

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
XINGZHENG QIANGZHIFA TIAOWENSHIYI YU ANLISHIYONG

中华人民共和国
行政强制法
条文释义与案例适用

主编 / 应松年 刘莘



中国市场出版社
China Market Press

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
XINGZHENG QIANGZHIFA TIAOWENSHIYI YU ANLISHIYONG

中华人民共和国
行政强制法
条文释义与案例适用

撰稿人 / 张 越 李文阁 张吕好 张 涛
齐 冰 李 辉 曹 阳 王文珠



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政强制法条文释义与案例适用/
应松年,刘莘主编. —北京:中国市场出版社,2011.7
ISBN 978 - 7 - 5092 - 0781 - 9

I. 中… II. ①应… ②刘… III. 行政执法—强制
制执行—法律解释—中国②行政执法—强制执行—案例—
中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 135410 号

书 名: 中华人民共和国行政强制法条文释义与案例适用

主 编: 应松年 刘 莘

责任编辑: 宋 涛

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼(100837)

电 话: 编辑部(010)68034118 读者服务部(010)68022950

发行部(010)68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 北京嘉实印刷有限公司

规 格: 710×1000 毫米 1/16 19 印张 270 千字

版 本: 2011 年 7 月第 1 版

印 次: 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0781 - 9

定 价: 35.00 元

前 言

2011年6月30日，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》（以下简称《行政强制法》），该法自2012年1月1日起施行。

《行政强制法》历经12年，最终通过，这是我国民主法制建设的重要成果，是中国特色社会主义法律体系进一步完善的重要标志，是全面推进依法行政的重要里程碑，是继《行政处罚法》、《行政许可法》之后我国行政法治领域取得的又一重大进步。

《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。该法共7章71条，分别规定总则、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、法律责任等内容。该法系统、全面地梳理、总结了我国现行的行政强制制度，并在此基础上结合理论创新，重新构建了适应行政法治背景下的行政强制工作的全新法律体制。

《行政强制法》从颁布到正式实施，立法者预留了整整半年的准备期、适应期。但是，对于一部关系到我国行政强制法律体制重大调整、涉及全国各级各类行政执法机关及人民法院行政强制工作的一部重要法律，半年的时间并不宽裕。如何在有限的的时间里，使全国各级各类行政执法机关及人民法院的工作人员，特别是领导同志及一线执法人员，全面掌握《行政强制法》的立法宗旨、起草背景、审议过程、基本原则和核心制度，为全面、完整、准确地实施该法，并通过该法的有效实施，提高行政机关及其工作人员的依法行政意识和水平，促进行政强制执法的规范化和有效性，切实保护公民、

法人或者其他组织的合法权益，是今后一段时期行政机关及人民法院的一项重要任务。

为此，迫切需要一本既能理解立法背景，又能联系执法实践；既具有一定的理论性，又具有现实指导意义的教材。我们组织全国人大法工委直接、全面参与《行政强制法》起草工作的同志，国务院法制办长期从事行政执法指导与研究的同志，以及理论界的专家学者，共同从立法、执法及理论三方面，对《行政强制法》进行了全面的剖析和解读，权威解释了法条的准确含义，并选取近两年来全国各地实际发生的行政强制方面的典型案例，通过以案说法，具体分析并提示了《行政强制法》实施后可能存在的问题及对策。这种体系结构，在当前法律条文解释应用类图书中可谓独树一帜，相信会对实务界起到很好的指导示范效果。

编者

2011.07.08

目 录

第一部分 《行政强制法》 导读

一、导言	003
二、行政强制法的立法初衷	003
三、行政强制立法前的现状	004
四、行政强制法的立法过程	006
五、行政强制立法的必要性	025
六、行政强制法的主要内容	028
七、行政强制的概念和特点	030

第二部分 《行政强制法》 条文释义与案例适用

第一章 总 则	037
第二章 行政强制的种类和设定	063
第三章 行政强制措施实施程序	085
第四章 行政机关强制执行程序	141
第五章 申请人民法院强制执行	192
第六章 法律责任	217
第七章 附 则	232

第三部分 相关法规

中华人民共和国行政强制法	39
中华人民共和国行政处罚法	52
中华人民共和国行政许可法	61
中华人民共和国行政复议法	75
中华人民共和国行政诉讼法	83

引导案例索引

- | | |
|-----------------------------------|-----|
| 1. 业主堵路“维权” 警方强制驱散（第二条） | 043 |
| 2. 高尔夫球场违建 河北鹿泉国土局5次发文叫停（第二条） | 045 |
| 3. 行政强制要依法实施 城管“执法秘籍”内容雷人（第四条） | 051 |
| 4. 暴力执法导致暴力抗法 行政强制应当适当（第五条） | 054 |
| 5. 重庆出租车停运事件迅速化解 强制应与教育相结合（第六条） | 056 |
| 6. 法官因强制执行而涉贪 强制权必须远离个人利益（第七条） | 057 |
| 7. 行政强制措施可被诉 劳动教养当事人享有陈述申辩权（第八条） | 061 |
| 8. 湖北企业家拍摄城管打人反被打死 城管执法应依法（第九条） | 064 |
| 9. 为重大活动、重要事件封锁现场 行政强制措施滥设滥用（第十条） | 068 |
| 10. 执法城管“请”违规小伙执勤三小时 违法又违规（第十条） | 069 |
| 11. 医生入室捆绑就医 精神病院被判侵权（第十一条） | 071 |
| 12. 宜黄拆迁：媒体指其违法，官员公开“叫好”（第十三条） | 076 |
| 13. 上海举行公共场所控烟条例立法听证（第十四条） | 079 |
| 14. 国务院法制办完成《艾滋病防治条例》立法后评估（第十五条） | 082 |
| 15. 不要逼小贩太甚 运用行政强制措施应合乎良善（第十六条） | 087 |
| 16. 执法人员应有执法资格 素质更重要（第十七条） | 092 |
| 17. 香港没有“城管队” 城市管理很文明（第十八条） | 096 |
| 18. 北京闹市击毙绑架人质凶手 当场实施即时强制（第十九条） | 099 |
| 19. 正常人犯罪不能当精神病抓去安康医院或精神病院（第二十条） | 101 |
| 20. 广州13人因暴力阻挠城中村清拆被刑拘（第二十一条） | 105 |
| 21. 消防机关查封火灾危险场所（第二十三条） | 109 |
| 22. 当事人拒绝签字影响行政强制措施实施（第二十四条） | 113 |
| 23. 消防存隐患 浴场被查封（第二十五条） | 116 |
| 24. 被查封财物不得随意处置 妥善保管是责任（第二十六条） | 119 |
| 25. 中山市质监局采用竞标方式销毁处理罚没物资（第二十七条） | 121 |

26. 阿赫斯皇室尊尼酒业告名山县质监局非法查封胜诉（第二十八条）	124
27. 沪企3 000万存款被浙银行冻结8年（第二十九条）	128
28. 不实的冻结信息引发银行挤兑（第三十条）	132
29. 《反洗钱法》规定临时冻结资金不得超过48小时（第三十二条）	137
30. 旅客携带个人自用物品入境被强制征收关税（第三十四条）	143
31. 济南槐荫城管等部门联合取缔烧烤街（第三十五条）	145
32. 83万平方米土地逾期未动工 催告动工防开发商囤地（第三十六条）	149
33. 宾馆违规营业 消防断电查封（第三十七条）	152
34. 深圳海上皇宫向政府索赔3 000万元 原告称寻求公平（第四十一条）	159
35. 宜黄拆迁自焚事件 当事人曾被断电（第四十三条）	165
36. 唐福珍自焚案 失去的不仅是生命（第四十三条）	167
37. “蛋形蜗居”无奈强拆命运（第四十四条）	170
38. 交通处罚取消天价滞纳金（第四十五条）	174
39. 逾期不交处理费 通过法院强制划拨存款（第四十七条）	180
40. 非法改装车车主签订恢复原状保证书（第五十条）	185
41. 道路标志不规范将被清除（第五十二条）	190
42. 股市黑嘴拒不缴纳罚没款 被法院强制执行2.5亿元（第五十三条）	197
43. 黑车被法院法警强制执行 查扣车辆抵缴罚款（第五十五条）	203
44. “强拆令”期满 朝阳路钉子户未拆（第五十九条）	210
45. 社保部门为劳动者讨薪 法院不再预收执行费（第六十条）	214
46. 15超生户遭法院强制执行 拒不交钱被拘留（第六十条）	215
47. 违法谋取单位利益 广西公安局将扣押车喷涂为警车自用（第六十三条）	223

第一部分
《行政强制法》导读

一、导言

2011年6月30日,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》(以下简称《行政强制法》),国家主席胡锦涛签署第49号主席令予以公布,该法自2012年1月1日起施行。

《行政强制法》共分7章71条,分别为总则、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、附则。

行政强制法历经12年,最终通过,这是我国行政法制发展进程中的重要事件,是完善中国特色社会主义法律体系的一件大事,也是全面推进依法行政的重要里程碑。

《行政强制法》是一部什么样的法?“我们老百姓被强制的还不够吗?”《行政强制法草案》初次提请审议之后,很快就有一种不理解的声音出现在网上。显然,这是对该法名称引发的误解。不仅如此,几次(常委会)审议过程中都有人提出这样的意见。其实,该法和《行政处罚法》、《行政许可法》一样,目的都在于规范政府的行政行为。该法第1条第一句话就是“为了规范行政强制的设定和实施”。

《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。有媒体称,与1996年出台旨在遏制“乱处罚”的《行政处罚法》和2003年针对“乱审批”的《行政许可法》目的一致,《行政强制法》可谓是政府行政权力十余年间的第三次“缩水”,是我国行政法治建设立法三步曲中的第三步,显示出中国向建成法治政府的目标又迈进了一步。

二、行政强制法的立法初衷

行政强制法规范的是行政机关最激烈的执法方式,但指向的却是建立政府与民众的良好关系。长期以来,包括强制拆迁等行政强制权力,多有未经法律授权者,其越权行政带来的问题,正是近年群众上访反映的焦点之一。

“乱”和“软”,是当前中国行政强制执法中的两个“致命伤”。时而行政强制措施被滥用,损害老百姓的权益;时而当作为时又失之于“软”。

由于没有统一的法律规范，一些行政机关在执法过程中，既存在对某些严重违法行为缺乏强制手段处理不力的情况，即“软”的问题：行政机关的强制手段不足、执法不力，对有些违法行为不能有效制止，有些行政决定不能得到及时执行；也存在行政强制手段滥用的情况，即“乱”、“滥”的问题：“乱”设和“滥”用行政强制侵害了公民、法人或者其他组织的合法权益。因此，行政强制法的立法初衷是治乱、治滥、治软，这是民众、学者、官员的一致呼声。

行政强制“乱”，根源是设定权“乱”。据全国人大常委会法工委办公室所提供的统计数据显示，截至2011年6月底，在我国现行有效的228部法律和600多部行政法规中，有72部法律和122部行政法规规定了行政强制；而据学者统计，1999年时，我国法律、法规、规章中规定行政强制措施的措施的达260多种。

行政强制“滥”，主要体现在执法主体的不规范上，用民间的说法是，“七八顶大盖帽管着一顶破草帽（作为行政相对人的公民）”。依法行使行政强制权的机关应为公权力机关，或者是由公权力明确授权的机关。而我国的现状是，各地方、各部门自己成立了名目繁多的执行机构和人员，有些执法人员甚至是“临时工”。据全国人大常委会法工委办公室的统计，仅“查封、扣押”一项权力，根据法律规定，涉及海关、质监部门等26个实施主体；同时根据相关行政法规的规定，还涉及工商、出版行政部门等41个实施主体。

治“软”，则主要体现了人们对行政执法效率的需求。实践中，一些环保执法部门不作为，对违法排放污水、黑烟的工厂“装聋作哑”，放任环境恶化。这就是行政强制执行“软”的表现，也将是行政强制法规范的重点内容之一。

三、行政强制立法前的现状

（一）我国行政强制法律制度的形成和发展

中国传统法律文化支持强大的行政权。在历史上，立法权和司法权统一在行政权之下的模式一直延续到清末变法之前。中华人民共和国成立之后，在相当长的一段时间里，国家实行高度集中的计划经济体制，与之相适应的是庞大的行政权无处不在的管理模式。政府与企业、政府与公民的关系在很大程度上是组织体系内部的关系。行政机关通过指令性计划和行政命令，指挥和控制企业和社会成员，行政强制具有极强的效力。偶有不履行义务的情况，行政机关有足够的手段迫使行政相对人服从。改革开放以来，行政权的行使方式发生了很大变化，与隶属型关系相适应的行政指挥与行政命令方式逐步退出，规范行

政执法的法律、法规日益健全，依法行政成为政府的主导理念。

据统计，《行政诉讼法》颁布之前，由法律、行政法规、规章所规定的具体行政强制措施和执行方式，名称就有 200 多种。作为一项法律制度，其最大的缺陷是没有对行政强制措施和决定的可诉性作规定，缺乏法律救济的规定，行政相对人对行政强制措施和行政强制执行的侵权争议大都只能通过信访途径解决。

1989 年颁布的《行政诉讼法》第 11 条规定人民法院受理公民、法人或者其他组织提出的“对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的”诉讼和“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”诉讼。1999 年通过的《行政复议法》第 6 条规定公民、法人或者其他组织“对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施不服的”，或者“认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的”，可以申请行政复议。上述规定把行政强制措施纳入行政复议与行政诉讼的范围之内，为行政相对人提供了法律救济途径。1994 年通过的《国家赔偿法》规定，“违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的”，“违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的”，受害人有权取得赔偿。至此，我国的行政强制法律制度基本形成。

（二）现行法律法规中行政强制的基本情况

据权威机关统计，截至 2004 年年底，我国现行法律中共有 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强制执行。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，规定行政机关强制执行权的有 22 部，同时规定行政强制措施和行政机关强制执行权的有 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，其余是 2000 年以后制定的。

法律规定的行政强制措施包括七大类：一是对人身自由的限制，有 9 部法律，包括《戒严法》、《人民警察法》、《集会游行示威法》等，有 5 部行政法规，包括《强制戒毒办法》、《公安机关督察条例》等，限制人身自由的方式有盘问、留置、约束、强制带离现场等。二是对场所、设施或者财物查封，有 13 部法律，包括《税收征管法》、《道路交通安全法》、《食品卫生法》等，有 31 部行政

法规,包括《海关稽查条例》、《税收征收管理法实施细则》等。三是对财物的扣押,有12部法律,包括《枪支管理法》、《海关法》、《产品质量法》等,有35部行政法规,包括《公安机关督察条例》、《道路交通安全法实施条例》等。四是对存款的冻结,有2部法律,即《海关法》和《税收征收管理法》,有5部行政法规,包括《国家安全法实施细则》、《进出口关税条例》等。五是检查、调查、监管等涉及进入公民住宅、生产经营场所,有39部法律,包括《国家安全法》、《消防法》、《食品卫生法》等,有32部行政法规,包括《海关行政处罚实施条例》、《行政监察法实施条例》等。六是遇有自然灾害、传染病爆发等严重危害公共安全的紧急情况下采取紧急措施,有12部法律和12部行政法规。七是金融监管和技术性监控措施,有7部法律,包括《证券法》、《银行业监督管理法》、《进出口商品检验法》等,有5部行政法规。规定行政机关自己强制执行的有20部法律,包括《集会游行示威法》、《海关法》等,有23部行政法规,包括《防汛条例》、《企业法人登记管理条例》等。依照法律、行政法规的规定,获得行政强制权的行政机关和组织有:县级以上地方人民政府、公安机关、税务机关、防汛指挥机构等。此外,在涉嫌犯罪的情况下,公安机关可以按照刑事诉讼法的规定采取相应的强制措施;金融监督和监察机关对有证据证明有转移或者隐匿违法资金迹象的,可以申请司法机关予以冻结。

除法律、行政法规外,地方性法规、部门规章、地方政府规章也大量设立行政强制。有些地方和部门的规范性文件也有设定行政强制的情况。层级越低的规范性文件设定的行政强制越多。

四、行政强制法的立法过程

2011年6月30日,行政强制法这部历经12年、中国社会主义法律体系重要组成的基本立法,历经5次审议、两度搁置,最终获得通过,可谓“命途多舛”。其颁布实施的台前幕后,委实一波三折。

(一)十年起草

早在1996年《行政处罚法》出台后不久,学术界就着手研讨行政强制法,20世纪90年代末,在太原举行的中国行政法学年会上,有学者拿出了行政强制法的“试拟稿”。

由于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,立法机关在制定这一法律的过程中,采取了十分审慎的态度。

《行政强制法》第一次纳入国家最高权力机关的立法规划，是20世纪末。根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大常委会法制工作委员会从1999年3月着手行政强制法的起草工作。国家法室与行政立法研究组对我国的行政强制措施和行政强制执行的现状进行了调查研究，查阅了解现行法律、行政法规规定的行政强制的情况；到交通部、北京市人大和北京市中级人民法院以及与行政法专家召开座谈会；向上海、江苏、浙江、甘肃、河南、四川、广东、广西、山东和黑龙江等十个省、自治区、直辖市发函了解行政强制措施的立法情况。

在此阶段，立法机关广泛征求了政府部门、法院、研究机构和专家学者的意见，召开研讨会。如2000年5月，行政立法研究组在北京门头沟举行行政强制法研讨会，行政法专家学者参加了讨论。同年6月，全国人大常委会法工委在北京召开“行政强制的理论与实践”国际研讨会，来自德、英、法和中国的代表40余人参加了会议。2001年8月，由全国人大常委会法工委主办、浙江大学公法与比较法研究所承办的“中华人民共和国行政强制法立法研讨会”在杭州召开。专家学者围绕征求意见稿展开了热烈而深入的讨论。

行政强制立法的指导思想是，既要治滥又要治软。治滥，就是要对行政强制进行规范，避免和防止权力的滥用，以保护公民、法人或者其他组织的合法权益；治软，则是要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。有专家形象地说：“这是一个天平，要把它摆平，既要给行政机关权力，又要给老百姓救济和保护。”

全国人大常委会法工委副主任信春鹰在2005年为常委会委员们做讲座时透露，根据各方面意见，2002年4月形成了《行政强制法(草稿)》，并先后征求了中央有关部门、法律专家和四个直辖市人大、政府法制部门的意见，修改形成《行政强制法(征求意见稿)》。而后经过法工委继续调研和征求意见，最终形成了《行政强制法(草案)》。

由于当时对采取什么样的行政强制执行体制，是维持现行执行模式，还是实行由行政机关自己执行的模式有争议，再加上中央正在研究司法体制改革问题，《行政强制法(草案)》未提交九届全国人大常委会审议，暂时被搁置。

十届全国人大常委会又将行政强制法纳入立法规划，据此，法制工作委员会继续进行调研和征求意见，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，对征求意见稿进行修改。

在此期间，2005年中央司法体制改革领导小组《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》维持了我国现行的执行体制，在此前提下，法工委形成了正式的《行政强制法(草案)》。

2005年12月，《行政强制法(草案)》提请十届全国人大常委会第十九次会议进行初次审议。有的常委会组成人员对立法时机提出了不同看法。

初次审议后，法工委将草案印发有关部门、社会团体、高等院校和研究机构以及各省、自治区、直辖市和省会市、较大的市的人大常委会，法律委员会、法制工作委员会广泛征求有关方面意见，并召开部分地方人大和政府法制部门参加的研讨会听取意见，对草案进行研究修改。

2007年5月，全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会在南京召开部分地方人大和政府法制部门参加的立法研讨会，就和谐社会背景下行政强制立法的指导思想、设定权、执行体制等原则问题进行研讨。随后，法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。在此基础上形成草案二次审议稿。2007年10月24日开始举行的十届全国人大常委会第三十次会议第二次审议了草案。

二次审议后，根据本届常委会立法规划和2009年的立法工作计划，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日在北京召开座谈会，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。法律委员会于2009年8月10日、19日召开会议，根据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。国务院法制办有关人士列席了会议。

2009年8月，《行政强制法(草案)》提请十届全国人大常委会第十次会议第三次审议。这次会议后，《行政强制法(草案)》三次审议稿自2009年8月28日向社会公布征求意见，各地人民群众通过网络等媒体提出意见和建议。截至2009年9月30日，法制工作委员会共收到各地群众意见3874条。法制工作委员会对这些意见进行了梳理、归纳和整理，认真分析研究这些意见。同时，法工委会同国务院法制办对行政法规中规定的行政强制措施和行政强制执行的情况进行了全面梳理和分析研究。

2011年4月20日，十一届全国人大常委会第二十次会议开始举行，第四次审议《行政强制法(草案)》。会上，常委会组成人员和代表继续对草案提出