

行政诉讼

执行程序制度研究

向忠诚 著

XINGZHENG SUSONG

ZHIXING CHENGXU ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

014035692

D925. 304
33

行政诉讼

执行程序制度研究

向忠诚 著

XINGZHENG SUSONG

ZHIXING CHENGXU ZHIDU YANJIU

X I N G Z H E N G S U S O N G
Z H I X I N G C H E N G X U Z H I D U Y A N J I U
Z H I X I N G C H E N G X U Z H I D U Y A N J I U



D925.304
33



中国政法大学出版社



北航

C1722922

- 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（C I P）数据

行政诉讼执行程序制度研究 / 向忠诚著. — 北京 : 中国政法大学出版社, 2014. 2

ISBN 978-7-5620-5291-3

I. ①行… II. ①向… III. ①行政诉讼—诉讼程序—研究—中国 IV. ①D925. 304

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第034489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 固安华明印刷厂
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 6.750
- 字 数 130 千字
- 版 次 2014 年 2 月第 1 版
- 印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷
- 定 价 26.00 元



广西哲学社会科学“十二五”规划 2011
年度课题《行政诉讼执行程序制度研究》（课
题批准号 11BX013）科研成果。

前 言

本书所称“行政诉讼执行程序制度”是从狭义上理解，仅指对法院行政裁判的执行，并不包括非诉行政执行。从国内法学界对这一问题的研究过程来看，大体上可以分为两个阶段。第一个阶段是从1989年我国《行政诉讼法》颁布至1998年，主要是就行政诉讼执行程序制度作泛泛的一般性研究，几乎找不到关于行政诉讼执行程序制度中专门问题研究的学术论文。第二个阶段是从1999年至现在，学术界开始对行政诉讼执行程序制度中的有关问题进行专题研究，主要研究的问题有：行政诉讼执行难的对策、行政诉讼执行措施、行政诉讼先予执行、检察机关对行政诉讼执行的监督等。与对民事诉讼执行、行政强制执行和非诉行政执行的探讨十分热烈相比较，我国法学界对行政诉讼执行程序制度的研究较为薄弱。虽然江必新和梁凤云博士在《行政诉讼法理论与实

务》、杨小君教授在《行政诉讼问题研究及制度改革》、杨海坤教授和章志远博士在《行政诉讼法专题研究述评》、应松年教授在《当代中国行政法》等著作中对行政诉讼执行问题进行了专门研究,但到目前为止,还没有一本关于这一问题的学术专著。从1989年至现在涉及行政诉讼执行程序制度的期刊论文只有50余篇,除马怀德、杨解君、杨小君等学者的论文较有深度外,高质量的学术论文并不多见。从硕博论文来看,对这一问题的探讨,仅有6篇硕士论文,博士论文一篇也没有。就研究的具体内容而言,学者们虽然以解决行政诉讼执行难作为研究的重点或目标,但没有从行政机关败诉和行政相对人败诉的不同视角进行分析,关于行政相对人败诉时行政诉讼执行程序制度的完善基本上还没有研究成果;对行政诉讼执行程序制度改革的研究大多局限于从理论层面和行政诉讼制度本身,不仅缺乏实证研究,而且未能从宪政架构下国家公权力之间的关系来探讨问题。

国外行政诉讼制度的建立较之我国历史更长、制度相对完善,法院行政案件裁判的执行并未像我国遇到如此多的问题。近年来,我国法学界在翻译的国外行政法和行政诉讼法的教科书中对国外行政诉讼执行程序制度作了一般性的介绍,特别是薛刚凌教授在其主编的《外国及港澳台行政诉讼制度》一书中对西方国家法院行政案件裁判的执行问题进行了较为详细的论述,但基本上没有专门研究外国法院行政案件裁判执行的学术论文。对国外行政诉讼执行程序制度的研究,目

前很难找到国外法学家进行探讨的研究成果,我国学者的专题研究还几乎是空白,中外行政诉讼执行程序制度的比较研究及外国行政诉讼执行程序制度对我国的借鉴之探讨也十分少见。

行政诉讼程序可以分为行政案件审理程序和行政诉讼执行程序。行政诉讼执行程序是指执行人民法院生效的行政裁判所适用的程序。执行难是行政诉讼和民事诉讼长期以来共同面临的问题。由于行政诉讼涉及到对行政主体执行,因此,与民事诉讼相比,行政诉讼执行难的问题更加突出,也更加难以解决。《中国法律年鉴》的数据表明,2007年至2011年,行政案件一审判决162 767件,同期行政执行案件54 572件,强制执行率为33.53%,即有1/3的行政判决没有得到自动履行。我国现行行政诉讼法规定对行政相对人的执行基本上适用民事诉讼执行程序,没有体现行政诉讼的特殊性,对行政主体执行措施的规定不仅较少,而且缺乏必要的强制性。行政诉讼执行程序是行政诉讼程序的重要组成部分,与行政案件审理程序具有十分密切的联系,是整个行政诉讼程序最后终结的重要保障。我国《行政诉讼法》的修改已经列入全国人大的立法规划,理论界和实务界对此正在进行探讨。2013年12月十二届全国人大常委会第六次会议审议了《行政诉讼法修正案》草稿,标志着我国施行了23年的《行政诉讼法》首次大修的正式启动,修改的重点是解决司法实践中存在的行政案件“受理难、审理难、执行难”的“三难”问题。行政诉讼执行程序制度的改革也是《行政诉讼法》修

改要务必予以解决的问题，因此，对行政诉论执行程序制度的研究无疑有利于我国行政诉论法律制度的完善。本书的研究还有利于为司法实践中正确适用行政诉论执行程序制度提供理论上的指导，有利于行政争议的有效解决，有利于树立司法的权威，有利于促进依法行政。

本书遵循从实践到理论、从理论到实践、再从实践到理论的思路展开研究。在查找国内外相关资料、进行实地调研、丰富感性认识、为本课题研究的顺利开展做好前期准备工作的基础上，根据我国实现建立社会主义和谐社会的目标以及《行政诉论法》修改对行政诉论执行程序制度改革的要求，对我国行政诉论执行程序制度的完善进行了深入的探讨，同时进行补充调研，根据补充调研的结果和体会来检验、修正理论观点和立法修改建议。

在本课题的研究过程中，虽然作者尽了许多方面的努力，但由于受学术水平的限制和某些客观条件的影响，许多问题还未能进行深入的分析，作为课题研究成果的本著作定有不少欠缺之处，甚至还可能存在某些观点上的错误，敬希读者予以批评指正。

向忠诚

于桂林电子科技大学法学院

2014年1月3日

目 录

前 言	1
绪 论	1
一、本书的相关概念	1
二、本书的基本结构	11
三、本书的研究方法	13
第一章 行政诉讼执行程序制度的目的、价值和意义	
研究	15
一、行政诉讼执行程序制度的目的	15
二、行政诉讼执行程序制度的价值	18
三、行政诉讼执行程序制度的意义	21
第二章 行政诉讼执行程序制度的一般规则研究	24
一、行政诉讼的执行名义	24
二、行政诉讼的执行主体	33

三、行政诉讼的执行管辖	38
四、行政诉讼的执行开始	40
五、行政诉讼的执行中止、执行和解和执行终结	49
六、行政诉讼的执行审查、执行准备和执行补救	61
七、行政诉讼中的保全制度和先予执行制度	65
八、检察机关对行政诉讼执行的监督	77

第三章 外国和港澳台地区的行政诉讼执行程序制度

研究	92
一、法国的行政诉讼执行程序制度	93
二、德国的行政诉讼执行程序制度	101
三、日本的行政诉讼执行程序制度	107
四、俄罗斯的行政诉讼执行程序制度	108
五、美国的行政诉讼执行程序制度	110
六、英国的行政诉讼执行程序制度	113
七、我国香港地区的行政诉讼执行程序制度	114
八、我国澳门地区的行政诉讼执行程序制度	117
九、我国台湾地区的行政诉讼执行程序制度	120

第四章 行政诉讼中对公民、法人或者其他组织的

强制执行研究	124
一、问题的提出	124
二、行政诉讼中对公民、法人或者其他组织的执行 机关问题	128

三、行政诉讼中对公民、法人或者其他组织的执行 措施问题	133
第五章 行政诉讼中对行政机关的强制执行研究	138
一、行政诉讼中对行政机关执行难的表现及消极 后果	139
二、行政诉讼中对行政机关执行难的原因	143
三、解决行政诉讼中对行政机关执行难问题的有关 对策	154
结 论	188
参考文献	195

绪 论

一、本书的相关概念

(一) 执行的一般概念

“行政诉讼执行”属于“执行”的下位概念，因此，在探讨行政诉讼执行程序制度之前，应对执行的一般概念进行必要的了解。

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，其学术文本中大多将“执行”归入行政权的范畴，一般指“执行法律”。例如，根据《牛津法律大辞典》的解释，执行几乎就是指行政官员的执行。在我国，《现代汉语辞典》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）”。^{〔1〕}可见“执行”

〔1〕 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》，商务印书馆1993年版，第1486页。

一词在我国的含义是较为广泛的。从“实施”这一角度来理解“执行”，只是一种生活用语，泛指社会生活中有关内容的实现、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。将“执行”理解为“实行”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，它一般有两个方面的含义：一是指执法，即法律规定的执行；二是指强制执行，即对生效法律文书的执行。诉讼执行，无论是刑事诉讼、民事诉讼还是行政诉讼，都是指“强制执行”，即“依照法定程序，运用国家强制力实现已经发生法律效力判决、裁定和其他法律文书所确定的内容的活动”。^{〔1〕}由此可见，“执行”一词在不同的语境中在含义上有较大的差别。正如洛克所言：“文字的缺点，在其意义含混——在传达思想时，语言的主要目的既然是想让人了解自己，因此，任何文字在旁听者心中所刺激起的观念同说者心中所有的观念如果不一致，则在通俗的意义和哲学的意义两方面，文字都不能尽其功用。”^{〔2〕}正因为文字具有此种弱点，我们在研究问题时首先必须对某一概念的含义作出正确的界定。本课题成果使用“执行”的概念，限于“强制执行”的含义。

〔1〕 马怀德主编：《行政诉讼原理》（第2版），法律出版社2009年版，第417页。

〔2〕 [英] 洛克：《人类理解论》，关文运译，北京商务印书馆1959年版，第463页。

从“强制执行”的角度来看,执行是以当事人不主动履行义务为前提,是享有强制执行权的国家机关对不主动履行义务的当事人依法采取执行措施,从而实现义务的履行,或者达到与义务履行相同的状态。可以看出,执行不同于当事人主动履行。二者主要的区别特征在于,执行以国家强制力为后盾和保障,没有国家强制力,执行活动就无法开展。在学术界,有的学者认为,执行依据和执行对象也是执行特征。笔者认为,这种认识是不正确的。因为在执行依据和执行对象上,执行和当事人主动履行并不存在明显区别。

(二) 行政法律视野中“执行”的种类

这里的“行政法律”是从广义上理解,既包括行政法,又包括行政诉讼法。

对行政法律视野中的“执行”种类,胡建森教授将其分为行政事先执行、行政复议期间的执行、对当事人在法定期限内不提起诉讼又不履行义务时的执行、由行政机关选择的执行、行政诉讼期间对被诉具体行政行为的执行、司法裁判前的先予司法执行和对生效司法裁判的执行。^{〔1〕}可以看出,这种分类过于繁杂,并且也没有与我国行政法律的规定完全相呼应。事实上,从我国行政法律的规定来看,执行主要有以下几种:一是行政强制执行,即享有强制执行权的行政机

〔1〕 参见胡建森主编:《行政诉讼法学》,法律出版社2004年版,第242~248页。

关对不履行行政决定和法院生效行政裁判确定义务的行政相对人依法强制其履行义务；^{〔1〕}二是非诉行政执行，即在法定期限内，行政行为的相对人没有提出行政复议申请和行政诉讼，又不履行行政行为确定的义务，没有强制执行权的行政机关或者具体行政行为确定的权利人依法申请人民法院强制执行；三是行政诉讼执行，即法院对生效行政裁判的强制执行。行政复议和行政诉讼期间不停止执行原则，属于行政复议和行政诉讼案件审理阶段的问题，并不构成独立的执行种类。保全制度和先予执行制度，可能存在于行政诉讼程序，也可能适用于非诉行政执行程序，是执行的保障制度。从行政法与行政诉讼法的分工来讲，对行政法律视野中“执行”种类的规范应作如下划分：行政强制执行，行政机关对法院生效行政裁判的强制执行，行政复议期间不停止执行原则应由行政法调整；非诉行政执行、行政诉讼执行、诉讼不停止执行原则、保全制度和先予执行制度应由行政诉讼法调整。诉讼不停止执行原则只是明确了具体行政行为在行政诉讼过程中的执行力问题，从严格意义上来讲并不属于行政诉讼执行的范畴。因此，行政诉讼法学研究的执行问题主要包括行政诉讼执行，非诉行政执行及保全制度和先予执行制度。在本课题成果中，将主要探讨行政诉讼执行，并对作为行政诉讼执行保障制度的保全和先予执行作必要的分析，但不涉及

〔1〕 这里对行政强制执行作狭义上的理解，不包括行政机关申请法院强制执行。

诉讼不停止执行原则和非诉行政执行的问题。

（三）行政诉讼执行的概念

在行政诉讼执行的立法体制上，现代各国的做法不完全相同，主要有以下几种情形：一是将行政案件的审理和行政诉讼的执行集中规定在一部法律之中，如法国；二是将诉讼执行单独立法，如意大利；三是将行政执行单独立法，如德国；四是将执行规定于其他法律当中，如美国将执行程序规定于衡平法；五是将执行规定于法院或者有关法院的规则中，如英国。

在我国，早在民国时期就有了类似于行政诉讼执行的立法。民国北京政府于1914年颁布了我国第一部《行政诉讼法》，该法第33条规定，平政院的裁决如果取消或变更了行政官署的违法处分，平政院院长应呈请大总统，由其批令主管官署执行。不久后颁布的《平政院裁决执行条例》对上述规定作了重申，并且强调平政院的裁决必须由大总统以命令的形式要求行政官署执行。需要指出的是，“当时的平政院虽然是以司法审判的方式行使对行政机关行政行为进行司法审查的职能，但是不属于司法权的范围，而是隶属于国家元首大总统的中央机关，在性质上还是行政权的一部分”。^{〔1〕}在我国现行的行政诉讼制度中，明确规定由人民法院行使对

〔1〕 宋玲：《清末民初行政诉讼制度研究》，中国政法大学出版社2009年版，第148页。

行政案件的审理权，行政诉訟执行亦在行政诉訟法中作了规定。

由于行政诉訟执行立法体制的差异，学者们对行政诉訟执行概念的理解并不一致。在我国，有的学者从广义上理解行政诉訟执行，认为行政诉訟执行既包括对法院生效行政裁判的执行，又包括非诉行政执行。这种认识忽视了行政诉訟执行与行政强制执行以及行政诉訟执行与非诉行政执行的区别。事实上，享有强制执行权的行政机关对法院生效行政裁判的执行属于行政强制执行，并不包括在行政诉訟执行的范畴之中，行政诉訟执行与非诉行政执行更是存在明显的不同。所谓行政诉訟执行，是指法院的行政裁判发生法律效力后，在义务人逾期拒不履行义务时，法院为确保生效行政裁判确定的内容得以实现而依法采取强制执行措施的活动。行政诉訟执行只是指法院行使执行权的活动。2011年10月最高人民法院颁布的《关于执行权合理配置和科学运行的若干意见》中规定：“执行权是人民法院依法采取各类执行措施以及对执行异议、复议、申诉等事项进行审查的权力，包括执行实施权和执行审查权。……执行实施权的范围主要是财产的调查、控制、处分、交付和分配以及罚款、拘留等实施事项。……执行审查权的范围主要是审查和处理执行异议、复议、申诉以及决定执行管辖权的移转等审查事项。”

从上述概念可以看出，行政诉訟执行具有以下特点：

第一，执行主体和执行对象具有特定性。行政诉訟执行