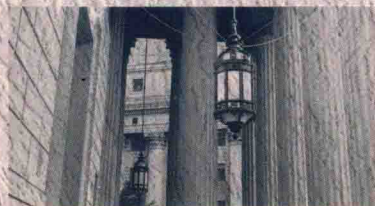


中国人民公安大学法学教材

程 华 / 总主编



警察行政法

JINGCHA XINGZHENGFA



高文英 / 主 编

叶晓川 苏 宇 / 副主编



中国政法大学出版社

中国人民公安大学法学教材

程 华 / 总主编



警察行政法

JINGCHA XINGZHENGFA



主 编 / 高文英

副主编 / 叶晓川 苏 宇

撰稿人 (按撰写章节先后排序)

高文英 田 江 苏 宇 李 蕊

叶晓川 郑 新 徐伟红 史 烨



中国政法大学出版社

2016 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

警察行政法/高文英主编. —北京：中国政法大学出版社，2016. 8
ISBN 978-7-5620-6901-0

I. ①警… II. ①高… III. ①警察法—行政法—研究—中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第181210号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址	北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	36.25
字 数	600千字
版 次	2016年8月第1版
印 次	2016年8月第1次印刷
定 价	68.00元

为了使本书的编写效果达至最佳，参编人员全部来自中国人民公安大学法学院警察法教研室，由教研室主任高文英教授担任主编，牵头组织编写。参编人员基本都是警察法或警察行政法教学的一线教师，不仅有扎实的理论和教学功底，有些还有在基层公安部门挂职锻炼的经历，具备丰富的警察实务经验，这些都为本书的编写奠定了良好的基础。

本书的写作初衷是为了满足警察行政法教学任务的需要，是在《警察行政法教学大纲》的基础上逐步完成的。在教学过程中，我们发现，当前警察院校的行政法学等相关部门法学教学存在一个问题：过于偏重本部门法学理论知识的讲授，与警察行政执法实践的紧迫需要联系不紧密，没有针对性的一般讲授致使学生在实习期间或毕业后在公安部门接触具体案件时，对知识的实际运用往往无所适从。基于上述的考虑，本教材在编写过程中努力做到以下几点：

第一，本书的定位与体例编排科学合理，突出警察行政法的学科特色。全书共分十章内容。其中，第一至七章为警察行政法的总论部分，分别是警察行政法基本概念、警察行政法基本原则、警察行政法主体、警察行政行为（上）、警察行政行为（下）、警察行政程序、警察行政执法监督与救济；第八至十章为警察行政法的分论，分别是警察组织法、治安管理处罚法、其他警察行政法。

第二，作为一部专业教材，警察行政法学不同于行政法学教材，本书的编写以行政法的基本理论为依托，同时兼具鲜明的警察行政法学科特色。在内容和体例上，本书力求学术性与实用工具性的有机统一，既涵盖学科的重要基础理论内容，又将涉及警察行政执法的规范内容作尽可能详细地整合与解释，方便学生在掌握法学理论的同时，具备分析、处理警察行政执法实际问题的能力。

第三,本书的编写注重与其他相关教材的衔接与统一。根据警察行政法的学科特点,为合理设置教材的体例、逻辑框架,我们对与《警察法学》《行政法与行政诉讼法》等相关教材重复的内容进行了合理取舍。同时,为了突出教材的特色及实用性,我们加入了大量的警察执法实例以及相关法律、法规的内容,方便学生查阅、学习。

本书编写大纲由主编拟定,参加编写的人员具体分工如下:

高文英(中国人民公安大学法学院教授、博士生导师、法学博士,撰写导论、第二章、第三章、第八章、第十章第一节第二至四部分、第四节)

田江(中国人民公安大学法学院讲师,撰写第一章)

苏宇(中国人民公安大学法学院讲师、法学博士,撰写第四章、第五章、第七章第四节)

叶晓川(中国人民公安大学法学院讲师、法学博士,撰写第七章第一至三节)

李蕊(中国人民公安大学法学院副教授,法学博士,撰写第六章、第十章第二节)

徐伟红(中国人民公安大学法学院副教授,撰写第九章第四至七节、第十章第三节)

史烨(中国人民公安大学法学院讲师,撰写第十章第一节第一部分)

郑新(中国人民公安大学法学院在读博士生,撰写第九章第一至三节)

全书由主编高文英教授、苏宇博士统稿,由主编最后定稿。

由于水平和时间所限,书中错误与不足在所难免,请广大同仁不吝指教,以便我们不断改进。需要特别说明的是,本书在编写过程中参考了国内外相关研究成果,在此一并致谢!

《警察行政法》编写组

2016年5月27日

出版说明	001
导 论	001
第一章 警察行政法概述	008
第一节 有关警察的诸概念	008
第二节 警察行政法的概念	023
第二章 警察行政法的基本原则	032
第一节 警察行政法基本原则概述	032
第二节 警察行政法的一般原则	036
第三节 警察行政法的特别原则	046
第三章 警察行政法主体	078
第一节 警察行政主体	078
第二节 人民警察	086
第三节 警察行政相对人	091
第四节 警察执法辅助力量	097
第四章 警察行政行为（上）	107
第一节 警察行政行为的概念	107
第二节 警察行政行为的类型及形式	110
第三节 警察行政行为的成立要件和合法要件	120
第四节 警察行政行为的效力	123

第五章 警察行政行为（下）	131
第一节 行政命令	131
第二节 行政处罚	134
第三节 行政许可	147
第四节 行政强制	173
第五节 警察行政法中的其他常见行政行为	182
第六章 警察行政程序	202
第一节 警察行政程序概述	202
第二节 警察行政程序的原则	214
第三节 警察行政程序的基本制度	219
第四节 警察行政程序的内容	224
第五节 警察行政程序中的证据	227
第七章 警察行政执法监督与救济	256
第一节 警察行政执法监督概述	256
第二节 警察行政执法内部监督	263
第三节 警察行政执法外部监督	279
第四节 警察行政救济	294
第八章 警察组织法	322
第一节 警察组织法概述	322
第二节 人民警察法	325
第三节 人民警察警衔条例	334
第四节 公安机关组织管理条例	338
第九章 治安管理处罚法	359
第一节 治安管理处罚法概述	359
第二节 治安管理处罚的种类和适用	375
第三节 违反治安管理的行为和处罚	385

第四节	治安处罚的管辖与回避	434
第五节	治安处罚程序	441
第六节	治安调解	463
第七节	治安处罚的执行	470
第十章	其他警察行政法	490
第一节	户政管理法	490
第二节	道路交通安全法	503
第三节	安全技术防范法	511
第四节	特种行业治安管理法	524
附 录		558

一、警察行政法学的研究对象与范围

(一) 警察行政法学的研究对象

由于警察同时承担着维护社会治安与预防、制止和惩治违法犯罪活动的双重任务与双重职权,广义的警察法自然也应当包括警察行政法与警察刑事法两大部分。^[1]随着行政法与刑事法学科体系、研究对象和范围逐渐成熟和确定,加之警察预防和惩治犯罪的职权与刑事法学中刑事侦查、刑事诉讼程序多个环节密切关联,因此,德国、日本以及我国台湾地区等比较重视警察法研究的国家和地区,大多将警察刑事法划归刑事法领域。警察法研究对象和范围呈狭义事态,即警察法多指狭义的警察法,即警察行政法。

从广义警察法学视角而言,警察行政法的研究对象是警察行政法律规范以及相应的法律现象及其规律性。但在具体范围上有一些分歧。比如,有人认为,警察行政法不仅要研究警察行政法的本质、特征、作用、制定、实施等方面的问题,而且还要涉及政治生活和社会生活的多个方面。也有人认为,警察行政法是以警察行政法律、法规和警察工作实践为研究对象的科学。它包括法律形态,即国家制定或颁布的与警察行政职能相关的法律、法规;实践形态,即警察行政执法实践中的理论问题和实践问题。警察行政法的研究对象则是法律形态和实践形态的有机结合。

[1] 有学者认为,行政法与刑事法独立发展后,警察刑事法大多被划归刑事法领域,因此警察法应当是狭义的警察法,即警察行政法。参见(台)李震山:《警察行政法论——自由与秩序之折衡》,台湾元照出版有限公司2007年版,第20页。

我们认为,警察行政法的研究对象肯定应包括警察行政法律、法规及相关法律规定,但绝不能仅限于法律条文本身,否则就变成了注释警察行政法学。除警察行政法律、法规外,还应研究实践中产生的各种警察行政法律现象及其规律性,使学科具有一定的超前性,为我国警察行政立法提供一定的理论指导,改变理论落后于实践的状况。此外,我们还认为,警察行政法学注重研究与其他部门法学或其他学科的联系固然十分重要,但绝不能搞成若干法学学科或其他社会科学的简单拼凑,这种“杂烩”式的研究体例,不利于对警察行政法学自身规律性的认识,并且否定了警察行政法自身的地位。

综上,我们认为,警察行政法的调整对象应当是警察行政关系。警察行政关系是指国家警察机关在行使警察行政职权过程中发生的各种社会关系。警察行政关系应注意以下几点:第一,警察行政关系产生的核心是警察权的运用;第二,警察行政关系必须有警察机关或者授权的警察主体参与其间并起主导作用;第三,警察机关与相对一方当事人发生的关系不一定是警察行政关系,他们之间也可能发生其他关系,如民事关系等。

总之,警察行政法是一个法律体系,法律体系是一个由不同内容的法律规范组成的、相互之间存在着统一的、有机联系的系统。在我国,警察行政法律体系作为行政法律体系和警察法律体系的组成部分之一,是以人民警察法为核心,由有关警察行政法律、法规等规范性文件组成的有机整体。

(二) 警察行政法的体系和研究范围

1. 警察行政法体系的概念

警察行政法体系即警察行政法的内部结构,是指将警察行政法律规范,根据其不同的调整对象和范围,分为不同的组成部分所形成的内在统一、有机联系的系统。我国警察行政法体系具有以下两个特点:

(1) 构成警察行政法体系的法律规范,是在我国国内具有法律效力的现行法律规范。这一点与为进行警察法学的理论研究或教学而形成的警察法学以及行政法学的学科体系不同,也与因清理、编纂警察行政法律规范而形成的编纂体系不同。

(2) 组成警察行政法体系的各个组成部分、种类之间存在着协调和统一性,表现在以下方面:第一,调整警察行政法律关系的思想、原则是统一的;第二,效力低的警察行政法律规范必须服从效力高的警察行政法律规范,否则效力低的警察法律规范无效;第三,警察行政法律规范存在着横向的协调、

协作关系；第四，警察行政法律规范之间互相联系和互相制约，遵守、适用或者违反一些警察行政法律规范，会引起另一些警察行政法律规范发生效力。

2. 警察行政法体系的分类

警察行政法体系可以从不同的角度进行分类。归纳起来主要有以下几种：

(1) 根据警察行政法的调整对象的不同，可以分为警察组织法、警察行政行为法、警察行政程序法、警察法制监督和警察行政救济法。警察组织法涉及警察机关内部组织管理活动所发生的各种社会关系。警察行政行为法涉及警察抽象行政行为和警察具体行政行为。警察行政程序法涉及警察行政执法行为的程序性规范。警察法制监督和警察行政救济法涉及具有监督权的监督主体对警察行政执法行为的法制监督和对警察违法行政的复议救济以及警察行政诉讼等。

(2) 根据警察行政法的内容和作用的不同，可以分为警察行政实体法和警察行政程序法。凡是规定警察行政法律关系主体实体权利义务的法律规范为警察实体法，如警察的职权、违反治安管理行为的认定和处罚等。凡是规定警察行政职权行为的步骤、方法的法律规范为警察行政程序法，如公安办理治安行政案件的程序等。

(3) 根据警察行政法涉及的警务内容的不同，可分为警察组织人事法、安全防范法、警察治安行政法、警务保障法、警察监督救济法。

除此之外，还可以根据警察行政法效力范围的不同，将警察法相对地分为警察一般行政法和警察特殊行政法。适用于平常时期、适用于全国范围内，以及适用于一般公民的警察行政法为警察一般法，因此绝大多数的警察法属于警察一般行政法。适用于非常时期、特定地区和特殊公民的警察行政法为警察特殊法，如戒严时期公布的通告、命令、决定，民族自治地区的警察法，出入境管理法等。

3. 警察行政法体系的构成

警察行政法体系的构成可以分为纵向构成和横向构成两种。纵向构成根据适用范围和法律效力的不同，形成等级、层次不同的警察行政法律、警察行政法规、警察地方性法规、警察规章体系。横向构成根据警察行政管理工作所调整的社会关系的不同，形成了以部门主体法规为核心的体系。警察行政法体系横向构成的大致表现形式为：

(1) 警察组织法。警察组织法主要由以下两部分构成：一是有关警察机

关组织机构的设置、任务、编制、管理等内容的法律、法规，如《公安机关组织管理条例》等；二是有关人民警察的职权、义务与纪律、组织管理、警务保障、执法监督等内容的法律、法规，如《人民警察法》《人民警察警衔条例》等。

(2) 安全防范法。安全防范法主要由以下几部分构成：一是保卫工作法律、法规，如《治安保卫委员会暂行组织条例》《企业事业单位内部治安保卫条例》《保安服务管理条例》等；二是警卫工作法律、法规，如现行的《警卫工作规定》；三是计算机监督法律、法规，如《计算机信息系统安全保护条例》等。

(3) 警察治安行政管理法。警察治安行政管理法主要由以下几部分构成：一是国籍、户政管理法律、法规，如《国籍法》《户口登记条例》《居民身份证法》等；二是公共安全治安管理法律、法规，如《枪支管理法》《民用爆炸物品安全管理条例》等；三是社会治安秩序管理法律、法规，如《集会游行示威法》《卖淫嫖娼人员收容教育办法》等；四是特种行业治安管理法律、法规，如《旅馆业治安管理办法》《拍卖法》《典当业治安管理办法》等；五是消防管理法律、法规，如《消防法》等；六是交通管理法律、法规，如《道路交通安全法》《机动车运行安全技术条件》等；七是出入境管理法律、法规，如《出境入境管理法》等；八是边防管理法律、法规，如《出境入境边防检查条例》等；九是治安管理处罚法律、法规，如《治安管理处罚法》等。

(4) 警务保障法。警务保障法主要包括下列几部分：一是执行职务中武器警械使用的法律、法规，比如《人民警察使用警械和武器条例》；二是劳保、福利待遇、抚恤法律、法规，比如《公安机关人民警察抚恤办法》《关于人民警察实行警衔津贴问题的通知》等；三是后勤保障法规，比如《公安派出所装备标准试行规定》；四是警察业务科技方面的法律、法规，包括《公安部科学技术成果鉴定办法》《公安部科学技术奖励办法》等。

(5) 警察监督救济法。警察监督救济法主要由以下几部分组成：一是警察督察法律、法规，比如《公安机关督察条例实施办法》；二是控告申诉法律、法规，比如《公安机关受理控告申诉暂行规定》等；三是警察执法监督法律、法规，比如《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》等；四是警察行政复议法律、法规，比如《公安机关办理行政复议案件程序规定》等；

五是警察行政诉讼法律、法规,比如一些地方出台的有关公安机关出庭应诉法定代理人条件的规定等;六是警察赔偿法律、法规,比如公安机关办理公安行政赔偿案件时所适用的有关赔偿问题的程序规定等。

二、警察行政法学的意义

警察行政法学是以警察行政法律现象及其发展规律作为研究对象的一门学科。警察行政法是我国法律体系的一个重要组成部分,这也就决定了以研究警察行政法为对象的警察行政法学是我国法学的一个重要组成部分。警察行政法学的意义可以从以下几个方面说明。

(一) 对警察立法的意义

公安机关和人民警察依法执行公务是以一定的警察立法为前提。警察立法包括制定警察法律、法规和其他警察法律文件。警察立法除需总结警察执法实践经验外,还必须有一定的理论作指导,其中很重要的一部分是以警察行政法学理论作指导,可见警察行政法学研究对警察立法具有十分重要的意义。例如,我国《治安管理处罚法》就是在充分分析我国的实际情况并批判地吸收各国警察在治安管理中的合理成分的情况下制定出来的。只有在警察行政法学理论的指导下,总结我国的历史经验、教训,有比较、有鉴别地吸收各国警察行政立法中有益成分并结合我国警察行政活动的实际情况,在进行充分研究、论证的基础上,才可能制定出适合中国情况、行之有效的警察法律、法规及其他警察法律文件。

我国目前正处于经济体制和政治体制改革时期,由于社会矛盾的复杂性,警察执法实践也遇到了一系列新情况、新问题。面对治安管理的新情况和新问题,一方面迫切需要完善警察立法,为警察执法行为提供法律依据,以保证公安机关正确地实施法律,合法地运用警察权力;另一方面也需要从理论上予以探讨解决,以保证制定出来的法律完善和科学,符合我国的国情,并经得起推敲和检验。

(二) 对加强警察执法的意义

公安机关和人民警察依法执行公务是依法行政的基本要求之一。这一要求是由警察行为本身的性质所决定的。一方面公安机关和人民警察执行公务活动的核心是运用警察权力维护社会治安秩序,打击违法刑事犯罪活动。由于警察执法行为本身具有的强制性,与相对的一方当事人之间往往也是一种

命令与服从、管理与被管理的关系，警察执法的这一特征，容易产生执法权的违法滥用；另一方面，警察的执法范围涉及了国家政治生活和社会生活的许多方面，与公民、法人和其他组织有着最为直接、也最为密切的联系。由于权力主体的个人品德、能力、素质等因素的制约，稍有不慎，就极易对他人合法权益造成损害。因此需要制定一定的标准和规则用以抑制这种权力的违法滥用现象。那么，警察执法活动究竟应当遵循何种规则，同时使这一执法活动沿着合法的轨道运行，以达到既维护国家、社会的共同利益，又不损害公民的个人利益或集体的利益呢？这就需要对其间复杂的规则予以详尽的研究。

总之，公安机关和人民警察执行公务的活动，必须依法进行，而警察执法则需要警察行政法学研究为其提供合理、适当的规则，做到既将警察行政权力控制在必要范围内，加以必要的监督，又不影响其对公共利益和公民个人利益的正常维护。

（三）对司法工作的意义

警察行政法学与行政法学和刑事诉讼法学是既有联系又有区别的不同学科。在警察行政诉讼和刑事诉讼中，掌握警察行政法学的理论尤为重要，具体地讲，警察行政法学的研究对行政审判和刑事审判的意义表现在以下方面：

第一，有利于区分警察行为的性质，以确定审判的程序。警察行为包括警察行政管理行为、刑事侦查行为以及刑罚执行行为。警察行政诉讼是以警察行政行为侵犯公民合法权益为受理对象，限于警察行政行为。如何区分警察行政行为，警察行政行为与公安机关的侦查行为如何区别？这些都需要警察行政法学理论作为指导进行区分，以保证司法审判工作的准确性。

第二，实际生活中发生的案件往往千奇百怪、多种多样，仅凭若干条具有原则性的法律条文有时很难界定案件性质，要正确审理案件同样离不开警察行政法学理论的指导。如关于程序违法问题，若搞不清警察执法程序的真正涵义，就可能造成该受理的而不予受理，以致不能为公民合法权益提供有效的保护。

所以，警察行政法学对审判人员有效地、正确地履行其审判职能，发挥司法审判的效用具有十分重要的作用。

（四）对我国法学研究的意义

警察行政法学是我国法学研究中一个较为薄弱的学科，但它的重要地位

也日益为人们所认识。警察行政法学研究不仅要整个法学中汲取营养,同时也会对我国的法学研究有所贡献。因为警察行政法学所调整的社会关系,即公安机关与公民、法人和其他组织之间在警察行政执法中发生的社会关系,不但较为普遍而且与其他社会关系有一定的不同。它所遵循的规则及法学原理,以及由这些规则和原理所组成的警察行政法学,无疑会为我国法学研究注入新鲜血液,丰富、繁荣我国的法学研究。

第一章 警察行政法概述

顾名思义,警察行政法是关于警察及警察行政的法律。这种说法尽管很简单,但已经涉及警察和警察行政等重要概念。本章先谈谈这些基础性知识,然后再说明警察行政法的概念、本质等问题。

第一节 有关警察的诸概念

一、警察的概念

现代社会和警察密不可分,有人指出,每个人从摇篮到坟墓都离不开警察,凡是有人群的地方就有警察的身影。那么究竟什么是警察?不要说民众的感受多种多样,就是在社会科学领域也是众说纷纭,有学者梳理有关警察的概念,尽管还不全面,就至少有十种以上。^[1]对国内有关警察的概念,下面列举三个有代表性的概念加以分析:

(1) 人民警察属于人民,是人民民主专政的重要工具之一,是武装性质的国家治安行政力量。^[2]

(2) 人民警察是指依法行使警察权力,维护国家安全,维护社会秩序,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

[1] 吕绍忠等:《中外警察法治若干问题比较》,中国人民公安大学出版社2009年版,第12~19页。

[2] 《人民警察条例》第1条:“中华人民共和国人民警察属于人民,是人民民主专政的重要工具之一,是武装性质的国家治安行政力量。”

惩治违法犯罪活动的执法人员。〔1〕

(3) 警察是国家政权中按照统治阶级意志,依靠暴力的、强制的、特殊的手段维护国家安全与社会秩序的武装行政力量。〔2〕

按照上述定义,为方便分析比较,这里分别给其贴上“工具说”“目的说”和“手段说”的标签。

“工具说”的实质是将警察视为阶级专政的工具,这是新中国成立后最早流行的关于“警察”概念。由于其源于1957年6月25日颁布的《人民警察条例》,自然具有权威性,也是此后很长时期法定的警察概念。新中国成立后的政治经济状况是产生“工具说”的现实土壤,那个年代警察与公安是同义语,〔3〕“国家安危,公安系于一半”。为增强公安机关对敌斗争的专政意识,“工具说”在人民警察的灵魂深处发挥了独特的精神鼓舞作用。时至今日,“工具说”在警界仍得到巨大支持,人民警察就是“刀把子”的观念深植人心,尤其在公安机关的政治文化基因中留下不可磨灭的印记。〔4〕随着改革开放的深入,时代精神也随之发生深刻变化。政治色彩浓厚,适应阶级专政、阶级斗争的“工具说”与改革开放的社会风貌、精神理念渐有距离,顺应时代变迁,于1995年2月28日颁布的现行《人民警察法》不再使用“工具说”这样的警察概念。

“目的说”是以警察存在的目的或者说承担的任务为实质特征界定警察。从这个角度理解警察在我国早已有之。“国家最基本的目的,在于维持社会秩序,保障人民生活安全,国家为达到这种治安目的,要有种种的作用,其中最重要者,是为着维持社会秩序,要命令人民做某种行为,或不做某种行为,必要时且可加以强制的作用,这就是警察。”〔5〕国家实行改革开放政策后,政治经济状况逐步发生巨大变化,在立法实践和学理上,随着“工具说”的式微,“目的说”逐步流行。“目的说”以警察权和法定任务为概念内涵,起

〔1〕 许韬等:《中外警察法比较研究》,中国检察出版社2009年版,第2页。

〔2〕 高文英主编:《警察法学理论研究综述》,群众出版社1998年版,第68页。

〔3〕 《人民警察条例》第4条:“人民警察受中华人民共和国公安部和地方各级公安机关的领导。”

〔4〕 《公安机关组织管理条例》第2条:“公安机关是人民民主专政的重要工具,人民警察是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量,承担依法预防、制止和惩治违法犯罪活动,保护人民,服务经济社会发展,维护国家安全,维护社会治安秩序的职责。”

〔5〕 (台)林纪东:《法学通论》,远东图书公司1953年版,第179页。