



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书·编委会主任 孙茂利

公安机关办理行政案件 程序规定实务解读

主 编 李兴林 刘建昌
副主编 吕建波 阮积嵩 刘杰明

GONGAN JIGUAN BANLI XINGZHENG ANJIAN CHENGXU GUIDING SHIWU JIEDU



中国人民公安大学出版社

公安机关办理行政案件 程序规定实务解读

责任编辑 曹海滨
装帧设计 金色天承

ISBN 978-7-5653-1305-9



9 787565 131305 9 >

定价：39.00元



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

公安机关办理行政案件 程序规定实务解读

主 编 李兴林 刘建昌
副主编 吕建波 阮积嵩 刘杰明

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实务解读 / 李兴林, 刘建昌主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 4

(中国公安执法规范化建设丛书 / 孙茂利主编)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1305 - 9

I. ①公… II. ①李… ②刘… III. ①公安机关 - 行政执法 - 程序 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 063157 号

中国公安执法规范化建设丛书

公安机关办理行政案件程序规定实务解读

主编 李兴林 刘建昌 副主编 吕建波 阮积嵩 刘杰明

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: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次

印 张: 13.5

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 265 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1305 - 9

定 价: 39.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

中国公安执法规范化建设丛书

编委会

主 任 孙茂利

委 员 (以姓氏笔画为序)

马玉生 包红霞 冯曰铭

华敬锋 孙 萍 杜兰萍

李文胜 李远征 张 萍

张晓军 周书奎 赵 斌

赵春光 赵炳军 胡江山

高绪文 程小白 温道军

执行编辑 李文胜 王宏勇

公安机关办理行政案件 程序规定实务解读

编委会

主 编 李兴林 刘建昌

副主编 吕建波 阮积嵩 刘杰明

参编人员 李兴林 刘建昌 吕建波

阮积嵩 刘杰明 曾 伟

何颖彤 魏 佳 梁玉琼

王艳斌 陈铁步 潘 霓

周 俊

前 言

近年来，随着我国社会主义民主法制建设的不断深入，人民群众的法律意识、权利意识日益增强，舆论监督、社会监督力度进一步加大，对公安机关的执法活动提出了新的更高的要求。为适应新形势下人民群众对公安工作的新期待和新要求，公安机关必须进一步转变执法理念，改进执法方式，规范执法行为，提高执法质量，维护社会公平正义。

自2008年9月公安部党委部署在全国公安机关开展执法规范化建设以来，各级公安机关及各部门、各警种紧密结合实际，高度重视、积极探索，采取切实有效措施，深入、持续地开展执法规范化建设，取得了阶段性成效，有力地推动了公安工作和队伍建设的全面发展。但与此同时，在公安机关的执法工作中，仍存在一些不规范的问题，影响了公安机关的执法公信力。其重要原因之一，就是一些民警执法素质不高，对执法的基本要求不了解、不掌握，不知道在执法活动中干什么、怎么干、干到什么程度。为了帮助广大公安民警及时、有效地掌握执法办案的基本要求，提高执法能力，中国人民公安大学出版社会同公安部执法规范化建设领导小组办公室启动了《中国公安执法规范化建设丛书》出版项目，并得到了国家出版基金资助。本丛书主要突出以下几个特点：

第一，本丛书力求覆盖公安机关现有的业务工作内容，以督察、经侦、治安、边防、刑侦、出入境、消防、网安、监管、交管、法制、

禁毒等警种，铁路、交通、民航、林业等行业公安机关和海关走私犯罪侦查机构的执法工作为重点，针对不同警种的工作内容分类编写，单独成册。

第二，本丛书将作为规范公安民警执法业务工作的指导性用书，以各业务部门的执法职责范围为基础，以现行有效的法律、法规、规章以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据，按照理论与实践相结合的原则，针对一线民警遇到的疑难问题以及执法中容易出现问题的环节，结合执法办案中的典型案例，重点对执法依据、操作程序、法律文书等进行讲解。

第三，本丛书由公安部执法规范化建设领导小组办公室组织编写，公安部相关业务局的领导担任编委，公安机关长期从事执法业务工作的有关同志和公安院校知名专家、教授担任作者，收入了一批具有前瞻性、实用性和建设性的优秀成果。

愿《中国公安执法规范化建设丛书》成为广大公安民警规范执法的“良师益友”，为深入推进执法规范化建设发挥积极的作用。

由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

中国公安执法规范化建设丛书编委会

2011年6月

目 录

第一章 概 述	(1)
一、《程序规定》的立法与修订	(1)
二、《程序规定》的立法目的	(6)
三、《程序规定》的适用范围	(7)
四、公安机关办理行政案件的基本原则	(8)
第二章 管 辖	(12)
一、管辖概述	(12)
二、地域管辖	(13)
三、共同管辖	(15)
四、指定管辖	(16)
五、专门管辖	(18)
六、公安机关和军队互涉行政案件的管辖	(18)
七、移送管辖	(18)
第三章 回 避	(20)
一、回避的意义	(20)
二、回避的方式	(21)
三、回避的理由	(21)
四、回避的适用人员	(22)
五、回避的程序	(24)
第四章 证 据	(27)
一、行政案件证据的含义和基本特征	(27)

二、行政案件证据的法定种类	(28)
三、收集行政案件证据的基本要求	(32)
四、行政案件证据收集的主要途径	(35)
五、行政案件证据的审查	(36)
六、行政案件证据的运用	(39)
第五章 期间与送达	(41)
一、期 间	(41)
二、送 达	(43)
第六章 简易程序	(46)
一、简易程序的适用条件	(46)
二、不适用简易程序的情形	(47)
三、适用简易程序的基本要求	(47)
第七章 调查取证	(51)
第一节 调查取证的一般规定	(51)
一、调查取证的总体要求	(51)
二、调查的案件事实内容	(52)
三、行政强制措施适用	(53)
四、调查取证程序中的其他要求	(65)
第二节 受 案	(66)
一、受案的主要来源和渠道	(66)
二、受案的基本要求	(68)
三、关于受案的其他规定	(72)
第三节 询 问	(73)
一、传 唤	(73)
二、询 问	(76)
第四节 勘验、检查	(83)
一、现场勘验	(83)
二、检 查	(86)

第五节 鉴定、检测	(89)
一、鉴 定	(90)
二、检 测	(94)
第六节 辨 认	(95)
一、辨认的概念	(96)
二、辨认的主体、对象和种类	(96)
三、辨认的程序要求	(97)
四、辨认的方法	(98)
五、辨认的技巧	(99)
六、对辨认结果的分析判断	(100)
七、辨认应注意的问题	(101)
第七节 证据保全	(103)
一、证据保全的主要措施	(103)
二、证据保全的基本程序要求	(107)
三、对证据保全物品的处理	(108)
第八章 听证程序	(109)
第一节 听证的一般规定	(109)
一、听证的概念	(109)
二、听证的适用范围	(109)
三、听证的组织机构	(112)
四、保障当事人听证权利的行使	(113)
第二节 听证人员和听证参加人	(114)
一、听证人员	(114)
二、听证参加人	(117)
第三节 听证的告知、申请和受理	(119)
一、听证的告知	(120)
二、听证的申请	(121)
三、听证的受理	(122)

第四节 听证的举行	(123)
一、听证前的准备	(123)
二、听证的举行	(125)
三、制作听证报告书	(133)
四、听证后的处理决定	(134)
第九章 行政处理决定	(135)
第一节 行政处罚的适用	(135)
一、行政处罚适用的规则	(135)
二、行政责任能力	(138)
三、行政处罚的具体量罚	(139)
四、行政处罚追究时效	(144)
第二节 行政处理的决定	(145)
一、行政处理决定的概念和特征	(145)
二、行政处理决定的程序	(146)
三、行政处理决定应注意的问题	(153)
第十章 治安调解	(155)
一、治安调解的概念	(155)
二、治安调解的适用范围	(155)
三、不适用治安调解的情形	(156)
四、治安调解的适用条件	(156)
五、治安调解的原则	(157)
六、治安调解的程序	(158)
七、治安调解应注意的问题	(160)
第十一章 涉案财物的管理和处理	(162)
一、涉案财物的处理方式	(162)
二、收缴、追缴、没收的适用范围	(163)
三、收缴、追缴的法定手续	(165)
四、对收缴和追缴的财物的处理	(166)

第十二章 执 行	(168)
第一节 执行的一般规定	(168)
一、行政处罚决定的法律效力	(168)
二、行政复议、行政诉讼期间行政处罚决定不停止执行	(168)
三、催告被处理人履行行政处理决定	(169)
四、公安机关代履行, 或者委托没有利害关系的第三人代履行	(169)
五、执行的方式	(170)
六、中止强制执行	(171)
七、终结强制执行	(171)
八、执行的例外规定	(171)
第二节 罚款的执行	(171)
一、普通程序罚款的执行	(171)
二、当场收缴罚款的执行	(172)
第三节 行政拘留的执行	(174)
一、行政拘留执行的一般要求	(174)
二、行政拘留的暂缓执行	(176)
第四节 其他处理决定的执行	(182)
一、吊销许可证或者执照的执行	(182)
二、取缔的执行	(182)
三、其他处理决定的执行	(183)
第十三章 涉外行政案件的办理	(184)
一、涉外行政案件的概念和特点	(184)
二、办理涉外行政案件的原则	(185)
三、办理涉外行政案件中法律措施的适用	(186)
四、办理涉外行政案件的特殊程序	(189)
五、办理涉外行政案件应注意的问题	(191)
第十四章 案件终结	(193)
一、行政案件的结案	(193)

二、行政案件的终止调查	(194)
三、行政案件的档案管理	(196)
主要参考文献	(199)
后 记	(200)

第一章 概 述

严格、公正的行政程序是现代法治的基石，也是法治区别于人治的重要标志。衡量公安机关执法质量和执法行为的标准，除事实清楚、证据确实充分、定性准确、处罚适当外，程序必须合法。程序合法是实现实体公正的重要保障。多年来，公安行政执法活动中不同程度地存在重实体、轻程序的做法，如受案不规范、违法调查取证、越权处罚、执行不当等问题。这些问题不仅直接影响了公安机关的办案质量，侵害了公民、法人和其他组织的合法权益，也损害了公安机关的执法形象，违背了依法治国和依法行政的要求。而公安机关在办理行政案件程序规范制度上也存在着一些导致随意执法、侵犯公民合法权益的漏洞。因此，制定和颁布《公安机关办理行政案件程序规定》（以下简称《程序规定》），对于统一和规范公安机关办理行政案件程序，进一步提高公安机关的行政执法质量，具有重要意义。

一、《程序规定》的立法与修订

（一）《程序规定》的立法过程

1999年，公安部开始着手制定《程序规定》。2000年9月，形成征求意见稿，发送各省、自治区、直辖市公安厅（局）和部内有关业务局征求意见。2001年多次召开座谈会和论证会，向公安机关法制部门、基层公安机关及有关专家对意见稿进行研讨和征求意见。2002年根据各方面意见，形成了《程序规定（草案）》。《程序规定》于2003年4月由公安部部长办公会议通过，于8月26日发布，自2004年1月1日起施行。由于贯彻执行的实践工作中反映出《程序规定》存在一些问题，加之有些规定与2005年8月通过的《治安管理处罚法》相矛盾等原因，公安部对《程序规定》进行第一次修订，2006年3月29日公安部部长办公会议通过，2006年8月24日发布实施。2012年为适应法治建设形势需要，确保新出台法律正确有效实施，巩固、深化执法规范化建设，公安部第二次修订《程序规定》。修订后的《程序规定》经2012年12月3日公安部部长办公会议通过，于12月19日发布，自2013年1月1日起施行。

（二）《程序规定》的修订

1. 修订原因。

《程序规定》作为公安机关第一部统一的办理行政案件的规章，自2004年1月施行以来，对于规范公安机关办理行政案件程序，提高公安机关办案质量和执法水平，促进公安机关依法行政，保护公民、法人和其他组织合法权益，发挥了重要作用，在总体上适应了社会主义法治精神的要求，基本符合公安机关的执法实际。

（1）第一次修订的原因。2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《治安管理处罚法》对办理治安案件、实施治安管理处罚程序作了较大修改，《程序规定》中的有关规定已与《治安管理处罚法》不一致。同时，《治安管理处罚法》中的有关内容也需要进一步明确和细化。为贯彻实施《治安管理处罚法》，维护社会主义法制的统一，切实增强法律的可操作性，进一步规范公安机关办理行政案件程序，对《程序规定》进行了修订。

（2）第二次修订的原因。公安部此次对《程序规定》全面修订，主要有三方面考虑：一是适应法治建设形势。新形势下，党和政府以及人民群众对依法行政、公正执法提出了更高要求。改进、完善行政执法程序，对提高公安机关依法履职能力，充分保障行政管理相对人的合法权益，具有十分重要的意义。二是确保新出台法律正确有效实施。2006年以来，《禁毒法》、《消防法》、《行政强制法》、《出境入境管理法》等法律陆续制定、修订，对公安行政执法活动作出了新的规定，且许多规定内容需要进一步细化为更具可操作性的程序制度。三是巩固、深化执法规范化建设。近年来，公安机关通过开展执法规范化建设，形成了一些规范行政执法的经验和做法，有必要予以总结、提炼，上升为公安部规章。

2. 两次修订的主要内容。

第一次修订的主要内容：

（1）根据《治安管理处罚法》对《程序规定》的有关内容作了修改。一是与《治安管理处罚法》保持一致。例如，修改了当场处罚和收缴罚款范围的规定，增加了传唤后通知被传唤人家属的规定，修改了询问查证的时限，将不执行行政拘留中的“不满十六周岁的”修改为“已满十四周岁不满十六周岁的”、“已满十六周岁不满十八周岁，初次违反治安管理或者其他公安行政管理的”两种情形，将不适用行政拘留的规定修改为适用行政拘留但不投送拘留所执行的规定，修改了行政拘留暂缓执行的条件和程序，规定了治安案件的办案期限，将《程序规定》中对违法嫌疑人的“讯问”统一修改为“询问”，等等。二是对《治安管理处罚法》中的有关规定作了进一步的明确和细化。例如，明确了传唤后通知被传唤人家属的方式；进一步明确和细化了治安调解的条件和范围；明确和细化了《治安管理处罚法》中规定的取缔措施的执行方式；明确和细化了行

政拘留暂缓执行的程序和条件等。

(2) 适当简化了办案程序。根据《程序规定》实施以来各地执行中反映比较强烈的程序 and 法律文书繁琐问题,《程序规定》在保证程序公正的前提下,适当简化了办案程序,主要是取消了一些内部审批程序和事后补办手续的规定。例如,按照《治安管理处罚法》的规定,取消了口头传唤补办传唤证和当场检查后补办检查证的规定。

(3) 根据执法实际增加和修改了有关内容。进一步规范了案件受理,明确了受案后的处理情形;增加了对投案自首或者群众扭送的违法嫌疑人询问查证的规定;增加了辨认程序;进一步明确了鉴定的条件和程序,等等。

第二次修订的主要内容:

(1) 规范了公安行政强制措施以防止强制权力的滥用。根据《行政强制法》的规定,结合公安执法实践,《程序规定》对公安机关行政强制措施作出了明确、严格的规定。主要内容包括:一是明确界定公安行政强制措施的种类、范围、适用条件、审批和实施程序。例如,对与案件无关的物品、公民个人及其所扶养家属的生活必需品、被侵害人或者善意第三人合法占有的财产,不得扣押。与案件有关必须鉴定的,可以依法扣押,结束后应当立即解除。对与违法行为无关的场所、设施,公民个人及其扶养家属的生活必需品不得查封。实施限制公民人身自由的行政强制措施的,应当当场告知当事人家属实施强制措施的公安机关、理由、地点和期限;无法当场告知的,应当在实施强制措施后立即通过电话、短信、传真等方式通知。二是设专章对公安强制执行作出明确规定,包括强制执行的一般程序、代履行、申请人民法院强制执行的程序以及中止、终结强制执行等。

(2) 对行政案件证据的收集、调取以及非法证据排除等提出了新的更高的要求以确保办案质量。主要内容包括:一是规定了和刑事诉讼同样严格的非法证据排除规则。对非法方法收集的言词证据,即采用刑讯逼供等非法方法收集的违法嫌疑人的陈述和申辩以及采用暴力、威胁等非法方法收集的被害人陈述、其他证人证言,不能作为定案的根据。收集物证、书证不符合法定程序,可能严重影响执法公正的,应当予以补正或者作出合理解释;不能补正或者作出合理解释的,不能作为定案的根据。二是进一步明确了证据收集的基本要求。《程序规定》规定,收集、调取的物证应当是原物,在特殊情况下可以拍摄或者制作足以反映原物外形或者内容的照片、录像。收集、调取的书证应当是原件。在取得原件确有困难时,可以使用副本或者复制件。物证的照片、录像,书证的副本、复制件,要经与原物或原件核实无误或者经鉴定证明为真实的,才可以作为证据使用。三是增加了调取证据的程序。根据各地规范执法实践,需要向有关单位和个人调取证据的,经公安机关办案部门负责人批准,开具调取证据通知书。必要