

● 行政复议与行政诉讼业务培训丛书

# 行政强制 执行概论

人民出版社

本书作者分工：

第二、六、七章，第三章第一节，第五章第三、四节 贾苑生

第一、四章 李江

第八章、第三章第二、三节，第五章第一、二节 马怀德

## 行政强制执行概论

XINGZHENG QIANGZHI ZHIXING GAILUN

贾苑生 李江 马怀德著

人民出版社出版发行 新华书店经销

河北省迁安县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.25印张 134,000字

1990年7月第1版 1990年7月北京第1次印刷

印数 00,001—10,000

ISBN 7-01-000744-6/D·248 定价：2.80元

## 前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》以及一批配套法规，即将在我们这个拥有11亿人口和960万平方公里版图的伟大国度付诸实施，这将是我国社会主义民主政治建设和法制建设中一件具有历史意义的大事。为了迎接这部重要法律的实施而从事的各项准备工作，特别是自上而下的、多层次的、各种形式的培训行政复议与行政诉讼业务人员的工作，正在全国各地有计划地陆续展开，这可以说一项浩大的民主与法制建设工程。为适应业务培训的需要，我们组织了全国人大常委会机关、最高人民法院、国务院法制局、司法部等机关的部分专业人员和首都高等学校的部分行政法学者，在本丛书编委会的指导下，撰写了《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》。本丛书第一批有以下6册：《行政法总论》、《行政法律责任概论》、《行政复议概论》、《行政诉讼概论》、《行政强制执行概论》、《行政复议与行政诉讼案例选析》。各册内容力求简明、准确、实用，文字力求深入浅出，并且注意兼顾短期脱产培训和在职进修两方面的需要。然而限于水平，疏漏与不当之处，敬祈读者批评指正，以便再版时据以匡正。

本书的编辑、出版工作得到不少国家机关和院校以及人民出版社的支持协助，在本丛书各册陆续问世之际，谨向上述各单位和有关同志致以深切的谢意。

行政复议与行政诉讼业务培训丛书编委会

1990年6月

# 目 录

第一章 行政强制执行的性质和概念 .....	( 1 )
第一节 行政强制执行的性质 .....	( 2 )
第二节 行政强制执行的地位 .....	( 8 )
第三节 行政强制执行与其他强制行为的区别 .....	( 10 )
第二章 行政强制执行制度的历史发展概况 .....	( 15 )
第一节 行政强制执行制度的历史发展 .....	( 15 )
第二节 国外行政强制执行制度概况 .....	( 22 )
第三章 行政强制执行的地位、作用和原则 .....	( 30 )
第一节 行政强制执行的地位 .....	( 30 )
第二节 行政强制执行的作用 .....	( 36 )
第三节 行政强制执行的原则 .....	( 42 )
第四章 行政强制执行的法律依据 .....	( 49 )
第一节 行政强制执行法律依据的意义 .....	( 49 )
第二节 行政强制执行法律依据的具体内容 .....	( 51 )
第五章 行政强制执行机关 .....	( 55 )
第一节 确定行政强制执行机关的必要性 .....	( 55 )
第二节 行政强制执行机关的几种模式 .....	( 60 )
第三节 行政强制执行的管辖 .....	( 66 )
第四节 委托、协助执行机关和授权执行组织 .....	( 73 )
第六章 行政强制执行的种类和手段 .....	( 79 )
第一节 行政强制执行的分类 .....	( 79 )
第二节 行政强制执行的种类 .....	( 82 )
第三节 行政强制执行的方法 .....	( 91 )

第七章 行政强制执行的程序 .....	( 94 )
第一节 行政强制执行程序的概念和作用 .....	( 94 )
第二节 行政强制执行的一般程序 .....	( 97 )
第三节 行政强制执行的其他程序 .....	(104 )
第四节 人民法院行政强制执行的程序 .....	(108 )
第八章 行政强制执行的监督与救济 .....	(111 )
第一节 对行政强制执行的事前监督 .....	(111 )
第二节 行政强制执行的救济 .....	(115 )
第三节 我国行政强制执行监督与救济体系展望 .....	(121 )
附录一 我国现行法律、行政法规中关于行政强制 措施的主要规定 .....	(124 )
附录二 国外行政强制执行法选录 .....	(179 )

# 第一章

## 行政强制执行的观念和性质

---

在一切社会里，强制都是必不可少的。尽管人们有理由寄希望于理性说服在实行社会控制以及实现政治目标时所起的作用，但是基于最起码的经验判断，人们还不能完全绝对地妥善处理个人同社会的关系，也不能自始至终正确地履行个人在社会中的义务。因此就不能不承认强制在现实社会中的必要性。

在社会主义社会中，由于社会成员在根本利益上的一致，人民在政治生活中的广泛参与以及当家作主的地位，可以使人们在尽可能广泛的范围内运用理性说服和道德自律的方式来谋求良好的社会秩序和生活环境。即使如此，人们仍然不能否认强制手段的意义和作用。正如毛泽东所说的：“人民为了有效地进行生产、进行学习和有秩序地过生活，要求自己的政府……发布各种适当的带有强制性的命令。没有这种行政命令，社会秩序就无法维持，这是人们的常识所了解的。”<sup>①</sup>列宁也曾精辟地指出：“国家，这是实行强制的领域。只有疯子才会放弃强制，特别是在无产阶级专政时

---

<sup>①</sup> 《毛泽东著作选读》下册第762页。

期。”<sup>①</sup>

诚然，只有疯子才会放弃强制，但是对强制的规范和制约一直是人们所不曾放弃的追求。

本书的目的就是在肯定强制存在的合理性的前提下，对于作为强制的形式之一的行政强制执行作一番分析和探讨。

## 第一节 行政强制执行的概念

行政强制执行是指国家机关为了保障行政权的合法、有效行使和行政管理活动的正常进行，对不履行行政机关所课义务的管理相对人，依法采取强制性措施，迫使其履行义务或达到与履行义务相同状态的一种法律制度。

对于行政强制执行，存在两种不同的理解。其一，认为行政强制执行就是对行政义务的强制执行。其二，认为行政强制执行是指由行政机关实施的强制执行。我们可以称前者为广义的行政强制执行，后者为狭义的行政强制执行。之所以对行政强制执行出现这两种不同的理解，其主要原因在于因各国历史传统和政治制度的差异，形成了以司法机关执行为主和以行政机关执行为主这两种模式。考虑到我国行政强制执行制度的现实状态和特点，我们将从广义上解释行政强制执行的概念。

行政强制执行生成于行政管理活动之中，实现于行政管理过程之内，其在根本上所体现的是以国家强制力为后盾的行政权力。在行政法律关系中，行政机关与管理相对人的关系是一种管理与被管理、命令与服从的关系。行政机关依据

---

<sup>①</sup> 《列宁全集》中文第2版第40卷第296页。

法律的规定，可以要求相对人作出一定的行为或不作一定的行为，相对人均有服从的义务。如果相对人不履行应尽的义务，行政机关可以通过适当的途径并采取一定的措施强制其履行。之所以如此，是因为行政管理是国家管理，行政机关是代表国家进行行政管理活动的，而国家意志总是具有强制力的，正是这种强制力维系着行政管理活动的权威性和有效性。

对于行政强制执行的概念，可以从下述几个方面来说明，我们可以从中看出行政强制执行的条件和特征。

一、行政强制执行以管理相对人逾期不履行行政上的义务为前提。

行政强制执行对行政机关来讲，是一种执法手段，而不是目的，只是在相对人不履行法律上的义务，使行政管理活动无法正常进行时，行政机关才不得以而为之。如果没有相对人不履行义务这一事实，行政强制执行就不可能发生。

所谓管理相对人不履行义务，包括两种情况，一种是负有应作为义务而不作为的，例如，应该依法纳税或交纳排污费而不缴纳的，应服兵役而逃避的，应拆除违章建筑物而不拆除的，等等。另一种是负有不作为义务而作为的，如应停止出售伪劣产品而不停止的。需要指出的是，作为实施行政强制执行的前提，相对人不履行义务，无论是属于前述任何一种情况，都必须是一种客观存在，而不能是主观臆想。

在考察不履行义务是否属于客观存在的同时，我们还不能不注意不履行义务的管理相对人（或者说是义务人）在主观上的表现。就是说，行政强制执行只能在相对人主观上不肯或不愿履行义务时实施。如果管理相对人是受某种条件的限制而无法履行义务的，在这种情形下，就不能对其实施强

制执行。

此外，在行政管理过程中，相对人履行义务一般都有时间上的限制，实施行政强制执行只有在相对人逾期不履行义务时才成为必要。如果在法定期限内相对人履行了义务，或者是相对人不履行义务的事实状态尚未持续至法定期限之外，行政机关则不得采取强制执行措施。

二、行政强制执行的内容是行政机关课以相对人行政法律义务的行政处理决定。

这里，必须注意的是，行政强制执行所要实现的是相对人也即义务人所应承担的行政法上的义务，而不是基于其他法律关系而产生的义务。这是因为行政权利义务关系是行政强制执行的基础。如果行政机关与管理相对人基于其他法律关系而产生的权利义务关系，行政机关不能采取行政强制执行措施。例如，在行政调解中，行政机关依当事人的申请而作出的解决纠纷的决定，属于民事法律关系的范畴。当事人不执行调解决定，只能意味着调解的失败，当事人可以转而通过司法程序谋求新的解决办法，行政机关不能强制当事人执行有关调解决定。

相对人所应承担的行政法上的义务，包括法律和法规直接规定的义务和行政机关依照法律、法规或规章作出的行政处理决定中要求相对人履行的义务，两者都是实施行政强制执行的依据。从我国现行立法的总体情况来看，绝大多数行政强制执行措施的实施，如强制划拨、强制拆除、强制拘留、强制履行等，都需要以行政机关的行政处理决定为依据。但是也有少数法律、法规的规定可以使行政机关直接依法采取行政强制执行措施，如对法律规定的纳税义务，税务机关和海关可以对没有如期履行纳税义务的义务人和没有按期申报的

义务人直接依法采取罚缴滞纳金等执行处罚措施，促使义务人履行义务。当然，这种情况为数并不多。

虽然说行政强制执行的依据和内容主要是行政机关的行政处理决定，但并非所有的行政处理决定都能产生行政强制执行的法律后果。在实践中，行政机关依法作出的行政处理决定是多种多样的，只有那些课以行政管理相对人一定义务的行政处理决定才可能产生强制执行的必要，不具有履行义务内容的行政处理决定，如免除义务的决定、确定权利的决定、行政许可的决定，均不发生行政强制执行的问题。有的同志认为只有在行政处罚中才有行政强制执行问题，实际情况并非如此，行政强制执行虽然大多是用于保证行政处罚的落实，但它同时还用来保障其他非处罚性处理决定的执行。如《中华人民共和国兵役法》第六十一条规定：“按照本法规定，有服兵役义务的公民拒绝、逃避兵役登记的，应征公民拒绝、逃避征集的，预备役人员拒绝、逃避军事训练的，经教育不改，基层人民政府应当强制其履行兵役义务。”此处的强制履行兵役义务，显然不是对行政处罚的执行。所以，行政强制执行的内容包括两个方面：一是行政处罚决定中义务的执行，如罚款；二是要求履行法律法规规定义务的行政处理决定的执行，如服兵役的义务。

另外，根据我国《行政诉讼法》第六十五条第二款的规定，公民、法人或者其他组织拒绝履行人民法院对行政案件的判决、裁定的，行政机关可以向第一审人民法院申请强制执行，或者依法强制执行。这种情况与普通的行政强制执行则有两点不同，一是执行的内容经过了诉讼程序，二是在形式上执行的是法院的判决或裁定。那么，这种执行按其性质和特点是否属于行政强制执行呢？这是一个值得研究的问题。

题。我们认为，由于法院审理行政案件原则上是维持行政决定或撤销行政决定，变更只属特定少数情况。如果是撤销行政处理决定，显然不存在执行问题。在维持行政决定的情况下，就实质而言，仍然是行政处理决定的执行问题。执行与否所产生的影响依然是行政权能否发生预期的后果。执行的主体仍然是行政机关或者是接受行政机关执行申请的人民法院。所以，如果将其纳入广义的行政强制执行之中，也是可行的。

三、行政强制执行的主体是特定的行政机关或者是人民法院。

根据我国现行法律、法规的规定，目前对行政义务的强制执行有两种模式。一种是由行政机关依照法律、法规的授权对义务人直接采取行政强制执行措施，如公安、海关、税务、工商行政管理、物价、审计、外汇管理等行政机关。另一种是由行政机关申请人民法院依法强制执行，这种情况在现行涉及行政强制执行的法律法规中，属于多数。由行政机关直接执行所占的比例是比较小的。例如：在1982年发布的含行政强制执行条款的四个法规中，行政机关执行只占一个；在1983年发布的含行政强制执行条款的五个法规中，行政机关执行仍只占一个。而且，有些法规原来规定由行政机关行使执行权的，后来在新的法规中规定执行权由人民法院行使。例如，1986年发布的《中华人民共和国土地管理法》，把1982年发布的《村镇建房用地管理条例》中所规定的执行主体由行政机关变换为司法机关便是一例。我们认为，规定行政强制执行权主要由人民法院行使，既不利于国家行政管理的效率，又加重了人民法院的负担，并且容易出现脱节或者延误的情况。基于对行政执法活动的有效性以及实际情况的考虑，似

应扩大行政机关直接实施行政强制执行的权力范围。

在我国，行政机关作为实施行政强制执行权的主体是有严格的条件的，并不是所有的行政机关都可以对义务人采取行政强制执行措施。行政强制执行涉及公民、法人和其他组织的切身利益，是一种要式行政行为，因此，只有法律、法规明确授权的行政机关才能依法享有行政强制执行权。此外，也并不是所有拥有行政强制执行权的行政机关，都可以对义务人采取各种行政强制执行措施的。何种行政机关享有何种行政强制执行权，也是由法律、法规明确规定的。例如，按我国法律、法规的规定，对人身的行政强制执行，只能由公安机关等极少数行政机关依法实施。

#### 四、行政强制执行的对象是公民、法人或其他组织。

既然行政强制执行以公民、法人和其他组织逾期不履行行政法上的义务为前提，那么行政强制执行就只能以不履行义务的公民、法人和其他组织为对象。在执行过程中，执行的对象应该是特定的，就是说执行的对象必须具有法律规定的承担行政法律责任的能力和资格。例如，对于无行为能力的人不能适用强制执行，因为对他来说，不存在是否愿意履行义务的问题；又如，《兵役法》第十二条规定：“每年12月31日以前年满18岁的男性公民应当被征集服现役。”因此，对不符合这一条件的对象就不能强制其服现役。

#### 五、在行政强制执行过程中，不允许适用和解的方式。

在执行过程中，双方当事人自愿协商、达成协议，自行解决了他们之间的争议，从而结束了执行程序的，是执行和解。执行和解这种方式，在民事强制执行中是时常采用的，而且是为法律所允许的。因为民事强制执行只涉及平等的民事主体之间的权利义务关系，双方当事人在法律许可的范围

内都有权处分自己的民事实体权利和诉讼权利。而行政强制执行却有所不同。行政强制执行中,实施强制执行的一方是依法代表国家实施行政管理的行政机关,行政机关实施强制执行或申请人民法院强制执行,责令相对人履行法定的义务,是其自身的职权,也是对国家承担的责任,放弃职权,允许相对人不履行或不完全履行其法定的义务,就意味着失职,为法律所不允许,也有悖于行政管理的宗旨。因而,行政机关无权处分国家所授予的职权,这就决定了在行政强制执行中不会有也不允许有执行和解的问题。

从上所述,可以看出,行政强制执行只能发生于行政机关与行政管理相对人之间。行政执行权是国家为了实现对社会的有效的管理,通过法律、法规授予行政机关的一种强制性权力。

## 第二节 行政强制执行的性质

行政强制执行以国家权力所拥有的操纵性和不可违抗性构成了对管理相对人意志和行为的强制。如果我们就行政强制执行所具有的法律特征进行分析,就可看出行政强制执行的性质表现在如下几个方面。

### 一、行政性

行政强制执行是行政机关依法定职权而实施的行为,行政强制措施是否采用,以行政机关单方意思表示即可成立而无须征得相对人的同意。这实际上是一种单方的、具体的行政行为。由于行政强制执行发生于行政过程之中,执行的是行政机关的行政处理决定,实现的是行政管理活动所要达到的

目的，尽管某些强制执行措施的实施是由人民法院承担的，但是由法院承担也是在行政机关的申请之下所为，法院实施强制执行所执行的仍是行政机关的行政处理决定，并不因为法院执行而改变所执行的内容的性质以及行政法上的权利义务关系，因此，总的来说行政强制执行实现的是一种行政权力，具有明显的行政性。

## 二、强制性

行政强制执行是在义务人不主动履行义务的情况下而实施的，在此之前，通过非强制手段显然已不足以解决问题，付诸于强制执行措施，无非是以这种措施所拥有的强制性为依靠的。这里所说的强制性不是一种主观上的威慑力量，而是在客观上可以实际使用的手段，它不依赖于人们在认识上的认从和接受，而表现为在实际操作过程中的直接运用和对义务人的强迫；它所关心的是行政处理决定能否实现，而不考虑义务人是否接受；它本身就蕴含着对义务人主观意志的违背和对义务人的单向操纵。例如，行政机关作出的限期拆除违章建筑的处罚决定，这一决定一旦生效而义务人拒绝履行时，强制执行措施的使用便表现为不受义务人意志影响的强行拆除活动。

强制性可以说是行政强制执行的根本特征，舍此就难以理解行政强制执行的价值和意义。正是这种强制性使之区别于行政机关实施的不需要借助于强制就能实现的其他行政措施。

## 三、执行性

行政强制执行的目的，并非在于强制，而是促使行政义

务之履行,保障行政处理决定的执行。就行政处理决定而言,有的是需要执行的,有的则不需要执行,行政强制执行只是针对那些需要执行但为义务人所不肯执行的行政处理决定而实施的,目的在于实现行政处理决定所要求的状态。在原则上,它并不给义务人追加新的义务和要求,只不过是把义务人所应履行的义务由非事实状态转为事实状态。例如,根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十五条的规定,受拘留处罚的人不在限定时间内到指定的拘留所接受处罚,公安机关便可以强制将其拘留,使其人身自由受到既定的限制,这时,行政处理决定即告实现和执行。基于上述分析,对行政强制执行的执行性可以作这样的理解:行政强制执行是因为行政机关作出了具有执行性的行政处理决定,义务人不肯履行这一决定而使之难以执行,行政机关在不得已的情况下只能通过强制执行措施来保障行政处理决定的执行。可见,在这一过程中,“执行”始终是一个关键性问题,它使强制执行成为必要,并通过强制执行得以实现。因此,执行性是行政强制执行的又一重要特征。

行政强制执行所具有的行政性、强制性、执行性是互相联系的,是一个问题的几个方面,如果缺少任何一个方面,行政强制执行就难以成立。因此,可以说,正是这种行政性、强制性、执行性完整地、综合地反映了行政强制执行的法律特征和本质属性。

### 第三节 行政强制执行与其他强制行为的区别

#### 一、行政强制执行与民事强制执行的区别

行政强制执行除由行政机关实施外,还有行政机关申请

人民法院强制执行的情况。这样,就容易同人民法院实施的民事强制执行相混淆。民事强制执行是人民法院在民事诉讼一方当事人不履行人民法院的判决、裁定时,基于另一方当事人的申请,依照法定执行程序 and 法院的判决、裁定,强制民事诉讼一方当事人履行其所应承担的义务的一种法律行为。同人民法院实施的行政强制执行相比,这二者都是人民法院根据申请执行人的申请,对法律关系的另一方当事人不履行义务采取强制执行措施,使其义务得以履行的活动。但它们毕竟有本质的区别。这里我们不妨就行政强制执行同民事强制执行从总体上加以比较,以全面分析二者的区别,具体可以从以下几点来说明。

(一) 申请执行人不同。申请行政强制执行的当事人只能是作为行政主体的行政机关,不可能是被管理方的相对人;而申请民事强制执行的当事人,可以是民事法律关系双方当事人中的任何一方,在实际当中可以是自然人,也可能是法人或其他组织。

(二) 执行的前提和内容不同。行政强制产生于行政法律关系之中,执行的前提是相对人不履行行政机关的行政处理决定,执行的内容也是行政处理决定的内容;而民事强制执行产生于民事诉讼法律关系之中,以当事人不履行已经生效的人民法院的民事判决或仲裁机关的裁决为前提,执行的也只能是判决书或裁决书的内容。

(三) 执行的机关不同。行政强制执行的机关可以是人民法院,也可以是行政机关;而民事强制执行的执行机关只能是人民法院。

(四) 执行的标的不同。行政强制执行的标的是比较广泛的,可以是物,如强制拆除违章建筑物,也可以是行为。

如强制服兵役，还可以是人身，如强制执行行政拘留。而民事强制执行的标的，相比之下比较单一，只限于物。

(五) 执行中能否和解也是二者的区别之一。已如前述，在行政强制执行中不存在执行和解的问题；而在民事强制执行中则允许和解，而且有和解的可能性。

## 二、行政强制执行与其他行政强制措施的区别

在行政管理过程中，由行政机关根据需要通过一定形式对管理相对人实施强制行为，以达到某种目的或实现某种状态，是屡见不鲜的。我们可以就此泛称为行政强制。应该说行政强制执行只是行政强制的一种内容或一个组成部分，它并不完全等于行政强制本身。在行政强制执行之外，还有其他行政强制措施的存在，这主要是指一定的国家行政机关对正在危害或将会危害社会利益、正在妨害或将会妨害国家行政管理的人、行为或物所依法采取的强制手段。大体上可以就此分为两种情况：一是行政强制预防；一是行政强制制止。

行政强制预防，是指国家行政机关对将会危害社会法律秩序的人、行为或物依法采取强制措施，以预防危害社会法律秩序事件发生的行政行为。它的主要特点是：该行政行为实施在危害事件发生之前，其直接目的是预防危害事件的发生。例如，警察强制看管一个企图跳楼自杀的人，目的是为了预防跳楼自杀事件的发生；列车工作人员强制保管已带上列车的易燃易爆物品，就是为了预防燃爆事件的发生。

行政强制制止，是指国家行政机关对正在危害社会法律秩序的人、行为或物依法采取强制措施，以制止危害社会法律秩序事件继续存在的行政行为。其主要特点是：该行政行为实施于危害事件发生之后，结束之前，目的是制止危害事