

浅析申请法院强制执行的裁执分离问题

◆王文婷

(贵州省高级人民法院, 贵州 贵阳 550000)

【摘要】强制执行权限的配置直接左右着包括法院强制执行在内的各类行政强制执行的效能与水平,强制执行本身即为行政强制执行由决定至落地的核心环节,对行政相对人维护自身合法利益来说意义重大。而裁执分离理念是推进我国构建行政强制执行制度体系的核心构成要素,甚至对我国未来行政强制执行的发展产生较大的影响。依照裁执分离观念,若行政机构需要选用强制执行手段时,则法院左右着最终强制执行行为的决策权。换言之,即行政机构申请强制执行后,由法院决定是否认可强制执行,随后行政机构方可依照法院授权,具体落实强制执行的具体方案。本文对申请法院强制执行的裁执分离问题进行分析,旨在为相关理论研究奠定扎实的基础,并不断完善裁执分离的执法实务。

【关键词】强制执行;裁执分离;行政机构

可以这样理解裁执分离,即为行政机构向法院提出申请,要强制执行少数行政案件,实施审查裁定与组织执行就法律主体视角而言保护分离。法院主要负责审查相关行政决定有无强制执行的必要,对与强制执行标准相符的行政裁定批准予以强制执行,且由区级有关部门承担组织执行的一系列制度。

一、我国裁执分离司法实践中存在的问题

我国裁执分离司法实践中存在的问题涵盖三个方面,表现为裁执分离案件适用范围有限、裁执分离模式立法基础支撑不足、裁执分离违法救济机制不健全,下面对此进行分别说明。

(一)裁执分离案件适用范围有限

综合已有相关裁执分离案例而言,现阶段与裁执分离标准相符的案件范围数量较少。适合借助申请法院强制执行的裁执分离案件主要种类如下:其一,国有土地房屋征收;其二,对国土资源进行有效使用与保护;其三,偶有涉及环保、城市规划管理等其他领域。产生这样现状的原因是上述几类行政管理产业或领域具体的行政执行内容较为接近,如拆除土地表面的建筑物、配套设施、下令如期归还被占用土地、环境或土地恢复至原状等,相对应的执行主体多以主管部门与国土资源部门为重,法院对此多抱有保守心态,只对这种类型的执行案件采取裁执分离进行处理。虽说最高法一直鼓励地方法院尝试开展其他领域选取裁执分离的探索,然而除个别区域外,大部分法院只在上面所说的几类案件中选取裁执分离进行审查,其中最多的是土地征收与管理两个领域,其背后揭示出地方行政机构对施行强制执行行为的抗拒与司法实践的妥协。正是因为现阶段我国各级法院适用裁执分离制度解决行政案件受到过多限制,如执行内

容、执行复杂度等均有不同,加之与其他地方行政机构的协调沟通结果未如预期,导致申请法院强制执行的行政案件适用裁执分离范围较为有限。

(二)裁执分离模式立法基础支撑不足

现阶段裁执分离最明确的条款规定即为最高法对外公示的《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》中基于国土资源非诉执行的法律细则,该规定明确指出,法院拥有裁决权,而行政机构持有执行权的根本原则。在司法解释对外发布以后,最高法随之公示一系列法规,旨在为裁执分离模式成为非诉行政执行的基本手段提供保障。由此可知,司法解释对于裁执分离的作用给予充分肯定,然而也要注意到其对照行政强制法存在一定的冲突与矛盾。就司法实践而言,行政机构开始非诉执行的具体执行缺乏必要的法定依据,因此强制力不足,继而造成各行政机构无法有效施行非诉执行。同时,从法院角度来分析,其对裁执分离表现认可,即裁决行政机构可以执行。此过程中还有一种情况要引起注意,即少数法院观点是缺乏上位法对裁执分离的支持,因此对裁执分离采取否定态度。综上,我国现阶段高阶法律中确实未明确对裁执分离的详细规定,这导致相关立法基础薄弱、理念模糊,继而造成裁执分离难以得到全面推行。

(三)裁执分离违法救济机制不健全

相较于裁执分离的审核裁决环节而言,其具体执行环节为重中之重。执法人员易因自身因素而干扰到执行案件,致使执行产生偏差,严重的甚至会出现执行失误。虽然现阶段在各地试点尚未出现具体的执行错误案例,然则救济机制的建立仍迫在眉睫。法院采取何种方式处理此类纠纷,成为推动裁执分离的核心。遵循《行政强制法》第八条至



第六十七条的具体规定,裁执分离内涵相对宽泛,即可能指某一具体的裁定环节,也可能为有效的执行环节,也存在两个环节交叉甚至是裁执分离的全过程。通过此规定可知,裁执分离无法明确责任主体,这主体认定依据的缺失,使其后续开展救济难以确认承担主体。

另外,即便主体得以明确,具体的救济机制与方式同样缺乏明确规定。非诉行政执行本身具有一定的特殊性,行政相对人自身的权利因其怠于行使权利方可进入非诉环节,假设在执行环节盲目开展诉讼救济,则会导致司法资源的严重浪费。而不少相对人主观拖延到执行期后提起诉讼,也加大了司法实践的工作难度。

二、健全申请法院强制执行裁执分离问题的思考

(一)遵循执行标的,明确裁执分离适用范围

我国《行政强制法》规定,遵循行政行为匹配的行政义务,可以把行政强制执行划分成金钱给付义务以及行为义务两类强制执行。这种划分法使我国行政决定均被涵盖其中,对于非诉行政执行案件而言,此分类同样适用。而基于执行标的的种类则可视作申请法院强制执行时划分裁执分离案件的适用受案范围标准。

借助财产作为非诉行政执行案件的执行标的时,可以基于财产性质差异划分成两种类型。其一,执行标的即动产。此时行政机构基本执行多以缴纳罚款、没收违法所得等为主,多属于处罚性决定。其二,执行标的即不动产,面对此类情况时,行政机构处罚手段是没收建筑物及配套设施。借助行为作为非诉行政执行案件的执行标的之时,同样被分为两类情形。其一是责令停止与作出作为两类,即要求行政相对人完成或停止完成相应的特定行为,一般是行政机构责令相对人恢复原状、恢复生态或责令其停止各类破坏性行为等责令型决定;其二是强制行为,行政机构对此做出的处罚手段为强制拆除、驱逐等带有强制性质的行政决定。

综合分析可知,以动产作为案件执行标的的,裁执分离并不适合解决此种情况,因此应交由法院申请强制执行。因为财产为标的的执行行为一般是划拨存汇款,此类执行行为的完成要金融机构给予支持。而《民事诉讼法》以及《刑事诉讼法》均已明确此方面的扣划款细则,而金融机构在为法院开展财产执行提供协作工作方面驾轻就熟,如果由行政机构施行此类财产强制执行,易造成对接工作的混乱而对后续执行效果形成负面影响,并引发不当使用行政权等乱象,严重的会使被执行人方合法的财产利益受到侵害。而执行标的为不动产的强制执行案件则可申请法院适用裁执分离给予解决,没收不动产类的强制执行最核心的操作即将不动产权属登记进行变更或注销,因此相关行政机构更适合此类执行。

裁执分离制度可用于解决以行为区分执行标的相关强制执行案件,现阶段我国司法实践中,常见的裁执分离用于责令限期拆除、退还占地、房屋迁移等。而其他如林业草原行政管理、质监行政管理等相关领域,如行政机构申请法院依法落实强制执行的,法院也可借助裁执分离制度完成处理。这里需要注意的是,遵循《行政强制法》,仅有法律可以明确强制执行的具体方式,如果行政法在上位法规定缺失的状态下,则行政机构自行规定执行行为属于无效行为。

另外,基于我国发展现实,短期内解决此类问题仍以传统非诉行政执行结合裁执分离的实施路径。即财产类强制执行案件要视情况妥善对待。动产类执行多选择向法院申请非诉行政强制执行,不动产执行则借助裁执分离进行处理。对于行为类的执行案件,则基于国有土地征收处理经验逐渐延伸至其行政管理领域,均施行裁执分离制度。

(二)健全上位法规定,明确裁执分离制度体系

前文已述,因上位法缺位,导致推动裁执分离的速度较慢,现阶段推行的根本依据为司法解释,这也是裁执分离目前的最高位阶法,而申请法院强制执行时的具体操作阶段也难以发挥出行政机构的核心作用。因此,促进裁执分离得以有效实施的根本在于健全上位法,为裁执分离制度的落实提供高位阶法律保障。遵循前文对于裁执分离的全面分析,本节探讨的裁执分离适用于全面的非诉行政执行范围。

基于我国已有法律制度体系的确立,建立法律制度均要基于历史文化、传统文化、法治情况以及国家体制等予以开展。回顾我国相关立法进程,均基于实践经验随后丰富理论框架,裁执分离制度的确立同样如此,这也可以解释现阶段我国在裁执分离方面上位法缺失的原因。申请法院强制执行的裁执分离唯有先由非诉执行类相对重点且执行难度大的领域推进,随后逐步拓展至其他领域,继而慢慢确立成相对系统的法律体系,然后再慢慢进行推广试行。现今我国仍处于裁执分离的探索期,即正在局部开展试点并不断推广,在持续完善的过程中慢慢总结经验形成系统条款后,细化后再在上位法内进行修订。

立法发展要借鉴实践经验并融合发展进程,现阶段裁执分离实践已在房屋拆迁与土地征收类案件中得到广泛应用,《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》即实施的法律依据,且实践执行效果不错。为使《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》对照《行政强制法》有矛盾的地方日渐一致,则要修订上位法。基于我国仍处于探索裁执分离的实践发展阶段,部分地区法院已着手开始将裁执分离延伸至其他领域,未来修订《行政强制法》相关条款时,由于执行权为《行政强制法》的设定及施行范围,因此要先行明确行政强制过程的执行主体。随

后,修订《国有土地上房屋征收与补偿条例》中有关于裁执分离的规范使之统一,明确裁执分离适用的具体范围、领域,厘清行政主管部门作为执行者的执行流程与权限。在长期且系统的探索过程,不断优化上位法,为后续裁执分离制度体系的完善提供更有有效的指导。

(三)明确责任主体,健全违法执行救济机制

确立裁执分离救济机制,其基础为明确相关责任主体。裁执分离属于发生于具体执行环节的违法违规行为,因此,要对行政相对人落实事后救济手段以减少其合法权益损失的措施。明确救济机制步骤如下。

其一,明确具体的责任方,即确定要承担责任的是法院还是行政机构。法院裁决准予开展强制执行,而行政机构遵循法院裁定落实具体执行实务。这意味着此环节由两个部分构成,就执行依据而言,现实中遵循的依据即行政决定。裁定书本身视作执行依据意味着其本身具备可执行性,这与法院被动的司法地位相悖。法院基于此前确认的行政决定做出是否开展强制执行,这属于二次审查,行业本身无执行力可言。由此行政机构遵循行政决定内容导致执行行为出现失误,则此行政机构为救济的责任主体。还有一种情况需要明确,即行政决定本身不具备正确性,而进入至申请法院强制执行时,法院审查未尽勤勉踏实义务,继续做出错误裁定。这时行政相对人后续救济的责任主体则为法院与行政机构双方,法院勤勉义务的尽责程度判断要依据《行政强制法》第八条。

其二,各方承担的责任要依照法院介入程度综合判定。假设法院介入至审查环节,即意味着法院仅是裁定了存在失误的行政决定,未尽到勤勉义务导致审查工作不细致,则法院仅需承担相对较轻的救济责任。而行政机构执行本身有误的行政行为,这是对被执行人利益造成侵害的主因,因此主要责任方为行政机构。另外,法院在审查过程中对行政决定内容进行扩充,或使部分内容发生改变,则法院要承担较重的错误执行责任。假定作出行政强制决定的行政机构对照执行机关是两个主体,决定内容与裁定均合法合规,则主要责任主体即执行机关。从最高人民法院《关于认真贯彻执行〈规定〉的通知》内可以明确,若司法审查无失误的,则法院不会承担裁执分离的各类连带责任。

其三,相对人执行救济机制要具备可诉性。一般情况下,因为作出行政强制决定期间,行政相对人未及时履行权利,则后续不享有重复救济的机会。但要注意部分例外情况,若强制执行对照原决定执行内容超出时,则超出部分在此阶段不享有救济权利,因此可视该部分为具备可诉性。而执行强度超越立法条款规定且使被执行人利益受到损害,则也可视作具备可追溯性。此观点的形成依据为最高法2018年公示的判例可知。最高法对此方面的司法解释同样明确上述特殊情况,而其他一般情况则依据相关法律进行违法执行救济。

三、结束语

强制执行权限的配置直接左右着包括法院强制执行在内的各类行政强制执行的效能与水平,强制执行本身即为行政强制执行由决定至落地的核心环节,对行政相对人维护自身合法利益来说意义较大。本文通过研究认为,健全申请法院强制执行裁执分离问题的思考要遵循执行标的,明确裁执分离适用范围;健全上位法规定,明确裁执分离制度体系;明确责任主体,健全违法执行救济机制。

参考文献:

- [1]张东生.裁执分离模式下被执行人权利救济困局及检察监督[J].法制博览,2023(20):121-123.
- [2]吴晓名.从裁执分离谈我国行政强制执行制度[J].黑河学院学报,2022,13(02):23-27,30.
- [3]胡晓玲.我国非诉行政强制执行模式之评介及其改良出路——以“裁执分离”式权力配置为中心[J].通化师范学院学报,2018,39(01):66-72.
- [4]张紫君.行政强制执行中裁执分离研究[D].天津:天津师范大学,2015.
- [5]刘美,李晓亮.论行政强制执行的裁执分离模式[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2014(02):28-30.
- [6]程琥.“裁执分离”与相对集中行政强制执行权研究[J].法律适用,2012(10):67-72.

作者简介:

王文婷(1991—),女,汉族,贵州黔西南人,硕士,研究方向:行政法与行政诉讼法。

