

第六章：結論

第一節：中華人民共和國行政強制法制各項發現分析

第一項：歷史發展脈落分析發現

本小部份就是談論到本論文的第二章部分。在本章前述幾節中，本人談論到了德國、日本、中華民國等國在行政強制法制上的發展和演變，但最終我的目的還是要談及到中華人民共和國行政強制法制的發展和演變以及未來所要走的路，我經過了在本章的論述後統合出兩點**中華人民共和國**政府在過去的歷史脈落下，以及在未來日子中面臨行政強制法制發展上如何去達成才能進一步的突破，**以下是我個人所認為的觀點：**

1. 雖然現已有相關草案的產生，但我發現宜再增加條文，在總則、金錢給付之強制執行、行為及不行為義務之強制執行及附則等各部分上都要更詳細。
2. 在第一章總則部份，應包括行政強制執行適用法律之準則，強制執行宜以行政處分為依據，即時強制明文定於法文，賦予行政機關執行處分之權，處分機關原則上應為執行機關，囑託或協助執行宜詳加規定之，並明定執行之程序，停止、修正及救濟方式與呼應人民權益之注重。
3. 在金錢給付義務強制執行部分，宜包括金錢給付義務之執行，並由行政機關執行為原則，例外得囑託法院就義務人財產為執行，並應繳納執行所需的費用。
4. 在行為以及不行為義務強制執行的部分，宜包括強制執行的方法，代執行及罰鍰正名為代履行及過怠金，費用應預為繳納，執行罰得與其他刑罰或行政罰併科，採取拘提、管收制度，直接強制禁止使用器械，義務

為履行前得反覆課予執行罰，過怠金規定最高及最低數額，刪除現行法以行政機關等及為課處標準之規定為之，至於行政機關之行政官署之名詞一律改為行政機關，竟與現行法律一致¹。

第二項：發展發現

本部分是談及到本論文第三章的部份。本部份至今我統合了許多的論述和資料顯示，大部分的**中華人民共和國**行政法學術界有識人士認為，**中華人民共和國**至今依就是依法治國、依法行政的國家，一切的實施都離不開行政強制這種法律的制度，所以在這種狀況下我可以確切的得之**中華人民共和國**依法行政在現在的情況下極需行政強制法的趕快產生，進而盡速施行。**中華人民共和國**建黨快 60 年了，**中華人民共和國**至今還是沒有一套統一的行政強制法律制度。為了規範**中華人民共和國**的行政強制行為，建立科學、合理的行政強制法律體系，**中華人民共和國**的行政強制法在未來的產生時應當為基本法的情況下完成。至於其他法律、法規關於行政強制的規定應當在不與基本法衝突的前提下適用。擬訂中的《行政強制法》的法律位階應當與《行政處罰法》的地位相當，這樣的情形下才是正確的²。

第三項：內容發現

本部分是談及到本論文第四章的部份。我在這部份發現，**中華人民共和國**在 20 世紀 50 年代至 60 年代形成了不同於世界其他各國的國家制度，它的特殊之處在於執政黨自身處於國家體系之內，執政黨直接領導國家事務，具體佈署工農生產和教學、科學研究、文化、社會管理、為生發展等

¹曹競輝主編，行政法概要〈台北，五南圖書出版社，1982 年出版〉，頁 243~245。

²1998 年 11 月 11 日台灣地區頒布“行政執行法”〈修訂〉，表明了台灣地區的行政強制立法也採取的是基本法模式。

項工作，政府機構和司法機構只負責對執政黨領導下的指令執行這些的部屬，此種情況始自於毛澤東在為時。20 世紀 80 年代之後，情況有了一些變化，認為執政黨和國家行政機關應有分工，強調人民代表大會的立法職能和法院、檢察院的司法職能。

一般人在談及到中華人民共和國法律時，往往都只想到憲法、基本法律之條文、法律、行政法規、法規性文件、政府規章，以及一些地方性法規和地方政府性規章，這一類較為合乎當前世界主流法律制度文本件和專業用語的規範性文件系列，卻很少談及到法律社會學這一塊較為抽象但卻是非常重要的領域。雖然前述提到的各類法律都很重要，但是中華人民共和國學者派或是政府派卻往往忘了自己國家的走向，卻和世界上較先進的國家所走向有很大的出入，一直去仿效盡不國家卻往往把國家自己應有的特點埋落掉。我在內容發現部分就經濟層面和政治層面兩方面和行政強制法制之關係來加以論述。首先就中華人民共和國法的經濟功能的載體是社會主義市場經濟法律體系的整體，我發現它有三個特點如下：

第一：社會主義市場經濟法律體系，在總的框架上，是社會主義法律體系的一個子系統，因此，它有憲法為統帥，與其他部門法和諧一致；同時，它又橫跨各部門法，這主要是由於他把市場經濟作為一個統一的調整對象。

第二：在法律的淵源上，它與其他部門法一樣，以憲法有關規定、有關法律〈基本法律與非基本法律〉、行政法規、地方性法規、規章以及其他具有法律效力的規範性文件為表現形式。

第三：從市場運轉機制和過程上看，它主要表現為經濟各主要環節，包括市場主體法、市場行為法、市場管理法、市場體系法、市場宏觀調控法和社會保障法等等³。

³趙震江主編，法律社會學〈北京，北京大學出版社，2007 年 8 月版〉，頁 193。

根據以上對**中華人民共和國**社會主義市場經濟法律體系的簡單分析，可以基本上把握中華人民共和國法律對經濟生活發展功能的範圍，主要表現在建設市場經濟外部法律環境和建設市場經濟內部之環境，以期間接和直接發展生產力和促進經濟發展等方面。

中華人民共和國法律在建設市場經濟外部法律環境方面具有重要功能。市場經濟在現代各國發展的歷史表明，它是與法律的發展是同步的。市場經濟發展的規模和速度無不受到一定社會法治狀況制約。社會關係是多采多姿的，相對於市場經濟關係而言，其外部各種社會關係的秩序性程度則深刻影響著市場經濟關係的發展。市場經濟外部法律環境主要包括以下三點：

第一：建設民主政治，維護政治穩定。

第二：發展科學教育事業，促進文明建設。

第三：加強社會公共事務的法律層面之管理。

以上幾項外部法律主要知建設基礎和條件，進而使法的經濟功能實現脫離不開法的政治功能和公共功能的發揮。

中華人民共和國法律在建設市場經濟法律體系內部法律環境的功能，直接作用於社會經濟關係，發揮其經濟功能的主體方面有以下四大點：

第一：確立市場經濟的基本走向和基本原則。憲法和其他有關基本法律的功能主要在於，確認和維護國家的社會主義經濟制度，規定各種經濟成份的不同法律地位，明確經濟建設的方針和原則，使市場經濟建設具有合法與合理性，從而推進市場經濟的健康發展。在這方面，還要特別注意運用法律協調好社會利益關係，保證“共同富裕”這一社會主義經濟政策的逐步最終實現。

第二：確認和維護各種市場主體的法律地位。市場經濟最主體多元、決策分散型經濟，必須承認不同利益主體的法律地位，皆示市場主體的不同型態。市場主體主要是企業和公民，在法律上一般表現為法人和自然人。政

府不再是市場經營主體。中華人民共和國所實行的社會主義的市場經濟，是統一的市場、開放的經濟。其特點之一是以公有制為主體，多種經濟成份並存，實行等價交換、公平競爭原則。市場經濟要求法律對各種所有制經濟和公司財產給予平等的保護。“國家要為各種所有制經濟平等參與市場競爭創造條件，對各類企業，一視同仁”⁴。市場經濟要求不再把企業的所有制行事作為區別主體類型的主要標制，而應把企業的財產責任形式和組織形式作為立法分類的主要標準，市場主體不分中、外、公、私，法律地位一律平等。市場主體立法，包括依企業的不同法律形態而制定的公司法、合夥法等，從而屏棄帶有“身份”色彩的立法，維護市場主體在法律面前一律平等的地位。

第三：通過法律維護市場秩序，培育市場經濟。社會主義市場經濟絕不可能是自由放任之經濟，不能將政府干預與調節同市場經濟對立起來。市場運行固然有其優越性，但同時又存在著各種各樣的問題，使市場運行不能導致資源的最佳配置。解決問題的最佳安排之一就是法律。因而，現代市場經濟的發展，離不開國家從社會整體的利益出發，依法對市場實行干預與調整。在這種情況之下的市場行政管理，其主要的目的是在維護市場的統一性，創造平等的競爭環境、維護公平競爭秩序、保證正當競爭者、消費者權益和社會公共利益不被侵犯等。

第四：政府對市場經濟宏觀調控法律化。市場經濟發展的歷史時見證明，市場這只“看不見的手”，並不總是手到病除。市場存在著自發性、盲目性和滯怠性。市場經濟不等於自由放任經濟，市場經濟條件下的政府在社會經濟領域也並非無所作為，而是可以通過“看得見的手”積極干預、調控經濟。那種認為市場經濟不需要國家的宏觀調控，可以放任自由，自行其是，隨心所欲，完全是一種誤解。建設有中華人民共和國特色的社會主

⁴《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》1993年11月14日通過，第9節。

義市場經濟，必須加強國家的宏觀調整。宏觀調整主要正是為了克服市場的消極作用。政府通過使用像財政、金融、稅收等來實現對市場經濟的宏觀調整，但被調控的對象只有一個，即市場。因此，相對於市場主體來說是間接宏觀調整。總之，法律是國家實行宏觀調整，矯正市場經濟的弊端，引導市場經濟良性運行有效且極其必要的手段⁵。

市場經濟法律體系是一個大系統。前面所述諸方面的法律經濟更能同法律的政治功能和公共功能協調一致，才能很好地得以發揮。

再來就政治層面我發現中華人民共和國政制改革的目標是建立社會主義民主政治。在社會主義政治民主的過程中，離不開社會主義法律功能的發揮，套用此段功能在本論文所言之中華人民共和國行政強制法制上來看也是合乎的。

我將兩者之間相互存在關係之重點分為以下兩大特點：

第一：民主及其法律的一般關係。

“民主”一詞是一個外來詞。在中國古代典籍中，《尚書》中曾提及到民主一詞，但當時所稱之民主意指“民之主”即帝王。現代意義的“民主”最早源於希臘文，原意為“人民的權力”或“多數人的統治”。古希臘思想家亞里斯多德第一次把民主看作是一種國家政體。所以，在政治上，民主乃是一種同專制相對立的政權。但是，在古希臘奴隸制度城邦國家中，所謂“多數人的統治”，只能是作為統治階級的奴隸主而言，對於被統治的奴隸階級以及自由民中的婦女和未成年兒童來說，都不屬於這多數“人”之列。所以，僅僅從字面上來看，不可能科學地認知民主的本質⁶。

馬克思主義認同和記成了亞里斯多德的民主觀，又有所發展。馬克思認為，“民主治是作為類概念的國家制度⁷”，列寧也指出，就民主的主意

⁵趙震江主編，法律社會學〈北京，北京大學出版社，2007年8月版〉，頁194。

⁶同上註，頁200。

⁷《馬克思恩格斯全集》第1卷〈北京，人民出版社，1956年版〉，頁280。

是他首先是“大多數人的統治”，並且“民主是國家的形式，是國家型態的一種”，“另一方面，民主意謂著在形式上承認公民一律平等，承認大家都有決定國家制度和管理國家的平等權利⁸。總之，我在理解民主的概念時，首先要把它做為一種政治制度和國家制度來理解，它包括了國家和政體兩個方面，同時，又不能僅僅停留在國體和政體的原則上，而要看到這些原則必須具體化為公民的各項民主權利，特別是平等權利，在平等的基礎上實現大多數人的統治權利。在權利這個層面，民主從消極面意義上來看即沒有特權；從積極意義上來看即人人平等。再一點，理解民主概念時，也不能僅僅將民主與政治相關聯，還必須同整個社會生活相關聯，實現“民主的社會”。然而，必須看到，要實現民主社會，必須先有民主政治。正因為如此，**中華人民共和國**才把政治民主化與經濟市場化相提並論。

社會主義民主是人類歷史上最高類型的民主，是社會主義的政治制度和國家制度，並由此影響到人們的意識、作風和日常生活，其核心是廣大人民當家作主，真正享有各項權利和自由，享有管理國家和其他一切事務的權利。

社會主義法律對於社會主義民主的功能，體現為社會主義民主的法制化。民主模式並不是單一的，法律對某種民主模式的選擇決定著國民主生活的基本走向。建設社會主義法制是發展社會主義民主的話題中應有之義，離開社會主義法制的民主不是社會主義的民主，而可能會導致無政府主義之狀態。社會主義民主是社會主義法制的前提和基礎，民主越健全，法制的威力也就越強大；民主越發展，法制作用的發揮越充分，沒有社會主義民主就沒有社會主義法制。反之，社會主義法制是社會主義民主的體現和保障。在民主制中，不是人為法律而存在，而是法律為人而存在。總而言之，社會主義法律從本性上來看有著使人民對於政治的影響發展到最可能充分程度的功能。當然，這一功能發揮的狀況在不同的國家及不同的歷史

⁸ 《列寧全集》第31卷〈北京，人民出版社，1985年版〉，頁96。

時其是有極大差異的⁹。

第二、由“普法”活動引發的關於民主化問題之思考。

中華人民共和國自改革開放以來，制定了大量的法規。到了1996年初，中華人民共和國共制定了282個法律，700多個行政法規，4000多個地方性法規，大體已建立一個法律體系。雖然依就有許多不完善之處，但中華人民共和國用憲法、民法到現在在草案階段的行政強制法等，對公民的政治權利、經濟權利、文化權利和社會權利進行全面規劃和保固，對市場經濟的運行來說，初步做到了有法可依。這些已有的法律，都是通過代表人民意願的權力機關或其授權機關制定得。按照法學最一般的原理，社會主義法是廣大人民意志的體現，具有真正的人民性。可是，在這麼多的法制出來之後，人民甚至是大多數人對之不知或知不甚少。這是現實存在的問題，有關普法的決議同時也承認了這一個現象。那麼由此我有所疑惑了，既然這些法體現了人民的意志，為什麼人民中的大多數還不知道他們被上升為法律甚至還要大喊“把法律交給人民呢”¹⁰？究竟是如何把法律“交給”人民呢？法律難道本來並不在人民的手上嗎？還是難道法律是在大多數人被後制定出來的嗎？顯然從此觀點看出這一部分似乎是重大矛盾的現象中，我必須得到若干啟示的。

中華人民共和國是社會主義國家，立法權本質上屬於人民，但是，中華人民共和國的地理、人口等國情決定完全地搞直接民主會有害無益，這也是不現實之幻想。現階段中華人民共和國主要是實行間接民主制，即從基層至中央層層都是由人民的代表進行活動，人民的意志通過全國人民代表反映出來，上升為國家意志，於是就成為了法律。所以，任何懷疑中華人民共和國法律體現之人民意志的想法都是不正確的，至少在理論上如此。

⁹趙震江主編，法律社會學〈北京，北京大學出版社，2007年8月版〉，頁201~202。

¹⁰《法制日報》1996年6月18日社論，並於1997年5月4日報道。

法的誕生就像人的誕生是一樣的，一律伴隨著劇烈的陣痛，正是這種情況在人民和人民的法律之間連結的一條樞紐，如同母親在孩子出生時已自己的生命做賭注，由是在母子之間所連結的紐帶一樣。國民再堅持並主張它們的法律的時候，所抱著的熱愛的力量，是依照他們取得法律時所付出的勞動與奮鬥的賭注確定的，“為法的誕生而必要的爭鬥，不是禍害，而是恩惠”¹¹。

第四項：改革發現

本部分是談論到本論文的第五章部分，本論文的第五章部分也是本論文的核心章節也是本論文的重心之一所在。在第五章第一節部份，我發現中華人民共和國從文革之後迄今，當權者不是不談民主，反而是大談民主，而且認為人民現在已經當家作主了，人民享有許多基本權利和自由，所以對於外界批評中華人民共和國人民沒有自由和民主，壓制人權，則認為是別有用心。

事實上中華人民共和國處處表示要在各個方面領導人民，但一有領導就是假民主的表現，就是「為民作主」，真正的民主應該是「以民為主」或是「人人自主、人人共主」。就我前面所提到的法治，中華人民共和國當局向來解釋為「以法治民」，被統治者當然是被統治階級，而治人者當然是統治階級，這種心態是中國傳統封建制度思想的延續，我根據論述和事實得知，現在的中華人民共和國可以說比封建還要封建的政權呈現，如果把以上的論述擺到《行政強制法制》未來發展上來看，是個非常嚴重的問題，表面上是一直提倡增加人民的權利、降低政府、執政者的權力，但口號和事實卻不是呈同一方向在前進的，這個短期內當然不會發現其問題的嚴重性，但時間久了卻是一個非常重大的關鍵點，值得中華人民共和國

¹¹耶林主編，胡寶海譯：《為權利而鬥爭》，載梁慧星主編《民商法論述》第2卷〈北京，法律出版社，1994年12月版〉，頁18。

來嚴加思索並加以改進¹²。

第五章第二節部分我發現到就**中華人民共和國**目前現實需要和改革條件而言，大部分**中華人民共和國**的學者認為第四種的改革思路遠比其他三種來的更加的合理性和可行性¹³¹⁴。具體言之，在**中華人民共和國**邁向現代化的過程中，政府既是諸多改革事項的對象，同時更是公共政策的制定者和改革的推動者。無論是經濟的發展、社會的穩定、公眾的幸福、還是法制的昌明都離不開政府的權威，如果一昧的恐懼行政權而漠視行政效率的低下，到頭來受害最深的還是普通的社會成員，對於**中華人民共和國**這樣一個尚處於行政法治化初始水準的國家而言，任何制度的變革都不能不考慮現實的國情。再者，司法改革尤其是在法院改革已經成為對時下**中華人民共和國**政治模式的一個切入口，而回歸司法面的本質——通過裁判解決糾紛——已成為一切改革舉措的出發點和歸宿。在司法改革正謹慎地步步推進，而訴訟案件又逐年激增的社會大背景之下，將日益繁重的行政強制執行任務推給法院無疑將使其工作負荷嚴重超標乃至陷入疲於奔命的境地。特別是在社會的急速的轉型時期，很多行政強制執行案的背後都隱藏著錯縱複雜的利益關係，司法的力量介入其實有時難免將法院自身推到社會的風口浪尖。很顯然的可以得知，這是與司法改革的目標背道而馳的，正是基於這些的考慮，**中華人民共和國**大部分的學者都主張應建立行政機關自

¹²許光泰主編，中共法制論〈台北，商務印書館行〉，頁387。

¹³不無遺憾的是，在2005年12月提交第十屆全國人大常委會第十九次會議首次審議，並進而產生的《**中華人民共和國**行政強制法》〈草案〉中，立法部門依然堅持了現行司法主導型的行政強制執行體制，其具體表現是該稿對於行政強制執行程式分列兩章加以規定，即第四章“行政機關強制執行程式”和第五章“申請人民法院強制執行”。儘管該稿在一些技術問題上對現在中國行政強制體制有所改進，但在實踐的過程中卻一而再再而三的暴露出效率的低下、角色的混同、成本的過高等弊病依然存在。大部份的大陸學者寄希望該法再出臺之前能夠周密的論證，以確保《行政強制法》可以經得起時間和實踐的檢驗。

¹⁴謝輝、陳金劍主編、張志選編，行政訴訟法前言問題研究〈山東，山東人民出版社〉，頁253-254。

力強制執行模式，在立法上明確賦予縣級〈含縣級〉以上行政機關強制執行權¹⁵。本論文在這部分主要研究的方面是如何整合出最佳的領導模式進而對人民和政府都有最佳的利益。探討中華人民共和國當局在未來的日子中如何跳脫出以社會主義為中心思想的觀點，將其中行政和司法單位兩者間的關係加以詳加釐清，這也是未來中華人民共和國當局在改革方面所要更加努力的目標。

第二節：中華人民共和國行政強制法制未來之展望

對於行政強制在中華人民共和國的未來展望，我從基礎面來看都知道行政強制是行政法上的一項基本制度，作為一種手段他在行政管理過程中被廣泛的使用。然而，就我研究發現我發現了現今中華人民共和國在行政強制法制未來之展望上有兩個層面的問題及檢討方向，第一個就是理論面，另一個則是現實面。理論面對此問題的研究較為混亂，制度實踐也表現出諸多困擾和衝突。基於這種現實，有必要對現有行政強制的若干理論觀點進行評論與釐清，對行政強制制度的現狀包括立法、法律制度及實施狀況進行反省，從而為行政強制統一立法的定位與絲路提供了參考建議，健全和完善行政強制的制度，接下來我就從我發現的兩個層面不同的問題及檢討發現來導論出中華人民共和國行政強制法制未來之展望。

一、理論觀點的批判及探索

在此方面我又可發現六個小方面來看：

〈一〉現今中華人民共和國行政強制法制之界定與分類的欠缺部份及其重新認知

¹⁵謝輝、陳金劍主編、張志選，行政訴訟法前言問題研究〈山東，山東人民出版社〉，頁 241~244。

對行政強制作出合理的理論界定，有利於我對行政強制若干理論觀點及其實踐作法做出正確的評判。

對於行政強制，我可以依兩個標準，做出兩種不同的界定：

一、是以不同的主體〈或行為性質〉作為劃分的標準，將他與司法強制相區分，凡是行政主體採取的強制措施的行為就叫行政強制，由法院採取的強制措施的行為就屬於司法性質的行為，應納入司法強制範疇之內。

二、是以強制的內容為標準¹⁶，將強制劃分為民事強制與行政強制兩部份，及此一標準下的行政強制的參照系是民事強制。在行政強制與民事強制中，一般來說，民事強制由法院實施，而行政強制則既可由法院實施¹⁷，也可由行政主體來採取。

可見，行政強制在不同語境下有著不同的意義。我在分析這一概念時，只有先把握現有的參照系，才能準確的理解它的不同涵義。我發現現今中華人民共和國行政法學術界對行政強制概念的理解來看，語境並不明確，從而使得對行政強制的內涵、性質等的認知相互衝突和混亂。如本論文一開始就有提到的行政強制一詞的認定分期標準中，就有提到行政強制等同於行政強制行為這部份，既將行政強制作為行政行為來看待又認為行政強制包括了司法強制，或者認為申請人民法院的強制執行是行使行政權的表現〈有關行政強制措施與行政強制的關係、申請法院強制執行的性質等等〉，其中癥結點就在於混淆了不同的標準和所適用的不同場所，在一個標準下使用了另一個語境下的概念。

目前，中華人民共和國境內無一例外的將行政強制置於行政行為體系

¹⁶ 或者強迫義務人所旅行的義務〈是行政上的義務還是民事上的義務〉，決定了不同性質的強制。

¹⁷ 此時不應該侷限於我們常說的行政機關申請人民法院強制執行的情況，還應包括人民法院對行政機關不履行法院判決、裁定的強制執行。

之下予以研究，即是行政強制是一種行政行為的表現和方式，這一個態度是值得肯定的。在這個架構論述之下，我可以知道現今中華人民共和國就是把行政強制和司法強制混淆在一起了，當今中華人民共和國首先一定要釐清我前一部分所提到的行政強制和司法強制相對照之關係，在來進行行政強制的相關事項。

再來，所謂的行政強制，他是一種作用，它增加實現行政目的者在身體、財產方面的實力，以此來實現達到行政目的所需要的狀態。在這個界定內，我們看看國外的界定例如：日本將行政強制分為即時強制與行政強制執行。中華民國的行政執行也分為行政強制執行與即時強制¹⁸。而在中華人民共和國行政法學界就在行政強制措施之下將他劃分為即時強制措施和強制執行措施〈或執行性強制措施〉。

在肯定行政強制這一界定範圍的前提下，我認在中華人民共和國將行政強制及其措施僅劃分為行政強制執行與行政即時強制，是不全面的。行政強制執行及其措施的重心在執行，以保證行政決定為行政相對人所確定的義務得以實現，它以已有具體行政行為及其為行政相對人確定的義務為前提，旨在使具體行政行為的內容得以實現；而即時強制則已緊急性、臨時性為特徵，強調的是時間的緊迫性，它在程序上不依一般程序而為。在這裡我可以發現兩個行為的劃分採取了兩個不同的標準，一個是內容的實現〈目的〉，一個是程序上的時間，如此，這兩種行為就存在交叉之處。然而我可以發現，中華人民共和國將行政強制劃分為這兩種類型將會存在欠缺和困擾之處。

最後我在這一小部份做個小結，我參照了中華人民共和國行政法學界的學者大部分的意見加上自我的發現，我可以將現今中華人民共和國行政

¹⁸對中華民國行政執行，它是行政強制執行的簡稱。即時強制在中華民國是做為行政強制執行的特例來看待的，它並非實現因處分或裁定而存在義務的手段，而是直接依法令所附之義務而即時施行的強制。中華民國新的行政執行法於1998年11月11日產生並對即時強制作出了專章的規定。

強制具體分為：管制性強制¹⁹和執行性強制兩部份。其中，對前者如果以程序上為標準又可具體分為一般強制與即時強制。一般強制必須經過法定的程序，並需做出書面的行政強制決定，如強制徵收、強制戒毒、強制檢定、強制傳喚等，此類強制行為的做出並不需要有“情況緊急”的條件；即時強制則是只有情況緊急時當即實施強制措施的行為，它並沒有事先程序，無須也不可能按通知、告誡、書面決定等階段來進行，如對傳染病者的強制隔離、對酒醉者的約束、救火時拆除鄰近房屋、警察在執法巡查中的盤查等。執行性強制及所謂的行政強制執行，按目前通用的分類，行政強制執行可分為代執執行、執行罰等間接強制執行和對人身、財產、處所等的直接強制執行，這樣子我的觀念就很好釐清了。

〈二〉 現今中華人民共和國人民心中還是沒有辦法釐清行政強制措施、行政強制執行與行政強制之間的關係

目前，在中華人民共和國理論上關於行政強制措施與行政強制的關係上的認知是極為混亂的，或將行政強制措施等同於即時強制，是為一種行政行為²⁰；或屬對行政強制有較正確的界定，卻在種類的劃分上回到了措施上²¹；或者對行政強制措施界定較為可行，卻又在同一個層次或按同一個標準來將他與行政強制執行、行政即時強制相比較²²。

行政強制措施與行政強制不是同一層次的兩個概念，行政強制是行政強制行為的通稱，當然它包含了行政強制措施；而行政強制措施則是行政強制行為的一個方面、一個要素，沒有錯失不可能構成行政強制行為，但行政強制措施並不同於行政強制行為。任何行政行為包括行政強制行為，都是一個整體，它不僅包含了一定的措施，還包含其他的特徵或要素；行

¹⁹包括預防性強制、制止性強制和其他管理性強制。

²⁰方世榮主編，行政法與行政訴訟法〈北京，中國政法大學出版社，1999年版〉，頁249。

²¹羅豪才主編，行政法學，〈北京，北京大學出版社，1996年版〉，頁232。

²²應松年主編，行政法學新論〈北京，中國方正出版社，1998年版〉，頁412、438-440。

政機關、公法範圍、特定對象、調節作用、直接的效力、對外。

可見，我不能將行政強制行為要素之一的行政強制措施與行政強制同日而語，兩者是整體與部分、本體與表現形式的關係。所以我在本小段下個小結，在現今中華人民共和國行政強制執行與行政強制措施、行政強制的關係上，不管是政府或人民都要理解到行政強制是一個總概念，它包含了行政強制措施和行政強制執行，但行政強制措施與行政強制執行又不是同一個層次的概念，它們之間存在交叉；行政強制措施中有行政強制措施，而行政強制執行包括強制措施要素。因此，在有關行政強制與行政強制執行、行政強制措施的關係上，似乎應依本文上述之理解與分析，否則，其他關點或理解都匯存在關係上的混亂。

〈三〉 對法院就行政上的義務強制執行性質的認知存在理論困境

以往中華人民共和國行政法學界對行政強制執行雖存在爭論，但一般都是從所謂狹義的行政強制執行出發來確定其性質，將行政強制執行的性質概括為：行政性、強制性和執行性，即更多地將其性質定位在行政上，對行政機關申請人民法院強制執行的情況，認為只是行政強制執行的特例。從有關學者的盡其論述來看，似乎觀點的分歧比以往更大。

〈四〉 對於行政強制與行政處罰及其他行政行為的劃分過於絕對

理論上都將行政強制和行政處罰嚴格區分，諸如從性質、目的、後果、適用頻率等多方面來相區分。但在實際中，對有些行為卻不能將它與其他行為嚴格區分開來，一行為可能同時具有雙重性〈甚至多重性〉：既具有行政處罰的懲戒性，又具有行政強制的強力方式特徵。我舉個例來說在現在中華人民共和國交通執法中警察令違章者穿上黃馬褂來執勤，就是既對違章者因實施違法行為給予的懲戒〈儘管它並沒有法律依據〉，又具有強迫性。有些行政行為不僅具有懲戒性、強制性而且據有執行性，從而也表現出行政處罰與行政強制執行的混合。可見，我應考慮到一行為可能同時表現為另外的類型與性質。

不僅行政強制和行政處罰存在一定的交叉，而且行政強制與其他行政行為也會存在某種程度的重合。舉個例來說，行政強制徵用行為，既符合行政徵用的要件也符合行政即時強制的特徵，它是一種具有雙重性的行為。對這類行為的兩種性質並不相互排斥，而是相互兼容的，因為她們的劃分標準是兩個：一個是對財務的徵用，一個是對方法上的強迫，故而存在一定的交叉就在所難免。因此，無論在理論上還是在立法上都不能將它們絕對化，而應將它們與不同的情境相結合從而複雜化的態度予以正確對待。

〈五〉對目前中華人民共和國公安機關的行政強制措施和刑事強制措施沒有嚴格區分

從理論上來看，對行政強制措施和刑事強制措施似乎是很容易區分的，但立法上往往規定一些強制措施既可以在行政執法過程中應用，也可對犯罪嫌疑人採取，從而使此類強制措施在理論上和實際執法中都存在爭論：究竟是行政強制措施還是刑事強制措施？

就我解釋：如果法律明確規定為刑事強制措施或者行政強制措施的，則其性質非常明顯且單一，或者是刑事強制措施或者是行政強制措施；如果沒有法律沒有明確規定某項強制措施是刑事性質還是行政性質，則需要具體分析。

判斷一項強制措施的行政性質或刑事性質，關鍵在於把握其實質：該強制措施由何種性質〈部門法性質〉的法律予以規定、在什麼樣的執法活動中採取、按什麼程序再進行。如果是由有關刑事法律予以規定且該項強制措施在刑事偵查活動過程中採取，併案刑事訴訟法規定的程序在進行，則應屬於刑事強制措施；否則，就應該屬於行政強制措施。

在現今中華人民共和國依就無法很嚴格且明確的區分出此標準，這是往後非常需要改進的地方。

〈六〉現今中華人民共和國的行政強制執行不可拆的觀點存在理論誤導

目前，理論和實踐上都存在一種比較流行的觀點，認為當事人對行政

強制措施不服可以申請復議或提出行政訴訟，而對行政強制執行不服則不能申請復議和提出行政訴訟。如認為，再復議中對行政強制執行行為行政相對人不能單獨申請復議而只能對作為行政強制依據的具體行政行為申請復議；行政強制執行所執行的是行政處理決定，既然當事人對行政處理決定沒有起訴，就不可能再對執行決定做出起訴。

如果我從主觀的意識上來看上述的觀點如果被接受，將會對公民權益的保障起到破壞性的作用，也不利於對行政強制執行的行為進行監督。行政強制執行當然應屬於可申請復議和可訴的範圍。其理由在於以下四點：其一、行政強制執行行為屬於行政強制執行的範疇，既然對行政強制行為包括措施不服可以申請復議或提出訴訟，那麼，對行政強制執行行為及其措施不服就應歸屬於可以申請復議或提出訴訟的範圍。

其二、行政強制執行行為在實施過程中，可能會存在多種情況的違法，如行政機關沒有強制執行權而實施強制執行行為、超越權限範圍、不符合強制執行的條件、執行程序違法、執行對象錯誤等等。既然存在為法的可能，就要有相映的糾錯機制；既然存在違法侵害公民權益的可能，就應該位可能受到侵害的人提供救濟的途徑。

其三、在實踐上，將行政強制執行與行政強制相獨立並認為行政強制執行不可復議和不可訴訟，將有害於法治的實踐及其發展。

其四、從比較的觀點來看，在國外對行政機關的行政強制執行視具體情形而適用不同的救濟方法。從國外相關法律的規定來看，對行政強制執行允許法律救濟並且對規定了不同的救濟途徑和手段。舉個例來說比如《聯邦德國行政強制執行法第 18 條規定：

1. 針對強制方法的告誡，允許採取針對強制執行的行政行為所允許的法律救濟。如果告誡與作為基礎的行政行為同時做出，則法律救濟同時延伸及後者，但以後者尚未成為法律或司法程序標準的為限，告誡未與作為基礎的行政行為同時做出，且後者以不可撤銷時，則只在告誡本身所產生的

權利損害範圍內，可請求撤銷告誡。

2. 無預先的行政行為而適用強制方法的，對強制方法允許採取針對行政行為一般可採取的法律救濟²³。

二、 制度現實的檢討和分析

強制制度一般來說由兩部分構成：一是行政強制執行，二是即時強制。前者是指義務人不履行行政上的義務時，行政主體通過一定的強制手段來達到義務履行目的的制度；它具體又包括直接強制執行(對人身、財物、場所等直接實施強力)和間接強制執行(代執行、執行罰)制度²⁴。後者是指行政主體在行政管理活動中，為預防或制止一定的緊急事態或違法行為而直接對特定人的人身、財物或行為即時採取強力手段以實現行政目的的制度。基於這一基本界定，本部分只在對行政強制立法、法律制度及其實施狀況進行反省，本人也將此部份分為三小部份來談論，以下分別論述之：

(一)立法上的欠缺

1. 無統一的適用規則。目前，有關行政強制的立法思路是極不明晰的，立法上對行政強制問題並沒有統一思路、原理指導和基本原則可供遵循。一方面，沒有統一的立法和統一的適用規則；另一方面，行政強制的規定又是大量的且在實施中極為廣泛，若干行政強制(及其執行)種類、主體、權限、程序、強制措施等的規定散見於不同的法律、法規甚至規章(或其他規範性文件)規定之中。眾多單行法的規定，由於沒有統一思路作指導，因而現實中不僅表現為多類立法，而且還表現為分散性甚至衝突性以及實施中的混亂性。這一現狀的形成，[中華人民共和國](#)行政法學界學者大

²³楊解君主編，*走向法治的缺失言說〈二〉—法理、憲法與行政法的診察*（北京，北京大學出版社，2005年1月出版），頁116。

²⁴目前，理論上多將行政機關申請人民法院強制執行的情況，也歸入行政強制執行制度中，但我們認為，此種情況屬於司法性質的強制執行而不屬於行政強制執行範疇。

部份認為主要有兩個方面的原因：一是在理論上沒有較深入的研究，成熟的行政強制理論還沒有形成，許多行政強制的理論問題還沒有共識，因而反映在立法上也就沒有行政強制立法的統一性。二是目前中華人民共和國的制度實踐也不成熟，實踐中若干問題還有待於立法予以健全和完善。在這樣一種理論與實踐的背景下，也就不可能形成一部比較全面的有關行政強制的統一法典，有就是沒有統一、整體的立法思路。沒有統一的立法特別是沒有統一的適用規則，對行政強制的規範、調控是極為不利的。在有關行政強制的統一立法及統一制度的設計上，本論文所提到的德國、日本以及中華民國的一些做法是值得中華人民共和國借鑒的。如以中華民國的行政強制立法及制度為例，中華民國不僅在各種單行法中規定了特定了行政強制措施及執行措施，而且在 30 年代(民國時期)即有專門的統一法典(行政執行法)，該法典如今幾經修改，從原規定的 12 條擴充到 44 條，它起到了統一規範的作用，內容廣泛，充實、體系完備，涉及到行政強制的種類、原則、每種行政強制方法的條件、期間及如何應用等，還區分了“公法上金錢給付義務之執行”、“行為或不行為義務之執行”、“即時強制”(並有專章規定)，制度設計合理，具有很強的操作性。而中國則沒有統一的關於行政強制及執行的法典，只在一些單行法中見到零星的規定且較為混亂。

針對中華人民共和國目前的行政強制立法現狀，我認為，只有若干單行法的規定是不夠的。因此，我整合了大部分中華人民共和國行政法學界學者的意見，特提出如下基本思路：

其一、建議制定統一的《行政強制法》或者在統一的《行政程序法》中列專章規定行政強制問題。從國外的立法情況來看，這兩種立法模式都存在(如德國是單獨的《行政強制執行法》，西班牙則是在統一的行政程序法中列專章予以規定)，它們的成功都是可借鑒的。

其二、在立法的內容規定上應屬可能全面、系統和統一。在立法內容上，

應涉及行政強制機關、行政強制的原則、行政強制的條件、行政強制的種類、行政強制的權限劃分、行政機關與法院的協調關係、基本的程序規則、違法責任、法律救濟等若干共同問題，從而使之起到統一規範和指導的基本作用。

其三、統一法統領單行法。無論是統一的《行政強制法》還是《行政程序法》中的專章，其規定應優於各單行法中關於行政強制的規定，從而起到規範和統一調整行政強制的設定及其實施的作用，即單行法應服從於統一法的規定，而不是目前人們所言的“特別法優於普通法”。在這方面，可以說《中華人民共和國行政復議法》並創了一個很好的先例。如《行政復議法》第42條規定：“本法實施前公布的法律有關行政復議的規定與本法的規定不一致的，以本法的規定為準。”不過，這種規定也許會引發其他法律問題，我在此暫不予涉足。

2. 行政強制的設定混亂。在中華人民共和國現行法律體系中，有關行政強制的設定極為混亂，猶如《行政處罰法》實施前的行政處罰設定狀況一樣，呈現“無序”和“政出多門”之特點。這方面的表現主要有：

(1) 設定的主體多且混亂。除全國人大及其常委會有權通過法律設定行政強制外，享有一定立法權的國務院及其部委、地方人大及其常委會、地方人民政府，即各立法主體也通過相應的行政法規、地方性法規和規章設定行政強制措施；不僅如此，沒有立法權的國家機關特別是行政機關也通過規範性文件或規定，普遍設定行政強制措施，從而使得行政強制的設定主體混亂。

(2) 各設定主體權限不清。這方面的問題比較突出，一是行政強制的設定權是否就等同於立法權，即凡有法律、法規和規章制定權的機關是否就有權設定行政強制措施？等等。而這些問題目前來說卻是一團亂麻。

(3) 設定的內容不合理。關於行政即時強制部分，多由單行法予以規定，而這些規定與相應的行政管理職能並不相配套，或者只有一般的管理權而

沒有相應的強制權，或者授予過大的行政強制權，對所授予的行政強制權的行使條件(在何種情況下可以採取何種行政強制措施等)並沒有明確的規定。關於行政強制執行部分，也存在同樣的問題，作出具體行政行為的行政機關有無相應的行政強制執行權，如果有行政強制執行權又應如何進行等都沒有明確的規定。行政強制的設定混亂，一方面需要借助可望出台的“立法法”予以規範，另一方面也需從有關行政行政強制的單行立法和統一立法上下功夫，才有希望克服目前這種設定“無序”和設定內容不清的狀況。

3. 只有抽象籠統之條款而無操作性的具體規定。關於行政強制及措施，多在單行法中予以規定，或者根本沒有授予行政機關有行政強制權或者雖有規定卻規定的非常模糊。關於行政強制執行，很多法律、法規只是非常模糊的規定：義務人在法定期限內既不履行義務又不申請復議或提起訴訟的，行政機關依法強制執行或者申請人民法院強制執行。這種規定是非常不夠的，我分以下三小點來看：

一、它只有關於強制執行的規定而沒有關於行政強制的一般性規定。即使僅就強制執行的規定而言，哪種情況下由行政機關自行依法強制執行，哪種情況下由行政機關申請人民法院執行，以及執行問題上的協調和配合、避免衝突等，都沒有規定。

二、這種規定往往與相關法律的規定相脫節，致使義務得不到履行。如我經常見到，行政處理決定往往多年被擱置，義務人不履行義務而作出決定的行政機關也不聞不問，更沒有有關機關的執行，這種現象也許我們已經見怪不怪了。

三、過於籠統無法操作。要使行政強制及其執行得以實現，沒有具體、細化的規定，行政強制是不可能到位的，否則，它帶來的將是行政強制任意胡為的惡果。

4. 立法規定與現實存在的差距。在單行法中雖有某些行政強制措施的規定，

但這些規定卻與現實存在嚴重的脫節，往往這些規定名存實亡。據調查，公路法中授權公路管理部門對非法侵占公路的建築或設備具有強制拆除的權力，但公路管理部門往往難以行使此種強制權。在公路管理部門受制於地方政府或者其他有關部門(如規劃部門)的情況下，與其將此種強制執行權授予給公路主管部門，還不如將這種權力授予給法院或專門的強制執行機關。如此，法律的實施效果會更好些。諸如此類的情形在現實中司空見慣，如對國有企業的查封、凍結帳戶等，就存在著職工利益和維護社會穩定的權衡問題，往往此類強制措施根本就不能予以實施，這無疑給行政強制及執行帶來困擾。

〈二〉制度上的漏洞

這個部份我又分為四小點來分別說明：

1. 行政強制主體及其權限的不明確

行政強制主體可以分為行政即時強制〈包括預防性、制止性或者其他管理性的強制〉主體和行政強制執行主體。一般而言，在即時強制主體與強制執行主體之間其主體的地位及其權限劃分的問題並不十分突出，它們更多地是行政強制種類在理論上的劃分。較突出的是各種即時強制主體及其相互間的權限分配、行政強制執行主體相互間的權限劃分。

這部分我從兩小問題來看：

〈1〉 行政即時強制的主體問題。在行政即時強制主體上，制度上的欠缺主要表現在：1. 主體地位的不明確：一般的行政主體是否當然擁有行政即時強制權，是否需要另有法律的明確規定。2. 不同的行政強制主體在採取行政強制措施上的權限範圍劃分。由於目前行政強制措施多由單行法予以規定，各單行法往往規定各部門範圍內的行政強制措施而沒有考慮到其他行政強制主體的強制權限，因此必然會導致權限上的衝突問題。

〈2〉 行政強制執行的主體問題。在行政強制執行主體上，問

題尤為突出。由於**中華人民共和國**目前尚無統一的行政強制執行法，有關行政強制執行主體的規定散見於各單行法之中。從**中華人民共和國**立法規定來看，大體上有三個類型的強制執行主體：

第一類、行政機關或者法律、法規授權的組織，即行政主體自行強制執行模式。

第二類、由行政機關申請人民法院強制執行，即司法主體執行模式〈雖然人們多將此種類型也蓋括為“行政強制執行”，但他在實質上卻是司法執行。

第三類、兩類主體選擇主體模式，既可由行政機關自行強制執行，也可由行政機關申請人民法院強制執行²⁵。

這些不統一的規定造成了各機關之間強制執行權的劃分沒有統一的標準，以致執行主體混亂。行政強制執行有的由行政機關自力執行而有的須申請人民法院執行，但我就發現問題就產生其標準何在？再來在行政機關系統內為何有的行政機關有強制執行而有的沒有？再來有的執行權限大而有的執行權限小，其根據何在？最後在有的領域內由行政機關自行執行而在另外的管理領域卻需申請人民法院強制執行，其理由何在？這些無疑是困擾行政強制執行制度及其施行的癥結，也是我發現目前**中華人民共和國**在推行行政強制法的立法上最應該解決的難題，才能創造出美好的將來。

2. 以司法執行為主以行政強制為輔的執行制度存在弊端

中華人民共和國行政強制執行已形成了以申請人民法院執行為主以行政機關自行強制執行為輔的制度。這一基本制度已為《行政訴訟法》、《行政復議法》以及各種單行法予以明確。這一基本制度表明：

〈1〉 已申請人民法院的強制執行為原則，強制執行權原則上屬於法

²⁵應松年主編，行政行為法—中國行政法制建設的理論與實踐〈北京，人民出版社，1992年出版〉，頁542~543。

院。這一基本制度原則上使行政上的義務多了一道法院的審查，有利於減少錯誤；同時，有申請而不用訴訟，有利於提高效率。

〈2〉 以行政機關自行強制執行為例外，這一例外的理解是：第一、例外是法律規定的例外，法律規定某一事項可由行政機關強制執行時，該行政機關才有某一事項的強制執行權；第二、從已有立法的情況來看，只有那些屬於專業性、技術性較強的強制執行事項，法律才授予行政機關；對待有普遍性的強制執行權，如強制劃撥、強制拍賣財產等則控制極嚴，法律只授權給個別行政機關²⁶。

這一已形成的強制執行制度，雖然不少理論上的好處，也得到很多學者的認同。但我同時也發現，該制度在實踐中弊端不少。與其說該制度是借鑑國外經驗與中華人民共和國國情相結合的優良制度，不如說是國外有益經驗與中國主要有如下六個方面的表現：

1. 是降低了行政效率，往往是很多應該及時執行的，法院卻拖之不為。
2. 是將行政機關的執行與一般行政職能相割裂，妨礙了行政的整體性和連續性。
3. 是增加了執法成本，在申請法院強制執行上行政機關必須向法院交納一定的費用。
4. 是會產生監督者與行政主體共同對付行政相對人或利益相關人的不良後果。
5. 是給法院增加了過重的負擔。
6. 是在中國現實情況下，司法腐敗會使法院的強制執行效果比由行政機關自力強制執行的效果更差。

鑒於目前中華人民共和國的現狀以及中國的傳統觀念，我同意中華人民共和國行政法學界大部分學者的觀點，其觀點就是：建立以行政機關自力強制執行為主以申請法院執行為輔的強制執行制度。在保證行政上義務

²⁶應松年主編，行政法學新論〈北京，中國方正出版社，1998年版〉，頁422。

得以旅行的強制手段上，各國雖有不同的作法，但其主要方式是行政強制執行和司法強制執行。我舉個例來說就像美國將重點放在司法強制執行上，而在德國卻則注重是在行政強制執行。事實上，兩各執行制度是可以併行存在的，她們並不相互排斥而是可以相互彌補各自的局限性的。因此，我主張建立行政機關自力強制執行制度，並不否認司法強制執行，但應以行政機關自力強制執行為主。行政機關的自力強制執行的存在，其理由在於：在行政上義務的確定及其執行上它具有比法院更大的優勢；為了盡快實現行政的職能，行政機關強力的行使同樣具有為維持社會秩序進而增進公共福利服務這種正當化根據。當然，行政機關的自力強制執行也可能會有它的欠缺，而治愈其弊病的關鍵是在立法上的健全制度，預防和糾正其違法、不當行為之發生。對於某些重大、或者權益影響較大的、或者某些特殊的行政義務履行案件，則可由行政機關移送人民法院強制執行。

3. 現今的中華人民共和國政府還沒有完善解決權限衝突與協調的制度

在行政強制的實施中，必然存在有關機關的權限衝突與相互協作的問題。可以說在實踐中這方面的衝突是非常突出和廣泛的。不僅不同的行政機關在行政強制上存在管轄衝突以及具體程序和措施上的矛盾，而且在行政機關與法院的司法強制執行〈包括民事強制執行〉上也存在衝突、再行政機關自行強制和申請法院強制執行的關係上缺少有機的銜接，但法律卻並沒有關於解決衝突以及有關國家機關在強制問題上的相互協作的制度設計。在這方面現今中華人民共和國沒有做的比本論文前面所提到的日本、中華民國、德國等國來的好。

因此，我發現現今的中華人民共和國建立和健全一套有規模且有關行政強制的權限衝突解決機制是非常必要的且必需也是可行的。在這方面，不僅要建立解行政強制及執行相互衝突的制度，而且還要建立行政強制與司法制度相配套、相協作和相分工的制度。

4. 將構成行政行為步驟的執行與行政強制執行相混淆

由於行政行為涉及到一定的權利義務內容，也就必然存在權利義務內容的落實與現實問題。每一個行政行為都是一個整體過程，他由一系列要素或過程來構成。如果行政行為只有一定的權利義務內容，而沒有權利義務的體現部份，則該行政行為不是一個完整的行政行為。可見，權利義務內容的具體體現或實現就構成了行政行為的一個階段或一個方面。例如，行政獎勵行為，除有行政獎勵的決定是不夠的，還需要有獎勵決定的付諸實施；行政罰款行為，除調查取證後做出罰款決定後，還需要有罰款義務的履行或者稅收繳，而這一收繳獲當事人自動履行罰款義務的行為就構成了整各罰款行為的一部份，否則，行政主體的行政決定都將成為一紙空文。當然，在義務人不履行義務的情況下，行政主體採取一定強迫方式而促使義務得以履行的行為，就以不再是這一行政行為的組成部分，而是構成了另一個單獨的行政行為——行政強制執行行為。

但是，目前的中華人民共和國不管是在理論上還是立法上，往往將兩者相等或者不加區分，通稱為執行或執行權²⁷。如果在未來的日子中中華人民共和國當局還是無法在理論上和立法上將兩者加以區分的話，就會造成理論知識上的混亂和實踐操作中的困惑。

行政強制行為雖然包含一定權利義務內容的具體行政行為存在密切聯繫，且總以該具體行政行為的存在為前提或依據，但他是與前一具體行政行為相獨立的另一個行政行為，有著自己特殊的性質和獨立的程序。

有鑑於此，我建議中華人民共和國當局再未來的日子中不要將執行單獨作為一種行政行為來看待，而應將執行概念定位在強制執行上〈從國外或中華民國等國的立法規定來看，執行往往指的就是強制執行〉；在立法規定上，則應將諸如罰款收繳等是實行為程序規定在行政處罰程序和其他行政行為程序中，從而將此等手段及程序與強制執行措施及程序相分離。

²⁷楊解君主編，秩序·權力與法律控制——行政處罰法研究〈四川，四川大學出版社，1995年版1999年增補〉，頁216、344。

〈三〉實際操作中的問題

實踐中，現今的中華人民共和國在行政強制上存在的問題很多。統合了本論文之前所發現了許許多多不統種類問題，我在最後統合出現今中華人民共和國的行政強制方式在具體的操作中的最嚴重的且在未來發展中最需解決的問題：

1. **背離行政強制的主要目的。**在行政強制的過程當中，執法者總希望利用恐嚇或壓迫手段來達到執法的目的，意識上當然希望擴大自身的強制權，非公安機關的其他行政機關總想有警察的權力以壓制行政相對人而不是與民為善。這種惡性執行法將會惡化中華人民共和國政府與人民的關係。大部分中華人民共和國行政法學界學者認為在行政強制中應該體現出位民服務的根本宗旨，行政強制應迫不得已而為之，而不能動不動就實施；另外，在行政強制措施的選擇和實施上，儘管可能選擇對當事人影響最小的措施〈即要遵循比例原則，採取最不激烈手段〉。
2. **採取強制措施時興師動眾。**在實行政治強制時，行政機關往往打人海戰，聯合眾多機關搞所謂聯合執法或執法大作戰，從而將本應屬於工務協助的關係系統化為多兵種的聯合執法，以力壓人、以武服人而不是採取告誡、勸導等以理服人的方式。
3. **在實體和程序上都帶有隨意性。**在若干種類的行政強制措施上，行政機關隨意性大，不遵循比例、合理原則，而是盡可能地採取嚴重的行政強制措施；在程序上任意而為，不按基本步驟行事，例如不按程序先做出某行為爾後再強制，在實施強制措施前不先予告戒卻先強制後決定或者強制行為與其他行為一並做出，等等。

統合了以上這些方面的痼疾很深，其改善的難度也很大。我相信在未來的日子中中華人民共和國當局既需要從立法上健全有關制度，又需要從執法主體的法律意識、作風等方面予以調整，還需要從社會環境的改良方面著手，這樣的話我相信未來行政強制法在中華人民共和國施行必定暢通

無阻。

