



《公安机关办理行政案件程序规定》

• 理解与适用

余凌云
主编

GONGANJIGUAN
BANLIXINGZHENGANJIANCHENGXUGUIDING
LIJIEYUSHIYONG

8.05

群众出版社

《公安机关办理行政案件程序规定》

理解与适用

余凌云 主编

20

... 1.518.25

(94)

群众出版社

2003年·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/余凌云主编. —北京:群众出版社, 2003.10

ISBN 7-5014-3020-9

I. 公… II. 余… III. 公安机关—行政诉讼—诉讼程序—法律解释—中国 IV. D925.318.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 085746 号

《公安机关办理行政案件程序规定》理解与适用

余凌云 主编

责任编辑/亢 健

封面设计/谭雄军

出版发行/群众出版社 电话:(010) 67633344 转

社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址/www.qzchs.com

信 箱/qzs@qzchs.com

经 销/新华书店

印 刷/北京市彩虹印刷有限责任公司

850×1168 毫米 32 开本 9.625 印张 235 千字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7-5014-3020-9/D·1411 定价: 19.00 元

主 编 简 介

余凌云 中国人民公安大学法律系副教授，硕士生导师，法学博士。中国法学会行政法学研究会理事、比较法学研究会理事。研究领域为：行政法学、警察行政法、宪法学。曾被聘为香港城市大学法学院研究助理（1998年2月~1999年1月），英国剑桥大学法学院访问学者（2002年3月~2003年3月）。

著有《行政契约论》（中国人民大学出版社2000年版）、《警察行政强制的理论与实践》（中国人民公安大学出版社2003年版）、《警察行政权力的规范与救济》（中国人民公安大学出版社2002年版）。曾在《中国社会科学》、《法学研究》、《中国法学》、《法学家》、International Journal on Minority and Group Rights等国内外学术刊物上发表论文40余篇。曾于2002年9月获得全英剑桥中国学生学者联谊会第十八届委员会授予的学术成果奖。

参加全国人大法工委行政立法组主持的“行政程序法”试拟稿的起草工作；接受公安部法制局行政复议处委托，主持起草“公安机关办理行政复议案件中证据问题的规定”；与公安部科技局共同主持起草“安防报警业管理条例”；参加公安部法制局组织的“公安机关办理行政案件程序规定”、“公安机关行政复议程序规定”、全国人大法工委组织的“政府采购法”等立法论证。参加最高人民法院组织的“关于审查非诉执行行政案件若干问题的规定”等司法解释试拟稿的论证。

《公安机关办理行政案件程序规定》 理 解 与 适 用

主 编 余凌云
副主编 郭 艳
作 者 余凌云 郭 艳 邹 密
李伊龄 谢 永 董 姣
郎小凤 秦 晴 曹圆媛

前 言

随着我国成功地加入 WTO，对公安法制建设和公安行政执法也提出了更高的要求。公安部制定与颁布的《公安机关办理行政案件程序规定》就是进一步推进这方面工作的一个努力。在我看来，该规章的确是在现有的法律框架之内最大限度地推进了警察法上行政程序的统一，弥补了有关的法律空白。而且，我也相信，该规章必将对公安行政执法产生深远与重大的影响，其中的很多经验值得我们正在草拟之中的行政程序法参考与借鉴。

在该规章形成之初，公安部法制局行政执法处的领导曾将草案寄给我，要我书面提些意见。待该规章草案修改得较为成熟的时候，公安部法制局又于 2001 年 5 月组织了一次专家论证会，由刘柏祥副局长主持，应邀参加立法论证的专家有中国人民大学法学院皮纯协教授、杨建顺教授，北京大学法学院姜明安教授、沈岍博士，还有我。借此机会，谨向公安部法制局柯红栋副局长、刘柏祥副局长、包红霞处长、王永胜副处长以及其他同志表示谢意。

古人云：“徒法不能自行也。”该规章想要达到的规范目的究竟能否变成现实，还必须依赖于各地公安机关在执法中认真贯彻执行。为了帮助各地公安机关认真学习与掌握《公安机关办理行政案件程序规定》，我组织了公安大学的教师、行政法与行政诉讼法方向的硕士研究生撰写了本书。本书最后由我和郭艳统稿。

在章节体例的编排上，我们采取了与这部规章相同的章节顺序，以便于基层警察对照阅读与学习。

余凌云

2003年5月4日于公安大学东住宅小区居室

(130) 第一章
(161) 第二章
(172) 第三十
(184) 章一十第
(189) 章二十第
(207) 章三十第
(222) 章四十第

目 录

前 言.....(1)

第一章 总则.....(1)

第二章 管辖.....(11)

第三章 回避.....(20)

第四章 证据.....(27)

第五章 期间与送达.....(40)

第六章 简易程序.....(45)

第七章 调查.....(54)

 第一节 一般规定.....(55)

 第二节 受案.....(63)

 第三节 讯问和询问.....(75)

 第四节 勘验、检查.....(84)

 第五节 鉴定、检测.....(92)

 第六节 抽样取证.....(98)

 第七节 先行登记保存证据与扣押证据.....(102)

第八章 听证程序.....(111)

 第一节 一般规定.....(113)

 第二节 听证人员和听证参加人.....(119)

 第三节 听证的告知、申请和受理.....(129)

 第四节 听证的举行.....(133)

第九章 行政处罚的适用与决定.....(150)

第一节	行政处罚的适用	(150)
第二节	行政处罚的决定	(161)
第十章	调解	(172)
第十一章	涉案财物的处理	(184)
第十二章	执行	(189)
第十三章	涉外行政案件的办理	(207)
第十四章	案件终结	(221)
第十五章	附则	(239)
附 录		
(1)	《公安机关办理行政案件程序规定》	(242)
(2)	《中华人民共和国行政处罚法》	(276)
(3)	《中华人民共和国治安管理处罚条例》	(289)
(4)		
(5)		
(6)		
(7)		
(8)		
(9)		
(10)		
(11)		
(12)		
(13)		
(14)		
(15)		
(16)		
(17)		
(18)		
(19)		
(20)		
(21)		
(22)		
(23)		
(24)		
(25)		
(26)		
(27)		
(28)		
(29)		
(30)		
(31)		
(32)		
(33)		
(34)		
(35)		
(36)		
(37)		
(38)		
(39)		
(40)		
(41)		
(42)		
(43)		
(44)		
(45)		
(46)		
(47)		
(48)		
(49)		
(50)		
(51)		
(52)		
(53)		
(54)		
(55)		
(56)		
(57)		
(58)		
(59)		
(60)		
(61)		
(62)		
(63)		
(64)		
(65)		
(66)		
(67)		
(68)		
(69)		
(70)		
(71)		
(72)		
(73)		
(74)		
(75)		
(76)		
(77)		
(78)		
(79)		
(80)		
(81)		
(82)		
(83)		
(84)		
(85)		
(86)		
(87)		
(88)		
(89)		
(90)		
(91)		
(92)		
(93)		
(94)		
(95)		
(96)		
(97)		
(98)		
(99)		
(100)		

第一章 总 则

一、立法之目的和精神

随着加入 WTO 和民主与法制建设的不断推进,国家对行政执法活动提出了越来越高的要求,明确提出各级行政机关要将行政执法活动全部纳入法律规范之中。近年来,国家先后出台了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》等法律,对行政机关的执法活动予以规范和监督,特别是《行政诉讼法》和《行政复议法》明确规定违反法定程序的行政行为无效。

各级公安机关按照国家法律的要求,不断加强办案程序的规范化建设,严格依照法定程序办案,保证了办案质量,取得了一定成效,但在办理行政案件程序规范化建设上还存在不足:

第一,在公安机关办理行政案件程序的制度建设上有缺口,除在治安管理、交通管理方面治安管理处罚条例和《交通违章处理程序规定》(公安部第 46 号令)外,其他业务部门如边防、出入境、消防、公共信息网络安全监察、禁毒等部门在办理行政案件中尚无专门的程序规定,有关办案程序方面的规定多是散见于一些内部规范性文件中,没有公开,内容相对单一,缺乏统一性。

第二,现行有关办理行政案件程序方面的规定还不完善,以前制定的有些办理行政案件程序方面的规定与现行法律,特别是行政处罚法的规定不一致,不符合依法行政的要求。

第三,随着《行政处罚法》出台,《治安管理处罚条例》中关于程序的规定明显与之不相吻合,需要根据《行政处罚法》的规定与精神重新梳理和整合,而且,《行政处罚法》虽然在办案程序方面都有一些基本规定,但仍嫌比较原则,需要根据公安执法实际进一步细化,增强可操作性。

上述不足在一定程度上导致了公安机关在办理行政案件中出現受案不规范、违法调查取证、濫用强制措施、越权处罚、执行不当等问题,因程序违法而在行政诉讼中败诉的案件也屡有发生。这些问题,不仅直接影响了公安机关办案质量,侵害了当事人的合法权益,而且损害了法律的尊严和公安机关的形象,违背了依法行政的要求。

针对上述问题和现状,根据依法治国和依法行政总的精神和要求,公安部制定和颁布了《公安机关办理行政案件程序规定》(以下简称《程序规定》)。《程序规定》第一章总则第一条规定了该规定的立法目的:

“为了规范公安机关办理行政案件程序,保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国行政处罚法》等有关法律、行政法规,制定本规定。”

这一规定,体现了制定《程序规定》所遵循的以下指导思想和精神:

一是按照依法治国和依法行政的要求,加强公安机关办理行政案件程序的规范化、制度化建设,从办案实际出发,保证程序的可操作性,尽量快捷、及时、程序简化,一般程序规定尽量详细周密,以保证公安机关办理行政案件的质量,体现效率与公正的统一;

二是强调对公民、法人和其他组织合法权益的保护;

三是忠实于《行政处罚法》的立法精神,保证公安行政处罚

程序与《行政处罚法》的一致；

四是将以往公安部制定的规范性文件中，经实践证明切实可行的条款和执法实践中的一些成功经验，尽量纳入《程序规定》。

二、本法的适用范围

第一章总则第二条规定了该《程序规定》的适用范围：

“本规定适用于公安机关及其业务部门依照法律、法规和规章的规定对违法行为人决定行政处罚以及强制戒毒、收容教育等强制措施的案件。”

本规定主要适用于公安行政处罚案件。考虑到强制戒毒和收容教育虽属于强制措施，对相对人的权益影响较大，也是案件的一种处理结果，而有关这两项措施的法规《卖淫嫖娼人员收容教育办法》和《强制戒毒办法》主要是实体性规定，因此，有必要将这两类案件也纳入本《程序规定》予以规范。

劳动教养虽然也是对违法人员的一种处理结果，但考虑到公安部制定的《公安机关办理劳动教养案件规定》对劳教审批决定程序已作了专门规定，至于其前期调查，可根据立案情况分别适用刑事或者行政办案程序，故本《程序规定》在适用范围中没有列明劳动教养案件。

另外，考虑到公安机关的一些业务部门具有一定的执法主体资格，能够以自己名义在法律、法规和规章授权范围内决定是否对违法行为人给予行政处罚，为保证公安机关办理行政案件程序的统一，这些部门的行政处罚案件也适用本规定。

三、公安机关办理行政案件的一般原则

第一章总则第三条至第七条规定了公安机关办理行政案件的一般原则。

1. 以事实为根据、以法律为准绳的原则

总则第三条规定：

“公安机关办理行政案件应当以事实为根据，以法律为准绳。”

根据该条规定，公安机关在办理行政案件时必须以案件的客观事实作为基础，严格依照法律规定的标准、尺度办事。“以事实为根据，以法律为准绳”的原则在三大诉讼法的总则中都有规定，是程序法的重要原则。《程序规定》中也写入这一原则的目的，是使公安机关办理行政案件真正做到正确、合法，不但处罚和强制的程序要符合法律的规定，而且要保证处罚和强制的实体公正性。

所谓以事实为根据，就是从客观存在的案件事实出发处理问题。具体地说，就是指公安机关办理行政处罚等行政案件，必须以查证属实的证据和凭借这些证据认定的案件事实为基础。只有客观上确实存在的案件事实，才能据以判断一个人是否违法以及情节轻重，作出正确处理，这一切都不能以主观印象、怀疑、猜想、推测和无根据的分析、议论为基础。

所谓以法律为准绳，是指公安机关在查清案件事实的基础上，以《行政处罚法》、《治安管理处罚条例》和有关法律法规作为标准和尺度，对案件作出正确处理。无论对实体问题或是程序问题作出决定，都要以法律为准绳。这些法律法规规定的程序是办理行政案件的操作规程，是指导办理行政案件的法律准绳，程序合法是正确处理案件的重要保证。

以事实为根据，以法律为准绳，两者是不可分割的整体。事实是正确应用法律的前提，是每个案件得以正确处理的基础。只有查清案件事实，才能正确运用法律。如果案件事实清楚，证据确实，而不坚持以法律为准绳，离开法律的标准和尺度，在处理上也会发生偏差。只有把两者有机地结合起来，才能保证正确地处理案件。总之，公安机关在办理行政案件中应当正确、全

面地加以贯彻，不可偏废。

2. 合法、公正、公开、及时的原则

第一章总则第四条规定：

“公安机关办理行政案件应当遵循合法、公正、公开、及时的原则，依法保护公民、法人和其他组织的合法权益。”

“公安机关办理行政案件应当遵循合法、公正、公开、及时的原则”与行政法理论中的行政合法原则、行政公正原则、行政公开原则和行政效率原则是一致的。

公安机关办理行政案件要合法，这是行政合法原则的要求。行政合法原则，就是要求行政权的存在和运行都必须依据法律、符合法律要求，而不能与法律发生抵触和冲突。这一原则是法治在行政法领域的体现、要求和反映。法治的基本意思是依法办事、依法治国、依法管理国家，它要求行政主体在法律范围内活动，依法办事；行政主体及其工作人员如果违反法律，超越法律，应承担法律责任。这一原则落实到公安机关行政执法活动上，就要求公安机关在办理行政案件的过程中，执法的内容和程序都必须合法，否则必须承担相应的行政法律责任，这样才符合行政合法原则和法治的要求。

公安机关办理行政案件要公正，这是行政公正原则的要求。行政公正原则是指行政机关在实施行政行为时，在合法的前提下，应尽可能做到合理、适当和公正。行政合法原则要求行政执法行为必须拥有法定的权力依据，要有法律依据，但实践中，大量的行政执法行为法律没有明确的规定或规定具有一定的伸缩幅度，这就使得行政机关通常都拥有广泛的自由裁量权，行政公正原则的目的就是对行政机关的自由裁量权进行一定的控制，防止合法的行为所造成的不公正、不适当、不合理。《程序规定》明文规定这一原则，就是要求公安机关在办理行政案件过程中，严格依法办事，公平对待不同身份、性别、民族和宗教信仰的相对

人，做到不偏私；合理考虑相关因素，比如对相对人进行行政处罚时，要考虑处罚的违法行为的事实、性质、情节以及给社会造成的危害程度，设定适当种类、幅度的行政处罚。

公安机关办理行政案件要公开，这是行政公开原则的要求。按照这一原则的要求，公安机关办理行政案件要做到：

(1) 公安行政执法活动的标准、条件公开。之所以这样要求，是针对公安机关人民警察的某些做法提出的，有些公安行政执法造成相对人权益的损害，执法人员拿不出或不肯拿出依据的规范，甚至振振有辞地说这是“内部文件”，如果不能示人，又如何让相对人遵守，发挥其规范作用？《程序规定》确立这一原则后，有关公安行政执法活动的标准、条件能够公开的尽量公开，对于相对人要求公开有关规范性文件的，不得拒绝。此外，要遵守《行政处罚法》第四条第三款的规定：“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。”

(2) 公安行政执法行为的程序、手续公开。公安机关应通过公开发布文件或在办公场所张贴等形式，使相对人事先了解公安行政执法的相关程序、手续。此外，在公安行政处罚程序上，根据《行政处罚法》的规定，要做到：

第一，公安机关在作出公安行政处罚决定之前，应当告知相对人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知相对人依法享有的权利。

第二，公安机关应当充分听取相对人的意见，拒绝听取相对人的陈述或申辩，行政处罚决定不能成立。

第三，根据法律法规的规定涉及相对人重大权益属于听证适用范围公安行政执法行为，当事人对违法事实的认定与公安机关有重大分歧，当事人要求听证，或者公安机关认为有必要举行听证的，应当组织听证。

第四，公安机关给予行政处罚（简易程序除外），应当制作行政处罚决定书。其内容上包括受罚人违法的事实和证据，行政处罚的履行方式和期限，不服行政处罚决定申请行政复议或提起行政诉讼的途径和期限等，并应标明处罚机关，加盖其印章。

第五，行政处罚决定应当宣告后当场交付当事人，当事人不在场，公安机关应依法送达。

此外，举行听证会应允许一般公众旁听，甚至允许新闻记者采访、报道。

公安机关办理行政案件要及时，这是行政效率原则的要求。按照行政效率原则，公安机关在行使其职能办理行政案件时，应当严格遵循行政程序和时限，力争以尽可能快的时间，办尽可能多的事，取得尽可能大的社会经济效益。

《程序规定》确立“公安机关办理行政案件应当遵循合法、公正、公开、及时的原则”，一方面在于保障公安机关对违反行政管理秩序的相对人给予有效的惩罚，另一方面又在于保护相对人的合法权益不受违法行政执法行为的侵害。其出发点和归宿点都是为了“依法保护公民、法人和其他组织的合法权益”。

3. 教育与处罚相结合的原则

第一章总则第五条规定：

“公安机关办理行政案件应当坚持教育与处罚相结合的原则，教育公民、法人和其他组织自觉守法。”

《行政处罚法》第五条规定：“实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”本《程序规定》主要适用于公安行政处罚案件，因此也规定了与《行政处罚法》一致的原则。

公安行政执法所追求的不仅是惩罚已然违法行为，而且是警戒未然的违法行为，这种警戒不能只靠公安行政执法对违法相对人伤其利益的切肤之痛，而且要靠宣传教育，使他们认识到公

安行政执法是维护社会秩序和包括他们在内的相对人合法权益的手段，认识到违法行为的危害，从而培养起自觉守法的意识。教育不仅应贯穿于公安行政执法活动的全过程，也应贯穿于公安行政执法机关的日常工作当中，将公安行政执法活动变成一个不断宣传法制教育和进行自我教育的过程。

值得注意的是，教育必须以处罚为后盾，教育不能代替处罚。为了达到制止并预防违法的目的，对受处罚的违法行为，应在处罚时给予被处罚人以帮助教育，二者不可偏废。对于强制戒毒、收容教育等行政强制措施的实施，也要“坚持教育与处罚相结合的原则”，这是为了教育与挽救违法人员，同时，“教育公民、法人和其他组织自觉守法。”

4. 保障未成年人合法权益的原则

第一章总则第六条规定：

“公安机关办理未满十八周岁未成年人的行政案件，应当根据未成年人的身心特点，保障他们的合法权益。”

未满18周岁的未成年人与成人相比，其生理和心理有以下特征：一是生理变化明显。未成年人正值青春发育期，身体发育快，智力增长迅速，精力旺盛。二是心理上正处于由幼稚转向成熟的过渡阶段，有较强的模仿欲和好奇心，对事物反映敏感、自尊、好强，事事要求独立，不依赖别人。三是身体、智力正处于发展之中，思想天真幼稚，是非辨别能力差，情绪不稳定，情感易冲动，缺乏自控能力，行为带有很大的盲目性和突发性。

基于未成年人的心理、生理尚未完全发育成熟，不完全具备充分保护自己权利的能力的特殊情况，同时，根据《中华人民共和国未成年人保护法》第三十八条的规定“对违法犯罪的未成年人，实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则”，《程序规定》制定专门条款确立保障未成年人合法权益的原则是必要的。