

论非诉行政强制执行中司法审查的强度

——以行政行为的执行力为视角

高 戊 凡

上海大学法学院, 上海

收稿日期: 2026年4月15日; 录用日期: 2026年5月9日; 发布日期: 2026年5月19日

摘 要

随着我国司法体制改革的日益深化与非诉行政强制执行案件数量的增多, 我国确立了以人民法院强制执行为原则, 行政机关强制执行为例外的二元行政强制执行体制。但我国在审理此类案件的实践中, 尚未明确界定法院行使司法审查权的力度, 从而产生了行政行为本身或是法院所作决定何者能够作为强制执行的根据或名义发生执行力的问题。执行力并非为一切行政行为所共有, 而仅是下命性的行政行为特有, 其本身可以直接成为强制执行的根据或名义。由于司法权的消极被动性, 除行政行为存在重大明显违法情形以外, 法院只能就行政机关提出的申请进行形式审查, 具有执行力的仍是行政行为本身。因此, 可以将非诉行政强制执行中司法审查的力度进行重新定位, 以行政行为是否存在重大明显违法情形为判断标准, 主张以形式审查为原则, 实质审查为例外的司法审查方式, 平衡司法监督与行政效率的关系, 推动我国非诉行政强制执行体制的完善与发展。

关键词

非诉行政强制执行, 执行力, 司法审查权

On the Intensity of Judicial Review in Non-Litigation Administrative Compulsory Enforcement

—From the Perspective of the Enforceability of Administrative Acts

Wufan Gao

Law School, Shanghai University, Shanghai

Received: April 15, 2026; accepted: May 9, 2026; published: May 19, 2026

Abstract

As China's judicial reform continues to deepen and the number of non-litigation administrative compulsory enforcement cases increases, China has established a dual administrative enforcement system in which compulsory enforcement by the people's courts is the general rule, while compulsory enforcement by administrative agencies is the exception. However, in judicial practice involving such cases, the intensity of the courts' exercise of judicial review has not yet been clearly defined. This has led to the question of whether the administrative act itself or the court's ruling should serve as the legal basis or authority for compulsory enforcement. Enforceability is not shared by all administrative acts; rather, it is a distinctive attribute only of mandatory administrative acts, which may themselves directly serve as the basis or authority for compulsory enforcement. Owing to the passive and reactive nature of judicial power, except where the administrative act is manifestly and seriously unlawful, the court may conduct only a formal review of the application submitted by the administrative agency, and it is still the administrative act itself that retains enforceability. Therefore, the intensity of judicial review in non-litigation administrative compulsory enforcement may be redefined by taking whether the administrative act is manifestly and seriously unlawful as the criterion, advocating a model in which formal review is the principle and substantive review is the exception. This approach seeks to balance judicial supervision with administrative efficiency, and to promote the improvement and development of China's system of non-litigation administrative compulsory enforcement.

Keywords

Non-Litigation Administrative Compulsory Enforcement, Enforceability, Power of Judicial Review

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

行政强制执行作为实现行政行为决定的行政义务的一种方式，目的在于实现行政行为决定的内容，在理论和实践层面的探索并未止步^[1]。各国的行政强制执行体制各有其特色，一般而言，德国、日本等大陆法系国家出于对行政效率的追求与公共利益的保护，往往将强制执行权分配给行政机关自身。其背后逻辑在于“强制”与“命令”二者相互配合，行政机关既然有权命令行政相对人履行某种义务，同时也有权在相对人不履行该义务时要求其强制履行。而英美法系国家由于倡导三权分立模式，其行政权必然会受到司法权的约束和控制，行政机关对于自己作出的行政行为没有强制执行权，而是将强制执行权赋予法院，在行政相对人不履行相应义务时，需要由行政机关请求法院对行政行为进行审查，法院作出相应的决定，通过该决定的执行实现行政的目的。

就我国的行政强制执行体制而言，《中华人民共和国行政诉讼法》第 97 条规定：“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。”该条表明了法院为行政强制执行机关，行政机关在法律明确规定的情况下可强制执行。

《中华人民共和国行政强制法》中相关规定也体现出，法院与行政机关都可以行使强制执行权。¹总的来

¹《中华人民共和国行政强制法》第 13 条规定：“法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。”第 34 条规定：“行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。”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。”

说,我国实行的是以人民法院强制执行为原则,行政机关强制执行为例外的二元行政强制执行体制。在法律特别授予行政机关强制执行权时,行政机关有权自行强制执行,否则只能依法向法院申请强制执行。

我国的二元行政强制执行体制随之带来了一个问题:在行政机关针对某一行政行为申请法院强制执行时,人民法院应行使司法审查权并作出相应决定,那么作为执行根据或名义的是行政行为本身,抑或是法院作出的决定?这也就涉及了非诉行政强制执行中司法审查的力度问题,法院对非诉执行案件的司法审查力度直接影响到行政行为内容能否高效落实[2]。人民法院作为行使司法审查权的机关,其审查行政行为的力度应如何界定,归根结底在于行政行为本身或是法院作出的决定中,谁能够作为强制执行的根据或名义,从而产生实现该行政行为内容的效力,换言之即一种“自行强制执行力”,因此自然应在行政行为的执行力的视角下对这一问题展开讨论。

2. 行政行为的执行力:重述

对于行政行为的执行力,我国目前的主流观点集中在认为一切行政行为都有执行力,有关国家机关的强制执行与行政相对人的自觉履行都是执行力的体现。如叶必丰教授认为,“抽象行政行为 and 具体行政行为、内部行政行为和外部行政行为,都可以设定权利义务,都可为相对人和行政主体设定权利义务,因此也都具有执行力[3]。”罗豪才教授认为,“行政行为的执行力是指行政行为的内容如果是命令相对人为一定行为或不为一行为,则相对人必须执行;如果相对人不履行其义务时,行政机关可依法定程序强制执行,有时还可申请人民法院通过民事诉讼程序强制执行[4]。”这实际上是从行政行为作出后其内容的实现角度去理解执行力,从而导致了行政行为执行力在适用对象和范围上的泛化。

(一) 对行政行为执行力通说观点的反思

若如前述观点所说,将执行力视为一切行政行为皆具有的效力,不仅会造成行政行为的执行力与拘束力在功能上的重叠,更是使得行政行为的执行力与行政行为内容的实现相混淆。产生这一不当认识的原因主要在于对执行力的理解过于宽泛和简化,将其误解为保障行政行为的内容得到实现的一种普遍效力。实际上,行政行为作为一个复杂法律体系中的概念,其具体内容和效力因不同的行为类型、法律依据和实施程序而有所差异。执行力作为行政行为的一种特定效力,并非所有行政行为都具备,而是针对特定类型的行政行为,在特定条件下才产生的一种法律效力。此外,我国《中华人民共和国行政复议法》《行政诉讼法》也对“复议不停止执行”、“起诉不停止执行”原则作了相关规定,此处的“执行”应是一个较为宽泛的概念,既包括强制执行也包括相对人的自觉履行。有学者将此“执行”与本文探讨的“执行力”等同视之,也导致了行政行为执行力的认识偏差。因此应尽快厘清行政行为的分类,在明确各种行政行为的内容和效力的基础上对行政行为的执行力进行认定。

德国、日本的大多数行政法学者认为,可以根据行政行为的内容和效力不同,区分为形成性的行政行为、确认性的行政行为与下命性的行政行为。形成性的行政行为,是指直接引起某种法律关系产生、变更或消灭的行政行为,其特殊效力在于形成力,一经作出即使相对人获得相应法律关系变动的效果;确认性的行政行为,是指确定某种法律关系或权利义务存在与否的行政行为,其特殊效力在于确认力,当事人原来争议的事项在行政行为作出后要依此确定,不应再有争议;下命性的行政行为,是指课与相对人特定作为、不作为或忍受义务的行政行为,在相对人不履行义务时,行政机关自身得以该下命行政行为为执行名义,据以强制执行,这就是其执行力的体现。这三类行政行为的区分实益,主要在于下命性的行政行为有执行的问题,形成与确认性的行政行为则否[5]。

(二) 执行力是下命性的行政行为特有的效力

在对行政行为作此分类的基础上,可以看出各行政行为均有其特殊效力,但只有下命性的行政行为才须要拥有执行力,至若确认性与形成性的行政行为,其规制内容因随行政行为的作出生效而当然产生

法效力,自无执行的必要[6]。由于只有下命性的行政行为才会要求行政相对人履行某种义务,所以在该行政行为作出后,才进一步存在行政行为内容的实现问题。行政行为的内容不会因为该行为的作出而当然得到实现,其实现首先有赖于相对人按照行政行为的要求自觉履行有关义务,这是对相对人拘束力的体现;如果相对人不履行就会予以强制执行,进而就需要解决强制执行的根据或名义问题,即对于被强制执行的有关义务在法律上作出一个有效确定。每一个强制执行的行为都应有其执行根据或名义,这种根据或名义所确定的义务即强制执行应去实现的义务。在相对人逾期不履行义务的情况下,可以直接以下命性的行政行为作为执行根据或执行名义来强制执行。

总而言之,下命性的行政行为本身可以直接成为强制执行的根据或名义,有关机关可以以此作为执行根据来予以强制执行,这就是其执行力的体现。因此,不是所有的行政行为都具有执行力,执行力只是下命性的行政行为特有的一种效力。在此基础上,可以将执行力定义为:在行政相对人逾期不履行或者拒绝履行下命行政行为所确定的义务时,有关国家机关、行政机关自身或法院可以直接以该行政行为作为执行根据或名义,来强制性地实现其内容的效力,也就是前述提及的“自行强制执行力”。

3. 非诉行政强制执行中法院所作决定的效力认定

如前所述,鉴于我国实行的是以人民法院强制执行为原则,行政机关强制执行为例外的二元行政强制执行体制,在行政机关申请法院强制执行时,难以确定有执行力的是行政行为本身还是法院所作决定。这一问题涉及不同国家机关之间的权限分配,与行政行为的构成要件效力也有关系。因此首先应明确行政行为的构成要件效力,在此基础上对行政行为的执行力与法院所作决定的效力二者的关系加以分析,最终确认法院所作决定的效力性质。

(一) 行政行为的构成要件效力的理论基础

行政行为的构成要件效力,是指一个发布、生效的既成的行政行为,对行为机关以外的其他行政机关所同样具有的拘束效力,更确切说,其他机关有义务将该行为当作一个既定的构成要件,或者说一个既成的事实,予以承认、接受,并充作其自身管辖事务之决定的基础[5]。这一效力的存在基础在于为维护不同国家机关之间的权限分配秩序,其中既包括行政机关也包括司法机关。那么行政行为是否对法院作出的决定具有构成要件效力,关于在于如何理解法院的“司法审查权”。在行政机关根据自身作出的行政行为向法院申请强制执行的情况下,如果法院对此有审查权,行政行为就不应具有构成要件效力,反之若法院对此没有审查权,行政行为则当然具有构成要件效力。

人民法院作为我国的司法机关,有权行使司法审判权。司法审判权的主要特征之一是不告不理,即在当事人没有对法院提起诉讼时,法院不能对某一问题或行为积极主动地行使审判权,这也体现了司法权的消极被动理念。在行政机关向法院申请强制执行的情况下,没有当事人主动就行政行为对法院提起诉讼行政行为并非作为诉讼标的或起诉对象存在。因此,法院并不当然地拥有对行政行为的审查权,在这种情况下行政行为对法院仍然具有构成要件效力。

(二) 行政行为的执行力与法院所作决定的效力关系

在行政行为对法院仍具有构成要件效力的情况下,由于没有人提起行政诉讼,法院不能积极主动地行使审查权,只能就行政机关的申请将行政行为的处理结果作为一个既成事实加以承认和接受,通过形式审查准予执行,而不能对其内容是否合法、是否发生法律效力等进行实质审查。由于不能进行实质审查,法院只能在经过形式审查后作出一个程序性裁定,而不能以此代替原先行政机关作出的行政行为作为执行根据或名义。法院作出强制执行的根据或名义,即对将要强制执行的义务在法律上所作的最终有效确定或者说在法律上最终加以确定的文书,实为提出申请的行政机关所作的行政行为。因此一般而言,在行政机关申请法院强制执行的情况下,有执行力的还是行政行为本身。

然而，在特殊情况下存在例外情形，根据《中华人民共和国行政强制法》第 58 条规定，有下列情形之一的，人民法院可以裁定不予执行：明显缺乏事实根据的；明显缺乏法律、法规根据的；其他明显违法并损害被执行人合法权益的。这一条款明确了非诉行政强制执行案件的司法审查标准，上述三种情形与《行政诉讼法》中“存在重大明显违法”的立法考量较为相似和接近。在这种情况下，可以将这三种“明显”情形理解为“重大明显违法”，此时该行政行为就是无效的，无效的行政行为自然不具备构成要件效力，因此法院不应将其视为既成事实予以接受并通过形式审查加以执行。当行政行为存在“重大明显违法”时，法院可以此为由拒绝行政机关的强制执行申请，保障行政相对人的合法权益。

4. 非诉行政强制执行中司法审查力度的重新定位

通常情况下，在行政机关向法院申请强制执行时，有执行力的是行政行为本身而非法院作出的决定。但在行政行为存在重大明显违法的特殊情况下，法院也可以对行政行为进行实质审查，从而作出有执行力的判决。因此，非诉行政强制执行中司法审查的强度与行政行为本身是否存在明显缺乏事实根据、明显缺乏法律法规依据、明显存在侵害当事人合法权益的情形有关，可以以行政行为是否存在重大明显违法情形作为判断标准，对非诉行政强制执行中法院的司法审查力度进行重新定位。

（一）以形式审查为原则，实质审查为例外的司法审查方式

从行政行为的执行力与法院所作决定的效力关系角度来看，当行政机关向法院提出强制执行申请时，法院在审查过程中主要关注的是行政行为是否符合法律规定的程序性要求，如行政机关提交的材料是否齐全、相对人是否已经超过履行期限且尚未履行，如果该行政行为都符合形式要求，法院就应裁定准予执行，而非积极主动地对行政行为的内容是否合法进行实质审查。因此，法院在强制执行中通常只能就行政机关申请的行政行为作为既成事实予以承认和执行。

在这种情况下，法院所做出的决定主要是一种程序性的裁定，而非对行政行为内容的实质性审查。法院的裁定主要是依法处理申请强制执行的程序，确认行政行为作为强制执行的依据或名义。这种裁定并不代表法院对行政行为的内容或合法性进行评判，而是确认了行政机关所作的行政行为在法律上具有执行力。因此，在行政机关申请法院强制执行的情况下，法院作出的决定并不改变行政行为本身的法律效力。法院的强制执行决定仅仅是确认了行政机关所作行政行为的执行力，基于程序性的考量确保行政行为的执行能够得到法律规定的保障，而不涉及对行政行为本身的合法性或效力进行实质性审查。

诚然，法院对行政机关提起的申请仅进行形式审查，这体现了司法权的消极被动理念，同时也有助于提高行政执行的效率。然而，在行政行为存在重大明显违法的情形下，仅对行政行为进行形式审查可能无法充分保障行政相对人的合法权益，也难以实现我国兼顾公平与效率的司法要求。因此当行政行为存在《行政强制法》第 58 条规定的“重大明显违法”情形时，法院有权根据这一规定拒绝行政机关的强制执行申请，以确保司法审查的实质性与行政行为的合法性，保障行政相对人的合法权益。结合我国司法现状，以形式审查为原则，实质审查为例外的审查方式可能是最符合当下法治需要的审查方式，即如果在形式审查中发现可能存在影响实体权利的问题须进一步采取实质审查方式进行审查，以求在既保证大部分案件的审查效率的同时保证相关权利人的权利得到法律上的保护^[7]。

（二）“明显违法”情形的界定

按照《行政强制法》第 58 条的规定，“明显违法”属于成立该条款规定的三种情形的程度条件，那么此处的“明显违法”应如何理解？

我国对于这一“明显”程度的理解是指对具备正常理性的公民而言的，事实上给予了法院一定的自由裁量权，以防止出现行政行为在形式上合法但实质上不合法的现象。具体而言，这种明显的程度可这样来把握：法院在非诉讼的程序中经过审查能够发现的问题，并且足以对它作出有根据的结论属于明显^[8]。这

一“明显违法”的程度可归纳为两种情形：一是法院根据行政机关提交的材料从表面上就可以发现的违法行为，如某份送达给行政相对人的行政决定书没有加盖公章；二是法院通过提交的材料审查发现，如果某一错误是行政机关在正常行使职权的情况下不会作出的，也属于明显的违法。当然，对于具体“明显违法”的界定还应由法院根据实际案情来综合判断。

5. 结论

在非诉行政强制执行案件中，应当坚持以形式审查为原则，以实质审查为例外的司法审查强度。这既能保证司法对行政行为的监督作用，又能维护行政行为的效率和权威性。同时，这一审查强度的定位也有助于平衡司法监督与行政效率之间的关系，实现行政诉讼制度与行政执法的可持续发展。未来，随着行政法治的深入推进和实践经验的积累，非诉行政强制执行中的司法审查强度也期待进一步得到完善和优化，以适应复杂多变的行政法律环境，提高非诉行政强制执行力，完善和健全当前司法权力运行机制。

参考文献

- [1] 刘莘, 张江红. 行政强制执行体制探析[J]. 法商研究, 2001, 18(1): 106-113.
- [2] 王青斌. 论行政非诉执行案件的司法审查标准[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2023, 53(9): 45-59.
- [3] 叶必丰. 论行政行为的执行力[J]. 行政法学研究, 1997(3): 37.
- [4] 罗豪才. 行政法论[M]. 北京: 光明日报出版社, 1988: 155.
- [5] 翁岳生. 行政法(上册) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2009: 634-637, 655.
- [6] 翁岳生. 行政法(下册) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2009: 661.
- [7] 范跃. 行政非诉执行审查标准再解释[J]. 法律适用, 2009(19): 111-122.
- [8] 杨小军. 行政强制执行的主要制度[J]. 法学杂志, 2011, 32(11): 17-20.