

行政强制法论

基于《中华人民共和国行政强制法》

XINGZHENG QIANGZHIFA LUN

JIYU ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG QIANGZHIFA

胡建森·著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

行政强制法论

基于《中华人民共和国行政强制法》

XINGZHENG QIANGZHIFA LUN

JIYU ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XINGZHENG QIANGZHIFA

胡建淼·著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

行政强制法论:基于《中华人民共和国行政强制法》/
胡建淼著. —北京:法律出版社,2013.12
ISBN 978-7-5118-5446-9

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政执法—强制执行—
研究—中国 IV. ①D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第231356号

行政强制法论

——基于《中华人民共和国行政强制法》

胡建淼 著

责任编辑 郑 导
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787毫米×1092毫米 1/16

版本 2014年1月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 永恒印刷有限公司

印张 68 字数 1248千

印次 2014年1月第1次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5446-9

定价:135.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

国家无强制，社会便无秩序。但《行政强制法》不是放任强制的法，而是规范强制的法！

——胡建森

前 言

2011年《中华人民共和国行政强制法》出台前后,法律出版社的郑导同志紧紧地“缠”着我,希望我撰写一本有关《行政强制法》方面的理论专著。理由是,我是中国最早系统研究行政强制法的学者之一。经再三推辞不成,我便答应了下来。

包括行政强制措施与行政强制执行在内的行政强制,是与行政处罚和行政许可相并行的中国三大基本行政行为制度之一;《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政强制法》,构成了中国行政行为三大基本法律制度,为中国终将制定的《行政程序法》打下了基础。在中国,《行政处罚法》已经实施了近二十年,《行政许可法》已实施了近十年,对它们的研究同样至少经历了10~20年。根据我们的经验,任何一次立法活动终将同时成为一次法律理论研究活动。《行政强制法》的公布实施,为我们的行政强制法理论研究提供了广阔的空间。作为一位从事行政法教学和理论研究已逾30年的行政法学者,没有理由不跟上这一研究步伐。

再说,我从事行政强制法研究确实已有多时,现在也是总结的时候了。早在1999年,我组织浙江大学的一批老师学者和博士生承担了一个国家社科基金项目《行政强制措施法的基本理论与实践》(代码:203100-S19901)的研究,并取得了基础性成果。2001年,国务院法制办的汪永清同志(现任中央政法委秘书长),代表国务院法制办为我下达了一个有关“中外行政强制制度的现状及中国行政强制制度的改革”的项目,以便为中国的行政强制立法提供一些理论资料基础。这大大地推进了我对行政强制法理论的研究。2002年11月,我主编的《行政强制》一书由法律出版社出版发行,这是由我主编的第一本行政强制法方面的理论著作。2003年1月,由我担任总主编的中国第一套有关行政强制法的理论研究丛书(“行政强制法研究丛书”)由法律出版社出版。它由四本著作组成:丛书之一《行政强制法研究》,由我本人兼任主编;丛书之二《中国行政强制法律制度》,由金伟峰教授担任主编;丛书之三《外国行政强制法律制度》,由朱新力教授担任主编;丛书之四《中外行政强

制法研究资料》，由章剑生教授担任主编。它迄今依然不失为一套在中国有关行政强制法研究方面最为系统完整的丛书。

我今天向大家奉献的理论独著《行政强制法论》，无疑是上述成果基础上的一个新成果。没有上述基础性成果，我是不可能短期内完成这样一本百余万字的理论专著的。所以，我首先要向上述成果的参加者和合作者们表示感谢。

《行政强制法论》是一本在《行政强制法》制定实施后并按照该法的逻辑体系设计撰写的专著，因而我不得不为书名加上一个副标题“——基于《中华人民共和国行政强制法》”。本书共设行政强制法律论、行政强制措施论、行政强制执行论和行政强制责任论四篇十六章，全面系统地研讨和阐述了行政强制的基本概念、行政强制措施的理论和制度、行政强制执行的理论和制度、行政强制的责任和救济。它是一本以《行政强制法》为体系轴心，坚持理论与制度、法条阐述与理论研讨、境内制度与境外制度、现状阐述与改革探索相结合的学术专著。除了内容上的特点，这本著作在写作形式上还创设和保留了一些独特的做法，显示了一定的特色。

第一，依据性。本书在写作中尽量做到，论及制度和理论，一定要寻找并标注出法条上的依据，以便区别哪些理论是有法条依据的，哪些理论是无法条依据的。标注法条的方法一般是采用注释。本书无疑是引用中国法条最多的著作之一。

第二，全称性。除了《法规全称简称对应表》所列入的常用法规之外，写作中引用的法规一律用法规全称。这是一种严谨的态度，可以让我们放心地知道，《国有土地上房屋征收与补偿条例》并没有省略“中华人民共和国”；《中华人民共和国出境入境管理法》并没有被误加“中华人民共和国”。这有助于真实地反映中国的立法现状。

第三，特定性。中国是法规稳定性较差的国家之一，我国有许多法规已被修改多次。为了防止所引用的法律条文出自不同版本的法规，人们又无法区分到底是新法规还是旧法规，我对每个所引用的法规进行了信息上的特定化，那就是通过书尾的《本书写作所引用法规的立法信息》，以锁定法规的特定性。任何人在阅读本书时都可轻易地核查所引用的法规是一个什么年份制定又经什么年份修订的法规。

第四，最新性。除非是回顾历史，本书所使用法规都是现行有效并且是最新的法规。

第五，图表性。本书在写作中，尽可能多地使用图表，增强写作上的清晰性。

第六,研讨性。为了突出本书“论”的性质,作者在有关章节中专门设置了“疑难问题的探讨”。

第七,理论概念的统一性。中国行政法学的理论尚在成熟过程中,目前有许多基本概念尚不统一,如“行政行为”、“行政决定”。为了让本书的写作不至于概念前后不一致,作者专门设置了《本书所涉基本概念的界定和凡例》,保证了本书写作上概念使用的统一。

第八,理论原理的归纳性。为了让读者阅读本作后有一个清晰的理论和原理,作者在每一章的最后都设置了“本章要义”,对一章的内容进行归纳和总结。

在书的附录中,除了其他必要的附件,还收集了我自1988年第一篇行政强制法方面的论文《试论行政强制执行》[载《法学研究》(1988年第1期)]以来的十几篇论文和“中外行政强制制度现状及中国行政强制制度改革”的研究报告。这算是对我以前研究成果的一个总结。不过从内容观点上说,可能许多资料 and 观点已经过时。凡这些附录中的成果与本书研究成果不一致的,以本书新的研究成果为准。

百余万字的本书,从2011年6月30日《行政强制法》公布的当天晚上开始写作,到2013年7月1日全部完成,正好两年。这是一段不长不短的时光!

本书的写作我参考了不少资料,尤其是全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著的《中华人民共和国行政强制法解读》(乔晓阳主编,中国法制出版社2011年7月第1版),信春鹰主编的《中华人民共和国行政强制法释义》(法律出版社2011年7月第1版),江必新主编的《〈中华人民共和国行政强制法〉条文理解与适用》(人民法院出版社2011年10月第1版),袁曙宏主编的《行政强制法教程》(中国法制出版社2011年9月第1版)。这些专家的成果引导我准确地把握《行政强制法》的内涵。我向他们表示致谢!

本书在写作中还得到了博士生陈吉利、顾瞳瞳的协助,他们为本书的整理做了不少事务工作。还有胡业勋同志,他独自承担了本书的校对工作。在此,作者一并表示感谢!

胡建森

2013年7月8日

于国家行政学院

本书所涉基本概念的界定和凡例

【**行政主体**】依法拥有行政职权,能以自己的名义实施行政行为,并能独立承受行为后果的组织。在我国,国家行政机关是它的主要载体,得到法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织也能成为行政主体。

【**行政机关**】宪法意义上的“行政机关”,是指从国务院到乡镇的各级人民政府,它们是同级权力机关的执行机关。一般法律意义上的“行政机关”并不只限于各级人民政府,此外还包括可以独立对外行使行政职权的隶属于各级人民政府的各职能部门和具体行政机构。本书在第二种意义上使用。

【**行政行为**】由行政主体针对行政相对人作出的并对其权利义务发生直接或者间接影响的法律行为。它由行为内容、行为形式和行为程序共同构成的综合体。行政行为由行政规定和行政决定所构成,是国家行政权的体现。

【**行政规定**】行政行为的一种类型,与行政决定相对应。系指有关国家行政机关依据法律、法规、规章或者上级行政机关的有关规定,依职权针对不特定的行政相对人作出的并可反复适用的行政规则。从行为意义上说,它是指有关国家行政机关制定普遍性行政规则的活动;从规则意义上说,它是指由有关国家行政机关制定的规章以下的规范性文件。

【**行政决定**】行政行为的一种类型,与行政规定相对应。系指行政主体依职权或者依行政相对人的声请,针对特定的行政相对人作出的并对其权利义务发生具体而直接影响的行政意思。它是行政行为核心内容的载体。行政决定是行政行为的核心,行政行为是行政决定的具体形态。行政决定有狭义与广义之分。狭义上的行政决定,仅指作为行政实体决定的行政基础决定;广义上的行政决定,包括行政实体决定与行政程序决定,行政基础决定与行政执行决定等。大多情况下使用的行政决定,都是基于狭义。

【**行政基础决定**】与行政执行决定相对应的一个概念。指在行政强制执行关系中,由行政主体作出的确定当事人必须履行义务的行政决定。它是行政强制执行的基础。

【**行政执行决定**】与行政基础决定相对应的一个概念。指在行政强制执

行关系中,由于当事人在规定期限内不履行由行政基础决定所确定的义务,行政强制执行机关启动行政强制执行程序后,针对执行义务人所作出的限期其履行义务的催告性决定。行政执行决定的作出和送达是整个行政强制执行程序的起点。

【行政实体决定】行政行为的一种类型,与行政程序决定相对应。系指行政主体依职权或者依行政相对人的申请,针对特定的行政相对人作出的直接决定其权利义务内容的行政决定,如行政许可决定、行政征收决定、行政处罚决定。

【行政程序决定】行政行为的一种类型,与行政实体决定相对应。系指行政主体围绕着行政实体决定形成、执行过程中所作出并为行政实体决定服务的辅助性决定,如行政听证决定、行政执行决定。这类决定与行政实体决定不同,它并不直接决定行政相对人的权利与义务,只是为已确定或将确定的权利与义务提供保障。

【行政措施决定】指由实施行政强制措施的主体作出的以限制行政相对人权利为内容的行政决定。它是行政基础决定与行政执行决定的合称。

【行政处理决定】带有“处分性”的行政决定。行政决定有的具有“处分性”,有的不具有处分性。对于具有“处分性”的行政决定,可以同时称作“行政处理决定”。在行政实体决定与行政程序决定、基础性决定与执行性决定的范畴中,行政处理决定往往是指行政实体决定和基础性决定。

【行政相对人】指在行政法律关系中,与行政主体相对应的另一方当事人,包括公民、法人或者其他组织。

【当事人】指作为公权力行为对象人的主体,或者作为诉讼关系中的主体。范围包括公民、法人或者其他组织。当公权力行为是行政行为时,当事人与“行政相对人”概念相通。

【法律】在无特别说明的情况下,仅指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法规。

【法规】泛指“法律、法规和规章”。

【法律、法规】指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律,国务院制定的行政法规和省、自治区、直辖市和较大的市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。

法规全称简称对应表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《宪法》	《中华人民共和国宪法》	1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行。根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议、1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议、2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修订。
《立法法》	《中华人民共和国立法法》	2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过,2000年3月15日中华人民共和国主席令第31号公布,自2000年7月1日起施行。
《监督法》	《中华人民共和国各级人民代表大会常务委 员会监督法》	2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,2006年8月27日中华人民共和国主席令第53号公布,自2007年1月1日起施行。
《国务院组织法》	《中华人民共和国国务院组织法》	1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月10日全国人民代表大会常务委 员会委员长令第十四号公布施行。
《地方组织法》	《中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法》	1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过。根据1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》第一次修正;根据1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委 员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第二次修正;根据1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委 员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第三次修正;根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委 员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第四次修正。

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《公务员法》	《中华人民共和国公务员法》	2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,2005年4月27日中华人民共和国主席令第35号公布,自2006年1月1日起施行。
《人民警察法》	《中华人民共和国人民警察法》	1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,1995年2月28日中华人民共和国主席令第四十号公布,自1995年2月28日起施行。
《行政强制法》	《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。
《行政诉讼法》	《中华人民共和国行政诉讼法》	1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过;1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号公布;自1990年10月1日起施行。
《行政复议法》	《中华人民共和国行政复议法》	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通过,1999年4月29日中华人民共和国主席令第16号公布,自1999年10月1日起施行。
《复议法实施条例》	《中华人民共和国行政复议法实施条例》	2007年5月23日国务院第177次常务会议通过,2007年5月29日中华人民共和国国务院令499号公布,自2007年8月1日起施行。
《国家赔偿法》	《中华人民共和国国家赔偿法》	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,根据2010年4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》修正,中华人民共和国主席令第二十九号公布,自2010年12月1日起施行。
《行政处罚法》	《中华人民共和国行政处罚法》	1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过,1996年3月17日中华人民共和国主席令第六十三号公布,1996年10月1日起施行。

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《治安管理处罚法》	《中华人民共和国治安管理处罚法》	2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过,2005年8月28日中华人民共和国主席令第38号公布,2006年3月1日起施行。
《行政许可法》	《中华人民共和国行政许可法》	2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过;2003年8月27日中华人民共和国主席令第七号公布;自2004年7月1日起施行。
最高人民法院 《执行工作规定》	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)》	1998年6月11日最高人民法院审判委员会第992次会议讨论通过,1998年7月8日公布,自1998年7月18日起施行。法释[1998]第15号。
最高人民法院 《行政诉讼法若干问题解释》	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》	1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过,法释[2000]8号。2000年3月8日由最高人民法院公告。自2000年3月10日起实施。
最高人民法院 《行诉证据规定》	最高人民法院 《关于行政诉讼证据若干问题的规定》	2002年6月4日最高人民法院审判委员会第1224次会议通过,法释[2002]21号。2002年7月24日公布,自2002年10月1日起施行。
最高人民法院 《行政诉讼案由通知》	最高人民法院 《关于规范行政案件案由的通知》	2004年1月14日,法发[2004]2号。
最高人民法院 《适用法律通知》	最高人民法院 《关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》	2004年5月18日,法[2004]96号。

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
最高人民法院 《审理行政赔偿 案件规定》	最高人民法院 《关于审理行政 赔偿案件若干 问题的规定》	1997年4月29日,法发[1997]10号。
《民事诉讼法》	《中华人民共和 国民事诉讼法》	1991年4月9日第七届全国人民代表大会第 四次会议通过,1991年4月9日中华人民共和 国主席令第44号公布,自公布之日起施行。
最高人民法院 《行政案件管辖 规定》	最高人民法院 《关于行政案件 管辖若干问题 的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会 第1441次会议讨论通过;法释[2008]1号;自 2008年2月1日起施行。
最高人民法院 《行政诉讼撤诉 规定》	最高人民法院 《关于行政诉讼 撤诉若干问题 的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会 第1441次会议通过;法释[2008]2号;自2008 年2月1日起施行。

注:除上述简称外,其他法律文件一律用全称。

总 目 录

第一篇 行政强制法律论

第 01 章	行政强制的基本概念	3
第 02 章	行政强制立法	48
第 03 章	《中华人民共和国行政强制法》	95
第 04 章	行政强制法的基本原则	124

第二篇 行政强制措施论

第 05 章	行政强制措施的种类	151
第 06 章	行政强制措施的设定	211
第 07 章	行政强制措施的主体	248
第 08 章	行政强制措施的程序	272

第三篇 行政强制执行论

第 09 章	行政强制执行的种类	321
第 10 章	行政强制执行的设定	380
第 11 章	行政强制执行的主体	412
第 12 章	行政强制执行的程序(一)	443
第 13 章	行政强制执行的程序(二)	500

第四篇 行政强制责任论

第 14 章	违反行政强制法行为及责任(总论)	567
第 15 章	违反行政强制法行为及责任(分论)	586
第 16 章	行政强制中的法律救济	603

【附录一】	行政强制法论文·····	633
【附录二】	中国行政强制法规范和文件·····	953
【附录三】	写作所涉境内外行政强制法规信息·····	1029
【附录四】	写作参考书目·····	1060

法文总目

Théorie de la coercition administrative

Sommaire

TITRE I; LA LOI SUR COERCITION ADMINISTRATIVE

Chapitre 1 – La conception fondamentale de la coercition administrative	3
Chapitre 2 – La législation de la coercition administrative	48
Chapitre 3 – La loi sur coercition administrative en Chine	95
Chapitre 4 – Les principes généraux du droit coercitif administratif	124

TITRE II; LE MOYEN DELA COERCITION ADMINISTRATIVE

Chapitre 5 – La catégorie du moyen de la coercition administrative	151
Chapitre 6 – La disposition du moyen de la coercition administrative	211
Chapitre 7 – Le sujet du moyen de la coercition administrative	248
Chapitre 8 – La procédure du moyen de la coercition administrative	272

TITRE III; L' EXECUTION DE LA COERCITION ADMINISTRATIVE

Chapitre 9 – La catégorie de l' exécution de la coercition administ- rative	321
Chapitre 10 – La disposition de l' exécution de la coercition administ- rative	380
Chapitre 11 – Le sujet de l' exécution de la coercition administrative	412
Chapitre 12 – La procédure de l' exécution de la coercition adminis- trative I	443
Chapitre 13 – La procédure de l' exécution de la coercition administ- rative II	500

**TITRE IV : LA RESPONSABILITE DE
COERCITION ADMINISTRATIVE**

Chapitre 14 – La violation et sa responsabilité de coercition administrative (Théorie generale)	567
Chapitre 15 – La violation et sa responsabilité de coercition administrative (Théorie spécifique)	586
Chapitre 16 – Les recours juridiques de la coercition administrative	603