



全国高职高专教育“十一五”规划教材

公安行政法 实用教程

■ 阮国平 石向群 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

全国高职高专教育“十一五”规划教材

公安行政法实用教程

阮国平 石向群 主 编



高等教育出版社

内容提要

本书是全国高职高专教育“十一五”规划教材,主要阐述了公安行政法的基本体系和基本原则;公安行政法主体和相对人,公安具体行政行为、公安抽象行政行为和实施公安具体行政行为的要求;公安行政许可,办理公安行政许可中应遵循的原则,公安行政处罚,实施公安行政处罚的基本程序和应遵守的原则;公安行政强制措施,公安行政强制的方式和执行时应注意的问题,以及公安行政执法中的救济等内容。本教材的特色是:采用“实例先导,问题引路,引人入胜”的手法,用公安行政执法中的实际案例引发学生思考,产生法律思维火花,再让学生学习具体内容,使学生的“思维火花”与所学知识产生碰撞、比较,深化认识,掌握要点,融会贯通。通过本教材的学习,能使学生较系统地掌握公安行政执法中经常应用的基本知识、基本方法和实践技能,为今后从事公安行政执法工作打下良好的基础。

本书可作为全国警察类高职高专院校和本科院校专科层次教学的教材,也可供从事公安行政执法实际工作的同志参考。

图书在版编目(CIP)数据

公安行政法实用教程 / 阮国平, 石向群主编. — 北京:
高等教育出版社, 2007.6

ISBN 978-7-04-021906-7

I. 公… II. ①阮…②石… III. 公安机关-行政管理-
行政法-中国-高等学校: 技术学校-教材 IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 061941 号

策划编辑 王 冰 责任编辑 李江泓 封面设计 张申申
版式设计 王艳红 责任校对 王 超 责任印制 陈伟光

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京市鑫霸印务有限公司

开 本 787×1092 1/16
印 张 12.75
字 数 310 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2007 年 6 月第 1 版
印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷
定 价 18.40 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21906-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街 4 号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

数码防伪说明：

本图书采用出版物数码防伪系统，用户购书后刮开封底防伪密码涂层，将 16 位防伪密码发送短信至 95881280，免费查询所购图书真伪，同时您将有机会参加鼓励使用正版图书的抽奖活动，赢取各类奖项，详情请查询中国扫黄打非网(<http://www.shdf.gov.cn>)。

短信反盗版举报：编辑短信“JB,图书名称,出版社,购买地点”发送至 9588128

短信防伪客服电话：(010)58582300/58582301

前 言

在我国行政执法中,公安行政执法占据了十分重要的地位,其执法水平的高低和执法质量的好坏,直接影响到我国党和政府的形象 and 我国依法治国方略的实现。而执法水平的高低在很大程度上取决于执法者本身的素质。就目前而言,我国公安行政执法人员主要来源于各公安高等专科院校、警察(官)职业学院,以及公安本科院校中专科层次的毕业生。因此,着力提高公安高职高专院校学生的培养质量,提高学生的行政执法素养和实践能力,是改善我国公安行政执法队伍的整体素质,进一步提升公安行政执法质量的重要途径。众所周知,学校培养目标的实现,有赖于各教育教学要素的作用发挥,其中课堂教学是实现培养目标,提升教学质量的主渠道,教材则是教师进行课堂教学的主要蓝本,教材质量的高低将直接影响课堂教学的效益、整体教育教学质量的提高和学校培养目标的实现,由于我国的行政法教学较之于刑法、刑事诉讼法教学相对起步较晚,目前,公安行政法方面的教材建设正是许多公安高职高专院校的薄弱环节。

鉴于此,我们在高等教育出版社的统一规划下,从贴近公安行政执法实践、提高学生实际执法能力的要求出发,本着积极探索的态度,与有关省、市公安高职高专院校的教师一起,联合研发、编写了这本供公安高职高专学生使用的《公安行政法实用教程》。

本教材研发、编写的基本思路是:从高职高专人才培养的基本要求出发,注重学生的社会主义法治理念、法律意识和实际执法能力的培养;锻炼学生的法律思维和用法律知识分析问题、解决问题的能力;理论以够用为原则,突出公安行政执法的实践性、应用性、针对性和可操作性,贴近执法实践,为公安行政执法实际工作服务。

基于上述思路,本教材在内容取舍上,以现行的公安行政法律、法规为依据,努力吸收公安行政执法的新方法、新成果,在廓清一般概念的基础上,重点介绍公安行政执法中经常要用到的应用性知识;在表现方法上,采用“实例先导,问题引路,引人入胜”的手法,用公安行政执法中的实际案例引发学生思考,产生法律思维火花,再让学生学习具体内容,使学生的“思维火花”与所学知识产生碰撞、比较,深化认识,掌握要点,融会贯通。在研发、编写教材的同时,我们还研发了与教材相配套的电子教案,供教师教学时参考。通过本教材的学习,我们期望能收到“实例引发学生思考,思考促进主动学习,从个别案例走向一般问题”的教学效果。

本教材由阮国平、石向群任主编,余湘青、孙振雷、殷倩、许秀兰任副主编。阮国

平教授修订了编写大纲,并对全书进行了修改、统稿。参加各章编写的是:

浙江警察学院 阮国平:第一章;

余湘青:第三章;

殷倩:第九章;

内蒙古警察职业学院 石向群:第二章;

许秀兰:第七章;

河南公安高等专科学校 孙振雷:第五章第二、三节;

贾建平:第六章、第五章第一节;

武汉警官职业学院 余正权:第八章;

太原警官职业学院 王有云 李捷:第四章;

广西警官高等专科学校 吕建波:第十章。

江西公安高等专科学校邓国良教授对教材大纲和书稿进行了审阅,并提出了修改意见。

在研发、编写过程中,我们参阅和引用了法学界同仁的论著、论文和教材中的相关资料,并得到了高等教育出版社高等职业教育研究出版中心王冰同志的帮助、指导,在此一并致谢!

限于我们的水平,本教材不足之处在所难免,恳望广大教师、学生 and 实际部门的同志多提宝贵意见和建议,以便我们再版时改进。

编 者

2007年4月

目 录

第一章 绪论	1	第三节 公安行政处罚程序	106
第一节 公安行政与公安行政权	1	第七章 公安行政强制	117
第二节 公安行政法	6	第一节 公安行政强制概述	117
第三节 公安行政法律关系	10	第二节 公安行政强制措施	120
第四节 公安行政法的渊源	15	第三节 公安行政强制执行	128
第二章 公安行政法的基本原则 ...	23	第八章 公安行政程序	137
第一节 公安行政合法性原则	23	第一节 公安行政程序概述	137
第二节 公安行政合理性原则	29	第二节 公安行政程序的基本原则	141
第三章 公安行政法主体	35	第三节 公安行政程序的重要制度	146
第一节 公安行政主体	35	第九章 公安行政法制监督	153
第二节 公安机关的人民警察	42	第一节 公安行政法制监督概述	153
第三节 公安行政相对人	48	第二节 公安行政执法质量考核评议 制度	158
第四章 公安行政行为原理	54	第三节 公安行政执法过错责任追究 制度	164
第一节 公安行政行为概述	54	第十章 公安行政救济制度	171
第二节 公安行政立法	61	第一节 公安行政复议	171
第三节 公安具体行政行为	64	第二节 公安行政诉讼	178
第五章 公安行政许可	73	第三节 公安行政赔偿	186
第一节 公安行政许可概述	73	附录	192
第二节 公安行政许可程序	80	公安行政法课程教学建议	192
第三节 公安行政许可的监督检查	85	参考文献	194
第六章 公安行政处罚	91		
第一节 公安行政处罚概述	91		
第二节 公安行政处罚的种类与设定	96		

第一章 绪 论

知识目标:

- 了解行政、行政法、行政法渊源的基本含义和行政法的特征;
- 理解公安行政权的含义和公安行政法基本特点;
- 熟悉我国目前公安行政法成文法渊源的主要内容;
- 掌握公安行政的概念,公安行政法的调整对象,以及公安行政法的位阶(效力等级)。

能力目标:

- 培养学生在社会主义法治理念指导下的法治意识和正确行使公安行政权的意识;
- 能利用公安行政法律关系中的相关知识,分析公安行政执法中各相对人的权利、义务;
- 能解决公安执法实践中不同公安行政法的效力等级问题;
- 能正确处理公安行政法调整对象中的行政管理、法制监督、行政救济、内部行政等关系。

第一节 公安行政与公安行政权

【引例】

2005年5月20日晚6时许,某市开发区交警大队接到一起交通事故报案,当时只有1名民警、2名实习学生和1名协警在大队办公室,该民警立即带领1名实习生和1名协警赶往出事地点,当时一辆夏利车与一辆电动车追尾相撞,电动车倒地后,骑电动车的人自行起来,伤势不重,夏利车前右车灯损坏。正在调解处理之际,民警接到大队部指令,说离此事故现场约2公里处又有一起交通事故报警,可能有人人员伤亡,要其迅速前往处理。于是民警让实习生和1名协警负责处理该交通事故,自己从速赶往另一起事故现场。由于调解不成,实习生说:“那我们不管了,你们自己到法院去处理吧。”临走时要把夏利车的驾驶证暂扣带走,说是要检验真伪,夏利车驾驶员不同意,实习生只好把驾驶证还给他,尔后就赶往了另一起事故现场。

【相关问题】

1. 处理交通事故是不是行政行为?
2. 实习学生和协警的行为是不是公安行政执法行为?
3. 交警能不能委托实习学生和协警处理此交通事故?
4. 调解不成时,如果真是交警能不能说走就走?

5. 如果交警要暂扣夏利车驾驶员的驾驶证,驾驶员不同意时能不能强行暂扣?如果交警强行暂扣其驾驶证,驾驶员应怎么办?

【相关知识与解决方法】

一、正确理解行政的概念

“行政”是理解行政法的起点,如果没有人类的行政活动,也就不会产生行政法。

“行政”一词的英文表述是 Administration,德文表述为 Verwaltung,它是一个在行政学、政治学、社会学、管理学、宪法学等领域广泛使用的术语。对这一术语,人们从不同的角度来理解其内涵和外延。有的从政治与行政分离的角度来解释行政,认为政治是国家意志的表达,而行政是国家意志的执行;有的从权力分立的角度来解释行政,认为行政是与立法、司法相并列的一种国家权力;有的则从管理的角度来解释行政,认为一切组织的管理活动都是行政。《现代汉语词典》对行政的解释是:(1)行使国家权力的(活动);(2)机关、企业、团体等内部的管理工作。^①可见,行政大体上可作“管理”、“执行”理解。

作为一种“管理”、“执行”活动,行政有公共行政与私人行政之分。^②一般社会团体、企事业单位乃至私人组织对其内部勤杂事务的组织和管理活动,通常称为“私人行政”。国家机关中的行政机关和得到法律、法规授权或由行政机关委托的组织和个人对公共事务的组织和管理活动,通常称为“公共行政”。行政法意义上的行政则专指“公共行政”,不包括“私人行政”。“公共行政”是近代资产阶级革命的产物,它建立在分权理论基础之上。分权理论把国家权力划分为立法、司法和行政三部分,分别由三个相互独立的国家机关——立法机关、司法机关和行政机关掌握,并且在三个机关之间建立一种互相平衡与互相制约的关系。三权分立制度的确立为资产阶级行政法的建立和发展奠定了最根本的基础。社会主义制度建立后,国家权力仍有立法、行政和司法的职能分工,立法机关、行政机关和司法机关在组织上也有一定划分。

因此,在理解行政法意义上的行政时,应当把握以下四层含义:

1. 行政是组织、管理国家与社会公共事务的活动。
2. 组织、管理的主体是行政主体。在我国,行政主体是国家行政机关和依照法定授权而取得行政权的组织。
3. 行政主体依法行使行政权,这是行政有别于立法、司法活动最本质的因素。
4. 行政的目的是实现国家和社会公共利益及保护公民权利。

在行政法意义上的行政中,还可依据行政活动某一方面的共同特性进行具体分类,在我国的行政理论与实践,人们对行政的分类主要从两个层次进行:

第一层次,根据行政业务范围的不同,可以将公共行政划分为人事行政、公安行政、司法行政、民政行政、经济行政、科技行政、教育行政、军事行政、外事行政等等。由于社会事务纷繁复杂,内容繁多,虽然诸多行政管理有着共同点,但是就每一个领域而言,又有各自不同的特点和要求。对行政进行上述分类的重要意义在于:(1)有利于根据不同专业领域的行政管

^① 《现代汉语词典》,商务印书馆 2002 年修订第 3 版(增补本),第 1409 页。

^② 杨海坤、章志远著:《行政法学基本论》,中国政法大学出版社 2004 年版,第 2 页。

理的特点,制定规范,有针对性地进行管理;(2)有利于建构行政法学分论体系,如民政行政法学、公安行政法学、工商行政法学、税务行政法学、教育行政法学等就是以此为主要依据的。

第二层次,在第一层次各类业务范围行政中,又可根据管理者与被管理者之间有无隶属关系,将行政划分为内部行政与外部行政。所谓内部行政是指行政机关对其内部事务进行组织、协调和监督的活动。例如行政机关对公务员的管理,行政机关对其内部机构的设立、调整、撤并等。行政机关为了能够履行法律赋予的对特定社会事务管理的职能,就必须对其自身加强组织管理,所以内部行政的健全,是实施外部行政的前提。所谓外部行政,是指行政机关对社会公共事务的组织管理。如工商行政机关对工商企业的管理,教育行政管理部门对学校以及其他教育机构和教育事务的管理,公安机关对社会治安秩序和公共安全的行政管理等。这种分类的意义在于:行政机关既是内部行政的实施者,也是外部行政的实施者。因此,对行政机关而言,就应当严格区分哪些是内部事务、哪些是外部事务,从而避免用内部行政管理的方法对外部事务进行管理,造成主体身份的交错。

二、理解公安行政的概念

公安行政是指公安机关及其人民警察为维护社会治安秩序和公共安全,依法对社会公共安全事务进行组织、管理和调控等活动的总称。它包括户籍管理、出入境管理、公共秩序管理、危险物品管理、特种行业管理、道路交通管理、消防管理等。

与国家的其他行政管理活动相比,公安行政有以下特点:

(一) 公安行政的主体是公安机关及其人民警察^①

公安机关是国家重要的行政机关,是各级人民政府的重要组成部分,是武装性质的治安行政力量,具有行政和司法两种职能。公安机关行使司法职能主要依据刑法、刑事诉讼法等刑事法律法规的规定,行使行政职能主要依据有关行政法律法规的规定。我国公安机关的行政和司法两种职能集一身的性质,是区别于西方国家“三权分立制度”的一个重要方面。

《人民警察法》^②第2条第2款规定:“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”可见,在我国,属于人民警察序列的还有其它一些机关,然而,公安行政的主体只能是公安机关的人民警察,不包括其他序列的人民警察。当然有时也可能是公安机关委托的其他单位或组织。

(二) 公安行政的内容主要是秩序行政

《人民警察法》第2条第1款明确规定:“人民警察的任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动。”可见,公安行政的主要内容是涉及社会治安秩序和公共安全的社会公共事务,至于直接为社会成员改善生活水平,协助其追求利益,提供社会保障,进行生存照顾的给付行政和福利行政的内容涉及较少。公安行政的目的是维护社会治安秩序,保护人民不受其他人的不法侵害,确保社

^① 李亮生主编:《公安行政法》,中国人民公安大学出版社2000年版,第1页。

^② 为行文方便,本教材所引用的法律、法规一般用简称,特殊情况除外。

会政治稳定,确保人民安居乐业,确保社会公共安全。

(三) 公安行政的方式以干涉为主,以服务为辅

公安机关为达到形成社会成员共同生活的安定秩序的目的,主要采用干涉公民个人自由,规制相对人追求其利益的方式进行行政管理活动,这与其他行政活动主要通过为人们提供服务来维护公共秩序有很大不同。

当然,我国公安机关也进行一些服务性的行政活动,如协查失踪人口、调解民间纠纷、参与社区活动等,这些活动是公安机关全心全意为人民服务的体现,也是公安机关密切警民关系、稳定社会秩序的重要方式,一直以来发挥着重要的作用。目前,公安行政中的服务性行政活动,主要是通过社区警务来实现的。

(四) 公安行政的手段具有高强制性

公安机关是具有武装性质的行政机关,它与其他行政机关进行的行政管理活动不同。其他行政机关的行政活动不能采取限制公民人身自由这一高强制性的手段,而公安机关的行政活动可以对一些违法相对人直接依法采取限制人身自由的强制措施,或以采取这一强制措施为后盾实施行政手段。《行政处罚法》第16条规定:“限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”政府各行政执法部门尽管有各自的行政执法权,但在行政执法中如果遇到抗拒,也由公安机关依法对违法人员进行惩处,获得公安机关的实力支援。

公安机关的这种可以限制人身自由的高强制行政权,是法律赋予的。同时,也是警察权的一部分。警察权是警察为实现其维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动的职能,依照有关法律或命令规范公民行为的一种国家权力。所以,公安机关的限制公民人身自由的高强制行政权,只能由人民警察行使,其他受委托的单位或组织不能行使。

从上述特点可以看出,公安行政直接影响社会治安秩序,涉及人民群众的切身利益和社会生活的方方面面,与社会的政治、经济、文化生活密切相关,与其他领域的行政活动相比具有更重要的作用。因此,公安行政必须以社会主义法治理念为指导,牢固树立执法为民、行政为民的思想,切实把公安行政执法工作做好。

三、正确认识公安行政权

行政的核心或实质是行政权,它是行政法的起因和归宿,是全部行政法理论的基点和中心范畴。

权力是一种统治或者说支配能力,权力的正确行使来源于对权力的有效控制,这是法治社会的要求,也是人类社会走向文明、进步的象征。其中法律控制是一个十分重要的方面,行政权力必须以法律授予的范围为限,法无明文规定不能为。不过,我国宪法目前对行政权还没有下明确的定义。从范围上看,行政权是行政机关职务范围内的法定权力和非行政机关行使的法定的管理国家行政事务的权力。从一般意义上说,我国行政权是除各级人大及其常委会、各级人民法院、各级人民检察院、各级军事指挥机关行使的职务权限外的国家统治权。它具有执行性、法律性、强制性、不可处分性、优益性的特征。

小资料

1. 执行性。从根本上说,行政权是执行法律、执行权力机关意志的权力。行政权的运行是国家行政机关对立法机关制定的法律、法规,通过一定的组织、管理和调控,将其内容付诸实施的一种活动,必须对权力机关负责。

2. 法律性。一切行政权的取得都必须通过合法途径,其行使都应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式而进行。凡是违法的行政都应当归于无效并受到追究,承担法律责任。

3. 强制性。行政的实施以国家强制力为保障,相对人有服从的义务,有关机关有协助的职责。

4. 不可处分性。行政权是一种伴随着责任的权力,行政主体不可自由转让和放弃行政权。

5. 优益性。行政权不同于社会成员的个人权利,它体现国家和人民的意志,涉及全社会的利益,行政主体行使行政权时,均依法享有行政优先权和行政受益权。在任何一个行政法律关系中,实施行政职权的主体,相对于行政相对人而言,均处于优益的法律地位。

公安行政权是国家行政权的一部分,它有别于其他公共行政机关所行使的国家权力,也有别于通常所说的警察权。因为我国的警察序列中还有其他机关的人民警察,只有公安机关的人民警察才具有公安行政权。同时,公安行政权也有别于公安机关所行使的刑事司法权。可见,公安行政权只是警察权的一部分,警察权与公安行政权是一种包含关系。

公安行政权,指国家赋予公安机关在进行公安行政管理过程中所能运用的权力。^①在我国,由于行政组织法的缺失,国家对于公安机关的行政权没有统一的概括授权,公安行政权的内容只能散见于有关法律、法规和规章中。综观我国目前的公安行政权,具有以下三个特性:一是专属性。公安机关集中统一行使公安行政权力,其他国家机关和个人都不享有此项权力。我国公安机关除地方公安机关以外,还有行业公安机关,如铁路、民航、林业、海关等部门的公安机关。二是广泛性。公安行政权包括治安管理权、道路交通管理权、消防监督权、户政管理权、出入境管理权等,涉及社会生活的方方面面,渗透到社会生活的各个角落,每个公民、每个家庭、每个组织都包括在公安行政的范围之中。三是高强制性。公安机关在行政活动中具有限制人身自由和查封财产等高强制性权力,并以武装性质的强制手段作为后盾,确保公安行政权力的实施。如治安行政处罚中的拘留,强制措施中的收容教育、强制戒毒、强制治疗等,这些高强制性的权力,是其他行政机关所没有的。

公安行政法不仅与公安行政有密切联系,而且直接规定公安行政权的拥有和行使。不掌握公安行政,便不能掌握公安行政法;同样,不认识公安行政权,也就不可能真正认识公安行政。

^① 沈承祖主编:《公安行政法学》,浙江大学出版社2006年版,第9页。

第二节 公安行政法

【引例】

2006年6月8日,某县三塘镇围塔村村民盛某在自家宅基地建房,因其堆放的砖块影响周家人的出入,为此盛、周双方发生口角,相互辱骂并发生厮打,双方都受伤。经伤情鉴定周某为轻微伤,盛某不构成轻微伤。经全面调查,县公安局对周某、盛某互相辱骂他人的行为,都给予了严厉的批评教育;认定盛某殴打他人构成轻微伤,根据《治安管理处罚法》第9条规定进行调解处理。经调解,双方达成如下协议:盛某赔偿周某经济损失、负担医疗费用共计人民币5608元。

【相关问题】

1. 盛、周二人的辱骂、厮打是否属于行政法的调整范围?
2. 此案应由公安局处理还是应由法院判决?
3. 县公安局对盛、周辱骂他人的行为给予严厉的批评教育是否属于行政处罚?
4. 《治安管理处罚法》是刑事法律还是行政法律?
5. 我国目前的公安行政法律、法规有哪些?

【相关知识与解决方法】

一、理解行政法的概念及其特征

一个国家的各个法律部门的现行法律规范组成了一个国家的法律体系。在我国法律体系中,根据法律调整的对象和调整方法,可把法律划分为宪法、刑法、民法、行政法、经济法、诉讼法等部门法。行政法是国家重要的部门法之一,是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。它由一系列行政法律规范组成,而这一系列法律规范是通过大量和丰富的法律形式表现出来的,涉及宪法、法律、行政法规和部门规章、地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例等。行政法与其他部门法相比,具有以下特征:

1. 内容的广泛性。现代国家的行政活动范围极为广泛,不仅包括传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务和司法行政等领域,而且还扩展到了社会福利、环境保护及国民经济建设等社会生活的新领域。国家行政管理的广泛性决定了行政法内容的广泛性。

2. 调整对象的确定性。行政法的内容虽然广泛易变,但它有确定的调整对象,即始终以行政关系为调整对象。行政法所调整的行政关系主要包括四类:(1)行政管理关系;(2)行政法制监督关系;(3)行政救济关系;(4)内部行政关系。在整个行政关系架构中,行政主体与行政相对人的行政管理关系是主干,行政法制监督关系和行政救济关系是由行政管理关系派生的关系,而内部行政关系则是从属于行政管理关系的一种关系(见图1-1)。

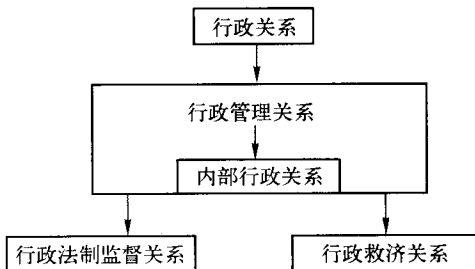


图 1-1 行政关系图

3. 内容的易变性。行政活动必须不断顺应客观形势的变化而变化,行政法调整的社会关系也必然要随之变化。行政法所调整的社会关系,在任何国家都是最富于活动性、最易于变动的社会关系。因此,与其他法律部门相比,行政法律规范的内容更易于变动,尤其是在我国社会变革和转型时期,行政法律规范需要经常地通过废、改、立的形式变换内容,行政法律规范内容易于变动的特点表现得更为突出。

4. 形式的多样性。由于行政法调整的社会关系极为复杂、广泛且易于变动,使行政法律规范寓于形式多样的法律文件之中。在我国,法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例、有权的法律解释、条约与协定等都可以成为行政法的渊源。这些行政法渊源的具体表现文件不仅数量数以万计,且名目繁多。如仅规章一项就有规则、规定、办法、细则、通知、公告等名称,而在这些名称之前还可以冠以“临时”、“暂行”、“试行”等字头。规范数量的繁多和表现形式的多样,使行政法典的编纂只能在局部地区或个别领域进行。到目前为止,世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一完整的行政法典。

5. 实体性规范与程序性规范的交融性。在刑事法律和民事法律中,程序性法律规范和实体性法律规范早已分离,两者不仅分别规定在不同的法律文件中,且各自成为独立的法律部门。但在行政法中,由于行政程序极为复杂多样,涉及对行政职权的设定、行使、监督和救济等过程的各个环节,与实体行政权的运行有密切联系,因此,在大多数国家,行政程序性规范不是集中在自成体系的行政程序法文件中,而是散见于以行政实体法规范为主的众多法律文件中。行政实体法规范与行政程序法规范相互交织,共存于一个法律文件中,是行政法在形式上的又一特点。

二、理解公安行政法的概念及特征

在我国由各个部门法所组成的法律体系中,只有独立的行政法,而没有独立的公安行政法。如上所述,行政法的内容十分庞杂,调整的社会关系众多,领域广泛。要全面地学习、运用所有的行政法已非常困难,而且实际应用性也不大,因为行政执法领域已有比较细化的分工。因此,有必要根据一定的标准对内容庞杂的行政法进行分解。正是基于这种考虑,公安行政法便应运而生。

目前,对行政法的分类方法较多,如根据行政法规范的性质把行政法分为实体行政法和程序行政法;根据行政法的作用将行政法划分为行政组织法、行政行为法、监督行政行为法;根据行政法调整对象的范围将行政法分为一般行政法和特别行政法等。其中一般行政法和特别行政法的划分更具有应用性,掌握一般行政法的原则、规范,有利于加深对特别行政法的具体理解和领会。特别行政法是对特别行政关系的规范,相对一般行政法而言,比较具体、细致,是一般行政法的具体化,特别行政法很多,如公安行政法、海关行政法、民政行政法、教育行政法、卫生行政法、军事行政法、经济行政法等。公安行政法是重要的特别行政法,在国家和整个社会生活中具有十分重要的地位和作用,是行政法的有机组成部分。

所谓公安行政法,是指调整公安机关行使治安行政职权而产生的各种行政关系的法律规范的总称。它包括与公安行政有关的主体、职权、职责、行为、程序及救济的所有法律规范,是各种形式的公安行政法律、法规构成的总和。公安行政法调整的对象是公安行政关系,而非其他行政关系。公安行政法的内容包括组织规范、行为规范和监督规范。其中,公安行政组织规范用以规定和调整公安机关及其人民警察的内部行政管理关系;公安行政行为规范用以规定和调整公安

机关及其人民警察与公民、法人与其他组织之间发生的行政管理关系,以及规定公安行政权的构成及行使;公安行政行为的监督规范是指对公安行政行为进行监督和救济的法律规范。

公安行政法作为行政法的一个组成部分,除具有行政法的共同特征外,还具一些不同于其他行政法的特征:

1. 调整对象的独特性。公安行政法调整对象是公安机关在完善自身进行的组织活动和为了维护社会秩序所进行的公安行政管理活动过程中,同其他国家机关、社会团体和公民之间所发生的公安行政关系。

2. 涉及领域的广泛性。公安行政法律法规涉及的领域十分宽泛,范围极其广泛,几乎涉及社会经济的各行各业,社会生活的方方面面,与千家万户的工作、学习、生活息息相关。

3. 法律主体的特定性。公安行政法所调整的法律关系中,行政主体一方当事人是公安机关。这是任何其他法律关系所不具有的特征。而且公安机关同行政相对人之间往往处于一种权力从属状态,即公安机关作为公安行政法律关系主体一方依法表示的意思行为,对于该公安行政法律关系的产生、变更和消灭具有较强的主动性,相对人或利害关系人均不得否认其效力。正因为公安机关依法拥有这种权力,才保证了其各种行政管理措施的有效实施。

4. 调整方法的强制可能性。作为当事人一方的公安机关所用的影响另一方参加人的方式,往往是依法使用或者准备使用强制手段。公安机关依法实施这种公安行政法律关系中享有的权力,不只局限于涉及行政相对人的财产和其他利益方面,还可以限制行政相对人的人身自由。而且公安行政法往往事先可以强制其作为或者不作为,事后的制裁往往只是实现公安行政法律法规规定的辅助手段。

5. 法律渊源的多层次性。如前所述,我国的行政法不是一部单一的法典,而是由相关法律、法规、部门规章等组成的一系列法律规范和原则的总和。在公安行政法律规范和原则的总和中,各种法律渊源还呈现出多层次性。分别是宪法、法律、行政法规、地方性法规(含自治条例)、部门规章和地方规章六个层次,不同层次的法律渊源具有不同的法律效力。



查一查

宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规(含自治条例)和地方规章六个层次的代表性法律、法规有哪些?

三、掌握公安行政法的调整对象

公安行政法的调整对象是公安机关在行使公安行政管理职权过程中,与公民、法人和其他组织之间所发生的各种权利义务关系,以及公安机关内部的组织、管理关系和对公安行政的监督关系。

1. 公安行政管理关系。公安行政管理关系是指公安机关在行使公安行政管理职权过程中,与公民、法人和其他组织之间的关系。这种关系的发生是基于国家法律的规定,以及公安机关行使法定职权的活动。它是公安行政关系中最大量、主要的部分,是公安行政法调整的主要方面。

公安机关在这种关系中处于主导地位,公安机关的行政管理活动是为了国家利益和社会公共利益,其通过行使警察行政职权,使公民、法人和其他组织服从国家和公共的整体利益。

2. 公安行政法制监督关系。公安行政法制监督关系是指公安机关及其人民警察作为监督对象,处于被监督的地位,与监督主体之间的关系。监督主体包括国家机关、社会组织和公民个人,他们在这种关系中通常处于主导地位,他们与公安机关及其人民警察在一定范围内形成的是一种监督与被监督的关系。在这种关系中,既有内部监督关系,也有外部监督关系,例如,公安行政复议所形成的监督就是一种内部监督,公安行政诉讼所形成的监督就是一种外部监督。

3. 公安行政救济关系。公安行政救济关系是公安行政相对人认为其权益受到公安机关行政行为的侵害,向行政救济主体申请救济,行政救济主体对其申请予以审查,作出向相对人提供或不提供救济的决定而发生的各种关系。包括公安行政复议关系、公安行政诉讼关系和公安行政赔偿关系三种。公安行政救济关系与公安行政法制监督关系有时是重合的,如行政诉讼关系,既是公安行政救济关系,又是公安行政法制监督关系。

4. 内部公安行政关系。内部公安行政关系是指公安机关相互之间的关系,以及公安机关与人民警察之间的关系。这种关系也称等级公安行政关系,它是基于主体之间地位上的从属关系和层级节制而形成的社会关系。这种关系主要表现为公安机关内部的上级与下级之间,领导人员与一般人员之间,在实现公安行政职能中发生的关系。内部公安行政关系的主体之间不存在相对利益,他们所追求的利益是一致的,都是为了实现国家利益和社会公共利益;而且,主体之间的差别仅在于层次的高低和权限范围的大小,他们的活动性质和内容是一致的。

四、厘清我国公安行政法的体系

所谓公安行政法的体系,是指公安行政法的有机结构和分类组成。在我国,公安行政管理的内容相当繁杂,而且有越来越复杂的趋势。其中包括治安管理、户口管理、交通管理、消防管理和出入境管理等。由此决定了我国公安行政法律规范数量众多而且有许多法律规范存在较大的地区差异性。但是,由于它们所调整的对象都是公安行政关系,因而它们之间又存在着内在的联系。尽管公安行政法没有统一的法典,但是,它们的共同性和所具有的特征,仍然使它们成为我国法律体系的行政法部门中的一个独立的重要组成部分。按照我国公安机关行政管理的范围和种类的不同,可以将公安行政法分为以下六个部分,它们之间相互联系,共同构成了我国公安行政法的完整体系:

1. 有关治安管理的法律规范。主要有:《治安管理处罚法》、《集会游行示威法》、全国人民代表大会常务委员会《关于严禁卖淫嫖娼的决定》、国务院《关于坚决取缔卖淫活动和制止性病蔓延的通知》、国务院《卖淫嫖娼人员收容教育办法》、国务院《关于严禁淫秽物品的规定》、国务院《旅馆业治安管理办法》、国务院《关于国家行政机关和企业事业单位印章的规定》、国务院《印刷行业管理暂行办法》、国务院《印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法》、国务院《关于城乡个体商业经营废旧物资的暂行规定》、国务院《典当业治安管理办法》、《枪支管理法》、公安部《印铸刻字业暂行管理规则》、公安部《关于严格党政干部枪支佩带问题的通知》、公安部《公安机关和保卫部门枪支管理规定》、公安部《关于禁止生产、销售、使用仿真手枪式电击器的通知》等。

2. 有关人口管理的法律规范。主要有:《居民身份证法》、《户口登记条例》、国务院《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》、公安部《关于处理户口迁移的规定》、国务院《关于农民进入集镇落

户问题的通知》等。

3. 有关出入境管理的法律规范。主要有:《公民出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》、国务院《公民出境入境管理法实施细则》、国务院《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》、国务院《中国公民往来台湾地区管理办法》、国务院《外国人入境出境管理法实施细则》等。

4. 有关消防管理的法律规范。主要有:《消防法》、国务院《古建筑消防管理规则》、国务院《高层建筑消防管理规则》、国务院《城市消防规划建设管理规定》、公安部《仓库防火安全管理规则》、公安部《城市燃气安全管理规定》、公安部《高层居民住宅楼防火管理规则》等。

5. 有关道路交通管理的法律规范。主要有:《道路交通安全法》、国务院《道路交通安全法实施条例》、国务院《城市出租汽车管理暂行办法》、公安部《道路交通安全违法行为处理程序规定》、公安部《交通警察纠正违章十项规定》、公安部《交通事故处理程序规定》、公安部《城市公共汽车船乘坐规则》、公安部《城市轻便摩托车和轻便摩托车驾驶员管理的暂行规定》等。

6. 有关公安机关组织机构、职责权限、人事任免、警衔晋升、武器使用、警容风纪、奖励惩处等内部事务的法律规范。主要有:《人民警察法》、《警察警衔条例》、《公安派出所组织条例》、国务院《机关人民警察录用办法》、国务院《公安机关人民警察辞退办法》、国务院《人民警察使用武器警械条例》、公安部《公安机关人民警察内务条令》、公安部《公安机关内部执法监督工作规定》、公安部《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》等。

需要指出的是,以上列出的只是全国人民代表大会及其常务委员会、国务院及公安部制定的法律法规,各省、自治区、直辖市及其省会城市和国务院批准的较大的市所制定的适合当地实际情况的地方性法规和地方规章尚未包括在内,这部分法规、规章也是大量的,是整个公安行政法律体系中不可或缺的重要组成部分。

第三节 公安行政法律关系

【引例】

2006年8月6日下午,某市虹桥镇居民徐某到公安派出所反映其17周岁的儿子徐斌经常偷拿家里的钱乱花,已教育过多次,儿子就是听不进去。昨天徐斌又偷拿了家里的1300元钱离家出走了,钱不花完是不会回家的,徐某要求公安机关帮他管一管,最好把儿子徐斌送到劳教所去,哪怕拘留几天也好。公安机关经过调查,徐斌经常偷拿家里的钱属实,根据《治安管理处罚法》第48条之规定,给予徐斌行政拘留十天的处罚。

【相关问题】

1. 徐某儿子的行为是否属于公安行政法律关系的范畴?
2. 此案中哪些是公安行政法律关系的主体?
3. 此案中公安行政法律关系存在的前提是什么?
4. 此案中的公安行政法律关系的客体是什么?
5. 徐斌的父亲徐某向公安派出所反映的行为是否属于公安行政法律关系的内容?
6. 此案中的公安行政法律关系有几层内容?