

*The Basic Theory and Practical Operation  
on Administrative Non-appeal of Execution*

# 行政非诉强制执行 基本原理与实务操作

杨科雄 著



中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 行政非诉强制执行 基本原理与实务操作

杨科雄 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政非诉强制执行基本原理与实务操作 / 杨科雄著. —北京:  
中国法制出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5093-5241-0

I. ①行… II. ①杨… III. ①强制执行—研究—中国  
IV. ① D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 040066 号



责任编辑:潘孝莉 (editorwendy@126.com)

封面设计:李 宁

---

行政非诉强制执行基本原理与实务操作

XINGZHENG FEISU QIANGZHI ZHIXING JIBEN YUANLI YU SHIWU CAOZUO

著者 / 杨科雄

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 787 × 1092 毫米 16

版次 / 2014 年 4 月第 1 版

印张 / 17 字数 / 285 千

2014 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5241-0

定价:49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:010-66031119

网址:<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话:010-66022958

市场营销部电话:010-66033393

邮购部电话:010-66033288

## 序

2011年6月30日,十一届全国人大常委会第二十一次会议审议通过了《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)。这是继《行政处罚法》、《行政许可法》之后又一部规范行政行为的重要法律。这部法对行政强制的种类和设定权、行政强制的实施程序作了比较全面、详细的规定,该法旨在通过规范行政强制的设定和实施,保障和监督行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人和其他组织合法权益。因此,《行政强制法》的通过和实施,是完善中国特色社会主义法律体系的重大进展,对于促进依法行政和法治政府建设,保护公民、法人和其他组织的合法权益,具有十分重要的意义。

《行政强制法》的规范对象是行政强制行为。行政强制在现代国家治理中的地位较为特殊。一方面,由于行政强制的暴力性与现代国家治理理念之扞格,其应当逐渐退居至次要地位,故世界很多国家都尽可能通过非强制的方法来实现行政目的;另一方面,行政强制又是国家治理中不可或缺的手段,尤其是在紧急情况下或者行政相对人拒不履行行政决定的义务时,行政强制成为实现行政目的的最后保障。可见,目前行政强制还不能完全废止,仍有存在的必要。

但是,必须充分认识到以暴力为后盾的行政强制具有强烈的双重性。行政强制的双重性指的是行政强制的积极和消极两种作用并存。主要表现为效果立见但与行政相对人对抗强烈;实施成本低廉但社会成本、道德成本高昂;效率较高但持久运用效率趋向递减等等。尤为重要的是,从行政强制实现过程看,行政强制权最终都由人实施,而人由于认识、感情、品德或其他方面的不完善性,不可能百分之百地、绝对正确无误地按照《行政强制法》规定的目的来运用它,也就是说,行政强制权力随时都可能被滥用或误用。因此,行政强制是一把“双刃剑”,必须给其安上“紧箍咒”,涂上防腐剂。

科雄的这本专著是《行政强制法》实施后,从司法审查角度将行政法相关理论与我国行政强制实践相结合进行系统论述的一部学术著作。既总结了《行政强制法》实施前相关法律和司法解释对行政强制司法审查的规定和实践,也较为准确地阐释了《行政强制法》相关规定,深入探讨了《行政强制法》实施后行政强制司法审查面临的一些新情况、新问题,并给出了一些答案,具有较强的现实意义。

科雄较早就关注行政行为,尤其是对行政强制、程序性行政行为和行政行为效力曾进行了专题研究,发表过多篇相关论文,有一定的理论基础,加之最近几年在行政审判一线积累了一些司法实践经验,为其写好本书奠定了较好的基础。相信这本专著对行政机关工作人员、法官、律师及有关教学研究者会有所帮助。

值得指出的是,《行政强制法》还有很多问题需要进一步研究,如如何准确把握行政强制与行政处罚、行政命令的关系,如何正确理解《行政强制法》有关“加处罚款”、“违法建筑强拆”和“申请人民法院强制执行”等规定,以及新旧法律如何无缝对接等问题,希望科雄能不懈地继续这一问题的研究,亦愿行政法学界的同人一起加入到《行政强制法》的研究、完善和修改的讨论中来。

是为序。

江必新

二〇一三年九月于北京

# 前 言

《行政强制法》历经 12 年,经过全国人大常委会五次审议,最终于 2011 年 6 月 30 日十一届全国人大常委会第二十一次会议决议通过,该法自 2012 年 1 月 1 日起施行。《行政强制法》是一部规范行政强制的设定和实施,保障和监督行政机关依法履行职责,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人合法权益的重要法律,是我国民主法制建设的重要成果,是中国特色社会主义法律体系进一步完善的重要标志,是全面推进依法行政的重要里程碑。但是,法律的生命在于实施。《行政强制法》能否得到正确实施的重要保证在于司法机关可以对相关国家机关实施《行政强制法》的行为依法进行司法审查。为此,本书研究的基本定位是探讨对相关国家机关如何实施《行政强制法》的问题,其中也对《行政强制法》实施前相关法律和司法解释对行政强制行为的规定和实践进行总结和归纳。

依据《行政强制法》规定,行政强制从行为性质上看,包括行政强制措施和行政强制执行,而从实施主体看,包括行政机关的强制行为(行政强制措施和行政机关自我强制执行)和行政机关申请人民法院强制执行。关于“行政机关的强制行为”的法律问题,已在笔者 2013 年 10 月出版的《行政强制司法审查的规则与适用》一书中进行了详尽论述。本书的探讨范围为“行政机关申请人民法院强制执行”问题,亦即理论上所称的“行政非诉强制执行”、“非诉行政强制执行”或者“非诉行政执行”(本书这几个概念是相通的,请读者特别留意)。

杨科雄

2013 年 11 月初冬

# 目 录

<b>第一章 行政非诉强制执行的一般理论</b> .....	1
一、行政强制执行的定义 .....	1
二、行政非诉强制执行 .....	2
(一) 行政非诉强制执行的法律依据 .....	2
(二) 行政非诉强制执行主体为人民法院 .....	4
(三) 行政非诉强制执行的法律文书依据 .....	8
(四) 行政非诉执行的标的 .....	10
三、行政非诉强制执行的分类 .....	10
四、行政非诉执行的现状和面临的问题 .....	12
(一) 行政非诉执行案件增长明显, 成为法院的重要业务 .....	12
(二) 人民法院因案多人少, 导致行政非诉强制执行工作 形势严峻 .....	13
(三) 法律规定不完善导致在实践中有时无所适从 .....	14
<b>第二章 行政非诉强制执行的申请</b> .....	15
一、行政非诉强制执行的申请主体 .....	15
二、行政非诉强制执行申请前的催告 .....	17
三、行政非诉强制执行的申请期限 .....	24
四、行政非诉强制执行的申请材料 .....	31
<b>第三章 行政非诉强制执行的受理</b> .....	35
一、行政决定依法可以由人民法院执行 .....	35
二、行政决定已经生效并具有可执行内容 .....	44

三、管辖 .....	44
<b>第四章 行政非诉强制执行的审查 .....</b>	<b>49</b>
一、行政非诉强制执行的审查期限 .....	49
二、行政非诉强制执行的审查标准 .....	51
三、行政非诉强制执行的审查方式 .....	57
四、行政非诉强制执行的审查内容 .....	60
<b>第五章 行政非诉强制执行的决定 .....</b>	<b>62</b>
一、行政非诉强制执行的决定方式 .....	62
二、行政非诉执行决定方式的法律拘束力和救济 .....	65
（一）行政非诉强制执行案件裁定的拘束力 .....	65
（二）行政非诉强制执行案件裁定的救济 .....	65
<b>第六章 行政非诉强制执行的实施模式 .....</b>	<b>68</b>
一、行政非诉强制执行实施模式的理论基础 .....	68
二、行政非诉强制执行的“裁执分离”与“裁执合一”之争 .....	71
三、“裁执分离”下行政非诉强制执行的几种模式 .....	74
四、不同行政非诉强制执行实施模式的实施主体 .....	77
<b>第七章 行政非诉强制执行的实施程序 .....</b>	<b>79</b>
一、行政非诉强制执行的异议 .....	79
（一）案外人异议 .....	79
（二）当事人、利害关系人异议 .....	81
二、行政非诉强制执行的执行期限 .....	82
三、行政非诉强制执行被执行主体的变更和追加 .....	85
四、行政非诉强制执行的中止、终结、暂缓 .....	90
（一）行政非诉强制执行的中止 .....	90
（二）执行的终结 .....	91
（三）执行的暂缓 .....	92
五、行政非诉强制执行的和解 .....	94



<b>第八章 行政非诉强制执行的法律責任</b> .....	97
一、行政非诉强制执行法律責任的分类 .....	97
二、行政機關及工作人員的法律責任 .....	98
(一) 行政機關的法律責任 .....	98
(二) 行政機關工作人員的法律責任 .....	101
三、人民法院及工作人員的法律責任 .....	105
四、金融機構及工作人員等協助執行組織和個人的法律責任 .....	107
(一) 關於金融機構及工作人員的法律責任 .....	107
(二) 關於其他協助組織和個人的法律責任 .....	109
五、被執行人不履行行政非訴強制執行義務的法律責任 .....	110
<b>第九章 金錢給付義務的行政非訴強制執行</b> .....	115
一、執行標的 .....	115
(一) 可以執行的財產 .....	116
(二) 不能執行的財產 .....	117
(三) 財產權歸屬的確定 .....	121
二、金錢給付義務的實施措施 .....	123
(一) 調查性措施 .....	123
(二) 控制性措施 .....	125
(三) 處分性措施 .....	132
(四) 特殊金錢給付領域的實施措施 .....	140
三、有關機關協助行政非訴強制執行 .....	145
(一) 金融機構協助行政非訴強制執行 .....	145
(二) 稅務機關協助行政非訴強制執行 .....	149
(三) 知識產權機關協助行政非訴強制執行 .....	150
(四) 國土和住建部門協助行政非訴強制執行 .....	151
(五) 工商部門協助行政非訴強制執行 .....	155
<b>第十章 征收土地及房屋的行政非訴強制執行</b> .....	157
一、征收土地及房屋行政非訴強制執行的特點 .....	158
二、征收土地及房屋行政非訴強制執行的申請材料 .....	159

三、征收土地及房屋行政非诉强制执行的审查标准 .....	167
四、征收土地及房屋行政非诉强制执行的实施方式 .....	172
五、关于新旧规定的衔接 .....	177
<b>第十一章 违法占地与违法建设的行政非诉强制执行 .....</b>	<b>180</b>
一、违法占地与违法建设 .....	180
(一) 违法占地 .....	180
(二) 违法建设 .....	183
二、违法占地与违法建筑行政非诉强制执行的现状及成因 .....	186
三、非法用地与违法建设行政非诉执行的申请与受理 .....	190
(一) 责令停建决定、制止等行政强制措施的申请与受理 .....	190
(二) 限期拆除决定的申请与受理 .....	195
(三) 其他行政决定的申请与受理 .....	203
四、非法用地与违章建设行政非诉执行的实施 .....	207
<b>附    录 .....</b>	<b>211</b>
中华人民共和国主席令 .....	211
中华人民共和国行政强制法 .....	211
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问 题的解释 .....	225
最高人民法院关于行政强制法实施后行政机关申请人民法院强 制执行几个问题的答复 .....	242
最高人民法院关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发 恶性事件的紧急通知 .....	243
最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋 征收补偿决定案件若干问题的规定 .....	245
最高人民法院关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善办理 征收拆迁案件的通知 .....	247
最高人民法院关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问 题的批复 .....	249

最高人民法院关于判决驳回原告诉讼请求行政案件执行问题的答复 .....	250
最高人民法院关于证券监督管理机构申请人民法院冻结资金账户、证券账户的若干规定 .....	250
最高人民法院关于如何执行《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第九十二条的请示的答复 .....	252
最高人民法院关于办理行政机关申请强制执行案件有关问题的通知 .....	252
最高人民法院关于人民法院是否受理乡政府申请执行农民承担村提留、乡统筹款行政决定案件的复函 .....	253
最高人民法院关于《当事人对人民法院强制执行生效具体行政行为的案件提出申告人民法院应如何受理和处理的请示》的答复 .....	253
最高人民法院关于有关不动产的非诉行政案件执行管辖问题的答复 .....	255
最高人民法院关于对林业行政机关依法作出具体行政行为申请人民法院强制执行问题的复函 .....	256
后 记 .....	258

# 第一章 行政非诉强制执行的一般理论

行政非诉强制执行,又称为非诉行政强制执行或者非诉行政执行,在法律上一般表述为“行政机关申请人民法院强制执行”,是行政强制执行的最重要组成部分。它既具有与其他行政强制执行(如行政机关自己强制执行)共有的特征,也有其独特之处。尤其在实践中存在诸多问题,所以有必要对其在总体上予以介绍和评析。

## 一、行政强制执行的定义

行政法上经常会规定公民、法人和其他组织履行一定公法上的义务,如服兵役、纳税或停止建设等,这些义务通常会通过具体行政行为表现出来,在德国和我国台湾地区,这就是所谓的“下命或禁止的行政决定”。这种行政决定的作出,属行政程序法主要规范的范围。对不履行行政决定确定的行政义务的人,行政机关或者其他有权机关应拥有贯彻其意志的能力,这就产生了行政强制执行的概念。

我国《行政强制法》所称行政强制,包括行政强制措施和行政强制执行。而行政强制执行,按照《行政强制法》第2条的规定,是指行政机关或者行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或其他组织,依法强制履行义务的行为。这一法律定义的基本内容主要有以下三点。

第一,行政强制执行以公民、法人和其他组织不履行行政决定所确定的行政义务为前提。这是行政强制执行的前提条件。一般来说,行政义务分为法律所直接规定的行政义务和国家机关的具体决定所确定的行政义务(主要包括司法裁判和行政决定所确定的行政义务)两种。前者包括两种情况:一是从事法律所禁止的行为,如机动车不得在高速公路上以超过《道路交通安全法》规定的120公里/小时的速度超速行驶;二是不履行法律规定必须履行的义务,如机动车应投保机动车

交通事故责任强制保险,但当事人不依法投保。后者包括司法机关裁判及行政机关的行政决定所确定的行政义务。行政强制执行所针对的仅仅是行政机关的行政决定所确定的行政义务。从这个意义上说,行政强制执行应以行政机关的行政决定所确定的行政义务为限,不能超过当事人所承担的行政义务范围。一般情况下,公民、法人和其他组织不履行行政决定所确定的行政义务,还必须有不履行的故意,如果因为客观情况或一般过失未履行行政决定所确定的行政义务,也不属于行政强制执行的范围。这也是为什么行政强制执行一般要求履行告诫程序的重要原因。

第二,行政强制执行以强迫公民、法人或其他组织履行行政决定所确定的行政义务为目的。这是行政强制执行的的要件。行政强制执行以公民、法人或其他组织不履行行政决定所确定的行政义务为前提。也就意味着,行政强制执行就是迫使公民、法人或其他组织履行行政决定所确定的行政义务或采取其他方式迫使公民、法人或其他组织实现行政决定所确定的行政义务的同状态。

第三,行政强制执行的主体是人民法院和行政机关。这是行政强制执行的主体要件。关于行政强制权的归属主体,在我国行政诉讼法、行政处罚法等法律中形成了以申请人民法院强制执行为原则,以行政机关自行强制执行为例外的基本制度。从这个制度可以看出,行政强制执行的主体是人民法院和行政机关。

## 二、行政非诉强制执行

“行政非诉强制执行”,又称为“非诉行政强制执行”或者“非诉行政执行”,按照《行政强制法》第2条的规定,是指行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或其他组织,依法强制其履行义务的行为。这一概念除了符合行政强制执行的共同内涵外,还有以下特有内容:

### (一) 行政非诉强制执行的法律依据

《行政强制法》第2条规定的“依法”包括哪些?在我国大陆地区,在制定《行政强制法》之时,规定行政机关自己强制执行的有20部法律,包括《集会游行示威法》、《海关法》等;有23部行政法规,包括《防汛条例》、《企业法人登记管理条例》等。依照法律、行政法规的规定,被授权的行政机关和组织概括起来有以下几种:

县级以上地方人民政府、公安机关、税务机关、防汛指挥机构等。<sup>①</sup>随着《行政强制法》的实施,除全国人大的法律规定行政机关自己强制执行外,其他法律规范因一概无权规定行政强制执行权而使其相关规定自然废止。那么,除了全国人大的法律明确行政机关自己强制执行外,原则上行政决定的强制执行由行政机关申请人民法院强制执行,又称为“人民法院行政非诉强制执行”。关于这一制度的法律规定(除地方规定外)大致有以下几个方面:一是《行政诉讼法》第66条规定:“公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期间不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。”二是1996年9月《最高人民法院行政审判庭关于贯彻最高人民法院法发〔1996〕12号文件,做好非诉行政执行案件的审查工作的通知》(〔1996〕法行字第12号)共四个条文。三是1998年8月18日实施的《最高人民法院关于办理行政机关申请强制执行案件有关问题的通知》(法〔1998〕77号)共三个条文。四是2000年3月10日《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干问题的解释》)第86-95条共十个条文。五是2011年全国人大常委会通过的《行政强制法》,其第五章进一步明确、发展和完善了此制度,其第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”。这些法律规定构筑了我国相对完善的行政机关申请人民法院强制执行制度。但是,这些规定在实践中也存在一些值得注意的问题需要我们认真研究,做出相对合理的解释和妥善的处理。

另外,《行政强制法》第四章关于“行政机关强制执行程序”和民事诉讼法律和司法解释关于执行的规定,在人民法院办理行政非诉强制执行时是否可以参考或者准用?笔者认为,《行政诉讼法》、《行政强制法》以及相关司法解释关于人民法院行政非诉强制执行的规定比较简单,甚至有些问题没有规定,导致实践中无所适从。那么,鉴于行政非诉强制执行和行政机关强制执行的同质性,同为执行行政机关的行政决定,目前可以准用《行政强制法》第四章关于“行政机关强制执行程序”的规定办理行政非诉强制执行案件;在不违反行政非诉强制执行性质情况下,鉴于民事诉讼的执行程序和行政非诉强制执行案件有相当的共同之处,且《若干

---

<sup>①</sup> 信春鹰:《我国的行政强制法律制度》,十届全国人大常委会法制讲座第十六讲。

解释》第97条关于“人民法院审理行政案件,除依照行政诉讼法和本解释外,可以参照民事诉讼的有关规定”的规定,也可以参照《民事诉讼法》和司法解释的相关规定办理行政非诉强制执行案件。本书在行政非诉强制执行案件办理程序方面就大量地参考或者准用了民事执行的相关规定。

## (二) 行政非诉强制执行主体为人民法院

行政强制执行主体的不同与行政强制执行模式有关。作为一种制度,行政强制执行主要有借助法院介入的司法执行模式和行政机关自力实现的行政执行模式两种。然而它们并不是互相排斥的,而是由于各国宪政体制、历史和法律传统以及行政法理论的不同而在制度构建上有所侧重而已。

1. 大陆法系的德奥模式,即行政机关自行强制执行模式。德国行政法学者认为,行政强制执行是一种为国家所专有的公权力。行政机关可以自行实现其行政决定的内容,可以自行采取强制措施,而无须法院或其他专门强制执行机关的参与。行政强制执行权依据行政强制执行法而独立于司法执行权。<sup>①</sup>也就是说,在德国,如果行政行为得不到相对人的自动履行时,行政强制执行在多数情况下都由行政机关自己进行,主要包括对公法上货币债权的执行和对行为、容忍和不作为的行政强制执行。它们分别由主张债权的行政机关和具体行政行为的作出机关予以强制执行。在我国台湾地区也是如此。台湾地区“行政执行法”第4条规定:“行政执行,由原处分机关或该管辖行政机关为之。但公法上金钱给付义务逾期不履行者,移送法务部行政执行署所属行政执行处执行之。”因此,台湾地区新修正“行政执行法”的执行机关可分为两部分:一为行为或不行为义务的执行机关以及即时强制的机关为原处分机关或该管辖行政机关;二为公法上金钱给付义务执行机关为“法务部”所属的行政执行处。台湾地区之所以另设行政执行处的主要原因,在于目前实务上有关金钱给付,都移送法院强制执行,显然不合理。为使其执行顺利,并兼顾人民财产权益的维护,设立专门机构。这种专门机构处理所有的公法上金钱给付义务的执行,为台湾地区所创,似乎并无其他国家和地区有这样的机构。《德国联邦行政执行法》第4条是关于规定金钱给付义务执行机关的条文,规定:“执行机关为:A. 由最高联邦机关经联邦内政部长同意而指定之有关行政部门机

<sup>①</sup> 朱新力:《外国行政强制法律制度》,法律出版社2003年版,第68-77页。

关。B. 不能依 A 款之规定执行者,由联邦财务行政之执行机关执行之。”因此,依德国的规定,金钱征收的执行,并不属于台湾地区这种专门执行机构的职责。至于有关行为或不行为义务的执行,原则上由颁布行政处分的机关执行,这点与台湾地区情形相同。台湾地区为公法上金钱给付义务强制执行设立专门机构,其实只是将法院的执行处移至“法务部执行署”,由其来执行所有金钱给付义务。<sup>①</sup>这些国家和地区之所以选择这一行政强制执行模式的根本原因在于,把实现行政效率放在了比公正更加突出的地位,是出于对行政效率和公共秩序追求的必然结果。所以,大陆法系中很多国家将行政强制执行权看成是行政权的一部分,由行政机关自行执行,行政机关是行政强制执行的主体。在这里,“行政强制执行”与“行政机关行政强制执行”几乎是同一概念。

2. 普通法系的英美模式,即司法对行政强制执行的参与模式。一般来说,司法执行模式就是当行政相对人不履行行政主体所确定的义务时,由该行政主体向法院提起类似于行政诉讼的一种诉讼,由法院依诉讼程序强制相对人履行行政义务的体制。这种诉讼模式,有学者称为“执行诉讼”。在这种强制执行模式下,法院对作为执行依据的行政决定的合法性进行司法审查,并赋予相对人被动的救济手段来维护其自身的合法权益。这种模式有利于防止行政机关滥用职权,最大限度地对相对人的权益进行保护,体现的理念是认为公平、公正价值比行政效率更为重要。普通法系国家把行政强制执行权看成是司法权的一部分,行政机关无权实施行政强制执行,司法机关是行政强制执行权的主体。在这种模式下,只有“行政强制执行”概念,不太可能产生“行政机关行政强制执行”这一概念,更多是我国所说的“行政非诉强制执行”。

3. 日本模式,即以上两种模式的综合。日本的行政强制执行制度是独特的。第二次世界大战前日本承袭了德国的理论和行政强制执行制度,根据日本《行政执行法》的规定,行政机关享有代执行、执行罚、直接强制和强制征收等广泛的强制执行权力,缺少司法参与,体现了日本一直以来行政权“一家做大”的国家传统。第二次世界大战后,美国对日本的法律进行了深刻的改造,建立了立法、行政和司法分权制衡的宪政体制。司法权可以制约和监督行政权力。在执行制度上借鉴了英美以法院为主的司法执行体制。1948年废止《行政执

---

<sup>①</sup> 翁岳生编:《行政法》,中国法制出版社2000年版,第1152-1153页。



行法》，取而代之以《行政代执行法》，该法规定了强制执行须有法律根据。同时，取消了行政机关享有的直接强制的执行方法，行政机关仅能使用代执行、执行罚。在这种模式下，司法机关和行政机关均有可能成为行政强制执行的主体。

在我国，由于受到普通法系国家和大陆法系国家的共同影响，再加之我国行政权过于强大的特殊国情，我国关于行政强制执行权的归属，在《行政诉讼法》、《行政强制法》等法律中形成了以申请人民法院强制执行为原则，以行政机关自行强制执行为例外的基本制度。这一模式与日本模式比较接近。《行政诉讼法》第66条规定：“公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。”《行政强制法》第13条规定：“行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。”依据这些规定，当相对人拒绝履行具体行政行为所确定的义务时，行政机关可以有两种模式强制执行。一种模式是申请人民法院强制执行，另一种模式是依法自行强制执行。这就意味着司法机关和行政机关均有可能成为行政强制执行的主体。甚至有些法律、法规给予行政主体实现其行政行为内容的选择权：既可以自行强制执行，也可以申请法院强制执行。如《海关法》第93条规定：“当事人逾期不履行海关的处罚决定又不申请复议或者向人民法院提起诉讼的，作出处罚决定的海关可以将其保证金抵缴或者将其被扣留的货物、物品、运输工具依法变价抵缴，也可以申请人民法院强制执行。”<sup>①</sup> 综上，行政主体实现具体行政行为所确定的义务的方式有三种，即行政主体自行强制执行、申请法院强制执行和可以在前两者中作出选择。还有些法律、法规对强制执行问题未作任何具体规定，根据《行政强制法》第13条和最高人民法院《若干解释》第87条第1款规定，法律、法规没有赋予行政机关强制执行权，行政机关申请人民法院强制执行的，人民法院应当依法受理。所以，从总体上看，根据有关法律、法规的规定，行政强制执行既存在由行政机关实施的情况，也存在由

---

<sup>①</sup> 《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。”《行政强制法》实施后，依据上述规定，这种选择情形，应当视为行政机关具有行政强制执行权，不得申请人法院强制执行。