



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

治安案件查处概论

ZHIAN ANJIAN CHACHU GANLUN

◆ 主编 乔 建



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

治安案件查处概论

ZHIAN ANJIAN CHACHU GANLUN

◆ 主编 乔建



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治安案件查处概论 / 乔建主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2007. 11

ISBN 978-7-308-05670-0

I. 治… II. 乔… III. 治安管理—案件—处理—中国
IV. D922. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 179765 号

治安案件查处概论

乔建 主编

责任编辑 徐 静

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

、 <http://www.press.zju.edu.cn>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 25.5

字 数 447 千

版 印 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05670-0

定 价 37.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

治安案件查处概论

编委会

主 审 王 建

主 编 乔 建

副主编 丁建荣 张续明 郭建华 岳光辉 杜红兵

撰稿人 (以姓氏笔画排序)

丁建荣 王金鑫 乔 建 孙广义 李富胜

刘 轶 岳光辉 杜红兵 金 诚 张续明

张红晓 钟华明 郭建华 展万程 崔向前

前 言

“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法,标志着依法治国不仅是一个重要的政治规范,而且上升为重要的宪法规定,这一转变的核心使依法治国不仅具有政治上的约束力,同时还具有了宪法上的效力。依法治国的本质是控制公权,保障人权,依法治国要求各国家机关都严格依法行使其权力,公权力必须在法制的轨道上运行。依法行政是依法治国基本方略的重要组成部分,在很大程度上对依法治国方略的实施具有决定性的意义,依法行政是依法治国的关键。作为培养预备警官的公安高等院校必须将此作为一个重要的内容,贯彻在公安专门人才培养工作的始终。使预备警官真正在心灵深处确立起刚正不阿、公正公平的执法理念。

“治安案件查处”课程是公安高等院校学生专业基础课之一,作为这门课程的教材是体现教学内容和教学要求的知识载体,是进行教学的基本工具,是提高“治安案件查处”课程教学质量的重要保证。为落实教育部《关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见》和《教育部关于以就业为导向深化高等职业教育的若干意见》的精神,加强教材建设,确保高质量教材进课堂,本书以《治安管理处罚法》和公安部2006年8月24日修订的《公安机关办理行政案件程序规定》为基本依据,以适应社会需要为目标,以培养治安行政执法能力为主线设计学生的知识、能力、素质结构,体现基础理论知识适度、技术应用能力强、知识面较宽、综合素质高等特点。增加了实践实训教学等培养学生技术应用能力的内容,保证了以“应用”为主旨和特征构建本教材内容体系目标的实现。

本书作者根据治安案件查处工作的实践,针对公安高级应用型专门人才培养目标的要求和特点,遵循课程教学工作的规律和要求,坚持理论与实践相结

合的原则,在阐明治安案件查处基础理论的基础上,力求在实践实训教学上有所突破,进一步探索、培养和提高学生分析问题、解决问题的综合能力的有效路径,形成了以下几个方面的突出特点:

第一,具有较强的完整性和系统性。教材较为完整和系统地论述了治安案件查处的理论和概念,坚持理论联系实际,坚持教育面向未来、面向世界、面向现代化的精神,较好地反映了本学科近年来治安行政执法科学研究的情况及成果,较好地论述了治安案件查处与刑法学、行政法学和民法学等其他学科的密切关系。正确处理好相关课程之间的相互衔接、重复、渗透、扩散以及理论与实践的相结合的问题,使教材形成教学计划规定的“知识链”。如首次将本学科最新研究成果——“治安行政执法艺术”作为独立一章纳入到本教材的内容之中,还首次提出了治安调解“双赢的原则”,充实完善了治安调解的基本原则体系,既充分反映了治安案件查处工作在市场经济条件下出现的新特点、新变化,又体现和反映了治安行政执法工作规律及要求,从而构成了具有鲜明特色的治安行政执法理论新体系,有利于学生治安行政执法能力的提高。

第二,教材结构体例有所创新。在教材结构体例的组织和编排上,克服了以往该课程教材普遍存在的理论与实践脱节的弊病,将“治安案件查处教学情境”引入到教材内容体系中。教材各章体例结构上均由教学目的、学习重点、引导性案例、本章导论、本章小结、教学拓展等部分构成,把教学内容和教学目的及教学要求有机地融入到教材体系中,与相应的治安案件查处理论知识原理相匹配,有利于达到以理释案,以案阐理,理例相融,教理、教例一体化的目的。这样既可以使教师讲课有理有据,避免空洞的说教,又可以为学生营造一个生动逼真的学习氛围,拓宽思路,有利于学生发散性思维能力的培养。使学生学习有的放矢,促进学生自主学习,从具体而典型的治安案例中挖掘和领会深刻的治安案件查处的知识、原理和能力点,从而实现理论与实践的统一。在发挥教师在教学工作中主导作用的同时,突出学生的主体作用,调动学生的学习积极性。

第三,强调了理论与实践的结合,重视实践教学内容的改革。教材中列举大量不同类别的治安案件查处的典型范例,采用深入浅出,循序渐进的方式,注重引导学生把学习的重点放在应如何提高治安案件查处的能力,使得理论阐述更为生动和更有活力,便于学生学习和掌握治安案件查处的基础理论和相关知识。实践教学在教材内容中占有较大比重。教材及时吸收治安案件查处理论和实践发展的最新成果,改革实践教学形式,充实实践教学内容,增设综合性、

设计性、应用性强的实践项目,加强现场模拟教学的组织和设计,训练学生基本技能和应用能力,充分体现和反映当前公安行政执法实践提出的要求,具有示范性和辐射推广作用。有助于推动逐步形成查处治安案件的基本实践能力与操作技能、专业技术应用能力与专业技能、综合实践能力与综合技能有机结合的实践教学体系。

本书不仅适合于公安院校在校学生学习使用,也适合于作为基层公安机关人民警察的在职培训、岗位练兵和自学使用。因此,这是一本能够提高公安院校学生和广大公安民警执法水平,提高“治安案件查处”课程教学质量的、颇具特色的教材。

本书由乔建担任主编,拟定并编写大纲,由丁建荣、张续明、郭建华、岳光辉、杜红兵担任副主编。编写任务分工如下:第一章治安案件查处概论、第四章治安案件查处的执法艺术、第十章治安调解、第十六章侵犯财产权利案件的查处由浙江警察学院乔建撰写;第二章违反治安管理行为由浙江警察学院钟华明撰写;第三章治安管理处罚的种类和适用由浙江警察学院丁建荣撰写;第五章治安案件的管辖、受案与回避由辽宁警官高等专科学校张续明撰写;第六章治安案件调查与证据由湖南公安高等专科学校刘轶撰写;第七章治安案件处罚的简易程序、第十七章妨害社会管理案件的查处由河南公安高等专科学校张红晓撰写;第八章治安案件查处的一般程序、公安机关办理治安行政案件流程图、《治安管理处罚法》、治安管理处罚种类搭配表由湖南公安高等专科学校岳光辉撰写;第九章治安案件查处的听证程序由河北警察职业学院孙广义撰写;第十一章治安案件查处决定的执行由浙江警察学院郭建华撰写;第十二章治安案件查处的终结与档案管理由福建警官学院李富声撰写;第十三章扰乱公共秩序案件的查处由河北警察职业学院杜红兵撰写;第十四章妨害公共安全案件的查处由浙江警察学院展万程撰写;第十五章侵犯人身权利案件的查处由浙江警察学院金诚撰写;第十八章治安案件查处的执法监督由浙江警察学院王金鑫撰写;第十九章治安案件的法律救济由郑州铁道警官高等专科学校崔向前撰写;全书由乔建统稿,由浙江省公安厅法制处王建处长审核全稿。

本书2006年8月被教育部确立为国家“十一五”规划教材,在教材的编著过程中得到了浙江警察学院、浙江大学出版社和各参编公安院校领导的高度重视和大力支持,得到了浙江警察学院学术委员会、教务处和科研处的精心指导和热忱帮助;浙江大学出版社徐静编辑也为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此一并表示衷心的感谢。在本书的编写过程中,参阅、应用了相关论文、著作、

教材等有关研究成果,在此表示诚挚的谢意。治安专业课程教材的编写是一项要求非常高的工作,尽管我们全体作者作出了很大的努力,对教材的结构体系进行了改革和创新,对教材的内容进行了充实与提炼,但局限于我们的研究能力和认识水平,同时由于《治安管理处罚法》实施的时间还较短,在实践中反映出来的问题还不够普遍,书中难免有疏漏和不足之处,敬请有关专家和读者斧正。为了保护和尊重公民的隐私权,本书案例中涉及的单位和相关当事人均为虚拟。

乔 建

2007年8月6日

目 录

第一章	治安案件查处概论	1
第二章	违反治安管理行为	20
第三章	治安管理处罚的种类和法律适用	37
第四章	治安案件查处的执法艺术	55
第五章	治安案件的管辖、受案与回避	77
第六章	治安案件调查与证据	93
第七章	治安案件查处的简易程序	112
第八章	治安案件查处的一般程序	120
第九章	治安案件查处的听证程序	137
第十章	治安调解	147
第十一章	治安管理处罚的执行	166
第十二章	治安案件查处的终结与档案管理	181
第十三章	扰乱公共秩序案件的查处	191
第十四章	妨害公共安全案件的查处	214
第十五章	侵犯人身权利案件的查处	231
第十六章	侵犯财产权利案件的查处	250
第十七章	妨害社会管理案件的查处	270
第十八章	治安案件查处的执法监督	310
第十九章	治安案件查处的法律救济	323
参考文献	339
附 录	340

第一章

治安案件查处概论

学习目标

- 明确治安案件查处的基本概念。
- 了解治安案件的基本特点以及与犯罪行为的区别。
- 理解把握治安案件查处的法律依据、治安案件查处的基本原则。
- 掌握灵活地运用所学的理论指导查处治安案件的案情分析、行为定性和治安处罚的适用等实际操作技能。

学习重点

- 治安案件查处的基本概念,治安案件的基本特点以及与犯罪行为的区别。
- 治安案件查处的法律依据、治安案件查处的基本原则及其把握和适用。
- 灵活地运用所学的治安案件查处的法律依据、治安案件查处的基本原则理论指导查处治安案件的案情分析、行为定性和治安处罚的适用等实际操作技能。

引导性案例

[案情简介] 曾为民与顾善良是邻居,两家平时有隙,互不搭理。2007年7月18日下午1时许,曾为民从外地出差回家,当他路过顾善良家门口时,看见公用走廊上撒满了垃圾,一片狼藉,非常生气,便随口骂了句:“哪个那么缺德,卫生也不讲。”曾为民讲的话被顾善良的女儿顾翠花(23岁)听到,认为曾为民是在指桑骂槐骂她们家,于是不甘示弱,从家里冲出来要曾为民说清楚,遂引

起双方对骂。当曾为民回到自己房间后，顾翠花仍然用不堪入耳的秽语污言辱骂曾为民，曾为民气愤难平，从房间里冲出来，要拉顾翠花到居委会去评理，于是曾为民跑到顾翠花的家门口，伸手去拉顾翠花，不料用力过猛，一下就撕裂了顾翠花所穿的红衬衫前衣襟部位，使顾翠花胸罩外露。顾翠花当日就向辖区公安机关报案，指控曾为民耍流氓、公然侮辱自己人格，构成了违反治安管理行为，坚决要求公安机关依照治安管理处罚法律、法规有关规定处罚曾为民，并且要求曾为民向其赔礼道歉。

对于曾为民行为，当地公安分局认为，曾为民与顾翠花的争吵辱骂是由曾为民引起的，尽管顾翠花用不堪入耳的秽语污言辱骂曾为民，对于行为的产生以及危害结果的产生也负有一定的责任，存在一定的过错。但曾为民动手撕裂了顾翠花所穿的红衬衫前衣襟部位，使顾翠花胸罩外露，这在事实上已经构成了对女青年顾翠花的人身和名誉的侮辱。于是依照《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)第四十二条第二款的规定，以公然侮辱他人的行为定性，决定予以行为人曾为民治安行政拘留4天的处罚。曾为民接到辖区公安机关作出的治安管理处罚决定书后，以自己在主观上没有公然侮辱他人的主观动机为由，向市公安局提出复议请求。市公安局经过复查后认为曾为民在主观上无公然侮辱他人的故意，但被害人顾翠花的前胸部位衣襟被撕裂，胸罩裸露是既成事实，行为人曾为民的行为在事实上使被害人顾翠花当众出丑、受辱，已造成贬低被害人顾翠花人格名誉的危害后果，于是决定维持公安分局作出的以公然侮辱他人的违反治安管理行为定性并作出的给予曾为民4天的行政拘留处罚决定。

这是一个在治安案件查处工作中常见的有关违反治安管理行为与一般违法违纪和违背社会道德行为界限的具有代表性的典型治安案例。在日常治安案件查处工作中怎样才能正确分析案情，依据《治安管理处罚法》和有关规定，按照相关法律标准准确划清犯罪行为与在形式上同刑事犯罪有某种重合关系的违反治安管理行为的界限？划清违反治安管理行为与违反其他法律法规、规章制度和社会道德行为的界限？划清不同种类的违反治安管理行为之间的界限？不同性质和不同类别的违法行为彼此之间又各有什么样的本质特征？并借此提高办理各种类别治安案件的能力，这正是本章所要学习、讨论和掌握的内容。

本章导论

治安案件查处概论主要包括：治安案件的定义、治安案件成立的条件、查处

治安案件的法律依据、查处治安案件的基本原则等相关内容,主要从理论上阐述治安案件与刑事案件、民事案件和其他行政违法案件之间的区别;构成治安案件应当具备的法定条件;查处治安案件应当具备的法律依据;查处治安案件应当遵循基本原则,是学习本门课程的重要基础理论之一。通过本章的学习,有助于进一步确立公平公正和以人为本的执法理念,进一步强化专业思想,为下一步案件查处的具体专业理论知识学习奠定良好的基础。

一、治安案件查处概念

(一)治安案件的定义

1. 治安案件的定义。治安案件是指公安机关依据《治安管理处罚法》及有关法律的规定,对违反治安管理的行为决定受理并进行审查,认为应当受到治安管理处罚,而由公安机关或有权调查处理的其他部门依法予以立案的法律事实。

2. 治安案件的实质要件。

(1)构成治安案件的核心内容是行为人所实施的违反治安管理行为这一法律事实,而不是违反其他行政管理行为。

(2)构成治安案件的依据是《治安管理处罚法》,以及与查处治安案件相关的法律规范。

(3)确认治安案件成立时,必须是行为人所实施的违反治安管理行为依照《治安管理处罚法》和其他相关法律法规规定应当受到治安管理处罚。如果在确认时,认为依据《治安管理处罚法》和其他相关法律法规规定该行为不应受到治安管理处罚,就不应予以立案,也就不能称其为治安案件。当然,立案是立案机关在立案时的一种初步确认,即立案机关在当时根据通常情况,认为违反治安管理的行为人应当受到治安管理处罚。至于立案后经过调查,发现该行为具备某种法定条件而作出不予处罚或免于处罚等决定的,则是另外一回事,并不影响治安案件的成立。

(4)治安案件必须是由法律授权的法定主体,即公安机关依法以立案的方式确认成立。其他任何机关、组织和个人均无权确认治安案件和立案。

(二)治安案件的成立条件

从上述对治安案件定义中我们可以看出,治安案件的成立必须同时具备以下条件:

1. 有治安违法行为的事实产生。依照《治安管理处罚法》的有关规定应受

治安管理处罚的违反治安管理行为具有下列特征。

(1)必须是具有治安违法性的违反治安管理行为。在治安管理实践中应注意以下不能以治安案件对待的行为:例如犯罪行为、违反其他行政法规的行为、违反民事法规的行为、违反行政纪律的行为、违反乡规民约的行为、违反社会公共道德的行为等不具有社会危害性的行为不构成治安案件。

(2)必须是依照《治安管理处罚法》规定应当给予治安管理处罚的行为。

(3)违反治安管理,依照《治安管理处罚法》不予处罚的行为不能作为治安案件对待。这种情况包括:第一,对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为,情节较轻的,公安机关可以调解处理。经公安机关调解,当事人达成协议的,不予处罚。第二,不满十四周岁的人违反治安管理的,不予处罚,但是应当责令其监护人严加管教。第三,精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为的时候违反治安管理的,不予处罚,但是应当责令其监护人严加看管和治疗;间歇性的精神病人在精神正常的时候违反治安管理的,应当给予处罚。第四,盲人或者又聋又哑的人违反治安管理的,可以从轻、减轻或者不予处罚。第五,情节特别轻微的,减轻处罚或者不予处罚。第六,主动消除或者减轻违法后果,并取得被侵害人谅解的,减轻处罚或者不予处罚。第七,出于他人胁迫或者诱骗的,减轻处罚或者不予处罚。第八,主动投案,向公安机关如实陈述自己的违法行为的,减轻处罚或者不予处罚。第九,有立功表现的,减轻处罚或者不予处罚。

2. 公安机关或有关组织通过一定的法律程序受理立案。只有经过公安机关依照《治安管理处罚法》及其他相关法律、法规规定的程序受理立案,这样的法律事实才能称之为治安案件。也就是说,只有公安机关或有关组织通过立案程序,治安案件才能成立。明确这一点,有助于分清治安案件与刑事案件、一般报警案件的界限,也有助于进一步开展对治安案件的调查。上述两点分别从客观方面和主观方面揭示了构成治安案件的必要和充分条件。

(三)治安案件的分类

在治安案件查处的理论与实践,为便于更好地研究一些专门性问题,指导治安案件查处的实践,需要对治安案件进行适当的分类:

1. 根据违反治安管理行为所侵害的客体来划分。依据《治安管理处罚法》的规定,根据违反治安管理行为所侵害的客体的不同,治安案件可以分为六大类。即:扰乱公共秩序案件,妨害公共安全案件,侵犯人身权利案件,侵犯公私财物案件,妨害社会管理秩序案件,其他违反治安管理案件。

2. 根据违反治安管理行为的社会危害性及其程度划分。根据违反治安管理行为对社会所造成的社会危害性及其程度的大小,把治安案件分为重大治安案件、一般治安案件和轻微治安案件。重大治安案件是指涉及重要地区、重要人物或波及多个区域,行为人依法应当受到从重处罚的治安案件以及涉外案件;轻微治安案件是指违反治安管理行为的情节、危害后果轻微,或行为人主观恶性较小的治安案件;一般治安案件是介于重大治安案件和轻微治安案件之间的案件。

3. 根据公安部门的统计需要划分。公安部根据实际工作的需要,制定了全国统一的治安案件统计报表,在一定时间内由各级公安机关逐级统计上报,最后由公安部汇总统计。现行全国治安案件统计表将治安案件划分为:扰乱工作、公共秩序案件,结伙斗殴、寻衅滋事案件,侮辱妇女及其他流氓活动案件,阻碍国家工作人员执行职务案件,违反枪支管理规定案件,违反爆炸物品管理规定案件,殴打他人案件,盗窃财物案件,骗取、抢夺、敲诈勒索财物案件,哄抢财物案件,故意毁坏财物案件,伪造倒卖票券、证件案件,利用迷信扰乱秩序或骗取公私财物案件,卖淫、嫖娼案件,赌博案件,违反户口、居民身份证管理案件,其他案件。

(四)治安案件查处的概念

治安案件查处,是指公安机关人民警察依据《治安管理处罚法》和有关治安管理法律法规赋予的权限,对受理违反治安管理行为事实按照法定程序进行调查,并在事实清楚,证据确凿的基础上,依法定权限作出处理决定的治安行政执法活动。

二、治安案件查处的法律依据

公安机关人民警察查处治安案件的基本原则、职责权限及具体的管辖范围、办案程序等,都是由宪法和有关法律、法规加以规定的,查处治安案件必须以宪法和有关法律、法规为依据。

(一)宪法

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是国家的根本大法,具有最高的法律权威和法律效力,是制定与实施一切法律、法规的根本依据。公安机关在办理治安案件的过程中,必须以《宪法》为根本依据和基本活动准则。

(二)治安管理的法律、法规与行政规章

有关治安管理的法律、法规与行政规章,是查处治安案件的直接依据。主

要包括三部分内容。

1. 《治安管理处罚法》。《治安管理处罚法》是治安管理处罚法律体系中最为核心的组成部分,也是查处治安案件最主要的法律依据。但它不是唯一的法律依据。现行的《治安管理处罚法》是于2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的。

2. 执行《治安管理处罚法》的规范性或补充性文件、规章。例如:公安部《关于处理外国人违反治安管理案件若干问题的通知》、公安部《关于执行〈治安管理处罚法〉若干问题的解释》等规范性或补充性文件、规章也是查处治安案件主要的法律依据。

3. 其他治安管理法律、法规和规章。这是指除了《治安管理处罚法》及其规范性或补充性文件、规章之外的有关治安管理的法律、法规和规章。例如:全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国居民身份证法》(以下简称《居民身份证法》)等法律;国务院批准或发布的《旅馆业治安管理办法》等行政法规;公安部发布的《典当业治安管理办法》,以及公安部与其他部、委联合发布的《印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法》等行政规章。此外,各地还有一些有关治安管理与处罚的地方性法规、规章。这些法律、法规和规章,既是人们在社会生活中的行为准则,也是公安机关查处治安案件的法律依据。它们与《治安管理处罚法》及其规范性或补充性文件、规章密切联系,有机协调,共同构成治安案件查处法律依据的核心内容。

(三)与治安案件查处相关的法律、法规

1. 《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)和《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)是公安机关查处治安案件在复议与应诉阶段的法律依据。《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)是公安机关在查处治安案件中,因违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害,而依法履行赔偿义务的依据。

2. 《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)是规范行政处罚的设定和实施,保障和监督行政机关有效实施行政管理的基本法律之一。因此,也是治安案件查处的重要法律依据。

同时,在其他有关法律、法规诸如一些行政法律中,关于治安行政处罚的罚则,也是查处某些治安案件的法律依据。例如:《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)第九十六条规定,“用人单位有下列行为之一的,由公安机关对责任人员处以15日以下拘留、罚款或者警告:(一)以暴力、威胁或者非法限制

人身自由的手段强迫劳动的；(二)侮辱、体罚、殴打、非法搜查和拘禁劳动者的。”

此外，在一些单行刑事法律中也有关于治安行政处罚的罚则。如全国人大常委会《关于禁毒的决定》第八条规定：“吸食、注射毒品的，由公安机关处15日以下拘留，可以单处或并处2000元以下罚款，并没收毒品和吸食、注射器具。”诸如此类，无疑也成为查处某些治安案件的必要的法律依据。

(四)治安案件查处适用法律法规冲突规范的处理

治安案件查处涉及的法律规范层级和门类较多，《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)施行以后有关法律适用规则亦发生了很大变化，在法律适用中经常遇到如何识别法律依据、解决法律规范冲突等各种疑难问题。这些问题能否妥善地加以解决，直接影响治安案件查处的公正和效率。为准确适用法律规范，确保治安案件的公正查处，对一些带有普遍性的问题应当依据《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》(法[2004]96号)处理。

1. 关于治安案件查处的依据。

(1)根据《行政诉讼法》和《立法法》有关规定，公安机关查处治安案件，依据法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，遵照规章。在遵照规章时，应当对规章的规定是否合法有效进行判断，对于合法有效的规章应当适用。根据《立法法》、行政法规制定程序条例和规章制定程序条例关于法律、行政法规和规章的解释的规定，全国人大常委会的法律解释，国务院或者国务院授权的部门公布的行政法规解释，人民法院作为审理行政案件的法律依据；规章制定机关作出的与规章具有同等效力的规章解释，公安机关查处治安案件时遵照适用。

(2)现行有效的行政法规有以下三种类型：一是国务院制定并公布的行政法规；二是《立法法》施行以前，按照当时有效的行政法规制定程序，经国务院批准、由国务院部门公布的行政法规。但在《立法法》施行以后，经国务院批准、由国务院部门公布的规范性文件，不再属于行政法规；三是在清理行政法规时由国务院确认的其他行政法规。

(3)有关部门为指导法律执行或者实施行政措施而作出的具体应用解释和制定的其他规范性文件，主要是：国务院部门以及省、市、自治区和较大的市的人民政府或其主管部门对于具体应用法律、法规或规章作出的解释；县级以上人民政府及其主管部门制定发布的具有普遍约束力的决定、命令或其他规范性

文件。公安机关往往将这些具体应用解释和其他规范性文件作为查处治安案件的直接依据。但是这些具体应用解释和规范性文件不是正式的法律渊源,对人民法院不具有法律规范意义上的约束力。因此作为查处治安案件依据的具体应用解释和其他规范性文件必须合法、有效并合理、适当。

2. 关于法律规范冲突的适用规则。

调整同一对象的两个或者两个以上的法律规范因规定不同的法律后果而产生冲突的,一般情况下应当按照《立法法》规定的上位法优于下位法、后法优于前法以及特别法优于一般法等法律适用规则,判断和选择所应适用的法律规范。冲突规范所涉及的事项比较重大、有关机关对是否存在冲突有不同意见、应当优先适用的法律规范的合法有效性尚有疑问或者按照法律适用规则不能确定如何适用时,依据《立法法》规定的程序逐级送请有权机关裁决。

(1)下位法不符合上位法的判断和适用。下位法的规定不符合上位法的,公安机关原则上应当适用上位法。下位法不符合上位法的常见情形有:下位法缩小上位法规定的权利主体范围,或者违反上位法立法目的扩大上位法规定的权利主体范围;下位法限制或者剥夺上位法规定的权利,或者违反上位法立法目的扩大上位法规定的权利范围;下位法扩大行政主体或其职权范围;下位法延长上位法规定的履行法定职责期限;下位法以参照、准用等方式扩大或者限缩上位法规定的义务或者义务主体的范围、性质或者条件;下位法增设或者限缩违反上位法规定的适用条件;下位法扩大或者限缩上位法规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围;下位法改变上位法已规定的违法行为的性质;下位法超出上位法规定的强制措施的范围、种类和方式,以及增设或者限缩其适用条件;法规、规章或者其他规范文件设定不符合行政许可法规定的行政许可,或者增设违反上位法的行政许可条件;其他相抵触的情形。

法律、行政法规或者地方性法规修改后,其实施性规定未被明文废止的,公安机关在适用时应当区分下列情形:实施性规定与修改后的法律、行政法规或者地方性法规相抵触的,不予适用;因法律、行政法规或者地方性法规的修改,相应的实施性规定丧失依据而不能单独施行的,不予适用;实施性规定与修改后的法律、行政法规或者地方性法规不相抵触的,可以适用。

(2)特别规定与一般规定的适用关系。同一法律、行政法规、地方性法规和单行条例、规章内的不同条文对相同事项有一般规定和特别规定的,优先适用特别规定。法律之间、行政法规之间或者地方性法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致的,公安机关原则上应按照下列情形适用:新的