



公安机关适用新行政诉讼法 实务与典型案例评析

主 编 陈天本
副主编 戴 锐 史全增



中国人民公安大学出版社

公安机关适用新行政诉讼法 实务与典型案例评析

主 编 陈天本

副主编 戴 锐 史全增

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

陈天本 周 磊 戴 锐

周华兰 范安田 陈春会

史全增 高滢骐

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关适用新行政诉讼法实务与典型案例评析/陈天本主编. —北京:中国人民公安大学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2369 - 0

I. ①公… II. ①陈… III. ①行政诉讼法—法律适用—中国
②行政诉讼法—案例—中国 IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 217503 号

公安机关适用新行政诉讼法实务与典型案例评析

主 编 陈天本

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2015 年 9 月第 1 版

印 次: 2015 年 9 月第 1 次

印 张: 13. 375

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 336 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2369 - 0

定 价: 42. 00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

法律图书分社电话: 010 - 83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

编者的话

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）于1989年4月4日经第七届全国人民代表大会第二次会议通过。它确定了我国行政诉讼的一系列基本制度，在我国民主法制建设进程中具有划时代的里程碑意义。但是，这部法律的实施效果并不理想，实践中普遍存在“三难问题”——“立案难”、“审理难”、“审判难”。在总结《行政诉讼法》施行25年来的经验和教训基础上，通过广泛征求意见，反复修改，2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，修订后的《行政诉讼法》自2015年1月1日起施行。人们对新《行政诉讼法》充满了期待。

本次修改，是对这部《行政诉讼法》颁布实施二十多年来的首次修改，完善了我国的行政诉讼制度，强化了对行政权力的监督制约，对监督行政机关依法行使职权，积极推动解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保证人民法院及时审理行政案

件，都具有十分重要的意义。修改的内容可以概括为七个方面：

一是扩大行政诉讼受案范围，体现为：摒弃“具体行政行为”的概念，将规章以下的规范性文件纳入到行政诉讼的受案范围；明确规定法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为属于行政诉讼的受案范围；增加肯定列举属于行政诉讼受案范围的行政行为的种类；行政机关侵犯人身权、财产权以外的行政行为也可以纳入行政诉讼的受案范围。二是保障诉权、具体解决立案难问题，体现为：放宽行政诉讼原告资格；扩大行政诉讼受案范围；延长起诉期限；实行立案登记制度。三是完善诉讼参加人制度，被诉行政机关负责人应当出庭参加诉讼，体现为：进一步明确原告资格、进一步明确被告资格、增加规定诉讼代表人制度、细化第三人制度、被诉行政机关负责人应当出庭参加诉讼。四是完善管辖制度、解决审理难，体现为：增加中级人民法院一审管辖的权限、增加规定高级人民法院可以确定若干基层人民法院跨行政区域管辖第一审行政案件。五是完善了证据制度，促进公正审判，体现为：增加了电子数据证据种类、进一步完善被告举证制度和逾期举证后果、明确了原告的举证责任、明确了原告或者第三人申请人民法院调取证据的条件、明确证据的适用规则。六是完善了诉讼程序，推动了程序的科学化，体现为：增加规定简易程序、规定有限适用调解原则、完善对妨碍

诉讼程序行为的处理、明确了民事争议与行政争议交叉处理机制、完善判决的种类。七是完善了制裁机制，解决行政判决执行难问题。

本书的编写目的是为公安机关适用新《行政诉讼法》提供指南，内容上贴近公安工作实践。新《行政诉讼法》的施行，必然要对公安行政执法和公安行政应诉工作提出一些新的和更高的要求。全书分上下编。上编分两章：第一章介绍了本次修法背景；第二章重点阐述了行政诉讼法修改对公安工作的影响，认为需要更加重视执法规范化建设，应用法治思维提升公安行政执法水平，并积极做好行政应诉工作。下编按照《行政诉讼法》的章节顺序进行编排。每章内容都包括三个部分，第一部分概括本章主要内容，第二部分对法条进行逐条解释，第三部分挑选典型公安行政诉讼案例，用本章涉及的主要行政诉讼制度及其法律规定对其进行评析。

在编写本书的过程中，我们借鉴、吸收了有关专家、学者的最新研究成果，得到了中国人民公安大学、中国人民公安大学出版社、北京警察学院、北京市公安局、吉林警察学院、合肥市公安局等单位有关领导和同人的帮助，在此致谢！特别要感谢中国人民公安大学出版社法律分社的杨玉生的大力支持！

本书编写组主要由中国人民公安大学的教师组成，同时邀请了

北京警察学院、北京市公安局、吉林警察学院、合肥市公安局的有关教师和实务专家参加，兹将作者情况及撰写分工记载如下：

陈天本（上编：第一章；下编：第七章），中国人民公安大学治安学院副教授、硕士研究生导师、法学博士；周磊（上编：第二章），北京市公安局公交总队助理工程师；戴锐（下编：第一章、第二章），中国人民公安大学治安学院副教授、法学博士；周华兰（下编：第三章），中国人民公安大学公安管理学院教师、法学博士；范安田（下编：第四章、第八章），合肥市公安局干部、治安学硕士；陈春会（下编：第五章、第十章），吉林警察学院教师；史全增（下编：第六章、第九章），中国人民公安大学警务实战训练部教师、法学博士；高滢骐（下编：第七章），北京警察学院治安系教师、治安学硕士。

《公安机关适用新行政诉讼法
实务与典型案例评析》编写组
二〇一五年八月

目 录

上编 行政诉讼法修改概况及对 公安工作的影响

第一章 行政诉讼法修改概况	(3)
第一节 修改行政诉讼法的背景	(3)
第二节 行政诉讼法修改的内容	(8)
第二章 行政诉讼法修改对公安工作的影响	(28)
第一节 重视执法规范化建设	(28)
第二节 应用法治思维提升公安行政执法水平	(43)
第三节 积极做好行政应诉工作	(58)

下编 行政诉讼法解释与典型案例解读

第一章 总则	(73)
第二章 受案范围	(112)
第三章 管辖	(146)
第四章 诉讼参加人	(178)
第五章 证据	(200)
第六章 起诉与受理	(231)
第七章 审理和判决	(274)
第一节 一般规定	(275)
第二节 第一审普通程序	(300)

第三节 简易程序	(320)
第四节 二审程序	(323)
第五节 审判监督程序	(328)
第八章 执行	(357)
第九章 涉外行政诉讼	(369)
第十章 附则	(378)
附录 《中华人民共和国行政诉讼法》修改前后对比表	(384)
参考文献	(419)

上 编

行政诉讼法修改概况及对 公安工作的影响

第一章 行政诉讼法修改概况

第一节 修改行政诉讼法的背景

一、行政诉讼制度是法治国家的一块基石

我国于1982年开始建立行政诉讼法律制度。1982年制定的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》规定，人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过了我国现行的行政诉讼法。总结行政诉讼法施行25年来的经验和教训，2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，修订后的行政诉讼法自2015年1月1日起施行。

行政诉讼制度是法治国家的一块基石，它的建立在我国民主法制建设进程中具有划时代的里程碑意义，成为依法治国、建设社会主义法治国家的重要推动力量。依法行政是现代法治国家政府行使行政权力所普遍遵循的基本准则，也是实施依法治国的重要环节和核心内容。行政行为能否以法治、公平、正义为价值尺度，调整社会关系，平衡社会利益，整合社会资源，维护社会秩序，直接关系到国家的法治建设，关系到社会和谐、稳定，关系到国家治理现代化的实现。历史实践和理论研究告诉我们，行政权力如果不能得到有效监督和约束，就会被滥用，就会破坏社会

公平、正义，破坏社会秩序和社会稳定。行政诉讼制度是监督和制约行政权力滥用的有效制度，是相对人可资使用的维护合法权益的有效制度。法治国家的建立不能没有行政诉讼制度。

在国家治理体系中，政府无疑是最重要的治理主体，政府治理法治化会直接影响国家治理现代化和法治化。因此，一个国家的法治状况无疑与行政权的有效监督和制约密切关联，作为法治国家在进行国家治理时，无疑都必须考虑把行政权关进制度笼子里。从目前来看，行政诉讼制度作为国家治理体系的重要组成部分，理应发挥在法治轨道上把行政权关进制度笼子的特殊职能作用。在我国刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三大诉讼中，行政诉讼调整的是不平等主体之间的行政法律关系，行使审查监督各级行政机关行政行为的合法性的重要职责，体现的是司法权对行政权的监督与制约机制。人民法院通过依法受理和审判行政诉讼案件，引导各个利益群体以合法、理性的方式表达自己的意愿和要求；通过依法支持合法的行政行为，纠正违法和显失公正的行政行为，并对因其给相对人乃至利害关系人的权益造成的损害给予相应补救，协调公共权力与公民权利的关系，促进社会公平和正义，从根本上减少社会不安定因素，充分发挥“减压阀”和“化解器”的作用；妥善处理人民内部矛盾，密切政府与人民群众的关系，树立党和国家良好的法治形象，这是推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要司法保障。

二、原行政诉讼法存在的问题

在充分认识行政诉讼制度在建设法治国家中的重要地位和作用的同时，还必须清醒地看到我国原行政诉讼法在实施中遇到的一些困难和问题。这些困难和问题与原行政诉讼法的规定具有密切联系，欲完善和改进我国的行政诉讼制度，必须要对原行政诉讼法进行修改。简言之，这些困难和问题主要体现在行政诉讼

案件立案难、审判难、执行难三个方面。

（一）行政诉讼案件立案难

在行政诉讼的立案方面，国家出台了一些相关的规定，如2009年11月9日最高人民法院发布的《关于依法保护行政诉讼当事人诉权的意见》中规定“各级人民法院的立案庭和行政庭要在行政案件受理环节加强协调、沟通与配合”，“完善立案工作机制，不能决定是否受理的应先受理”等，同时还要求，对于情况紧急且涉及人民群众切身利益或公共利益符合立案条件的案件，要及时立案，尽快审理。这些规定受到了好评，但实践中，一些地方仍存在一些不遵从上述规定，对行政相对人的起诉设置障碍的问题。如一些地方规定，涉及拆迁、信访等方面的纠纷，不予立案。甚至还有地方规定涉及一些特殊人群的纠纷不予立案。长期从事行政审判工作的程琥法官说过：据统计，我国每年的行政纠纷约有400万~600万件，而全国法院年均受理的一审行政案件数量仅有10万件左右，约占行政纠纷总量的3%。^①

立案难不仅让当事人告状无门，合法权益被侵害后难以得到司法救济，更让大量行政行为游离于司法审查之外，为行政权恣意滥用以及社会安全稳定留下隐患。大量的行政纠纷不能进入行政诉讼程序，而流入信访渠道，导致信访案件越积越多，政府的维稳成本越来越高。

导致立案难的原因是多方面的，简单地说，既有传统文化的因素，也有整体制度设置的因素，还有原行政诉讼制度方面的原因。从传统文化上看，人们是厌恶诉讼的，更加厌恶当被告。行政机关也是如此，不愿意当被告。传统文化中，人们常把行政官员比作“父母”官，父母是要被子女恭敬的，如果子女状告父

^① 程琥：《行政诉讼制度的独特作用》，载人民网—理论，<http://theory.people.com.cn/n/2014/1027/c40531-25912190.html>。

母，固然有子女的“不孝”问题，也会有父母的“不慈”问题。所以，行政机关一旦被起诉，容易产生用手中拥有的行政权干预司法权的冲动。从整体制度设置上看，行政机关掌握着人民法院的“人、财、物”，有能力影响和干预人民法院的审判活动。从原行政诉讼制度来看，行政诉讼立案审查是导致行政诉讼立案难的一个主要原因，这主要体现在：其一，立案庭在审查案件时根据行政诉讼法的规定对其是否符合起诉条件的六个方面来进行形式上或程序上的审查，但实践中，由于行政案件所涉及主体或案情的特殊性，为了案件不被立案，大多数立案庭法官在进行立案审查时，超越法律规定，除应具备起诉条件外，还要求当事人将证明案件事实的证据提供齐备；其二，因行政立案审查所涉及的专业性较强，一些法院为了更好地维护当事人利益，将行政案件交由行政庭进行立案方面的审查，最终是否立案仍掌握在立案庭手中，初衷是好的，但在实践中两者存在分歧的情况下，就互相推脱，对当事人不予理睬或不给立案。^①

（二）行政诉讼案件审理难

一部漂亮的法律如果不能得到有效执行，就只能成为一只“花瓶”。因此，修法要破解实践困境，激活这部法律，让其能真正运行起来。行政诉讼案件审理难，一方面具有如同立案难同样的原因，另一方面原行政诉讼法规定的可操作性以及有效避免干预方面尚存在不足。

我国立法技术有强调原则性的特点，原行政诉讼法也不例外。由于原行政诉讼法的规定较为原则、简单，缺乏可操作性，为了指导和方便全国法院审理行政诉讼案件，最高人民法院制定了大量的司法解释并作出了许多请示批复意见，在这些司法解释

^① 张燕兰：《行政诉讼立案过程中存在的问题及制度的设计》，载《法学研究》2011年第4期。

和请示批复中,既有对行政诉讼法条文的适用解释,也有个别地方对现行制度作了一定突破。无可置疑,行政诉讼法的修改需要对这些司法解释和请示批复作出回应,在全面梳理和分析论证的基础上,对这些司法解释和请示批复分别作出肯定或否定的处理。凡经过实践验证,确实是必要的和合理的,而且应该在法律层面规定的,如司法解释中对行政争议案件与民事争议案件合并审理的规定、对确认判决的规定等,都应吸收到行政诉讼法中。如果法律不宜直接规定,如关于法条的具体理解和解释,则以后仍可以司法解释的形式存在。除司法解释外,司法实践中还有一些有争议的个案,如学生的受教育权受影响的案件,其涉及类似学校这样的公共行政主体能否成为行政诉讼的被告,从实践来看,有的法院将其作为行政诉讼案件受理,而有的法院则不予受理,也需要在修法时作出回应。^①

另外,近年来行政实体法上的改革创新和公民权利的扩展,要求行政诉讼制度作出相应回应。基于人民法院与行政机关的微妙关系,如果不对原行政诉讼法进行相应修改,增加了人民法院的审理行政案件的难度。例如,2007年国务院制定的《政府信息公开条例》第三十三条第二款规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”这一规定实际上确立了公民的知情权受司法保护的机制。然而,依据原行政诉讼法的规定,人民法院对这一类行政案件审理起来感到比较棘手。

(三) 行政诉讼案件执行难

所谓行政诉讼案件执行难,是指行政诉讼的判决经常停留在

^① 薛刚凌:《行政诉讼法修订基本问题之思考》,载《中国法学》2014年第3期。

判决书的纸上，而不能得到实际执行，成了“空文”。

法律的权威在于得到执行。然而，对于行政诉讼案件，执行难是普遍存在的现象。尤其在行政机关败诉的行政诉讼案件中，部分行政机关不依法履行生效裁判的情形时有发生，导致原行政纠纷不仅没有得到妥善化解，还因此产生新的纠纷，严重损害了政府的公信力和权威性。

造成行政诉讼案件执行难的原因，很大程度上在于，原行政诉讼法对这个问题没有给予应有的重视。按照姜明安教授的说法：“对行政机关拒不执行判决的，原来一点办法都没有。”

为了解决执行难问题，修改后的行政诉讼法规定了三个办法：一是原来罚行政机关的，不痛不痒，现在改为罚行政机关负责人。二是不执行的要予以公告。在报纸上、在互联网上公布行政机关不执行，这比罚款还厉害。三是情节恶劣的，还可以拘留，这一般不会实行，但有一个威慑作用。

第二节 行政诉讼法修改的内容

本次修改行政诉讼法，可以概括为如下七个方面的内容：

一、扩大行政诉讼受案范围

行政诉讼受案范围，是指人民法院受理行政诉讼案件的范围。这一范围决定着司法机关对行政主体的监督范围，决定着受到行政主体侵害的公民、法人和其他组织诉权的范围，也决定着行政终局裁决权的范围。

确定行政诉讼受案范围应当考虑若干变量，这些变量主要包括（1）行政行为的种类；（2）行政行为的性质；（3）受行政行为损害的权益的性质及损害程度；（4）原告资格的范围。

原行政诉讼法规定，行政相对人认为行政机关和行政机关工