

公安机关行政诉讼指南

中国人民公安大学出版社

5.3

公安机关行政诉讼指南

刘伯祥 包洪霞 编著
王瑛 原中波 王琪

中国人民公安大学出版社
一九八九年·北京

公安机关行政诉讼指南

刘伯祥 等 编著

中国人民公安大学出版社出版发行

新华书店北京发行所经销

河北省迁安县印刷厂印刷

787×1092 1/32 6.625印张 135千字

1990年2月第1版 1990年2月第一次印刷

ISBN7—81011—218—X/D·173 定价：2.40元

印数：5000册

说 明

《行政诉讼法》是我国的一项基本法律，是我国诉讼法体系之一。为了学习和宣传《行政诉讼法》，我们结合公安机关的实际情况编写了这本《公安机关行政诉讼指南》。本书以问答形式，力求具有公安特色，同时对《行政诉讼法》的一般知识作了简单介绍，以为读者提供一本基本素材。

在编写过程中，我们引用了某些专家、学者的研究成果、意见及资料，特此表示感谢。

由于时间仓促、水平有限，不正确的观点可能存在，恳请有关专家、学者和广大读者不吝赐教。

编 者

一九八九年七月

序

我国人民盼望已久的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行诉法》），已由第七届全国人民代表大会第二次会议审议通过，1989年4月4日公布，自1990年10月1日起施行。这个法的制定，是继刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）之后我国法制建设上的一件大事，也是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤，是公民、法人和其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依照《行诉法》的规定，向人民法院提起诉讼；是民告官的诉讼。这是我国民主与法制建设上的一个重大进步。这个法的公布和实施，对保证人民法院正确、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，改进和提高行政工作，促进行政管理的制度化、法律化，监督行政机关工作人员廉政，都有重要和积极的意义；对于治理经济环境、整顿经济秩序也有积极的促进作用。

勿庸讳言，公安机关是国家行政机关的组成部分，它既担负着打击刑事犯罪的刑事工作任务，又担负着治安行政管理任务。《行诉法》的公布实施对公安机关依法进行行政管理具有积极的促进作用。它对于增强广大干警的法制观念，促使各级公安机关及广大干警严格依法办事，改善执法活动，提高办案质量，进一步体现公安机关保护公民合法权益这一根本性质都具有十分重要的意义。

《行诉法》的制定，是我国宪法保护公民、法人和其他组织合法权益规定的具体体现。我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；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、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”《行诉法》的规定，特别是受案范围、赔偿损失的规定，充分体现了我国宪法规定的精神，为保护公民、法人和其他组织的合法权益做出了具体规定，从而更加有效地执行宪法。

《行诉法》的制定，体现了我们党关于人民民主、法制建设的一贯方针和政策。中国共产党从建党的那天起，就把谋求广大劳苦群众的解放，建立由人民当家作主的社会主义和共产主义制度为自己的奋斗目标。党的十一届三中全会以来，我国的社会主义民主和法制建设得到了进一步加强，制定了包括宪法、刑法、民法、行诉法在内的一大批法律、法规，从而进一步完善了我国的民主与法制建设。党中央一贯重视民主政治建设和法制建设。小平同志多次强调，搞社会主义现代化建设，要一手抓建设，一手抓法制，要加强社会主义民主，健全社会主义法制。小平同志说：“没有人民民主，就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”党的十三大提出了民主政治建设、社会主义现代化建设要采取政治、经

济、行政、法律、政治思想工作五种手段，充分调动广大人民群众的社会社会主义积极性。李鹏同志在第七届全国人民代表大会第二次会议上所作的政府工作报告中指出：“我们要进一步加强社会主义民主和社会主义法制建设，保障广大人民群众的民主权利，坚持和完善共产党领导的多党合作制度和政治协商制度、充分发挥民主党派，无党派爱国人士和群众团体的参政议政、民主监督作用，加强城乡基层政权组织建设，巩固和发展安定、团结、民主、和谐的政治局面。”“要深入进行普法教育，增强人民的法制观念。在贯彻宪法和各项法律的基础上，完善行政法规和制度，并严格执法。”《行政诉讼法》的制定，对上述党和国家关于民主与法制建设的方针作了比较具体的贯彻，使民主与法制建设又向前推进了一大步。

《行政诉讼法》的制定，是进一步改革开放的成果。党的十一届三中全会确定了改革开放的方针，在这一方针的指导下，我国已进行了十年的改革。十年改革，我们取得了很大成绩，经济改革调动了广大人民群众的积极性，僵化的经济体制开始冲破，许多旧观念受到很大冲击。经济体制改革的深入发展，要求政治体制改革的推进，要求建立健全社会主义的民主政治。在改革的洪流中，各种利益受到冲击，新旧体制的交替，也产生一些矛盾，分配不公及一些合法利益受到侵害也是存在的。在改革过程中，一方面公民和法人及其他组织取得的合法利益要求法律保障，另一方面要求转变政府工作职能，要求行政管理的制度化、法制化。改革的根本目的，就是把我国建成高度民主、高度的物质文明和精神文明的社会主义现代化强国。改革的实践呼唤着行政诉讼法的出

台，一部适合我国国情的行政诉讼法在改革的大潮中应运而生是必然的，也是对民主政治建设的肯定。

《行诉法》的制定，是对那些无视公民、法人和其他组织合法权益行为的有力约束。我们的政府，是人民的政府。但是，我们政府的工作人员，水平不一样、素质有高低，在执行职务时，一些人头脑中公民意识、法律意识淡薄，不可避免地会发生侵犯公民、法人和其他组织合法权益的事。以前发生这类事，公民、法人和其他组织往往把希望寄托在上访上。多年的实践证明，通过上访可以解决一些问题，但由于种种原因，一些个别问题仅仅通过上访是解决不了或解决不好的。保护公民、法人和其他组织的合法权益，补救由于行政机关或其工作人员执行职务给公民、法人和其他组织的合法权益造成的损害，促进行政机关依法行政的有效途径，一方面是提高行政机关的工作效率和质量，转变政府工作职能，另一方面是制定行政诉讼法，建立行政诉讼制度。现在，《行诉法》颁布了，老百姓可以告“官”，而且可以要求行政机关赔偿由于行政行为所造成的损失，同时，由于行政工作人员故意或者重大过失而造成损失的，由行政人员承担全部或部分赔偿费用。这就要求行政工作人员转变思想观念，增强法制观念，严格依法办事，那种置法律规定于不顾，以言代法等错误思想和作法都将得到遏制。

《行诉法》的制定，将进一步推动我国社会主义法制的进程。《行诉法》的一些规定，特别是受案范围、经济赔偿等方面的规定，涉及一大部分行政法律、法规。目前，我国的行政法规不配套，不健全，缺口较多。行政机关进行的行政管理活动，有的虽有法律依据，但不健全，需要重新修

订；有的没有法律依据。这些问题的存在，要求行政机关在《行诉法》实施前解决行政行为的法律依据问题，必将有一批行政法规和规章出台，这对于完善行政法规无疑是一个重大促进，同时，对于进一步推进我国社会主义法制建设的进程将起到积极作用。

《行诉法》的制定，完善了我国的诉讼制度。刑事诉讼制度、民事诉讼制度、行政诉讼制度构成一个国家的诉讼制度。一个国家是否建立行政诉讼制度，是衡量这个国家民主与法制发展水平的一个重要标志。我国行政诉讼法的公布，则是我国走上社会主义法治轨道的重要标志。我国于1982年开始建立行政诉讼制度。1982年制定的民事诉讼法（试行）规定，人民法院受理法律规定可以起诉的行政案件。现在已有130多个法律和行政法规规定了公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉，这为制定行政诉讼法、完善行政诉讼制度创造了条件。《行诉法》的制定，完善了我国的诉讼制度。

《行诉法》的制定，对公安机关执法活动提出了新的更高的要求。公安机关是人民民主专政的工具，担负着打击敌人、惩罚犯罪、保护人民的重要任务，它的一切活动都是以这一根本任务为出发点的。公安机关担负着十分繁重的治安管理任务，涉及各行各业、方方面面，因此公安机关的行政行为触及面广，无疑相当复杂；同时，由于上述原因，国家赋予公安机关的权力就比较大，行政处罚手段和行政管理措施比较全面和强制性较多，而且也涉及限制人身自由。多年来的实践证明，公安机关实施这些行政处罚手段和行政措施，对于保护国家和广大公民的利益，维护社会治安，惩治和预防违法犯罪都起到了极大的作用。公安机关在实施行政

处罚手段和行政措施时，首先，掌握从严控制的原则，不轻易动用，采取教育与处罚相结合，以教育为主，即使是处罚，也是一种特殊的教育；第二，处罚手段和行政措施只适用于违法犯罪分子，不伤害无辜；第三，在非使用处罚手段和措施不能达到目的时，也要充分考虑实施后的社会效果。通过掌握上述原则，一方面充分发挥了这些处罚手段和措施的威力；另一方面起到了教育的目的。从总体上看，公安机关及广大干警，通过普法学习，法制观念大大加强，执法水平都有很大提高，在运用行政处罚手段和行政措施过程中比较准确。但是，公安机关队伍庞大，干警的素质不都是很高，有法不依、执法不严，或由于工作失误及违法乱纪等原因侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的事仍然存在，如果不坚决予以纠正和转变思想观念，就不能适应实施《行诉法》的需要。《行诉法》的一些规定，特别是关于受案范围的规定，几乎涉及公安机关所有的行政处罚手段和行政措施。据初步研究，《行诉法》第十一条规定的八项起诉范围，第一项规定的拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚，都涉及公安机关；第二项的规定主要是针对公安机关写的；第三项规定也涉及公安机关，例如各地规定的收取治安费等；第四项颁发许可证和执照，涉及公安机关的户籍、交通、消防、出入境管理等部门；第五项的规定主要的是针对公安机关而言；第六项的规定也涉及公安机关；第七项的规定无疑包括公安机关；第八项的规定也与公安机关密切相关。总之，这八项规定哪一项也没有脱离公安机关。《行诉法》的这一规定给公安机关及广大干警的执法活动提出了更新、更高的要求。《行诉法》实

施以后，公安机关将面临全方位的起诉，公安行政复议、应诉工作将大幅度增加；而这一新的工作虽然有两年治安行政复议应诉工作的经验，但在这样大的起诉范围内工作，也确实给公安机关提出了更高的要求。首先，要求各级公安机关及广大干警提高对行政诉讼制度的认识，正确理解民告“官”的真正含意，转变思想观念，纠正“束缚手脚”的错误想法。第二，要求我们必须严格依法办事，改善执法活动，对那些以言代法、有法不依、执法不严的传统观念和作法必须予以纠正。第三，要求清理、完善法规。对目前公安机关实施的行政处罚手段和行政措施进行清理，看哪些是没有以法律、法规、规章为依据的，抓紧解决法律依据问题；哪些虽有依据但不完善的，需要完善；哪些属于内部规定的，通过一定程序予以明令公布，为公安机关的执法活动提供法律依据。

《行诉法》的颁布，在国内和国际上影响很大。外电评论我国建立行政诉讼制度，标志着中华人民共和国已走上法治的轨道，中国的民主与法制建设向前迈进了一大步。我们认为，《行诉法》的颁布无疑是件大事，符合广大公民的要求。但是要使这个法付诸实施，还必须做好很多工作，其中宣传教育工作不可少。宣传《行政诉讼法》是每个公民应尽的义务，为此，我们编写了这本《公安机关行政诉讼指南》，作为学习参考材料，希望它能为广大读者所欢迎。

目 录

序.....	(1)
第一章 总则	(1)
1. 为什么要制定行政诉讼法.....	(1)
2. 什么是诉讼.....	(4)
3. 什么是行政诉讼.....	(5)
4. 公安行政法规与行政诉讼法的关系.....	(11)
5. 我国行政诉讼法的性质和特征.....	(12)
6. 行政诉讼的基本原则.....	(13)
7. 怎样理解法院审理行政案件以事实为根据、 以法律为准绳及对具体行政行为是否合法进 行审查的原则.....	(18)
8. 怎样理解当事人在行政诉讼中法律地位平等 原则.....	(21)
9. 行政诉讼中的公安机关.....	(22)
10. 行政诉讼中的人民检察院.....	(24)
11. 行政诉讼中的人民法院.....	(26)
第二章 受案范围	(28)
12. 人民法院受理公民、法人和其他组织提起诉 讼的行政案件的条件是什么.....	(28)
13. 人民法院受理行政案件的范围有哪些.....	(30)
14. 行政诉讼法规定的受案范围, 涉及了公安机	

关的哪些行政处罚和手段·····	(32)
15. 公安法规规定哪些必须经过复议当事人才能 提起诉讼, 哪些由当事人选择·····	(33)
16. 《行政诉讼法》第十一条第(二)项规定的 限制人身自由的行政强制措施, 涉及公安机 关的有哪些·····	(36)
17. 行政诉讼法涉及哪些公安行政法规·····	(37)
18. 什么是公安行政强制措施·····	(39)
19. 什么是公安行政行为·····	(40)
20. 什么是公安行政处罚·····	(41)
21. 什么是劳动教养·····	(42)
22. 什么是收容审查·····	(45)
第三章 管辖 ·····	(49)
23. 什么叫管辖·····	(49)
24. 行政诉讼中的级别管辖和地域管辖·····	(49)
25. 关于限制人身自由的行政诉讼由被告地或原 告地管辖的利与弊·····	(51)
第四章 诉讼参加人 ·····	(53)
26. 哪些人属于行政诉讼参加人·····	(53)
27. 关于被告有哪些规定·····	(55)
28. 行政诉讼中的第三人·····	(57)
29. 法定代理与委托诉讼代理·····	(60)
第五章 证据 ·····	(67)
30. 行政诉讼中的证据·····	(67)
31. 行政诉讼证据的种类·····	(71)
32. 行政诉讼中的举证责任·····	(76)

33. 为什么《行政诉讼法》规定在诉讼过程中被告不得自行向原告收集证据·····	(79)
34. 行政诉讼中人民法院在收集证据方面有哪些权力·····	(81)
第六章 起诉和受理 ·····	(85)
35. 什么叫复议·····	(85)
36. 什么是复议前置制度, 意义何在·····	(85)
37. 行政复议与行政诉讼的关系是什么·····	(88)
38. 什么是行政诉讼的期间·····	(90)
39. 期间的种类·····	(90)
40. 如何计算期间·····	(91)
41. 期间耽误如何补救·····	(93)
42. 什么是送达·····	(94)
43. 送达的方法是什么·····	(94)
44. 行政诉讼的起诉条件是什么·····	(96)
45. 行政诉讼的提出分几种情况·····	(101)
46. 人民法院如何审查起诉状, 做出受理或不予受理的决定·····	(103)
第七章 审理和判决 ·····	(106)
47. 什么是审判·····	(106)
48. 什么是行政审理·····	(106)
49. 行政审理的任务·····	(106)
50. 行政诉讼审理的特征·····	(107)
51. 行政诉讼审理前的准备工作·····	(108)
52. 行政诉讼的审理方式·····	(109)
53. 行政诉讼的审理范围·····	(110)

54. 什么是判决·····	(112)
55. 如何理解行政诉讼中人民法院的司法变更权·····	(114)
56. 什么叫妨碍审理的排除措施·····	(115)
57. 什么是回避·····	(118)
58. 回避的对象和理由·····	(118)
59. 回避的程序·····	(120)
60. 如何理解起诉不停止执行原则·····	(121)
61. 如何理解行政诉讼中不适用调解的原则·····	(124)
62. 行政诉讼中法院的审理依据是什么·····	(126)
63. 为什么在行政诉讼中以规章作为审理依据·····	(126)
64. 什么是二审程序·····	(130)
65. 何为上诉·····	(131)
66. 什么人可以提起上诉·····	(132)
67. 当事人应该怎样进行上诉活动·····	(132)
68. 二审法院对上诉案件的审理方式及审理的结果·····	(133)
69. 审判监督程序的概念和意义·····	(133)
70. 再审程序与上诉审理程序的区别·····	(134)
第八章 执行 ·····	(137)
71. 对行政机关拒不履行判决、裁定的执行措施·····	(137)
72. 对公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定或者对具体行政行为不起诉又不履行的执行·····	(140)

第九章 侵权赔偿责任	(143)
73. 什么是行政赔偿	(143)
74. 如何提起赔偿请求	(144)
75. 行政赔偿的顺序	(145)
第十章 涉外行政诉讼	(148)
76. 什么叫对等原则	(148)
77. 在涉外行政诉讼中如何运用对等原则	(148)
第十一章 附则	(149)
78. 人民法院审理行政案件为什么要收取诉讼费	(149)
79. 诉讼费用承担的原则是什么	(150)
80. 治安行政案件的诉讼费如何计算, 由谁负责	(151)
81. 行政诉讼法实施前的这段时间我们应做哪些	(152)
82. 公安机关应如何贯彻执行《行政诉讼法》	(156)
附 录	
《中华人民共和国行政诉讼法》	(161)
王汉斌同志关于《中华人民共和国行政诉讼法	(176)
(草案)》的说明	(184)
民主政治建设的一个重要步骤	(186)
领会精神实质 严格执行行诉法	(188)
七届人大代表、公安部副部长陶驷驹就《行政诉	(191)
讼法(草案)》答《人民公安报》记者问	
公安部法制司司长江波就公安机关如何执行行诉	
法答《法制日报》记者问	

第一章 总 则

1. 为什么要制定行政诉讼法？

行政诉讼法是继刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）之后，国家制定的又一个基本法律。它的制定实施，是国家民主政治生活中的一件大事，是完善和加强社会主义民主与法制建设的重要步骤，对于进一步保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和促进国家行政机关依法行使职权、严格依法办事、提高办事效率、克服官僚主义，具有重要和深远的意义。

建立行政诉讼制度是社会主义法制的需要。我国社会主义法制原则明确规定要有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。其中首要的一条是“有法可依”。对于行政诉讼制度来说，早在1982年通过的宪法第四十一条就已规定：公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”为了保证宪法原则的贯彻实施，目前已有130多个法律和行政法规作了公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉的规定。这包括《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和《中华人民共和国治安管理处罚条例》，但一直没有一部