

公安机关办理行政案件 程序规定解读与适用

GONGAN JIGUAN BANLI XINGZHENG ANJIAN
CHENGXU GUIDING JIEDU YU SHIYONG

主编 熊一新 华敬锋



中国人民公安大学出版社

公安机关办理行政案件 程序规定解读与适用

主 编 熊一新 华敬锋

中国人民公安大学出版社

北京 · 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关办理行政案件程序规定解读与适用/熊一新, 华敬锋
主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2006. 11

ISBN 7-81109-523-8

I. 公... II. ①熊... ②华... III. 公安机关—行政诉讼—
诉讼程序—法律适用—中国 IV. D925.318.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 133108 号

公安机关办理行政案件程序规定解读与适用

GONGANJIGUAN BANLI XINGZHENGANJIAN CHENGXUGUIDING JIEDUYUSHIYONG

主 编 熊一新 华敬锋

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: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2006 年 11 月第 1 版
印 次: 2006 年 11 月第 1 次
印 张: 14
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 341 千字

ISBN 7-81109-523-8/D·493

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 侵权必究

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

www.phcpps.com.cn

www.jgclub.com.cn

作者简介

熊一新，中国人民公安大学治安学教授、博士生导师，“首都公共安全研究基地”首席专家，并任福建省公安高等专科学校校长。对“治安管理处罚”有长时间的深入研究，曾主编《治安管理处罚法解读与适用》等多部有关《治安管理处罚法》的著作。

华敬锋，现任公安部治安管理局执法工作指导处（六处）处长，是《治安管理处罚法》的主要起草人之一，全面参与并协调《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》的起草和修订工作，对《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》的立法有深入的研究，曾主编《治安管理处罚法解读与适用》等多部有关《治安管理处罚法》的著作。

李春华，中国人民公安大学治安系副教授，长期担任公安大学本科、研究生“治安案件查处”和“治安行政执法研究”等课程的教学工作，并长期为基层科、所、队长授课，对治安管理处罚的实践有深入的了解，专门从事治安管理处罚的理论与实践的教学与研究，曾参编《治安管理处罚法解读与适用》等多部与《治安管理处罚法》有关的著作。

李富声，长期担任“治安案件查处”和“治安行政执法”等课程教学工作，专门从事治安管理处罚的理论与实践的教学与研究，主持省部级社科基金项目“治安管理处罚法实施问题研究”，曾参编《治安管理处罚法解读与适用》等多部有关《治安

管理处罚法》的著作。

陈天本，行政法博士，中国人民公安大学治安系教师，长期担任公安大学本科生、研究生有关治安管理、警察法等课程的教学工作，曾参与多部有关《治安管理处罚法》著作的撰写。

王树民，中国人民公安大学治安系教师，长期担任公安大学本科生有关治安管理等课程的教学工作，曾参与多部有关《治安管理处罚法》著作的撰写。

前 言

改革开放以来，随着经济的高速发展，以及受各种因素的影响，我国的违法犯罪现象不断增多，进入新世纪后，我国社会治安形势更加复杂多变。2000年以来，全国治安案件总数一直在500万起以上。公安机关承担着繁重的行政案件办理工作，同时，随着社会发展，法制进步，对公安法制建设和公安机关行政执法能力也提出了越来越高的要求。原《治安管理处罚条例》等法规对公安机关办理行政案件过于简单的程序规定，不能适应公安机关办理行政案件实际工作的需要。公安机关办理行政案件实际工作存在程序不规范、公民权益保障不力甚至被侵犯等突出问题。为规范公安机关办理行政案件程序，公安部于2003年8月制定并颁布了《公安机关办理行政案件程序规定》。《公安机关办理行政案件程序规定》是公安机关第一部统一的办理行政案件程序规定，自2004年1月1日施行后，对于规范公安机关办理行政案件程序，提高公安机关办案质量和执法水平，保护公民、法人和其他组织合法权益发挥了重要作用，大大促进了公安机关办理行政案件工作的发展，程序不规范、公民权益保障不力甚至被侵犯等突出问题得到了较好的解决。

2005年8月28日，十届全国人大常委会第十七次会议审议通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）。《治安管理处罚法》在总则、处罚种类和适用、违

反治安管理行为和处罚、处罚程序、执法监督等方面都有重大的进步。其中,《治安管理处罚法》对治安管理处罚程序作了较大的修改,《治安管理处罚法》的一些程序规定需要进一步明确和细化。同时,经过一段时间的实践,2003年《公安机关办理行政案件程序规定》的一些不足之处也暴露出来。正是在这种情况下,为了更好地贯彻实施《治安管理处罚法》,维护法制统一,完善公安机关办理行政案件的程序,公安部组织专门力量对《公安机关办理行政案件程序规定》进行了修订。

此次修订,坚持与《治安管理处罚法》保持一致,兼顾公平与效率,突出可操作性,进一步严密程序的指导思想,主要修订了三方面内容:

第一,贯彻《治安管理处罚法》的规定。一是修改与《治安管理处罚法》不一致的内容。例如,将“讯问”改为“询问”,增加传唤后通知被传唤人家属的规定,修改询问时限,规定办案期限等。二是进一步明确、细化了《治安管理处罚法》的有关规定。例如,明确规定通知被传唤人家属的方式和例外情形,明确、细化治安调解的条件和范围,明确、细化《治安管理处罚法》规定的取缔措施的执行方式,明确、细化鉴定的条件和程序,明确、细化行政拘留暂缓执行的程序和条件等。

第二,适当简化了案件办理程序。根据《公安机关办理行政案件程序规定》实践执行中反映的办案程序和法律文书比较繁琐的问题,修订时在保证程序公正的前提下适当简化了办案程序,主要是取消了一些内部审批程序和事后补办手续的规定。如,取消口头传唤补办传唤证和当场检查补办检查证的规定,取消延长询问查证时限的审批,取消扣押的事前审批改为事后报告等。

第三，根据执法实际，增加或修改了有关内容。例如，拉客招嫖和赌博案件不适用当场处罚的规定；受理案件时无法确定是刑事案件还是行政案件，可先行按行政案件办理，办理中认为涉嫌犯罪再转为刑事案件办理的规定；对投案自首或群众扭送的违法嫌疑人询问查证的规定；辨认程序的规定等。

为了帮助公安机关基层执法办案民警、法制部门和公安院校从事相关教学工作的同志更好地理解和适用新修订的《公安机关办理行政案件程序规定》，本书紧密结合公安机关办理行政案件工作实际，对《公安机关办理行政案件程序规定》条文逐条进行了解释。本书是我们在《中华人民共和国治安管理处罚法》公布时编著的《治安管理处罚法解读与适用》（法律出版社出版）的姊妹篇，在编写上注重应用性和精炼性，对公安机关办理行政案件程序的重点问题进行重点诠释，并对法律、法规、规章中没有规定，但在实践中经常遇到的问题，从理论上进行阐述并提出指导性意见。

本书由中国人民公安大学治安学教授熊一新、公安部治安管理局执法工作指导处（六处）处长华敬锋担任主编，由长期从事公安行政执法教学、科研及实际执法工作的专家、学者、教授共同撰写。全书由二位主编提出编写大纲及体例，各位作者分别撰写，最后由二位主编统稿。各章节分工如下：

熊一新：前言、第一章、第二章

李富声：第三章、第四章、第五章、第六章、第七章

陈天本：第八章

华敬锋、李春华：第九章、第十章、第十一章、第十二章、第十四章、十五章

王树民：第十三章

本书在出版过程中得到了公安大学出版社有关领导和同志们的关心和支持，在此表示诚挚的谢意。由于作者水平有限，不足之处在所难免，敬请读者朋友批评指正。

熊一新 华敬锋

2006年9月10日于北京

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 管辖	(9)
第三章 回避	(15)
第四章 证据	(21)
第五章 期间与送达	(28)
第六章 简易程序	(32)
第七章 调查取证	(36)
第八章 听证程序	(96)
第九章 行政处罚的适用与决定	(150)
第十章 治安调解	(201)
第十一章 涉案财物的处理	(210)
第十二章 执行	(218)
第十三章 涉外行政案件的办理	(248)
第十四章 案件终结	(291)
第十五章 附则	(298)
附录一:公安机关办理行政案件程序规定	(302)
附录二:公安部关于规范违反治安管理行为 名称的意见	(343)
附录三:公安行政法律文书制作与使用说明	(351)
附录四:公安行政法律文书(式样)	(364)

第一章 总 则

总则是关于公安机关办理行政案件程序的总体指导原则，包括宗旨、适用范围和基本原则，共8条。

一、宗旨任务

第一条【宗旨任务】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》、《中华人民共和国治安管理处罚法》等有关法律、行政法规，制定本规定。

【解读与适用】

本条是关于《公安机关办理行政案件程序规定》（以下简称《程序规定》），一般是指2006年8月24日颁布的《公安机关办理行政案件程序规定》，但注明“2003年《程序规定》”则指2003年8月26日颁布的《公安机关办理行政案件程序规定》的宗旨任务的规定，主要包括以下几个方面内容：

（一）《程序规定》的宗旨

《程序规定》的宗旨是“为了规范公安机关办理行政案件程序”。

《程序规定》于2003年8月26日制定颁布之后，公安机关办理行政案件缺乏统一的程序规定的情况得到了改善，解决了原《中华人民共和国治安管理处罚条例》在程序规定上的不足等公

安机关办理行政案件程序方面存在的问题，并在公安机关办理行政案件的实践中发挥了很好的作用，规范了公安机关办理行政案件的程序。但是，《治安管理处罚法》制定实施后，公安机关办理治安案件的程序发生了较大的变化，另外，在过去的公安行政案件办理实践中发现2003年《程序规定》的不足之处也需要进行修订，治安案件是公安行政案件的主要组成部分，因此，为了规范公安机关办理行政案件程序，需要修订《办案程序》。

（二）《程序规定》的任务

《程序规定》的任务主要有两个方面：

第一，保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责。

正确履行职责是依法治国和依法行政在公安机关办理行政案件中的具体要求，《程序规定》既要赋予公安机关办理行政案件的权力又要规制公安机关办理行政案件权力的行使，应当保障公安机关既公正又高效地办理行政案件。

第二，保护公民、法人和其他组织的合法权益。

《程序规定》在保障公安机关既公正又高效地办理行政案件，保障公安机关能够顺利追究违法行为人法律责任的同时，也重视行政权与公民权的平衡，注重在公安机关办理行政案件程序中保护公民、法人和其他组织的合法权益。

（三）《程序规定》的依据

《程序规定》制定的主要法律依据是《中华人民共和国行政处罚法》和《治安管理处罚法》两部法律，另外《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国道路交通安全法》等有关法律也是《程序规定》制定的依据，此外，将公安部制定的有关规章中经实践检验可行的内容吸收入《程序规定》。

二、适用范围

○ 第二条【适用范围】本规定所称行政案件，是指公安机关依照法律、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。

【解读与适用】

本条是关于《程序规定》适用范围的规定。具体规定了公安机关办理的行政案件的范围。

《程序规定》所称行政案件是指公安机关依照法律、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。其中，公安行政处罚案件是主要组成部分。强制戒毒和收容教育属于处置性的强制措施，由于《强制戒毒办法》和《卖淫嫖娼人员收容教育办法》主要规定的是实体内容，规定的程序比较简单，为了规范案件办理程序，统一纳入《程序规定》进行规定。劳动教养虽然是强制性教育改造措施，但公安部制定的《公安机关办理劳动教养案件规定》已经对劳动教养的审批决定程序作了较详细的专门规定，而审批决定前劳动教养案件是根据案情按照刑事案件办理程序或者行政案件办理程序进行处理，因此，劳动教养案件不再纳入《程序规定》。

三、基本原则

《程序规定》第3至8条规定了公安机关办理行政案件的基本原则：

（一）以事实为根据，以法律为准绳的原则

○ 第三条【以事实为根据，以法律为准绳的原则】公安机关办理行政案件应当以事实为根据，以法律为准绳。

【解读与适用】

“以事实为根据，以法律为准绳”的原则是我国法制的基本

原则。“以事实为根据”要求公安机关办理行政案件要以客观存在的事实作为依据，以合法有效的证据所证实的案件事实作为认定违法行为和追究违法责任的事实依据，任何主观臆测、无根据的推测等都不能作为案件办理的依据。“以法律为准绳”要求公安机关办理行政案件要严格依照有关法律规定进行，无论是调查取证认定事实，还是认定案件事实后的法律适用，都要遵循法律规范关于公安机关办理行政案件的实体规定和程序规定。“以事实为根据”和“以法律为准绳”是不可分割的整体，公安机关办理任何行政案件，都应当以客观事实为依据，查清案件事实，同时又必须严格依照法律规定进行，不得违反法律规范的实体规定和程序规定。

（二）合法、公正、公开、及时的原则以及尊重和保障人权的原则

第四条【合法、公正、公开、及时的原则以及尊重和保障人权的原则】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，尊重和保障人权，保护公民的人格尊严。

【解读与适用】

本条规定了公安机关办理行政案件的合法、公正、公开、及时的原则以及尊重和保障人权的原则。

1. 合法、公正、公开、及时的原则。

“合法”是指公安机关办理行政案件的全部工作都要依照法律规范而进行，合乎法律规定。具体包括：主体合法，即办理行政案件的主体是依法拥有办理案件职权的公安机关及其人民警察；事实依据合法，即办理行政案件所依据的证据合法；法律依据合法，即办理行政案件所适用的法律不违背上位法的规定，且适用正确；程序合法，即办理行政案件的程序合乎法定程序；内容合法，即办理行政案件时所作出的具体行政行为内容不违反法律纪律，不违背公序良俗。

“公正”是指“公平正直，没有偏私。”在办理行政案件时，坚持“公正”应当注意：第一，平等地对待各方当事人，不以当事人的身份为实施处罚轻重的标准；第二，正确行使自由裁量权，对违法行为人的处罚与其违法行为的性质危害相当，并且要保证违法行为人的救济权，使其能够对被侵犯的合法权益采取复议、诉讼等法律救济措施；第三，办理行政案件要遵循法定程序，保证违法行为人的陈述、申辩、听证等程序权。

“公开”主要是指公安机关办理行政案件的法律依据和过程公开。《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第四条规定：“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。”《行政处罚法》第四条还规定，对违法者依法给予行政处罚要公开。公开是公正的必然要求，但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私依法应当保密的除外。

“及时”是行政效率原则的要求，要求公安机关及其人民警察办理行政案件要注重效率，在规定的期限内以尽可能少的时间做好各项工作。“及时”还因为公安行政案件的证据具有容易消失的特征，因为“及时”才能更好地达到教育违法行为人的目的。

2. 尊重和保障人权的原则。

人权是人之所以为人而拥有的权利。随着人们民主、法治意识的日益增强，文明执法和以人为本的思想逐渐深入人心，公民的人权和人格尊严越来越受到关注。公安机关办理行政案件实际上也是为了保护人权。为体现尊重和保障人权的原则，本条规定，公安机关办理行政案件应当尊重和保障人权，保护公民的人格尊严。公民的人格权利是公民权利的重要组成部分。在公安机关办理行政案件中，尊重和保障人权，具体包括两个方面：一是保障守法公民的合法权益，比如，在扣押财物作为证据时，被侵

害人的财物就不得扣押，属于善意第三人的合法财产也不得扣押；二是保障违法行为人的合法权益，如：个人隐私保密，不得打骂侮辱等。

（三）教育与处罚相结合的原则

第五条【教育与处罚相结合的原则】 公安机关办理行政案件应当坚持教育与处罚相结合的原则，教育公民、法人和其他组织自觉守法。

【解读与适用】

本条规定的是教育与处罚相结合的原则。教育与处罚相结合的原则强调处罚不是根本目的，而是一种手段，处罚的根本目的是要通过处罚教育其不再危害社会，预防和减少违法犯罪的发生。这一原则应贯穿于整个公安行政案件办理过程。违法行为是危害社会的行为，给国家、社会和公民的权益造成了一定的危害，依法给予处罚是必要的，但是违法行为对社会造成的危害，本质上不同于犯罪，如果只是单纯的处罚，无助于行为人认识和改正错误，预防和减少违法犯罪的发生，因此，教育与处罚是相辅相成的。正确坚持教育与处罚相结合原则，应当做到：

第一，教育和处罚相结合。对违法行为的处罚，要把握罚当其责，宽严适度，借助处罚增强教育和预防的有效性；同时，对违法行为人进行教育，使其充分认识其违法行为的危害，使被处罚者和其他公民增强法制观念。

第二，教育和处罚要辩证统一。办理行政案件，对违法行为人予以处罚，不可以罚代管，以罚代教，单纯为处罚而处罚，同时，也不可片面强调教育挽救而忽视处罚，约之以理，裁之以法，发挥教育与处罚相结合的综合效能。

第三，具体案件要具体分析。在实施处罚的过程中，正确把握不同案情的处罚的适用，依法、合理、适当的运用各种处罚措施。如，不予处罚、应予处罚、减轻处罚或不予处罚、从重处罚

等的适用。

（四）保障未成年人合法权益的原则

第六条【保障未成年人合法权益的原则】 公安机关办理未成年人的行政案件，应当根据未成年人的身心特点，保障其合法权益。

【解读与适用】

本条规定的是保障未成年人合法权益的原则。由于未成年人在生理、心理上都尚不成熟，不具备很好的分辨能力和保护自己合法权益的能力，同时一般也都处于求学时期，为有利于未成年人的健康成长，《中华人民共和国未成年人保护法》第38条规定：“对违法犯罪的未成年人，实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。”因此，《程序规定》规定保障未成年人合法权益的原则是必要的。《治安管理处罚法》在处罚程序、处罚适用等规定上对涉案的未成年人也有特别的保护规定。公安机关办理行政案件，涉及未成年人时，应当根据其身心特点，恰当地开展案件办理工作。对违法的未成年人实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。

（五）使用民族地区通用语言进行询问的原则

第七条【使用民族地区通用语言进行询问的原则】 公安机关办理行政案件，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。

【解读与适用】

我国是由56个民族组成的、统一的多民族国家，语言、文字是一个民族的重要标志，为了保障各民族的利益，宪法规定了“各民族一律平等”、“各民族都有使用和发展自己的语言、文字的自由”的基本原则。《程序规定》规定“公安机关办理行政案件，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