

# 规范行政执法行为 推进法治新昌建设

新昌县人大常委会法制工作委员会

《中华人民共和国行政强制法》被称为行政“法典三部曲”之一,该法已于今年1月1日起施行。为更好地贯彻实施行政强制法,日前,县人大常委会专门举办了学习行政强制法报告会,邀请浙江大学教授、博士生导师章剑生教授作报告。本次报告对于行政机关深刻认识行政强制法的重大意义,准确把握法律的基本精神和主要内容,全面理解和正确实施法律,具有很强的指导意义。

贯彻实施行政强制法,规范行政强制行为是我们当前和今后一个时期全面推进依法行政、加快法治建设的一个重要抓手,各级各部门特别是行政执法机关要统筹考虑,统一安排。通过严格依法行政,严肃执法监督,为法治新昌建设作出新的更大的贡献。

## 一、统一思想,充分认识实施行政强制法的重要意义

实施行政强制法,有力地促进政府信用建设。依法行政是依法治国的基本内容,是政府权力配置和

运用的基本准则。而依法行政的核心是规范行政权力,要求政府必须是“有限政府、守法政府和责任政府”。行政强制法从主体、内容和程序等各个方面,对行政强制作出了全面系统的规定,使行政强制行为有法可依。而且,该法首次以法律的形式明确实施行政强制必须遵守信赖保护原则,这必将有力地促进行政权力的规范运行和政府自身的信用建设,大大提高依法行政的整体水平。

实施行政强制法,有力地促进政府廉政建设,防止公共权力滥用。缺乏有效制约和监督的权力必然产生腐败。行政强制法既对行政强制的设定和实施作出了明确规定,也规定了法律责任,强化了监督制约,有利于建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从源头上预防和治理腐败,防止行政强制权力滥用和各种腐败现象发生。

实施行政强制法,有力促进政

府执政为民。行政强制事项的实施,直接或者间接关系着公民、法人和其他组织的切身利益。规范行政强制的设定和实施,对简化强制程序、提高办事效率和提供优质服务提出了明确要求,也对行政强制的法律责任和监督作出了详细规定,这有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序,体现最广大人民群众的根本利益。

## 二、学用结合,以行政强制法的实施推进法治建设

要严格把握行政强制权范围,防止超越权限,努力建设有限政府。行政强制权是行政机关及其工作人员最青睐、最喜爱的权力,从而也是最容易对公民权利、自由威胁的可能性最大、最严重的权力。因此,要认真把握行政强制法规定的行政强制权范围,建设有限政府。

要规范行政强制的程序,防止执法疲软,努力建设责任政府。行政强制法对各级执法机关的行政强制权限做出明确界定,并且确立了科

学的执行程序,赋予了行政机关必要手段,保证行政机关履行职责,维护公共利益和公共秩序,为我县明确部门行政强制职责,破解行政强制“执行难”问题提供了有力的法律保障。

要遵守行政强制的原则,防止行政侵权,努力建设以人为本政府。行政强制法规定了行政强制执行应遵守法定原则、适当原则、坚持教育与强制相结合原则以及不得为单位和个人谋利原则,主要目的是防止行政权滥用,保护行政相对人的合法权益。如明确规定行政强制不得在法定节假日和夜间实施,并不准采用停止供水、供电、供热、供燃气的等方式迫使当事人履行义务。这些规定,为我县做好行政强制执行工作,维护大多数利益提供了法律依据,也能使被执法人的合法权益能够得到切实有效保障。

## 三、要强化保障,确保行政强制法全面正确实施

要加强宣传力度,营造实施行

政强制法的良好氛围。各部门要继续深入开展行政强制法的学习、宣传和培训工作,要将行政强制法纳入“六五”普法内容,运用多种形式在广大干部群众中加以宣传普及,努力营造全社会学法、知法、守法、用法的良好氛围。

要强化监督力度,确保行政强制法的全面正确实施。加强行政复议工作,健全行政强制执行的补救制度,依法行政考核体系;建立健全监督机制,预防和减少违法行政强制行为的发生,对违法实施行政强制行为的,要依法追究有关人员的法律责任。

要加强队伍建设,不断增强依法行政的能力和水平。牢固树立文明执法、公正执法理念,努力打造一支执法规范、纪律严明、战斗力强的行政执法队伍。加强总结研究,认真梳理和总结行政强制法实施过程中遇到的新情况、新问题,并采取有效措施予以及时解决。

# 浅谈对《中华人民共和国行政强制法》的认识

新昌县人民法院

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审议通过的《中华人民共和国行政强制法》(以下简称行政强制法)于2012年1月1日起施行。它与《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》一起构成了我国行政程序立法的三部曲。

县人大常委会于6月19日组织了学习行政强制法报告会,这次报告会邀请了浙江大学光华法学院的章剑生教授授课,章教授从行政强制的概念、行政强制措施的实施程序、行政机关强制执行程序、申请人民法院强制执行等方面对行政强制法作了详细的讲解,参加报告会的人员受益匪浅。下面将章教授授课的精神以及对行政强制法的认识与大家一起分享。

## 一、对行政强制法立法目的的认识

行政强制法作为一部规范政府权力的重要法律,它既对行政强制行为进行规范、制约和监督,避免和防止权力滥用,维护公民、法人和其他组织的合法权益,又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,提高行政管理效率。保证行政效率和保障公民权利是其双重功能,这两方面的功能都是行政强制立法应予考量、不可偏废的。

行政强制法的立法目的,可以从两个方面来理解:

一方面,行政强制对于一个国家的政府而言,是一种必要的行政权力,是行政机关履行法定职责、依法行使行政权力的有力保障,是维护公共利益和社会秩序、提高行政管理效率的重要手段。我国长期以来,行政强制制度主要存在两个方面问题:一是“乱”,包括“乱”设行政强制和“滥”用行政强制。据全国人大常委会法工委办公室提供的统计数据显示,截至2009年6月底,我国现行有效的228部法律和600多部行政法规中,有72部法律和122部行政法规规定了行政强制。不但法律、行政法规和地方性法规可以设定行政强制,中央部委的规章和地方政府规章也可以设定,甚至少量的政府规范性文件也可以设定。

因为没有统一的行政强制法,在实践当中实施主体、程序等没有严格统一的限制,执法中行政机关滥用行政强制权现象普遍,侵害了公民、法人或者其他组织的合法权益;二是“软”,行政机关的强制手段不足,对有些违法行为不能有效制止,有些行政决定不能得到及时执行。行政强制法的出台,有望切实改善和根治这些“乱”、“滥”、“软”现象。

另一方面,制定行政强制法更为重要的是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益免受不法或不当的强制行为的侵害,并能获得权利救济,这是行政强制法的立足点。由于行政强制权具有本能的扩张性和特殊的伤害性,而且这种伤害常常表现为事后难以完全补救的特点,所以需要专门立法对行政强制权行使的全过程进行有效监督约束。行政强制法所体现的最重要的价值不是对政府的“授权”,而是对政府的“控权”。一是控制行政强制权的范围,二是规范行政强制的程序,三是确立行政强制的原则,有了严格的程序规定,行政强制中侵害公民权利的现象将会得到强有力的遏制,从根本上使公民、法人和其他组织的合法权益得到切实的保障。

## 二、对行政强制法原则的认识

法律的原则是法律的精神和灵魂,行政强制法的原则,反映了行政强制的本质。根据行政强制法第四条至第八条的规定,我们认为行政强制应遵循五个方面的原则,即行政强制法定原则、行政强制适当原则、教育和强制相结合原则、不得利用行政强制权谋取私利原则和行政强制救济原则。

(一)行政强制法定原则。行政强制法第四条规定:“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。”行政强制法定原则是依法行政原则在行政强制领域的逻辑延伸,包括两个方面的要求,即行政强制设定的法定原则和行政强制执行的法定原则。行政强制应依法定权限、法定范围、法定程序设定。行政强制应由合法主体在合法权限范围内,依照法定范围和条件实施。

(二)行政强制适当原则。行政强制法第五条规定:“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。”行政强制适当原则又叫比例原则、最小损害原则,它是行政强制法的一个核心原则。行政强制法是我国行政立法中第一部明确规定这一原则的法律,这是因为行政强制的实施情况比较复杂,行政机关对于实施行政强制措施和行政强制执行,可以视不同情况采取不同种类的措施和执行方式,具有相当的自由裁量权,存在被滥用的可能,通过适当原则对行政强制中的自由裁量权加以控制,即可以做到坚持法律的原则性,又能兼顾代客观事实的灵活性。

(三)教育与强制相结合原则。行政强制法第六条规定:“实施行政强制,应当坚持教育与强制相结合。”行政强制只是促使当事人履行法定义务的一种手段,不是目的。行政机关实施行政强制的主要目的是保证法律的实现,维护社会秩序。因此,行政强制除了强制外,还要对当事人乃至全社会进行遵纪守法的教育,防止将行政强制变为国家对当事人行为简单机械的报复和制裁,而重在纠正当事人的行为和促使其思想转化。

(四)不得利用行政强制权谋取私利原则。行政强制法第七条规定:“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。”行政强制权是为了维护公民、法人或者其他组织合法权益的,应该公正地行使权力,防止出现利用行政强制权为单位或个人谋取利益的现象。《行政强制法》在“法律责任”一章专门规定,行政机关及其工作人员利用行政强制权为单位或者个人谋取利益的,由上级行政机关或者有关部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分。

(五)行政强制救济原则。行政强制法第八条规定:“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。”有权利必有救济,行政强制权在实施过程中对行政管理相对人的人身权或者财产权进行限制或处分,有可能因违法而侵权,如果在行使过程中给公民、法人或者其他组织的合法权益带来损害,国家应当给予法律救济,这样行政管理相对人的权利才能得到保障。

## 三、对行政强制法制度框架的认识

行政法治的永恒价值是行政权力的制约和公民权利的保障,行政强制法围绕这一核心价值力图建立起完整的规范体系和理论基础,形成有效约束行政强制权力的制度体系,具体而言,在行政强制设定权分配机制、行政决定的强制执行体制、行政强制行为程序等方面,作出了比较系统的制度安排,包括:

(一)行政强制设定制度。包括行政强制措施和行政强制执行的设定制度。要保证行政机关有效行使权力,完成行政管理目标,需要授予强制权力;但是,授予强制权力以后,又容易被滥用造成伤害,所以对此须要保持警惕。因此,需要立法明确行政强制种类与设定的制度,从源头上防止行政强制权力的恣意与滥用。行政强制法坚持行政强制权的高门槛理念,规定行政强制措施原则上由法律设定,仅在极为严格的条件限制下,行政法规与地方性法规可设定有限的行政强制措施;法律、法规以外的其他规范性文件不得设定行政强制措施;行政机关直接强制执行应当由法律规定,法律没有规定的,应当申请人民法院强制执行。

(二)行政强制措施实施制度。行政强制法立足于防止恣意行政、规范权力行使,规定了行政强制措施必须由行政机关及法律、行政法规授权的组织在履行行政管理职责过程中依法实施,规定了行政强制措施实施的一般程序和查封、扣押、冻结的特殊程序,要求行政机关必须按照法律规定的程序步骤和要求

采取相应的行政强制措施,否则将承担行政责任、刑事责任和赔偿责任。

(三)行政机关强制执行制度。根据行政强制执行实施主体的不同,行政强制法将行政强制执行分为行政机关强制执行与申请人民法院强制执行,默认式地延续了我国《行政诉讼法》确定的“申请人民法院为主,行政机关强制执行为辅”的现行强制执行模式。行政强制法规定了行政机关强制执行的一般程序与代履行、执行罚、直接强制的特殊程序,为强制执行设定了统一的规范。

(四)申请人民法院强制执行制度。没有行政强制执行权的行政机关在满足一定的条件下,可以申请法院强制执行。行政强制法以行政强制执行的动态展开为序,逐步规定了行政机关申请前应履行的程序,提出申请、人民法院受理、对申请进行审查、作出执行决定、实施强制执行的常态程序要求与紧急情况下的非常态程序要求,比较符合申请法院强制执行的实际需要。

(五)行政强制行为责任制度。行政强制法第六章“法律责任”对行政机关、人民法院及其工作人员和具有协助义务的金融机构实施行政强制不符合法律规定时,应承担何种法律责任作出了集中规定,责任形式有行政处分、赔偿责任和刑事责任。这一章节中所规定的责任制度是狭义的责任制度,责任承担的方式多种多样,如行政行为的补正、撤销和确认违法,造成行政相对人损害的需要进行赔偿。因此,行政强制违法责任的追究不仅应当以行政强制法作为依据,还须结合《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律进行综合考量。

上述制度,设定制度是前提和基础,强制措施制度与强制执行制度是主干,责任制度是保障。这些制度安排对于保证行政机关正确行使行政强制权利,维护公民、法人和其他组织的合法权益具有特殊价值,有利于实现与维护公共利益、尊重个人自由与维护公共秩序、保障公民权利与保证行政效率的辩证统一。