**行政非诉执行监督视角下的土地执法问题与对策[[1]](#footnote-0)\***

徐斌、杨威威[[2]](#footnote-1)\*\*

**摘要：**检察机关在行政非诉执行监督工作中，既审查法院对行政非诉执行案件的受理、审查和执行工作的合法性，又对涉及的具体行政行为合法性进行审查，同时结合办案发现问题，研究提出完善立法、改进社会治理的意见建议。本文拟在总结梳理办理土地违法领域行政非诉执行监督案件中发现的问题，研究提出若干建设性意见。

**关键词：**强制执行、审查、程序、救济

行政非诉执行是指人民法院对于行政机关申请强制执行行政决定的受理、审查和执行等一系列工作和程序的总称。我国《行政诉讼法》第九十七条[[3]](#footnote-2)、《行政强制法》第五十三条[[4]](#footnote-3)为行政非诉执行制度基本法律基础。在现行行政强制体系中，对行政决定的强制执行权实行二元结构，由法律授权的行政机关和人民法院共同承担。行政非诉执行是法院执行工作的重要组成部分，既要保障行政决定得到依法高效地实现，又要保障相对人合法权益。在行政非诉执行中，法院在受理行政机关申请后，须对该行政决定是否合法进行审查，对于违法的行政决定裁定不予执行，通过司法手段对行政权实现必要的制约。这对于规范行政执法、促进依法行政、保护相对人合法权益，推进国家法治建设发挥了重要作用。

行政非诉执行监督是指人民检察院对人民法院行政非诉执行工作的法律监督，本质上属于对法院执行工作的法律监督。检察机关开展行政非诉执行监督工作，按笔者的理解，可以分为三个层面，一是审查法院行政非诉执行工作是否合法合规，对发现的问题提出纠正或改进意见建议。二是附带审查涉及的行政决定是否合法，结合发现的问题，对行政执法工作开展调研，提出改进提升依法行政的意见建议。三是从完善社会治理，更好实现行政、司法目的的角度，对完善立法、优化工作机制等提出综合性的意见建议。[[5]](#footnote-4)

随着经济社会的发展，土地资源的重要性越来越凸显出来，国家对土地执法工作要求越来越严。然而，在现实执法中，由于土地执法中涉及到拆除违建、退还土地等行政决定，均严重损害当事人利益，有的甚至直接影响当事人基本的生活保障，导致执法主体与相对人之间形成强烈的冲突，实际执行到位的比例低。[[6]](#footnote-5)笔者拟从行政非诉执行监督的视角，对土地执法领域行政执法、强制执行等问题进行梳理、分析，提出若干改进、提升的意见建议。

一、行政执法阶段的问题与表现

虽然从行政非诉执行工作的角度，行政执法是全部工作的起点。然而政府对土地管理是否到位，之前的土地执法工作现状如何，以及管理和执法工作衔接配合情况，都对土地执法工作产生重要的影响。

（一）土地巡查制度落实不到位，违法占用占地建设行为发现、查处不及时。违法占地不同于一般违法行为，不是瞬发性，也不具有隐蔽性，通常具有一定的持续性、过程性，违法占地行为从开始到建设完成需要较长时间。考虑到执法成本、难度等问题，在违法行为刚开始发生的时候执法的难度最低、成本最小。然而实践中，虽然土地管理部门在基层设有管理所，有专门的土地巡查职责和人员，各村居也设有国土员协助开展土地巡查，但并未将土地巡查落到实处。违法占地行为发现不及时、上报不及时十分常见，有些违法占地建设行为持续数月，甚至有超过两年的，至执法人员发现查处时，违法建筑已建设完成。

（二）农村集体土地管理衔接配合不力，造成村民受利益误导大量违建。农村集体所有的建设用地，按规定可以分配给本集体成员作为宅基地使用，然而，村民使用宅基地报建，又受到“一户一宅”等政策限制。实践中有的村集体不顾其他土地管理政策限制，将集体所有的建设用地作为村集体利益分发给集体成员，造成有的村民分得了宅基地却无法报建的矛盾，为了追求利益最大化，这部分村民往往都会未批先建。

（三）综合行政执法体制改革后，土地行政执法权限由区县级人民政府自然资源部门下放至乡镇人民政府和街道办事处。但基层执法力量配备、执法能力和专业素质参差不齐，导致执法不规范、标准不统一，且易受外部因素干扰。根据中央、省、市、区关于于推进基层整合审批服务执法力量的集中部署和统一安排，凡是在各地综合行政执法权力事项目录范围内的事项均逐步下放到乡镇人民政府和街道办事处。改革后，国土资源行政执法的职能，具体由基层的综合行政执法办公室承担，由于综合行政执法办公室同时还承担了生态环境、市场监管等多种行政执法职责，不同行政执法领域的执法规范和标准都各不相同，对综合执法人员的素质提出了更高的要求，实践汇总不可避免出现执法不规范、标准不统一的问题。比如，有的行政处罚决定在作出限期拆除这一较重行政处罚时未进行集体讨论，有的行政处罚过程中行政机关负责人决定日期在案件审理程序之前，关于退还土地行政处罚的履行方式完全不同、无章可循等等。此外，基层执法人员处于小范围的熟人社会，为了便于开展执法，既要接地气与群众打成一片，又因和群众过于熟络，有时候会出现发现违法占地睁一只眼闭一只眼、执行拆除建筑物、退还土地等行政处罚不积极不主动的问题，使得执法效果大打折扣。

（四）土地执法的大环境不好，历史遗留问题较多，重点工程、公益项目涉及土地违法也不少，对严格执法造成不利影响。改革开放后近40年的高速发展，国民经济和人民生活水平都有了显著提升，但同时也遗留了大量难以解决的土地违法问题。当前在新时代背景下，经济社会发展要转换为高质量发展，土地执法必然要更加严格，然而，要改变之前已经形成的违法现状，改变人们的思想认识都有较大难度，需要一定的过程。同时，近年来政府大力推进城市基础设施建设、美丽乡村建设，建设项目遍地开花，由于建设项目完整的审批耗时长、难度大，在高效行政、政绩考核的驱使下，部分项目存在未批先占、少批多占的问题。这些土地违法案件，有的涉及在建的市政道路，有的涉及社区体育公园项目，对于此类案件，严格执法则会损害公共利益，不执法则损害行政执法的公平公信，也损害公益。在当前行政执法权限下放的背景下，更要加强对此类执法工作的外部监督，加强问责追责，否则令基层政府自己查自己，极有可能查都懒得查了。

二、法院受理和审查阶段的问题与表现

行政非诉执行案件的审查，理论上应属于执行审查，由执行部门负责，执行期限应从行政机关申请之日起计算，审查期限应计入执行期限。但根据最高人民法院相关规定，[[7]](#footnote-6)行政非诉执行案件的审查由行政审判庭负责，由此导致行政非诉执行案件在法院的流程上较为复杂，收到行政机关申请后由立案庭受理移送行政审判庭，行政审判庭审查完毕后再移送立案庭，立案庭重新立执行案交执行局。并且，行政审判庭审查期限单独计算，执行案件的期限从立案庭立执行案移送执行局之日起计算。同时，从相关法律和司法解释规定和司法实践实际情况可以看出，人民法院对行政非诉执行案件审查时，以形式审查为主，只有审查过程中发现“三明显”情形时才进行实质审查。因此，审查裁定环节是整个行政非诉执行全过程中相对规范、问题较少的环节，但由于审查期限短、行政机关申请案件相对集中等因素，人民法院在受理、审查过程仍会出现一些不规范问题。

（一）受理行政机关申请不规范

按照行政强制法、行政诉讼法解释及相关规定，人民法院在收到行政机关申请后，应当在五日内决定是否受理；[[8]](#footnote-7)因材料不符合要求的，应通知一次性书面告知在指定期限内补正。[[9]](#footnote-8)然而在实践中我们发现，有的案件法院与行政机关达成所谓的“配合”，法院在收到行政机关申请时不出具任何书面材料，而是等到法院认为合适的时候再决定受理，并以该日期为收到申请的日期。这种做法不仅不规范，且影响司法权威，一是行政非诉执行审查主要是形式审查，相关期限是审查的重要内容，对于超期申请法院依法不予受理，[[10]](#footnote-9)现在法院反而在期限上做变通，非常不严肃。二是立法规定受理审查的期限，就是为了提高审查、执行效率，从而保障行政决定得到高效执行，通过这种方法拖延期限，损害了工作效率。

（二）执行审查期限不严格

按照行政强制法、行政诉讼法相关规定，[[11]](#footnote-10)法院审查裁定的期限一般为七个工作日，遇有“三明显”情形须听取当事人意见的，应当在三十日内作出裁定。虽然立法上对于行政非诉执行审查裁定的期限规定了七个工作日和三十日两种情形，但这两种期限是有区分的，适用于不同的情形，不可混为一谈。实践中我们发现，法院大部分案件都是在七个工作日内作出裁定，但也有不少案件的裁定超出了七个工作日，并且从案件材料和事实看，并未发现有“三明显”的情形，也没有听取当事人意见的材料。这种超期甚至从裁定书本身记载的受理日期和落款日期的比对就能发现，可见法院在之前的工作中对此并未引起重视，对办案期限的管理存在漏洞，有滥用实质审查期限之嫌。

（三）行政审查不全面不规范

一般认为，行政非诉执行审查裁定应与行政机关申请的内容一一对应，对行政机关申请强制执行的事项，应逐项表明准予执行或不准予执行的态度，并说明理由。裁定既不能超出行政机关申请的范围，也不可遗漏申请事项。实践中我们发现，法院在有的案件裁定中，只写明“对某某号行政处罚决定书”本院准予执行，而实际上行政机关只申请执行该决定书部分内容而非全部。有的案件中，行政机关申请的内容有四项，一是没收违法所得，二是罚款，三是对没收违法所得的加处罚，四是对罚款的加处罚。法院在裁定中仅写明，准予执行该行政处罚决定书中罚款，对于其他事项既不表态，也不说理。

（四）行政审查与执行衔接不规范

行政非诉执行案件由行政庭进行审查作出准予强制执行的，由行政庭移送执行庭（局）执行。实践中，人民法院在作出准予执行裁定后与执行局的衔接存在不规范的地方，有的地方要求行政机关重新申请强制执行，显然与行政庭应主动移送执行的规定相悖，也无端增加了行政机关的负担，导致程序空转；有的案件中行政庭作出准予执行裁定到执行局立执行案件时间过长。虽然目前法律和司法解释对该期限暂无明确规定，但并不意味着法院可以随意搁置执行，部分案件移送执行的期限远远超出合理范围，有的甚至超过4个月，行政非诉执行审查的期限才7日，执行期限才3个月，[[12]](#footnote-11)移送执行就拖延了这么久，明显违背了效率的原则。

三、执行实施阶段的问题与表现

土地执法领域的行政非诉执行案件，到了执行阶段，按照执行内容和执行主体不同，主要可以分两个方面，一方面是由法院执行的，主要是罚款类行政处罚措施。另一方面为由行政机关执行的，主要是拆除违建、恢复土地、退还土地等。

（一）执行中问题最为突出的，是拆除违建方面，最大的问题就是拆不了。从目前了解的情况，拆不了的原因主要有以下几个方面：一是客观上社会上现存的违法建设存量巨大，不少存在历史遗留问题，长期未能执行到位。二是新增案件因涉及社会维稳因素等原因，大部分强制拆除未能实际执行到位。[[13]](#footnote-12)若对个别案件强制执行，易引发选择执法的质疑。三是裁执分离机制下，法院准予执行后，具体如何实施没有明确规范，行政机关对于拒不执行的当事人，能采取的限制措施少。拆除违建本质上是为了维护正常的土地管理秩序，须付出巨大社会成本的执法行为，首先是对当事人财产的破坏，不仅是违法建设人的财产，在有的案件中，还涉及其他租赁经营者及相关主体的权益。其次强制拆除所引发的当事人与政府的对抗冲突、与其他社会主体的纠纷矛盾，化解都需要社会成本。再次，如果案件强制执行后，对当事人生活造成新的困难，政府还是需要开展相应的救济救助的工作，维护社会稳定，保障居民生活等都是有成本的。正因为如此，实践中我们见到的真正实行裁执分离，并且严格按规范执行到位的，都是一些重大项目拆迁过程中，针对某个具体的建筑物的拆除程序。在一般的行政执法非诉执行案件中，法院裁定由区县级国土部门组织实施，区县级国土部门又决定由镇街政府组织实施，镇街政府的国土部门又以执行难，有风险等各种原因未实际执行，这可能是基层政府基于现实利弊权衡的结果。

（二）法院的执行实施工作未与审查裁定保持一致。一般案件执行审查和实施都是由执行法官负责，不会出现审查意见和实施不一致的问题。而在行政非诉执行中审查和实施是分离的，执行依据是由行政决定书和执行裁定书共同组成，当执行裁定不够明确具体，抑或执行实施时未加注意区分时，就容易出现不一致的问题。如在有的案件中，行政执行裁定书只裁定准予执行罚款，而在实际执行中把加处罚也一并执行了。需要说明的是，虽然从第三者的角度看，行政机关在申请执行时应当把罚款和加处罚一并申请，法院一并作出裁定并执行是最合理的。但实际上，如果行政机关未申请对加处罚实施强制执行，法院审查裁定时不得主动增加该项内容，在裁定没有相关内容的情况下，执行实施部门更不得直接将该部分执行了。这显然违法并损害当事人合法权益。

（三）在裁执分离的工作机制中，对于法院裁定准予执行后，行政机关具体如何组织实施目前没有明确规范。当前裁执分离的主要依据是最高法出台的司法解释和指导意见，[[14]](#footnote-13)最初是针对国有土地上房屋征收补偿决定案件的强制执行工作，之后2014年最高法明确提出要逐步拓宽适用范围，但是至今没有出台实行裁执分离的具体规范。结合违法占地案件的执行实际，主要有以下几个方面的问题：一是裁执分离的适用案件类型、适用条件不明确。当前司法实践中，凡是涉及拆除建筑物构筑物的、恢复土地原状、退还土地等涉及具体实施行为的，法院都是通过裁定由行政机关组织实施。并且按我们工作中了解的情况，对于裁执分离的适用范围，最高法是鼓励各地法院积极拓宽，而地方法院偏向于认为只要法院认为实行裁执分离更适合的都可以适用。[[15]](#footnote-14)对此相关行政机关实际是存在不同看法的。笔者认为，在我国行政强制立法体系中，法律明确授权的行政机关应当依法强制执行，没有授权的机关应当申请法院强制执行。这种授权来自于立法，并且立法上并没有授权法院可以就个案授于行政机关强制执行权。[[16]](#footnote-15)因此，裁执分离适用案件类型不清、适用条件不明，实质上会导致法院适用出现混乱，不利于行政机关和法院在行政决定强制执行中各自履行好职责形成合力，给执行工作造成不利影响。二是对于裁执分离后执行实施主体的不明确。实践中法院裁定由行政机关执行的案件，法院对后续的执行情况就不会再跟进，法院偏向于认为法院作出裁定后，执行实施主体就是该行政机关，法院不是执行主体，也不是委托执行、更不是联合执行。按照最高法司法解释，在国有土地上房屋征收补偿决定一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施。[[17]](#footnote-16)然而实践中，县级人民政府往往又指定国土部门或者乡镇人民政府、街道办事处等具体组织。在法院执行裁定中，有大量的案件直接裁定由区县级国土部门组织实施，在具体操作中，区县级国土部门又转交给乡镇人民政府、街道办事处负责国土管理的部门去具体实施。这在客观上导致了，镇街政府国土管理部门，既是违法占用土地建设的违法行为的行政查处部门，又是具体组织实施的部门。案件经过一轮审查、流转，又转回到最初的查处部门。这样的现实导致了一个理论上的悖论，理论上裁执分离的本意，是要将作出裁决的部门和实施强制执行的部门分开，既确保两个部门相互独立又相互制约，避免权力过于集中，又增加决定和执行的公信力。[[18]](#footnote-17)行政强制法中规定行政机关作出的行政决定，由法院审查并强制执行，本来是符合裁执分离的精神原理的。然而实践中被法院这样“裁执分离”操作后，查处和执行的责任又归为到同一主体，反而违背了裁执分离的本意。最后，应当承认查处违法占地建设行为，特别是决定强制拆除违法建筑物构筑物，不论在何种历史背景下，都是具有较大难度的工作，需要多方力量支持配合。最高法推行“裁执分离”的一个基础认识，是区县级人民政府组织实施，便于综合协调各方资源力量，形成执行合力。[[19]](#footnote-18)然而在实践中这一执行工作被辗转交到镇街政府国土部门，他们调动各方力量的能力可能还不及法院。三是对于裁执分离后，执行期限、程序和要求没有规定。当前，法院的执行工作已经比较成熟，各个环节的工作规范都已经较为完善。但是在裁执分离后，行政非诉执行案件的执行缺乏规范依据和约束的问题就非常突出。在这种执行与被执行人之间矛盾冲突较为激烈的关系中，缺乏法律依据的后果是非常严重的。一方面政府的执行权没有受到必要的约束，必然会导致权力滥用和不作为的易发高发。另一方面，被执行人拒不执行的法律后果，以及其正当权益受到侵害时的救济方式都不明确，在这种前提下一般人都不会选择主动执行，甚至选择对抗执行的较多。[[20]](#footnote-19)其中，受到较多诟病的问题，对于保障执行实施的强制措施没有规定。法院在执行工作中，对于拒不执行的被执行人，可以限制高消费、列入失信被执行人名单，甚至采取罚款、拘留等强制措施。而镇街政府在执行中，这些措施都无法适应，其能够依法适用的针对被执行人的手段很少。最后，对于裁执分离的案件，应当执行到何种程度没有要求。何种情形下必须执行，何种情形可以暂缓执行、中止执行、终结执行等，均没有明确规定。有没有实际执行，执行的结果怎么样，既不用向法院反馈，也不属于行政非诉执行检察监督的范围。[[21]](#footnote-20)

四、对策与建议

土地资源因其具有较强的稀缺性和不可再生性，是对经济社会发展具有极其重要作用的基础性宝贵资源，应从保护土地资源的重要意义，去理解和认识土地执法工作，理解和认识加强土地执法领域行政非诉执行工作的重要意义。同时，由于建设需要耗费大量人力物力，拆除亦造成较大损失，须妥善处理好各方关系，既要严格执行，更要规范执行，更要从综合运用行政执法措施，加强综合治理，以更低的代价和成本，更好地实现保护土地资源的目的。

一是要加强基层土地管理的统筹、衔接。进一步明确职责，基层政府和村居要将土地保护和管理的职责履行好，对于违法占地建设行为，要力争早发现早处理，力争在违建初期就解决掉，防止不必要的浪费和难以调和的矛盾冲突。加强基层国土员的培训和管理，提高土地执法信息化工作水平，要坚决遏制违法占地建设的增量。对每一个新增的土地违法案件，都要以最严格的标准开展执法工作。对于因土地管理保护不善，违法占地多发的地方，要加强问责追责。要加强对土地管理法律法规的宣传，提高人民群众保护土地、依法利用土地的意识。要充分利用行政执法权下放到镇街政府和街道办事处的契机，切实增强基层土地执法力量，加强区县级自然资源部门对下工作指导和统筹，进一步明确职责、落实责任，力争实现对土地违法行为早发现早查处。

二是切实加强案件管理，加强外部监督，确保案件受理、审查更加规范、高效。法院要加强对行政非诉执行案件的管理，公开承诺收到申请时当场开具凭证，并接受行政机关监督、投诉。确保案件在法定期限内审结作出裁定，确保裁定准予执行的案件及时移交立案庭立案并移送执行局。针对移交期限暂时没有规范依据的问题，法院应结合工作实际研究确定一个合理期限，由行政审判庭、立案庭和执行局共同遵守。加强外部监督，上级法院应发挥好业务指导作用，督促基层法院履行好行政非诉案件审查职责；行政机关和相对人应依法维护自身合法权益，通过及时提出异议、提请上级法院复议复核、向检察机关申请监督等方式寻求救济，亦对法院审查工作形成制约。检察机关应加强监督，及时提出纠正、改进的检察建议。

三是尽快完善裁执分离工作机制。对近年来全国各地法院开展裁执分离工作的情况进行调研，总结经验、查找不足，研究改进措施，制定更加具体的裁执分离工作规范，加强规范裁执分离工作的立法。[[22]](#footnote-21)要进一步明确裁执分离的适用范围和条件，明确裁执分离案件中具体组织实施的行政机关的范围和条件，明确应当由裁定的机关组织实施、不得转交转办。进一步明确裁执分离案件法院和行政机关各自职责范围和相互配合机制。强化法院主体责任，明确法院在裁执分离案件中，对执行实施行为的指导、督促、支持职责，对当事人合法权益的保护职责等；明确行政机关在组织实施过程中的权责范围，明确执行的程序、期限和要求，明确被执行人拒不执行的法律后果，以及被执行人合法权益受到侵害的法定救济途径和方式。明确执行结果方面的要求，明确暂缓执行（中止、终结）的标准和程序等等。

1. \* 该文获广东省法学会诉讼法学研究会2021年年会三等奖。 [↑](#footnote-ref-0)
2. \*\* 徐斌，佛山市顺德区人民检察院第五检察部主任；杨威威，佛山市顺德区人民检察院第五检察部员额检察官。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 《中华人民共和国行政诉讼法》第九十七条　公民、法人或者其他组织对行政行为在法定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。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 《中华人民共和国行政强制法》第五十三条　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。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 应从监督中善于发现涉及民生的普遍性问题，通过检察建议帮助相关部门建章立制、堵塞漏洞，将检察建议作为服务改善民生、保障经济发展的有效载体。详见马谨斌、王磊：《行政非诉执行检察监督案件化办理模式探析》，载《人民检察》2020第16期第23页。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 2018年H省X市国土资源部门共向法院申请行政非诉执行违法占用土地案件191件，涉及违法占地1103亩，其中1001亩违法占地未采取强制拆除措施，占违法占地总面积的91%；P市国土资源部门共向法院申请行政非诉执行违法占用土地案件1400件，涉及违法占地5631.8亩，其中5616亩违法占地未采取强制拆除措施，占违法占地总面积99.7%。详见郑静雅：《国土资源领域行政非诉执行检察监督之完善》，载《中国检察官》2020/06总第341期第59页。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 《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》第一点规定，行政机关申请人民法院强制执行案件由行政审判庭负责审查。经教育，行政行为相对人自动履行的，即可结案。需要强制执行的，由行政审判庭移送执行庭办理。《关于执行权合理配置和科学运行的若干意见》第13点规定，行政非诉案件、行政诉讼案件的执行申请，由立案机构登记后转行政审判机构进行合法性审查；裁定准予强制执行的，再由立案机构办理执行立案登记后移交执行局执行。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 《行政强制法》第五十六条第一款规定，人民法院接到行政机关强制执行的申请，应当在五日内受理。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百五十五条第三款规定，人民法院对符合条件的申请，应当在五日内立案受理，并通知申请人。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第七条第一款规定，当事人提交的诉状和材料不符合要求的，人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百五十六条规定，没有强制执行权的行政机关申请人民法院强制执行其行政行为，应当自被执行人的法定起诉期限届满之日起三个月内提出。逾期申请的，除有正当理由外，人民法院不予受理。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 《行政强制法》第五十七条规定，人民法院对行政机关强制执行的申请进行书面审查，对符合本法第五十五条规定，且行政决定具备法定执行效力的，除本法第五十八条规定的情形外，人民法院应当自受理之日起七日内作出执行裁定。第六十九条规定，本法中十日以内期限的规定是指工作日，不含法定节假日。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百六十条规定，人民法院受理行政机关申请执行其行政行为的案件后，应当在七日内由行政审判庭对行政行为的合法性进行审查，并作出是否准予执行的裁定。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 《最高人民法院关于人民法院办理执行案件若干期限的规定》第一条第一款规定，被执行人有财产可供执行的案件，一般应当在立案之日起6个月内执结；非诉执行案件一般应当在立案之日起3个月内执结。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 众多案件如不进行强制执行，违法占地行为会给社会公众造成金钱罚可代替强制执行，只要缴纳罚款，建筑物、构筑物、设施等不拆除也无所谓的错觉，这不仅使政府公信力和司法权威大打折扣，其他存有观望态度的行为人也会纷纷效仿。详见张雪情：《违法占地类案件行政非诉执行的检察监督》，载《中国检察官》2020/07总第344期第19页。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 2011年以来，最高人民法院先后颁布了《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》、《关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》、《关于认真贯彻执行＜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＞的通知》、《关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》、《关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善办理征收拆迁案件的通知》《最高人民法院关于在征收拆迁案件中进一步严格规范司法行为积极推进“裁执分离”的通知》等一系列司法解释和司法文件。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 据统计有的地方法院裁执分离率很高，比如浙江省某基层法院2017年准予执行377件案件中，实施裁执分离的264件，适用率达70%；2018年准予执行262件，裁执分离170件，适用率64.89%。详见俞敏：《行政非诉执行检察监督现实困境与对策》，载《中国检察官》2020年第7期总344期，第11页。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 《行政强制法》第四条规定，行政强制的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 裁执分离模式下，实行“裁定司法制”和“执行双轨制”是对行政权和司法权本质属性的回归。“执行双轨制”有效保证了“专业的人做专业的事”。详见应松年、冯健：《房屋拆迁非诉行政执行的困境与变革》，载《法学评论》2021年第2期（总第226期），第72页。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 裁执分离模式从权力属性上看是司法权与行政权的分离，其理论基础是权力制约与监督机制。详见彭瑶珈：《非诉行政执行制度的困境及出路》，载《法制与社会》2021年第2期（中），第76页。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 面对行政强制执行的艰难性、复杂性以及法院应有的中立地位与司法资源的有限性，司法强拆成了法院不能承受之“重”。详见温辉：《行政非诉执行司法审查标准》，载《法律适用》2019年第20期，第58页。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 从法经济学角度分析，理性人以追求利益最大化为作出选择决策的根本目的，守法或违法以行为的成本与收益作为衡量标准。见辽宁省人民检察院课题组：《行政非诉执行检察监督研究》，载《辽宁公安司法管理干部学院学报》2019年第6期总第103期，第53页。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 刘长江：《行政非诉执行检察监督应注意的几个基本问题》，载《人民检察》2020·第16期第18页， [↑](#footnote-ref-20)
22. 尽快出台相关法律，将“裁执分离”模式确定下来，并明确适用范围和具体执行要求，以及怠于执行的法律责任等。详见臧永杰、陈兰：《行政非诉执行裁执分离问题思考》，载《法制与社会》2020·12（中），第70页。 [↑](#footnote-ref-21)