

破解急于申请强制执行所致履职困局

——以河南省商城县人民检察院诉商城县自然资源局不依法履行土地监管职责行政公益诉讼案为例



□ 湛中乐 尹婷

我国采取以申请法院强制执行为原则,行政机关自力执行为例外的行政执行模式。根据行政强制法第53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3个月内申请法院强制执行。全国人大常委会法工委组织编写的《中华人民共和国行政强制法释义》特别强调,超过此期限的,法院不予执行。最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第156条明确规定,行政机关逾期申请强制执行,除有正当理由外,法院不予受理。

在土地管理、城市管理、自然资源保护等领域,行政机关作出行政处罚决定后,未及时向法院申请强制执行,导致行政决定丧失执行力,违法状态长期存续的现象并不少见。而不具有强制执行力的行政处罚,不仅削弱法治权威,更导致公共利益持续受损。在此情形下,如何重启行政监管、恢复法秩序,成为实践中的突出难题。

最高人民检察院第六十二批指导性案例中的“河南省商城县人民检察院诉商城县自然资源局不依法履行土地监管职责行政公益诉讼案”(检例第252号),揭示的正是这一典型困境及应对方法。该案不仅具有个案纠偏意义,更从制度层面回应了行政处罚决定不再具有强制执行力后行政监管职责的延续性、行政公益诉讼的功能等关键问题,具有重要的规范价值和实践指导意义。

基本案情

河南省商城县自然资源局对A公司、B公司未经批准非法占用耕地、林地等土地从事建设行为作出行政处罚决定,责令退还土地、拆除违法建筑并处罚款,但在当事人未履行行政决定的情况下,未在法定期限内向法院申请强制执行,非法占地状态长期持续,其后虽向法院申请强制执行,却因超过法定期限被裁定不予受理,行政处罚决定丧失强制执行力。检察机关在履职中发现该案线索,经调查后,依法启动行政公益诉讼程序,制发检察建议督促履职,整改未果后提起行政公益诉讼。法院认定商城县自然资源局未履行法定职责,判令其继续履行土地监督管理职责,重新对A公司、B公司的违法行为进行查处并整改到位。相关违法状态最终得以消除。

该案呈现的正是——一类典型履职难题:



湛中乐

在以申请法院强制执行为原则的执行模式下,一旦行政机关未在法定期限内提出申请,行政处罚决定虽在形式上仍然有效,却在实质上丧失了强制执行的可能,进而陷入行政处罚决定有效而不能实现、公共利益持续受损的局面。由此,引出以下三个核心问题,需要从规范与理论层面加以阐释。

行政机关急于履职的性质判断

该案的指导意义之一在于明确,行政机关在行政处罚决定已经作出的情况下,急于申请强制执行,致使国家利益或社会公共利益持续受损的,检察机关应将其认定为不依法履职情形予以监督。行政公益诉讼的本质在于督促行政机关纠正违法行使职权或不作为,以消除公益受侵害状态。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》(下称《规则》)第67条,行政公益诉讼的启动需同时满足结果要件与行为要件,即国家利益或社会公共利益受到侵害,且行政机关存在可能违法行使职权或者不作为的情形。在此基础上,《规则》第68条列举了实践中典型的行政机关未依法履行职责的情形,其中第1项即“对于行政机关作出的行政决定,行政机关有强制执行权而急于强制执行,或者没有强制执行权而急于申请人民法院强制执行的”,将行政行为的执行阶段纳入履职义务的规范评价范围。

结合该案,行政机关虽已对违法占地行为作出行政处罚决定,但在相对人不履行行政处罚决定的情况下,未依法及时申请强制执行,导致相关义务长期未被实际履行,违法状态持续存在,受损公共利益未获恢复。检察机关发出检察建议后,行政机关回复“正在拆除”等,但违法状态并未实质消除,整改并未真正落实,根据《规则》第82条第5项“因客观障碍导致整改方案难以按期执行,但客观障碍消除后未及时恢复整改的”,检察机关认定行政机关未依法履行职责,具有充分的规范依据。

逾期未申请强制执行后行政处罚决定的效力状态及其法律后果

在行政机关逾期未申请非诉执行的情形下,行政处罚决定的法律效果如何评价,关键在于如何理解行政行为效力的不

同层次与执行阶段“期间制度”的规范功能。从现行法和相关理论出发,可以明确逾期未申请强制执行并不导致行政处罚决定整体效力的消灭,而是阻断了其通过非诉执行路径实现的可能性。

对于行政强制法第53条规定的3个月申请执行期限,实践中存在三种不同理解:第一种观点将其视为除斥期间,从增强行政效能和维护法定安定性的角度出发,强调该期限不可中断、中止,在除斥期间内未行使权利,权利本身即消灭;第二种观点将其视为执行时效,指行政机关在作出行政处罚决定后,在该期限内未申请执行即丧失申请权,但权利本身并不会消灭,只是不再受法院保护;第三种观点则采取功能主义解释路径,认为该期限属于义务性期限,逾期的后果是行政机关程序违法,但并不因此免除其履职义务。该案的处理思路更接近最后一种观点。

首先,“除斥期间说”存在明显缺陷。除斥期间的功能是限制形成权,期限届满产生实体权利灭失的效果,目的在于维护法律关系的稳定性及促使权利人及时行使权利。然而,行政机关向法院申请强制执行并非处分自身权利的行为,而是履行法定职责、实现行政管理目标的过程,这与民法上形成权的权利属性有本质差别。将上述申请执行期限视为除斥期间,会导致严重的责任错配,也无法起到有效约束行政机关的作用,会造成对行政机关并无实质制裁而由社会承担执行落空、公共利益受损、不法状态持续存在的不良后果。这一问题在3个月的期限设定下尤为突出:以常情推断,很难认为行政决定在如此短的期限内未执行就足以让相对人产生“决定将不再执行”的信赖预期,若直接赋予公法债权消灭的后果,则是将行政机关应承担的履职风险转嫁至社会公众,违背了该程序制度控制行政权和保障公共利益的目的。

其次,“执行时效说”承认期限届满并不当然导致权利消灭,只是导致丧失司法上的请求权,看似缓和了期限届满后法律效果过于刚性的问题,但仍是以“权利—请求权”的结构为分析前提,与行政机关履行法定职责的行为性质并不完全契合。更为关键的是,在非诉执行路径被阻断的情况下,该解释无法提供实现行政处罚决定的路径,反而使行政行为陷入有效但无法执行的状态,从而导致公法义务长期悬置,公共利益难以恢复。

再次,该案实质采取了更接近功能主义的解释路径,将3个月的期限理解为一种以履职为导向的义务性期限。依此理解,行政机关逾期未向法院申请强制执行,可以认定为不依法履行法定职责,但并不当然导致行政处罚决定的效力消灭,更不意味着行政机关监管职责的终结。将期限视为约束行政机关及时履职的程序性机制,重心不在于“权利是否消灭”,而在

于“职责是否完成”“公共利益是否实现”。在违法状态尚未消除、行政管理目标尚未实现的情况下,行政机关仍负有继续采取措施、恢复法秩序的义务。

原行政处罚决定不再具有强制执行力时行政公益诉讼介入的意义

在行政机关逾期未向法院申请强制执行的情形下,现行制度往往呈现结构性困境:一方面,原行政处罚决定无法再申请非诉执行,相关行政机关本身也不享有强制执行权,行政行为因此被认为不再具有强制执行力;另一方面,行政处罚决定仍然合法有效,其公定力、确定力和拘束力并未受影响,行政机关不得针对同一违法行为再次作出处罚决定或变更原处罚内容,否则可能违反行政行为确定力及一事不再罚原则的要求。由此,既有处罚决定不能执行,又难以通过重新作出处罚决定进行替代,行政职责的履行陷入僵局。

正是在这一背景下,行政公益诉讼制度的必要性得以凸显。行政公益诉讼以公共利益受到侵害为出发点,将监督重点转向行政机关是否依法履行职责,通过制发检察建议及提起诉讼,督促行政机关继续履行监管职责,为打破制度僵局提供了介入路径。行政公益诉讼所推动的履职方式,并非简单要求对既有处罚决定再次申请强制执行,而是引导行政机关基于违法状态的持续性,重新启动监管。行政机关决定并依法向法院申请强制执行,实现对尚未消除的违法状态的再次规制。因此,行政公益诉讼在此类案件中的功能是构建起督促行政机关实质履职的保障机制,通过制度化介入推动监管履职的再启动和法秩序的实质恢复。

进一步讲,上述案例还体现了行政公益诉讼促推常态化治理的功能。检察机关在履职过程中发现,行政机关急于申请强制执行,并非个别情形,而是对多个同一性质的违法行为均可能存在不依法履职的情形,遂将相关问题整合为一个案件办理,并在诉讼中整体提出履职要求。法院据此作出统一裁判,要求行政机关对相关违法行为一并整改。这种合并处理方式突破了传统以单一行政行为为对象的个案审查模式,使行政公益诉讼得以直接作用于同类违法行为的整体治理,一方面通过集中审查行政机关在特定领域的履职情况,避免零散个案处理所带来的碎片化治理问题;另一方面有利于节约司法资源、提升监督质效,同时借助判决所产生的示范效应,对同类违法行为形成预防性约束。这些共同彰显了行政公益诉讼从整体上督促行政机关依法履职、维护国家利益和社会公共利益的宗旨。

(作者分别为北京大学法学院教授、北京交通大学法学院讲师)



王猛

□ 王猛 张军 李苑莹

水是生存之本、文明之源。习近平总书记河南省南阳市主持召开推进南水北调后续工程高质量发展座谈会时强调,要把水源区的生态环境保护工作作为重中之重。南阳位居豫鄂陕三省交界处,地跨长江、黄河、淮水三大流域,是南水北调中线工程渠首所在地和核心水源区、淮河流域生态屏障,且干渠沿线人类活动密集、生态缓冲空间有限,水质安全与生物多样性保护双重压力叠加。近年来,南阳市检察机关积极发挥法律监督职能作用,严格对标《丹江口库区及上游水污染防治和水土保持“十四五”规划》要求,多措并举推动生态保护提质增效:扎实推进143个污染防治项目落地,实现汇水区污水、垃圾处理设施全覆盖;推动完成库区周边石漠化综合治理,同步推进增殖放流、补植复绿等举措开展生态修复专项行动;有序推动涉污企业转型退出,污染企业关停、健全生态补偿机制,切实保障民众生计福祉,奋力实现生态优良与群众富足的双赢目标。

跨区域协同治理,化解跨行政区划治理碎片化难题。推动豫鄂陕三省五市(南阳、十堰、商洛、安康、汉中)检察机关建立水源地生态保护检察协作机制,推进跨区域生态协同治理,签订《关于建立豫鄂陕毗邻地区检察机关保护南水北调中线工程水源地生态环境协作机制的意见》,明确联合办案、线索移送、证据共享等12项具体措施,实现跨区域案件快捷快办,累计互相移送线索200余条,联合办理案件4件。桐柏县检察院与湖北省随州市检察院建立淮河源头湿地保护专项协作机制,开展联合巡查,针对跨界非法捕捞、湿地占用等问题制发检察建议,恢复湿地120余亩。淅川县检察院与陕西省商洛市检察院联合建立丹江支流污染防治协作机制,实现“上游监测预警、下游监督治理”的闭环治理;与湖北省丹江口市检察院商讨统一非法捕捞等案件办理标准。

多主体协作联动,破解生态治理“九龙治水”困局。建立“河长+检察长+N”模式,整合多家单位入库河流、库区水质等水情资料数据,借助无人机巡查、监控视频溯源、卫星遥感比对等技术手段,构筑水源地生态保护智慧型监测预警体系;推动多部门有效执法互动交流,参与“守好一库碧水”专项整治行动,有效破解传统巡查监管存在盲区、质效偏低等问题。南阳市检察院联合市林业局、市场监督管理等14个部门,共同出台《关于建立南水北调中线工程公益诉讼联席会议制度的意见》,夯实协作基础。西峡县检察院与县岳湖长办公室高效联动,2025年共督查办理涉及水源地生态案件16件。淅川县检察院建立“益泓碧水”工作室,积极构建“1334”大生态保护机制,即以丹江口库区水源地保护为核心的“一核引领、三域协同、三维守护、四元联动”框架,打造立体保护“水立方”生态保护品牌,培育特色检察文化品牌等。内乡县检察院联合污染防治指挥部门对畜禽养殖污染各环节实施联防联控,协同农业农村等部门推进农业废弃物资源化利用。

“专业赋能+恢复性司法”,推动生态司法保护提质增效。运用专业赋能、精准监督、系统治理“三位一体”工作方法,靶向对接生态保护专业需求,健全专业论证机制,联合环保部门、第三方专业机构建立生态环境损害鉴定评估协作平台,明确鉴定流程、时限及费用标准,对相关区域水质、土壤污染范围、损害程度等进行科学检测及专业评估;制定差异化整改方案,建立由环保、水利、林业等领域专家组成的公益诉讼专家业务咨询数据库,通过专家论证、现场勘查等方式,为复杂案件的办理提供坚实技术支持,为制发检察建议、确定生态修复方案提供科学数据支撑,提升监督精准度。西峡县检察院在办理山茱萸古树保护案中,督促签订30余份管护合同,推动建设300亩优质种苗基地,一方面实现修复古树生态,另一方面推动“中医药+文旅”产业深度融合,助力产业兴旺、乡村振兴。淅川县检察院办理丹江口库区违法建筑拆除案,通过诉前程序推动拆除蓄水池边上占地600平方米违法住宅,及时恢复土地农耕种植,实现生态损害快速止损、全面修复;针对古树、湿地等生态敏感区域,建立专项保护档案,实现“一案一治理、一案一修复”。

“跟进监督+效果评估”,确保生态保护举措落地见效。建立检察建议“制发—回复—整改—评估”全流程闭环,用好社会调查与民意征集,对涉及群众切身利益的饮用水安全、耕地种植等案件,委托第三方机构开展社会调查,依托“益心为公”志愿者检察云平台,将民意诉求融入检察建议。强化前置性风险防控,将优先止损理念贯穿履职全过程,对突发污染事件等第一时间开展磋商,督促相关行政机关应急处置。对重大案件实行“一把手”办案,灵活运用公开听证、第三方专业评估、实地核查等多种方式检验整改成效,确保贴合民生需求。例如,针对白河卧龙区段河滩地被侵占问题,南阳市、区两级检察院联动制发检察建议,推动拆除违章建筑30余万平方米,恢复河滩地980余亩,整改效果通过人大代表、人民监督员联合验收。针对南水北调干渠与黄栗河、邕河河道交叉口喇叭坝垃圾堆放污染问题,卧龙区检察院向某镇政府制发检察建议,推动完成中线干渠与黄栗河、邕河河道淤堵物清理工作,并将黄栗河喇叭坝、乔庄沟(邕河)喇叭坝纳入卧龙区南水北调工程运行保障中心清淤计划,稳固喇叭坝面源污染整治效果。针对南水北调中线工程渠首桥梁伸缩缝止水带渗漏污染治理责任划分难题,镇平县检察院向相关部门送达检察建议,并报请南阳市检察院现场督导,对桥梁修复状况全程跟踪督导修复。同时,推动构建“人大+检察”双向监督模式,促进人大监督与检察监督深度融合、衔接配合。运用联合调查、听证厘清,合力整改、源头治理“四步工作法”,持续推进跨渠桥养护,切实守护南水北调水质安全。

(作者分别为河南省南阳市卧龙区人民检察院检察长、南阳市人民检察院公益诉讼检察部主任、南阳市卧龙区人民检察院检察官助理)

多元协同推动水源地生态司法保护提质增效

刑事抗诉是检察机关开展刑事审判监督的基本方式与重要手段,刑事抗诉标准则是刑事抗诉制度的核心——

数字赋能准确把握刑事抗诉标准



□“细化刑事案件抗诉标准研究”课题组

刑事抗诉是检察机关开展刑事审判监督的基本方式与重要手段,刑事抗诉标准则是刑事抗诉制度的核心。尽管刑事诉讼法已对刑事抗诉标准作出相关规定,但司法实践中仍长期存在对抗诉标准把握不准、抗诉说理不充分等问题。随着数字检察工作深入推进,刑事审判监督模型的创建与运用,无疑为精准把握刑事抗诉标准提供了新路径。基于刑事审判监督模型规则库的构建,可对借助模型辅助把握刑事抗诉标准进行多层次细化,提升刑事审判监督智能化水平,增强刑事审判监督工作针对性与实效性,确保高质量办好每一个刑事审判监督案件。

刑事审判监督模型的应用优势

从提升刑事抗诉标准把握的准确性角度而言,刑事审判监督模型的优势主要体现在以下方面:

一是依托庞大数据库的算力优势,确保精准发现抗点。刑事审判监督的监督点较为庞杂,相关抗诉标准实际对应的是海量的具体法律规范。以“适用法律确有错误”中的“量刑错误”为例,其中“适用附加刑错误”涉及罚金、剥夺政治权利、没收财产三种附加刑,对应大量法条的具体适用规则,仅罚金刑一项,是否应当并处罚金、罚金数额如何计算等,均属容易出现错误的监督点,经验不足的检察官容易出现遗

漏抗点的情况。

最高人民检察院重大犯罪检察厅在统筹刑事审判监督智能辅助办案系统试点工作中,共梳理、提炼出刑事审判监督规则122项,涵盖刑罚判项错误、程序违法等方面。该规则既是进一步细化刑事审判监督标准、明确抗诉和其他监督方式分别适用于哪些情形的规则基础,也是研发、优化刑事审判监督模型的重要支撑。北京市检察院以此122项刑事审判监督规则为母本,深入研究刑事审判监督业务规则并推动其向计算机语言逐步转化,形成110项可嵌入模型的监督规则及其对应的728条法律依据,实现对刑法、刑事诉讼法等规定的相关监督要点智能化全覆盖。模型以此数据库作为规则基础进行查询、比对、判断,可即时发现明显不符合法律规定的错误判决,有效避免遗漏抗点。

二是基于客观规则进行模型运行,有效破除司法审查盲区。司法实践中,若非存在申诉情况,检察官一般较少对判决不一致的判决予以重点关注,此类案件往往处于审判监督的司法审查盲区,若存在证据采信错误、适用法律错误及程序违法问题,则难以及时发现。

刑事审判监督模型通过对判决书进行解构分析,独立于检察官固有思维开展审查。以北京市检察机关刑事审判监督大模型为例,其运用OCR识别、自然语言处理技术,精准识别、提取判决书中包括被告人信息、被害人信息、认定事实、量刑情节、裁判依据等在内的89项关键要素,在模型构建的场景区内,内置法律知识体系与监督规则库支撑下独立作出判断。这种以独立外部视角进行审查的模式超出了检察官个人认知局限,能够大幅降低误判一致案件中可能被遗漏的误判点。

当然,现有刑事审判监督模型也存在一定技术短板,比如模型自身更新迭代与语义理解运用能力仍需优化训练、模型无

法全面覆盖所有审判监督内容(如证据是否达到“确实、充分”,是否排除了“合理怀疑”),也难以实现审判监督必要性的考量。

运用模型辅助把握刑事抗诉标准

为实现人工与智能优势互补,提升审判监督质效,可立足模型智能审查、人机结合审查、完全人工审查三个层次,准确判断是否应当提起刑事抗诉。

模型智能审查:可直接依托模型推送线索判断是否抗诉的情形。现有刑事审判监督模型规则库110项规则,涵盖定性/事实错误、量刑情节错误、判项缺失/罪及刑罚执行方式错误、财产刑计算错误和审判程序违法等六大维度,其中判项缺失、刑期及刑罚执行方式错误、财产刑计算错误和审判程序违法四大类监督点共102项规则,均指向客观、无争议的错误。对应《人民检察院刑事抗诉工作指引》(下称《指引》)中的具体情形,可覆盖“适用法律确有错误”中的适用主刑刑种、附加刑、免于刑事处罚、缓刑、刑事禁止令、限制减刑等错误,以及严重违法定诉讼程序可能影响公正裁判等情形。此类错误相对客观准确,法检争议较小,模型推送线索可靠性高,检察官重点审查抗诉必要性即可。

人工审查与模型智能审查相结合:可依模型提示开展重点审查的情形。对于部分情形,刑事审判监督模型推出的线索可以发挥提示功能,提示检察官进行重点审查。如在事实认定方面,模型可根据判决书中“游乐场”“游泳馆”等词,提示是否构成“公共场所”;在法律适用方面,模型可根据案发时间要素提示注意新旧法的适用问题;在量刑情节认定方面,模型可通过相关关键词提示是否构成累犯、自首等。但原判决是否存在错误,仍需检察官审查。此类规则覆盖并细化了

《指引》中“不具有法定量刑情节而超出法定刑幅度量刑”等情形。

完全人工审查:必须依靠检察官进行审查判断的情形。第一,纯粹的事实认定、证据采信及部分法律适用问题。模型擅长规则明确、标准客观的监督事项,然而,刑事审判还可能涉及事实认定、证据采信方面的复杂问题,对这些问题审查离不开司法办案人员的个人经验与价值判断。诸如诈骗罪共犯与掩饰、隐瞒犯罪所得、盗窃与职务侵占、诈骗与合同诈骗,组织卖淫与容留卖淫等定性争议,以及证据采信方面等问题,均属法检常见分歧点,检察官审查时一般不会遗漏。此类案件审判监督难点在于抗诉说理,需检察官集中精力开展分析论证,确保抗诉质量。第二,审判人员贪污受贿、徇私舞弊或枉法裁判影响公正审判的情形。一份表面合法的刑事判决书可能掩盖审判人员徇私枉法行为,此类情形需依托申诉人提供线索或通过其他途径发现,无论二审或再审,均应全案人工审查,严防监督盲区。

在应用刑事审判监督模型辅助判断是否提出抗诉时,检察官还需考量抗诉的必要性。《指引》第3条明确规定:“提出或者支持抗诉的案件,应当充分考虑抗诉的必要性。”这表明,必要性考量已不局限于错误本身的性质与程度,还需综合考虑抗诉效果。对于虽有错误,但能够通过检察建议、纠正违法等监督方式进行纠正的刑事裁判,不应片面追求抗诉数量而提出抗诉,而要根据错误性质与程度、监督实效等审慎选择监督方式。

【本文系北京市人民检察院2025年度检察理论研究课题“细化刑事案件抗诉标准研究”(BJJ2025B7)的阶段性研究成果。课题负责人:刘亮,北京市丰台区人民检察院副检察长。课题组成员:李新刚、步洋洋、郭谦、梁音、周媛媛】