



ZHIANGUANLICHUFafa JIAOCHENG

# 治安管理处罚法教程

7

张胜前 涂丽云 熊裕武 主编



群众出版社

责任编辑：白玉生 韩俊雯

ISBN 7-5014-3594-4



9 787501 435944 >



ISBN 7-5014-3594-4/D·1689

定价：25.00 元

公安警察业务实用丛书

# 治安管理处罚法教程

主编 张胜前 涂丽云  
熊裕武

群众出版社

2006年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚法教程 / 张胜前等主编. —北京: 群众出版社, 2006. 1  
ISBN 7-5014-3594-4

I. 治... II. 张... III. 治安管理处罚法 - 中国 - 教材 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 133953 号

## 治安管理处罚法教程

---

主 编 / 张胜前 涂丽云 熊裕武  
责任编辑 / 白玉生 韩俊雯

---

出版发行 / 群众出版社 电话: (010) 67633344 转  
社 址 / 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼  
网 址 / [www.qzCBS.com](http://www.qzCBS.com)  
信 箱 / [qzs@qzCBS.com](mailto:qzs@qzCBS.com)  
经 销 / 新华书店  
印 刷 / 国防工业出版社印刷厂

---

850 × 1168 毫米 32 开 10.875 印张 263 千字  
2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷  
印数: 0001—6000 册

---

ISBN 7-5014-3594-4/D·1689 定价: 25.00 元

---

# 治安管理处罚法教程

主 编:张胜前 涂丽云 熊裕武

副主编:胡建刚 刘知音 陈建武

编 者:(以编者姓氏笔划为序)

王晓旻 叶 峰 刘知音

李小强 陈 芳 陈建武

陈菊娟 张胜前 谷福生

胡建刚 涂丽云 袁寿康

盛 虎 熊裕武

审 定:谷福生

## 前 言

《中华人民共和国治安管理处罚法》经第十届全国人大常委会第十七次会议审议通过,将于2006年3月1日起施行。这是我国首部治安管理处罚法律,与《治安管理处罚条例》相比,有重大进步,其立法宗旨与基本原则得到了深化和完善。本法的颁布实施对于维护社会治安秩序,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,具有十分重要的意义。

为了学习、贯彻执行好这部法律,加强教材建设,《公安警察业务实用丛书》编委会,组织全国部分公安警察院校的教授、专家,在第一时间,编写了这部《治安管理处罚法教程》,以适应各地培训办班之需,解公安院校教学的燃眉之急。

本教材是以当前我国的立法宗旨和原则为指导,以《治安管理处罚法》和有关行政法律、法规为依据,针对公安机关办理治安案件需要来编写的,在内容上力图从治安管理处罚制度的基础知识、基本理论和实践来阐述问题,突出基本原理、基本知识和技能在具体办案中的应用,以期提高读者业务素质和办案能力,真正体现本教材的价值。



## 治安管理处罚法教程

本教材共设四篇十三章。第一篇为“总论”，包括概述和处罚的种类及相关法律措施两章。第二篇为“程序论”，包括管辖、调查、决定、执行四章。第三篇为“救济与监督”，包括法律救济和执法监督两章。第四篇为“行为处罚论”，包括扰乱公共秩序的行为和处罚，妨害公共安全的行为和处罚，侵犯人身权利的行为和处罚，侵犯财产权利的行为和处罚，妨害社会管理秩序的行为和处罚五章。四篇内容，从理论和实践上全面详尽地阐释了《治安管理处罚法》的基本知识和内容，同时，为了让公安民警都能够掌握本法、熟悉本法，最终能够准确地运用本法，本教材还将相关的法律规范融到一些章节中进行讲解。因此，本书具有教材的系统性、完整性、准确性和实用性的特点，可作为公安警察院校本、专科教学用书，同时，亦适用于公安民警培训。

本教材是应部分公安警察院校和部分公安机关的要求，由《公安警察业务实用丛书》编委会组织，会同湖北警官学院、江西公安专科学校、福建公安高等专科学校、重庆警官学院、贵州警官职业学院、南京森林公安高等专科学校、珠海警察训练学校等共同编写。本书由张胜前、胡建刚两位教授统稿，谷福生审定。

受水平所限，加之时间紧迫，书中难免存在不足和错误之处，敬请读者批评、指正。

编者

2005年9月



# 目 录

## 第一篇 总 论

第一章 概 论 .....	(1)
第一节 治安管理处罚的一般原则 .....	(1)
第二节 治安管理处罚的适用 .....	(9)
第三节 违反治安管理行为的构成 .....	(14)
第二章 处罚的种类及相关法律措施 .....	(30)
第一节 治安管理处罚的种类 .....	(30)
第二节 与治安管理处罚相关的法律措施 .....	(34)

## 第二篇 程序论

第三章 管 辖 .....	(42)
第一节 一般管辖 .....	(42)
第二节 地域管辖 .....	(44)
第三节 指定管辖 .....	(45)
第四节 管辖权的转移 .....	(47)
第五节 特殊管辖 .....	(49)
第六节 移送管辖 .....	(51)
第四章 调 查 .....	(53)
第一节 调查的一般规定 .....	(53)
第二节 受 案 .....	(55)





## 治安管理处罚法教程

第三节 回    避 .....	(60)
第四节 调查取证 .....	(64)
第五节 对涉案财物的处理 .....	(76)
<b>第五章 决    定 .....</b>	<b>(80)</b>
第一节 告知和抄送程序 .....	(80)
第二节 听证程序 .....	(82)
第三节 决    定 .....	(86)
第四节 简易程序 .....	(91)
第五节 调解程序 .....	(94)
<b>第六章 执    行 .....</b>	<b>(99)</b>
第一节 罚款的执行 .....	(100)
第二节 行政拘留的执行 .....	(108)
第三节 暂缓执行 .....	(113)

## **第三篇 救济与监督**

<b>第七章 法律救济 .....</b>	<b>(122)</b>
第一节 治安行政复议 .....	(122)
第二节 治安行政诉讼 .....	(131)
第三节 治安行政赔偿 .....	(133)
<b>第八章 执法监督 .....</b>	<b>(139)</b>
第一节 执法监督的种类与内容 .....	(139)
第二节 执法监督的责任追究 .....	(151)

## **第四篇 行为处罚论**

<b>第九章 扰乱公共秩序的行为和处罚 .....</b>	<b>(158)</b>
第一节 扰乱公共秩序行为的概念和特征 .....	(158)



第二节	扰乱公共秩序个行为的特征和处罚	(159)
第十章	妨害公共安全的行为和处罚	(175)
第一节	妨害公共安全行为的概念和特征	(175)
第二节	妨害公共安全个行为的特征和处罚	(177)
第十一章	侵犯人身权利的行为和处罚	(193)
第一节	侵犯人身权利行为的概念和特征	(193)
第二节	侵犯人身权利个行为的特征和处罚	(195)
第十二章	侵犯财产权利的行为和处罚	(221)
第一节	侵犯财产权利行为的概念和特征	(221)
第二节	侵犯财产权利个行为的特征和处罚	(223)
第十三章	妨害社会管理秩序的行为和处罚	(229)
第一节	妨害社会管理秩序行为的概念和特征	(229)
第二节	妨害社会管理秩序个行为的特征和处罚	(232)

## 附 录

一、中华人民共和国治安管理处罚法	(278)
二、公安机关办理行政案件程序规定	(302)



# 第一篇 总 论

## 第一章 概 论

### 第一节 治安管理处罚的一般原则

治安管理处罚的一般原则,是贯穿查处违反治安管理行为整个过程所必须遵循的行为准则,它体现了治安管理处罚的目的和要求。

#### 一、以事实为依据原则

我国是社会主义国家,辩证唯物主义认识论是指导我们各项工作的基本指针。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。

《行政处罚法》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。《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5条第1款规定:“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。”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、决定的全过程。因此在治安立法工作、治安执法



## 治安管理处罚法教程

工作中,都应当自觉遵循这一基本原则。

对于立法工作而言,在治安管理处罚种类、处罚幅度的设定,违反治安管理行为的确定,处罚程序和救济程序的设计等各个方面,都要以事实为依据,要重调查研究,广泛听取各方面的意见,从我国当前治安管理的实际出发,而不能凭自己的主观想象或者受部门利益、局部利益左右。

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。具体来说,首先,要求人民警察将尊重事实作为办理案件的基本态度,从客观公正的立场出发,按照事实的本来面目认识案件、处理案件。在进行事实调查时,要注意收集各种有利于证明案件事实的证据,不偏听偏信,不刻意寻找不利于违法行为人的证据。其次,要求人民警察办理治安案件时,要重证据、重调查研究,不轻信当事人的言词陈述,严禁刑讯逼供或者采用威胁、引诱、欺骗等非法手段收集证据。为了防止过分重视和依赖当事人言词陈述定案,《治安管理处罚法》明确规定,对于只有本人陈述,没有其他证据证明的,不能作出治安管理处罚决定;另一方面,即使没有本人陈述,但其他证据能够证明案件事实的,可以作出治安管理处罚决定。这一规定正是以事实为依据原则的体现。最后,在进行裁决时,要在对整个案件事实和证据进行客观全面地分析、判断的基础上,形成符合事实的处理意见。对于违法事实清楚、证据确实充分的,应当依法作出恰当的处罚决定;对于查明确实没有违法事实的,或者根据调查结果,没有足够的证据能够证明违法事实成立的,应当依法作出不予处罚的决定。同时,在具体量定处罚时,对有从轻、减轻、从重处罚情节需要考虑的,也要以相应的事实为依据,该轻则轻,该重则重,不能在相应的事实和证据的情况下,任意轻重其罚。



## 二、错罚相当原则

错罚相当原则,又称为处罚与行为相适应原则,是指治安管理处罚应当与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。这一原则也是行政处罚法确立的原则之一。错罚相当原则,是表明违反治安管理行为与治安管理处罚相互关系的一个原则。简单地讲,有什么样的违反治安管理行为就应当给予与该行为相适应的处罚,违反治安管理行为危害严重则重罚,违反治安管理行为危害轻则轻罚。

违反治安管理行为一旦实施,就成为—种客观事实,其行为性质、情节、对社会造成的危害程度等都有一定的量的规定性。治安管理处罚作为—种行政法律责任,其本质就是违反治安管理行为人对其特定的违法行为所应承担的法律上的后果。行为人所犯错误与其受到的惩罚相适应,是法律责任与行为人所实施的特定的违法行为相对应的必然要求,也只有这样,行政处罚才能够起到对违法行为人应有的惩罚和教育作用。

具体来说,错罚相当原则要求立法在设定治安管理处罚的种类、规定违反治安管理行为及其相应的处罚幅度、确定量定处罚的原则时,要综合考虑各种不同的情况,做到每一项违反治安管理行为与其相应的处罚、各种违反治安管理行为及其处罚之间轻重合理、平衡,罚当其过,不能重错轻罚或者轻错重罚。办理治安案件的公安机关及其人民警察,要做到错罚相当,首先,要准确地确定违反治安管理行为的性质。《治安管理处罚法》对各种违反治安管理行为设定的处罚种类和幅度是不同的,只有准确认定每一个特定的违法行为的性质,才谈得上准确地适用法律,处以适当的处罚。其次,为了体现错罚相当原则,《治安管理处罚法》对不同的违反治安管理行为规定的处罚种类和幅度不同,对有的违反治安管理行为还规定了不止一个幅度。因此,在具体决定应当适用的处罚时,要根据违法行为本身的情节,如行为的手段、时间、地点等,以及违法行为的社会危害的大



## 治安管理处罚法教程

小,确定应当适用的处罚的种类和幅度。再次,在确定了应当适用的处罚种类和幅度后,还要根据行为的情节和危害程度确定具体的处罚。《治安管理处罚法》对每种违反治安管理行为都规定了一个处罚的幅度,如200元以上500元以下罚款,5日以上10日以下拘留等。之所以要规定这种幅度,就是因为同样的一种违反治安管理行为,可能在具体的情节和社会危害程度等方面有所不同,这就需要办理案件的公安机关及其人民警察根据个案的具体情况进行裁量。法律赋予公安机关这种自由裁量权,是为了使每一个具体案件得到恰当的处理,并不意味着公安机关可以在处罚幅度内随心所欲,没有标准地任意处罚。依法自由裁量的结果应当是重错重罚、轻错轻罚、罚当其过。最后,在决定处罚时,对于有法律规定的从轻、从重、减轻处罚情节的,还要在处罚决定中体现出来。因此,公安机关在查处违反治安管理行为过程中,必须查明违反治安管理行为的事实,准确认定行为的性质,弄清影响违反治安管理行为社会危害性的各种具体情节;在选择处罚种类、处罚幅度时,必须在法律规定的范围内依法酌情决定;酌情裁量时,也要始终坚持处罚与行为相适应的原则,做到不畸轻不畸重,使治安管理处罚实现其应有的功能。

### 三、公开公正原则

《治安管理处罚法》第5条第2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。”这一规定,从立法上明确了治安管理处罚的实施必须遵循处罚公开、处罚公正的原则。

公开原则也是《行政处罚法》确立的行政处罚的一项基本原则。公开包括治安管理处罚的依据公开和治安管理处罚本身的公开两个方面。

治安管理处罚的依据公开,就是公安机关据以认定违反治安管理行为和给予治安管理处罚的规范和依据,应当公之于众。治安管理处罚本身不是目的,其目的在于教育违法行为人不再重犯,



也通过对违反治安管理行为人的处罚,防止其他人实施违法行为。将治安管理处罚的依据公开,社会公众才能了解什么样的行为是法律允许的,什么样的行为是法律禁止的,进而自觉用法律作为自己行动的指南,这样才能够实现预防和减少违反治安管理行为的目的。根据我国宪法和立法法的规定,法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方性规章等都要依照相应的程序向社会公布,这也是公开原则的具体体现。《治安管理处罚法》作为治安管理处罚的基本依据,要由国家主席以主席令公布后方可实施。在《治安管理处罚法》公布实施以后,国务院或者公安部如果依法制定一些有关贯彻实施《治安管理处罚法》的规范性文件,也都必须按照相应的程序公布。各级公安机关及其人民警察在办理治安案件时,应当以这些依照法定程序公布的法律、法规、规章等规范性文件为依据。对于未经公布的一些内部决定、指示等,不得直接作为治安管理处罚的依据。

公开的另一个方面就是治安管理处罚本身的公开,即治安管理处罚的程序、内容、结果要公开,以便于治安案件的当事人知道处罚的内容,保障其合法权益不受非法侵犯,也便于教育其本人和其他人,便于人民群众监督。公开一般是指对治安案件的当事人公开,《治安管理处罚法》的具体规定中都有体现。具体来说,第一,实施治安管理处罚的人员身份要公开,即办理治安案件的人民警察在调查和实施处罚时,应当向当事人出示证件,以表明其执法人员的身份。第二,在作出治安管理处罚决定前,应当告知当事人作出治安管理处罚所依据的事实、理由及依据,告知当事人依法享有的权利,要给当事人陈述和申辩的机会。第三,处罚决定公开,即决定予以治安管理处罚的,应当制作处罚决定书并向被处罚人宣布、送达,同时抄告被侵害人。处罚决定书应当载明违法事实和证据,处罚种类和依据,处罚的执行方式和期限,申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限等。



## 治安管理处罚法教程

所谓公正,就是公平正直,没有偏私。公正原则要求在实施治安管理处罚时,对当事人要平等对待,不得偏袒。

公正是法律的生命,是法的基本精神在处罚制度方面的具体体现。公正包括实体公正和程序公正两个必不可少的方面。

实体公正要求治安管理处罚的结果不偏不倚。这就要求公安机关在处理治安案件时,应当做到相同情况相同处理,不同情况不同处理。具体说,违法行为在情节、社会危害程度等方面基本相当的案件,对行为人的处罚也应当大体相同;违法行为在情节、社会危害程度等方面差异较大的,处罚也应有明显区别。对违法情节、社会危害性相当的行为,施以不同的处罚,或者对违法情节、社会危害性悬殊的行为,施以相同的处罚,都是不符合公正原则的。

程序公正是实体公正的实现途径和表现方式,没有程序的公正,实体公正不仅是不完整、不可信的,而且事实上也是难以实现的。程序公正首先要求实施治安管理处罚的公安机关及其人民警察本身处于客观中立的立场上,不得与案件的当事人或者案件的处理结果有任何利害关系,《治安管理处罚法》规定的回避制度就是这一原则的具体体现。程序公正还要求充分保障被处罚人享有陈述、申辩、要求听证、提起行政复议、行政诉讼等各项权利,以便于被处罚人利用这些法定权利维护自己的合法权益,保证治安管理处罚的公正。

### 四、保障人权原则

保障人权原则,是《宪法》关于国家尊重和保障人权规定在《治安管理处罚法》中的具体体现,它反映了社会公众的呼声和社会发展的需要,是我国民主与法制发展的必然结果。公安机关有权依法追究违反治安管理行为人的法律责任,同时有义务维护其合法权利不受侵犯。

《治安管理处罚法》无论是从涉及公民权利的广度还是深度来看,对于贯彻《宪法》尊重和保障人权精神具有重要意义。《治安管





《治安管理处罚法》规定的违反治安管理行为的范围非常广泛,从扰乱公共秩序、妨害公共安全、侵犯人身权利和财产权利,到妨害社会管理,几乎涉及社会生活的各个方面。《治安管理处罚法》规定的强制措施和处罚手段对公民人身和财产权利的影响也是比较大的,涉及对财产的扣押、收缴、追缴,罚款,对许可证的吊销,尤其是在涉及公民人身自由方面,规定了拘留这种严厉的处罚措施。从执法主体看,治安管理处罚由各级公安机关及其人民警察实施。总体来说,绝大多数公安机关及其人民警察在治安管理工作中能够做到依法办事,但实践中个别公安机关、人民警察违法行使职权,侵犯公民权利的案件时有发生,有的地方问题还比较突出,主要表现为乱罚款,殴打违反治安管理行为人,不尊重违反治安管理行为人人格等。《治安管理处罚法》强调公安机关及其人民警察实施治安管理处罚,要尊重和保障人权,保护公民的人格尊严,就是针对这些情况的。此外,《治安管理处罚法》中关于严禁刑讯逼供或者采用威胁、引诱、欺骗等非法手段取证的规定,关于传唤程序和时间的规定,关于不得体罚、虐待、侮辱他人的规定,不得超过传唤时间限制人身自由的规定等,都是这一原则的具体体现。

### 五、教育与处罚相结合原则

《治安管理处罚法》第5条第3款规定:“办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则。”这一原则体现了处罚不是目的,而是一种手段的基本精神,通过处罚达到教育其不再危害社会的目的,预防和减少违法犯罪的发生。教育与处罚相结合的原则应贯穿于整个治安管理处罚执法过程的始终。教育与处罚相结合的原则也是我国整个法律处罚制度,包括行政处罚、刑事处罚的原则。法律作为行为规范,是通过为人们设定义务的方式,来规范和指导人们的行为的。法律区别于道德等其他行为规范的一个重要属性,就在于法律是以惩罚性后果作为实施后盾的。《治安管理处罚法》作为一部有关处罚的法律,其主要内容就是关于对各种违反治安管理的行为加以处

