

最高人民法院

行政诉讼批复答复  
释解与应用

法律适用卷

The Comprehension and Application of Administrative Litigation  
Reply of the Supreme People's Court of China



梁凤云 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

最高人民法院

行政诉讼批复答复  
释解与应用

法律适用卷

The Comprehension and Application of Administrative Litigation  
the Supreme People's Court of China



梁凤云 著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用·法律适用卷 / 梁风云著. —北京: 中国法制出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3034 - 0

I. ①最… II. ①梁… III. ①行政诉讼法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D925. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 149968 号

策划编辑: 罗莱娜

责任编辑: 周琼妮

封面设计: 李宁

---

### 最高人民法院行政诉讼批复答复释解与应用·法律适用卷

ZUIGAO RENMIN FAYUAN XINGZHENG SUSONG PIFU DAFU SHIJIE YU YINGYONG ·  
FALU SHIYONG JUAN

著者 / 梁风云

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 787 × 1092 毫米 16

版次 / 2011 年 8 月第 1 版

印张 / 30.25 字数 / 506 千

2011 年 8 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3034 - 0

定价: 88.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

# 序

中国行政诉讼法经过二十多年的发展,已经初具规模。特别是在行政诉讼法典之外,最高人民法院制定了一定数量的司法解释,发布了数量可观的司法批复,这些都是中国行政诉讼制度的重要组成部分。前不久,我和风云同志合著了《行政诉讼法理论与实务》一书。在写作过程中,我们较为认真地梳理了大量的司法解释和司法批复,深刻感受到了中国行政诉讼法不断前进的足音和不断跳动的脉搏。可以说,司法解释和司法批复是具体化、行动中的行政诉讼法,其重要性可想而知,有必要加以认真研究。这些研究不仅有利于准确把握司法批复的精神,准确指导行政审判实践,更有利于行政诉讼制度的完善。目前,学术界和实务界对于司法解释的研究比较多,对于司法批复的研究还比较零散,不够系统。风云同志准备用三年时间整理这些司法批复,我赞成他的写作计划,并愿意把他的著作推荐给大家。

本书不是纯理论性的专著,而是针对具体实务问题的著述。这与司法批复的性质是相关的。司法批复是最高司法机关针对行政审判实务中疑难、复杂的法律适用问题作出的答复意见。行政诉讼法的内容比较原则。按照法律规定,下级法院在审理案件过程中涉及到复杂的法律适用问题时,可以向最高人民法院请示。最高人民法院的答复意见既对该具体案件有约束力,也对同类案件有参考价值。因此,司法批复具有类似法律规范的普遍适用性。这些司法批复属于广义的司法解释的范畴。本书是对司法批复的解释,实务意味浓厚。但本书又不仅仅是实务书籍,在阐述相关实务问题时,也闪耀着理论的光芒,相信对于行政法学研究也会有所助益。

风云同志曾经向我述说了他的宏愿:希望通过点滴积累,盈科而进,创作真正具有本土特色的中国行政法学。我以为这种研究路径是正确的,也是可行的。衷心希望风云同志能够如愿以偿,并为社会奉献更多的、更好的作品。属文以励之。

江必新

二〇一一年七月六日于地坛东门寓所

## 凡 例

1. 凡属于国家法律的,均简称《某法》。例如,《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》简称为《行政复议法》。

2. 凡属于法规以及法规以下规范性文件的,均简称《某法规》。

3. 法律法规经过修订的,在必要时按照制定和修订年份用括号注明,例如,《土地管理法》(1986年)、《土地管理法》(2004年)、《治安管理处罚条例》(1986年)、《治安管理处罚条例》(1994年)。

4. 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》,均简称为《贯彻意见》。

5. 最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》,均简称为《若干解释》。

6. 最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》,均简称为《适用法律规范座谈会纪要》。

7. 全国人民代表大会简称为“全国人大”,全国人民代表大会常务委员会简称为“全国人大常委会”,地方各级人大亦同。

8. 地方各级人民政府,均简称为“政府”,例如山西省人民政府简称为山西省政府。

9. 高级人民法院在第一次出现时写全称,之后均简称为“高院”,例如北京市高级人民法院简称为北京高院。

10. 中级人民法院在第一次出现时写全称,之后均简称为“中院”,例如广州市中级人民法院简称为广州中院。

11. 审判委员会均简称为“审委会”。

三、工商管理

目 录  
Contents

一、公安管理

1. 对无财产的已满 14 岁不满 18 岁的人可以适用罚款 .....	1
2. 铁道部和公安部对铁路公安部门处罚权的规定一致 .....	5
3. 出售淫秽物品行为终了以及追诉时效的判断 .....	9
4. 治安管理处罚的追诉时效及县级以上公安机关裁决合法性的判断 .....	13
5. 公安机关无权依据无法律法规依据的地方政府规章行使没收的行政处罚 .....	19
6. 公安部道路交通规章与行政法规不一致的,应当适用行政法规 .....	22
7. 农用运输车的管辖问题 .....	26
8. 司法解释适用于解释生效后发生的案件或者正在审理的案件 .....	35
9. 省级人大对地方政府规章的解释有效 .....	40
10. 下级公安机关作出与上级公安机关相冲突的行为属于超越职权 .....	44
11. 公安交警部门不能以交通违章行为未受处理为由不予核发机动车检验合格 标志 .....	51
12. 公安交通管理部门有权根据《道路交通安全法》规定的简易程序作出行政处 罚决定 .....	54
<b>二、劳动教养</b>	
13. 劳动教养行政案件无须复议前置 .....	60
14. 不满十六周岁不予刑事处罚的,必要时也可以由政府收容教养 .....	64
15. 不满十四周岁不予刑事处分的,必要时也可以由政府收容教养 .....	68
16. 对仅有一次盗窃行为的公民不能实行劳动教养 .....	73

### 三、工商管理

17. 国务院批准的文件视为行政法规可以直接引用…………… 80
18. 工商行政管理机关对未经核准登记擅自开业的行为处以强行收购退还价款的处理决定缺乏法律依据…………… 86
19. 借用执照不应当认定为无照经营…………… 89
20. 工商行政管理机关查处倒卖烟草的职权及其管辖…………… 95
21. 工商行政管理机关有权对无合法证明的进口汽车进行查处…………… 100
22. 法律、行政法规对个体诊所办理营业执照未作规定的,可以参照适用地方性法规…………… 103
23. 《企业法人登记管理条例》在处罚主体方面与《行政处罚法》是特殊规定与一般规定的关系…………… 109
24. 国家工商行政管理总局的规范性文件扩大了《商标法》规定的处罚范围,应当适用《行政处罚法》的规定…………… 113
25. 学校向学生推销保险收取保险公司佣金入账的行为不构成不正当竞争行为…………… 120
26. “拍卖人及其工作人员不得以竞买人的身份参与自己组织的拍卖活动”的扩大解释…………… 128
27. 专利侵权中的“全面覆盖”原则…………… 133
28. 《投机倒把行政处罚暂行条例》与《行政处罚法》相抵触不予适用…………… 139

### 四、土地和房屋管理

29. 地方性法规无权设定法律没有规定的罚种…………… 149
30. 原《土地管理法》规定的集体所有制单位之间的土地所有权争议应当由县级以上人民政府处理…………… 153
31. 土地行政部门不能行使法律规定应当由人民政府行使的权限…………… 158
32. 《土地管理法》规定的“没收非法所得”不包括没收土地…………… 162
33. 城市市区的土地归全民所有…………… 167
34. 铁路部门出借留用土地属于改变土地用途应当由土地管理部门进行处理…………… 173

35. 乡级人民政府认定县级人民政府颁发的宅基地使用证无效的行为属于超越职权 .....	177
36. 对农民长期使用但未取得合法权属证明的土地应当参照规章确定并给 予适当补偿 .....	181
37. 房地产管理机关可以撤销错误的注销抵押登记的行为 .....	185
38. 行政复议机关有权自行改变自己已经作出的复议决定 .....	193
39. 行政机关征用集体土地后,房屋所在地被纳入城市规划区的,应当参照 《城市房屋拆迁管理条例》对房屋所有权人予以补偿安置 .....	198
40. 人民法院判决没收房屋后土地性质的认定以及村民互换农村土地承包 经营权行为的效力 .....	203
41. 房屋登记行政案件中发现涉嫌犯罪的法律适用 .....	209

## 五、工伤认定

42. 《工伤保险条例》的溯及力 .....	216
43. 工伤认定中的行政复议前置 .....	224
44. 民事赔偿与工伤保险补偿 .....	228
45. 离退休人员与现工作单位之间劳动关系的认定 .....	235
46. 职工外出学习休息期间受到他人伤害的工伤认定 .....	241
47. 车辆挂靠其他单位的经营车辆实际所有人聘用的司机工作中伤亡的工伤 认定 .....	246
48. 国家机关聘用人员工作期间死亡的工伤认定 .....	251
49. “尚未完成工伤认定的情形”的认定 .....	253
50. 劳动行政部门在工伤认定程序中对劳动关系的确认权 .....	257
51. 关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的,应当适用《工伤保 险条例》 .....	260

## 六、劳动保障

52. 设区的市的区劳动和社会保障局具有劳动保障监察职权 .....	264
------------------------------------	-----



## 七、矿产资源管理

53. 河道采砂应当缴纳矿产资源补偿费..... 270
54. 地下热水的双重属性..... 275
55. 矿产资源补偿费缴费义务主体和征收对象..... 280
56. 在已取得土地使用权的范围内开采砂石无须办理矿产开采证和缴纳资源补偿费..... 285

## 八、药品监督管理

57. 《药品管理法》规定的“违法所得”不包括成本和其他合理开支 ..... 289
58. 药品监督权应当适用《药品管理法》，不能适用一般性工商法规 ..... 291
59. 对医疗机构购买工业氧代替医用氧用于临床的行为应当由药品监督管理部门而非工商管理部门进行处罚..... 296
60. 没收财产中“较大数额”的认定及其权限设定 ..... 301

## 九、水资源管理

61. 征收水资源费的始期..... 308
62. 取水许可职权的认定..... 312
63. 中央直属火电厂征收水资源费的法律适用..... 316
64. 根据国务院批准的文件，人民法院不应当受理执行中央直属电力企业水资源费行政处罚决定的案件..... 320
65. 经国务院批准的文件应当作为审理有关行政案件的依据..... 325
66. 用水单位从水库取水应否缴纳水资源费，应当视有无供水功能而定..... 329
67. 《取水许可和水资源费征收管理条例》施行之后，应当根据该条例的有关规定征收水资源费..... 333

## 十、质量监督

68. 地方性法规设定法律没有规定的质量监督处罚的,应当适用法律的规定 … 338
69. 质量监督检验检疫负责生产领域的产品质量监督管理,工商行政管理机关负责流通领域的产品质量监督管理 … 340

## 十一、税务管理

70. 规章是否存在不一致的判断 … 344

## 十二、公路管理

71. 有关公路养路费征收的地方政府规章不能与行政法规相抵触 … 348
72. 地方性法规设定的公路管理行政强制措施种类与法律相抵触的应当适用法律 … 351
73. 有关道路运输市场管理的地方性法规与部门规章规定不一致的,可以优先适用根据本地实际情况制定的地方性法规 … 357

## 十三、农业管理

74. 《兽药管理条例》的实施细则与《兽药管理条例》中“兽药”的规定不存在不一致 … 361
75. 苹果苗木的检疫职权应当由农业部门行使 … 363
76. 行政机关对于雇工引起草原火灾的行为进行处罚属于越权行为 … 366

## 十四、林业管理

77. 有关林业处罚的地方性法规与法律不一致的,应当适用法律的规定 … 369

## 十五、建设管理

78. 塔式起重机的监督管理权应当由建设行政主管部门行使…………… 374

## 十六、计量管理

79. 工程质量监督站不需要经过计量认证…………… 377
80. 对计量违法行为处以一万元以上罚款的应当适用国务院批准的部门规章  
的规定…………… 381
81. 食品卫生监督机构一般不进行计量认证但应依法进行计量器具检定…………… 385
82. 雷电防护设施检测机构不需要进行计量认证…………… 388

## 十七、物价管理

83. 对违法收取电费的行为应当由物价行政管理部门监督管理…………… 394

## 十八、港务管理

84. 征收企业专用码头货物港务费可以参照国务院法制机构意见…………… 398
85. “立即停航通知”属于行政强制措施,不适用《行政处罚法》…………… 401

## 十九、银行业监管

86. 银行业监督管理机构依法对农村信用合作社的金融违法行为行使监督管  
理职权…………… 406
87. 银行业监督管理机构对商业银行采用虚假宣传手段吸收存款的不正当竞  
争行为有权行使监督管理职权…………… 413

## 二十、盐业管理

88. 有关盐业管理的部委规章与行政法规不一致的,应当适用行政法规 ..... 418
89. 上位法对于盐业罚则未作规定的,下位法不得规定 ..... 421
90. 有关盐业管理的不地方性法规与行政法规不一致的,应当适用行政法规 ..... 424

## 二十一、海关监管

91. 违章短缴税款的追征时效 ..... 428
92. 进口货物在办妥手续前应当由海关监管 ..... 431
93. 在走私行为构成犯罪的情况下,海关对走私犯罪人不能没收走私财物 ..... 435

## 二十二、外汇管理

94. 外汇管理中委托关系的认定 ..... 440

## 二十三、对外贸易管理

95. 企业审批机关进行特别清算和普通清算的情形 ..... 445
- 最高人民法院行政诉讼批复答复适用一览表(法律适用卷) ..... 455
- 关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要 ..... 465
- 后记 ..... 469

【法律问答】

# 一、公安管理

GONG AN GUAN LI



## 1. 对无财产的已满14岁不满18岁的人可以适用罚款

(1988年10月21日)

### 【批复要旨】

对无财产的已满14岁不满18岁的人违反治安管理,不适用罚款处罚。鉴于监护人对未成年人有法定的监护责任,所以对无财产的已满14岁不满18岁的人违反治安管理的可以适用罚款处罚,由其监护人支付罚款。

### 【疑请案情】

四川省涪陵地区中级人民法院就无财产的已满14岁未滿18岁的人违反《治安管理处罚条例》可否适用罚款的问题,请示四川省高级人民法院。四川高院经研究,产生两种意见:

第一种意见认为,对无财产的已满14岁未滿18岁的人违反《治安管理处罚条例》不能适用罚款处罚。因为罚款是对违反《治安管理处罚条例》的行为人的一种行政处罚,而非民事赔偿,只能由行为人自己承担责任;如果对无财产的已满14岁未滿18岁的人处以罚款,由其监护人支付,对行为人起不到教育处罚的作用,也不符合责任自负的原则。此种意见为倾向性意见。

第二种意见认为,《治安管理处罚条例》中没有对无财产的已满14岁未滿18岁的人违反《治安管理处罚条例》不能适用罚款处罚的规定。且其监护人对无财产的已满14岁未滿18岁的人负有法律上的监护责任,可以由监护人负担罚款。

### 【适用精析】

本案涉及到原《治安管理处罚条例》有关已满14岁不满18岁的人违反治安管理的人员如何处罚的问题。<sup>①</sup>对于这个问题,首先要讨论治安管理处罚的责任年龄。所谓责任年龄是指由《治安管理处罚条例》规定的行为人对自己违反治安管理行为承担法律责任所必须达到的年龄。《治安管理处罚条例》对违反治安管理的人规定了三种责任年龄:

一是完全负责任的年龄。指已满18岁的人违反治安管理规定的,一律根据行为性质按照条例的规定进行处罚。已满18岁的人是成年人,成年人对自己的行为的性质、意义和后果有充分的认识,也有控制自己行为的能力,因此,必须对自己的行为承担完全责任。

二是相对负责任的年龄。指已满14岁(或者已满13岁)不满18岁的人违反治安管理规定的,从轻处罚。对于这一年龄段的少年,因其生理和智力尚未成熟,社会生活经验缺乏,辨别事物和控制自己行为的能力还比较差,容易受到社会不良因素的影响。因此,对其违反治安管理的行为,既不能放任不管,也不能不予处罚,对其采取的方式主要是正面教育和引导。

三是完全不负责任的年龄。指不满14岁(或者不满13岁)的人,因其不理解自己行为的性质和意义,免于处罚。不满14岁的人,其心智还未健全,社会化也远远没有完成,对自己的行为的社会效果、法律后果均缺乏清楚的认识,自我控制力较差。他们实施的某种危害社会的行为主要是幼稚无知的表现。在这种情况下要求他对自己所实施的危害社会的行为承担责任,显然是不适宜的。

我国的治安管理处罚法律对于责任年龄的规定,经历了一个不断完善的过程。

已经废止的《治安管理处罚条例》(1957年)对于不满18岁的人违反治安管理的行为作了规定。该条例第26条规定:“不满十三岁的人的违反治安管理行为,不予处罚;已满十三岁不满十八岁的人的违反治安管理行为,从轻处罚。但是应当责令他们的家长或者监护人严加管教。如果这种行为出于家长、监护人的纵容,处罚家长、监护人,但是以警告或者罚款为限。”这一规定有三个特点:一是对于不满13岁的违反治安管理的人,不予处罚。对于已满13岁不满18岁的人的违反治安管理行为,从轻处罚,而非免于处罚。二是在从轻处罚的同时,应当责令他们的家长或者监护人严加

<sup>①</sup> 1957年10月22日,全国人民代表大会常务委员会第81次会议通过《中华人民共和国治安管理处罚条例》。1986年9月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第7次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》,1957年《中华人民共和国治安管理处罚条例》废止。1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第7次会议修订。2005年8月28日,第十届全国人民代表大会常务委员会第17次会议通过《中华人民共和国治安管理处罚法》,1986年公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》废止。

管教。三是如果家长、监护人纵容未成年人的行为,被处罚人为家长和监护人,处罚方式限于警告或者罚款。

《治安管理处罚条例》(1986年)第9条规定:“已满十四岁不满十八岁的人违反治安管理的,从轻处罚;不满十四岁的人违反治安管理的,免于处罚,但是可以予以训诫,并责令其监护人严加管教。”这一规定包括了两个内容:

一是已满14岁不满18岁的人违反治安管理的,从轻处罚。所谓“已满”是指自行为人出生之日到特定日期实施违反治安管理行为时的实足年龄。所谓“从轻处罚”是指公安机关根据条例的有关条款,对违反治安管理的行为人,在规定的处罚范围和幅度以内,选择较轻的处罚种类;二是在同一种处罚幅度内选择一个较轻的处罚档次。一般是指在警告、罚款和拘留三种处罚范围内适用较轻的方法或者在同一处罚幅度内较轻的处罚。“从轻处罚”与“免于处罚”不同。后者是指公安机关对违反治安管理的行为,本来应当处罚,但行为人由于条例规定的特定条件,可以免除其处罚。免于处罚的前提是该行为已经构成违反治安管理的行为,只是由于某种法定原因或者条件而免除对其的处罚。<sup>①</sup>

二是不满14岁的人违反治安管理的,免于处罚,但是可以予以训诫,并责令其监护人严加管教。免于处罚是指应当给予处罚,但由于其符合法定条件免除其行政责任。当时一般的观点认为,免于处罚与不予处罚不同。免于处罚是该行为已经构成违反治安管理的行为,只是由于某种原因和条件而免除处罚。不予处罚是指该行为没有违反治安管理,因此不能给予任何处罚。“训诫”是指公安机关对不满14岁的违反治安管理的行为人,采用口头批评教育的方式,指出其错误所在,使其知错即改并保证不再重犯的教育方法。“责令管教”是指公安机关对不满14岁的违反治安管理的行为人的监护人进行批评教育,责令其履行管教义务的行政措施。

那么,对于已满14岁不满18岁违反治安管理的人从轻处罚的,是否也适用“可以予以训诫,并责令其监护人严加管教”呢?回答是肯定的。也就是说,对于根据本条规定,从轻处罚或者免于处罚的(两者关系是并列的),均可以予以训诫,并责令其监护人严加管教。

《治安管理处罚条例》(1994年)修订后该条未作变动。本案涉及的是《治安管理处罚条例》(1986年)的规定。对于已满14岁不满18岁的人违反治安管理的处罚,从轻处罚,也就意味着,不能是免于处罚或者不予处罚。本案可以适用警告、罚款和拘留处罚。但是,对于已满14岁不满18岁的人处以罚款,如果其没有收入来源,可

<sup>①</sup> 公安部治安局审定:《〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉通俗讲话》,北京出版社1987年版,第55-56页。

能造成无法执行。这个问题就要谈到罚款的性质和家长、监护人的责任。

罚款是指公安机关对违反治安管理的人,依法强制其在一定期限内向国家缴纳一定数额金钱的处罚形式。罚款适用的对象主要是那些贪财图利的违法行为,也包括其他目的的一些违法行为(例如违反交通管理的行为、违反消防管理的行为等)。罚款的对象是违法人员本人,一般情况下应当由其承担罚款。如果其无收入来源,应当参照《民法通则》的规定,由其家长或者监护人承担缴纳罚款义务。

所谓监护,就是监督保护的意思。民法上的监护制度是对无民事行为能力 and 限制民事行为能力人的权益进行监督和保护的一项民事法律制度。监护的内容主要是对被监护人财产利益和人身利益进行监督保护,并代理被监护人完成必要的民事法律行为。《民法通则》第16条规定:“未成年人的父母是未成年人的监护人。未成年人的父母已经死亡或者没有监护能力的,由下列人员中有监护能力的人担任监护人:(一)祖父母、外祖父母;(二)兄、姐;(三)关系密切的其他亲属、朋友愿意承担监护责任,经未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会同意的。对担任监护人有争议的,由未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会在近亲属中指定。对指定不服提起诉讼的,由人民法院裁决。没有第一款、第二款规定的监护人的,由未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门担任监护人。”家长(父母)对未成年子女的监护权,有时也可称为亲权。监护人对被监护人的职责包括:人身监护、生活照顾、财产管理和行为代理等。

根据《民法通则》第133条的规定:“无民事行为能力人、限制民事行为能力人造成他人损害的,由监护人承担民事责任。监护人尽了监护责任的,可以适当减轻他的民事责任。有财产的无民事行为能力人、限制民事行为能力人造成他人损害的,从本人财产中支付赔偿费用。不足部分,由监护人适当赔偿,但单位担任监护人的除外。”这里虽然规定的是民事责任,也在行政法上可以参照适用。因为上述行为人的行为实际上是对国家、社会公共利益和他人合法权益的侵害,必须承担相应的法律责任。对于有财产的已满14岁不满18岁的人员违反治安管理的,从其本人财产中支付罚款,不足部分,由监护人适当支付;对于无财产的已满14岁不满18岁的人员违反治安管理的,应当由其监护人支付罚款。

据此,1988年10月21日,最高人民法院行政审判庭作出《关于对无财产的已满14岁不满18岁的人违反〈治安管理处罚条例〉可否适用罚款处罚问题的电话答复》。答复的内容是:“四川省高级人民法院研究室:你院川法研[1988]48号请示收悉。关于对无财产的已满14岁不满18岁的人,违反《治安管理处罚条例》可否适用罚款处罚的问题,经研究,我们同意你院的第二种意见。这个问题《条例》第九条已作明确规



定,已满 14 岁不满 18 岁的人违反治安管理的,从轻处罚;不满 14 岁的人违反治安管理的,免于处罚,但是可以予以训诫,并责令其监护人严加管教。条例对无财产的已满 14 岁不满 18 岁的人违反治安管理,没有规定,不适用罚款处罚。鉴于监护人对未成年人员有法定的监护责任,所以对无财产的已满 14 岁不满 18 岁的人违反治安管理的可以适用罚款处罚,由其监护人支付罚款。”

值得注意的是,根据《行政处罚法》第 25 条关于“不满十四周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教;已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚”的规定,《治安管理处罚法》(2005 年)作了修订,相应的条文为第 12 条:“已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的,从轻或者减轻处罚;不满十四周岁的人违反治安管理的,不予处罚,但是应当责令其监护人严加管教。”与原《治安管理处罚条例》相比,修订的内容主要是:一是将“岁”修订为“周岁”,使其含义更为准确。二是将已满 14 周岁不满 18 周岁的人违反治安管理的处罚,由“从轻处罚”修订为“从轻或者减轻处罚”。三是将不满 14 周岁的人违反治安管理的处理,由“免于处罚,但是可以予以训诫,并责令其监护人严加管教”修订为“不予处罚,但是应当责令其监护人严加管教”,取消了免于处罚的规定,使这一规定更为科学。因为不满 14 周岁的人,不应当受到治安处罚,也就不存在免于处罚的问题。可见,相关内容并未作原则性的修订,可以参照适用。

## 2. 铁道部和公安部对铁路公安部门处罚权的规定一致

(1990 年 3 月 20 日)

### 【批复要旨】

铁道部公治[87]53 号文件的规定,同公安部《关于查破和处理治安案件的通知》([84]公发 186 号)中第七条“铁路、交通、航空、林业……等系统发生的治安行政案件,分别由本系统查处,地方公安机关积极配合”的规定精神是一致的。

### 【疑请案情】

江西省南昌市西湖区法院受理萍乡市刘绍辉、刘志辉因殴打他人不服上海铁路公安局拘留处罚一案,逐级向江西省高级人民法院、最高人民法院请示。该案涉及的主要问题是:

该案发生在萍乡市铁路系统范围内,上海铁路公安局南昌铁路分局根据铁道部公安局文治[1987]53 号文件第 1 条“……与上一级铁路公安机关不在同一县、市的公安派出所、公安科,对违反治安管理的人处超过 50 元的罚款或拘留处罚,交通不便