

治安行政措施通论

谢川豫 著

中国人民公安大学出版社

治安行政措施通论

谢川豫 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

治安行政措施通论/谢川豫著. —北京:中国人民公安大学出版社, 2001.3

ISBN 7—81059—628—4

I. 治… II. 谢… III. 治安管理—研究—中国 IV. D631.4
中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第 07735 号

治安行政措施通论

ZHIAN XINGZHENG CUOSHI TONGLUN

谢川豫 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

印 刷: 北京昌平兴华印刷厂

版 次: 2001 年 3 月第 1 版

印 次: 2001 年 3 月第 1 次

印 张: 9.25

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 235 千字

印 数: 0001 ~ 5000 册

ISBN 7 - 81059 - 628 - 4/D · 509

定 价: 18.00 元

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

本人将公安机关在治安管理过程中需要使用的权力和手段，称为“治安行政措施”。

在治安管理教学中，本人发现实践部门的同志对治安行政措施抱有浓厚的兴趣，但他们却没能找到有关的系统论述。于是，作为治安管理教学和研究人员，本人感到有责任，把多年来研究的成果系统化后奉献给大家。

本人试图在此书中将治安行政措施的理论系统性和实践操作性融为一体，以期能为大家的理论研究和实践工作提供一些参考。

由于本人水平有限，此书定有许多不当之处，欢迎大家提出批评意见。这不是拘于俗套的谦虚，确是我的真心期望，因为你们的批评是对我的帮助，将使我进一步完善对治安行政措施理论与实践的认识。本人希望在今后能将治安行政措施进一步研究的成果及本书未及论述的内容继续奉献给大家，因此，本人期待着你们的批评与指正，真诚地期待着。

中国人民公安大学治安系 谢川豫

2000年12月

目
录

1	第一章 治安行政措施概述
1	一、什么是行政措施
6	二、什么是治安行政措施
10	三、治安行政措施的分类
14	第二章 治安监督措施
15	一、治安检查
21	二、治安调查
23	三、治安巡逻
27	四、检验和考核
28	五、技术监控
29	第三章 治安教育措施
29	一、劝阻和制止
33	二、训诫
36	三、责令管教
39	四、责令看管和治疗
40	五、责令改正
43	六、责令具结悔过

目 录

47	第四章 治安强制措施概述
47	一、治安强制措施的概念
49	二、治安强制措施的分类
51	三、实施治安强制措施的原则
52	四、治安强制措施与刑事强制措施的区别
54	五、治安强制措施与民事诉讼、行政诉讼中强制措施的区别
55	六、治安强制措施与民事强制执行的区别
56	七、治安强制措施与其他行政强制措施的区别
58	第五章 对人身的治安强制措施（上）
58	一、关于盘查权
60	二、盘查的概念
65	三、盘查的分类
66	四、当场盘查
69	五、留置盘问
77	第六章 对人身的治安强制措施（下）
77	一、强制传唤

目
录

79	二、强制拘留
83	三、约束
85	四、强行带离现场
87	五、强行遣送
88	六、收容遣送
104	七、强制检查性病
107	八、收容教育
111	九、强制治疗
115	十、强制戒毒
118	十一、遣送出境
119	十二、不准入境
120	十三、不准出境
121	十四、劳动教养
124	第七章 其他治安强制措施
124	一、扣押（扣留）
128	二、强制铲除
129	三、查验《居民身份证》
130	四、限期整改

目 录

133	五、紧急征用
137	六、破坏和拆除
138	七、交通管制
142	八、现场管制
144	九、强行驱散
146	十、执行罚
149	第八章 治安处罚措施
149	一、治安处罚措施的概念
150	二、治安处罚的法律依据
151	三、运用治安处罚措施的基本原则
153	四、各类治安处罚措施及适用
175	五、治安处罚的听证程序
178	第九章 治安行政措施的法律救济制度
178	一、治安行政措施的法律救济制度的涵义
179	二、治安行政措施的法律救济途径
180	三、治安行政措施的法律救济的特征
182	四、行政复议救济

目
录

194	五、行政诉讼救济
202	六、行政赔偿救济
211	七、行政补偿
213	八、人民警察执法过错责任追究制度
215	附 录
215	中华人民共和国人民警察使用警械和武器条例
219	中华人民共和国治安管理处罚条例
229	公安部关于公安机关执行《人民警察法》有关问题的 解释（节录）
231	公安机关人民警察着装管理规定（节录）
233	公安机关人民警察执法过错责任追究规定
238	公安部关于执行《治安管理处罚条例》若干问题的解 释（节录）
241	城市流浪乞讨人员收容遣送办法
243	中华人民共和国立法法
259	卫生部 公安部关于对卖淫嫖娼人员强制进行性病检 查治疗有关问题的通知
261	交通违章处理程序规定

目 录

271	中华人民共和国行政复议法
281	北京市严格限制养犬规定（节录）
282	公安部关于公安机关贯彻实施《中华人民共和国行政 复议法》若干问题的意见

第一章 治安行政措施概述

一、什么是行政措施

(一) 行政措施的含义

研究治安行政措施，必须首先了解什么是行政措施。“行政措施”这个词并不陌生，各行政管理部门经常用到的行政管理的方法和措施，都是行政措施，它在宪法及其他有关法律、法规中多被提及。然而，行政措施的确切含义是什么？行政措施有哪些种类？其特点又是什么？这是本书首先要说明的。

本书作者查阅了大量的法学及行政管理学资料，发现深入、系统研究行政措施的著述并不多见。不同著述中关于“行政措施”定义，有广义和狭义之分，广义的行政措施，以《法学词典》^①的表述为代表。《法学词典》认为，行政措施是指国家行政机关为执行宪法、法律、行政法规和履行国际条约所采取的具体办法和步骤。这一概念使得行政措施具有了三层含义：

第一层含义是指法律、法规中直接规定的并由行政机关行使的措施和办法，如《中华人民共和国集会游行示威法》（以下简称《集会游行示威法》）中规定公安机关可以采取强行带离现场、强行遣送等行政措施；《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）^②规定海关可以采取扣留有关嫌疑人员及物品的行政措

① 上海辞书出版社 1984 年 12 月第 2 版（增订版）。

② 《中华人民共和国海关法》，1987 年 1 月 22 日由全国人大常委会通过，2000 年 7 月 8 日修正。

施;《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)^①规定土地行政主管部门对“非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施”,可以采取“限期拆除”的行政措施,等等。

第二层含义是指行政机关根据法律、法规的规定自行制定的具体措施和办法^②,例如:为克服官僚主义、提高工作效率采取的政府机构改革措施;为保护森林资源、野生动物、水产资源等采取的封山、禁止狩猎、休渔措施;为防止疫病传播扩散采取的强制性预防接种、检疫、隔离、治疗措施;为保障国民经济发展,控制人口增长采取的计划生育措施;为保障外国使领馆执行职务采取的安全保护防范性措施;等等。国家行政机关工作内容和对象的多样性,决定了它所采取的行政措施也是多种多样的。

第三层含义是指行政机关为实施法律、法规而制定的规范性文件。如《北京市行政措施备案规定》第4条规定,“行政措施包括市人民政府各部门为实施地方性法规和市政府发布的规章制定的规范性文件。”

一般的法学著述中的行政措施包括了第一、第二两层含义。如《北京大学法学百科全书》认为,行政措施是指国家行政机关在进行行政管理时,依据法律、法规规定实施的各种行政处理行为^③。《中华实用法学大辞典》认为,行政措施是指行政机关在行使职权时对具体事件所作的单方面的处理,是区别于行政命令的单方行政行为^④。《行政法词典》认为,行政措施是指国家行

① 《中华人民共和国土地管理法》,1986年6月25日由全国人大常委会通过,1998年8月29日修订,自1999年1月1日起施行。

② 根据我国法律的规定,有关的行政机关也可以直接规定具体的行政措施。如《中华人民共和国宪法》第89条规定,“国务院有权根据宪法和法律,规定行政措施”。

③ 见肖蔚云、姜明安主编:《北京大学法学百科全书》,北京大学出版社1999年12月版,第548页。

④ 见栗劲、李放主编:《中华实用法学大辞典》,吉林大学出版社1988年9月版,第693页。

政机关在进行行政管理活动时,依据行政管理法规,针对特定对象所作的,具体的和单方面的,能直接产生法律效果的决定和处理^①。

行政措施的内容通常直接或间接地影响相对人^②的权利、义务。一种行政措施的作出,可能是对相对人权利的赋予或剥夺,也可能是对相对人义务的设定或免除。其具体的表现形式较多,有命令、令、会议、决定、布告、公告、通告、通知等,但一切行政措施都应符合法律、法规的规定。

本书研究的治安行政措施是由公安机关采取的,第一层含义所指的行政措施。因此,以下我们仅探讨第一层含义的行政措施,对它可作如下定义:行政措施是指国家行政机关在进行行政管理时依法实施的,并能产生法律效果的各种具体行政行为。

(二) 行政措施的特征

行政措施具有如下特征:

1. 行政措施是行政主体对特定的事项所采取的处理办法,通常是一种具体行政行为,用以调整特定的社会关系。行政主体是指能以自己名义行使国家行政职权,作出影响行政相对人权利、义务的行政行为,并能由其本身对外承担行政法律责任,在行政诉讼中能作为被告应诉的行政机关或法律、法规授权的组织^③。行政主体通常就是各级行政管理部门,但采取行政措施的主体并不只限于国家行政机关,法律、法规授权的组织也可以采取行政措施。

^① 见黎国智主编:《行政法词典》,山东大学出版社1989年11月版,第87页。

^② “相对人”指的是行政管理相对人,指在行政管理法律关系中与行政主体相对应的另一方当事人,即行政主体的行政行为影响其权益的个人、组织。

^③ 见姜明安主编:《行政法学》(全国律师资格考试指定用书),法律出版社1998年版,第26页。

行政行为是指行政主体依法实施行政管理并产生行政法律效果的行为。

2. 行政措施是行政主体依法作出的。“依法”指的是依据法律、法规、规章及其他有关行政管理的具有普遍约束力的规范性文件。行政主体采取的各种行政措施必须依法，不可随意创造。有时，法律也通过立法的形式赋予行政机关制定行政措施的权力，如《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），赋予国务院“规定行政措施”的权力，《中华人民共和国国务院组织法》（以下简称《国务院组织法》）赋予国务院各部委“规定行政措施”的权力，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》）赋予县级以上人民政府“规定行政措施”的权力，等等。行政主体作出行政措施不仅要依法，还要遵循法定的程序，如行政处罚的程序，行政强制措施的程序，行政命令的程序，行政许可的程序等等，以保证行政措施的合法、公正。

3. 行政措施根据行政主体的单方面意见即可成立，不以行政相对人的同意为成立条件。这是由行政行为的特点所决定的。行政行为是行政主体单方面的行为，不以行政相对人的同意为成立条件，而行政措施是一种具体行政行为，同样只需根据行政主体单方面意见即可成立。

4. 行政措施涉及特定行政相对人的权益时，相对人如对之不服，可请求行政救济。行政机关的违法或不当行政措施，往往给相对人造成权利或利益上的损害，受害人有权要求行政机关对其损害权益的行为予以救济。相对人获得行政救济的途径有行政复议、行政诉讼及行政赔偿。

（三）行政措施与行政法规

行政措施与行政法规之间既有联系又有区别。其相同之处主要是：实施或制定的主体都是国家行政机关，都能达到行政法律

效果或具有法律效力，其目的都是为了国家行政管理工作的顺利进行。两者的区别主要有：

1. 隶属关系不同。行政措施依据的法律有宪法、法律、法规和其他规范性文件，其中包括了行政法规，而制定行政法规的依据是效力等级高于行政法规的宪法和法律。

2. 行为对象不同。行政措施是对特定的人或特定的事件所作出的具体行政行为，而行政法规是有制定权的行政机关制定的规范性文件，即对不特定的人或不特定的事件所作的统一的规定。相对来说，行政措施是具体的、特定的，而行政法规是抽象的和非特定的。例如，国务院通过的《娱乐场所管理条例》就是一个行政法规，它所指的对象是所有经营娱乐场所的人，娱乐场所的从业人员，以及在娱乐场所从事娱乐活动的人，而公安机关对违法经营的娱乐场所责令停业整顿则是针对某个娱乐场所的行政措施。

3. 稳定性不同。行政措施可以变通执行，比较灵活，适合于对繁杂多变的具体情况作出不同的行政措施，而行政法规是针对不特定的人的原则规定，不宜经常变化，因而具有相对的稳定性。

（四）行政措施的分类

根据不同的标准，可以对行政措施作不同的分类：根据法律的约束的程度不同，行政措施可分为羁束措施和自由裁量措施；根据其形式要求不同，行政措施可分为要式的行政措施和不要式的行政措施；根据其针对的对象不同，行政措施可分为对人的行政措施、对法人和其他组织的行政措施、对物的行政措施、对事的行政措施等；根据其实施的主体不同，行政措施可分为公安机关实施的行政措施、工商行政管理机关实施的行政措施、环保行政管理机关实施的行政措施、卫生行政管理机关实施的行政措施、文化行政管理机关实施的行政措施、计划生育部门实施的行

政措施等。

公安机关实施的行政措施我们称之为治安行政措施，这是本书研究的内容。

二、什么是治安行政措施

公安机关为维护社会治安，运用行政权力进行行政管理时，依据法律、法规规定实施的各种行政处理行为，我们称之为治安行政措施。但为什么我们不把治安行政措施称为公安行政措施呢？这是由我国公安机关的性质和职能决定的。

我国公安机关是具有武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，它具有双重职能，即治安行政管理职能和刑事司法职能。公安机关运用行政权力，对社会进行的各种行政管理活动，都属于治安行政管理。因此，公安机关对社会进行行政管理时实施的行政措施，可以称为治安行政措施。而“公安行政措施”这种表述方式显得含义较为宽泛，它应包括公安机关进行行政管理所采取的各种手段和方法，也包括内部管理的手段和方法。也有的著述中把“公安行政措施”作广义和狭义之分，但却把“公安行政措施”与公安行政处罚、公安行政强制措施、紧急状态处置并列为同一层次^①，我认为是不妥当的。

我们也不能将治安行政措施与刑事司法措施混同起来。治安行政管理有其特定的任务及范围，而治安管理人员履行其职责，必须有国家赋予其相应的权力和手段。这些权力和手段，都是在

^① 见缪世淮著：《公安行政管理与行政复议诉讼》第10章第3节“公安具体行政行为”。该书认为，广义的公安行政措施，是指公安机关依法进行公安行政管理的全部行为，包括行政措施、行政强制措施、行政处罚、行政强制执行在内。狭义的公安行政措施，是指公安机关依法进行的日常行政管理的具体方法和手段，主要有命令、禁止（取缔）、许可等形式。

进行行政管理时用到的，并非刑事侦查过程中采取的刑事措施，所以只能称为治安行政措施。

（一）治安行政措施的定义

我们给治安行政措施作如下定义：治安行政措施，是法律赋予治安管理部门及其人员进行治安管理所采取的具体措施和方法。

1. 实施治安行政措施的主体是治安管理部门及其人员。治安行政管理活动，我们称之为治安管理，它是公安机关为了维护社会治安秩序，以保障社会生活的正常进行而依法从事的行政管理行为。治安管理的业务范围包括公共场所治安管理，大型群体活动治安管理，特种行业管理，违禁、危险物品管理，户口管理，消防监督管理，道路交通管理，出入境与外国人管理，查处治安案件、治安事件、治安灾害事故，社会治安防范的监督与指导等。公安机关行使行政权力，进行治安管理的各个业务部门，统称为治安管理部门。各级公安机关中均设有行使治安管理职能的局、处、科或室，公安机关的派出所也担负着重要的治安管理工作。

治安管理部门及其人员作为治安管理主体或者执法主体，通过运用治安行政措施去组织、指挥、监督管理客体遵守治安管理的法律规范。这是治安管理工作的需要，也只有治安管理部门及其人员才能行使治安行政措施，其他行政机关，以及公安机关的非治安管理部门无权采取治安行政措施，如刑事侦查部门虽有权采取刑事侦查措施和手段，但无权采取治安行政措施。

2. 治安行政措施是国家赋予治安管理部门权力的具体体现。普通公民与公安机关打交道，主要是与公安机关的治安管理部门打交道，而老百姓对警察的印象，其实主要是对治安管理部门及其人员的印象。人们常说，“警察的权力很大”，这虽是一句俗话，却是实情。因为治安管理的业务范围是广泛的，治安管理人