



行政强制法释义与 典型警察行政强制案例评析

XINGZHENG QIANGZHI FA SHIYI YU
DIANXING JINGCHA XINGZHENG QIANGZHI ANLI PINGXI

主编◎陈天本



中国人民公安大学出版社

行政强制法释义

与典型警察行政强制案例评析

主 编 陈天本
副主编 张吕好 韩春晖 邓 晔
撰稿人 韩春晖 邓 晔 刘书燃
张吕好 陈天本 杨 珊

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政强制法释义与典型警察行政强制案例评析 / 陈天本主编.
—北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5653 - 0568 - 9

I. ①行… II. ①陈… III. ①行政执法—强制执行—法律
解释—中国 ②警察—行政执法—强制执行—案例—中国
IV. ①D922. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 173558 号

行政强制法释义与典型警察行政强制案例评析

主编 陈天本

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2011 年 9 月第 1 版
印 次: 2011 年 9 月第 1 次
印 张: 9.625
开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数: 236 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0568 - 9
定 价: 38.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254
读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257
警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253
公安图书分社电话: 010 - 83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究



前 言

2011年6月30日第十一届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《行政强制法》。《行政强制法》是一部规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或其他组织的合法权益的重要法律，是我国行政法治发展史上又一个里程碑。

《行政强制法》共分七章71条，包括“总则”、“行政强制的种类和设定”、“行政强制措施实施程序”、“行政机关强制执行程序”、“申请人民法院强制执行”、“法律责任”和“附则”。

《行政强制法》有许多地方令人称道：确定了行政强制应当遵循依法强制原则、比例原则、教育与强制相结合原则、不当联结禁止原则以及权利救济原则等五项原则，非常集中地体现了现代行政法治的基本理念；规定了行政强制措施由法律设定，尚未制定法律，且属于国务院行政管理职权事项的，行政法规可以设定除限制公民人身自由和冻结存款、汇款以及应当由法律规定的行政强制措施以外的其他行政强制措施，尚未制定法律、行政法规，且属于地方性事务的，地方性法规可以设定查封场所、设施或者财物和扣押财物行政强制措施，法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施，减少了行政强制设定上的随意性；明确了行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施，行政强制措施权不得委托，行政强制措施应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施，其他人员不得实施，还规定查封、扣押应当由法律、法规规定的行政机关实施，其他任



何行政机关或者组织不得实施，冻结存款、汇款应当由法律规定的行政机关实施，不得委托给其他行政机关或者组织，以治理行政执法主体“多”“乱”的问题；强调了实施限制人身自由的行政强制措施不得超过法定期限，实施行政强制措施的目的已经达到或者条件已经消失应当立即解除，体现了对人身自由的重视；专门规定了不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品，除非情况紧急行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行，行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定，折射出以人为本的立法理念……

在此，本书作者对为本书出版作出贡献的同志表示衷心的感谢！

本书的写作分工如下（按章节顺序）：

韩春晖（中国政法大学副教授，法学博士）、邓晔（广东司法警官学院讲师，法学博士）：第一章、第二章；

刘书燃（重庆市公务员，法学博士）：第三章；

张吕好（中国政法大学副教授，法学博士）：第四章；

陈天本（中国人民公安大学副教授，法学博士）、杨珊（北京大学在读法律硕士）：第五章、第六章、第七章。

本书由陈天本统稿。

第一章 总 则	(1)
第二章 行政强制的种类和设定	(30)
第三章 行政强制措施实施程序	(50)
第一节 一般规定	(53)
第二节 查封、扣押	(67)
第三节 冻 结	(80)
第四章 行政机关强制执行程序	(107)
第一节 一般规定	(110)
第二节 金钱给付义务的执行	(143)
第三节 代履行	(157)
第五章 申请人民法院强制执行	(178)
第六章 法律责任	(210)
第七章 附 则	(255)
附录：中华人民共和国治安管理处罚法	(260)
中华人民共和国行政强制法	(285)



第一章 总 则

【本章概述】

《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）是一部规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人合法权益的重要法律。自1999年3月以来，我国行政强制立法工作历经十余年的反复调研、酝酿、审议和修改，在不断的争议中前行，终于破茧而出、水到渠成、瓜熟蒂落。

依据第九届全国人大常委会的立法规划，全国人大法制工作委员会从1999年3月即开始《行政强制法》的起草工作，在多次调研并广泛征求国务院有关部门、地方人大和一些全国人大代表、专家意见的基础上，于2002年4月形成《行政强制法》征求意见稿。2005年，全国人大法工委正式形成《行政强制法（草案）》，并于当年12月提请十届全国人大常委会第19次会议进行初次审议。会后，全国人大法律委员会、法制工作委员会再次征求有关方面意见，并召开部分地方人大和政府法制部门参加的研讨会，听取各方意见，对草案进行研究修改。2007年10月，第十届全国人大常委会第30次会议再次审议了草案。根据第十届人大常委会立法规划和立法工作计划，全国人大法律委员会、法制工作委员会在前两次审议的基础上，认真研究了全国人大常委会组成人员和各方面的意见，并于2009年6月11日、12



日在京召开座谈会，征求国务院有关部门、部分地方人大和地方政府法制办、专家学者的意见，对草案作了进一步修改。全国人大常委会法律委员会于2009年8月10日、19日召开会议，根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。2009年8月24日，第十一届全国人大常委会第三次审议了草案。法制工作委员认真研究各方面意见，进行了相应的修改和完善。2011年4月，第十一届全国人大常委会第四次审议了这一草案。2011年6月30日，第十一届全国人大常委会第21次会议审议并通过了这部法律。

该法共分七章71条，包括“总则”、“行政强制的种类和设定”、“行政强制措施实施程序”、“行政机关强制执行程序”、“申请人民法院强制执行”、“法律责任”和“附则”。其中，“总则”部分共8个条文，分别规定了行政强制的立法宗旨、调整对象、适用范围和基本原则，集中体现了现代行政法治的基本理念。

【法律条文及其释义】

第一条 为了规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据宪法，制定本法。

该条规定的是《行政强制法》的立法宗旨。“在所有的行政行为中，行政强制是运用国家机器的强力来直接干预公民权利义务的最严厉手段。行政强制运用得合理、合法，就能够令行禁止，保证良好的社会秩序。反过来，如果行使不当，就会给公民、法人和其他组织带来巨大的损害，影响政府的形象。行政强



制是一把双刃剑。”^① 因此，在立法过程中就必须权衡利弊，既要赋予行政机关必要的强制权，又必须适度，而且必须加强监督，从而实现“规范行政强制的设定和实施，保障和监督行政机关依法履行职责，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益”的立法宗旨。也就是说，《行政强制法》的立法宗旨具有双重性，它一方面要给行政机关适当的强制权力；另一方面又要防止这种权力被滥用，努力实现公权与私权之间的平衡。

从具体的法治实践来看，这一立法宗旨旨在同时解决我国行政强制制度中存在的两个方面问题：一方面是“乱”，包括“乱设”行政强制和“滥用”行政强制，侵害公民权利；另一方面是“软”，就是行政机关强制手段不足，执法不力，公权力趋于“软化”。^② 当然，解决第一个问题是该法的主旨所在。^③ 正如学者所言：“该法所规范的是行政机关最激烈的执法方式，但指向的却是建立民众与政府的良好关系。”^④ 因此，它是继《行政处罚法》、《行政许可法》之后规范政府行政行为的“第三部曲”。

因此，《行政强制法》的立法宗旨和其他条文规范充分表明，我国政府正在以反省的理性来改进行政执法的方式，以人文的关怀来完善公民权利的保护，以谦虚的态度来谋求与公民的合作共赢，努力建设权力建构与权利保护两者价值取向统一的和谐

① 胡健：“行政强制法：给权力的舞蹈戴上镣铐”，载《人大建设》2006年第3期。

② 信春鹰：“我国的行政强制法律制度”，载《中国人大》2005年9月25日；郑功成：“防止行政强制权的‘滥用’与‘软化’”，载《中国人大》2009年10月25日。

③ 正如姜明安教授所言，“行政强制的‘滥’，不仅表现为行政强制设定权的‘滥’，而且表现为行政强制实施权的‘滥’”。（参见姜明安：“法律规范行政强制行为的意义和途径”，载《法学家》2006年第3期）

④ 杨伟东：“《行政强制法》：在强制与温情之间”，载《决策》2006年2·3期。



社会。所有这些无不昭示：我国正在向以和谐合作为基础而非对抗压制为基础的行政法治时代迈进！

第二条 本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行。

行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财产实施暂时性控制的行为。

行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。

该条规定的是《行政强制法》的调整对象。简单地说，该法的调整对象就是行政机关的“行政强制”，具体包括“行政强制措施”和“行政强制执行”两大类型。该条对于这三个概念的界定是对我国法学理论与实践权衡取舍后的结果。具体包括两个理论问题：一是“二行为说”与“三行为说”的取舍；二是“行政强制措施”与“行政强制执行”的区分。

1. 采取“二行为说”

该条第一款规定：“本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行。”这一规定把“行政强制措施”和“行政强制执行”作为该法调整和规范的两类行为，这是学界和实务界多年研究的成果，既符合了域外立法的一般做法，也符合我国的实际情况。

关于“行政强制”的界定，我国法学界曾有两种认识。一种观点认为，行政强制是指行政主体为实现行政目的，对相对人的财产、身体及自由等予以强制而采取的措施。具体包括行政强



制执行、行政上的即时强制和行政调查中的强制三类行为。^① 我们将其简称为“三行为说”。^② 另一种观点认为，行政强制是指行政机关和人民法院为实现具体行政行为的内容，或为维护公共利益和公共秩序，预防和制止违法行为和危害事件发生，而实施的强行限制相对人权利的行为。行政强制是行政强制执行和行政强制措施的综合称。^③ 我们将其简称为“二行为说”。

从域外立法经验来看，“三行为说”和“二行为说”都有相应的制度实践，前者的典范为日本，后者的典范为德国。在日本，行政强制制度一般分为三类行为，即强制执行、即时强制和行政调查。规定强制执行的是 1948 年制定的《行政代执行法》；规定即时强制的法律有《警官职务执行法》、《性病预防法》、《出入国管理及难民认定法》、《道路交通安全法》、《食品卫生法》等；规定行政调查的法律有《警察法》和《所得税法》等。^④ 在德国，行政强制主要由两部分构成：一是以强制方式实现国家权力机关对公民或者其他法律主体请求权的程序，被称为行政执行。例如，德国《联邦行政执行法》第 3 条规定了公法金钱债权的强制执行；第 10 条至第 12 条规定了作为或者不执行的强制执行。二是在特殊情况下，行政机关没有作出指向相对人的行政

^① 参见姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社 2005 年版，第 322 页。

^② 傅士成教授最初也持“三行为论”观点，但对三类行为的概括有所差异。他认为，依据实施行政强制的时间和存在形态的不同，可以把行政强制划分为行政强制执行、行政即时强制和其他行政强制。这是基于对我国行政强制现象的认识所做的分类。这种分类的基本思路是：以行政强制作为最上位概念，来概括或指称行政领域的强制行为。行政强制的下位概念为行政强制执行、行政即时强制和其他行政强制。（参见傅士成著：《行政强制研究》，法律出版社 2001 年版，第 36～37 页。）

^③ 参见应松年主编：《当代中国行政法》上卷，中国方正出版社 2005 年版，第 888 页。

^④ 参见 [日] 室井力编：《行政法 100 讲》，日本学阳书房 1990 年版，第 144 页；王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社 1994 年版，第 184 页；杨建顺著：《日本行政法通论》，中国法制出版社 1998 年版，第 479～505 页。



决定，而直接使用行政强制措施。这种形式的行政强制在理论上被称为即时强制。^①如德国《联邦行政执行法》第6条第一款明确规定，在特别紧急或特别危险的情况下，即使没有先行作出基础性行政行为，行政机关也可以在其职权范围内直接采取行政强制执行措施或使用强制方法。我国台湾地区的做法与德国如出一辙，其中痕迹昭然若揭。例如，台湾地区“行政执行法”第2条就非常明确地规定：“本法所称行政执行，指公法上金钱给付义务、行为或不行为义务之强制执行及即时强制。”基于这些域外经验，法学界对于两种观点各有拥趸。

但是，从我国行政强制的实际状况来观察，“三行为说”显得更为周延。但是，“其他行政强制是行政强制执行和行政即时强制以外的强制形式，它主要发生在实施其他行政行为的过程中，有时成为其他行政行为的组成部分，并为其他行政行为所吸收；有时因不需要实施其他行政行为，而成为独立的行政强制形式”。^②也就是说，在我国的法治实践中，其他的行政强制往往被其他行政行为或另两类行政强制行为所吸收，通过规范其他行为和另两类行政强制行为来得到调整和规范。因此，从立法的重要性出发，《行政强制法》最终采取了“二行为说”。

2. 区分“行政强制措施”与“行政强制执行”

该条第二款和第三款分别规定了“行政强制措施”和“行政强制执行”的界定，对两类行为作出明确的区分。这也是法学界多年来理论研究的一个成果。

依据“二行为说”，将行政强制可以区分为“行政强制措施”和“行政强制执行”。关于“行政强制措施”，该法界定为

^① 参见 [德] 哈特穆特·毛雷尔著：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版，第479~492页；应松年主编：《当代中国行政法》上卷，中国方正出版社2005年版，第921页。

^② 参见傅士成著：《行政强制研究》，法律出版社2001年版，第246~249页。



“行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财产实施暂时性控制的行为。”这一界定，基本上等同于行政法学理论上所指称的“即时强制”。关于“行政强制执行”，该法界定为“行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为”。两类行为区分的标准在于“是否有确定义务的行政决定的先行存在”和“是否有待履行的义务先行存在”。^①也就是说，实施行政强制措施的前提条件是“紧急情况”，行政强制措施本身是“第一次行为”；而实施行政强制执行的前提条件是“行政决定”，它是在先前作出的具体行政行为确定的义务未得到实施情况下实施的行为，是先前作出的具体行政行为的后续行为。因此，我们可以将其理解为“第二次行为”。这种差异性是一条文区分这两类行为的内在标准。

当然，对于“行政强制措施”的表述，该法明确将其界定为“行为”，努力与现行有关法律相衔接。有一种观点认为：行政强制措施是行政机关或者法律授权的组织，为了预防或制止正在发生或可能发生的违法行为，而对相对人的人身自由、财产予以强行限制的一种具体行政行为，也被称为“即时强制”。这是行为意义的行政强制措施。^②另一种观点认为：行政强制措施是行政主体在行政执法过程中所采用的各种强制性手段和办法。这是“办法”“手段”意义上的行政强制措施。只有当作为行政强

^① 傅士成：“《行政强制法》三个问题的看法和主张”，载《法学家》2006年第3期。

^② 参见方世荣主编：《行政法与行政诉讼法》，中国政法大学出版社1999年版，第249页；胡建森：“论中国‘行政强制措施’概念的演变及定位”，载《中国法学》2002年第6期。



制措施的“办法”“手段”被使用时，才使其同特定的时间、过程、条件、程序和主体一起，转化为具体行政行为。^①该法采取“行为意义的行政强制措施”的观点，即把行政强制措施视为一种具体行政行为，而不是视为一种执行过程中采取的强制性的“办法”和“手段”。这一规定与《行政诉讼法》第11条第一款第二项规定的行政强制措施相衔接，确保这类行政行为的可诉性。

第三条 行政强制的设定和实施，适用本法。

发生或者即将发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件，行政机关采取应急措施或者临时措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。

行政机关采取金融业审慎监管措施、进出口货物强制性技术监控措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。

该条规定的是《行政强制法》的适用范围。这一条文包含两层意思：一是《行政强制法》适用于“行政强制的设定和实施”。具体而言，既包括法律、法规的制定主体创设行政强制的立法活动，又包括行政主体实施已经由法律和法规创设的行政强制的行政活动。二是在特殊的情形下，已经创设的行政强制适用其他的法律、行政法规的具体规定。也就是说，《行政强制法》是关于实施行政强制的一般法，而特殊领域中有关法律、行政法规是特别法，特别法优先于一般法适用。

1. 适用于“行政强制的设定和实施”

该条第一款之所以规定《行政强制法》的适用包括行政强制的“设定”和“实施”两个方面，主要考虑是防止目前我国法治实践中普遍存在的“乱设”行政强制和“滥用”行政强制

^① 参见傅士成著：《行政强制研究》，法律出版社2001年版，第266～267页。



的情形。其中，行政机关“滥用”行政强制的情形属于违法的行政行为，普通老百姓有比较直观的感受。而有关机关“乱设”行政强制的情形属于立法行为，普通老百姓直观的感受并不多。但“乱设”行政强制问题，是“滥用”行政强制的根本和源头，所以《行政强制法》也对此纳入了该法的适用范围。

从当前我国法制的历史和现状来看，这一规定都非常具有必要性。从历史来看，自1949年到1999年新中国成立50年中，我国共制定法律、行政法规和部门规章10369部，其中法律314部，占法律、行政法规和部门规章总数的3%；行政法规1584部，占法律、行政法规和部门规章总数的15%；部门规章8469部，占法律、行政法规和部门规章总数的82%。在314部法律中，规定或涉及行政强制的33部，占法律总数的10.5%，占规定或涉及行政强制的三类规范性文件总数的13.3%；在1584部行政法规中，规定或涉及行政强制的有71部，占行政法规总数的4.5%，占规定或涉及行政强制的三类规范性文件总数的28.5%；在8469部部门规章中，规定或者涉及行政强制的有145部，占部门规章总数的1.7%，占规定或涉及行政强制的三类规范性文件总数的58.2%。^①另外，地方性法规和地方政府规章中也有相当一部分规定涉及行政强制。例如，河南省制定和批准的329部地方性法规中，有65部规定或涉及行政强制，占该省地方性法规总数的19.8%；四川省规定和批准的155部地方性法规中，有32部规定或涉及行政强制，占该省地方性法规总数的20.6%；上海市政府制定的500部政府规章中，有26部规定或涉及行政强制，占该市规章总数的5.2%。^②从现状来看，

① 参见胡建森主编：《行政强制法研究》，法律出版社2003年版，第397页。

② 参见应松年主编：《当代中国行政法》上卷，中国方正出版社2005年版，第917页。



“截至 2004 年年底，我国现行法律中有 62 部对行政强制作出了规定，其中 51 部法律规定了行政强制措施，24 部法律规定了行政机关的强制执行。在现行行政法规中有 72 部对行政强制作出了规定，其中规定行政强制措施的有 61 部，规定行政机关有强制执行权的有 22 部，同时规定行政强制措施和行政机关的强制执行权的有 11 部。在 72 部规定了行政强制的行政法规中，有 30 部行政法规有上位法依据；在没有上位法依据的其他 42 部行政法规中，有 27 部规定了查封、扣押。从制定的时间看，对行政强制作出规定的 72 部行政法规中，有 45 部是在 2000 年之前制定的，其余的是在 2000 年以后制定的。”^① 可见，无论是历史，还是现状，我国行政强制设定权的行使都处于无序的状况，表现在其设定的法律渊源多元化（法律、行政法规、地方性法规、规章），无直接依据而“乱设”的情形大量存在，设定的强制种类非常多样，涉及的领域也非常广泛，迫切需要相关的法律予以规范。

2. 特别法优于一般法适用

该条第二款和第三款规定，《行政强制法》是关于实施行政强制的一般法，而属于应急措施或者临时措施的行政强制，属于金融业审慎监管措施、进出境货物强制性技术监控措施的行政强制则优先适用相关的法律和行政法规。这样规定主要有两个原因：一是借鉴域外的一些立法经验。例如，我国台湾地区“行政执行法”第 1 条规定：“行政执行，依本法之规定。本法未规定者，适用其他法律之规定。”而该条所谓“其他法律之规定”，系指其他行政法规已就行政执行事项设有特别规定者：如“关税法”、“海关缉私条例”、“建筑法”、“出版法”、“违警罚法”、“电影检查法”等；或已定明移送法院强制执行者：如“水利

^① 信春鹰：“我国的行政强制法律制度”，载《中国人大》2005 年 9 月 25 日。



法”、“医生法”、“自来水法”、“劳动安全卫生法”及各种税法而言。法律另有规定，则属特别法优于普通法适用。^①二是主要考虑到特定情形下保障必要的行政效率和专业性。例如，为了保证在应急状态下行政机关行动的效率，我国有《破坏性地震应急条例》、《地质灾害防治条例》等12部法律和12部行政法规规定了行政强制。再如，我国有《企业债券管理条例》、《外汇管理条例》、《进出口商品检验法实施条例》等7部法律和5部行政法规规定了金融监管和技术监控行政强制，这些规定具有很强的专业性，与其他的行政强制有较大的差异性，应当适用特别法的有关规定。

第四条 行政强制的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

该条规定的是依法强制原则，这是现代行政强制的一项基本原则。依法强制原则是依法行政原则的自然延伸。行政强制权不同于一般的行政管理权，它不能来自一般授权，而必须来自法律、法规的特殊授权，严禁行政强制主体自己创设行政强制手段，并且强制手段、强制程序和强制的对象都必须由法律、法规来规范调整。它主要包括两个子原则：一是法律优位，其含义是下位法不得与上位法相抵触，一切行政强制行为都要与法律相一致；二是法律保留，其含义是有些强制措施必须由法律作出规定。^②域外行政强制的法律制度一般都规定了依法强制原则。例如，日本《行政代执行法》第1条规定：“除特别的强制执行方法由法律特别规定以外，行政上的强制执行，一律依据本法规定实施。”我国台湾地区“行政执行法”第1条也规定：“行政执

^① 参见翁岳生编：《行政法》下册，中国法制出版社2002年版，第1146页。

^② 信春鹰：“我国的行政强制法律制度”，载《中国人大》2005年9月25日。