

案例 1：某公司拒不履行行政处罚强制执行案

【基本案情】

2005 年 3 月中国海监广东省总队在珠海市海域开展用海项目执法检查时发现，珠海某公司在石化基地建设中存在填海造地行为，随即立案调查。海监执法人员对该公司的主要负责人、施工单位的负责人等做了调查询问，对填海施工现场进行了拍照、拍摄取证，提取了有关文件、合同等证据资料。

经查实，珠海某公司于 2004 年 1 月至 2005 年 5 月期间在石化基地建设中进行填海造地施工。经资质单位现场测量，当事人共填海造地 35.85 亩。当事人没有向海洋行政主管部门办理海域使用手续，未取得海域使用权。当事人的上述行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定，属于“未经批准填海”。

【查处结果】

2005 年 7 月 20 日广东省海洋与渔业局向当事人发出《行政处罚听证告知书》，当事人在法定期限内没有提出听证要求。依据《海域使用管理法》第四十二条的规定，8 月 1 日广东省海洋与渔业局对当事人作出“责令退还非法占用的海域，并处罚款 215.1 万元”的行政处罚。当事人收到处罚决定书后，在法定期限内没有缴纳罚款。经广东省海洋与渔业局多次督促，当事人在 2005 年 12 月 5 日缴纳了 10 万元罚款，此后未缴纳剩余的罚款。

为了维护法律的尊严和海洋执法部门的权威，广东省海洋与渔

业局于2006年3月13日向广州市某区法院提交了《申请执行书》，申请对珠海某公司执行逾期未缴纳的205.1万元罚款。2006年3月28日经广州市某区法院审查作出了裁定。裁定认为广东省海洋与渔业局作出的行政处罚符合法律法规的规定，予以强制执行对珠海某公司的201.5万元罚款。

2004年4月至6月，广州市某区法院对珠海某公司的资金账号和土地等进行了查封保存。6月30日珠海某公司向法院申请调解，提出公司经济状况不佳无法支付全额罚款，希望减免部分罚款。在广州市某区法院的调解下，广东省海洋与渔业局同意对当事人减轻行政处罚，强制执行100万元罚款。2006年11月珠海某公司缴纳了100万元罚款。至此，强制执行完毕，本案结案。

【分析意见】

在海洋行政违法案件中，处罚机关常常遇到当事人拒不履行行政处罚决定的情况。由于缺乏有效的强制手段，执法部门难以将处罚决定执行到位。“行政处罚案件执行难”成为困扰海监执法部门的一个难题。

根据《行政处罚法》的规定，处罚机关可以向法院申请强制执行行政处罚。在实践中，基层海监机构借助司法力量成功地对海洋违法案件进行了强制执行，取得了很好的执法效果。现结合本案具体情况，就行政机关申请法院强制执行的有关问题进行探讨，供海监机构参考借鉴。

一、行政机关申请法院强制执行的依据和条件

《行政处罚法》第五十一条的规定：“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可以采取下列措施：

(一) 到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款；
(二) 根据法律规定，将查封、扣押的财物拍卖或者将冻结的存款划拨抵缴罚款；
(三) 申请人民法院强制执行。”《中华人民共和国行政诉讼法》第六十六条规定：“公民、法人或者其他组织对具体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”。

可见，行政机关申请法院强制执行是有法可依的，但申请时必须符合以下几个条件：一是行政机关对当事人作出了行政处罚，当事人逾期不履行行政处罚；二是当事人在法定期限内不提起行政诉讼或行政复议；三是行政机关申请强制执行必须在法定期限内。

本案的当事人在2005年8月1日收到了行政处罚决定书，在法定的15日内没有履行行政处罚；在法定的60日内没有提起行政复议、三个月内没有提起行政诉讼。因此广东省海洋与渔业局于2006年3月13日向广州某区法院申请强制执行是符合规定的。

二、申请强制执行的程序

1. 申请

行政机关的申请是人民法院强制执行的前提和第一个环节，人民法院只有在收到行政机关的执行申请后，才开始决定是否执行。行政机关申请强制执行时，必须向人民法院提交申请执行书、据以执行的行政处罚决定书以及其他必须提交的材料。在申请执行书中，应说明申请执行人、被申请人、申请执行的依据、理由及内容等情况，以便接受司法机关的审查。

2. 审查

人民法院在收到行政机关的执行申请书及其他必备材料后，主要从法律和事实两个方面进行审查。前者如行政处罚决定的内容是否合法，行政处罚决定是否已经产生执行力；后者如行政处罚决定据以处罚当事人的事实是否清楚等。经审查后认为行政处罚决定正确，执行申请是合法的，人民法院立案作出强制执行的决定，并将受理决定通知申请机关。如果认为申请强制执行确有错误或是违法的，经人民法院院长批准，作出不予立案的决定，并将执行申请书退回申请机关。

3. 命令当事人限期履行

人民法院作出强制执行决定后，向当事人发出强制执行通知书，命令当事人在一定的期限内履行处罚决定。如果当事人经过法院的告诫仍拒不履行，则由人民法院强制执行。

4. 执行

执行由人民法院负责主持，必要时可以请有关单位予以协助。执行完毕后，人民法院将执行结果书面通知申请执行的行政机关。

三、申请强制执行应注意的问题

1. 申请的期限

行政机关申请法院强制执行，必须在当事人的行政复议期和行政诉讼期期满后提出。

2. 管辖范围

根据有关规定，行政机关既可以向当事人所在地的基层法院提出强制执行申请，也可以向行政机关所在地的基层法院提出申请。

本案是向广东省海洋与渔业局所在地的区人民法院提出申请的，目的是为了便于行政机关与法院的沟通协调，避免地方保护主义，提高强制执行的效果。

【专家点评】

此案涉及非诉行政案件的执行问题。所谓非诉行政案件的执行，是指公民、法人或者其他组织对行政机关作出的具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关具有强制执行权的可以依法强制执行，行政机关没有强制执行权的，只能向人民法院申请强制执行。

由于法院强制执行是根据具体行政行为确立的义务，所以一般把非诉行政案件的执行看作行政行为的一种延伸，作为申请人的行政机关与人民法院之间是一种公务协助关系。这种案件每年均超过行政诉讼案件。对于非诉行政案件的执行条件，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》第八十六条至九十五条作出了较为全面的规定，行政机关在申请执行时可照此办理。

对于非诉行政案件的执行还应注意以下几个问题：

1. 管辖

申请人应向其所在地的基层人民法院提出申请。执行对象为不动产的，由不动产所在地的基层人民法院受理。

2. 申请期限

行政机关申请人民法院执行，应当自被执行人的法定起诉期限届满之日起180日内提出。逾期申请的，除有正当理由外，人民法

院不予受理。

3. 提交申请材料

行政机关应当提交申请执行书、据以执行的行政法律文书、证明该具体行政行为合法的材料及被执行人财产状况的材料。

4. 财产保全

行政机关或者具体行政行为确定的权利人申请人民法院强制执行前，有充分理由认为被执行人可能逃避执行的，可以申请人民法院采取财产保全措施。后者申请强制执行的，应当提供相应的财产担保。

5. 不予执行的法定情形

被申请执行的具体行政行为有下列情形之一的，人民法院裁定不予执行：第一，具体行政行为明显缺乏事实根据的。第二，具体行政行为明显缺乏法律依据的。第三，其他明显违法并损害被执行人合法权益的。

案例 2：某村委会非法占用海域行政处罚强制执行案

【基本案情】

2005 年 7 月 21 日中国海监江苏省总队、连云港市支队和赣榆县大队的执法人员，对该县养殖用海情况进行专项检查。检查中发现：某村委会在未取得海域使用权证书的情况下，将 76.424 公顷海域承包给他人从事贝类养殖，其行为涉嫌违反《海域使用管理法》第三条规定。经省海洋与渔业局批准，江苏省总队决定立案查处。

经调查，赣榆县某村委会于 2004 年 12 月向县海洋与渔业局提出用海申请，县海洋与渔业局经过审核于 2005 年 1 月 10 日批复同意用海，并要求在 3 日内缴纳海域使用金，办理海域使用权证书。但是该村未按要求缴纳海域使用金和办理海域使用权证书，持续使用海域。为此，县海洋与渔业局于 2005 年 4 月向当事人发出限期缴纳海域使用金通知，但是该村仍未按要求缴纳海域使用金和办理海域使用权证书，其行为属于非法占用海域。

【查处结果】

当事人的上述行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定，依据《海域使用管理法》第四十二条和《江苏省海域使用金征收管理暂行办法》第五条第二款第（三）项的规定，江苏省海洋与渔业局对其作出“责令退还非法占用海域，恢复海域原状，并处罚款人民币 5.042 万元”的行政处罚。经对当事人多次宣传、催缴，当事人拒不履行行政处罚。江苏省海洋与渔业局于 2006 年 6 月向南京市某区人民法院申请强制执行。当事人于 2006 年 9 月 26 日缴纳了全部罚款。

【分析意见】

本案的评议点：该村委会未办理海域使用权证书是否有权发包该海域。

当事人认为“该海域属于集体所有，作为集体土地来发包给他人养殖贝类是合法的。”这种认识和行为是错误的。根据《海域使用管理法》第三条规定：“海域属于国家所有，国务院代表国家

行使海域使用权。任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。”因此，某村委会必须依法办理海域使用证书，才能成为该海域的使用权人。

村委会是否有权将海域发包给他人从事养殖呢？《海域使用管理法》第二十二条规定：“本法施行前，已经由农村集体经济组织或者村民委员会经营、管理的养殖用海，符合海洋功能区划的，经当地县级人民政府核准，可以将海域使用权确定给该农村集体经济组织或者村民委员会，由本集体经济组织的成员承包，用于养殖生产”。按照本条规定，农村集体经济组织或者村民委员会可以作为海域使用权人，将海域承包给集体经济组织的成员，从事养殖生产。在本案中村委会由于未依法取得海域使用权证书，也就无权将海域发包给本村村民从事贝类养殖。

【专家点评】

此案涉及执行罚的问题。执行罚，亦称强制罚、怠罚或不服从罚，是指行政管理相对人拒不履行行政处罚裁决所确定的义务，由行政处罚强制执行主体赋予其新的义务，以迫使其履行行政处罚裁决所确定的义务的强制执行方式。根据我国现行行政处罚立法的规定，执行罚包括以下三个方面的外延：第一，征收强制金。第二，加重原处罚。第三，给予某种新的处罚。

对于执行罚的适用，应该具备以下条件：第一，执行罚的适用只限于不作为义务和人身性作为义务及金钱给付义务。不作为义务、人身性作为义务及金钱给付义务只有行政相对人本人亲自履行，才能实现行政目的，具有不可替代性而不得代履行，因而可以

适用执行罚。第二，执行罚的适用必须具有立法上的明确规定。执行罚乃是以赋予行政管理相对人新的义务来迫使其履行义务的强制执行方式，新的义务的赋予直接关系到行政管理相对人的权益，因而执行罚的适用必须具有立法上的明确规定，而不能由强制执行主体自行确定，以防止执行罚的滥用。立法上未明确规定有执行罚的，强制执行主体不得自行其是地适用执行罚。