

陕西警官职业学院规划教材

SHAANXI JINGGUAN ZHIYE XUEYUAN GUIHUA JIAOCAI

治安案件调查与处理

刘 晖 主编

ZHIANANJIAN DIAOCHA
YU CHULI

陕西人民出版社

陕西警官职业学院规划教材

治安案件调查与处理

主 编 刘 晖

副主编 王军建 付 端

陕 西 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

治安案件调查与处理/刘晖主编. —西安:陕西人民出版社, 2007.

ISBN 978-7-224-08152-7

I. 治… II. 刘… III. ①治安管理—案件—调查—中国—高等学校—教材 ②治安管理—案件—处理—中国—高等学校—教材 IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141882 号

陕西警官职业学院规划教材

治安案件调查与处理

主 编 刘 晖

出版发行 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 西安市建明工贸有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 16 开 17 印张

字 数 430 千字

版 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印 数 1—1620

书 号 ISBN 978—7—224—08152—7

定 价 30.00 元

序

由陕西警官职业学院规划立项、组织骨干教师编写的陕西警官职业学院规划教材陆续出版了。这是学院在推进人才培养模式改革和教学内容体系改革,推进教材建设方面进行的积极探索和取得的最新成果。

陕西警官职业学院在陕西高等教育资源整合重组的改革大潮中诞生,伴随着中国高等职业教育发展的隆隆脚步奋力前行。国家大力实施科教兴国、人才强国、依法治国和西部大开发战略为西部地区警官职业教育的发展提供了难得的历史机遇。适应区域社会经济发展和政法队伍建设的需要,培养数以万计的应用型、技能型预备警察和法律服务人才,将是学院肩负的长期的历史使命和社会责任。而高等职业教育人才培养目标的定位又为警官职业教育的人才培养模式和教学改革提出了全新的课题和任务。

学院成立以来,学院党委始终坚持“特色立校,质量兴校,科研强校”、“一切服务服从教学”、“一切为了学生”的办学理念不动摇,确保教学工作中心地位不偏移,各项政策和投入向教学、教师倾斜,学院上下求团结、思稳定、盼发展的局面基本形成。教学工作按照教育部有关要求,立足于规范管理、夯实基础,在教学计划制订与调整、教学运行管理、教学质量监控与评价、师资队伍建设、校外实训基地建设等教学基本建设方面渐入佳境,人才培养模式改革和课程体系改革取得阶段性成果。在教学改革方面,几年来,学院一直大力倡导按照应用性、实践性原则重组教学内容,更新教学方法,强化学生实践能力的培养,并多次组织全院性的教学改革研讨会,营造氛围、交流体会、推广经验,教学改革业已成为我院教师的广泛共识和自觉实践。

教材是体现人才培养模式和保证教育教学质量的重要工具,教学改革与建设则是教材建设的基础。教材编写既要与学校人才培养模式和教学内容体系改革相结合,又要推进高职教育人才培养模式的改革。在学院规划教材的立项审议和组织编写过程中,我们始终把教学内容体系改革取得一定成果作为教材立项的重要条件和教材编写的主要依据,反复强调要贯彻落实“能力本位”的教育理念,着重培养学生的职业实践能力,体现高等职业教育教材应用性、实

践性的鲜明特色，并通过遴选主编和审定教材编写大纲保证教材建设的基本意图得以落实。我们相信，这些规划教材的出版和使用，对学院的人才培养模式和教学改革必将起到重要的推动作用。

改革将逐步推进，探索永无止境。这些教材与高职教育的契合度仍将有待实践的检验。随着教学改革的全面展开和不断深化，教材的局限性可能会有所显现。我们将和教材的编著者一道审视和检讨，不断锤炼和完善，努力提高和升华，力争使这些教材成为适应警官高等职业教育的高质量的特色教材。

学院对教材建设高度重视，在组织领导、资金投入等方面给予了强大支持，保证了教材的编写、出版得以顺利进行。陕西人民出版社黄剑波同志对教材的出版给予了鼎力相助，在此我们表示衷心的感谢。

《陕西警官职业学院规划教材》编委会

2007年7月

编写说明

治安案件的调查与处理是公安机关治安管理部门行政执法活动的重要环节。随着《中华人民共和国治安管理处罚法》的颁布,第二十次全国公安工作会议的召开,社会、公众对公安机关规范执法提出了更高的要求。为了适应公安教育的发展和公安工作面临的新形势,立足于高职教育,突出实践能力,以培养知识、能力、素质全面发展的高等应用型公安人才为目标,我们编写了《治安案件调查与处理》一书。

本教材以提高治安管理专业学生应用能力为主线,针对职业教育,结合实践工作需要,注重学生动手操作能力培养,教材每一章都有典型案例,实践中经常使用的法律文书制作要求及范例;同时本教材还体现了依法、公正、规范办理治安案件的要求,以《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》等法律法规为依据,贴近公安实战,顺应了提高公安机关办理治安案件执法质量的需要。每一章涉及的法律法规都明确指出所涉及条款,培养学生依法、公正、严格、高效办理治安案件的职业意识。总之,本教材依据最新法律法规、采用典型案例和吸收最新研究成果,有内容新颖、知识丰富、结构合理、可操作性强等特点。

本教材在编写过程中,得到学院领导、学院科研部、治安系领导及老师的大力支持和帮助。在编写过程中,还参考了有关教材、著作和文件。在此,向上述领导及同志,以及引用有关教材、资料的编著者,表示衷心感谢。

本教材由刘晖任主编,王军建、付端任副主编,最后由刘晖统稿。参加本教材编写的人员有(以编写章节先后为序):刘晖(绪论、第十二章至第十六章)、付端(第二章、第三章、第八章、第九章)、王文俊(第四章、第七章)、王莹(第五章、第六章)、王军建(第十章、第十一章)。

编 者

2007年8月

《陕西警官职业学院规划教材》编委会

主 任：高呼义

副主任：段战平

成 员：刘鹏飞 张芙蓉 张平德 高 敏

黄克勤 邵鸣利 王军建 郭 秦

脱步忠

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 治安案件概述	(1)
第二节 治安案件调查与处理概述	(2)
第二章 违反治安管理行为	(9)
第一节 违反治安管理行为概述	(9)
第二节 违反治安管理行为的构成要件	(10)
第三节 违反治安管理行为与其他行为的区别	(15)
第三章 治安案件的受理、管辖和回避	(18)
第一节 治安案件的受理	(18)
第二节 治安案件的管辖	(23)
第三节 治安案件的回避	(25)
第四章 治安案件的证据	(28)
第一节 治安案件证据概述	(28)
第二节 治安案件证据的收集	(31)
第三节 治安案件证据的审查和运用	(33)
第五章 治安案件调查	(37)
第一节 治安案件调查概述	(37)
第二节 治安案件调查的基本方法	(40)
第三节 治安案件调查的终结与处理	(51)
第六章 治安调解	(54)
第一节 治安案件调解概述	(54)
第二节 治安案件调解的程序	(56)
第七章 治安管理处罚及相关法律措施	(60)
第一节 治安管理处罚概述	(60)
第二节 治安管理处罚的种类	(62)
第三节 与治安管理处罚相关的法律措施	(65)
第四节 治安管理处罚的适用	(71)
第八章 治安管理处罚决定	(77)
第一节 治安管理处罚决定概述	(77)
第二节 治安管理处罚的一般程序	(79)
第三节 治安管理处罚的简易程序	(88)
第四节 治安管理处罚的听证程序	(91)
第九章 治安管理处罚决定的执行	(95)
第一节 治安管理处罚决定执行概述	(95)

第二节	罚款处罚的执行	(96)
第三节	行政拘留处罚的执行	(97)
第四节	其他治安管理处罚决定的执行	(101)
第十章	治安案件的终结	(104)
第一节	治安案件的结案与终止调查	(104)
第二节	治安案件的档案管理	(106)
第十一章	治安管理处罚的法律救济和执法监督	(113)
第一节	治安行政复议	(113)
第二节	治安行政诉讼	(118)
第三节	治安行政赔偿	(122)
第四节	治安行政执法监督	(127)
第十二章	扰乱公共秩序案件的调查与处理	(130)
第一节	扰乱公共秩序的行为的认定和处罚	(130)
第二节	扰乱公共秩序案件调查应当注意的问题	(142)
第十三章	妨害公共安全案件的调查与处理	(145)
第一节	妨害公共安全行为的认定及处罚	(145)
第二节	妨害公共安全案件调查应注意的问题	(155)
第十四章	侵犯人身权利、财产权利行为的调查与处理	(158)
第一节	侵犯人身权利行为的认定和处罚	(158)
第二节	侵犯人身权利案件调查应注意的问题	(173)
第三节	侵犯财产权利的行为的认定及处罚	(174)
第四节	侵犯财产权利案件调查应当注意的问题	(179)
第十五章	妨害社会管理秩序行为的调查与处理	(183)
第一节	妨害社会管理秩序行为的认定及处罚	(183)
第二节	妨害社会管理秩序案件调查应当注意的问题	(209)
第十六章	涉外治安案件的调查与处理	(212)
第一节	涉外治安案件概述	(212)
第二节	涉外治安案件调查与处理的程序	(215)
第三节	涉外治安管理处罚及相关行政强制措施	(218)
第四节	涉及外交特权案件的调查与处理	(221)
第五节	涉外治安案件调查与处理应当注意的问题	(226)
中华人民共和国治安管理处罚法		(230)
公安机关办理行政案件程序规定		(244)
参考书目		(266)

第一章 绪 论

【本章重点及难点问题】

1. 治安案件的含义
2. 治安案件调查与处理的任务
3. 治安案件调查与处理的基本原则

【涉及本章内容的法规】

* 《治安管理处罚法》第5条

【引例】

严某，男，31岁，西安某个体旅社老板。严某为“丰富旅客业余生活”，从2007年6月1日起，每晚在旅社活动室内播放淫秽录像。当地公安派出所接到群众举报后展开调查。经查，严某先后组织播放淫秽录像十二场。

问题：1. 该案是刑事案件还是治安案件？应当如何定性？

2. 当地公安派出所接报后应如何处理？

第一节 治安案件概述

一、治安案件的含义

治安案件是指公安机关依据治安管理法律、法规，对需要追究治安法律责任的违反治安管理行为，依法受案查处的法律事实。

二、治安案件成立的条件

公安机关对报案、控告、举报或者违反治安管理行为人主动投案，以及其他行政主管部门、司法机关移送的违反治安管理案件，受理登记，拟作为治安案件进行调查处理的，必须符合以下三个条件：

（一）违反治安管理行为的事实存在

这是公安机关受案查处治安案件的重要前提。受理审查阶段的证据材料只要能够证明违反治安管理的事实存在即可，无须证明案件的每一个细节。

（二）需要追究治安法律责任

治安管理处罚是违反治安管理行为人对其实施的违反治安管理行为依法应当承担的法律责任。没有违反治安管理法律、法规和规章规定的，无需承担治安法律责任，不能给予治安管理处罚。因此，公安机关决定受案调查处理的案件必须是依法应当追究治安法律责任的。对于情节轻微、不需要予以治安管理处罚或者已经超过追究时效等不需要追究治安法律责任的情形，公安机关不应当作为治安案件受案调查。

（三）属于受案公安机关管辖范围

根据法律规定，行政机关必须在法律、行政法规赋予的职权范围内履行职责，在行政机关之间、行政机关内部，包括地区与地区之间、部门与部门之间、上下级之间，都存在着分

工与管辖的问题。关于行政案件的管辖权，就是行政权在行政机关内部的一种划分。明确行政机关的管辖权，既有利于防止行政机关之间管辖冲突，又有利于防止行政机关推诿扯皮。为此，《公安机关办理行政案件的程序规定》第二章对行政案件的管辖作了明确规定，即公安机关只有对依法属于公安机关职责范围且属于受理报案、控告、举报、投案的公安机关管辖范围内的案件，才有权受案处理。对于不属于公安机关职权范围内的案件，应当移送有关主管部门处理。对于虽属于公安机关职权范围内的案件，但是不属于受理报案、控告、举报、投案的公安机关管辖范围的，应当移交有管辖权的公安机关处理。

第二节 治安案件调查与处理概述

一、治安案件调查与处理的含义

治安案件调查与处理是指公安机关依法对违反治安管理行为事实和行为人进行查证、认定、作出治安管理处罚决定并执行的执法过程。

这个过程主要包括以下几个环节：

（一）治安案件的受案

公安机关对报案、控告、举报、群众扭送或者违法嫌疑人投案，以及其他行政主管部门、司法机关移送的案件，都应当及时受理、登记。对其中违反治安管理事实存在，需要追究治安法律责任，属于自己管辖的案件，受理为治安案件，受案后应当立即进行调查。

（二）治安案件的调查

治安案件调查，是公安机关为了查明案件事实真相，依照法定的方式和程序，发现、取得一切与案件有关的情况和资料的过程。调查中，通过对违法嫌疑人基本情况、违法行为实施的时间、地点、手段、后果及其他与案件有关的事实的认定，为正确处理案件奠定基础。

（三）治安案件的处理

公安机关的办案人民警察经过调查取证，查清了案件事实后，应当提出案件处理的建议、理由和法律依据，提交案件审核人员审核后报相应的公安机关负责人审批。经审批作出的处理决定，概括起来主要有以下几种情况：一是违反治安管理行为事实清楚、证据确凿的，根据情节轻重及具体情况，作出相应治安管理处罚决定；二是依法不予处罚的，或者违法事实不能成立的，作出不予处罚决定；三是违法行为已涉嫌犯罪的，移送主管机关依法追究刑事责任；四是发现违反治安管理行为人有其他违法行为的，在对违反治安管理行为作出处罚决定的同时，通知有关行政主管部门处理。

（四）治安案件的执行

治安案件的执行是治安管理处罚决定作出后，公安机关依照法定程序，依靠行政强制力量，实现治安管理处罚及其相关决定内容的执法活动。

二、治安案件调查与处理的法律依据

治安案件调查与处理的法律依据，是指公安机关对治安案件进行调查与处理所依据的具有法律效力的规范性文件。主要包括：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，是我国社会主义制度法律化最根本、最重要的表现形式，是我国社会主义法律体系的核心，具有最大的权威性和最高法律效力，在国家生活中起着根本准则的作用。

据此，宪法是一切法律、法规制定的依据，法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法

相抵触。人民警察机关颁布的规范性文件，也不得与宪法、法律相抵触，否则，应当归于无效予以撤销。

根据宪法规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为活动的根本准则。可见，宪法不但是公安机关依法行政的根本准则，而且也是衡量执法水平的根本标准。这就要求各级公安机关在任何时候、任何场合、任何情况下，不得以任何借口和形式，从事与宪法相背离的活动。

（二）法律

1. 基本法。基本法律是由全国人民代表大会制定的法律规范。

如《中华人民共和国行政处罚法》，就是对行政处罚具有普遍指导意义的纲领性、总则性和通则式的法律，它对行政处罚的目的、原则、适用范围、处罚种类和处罚的适用与程序、处罚的执行及行政机关违法处罚所承担的法律法律责任作出了统一规定。毫无疑问，《行政处罚法》是治安案件调查与处理的重要法律依据。《治安管理处罚法》第3条规定：“治安管理处罚的程序，适用本法的规定；本法没有规定的，适用《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定。”

具有同等法律效力的还有《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》。它们所设定的行政复议与行政诉讼程序规范是治安管理处罚法律救济的主要依据。

2. 非基本法。非基本法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的法律规范。

我国现行的行政处罚法体系具有双轨并行的特点，即统一的通则性法律与单行法律、法规中处罚条款相结合。通则性基本法律，如《行政处罚法》主要是在重大原则问题上为行政处罚的设定、实施和程序提供统一标准，并未涉及具体违法行为的确认和应承担何种法律责任等具体问题。这些具体问题需要相应的单行法律和法规来明确，如《治安管理处罚法》。现行的《治安管理处罚法》是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，2006年3月1日施行的专门规范治安管理处罚的单行法律，其享有完整的治安管理处罚的设定权。相对于其他单行行政处罚法律而言，《治安管理处罚法》具有集实体和程序于一体的完备性特征。既规定了违反治安管理行为和适用处罚的具体条款，又明确了裁决和执行的法定程序，具有很强的针对性和可操作性。因此，《治安管理处罚法》是公安机关调查与处理治安案件最主要的法律依据。

3. 行政法规。行政法规是国务院以宪法和法律为依据制定的具有普遍约束力的规范性文件。其具有的法律效力，一是能够创制除限制人身自由以外的行政处罚；二是对既有的行政处罚在法定的适用行为、种类和幅度内作出具体规定，使其更具体化。

行政法规中与治安管理处罚关系密切的法规主要有《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》等。这些也是治安案件调查与处理的重要法律依据。

4. 地方性法规。根据宪法和法律，我国省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常委会，全国人大授权的特市区人民代表大会及其常委会有权制定与宪法、法律、行政法规不相抵触的地方性行政法规。这些地方性行政法规中有关治安管理处罚的规定是该地区公安机关在本地区内调查与处理治安案件的法律依据。

需要指出的是，内蒙古、新疆、广西、宁夏、西藏等五个自治区的权力机关可以依照法定权限和程序，制定和颁布适合本自治区的特殊性地方法规——自治条例和单行条例。无疑，这些条例中有关治安管理处罚的规定是民族自治区公安机关在本自治区内调查与处理

治安案件的法律依据。

5. 行政规章。根据宪法和法律，国务院所属各部、委及国务院授权的直属机构，省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区所在地的市人民政府以及国务院批准的较大市人民政府经全国人大授权的特市区人民政府，对法律和法规未作处罚规定的违反行政管理行为，可设定警告或者一定数量罚款的行政处罚；也可在法律、法规规定的行政处罚的行为、种类和幅度内作出具体的操作性规定。

在治安案件的调查与处理中，公安部制定的有关治安管理处罚的规章，是治安案件调查与处理的重要法律依据。如《公安机关办理行政案件的程序规定》等。

6. 有关的法律解释。具有法律效力的行政处罚规范性文件的立法主体对法律、法规、规章条文的含义、适用、执行等问题所作的阐释、答复或者补充性说明，也具有相应的法律效力。在这些解释性文件中与治安案件调查与处理工作直接有关的解释与说明，也是治安案件调查与处理的重要法律依据。

三、治安案件调查与处理的任务

（一）查明违反治安管理案件事实

查明违反治安管理案件事实，是公安机关公正执法的基础。如果不对案件事实进行缜密调查或者虽经调查却不能弄清整个案件的详细真实情况，极有可能出现冤假错案或者放纵违法行为人的情形。根据相关法律规定及公安执法实践，办理治安案件需要查明的案件事实主要包括：

1. 违反治安管理行为是否存在。公安机关处理治安案件的前提是违反治安管理行为必须发生，违反治安管理事实已经存在，且有证据证明。否则就无从谈及对违反治安管理行为人的处理。因此，办案人民警察必须经过认真、细致的调查，查明确实有证据证明发生了违反治安管理行为，才能够进行下一步的工作。

2. 实施违反治安管理行为的时间、地点、手段、后果以及其他情节。这是案件事实的关键所在，也是调查工作的主要要素。

（二）查明违反治安管理行为人

公安机关在办理治安案件过程中，对违反治安管理行为的确认和事实的查证，均以对违反治安管理行为人的确认为前提。也就是说，行为事实与行为主体之间具有必然的逻辑联系，不可能存在无主体的违反治安管理行为；从另一个角度看，虽然治安管理处罚的目的是对违反治安管理行为的处罚，但是，归根结底是对具有违反治安管理行为的行为主体的处罚。只有通过违反治安管理行为人的处罚，才能达到遏制违法行为，教育社会成员，从而维护良好社会秩序的治安管理预期效果。因此，查明违反治安管理行为人是治安案件调查与处理工作中一项重要任务。主要包括以下查证内容：

1. 违反治安管理行为人的基本情况。主要是姓名（包括别名、曾用名）、出生日期、性别、户籍所在地、民族、文化程度、工作单位、现住址、身份证件种类及号码。必要时，调查其家庭主要成员情况、是否受到过刑事处罚或者行政拘留以及劳动教养、收容教育、强制戒毒、收容教养等情况。

2. 违反治安管理行为是否为违反治安管理嫌疑人实施。即要确认违反治安管理事实与违反治安管理嫌疑人之间是否有客观联系；违反治安管理嫌疑人实施的违反治安管理行为是否已经有证据证明；如果证实违反治安管理事实不是违反治安管理嫌疑人实施的，还必须进一步调查，以确定真正的违反治安管理行为人。

3. 违反治安管理行为人有无法定从重、从轻、减轻或者不予处罚的情形。为了体现教育与处罚相结合及过罚相当原则,《治安管理处罚法》中规定了从重、从轻、减轻以及不予处罚的情形。对于已经有证据证明实施了违反治安管理行为的人,公安机关及其办案人民警察同样要注意保护其合法权益,在查明案件事实的基础上,还需要查明违反治安管理行为是否具有法定的从轻、从重、减轻或者不予处罚等情形,并根据法律规定,在对其作出治安管理处罚或者采取其他行政强制措施时予以充分考虑。

(三) 收集违反治安管理行为的证据

收集证据,是公安机关为了查明案件事实真相,依照法定程序发现和取得一切与案件有关的事实和材料的活动,是公安机关调查案件的核心工作。

收集证据时,应当遵循以下基本要求:

1. 必须依照法定程序收集证据。即公安机关为收集、固定证据所采取的调查方式、方法要按照法定的方式、方法、时限和步骤进行。根据《治安管理处罚法》规定,调查治安案件,收集证据的途径与方式很多,如询问违反治安管理行为人及证人;扣押;检查;鉴定等。不同的方式,有不同的法定程序与要求。只有严格依照法定的方式或者程序收集相关证据,才能保证“严格、公正、文明”执法,才能切实保障公民的合法权益,才能为认定案件事实提供可靠的依据,防止诬告、陷害和冤假错案的发生。

2. 必须全面、客观地收集证据。全面,是指凡与治安案件有联系的事实的证据都要收集,不能遗漏,不能随意取舍。既要收集不利于违法嫌疑人的证据,也要收集有利于违法嫌疑人的证据。客观,是指收集的治安案件的证据必须是与治安案件有联系的客观事实。收集证据必须尊重客观事实,按照证据的本来面目如实收集,绝对不能主观臆造,更不能弄虚作假。

3. 严禁以非法手段收集证据。为了保证案件证据的合法性及客观、公正性,法律严禁刑讯逼供或者采用威胁、引诱、欺骗等非法手段收集证据。

关于以非法手段获得的证据的效力,最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第68条规定:“以侵害他人合法权益或者违反法律禁止性规定的方法取得的证据,不能作为认定案件事实的依据。”最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第58条规定:“以违反法律禁止性规定或者侵犯他人合法权益的方法取得的证据,不能作为认定案件事实的依据。”《治安管理处罚法》第79条第二款规定:“以非法手段收集的证据不得作为处罚的根据。”

(四) 追究违反治安管理行为人的法律责任

追究违法行为人的法律责任,就是根据法律、法规的有关规定,对违法者的权益进行限制、剥夺或者对其科以新的义务的法律活动。法律责任的大小或者轻重,一般取决于行为人的主观恶意程度、行为的性质与情节、行为人的责任能力等因素。对不同行为所承担的法律责任必须严格依照法律或者法规的规定来确定,这是公正、合理地处理治安案件的重要内容。

追究违反治安管理行为人的法律责任,应当遵循以下基本要求:

1. 以“过罚相当”原则来确定违反治安管理行为人的法律责任。“过罚相当”原则也是实施治安管理处罚的基本原则。

2. 以“责任法定”原则来确定违反治安管理行为人的法律责任。“责任法定”原则的含义是:什么是违反治安管理行为、哪些行为是违反治安管理行为、具体的违反治安管理行为

在什么幅度内适用何种治安管理处罚等，均由相关治安管理法律、法规明文加以规定。相关治安管理法律、法规没有明文规定的，不得认定为违法，不得予以治安管理处罚。简而言之，即“法无明文规定不处罚”。

四、治安案件调查与处理的基本原则

（一）以事实为根据原则

“以事实为根据”是长期以来公安机关执法办案、实施治安管理处罚的一条重要经验，是正确办理案件，防止错案，保障无辜的人不受法律追究的重要原则。行为人是否违反治安管理，违反治安管理行为的情节轻重，都要以事实为根据。事实，是公安机关实施治安管理处罚的根据，必须是客观存在的、经过调查属实、有证据证明的事实，而不是靠主观想象、推测的所谓事实。以事实为根据原则要求公安机关办理治安案件时，必须依法及时、客观、全面地收集证据，了解违反治安管理的情况、经过和原因，查清事实真相，并以客观存在的案件事实作为定案的根据，切忌主观、片面。只有查清了客观存在的案件事实，才能为合法、公正地处理治安案件奠定坚实的基础，才能为依法实施治安管理处罚提供依据，也才能为以后可能出现的行政复议和行政诉讼做好充分准备。

（二）过罚相当原则

《治安管理处罚法》第5条第一款规定：治安管理处罚必须“与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当”就是“过罚相当”原则在《治安管理处罚法》中的具体表述。治安管理处罚作为一种行政法律责任，其本质就是违反治安管理行为人因其特定的违法行为所应承担的法律上的后果。违反治安管理行为一旦实施，就成为一种客观事实，其行为性质、情节、对社会造成的危害程度等都有一定的量的规定性，只有其危害行为与应受到的惩罚相适应，才能真正发挥治安管理处罚的惩罚和教育作用。过罚相当原则要求立法在设定治安管理处罚的种类、规定违反治安管理行为及其相应的处罚幅度时，要综合考虑各种不同的情况，做到治安管理处罚与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当；各种违反治安管理行为及其处罚之间轻重适度、合理。过罚相当原则要求执法时做到罚当其行，不能重错轻罚或者轻错重罚。首先要准确地确定违反治安管理行为的性质。《治安管理处罚法》对各种违反治安管理行为设定的处罚种类和幅度是不同的，只有准确认定每一个特定的违反治安管理行为的性质，才谈得上准确地适用法律，才能处以适当的处罚。其次，为了体现过罚相当原则，《治安管理处罚法》对不同的违反治安管理行为规定的处罚种类和幅度不同，有的违反治安管理行为还规定了不止一个幅度，因此，在具体决定应当适用的处罚时，要根据违反治安管理行为本身的情节、社会危害的大小等确定应当适用的处罚种类和幅度。

（三）公开原则

公开，包括以下两个方面的内容：一是对违反治安管理行为实施治安管理处罚的法律、法规、规定要公开，未经公开的，一律不得作为治安管理处罚的依据。这就要求制定法律、法规的机关要通过一定的形式将有关治安管理处罚的法律规定予以公布。有关治安管理处罚的法律、行政法规、部门规章应当在全国范围内公布：法律以全国人大常委会公报为准，行政法规以国务院公报为准，公安部制定的部门规章以公安部公报为准。至于公布的形式，一般应当在公开发行的报纸、政府网站上公布。二是要求公安机关办理治安案件的程序要公开。对违反治安管理行为人给予何种治安管理处罚、据以作出治安管理处罚的事实、理由及其法律依据等都要公开，不得“暗箱操作”。依法应当举行听证的，除涉及国家秘密、商业

秘密、个人隐私的以外,应当公开举行,允许公众旁听。治安案件调查与处理过程中的有关法律文书和资料,除法律有特别规定的以外,应当对违反治安管理行为人、被侵害人以及其他与案件有利害关系的人公开,不得有所隐瞒或者以各种理由拒绝公开。

(四) 公正原则

所谓公正,就是公平正直,没有偏私。公正是法治的灵魂,公正原则已经为法治国家所认同并适用于行政法。这项原则是对行政专横的根本否定,实施治安管理处罚应当遵循的公正原则,是指公安机关在治安案件调查与处理过程中,平等地对待当事各方,坚持以一个标准对待不同案件的当事人,不偏袒任何人,也不歧视任何人,平等和公正地适用法律。公正原则,包括实体公正和程序公正两个必不可少的方面;具体到办理治安案件,有两个具体的标准:一是指凡与办案人民警察本人有利害关系的案件,不能由民警自断,应当回避。《人民警察法》第45条和《治安管理处罚法》第81条规定的回避制度是确保执法公正的有效制度,适用于公安机关办理治安案件的全过程;二是认真、充分听取双方当事人的意见。这是有效防止逼、供、信,避免冤、假、错案的前提条件,是执法工作的准则。

(五) 尊重和保障人权原则

人权,是指人依其自然属性和社会属性所应当享有的权利。1997年9月,党的十五大提出“尊重和保障人权”。2004年3月,第十届全国人民代表大会第二次会议将“国家尊重和保障人权”写入宪法。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《治安管理处罚法》,将尊重和保障人权作为实施治安管理处罚的基本原则加以规定。要求公安机关及其人民警察,在实施治安管理处罚时,既要依法运用治安管理的手段和措施对社会治安进行有效的管理,又要注意换位思考,全面考虑公民、法人和其他组织的权利问题;既要注意从实体上尊重公民、法人和其他组织的合法权益,又要从程序上保障公民、法人和其他组织的合法权益;既要严格依法查处治安案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,同时也要依法保护违法行为人的合法权益,对他们没有被依法剥夺或者限制的权利要平等地予以保护,不能因为它们有违反治安管理行为而忽视对其合法权益的保护,甚至体罚、虐待、侮辱违反治安管理行为人等。对人权的尊重,不仅是我国国内法规定的原则,也是我国参加的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》规定的义务。

(六) 教育与处罚相结合的原则

这一原则的基本含义是,公安机关依法办理治安案件,对违反治安管理行为人实施治安管理处罚,旨在纠正其违反治安管理行为,使其认识到自己的行为给社会 and 他人带来的危害,以及因此要受到的相应的法律制裁,通过对其实施治安管理处罚使其本人受到教育,以后不致重犯;同时,通过对违反治安管理行为人实施处罚,也对周围群众起到警示教育作用。

贯彻教育与处罚相结合的原则,必须注意克服两种片面性。一是片面强调处罚,为处罚而处罚,“以罚代教”。这种片面性表现在,认为办理治安案件就是查处违反治安管理行为人,对其实施治安管理处罚。同时,既然已经对违反治安管理行为人实施了处罚,就没有必要再继续进行教育,处罚了事,而不注重违反治安管理行为人是否认识到自己行为的违法性和社会危害性,是否从中吸取了教训,对周围群众是否起到警示教育作用等。这种片面性导致实践中出现“以罚代教”、“以罚代管”现象,造成诸多不良影响。二是片面强调说服教育,“以教代罚”,放纵违反治安管理行为人。我国《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》等法律、法规、规章颁布后,对公安

机关依法行政，保护公民、法人和其他组织合法权益起到了重要作用，使公安机关的执法水平提高到了一个新的阶段，公安机关及其人民警察依法行政的意识有了长足进展，守法意识也普遍增强。但是，也有一些民警从消极方面理解上述法律、法规和规章，认为是捆住了公安机关的手脚，工作中，怕当被告、怕败诉、怕承担国家赔偿责任、怕被追究执法过错责任，由此该管的也不管，该调查的不去调查，该处罚的不敢处罚。这种做法同样不可能起到教育作用，相反，会让违反治安管理行为人产生侥幸心理，认为自己的违反治安管理行为不会受到多重的处罚，从而损害法律的权威。

【案例评析】

1. (1) 本案中严某不以牟利为目的，在自己的旅社内组织播放淫秽光盘的违法事实存在。要确定是“组织播放淫秽音像的违反治安管理行为”还是“组织播放淫秽音像制品罪”，主要的区分标准在于播放数量的多少以及后果的严重程度。根据最高人民法院相关的司法解释，组织播放淫秽音像制品罪的立案标准是“十五至三十场次以上，或者造成恶劣社会影响的”。没有达到上述标准的，按组织播放淫秽音像的违反治安管理行为受案处理。(2) 本案中严某先后组织播放淫秽录像十二场，应当根据《治安管理处罚法》第69条的规定追究其行政法律责任。(3) 该行为属于公安机关职责范围且属于受理报案的公安派出所管辖范围。因此，该案属于治安案件。

2. 公安派出所应当将该案作为治安案件调查与处理。根据《治安管理处罚法》第69条规定，对组织播放淫秽音像的，处10日以上15日以下拘留，并处500元以上1000元以下罚款。而根据该法第91条的规定，派出所的治安管理处罚权限仅限于警告、500元以下罚款，因此，派出所无权对严某直接作出处罚决定，应当报所属县级公安机关决定。

【思考题】

一、简述治安案件的含义

二、案例分析

1. 2007年6月8日晚，无业人员沈某来到火车站售票处，见一名军人急于购买车票便上前搭讪，谎称自己有个叔叔在售票处工作。军人见他“热情”帮忙，就给他400元钱，托他买一张去北京的卧铺票。沈某在接钱后即朝售票处楼上走去，当他打算爬窗从脚手架上翻出售票处逃跑时，被民警抓住。等在楼下的军人见沈某被民警带进派出所，才知道受了骗。

问题：在该治安案件调查与处理过程中，公安机关主要有哪些任务？

2. 姜某，男，35岁，无业。吕某，男，16岁，某校初二学生。2007年1月至4月期间，姜某多次要求吕某在公共场所为他盗窃，每次所偷钱物均交给姜某，姜某会从中拿出一小部分给吕某作“零用钱”，作为对吕某的奖励。若吕某稍有不从，姜某便会拳脚相加。截至案发被公安机关抓获时止，吕某共为姜某偷得人民币886元。

问题：调查与处理该案件应当遵循哪些基本原则？