

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO XING ZHENG QIANG ZHI FA
TIAO WEN LI JIE YU SHI WU ZHI NAN

中华人民共和国 行政强制法

条文理解与实务指南

江必新◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO XING ZHENG QIANG ZHI FA
TIAO WEN LI JIE YU SHI WU ZHI NAN

中华人民共和国 行政强制法

条文理解与实务指南

主 编 江必新

撰稿人 耿宝建 杨科雄 顾大松

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

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实务指南/
江必新主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5093 - 3110 - 1

I. ①中… II. ①江… 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 176831 号

策划编辑 马颖 责任编辑 唐鹏 封面设计 李宁

中华人民共和国行政强制法条文理解与实务指南

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENG QIANGZHIFA TIAOWEN
LIJIE YU SHIWU ZHINAN

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787×1092 毫米 16

版次/2011 年 10 月第 1 版

印张/19.25 字数/270 千

2011 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3110 - 1

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

序

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并通过了《中华人民共和国行政强制法》（以下简称行政强制法）。该法将于2012年1月1日施行。从国务院法制局1988年开始起草《行政强制执行条例》起算，本法的出台历经了20多年，即使是从全国人大常委会法制工作委员会1999年开始行政强制法起草工作计算，本法也经过了12个年头，实可谓“十年磨一剑”。本法是继行政处罚法、行政许可法之后的又一部规范行政权行使的重要法律。它的通过和施行对于促进依法行政和法治政府建设，保护公民、法人和其他组织的合法权益，具有十分重要的意义。

本法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的程序和审查标准，全方位构建了对行政强制的监督救济途径。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，我们组织编写了本书，重点对条文本身进行释义，对行政执法和审判实务中应当注意的问题进行适当提示，兼顾对立法背景、立法过程中的争论和相关行政强制的基本理论进行介绍。我们希望这样的体例设计，能让广大读者既知其然，又知其所以然，为正确理解和全面把握本法提供一个新的平台。

本书的编写是集体智慧的结晶。江必新副院长提出具体的写作大纲和写作要点，耿宝建同志撰写了第一、五、七章内容，杨科雄

同志撰写了第三、四、六章内容，顾大松同志撰写了第二章内容。全书由耿宝建同志初统后，最终由江必新副院长修改、审定。本书力求准确，但由于行政强制法刚刚通过，实践中的许多问题还没有显现出来，加之水平所限，不当之处，敬请读者批评指正。

编者

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实务指南 / 15

第一章 总 则

- 第 一 条 立法目的 / 17
- 第 二 条 行政强制的定义 / 22
- 第 三 条 适用范围 / 29
- 第 四 条 合法性原则 / 33
- 第 五 条 适当原则 / 37
- 第 六 条 教育与强制相结合原则 / 43
- 第 七 条 不得利用行政强制谋利 / 48
- 第 八 条 权利救济原则 / 50

第二章 行政强制的种类和设定

- 第 九 条 行政强制措施种类 / 56
- 第 十 条 行政强制措施设定权 / 63
- 第 十 一 条 行政强制措施设定的统一性 / 68
- 第 十 二 条 行政强制执行方式 / 71
- 第 十 三 条 行政强制执行设定权 / 78
- 第 十 四 条 设定行政强制应听取民意 / 82
- 第 十 五 条 已设定的行政强制的评价制度 / 85

第三章 行政强制措施实施程序

第一节 一般规定

- 第十六条 实施行政强制措施的条件 / 89
- 第十七条 行政强制措施的实施主体 / 91
- 第十八条 一般程序 / 95
- 第十九条 情况紧急时的程序 / 98
- 第二十条 限制人身自由行政强制措施的程序 / 100
- 第二十一条 涉嫌犯罪案件的移送 / 102

第二节 查封、扣押

- 第二十二条 查封、扣押实施主体 / 103
- 第二十三条 查封、扣押对象 / 106
- 第二十四条 查封、扣押实施程序 / 109
- 第二十五条 查封、扣押期限 / 112
- 第二十六条 对查封、扣押财产的保管 / 114
- 第二十七条 查封、扣押后的处理 / 116
- 第二十八条 解除查封、扣押的情形 / 118

第三节 冻结

- 第二十九条 冻结的实施主体、数额限制、不得重复冻结 / 121
- 第三十条 冻结的程序、金融机构的配合义务 / 124
- 第三十一条 冻结决定书交付期限及内容 / 127
- 第三十二条 冻结期限及其延长 / 129
- 第三十三条 解除冻结的情形 / 131

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 行政机关强制执行 / 135
- 第三十五条 催告 / 138
- 第三十六条 陈述、申辩权 / 141
- 第三十七条 强制执行决定 / 142
- 第三十八条 催告书、行政强制决定书送达 / 144

- 第三十九条 中止执行 / 146
第四十条 终结执行 / 148
第四十一条 执行回转 / 150
第四十二条 执行和解 / 152
第四十三条 文明执法 / 154
第四十四条 强制拆除 / 155
- 第二节 金钱给付义务的执行
- 第四十五条 加处罚款或滞纳金 / 157
第四十六条 金钱给付义务的直接强制执行 / 159
第四十七条 划拨存款、汇款 / 162
第四十八条 委托拍卖 / 164
第四十九条 划拨的存款、汇款的管理 / 165

第三节 代履行

- 第五十条 代履行 / 167
第五十一条 实施程序、费用、手段 / 169
第五十二条 立即实施代履行 / 172

第五章 申请人民法院强制执行

- 第五十三条 非诉行政执行 / 174
第五十四条 催告与执行管辖 / 184
第五十五条 申请执行的材料 / 188
第五十六条 申请受理与救济 / 191
第五十七条 书面审查 / 196
第五十八条 实质审查 / 200
第五十九条 申请立即执行 / 205
第六十条 执行费用 / 208

第六章 法律责任

- 第六十一条 实施行政强制违法责任 / 212
第六十二条 违法查封、扣押、冻结的责任 / 215
第六十三条 截留、私分或变相私分查封、扣押的财物、划拨的存款、汇款和拍卖、依法处理所得款项的法律责任 / 217

- 第六十四条 利用行政强制权谋利的法律责任 / 219
第六十五条 金融机构违反冻结、划拨规定的法律责任 / 221
第六十六条 执行款项未划入规定账户的法律责任 / 223
第六十七条 人民法院及其工作人员强制执行违法的责任 / 224
第六十八条 赔偿和刑事责任 / 226

第七章 附 则

- 第六十九条 期限的界定 / 229
第七十条 法律、行政法规授权的组织实施行政强制受本法调整 / 231
第七十一条 施行时间 / 234

附录：行政强制法五次审议稿

- 中华人民共和国行政强制法（草案） / 238
中华人民共和国行政强制法（草案）（二次审议稿） / 250
中华人民共和国行政强制法（草案）（三次审议稿） / 263
中华人民共和国行政强制法（草案）（四次审议稿） / 275
中华人民共和国行政强制法（草案）（五次审议稿） / 288

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49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 金钱给付义务的执行
 - 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 【立法目的】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 【行政强制的定义】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 【适用范围】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 【合法性原则】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 【适当原则】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 【教育与强制相结合原则】实施行政强制，应当坚持教育与强制相结合。

第七条 【不得利用行政强制谋利】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 【权利救济原则】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 【行政强制措施种类】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 【行政强制措施设定权】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 【行政强制措施设定的统一性】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 【行政强制执行方式】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 【行政强制执行设定权】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 【设定行政强制应听取民意】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 【已设定的行政强制的评价制度】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 【实施行政强制措施的条件】 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 【行政强制措施的实施主体】 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 【一般程序】 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 【情况紧急时的程序】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 【限制人身自由行政强制措施的程序】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 【涉嫌犯罪案件的移送】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、扣押实施主体】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、扣押对象】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 【查封、扣押实施程序】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、扣押期限】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、扣押财产的保管】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 【查封、扣押后的处理】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 【解除查封、扣押的情形】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 【冻结的实施主体、数额限制、不得重复冻结】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 【冻结的程序、金融机构的配合义务】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 【冻结决定书交付期限及内容】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 【冻结期限及其延长】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 【解除冻结的情形】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 【行政机关强制执行】 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 【催告】 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 【陈述、申辩权】 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 【强制执行决定】 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；
- (三) 强制执行的方式和时间；
- (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。

在催告期间，对有证据证明有转移或者隐匿财物迹象的，行政机关可以