

治安管理处罚

实用教程

薛凤清 李志明 张贺茹 主编

ZHIAN GUANLI CHUF
SHIYONG JIAOCHENG



中国人民公安大学出版社

治安管理处罚实用教程

薛凤清 李志明 张贺茹 主编

中国人民公安大学出版社
·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

治安管理处罚实用教程/薛凤清,李志明,张贺茹主编. - 北京:中国人民公安大学出版社,2002.9

ISBN 7-81087-079-3

I. 治… II. ①薛…②李…③张… III. 治安管理-处罚条例-中国-高等学校-教材 IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 065975 号

治安管理处罚实用教程

ZHIAN GUANLI CHUFA SHIYONG JIAOCHENG

薛凤清 李志明 张贺茹 主编

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

经 销:新华书店

印 刷:北京公大印刷厂

版 次:2002 年 9 月第 1 版

印 次:2002 年 9 月第 1 次

印 张:8.625

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:224 千字

印 数:0001-5000 册

书 号:ISBN 7-81087-079-3/D·073

定 价:24.00 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

《治安管理处罚实用教程》

编委会

主 编 薛凤清 李志明 张贺茹
副主编 高飞燕 吕淑芳
编 委 (按姓氏笔画排序)
吕淑芳 李志明 张贺茹
高飞燕 薛凤清

前 言

为适应社会主义市场经济的要求,公安机关的社会治安管理工作日益繁重,遇到了许多新问题、新情况。为促进人民警察依法行使职权,加强廉政建设,使社会治安管理工作更好地服务于社会主义现代化建设,全国人民代表大会常务委员会对《中华人民共和国治安管理处罚条例》作了修订,并重新公布。

本书以建设有中国特色的社会主义市场经济理论为依据,以国家法律、法规和公安部的有关文件为基本出发点,从人民警察治安管理工作实际工作出发,对《条例》进行了规范、系统、科学和具有针对性的解释。在内容上,强调实用性与理论性相结合,力求理论性与实践性相统一,层次清楚,文字通俗,针对性强。将为广大司法工作人员和保安人员从事治安管理工作提供有力的帮助。

本书由薛凤清、李志明、张贺茹主编;高飞燕、吕淑芳任副主编。李志明、张贺茹、高飞燕、吕淑芳撰稿;全书由薛凤清审定。在编写过程中,参阅了公安、政法院校有关教材和资料,在此表示诚挚的感谢。由于时间紧促,加之编者水平有限,书中的疏漏与缺憾在所难免,恳请广大学员、读者和有关专家批评指正,以便再版时修订。

编 者

2002年7月

目 录

第一章 治安管理处罚概述

第一节 治安管理处罚的概念	1
---------------	---

第二节 治安管理处罚的原则	2
---------------	---

第二章 治安管理处罚的种类和适用

第一节 治安管理处罚的种类	8
---------------	---

第二节 违反治安管理所得的财物和违禁品的处理	11
------------------------	----

第三节 违反治安管理造成的损失或者伤害的赔偿	13
------------------------	----

第三章 违反治安管理行为的责任

第一节 违反治安管理行为的概念及构成要件	15
----------------------	----

第二节 违反治安管理行为的责任	20
-----------------	----

第三节 违反治安管理的追究时效	29
-----------------	----

第四章 扰乱公共秩序行为及处罚

第一节 扰乱公共秩序行为概述	32
----------------	----

第二节 各种扰乱公共秩序的行为及处罚	34
--------------------	----

第五章 妨害公共安全行为及处罚

第一节 妨害公共安全行为概述	49
----------------	----

第二节 各种妨害公共安全的行为及处罚	51
--------------------	----

第六章 侵犯他人人身权利行为及处罚

第一节 侵犯他人人身权利行为概述	68
------------------	----

第二节 各种侵犯他人人身权利的行为及处罚	69
----------------------	----

第七章 侵犯公私财物行为及处罚

第一节 侵犯公私财物行为概述	82
----------------	----

第二节 各种侵犯公私财物的行为及处罚	83
--------------------	----

第八章 妨害社会管理秩序行为及处罚	
第一节 妨害社会管理秩序行为概述	91
第二节 各种妨害社会管理秩序的行为及处罚	93
第九章 违反消防管理行为及处罚	
第一节 违反消防管理行为概述	114
第二节 各种违反消防管理的行为及处罚	116
第十章 违反交通管理行为及处罚	
第一节 违反交通管理行为概述	128
第二节 各种违反交通管理的行为及处罚	130
第十一章 违反户口或者居民身份证管理行为及处罚	
第一节 违反户口或者居民身份证管理行为概述	147
第二节 各种违反户口或者居民身份证管理的 行为及处罚	149
第十二章 严厉禁止的违反治安管理的行为及处罚	
第一节 卖淫、嫖娼、介绍或者容留卖淫、嫖娼的行为 及处罚	155
第二节 非法种植毒品原植物的行为及处罚	157
第三节 非法运输、买卖、存放、使用罂粟壳的 行为及处罚	158
第四节 赌博或为赌博提供条件的行为及处罚	168
第五节 违反严禁淫秽物品规定的行为及处罚	159
第十三章 治安管理处罚的裁决程序	
第一节 简易程序	163
第二节 普通程序	165
第三节 听证程序	171
第十四章 治安行政复议与诉讼	
第一节 治安行政复议	176
第二节 治安行政诉讼	178

附录：

中华人民共和国治安管理处罚条例·····	183
中华人民共和国行政处罚法·····	195
中华人民共和国行政复议法·····	208
公安部关于公安机关贯彻实施《中华人民共和国 行政复议法》若干问题的意见·····	219
中华人民共和国行政诉讼法·····	223
中华人民共和国国家赔偿法·····	237
中华人民共和国人民警察法·····	246
中华人民共和国刑法(摘录)·····	256
公安部关于印发《公安部行政处罚决定书》 和《当场处罚决定书》式样的通知·····	265

第一章 治安管理处罚概述

第一节 治安管理处罚的概念

一 治安管理处罚的概念

治安管理，是治安行政管理的简称。在我国古代，“治”和“安”是两个词，分别独立使用。把“治”和“安”两个词联用，始于公元前 230 年，韩非子在《显学》中首先用了“治安”一词。此后将“治安”两字直接联用当作一个完整的概念，是在公元前 170 年贾谊的《治安策》。文中讲到不能等诸侯谋反时再去“治安”，“此时而欲治安，虽尧舜不治”。在古代治安的含义，是表示治理国家，统治民众，管理社会，使“天下太平”、“国泰民安”的意思，比近代“治安”一词的含义宽泛得多。

治安管理处罚，是当代我国公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》），对违反治安管理的人所给予的行政制裁，是我国行政处罚的一种。

为了维护社会主义秩序，保护国家和人民的利益，我国法律规定了一系列制裁的方法，如刑事制裁、民事制裁、行政制裁。治安管理处罚就是对扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯他人人身权利，侵犯公私财产，尚不够刑事处罚的人所采取的一种行政制裁方法。

二 治安管理处罚的特点

行政处罚，是国家的特定行政机关依法惩戒违反行政法律规范的相对人的具体行政行为。作为行政处罚的一种，治安管理处

罚同其他行政处罚相比较，具有以下特点：

（一）适用的对象

只能是违反治安管理尚不够刑事处罚的人，包括公民和单位。对于已构成犯罪的人，对于实施了其他违法行为的人，以及只有一般错误，尚不构成违反治安管理行为的人，都不能给予治安管理处罚。

（二）适用的主体

只能是公安机关。其他国家机关，社会团体，企业、事业单位，非经法律授权或受公安机关委托，不能适用治安管理处罚。

（三）适用的法律依据

法律依据主要是《中华人民共和国治安管理处罚条例》，其他法律、法规规定治安管理处罚的，也可以适用。如《军事设施保护法》第三十二条规定：“非法进入军事禁区，不听制止的”；“在军事禁区外围安全控制范围内，或者在没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施一定距离内，进行危害军事设施安全和使用效能的活动，不听制止的”；“毁坏军事禁区、军事管理区的围墙、铁丝网或者界线标志的”；“比照治安管理处罚条例第十九条的规定处罚”。又如《国旗法》第十九条规定：“在公众场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗的……情节较轻的，参照治安管理处罚条例的处罚规定，由公安机关处以十五日以下拘留。”

第二节 治安管理处罚的原则

治安管理处罚的原则，是适用治安管理处罚时应当遵循的准则。贯彻执行这些原则，对于准确地适用处罚，充分地发挥处罚的作用具有重要意义。

一 教育与处罚相结合的原则

《条例》第四条明确规定：“公安机关对违反治安管理的人，

坚持教育与处罚相结合的原则。”这一原则的基本精神是教育多数，处罚少数，区别对待，罚当其行。违反治安管理行为虽然尚不够刑事处罚，但是这种行为对国家、社会和公民的利益已经造成了一定危害，对实施这种行为的人给予适当的治安行政处罚，对于维护社会秩序和公共安全，维护公民的合法权益，是完全必要的。但是，这种处罚本身并不是目的，不能单纯地为处罚而处罚，必须坚持教育与处罚相结合。

（一）教育与处罚相结合的原因

1. 解决违反治安管理问题，关键是加强对全社会成员的教育，搞好社会主义精神文明建设。实行教育与处罚相结合，才能收到更好的效果。

2. 对人民内部的轻微违法行为，必须坚持以教育为主，处罚是一种必要的辅助手段。执行处罚，目的是教育违法人，防止他们继续违法。

3. 我国是人民民主专政的社会主义国家，不能把处罚作为强迫人民履行义务的主要手段。

（二）教育与处罚相结合的原则和步骤

贯彻执行这一原则，必须做到以下几点：

1. 进行充分的宣传教育，使《条例》家喻户晓，人人皆知，深入人心，自觉遵守。

2. 公安机关对违反治安管理的人，要分别不同情况，区别对待，做到罚当其行。

3. 对于给予处罚的，要自始至终进行教育，摆事实，讲道理，指明危害，以理服人，文明执法，寓教于罚。

二 民主与法制相统一的原则

我国社会主义法制建设的重要原则是有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。违反治安管理，应当给予处罚的，必须给予处罚。但是，民主与法制不可分，健全法制与发扬民主互为依存。为了保证治安行政处罚的正确适用，防止错误裁决及侵犯公

民合法权益现象的发生,《条例》作了一系列的规定,包括受处罚人和被侵害人对处罚裁决不服可以申诉、起诉的规定;公安人员执行《条例》时,应当遵纪守法,秉公执法,不得徇私舞弊,违法乱纪的规定;对处罚错误的应予纠正和赔偿的规定。这些规定,充分体现了国家对公民民主权利的尊重和保护,体现了加强社会主义法制同发展社会主义民主的有机结合。

贯彻执行这一原则,必须严格履行《条例》规定的各项处罚程序,严格依法办事,秉公执法,坚持有错必纠。

三 可以调解的原则

《条例》第五条规定:“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,情节轻微的,公安机关可以调解处理。”根据该条规定作调解处理的违反治安管理的行为,可以不予处罚,这就是可以调解的原则。

所谓治安调解,是指公安机关依法对因民间纠纷引起的违反治安管理行为的调解处理。

(一) 治安调解必须具备的条件

1. 必须是因民间纠纷引起的违反治安管理的行为

所谓民间纠纷,是指公民之间各种民事权益的争执。

民间纠纷应具备的条件:当事人之间存在民事权益争执;当事人各方之间存在密切关系,如家庭成员关系、同事关系、恋爱关系、邻居关系等。

这些民事权益纠纷解决不好,常常会引起打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理的行为。

2. 必须是《条例》规定的调解范围

因为《条例》没有规定所有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的行为都适用治安调解。另外,因民间纠纷还可能引起其他违反治安管理的行为,如公然侮辱他人等。凡不属打架斗殴、损害他人财物等情节轻微的行为;属打架斗殴、损害他人财物的行为,但情节较重的,均不在治安调解的

范围内。

3. 必须是已经构成违反治安管理的行为，应当受到治安处罚的行为

因民事权益纠纷而引起打架斗殴或者损害他人财物的行为，具备情节轻微、危害不大、后果不重的前提。

所谓情节，是指违反治安管理的行为人违反治安管理的动机、目的、手段、方法、时间、地点、危害后果等诸因素对社会秩序危害的程度所起的作用而言，如果社会危害性极小，则不构成违反治安管理的行为，当然也不是治安调解的范围。

4. 必须是当事人各方有自愿接受调解的意愿

治安调解应当遵循当事人自愿的原则，当事人各方自愿是治安调解处理的前提条件，没有这个前提条件，治安调解就没有基础。

所谓自愿，包括自愿接受治安调解处理；自愿达成调解处理协议并自觉履行调解协议。治安调解不能强制调解，也不能强迫当事人接受调解。

5. 治安调解必须是公安机关认为可以适用调解的

根据《条例》的规定，治安调解必须符合上述几个条件。本条规定的“公安机关可以调解处理”中所说的“可以”，是指公安机关在认定符合上述五个条件的前提下，对是否适用治安调解处理有自行决定的权力。当然，公安机关应当根据《条例》和有关规定，从执法实际出发，本着教育双方，化解矛盾，促进安定团结，不再违反治安管理为目的。

上述五个条件应同时具备，缺一不可，公安机关才可以依法治安调解处理。

（二）治安调解应注意的问题

1. 正确理解和掌握治安调解的条件

这是搞好治安调解的前提。对于符合治安调解五个条件的，要尽量做好疏导和调解工作；对于不符合治安调解条件的，应根

据《条例》的规定，对违反治安管理的行为人及时作出处罚决定。

2. 注意方式方法

调解的方式方法对做好治安调解工作非常重要。在执法实践和具体办理治安调解案件中，人民警察总结出一套行之有效的经验值得推广和借鉴，即“四宜四不宜”。

(1) 宜解不宜结

本着从团结的愿望出发，进行教育疏导，各自多做自我批评，缓解矛盾，促使当事人重新和好。

(2) 宜和不宜激

在调解处理时，做好思想工作，平息事态，缓和对立情绪，要摆事实，讲道理，以理、以法服人，使纠纷得到妥善解决。

(3) 宜缓不宜急

在治安调解时，不要急于下结论和作出调解处理，应当在双方情绪稳定的条件下，查清起因，分清是非，明确责任，就事论法，心平气和地加以处理。

(4) 宜宽不宜严

对因民事权益争议引起的情节轻微的打架斗殴或者损害少量他人财物等违反治安管理的行为，经治安调解达不成协议，或者按其事实、情节、危害后果应该给予治安处罚的，应当从有利于教育受罚者本人，有利于团结，有利于解决矛盾，有利于取得社会谅解出发，着重从宽处罚，防止就事论事，感情用事，防止矛盾再次激化。

(三) 注意分清界限

因民间纠纷引起的打架斗殴的起因有其复杂的主、客观因素，也有历史遗留问题等积淀，在处理这类案件时，要注意区别下列几种界限：

1. 分清流氓斗殴与纠纷斗殴的界限

对流氓斗殴，要按《条例》的规定予以处罚；对因民间纠纷

引起的斗殴，要本着调解的原则，根据不同情况作出处理。

2. 分清流氓报复与偏激行为的界限

对流氓报复行为，根据《条例》规定的从重情节给予处罚；对因民事权益纠纷引起的偏激行为，要着重教育调解。

3. 分清轻微伤害与严重伤害的界限

对于轻微伤害应予以治安调解处理，对于严重伤害，构成犯罪的，应依照《刑法》的规定，追究刑事责任。

4. 分清认错与不认错的界限

对于查明殴打事实的情况，已经承认错误，向对方赔礼道歉，并赔偿一定经济损失的，或者本人认错已取得对方谅解的，可酌情不予处罚；对在事实面前不承认错误的，应根据《条例》的规定，予以适当的处罚。

5. 分清打架斗殴的场所

分清是在公共场所还是在院落、家庭内的界限，两者对社会的危害程度不同，处理时应注意区别对待。

（四）依法保护当事人的合法权益

公安机关在处理因民间纠纷引起的打架斗殴或者损害他人少量财物等违反治安管理的行为时，要以事实为根据，以法律为准绳，秉公执法，切忌主观片面、感情用事。在查清事实的基础上，分清是非、明确责任，尽量做到事实清楚，证据充分，处理适当，程序合法。对于调解不成而裁决治安处罚不服的当事人，要允许向上一级公安机关申请复议，对复议不服的，还可以依法向当地人民法院提起诉讼，以保障当事人的合法权益。

第二章 治安管理处罚的种类和适用

第一节 治安管理处罚的种类

在我国，对违反治安管理行为的处罚分为下列几种：

一 警告

警告，是对违反治安管理行为的一种最轻的处罚。主要适用于一些初次违反治安管理，情节轻微，违法后态度较好的人。它对违反治安管理的人提出告诫，指出危害，使其引起警觉，不致再犯。

警告与批评教育从内容到方法上都有许多相似之处，都是要摆事实，讲道理，明确责任，晓以利害。所不同的是警告不是一般的批评教育，单纯的批评教育不是处罚方法，不具有任何强制性，被批评的人可以接受也可以不接受。警告属于行政执法活动，虽然也具有批评教育的性质，但它是依法实施的处罚方法，具有国家强制性。受警告处罚的人如果不服，可以依法向上一级公安机关申请复议，对上级公安机关的复议裁决仍然不服的，可以向法院提起诉讼。但在行动上不能拒不执行。

警告要由公安机关裁决，填写裁决书，向违反治安管理的人宣布并交给本人，裁决书的副本要交给治安管理的人所在单位或者常驻地公安派出所。

警告作为治安管理处罚方法，在处理违反治安管理行为时运用较多。

警告与罚款、拘留比较，没有规定处罚幅度。没有一般警告、严重警告之分，也没有合并处罚的规定。

另外,《条例》上所规定的训诫不同于《刑法》上所规定的训诫。《刑法》上的训诫是人民法院对犯罪情节轻微,不需要判处刑罚的人所采用的批评教育的一种方法。《条例》上的训诫是对违反治安管理的年龄不满十四周岁的人所采用的非处罚性的处理方法,两者都不具有强制性。

二 罚款

治安罚款,是公安机关依照《条例》的有关规定,对违反治安管理的人限令其在一定期限内向国家缴纳一定数额金钱的行政处罚。

对违反治安管理的人处以罚款,是同违反治安管理行为作斗争的有力措施。罚款是一种特殊教育手段,它告诫那些违反治安管理的人,不遵守社会秩序,不讲社会公德,不仅要受到道义上的谴责,而且要受到经济上的处罚,从而达到对他们教育、挽救的目的,在适用罚款处罚时,要根据违反治安管理行为的具体情节、危害、后果,以及行为人的态度全面加以分析。防止只重罚款而忽视说服教育和警告处罚,也不能以罚款代替拘留。同时,决定罚款处罚时还要考虑到被处罚人的支付能力。如果罚款数额超过被处罚者的经济负担能力,处罚就会失去教育意义。

《条例》中对罚款的数额和幅度都有具体的规定。一般罚款的限额在一百元以上二百元以下。它适用于条例第三章各类违反治安管理的行为。《条例》中对不同性质违反治安管理行为,规定了四种不同的罚款最高额,即五元、五十元、一百元、二百元。特别规定的罚款只适用于《条例》第三十条、第三十一条、第三十二条所列举的几种严重违反治安管理的行为。罚款数额上限可以达到三千元或五千元。在通常情况下,罚款应当单独适用,但对各种侵犯公私财物的行为,罚款既可以单独适用,也可以同警告或者拘留并处;对种植罂粟等毒品原植物,赌博或者为赌博提供条件的,制作、复制、出售或传播淫秽物品的行为,罚款限额可以单独适用,也可以同拘留并处;对于卖淫、嫖宿暗娼