

行政强制法研究丛书之二

丛书主编 胡建淼



中国行政强制 法律制度

主编 / 金伟峰



法律出版社

国家社会科学基金项目

浙江大学公法与比较法研究所“强所”项目
浙江大学行政法学重点学科研究成果

中国行政强制 法律制度

主编 金伟峰

撰稿人（按姓氏笔画排列）

王正斌 李 莉 吴晓庄 余 军
陈 红 沈 军 张 存 张艺耀
金伟峰 郑 艳 郑春燕 林 卉
胡建森 胡桂芳 项一丛 赵元成
赵颂平 章 浩



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政强制法律制度/金伟峰主编. —北京:法律出版社,2002.12

(行政强制法研究丛书)

ISBN 7-5036-4062-6

I. 中… II. 金… III. 行政法-强制执行-研究-中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 098323 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法学学术出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/北京中科印刷有限公司	
开本/A5	印张/18 字数/475 千
版本/2003 年 1 月第 1 版	印次/2003 年 1 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn	
读者热线/010-63939685 63939686	传真/010-63939622
中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真/010-63939777	销售热线/010-63939792
网址/www.Chinalaw-book.com	010-63939778
书号:ISBN 7-5036-4062-6/D·3780	定价:35.00 元

丛书主编简介

胡建森，男，1957年11月生于浙江省慈溪市。1982年2月毕业于杭州大学哲学系并获哲学学士学位。1989年7月毕业于中国政法大学研究生院并获法学硕士学位。1995年至2001年期间多次赴英国、法国、意大利、澳大利亚、日本、韩国以及中国香港、台湾与澳门等地作高级访问学者、合作研究及其他学术活动。现为浙江大学副校长、法学教授、博士生导师，浙江大学公法与比较法研究所主任，国务院“人民政府特殊津贴”终身享受者，首届全国十大“杰出青年法学家”，国家“百千万人才工程”第一、二层次培养人员，中国法学会理事、中国法学会行政法学研究会副会长、中国法学会比较法学研究会副会长、中国人权学会理事、中国行政管理学会理事、教育部法学专业教学指导委员会副主任委员、浙江省法学会副会长、杭州市人大常委会立法咨询委员会主任。自1987年来，共出版《行政法学》、《比较行政法——20国行政法评述》、《外国行政法规与案例评述》等著作48本，发表《有关行政滥用职权内涵及其表现的学理探讨》、《有关中国行政法理的行政授权问题》、《中国行政法学理论体系的模式及评判》、《关于中国行政法上的合法性原则的探讨》等论文58篇；培养行政法博士生、研究生数十名。

本册主编简介

金伟峰，男，浙江萧山人。1965年9月出生，1986年7月毕业于厦门大学法律系，后获法学硕士学位。现为浙江大学法学院副教授、硕士生导师。已出版《国家公务员法比较研究》等专著，发表学术论文数十篇。

“行政强制法研究丛书”总序

胡建森

中国自1996年推出《中华人民共和国行政处罚法》之后,继而考虑制定与此相匹配的《中华人民共和国行政强制法》。该法不仅已被列入九届人大的立法计划,而且该法的立法工作已在全国人大法制委的领导下正式启动。

只有成熟理论的指导,才会有成熟的立法。“立法超前、理论滞后”的现象不能再继续下去了。为保证《中华人民共和国行政强制法》的制定,加快对行政强制法基本理论的研究已成为中国行政法学者们的一种职责。

浙江大学在1998年基于原浙江大学、杭州大学、浙江农业大学与浙江医科大学四校的合并,而成为全国高校“航母”之一。新浙江大学在重组法学院的同时,创设了“浙江大学公法与比较法研究所”。该所由浙江大学副校长、博士生导师、全国首届十大“杰出青年法学家”胡建森教授担任主任,并被纳入学校“强所”建设计划之列。

浙江大学公法与比较法研究所于1999年起承担了“行政强制法的基本理论与实践”这一国家社科重点基金项目(批准号:99BFX005)。“行政强制法研究丛书”是这一课题的最终研究成果。它力求成为目前国内最具理论性与系统性的研究成果。

“行政强制法研究丛书”同时亦属浙江大学公法与比较法研究所“强所”项目及浙江大学行政法学重点学科研究成果。我认为,在中国目前科研基金不足的情况下,研究成果“身份”上的“多重性”不应被过分地“指责”。

“行政强制法研究丛书”,由胡建森教授担任主编,共分四册。

丛书之一:《行政强制法研究》,由胡建森主编;

丛书之二:《中国行政强制法律制度》,由金伟峰主编;

丛书之三:《外国行政强制法律制度》,由朱新力主编;

丛书之四:《中外行政强制法研究资料》,由章剑生主编。

《中国行政强制法律制度》,作为“行政强制法研究丛书”之二,由金伟峰主编。全书共分16章。各章分工如下:

第1章:中国行政强制制度概述,胡建森撰;第2章:行政强制检查制度,余军撰;第3章:行政强制检疫防疫制度,郑艳、李莉撰;第4章:行政强制保全制度,陈红撰;第5章:行政强制销毁制度,胡桂芳撰;第6章:行政强制劳动教养制度,王正斌撰;第7章:行政强制收容制度,金伟峰、郑春艳撰;第8章:行政强制戒严与管制制度,张艺耀撰;第9章:行政强制取缔制度,张艺耀撰;第10章:行政即时强制预防与制止制度,沈军、林卉撰;第11章:行政强制履行制度,项一丛撰;第12章:行政强制收缴、收购、收兑、结汇制度,赵元成、章浩撰;第13章:行政强制拍卖、变卖、划拨、扣缴制度,章浩、吴晓庄撰;第14章:行政强制代执行制度,赵颂平撰;第15章:行政强制执罚制度,赵颂平撰;第16章:行政机关申请法院强制执行制度,张存撰;第17章:中国台湾行政强制法律制度,胡建森撰;第18章:中国香港行政强制法律制度,涂怀艳撰;第19章:中国澳门行政强制法律制度,余军撰。

2001年12月

于杭州 南都·德加公寓

目 录

第 1 章 中国行政强制制度概述	1
§ 1.1 行政强制的基本概念与内在结构	1
§ 1.2 行政强制措施	6
§ 1.3 行政强制执行	15
第 2 章 行政强制检查制度	21
§ 2.1 行政强制检查概述	21
§ 2.2 公安强制检查制度	23
§ 2.3 工商强制检查制度	29
§ 2.4 海关强制检查制度	32
§ 2.5 环境保护强制检查制度	35
§ 2.6 审计强制检查制度	37
§ 2.7 水利电力强制检查制度	38
§ 2.8 其他行政强制检查制度	39
第 3 章 行政强制检疫防疫制度	42
§ 3.1 行政强制检疫防疫概述	42
§ 3.2 卫生检疫防疫制度	48
§ 3.3 动植物检疫制度	79
第 4 章 行政强制保全制度	106
§ 4.1 行政强制保全概述	106
§ 4.2 行政强制查封	112
§ 4.3 行政强制扣押	124
§ 4.4 行政强制冻结	137
§ 4.5 证据登记保存	142

第5章 行政强制销毁制度	146
§ 5.1 行政强制销毁概述	146
§ 5.2 染疫动植物及产品的销毁	150
§ 5.3 有毒有害产品的销毁	162
§ 5.4 其他违禁物品的销毁	166
第6章 行政强制劳动教养制度	170
§ 6.1 劳动教养概述	170
§ 6.2 劳动教养主体	177
§ 6.3 劳动教养对象	181
§ 6.4 劳动教养程序	187
第7章 行政强制收容制度	193
§ 7.1 行政强制收容概述	193
§ 7.2 收容教育制度	196
§ 7.3 收容教养制度	199
§ 7.4 收容遣送制度	202
§ 7.5 收容戒毒制度	207
§ 7.6 收容治疗制度	212
第8章 行政强制戒严与管制制度	215
§ 8.1 行政强制戒严	215
§ 8.2 行政强制管制	220
§ 8.3 交通强制管制	222
§ 8.4 现场强制管制	227
§ 8.5 防火强制管制	229
§ 8.6 特种物品管制	231
§ 8.7 其他行政强制管制	236
第9章 行政强制取缔制度	237
§ 9.1 行政强制取缔概述	237
§ 9.2 对非法经营的取缔	238
§ 9.3 对非法组织的取缔	256
§ 9.4 其他行政强制取缔	259

第 10 章 行政即时强制预防与制止制度	263
§ 10.1 立即疏散	263
§ 10.2 强制人身约束	269
§ 10.3 立即拘留	271
§ 10.4 强行带离	276
§ 10.5 强行驱散	279
§ 10.6 责令立即停止或纠正	282
§ 10.7 使用武器、警械	290
第 11 章 行政强制履行制度	296
§ 11.1 行政强制履行概述	296
§ 11.2 行政强制传唤	298
§ 11.3 行政强制拘留	304
§ 11.4 行政强制服役	306
第 12 章 行政强制收缴、收购、收兑、结汇制度	310
§ 12.1 行政强制收缴	310
§ 12.2 行政强制收购	332
§ 12.3 行政强制收兑	337
§ 12.4 行政强制结汇	340
第 13 章 行政强制拍卖、变卖、划拨、扣缴制度	342
§ 13.1 行政强制拍卖	342
§ 13.2 行政强制变卖	347
§ 13.3 行政强制划拨	349
§ 13.4 行政强制扣缴	354
第 14 章 行政强制代执行制度	360
§ 14.1 行政强制代执行概述	360
§ 14.2 强制拆迁制度	364
§ 14.3 强制拆除制度	369
§ 14.4 强制清除制度	383
§ 14.5 其他强制代执行制度	389
第 15 章 行政强制执行罚制度	395

§ 15.1	行政强制执行罚概述	395
§ 15.2	加收滞纳金	399
§ 15.3	加收滞纳金	421
§ 15.4	其他执行罚制度	424
第 16 章	行政机关申请法院强制执行制度	429
§ 16.1	行政机关申请法院强制执行概述	429
§ 16.2	申请法院强制执行的依据	432
§ 16.3	申请法院强制执行的条件	472
§ 16.4	申请法院强制执行的程序	476
第 17 章	中国台湾行政强制法律制度	481
§ 17.1	概述	481
§ 17.2	行政执行的法理基础与原则	488
§ 17.3	行政执行法及其修订	491
§ 17.4	公法上金钱给付义务的执行	494
§ 17.5	公法上行为或不行为义务的执行	500
§ 17.6	行政上的即时强制	503
§ 17.7	行政执行行为的性质及法律救济	505
§ 17.8	对台湾行政执行制度的评判	508
第 18 章	中国香港行政强制法律制度	511
§ 18.1	概述	511
§ 18.2	行政强制主体与强制的分类	515
§ 18.3	司法性强制执行	518
§ 18.4	行政性强制执行	527
§ 18.5	行政程序中的其他强制措施及执行	532
§ 18.6	对司法、行政强制执行行为的救济	544
第 19 章	中国澳门行政强制法律制度	546
§ 19.1	概述	546
§ 19.2	行政强制制度总体框架的性质分析	548
§ 19.3	行政行为的执行力	553
§ 19.4	强制执行的主体与根据	555

§ 19.5	强制执行的种类与程序	557
§ 19.6	对强制执行不服的救济	559
§ 19.7	行政程序中的其他强制性措施及执行	561

第1章 中国行政强制制度概述

§ 1.1 行政强制的基本概念与内在结构

一、中国行政强制制度的过去与现在

作为一个国家,它不可能没有“强制”,同时也不可能没有对强制的“规范”;没有前者,国家就没有效率,没有后者,国家则没有民主。

新中国成立以来,我们党和政府既注重对国家强制手段的加强,又重视对国家强制手段的立法与执法。据不完全统计,^① 中国自1949—1999年这51年中,共制定法律、法规与规章10 367件。其中法律314个,占总数的3%;行政法规1 584个,占总数的15%;部门规章8 469个,占总数的82%。在314个法律中,有33个法律涉及到行政强制行为,占法律总数的10.5%,占规定到行政强制行为的各类文件总数的13.3%;在1 584个行政法规中,有71个行政法规涉及到行政强制行为,占行政法规总数的4.5%,占规定到行政强制行为的各类文件总数的28.5%;在8 469个部门规章中,有145个规章涉及到行政强制行为,占规章总数的1.7%,占规定到行政强制行为的各类文件总数的58.2%。(见下表)

① 该项统计工作由浙江大学行政强制法课题组整理。课题组成员及参与本资料整理的人员有:胡建森、金伟峰、孙笑侠、朱新力、章剑生、费善诚、高杰、季涛、金承东、张旭勇、胡桂芳、涂怀艳、李莉、郑艳、黄嘉欣、王正斌、陈裕琨、张存、程排超、项新等。

**中国涉及行政强制的法律法规规章
有关数据统计(1949—1999年)**

文件类别	总数 (件)①	各类文件 与总数之 比	涉及行政强制 的各类文件数 量(件)	涉及行政强制的 各类文件与该 类文件总数之比	涉及行政强制的 各类文件与规定 强制的各类文件 总数之比
法律	314	3%	33	10.5%	13.3%
行政法规	1584	15%	71	4.5%	28.5%
部门规章	8469	82%	145	1.7%	58.2%
合计	10367	100%	249	16.7%	100%

我国的法律法规与规章有如此高的比率对行政强制作出规范,说明我国对行政强制的立法工作是非常重视的。

1989年4月4日,第七届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》。该法第11条规定:“人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼:……(二)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;……(八)认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。”1999年4月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议又通过了《中华人民共和国行政复议法》。^② 该法第6条规定:“有下列情形之一的,公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议:……(二)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决定不服的;……(十一)认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。”

《中华人民共和国行政诉讼法》与《中华人民共和国行政复议条例》的制定,特别是把行政强制措施行为及其他与行政强制相关

① 这里的法规件数统计,当法规被重复修订时,只算1个,而不作重复计算。譬如:我国在1957年公布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》,1986年制定了新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》,而新的治安管理处罚条例又废止了旧的治安管理处罚条例,这里只按1个法规统计。

② 该法取代了1990年12月24日国务院制定的《行政复议条例》。该《条例》关于对行政强制措施的复议问题已有同样规定。

的具体行政行为纳入行政复议与行政诉讼的范围之内,为公民、法人或其他组织不服行政强制行为提供了法律上的救济途径,这是一个很大的进步。

1994年5月12日,第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《中华人民共和国国家赔偿法》。该法第3条、第4条分别规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:……(一)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……。行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:……(二)违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的……。”这又为国家行政强制行为确立了行政赔偿责任制度。

但同时必须指出,我国对行政强制行为的立法状态还处于原始状态,许多方面值得改进。这主要具体表现在以下两点上:

1. 对国家行政强制行为的规范不是通过一个集中而单一性的法规(如外国的“行政强制执行法”),而是由分散的法律、法规、规章来完成的。这样就影响了立法上的统一性。

2. 正因为以上的原因,造成了现行立法对行政强制主体、手段、程序设定上的不一致,甚至矛盾。有权实施强制措施的主体过多,强制手段过杂,这个现象亦普遍存在。

鉴此,近两年在中国关于制定《中华人民共和国行政强制法》的呼声越来越高,中国的立法机关也已正式把制定《中华人民共和国行政强制法》列入工作议程。

二、行政强制的基本概念与法律特征

人们对于“行政强制”可以从多种视野去考察:从手段上看,行政强制是一种诸如扣押、查封、冻结、拆除等强制性手段;从行为上看,它又是一种以采用强制手段为特征的行政行为;从制度上看,它则是一种由一定的强制主体、强制手段、实施程序等所构成的系统。我们在这里,把“行政强制”定位成一种行为,即“行政强制行为”。

从这个角度,我们可以对“行政强制”下这么一个定义:行政强

制,系指法定的行政强制主体,为维持社会的公共管理秩序,预防或制止危害社会事件或违法行为的发生,或为履行已经生效的行政决定,实施强制手段的具体行政行为。

行政强制行为与其他行为相比较,具有下列法律特征:

1. 行政性。这是说,行政强制是一种行政行为,而不是立法或司法行为。首先从目的上看,它是有权机关为实现一种行政目的(而不是其他目的)所实施的一种行为;其次从主体上看,行政强制主体必由行政机关承担(申请法院强制执行是一种例外情况);再次从手段上看,行政强制行为中所采取的行政强制手段都是行政手段,而不是司法手段或其他手段。

2. 具体性。行政强制是一种行政行为,更准确地说是一种具体行政行为,因为它针对特定的人,就特定的事项所作出的一种行政行为。行政强制的具体性是相对于“抽象行政行为”而言的。

3. 强制性。行政强制行为当然具有“强制性”,否则就不称为“行政强制”了。这种“强制性”表现在:当被强制人不履行被强制义务时,行政强制主体可以实施强制手段,直接或间接地达到义务被履行的相同状态;行政强制主体在实施该强制行为时,相对人有容忍的义务。

4. 非处分性。行政强制会限制相对人的权利行使,但不直接发生相对人权利的被处分。换句话说,行政强制不具有直接的“处分性”。这种“非处分性”,针对行政强制措施比较容易理解。如扣押财产,只意味着对被扣押财产使用权的限制,而没有对该财产的所有权作出处分。而理解行政强制执行的“非处分性”则需作点说明。当行政机关执行一个已经生效的没收决定时,与其说是执行行为发生财产上的处分效果(即处分了被没收物的财产权),不如说是行政没收决定本身的处分性得到了实现。在这里,对被没收财产的处分,从法律上说,不是来自于执行行为,而来自于没收决定本身的效力。

三、行政强制的范围与内在结构

行政强制范围的大小,直接决定了拟将制定的《中华人民共和

国行政强制法》调整范围的大小。在中国,目前比较统一的观点是,行政强制主要包括两部分:一部分是行政机关为了维持社会的公共管理秩序,预防或制止危害社会事件或违法行为的发生,所实施的行为,如驱散、扣押、查封、冻结、拘留、检查、留置盘问等,这部分行为称“行政强制措施”;另一部分是行政机关为履行已经生效的行政决定,所采取的强制手段,如强行划拨,加收滞纳金、加处罚款等,这部分行为称“行政强制执行”。可见,“行政强制”是“行政强制措施”与“行政强制执行”的合称。

行政强制措施与行政强制执行显然是两种不同的行政行为,但当发现它们之间的某些手段略有重合时,又难免会觉得它们之间的界线是模糊的。但只要坚持手段依附于行为而不是行为依附于手段的观念,手段上的交叉不会成为区分行政强制措施与行政强制执行的障碍。

行政机关采取行政强制措施需遵循一定的程序,如事先决定与告诫,但在紧急状态下可以不受这些程序的约束。行政机关在紧急状态下所采取的行政强制措施,可称作“紧急强制措施”。这样一来,行政强制措施其实可被划分为两种:一是一般强制措施,它需服从一般的程序要求;二是紧急强制措施,它是一般程序的例外。

中国的行政强制执行也可被划分成两类:一类是行政机关所实施的强制执行;另一类是行政机关申请人民法院实施的强制执行。由于这两类的执行主体从而影响到的执行程序都是不同的,因而区分非常必要。

当我们对行政强制范围所覆盖的行为进行分块时,中国行政强制行为的结构图已被不自觉地画成。中国“行政强制行为”的结构是“一分为二,二分为四”。见下图:

中国行政强制行为结构图

	分 类	再 分 类
行政 强制行为	行政强制措施	一般强制措施
		紧急强制措施
	行政强制执行	行政机关自身强制执行
		行政机关申请法院强制执行

§ 1.2 行政强制措施

一、行政强制措施概念的形成与法律特征

“行政(强制)措施”一词的使用最早也出现在新中国“拨乱反正”以后的第一本行政法教科书即王珉灿主编的《行政法概要》上。该书第一次使用了“采取行政措施的行为”这一概念,但在当时尚无“具体行政行为”这一概念的背景下,它是作为一般的“具体行政行为”的代名词使用的。^① 这一“首创”又被不少学者所接受和发展。^②

1989年《行政诉讼法》的公布,特别是1990年该法实施以后,该法第11条第(二)项的规定^③对理论界关于对行政行为的认识

① 该教科书对它的解释是:“作为行政法学研究对象的行政措施,是指行政机关在进行行政管理活动时,对于具体事件所作的单方面的处理,是具体行政行为。……行政措施作为具体的行政行为,与行政管理法规不同;作为单方面的行政行为,与行政契约不同。”参见王珉灿主编:《行政法概要》,法律出版社1983年版,第112页。

② 如应松年、朱维究编著的《行政法学总论》(工人出版社1985年版,第285—298页);郭文英、崔卓兰编著的《行政法要论》(吉林人民出版社1988年版,第186—197页);叶必丰编著的《行政法原理》(湖北科学技术出版社1988年版,第157页);廖晃龙主编的《新编中国行政法原理》(大连海运学院出版社1990年版,第185—197页)等。

③ 《行政诉讼法》第11条及该条第(二)项的规定是:“人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼:……(二)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……。”