

权威法条解读 ★ 典型案例分析 ★ 关联规定索引 ★ 实用法律文书

中华人民共和国 行政强制法 条文解读与案例解析

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
XING ZHENG QIANG ZHI FA TIAO WEN JIE DU YU AN LI JIE XI

赵志云◎主编

规范公权力 • 保护私权利

国家行政学院出版社

权威法条解读 ★ 典型案例分析 ★ 关联规定索引 ★ 实用法律文书

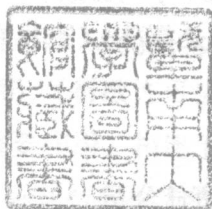
阅 览

D922.105
20127

中华人民共和国 行政强制法 条文解读与案例解析

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
XING ZHENG QIANG ZHI FA TIAO WEN JIE DU YU AN LI JIE XI

赵志云◎主编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政强制法条文解读与案例解析 / 赵志云主编.
—北京: 国家行政学院出版社, 2012.4

ISBN 978-7-5150-0323-8

I. ①中… II. ①赵… III. ①行政执法—强制执行—法律解释
—中国 ②行政执法—强制执行—案例—中国 IV. ① D922.105

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第072443号

书 名 中华人民共和国行政强制法条文解读与案例解析

作 者 赵志云

责任编辑 李少军 王 娜

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928745

经 销 新华书店

印 刷 北京一鑫印务有限责任公司

版 次 2012年4月北京第1版

印 次 2012年4月北京第1次印刷

开 本 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 19.5

字 数 320千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0323-8/D•0128

定 价 48.00元

引 言

2011年3月,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国郑重宣告:中国特色社会主义法律体系如期形成。这意味着我国已从根本上实现从无法可依到有法可依的历史性转变,各项事业发展步入法制化轨道。中国特色社会主义法律体系,是中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分,是全面实施“依法治国”基本方略,建设社会主义法治国家的基础。

2011年6月30日,历经12年漫长的立法过程,经过五次审议,第十一届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了《中华人民共和国行政强制法》(自2012年1月1日起施行,以下简称《行政强制法》),这是我国行政法律规范建设过程中的一个重要事件。《行政强制法》属于行政法的重要组成部分,是中国特色社会主义法律体系的支架性法律,它的出台,有利于推动中国特色社会主义法律体系的进一步完善。

《行政强制法》与《行政许可法》、《行政处罚法》并称“行政法典三部曲”,《行政处罚法》解决的是乱处罚,《行政许可法》解决的是乱审批,两部单行法对规范政府权力都起到了重要作用。相比于这两部法律,新出台的《行政强制法》力图秉持平衡理念,强化行政权力约束,重在保护公民的合法权利。

我国的行政强制实践中,主要存在“乱”、“滥”、“软”等问题,表现为在具体实施行政强制时,行政机关的强制手段不足,对违法行为不能有效制止,行政决定不能及时执行,使正常的社会秩序得不到维护,最终损害公共利益,不利于构建和谐社会。在这样的现实背景下,《行政强制法》的出台意义深远,不仅为行政强制实务提供了可靠的法律依据,也成为公民权利与行政权力的平衡器,既能“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”,又能兼顾“保护公民、法人和其他组织的合法权益”。

在实施依法治国方略、全面推进依法行政、努力建设法治政府的背景下,《行政强制法》系统地对行政强制行为进行规范,力图将行政强制纳入法治化轨道,以有效监督和保障行政机关依法行政,保护公民、法人和其他组织的合法权益。该法坚持平衡理念、兼顾原则和最小侵害原则,在行政强制设定权分配机制、行政决定的强制执行体制、行政强制行为程序等方面,按照现代行政法治原则作出了比较系统的制度安排,这对于有效约束行政强制具有特殊价值,有利于实现维护公民权益与维护公共利益、尊重个人自由与维持公共秩序、保障公民权利与保证行政效率的辩证统一。《行政强制法》围绕行政权力和当事人权利这一基本关系,将立法目的定位于规范、保障、监督行政强制权和保护当事人权益,通过平衡公共利益和个人利益,使行政强制权在法治轨道上平稳运行,有效解决“乱”、“滥”和“软”等问题,促进社会和谐,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序。

《行政强制法》共七章七十一条,主要包括五部分内容:第一部分总则(第一章),主要规定了立法目的、定义、分类、适用范围、基本原则;第二部分(第二章)主要规定了行政强制的种类和设定;第三部分(第三、四、五章)主要规定了行政强制的实施与执行,具体包括了行政强制措施实施程序和行政强制执行程序;第四部分(第六章)主要规定了法律责任;第五部分(第七章)是附则。作为我国行政法律体系中最新出台的一部重要法律,《行政强制法》的亮点主要体现在:

第一,更加人性化。《行政强制法》对行政机关强制执行的程序进行了严格的规定,为规范强制执行的行为,本法明确禁止实施“夜袭”式强制执行,规定行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行。但是,情况紧急的除外。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。如果行政机关违反上述规定,由其上级行政机关或者有关部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。这样规定充分体现了法律层面上的人性化,充分尊重了当事人的合法权益,使行政强制执行更加“阳光化”、“文明化”。

第二,注重和谐社会的建设。《行政强制法》明确规定了公民、法人或者

其他组织受到行政强制权侵害时的救济途径。该法规定,行政机关及其工作人员不得利用行政强制权为单位或者个人谋取利益。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政强制,享有陈述权、申辩权;因行政机关违法实施行政强制受到损害的,有权依法要求赔偿。行政机关在执行中或者执行完毕后,据以执行的行政决定被撤销、变更,或者执行错误的,应当恢复原状或者退还财物;不能恢复原状或者退还财物的,依法给予赔偿。

第三,程序性要求更加严格。《行政强制法》明确规定了执法的十个步骤:(1)实施前须向行政机关负责人报告并经批准。(2)由两名以上行政执法人员实施。(3)出示执法身份证件。(4)通知当事人到场。(5)当场告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径。(6)听取当事人的陈述和申辩。(7)制作现场笔录。(8)现场笔录由当事人和行政执法人员签名或盖章,当事人拒绝的,在笔录中予以注明。(9)当事人不到场的,邀请见证人到场,由见证人和行政执法人员在现场笔录上签名或者盖章。(10)法律、法规规定的其他程序。

强制是国家权力的重要属性。没有强制权,国家将无法维持秩序,实现其政治、经济和社会目标。国家通过立法,以国家强制力为后盾,要求全社会遵守以法律形式表现出来的国家意志,通过司法强制实施有效的司法裁决以解决争端,通过行政强制对违反行政法律规范或者不履行生效的行政决定的行政管理相对人的人身权、财产权和其他权利予以限制或者处分,直接执行或者迫使当事人履行由具体行政行为所确定的法律上的义务,以实现其对社会的管理。因为国家管理大多表现为行政管理,所以行政强制是国家强制权中的重要部分。新出台的《行政强制法》较好地实现了行政强制所涉及的行政权与公民权、行政权与司法权、中央立法权与地方立法权、公共利益与个人利益、公正与效率等若干基本关系的平衡,但要发挥其真正的作用仍需较长时间,还需要在行政强制实务中不断发现问题和进一步完善。

良好的法律是社会关系的“调节器”和“润滑剂”,能够理性地消解社会关系中的紧张和矛盾,在相互冲突的利益关系和价值取向中实现动态平衡。

现代行政强制制度是现代政府职能的扩大和依法行政理念相结合的产物。行政强制是实施法律的重要手段，是依法行使行政权的有力保障，是维护公共秩序的有力手段，是促进全社会遵守法律的有效方法。

本书按照《行政强制法》的基本框架对其条文进行了详细的解析，并选取实践中关于行政强制的具体案例，结合《行政强制法》及其他相关法律等对其进行法理解析，理论与实际紧密结合，使广大的公务人员、法律工作者等能够全面认识《行政强制法》，深刻理解其法条内涵，为依法行政强制实务提供帮助。

目 录

CONTENTS

引 言	1
第一章 总 则	1
第一条【立法目的】	1
第二条【行政强制的分类】	3
第三条【适用范围】	5
第四条【法定原则】	7
第五条【适当原则】	8
第六条【教育与强制相结合原则】	8
第七条【不得利用行政强制谋利原则】	10
第八条【权利救济原则】	10
案例与分析	
1-1：王某不服某县公安局约束醉酒行政强制措施 并附带提起行政赔偿案	13
1-2：程某诉上海市松江区某执法大队行政强制措施违法案	15
1-3：某酒行请求法院撤销工商局行政强制措施与行政处罚案	18
关联规定索引	20

第二章 行政强制的种类和设定..... 25

第九条【行政强制措施的种类】..... 25

第十条【行政强制措施的设定权】..... 26

第十一条【行政强制措施设定的统一性】..... 28

第十二条【行政强制执行的方式】..... 29

第十三条【行政强制执行的设定权】..... 31

第十四条【设定行政强制应听取民意】..... 33

第十五条【已设定的行政强制的评价制度】..... 34

案例与分析

2-1：江苏省某公司不服市规划局强制拆除违章建筑案 36

2-2：某国税局对王某拒不缴纳税款实施强制执行 38

2-3：济南某精神病院强行收治病人构成侵权案 40

2-4：《上海市公共场所控制吸烟条例（草案）》立法听证会 42

2-5：《艾滋病防治条例》5项制度的立法后评估 44

关联规定索引 47

第三章 行政强制措施实施程序..... 51

第一节 一般规定 51

第十六条【实施行政强制措施的条件】..... 51

第十七条【行政强制措施的实施主体】..... 52

第十八条【一般程序】..... 55

第十九条【情况紧急时的程序】..... 57

第二十条【限制人身自由行政强制措施的程序】..... 58

第二十一条【涉嫌犯罪案件的移送】..... 59

第二节 查封、扣押 60

第二十二条【查封、扣押的实施主体】..... 60

第二十三条【查封、扣押的对象和范围】..... 61

第二十四条【查封、扣押决定书】	63
第二十五条【查封、扣押的期限】	65
第二十六条【对查封、扣押财产的保管】	67
第二十七条【查封、扣押后的处理】	68
第二十八条【解除查封、扣押的情形】	68
第三节 冻 结	70
第二十九条【冻结的实施主体、数额限制、不得重复冻结】	70
第三十条【冻结的程序、金融机构的配合义务】	71
第三十一条【冻结决定书的交付期限及内容】	73
第三十二条【冻结期限及其延长】	73
第三十三条【解除冻结的情形】	74
❶ 案例与分析	75
3-1：两浴场因存在安全隐患被临时查封	75
3-2：海南某开发商公开销售被查封房产	77
3-3：广东省中山市质监局采用竞标方式销毁处理罚没物资	79
3-4：四川某酒业有限公司诉县质监局非法查封案	80
3-5：戴某诉某市公安局行政强制措施行为纠纷案	82
❷ 关联规定索引	85
第四章 行政机关强制执行程序	91
第一节 一般规定	91
第三十四条【行政机关强制执行】	91
第三十五条【催告】	93
第三十六条【陈述权、申辩权】	94
第三十七条【强制执行决定】	95
第三十八条【催告书、行政强制决定书送达】	97
第三十九条【中止执行】	100

第四十条【终结执行】	101
第四十一条【执行回转】	102
第四十二条【执行和解】	102
第四十三条【文明执法】	103
第四十四条【强制拆除】	104
第二节 金钱给付义务的执行	105
第四十五条【加处罚款或滞纳金】	105
第四十六条【金钱给付义务的直接强制执行】	106
第四十七条【划拨存款、汇款】	107
第四十八条【委托拍卖】	108
第四十九条【划拨的存款、汇款的管理】	109
第三节 代履行	110
第五十条【代履行】	110
第五十一条【实施程序、费用、手段】	111
第五十二条【立即实施代履行】	113
案例与分析	
4-1：国土房管局实施行政强制措施前的催告	115
4-2：某宾馆未履行处罚决定被查封	117
4-3：深圳某公司诉某农林渔业局行政强制措施违法 并请求行政赔偿案	119
4-4：交通处罚取消天价滞纳金	122
关联规定索引	124
第五章 申请人民法院强制执行	127
第五十三条【非诉行政执行】	127
第五十四条【催告与执行管辖】	135
第五十五条【申请执行的材料】	137

第五十六条【申请受理与救济】	138
第五十七条【书面审查】	139
第五十八条【实质审查】	141
第五十九条【申请立即执行】	144
第六十条【执行费用】	145
☛ 案例与分析	
5-1：汪某拒不缴纳罚没款被法院依法强制执行	147
5-2：黑车车主陈某拒不缴纳罚款被法院强制执行	149
5-3：“强拆令”期限届满法院却未进行强制执行	150
☛ 关联规定索引	151
第六章 法律责任	155
第六十一条【行政强制的责任行为】	155
第六十二条【违法查封、扣押、冻结的责任】	159
第六十三条【截留、私分或变相私分查封、扣押的财物、划拨的存款、 汇款和拍卖、依法处理所得款项的法律责任】	161
第六十四条【利用行政强制权谋利的法律责任】	164
第六十五条【金融机构违反冻结、划拨规定的法律责任】	165
第六十六条【执行款项未划入规定账户的法律责任】	168
第六十七条【人民法院及其工作人员强制执行违法的责任】	170
第六十八条【赔偿和刑事责任】	172
☛ 案例与分析	
6-1：广西公安机关专项治理行动	173
6-2：胡某诉公安局行政强制措施违法及行政赔偿案	175
6-3：穆某诉某镇政府行政强制拆除其房屋行为违法案	177
☛ 关联规定索引	180

第七章 附 则..... 183

第六十九条【期限的界定】.....183

第七十条【法律、行政法规授权的组织实施行政强制
受本法调整】..... 183

第七十一条【施行时间】..... 184

案例与分析

7-1:《行政强制法》的时间效力..... 185

关联规定索引 187

附录一 相关法律..... 189

中华人民共和国行政强制法 189

中华人民共和国行政处罚法 205

中华人民共和国行政许可法 218

中华人民共和国行政复议法 236

中华人民共和国行政诉讼法 247

附录二 常用行政强制法律文书..... 261

第一章 总 则

第一条 【立法目的】

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。

条文解读

本条规定了《行政强制法》的立法目的。《行政强制法》是规范行政强制的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进和监督行政机关依法履行职责的一部重要法律。

行政强制立法的指导思想有两个方面：一方面赋予行政机关必要的手段，保证行政机关履行职责，维护公共利益和公共秩序；另一方面，对行政强制进行规范，避免和防止权力的滥用，以保护公民、法人和其他组织的合法权益。

本法第一条开宗明义，指出了四个立法目的：

1. 规范行政强制的设定和实施

行政强制的设定是行政强制的源头，指的是哪些国家机关有权自行创设行政强制。行政强制作为一项重要的行政权力，是限制公民、法人和其他组织的权利、增加其责任的行为。如果不从源头上加以规范，一旦行政强制滥用，很容易侵害公民、法人和其他组织的合法权益。因此，为保护公民、法人和其他组织的权利，法律只赋予一部分机关行政强制设定权。

行政强制的实施是指有行政强制权的机关具体实施行政强制的过程，一般需要从以下几个方面予以规范：（1）实施的主体，即由谁行使行政强制权，作出行政强制行为；（2）行政强制行为，即行政强制的实施主体可以采取哪些行政强制行为；（3）行政强制的程序，即行政强制的实施主体作出行政强制行为应当采取的方式、步骤等。

2. 保障和监督行政机关依法履行职责

目前，我国行政强制制度存在的主要问题可以概括为三个方面：（1）“软”。表现为行政机关的强制手段不足，对某些严重违法行为不能有效制止，有些行政决定执行不力。（2）“乱”。表现为设定行政强制的行政机关不明确，实施行政强制的主体比较混乱。（3）“滥”。行政强制的具体形式名目繁多，缺乏规范，滥用行政强制普遍存在。

《行政强制法》的出台和实施，一方面，能够保障行政机关有效履行职责；另一方面，可以划定行政强制的边界，对行政机关实施行政强制权予以监督和控制，防止滥用行政权力对公民、法人和其他组织的合法权益造成侵害。

3. 维护公共利益和社会秩序

行政强制虽然会对公民、法人和其他组织行使权利构成限制，但有其存在的合理性。具体来讲，如果任由行政相对人不依法履行法定的或者行政处理决定所设定的义务，行政机关又不采取行政强制行为强制行政相对人履行义务或达至与履行义务相同的状态，那么行政决定就毫无权威可言，行政管理也无法顺利进行。再者，如果任由危害社会利益或公民权益的违法行为或者危险事件发生、恶化，行政机关却不采取有力措施加以预防和制止，公民的合法权益、社会的公共利益和社会秩序必然受到难以弥补的损害。

由此可见，行政强制在维护公共利益和社会秩序方面，发挥着至关重要的作用。但是，行政强制权的滥用同样会对公共利益和社会秩序造成侵害，所以有必要对其加以规范。可以说，对行政强制立法，是维护公共利益和社会秩序的需要。

4. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

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，其最终目的就是保护公民、法人和其他组织的合法权益。《行政强制法》以保护公民、法人和其他组织的合法权益为立法宗旨，通过划定行政机关行政强制权的范围、规范行政强制权实施的程序、为受到行政强制权不当行使侵害的行政相对人提供救济途径等，在监督行政机关正确运用行政强制权的同时，防止其滥用给行政相对人造成损害，必将成为公民、法人和其他组织抵御行政强制权侵害的有力武器。

第二条【行政强制的分类】

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物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。

条文解读

本条是关于行政强制分类的规定。行政强制是指对违反行政法律规范或者不履行生效的行政决定的行政管理相对人的人身权、财产权和其他权利予以限制或者处分，直接执行或者迫使当事人履行由具体行政行为所确定的法律上的义务。根据《行政强制法》的规定，我国的行政强制包括两类：行政强制措施和行政强制执行。

1. 行政强制措施

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物实施暂时性控制的行为，

具有法定性、预防性和暂时性等特点。

行政强制措施的法定性体现在三个方面：（1）主体法定。《行政强制法》规定行政强制措施的实施主体是行政机关。从立法原意看，这里的行政机关应当为法律、法规授予行政强制权的组织。（2）内容法定。行政强制措施的内容包括对公民的人身自由的暂时性限制和对公民、法人或者其他组织的财物的暂时性控制两大类。（3）程序法定。行政机关必须按照本法规定的程序实施行政强制措施。

行政强制措施带有明显的预防性和制止性。一般说来，采取行政强制措施的原因，有时是预防危害社会行为的发生，有时是制止某种危害社会行为的继续，有时是兼而有之。在实践中，行政强制措施一般在危害行为发生之前采取，其目的在于预防、制止危害社会行为的发生。行政强制不同于行政处罚。行政处罚往往是以行政相对人实施了违法行为为前提，其目的是通过对行政相对人实施惩戒，迫使其遵守法律。

行政强制措施还具有紧迫性和暂时性的特点。例如，执行机关在实施财产方面的强制执行前必须防止被执行人逃匿财产，这就需要对被执行人的财产采取保全措施。因此，行政强制措施具有较强的紧迫性。这种紧迫性也决定了行政强制措施必须具有暂时性，当实施行政强制措施的目的已经达到或者实施行政强制措施的条件已经消失时，行政机关必须立即解除行政强制措施，以免对行政相对人造成不必要的损害。

2. 行政强制执行

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。行政强制执行具有三个基本特征：

（1）行政强制执行的主体是行政机关或者人民法院，以申请人民法院强制执行为原则。在我国，只有法律规定享有行政强制权的行政机关才可以自行强制执行。法律没有特别规定的，行政机关不享有强制执行权，只能申请人民法院强制执行。