

公安机关办理行政案件指导业务丛书

# 公安机关办理行政案件

## 程序规定理解与适用

根据2006年公安部88号令编写

商小平 著



中国人民公安大学出版社

# 公安机关办理行政案件 程序规定理解与适用

商小平 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关办理行政案件程序规定理解与适用/商小平著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2006.9

ISBN 7-81109-485-1

I. 公… II. 商… III. 公安机关—行政诉讼—诉讼程序—中国 IV. D925.318

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 112175 号

公安机关办理行政案件程序规定理解与适用

GONGANJIGUAN BANLI XINGZHENGANJIAN

CHENGXUGUIDING LIJIE YU SHIYONG

商小平 著

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

---

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次

印 张: 11.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 292 千字

---

ISBN 7-81109-485-1/D·460

定 价: 25.00 元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

[www.phcpps.com.cn](http://www.phcpps.com.cn)

[www.jgclub.com.cn](http://www.jgclub.com.cn)

## 目 录

## 第一编 基础理论

第一章 公安行政案件概述·····	1
第一节 公安行政案件的概念、特征与种类·····	1
第二节 办理公安行政案件的法律依据·····	2
第二章 公安机关办理行政案件的原则及相关制度规定·····	5
第一节 公安机关办理行政案件的原则·····	5
第二节 公安机关办理行政案件的告知与通知·····	13
第三节 公安机关办理行政案件的管辖制度·····	21
第四节 公安机关办理行政案件的回避制度·····	26
第三章 公安行政强制措施·····	29
第一节 公安行政强制措施概述·····	29
第二节 限制人身自由权的公安行政强制措施·····	32
第三节 对财物及行为的公安行政强制措施·····	69
第四章 办理公安行政案件的证据规定·····	76
第一节 公安行政案件证据概述·····	76
第二节 公安行政案件的证据规格·····	80
第三节 公安行政案件的证据保全·····	86

<b>第五章 办理公安行政案件的期间与法律文书送达</b> ·····	90
第一节 公安机关办理行政案件期间·····	90
第二节 公安机关办理行政案件法律文书的送达·····	96
<b>第二编 办理程序</b>	
<b>第六章 普通程序的受案与调查</b> ·····	99
第一节 受    案·····	99
第二节 调查的一般规定·····	106
第三节 传    唤·····	110
第四节 询    问·····	115
第五节 勘验、检查·····	130
第六节 鉴定、检测·····	138
第七节 辨    认·····	146
<b>第七章 普通程序的听证</b> ·····	151
第一节 听证的概述·····	151
第二节 听证参与人·····	158
第三节 听证的告知、申请和受理·····	164
第四节 听证的举行·····	167
<b>第八章 简易程序</b> ·····	173
第一节 简易程序概述·····	173
第二节 简易程序适用条件·····	175
第三节 程序规定·····	178

第九章 治安调解程序	182
第一节 治安调解的意义	182
第二节 治安调解的适用条件	186
第三节 治安调解的程序	188
第十章 公安行政处罚的适用与决定程序	194
第一节 公安行政处罚的种类	194
第二节 公安行政处罚的适用	202
第三节 公安行政处罚的决定	213
第四节 涉案财物的处理	221
第十一章 公安行政处罚决定的执行程序	224
第一节 公安行政处罚决定执行概述	224
第二节 几种公安行政处罚的具体执行方法	228
第十二章 涉外行政案件的办理	237
第一节 涉外行政案件概述	237
第二节 涉外行政案件的办理原则	238
第三节 涉外行政案件办理的程序	241

### 第三编 救济程序

第十三章 公安行政复议程序	248
第一节 公安行政复议概述	249
第二节 公安行政复议的范围及管辖	252
第三节 公安行政复议机构及参加人	255
第四节 公安行政复议程序	258

<b>第十四章</b>	<b>公安行政诉讼程序</b> .....	272
第一节	公安行政诉讼概述.....	273
第二节	公安行政诉讼的受案范围及管辖.....	275
第三节	公安行政诉讼参加人.....	281
第四节	公安行政诉讼的审理程序.....	287
第五节	公安行政诉讼的执行.....	300
<b>第十五章</b>	<b>公安行政赔偿程序</b> .....	304
第一节	公安行政赔偿概述.....	304
第二节	公安行政赔偿范围.....	307
第三节	公安行政赔偿请求人和赔偿义务机关.....	312
第四节	公安行政赔偿程序.....	315
第五节	公安行政赔偿方式和计算标准.....	320
第六节	公安行政赔偿案件的执行和追偿.....	323

## 附    录

《公安机关办理行政案件程序规定》 .....	327
------------------------	-----

# 第一编 基础理论

## 第一章 公安行政案件概述

### 第一节 公安行政案件的概念、特征与种类

#### 一、公安行政案件的概念与特征

##### (一) 行政案件的概念

与刑事案件对应而言，行政案件，是指各种各级行政机关对违反国家法律、法规和规章的公民、法人和其他组织依法予以查处的法律事实。

危害社会的行为，按其“危害”程度，可将其分为刑事犯罪行为、行政违法行为、违背社会公德行为、不良行为。其中的刑事犯罪行为与行政违法行为为国家法律所明文禁止，对这两类行为，国家相关部门按照法定职能依法进行立案查处（侦查、调查、处罚、处理）。具体表述：

具有侦办刑事案件职权的国家机关有：公安机关、国家安全机关、人民法院、人民检察院、军队保卫部门、新疆生产建设兵团保卫部门；

具有查办行政案件职权的国家机关有：工商、文教、卫生、环保、劳动、税务、公安机关……



所谓“公安行政案件”，是指公安机关及其业务部门（治安、交通管理、消防、边防、出入境管理、公共信息网络安全监察）对违反治安管理和其他公安行政管理法律、法规和规章的公民、法人和其他组织依法予以查处的法律事实。

## （二）行政案件的特征

与其他行政机关管辖查处的行政案件相比，公安行政案件具有以下特征：办案主体的特定性，包括公安机关及其授权的内设业务机构；案发领域的宽泛性；查处依据的多元性；查处手段的强制性；处罚执行的艰巨性。

## 二、公安行政案件的种类

公安机关从其根本属性来看，是国家行政力量，但是与其他行政机关相比，其具有行政和刑事双重属性。一方面，它代表国家行使权力，对国家的大量公安行政管理事务行使管理权，独家担负着查处（调查、处罚、处理）违反公安行政法律、法规和规章等行政案件的任务。另一方面，它又代表国家，对绝大部分的刑事案件行使侦查权，与人民检察院、人民法院分工协作、密切配合，共同担负着打击刑事犯罪的任务。

从总体上看，公安机关的任务是：管理全部公安行政事务，查处全部公安行政案件，侦查绝大部分刑事案件。依据相关法律、法规规定，公安行政案件的种类有：治安违法案件；交通违法案件；消防违法案件；出入境违法案件；公共信息网络违法案件。

## 第二节 办理公安行政案件的法律依据

办理公安行政案件的法律依据，是指适用于公安机关认定违反公安行政管理行为、追究违反公安行政管理行为行为人的法律

责任，由国家制定并保证实施的具有法律效力的文件。这些适用于办理公安行政案件的法律文件包括：宪法、法律、行政法规、地方法规、部门规章和地方政府规章等不同层次的规范性文件，它们构成了办理公安行政案件、实施公安行政处罚的法律体系。

## 一、宪法

宪法是治安案件查处的根本法律依据。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力和权威，它是制定与实施一切法律、法规的根本依据。任何法律、法规和规章均不得与宪法相抵触，任何机关、团体、企事业单位和公民都必须以宪法为活动的基本依据。公安行政法律、法规的制定与实施也不例外。

## 二、公安行政管理方面的法律、法规与行政规章

有关公安行政管理方面的法律、法规与行政规章是办理公安行政案件的直接依据，主要包括以下内容：

### （一）《治安管理处罚法》及其相关解释

公安机关的治安管理部门所担负的治安案件查处业务，在所有的公安行政事务中，不但工作量庞大，而且任务也最为艰巨。2006年3月1日起实施的《治安管理处罚法》是查处治安案件最主要的基本法律依据。当然，它不是唯一的法律依据。

为了严格执法，规范办案，保证治安案件查处工作的顺利进行，根据各地各级公安工作的实际需要，公安部制定出台了許多行政规章。例如，《公安机关执行〈中华人民共和国治安管理处罚法〉有关问题的解释》公通字〔2006〕12号等规范性文件，它们弥补了《治安管理处罚法》对有些问题规定得不够清晰明了的一些缺憾。

### （二）其他治安管理法律、法规和规章

这是指除了《治安管理处罚法》及其规范性或补充性文件、

规章之外的有关治安管理的法律、法规和规章。它包含的内容十分庞杂，涉及治安管理的各项业务。这些法律、法规与规章，从不同角度规定了哪些行为是违反治安管理行为，有的还具体规定了应负什么法律责任。例如，《道路交通安全法》、《消防法》、《居民身份证条例》、《集会游行示威法》、《枪支管理法》、《爆炸物品管理条例》、《旅馆业治安管理办法》、《卖淫嫖娼人员收容教育办法》、《废旧金属收购业治安管理办法》、《租赁房屋治安管理规定》、《典当业治安管理办法》、《印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法》、《社会团体印章管理规定》、《计算机信息系统安全保护条例》等。此外，各地还有些有关治安管理处罚的地方性法规、规章。这些法律、法规和规章，既是人们在社会生活中的行为准则，也是公安机关办理公安行政案件的法律依据。

### 三、与办理公安行政案件相关的法律、法规

《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》是与办理公安行政案件密切相关的法律文件。《行政处罚法》是规范各种行政处罚的纲领性、总则性的基本法律，它对行政处罚的目的、原则、适用范围、处罚种类与认定、处罚的程序作出了统一规定，是公安机关办理行政案件的重要指导性法律依据。《行政复议法》和《行政诉讼法》设定了办理公安行政案件进入复议与诉讼程序的规范，为公安行政案件的法律救济提供了依据。《国家赔偿法》，是公安机关在办理行政案件过程中，因违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害，而依法履行赔偿义务的法律依据。

## 第二章 公安机关办理行政案件的原则及相关制度规定

公安机关办理行政案件的原则，是指公安机关及其授权的组织在办理公安行政案件过程中必须遵循的基本行为准则，它贯穿于办理公安行政案件的过程之中。根据《行政处罚法》、《治安管理处罚法》、公安部修订的《公安机关办理行政案件程序规定》等法律、法规和规章的规定，结合各地各级公安行政执法实践，公安机关办理行政案件应当遵循以下原则。

### 第一节 公安机关办理行政案件的原则

#### 一、以事实为根据，以法律为准绳的原则

这一原则是我国公安司法机关在长期的执法实践中形成的经验总结，是公安机关办理行政案件必须遵循的基本原则。在办案过程中，无论是实体性问题，还是程序性的操作，必须以法律规定为唯一的标准。《治安管理处罚法》规定，“治安管理处罚必须以事实为依据”。“治安管理处罚的程序，适用本法的规定；本法没有规定的，适用《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定。”《行政处罚法》规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定……”“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”《公安机关办理行政案件程序规定》第3条规定：“公安机关

办理行政案件应当以事实为根据，以法律为准绳。”

### （一）以事实为根据

公安机关办理行政案件应当以事实为根据，主要含义有：对违法行为人的处罚、处理，必须以违法行为人实施的“违法事实”为前提，这里的“违法事实”，是指由公安机关依法调查获取的证据证实的客观事实；构成公安行政案件的每一“要件事实”都要有相对应的证据予以证明；证明违法行为发生的证据必须确凿充分，即证据质量真实有效，证据数量能够满足彼此间的印证效能。

### （二）以法律为准绳

公安机关办理行政案件应当以法律为准绳，主要含义有：公安机关办理行政案件必须以相关的法律、法规为标准，调查获取相关证据；以相关的法律、法规为依据，对已查明的案件事实进行准确定性；遵循相关法律、法规规定的处罚原则，对违法行为人进行处罚、处理。

## 二、合法、公正、公开、及时的原则

### （一）合法原则

这个原则，也称依法行使职权原则。它要求公安机关办理行政案件所发生的一切行为、过程都要有明确的法律依据。具体含义包括以下内容：

1. 办案主体要合法。这里的“办案主体”，是指依法享有调查取证、实施公安行政处罚和公安行政强制措施资格，并有独立承担由办案行为所产生的法律责任的公安机关及其专门机构。根据《人民警察法》、《治安管理处罚法》、《消防法》、《公民出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》、《道路交通安全法》、《计算机信息系统安全保护条例》、《强制戒毒办法》等法律、法规的规定，县级以上各级公安机关及其公安消防、道路交

通、出入境管理、公安边防、公共信息网络安全监察等能够对外独立行使职权的专门机构，均具有办理公安行政案件的主体资格。公安机关包括公安派出所和法律、法规、规章授权具有独立执法资格的公安机关内设机构，即公安派出所和法律、法规、规章授权具有独立执法资格的公安机关内设机构，也具有办理公安行政案件的主体资格。

2. 办案程序要合法。程序公正是实体公正的保障，程序权利是实现实体权利的保障。公安机关在办理行政案件的过程中，从受案、调查、告知权利与义务、举行听证，到对违法行为人的处罚、处理以及处罚、处理的执行，再到对涉案物品的处理，无论适用简易程序还是一般程序，都必须严格按照《行政处罚法》、《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》进行。同时，办理公安行政案件，还必须严格遵守法定的案件管辖、办案回避、办案时限与期间、法律文书制作与送达、行政复议与诉讼等相关法律制度。《行政处罚法》第3条第2款规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”

3. 实施处罚和行政强制措施的依据要合法。“法无明文规定不处罚”，是现代法制的一般原则，当然也是办理公安行政案件必须遵守的原则之一。根据《行政处罚法》的规定，只有法律、行政法规、地方性法规、行政规章才能设定行政处罚，即只有这四种规范性法律文件才能作为行政处罚的依据。规章以下的规范性文件一般不得设定行政处罚。公安机关办理行政案件，只能就以上四种规范性法律文件已经设定的受罚行为、受罚种类、受罚幅度进行处罚和处理。否则，即为无效行为或违法行为。

## （二）公正原则

追求公正执法，是法治的终极目标，实现公正执法，是当代文明社会的标志。公正原则，既要求实体公正，又要求程序公正。

1. 实体公正。办理公安行政案件的主体（执法机关或执法人员），要依法认定违法事实，用证据证明违法事实，严禁主观臆断，无证定案；要平等对待不同身份、民族、性别和不同信仰的涉案人员，严禁偏私办案、办人情案；要在合法的前提下，追求人间情理，即合法考虑相关因素，如违法情境、涉案人员的身心状况、社会影响大小等。

2. 程序公正。办理公安行政案件的主体（执法机关或执法人员），要依法遵守法律、法规等规定的办案程序、步骤、规则行事。

### （三）公开原则

这个原则是对公安机关办理行政案件坚持“公正原则”的保障规定。根据相关法律规定，这一原则要求办案主体通过法定程序和方式，将违法嫌疑人依法享有的权利、义务及其实施的违法事实，公安机关对其实施的处罚、处理的理由等内容告知案件当事人，以便切实维护案件当事人的合法权益，保证社会公众对公安机关办理行政案件实施有效的执法监督。依据法律规定，公开原则的内涵体现在以下三个方面：

1. 办案依据公开，是指办理公安行政案件的法律依据要预先向社会公布。凡是要求社会公众必须遵守的行为规范，必须在其正式实施前，公布于众。这样，既能有利于社会成员守法自律，又能使受处罚、处理人员正确理解其受罚的当然性。

2. 查处过程公开，是指在办理公安行政案件过程中，办案人民警察依法使用的调查手段、措施除特别情形外，都应在公开的程序下进行，包括：通过口头或书面的形式，在处罚、处理决定作出前后向案件当事人告知权利、义务，除法律规定不得公开的情形外，必须公开举行听证会。

3. 处罚和处理结果公开，是指公安机关作出的处罚、处理决定，必须按照规定制作决定书，并在决定书上载明处罚、处理

相对人的违法事实、理由、依据、处罚或处理的种类与幅度和申请法律救济的途径等相关内容。并在法定时限内，依照法定形式将决定书送达给案件当事人。

#### （四）及时原则

及时原则，也可以称“效率原则”，它是现代行政管理的必然要求，即行政执法，效率为先。当然，追求效率不以违背法律程序和客观规律为代价。它是指行政执法者在行使职权时，以尽可能快的速度，尽可能少的成本投入，取得尽可能大的办事效益。公安机关办理行政案件的“效率原则”，主要包括以下内容：

1. 办案主体要严格按照法定程序遵守办案时限。法律对公安机关办理行政案件的受案、调查、听证、作出及执行处罚和处理决定、进行法律救济等各个环节都作出了明确的步骤性规定，并均有“及时”而行的立法要求。有的明确了时间要求，如办理治安案件的时限，处罚决定书的送达时限等。

2. 复议或诉讼的请求内容不停止执行。公安行政案件的当事人因不服处罚或处理决定而提起行政复议或行政诉讼后，除法律特别规定的外，一切处罚或处理决定继续执行。这样，能够在保证及时恢复处罚、处理对象合法权利的前提下，不影响办案决定的不间断执行，从而提高公安行政效率，教育处罚、处理相对人。

### 三、“过罚相当”原则

“过罚相当”原则，又称“适当性原则”或“比例性原则”，是指实施公安行政处罚必须与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当，即行为人实施了哪种违法行为，就应予以法律设定的相应的处罚或处理；有多严重的违法行为，就应处以多严厉的处罚或处理。《治安管理处罚法》第5条第1款规



定：“治安管理处罚必须以事实为依据，与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。”遵守这一原则，办案主体必须正确使用法律赋予的自由酌定权。

#### 四、尊重与保障人权原则

随着我国法制进程的日益推进，人权作为一项公民的基本权利已经被广泛提及，关于“人权”的内涵和保障“人权”的有效途径，也越来越受到社会各界的普遍关注。近年来，我国分别签署了《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》等多个国际人权条约。2004年3月十届全国人大二次会议通过的宪法修正案，首次将“人权”概念写入宪法，明确规定“国家尊重保障人权”。2005年8月十届全国人大十七次会议审议通过的《治安管理处罚法》第5条，实施治安管理处罚，应当公开、公正，尊重和保障人权，保护公民的人格尊严。人权的享受主体是“人”，这里所指的“人”就其包含的范围而言，可以划分为三类：公民个人；由个人组成的特殊群体，如妇女、儿童、老年人、残疾人等；有着共同信仰的民族，如回族、苗族、满族等。

公安行政执法与保障人权的关系十分密切，概括地说，它们是辩证统一的关系，二者既相辅相成，又相互制约。公安行政管理部门代表国家行使执法权，通过维护社会秩序，保护公民的人身和财产安全，在一定程度上维护了人权。但是，公安机关及其人民警察毕竟是为了实现公安行政管理的目的，依据法律、法规，对有关行政相对人实施直接影响其权利义务的行为。这种行为自身具有以下特点：治安行政执法具有主体特定性和单方意志性；治安行政执法措施的特殊强制性；治安行政执法在内容上具有广泛性和复杂性。

根据相关法律、法规的规定，公安行政案件的当事人在接受