



非诉行政强制执行的困境及出路分析

大连海事大学法学院 刘雨嫣

【摘要】 现行司法体制改革的目标是优化司法职权配置。妥善解决执行难的问题是深化司法体制改革的重要内容，而非诉行政强制执行的执行难尤为突出。裁执分离模式作为司法权与行政权重新配置和功能优化的有益探索，尝试使得司法回归裁判权，行政重获执行权，保障司法权的公正独立与行政权的高效，提高非诉行政强执行力，完善和健全现有司法权力运行机制。

【关键词】 司法职权优化配置 非诉行政强制执行 裁执分离模式

【中图分类号】 D922.1

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2020.11.018

我国现行非诉行政强制执行制度的现实困境是：个别人民法院有执行权却并无执行需求，且执行能力不足，而多数行政机关有执行需求、亦具备相应专业知识与执行能力，却无权执行，最终既无法保障行政权的有效实施，又影响司法权的独立、公正。人民法院集司法审查与具体执行于一身，在非诉行政强制执行案件日益复杂和多样的现实情况下，不堪重负。

现行司法体制改革的目标是司法权的优化配置

司法是法治从应然走向实然的关键。司法体制改革是司法改革中审判方式改革、管理方式改革及司法体制改革的核心。^[1]随着法治中国建设进程的推进，我国司法体制改革突破了局部、技术性改革的局限而深化到体制性改革层面。

司法权是法治国家治理中不可或缺的权力，司法理性作为对事实和法律的判断以及裁判，能够促进立法权和行政权等权力主体的功能发挥，优化国家治理。当下，社会发展和法治进步使得公众对司法独立、公正的要求日益提高。国家在法律体系基本具备的前提下，日益试图通过利用独特的后发性优势，最终形成“中国特色社会主义法治发展模式”。^[2]适应新时期的司法体制是其重要组成部分，由于受历史传统和计划经济时期的影响，我国司法权长期受制于行政权，缺乏应然的独立公正属性，司法的权威性和公信力相对较弱，无法真正监督和制约行政权力。不突破行政化的管理模式，中国的司法改革将很难获得实质性突破。^[3]在承认我国司法传统的历史价值，有选择地承继适应新时期法治建设内容的同时，更应以现实主义态度检视当今司法体制改革所面临的具体问题，在具有中国特色社会主义法治建设中培育我国司法权自信的内在品质。

体制是体系结构的制度化，体系结构关涉各种错综复杂的关系，而体制改革则是对关系的梳理和重建。司法体制包含司法权与行政权的配置关系，其改革的核心和最终目标是尊重司法权的特殊性与规律性，健全

和优化司法权运行机制。执行难问题的妥善解决是深化司法体制改革的重要内容，而非诉行政强制执行的执行难尤为突出。2014年党中央提出“完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”。国务院也将“理顺行政强制执行体制，科学配置行政强制执行权，提高行政强制执行效率”作为2020年基本建成法治政府的目标之一，变革现行非诉行政强制执行体制已然成为司法体制改革的当务之急。

各国的行政强制执行制度不尽相同。虽均强调对行政强制权的控制，但具体模式不同：以德日为代表，受发达的行政权理论影响，主要采用行政机关自力执行方式，法院成为执行主体作为例外，侧重通过法律规定的执行方式、严格的执行程序以及完善的救济机制等配套机制保障对行政强制执行权的控制，注重行政效率，即使有需经司法审查的情形，但审查后仍由行政机关自行为之。以英美为代表，秉持司法权优先的法治理念，不信任极易扩张的行政权力，强制执行以法院为主，倾向于借助司法力量控制行政权力，行政机关仅在法律特别授权时才能执行。但如何平衡效率与公正则是两者的共性问题，由此，混合执行模式成为折中的选择趋势，试图回避行政本位模式和司法本位模式的缺点，既能提高行政效率，又可以通过司法审查和监督保障行政合法，只是在行政强制执行中如何配置司法权与行政权、审判权与执行权，如何在科学合理设计的权力运行框架内保证两者互相制约和配合是执行模式构建的关键。以中国为代表，我国在非诉行政强制执行中，虽采用以法院为主的执行模式，但又结合自身有条件的行政机关自行执行。我国历来将公正价值放在首位，认为必须在体现公正价值的基础上追求行政效率的提高，若人民法院承担大量非诉行政强制执行案件的司法审查后又具体执行，难免介入行政机关与行政相对方的复杂关系，人民法院将无法保障司法职权的中立公正。将对公正价值的追求完全赋予人民法院完成是无法真正实现的，也不会因为执行权从行政机关转移到司法机关就能得到妥善解决，处于社会转型关键时期的行政权亦需要效率保证，非诉行政强制执行的现状表明司法权也难免可能有

失公正，关键在于科学合理的程序控制和独立适度的司法监督。

非诉行政强制执行模式的现实选择与反思

实践中，地方人民法院主要受理集中于社会影响重大而又敏感性强，极易引发群体性事件等领域的非诉行政强制执行案件，如集体经济分配纠纷、城市房屋拆迁纠纷、生态环境保护纠纷等，不仅直接影响被拆迁人的重大财产权益和日常生活，又与政府官员的政绩考核及地方的公共财政收入紧密相关，具有各方利益主体矛盾冲突激烈、不当干预突出、群众抵触极端等难点。在强调司法职权优化配置的改革背景下，裁执分离模式作为司法审查权与行政执行权分离的司法体制改革的突破口，于2012年4月以司法解释的形式得以确立，试图通过司法审查权与具体执行权的分工配合，构建非诉行政强制执行的更具现实可行性的新机制。

就学理研究而言，现有文献多遵循以下论证路径：分析现行非诉行政强制执行制度存在的问题，从实证的角度通过案例和数据统计，论证裁执分离模式的必要性，进而提出从立法上进行规制使其具有合法依据。但缺乏对相分离的“裁”与“执”的定性、人民法院的司法审查标准和方式、行政机关具体执行制度等主要理论问题的澄清，在“破”非诉行政强制执行困境的同时，未能周全地“立”起裁执分离模式。并且随着国家治理政策导向的变化，“拆迁热”日渐冷却，以最高人民法院司法解释出台的裁执分离模式因没有明确的立法依据，具体实施没有相关可操作性与协作性的制度安排，仅作为行政法学的较小组成部分，并未能成为行政法学界持续关注和研究的重点。就司法实践而言，少数人民法院推行裁执分离模式也由积极推动转为动力不足。裁执分离模式需要人民法院和行政机关良性互动与配合，但实践中，因法律依据不足、责任承担划分不明确、不易协调等现实困难，没有像预期的那样得到更多地方法院和政府的支持，各地法院的相关规定和文件并没有明显增多，适用案件类型也未取得较大突破。^[4]

裁执分离模式中司法权与行政权的重新定位

裁执分离模式是在保留司法审查的前提下，通过对执行权进行更加灵活分配的创新执行机制，表面是执行方式的调整，但本质上涉及深层次的司法权与行政权的分立和制衡、效率与公正价值的两难选择与动态调整。

首先，司法回归裁判权。采取裁执分离模式的直接目的是有效保障司法资源优化配置，发挥其司法判断和监督功能。现行非诉行政强制执行是“司法能动有余而克制不足”，未能秉持司法谦抑。表现为申请非诉行政强制执行的案件，数量和难度上都远超行政机关自行执行案件，人民法院若在司法审查后又承担具体的行政执行事务，有干预行政权行使之嫌，从而影响独立公正高效司法审判职能的发挥，陷入本应由行政机关面临的执行困境之中，势必与司法体制改革的去行政化趋势相违背。

考察我国行政强制执行体制的历史演变，人民法院最初成为执行主体的重要原因之一就是为监督和制约日益扩张和易被滥用的行政权力，如果为了监督行政权而再将执行权赋予人民法院，则易导致裁判职能与执行职能交叉混同，人民法院居中裁判的公信职能的异化，而社会现实的发展却使得人民法院无法有效完成执行职能，更惶论通过执行实现对行政权的约束和监督。裁执分离模式可以认为是迫于现实压力重新将实际执行权返回给行政机关的突破之举，可促使司法权回归解纷止争的裁判权本位，恢复宪法和法律对法院的司法权职能定位，保持以裁判权为主，树立司法权威和公信力。更多国家和地区的执制制度的发展趋势表明：在行政强制执行领域，法院仅补充执行与其执行能力基本相应的金钱义务执行外，法院主要是司法裁判，只需对行政强制执行提供必要的协助和司法监督，尊重行政机关的行政职权行使。

其次，行政回归执行权。司法权对于行政权而言，不是扩权，也不是限权，而是控权。执行行为带有行政权力色彩，非诉行政强制执行作为一种借助司法的特别执行方式，如果裁判即可实现对行政权力的监督，则应将执行权还于行政机关。实现人

民法院司法裁判权的优化与行政机关行政管理权的正位和回归。行政强制法的立法趋势是逐渐扩大行政机关的行政强制执行权，通过科学合理的行政程序加以规制行政权力，^[5]将那些更适合由行政机关强制执行的案件交由其自行强制执行，而不主要依赖司法审查，进而提高行政效率，而裁执分离模式的创新之举可以认为是在非诉行政强制执行中对该趋势的现实呼应。

实施裁执分离模式可以改变部分行政机关在非诉行政强制执行中的懈怠现状，发挥其主动积极性。一方面，行政机关顾虑人民法院审查后的亲自执行实施，倒逼其提高对案件执行难度的预见能力，从而注重兼顾执行，从执行角度衡量作出的行政决定的合法性及合理性，不再只顾作出行政决定而将如何执行、能否执行都推给人民法院。以申请执行为由把执行不力的责任推卸给人民法院，导致人民法院执行困难或者无法执行。如果行政机关在行政处理时加大力度，就不会因为没有强制执行权而错过了制止违法行为的最佳时机，变相放任扩大违法后果。另一方面，行政机关在人员数量、专业性、技术性、案件情况熟悉及政策灵活等方面的优势成为其执行的现实基础，可以大大提高执行效率、缓解司法压力。

最后，裁执分离模式中司法权与行政权应当协作。在司法审查阶段，行政机关应尊重司法权，及时提交申请材料，启动执行前的司法审查程序，并在必要时积极履行举证义务。另现实中非诉行政强制执行案件日益多样复杂，仅适用现行审查标准和书面审理已经无法有效审查，而裁执分离中执行权的分离，更有必要提升司法审查标准和改造司法审查方式。建议采用形式审查与实质审查、书面审查与当面审查相互结合的审查标准与方式，对于关涉民生、影响较大的重大复杂案件，要进行实质审查，只是此时的审查标准可低于一般行政诉讼案件的审查标准。倘若确定更为严格的审查标准将不再是真正的非诉行政案件，而实质与诉讼案件极为相近。必要时要求行政机关与行政相对方提交证据、进行质证，或者协商调解等。而一般案件可只进行形式审查和书面审查，彰显司法权的适度能动和对行政权的尊重。人民法院的司法审查中，还有一

无法回避的问题就是审查内容是否仅限于被申请的原行政决定，还是包括该行政决定所依据的违法的行政规范性文件。非诉行政强制执行中，若人民法院裁判依据可能与上位法相抵触的行政规范性文件作出行政决定合法，则可能会导致行政机关与司法机关共同违法迫使行政相对方履行行政义务的情形。因此，本文建议可参照《中华人民共和国民事诉讼法》第53条和64条的规定，被执行人若认为行政规范性文件不合法的，可书面请求人民法院审查行政决定时附带审查该行政规范性文件，如此必将扩大审查内容和范围，在最后的执行环节有效监督行政权。

在具体执行阶段，司法权应尊重行政权，不直接参与具体执行，但可就强制执行中需要防范、注意的事项与社会稳定风险及后续矛盾化解等，以书面司法建议方式为行政机关的执行以法律意见。行政机关及相关部门应当及时制定可行的执行预案，加强两者的信息沟通与互动联络机制。但此时人民法院仍应发挥监督职能，在行政机关现场强制执行时可以根据具体情况决定是否到场。并建议构建暂缓执行和中止执行的保障机制。若原行政决定本身合法，但执行标的涉及被执行人基本生活资料抑或强制执行可能造成群体冲突，严重影响社会安定，不宜立即强制执行的，可裁决暂缓强制执行，待暂缓执行情形消失后，根据行政机关的申请恢复强制执行。若被执行人有理由认为执行行为严重违法，将造成自身合法权益无法挽回的损失，可依法向作出执行裁定的人民法院提出中止执行的申请，经审查属实即可中止执行。人民法院的监督不仅体现

为事前的司法审查，还表现为之后行政机关具体执行中的司法监督，如此真正实现保障行政相对方的合法权益的目的。

结语

随着我国司法体制改革的日益深化，作为非诉行政强制执行难的突破，裁执分离模式具有现实可行性，顺应了司法职权优化配置的司法体制改革的核心，实现司法权与行政权的分工合作，能保障司法独立公正，但裁执分离模式的最终确立和完善仍需要理论关注和制度构建，需要立法支持，由此才能真正成为非诉行政强制执行的有效选择路径。可先以重大复杂、执行难度大等案件的执行为重点，逐步推进到其他非诉行政强制执行领域。

注释

[1]崔永东：《改革开放四十年来的司法改革实践与司法理论探索》，《政法论丛》，2018年第5期。

[2]姚建宗、侯学宾：《中国“法治大跃进”批判》，《社会观察》，2016年第8期。

[3]陈卫东：《改革开放四十年中国司法改革的回顾与展望》，《中外法学》，2018年第6期。

[4]王华伟、刘一玮：《非诉行政案件裁执分离模式再思考》，《行政法学研究》，2017年第3期。

[5]杨开愚：《从“形式法治”到“实质法治”：新时代我国行政法治学理的更新》，《人民论坛·学术前沿》，2019年第22期。

责编 / 肖晗题

The Dilemma of and Solution to the Non-litigation Administrative Compulsory Execution

Liu Yuyan

Abstract: The goal of the current reform of the judicial system is to optimize the allocation of judicial authorities. Addressing the difficulties in execution of court decisions, especially those on non-litigation administrative cases, is an important part of our efforts to deepen reform of the judicial system. This article proposes introducing the adjudication-enforcement separation as a beneficial exploration for reallocating the judicial and administrative powers and optimizing their functions; trying to make the judiciary return to the judicial power and the government regain the executive power; ensuring the impartiality and independence of the judicial power and the efficiency of the administrative power; strengthening compulsory execution related to the non-litigation administrative cases; and improving the existing operation mechanism of the judicial power.

Keywords: optimized allocation of the judicial power, non-litigation administrative compulsory execution, adjudication-enforcement separation