

2005.5.11
DF311
49

公安执法与行政复议

——公安行政复议的原理与操作

邢捷主编



警官教育出版社

ISBN7-81062-293-5



9 787810 622936 >

责任编辑 蒋健成
封面设计 蒋 为

ISBN 7-81062-293-5
D·134 定价:23.00元

公安执法与行政复议

——公安行政复议的原理与操作

主 编 邢 捷

副主编 习学东 龙世南

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

习学东 王 帆

龙世南 邢 捷

刘 峰 徐化冰

徐天合 黄文践

董煜华 曹 雨

彭 永

警官教育出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安执法与行政复议: 公安行政复议的原理与操作/邢捷主编.
—北京: 警官教育出版社, 2000.4
ISBN 7-81062-293-5

I. 公… II. 邢… III. 公安-行政管理-行政复议法-法律
解释-中国 VI. D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 17350 号

出版发行: 警官教育出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里公安大学 368 信箱

邮政编码: 100038

印 刷: 河北抚宁县印刷厂

版 次: 2000 年 4 月第 1 版

印 次: 2001 年 1 月第 2 次

印 张: 11.375

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 285 千字

印 数: 4001 册-6000 册

ISBN 7-81062-293-5/D·134

定 价: 23.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

公安行政复议是一种救济制度。当公民认为其合法权益受到来自公安具体行政行为的侵害时，他可以通过公安行政复议寻求救济；公安行政复议还是一种监督制度，它体现为上级公安机关对下级公安机关的层级监督。因此，公安行政复议对于在公安行政执法领域切实维护人权，对于有效监督公安机关依法行使职权均具有重要意义。

九届全国人大第九次常委会议通过了《中华人民共和国行政复议法》，这是我国行政复议制度的进一步发展。这部法的通过和实施对于公安领域的行政复议必将产生十分重大的影响。例如，在复议的受理范围上、在管辖上、在复议的时限上等等，都将给公安行政复议带来很大的变化，同时也有一些问题值得探讨。本书结合公安行政执法的具体内容，以《中华人民共和国行政复议法》及有关公安执法的法律法规为依据，在内容体系上分为公安行政复议的原理篇，试图对公安行政复议的基本理论作一系统阐述；公安行政复议的操作篇，力求对涉及公安行政执法主要方面的行政复议范围、特点及有关问题进行分析，以期对复议实践具有实际价值；公安行政复议的法规篇，以与公安行政复议相关的法律、行政法规为主。

本书具体分工如下（按章节顺序排列）：

邢捷：第一章、第二章、第三章、第五章、第六章；习学东：第四章；董煜华：第七章；龙世南、黄文践、刘峰：第八

章；曹雨：第九章；王帆：第十章；徐化冰：第十一章；徐天合、邢捷、彭永：第十二章；全书由邢捷统稿。

本书可供公安系统复议机构及行政执法业务部门使用，也可作为公安院校教学及研究用书。在本书的编写中参考了国内有关研究成果，公安部法制局的张京锋同志也给予了宝贵的帮助，对此谨表谢意。在此还要特别感谢全国人大法工委行政立法研究组成员、中国行政法学会副会长、中国人民大学教授皮纯协先生在百忙中为本书作序。由于时间仓促，加之水平所限，书中如有疏漏不足，敬请读者批评指正。

编者

2000年2月

序

公安行政执法是我国行政管理工作的重要组成部分。为了切实体现严格依法行政，维护公民、法人和其他组织的合法权益，必须加强对公安行政执法的有效监督。公安行政复议是公安系统内部的层级监督，作为一种重要的监督途径，公安行政复议在实践中发挥了重要的作用。我的学生、现任中国人民公安大学法律系行政法教研室主任邢捷同志主编的《公安执法与行政复议》一书，以《中华人民共和国行政复议法》为基本依据，运用行政法学的理论和研究方法，结合公安行政执法和复议工作的实践，对公安行政复议的基本理论、公安行政复议的操作等问题作了有益的探索。

通览书稿，我认为这本书体现了较强的理论性，同时立足公安行政复议实践的需要，具有较强的针对性和可操作性。公安行政复议是在我国行政复议中占有很大比例的一个领域，同时它所复议的公安具体行政行为大都涉及公民重要的人身权和财产权，因此加强公安行政复议的理论与实践问题的研究，准确领会与把握行政复议制度的精髓，在公安行政复议领域切实贯彻其监控功能与救济功能，对于依法维护人权、全面推进公安系统依法行政工作均具有重要的价值。本书作者均是公安系统从事科研教学和执法实践中从事法制工作的同志，他们大都比较年轻，富有朝气，勇于创新，尽管其研究还有待进一步完善，但该书的应用性、可操作性与可读性的优势已充分显示出来，不失为公安行政

目 录

原 理 篇

| | |
|----------------------------------------|--------|
| 第一章 公安行政复议的理论基础 | (3) |
| 第一节 公安行政复议与行政复议概述 | (3) |
| 第二节 公安行政复议与行政诉讼 | (11) |
| 第三节 公安行政复议的价值功能 | (13) |
| 第四节 公安行政复议的成本与效益 | (15) |
| 第二章 《中华人民共和国行政复议法》 与公安行政复议 | (19) |
| 第一节 《中华人民共和国行政复议法》的产生 ——我国行政复议制度的发展 | (19) |
| 第二节 我国公安行政复议制度的概况 | (20) |
| 第三节 《中华人民共和国行政复议法》 规范下的公安行政复议 | (21) |
| 第三章 公安行政复议法律关系 | (28) |
| 第一节 公安行政复议法律关系概述 | (28) |
| 第二节 公安行政复议机关 | (30) |
| 第三节 公安行政复议的申请人和被申请人 | (35) |
| 第四章 公安行政复议的基本原则 | (39) |

| | |
|--------------------|------|
| 第五章 公安行政复议的基本程序 | (48) |
| 第一节 公安行政复议的申请与受理 | (48) |
| 第二节 公安行政复议的审理 | |
| ——公安行政行为的审查 | (53) |
| 第三节 公安行政复议的决定 | (56) |
| 第六章 公安行政复议的证据及证据规则 | (59) |
| 第一节 公安行政复议的证据 | (59) |
| 第二节 公安行政复议的证据规则 | (61) |

操作篇

| | |
|-------------------|-------|
| 第七章 治安行政管理的行政复议 | (67) |
| 第一节 治安行政执法概述 | (67) |
| 第二节 治安管理行政复议的范围 | (73) |
| 第三节 治安管理行政复议的特点 | |
| 和应当注意的问题 | (77) |
| 第八章 公安交通管理的行政复议 | (87) |
| 第一节 公安交通管理与行政复议 | (87) |
| 第二节 公安交通管理行政复议的范围 | (93) |
| 第三节 公安交通管理行政复议的程序 | (100) |
| 第四节 道路交通事故责任的重新认定 | (112) |
| 第九章 户口管理的行政复议 | (120) |
| 第一节 户口管理行政执法概述 | (120) |
| 第二节 户口管理行政复议的范围 | (132) |
| 第三节 户口管理行政复议的特点及 | |
| 操作中应注意的问题 | (138) |

| | |
|---------------------------------|-------|
| 第十章 消防监督管理的行政复议 | (145) |
| 第一节 消防监督管理行政执法概述 | (145) |
| 第二节 消防监督管理行政复议的范围 | (153) |
| 第三节 消防监督管理行政复议的特点及 操作中应注意的问题 | (157) |
| 第十一章 出入境管理的行政复议 | (162) |
| 第一节 出入境管理行政执法概述 | (162) |
| 第二节 出入境管理行政复议的范围 | (180) |
| 第三节 出入境管理行政复议的特点和 操作中应注意的问题 | (185) |
| 第十二章 边防管理的行政复议 | (189) |

法 规 篇

| | |
|----------------------------------------|-------|
| 中华人民共和国行政复议法 | (199) |
| 公安部关于公安机关贯彻实施《中华人民共和国 行政复议法》若干问题的意见 | (211) |
| 中华人民共和国行政处罚法 | (216) |
| 中华人民共和国行政诉讼法 | (230) |
| 中华人民共和国国家赔偿法 | (244) |
| 中华人民共和国治安管理处罚条例 | (256) |
| 中华人民共和国消防法 | (269) |
| 中华人民共和国道路交通管理条例 | (282) |
| 道路交通事故处理办法 | (304) |
| 中华人民共和国户口登记条例 | (315) |
| 中华人民共和国居民身份证条例 | (320) |
| 中华人民共和国公民出境入境管理法 | (323) |

| | |
|------------------------|-------|
| 中华人民共和国外国人入境出境管理法..... | (327) |
| 中华人民共和国出境入境边防检查条例..... | (333) |
| 附录：公安机关行政复议文书样式..... | (342) |

| | | |
|-------|-------|------|
| (127) | ..... | 章三第 |
| (163) | ..... | 章一十第 |
| (165) | ..... | 章一第 |
| (180) | ..... | 章二第 |
|  | ..... | 章三第 |
| (182) | ..... |  |
| (183) | ..... | 章二十第 |

篇 附 录

| | | |
|-------|-------|---------------------------------------|
| (199) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 公 民 入 境 出 境 管 理 法 |
|  | ..... | 公 安 部 公 告 第 1 号 |
| (211) | ..... | 《 公 民 入 境 出 境 管 理 法 》 的 解 释 |
| (216) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 |
| (230) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (244) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (256) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (260) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (282) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (304) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (312) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (320) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |
| (323) | ..... | 中 华 人 民 共 和 国 出 境 入 境 边 防 检 查 条 例 解 释 |

原理篇

原野篇

第一章 公安行政复议的理论基础

第一节 公安行政复议与行政复议概述

一、公安行政执法与公安行政复议

公安行政复议是以公安行政执法中的争议为处理对象，并为行政相对方提供权利救济为直接目的的。因此，公安行政争议是行政复议产生的必要前提。没有公安行政争议，公安行政复议也无从谈起。

(一) 公安行政执法与公安行政争议

1. 公安行政执法概述

公安行政执法，是指公安机关依法对管理相对方采取的具体直接影响其权利义务，或者对相对方的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查的行政行为。其特征包括：

(1) 公安行政执法是一种行政行为，是由公安机关所采取的具有法律效力的行为。这种行为具有强制性。

(2) 公安行政执法是执行法律、法规的行为，通常体现为一种具体行政行为。它是代表国家进行的公安行政管理的行为。

(3) 公安行政执法是公安机关行使警察权^①的行为。其范

^① 警察权从归类上看属国家行政权的范畴，是行政权的一种，从权力性质上看，主要是执行权。但警察权与行政权相比又具有不同的特点，它既有行政性，又有司法属性和军事属性。参见《中华人民共和国人民警察法讲话》，徐秀义主编，警官教育出版社出版。

围非常广泛，内容十分复杂。

公安机关不仅履行刑事司法职能，而且承担大量的、广泛的行政管理任务，并在长期的行政管理过程中不断完善和发展，逐步建立起比较完整的公安行政法规体系和执法机制，公安机关各部门的执法活动都有了法律依据，公安机关的各项行政管理活动都纳入了法制的轨道。根据目前已有的法律、法规的规定，公安机关承担的行政管理任务大致有以下几个方面：①治安行政管理，包括人口管理、公共场所管理、特种行业管理、特殊物品管理等；②交通管理，包括道路交通管理、交通秩序管理、交通驾驶人员管理、交通车辆管理等；③消防管理，包括防火工程管理、防火行业管理、消防器材管理、火灾救灾事务管理等；④边防管理，包括口岸治安管理、近海洋面治安管理、出境船舶治安管理等；⑤中国公民和外国人进出境管理。

公安机关实现上述管理的主要手段有三种：

(1) 通过各种许可、颁发各种证照来实现管理的目的。这一手段比较广泛地被运用，比如驾驶执照、车辆牌照、身份证、护照、从事特种行业许可证、举办公场所活动治安许可证，入境登陆许可、外籍船舶岸许可等等。

(2) 对违法行为进行处罚。公安机关的每一项管理措施都有处罚这一制裁手段作保证。公安机关运用最多的处罚手段是治安处罚。此外还有交通违章处罚、消防违章处罚、边境违章违法行为的处罚，这些处罚涉及面广，数量也相当大。

(3) 各种行政强制措施。行政强制措施部分针对特种场所，而大部分是针对违法人员采取的限制人身自由的措施。

2. 公安行政执法与行政争议

公安机关在行政执法（实施公安具体行政行为）过程中与相对方（公民、法人或其他组织）发生的关于权利义务的纠纷，称为公安行政争议。这种争议主要表现为处于被管理地位的公民、

法人或者其他组织与处于行政主体地位的公安机关之间的矛盾争执状态，且因相对方不服而形成；在对象上，争执共同指向公安具体行政行为；公安具体行政行为是否合法或适当构成矛盾的焦点；争议的内容主要在于：或者相对方不服公安机关所科加的义务，或者不服公安机关对其权利的限制，或者相对方认为公安机关不依法或不适当行使权力、履行法定职责等。

无论从理论上抑或实践中看，公安行政争议都是不可避免的。可以说有公安行政管理法律关系的存在，也就同时决定了公安行政争议的存在。由于公安行政执法涉及的范围相当广泛、内容繁多、情况复杂，公安机关在实施管理活动的过程中，不可能做到完全正确，出现一定的差错率也是符合客观规律的。一方面是因为行使警察权的警察人员在法律素质、职业道德、执法业务能力等方面，不可能同一高水准，加之主观认知能力的局限性，执法中出现偏差、失误甚至违法并不为奇；另一方面，从相对方来看，由于公安机关的执法行为通常直接影响到相对方的权益，因而一旦公安机关有违法或不当的行政行为时，相对方往往会作出敏感反应及表示异议。况且公安机关的执法行为即使合法、适当，相对方有时也会因法律意识、对事物的认知能力等方面的问题或障碍，导致作出错误的主观判断而表示不服。不论出于何种缘由，只要相对方对公安机关的执法行为不服并将这种主观态度转化为实际的意思表示行为时，行政争议即可形成。

（二）公安行政复议的特征与性质

行政复议从字面意义理解，即行政机关对已作出的有争议的具体行政行为进行重新评议并作出决断，解决行政争议的制度。公安行政复议是我国行政复议制度的一种，是指公民、法人或者其他组织认为公安机关的具体行政行为侵害其合法权益，依法向该公安机关的上一级机关或法定行政机关提出申请，由受理申请的机关对原具体行政行为重新进行审查并作出裁决的活动。据此，