

药品监管领域行政非诉执行难问题探析

●肖声鹏 孙绍伟* 赖生辉



[摘要] 由于药品监管部门依法监管能力相对薄弱、行政相对人故意逃避,以及行政处罚与非诉执行衔接机制不畅等原因,药品监管领域行政非诉执行难问题较为突出。基于此,本课题就药品监管领域行政非诉执行难问题进行了探索和分析,并提出了解决药品监管领域行政非诉执行难问题的建议,以期能为相关人员提供有益参考,强化对人民健康的守护。

[关键词] 药品监管;行政非诉;执行难;建议

药品监管是保障公众健康和安全的重要工作,然而药品监管部门在开展执法办案的过程中,还普遍存在行政非诉执行难的问题。这一问题的存在,直接削弱了行政处罚决定执行刚性,侵蚀了药品行政监管的权威,损害了药品行政监管的公信力,更是对公众健康带来了隐患。

行政非诉执行的概念和依据

(一)行政非诉执行的定义

行政非诉执行是行政非诉讼案件执行的简称,是与行政诉讼案件执行相对的概念,亦称为非诉行政强制执行或者非诉行政执行。它是行政强制执行方式的一种。根据《行政强制法》第2条的规定,行政非诉执行是指行政机关申请人民法院,对不履行行政决定的公民、法人或其他组织,依法强制其履行义务的行为。

(二)药品监管领域行政非诉执行的法律依据

根据《行政强制法》第13条的规定,行政强制执行权只能由法律设定,若行政机关不具备法律设定的强制执行权的,则作出行政处罚决定后,只能申请人民法院强制执行。根据当前法律的规定,药品监管部门并不具备行政强制执行权,因此需申请人民法院强制执行。行政非诉强制执行的法律规定主要有:一是《行政诉讼法》第97条。二是1996年9月《最高人民法院行政审判庭关于贯彻最高人民法院法发(1996)12号文件,做好非诉行政执行案件的审查工作的通知》(〔1996〕法行字第12号)。三是1998年8月《最高人民法院关于办理行政机关申请强制执行案件有关问题的通知》(法〔1998〕77号)。四是2000年3月《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《若干解释》)第86~95条。五是《行政强制

法》第五章对行政非诉执行制度进行了细化,其中第53条规定:“当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,又不履行行政决定的,没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内,依照本章规定申请人民法院强制执行”。这些法律规定构筑了我国相对完善的行政非诉强制执行制度。

此外,《行政强制法》第四章对行政机关强制执行的程序的规定和《民事诉讼法》及相关司法解释关于执行的规定,应当是法院办理行政非诉执行案件时的参考依据。理由如下:一是对于非诉执行的规定,《行政诉讼法》和《行政强制法》及其司法解释都相对简单,导致实践中有很多问题都难以解决。鉴于行政非诉强制执行和行政机关强制执行,均是执行行政机关的行政决定,因此《行政强制法》第四章对行政机关强制执行的相关规定可以用到行政非诉强制执行案件中。二是民事诉讼相关法律及司法解释中关于执行的规定也是法院办理行政非诉强制执行的重要参考。鉴于民事诉讼的执行程序和行政非诉执行案件有较多的共同之处,且《若干解释》第97条专门指出,法院在审理行政案件时,不仅依照《行政诉讼法》和本解释,同时可以参照民事诉讼的有关规定。

药品监管领域行政非诉执行难的现状及成因

作为基层药品执法办案人员,在现实工作中,常常感慨执法办案难,申请人民法院来强制执行行政处罚决定更难。导致非诉执行难的原因有很多,课题组主要从行政相对人和行政处罚与非诉执行衔接机制两个层面分类进行分析和阐述。

(一)行政相对人法律意识淡薄、故意逃避处罚等原因,

引起行政非诉执行难

在一些实际执法案例中，当药品监管部门的行政处罚决定作出后，当事人因法律意识淡薄、存在侥幸心理或心怀不满等因素，故意采取一系列对抗措施，如拒不执行行政处罚决定、立即将企业住所迁移、主动注销企业、转移资产等。由于药品监管部门从作出行政处罚决定，到向法院申请强制执行，最长有3个多月的时间。当事人可以利用这段时间做一系列逃避处罚的准备。这样一来，当药品监管部门申请法院强制执行时，常常面临被执行人下落不明或资不抵债等情况，从而导致行政非诉执行难。

(二)行政处罚与非诉执行衔接机制不畅，导致行政非诉案件执行难

(1)在法律层面上，《行政强制法》关于行政非诉执行方面的相关规定还不完善。一是相对于行政强制措施和行政机关自我强制执行而言，《行政强制法》中对行政非诉执行的相关规定比较简单，在适应复杂案件时存在不足。二是《行政强制法》中对行政非诉执行的方式未作规定，导致实践中是否可以裁决分离，以及人民法院行政非诉强制执行权能否委托行政机关执行存在争议。三是行政非诉执行的审查标准模糊，《行政强制法》第58条规定，只要行政行为不存在“三个明显”情形，法院便可裁定执行，但“三个明显”的界定标准过于抽象模糊，在实践中难以准确把握认定幅度。

(2)在监管执法层面上，基层药品监管“人少事多”，能力提升机制需要完善。一是机构改革后基层市场监管部门的职能由多部门合并叠加，基层市场监管工作涉及点多面广、任务杂，但基层监管人员数量有限，药品监管人员更是紧缺。二是机构改革后因岗位轮换需要，部分药品专业人员流失，导致药品专业监管人才缺失。三是受上述因素影响，基层市场监管部门在药品监管专业技能和执法办案能力方面还需提升。与此同时，近年来立法机关对涉药法律法规不断修订和完善，药品生产经营企业发展模式不断更新迭代，造成基层药品监管人员法律素养的提升与监管形势的发展不匹配。总之，受人少事杂、能力提升机制不完善的影响，基层药品监管人员在具体执法办案过程中容易产生执法行为和文书的不规范等，这样就容易导致非诉案件移送法院后，不能顺利地裁定执行。

(3)在裁定执行层面上，法院“案多人少”，且缺乏行政非诉执行的正向激励。根据最高人民法院公布的统计数据，2022年，全国法院受理各类案件为30314250件，其中行政一审案件278304件，行政非诉执行案件188761件，与2012年相比分别增长142%、115%、17%。而同期全国法院工作人员却几乎没有增加。最高人民法院虽曾发文要求行政非诉执行案件由执行机构组织执行，但因人员紧缺，在

权衡利弊的情况下，执行机构的精力更多放在诉讼案件的执行上；另外，有些基层法院将行政非诉执行案件交由行政审判庭组织执行，但其实基层法院的行政审判庭人员也较为有限，而且审判庭还兼顾着案件审判和非诉案件的裁定等工作。此外，许多行政非诉执行案件在法院执行裁定后，还需要主管部门的支持，要不然很难实施到位，比如一些责令停产停业的行政非诉案件。与此同时，法院在行政非诉执行上还存在缺乏相应的正向激励措施的问题。

Q 解决药品监管领域行政非诉执行难问题的建议

(一)完善法律法规体系，鼓励地方法院探索完善执行方式

一是完善行政非诉执行在法律法规方面存在的不足，尤其是案件审查和处理方面，要对审查标准、审查组织形式等进一步细化。此外还需要对《行政强制法》第58条的内容进行完善，对条文中“三个明显”的内容进行细化。二是要鼓励地方法院创新行政非诉执行的方式。《行政强制法》并未对经法院裁定的行政非诉案件由谁组织执行作出要求。既然在立法上没有对执行方式加以明确，也就给各地人民法院在创新执行方式上预留了空间。目前学术界对行政非诉裁定执行有三种建议：人民法院委托执行方式、执行令状方式、人民法院执行且行政机关协助方式。针对上述三种办法，有些地方法院已经开始了探索。例如，2008年，浙江省杭州市富阳区已经开展了行政非诉执行案件委托执行试点；上海市闸北区开展了行政非诉执行案件执行令状方式的试点。地方法院应当针对目前案件多、案件办理人员少的现状，在法律规定范围内，积极开展有益探索，提高行政非诉的执行效能。

(二)提升基层药品监管能力和执法人员办案水平，确保行政处罚合法恰当

规范的行政处罚和执法笔录，以及依法和适当的行政处罚决定，是确保执行成功的前提条件。一个事实清楚、证据充分、适用法律正确、处罚适当、程序合法的行政处罚的作出，要求执法人员具备过硬的法律素养。因此需要强化基层药品监管团队建设，重点是提升监管人员法律素养。一是要加强基层药品监管执法团队建设。一要转变基层药品监管人员的观念，端正办案态度，树牢依法行政、依法监管的意识；二要不断充实基层药品监管人员的理论储备，定期开展药品知识技能和法律法规培训，不断强化监管人员在法律法规方面的学习，以此提升监管人员法律素养和执法办案水平。二是加快构筑药品专职监管和协管网。建立健全药品监管村级协管员制度，构筑并完善县、镇、村三级监管和协管网。对新发生的药品违法行为，或发生行政相对人逃避执行的情况，村级协管员能在知悉的第一时间予以

制止并及时上报信息；同时各级监管部门要建立联系机制、相互配合，加强信息的分享与反馈。

（三）完善非诉案件联动机制，确保案件高效运转

一是药品监管部门自身要完善内部联动机制。一方面对于非诉执行案件，要在申请、立案、审查、执行各环节建立“绿色通道”，安排专人负责。对于行政相对人有逃避执行，或者行政非诉执行期限即将届满的，应简化办事环节，提高执行效率。另一方面要完善药品监管部门内部信息沟通共享机制。要发挥基层“大市场”特色，做到执法监管信息与企业注册登记审批充分共享，若发现当事人有注销或转移住所的线索时，相关部门应当密切配合，加强防范，避免当事人故意逃避执行。二是药品监管部门要与法院之间建立联动机制。一方面因为药品的特殊性和专业性，若人民法院与药品监管部门对相关法律法规存在不同理解时，应加强协调和沟通，借鉴已执行成功的案例，让法官能够正确理解并支持已作出的行政处罚；另外要积极配合法院，及时掌握违法者的经营动态和资产情况，为法院提供可靠的执行信息，使行政处罚得以顺利执行。

（四）完善配套机制，健全法院行政非诉执行正向激励机制

一是强化制度保障，有效减轻执行压力。一方面通过优化工作流程，细化分工协作，减少不必要的环节，提高法院执行部门干警的工作效率；另外要优化人员配置，保障执行部门人员的优化，确保行政非诉执行案件有足够的力量实施。二是建立激励制度，着力激发法院行政非诉执行工作的积极性。一方面完善经费保障机制，开设行政非诉执行专项账户，为行政非诉执行案件提供专项经费保障；另外要探索建立合理的绩效考核体系，根据执行案件特别是行政非诉执行案件的数量、质量和效率综合考量，对于行政非诉执行工作完成较好的法院予以一定的政策倾斜和奖励。

（五）加强宣传教育和监管信息公开力度，形成有利于非诉执行的良好社会氛围

一是药品监管部门要加强与社会各界的沟通、协调，要加大社会宣传力度，使社会各界了解药品监管部门的职能，争取大众对药品监管事业的支持与配合。二是要加大监管

信息的公开力度。药品监管部门作出的行政处罚决定等监管信息，除涉及特殊情况，均应当向外界提供共享和查询的便利，提高当事人从事违法行为的信用损害成本，杜绝违法者为了逃避处罚而轻易“改头换面”继续从事违法情形的发生。

Q 结束语

药品监管领域的行政非诉执行难问题成因复杂，解决这一问题需要考虑法律法规、监管能力、体制机制等因素。本文提出的解决方案有完善法律法规体系，鼓励地方法院探索完善执行方式，提升药品监管能力和执法人员办案水平，完善行政非诉案件的联动机制和法院的激励机制，加强宣传教育形成有利于非诉执行的良好社会氛围等。通过这些措施的实施，可以更好地解决药品监管领域的行政非诉执行难问题，保障公众健康和安全。

参考文献

- [1]黄学贤.非诉行政执行制度存在的主要问题及其完善[J].江苏社会科学,2014(04):100-109.
- [2]樊立柯.非诉行政执行裁定制度的现状与完善[J].法制博览,2018(06):156.
- [3]武东愿.检察机关行政非诉执行监督实践研究[J].法制博览,2023(10):85-87.

基金项目：

2023年赣州市社会科学研究课题项目,项目名称:破解药品监管领域行政非诉执行难,项目编号:2023-NDFX18-0116。

作者简介：

肖声鹏(1985—),男,汉族,江西赣州人,硕士,工程师,江西省药品检查员中心,研究方向:刑法学、行政法学。

赖生辉(1981—),男,汉族,江西赣州人,法律硕士,安远县人民法院,研究方向:刑法学。

通讯作者：

孙绍伟(1980—),女,汉族,山东烟台人,硕士,讲师,江西理工大学,研究方向:刑法学、犯罪学、法制史。