

论行政强制适当原则的司法适用

文/王晓滨 王琪璟

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视营商环境建设，党的二十届三中全会强调“为公有制经济发展营造良好环境”，并对规范涉民营企业行政执法作出重要部署。2025年2月17日，习近平总书记在民营企业座谈会上指出，要强化执法监督，集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益。各级人民法院切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，加大对涉企市场准入、行政许可、行政处罚、行政强制和行政赔偿等重点领域行政案件的司法审查力度。为充分发挥典型案例的示范引领作用，以严格公正司法护航民营经济高质量发展，最高人民法院于2025年8月发布了两批共10个涉企行政强制典型案例。此次发布案例的一个突出特点，是除了纠正形式违法的行政强制行为以外，还突出体现人民法院通过监督因不适当而违法的行政强制措施及行政强制执行，依法保护市场主体财产权和其他合法权益的坚强决心，有利于强化规范指导，防范同类行政违法情形一再发生。

一、行政强制适当原则与行政诉讼合理性审查

行政强制法是一部规范行政强制的设定和实施，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、法人和其他组织合法权益的重要法律。该法第五条规定，行政强制的设定和实施，应当适当，由此确立了行政强制适当原则；该法第五条有关“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”的规定，可以理解为对行政强制适当原则的具体阐释，即从行政强制的设定到实施都需要对手段和目的进行衡量，尽可能做到所选择的手段与所要达到的目的相匹配、相适应。理论界一般认为适当原则与行政法比例原则谱系存在极为密切的联系，或者被视作比例原则的次级或分支原则；在整部行政强制法中，除第五条外，适当原则在总则其他条款和各分则中也有多处关联规定。例如，第六条所规定的“教育与强制相结合”的原则，第七条所规定的行政强制权不可用于“为单位或者个人谋取利益”即行政强制不得滥用的原则，第十六条第二款有关“违法行为

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”的规定，第二十九条有关“冻结存款、汇款的数额应当与违法行为涉及的金额相当”的规定等，都属于广义上适当原则的具体体现。

司法实践中，行政强制适当原则的适用既会涉及合法性审查范畴，也会涉及合理性审查范畴。论及行政诉讼上的合理性审查，绕不开其与合法性审查的关系。1989年行政诉讼法第五条规定，人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查，由此确立了行政审判的合法性审查原则。同时，该法第五十四条第（二）项第5目规定对“滥用职权”的具体行政行为，法院可以判决撤销或者部分撤销，以及第（四）项规定，行政处罚“显失公正”的，可以判决变更，学术界和实务界一般认为据此法院可以进行“有限的”合理性审查。在此后很长一段时期里，“原则例外说”成为界定二者关系的一种重要观点，即“行政诉讼以合法性审查为原则，以合理性审查为例外”。^①也有部分学者认为，“原则例外说”把“合法性审查和合理性审查置于同一

^①应松年主编：《行政诉讼法学》，中国政法大学出版社1999年版，第59页。

个平面上的两个并列问题”，而“未能提供具体的审查标准”。^①还有学者进一步提出，合法性审查与合理性审查应当是一致的，它们之间的区别仅是形式合法还是实质合法、形式越权还是实质越权，^②这种观点将行政诉讼上的“合理性审查”解读为实质合法性审查，从而有别于更加传统意义上的形式合法性审查。从立法层面来看，无论是1989年行政诉讼法中的前述规定，还是2014年修法后，将“明显不当”的行政行为增列为人民法院判决撤销或者部分撤销的违法情形之一，合法性审查作为司法审查的基本原则从未发生动摇；“滥用职权”“明显不当”等不合理情形是与“主要证据不足”等“形式违法”情形并列的行政违法具体情形。在行政诉讼法上，一个行政行为只有被认定为违法方可被判决撤销，这与行政复议法上虽然合法但内容不适当的行政行为也可以被复议机关决定变更是存在一定区别的。通说认为，行政复议因属于政府系统自我纠错的范畴，其审查强度应当是高于行政诉讼；而就行政诉讼而言，只有当“人民法院在审查中如认为行政行为不是一般不合理而是明显不当，可依法撤销或者变更相应行政行为”。^③

二、行政强制措施的适当性及司法审查

根据行政强制法第五条及第十六条第二款等规定，行政机关实施行政强制应当适当，在行政管理过程中，在选择执法方式和执法时机时，应当根据实际情况全面考虑，对行政强制应当持慎重态度，不得动辄采取行政强制。^④首先是要符合“最小侵害”或曰“最小损害”的要求。没有哪一个领域，会如同行政强制法一般，对最小侵害原则表现出不约而同的厚爱。^⑤行政强制措施由于对当事人权益的影响很大，在实施时必须符合行政管理目的，在强制手段和非强制手段都能达到行政管理目的时，应当采用非强制手段，不应采用强制手段；必须采用强制手段的，在多种方式都能达到行政管理目的的前提下，应当采用对当事人损害最小的方式，并且还要准确把握行政强制措施与实施行政管理最终处分的关系。行政强制尽管作为一类独立的行政行为存在，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。^⑥特别是行政强制措施作为行政机关为查处违法行为等所采取的一种暂时性控制措施，不仅手段要适当，而且只能短时间限制当事

人的人身、财产权利，不应以行政强制措施作为对当事人的人身、财产权利的最终处分。为此，行政强制法第二十七条规定，行政机关采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在法律规定的期限内作出处理决定。经过调查核实，对违法事实清楚、应当没收的非法财物可依法予以没收，对没有违法行为的应当及时作出解除查封、扣押的决定。

在此次发布的10个涉企行政强制典型案例中，某漂流有限公司诉黑龙江省齐齐哈尔市碾子山区文体广电和旅游局扣押财物及行政赔偿案，即涉及行政强制措施的适当性问题。某漂流公司于2004年开始在齐齐哈尔市碾子山区经营漂流项目。2019年，该区文体局在执法活动中发现，某漂流公司经营的漂流项目应当按照《黑龙江省体育经营活动管理条例》第八条第二款的规定在区文体局进行备案管理，但该公司未备案。2019年8月4日，区文体局扣押该公司的漂流船5只并制作了扣押清单，但直至2022年4月一直未予返还。法院经审理认为，《黑龙江省体育经营活动管理条例》并未规定对于经营主体未进行备案登记的情形，监管部门有权采取扣押财物的行政强制措施。某漂流公司未进行备案违法在先，区文体局可以依法对其作出处理，

①章剑生：“论行政复议的适当性审查”，载《浙江社会科学》2024年第2期。

②余凌云：“论行政诉讼上的合理性审查”，载《比较法研究》2022年第1期。

③姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》（第七版），北京大学出版社、高等教育出版社2019年版，第408页。

④全国人大常委会法制工作委员会行政法室：《〈中华人民共和国行政强制法〉释义与案例》，中国民主法制出版社2012年版，第172页。

⑤胡建森、蒋红珍：“论最小侵害原则在行政强制法中的适用”，载《法学家》2006年第3期。

⑥全国人大常委会法制工作委员会行政法室：《〈中华人民共和国行政强制法〉释义与案例》，中国民主法制出版社2012年版，第162页。

案例

但该局在缺乏法律依据的情况下采取扣押强制措施,应判决确认扣押行为违法。《黑龙江省体育经营活动管理条例》第八条针对两种情形分别作出规定,对经营高危险性体育项目的应由体育主管部门按照有关规定实施行政许可,而对其他体育项目经营活动实行备案管理制度,本案属于后一种情形。如果经过判断并不具备以强制手段来避免危害发生或者控制危险扩大等的必要性,那么行政机关就不宜实施行政强制措施。

在某新能源公司、包某诉浙江省温州市鹿城区市场监督管理局扣押财物及行政赔偿案中,2023年6月15日,区市监局接温州海关缉私分局移交线索,派执法人员登上涉案船舶进行检查并制作现场笔录。笔录记载,执法人员向船上人员询问船舶情况,船上人员不知道船舶所有人和承载油品所有权人,也无法提供船舶证书和油品合法来源证明等材料。区市监局依据《浙江省反走私综合治理规定》,以“涉嫌经营无合法来源证明进口成品油”为由作出扣押决定,并当场扣押涉案船舶和船载油品。随后,船舶所有人包某赶到码头,向现场执法人员提交船舶所有权证书、油品买卖合同等材料复印件,但执法人员未接收。区市监局于同年6月25日发布无主财产认领公告,要求涉案船舶和成品油的权利人到该局主张权利并接受调查;并于6月28日以涉案船舶涉嫌经营无合法来源进口成品油予以立案,后决定延长行政强制措施期限。因经调查没有发现违法行为,区市监局于同年8月25日销案,并将前述扣押船舶及船载油品交付包某。

此案中,一方面,船舶所有人及时前来补充关键证明材料,属于正当行使陈述权、申辩权的行为,区市监局无正当理由拒不接受该证明材料,存在未能充分保障当事人程序性权利的问题;另一方面,区市监局在扣押涉案船舶后,未尽快通过合理途径查询船舶信息而是直接作为无主财产予以公告,更未及时查清有无违法事实,属于未尽调查义务的情形,持续扣押的依据不充分,该扣押行为被人民法院判决确认违法。

三、行政强制执行的适当性及司法审查

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,行政机关有权依法强制执行。行政强制执行意味着对当事人人身、财产权利的剥夺,故行政强制法对行政强制执行的实施条件、方式、程序等规定无一不体现出审慎、适当的要求。只有法律作出明确规定的,行政机关才能强制执行,否则应当申请人民法院强制执行;实施强制执行应当优先使用间接强制手段,只有在代履行和执行罚等间接强制手段无法实现行政目的时,才适用直接强制执行;对没有明显社会危害,当事人确无能力履行,中止执行满三年未恢复执行的,不再执行。即便对于行政强制法没有明确规定的事项,行政机关亦应遵循适当原则和比例原则的要求,在维护公共秩序和保护当事人权利之间掌握平衡,要结合实现行政管理目标的实际需要,尽可能采取教育、和解等方式促使当事人自觉履行行政决定,减少强制执行可能带来的冲突以及对当事人权益的不必要损害。

在某通信设备有限公司诉陕西省西安市长安区王曲街道办事处强制拆除设施案中,某通信公司与中国联合网络通信有限公司西安市分公司于2014年签订业务代理协议、宽带驻地网共建项目合作协议,约定某通信公司在西安市长安区贾里村投资建设相关管线路由、设备及光缆等,并享有上述设备的所有权。2017年11月,贾里村集体土地被西安市长安区人民政府纳入征收范围,由长安区王曲街道办事处作为实施部门,具体负责征收安置工作。拆迁过程中,王曲街道办事处办未经补偿程序,于同年11月底强行拆除了某通信公司的上述设备。人民法院经审理认为,王曲街道办事处并未就涉案通讯设备与通信公司签订有效的补偿协议,而是在征收项目启动后强行拆除了相关设备,其强制拆除行为明显违反法律法规的规定,故判决确认该强制拆除涉案通讯设施的行为违法。房屋征收拆迁涉及被征收人重大财产权益,相关部门在实现行政目标时,应当优先采用协商一致、自愿搬迁等柔性执法手段,引导相关企业配合征收工作,探索多元化安置补偿,并审慎适用行政强制执行。对于房屋征收部门与被征收人在签约期限内达不成补偿协议的,应当及时依法作出补偿决定,切实解决补偿问题;被征收人对补偿决定既不申请行政复议又不提起行政诉讼的,法定期限届满后依法申请法院强制执行,既保障被征收人合法权益,也为重点项目重点工程如期完工创造条件。

在山东省东营市河口区市场监督管理局申请强制执行某润滑油科技有限公司案中,某润滑油公司成立于

2022年10月，属于小微企业。2022年12月至2023年5月，该公司在公司网站宣传页面自称是一家“专业从事润滑油脂产品研发生产和销售、服务的高新技术企业”。区市监局执法人员接到有关该公司涉嫌“虚假宣传”举报后，经核查相关事实，检索“高新技术企业认定管理工作网”并经东营市河口区科技局确认，认定该公司并非高新技术企业。其后，该公司认识到错误后及时删除了网站上的不实内容。区市监局于2023年6月以该公司违反反不正当竞争法第八条第一款的规定，决定罚款2万元。某润滑油公司收到行政处罚决定后，在法定期限内未申请复议和提起诉讼，也未履行缴纳罚款义务。区市监局经依法催告后，申请人民法院强制执行该处罚决定。根据行政处罚法、行政强制法和行政诉讼法的规定，行政机关申请人民法院强制执行行政行为的，尽管相对人对该行为未申请复议或者提起诉讼，但人民法院仍应当进行合法性审查。对中小企业实施行政处罚和行政强制，尤其要遵循适当原则的要求，坚持处罚、强制与教育相结合，实现“惩前毖后”“治病救人”。人民法院认为，某润滑油公司成立不到半年，从被人举报虚假宣传之日起至区市监局处罚之时尚未正式开展生产经营，且该企业官网浏览人数极少，同时考虑到在企业尚未获得收益的情况下，若裁定准予强制执行涉案处罚决

定会对企业后续发展产生较大负面影响。据此，人民法院向区市监局发出司法建议，依据行政处罚法第三十三条第一款、第三款有关不予行政处罚情形的规定，建议该局对某润滑油公司不予行政处罚；同时通过教育、督促等方式对该公司加强指导，助力小微企业健康成长。区市监局接受了司法建议，主动撤回强制执行申请，人民法院裁定准予撤回。其后，区市监局作出不予行政处罚决定书，指导该公司重视对相关法律法规的学习，落实企业主体责任，避免再次违法。

四、行政强制适当原则的间接适用与直接适用

从此次发布的10个涉企行政强制典型案例中多个案例涉及适当原则的直接或者间接运用的情形看，适当原则作为行政法的基本原则，同时也是行政强制法载明的重要原则，对于行政强制案件特别是疑难案件的办理具有不容忽视的指导意义。法律原则的司法适用问题历来是应用法学领域极具争议的一个话题。在个案解释和司法论证中，行政强制适当原则如何成为合法性判断的理据，如何处理其与行政强制法中体现适当性的具体规则之间的关系，法官裁量的边界和遵循在哪里，上述问题值得深入研究。

（一）优先适用体现适当原则的具体规则

由于法律原则的内容相当抽象，

它必须有待于具体化，才能作为其他法律规定的解释或补充的基础。^①为了对行政强制的实施机关提出具操作性的要求，促进合理行政，防止自由裁量走向恣意，行政强制法有不少条款细化和明确了适当原则的要求。法律规则对于条件、行为模式和后果的设定，足以为司法适用提供具体的指引；更为重要的是，对于立法者通过制定法律规则所作出的制度安排，法官必须给予足够的尊重。由此，优先适用具体规则成为获得普遍认同的基本原理，在行政强制案件的审理中亦不例外。换言之，“穷尽规则”是有限适用适当原则的必要前提。如果贸然适用法律原则，将可能使得原本具有行为法规范、具备实定法基础的司法适用正当性本身被削弱，同时，也使得最终裁判依据显得突兀而缺乏信服力。^②在上述某新能源公司、包某诉浙江省温州市鹿城区市场监督管理局扣押财物及行政赔偿案中，区市监局以“涉嫌经营无合法来源证明进口成品油”为由作出扣押决定后，未及时履行法定调查义务，持续扣押明显不符合适当性和必要性的要求，人民法院依据行政强制法第二十七条等相关规定认定区市监局实施行政强制措施违法。

（二）适当原则作为规则的基础和指引

在原则与规则相一致的情形下，

^①王贵松：“论行政法原则的司法适用——以诚实信用和信赖保护原则为例”，载《行政法学研究》2007年第1期。

^②蒋红珍：“正当程序原则司法适用的正当性：回归规范立场”，载《中国法学》2019年第3期。

案例

原则往往被视为规则的补强理由，因为原则被认定为规则的基础，作为规则的指引。^①法律原则对于司法推理的重要意义，一般不在于直接用作裁判依据或者“三段论”中的法律前提，而在于当法官不可避免地需要对法律规则作出个案解释的时候，法律原则可以为其“叩问”立法宗旨和部门法精神提供必要指引，从而确保对规则的理解尽可能贴合立法本意。正如有学者在论述正当程序原则司法适用问题时提出的，对于正当程序司法适用的要求，需要在法律论证中穷尽实定法基础的解释可能性。^②在运用行政强制法中的关联条款解决一些疑难个案时，虽然相关法律规则也许并不直接指向适当性问题，但适当原则仍可用作有效提升裁断合法性与正当性的“催化剂”；在一些个案中如果抛离了适当原则的基础性作用，简单对规则作字面解释甚至有可能将案件导入“歧途”。鉴于行政强制法及相关司法解释对裁定不予执行的法定条件规定存在进一步解释的空间，虽然相关规定就其文义并不直接涉及适当性问题，但如果准予执行的结果明显不当，无疑与申请人民法院强制执行这一制度的初衷相悖。在上述山东省东营市河口区市场监督管理局申请强制执行某润滑油科技有限公司案中，考虑到实施行政

强制应当持慎重态度，对于情节显著轻微、经教育足以达到行政管理目的的，可以依法不再实施强制，人民法院结合适当原则的要求妥善处理该案，帮助小微企业在增强法治观念的同时，得以尽快恢复正常经营。

（三）特定条件下适当原则的直接适用

前述两种情形都可以被视为行政强制适当原则的间接适用，无论适用行政强制措施或者行政强制执行具体规定中符合适当性要求的法律规则，抑或对个案情形在依据成文法规则进行审查时充分结合适当原则的理念与精神，这两种适用方式应当足以覆盖行政强制案件审理中可能遇到的绝大部分涉及适当性的问题。相较于其他行政管理领域，作为行政强制依据的法规范层级一般相对较高，规则体系相对完善且符合适当原则的要求，不但留给下位法规定具体管理措施的空间有限，执法部门可以进行裁量的余地也较小。正是基于这些原因，从既有案例来看，直接适用适当原则的裁判极为罕见。当然，法律现象是纷繁复杂、千变万化的，新时代人民群众对公平正义有了更高要求，因此，有必要对直接适用适当原则的前提条件和审查标准进行分析。学术界论及直接适用法

律原则的特殊情形，无外乎规则存在漏洞需要填补，或者“为了实现立法者目的而对文义或者法律评价进行修正”等情况。^③例如，行政机关针对实施行政强制有关具体问题出台的执法政策，如果其要求缺乏上位法依据，那么据此作出的行政强制行为有可能出现违背适当原则的问题，从而需要直接适用适当原则作出纠正。关于直接适用适当原则的标准，则要回到本文第一部分有所涉及的行政诉讼合理性审查的边界问题。正如有学者早就指出的，“行政法应当控制那些可能对相对人合法权益造成实质性侵害的行政行为，包括行政裁量权范围内的行政行为的行使，而不是对那些无足轻重的、可以忽略不计的行政瑕疵，给予过度关注。”^④为此，对行政强制适当原则的司法适用要特别关注司法审查的边界或者立法授权的范围问题，只有符合行政诉讼法第七十条等所规定的“滥用职权”“明显不当”情形的，或者说“实质合法性”存在缺陷的，才属于有必要纳入司法监督范围的情况。并且，为了尽可能避免以司法裁量代替行政裁量，需要更多从成文法规定中寻找裁判依据，一种可资借鉴的方法是找到适当原则在此领域尚无但彼领域已有的成文规定进行类比，从而为法律论证提供更强支撑。

（作者单位：最高人民法院）

①林来梵、张卓明：“论法律原则的司法适用——从规范性法学方法论角度的一个分析”，载《中国法学》2006年第2期。

②蒋红珍：“正当程序原则司法适用的正当性：回归规范立场”，载《中国法学》2019年第3期。

③[德]魏德士：《法理学》，丁小春、吴越译，法律出版社2005年版，第403页。

④吴偕林：“违反行政合理性原则法律性质新解——兼谈行政合理性原则与行政合法性原则的关系”，载《人民司法》2004年第12期。