

公安行政 诉讼理论与 实践

湖南省公安厅治安处编著
湖南出版社

公安行政诉讼理论与实践

湖南省公安厅治安处 编著

责任编辑：李声笑

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省新华书店经销 湖南省常德滨湖印刷厂印刷

1991年5月第1版第1次印刷

开本：787×1092 1/32 印张：8.75

字数：196000 印数：1—11500

ISBN7—5438—0108—6

D·27 定价：3.50元

序

朱东陽

行政诉讼制度的建立和发展，既是我国依法管理国家行政事务的一个新的标志，又是我国民主政治建设的一个重要步骤。行政诉讼是公民、法人或者其他组织为保护其合法权益不受行政机关违法行政行为的侵害，而依法向人民法院提起的诉讼。因此，它与行政机关有着直接的利害关系。在现代国家中，行政诉讼是一项基本的诉讼制度，在国家的政治、经济乃至社会生活等方面占有十分重要的地位，与每个公民的切身利益息息相关。

《中华人民共和国行政诉讼法》的贯彻执行，对于健全和完善行政诉讼制度，保障公民、法人和其他组织的合法权益，有效地维护和监督行政机关依法行政，实现行政管理法制化的战略任务，进一步健全和完善社会主义法制有着十分重要的意义。

公安机关是人民民主专政的重要工具，人民警察是武装性质的治安行政管理力量，担负着维护社会治安稳定，保障经济建设顺利进行，保护人民群众生命财产安全等繁重任务。为此，公安机关必须强化经常性的治安行政管理，严肃查处各种违法行为，严厉打击各种严重犯罪刑事活动，充分发挥职能作

用。与此同时，公安机关必须依法管理社会治安，不得滥用警察权力，违法行政，侵害公民、法人和其他组织的合法权益。否则，公民、法人和其他组织有权依法向人民法院提起诉讼。

为了更好地贯彻执行《行政诉讼法》，满足广大公安人员、审判人员和律师的需要，也使公民、法人和其他组织更好地运用法律武器保护自己的合法权益，湖南省公安厅治安处编写组的同志以《行政诉讼法》为依据，坚持理论与实践相结合的原则，经过辛勤努力，编写了《公安行政诉讼理论与实践》。编著者对相对人如何提起公安行政诉讼，公安机关应如何参加已提起的公安行政诉讼，人民法院应怎样正确审理公安行政案件，以及治安行政管理、劳动教养、出入境管理、收容审查、道路交通管理等方面的诉讼问题都作了比较深刻的论述。该书内容丰富，通俗易懂，适用性强，值得公民、法人、广大执法人员及法律工作者一读。

但由于公安行政诉讼涉及的问题较多，某些问题还有待于实践、提高、再实践、再提高，逐步深化和完善。因此，希望编写组的同志继续努力从理论与实践的结合上进行认真探讨，不断提高，为社会主义法制建设作出更大的贡献。

1991年2月

目 录

第一章 行政诉讼概述	(1)
第一节 行政诉讼的概念和特征.....	(1)
一 行政诉讼的概念.....	(1)
二 行政诉讼的特征.....	(4)
三 诉.....	(7)
第二节 行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别... (8)	
一 行政诉讼与刑事诉讼的区别.....	(8)
二 行政诉讼与民事诉讼的区别.....	(9)
第三节 行政诉讼的种类.....	(10)
第四节 行政诉讼法律关系.....	(11)
一 行政诉讼法律关系的概念和特点.....	(11)
二 行政诉讼法律关系的构成要素.....	(13)
三 行政诉讼法律关系的发生、变更和消灭... (13)	
第二章 公安行政诉讼概述	(15)
第一节 公安行政诉讼的概念、特	
征、任务、种类和作用.....	(16)
一 公安行政诉讼的概念.....	(16)
二 公安行政诉讼的特征.....	(19)
三 公安行政诉讼的任务和作用.....	(22)
四 公安行政诉讼的种类.....	(25)

第二节	公安行政诉讼法律关系·····	(26)
一	公安行政诉讼法律关系的概念和特点·····	(26)
二	公安行政诉讼法律关系的构成要素·····	(29)
三	公安行政诉讼法律关系的发生、变更和 消灭·····	(34)
第三节	公安行政诉讼原则·····	(37)
一	及时审结案件原则·····	(37)
二	着重审查作出具体公安行政行为所适用的 法律和主要证据原则·····	(38)
三	既要维护公安行政行为的严肃性,又要保 护相对人的合法权益·····	(39)
第三章	公安行政诉讼范围 ·····	(40)
第一节	公安行政争议·····	(40)
一	公安行政争议的含义·····	(40)
二	公安行政争议的处理方式·····	(42)
第二节	公安行政诉讼的范围·····	(44)
一	公安行政行为·····	(45)
二	公安行政诉讼的范围·····	(47)
三	不属公安行政诉讼范围的案件·····	(55)
第四章	管辖 ·····	(57)
第一节	什么是管辖·····	(57)
第二节	管辖的种类·····	(59)
一	级别管辖·····	(59)
二	地域管辖·····	(60)
三	专属管辖·····	(62)
四	选择管辖·····	(63)
五	移送管辖·····	(64)

六	指定管辖	(65)
七	管辖权的转移	(66)
第五章	公安行政诉讼参加人	(68)
第一节	当事人	(68)
一	原告	(69)
二	被告	(71)
第二节	共同诉讼人	(76)
一	共同诉讼人的概念	(76)
二	共同诉讼的形成	(76)
三	共同诉讼的种类	(77)
第三节	公安行政诉讼中的第三人	(79)
第四节	诉讼代理人	(82)
一	诉讼代理人的概念	(82)
二	公安行政诉讼代理人的种类	(83)
三	诉讼代理人在公安行政诉讼中的地位	(85)
四	原告的诉讼代理人	(87)
五	被告的诉讼代理人	(88)
第六章	证据	(89)
第一节	证据的概念和特征	(89)
一	证据的概念	(89)
二	证据的特征	(90)
第二节	证据的种类	(93)
第三节	证明	(96)
一	证据的证明任务	(96)
二	证明对象	(97)
三	公安机关的举证责任	(100)
第四节	行政诉讼证据制度的独特性	(101)

一	证明对象的独特性·····	(102)
二	举证责任倒置·····	(103)
三	行政诉讼证据证明作用的阶段性·····	(105)
第五节	证据的收集和对证据的审查判断、保全·····	(106)
一	如何收集证据·····	(106)
二	收集证据的困难·····	(107)
三	对证据的审查判断·····	(110)
四	证据的保全·····	(114)
第七章	起诉和受理·····	(115)
第一节	起诉·····	(115)
一	提起公安行政诉讼的前置程序·····	(116)
二	提起公安行政诉讼的条件·····	(118)
三	提起公安行政诉讼的方式·····	(127)
四	原告提起公安行政诉讼的法律后果·····	(129)
第二节	公安行政案件的受理·····	(131)
一	什么是受理·····	(132)
二	受理的期限·····	(133)
三	决定是否受理应注意的事项·····	(133)
第八章	审理与判决·····	(136)
第一节	公安机关的应诉·····	(136)
一	应诉的概念·····	(136)
二	通知应诉, 发送答辩状·····	(136)
三	提出答辩状, 移送有关材料·····	(137)
四	公安机关如何应诉·····	(138)
第二节	审理前的准备·····	(142)
一	组成合议庭·····	(143)
二	审阅材料、调查研究、收集证据·····	(144)

三	更换诉讼当事人.....	(144)
四	追加当事人.....	(146)
第三节	审理方式和审理原则.....	(146)
一	审理方式.....	(147)
二	审理原则.....	(149)
第四节	审理过程中的特殊情况.....	(152)
一	撤诉.....	(152)
二	缺席判决.....	(153)
三	诉讼中止.....	(154)
四	延期审理.....	(155)
五	诉讼终结.....	(155)
第五节	审理公安行政案件的法律依据.....	(155)
一	法律.....	(156)
二	行政法规.....	(156)
三	地方性法规.....	(156)
四	自治条例和单行条例.....	(157)
五	行政规章.....	(157)
第六节	判决与裁定.....	(158)
一	公安行政诉讼中的判决.....	(158)
二	公安行政诉讼中的裁定.....	(162)
三	判决、裁定的法律效力.....	(163)
第九章	第二审程序.....	(164)
第一节	二审程序的概念.....	(164)
第二节	上诉的提起与受理.....	(165)
一	提起上诉的概念和种类.....	(165)
二	提起上诉的条件.....	(166)
三	上诉的受理.....	(167)

第三节	上诉的审理和裁判·····	(168)
一	审理·····	(168)
二	上诉公安行政案件的裁判·····	(169)
三	审判期间·····	(169)
第四节	上诉人撤诉和公安机关对具体行政行为 的撤销、变更或者重做·····	(170)
一	上诉的撤回·····	(170)
二	公安机关对具体行政行为的撤销、变更 或者重做·····	(171)
三	公安机关重新作出具体行政行为·····	(171)
第十章	审判监督程序 ·····	(172)
一	何为审判监督程序·····	(172)
二	审判监督程序与二审程序的区别·····	(173)
三	提起再审的条件·····	(174)
四	申诉·····	(175)
五	再审和提审·····	(175)
第十一章	执行程序 ·····	(177)
一	执行的概念和种类·····	(177)
二	执行的主体和对象·····	(179)
三	执行的条件和执行管辖·····	(179)
四	强制执行·····	(180)
五	执行异议·····	(181)
六	执行中止·····	(181)
七	执行终结·····	(181)
八	执行费用·····	(182)
九	强制措施·····	(182)
十	行政诉讼外公安机关的强制执行和申请	

强制执行·····	(183)
第十二章 公安行政诉讼附带民事诉讼·····	(185)
第一节 公安行政诉讼附带民事诉讼的概念、 特点·····	(187)
一 公安行政诉讼附带民事诉讼的概念·····	(187)
二 公安行政诉讼附带民事诉讼的特点·····	(188)
第二节 公安行政诉讼附带民事诉讼的审理·····	(188)
一 提起公安行政诉讼附带民事诉讼的条件·····	(188)
二 公安行政诉讼附带民事诉讼的审理·····	(189)
第十三章 涉外公安行政诉讼的几个问题·····	(190)
一 法律适用·····	(190)
二 涉外公安行政诉讼的原则·····	(191)
三 国际公约与《中华人民共和国行政诉讼 法》冲突的解决·····	(191)
四 委托代理人·····	(192)
第十四章 治安行政诉讼·····	(194)
第一节 治安行政诉讼的概念和特点·····	(194)
一 治安行政诉讼的概念·····	(194)
二 治安行政诉讼的特点·····	(194)
三 建立治安行政诉讼制度的意义·····	(195)
第二节 治安行政诉讼的受案范围和管辖·····	(196)
一 治安行政诉讼的受案范围·····	(196)
二 治安行政案件的管辖·····	(197)
第三节 公安机关的应诉·····	(198)
一 公安机关法定代表人应做的工作·····	(198)
二 公安机关委托诉讼代理人·····	(199)
第十五章 劳动教养行政诉讼·····	(202)

第一节	劳动教养	(202)
一	劳动教养的概念	(202)
二	劳动教养对象和劳教条件的变化	(203)
三	劳动教养的范围和条件	(206)
四	劳动教养审批权限和审批程序	(207)
第二节	提起劳动教养行政诉讼	(209)
一	提起劳动教养行政诉讼的条件	(209)
二	审理劳动教养行政案件的注意事项	(210)
第十六章	出入境管理行政诉讼	(213)
第一节	出境入境管理行政诉讼	(214)
一	出境入境管理行政诉讼的概念	(214)
二	出境入境管理行政诉讼的特点	(214)
三	出境入境管理行政诉讼的受案范围	(216)
四	出境入境管理行政案件的诉讼管辖	(217)
第二节	入境出境管理行政诉讼	(220)
一	入境出境管理行政诉讼的概念和受案范围	(220)
二	入境出境管理案件的诉讼管辖	(221)
第十七章	收容审查行政诉讼	(224)
一	收容审查的概念、对象和条件	(224)
二	收容审查行政诉讼	(226)
第十八章	道路交通管理行政诉讼	(232)
一	概念和特征	(232)
二	受案范围	(234)
三	道路交通管理行政诉讼中的原告、被告、第三人	(241)
四	道路交通管理诉讼中的变更	(243)

第十九章 公安机关常用诉讼法律文书	(246)
一 授权委托书	(246)
二 公安行政诉讼答辩状	(248)
三 代理词	(252)
四 上诉状	(256)
五 公安行政申诉状	(260)

第一章 行政诉讼概述

第一节 行政诉讼的概念和特征

一 行政诉讼的概念

国家的行政管理机关，在依据国家的法律进行行政管理的过程中，总难免与公民、法人和其他组织发生这样那样的行政争议。因为行政管理机关在管理过程中所依据的法律和政策，总是国家意志化了的法律和政策。这种法律和政策不是代表每个公民意志的随意性。国家制定一项法律、政策，总是从有利于国家利益，有利于绝大多数国民的利益出发的。而公民个人的意志很难与国家意志完全一致，这就易于形成一种矛盾。这种矛盾就是发生在国家行政管理机关与公民、法人和其他组织之间的行政争议。为解决这种行政争议而进行的一种诉讼制度即是行政诉讼制度。在我国，人们对于刑事诉讼和民事诉讼有了比较清楚的认识，对于行政诉讼制度则很陌生。究其原因：一是中国几千年封建社会中，圣旨即是法律，因而，行政诉讼制度无从谈起。只是到了1912年3月11日，《中华民国临时约法》颁布后，在中国的历史上，才首次承认行政诉讼。该法第49条规定：“法院依法审判民事诉讼及刑事诉讼。但行政诉讼和其他特别诉讼，另以法律定之。”1914年5月18日，袁世凯政府颁

布了《行政诉讼条例》，同年7月15日，袁世凯政府又颁布了《行政诉讼法》。20世纪40年代中期，国民党政府也制订过《行政诉讼法》。但是，这些法并未真正起到保护人民合法权益的作用。二是建国四十年来，既没有制定行政诉讼法，也没有建立起行政诉讼制度。1982年3月8日颁布的《民事诉讼法（试行）》第3条第2款虽然规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”但是，几年来，我国各级人民法院还很少审理行政案件。行政诉讼制度并未建立健全起来。1987年元月1日《治安管理处罚条例》执行以来，行政诉讼制度才逐步建立起来。三是理论界对行政法、民法、经济法的调整对象问题一直争论不休。由于行政法是实体法，《行政诉讼法》是程序法，没有实体法，程序法也就成了一纸空文。四是法制宣传不够，公民法律意识淡薄。过去，我们国家对行政法并不重视。行政机关是按行政命令、长官意志办事，没有树立起“依法行政”的观念。对于百姓来说，长官的意志甚至长官的个人任性也便成了“法律”。国家行政管理机关有可能成为被告，国家行政管理机关的“官员”怎么也想不通，“行政机关处理一起行政案件都要被告到法院，要当被告，那将来行政机关怎么办事？”对于普通百姓来说，民告“官”更是不可想象的了。现在，《中华人民共和国行政诉讼法》已颁布，且从1990年10月1日起施行。根据此法，百姓可以向人民法院提起行政诉讼，与国家行政管理机关打“官司”。行政诉讼法是规范行政诉讼活动程序的法律，是程序法。此法规定了行政诉讼的提起、受理、审理和裁判等一整套程序。

那么，什么是行政诉讼？《中华人民共和国行政诉讼法》第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关或者行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本

法向人民法院提起诉讼。”可见，行政诉讼是指公民、法人或者其他组织因不服行政机关作出的具体行政行为，依法向人民法院提起诉讼，请求法院依法对原行政案件进行重新审理，并作出公正裁判的过程。这一定义有以下含义：

1. 公民、法人或者其他组织有权提起行政诉讼。换句话说，公民、法人或者其他组织是行政诉讼的主体。在民事诉讼中，诉讼主体只有公民和法人。《行政诉讼法》规定其他组织的诉讼法律地位，将其作为行政诉讼的主体，这是对诉讼主体概念的发展。其他组织虽然不具有法人资格，但是，只要该组织不是非法组织，其合法权益就应当受到法律保护。特别是在经济体制改革进一步深化的过程中，将会出现更多的经济实体形式，这些经济实体的合法权益必须受到法律的保护。《行政诉讼法》规定其他组织的诉讼主体地位，适应了当前和今后政治、经济、社会发展的需要。

2. 提起行政诉讼是以行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益为由。行政机关的行为不是具体行政行为，或者虽是具体行政行为但并没有侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益，也不得提起诉讼。

3. 必须依法向人民法院提起诉讼。首先，必须是依法提起诉讼。这里的依法包括两个方面：一是依照法定程序；二是依照法定期限。其次，必须是向人民法院提起行政诉讼。我国宪法和法律规定，人民法院是我国唯一的审判机关，依法独立行使审判权。只有人民法院才有权管辖行政诉讼案件。

4. 请求人民法院依法对原行政案件进行审理，并作出公正判决或裁定。这里的依法也有两种意义：一是依照实体性行政法律、法规和规章，二是依照《行政诉讼法》和其他程序性法律、法规和规章。审理行政案件，是指人民法院审理行政机

关作出具体行政行为的案件。相对人（指公民、法人或者其他组织）认为行政机关的行政行为侵犯了自己的合法权益，为寻求保护，只有通过诉讼途径，请求人民法院审理原行政案件，通过审理，撤销或变更原具体行政行为。这也是相对人提起行政诉讼的目的。

行政诉讼与行政复议，有共同点，也有原则区别。二者的相同点在于：公民、法人和其他组织都以行政机关为相对方。二者的原则区别是：行政复议是行政机关自己执行复议，一般是原行政处理机关的上一级行政机关，也可以是原处理行政机关或者其主管机关。行政诉讼是在人民法院的参加组织下进行的，是法院根据当事人提起的诉讼而对原行政案件进行重新审理，并作出公正判决。

二 行政诉讼的特征

每种事物都有其区别于其他事物的本质属性，即个性，这种个性即是该事物的特征。行政诉讼作为诉讼的一种，也有其固有的本质特征。归纳起来有以下几点：

（一）行政诉讼是对违法行政行为的补救措施。

由于行政机关与相对人在行政管理中的权利义务不一致，相对人对违法行政行为不能纠正，对其所造成的利益损害难以弥补，设立行政诉讼制度才有必要。如果不设立这种诉讼制度，违法行政行为不能纠正，对相对人合法权益的侵害不能消除，这与我国社会主义法制的性质和目的不符。建立行政诉讼制度，人民法院可以通过审理相对人与行政机关间的行政争议，矫正行政机关的违法行政行为，对其造成相对人合法权益的损害予以补救。这是行政诉讼区别于刑事诉讼与民事诉讼的本质特征。当然，行政诉讼制度也要维护合法的行政行为，要维护法律的严肃性和行政机关正常的管理活动。但是，对