

# 公安机关办理行政案件 证据规范指南

裴兆斌 吴华清 杨悦◎著

GongAn JiGuan  
BanLi XingZheng AnJian ZhengJu GuiFan ZhiNan



中国人民公安大学出版社

D(8)74-3  
7

# 公安机关办理行政案件 证据规范指南

裴兆斌 吴华清 杨悦 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证据规范指南/裴兆斌, 吴华清, 杨悦著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 81139 - 688 - 1

I. 公… II. ①裴…②吴…③杨… III. 公安机关—行政诉讼—证据—规范—研究—中国 IV. D925.313.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 159561 号

### 公安机关办理行政案件证据规范指南

GONGAN JIGUAN BANLI XINGZHENG ANJIAN ZHENGJU GUIFAN ZHINAN

裴兆斌 吴华清 杨悦 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: 北京蓝空印刷厂

---

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次

印 张: 14.625

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 392 千字

---

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 688 - 1/D · 593

定 价: 33.00 元

---

网 址: [www.cpsup.com.cn](http://www.cpsup.com.cn) [www.porclub.com.cn](http://www.porclub.com.cn)

电子邮箱: [cpep@public.bta.net.cn](mailto:cpep@public.bta.net.cn) [zbs@cpsu.edu.cn](mailto:zbs@cpsu.edu.cn)

---

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

---

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换  
版权所有 侵权必究

## 前 言

任何司法裁决、行政决定、处罚或者强制措施决定，都必须有证据作坚实的依据。可以说，没有证据，就没有司法裁判；没有证据，就没有处罚决定。甚至可以说，没有证据，诉讼与行政就没有了根基。可是客观而言，当前对证据制度的理论与实践运用尚存在很多不足：第一，证据理论研究群体主要集中在三大诉讼法（刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法）领域，而且呈现出两个显著特征：其一，很多研究者仅仅把视野停留在理论设计层面，很少结合司法实践之需要；其二，过分地“西化”，研究重点过分地集中在英美法国家的规则与标准、德日国家的心证与体系上面，而没有充分考虑国内的司法体系的契合性问题。第二，行政学与行政法学研究领域虽然也特别强调“用证据说话”，但行政证据的自身理论却相对比较薄弱。<sup>①</sup>

更为重要的是，关于行政证据的立法空白问题特别突出。例如，在我国《行政处罚法》中，“证据”两个字仅仅被提到8次，

---

<sup>①</sup> 根据笔者的资料收集情况，国内有关行政证据研究的一些专著、著述其数量还是挺大的，如徐继敏的《行政证据制度研究》、《行政证据通论》，王良钧等的《行政证据原理及实用》，吴清海等的《行政执法证据的收集与运用》，鲍雷等的《用证据说话：行政证据的收集、保存、提交》，张育波的《行政机关查办案件的证据调查与运用实务全书》，等等。如果再加上有些论者从工商行政、海关、林业、税务、医政等行政行业角度探讨证据制度及其运用的话，从形式上看，关于行政证据的研究还是比较深入的。但确实也有很多不足之处，最明显的体现在两个方面：一是从诉讼法嫁接而来；二是对英美国家的证据规则或者标准剪裁拼接而来。

既没有任何具体的规定，也没有具体的操作程度；又如，我国《治安管理处罚法》也是没有任何专门条文对证据问题进行规定，这就使行政处罚、治安管理处罚的科学性、可靠性打了折扣。虽然随后公安部出台了《公安机关办理行政案件程序规定》，但是该规定的第4章也只是简单的5个条文，第7章“调查取证”的规定虽然有相对比较详细的描述并涉及不同类型证据的收集问题，但是对这些收集到的证据如何审查、认定、采信等关键问题却没有接续规定。由此可见，公安行政执法办案迫切需要制定统一的证据规范。

从公安实践角度看，这种需要更是如此。这里以公安部官方统计的违反治安管理案件为例，2008年1~10月，全国公安机关共查处违反治安管理案件690万起，比2007年同期上升17.3%，查处治安违法人员533.9万人次，同比上升5.5%。<sup>①</sup>这690万起案件，毫无疑问都必须要用证据去定案！这533.9万人次，也毫无疑问要用证据制度去“定分止争”。如果根据证据规格理论来说，每起违反治安管理案件的认定至少需要证人证言、书证或者物证、当事人陈述三类证据来计算，那么10个月内仅仅是违反治安管理案件就至少有2070万种证据等着公安机关去审查、认定与采信。如此庞大的证据数据，没有完善的证据制度是很难适应现实需要的。

我们是否需要合理的心证主义，在多大程度上能够引入心证？我们能否让英美法系国家的证据规则体系生长在我们的司法与行政土壤之上？理论上不是不可以研究，也更不能抹杀这些“主义”与“体系”的各自优势作用。但问题是，在没有找到借鉴的切入点之前，我们的证据适用应该如何规范？笔者认为，当前最重要的是要开辟两种路径：一是加大专题理论研究。理论的专题研究对于公安行政证据规范的构建与发展是十分有益的，只有首先从理论上彻底改变对诉讼法证据意义上的简单嫁接与移转，塑造出能够结合

---

<sup>①</sup> 宋尔东、严从兵：《2008年社会治安形势》，载2009年1月13日中国网 [http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/09zgshxs/content\\_17100517.htm](http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/09zgshxs/content_17100517.htm)。

公安行政执法办案实践需要而且属于公安行政证据理论的自有要素体系，我们公安行政证据理论才能得到真正的科学发展。二是尽快出台公安机关行政证据的专门规范。关于这一点，笔者建议公安部应该在现有《公安机关办理行政案件证据规定（征求意见稿）》的基础上加快步伐，边行边修、逐步完善。笔者认为，只有两个路径同时走，相互结合、共同成长，才能够有效地解决当前的证据理论与实践的“两张皮”问题。

正是基于必须要进行公安行政证据规范构建的专题性研究这种考虑，本书的结合始终把握在一个基本角度上，即注重证据基本范畴中具体制度的可操作性和公安实践的结合性，并根据具体案件的证据规格予以体现与说明。

本书中，主要突出强调了以下几个公安机关办理行政案件证据制度的特殊性：

第一，公安行政案件的证据制度应该有其特定的研究范畴，这个范畴基本框定了证据立法的方向与范围。本书第一章就提出了公安行政案件证据制度范畴的五个核心要素及其关系，本书其他章节的展开也正是按照这个逻辑进行的。

第二，公安行政案件必须树立证据规格观念。“证据规格”这个概念，实话说，在诉讼法规范上并没有对应的用语，更不用说在行政证据领域了，所以，至今也没有相对权威的或者较为一致的通说性界定。但研究者无视它的存在并不等于证据规格就不存在，它确实是实实在在地存在着的——存在于每种证据形式中，存在于证明活动的每个阶段甚至整个过程。2002年最高人民法院发布的《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第10条~第21条已经界定了证据规格，公安部《公安机关办理行政案件证据规定（征求意见稿）》虽然尚没有提交通过，但把“证据规格”作为专章进行了规定，终于揭开了证据规格的面纱。本书不仅设专章以证据规格为题进行浓墨论述，而且在具体案件的论证中也把该案件的证据规格作为归宿与结论。可以说，塑造公安行政案件的证据规格，是本书

的最主要目的。

第三，证据规则理念在公安行政案件证据规范中的传承与运用。证据规则被认为是英美法系国家证据制度的精华，近年来成为诉讼法、证据法研究者追捧的热点。诸多研究者在苛责我国诉讼制度与行政证据体系没有完善的证据规则之后，都在倾力引入英美法系国家的证据规则内容，以求嫁接、植入我国的证据制度之中。本书对此问题进行了深入的探讨，笔者反对生硬嫁接，但也不能无视其科学合理的成分，问题是如何寻求突破口。所以，笔者在充分论证的基础上，在证据规则是基础规则加排除规则以及例外这个基本立场的指引下，只选取了相关性规则、非法证据排除规则、传闻证据排除规则以及最佳证据规则，并结合公安机关行政案件的办案实际进行了探讨。

第四，把证据制度特别是证据规格与证据规则理论切实运用于具体案件的分析与规范上，形成了公安机关办理行政案件的分论。本书打破了证据理论研究只是基础理论研究（或者说是总则性研究）的传统模式，相应地选取了《治安管理处罚法》规定的 151 个案由中常见的 34 种案件作为例证，一方面详细论述了这些案件调查取证的方式方法及步骤；另一方面把证据制度的基本理论现实地运用于具体案件的办理之中，使公安办案人员既能够学会具体操作，又能够通过这些具体案件的证据分析进行运用，理解、把握证据基本理论。

本书的付梓得益于辽宁省公安厅副厅长刘乐国同志的鼎力支持与指导，也受益于中国刑警学院治安系主任商小平教授的无私帮助与启迪，辽宁省公安厅治安管理总队、沈阳市中级人民法院、中国刑事警察学院治安系、辽宁省许多地市公安机关治安部门及其派出所的诸多同志都给予了大力帮助，在此深表衷心的感谢！

当然，作者愿望良好，但效果待实践去检验。本书肯定存在一些不足与疏漏之处，恳请诸位热心读者发现、提出和指正，笔者一定会倾听各界的批评与建议，望各位读者不吝赐教。

本书由裴兆斌、吴华清、杨悦合著。具体分工如下：

裴兆斌：第六章、第七章、第八章、第九章；

吴华清：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章；

杨悦：第十章、第十一章。

裴兆斌 吴华清 杨悦

2009年9月



# 目 录

## 上篇 公安机关办理行政案件证据规范总论

第一章 公安机关办理行政案件证据制度的基本范畴·····	3
第一节 证据制度的基本概念·····	3
第二节 行政案件证据与行政诉讼证据比较·····	24
第二章 公安机关办理行政案件的证明对象与证明责任·····	31
第一节 公安机关办理行政案件的证明对象·····	31
第二节 公安机关办理行政案件的证明责任·····	38
第三章 公安机关办理行政案件的证据规则·····	45
第一节 公安机关办理行政案件证据规则概说·····	45
第二节 证据的相关性规则·····	49
第三节 非法证据排除规则·····	52
第四节 传闻证据排除规则·····	60
第五节 最佳证据规则·····	67
第四章 公安机关办理行政案件的证明标准·····	72
第一节 行政案件证明标准概述·····	72
第二节 行政案件证明标准的基本理念与层次性·····	79
第三节 证明标准在公安机关办理行政案件中的具体运用·····	84
第五章 公安机关办理行政案件的证据规格·····	89
第一节 行政案件证据规格概述·····	89
第二节 行政案件证据规格的一般形式与具体形式·····	93

第三节	书证的一般规格	98
第四节	物证的一般规格	106
第五节	视听资料与电子证据的一般规格	111
第六节	证人证言的一般规格	117
第七节	当事人陈述	124
第八节	鉴定结论	130
第九节	勘验、检查笔录与现场笔录	141
<b>第六章</b>	<b>公安机关办理行政案件中的证据收集与认定</b>	<b>147</b>
第一节	行政案件中的证据收集	147
第二节	证据的保全	157
第三节	行政案件中的推定及其运用	164
第四节	公安机关办理行政案件中的证据审查	169
第五节	行政案件中的证据认定	194
<b>第七章</b>	<b>公安机关办理行政复议案件中的特别证据制度</b>	<b>202</b>
第一节	公安机关行政复议证据制度概述	202
第二节	公安机关办理行政复议案件的证明责任	209
第三节	证据收集与证据规格的专门规定	214
第四节	举证时限	222

## 下篇 公安机关办理行政案件证据规范各论

<b>第八章</b>	<b>扰乱公共秩序案件证据规格</b>	<b>229</b>
第一节	扰乱单位秩序案件证据规格	229
第二节	妨碍交通工具正常行驶案件证据规格	236
第三节	其他扰乱大型活动秩序案件证据规格	244
第四节	投放虚假危险物质扰乱公共秩序案件证据规格	250
第五节	寻衅滋事案件证据规格	257
第六节	非法侵入计算机信息系统案件证据规格	265

<b>第九章 妨害公共安全案件证据规格</b> .....	271
第一节 危险物质被盗、被抢、丢失后不按规定 报告案件证据规格.....	271
第二节 非法携带枪支、弹药、管制器具案件证据规格.....	278
第三节 盗窃、损毁公共设施案件证据规格.....	284
第四节 擅自安装、使用电网案件证据规格.....	290
第五节 道路施工不设置安全防护设施案件证据规格.....	295
第六节 违反规定举办大型活动案件证据规格.....	300
<b>第十章 侵犯人身权利、财产权利案件证据规格</b> .....	306
第一节 组织、胁迫、诱骗进行恐怖、残忍表演 案件证据规格.....	306
第二节 强迫劳动案件证据规格.....	314
第三节 以滋扰他人的方式乞讨案件证据规格.....	320
第四节 发送信息干扰正常生活案件证据规格.....	327
第五节 侵犯隐私案件证据规格.....	333
第六节 殴打他人或者故意伤害案件证据规格.....	339
第七节 猥亵案件证据规格.....	346
第八节 强迫交易案件证据规格.....	352
<b>第十一章 妨害社会管理案件证据规格</b> .....	359
第一节 阻碍执行职务案件证据规格.....	359
第二节 招摇撞骗案件证据规格.....	366
第三节 伪造、变造、买卖公文、证件、证明文件、 印章案件证据规格.....	373
第四节 非法以社团名义活动案件证据规格.....	380
第五节 不按规定登记住宿旅客信息案件证据规格.....	386
第六节 制造噪声干扰正常生活案件证据规格.....	391
第七节 伪造、隐匿、毁灭证据案件证据规格.....	397
第八节 无证驾驶案件证据规格.....	403
第九节 卖淫或者嫖娼案件证据规格.....	410

第十节 拉客招嫖案件证据规格·····	417
第十一节 引诱、容留、介绍卖淫案件证据规格·····	423
第十二节 传播淫秽信息案件证据规格·····	430
第十三节 赌博案件证据规格·····	437
第十四节 非法持有毒品案件证据规格·····	443
<b>主要参考文献</b> ·····	<b>450</b>

# 上 篇

公安机关办理行政案件证据规范总论



# 第一章 公安机关办理行政案件 证据制度的基本范畴

## 第一节 证据制度的基本概念

### 一、公安机关办理行政案件证据的概念与特性

厘清证据概念是研究公安机关办理行政案件<sup>①</sup>证据制度的最基本问题，也是整个研究的逻辑起点。但是客观而言，关于证据概念的界定，却恰恰是当前我国立法、司法和行政执法理论与实践争议较为激烈的一个问题。其中，具有代表性的是“事实说”与“根据说”之争。“事实说”从《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）第42条的规定出发，认为证据是证明

<sup>①</sup> 根据公安机关属于行政机关重要组成部分的体系特性，公安机关办理的行政案件一方面属于行政案件，遵循行政行为规范的要求和规律，这是毫无疑问的；但另一方面，公安机关办理的行政案件又与其他行政机关办理的行政案件不同，主要表现在它依据的是《治安管理处罚法》、《道路交通安全法》、《消防法》、《枪支管理法》、《爆炸物品管理条例》等法律、行政法规，这些规范性文件最大的特点就是公安特色鲜明、专业技术强、强制性功能凸显。因此，我们特别要把这里的行政案件限定为“公安机关办理的”这个范围。但为了叙述方便，下文如无特别指明，我们一般把“公安机关办理的行政案件”简称为“行政案件”，根据2006年公安部发布的《公安机关办理行政案件程序规定》，它具体是指公安机关依照法律、法规和规章的规定对违法嫌疑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。

案件真实情况的一切事实，旨在强调证据的客观性、真实性。这一理论在学术界长期占据统领地位，并深深地影响着司法与行政执法实践。“根据说”则认为，证据就是证明的根据，是证明案件事实或者与法律事实有关之事实存在与否的根据。从诉讼与行政执法角度说，它是审判人员、检察人员、侦查人员等依照法定的程序收集并审查核实，能够证明案件真实情况的根据。

虽然“事实说”根据刑事诉讼法的规定界定证据，并长期居于理论上的权威地位，但是近年来，也面临着越来越严峻的挑战，主要表现在以下几个方面：

第一，从认识论上看，“事实说”似有机械唯物论之嫌，它在一定程度上背离了唯物主义认识论的要求。有很多学者认为，“事实说”的根本缺陷就在于对认识内容与认识对象不加区别，将两者等同起来。“事实说”认为用以定案的物证、书证、证人证言、鉴定结论等证据应为客观事实，能够符合事实真相。但是，当代哲学研究早就已经意识到，绝对的客观真实只是事实发现的理想目标，既然事实是由主体人发现的，则所发现的事实当然无法摆脱主观印象。从很大程度上而言，证明的过程即是认识的过程。这里存在两个认识环节：一方面是围绕证据的认识，另一方面是对全部案件事实的认识。就证据来说，案件事实本身（现场、作案经过等）是认识的对象，办案人员、证人、鉴定人、当事人等是认识的主体，而证据则是认识的内容。人们只能最大限度地认识客观事实，却不能完全地达到客观事实本身，由于人的介入，证据与客观事实之间总会存在着或多或少的差距。这一点在人证上表现得最为明显，如目击证人提供的证言，有的在很大程度上反映了案件事实，有的只是部分地反映了案件事实，也有的完全背离了案件事实。抛开故意作伪证不谈，证人出自真诚善良的愿望提供的证言，也不可能与事实真相完全相符。因为案件事实经过证人的感官、大脑及语言表述等环节形成的证言，已经或多或少地发生了改变。这一证据是经过证人头脑的加工、改造的“事实”，不同于原来的客



观事实本身。证据这一经过主体人头脑的加工、改造过的事实已经不同于原来的客观事实本身了，因此，将证据等同于客观事实的“事实说”，从根本上是违背辩证唯物主义认识论的。

第二，从诉讼与行政执法实践上看，“事实说”也不完全符合实际需要，有时甚至成为实践办案的障碍。首先，案件事实的不可逆转性与复杂性决定了证据很难达到完全属实。一方面，案件事实是永远过去了的事实，它不可能重现，与一般日常生活中的事件相比，它更加扑朔迷离难以认定；另一方面，当事人为了自身的利益，常常不择手段提供虚假证据或妨害证人作证，这在很大程度上影响了证据的客观真实性。其次，诉讼或者行政执法有一定的期限限制，如刑事诉讼中的侦查期限、审查起诉期限及审判期限，对证据的收集、审查判断和运用均构成时间上的限制，这必然影响到认识内容即证据的可靠性，使之与客观事实之间存在着或大或小的距离。最后，某些证据规则亦使得证据的真实性受到影响，如建立在合法性基础之上的非法证据排除规则，能够保障证据的客观性、真实性，但由于其同时限制了警察等的非法取证活动，也会在一定程度上对证据及案件事实的真实程度构成影响。

第三，从语义及逻辑解释来看，如果将证据与事实等同，那么这将与“证据必须经查证属实，才能作为认定案件事实的根据”的法律规定相违背。既然证据就是客观事实，那就没有必要对它进行审查核实。从实践来看，当事人提交有权机关的证据和有权机关自行收集的证据都是有真有假的，因此才需要审查评断。按照“不属实者非证据”的观点，这些“证据”就不能被称为证据了，因为它们都存在不属实的可能性。即便是司法机关审查判断之后用作定案根据的证据也会有真有假。严格地说，在任何一起案件的定案根据中都存在着证据不完全属实的可能性，而且就每一个具体证据而言也未必确定属实，其中也存在着不完全属实的可能性。因此，我们认为，在确定证据含义时，不应使用“事实”这种含有真假两种价值取向的词，而应使用“根据”一词以避免使用中的