

对我国行政强制执行体制的反思与重构

——以人民法院的地位与作用为视角*

郭殊¹,周晓荷²

(1.中国社会科学院研究生院,北京 100102 2.苏州大学法学院,江苏 苏州 215006)

摘 要:当前学术界和实践部门对我国行政强制立法中应采取何种模式意见不一,分歧较大。需要从人民法院在行政强制执行体制中所应具有的地位和作用出发,对我国立法中应确立的模式进行新的制度设计。

关键词:行政强制执行;人民法院;立法模式

中图分类号: D920.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-509X(2005)01-0024-04

我国行政强制立法工作正在逐步进行之中,全国人大常委会法制工作委员会已经拟订了《中华人民共和国行政强制法》(草案)。我国现行的行政强制执行体制是司法主导型模式,即以申请人民法院执行为原则,以行政机关自力执行为例外。然而,理论界与实践部门人士在这一模式问题上分歧较大,尚无法达成一致意见。解决这个问题的关键之一即是如何确立人民法院在行政强制执行中的地位与作用。本文拟对此问题提出自己的设想,以就教于方家。

一、对当前行政强制执行体制中人民法院地位与作用现状之反思

我国现行行政强制执行体制的源头来自于1989年《行政诉讼法》第66条的规定:“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。”这一条款本来是给予行政机关选择执行的方式,然而其中“依法”两字决定了只有在法律、法规明确赋予行政机关自行强制执行的权力时,行政机关方可自行执行。而现行大多数法律、法规规定在需要强制执行时,行政机关应申请法院执行。在实际上即成立了一种以人民法院非诉执行为原则、以行政机关依法

自力执行为例外的行政强制执行模式。因此在现行司法主导型体制下,人民法院占有核心地位,起着主导作用。建立这种体制的出发点是:由人民法院进行审查后执行更有利于保护行政相对人的合法权益,更有利于监督行政机关依法行使职权;集中强制执行权,有利于避免人、财、物的浪费;由法院集中行使强制执行权,有利于防止执行过程中的违法乱纪行为,保证执行行为的规范化^[1]。

我国现行的人民法院强制执行行政行为的制度主要由两方面构成:第一,执行被诉行政行为的制度。根据我国《行政诉讼法》以及最高人民法院有关司法解释的规定,被诉的行政行为经发生法律效力裁判文书维持的,负有义务的行政相对人拒绝履行的,做出行政行为的行政机关(如其自身没有相应的强制执行权)或权利人可以依法申请人民法院强制执行。在诉讼过程中,被告或者具体行政行为确定的权利人申请人民法院强制执行被诉具体行政行为,人民法院不予执行。但是不及时执行可能给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成不可弥补的损失的,人民法院可以先予执行,申请人应当提供相应的财产担保。具体的强制执行程序和措施,原则上适用民事强制执行的有关规定。第二,执行非诉行政行为的制度。根据《行政诉讼法》及最高人民法院有关司法

* 收稿日期:2004-10-23

作者简介:郭殊(1979-),男,江苏常州人,中国社会科学院研究生院博士生,研究方向:宪法学与行政法学。

万方数据

解释的规定,我国现行法院强制执行非诉行政行为的制度包括以下几个方面:1、申请执行的条件。根据《行政诉讼法》第66条的规定,行政机关申请执行其具体行政行为应具备以下几项条件:(1)具体行政行为依法可以由人民法院执行,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,人民法院应当受理;法律、法规规定既可以由行政机关依法强制执行,也可以申请人民法院强制执行的,人民法院可以依法受理。(2)具体行政行为已经生效并具有可执行内容。(3)申请人是做出该具体行政行为的行政机关或者法律、法规授权的组织,以及生效具体行政行为确定的权利人或其继承人、权利承受人。(4)被申请人是该具体行政行为所确定的义务人。(5)被申请人在具体行政行为确定的期限内或行政机关另行指定的期限内未履行义务。(6)申请人在法定期限内提出申请。(7)被申请执行的行政案件属于该人民法院的管辖范围。2、保全制度。行政机关或者具体行政行为确定的权利人申请人民法院强制执行前,有充分理由认为义务人可能逃避执行的,可以申请人民法院采取财产保全措施。后者申请强制执行的,应当提供相应的财产担保。3、审查制度。人民法院受理执行申请后,应当在30日内由行政审判庭组成合议庭对具体行政行为的合法性进行审查,并就是否准予强制执行做出裁定。

建立这一现行体制的初衷是保证行政强制执行的公正性。然而事与愿违,实践中现行体制的缺陷日益暴露出来,其弊端集中体现在三个方面:第一,严重不符合行政行为效力理论,大大降低了行政效率。行政行为一经做出,自生效条件得以满足之时起即具有公定力、确定力、拘束力和执行力,其中执行力是最具现实意义的。而现行体制的做法与“起诉不停止执行原则”相矛盾。第二,司法机关与行政机关定位混乱,浪费有限的司法资源。法律责任机制不健全,行政机关与人民法院的责任划分不清。如作为行政强制执行依据的基础行政行为存在错误,而法院在审查时没有发现并予以执行,那么当行政相对人提起行政诉讼,法院通过司法审查发现错误时,由行政机关还是由法院承担责任就成为一个“两难”问题了。第三,增加了行政强制执行成本,难以提高行政效率和执行效益。例如行政相对人提起诉讼之后,如果法院对行政机关的申请准予执行,则法院将要

万方数据

继续对其已经认为合法的具体行政行为进行审查,其公正性与中立性将大打折扣,而如果法院最终撤消了该被诉具体行政行为,则又要进行执行回转,造成司法资源的浪费,并且损害司法威信^[2]。第四,行政行为的数量太多,而法律对行政机关强制执行授权只限于极少数的几个机关,绝大多数行政机关没有强制执行权,由于人力、物力的限制,法院不能承担大量的行政强制执行业务,致使相当一些行政行为得不到有效的执行^{[3] p.72}。而在法院实际操作中,是由行政审判庭还是由执行庭负责执行更为恰当,也一直存在争议:由前者执行,存在人手紧张、缺乏技术性手段以及可能影响以后司法审查时的公正性等问题;由后者执行,则无法真正有效地进行事先审查,有使法院执行机构成为行政机关专职执行部门之嫌,不符合建立现行体制的初衷,而由行政审判庭负责审查、执行庭负责强制执行的做法则人为地将执行过程整体一分为二,致使申请人奔走于两个机构之间,并经常遇到两庭各管一半、工作不便协调的局面,也造成执行效率难以提高。

因此,现行行政强制执行体制急需改革,中心任务是对人民法院在行政强制执行中的地位和作用进行重新定位,以使人民法院在行政强制执行中发挥适当的作用——既能够提高行政效率和执行效益,增进公共利益;又可以防止行政专断,维护行政相对人的合法权益,免其受行政机关滥用强制执行权带来的侵害。

二、对行政强制执行体制中人民法院地位与作用之重构

现代行政法是积极的控权法,来自司法的控制是其重要内容之一。因此将行政强制执行权回归给行政机关时,应当建立有效的司法控制与制约机制,使行政机关既能高效地进行强制执行,又不至恣意而为,滥用权力而损害行政相对人的权益,因此应当对如何在行政强制立法中发挥人民法院的恰当作用进行科学的制度设计。

(一)将行政强制执行权回归行政机关,人民法院不再执行或者参与执行任何行政行为

在新的行政强制执行体制中,应当由行政机关行使全部行政强制执行权,而人民法院不应具体执行或者参与具体执行。第一,行政强制执行权属于行政机关是行政强制执行权的性质决定的。行政强制执行的前提是具体行政行为(基础行政

行为),而行政机关做出具体行政行为依据的是行政权力,则行政强制执行权同做出行政行为的权力一样,都属于行政权。另外,我国行政法学界普遍把行政强制执行作为行政行为的一种重要方式加以论述。既然行政强制执行是一种具体行政行为,那么行政强制执行权属于行政权应无疑义。第二,行政强制执行权属于行政机关亦是由司法权的性质决定。司法的内涵应当是“司法机关依法对争议所作的具有法的权威的裁判”,其本质是“权威裁判”^[4]。它具有事后性、消极性、最终性的特点。我国现行体制中法院对行政强制执行实际上实行的是事先审查,且不论其合理性,就这种审查的性质而言,它就不符合了司法的事后性、消极性、最终性的特点。第三,行政行为效力理论也决定了应将行政强制执行权回归给行政机关。这一行政法学基本理论认为,行政行为一经做出,自生效条件得以满足之时起即具有公定力、确定力、拘束力和执行力,尤其是执行力,因为从本质上说,行政是执行性的,而司法是判断性的。行政法律关系的不对等特点决定了行政行为具有效力优先性,一旦成立就假定为符合法律规定,除非由相对人提起复议、诉讼并由生效裁判撤消、变更,这被有的学者称为行政行为的“先定力”。

各国(地区)立法中通常将所需执行之义务按性质分为公法上的金钱给付义务和公法上行为义务,充分考虑各类所需执行义务的特殊性。我国立法时在行政强制执行主体设置上,可设立行政执行厅(省、自治区、直辖市人民政府下)行政执行局(地、市人民政府下)和行政执行处(区、县人民政府下),负责统一对相应级别各行政机关提交的金钱给付案件进行强制执行;行为义务案件则由各行政机关自己执行。这是考虑到金钱给付执行的特殊性,及控制我国乱罚款、乱收费等现象的现实需要;而行为义务的执行,根据所涉部门不同情况各异,技术性较强,宜由做出原具体行政行为的机关自己执行。如我国台湾地区即专门设立了统一的行政执行处负责金钱给付义务的执行。

(二)建立以行政机关自行决定为主,申请人民法院裁定准许为辅的执行体制

将行政强制执行权全数回归行政机关并非完全取消人民法院的所有事先监督功能,而是应该“抓大放小”,并限制非诉审查范围。笔者以为人民法院只有在下列情况下方得介入行政强制执行事务:第一,涉及公民人身自由的行政强制行为,

除全国人大及其常委会制定的法律明确规定在某事项上某行政机关(主要为公安机关)有权直接采取限制公民人身自由的行政强制行为(主要为即时强制)外,均应由行政机关提请有管辖权的人民法院(行政庭)裁定,得到准许后方可执行。第二,涉及行政相对人重大财产,如房屋、车辆、生产设备等,应由行政机关提请人民法院裁定,得到准许后方可执行,以防止执行错误造成行政相对人不可挽回的重大损失及出现巨额国家赔偿的情况发生。立法时应应对具体财产种类及额度进行列举式的规定。

在审查方式上,可以参照美国的做法^[5],减轻人民法院进行非诉司法审查的工作量。在下列情况下人民法院只需对其进行程序性审查,而无需进行实质性审查:第一,行政相对人没有在法定期限内提请司法审查,或者行政相对人不服行政决定(基础行政行为)起诉后法院维持了该行政决定,则人民法院在审查行政机关提起的执行要求时,仅审查相对人是否违反行政决定,不对该决定进行实质审查;第二,如果法律规定了不服行政决定的行政救济手段,相对人未申请行政救济,就不能以行政决定违法为由而拒绝执行,法院在对行政机关提交的执行要求审查时也不予实质审查,即“穷尽法律救济手段原则”。

另外在非诉审查中可试行听证制度,给予行政相对人为自己行为进行辩解和对行政决定质疑的机会,减少相对人的对立情绪,使非诉审查走出仅进行书面审查和单方面听取行政机关理由的框框,增强审查过程的民主性和公正性,体现司法审查的中立性和权威性^[6]。

(三)加强行政诉讼中司法审查力度,监督和促进行政机关公正实施行政强制执行

根据司法的特性,以及事实上我国行政机关自力强制执行中存在的弊端,笔者认为应着重加强行政诉讼中司法审查的力度,以事后监督的方式促进行政强制执行的合法进行,保障行政相对人的合法权益。就行政强制执行而言,行政相对人对行政强制执行所依据的基础行政行为不服,只能在执行前向人民法院提起诉讼,一旦进入执行程序,便不能对原行政决定提起诉讼,而只能对强制执行中行政机关的违法、不当行为提起诉讼了,即相对人此时便无权对基础行为提起诉讼。

① 因此,行政强制执行的司法救济主要是指针对强制执行程序的告诫、决定、执行三个阶段中可能

出现的侵害行政相对人合法权益的情况提供的救济途径。

自从我国《行政诉讼法》实施以来,虽然行政诉讼事业得到了长足发展,但是现状不能完全令人满意,对行政机关的司法控制仍有待加强。对我国现行行政诉讼和国家赔偿制度进行全面改革,已成为当前理论界与实践部门讨论的热点问题之一。而司法制度建设中的司法独立更是一个全局性问题。只有保障司法的充分独立才能真正意义上使法院监督行政机关成为可能。在这些制度的改革过程中通过制度保障加强司法对行政的

控制力度,将极大地有利于人民法院监督和促进行政机关公正、有效地实施行政强制执行,达到公共利益与私人利益相平衡的目标。

综合以上三个方面的分析,笔者认为,通过将制定的《行政强制法》,对人民法院在行政强制执行体制中的地位与作用进行全新的定位,可以解决纯粹的行政机关自力执行模式和纯粹的申请人民法院执行模式的理论困惑,建立起一个具有中国特色的、符合中国现实需要且不违背行政法理的行政强制执行体制。

参考文献：

[1] 应松年.论行政强制执行[J].中国法学,1998(3)9-22.
[2] 章志远.重构我国行政强制执行体制的理论思考[J].南京社会科学,2001(5)55-59.
[3] 江必新.论法院在行政强制执行中的地位和作用[A].全国人大常委会法制工作委员会.行政强制的理论与实践[C].北京:法律出版社,2001.
[4] 贺日开.司法改革:从权力走向权威——兼谈对司法本质的认识[J].法学,1997(7)7-14.
[5] 刘连泰.外国行政强制立法模式的再认识[J].人民司法,2002(7)56-59.
[6] 赵贵龙.行政强制执行的司法控制[J].人民司法,2001(12)20-23.

Reflections over and Reconfiguration of Chinese Administrative Enforcement System :the Perspective of the People 's Court 's Position and Action

GUO Shu¹ ,ZHOU Xiao - he²
(GSCASS , Beijing , 100102 ; Soochow University Law School , Suzhou , 215006)

Abstract :Now the academic circle and executive department have much different attitudes to what mode Chinese administrative enforcement system should take . From the perspective of people 's court 's position and action in administrative enforcement system , this article designs a new system China should establish in legislation .

Keywords :administrative enforcement ; people 's court ; mode of legislation