

---

GONGAN JIGUAN BANLI  
XINGZHENGANJIAN CHENGXU GUIDING  
JIESHUO YU YUNYONG

---

# 《公安机关办理行政案件程序规定》

## 解说与运用

主编 时庆本



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》

## 解说与运用

主 编 时庆本

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《公安机关办理行政案件程序规定》解说与运用/时庆本主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2003. 12  
ISBN 7-81087-591-4

I. 公… II. 时… III. 公安机关-行政诉讼-诉讼程序-注释-中国 IV. D925.318.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 119478 号

## 《公安机关办理行政案件程序规定》解说与运用

《GONGAN JIGUAN BANLI XINGZHENG ANJIAN CHENGXU  
GUIDING》JIESHUO YU YUNYONG

主编 时庆本

---

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  
印 刷: 北京蓝空印刷厂

---

版 次: 2004 年 1 月第 1 版  
印 次: 2004 年 1 月第 1 次  
印 张: 13  
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32  
字 数: 330 千字

---

ISBN 7-81087-591-4/D·451

定 价: 25.00 元 (公安机关 内部发行)

---

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 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

## 前 言

《公安机关办理行政案件程序规定》（简称《程序规定》）的颁布施行，对于规范公安行政执法行为，保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责，提高公安机关人民警察的法律意识和执法水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益，推进公安机关贯彻依法治国方略和依法行政原则，都有十分重要和深远的意义。

《程序规定》具有鲜明的时代特色，突出反映在两个方面：一是体现了保障人权的精神，首次在规定中提出了尊重当事人的人格尊严的要求，明确以非法手段收集的证据不能作为定案的根据，从根本上防止刑讯逼供等侵犯人权现象的发生；二是体现了公安机关及其人民警察执法为民的思想，在公安机关办理行政案件的程序设计上贯彻了便民、利民的原则，从而把合法、公正、公开、及时查处、打击违法犯罪行为的原则与保障人权、执法为民的精神正确合理地统一起来。

本书由中国人民公安大学新老教授、学者和一线从事执法实践的专家参加编写，充分体现了《程序规定》的立法思想和时代特色：在党的十六大精神和“三个代表”重要思想指导下，

运用法学原理并结合近 20 多年来公安行政执法实践经验，对《程序规定》十五章 205 条规定作了深入浅出、科学准确、全面系统的诠释，并在书后附有相关的法律、法规。全书忠实于法制原则和《程序规定》的原意，紧贴公安机关办理行政案件的实践，对读者负责、不作误导，对涉及的法律界限和办案实践中的疑难问题，作出了精确实用的解说。因此，本书具有权威性、准确性、实用性的特点，既便于各级公安机关的人民警察阅读和运用，同时也是一本很好的培训教材。

本书在编写过程中得到中国人民公安大学出版社的领导和有关同志的支持、帮助和关注，在此深表谢意。由于时间紧、资料不全，疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

作者

2003 年 11 月于北京木樨地

为了适应国家民主与法制建设的发展和人民对公安机关不断改进执法活动的殷切期望，完善公安机关办理行政案件程序规范，进一步提高办案质量和执法水平，有效地保护公民、法人和其他组织的合法权益，公安部于2003年8月26日以第68号令发布了《公安机关办理行政案件程序规定》（简称《程序规定》），自2004年1月1日起施行。这个部门规章，是根据《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）和有关法律、法规以及公安机关办理行政案件的实践经验制定出来的，共有十五章205条。它明确了本规章的立法目的、适用范围和公安机关办理行政案件应当遵循的原则，对公安机关办理行政案件中的管辖、回避、证据、期间与送达、简易程序、一般程序、听证程序、行政处罚的适用与决定、调解、涉案财物的处理、执行、涉外行政案件的办理、案件终结等作出了具体规定。这个《程序规定》的出台施行，首先，改变了公安机关办理行政案件长期缺乏统一的程序规定的局面，使公安机关办理行政案件有了统一的规范，并与已有的《公安机关办理刑事案件程序规定》、《公安机关办理行政复议案件程序规定》一起构成了完整的公安机关执法办案程序体系。其次，为公安机关依法行政、正确履行职责提供了依据和保障，为公安民警更好地贯彻执行《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》创造了条件。再次，规范公安机关及公安民警办理行政案件的执法活动，增强了公安机关内部执法监督，可以防止和减少办理行政案件中的违法行为，保证办案质量，更好地保障公民、法人和其他组织的合法权益。第四，公安民警通过学习、贯彻《程序规定》，可以转变执法观念，牢固树立执法为民的思想，养成严格依法办事的习惯，切实做到严格、公正、文明执法。

## 目 录

第一章	总则	( 1 )
第二章	管辖	( 26 )
第三章	回避	( 38 )
第四章	证据	( 48 )
第五章	期间与送达	( 58 )
第六章	简易程序	( 75 )
第七章	调查	( 81 )
第一节	一般规定	( 81 )
第二节	受案	( 88 )
第三节	讯问与询问	( 93 )
第四节	勘验、检查	( 110 )
第五节	鉴定、检测	( 118 )
第六节	抽样取证	( 124 )
第七节	先行登记保存证据与扣押证据	( 127 )
第八章	听证程序	( 135 )
第一节	一般规定	( 139 )
第二节	听证人员和听证参加人	( 146 )
第三节	听证的告知、申请和受理	( 157 )
第四节	听证的举行	( 161 )
第九章	行政处罚的适用与决定	( 185 )

第一节	行政处罚的适用	·····	(185)
第二节	行政处罚的决定	·····	(203)
第十章	调解	·····	(253)
第十一章	涉案财物处理	·····	(265)
第十二章	执行	·····	(272)
第十三章	涉外行政案件的办理	·····	(299)
第十四章	案件终结	·····	(327)
第十五章	附则	·····	(335)
附录			
	公安机关办理行政案件程序规定	·····	(339)
	公安机关办理行政复议案件程序规定	·····	(373)
	中华人民共和国行政处罚法	·····	(392)



## 第一章 总 则

**第一条** 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。

**【解说与运用】**本条是关于《程序规定》立法目的和立法根据的规定。

根据本条规定，《程序规定》的立法目的主要有三点：

### 一、规范公安机关办理行政案件程序

规范程序的目的有三：

（一）制定《程序规定》的背景，即为什么现在出台《程序规定》？众所周知，随着民主与法制建设的不断推进，国家和人民大众对公安行政执法活动提出了越来越高的要求。国家先后制定施行了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》等法律，对包括公安机关在内的行政机关执法活动进行规范和监督，特别是《行政诉讼法》和《行政复议法》规定，违反法定程序作出的处罚决定或者行政强制措施决定为不合法，人民法院或者复议机关可以作为撤销该具体行政行为理由之一。尽管各级公安机关按照国家法律要求，不断加强办案程序的规范化建设，严格依照法定程序办案，总体上保证了办案质量，也取得了一定成效，但在办案程序上出现的问题还不少，在办理行政案件程序规范化建设上仍有明显的缺陷。具体表现在两个方面：一是没有统一的办理行政案件程序规定。以往公安机关办理各种行政案件的程序规定，散见于各个单项法律、法规、规

章之中，既抽象又不统一，缺乏可操作性。二是散见于各个单项法律规范性文件中的办理行政案件程序规定不完善、不严谨，与行政处罚法等法律规定的程序性要求不尽一致，为执法的随意性留下了空间，导致违法调查取证、滥用强制措施、越权处罚、执行不当等违法行为，因程序违法而在行政诉讼中败诉的案件时有发生。不仅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。因此，制定出台一部统一的公安机关办理行政案件程序规定很有必要。

（二）制定《程序规定》的出发点，既要符合国家基本法律规定，又不要脱离公安机关办理行政案件的实际。因此，《程序规定》体现了下列五个主要出发点：一是贯彻依法治国方略和依法行政原则，加强公安机关办理行政案件程序的规范化、制度化建设。二是坚持行政处罚法的立法指导思想，正确处理治安管理处罚条例与行政处罚法的关系，保证公安行政处罚程序与行政处罚法的一致，同时吸收治安管理处罚条例中一些体现治安案件特殊性的规定。三是体现公开、公正、便民、效率的原则，强调对公民、法人和其他组织合法权益的保护。四是保证程序的可操作性，针对不同案件的特点，从办案实际出发予以规范，体现效率与公正的统一。五是原来公安部制定的有关办理案件程序规范，经实践证明切实可行的条款和执法实践中的一些好的经验，吸收进了《程序规定》。

（三）《程序规定》如何规范公安机关办理行政案件执法活动。在《程序规定》中，除了在总则中明确了立法目的、立法依据和公安机关办理行政案件必须遵循的原则外，在其他章节具体规定了案件管辖分工、办案人员回避、证据收集、期间送达、简易程序和报案、受案、调查、讯问、勘验、鉴定、扣押证据等一般程序以及听证程序、行政处罚的适用与决定、调解、涉案财物的处理、执行、涉外行政案件的办理、案件终结等内容，涵盖

了公安机关办理行政案件的各个环节，适用于公安机关各行政执法部门。《程序规定》的突出特点是：体现了严格的执法办案程序，减少随意执法的空间，维护公平、公正原则，坚持便民、利民和保障公民合法权益的宗旨与精神。如《程序规定》第二十六条规定：“以非法手段取得的证据不能作为定案的根据。”在公安执法程序中明确排除了非法证据的效力，有利于从根本上防止刑讯逼供现象的发生。又如《程序规定》第六十六条规定：“对违法嫌疑人进行检查时，应当尊重被检查人的人格，不得以有损人格尊严的方式进行检查。”第一次在公安执法程序中明确提出了尊重当事人人格尊严的法定要求。再如《程序规定》第八十八条规定：“对扣押的物品和文件，公安机关应当在15日内作出处理决定。逾期不作出处理决定的，公安机关应当退还当事人。”为防止公安机关对当事人的财物无限期扣押作出了限制，有利于保护当事人的合法权益。

## 二、保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责

制定出台公安机关办理行政案件程序规定，规范公安机关办理行政案件程序，促使公安机关及公安民警在办理行政案件中严格依法办事，牢固树立执法为民的思想，提高办案质量和执法水平，防止和减少违法侵权行为，既能有效保护公民、法人和其他组织的合法权益，又保障了公安机关在办理行政案件中正确履行职责。

实践证明，在现代法治国家，公正、合理的执法程序，是依法治国的重要基石之一，也是法治区别于人治的一个重要标志。众所周知，没有程序的公正，就不可能有实体的公正。公正、合理的法定程序不仅是实体正确的保证，而且是制约和监督执法权力正确行使的保障。有了公正、合理的程序，就可以防止行政执法滥用权力，有利于保护行政相对人的合法权益。没有程序保障的地方或领域，就不会有公正的权利。这是不争的事实。但是，

长期以来，由于受到过去的传统法制观念的影响，一些公安机关及公安民警在执法过程中存在着“重实体，轻程序”的思想和倾向，往往出现“先破案，后补办手续”或者“先裁决，后取证”等严重违反程序的错误做法，自以为只要完成上级确定的任务或者指标，就是履行了公安机关及公安民警的职责；至于办理行政案件过程中，如何尊重违法嫌疑人的合法权利，适用法律是否正确，实施处罚与行为人的法律责任是否相当，程序上是否合法等，则较少考虑甚至不予考虑。其结果是办案质量不高，甚至是“夹生饭”，经不起检验和推敲，其中有些案件被复议机关或者人民法院宣告撤销。这些思想倾向和种种执法表现，不仅与执法为民的思想相悖，而且也不能认为是正确履行了公安机关及公安民警的职责。

以上情况说明，“重实体，轻程序”思想倾向的存在，固然与不正确的法制观念相联系，但是，与长期缺乏严格而统一的办理行政案件程序规定加以规范和约束也有关系。为了改变公安机关及公安民警中的习惯倾向，牢固树立执法为民思想，保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责，是制定和施行《程序规定》的立法目的之一。

### 三、保护公民、法人和其他组织的合法权益

如前所述，通过制定、施行《程序规定》规范公安机关办理行政案件程序的作用，除了保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责之外，就是有效保护公民、法人和其他组织的合法权益。

《程序规定》的实施与对公民、法人和其他组织合法权益的保护，从广义上说，公安机关严格依照《程序规定》办理各种行政案件，做到事实清楚、证据确实充分、适用法律正确、处罚适当、程序合法，既对受害人一方的法定权益予以维护，又对违法行为人依法作出公正的处理，从而有效地维护了社会的稳定和

良好的治安秩序，使千家万户安居乐业，人人有安全感。这是对  
所有公民、法人和其他组织的法定权益最好的保护。从狭义上  
说，公安机关办理行政案件能否不折不扣地依照《程序规定》  
办事，直接关系到涉案公民、法人和其他组织的切身权益。因  
此，保护公民、法人和其他组织的合法权益，作为制定、施行  
《程序规定》立法目的之一，主要是针对违法嫌疑人合法权益的  
保护而言的。这样说是否与公安机关依法对违法行为人实施处罚  
相矛盾？答案是否定的。从《程序规定》本意上说，公正、合  
理地规范公安机关办理行政案件程序，要求公安机关在办案过  
程中，必须尊重违法嫌疑人的人格，并保护涉案当事人的法定权益  
不受侵犯，以保证依照实体法的规定对当事人作出公正、合法、  
适当的处罚。前者对当事人合法权益的保护是法定的；后者对当  
事人作出处罚决定（如罚款、行政拘留）也是法定的。只有在  
实践中从思想到行为上把程序规定与实体规定结合好，才能真正  
做到严格、公正、文明执法。

公安机关在办理行政案件中，应当保护涉案当事人的哪些合  
法权利？首先，要保护涉案当事人的知情权。公安机关办案部门  
提出行政处罚意见后，应当告知当事人拟作出行政处罚决定的事  
实、理由及依据，不得“暗箱操作”，如果涉及停产停业、吊  
销证照的“资格罚”和较大数额罚款的“财产罚”，还应告知当  
事人有要求举行听证的权利。第二，要保护当事人的陈述权和申  
辩权。当事人对自己的违法行为和将要受到的行政处罚有陈述、申  
辩的权利，公安机关办案部门应当认真听取当事人的陈述和申  
辩，并如实记录、进行复核，不得因当事人的陈述、申辩而借口  
“态度恶劣”加重处罚。第三，要保护当事人的申诉权和诉讼  
权。公安机关在作出行政处罚决定时，应当告知被处罚人有申请  
行政复议和提起行政诉讼的权利。被处罚人认为公安机关的处罚  
决定有悖于事实和法律或者处罚显失公正的，可依法行使申诉、

诉讼权利，通过复议、诉讼渠道，维护自己的合法权益。第四，保护当事人因遭受损害要求国家赔偿的权利。经行政复议或者行政诉讼确认公安机关办案部门作出的处罚决定是错误的，当事人因该错误处罚受到的人身自由损害或者财产损失，可依法要求赔偿，作出错误处罚决定的公安机关应当按照《国家赔偿法》的有关规定履行赔偿义务。第五，保护当事人要求回避权。当事人认为办理本案的公安机关负责人、经办人、鉴定人等有法定回避情形之一、可能影响本案公正处理的，有权要求他们回避。第六，保护当事人使用法定语言和对违法违纪公安民警控告等权利。上述当事人的各项合法权益，即涉案公民、法人和其他组织的合法权益，在《程序规定》中得到了充分体现。

关于《程序规定》的立法根据，本条指出是“根据《中华人民共和国行政处罚法》等有关法律、行政法规”。这是列举式的概括表述。这里之所以明确列举《行政处罚法》作为《程序规定》的主要立法根据，有三点理由：一是因为《行政处罚法》是第八届全国人民代表大会第四次会议通过的基本法律，其法律效力大于普通法律、行政法规、部门规章，有关行政处罚的一般法律、行政法规、部门规章不得与该法相抵触。二是1996年3月17日颁布、同年10月1日起施行的《行政处罚法》，是在我国宪法和国家实行改革开放、发展社会主义市场经济条件下关于行政处罚施行经验教训总结的基础上制定的。该法确立的行政处罚法定、处罚与教育相结合，公正、公开、违法行为与处罚相适应，无救济即无处罚，受行政处罚不免除民事责任等原则和基于这些原则确立的处罚设定权、处罚实施主体资格、集中行使处罚权、罚款决定与收缴相分离、告知与听证、处罚监督等制度，以及行政处罚决定适用的简易程序、一般程序、听证程序与处罚执行程序，适用于所有行政处罚的设定与实施。三是公安机关行政处罚的设定与实施，并没有超出《行政处罚法》调整的范围。

然而，公安机关肩负惩治犯罪与治安管理双重职能，与一般行政机关有所区别，面临的违法情况与对象比较复杂，因此，在总体上适用《行政处罚法》的前提下，除继续贯彻执行现行的相关公安法律、法规、规章外，可以依照《行政处罚法》第三条的规定，结合公安机关查处行政案件的实际情况和成功的经验，制定出相应的法律、法规、规章，以适应公安机关执法办案的需要。《程序规定》的出台，就是《行政处罚法》等有关法律、法规、规章的产物。

本条所述“有关法律、行政法规”，主要是指《行政复议法》、《行政诉讼法》、《治安管理处罚条例》、《消防法》、《道路交通安全法》、《出境入境边防检查条例》、《强制戒毒办法》等法律、行政法规。将这些法律、行政法规中符合《行政处罚法》规定并确认查处公安行政案件成功的经验，吸收进《程序规定》中来。

**第二条** 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。

**【解说与运用】**本条是关于《程序规定》适用范围的规定。

根据本条规定，公安机关各个业务部门，包括铁道、交通、民航、森林部门的公安机关及海关缉私警察，对依法应当实施行政处罚的案件和强制戒毒、强制收容教育的案件，均适用《程序规定》。具体说主要有以下几个方面：

(一) 依照《治安管理处罚条例》设定的违反治安管理行为与治安管理处罚的治安案件。由于《治安管理处罚条例》是1986年9月5日颁布的，那时《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等相关法律尚未出台，且办案的程序性规定并不具体，因此，在办理这类治安案件时，适用本规定。

(二) 依照《枪支管理法》、《公安部对部分刀具实行管制的暂行规定》、《民用爆炸物品管理条例》、《危险化学品安全管理条例》等法律、法规、规章的规定,对涉枪、涉爆等危险物品应予行政处罚的行政案件,办理时适用本规定。

(三) 依照《拍卖法》、《报废汽车回收管理办法》、《印刷业管理条例》、《娱乐场所管理条例》、《音像制品管理条例》、《出版管理条例》、《旅馆业治安管理办法》、《废旧金属收购业治安管理办法》、《典当业治安管理办法》、《机动车修理业、报废机动车回收业治安管理办法》等法律、法规、规章的规定,对涉及违反国家宪法、危害国家安全和社会稳定、危害精神文明建设和社会治安秩序、匿赃销赃等尚不够刑事处罚而应予行政处罚的案件,办理时适用本规定。

(四) 依照《国籍法》、《公民出境入境管理法》、《外国人入境出境管理法》及其实施细则和《中国公民因私事往来香港地区 and 澳门地区的暂行管理办法》、《中国公民往来台湾地区管理办法》、《出境入境边防检查条例》等法律、法规、规章的规定,对违反国籍、出入境管理和边防检查规定,非法出境、入境,伪造、涂改、冒用、转让出入境证件,未经批准携带、托运枪支弹药出入境或者非法协助他人出入境、交通运输工具违反出入境规定或者运载不准出入境人员偷越国(边)境等尚不够刑事处罚而应给予行政处罚的案件,办理时适用本规定。

(五) 依照《中华人民共和国消防法》、《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》、《公共娱乐场所消防安全管理规定》、《消防监督检查规定》等法律、法规、规章的规定,对违反上述规定,未经公安消防机构审核、验收、许可而擅自施工、使用、开业、举办大型灯会等群体活动或者被检查发现火灾隐患、责令限期改正而逾期不改正的,在火灾、爆炸危险的场所违反禁令吸烟、使用明火和过失引起火灾、尚未造成严重损失等



行为应予行政处罚的案件，在办理时适用本规定。

(六) 依照《道路交通安全法》、《道路交通安全法实施条例》、《高速公路交通管理办法》、《道路交通事故处理办法》、《警车管理规定》、《机动车登记办法》、《机动车驾驶证管理办法》等法律、法规、规章的规定，对违反上述规定，酒后或者醉酒后驾车、无证驾车和机动车超速、超载，在城市集会游行违反规定妨碍交通、不听民警指挥和无理拦截车辆或者强行登车影响车辆正常运行不听劝阻的，违法占用道路摆摊设点、堆物作业、倾倒废物等行为应予以行政处罚的案件，在办理时适用本规定。

(七) 依照《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》、《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》、《互联网上网服务营业场所管理条例》、《计算机信息网络国际联网管理暂行规定实施办法》等法规、规章的规定，对违反上述法规、规章的规定，危害计算机信息系统安全、擅自进行国际联网，故意输入计算机病毒以及其他有害数据危害计算机信息系统安全或者利用互联网上网服务营业场所制作、下载、复制、查阅、发布、传播反对国家宪法、危害国家安全和荣誉、利益，散布谣言破坏社会稳定，宣扬淫秽、赌博、暴力或者教唆犯罪，接纳未成年人进入上网服务营业场所等行为，尚不够刑事处罚而应给予行政处罚的案件，在办理时适用本规定。

(八) 依照《人民警察法》、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》、《关于禁毒的决定》、《卖淫嫖娼人员收容教育办法》、《强制戒毒办法》、《精神疾病司法鉴定暂行规定》等法律、法规、规章的规定，对卖淫嫖娼人员，注射和吸食毒品成瘾人员以及有危害公共安全、社会治安秩序的精神病患者，应予强制收容教育、强制戒毒、强制监护治疗的行政案件，在办理时适用本规定。

(九) 其他公安法律、法规、规章规定和《文物保护法》、