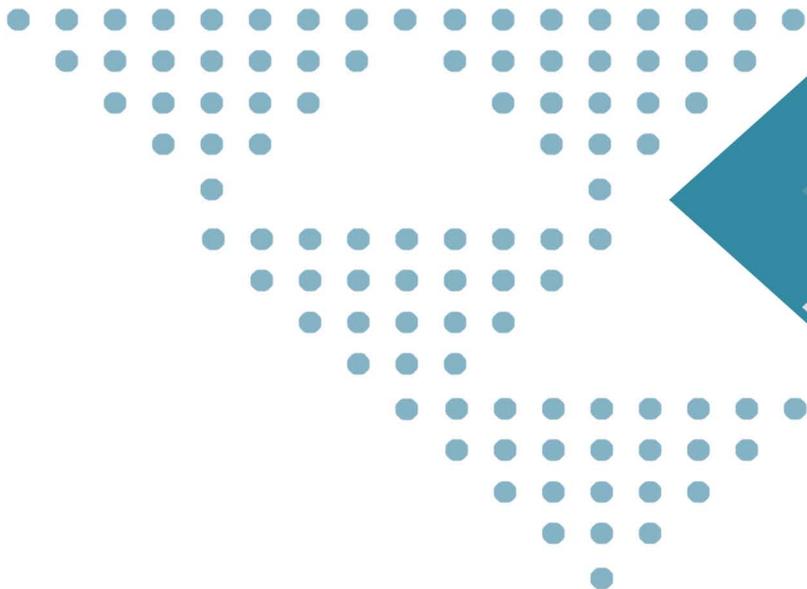




宁夏司法警官职业学院系列教材

治安管理处罚法教程

主编 / 吕学军



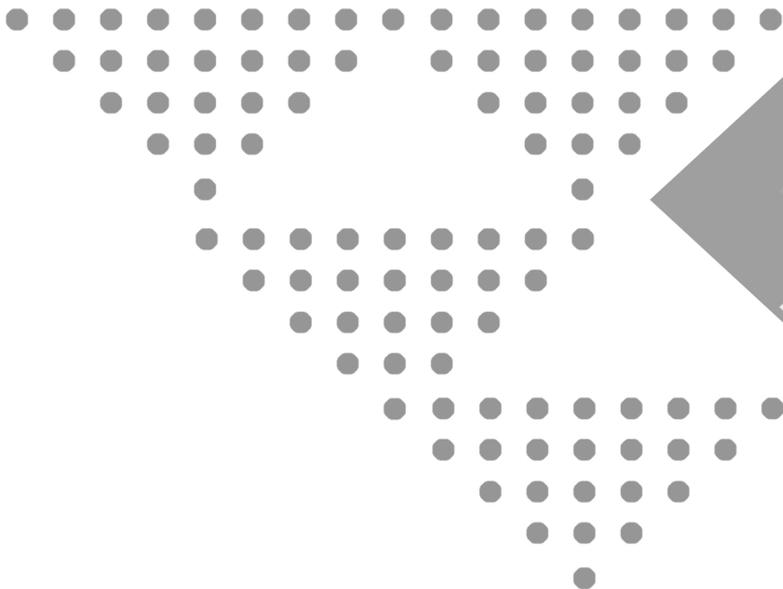
黄河出版传媒集团
宁夏人民教育出版社



宁夏司法警官职业学院系列教材

治安管理处罚法教程

主编 / 吕学军



黄河出版传媒集团
宁夏人民教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安管理处罚法教程 / 吕学军主编. —银川: 宁夏人民教育出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5544-0557-4

I. ①治… II. ①吕… III. ①治安管理—行政处罚法—中国—中等专业学校—教材 IV. ① D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 029246 号

治安管理处罚法教程

吕学军 主编

责任编辑 超楠

封面设计 张宁

责任印制 殷戈

黄河出版传媒集团
宁夏人民教育出版社 出版发行

地址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网址 www.yrpubm.com

网上书店 www.hh-book.com

电子信箱 jiaoyushe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5014284

经销 全国新华书店

印刷装订 宁夏雅昌彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0013027

开本 880mm×1230mm 1/16

印张 13.5

字数 200 千字

印数 1000 册

版次 2014 年 2 月第 1 版

印次 2014 年 2 月第 1 次

书号 ISBN 978-7-5544-0557-4/G·18

定价 32.40 元

版权所有 翻印必究

编写说明

为适应法律职业教育的需要,培养学生处理法律实务的工作能力,宁夏司法警官职业学院组织本校承担专业课程教学的骨干教师编写了系列教材,这本《治安管理处罚法教程》就是其中一部。

随着我国教育的不断深化,职业教育面临着新的机遇和挑战。职业教育有别于学科教育,应当体现鲜明的职业性和实践性。作为职业教育工作者,必须思考如何针对工作岗位,按照培养目标,有效传播知识,提高培养对象的实践技能。就法律职业教育而言,除要求培养对象掌握法律基础知识外,要注重实践性与操作性。随着治安管理处罚法的贯彻实施和社会经济文化的进步,在法律职业教育中将治安管理处罚法纳入教学中就显得尤为重要。在这种背景下,我们编写《治安管理处罚法教程》,旨在推动教学改革,充分调动学生的积极性,培养学生的创新精神和实践能力,为学生的全面发展和终身发展服务。

本教材共分为五个学习单元,每一单元分设若干项目。通过设置“学习目标”“案例导入”“基本知识”“实务训练”“思考与练习”等环节,重组课程结构,更新教学内容,在强化法律基础知识的前提下,突出了职业能力训练,体现了职业教育的办学特色。衷心希望本教材能在法律职业教育中发挥积极作用,有效帮助学生灵活运用知识,提高法律实务处理能力。

本教材由吕学军担任主编,并负责统稿。各学习单元撰写人员如下(以撰写单元先后为序):

吕学军：第一单元、第四单元

王丽娜：第二单元、第五单元

薛继红：第三单元

本教材在编写过程中,参考或引用了一些著作、教材、网络媒体资讯等资料,借鉴了一些专家学者的研究成果,对此谨向原作者致以衷心的感谢。由于作者水平有限,不足之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编写组

2014年2月

目录

第一单元	治安管理处罚概述	001
项目一	治安管理处罚法的立法目的	001
项目二	治安管理处罚法的适用范围	005
项目三	治安管理处罚法的基本原则	006
项目四	社会治安综合治理	011
第二单元	治安管理处罚的种类和适用	015
项目一	治安管理处罚的种类	015
项目二	与治安管理处罚相关的法律措施	024
项目三	治安管理处罚的适用	035
项目四	治安调解	051
第三单元	违反治安管理行为	056
项目一	违反治安管理行为的含义和构成要件	057
项目二	扰乱公共秩序行为	064
项目三	妨害公共安全行为	074
项目四	侵犯人身权利行为	086
项目五	侵犯财产权利行为	098
项目六	妨害社会管理行为	105

第四单元	治安管理处罚程序	130
项目一	调查程序	131
项目二	决定程序	164
项目三	执行程序	182
项目四	治安案件的终结	193
第五单元	治安管理处罚的执法监督	198
项目一	执法原则	199
项目二	禁止性规定	200
项目三	治安行政监督	202
项目四	违法行为及其责任	205
参考文献	210

第一单元

治安管理处罚概述

【学习目标】

了解治安管理处罚法的立法目的及适用范围，学习掌握治安管理处罚法的基本原则。

【案例导入】

黄某(男,22岁)某日在酒后乘坐出租车时被出租车司机找了一张50元的假币。第二天,黄某发现这50元假币后总想把它花出去,于是他来到菜市场买菜,在用这50元假币买完猪肉后不久即被发现,在肉摊摊主找到黄某时,黄某不承认自己使用了假币,因而双方发生争执,并相互扭打在一起,后被110民警带到派出所进行处理。

【基础知识】

项目一 治安管理处罚法的立法目的

一、治安管理处罚法的发展演变过程

治安管理处罚法的发展,经历了三个时期。

1957年10月22日,第一届全国人民代表大会常务委员会第八十一次会



议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，这是治安管理处罚立法进程中重要的里程碑。

党的十一届三中全会后，党和国家的工作重心转移到经济建设上来，国家的形势发生了重大变化。1986年9月5日，第六届全国人大常委会第十七次会议通过了新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》，自1987年1月1日起实施。它自施行以来，在处罚各类违反治安管理行为，预防和减少违法犯罪，维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益

等方面，都发挥了十分重要的作用，已经成为公安机关实施治安管理处罚的主要法律武器。

随着我国政治、经济、文化和社会生活的发展变化，国家民主法制建设进一步发展，社会治安面临的各种情况和问题日趋复杂。1994年5月12日，第八届全国人大常委会对治安管理处罚条例的部分内容进行了修改，但它已越来越不适应依法治国和现实斗争的需要。因此，对治安管理处罚条例进行个别修改或修正，难以承载如此多的新内容，必须及时进行全面修订，应当从立法源头保持法制统一。2005年8月28日，第十届全国人大常委会第十七次会议审议并通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》，使其成为公安机关对社会治安秩序实施行政管理最重要、最基本的综合性法律之一。

二、《治安管理处罚法》的立法目的

《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》)第一条

规定:为维护社会治安秩序,保障公共安全,保护公民、法人和其他组织的合法权益,规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责,制定本法。按照本条规定,制定治安管理处罚法的目的包括三个方面。

(一) 维护社会治安秩序,保障公共安全

社会治安秩序,是指维护社会公共生活所必需的社会秩序,包括公共秩序、社会管理秩序等。公共秩序又称社会秩序,是指人们在道德、纪律和法律的规范下,进行生产、工作、教学、科研、生活的秩序。良好的社会治安秩序是社会秩序稳定、有序的基础,而稳定、有序的社会秩序则是社会不断进步发展的重要前提。打击刑事犯罪活动的法律依据是刑法,而处罚各种违反治安管理的违法活动的法律依据则是治安管理处罚法。违反治安管理的违法行为相对于犯罪活动,社会危害性较轻,但其对社会治安秩序的影响和危害性也是比较严重的,必须予以足够的重视。这是因为相对于犯罪活动而言,违反治安管理行为发生的数量较大、涉及面也非常广泛。违反治安管理的行为,大量发生在群众身边,直接影响着群众生活,影响着群众对社会治安秩序的感受,影响着社会安全感。比如扒窃、随意殴打他人、寻衅滋事等行为,就个案侵犯他人人身权利、财产权利的程度而言,都相对较轻,但是如果大量发生,就会严重影响群众的正常生活,使群众缺乏安全感,无法做到安居乐业。对违反治安管理行为人不及时予以教育和惩戒,使其改正错误,将来很可能会走上犯罪道路。同时,对于因违反治安管理行为引起的矛盾和纠纷,不及时依法妥善解决,就有可能激化社会矛盾,甚至酿成犯罪。从这种意义上讲,依法加强社会治安管理也是预防犯罪的重要措施。

公共安全涉及不特定多数人的身、财产的安全,妨害公共安全的违法行为都是有较大的危险性的,可能给人民生命、财产造成无可挽回的巨大损失,为了保障公共安全,必须将危险消除在萌芽状态。因此,《治安管理处罚法》中专门规定了“妨害公共安全的行为和处罚”一节,而且其中规定的妨害公共安全的违法行为,都不要造成实际后果。只要实施了治安管理处罚法规定的妨害公共安全的违法行为,如涉及爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质和传染病病原体等危险物质的违法行为,妨害航空安全、铁路行车安全的违法行为等,

就要依照规定予以处罚。

（二）保护公民、法人和其他组织的合法权益

制定治安管理处罚法，就是要对各种违反治安管理的行为设定相应的治安管理处罚，以维护社会治安秩序，保障公共安全。只有通过违反治安管理行为的处罚，才能使违法行为及时得到遏制，并能震慑其他违反治安管理行为人，也才能保护公民、法人和其他组织的合法权益。公安机关及其人民警察只有切实维护社会治安秩序和保障公共安全，才能真正从根本上保护公民、法人和其他组织的合法权益，才能不负人民的期望、不失自己的职守。治安管理处罚法保护公民、法人和其他组织的合法权益的目的，是通过各种侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的违法行为的处罚来体现的。

（三）规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责

公安机关所行使的警察权力属于具有强制性的公权力，它本身是一种对公民权利及自由进行限制和剥夺的手段，如何配置公安机关权力与行政相对人的权利，是治安管理立法宗旨不容回避的问题。治安管理处罚作为一项重要的行政权力，是公安机关及其人民警察依法管理社会治安的一种重要手段。《治安管理处罚法》在表述上突出了保护公民权利和规制权力的统一，既要保障公安机关积极履行治安管理的职责，又要对公权力的行使加以有效地规范和控制，从而切实保护公民的权利和自由。如果警察权力过于膨胀，就会侵害到公民的权利和自由，甚至会异化成某些部门和个人滥用权力谋取私利的工具，这就从根本上背离了治安管理处罚法的立法宗旨。《治安管理处罚法》赋予公安机关及其人民警察为履行治安管理职责所必须的权力，同时也对警察权的行使作了很严格的规范。治安管理处罚法不但在程序上增加了许多规范权力行使的内容，而且专门设定了“执法监督”一章，明确规定违反相关规定应当承担的法律责任，以规范公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，保障其权力正常行使。通过“保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责”，实现保护公民、法人和其他组织的合法权益与维护社会治安秩序、保障公共安全的统一。

项目二 治安管理处罚法的适用范围

法律的适用范围也就是法律的效力范围,包括法律的时间效力,即法律在什么时间段内发生效力;法律的空间效力,即法律适用的地域范围;法律对人的效力,即法律对什么人(包括自然人、法人和其他组织)适用。

一、治安管理处罚法的空间效力和对人的效力

治安管理处罚法的空间效力范围,是指治安管理处罚法适用的空间范围或地域范围,即国家治安管理权的范围。《治安管理处罚法》第四条规定:在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的以外,适用本法。在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的以外,适用本法。本条第一款是关于治安管理处罚法在我国领域内的适用范围的规定,实际上包含了治安管理处罚法的空间效力和对人的效力两个方面。根据本款规定,在空间效力上,除法律有特别规定的以外,治安管理处罚法适用于我国整个领域。在对人的效力上,除法律有特别规定的以外,治安管理处罚法适用于所有在我国领域内违反治安管理的人。本条第二款是关于在我国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的以外,适用治安管理处罚法的规定。按照有关国际惯例和国际法,各国所属的船舶、航空器虽然停泊、航行于其领域外,但应视作其领土的延伸部分,各国仍对其行使主权,包括对发生在其内的违法犯罪行为的管辖权。我国的船舶、航空器(包括飞机和其他航空器),包括军用船舶、航空器,也包括民用的船舶、航空器。法律特别规定,是指有除治安管理处罚法以外的法律对其有特别规定的,依照该特别法规定进行,而不适用治安管理处罚法。法律特别规定主要包括:

1. 享有外交特权和豁免权的外国人不受我国治安管理处罚法管辖,一旦

违反治安管理法,应当通过外交途径加以解决。

2. 我国香港特别行政区和澳门特别行政区基本法作出规定,只有在中国香港、澳门特别行政区基本法(附件三)中列明的全国性法律,才能在香港、澳门地区实施。由于原来实施的治安管理处罚条例未被列入基本法(附件三),所以现在施行的治安管理处罚法不适用于香港、澳门地区。

3. 治安管理处罚法施行后由国家立法机关制定的法律的规定,应当按照“特别法优于普通法”的原则处理。

4. 民族区域自治地方的权力机关依法制定的自治条例和单行条例中的变通与补充规定。

二、治安管理处罚法的时间效力

治安管理处罚法的时间效力,是指治安管理处罚法的生效时间、失效时间以及治安管理处罚法的溯及力问题。关于治安管理处罚法的生效时间,通常有两种规定方式:一是从公布之日起生效;二是从公布之后经过一段时间之后再施行。治安管理处罚法的失效时间也基本包括两种方式:一是由国家立法机关明确宣布某些法律失效;二是自然失效,即新法施行后代替了同类内容的旧法,或者由于原来特殊的立法条件已经消失,旧法自行废止。根据公安部发布的《公安机关执行〈中华人民共和国治安管理处罚法〉有关问题的解释》规定,《治安管理处罚法》不溯及既往。《治安管理处罚法》施行后,对其施行前发生且尚未作出处罚决定的违反治安管理行为,适用《中华人民共和国治安管理处罚条例》;但是,如果《治安管理处罚法》不认为是违反治安管理行为或者处罚较轻的,适用《治安管理处罚法》。

项目三 治安管理处罚法的基本原则

治安管理处罚法的基本原则,是指指导和规范治安管理处罚法的立法、

执法以及治安管理处罚争议处理并贯彻于治安管理处罚法的具体规范之中的基本准则。《治安管理处罚法》第五条对治安管理处罚法的基本原则作出了明确的规定:治安管理处罚必须以事实为依据,与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。实施治安管理处罚,应当公开、公正,尊重和保障人权,保护公民的人格尊严。办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则。

一、以事实为依据原则

以事实为依据是辩证唯物主义认识论的基本要求,是实事求是原则在司法、行政执法工作中的具体体现,既是我国司法工作多年来所遵循的一项基本原则,也是行政执法工作应当遵循的基本原则。1996年颁行的行政处罚法也明确规定,设定和实施行政处罚必须以事实为依据。治安管理处罚作为行政处罚的一种,也应当遵循这一原则。以事实为依据作为治安管理处罚的一项基本原则,是贯穿于治安管理处罚的设定、治安案件的立案、调查、裁决的全过程的,因此在治安管理工作中,都应当自觉遵循这一基本原则。对办理治安案件的公安机关及其人民警察来说,以事实为依据原则要求在整个行政执法的各个环节都要本着对事实负责,对当事人负责的精神,始终站在客观公正的立场上,而不能仅凭自己的印象、经验主观臆断,必须查明案件的真实情况,以客观存在的事实,作为治安管理处罚的依据。

二、尊重和保障人权原则

《治安管理处罚法》不仅是一部规范和监督公安机关及其人民警察行使警察权力的“控权法”,更是一部保护公民、法人和其他组织合法权益的“人权法”,它体现了制约行政权力、保护公民权利的现代行政法理念,更体现了尊重和保障人权的宪法精神。尊重和保障人权贯穿在实施治安管理处罚过程的始终,充分体现人权精神是《治安管理处罚法》的一大亮点。首先,治安管理处罚法的人权精神首先体现在“总则”上。2004年,我国宪法修正案将“国家尊重和保障人权”载入宪法,由此尊重和保障人权成为每一个国家机关应尽的义务,

自然也应成为我们国家每一部法律的指导思想和基本原则。《治安管理处罚法》在第一章“总则”中第五条第二款规定:实施治安管理处罚,应当公开、公正,尊重和保障人权,保护公民的人格尊严。《治安管理处罚法》是2004年人权入宪后,我国第一部把尊重和保障人权写入总则的法律。《治安管理处罚法》旗帜鲜明地把尊重和保障人权宣示为一项基本原则,表明了我们国家在治安管理制度改革中重视人权保护的价值趋向。由此,尊重和保障人权成为公安机关及其人民警察实施治安管理处罚必须遵守的一项基本原则。其次,治安管理处罚法的人权精神体现对被处罚人的人权保障上。治安管理处罚法的人权精神不仅体现在总则上,而且体现在具体条文之中,这又首先体现在对被处罚人的人权保障上。被处罚人即使有违法行为,也只是对违法行为承担责任、接受处罚,但其作为一名公民的人权仍应受保护,而且在公安机关实施处罚过程中,被处罚人的人身或财产往往受到警察权力的限制,处于一种弱势的地位。公安机关在实施治安管理处罚过程中,不仅要尊重和保障受侵害人的人权,也要依法保护违反治安管理行为人的合法权益,不得体罚、虐待、侮辱违反治安管理行为人。可以说,对被处罚人的人权保障在实际上也是对每一个公民的人权保障。作为法律的执行者,公安机关及其人民警察必须树立人权观念,强化程序意识,规范制约警权,严格依法行政,加强执法监督。

三、过罚相当原则

过罚相当原则,又称之为比例原则。治安管理处罚必须以事实为依据,与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。治安管理处罚法根据违反治安管理行为的程度以及行为人的危险程度大小规定了从轻处罚、减轻处罚、不予处罚、从重处罚的情节,这些规定体现了过罚相当原则的要求。公安机关在具体执法过程中,要严格按照法律的规定,对违反治安管理行为人进行处罚,根据其违反治安管理行为的性质、情节和危害程度确定处罚种类和幅度。对于违法行为情节严重、社会危害性较大,不重罚不足以制止违法的要给予重罚;对违法行为情节轻微、社会危害性较小或尚未对社会造成危害的,应当给予较轻的处罚。同时,公安机关不得把被处罚人的陈述和申辩视为态度不

好而重罚。对同一性质、情节基本相同的违法行为,应当作出基本相同或类似的处罚决定,坚决避免轻过重罚、重过轻罚,轻重悬殊的现象。同时,应坚决杜绝为了追求罚款指标、追求经济利益而对违法行为人一律重罚甚至一律顶格处罚的现象。

四、公开原则

公开原则是指对违反治安管理行为处罚的事实、理由及法律依据等要公开,公安机关在实施治安管理处罚过程中,除涉及国家秘密、商业秘密及个人隐私外,必须向违反治安管理行为人和社会公开与行使职权有关的事项,其主要目的是保障治安管理处罚的公开性和透明度。公开原则将治安管理处罚法治精神贯彻于整个治安管理处罚程序的全过程,同时它又透过具体的法律条文融于每一个法律规范中,主要体现为处罚依据公开和处罚程序公开。一要依法公开实施治安管理处罚的法律依据。公安机关对违反治安管理行为人实施处罚或者作其他处理的法律法规要公开,未经法定程序公布的,不得作为处罚依据。二要公开实施治安管理处罚的程序。对办理治安案件的程序及工作流程要公开,对行为人给予何种治安管理处罚或者采取何种行政强制措施,据以作出治安管理处罚或者行政强制措施的事实、理由及法律依据都要公开,并及时告知行为人及被侵害人,禁止暗箱操作。这一要求体现在治安案件调查、听证、处罚决定等多个环节。例如,治安管理处罚法第八十四条规定,询问笔录应当交被询问人核对。第八十五条规定,人民警察在公安机关以外询问被侵害人或者其他证人,应当出示工作证件。第九十四条规定,在治安管理处罚决定做出前,应当告知违反治安管理行为人做出治安管理处罚的事实、理由及依据。在治安管理处罚决定作出后,应当依法将处罚决定书送达被处罚人。第九十八条规定公安机关作出吊销许可证以及处二千元以上罚款的治安管理处罚决定前,应当告知违反治安管理行为人有权要求举行听证;违反治安管理行为人要求听证的,公安机关应当及时依法举行听证。

五、公正原则

公正包括实体公正和程序公正。实体公正要求治安管理处罚的结果不偏不倚,根据事实,考虑违法行为的情节、社会危害程度等方面的基本因素,作出适当的处罚决定。程序公正是实体公正的实现途径和表现方式,具体表现很多,例如处罚机关相关人员的回避制度,被处罚人的陈述、申辩、听证、行政复议、行政诉讼等权利。公正原则的基本精神是要求各级公安机关尤其是办案民警要牢固树立程序意识,树立违反程序的正义是非正义的观念。公安机关及其人民警察平等对待不同身份、民族、性别和不同宗教信仰的违反治安管理行为人,要求公安机关及其人民警察没有私利,对相同性质和情节的违反治安管理行为给予相同的处罚,对不同性质和情节的违反治安管理行为给予不同的处罚。公安机关及其人民警察不得与案件有任何利害关系,以防止腐败和权力的滥用;公安机关在办理治安案件时要依法平等对待当事人各方,不得以任何理由和方式偏袒任何一方当事人,要平等和公正地适用法律,并需保护违反治安管理行为人的合法权益,不能因其有违法行为而忽视对其合法权益的保护。要充分保障被处罚人享有陈述、申辩、要求听证、申请复议和提起诉讼的权利,以便于被处罚人维护自己的合法权益,保证治安管理处罚的公正性。

六、教育与处罚相结合原则

坚持教育与处罚相结合,立足化解社会矛盾、力争增进社会和谐是办理治安案件要切实遵循的原则,是由治安管理处罚的性质决定的。违反治安管理的行为属于一般违法行为,并未触犯刑法,尚未构成犯罪。治安管理处罚是人民群众自我教育、自我约束社会生活的行为准则,也是对少数违反治安管理行为的人实施处罚、进行教育的工具。从治安管理处罚法的立法本意上看,特别是治安调解等非行政处罚手段规定的不断完善,也体现出化解社会矛盾、增进社会和谐的深刻内涵。办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则,要求公安机关及其人民警察在办理治安案件时要重在教育人们自觉遵守法律规范和