

治安管理处罚

治安行政诉讼

● 行政法制课题组 ●



治安管理处罚
与治安行政诉讼

行政法制课题组

说 明

近年来，随着我国经济体制改革和政治体制改革的深入进行，我国社会主义法制不断得到健全和完善。为了适应公安机关对社会治安进行管理的新形势，1986年9月5日，第六届全国人大常委会第17次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》。在这个《条例》中，为了监督公安机关依法行使治安管理职权，维护公民的合法权益，规定了不服公安机关裁决的，可以向人民法院提起行政诉讼的条文。1989年4月4日，第七届全国人民代表大会第2次会议又通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，该法确立了行政诉讼的完整程序，从而将治安行政诉讼正式纳入了行政诉讼的体系之中。与此同时，国家公安部等有关部门还陆续颁布了大量的与《条例》相配套的法规、规章、命令等。在这样的形势下，治安管理处罚和治安行政诉讼的实践提出了许多亟待解决的新情况、新问题。本着总结治安管理处罚和治安行政诉讼的实践经验，加强对该领域有关法学理论问题的研究，我们编写了《治安管理处罚与治安行政诉讼》一书。

本书分为实体和程序两大部分，它以简明、实用为原则，按专题形式分别阐述治安管理处罚与治安行政诉讼的基本原理，并紧密联系公安、司法实践，文字力求通俗流畅。

参加本书初稿执笔的有（以章为序）：周长康（第一章），黄美道（第二、四、六章），田晔、朱新力、阮方民、叶俊南（第三、七、九、十二、十四、十六章），李之平、郭建华（第五章），斯金锦（第八、十一章），杨刚（第十章），黄

美道、阮方民（第十三章），王育君（第十五章）。部分初稿由阮方民、黄美道同志修改，全书最后由朱新力、周长康修改定稿。

由于水平有限，时间仓促，书中不当之处在所难免，恳切希望读者提出宝贵意见，以便今后作进一步修改。

编著者谨识

1989年6月

目 录

说明

- 第一章 治安管理处罚的回顾与展望····· (1)
 - 一、治安管理处罚的回顾····· (1)
 - 二、新旧《条例》的对比····· (3)
 - 三、治安管理处罚的展望····· (7)
- 第二章 违反治安管理行为与犯罪行为的界限····· (14)
 - 一、违反治安管理行为的概念及特征····· (14)
 - 二、违反治安管理行为与犯罪行为的区别····· (19)
- 第三章 违反治安管理行为法律责任的若干问题····· (23)
 - 一、法律责任问题概述····· (23)
 - 二、责任年龄····· (27)
 - 三、责任能力····· (29)
 - 四、治安处罚中的从重、从轻及免于处罚····· (31)
- 第四章 几种常见的违反治安管理行为的正确认定与处罚····· (34)
 - 一、赌博行为的认定与处罚····· (35)
 - 二、传播淫秽物品行为的认定与处罚····· (37)
 - 三、妨碍公务行为的认定与处罚····· (39)
 - 四、殴打伤害他人行为的认定与处罚····· (41)
 - 五、流氓行为的认定与处罚····· (44)
 - 六、扰乱公共场所秩序行为的认定与处罚····· (47)
 - 七、侵犯公私财物行为的认定与处罚····· (48)
- 第五章 治安案件的裁决程序····· (51)

一、裁决程序概述·····	(51)
二、简易裁决程序·····	(52)
三、普通裁决程序·····	(54)
四、申诉裁决程序·····	(58)
五、治安处罚的执行·····	(60)
第六章 治安行政复议的若干问题·····	(67)
一、治安行政复议的概念和特征·····	(67)
二、提起治安行政复议的要件·····	(68)
三、申诉案件的受理与审理·····	(70)
四、复议是治安行政诉讼的必经前置程序·····	(76)
第七章 治安行政诉讼的提起和受理·····	(77)
一、提起治安行政诉讼的要件·····	(77)
二、起诉效果·····	(85)
三、受理·····	(87)
第八章 治安行政诉讼中的当事人·····	(91)
一、当事人的概念·····	(91)
二、原告与被告·····	(93)
三、共同诉讼人·····	(100)
四、第三人·····	(103)
第九章 治安行政诉讼的基本原则·····	(106)
一、概念及确立基本原则的标准·····	(106)
二、治安行政诉讼基本原则的种类·····	(107)
三、治安行政诉讼的特有原则·····	(108)
第十章 治安行政诉讼中证据的收集、审查与判断·····	(117)
一、治安行政诉讼中证据制度的特点·····	(117)
二、治安行政诉讼中证据的分类与形式·····	(123)
三、怎样收集、审查与判断证据·····	(126)
第十一章 治安行政诉讼中的举证责任·····	(136)
一、举证责任的含义及其历史概况·····	(136)

二、治安行政诉讼中举证责任的分担·····	(139)
三、治安行政诉讼中举证责任的特点·····	(142)
四、举证的证明对象和举证时间·····	(144)
五、原则的例外及说明·····	(147)
第十二章 律师在治安行政诉讼中的代理·····	(150)
一、接受委托阶段·····	(150)
二、庭前准备阶段·····	(153)
三、出庭代理阶段·····	(158)
四、判决、上诉阶段·····	(160)
第十三章 治安行政诉讼中公安机关的诉讼代理人·····	(161)
一、公安机关诉讼代理人的概念和特征·····	(161)
二、公安机关诉讼代理人应具备的条件·····	(163)
三、公安机关诉讼代理人的权利和义务·····	(165)
四、出庭应诉前的准备工作·····	(166)
五、人民法院裁判后应做的工作·····	(168)
第十四章 治安行政诉讼中的法庭辩论·····	(170)
一、治安行政诉讼法庭辩论的任务·····	(170)
二、治安行政诉讼法庭辩论的特点和程序·····	(172)
三、原告方进行法庭辩论的要旨·····	(174)
四、被告方进行法庭辩论的要旨·····	(178)
五、第三人在法庭辩论中的注意事项·····	(181)
第十五章 治安行政诉讼中的司法变更权·····	(183)
一、司法变更权的含义及争论·····	(183)
二、司法变更权存在的理论和实践根据·····	(184)
三、司法变更权的适用原则·····	(188)
四、治安处罚裁决显失公正的种类·····	(191)
五、司法变更权的具体运用·····	(192)
第十六章 人民检察院对治安行政诉讼的法律监督·····	(196)
一、人民检察院对治安行政诉讼实行法律	

监督的依据及其意义·····	(196)
二、人民检察院在治安行政诉讼中的法律地位···	(199)
三、人民检察院参与治安行政诉讼的称谓·····	(201)
四、人民检察院对治安行政诉讼实行法律监督的 方式·····	(203)
五、人民检察院对治安行政诉讼实行法律监督的 程序·····	(205)

第一章：治安管理处罚的回顾与展望

《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下各章均简称《条例》）自1957年公布实施以来，虽然走过了曲折的道路，但是它对于维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民合法权益起了积极作用。因此，回顾一下我国实行治安管理处罚的过程，总结经验教训，对于正确实施《条例》是十分必要的。

一、治安管理处罚的回顾

我国的《条例》是1957年制定的。建国以后，我国有步骤地实现了新民主主义到社会主义的转变，人民民主专政的政权进一步巩固，社会秩序进一步安定。但是，要维护好社会治安秩序，给人民创造更好的工作、学习和生活环境，使治安管理走上有法可依的道路，同一切不守秩序、不守纪律、损害人民利益、败坏社会公德的行为作斗争，迫切需要制订治安管理方面的法律、法规。为此，根据1954年《宪法》第49条第12项和第100条的规定，1957年，我国制定了《条例》，该条例经第一届全国人民代表大会常务委员会第八十一次会议于1957年10月22日通过，由国家主席以命令形式公布实施。1982年，我国颁布了新《宪法》，随着“母法”的修改，《条例》也要作相应的修改。原《条例》自1957年实施以来，大致上经历了四个阶段：第一阶段，从1957年到1966年，经过宣传教育，广大群众把《条例》作为自我教育、自我约束的工具，协助政府加强了治安管理，《条例》得到了较好的实施。第二阶段，“文化

大革命”时期，社会主义法制受到严重践踏，公安机关被砸烂，《条例》和其他法律一样遭到了被废弃的厄运，治安案件大幅度上升，社会治安秩序混乱。第三阶段，1977年至1979年，随着拨乱反正，《条例》部分条款开始恢复执行。第四阶段，1980年至1986年，根据1980年2月23日第五届全国人民代表大会第十二次常务委员会通过的《关于建国以来制定的法律、法令效力的决议》精神，我国重新公布了《条例》。回顾《条例》二十九年来实施过程，其道路历尽坎坷，但总的来说，它在维护社会治安秩序，保障公共安全，保卫社会主义经济建设和精神文明建设，保护公民的合法权益方面，起到了重大的积极作用。

但是，由于我们国家的政治、经济情况发生了很大的变化，特别是党的十一届三中全会以来，随着对外开放和对内搞活经济方针的贯彻执行，以及经济体制改革的深化，政治体制改革的出台，治安管理上出现了许多新情况、新问题，使原《条例》越来越不适应形势发展的需要，不利于更好地同一切违反治安管理行为作斗争，不利于更好地维护社会治安。主要表现在以下几个方面：

（一）原《条例》规定适用的行为，不能完全反映当前实际情况。有些新出现的违反治安管理行为，原《条例》中没有规定，处理时无法可依。如扰乱机关、企事业单位和某些公共场所秩序，哄抢少量财物，购置赃物，造谣惑众，煽动闹事，倒卖少量车船票，文艺演出票，非法制造、贩卖、携带匕首、三棱刀、弹簧刀等违反治安管理行为，以及非法限制人身自由，非法侵入他人住宅，隐匿、毁弃、私自开拆他人邮件等侵犯他人权利的行为，由于原《条例》中没有规定，处理无法可依，影响了对这类违法行为的有效制裁，不利于维护社会治安秩序。

（二）原《条例》中关于罚款的规定过低，对于某些违反治安管理的人起不到应有的惩戒作用。目前，我国经济有

了较大发展，人们的货币价值观念发生了很大变化，对于那些违反治安管理情节较重，尚不够刑事处罚和劳动教养的人，处二、三十元钱的罚款，他们根本不在乎。因此，适当提高罚款数额，符合我国经济发展和城乡居民收入增长的实际情况，有利于发挥治安处罚的惩戒、教育作用，体现法律的严肃性。

(三)原《条例》中列举的某些行为，随着政治、经济情况的变化，其社会危害性已经不复存在或已经减少，已不需要用治安处罚手段调整，有的应由其他法规处理，因此，需要及时加以修改。

鉴于上述情况，公安部从1983年开始，着手研究修改《条例》，经过调查研究并征求实际工作者和理论工作者的意见，完成了修改任务，并经六届全国人大常委会第十七次会议审议通过，新的《条例》于1986年9月5日正式公布，自1987年1月1日起施行。

二、新旧《条例》的对比

新的《条例》与1957年公布的《条例》相比，前者是在继承和发展了后者的正确原则的基础上，根据近三十年来的实践，尤其是新时期治安管理工作的情况和经验制定的，较之1957年的《条例》，它的内容更加完善，条文更加具体明确，而且更加符合我国的实际，具有鲜明的时代特征。

新《条例》在体例、内容、罚则和程序方面，都有较大的补充和修改。它的体例、结构更加严谨，层次更加清楚。从形式上看，新《条例》改变了原《条例》不分章节、一顺到底的行为方法，将全文分为总则，处罚的种类和运用，违反治安管理行为和处罚，裁决与执行，附则，共五章。同时，新《条例》将行为认定和处罚的基本原则从原《条例》的文末提至文

首。使新《条例》的立法行文规定更为规范化。从内容上看，新《条例》主要有以下几个方面的修改：

（一）关于《条例》的宗旨。新《条例》第1条规定：“为加强治安管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障社会主义现代化建设的顺利进行，制定本《条例》。”增加这一条，对于明确新形势下治安管理和治安处罚的指导思想和根本任务，具有重要意义。根据这一规定，公安机关要立足于加强对社会治安的管理，维护社会秩序和公共安全，同时又要十分注意保护公民个人的合法权益，要把服务于精神文明建设的指导方针，为改革和建设创造良好的社会环境作为根本任务。

新《条例》第4条第一次规定：“公安机关对违反治安管理的人，坚持教育和处罚相结合的原则。”对有违反治安管理行为的公民虽然不够刑事处罚，但是他们的行为对国家、社会和公民的利益造成了一定的危害，给他们适当的必要的处罚，对维持秩序和公共安全，是完全必要的，它同说服教育是相辅相成的两个方面。对违反治安管理的人，实行教育与处罚相结合，现在之所以需要特别强调，是因为：第一，随着我国政治情况的变化，人民的范围扩大了；第二，从违反治安管理行为的性质来说，它毕竟只属于尚未构成犯罪的轻微违法行为；第三，从违反治安管理的情形看，除了极少数是有意捣乱的外，绝大多数人不是蓄意捣乱，而是由于不良习惯，不良作风，或者是缺乏遵纪守法观念，或者是还没有学会正确处理自由和纪律、权利和义务以及个人同群众的关系所致。所以，强调重在思想教育是完全必要的。即便给予必要处罚，目的也还是为了教育。对于情节轻微的，主动承认错误并能及时改正的，可以从轻或者免于处罚；对于应当处以罚款和拘留的，也要注意区别情节轻重，在法定的罚款数额和拘留时限的范围内，作出恰当的裁决。让受处罚人接受教训，使之树立国家主人翁的责任

感。

(二)关于违反治安管理行为与犯罪行为的界限。旧《条例》中规定的治安处罚的行为有不少同刑法规定的罪名相同，为了避免应予刑事处分的只给以治安处罚，或者只应受到治安处罚的，而错误地被追究刑事责任，新《条例》在总结实践经验的基础上，对二者的界限作了明确的区分。新《条例》除在第2条中对适用处罚的范围作了原则规定外，对于容易混淆的行为又分别以是否造成严重后果或者是否够刑事处罚，作了提示性的规定。

(三)关于违反治安管理行为的范围。旧《条例》规定的适用行为有68种，新《条例》规定了8类73种，增加的条文从数量上看只有5条(见第19条至32条)，但原《条例》中有关农业生产合作社的条款，以及妨害公共卫生或市容整洁的行为，由于有的已经过时，有的是有关法律、法规中已规定了罚则，已被新《条例》删去。实际上这次《条例》新增加的条款有16种。新《条例》规定的违反治安管理行为，不仅数量上大大增加，分类也更加合理。还有一些是由于其他法律、法规原则上规定违法由公安机关予以处罚的行为，为保证这些法律、法规的顺利实施，新《条例》也作了具体的规定。原《条例》中有：本条例没有列举的违反治安管理行为，可以比照最相类似的条款处罚的规定。新《条例》删去了这一条。今后在执行处罚时，对照一下《条例》有没有规定，没有规定的就不能搞类推了。这对防止滥用处罚权，也是有作用的。

(四)关于罚款的数额，新《条例》作了相应的调整。起点由3角改为1元，上限由20元改为200元；对社会治安影响大，危害大，又不够刑事处罚的卖淫、嫖宿暗娼、私种罂粟等毒品原植物、赌博和传播淫秽物品等违反治安管理行为的罚款，可以超过200元，上限分别达3000元和5000元。这里需要指出，我国幅员辽阔，不同地区经济状况差别极大，因此，罚款数额

不能一刀切，只能加大幅度，以适应各地不同情况，同时也是为了照顾到几年以后的经济发展状况，以便能根据违法行为的情节和当地经济状况给予适当的制裁。新《条例》还取消了加重处罚的条款，只规定从轻或免于处罚和从重处罚条款。

（五）关于裁决权。为了在实施治安处罚时切实保障公民的人身自由，新《条例》对裁决机关和裁决程序作了必要的修改。原《条例》规定“在农村，五日以内拘留可以由公安派出所裁决；没有公安派出所的地方……可以委托乡（镇）人民委员会裁决”，现在改为“警告、五十元以下罚款，可以由公安派出所裁决；在农村，没有公安派出所的地方，可以由公安机关委托乡（镇）人民政府裁决。”作这样的改变，主要是为了严格控制对违反治安管理的人拘留，把拘留裁决权收到县、市公安局和城市公安分局，以防止滥用拘留处罚。

（六）关于申诉问题。为了切实保障公民的合法权益不受侵犯，保证治安管理处罚的正确适用，新《条例》对不服裁决的申诉作了新的规定，即：被裁决治安管理处罚的人或者被害人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，在接到通知后五日内，可以向上一级公安机关提出申诉，由上一级公安机关在接到申诉后五日内作出裁决；不服上一级公安机关裁决的，可接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。在申诉和诉讼期间，原裁决继续执行。还规定裁决拘留的人或者他的家属能够找到担保人或者按照规定交纳保证金的，在申诉和诉讼期间，原裁决暂缓执行。裁决被撤销或开始执行时，依照规定退还保证金。这样规定，对于防止裁决机关滥用处罚权，加强对公安机关监督是安全必要的。但是需要指出，遵守法律是公民必须履行的义务，违法者应当承担法律责任，如果借申诉之名，拖延时日，无理取闹，使处罚无法执行，也是法律所不允许的。

（七）新《条例》增加了公安人员在执行治安管理处罚时，

应当严格遵守法纪，秉公执法，不得徇私舞弊的规定。禁止对违反治安管理的人打骂、虐待或者侮辱。违反的给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。公安机关对公民给予的治安管理处罚错误的，应当向受处罚人承认错误，退回罚款及没收的财物；对受处罚人的合法权益造成损害的，应当赔偿损失。

（八）新《条例》对强制执行问题作了新规定。第34条第1款规定“对无正当理由不接受传唤或者逃避传唤的，公安机关可以强制传唤。”第35条规定“受拘留处罚的人应当在限定的时间内，到指定的拘留所接受处罚。对抗拒执行的，强制执行”。第36条规定：罚款要在5天内交纳，“无正当理由逾期不交纳的，可以按日增加罚款1元至5元，拒绝交纳罚款的，可以处15日以下拘留。罚款仍应执行。”第38条规定：对于被裁决赔偿损失或者负担医药费用“拒不交纳的，由裁决机关通知其所在单位从本人工资中扣除，或者扣押财物折抵。”条例作上述规定，对于一些视法律无所谓的人，是一个很好的惩治，同时它也能维护法律的严肃性。

三、治安管理处罚的展望

治安管理处罚是同违反治安管理行为作斗争的重要手段。治安管理处罚的主要法律依据《条例》，在治安行政法规中占有重要的地位，是公安机关对社会治安秩序实施行政管理的最重要的法规之一。新《条例》的实施，对于健全社会主义法制，扩大社会主义民主，维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民的合法权益，促进以经济建设为中心的社会主义现代化建设，推进社会主义精神文明建设，都具有十分重要的意义。

（一）实施新《条例》两年来的社会效果

新《条例》的基本规定是符合我国新时期的治安管理工作需要的，它受到了社会各界和广大人民群众的欢迎。实施新《条例》两年来，取得了较好的成绩。

第一，通过广泛的宣传教育，增强了人民群众的法制观念。新《条例》的基本内容涉及社会生活的广泛领域，与每个公民的切身权益密切相关，是规范人们行为的准则。广大群众基本上知道了什么是违反治安管理行为，违反治安管理行为将会受到什么处罚，当自己或他人的合法权益受到侵害时应如何运用《条例》同违反治安管理的行为作斗争。

第二，有效地维护了社会秩序和公共安全。各级公安机关依照《条例》的规定，及时查处了各种违反治安管理的行为，有效地维护了车站、码头、集市贸易市场，公共娱乐场所等地方的治安秩序。据1987年1至11月统计，全国共查处违反治安管理行为100余万起，处罚180余万人次，查处的违反治安管理人员中，扰乱公共秩序、调戏侮辱妇女、殴打伤害他人、偷窃诈骗财物、赌博以及制作、传播出售淫秽物品等对社会治安危害较大但又不够刑事处罚的这几类人，共占全部处罚人数的81%。1987年浙江省公安机关共受理治安案件4万余起，查处率为93.85%，查处数比1986年3万余起增加13.34%；处罚违反治安管理行为的人7万余名，比1986年增加24.23%。1988年浙江省共受理治安案件5万余起，查处率为94.92%，查处数比1987年增加11.54%。处罚8万余人次，比1986年增加11.9%。虽然治安案件随着治安形势的发展变化而上升，但是通过实施新《条例》，在一定程度上控制了治安案件的大幅度上升，维护了社会秩序，保护了公民合法权益。

第三，更好地保护了公民的合法权益。新《条例》关于不服公安机关裁决的，可以向上级公安机关提起申诉，不服上级公安机关裁决的，可以提起行政诉讼的规定，以及公安机关对受处罚人的合法权益造成损害的，应当赔偿损失的规定，是我

国宪法关于发扬民主和健全法制精神的体现，也是切实保护公民合法权益以及对公安机关执法情况加强法律监督和群众监督的重要措施。1987年，浙江省公安机关受理申诉案件1500余起，占受处罚人数的1.96%。其中：向县级公安机关申诉的案件，占申诉案件总数的74.31%。经上一级公安机关复查，维持原裁决的占54.1%。撤销原裁决的占16.91%，依法变更的占12.53%，申诉人自己撤回占14.46%，当年未结案的占2%。不服公安机关后一次裁决，向人民法院提起诉讼的案件200余起，占申诉案件总数的13.82%。经法院开庭审理，维持公安机关裁决的占73.83%，作其他处理如中止审理、原告撤诉、撤销原裁决等仅占0.18%。1988年浙江省受理申诉案件1800余起，比1987年上升16.85%。其中：维持原裁决的占56.02%，撤销的占14.53%，变更的占15.86%，撤诉的占12.76%，当年未结案的占0.83%。不服公安机关后一次裁决，向人民法院提起诉讼的案件300余起，比上年上升47.66%。其中：法院裁判维持的占60.94%，撤销的占8.31%，中止的占0.83%，原告撤诉的占16.9%，当年未结案的占13.02%。

第四，坚持教育与处罚相结合的原则。新《条例》第4条规定：“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。”教育与处罚相结合，是新《条例》规定和实施的基本原则。这个原则的基本精神是教育多数，处罚少数，区别对待。处罚不是目的而是一种手段，通过处罚来达到教育的目的。各地公安机关在执行新《条例》中，特别重视对民间纠纷引起的情节轻微的违反治安管理行为的调解工作。本着“宜解不宜结，宜和不宜激，宜缓不宜急，宜宽不宜严”和“顺而不激，解而不结，散而不聚”的原则，通过疏导教育，缓解了矛盾，减少了纠纷，取得了较好的社会效果。

总之，实施新《条例》两年来，广大群众逐步认识到对违反治安管理的处罚有意见，可以提出申诉和诉讼，懂得了“民