

论以人民为中心的行政执行体制改革

——共享型行政执行权配置模式之证成

黄忠顺 刘宏林

摘要:党的二十届三中全会明确部署“深化审判权和执行权分离改革,健全国家执行体制”工作。执行体制改革以执行权的配置为核心。“以人民为中心”的发展思想要求行政执行权的配置须有利于高效推进执行程序 and 妥善保护被执行人、第三人的合法权益。“行政机关单独行使执行权→法院单独行使执行权→裁执分离模式”的执行权配置历程,反映出理论对行政执行权认识的深化,但尚不完全契合“以人民为中心”的发展思想。基于及时实现人民整体利益和迅速救济被执行人、第三人受损权益等方面的考虑,有必要建立共享型行政权配置模式。该模式主张,执行程序原则上应由行政机关主导,行政机关享有财产信息收集权、财产权属形式判断权、财产控制权、实体纠纷初步化解权、被控财物变价权。而执行审查启动权、财产权属实质判断权、实体纠纷终局化解权则应当由法院行使,以便为被执行人和利害关系人提供更加周延的保护。与此相配套,行政机关可通过申请上一级法院复议、提起民事诉讼谋求救济,被执行人、利害关系人则可通过向行政机关提出执行异议、申请上一级法院复议、申请行政复议、提起行政诉讼或民事诉讼谋求救济。

关键词:国家执行体制;以人民为中心;行政执行;审执分离;正当程序

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.05.011

一、问题的提出

党的二十届三中全会指出,深化行政执法体制改革是进一步全面深化改革的重要内容。作为行政执法的最后保障,行政执行始终是行政执法体制改革的关键环节。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》都曾对行政执行体制机制改革提出明确要求。党的二十届三中全会则站在全局的高度,部署“深化审判权和执行权分离改革,健全国家执行体制”^①工作。

从理论上讲,行政执行体制主要关涉行政强制执行权如何在不同国家机构之间配置及运行问题^②。对我国既有的行政执行体制进行反思,探索更加合理的行政执行权配置方案,有助于国家执行体制的改革优化。党的二十届三中全会强调,进一步全面深化改革,必须“坚持以人民为中心”,“做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享”^③。毫无疑问,进一步深化行政执行体制改革,必须坚持以人民为中心。因而,需要将“以人民为中心”的概念予以学理化,并与行政法、强制执行法原理结合,指导对行政执行体制改革的探索。

基金项目:中国法学会民事诉讼法学研究会2023年度研究课题“民事强制执行立法研究”[CPLACLS(2023)A08];中国法学会2025年度部级法学研究课题“深化民事审判权和执行权分离改革研究”[CLS(2025)C15]。

作者简介:黄忠顺,华南理工大学法学院教授、博士生导师,法学博士(广州 510006; zhongshunhuang@scut.edu.cn);刘宏林,华南理工大学法学院博士研究生(广州 510006; honglinliu2022@163.com)。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第31页。

② 欧仁山:《行政强制执行:双轨制、弊端及其克服》,《理论探索》2008年第5期。

③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第6页。

二、以人民为中心的行政执行权配置原理

我国学者在广泛考察不同国家立法经验的基础上,总结出世界范围内行政执行权配置的两大主要模式——司法主导模式和行政主导模式。司法主导模式意味着行政义务的强制执行原则上应由法院负责,强调权力制约与执行公正;行政主导模式则主张行政执行权是行政权的权能之一,应主要由行政机关负责行政执行,强调执行效率的提升^①。在此基础上,有观点认为,在总结法治模式与历史经验的基础上,对公正和效率进行权衡构成行政执行权配置的深层原理^②。

诚然,公正与效率作为法律制度所追求的两大基本价值,应当在行政执行权配置过程中得到实现。但既往行政法理论对行政执行权配置模式的构建、分析与评价,主要是以作为程序运营者的执行机关为中心,笼统地讨论“公正与效率”,而在具体回应人民群众利益诉求方面失之泛化。“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益”^③,在“构建具有自身特质的学科体系、学术体系、话语体系”^④要求的指引下,有必要立足于我国实际,“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准”^⑤,重新思考行政执行权配置的深层原理问题。

在通常情况下,行政执行仅涉及行政机关与被执行人双方主体,但由于金钱给付义务的履行以被执行人的责任财产为中心^⑥,而现实中不同主体间的财产关系又容易相互交叉重叠,所以,行政执行在一定概率上会波及第三方主体。因而,以人民为中心的行政执行权配置,应妥善处理行政机关、被执行人、第三人之间的利益关系。

行政机关所代表的利益为国家利益、社会公共利益,也即人民整体利益。而行政执行通常意味着被执行人存在不法行为,且相应义务的履行在经过行政决定作出程序、法定履行期限、催告期限后已经陷入严重迟延,这显然与人民整体利益相悖。因而,以人民为中心的行政执行权配置应当有利于执行程序的高效推进,从而强制或迫使被执行人尽快履行义务,保障人民整体利益及时实现。

然而,被执行人即便须负担容忍执行的义务,行政执行也不应在方式方法上任意而为,突破必要限度。这是因为,行政法上的不法性评价仅针对被执行人的特定行为,并不否定其全部合法权益乃至其作为“人民”一员的主体性。而合法权益受法律保护作为国家“以人民为中心”的庄严承诺,应当在行政执行中得到坚守。被执行人所享有的、作为首要基本人权的生存权和发展权,尤其应被行政执行程序充分保障。因此,以人民为中心的行政执行权配置应有利于妥善保护被执行人的首要基本人权及其他合法权益。

与被执行人已经实质性参与行政法律关系并对行政执行的发生具有可谴责性不同,要求未受正当程序保障且对执行发生不具有可归责性的第三人容忍执行并不具备充分的正当性^⑦。因此,行政执行不能无故限制甚至剥夺第三人的合法权益,否则任何不特定主体的财产都可能暴露在随时被强制执行的风险之中,广大人民群众的财产安全、生活安宁将无法获得有效保障^⑧。具体来说,除非第三人具有可归责性或自愿放弃权益,或者存在足够充分且正当的理由并有完善的事后补偿机制相配

① 余凌云:《行政法讲义》(第二版),北京:清华大学出版社,2014年,第315—317页。

② 田太荣:《完善中国行政强制执行模式的若干思考》,《云南社会科学》2021年第5期。

③ 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编:《习近平法治思想学习纲要》,北京:人民出版社、学习出版社,2021年,第34页。

④ 《习近平著作选读》第1卷,北京:人民出版社,2023年,第482页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第142页。

⑥ 肖建国:《中国民事强制执行法专题研究》,北京:中国法制出版社,2020年,第27页。

⑦ 杨秀清:《法律关系视角下的案外人异议之诉》,《理论探索》2023年第3期。

⑧ 黄忠顺:《以人民为中心的民事强制执行立法:逻辑起点、价值理念及关键环节》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2022年第1期。

套,第三人实体权益的大小范围、优先顺位、实现程度等不应因行政执行程序的启动而有所贬损,其享有的诉讼实施权、仲裁实施权、管辖利益等程序权益也不应因行政执行程序而受到限制。是故,以人民为中心的行政执行权配置应当尽可能地避免将善意第三人卷入执行程序。当执行程序不可避免地波及善意第三人时,行政执行权配置应最大限度地为保护第三人合法权益提供便利。

可见,行政机关在执行程序中代表着人民群众的整体利益,被执行人的利益诉求承载着国家保护合法权益与保障作为首要基本人权的生存权和发展权的庄严承诺,第三人的利益诉求则关联着更为广泛的不特定社会主体的财产安全与生活安宁。三种利益虽然都可以从不同侧面反映“以人民为中心”的立场,但在利益实现的轻重缓急上并不处于同一位阶。一般情况下,如果不法行为人能够轻易逃脱执行,那么捍卫人民群众整体利益的“千里之堤”将面临崩溃的危险。所以,行政执行程序应及时、有效地强制或迫使被执行人履行义务为首要追求。然而,相较于罚款、税收等事项的执行,被执行人的首要基本人权保障及合法权益保护显然紧迫得多,因而应予以优先满足。同理,国家对第三人合法权益的保护水平也不能因为对执行效率的追求而有所降低。当然,行政执行所维护的人民整体利益也可能涉及首要基本人权保障,此时,应视情况进行权衡取舍,并尽可能采取其他措施保障被“舍”的权益。

综上所述,以人民为中心的行政执行权配置应当有利于高效推进执行程序,而在涉及首要基本人权保障和合法权益保护时,又能够作出妥善的权衡处理。

三、我国行政强制执行权配置模式的归纳

根据相关法律和司法解释,我国既有的行政执行权配置可以归纳为“裁执合一”与“裁执分离”两种模式。

(一)“裁执合一”模式的形成与展开

如前所述,传统行政法理论认为行政执行权配置的正当性建立在权衡公正与效率的基础上,而近代以来的行政法以“控权”为基本追求,行政权当然地包含执行权能的观点也就日渐式微^①,司法主导模式因而更加具备正当性。受此影响,1989年,《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法)在我国构建了“以申请人民法院的强制执行为原则,以行政机关自行强制执行为例外”的行政执行权配置架构。2011年,《中华人民共和国行政强制法》(以下简称行政强制法)对此予以进一步确认。由于法律文本仅规定“申请法院执行”或“行政机关自行执行”而并未明确执行的具体内容,所以在很长一段时期内,无论是理论、实践还是立法,均默认享有执行权的主体应包揽自审查启动到组织实施全过程的全部事务,即所谓“裁执合一”。根据观察,“裁执合一”模式存在以下三种类型:

一是单一型,即对于特定执行对象,行政执行权由单一机关单独行使,其他机关无权行使。按照主体不同,单一型又可以分为法院单一型和行政机关单一型两种子类型。按照行政强制法第13条的规定,我国多数领域的行政执行均属于法院单一型。作为“例外”,行政机关单一型须由法律明确规定。典型的行政机关单一型是税务机关依据《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称税收征管法)第29条的规定,排他性地享有税务强制执行权。

二是选择型,即法律允许行政机关在作出行政决定后,自由选择自行执行或申请法院执行。典型的选择型为税收征管法第88条第3款规定的,对于税务处罚决定,“税务机关可以采取……强制执行措施,或者申请人民法院强制执行”。此外,行政强制法第46条第3款允许原本没有强制执行权但“在实施行政管理过程中已经采取查封、扣押措施的行政机关”自行将被控财物拍卖抵缴罚款^②。因而,

① 王天华:《行政行为执行力的观念及其消弭——我国行政义务实效确保手段研究之刍议》,《当代法学》2014年第5期。

② 胡建森:《行政强制法论——基于〈中华人民共和国行政强制法〉》,北京:法律出版社,2014年,第484页。

依法享有查封、扣押实施权的行政机关事实上可以自由选择执行机关。

三是补充型,即法律规定行政机关在作出行政决定后,应先自行执行,在执行无效或遇到困难时,可以申请法院执行。补充型以1986年国务院发布的《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》(已失效)和2015年《中华人民共和国税收征收管理法修订草案(征求意见稿)》为代表。

就行政机关执行问题,行政强制法第四章较为细致地规定了基本原则、执行步骤、中止执行和终结执行的事由等内容;《中华人民共和国行政复议法》(以下简称行政复议法)第11条和行政诉讼法第12条则配套了救济机制。就法院行使执行权问题,行政强制法在第五章仅规定了基本流程。至于执行程序的具体运行、事后救济等,行政强制法、行政诉讼法及相关司法解释均未明确规定。因而,执行法院通常适用民事执行的有关规定组织实施行政执行^①。

(二)“裁执分离”模式的建立与运行

上述“裁执合一”的行政执行权配置模式在我国历久未变。国务院在2011年颁布《国有土地上房屋征收与补偿条例》时,遵循“申请法院执行”的原则,明确房屋被征收人在法定期限内不寻求行政救济又不搬迁的,由作出征收决定的行政机关申请法院强制执行,从而自行剥离了“行政强拆权”,体现出主动寻求司法监督、规范行政执行行为的法治精神^②。

然而,拆迁在我国社会中可谓兹事体大。当“司法强拆”成为拆迁的唯一合法途径后,法院面临的压力急剧增加。于是,在《国有土地上房屋征收与补偿条例》颁布实施一年后,最高人民法院就公布了《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》(法释[2012]4号,以下简称《执行房屋征收规定》)。《执行房屋征收规定》明确指出,作出征收决定的行政机关虽仍须向法院提出强制执行申请,但法院原则上仅负责对申请进行审查并裁定是否准予执行,具体执行“一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施”。“裁执分离”模式由此建立。此后,中央社会治安综合治理委员会(已撤销)、最高人民法院、自然资源部等均有意拓展“裁执分离”模式的适用范围,地方各级法院也不断探索“裁执分离”模式的适用边界^③。

按照最高人民法院的定义及地方的探索实践,“裁执分离”,简言之即“作出行政决定的行政机关不能自行决定强制执行,而必须向法院提出申请;法院负责对行政决定是否符合强制执行条件进行审查,对符合条件的行政决定裁定准予执行并由有关行政机关负责组织实施”^④。由于全国统一的制度供给至今仍不够细致,实践中“裁执分离”模式的运行规则往往表现为行政强制法第五章“申请人民法院强制执行”与第四章“行政机关强制执行程序”的结合。以获得最高人民法院充分认可的浙江省实践为例,行政机关作出行政决定后,须按照行政强制法第五章的规定,“自被执行人的法定起诉期限届满之日起三个月内提出”执行申请,法院则根据相关规定进行立案、审查。对于符合条件的行政决定,法院将裁定准予执行,并明确具体执行的行政机关。被执行人及利害关系人可以在收到裁定书之日起6个月内,通过新设置的“裁定复查程序”向上级法院申请监督纠正法院裁定,复查期间不停止行政决定的强制执行。除必要的法律指导、现场或远程监督外,法院原则上不再参与后续的执行程序,行政机关应依照行政强制法第四章的规定独立完成执行任务。若被执行人及利害关系人对执行行为表示不服,可通过行政复议和行政诉讼谋求救济^⑤。

显然,与“裁执合一”模式下单一执行机关单独行使行政执行权不同,“裁执分离”模式将行政执行

① 向忠诚、邓辉辉:《非诉行政执行制度研究》,北京:中国政法大学出版社,2016年,第202—203页。

② 王锡铤:《司法强拆:挑战还是机遇?》,《中国审判》2011年第8期。

③ 最高人民法院行政审判庭编著:《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用》(下),北京:人民法院出版社,2018年,第733页;《自然资源部办公厅关于完善早发现早制止早查处工作机制的意见》(自然资办发[2021]33号)。

④ 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》,《人民司法》2012年第11期。

⑤ 裴蓓:《非诉行政案件“裁执分离”模式研究——以浙江法院实践为例》,《行政法学研究》2014年第3期。

权分成“提出权、决定权及实施权三个部分”^①,并将“决定权”单独配置给法院。主流观点普遍认为,“裁执分离”模式有助于廓清行政权与司法权的边界、平衡公正和效率两大价值、明晰非诉行政执行权性质、缓解法院执行工作压力、改善非诉行政案件执行效果、实现保障公民合法权益的法治目标,且“裁执分离”模式的适用范围可进一步扩大^②。

四、既有行政强制执行权配置模式的不足

“裁执合一”模式在建立之初被认为较好地平衡了行政权与公民权、行政权与司法权、公共利益与个人利益、公正与效率之间的辩证关系^③,现有“裁执分离”模式更是被推崇为非诉行政执行制度的出路^④。然而,若运用前述人民立场的分析框架对既有行政执行权配置模式进行反思,无论是“裁执合一”模式还是“裁执分离”模式均存在一定不足之处。

(一)“裁执合一”模式的固有缺陷

承上所述,“裁执合一”模式意味着执行机关单独行使行政执行权。就执行机关的确定而言,单一型直接由法律规定,选择型和补充型则将决定权交由作出行政决定的行政机关,只不过补充型为决定权的行使设定了限制条件。实际上,将确定执行机关的权力交由作出行政决定的行政机关,容易为该行政机关怠于履职、选择性执法、转嫁执行成本提供制度借口,不利于公正、有效地实现人民整体利益。所以,选择型与补充型的安排并不妥当。除去执行机关确定上的差异,“裁执合一”模式下的三种类型并无本质区别,但由单一的行政机关或审判机关单独行使行政执行权本身就存在不可避免的缺陷。

1. 行政机关单独行使行政执行权的固有缺陷

由行政机关主导行政执行可以简化程序、提升效率,从而有助于及时实现人民整体利益。但正如前文所述,除非行政执行所维护的人民整体利益同样涉及首要基本人权保障,否则效率价值并不构成限制被执行人与第三人合法权益的正当理由。而行政机关单独行使行政执行权恰恰无法充分保障被执行人与第三人的合法权益,在特定情形下也无法妥善实现人民整体利益。

首先,行政机关单独行使行政执行权,不利于保护被执行人合法权益。在行政机关单独行使行政执行权语境下,且不说因缺乏外部制约而容易出现的忽视被执行人程序参与权及合理诉求等执法不规范现象,仅就行政机关单方面作出的行政决定而言,其无须经过合法性、正当性审查便具备执行力,不利于排除行政决定中可能存在的错漏。即便被执行人认为行政决定确有错误,也只能通过行政复议和行政诉讼谋求救济。但按照行政复议法第42条和行政诉讼法第56条的规定,行政救济原则上不影响行政决定的继续执行,被执行人的合法权益很可能因此而无法得到及时保障^⑤。

其次,行政机关的固有职能不足以充分保护第三人合法权益及人民整体利益。推进执行的工作主要包括查找、控制、处分执行财产,而查找、控制、处分财产须以确定特定财产归属于被执行人为前提。按照国家权力分工的一般原理,行政权不同于审判权,无法也不应对财产权属作出终局性的实质判断^⑥。故此,行政机关只能基于对财产权属关系的形式判断和初步实质判断来采取执行措施^⑦。

① 江苏省高级人民法院行政庭课题组:《关于构建土地非诉行政案件“裁执分离”模式的调研报告》,《行政法学研究》2022年第1期。

② 王华伟、刘一玮:《非诉行政案件裁执分离模式再思考》,《行政法学研究》2017年第3期;沈福俊:《非诉行政执行裁执分离模式的法律规制》,《法学》2015年第5期;程琥:《“裁执分离”与相对集中行政强制执行权研究》,《法律适用》2012年第10期。

③ 袁曙宏:《我国〈行政强制法〉的法律地位、价值取向和制度逻辑》,《中国法学》2011年第4期。

④ 刘雨嫣:《非诉行政强制执行的困境及出路分析》,《人民论坛·学术前沿》2020年第11期。

⑤ 刘宏林:《论税务执行权的配置模式》,《税务与经济》2024年第4期。

⑥ 肖建国:《强制执行形式化原则的制度效应》,《华东政法大学学报》2021年第2期。

⑦ 黄忠顺:《案外人排除强制执行请求的司法审查模式选择》,《法学》2020年第10期。

然而,伴随着财产的形态、占有与使用方式的多样化,租赁、保管、借名买房、股权代持等实质权利人与形式权利人相分离的现象越来越常见^①。若某一财产形式上属于他人但实际归被执行人所有,行政机关审查后放弃对该财产的执行,人民整体利益便可能无法得到周延保护;反之,则可能侵害第三人合法权益、破坏人民群众的财产安全与生活安宁。即便某一财产确属被执行人所有,但该财产上还聚合存在着他人之共有权、担保物权、建设工程价款优先受偿权等不同权利的现象也不鲜见。行政机关的简单判断显然不足以应对复杂的利益纠葛,也就无法妥善处理第三人合法权益与人民整体利益的关系。

最后,多数行政机关尚不具备单独行使行政执行权的能力,无法充分保护人民整体利益。以税务机关为例,尽管税收征管法不断强化其执行能力,但按照现行规范,税务机关所能采取的执行措施也极为有限,关于行政执行的程序供给更是远远无法满足实践需要^②。“欠税企业真正被税务机关强制执行的案件不足10%”^③的现实与提升税收效率、保护人民整体利益的预期也相去甚远。部分土地行政管理部门也曾表示,执法保障少与兼理事务多的矛盾使得土地执法成效不尽如人意^④。

2. 审判机关单独行使行政执行权的固有缺陷

为避免上述行政机关单独行使行政执行权的诸多弊端,我国确立了“申请法院执行”原则。然而,由法院单独行使行政执行权也并非尽善尽美。

首先,法院单独行使行政执行权将不可避免地导致执行效率降低、人民整体利益无法及时实现。在法院单独行使行政执行权语境下,行政机关作出行政决定后,须经履行期限、救济期限、催告履行、申请、受理、审查等多个环节才能真正启动执行程序。按照相关规定,这些环节通常需要半年以上甚至更长时间。漫长的程序不仅影响行政管理活动的连续性与权威性,更可能为被执行人转移、隐匿财产提供机会,维护人民整体利益的执行目的因而可能落空。在面对强制搬迁等复杂敏感的执行任务时,审判机关的动员协调能力也显著低于行政机关,无法承担起及时有效保护人民整体利益的重任。

其次,行政非诉执行案件爆炸式增长与“案多人少”的双重现实,导致法院负担沉重,无法达到保障被执行人和第三人合法权益的预期。统计数据显示,非诉行政执行已成为法院继民事执行之后的第二大执行任务,其案件数量甚至明显超过行政诉讼^⑤。为完成执行任务,实践中甚至曾出现法院在行政机关建立“执行室”^⑥、行政机关备有法院空白《执行通知书》^⑦等司法权与行政权混同、司法监督被虚置的乱象。可见,繁杂的执行事务容易导致司法权监督行政权、保障被执行人及第三人合法权益的预期无法有效实现。

最后,法院单独行使行政执行权,不利于行政权与司法权的有效运行。在行政权方面,部分行政机关曾表示,“只要依法履行了申请法院强制执行,而且法院已受理……就已履职到位,可以结案”^⑧。这种对具体执行工作“事不关己”的心理难免导致行政机关在作出行政决定时疏于考虑执行可行性,行政决定也就容易沦为“法律白条”。在司法权方面,社会矛盾、利益冲突不会因法院成为执行主体而有所缓和,部分被执行人暴力抗执、个别法院干警致人死伤的现象反倒使法院深陷舆论漩涡。当被执行人、利害关系人欲就强制执行寻求救济时,法院的深度参与又可能使审判权的中立性、公正性遭受质疑。而无论是行政权的有效性,还是司法权的公信力,都在整体上关乎国家对人民利益的保障。

① 黄忠顺:《金钱债权执行标的实体权属的审查程序》,《政法论丛》2021年第5期。

② 胡靖:《对优化税收强制执行制度的探讨》,《中国税务》2023年第10期。

③ 哈尔滨市税务学会课题组:《行政强制法背景下的税收强制执行状况》,《税务研究》2014年第5期。

④ 罗剑光、陈建新、叶望:《“裁执分离”破解执行难——以宁波市土地非诉行政案件执行情况为例》,《中国土地》2016年第4期。

⑤ 王华伟:《试论非诉行政执行体制之改造——以裁执分离模式为路径》,《政治与法律》2014年第9期。

⑥ 傅士成:《我国非诉行政执行制度的几个问题》,《中国法学》2002年第3期。

⑦ 石佑启:《论我国行政强制执行的模式选择及其运作》,《河北法学》2001年第2期。

⑧ 许光辉:《“裁执分离”该由谁来“执”?》,《资源导刊》2019年第7期。

(二)现有“裁执分离”模式的局限

从前文可以看到,法院单独行使行政执行权在制度逻辑上发挥着弥补行政机关单独行使执行权缺陷的作用,但其本身也存在无法回避的缺陷,“裁执分离”模式于是被寄予进一步解决问题的厚望。

按照现行“裁执分离”模式,行政执行权实际上被划分为执行审查启动权和执行程序推进权。执行审查启动权的行使环节适用“申请法院执行”的相关规则,执行程序推进权的行使环节则适用“行政机关自行执行”的相关规则。这种将现有规则简单黏合的制度设计,固然有利于发挥两种制度的优势,但也可能同时保留其劣势。

一方面,现有“裁执分离”模式在实现人民整体利益上犹有不足。首先,行政机关作出行政决定后,仍需经过漫长的期限与程序才能启动执行,被执行人隐匿财产进而导致执行目的落空的风险仍旧存在。其次,部分行政机关在找人查物、拍卖变卖等环节上的能力缺失未能得到有效补强,因此不少地方对“裁执分离”模式的探索保留了法院对典型重大案件的执行实施权^①。最后,基于行政系统的科层制结构,在执行程序推进权回归行政系统后,可能存在的地方保护主义有更大概率影响执行的推进。

另一方面,现有“裁执分离”模式在被执行人和第三人合法权益保障上仍有缺憾。在现有“裁执分离”模式中,法院对行政执行的监督主要体现为“执行审查启动权”的行使。部分地方还规定,法院在进行审查时,可以附带确定执行的内容和范围,并在实际执行超越既定内容与范围时,允许利害关系人通过行政复议和行政诉讼寻求救济^②。

然而,上述监督机制与救济机制对被执行人和第三人权益的保障并不周延。首先,“执行审查启动权”的审查范围仅限于申请执行时的法律状态,至于行政机关事后的具体执行行为是否规范、执行过程中的纠纷如何处理,显然并非执行审查启动权能够解决的问题。其次,在启动执行时的“约法三章”固然有利于规范行政机关的执行行为,但若内容过于具体,则容易限制行政机关的主观能动性,不利于应对执行中的复杂情况;反之,又无法起到约束与规范的作用。最后,将行政复议与行政诉讼作为执行推进过程中唯一的纠纷解决渠道,虽然对被执行人而言无可厚非,但对第三人而言却并不合理。原因在于:一者,行政机关通过较为宽松的形式审查和初步实质审查即可将第三人卷入执行程序,而行政复议和行政诉讼的实质审查标准却无法帮助善意第三人迅速摆脱执行困扰。二者,第三人并非行政法律关系的当事人,其被卷入执行程序更主要是因为其与被执行人之间存在民事法律关系。第三人基于民事法律关系本可自行选择纠纷解决方式并享有相应的管辖利益,要求其只能诉诸行政复议和行政诉讼明显违背前文所述之人民立场。三者,行政复议和行政诉讼的功能定位在于对行政行为的合法性及合理性进行审查,但第三人合法权益被行政执行波及并不必然是由违法执行行为所致。例如,第三人将一无须登记的动产交由被执行人保管,行政机关基于占有的外观推定该动产为被执行人所有并采取执行措施。此时,行政机关的执行行为并不违法,行政复议和行政诉讼也就不应对其进行否定性评价。

五、以人民为中心的行政执行权配置方案

由前文可知,传统“裁执合一”模式和现有“裁执分离”模式在回应人民群众利益诉求方面均存在一定的不足。为充分贯彻“以人民为中心”的发展思想,落实党的二十届三中全会关于“深化审判权和

① 参见《宁波市海曙区人民法院 宁波市国土资源局海曙分局关于推进和规范国土资源非诉行政执行案件“裁执分离”工作的实施意见》(甬海法发〔2017〕10号)第15条、《天津市静海区人民政府 天津市静海区人民法院关于推进国土资源行政非诉执行案件“裁执分离”工作的实施意见(试行)》(津静海政发〔2020〕13号)第3条等。

② 参见《文水县人民政府关于印发文水县自然资源领域非诉行政执行案件“裁执分离”工作办法(试行)的通知》(文政发〔2023〕10号);危辉星、黄金富:《非诉行政执行“裁执分离”机制研究——以浙江法院推进“裁执分离”机制的实践为基础》,《法律适用》2015年第1期。

执行权分离改革,健全国家执行体制”^①的部署,应进一步深化和细化现有的“裁执分离”模式,充分发挥审判权与行政权的应有作用,建立行政机关与审判机关共同行使执行权的“共享型行政执行权配置模式”。

(一)共享型行政执行权配置模式的理论证立

“裁执合一”模式下的理论研究大多将行政执行权视为一个不可分割的权力,因而只能将其在不同主体之间进行“全有全无”和“或先或后”的分配。“裁执分离”模式打破这种固有范式,开始将行政执行权视为包含有若干权能的权力束。然而,现有的“裁执分离”模式仅将执行权分为“执行审查启动权”和“执行程序推进权”,存在复杂问题简单化处理的倾向。

既有论者大多认为,强制执行“是以机械的手段确保行政义务之实现,其实施过程体现了更多的物理强制力量”,故而将执行实施权交由行政机关行使即可^②,而法院介入行政执行仅是基于“监督、制约行政权的定位”^③。然而,一方面,正如前文所呈现的,在执行实施阶段,不但可能存在不当或违法执行行为引起的行政争议,而且可能出现财产权属争议、利益冲突等民事实体纠纷。行政机关是行政争议的一方当事人,且不具备最终判断权,因此既不适合也无能力妥善处理这些纠纷。另一方面,对于被执行程序牵涉的民事权利主体而言,“摆脱执行困扰的救济程序越繁琐,其财产安全与生活安宁遭受破坏的持续期间就越长”^④。奉行实质审查标准、以判断行政行为合法性及合理性为主要功能的行政救济机制,非但无法帮助权益受损主体快速摆脱困扰,在特定情形下甚至对权益救济也无能为力。因此,要化解上述困境,必须更加全面地认识执行程序的复杂性,根据执行程序的特性与相关主体的不同利益诉求,探索更加妥适的权力配置与运行方案。

从实践来说,完整的行政执行程序大致包含如下环节:执行启动→查找被执行人责任财产→控制被执行人责任财产→处分被执行人责任财产。其中,执行启动环节的主要工作是判断执行名义的合法性和可执行性,以保障被执行人及第三人合法权益;查找被执行人责任财产环节一方面需要在客观意义上收集财产信息,另一方面需要判断具体财产的权属关系,从而在充分实现人民整体利益的同时避免侵害第三人的财产安全与生活安宁;控制被执行人责任财产环节和处分被执行人责任财产环节在很大程度上属于查找被执行人责任财产环节的延续,其主要行动表现为查封、扣押、冻结等物理上的控制性执行措施和拍卖、变卖、款项入库等处分性执行措施,主要目的在于保障执行的顺利完成。大致来说,执行启动环节的工作主要属于判断性事务,控制和处分被执行人责任财产环节的工作主要属于实施性事务,查找被执行人责任财产环节则二者兼备。

按照事务与权力相适配的原则,上述不同执行环节应由不同机关主导。按照我国宪法的规定,法院作为国家的审判机关,依照法律规定独立行使审判权。一般认为,“判断权、认识权”是审判权的本质属性^⑤,因而,法院适于承担判断性事务应无疑义。不过,审判权的独立性、被动性、中立性决定了法院无法也不应过于主动地介入行政执行程序。而在执行推进过程中,尤其是查找被执行人责任财产环节,几乎事事均需以判断为基础,法院显然难以包揽所有判断性事务。实际上,法院所行使的司法判断权属于终局判断权,在终局判断权之外,行政机关还享有首次判断权,而“行政权在信息收集与判断、强制权和可接近现场等方面的专业优势”^⑥恰好使行政机关适于应对执行程序的复杂局面。故而,

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第31页。

② 王华伟:《裁执分离语境下域内外行政执行之比较——基于完善非诉行政执行的目的》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2015年第4期。

③ 马良全、王梦凯:《宪法权力体制与行政强制执行模式调整》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2013年第1期。

④ 黄忠顺:《涉案外人权益的民事强制执行制度研究——以〈民事强制执行法(草案)〉涉案外人权益条款为中心》,《河北法学》2022年第12期。

⑤ 孙笑侠:《司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别》,《法学》1998年第8期。

⑥ 张建文、李燕:《行政权介入民事纠纷的实践困境与完善进路》,《北京行政学院学报》2023年第6期。

判断性事务可以由行政机关和法院共同承担,只不过二者承担判断性事务的时机、方式与标准有所差异。至于具体的实施性事务,可以采用现有“裁执分离”模式将其交由行政机关承担的方案。由行政机关主导实施性事务,能够充分发挥行政系统科层制的强大动员能力和不同领域行政机关的专业能力,保障执行目的之实现。不过,前文所揭示的行政机关行使执行权过程中存在的问题,需要妥善解决。

(二)共享型行政执行权配置模式的运行机制

1. 执行程序启动环节的运行机制

执行程序的启动有“行政机关自行决定启动”和“法院审查启动”两种可选方案。法院审查启动有利于确保行政执行符合合法性、正当性要求,保障被执行人的合法权益。鉴于此,在所有类型的行政执行中全面设置“申请—审查”机制的建议^①可资借鉴。不过,在引入“申请—审查”机制、保护被执行人合法权益的同时,行政执行所追求的人民整体利益也应得到及时有效保障。

现有“裁执分离”模式设置了过长的申请期限,不利于保证行政活动的连续性,并可能导致执行目的落空、人民整体利益无法及时实现。因此,在时限设定上,应仿照行政强制法关于行政机关自行执行的规定,只要被执行人未在行政决定确定的履行期限内履行义务,行政机关就可以申请执行。理由如下:首先,被执行人对行政执行的发生具有可归责性,且其义务的履行在行政执行发生时已陷入严重迟延,如果等待救济期限届满才可申请执行,行政效率将被大大减损,被执行人逃脱执行的概率将会提高。其次,行政强制法第36条所规定的陈述申辩权使得被执行人可以参与行政决定的作出过程,若行政决定存有错漏,被执行人能够通过陈述申辩及时将其排除。最后,除去行政机关作出行政决定的事前审查环节外,法院对执行申请的事后审查为执行的合法性、正当性提供了双重保障。

法院在受理执行申请后,应进行相应的审查。出于对行政机关专业判断的尊重,以及对人民整体利益及时实现的考量,审查应以书面审查为原则,必要时可以听取相关主体意见或进行现场调查。审查内容主要包括:行政机关的主体资格及权限、行政决定的事实或法律依据及可执行性、行政决定作出程序的合法性、特定要式行为的形式要件情况。法院若审查后认为行政决定合法正当、适于执行,即应作出准予执行裁定并确定执行期限。

2. 执行程序推进环节的运行机制

行政机关的专业性判断、被执行人的事前程序参与和法院的兜底审查,共同奠定了执行名义的合法性与有效性基础。因此,非经特殊程序的相反认定,执行机关应全面相信执行名义的合法性和有效性,并以效率为最高追求,保障执行名义实现。基于前述行政权在专业性、主动性、强制性、可接近现场性等效率方面的相对优势,被执行人责任财产的查找、控制、处分工作应由行政机关主导。

具体而言,行政机关首先应收集被执行人的财产信息,在遇到困难时可寻求其他行政机关、基层群众性自治组织、相关营利法人(如银行)、与被执行人存在权利义务关系的单位和个人等主体的协助,以补强自身在找人查物等方面的能力不足^②。在收集被执行人的财产信息后,行政机关继而应行使首次判断权,按照形式审查和初步实质审查的标准对财产权属进行认定。只要根据占有、登记等外观状况或相关证据的初步证明可以判断特定财产归被执行人所有,行政机关即可采取控制性执行措施。被控财产是现金时,行政机关可直接将其上缴国库或者划入财政专户,反之,则应进行拍卖或变卖。为进一步规范行政机关的拍卖变卖行为,防止出现低估贱卖等损害人民整体利益和被执行人合法权益的现象,可以由行政机关参照民事执行中财产处置规则对被控财产进行变价处理。

为防止地方保护主义干预执行,确保人民整体利益及时实现,行政机关应在法院裁定载明的期限内完成执行。确因特殊情况无法在期限内执行完毕的,行政机关应在期限届满后向法院作出说明,法院可与行政机关协商另行确定执行期限。检察机关也可以将行政执行作为监督对象,督促行政机关

① 王华伟、刘一玮:《非诉行政案件裁执分离模式再思考》,《行政法学研究》2017年第3期。

② 肖建国、庄诗岳:《论协助执行义务的边界》,《法学杂志》2020年第11期。

合法、高效、公正地推进执行程序。被执行人或第三人对执行有异议的,应通过救济程序解决。

(三)共享型行政执行权配置模式的救济路径

与共享型行政执行权配置模式将不同执行权能分配给不同主体相配套,法院和行政机关享有的执行权能的对应主体应被赋予相应的救济权利。如前文所述,基于及时实现人民整体利益的目的,行政机关适于主导执行程序的推进。然而,行政机关的首次判断权并非审判权,无法也不应对财产权属、纠纷争议进行实质的、终局的判断,否则,将显著降低国家对人民整体利益的司法保障水平。因此,在涉及实体权益的最终判定与实体纠纷的终局解决时,须发挥审判权作为“终局判断权”的应有作用,以求周延地保护人民整体利益。不过,程序设置完备的诉讼漫长而繁复,要求权益受损者只能寻求司法救济,势必无法达成前文“最大限度地保护第三人合法权益提供便利”的目标。鉴于此,应在行政执行中建立遵循不同审查标准的多元救济机制。

1. 执行程序启动环节的救济权利配置

在执行程序启动环节,执行权主要体现为法院享有的执行审查启动权,该权能的对应主体包括行政机关和被执行人及利害关系人。

对于行政机关提出的执行申请,如果法院裁定不予执行或未在法定期限内作出裁定,作为申请人的行政机关有权按照行政强制法第58条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释[2018]1号,以下简称《行政诉讼法解释》)第161条的规定,向上一级法院申请司法复议。如果法院裁定准予执行,被执行人和利害关系人则可以对启动执行程序表示不服。

被执行人及利害关系人若认为法院的审查行为存在不当,应在执行程序终结前向上一级法院申请司法复议。该司法复议的主要内容应为作出准予执行裁定的法院的审查行为是否合法,并附带审查行政决定的合法性及可执行性。与此相适应,该司法复议的形式以书面复议为原则,其时限可参照《行政诉讼法解释》第161条,规定“上一级人民法院应当在收到复议申请之日起三十日内作出裁定”。

被执行人及利害关系人若认为原行政决定本身确有错误或不具备执行力,则应通过行政复议和行政诉讼谋求救济。行政复议与行政诉讼原则上不产生中止执行的效力。行政复议或行政诉讼撤销或者变更行政决定的,作出准予执行裁定的法院须按照行政复议或行政诉讼的实质审查结果,变更或撤销准予执行裁定。执行机关应根据行政强制法第41条的规定,对照变更或撤销后的裁定,对被执行人的财产恢复原状、退还财物或赔偿损失。

2. 执行程序推进环节的救济权利配置

在执行程序进行过程中,执行权主要体现为行政机关享有的财产信息收集权、财产权属形式判断权、财产控制权、被控财物变价权,这些权能的对应主体均是被执行人及利害关系人。

财产信息收集和被控财物变价处理属于纯粹的内部行为、过程行为,一般不存在损害被执行人或第三人合法权益的可能。与此不同,财产权属形式判断权和财产控制权的行使则可能侵害被执行人及第三人合法权益,因此有必要为潜在的受害者配置救济权利。

当特定财产被行政机关控制后,被执行人无权主张该财产归他人所有,但可以保障生存权为由,依据行政强制法第23条的规定请求保留自己及自己所扶养家属的生活必需品。行政机关应行使首次判断权,根据被执行人的生活境况和财产状况对其执行豁免请求作出处理。行政机关决定准予执行豁免的,应解除对特定财产的控制措施。行政机关驳回执行豁免请求的,被执行人围绕被控财产可执行性的实质争议应交由法院通过诉讼程序解决。

第三人可以对被控财产主张所有权等足以排除执行的权利,或者担保物权等不具有排除执行效力但具有优先效力的权利。为充分保障人民群众的财产安全与生活安宁,避免前述行政复议与行政诉讼在救济第三人合法权益方面的不及时,行政机关亦可通过首次判断权对第三人的权利主张作出处理。与将第三人权益卷入执行程序的标准相对等,行政机关的首次处理也应采取形式审查和初步

实质审查标准。只要第三人提出权利主张时提供的证据材料能够从外观上证明被控财产归其所有或其对被控财产享有更加优先的权利,行政机关即应解除对该财产的控制或优先实现第三人的权利。当然,若行政机关审查发现第三人主张显而易见不能成立,可以直接予以驳回并继续执行程序,第三人有权选择通过民事诉讼等途径谋求确权,并在执行程序终结前重新提出权利主张。鉴于立场的非中立性,只要形式审查和初步实质审查无法就第三人的权利主张给出明确结论,行政机关即应将实体冲突交由法院进行实质性处理。与此同时,行政机关应中止对被控财产采取进一步的执行措施,以防对第三人造成不可逆转的损害。但基于防范恶意逃避执行的需要,已采取的控制性执行措施应予以维持,但第三人提供担保的除外。控制性执行措施给第三人造成损害的,应视该第三人对权利外观形成的可归责性、行政机关的过错等情况给予相应国家赔偿。

为实现制度的统合,建议参照民事执行程序,在行政执行中设置执行异议环节。无论是被执行人保障生存权的请求,还是第三人对被控财产的权利主张,均可通过执行异议的方式提出。行政机关则通过审查执行异议的方式行使首次判断权,对实体纠纷进行初步处理。

当行政机关无法通过首次判断权处理执行异议,或者行政机关驳回执行异议而权利主体寻求司法救济时,法院将行使财产权属实质判断权、实体纠纷终局化解权。因涉及实体权利义务的争议,财产权属的实质判断和实体纠纷的终局化解应通过诉讼程序进行。在前一种情形中,行政机关应作为原告,诉讼性质类似于民事执行中的许可执行之诉;在后一种情形中,权利主体应作为原告,诉讼性质类似于民事执行中的执行异议之诉。对诉讼结果不服的,行政机关和第三人均可通过上诉和再审谋求救济。

同时,依据行政强制法第8条、行政复议法第11条、行政诉讼法第12条的规定,被执行人、第三人有权对违法执行行为申请行政复议、提起行政诉讼和依法要求赔偿。此时,需要处理好执行异议与行政救济之间的关系。由于二者功能定位互异,被执行人、第三人可自由选择提出执行异议或寻求行政救济,且不因选此而失彼。具言之,通过执行异议处理民事权属权益问题,遵循形式审查和初步实质审查标准,可较为迅速地保护被执行人、第三人合法权益,但并不评价行政机关的执行行为;而通过行政复议与行政诉讼处理行政行为的合法性与合理性问题,则采取实质审查标准,可为被执行人、第三人事后主张国家赔偿提供依据,但并不直接解决民事权属权益争议。故而,无论是否认为行政机关的执行行为违法,被执行人、第三人均可通过执行异议获得快速救济。同时,无论被执行人、第三人是否提出执行异议,在其认为行政机关的执行行为违法并损害自身合法权益时,均可寻求行政救济。

六、结语

对于行政执行权的配置,学界自20世纪就开始了卓有成效的探索。在前辈真知灼见的基础上进一步细化对行政执行权的分析框架,可以将其划分为“实施性权能”和“判断性权能”。实施性权能包括财产信息收集权、财产控制权、被控财物变价权,判断性权能包括执行审查启动权、财产权属形式判断权、实体纠纷初步处理权、财产权属实质判断权、实体纠纷终局化解权。总体而言,实施性权能的配置主要关涉执行效率,而判断性权能的配置则应秉持公正优先、兼顾效率的理念。立足于我国实际,由行政机关行使财产权属形式判断权、实体纠纷初步处理权并由法院行使其他判断性权能,应是进一步提高对公民权利保障水平的最优方案。至于实施性权能,在“深化审判权和执行权分离改革”背景下,较为可行的方案是,将其从法院系统中剥离出来并交由作出行政决定的行政机关行使^①,同时,应强化相关机构的协助义务,理顺强制执行的协助机制。

^① 肖建国、黄忠顺:《论司法职权配置中的分离与协作原则——以审判权和执行权相分离为中心》,《吉林大学社会科学学报》2015年第6期。

On the People-Centered Reform of the Administrative Enforcement System : Justifying the Collaborative Allocation Model of Administrative Enforcement Powers

Huang Zhongshun Liu Honglin

(School of Law, South China University of Technology, Guangzhou 510006, P.R.China)

Abstract: The allocation of administrative enforcement power in China can be summarized into two models: “integration of adjudication and enforcement” and “separation of adjudication and enforcement”. In the “integration of adjudication and enforcement” model, the administrative agency or court with enforcement power takes charge of all affairs when facing specific enforcement tasks. In the “separation of adjudication and enforcement” model, the administrative agency that makes an administrative decision must apply to the court for enforcement. The court is responsible for reviewing whether the administrative decision meets the conditions for compulsory enforcement, and the relevant administrative agency is responsible for organizing and implementing the enforcement. The Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee proposed the reform task of “deepening the reform of separating adjudicatory and enforcement powers, and improving the national enforcement system” and the reform concept of “people-centered”. Under the guidance of the “people-centered” concept, the allocation of administrative enforcement power should be conducive to the efficient promotion of enforcement procedures while properly balancing the protection of the fundamental human rights and legitimate interests of the person subject to enforcement and third parties. However, neither the “integration of adjudication and enforcement” model nor the “separation of adjudication and enforcement” model can fully meet the requirements of the “people-centered” concept. Therefore, this article proposes a more refined division of administrative enforcement power into “implementation power” and “judgment power”. Implementation power includes the power to collect property information, the power to control property, and the power to sell off the controlled property. Judgment power includes the power to initiate enforcement review, the power to make preliminary determinations of property ownership, the power to preliminarily handle substantive disputes, the power to make definitive determinations of property ownership, and the power to finally resolve substantive disputes. The allocation of implementation power mainly concerns enforcement efficiency, while the allocation of judgment power should adhere to the principle of prioritizing fairness while considering efficiency. Based on the reality in China, the administrative agency that makes administrative decisions should exercise the power to make preliminary determinations of property ownership, preliminarily handle substantive disputes, and all implementation powers, while the courts should exercise the power to initiate enforcement review, the power to make definitive determinations of property ownership, and the power to finally resolve substantive disputes. Correspondingly, it is necessary to strengthen the obligation of relevant institutions to assist in enforcement and streamline the assistance mechanism for compulsory enforcement.

Keywords: National system for law enforcement; People-centered; Administrative enforcement; Separation of adjudication and enforcement; Due process

[责任编辑:李春明 苏 捷]