

公安行政诉讼

● 《公安行政诉讼》编委会 编

李民发 主编

重庆大学出版社

公安行政诉讼

《公安行政诉讼》编委会

主编 李民发

重庆大学出版社

公安行政诉讼

责任编辑 杨大启 谢晋洋

重庆大学出版社出版发行
新华书店重庆发行所经销
重庆市江津县印刷二厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 11.5 字数: 190千
1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

印数: 1—

标准书号: ISBN 7-5624-0413-5

D·26

定价: 4.20元

序

李廣智
一九九〇年

公安机关是国家行政机关的一个重要组成部分。公安机关的行政管理活动，对保护国家、社会和公民的利益至关重要。行政诉讼法，是规范、制约和监督公安机关依法行政，正确、高效行使宪法和法律赋予的行政权力的重要法律之一。正确实施行政诉讼法，对于保障公民和法人的合法权益，对于维护公安机关依法行使行政职权，对于促进改革开放和经济建设，具有重要的积极作用。

行政诉讼法的颁布和施行，对公安机关的行政执法活动提供法律保障，同时也提出了一些新问题：怎样适应行政诉讼的需要，规范好公安机关及其工作人员的活动？怎样更好地把公安工作纳入法制轨道，进一步提高行政效能？怎样依法参加行政诉讼活动，在行政诉讼中要注意些什么问题？等等，这些都是各级公安机关和广大公安干警以至理论界所关注和需要研究的问题。

这本《公安行政诉讼》，是由广东省警察学校和广州市警察学校组织一批具有相当的理论素养和实践经验的法律教师编写的。这是一本比较系统地阐述公安机关参加行政诉讼

活动的理论读物，对于公安机关研究和参加行政诉讼具有一定的实用价值。作者们在完成繁重教学任务之余，通过翻阅大量的资料，进行认真的调查研究，积极撰写出了这本专业性理论作品，成果可嘉，精神可贵。

公安机关参加行政诉讼，许多问题尚需在实践中探索、解决。这本书的一个鲜明特点，就是锐意体现“公安”特色，总结公安机关在行政诉讼活动中的实际经验，以资借鉴。

这本《公安行政诉讼》的面世，可以使公安部门和社会各界的同志更多地了解一些公安行政诉讼的主要问题，为公安法制部门研究行政诉讼提供一点资料，为公安干警学习行政诉讼基本知识提供入门的指导，也可以促使公安机关的业务部门，包括从事理论研究和从事实际执法工作的同志，重视对公安法制建设的研究而群策群力。

制定和颁布行政诉讼法，是我国社会主义民主政治建设一个重要步骤。目前公安行政诉讼方面的资料较少，由于种种局限，这本书存在一些疏漏之处是难免的，有些观点，有些提法也是可以讨论的。希望有关的编写同志关注公安法制建设的发展，研究、吸取公安执法部门的新经验，以期对这本书作进一步的补充和完善。

应编者要求，略缀数语，是为序。

说 明

行政诉讼法颁布施行以后，公安机关的行政诉讼案件一天天增多。鉴于目前有关公安行政诉讼的理论读物较少，为了适应公安机关参加行政诉讼的需要，帮助广大干警学好用好行政诉讼法，提高执法水平，广东省警察学校和广州市警察学校共同组织编写了这本《公安行政诉讼》。

本书的编写，以行政诉讼法为依据，结合公安机关的特点，总结公安机关参加行政诉讼的实践经验。适合于广大干警学习行政诉讼法基本知识之用，也适合于公安院校进行行政诉讼法教学之用。

本书在编写过程中，参考了许多专家学者的研究成果，在此恕不一一列举，一并表示感谢。广东省公安厅厅长文广智同志和广州市公安局局长宋恕忠同志，在百忙之中，分别为本书作序和题词，对此我们表示诚挚的敬意。对本书的编写给予关怀的广东省公安厅、广州市公安局、广东省警校、广州市警校和《广州公安报》的有关同志，我们表示衷心的感谢。

本书编委会主任，由广东省警校校长张家村同志担任，副主任由广州市警校副校长王小惠、黄新南担任，主编由法学高级讲师李民发担任。

撰稿人的具体分工如下：第一章，黄亚军；第二章，戴群策；第三章，黄亚军；第四章，李民发；第五章，戴群策；第六章，陈晓朝、黄新南；第七章，陈晓朝、王小惠；

第八章，陈晓朝；第九章，丛翠玲；第十章，丛翠玲；第十一章，温向理；第十二章，温向理、王小惠；附录一，陈晓朝、温向理、丛翠玲；附录二，戴群策。

全书由李民发、戴群策统稿。

由于我们的理论水平有限、资料欠缺，编写时间仓促，本书文字粗糙、错漏之处定然有之，敬请读者批评指正。

《公安行政诉讼》编委会

1991年4月

编委会成员：

主 任：张家村

副主任：王小惠

黄新南

委员（以姓氏笔划为序）：

丛翠玲、李民发、陈晓朝、

黄亚军、温向理、戴群策

主 编：李民发

撰稿人：陈晓朝、温向理、丛翠玲、黄亚军、

戴群策、李民发、黄新南、王小惠。

目 录

第一章 公安行政诉讼概述.....	(1)
第一节 行政诉讼法概说.....	(1)
第二节 公安机关参加行政诉讼的意义.....	(9)
第三节 公安行政行为.....	(13)
第四节 公安行政诉讼.....	(19)
第二章 行政诉讼的基本原则和制度.....	(25)
第一节 基本原则和制度的概念、意义.....	(25)
第二节 一般诉讼原则.....	(27)
第三节 特殊诉讼原则.....	(38)
第四节 行政诉讼的基本制度.....	(50)
第三章 行政诉讼的范围.....	(59)
第一节 公安行政案件的构成.....	(59)
第二节 行政诉讼的范围.....	(65)
第三节 公安行政案件的分类.....	(92)
第四章 行政诉讼的管辖.....	(99)
第一节 管辖的概念和原则.....	(99)
第二节 级别管辖.....	(103)
第三节 地域管辖.....	(111)
第四节 裁定管辖.....	(119)
第五章 行政诉讼中的公安机关和其他诉讼参加人.....	(123)

第一节	诉讼参加人概说.....	(123)
第二节	原告及公安行政诉讼中的原告.....	(126)
第三节	被告及作为被告的公安机关.....	(135)
第四节	共同诉讼人, 第三人和诉讼代理人.....	(143)
第六章	证据.....	(161)
第一节	证据的含义和特征.....	(161)
第二节	行政诉讼证据的分类.....	(164)
第三节	行政诉讼中的举证责任.....	(170)
第四节	人民法院对行政诉讼证据的收集和审查判 断.....	(178)
第五节	证据保全.....	(181)
第七章	期间、送达.....	(185)
第一节	期间.....	(185)
第二节	送达.....	(190)
第八章	对公安机关行政行为的起诉和受理.....	(193)
第一节	起诉和受理概述.....	(193)
第二节	起诉与行政复议.....	(199)
第三节	对公安机关行政行为的复议和起诉.....	(206)
第九章	公安机关应诉和审判程序.....	(217)
第一节	应诉及准备工作.....	(217)
第二节	第一审程序.....	(222)
第三节	第二审程序.....	(231)
第四节	申诉和审判监督程序.....	(234)
第五节	公安机关应注意的其它问题.....	(238)

第十章	执行和执行程序中的公安机关	(245)
第一节	执行的概述	(245)
第二节	执行程序中的公安机关	(248)
第十一章	行政侵权赔偿责任	(257)
第一节	行政侵权赔偿责任的概念	(257)
第二节	行政侵权赔偿责任成立的条件	(260)
第三节	行政侵权赔偿的程序	(265)
第十二章	涉外行政诉讼	(268)
第一节	涉外行政诉讼的概念	(268)
第二节	涉外行政诉讼的原则	(271)
附录一	公安行政诉讼图表	
附录二	有关公安行政法律、法规人行政规章及其诉讼程序要览	

第一章 公安行政诉讼概述

第一节 行政诉讼法概说

一、行政诉讼法的概念

行政诉讼是按照一定的法律程序进行的。行政诉讼法就是国家权力机关制定的关于司法机关与诉讼参加人进行行政诉讼所必须遵守的行为规则，及其调整由此而发生的行政诉讼法律关系的法律规范。简而言之，行政诉讼法就是规定行政诉讼程序的法律。

行政诉讼程序是相对于行政诉讼的实体问题而言的，它包括的范围相当广泛，譬如，哪些公民有权起诉以及他们在诉讼过程中的相互关系；诉讼参加人的范围及其权利和义务；人民法院的受案范围和管辖规定；诉讼的原则和制度；收集、审查、判断证据的规则；妨害行政诉讼的强制措施，涉外行政诉讼，等等，都属于行政诉讼程序。

行政诉讼法与刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法一样均属于国家的部门法律，其效力仅次于我国的根本大法，即宪法，以上诸部门法是我国赖以治国安邦的主要法律，是我国宪法得以实施的有力保障。

行政诉讼、刑事诉讼和民事诉讼构成我国基本的诉讼制度。它们有重大的区别：（一）适用的实体法和案件的审理机构不同。行政诉讼适用行政法律规范；行政案件由人民法院的行政审判庭审理；民事案件适用民事法律规范，民事案

件由人民法院的民事审判庭审理；刑事诉讼适用刑事法律规范，刑事案件由刑事审判庭审理。（二）诉讼主体不同。在行政诉讼中被告只能是行政机关，原告只能是行政机关的管理相对人，即公民、法人和其他组织；民事诉讼的当事人是具有平等地位的公民、法人和其他组织；刑事诉讼的被告是公民个人，人民检察院作为国家公诉人向人民法院提起诉讼，指控被告犯罪。（三）诉讼原则不同。行政诉讼不适用调解原则，法院对行政案件原则上不直接判决变更；民事诉讼是以辩论和处分原则作为其特有原则，法院一般先通过调解方式解决纠纷；刑事诉讼的被告享有辩护权，法院对刑事案件一般采用判决形式。

行政诉讼法调整行政诉讼法律关系，行政诉讼法律关系是人民法院和诉讼参加人之间形成的以诉讼权利义务为内容的社会关系。它不同于行政法律关系，也不同于民事诉讼法律关系，它们的主要区别在于：（一）产生的法律依据不同。行政诉讼法律关系根据行政诉讼法产生；行政法律关系根据行政法产生；民事诉讼法律关系根据民事诉讼法产生。（二）主体不同。行政诉讼法律关系中有一方必定是行政机关，人民法院与双方当事人分别发生诉讼法律关系；行政法律关系的主体是行政主管机关和相对人（公民和组织），双方之间是一种上下的隶属关系；民事诉讼法律关系的主体则可以是从事民事活动的国家行政机关，也可以是公民和组织，主体间的地位是平等的。（三）行政诉讼法律关系的客体是当事人对具体行政行为是否合法或恰当的争议；行政法律关系的客体是行政机关与公民、组织指向的物、行为、和利益等；民事诉讼法律关系的客体是当事人对民事实体权利

与义务的争议，如产权、债权等。

行政诉讼法有广义和狭义之分。所谓狭义的行政诉讼法，是单指一部统一的成文的行政诉讼法典，如我国第七届全国人民代表大会第二次会议所通过的《中华人民共和国行政诉讼法》。它是我国第一部比较系统全面地专门规定行政诉讼程序的法律。所谓广义的行政诉讼法则是指有关行政诉讼程序的全部法律规范。它既包括行政诉讼法典，也包括国家机关制定的一切法规，包括法律、法令、条例、规则、决议、决定、通知、通告、告示中有关行政诉讼程序的规范。

从行政诉讼制度诞生二百多年的历史来看，任何一个国家制定的行政诉讼法典无论如何完备，也不可能将行政诉讼活动全部概括，随着社会政治、经济、文化、科学事业的不断发展，法典会不断显示出不适应、无法概括的缺陷，国家立法机关必须陆续颁布一些补充性的法律规范加以解决。从西方国家看，行政审判制度历史最为悠久的法国，至今还没有一部系统调整行政诉讼法律关系的法典，德国、日本等大陆法系国家，虽然制定了行政诉讼法典，却依然有其他行政法规作为补充，英、美、法系国家中的英、美二国虽然未设专门的行政法院，普通法院却以民事诉讼程序审理行政案件。因此对行政诉讼法的概念宜作广义的解释。

在我国，广义的行政诉讼法包括：（一）《中华人民共和国行政诉讼法》，以及其他法律、法令中有关行政诉讼程序的规定和解释，如全国人大常委会有关的立法解释，《宪法》、《人民法院组织法》、《民事诉讼法（试行）》、《治安管理处罚条例》中的有关行政诉讼程序的规定；（二）最高人民法院对于法院行政审判工作中如何具体应用法律、

法规问题所作的解释；（三）国务院及国务院主管部门根据宪法和法律，依法颁布的行政法规、决定和命令中的有关规定及其所作的解释；（四）地方国家机关所颁布的地方性法规中有关规定及其所作的解释。

必须确切指出，在全部广义的行政诉讼法律规范中，《中华人民共和国行政诉讼法》是我国行政诉讼法的主要表现形式，是行政诉讼程序的主要依据。该法颁布生效前的一切法律、法规中对行政诉讼程序的规定，如与该法相抵触的则无效。其次，最高人民法院对行政法规所作的司法解释，必须与宪法及法律、法规的规定不相抵触，否则无效。第三，地方性行政法规中有关规定及解释只适用于该地方性区域，不具有适用于全国的普遍效力。

二、我国行政诉讼法的指导思想

行政诉讼法的指导思想，是我国广大人民意志在行政诉讼法上最直接、最集中的表现，它既是行政诉讼立法的依据，又是适用行政诉讼法所必须遵循的指南。

行政诉讼法第一条规定：“为了保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据宪法制定本法。”这是我国行政诉讼法的指导思想，它指明了行政诉讼法的立法目的和宗旨，只有准确深刻地理解行政诉讼法的指导思想，才能正确掌握行政诉讼法的基本内容和精神，从而最大限度地发挥我国行政诉讼法的作用。

（一）保证人民法院正确、及时审理行政案件

宪法是我国行政法的根本渊源，宪法规定的某些基本原则，如国家机关的组织和活动实行民主集中制、群众路线、

集体领导、法制原则，这些原则除了要靠行政实体法去调整外，还要靠行政诉讼法去实现。宪法第四十一条规定：“中国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利。”由于国家缺乏一套有效的法律制约系统，因而长期以来，因管理失误，行政不当或违法行政引起的争议屡有发生，受害的公民只能通过层层“上访”或者“信访”的方法求得解决，除了构成犯罪的以外，行政违法行为是从来也告不到法院的，人民法院也无权受理。国家设立的信访部门和上访接待机构只有调查权、转发权、建议权而没有裁决权的弊端，以及行政行为独立于司法监督之外，使得大量的行政争议长期得不到解决。党的十三大政治报告中指出：“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路，必须加强行政立法，为行政活动提供基本的规范程序。要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”行政诉讼法的实施，为我国人民法院正确、及时审理行政案件提供了充分法律依据。

（二）保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政诉讼法最根本的指导思想是保护公民、法人和其他组织的合法权益。各国行政诉讼法都把保护公民、组织的合法权益作为立法的主要目的，“面对有组织的公共当局和行政，广泛保护公民的权利就成了最最重要的急务”（沃尔舒尔·哈布斯切德《德意志联邦共和国行政法院的管辖权》）。新中国是从半封建、半殖民地的旧中国废墟上起步的，尚处于社会主义的初级阶段，由于受封建传统思想的影响，特别是法制不健全，某些国家工作人员形成了衙门官僚作风，“我管你

服”，武断行使职权，直接侵犯和损害了公民、法人和其他组织的合法权益。没有救济的权利不是真正的权利，没有保障的权利也不是真正的权利，公民和组织固然可以通过申诉、信访、上访要求国家机关进行行政救济，也可能通过上述手段部分地获得行政救济和保护，但是申诉、信访、上访并没有法律化和制度化，对于国家行政机关来说具有很大的随意性。行政诉讼制度的建立，在公民、法人和其他组织对行政行为的申诉权、信访和上访权之外，设立法律化的起诉权，从而通过人民法院的公正审理，真正保护公民、法人和其他组织的合法权益。

（三）维护和监督行政机关依法行使行政职权

依法行政是社会主义民主制度的一项重要原则，依法行政是指行政机关必须依照法律、法规进行行政管理活动。我国是人民当家作主的社会主义国家，人民是国家的主人，一切国家工作人员都是人民的公仆，广大人民选举的代表组成最高权力机关——全国人大和地方权力机关——地方各级人大，由人民代表大会选举各国家机关的组成人员依法行使国家的各项权力，人民代表大会把人民的意志上升为法律，为国家机关的活动提供了法律依据。因此，人民与政府的关系是鱼水关系，行政机关依法行使职权，是我国的根本政治制度所决定的，也是社会主义制度的必然要求。

仅仅依靠行政机关内部的自我监督是远远不够的，在现代法制国家中，行政机关接受外部监督，特别是司法监督已成为惯例。人民法院通过对行政案件的审判活动，不仅可以监督纠正行政机关的某些违法不当的行政行为，还可以维护行政机关合法和正确的行政行为，这种司法监督，比其他任何形式的监督都更为有利和有效。