

审定 田一旺

主编 李法文 王月明

公安行政行为与 公安行政诉讼

QIYU 4X XINXUE ZHONGSUO

XINXUE WUJI XI

QIYU 4X XINXUE ZHONGSUO

XI WUJI XI

1
内蒙古人民出版社

本书撰稿人(以姓氏笔划为序)

万 勇	王月明	石向群	田 旺
田利平	李法文	刘天君	刘建国
芮晶川	周巴根	张少英	郝广明
赵永刚	敖 东	殷春生	钱润雨
梁新英	崔世茂	董正公	蔡 勇

序

倪 文

《中华人民共和国行政诉讼法》将于1990年10月1日起正式实施。它的颁布和实施，是我国社会主义法制建设上的一件大事，也是加强我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤。对于有效地保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和促进国家行政机关严格依法行使职权，改善工作作风，提高执法水平，推进廉政建设，都具有十分重要的意义。

行政诉讼法规定的受案范围共列举了八大项，其中有七项涉及公安具体行政行为。这就是说，绝大多数的公安具体行政行为受人民法院的审判监督。因此，加强公安行政诉讼理论和实践的研究，是非常必要和十分重要的。

由内蒙古自治区公安厅法制处田旺副处长审定、由内蒙古人民警察学校李法文校长和该校教学研究室主任王月明同志主编的《公安行政行为与公安行政诉讼》一书，为加强公安行政诉讼理论的研究工作开了一个先例。该书以四项基本原则为指导，以行政诉讼理论为基础，结合公安工作实际，比较系统、全面地论述了公安行政行为和公安行政诉讼，颇富有开拓精神。全书资料浩繁翔实，内容全面详细，观点新颖明确，既具有理论深度，也具有实用价值。是公安机关依法行政和参与公安行政诉讼活动的极好参考资料，也是每位公安干警不可缺少的行政执法手册。

公安行政诉讼制度的建立，对于促进公安机关依法行使职权，提高工作效率，克服官僚主义作风，保护公安行政相对人的合法权益等都有重要意义。但是，在我国建立公安行政诉讼制度

时间还不长，特别是行政诉讼法开始实施的一段时间里，定会遇到许多新的理论问题和实践性问题。我们真诚希望各级公安机关及其工作人员认真地对待这些问题，更好地履行宪法和法律所赋予我们公安机关的神圣职责，完成党和人民交给我们公安机关的光荣任务。

1990年8月20日

于呼和浩特

目 录

前言

第一编 公安行政行为总论

第一章 公安行政概述

- 第一节 公安行政的概念和特征…………… (1)
- 第二节 公安行政的对象和范围…………… (4)
- 第三节 公安行政法律依据…………… (6)
- 第四节 公安行政法律关系…………… (10)

第二章 公安行政行为

- 第一节 公安行政行为的概念和特征…………… (17)
- 第二节 公安行政行为的分类…………… (19)

第三章 公安行政措施

- 第一节 公安行政措施的概念和特点…………… (25)
- 第二节 公安行政措施的分类…………… (26)
- 第三节 公安行政措施的内容…………… (29)
- 第四节 公安行政措施效力…………… (35)
- 第五节 公安行政措施的撤销、废止、
变更和消灭…………… (38)
- 第六节 公安行政强制措施…………… (40)

第四章 公安行政处罚和强制执行

- 第一节 公安行政处罚的概念和特征…………… (45)
- 第二节 公安行政处罚的种类…………… (47)

第三节 公安行政强制执行…………… (49)

第二编 公安行政行为各论

第五章 公共秩序和公共安全公安行政管理

- 第一节 公共秩序和公共安全公安行政管理概述…………… (53)
- 第二节 集会游行示威中的公安行政管理…………… (58)
- 第三节 特种行业公安行政管理…………… (63)
- 第四节 公共复杂场所的公安行政管理…………… (73)
- 第五节 枪支和管制刀具公安行政管理…………… (99)
- 第六节 民用爆炸物品公安行政管理…………… (117)

第六章 道路交通公安行政管理

- 第一节 道路交通公安行政管理概述…………… (131)
- 第二节 对车辆的公安行政管理…………… (134)
- 第三节 对驾驶人员的公安行政管理…………… (137)
- 第四节 道路交通管理中的公安行政管理措施和处罚…………… (141)
- 第五节 道路交通事故公安行政管理…………… (151)

第七章 户口和居民身份证公安行政管理

- 第一节 户口和居民身份证管理概述…………… (159)
- 第二节 常住户口管理…………… (165)
- 第三节 城镇暂住人口管理…………… (170)
- 第四节 出生和死亡登记管理…………… (172)
- 第五节 户口迁移及户口变动、变更和更正管理…………… (174)
- 第六节 居民身份证管理…………… (183)
- 第七节 临时身份证管理…………… (187)
- 第八节 户口和居民身份证管理中的

公安行政处罚…………… (191)

第八章 消防公安行政管理

第一节 消防公安行政管理概述…………… (195)

第二节 消防管理中的公安行政措施及处罚…………… (199)

第九章 国籍、出入境、边防检查公安行政管理

第一节 国籍公安行政管理…………… (205)

第二节 出入境公安行政管理…………… (207)

第三节 边防检查公安行政管理…………… (219)

第十章 治安管理公安行政处罚

第一节 《中华人民共和国治安管理
处罚条例》概述…………… (223)

第二节 违反治安管理行为的概念…………… (225)

第三节 违反治安管理行为的构成…………… (226)

第四节 治安案件的裁决程序…………… (232)

第三编 公安行政救济要论

第十一章 公安行政救济概述

第一节 公安行政救济的概念和意义…………… (241)

第二节 公安行政复议概述…………… (244)

第三节 公安行政诉讼概述…………… (247)

第十二章 公安行政复议程序

第一节 公安行政复议之提起…………… (253)

第二节 公安行政复议的受理…………… (255)

第三节 公安行政复议的审查和裁决…………… (257)

第十三章 公安行政诉讼的基本原则

第一节 公安行政诉讼基本原则的概念…………… (259)

第二节 公安行政诉讼的基本原则…………… (261)

第十四章 公安行政诉讼的受案范围和管辖

第一节	纳入行政诉讼受案范围的公安 行政行为·····	(277)
第二节	人民法院对公安行政案件的管辖·····	(284)
第十五章	公安行政诉讼参加人	
第一节	公安行政诉讼中的原告和被告·····	(291)
第二节	共同诉讼人·····	(296)
第三节	公安行政诉讼中的第三人·····	(298)
第四节	公安行政诉讼代理人·····	(299)
第十六章	公安行政诉讼证据	
第一节	公安行政诉讼证据的概念和特征·····	(305)
第二节	公安行政诉讼证据的种类·····	(306)
第三节	公安行政诉讼中的举证责任·····	(309)
第四节	公安行政诉讼证据的收集、调查 和保全·····	(311)
第十七章	人民法院对妨害公安行政诉讼的强制措施	
第一节	妨害公安行政诉讼的强制 措施的概念和性质·····	(315)
第二节	妨害公安行政诉讼行为的构成 条件和种类·····	(317)
第三节	强制措施的种类和适用·····	(320)
第十八章	人民法院审理公安行政诉 讼案件第一审程序	
第一节	第一审程序概述·····	(323)
第二节	起诉和受理·····	(324)
第三节	审理前的准备·····	(330)
第四节	诉讼保全和先行给付·····	(332)
第五节	开庭审理·····	(335)
第六节	诉讼中止和终结·····	(344)

第七节	公安行政案件的判决、裁定和决定·····	(346)
第十九章	人民法院审理公安行政案件的二审程序	
第一节	二审程序概述·····	(353)
第二节	上诉的提起和受理·····	(354)
第三节	人民法院对上诉案件的审理·····	(360)
第四节	人民法院对上诉案件的裁判·····	(363)
第二十章	人民法院审理公安行政	
	案件的审判监督程序	
第一节	审判监督程序的概念和意义·····	(367)
第二节	审判监督程序的提起·····	(370)
第三节	当事人的申诉·····	(373)
第四节	审判监督程序的审理·····	(374)
第二十一章	公安行政诉讼执行程序	
第一节	执行程序概述·····	(377)
第二节	执行的一般规定·····	(379)
第三节	公安行政诉讼执行的具体程序·····	(382)
第四节	执行措施·····	(386)
第二十二章	公安行政侵权赔偿责任	
第一节	公安行政侵权赔偿责任概述·····	(391)
第二节	公安行政侵权赔偿责任的 构成要件和种类·····	(393)
第三节	公安行政侵权赔偿责任的承担·····	(395)
第四节	公安行政侵权赔偿的程序·····	(398)
第二十三章	涉外公安行政诉讼	
第一节	涉外公安行政诉讼的概念和特征·····	(401)
第二节	涉外公安行政诉讼的一般原则·····	(402)
第三节	涉外公安行政诉讼的代理·····	(404)
第二十四章	公安行政诉讼的期间、送达和费用	

第一节	公安行政诉讼期间	(407)
第二节	公安行政诉讼中的送达	(410)
第三节	公安行政诉讼费用	(411)

第一编

公安行政行为 总论

第一章 公安行政概述

第一节 公安行政的概念和特征

一、行政的涵义、特征及其种类

关于“行政”之涵义，目前法学界争论颇多，学说不一。大体有以下几种观点：

1、目的实现说，也称积极目的说。

这种观点认为，所谓国家之行政，乃是积极地实现国家政治目的之行为（或活动、作用），也就是有关机关依据法律的规定，就具体的或个别的实际事件而予以处理。

2、法律执行说，也称法律适用说。

这种观点认为，行政是适用法律的活动（或作用），也就是有关机关就法律所规定之事项，而予以执行。这种观点来源于“三权分立”理论。在三权分立的国家里，立法为制定法律，行政为执行法律，司法为维护法律。

3、执行中心说，也称统治中心说。

这种观点认为，行政是国家统治权之中心作用，即国家统治权之行使，以行政作用为其重点。立法是为适应行政之需要，使行政活动有所准绳，司法是为排除行政障碍，维护行政活动；监察也是为了纠劾违法或失职的行政工作人员，使行政趋于正轨。

4、控除说，也称除外说。这种观点认为，行政是在国家统治活动中，除立法、司法之外所有的一切行为或活动。

5、行政机关职权说，也称职权行使说。此说认为，行政是行政机关依据行政职权而为的一切行为。

那么，究竟“行政”的涵义是什么呢？马克思主义认为：“……行政是国家的组织活动。”这就是说，任何统治者要想将自己的统治有效而有秩序地进行下去，就必须进行严密的组织管理活动。这种以国家名义进行的组织管理活动，便是“行政”。马克思主义的这个观点，正确地揭示了行政活动的性质，同时也说明了行政活动最直接地体现着国家职能的行使，它不同于其他国家机关的活动。

从上述马克思主义观点出发，我国学者认为，行政有五个特点：①行政属于国家；②行政是国家活动的一种形式；③行政是国家的管理活动；④行政以法律为依据；⑤行政必须是处理公务，即以完成实施国家管理的公务为目的。

按照不同的标准，将行政分为不同的种类。按阶级实质分，分为剥削阶级国家的行政和社会主义国家的行政。按行政内容分，可将行政分为：①国防行政，即国家对武装力量编制装备、教育训练和科研方面所进行的组织管理活动；②外事行政，即国家依法实施的外事组织管理活动；③民政行政，即国家民政机关对民政工作实行的组织管理活动；④公安行政，即公安机关依法所进行的治安、出入境、边防、消防、交通等方面的行政管理活动；⑤司法行政，即国家司法机关对培训司法干部、宣传法制、

领导律师、公证工作和人民调解工作等司法行政事务所实施的管理活动；⑥国民经济行政，即国家行政机关在组织、领导社会生产、交换、分配和消费的经济管理活动过程中，所进行的组织、计划、指挥、监督等方面的国家管理活动；⑦科教、文化行政，即国家通过行政机构依法对教育、科技、文化、卫生、体育等方面实施的管理活动。

总之，在我国，行政管理活动的范围是十分广泛的，而公安行政仅仅是其中的一种活动。

二、公安行政的概念和特征

既然行政是国家的组织管理活动，那么，公安行政也就是代表国家进行治安管理的公安机关所进行的组织管理活动。

从上述行政的一般特点看出，公安行政具有以下几方面的特征：

1、公安行政是公安机关代表国家而进行的组织管理活动，它是国家活动的一种表现形式。在我国，公安行政明显地体现阶级专政的性质，同时也直接体现着国家的暴力，具有惩罚和镇压之职能。其最终目的在于保护人民民主专政的政权和社会主义制度，维护国家的安全和社会的安全与稳定。

2、公安行政以法律为依据。就是说，公安行政以严格遵守和执行法律为原则，其涵义是，公安行政活动的范围以法律规定为依据，公安行政活动受法律所制约，任何超越法律规定的范围所实施的行政活动，都是不容许的。

3、公安行政的目的在于维护国家安全、维护社会秩序和公共安全、保障公民、法人或其他组织的合法权益不受侵犯。即是说，公安行政以完成实施国家管理的公务为目的。

第二节 公安行政的对象和范围

一、公安行政的对象

公安行政管理的对象是十分广泛的，包括人、动物、财物、环境等。

国家颁布的有关维护社会秩序和公共安全的行政法律、法规，全体公民都有遵守的义务。因此，人是公安行政管理最普遍的对象。

人成为公安行政管理的对象，其原因有：

1、因参与公安行政法律关系而成为公安行政管理的对象。如公民因申领户口登记而成为户口管理的对象、因申领驾驶执照而成为交通管理的对象等等。

2、因违反公安行政法规而成为公安行政管理的对象。如行为入因违反治安管理而受到公安机关的处罚、因违反交通管理而受到公安交通管理部门的处理等。

3、因无责任能力而成为公安行政管理的对象。如呆傻人、精神病患者都可能妨害社会秩序或公共安全，公安机关对此类人有权依法收容或强制治疗、遣送归家。

国家出于维护社会秩序和公共安全的考虑，对影响或危及社会秩序和公共安全的物品加以严格的控制，甚至明令取缔。因此，物也是公安行政管理的对象之一。

作为公安行政管理对象的物，主要包括下列几种：

1、违禁品，即国家法律、法规明令禁止制作、种植或在社会上传播、发行、运输、买卖的物品，如毒品、赌博用具、淫秽物品等。对于违禁品，公安机关一经发现，即予以没收。

2、管制品，指对社会秩序和公共安全有严重威胁而为国家

法律所严格管制的物品，如民用枪支、弹药、爆炸物、管制刀具、易燃易爆品、放射性元素及剧毒药物等。对于管制品，国家实行研制、生产、运输、储存、销售、使用的特许制度，违者必究。

3、与违法犯罪相关的物品，包括违法所得财物和使用的工具等。如偷窃、骗取、抢夺、哄抢以及敲诈勒索的公私财物，隐匿的他人邮件、电报等。对于上述物品，除可退还原主的和非本人所有的违法使用的工具外，公安机关有权予以没收。

4、不明所有者物，如遗失物、漂流物、地下的古文物等。对于上述物品除让失主招领的以外，公安机关可收归国有。必要时还可采取紧急措施，如照价拍卖、上交国库等。

公安机关为了维护社会秩序和公共安全，在特定情况下需对某些地区、环境加以管制或隔离。因此，环境也是公安行政管理的对象。

作为公安行政管理对象的环境，是指对维护社会秩序和公共安全有特殊意义的地区、交通线及建筑物等。这些环境包括公安机关依法宣布的禁区、警卫区、隔离区和戒严区等。

公安机关为了维护社会秩序和公共安全，对某些特定地区饲养的动物也实施管理。因此，动物也是公安行政管理的对象之一。如卫生部、农牧渔业部、公安部《关于加强狂犬病预防控制工作的通知》规定，公安部门负责对县以上城市（包括县）养犬的审批，并处理违章养犬。凡未经免疫、无标（记）牌的犬，一律视为野犬，公安人员有权捕杀。

二、公安行政的范围

公安行政管理的范围是十分广泛的。按公安行政的具体内容，可将公安行政分为：

1、公共秩序和公共安全的公安行政管理。这类公安行政管

理，包括对集会游行示威的管理、特种行业的管理、枪支及管制刀具的管理、民用爆炸物品的管理以及公共复杂场所的管理等。

2、道路、交通管理。这类管理，包括对道路的管理，对车辆的管理及对人的管理等方面。

3、消防管理。此类管理，包括对消防管理对象的检查、监督及处理等方面。

4、出入境、边防管理。此类管理，包括对中国公民和外国人的出境入境管理及边防检查管理。

5、户口、居民身份证管理。

6、企事业单位内部管理。

对于上述内容，将在第二编中详细阐述，故从略。

第三节 公安行政法律依据

一、我国的法律体系和层次及公安行政依据

我国现行的法律规范是多种多样的，它们涉及到社会生活的各个方面，有着不同的形式和内容。但是，这些诸多的法律规范，并不是杂乱无章的，而是以宪法为核心形成一个有机的统一整体。这种由各个法律部门所组成的有机体，叫做法律体系。

在我国的法律体系中，由于制定法律的机关不同，其法律效力也就各不相同，因而形成了不同层次的法律规范。根据我国宪法规定，可将我国的法律层次分为：

1、宪法。宪法是我国社会主义法律体系中的核心部门，占居主导地位。它是我国的根本大法，是国家的总章程，具有最高的法律效力，是制定其他法律、法规的立法基础和依据。任何同宪法相抵触的法律、法规，都是无效的。因此，宪法是制定公安

行政法规的基本依据，也是公安行政的根本法律依据。

2、基本法律。我国宪法第62条第3项规定，全国人民代表大会有权“制定和修改刑事、民事、国家机构和其它的基本法律。”可见，基本法律是由全国人大制定或通过的，其法律效力仅次于国家的根本大法。其中有些基本法律，如国籍法等，是公安行政的直接法律依据。

3、法律。宪法第27条第2款规定，全国人大常委会“有权制定和修改应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其它法律。”由此可见，法律是由全国人大常委会制定或通过的，其效力当然低于宪法。法律也是公安行政的直接依据之一。如治安管理处罚条例、消防条例、外国人入境出境管理法、中国公民出境入境管理法等，都是公安行政的重要依据。

4、行政法规和行政规章。宪法第89条第1款规定，国务院有权“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”。可见，行政法规是国务院为贯彻执行国家宪法和法律而制定、通过或批准、颁布的行为规范。其法律效力低于宪法、基本法律和法律。行政法规是公安行政的重要依据。如国务院颁布的道路交通管理条例、关于严禁淫秽物品的规定、居民身份证实施细则等，都是公安行政的直接依据。

宪法第90条规定，国务院“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章”。可见，行政规章是国务院各部、委根据自身的权限所发布的规范性文件，如公安部《对部分刀具实行管制的暂行规定》、《关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的暂行规定》等。这些都是公安行政的重要依据。

5、地方性法规和地方性规章。宪法第100条规定：“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人