

姚伟章 主编 时庆本 副主编

公安行政法

中国政法大学出版社

公安行政法

主 编 姚伟章
副 主 编 时庆本
撰 稿 人 (按姓名笔划为序)
田 江 吴 颢 时庆本
姚伟章 高文英

中国政法大学出版社

公安行政法

姚伟章 主 编

中国政法大学出版社出版
新华书店首都发行所发行
昌平东沙屯印刷厂印刷

787×1092 32 开本 8.75 印张 190 千字
1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷
ISBN 7-5620-0424-2/D·366

印数 1—6100 定价: 3.80 元

说 明

为了适应法学教育与科研的需要，我们根据多年来的教学与科研成果，编写了这本《公安行政法》，全书共十七章，第一章至第七章为总论部分，主要论述公安行政法的一般原理及其历史发展；第八章至十七章为分类法部分，依次阐述了国籍法、入出境管理法、边防检查条例、公共秩序治安管理法、公共安全管理法、旅馆等行业治安管理法、消防条例、道路交通管理法、户口登记与居民身份证条例、治安管理处罚条例的基本内容。这是一本大家既生疏又熟悉的著作。所谓“生疏”，是因为象《公安行政法》这样的著作不多见，所以人们可能感到“陌生”；所谓“熟悉”，是因为各类公安行政法的内容是规范人们在社会生活中的行为准则，直接关系到每个公民的权利与义务，几乎时刻伴随在您的身边，随着我国社会主义民主的发展和法制建设的完备，这种感觉将会越来越深刻。因此，我们的编写工作以社会主义初级阶段的理论、基本路线作指导，运用理论联系实际的方法，力求将公安行政法的一般原理和各种分类法的内容阐述清楚。这是抛砖引玉之举，希望法学界的朋友、同行和热心的读者，共同来研究、发展这门学科，使之更好地为我们国家的社会主义现代化建设服务。

本书由中国人民公安大学副教授姚伟章任主编，时庆本任副主编，撰稿人是本专业的专家、学者、教师。按编排顺

序，具体编写分工为，姚伟章：第一、四、五、十、十一、十三、十四、十七章；时庆本：第二、三、九、十二、十五章；高文英：第六、八章；田江：第七章；吴岷：第十六章。初稿写成以后，经集体研究，最后由正、副主编审改完稿。编写过程中，曾得到公安部有关单位和公安大学有关单位的帮助。中国政法大学出版社为本书的出版给予了大力支持。在此谨致谢意。

由于编写时间仓促，水平有限，本书难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

编 者

1988年12月15日

公安行政法

目 录

第一章 公安行政法绪论	(1)
第一节 公安行政法概述.....	(1)
第二节 公安行政法的历史发展.....	(6)
第三节 公安行政法的地位与作用.....	(10)
第四节 公安行政法律关系.....	(14)
第二章 公安机关	(20)
第一节 公安机关的性质.....	(20)
第二节 公安机关的职能.....	(21)
第三节 公安机关的组织机构 和领导体制.....	(24)
第四节 公安机关的活动原则.....	(33)
第三章 人民警察	(37)
第一节 人民警察的性质.....	(37)
第二节 人民警察的警种及其职责.....	(41)
第三节 人民警察的管理.....	(44)
第四章 公安行政行为	(50)
第一节 公安行政行为的概念.....	(50)
第二节 公安行政行为的对象.....	(53)

第三节	公安行政行为的实施	(57)
第四节	公安行政行为的原则	(59)
第五节	公安行政行为的分类	(62)
第五章	公安行政处罚	(70)
第一节	公安行政处罚概述	(70)
第二节	公安行政处罚的原则	(75)
第三节	公安行政处罚程序	(79)
第六章	公安行政复议、诉讼与赔偿制度	(87)
第一节	公安行政复议制度	(87)
第二节	公安行政诉讼制度	(91)
第三节	公安行政赔偿制度	(97)
第七章	公安行政法制	(104)
第一节	公安行政法制的概念和意义	(104)
第二节	公安行政法制的原则	(109)
第三节	公安行政法制的内容	(114)
第八章	国籍法	(121)
第一节	国籍和国籍法的概念	(121)
第二节	我国的国籍法原则	(124)
第三节	国籍的取得、丧失和恢复	(127)
第九章	入出境管理法	(135)
第一节	入境出境管理法概述	(135)
第二节	外国人入境出境管理法	(137)
第三节	中国公民出入境管理法	(144)
第十章	边防检查法规	(150)
第一节	边防检查法规概述	(150)
第二节	边防检查的内容与程序	(155)
第三节	对违反边防检查制度	

行为的处理	(161)
第十一章 公共秩序管理法规	(163)
第一节 公共秩序管理法规概述	(163)
第二节 公共场所治安管理条例	(166)
第三节 维护公共秩序法规	(171)
第十二章 公共安全管理法规	(179)
第一节 公共安全管理法规概述	(179)
第二节 枪支管理办法	(181)
第三节 民用爆炸物品管理条例	(186)
第四节 其他危险物品管理法规	(189)
第十三章 旅馆等行业治安管理条例	(193)
第一节 旅馆等行业治安管理条例概述	(193)
第二节 旅馆业治安管理条例	(198)
第三节 刻印业治安管理条例	(201)
第四节 收购寄卖业治安管理条例	(205)
第十四章 消防法规	(210)
第一节 消防法规的概念与历史发展	(210)
第二节 消防条例概述	(212)
第三节 火灾预防与火灾扑救	(217)
第四节 消防监督	(222)
第十五章 道路交通管理法规	(226)
第一节 道路交通管理法规概述	(226)
第二节 道路交通管理条例的主要内容	(229)
第三节 交通违章的处理	(235)
第四节 道路交通事故的处理	(237)
第十六章 户口与居民身份证管理法规	(240)
第一节 户口登记条例	(240)

第二节	居民身份证条例.....	(249)
第十七章	治安管理处罚条例.....	(256)
第一节	治安管理处罚条例概述.....	(256)
第二节	治安管理处罚条例 的性质与任务.....	(261)
第三节	违反治安管理行为的 概念.....	(265)
第四节	治安管理处罚与适用原则.....	(268)

第一章 公安行政法绪论

第一节 公安行政法概述

一、公安行政法的概念

公安行政法是法学基础理论上的概括名称。泛指有关公安行政管理的法律、法规、规章等规范性文件，不是个别公安行政法规的具体名称。公安行政法是规定公安机关行使警察权，进行治安行政管理和实施治安行政处罚的法律依据，是协调国家与所有机关、团体、企业事业单位、公民之间在维护社会秩序与公共安全中权利与义务关系的法律规范。

要了解什么是公安行政法，必须先了解什么是公安行政。公安行政，又称警察行政(英文为Police Administration)，属于国家行政的重要内容。按照马克思主义的观点，“行政是国家的组织活动”。^①国家的组织活动即国家的管理活动。现代法治国家的管理活动一般包括立法、司法、行政三方面内容。这是实现国家职能所不可缺少的三个组成部分。在立法、司法、行政三个组成部分中，国家的行政活动是最积极、最直接地体现着国家的职能。国家行政管理是国家根据宪法设置行政机关(在我国是国务院和地方各级人民政府)，代表国家依法实施各种组织活动，包括军事行政管

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

原书缺页

几种：

一、基本法律。这是最高国家权力机关依据宪法规定的原则和调整国家与公民之间法律关系的需要而制定，其法律效力仅次于根本大法。如第五届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》就是我们国家处理国籍问题的基本法律。凡取得中国国籍的公民，就同我们国家建立了法律关系，享受国家法律保护的民主权利，同时承担国家法律规定的义务。公安机关在国籍管理或处理国籍问题时，《国籍法》是权威性的法律依据，其他有关的公安行政法律、法规、规章不得与此法相抵触。

二、法律。这是最高国家权力机关常设机构依据宪法、基本法律规定的原则和治安行政管理的需要而制定，其法律效力又低于基本法律。如第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》是我们国家处理外国人和中国公民入境出境和外国人管理的法律，有关这方面的其他法律、法规和其他规范性文件，不得与这两个法律相抵触。又如第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》是我国实施治安管理处罚的重要法律，有关实施治安管理处罚的其他法律规定，不能违背这个条例规定的基本精神。

三、行政法规。这是最高国家行政机关依据宪法、法律规定的原则和治安行政管理的需要而制定的公安行政法规，其法律效力低于法律。国务院办公厅发布的《行政法规制定程序暂行条例》第二条指出：“行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并按照本条例的规定制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各

理、外事行政管理、司法行政管理、公安行政管理、国民经济行政管理和科技、教育、文化、卫生行政管理等。

公安行政管理是国家依据宪法设置公安机关、人民警察，代表国家执行有关法律，进行维护社会秩序和公共安全，保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害的各种组织活动。它包括国籍管理、户口与居民身份证管理、出入境和外国人管理、边防治安管理、公共秩序管理、公共安全管理、特种行业治安管理、道路交通管理、消防管理和机关、团体、企业事业单位安全保卫等。由此可见，公安行政管理的内容极其广泛，涉及各行各业和全体公民。从维护社会秩序和公共安全的职能上说，公安行政管理要为国家其他行政管理提供保障，同时各行各业和全体社会成员又要对公安行政管理给予支持与合作。

公安行政法是公安行政管理的法律。根据法学理论和我国公安行政法制的实际情况，公安行政法的概念可作这样表述：公安行政法是规定公安机关行使警察权，执行治安行政管理职能，维护社会秩序和公共安全法律规范的总和。这个概念包含三层意思：第一，规定了行使国家警察权的组织；第二，体现了公安机关执行治安行政管理的职能作用；第三，规定了公安机关代表国家调整同所有机关、团体、企业事业单位、公民之间在维护社会秩序和公共安全过程中的权利与义务关系。因此，凡属这类性质的法律、法规、规章和其他规范性文件，不论是权力机关、行政机关或公安机关制定的，都属公安行政法的范畴。

二、公安行政法的渊源

公安行政法的渊源，按照一般法学原理，是指法律形式和法律效力的来源。据此，公安行政法的渊源大致可分下列

省会市及国务院批准的较大市的权力机关、行政机关、公安机关依据宪法、法律、法规的规定，结合当地实际情况而制定的有关公安行政管理的规范性文件，其法律效力仅适用于本地区，在本地区之外不产生法律效力。如1986年1月25日河南省第六届人大常委会第十八次会议通过的《河南省禁止赌博条例》，1985年12月24日江西省人民政府批准发布的《江西省关于旅馆、刻字、收购生产性废旧金属和信托寄卖业治安管理的试行办法》，1986年12月26日北京市第八届人大常委会第三十三次会议通过的《北京市关于游行示威的暂行规定》等，就属于地方性的公安行政法规、规章等规范性文件。

三、公安行政法的特点

公安行政法不是单一的公安行政法典，而是由各个方面的公安行政管理的法律、法规所组成。它随着国家建设和改革的客观形势的发展而发展，根据公安行政管理的范围与内容的变动而进行调整。因此，公安行政法具有下列特点：

（一）广泛性。由于公安行政法是各种公安行政管理的法律、法规、规章等规范性文件所组成，融实体法与程序法于一体，所以公安行政法调整的社会关系是极其广泛的，它涉及到我国社会各个方面，涉及到各行各业，千家万户和全体公民。人民群众的衣、食、住、行、工作、娱乐等各个领域的公共秩序与公共安全，几乎都要由各种公安行政法律规范加以调整。

（二）多层次性。这个特点表现在两个方面：第一，公安行政法的法律形式多层次，既有全国人大及其常委会制定的各种公安行政法律，又有国务院及其所属公安部和其他部门联合制定的各种公安行政法规、规章，还有地方权力机关、行政机关、公安机关制定的地方性公安行政法规和规章等规

类法规的总称”。第三条规定：“行政法规的名称为条例、规定和办法。对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定，称‘条例’；对某一方面的行政工作作部分的规定，称‘规定’；对某一项行政工作作比较具体的规定，称‘办法’。”属于公安行政管理的行政法规，条例、规定、办法三种法律形式都有。如1988年3月9日国务院发布的《中华人民共和国道路交通管理条例》是对我国道路交通管理所作较全面、系统的规定，是公安机关进行道路交通管理的基本法律依据；又如1985年4月17日国务院发布的《关于严禁淫秽物品的规定》，就是对取缔淫秽物品的工作所作的部分规定；再如1981年4月经国务院批准发布的《枪支管理办法》，就属于对枪支管理这项行政工作所作的具体规定。

四、部门规章。这主要是公安部依据宪法、法律、行政法规所规定的原则和代表国家进行治安行政管理的需要而制定的规范性文件；必要时，公安部还联合国务院所属其他部门制定部门规章。部门规章的法律效力低于法律和行政法规。如1983年4月公安部发布的《对部分刀具实行管制的暂行规定》，1983年9月公安部发布的《关于特种车辆安装、使用警报器和标志灯具的规定》，1986年12月公安部公布的《关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的暂行规定》、《关于治安管理处罚中担保人和保证金的暂行规定》，都属于公安部颁发的部门规章；1984年2月文化部、公安部发布的《古建筑消防管理规则》和1985年3月公安部、外交部、交通部发布的《关于对外籍船舶携带偷渡人员来我港口的处理规定》等，就属于公安部与其他部门联合发布的规章。这两种部门规章，具有同等法律效力。

五、地方性法规和规章。这是各省、自治区、直辖市和

以前的革命根据地就已经存在了。公安行政法的历史发展可以从三方面叙述：

一、建国前的公安行政法

建国前的公安行政法即新民主主义革命时期的公安行政法，它是战争年代革命根据地的公安保卫机关为维护根据地的社会治安秩序，巩固红色政权，保卫革命战争的胜利而制定的各种治安行政管理法规。随着革命形势的曲折发展，革命根据地的公安行政法经历了三个历史阶段：

（一）苏区的公安行政法。1931年在江西成立了中华苏维埃共和国中央工农民主政府之后，根据《中华苏维埃共和国国家政治保卫局组织纲要》和《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》的规定，在中央苏区和鄂豫皖、闽浙赣、陕北苏区等地相继成立了各级政治保卫局或民警局，行使着公安保卫机关的职权，制定了若干公安行政管理法规。如中华苏维埃临时政府人民委员会第37号训令《为严禁出境行人事》、第42号训令《检查和取缔私人枪支、禁止冒穿军服事》等，属于根据地出入境管理和军械装备管理的法规。当时的公安行政法规受到战争环境的影响，重点是防范反革命的破坏，并在一定程度上受到苏联“左”的影响，带有神秘主义、孤立主义的色彩。

（二）抗日根据地的公安行政法。这个阶段总结了苏区的历史教训，纠正了“左”的做法，不再用政治保卫局和民警局的名称，统一叫公安局。如晋察冀边区先后公布了《公安局暂行条例》、《关于改变公安机关及其工作范围的决定》，对公安局的任务、权力和工作程序作了调整。各抗日根据地发布了不少公安行政法规，如《陕甘宁边区禁烟条例（草案）》、《陕甘宁边区自卫武器登记给照暂行条例》、

范性文件，是宝塔型的法律形式。第二，公安行政法的法律效力多层次，反映出了不同层次制定的公安行政法律、法规具有不同等级的法律效力。这种法律形式和法律效力的多层次性，不是随意决定的，而是调整社会关系的客观需要和国家机关分权制度的反映。

（三）技术性。公安行政法是各种专业性的公安行政管理法律的综合体，为维护社会秩序和公共安全的需要，都有程度不同的技术性规定。如《民用爆炸物品管理条例》、

《道路交通管理条例》、《消防条例》及各种附属的规范性文件，都有保障安全、防止灾变的保险系数和技术性极限的规范，以法律的形式要求人们普遍遵守。就是说，人们在生产、生活中利用现代科学技术和物质力量时，不能违反物质运动的客观规律，不准超越保障安全的极限，否则将受到自然法则的惩罚和国家法律的制裁。

（四）特殊强制性。一般说来，任何法律都具有国家的强制力。然而公安行政法不同于一般法律，它是以特殊的强制手段来保证实施的。众所周知，公安行政法是由公安机关、人民警察贯彻执行的，即以警察强制力组织实施的，其特殊性就表现在这里。当然，我国公安行政法的贯彻实施，并非单纯依靠强制性，主要是依靠人民群众的自觉遵守和对公安机关的支持与合作。即使如此，并不影响公安行政法具有的特殊强制性特点。

第二节 公安行政法的历史发展

公安行政法有着较长的历史，早在中华人民共和国成立