

李 春 华 著

治 安 管 理

处 罚 释 论 与 新 案 例 评 析

Zhian Guanli
Chufa Shilun
Yu Xinanli Pingxi

中国人民公安大学出版社

治安管理处罚释论 与新案例评析

李春华 著

中国人民公安大学出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚释论与新案例评析/李春华著. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.5

ISBN 7-81059-983-6

I. 治… II. 李… III. 治安管理—处罚条例—研究—中国

IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 025180 号

治安管理处罚释论与新案例评析

ZHIAN GUANLI CHUFA SHILUN YU

XIN ANLI PINGXI

李春华 著

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: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2002 年 5 月第 1 版

印 次: 2002 年 5 月第 1 次

印 张: 11.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 313 千字

印 数: 0001 ~ 5000 册

ISBN 7-81059-983-6/D·836

定 价: 22.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话 (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

治安管理处罚是公安行政处罚的重要组成部分。笔者在教学研究和实践过程中，发现诸多对治安管理处罚的理解和运用存在着偏差，从而影响治安管理处罚的执法质量。本书以有关法律为基础，以完善治安管理处罚体系、规范治安案件查处程序为目的，深入探讨了有关治安管理处罚的基本理论问题，并选编了新形势下发生的一些具有代表性的治安案件进行分析，是一本融会治安管理处罚理论和典型案例评析的著作，将对治安管理处罚的理论研究和实践运用起到重要的指导作用。

与已出版的相关内容的著作相比，本书具有其他著作所没有的特点：

1. 从历史的角度，系统深入地研究治安管理处罚的起源、发展和演变，为我们把握治安管理处罚的实质和在实践中正确运用提供了理论基础。

2. 运用比较的方法，深入地研究了国外有关方面的法律和制度，为丰富我国治安管理处罚的理论与实践提供了可资借鉴的宝贵经验。

3. 坚持理论与实践相结合，在系统研究治安管理处罚基本理论的基础上，重点研究了新形势下治安管理处罚面临的新情况、新问题，力求对新时期治安管理处罚的实践

经验加以较为全面的总结，理顺、规范治安管理处罚的程序，具有很强的针对性和适用性，对治安案件的查处实践有较强的指导性。

4. 内容全面、详实，汇集了现行的有关法律、法规和规章所规定的适用治安管理处罚的各种行为，精心选择了一些典型案例，在形式和体例上注重创新。

由于笔者水平有限，书中定有许多不当之处，期待读者的批评指正。

李春华

2002年2月

目 录

第一部分 治安管理处罚的基本理论

第一章 治安管理处罚法律的历史沿革 (1)

一、治安案件概述 (1)

二、国外有关规范违反社会秩序行为的法制的考察 ... (6)

三、我国《违警罚法》的历史沿革 (10)

四、台湾的《社会秩序维护法》 (24)

五、新中国的治安管理处罚法律 (32)

第二章 治安管理处罚的基本原则 (35)

一、教育与处罚相结合原则 (35)

二、行为与处罚法定原则 (36)

三、处罚公正、公开原则 (37)

四、保障当事人权利原则 (40)

第三章 治安管理处罚 (41)

一、治安管理处罚的含义 (41)

二、治安管理处罚的种类 (42)

三、治安管理处罚的适用 (49)

四、治安管理处罚中的当事人(被处罚人)权利的 保障 (52)

第四章 治安案件查处的程序 (58)

一、治安案件查处管辖 (58)

二、普通程序 (60)

三、简易程序 (78)

四、执行	(79)
五、法律救济	(81)
第五章 违反治安管理行为的认定	(94)
一、违反治安管理行为的概念、特征	(94)
二、违反治安管理行为的构成	(97)
三、违反治安管理行为各种表现形式的认定与 处罚适用	(111)

第二部分 违反《治安管理处罚条例》的行为

第六章 总 则	(121)
一、未满 14 周岁人违反治安管理	(121)
二、精神病人违反治安管理	(123)
三、又聋又哑的人或者盲人违反治安管理	(125)
四、醉酒人违反治安管理	(127)
五、数种违反治安管理行为	(130)
六、共同违反治安管理行为	(131)
七、牵连行为、吸收行为	(134)
八、违反治安管理行为的追究时效	(135)
第七章 查处程序	(138)
一、立案	(138)
二、调查	(139)
三、告知	(144)
四、裁决	(146)
五、治安调解	(147)
六、执行	(152)
第八章 分 则	(155)
一、扰乱公共秩序行为	(155)
二、妨害公共安全行为	(179)
三、侵犯人身权利行为	(196)

四、侵犯公私财物行为·····	(217)
五、妨害社会管理秩序行为·····	(230)
六、违反户政管理行为·····	(257)

第三部分 违反其他法律、法规及规章的行为

一、《废旧金属收购业治安管理办法》规定的	
违法行为·····	(260)
二、《旅馆业治安管理办法》规定的违法行为·····	(265)
三、《租赁房屋治安管理规定》规定的违法行为·····	(267)
四、《典当业治安管理办法》规定的违法行为·····	(269)
五、《旧货流通管理办法》规定的违法行为·····	(272)
六、《机动车修理业、报废机动车回收业治安	
管理办法》规定的违法行为·····	(273)
七、《民办非企业单位印章管理规定》规定的	
违法行为·····	(276)
八、《娱乐场所管理条例》规定的违法行为·····	(277)
九、《群众性文化体育活动治安管理办法》规定的	
违法行为·····	(282)
十、有关计算机信息系统安全管理法规规定的违	
法行为·····	(283)
十一、《中华人民共和国收养法》规定的违法行为···	(295)
十二、《中华人民共和国劳动法》规定的违法行为···	(297)
十三、《中华人民共和国军事设施保护法》规定的	
违法行为·····	(299)
十四、《中华人民共和国国旗法》、《中华人民	
共和国国徽法》规定的违法行为·····	(300)
十五、《中华人民共和国中国人民银行法》和全国	
人民代表大会常务委员会《关于惩治破坏金	
融秩序犯罪的决定》规定的违法行为·····	(302)

十六、全国人民代表大会常务委员会《关于惩治 虚开、伪造和非法出售增值税专用发票 犯罪的决定》规定的违法行为·····	(309)
十七、全国人民代表大会常务委员会《关于严惩 组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充 规定》规定的违法行为·····	(315)

附录：

中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(318)
中华人民共和国行政处罚法·····	(327)
中华人民共和国行政复议法·····	(336)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(345)
中华人民共和国国家赔偿法·····	(355)

第一部分 治安管理处罚 的基本理论

第一章 治安管理处罚法律的历史沿革

一、治安案件概述

（一）治安案件的含义及范围界定

对社会治安的管理，是国家赋予公安机关的权力。公安机关行使治安管理职权的过程中，对违反治安管理的治安案件予以查处，给予治安管理处罚，是保障治安管理顺利进行的重要手段。因此，首先必须明确什么是治安案件？治安案件的范围或种类有哪些？

有关治安案件的含义，各种教材、论著的表述不尽一致，主要有以下几种观点：

第一种观点认为：治安案件是指公安机关和基层保卫组织依据《治安管理处罚条例》、《刑法》以及公安部《关于查破和处理治安案件的通知》等法律、法规，对需要给予治安行政处罚的违反治安管理行为和不够立为刑事案件的轻微犯罪行为，立案查破并给予治安行政处罚的法律事实。^①

第二种观点认为：治安案件是治安行政案件的简称，指按照

^① 杜书隆主编：《治安秩序管理》，中国人民公安大学出版社 1987 年版，第 236 页。

《中华人民共和国治安管理处罚条例》和有关法律、法规的规定，由公安机关及公安机关委托的乡（镇）人民政府依法对违反治安管理行为裁决处罚的案件。^①

第三种观点认为：治安案件是指由公安保卫机关，依据治安管理法律、法规，对违反治安管理尚不够刑事处罚的行为，组织查破并对行为人予以治安管理处罚的案件。^②

第四种观点认为：所谓治安案件，是治安管理处罚案件、治安复议案件（亦称申诉案件）、治安行政诉讼案件的总称。^③

第五种观点认为：治安案件是指违反治安管理，依据《治安管理处罚条例》及有关法律的规定，应当受到治安管理处罚，而由公安机关或受其委托的组织依法予以立案的法律事实。^④

上述五种观点所揭示的治安案件的内涵是不一样的，因此，所界定的治安案件的范围也不一致。现简要分析如下。

第一种观点认为构成治安案件的行为，既有违反治安管理行为，又有轻微犯罪行为。笔者认为，它混淆了治安案件和刑事案件的界限。

第二种、第三种观点认为构成治安案件的行为是违反治安管理行为，但没有揭示违反治安管理行为的内容是什么，从而也不能界定治安案件的范围。

第四种观点表述的所谓的治安案件，实际上指的是治安案件的不同阶段。

① 田敏全等编著：《治安案件查处》，中国人民公安大学出版社 1991 年版，第 1 页。

② 佟秉祯主编：《治安案件查处教程》，群众出版社 1991 年版，第 1 页。

③ 谷福生等编著：《治安案件程序概论》，警官教育出版社 1992 年版，第 1 页。

④ 李健和、熊一新主编：《治安案件查处教程》，中国人民公安大学出版社 1997 年版，第 2 页。

第五种观点揭示了治安案件的核心是违反治安管理，并且依据治安管理的有关法律、法规，应当予以治安管理处罚的法律事实。这也为治安案件范围的界定提供了标准。

笔者同意第五种观点。

治安案件范围或种类的界定以治安案件的实质内容为依据，治安案件的实质内容是违反治安管理，因此，明确了“治安管理”的范围，也就明确了“治安案件”的范围。

治安管理又称治安行政管理，是指公安机关为维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行而依法实施的组织、调控活动和过程。属于公安行政管理的范畴，是国家行政管理的重要组成部分。治安管理范围的界定有一个发展的过程。最初的“治安管理”的范围一般是指整个公安行政管理的范围。随着专业化程度越来越高，分工越来越细，法律、法规越来越健全，各部门管理已专门化，并自成体系，诸如道路交通管理、消防管理等，相对独立于传统的“治安管理”范围之外，因此，有必要将治安行政管理的范围重新明确。

笔者认为：公安行政管理的范围有两个层次。第一个层次，公安行政管理包括广义的治安行政管理（笔者在此提及的“广义的治安行政管理”不是传统的“广义的治安行政管理就是公安行政管理”的提法。以下同）和其他专门行政管理。第二个层次，广义的治安行政管理包括狭义的治安行政管理（笔者在此提及的“狭义的治安行政管理”仅指由公安机关治安管理部门实施的管理。以下同）、出入境管理、计算机信息系统安全管理等；其他专门行政管理包括道路交通管理、消防安全管理等。

我们这里讲的“治安管理”是广义的治安行政管理。因此，治安案件的范围与广义的治安行政管理的范围一致，根据《治安管理处罚条例》及有关法律、法规的界定，包括以下几方面的内容：扰乱公共秩序和妨害社会管理秩序案件；危害公共安全案件；侵犯他人人身权利案件；侵犯公私财物案件；妨碍户政管理案件；扰乱金融市场秩序案件；妨碍出入境管理案件；妨碍计算机信息系统安全

管理案件等。违反交通管理案件和违反消防管理案件，分别依照交通管理法规、消防管理法规，由专门部门管辖，不再列入本书探讨的范围。

（二）治安案件查处的含义

治安案件查处是指公安机关在治安管理法律、法规及有关法律、法规规定的权限内，依照法定的程序，查证、认定违反治安管理行为事实，追究行为人的治安管理法律责任的法律活动。

查处治安案件，对行为人实施治安管理处罚，首先，要依照治安管理法律、法规及有关法律、法规的规定，在治安管理法律、法规及有关法律、法规规定的权限内依法查处。即查处治安案件的主体、主体行使的权限等都要符合治安管理法律、法规及有关法律、法规的规定；其次，依照法定的程序查处治安案件，要遵循《治安管理处罚条例》所规定的程序，同时还要遵循《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等设定的有关行政处罚的程序，并且当法律与法律之间发生冲突时，依照“基本法律优于普通法律、后法优于前法”的原则实施。

（三）治安案件查处的法律依据

治安案件查处的法律依据是指适用于公安机关认定违反治安管理行为，追究违反治安管理行为人的法律责任，由国家制定并保证实施的具有法律效力的法律文件。这些适用于查处治安案件的法律文件包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门和地方政府的规章等不同层次的规范性文件，构成了查处治安案件、实施治安管理处罚的法律体系。

1. 宪法。宪法是治安案件查处的根本的法律依据。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，是制定和实施一切法律、法规的根本依据，任何法律、法规和规章不得与宪法相抵触，任何机关、团体、企事业单位和公民都必须以宪法为活动的基本依据。公安机关查处治安案件、实施治安管理处罚，必须首先以宪法为执法的根本准则。

2. 法律、法规和行政规章。有关治安管理处罚的法律、法规和行政规章是治安案件查处的直接的法律依据。

(1) 《中华人民共和国治安管理处罚条例》。《中华人民共和国治安管理处罚条例》是治安案件查处的法律依据，多数违反治安管理行为的认定和处罚，都是以《治安管理处罚条例》为处罚依据。但它不是惟一的依据。

(2) 《行政处罚法》、《行政复议法》和《行政诉讼法》。《行政处罚法》是规范各种行政处罚的纲领性、总则性的基本法律，它对行政处罚的目的、原则、适用范围、处罚种类与认定，处罚的程序等作出了统一规定，是治安案件查处的重要的指导性的法律依据；《行政复议法》和《行政诉讼法》设定了对治安管理处罚的复议与诉讼的程序规范，为治安管理处罚的法律救济提供了依据。

(3) 执行《治安管理处罚条例》的规范性或补充性文件、规章。为保证治安案件查处的顺利进行，根据实践需要，公安部制定了许多行政规章。如：《关于执行〈治安管理处罚条例〉若干问题的解释》、《关于执行〈治安管理处罚条例〉当场处罚有关问题的补充通知》、《关于铁道、交通、民航、林业公安机关执行〈治安管理处罚条例〉几个问题的通知》、《关于治安管理处罚中担保人和保证金的暂行规定》、《关于处理外国人违反治安管理案件若干问题的通知》等。从而弥补了《治安管理处罚条例》的一些不足，成为指导治安案件查处实践的依据。

(4) 其他法律、法规。这些法律、法规内容十分庞杂，贯穿于治安管理的各项业务，从不同角度规定了由公安机关给予行政处罚的违法行为。如：《中华人民共和国居民身份证条例》、《中华人民共和国枪支管理法》、《中华人民共和国集会游行示威法》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》、《旅馆业治安管理办法》、《卖淫嫖娼人员收容教育办法》、《废旧金属收购业治安管理办法》、《租赁房屋治安管理规定》、《典当业治安管理办法》、《印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法》、《社会团体印章管理规定》、《中

华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》、《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定实施办法》、《计算机病毒防治管理办法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国收养法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国军事设施保护法》、《中华人民共和国国旗法》、《中华人民共和国国徽法》、《中华人民共和国人民银行法》。另外还有全国人民代表大会及其常委会的《关于禁毒的决定》、《关于惩治走私、制作、贩卖、传播淫秽物品的犯罪分子的决定》、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》、《关于惩治虚开、伪造和非法出售增值税专用发票犯罪的决定》、《关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》、《关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充规定》。这些法律、法规是查处《治安管理处罚条例》规定以外的其他治安违法行为的直接依据。

二、国外有关规范违反社会秩序行为的法制的考察

类似我国治安管理处罚，在国外，一般称为违反社会秩序罚、违警罚等。

国外有关规范违反社会秩序行为的法律（又称违警罚法），是各国保障其社会治安秩序的重要工具。在许多国家，它既是行政处罚的重要组成部分，又具有刑罚的强制手段。目前世界上多数国家根据自己国家的特点，制定了比较完备的、规范违反社会秩序行为的法律制度。具有如下特点：

（一）关于立法形式

违反社会秩序的行为，各国最早是作为犯罪规定在刑法中，诸如刑法中的违警罪，轻（微）罪等。但到了 20 世纪初，奥地利颁布了《行政罚法》，并于 1950 年重新修订公布。单行的包括违反社会秩序处罚在内的行政处罚立法受到关注。如德国 1992 年颁布的《违反秩序法》就是将《德国刑法》中的违警罪分离出来独立而成。概言之，目前关于违反社会秩序处罚的立法形式有以下两种：一是

用统一的法典式制定处罚法。如：德国的《违反秩序法》、奥地利的《行政罚法》、前苏联及各加盟共和国的《行政违法行为立法纲要》和《行政违法行为法典》，以及纳入犯罪而又单独立法的，日本的《轻犯罪法》和韩国的《轻犯罪处罚法》。二是组成刑法典的一部分。有的在刑法典中单列一编“违警罪”或“轻罪”。如：《法国刑法典》、《意大利刑法典》、《瑞士刑法》、《泰国刑法》等；有的散见在刑法典中，以处罚的刑期长短来区分为轻罪和一般刑事犯罪。如美国刑法规定，判处一年以下拘禁的为轻罪。

（二）关于基本原则

“无法不罚原则”是一项保护人权的世界性原则，最早是在刑法中为反对封建社会的罪刑擅断提出来的，目前已成为世界各国制定各类法律，而不仅仅是刑法中所普遍确认的基本原则。例如，各国法律关于违反社会秩序行为或违警罪等，均规定“无法不罚原则”。德国的《违反秩序法》、前苏联和各加盟共和国的《行政违法行为立法纲要》、奥地利《行政罚法》等。德国《违反秩序法》第3条规定：“一项行为，只有在其实实施之前，其可处罚性已经由法律予以规定，方可将其作为违反秩序行为处罚。”

（三）关于违反社会秩序行为的概念

违反社会秩序行为，不同国家名称不同：有的称“违反秩序行为”，有的和其他行政违法行为合并一起统称“行政违法行为”；规定在刑法典中的，称为“违警罪”或“轻（微）罪”。

违反社会秩序行为的定义，各国的规定从形式到内容也不同。有的以法定刑的轻重为界定违警罪（轻微罪）的标准。如《瑞士刑法》规定：“法定刑为拘留或罚金专科罚金的行为，是违警罪。”《美国刑法》规定：“判处一年以下拘禁的为轻罪。”有的则作了比较明确的界定。如德国《违反秩序法》第1条规定：“违反秩序行为是违法的和应受谴责的，使法律规定的事实构成得到实现并为该法律准予罚款处罚的行为。”前苏联和各加盟共和国《行政违法行为立法纲要》第7条规定：“法律对其规定有行政责任的，侵犯国家秩

序或社会秩序、社会主义所有制、公民的权利和自由，规定的管理秩序的故意或过失违法行为或不作为，是行政违法行为。”

对某种行为的定义在法律上有形式定义和实质定义之分。上述德国的定义是形式定义，其本质是揭示了该种行为的法律特征，缺点是没有揭示为什么将该种行为规定为行政违法行为。前苏联的定义则是实质定义，其本质是揭示了为何将该种行为规定为行政违法行为，缺点是没有列举其法律特征。要给一种行为下一个准确的定义，应当将实质特征和法律特征有机地统一起来。

（四）德国违反秩序法制考察

德国在 1974 年以前是将违反秩序的这一类行为纳入刑法中，作为违警罪独立成章。20 世纪 70 年代以后，开展“除罪化”运动：一方面将普通刑法中的犯罪简化，只保留重罪与轻罪，删除违警罪；一方面制定统一的“违反秩序法”，将原先性质轻微的各种犯罪和违警罪重新检讨，分别情形，重作归类，将一部分不宜以刑罚制裁的都纳入违反秩序法中科以罚。

根据德国学术文献记载，早在 1530 年、1548 年、1577 年就有三次制定颁布警察法规，内容以国家行为规范为对象，以促进良好治安秩序为目的。德国注重行政权，亦强调维持治安秩序的警察权力，在此观念下，行政官署掌握科处刑罚的权力，于是形成所谓的警察犯。著名学者如费尔巴哈等多次致力于阐明警察犯的涵义及其范围界限。一般认为警察犯或违警罪对国家及其个体成员尚未达到侵害权利的程度，但已危及治安秩序和公共安全，因而有必要用刑罚加以禁止或强制的必要。1813 年费尔巴哈所起草制定的拜耶邦刑法，即主张应就行为的实质内容分为“法律破坏”与“警察违反”。前者分重罪与轻罪规定于刑法之中；后者为违警罪，宜规定于“警察刑法”之中。根据这样的构想，有一个邦于 1839 年首先订立了《警察刑法法典》，其后有很多邦均相模仿。而 1871 年当制定德国联邦刑法时，却一反以前各邦制定颁布独立的警察刑法的成规，而将警察犯列为普通刑法法典的第三部分——违警罪，直至