

全国法院第三十五届
学术讨论会征文

行政非诉准予执行裁定的复议探究

陕西省西安市周至县人民法院 崔吟楠

二〇二三年九月十一日

作者简介:

崔吟楠，女，西安市周至县人民法院综合审判庭法官助理。联系方式：13324525892。

论文独创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人进行研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，特此声明。

作者签名:

日期：2023年9月11日

编号：

行政非诉准予执行裁定的复议探究

论文提要：

行政非诉执行程序具有监督行政机关依法行政和保障被执行人合法权益、兼顾效率和公正的双重目的。行政机关向法院申请行政非诉执行，说明被执行人已放弃了对行政行为进行诉讼和复议的权利，故即使法院作出准予执行行政行为的裁定，被执行人不服还能否再次寻求救济成为司法实践中的争点。本文基于法院对行政非诉执行案件以形式审查为主，的确存在因审查不当等原因作出错误准予执行裁定而对被执行人合法权益造成损害的现状，提出赋予被执行人向上一级法院申请复议，对原准予执行裁定进行“检验”的权利。复议程序中应对行政行为和原准予执行裁定的正确性同时审查，尤其是对行政行为，应以实质审查为主，秉持“明显违法”标准；对原准予裁定的审查，主要从对“行政行为是否明显违法”的判断以及裁定本身是否违法展开。（全文共 14537 字）。

主要创新观点：

1. 被执行人对行政非诉准予执行裁定不服，应赋予其向上一级法院申请复议权利。
2. 复议程序中，应同时对行政行为及原准予执行裁定进行审查。对行政

行为的审查应以实质审查为主、坚持“明显违法”标准。本文通过类型化列举及对比法，对“明显违法”的判定进行具体说明，从而区别于普通行政诉讼的审查标准。

3. 涉及被执行人重大权益的案件，可类推适用《行政强制法》及《行政诉讼法》中关于中止执行、停止执行的规定，在复议期间可中止执行或者停止执行行政行为，兼顾公正目的。

以下正文

引言

行政非诉执行程序兼顾效率和公正，在保障具体行政行为有效落实、维护行政权威方面发挥着重要作用，同时与一般行政诉讼的立法目的均在于促进行政机关依法行政、保障行政相对人的合法权益。行政诉讼实行“两审终审”制，而行政非诉执行程序仅规定行政机关对人民法院作出的“不予受理”及“不准予执行”裁定有异议，可以向上级人民法院申请复议，没有规定行政相对人对于法院作出的“准予执行”裁定有异议，应以何种方式进行救济。由于申请行政非诉执行的前提是被执行人对行政机关作出的行政行为既不申请复议、不提起诉讼，也不履行义务，从某种程度上可视为被执行人对行政行为无异议，故一旦法院作出准予执行裁定，则直接赋予行政行为执行力。然随着近几年行政非诉执行案件数量逐年增多，土地、环保等领域违法案件的矛盾愈加复杂，对于法院作出的准予执行裁定，被执行人存在异议却没有有效途径予以救济，成为被执行人对抗执行程序的主要诱因。

本文从司法实务出发，基于消除被执行人对“准予执行”裁定的

对抗，从规范行政非诉执行审查标准以及促进有效执行的角度出发，指出应赋予被执行人对准予执行裁定不服，向上一级法院申请复议的权利，并从程序和实体两个方面对复议程序的构建提出建议，希冀对以后的修法和司法实践有所裨益。

一、对准予执行裁定进行救济的正当性分析

（一）“准予执行”裁定的名不符实

在现行的政治体制中，行政机关始终处于核心地位。尤其是以 GDP 为中心政绩考核体系下政府有着强大的发展冲动，在房屋土地征收、环保执法等领域，因发展而冲破法律约束的事例比比皆是，曾有分析 40% 的非诉行政行为存在问题。^①因行政非诉执行审查是一种司法判断，即使该类案件相较行政诉讼案件要“简单得多”，但并非作出的所有裁定结论均正确。笔者通过对中国裁判文书网上公开的 2017 年-2023 年 5 月间行政非诉执行裁定书进行统计，涉及复议和再审裁定书共有 120 余份，上级法院撤销原裁定或者变更裁定的有 51 份，约占比 43%。由此可以推出，法院作出的准予执行裁定也可能导致错误的行政行为进入执行程序，侵犯行政相对人的合法权益。然行政非诉执行制度具有“公正目标：防止违法行为侵犯相对人合法权益”之司法价值。^②尤其是非法占地领域的强制拆除行为，如果排除行政相对人对准予执行裁定的救济权，则在行政行为和司法审查均存在过错情形下，又无法通过执行回转等措施予以补救的，必将引发行政赔偿或者司法赔偿，严重影响司法权威和政府公信力。

（二）多种因素导致被执行人错失救济机会

实践中行政机关作出某种对行政相对人不利的行政行为后，部分

^① 江必新、梁风云：《行政诉讼法理论与实务》，北京大学出版社 2011 年版，第 1327 页。

^② 刘国乾：《非诉行政执行模式的制度目标：以其司法审查为线索展开》，载《云南大学学报》（法学版）2010 年第 5 期，第 17 页。

行政相对人依据某些所谓“前鉴”，认为可通过事后纠正原行为、补全手续等补救方式解决，而怠于行使行政复议权或行政诉讼权，导致行政复议或者诉讼的期间经过。例如在违法建筑案件中，被执行人一般倾向于争取获得行政机关的建设审批权而怠于行使起诉权和复议权。另外，行政相对人的行政诉讼能力普遍较弱，即使对行政行为存在异议，部分行政相对人认为通过行政复议或者行政诉讼的方式进行“民告官”的“难度太大”而止步，甚至将希望寄托于行政非诉执行程序，以期在行政非诉审查程序中提出异议而阻却执行，然行政非诉执行审查以书面审查为主，被执行人即使有异议也难以被采纳。

（三）消除被执行人对准予执行裁定的对抗

行政机关向法院申请行政非诉执行后，具体行政行为确定的义务人虽然已经丧失了起诉权，但不能因此就认为具体行政行为不存在违法情形，行政非诉执行的义务人对生效的具体行政行为确定的义务拒绝履行，实际上表明了其对具体行政行为的合法性存在争议。^①行政行为未进入行政非诉执行审查程序之前，行政相对人享有的行政复议权和诉讼权，与对准予执行裁定不服而救济的权利并非同一属性，前者针对的是行政机关作出的具体行政行为，后者主要针对的是法院的司法裁定。而准予执行裁定对行政行为赋予了执行力，故行政相对人对该裁定不服，一方面是对具体行政行为的合法性存在异议，另一方面则是对法院赋予行政行为执行力这一司法判断的质疑，故即使行政相对人未直接对行政行为申请复议或提起行政诉讼，仅仅是丧失了“直接”对具体行政行为进行救济的权利，但并不意味着其无权对法院作出的准予执行裁定提出异议。实践中，部分被执行人收到准予执行裁定后，认为裁定结论有失公正，转而针对法院进行信访、闹访，对抗

^① 向忠诚：《非诉行政执行性质研究》，载《社会科学院》2015年第7期，第107页。

执行的情形常有发生。

（四）规范行政非诉执行案件审查标准

对行政非诉执行案件的审查，绝大多数由基层人民法院管辖，且以书面审查为主，须在7日内作出裁定。只有特殊情形下才进行实质审查，并于30日内审查完毕。相比行政诉讼一审45日（简易程序）或6个月（普通程序）的审理期限，行政非诉执行案件的审查期限要短得多。关于审查标准，无论是学界还是司法实务中均存在不同的观点，故法官对此类案件的裁决具有较大的自由裁量权，这也是实践中该类案件“看似简单”，同一地区法院在实践中分歧较多的原因。如：审查标准之“度”的把握问题、“裁执分离”适用的范围分歧、法院内部审查程序与执行程序的衔接问题等都是争点所在，故而有些地区对于行政非诉执行案件已突破了基层法院管辖的限制，不少地区出现非诉案件提级由中级甚至高级人民法院管辖的情况。^①而行政机关向法院申请强制执行具体行政行为，法院审查后作出准予执行裁定占据大多数，被执行人存在异议，如果可以向上级法院寻求救济，对原裁定进行“检验”，则有利于统一审查标准，对相关问题形成有效的指导和一致的规则。

二、对“准予执行”裁定申请复议的应然性分析

对于法院作出的准予强制执行裁定，法律及司法解释虽没有明确规定被执行人有异议，应以何种途径进行救济，但基于法理基础，实践中被执行人可以通过向原裁定法院申诉、向上一级法院申请再审、申请复议或者向检察院申请检察监督四种方式进行救济。

（一）向原审法院提起申诉

《宪法》第41条规定公民对于国家机关和工作人员的违法失职行

^① 王华伟：《非诉行政执行裁执分离制度研究》，中国广播影视出版社2017年版，第97页。

为，有权提出申诉。可见，申诉权是公民的一项基本权利。具体到诉讼中，申诉是指当事人对法院作出的判决或者裁定不服，向法院提出重新处理的一种方式。但我国现行行政诉讼法及司法解释中并未明确规定当事人对法院作出的行政判决或者裁定不服可提出申诉，关于行政非诉执行案件，最高人民法院先后在（2017）最高法行申 2885 号、（2018）最高法行申 3417 号、（2019）最高法行申 831 号行政裁定书中一致阐明：“当事人如认为人民法院违法受理和审查行政机关强制执行申请并裁定执行的，可以向人民法院提出申诉，人民法院可以作为申诉案件进行审查并根据情况作出处理”。最高人民法院明确提出被执行人对准予执行裁定不服享有申诉权，也间接表明虽然被执行人在行政行为作出后，没有提起行政诉讼、申请行政复议，但并不因此而丧失对“准予执行裁定”不服的救济权。如：某区国土资源和规划局以某公司违法占地为由作出土地《行政处罚决定书》，某公司不服处罚决定，未履行处罚决定义务，未申请复议也未提起行政诉讼，该区国土资源和规划局向法院申请非诉执行，法院审查后做出准予执行裁定。该公司对裁定结果不服而向该法院申请申诉，后经审查原准予执行裁定的确有误，该院院长依据审判监督程序提请审委会讨论后决定再审，并撤销了准予执行裁定书。

但申诉有其局限性，由于行政诉讼及司法解释中并未明确规定申诉程序，故实践中申诉类似于“信访”性质，当事人提起申诉后，是否能够启动对原裁定的再审受多种因素影响，并不能显著发挥救济的目的；另，负责申诉审查的部门一般是法院立案庭、审监庭或者信访接待等部门，就行政审判专业而言可能要弱于行政审判庭，如果不能真正发现问题则倾向尊重原裁定结论，容易导致申诉方式虚化。

（二）向上一级人民法院申请再审

《行政诉讼法》第90条规定：“当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向上一级人民法院申请再审，但判决、裁定不停止执行”。被执行人对准予强制执行的行政非诉执行裁定有异议，是否能够向上一级人民法院申请再审，各地法院同样存在不同立场：有的法院认为准予强制执行的行政非诉执行裁定一经作出即具有法律效力，可依据《行政诉讼法》第90条之规定申请再审，如：（2018）粤71行申41号行政裁定书，法院认为再审申请人（原审被执行人）对行政非诉执行裁定申请再审的案件，属于行政非诉案件的再审审查之诉，依法受理并审查；有的法院则持相反的观点，认为行政非诉执行案件并没有经过实体审理，不能适用再审的规定，具体见表1所示。

表1. 申请再审的分歧（部分列举）

观点	案号	理由
肯定	（2018）粤71行申41号	属于行政非诉案件的再审审查之诉
	（2019）皖行申2号	依据《行政诉讼法》第90条，当事人对发生法律效力裁定认为有误，可以向上一级人民法院申请再审
否定	（2019）云31行申2号	行政非诉执行属于推进或阻却执行程序进行的裁定，不能申请再审
	（2020）云01行申2号	行政非诉准予执行裁定并非由诉讼产生，未经行政诉讼一、二审审理程序，不属于可依照《行政诉讼法》第90条、91条申请再审的行政裁定范围
	（2020）粤20行申6号	不能以对行政非诉强制执行裁定提出再审的方式替代行政诉讼，变相要求人民法院在行政非诉强制执行裁定再审审查程序中如行政诉讼案件般审查具体行政行为

对此，2022年4月19日最高人民法院对四川省高级人民法院《关于对人民法院作出的准许或者不准许执行行政机关的行政决定的裁定是否可以申请再审的答复》（2022）最高法行他1号文件中已明确：“人民法院作出的准许或者不准许执行行政机关的行政决定的裁定，不属于可以申请再审的裁定。”说明最高人民法院并未将行政非诉执

行裁定纳入《行政诉讼法》第 90 条可以申请再审的行政裁定范围，被执行人对准予强制执行的行政非诉裁定申请再审的，应该不予受理。

（三）向检察院申请检察监督

检察院能够依法对行政诉讼活动进行法律监督。2021 年修订的《人民检察院行政诉讼监督规则》规定了检察院对行政执法活动的监督，明确规定检察院可对行政非诉执行活动的法律监督。如：被执行人魏某不服法院准予强制执行安监局处罚决定的行政裁定，包装公司及魏某不服法院准予强制执行县应急局加处罚款的行政裁定，向县人民检察院申请监督。检察院经过调查核实后，认为法院准予强制执行加处罚款，认定事实与客观事实不当，向法院发出检察建议，建议依法纠正。收到检察建议后，法院撤销了对包装公司及魏某的准予执行裁定加处罚款的行政裁定书。

但检察监督同样在实践中存在困境。首先，被执行人申请检察监督，要提出新的证据或者有充分的理由，检察院经审查后认为法院的裁定的确存在问题的，才能抗诉或发出检察建议。而行政非诉执行监督是行政检察新的职能，关于行政非诉执行监督的法律规范等还有待完善。现行法律规定中并没有对行政非诉执行监督范围和程序进行明确规定，这就容易导致行政非诉执行监督的边界和范围模糊。^①其次，针对行政非诉执行裁定，通过抗诉启动再审的情形极为罕见，而检察建议的刚性不足，尤其在检察院和法院就相关问题存在认识层面的一致时，检察建议未必能够发挥作用，加之行政诉讼专业化较强，而目前对于行政非诉执行领域内的检察监督机制尚不成熟，实务中相关做法和经验尚在探索之中，故被执行人申请检察监督的效果并不理想。

（四）向上一级人民法院申请复议

^① 姜宝成、宋惠、尹博：《行政非诉执行监督司法实践问题探析》，载《中国检察官》2023 年第 1 期，第 64 页。

当事人对法院作出的裁定书不服而申请复议，目的在于通过上一级法院对原裁定的正确性进行审查。行政非诉执行审查程序相关内容规定在《行政强制法》第五章，在第56条和第58条中分别规定行政机关对于法院作出的不予处理及不准予执行裁定不服的，可以向上一级人民法院申请复议，但该章并没有规定被执行人对法院作出的准予执行裁定，向上一级人民法院申请复议的权利，对此实践中同样存在分歧：大多法院以《行政强制法》未规定，被执行人不具备该项权利为由不予受理复议申请或者受理后又驳回复议申请，如：（2018）冀01行审复65号、（2019）川09行审复1号、（2020）辽11行审复3号行政裁定书中均驳回了被执行人的复议申请；只有少数法院认为应该允许被执行人提出复议，如（2015）韶中法行非执复字第2号行政裁定书，受理了原审被执行人的复议申请并依法审查。

相比较而言，申诉及检察监督均需要具备一定的条件才可能启动下一步程序。而向上一级法院申请复议则类似于上诉程序，只要当事人申请即可启动复议程序，具有及时、简便易行等优势，应该成为被执行人权利救济的法定方式。对此，最高人民法院行政庭杨科雄法官认为被执行人不服法院准予执行的裁定，可以比照《行政强制法》第58条的规定自收到裁定之日起15日内向上一级法院申请复议，上一级法院应当自收到复议申请之日起30日内作出是否执行的裁定。^①黄学贤教授也认为应当赋予被执行人对裁定的救济权，考虑到非诉行政执行与行政诉讼案件的区别，只能赋予被执行人一次复议权，且申请复议的期限不宜太长，以15日为宜，这样也与行政机关申请复议的规定保持一致。^②可见，赋予被执行人对“准予执行”裁定的复议权，

^① 杨科雄：《行政非诉强制执行基本原理与实务操作》，中国法制出版社2014年版，第67页。

^② 黄学贤：《非诉行政执行制度若干问题探讨》，载《行政法学研究》2014年第4期，第47页。

能够最大程度保障当事人的权利。

1. 通过复议解决“非诉”争议符合立法理念

行政诉讼中的“非诉”程序主要包括先予执行、保全以及行政非诉强制执行程序。行政相对人对先予执行及保全裁定不服，均可依据《行政诉讼法》及相关司法解释申请复议；行政非诉执行程序中，行政机关对法院作出的不予受理或不准予执行裁定不服，也有权申请复议（见表2），说明对非诉程序裁定结论有异议，向上一级法院申请复议符合立法理念。尤其是行政非诉执行程序，法律已赋予行政机关对法院作出的对其不利的裁定进行复议的权利，若再赋予被执行人同样的权利，更符合程序公正和平等保护原则。

表 2. 对相关非诉程序裁定可申请复议的举例

法律依据	“非诉”程序	复议权规范
《行政诉讼法》第57条	先予执行	当事人对先予执行裁定不服的，可以申请复议一次
《适用〈行政诉讼法〉解释》第76条	保全	当事人对保全的裁定不服的，可以申请复议
《行政强制法》第56条	行政非诉强制执行	行政机关对不予受理的裁定有异议，在十五日内向上一级人民法院申请复议。
《行政强制法》第58条、《适用〈行政诉讼法〉解释》第61条		行政机关对不准予执行的裁定有异议，在十五日内向上一级人民法院申请复议。

2. 复议是权利救济的基本方式

以行政复议为例，“依申请-权利救济”制度结构决定了行政复议的基本功能是权利救济。^①理由在于：行政复议相比行政诉讼而言具有独特的优势：行政复议制度依托复议机关对相关行政事务了解的高度专业性、便捷、简易的程序、相对较低的成本等优势，成为公民、法

^① 章剑生：《论作为权利救济制度的行政复议》，载《法学》2021年第5期，第49页。

人或者其他组织实现行政救济不可替代的重要制度。^①同样，被执行人对行政非诉准予执行裁定有异议向上一级法院提出复议，也是“依申请-权利救济”模式，只要被执行人申请复议，无需像申诉及检察监督需要先行审查，即可启动复议程序，同样只有方便、易行等优势。通过复议程序对原不当的准予执行裁定进行纠正，使被执行人免受执行违法行政行为的损害，是复议程序的应有之义。

3. 复议有助于化解非诉争议

随着中国特色社会主义事业进入新时代，社会治理面临的形势任务，以人民为中心的发展理念都决定着必须进一步协调纠纷化解机制的法治属性与政治属性，将化解争议这一功能摆在更为重要的地位。^②

“化解争议是行政诉讼的最终目的”，一个诉讼制度如果不能定分止争，这个制度注定是不能走远的。^③通过复议程序，由上级法院对下级法院作出的准予执行裁定进行“检验”，因其具有更加深厚的审判专业水平和更高的审判级别而具有更高的司法权威，更容易令案件的双方对裁判结果产生信服和认同，进而促进行政争议的有效化解。

三、行政非诉执行案件复议审查的构建

复议是向上一级人民法院提出，复议程序中应充分发挥行政非诉执行程序兼顾效率和公正的目标，应同时审查行政行为 and 原准予执行裁定，依法监督行政行为、提升行政非诉执行裁判质量，故有必要对行政非诉执行复议程序进行构建。

（一）明确赋予被执行人复议权

没有法律法规或者司法解释的明确规定，行政非诉执行案件中被执行人的复议权将始终没有制度保障，也容易引起争议。为消除争议、

^① 王青斌：《行政复议不作为的法律治理》，载《现代法学》2020年第3期，第70页。

^② 徐运凯：《行政复议法修改对实质性化解行政争议的回应》，载《法学》2021年第6期，第34页。

^③ 郭修江：《监督权力 保护权利 实质化解行政争议》，载《法律适用》2017年第23期，第17页。

提升行政非诉执行案件审查质量，应在《〈行政诉讼法〉解释》或者出台专门的行政非诉执行案件相关司法解释，明确赋予被执行人对“准予执行”裁定提起复议的权利，使该救济方式有法可依。而在相关司法解释未出台之前，若一审裁定书中直接“告知”该项权利将面临无法可依的困境，但如果不直接将复议权体现在裁定书中，该项权利将无法落到实处。公正是司法最大的价值，但公正必须通过看得见的程序予以保证，故可通过在裁定书中引述专家学者观点进行释法说理后，^①引出被执行人的复议权。为了不影响执行效率，可参照《行政诉讼法》第56条第1款规定，明确复议期间不停止裁定的执行，具体内容可参照《适用〈行政诉讼法〉的解释》第161条之规定，在裁定书末尾告知如下：“被执行人不服本裁定，可以在收到裁定书之日起十五日内，通过本院向上一级法院申请复议，复议期间不停止裁定的执行。”

（二）对具体行政行为的审查规范

1. 以实质审查为原则

原审法院对行政非诉执行的审查一般采用形式审查，即对行政机关的申请资料进行书面审查后作出裁定。随着行政相对人违法行为的多样化、涉及需要执行的行政决定种类也日益复杂，特别是大量房屋拆迁、土地征收等重大复杂行政非诉执行案件的涌入，法院不仅面临行政非诉案件审查的效率问题，更面临着非诉执行案件审查的公正问题，^②故复议程序中应当通过组织听证会、沟通等方式听取行政机关和被执行人的意见，必要时开展实地调查。即：复议程序应以实质审查为原则，书面审查为例外。尤其存在以下情形，为确保裁定的公正，应该进行实质审查：

^① 参见《最高人民法院印发〈关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见〉的通知》（法发〔2018〕10号）第30条规定

^② 王华伟：《非诉行政执行裁执分离制度研究》，中国广播电视出版社2017年8月第1版，第52页。

一是复议法院认为行政行为可能存在明显违法行为的，无论是申请强制执行的行为存在明显缺乏事实依据，还是作出行政行为的程序明显违法，或者存在法律适用错误等其他明显损害被执行人合法权益的情形。

二是涉及违法占地、拆除或者没收违法建筑，涉及生态环境污染，耕地保护，拖欠农民工工资等比较复杂或者关系到国家利益、社会公共利益等案件。

三是本地区内多发且争议较大的行政非诉案件或者本地区出现的新类型行政非诉执行案件等。

而对于行政行为无明显违法情形，被执行人复议的理由并无实质意义的，则可适用书面审查方式。

2. 确立“明显违法”审查标准

关于审查标准，理论界主要存在无效性审查标准、^①严格审查标准（又称：合法性审查标准）^②及明显违法审查标准的分歧：

无效审查标准重点强调对行政行为效力的认定，标准是“重大且明显违法情形”，即行政行为的违法性已达到任何理性人都无法接受，且给被执行人带来严重损害的程度。无效审查标准相比“明显违法”标准，多了“重大”的要求，而“重大”主要指行政行为的实施将给公民、法人或其他组织的合法权益带来严重损害。即：适用无效审查标准，只有在行政行为明显违法且实施该行为会造成严重损害情形下，才能作出不准予执行裁定。反之，即使行政行为明显违法，但不足达到给公民、法人或其他组织合法权益造成严重损害情形，似乎可以裁定准予执行。而《〈行政诉讼法〉的解释》第161条对裁定“不予

^① 杨临萍、杨科雄：《关于房屋征收与补偿条例非诉执行的若干思考》，载《法律适用》2012年第5期，第65页。

^② 翟新明：《论非诉行政执行制度的缺陷及其完善》，载《行政与法》2005年第3期，第86页。

执行”的规定，限于“其他明显违法并损害被执行人合法权益的情形”，并不要求达到“严重损害”程度，可见，无效审查标准对于行政行为的审查而言，明显过于宽松，不利于实现公正的目的。

严格审查标准等同于行政诉讼中的合法性审查要求。该观点本质是将行政非诉执行审查程序等同于行政诉讼程序，显然欠缺法律依据，也无法体现行政非诉执行程序的效率价值。

明显违法审查标准的主要依据是《适用〈行政诉讼法〉的解释》第161条关于“裁定不准予执行”的适用规定，该条从行政主体资格、事实依据、法律法规依据以及其他损害被执行人利益四个方面对行政非诉执行案件的审查标准进行了规定。而“明显”可以理解为如果程序上的瑕疵或轻微的违法不会导致案件处理结果上对行政相对人或其他相关权利人的权利造成侵害的话，就应该准予执行。^①

相比较而言，严格审查标准对行政行为的审查过于严苛，采取该标准，势必影响行政行为的执行效率；而无效审查标准对行政行为的审查过于宽松，只有明显违法标准对行政行为的审查限度介于二者之间，且司法解释也有明确规定，故应确立明显违法审查标准。实践中的难点在于明显违法标准与行政诉讼的合法性标准（即：严格审查标准）到底如何区别，司法实践及学界对此存在较大的分歧，针对不同类型的案件也存在不同的审查观点，导致裁定信服率较低，故应该对审查标准进行类型化明确（见表3）。

表 3. 审查标准的对比

^① 范跃：《行政非诉执行审查标准再解释》，载《法律适用》2020年第19期，第117页。

类别	行政非诉执行案件中行政行为明显违法的审查		普通行政诉讼案件合法性判断（以作为行政行为为例）
事实依据	明显缺乏事实依据	事实缺乏证据证明	所有案件事实均有相应的证据证明，各项证据真实、合法、具有证明力和关联性；所有证据能够经得起反证；行政行为所依据的事实，必须满足法律预先设定的事实要件。
		法院审查阶段，据以作出行政决定的事实已不存在	
		主要事实明显认定错误	
		行政行为不具有可执行性	
法律依据	明显缺乏法律、法规依据	没有法律、法规依据	行政行为所依据的事实性质认定正确；对事实适用的法律、法规及具体规范正确；使用的法律与更高层次的法律不抵触；所有事实情节，必须全面适用法律、法规
		错误引用已被废除或修改的法律、法规	
其他方面	其他明显违法并损害行政相对人合法权益情形	违反合理行政原则	行政行为的作出必须符合法定方式、法定手续、法定形式、法定步骤、法定时限；无滥用职权、超越职权及显失公平等情形
		违反程序正当原则	

从表 3 中可以看出，行政诉讼相较行政非诉执行案件，在对证据标准、法律的正确适用和作出整个行政行为的程序方面都有更为严格的要求，只要存在违法行为而无需达到“明显违法”程度，行政机关将要面临败诉的风险。

（1）“行政主体资格”的审查

从法理上，行政主体是指能够以自己名义实施国家行政管理并承受相应法律后果的国家行政机关和社会组织。无论是行政非诉执行案件还是普通行政诉讼案件，其行政主体资格的审查规则是一致的。即：行政机关和法律、法规、规章授权的非政府组织均为行政主体的范围，如：国家机关、被授权的高等院校、国有企业等。由于行政机关既可以是民事法律关系中的主体，也可以是行政相对人，故只有行政机关在行使法定职权时，才具有行政主体的地位和身份；被授权的组织在授权范围内相当于行政机关，能够以自己的名义作出行政行为，并由自己承担责任，具有行政主体资格。但行政机关或者授权组织如果作出种类越权或者幅度越权等超出其职权的行为，则不具备行政主体资格。如：公安派出所经《治安管理处罚法》的授权，有权对违法者作

出警告或者 500 元以下罚款的权力，若镇派出所作出 600 元的罚款或者拘留的处罚，则属于种类越权，公安派出所不是行政主体，行政主体是公安分局。

（2）行政行为“明显缺乏事实依据”的判定

“明显缺乏事实依据”是指行政主体作出行政行为所依据的事实事实明显欠缺，应从以下几个方面予以认定：

一是行政行为所依据的事实缺乏必要的证据证明，导致事实的真实性无法查明。如：某区人力资源和社会保障局向人民法院申请执行其对某餐饮公司做出的限 10 日内支付劳动者工资的《行政处理决定书》一案，关于员工身份和欠付工资数额，某区人力资源和社会保障局仅向法院提交了一份加盖有某餐饮公司印章的《未付工资清单》，而未就所欠付工资的员工身份、所欠付的工资数额等关键事实提交证据资料予以证实。虽然能够确定该餐饮公司的确存在拖欠员工工资的事实，但因涉及的员工身份及工资数额仅仅是某餐饮公司单方作出，没有经被欠付工资的员工签名及确认的相关证据，导致该《未付工资清单》的真实性无法得到证实。某区人力资源和社会保障局仅以此作出《行政处理决定书》并向法院申请强制执行，因该《行政处理决定书》所依据的事实不清，法院应作出不准予执行的裁定。

二是在行政非诉执行审查阶段，据以作出行政行为的事实不存在或者已被纠正。如：某县自然资源和规划局申请强制执行对武某作出的《土地行政处罚决定书》确定的“退还非法占用的土地，限七日内自行拆除在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状”的行政处罚。该案在行政非诉执行审查阶段，被执行人武某提交证据证明已履行了该项义务，双方仅就是否达到“恢复土地原状”发生争

议，因该县自然资源和规划局无法提交证据证明土地之前的状态，而从被执行人提交的证据能够证明土地现状已符合土地规划类型，故本案以行政处罚要求履行的部分义务已履行，而“恢复土地原状”部分事实不清为由裁定不准予强制执行，双方均未提出异议。

三是行政主体对于作出行政行为所依据的主要事实明显认定错误。如：因某公司销售不合格产品，市场监督管理局对其作出没收违法所得 825.8 元并罚款 5000 元的《行政处罚决定书》，但在行政非诉执行审查中查明该公司违法所得仅有 219.6 元，则市场监督管理局对该公司违法所得的事实认定错误，对其作出的没收违法所得及罚款的行政处罚，均应不准予强制执行。

四是行政行为不具有可执行性的情形。依据《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第 155 条第 1 款第（二）项规定，向法院申请执行的行政行为应该已经生效并具有可执行内容。结合该司法解释释义对确立给付内容的强调，行政行为具有可执行内容应同时包括确立给付内容及给付内容明确两层含义。^①实践中常见的是行政机关未将抽象的法律条文规定转化为具体的行政决定而不具有可执行性。如：《行政处罚法》第 51 条虽然规定了当事人逾期不履行行政处罚决定的，作出行政处罚决定的行政机关每日按罚款数额的百分之三加处罚款；《行政强制法》第 45 条也规定行政机关依法作出金钱给付义务的行政决定，当事人逾期不履行的，行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金。但该法律条文因其抽象性而不具有直接的执行性，需要行政机关在《行政处罚决定书》中明确作为行政决定的一项内容或者单独就加处罚款或者滞纳金作出行政决定，才能转化为具有执行性的具体

^① 祁菲：《行政非诉执行之行政行为具有可执行内容的理解与把握》，载《人民检察》2023 年第 9 期，第 51 页。

行政内容。而实践中部分行政机关事先并未将加处罚款、滞纳金作为行政决定的一项内容，而径直以法条有规定为由向法院申请执行，显然是没有执行效力的。再如：在陕西省西安市长安区水务局与西安天子裕游乐园有限公司行政非诉执行审查案件中，法院认为申请执行人责令被执行人补缴 129600 吨的水资源税，但对收取水资源费数额未予明确，不具有可执行内容，不符合法定受理条件，对该项处罚内容之申请不予受理。^①

（3）行政行为“明显缺乏法律法规依据”的判定

《行政诉讼法》第 63 条规定：人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件……人民法院审理行政案件，参照规章。该规定表明行政非诉执行审查应主要依据法律、行政法规、地方性法规以及规章对作出行政行为的依据是否存在明显适用不当或者无法可依的情形进行审查。

一是行政主体作出的行政决定缺乏法律、法规依据或者相关法律、法规已被废除或者修改。行政机关的职权和行使职权中产生的权利义务必须以法律规定为依据，实践中行政主体作出的行政行为缺乏法律法规依据的常见情形主要有种类越权和幅度越权，如：税务机关对抗税人员实施行政拘留的行为，即构成种类越权；还有作出行政行为时适用的法条已被修改或废止的情形，如：自 2020 年 1 月 1 日《土地管理法》实施后，依据第 78 条规定对于非法占用土地建住宅的行为，应由农业农村主管部门行使相关法定职权。实践中，若违法行为发生在 2020 年 1 月 1 日之前且自然资源主管部门已立案但尚未作出行政处罚

^① 参见陕西省西安市长安区人民法院（2021）陕 0116 行审 11 号行政裁定书。

决定的，因自然资源主管部门已作出了处理，则应继续由该部门向法院申请强制执行；但若自然资源主管部门虽已立案却未作出行政处罚的，则应依法及时将案件移送农业农村主管部门处理，并由农业农村主管部门作出行政处罚后再向法院申请强制执行，而实践中依然存在自然资源主管部门违法行使职权的情形。

二是法律适用错误且损害被执行人的合法权益。主要涉及新旧法衔接的案件，行政机关作出的行政决定没有遵循一般情况“实体从旧、程序从新”原则，^①存在新、旧法混用或者适用不当的情形。在新、旧法就某项内容的规范一致仅法条序号不一致情形下，虽然新、旧法的选择适用不当，但并不影响行政行为的实质内容，则应属于法律适用“瑕疵”，而非“明显违法”；相反，若因法律适用错误明显加重了被执行人的义务，损害了被执行人合法权益，则应属于“明显违法”，如：陈某于2018年非法占地建设加工厂一案，某县自然资源和规划局于2021年10月对陈某作出罚款的行政处罚，所依据的是2021年9月1日起实施的《土地管理法实施条例》第57条的规定，对陈某非法占用土地处以每平方米200元的罚款。但由于陈某违法占地行为发生在2018年，即《土地管理法》及《土地管理法实施条例》修改之前，且当时的《土地管理法实施条例》对罚款数额规定得明显要比新法低得多，故应该依据原《土地管理法实施条例》第42条规定对非法占用土地处以每平方米30元以下的罚款，该案适用新法属于法律适用错误。

（4）行政行为存在“其他明显违法并损害被执行人合法权益”的判定

行政执法活动应该遵循合法行政原则、合理行政原则、程序正当原

^① 参见《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）。

则、高效便民原则、诚实守信原则以及权责统一“六大原则”。而行政机关对行政相对人作出的行政行为一般是对行政相对人设定某种负担性的义务行为，故与行政相对人权益密切相关的是合法行政原则、合理行政原则及程序正当原则。因事实认定和法律适用已在前文作过分析，故此处的“其他明显违法并损害被执行人合法权益的情形”应主要考虑行政执法活动是否符合合理性原则和程序正当性原则。

一是违反合理行政原则。合理行政原则主要涉及比例原则，即“禁止过分”或者“最小侵害”原则，由于行政非诉执行案件的审查不可能像行政诉讼案件那样苛以严格的标准，故比例原则应遵循没有“明显过分”或者“明显加重损害”的情形。如：采用非强制手段可以达到行政管理目的的，不得实施行政强制行为，如果实施行政强制行为，则违反比例原则。

二是违反程序正当原则。行政非诉执行案件中，行政主体违反程序正当原则的情形主要有：一是未向被执行人履行告知义务。行政机关对行政相对人作出行政决定之前，按规定应该“告知”行政相对人享有陈述、申辩或者听证的权利而未履行该义务的；二是行政决定作出后，未在决定书中告知行政相对人有复议和诉讼权利的；三是相关行政决定书未依法向行政相对人有效送达，行政相对人并不知晓行政决定内容的；四是行政决定作出后，行政相对人申请行政复议或者行政诉讼的法定期限尚未届满，行政机关提前向人民法院申请行政非诉执行；五是行政机关未依法履行催告程序而直接向人民法院申请非诉执行，或者逾期申请执行而没有正当理由的。以上程序问题均与被执行人的切身利益息息相关，是法律所不容许的“明显违法”范畴。

(三)对原准予执行裁定正确性的审查

若作出行政决定的行政主体存在超越职权或者在事实认定、法律适用、程序等存在明显违法情形下，人民法院必须做出不予执行的裁定。原准予执行裁定失当的情形主要集中在对行政行为的误判和裁定自身存在违法情形两个方面（见表4）：一是原裁定对行政机关的违法行为未尽到审查义务或者存在认识偏差，误将违法的行政行为予以确认；二是原裁定从实体或者程序上本身存在违法行为。如表4中列举的对超出行政机关申请执行之外的事项进行审查，对“裁执分离”的泛化适用或者没有正确适用地方关于“裁执分离”的相关规定，^①违反不动产等特殊管辖规定等。所以对原准予执行裁定正确性的审查应“内外兼审”，才能真正发挥“复议”程序的监督和纠正作用。

表4. 实践中准予执行裁定失当举例

类别	具体表现
对行政机关违法行为予以确认	原裁定对行政机关的“违法事实”、“法律适用错误”、“违法程序”、“处罚对象错误”等予以确认
原裁定本身存在违法情形	超范围审查：对未申请的相关行政行为予以审查并裁定执行
	违反地方对不适用“裁执分离”的规定
	违反不动产等特别管辖的规定

（四）复议审查后的裁定方式

依据审查的具体情况，可作出以下几种裁定方式：

1. 驳回复议申请

在行政主体资格无异议情形下，行政行为所依据的事实、法律适用及程序均不存在明显违法情形下，应做出驳回复议申请的裁定。

^① 如：2014年1月16日浙江省高级人民法院发布《关于推进和规范全省非诉行政执行案件“裁执分离”工作的纪要（试行）》第四条规定：对罚款、征收社会抚养费涉及金钱给付义务、具有人身专属性质的作为义务的行政决定的执行，一般不适用“裁执分离”。

2. 撤销原裁定并进行变更

如果行政机关或者组织作出某项行政行为没有法律法规依据或经过法律法规授权，存在种类越权、幅度越权等超越职权情形，因其不具备作出行政行为的主体资格，对其作出的行政行为应裁定不准予强制执行，应撤销原准予裁定并予以变更；二是行政机关的主体资格不存在争议，但行政行为存在其他明显违法情形时，同样应撤销原准予执行裁定，变更为“不准予强制执行”。

3. 撤销原裁定并指定其他法院立案审查

行政非诉执行案件的管辖主要涉及地域管辖和级别管辖。地域管辖一般由申请机关所在地的法院管辖，强制执行标的涉及不动产则由不动产所在地基层法院管辖；级别管辖则采用与普通行政诉讼同样的规则。如果作出准予执行裁定的法院对审查的行政非诉案件没有管辖权，如执行房屋、土地等不动产，理应由不动产所在地的基层人民法院执行，若由不动产所在地的中级、高级人民法院管辖，则存在程序明显违法，复议后应撤销原裁定并指定其他有管辖权的法院立案审查。

4. 裁定不予受理

一是行政机关依据法律授权自身享有行政强制权的（海关和税务机关除外，既可以自行强制执行，也可以申请法院强制执行），却向法院申请强制执行，应裁定不予受理；二是为保障权利救济的及时性和行政效率，与行政机关的复议权一样，行政相对人应于收到准予执行的裁定之日起十五日内向上一级人民法院申请复议，逾期申请应裁定不予受理。

（五）“复议期间不停止执行”的例外

为兼顾被执行人的救济权和行政效率，原则上复议期间不停止执

行行为，而《行政强制法》第39条及《行政诉讼法》第56条分别规定了中止执行和停止执行的适用情形。由于行政非诉执行属于行政执行的范畴，故在特定情形下应类推适用《行政强制法》及《行政诉讼法》中关于中止执行、停止执行的相关规定，在原准予执行裁定书中或者复议审查期间先行裁定中止执行、停止执行。尤其涉及被执行人的重大权益，涉及建筑物、构筑物及附属设施的拆除案件，无论被执行人是否申请停止执行，均可依法中止执行或者停止执行行政行为。在此情况下，人民法院应积极发挥司法能动性，加强与行政主体之间的沟通交流机制，通过释法明理，争取行政主体的配合和支持，以更好地维护当事人的合法权益。

（六）探索行政非诉执行程序的调解机制

依据《行政诉讼法》第60条规定：人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。调解应当遵循自愿、合法原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。行政非诉执行审查程序和复议程序中，在法院的组织 and 监督下，行政机关和被执行人也可在不违反上述规定的情况下，就相关问题通过调解方式进行化解。尤其是行政机关对被执行人处以罚金，因法律规定具有较大的罚金数额区间故而行政机关具有较大的自由裁量权，也包括一些羁束行政行为，在事实认定和法律条文的理解方面都有可能存在自由裁量的空间，属于可以调解的范围。^①

结语：行政非诉执行案件逐年增长，无论是在审查阶段还是执行阶段，均存在诸多的困境。尤其是被执行人不服准予执行裁定的救济

^① 郭修江：《行政诉讼实质化解行政争议的路径和方式》，载《人民司法》2020年第31期，第38页。

方式，因缺乏法律依据和制度保障，成为引发矛盾，导致“执行困难”的主要因素。而全面依法治国，坚持人民主体地位，必须创造更加公平正义的法治环境，则应以完整的程序保障人民依法享有合理的救济权，故赋予被执行人对准予执行裁定的救济权，并对相关问题进行规范和完善，更有助于实质化解行政争议，发挥行政审判践行以人民为中心，依法保障人民合法权益、促进行政机关依法履职的现代价值。