

第四章 行政强制法律制度

主讲 蔡影

【考情分析】

2016	2017	2018 年	2019 年	2020 年	分值
1 个多选	2 单 1 多	1 单 1 多	2 单	1 单	3-4 分

【教材变化】

无实质性变动

调整：本质内容几乎没有变动，仅是个别词句的调整

【讲授内容】

知识点一 行政强制的概念与种类

知识点二 行政强制的基本原则

知识点三 行政强制的设定

知识点四 行政强制措施的实施

知识点五 行政强制执行的实施

【知识点一】行政强制的概念与种类

（一）概念及特征

概念 (具有可诉性的具体行政行为)	是行政机关在特定情形下依法对当事人的人身、财产暂时予以限制、控制，或者以一定方式强制当事人履行行政决定所确定义务的行为
特征	强制性、违反意志性、行政性以及法定性

（二）种类

行政强制措施	行政强制执行
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。
(1) 限制公民人身自由 (2) 查封场所、设施或者财物 (3) 扣押财物 (4) 冻结存款、汇款 (5) 其他，如证据先行登记保存、交通管制、强制进入场所、通信管制等【2012 年单、综，2013 年单、2017 年多选】	直接： (1) 划拨存款、汇款； (2) 拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物； (3) 排除妨碍、恢复原状； (4) 其他，如强制履行兵役、强制收购、强制教育等【2012 年单选】 间接： (1) 加处罚款或者滞纳金；(2) 代履行；

【例题·多选题】

根据《行政强制法》规定，行政强制措施包括（ ）。

- A. 税务机关强制执行税款 B. 查封、扣押

- C. 代履行
E. 冻结存款账户

D. 税务机关申请法院强制执行罚款

【答案】BE

【解析】本题考核行政强制措施。行政强制措施的种类包括：（1）限制公民人身自由；（2）查封场所、设施或者财物；（3）扣押财物；（4）冻结存款、汇款；（5）其他行政强制措施。所以选项 B、E 正确。代履行属于行政强制执行，所以选项 C 错误。强制执行税款和罚款属于行政强制执行，所以选项 A、D 错误。

【知识点二】行政强制的基本原则

1	行政强制合法性原则	行政强制的 设定与实施 应当按照法定的权限、范围、条件和程序。
2	行政强制适当原则 —也称为合理性原则	行政强制的 设定与实施 应当适当 （1）情节轻微的，能不实施就不实施（优先使用非强制手段） （2）查封、扣押、冻结的财物价值应当适当 （3）行政机关依法强制执行时所选择的强制手段应当适当。 （4）多种强制手段都可以实现行政目的，应当选择对当事人损害最小的方式，即符合比例原则的要求。
3	教育与强制相结合原则	（1）违法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。 （2）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。经催告，当事人履行行政决定的，不再实施强制执行。 （3）行政机关在申请人民法院强制执行前，应当催告当事人履行义务。
4	禁止利用行政强制权谋取利益原则	（1）不得使用被查封、扣押的财产 （2）不得收取保管费 （3）收支两条线 （4）合理确定代履行费用
5	保障当事人程序权利和法律救济权利原则	（1）保障当事人的 陈述权、申辩权 （2）保障当事人 申请行政复议、提起行政诉讼和申请行政赔偿 的权利

【知识点三】行政强制的设定

（一）行政强制的设定权【2017 年单选、2013 年单选】

规范依据	行政强制措施	行政强制执行
法律	可设定 所有	可设定 所有
行政法规	限制人身自由、冻结存款汇款 除外	不可设定
地方性法规	查封场所、设施或者财物以及扣押财物	
规章	不可设定	

（二）行政强制的设定程序要求

1. **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
2. **设定后**定期对其进行评价，并对不适当的及时修改或者废止
3. **实施机关**可以对其实施情况及存在的必要性适时进行评价，并将意见报告设定机关
4. 公民、法人或者其他组织可以向设定和实施机关就设定和实施提出意见和建议

【例题·单选题】根据《行政强制法》规定，下列关于行政强制设定的说法中，正确的是（ ）。
（2017年）

- A. 法律可以设定行政强制措施
- B. 行政法规可以设定冻结存款、汇款的行政强制措施
- C. 行政强制执行由行政法规设定
- D. 行政法规可以设定划拨存款的行政强制执行

【正确答案】A

【答案解析】本题考核行政强制的设定。选项B错误，限制公民人身自由、冻结存款和汇款的行政强制措施只能由法律设定。选项CD错误，行政强制执行由法律设定。

【例题·单选题】下列有关设定行政强制的说法中，正确的是（ ）。（2019年真题）

- A. 尚未制定法律的，行政法规可以设定限制公民人身自由的行政强制措施
- B. 尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定冻结存款汇款的行政强制措施
- C. 行政法规不得设定行政强制执行
- D. 一定条件下，行政规章也可以设定行政强制措施

【答案】C

【解析】选项A：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限制公民人身自由、冻结存款汇款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；选项B：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查封场所、设施或者财物以及扣押财物的行政强制措施；选项D：法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施。

【知识点四】行政强制措施的实施

（一）行政强制措施实施的一般规定

1. 违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的，行政机关可以不采取行政强制措施。
2. 实施主体
 - （1）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。
 - （2）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《行政强制法》有关行政机关的规定。
 - （3）行政强制措施权不得委托。
 - （4）依据《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。
 - （5）行政强制措施应当由行政机关具备资格的行政执法人员（如取得《行政执法资格证》）实施，其他人员不得实施。

3. 实施行政强制措施应遵守的规定

报告并经批准	实施前须向行政机关负责人报告并经批准
执法人员	2名以上
出示证件	出示执法身份证件
通知	通知当事人到场
当场告知	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
听取	听取当事人的陈述和申辩
制作	制作现场笔录
签名或者盖章	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
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

(二) 查封、扣押

1. 实施机关【2013、2018年单选】

- (1) 由**法律、法规**规定的**行政机关**实施
- (2) 其他任何行政机关或者组织不得实施

2. 查封、扣押的对象【2018年多选】

仅限于涉案的场所、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

已被其他国家机关依法查封的，**不得重复查封**

3. 程序

制作并当场交付查封、扣押决定书和清单。

- (1) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (2) 查封、扣押的理由、依据和期限；
- (3) 查封、扣押场所、设施或者财物的名称、数量等；
- (4) 申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- (5) 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。

4. 查封、扣押的法定时限

(1) 一般不得**超过30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30日**。即 30+30。

(2) **法律、行政法规**另有规定的除外。如，《税收征收管理法实施细则》，期限一般不得超过**6个月**；重大案件需要延长的，应当报国家税务总局批准。

5. 对查封、扣押物品的保管

- (1) 应妥善保管，不得使用或损毁；因未尽妥善保管义务造成损失的，应赔偿
- (2) 对**查封**的场所、设施或财物，**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
- (3) 因查封、扣押发生的保管费用由行政机关承担

(三) 冻结

1. 行政强制措施的实施主体

一般规定	(1) 法律、法规 规定的 行政机关 (2) 法律、行政法规 授权的具有管理公共事务职能的组织 (3) 行政强制措施 不得委托
查封、扣押	法律、法规 规定的 行政机关 实施
冻结存款汇款	法律 规定的 行政机关 实施（不得委托）

【例题·单选题】根据《行政强制法》规定，下列有关冻结的说法中，正确的是（ ）（2019年真题）

- A. 冻结存款、汇款应当由法律规定的行政机关实施，行政机关不得委托给其他行政机关或者组织
- B. 已被其他国家机关依法冻结的存款、汇款，行政机关可以重复冻结
- C. 行政法规可以对冻结期限作出特别规定
- D. 依照法律规定冻结存款、汇款的，作出决定的行政机关应于当日向当事人交付冻结决定书

【答案】A

【解析】选项 B：已被其他国家机关依法冻结的，不得重复冻结。选项 C：自冻结存款、汇款之日起 30 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，但是延长的期限不得超过 30 日；法律另有规定的除外（不含行政法规）。选项 D：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 3 日内向当事人交付冻结决定书。

2. 冻结的范围

- （1）冻结存款、汇款的数额应当与违法行为涉及的金额相当；
- （2）已被其他国家机关依法冻结的，不得重复冻结。

3. 冻结的程序——金融机构协助

- （1）行政机关向金融机构交付冻结通知书。
- （2）金融机构接到通知后，应立即冻结，不得在冻结前向当事人泄露信息。
- （3）**法律规定以外的**行政机关或组织要求冻结存款、汇款的，金融机构应当拒绝。
- （4）依法冻结的，作出决定的机关应在 **3 日内**向当事人交付冻结决定书。

4. 冻结决定书应当载明下列事项【2012 年】

- （1）当事人的姓名或者名称、地址；
- （2）冻结的理由、依据和期限；
- （3）冻结的账号和数额；
- （4）申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- （5）行政机关的名称、印章和日期。

5. 冻结的期限（与查封、扣押的期限相同） **30 日 + 30 日**

6. 冻结的解除的法定情形（与查封、扣押的解除相同）

（1）有下列情形之一，行政机关应当及时作出解除冻结的决定：

- ①当事人没有违法行为；
- ②冻结的存款、汇款与违法行为无关；
- ③行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要冻结；
- ④冻结期限已经届满；
- ⑤其他不再需要采取冻结措施的情形。

（2）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。

（3）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。

【知识点五】行政强制执行的实施

以人民法院强制执行为原则，行政机关自行强制执行为例外。

（一）行政强制执行实施的一般规定

1. 行政强制执行的实施主体

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《行政强制法》的规定强制执行。

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执行，适用《行政强制法》有关行政机关的规定。

2. 限制行为

- （1）行政机关实施行政强制执行，不得在夜间或者法定节假日实施，但是情况紧急的除外；
- （2）行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。

3. 实施程序

催告

- （1）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。
- （2）催告书载明下列事项：**【2012年单选、2012、2013、2016年多选】**

- ①履行义务的期限
- ②履行义务的方式
- ③涉及金钱给付的，应当有明确的金额和给付方式
- ④当事人依法享有的**陈述权**和**申辩权**

强制执行决定

- （1）当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩强制执行决定
- （2）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。
- （3）在催告期间，对有证据证明有转移或者隐匿财物迹象的，行政机关可以作出立即强制执行决定。
- （4）强制执行决定书应当以书面形式作出，并载明下列事项：
 - ①当事人的姓名或者名称、地址；
 - ②强制执行的理由和依据；
 - ③强制执行的方式和时间；
 - ④申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
 - ⑤行政机关的名称、印章和日期。
- （5）强制拆除违法的建筑物、构筑物、设施
 - ①对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。
 - ②当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

行政强制执行的中止

《行政强制法》第39条规定，有下列情形之一的，中止执行

- （1）当事人履行行政决定确有困难或者暂无履行能力的；
- （2）第三人对执行标的主张权利，确有理由的；
- （3）执行可能造成难以弥补的损失，且中止执行不损害公共利益的；
- （4）行政机关认为需要中止执行的其他情形中止执行的后果，中止执行的情形消失后，行政机关应当恢复执行。

行政强制执行的终结

有下列情形之一的，终结执行

- (1) 公民死亡，无遗产可供执行，又无义务承受人的
- (2) 法人或者其他组织终止，无财产可供执行，又无义务承受人的；
- (3) 执行标的灭失的
- (4) 据以执行的行政决定被撤销的
- (5) 行政机关认为需要终结执行的其他情形

行政强制执行的和解

- (1) 实施行政强制执行，可以依法适用和解程序
- (2) 行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下，与当事人达成执行协议
- (3) 执行协议可以约定分阶段履行
- (4) 减免：

①当事人采取补救措施的，可以减免加处的罚款或者滞纳金

②罚款本金、税款本金、行政性收费本金不适用执行和解的减免规定

- (5) 执行协议应当履行；当事人不履行执行协议的，行政机关应当恢复强制执行

(二) 金钱给付义务的执行

1. 加处罚款或滞纳金（执行罚）

行政机关依法作出金钱给付义务的行政决定，当事人逾期不履行的，行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金。加处罚款或者滞纳金的标准应当告知当事人。

加处罚款或者滞纳金的数额不得超出金钱给付义务的数额。

2. 强制执行

(1) 行政机关依照规定实施加处罚款或者滞纳金超过 30 日，经催告当事人仍不履行的，具有行政强制执行权的行政机关可以强制执行。（控制加罚时限，进而控制加罚的总额）

行政机关实施强制执行前，需要采取查封、扣押、冻结措施的，依照规定办理。

(2) 没有行政强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行。

(3) 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，经催告仍不履行的，在实施行政管理过程中已经采取查封、扣押措施的行政机关，可以将查封、扣押的财物依法拍卖抵缴罚款。

3. 划拨存款、汇款

(1) 划拨存款、汇款应当由法律规定的行政机关决定，并书面通知金融机构。

(2) 金融机构接到行政机关依法作出划拨存款、汇款的决定后，应当立即划拨；法律规定以外的行政机关或者组织要求划拨当事人存款、汇款的，金融机构应当拒绝。

【提示】划拨的存款、汇款以及拍卖和依法处理所得的款项应当上缴国库或者划入财政专户；任何行政机关或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分。

【2020 年真题·单选】下列有关行政强制执行的说法中，正确的是（ ）。

- A. 在强制执行阶段，罚款本金、税款本金不适用执行和解的减免规定
- B. 行政机关作出强制执行决定前，应当事先采取书面或者口头形式催告当事人履行义务
- C. 据以执行的行政决定被撤销的，行政机关应中止执行
- D. 行政强制执行一律不得在夜间或者法定节假日实施

【答案】A

【解析】(1) 选项 B：行政机关作出强制执行决定前，应当事先采取书面形式催告当事人履

行义务。(2)选项 C:属于终结执行的情形。(3)选项 D:行政机关实施行政强制执行,不得在夜间或者法定节假日实施,但是情况紧急的除外。

(三) 代履行【2012、2013 年多选, 2012 年综合】

1. 含义

行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行, **经催告仍不履行**, (有例外) 其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的, 行政机关可以代履行, 或者委托没有利害关系的第三人代履行。

2. 规定

(1) 代履行前送达**决定书**, 代履行决定书应当载明当事人的姓名或者名称、地址, 代履行的理由和依据、方式和时间、标的、费用预算以及代履行人;

(2) 代履行**3日前**, **催告**当事人履行, 当事人履行的, 停止代履行;

(3) 代履行时, 作出决定的行政机关应当**派员到场监督**;

(4) 代履行完毕, 行政机关到场监督的工作人员、代履行人和当事人或者见证人应当在执行文书上签名或者盖章。

3. 费用

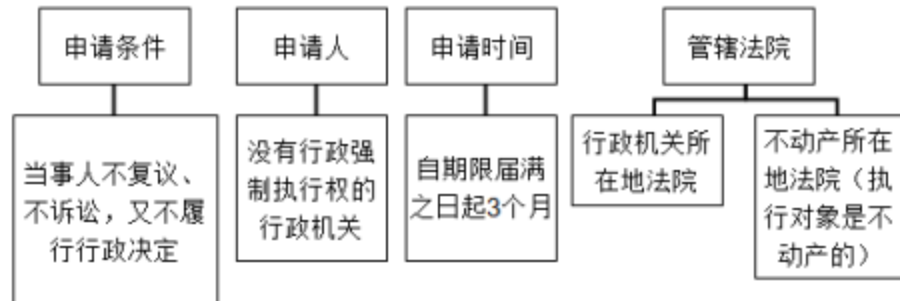
代履行的费用, 由当事人承担。但是, 法律另有规定的除外。

4. 方式

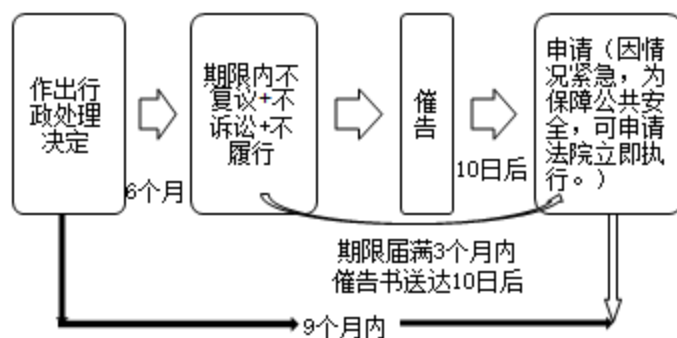
代履行不得采用暴力、胁迫以及其他非法方式。

(四) 申请人民法院强制执行【2016、2012 年单选】

1. 申请



【注意】期限的认定



2. 人民法院的受理

(1) 人民法院应当在 5 日内受理。

(2) 行政机关对不予受理的裁定有异议的, 可以在 15 日内向上一级人民法院申请复议, 上

一级法院应当自收到申请之日起 15 日内作出是否受理的裁定。

3. 审查与执行

人民法院对行政机关强制执行的申请进行**书面审查**

(1) 对符合规定的，应当自**受理之日起 7 日内作出执行裁定**。

(2) 因情况紧急，为保障公共安全，行政机关可申请法院立即执行。经院长批准，法院应当自作出执行裁定之日起 5 日内执行。

4. 执行费用的负担

行政机关申请人民法院强制执行，**不缴纳申请费**。强制执行的费用由**被执行人承担**。

人民法院以划拨、拍卖方式强制执行的，可以在划拨、拍卖后将强制执行的费用扣除

【重点内容】

查封、扣押，行政强制执行，代履行和申请人民法院强制执行