

公安行政管理与 行政复议诉讼

缪世淮 编著

中国人民公安大学出版社

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》和《行政复议条例》的施行，对维护和监督公安机关依法行使行政管理职权，保护公民、法人和其他组织的合法权益，提高公安行政管理效能，改善执法活动，保证办案质量，都具有十分重要的意义，也对公安行政管理提出了新的更高的要求。

公安机关是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，是掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关，既要运用刑事司法手段同犯罪分子作斗争，又要依法进行大量的公安行政管理工作。公安行政管理是国家行政管理的重要组成部分，也是公安工作的重要组成部分，涉及到社会生活的各个方面，与公民、法人和其他组织的合法权益直接相关。在行政管理活动中，公安机关和人民警察在自己的职权范围内，有权依法作出具体行政行为。行政管理相对人（公民、法人和其他组织）如果认为公安机关和人民警察的具体行政行为侵犯其合法权益，就会发生行政争议，从而引起行政复议和行政诉讼。为了帮助读者掌握公安行政管理的内容，了解公安行政管理与行政复议、行政诉讼的关系，以及如何如何进行行政复议和行政诉讼，我编写了这本书。

由于水平所限，错误和不当之处难以避免，敬请读者批

目 录

第一章 公安机关的性质	(1)
第一节 公安机关的性质和特征.....	(1)
第二节 公安机关与检察、审判、国家安全、 司法行政机关以及其他行政机关的 关系.....	(5)
第三节 我国公安机关与剥削阶级国家警察 机关的根本区别.....	(7)
第二章 公安机关的职能和任务	(11)
第一节 公安机关的职能.....	(11)
第二节 公安机关的基本任务.....	(14)
第三节 公安机关的职权.....	(16)
第三章 公安机关的组织机构和领导管理体制	(19)
第一节 公安机关的组织机构.....	(19)
第二节 公安机关的领导管理体制.....	(22)
第四章 公安行政管理的概念、意义和原则	(26)
第一节 公安行政管理的概念和特征.....	(26)

第二节	公安行政管理的意义	(28)
第三节	公安行政管理活动的基本原则	(31)
第五章	国籍、户籍、居民身份证管理	(40)
第一节	国籍管理	(40)
第二节	户籍管理	(46)
第三节	居民身份证管理	(50)
第六章	公共秩序管理	(59)
第一节	公共秩序管理的范围和工作内容	(60)
第二节	公共交通场所治安秩序管理	(65)
第三节	公共交通工具治安秩序管理	(68)
第四节	公共娱乐、体育场所治安秩序管理	(70)
第五节	公园、游览区的治安秩序管理	(72)
第六节	商场、集贸市场治安秩序管理	(74)
第七节	集会、游行、示威管理	(76)
第七章	特种行业和危险物品管理	(86)
第一节	特种行业管理	(86)
第二节	危险物品管理	(95)
第八章	道路交通和消防管理	(113)
第一节	道路交通管理	(113)
第二节	消防管理	(134)
第九章	出入境管理和边防检查	(148)

第一节	出入境管理·····	(148)
第二节	边防检查·····	(174)
第十章	公安行政行为·····	(180)
第一节	公安行政行为的概念和特点·····	(180)
第二节	公安行政行为的分类·····	(184)
第三节	公安具体行政行为·····	(188)
第十一章	公安行政处罚·····	(200)
第一节	公安行政处罚的概念、性质和目的·····	(200)
第二节	公安行政处罚的分类和种类·····	(201)
第三节	治安管理处罚·····	(202)
第四节	交通管理处罚·····	(215)
第五节	出入境管理处罚·····	(219)
第六节	对公安机关和公安人员实施公安 行政处罚的要求·····	(222)
第十二章	公安行政复议的概念、意义和原则·····	(224)
第一节	公安行政复议的概念和特征·····	(224)
第二节	公安行政复议的意义·····	(226)
第三节	公安行政复议的基本原则·····	(229)
第十三章	公安行政复议的申请范围和管辖·····	(236)
第一节	申请复议的范围·····	(236)
第二节	公安行政复议管辖·····	(244)

第十四章 复议机关与复议参加人	(252)
第一节 复议机关与复议机构.....	(252)
第二节 复议参加人.....	(253)
第十五章 复议的程序	(259)
第一节 复议的申请.....	(259)
第二节 复议的受理.....	(263)
第三节 复议的审理.....	(265)
第四节 复议的决定.....	(268)
第十六章 公安行政诉讼的概念、意义和基本 原则制度	(275)
第一节 行政诉讼的概念和特征.....	(275)
第二节 公安行政诉讼的概念和特征.....	(279)
第三节 公安行政诉讼的意义.....	(284)
第四节 公安行政诉讼的基本原则.....	(288)
第五节 行政诉讼的基本制度.....	(299)
第十七章 公安行政诉讼的受案范围、管辖和 受理	(302)
第一节 公安行政诉讼的受案范围.....	(302)
第二节 公安行政案件的管辖.....	(304)
第三节 公安行政案件的受理.....	(306)
第十八章 公安机关对行政诉讼的参加	(308)

第一节	公安机关在行政诉讼中的权利和义务·····	(308)
第二节	委托诉讼代理人·····	(311)
第三节	应诉·····	(314)
第十九章	公安行政案件的审理、判决和执行·····	(327)
第一节	公安行政案件的审理和判决·····	(327)
第二节	执行·····	(332)

公安机关的性质

我国人民公安机关是随着中华人民共和国的建立，在全国范围内逐步建立和发展起来的。几十年的历史证明，它是我国人民民主专政的重要支柱。

第一节 公安机关的性质和特征

公安机关是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，是掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关。这一性质决定公安机关有以下特征：

一、公安机关是人民民主专政的重要工具

公安机关是人民民主专政的重要工具之一，反映了它的阶级本质，而这一点正是公安机关性质的核心内容和本质特征。

公安机关是国家机器的重要组成部分。马克思主义告诉我们，国家是一定经济基础上的上层建筑，是阶级矛盾不可调和的产物和表现，是统治阶级为了镇压被统治阶级以维护其阶级统治的机器。列宁曾经给国家下过这样的定义：“国家

是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关”^①。国家是有组织的强力机关，具有两个基本特征：第一，按照地域组织它的公民；第二，特殊公共权力（或叫社会权力）的建立。构成这种权力的主要成份是军队、警察、法庭、监狱等强制机关。就我国现行的机构来说，它包括军事机关、公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、司法行政机关等。可见，公安机关是国家机器不可缺少的重要组成部分。它既是各级政府的组成部分，但又不同于一般的行政机关。它拥有国家赋予的特殊权力，是一支特殊的武装力量。

公安机关是人民民主专政工具，体现了它的阶级属性。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”我们国家的这种性质决定了公安机关是代表工人阶级和广大人民群众向一切敌对势力、敌对分子和反社会分子实行专政的工具。它是国家意志的忠实执行者和捍卫者，保卫党的领导、人民民主专政的国家政权和社会主义制度是它的首要职能和根本任务。公安机关既要保护人民民主，又要实行对敌专政，这正是它作为人民民主专政工具的体现。

二、公安机关具有武装性质

毛泽东同志指出：“军队、警察、法庭等项国家机器，是阶级压迫阶级的工具。对于敌对的阶级，它是压迫的工具，它是暴力，并不是什么‘仁慈’的东西。”^②对于敌对势力、敌对分子、反社会分子而言，公安机关是暴力机关。它处在

^① 《列宁选集》第3卷，第176页。

^② 《毛泽东选集》第4卷，第1481页。

同敌对分子、反社会分子和其他刑事犯罪分子作斗争的第一线，为了战胜犯罪暴力，保卫国家安全，保卫重要部门的安全，有效地维护社会治安的稳定，必须具有武装性质。公安机关领导着一支人数众多、分布全国各地、担负武装保卫任务的人民武装警察部队。人民武装警察部队既是人民警察的组成部分，又是党和国家的一支重要武装力量。公安机关对各警种的人民警察按照统一的装备标准，配备武器、警械和其它武装设施，进行军事训练和警察技术技能训练。同时，自上而下按照军事化的要求实行严格管理。从整体上讲，人民警察是一支拿枪的队伍。公安机关凭借武装力量，执行武装性质的任务。例如，维护社会治安秩序，武装警戒、巡逻；保卫边境安全；制止社会动乱，平息反革命暴乱；执行逮捕、拘留、押解人犯和追捕逃犯；警卫要害部位；护卫劳教所、治安拘留所、警戒看守所、监狱和劳改场所；等等。其武装属性是显而易见的。

三、公安机关是国家的治安行政力量

公安机关是国家行政机关。我国国家机关分为国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关。国务院是最高国家权力机关(全国人民代表大会)的执行机关，是国家最高行政机关；地方各级人民政府是各级地方国家权力机关(各级地方人民代表大会)的执行机关，是各级地方国家行政机关。公安机关是国务院和地方各级人民政府的组成部分，在国务院和地方各级人民政府领导和管理下，依照宪法和法律赋予的职权，实施公安行政管理，是国家行政机关。

公安机关是掌管社会治安的专门机关。我国的行政管理

包括着诸如民政行政、外交行政、财政行政、税务行政、工商行政、文教卫生行政、司法行政……等等。公安机关依法进行治安行政管理工作，行使治安行政管理权力，因此，它是国家的治安行政管理机关。治安行政属性，是公安机关的特殊属性。

四、公安机关是国家的刑事司法力量

公安机关担负着预防、侦查、制止反革命分子和其他刑事犯罪分子破坏活动的任务。在同犯罪分子作斗争中，拥有法律赋予的侦查、拘留、预审、执行逮捕等刑事司法职权。在办理刑事案件中，与人民检察院、人民法院实行分工负责，互相配合，互相制约。按照公安机关、人民检察院、人民法院对刑事案件管辖的分工，除“告诉才处理和其他不需要进行侦查的刑事案件，由人民法院直接受理”，以及“贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪以及人民检察院认为需要自己直接受理的案件”以外，“其他案件的侦查，都由公安机关进行”。这就是说，公安机关管辖了大部分刑事案件的侦查。同时，公安机关设置看守所，依法羁押已被逮捕、拘留的人犯，限制其人身自由，保障侦查(含预审)、起诉、审判活动的顺利进行。公安机关还担负着部分刑罚的执行任务，即对判处有期徒刑一年以下或者余刑一年以下的劳动改造，对判处管制、缓刑、剥夺政治权利的罪犯和对假释、监外执行的罪犯实行监督考察。这一切都表明了公安机关的刑事司法属性。

五、公安机关是国内安全保卫工作的专门机关

公安机关与国家安全机关共同承担保卫国家安全的任务。公安机关负责的国内安全保卫工作，是通过对反革命案件和其他刑事案件的侦查活动和采取各项安全保卫措施来实

现的。它还要通过指导机关、团体、企事业单位的保卫工作，对各种机密要害部位和重要设施的警戒护卫，对党和国家领导人严密的警卫工作等，做好各项安全保卫工作，保卫国家安全。

第二节 公安机关与检察、审判、国家安全、司法机关以及其他行政机关的关系

一、公安机关与检察、审判、国家安全、司法机关的关系

公安机关与人民检察院、人民法院、国家安全机关、司法机关都是人民民主专政的重要工具，从广义上讲，都属于国家的司法机关，它们共同担负着“保护人民，打击敌人，惩治犯罪，服务四化”的任务，又具有不同的性质和职责。

（一）公安机关与检察、审判机关的关系。

人民检察院是国家的法律监督机关，具有法纪检察、侦查、审查批捕、起诉和侦查监督、审判监督，以及对刑事、行政案件判决、裁定、执行和对看守所、监狱、劳动改造机关、劳动教养机关的活动实行监督等职权。它是通过检察（包括侦查）和法律监督活动来实现其检察职能。

人民法院是国家的审判机关，它行使审判权，负责审判刑事、民事、行政案件。通过审判活动来实现其审判职能。

如前所述，公安机关与人民检察院、人民法院在办理刑事案件中，具有分工负责、互相配合、互相制约的关系。它

们的区别在于：公安机关是国家行政机关，人民检察院、人民法院则不是国家行政机关；公安机关具有武装属性，人民检察院、人民法院则不具有这种属性；公安机关行使国家的警察权，人民检察院、人民法院则分别行使国家的检察权、审判权。

（二）公安机关与国家安全机关、司法行政机关的关系。

公安机关与国家安全机关、司法行政机关都是人民政府领导和管理的部门，是国家行政机关的组成部分。但是，其具体性质、任务也是不同的。

国家安全机关是掌管对外情报和反间谍工作的专门机关，是维护国家主权和利益，在隐蔽战线上打击敌人、保护人民的人民民主专政机关。它主管特务、间谍案件的侦查工作，具有公安机关的性质，依法行使公安机关的侦查、拘留、预审、执行逮捕的职权。但它不是国家的治安行政力量，不负责国内安全保卫工作，不管辖公安机关管辖的其他反革命案件和刑事案件。由于公安机关与国家安全机关共同担负着保卫国家安全的任务，既要按照各自不同的职责进行工作，又要密切协作配合。

司法行政机关是掌管国家司法行政工作的专门机关，负责领导和管理劳改、劳教工作、法制宣传、法学教育和律师、公证机构的工作，管理和指导人民调解委员会的组织建设和业务建设。它通过开展各项司法行政业务活动实现司法行政管理职能。

司法行政机关领导和管理的监狱、劳动改造和劳动教养场所是由公安机关领导的人民武装警察部队负责警戒的。在劳动改造、劳动教养工作上和同犯罪作斗争方面，公安机关

要与司法行政机关互相支持和配合。

二、公安机关与其他行政机关的关系

公安机关与其他行政机关共同具有行政属性，但其他行政机关不具有武装属性、治安属性和刑事司法属性，不拥有国家的警察权。由于公安机关的治安行政管理涉及到国家和社会生活的各个方面，涉及到千家万户、亿万人民，必须取得其他行政机关的支持和配合，治安行政管理的某些事项，需要有关行政机关的直接配合。同时，其他行政机关依法进行的行政管理活动，需要公安机关执行治安行政法规和实施治安行政管理来加以保障，因此，公安机关是其他行政机关从事行政管理工作的坚强后盾。由于公安机关不同于一般行政机关，因此，在管理训练、机构设置、指挥监督、工作方式、装备保障等方面，都应当建立与它的性质、任务相适应而不同于一般行政机关的体制和制度。

第三节 我国公安机关与剥削阶级 国家警察机关的根本区别

我国公安机关与剥削阶级国家警察机关都是警察机关。但是，由于国家性质和社会制度的不同，决定了两者有着本质的区别。

一、代表和维护的阶级利益不同

警察机关是统治阶级实行政治统治的工具，它们属于哪个阶级就必然代表和维护哪个阶级的利益。我国公安机关是人民民主专政的工具，是掌握在工人阶级和人民手中用以保护自己、打击敌人的锐利武器。它保卫国家安全，维护国家

政权和社会治安，在保障广泛的人民民主即社会主义民主的基础上，对极少数反抗和破坏我国社会主义制度的敌对势力、敌对分子和反社会分子实行专政。它代表和维护工人阶级及其领导下的广大人民群众的根本利益，体现社会主义的国家意志。

剥削阶级国家的警察机关是剥削阶级的政治代表，是执行掌握了国家政权的剥削阶级意志的统治工具，它维护剥削阶级的利益，对少数剥削者实行民主，而对广大劳动人民实行专政。尽管剥削阶级国家的警察机关在社会管理职能的某些措施（例如交通管理、消防管理、抢险救灾等）在客观上对劳动人民是有利的，但从根本上讲是为了保护剥削阶级的利益不受侵犯，维护统治阶级的统治秩序。

二、与人民群众的关系不同

在我国，人民是国家和社会的主人，公安机关和人民警察属于人民，同人民群众是血肉相连、鱼水相依的关系。一方面，公安机关的工作具有广泛的社会性、群众性，离不开群众的积极参加和支持，因此，历来坚持群众路线，贯彻专门机关与广大群众相结合的方针。同时，由于公安机关所从事的工作与人民群众的根本利益是完全一致的，因而能够取得他们的有力配合和支持。另一方面，人民警察来自人民，服务于人民，是社会的公仆，人民的勤务员。全心全意为人民服务是公安机关和人民警察的唯一宗旨。公安机关和人民警察同人民群众的这种关系，是与剥削阶级国家的警察机关和警察区别的根本标志。

剥削阶级专政国家的警察机关与劳动人民是统治与被统治的关系，是水火不相容的。有些资本主义国家的警察机关

虽然也重视执行客观上对人民有利的某些社会管理职能，采取多种渠道和形式办点有利于人民的事，力图改善警民关系，但由于这是建立在维护资产阶级利益的基础上的，是为了更有效地维护资产阶级的统治，根本无法改变其与劳动人民之间的对立关系。而且劳动人民一旦触犯资产阶级的利益，就会遭到警察的无情镇压。

三、根本目的不同

我国公安机关是建立在社会主义经济基础上的上层建筑的组成部分，是为社会主义经济基础服务，为促进社会生产力的解放和发展服务，为保卫人民民主专政的国家政权和社会主义制度服务，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家服务的。它的根本目的是为改造社会，消灭阶级，最终为实现共产主义创造条件。

剥削阶级专政国家的警察机关是建立在资本主义(或封建主义)的经济基础之上的上层建筑的组成部分，是维护剥削阶级的反动统治工具，为剥削阶级对内镇压劳动人民的反抗、对外进行侵略和掠夺服务，以维护私有制为基础的剥削制度为根本目的。

四、指导思想不同

我国公安机关以科学的世界观和革命理论为指针，即以马克思列宁主义、毛泽东思想为理论基础和行动指南，坚持唯物论的反映论，坚持实事求是，从我国国情和各个时期的实际出发，自觉地分析和掌握公安工作的客观规律，严格执行党的路线、方针、政策和国家宪法、法律；坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想武装全体干警，建设一支政治坚定、纪律严明、严格执法、清正廉明、能征善战、全心全意为人

民服务的人民警察队伍。我国公安机关坚持正确的指导思想，表明它的革命性、科学性是任何剥削阶级专政国家的警察机关所无法比拟的。

剥削阶级专政国家的警察机关，就其总体而言，是以唯心主义和形而上学作为它们的精神支柱的，因此，在政治上缺乏科学性和进步性。

五、历史地位和作用不同

我国公安机关的产生与发展，是与人民民主专政的国家同命运的。它是在打碎剥削阶级的国家机器的基础上建立起来的，是随着社会主义经济制度的发展而发展的。到了共产主义社会，它将随着国家的消亡，而同国家机器一起自行消亡。它始终在促进和推动着历史的进步，其进步贯穿在它的全部历史过程中。

一切剥削阶级专政国家的警察机关，都是维护剥削制度和实行政治统治的工具。当一种新的剥削阶级警察机关代替旧的剥削阶级的警察机关的时候，具有一定的历史进步性，即使如此，其历史进步性是有明显局限的。它所维护的剥削制度进入腐朽没落阶段，警察机关也变为历史的反动，势必为新的警察机关所代替。在资本主义国家，随着工人阶级的强大和资本主义社会基本矛盾的发展，资产阶级的警察机关将随着资本主义国家被推翻，而为社会主义国家的警察机关所代替，这是不可抗拒的历史发展的必然规律。