



《公安机关办理行政案件程序规定》

释义与法律文书制作指南

武延平 主编

群众出版社

《公安机关办理行政案件程序规定》 释义与法律文书制作指南

主 编 武延平

副主编 吴宏耀

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马万苓 孔 颖 朱喜杨

吴宏耀 李斌杰 沈晓霞

张效文 张前峰 武延平

武 培 胡 寅 靳学孔

魏克家

(公安机关 内部发行)

群众出版社

2003年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

《公安机关办理行政案件程序规定》释义与法律文书制作指南/
武延平主编. —北京: 群众出版社, 2003.11

ISBN 7-5014-3045-4

I. 公… II. 武… III. ①公安机关—行政诉讼—诉讼程序—
注释—中国②公安机关—行政诉讼—法律文书—制作—中国 IV.
D925.318.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 098738 号

《公安机关办理行政案件程序规定》释义与法律文书制作指南

武延平 主编

责任编辑/王 颖

封面设计/子 校

出版发行/群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址/www.qzpbs.com

信 箱/qzs@qzpbs.com

经 销/新华书店

印 刷/北京西郊伟业印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开本 21 印张 581 千字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-3045-4/D·1430 定价: 35.00 元

前 言

《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安行政法律文书(式样)》已经分别于2003年8月26日和2003年9月19日正式颁布并将于2004年1月1日起在全国公安机关正式施行。这是公安系统贯彻“十六大”精神,落实“三个代表”的体现,它必将提高广大民警的执法意识,严格依法行政,依法办案;必将进一步转变民警的执法观念;也必将进一步促进公安机关办理行政案件的规范化、制度化,大大提高公安机关办理行政案件的质量。因此,各级公安机关及其人民警察必须认真学习《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安行政法律文书(式样)》,全面、准确领会它们的内容和精神实质,并在实践中认真贯彻执行。

我们也是正在学习和研究《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安行政法律文书(式样)》,并把我们学习的体会和感受写成了这本《公安机关办理行政案件程序规定释义与法律文书制作指南》,其目的是和大家一起交流、探讨和研究。

在学习中,我们深刻体会到,要学习好并在实践中熟练使用它们,必须注意以下几点:

一、转变执法观念,树立执政为民的意识

行政案件就其性质而言,都是人民内部矛盾,解决人民内部矛盾,只能用说理、教育的方法,而不能用专政的方法。这就要求我们公安机关在办理行政案件时必须转变观念,即由“无产阶级刀把子”观念、“无产阶级专政”观念转变到执政为民、尊重人权上来,实事求是,依法办理行政案件,从而加强人民内部团结,提高人民的法制观念。

二、改变旧的习惯，提高程序意识

过去，在司法实践中，不少同志在办理案件时，重实体，轻程序。他们认为：只要人没抓错，案子没有处理错就行了，程序上合法不合法无关大局。因此，他们把程序法看成是可有可无的东西，有的甚至认为程序法的规定碍手碍脚，不利于办案等。这种认识是落后的，是错误的，必须加以改变。要充分认识程序的重要性，违反程序法和违反实体法一样，都是违法，都可能导致案件的错误处理。因此，公安机关人民警察必须把程序法与实体法提到同等重要的地位上来认识，提高程序意识。

三、克服经验主义，提高理论水平

公安机关是国家的治安保卫机关，担负着保卫国家安全和维护社会秩序的繁重任务，平时工作非常繁忙。这种实际情况使得许多同志整天忙于处理日常事务，无暇坐下来学习。时间长了，使他们养成了靠经验办案的陋习。这是一种过时经验主义，同现在不断变化的、复杂的社会状况和案件实际情况极不适应，必须把它克服掉，充分认识理论指导实践的重要意义，要在百忙中抽出时间学习理论，学习法学知识，用理论知识来指导我们的实际工作，才能把我们的工作质量进一步提高。

我们认为，上述这些问题解决好了，就扫清了我们学习上的思想障碍，有利于我们全面、准确地了解和掌握《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安行政法律文书（式样）》的基本内容和精神实质，并为我们在实践中正确执行奠定坚实的基础。

本书由武延平教授任主编，吴宏耀博士任副主编。参加本书条文释义部分编写的撰稿人有：武延平、吴宏耀、魏克家、张效文、胡寅、武培、靳学孔、朱喜杨、张前峰、孔颖，法律文书制作指南部分由李斌杰、马万苓、沈晓霞撰写。全书由武延平教授、吴宏耀博士统改定稿。由于时间紧迫，加之我们也是在学习中，书中不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

作者

2003年10月26日

目 录

第一部分 条文释义

| | |
|-------------------|---------|
| 第一章 总则 | (1) |
| 第二章 管辖 | (13) |
| 第三章 回避 | (21) |
| 第四章 证据 | (30) |
| 第五章 期间与送达 | (39) |
| 第六章 简易程序 | (44) |
| 第七章 调查 | (52) |
| 第一节 一般规定 | (52) |
| 第二节 受案 | (61) |
| 第三节 讯问和询问 | (67) |
| 第四节 勘验、核查 | (88) |
| 第五节 鉴定、检测 | (95) |
| 第六节 抽样取证 | (103) |
| 第七节 先行登记保存证据与扣押证据 | (106) |
| 第八章 听证程序 | (117) |
| 第一节 一般规定 | (117) |
| 第二节 听证人员和听证参加人 | (124) |
| 第三节 听证的告知、申请和受理 | (137) |
| 第四节 听证的举行 | (147) |
| 第九章 行政处罚的适用与决定 | (178) |

| | |
|----------------|-------|
| 第一节 行政处罚的适用 | (178) |
| 第二节 行政处罚的决定 | (196) |
| 第十章 调解 | (219) |
| 第十一章 涉案财物的处理 | (233) |
| 第十二章 执行 | (242) |
| 第十三章 涉外行政案件的办理 | (272) |
| 第十四章 案件终结 | (303) |
| 第十五章 附则 | (309) |

第二部分 法律文书制作

| | |
|----------------------------|-------|
| 第一章 公安行政法律文书概述 | (313) |
| 第一节 公安行政法律文书的概念 | (313) |
| 第二节 公安行政法律文书的特点 | (314) |
| 第三节 公安行政法律文书的作用 | (316) |
| 第四节 公安行政法律文书制作、使用的基本要求 | (317) |
| 第五节 公安行政法律文书写作中几种常见的特定表述方式 | (323) |
| 第二章 受案、移送及回避类文书 | (330) |
| 第一节 受案登记表(式样一) | (330) |
| 第二节 不予处理决定书(式样二) | (335) |
| 第三节 移送案件通知书(式样三) | (339) |
| 第四节 申请回避审批表(式样四) | (343) |
| 第三章 调查类文书 | (347) |
| 第一节 传唤证(式样五) | (347) |
| 第二节 讯问笔录(式样六) | (351) |
| 第三节 询问笔录(式样七) | (356) |
| 第四节 现场勘验笔录(式样八) | (360) |
| 第五节 检查证(式样九) | (364) |
| 第六节 检查笔录(式样十) | (367) |

| | | | |
|------------|---------------------------|-------|-------|
| 第七节 | 抽样取证证据清单 (式样十一) | ..... | (371) |
| 第八节 | 先行登记保存证据清单 (式样十二) | ..... | (374) |
| 第九节 | 扣押物品、文件清单 (式样十三) | ..... | (377) |
| 第十节 | 扣押物品、文件发还凭证 (式样十四) | ..... | (380) |
| 第十一节 | 公安行政处罚告知笔录 (式样十五) | ..... | (383) |
| 第十二节 | 不予受理听证通知书 (式样十六) | ..... | (386) |
| 第十三节 | 举行听证通知书 (式样十七) | ..... | (389) |
| 第十四节 | 听证笔录 (式样十八) | ..... | (392) |
| 第十五节 | 听证报告书 (式样十九) | ..... | (397) |
| 第四章 | 行政处罚决定、收缴类文书 | ..... | (401) |
| 第一节 | 公安行政处罚决定书 (式样二十) | ..... | (401) |
| 第二节 | 当场处罚决定书 (式样二十一) | ..... | (407) |
| 第三节 | 没收违法所得、非法财物清单 (式样二十二) | ..... | (411) |
| 第四节 | 收缴物品决定书 (式样二十三) | ..... | (414) |
| 第五节 | 收缴物品清单 (式样二十四) | ..... | (417) |
| 第五章 | 收容教育、强制戒毒类文书 | ..... | (420) |
| 第一节 | 收容教育/延长收容教育决定书 (式样二十五) | ..... | (420) |
| 第二节 | 提前解除收容教育决定书 (式样二十六) | ..... | (429) |
| 第三节 | 解除收容教育证明书 (式样二十七) | ..... | (434) |
| 第四节 | 强制戒毒/延长强制戒毒决定书 (式样二十八) | ..... | (437) |
| 第五节 | 解除强制戒毒证明书 (式样二十九) | ..... | (446) |
| 第六节 | 限期戒毒通知书 (式样三十) | ..... | (452) |
| 第六章 | 暂缓执行行政拘留及担保类文书 | ..... | (457) |
| 第一节 | 暂缓执行行政拘留通知书 (式样三十一) | ..... | (457) |
| 第二节 | 收取保证金通知书 (式样三十二) | ..... | (463) |
| 第三节 | 担保人保证书 (式样三十三) | ..... | (467) |
| 第四节 | 退还保证金决定书 (式样三十四) | ..... | (470) |

| | | |
|------------|--------------------------------|--------------|
| 第五节 | 退还保证金通知书（式样三十五） | （473） |
| 第六节 | 没收保证金决定书（式样三十六） | （476） |
| 第七章 | 出入境管理案件查处专用文书 | （480） |
| 第一节 | 出入境管理拘留审查/延长拘留审查决定书 （式样三十七） | （480） |
| 第二节 | 出入境管理解除拘留审查决定书 （式样三十八） | （487） |
| 第三节 | 出入境管理监视居住/延长监视居住决定书 （式样三十九） | （491） |
| 第四节 | 出入境管理解除监视居住决定书 （式样四十） | （498） |
| 第五节 | 遣送出境决定书（式样四十一） | （502） |
| 第六节 | 缩短停留期限决定书（式样四十二） | （507） |
| 第七节 | 取消居留资格决定书（式样四十三） | （511） |
| 第八节 | 限期离境决定书（式样四十四） | （514） |
| 第九节 | 扣留/收缴护照、证件决定书 （式样四十五） | （517） |
| 第八章 | 其他文书 | （521） |
| 第一节 | 终止案件调查决定书（式样四十六） | （521） |
| 第二节 | 电话查询记录（式样四十七） | （526） |
| 第三节 | _____审批表（式样四十八） | （529） |
| 第四节 | 送达回执（式样四十九） | （534） |
| 第五节 | _____执行通知书（式样五十） | （537） |
| 第六节 | 责令限期_____通知书（式样五十一） | （541） |
| 第七节 | 责令停止_____通知书（式样五十二） | （544） |

第三部分 附 录

| | |
|--------------------------|-------|
| 公安机关办理行政案件程序规定 | （547） |
| 公安部关于印发《公安行政法律文书（式样）》的通知 | （579） |

目 录

| | |
|------------------------|-------|
| 公安行政法律文书制作与使用说明····· | (580) |
| 中华人民共和国治安管理处罚条例····· | (595) |
| 中华人民共和国行政复议法····· | (606) |
| 中华人民共和国行政诉讼法····· | (616) |
| 中华人民共和国行政处罚法····· | (629) |
| 卖淫嫖娼人员收容教育办法····· | (641) |
| 强制戒毒办法····· | (644) |
| 中华人民共和国外国人入境出境管理法····· | (647) |
| 中国公民往来台湾地区管理办法····· | (652) |

第一部分 条文释义

第一章 总 则

【章题注释】 总则即总的原则，本章中的总则是指公安机关在办理行政案件过程中，必须认真遵守的基本原则。这些原则虽然比较笼统、抽象，但却是非常重要的，因为，在实践中，行政案件是千差万别、各种各样的，再完备的法律、法规也不可能将实践中的各种案件情况全部包括进去。要解决好实践中的这些法律、法规尚不明确的问题，就要靠这些基本原则，按照这些基本原则的精神去处理案件，才能保证案件质量。另外，这些原则的基本精神贯穿在《公安机关办理行政案件程序规定》的各个章节和条款中，认真弄懂这些原则的基本精神和要求，也有利于对条文规定的正确理解和执行。

本章总则共包括三个方面的内容：一是制定《公安机关办理行政案件程序规定》的目的和依据；二是适用本规定的主体部门；三是公安机关办理行政案件必须遵守的基本原则。

第一条 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《行政处罚法》等有关法律、行政法规，制定本规定。

【条文释义】 本条是关于制定《公安机关办理行政案件程序规定》的目的和根据的规定。

制定《公安机关办理行政案件程序规定》的目的，有以下相互联系的三个方面：

1. 为了规范公安机关办理行政案件的程序。这是指公安机关办理行政案件的顺序、步骤和方法。办案程序是司法实践中成功经验的总结，是正确处理案件的制度保障。长期以来，公安机关办理行政案件缺乏程序方面的法律依据，主要靠各地的实践经验来进行。这样，就难以保障行政案件的质量，也容易使办案人员滥用职权，侵犯公民的合法权益，给公安机关造成不好的社会影响。《公安机关办理行政案件程序规定》的出台，弥补了这一欠缺。《公安机关办理行政案件程序规定》属于程序性的规范，是公安机关办理行政案件在程序方面的成功经验的总结，它虽然还不是国家法律，只是公安系统内部规定，但它对保障《行政处罚法》等法律法规的正确实施，保证公安机关正确办理行政案件，都将起到重要作用。

2. 保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责。公安机关是国家的治安保卫机关，它的职责是维护公共秩序、保护人民利益，但是，在处理具体行政案件中，公安人员应当做什么，不应当做什么？权利是什么，义务是什么？等等，都没有具体规定，或者说规定不明确，这就容易造成公安人员在办理行政案件时，该管的不管，不该管的乱管，在办理行政案件中滥用职权等现象就时有发生。这次《公安机关办理行政案件程序规定》的出台，给公安人员办理行政案件提供了准则和依据，明确了公安机关在办理行政案件中应当做什么，不应当做什么，应当怎样做等，这样就能保证公安机关在办理行政案件中，依法正确履行职责，防止违法乱纪现象发生，保证行政案件的正确处理。

3. 保护公民、法人和其他组织的合法权益。公民是指具有中华人民共和国国籍的人，包括具有中国血统的中国人，也包括具有外国人血统但已加入中国国籍的中国人。法人是具有民事权利和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。其他组织是指不具有法人资格，但可以以自己的名义进行民事活动的组织。公民、法人和其他组织是社会活动（包括经济、政治、文化、

艺术等)的主体。在这些活动中,他们依法享有自己的权利和义务,保护他们的合法权益,不仅能调动他们在社会各项活动中的积极性,也有利于维护社会的正常秩序,促进国家政治、经济、文化等各项事业的健康发展。在这里需要指出的是,保护公民、法人和其他组织的权益,指的是合法权益,即法律规定应当保护的权益,法律没有规定或者法律明令禁止的公民、法人或其他组织的利益,不属于本规定保护的范畴。

《公安机关办理行政案件程序规定》制定的依据有两种:一是法律依据,这就是《行政处罚法》和其他有关法律。法规或者规定是比法律低一个层次的行为规范,法规的制定必须以相关法律为依据,不能与这些法律相抵触,如果相抵触,则法规自动失去其效力;二是以相关行政法规为依据。相关行政法规也是公安机关办理行政案件的经验总结,如《治安管理处罚条例》等,吸收这些行政法规中的有关经验,对充实、完善本程序规定具有重要意义。以行政法规为依据与以法律为依据是不同的。本程序规定与其他行政法规都属于同一层次的行为规范,它们之间可以互相吸收,也可以不吸收,甚至可以作出相反的规定,都不影响法规的效力,这点与以法律为依据是不同的。

第二条 本规定适用于公安机关及其业务部门依照法律、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。

【条文释义】 本条是关于《公安机关办理行政案件程序规定》适用的主体机关和适用对象的规定。

本规定适用的主体机关是公安机关及其业务部门。“业务部门”是指公安系统内的边防、消防、交通管理、边防检查站、铁路公安、港航公安、民航公安、森林公安等,这些部门依法都有权适用《公安机关办理行政案件程序规定》来办理行政案件。除此之外,其他任何部门或个人,都无权适用该规定来办理行政案件,从而有

效地保证了执法的统一，保护了公民的合法权益。

《公安机关办理行政案件程序规定》适用的对象有两部分人：一是违法行为人依照法律、法规和规章应当受到行政处罚的人。比如，违反交通规则、违反价格行政法规、违反食品卫生行政法规、违反金融行政法规等，需要受行政处罚者，对这样的人都可以适用《公安机关办理行政案件程序规定》给予惩罚。二是需要采用强制戒毒、收容教育等强制措施的人。对这样的人也可以按照《公安机关办理行政案件程序规定》的程序，决定对其强制戒毒或收容教育。在行政案件中，强制戒毒、收容教育属于一种强制措施，这里的强制措施是对违法行为人的一种强制教育或帮助的方法，它与刑事诉讼中的强制措施是不同的。刑事诉讼中的强制措施是指拘传、取保候审、监视居住、逮捕和拘留，它是对犯罪嫌疑人、被告人不同程度地限制或剥夺人身自由的方法，它与行政案件中的强制措施相比，在性质、对象、条件、目的等方面都有原则区别，必须把它们区分开来。

第三条 公安机关办理行政案件应当以事实为根据，以法律为准绳。

【条文释义】 本条是公安机关办理行政案件的一条重要原则，即以事实为根据，以法律为准绳的原则。

以事实为根据要求公安机关在办理行政案件时，要深入调查研究，全面收集证据，要靠充分、确实的证据证明了的事实来作为办理行政案件的根据，反对靠估计、分析、猜测想像的事实来处理案件，反对主观臆断。以事实为根据反映了辩证唯物主义认识论，为公正处理案件奠定了事实上的基础。以法律为准绳要求公安机关在办理行政案件时，必须严格依法办事，不论在认定事实，还是对案件处理上，都必须严格执行《行政处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》等有关法律、法规。法律、法规是处理案件的惟一尺度，公安机关在办理行政案件时，必须按照法律、法规办事，不

允许非法办案，更不允许枉法裁判，任何人的批示、指示等，均不能取代法律、法规，不能作为办理行政案件的依据。

以事实为根据，以法律为准绳，二者紧密相连，相辅相成，只有在以事实为依据的基础上，才能说得上正确适用法律；只有以法律为准绳，才能及时查明事实真相，正确处理案件。只有全面、正确贯彻以事实为根据，以法律为准绳原则，才能保证公安机关公平、公正地办理行政案件。

【相关规定】

1. 《行政处罚法》第四条第二款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”

2. 《行政处罚法》第三条第二款规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”

第四条 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，依法保护公民、法人和其他组织的合法权益。

【条文释义】 本条是公安机关办理行政案件的又一原则，即合法、公正、公开、及时的原则。

“合法”就是要求公安机关在办理行政案件过程中，不论是案件事实的认定还是对案件作出的处理决定，都必须符合法律规定。所谓“符合法律规定”，既包括符合实体法的规定，也包括符合程序法的规定。反对枉法裁判，反对以言代法。

“公正”要求公安机关在办理行政案件时，要摆正自己的位置，即站在双方当事人中间的位置，不能既当“裁判员”又当“运动员”。要处理好和双方当事人的关系，即依法平等地对待双方当事人，平等地保护双方当事人各自的合法权益，平等地对待双方当事人各自的错误，不能偏袒一方、打击一方。

“公开”要求公安机关办理行政案件要有透明度，不仅要公开

处理结果，还要公开处理依据和标准，公开还必须要向双方当事人公开，向社会公开，允许群众旁听，依法允许新闻记者采访和报道，反对“暗箱操作”。公开应当是依法公开，对依法不应公开处理的案件，如涉及个人隐私的案件等，就不应公开处理。公开办理行政案件，有利于加强群众监察，有利于增强办案人员的责任心，有利于案件的正确处理。

“及时”要求公安机关办理行政案件要讲效率，要依法及时进行，反对拖拖拉拉，反对超期办案。这里的及时应当理解为依法及时，而不是不顾法律规定的越快越好，在法定时限内应当抓紧时间办案，讲究效率，只要不超过法定时限，都应当视为及时。及时办案是非常重要的，它能减轻公安机关的办案压力，及时解脱当事人的讼累，有利于增强人民内部团结，有利于促进生产的发展。

合法、公正、公开、及时是正确办理行政案件的重要标准，只有合法、公正、公开、及时地办理行政案件，才能实现依法保护公民、法人和其他组织的合法权益的目的。因此，在司法实践中必须认真贯彻、执行本原则。

【相关规定】

1. 《行政处罚法》第四条第一款规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则。”

2. 《行政处罚法》第四条第三款规定：“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。”

第五条 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。

【条文释义】 这是公安机关办理行政案件的又一重要原则，即教育与惩罚相结合的原则。

行政案件一般都是公民、法人和其他组织违反行政法规，犯有一般错误的案件，都属于人民内部矛盾，对人民内部矛盾只能用教

育、说服的方法去解决，因此，公安机关办理行政案件要贯彻教育与惩罚相结合的原则。教育是办理行政案件的基本方法，通过说服教育，提高当事人的思想认识和法制观念，促使其认识错误，改正错误。但是，有的行政案件的当事人只靠说服教育并不能解决问题，必须辅之以惩罚，没有相应的惩罚方法，就不足以使一部分人真正改恶向善。但是，这种惩罚也是教育的一种手段，惩罚的目的是为了更好的教育，通过教育，达到帮助公民、法人和其他组织提高法律意识，增强自觉守法观念的目的。

【相关规定】

1. 《治安管理处罚条例》第四条规定：“公安机关对违反治安管理的人，坚持教育与处罚相结合的原则。”

2. 《行政处罚法》第五条规定：“实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”

3. 《卖淫嫖娼人员收容教育办法》第二条第二款规定：“收容教育工作实行教育、感化、挽救的方针。”

4. 《卖淫嫖娼人员收容教育办法》第十三条第一款规定：“对被收容教育人员应当进行法律教育和道德教育，并组织他们参加生产劳动，学习生产技能，增强劳动观念。”

第六条 公安机关办理未满十八周岁未成年人的行政案件，应当根据未成年人的身心特点，保障他们的合法权益。

【条文释义】 这一条是公安机关办理未成年人行政案件的一条重要原则。

这条原则的基本要求是：

1. 办理未成年人行政案件，受案、调查、处罚等各个环节都需要注意未成年人的身心特点，未成年人的身心特点是：缺乏社会知识和阅历，缺乏辨别是非的能力，容易受外界环境影响，可塑性