

行政非诉执行中明显缺乏事实根据的审查

裁执分离下的审查密度与判断余地

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要：行政强制法第五十八条为人民法院审查非诉行政执行申请设定了明显标准，即明显缺乏事实根据、明显缺乏法律规范依据、其他明显违法并损害被执行人合法权益。明显二字，既是对审查密度的限定，也是对司法谦抑的表达；但实务中或流于形式，或滑向全面审理，两种偏向并存。本文主张，明显缺乏事实根据应作三层次审查：证据基础、事实认定与程序基础。证据基础审查有无证据、证据能否支撑主要事实；事实认定审查主要事实是否清楚、证据之间有无根本矛盾；程序基础审查行政机关是否依法调查、是否听取陈述申辩。三个层次，均以明显为门槛，即违法须达到一目了然、无须深究的程度，方可裁定不予执行。在方法上，应区分事实的存否与事实的评价：前者属法院审查的范围，后者应尊重行政机关的判断余地。在方式上，应以书面审查为原则，以听取意见为例外；听取意见不是对审，不适用诉讼程序，但须保障被执行人的基本陈述权。在界限上，不得以非诉审查代替行政诉讼，不得就被执行人提出的实体争议作全面审理；裁定不予执行后，行政机关可补正、重新作出或者依法提起诉讼。裁执分离的推行，使审查与实施的界限更为清晰，也使审查的标准更须统一。

关键词：非诉行政执行；明显缺乏事实根据；审查密度；判断余地；裁执分离

中图分类号：D925.3 **文献标识码：**A **文稿编号：**WJLT(2021)05-0040-12

Review of Manifest Lack of Factual Basis in Non-Litigious Administrative Enforcement

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Article 58 of the Administrative Compulsion Law sets a manifestness standard for judicial review of applications for non-litigious administrative enforcement. The word manifest both limits the intensity of review and expresses judicial deference, yet practice oscillates between formal scrutiny and full merits review. This article proposes a three-tier review of manifest lack of factual basis: the evidentiary basis, the finding of facts, and the procedural basis. Each tier is subject to the manifestness threshold, meaning the illegality must be apparent without deep inquiry. Methodologically, a distinction should be drawn between the existence of facts, which courts may review, and the evaluation of facts, which falls within administrative discretion. Review should proceed in writing, with oral hearing as an exception that secures the right to be heard without converting review into litigation. Non-litigious review must not replace administrative litigation, nor should it resolve substantive disputes in full.

Key words: non-litigious administrative enforcement; manifest lack of factual basis; intensity of review; margin of appreciation; separation of adjudication and enforcement

说明：（本文为作者个人研究观点，不代表所在单位意见）

作者简介：赵跃，安徽国运律师事务所执业律师，主要研究行政诉讼与非诉执行审查。

一、问题的提出

行政机关作出处罚、征收、拆除等决定后，当事人不履行，行政机关自身又无强制执行权，只能向法院申请强制执行。这类案件，被称为非诉行政执行。

法院收到申请后，须审查。行政强制法第五十八条规定了审查的标准：明显缺乏事实根据的、明显缺乏法律规范依据的、其他明显违法并损害被执行人合法权益的，裁定不予

执行。

三个明显，构成了审查的门槛。门槛之内，裁定执行；门槛之外，裁定不予执行。门槛的高低，决定了司法对行政的控制强度。

实务中，门槛的把握呈现两极。一端是形式审查：只看材料是否齐全、文书是否送达，不究事实是否清楚；只要形式无瑕，即裁定执行。

另一端是实质审查：把非诉审查当作行政诉讼，全面审理事实与法律，甚至组织质证、传唤证人；审查的强度，超过了一审诉讼。

两种偏向，各有其因。形式审查，源于司法谦抑与案多人少的双重压力；实质审查，源于防止违法执行的责任感与当事人信访的压力。

两种偏向，各有其弊。形式审查，使违法的行政决定获得执行的通行证，损害当事人的权益；实质审查，使非诉审查诉讼化，损害行政的效率与司法的分工。

本文主张，审查应回到明显二字。明显，是一个程度的判断：违法须达到一目了然、无须深究的程度，方可不予执行；若须深入调查、反复权衡才能发现违法，则不属明显。

明显的标准，既是对法院的授权，也是对法院的限制。授权，指法院可以审查；限制，指审查不得过度。二者的平衡，是本文的核心。

在明显缺乏事实根据的审查上，本文主张三层次：证据基础、事实认定、程序基础。三个层次，逐层递进，均以明显为门槛。

证据基础的审查，看有无证据与证据能否支撑主要事实。无证据，或者证据与事实明显脱节，即属明显缺乏事实根据。

事实认定的审查，看主要事实是否清楚与证据之间有无根本矛盾。主要事实不清，或者证据之间明显矛盾而未排除，即属明显缺乏事实根据。

程序基础的审查，看是否依法调查与是否听取陈述申辩。未调查、未听取，且影响事实认定的，即属明显违法。

三个层次的区分，有助于分层说理。法院可以明确指出：本案的问题在证据不足，还是在事实矛盾，抑或在程序缺失；说理清晰，当事人方服。

行政机关申请法院强制执行时，法院究竟审查什么、按什么标准审查，站内行政机关申请法院强制执行，法院要审查什么？一文已有面向当事人的梳理；本文所要做的，是把审查什么进一步落到明显缺乏事实根据这一具体标准的教义构造上。

本文的结构：先梳理规范与实务；再解释明显标准的性质；继而展开三层次的审查；然后讨论判断余地与审查方式；接着划定与诉讼的界限；最后提出程序与制度的建议。

须先界定概念。本文所称非诉行政执行，指行政机关对已生效的行政决定，因无强制执行权，向人民法院申请强制执行，由法院审查并裁定是否准予的制度。

本文所称审查密度，指法院对行政决定审查的深浅程度。密度高，则审查接近诉讼；密度低，则审查接近形式。明显标准，是密度的中间值。

二、规范梳理与实务考察

行政强制法第五十八条的构造，是原则+例外：原则上书面审查，例外时听取意见；审查的结论，是执行或者不予执行。

条文列举了三种不予执行的情形，均以明显修饰。这一修饰，不是修辞，而是规范：它设定了审查的门槛，也设定了审查的边界。

除行政强制法外，行政诉讼法及其司法解释亦有规定。司法解释明确，法院对非诉执行申请，应审查行政决定是否合法；审查的标准，参照明显违法的表述。

是否合法与明显违法，表述不同，实质相近：前者是审查的对象，后者是审查的程度。对象是合法性，程度是明显性。

实务的考察，可见四种类型。第一种是登记式：收案即裁定，审查流于形式。第二种是材料式：核对材料，不问事实。第三种是询问式：听取意见，核实关键事实。第四种是审理式：组织质证，全面审理。

四种类型的分布，与地区、案件类型、法官的经验相关。拆除类案件，多采审理式，因为涉及重大权益；罚款类案件，多采材料式，因为标的小、数量多。

分布的不均，反映了标准的模糊。明显二字的弹性，使法官可以选择密度；选择的依据，往往不是规范，而是风险与效率的权衡。

学理上，关于明显标准，有三种主张：形式审查说、实质审查说、折中说。形式审查说主张，只审查形式要件；实质审查说主张，全面审查合法性；折中说主张，审查重大明显的违法。

形式审查说的优点，是效率高、分工清；缺点是放任违法，使非诉执行成为合法的侵权。

实质审查说的优点，是保护充分；缺点是以审查代诉讼，损害行政的效率与司法的分工，也可能使法院越位。

折中说，即重大明显违法的审查，为通说。其要点是：审查合法性的明显瑕疵，不审查一般瑕疵；明显的判断，依普通人的判断与案卷的记载。

本文采折中说，但主张细化：折中说的明显，仍是一个概括的标准；细化为三层次，可使标准可操作。

比较法上，德国的明显瑕疵理论，可供参照。其要点是：行政行为的瑕疵，须明显且重大，方为无效；明显的判断，依书面记载与一般认知。

日本的重大明显说，与此相近。其要点是：行政行为的瑕疵，须重大且明显，方为无效；明显的判断，依行为的外观。

两说的共同点，是外观主义：从行政决定的外观判断瑕疵是否明显，不作深入的事实调查。外观主义，与非诉审查的书面原则相合。

我国的明显标准，与两说同源。其差异，在于我国未采无效与可撤销的二分，而是采

执行与不予执行的二分；二分的后果，是程序的阻断，而非效力的否定。

差异的意义，在于救济的路径。不予执行，不消灭行政决定的效力；行政机关可补正后重新申请，或者依法自行执行（有执行权时）。故不予执行，是程序的阻碍，不是实体的否定。

三、明显标准的性质

明显是程度的修饰，还是性质的限定？此一问题，关系到审查的密度。

若为程度的修饰，则明显指违法的严重程度：违法严重的，不予执行；轻微的，准予执行。程度说，重在量的比较。

若为性质的限定，则明显指违法的可识别性：违法一目了然的，不予执行；须深究的，准予执行。性质说，重在认知的难易。

本文主张性质说为主、程度说为辅。性质说，解决审查的方法：以外观判断，不作深究；程度说，解决审查的后果：违法严重的，方不予执行。

性质说的理由，在于程序的定位。非诉审查，不是诉讼，没有对审的构造，也没有举证质证的程序；以外观判断，是程序的必然。

程度说的理由，在于权益的保护。违法的严重程度，决定了执行的危害；严重违法的，执行的后果难以恢复，故须阻断。

二者的结合，形成双重的门槛：违法须明显（可识别），且须严重（危害大），方不予执行。明显而不严重的，可准予执行，并建议行政机关补正。

明显的判断，以何者为标准？是法官的标准，还是普通人的标准？本文主张法官的普通人标准：以具备法律素养的普通人的认知为准。

法官的普通人标准，其含义是：不要求法官放弃专业判断，但要求法官不作超出案卷的推测；以案卷记载的事实为基础，以一般经验为方法。

判断的资料，限于案卷。案卷之外的调查，不属非诉审查的范围；若须调查案卷之外的事实，则违法不属明显，应准予执行，由诉讼解决。

案卷的范围，包括行政机关作出决定时所依据的全部材料：证据、笔录、文书、送达凭证。案卷之外的材料，除当事人提交且经行政机关认可的，不予考虑。

明显的反面，是存疑。事实存疑的，不属明显缺乏；法律存疑的，不属明显缺乏；存疑的情形，应准予执行，由诉讼解决。

存疑的处理，体现了司法谦抑。非诉审查的功能，是过滤明显的违法，不是解决全部的争议；存疑的争议，应交由诉讼，由对审的程序解决。

须辨析明显与确有错误的区别。确有错误是诉讼的标准，要求全面审查；明显是非诉的标准，要求外观判断。二者不可混用。

实务中的偏差，多因混用。有的法院以确有错误的标准审查非诉案件，导致审查诉讼

化；有的法院以形式的标准审查，导致审查虚化。

明显的证明，由谁承担？本文主张被执行人提出主张，并提供初步证据；法院依案卷审查。被执行人未主张的，法院可依职权审查，但不负全面调查的义务。

依职权的审查，限于案卷明显可见的瑕疵。案卷之外的瑕疵，法院不主动调查；这一限制，是书面审查的必然。

四、三层次的审查展开

第一层次是证据基础。审查的对象，是行政机关作出决定时所依据的证据；审查的问题，是有无证据与证据能否支撑主要事实。

无证据的情形，最为明显。行政机关未收集任何证据，或者所收集的证据与事实无关，即属明显缺乏事实根据。

证据不足的情形，须区分。主要事实无证据支撑的，属明显缺乏；次要事实无证据的，不属明显，可准予执行。

主要与次要的区分，依事实对决定合法性的影响。例如，违法建设的面积是主要事实，建设的具体日期是次要事实。

证据能否支撑的判断，采最低限度的标准：只要证据足以使事实看起来可信，即属支撑；不要求证据确实充分。

最低限度的理由，是非诉的定位。非诉审查，不是证明标准的审查，而是有无基础的审查；基础具备，即可执行，证明是否充分，由诉讼解决。

第二层次是事实认定。审查的对象，是行政机关对事实的认定；审查的问题，是主要事实是否清楚与证据之间有无根本矛盾。

主要事实不清的情形，包括事实要素缺失事实表述模糊事实与证据不符。三种情形，均属明显缺乏事实根据。

要素缺失的典型，是处罚决定未载明违法行为的时间地点内容。要素缺失，使事实无法确定，属明显瑕疵。

表述模糊的典型，是决定仅称违法建设，未载明位置面积结构。模糊表述，使执行无法进行，亦属明显瑕疵。

事实与证据不符的典型，是决定认定建筑面积五百平方米，而测量报告记载三百平方米。不符明显的，属明显缺乏；不符细微的，可准予执行。

证据之间的矛盾，须区分根本与非根本。根本矛盾，指证据之间相互排斥，无法同时成立；非根本矛盾，指证据之间细节不一，可共存。

根本矛盾的典型，是现场笔录记载当事人人在场，而送达回证记载当事人拒收且注明不在本地。二者排斥，须排除；未排除的，属明显缺乏。

非根本矛盾的典型，是两份笔录对违法时间的记载相差一小时。细节不一，不影响事

实的成立，不属明显缺乏。

第三层次是程序基础。审查的对象，是行政机关作出决定的程序；审查的问题，在于是否依法调查与是否听取陈述申辩。

依法调查的要求，包括调查人员具备资格调查程序符合规定调查笔录经当事人确认。违反之一，且影响事实认定的，属明显违法。

听取陈述申辩的要求，源于正当程序。行政机关作出不利决定前，应告知事实理由依据，并听取当事人的意见；未听取的，属程序违法。

未听取的后果，须区分。若未听取但事实清楚依据充分，则违法是否明显？本文主张属明显，因为听取是法定程序，其缺失本身即明显。

但明显的后果，是不予执行还是准予执行并建议补正？本文主张区分：若未听取导致事实认定错误，则不予执行；若事实无误，可准予执行，并建议行政机关完善程序。

区分的理由，是比例原则。不予执行的后果严重，应限于实质影响权益的瑕疵；程序瑕疵未影响实体的，可补正，不必阻断。

三层次的关系，是递进的：先查证据，再查事实，最后查程序。前层成立，即可认定明显缺乏，无须后层；前层不成立，方进入后层。

递进的意义，在于效率。多数案件，在证据层即可判断；少数案件，须进入事实与程序层。递进审查，避免全面审理的负担。

三层次的说理，应明确层次。裁判文书应载明：本案经审查，在何层发现何瑕疵，该瑕疵为何明显。笼统称明显违法，说理不足。

五、判断余地与审查方式

行政机关对事实的判断，是否享有判断余地？这一问题的回答，决定了审查的边界。若完全否认余地，则法院可以自己的判断替代行政机关的判断；若完全承认余地，则审查流于形式。

本文主张有限度的判断余地。余地存在于三类情形：一是专业判断，如环境监测数据的技术解读、工程质量的技术评定；二是预测判断，如规划实施后的影响评估、风险等级的划定；三是评价判断，如情节轻重的裁量、危害程度的评定。

三类情形的共同点，是法院缺乏替代判断的能力。专业判断需要专门知识，预测判断需要未来信息，评价判断需要行政经验；法院若强行替代，可能作出更差的判断。

余地之外，是事实的存否。证据是否存在、笔录是否真实、现场是否如记载，属于事实的存否，法院可以审查，也应当审查；此类问题不涉及专业，只涉及证据。

存否与评价的区分，可用一个例子说明。某企业被认定超标排放，其监测报告的采样程序是否合规，属存否问题；监测数据是否构成超标，属评价问题。前者法院可查，后者应尊重行政机关。

区分的难点，在于二者的交织。监测数据既涉程序，又涉技术；程序的瑕疵可能影响数据的可靠，技术的判断又依赖程序。此时，应先查程序，再查技术；程序明显违法的，不必进入技术。

审查方式的选择，须与审查密度匹配。书面审查，适合形式与证据基础的审查；听取意见，适合事实矛盾的审查；两者之外，不宜采取质证、鉴定等诉讼方式。

书面审查的原则，源于非诉程序的定位。非诉审查不是诉讼，没有对审的构造，也没有举证、质证的环节；以案卷为基础，作书面判断，是程序的本质要求。

但书面审查不等于闭门审查。法院可以要求行政机关补充材料、说明理由；可以要求被执行人提交证据、发表意见；必要时，可以实地查看。补充与说明，不是对审，但可弥补书面的不足。

听取意见的适用，限于必要时。何为必要？本文主张三种情形：一是案卷记载矛盾，须当面核实；二是被执行人提出具体反证，须听取行政机关的回应；三是案件涉及重大权益，须保障陈述。

听取意见的程序，宜简不宜繁。通知到场、说明问题、听取陈述、记录在卷，四个环节即可；不设举证时限，不作交叉询问，不组织辩论。简化的程序，符合非诉的定位。

听取意见的记录，应入卷。记录应载明时间、地点、参加人、陈述内容；当事人拒绝签名的，应注明。记录是裁判的基础，也是复议与监督的依据。

审查的期限，须予遵守。行政强制法未设明确的期限，司法解释规定为三十日；情况复杂的，可延长。期限的遵守，关系到行政的效率，也关系到当事人的权益。

期限的起算，以收到申请之日为准；补充材料的，以补正之日为准。起算的明确，可避免拖延；拖延的救济，可通过督促程序或者司法监督实现。

审查的组织，宜采合议。非诉审查涉及重大权益，独任审查易生偏差；合议庭的组成，可参照行政诉讼的规定，由审判员或者审判员与陪审员组成。

合议的评议，应围绕三个层次展开：证据基础是否具备、事实认定是否清楚、程序基础是否合法。评议的意见，应记入笔录；不同意见，应附卷。

六、与行政诉讼的界限

非诉审查与行政诉讼，是两种不同的程序。前者是执行的审查，后者是诉讼的审理；前者以效率为先，后者以公正为先；前者采书面原则，后者采对审构造。

二者的功能，亦有分工。非诉审查的功能，是过滤明显违法的行政决定，保障执行的正当性；行政诉讼的功能，是全面审查行政行为的合法性，保障权利的救济。

分工的意义，在于避免重复与替代。若非诉审查全面审理，则行政诉讼的功能被前置，当事人失去上诉、再审的机会；若非诉审查流于形式，则违法的决定进入执行，诉讼的功能被虚置。

实务中，以审查代诉讼的现象，时有发生。有的法院在非诉审查中，就被执行人提出的实体争议作全面审理，甚至作出与诉讼相同的判断；有的法院则以本院已审查为由，劝当事人放弃诉讼。

以审查代诉讼的危害，有两层。其一，程序上，非诉审查没有对审的保障，当事人的举证、质证、辩论权利受限；其二，实体上，非诉审查的裁定不具既判力，当事人仍可诉讼，导致程序的重复。

替代的反面，是以诉讼代审查。有的法院对非诉申请，一律告知当事人提起诉讼，不作审查；有的法院则以当事人已起诉为由，中止审查，久拖不决。

以诉讼代审查的危害，亦有两层。其一，效率上，行政机关的决定无法及时执行，公共利益受损；其二，程序上，非诉审查的过滤功能丧失，违法的决定可能进入执行。

界限的划定，可依三个标准。第一个标准是审查的对象：非诉审查的对象是行政决定的明显违法，诉讼的对象是行政行为的全面合法。

第二个标准是审查的方法：非诉审查以案卷为基础，作书面判断；诉讼以庭审为中心，作对审判断。方法的差异，决定了两者的密度不同。

第三个标准是裁判的效力：非诉审查的裁定，只解决执行与否，不解决行为的效力；诉讼的判决，解决行为的效力，具有既判力。效力的差异，决定了两者的分工。

三个标准的结合，形成一条界线：明显违法的，非诉审查阻断执行；一般违法的，非诉审查准予执行，由诉讼解决；合法的，两者均予维持。

界线的遵守，须有自觉。法官在非诉审查中，应时时自问：此一问题，是否须经对审才能查清？若须，则不应在非诉程序中解决；若不须，则可径行判断。

自觉之外，须有制度。可建立非诉审查与行政诉讼的衔接机制：非诉审查中发现一般违法的，可建议当事人提起诉讼；诉讼中发现明显违法的，可建议行政机关撤回申请。

衔接机制的价值，在于信息的共享。非诉审查掌握的案卷信息，可为诉讼提供基础；诉讼的裁判结果，可为非诉审查提供指引。共享，可减少重复，也可提高质量。

七、裁执分离与制度完善

裁执分离，指审查裁定与执行实施的分离。法院负责审查并作出裁定，行政机关负责组织实施；执行的后果，由行政机关承担。

分离的意义，在于厘清职责。此前，法院既审查又实施，既是裁判者又是执行者，角色混同；分离后，法院专司审查，行政机关专司实施，职责清晰。

分离的根据，见于司法解释与改革文件。最高人民法院的相关规定明确，对国有土地上房屋征收补偿决定等案件，实行裁执分离；各地亦在探索扩大适用范围。

分离的效果，须予评估。正面的效果，是审查的质量提高、执行的效率提升；负面的效果，是行政机关的实施能力不足、执行的阻力增大。

评估的方法，可依数据。裁定的准予率、执行的成功率、复议与诉讼的比例，均可作为指标；指标的变化，反映分离的实效。

分离对审查的影响，是双面的。一方面，法院不再承担执行的后果，审查可以更为独立；另一方面，法院的裁定成为执行的依据，审查的责任更为重大。

责任的重大，要求审查的精细。裁定应载明执行的范围、方式、期限；应载明行政机关的职责与当事人的救济；模糊的裁定，可能导致执行的争议。

范围的载明，须具体。拆除的，应载明拆除的对象、面积、四至；罚款的，应载明金额、缴纳期限、账户；具体的载明，可避免执行的越界。

方式的载明，须适度。强制执行的，应载明可采取的手段；手段的选择，应遵循比例原则，避免过度。适度的载明，可约束执行的裁量。

期限的载明，须合理。执行的期限，应考虑季节、政策、当事人的情况；合理的期限，可减少对抗，也可提高成功率。

职责的载明，须清晰。行政机关的职责，包括组织、指挥、安全保障、善后处理；清晰的职责，可避免推诿，也可明确责任。

救济的载明，须完整。当事人对裁定不服的，可申请复议；对执行行为不服的，可提出异议；完整的载明，可保障权利。

制度的完善，可从三方面着手：标准、程序、能力。标准，即制定非诉审查的裁量基准；程序，即细化书面审查与听取意见的规则；能力，即提升法官的行政法素养。

裁量基准的制定，宜由高级法院主持。基准应列举明显缺乏事实根据的典型情形，明确三层次的判断要点，提供说理的模板；基准的适用，应允许个案调整。

程序的细化，宜由司法解释承担。书面审查的材料范围、听取意见的启动条件、审查期限的起算与延长，均须明确；明确之后，实务方有遵循。

能力的提升，宜长期投入。非诉审查涉及行政法的各个领域，法官须了解行政处罚、行政许可、行政强制的规则；培训与交流，是不可或缺的途径。

裁执分离的适用，须有范围。现行规定，以国有土地上房屋征收补偿决定为典型；实践中，违法建筑的拆除、集体土地征收的责令交出土地，亦有适用。适用的标准，宜以执行须借助强制力、且行政机关有实施能力为限。行政机关无实施能力的，分离反而增加成本；执行不涉人身、不涉重大财产的，分离亦无必要。范围的划定，应由司法解释统一，避免各地各行其是。范围的统一，亦可减少管辖的争议。

分离之后，责任如何分配，须予明确。审查的错误，由法院承担国家赔偿责任；实施的违法，由行政机关承担。二者的界限，以裁定的内容为准。裁定明确的，行政机关依裁定实施，后果自负；裁定模糊的，行政机关难以适从，责任宜由法院分担。此一分配，可促使法院精细裁量，也可促使行政机关谨慎实施。责任的清晰，是分离得以运转的前提。

赔偿的程序，亦有讲究。当事人因执行受损的，可先向行政机关申请赔偿；对赔偿决

定不服的，可提起行政诉讼。若损害源于裁定的违法，当事人可申请国家赔偿，由法院作为赔偿义务机关。两条路径，不宜并行，以免重复受偿；先行的选择，宜由当事人决定。选择的自由，可避免推诿；推诿的结果，是损害的扩大。

审查与执行的衔接，重在信息的传递。法院的裁定，应附执行要点；要点应载明执行的对象、范围、期限、方式与注意事项。行政机关的实施方案，宜报法院备案；方案与裁定不符的，法院可要求改正。备案不是审批，不改分离的格局；备案的意义，在于留痕与监督。留痕之后，争议的解决有据可查。

执行的协助，须有机制。强制拆除，常须公安机关维持秩序、公证机构现场公证、基层组织配合；协助的请求，宜由行政机关提出，法院不介入实施。协助的费用，由行政机关承担；费用的标准，宜由地方规定。协助的拒绝，可导致执行受阻；受阻的，行政机关应报告，不得转由法院实施。转由法院实施，等于分离的倒退。

救济的渠道，须畅通。当事人对裁定不服的，可申请复议；复议的机关，为上一级法院；复议的期限，宜短，以免拖延执行。对执行行为不服的，可提出执行异议；异议的审查，由行政机关先行处理，不服的可诉。救济的畅通，是分离正当性的保障；无救济的分离，只是责任的转移。转移的责任，终将回到司法。

评估的指标，须科学。准予率的高低，不直接反映审查的松紧；案件的结构、辖区的政策，均影响比率。成功率计算，应扣除当事人自行履行的部分；复议与诉讼的比例，应结合裁定的说理质量。指标的误用，可能导致审查的异化；异化的审查，或以拒绝受理求自保，或以一律准予求效率。两种偏向，均背离审查的本旨。

最后须指出，制度的完善有其限度。裁执分离的扩大，须有法律依据；最高法院的司法解释，只能在现行法的框架内细化，不能创设新的执行主体。行政机关的实施能力，受制于编制、经费与法治环境；法院的审查能力，受制于案多人少与专业分工。制度的改进，宜与能力的建设同步；单兵突进，难收实效。同步的推进，方是长久之计。

最后须交代本文的局限。所论以行政处罚与征收拆除为主，未及环境、金融、海关等特殊领域的非诉执行；所引比较法资料，以德国、日本为主，未及英美的司法审查传统。这些，均有待进一步研究。

与民事执行的区分，须予强调。非诉行政执行，执行的是行政决定；民事执行，执行的是生效裁判。二者的性质不同，审查的标准亦不同。前者审查合法性，后者审查裁判的效力。实务中，有将二者混同的，以民事执行的规则处理非诉案件，导致审查的错位。错位的后果，是标准的降低或者提高；标准的失当，损害当事人的权益。区分的清晰，是适用的前提。

审查的期限，须有约束。现行法未设明确的期限，实务中多有拖延。期限的设定，宜区分情形：书面审查的，可短；须听取意见的，可长；须调查的，可再长。期限的起算，自受理之日起；期限的延长，须经批准并通知当事人。期限的约束，是效率的保障；无期

限的审查，等于拒绝审查。拒绝审查，使行政决定悬而不决。

法官的专业化，须予重视。非诉审查涉及行政法的各个领域，非经专门训练，难以胜任。专业化的路径，可设专门的审判团队，集中办理此类案件；亦可由行政庭统一受理，避免分散。专业的积累，形成经验；经验的反哺，提升质量。专业化的推进，须与人员的稳定相结合。人员的频繁轮换，抵消专业的积累。

制度的阻力，须予正视。裁执分离的推行，遭遇的阻力有二：一为行政机关的实施能力不足，二为法院的审查力量不足。前者导致执行的中断，后者导致审查的拖延。阻力的化解，须双管齐下：一方面加强行政机关的执行队伍与经费保障，另一方面充实法院的行政审判力量。单方的努力，难以奏效。双管齐下，方见其效。

审查标准的统一，须予推进。各地法院对明显标准的把握，宽严不一；同案不同判的现象，时有发生。统一的路径，可依司法解释细化，亦可依指导性案例引导。细化的重点，是典型情形的列举；引导的重点，是说明理由的示范。二者并用，方能收敛分歧。分歧的收敛，是法制统一的要求。

案例的指导作用，须予重视。最高人民法院发布的非诉执行典型案例，可作为类案参照；参照的，应说明相似性与差异性。案例的积累，形成类型；类型的提炼，形成规则。规则的生成，是司法的智慧；智慧的沉淀，需要时间与制度的支持。支持的方式，是案例库的开放与检索的便利。

本文的讨论，以行政处罚与征收拆除的非诉执行为主，未及即时强制、代履行等特殊形态；所引比较法资料，以德国、日本为主，未及英美的司法审查传统。这些，均有待进一步研究。研究的展开，须与实务的反馈相印证；印证的往复，方能使理论落地。

本文的写作，参考了部分法院的司法统计与调研报告；文中观点，仅代表作者个人，文责自负。非诉执行的实践，各地差异较大，文中所引做法，未必能代表全国的情况；读者宜结合本地实践理解。疏漏之处，敬请方家指正。

八、结语

非诉行政执行，是行政与司法的接合部。行政机关的决定，须经法院的审查，方能进入强制执行；法院的裁定，须经行政机关的实施，方能实现。接合部的顺畅，关系到行政的效率与权利的保障。

明显标准，是接合部的阀门。阀门过松，违法的决定长驱直入；阀门过紧，合法的决定寸步难行。阀门的松紧，取决于审查的密度。

本文主张的三层次，试图为密度提供一个刻度：证据基础、事实认定、程序基础，逐层审查，均以明显为门槛。刻度清晰，裁量方有依据。

本文主张的判断余地，试图为密度划出一条边界：事实的存否可查，事实的评价应尊；专业的判断、预测的判断、评价的判断，法院不宜替代。

本文主张的书面原则，试图为密度确定一种方式：以案卷为基础，以听取意见为例外；不作对审，不设质证；简化的程序，符合非诉的定位。

从更远处看，非诉执行的审查，关涉司法权与行政权的关系。司法审查的功能，不是替代行政，而是监督行政；监督的尺度，是合法性，不是适当性；监督的方式，是审查，不是审理。

尺度的把握，需要智慧。过度的监督，损害行政的自主；不足的监督，损害权利的保障。智慧的取得，靠经验，也靠反思；反思的积累，形成标准。

愿每一份合法的行政决定，都能得到及时的执行；愿每一份违法的行政决定，都能被有效地阻断。此即本文的初衷。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国行政强制法》第五十三条、第五十四条、第五十七条、第五十八条。
- [2] 《中华人民共和国行政诉讼法》第九十七条。
- [3] 《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》（法释〔2018〕1号）第一百六十条至第一百六十二条。
- [4] 《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）第五条、第六条。
- [5] 应松年主编：《行政强制法教程》，中国法制出版社2019年版。
- [6] 章剑生：《非诉行政执行审查的密度》，《法学研究》2020年第6期。
- [7] 何海波：《行政行为的合法性与明显违法》，《中外法学》2021年第2期。