

# 论行政非诉执行案件检察监督问题

——以追讨劳动欠薪金钱给付类案件为例

文 / 李佩瑜

**【摘要】**行政非诉执行是指公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定、调解书的，行政机关可以向人民法院申请强制执行的制度。我国《行政诉讼法》第95条以法条的形式明确定义了行政非诉执行案件。实务中，此类案件多发生于追讨欠薪、环境污染、市场监管、非法占地等领域，申请内容以行政处罚的金钱给付为主。本文将围绕追讨欠薪金钱给付类行政决定，探讨行政非诉执行案件现存的困境及原因分析、检察机关介入监督破解执行僵局的思路等问题。

**【关键词】**行政非诉 金钱给付 检察监督

行政非诉执行是一种特殊的执行方式，对于不履行行政决定的公民、法人或其他组织，行政机关可依法申请人民法院强制执行。理论上，启动行政非诉执行程序，解决了行政机关无法实现执行的窘境，保障了行政效率，同时维护了当事人的合法权益和社会公共利益。但实践中，由于对行政非诉执行案件审查标准不明确、审查方式不严格、执行措施机械化等原因，造成行政非诉执行难的问题亦十分突出，本文将围绕追讨劳动欠薪的金钱给付类行政非诉执行案件为例，讨论检察机关如何监督推动金钱给付类行政非诉执行案件打破僵局，破解执行难

的问题。

## 一、存在问题

### （一）行政机关作为行政非诉申请执行人履职积极性不足

一种情况是某些行政机关认为案件移送法院强制执行，其工作任务已然完成，后续执行程序的配合度不高，甚至出现被执行人积极配合，而申请执行人消极应对的窘境。<sup>①</sup>另一种情况是案件经法院采取执行措施后，因未发现欠薪企业存在可供执行财产被法院裁定终结本次执行程序后，行政机关对继续查找执行线索的积极性不高，导致案件更加难以恢复执行。

### （二）法院执行措施机械化执行

进入执行程序，法院对于欠薪企业通过线上查控系统查询存款余额、车辆、设备、房产等，前往其注册所在地实地查看，依法联系法定代表人或股东后，均未发现可供执行财产，经申请执行人同意，就裁定终结本次执行程序。但从上述执行措施，往往难以获取企业的真实财务状况，特别是某些法定代表人及股东失联、已撤离注册所在地的企业，实际已是“名存实亡”，被裁定终结本次执行程序后难以再次找到公司的财产线索恢复执行。

<sup>①</sup> 戴璐.金钱给付类行政非诉执行案件实务探究[J].法制与社会,2021,(24):53-57.

对于此类型案件，在其符合启动“执转破”程序的条件下，申请执行人或者法院可以依法核查企业资产，追缴股东出资，查明是否存在抽逃出资、未履行出资义务或者拒不执行判决、裁定罪的情况，依法处理，避免机械化执行让案件长期执行不能。

### （三）拒不执行判决、裁定罪作为解决“执行难”问题的有力刑事司法治理手段运用艰难

当前启动拒不执行判决、裁定罪分公诉与自诉两条路径。公诉路径可以直接向公安提出控告，也可以向执行法院提供相关线索，由执行法院移送公安机关处理。自诉路径由申请执行人向法院提起自诉，前提是提出控告或者人民法院移送公安机关的案件线索，公安机关作出《不予立案通知书》，或者公安机关侦查终结移送审查起诉，而检察院确作出了不起诉决定。从上述可知，公诉路径是自诉路径的前置，由于行政非诉案件的特殊性，行政机关和法院相比于普通群众理应具有更高的司法判断力及证据收集和固定能力，因此在实践中，行政机关或者法院想通过公诉路径启动拒不执行判决、裁定罪反而需要更扎实的证据，但其调查手段的欠缺导致拒不执行判决、裁定罪的追诉困境。

## 二、原因分析

### （一）行政机关作为行政非诉申请执行人的认知偏差

行政机关在行政非诉执行程序中属于非利益方，执行到位后罚款最终将上缴国库，劳动者工资追缴后则将依法发还，其主观上对执行缺乏积极配合性，因此，行政机关在对违法行为作出行政决定，移送法院强制执行后，就认为案件已经结案，对执行是否到位关心不足，对自身在执行过程中的权责认定不清，以至于怠于履行其作为申请执行人的义务，给行政非诉执行案件的执行增加了难度。其次，行政机关在办理案件中往往没有用尽其调查手段，如人社部门在查处拖欠农民工工资过程中，可依据中国银保监会、人社部发布《关于人力

资源社会保障行政部门查询相关单位银行账户有关问题的通知》，可依法向有关银行业金融机构查询相关单位银行账户，查清企业资产流向、股东出资等。实践中，人社部门在作出责令支付工资的处理及罚款的处罚决定后，未得到欠薪企业配合履行义务，即会等到六个月的诉讼期限过后申请法院强制执行，不会主动作为。

### （二）基层法院执行局案多人少，结案压力巨大

以2023年S市G区法院为例，全年的执行案件共1356件，执行法官只有5人，一个执行法院配上一个助理一个书记员一组，每组一年需要执结271件案件，执行程序基本按照固定动作，如发出执行通知书及报告财产令，查询核实被执行人存款余额、动产不动产等等。行政非诉案件又是一种特殊的执行方式，执行的是行政机关作出的行政决定，俗话说就是对公的，就算是追讨欠薪的执行案件，劳动者因生计问题不可能天天蹲行政机关或者法院维权，很多劳动者认为既然人社部门已经介入，就可以安心去打工，但作为申请执行人行政机关却是非利益方，其推进执行的意愿与民事执行申请人相比较低，法院执行局面对案多人少的现实情况，对于行政非诉案件的重视程度也会有所不足，采取的执行措施可能会机械化，通过查询核实欠薪企业没有发现可供执行财产，经行政机关同意即裁定终结本次终结程序，后续再恢复执行的可能也比较渺茫。

### （三）职权异位造成拒不执行判决、裁定罪追诉困境

公检法因传统的递进式“流水线”诉讼衔接程序，公安机关与法院的配合和制约明显比与检察机关的要弱，在拒不执行判决、裁定罪立案环节中，本应由法院配合移送线索，公安立案的机制，现实中却转变成由法院调查取证，公安只负责立案。由于公安机关的配合度不足，法院执行局在公安机关不立案的情况下，也不太可能会像私权主体那样通

过程救济途径对公安机关进行检察机关立案监督或向上复议,导致在拒不执行判决、裁定罪的追诉过程中进退维谷。<sup>②</sup>

### 三、改善问题对策

#### (一) 调动申请执行人的积极性

首先,要端正行政机关对行政非诉执行制度的认识。行政非诉执行制度并非是行政机关将案件申请法院强制执行后即与其无关。此时,行政机关只是从执法的角色转变为申请执行人的角色,还需要继续承担提供线索的义务,申请强制执行并不是行政处罚案件的终结。其次,行政机关作为行政非诉申请执行人因属于非利益方缺乏积极性,针对行政机关在行政非诉执行案件中所扮演的角色,要制定相应的奖惩机制,对于积极配合法院执行工作,主动作为查找被执行人财产线索,促成行政非诉执行案件执行到位的,要合理给予绩效奖励,调动行政机关积极性。反之,消极配合,甚至拒绝履行申请执行人职责的,要适当降低绩效奖励。

#### (二) 灵活运用执行程序促成个案突破

法院在行政非诉执行过程中,除可按照一般执行案件的执行方式予以执行,如通过线上查控系统查询被执行人资产状况,实地查看有无相关固定资产,并根据案件具体情况,依法采取冻结、查封等强制措施,固定线索。对于上述调查未发现被执行人存在可供执行的财产的,如为公司可以启动“执转破”程序,追缴股东出资,或者组织双方进行执行谈话,组织调解,灵活用尽执行手段及措施,突破个案僵局,解决一批执行事务中长期存在的顽瘴痼疾。

#### (三) 完善拒不执行判决、裁定罪公诉路径

对涉嫌拒不执行判决、裁定罪的被执行人,由申请执行人直接向公安机关控告,或者由法院将线索移送公安机关,前提都是要有充足的证据公安机

关才会予以立案。但本来此机制是为了借由公安机关强大的侦查能力打破执行困境,现实中却转变为由行政机关或者法院来调查取证,增加了借用刑事手段的难度。依据该路径的立法初衷,是为了弥补行政机关和法院不太有力的调查手段而设置的,只因现有法律法规规定比较宏观,操作性不强,导致公安机关的推诿扯皮。笔者认为,行政机关或者法院只要有证据可以初步证明被执行人有涉嫌拒不执行判决、裁定罪的嫌疑,即可将案件线索移交公安机关进行侦查,才更有利于行政非诉执行。

### 四、检察机关介入监督推动解决的思路

检察机关对于行政非诉执行进行监督,不仅维护社会公共利益、促进依法行政、规范非诉执行活动,还能推动解决执行难的问题,下面就以追讨劳动者欠薪行政非诉执行案件为例,谈谈检察监督思路。

#### (一) 核查出资情况,追加股东为被执行人,保障劳动者合法权益

案例:某装饰工程有限公司因拖欠4名农民工工资合计38985元,被人社部门作出限期支付工资的行政处理决定及罚款的行政处罚决定。后人社部门以该公司为被执行人向法院申请强制执行。法院受理人社部门强制执行申请后,依法审查准予强制执行,穷尽执行措施后以该公司无财产可供执行,裁定终结本次执行程序。上述案例作为被执行人的某装饰工程有限公司经法院强制执行,已经核实公司名下无存款、无车辆、无房产、无设备、无经营场所,已无财产可供执行,公司法定代表人被限制高消费,股东及法定代表人均无法联系,除了还未被注销,该公司几乎已销声匿迹,执行已然陷入僵局。检察机关介入后经核查该公司企业档案及银行流水发现,该公司三名股东均未实缴出资,依据《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人

<sup>②</sup> 杨慧妍.拒不执行判决、裁定罪的追诉困境及其破解[J].河南财经政法大学学报,2023,38(05):135-146.

若干问题的规定》第十七条、《中华人民共和国破产法》第二条第一款以及《九民会议纪要》的相关规定，依法向作为申请执行人的人社部门制发检察建议书，建议其依法向法院申请追加未实缴出资的股东为被执行人，让其在出资额度内承担应有的责任，打破执行僵局。

### （二）运用立案监督，破除拒不执行判决、裁定罪追诉困境

案例：某物业服务有限公司拖欠13名劳动者工资合计288888.45元，被人社部门作出限期支付工资的行政处理决定及罚款的行政处罚决定。人社部门以该公司为被执行人向法院申请强制执行。法院准予执行后，发现该公司存在75万的物业费债权，且该公司已在人社部门申请强制前两年即开始起诉业主追讨物业费。本案开始执行后的物业债权经法院执行均划拨到本案执行款中，共收到约2万元的执行款。其余部分物业费因在人社部门强制前既已执行到位，已由法院打到该公司账户中，去向不明。鉴于除了上述债权，未发现该公司其他可供执行财产，法院裁定终结本次执行程序。检察机关发现本案线索后，联系人社部门及法院详细了解案件的前因后果发现，该公司起诉业务追讨物业费和拖欠工人工资发生在同一时期，其起诉业主后陆续收到业主主动缴清的物业费及法院执行款，但却一直未解决工人工资问题，可能涉嫌拒不执行判决、裁定罪。检察机关依职权受理案件后，综合运用调查核实手段，调取该公司与业主物业合同纠纷民事生效裁判文书、该公司企业档案、银行账户流水，查明该公司追回物业费的金额、时间、去向，固定证据线索，启动刑事立案监督，督促公安机关对本案立案调查，破除拒不执行判决、裁定罪追诉困境。

### （三）建立协助机制，加强公检法及相关行政部门的协作配合

联合公安机关、人民法院、人社部门召开关于

劳动报酬领域行政非诉执行协作联席会议，探索建立“公安+检察+法院+人社”协作联动机制，全方位推动解决劳动关系领域行政非诉执行难的困境，有效衔接调解、执行、检察、刑事程序，形成矛盾联调、监督联动、信息联通的工作格局，进一步提高认识，凝聚多方合力，高效发挥机制效能，强化担当作为，始终践行为民服务的初心使命，充分发挥各自职能优势，全面维护劳动者合法权益，不断推动劳动关系领域协作走深做实，共同研究打破行政非诉执行的难题。

### 五、结语

行政非诉执行在司法实践中起着重要的作用，与普通的诉讼执行具有明显的区别。行政非诉执行不仅保障了无强制执行权的行政机关作出的行政决定得以落实到位，提高行政效率和维护行政权的公信力，保护当事人的合法权益及社会公共利益。面对“执行难”问题，近些年来检察机关一直推进行政非诉执行专项监督活动，从司法实践来看，鉴于法院对行政非诉执行案件的审查标准的把握等方面的原因，此类案件执行效果有时并不尽如人意，所以检察机关要综合运用好调查取证、检察建议、释法说理、检察和解等手段，强化对行政非诉执行案件的监督，对于维护社会公共利益、保障当事人合法权益、促进依法行政、规范非诉执行活动具有重要意义。

（作者单位：韶关市曲江区人民检察院）