

《中华人民共和国行政强制法》 条文理解与适用

江必新 主编

最高人民法院行政强制法研究小组 编著



人民法院出版社

《中华人民共和国行政强制法》 条文理解与适用

江必新 主编

最高人民法院行政强制法研究小组 编著



人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国行政强制法》条文理解与适用/江必新
主编;最高人民法院行政强制法研究小组编著. —北京:人民法
院出版社,2011. 10

ISBN 978 -7 -5109 -0302 -1

I. ①中… II. ①江…②最… 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 - 法律适
用 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 195621 号

《中华人民共和国行政强制法》条文理解与适用

江必新 主编

最高人民法院行政强制法研究小组 编著

责任编辑 姜 峤 肖瑾璟
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)
电 话 (010)67550573(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 430 千字
印 张 23. 875
版 次 2011 年 10 月第 1 版 2012 年 2 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978 -7 -5109 -0302 -1
定 价 58. 00 元

版权所有 侵权必究

《中华人民共和国行政强制法》 条文理解与适用

主 编 江必新

撰稿人 （以撰写条文先后为序）

耿宝建：第一、五、七章

蔡小雪：第二章

李 涛：第三章

郭修江：第四章

邵长茂：第六章

序

2011年6月30日，十一届全国人大常委会第二十一次会议审议通过了《中华人民共和国行政强制法》，国家主席胡锦涛签署第49号主席令当日予以公布，并将自2012年1月1日起施行。《行政强制法》是继《行政处罚法》、《行政许可法》之后又一部规范行政权力运行的重要法律。它的通过和实施对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，推动法治政府建设，促进行政机关依法行政，更好地保障和监督行政强制权的行使都有着十分重要的意义。

行政强制立法是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。因此，行政强制立法旨在解决行政强制的“乱”、“滥”和“软”的问题。经过六年五次审议，本法较好地实现了公民权利保护和行政管理效率的平衡、行政权与司法权的平衡；依法合理配置行政强制权，正确处理权力与权利、权力与责任的关系，既对行政强制行为进行规范、制约和监督，避免和防止权力滥用，维护公民、法人和其他组织的合法权益，又赋予行政机关必要的强制手段，保障行政机关依法履行职责，提高行政管理效率。具体来说，《行政强制法》首次以法律的形式明确了行政强制的种类和设定，统一了行政强制措施的实施程序，规范了行政机关强制执行，细化了申请人民法院强制执行程序和审查标准，全方位构建了对行政强制的监督救济途径。

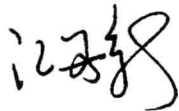
但也应当看到，在立法过程中，为了最大限度地减少争议、凝聚共识，力争早日出台，《行政强制法》部分条文特意进行了相对模糊

的规定，还删除了草案中的部分条文，为行政强制实践预留空间。这些立法背景和条文的规定都需要我们在实践中特别予以重视。最高人民法院也将对这些问题，紧密结合审判实践，进行深入调研，适时出台相关司法解释，指导各级人民法院正确适用《行政强制法》，依法审理相关案件，规范行政强制行为，促进行政机关依法行政，保障、监督行政强制权的行使，保护公民合法权益。

为了推进本法的贯彻实施，更深刻地领会本法立法背景和立法过程中的争议，准确理解法条规定的含义，我们组织编写了这本书，逐一阐述了对法条的理解和在实践中如何适用。本书的特点十分突出，较好地实现了行政强制法理论、行政强制法条文与审判实践的结合，为行政执法和审判实践中如何适用《行政强制法》提供了一个较好的指导平台。每一法条的条文主旨部分主要是对法条的立法宗旨和立法目的进行简要提示；条文理解部分则重点对条文本身的含义进行解释；审判实践中应注意的问题部分则重点将与条文有关的实践中经常会遇到的疑难或者有分歧的问题进行专门解读。

本书的编写是集体智慧的结晶，参与编写的全部是长期从事行政审判实践的最高人民法院法官。各撰稿人完成所承担的章节内容后，全书由耿宝建同志进行了初统，最终由我修改、审定。本书内容力求准确，但由于《行政强制法》刚刚颁布，尚未实施，实践中的许多问题还没有显现出来，加之成稿时间较短，本书各作者的学识和水平也有限，所提出的观点仍是一家之言，错漏之处在所难免，诚请广大读者批评指正。

最高人民法院副院长



2011年9月28日

目 录

中华人民共和国行政强制法	(1)
《中华人民共和国行政强制法》条文理解与适用	(15)
第一章 总 则	(17)
第一条 【立法目的】	(17)
第二条 【行政强制定义】	(22)
第三条 【适用范围】	(34)
第四条 【行政强制合法性原则】	(38)
第五条 【行政强制适当原则】	(42)
第六条 【教育与强制相结合原则】	(48)
第七条 【不得利用行政强制权谋取私利】	(53)
第八条 【权利救济原则】	(55)
第二章 行政强制的种类和设定	(61)
第九条 【行政强制措施种类】	(61)
第十条 【行政强制措施设定权】	(71)
第十一条 【行政强制措施设定权】	(86)
第十二条 【行政强制执行方式】	(89)
第十三条 【行政强制执行设定权】	(95)
第十四条 【设定行政强制应听取民意】	(101)
第十五条 【已设定的行政强制进行评价】	(104)
第三章 行政强制措施实施程序	(106)
第一节 一般规定	(106)

第十六条 【实施行政强制的条件】	(106)
第十七条 【行政强制措施实施主体】	(112)
第十八条 【一般程序】	(119)
第十九条 【紧急情况下实施程序】	(126)
第二十条 【限制人身自由行政强制措施实施程序】	(129)
第二十一条 【涉嫌案件的移送】	(134)
第二节 查封、扣押	(139)
第二十二条 【查封、扣押行政强制措施的实施主体】	(139)
第二十三条 【查封、扣押措施的对象】	(144)
第二十四条 【查封、扣押措施的程序】	(149)
第二十五条 【查封、扣押期限】	(153)
第二十六条 【查封、扣押财产的保管】	(156)
第二十七条 【查封、扣押物品的后续处理方式】	(160)
第二十八条 【查封、扣押措施的解除】	(165)
第三节 冻结	(170)
第二十九条 【冻结的实施主体、数额限制以及禁止重复冻结】	(170)
第三十条 【施冻结的程序以及金融机构协助义务】	(176)
第三十一条 【冻结决定书】	(179)
第三十二条 【冻结期限】	(182)
第三十三条 【解除冻结】	(185)
第四章 行政机关强制执行程序	(189)
第一节 一般规定	(189)
第三十四条 【强制执行一般条件】	(190)
第三十五条 【先行催告程序】	(195)
第三十六条 【陈述、申辩制度】	(200)
第三十七条 【强制执行决定】	(204)
第三十八条 【催告书、行政强制执行决定书送达】	(208)
第三十九条 【中止执行】	(212)

第四十条 【终结执行】	(217)
第四十一条 【执行回转】	(219)
第四十二条 【执行和解】	(222)
第四十三条 【文明执法】	(227)
第四十四条 【对违法建筑物、构筑物、设施的强制拆除】	(229)
第二节 金钱给付义务的执行	(235)
第四十五条 【加处罚款或滞纳金】	(235)
第四十六条 【金钱给付义务的直接强制执行】	(240)
第四十七条 【划拨存款、汇款】	(246)
第四十八条 【委托拍卖适用《拍卖法》】	(250)
第四十九条 【划拨存款、汇款管理制度】	(255)
第三节 代履行	(258)
第五十条 【代履行的一般授权及程序】	(258)
第五十一条 【代履行规则】	(262)
第五十二条 【即时代履行】	(266)
 第五章 申请人民法院强制执行	(269)
第五十三条 【申请法院强制执行条件】	(269)
第五十四条 【催告程序和管辖法院】	(283)
第五十五条 【申请强制执行应提供的材料】	(287)
第五十六条 【申请受理和不予受理的救济】	(290)
第五十七条 【书面审查】	(295)
第五十八条 【实质审查】	(299)
第五十九条 【申请人民法院立即执行】	(309)
第六十条 【执行费用和执行所得款项处理】	(312)
 第六章 法律责任	(316)
第六十一条 【实施行政强制违法责任】	(316)
第六十二条 【违法实施查封、扣押、冻结的责任】	(327)
第六十三条 【侵吞当事人财产的法律責任】	(336)

第六十四条	【利用行政强制权谋取利益的责任】	(342)
第六十五条	【金融机构违反冻结、划拨的规定的责任】	(345)
第六十六条	【执行款项未划入规定账户的责任】	(352)
第六十七条	【人民法院及其工作人员在强制执行中违法的责任】	(353)
第六十八条	【赔偿和刑事责任】	(356)
第七章 附 则		(363)
第六十九条	【期限的规定】	(363)
第七十条	【法律、行政法规授权的组织视同行政机关】	(365)
第七十一条	【施行日期】	(369)

中华人民共和国行政强制法

(2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过 2011年6月30日中华人民共和国主席令第四十九号公布
自2012年1月1日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 行政强制的种类和设定
- 第三章 行政强制措施实施程序
 - 第一节 一般规定
 - 第二节 查封、扣押
 - 第三节 冻结
- 第四章 行政机关强制执行程序
 - 第一节 一般规定
 - 第二节 金钱给付义务的履行
 - 第三节 代履行
- 第五章 申请人民法院强制执行
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

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。

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。

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、进出境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。

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。

第五条 行政强制的设定和实施，应当适当。采用非强制手段可以达到行政管理目的的，不得设定和实施行政强制。

第六条 实施行政强制，应当坚持教育与强制相结合。

第七条 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。

第八条 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；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；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。

公民、法人或者其他组织因人民法院在强制执行中有违法行为或者扩大强制执行范围受到损害的，有权依法要求赔偿。

第二章 行政强制的种类和设定

第九条 行政强制措施的种类：

- （一）限制公民人身自由；
- （二）查封场所、设施或者财物；
- （三）扣押财物；
- （四）冻结存款、汇款；
- （五）其他行政强制措施。

第十条 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本法第九条第一项、第四项和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

本法第九条第二项、第三项的行政强制措施。

法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

第十一条 法律对行政强制措施的对象、条件、种类作了规定的，行政法规、地方性法规不得作出扩大规定。

法律中未设定行政强制措施的，行政法规、地方性法规不得设定行政强制措施。但是，法律规定特定事项由行政法规规定具体管理措施的，行政法规可以设定除本法第九条第一项、第四项和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。

第十二条 行政强制执行的方式：

- (一) 加处罚款或者滞纳金；
- (二) 划拨存款、汇款；
- (三) 拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物；
- (四) 排除妨碍、恢复原状；
- (五) 代履行；
- (六) 其他强制执行方式。

第十三条 行政强制执行由法律设定。

法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。

第十四条 起草法律草案、法规草案，拟设定行政强制的，起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见，并向制定机关说明设定该行政强制的必要性、可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

第十五条 行政强制的设定机关应当定期对其设定的行政强制进行评价，并对不适当的行政强制及时予以修改或者废止。

行政强制的实施机关可以对已设定的行政强制的实施情况及存在的必要性适时进行评价，并将意见报告该行政强制的设定机关。

公民、法人或者其他组织可以向行政强制的设定机关和实施机关就行政强制的设定和实施提出意见和建议。有关机关应当认真研究论证，并以适当方式予以反馈。

第三章 行政强制措施实施程序

第一节 一般规定

第十六条 行政机关履行行政管理职责，依照法律、法规的规定，实施行政强制措施。

违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的，可以不采取行政强制

措施。

第十七条 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。

依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。

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。

第十八条 行政机关实施行政强制措施应当遵守下列规定：

- (一) 实施前须向行政机关负责人报告并经批准；
- (二) 由两名以上行政执法人员实施；
- (三) 出示执法身份证件；
- (四) 通知当事人到场；
- (五) 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；
- (六) 听取当事人的陈述和申辩；
- (七) 制作现场笔录；
- (八) 现场笔录由当事人和行政执法人员签名或者盖章，当事人拒绝的，在笔录中予以注明；
- (九) 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；
- (十) 法律、法规规定的其他程序。

第十九条 情况紧急，需要当场实施行政强制措施的，行政执法人员应当在二十四小时内向行政机关负责人报告，并补办批准手续。行政机关负责人认为不应当采取行政强制措施的，应当立即解除。

第二十条 依照法律规定实施限制公民人身自由的行政强制措施，除应当履行本法第十八条规定的程序外，还应当遵守下列规定：

- (一) 当场告知或者实施行政强制措施后立即通知当事人家属实施行政强制措施的行政机关、地点和期限；
- (二) 在紧急情况下当场实施行政强制措施的，在返回行政机关后，立即向行政机关负责人报告并补办批准手续；
- (三) 法律规定的其他程序。

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。

第二十一条 违法行为涉嫌犯罪应当移送司法机关的，行政机关应当将查封、扣押、冻结的财物一并移送，并书面告知当事人。

第二节 查封、扣押

第二十二条 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。

第二十三条 查封、扣押限于涉案的场所、设施或者财物，不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物；不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。

当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的，不得重复查封。

第二十四条 行政机关决定实施查封、扣押的，应当履行本法第十八条规定的程序，制作并当场交付查封、扣押决定书和清单。

查封、扣押决定书应当载明下列事项：

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (二) 查封、扣押的理由、依据和期限；
- (三) 查封、扣押场所、设施或者财物的名称、数量等；
- (四) 申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- (五) 行政机关的名称、印章和日期。

查封、扣押清单一式二份，由当事人和行政机关分别保存。

第二十五条 查封、扣押的期限不得超过三十日；情况复杂的，经行政机关负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律、行政法规另有规定的除外。

延长查封、扣押的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

对物品需要进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的，查封、扣押的期间不包括检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间。检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人。检测、检验、检疫或者技术鉴定的费用由行政机关承担。

第二十六条 对查封、扣押的场所、设施或者财物，行政机关应当妥善保管，不得使用或者损毁；造成损失的，应当承担赔偿责任。

对查封的场所、设施或者财物，行政机关可以委托第三人保管，第三人不得损毁或者擅自转移、处置。因第三人的原因造成的损失，行政机关先行赔付后，有权向第三人追偿。

因查封、扣押发生的保管费用由行政机关承担。

第二十七条 行政机关采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在

本法第二十五条规定的期限内作出处理决定。对违法事实清楚，依法应当没收的非法财物予以没收；法律、行政法规规定应当销毁的，依法销毁；应当解除查封、扣押的，作出解除查封、扣押的决定。

第二十八条 有下列情形之一的，行政机关应当及时作出解除查封、扣押决定：

- （一）当事人没有违法行为；
- （二）查封、扣押的场所、设施或者财物与违法行为无关；
- （三）行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押；
- （四）查封、扣押期限已经届满；
- （五）其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。

解除查封、扣押应当立即退还财物；已将鲜活物品或者其他不易保管的财物拍卖或者变卖的，退还拍卖或者变卖所得款项。变卖价格明显低于市场价格，给当事人造成损失的，应当给予补偿。

第三节 冻结

第二十九条 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；其他任何行政机关或者组织不得冻结存款、汇款。

冻结存款、汇款的数额应当与违法行为涉及的金额相当；已被其他国家机关依法冻结的，不得重复冻结。

第三十条 行政机关依照法律规定决定实施冻结存款、汇款的，应当履行本法第十八条第一项、第二项、第三项、第七项规定的程序，并向金融机构交付冻结通知书。

金融机构接到行政机关依法作出的冻结通知书后，应当立即予以冻结，不得拖延，不得在冻结前向当事人泄露信息。

法律规定以外的行政机关或者组织要求冻结当事人存款、汇款的，金融机构应当拒绝。

第三十一条 依照法律规定冻结存款、汇款的，作出决定的行政机关应当在三日内向当事人交付冻结决定书。冻结决定书应当载明下列事项：

- （一）当事人的姓名或者名称、地址；
- （二）冻结的理由、依据和期限；
- （三）冻结的账号和数额；
- （四）申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- （五）行政机关的名称、印章和日期。

第三十二条 自冻结存款、汇款之日起三十日内，行政机关应当作出处

理决定或者作出解除冻结决定；情况复杂的，经行政机关负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过三十日。法律另有规定的除外。

延长冻结的决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

第三十三条 有下列情形之一的，行政机关应当及时作出解除冻结决定：

- （一）当事人没有违法行为；
- （二）冻结的存款、汇款与违法行为无关；
- （三）行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要冻结；
- （四）冻结期限已经届满；
- （五）其他不再需要采取冻结措施的情形。

行政机关作出解除冻结决定的，应当及时通知金融机构和当事人。金融机构接到通知后，应当立即解除冻结。

行政机关逾期未作出处理决定或者解除冻结决定的，金融机构应当自冻结期满之日起解除冻结。

第四章 行政机关强制执行程序

第一节 一般规定

第三十四条 行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。

第三十五条 行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务。催告应当以书面形式作出，并载明下列事项：

- （一）履行义务的期限；
- （二）履行义务的方式；
- （三）涉及金钱给付的，应当有明确的金额和给付方式；
- （四）当事人依法享有的陈述权和申辩权。

第三十六条 当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩。行政机关应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。

第三十七条 经催告，当事人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，行政机关可以作出强制执行决定。

强制执行决定应当以书面形式作出，并载明下列事项：

- （一）当事人的姓名或者名称、地址；
- （二）强制执行的理由和依据；