

公安机关业务管理 与执法实务全书 (十五)

本书编写组 编

内蒙古人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公安机关业务管理与执法实务全书/本书编写组编. —呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2003

ISBN 7-204-04336-7

I. 公… II. 本… III. 公安业务—执法管理—汇编
IV. D923

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 054235 号

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街 20 号 010010)

全国各地新华书店经销 北京兆成印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 180 字数: 2 200 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000 册

书号: ISBN 7-204-04336-7/D·03

定价: 598.00 元

目 录

◎公安行政行为与侦查行为的界定.....	1
◎规范中挖潜管理中求效 浅谈长效管理机制	7
◎确保党对公安的绝对领导.....	10
◎二论加强和改进公安机关作风建设.....	15
◎深入实施《公安机关督察条例》全面推进公安 工作和队伍建设.....	18
◎关键在“一把手”——三论加强和改进公安机关 作风建设.....	27
◎四论加强和改进公安机关作风建设.....	30
◎坚定不移地走科技强警之路.....	34
◎公安部推出 30 条便民措施.....	37
◎公安部扩大免检车范围 500 多种国产车型将免检	44
◎公安部放宽条件：70 岁可考领驾照 军人 可领地方本.....	45
◎公安部命名 502 个派出所为“一级公安派出所”	46
◎周永康出席第二届公安部特邀监督员聘请仪式	47
◎公安部就颁布施行人民警察奖励条令答记者问	48
◎人民警察奖励条令颁布 三种行为可撤奖励	53
◎公安机关人民警察奖励条令.....	66
◎枪爆无小事.....	79
◎廉政就从“常回家睡觉”做起.....	82

◎公安机关性质与基本职能.....	8 5
◎发挥公安机关职能作用 全力维护社会治安稳定	8 7
◎论公安机关的刑罚执行职能.....	9 2
◎公安部部署开展警服“三乱”专项整治工作.....	1 0 2
◎公安机关就该吃“皇粮”	1 2 2
◎公安部交通管理局关于实施驾驶证管理办法 和驾驶员考试办法的补充通知.....	1 2 6
◎公安部国家粮食储备局关于保证看守所押人员 粮食供应问题的通知.....	1 2 9
◎公安 350 兆通信设备销售许可证管理暂行规定	1 3 0
◎公安部关于加强水上治安工作的通知.....	1 3 3
◎公安部人事部关于在企业事业单位公安机构 体制改革中录用人民警察问题的通知.....	1 3 7
◎公安部关于打击盗窃抢劫汽车犯罪活动的通告	1 4 0
◎公安部关于公安机关配合有关部门依法办案 问题的通知.....	1 4 2
◎公安机关人民警察录用办法.....	1 4 5
◎公安部关于组建公路巡逻民警队在公路上实施 统一执法工作的通知.....	1 5 0
◎治安部门职能.....	1 5 3
◎刑侦部门职能.....	1 7 3

◎公安行政行为与侦查行为的界定

公安机关具有双重职能，一是根据刑事诉讼法产生的刑事侦查职能，即公安机关有权对其发现的犯罪事实进行立案并采取侦查所需的强制措施，二是根据有关法律、行政法规产生的行政管理职能。在我国行政诉讼法律制度下，公安机关上述两种职能分别有不同的法律意义。在作为行政机关行使行政管理职能时，公安机关行为的合法性可以受到法院行政审判的司法审查，公民、法人或其他组织如对公安机关及其工作人员的行政行为不服，可以依法向人民法院提起行政诉讼；在作为刑事司法机关行使侦查职能时，公安机关所实施的行为则不属法院行政审判的审查范围，而应由检察机关根据刑事诉讼法的相关规定进行监督，有关行为相对人也可通过国家赔偿途径使其权益获得救济。

然而，实践中正确辨识公安机关执法属性却并非易事。首先，公安机关作为既可以实施行政行为，也可以实施刑事侦查行为的职能统一体，有时其两种行为会针对同一事件前后发生，使人难以看清其中的界限所在。

违法与犯罪的界限有时是较难把握的，公安机关行政行为与侦查行为的临界线自然也就模糊不清。其次，公安机关实施作出的行政强制、处罚措施往往在外在表现形式上与刑事侦查强制措施较为相象，比如行政传唤和刑事传唤，行政拘留与刑事拘留，行政没收、罚款、扣押财物与刑事扣押物证、追缴赃物等，它们对公民、法人或其他组织所造成的人身、财产影响是较为相象的，自然也令行为相对人难以区分。再次，少数公安人员故意滥用两种不同性质的职权，对该追究刑事责任的行为施以行政管理措施，对该施以行政管理措施的则以刑事侦查的形式进行，或以刑事侦查为名插手经济纠纷，人为地模糊其行为属性。

那么，对经刑事立案的行为相对人以公安机关滥用职权侵害其合法权益为由提起的行政诉讼，法院能否受理？这是一个非常现实而又突出的问题。

有不少法院同志认为这类案件法院不能立案受理。理由是：根据行政诉讼法第四十一条关于起诉的规定，原告起诉必须满足“属人民法院受案范围和受诉法院管辖”这一条件，而关于“法院受案范围”，根据最高人民法院的司法解释，公安机关根据刑事诉讼法

授权实施的行为 不属人民法院行政受案范围。因此，法院在立案阶段就应该把好关、不予受理此类案件，如有原告坚持起诉的，裁定不予受理。

不少公安机关同志认为：一旦刑事立案，法院就不应受理由此提起的所谓行政诉讼。理由是：刑事诉讼法第八十三条规定，公安机关 发现犯罪事实或犯罪嫌疑人，应当按照管辖范围进行立案侦查。该规定说明刑事诉讼法已赋予了公安机关这样一种自由认定权：只要公安机关认为有犯罪事实或嫌疑，就有权决定立案并进行实施刑事侦查。这种自由认定权是公安机关启动刑事侦查工作的动因，也是公安机关刑事司法职权的组成部分，同样不能成为法院行政审判的审查对象。如果公安机关因判断失误或是出于刑事侦查以外的目的错立案、乱立案，不管是嫌疑人客观上是否构成犯罪、公安机关在立案后实施的是不是真正的刑事侦查行为，一切由此引起的后果都可以由检察机关进行监督或由国家赔偿法来调整。因此，对公安机关的刑事立案及侦查 已有足够的制约机制和救济途径，根本不需要法院对此进行干预和介入。

上述两种观点，笔者以为前者显得看问题简单化，后者显得绝对化。笔者认为，上述此类案件人民

法院应予以立案受理。

1. 不少情况下公安机关刑事立案目的的合法性及侦查行为的真实性确实存在着可受怀疑的一面。在立案问题上,根据刑事诉讼法的有关规定,检察机关对于公安机关的监督主要在于“应当立案而不立案”,而对公安机关“不应立案而立案的”并无相关实施监督的规定。这种随意性,有可能导致公安机关借行使侦查权为名而大量规避法院对其具体行政行为的审查。因此,仅凭公安机关的刑事立案,不足以证明公安机关所实施的就是真正的刑事侦查行为,相反有可能是公安机关滥用职权的具体行政行为。既然是存在这种可能,有关行为相对人就有权对该种行为提起诉讼,法院也不应放过对该种行为的审查。

2. 实际情况中,公安执法行为相对人通常在罪与非罪问题与公安机关存在着较大争议时才选择向法院提起行政诉讼。法院立案阶段一般无法做到对公安被诉行为属性深入、全面地审核,通常情况下惟有启动行政诉讼程序、将案件受理进来,使案件经过答辩、举证、质证、法庭辩论等多个阶段,才能最终客观分析出公安被诉行为的真正属性。如法院最终认定公安机关的被诉行为系刑事侦查行为再裁定

驳 回原告起诉也不迟。这种做法，也体现了对行政诉权的保护。

3. 公安执法行为相对人也有权合理选择权益受侵害后的救济方 式。如果行为相对人默认公安机关的行为系不适当的刑事侦查行为而 准备提起国家赔偿，那么根据国家赔偿法关于刑事赔偿的有关规定，其应先向有赔偿义务的公安机关提出赔偿请求，赔偿义务机关应在收 到赔偿申请之日起两个月内依法给予赔偿，逾期不赔偿或者请求人对 赔偿数额有异议，请求人应自期间届满之日起 30 日内向上一级机关申请复议。复议机关应当自收到申请之日起两个月内作出决定，赔偿请 求人如不服复议决定或复议机关逾期不作决定，才可以在最后期间届 满之日起 30 日内向同级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定……这 种赔偿义务机关决定前置的原则，复杂、冗长，加之对原先赔偿义务 机关的信任，使得公安行为相对人极少选择国家赔偿这样的权益救济 渠道。相反，如果循着行政诉讼的途径，上述相对人只要对公安机关 的行为心存不服，并且辅之以表面证据简单地证明起诉条件的成立， 就可以提起行政诉讼，而根据行政诉讼法第六十七条的规定，公民、法人或其他组

织认为行政机关的被诉行为侵犯了其合法权益造成损害的，可以一并提出赔偿请求，法院应予一并审理解决。相比之下，这显然就避免了单独提出赔偿请求时须先由请求赔偿义务机关开始所面临的复杂、冗长程序。这种方式，并没有违背有关的法律，也是合理合情的，法院应予依法保护。

4. 法院一旦受理此类案件，在遵循行政审判不审查公安刑事侦查的原则下，对公安机关的被诉行为进行审查，如审查结果确系刑事司法行为，则依法裁定驳回原告起诉，体现出法院行政审判对公安刑事司法权的充分尊重。反之，如审查结果被诉行为系具体行政行为，则及时再对其合法性进行审查。如被诉行政行为认定事实证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越或滥用职权，法院则要么依法判决撤销该行为、要么判决被告重新作出具体行政行为，如行为对原告合法权益造成损害的，还可判决公安机关作出相应赔偿。以此，体现出行政审判对权益受害者利益的及时救济，也发挥了行政审判应有的职能。

因此，法院依法将刑事立案后的公安行为导入行政审判程序进行合理审查，既保护了原告诉权，又

不干涉公安正常的侦查行为，也未与检察机关的检察权相冲突，还使可能的受害人权益得到及时、有效地救济。因此，法院对此类的案件的受理是合乎法律及情理的、也是完全必要的。

◎规范中挖潜管理中求效 浅谈长效管理机制

自公安部在全国公安机关开展“三项教育”活动以来，民警触动之大，感悟之深，堪称前所未有。南昌铁路公安局借此东风，在原有规范工作的基础上，迈出了长效管理机制的第一步，建立起了融管理、激励、制约、用人机制于一体的长效管理模式。从规范中挖潜，在管理中求效，既推动了队伍和业务建设，又摆脱了头痛医头、脚痛医脚的被动局面。

何谓长效管理机制？就我所见，它是一套切实可行，而又长期有效的管理模式。这一模式的产生，是在不断地摸索和实践中形成的。就拿南昌铁路公安局的管理模式而言，它把纵向（局、支队、所队）到底、横向（局—处室—民警、支队—科室—民警、所队—警组—民警）到边贯穿始终，责任到级到人，形成逐级管理和负责的一种态势。再者，它所形成的规范性条款和规定，并不只局限于现任，无需随人员的流动

或机构的变迁而动，只要照章行事即可。因此，长效管理机制必须具备以下几个特点：首先它必须具有长期性。一套机制的建立，如果只考虑眼前，而没有看到长远，就不具有旺盛的生命力。其次它必须具有可行性。即在建立长效管理机制的过程中，首先应该考虑它是否能够适应自身队伍和业务建设。再次它必须具有有效性。有效性是建立长效管理机制的最终目的，只有在实践的过程中，才能检验其存在的真正价值。把长效管理机制归结为目标—程序—结果的统一，也不为过。

如何看待长效管理机制的作用？从南昌铁路公安局形成的长效管理机制而言，它融日常管理于其中，把规范工作作为立足点，视攻坚克难为主动力，有效地激发了民警工作的积极性。在两年多的实践中，队伍保持了稳定，各项工作也取得了可喜的进步，各级组织和广大民警都把规范考核作为衡量自己工作好坏的晴雨表，从一点一滴做起，从一日一月做起。2002 年全局破案绝对数就比前一年多 627 起。特大杀妻碎尸案、“5·3”系列麻醉抢劫案等一大批重特大案件的破获，也得益于此。高分评先受奖，低分培训交流，均在预料之中。长效管理机制的作用，就体现

在日常管理之中。它的主要表现无外乎以下几个方面：一是队伍的政治和业务素质是否有了提高。公安机关是国家的一支带有武装性质的治安行政力量，它肩负着维护稳定、打击犯罪、保护人民的重任，必须具备政治上合格、业务上精湛的高素质。二是民警的自觉性是否得到了加强。自觉性往往建立在个人素质的基础之上，而非击掌催进之功。所以在增强民警自我约束能力的同时，要使民警能够依章而行，自我发展，把“要我干”变成“我要干”的内在动力。三是各项工作是否取得了成效。效果是作用的具体体现。我们建立一种机制，目的就是要使它发生功力。这种功力，就公安工作而言，体现在它是否能够维护社会的稳定，是否能够维护群众的合法利益，是否能够有效地打击各种违法犯罪活动。四是是否为广大民警所接受。长效管理机制的建立，是要充分地发挥广大民警的主观能动性，使民警在工作的同时，既想到自己，也想到集体，形成个人与集体之间的联动。

就此而言，建立长效管理机制，就是要从是否有利于队伍的稳定、是否有利于素质的提高、是否有利于工作的开展、是否有利于发挥民警的积极性上去探索和实践。

◎确保党对公安的绝对领导

党的十六大提出全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，必须毫不放松地加强和改善党的领导，全面推进党的建设新的伟大工程。对公安机关而言，在新的历史时期全面加强党的建设，既是贯彻党对公安工作绝对领导的基本要求，也是公安工作永远坚持正确政治方向的根本保证，必须紧紧围绕确保党对公安工作绝对领导这一主线，从政治上、思想上、组织上、作风上入手，不断加大党建工作力度，切实把全体民警的意志和思想统一到十六大的精神上来，不断坚定广大民警对马克思主义的信仰、坚定对建设中国特色社会主义的信念、坚定对改革开放和现代化建设的信心、坚定对党和政府的信任。

一、确保党对公安工作的绝对领导，必须始终不渝地抓好理论武装工作，打牢民警的思想根基

面对西方敌对势力加紧推行和平演变战略，市场经济负面影响加剧，社会上灯红酒绿现象对民警队伍侵蚀越来越大，要坚持把思想政治建设摆在各项工作的首位，使理论武装成为公安机关党组织思想建设的突破口。

抓好公安队伍的理论武装工作，必须坚持领导带

头学这一重点。执行党的路线方针政策，领导干部具有决定性的作用。要按中央要求，着眼于建设高素质的公安队伍，对各级公安机关领导的理论学习高标准、严要求，充分发挥其榜样示范作用，推动广大民警学习的深入开展。同时要注意分层次、全方位、系统化的学习，既要有针对厅、处级领导干部的理论中心组学习，也要有面向全体党员的一般性理论教育活动；既要有专项系统的学习教育，也要有带有硬指标的整改活动；既要联系思想实际，促思想观念转变，又要联系公安工作实际，着力在学、悟、行上下功夫，促工作作风转变。

抓好公安队伍的理论武装工作，必须牢牢抓住联系公安实际这一根本。要在学以致用上下功夫，不断加大联系实际、解决问题的的工作力度，认真解决公安工作一些带有根本性的热点难点问题。充分发挥理论指导实践的作用，把学习的过程真正变成研究问题、推动工作的过程，促进学习上一个新台阶。

抓好公安队伍的理论武装工作，必须坚持和完善有效的思想教育方法这一关键。要坚持公安机关思想教育的好做法、好传统，并不断探索和改进，使理论教育深入基层，深入警心，扎实有效。要围绕学理论、

议大事、转观念、促工作这一目标，推行理论教育“学分制”，量化考评，分步递进，把理论教育逐步引向深入。

二、确保党对公安工作的绝对领导，必须始终不渝地落实好一系列基本制度，保持公安机关党员队伍的先进性和纯洁性

在长期的革命实践中，形成和确立了一整套确保党对公安工作绝对领导的基本领导制度、组织制度和工作制度。这些制度是保持公安队伍先进性的最大政治优势和制度基础，在任何时候、任何情况下都必须始终坚持，毫不动摇。贯彻十六大精神，全面加强党建工作要认真抓好这些制度的落实。一是要把维护以胡锦涛同志为总书记的党中央的权威，作为坚持党对公安工作绝对领导的核心内容和最高政治要求。坚持按照“条块结合、以块为主”的原则，自觉服从省委、省政府和公安部的领导。二是坚持民主集中制原则，坚持少数服从多数，严格民主生活会，不断增强党的活力和团结统一。三是进一步加强公安机关政治部门和基层党组织的建设。机构改革中全省县以上公安机关都设立了政治部门，派出所以上作战单位配备了政治委员、政治教导员、政治指导员，机关处室配备了

政治协理员，支部建在处、室、所、队等基层单位。要充分发挥公安机关的组织优势，使之真正履行职责，发挥作用。四是突出抓好党员领导干部的廉洁自律。坚持党要管党、从严治党的原则，强化监督制约机制，认真执行领导干部廉政建设责任制，使处以上干部廉政建设得到明显加强。五是各级公安机关领导要进一步带头转变作风，把理论学习与调查研究、改造思想、科学决策、指导工作结合起来，切实做到真学、真信、真用，防止理论学习脱离实际的本本主义。

三、确保党对公安工作的绝对领导，必须始终不渝地抓好基层基础工作，不断提升基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，也是党对公安工作绝对领导的重要组织基础。要按照十六大加强和改进党的建设的要求和省委关于加强党建工作的总体部署，始终把工作重点放在支部建设上。各级公安机关都要把党建工作渗透到公安业务工作中，同队伍建设、精神文明建设和业务工作一起研究、一起部署、一起检查、一起落实；要牢固树立“党要管党、从严治党”的思想，认真落实党委书记为党建第一责任人，各处、室、总队等下属单位“一把手”