

ZHIAN GUANLI CHUFA CHENGXU YU
WENSHU ZHIZUO

治安行政处罚程序与 文书制作



裴兆斌 赵涟漪 著



中国人民公安大学出版社

治安管理处罚程序与文书制作

裴兆斌 赵涟漪 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚程序与文书制作/裴兆斌, 赵涟漪著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1344 - 8

I. ①治… II. ①裴…②赵… III. ①治安管理—行政处罚法—行政程序—中国②治安管理—法律文书—中国

IV. ①D922. 144②D926. 13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 097345 号

治安管理处罚程序与文书制作

裴兆斌 赵涟漪 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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2013 年 5 月第 1 版

印 次: 2013 年 5 月第 1 次

印 张: 12

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 328 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1344 - 8

定 价: 38.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

法律图书分社电话: 010 - 83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

作者简介

裴兆斌，男，汉族，1968年生，辽宁省沈阳市人，法学博士。华东政法大学博士后研究人员。辽宁省公安厅治安管理总队副总队长，一级警督。2009年获得辽宁省“首届杰出中青年法学（法律）专家”称号。曾荣立个人一等功一次，个人二等功二次，三等功五次。主要学术研究领域：治安学、侦查学、司法鉴定制度、行政法学、诉讼法学、国际刑法学、中国刑法学等。



任中国刑事警察学院兼职教授；辽宁大学法学院、法学教学综合实训中心兼职教授；大连海事大学法律硕士专业学位研究生实务导师；沈阳师范大学法学院兼职教授、硕士生导师；大连海洋大学兼职教授；辽宁警官高等专科学校兼职教授；辽宁省政务公开政策咨询专家；辽宁省华侨法律顾问委员会委员；辽宁省法学会常务理事、治安管理法学研究会常务副会长兼秘书长。

主要著作：《公安机关治安管理执法规范指南》、《公安机关办理行政案件证据规范指南》、《治安管理处罚法配套规定案例解析》、《网上办理治安案件实用指南》、《治安部门管辖刑事

案件侦查实务》、《国际刑事司法协助研究》、《群体性事件的形成及处置机制调查研究》、《治安管理处罚法与刑法衔接冲突及解决国际比较研究》、《国际法视野下经济犯罪若干问题研究》、《追缴腐败犯罪所得国际司法协助研究》等 23 部。曾在《行政法学研究》、《公安研究》、journal of china lawyer and jurist 等国内外核心学术刊物上发表论文 50 余篇。主持或参与公安部公安理论及软科学研究计划项目、辽宁省社会科学基金规划项目、辽宁经济社会发展立项课题等 20 余项课题。

获得辽宁省第十二届哲学社会科学成果奖三等奖（2012 年）、第 7 届中国法学青年论坛征文三等奖（2012 年）、第 6 期中国法学青年论坛征文三等奖（2011 年）、第五届“东北法治论坛”一等奖（2010 年）、辽宁省公安机关开展的“我眼中的改革开放三十年”征文活动一等奖（2009 年）等奖项。多篇论文多次入选国际学术会议。多次参加国家和地方立法起草、修改、咨询、论证工作。

赵涟漪，女，辽宁沈阳人，吉林大学法学学士，辽宁大学经济法学硕士。中共沈阳市委党校、沈阳行政学院法学教研部副教授。主要研究方向为行政法、经济法。

主要学术成果：2006 年出版《经济法》，辽宁大学出版社，任副主编。在《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》、《党政干部学刊》、《辽宁教育行政学院学报》、《辽宁行政学院学报》、《沈阳干部学刊》等刊物发表学术论文 10 余篇，并有数篇论文入选北京市法学会和国家行政学院出版社出版的论文集。主持或参与省级科研课题 10 余项。多次参加辽宁省和沈阳市地方立法修改、咨询、论证工作。

前 言

2012年10月26日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定对《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）进行修正。2012年12月29日，公安部对2006年《公安机关办理行政案件程序规定》（以下简称《2006年程序规定》）也再次进行了修订，修订后的《公安机关办理行政案件程序规定》（以下简称《2012年程序规定》），已由原公安部部长孟建柱签署公安部令第125号发布施行。《2012年程序规定》的发布施行，是公安机关贯彻落实《行政处罚法》、《治安管理处罚法》，进一步完善公安行政执法程序，改进公安行政执法工作的一项重大举措，对于进一步规范公安行政执法行为，规范和保障公安机关及其人民警察依法履行职责，促进执法公正，保护公民、法人和其他组织的合法权益，具有十分重要的意义。

治安管理点多、线长、面广，贯穿社会生活各个领域，涉及人民群众切身利益，关系公共安全和社会稳定。治安管理处罚是公安机关有效地行使职权，完成治安管理任务的最后一项手段，也是可以剥夺公民人身自由权、财产权的最重要、最普遍的手段。治安管理处罚程序的先进性对规范我国公安机关行政执法程序，提高公安机关办案质量和执法水平，促进公安机

2 ►► 治安管理处罚程序与文书制作

关依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，坚持实体公正与程序公正并重，实现公平正义，构建社会主义和谐社会发挥了重要的作用。但是，“重实体、轻程序”的思想和倾向在一些地方公安机关行政执法活动中依然存在，影响了公安机关执法质量和效率。同时，从实践和理论上探析，现行的治安管理处罚程序仍然存在一些不足和疏漏急需完善。因此，全面、系统、历史地研究我国治安管理处罚程序，并在扬弃的基础上，探求我国治安管理处罚程序发展的趋势和轨道，进而提出适宜的完善措施和立法建议，以此规范公安机关行政权力运行和实现相对人权利保障，推进我国行政程序立法进程，这是我们实务部门执法者和公安理论研究者义不容辞的责任。

基于上述考虑，我和中共沈阳市委党校、沈阳行政学院法学教研部赵连漪副教授产生了对治安管理处罚程序进行深入研究的想法。同时，借我在华东政法大学博士后流动站从事博士后研究工作的机会，我虚心地向学校的各位专家学者进行了请教，在我的导师华东政法大学党委书记杜志淳教授及顾亚璐教授、闵银龙教授、邹荣教授及中国人民公安大学博士生导师熊一新教授的悉心指导下，终于完成了这本著作。

本书的付梓得益于我的导师杜志淳教授和熊一新教授的鼎力支持与指导，也受益于华东政法大学、中国人民公安大学、中国刑事警察学院、辽宁大学、大连海事大学、沈阳师范大学、大连海洋大学、中共沈阳市委党校、沈阳行政学院等部分教授的无私帮助与启迪，辽宁省公安厅治安管理总队、辽宁省许多地市公安机关治安部门及基层派出所的诸多同志都给予了大力帮助，在此深表衷心的感谢！本书在撰写过程中，参阅了许多教材、著作和学术论文。在此向引用的有关教材、文章和资料

的编著者，表示衷心的感谢。

当然，作者愿望良好，但效果尚待实践去检验。本书肯定存在一些不足与疏漏之处，恳请诸位热心读者发现、提出、指正，我们一定会倾听各界的批评与建议，希望各位读者不吝赐教。



二〇一三年三月十六日于上海

目 录

第一章 治安管理处罚程序概述	1
第一节 治安管理处罚程序的含义、种类及特征.....	1
第二节 治安管理处罚程序的法律适用.....	4
第三节 与其他部门行政处罚程序的关系.....	5
第四节 治安管理处罚与公安行政处罚的关系	7
第二章 我国治安管理处罚程序的立法沿革	9
第一节 《行政处罚法》颁布前的治安管理处罚程序	9
第二节 《行政处罚法》颁布后的治安管理处罚程序	18
第三章 治安管理处罚程序原则	40
第一节 行政程序的基本原则	40
第二节 治安管理处罚程序基本原则的内容	46
第三节 治安管理处罚程序基本原则的特点	50
第四章 治安管理处罚程序的基本制度	51
第一节 治安管理处罚程序基本制度的内涵	51
第二节 治安管理处罚程序基本制度的价值	52
第三节 治安管理处罚程序基本制度的内容	53

2 >>> 治安管理处罚程序与文书制作

第五章 治安管理处罚程序实施现状	61
第一节 当前治安管理处罚程序设定的理念及价值	61
第二节 当前治安管理处罚程序的作用	65
第三节 当前治安管理处罚程序存在的问题	67
第六章 治安管理处罚程序的完善	74
第一节 治安管理处罚程序的目标模式选择	74
第二节 完善治安管理处罚程序的原则	76
第三节 完善治安管理处罚程序的立法建议	77
第七章 域外行政程序制度比较	80
第一节 中外行政程序立法现状比较	80
第二节 行政程序的法典化	87
第三节 域外行政程序中的证据制度比较	96
第四节 我国台湾地区的“社会秩序维护法” 关于行政处罚程序的规定	168
第八章 与治安管理处罚相关行为的程序	181
第一节 强制措施程序	181
第二节 治安鉴定程序	186
第三节 治安调解程序	191
第九章 治安管理处罚与治安调解相关问题实证研究	196
第一节 治安案件受案不实的原因及对策	196
第二节 当前办理治安案件存在的问题及对策	201
第三节 治安调解：适用条件的解读与重构	208

第十章 治安管理处罚法律文书制作·····	220
第一节 治安管理处罚法律文书概述·····	220
第二节 调查程序法律文书制作·····	241
第三节 决定程序法律文书制作·····	302
第四节 执行程序法律文书制作·····	320
参考文献·····	365
后记·····	369

第一章 治安管理处罚程序概述

治安管理处罚是公安机关有效地行使职权，完成治安管理任务的最后一项手段，也是可以剥夺公民的人身自由权、财产权的最重要、最普通的手段。因此，治安管理处罚程序的先进性对规范我国公安机关行政执法程序，提高公安机关办案质量和执法水平，促进公安机关依法行政，保护公民、法人和其他组织的合法权益，坚持实体公正与程序公正并重，实现公平正义，构建社会主义和谐社会发挥了重要的作用。

第一节 治安管理处罚程序的含义、种类及特征

和其他行政处罚程序一样，治安管理处罚程序的基本概念主要包括含义、种类及特征三个方面。

一、治安管理处罚程序的含义

治安管理处罚程序是公安机关对公民、法人或者其他组织的违反治安管理行为作出治安管理处罚决定和实施治安管理处罚决定时所遵循的步骤、顺序、方式、时限，在实际操作时表现为执法人员、相对人的行为过程按照立法者的事先设计而运动的过程。

二、治安管理处罚程序的种类和特征

作为限制公民权利最为严厉的一种行政处罚措施，我国相关法

2 ►► 治安管理处罚程序与文书制作

律对治安管理处罚程序的种类也做了较为严格的规定，从而实现对公安机关的控权和行政相对人权利的保护。

按照《行政处罚法》、《治安管理处罚法》和《公安机关办理行政案件程序规定》的规定，治安管理处罚程序分为简易程序和一般程序两种。

1. 简易程序。治安管理处罚的简易程序也称当场处罚程序，是指公安机关对符合法定条件的治安管理处罚事项，当场作出治安管理处罚决定的处罚程序。按照《治安管理处罚法》第一百条、第一百零一条和《公安机关办理行政案件程序规定》第三十四条、第三十五条、第三十六条之规定，适用简易程序必须符合一定的条件：（1）事实清楚；（2）证据确凿；（3）警告或 200 元以下罚款的行政处罚。同时，简易程序在适用时必须遵循以下步骤：（1）向违法行为人表明执法身份。（2）收集证据。（3）口头告知违法行为人拟作出行政处罚决定的事实、理由和依据，并告知违法行为人依法享有的陈述权和申辩权。（4）充分听取违法行为人的陈述和申辩；违法行为人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。（5）填写当场处罚决定书并当场交付被处罚人。（6）当场收缴罚款的，同时填写罚款收据，交付被处罚人；未当场收缴罚款的，应当告知被处罚人在规定期限内到指定的银行缴纳罚款。（7）人民警察当场作出行政处罚决定的，应当于作出决定后的 24 小时内将当场处罚决定书报所属公安机关备案。在旅客列车、民航飞机、水上作出行政处罚决定的，应当在返回后的 24 小时内报所属公安机关备案。可以看出，简易程序适用于情节简单、事实清楚、后果轻微的案件。《2012 年程序规定》第三十四条第二款规定：“涉及卖淫、嫖娼、赌博、毒品的案件，不适用当场处罚。”立法者的目的是出于提高行政效率的考虑。而普通程序多适用于对相对人权益影响较大的案件，是立法者在公正与效率做出的优先决断。简易程序与一般程序的划分，实际上体现了行政程序立法的一项重要原则——繁简分离原则，是立法者为限制行政处罚的随意性，又兼顾行政机关工作效率的现实考虑。

2. 一般程序。治安管理处罚的一般程序,也称普通程序,是指除法律规定可以当场做出的治安管理处罚外,公安机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予治安管理处罚的行为的,通常所适用的程序。关于听证程序是属于普通程序之中的一项特别程序,还是与简易程序、一般程序并列,共同集合构成治安管理处罚程序整体的问题,学者们意见不一。有的学者认为,听证程序与简易程序、一般程序一起组成了治安管理处罚程序。听证程序是指一般程序、简易程序之外的一种治安管理处罚程序,其理由是,在立法体系中,《行政处罚法》采取了将简易程序、一般程序、听证程序并列的写法。^①有的学者认为,听证程序是一般程序(普通程序)中的特别程序。^②笔者同意后者观点,认为听证程序是一般程序(普通程序)中的一项特殊程序。因为简易程序和普通程序都是完整的行政处罚程序,涵盖了行政处罚从启动到完成的全部过程。而从听证的内容判析,设立听证程序的目的在于通过相对人权利对抗行政机关权力,充分、公开地听取各方面意见,以保证行政处理决定的公正与正义,其本质上是行政处罚程序(一般程序)中的一个阶段或部分,但不是完整的行政处罚程序。因此,听证程序不是单独的行政处罚程序,仅是一般程序中的组成部分。至于《行政处罚法》将简易程序、一般程序、听证程序并列的写法,是一种立法技术的体现,其目的是突出听证程序的重要性,也是保证整个法律章节的平衡与美观。按照《行政处罚法》、《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》的规定,治安管理处罚的一般程序包括以下几个步骤:(1)受案;(2)调查;(3)告知、告知听证;(4)决定;(5)执行。

① 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2000年版,第231页。

② 罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社1996年版,第229页。

第二节 治安管理处罚程序的法律适用

一、治安管理处罚程序法律适用概述

《治安管理处罚法》第三条规定：“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。”

1996年颁布的《行政处罚法》是规范行政机关行使行政处罚权的一部基本法律，它对于行政处罚的设定、调查、听证、裁决、执行等各个环节需要遵守的基本规范都作了明确规定。

治安管理处罚在性质上属于行政处罚的一种。《治安管理处罚法》与《行政处罚法》之间属于特别法与一般法的关系。《治安管理处罚法》按照《行政处罚法》所确立的行政处罚的基本原则，并结合治安管理事项具有一些不同于其他行政管理和处罚的特点，对处罚程序作出了规定。在具体实施行政处罚时，如果《治安管理处罚法》已经作出了专门性规定，那就应当遵循该规定；如果《治安管理处罚法》对某个事项未作专门性规定，那就应当适用《行政处罚法》的相关规定。

二、《治安管理处罚法》与《行政处罚法》在处罚程序、内容规定上相互异同的三种情形

（一）《治安管理处罚法》中有规定，《行政处罚法》中没有相应规定或者规定不一致

这种情况有的属于该规定是为适应治安管理本身的特点而设定，如规定公安机关可以传唤违反治安管理的行为人，对无正当理由不接受传唤或者逃避传唤的，可以采取强制传唤措施；公安机关可以检查与违反治安管理行为有关的场所和人身；被处以拘留处罚的违反治安管理行为人提起行政复议、行政诉讼的，可以通过交纳

保证金或者提供保证人的方式，申请拘留决定暂缓执行；人民警察对 200 元以下罚款的案件，可以当场作出处罚决定；等等。有的是为了进一步规范公安机关依法履行治安管理职责，作了更为详细的规定，如关于询问时间的规定、办理案件的人员回避的规定、治安案件办理期限的规定等。

（二）《治安管理处罚法》的规定与《行政处罚法》的规定基本一致

主要是考虑到这些虽然在《行政处罚法》中已经有规定，但由于与公民维护自己的合法权利关系密切，在《治安管理处罚法》中予以重申，既有利于当事人知悉和保护自己的权利，监督公安机关依法行使职权，也便于基层公安民警在执法时遵守和引用。例如，关于扣押程序的规定；关于作出处罚决定前应当告知当事人作出处罚的事实、理由、依据以及依法享有的权利；关于处罚决定应当载明的事项；关于罚款决定与罚款收缴相分离的规定；等等。

（三）《治安管理处罚法》中没有规定，需要适用《行政处罚法》的相关规定

例如，关于听证，《治安管理处罚法》只是规定公安机关在做出吊销许可证和 2000 元以上罚款的治安管理处罚决定前，应当告知当事人有权要求举行听证；当事人要求听证的，公安机关应当及时依法举行听证。至于公安机关举行听证的具体程序，《治安管理处罚法》未作规定，而是要依照《行政处罚法》规定的听证程序进行。这种情况主要是考虑到《行政处罚法》的规定比较详尽，规定直接适用《行政处罚法》的规定更为适宜，而且在《治安管理处罚法》再作重复性规定也无必要。

第三节 与其他部门行政处罚程序的关系

治安管理处罚程序是《行政处罚法》、《治安管理处罚法》规定的行政处罚程序和制度的具体化和部门化。从治安管理处罚程序

6 >>> 治安管理处罚程序与文书制作

与《行政处罚法》规定的基本行政处罚程序的关系看，二者是一般与特殊、共性与个性的关系。《行政处罚法》、《治安管理处罚法》规定的基本程序为制定治安管理处罚程序规范提供了重要的法律依据，治安管理处罚程序服从于基本行政处罚程序。较其他部门行政处罚而言，治安管理处罚程序与其他部门行政处罚程序都是《行政处罚法》规定的基本行政处罚程序统帅下的特殊行政处罚程序，立法者设计时都以《行政处罚法》的规定为蓝本，其中体现的精神和原则都必须与《行政处罚法》规定的基本行政处罚程序相一致。这是治安管理处罚程序与其他部门行政处罚程序的共性所在。但由于受公安机关的职责及法律赋予的权限等方面因素影响，除了实施行政处罚的主体不同外，治安管理处罚程序又具有与其他部门行政处罚程序不同的特点，主要反映在两个方面：

1. 专有行政拘留处罚程序。行政拘留是《行政处罚法》、《治安管理处罚法》规定的行政处罚种类之一，是一种限制人身自由、性质最为严重的行政处罚。按照相关概念的界定，行政拘留是公安机关依法对违反行政法律规定的人，在短期内限制其人身自由的一种处罚。从我国法律规定的内容看，行政拘留不是公安法律、法规和规章独享的行政处罚，除了《治安管理处罚法》、《公民出境入境管理法》外，一些其他部门起草或制定的法律中也规定了行政拘留的处罚，但其执行都标明由公安机关进行。例如，《中国人民银行法》第四十二条规定：“伪造、变造人民币，出售伪造、变造的人民币，或者明知是伪造、变造的人民币而运输，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由公安机关处十五日以下拘留、一万元以下罚款。”由此可见，行政拘留处罚程序是公安机关专有的一种行政处罚程序，这一点是其他如工商、税务等部门的行政处罚程序所不具备的。

2. 简易程序适用最普遍、数量最大。虽然简易程序是《行政处罚法》规定的一种行政处罚程序，适用于各个行政机关，但从执法实践中看，公安机关是使用简易程序数量最多、范围最广的。