

全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材

Gongan Xingzheng Suisong Jiaocheng

公安行政诉讼教程

全国公安高等教育自学考试中心 组编

主编 高文英 孟昭阳



中国人民公安大学出版社

全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材

公安行政诉讼教程

全国公安高等教育自学考试中心 组编

主 编 高文英 孟昭阳

撰稿人 (按撰写章节先后顺序排列)

高文英 刘亚妮 李 元

刘志敏 吕 清 王树民

邢 捷 裴 岩 郭壮伟

陈慧君

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安行政诉讼教程 / 高文英, 孟昭阳主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 2

全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1255 - 7

I. ①公… II. ①高… III. ①公安机关—行政诉讼—中国—高等教育—自学考试——教材 IV. ①D925. 301

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 036729 号

公安行政诉讼教程 全国公安高等教育自学考试中心 组编

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
印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2013 年 3 月第 1 版
印 次: 2013 年 3 月第 1 次
印 张: 14
开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数: 377 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1255 - 7
定 价: 35.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.porciud.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
教材分社电话: 010 - 83903259

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

出版前言

编写高等教育自学考试教材是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经教育部同意，我们拟有计划、有步骤地组织编写一批高等教育自学考试教材，以满足社会和考试的需要。《公安行政诉讼教程》是高等教育自学考试公安管理组编的教材。这本教材是根据公安管理专业自学考试计划，从造就和选拔人才的需要出发，按照教育部颁布的《公安行政诉讼自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点，组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

《公安行政诉讼教程》供公安管理专业个人自学、社会助学和国家考试使用，也适用于公安院校的本科教学。现经专家审定，同意予以出版发行。我们相信，随着高等教育自学考试教材的陆续出版，必将对我国高等教育事业的发展，保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

全国高等教育自学考试指导委员会
2004年7月

编写说明

为了适应公安高等院校的本科、专科、函授教育和培训工作的需要，在全国高等教育自学考试指导委员会法学专业委员会和公安部政治部人事训练局的组织指导下，我们重新编写了《公安行政诉讼教程》教材。本教材编写时，我们确定了以下几项目标和要求：一是理论性与实践性相结合。行政诉讼作为应用法学，必须强调理论与实践相结合。公安行政诉讼作为行政诉讼中的一种，由于警察权的特殊属性，决定了公安行政诉讼自身所具有的特色。这些特色大多是公安行政执法实践的总结和反映，它不仅需要理论的指导，而且还能进一步完善和发展相关的理论。二是内容全面，重点突出。为力求科学、系统地阐述公安行政诉讼这门课程应包含的基本知识和发展规律，本教材以《中华人民共和国行政诉讼法》和其他有关公安行政诉讼的法律规范为依据，系统介绍了我国公安行政诉讼的理论和制度，包括公安行政诉讼的受案范围、管辖、诉讼参加人、证据制度、诉讼程序和审理规则、公安行政诉讼的裁判和执行、涉外公安行政诉讼以及公安行政赔偿诉讼等，共十二章。为了突出公安行政诉讼的重点，本教材围绕警察权，还重点讲解了公安行政诉讼本身的原理和制度，目的在于揭示公安行政诉讼本身的特殊性，使学员通过学习，能够掌握公安行政诉讼的精髓。三是介绍性与启发性相结合。本教材在介绍公安行政诉讼基本制度的同时，也关注到行政法学界和警察法学的最新研究成果，同时结合近年来的司法解释，还对我国行政诉讼法典的修改进行了前瞻性探讨，以此引发学员的兴趣和引导学员对包括公安行政诉讼在内的行政诉讼和警察法学理论的关注和思考。

《公安行政诉讼教程》由高文英教授、孟昭阳教授负责全书的修改、统稿与定稿。本教材各章写作分工如下：

高文英（中国人民公安大学教授、博士生导师、法学博士）编写第一章、第二章、第十章（部分）；

刘亚妮（中国人民公安大学副教授、硕士生导师）编写第三章；

李元（中国人民公安大学副教授、硕士生导师）编写第四章（部分）、第十二章（部分）；

刘志敏（中国人民公安大学讲师）编写第四章（部分）、第十二章（部分）；

吕清（中国人民公安大学副教授、硕士生导师）编写第五章；

王树民（中国人民公安大学副教授、硕士生导师）编写第六章；

邢捷（中国人民公安大学教授、法律系副主任、硕士生导师）编写第七章；

裴岩（中国人民公安大学副教授、硕士生导师、法学博士）编写第八章、第九章；

郭壮伟（中国人民公安大学行政诉讼方向硕士研究生）编写第十章（部分）；

陈慧君（中国人民公安大学副教授）编写第十一章。

由于我们水平有限，加之公安行政诉讼较强的理论性和实践性，书中疏漏与不妥之处在所难免，敬请批评指正，以便我们今后进一步修订完善。

《公安行政诉讼教程》编写组

2012年11月28日

目 录

第一章 公安行政诉讼概述	(1)
第一节 公安行政诉讼的基本概念	(1)
第二节 公安行政诉讼与警察权	(10)
第三节 公安行政诉讼的目的	(18)
第四节 公安行政诉讼的基本原则	(23)
第二章 公安行政诉讼受案范围	(33)
第一节 公安行政诉讼受案范围概述	(33)
第二节 公安行政行为	(39)
第三节 人民法院受理的公安行政案件	(55)
第四节 人民法院不予受理的公安行政行为	(69)
第三章 公安行政诉讼管辖	(78)
第一节 公安行政诉讼管辖概述	(78)
第二节 公安行政诉讼中的级别管辖	(83)
第三节 公安行政诉讼中的地域管辖	(89)
第四节 公安行政诉讼中的裁定管辖	(93)
第四章 公安行政诉讼参加人	(99)
第一节 公安行政诉讼参加人概述	(99)
第二节 公安行政诉讼的原告	(102)
第三节 公安行政诉讼的被告	(109)

第四节	公安行政诉讼第三人	(120)
第五节	公安行政诉讼共同诉讼人	(124)
第六节	公安行政诉讼的其他参加人	(126)
第五章	公安行政诉讼证据	(132)
第一节	公安行政诉讼证据概述	(132)
第二节	公安行政诉讼的举证责任	(141)
第三节	公安行政诉讼中提供证据的要求	(145)
第四节	公安行政诉讼证据的调取、保全和补充	(149)
第五节	公安行政诉讼的质证	(154)
第六节	公安行政诉讼的认证	(159)
第六章	公安行政诉讼的审理对象与法律适用	(165)
第一节	公安行政诉讼的审理对象	(165)
第二节	公安行政诉讼的审查标准	(171)
第三节	公安行政诉讼的法律适用	(178)
第七章	公安行政诉讼中的起诉与受理	(191)
第一节	公安行政诉讼中的起诉	(191)
第二节	公安行政诉讼的受理	(196)
第三节	公安机关法定代表人的出庭应诉	(199)
第八章	公安行政诉讼的审理程序	(204)
第一节	公安行政诉讼审理程序概述	(204)
第二节	第一审程序	(207)
第三节	第二审程序	(214)
第四节	审判监督程序	(221)
第五节	公安行政诉讼审理程序中的其他制度	(228)

第九章 公安行政诉讼的裁判	(247)
第一节 公安行政诉讼的判决	(247)
第二节 公安行政诉讼的裁定	(260)
第三节 公安行政诉讼的决定	(265)
第十章 公安行政诉讼的执行与保障措施	(268)
第一节 公安行政诉讼裁判的执行	(268)
第二节 非诉公安行政案件的执行	(288)
第三节 公安行政诉讼执行的保障措施	(295)
第十一章 涉外公安行政诉讼	(301)
第一节 涉外公安行政诉讼概述	(301)
第二节 涉外公安行政诉讼的原则	(304)
第三节 涉外公安行政诉讼的特殊制度	(309)
第十二章 公安行政赔偿诉讼	(317)
第一节 公安行政赔偿诉讼概述	(317)
第二节 公安行政赔偿诉讼的受案范围及管辖	(342)
第三节 公安行政赔偿诉讼的当事人	(357)
第四节 公安行政赔偿诉讼的程序	(372)
公安行政诉讼自学考试大纲	(385)

第一章 公安行政诉讼概述

第一节 公安行政诉讼的基本概念

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼并称为我国的三大诉讼制度。公安行政诉讼作为行政诉讼的一种,是通过诉讼程序解决公安机关在行政执法活动过程中与公民、法人或者其他组织之间所引发的行政争议,其目的在于解决公安行政争议,保障和救济公民、法人或者其他组织的合法权益,同时对公安机关治安行政活动的合法性加以监督。

一、公安行政诉讼的含义和特征

(一) 行政诉讼产生与发展概述

行政诉讼作为社会纠纷解决机制的一种,是随着社会以及各个时代政治、经济以及文化条件的变化而逐渐发展起来的。在人类社会的初期,对于某一成员的行为是否违反了应当自觉遵守的社会规范,往往是采用“神判”等方式进行裁决。而对于私人之间发生的争执则全凭借自力救济的方式解决,其结果多为“强凌弱,众暴寡”,正当的权利有时无从保护。^① 公元前5世纪,罗马人制定了《十二铜表法》,私权之间的争议有了国家权力的介入,于是社会纠纷解决机制有了诉讼的机能,即当符合成文法规定的事件发生后,人们为实现法律所规定的效果而向法院提起诉讼。到了近现代社会,社会纠纷解决机制虽然呈现出多元状态,但诉讼机制由于其

^① 马怀德:《行政诉讼法学》,中国人民大学出版社2009年版,第2页。

公正性以及特有的国家强制力背景，在社会纠纷解决体系中占据了极为重要的地位。由于民事诉讼作为“为保护私法的权利，请求国家司法机关确定其权利存在之法定程序”，^①因此是诉讼体系中最早产生的，刑事诉讼、行政诉讼则先后从民事诉讼脱胎而来。

行政诉讼是近现代资产阶级革命和资产阶级民主政治的产物。由于行政诉讼制度是关于行政法律关系争议的裁判制度，因此其产生及构成又与各国的历史背景、政治文化密切相关。通常认为，行政诉讼始于法国的行政法院制度，后来逐渐被英美法系国家承认和接受。“法国大革命”初期，代表旧势力的法官把持着法院，于是1790年8月，法国制宪会议通过法律，规定“司法权从此与行政权分立”，法官不得以任何方式干预行政机关的活动，也不得因行政官员行使职务而将其传唤，违者以渎职罪论处。从此，法院不再过问行政活动。1799年，首席执政官拿破仑授权一个名为“参事院”的专家班子，帮他处理各类申诉，同时也对政府的法律草案和命令、规章提供咨询意见。1870年，法国议会通过一项法律，授权参事院对申诉进行审查后以“法国人民”的名义直接作出决定。这就给了它独立的决定权。不久，又把名称改为“行政法院”。随着现代社会行政案件的增多，行政法院的职能和机构也开始不断扩充。1953年，法国设立了地方行政法院，一般行政案件向地方行政法院起诉，最高行政法院原则上只受理上诉案件。1987年，开始按大区设立了5个上诉行政法院，除了特定类型的案件，最高行政法院原则上只作为终审法院。

总体上看，法国的行政法院制度有下列三个主要特点：一是在体系上，行政法院在法律上是行政机关的一部分，受行政首长的领导。二是在业务上，行政法院的独立性很强，是设在普通法院之外的专管行政纠纷解决的独立机构。三是行政法院审理案件的程序越来越司法化，对案件的处理也越来越注重公正。此外，行政法院处

^① 王甲乙、杨建华、郑建才：《民事诉讼法新论》，三民书局1983年版，第1页。

理行政争议还非常注重先例，从而在行政法领域形成了判例制度。

法国行政法院的成功经验为欧洲大陆国家所纷纷效仿。德国在19世纪建立了普通法院以外单独的行政法院，但体系上独立于行政机关。英国一度斥责法国的行政法院，甚至不承认有什么行政法。由于英国人坚信“一个国家只能有一个法院”，那就是普通法院。他们认为任何纠纷原则上都可以在普通法院获得解决，普通法院之外不应再有法院。所以英国始终没有建立法国式的行政法院。但今天，行政法在英国的发展已势不可当，但他们的传统已经牢固地形成，尽管如此，英国通过1977年的改革，把英格兰和威尔士范围内的行政诉讼案件集中到高等法院王座法庭（Queen Division of the High Court），使之实际上成为一个行政法庭。然而，在对公共权力的审查中，英国诞生了它的行政法体系，并出现公法与私法的分野。

日本在明治维新期间，也仿行法、德创立行政法院（“二战”后取消）。在今天的中国台湾、澳门地区，也能看到行政法院的模式。英国模式在美国和英联邦国家普遍采行。今天的香港，仍然是普通法院模式的样本。

新中国早在20世纪80年代就出台了一批法律陆续地规定了类似于今天的行政诉讼。例如，按照《中外合资经营企业所得税法》（1980年）和《外国企业所得税法》（1981年）的规定，合营企业和外国企业在纳税问题上发生争议，可以向法院提起诉讼。此后《经济合同法》（1981年）、《国家建设征用土地条例》（1982年）、《海洋环境保护法》（1982年）、《海上交通安全法》（1983年）、《土地管理法》（1986年）、《治安管理处罚条例》（1986年）等一系列法律法规，也做了类似的规定。到1989年，规定可以向法院提起诉讼的法律法规达130多部。1982年《民事诉讼法》第3条第2款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”这一规定虽然简单，但为法院审理行政案件提供了程序依据。1989年《行政诉讼法》的诞生，标志着我国行政诉讼制度的

正式确立。

（二）公安行政诉讼的含义和特征

1. 公安行政诉讼的含义

行政诉讼是法院应公民、法人或者其他组织的请求，通过审查行政行为合法性的方式，解决特定范围内行政争议的活动。在我国，根据行政诉讼所要解决的行政争议的性质不同，行政诉讼可以分为城市规划行政诉讼、食品卫生行政诉讼、工商行政诉讼、税务行政诉讼、海关行政诉讼、土地行政诉讼、民政行政诉讼、公安行政诉讼等。公安行政诉讼作为行政诉讼的一种，是指公民、法人或者其他组织认为公安机关及其人民警察的行政行为侵犯其合法权益，依法定程序向人民法院提出审判请求，人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下，依法对被诉行政行为进行审查并作出裁判，从而解决公安行政争议的制度。

2. 公安行政诉讼的特征

（1）公安行政诉讼的一般特征。公安行政诉讼作为行政诉讼的一种，具有行政诉讼的一般特征。行政诉讼作为我国三大诉讼之一，一方面，行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼具有共通性，应当遵循诉讼的基本原则和规则；另一方面，行政诉讼又有其特殊性，应当遵循不同于民事诉讼、刑事诉讼的规则。我国行政诉讼的特殊性构成了公安行政诉讼的一般特征，主要包括以下两点：

第一，公安行政诉讼审理的对象是一定范围内的公安行政争议。也就是说，公安行政诉讼审理的对象是因具有警察权的公安机关及其人民警察实施公安行政活动而引起的争议。在我国，同行政诉讼一样，公安行政诉讼的审理对象还受到进一步的限制。首先，它原则上仅限于审理因公安具体行政行为而引发的公安行政争议；其次，它只能审理那些没有被法律所规定的受案范围所排除的公安行政争议。

第二，公安行政诉讼主要当事人的关系是恒定的。公安行政诉讼的原告只能是公民、法人或者其他组织，而公安行政诉讼的被告只能是行使警察权的公安机关及其法律法规授权的组织，两者决不

能颠倒过来。也就是说,公安行政诉讼只能是“民告官”,而不可能是“官告民”。一般情况下,公安行政执法程序中的行政主体就是公安行政诉讼程序中的被告,而公安行政执法程序中的相对人就是公安行政诉讼中的原告。在原被告恒定这一点上,公安行政诉讼与民事诉讼明显不同。在民事诉讼中,双方当事人的诉讼权利是对等的,如一方起诉,另一方可以反诉。而公安行政诉讼双方当事人的诉讼权利是不对等的,因为公安行政诉讼的前提是公安行政行为的存在和行政主体行使警察行政职权,而作为“反诉”的被告一方往往并非行政主体。因此,在公安行政诉讼中,只能由公民、法人或者其他组织一方起诉,作为行政主体的公安机关或者授权组织一方没有起诉权和反诉权。

(2) 公安行政诉讼的特有特征。公安行政诉讼作为行政诉讼的一种,除具有一般行政诉讼的上述特殊性外,与其他行政诉讼相比还具有以下特征:

第一,公安行政诉讼的被告主要是公安机关。一方面,我国公安机关是国家行政机关,这一点使公安机关与国家立法机关和国家司法机关区别开来;另一方面,我国公安机关是代表国家行使警察权力、履行警察职责的国家机关,而警察权力的双重属性这一点又使公安机关与其他行政机关区别开来。根据有关法律的规定,我国公安机关的设置是由中央公安机关、地方各级公安机关、行业公安机关等组成的。中央公安机关是指公安部,是国务院的职能部门,在国务院的领导下领导和管理全国的公安工作。地方各级公安机关包括省级公安机关,省辖市、地区、自治州一级和直辖市所属区的公安机关和县级公安机关。基层公安派出所作为县一级公安机关的派出机构虽不是一级公安机关,实际上都承担着本地区内的公安管理工作,行使法律法规授权范围内的治安行政处罚权,是公安行政主体。行业公安机关(也有称为专业公安机关),是指经国务院批准,在国家有关部门内设立的专门从事一定范围内公安业务的公安机关。行业公安机关既是有关部门的组成部分,又是中央公安机关

的派驻机构，行使中央公安机关授予的相应职权。行业公安机关的下属机关如果相当于市级、县级公安机关，也享有相应的警察行政职权。我国已建立的行业公安机关主要有铁路公安机关、交通公安机关、民航公安机关、森林公安机关、海关公安机关。公民、法人和其他组织对上述公安机关和人民警察的公安行政行为不服可以提起行政诉讼。此外，从事边防检查、消防监督、灭火救火等任务的武装警察部队也可以成为相关公安行政诉讼的被告。

第二，公安行政诉讼的审理对象是公安机关及其人民警察的具体公安行政行为。所谓具体公安行政行为，是指公安机关及其人民警察、法律法规授权的组织、公安机关委托的组织或者个人在公安行政管理活动中行使警察行政职权，针对特定的公民、法人或者其他组织，就特定的具体事项，作出的有关该公民、法人或者其他组织权利义务的行为或不作为。

具体公安行政行为涉及治安行政管理权。根据《人民警察法》的规定，治安行政管理的职权涉及的领域包括：①中华人民共和国国籍、户籍和居民身份证管理；②公共场所和旅馆、刻字等特种行业管理；③枪支弹药和危险物品管理；④道路交通安全管理；⑤消防管理；⑥出入境和外国人管理；⑦边防检查管理；⑧对重点部门和要害部门的安全保卫；⑨治安巡逻和实施治安管理处罚；⑩治安紧急事件的处置、劳动教养报批；⑪对轻微违法犯罪分子的帮助教育；⑫计算机信息的安全管理等。公民、法人和其他组织对上述公安机关及其人民警察的治安行政管理行为不服，可以依法提起公安行政诉讼。

第三，公安行政诉讼的法律依据和诉讼程序具有特殊性。公安行政诉讼的法律依据分为行政实体法、行政程序法和行政诉讼法。行政实体法和行政程序法除了一般行政实体和程序的法律规范外，还包括《治安管理处罚法》、《道路交通安全法》、《出境入境管理法》等公安方面的法律法规，《公安机关办理行政案件程序规定》作为公安机关办理公安行政案件的重要程序规范，人民法院审理公安

行政案件时也可以参照执行。此外,在具体公安行政诉讼过程中的被告代理人的确定、复议与诉讼的关系、起诉期限、诉讼中具体公安行政行为是否停止执行、发生效力的具体公安行政行为的执行等方面与一般行政诉讼相比也有所不同。

二、公安行政诉讼与民事诉讼的关系

(一) 公安行政诉讼与民事诉讼的联系

1. 附带关系

公安行政诉讼解决的部分行政争议与民事争议交织在一起,解决行政争议成为解决民事争议的前提条件。法院在通过公安行政诉讼处理行政争议时,有可能也有必要一并解决与此相关的民事争议,这就是行政附带民事诉讼。它体现了诉讼经济的原则,便于当事人双方解决争议,也可以避免一事多判的矛盾结果。在行政争议与民事纠纷涉及同一案件事实、由同一法院管辖、行政裁判和民事裁判可能发生冲突并且附带审理有助于提高诉讼效率的情况下,可以采取行政诉讼附带民事诉讼的方式。

2. 参照关系

当事人因不服公安行政违法侵权行为提起的赔偿诉讼既有行政诉讼的特点,也兼有民事诉讼的特点,法院处理赔偿案件和行政争议,在不与行政诉讼性质本身发生冲突的情况下,可以参照《民事诉讼法》的有关规定,采用民事诉讼规则进行。

3. 互补关系

公安行政诉讼和民事诉讼应当相互衔接,构成为当事人提供法律救济的完整体系。在行政争议与民事争议纠纷难以区分的情况下,如果当事人不可能通过民事诉讼解决争端,人民法院则应当为当事人提供行政诉讼的救济。

(二) 公安行政诉讼与民事诉讼的区别

公安行政诉讼与民事诉讼除了在审理的对象和主要当事人的关系方面有区别外,还存在以下区别:

1. 诉讼目的不同

公安行政诉讼的客体是公安行政争议，其目的是审查公安行政行为的合法性，为公民、法人和其他组织提供法律救济；而民事诉讼的客体是民事争议，其目的是解决民事纠纷，保障当事人民事权益的实现。

2. 可否适用调解方式结案不同

在公安行政诉讼中，被诉公安行政行为合法性审查部分禁止适用调解，因此也不得以调解的方式结案。但在民事诉讼中，调解是一项重要原则，法院既可以调解的方式进行审理，也可以调解的方式结案。

3. 判决和执行方式不同

在公安行政诉讼中，法院审理的重点是被诉公安行政行为的合法性，法院有权对被诉公安行政行为作出维持、撤销、变更、履行等判决，但通常不对当事人在公安行政法上的权利义务直接作出判决。而民事诉讼审理的是民事争议，法院有权作出确认判决、给付判决和变更判决，这些判决形式可以直接决定当事人的民事权利义务。此外，公安行政诉讼判决的执行措施也不同于民事诉讼。法律对原被告规定了不同的执行措施，且被告公安机关依法享有对部分判决的直接强制执行手段。民事诉讼判决裁定的强制执行则全部由法院进行，而且强制执行措施普遍适用于民事诉讼原被告。

三、公安行政诉讼与刑事诉讼的关系

（一）公安行政诉讼与刑事诉讼的联系

由于治安行政违法行为与某些刑事犯罪行为具有衔接关系，或者犯罪行为可能同时也构成了治安行政违法行为，于是司法机关在追究刑事责任的同时，公安机关也可能在追究其行政违法的法律责任。在出现事实或者法律竞合的情况下，公安行政诉讼和刑事诉讼之间可能发生冲突，这就必须要正确处理两者之间的关系。具体包括：