

GONGAN JIGUAN SHIYONG XINGZHENG QIANGZHIFA GUIFAN YU ZHIYIN

# 公安机关 适用行政强制法 规范与指引

■ 王丽英 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 公安机关 适用行政强制法 规范与指引

■ 王丽英 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关适用行政强制法规范与指引/王丽英编著.  
—北京: 中国法制出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2993 - 1

I. ①公… II. ①王… III. ①公安机关 - 行政执法 -  
法规 - 汇编 - 中国 IV. ①D922. 149②D922. 119

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 143663 号

策划编辑 马 颖

封面设计 周黎明

---

## 公安机关适用行政强制法规范与指引

GONGAN JIGUAN SHIYONG XINGZHENG QIANGZHIFA GUIFAN YU ZHIYIN

编著/王丽英

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 8 月第 1 版

印张/11.375 字数/223 千

2011 年 8 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2993 - 1

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

# 目 录

## 第一章 公安行政强制措施概述

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一节 公安行政强制措施的历史沿革 .....    | 1  |
| 第二节 公安行政强制措施的概念和特点 .....   | 2  |
| 一、公安行政强制措施的概念 .....        | 2  |
| 二、公安行政强制措施的特点 .....        | 4  |
| 第三节 公安行政强制措施与相关概念的区别 ..... | 6  |
| 一、公安行政强制措施与公安行政强制执行 .....  | 6  |
| 二、公安行政强制措施与刑事侦查措施 .....    | 9  |
| 三、公安行政强制措施与公安即时强制 .....    | 11 |
| 四、公安行政强制措施与公安行政处罚 .....    | 12 |
| 第四节 适用公安行政强制措施的原则 .....    | 14 |
| 一、行政强制法定原则 .....           | 15 |
| 二、行政强制适当性原则 .....          | 18 |
| 三、教育与强制相结合原则 .....         | 22 |
| 四、保障相对人权利原则 .....          | 23 |
| 第五节 公安行政强制措施的分类 .....      | 25 |

## 第二章 对人身的公安行政强制措施

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第一节 劳动教养 .....           | 28  |
| 一、劳动教养概述 .....           | 28  |
| 二、劳动教养的适用对象 .....        | 30  |
| 三、劳动教养的适用程序 .....        | 33  |
| 四、适用劳动教养措施应注意的问题 .....   | 44  |
| 第二节 传唤与询问 .....          | 50  |
| 一、传唤违法嫌疑人 .....          | 50  |
| 二、询问违反治安管理行为人 .....      | 61  |
| 三、询问被害人、证人 .....         | 71  |
| 第三节 当场盘问、检查 .....        | 77  |
| 一、当场盘问、检查的涵义及其法律依据 ..... | 77  |
| 二、盘查的程序和方法 .....         | 79  |
| 三、盘查时应注意的问题 .....        | 80  |
| 第四节 继续盘问 .....           | 81  |
| 一、继续盘问的涵义 .....          | 81  |
| 二、继续盘问的法律依据 .....        | 83  |
| 三、继续盘问的适用对象 .....        | 84  |
| 四、适用继续盘问时应注意的问题 .....    | 88  |
| 第五节 强制隔离戒毒 .....         | 95  |
| 一、强制隔离戒毒的概念及其法律依据 .....  | 95  |
| 二、明确实施强制隔离戒毒措施的对象 .....  | 97  |
| 三、强制隔离戒毒的程序 .....        | 100 |
| 四、强制隔离戒毒文书 .....         | 104 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第六节 收容教育 .....          | 109 |
| 一、收容教育的概念 .....         | 109 |
| 二、收容教育的法律依据 .....       | 111 |
| 三、收容教育的对象 .....         | 112 |
| 四、收容教育的程序 .....         | 113 |
| 五、收容教育法律文书 .....        | 115 |
| 第七节 收容教养 .....          | 120 |
| 一、收容教养的概念及其法律依据 .....   | 120 |
| 二、收容教养的程序 .....         | 123 |
| 第八节 强制医疗 .....          | 124 |
| 一、强制医疗的概念 .....         | 124 |
| 二、强制医疗的法律依据 .....       | 125 |
| 三、强制医疗的适用对象 .....       | 126 |
| 四、强制医疗的程序 .....         | 127 |
| 第九节 约    束 .....        | 128 |
| 一、约束的概念 .....           | 128 |
| 二、约束的法律依据及其适用对象 .....   | 128 |
| 三、采取约束性保护措施应注意的问题 ..... | 131 |
| 第十节 强行带离现场 .....        | 132 |
| 一、强行带离现场的概念及其法律依据 ..... | 132 |
| 二、强行带离现场的适用对象 .....     | 135 |
| 三、强行带离现场的实施程序 .....     | 136 |
| 第十一节 强行驱散 .....         | 137 |
| 一、强行驱散的概念及其法律依据 .....   | 137 |
| 二、强行驱散的适用对象 .....       | 139 |
| 三、强行驱散的实施程序 .....       | 142 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第十二节 强行遣送 .....            | 144 |
| 一、强行遣送的概念及其法律依据 .....      | 144 |
| 二、强行遣送的适用对象 .....          | 145 |
| 三、强行遣送的程序 .....            | 146 |
| 第十三节 出入境管理拘留审查 .....       | 146 |
| 一、出入境管理拘留审查的概念及其法律依据 ..... | 146 |
| 二、出入境管理拘留审查的对象 .....       | 147 |
| 三、出入境管理拘留审查的程序 .....       | 148 |
| 四、正确适用出入境管理拘留审查措施 .....    | 149 |
| 第十四节 出入境管理监视居住 .....       | 154 |
| 一、出入境管理监视居住的概念及其法律依据 ..... | 154 |
| 二、出入境管理监视居住的对象 .....       | 155 |
| 三、出入境管理监视居住的程序 .....       | 156 |
| 第十五节 遣送出境 .....            | 161 |
| 一、遣送出境的概念及其法律依据 .....      | 161 |
| 二、遣送出境强制措施的适用对象 .....      | 162 |
| 三、遣送出境强制措施的程序 .....        | 163 |

### 第三章 对财物的公安行政强制措施

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一节 扣 押 .....       | 166 |
| 一、扣押的概念及其法律依据 ..... | 166 |
| 二、扣押的适用对象 .....     | 168 |
| 三、扣押的程序 .....       | 171 |
| 四、对扣押物品的处理 .....    | 172 |
| 五、扣押的物品清单 .....     | 174 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第二节 查 封 .....                        | 175 |
| 一、查封的概念及其特点 .....                    | 175 |
| 二、查封的法律依据 .....                      | 176 |
| 三、查封的适用对象 .....                      | 178 |
| 四、查封的程序 .....                        | 179 |
| 五、对查封的场所、设施或者财物的处理 .....             | 181 |
| 第三节 冻结存款、汇款 .....                    | 183 |
| 一、冻结（存款、汇款）的概念及其特点 .....             | 183 |
| 二、冻结（存款、汇款）的法律依据 .....               | 184 |
| 三、冻结（存款、汇款）的适用对象 .....               | 187 |
| 四、正确实施冻结（存款、汇款）措施 .....              | 187 |
| 第四节 强 制 检 查 .....                    | 190 |
| 一、检查的概念及其法律依据 .....                  | 190 |
| 二、公安机关行使检查权应注意的问题 .....              | 191 |
| 第五节 先行登记保存 .....                     | 199 |
| 一、先行登记保存的概念及其法律依据 .....              | 199 |
| 二、公安机关在实施证据先行登记保存措施时应注意<br>的问题 ..... | 200 |
| 三、先行登记保存证据清单 .....                   | 201 |
| 第六节 抽 样 取 证 .....                    | 205 |
| 一、抽样取证的概念及法律依据 .....                 | 205 |
| 二、公安机关适用抽样取证时应注意的问题 .....            | 205 |
| 三、抽样取证证据清单 .....                     | 206 |
| 第七节 收缴与追缴 .....                      | 209 |
| 一、收缴/追缴的概念及其特征 .....                 | 209 |
| 二、收缴/追缴的法律依据 .....                   | 210 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 三、收缴/追缴的适用对象 .....      | 213 |
| 四、正确适用收缴/追缴 .....       | 216 |
| 第八节 扣留车辆 .....          | 221 |
| 一、扣留车辆的概念及其特征 .....     | 221 |
| 二、扣留车辆的法律依据 .....       | 221 |
| 三、扣留车辆的适用对象 .....       | 224 |
| 四、正确实施扣留车辆强制措施 .....    | 238 |
| 第九节 扣留机动车驾驶证 .....      | 240 |
| 一、扣留机动车驾驶证的概念及其特征 ..... | 240 |
| 二、扣留机动车驾驶证的法律依据 .....   | 241 |
| 三、扣留机动车驾驶证的适用对象 .....   | 242 |
| 四、正确实施扣留机动车驾驶证 .....    | 252 |
| 第十节 拖移机动车 .....         | 255 |
| 一、拖移机动车的概念及其特征 .....    | 255 |
| 二、拖移机动车的法律依据 .....      | 255 |
| 三、拖移机动车的适用对象 .....      | 256 |
| 四、正确适用拖移机动车强制措施 .....   | 265 |
| 第十一节 公安紧急征用 .....       | 267 |
| 一、公安紧急征用的概念及其特点 .....   | 267 |
| 二、公安紧急征用的法律依据 .....     | 271 |
| 三、正确适用公安紧急征用措施 .....    | 273 |

## 第四章 影响个人名誉公安行政强制措施

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一节 公安训诫 .....      | 274 |
| 一、公安训诫的概念及其特点 ..... | 274 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 二、公安训诫的法律依据 .....       | 275 |
| 三、公安训诫的适用对象 .....       | 276 |
| 四、正确实施公安训诫措施 .....      | 282 |
| 第二节 公安责令具结悔过 .....      | 283 |
| 一、公安责令具结悔过的概念及其特点 ..... | 283 |
| 二、公安责令具结悔过的法律依据 .....   | 286 |
| 三、公安责令具结悔过的适用对象 .....   | 286 |
| 四、正确实施公安责令具结悔过措施 .....  | 287 |

## 第五章 其他公安行政强制措施

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第一节 公安现场管制 .....      | 289 |
| 一、公安现场管制的概念及其特点 ..... | 289 |
| 二、公安现场管制的法律依据 .....   | 291 |
| 三、正确适用公安现场管制措施 .....  | 292 |
| 第二节 道路交通管制 .....      | 293 |
| 一、道路交通管制的概念及其特点 ..... | 293 |
| 二、道路交通管制的法律依据 .....   | 294 |
| 三、道路交通管制的适用对象 .....   | 295 |
| 四、正确适用道路交通管制措施 .....  | 297 |
| 第三节 责令改正 .....        | 299 |
| 一、责令改正的概念及其特点 .....   | 299 |
| 二、责令改正的法律依据 .....     | 300 |
| 三、责令改正的适用对象 .....     | 304 |
| 四、正确实施责令改正措施 .....    | 307 |
| 第四节 责令立即改正 .....      | 308 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 一、责令立即改正的概念及其特点 .....      | 308 |
| 二、责令立即改正的法律依据 .....        | 309 |
| 三、责令立即改正的适用对象 .....        | 310 |
| 四、责令立即改正的实施程序 .....        | 314 |
| 第五节 责令限期改正 .....           | 315 |
| 一、责令限期改正的概念及其特点 .....      | 315 |
| 二、责令限期改正的法律依据 .....        | 316 |
| 三、责令限期改正的适用对象 .....        | 319 |
| 四、责令限期改正的实施程序 .....        | 321 |
| 第六节 责令停止活动、立即疏散 .....      | 325 |
| 一、责令停止活动、立即疏散的概念及其特点 ..... | 325 |
| 二、责令停止活动、立即疏散的法律依据 .....   | 326 |
| 三、责令停止活动、立即疏散的适用对象 .....   | 326 |
| 四、责令停止活动、立即疏散的实施程序 .....   | 327 |
| 第七节 取 缔 .....              | 333 |
| 一、取缔的概念及其特征 .....          | 333 |
| 二、取缔的法律依据 .....            | 334 |
| 三、取缔的适用对象 .....            | 334 |
| 四、适用公安取缔措施的程序 .....        | 335 |
| 附 录                        |     |
| 中华人民共和国行政强制法 .....         | 338 |
| (2010年6月30日)               |     |

## 第一章 公安行政强制措施概述

### 第一节 公安行政强制措施的历史沿革

警察是国家机器的重要组成部分，伴随国家产生而产生，“和国家一样古老”。警察权力和职能也随国家产生而同步出现。早在中国古代，已有类似于今天公安行政强制措施的警治强制手段，成为维护私有制、维护皇权的阶级统治工具而被历代统治阶级予以高度重视和广泛使用。

新中国建立后，从中央到地方设立了各级人民公安机关，形成严密多层次的治安管理体系，强化了治安管理工作，公安行政强制措施作为强化治安管理的重要手段在一些红头文件或单行法中已出现。如在建国初期，针对反革命、特务活动猖獗，各级公安机关开展了清匪反霸、取缔各种反动会道门及各种反革命破坏活动、禁毒禁赌，取缔娼妓并收容危害社会治安的散兵游勇和无业游民；上世纪 60 年代初，由于三年自然灾害致使大量灾民涌进城市，使城市出现群众性治安问题，中共中央于 1961 年批转公安部《关于制止人口自由流动的报告》，随后在大中城市设立“收容遣送站”，以民政部门为主，负责将“盲流”收容并遣送原籍，由公安机关对收容对象进行审查鉴别，这便是收容遣送制度的发端。1991 年“民工潮”泛滥，致使各大城市不堪重负，于是国务院制发第 48 号文件，将收容遣送对

象进一步扩大到“无合法证件、无固定住所、无稳定经济来源”的“三无”人员；针对 80 年代以来一些省市相继发生集会游行示威，特别是 1989 年政治动乱，国家于 1989 年 10 月制定发布《中华人民共和国集会游行示威法》（以下简称《集会游行示威法》），规定了诸如命令解散、强行驱散、强行遣回原地等强制手段；针对吸食注射毒品人数逐年增加，我国一些地区根据国务院规定建立戒毒所强制戒毒。1990 年《全国人大常委会关于禁毒的决定》（已失效）正式规定，吸食注射毒品成瘾的除依法处罚外予以强制戒除，进行治疗、教育，强制戒毒制度随之产生。此外，1987 年全国人大常委会制定的《治安管理处罚条例》（已失效）中规定了讯问、训诫、约束以及劳动教养等公安行政强制措施；1995 年《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）颁行，不仅设定了盘查、留置、管制、强行驱散、强行带离现场等强制权力，而且明确规定：“公安机关的人民警察对违反治安管理或者其他公安行政法律、法规的个人或者组织，依法可以实施行政强制措施、行政处罚。”可见，在建国后的 60 多年里，国家为维护社会公共利益和公民权利，针对治安管理领域的特殊问题，或者说对公民权益和公共秩序形成一定威胁而亟待解决的问题，在不同时期制定了一系列有关公安行政强制措施的法律规范，公安行政强制措施在维护治安中发挥着无以替代的作用。

## 第二节 公安行政强制措施的概念和特点

### 一、公安行政强制措施的概念

在我国，行政强制包括行政强制措施、行政强制执行及即时

强制三部分，即时强制是行政强制措施的一部分。《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）第2条规定：“本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行”。第3条第1款规定：“发生或者即将发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件，行政机关采取应急措施或者临时措施，依照有关法律、行政法规的规定执行”。《行政强制法》第3条即是关于即时强制的规定。

根据上述规定，所谓公安行政强制措施是指公安行政主体在进行行政管理的过程中，为实现公安行政目的，依法对行政相对人的人身自由、财产、行为、资格等权利强行限制、剥夺而使用的具体手段。《人民警察法》第7条规定：“公安机关的人民警察对违反治安管理或者其他行政管理法律、法规的个人或者组织，依法可以实施行政强制措施、行政处罚。”公安行政强制措施是行政强制措施在公安行政法领域的具体化。公安行政强制措施的主体是公安行政主体，包括各级公安机关及其法律、法规授权的组织（如公安派出所）；公安行政强制措施的适用对象是公安行政相对人，包括公民、法人或其他组织；公安行政强制措施的实施内容是对行政相对人的人身自由、财产、行为、资格等权利强行限制、剥夺而使用的具体手段；公安行政强制措施的目的是制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等；公安行政强制措施的实施必须依法。

此外，“治安行政措施”与“公安行政强制措施”是有区别的。治安行政强制措施是指公安机关在治安行政管理活动中，为了预防或制止社会危害事件与违法行为的发生或达到教育行为人的目的，依照有关规定，针对特定的公民、法人或者其他组织的人身、行为及财产所采取的限权性强制行为。公安行政

执法范围广泛，不仅包括治安领域，还包括交通管理、消防管理、出入境管理等，“治安行政措施”只是“公安行政强制措施”的一部分，是行政强制措施的一个下位概念，因而也就不能用“治安行政措施”来代替“公安行政强制措施”。

## 二、公安行政强制措施的特点

1. 法定性。法定性包括公安行政强措施的设定权法定、实施主体法定、程序法定等内容。设定公安行政强制措施必须依照法律、法规的规定，只能在法律授权的范围内进行；实施公安行政强制措施必须由公安行政机关在法定职权范围内依照法定程序实施，不论是一般行政强制措施，还是即时强制，概莫能外，这是行政合法性原则的基本要求。

2. 强制性。虽然任何具体行政行为作为体现国家意志的公法行为都具有强制性，但行政强制措施相对于其他具体行政行为具有更强和更直接的强制性。这一强制性表现在：当行政主体实施某一行政强制措施行为时，被强制人负有容忍的义务；他违反这一容忍义务，就将承担更为不利的法律后果。公安行政强制措施是公安机关行使国家行政权力的体现。由于我国公安机关的性质、任务决定了公安行政职权是所有行政权中最具权威性和强制性的国家支配力量，而该权威性和强制性又突出表现在公安行政强制措施的适用上。在具体适用中，它以国家强制力为后盾，不管相对人是否同意和接受，只要条件成立，不需其他强力辅助便可直接限制相对人人身、财产等权利，相对人无法反抗或不得违抗，否则要承担法律后果。

3. 非制裁性。公安行政强制措施不是终局的制裁或处分，即不是对相对人的结论性处置，而是为了预防、制止、制裁违

法行为或为了维护国家利益、公共利益以及相对人利益所采取的对权利的临时或暂时约束，而不是对这种权利的最终处分，等达到采取公安行政强制措施时所要达到的目的或一旦采取行政强制措施的法定事由得以排除，行政强制措施即告消灭。如对醉酒人的强行约束，只是暂时限制其人身自由权，但必须在其酒醒后立即解除。公安机关实施强制措施的前提并不一定是存在违法行为，也可能是合法行为或者危害事件；公安机关实施强制措施的目的也不是唯一的，它可能是为了预防与制止危害事件或者违法行为的发生与存在，也可能是为了预防或制止危险状态或者危害后果发生与扩大，或者为了保全证据、确保案件查处工作的顺利进行等。因此，不论是对人身的强制还是对财产等的强制都不具有制裁性，不具有对相对人权利的处分性。它只是限制当事人对权利的行使，而没有剥夺当事人对权利的拥有。如扣押财物是强制措施，而没收财物是行政处罚。根据《道路交通安全法》规定，公安机关交通管理部门依法拥有扣留机动车、非机动车的行政强制权。扣留车辆作为一种公安行政强制措施，主要是作为消除违法行为状态、实现行政处罚的手段，本身不是对道路交通违法行为的制裁，也不是对相对人权利的处分。收容教育是针对卖淫、嫖娼的违法行为人所采取的限制人身自由的公安行政强制措施，但它不是对卖淫、嫖娼人员的法律制裁，而是公安机关对其依法实施治安管理处罚（制裁）后为了消除继续危害社会的危险状态而对其集中教育、组织检查治疗的措施。

4. 具体性。法律上的认定一个行为的具体性的标准是一个行为是否指向特定的人或事，如果是就认定该行为具有具体性，如果是针对不特定的多数人，那么该行为就是抽象行为。如此

划分的意义在于具体行为可以通过行政诉讼救济，而抽象行为是不可诉的。公安行政强制措施是行政主体为实现特定的公安行政目的，针对特定的行政相对人及行为或特定的物，就特定的事项所作出的具体行政行为。正因为它是具体行政行为，所以一些虽在形式上挂有“措施”而内容上带有“普遍性”的行为就不应被入“行政强制措施”的范围之内。

### 第三节 公安行政强制措施 与相关概念的区别

《行政强制法》第2条明确规定，行政强制措施和行政强制执行是并列的不同行为，并对行政强制措施和行政强制执行分别下了定义；第3条第1款的规定，不仅明确了“即时强制”的独立性，也赋予特别法对即时强制措施有特别规定权。为此，在承认“行政强制措施”、“行政强制执行”、“即时强制”是相对独立性的前提下，有必要分析他们之间的联系与区别。公安行政强制措施是行政强制措施的下位概念，本节以公安行政领域为视角，分析公安行政强制措施与公安行政强制执行、公安行政强制措施与公安即时强制、公安行政强制措施与公安行政处罚之间的区别。

#### 一、公安行政强制措施与公安行政强制执行

依据《行政强制法》第2条第3款，行政强制执行是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。行政强制措施与行政强制执行都是行政机关的强制性活动，是具有法律效力