



国务院法制办公室组织编写  
行政执法培训教材（八）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵  
副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

# 行政强制法教程

XingZheng QiangZhiFa JiaoCheng

主 编：袁曙宏  
副主编：李岳德

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写  
行政执法培训教材（八）

行政执法培训教材编辑委员会

主任 / 宋大涵

副主任 / 安建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

# 行政强制法教程

XingZheng QiangZhiFa JiaoCheng

主 编：袁曙宏

副主编：李岳德

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

行政强制法教程 / 袁曙宏主编. —北京:中国法制出版社,2011.7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2942 - 9

I. ①行… II. ①袁… III. ①行政法 - 强制执行 - 中国 - 教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 120464 号

责任编辑 周琼妮

封面设计 李 宁

---

行政执法培训教材

行政强制法教程

XINGZHENG QIANGZHIFA JIAOCHENG

主编/袁曙宏

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 9 月第 1 版

印张/8.75 字数/189 千字

2011 年 9 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2942 - 9

定价:39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66067023

市场营销部电话:66017726

邮购部电话:66033288

# 总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关能不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的迫切需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

# 导 读

2011年6月30日第十一届全国人大常委会第二十一次会议通过了《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》),2012年1月1日起正式施行。《行政强制法》的颁布施行,是我国社会主义民主法制建设进程中的一件大事,对于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具有重要意义。编写这本《行政强制法教程》,对《行政强制法》进行阐释和说明,对行政强制的理论与实践进行总结和分析,有助于行政执法机关准确理解和把握《行政强制法》的精神实质,正确执行《行政强制法》。

本书主要有以下三个特征:1. 理论性。《行政强制法》中的许多原则、概念、制度都参考借鉴了国内外有关行政强制的理论研究成果。本书在介绍《行政强制法》各项规定时,注重对行政强制基本理论体系、理论基础和相关学术观点进行阐述,以求深化对法律条文的认识。2. 实务性。行政强制是行政机关大量进行的一项执法活动,实践性很强。本书在介绍《行政强制法》各项规定时,注重揭示立法所要解决的主要问题,行政强制实践中的新矛盾和新情况,以及立法在实施中需要把握的原则或者需要注意的问题,以求对行政执法提供明确有效的指导。3. 背景性。《行政强制法》内容丰富,专业性很强,迫切需要对其各项规定进行背景性的准确解读,以回答实践中存在的各种疑惑和争论。本书的编写者多数都是行政强制立法研究的直接参与者,对《行政

强制法》立法情况比较熟悉，因而本书在介绍《行政强制法》许多重要规定时，重点介绍了相关的立法背景、各种立法设计方案，以及立法决策时的主要考虑，有助于行政执法人员准确领会立法精神和立法原意，使执法行为符合立法要求。

本书正文共分八章。

第一章行政强制法导论。这是关于《行政强制法》及其立法情况的一个基本介绍。本章介绍了《行政强制法》的法律地位，对《行政强制法》的立法宗旨进行了概括和说明，并分析指出了实施《行政强制法》应当做好的工作。

第二章行政强制的概念。本章重点对行政强制的基本概念和基本理论进行了介绍，包括行政强制的界定，行政强制措施、行政强制执行的含义及其区别，特殊行政强制，以助于全面掌握行政强制的基本框架体系。

第三章行政强制的基本原则。行政强制基本原则对于整个《行政强制法》具有统领作用。本章对行政强制法定原则、行政强制适当原则、教育与强制相结合原则、禁止谋利原则和权利救济原则等五个基本原则逐一进行了介绍。

第四章行政强制的种类和设定。梳理统一行政强制的种类，对行政强制的设定权进行规范，是《行政强制法》的一大亮点。本章对行政强制措施的种类及其设定，行政强制执行的方式及其设定分别进行了介绍，对设定行政强制的听取意见和说明理由制度以及行政强制后评估制度进行了说明。

第五章行政强制措施实施程序。通过实施程序对行政强制措施进行严格规范是《行政强制法》的一项重要内容。本章阐释了行政强制措施实施程序的概念和意义，介绍了行政强制措施的实施主体，以及实施行政强制措施的一般程序，重点对查封、扣押、

冻结这三种实践中应用最为广泛的行政强制措施的实施程序进行了专门介绍。

第六章行政机关强制执行程序。行政机关强制执行程序是行政强制实践中的一个薄弱环节，也是《行政强制法》规范和调整的重点。本章在阐述行政机关强制执行程序概念和意义的基础上，对行政机关强制执行的一般程序进行了详细说明，重点从适用对象、实施主体、适用条件、实施程序等方面对加处罚款或者滞纳金、划拨存款汇款等金钱给付义务的执行方式，以及作为和不作为义务的代履行做了介绍。

第七章申请人民法院强制执行程序。行政机关申请人民法院强制执行，是行政强制执行制度的重要组成部分。本章阐述了行政机关申请人民法院强制执行的概念、特征、功能、性质、制度依据，并对申请人民法院强制执行的主体、范围、条件、期限，人民法院的管辖、受理、审查、裁定、实施，以及强制执行的费用等问题做了介绍。

第八章法律责任。法律责任是保障《行政强制法》各项规定严格实施的必要设计。本章从概念、特征、功能、种类等方面对法律责任的基本原理进行了阐释，重点从承担法律责任的主要情形和主要形式上对行政机关及其工作人员的法律责任、金融机构的法律责任、人民法院及其工作人员的法律责任分别进行了介绍。



# 目 录

<b>第一章 行政强制法导论</b> .....	1
第一节 《行政强制法》的法律地位 .....	1
第二节 《行政强制法》的立法宗旨 .....	5
第三节 实施《行政强制法》应当做好的工作 .....	7
<b>第二章 行政强制的概念</b> .....	10
第一节 行政强制的界定 .....	10
第二节 行政强制措施、行政强制执行的含义及其区别 .....	11
第三节 特殊行政强制 .....	12
<b>第三章 行政强制的基本原则</b> .....	14
一、行政强制法定原则 .....	14
二、行政强制适当原则 .....	15
三、教育与强制相结合原则 .....	16
四、禁止谋利原则 .....	16
五、权利救济原则 .....	17
<b>第四章 行政强制的种类和设定</b> .....	19
第一节 行政强制措施的种类 .....	19
一、限制公民人身自由 .....	19
二、查封场所、设施或者财物 .....	21
三、扣押财物 .....	23

四、冻结存款、汇款 .....	24
五、其他行政强制措施 .....	26
<b>第二节 行政强制措施的设定权 .....</b>	<b>26</b>
一、符合我国的立法体制 .....	27
二、与有关法律规定相衔接 .....	28
三、符合现阶段行政管理的实际 .....	29
<b>第三节 行政强制执行的方式 .....</b>	<b>33</b>
一、加处罚款或者滞纳金 .....	34
二、划拨存款、汇款 .....	34
三、拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者 财物 .....	35
四、排除妨碍、恢复原状 .....	36
五、代履行 .....	36
六、其他强制执行方式 .....	38
<b>第四节 行政强制执行的设定权 .....</b>	<b>39</b>
<b>第五节 设定行政强制的听取意见和说明理由制度 .....</b>	<b>41</b>
一、听取意见制度 .....	42
二、说明理由制度 .....	42
<b>第六节 行政强制后评估制度 .....</b>	<b>43</b>
一、设定机关后评估 .....	44
二、实施机关后评估 .....	44
三、公民、法人或者其他组织提出意见和建议 .....	44
<b>第五章 行政强制措施实施程序 .....</b>	<b>45</b>
<b>第一节 行政强制措施实施程序的概念和意义 .....</b>	<b>45</b>
一、行政强制措施实施程序的概念 .....	45
二、严格行政强制措施实施程序的意义 .....	47
<b>第二节 行政强制措施的实施主体 .....</b>	<b>48</b>
一、关于实施行政强制措施的行政机关 .....	48

二、关于法律、行政法规授权的组织 .....	52
三、行政强制权不得委托实施 .....	54
四、相对集中行政强制措施权 .....	55
五、行政强制措施的实施人员 .....	60
<b>第三节 实施行政强制措施的一般规定 .....</b>	<b>62</b>
一、违法行为显著轻微或者没有明显社会危害性可以 不采取行政强制措施 .....	62
二、实施行政强制措施的一般程序 .....	63
三、紧急情况下的行政强制措施程序 .....	69
四、限制人身自由的行政强制措施实施程序 .....	70
五、涉嫌犯罪案件财物的移送 .....	73
<b>第四节 查封、扣押行政强制措施的实施程序 .....</b>	<b>75</b>
一、查封、扣押的实施主体 .....	75
二、查封、扣押的对象 .....	76
三、查封、扣押的实施程序 .....	79
四、查封、扣押的期限 .....	81
五、查封、扣押财物的保管 .....	82
六、查封、扣押财物的处理和解除 .....	85
<b>第五节 冻结存款、汇款行政强制措施的实施 .....</b>	<b>90</b>
一、冻结的实施主体 .....	91
二、冻结的实施程序 .....	93
三、冻结决定书 .....	95
四、冻结的期限 .....	96
五、冻结存款、汇款的解除 .....	97
<b>第六章 行政机关强制执程序 .....</b>	<b>100</b>
<b>第一节 行政机关强制执程序的一般规定 .....</b>	<b>100</b>
一、行政机关强制执程序的概念及意义 .....	100
二、行政机关强制执的一般程序 .....	102

第二节 金钱给付义务的执行 .....	124
一、加处罚款或者滞纳金 .....	124
二、划拨存款、汇款 .....	133
第三节 代履行 .....	136
<b>第七章 申请人民法院强制执行程序 .....</b>	<b>141</b>
第一节 申请人民法院强制执行概述 .....	141
一、行政机关申请人民法院强制执行的概念、 特征及功能 .....	141
二、行政机关申请人民法院强制执行的性质 .....	143
三、行政机关申请人民法院强制执行的制度依据 .....	145
第二节 行政机关的申请 .....	148
一、申请强制执行的前提条件 .....	148
二、申请强制执行的期限 .....	154
三、催告 .....	157
四、提出申请 .....	158
第三节 人民法院的审理 .....	159
一、管辖 .....	159
二、受理 .....	160
三、审查 .....	161
四、裁定 .....	166
第四节 强制执行裁定的实施 .....	168
一、强制执行裁定的实施主体 .....	168
二、强制执行裁定实施主体的改革探索 .....	170
三、强制执行裁定的实施期限 .....	173
四、强制执行裁定实施过程中的执行协议 .....	175
第五节 人民法院强制执行的费用 .....	176
一、人民法院强制执行费用的承担主体 .....	176
二、人民法院委托拍卖程序 .....	178

三、执行款项的处理 .....	178
<b>第八章 行政强制中的法律责任 .....</b>	<b>179</b>
<b>第一节 法律责任概述 .....</b>	<b>179</b>
一、法律责任的概念 .....	179
二、法律责任的特征 .....	181
三、法律责任的功能 .....	182
四、法律责任的种类 .....	183
<b>第二节 行政机关及其工作人员的法律责任 .....</b>	<b>185</b>
一、概述 .....	185
二、行政机关及其工作人员承担法律责任的主要情形 .....	186
三、行政机关及其工作人员法律责任的追究主体 .....	195
四、行政机关及其工作人员承担法律责任的主要方式 .....	197
<b>第三节 其他法律责任 .....</b>	<b>207</b>
一、金融机构的法律责任 .....	207
二、人民法院及其工作人员的法律责任 .....	213
<b>附 录</b>	
<b>中华人民共和国行政强制法 .....</b>	<b>216</b>
(2011 年 6 月 30 日)	
<b>关于《中华人民共和国行政强制法(草案)》的说明 .....</b>	<b>233</b>
(2005 年 12 月 24 日)	
<b>全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国</b>	
<b>行政强制法(草案五次审议稿)》修改意见的报告 .....</b>	<b>238</b>
(2011 年 6 月 30 日)	

国务院贯彻实施《中华人民共和国行政强制法》 的通知 .....	240
(2011年8月14日)	
德国行政执行法 .....	245
日本行政代执行法 .....	251
我国台湾地区“行政执行法” .....	253
后 记 .....	266

# 第一章 行政强制法导论

## 第一节 《行政强制法》的法律地位

2011年6月30日，第十一届全国人大常委会第二十一次会议审议通过《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》），自2012年1月1日起施行。《行政强制法》共分7章71条，包括总则、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》是继《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《立法法》、《行政许可法》等之后又一部规范政府共同行为的重要法律，对进一步保障和监督行政机关严格依法行政，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，具有重要意义。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大常委会法工委从1999年3月开始起草《行政强制法》，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，形成了《行政强制法（草案）》，于2005年12月24日提请十届全国人大常委会第十九次会议初次审议。后来又历经2007年10月第十届全国人大常委会第三十次会议、2009年8月第十一届全国人大常委会第十次会议、2011年4月第十一届全国人大常委会第二十次

会议审议，最终于2011年6月30日第十一届全国人大常委会第二十一次会议审议通过，前后经过全国人大常委会5次会议审议，从起草到通过，历时12年零3个月。

《行政强制法》是中国特色社会主义法律体系的支架性法律，其颁布施行是我国行政法制建设的一件大事。

首先，《行政强制法》出台有利于推动中国特色社会主义法律体系的完善。

中国特色社会主义法律体系由宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法共7个法律部门组成。就行政法而言，改革开放30多年来，我国行政立法适应经济社会进步和政府建设的要求，得到快速发展，行政法律制度逐步健全。《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《公务员法》等法律法规的先后制定，表明我国行政组织等人员法律制度框架已经确立；《行政诉讼法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政监察法》、《审计法》等法律法规相继出台并不断完善，标志着我国行政监察与救济法律制度框架已经建立；《行政处罚法》、《行政许可法》、《立法法》、《政府信息公开条例》等规范政府共同行为的综合性法律法规以及大量规范行政机关某一领域行政行为的专门性法律法规的颁布施行，昭示着我国行政行为与程序法律制度框架已经形成。但是，毋庸讳言，作为我国行政法部门居于主体和核心地位的行政行为法律制度，由于《行政强制法》这一重要的综合性法律一直未能出台，而直接影响了其完善和健全的进度，并进而对我国整个行政法律体系乃至中国特色社会主义法律体系的完善和健全产生影响。正是从这个意义上说，《行政强制法》作为中国特色社会主义法律体系的支架性法律，其出台不仅解决了行政法部门的重要“缺项”和“短板”，而且有助于实现行政法部门与其他法律部门建设的齐头并进，从而推动中国特色



社会主义法律体系的逐步完善。

其次,《行政强制法》出台重在解决行政强制的“散”、“乱”、“软”三大突出问题。

行政强制是最直接影响公民、法人和其他组织权利义务的行政执法方式,属于典型的损益行政行为。行政强制不规范,必然引发许多问题,严重影响甚至损害政府与人民群众的关系。《行政强制法》的出台标志着我国行政强制制度的法治化框架得到确立,有助于根治行政强制的“散”、“乱”、“软”三大问题。所谓“散”,是指有关行政强制的规定分散,分布在大量的单行法律、法规和规章中,除了《行政诉讼法》、《行政复议法》和《国家赔偿法》对行政强制行为的救济作出了统一规定外,数十部单行法律、数百部行政法规和数以千计的地方性法规和规章对行政强制作出了具体规定。所谓“乱”,是指行政强制的设定和实施比较混乱,法律、法规、规章乃至规范性文件皆设定行政强制,享有行政强制实施权的主体涉及几十个行政部门和法律法规授权乃至规范性文件授权的组织,执法主体繁多,行政强制权容易被滥用。所谓“软”,是指在有些行政管理领域,行政机关的强制手段不足,效率不高,执法不力,不能依法全面履行职责,难以有力维护公共利益和社会秩序,实现行政管理目标。《行政强制法》的出台,有利于规范行政机关的行政强制权,进一步推进依法行政。

第三,《行政强制法》出台符合世界各国行政强制法治化的发展趋势。

行政强制作为一种典型的公权力,其法治化是世界上许多国家法治建设的重要内容。综观西方国家的法治历程,大都将实现行政强制的法治化作为建设法治国家和法治政府的一个重点和难点。

大陆法系国家普遍重视实现行政强制的法治化,通常采用统分结合的立法模式。在德国,对行政强制法治化的努力可以追溯到