

治安行政法 通论

章昌志 / 著

ZHIANXINGZHENGFA
TONGLUN

吉林人民出版社

治安行政法通论

章昌志 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安行政法通论/章昌志著.—长春:吉林人民出版社,2006.3

ISBN 7-206-04915-X

I.治… II.章… III.治安管理—行政法—研究—中国 IV.D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 020685 号

治安行政法通论

著 者:章昌志

责任编辑:关 静

封面设计:小 Y

责任校对:刘 畅

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

网 址:www.jlpph.com

全国新华书店经销

发行热线:0431-5378028

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:12.875 字数:330 千字

标准书号:ISBN 7-206-04915-X

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定 价:25.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

作为普通行政法重要组成部分的部门行政法或者特别行政法的治安行政法，是调整作为治安行政主体的公安机关行使治安行政职权而发生的各种社会关系的一系列法律规范和原则的总称。治安行政法除具有普通行政法的特征外，对普通行政法的特征表现更为鲜明。

由于治安行政主体和治安行政职权的范围的广泛性，使得调整治安行政主体行使治安行政职权关系的治安行政法的范围也具有广泛性，治安行政法的调整范围比任何一个其他部门行政法调整的范围都要广。截止 2005 年《人民警察法》颁布实施 10 周年，在公安机关的执法依据中，已拥有国家法律 59 件、法规 58 件、部门规章 65 件、规范性文件 800 多件以及大量的国际警务合作法规和地方性公安法规、规章，治安行政法的法律规范形式、法律文件的数量居部门行政法之首。从治安行政执法的实践来看，公安机关的治安行政人员人民警察约占政府行政人员的三分之一，治安具体行政行为约占政府具体行政行为的三分之一。治安行政法也是唯一设定限制人身自由这一最严厉的行政处罚和行政强制措施 的部门行政法。

由于治安行政法涉及范围广，又针对的是国家安全、社会治安秩序和公民权保护的 特殊领域，随着破坏国家安全、扰乱社会治安秩序和侵犯公民合法权益行为的不断变化和增多，治安行政职权、手段和方法必须不断调整变化，才能适应、协调影响社会

治安秩序的诸种因素的变化，因此治安行政法的内容也须不断创新。将治安行政法作为一个独立的部门行政法来进行全面、系统的研究，具有重要的理论和适用价值。本书以普通行政法的一般理论为基础，以治安行政法律规范的具体规定为载体，以治安行政管理的实践效率为需求，突出理论和实践的有机融合，共分为绪论、治安行政处罚法、治安行政强制措施法、治安行政许可法和治安行政救济法等五篇来进行研究，每一篇自成体系、相对独立，篇与篇之间又前后衔接、承上启下，形成严密的逻辑关系。

本书在写作过程中参考了大量的文献资料，仅在此对所有著作者致谢。

中南财经政法大学 章昌志

2005年2月

目 录

第一篇 绪 论

第一章 治安行政法概述.....	(3)
第一节 治安行政法的概念与特征.....	(3)
第二节 治安行政法的渊源.....	(7)
第三节 治安行政法律关系.....	(16)
第二章 治安行政法的基本原则.....	(20)
第一节 治安行政法定原则.....	(20)
第二节 治安行政合理性原则.....	(22)
第三节 治安行政比例原则.....	(23)
第四节 治安行政正当程序原则.....	(25)
第五节 治安行政保障人权原则.....	(27)
第三章 治安行政主体.....	(30)
第一节 治安行政主体的概念与特征.....	(30)
第二节 治安行政主体的范围.....	(32)
第三节 治安行政主体的职权.....	(35)
第四章 治安行政行为.....	(39)
第一节 治安行政行为的概念与特征.....	(39)
第二节 治安行政行为的内容.....	(41)
第三节 治安行政行为的分类.....	(43)

第二篇 治安行政处罚法篇

第五章 治安行政处罚法概述.....	(49)
第一节 治安行政处罚法的概念与特征.....	(49)
第二节 治安行政处罚的概念与特征.....	(54)
第三节 治安行政处罚的种类.....	(61)
第四节 治安行政处罚的原则.....	(66)
第五节 治安行政处罚的程序.....	(78)
第六节 治安行政处罚的量罚.....	(91)
第六章 警告处罚.....	(100)
第一节 警告处罚的概念和意义.....	(100)
第二节 警告处罚的对象.....	(102)
第三节 警告处罚的权限.....	(104)
第七章 罚款处罚.....	(105)
第一节 罚款处罚的对象.....	(105)
第二节 罚款处罚的数额.....	(107)
第三节 罚款处罚的单处和并处.....	(112)
第四节 罚款处罚的权限和程序.....	(117)
第八章 行政拘留处罚.....	(121)
第一节 行政拘留处罚的分类.....	(121)
第二节 行政拘留处罚的对象.....	(123)
第三节 行政拘留处罚的权限.....	(125)
第四节 行政拘留处罚的期限.....	(126)
第五节 行政拘留处罚的执行.....	(128)
第九章 没收类处罚.....	(132)
第一节 没收类处罚的对象和范围.....	(132)
第二节 没收类处罚的权限和没收财物的处理.....	(141)
第十章 责令类处罚.....	(143)

第一节	责令类处罚的对象和范围.....	(143)
第二节	责令类处罚的权限和程序.....	(156)
第三节	责令类处罚的具体适用.....	(158)
第十一章	暂扣或者吊销许可证执照类处罚.....	(159)
第一节	暂扣或者吊销许可证执照类处罚的 对象和范围.....	(159)
第二节	暂扣或者吊销许可证执照类处罚的 权限和程序.....	(164)
第十二章	其他类治安行政处罚.....	(165)
第一节	其他类治安行政处罚的对象和范围.....	(165)
第二节	其他类治安行政处罚的权限和程序.....	(169)

第三篇 治安行政强制措施法篇

第十三章	治安行政强制措施法概述.....	(173)
第一节	治安行政强制措施法的概念与特征.....	(173)
第二节	治安行政强制措施的概念与特征.....	(177)
第三节	治安行政强制措施与治安行政处罚的区别.....	(179)
第四节	治安行政强制措施的种类.....	(182)
第五节	治安行政强制措施的设定.....	(184)
第六节	治安行政强制措施的权限和程序.....	(185)
第十四章	对人身强制措施.....	(189)
第一节	传唤.....	(189)
第二节	当场盘问检查.....	(191)
第三节	继续盘问.....	(192)
第四节	收容教育.....	(201)
第五节	强制戒毒.....	(206)
第六节	人身检查搜查.....	(209)
第七节	强制身体检测治疗和隔离.....	(212)

第八节	保护性约束·····	(214)
第九节	指定强制措施·····	(215)
第十五章	对财产权经营权强制措施·····	(217)
第一节	检查搜查·····	(217)
第二节	查封扣押·····	(219)
第三节	强制铲除、拆除、清除、破损、排除妨碍、 销毁、报废、截断、限制、拖移、撤离、 转运、卸载·····	(222)
第四节	取缔·····	(225)
第五节	指定强制措施·····	(227)
第十六章	对证件强制措施·····	(230)
第一节	证件检查查验·····	(230)
第二节	证件扣留·····	(233)
第十七章	紧急强制措施·····	(234)
第一节	交通管制和现场管制·····	(234)
第二节	强行驱散和解散·····	(236)
第三节	强行带离现场和强行遣回原地·····	(237)
第四节	立即拘留·····	(239)
第五节	使用警械和武器·····	(241)
第六节	紧急征用·····	(246)
第十八章	出入境特别强制措施·····	(247)
第一节	阻止出入境·····	(247)
第二节	限制活动范围和设立住所或者办公处所·····	(253)
第三节	拘留审查和监视居住·····	(255)
第四节	遣送出境·····	(256)
第五节	交通运输工具监护·····	(257)

第四篇 治安行政许可法篇

第十九章	治安行政许可法概述.....	(261)
第一节	治安行政许可法的概念与特征.....	(261)
第二节	治安行政许可的概念与特征.....	(264)
第三节	治安行政许可的法定类型.....	(267)
第四节	治安行政许可的原则.....	(272)
第五节	治安行政许可的实施程序.....	(284)
第二十章	特种行业许可.....	(293)
第一节	印刷业特种行业许可.....	(293)
第二节	公章刻字业特种行业许可.....	(294)
第三节	旅馆业特种行业许可.....	(295)
第四节	废旧金属收购业特种行业许可.....	(295)
第五节	报废汽车回收业特种行业许可.....	(296)
第六节	典当业特种行业许可.....	(297)
第二十一章	危险物品安全许可.....	(300)
第一节	枪支安全许可.....	(300)
第二节	管制刀具安全许可.....	(304)
第三节	民用爆炸物品安全许可.....	(305)
第四节	危险化学品安全许可.....	(311)
第五节	易制毒化学品安全许可.....	(312)
第六节	放射性同位素与射线装置放射防护 安全许可.....	(314)
第二十二章	特定活动安全许可.....	(316)
第一节	集会游行示威许可.....	(316)
第二节	大型群众文化体育活动安全许可.....	(318)
第二十三章	机动车驾驶和消防安全许可.....	(321)
第一节	机动车驾驶许可.....	(321)

第二节 消防安全许可.....	(326)
第二十四章 出入境许可.....	(328)
第一节 中国公民出入境许可.....	(328)
第二节 外国人入出境许可.....	(330)

第五篇 治安行政救济法篇

第二十五章 治安行政救济法概述.....	(337)
第一节 治安行政救济法的概念与特征.....	(337)
第二节 治安行政救济的概念与特征.....	(340)
第三节 治安行政救济的种类.....	(342)
第四节 治安行政救济的原则.....	(345)
第二十六章 治安行政复议救济.....	(350)
第一节 治安行政复议救济的范围.....	(350)
第二节 治安行政复议救济的管辖.....	(352)
第三节 治安行政复议救济的程序.....	(354)
第二十七章 治安行政诉讼救济.....	(363)
第一节 治安行政诉讼救济的范围.....	(363)
第二节 治安行政诉讼救济的管辖.....	(364)
第三节 治安行政诉讼救济的诉讼参加人及其权利.....	(367)
第四节 治安行政诉讼救济的证据.....	(371)
第五节 治安行政诉讼救济的程序.....	(373)
第二十八章 治安行政赔偿救济.....	(382)
第一节 治安行政赔偿救济的范围.....	(382)
第二节 治安行政赔偿请求人和赔偿义务机关.....	(383)
第三节 治安行政赔偿义务机关赔偿救济.....	(385)
第四节 治安行政赔偿诉讼赔偿救济.....	(387)
第五节 治安行政赔偿救济的方式和计算标准.....	(395)
主要参考文献.....	(397)

第一篇

绪 论

第一章 治安行政法概述

第一节 治安行政法的概念与特征

作为部门行政法或者特别行政法重要组成部分的治安行政法，简单的说，是指与治安行政相关的法律规范。因此治安行政便成为治安行政法的核心和逻辑起点。

一、治安行政的概念

治安行政是指公安机关为维护国家安全和社会治安秩序，保护公民的合法权益，对社会治安事物进行决策、组织、管理和调控的活动及其过程。

（一）治安行政的主体

治安行政的主体是指治安行政行为的实施者，是依宪法和法律依法设立的国家公安机关，包括中央公安机关和地方各级人民政府公安机关及专门公安机关。如公安部、省（自治区、直辖市）公安厅（局）、市（地、州）公安局、县（市、区）公安局（分局）、铁道、交通、民航、林业、海关专门公安局等。

（二）治安行政的客体

治安行政的客体是指治安行政主体所指向和作用的对象，或者说是影响社会治安秩序的诸种因素^①，包括人、地、物、事等

^① 参见万川著：《治安行政管理学》，中国人民公安大学出版社 2001 年版，第 9 页。

因素。

可能影响社会治安秩序的人员包括被判处管制、拘役、剥夺政治权利的罪犯和监外执行的罪犯、被宣告缓刑、假释的罪犯，劳改、劳教解释人员，吸毒人员，有闹事行凶报复苗头、可能铤而走险的人员、流动人口等。

可能影响社会治安秩序的场地包括公共交通场所、游览场所、娱乐场所、商贸场所，群众性文化体育活动场所，特种行业场所，私房出租屋，互联网营业服务场所，重点治安保卫企事业单位等。

可能影响社会治安秩序的物品，包括枪支、弹药，管制刀具、弩等器具，危险化学品，民用爆炸物品，剧毒物品，放射性物品，毒品，淫秽物品，非法出版物，机动车和非机动车等。

可能影响社会治安秩序的事，包括扰乱治安秩序、危害公共安全的行为、事件、事故等。

（三）治安行政的手段

治安行政的手段是指治安行政主体作用治安行政客体的方法和措施。包括以治安行政许可和巡逻防控为核心的行政手段，以治安行政处罚和治安行政强制措施为核心的法律手段，以教育与处罚相结合为核心的教育手段，以治安承包、有偿服务为核心的经济手段，以主管负责制为核心的综合治理手段，以复议、诉讼、国家赔偿为核心的救济手段等。

（四）治安行政的范围

治安行政的范围是指治安行政的外延空间。划定治安行政的范围应以治安行政主体的行政职权为标准，无论哪一类治安行政主体，只要其行使的是治安行政职权，便属于治安行政的范围。公安机关是既行使作为司法权的侦查权，又行使治安行政权的行政机关，每一个部门可能会交叉行使这两种不同性质的权力，如公安机关行使侦查权的部门刑侦部门，当其行使治安行政权时，

也属于治安行政的范围；公安机关行使治安行政权的部门治安管理部门，当其行使治安管理中涉及的刑事案件的侦查权时，便不属于治安行政的范围。因此范围的划分不是以主体的名称为标准，而是依主体行使的实际职权为标准。

二、治安行政法的概念和特征

治安行政法是调整因治安行政主体行使治安行政职权而发生的各种社会关系的一系列法律规范和原则的总称。治安行政法除具有一般行政法的特征外，对一般行政法的特征表现更为鲜明。

（一）范围的广泛性

由于治安行政主体和治安行政职权的范围的广泛性，使得调整治安行政主体行使治安行政职权关系的治安行政法的范围也具有广泛性。从治安行政执法的实践来看，公安机关的治安行政人员人民警察约占政府行政人员的三分之一，治安具体行政行为约占政府具体行政行为的三分之一，因此，治安行政法的调整范围比任何一个其他部门行政法调整的范围都要广。其内部又可再生为若干分支领域，如治安秩序行政法、户政行政法、道路交通安全行政法、消防行政法、出入境行政法、计算机信息系统安全行政法、企事业单位内保行政法等。

（二）内容的易变性

由于治安行政法涉及范围广，又针对的是国家安全、社会治安秩序和公民权保护的领域，随着破坏国家安全、扰乱社会治安秩序和侵犯公民合法权益行为的不断变化和增多，随着社会治安形势的越来越严峻，治安行政职权、手段和方法必须不断调整变化，才能适应、协调影响社会治安秩序的诸种因素的变化。因此治安行政法的内容也须不断调整变化。如我国道路交通安全治安行政管理经历了管理中央及大行政区直属城市的交通及车辆，管理省、市、自治区人民政府驻地城市、开放的旅游城市共计 105

个城市的交通及车辆，到全国城乡道路交通由公安机关负责统一管理的过程，其治安行政法律规范也经历了1955年的《城市交通规则》，到1988年的《道路交通管理条例》，再到2003年的《道路交通安全法》的变化过程。

（三）形式的多样分散性

治安行政法的法律规范形式、法律文件的数量多样而且分散，居部门行政法之首。这是其同刑法、民法等部门法显著区别的地方，也是其同其他部门行政法区别的地方。刑法、民法等基本法律规范只能由最高立法机关全国人民代表大会制定和修改，法律形式单一，法律文件数量有限。而治安行政法则有多种、多级的立法主体，除立法机关可以制定外，治安行政机关自己也可以制定，这就使得治安行政法律规范的形式、数量繁多，法律、行政法规、地方性法规、部门规章和条约协定都可以成为治安行政法的法律渊源。因此行政法不可能像刑法、民法那样制定一部系统、完整的法典刑法典、民法典，治安行政法莫不如此。治安行政法的多头、多级立法体制是其内容的广泛性、技术的复杂性和专业的细致性决定的，是适应治安行政管理的必然要求。如道路交通安全行政法、消防行政法、计算机信息系统安全行政法等，涉及道路交通工程、汽车工程、物质燃烧化学反应、计算机科学技术等领域的技术和专业问题。

（四）效力的特别强制性

由国家强制力保证实施是法的基本特征^①。但治安行政法的强制效力强度同其他行政法相比要严厉得多，具有特别强制性。治安行政法是唯一设定限制人身自由的行政处罚和行政强制措施

的部门行政法，如行政拘留处罚、强制传唤、继续盘问、对醉酒的人和精神病人的强制约束等强制措施。因此治安行政法同公民

^① 参见沈宗灵主编：《法理学》，高等教育出版社1994版，第34页。