

高等学校法学试用教材

# 公安行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 江波 湛中乐

中国人事出版社

02/17/27

高等学校法学试用教材

# 公安行政法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 江 波 湛中乐

副主编 刘伯祥

撰稿人 (以编写章节为序)

湛中乐 刘伯祥

惠生武 王 鼎

时庆木

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

责任校对:张明

**公安行政法**

司法部法学教材编辑部编审

江 波 湛中乐 主编

\*

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

(邮政编码 100028)

新华书店经销

北京京建照排厂激光照排

北京市通县永乐印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 13.5 印张 329.3 千字 插页 2

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

印数:1-5000 册

ISBN7-80076-506-7/D·116

定价:12.00

# 高等学校部门行政法教材编委会

顾 问 余叔通  
主 任 罗豪才  
副主任 应松年 沈忠俊 姜明安  
编 委 (以姓氏笔画为序)  
王连昌 叶必丰 方世荣  
张焕光 张树义 皮纯协  
应松年 沈忠俊 姜明安  
罗豪才 胡建森 郁忠民  
杨海坤 杨小君 袁曙宏  
湛中乐 熊文钊 潘祜周

# 序 言

这十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的市场经济,从这个意义上说也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚刚起步,不仅没有系统的部门行政法系列教材,个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界几乎都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们足够的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书

的区别在于：本教材是探讨各部门行政的法律问题，而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学，源于实践，为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合，参加本教材撰写的有从事高等学院教学和科研部门以及政府机关从事实际工作的同志，最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展；现行的主要法律、法规；主要管理制度、主管机关及其职责、权限；该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1994年8月

# 编 审 说 明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法系列教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版。第一批已出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》,共六种。第二批拟出版的有《公安行政法》、《资源行政法》、《税务行政法》、《交通行政法》、《统计计量行政法》共五种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色的社会主义理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度、主要法律法规及其实施中法律问题和事实问题,并注意到教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《公安行政法》是部门行政法试用教材的一种,由江波、湛中乐任主编、刘伯祥任副主编。主编江波、湛中乐统稿、定稿。

撰稿人分别为(以编写章节为序):

湛中乐 第1、2、3、4章及附录

刘伯祥 第5、6章

惠生武 第7、10章

王 鼎 第9、11章

时庆本 第8、12章

责任编辑 潘祐周、殷崇文、杜方

由于水平有限,缺点和错误在所难免,敬请读者批评指正,以便再版时修改补充。

司法部法学教材编辑部

1994年8月



# 目 录

<b>第一章 公安行政法概述</b> .....	(1)
第一节 公安行政.....	(1)
第二节 公安行政法的概念、特点和渊源.....	(11)
第三节 公安行政法律关系 .....	(25)
<b>第二章 公安行政主体</b> .....	(37)
第一节 公安机关 .....	(37)
第二节 警察人员 .....	(47)
第三节 警察权 .....	(61)
<b>第三章 公安行政行为概述</b> .....	(72)
第一节 公安行政行为的概念与特征 .....	(72)
第二节 公安行政行为的种类 .....	(73)
第三节 公安行政行为的实施 .....	(78)
第四节 公安行政行为的原則 .....	(81)
<b>第四章 公安行政处置</b> .....	(84)
第一节 公安行政处置的概念和种类 .....	(84)
第二节 一般公安行政处置 .....	(85)
第三节 特殊公安行政处置 .....	(88)
<b>第五章 公安行政强制措施</b> .....	(92)
第一节 公安行政强制措施的概念和特点 .....	(92)
第二节 公安行政强制措施的种类、内容及程序.....	(94)
<b>第六章 公安行政处罚</b> .....	(104)
第一节 公安行政处罚的概念和特点.....	(104)
第二节 违反公安行政法规的行为.....	(106)

第三节	公安行政处罚的种类	(110)
第四节	公安行政处罚程序	(113)
第五节	公安行政处罚的原则	(118)
<b>第七章</b>	<b>公安行政调解与裁决</b>	(122)
第一节	公安行政调解	(122)
第二节	公安行政裁决	(129)
<b>第八章</b>	<b>公安行政执法</b>	(135)
第一节	公安行政执法的概念和特征	(135)
第二节	公安行政执法的方式	(138)
第三节	公安行政执法的实施	(142)
<b>第九章</b>	<b>公安行政复议</b>	(154)
第一节	公安行政复议概述	(154)
第二节	公安行政复议的范围	(170)
第三节	公安行政复议机构与复议参加人	(175)
第四节	公安行政复议的程序	(184)
第五节	违反复议规定的制裁	(195)
<b>第十章</b>	<b>公安行政责任</b>	(198)
第一节	公安行政违法的概念和构成	(198)
第二节	公安行政违法行为分类	(208)
第三节	公安行政违法的行政法律责任	(213)
<b>第十一章</b>	<b>公安行政执法监督</b>	(220)
第一节	公安行政执法监督的概念和意义	(220)
第二节	公安行政执法监督的内容和分类	(225)
第三节	公安行政执法外部监督	(229)
第四节	公安行政执法内部监督	(240)
第五节	公安行政执法监督原则	(243)
<b>第十二章</b>	<b>公安行政诉讼</b>	(247)
第一节	公安行政诉讼概述	(247)

第二节	公安行政诉讼的基本原则·····	(255)
第三节	公安行政诉讼的范围与管辖·····	(260)
第四节	公安行政诉讼参加人·····	(263)
第五节	公安行政诉讼的证据·····	(269)
第六节	起诉与受理·····	(276)
第七节	公安行政案件的审理·····	(280)
第八节	如何当好诉讼代理人·····	(289)
第九节	公安行政赔偿制度·····	(297)
附录一	：公安行政诉讼案例评析·····	(306)
附录二	：主要公安行政法律、法规简介·····	(373)
附录三	：几种主要的治安管理处罚法律文书样式·····	(383)
附录四	：《公安派出所组织条例》·····	(405)
	《中华人民共和国人民警察条例》·····	(406)
	《中华人民共和国治安管理处罚条例》·····	(409)
参考书目	·····	(420)
后记	·····	(421)

# 第一章 公安行政法概述

## 第一节 公安行政

### 一、公安行政的概念与特征

公安行政是公安行政管理的简称。公安行政又称警察行政,是指公安机关和人民警察为维护社会秩序和公共安全,保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害,采取命令、强制等手段所进行的各种组织管理活动,它包括国籍管理、户口与居民身份证管理、出入境和外国人管理、边防治安管理、公共秩序管理、公共安全管理、特种行业治安管理、道路交通管理、消防管理和机关、团体、企事业单位安全保卫等。这里特别需要说明的是,公安行政管理是公安机关的重要职能,但并非公安机关的全部职能。同为公安机关是武装性质的治安行政力量和刑事司法力量。由于本书主要涉及公安行政管理部分,故一般不涉及其司法职能。但必须清楚公安行政管理只是公安机关的法定职能重要部分。

从上可以看出,公安行政,即公安行政管理,具有如下特征:

(一)公安行政的主体主要是各级人民公安机关,个别情况下还有法律、法规授权的其他组织。

(二)公安行政的目的是为了维护社会秩序和公共安全,保护国家利益和公民生命财产不受非法侵害。所以公安行政是以保护社会公共利益为其直接目的。

(三)公安行政的方式是以命令、强制为主要手段。公安行政不

同于其他公共行政,主要体现在它们的行为方式与其他行政管理方式有所不同,它是以权力命令和强制方法实施的,具有强制行政的显著特点。

(四)公安行政体现着国家职能,警察行政权是国家行政权的一种,国家权力是警察行政的权力来源。公安行政管理是国家行政管理的重要组成部分,也是国家行政管理职能的一个重要方面。

## 二、公安行政管理的性质和基本内容

公安行政管理的性质,是由国家的性质所决定的。不同类型的国家有着不同性质的公安(警察)行政管理。尽管资产阶级国家的警察机构也有着广泛的行政管理职能(例如:治安、交通管理、消防灭火、抢险救灾等等),但其根本目的仍是服从于资产阶级统治的需要,为了巩固资产阶级专政。因此不得不经常受到资产阶级国家政治职能的制约和限制,只能在不违背资产阶级根本利益的范围内开展管理活动。

我国的公安行政管理,是为社会主义经济基础服务的,为巩固人民民主专政服务的,为广大人民群众的利益服务的,是具有中国特色的社会主义性质的行政管理。

公安行政管理,有着自己独特的体系和结构,它既包括如何搞好社会治安管理等问题,也包括如何使公安机关内部管理工作现代化、科学化和法制化的问题。研究公安行政管理,主要是研究这项管理的实践及其基本规律,具体来说包括以下内容:(一)人民公安机关的性质和任务;(二)公安行政管理的基本原则;(三)公安行政管理的主要机构和组织体制;(四)公安行政管理的主要职能和权限;(五)公安行政管理中的强制措施;(六)公安队伍的建设。

新中国成立以来 的 44 年期间,在公安行政管理方面做了大量有效的工作,积累了丰富的经验,有些仍然适用的好经验要总结发扬。但是也应该看到,自党的十一届三中全会以来,随着“改革、开

放”改革政策的贯彻执行,我国的经济、政治、思想领域发生了巨大的变化。在公安行政管理方面也出现了许多新情况和新问题。如何结合当前建立社会主义市场经济体制的改革大潮,切实转变政府职能,进一步改革和完善我国的公安行政管理,真正为改革保驾护航,已成为摆在我们面前的一重要课题。

### 三、公安行政管理的作用

对社会进行管理是国家的基本职能之一。在阶级社会里,任何掌握国家政权的统治阶级,总是要利用国家的强制力量,对社会实行管理,借以建立和维护一种适合统治阶级需要的社会秩序,巩固本阶级的专政。没有这种管理秩序,统治阶级就难以进行长期的、稳固的统治。这条原理对于我国的人民民主专政来说也是适用的,只是管理的性质、内容和目的同一切剥削阶级专政有根本区别而已。公安行政管理是一种极其重要的国家行政管理,加强公安行政管理有其十分重大的意义。

(一)公安行政管理是国家对社会进行管理的一个重要领域,在整个国家行政管理体制中占有特殊的地位。作为国家机器重要组成部分的人民公安机关,通过治安等行政管理手段,防范和打击违法犯罪活动,维护社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众的生活秩序,为广大人民群众积极参加社会主义现代化建设事业创造良好的社会条件。尤其是当前,我国正处于建立社会主义市场经济体制的关键时刻,需要有一个安定团结的国内环境。抓好公安行政管理为改革的顺利进行提供了有力的治安保障,可以促进国家经济、政治和文化教育等事业的迅猛发展。

(二)公安行政管理担负着把党的方针、政策和国家的法律、法规具体贯彻到社会生活各个领域中去的重任。例如:出入境管理与我国实行的对外开放政策关系极大,管理的好坏,直接关系到此项政策的贯彻落实,关系到人民政府和社会主义制度的声誉问题。人

民公安机关依法进行行政管理,实际上是将某项国家法律,特别是公安法规在社会生活中付诸实施,以维护法律的严肃性和统一性。

(三)公安行政管理有着广泛的社会性,与人民群众的衣、食、住、行等紧密关联。管理的每一环节的效率如何,都影响到人民的切身利益。例如:按照城市交通规则,对道路、行人、车辆和驾驶人员实行科学管理,就可以减少或者避免交通事故,保障人民生命财产的安全。又如:搞好消防管理,“防患于未然”,对防止发生治安灾害事故,保障人们的公共安全,有着十分重要的意义。

(四)公安行政管理在整饬不良社会风气,提倡人人遵纪守法、尊重社会公德的新风尚方面也有很大的作用。它是观察社会风气好坏的一个重要窗口。通过公安行政管理,可以制止和取缔那些严重危害社会风气的丑恶现象(如卖淫、吸毒、赌博等),有利于加强社会主义精神文明的建设。

(五)公安行政管理又是搞好各项公安业务建设的基础,直接或间接地影响着各项公安业务工作的开展,影响着社会治安秩序的稳定。例如:公安行政管理与刑事侦察工作关系密切,搞好户口管理,有助于及时发现、防范和侦破刑事犯罪活动;对特种行业严格加以管理,可以预防和打击违法犯罪分子利用这些行业进行非法活动;做好危险物品的管理,对于防止反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏,防止爆炸事故的发生,保卫社会主义经济建设和维护人民生命财产的安全,意义非常重大。

#### 四、公安行政管理活动的基本原则

人民公安机关行政管理活动的基本原则是指公安机关及其工作人员,在进行公安行政管理活动中必须遵循的基本准则。所谓原则,是指人们观察和处理问题的一种指导准则,它是观念形态性质的东西,属于社会上层建筑范畴,是为一定的阶级利益服务的。原则就其指导作用的范围的不同,可以分为总原则和具体原则。

公安机关在实施行政管理活动时,应当坚持的基本原则主要是:常的领导的原则;依靠人民群众的原则;依法办事原则;综合治理原则。

### \*(一)坚持党领导的原则

我国是人民民主专政的社会主义国家,在国家的政治生活和社会生活中,党是领导一切的,这是中国共产党的性质和历史地位所决定的,也是建国以来,我国宪法所明确规定了的。1982年宪法就以国家根本法的形式确认了四项基本原则,即坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持中国共产党的领导,坚持马列主义、毛泽东思想。四项基本原则的核心则是党的领导。

公安行政管理工作是国家行政管理的重要组成部分,为什么还要把坚持党的领导提到高度来认识呢?

1. 是由公安工作的性质决定的。人民公安机关是武装性质的保卫国内安全和维护社会秩序的治安行政机关,是人民民主专政的重要工具之一。这是人民公安机关不同于其他国家行政机关的特点。人民民主专政是在工人阶级领导下,以工农联盟为基础的广大人民当家作主的国家。它在人民内部实行民主,它对敌人实行专政,人民公安机关对人民来说,它是护身的法宝,对人民的敌人来说,它是专政的工具。为了保证公安行政管理活动始终沿着社会主义方向前进,保证其永远属于人民,服务于人民,保护人民,打击敌人,惩罚犯罪,必须时刻坚持在党的领导下进行工作。

2. 由于公安行政管理工作拥有国家赋予的特殊权力和手段。依照国家法律规定,公安机关在行政管理活动中,拥有侦查权、治安处罚权以及拘留、执行逮捕权等。同时,还有行使这些权力所必备的各种物质条件和手段。这些权力和手段,是否真正掌握在忠于党、忠于国家、忠于人民的人手里,运用得是否正确得当,是关系到党和国家安危的大问题,关系到人民生命财产安全的大问题。只有在党的领导下,才能保证公安机关不变质,保证这些特殊的权力和手段的正确行使,在工作中避免偏差,不犯或少犯错误。



3. 由于公安行政管理工作具有极为广泛的社会性和极其严肃的政策性和法律性。公安行政管理既涉及到国内各行各业,又涉及到国际间斗争的一些问题;既有中国公民的问题,又有外国人的问题;既有政治斗争,又有经济斗争;既有一般民事问题,也有严重刑事问题,等等。它的工作十分复杂细致,政策性和法律性很强,是否能够正确地贯彻执行党的政策和国家法律,不仅对公民的合法权益会带来影响,也会产生重大的国际政治影响。因此,只有在党的领导下,才能纵观全局,权衡利弊,统一协调各方面情况,保证公安机关正确地执行政策,适用法律。对于牵动国家全局性的重大活动,公安机关作为政府的重要行政部门之一,不可能只靠自身的力量来解决,必须由党委统一领导、统一部署、统一指挥,才能动员和组织各方面的力量,有效地完成工作。

在公安行政管理工作中,坚持党委统一领导的原则,这就要求每个公安人员,不仅要从理论上明确坚持党委领导的内容和意义,树立自觉地接受党委领导的观念,而且,在实践中,要时时、处处把自己置于党中央和各级党委领导之下,不得以任何理由或者借口,摆脱或者损害党的领导。要加强公安机关党委领导班子的建设,为实现党的政治领导和思想领导提供可靠的组织保证。在日常工作中,要主动地当好党委的治安参谋,经常向党委汇报工作,及时提供敌情信息,提出工作意见,听取党委指示。对于涉及党的重大方针、政策性问题,带有全局性的问题,以及重大案件等,都应及时向党委请示报告。

为了加强党对国家行政工作的领导,公安机关在接受党的领导的同时,还必须接受政府的领导。这两者是一致的,并不是互相对立的。这是因为,我国宪法规定:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”中国共产党新党章规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动”,这是党提出的重要原则。这些规定表明,我国全国人民代表大