


GONGANXINGZHENGZHIFAJIANLIJIAOCHENG

公安行政执法 案例教程

主编 王 萍 申泽金 刘 斌



 云南大学出版社

公安行政执法案例教程

主 编	王 萍	申泽金	刘 斌
副主编	霍亚兵	李光懿	韦 航
	和 军	刘文丽	李克武
参 编	陈晓琳	张宏进	房 红
	罗双才	彭黎冲	王晓霞

(公安机关 内部发行)
云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公安行政执法案例教程/王萍等主编. —昆明: 云南大学出版社, 2004

ISBN 7-81068-745-X

I 公 II 王 III 公安机关-行政执法-案例-中国-教材 IV .D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022550 号

策划编辑: 邓立木

责任编辑: 张丽华

责任校对: 何传玉

封面设计: 沈世娟

公安行政执法案例教程

出版发行 云南大学出版社
印 装 昆明鸿景印刷有限公司
开 本 850mm × 1168mm (1/32)
印 张 12.875
字 数 323 千
版 次 2004 年 4 月第 1 版
印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-81068-745-X/D·224
定 价 24.00 元

社 址 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内 (邮编: 650091)

发行电话 0871-5033244

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com

序

公安机关是国家的重要行政执法机关之一，承担着大量的治安、交通、消防、户籍、边防、出入境、公共信息网络安全监察等国家行政管理职能。这些行政管理职权的运用，与社会公共利益和公民个人利益联系十分密切。随着我国民主与法制建设的不断推进，尤其是《中华人民共和国行政许可法》将于今年7月起施行，国家对行政执法活动提出了越来越高的要求。因此，我们应当采取切实有效的措施，加大行政执法的培训力度，提高广大公安民警依法行政的意识和运用法律的能力，以适应新形势、新任务的需要。

在去年底和今年初相继召开的第二十次全国公安会议和第二十一次全省公安会议要求各级公安机关，要进一步加强正规化建设，在组织机构、勤务方式、内务管理、教育训练、监督制约等方面实现规范化、标准化、科学化，做到统一考录制度、统一训练标准、统一外观标识；规范机构设置、职务序列、编制管理和执法执勤（简称“四统一五规范”）。并强调指出，要强化和规范教育训练工作，不断提高公安教育训练质量，增强公安队伍的整体素质和战斗力。云南警察学院基础部法律教研室联合省公安厅法制处、五华区人民法院等单位，在近年来深入开展执法质量考核评议和执法问题专项调查等活动，收集、整理、筛选大量公安行政执法案例的基础上，自去年下半年以来，集中半年多时间，潜心汇集、编写了《公安行政执法案例教程》一书，作为学院师生教学及公安民警培训的辅导教材，同时也弥补了学院公安行政法律教学过程中资料匮乏的状况。我相信，该书的编写出版，对

加强警官学院《公安行政执法》教学工作，促进法律教学改革，提高教师的业务素质 and 公安民警的执法水平都有一定的意义。书中收编的各类案例，按照《公安行政执法教程》的体系，进行了系统的分类，有助于一线执法民警系统学习掌握公安行政法律、法规的相关知识；其中许多案例是近年来发生在我省的实例，有的案例经过行政复议及行政诉讼等法定程序后被变更、撤销，编者分别予以点评，这对于一线执法单位和民警来说，无疑能够起到指导、帮助和警示的作用。因此，可以说，该书在理论与实践、教学与实际相结合，在公安教育训练贴近基层、贴近实战、贴近公安工作等方面，进行了有益的尝试，迈出了可喜的一步。

当然，该书不可避免地存在某些不成熟之处，甚至还有一些疏漏和不足，对案例的评析结论并非都能做到准确、无误，这也正是需要我省公安法律教学工作者和公安法制民警共同深入探究的。而该书编者们孜孜敬业、积极探索、勇于创新的精神是十分可嘉的，这也是我深感欣慰之处。是为序。

云南省公安厅副厅长
云南警官学院党委第一书记
2004年初春

目 录

第一章	公安行政执法概述	(1)
第二章	公安行政行为概述	(12)
第三章	公安行政执法的基本原则	(26)
第四章	公安行政责任	(38)
第五章	公安行政执法管辖	(51)
第六章	公安行政强制措施	(68)
第七章	公安行政处罚	(96)
第八章	其他公安行政执法行为	(126)
第九章	公安行政执行	(138)
第十章	公安行政复议	(147)
第十一章	公安行政诉讼	(160)
第十二章	公安行政赔偿	(183)
第十三章	公安行政执法监督	(196)

附 则

中华人民共和国人民警察法	(215)
中华人民共和国治安管理处罚条例	(225)
中华人民共和国行政许可法	(237)
中华人民共和国行政处罚法	(255)
中华人民共和国道路交通安全法	(267)
中华人民共和国行政复议法	(294)
中华人民共和国行政诉讼法	(305)
中华人民共和国国家赔偿法	(319)

劳动教养试行办法·····	(328)
公安机关办理行政复议案件程序规定·····	(342)
公安机关办理行政案件程序规定·····	(360)
道路交通事故处理办法·····	(394)

第一章 公安行政执法概述

公安机关是国家的治安行政管理机关，依法享有刑事司法职权和广泛的行政管理职权，公安行政执法泛指公安机关及人民警察依法行使治安行政管理权能的活动，执法活动内容涉及社会生活的各个方面。公安行政执法是公安执法工作的重要组成部分，执法质量直接关系到公民、法人和其他组织的合法权益，规范公安行政执法活动，对于促进公安机关严格、公正、文明执法有着十分重要的作用。

案例一 什么是公安行政行为

案情摘要：

某市体育训练基地物资仓库发生一起价值 370 元的电缆线被盗案件。后经公安机关查明：这一违法行为是该基地职工张某（男，22 岁）实施的。张某不遵守体育训练基地的纪律，经常迟到、早退、脱岗，曾被体育训练基地先后三次处分。公安机关查明上述事实之后，依法作出对张某拘留 15 天、罚款 200 元的治安行政处罚裁决，同时责令张某赔偿给体育训练基地所造成的损失。

问题：

体育训练基地的处分行为与公安机关的处罚行为有何区别？

评析：

在本案中，某市体育训练基地对张某的三次处分行为属于单位内部管理行为，而公安机关对张某作出的治安处罚属于公安机关对违反治安管理行为人实施的外部行政管理行为。根据《中华

《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定，公安行政与一般行政的区别表现在：(1) 职能不同。公安行政除了进行内部自我管理之外，还要积极地管理社会，同时具有内部管理职能和外部管理职能。一般行政的管理职能限于内部，即只能进行内部自我管理。(2) 手段不同。公安行政以国家强制力为后盾，在被管理者不服从时，公安机关可以采取行政处罚、行政强制措施，限制其人身自由或予以财产罚，迫使其服从。一般行政不能直接以国家强制力为后盾，在被管理者不服从时，不能对被管理者采取限制其人身自由或予以财产罚。(4) 目的不同。公安行政以社会和国家的利益为目的，一般行政虽然必须符合社会利益和国家利益，不得违反法律、法规和社会公德，但其直接的目的却是自身的利益。

法律依据：

1. 《中华人民共和国行政处罚法》
2. 《中华人民共和国治安管理处罚条例》
3. 《中华人民共和国人民警察法》

案例二 何为公安行政权

案情摘要：

李某大专毕业后，在某造纸厂生产车间工作。2002年3月，李某因违反生产纪律在车间抽烟，受到厂方扣发当月奖金的处理。李某对此处理极为不满，认为自己一向小心，虽在车间抽烟，但决不至于引发火灾。因此，在受到处理后，李某没有及时改正自己的错误，反而多次在厂领导来车间检查生产情况时有意点上香烟，领导为此又多次对其进行了批评教育。2003年1月5日，李某又在车间吸烟，因没有及时将烟头熄灭，点燃了车间堆放的纸板，后经众人奋力扑救，没有造成大的损失。发生此次事

件后，造纸厂有意开除李某，但因造纸厂乃街道为解决就业问题而办，经厂方、李某所在居委会、李某父母等各方协商，于2003年1月15日作出如下处理决定：（1）由李某负责赔偿因失火造成的损失；（2）对李某予以开除留用察看，一年内不发奖金；（3）有关这次火灾的情况不向消防部门报告。2003年1月底，市公安局消防大队根据举报，对这次火灾事故进行调查后，依法作出了对李某罚款100元的行政处罚决定。

问题：

李某受到厂方的处理后，消防大队能否对其进行行政处罚？

评析：

本案例中厂方对李某的处理与市公安局消防大队对李某的处罚是两种不同性质的行为，造纸厂扣发李某的奖金并对其予以开除留用察看的处理即属内部行政处分，市公安局消防大队对李某违反《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》）和《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）的行为进行处罚，即属外部行政范畴，是实施公安行政权的行为。根据《消防法》和《治安管理处罚条例》的规定，李某违反治安管理的行为发生后，公安机关在《治安管理处罚条例》规定时效期限（六个月）内发现的，仍可对其实施行政处罚。因此，市公安局消防大队在厂方对李某进行了处理后，仍依法作出了对李某罚款100元的行政处罚决定，是实施公安行政权的体现。

法律依据：

1. 《中华人民共和国治安管理处罚条例》
2. 《中华人民共和国消防法》

案例三 如何理解公安行政执法中的“行政”

案情摘要：

某年5月，某市公安机关行政办公室发了一个分房通知，将

市公安机关新购置的 10 套住宅分给有关人员，并将分房的条件列出。民警张某某认为，他在该市公安机关已工作近 9 年，而且也作出过较大贡献，现他家一直住房紧张，老少三代 6 口人挤在 40 平方米的平房里，急需改善住房条件，而且他也符合分房通知中所列的分房条件，但分房名单中却没有他。张某某认为不公平，便多次向该市公安机关行政办公室及主管部门反映，但均未获得解决。张某某一气之下，以该市公安机关为被告向人民法院提起行政诉讼。

问题：

1. 市公安局分房的行为是否是公安行政执法中的“行政”？
2. 人民法院能否受理此案？

评析：

根据《中华人民共和国人民警察法》和《中华人民共和国行政诉讼法》的规定，市公安局分房的行为不是公安行政执法中的“行政”，人民法院不能受理此案。本案中，市局行政办公室发布的分房通知是公安机关内部管理事务的行为，不属于行政诉讼的受案范围，张某某对该分房方案不服不能提起行政诉讼，人民法院应驳回张某某的起诉。

行政的概念在我国日常生活中运用得相当广泛，人们往往把行政等同于管理，凡是有管理的地方即被冠以行政。管理的部门称为行政科、室、处，管理的人员称为行政干部、行政人员等，这些均不是行政执法意义上的“行政”。公安行政执法中的“行政”专指公安机关或者法律、法规授权行使公安行政职能的社会组织及公安机关委托行使公安行政职能的组织或个人，对国家事务与社会事务进行决策、组织、管理与调控等活动。公安行政包括以下几层意思：(1) 行政活动的主体是公安机关或者法律、法规授权行使公安行政职能的组织或公安机关委托行使行政职能的组织或个人；(2) 行政活动的范围限于对国家事务或社会事务的

管理；(3) 行政活动的方式和手段是决策、组织、管理与调控。

法律依据：

1. 《中华人民共和国行政诉讼法》
2. 《中华人民共和国人民警察法》

案例四 公安行政执法应一视同仁

案情摘要：

赵某系某区公安分局民警，某日工作时间，与同事李某发生口角，赵某对李某又打又踢，致李某头部、左手，右上臂等多处挫伤。区公安分局依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》第二十二条的规定，对赵某裁决拘留 15 天。赵某对此不服，向市公安局申诉。

问题：

区公安分局能否对本机关的民警赵某进行治安处罚？

评析：

公安机关的民警同时具有公务员和公民的双重身份，除应依法享有公务员特定的权利、义务外，还享有一般公民的权利、义务。对国家法律要求公民遵守的法律义务，也必须遵守，对违反法律规定的行为，同样要承担法律责任。因此，赵某殴打他人应承担法律责任，区公安分局依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》第二十二条的规定，对本机关的民警赵某违反治安管理的行为应给予行政处罚，在执法过程中一视同仁，以体现法律面前人人平等原则。

法律依据：

《中华人民共和国治安管理处罚条例》

案例五 政府规章可作为公安行政依据

案情摘要：

某省会城市人民政府为加强出租房屋的管理以改善本市的社会治安状况，在制定的政府规章中明确规定：私人出租房屋必须到所在区的公安机关登记，如实申报出租房屋的地点、面积和房间数。出租房屋时，出租人必须查看承租人的身份证和其他有关证件，承租人没有法定的证件的，房东不得出租房屋。在发生案件时，出租人必须及时向公安机关报案，并协助有关的行政机关调查和公安机关侦查。未经登记擅自出租房屋或者发现违反情况隐瞒不报的，应依法追究法律责任。2002年11月，该市公安机关破获了一起强奸案件。被害人李某是外地人，在该市承租了张某的一间私房，因房东张某对来往的房客不问不管，未按政府规定出租房屋，使犯罪分子有了可乘之机。此案发生后，该市公安机关拟根据有关法律法规及市政府对房屋租赁市场的规定追究张某的法律责任，对其进行行政处罚。

问题：

该市公安机关能否依据市政府制定的规章追究张某的法律责任？

评析：

行政规章是我国行政管理工作中的重要行为依据，根据《中华人民共和国立法法》第七十三条的规定，省会城市人民政府有权依法制定地方性行政规章（规章不得与上位法抵触），该市人民政府为加强出租房屋的管理制定行政规章的行为合法，该规章在本辖区内可作为公安行政执法依据。公民出租房屋属民事法律行为，行政机关一般不干预，但民事活动的进行如果影响了公共利益，行政机关就应当干预。本案中，房东张某违反房屋租赁的有关规定将房屋擅自出租，使犯罪分子有了可乘之机，其行为在

特定的条件下影响了社会治安秩序，危害了社会公共利益，因此该市公安机关有权根据有关法律法规及市政府对房屋租赁市场的规定对房东张某追究法律责任。

法律依据：

《中华人民共和国立法法》

案例六 行政责任与刑事责任

案情摘要：

某年8月8日，市民甲将自家使用的煤气罐从房内搬出，准备将瓶中未用完的液化气残液倒掉。邻居闻讯后即进行劝阻，甲不听，将液化气瓶提至几家合用的厕所，用工具打开石油液化气瓶阀门，倾倒未用完的液化气残液。在倾倒过程中，将液化气瓶倒扣在厕所蹲坑上任其自流，自己却到厕所外吸烟。当甲叼着香烟去厕所取液化气瓶时，引起溢散气体起火，当即将自己身上的衣服引燃。甲立即冲出厕所扑灭自己身上的火，但此时火势已冲出厕所，燃着了邻居的柴垛，并将邻居乙家厨房引燃，引起乙家厨房里的液化气瓶爆炸，加大了火势。待周围邻居赶来扑救时，火势已无法控制，直至公安消防队员赶到，才扑灭大火。此次火灾烧毁了房屋、厨房、厕所以及邻院供销社内天棚里堆放的油毡、塑料薄膜、轮胎等财物，总价值折合人民币约20万元。甲本人亦被烧成轻伤。事故发生后，公安局以甲违反《中华人民共和国消防法》和《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定，于同年8月12日对甲作出处罚决定：拘留15日，罚款200元，并责令甲赔偿因失火造成的经济损失。

问题：

公安局对甲的处理是否正确？

评析：

本案中，甲的失火行为同时触犯了《中华人民共和国消防

法》《中华人民共和国治安管理处罚条例》和《中华人民共和国刑法》的规定。区分一般的违法行为和犯罪行为的主要标准是违法行为的社会危害性。公安机关仅仅认识到甲的行为构成失火行为，而对甲失火行为的情节、特别是导致的后果认识不足，以行政处罚和民事责任代替了刑罚，甲的行为已造成严重危害后果，应当承担失火罪的刑事责任，所以市公安局对甲拘留 15 日，罚款 200 元，并责令甲赔偿因失火造成的经济损失的处理是不正确的。

法律依据：

1. 《中华人民共和国消防法》
2. 《中华人民共和国治安管理处罚条例》
3. 《中华人民共和国刑法》

案例七 行政规章违反法律法规无效

案情摘要：

1999 年 11 月 18 日，李某骑自行车在 × × 市区（国务院批准的较大的行政单列市）的街道行驶，经路口遇红色信号灯未停，违章闯红灯，某交警大队执勤民警对李某的违章行为予以纠正，并开具公安交通管理当场处罚决定书，对李某处以罚款 50 元，经李某本人认可签字，同时到附近银行交纳了 50 元的罚款，事后李某认为交警对其罚款数额偏高，违反了《中华人民共和国道路交通管理条例》中只能处 5 元罚款或者警告的规定，公安机关适用的《× × 市道路交通管理规定》与国家的法律法规相抵触，故向市公安局提出复议申请。市公安局经复议后认为：《× × 市道路交通管理规定》是一部合法有效的地方性规章，据此，市公安局作出维持罚款 50 元处罚的决定。李某对公安机关的复议结果不服，依法向人民法院提起行政诉讼。

问题：

公安机关对李某进行处罚所依据的地方性规章是否合法有效？

评析：

本案中争议焦点是交警大队对李某进行处罚的依据是否正确。根据《中华人民共和国立法法》第七十三条的规定，经国务院批准的较大的行政单列市人民政府有权依法制定地方性行政规章，但规章不得与上位法抵触。对于非机动车闯红灯这一轻微交通违法行为，《中华人民共和国治安管理处罚条例》《中华人民共和国道路交通管理条例》均规定处以5元罚款或者警告，但《××市道路交通管理规定》却规定罚款50元。根据《中华人民共和国立法法》规定，上位法与下位法存在抵触冲突时，上位法效力高于下位法，《××市道路交通管理规定》中的此项规定与国家的法律法规相抵触，应属无效条款。本案中，公安机关有权对李某骑自行车闯红灯的行为进行处理，但适用的法律依据不当。

法律依据：

《中华人民共和国立法法》

案例八 公安行政法律关系的特征

案情摘要：

某日，张某某驾驶桑塔纳轿车沿环城路由南向北行驶时，将车停在非机动车道后到商场购物，交警发现后拟对张进行违章处罚。因张某某对违章事实有异议，执勤民警遂开具了“公安交通管理行政强制措施凭证”，滞留其驾驶证副证。交警大队经调查、复核、告知、审批等程序，认定张某某的行为已构成在禁行的时间、道路上行驶的违章，按照《中华人民共和国道路交通安全法》的规定，对其作出《公安行政处罚决定书》吊扣驾驶证一个月的处罚。张某某对处罚不服，要求撤销处罚。

问题：

交警大队与张某某之间形成的是何种法律关系？

评析：

本案中，根据《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国道路交通安全法》的规定，交警大队对张某某的违章行为经调查、复核、告知、审批等程序，在法定处罚幅度内，依法作出吊扣驾驶证一个月的处罚决定，公安交警大队与张某某之间形成的是公安行政法律关系。公安行政法律关系是公安行政法律规范对公安行政权力行使过程中产生的社会关系进行调整后形成的公安行政法上的权利义务关系，由以下要素构成：一是公安行政法律关系主体。包括公安行政主体和公安行政相对人，二是公安行政法律关系客体，即公安行政法律关系主体的权利义务所指向的对象。包括物（有体物和无体物）、行为以及人身；三是公安行政法律关系内容，即主体的权利和义务。

法律依据：

1. 《中华人民共和国行政处罚法》
2. 《中华人民共和国道路交通安全法》

案例九 公安行政法律关系与民事法律关系

案情摘要：

2003年7月23日，李某与邻居刘某因琐事发生争吵后，为泄私愤李某闯入刘某家，打砸了刘家的电视机、电风扇等电器及家具，后又窜进刘家的猪圈杀死两头猪，造成刘某的经济损失折合人民币540余元。案件发生后，县公安局查获了李某，县公安局经调查后，按照《中华人民共和国治安管理处罚条例》的有关规定，作出了对李某处治安拘留15天，经调解李某同意赔偿刘某的全部经济损失。

问题：

本案中存在哪几种法律关系？它们之间有何区别？