

《行政强制法》

条文释义及应用

马怀德 主编



人民出版社

《行政强制法》

条文释义及应用

马怀德 主编

 人 民 大 学 出 版 社

责任编辑：王青林

封面设计：周涛勇

版式设计：杜维伟

图书在版编目（CIP）数据

《行政强制法》条文释义及应用 / 马怀德主编.

—北京：人民出版社，2011.7

ISBN 978-7-01-010015-9

I. ①行… II. ①马… III. ①行政法—强制执行—法律解释—中国
IV. ①D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 122731 号

《行政强制法》条文释义及应用

《XINGZHENG QIANGZHIFA》TIAOWEN SHIYI JI YINGYONG

马怀德 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月北京第 1 次印刷

开本：880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张：9.125

字数：225 千字 印数：00,001 - 10,000 册

ISBN 978-7-01-010015-9 定价：26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

前 言

《行政强制法》(草案)自2005年全国人大常委会第一次审议以来,迄今已有6年之久,历经五次审议终获得通过,其过程不可谓不曲折。其过程的曲折性从另一方面也反映了其重要性。作为一部调整行政机关和公民、法人和其他组织关系的最要法律,其实施必然会带来重要影响,一方面会对行政机关的执法行为产生影响,另一方面也会在保护相对人公民、法人和其他组织合法权益方面发挥重要作用。《行政强制法》的出台是继《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政许可法》之后,我国在行政领域出台的另一部重要法律,可以期待,《行政强制法》将在促进我国依法行政、建设法治政府方面发挥重要作用。

法律的生命在于实施,而在实施的过程中,正确理解法律显得尤为重要。《行政强制法》的条文虽然大多数较为容易理解,但是,作为一部联接理论与实际的法律,《行政强制法》虽然在实现语言的通俗易懂方面作出了不少努力,但依然难以避免地存在着一些不易理解的名词及表述,如“行政强制措施”、“行政强制执行方式”、“审慎监管措施”、“代履行”等。作为一名长期关注、研究行政强制理论,并参与了行政强制立法过程的学者,出于帮助公众正确理解《行政强制法》、运用《行政强制法》之目的,组织编写了本书。望该书能够对读者理解、运用《行政强制法》有所裨益。

马怀德

2011年6月30日

撰 稿 人

- 马怀德** 中国政法大学副校长、教授，博士生导师。
- 王青斌** 中国政法大学法治政府研究院副教授，法学博士。
- 戴建华** 国家行政学院法学部讲师，法学博士。
- 渠 滢** 中国政法大学博士研究生。
- 王凌光** 中国政法大学博士研究生。
- 王建新** 中国政法大学博士研究生。

目 录

前 言	1
第一章 总 则	1
一、立法宗旨	1
二、概念	5
三、适用范围	10
四、依法原则	13
五、适当原则	17
六、教育与强制相结合原则	20
七、不得谋取利益原则	23
八、当事人权利	25
第二章 行政强制的种类和设定	29
一、行政强制措施的种类	29
二、行政强制措施的设定	33
三、行政强制措施的确立规则	37
四、行政强制执行的方式	40

五、行政强制执行的设定	44
六、行政强制设定中的公众参与	49
七、行政强制的立法评估	54
 第三章 行政强制措施实施程序	59
第一节 一般规定	
一、行政强制措施的实施条件	59
二、行政强制措施的实施主体	63
三、行政强制措施实施的一般程序	72
四、行政强制措施实施的特别程序	79
五、限制人身自由的行政强制措施的特别程序	81
六、被采取强制措施财物的移送程序	86
第二节 查封、扣押	
一、查封、扣押的实施主体	89
二、查封、扣押的范围	92
三、查封、扣押决定书	98
四、查封、扣押期限	101
五、被查封、扣押财产的保管	105
六、被查封、扣押财产的处置	109
七、查封、扣押的解除	113
第三节 冻结	
一、冻结的实施主体	117
二、金融机构的协助义务	121
三、冻结决定书	126
四、冻结期限	129
五、冻结的解除	132

第四章 行政机关强制执行程序	135
第一节 一般规定	
一、行政机关强制执行	137
二、行政强制执行程序的一般规定	139
三、中止执行	157
四、终结执行	162
五、执行回转	163
六、执行和解	166
七、执行手段及时间限制	169
八、对违法建筑物等的强制执行	171
第二节 金钱给付义务的执行	
一、执行罚	174
二、强制执行	177
三、强制划拨	182
四、强制拍卖	185
五、划入专用账户	189
第三节 代履行	
一、代履行的适用条件	190
二、代履行的程序、费用及方式	194
三、强制清除	199
第五章 申请人民法院强制执行	202
一、申请人民法院强制执行	202
二、申请人民法院强制执行的管辖	205
三、申请材料	209
四、申请与受理	212
五、审查方式	215

六、听取意见与裁定	218
七、立即执行	222
八、费用承担	225
 第六章 法律责任	228
一、行政机关违法的责任承担	228
二、违法实施行政强制措施的责任	233
三、查封、扣押财产的法律責任	236
四、以权谋私的法律责任	240
五、金融机构的法律责任	241
六、违法划拨款项的法律责任	244
七、人民法院及其工作人员的法律责任	246
八、刑事责任与赔偿责任	248
 第七章 附 则	255
一、法律期限	256
二、法律、法规授权的组织	259
三、生效日期	261
 附 中华人民共和国行政强制法	265

第一章 总 则

一、立法宗旨

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。

（一）条文解析

本条是关于立法目的和立法依据的规定。

行政强制是行政机关在社会管理中经常使用到的一种行为，这种行为与行政处罚行为密切相关。我国自1996年颁布《行政处罚法》后，行政强制行为受到了立法部门和理论界的广泛关注。因为行政强制行为与社会公众的生活密切相关，如果缺乏规范，很容易侵害社会公众的合法权益。如在当前，普遍存在着不具有行政强制权的行政机关行使强制权的现象，此外，一些具有强制执行权的机关也存在着滥用行政强制权的现象。因此，对行政强制予以规范，实属必要。《行政强制法》也成为我国的《行政处罚法》、《行政许可法》之后又一部规范政府行政行为的重要法律。

《行政强制法》的立法宗旨与《行政处罚法》、《行政许可法》的立法宗旨一脉相承，即在于规范政府的行政行为，保护公众的合法权益。《行政强制法》所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。

对行政强制的规范，主要从两个方面进行，即规范行政强制的设定和实施。

行政强制的设定，属于立法行为范畴，是指国家机关依照职权和实际需要，在有关的法律、法规中自行创制行政强制的行为。其主要特点是国家机关依照职权自行创设行政强制，自行限制公民、法人或者其他组织的权利，创设公民、法人或者其他组织的义务。行政强制作为一项重要的行政权力，直接涉及公民、法人和其他组织的合法权益。而规范行政强制的设定，就可以从源头上限制行政强制权，避免拥有行政强制权的机关过多过滥，从而达到规范行政强制的效果。

行政强制的实施，是指拥有行政强制权的机关运用行政强制权作出具体行为的过程。行政强制的实施主要需要具备以下几个方面的要素：一是行政强制的主体，即由谁行使行政强制权；二是行政强制的方式，即拥有行政强制权的主体可以做出哪些强制行为；三是行政强制的程序，即行政强制应该按照什么程序进行。规范行政强制的实施，也必然包括对这三个方面的规范。如对于行政强制措施的实施主体，《行政强制法》第17条第1款规定：“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。”《行政强制法》第70条规定：“法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内，以自己的名义实施行政强制措施，适用本法有关行政机关的规定。”这就对行政强制的实施主体予以了限定。此外，《行政强制法》还对行政强制主体可以采用的行为方式及

实施行政强制的程序予以了明确规定，其目的即在于规范行政强制的实施。

除了规范行政强制的设定和实施，《行政强制法》的立法目的还包括以下几个方面：

第一，保障和监督行政机关依法履行职责。行政强制权在社会管理中是行政机关必不可少的一种权力，同时，“行政强制权是行政机关及其工作人员最青睐，最宠爱的权力，从而是最容易膨胀和对公民权利、自由威胁的可能性最大、最严重的权力。因此，首先必须以法律限制、控制其范围。”^①对于行政强制权，予以规范是十分必要的。目前，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因缺乏强制手段而处理不力的情况，但也存在行政强制手段滥用的情况。主要问题包括：一是哪些机关可以设定行政强制措施不明确；二是行政强制措施的具体形式繁多，同一行政强制措施有多种表述，缺乏规范；三是行政强制的实施主体比较混乱，有些没有强制权的行政机关自行实施行政强制措施，甚至授权、委托其他组织实施行政强制措施等。因而，规范行政强制，一方面能够对行政机关依法履行职责予以保障，避免因为行政机关因为缺少相应的权力而无法履行职责，另一方面也能够对行政机关行政强制权的行使情况和履行职责的情况进行监督，避免行政机关权力的滥用。

第二，维护公共利益和社会秩序。对行政强制予以立法，也是为了维护公共利益和社会秩序的需要。行政强制在行政行为中具有特殊性，它以国家强制力作为后盾，对公民权益直接产生法

^① 姜明安：《法律规范行政强制行为的意义和途径》，载《法学家》2006年第3期。

律后果，是一种比行政处罚更为严厉的手段。但这种行政强制的存在有其合理性，因为如果危害社会或公民的违法行为和危险事件可能发生，行政机关却不能及时采取有力措施加以预防和制止，或行政机关已经作出了公民必须履行某一义务的决定，公民却可以置之不理，行政机关对此无能为力，行政机关就将无法履行其保护社会公共利益、保护公民合法权益的职责；或者，它将毫无权威，国家行政管理将无法顺利进行。可见，行政强制在实际生活中是必不可少的。^①但是，如果不对行政强制予以规范，则可能导致行政强制权力的滥用，而且也可能导致某些需要行政强制权的行政机关因为没有行政强制权而导致难以有效地履行职责，进而难以维护社会公共利益和社会秩序。因此，维护公共利益和社会秩序，也是《行政强制法》的立法目的之一。

第三，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，在《行政强制法》中体现得十分明显，而规范和限制行政强制权力的目的之一则是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益。《行政强制法》充分考虑到我国行政执法的现实状况，恰当把握了保障行政机关履行职责和保护社会公众合法权益之间的界限，在适度赋予行政机关必需的强制权的同时，详细规定了行政强制的设定、实施方式和实施程序，立足于规范和限制行政强制权力的行使，从根本上契合了行政机关执法的最终目的——保护公民权益。《行政强制法》这一部名为“强制法”的立法宗旨并不是要任意扩大行政机关的权力，为某些行政违法行为撑腰打气，而在于防止强制力的滥用，试图把强制权运用到最小、最少，处处体现的是保护公民权益的立法精神。保护公

^① 应松年：《关于行政强制立法的几个问题》，载《南京工业大学学报》（社会科学版）2006年第3期。

民、法人和其他组织的合法权益是《行政强制法》的立法目的之一，而《行政强制法》也将成为公民抵御强制权力侵害的盾牌。

《行政强制法》作为规范政府行政行为的重要法律，其立法依据是《宪法》。

（二）案例及解析

【案情介绍】 赵某与杨某一结婚就申请生育指标，但未予批准，在此情况下，赵某仍坚持生下一子。后经群众举报，赵某所在乡的人民政府查知赵与杨均未达到法定结婚年龄，而擅自更改、隐瞒实际年龄，骗取结婚证。因此，该乡人民政府对赵与杨作出非婚生育行政处罚决定：征收夫妻超生费 2080 元，收取计划外怀孕费 360 元。但赵、杨拒绝执行上述决定，乡政府申请当地法院派出庭强制执行，但因法院案件较多，顾不过来，乡政府自己组织乡联防队员和干部，对赵、杨进行强制执行。^①

【评析】 目前行政强制措施的执行主体比较庞杂，有的地方和部门将行政强制权委托给社会组织和不具备资格的执法人员实施，有的甚至雇用临时人员执法，执法的随意性较大，侵害公民合法权益的情况时有发生，影响了法制的严肃性和政府形象。因此，应当对行政强制的执行主体进一步加以规范。

二、概念

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。

^① 胡锦涛主编：《行政法案例分析》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 102 页。

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产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。

（一）条文解析

本条是对行政强制概念的规定。

根据《行政强制法》的规定，我国的行政强制包括两类，即行政强制措施和行政强制执行。

行政强制措施是一种由行政机关在行政管理过程中对人身或财产实施的暂时性控制的行为，其目的是为了制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等。行政强制措施具有以下几个方面的特点：首先，行政强制措施实施的主体是依法享有行政强制措施权的行政机关或法律、法规授权的组织。只有行政机关或法律、法规授权的组织在行政管理过程中作出的强制措施才可能是行政强制措施。除行政机关或法律、法规授权的组织外，司法机关等部分国家机关依法也享有在必要的情况下采取强制措施的权力，如法院可以对干扰法庭审判秩序的当事人采取必要的措施等。这些措施不是行政强制措施，因为采取此类强制措施的主体不是享有行政权的行政机关或法律、法规授权的组织；其次，行政强制措施的根本特性在于其是“暂时性”的措施。行政强制措施与大多数行政行为的区别在于其是“暂时性”的，当实施行政强制措施的目的已经达到或者条件已经消失时，行政机关应当立即解除行政强制措施。而其他行政行为通常情况

下则并非是暂时性的，无论是行政处罚还是行政许可，以及行政强制执行均是如此；再次，行政强制措施针对的对象是人身或者财产。行政强制措施针对的对象包括两类：一类是公民的人身自由，另外一类是公民、法人或者其他组织的财产。

行政强制措施与“即时强制”是相同的，属于同一种强制行为。在我国当前的学术研究中，一般将行政强制分为“即时强制”和“行政强制执行”两种，这种分类源于借鉴国外的经验。大陆法系国家的行政法理论上一般将行政强制分为“即时强制”和“行政强制执行”两种，并且得到了立法实践部门的认可，如德国、日本、奥地利等，此外，我国台湾地区同样也是如此。如我国台湾地区1998年《行政执行法》第36条规定：“行政机关为阻止犯罪、危害之发生或避免急迫危险，而有即时处置之必要时，得为即时强制。”由此可知，即时强制的适用条件是处于急迫状态下并有即时处置之必要。而根据该条的规定，即时强制的方法包括：（1）对于人的管束；（2）对于物的扣押、使用、处置或限制其使用；（3）对于住宅、建筑物或其他处所之进入；（4）其他依法定职权的必要处置。由此可见，国外的即时强制与我们的行政强制措施在特征上是相通的，它们其实是同一种强制行为。^①我国的《行政强制法》之所以采用“行政强制措施”而不是学术界更为常用的“即时强制”，这与我国立法实践中的用语习惯有关。如我国《行政诉讼法》第11条第（二）项就规定有“行政强制措施”。

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。行政强制执行具有以下几个方面的特征：首先，行政

① 胡建森主编：《行政强制》，法律出版社2002年版，第23页。

强制执行的主体是行政机关或者人民法院。在我国，并不是所有的行政机关都具有行政强制执行权。没有行政强制权的行政机关只能申请人民法院强制执行。因此，虽然名为“行政强制执行”，但执行的主体并非都是行政主体；其次，行政强制执行的前提是公民、法人或者其他组织不履行行政决定。这是行政强制执行的先决条件。当一个行政决定赋予了公民、法人或者其他组织某种义务，而公民、法人或者其他组织拒不履行义务时，行政强制执行的启动就获得了相应的前提。如果公民、法人或者其他组织已经履行了行政决定，则行政强制执行就失去了相应的前提；最后，行政强制执行是依法强制公民、法人或者其他组织履行义务的行为。行政强制执行的目的是强制公民、法人或者其他组织履行义务，从而确保行政决定所赋予义务的实现。

行政强制措施和行政强制执行两种行为之间存在着明显的区别，但也存在着联系。两者的区别主要体现在：一是两者的实施主体存在着差异。行政强制措施的主体只能是行政机关，而行政强制执行的主体既可以是行政机关，也可能是行政机关申请的人民法院；二是两者的目的不同，行政强制措施的目的是为了制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，而行政强制执行的目的则是为了履行行政决定所赋予的义务；三是两者的前提不同。行政强制执行以公民、法人或者其他组织事先存在一个行政决定所赋予的义务并拒不履行义务为前提，而行政强制措施则无此前提。行政强制措施和行政强制执行的联系主要表现在：两者所采取的强制方式存在相同之处。某些行政强制的方式既可以在行政决定作出之前的阶段存在，也可以在作出行政决定之后的执行行政决定阶段存在。以查封、扣押和冻结为例，查封、扣押、冻结均为行政强制措施的方式，但这些方式同样在执行行政决定的阶段适用。