

《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》的理解与适用

文 / 赵大光 马永欣 王晓滨

最高人民法院法释[2012]4号《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》(以下简称《规定》),于2012年2月27日由最高人民法院审判委员会第1543次会议通过,自2012年4月10日起施行。正确理解与适用该司法解释,对于依法正确办理市、县级人民政府申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定(以下简称征收补偿决定)案件,维护公共利益,保障被征收房屋所有权人(以下简称被征收人)的合法权益,都具有重要的意义。

一、《规定》的起草背景

房屋征收与补偿是事关社会稳定、人民安居乐业、经济社会协调发展的重大事宜。《中华人民共和国行政强制法》(以下简称行政强制法)、《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)颁布实施以来,有关市、县级人民政府申请人民法院强制执行征收补偿决定问题成为社会关注焦点。人民法院的审判、执行工作也面临许多新情况、新问题,特别是办理有关非诉行政执行案件的审查标准、强制执行方式、新旧规定的衔接等问题需要尽快解决。

由于法律、行政法规未对强制执行方式问题作出明确规定,经有关国家机关反复协商形成共识,现阶段以最高人民法院制定司法解释的方式,统一法律、法规适用标准,明确具体操作规范,增强可操作性,以减少法律、法规适用中的争议与分歧。《规定》的颁布实施,

正是人民法院凝聚各方共识、贯彻执行行政强制法和《条例》的具体举措。这一司法解释的出台,是人民法院主动服务大局、回应社会关切的需要;是人民法院有效解决现实工作难题、保障人民群众合法权益和实现公共利益的需要;也是人民法院积极探索和改革执行方式、创新和加强社会管理的需要。《规定》的实施,有利于从制度上理顺房屋征收与补偿工作关系,维护房屋征收补偿工作秩序,促进行政强制法和《条例》的正确施行,防范强制执行过程中发生违法和侵犯被征收人合法权益的事件。

党中央、全国人大常委会和国务院对最高人民法院起草《规定》高度重视,中央领导同志多次作出重要批示,有关部门多次向最高人民法院提出建议。一年多来,最高人民法院一直十分关注房屋征收与补偿工作的实践运行情况,经过认真调查研究,积极与有关国家机关协调沟通,起草并多次修改了《规定》草案,其间多次征求全国人大常委会法工委、国务院法制办、本院内设部门和下级法院的意见,得到了各有关方面的大力支持和帮助。

制定《规定》的指导思想是:认真贯彻执行行政强制法和《条例》的规定精神,从现阶段我国国情和审判工作实际出发,理顺工作关系,维护房屋征收补偿工作秩序,发挥司法解释细化法律规范和增强可操作性的功能,积极探索创新工作机制和制度,严格受理和审查条件,促进法律、法规适用的准确性、统一性,及时有效

化解相关纠纷,指导下级法院正确办理相关案件,更好地实现维护公共利益和保护合法权益的有机统一。

二、《规定》的主要内容

《规定》共计 11 个条文,着眼于提高人民法院办理相关案件的操作性、指导性,从案件受理、审查、执行和新旧规定的衔接等多个方面作出了明确规定。

(一)起草目的和依据

制定本司法解释的根本目的是维护公共利益,保障被征收人的合法权益。《条例》第二十八条规定:“被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼,在补偿决定规定的期限内又不搬迁的,由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行”。与《城市房屋拆迁管理条例》(以下称旧条例)规定的“双轨制”(即由市、县人民政府责成有关部门强制拆迁和由房屋拆迁管理部门申请人民法院强制拆迁)不同,《条例》不仅对国有土地上房屋征收与补偿工作的标准、条件和程序制定了新的规定,而且还取消了过去由政府自行决定强制执行的制度,统一规定为由市、县级人民政府申请人民法院强制执行。这种变化给人民法院的工作提出了新的课题和任务,迫切需要完善有关案件受理、审查和执行程序,合理配置权力和资源。在多方协调沟通的基础上,由最高人民法院以司法解释对此作出具体规定。

起草司法解释最初有两种思路:一种是对《条例》相关内容的适用出台整体性解释,一种只针对办理相关非诉行政执行案件出台司法解释。倾向性意见认为,《条例》刚施行不久,相关配套措施尚未跟进,制定整体性司法解释时机尚不成熟。且从立法位阶及惯例而言,最高法院并不针对行政法规专门出台单一的司法解释,而办理非诉行政执行案件是人民法院目前面临的迫切问题。故最终采取了第二种思路。按照相关规定,最高人民法院可以对审判工作中如何具体应用某一法律或者对某一类案件、某一类问题如何应用法律制定司法解释,也可以根据立法精神对审判工作中需要制定的规范、意见等制定司法解释。起草过程中,行政强制法于 2011 年 6 月 30 日正式颁布,其中第五章专章规定了“申请人民法院强制执行”。本解释的许多规定吸收了最新立法成果,是行政强制法立法精神在法院办理专门领域非诉行政执行案件上的具体落实和体现。故本司法解释即属于根据有关立法精神,对如何办

理行政机关申请法院强制执行征收补偿决定的非诉行政执行案件制定具体的规范和意见,同时对行政强制法、《条例》有关条款在司法审查中如何具体应用作出必要解释。起草工作以行政诉讼法、行政强制法等法律为依托,并非只是解释《条例》。本司法解释针对当前最为紧迫的如何办理有关征收补偿决定的非诉行政执行案件作出解释;对于相关领域的其他新情况、新问题(如涉及征收决定、补偿决定的行政诉讼),今后在充分调研的基础上拟再起草司法解释。

本解释最初将行政机关申请法院强制执行的对象表述为“国有土地上房屋补偿决定”,从征收与补偿工作的整体性及语意的连贯性考虑,吸取了有关单位的建议改为“国有土地上房屋征收补偿决定”。从《条例》第二十八条及相关规定看,“征收决定”与“补偿决定”是行政机关作出的两种性质不同的具体行政行为,加诸于被征收人限期搬迁义务、有明确强制执行效力的当为“补偿决定”。故本司法解释所称的“房屋征收补偿决定”,实际上是指“补偿决定”。

(二)关于案件的管辖

对有关征收补偿决定的非诉行政执行案件,《规定》明确了由房屋所在地基层人民法院管辖,高级人民法院可以根据本地实际情况决定管辖法院。这样规定的基本考虑是既要体现原则性,又要兼具灵活性。从目前法律和司法解释有关级别管辖的规定看,对于行政诉讼案件,行政诉讼法明确了以国务院各部门、省级政府为被告的一审案件由中级法院管辖,最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》明确了以县级以上政府为被告的一审案件(不动产权登记案件可除外)由中级法院管辖;而对于非诉行政执行案件,法律没有规定级别管辖,最高人民法院《关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)规定的管辖法院是“不动产所在地的基层人民法院”。

司法解释起草过程中针对管辖问题有两种不同观点:一种观点认为,基层法院不宜直接审查市、县级政府作出的决定。按照《条例》规定,市、县级政府既是征收补偿决定的作出机关,也是非诉行政执行的申请机关,案件在当地往往重大敏感,如果由基层法院直接受理审查,客观上可能存在一定困难,既然以县级以上政府为被告的诉讼案件由中院管辖,将非诉行政执行案件初始审查权置于中院亦有利于案件的公正处理。另

一种观点认为,处理行政纠纷应坚持尽力使矛盾解决在基层的原则,基于非诉行政执行案件特殊性,基层法院最了解本地情况,上级法院应当以复议审查、监督指导为主。如果一律由中院初始审查,其了解把握情况的全面性、协调沟通的便捷性及自身案件承受能力的有限性,都会产生不便并大大增加上级法院的负担,不利于矛盾在基层有效化解。经反复讨论,我们认为后一种观点更可取。

鉴于各地行政审判司法环境存在较大差异,前一种观点所顾及的问题,实践证明并非通过提级管辖这一权宜之计就可以从根本上加以克服。从总体上看,根据现行法律、法规和司法解释的规定,法院受理诉讼案件或者非诉行政执行案件,是以“不动产所在地的基层法院”管辖为原则。同时,上级法院可以根据案件的具体情况,决定案件的管辖法院。因此,《规定》在确立以基层法院管辖为原则的同时,也赋予高级法院在管辖问题上的决定权,可根据本地情况灵活处理,既可以就本地相关案件管辖作出统一规定,也可以就个案管辖作出具体处理。这样规定也符合我国地域广阔、各地情况差异较大的特点。

(三)关于受理条件与程序

在相关案件的受理条件方面,《规定》对申请机关提出申请应当提交的材料作了列举式规定。即市、县级人民政府除须向法院提交《条例》第二十八条规定的强制执行申请书及附具材料(包括补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料)外,还应当提交征收补偿决定及相关证据和所依据的规范性文件,征收补偿决定送达凭证,催告情况及房屋被征收人、直接利害关系人的意见,社会稳定风险评估材料,申请强制执行的房屋状况,被执行人的姓名或者名称、住址及与强制执行相关的财产状况等具体情况,以及法律、行政法规规定应当提交的其他材料。这主要是考虑,通过在申请要件上提出明确具体要求,有利于征收补偿工作的顺利进行和改进完善相关程序制度,同时也有利于增强实践操作性。“征收补偿决定及作出的证据”包括补偿决定、征收决定、评估报告、项目批准文件等相关材料;“社会稳定风险评估材料”在《条例》第十二条和《国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》中都有明确要求,申请机关亦应遵守和提供,避免草率敷衍行

事。

在受理程序方面,《规定》明确了人民法院认为强制执行的申请符合形式要件且材料齐全的,应当在接到申请后五日内立案受理,并通知申请机关;不符合形式要件或者材料不全的应当限期补正,并在最终补正的材料提供后五日内立案受理;不符合形式要件或者逾期无正当理由不补正材料的,裁定不予受理。申请机关对不予受理的裁定有异议的,可以在法定期限内向上一级法院申请复议,由上一级法院作出裁定。

需要说明的是,第一,判断申请是否符合“形式要件且材料齐全”,除依据《规定》本身相关要求(如对申请书的形式要求和申请材料完整性要求)外,还应当依据《若干解释》第86条等具体规定。第二,是否“限期补正”申请材料由法院根据审查情况酌定。之所以适用不予受理裁定而不采用“将材料退回申请机关”的处理方式,主要是考虑法院在受理阶段以形式审查为主,立案之后还要进一步作实质审查;行政强制法和《若干解释》都对不予受理裁定作出明确规定“限期补正”,使法院具有一定的程序控制余地,起到有效监督的作用,故不宜以退回作为处理方式。第三,在复议裁定方式上,行政强制法第五十六条表述为上级法院“作出是否受理的裁定”,《规定》原则性表述为“作出裁定”,主要是考虑案件处理方式的多样性和上级法院需要有选择裁定方式的自主性,如裁定维持或撤销原裁定,要求下级法院重新审查作出裁定等,比单一裁定是否受理更具操作的科学性、合理性。

(四)关于审查标准与程序

在相关案件审查标准方面,《规定》坚持以人为本的正确导向,坚持程序合法性与正当性审查标准,详细列举了裁定不准予执行的七种情形。特别是“明显不符合公平补偿原则,严重损害被执行人合法权益,被执行人基本生活、生产经营条件没有保障”、“明显违反行政目的,严重损害公共利益”以及“严重违法法定程序或者正当程序”等规定,具有鲜明的针对性、创新性。这种列举的总体考虑是:征收补偿问题复杂多样,目前法律、法规和司法解释规定的审查标准往往比较原则、笼统、分散,有必要综合汇总并结合新情况、新问题及行政立法及政策的最新成果,使之具体化并一目了然;在严格审查标准的同时给予法官必要的裁量权,坚决防止滥用强制手段和“形式合法、实质不合法”现象的发

生。具体到“正当程序”的规定而言,引入正当性标准是对现有法律规定的进一步丰富和完善。行政诉讼法第八条规定人民法院对行政行为是否合法进行审查,即遵循合法性审查标准,但是正当性问题在一定条件下也会涉及是否合法问题。行政诉讼法第五十四条所列举的可撤销行政行为中,对“滥用职权”、“显失公正”的判断标准与一般合法性标准有所不同,引入正当性标准应当是法律的应有之意。同时,从形势发展和有关政策要求看,国务院《全面推进依法行政实施纲要》中也明确规定了“程序正当”原则,体现了我国在加强政府法治建设方面的新发展和新进步。人民法院在审查征收补偿决定时,既要审查是否合法也要审查是否正当,完全符合推进依法行政的需要。此外,从国际范围看,“正当程序”已成为普遍公认的行政法和宪法原则,亦有必要借鉴。

在审查程序方面,《规定》明确了人民法院审查时可以根据需要调取相关证据、询问当事人、组织听证或者进行现场调查;经审查,法院就征收补偿决定依法作出是否准予执行的裁定,不准予执行的裁定应在规定期限内送达申请机关,准予执行的裁定应在规定期限内送达申请机关和被执行人;法院裁定准予执行的,可以根据实际情况建议申请机关依法采取必要措施,保障征收与补偿活动顺利实施;申请机关对不准予执行裁定有异议的,可以在法定期限内向上一级法院申请复议并由其作出裁定。

需要说明的是,第一,法院可以根据需要调取证据、询问当事人、组织听证、现场调查等,主要源于现行法律、司法解释赋予法院的相应职权。房屋征收与补偿案件往往牵动各方面利益较大,法院的审查必须严谨细致、慎之又慎,视情况采取多种方式,切实履行好司法审查职能。第二,裁定表述形式为是否“准予执行”,而非行政强制法表述的“是否执行”,主要是考虑到申请强制执行的对象和依据是行政法律文书,这种表述更精准科学,且多部司法解释一直沿用“准予执行”的提法,需保持稳定性和一致性,与行政强制法亦不存在矛盾。第三,提出司法建议的情形,主要是在作出准予执行裁定同时,法院可以根据案件的实际情况,就审查中可预见的与强制执行相关需要注意的问题,书面建议申请机关依法采取必要措施消除隐患或者落实必要的应对预案,也可以针对政府组织实施行为提出相关

建议。第四,在复议裁定方式上,行政强制法第五十八条表述为上级法院“作出是否执行的裁定”,《规定》原则性表述为“作出裁定”。主要理由与前述有关不予受理复议裁定相同。

(五)关于办案期限

一是提出申请的期限。《规定》明确了申请机关应当自被执行人的法定起诉期限届满之日起三个月内提出,逾期申请的,除有正当理由外,法院不予受理。需要说明的是,《若干解释》第88条规定申请机关“自被执行人的法定起诉期限届满之日起180天内提出。逾期申请的,除有正当理由外,人民法院不予受理”。行政强制法第五十三条规定为行政机关“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”。《规定》依照行政强制法将申请期限规定为三个月,同时保留了《若干解释》有关逾期申请的相关规定,以使法院有一定的裁量处置空间。至于何种情况属于“正当理由”,可依据行政诉讼法第四十条相关规定作出认定。

二是法院受理的期限。《规定》明确了法院应当在接到申请后五日内立案受理,不符合形式要件或材料不全的应当限期补正,并在最终补正的材料提供后五日内立案受理。上述五日的规定与行政强制法第五十六条规定保持一致,同时,根据行政诉讼法第三十四条和最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第9条的规定精神,规定了对材料不全的应当限期补正的情形。“限期补正”的时限,实践中由法院根据实际情况确定。关于法院认为补正的材料合格、应在最终补正的材料提交后五日内立案受理的规定,使得行政机关有机会作出补正,也有利于法院避免草率作出不予受理的裁定。

三是法院审查的期限。《规定》依照行政强制法第五十八条规定,将相关案件审查期限统一规定为立案之日起三十日,主要考虑此类案件具有复杂性、敏感性,法官需要有相对充裕的审查时间,以做到审慎稳妥、判断准确,防止因草率作出是否准予执行的裁定而损害被征收人合法权益或公共利益,也可以防止公众产生审查程序流于形式的误解。同时,规定了有特殊情况需要延长审查期限的,由高级人民法院批准。主要考虑是虽然行政强制法未规定延长审限情况,但针对个案特殊情况延长审查期限确属必要,行政诉讼

法亦有相应规定,这样便于法院审慎办案、切实保障人民群众合法权益。至于何为“特殊情况”,法院要有相应的判断权,如案情疑难复杂、请求待决、征求有关部门意见、需要调查取证等是目前常见的申请延长审限理由,无需在司法解释中体现。就申请延长审限的操作程序而言,基层法院应参照《若干解释》第82条规定的程序,直接报请高级法院批准,同时报中级法院备案。

四是复议的期限。《规定》明确了申请机关对不予受理裁定或不准予执行裁定有异议而向上一级法院申请复议,都是“自收到裁定之日起十五日内”提出;上一级法院“自收到复议申请之日起”分别在“十五日内”和“三十日内”作出裁定。这样规定与行政强制法保持一致。在起草《规定》过程中,许多法院反映十五日、三十日的复议审查期限对上一级法院过于短促。尽管《规定》没有对复议期限的延长作出规定,但是考虑到既然二审诉讼案件中存在延长审限的制度,不应排除上一级法院在特殊情况下对非诉行政执行案件的复议审查也可依照相关程序延长审查期限。

(六)关于强制执行方式

在强制执行方式上,司法解释规定了法院裁定准予执行的,一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施,也可以由人民法院执行。这主要是基于探索“以裁执分离”为主导的强制执行方式的需要。所谓裁执分离,是指作出裁决的机关(机构)与执行裁决的机关(机构)应当分离,即不能由同一机关(机构)既行使裁决权又行使执行权,从而体现权力的监督与制约,防止权力的滥用侵害相对人合法权益。体现在房屋征收补偿决定的强制执行方面,裁执分离主要体现为两种情形:一是根据《条例》规定,被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼,在补偿决定规定的期限内又不搬迁的,由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。也就是说,作出房屋征收决定的市、县级人民政府不能自行决定强制执行,而必须依法向人民法院提出申请,由人民法院审查后作出是否准予执行的裁定。这一规定的意义在于:征收补偿决定的合法性、正当性需要受到司法机关的监督,经人民法院审查确认合法有效的,才能进入执行程序。二是就人民法院内设机构而言,行政机关申请法院强制执行其作出的具体行政行为的,由行政审判

庭进行审查并作出裁定,需要由人民法院强制执行的,由人民法院的执行机构组织实施。

《规定》明确了人民法院裁定准予执行的,一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施。这也是从现实可行性出发,经有关国家机关反复协商后形成的共识,符合裁执分离的司法改革基本方向。同时,在个别例外情形下,人民法院认为自身有足够能力实施时,也可以依照《规定》由人民法院执行。应当说明的是,一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施的规定,与《条例》关于申请人民法院强制执行的规定并不矛盾,前者的意义在于实现裁执分离接受司法监督,后者的意义在于经司法审查确认并明确具体实施方式。最高法院已于《规定》公布后下发专门通知,要求人民法院不得与地方政府搞联合执行、委托执行;对被执行人及利害关系人认为强制执行过程中具体行政行为为违法而提起的行政诉讼或者行政赔偿诉讼,应当依法受理。这种模式和相关要求,既有利于人民法院有效监督、支持行政机关依法行政和实现公共利益,也有利于人民法院切实履行保障被征收人合法权益的职责。

(七)关于新旧规定的衔接

针对《条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目涉及的强制执行问题,《规定》明确了行政机关依据《条例》施行前的规定作出的房屋拆迁裁决,人民法院裁定准予执行的,参照《规定》第9条有关强制执行方式的规定精神办理。按照《条例》第三十五条规定,《条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原有的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。从进一步强化对拆迁管理行为的监督、维护被拆迁人合法权益角度考虑,对于《条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,房屋拆迁管理部门就相关裁决向法院提出强制执行申请,人民法院应当依法受理、审查并作出裁定。

据了解,目前许多地方存在大量已发放许可证的项目的强制执行问题,这也是近一段时间以来人民法院需解决的主要问题之一。最高人民法院在相关通知中要求各级人民法院审慎处理好新旧规定之间的衔接问题,包括要严格立案、审查,对是否准予执行审慎作出裁定。同时要依照相关法律、法规及司法解释的规定,认真执行最高人民法院《关于坚决防止土地征收、

房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知》的具体要求,凡存在补偿安置不到位或其他不宜强制执行情形的,不得裁定准予执行;对于裁定准予执行的,要按照《规定》第9条确定的“一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施,也可以由人民法院执行”的方式妥善处理,以促进房屋拆迁活动依法稳妥有序进行。需强调的是,《条例》施行后起诉到法院的相关诉讼案件和申请法院强制执行的非诉行政执行案件可能会大量增加,不少地方法院面临审查、执行力量不足等现实困难,需要有关方面给予关注并及时妥善解决。

三、《规定》的特点

《规定》立足于进一步提高对人民法院办理相关案件的指导性,明确了具体原则,细化了工作规范,增强了可操作性。其突出特点可概括为以下四个方面:

第一,充分考虑对被征收人合法权益的多重保护。根据行政诉讼法和《条例》等法律、法规的规定,人民法院在办理房屋征收与补偿相关案件中,可以通过多方面途径进一步丰富和完善对被征收人合法权益的司法救济和保护。第一,当事人对房屋征收决定不服的,可以依法提起诉讼。第二,当事人对补偿决定不服或者补偿协议达成后反悔的,也可以依法提起诉讼。第三,当事人既不起诉又不履行征收补偿决定,有关政府申请人民法院强制执行的,人民法院对征收补偿决定的合法性、正当性进行审查并作出准予或者不准予执行的裁定。第四,行政机关在执行过程中如果存在违法或者不当情形,被执行人及利害关系人还可以提起行政诉讼或者行政赔偿诉讼。这些机制的设置与执行,对于切实保护被征收人合法权益、防止行政权力滥用都具有重要的作用。

第二,强化和细化对非诉行政执行案件的被执行人及直接利害关系人的权利救济。这一特点主要体现在三个方面:一是严格了受理条件。《规定》明确申请机关在提出申请时除须向法院提供《条例》第二十八条规定的强制执行申请书及附具材料外,还应当提供征收补偿决定送达凭证、催告情况及被征收人、直接利害关系人的意见等六个方面的详细材料;二是严格了审查标准。《规定》在《若干解释》第95条所规定的裁定是否准予执行具体行政行为的三项审查标准基础上,进一步归纳为七项具体标准,加大了对市、县级政府征收与补偿行为的司法监督力度;三是严格了审查方式。《规

定》明确法院在审查期间,可以根据需要调取相关证据、询问当事人、组织听证或者进行现场调查。这些规定是对以往规定的进一步丰富、完善和创新,不仅具有切合实际的现实指导意义,更具有引领司法价值取向、平衡各方利益的深远进步意义。

第三,明确裁执分离为主导的强制执行方式。

第四,系统总结、体现基层司法实践经验和相关调研成果。最高人民法院在着力做好与中央有关部门的协调工作的同时,注重深入基层展开调研,及时总结下级法院的成熟经验和做法。如对于上海市高级人民法院在《条例》施行后,积极争取市委、市政府的大力支持,出台专门意见,采取由法院审查、政府组织实施的相关做法,及时向有关机关反馈,并配合全国人大常委会法工委赴上海开展专项调研。为增强司法解释的针对性和可操作性,先后在福州、上海、苏州等地多次组织召开全国部分省、市法院座谈会,特别注重听取和了解地方法院的困难、呼声和建议,广泛收集各地针对《条例》的适用出台的各种指导性意见和工作信息,还在全国法院部署开展了征地拆迁案件专项检查活动,对各地在检查中发现的问题、收集的数据、形成的意见和建议进行归纳分析,这些对修改和完善《规定》发挥了十分有益的作用。如设置延长审查期限程序、裁定表述为是否准予执行而非是否执行、复议裁定宜灵活多样等考量,都是在吸收下级法院建议并征求有关部门意见后在《规定》中加以体现。

第五,广泛吸收最新立法成果和域外有益经验。《规定》的主旨与行政强制法、《条例》的立法精神一脉相承,共同构成房屋征收补偿领域有中国特色的非诉行政执行制度。如《规定》将《条例》有关社会稳定风险评估的规定作为向人民法院申请强制执行的必备要件;将违反《条例》中的公平补偿原则、行政强制法中的“行政目的”以及国务院《全面推进依法行政实施纲要》中的程序正当原则,规定为人民法院裁定是否准予执行的重要依据,进一步明确了审查要件和审查标准,便于加强对行政权力行使的司法监督,有利于征收与补偿工作稳妥进行。《规定》还立足国情、博采众长,在强制执行方式上借鉴吸收了许多国家所采取的由法院审查、由行政机关具体实施的做法和经验。

(作者单位:最高人民法院)