

公安部法制局 审定



21世纪公安高等教育系列教材·法学（本科）

警察行政法学

主编 聂福茂 余凌云

21 世纪公安高等教育系列教材·法学(本科)

警察行政法学

公安部法制局 审定

主 编 聂福茂 余凌云
副主编 张建良 王毅虹 高文英
余 涛

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王永胜	王金峰	王毅虹
刘志敏	江 轶	陈天本
李金华	张建良	余 涛
余凌云	李捷好	周陆涵
赵 华	高文英	徐伟红
贾向明	郭 莉	郭 艳
聂福茂	曹圆媛	谢 永

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

D922.161
N1

图书在版编目 (CIP) 数据

警察行政法学/聂福茂, 余凌云主编. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

(21世纪公安高等教育系列教材·法学)

ISBN 7-81087-966-9

I. 警... II. ①聂... ②余... III. 警察法: 行政法-法的理论-中国-高等学校-教材 IV. D922.141.

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 141469 号

警察行政法学

JINGCHA XINGZHENGFA XUE

主 编 聂福茂 余凌云

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: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005年1月第1版
印 次: 2005年1月第1次
印 张: 21.75
开 本: 787毫米×1092毫米 1/16
字 数: 426千字

ISBN 7-81087-966-9/D·729

定 价: 36.00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.jgclub.com.cn

21 世纪公安高等教育系列教材·法学（本科）

编委会名单

主 任 葛余敏

委 员 （以姓氏笔画为序）

齐小力 李 爽 李文燕

李佑标 杨忠民 张建良

张盛国 张彩凤 余凌云

肖伯符 周 农 孟昭阳

徐武生 唐若雷 夏 蔚

崔 敏 聂福茂

序 言

在公安改革大潮的涌动下，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体战斗力的迫切要求。特别是历史跨入新纪元召开的第二十次全国公安会议，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为公安教育改革指明了奋斗的目标，制定了行动纲领。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务。而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次、教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的瓶颈之一。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写本套教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门大力支持下，我们于 2004 年 2 月在浙江杭州召开了 21 世纪全国公安高等院校法学教材研讨会，对当前法学学科体系的构成进行了广泛的研讨，最终确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。各本教材的大纲首先经过编写组的反复讨论，然后将所编写的大纲送公安部法制局审定，最后由编著者根据法制局的意见进行了认真的修改后才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求，具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，面向 21 世纪。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域。本套教材力争在学科体系的建构上有所创造和突破，从实践中来，又高于实践，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。贴近实战，为公安实战服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对法学理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 强调学术性、新颖性和可读性的有机结合，突出案例教学。本套教材注重经典案例的选用，针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 注重法学体系和学科内容的完整性、准确性。在编写和审稿过程中，作者和编校者认真查阅核对相关的法律、法规和规章。本套教材的作者对主要的法律、法规和规章的条款从概念到内容，以及操作程序，均逐条予以阐释，力求准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

编者的话

警察行政法是公安高等院校法学教育的主干课程之一，也是警察法领域乃至行政法领域亟待开拓、深入的前沿性学科。

多年来，公安高等院校的教学实践要么单纯教之以行政法的一般理论和基本知识，缺乏与公安行政执法实践的结合，难免空对空，失之过泛；要么着眼于公安行政管理领域的具体执法业务、执法制度的介绍，缺乏理论支撑，过于狭隘。如何构建警察行政法的结构体系，加强对警察行政公安特色部分的研究，便于公安院校开展教学，成为公安院校行政法教师和学人的共识。中国已步入依法治国的轨道，而依法治国的关键在于依法行政。公安机关是武装性质的治安行政力量和刑事司法力量，承担着“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业”的重大政治和社会责任。在公安机关同时承担着刑事执法与行政执法两大职能中，行政执法任务占据了整个公安任务的至少三分之二以上。在当前全面推进依法行政，建设法治政府的历史进程中，“二十公”会议和周永康部长的讲话都一再强调各级公安机关要依法行政。如何在公安行政执法工作中做到严格、公正、文明执法，急需警察行政法的深入研究，提供理论上的指导。

基于此，本教材作为构建警察行政法的一种努力和尝试，力求达到理论性和公安特色性的统一，在内容上进行了创新，共分为十章，依次为“导论”、“警察组织法”、“警察行政处罚”、“警察行政许可”、“警察即时强制”、“强制执行与警察协助执行义务”、“违法行为矫治”、“公安机关办理行政案件程序”、“公安法制监督”、“警察行政救济”。同时，考虑到方便教学的实施和启发学生的思维，又将每章分为四块，即“本章提要”、“重点问题”、“正文”和“复习思考题”。

本教材的写作分工如下（按章节顺序）：

陈天本（中国人民公安大学治安系讲师，法学博士）：第一章；

王毅虹（中国人民公安大学警察管理系教授，法学硕士，硕士生导师）：第二章；

张建良（湖北省警官学院法律系副主任，副教授，法学硕士）：第三章；

高文英（中国人民公安大学法律系副教授，法学硕士，硕士生导师）：第四章；

王永胜（公安部法制局副局长，法学硕士）：第四章；

刘志敏（中国人民公安大学法律系讲师，法学硕士）：第五章的第一节；
徐伟红（中国人民公安大学法律系副教授，法学硕士）：第五章的第二节；
余凌云（中国人民公安大学法律系教授，法学博士，硕士生导师）：第五章的第三节、第四节、第五节，第六章，第七章；

王金峰（中国人民公安大学硕士研究生）：第五章的第三节、第四节、第五节，第七章；

郭艳（中国人民公安大学外事办，法学硕士）：第五章的第三节、第四节、第五节，第六章，第七章；

赵华（中国人民公安大学法律系讲师，法学硕士）：第六章；

谢永（国家安全局，法学硕士）：第七章；

曹圆媛（深圳市中级人民法院，法学硕士）：第七章；

郭莉（江西省公安高等专科学校副教授）：第七章；

周陆涵（中国人民公安大学硕士研究生）：第七章；

李金华（中国人民公安大学硕士研究生）：第七章；

贾向明（中国人民公安大学硕士研究生）：第七章；

聂福茂（湖北省警官学院院长，教授，法学学科带头人）：第八章；

李捷好（湖北省警官学院法律系讲师，法学硕士）：第九章的第一节、第二节、第三节；

江轶（湖北省警官学院办公室副主任，副教授，法学硕士）：第九章的第四节、第五节；

余涛（湖北省警官学院法律系讲师，武汉大学法学院博士研究生）：第十章。
本教材最后由聂福茂、余凌云统稿。张建良和余涛做了大量的辅助工作。

由于编者编写时间的仓促，理论研究的沉淀不够，本教材尚有诸多错漏之处和有待进一步挖掘、深入的地方。因此，恳请各界人士和读者提出宝贵意见和建议，以便我们修订再版时进行修正。

2004年10月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 警察行政	1
第二节 警察行政法	5
第三节 警察行政法关系	7
第四节 警察行政法的规范体系	18
第五节 警察权	22
第六节 警察行政法的基本原则	32
第二章 警察组织法	45
第一节 公安机关组织体系	45
第二节 警察的录用与管理	52
第三节 警务保障	62
第三章 警察行政处罚	69
第一节 概 述	69
第二节 警察行政处罚的基本原则	72
第三节 警察行政处罚的种类	77
第四节 警察行政处罚的管辖	84
第五节 警察行政处罚的适用	85
第四章 警察行政许可	95
第一节 概 述	95
第二节 警察行政许可	105
第三节 警察行政许可制度的改革与完善	107
第五章 警察即时强制	115
第一节 概 述	115
第二节 盘查、留置	119
第三节 行政管束	139
第四节 枪支与警械的使用	148
第五节 对突发事件的处置	163

第六章 强制执行与警察协助执行义务	167
第一节 强制执行	167
第二节 警察协助执行义务	178
第七章 违法行为矫治	180
第一节 概 述	180
第二节 劳动教养	183
第三节 收容教育	188
第四节 强制戒毒	195
第八章 公安机关办理行政案件程序	206
第一节 概 述	206
第二节 管 辖	210
第三节 证 据	214
第四节 调 查	219
第五节 简易程序	227
第六节 一般程序	230
第七节 行政处罚的决定	235
第八节 涉案财物的处理	237
第九节 执 行	239
第九章 公安法制监督	240
第一节 概 述	240
第二节 警务督察	241
第三节 行政监察与警务纪律	249
第四节 公安信访制度	260
第五节 执法质量考评与监督	266
第十章 警察行政救济	275
第一节 概 述	275
第二节 警察行政复议	276
第三节 警察行政诉讼	293
第四节 警察行政赔偿与补偿	314
主要参考文献	332

第一章 导 论

【本章提要】

本章包括六节，第一节阐述了警察的概念、警察行政的概念、警察行政的范围和内容三个问题；第二节阐述了警察行政法的概念、警察行政法与行政法、警察法的关系；第三节阐述了警察行政法关系、警察行政法律关系和监督警察行政法律关系三个问题；第四节阐述了警察行政法的规范体系，主要包括：宪法，法律，行政法规，地方性法规，自治条例和单行条例，部门规章和地方政府规章，法律解释，国际条约、惯例，其他规范性文件等诸多方面；第五节介绍了警察权的含义、警察权的性质和特点、警察权的内容、警察权的行使与监督四个问题；第六节阐述警察行政法首先应当遵循行政法的基本原则，包括合法原则、合理原则、比例原则、公正原则、正当法律程序原则、公开原则、效率原则等，然后还要遵循维护社会秩序和公共安全、保障公民权利原则。

【重点问题】

1. 警察行政的概念、范围和内容。
2. 警察行政法的概念。
3. 警察行政法律关系和监督警察行政法律关系。
4. 警察权的含义、性质、特点、内容以及行使与监督。
5. 警察法基本原则的含义与主要内容。

第一节 警察行政

一、警察

在古希腊，凡国家的一切行政行为都是警察，视警察为一切国家政务的总称，具有“都市统治的方法与都市行政”的意思。亚里士多德对“警察”下的定义是：“良好的秩序，城市的管理与组织，对人民的支持，是给予人民的所有礼物中最伟大的、最首要的。”^①

中国古代也使用“警察”一词，但是与我们现代所说的“警察”一词的含义

^① 王大伟、付有志：《世界警察理论研究综述》，群众出版社1998年版，第61页。

迥异。《汉书》中有“密使警察不予宣露”的句子。这里的“警察”的含义为观察、侦查、监视。《金史·百官制》中记载：“诸京警巡院。使一员，正六品。掌平理狱讼。警察别部，总判院事。”这里的“警察”的含义为监察。

自1829年英国伦敦大都市警察诞生以后，“警察”的含义逐渐变窄和清晰起来，一般是指国家设立的专门机构和人员，即警察机构和警察人员，以及其所实施的专门活动，也是指国家基于统治权，以直接维护社会公共秩序、防止或减少公共危害为目的所设立的专门机构和工作人员，以及为实现上述目的所依法实施的专门活动。我国于清朝末年学习欧洲和日本，建立了现代意义的警察制度。“警察”一词的含义逐渐与英文“Police”的含义趋同。

现代，人们对“警察”一词的理解大致可以分为两大类：

第一，将警察看做一种国家活动。例如，苏顿（Soden）认为，警察为增进公共利益及预防迫切发生之危害为目的之政务。史典格尔（Stengel）将“警察”定义为，警察是限制人民之身体财产，以防止国家及人民安全幸福之危害目的的行为者。我国台湾学者李士珍认为，警察者，以直接防止公共危害，维护社会安宁秩序，指导民众生活，促进一般福利为目的，基于国家统治权执行法令，并协助诸般行政之行政行为。

第二，将警察理解为一类国家机关及其工作人员，理解为一种国家力量。例如，哈德罗·K·贝克尔将“警察”定义为，警察是所有主权国家阶级专政的重要工具，是社会和政治的执行机构，是维护国内和平、保护公共利益的主要力量，它受政府之托，维护社会秩序，从事日常的法律实施工作。《辞海》认为：“警察，为维护社会秩序而设置的武装性质的国家治安力量，也指构成这一力量的人员。主要担负保障社会治安，预防、制止危害社会行为的发生，侦查，逮捕犯法者等责任。阶级专政的主要工具。在不同类型的国家，警察的性质不同。”《简明公安学词典》对“警察”的表述非常全面：“警察，阶级统治的工具。它的性质取决于经济上、政治上占统治地位的阶级。‘Police（警察）’一词来源于希腊语‘Politeia’。最初的含义是指都市的统治方法或都市行政。”“我国的人民警察是在新民主主义革命时期创建的。”“新中国成立后，废除了国民党的旧警察制度，在全国建立了人民警察。它是人民民主专政的重要工具之一。”^①

根据《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）第2条的规定，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。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。

^① 王大伟、付有志：《世界警察理论研究综述》，群众出版社1998年版，第68~70页。

本书所称的“警察”，如果不作特别说明，是指武装性质的国家治安行政力量，主要由公安机关的人民警察组成。也就是说，警察行政法中的警察范围比人民警察法中的警察范围要窄一些，这是由警察行政的任务、性质决定的。

二、警察行政

警察行政是警察行政管理的简称，是指公安机关和人民警察为维护社会秩序和公共安全，保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害，采取命令、强制等手段所进行的各种组织管理活动。这个概念可以从以下几个方面来理解：

第一，警察行政的性质是国家行政管理，是依照法律对社会治安秩序进行的组织、指挥、监督和协调等全部活动。

第二，警察行政的主体主要是公安机关。行政包括“私人行政”和“公共行政”。^①警察行政是公共行政的重要组成部分，国家为维护社会秩序和公共安全，保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害，专门设立一类机关和人员来行使相应国家职权，从事相应行政活动。这类机关即为公安机关，这类人员即为警察人员。

国家在个别情况下还通过法律、法规授权其他组织来行使相应职权。这些取得法律、法规授权的组织也可以成为警察行政的主体。

尽管人民警察是这类职权的行使者和这类活动的实施者，但是人民警察在行使该类职权和实施该类活动时，只能以相应公安机关的名义来行使，而不能以自己的名义来行使，即人民警察是代表公安机关在行使职权和事实活动。因此，人民警察不是警察行政的主体。

第三，警察行政的目的是维护社会秩序和公共安全，保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害。简单地说，警察行政的目的就是保护社会公共利益。警察行政主要是秩序行政。

第四，警察行政是以命令、强制等强制性明显的方式为主要手段。警察行政不同于其他国家行政，主要表现之一在于它们的行为方式有所不同。警察行政是通过权力命令和强制方法实施的，是典型的强制行政。但是需要注意的是，警察行政是典型的强制行政，并不等于警察行政必然采取强制措施来实施管理。很多情况下，相对人会自觉地履行了相应的警察行政法上的义务，或者是在经过人民警察的劝告、警告后而主动履行相应的警察行政法上的义务。此时，警察行政不需要采取强制措施。

三、警察行政的范围和内容

警察行政的范围和内容不是一成不变的，它是随着经济、社会以及科学技术的发展，特别是社会治安形势的变化和公安工作的需要而不断变化的。同时，根

^① 罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社2003年版，第1页。

据不同的标准与理论研究和实际工作的需要，警察行政的业务可以做不同的分类。目前，我们将警察行政的范围和内容分为以下几类：

（一）公共治安秩序管理

公共治安秩序，即公共活动中所涉及的安全与秩序。公共治安秩序管理包括以下几方面的管理：

1. 公共繁华场所管理。按照社会功能的不同，公共繁华场所分为：交通客运场所，文体体育场所，风景游览场所，商品交易场所，餐饮服务场所，其他公共繁华场所。公共繁华场所的治安管理任务是维护这些场所的活动秩序，保护场所及人、财、物的安全，查处治安违法行为，处置突发性治安事件，取缔非法流浪乞讨行为、上访滋事、有伤风化、精神病人和醉酒人滋事等妨碍治安的行为。

2. 重点复杂地段（区域）治安管理。重点复杂地段主要有：党、政、军机关驻地，军事设施区；首长和重要民主人士、科学家驻地；外国使领馆、国际组织驻华代表机构，国宾馆和国宾下榻处；电台、电视台、通讯社、重要报社周围；监狱、法庭、法场周围；重要建筑物和单位，如电厂、水厂、煤气站、银行、文物珠宝店、仓库、加油站、桥梁、隧道、水坝等；重要建设项目工地；城乡结合部；外来人口聚住区；自发劳务市场，等等。重点复杂地段的治安管理任务是保障这些地区的安全，防范破坏活动，处置突发性治安事件，清理、盘查闲杂、可疑人员（物品、车辆）等。

3. 大型活动安全保卫。从活动的内容来看，大型活动包括群众性文化体育活动，集会、游行、示威活动，大型会议，等等。大型活动安全保卫的任务主要是保障大型活动的正常有序进行，防止出现混乱和骚乱。

（二）特种行业管理

特种行业是指工商和服务业中，所经营的业务内容容易被利用从事违法犯罪活动，而由公安机关依照法律规定实施特殊治安管理的行业。公安机关对特种行业实行开业审批、变更登记、检查监督、违法取缔等管理。

（三）违禁危险物品管理

违禁物品是指国家法律规定实施特别管制，禁止擅自制造、储存、销售、购买、运输、使用的物品。其包括毒品、淫秽物品、迷信物品等。公安机关对违禁物品予以收缴。

危险物品是指社会生产和生活所必需，管理使用不善容易发生事故或被利用进行违法犯罪，威胁公共安全而具有杀伤、爆炸、易燃、腐蚀、毒害、放射等性能的物品。其包括枪支弹药、管制刀具和易燃易爆物品、剧毒物品、放射性物品等。公安机关对危险物品的制造、储存、销售、购买、运输、使用、销毁等环节的安全实施监督管理，并实行特别许可制度。

(四) 户口管理

户口是住户与人口的统称。户口管理是公安机关依法收集、确认和提供居民的公民身份、亲属关系及法定住址等事项的行政管理。户口管理的主要内容包括户口登记、户口迁移调控、户口调查、重点人口管理、暂住人口管理、户口统计、居民身份证的管理等。

(五) 道路交通管理

道路交通管理是公安机关运用法律、工程技术、宣传教育与管理科学的理论、手段、方法，协调处理人、车、路以及交通环境之间的关系，达到交通安全、畅通、低公害、低能耗的一种行政管理活动。道路交通管理的主要内容包括道路交通设施的规划设置、车辆登记检验、驾驶员考核管理、交通疏导、交通违法行为与交通事故查处等。

(六) 消防监督管理

消防监督管理是公安机关对社会消防工作实施的组织、指挥、协调、控制的活动。消防监督管理的主要内容包括社会消防监督检查，消防技术标准审查和建筑消防设计审核、竣工验收，对专职和义务消防队进行业务指导，组织灭火和调查处理火灾事故，等等。

(七) 出入境与外国人管理

出入境与外国人管理是公安机关依法对中国公民和外国人出入中国国境及相关事务适时调节、控制的行政活动。出入境与外国人管理的主要内容包括中国人出入境管理，外国人入出境及居留、旅行管理，涉外事件查处，国籍审批，等等。

(八) 社会治安防范监督指导

社会组织的治安保卫和群众性治安防范工作是国家治安管理职能的重要补充。对社会治安防范实施监督指导是治安管理的重要内容之一。其管理的主要内容包括指导和监督国家其他机关、社会团体、企业事业组织等单位内部和重点建设工程的治安保卫工作，指导治安保卫委员会等群众性治安自治组织开展治安防范工作，指导保安服务公司的保安业务，组织、指导犯罪预防和预防技术工作，开展治安法律宣传和安全防范知识教育，等等。

第二节 警察行政法

一、警察行政法的概念

警察行政法是特别行政法，或者说是部门行政法，它是有关警察行政的法律规范和原则的总称，是调整公安机关在行使警察行政职权过程中，与公民、法人或者其他组织发生的各种行政关系的法律规范和原则的总称。这个概念可以从以下几个方面来理解：

第一，警察行政法是特别行政法，或者说是部门行政法。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。行政关系和监督行政关系的内容十分丰富，警察行政关系和监督警察行政关系是其中重要的内容，对其需要有专门的法律规范和特有的法律原则加以规范调整。这些特有的法律规范和原则的总和构成了警察行政法。

第二，警察行政法的调整对象是警察行政关系和监督警察行政关系。所谓警察行政关系，是指公安机关为行使警察行政权而与公民、法人或者其他组织发生的各种社会关系。警察行政关系又包括内部警察行政关系和外部警察行政关系。前者是指公安机关相互之间和公安机关与其人民警察之间基于警察行政而发生的。这种关系是基于主体之间地位上的从属关系，主体之间的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，在实现警察行政职能中发生的关系。内部警察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。而且这种主体之间的差别仅在于层级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。后者是指公安机关与公民、法人或者其他组织之间的关系。这种关系的发生不是基于主体地位上的从属性，而是基于国家法律的规定，以及公安机关行使法定职权而形成的社会关系。这种关系的特点在于公安机关处于主导地位，主要表现为公安机关与公民、法人或者其他组织之间发生的警察行政管理关系。外部警察行政关系是警察行政关系中大量的、主要的部分，是警察行政法调整的主要方面。

监督警察行政关系是指监督主体对公安机关及其人民警察是否依法行使警察行政职权实施监督时形成的关系。在监督警察行政关系中，监督对象是公安机关及其人民警察，监督主体是国家机关、社会组织和公民个人。在这种关系中，公安机关及其人民警察处于被监督的地位，被动地接受监督主体的监督；而监督主体处于主导地位，主动地监督监督对象是否依法行使职权。在监督警察行政关系中，既有内部监督关系，也有外部监督关系。前者如行政复议，由上一级公安机关对下一级公安机关是否依法行使职权进行监督，是一种内部的层级监督；后者如行政诉讼，由人民法院对公安机关是否依法行使职权进行监督，是一种外部监督。

二、警察行政法与行政法、警察法的关系

（一）警察行政法与行政法的关系

行政法是我国法律体系中重要的部门法，是调整基于国家行政权的产生、行使和监督所形成的所有社会关系的法律规范和原则的总称。行政法根据调整不同行政管理部门的行政关系，可以划分为不同的部门行政法，如军事行政法、外事行政法、工商行政法、警察行政法、教育行政法、税务行政法、经济行政法等。警察行政法调整的警察行政关系是行政关系中的一个方面，警察行政法是行政法

中的一个部门行政法。因此，警察行政法与行政法的关系是一种从属关系，警察行政法是行政法的一个分支，是行政法体系中的一个组成部分。行政法的一般原则、程序、制度对警察行政法有着普遍指导意义，警察行政法要遵守行政法的一般规定。同时，警察行政法也具有一些特殊性，遵循一些特有的原则和规定。深入研究警察行政法对于发展和丰富行政法具有重要意义。

之所以提出警察行政法，主要基于以下一些理由：^①

第一，行政法调整的领域十分广泛。行政法是国家的重要部门法之一，调整的内容十分丰富，由一系列行政法律规范组成，而这一系列法律规范又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、部门规章、地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例等。如果要深入研究行政法，就必须根据一定的标准对行政法进行分类研究。

第二，一般行政法和特别行政法的划分是可行的，在掌握一般行政法的原则、规范的同时，有利于加深对特别行政法的具体理解。特别行政法是特别领域的行政关系的规范，相对于一般行政法而言，其比较具体、细致，是一般行政法的具体化。

第三，警察行政法在国家和社会生活中具有十分重要的地位和作用。公安机关是武装性质的国家治安的行政力量和刑事司法力量，是掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关，是中央和地方各级人民政府的重要组成部分。警察工作的好坏，直接关系到社会的安定、人民生活的稳定和国家安全。警察行政的这种重要性决定了警察行政法在国家和社会生活的重要地位和作用。

（二）警察行政法与警察法的关系

警察法，简单地说，就是调整警察活动的法律规范和原则的总称；具体地说，就是国家为维护国家安全，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而规定的有关警察组织、警察职权、警察行为以及警察监督等各种法律规范和原则的总称。警察法的内容十分丰富，包括警察刑事法律和警察行政法律，二者分别属于刑事法律体系和行政法律体系。因此，我们认为，警察法包含了警察行政法，警察行政法是警察法的一部分。

第三节 警察行政法关系

一、警察行政法关系的含义

警察行政法关系是指由警察行政法调整的具有警察行政法上权利义务内容的社会关系。在现代社会，警察现象发生了巨大的变化，警察权发生了重要的改

^① 杨玉海、张盛国主编：《公安行政法教程》，群众出版社 2001 年版，第 12 页。