

试论行政诉讼当中责令履行期限的本质和效力

——以启东市发圣船舶工程有限公司诉启东市人民政府渡口行政许可案评析

杨铮祺

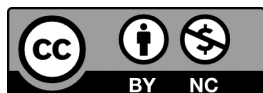
上海政法学院，上海

摘要 | 人民法院在行政诉讼当中责令行政机关履行法定职责是针对行政相对人因行政不作为而采取的救济方式，也是实质性解决行政争议的重要措施。责令履行法定职责是司法权与行政权交汇的结果，司法权通过履行期限具有的程序性价值和效力直接监督、调整着行政权的行使。法律对于人民法院如何确定履行期限并没有明确规定，导致在判断行政机关在履行期限内作出行政行为的合法性时标准模糊。人民法院应当充分运用好司法裁量权，依据法律规范的规定并结合具体案情确定及时、可行的履行期限。

关键词 | 履行期限；程序正当性；司法裁量；冲突规则

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



作者简介：杨铮祺，上海政法学院宪法学与行政法学研究生，研究方向：行政法学基础理论研究。

文章引用：杨铮祺. 试论行政诉讼当中责令履行期限的本质和效力——以启东市发圣船舶工程有限公司诉启东市人民政府渡口行政许可案评析 [J]. 社会科学进展, 2023, 5 (4) : 302-317.

<https://doi.org/10.35534/pss.0504029>

1 案例简介

1.1 案情介绍

2011年,启东市汽渡南岸的启隆码头因长江沿岸建设拆除。2012年,启东市政府作出批复称渡口设立缺乏必要性、安全性,撤回该渡口设置的行政许可。2014年,发圣船舶工程有限公司(以下简称“发圣公司”)向启东市政府提出重新设立渡口的申请。2015年发圣公司再次向启东市政府提出申请,启东市政府未予以答复。2016年发圣公司提起诉讼,江苏省南通市中级人民法院作出(2016)苏06行初86号行政判决,责令启东市政府限期作出回应。启动市政府根据2011年修订的《中华人民共和国内河交通安全管理条例》及《江苏省渡口管理办法》,在征求相关部门意见后作出《1号不予许可决定》。发圣公司不服,于2017向南通市政府申请复议,南通市政府维持了《1号不予许可决定》。发圣公司不服,遂提起行政诉讼。

1.2 裁判理由

行政机关作出行政决定的期限受到法律规范的限制,超过法律规定时间构成行政程序违法,但因需经过必要前置程序或受到不可抗力因素影响而超过规定期限的除外。行政机关依照人民法院在行政诉讼中所确定的责令履行期限作出行政决定时,因必要前置程序或不可抗力因素超过了履行期限的亦不能认定其为行政程序违法。启东市政府作出行政决定时间虽超过了人民法院(2016)苏06行初86号行政判决中规定的60日期限,但由于渡口的设立需要经过向海事处、海事局、运输局等咨询的必要前置程序,应当将相关部门的咨询、回复时间从责令履行期限内扣除,因此启东市政府作出不予许可决定的程序合法。

1.3 主要问题: 启东市政府作出《1号不予许可决定》的程序是否合法

从案件审理的中可以发现,法院认为启东市政府作出不予许可决定是否超出规定期限是其程序合法性的判断依据。然而启东市政府作出履行法定职责的

时间超过规定的履行期限是否必然导致其行政程序违法仍然值得商榷，这也是本文的核心问题所在。讨论这一问题将涉及责令履行期限的本质、如何确定、对于行政机关的拘束力，以及是否为可变期限等问题。本案中争议最大是启东市政府向海事部门咨询的时间是否应当算在责令履行期限内，这涉及责令履行期限计算的问题。下文将围绕行政诉讼当中责令履行期限的效力，对上述问题进行讨论。

2 人民法院责令履行期限的本质

责令履行期限，是人民法院在行政诉讼案件中因行政机关不履行或拖延履行法定职责的情形下，通过作出履行判决责令行政机关履行法定职责的一定期限。履行判决的本质是对行政机关不作为的司法救济。《行政诉讼法》和《行政复议法》均有对因行政机关的不作为而对其作出责令履行的规定，本文主要探讨的是前者语境下责令履行期限的效力问题。人民法院作出责令履行判决一方面是对行政机关的监督，另一方面也是行政相对人采取必要的救济手段。国家权力从学理上可分为行政权、司法权、立法权、考试权和监察权^[1]，若以权力行使的视角对人民法院责令行政机关履行职责的行为进行分析，其实质上是司法权对于行政权的介入的表现形式，是司法机关对于行政机关权力行使的合法性和正当性的监督和规范，是行政诉讼司法审查问题的具体体现。对于履行期限的分析则是进一步从行政程序的角度上探求行政机关行为合法性和合理性的判断界限。

2.1 行政不作为的救济

救济，是指用金钱或物资帮助灾区或者生活困难的人。^[2]行政不作为案件是指行政机关不履行法定职责，其中不履行主要分为拒绝履行、部分履行、拖延履行^[3]。行政权作为一种强力的作用基点是行政相对人，因相对人具体权利与行政权不处于同一级别，便产生了救济的概念。^[4]行政机关承担保障社会稳定的基本职能，其不作为会危害到行政相对人的利益，进而影响社会秩序的稳定。对于不作为的救济一般分为复议救济和诉讼救济，包括确认违法、责令履行和

赔偿损失，在本案中人民法院作出的属于责令履行的救济行为。保障行政相对人合法利益应当是责令履行作为救济手段的首要目的，在形式上应当体现为行政机关履行法律所规定的或基于先行行为所产生的义务，其本质是为了实质性解决行政争议。行政机关作出行政行为必然要遵循一定的行政程序，遵守履行期限某种程度上正是其程序合法性的体现，也是其是否尽到作为义务的衡量标准。行政权具有裁量性，人们为了保障这一灵活多变的权力公正、合理地行使而将其关进了法律的笼子，例如《行政许可法》第四十二条对于行政许可审批期限予以了法律的规定，刚性地限制了行政权的行使。人民法院在判决中作出责令履行是行政诉讼法赋予法院对行政不作为救济的权利，通过司法机关的权力对行政权的行使进行监督。在行政诉讼中，责令履行通过了司法机关的裁判权有了法律效力，进而对行政权的行使起到规范和限制作用，使得行政机关不得不在责令履行的范围和时间内作出相应的作为行为，以此达到对行政相对人权利救济的目的。

2.2 司法权与行政权的纠纷

我国的行政诉讼历程当中，司法权所扮演的角色经历了“维护和监督—监督—监督和支持”的变化历程^[5]，可以肯定地说其对于行政权一直存在着监督的职能。人民法院责令行政机关履行具体内容正是对行政权监督的体现，司法裁量应当着眼于行政裁量的性质和案件的具体情形，在有效解决纠纷和不可避免的干预行政管理之间找到司法权与行政权的平衡。^[6]对于两者纠纷的解决应当明确两个问题：宏观角度上司法权和行政权效力的定位以及微观角度上司法审查的强度和范围。

（1）司法权和行政权效力的定位

司法权和行政权的效力阶级的高低就是解决两者冲突的方式。^[7]两者的效力阶级并不是固定的，而是根据纠纷所处阶段的不同而不断地变化，作为对于行政权行使的纠正和救济的监督权力，司法权的行使一般应该放在行政权行使之后。行政机关在履行法定职责时，因其专业性和对事实的认定情况使得行政权在此时拥有绝对的话语权。介于司法权的谦抑性，此时两项权力各司其职并

没有发生权力交汇的纠纷,也不存在所谓冲突的解决和效力的高低问题。在行政机关作为或不作为后,人民法院对行政机关行为的结果进行监督和纠正。法律对行政机关履行职责所规定的期限实际上是对行政权其本身进行监督的体现,而法律赋予人民法院确定责令履行的期限实质上是司法权的体现,在进入审判环节后司法权的效力位阶高于行政权,因此司法裁判权可以对行政机关的具体行为作出相应的限制和规范。

(2) 司法审查的强度

司法权与行政权的纠纷中另一个重要问题是司法审查。人民法院在作出责令履行时必然要对行政机关的行为进行司法审查,对其司法审查的强度不可避免地需要讨论。我国的司法审查所采取的是合法性审查为原则,合理性审查为例外。^[8]也即所谓的秩序性司法审查模式,在形式上和程序上对于行政不履行案件进行司法审查。而学界推崇的是合目的性审查模式,其追求与立法精神相一致,注重对不履行行政行为的内容和结果的审查以及两者之间关系的论证,显然后者更加符合解决实质性争议的目的。^[9]但就本案而言,人民法院在作出履行判决前对启东市政府采取了秩序性司法审查,通过对被告人发圣公司提出申请的法律依据、行为的真实性、申请时间,以及程序等问题进行审查,最终确定了行政机关作出行政行为的履职期限。^①在本案的二审当中,人民法院就行政机关在因履行判决而作出行政行为的事实依据、法律依据,以及履行时间等问题进行了审查,从裁判文书中可以发现法院对其也仅是形式合法性的审查,并没有进行实质性的审查。这里体现出司法权对行政权的尊让,并不是司法机关在审查过程当中可以肆意地行使权力,司法权在行使时尊重行政机关对事实的认定,遵从司法权的谦抑性。

2.3 履行期限是程序性价值的体现

履行期限,是指责令行政机关履行法定职责的时间,该时间是对行政权限制的体现。行政程序是指行政权力行使的方式、步骤、顺序、时限等外在形式,

^① (2016)苏06行初86号。

行政程序体现出时效制度，其意义在于通过规定行政行为持续的最大时间范围而确定应当有的效率，防止因为耽搁造成对行政相对人的权利损害。^[10]时限是行政程序的组成部分，其必然包含程序性的价值。然而履行期限体现的是否为法定程序的价值，还需要明确程序价值的定义和司法裁判权的效力。

（1）程序价值的定义

法律程序具有在法定时间和空间上开展的特点，其通过时空要素克服和防止行为的随意性，相当程度上限制了行政主体的恣意行为。^[11]抑制是法律程序对法律行为进行调整的方式之一，其有效地体现出约束行政权行使的价值。行政程序的作用有很多，对于时限上的规定可以体现出保障行政效率和行政相对人利益的作用。明确时限的规定对程序价值而言，至少包含对行政机关作出行政行为合理性的界定。换言之，行政机关要在规定的时限内履行相应的义务，否则至少会导致其行为缺乏合理性。

（2）司法裁判权的效力

行政诉讼中的人民法院作出责令履行期限所依据的不一定是法律，也有可能是司法裁量权作出的，即使法院作出的履行期限与法律法规相冲突也要因司法裁判权而予以确定，这点也是本案二审法院的审判理由之一。履行期限不仅因司法判决的效力使得行政相对人拥有司法权性质请求的强制执行权利，还因行政诉讼法的规定而对行政机关的作为进行了程序上的规范。责令履行期限是司法裁判权行使的结果，是人民法院认定行政机关作为而应当遵循的合理期限，对于行政权的行使更具有指导性意义，其司法权的属性也在一定程度上为判断行政机关作出行政行为的程序是否合法提供了依据，具体将在下文展开讨论。

3 责令履行期限的确定原则

在最高院公报案例的裁判摘要中明确了人民法院在确定行政机关履行法定职责期限的原则：当有法律规定，除非特殊情况外，人民法院按规定确定履行期限；没有法律规定明确规定的，人民法院按照个案具体情况，确定行政机关的履责期限。人民法院在行政诉讼中如何确定责令履行期限是了解其效力

的前提,根据最高院公报案例的观点,至少可以得出以下几种确定标准。

3.1 注重实质性行政争议的解决

在公报案例中明确指出有法律规范规定的前提下,人民法院应当按照法律规定确定行政机关的履行期限。在周纪春等诉重庆市涪陵区规划和自然资源局行政许可案中人民法院根据《行政许可法》第四十二条责令涪陵区规资局于20日内作出新的行政决定^①,显然在此类案件的审理过程中法院对作出责令履行期限所依据的是法律规范的明文规定,所体现出以法律规范为一般确定原则。但在南昌弘益药业有限公司诉国家药品监督管理局行政许可案中,因为新药审批过程具有较强的专业性和不确定性,法院作出了责令药监局在判决生效后的法定期限内作出新的决定。^②从上述案件中体现出对实质化解行政争议的思路,在行政诉讼当中人民法院判决被告限期履行法定职责,应当尽可能判决行政机关履行特定职责义务,而不是笼统判决行政机关作出行政行为。^[12]法院根据法律规定对行政机关限期作出履行法定职责的判决可以说是在行政权和司法权交汇后比较好的平衡点,既为行政机关保留了充分的裁量权,又依照法律对行政机关履职起到了监督的作用,在目前最大程度上保障了实质性行政争议的解决。在刘云诉杭州市上城区人民政府不履行法定职责案中,一审法院对于被告杭州市上城区人民政府不履责的行为仅判处责令被告采取补救措施,法院的判决不明确导致了行政机关的实际履行职责得不到有效的实行,在上文论述到责令履行本质是对行政不作为的救济,不明确的判决自然使得行政相对人得不到有效的救济。^③然而法院作出履行判决的具体程序以及救济制度属于法院自由裁量的范围,法院未明确具体的补救措施也不违反法律规定。^[13]《行政诉讼法》只对人民法院应当作出责令履行的行为进行规定,并没有明确判决履行的时空和方式,在保障人民法院自由裁量权和遵循行政机关的行政权的同时,也留下了如责令履行内容模糊等问题。因此人民法院在确定责令履行期限时除了遵循一般

① (2020)渝03行终167号。

② (2020)京01行初457号。

③ (2019)浙行终70号。

的法律规定，还要注重实质性行政争议的解决思路。

3.2 注重司法权力的谦抑性

人民法院在行政诉讼的过程中一直具有监督的职责，是对行政机关权力的监督和保障行政权的良好运作。行政权是一种专业化和社会化相统一的权力，权力的行使受到技术准则的制约和社会成员的监督，使专业化的权力与社会总体要求保持一致。^[14]在司法权介入之前，行政权的行使在行政机关和行政相对人两者之间实质上已经保持了一定的平衡，虽然因为行政机关义务缺失导致了平衡的暂时失调，但司法权作为第三种因素的直接介入或会妨害其两者之间平衡的恢复。因此司法权应当发挥好监督的职能，在平衡的恢复过程中起到辅助性而不是直接性的作用。行政法在内容上具有广泛性的特点，其由众多部门行政法组成，每个部门在自身领域又体现出一定的独立性和技术性，使得行政机关在行政管理方面具有较强的专业性，人民法院在审理过程中应当充分尊重行政机关的事实认定和做好监督职能。在案件审理过程当中，人民法院因为缺少对专业领域、事项的判断经验和技能，贸然地、刚性地替行政机关作出决定是不明智的，且不说造成其他后果，至少无法高效地解决行政争议。

3.3 注意具体案情的结合

人民法院在没有法律规定的情形下亦能按照个案具体情况，确定行政机关的履行期限。《行政诉讼法》第七十二条、第七十八条赋予了人民法院确定责令履行期限的权力，但具体如何履行该权力并没有做明确规定。人民法院可以按照法律的规定确定履行期限，除上文所述的《行政许可法》外，人民法院还可以依据如《行政复议法》等法律规范对行政机关履行法定职责期限的规定确定履行期限。在青龙满族自治县恒源矿业有限公司诉中华人民共和国自然资源部行政复议案中，人民法院根据《行政复议法》第三十一条责令自然资源部于本判决生效后60日内重新作出行政复议决定。^①但并非所有的案件情形都有法

^① （2019）京行终2291号。

律依据,在河南和谐置业有限公司诉郑州市人民政府、郑州市国土资源局履行法定职责案中,人民法院对被告经开区委员会不履行法定的土地出让职责的行为作出在判决生效后60日履行相关义务。^①在没有明确的法律规定的情况下,人民法院有较大的自由裁量权,但是仍然需要结合具体案件情况,《行政诉讼法》第四十七条对行政相对人关于行政机关行为提起诉讼救济的期限也做出了2个月的兜底条款,亦可以作为明确的裁量权的依据。

4 履行期限对行政机关的效力

在本案二审中,江苏省高级人民法院在确定履行期限的效力时论述到:一旦人民法院确定了行政机关的履责期限,即便该期限与法律、法规所规定的行政机关履责期限不一致,也因人民法院具有司法裁判权,进而在案件审理中拥有最终确定行政机关履行法定职责期限的权力,故行政机关应依据人民法院确定的履责期限作出相关行政处理决定。履行期限对行政机关具有拘束力和执行力,其效力涉及对行政机关履行法定职责的程序合法性的判断。本案二审法院在案件论述过程中认为在没有特殊情况下,行政机关违反人民法院作出的责令履行期限作出行政行为构成程序违法,进而可以推断出公报案例支持行政权性质确定行政行为违法的法定期限的观点。本节将对履行期限的效力属性进行剖析,讨论其在判断行政行为程序合法性的问题上究竟起到了怎样的作用。

4.1 履行期限的实质属性

履行期限是人民法院依据《行政诉讼法》第七十二条、《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》(以下简称《民事诉讼法》司法解释)第九十一条行使司法裁判权作出的具体判决,其是对行政不作为的救济,一方面赋予原告向人民法院申请强制执行的救济权利,另一方面是行政机关通过履行法定职责来对行政相对人的权利进行救济的依据和要求。其必然包含司法权性质和行政权性质的两种不同属性。司法权的属性在行政诉讼法当中就已

^① (2017)豫07行初38号。

明确规定,但在履行判决中,法律赋予了法院确定履行期限的权力,这就意味着行政权需暂时让渡部分权力给司法机关。^[15]

(1) 是司法裁判权的体现

我国宪法并没对司法权进行规定,具体而论人民法院行使的是审判权。行政权与审判权均属于执行权并且对立法权负责,但其二者之间存在着一定的制约关系,审判权对于行政权的制约作用正是通过司法审查进行的。^[16]履行期限作为责令行政机关履行法定职责的依据,首先必须明确其效力的来源,可以确定的是行政诉讼中的履行期限因人民法院的裁判权产生效力。人民法院结合具体案情,充分利用自有裁量权作出的履职期限效力应当高于法律法规中期限规定的效力。当人民法院作出的责令履行期限与法律法规的规定发生冲突时,行政机关应当根据人民法院作出的期限履行法定职责。在上文已论述过在进入审判阶段后司法权的效力位阶高于行政权,法律赋予人民法院行使司法裁判权的效力位阶也必然高于法律所规范的行政权。

(2) 违反法定程序的定义

“违反法定程序”是指行政机关实施被诉行政行为违反法律法规规定的方式、形式、步骤、顺序、时序等,为遵循法定“操作程序”而任意行为。^[17]在讨论行政机关违法性之前,需要确认的是履行期限是人民法院认定的合理期限而不是法定期限,进而确定行政机关违反履行期限也不会必然导致行政程序违法。人民法院根据案件具体情形对行政机关履行职责抑或是对行政相对人权利的救济确定一个可行的期限,作为人民法院的判决其具有执行力,要求行政机关根据所确定的期限履行法定职责。作为合理期限,履行期限的性质更像人民法院对于行政机关的建议,在行政机关违反该期限时行政相对人可以申请人民法院强制执行或者再次就违反事项提起诉讼。在关于不作为案件的实质性行政争议解决的问题上,行政机关一般需要履行或者重新履行法定职责,人民法院对于行政机关的履行期限的确定需要有一定的弹性,为行政裁量权的行使留有余地。行政机关在履行法定职责的过程中可能会因案件的复杂性等因素阻碍行政行为的作出,因此将违反履行期限和行政程序违法画上等号是不恰当的。

4.2 违反行政程序的法律后果

违反行政程序不一定必然导致行政行为的无效和可撤销，其判断依据是行政相对人的合法权益是否被实质侵害。行政行为违反法定程序是对相对人程序性权利的侵害，但不会侵害到相对人的实体权利。这里在学界存在不同的声音，有学者认为应当按照严格的法治角度，无论违反行政程序是否对行政相对人造成损害都要予以撤销，以此保障行政效率。^[18]另一种观点则认为当仅存在轻微违反法定程序且对行政相对人权利不产生实质影响的，不需要予以撤销。^[19]这一点观点在《行政诉讼法》和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称“《行政诉讼法》司法解释”）中得到支持。在行政机关履行法定职责的过程中，纵然存在违反履行期限的情况发生，但是行政机关的行为符合正当性的实质并且保护了行政相对人的合法权利，其行为也不应当予以撤销。再者，行政诉讼法当中所规定的程序法定是由法律法规所规范的，而人民法院作出责令履行期限是根据司法裁量权进行裁判的，从某种程度上看人民法院对于行政机关的地位关系不是高高在上的，更接近监督的关系，当监督行为发现行政机关存在需要纠正的情况时，人民法院依照原告请求对行政机关予以强制执行抑或根据原告的诉讼请求作出新的判决。

4.3 行为过程的实质影响

在本案当中，判断双方作出《1号不予许可决定》是否程序违法的争议焦点在于咨询海事部门意见的时间是否应该算在履行期限内。行政行为的作出程序根据对相对人的合法权利以是否产生实质影响又可以分为主要程序和次要程序；根据涉及对象和范围进行区分，可分为外部行政程序和内部行政程序。^[20]如此本案中咨询海事部门意见的程序可以定性为主要程序、内部程序。

从主要行政程序的角度看，根据《内河交通安全管理条例》第三十五条、《江苏省渡口管理办法》第七条的规定，征求海事等机关的意见是启东市政府在处理渡口申请过程中应当履行的法定程序。行政机关对于设立渡口的许可是特许行为，涉及民众的人身财产安全和地区经济的发展，且渡口设立的条件应当进行专业的评估判断，因此在本案中对于向专业机关咨询的程序应当定性为行政

机关作出行政决定必要前置程序。虽然《行政许可法》第四十五条亦对此作出规定，涉及专家评审的时间不计入行政机关作出许可的期限内。但介于征求意见的程序在本案当中的重要性，仍需对其进行讨论，而不是根据法律规定直接予以排除。

从内部行政程序的角度看，目前立法还没有明确专家评估等行为的具体要求，但至少可以讨论专家评估过程的正当性。例如在药品许可的规范中就对行政机关关于新药审批进行了时间上的规定，《药品注册管理办法》第一百五十四条第2项规定，新药生产技术审评时间为150日；获准进入特殊审批程序的品种为120日。虽然关于水域环境评估并没有具体的规定，但根据交通运输部海事局关于印发《海事现场执法工作规范》所做的规定：“基层海事处等机关对于辖区内的资料予以实施、更新和掌握，方便执法部门的获取。”由此可以推断本案中的评估不会花费很长时间。在本案中的崇明海事局与启东市政府并不存在隶属关系，而海事部门作出的建议函显然没有直接设定、改变相关当事人的权利，不具备独立的法律意义。虽然向海事部门咨询是主要程序，但其不在起诉范围内，人民法院无法直接对其行为进行审查。但根据谁主张谁举证的诉讼原则，启东市政府应当对其进行咨询的合理性论证，为化解行政纠纷提供保障。由此可见对于咨询有关部门的行为过程的合理性判断据有一定的可操作性。

5 责令履行期限计算的例外

在本案二审法院认为，正当理由或不可抗力的因素是行政机关在超出履行期限作出行为所产生违法后果的豁免条件。在《行政许可法》中，行政机关作出行政许可的期限根据案情的具体情况而发生变化。其中重要原因在于行政案件的复杂性导致行政审批需要一定的时间，同时也为了更好地保障公民利益和社会经济发展。行政许可的设定需要遵循科学设定原则，需要遵循经济和社会的发展规律。本案中渡口设立的行政许可属于特许，行政机关在作出行政许可时要履行审慎的义务。^[21]关于期限的计算问题的核心在于人民法院确定的履行期限是否可变，本文认为人民法院确定的履行期限不应当具有弹性区间。

5.1 法律规定的普遍性

行政法的规定具有普遍性，行政法为行政机关行使行政权留有了很大的裁量空间，这是根据行政管理的复杂性作出的。行政法具有内容广泛且易变动的特点，这是因为行政法所调整的关系范围广、内容复杂，导致行政法律的很多规定具有普遍性。法律不可能对所有活动都予以规定，且法律应当对行政活动留有一定余地，以便行政机关根据具体情况灵活处理。^[22]在对行政机关的权力行使进行约束时，法律更像是其在履行法定职责时运用自由裁量权的指引和规范。行政机关根据法律所规定的弹性区间结合实际情况，作出客观、适度、符合公平正义等理性的行为。但人民法院在确定履行期限时已经对具体情况进行了充分的分析和考量，判决的作出进一步为行政机关的履行留有了裁量空间，行政机关履职法定职责应当遵循履行期限的规定。行政法律中亦有关于行政机关作出行政行为所依据的履行期限的规定，但关于履行期限长短的变更并非没有限制。行政机关在对案件具体情形进行研判后，根据实际情况的需要作出延长履行期限的决定。人民法院在作出责令履行期限时已经考虑到了案件的具体情况，其作出的履行期限是对个案作出的，具有针对性，因此履行期限不应当被改变。

5.2 实质解决行政争议的保障

本案争议焦点在于启东市政府向有关部门咨询所花费的时间是否应当计算到履行期限内，二审法院予以了否认，其认为因正当理由或不可抗力因素而产生的行为时间不应当计算到履行期限内。关于正当理由，例如《行政许可法》规定到依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的，不需要计入许可审批时间。关于不可抗力因素，《民法典》第一百八十条对不可抗力定义为是不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。在实质解决行政争议的要求下，人民法院应当作出及时的、可行的履行期限，责令行政机关履行法定职责，但是正当理由和不可抗力因素是人民法院确定履行期限所无法提前预测到的。上文论述到因履行期限对于个案的针对性其时长不具备变化性，但以上的两种理由均未在人民法院的预料范围内。实现解决行政争议要求行政机关结合实际情况对行政相对人的利益进行补救，忽视正当理由和不可抗力因

素而限期要求行政机关履行法定职责的行为不仅不利于行政效率的提高,反而容易适得其反。在出现以上两种原因后,人民法院应当予以调查,并根据举证责任的分配令行政机关作出合理性的说理。在符合排除条件后,人民法院应当认定行政机关程序的正当性。

6 结语

本文通过围绕责令履行期限效力的分析,对最高院公报案例所确定的人民法院对责令履行期限的确定原则进行讨论。结合了权力划分的分析角度和实质解决行政纠纷的思路,对履行期限的本质进行剖析,意在使读者更好地了解履行期限的作用机制,行政诉讼当中的履行期限是人民法院司法裁量权行使的体现,这点在公报案例中亦有所体现。同时细化了确定履行期限的原则和依据,进一步为判断行政机关根据责令履行期限作出行政行为的程序正当性明晰了界限。但作为权力运行的体现,如何约束司法裁量权的行使仍然值得深思。随着行政复议制度改革的推进,关于实质性解决行政争议的问题也再次被推上了浪潮,从行政诉讼的角度推进行政争议的解决也是保障公民权益救济诉求的重要步骤之一。

参考文献

- [1] 左瀟生. 行政法概要[M]. 台北: 三民书局, 1977: 7-8.
- [2] 现代汉语词典(第六版)[M]. 上海: 商务印书馆, 2012: 696.
- [3] 梁凤云. 新行政诉讼法讲义[M]. 北京: 人民法院出版社, 2015: 428-429.
- [4] 关保英. 行政法学(第二版)[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 615.
- [5] 章志远. 《民法典》时代行政诉讼制度的新发展[J]. 法学, 2021(8).
- [6] 何海波. 行政诉讼法(第二版)[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 470.
- [7] 彭涛. 司法权与行政权的冲突处理规则[J]. 法律科学, 2016(6).
- [8] 刘群. 实质解决行政争议视角下的行政履行判决适用研究[J]. 行政法

- 学研究, 2019 (2) .
- [9] 姜鹏. 不履行法定职责行政案件司法审查强度之检讨 [J]. 华东政法大学学报, 2017 (4) .
- [10] 关保英. 行政法与行政诉讼法 (第二版) [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 80, 85.
- [11] 张文显. 法理学 (第五版) [M]. 北京: 高等教育出版社, 2018: 263.
- [12] 郭修江. 以行政行为为中心的行政诉讼制度——人民法院审理行政案件的基本思路 [J]. 法律适用, 2017 (17) .
- [13] 李傲, 章玉洁. 实质性解决行政争议视角下——我国行政诉讼补救判决之完善 [J]. 重庆社会科学, 2020 (8) .
- [14] 关保英. 行政法学 (第二版) [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 40.
- [15] 史笔, 张松波. 履行判决期限的法律属性及确定原则 [J]. 人民司法, 2021 (14) .
- [16] 关保英. 行政法学 (第二版) [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 41–42.
- [17] 姜明安. 行政诉讼法 (第三版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 383.
- [18] 姜明安. 行政诉讼法 (第三版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2017.
- [19] 梁风云. 新行政诉讼法讲义 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2015: 421.
- [20] 姜明安. 行政法与行政诉讼法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 502–503.
- [21] 关保英. 行政法学 (第二版) [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 470–471.
- [22] 关保英. 行政法与行政诉讼法 (第二版) [M]. 北京: 中国政法大学, 2015: 13–14.

On the Essence and Effect of the Time Limit of Order for Performance in Administrative Litigation —Analysis of the Ferry Administrative License Case of Qidong Fasheng Shipbuilding Engineering Co., Ltd. v. Qidong People's Government

Yang Zhengqi

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: In administrative litigation, the people's court orders administrative organs to fulfill their statutory responsibilities, which is a remedy for administrative inaction caused by the administrative counterpart, and is also an important measure for substantive resolution of administrative disputes. Ordering the performance of statutory duties is the result of the intersection of judicial power and administrative power. Judicial power directly supervises and adjusts the exercise of administrative power through the procedural value and effectiveness of the performance period. The law does not have clear provisions on how the people's court determines the performance period, resulting in unclear standards when judging the legality of administrative actions taken by administrative organs within the performance period. The people's court should fully utilize its judicial discretion, determine a timely and feasible time limit for performance in accordance with legal norms and specific case situations.

Key words: Fulfillment deadline; Procedural legitimacy; Judicial discretion; Conflict rules