

ZHILAN XINGZHENG ZHIFA SHIWU

治安行政 执法实务

主编 倪小宇

中国人民公安大学出版社

治安行政执法实务

主 编 倪小宇
副主编 陈国洪

(政法系统 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

治安行政执法实务

ZHIAN XINGZHENG ZHIFA SHIWU

倪小宇 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
印 刷：涿州市蕴铂印刷厂

版 次：2000年5月第1版
印 次：2004年3月第3次
印 张：7.125
开 本：850毫米×1168毫米 1/32
字 数：171千字
印 数：6001~9000册

ISBN 7-81059-461-3/D·384

定 价：15.00元（政法系统 内部发行）

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

前 言

随着社会主义市场经济的发展，我国的社会治安形势日益复杂，治安管理任务日益繁重。面对着社会治安管理格局变化的新挑战，如何改善和加强治安行政执法工作，已成为摆在治安管理实际部门和教学科研部门面前的一个重要课题。为了帮助广大基层公安派出所和治安管理部门进一步搞好治安行政执法工作，促进公安院校的治安管理教学科研工作，我们编写了《治安行政执法实务》一书。其内容主要是治安行政执法实际工作中必须掌握的法律程序、法律规定，并结合实践中存在的实际问题加以探讨，着重从理论联系实际的角度解决实践中出现的一些新情况、新问题。因此，本书并不刻意追求面面俱到，对于一些比较成熟的执法问题就不多加赘述，而对一些新问题，有争议的问题，实践中民警感到难于处置的问题则不惜笔墨。因此，读者可以看到本书在一些问题的阐述上详略差别较大，如听证程序、治安讯问、收容教育等问题我们都下了较大工夫进行研究，希望对基层公安机关和人民警察的治安执法实践工作具有实际操作的应用价值。

本书由福建公安高等专科学校副校长倪小宇副研究员任主编，治安教研室主任陈国洪讲师任副主编，谢子

传、王莹、高晖、李富声等同志共同编写。福建省公安厅、福州市公安局的治安、法制部门和基层公安机关的领导和众多民警提供了宝贵的意见和案例；中国人民公安大学出版社的同志为本书出版付出了大量劳动，在此一并表示感谢。

由于水平有限，学科资料匮乏，本书疏漏之处在所难免，竭诚希望广大同行和读者批评指正。

编 者

2000年3月

目 录

第一章 治安行政执法的基本问题 ·····	(1)
第一节 治安行政执法的概念和特征·····	(1)
一、治安行政执法的涵义·····	(1)
二、治安行政执法的基本特征·····	(2)
第二节 治安行政执法的法律依据·····	(4)
一、我国的法律效力层级·····	(4)
二、适用法律依据的实践问题·····	(7)
第三节 治安行政执法的生效要件和效力·····	(8)
一、治安行政执法的实体要件·····	(9)
二、治安行政执法的程序要件 ·····	(10)
三、治安行政执法的法律效力 ·····	(11)
第四节 治安行政执法的自由裁量问题 ·····	(13)
一、治安行政自由裁量的主要形式 ·····	(14)
二、治安行政执法中自由裁量权适用不当的主要 问题 ·····	(15)
三、正确运用自由裁量的原则与要求 ·····	(16)
第二章 治安行政执法程序(上) ·····	(19)
第一节 治安案件的受理、立案 ·····	(19)
一、受理 ·····	(19)
二、立案 ·····	(22)
第二节 传唤 ·····	(23)
一、传唤的方式及相关法律规定 ·····	(24)

二、传唤的实施	(25)
第三节 治安讯问	(28)
一、什么是治安讯问	(28)
二、治安讯问的要求	(29)
三、如何进行治安讯问	(32)
四、常见治安行政案件的讯问要点	(36)
第四节 调查访问	(41)
一、治安行政案件的调查访问	(41)
二、治安行政案件的调查主体	(42)
三、调查访问的对象和内容	(43)
四、调查访问的方法	(44)
五、调查访问的策略	(48)
第三章 治安行政执法程序(下)	(50)
第一节 听证	(50)
一、听证的基本知识	(50)
二、我国确立听证程序的重要意义	(55)
三、《行政处罚法》对听证程序的主要规定	(57)
四、公安机关举行听证会的具体操作	(62)
第二节 裁决	(69)
一、裁决的法律规定	(70)
二、裁决的基本条件	(70)
三、裁决的一般步骤	(70)
四、当场处罚的裁决	(72)
五、治安处罚裁决应明确的几个问题	(74)
第三节 执行	(75)
一、执行的主体和对象	(76)
二、执行的方式和依据	(76)
三、各类裁决的执行	(77)

第四章 治安管理处罚	(84)
第一节 治安管理处罚的概念和特征	(84)
一、治安管理处罚的概念	(84)
二、治安管理处罚的特征	(84)
三、治安管理处罚与公安行政处罚的区别	(85)
第二节 治安管理处罚的基本原则	(86)
一、处罚法定原则	(86)
二、教育与处罚相结合原则	(86)
三、处罚公开、公正原则	(87)
四、保障当事人权利的原则	(88)
第三节 治安管理处罚的种类	(88)
一、警告	(88)
二、罚款	(89)
三、拘留	(91)
第四节 治安管理处罚的适用	(93)
一、治安管理处罚的适用方法	(93)
二、治安管理处罚的法定情节	(96)
三、正确行使治安管理处罚的自由裁量权	(99)
第五节 治安处罚亟待解决的几个主要问题	(101)
一、治安处罚的法律法规不完善给治安执法带来 难度	(101)
二、治安处罚在执法实践中存在的主要问题	(104)
第五章 治安行政强制措施	(107)
第一节 没收财物	(107)
一、没收财物的涵义	(107)
二、没收财物的法律依据	(108)
三、没收财物的实施	(109)
四、实施财物没收过程中应注意的问题	(110)

第二节 责令停业整顿	(111)
一、什么是责令停业整顿	(111)
二、责令停业整顿的法律依据	(112)
三、责令停业整顿的实施	(114)
第三节 吊销许可证	(116)
一、什么是吊销许可证	(116)
二、吊销许可证的法律依据	(117)
三、吊销许可证的实施	(118)
第四节 强制戒毒	(119)
一、什么是强制戒毒	(119)
二、强制戒毒的特点	(121)
三、强制戒毒应遵循的原则	(121)
四、强制戒毒的实施过程中应注意的问题	(123)
第六章 治安调解	(125)
第一节 治安调解的条件	(125)
一、实施了打架斗殴或者损毁他人财物等违反 治安管理行为	(125)
二、由民间纠纷引起	(126)
三、情节轻微	(126)
四、当事人双方自愿调解	(126)
五、公安机关认为可以调解处理	(127)
第二节 治安调解的程序方法	(128)
一、治安调解工作的主体	(128)
二、治安调解的程序	(128)
第七章 收容教育	(133)
第一节 收容教育的审批	(133)
一、收容教育的性质	(133)
二、收容教育的法律依据	(134)

三、收容教育的对象·····	(135)
第二节 收容教育的实施·····	(136)
一、收容教育的审批·····	(136)
二、收容教育实践中的问题·····	(138)
附录一 治安行政执法常用法律文书	
治安案件受理、立案登记表·····	(144)
传唤证·····	(145)
讯问记录·····	(146)
询问记录·····	(147)
治安管理处罚审批表·····	(148)
治安管理处罚裁决书·····	(149)
治安管理当场处罚书·····	(150)
治安管理处罚执行拘留通知书·····	(151)
强制戒毒决定书·····	(152)
收容教育决定书·····	(153)
附录二 治安行政执法的主要法律依据	
中华人民共和国行政处罚法·····	(154)
中华人民共和国行政复议法·····	(165)
中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(176)
中华人民共和国国家赔偿法(节录)·····	(188)
全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的 决定·····	(190)
国务院娱乐场所管理条例·····	(193)
国务院关于卖淫嫖娼人员收容教育办法·····	(201)
罚款决定与罚款收缴分离实施办法(国务院)·····	(204)
公安部对因民间纠纷引起的打架斗殴等治安案件的 赔偿和负担医疗费用公安机关是否可以裁决问题 的请示的答复(1997年)·····	(206)

公安部关于行政处罚听证范围中“较大数额罚款”	
数额的通知（1996 年）	（207）
公安部关于对刑事拘留、治安拘留期限是否折抵	
收容教育期限问题的批复（1997 年）	（208）
公安部关于对刑事拘留时间可否折抵治安拘留时间	
有关问题的批复（1997 年）	（208）
公安部关于携带、藏匿淫秽 VCD 是否属于传播	
淫秽物品问题的批复（1998 年）	（209）
公安部关于加强治安案件查处工作的通知	
（1997 年）	（209）
福建省公共场所治安管理办法（1996 年）	（212）
福建省人民代表大会常务委员会关于设定福建省	
人民政府规章罚款限额的决定（1996 年）	（218）

第一章 治安行政执法的基本问题

治安行政执法涉及的问题很多，遍及治安行政管理的方方面面，但本章仅就几个带有全局性的基本问题作些介绍。这些问题之所以重要，就在于它们贯穿于治安行政执法的整个过程，对具体的治安行政执法行为具有指导意义，本书后面各章所要阐述的问题可以说都是对这些基本问题的落实、展开和延伸。本章要阐述的基本问题包括：治安行政执法的概念和特征、治安行政执法的法律依据、治安行政执法行为的生效要件和治安行政执法的自由裁量四个问题。

第一节 治安行政执法的概念和特征

一、治安行政执法的涵义

为了便于大家理解治安行政执法的概念和特征，我们先来看几个事例：

事例一：1999年3月1日，林某伙同苏某、陈某等人到悦友酒楼喝酒，酒后，林某无故殴打该酒楼负责人李某致轻微伤，后被公安机关处以治安拘留15天的处罚。

事例二：1999年9月16日晚上9时许，徐美珍与男子陈桥在×××理发店三楼进行异性按摩时，谈妥以80元钱进行卖淫时被公安机关当场查获，徐患有梅毒。公安机关根据国务院《卖淫嫖娼人员收容教育办法》第9条的规定，对徐美珍收容教育两

年。

事例三：公民张某拟在福州市××路×号开设一家卡拉OK厅，依法向公安机关提出申请，公安机关经过认真审查，认为张某的申请符合法定条件，依法在法定时限内向张某颁发了特种行业许可证。

事例四：民警洪卫东、张小兵在进行治安巡逻时，发现一青年人行迹可疑，遂上前盘问，并在其身上搜出螺丝刀、扳手等可疑工具，即将其带回派出所继续审查。

从上述事例中可以知道，治安行政执法作为公安执法的一个重要方面，与公安刑事执法活动有显著的区别。治安行政执法的过程既表现为对违反治安管理行为的查处过程，如事例一和事例二，也包括一般的治安管理过程，如事例三。而公安刑事执法的过程仅仅表现为对涉嫌犯罪的当事人进行查处的过程。可见，治安行政执法作为公安机关对社会治安的一种行政管理行为，是对有关治安管理法律法规的全面执行和贯彻实施。因而，它应该包括对治安法规的遵守（即依法治安）和对违反治安管理法律法规行为的查处这两个方面。因此，对治安行政执法这个概念的界定必须能够体现这两个方面的内容，否则就是不科学的。基于上述分析，我们认为，治安行政执法是指公安机关及其人民警察依据一定的治安管理法律法规对有关当事人所实施的直接影响其权利义务的行为。

二、治安行政执法的基本特征

要准确理解治安行政执法这个概念，必须搞清楚它的几个特征：

（一）治安行政执法的主体具有恒定性。

这就是说，治安行政执法的主体只能是特定的行政机关即公安机关，实践中主要是公安机关的治安部门。根据国家有关法律

规定，治安管理是公安机关的特定职能，其他任何组织和个人，非经依法授权或委托，都无权行使治安行政执法权。当然，公安机关所实施的治安行政执法行为是由具有国家公务员身份的人民警察代表公安机关实施的。因此，有执法权的人民警察也可以作为治安行政执法的主体来看待。

（二）治安行政执法主体意思表示的单方面性。

治安行政执法是公安机关代表国家，并以国家强制力保障实施的一种法律行为，其意思表示具有先定力。也就是说，治安行政执法主体只要依法作出意思表示，不管行政相对人是否同意，即能够产生相应的法律后果，致使相对人有关的权利和义务产生、变更和消灭。

（三）治安行政执法行为是一种具体的行政行为，并对当事人的权利义务产生直接影响。

所谓具体行政行为，是指行政主体依法定职权，就特定事项对特定人的权利义务所作的行政行为。治安行政执法行为是公安机关依其治安管理权，以特定的社会事实为对象，处理具体的人和事的行为，因而是一种具体行政行为。由于具体行政行为处理的是具体的人和事，因而对当事人的权利和义务都会产生直接的法律后果。如事例一中对林某的处罚，事例三中给张某颁发许可证等行为即分别对他们的人身自由权和经营权产生了直接的影响。此外，作为具体行政行为，治安行政执法行为还是可诉的行政行为。如果公安机关及其人民警察的行政执法行为侵害了公民、法人和其他组织的合法权益，被侵害的公民、法人和其他组织在经过前置复议后还可依法提起行政诉讼。

以上分析告诉我们，公安机关及其人民警察对依法行政负有重大责任。我们必须明确严格执法、依法治安与全心全意为人民服务是一致的。虽然治安行政执法主体的意思表示具有单方面性，但必须以保护公民的合法权益为己任。治安行政执法行为作

为可诉的具体行政行为，必须经得起司法审查的检验。所以，公安机关及其人民警察应当不断提高治安行政执法水平和执法质量，以实际行动取信于民，树立人民公安的良好形象。

第二节 治安行政执法的法律依据

治安行政执法的法律依据，通俗地说，就是指某一特定的治安行政执法行为赖以发生的法定理由，它是公安机关及其人民警察为什么可以这样做，却不可以那样做的由法律法规所提供的客观依据。如第一节中所讲的事例一，公安机关对林某殴打他人的行为进行治安管理处罚即拘留 15 天，就是依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）第 22 条第一项的规定作出的。这里的“《治安管理处罚条例》第 22 条第一项”即为该公安机关对林某实施“治安拘留 15 天”这一治安行政执法行为的法律依据。可见，公安机关实施的治安行政执法行为都必须有相应的法律依据，没有法律依据，公安机关就无法作出一定的治安行政执法行为。因此，能否正确地运用法律依据是治安行政执法行为是否合法有效的首要条件。

一、我国的法律效力层级

要正确地运用法律依据，首先必须对我国的法律效力层级有一个基本的了解。基于我国的立法体制，法律依据有不同的效力层级，立法主体规格越高，其制定的法律的效力也就越大。纵观我国治安行政执法的法律依据，按其效力层次的不同可以分为以下几种：

（一）法律。

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的，因为宪法一般不直接作为治安行政执法的法律依据，所以，法律就成为

效力层级最高的法律依据。法律可以设定各种行政处罚，而限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。因此，在治安行政执法实践中，凡涉及对当事人采取限制人身自由的强制措施或行政处罚的，其适用的依据必须是全国人大及其常委会制定的有关法律，否则，将导致该执法行为的不合法。

治安行政执法中常用的法律文件有：《治安管理处罚条例》、《全国人民代表大会常务委员会关于惩治走私、制作、贩卖、传播淫秽物品的犯罪分子的决定》、《全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定》、《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》等等。

（二）行政法规。

行政法规是由国务院制定的具有国家强制力的普遍性行为规范，其具体名称有条例、规定、办法和实施细则等。

行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。由于行政法规是国务院制定的普遍性行为规范，因此，它是治安行政执法的重要法律依据。

治安行政执法中常用的行政法规文件有：《劳动教养试行办法》、《国务院关于严禁淫秽物品的规定》、《旅馆业治安管理办法》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》等等。

（三）地方性法规。

地方性法规由省、自治区、直辖市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的市的人民代表大会及其常务委员会制定。如安徽省人大常委会制定的《安徽省罚款和没收财物管理暂行条例》、福建省人大常委会制定的《福建省流动人口治安管理条例》及武汉市人大常委会制定的《武汉市城市道路桥梁管理办法》等都属于地方性法规。地

方法法规量大、面广，在治安行政执法中运用是非常多的。

地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销证照以外的行政处罚。法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

（四）规章。

规章包括部门规章和政府规章。前者是由国务院所属部委根据法律和行政法规等在本部门权限内制定的规定、办法、实施细则等规范性文件，如公安部制定的《关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的暂行规定》、《暂住人口管理办法》等。后者是由省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和行政法规，按照规定程序所制定的普遍适用于本地区行政管理的规范性文件，如《上海市行政处罚听证程序试行规定》、《福州市租赁房屋治安管理暂行规定》等等。

部门规章和政府规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。对尚未制定法律、法规的违反治安秩序的行为，规章可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。

（五）其他规范性文件。

这里的所谓其他规范性文件是指各级公安机关或部门，包括公安部的司、局，省级公安机关等制定的有关公安行政的规范性文件。这类规范性文件大致包括两种情况：一是制定法律、法规或规章的实施方法，如根据《中华人民共和国行政处罚法》，浙江省公安厅发布实施的《浙江省公安机关行政处罚听证程序暂行规定》即属这种情况。二是依职权制定的规范性文件，这类规范性文件数量很大，应用也广泛，但在执法实践中普遍存在一个如何有效适用的问题。因为，规范性文件要作为治安行政执法的依