

# 关于非诉执行若干问题的探讨

李更生

非诉执行就是指行政机关、对公民、法人或者其他组织做出具体行政行为后，行政相对人既不起诉又不自觉履行或不完全履行义务，行政机关申请人民法院强制执行，人民法院审查作出准予执行或者不准予执行的裁定后，在准予执行的情况下，通过执行程序使行政机关作出的具体行政行为得以实现的制度。依据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称行政诉讼法）第九十七条规定：公民、法人或者其他组织对行政行为在法定的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。该条规定确定了我国行政强制的基本格局，即具体行政行为原则上由行政机关申请法院强制执行，只有在法律法规授权时，行政机关才有行政强制执行权力。司法实践中，人民法院依据《行政诉讼法》第九十七条及《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》（以下简称解释）对非诉执行的申请，审查，执行作出了更为具体、明确的规定，本文就非诉执行的若干理论和实践进行讨论。

1

## 非诉执行的性质

非诉执行，从其执行主体来说是人民法院，属于司法机关行为，从执行的依据来看，是行政机关作出的行政行为，具有行政的特点，那么非诉执行到底是一种司法行为还是一种行政行为的继续呢？在我国自古以来重视行政权，甚至以行政权代替司法权。新中国建立后，由于受计划经济的影响，行政的强大作用不但没有减弱反而加强。行政权优于司法权，是我国长期思想观念与现实的真实反映。当然，这种思想观念正随着《行政诉讼法》的实施以及依法治国建设社会主义法治国家的基本方略的确定，逐步得到扭转。特别是党的十八届三、四中全会确定的依法治国，建设法治政府治国方略。人民法院司法体制、机制改革的确定和实施，进入法制建设的快车道。司法权对行政权的监督，制约作用被越来越多的人所认识和接受。非诉执行制度就是在这种思想观念转变过程中产生和实施并且逐步得到细化和强化。我国将非诉执行制度确定为司法行为的性质，更有利推进我国依法治国，依法行政的历史进程。这是因为将非诉执行确定为司法行为符合《行政诉讼法》的立法本意。《行政诉讼法》之所以规定非诉执行制度，就是考虑到我国行政权过于强大的现实。为防止违法行政行为不经司法审查，由行政机关直接强制执行，会给公民、法人或者其他组织造成不必要的损失。《行政诉讼法》规定，公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的具体行政行为，可以通过行政复议或提起诉讼进行司法救济，但公民、法人或者其他组织不复议或者不提起行政诉讼，并不能说明具体行政行为合法。因此，对行政机关的具体行政行为，除行为相对人自愿履行外，行政机关要想强制执行，原则上要经过人民法院审查。制定非诉执行制度的根本目的在于将行政强制执行纳入司法审查的范围，从而保护公民、法人或者其他组织的合法权益。

2

## 关于非执行的条件

（一）行政机关申请人民法院强制执行的依据。最高人民法院关于《行政诉讼法解释》第八十七条规定：“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，人民法院应依法受理。法律法规规定即可以由行政机关依法强制执行，也可以申请法院强制执行的，行政机关申请人民法院强制执行的，人民法院可以依法受理。”该条款明确了两点内容：1、行政机关具有执行权的根据只能是法律或者法规的规定。规章以下的规范性文件无权授予行政机关强制执行权。2、行政机关依法律、法规可以选择自行强制执行也可选择申请人民法院强制执行的，行政机关选择人民法院执行的，人民法院应依法受理。也就是说在法律，法规明确规定下，给了行政机关自己强制执行权或申请人民法院强制执行自由选择的权力。

（二）行政机关申请人民法院强制执行，应具备什么样具体条件，人民法院才予以受理？《行政诉讼法解释》第八十六条规定，行政机关根据《行政诉讼法》第九十七条的规定行政机关申请其具体行政行为，应当具备以下条件：1、具体行政行为为依法可以由人民法院执行。2、具体行政行为已生效，并有可执行内容。3、申请是作出具体行政行为的行政机关或者法律法规授权的组织。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受理法院管辖。人民法院对以上符合条件的申请，应当登记立案受理，并通知申请人。对不符合条件的申请应当裁定不予受理。根据本规定，非诉执行必须同时具备以上七项条件，才是符合条件的申请。

（三）行政机关在什么情况下，申请人民法院强制执行，人民法院不予以执行。《行政诉讼法解释》第九十五条规定。被申请人的具体行政行为有下列情形之一的，人民法院应当裁定不执行：1、明显缺乏事实依据的；2、明显缺乏法律依据的；3、其他明显违法并损害被执行人合法权益的。行政机关申请人民法院强制执行，存在以上三项情形之一的，人民法院作出不予执行裁定书。

3

## 关于非诉执行案件的审查

行政机关申请人民法院对其作出的具体行政行为进行强制执行，法院立案登记后，需对行政机关作出的具体行政行为进行审查。根据《行政诉讼法解释》第九十三条规定：人民法院受理行政机关申请执行其具体行政行为案件后，应当在三十日内由行政庭组成合议庭对具体行政行为进行审查，并就是否准予执行作出裁定。需要采取强制措施的，由法院负责强制执行非诉执行机构执行。该条文明确了以下几个方面内容：1、非诉具体行政行为的合法性审查由行政庭负责。2、必须由行政庭组成合议庭进行审查。3、申请执行的具体行政行为是否合法是否准予执行都应当制作裁定书。4、对非诉执行具体行政行为的合法性审查应当在受理后三十日内审查完毕。在实际工作中，结合2015年5月1日实行的立案登记制度和2015年5月1日生效的《行政诉讼法》及《行政诉讼法解释》的规定，在实际操作时，我的理解是先对行政机关申请的非诉执行申请进行立案登记，然后进行审查，并根据审查情况作出不同的处理，对行政机关作出的具体行政行为符合《行政诉讼法》第九十七条七项规定条件的作出准予执行裁定书。对行政机关作出的具体行政行为存在《行政诉讼法解释》第九十三条规定的三项情形的作出不予执行裁定书。

4

## 关于非诉执行的法律后果

申请人行政机关向人民法院提出强制执行生效具体行政行为，可能出现两种情况：1、经审查，被申请执行具体行政行为合法，人民法院裁定准予执行。具体行政行为得到了司法权的认可，并通过司法强制力使得具体行政行为确定的权利义务最终得到实现，被执行的具体行政行为为完成其历史使命。2、经审查，被申请执行具体行政行为程序、实体明显违法或者具体行政行为明显违法并损害被执行人合法权益的，人民法院裁定不予执行。具体行政行为经人民法院审查后，被司法权所否定，否定的直接结果是被申请的具体行政行为所确定的权利义务无法以司法强制的方式实现。

作者为蒲城法院法官



## 简明新闻

本报讯(通讯员 任亮)近日,华州区司法局结合“两学一做”专题教育,以“庆‘七一’颂党恩”为主题,开展了重温入党誓词、参观红色革命圣地、观看红色影片、开展专题学习讨论、志愿服务助夏收、集中党课教育等活动,纪念建党95周年华诞。

本报讯(通讯员 孟晓琴)据悉,华阴市司法局整合全市法律工作者力量,多措并举,全面开展“律师进社区”活动。

一是定人员,对全市15个社区确定15名律师担任社区法律顾问;二是定责任,明确社区法律顾问法律服务6项职责公示上墙;三是定任务,规定周五为法律顾问接待日;四是定奖惩,对考核完成任务好的给予一定补贴,差的实用行业约束并作为年度考核内容。从5月份活动开展以来,全市共为社区居民办理法律援助案件18件,调解各类矛盾纠纷68起、代写法律文书74件,解答法律咨询112件,发放宣传资料1万余份,有效保障了全市社区社会稳定。

本报讯(通讯员 秦彬)今年以来,华州区农村信用合作社着力解决贫困村和贫困群众产业发展中的资金瓶颈问题,全力推动精准扶贫。针对全区贫困群众的需求,申请扶贫再贷款2亿元,先后推出了“脱贫贷”“富农贷”等低成本扶贫小额贷款,凡建档立卡贫困户,均可享受5万元以内3年低息小额贷款。同时,在村设服务点建立e终端,让农民不出村便可办理信贷业务,解决了贫困群众贷款难问题。

目前,全区已评定信用用户5703户,授信金额32853.7万元,开展金融扶贫一个月来,发放各类扶贫贷款339笔1521万元,让利于农233万元。

## 经开公安分局开展“手抄党章100天”活动

本报讯(记者 种艳 通讯员 周滢)“两学一做”学习教育开展以来,经开公安分局党委高度重视,紧密结合实际,以“四个一”为载体,扎实开展“手抄党章100天”活动。制定一份学习计划。要求党员民警制定个人学习计划,坚持自学为主,支部集中学习为辅,扎扎实实开展学党章活动,每个党员手抄党章,逐章、逐篇、逐条深入学习,逐字、逐句深入领会。同时,各党支部采取支部书记讲党课、党员领学党章等方式,深入领会党章精髓,确保

学习针对性和实效性。开展一次征文活动。5月10日至5月20日,在全局开展征文活动。活动中,党委班子发挥示范引领作用,区党工委委员、公安局长杨卫军撰写《“两学一做”正身肃纪律 规矩纪律垫实正气》被《陕西公安》、省厅、市局政工网刊发。政委严蒲生撰写《“两学一做”语境下党员干部做事不能应付做人不能对付》被省厅、市局政工网采用。全局征文16篇,被省厅采用6篇,市局采用7篇。开展一次知识测试。5月18日至

5月19日,分局举办“两学一做”学习教育知识闭卷考试。进行一次成果展示。各支部从抄写内容、书写板式、书写规范、抄写字数等四方面入手,对“手抄党章100天”笔记本进行逐人考核,及时通报。同时,将党员参与活动情况作为民主党员评议的重要内容,加强学习心得的交流,开展学习成果展示活动,检验党员民警的学习成效,促进了党员自觉尊崇遵守党章的意识,增强了争做合格共产党员的光荣感、责任感和使命感。

## 多部门联动强执行 四十年诉讼得终结

本报讯(记者 高娟 通讯员 马魁)6月21日,富平法院成立了专门的执行指挥机构,在11个部门共上百名工作人员共同配合协助下,历时8个小时,对一起长达四十年的执行难案全部执行到位,彰显了法律的权威。据悉,自二十世纪七八十年代开始,被执行人张某、赵某以土地为老祖先所留为由,强占车站社区居民委员会已取得的土地。富平法院执行局、庭领导带队多次深入被执行人家中耐心做和解、说服工作,调停双方的矛盾。但由于双方争议

分歧较大,和解工作未能成功。为维护法律尊严和当事人合法权益,富平法院经与县政府、城关镇政府数次协调、座谈后制定了详细的执行预案,取得了县政府多部门的支持。本次执行,富平法院成立了专门的执行指挥机构,各协助部门选调精兵强将于上午8时30分准时到达执行现场。按照执行预案,交警封锁执行现场道路,公安干警负责现场警戒,其他政府工作人员各司其职,维护执行现场秩序,劝离无关人员,协助法院强制执

行。在国土局工作人员现场确定执行标的后,执行正式开始。富平法院执行局干警迅速将涉案房屋内的家具搬离至指定区域,随后机械设备进入执行现场,拆除违法建筑。在多方合力之下,下午4时15分,被执行的土地全部腾出,判决书所判定的执行内容得以全部执行完毕,经申请人签字确认后,本案得以终结,四十年的诉讼争议得以终结。这次强制执行得到了当事人及周边群众的交口称赞,富平法院通过这一举措再次向执行难宣战。

## 大荔范家镇“矛盾调处中心” 搭起客商果农“连心桥”

本报讯(记者 惠晓琴 通讯员 刘海滨)近期,恰逢瓜果收获季节,大荔县公安局牵头在范家镇建立的“矛盾调处中心”的民警们成了果农们的“知心人”,他们及时调解处理购销纠纷,在维护瓜果市场秩序方面大显身手,为果农和客商之间搭建起互信互利的连心桥。

6月20日上午,范家镇果农刘某为卖桃和一外地客商发生争吵,其家人和村民也纷纷围了上来。派出所民警闻讯后火速赶到,控制事态后迅速启动调解程序,与司法员、村干部和警务室人员一起进行调解。他们先让矛盾双方坐下来消除火气,稳定情绪,然后详细了解事情原委。原来,几个月前客商为了争货源提前订购了

刘某果园的桃子,当时说好每斤收购价为1.2元。可桃子成熟后市场价格不断变化,当桃子摘下装箱时客商却突然提出降价,此举引起刘某不满,两人僵持不下争吵起来。

想到果农辛辛苦苦风里来雨里去,全家人的希望都寄托在果园里,同时也考虑到客商风尘仆仆远道而来总不能眼睁睁让他们做赔本买卖,为了维护双方利益,民警和调解中心工作人员一起分头做工作,耐心说服调解,最后以双方都比较满意的价格达成协议。

当天下午,一辆大货车满载桃子驶离范家镇,路过调解中心时,客商高兴地向民警挥手说道:“这车桃子卖了,我还要来范家!”

## 小纠纷引发厮打 舅舅法院告外甥

本报讯(记者 种艳 通讯员 杨军)6月21日,合阳县法院城关法庭对一起舅舅状告外甥的健康权纠纷案件进行了公开宣判,当事双方均表示服判息诉。

今年春节,肖某去外婆家拜年,三舅肖某以与外甥肖某有经济纠纷为由,将肖某放置在巷道的车辆轮胎气放掉。肖某得知后与肖某在巷道发生厮打,肖某头部致伤。两人分开不久,肖某又来到舅舅肖某家,将肖某家厨房玻璃砸碎,双方再次发生厮打,致肖某肋骨骨折。经人劝开后,肖某报警,公安机关对现场进行了拍照。此后,肖某在医院治疗,肖某未付医疗费。公安机关对肖某处罚过程中,双方就医疗费承担也未达成一致协议。无奈,舅舅将外甥诉至法院。

受理该案后,办案法官认为该案发生在亲戚之间,应该能调解。然而,经了解双方多年来积怨颇深,矛盾已无法调和,且双方一致不同意调解,都希望法庭给予公正判决。开庭审理后,法庭分别给当事双方从亲情等方面做工作,希望通过调解化解纠纷,但徒劳无功。肖某认为自己被外甥殴打受伤,应该有个说法,肖某认为自己已被拘留且罚款,舅舅不近人情,不愿赔偿。双方各执己见,互不相让。为有效公正地化解纠纷,城关法庭依职权调取了公安机关的案卷材料,还原了纠纷发生的真实经过,按照法律规定划分了当事人的责任,对肖某医疗费等费用的承担作出了公正判决。双方当事人对判决均无异议,表示服判息诉。