

第三版



中华人民共和国 行政强制法 注解与配套

XINGZHENGQIANGZHIFA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 行政强制法 注解与配套 (第三版)

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注解与配套 / 国务院法制办公室编. —3 版. —北京: 中国法制出版社, 2014. 9

(法律注解与配套丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5500 - 8

I. ①中… II. ①国… III. ①行政法 - 强制执行 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆·CIP 数据核字 (2014) 第 155673 号

策划编辑 袁笋冰

责任编辑 徐冉

封面设计 杨泽江

中华人民共和国行政强制法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO XINGZHENGQIANGZHIFA ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/6.75 字数/157 千

版次/2014 年 9 月第 3 版

2014 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5500 - 8

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 66026508

邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66075800

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱，此后推出的第二版也持续热销。为了更好地服务读者，及时反映国家最新立法动态及法律文件的多次清理结果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第三版）。

本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2014年9月

适用导引

行政强制制度涉及行政管理的效率，也涉及对公民的人身权和财产权的处分或者限制。因此，依法规范行政强制权，既是依法行政的需要，也是维护公民合法权益的需要。在《行政强制法》出台前，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处理不力的情况，也存在行政强制手段滥用的情况。因此，《行政强制法》立法的指导思想是，推进依法行政，维护公民权益，既赋予行政机关必要的强制手段，保障行政机关依法履行职责，维护公共利益和公共秩序，又对行政强制行为进行规范，避免和防止权力的滥用，保护公民、法人和其他组织的合法权益。

《行政强制法》主要包括以下内容：

一、本法的调整范围

本法的调整范围包括行政强制措施和行政强制执行两方面内容。考虑到有关行政机关对发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件采取的应急措施或者临时措施；对金融业采取的审慎监管措施；对进出境货物采取的强制性技术监控措施，有其特殊性，需要适用特别规定，因此，本法明确规定，对上述几种措施，依照有关法律、行政法规规定执行。

二、行政强制的原则

行政强制涉及公民、法人的人身权、财产权，实施行政强制必须遵循一定的原则。本法规定实施行政强制应当遵循的原则主要有：1. 法定原则。“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。”2. 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。”3. 不得滥用原则等。

三、行政强制的方式

行政强制的方式包括行政强制措施方式和行政强制执行方式。本法明确行政强制措施的种类为：（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。行政强制执行的方式为：（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。

四、行政强制的设定权

根据依法行政的要求，应当对行政强制的设定权作出明确的规定。如本法第 13 条规定，行政强制执行由法律设定。

五、行政强制措施实施程序

行政强制措施的实施具有两大特点，即时性和强制性。即时性特点要求程序简便易行；强制性特点要求对行政强制措施必须有必要的程序控制。如本法第 19 条规定，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。

六、行政强制执行程序

分为行政机关的强制执行和申请人民法院强制执行。

关于依法有强制执行权的行政机关的强制执行，本法第 34 条规定，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。

关于行政机关申请人民法院强制执行程序，本法第 53 条规定，当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内，依照本章规定申请人民法院强制执行。

目 录

适用导引	1
------------	---

中华人民共和国行政强制法

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【行政强制的方式】	2
1. 如何理解行政强制措施?	3
2. 如何理解行政强制执行?	3
3. 行政强制措施与行政强制执行有什么区别?	4
第三条 【行政强制设定和实施的根据】	4
4. 属于行政强制措施的金融审慎监管措施有哪些?	5
第四条 【法定原则】	5
5. 行政强制的设定权限是如何划分的?	5
第五条 【适当原则】	6
第六条 【教育与强制结合原则】	6
第七条 【不得谋利原则】	6
第八条 【行政强制相对人的权利与救济】	6
6. 相对人对哪些行政强制措施不服, 可以申请行政 复议或提起行政诉讼?	6

第二章 行政强制的种类和设定

第 九 条	【行政强制措施种类】	6
7.	限制公民人身自由的措施有哪些?	7
第 十 条	【行政强制措施的设定权限】	7
8.	法律设定行政强制措施应受哪些限制?	7
第十一条	【行政强制措施的对象、条件、种类法定】	8
第十二条	【行政强制执行方式】	8
9.	到期不缴纳处罚的应该如何处理?	9
10.	代履行和直接强制有何区别?	9
第十三条	【行政强制执行的设定权限】	10
第十四条	【设定行政强制的民主程序】	10
第十五条	【行政强制评价制度】	10

第三章 行政强制措施实施程序

第一节 一般规定

第十六条	【依法实施行政强制措施】	11
第十七条	【行政强制措施实施权限】	12
11.	对行政强制措施的实施主体如何规范?	13
第十八条	【行政强制措施实施应遵守的规定】	13
第十九条	【当场实施行政强制措施的情形】	14
12.	当场实施的行政强制措施, 应该符合哪些条件?	14
第二十条	【限制人身自由的特殊规定】	15
第二十一条	【涉嫌犯罪的移送】	16

第二节 查封、扣押

第二十二条	【法定机关实施查封、扣押】	16
13.	有权实施查封、扣押的行政强制措施的主体有 哪些?	16

14. 查封、扣押和冻结的行政强制措施与民事执行中的查封、扣押、冻结有什么异同？	17
15. 如何理解行政强制措施中查封、扣押、冻结与行政处罚的区别？	17
第二十三条 【查封、扣押的范围】	18
16. 哪些物品属于生活必需品，不得被行政机关查封、扣押？	18
第二十四条 【查封、扣押决定书】	18
第二十五条 【查封、扣押期限】	19
17. 查封、扣押的期限应该如何计算？	20
第二十六条 【查封、扣押中的保管】	20
第二十七条 【查封、扣押后的调查】	20
18. 公安机关办理行政案件的期限是多长时间？	21
第二十八条 【解除查封、扣押的情形】	21
第三节 冻 结	
第二十九条 【法定机关实施冻结】	21
第三十条 【冻结通知】	22
19. 金融机构应该如何配合行政机关实施冻结？	22
第三十一条 【冻结决定书】	23
第三十二条 【冻结期限】	23
第三十三条 【解除冻结的情形】	23

第四章 行政机关强制执程序

第一节 一般规定

第三十四条 【行政机关行政强制执行的适用情形】	24
第三十五条 【催告】	24
第三十六条 【陈述和申辩】	25
第三十七条 【强制执行决定】	25

第三十八条	【送达】	26
第三十九条	【中止执行】	27
20.	哪些情况下应该中止执行行政强制措施？	27
第四十条	【终结执行】	28
21.	中止执行和终结执行有何区别？	29
22.	终结执行和执行完毕有何区别？	29
第四十一条	【执行回转】	30
23.	执行回转有哪几种方式？	30
第四十二条	【执行协议】	30
24.	执行协议的内容有哪几种？	31
第四十三条	【执行禁止行为】	31
25.	法定节假日包括哪些？	32
26.	行政机关在何种情况下可以采取停止供水、供电、供热、供燃气的方式督促相对人履行义务？	32
第四十四条	【强制拆除】	32
第二节 金钱给付义务的履行		
第四十五条	【罚款和滞纳金】	33
第四十六条	【不缴纳罚款或滞纳金时的强制执行】	33
第四十七条	【依法划拨存款、汇款】	35
27.	金融机构未及时履行协助义务的，应该如何处理？	35
第四十八条	【依法拍卖】	35
第四十九条	【款项依法归库】	35
28.	截留、私分或者变相私分划拨存款、汇款及 拍卖、依法处理所得的应该如何处理？	36
第三节 代履行		
第五十条	【代履行的情形】	36
第五十一条	【代履行应遵守的规定】	37
第五十二条	【代履行的立即实施】	37

29. 立即代履行与代履行的区别是什么？	38
----------------------------	----

第五章 申请人民法院强制执行

第五十三条 【申请法院强制执行的情形】	38
第五十四条 【管辖】	40
30. 催告程序应具备哪些要求？	41
31. 行政执行案件都是由申请人所在地的人民法 院管辖吗？	41
第五十五条 【执行申请材料】	42
32. 申请执行书应该包含哪些内容？	42
33. 申请执行的标的应该包含哪些要素？	42
第五十六条 【执行申请的受理】	43
第五十七条 【书面审查】	44
34. 人民法院对非诉行政执行案件书面审查的内 容有哪些？	44
第五十八条 【执行裁定】	45
第五十九条 【立即执行】	46
第六十条 【费用承担和执行措施】	46

第六章 法律责任

第六十一条 【违法行政强制的责任】	47
第六十二条 【滥用行政强制的责任】	48
35. 行政处分和行政处罚有何区别？	48
第六十三条 【渎职责任】	49
第六十四条 【谋取私利的责任】	49
第六十五条 【金融机构违法责任一】	50
第六十六条 【金融机构违法责任二】	51
第六十七条 【司法人员违法责任】	51

第六十八条 【赔偿责任和刑事责任】	51
36. 如何确定赔偿的义务机关?	52
37. 赔偿义务机关作出赔偿决定的期限是多长时间?	52

第七章 附 则

第六十九条 【期限的界定】	52
第七十条 【法定授权组织的适用情形】	53
第七十一条 【实施日期】	53

配套法规

中华人民共和国行政处罚法	54
(2009年8月27日)	
中华人民共和国行政复议法	66
(2009年8月27日)	
中华人民共和国行政诉讼法	77
(1989年4月4日)	
中华人民共和国国家赔偿法	91
(2012年10月26日)	
中华人民共和国突发事件应对法	102
(2007年8月30日)	
中华人民共和国治安管理处罚法	119
(2012年10月26日)	
中华人民共和国禁毒法(节录)	144
(2007年12月29日)	
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政强制法》 的通知	153
(2011年8月4日)	

国有土地上房屋征收与补偿条例	157
(2011 年 1 月 21 日)	
戒毒条例	164
(2011 年 6 月 26 日)	
突发公共卫生事件应急条例 (节录)	173
(2011 年 1 月 8 日)	
重大动物疫情应急条例 (节录)	179
(2005 年 11 月 18 日)	
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释 (节录)	184
(2000 年 3 月 8 日)	
最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定 (试行) (节录)	187
(1998 年 7 月 8 日)	
中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公 安部关于查询、冻结、扣划企业事业单位、机关、 团体银行存款的通知	193
(1993 年 12 月 11 日)	
最高人民法院、最高人民检察院、公安部、中国证券 监督管理委员会《关于查询、冻结、扣划证券和证 券交易结算资金有关问题》的通知	196
(2008 年 1 月 10 日)	
最高人民法院关于办理行政机关申请强制执行案件有 关问题的通知	200
(1998 年 8 月 18 日)	

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 【立法宗旨】* 为了规范行政强制的设定和实施，

* 条文主旨为编者所加，下同。

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。

注解

行政强制法是行政法领域中的一部重要法律，与行政处罚法、行政许可法并称为行政程序立法的“三部曲”。在实践中，行政强制既存在“乱”和“滥”的问题，也存在“软”的问题。行政强制法围绕行政权和当事人权利这一基本关系，将立法目的定位于规范、保障、监督行政强制权以及保护当事人权益，通过平衡公共利益和个人权益，使行政强制权能在法制轨道上平稳运行，解决“乱”、“滥”和“软”的问题，促进官民和谐、社会和谐。

第二条 【行政强制的方式】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。

注解

本条将行政强制确定为一个法律概念，明确了行政强制包括行政强制措施和行政强制执行，行政强制的以下特点有利于将行政强制与其他具体行政行为相区分。行政强制具有以下四个特点：（1）行政性，行政强制是发生在行政管理领域中，为了实现行政管理目的，主要由行政机关依照行政程序作出的行政行为。值得一提的是，申请法院强制执行中执行机关是人民法院，理论上行使的是司法权，但考虑到我国行政强制执行体制的现状，可将其理解为行政权的延伸，一并纳入本法规范。行政性特点可以将行政强制与刑事强制及诉讼强制区分开。（2）服从性，即行政强制是典型的行政机关单方行为，当事人必须服从决定，没有自由选择的余地。服从性特点可以将行政强制与行政合同、行政指导、行政许可、行政给付等非强制性具体行政行为区分开。（3）物理性，即行政强制是直接作用于当事人人身、财产等权利，具

有限制人身和改变财产物理状态效果的具体行政行为。其是发生可见动作的有形行为，而不是无形行为；不仅是意思行为，还是实力行为。物理性特点可以将行政强制与行政处罚、责令停止建设等行政命令相区分。（4）依附性，即行政强制尽管作为一类独立的具体行政行为存在，但依附性仍是其特点，行政强制本身不是目的，不能为了强制而强制，行政强制总是为其他行政行为的作出或者实现而服务的。

应用

1. 如何理解行政强制措施？

（1）行政强制措施是一类具体行政行为，不能理解为物理意义上的手段和方法。（2）行政强制措施是一类暂时性控制措施，不是对当事人人身、财产权利的最终处分。暂时性控制是行政强制措施依附性特点的体现，行政强制措施并不是对当事人人身、财产权利的剥夺，而只是暂时限制。如没收是对当事人财产权利的剥夺，但查封、扣押并不改变财产的所有权。剥夺和限制有时难以区分，如限制人身自由，剥夺也是限制，限制也是剥夺，这时要划清行政强制措施概念，应当从时间入手，行政强制措施限制人身、财产权利的时间相对要短得多，这也体现了暂时性的特点。（3）行政强制措施是为了便于行政决定的作出或者行政目的的实现，不能作为制裁手段。制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大是实施行政强制措施的前提。在实践中，要防止两种倾向，一是将行政强制措施作为逼迫当事人履行罚款等行政决定的手段，这与行政强制措施的特点不符。二是，行政强制措施没有制裁性体现为期限较短，行政机关不能久扣、久封不决，将行政强制措施当成了行政处罚。

注意，制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大四类情形主要是为揭示行政强制措施的特点，也是为设定行政强制措施提供的指引，而不是普遍授权，不能作为实施的直接依据，并不能直接依据本条规定而实施行政强制措施。行政机关实施行政强制措施，必须依据本法有关设定权的规定有单行法依据。

2. 如何理解行政强制执行？

（1）行政强制执行的前提是存在一个生效的行政决定，是执行行政决定的行为，目的是保障行政决定内容得到实现。（2）行政强制执行的效果是对当事人人身、财产权利的剥夺，但这种处分来自于作为执行基础的原行政决定，而不是来源于行政强制执行。（3）我国行政强制执行包括两种形式：行

政机关自行强制执行和申请人民法院强制执行。其中申请人民法院强制执行主要由法院来执行，但并不妨碍在行政强制法中将其归入广义的行政强制执行概念中，适用行政强制执行的基本原则，以及规定具体申请和受理程序，至于如何执行则适用行政诉讼法、民事诉讼法中有关强制执行的规定。（4）行政强制执行的具体方式包括三类：执行罚、代履行和直接强制执行。

3. 行政强制措施与行政强制执行有什么区别？

行政强制措施与行政强制执行的不同在于：（1）行政强制措施是在行政决定作出前行政机关所采取的强制手段。如行政执法人员在执法过程中发现违法行为，可以将违法行为涉及的财物进行查封、扣押，行政机关实施查封、扣押要交付查封、扣押决定书。这时向当事人交付查封、扣押决定书主要是为了证明查封、扣押的事实存在，行政机关还需要根据情况作出处罚决定或者处理决定。一般情况下，查封、扣押发生在行政机关作出处罚决定或者处理决定之前。而行政强制执行是在行政决定作出后，为了执行该行政决定所采取的强制手段，如对违法行为人处以罚款，当事人逾期拒不缴纳罚款，行政机关或者人民法院就可以依法从该违法行为人的银行账户上划拨相应的款项。（2）行政强制措施都是暂时性的，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，可以延长三十日，法律、行政法规对期限另有规定的除外。而行政强制执行是终局性的，如执行罚款，将从当事人那里执行的罚款上缴国库，即执行终结，除非行政决定被撤销或者执行错误，该罚款不会回转。

第三条 【行政强制设定和实施的根据】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。

注解

根据本条第1款规定，原则上，凡是行政强制，其设定和实施适用本法规定。本法还规定了优先适用其他法律、行政法规的情形，凡属于以下三个方面内容的，优先适用其他法律、行政法规的规定。一是发生突发事件行政