

公安机关办理 行政案件刑事案件 程序实务



GONGANJIGUAN BANLI
XINGZHENG ANJIAN XINGSHI ANJIAN
CHENGXU SHIWU

张 萍 李宝记 编著



中国人民公安大学出版社

公安机关办理行政案件刑事案件程序实务

张 萍 李宝记 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关办理行政案件刑事案件程序实务/张萍, 李宝记编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.3

ISBN 7-81087-663-5

I. 公... II. ①张...②李... III. ①公安机关—行政诉讼—诉讼程序—基本知识—中国②公安机关—刑事诉讼—诉讼程序—基本知识—中国 IV. D925

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 011581 号

公安机关办理行政案件刑事案件程序实务

GONGAN JIGUAN BANLI XINGZHENG ANJIAN XINGSHI ANJIAN CHENGXU SHIWU

张萍 李宝记 编著

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 厂: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2004 年 3 月第 1 版
印 次: 2004 年 6 月第 2 次
印 张: 15.5
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 396 千字
印 数: 4001 ~ 7000 册

ISBN 7-81087-663-5/D·491

定 价: 28.00 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

编者的话

在我国走向法制社会的进程中，为解决公安机关在办理行政、刑事案件程序中日益凸现的问题，公安部相继发布了《公安机关办理刑事案件程序规定》和《公安机关办理行政案件程序规定》，这对于规范公安机关行政、刑事案件办案程序，提高依法办案能力和办案水平，提高执法质量，保护公民、法人和其他组织的合法权益，具有重大和长远的意义。

为了宣传贯彻公安机关办理行政、刑事案件程序规定，我们在比较研究的基础上编著了《公安机关办理行政案件刑事案件程序实务》一书。本书共分三篇：第一篇——总论，主要阐述公安机关办理行政、刑事案件应共同遵循的规则以及在管辖、回避、证据使用等方面的基本问题；第二篇——行政办案程序，系统解析了行政案件的简易程序、一般程序、听证程序和行政处罚的执行、调解、涉外行政案件的办理等内容；第三篇——刑事办案程序，详细论述了办理刑事案件的强制措施、立案、侦查、执行以及司法协助、外国人犯罪案件办理等相关问题。

在编写过程中，我们依据立法意图，密切联系公安执法实践，将法律规定和办案实务融为一体，将抽象的法条逐条剖析，使之具体化，既体现原则性、规范性，又突出实用性、可操作性，并力图有所突破和创新。本书可作为各级公安机关及公安民警办理行政、刑事案件的工具用书，也可作为各级公安机关、院校培训、学习的教学参考用书。

本书的写作过程也是作者对办理行政、刑事案件程序规定再学习和深刻理解、准确把握的过程。事实上，这一过程使我们获益匪浅，同时我们也期待着读者的批评、指正。

2004年1月

目 录

第一篇 总 论

第一章 公安机关办理行政、刑事案件的基本规则·····	(1)
第一节 公安机关办理行政、刑事案件的一般规则·····	(1)
第二节 公安机关办理行政案件的特殊规则·····	(6)
第三节 公安机关办理刑事案件的特殊规则·····	(10)
第二章 管辖·····	(16)
第一节 行政案件的管辖·····	(16)
第二节 刑事案件的管辖·····	(20)
第三章 回避·····	(29)
第四章 证据·····	(33)
第一节 证据的种类·····	(33)
第二节 收集证据·····	(38)
第三节 审查证据·····	(43)
第四节 行政案件证据的司法要求·····	(47)
第五节 常见治安案件证据规格·····	(48)
第六节 刑事证据调查·····	(53)
第五章 律师在侦查阶段参与刑事诉讼·····	(59)
第一节 律师在侦查阶段参与刑事诉讼的一般规定·····	(59)
第二节 律师在侦查阶段参与刑事诉讼的程序·····	(64)
第六章 期间与送达·····	(69)

第二篇 行政办案程序

第七章 简易程序	(72)
第一节 简易程序的适用条件	(72)
第二节 适用当场处罚的具体程序	(74)
第八章 一般程序	(76)
第一节 受案与立案	(76)
第二节 调查的一般规定	(80)
第三节 传唤	(85)
第四节 讯问和询问	(88)
第五节 勘验、检查	(94)
第六节 鉴定、检测	(98)
第七节 抽样取证	(102)
第八节 先行登记保存证据与扣押证据	(104)
第九章 听证程序	(108)
第一节 一般规定	(109)
第二节 听证人员和听证参加人	(111)
第三节 听证的告知、申请和受理	(117)
第四节 听证的举行	(121)
第十章 行政处罚的适用与决定	(132)
第一节 行政处罚的适用	(132)
第二节 行政处罚的决定	(141)
第十一章 调解	(151)
第十二章 涉案财物的处理	(160)
第十三章 执行	(164)
第一节 一般规定	(164)
第二节 罚款的执行	(167)

第三节	吊销许可证或者执照处罚的执行	(170)
第四节	拘留的执行和救济	(171)
第五节	没收违法所得、非法财物的处理	(179)
第十四章	涉外行政案件的办理	(181)
第十五章	案件终结	(190)

第三篇 刑事办案程序

第十六章	强制措施	(196)
第一节	强制措施的概述	(196)
第二节	拘传	(202)
第三节	取保候审	(205)
第四节	监视居住	(215)
第五节	拘留	(218)
第六节	逮捕	(225)
第七节	适用强制措施的其他规定	(235)
第十七章	羁押	(240)
第十八章	立案、破案、销案	(255)
第一节	受案	(255)
第二节	立案	(266)
第三节	破案、销案	(271)
第十九章	公安机关对刑事案件的侦查	(275)
第一节	侦查概说	(275)
第二节	讯问犯罪嫌疑人	(278)
第三节	询问证人	(285)
第四节	现场调查访问	(294)
第五节	勘验、检查	(299)
第六节	搜查	(308)

第七节	扣押物证、书证	(310)
第八节	查询、冻结存款、汇款	(315)
第九节	鉴定	(321)
第十节	辨认	(326)
第十一节	通缉、通报	(329)
第十二节	侦查终结	(335)
第十三节	补充侦查	(340)
第二十章	刑罚的执行	(344)
第一节	执行概说	(344)
第二节	罪犯的交付及刑罚执行程序	(345)
第三节	变更执行程序	(351)
第二十一章	办案协作	(356)
第一节	办案协作的范围和法律责任	(356)
第二节	办案协作的实施	(358)
第二十二章	外国人犯罪案件的办理	(362)
第一节	外国人犯罪案件的办理范围和原则	(362)
第二节	外国人犯罪的刑事案件的立案、管辖、侦查	(363)
第三节	外国人犯罪的刑事案件的其他规定	(369)
第二十三章	刑事司法协助和警务合作	(372)
第一节	公安机关刑事司法协助和警务合作的依据、 原则和范围	(372)
第二节	公安机关刑事司法协助和警务合作的程序规定	(375)
第三节	调查取证	(377)
第四节	引渡	(382)
附录一	公安机关办理行政案件程序规定	(386)
附录二	公安机关办理刑事案件程序规定	(423)

第一篇 总论

第一章 公安机关办理行政、 刑事案件的基本规则

我国现行法律、法规、行政规章等规范性文件对公安机关办理行政案件和刑事案件应当遵循的基本行为准则都作了比较明确的规定，其中有些规则既适用于公安机关办理行政案件，也适用于公安机关办理刑事案件，是公安机关办理行政、刑事案件的一般规则，有些规则是分别适用于公安机关办理行政案件或者刑事案件的特殊规则。

第一节 公安机关办理行政、 刑事案件的一般规则

根据我国目前有关行政和刑事法律、法规的规定，公安机关办理行政、刑事案件的通用规则主要有：以事实为根据，以法律为准绳；公民在适用法律上一律平等；依靠群众；使用民族地区通用的语言文字进行讯问和询问；保障当事人的合法权益等。这些规则有的在相关行政或者刑事法律、法规中有明确的规定，有的虽然没有明确规定，但相关条款体现了这些规则的基本精神，

所以我们称之为“一般规则”。公安机关不管是办理行政案件，还是办理刑事案件，都应当遵循这些一般规则，而且应当贯穿于公安行政执法和刑事执法的始终。

一、以事实为根据，以法律为准绳

公安机关办理行政、刑事案件必须以事实为根据，以法律为准绳。公安机关办理行政、刑事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，真正做到正确、合法、有效地惩罚违法犯罪，保护人民。

以事实为根据，就是要求以客观存在的案件事实作为处理案件的依据。具体地说，就是指公安机关在办理案件的过程中，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。这就要求做大量的认真细致的调查研究工作，不轻信口供，不主观臆断，不夸大事实，不缩小情节，更不允许捏造事实、徇私舞弊。

以法律为准绳，是指公安机关在清查案件事实的基础上，严格依法办事，把法律作为处理案件的依据和标准，对案件作出正确处理。准绳是衡量是非曲直的标准、尺度、规格。无论对实体问题或者是程序问题作出决定，都不能离开法律，不能自立标准，自行其是，更不能徇私枉法。以法律为准绳，是加强和实现社会主义法制的关键，是“有法必依、执法必严、违法必究”的要求。

以事实为依据，以法律为准绳是一个原则不可分割的两个方面，二者联系密切，不可偏废任何一方。以事实为依据是正确使用法律的前提和基础，它要求坚持实事求是，一切从案件实际情况出发，加强调查研究，全面查清案件事实真相；以法律为准绳是分清是非曲直，对案件进行正确处理的保障，是确定是否为违法犯罪，是否作出处罚，以及如何处罚的依据。只有查清事实，

才能正确适用法律。如果事实没有查清或者发生差误，就不可能正确适用法律，致使真正的违法行为人逃避惩罚，使无辜的人错误地受到追究。如果案件事实情况清楚，证据确实，而不坚持以法律为准绳，离开法律的标准和尺度，在处理上同样会发生偏差，出现或纵或枉的错误。只有把两个方面有机结合起来，同时并重，才能保证正确、合法地处理案件。

二、公民在适用法律上一律平等

一切公民在适用法律上一律平等的原则，是我国宪法“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”原则在办案程序中的具体体现，它要求公安机关在办理案件中，对任何公民，不管其民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、社会地位有何不同，都应当一律平等地适用法律。

对任何公民都必须平等地适用法律，也就是对公民的合法权益包括人身权利、民主权利、财产权利和其他权利，一律依法予以保护；对任何公民的违法犯罪行为，都必须依法追究；对无违法犯罪的人，应保障其不受法律追究。对公民在运用法律上一律平等的原则同时又表明任何公民不分职位高低、功劳大小，都必须毫无例外地遵守法律，决不允许任何人有超越法律的特权，只要是违法犯罪，就要受到法律的制裁。

三、依靠群众

坚持专门机关与广大群众相结合，是我国公安机关工作的基本方针和优良传统。公安机关在发挥自身职能主导作用的同时，必须坚持群众路线，充分依靠群众。依靠群众的原则，是党的群众路线在公安行政执法和刑事执法中的具体运用，是我国公安机关办理行政、刑事案件的一个重要特点。

公安机关办理案件之所以必须坚持依靠群众的原则，是由我

国的国家性质和公安机关的性质、任务决定的。我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，国家的利益、社会的利益与人民群众的利益是根本一致的。因此，保卫国家安全，维护社会治安秩序，保持社会稳定，是人民群众自身的迫切要求，它与公安机关的工作目标是完全一致的，这就决定了公安机关的一切活动必须依靠群众。

公安机关办理案件之所以必须坚持依靠群众的原则，也是由公安机关同违法犯罪作斗争的需要决定的。违法犯罪人员为了掩盖违法犯罪事实，逃避侦查和审判，往往对引起违法犯罪的动机和违法犯罪行为过程加以伪装和掩盖。但是群众的眼睛是雪亮的，一切违法犯罪人员都处在人民群众之中，他们的违法犯罪活动总是发生在一定的时空环境中，与一定的人、事、物相联系，都会留下一定的痕迹或者在人们头脑中留下一定的印象，必然为群众所了解和掌握。人民群众是我们获取违法犯罪信息最广泛、最直接、最敏感的来源，也是揭露违法犯罪、证实违法犯罪最普遍、最直接、最敏感、最及时的力量。依靠群众，就能够揭露违法犯罪，证实违法犯罪。

依靠群众的原则，要注意处理好以下两种关系：一是依靠群众与依法办案的关系。应当说依靠群众与依法办案并不矛盾，只有严格依法办案，才能取得人民群众的信赖，得到他们的支持和帮助；同时，依靠人民群众，在人民群众的支持下，按照规定办理案件，如接受群众对违法犯罪嫌疑人的举报和控告、邀请群众充当现场勘查、搜查、扣押物证、书证的现场见证人等，都充分体现了公安机关办理案件既要依靠群众，又要严格执法。二是依靠群众与专门机关工作的关系。司法机关依法享有一定的职权，如对嫌疑人采取强制措施，行使侦查权、检查权和审判权等。依靠群众绝不是要否定专门机关的作用，更不能把依法享有的职权交给群众行使，实行“群众办案”，代替或者削弱专门机关的作

用。加强专门机关的工作也决不意味着可以脱离群众，搞神秘主义、孤立主义。依靠群众与专门机关工作始终是相辅相成、不可分离的整体。人民群众同违法犯罪行为作斗争离不开公安机关的组织、领导、支持和保护，公安机关办案也离不开人民群众的支持、配合、协助和监督，只有既加强专门工作，又依靠人民群众，并使两者紧密联系、结合起来，才能完成法律规定的任务。

四、使用民族地区通用的语言文字

我国是一个多民族国家，各民族在国家中的政治地位和法律地位一律平等，各民族公民都有使用和发展本民族语言文字的权利。这有利于当地群众了解案件事实和办案情况，增强法制观念；对于巩固民族团结，保证办案工作进行，提高各民族公民同违法犯罪作斗争的积极性有着重要意义。

公安机关办理案件，在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，应当使用当地通用的语言进行讯问和询问。对不通晓当地通用语言文字的当事人，应当为他们提供翻译。在少数民族聚居或者多民族混杂的地区，应当使用当地通用的语言文字。这项规则包括三层内容：（1）各民族公民都有用本民族语言文字的权利；（2）如果当事人不通晓当地通用的语言文字，公安机关有义务指定或聘请翻译人员为他们翻译；（3）在少数民族聚居区或者多民族居住的地区，应当用当地通用的语言进行询问。对外公布法律文书也应当使用当地通用文字。

五、保障当事人的合法权益

公安机关办理行政、刑事案件，应当保障当事人依法享有的各项权益。这是一项实践性极强的原则，不仅有利于案件的正确处理，还有助于维护公安机关在人民群众中的印象，使公安工作取得人民群众的理解、信任和支持。正确贯彻这项原则，不仅是

民主政治的需要，是维护当事人合法权益的需要，同时也是保证公安机关客观、公正、全面办理案件，正确适用法律，做到不枉不纵的需要。

在公安机关的办案程序中，首先要强调的是违法犯罪嫌疑人、被告人的陈述申辩权、辩护权应当受到充分保护。在任何阶段，违法犯罪嫌疑人、被告人都有权进行反驳、辩解，证明自己无违法犯罪或违法犯罪情节较轻，或应减轻、免除行政或者刑事责任。公安机关有义务保障违法犯罪嫌疑人、被告人自行辩护和委托他人辩护的权利。

对于其他与案件有关的人可根据他们的不同角色，保障其在不同范围内的合法权利，同时还应当提供保障他们行使权利的条件，并对他们行使权利时遇到的障碍予以排除或追究。

需要强调的是，对未成年违法犯罪嫌疑人的合法权利要给予特殊保障。公安机关办理未满 18 周岁未成年人的案件，应当根据未成年人的身心特点，贯彻教育、感化、挽救的方针，保障他们的合法权益。

第二节 公安机关办理行政案件的特殊规则

公安机关在办理行政案件过程中，除了要遵循一般通用规则以外，依照有关法律、法规的规定，还应当遵循以下特殊规则。

一、处罚法定

依法行政是行政法最主要的规则，处罚法定可以说是依法行政对公安机关办理行政案件的基本要求。处罚法定包括以下三个方面的内容：

（一）主体法定

行政机关是否拥有行政处罚权，拥有多大范围的行政处罚权，要视具体法律、法规的规定。根据《行政处罚法》的规定，行政处罚由具有行政处罚权的行政机关，被授权组织，被委托的机关、组织在法定职权范围内实施。《治安管理处罚条例》规定，对违反治安管理行为的处罚，由县、市公安局、公安分局或者相当于县一级的公安机关裁决。警告、50元以下罚款，可以由公安派出所裁决；在农村，没有公安派出所的地方，可以由公安机关委托乡（镇）人民政府裁决。

依据法律、法规和规章授权具有独立执法主体资格的公安机关业务部门，在办理行政案件过程中，可以以自己的名义进行。如按《治安管理处罚条例》的规定，警告、50元以下罚款，可以由公安派出所裁决。在这里，公安派出所作为公安机关的派出机构本来没有行政主体资格，不能以自己的名义作出行政裁决，但是，《治安管理处罚条例》以法律的形式授权公安派出所，警告和50元以下罚款，其可以裁决。

在公安实际工作中，大量行政案件的调查处理工作由公安机关各业务部门来完成，但这些业务部门只是代表本级公安机关履行执法职能，不具备独立的执法主体资格，不能以自己的名义对外执法，其执法行为被认为是该公安机关的行为，而不是某业务部门的执法行为。凡是法律、法规和规章授权的公安机关业务部门，无论何种称谓，一律不得以自己的名义对外执法。

（二）处罚依据法定

处罚依据法定即“法无明文规定不为罚”。根据《行政处罚法》的规定，行政处罚基本由法律、行政法规规定，地方性法规和规章补充，行政法规、地方性法规和规章在处罚的规定上受到不同程度的限制。同时，“法无明文规定不为罚”还意味着“法不溯及既往”以及“从旧兼从轻”。法的规范性和可预测性要求

法在时间上只具有向后的效力，而不能溯及既往。凡是行为发生在前，法律颁布在后的，不能以此法律为依据处罚该行为人。但是如果新的法律认为该行为违法，而旧法律认为该行为不违法的，则“从旧”法律；新法律、旧法律都认为是违法，但处罚有轻重的，则“从轻”法律。

（三）处罚程序法定

处罚法定不仅要求实体合法，也要求程序合法。是否遵循法定程序是审查判断具体行政行为是否合法的标准之一。不遵守法定程序的行政处罚无效。依照法定程序办理行政案件，可以提高行政处罚的质量，防止和减少错误，防止侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益，也可以减少行政复议和行政诉讼。

二、合法、公正、公开、及时

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，这是行政法的行政合法原则、行政公正原则、行政公开原则和行政效率原则的具体体现。

合法原则要求公安机关办理行政案件时，要以法律为依据，无论是实体处理还是执法程序都必须符合法律的规定，不能与法律发生抵触和冲突。

公正原则要求公安机关办理行政案件时，要依法平等对待各方当事人，不得以任何理由和方式偏袒一方当事人；平等和公正地适用法律，合理利用自由裁量权，作出适当的行政处理决定，并要特别注意保护违法嫌疑人的合法权益，不能因为其有违法行为而忽视对其合法权益的保护。

公开原则要求公安机关在办理行政案件时，一是对违法行为实施处罚或者作出其他行政处理决定依据的法律、法规要公开，未经公布的法律、法规，一律不得作为行政处罚的依据；二是办案程序、手续要依法公开，据以对违法嫌疑人给予行政处罚或者