

★ 公安高等教育必修课程教材 ★

公安行政法原理与实务

余湘青 主 编

殷 倩 副主编



高等教育出版社

公安高等教育必修课程教材

公安行政法原理与实务

余湘青 主编

殷倩 副主编



高等教育出版社
Higher Education Press

内容提要

为因应警察职业化教育的体制定位和新要求,本书从注重能力培养的发展方向 and 贴合公安院校人才培养的职业目标出发,力求全面、正确、充分地论述我国公安行政法的基本原理和应用知识。主要阐述公安行政法的基本体系和基本原则;公安行政主体和相对人,公安行政行为、公安立法行为和公安具体行政行为原理;公安行政许可和公安行政处罚,以及实施公安行政许可和处罚的基本程序及应遵守的原则;违法行为矫治制度;公安行政强制措施、强制方式和公安行政强制执行应注意的问题,以及公安行政执法救济等内容。本书在介绍公安行政法基本原理的同时,选取与其密切相关的资料和话题,分别以“知识拓展”、“热点追踪”、“分析评注”、“实践探索”、“案例思考”、“法条链接”和“公安执法文书”等形式穿插于其中,并将主要的知识点进行归纳,编排在相应内容的一侧,以方便学生进行重点掌握。

本书可作为公安院校各专业本科行政法学教学的通用教材,也可供从事公安行政执法实际工作的人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公安行政法原理与实务/余湘青主编. —北京:高等教育出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 04 - 018496 - 9

I. 公… II. 余… III. 公安机关—行政管理—行政法—中国—高等学校—教材 IV. D922. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 127534 号

策划编辑 宋 军
责任校对 姜国萍

责任编辑 王清云
责任印制 朱学忠

封面设计 赵 阳

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
总 机 010 - 58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 肥城新华印刷有限公司

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 22.5
字 数 400 000

购书热线 010 - 58581118
咨询电话 400 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2009 年 8 月第 1 版
印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷
定 价 26.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18496 - 00

作者简介

余湘青，硕士，浙江警察学院法律系讲师，主要研究领域为行政法学、警察法学。曾在《中国行政管理》、《中国人民公安大学学报》（社会科学版）和《行政法学研究》等杂志发表论文6篇，担任《行政法、行政诉讼法案例点评》等3本教材、教辅材料的副主编。本书主编，撰写本书第一、二、三、五、十、十一章。

殷倩，硕士，浙江警察学院监察室副主任，讲师，主要研究领域为警察法学、行政法学。曾公开发表论文数篇，曾担任全国公安民警“三个必训”统编教材《公安执法理论教程》的副主编。本书副主编，撰写本书第六、十二、十五章。

谢旭东，硕士，浙江警察学院法律系讲师，主要研究领域为行政法学、警察法学。曾公开发表论文6篇。本书副主编，撰写本书第七、八、九章。

薛姣，硕士，浙江警察学院法律系教师，主要研究领域为行政法学、警察法学。曾公开发表、翻译论文5篇。撰写本书第四、十三、十四章。

序 言

在当今，建立法治社会秩序的迫切要求以及我国法制建设的快速发展，无疑对各级国家行政管理机关及其公务员树立法治观念、提高依法行政的自觉意识，提出了诸多更为严格的要求。在此过程中，公安机关及全体公安民警的思想和观念，也由此发生着悄然而又深刻的变化。

在此背景之下，公安教育培训方式与内容的改革也在紧锣密鼓地进行。其中，公安行政法——这一各级民警培训的必修课程的教材——可以说，目前是既有急迫需求，但精品却少之又少。

浙江警察学院的几位青年教官立于潮头，积极探索、勇于实践，尝试确立了一种全新的教材编写思路。他们凭借自身积累的法学理论功底和一线教学经验，经过充分的课堂调研，同时适度地借鉴了市场已有的教材新模式。尽管他们的作品仍以教学为目标，但却展示出难得的创新意识和轻松、活泼的教材体例。内容上既有对基础知识的牢牢把握，又努力地向深度和广度进发；而作者夹叙夹议的论述，也给读者带来新的思维和启迪；其中，经过作者悉心甄选的经典或最新案例，则以其新颖的分析视角，展现给读者；本书的独特之处还在于作者把类似批注的文本格式运用于教科书中，给读者一种与作者同学、同思的亲切感。这些在风格和内容上的突破性追求，凝聚着四位作者的心血，体现的却是公安教育领域新生力量的睿智和朝气，而他们的创意自然得到了高等教育出版社的青睐，这也是我们每位高校教师梦寐以求的机遇。

本书的出版，不仅为各级、各类民警教育培训提供了全新的教材选择，更大的意义在于为改革实验中的公安教育培训提供了新鲜样板。相信在本书的“抛引”之下，会有更多更好的作品不断涌现。

王 光

2009年6月6日

于中国人民公安大学

目 录

第一章 公安行政法概述	1
第一节 公安行政	1
第二节 公安行政法	7
第三节 公安行政法的渊源	15
第二章 公安行政法的基本原则	21
第一节 公安行政法基本原则概述	21
第二节 公安行政合法性原则	23
第三节 公安行政合理性原则	29
第三章 公安行政法主体	37
第一节 公安行政主体概述	37
第二节 公安机关和人民警察	46
第三节 公安行政相对人	55
第四章 公安行政行为	63
第一节 公安行政行为概述	63
第二节 公安行政行为的内容和形式	73
第三节 公安行政行为的效力	77
第五章 公安行政程序	87
第一节 公安行政程序概述	87
第二节 我国的公安行政程序法治	91
第三节 公安行政程序的重要制度	98

第六章 公安行政立法与公安行政规定	109
第一节 公安行政立法概述	109
第二节 公安行政规章的制定程序	113
第三节 公安行政规定	118
第七章 公安行政许可	125
第一节 公安行政许可概述	125
第二节 公安行政许可与公安行政审批制度改革	132
第三节 公安行政许可程序	137
第八章 公安行政处罚	145
第一节 公安行政处罚概述	145
第二节 公安行政处罚的种类和设定	150
第三节 公安行政处罚的管辖与适用	154
第四节 公安行政处罚的程序	158
第五节 公安行政处罚的执行	170
第九章 违法行为矫治	177
第一节 违法行为矫治概述	177
第二节 劳动教养制度及其改革	182
第三节 强制隔离戒毒与收容教育	188
第十章 公安行政强制	193
第一节 公安行政强制概述	193
第二节 公安行政强制措施	196
第三节 公安行政强制执行	203
第十一章 相关公安行政行为	209
第一节 公安行政指导	209
第二节 公安行政合同	214
第三节 公安行政事实行为	223

第四节	公安行政调解	226
第十二章	公安行政法制监督	233
第一节	公安行政法制监督概述	233
第二节	公安行政法制的外部监督	243
第三节	公安行政法制的内部监督	251
第十三章	公安行政复议	263
第一节	公安行政复议概述	263
第二节	公安行政复议的受案范围和管辖	268
第三节	公安行政复议机关与复议参加人	272
第四节	公安行政复议的程序	276
第十四章	公安行政诉讼	287
第一节	公安行政诉讼概述	287
第二节	公安行政诉讼的受案范围和管辖	292
第三节	公安行政诉讼参加人	301
第四节	公安行政诉讼证据	306
第五节	公安行政诉讼程序	315
第十五章	公安行政赔偿与补偿	325
第一节	公安行政赔偿概述	325
第二节	公安行政赔偿的范围和赔偿关系中的当事人	327
第三节	公安行政赔偿程序	332
第四节	公安行政补偿	337
主要参考文献		343
后 记		347

第一章 公安行政法概述

重点提示

- ★ 公安行政的概念与特征
- ★ 公安行政法的概念与特征
- ★ 公安行政法的调整对象
- ★ 公安行政法的功能
- ★ 公安行政法的法源

第一节 公安行政

在具体阐述之前,我们首先要区分一下“公安”与“警察”这两个词。在我国,公安与警察这两个词在很多情况下是通用的,而且都可以既指警察机关(或公安机关),也可以指在这些机关中工作的国家工作人员,但严格来讲,这两个概念还是有区别的。根据《中华人民共和国人民警察法》第2条第2款的规定:“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”可见,“警察”一词的范围要广于“公安”,也带有更强烈的个体意义;而“公安”一词则更具中国特色和组织意涵。因此,本书从个体、机关成员意义谈时,用“警察”一词表达;在谈到国外学说时,则尊重国外的通说,无论机关、人员都采用“警察”的概念;而从组织、机关意义上谈公安机关及其行政活动时,用“公安”一词,这也是本书以“公安行政”命名的原因。

“公安”一词在中国具有特殊的意义和组织内涵,区分其与“警察”之间的差异性,有助于更深入地了解公安行政之意蕴。

一、公安行政的含义和特征

(一) 行政

顾名思义,行政法就是关于行政的法,因此,行政一词是行政法学研究的原点与基础。但是,行政又是一个聚讼纷纷的概念,学界对其有

传统上,一般将公行政作为行政法学的研究对象,主要指涉国家行政、形式行政。不过,不同视角下行政的界定,对于行政法之研究方法和范畴都会产生一定程度的影响。

各种各样不同的定义。在行政法学界,获得较多认可的观点认为:“行政有公行政与私行政之分,公行政又有国家行政与非国家行政之分,而国家行政又有形式行政与实质行政之分。作为行政法学研究对象的行政是公行政,主要是国家行政、形式行政,既包括国家行政机关进行的执行、管理活动,也包括国家行政机关进行的准立法和准司法活动。”^①

【知识拓展】关于行政的众多定义

行政法学家对于行政的定义可谓卷帙浩繁。纵观这些定义,大致是从以下维度进行展开的:

第一种是从消极和积极两个不同视角对行政进行界定。消极的行政定义主张国家行为除了立法、司法以及监察行为之外,都属行政。有些学者认为,这种消极定义不承认行政整体上的内在统一性,因而有必要对行政下一个积极定义。德国学者哈特穆特·毛雷尔则在其《行政法学总论》一书中归纳了数种关于行政的积极定义。所谓行政是指“在具体事件中实现国家目的的活动(Peters);在法律的范围内和法律的基础上进行的社会塑造活动(ForsthoFF);运用主权手段的活动(Giese);除解决争议、科处刑罚之外的执行法律的活动(Giacometti);按计划、针对特定目的、执行既定政治决定的活动(Thieme);形成具有法律约束力的决定的活动(Luhmann);提供服务的活动(Elwein)”。^②

第二种是从形式和实质两个不同的视角对行政进行界定。“形式意义的行政又称机关意义的行政,是根据行使国家职能的机关区分国家的职能”,即只要是国家行政机关的活动,不论其内容如何,均为行政。实质意义的行政“是从国家职能的性质着眼”,即不论是何种国家机关,只要行使的是国家执行、管理的职能,即为行政;这就将国家行政以外的社会公行政纳入行政法调整的范围。^③

① 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第3页。

② 相关的资料可参见陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社2002年版,第15~16页;[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第5页。

③ 相关的资料可参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第3~10页。

第三种是从执行与管理两个不同的视角对行政进行界定。组织管理说认为,“行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控”。执行管理说认为,“行政是指为实现国家目的,运用制定政策法规规章、组织实施管理命令,监督、制裁等方式执行国家权力(立法)机关意志的活动。”^①

(二) 公安行政

从以上关于行政的定义出发,公安行政作为公安机关进行的执行、管理活动,当然属于国家行政的范畴。公安行政的目的在于维持社会公共秩序,预防犯罪,保护人民生命财产的安全。因此,公安行政是指国家公安机关为维护社会秩序和公共安全,依法对社会公共安全事务进行组织、管理和调控等活动的总称。与其他国家行政活动相比,公安行政具有秩序行政、干涉行政和高权行政的明显特征,具体如下:

公安行政是指国家公安机关为维护社会秩序和公共安全,依法对社会公共安全事务进行组织、管理和调控等活动的总称。

(1) 公安行政的目的主要是维护社会秩序和公共安全。公安机关通过治安管理、出入境管理、道路交通管理和消防管理等一系列行政活动,来实现依法预防和制止违法犯罪活动,维护国家安全和维护社会治安秩序的职责。这也是以“公安”一词来作为机构名称的原因所在。20世纪60年代初,刘少奇同志在一次讲话中曾对此进行了解释:“名为公安,是什么意思,就是管公共安宁,公共是谁?是人民。”^②明确地指出了公安机关维护社会治安、保护人民安全的重要职能。^③可见,公安行政的主要目的是维护社会秩序,至于直接为社会成员改善生活水平,协助其追求利益,提供社会保障,进行生存照顾的给付行政和福利行政的内容则较少涉及。

(2) 公安行政以命令、强制等方式为主要手段。公安行政之所以区别于其他国家行政活动,主要表现之一在于它们的行为方式有所不同。公安机关的行政执法活动往往是直接依法采取强制措施或是以国家强制

① 相关的资料可参见罗豪才:《行政法学》,北京大学出版社1996年版,第3页;马怀德:《行政法与行政诉讼法》,中国法制出版社2007年版,第2页。

② 转引自潘长兴编著:《公安学通论》,中国人民公安大学出版社1995年版,第2页。

③ 从世界范围来看,维持社会公共安宁秩序也一直是警察机关的主要职责。日本学者美浓部达吉就曾定义:“警察者,以维持社会安宁,保全公共利益为直接目的。”德国学者斯坦格尔则称:“限制人民之身体财产,以防止国家及人民安全幸福之危害为目的之行为者,即警察也。”参见李震山:《警察行政法论——自由与秩序之折冲》,元照出版公司2007年版,第5页。

力为后盾的,^①涉及限制公民人身自由的行政措施更只能由公安机关采取,显示了强烈的高权性特征。当然在现代法治国家,传统上以行政命令和强制力为特征的行政高权性行为存在的领域已大大缩小,但基于公安机关特殊的行政任务,公安行政的高权性任何时候都必须存在的,只是对之进行规范和控制甚为必要。

(3) 公安行政通常表现为一种高权性活动,故应特别强调其消极之特性,以防止其随意干涉公民的权利和自由。“行政警察就一般意义而言,是指行政机关为了保证公共秩序而对个人自由所加的限制。”^②公安机关为达到形成社会成员共同生活的安定秩序的目的,进行行政管理活动时往往要干涉公民个人自由,规制相对人追求其利益的手段,这与其他国家行政活动通过为人们提供服务来提供生存照顾有很大的不同。对此,必须特别强调公安行政权运用时的消极性特征,在不到威胁公共安全与秩序的紧迫关头,应尽量避免使用对公民人身和财产的强制手段,即使使用,也必须符合比例原则。同时应积极开展服务性和非高权性的行政活动,如指导、建议、协查失踪人口、调解民间纠纷、参与社区活动等,促进公安机关服务社会的积极效果。

二、公安行政的职能范围

公安行政职能的范围通常随政府职能的变化而发生变化。除此之外,行政职能多元化和行政法领域的拓展,也会对公安行政职能的范围产生影响。

行政职能范围构成了行政的权限范围,是行政的“疆域”。历史地来看,公安行政职能的范围与一般行政职能的范围经历了从重合到分离的过程。英国行政法学者韦德在其巨著《行政法》一书中曾引述英国历史学者泰洛的话:“直到1914年8月,除了邮局和警察以外,一名具有守法意识的英国人可以度过他的一生却几乎没有意识到政府的存在。”^③当时,行政机关没有太多的职能事务,“警察权即是行政权的化身”,警察职能范围就是行政的职能范围。随着后来政府由“夜警”的角色转而成成为对公民“从摇篮到坟墓”的生存照顾者,现代行政的“疆域”不断扩

① 德国学者伯伦智理在为“警察”下定义时特别谈到了其强制力的特征:“国家为保护公益,以强制力限制人民之自由,而行使其行为者为警察。”我国台湾学者林纪东亦称:“警察为直接维持社会生活之秩序,根据国家之一般统治权,以命令限制人民,而拘束自然自由之作用也。”参见陈寒松:《警察行政》,三民书局1987年版,第2页。

② 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1998年版,第460页。

③ [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第3页。

大,政府的职能不断增加。反之,警察职能则不断缩小,“在17和18世纪,警察的概念包括所有的内务(国内)行政;到19世纪,限制到秩序行政(排除危险);1945年以后,仅限于一般的,非特定行业的排除危险活动。”^①可见,警察行政职能并非一成不变,而是随着政府职能的变化而有所变化。

在我国,新中国成立以来,在不同的历史阶段,伴随着国家任务的变化,公安机关的行政职能范围也有所变化。新中国成立之初,公安行政职能的目标主要是巩固国家政权。主要表现为整顿社会治安秩序,通过禁烟、禁赌、禁娼等活动清除各种社会丑恶现象,健全城市户口管理,通过铁道、交通、民航、林业等内设公安保卫机关进行专门领域的公安行政管理工作等。这为后来的公安行政管理职能范围建立了雏形。可惜的是,随之而来的文化大革命时期,在“四人帮”的控制和“以阶级斗争为纲”的口号下,公安机关几乎无法发挥行政管理职能。十一届三中全会后,我国进入了新的历史发展时期,公安机关也将工作重点转移到保卫社会主义现代化建设上来。在这一时期,随着《刑法》和《刑事诉讼法》的颁布,公安机关的行政职能和刑事侦查职能被区分开来。随着国家行政管理体制的改革逐渐深入,公安行政职能与其他行政机关职能的界限也日渐明显。如1983年4月,公安机关的监狱、劳改的管理工作整建制地移交司法行政部门。1986年10月,原交通部门监理的公路工作移交公安机关,城乡道路交通管理工作统一由公安机关掌管。^②2002年,企业事业单位公安机构体制改革完成,机关、团体、企业、事业单位的安全保卫工作由企事业单位自己负责,公安机关的治安部门负责监督检查,经济文化保卫部门不再负责这方面的工作。^③经过近30年的发展,公安行政管理职能的领域更加清晰。目前来讲,主要包括户政管理、国籍管理、入境出境与外国人管理、边防检查、国(边)境治安管

① [德] 哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第8页。类似的意见表达为:“19世纪中叶以前,警察权即是行政权的化身……警察一词之概念益受限缩,从国家行政,限为内务行政……终至以执行为主之执行警察。”可参见:陈新民:《德国公法学基础理论》(上册),山东人民出版社年版,第116页;李震山:《警察行政法论——自由与秩序之折冲》,元照出版公司2007年版,第4页。

② 张建明等:《公安学基础理论》,中国人民公安大学出版社2007年版,第46页。

③ 张建良等:《公安行政执法教程》,中国人民公安大学出版社2002年版,第86页。

理、道路交通管理、消防监督管理、特种行业管理、公共场所与公共秩序管理、枪支弹药与易燃易爆等危险物品管理、警卫和计算机信息系统安全及治安保卫监督指导等十多个方面。^①

正如前所述的,从国家行政管理的视角来看,公安行政在国家行政中居于基础性的重要地位历来为世界各国所公认。^②但是,随着法治国家、社会国家、福利国家乃至环境国家、文化国家等不同的国家目的观的提出,大大丰富了国家的内涵,也改变了秩序在国家价值体系中的作用。秩序维护已不再是现代国家的唯一目的。警察机关本身更是充分认识到了这一点。如我国从新中国成立之初,建立公安派出所,就充分强调了其服务人民的职能。从1997年起,派出所建立“社区警务”为载体,集中力量加强社区防范、管理和控制工作。^③社区警务战略的实施,要求公安派出所贯彻“服务为先”的思想,主动为社区居民提供全方位的警勤服务。^④20世纪90年代推出的济南交警及福建漳州110则让公众对“严格执法,热情服务”及“有困难找警察”等口号耳熟能详,更充分地强调了公安机关的服务职能。

无论如何,随着政府职能的进一步转变,公安行政职能也将随之而发生变化。然而公安行政的“疆域”决定着公安行政法的调整范围,则是不变的事实。

【实践探索】宁波治安工作承包试点

据《宁波日报》2003年1月1日报道,针对农村治安工作的新形势和面临的新问题,浙江省宁波市鄞州区五乡镇在该镇明伦村开展治安工作承包试点。五乡镇综合治理办公室(以下简称综治办)、派出所起草了

① 魏永忠:《新编公安管理学》,中国人民公安大学出版社2002年版,第40页。

② 正如法国学者所言:“近代社会,不论政治方面与行政方面,其重量业务,无有加于警察行政者。”日本警察法学者松井茂亦说:“警察行政在国家行政中,实居极重要的地位。”因此,周恩来曾经郑重地指出:“国家安危,公安系于一半。”参见陈寒松:《警察行政》,三民书局1987年版,第19页;康大民:《公安论》,群众出版社1998年版,第63页。

③ 魏永忠:《改革开放以来公安机关机构改革及其启示》,载《中国人民公安大学学报》(社会科学版)2008年第6期,第11页。

④ 李小强:《公安派出所职能演变及其定位》,载《江西公安专科学校学报》2004年第3期,第80页。

安全防范承包责任制的实施细则,如工作目标、具体工作任务、奖惩措施和组织管理等,并决定村安全防范工作承包人采取公开招标方法产生。在广泛发动的基础上,二十多位村民报名要求竞标 2003 年村治安防范工作。结果,该村村民张伟忠以最接近标底的 2.52 万元的价格,拿到了该村 2003 年度安全防范工作的承包权。张伟忠随即签署了安全防范承包责任的协议书。协议要求 2003 年明伦村治安、刑事案件允许发案基数为 12 起,每多发一起治安、刑事案件扣现金 1 000 元,每少发一起案件奖现金 200 元;私房出租漏管、暂住人口登记做证未达标准的,发现一起要扣 5 元到 50 元不等的现金;夜间巡逻未达规定要求的,发现一次扣现金 20 元;年终测评,群众安全感、满意率和基本满意率低于标准的,每下降一个百分点扣 100 元;高于标准的,每上升一个百分点奖 100 元。治安承包责任制实行队长负责制,队长(承包人)可以自行组织人员,但被组织人员的素质须经派出所审核。

〈问题〉

1. 镇综治办、派出所能不能将治安管理责任转包给他人?
2. 本案反映了公安行政职能的什么变化? 该变化对传统行政法理论提出了哪些挑战?

第二节 公安行政法

一、公安行政法的概念与特征

(一) 公安行政法的概念

行政法是指调整行政关系、规范和控制行政权的法律规范系统。^①作为行政法的一个分支,公安行政法属于部门行政法的范畴。它是指调整公安行政关系、规范和控制公安行政权的法律规范的总称。它有三个方面的内涵:

公安行政法是指调整公安行政关系、规范和控制公安行政权的法律规范的总称。通常具有调整公安行政关系、划定公安行政职能范围以及规范与约束公安行政权之内涵与要求。公安行政法属于部门行政法的范畴。

^① 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社 1999 年版,第 3 页。

第一,从调整对象上看,公安行政法是调整公安行政关系的法律规范的总称。所谓“公安行政关系”,是指公安行政主体在行使公安行政职能和接受公安行政法制监督的过程中,与公安行政相对人、行政法制监督主体所发生的各种关系以及公安行政主体内部发生的各种关系。它包括公安行政管理关系;公安行政法制监督关系;公安行政救济关系和内部行政关系。

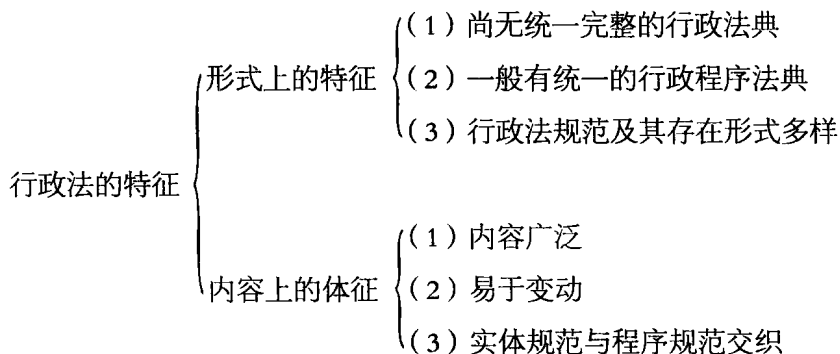
第二,从目的上看,公安行政法是规范和约束公安行政权的法律规范的总称。所谓“公安行政权”,是指宪法和法律授予公安行政主体执行国家法律、政策,管理公安行政事务的国家权力。一方面,公安行政权与公安行政职能范围密切相关,公安行政职能范围决定了公安行政权的内容。而在现代法治国家,正是公安行政法为公安行政职能划定了边界,从而成为规范和控制公安行政权的重要手段。另一方面,公安行政权的特殊性在于公安机关所具有的强制能力,其权力往往以限制公民权利的方式得以体现,因此更有必要以公安行政法来规范和控制公安行政权的行使方式。

第三,从功能上来看,公安行政法是为公安行政划定职能范围的法律规范的总称。公安行政法作为部门行政法的一种,涉及公安管理规范、组织规范、监督规范等方面,范围非常广泛,因而它是为公安行政划定职能范围的法律规范的总称。

(二) 公安行政法的特征

公安行政法作为行政法的一个组成部分,既具有一般行政法的共同特征,又具有与其他部门行政法不同的特征。

一般行政法的共同特征可以如下表示:



公安行政法不同于其他行政法的特征，则有以下几个方面的特征：

(1) 公安行政法调整对象的独特性。公安行政法调整对象是公安行政关系，其中公安行政权及其运用无疑是公安行政法关注的核心。公安行政法“决不是行政法原理和原则的简单翻版或再现”，在其具体层面上，治安管理、交通管理和公安行政强制权等不仅因其属于公安行政的重要内容而受到特别的重视，而且其能够形成“若干个颇具独立品格、自我完结的微观体系”。^①

(2) 公安行政法主体的特定性。公安行政法所调整的法律关系中，公安行政主体始终是一方当事人。如在公安行政管理关系中，公安行政主体位于管理者一方，与行政相对人相比，往往处于强势状态，对于该公安行政法律关系的产生、变更和消灭具有较强的主动性；而在公安行政监督关系中，公安行政主体则处于被监督者一方，接受监督主体的监督。

(3) 公安行政法调整方法的高强制性。这主要表现在公安行政管理关系中，公安机关行使公安行政权，往往不只限于涉及行政相对人的财产和其他利益方面，还可以限制行政相对人的人身自由；并且这种权力往往以直接强制的方式实现，其实施的强度则可以严重到动用武器、警械的程度。公安行政法调整方法的高强制性，是任何其他部门行政法所不具备的。

公安行政法除具有一般行政法之特征外，还具有调整对象的特殊性、主体的特定性以及调整方法的高强制性之特征。

二、公安行政法的调整对象

公安行政法作为行政法体系中的一个部门行政法，它特定的调整对象是公安行政关系，具体来说，主要包括：

(一) 公安行政管理关系

公安行政管理关系是公安行政主体在行使职权过程中与公安行政相对人发生的各种关系。公安行政管理关系是公安行政关系中最主要的一部分。公安行政主体实施的大量公安行政行为，如行政许可、行政征收、行政给付、行政处罚等，几乎都是以公安行政相对人为对象实施的。这

公安行政关系通常被认为包括四类关系，即公安行政管理关系、监督公安行政关系、公安行政救济关系和公安行政内部关系。其中公安行政管理关系是基干，监督公安行政关系和公安行政救济关系是其派

^① 余凌云：《部门行政法的发展与建构——以警察（行政）法学为个案的分析》，载《法学家》2006年第5期。