

公安警察业务实用丛书

公安机关办理 行政复议案件 程序规范与文书制作

刘建国 谷福生 主编



群众出版社

前 言

为了规范公安机关行政复议案件的办理程序，防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督公安机关依法行使职权，公安部于2002年12月2日发布了《公安机关办理行政复议案件程序规定》（以下简称《程序规定》），该规定于2003年1月1日起实施。它与公安部1998年4月14日发布的《公安机关办理刑事案件程序规定》、2003年8月26日发布的《公安机关办理行政案件程序规定》构成了公安机关办案程序规范体系的基本框架，我们称之为三大办案程序规范。其间2002年4月12日公安部还印发了《公安机关办理劳动教养案件规定》。这些标志着公安办案程序更趋完善，公安执法办案程序化建设进入了一个新的阶段，是克服办案中重实体轻程序这一痼疾的重要措施，是公安机关执法办案的重大进步。

指导贯彻执行《程序规定》，促进公安行政执法活动纳入法制规范，是我们义不容辞的责任，鉴此，《公安警察业务实用丛书》编委会先后组织编写了《公安机关办理行政案件程序规范与文书制作》和《公安机关办理行政复议案件程序规范与文书制作》两部书。本书紧紧围绕《程序规定》阐释问题，力求将规定中的各种规范特别是对那些可操作性问题一一论述清楚，以突出本书的实用性的作用，满足民警实际工作的需要，指导办案工作。同时，两书又是较好的教材，对常规教学、短期培训都很适用，也是公安民警手头必备的办案手册。

本书内容分作两部分，第一部分为公安机关办理行政复议案

件程序规范，第二部分系公安行政复议文书制作。第一部分以《程序规定》的章节为序，具体地原原本本地阐述《程序规定》的具体内容，详尽地讲解民警应当熟练掌握的办理行政复议案件的程序规范等内容，让民警明白知晓如何去执行《程序规定》。第二部分以公安部规定的文书格式为规范，具体讲解了每一文种的概念、功能、结构内容、制作与使用时应注意的问题等内容，最后都展示一示例，以具体地指导每一种法律文书的制作方法。

专门针对公安机关办理行政复议案件程序和文书制作而编写的书，本书是第一部，缺少经验，加之水平所限和资料欠丰，书中难免存在这样和那样的问题，敬祈读者批评指正。

编 者

2004 年 5 月

目 录

第一部分 公安机关办理行政复议案件程序规范

一、公安行政复议概述	(3)
(一) 公安行政争议与公安行政复议	(3)
(二) 公安行政复议的宗旨	(8)
(三) 公安行政复议的原则	(11)
二、公安行政复议机关与公安行政复议机构	(20)
(一) 公安行政复议机关	(20)
(二) 公安行政复议机构	(22)
三、公安行政复议申请	(30)
(一) 申请公安行政复议的方式	(30)
(二) 申请公安行政复议的期限	(32)
(三) 申请公安行政复议的范围	(35)
四、公安行政复议的受理	(38)
(一) 公安行政复议受理的含义和条件	(38)
(二) 公安行政复议参加人	(44)
(三) 公安行政复议申请的处理	(57)
五、公安行政复议的审查	(60)
(一) 公安行政复议的审查	(60)
(二) 申请的撤回、行政复议中止和终止	(67)
六、公安行政复议的决定	(73)
(一) 公安行政复议决定的含义和工作程序	(73)
(二) 公安行政复议决定的内容	(75)

七、劳动教养的行政复议	(82)
(一) 劳动教养行政复议概述	(82)
(二) 劳动教养的行政复议程序	(85)
(三) 赔偿决定	(89)

第二部分 公安行政复议法律文书制作

八、申请与受理类文书	(93)
(一) 行政复议申请书	(93)
(二) 行政复议申请(口头)笔录	(96)
(三) 提交行政案件复议答复通知书	(99)
(四) 行政复议申请不予受理决定书	(104)
(五) 行政复议申请责令受理通知书	(109)
九、中止与终止类文书	(114)
(一) 行政复议中止决定书	(114)
(二) 行政复议终止通知书	(120)
(三) 具体行政行为决定停止执行通知书	(126)
十、审查与决定类文书	(131)
(一) 行政复议期限延长通知书	(131)
(二) 责令履行行政复议决定通知书	(137)
(三) 规范性文件提请审查函	(142)
(四) 行政复议决定书	(147)

第三部分 法律·法规·司法解释

中华人民共和国行政复议法	(155)
公安机关办理行政案件程序规定	(166)
公安机关办理行政复议案件程序规定	(200)

公安部关于县公安局能否对治安管理处罚案件进行 “二裁”问题的批复	(219)
公安部关于复查治安处罚申诉案件时追加治安处罚 的程序问题的批复	(220)
公安部关于地方政府法制机构可否受理对交通事故 责任认定的复议申请的批复	(221)
公安部关于实施《中华人民共和国行政复议法》中 有关问题的批复	(222)
公安部关于适用《行政复议法》第二十八条第二款 有关问题的批复	(223)
公安部关于对因拒绝交纳罚款而被裁决拘留不服能否 申请行政复议的批复	(224)
公安部关于对不服火灾直接财产损失核定能否提起行政 复议的批复	(225)
公安部关于办理行政复议案件有关问题的批复	(226)
公安部关于使用行政复议法律文书的批复	(227)
公安部法制司对《关于劳动教养所外执行能否纳入行政 复议范围的请示》的答复	(228)
公安部法制司对《关于对〈刑事诉讼法〉第五十五条 第二款对保证人处以罚款能否申请复议 提起行政诉讼问题的请示》的答复	(229)
公安部法制局关于对被侵害人要求追究加害人法律责任 能否申请行政复议的答复	(230)
公安机关办理劳动教养案件规定	(231)

第一部分

公安机关办理 行政复议案件程序规范

一、公安行政复议概述

（一）公安行政争议与公安行政复议

1. 行政复议

行政复议是指行政管理相对一方当事人，不服主管行政机关作出的具体行政行为，向作出具体行政行为的上一级行政机关，或者法律、法规规定的特定行政机关提出申请，由受理申请的机关依法对有争议的行政行为的合法性和适当性进行审查，并作出决定的活动。行政复议是上级行政机关对下级行政机关的具体行政行为进行监督的一种方式，是行政机关内部纠正错误、不当的一种制度，是一种行政救济措施。

根据行政复议法的规定，如果相对人认为其合法权益受到行政机关违法或不当的具体行政行为的侵害，可以向行政复议机关提出行政复议申请，由行政复议机关对具体行政行为进行审查，如果认定具体行政行为违法或者不当，则由行政复议机关予以撤销。申请人对复议结果不满，可以向人民法院起诉，通过行政诉讼来最终解决。

2. 公安行政争议

行政复议法，是一种由行政机关解决行政争议的法律制度。公安行政复议活动，就是由公安行政复议机关解决公安行政争议的活动。所谓公安行政争议，是指公安机关在行使国家行政职权

的过程中，与行政相对人之间发生的关于权利义务的纠纷。这种争议主要表现为公安机关与公安行政相对人之间处于矛盾和争执状态，并且是以相对人不服而形成的。公安行政争议是一种法律事实，在现实的环境和条件下，由于公安行政管理涉及的范围广泛、内容繁多、情况复杂，公安机关在实施行政管理的过程中，难免出现这样或那样的违法及不当行为，特别是由于公安机关内的部分工作人员在法律意识和职业道德方面的欠缺或者主观认识上的局限，使其在执行公务过程中出现失误或偏差就更为避免。由于公安行政决定往往直接影响到相对人的权益，因而对违法或不当公安行政行为的出现，相对人一般都会作出敏感的反应；即使公安行政行为是合理、合法的，相对人也会在法律意识及经验、知识等因素的支配下，不可能完全地认可并服从公安机关的各种行政行为，在公安机关与公安行政相对人之间对于公安行政行为是否合法或者是否合理就必然会产生不同的认识、分歧。无论是基于何种情况，只要公安行政相对人对具体行政行为持有不服的态度，并使之由主观判断转为客观事实，在公安行政管理过程中，就会必然产生公安行政争议。

任何公安行政争议的发生对公安机关及其相对人都有一定的影响。一方面，公安行政争议造成了公安行政活动中的一种阻塞和不畅的事实，有时还可能使公安行政行为处于一种不确定的状态，从而影响到公安行政管理的效率；另一方面，公安行政争议又关系到公安行政相对人的合法权益，如不及时予以解决，正常的公安行政管理秩序就无法保证，社会也就难以维持其应有的稳定局面。显然，公安行政争议的客观存在必然要求有解决这种争议的制度和方式。

根据我国有关法律的规定，对于不同种类的公安行政争议，其解决的方式和制度也有所不同。概括地说，目前我国解决公安行政争议的制度和方式主要有以下三种：

(1) 国家权力机关通过对公安行政活动进行监督和控制来解决某些公安行政争议。如县级以上地方人大常委会有权监督本级人民政府及其公安机关的工作，受理人民群众对本行政区域内行政机关（包括公安机关）和行政人员的申诉。同时，各级人大常委会还可以撤销本级人民政府及其公安机关作出的不适当的决定和命令。

(2) 司法机关通过诉讼途径解决公安行政争议。除法律另有规定的以外，当行政相对人不服公安机关的具体行政行为时，可向人民法院提起行政诉讼，由人民法院对具体行政行为的合法性进行审查和裁决，从而使公安行政争议得到解决。

(3) 公安行政复议机关，通过在其行政系统内设立监督机制来解决公安行政争议，即公安行政复议制度。

公安行政复议既是处理公安行政争议，保护公安行政相对人合法权益的重要救济制度，也是公安机关内部自我纠正错误的一种监督制度，它体现了“立警为公、执法为民”，人民警察为人民服务的宗旨。充分发挥公安行政复议制度的作用，对于加强公安机关内部监督，促进公安机关正确地行使职权，维护社会秩序，维护公民、法人和其他组织的合法权益等具有重要意义。

3. 公安行政复议

根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）的有关规定，公安行政复议是指公民、法人和其他组织认为公安机关的具体行政行为侵害其合法权益，依法向有复议权的公安机关申请复议，受理申请的复议机关依照法定程序对引起争议的具体行政行为进行审查并作出裁决的活动。由此可见，公安行政复议具有以下特征：

(1) 公安行政复议的申请人和被申请人具有确定性。根据行政复议法以及公安机关办理行政复议案件程序规定的有关规定，

公安行政复议的申请人只能是以为受到公安机关的具体行政行为侵害的公民、法人和其他组织。被申请人只能是行使公安行政权力、实施具体行政行为的公安行政主体，即公安机关以及法律法规授权的公安机关的内设机构或者派出机构或者实施公安行政管理职能的组织。

公安行政复议活动是依公安行政相对人提出复议申请开始的，没有公安行政相对人的复议申请，公安行政复议机关不能主动复议。从公安机关内部来说，上级公安机关对下级公安机关作出的违法或不当的公安行政决定，可以根据行政隶属关系予以复查，依职权直接加以变更或者撤销，从而起到维护公安行政相对人合法权益的作用。但是这种复查既不是依公安行政相对人提出复议申请而开始，也不是适用公安行政复议的程序和手段，而是按照公安机关的职权进行的。这正是公安行政复议与公安机关内部层级行政监督的区别。公安行政复议申请权只能由公安行政相对人一方行使，因为公安机关享有行政权，可以单方面地、强制性地直接改变和作出行政决定，无需借助于复议手段来实现自己的意志，因此，公安行政复议申请权是公安行政相对人的独有权利。

只有公安机关才能作为公安行政复议机关受理复议申请。公安行政复议是公安机关的行政行为，公安行政复议机关是受理和审理公安行政争议并作出复议决定的机关。公安机关具有受理相对人申诉的义务和监督审查下级公安机关行政行为的权力和责任，这种权力、责任和义务是公安行政复议制度得以建立的政治基础，它使上级公安机关裁决下级公安机关与相对人之间的公安行政争议成为可能，公安行政复议制度成为上级公安机关监督下级公安机关的一种重要制度。因此，公安行政复议申请必须向有公安行政复议职权的公安机关提出，只有法律、法规赋予复议权限的公安机关才能主持公安行政复议活动。行使公安行政复议权

的公安机关通常是享有领导权的公安机关，与作出具体行政行为的公安机关没有领导与被领导或者指导与被指导关系的公安机关，不得行使公安行政复议权。

(2) 公安行政复议的对象是公安机关的具体行政行为。具体行政行为，是指国家行政机关在行使行政职权过程中，依法对特定的社会事务和对象单方面采取的，能够直接发生法律效力的行为。公安行政复议只解决公安机关与公民、法人和其他组织之间发生的公安行政争议，公安行政复议指向的对象是公安机关作出的具体行政行为。根据《行政复议法》第7条的规定，公民、法人或者其他组织认为公安机关的具体行政行为所依据的部分规范性文件不合法，在对具体行政行为申请行政复议时，可以一并向公安行政复议机关提出对该规范性文件（抽象行政行为）的审查申请。尽管在这种情况下，公安行政复议指向的对象包括一些抽象行政行为，但是，它必须以“对具体行政行为申请行政复议”为前提。如果公民、法人和其他组织，仅仅就抽象行政行为向公安行政复议机关提出行政复议申请，公安行政复议机关可不予受理。

(3) 公安行政复议的内容是对公安具体行政行为的合法性和合理性进行审查。在公安行政复议过程中，公安行政复议机关始终围绕着对公安具体行政行为的合法性和合理性进行全面的审查。即使申请人请求公安行政复议机关对具体行政行为所依据的规范性文件进行审查，最终仍然裁决公安具体行政行为的合法性与适当性。审查公安具体行政行为的合法性，就是审查公安具体行政行为的主体、权限、内容、依据、程序、形式等是否合法；审查公安具体行政行为的合理性，就是审查公安具体行政行为是否客观适度、公正合理，有无畸轻畸重、显失公正的情形存在。

(4) 公安行政复议以书面审查为主要形式。根据《行政复议法》第22条以及《公安机关办理行政复议案件程序规定》第53

条的规定，公安行政复议以书面审理为主要审查方式，即公安行政复议机关通过对申请人提出的申请书和被申请人提交的答辩书以及有关材料进行审查认定，在此基础上依法作出复议裁决。必要时公安行政复议机构也可当面听取申请人、被申请人和第三人的意见（第三人是指与所申请复议的具体行政行为有利害关系，为维护自己的合法权益依申请或者由公安行政复议机关通知参加复议的公民、法人或者其他组织）。

（5）公安行政复议必须依照法定程序进行。公正、合理的程序是现代法治的重要基石。公安行政复议，是公安行政复议机关根据公安行政相对人的申请，在审查被申请的具体行政行为是否合法、合理的基础上，依法作出的一种公安行政行为。为了确保公安行政复议机关客观公正地执法，公安部根据中华人民共和国行政复议法以及其他有关法律、法规，结合公安工作实际，制定了公安机关办理行政复议案件程序规定，该规定对公安行政复议的程序等作出了具体、明确的规定，它对于规范公安行政复议行为，保障公安行政复议机关在办理行政复议案件中正确履行职责，提高办案质量和执法水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益，推进依法行政、依法治国方略在公安机关的实施，具有十分重要和深远的意义。公安行政复议机关只有严格按照法定程序开展行政复议活动，才能确保复议结论的客观公正。

（二）公安行政复议的宗旨

《公安机关办理行政复议案件程序规定》第1条明确规定：“为了规范公安机关行政复议案件的办理程序，防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督公安机关依法行使职权，根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称行政复议法）以及其他有关法律、法规，

结合公安工作实际，制定本规定。”由此可见，公安机关办理行政复议案件的宗旨主要体现在以下三个方面：

1. 防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为

公安行政复议机关进行的行政复议既是解决公安机关与公民、法人或其他组织发生行政争议的主要途径，也是上级公安机关对下级公安机关行政行为进行监督的一种重要方式和制度。公安行政复议机关解决行政争议，监督下级公安机关的作用主要体现在防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为上。

(1) 通过公安行政复议，上级公安机关对下级公安机关作出的具体行政行为及其依据进行审查，发现下级公安机关的具体行政行为违法或不当的，应作出相应的纠正决定。这种纠正决定主要包括：对下级公安机关不履行法定职责的限期履行；对具体行政行为主要事实不清、证据不足、适用法律错误、违反法定程序、超越或者滥用职权以及有其他不当的，决定撤销、变更以及责令重新作出具体行政行为。对公安机关作出的具体行政行为所依据的公安行政复议机关的规范性文件或者作出具体行政行为的公安机关自身制定的规定，公安行政复议机关经过审查认为违法或不当的，可以撤销这些规范性文件。

(2) 在公安行政复议过程中，上级公安机关对有争议的下级公安机关作出的具体行政行为及其所依据的规范性文件进行审查，能够查明违法或者不当的具体行政行为或规范性文件产生的原因，不但可以找出公安机关在执法过程中存在的问题，而且可以发现和研究制定规范性文件过程中存在的问题，从而促使公安机关采取相应措施，改进工作，防止在今后的执法活动和制定规范性文件中再出现类似问题。

2. 保护公民、法人和其他组织的合法权益

我国过去由于行政高度集中，法制不被重视，行政行为的规范化程度比较低，行政机关的职权划分、行政执法程序、行政机关及行政机关工作人员的责任不明确，行政机关工作人员的整体素质并不高，法律意识比较淡薄，因此，在行政管理活动中执法不当、甚至执法犯法的现象比较严重，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的情况时有发生，特别是公安机关的行政管理活动，内容复杂、范围广泛，与公民、法人和其他组织发生直接关系的机会比较多，如户籍管理、特行管理、交通管理、出入境管理等，公安机关行使行政管理权而给公民、法人或者其他组织造成损害的事实是难以避免的。不但公安机关的作为行为与公民、法人和其他组织的利益密切相关，而且公安机关的不作为的行为也与公民、法人和其他组织的权益关系密切，如公民、法人和其他组织申请公安机关履行保护人身权、财产权的法定职责，公安机关应当作为而不作为，就会使公民、法人和其他组织的权益受到损害。社会主义民主政治的基本目标就是最大限度地确认公民的权利和自由，并提供切实的保障。就法律制度而言，保护公民、法人和其他组织的合法权益最直接最有效的方法，就是尽可能地使他们已受到侵犯的合法权益得到事后补救。通过公安行政复议制度，使公民、法人和其他组织在不服公安机关的具体行政行为时，依法申请复议，由公安行政复议机关依法撤销或变更违法或不当的具体行政行为，就可以使公民、法人和其他组织的合法权益得到及时、有效的保护。行政复议法以及公安机关办理行政复议案件程序规定颁布并实施，为依法保护公民、法人和其他组织的合法权益提供了基本保障。

3. 保障和监督公安机关依法行使职权

公安机关依法行使职权，是社会主义法治的基本要求。但是

由于公安机关行使职权的活动涉及社会生活的各个方面，涉及公民、法人和其他组织的切身利益，因此，其行为的合法性和合理性往往因受到行政相对人的怀疑而产生行政争议，公安行政复议机关按照公安机关办理行政复议案件程序规定的一系列具体程序，对引起争议的具体行政行为进行全面的审查，对事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、内容适当的具体行政行为，作出维持的决定，从而起到了保障公安机关依法行使职权的作用。同时，通过公安行政复议，上级公安机关对下级公安机关具体行政行为进行审查，发现下级公安机关的具体行政行为违法或不当，可以作出相应的复议决定，如下级公安机关不履行法定职责的，决定其在一定期限内履行；对具体行政行为主要事实不清、证据不足、适用依据错误、违反法定程序、超越或者滥用职权、明显不当的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法，并可以责令下级公安机关重新作出具体行政行为。由此可见，不经过行政诉讼，就可以在公安机关内部使违法或者不当的具体行政行为得到纠正，从而体现上级公安机关对下级公安机关的行政行为实施广泛监督的作用。

（三）公安行政复议的原则

公安行政复议的原则，即公安机关办理行政复议案件的原则，它是指反映公安行政复议的特点，体现公安行政复议的精神实质，贯穿公安行政复议活动的始终，对公安行政复议活动具有普遍指导意义的基本准则。掌握公安机关办理行政复议案件的基本原则，对于正确理解公安行政复议的本质和特点，解决公安行政复议活动中的疑难问题，更好地指导公安行政复议活动的进行具有十分重要的意义。

《公安机关办理行政复议案件程序规定》第6条明确规定：