



非诉行政执行制度研究

FEISU XINGZHENG ZHIXING ZHIDU YANJIU

向忠诚 邓辉辉 著



中国政法大学出版社



非诉行政执行制度研究

FEISU XINGZHENG ZHIXING ZHIDU YANJIU

向忠诚 邓辉辉 著



中国政法大学出版社

2016 · 北京



- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

非诉行政执行制度研究/向忠诚, 邓辉辉著. —北京: 中国政法大学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5620-6761-0

I. ①非… II. ①向… ②邓… III. ①强制执行—研究—中国 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第080877号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	7.125
字 数	175 千字
版 次	2016 年 4 月第 1 版
印 次	2016 年 4 月第 1 次印刷
定 价	32.00 元

前言

PREFACE



行政机关^{〔1〕}作出行政行为的目的是，在于行政管理的有效实施和行政管理秩序的有效维护。依据现代行政法治的基本要求，在行政行为依法设定义务以后，行政行为所确定的义务人应当自觉履行。但是，由于现代社会行政管理事项日趋复杂，加之公民的权利意识日趋高涨，行政相对人不履行行政行为确定义务的情形时有发生。有的行政相对人对行政行为的合法性或者合理性提出质疑，依法申请行政复议或者提起行政诉讼，来维护自己的合法权益和正当利益；也有的行政相对人既不申请复议和提起行政诉讼，又不履行行政行为确定的义务。如何做到既确保行政行为的内容得以实现，又有效地维护行政相对人的合法权益，是我国法治建设中务必予以解决的问题。

非诉行政执行，是对行政行为依法不享有强制执行权的行政机关，或者行政行为确定的权利人，依据法律规定的条件，向法院申请强制执行行政行为，法院依法采取强制执行措施，从而使行政行为的内容得以实现的活动。在我国，虽然 1982 年

〔1〕 如无特别说明，本书所称“行政机关”从广义上理解，既包括一般意义上的行政机关，又包括法律、法规、规章授权行使行政职权的组织。



的《民事诉讼法（试行）》颁布以后，我国已存在脱胎于早期民事执行制度的非诉行政执行，1989年的《行政诉讼法》又正式确立了这一制度，但学术界对非诉行政执行制度的研究较晚，直到1994年才有学者探讨这一问题。从研究的过程来看，其可以被分为三个阶段：第一个阶段是从1994年至2001年，皮宗泰、韦武斌、吴国强等学者，对非诉行政执行的条件、范围、审查标准、审查程序等问题，在理论上进行了一定的探讨，但总体而言，多数学者只是对非诉行政执行制度进行一般的介绍和分析，较高质量的研究成果十分少见；第二个阶段是从2002年至2010年，学术界对非诉行政执行的研究有了一定程度的深化，傅士成、欧仁山、张坤世、荣晓利、肖泽晟、刘国乾、杨逸强等学者，对非诉行政执行制度的性质和正当性、条件和模式、司法审查的程序和标准、和解制度等问题，从不同的角度进行了探讨，形成了有一定数量和较高质量的研究成果；第三个阶段是从2011年至现在，江必新、黄学贤、杨临萍、杨科雄、施立栋、李云霖、张锦锦、王华伟、裴蓓、杨红、危辉星等学者，结合2011年我国《行政强制法》关于非诉行政执行制度的规定，进一步深化了对非诉行政执行的模式、审查标准、听证制度等问题的研究，对非诉行政执行制度存在的问题与完善进行了探讨，并就房屋征收与补偿的非诉行政执行问题、非诉行政执行的债权冲突等问题作了具体的分析。但是，学术界对非诉行政执行的研究还不太系统，研究的水平还有待进一步提高，仍然存在偏重微观探讨而宏观研究不足等弊端。尤为重要的是，对非诉行政执行制度的研究，存在理论与实务相脱节的现象，法学理论工作者重点探讨的是非诉行政执行的性质和模式等理论和立法层面的问题，司法实务工作者则以研究非诉行政执行制度实施中的具体问题为中心。因此，非诉行政执行

制度仍有进一步研究的空间，有必要从理论与实务相结合的角度，来系统地研究非诉行政执行制度。

从域外法制来看，并没有“非诉行政执行”的提法，但从广义上讲，行政强制执行包括两种情形：第一种情形是行政机关自己实施的强制执行；第二种情形是，对行政行为，行政机关或者行政行为确定的权利人，向法院申请的强制执行。非诉行政执行指的是上述第二种情形，是行政强制执行制度的重要组成部分，故域外法制中实际上也存在非诉行政执行制度。行政强制执行制度，与一国的司法理念、司法制度、政治制度等具有十分密切的联系。当今世界各国，由于宪法基础、法治传统、民族特色等方面存在差异，行政强制执行制度的设计并不完全相同。在英美法系国家，奉行国家权力之间相互制衡的理念，将行政强制执行视为司法权，强调行政行为的命令权与强制执行权的分离，所以，对行政行为的强制执行，原则上由法院适用司法程序进行，但也存在由行政机关自己执行的情形。例如，在美国，行政机关在法律有授权的情况下，可以对不履行行政义务的当事人实施行政处罚；在英国，法律也授予行政机关一些强制执行权，行政程序中的强制性执行，也是英国强制执行法律制度的重要内容。大陆法系传统的行政法学理论认为，行政权中必不可少的内容包括行政强制执行权，作出行政命令是行政机关享有的权力，因此执行行政行为的权力行政机关也应当享有。这种以行政机关为当然的行政强制执行主体的学说，曾长期支配着普鲁士的行政法律实践，奠定了德国以及绝大多数大陆法系国家和地区行政强制执行法律制度的基础。但是，自二战以后，随着大陆法系各国民主政治体制的重建，宪法上绝对化的“行政保留”原则，被认为与法治国家原则相抵触，并且基于保护基本人权以及执行技术上的考虑，多数学



者对行政行为的传统理论进行了更新。观念的变化及理论的更新,促使大陆法系的行政强制执行制度随之发生了变化,原来由行政机关“一统天下”担任行政强制执行主体的做法,已经转变为根据执行标的不同,在法院与行政机关之间对行政行为的强制执行权进行适当分工,但是,享有行政强制执行权仍然是以行政机关为主。法国属于大陆法系国家,但法国在构建行政强制执行制度时存在的历史条件具有特殊性,因而在严格意义上讲,把法国的行政强制执行制度归入大陆法系是不恰当的,因为法国的行政强制执行制度,实际上兼具大陆法系和英美法系的特征。

刑罚、行政罚和行政机关依职权强制执行行政行为,是法国对行政行为予以执行的三种方法。就一般情况而言,依法律明文规定的刑法制裁或科以行政罚,来促使行政行为内容的实现,与英美法系国家十分相似。但与英美法系国家不同的是,在法国的行政强制执行制度中,不仅行政罚由行政机关来适用,行政强制执行手段也由行政机关予以适用,只是要受到行政诉讼的监督和控制。从上述分析可以看出,将行政强制执行权完全赋予法院或者完全赋予行政机关的国家几乎是不存在的,行政强制执行权由法院和行政机关共同行使是较为普遍的现象,只是根据执行手段和执行对象的不同,在权力配置的侧重点上存在差异。从上述事实中,我们可以获取几方面的信息:一是在一般情况下,由不同的国家机关共同享有对行政行为的强制执行权;二是不同的国家机关如何配置对行政行为的强制执行权,并没有一个绝对统一的标准;三是每一国家实际上都存在行政机关或者行政行为确定的权利人申请法院强制执行的制度。关于域外的行政强制执行制度,学术界以对其主要模式的考察为研究的重点,缺乏深入的比较分析,又缺乏移植借鉴相关制

度的理性探讨。为了对我国非诉行政执行制度的完善提供有益的借鉴，有必要全面地了解域外行政强制执行制度的研究现状和实务。

从我国的情况来看，2011年颁布的《行政强制法》对1989年《行政诉讼法》确定的非诉行政执行制度有了一定的发展，缩短了申请执行的期限和案件审查的期限，增加了申请前的书面催告程序，确立了书面审查原则，创设了复议救济程序。但是，《行政强制法》关于非诉行政执行的规定较为简单，例如，对“催告”程序如何具体实施等问题，就没有作出明确的规定，难以适应司法实践中实施非诉行政执行的现实需要。2014年，我国修改了《行政诉讼法》。^{〔1〕}修改后的《行政诉讼法》第97条与原《行政诉讼法》第65条第2款相比，关于非诉行政执行的规定并没有实质上的变化。2014年修改《行政诉讼法》以后，最高人民法院又颁布了新的司法解释。^{〔2〕}但是，这一新的司法解释也没有涉及非诉行政执行的问题。从司法实务中的情况来看，非诉行政执行在理论和实务中存在的深层次问题，并没有得到有效的解决。例如，关于非诉行政执行的性质，仍存在不同的认识；法院和行政机关对行政行为执行权的分工，在认识上仍存在分歧；法院承办非诉行政执行的机构仍不统一；审查程序和审查标准仍存在争议；结案方式仍有待完善。

在司法实践中，非诉行政执行案件的数量，大大超过了行政诉讼案件的数量，且呈有增无减的趋势。在某些省份，这种情况更为明显。“以浙江为例，非诉行政案件收案数量远远大于

〔1〕 2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》。

〔2〕 2015年4月22日，最高人民法院颁布了《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。



同期行政诉讼收案数量,2004~2006年间,上升速度平均达30%,2008年非诉行政执行案件与行政诉讼案件收案数量之比达到10年中的最高点5.48:1,而2012年则达到近5年中最高的4.98:1。”^{〔1〕}非诉行政执行案件近年来的明显快速增长,使得其成了一些地方法院行政审判庭的主要业务,甚至某些地方法院还专门设立行政审判二庭来处理非诉行政执行案件,人民法院案多人少的矛盾日益突出,致使非诉行政执行工作的形势较为严峻。非诉行政执行,有利于实现行政行为确定的内容,有利于确保行政行为的权威性和维护社会秩序的和谐与稳定,有利于监督行政机关依法行使职权和保护行政相对人的合法权益。全面系统地深入研究非诉行政执行制度,有利于完善我国的非诉行政执行制度,有利于为在司法实践中正确、合法和有效地实施非诉行政执行制度提供理论上的指导,有利于协调司法权与行政权的关系,有利于平衡行政机关代表的公共利益和行政相对人的私人利益,有利于促进法院依法行使职权和行政机关依法行政,有利于推进社会主义和谐社会的建设和依法治国的进程。

考虑到非诉行政执行制度在实践中存在的问题较多,立法上对许多问题的规定缺乏或者不明确,理论界对这一制度的研究也并不深入,笔者申报了“非诉行政执行制度研究”的课题,于2013年12月16日被广西壮族自治区哲学社会科学规划领导小组批准立项。在该课题批准立项以后,笔者和课题组成员集中一段时间,对该课题进行了专门的研究,并形成了研究成果。本书共分为九章,向忠诚撰写第一章至第七章,邓辉辉撰写第八章和第九章。虽然我们尽了很大的努力,但由于受到自身学

〔1〕 裴蓓:“非诉行政案件‘裁执分离’模式研究——以浙江法院实践为例”,载《行政法学研究》2014年第3期,第81页。

术水平的限制，本书仍有诸多欠缺之处，敬请学术界同仁予以批评指正。但笔者希望本书能起抛砖引玉的作用，以引起学术界对非诉行政执行制度这一问题进行更加深入和广泛的研究，从而促进我国非诉行政执行制度的不断完善和健康发展。

C 目录 CONTENTS

前 言	1
第一章 非诉行政执行制度的基本理论研究	1
一、非诉行政执行的概念	1
二、非诉行政执行的性质	9
三、非诉行政执行与行政行为不停止执行原则的关系	20
四、非诉行政执行制度的理论基础	23
五、非诉行政执行制度的功能	29
第二章 域外非诉行政执行与行政机关强制执行的 制度研究	31
一、英美法系以非诉行政执行为主的司法主导模式	32
二、大陆法系以非诉行政执行为辅的行政主导模式	38
三、法国非诉行政执行与行政机关强制执行平分秋色 的混合模式	52
四、域外不同模式的比较分析及对我国的启示	56



第三章 非诉行政执行制度的历史发展、现状评价和体制改革研究	61
一、非诉行政执行制度的历史发展	61
二、对非诉行政执行制度现状的评价	67
三、关于非诉行政执行体制改革的研究	71
第四章 非诉行政执行的范围研究	85
一、对现行立法关于非诉行政执行范围的理解	85
二、“司法强拆”的难题	89
三、非诉行政执行范围的学理研究	94
第五章 非诉行政执行的一般规定研究	99
一、非诉行政执行的执行名义和执行主体	99
二、非诉行政执行的执行管辖和执行标的	111
三、非诉行政执行的执行和解	118
四、非诉行政执行的先予执行和保全制度	126
五、非诉行政执行的强制措施和费用承担	129
六、非诉行政执行的法律救济和检察监督	134
七、非诉行政执行的执行中止和执行终结	141
八、非诉行政执行的执行担保和执行补救	143
第六章 非诉行政执行的申请条件及其有关问题研究	145
一、非诉行政执行的申请条件	145
二、法院对非诉行政执行申请的受理	159
三、行政机关不申请非诉行政执行的处理	160

四、申请人撤回非诉行政执行申请的处理	162
第七章 非诉行政执行的审查标准研究	164
一、非诉行政执行审查标准的概念	164
二、非诉行政执行审查标准的域外考察	165
三、非诉行政执行审查标准的确立及存在的问题	167
四、理论界关于非诉行政执行审查标准的不同观点及 评价	169
五、制约非诉行政执行审查标准的因素	179
六、非诉行政执行审查标准的具体设计	182
第八章 非诉行政执行的审查程序研究	184
一、非诉行政执行的审查组织	184
二、非诉行政执行的审查形式	185
三、非诉行政执行的结案方式	195
第九章 非诉行政执行的执行实施研究	201
一、非诉行政执行采取强制执行措施前的程序	201
二、非诉行政执行强制执行措施的适用	202
三、对非诉行政执行中委托行政机关执行以及与行政 机关联合执行、行政机关协助执行的探讨	203
四、非诉行政执行与民事执行竞合的处理	205
参考文献	208

第一章

非诉行政执行制度的基本理论研究

一、非诉行政执行的概念

(一) 执行的一般含义

非诉行政执行是“执行”的一种，为“执行”的下位概念，因此，对执行的一般概念进行了解，有助于正确界定非诉行政执行的概念。

人们十分熟悉的“执行”这一概念，在不同的领域和文本中的表达并不完全相同。在一般的人文社科领域，执行大多是指政治或者行政领域的执行，但在法学领域，执行一般仅指法律上的执行。在西方国家，大多奉行将国家权力分为立法权、行政权、司法权的三权分立理念，如果没有作出特别的说明，学术文本中的“执行”，一般指在行政领域对法律的执行。在我国，从《现代汉语词典》中的解释观之，^{〔1〕}“执行”一词具有较为广泛的含义：从“实施”这一角度来理解，“执行”是最广义的概念，是一种日常生活用语，泛指社会生活中有关内容

〔1〕《现代汉语词典》将“执行”解释为“实施；实行（政策、法律、计划、命令、判决中）规定的事项”。中国社会科学院语言研究所编辑室：《现代汉语词典》（增补本），商务印书馆2002年版，第1614页。



的实现、完成和落实，它具有主动性的特征，可以在不同的领域使用不同的词语来表达，并不限于司法或者行政领域；将“执行”理解为“实行”，则是一种法律上的用语，特指将公权力的内容转化为现实的活动，具有不同程度的强制力，一般包括执法和强制执行两方面的含义。由此可见，“执行”一词在不同的语境中，在含义上存在较大的差别。作为非诉行政执行制度上位概念的“执行”，应当限于“强制执行”的含义。

（二）非诉行政执行的定义和特征

2000年，最高人民法院发布了《关于执行〈行政诉讼法〉的司法解释》，这一司法解释一般简称为《若干解释》。^{〔1〕}最高人民法院在《若干解释》第93条中，使用了“非诉行政行为”这一用语，但并没有提“非诉行政执行”。在我国的立法和司法解释中，从未有过“非诉行政执行”的提法，因此，非诉行政执行，主要还是一个学理上的用语，并不是一个严格的法律概念。对非诉行政执行的称谓，在学术界有不同的表述，有的称为“行政义务的强制执行”，有的称为“纯义务执行”。对非诉行政执行的界定，主要有三种不同的学说：一是“诉讼外强制执行说”。这一学说将无论是行政机关依法实施的还是法院依行政机关的申请实施的对行政行为的强制执行，都视为是非诉行政执行。二是“与诉讼执行对照说”。这一学说对法院的执行主体地位予以强调，将法院对行政决定的强制执行和法院对行政诉讼裁判的强制执行都视为是非诉行政执行。三是“申请法院执行说”。这一学说既突出了法院的执行主体地位，又强调了行政机关的申请，使非诉行政执行与行政机关依法自己强制执行区别开来。依笔者看来，“申请法院执行说”是较具有合理性和

〔1〕 2000年，最高人民法院发布了《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。

较为科学的学说。^{〔1〕}

要正确界定非诉行政执行的定义，需要从两个前提出发：一是要从因行政行为引起的强制执行案件的整体出发；二是要从我国现行的立法和司法解释出发。对行政行为以及肯定行政行为效力的法院生效裁判的强制执行，从实施强制执行的主体来考察，无外乎有行政机关实施的强制执行和法院实施的强制执行。行政机关实施的强制执行，有两种情形：第一种情形是，行政相对人在行政诉讼中败诉，行政行为的效力得到了法院生效裁判的肯定，行政机关在依法享有强制执行权时，强制拒不履行法院生效裁判的行政相对人履行义务；第二种情形是，行政行为设定了行政相对人的义务，行政机关对行政行为依法享有强制执行权，强制拒不履行行政行为确定义务的行政相对人履行义务。这两种情形，都属于行政机关在对行政行为依法享有强制执行权时所实施的行政强制执行。法院实施的强制执行，也有两种情形：第一种情形是，行政相对人在行政诉讼中败诉，行政行为的效力得到了法院生效裁判的肯定，但法律没有赋予行政机关对行政行为的强制执行权，依行政机关或者第三人的申请，法院强制拒不履行行政行为确定义务的行政相对人履行义务。第二种情形是，行政机关作出了行政行为，行政行为设定了行政相对人的义务，在法律没有赋予行政机关对行政行为的强制执行权时，行政机关或者行政行为确定的权利人依据法律规定的条件向法院提出强制执行的申请，法院强制拒不履行行政行为确定义务的行政相对人履行义务。上述第一种情形，应当属于行政诉讼执行的范畴，第二种情形才属于非诉行政执

〔1〕 诉讼外强制执行说，对非诉行政执行和行政机关依法实施的行政强制执行无法予以区别；与诉讼执行对照说，无法区别非诉行政执行和法院对行政诉讼裁判的强制执行，两者都没有揭示非诉行政执行的特点。



行。关于非诉行政执行的依据,在我国现行的立法和司法解释中,主要是《行政诉讼法》第97条^[1]、《若干解释》第90条^[2]以及《行政强制法》第53条^[3]。

对非诉行政执行的定义,我们可以作如下表述:所谓非诉行政执行,是指在没有强制执行权的行政机关作出行政行为以后,在法定期限内行政相对人放弃了申请行政复议和提起行政诉讼的权利,对行政行为确定的义务又不履行,行政机关或者行政行为确定的权利人依法向法院提出执行申请,由法院审查并裁定对该行政行为予以强制执行的法律制度。

非诉行政执行的上述定义表明,非诉行政执行具有以下几个特征:一是行政性。行政性表现为,非诉行政执行的对象是行政行为,被执行人是行政行为确定的义务人,执行的目的是使行政行为的内容得以实现。这一特征使非诉行政执行区别于行政诉讼执行。二是司法性。司法性,首先是指非诉行政执行的主体是法院而不是行政机关。对此学者们的认识并不一致,上述“诉讼外强制执行说”就认为行政机关也是非诉行政执行的主体。江必新和梁凤云先生也认为,行政机关也可能是非诉行政执行的执行机关,理由在于:作为非诉行政执行对象的行

[1] 《行政诉讼法》第97条规定:“公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起行政诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。”

[2] 《若干解释》第90条规定:“行政机关根据法律的授权对平等主体之间民事争议作出裁决后,当事人在法定期限内不起诉又不履行,作出裁决的行政机关在申请执行的期限内未申请人民法院强制执行的,生效具体行政行为确定的权利人或者其继承人、权利承受人在90日内可以申请人民法院强制执行。享有权利的公民、法人或者其他组织申请人民法院强制执行具体行政行为,参照行政机关申请人民法院强制执行具体行政行为的规定。”

[3] 《行政强制法》第53条规定:“当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政决定的,没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内,依照本章规定申请人民法院强制执行。”