



中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 编

行政执法 与 行政审判

Administrative Law Enforcement and Administrative Adjudication

总第68集

行政审判改革专题

关于理顺我省行政强制执行体制 全面推进“裁执分离”机制的调研
浙江省高级人民法院联合课题组

新问题探究

行政协议的受案范围及审理规则初探 海南省高级人民法院课题组

调查与研究

论明显不当标准对行政裁量权的控制 高鸿 殷勤

以案释法

排除、限制竞争行政行为的审查标准 杨雪清

研究

房屋管理领域政府信息公开法律适用问题研究 重庆市高级人民法院
行政审判庭课题组

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

总第68集

行政执法 与 行政诉讼

中华人民共和国最高人民法院
行政诉讼庭 编

编委会主任 江必新
编委会副主任 黄永维
编 委 李广宇 王振宇 王艳彬 郭修江 马永欣
于泓 王晓滨 孙江 耿宝建 梁风云
执行编辑 章文英

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法与行政审判. 总第 68 集/中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编. —北京: 中国法制出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9415 - 1

I. ①行… II. ①中… III. ①行政执法 - 中国 - 丛刊
②行政诉讼 - 审判 - 中国 - 丛刊 IV. ①D922. 11 - 55
②D925. 318. 2 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 091309 号

责任编辑 周琼妮 (zqn - zqn@126. com) 熊林林 (xionglinlin@zgfzs. com)

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 (总第 68 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN (ZONG DI 68 JI)

编者/中华人民共和国最高人民法院行政审判庭

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次/2018 年 7 月第 1 版

印张/19.5 字数/272 千

2018 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9415 - 1

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66067023

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

目 录

【行政审判改革专题】

- 1 关于理顺我省行政强制执行体制全面推进“裁执分离”机制的调研 浙江省高级人民法院联合课题组
- 47 跨行政区划集中管辖行政案件审判机制研究 昆明铁路运输中级法院

【新问题探究】

- 71 行政协议的受案范围及审理规则初探 海南省高级人民法院课题组
- 102 行政协议案件起诉条件界定之感及厘清
——以419件二审裁定书为样本的分析 王雪梅 易晓芸
- 117 规范性文件附带审查方式实证研究
——基于66例典型案例之思考 宫凡舒
- 130 不具有明确上位法依据之规范性文件的司法审查
——杨某诉北京市通州区台湖镇人民政府案 王琪璟
- 138 开发区管委会法律地位和诉讼主体资格研究
——以山东、贵州的案例为实证 袁承东

【调查与研究】

- 162 论明显不当标准对行政裁量权的控制 高鸿 殷勤
- 175 涉部委投诉举报类行政案件审理标准研究
北京市第一中级人民法院课题组
- 199 关于审理业主委员会备案诉讼的调研报告 戴剑飞

【以案释法】

- 232 排除、限制竞争行政行为的审查标准
——深圳市斯维尔科技有限公司诉广东省教育厅侵犯公平竞争权行政纠纷案 杨雪清

- 238 析法定职责之界定及不履行法定职责之构成
——赵熠晟诉海宁市教育局履行法定职责案 汪永清
- 245 “专车第一案”之法律分析
——陈超诉济南市城市公共客运管理服务中心行政处罚案
李国才 俞春晖
- 251 对“网约车”非法营运的认定与处罚标准
——张生发诉兰州市城市交通运输管理处行政处罚、兰州市交通运输委员会行政复议案 李德福
- 257 行政诉讼信赖保护原则的适用
——马永忠诉中卫市人民政府草原行政撤销案 马 龙
- 【类案研究】**
- 262 土地房屋管理领域政府信息公开法律适用问题研究
重庆市高级人民法院行政审判庭课题组
- 286 将被征收房屋认定为危险房屋而强制拆除不符合正当目的
——王江超等不服长春市九台区住房和城乡建设局作出的紧急避险决定一案 高靖明
- 291 国有企业改制中的土地使用权转让
——荆州市恒源物资再生利用管理有限公司、荆州市物资再生利用管理总公司诉荆州市国土资源局、荆州市人民政府土地行政处理及行政复议案 李 伟
- 296 农村土地承包仲裁机构未正式设立不能免除调处土地承包经营纠纷的法定职责
——郭爱连诉太原市万柏林区农业委员会不履行土地承包经营权仲裁法定职责纠纷案 张瑞雪
- 301 违法行为人虽然被追究刑事责任，但行政违法状态没有得到恢复的，行政机关可以依法作出行政处罚
——陈贤诉河南省平顶山市国土资源局行政处罚案 李继红

行政审判改革专题

关于理顺我省行政强制执行体制 全面推进“裁执分离”机制的调研

浙江省高级人民法院联合课题组

【内容提要】十八届四中全会决定明确提出要理顺行政强制执行体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革。省委十三届六次全会实施规划明确将理顺我省行政强制执行体制列入重要工作任务，并将我院与省法制办列为牵头实施单位，明确要求要在2016年形成专题调研报告，2017年研究制定理顺行政强制执行体制的实施意见。因此，开展关于“理顺我省行政强制执行体制、全面推进‘裁执分离’机制”的调研适逢其时。^①

非诉行政案件执行难，是长期困扰法院和行政机关的老大难问题，不仅严重影响了行政机关的执法效果，也大大损害了司法的公信与权威。这在浙江尤为突出，2006年以来，浙江非诉行政案件年均收案在2万件以上，居全国首位。尤其是征地拆迁、国土拆违等案件，官民矛盾突出，社会关注度高。在既审查又执行的非诉行政执行模式下，法院被推到了社会矛盾的风口浪尖，法官也被推上了拆房拆违的第一线。这既有违法院中立地位，损害司法公信，也使法院执行力量无法承受。2012年3月，最高人民法院出台司法解释，在

^① 令人欣喜的是，在本调研报告即将完成之际，浙江省委、省政府于2016年9月26日正式出台了《关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的实施意见》（浙委发〔2016〕30号）。其中，对行政强制职权的划分和“裁执分离”机制都作了规定。如第三十一条提出，对于省法院与省建设厅协商确定实施“裁执分离”的事项，市、县（市、区）政府应当建立健全组织实施机制，综合行政执法部门和街道（乡镇）配合做法组织实施工作。

国有土地上房屋征收补偿领域确立了“裁执分离”机制。我省法院抓住契机，积极拓展“裁执分离”适用领域，在土地房屋征迁、国土、环保等非诉行政执行领域，全面推进由法院负责审查并依法裁定准予执行，交由政府组织实施的“裁执分离”强制执行工作新机制，最高人民法院领导多次批示予以肯定，并发文要求全国法院推广和借鉴我省“裁执分离”工作经验。可以说，我省法院与党委政府共同推进的“裁执分离”机制在解决法院非诉执行难、保障党政中心工作等方面取得了良好的成效，走在全国法院的最前列，已经成为行政审判新的“浙江经验”。但是作为一项新生事物，“裁执分离”工作的开展也不可避免地面临一些困难与问题。从理论研究来看，目前还缺乏系统性的研究和分析。从推进情况来看，一些地区和领域的“裁执分离”工作阻力较大。一些行政机关仍以立法不明确为由怠于配合这项工作；一些行政机关如环保部门以自身执法力量不足为由不愿意接受“裁执分离”；一些行政机关对法院的“裁执分离”裁定不切实执行，国土拆违领域“裁执分离”后的实际执行率不高。因此，无论是理论上还是实践中面临的问题，都需要我们通过调研进行进一步的总结与思考。课题组以破解非诉行政执行难为题，在对我省“裁执分离”实践进行研究的基础上形成本调研报告。

本课题调研报告主要分为以下四部分：

第一部分从当前非诉行政执行体制下的困境出发，详细分析“裁执分离”的必要性。

第二部分从“裁执分离”的法理基础、域外实践经验、实定法基础以及我国的社会结构特征四个角度对“裁执分离”的可行性进行分析论证。

第三部分介绍了我省法院推进“裁执分离”的现状、取得的成效、经验做法以及推进过程中存在的问题与困难。

第四部分从立法、省级出台意见、凝聚“裁执分离”共识、明确功能定位以及具体问题等不同层面提出了推进“裁执分离”的若干建议。

前 言

在对“裁执分离”的必要性及可行性进行论证时，首先必须明确的是“裁执分离”的概念。《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》（以下简称《规定》）第九条规

定，人民法院裁定准予执行的，一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施，也可以由人民法院执行。《规定》的上述内容成为目前有关“裁执分离”机制的基础法律依据，也构成了我们探讨“裁执分离”概念的基础。那么，何为“裁执分离”？《规定》的主要起草者认为，“所谓裁执分离，是指作出裁决的机关（机构）与执行裁决的机关（机构）应当分离，即不能由同一机关（机构）既行使裁决权又行使执行权，从而体现权力的监督与制约，防止权力的滥用侵害相对人合法权益。”^① 这种意见主要从“裁执分离”价值内核的角度提出“裁执分离”主要是指裁决的机关与执行裁决机关的分离。结合目前我们探讨的“裁执分离”的实践背景，本课题所探讨的“裁执分离”，是指行政机关申请人民法院强制执行行政决定时，行政强制执行的审查裁定与组织实施在法律主体、法律关系以及法律责任上的分离，即人民法院负责对行政决定是否符合强制执行的条件进行司法审查，对符合强制执行条件的行政决定裁定由有关行政机关负责组织实施的制度。

一、“裁执分离”的必要性分析

为了解决非诉行政执行难题，法院在司法实践中进行了各种各样的尝试，但是，正反两方面的结论都证明，“裁执分离”才是破解非诉行政执行难题的正确方向。

（一）当前非诉行政执行体制下的困境

修订前的《行政诉讼法》第六十六条规定，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。2015年5月1日起施行的新《行政诉讼法》第九十七条对此并未作实质性修改，也规定“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”。这种模式被归纳为我国行政强制执行是“以申请法院强制执行为原则，以行政机关自行强制执行为例外和补充”的格局。^② 2000年3月10日起施行的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和

^① 赵大光、马永欣、王晓滨：《〈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〉的理解与适用》，载《人民司法》2012年第11期。

^② 应松年：《论行政强制执行》，载《中国法学》1998年第3期。

国行政诉讼法》若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)第九十三条规定,需要采取强制执行措施的,由本院负责强制执行非诉行政行为的机构执行。一般认为法院兼具审查权与执行权。实体法规定同样呈现出这种格局。2000年前后,我国涉及行政强制执行的法律法规,规定申请人民法院强制执行的大约占70%,集中在农林牧渔、卫生、土地、环保、城建、交通、邮政和资源能源管理等领域;规定由行政机关自行执行的约占23%,集中在公安、税收等领域;规定由行政机关自行执行或申请法院执行的约占3%,集中在海关管理领域;只有处罚规定而未明确由谁执行的占4%。^①截至2003年,具体规定人民法院的强制执行权的法律有32部,行政法规有58部;规定行政机关自身有权强制执行的法律有11部,行政法规有30部;而赋予行政机关“执行选择权”的法律有5部,行政法规有8部^②。无论在理论认识还是立法实践上,均形成这种行政机关与法院均可作为执行主体的“双主体”且以申请法院强制执行为主的强制执行体制格局。在这样的体制之下,非诉行政执行面临一系列的困境。

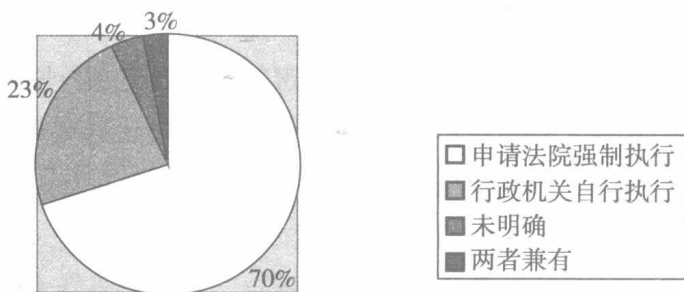


图1 2000年前后法律、行政法规规定强制执行权方式比例图

1. 执难而力薄——大量非诉行政执行案件难以有效执结

大量已经受理并作出准予强制执行裁定的案件,尤其是以行为罚为主的非诉行政执行案件,面临难以实际执行的困境。从非诉行政执行案件尤其是以行为罚为主的案件实际执行效果来看,其现状很不乐观。从全省2015年非诉行政执行案件的相关数据来看,全省全年共审查非诉行政执行案件20665件,裁定准予执行的案件为18517件,其中能代表案件有效执行的自动履行、

① 杨海坤、刘军:《论行政强制执行》,载《法学论坛》2000年第3期。

② 章剑生:《中外行政强制法研究资料》,法律出版社2003年版,第210页。

和解以及强制执行三类案件分别为 5016 件、580 件以及 2366 件，占准予执行案件总数的 43%（即有效执行率），占全部审查案件总数的 38.5%。其中以财产罚为主的计划生育类案件共审查 7482 件，裁定准予执行的案件为 7117 件，其中自动履行、和解以及强制执行三类案件分别为 2971 件、458 件以及 337 件，共占准予执行案件总数的 52.9%，占全部审查案件总数的 50.3%；而以行为罚为主的自然资源类的同期数据为：审查案件 4195 件，裁定准予执行的案件为 3202 件，其中自动履行、和解以及强制执行三类案件分别为 404 件、42 件以及 162 件，共计仅占准予执行案件总数的 19%（其余均为程序终结或者未执行完成），仅占审查案件总数的 14.5%。而从 2012 年以来的近四年有效执行率情况来看，更是能反映出以金钱罚为主的计划生育类非诉案件有效执行率较高，而以行为罚为主的自然资源类非诉案件有效执行率则远远低于计划生育类，也远低于所有非诉案件的总体有效执行率（详见图 2）^①。

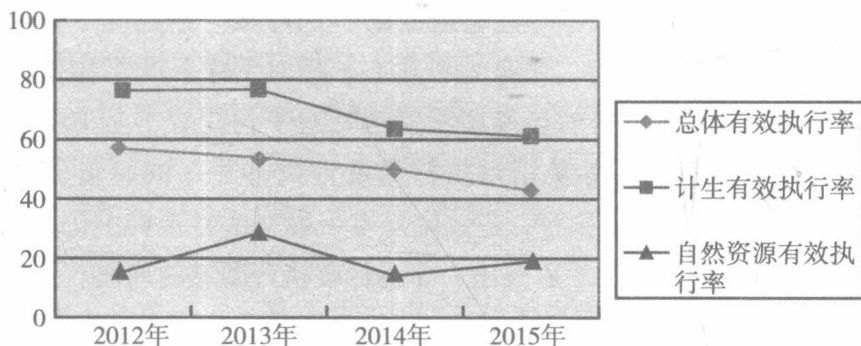


图 2 2012—2015 年全省法院非诉行政案件有效执行率情况图

造成上述结果的原因，主要在于非诉行政执行的难度大而人民法院又执行力量不足。在非诉行政执行中，金钱给付类案件的执行方式及难度和民商事案件近似，但行为类案件在非诉行政执行中所占比例远大于民商事案件。这些案件或者因为标的涉及被申请人基本生产生活资料等重大民生权益，强制执行易引发群体性冲突；或者因为有的行政机关对违法行为不注重源头治理，不及时履行法定制止职责，而是等到违法行为完成后再简单作出处理决定，向法院“一申请了之”；或者是因为有些土地、环保领域的违法行为，系当地政府大力发展经济背景下的默许或故意行为，其执行难度要远大于一

① 数据来源于各年度的执行案件统计表。

般的金钱给付类案件。与一般民商事执行仅需要一两个法官出面不同，行为类非诉行政执行需要配套大量的人力、物力，如对于房屋的强制搬迁，为防范恶性事件发生，动辄需要动用数百人以确保执行安全，而且还需要公安、城管、卫生等部门的力量。例如，临安市人民法院裁定准予执行，临安市人民政府组织实施的对娄某某户强制搬迁案中，参与强制执行的单位包括公安、消防、行政执法、街道、国土、村委会、动迁公司、公证以及卫生等，包括现场警戒、劝导、财产登记公证、拆房、信息监管、医疗保障六个工作组，现场工作人员共计 200 人左右。^① 这显然超出了法院的能力范围。

2. 案多人少——大量非诉行政执行申请难以敞开庭案

除了非诉行政执行难度大的问题，法院执行力量“案多人少”的矛盾也非常突出。2008—2015 年的 8 年间，行政机关申请人民法院强制执行的非诉行政执行案件数量累计达 161345 件，^② 是同期新收一审行政诉讼案件数量的近 5 倍。而在民商事执行案件早已普遍面临“执行难”的情况下，基层法院对生效行政决定的强制执行，更是力不从心。相对于艰巨的工作任务，法院的执行力量配置却很低，全省各基层法院执行局平均配置不足 10 人。例如，宁波地区的非诉行政执行除象山由执行局负责执行外（同时负责民商事执行），均由行政审判庭负责执行，各法院基本上办案法官连同书记员均为 3—6 人。由此，形成案多人少矛盾突出、非诉行政执行困难的局面。

3. 裁执难兼顾——人民法院非诉审查的职能弱化及标准混乱难以避免

根据统计，目前我省约有五分之一的法院由行政庭负责非诉行政执行案件的组织实施。面对大量非诉行政执行案件的执行任务，人民法院对于此类案件的审查职能面临相对弱化的倾向，具体表现在以下几个方面：

第一，从案件能否进入审查程序看，如前所述，法院鉴于案件受理后面临的巨大执行压力，在案件受理环节不可避免地考虑了能否执行等因素，在此基础上作出不予受理的裁定，或者将大量的案件以书面通知或其他方式退回处理。宁波慈溪等地基层法院对属于可作退回处理范围的案件，甚至直接由立案庭退回。大量的案件难以进入审查程序。

第二，从案件的审查程序看，实践中遇到以下困难：一是一律由合

^① 参见浙江省临安市人民法院（2012）杭临行审字第 39 号案件的《强制执行实施方案》。

^② 详见 2008—2015 年我省行政审判白皮书即《全省法院行政案件司法审查情况报告》。

议庭审查难以实现。基层法院行政庭的主要任务是办理行政诉讼案件，在部分行政诉讼案件数量较少的地区，还要办理民商事等其他案件，“案多人少”矛盾以及考核机制的现实制约，非诉行政执行案件的审查主要是由承办人自行负责，合议庭审查流于形式。再加上一些非诉行政执行案件，事实认定与法律适用并不复杂，办理审查案件只是一项“机械劳动”，没有技术含量，一些审判人员不愿意办理此类案件。个别法院甚至将具体审查工作交由人民陪审员负责。二是大量案件经书面审查无法确认行政决定的合法性。在一些基层法院，由于非诉行政执行案件数量多且审查时间短，绝大多数案件只能进行书面审查，很少采取听证审查方式，法院在审查时不接触被执行人。由于未经言词辩论程序，一些法院在书面审查时，只走审查形式，翻阅案卷材料后，认为案情没有问题的，就直接裁定准予强制执行，一些违法的行政行为也由此被裁定准予执行。

第三，从全省非诉行政案件裁定准予执行率看，不同地区相差幅度较大，如2015年衢州地区达到98.09%，但嘉兴地区只有68.54%，两地相差近30个百分点。不仅每年度各地区相差幅度较大，即使是同一地区在不同年度其裁定准予执行率亦有较大波动，如2008—2011年间，湖州、绍兴、杭州、舟山4个地区的年际相差幅度在20个百分点以上。这在一定程度上反映出各地对司法审查标准的把握很不统一。

4. 裁执不分离——人民法院的司法公信难以维系

第一，司法的公信首先来源于司法的公正，而司法公正的一个程序前提就是裁判者的中立。在大多数案件的非诉行政执行当中，法院一方面承担着审查判断行政机关的非诉行政执行申请是否符合强制执行条件的任务，另一方面对准予强制执行的案件又自己组织实施。对于被执行人而言，很难让其不对法院非诉审查程序的中立与公正产生怀疑。对于组织实施行为的合法性问题，被执行人更是救济无门。人民法院的司法公信直接受损。

第二，司法公信更有赖于人民法院的严格依法办事。但是，如前所述，大量申请人民法院强制执行的行政决定因执行压力而未被受理，甚至未经登记就直接退还申请的行政机关。一方面，法院不依法受理非诉行政执行案件，但另一方面，如果行政机关因此而自行强制执行，反而存在被法院确认违法的风险，行政机关和相关的利害关系人对法院的做法意见颇大，客观上给司法公信造成了严重的损害。

第三，司法的公信还来源于司法裁判的绝对权威。非诉行政执行案件中高准执率与低执结率之间的巨大反差严重削弱了人民法院司法裁判的权威，对司法公信造成严重损害。因强制执行申请被退回或者长期得不到执行而引起相关当事人不满和持续信访的情况时有发生；而且，因已作出的行政处罚决定没有得到实际执行，造成不良的示范效应，相关的土地违法现象更加普遍，也增加了后续执法的困难。

5. 现实路径选择——其他模式难以有效解决非诉执行难

为应对非诉行政执行案件压力，解决执行力量和手段不足的问题，全省各地法院在司法实践中进行了一系列的探索，包括委托执行、分工负责以及府院合作等执行方式：

(1) 法院监督协调、行政机关组织实施模式

为切实做好环保行政案件的审查和执行工作，省高院在与省环保厅联合调研的基础上，于2012年2月下发《关于加强环保行政案件审理和执行工作保障生态文明建设的通知》。对非诉环保行政执行案件的执行问题，该通知提出要综合运用法院司法资源优势 and 环保部门的行政资源优势，积极构建法院监督协调、环保部门具体组织实施的环保非诉行政执行案件执行工作机制，合力破解环保非诉行政执行案件执行难问题。之后，省高院又于2014年12月下发了《关于依法审理、执行环境资源行政案件若干问题的纪要》，明确要求各地法院要积极会同环保部门向当地党委政府汇报沟通，共同推动建立政府主导、多部门参与的联动执行机制，特别是推动与电力、供水等部门会签协助执行文件，以停电、停水为突破口，有力保障责令停产停业等行政决定的强制执行效力。

(2) 法院和行政机关分工负责模式

从2005年开始，金华市非诉行政执行案件增长迅猛，到2007年，其中增长最多的是违法用地和违法建设的“两违”拆除，法院已难以承受。为此，金华市中院与金华市委、市政府多次协调，由金华市中院与金华市政府法制办共同起草，报金华市委、金华市政府同意，于2007年12月7日正式颁发了市委办〔2007〕94号《中共金华市委办公室、金华市人民政府办公室关于进一步加强行政和审判机关处理行政争议工作有关问题的意见》，该意见第二条“加强行政审判工作，建立行政与司法良性互动机制”中的第四部分规定了“健全非诉行政执行案件法院与行政机关分工负责机制”，其内容为：

“行政机关向法院提出非诉行政执行案件执行申请的，法院负责对具体行政行为进行审查，符合执行条件的，及时作出准予执行的决定。对经法院审查准予执行且不需采取司法强制措施，在法院的指导下由申请机关负责实施；需要采取司法强制措施的案件，由法院负责组织，行政机关参加实施。行政机关对普遍存在的违法行政行为，需要组织专项整治活动的，以行政主管部门名义，在政府的领导下组织有关行政部门开展工作。组织专项整治活动前，可听取法院的建议意见。”^①

（3）委托执行模式

委托执行是法院在审查非诉行政执行案件的强制执行申请并作出准予执行的裁定后，通过与行政机关平等协商，将适宜由行政机关执行的具体事项，委托给行政机关实施。在执行过程中，必要时法院也可以出面。宁波慈溪法院在国土和环保领域推行了委托执行，台州玉环、温岭等地曾尝试建立委托执行制度和政府协助执行制度。委托执行可以采取个案委托与类案委托相结合的方式。对于个案委托，一般采取签订委托合同的方式，在合同中明确委托执行事项、权限范围、期限、双方权利义务、法律责任等内容。对于同一区域、同一类型批量案件，可以采取类案委托的方式，通过发联合文件、会议纪要等方式进行。为方便被执行人监督行政机关行使执行权，不管是个案委托还是类案委托，在具体案件实施过程中，人民法院必须给受托行政机关出具一份《非诉行政执行案件委托执行函》，具体内容包括申请执行的依据、委托执行的依据、执行事项、其他事项等，方便行政机关在执行过程中给被执行人及协助执行人出示。法院将非诉行政执行案件委托给行政机关执行后，须对行政机关行使执行权进行监督，这既是行政委托理论的内在要求，也是保护行政相对人合法权益不受侵犯的客观要求。协助执行并没有书面委托协议，但其执行过程与委托执行基本类同。

（4）府院合作执行模式

在房屋（拆迁）强制腾空案件中，宁波法院近年来探索实行了府院合作执行模式。即在具体组织实施中，由法院出面，完成法律上的程序并指挥监督，由政府具体组织实施，相关部门的调动与协调也由地方政府负责，形成

^① 关于委托执行以及分工负责机制的具体介绍可参见浙江省高级人民法院行政审判庭编：《行政审判通讯》2011年第11期。

分工明确、配合默契、重在协调、联动效率高的工作格局。全市范围内近年来所执结的数百件案件，均平稳、高效，未出现重大人员、财产事故。

应当说，我省各级法院的前述探索，尽管形式各不相同，但均以法院审查裁定行为与行政机关具体组织实施行为相对分离为出发点来破解非诉行政执行难，也都在一定程度上提高了非诉行政执行案件的执行效率，部分减轻了司法权的错位与扭曲程度。但是从实践情况来看，各种模式的应用与推广受到了行政机关或者法院自身积极性的极大制约。委托执行等模式的前提是行政机关的同意与配合，但这又往往与行政行为的类型有很大关联。对于地方政府具有较大利益关联的征地、征收房屋等行为而言，行政机关从事委托执行等模式积极性较高，也容易取得执行效果。但是对于一些风险较大而又“无利可图”的行政行为（典型者如国土处罚决定），则面临因行政机关组织实施积极性不高难以普遍推行的困境。人民法院在多次推动效果不明显的情况下，也不得不放慢甚至放弃。此外，如果行政机关不积极履行组织实施的职责，从法律责任上也很难对其进行制约。例如，金华市的“分工负责”模式在实行过程中就产生了这样的问题：受移送、委托部门（特别是国土部门），收到移送、委托后，存在不闻不问现象。对办理期限等缺乏制度性的约束。^① 法院也面临同样的问题。行政机关组织实施行为可能造成的风险仍要由法院承担，这也是法院在该问题上难以承受之压力，由此也影响法院对此类制度的积极性。宁愿执行效率与效果打折扣，也不愿意放手出现人身、重大财产意外。法律主体、法律关系及法律责任上的混乱很大程度上制约了委托执行等制度的推广适用。此外，在避免司法公信受损这一问题上也未能取得突破。非诉行政执行难的问题仍未能从根本上得以破解，司法实践呼唤着新的非诉行政执行机制的到来。

（二）当前行政执法与行政强制执行体制的现状、困境与改革路径

1. 行政执法与行政强制执行体制的现状与困境

目前，行政执法、行政强制执行的依据主要是各个行政处罚权划转部门的单行法律法规，规定分散、条目众多。而从实际的行政执法体制而言，也是五花八门，存在职权分散、执法力量分散、执行力量分散等特点，甚至在

^① 参见浙江省高级人民法院行政审判庭编：《行政审判通讯》2011年第11期。

不少领域和地方还存在有利可图时互相争权、无利可图时互相推诿的乱象。^①而《行政处罚法》和《行政强制法》对执法的规范性和程序性都有很高的要求，但缺乏保障行政执法实效性的手段，且程序复杂、时间较长，无法对违法行为进行及时查处，影响了执法效率，催生了“以罚代管”现象。现实中，执法权相对集中后，有的行政主管部门有意无意地混淆监管、管理和执法的性质，将监管、管理职能转移到执法层，将管理职责推向执法终端“以罚代管”，将压力过度集中于末端执法环节，造成管理弱化以及新的推诿扯皮。特别是乡镇行政执法领域仍存在有责无权、有权无力等问题，行政不作为、乱作为情况时有发生，所引发的信访、复议、诉讼案件每年都呈上升趋势。对此，我省每年的“两会”期间，均有不少人大代表、政协委员提出关于改革行政执法体制、综合执法体制改革的有关提案，如2016年先后有《关于创新乡镇行政执法体制的建议》《关于推进综合行政执法改革工作的建议》等数个提案。^②

2. 综合行政执法体制机制的改革路径

为进一步理顺城市管理和综合行政执法体制机制，提高城市管理和公共服务水平，我省率先启动了综合行政执法改革，并在义乌、温州等地先后开展了试点工作，取得了明显的成效。2015年，我省出台了《关于深化行政执法体制改革 推进综合行政执法的意见》（浙政发〔2015〕4号），以推动行政执法重心下移、优化执法力量配置，全面推进城乡统筹的综合行政执法。2015年12月24日，中共中央、国务院下发《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》，明确指出：深入推进城市管理执法体制改革，改进城市管理工作，是落实“四个全面”战略布局的内在要求，是提高政府治理能力的重要举措，是增进民生福祉的现实需要，是促进城市发展转型的必然选择。该指导意见还要求，城市管理部门可以实施与上述范围内^③法律法规规定的行政处罚权有关的行政强制措施。到2017年年底，实现住房城乡建设领域行政处罚权的集中行使。上述范围以外需要集中行使的具体行政处罚权及相应的行政强制权，由市、县政府报所在省、自治区政府审批，

^① 此种现象媒体报道甚多，特别是在涉及市容市貌管理领域。

^② 此外，每年还有不少提案涉及行政执法体制改革，如2015年提出的《关于加强“五水共治”长效机制建设的建议》《关于强化环保执法力量，提升环保执法效能的建议》。

^③ 详见《中共中央、国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》第七条。

直辖市政府可以自行确定。此后，在多地试点的基础上，我省的综合执法体制改革步伐进一步加快，并由当时的省长李强同志亲自牵头开展调研。目前经过反复的调研论证，已经正式开花结果。2016年9月26日，浙江省委、省政府正式出台了《关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的实施意见》（浙委发〔2016〕30号）。该实施意见的总体目标是，在2016年年底，建立完善市、县（市、区）政府城市管理和综合行政执法机构。到2020年，我省城市管理法规、标准体系基本完善，执法体制基本理顺，综合行政执法和城市管理队伍建设明显加强，保障机制初步完善，现代城市治理体制初步形成，城市管理效能大幅提高，人民群众满意度显著提升。同时，该实施意见在第二部分“理顺管理执法体制”中明确要求，市、县（市、区）政府原则上应当将市政公用、市容环卫、园林绿化等城市管理职能整合至一个部门行使。同时，还规定综合行政执法部门可以集中行使市政公用、市容环卫、城乡规划、环境保护、工商行政管理、公安交通等21个法律法规规章规定的全部或部分行政处罚权，并实施与上述行政处罚权有关的行政强制职权。该实施意见第三十一条还提出，要加大综合行政执法行政处罚决定的行政和司法强制执行力度，审判机关应当依法受理、审查综合行政执法部门提出的行政执法决定强制执行申请，裁定准予执行的应当及时执行。对于省法院与省建设厅协商确定实施“裁执分离”的事项，市、县（市、区）政府应当建立健全组织实施机制，综合行政执法部门和街道（乡镇）配合做好组织实施工作。从上述内容以及我省的行政执法与司法实践情况来看，也迫切需要推行“裁执分离”机制。

（三）实行“裁执分离”的“四个有利于”

以前述司法实践中的若干探索为参照物，我们认为选择“裁执分离”至少有以下几个方面的理由：

1. 有利于发挥政府与行政机关的资源优势

分析非诉行政执行难的成因，对行政决定本身原因造成的执行难题，只能通过加强源头治理等手段系统解决；而对于组织实施权配置层面的原因，我们认为，推行“裁执分离”机制是解决该问题的最佳选择。我省部分法院的前述实践探索从正反两方面有力地证明了这一观点。例如，推行委托执行后，2010年、2011年宁波地区国土非诉行政执行、委托执行在准予执行中所