

李春华◎著



通论

治安管理处罚法

ZHIAN GUANLI CHUFIFA



中国人民公安大学出版社

-11

治安管理处罚法通论

李春华 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

D922.144

U132

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚法通论/李春华著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 81139 - 573 - 0

I. 治… II. 李… III. 治安管理处罚法—研究—中国
IV. D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 082606 号

治安管理处罚法通论

ZHIAN GUANLI CHUFAPA TONGLUN

李春华 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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次

印 张: 12. 5

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 335 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 573 - 0/D · 481

定 价: 32. 00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究



序

七年前，我曾探索性地撰写并出版《治安管理处罚释论与新案例评析》（中国人民公安大学出版社2002年5月版），承蒙同行和基层民警的厚爱，曾两次印刷发行。因而这也算做是我自1997年开始研究治安管理处罚的阶段成果，并激励我不敢怠慢地继续朝着心中的目标前行，主持完成公安部软科学研究项目“治安管理处罚基本理论若干问题研究”。该项目经鉴定专家评定的结果为：“该研究成果采取系统比较研究，在基本理论和体系上具有理论性、学术性、创新性、前瞻性”。同时，我首创性地发表“中国近代违警罚法的沿革”、“我国治安管理处罚制度的建立与发展”、“论治安管理处罚权”和“治安管理处罚与刑罚协调研究”等文章；倡议并积极参加“全国治安管理处罚法理论与实践学术研讨会”，因而使我得以将近几年的研究成果又付梓一本《治安管理处罚法通论》。

在我国法律体系的历史上，治安管理处罚法自始至终都有其存在的历史地位，在维护社会治安秩序方面，一直发挥着其他法律不可替代的作用。它与老百姓日常生活密切联系，同时是我国公安机关及其人民警察一项特别的权力和职责。尤其是2005年8月28日《中华人民共和国治安管理处罚法》的颁布，备受关注，各界人士对其赞扬有之、批评有之，甚或建议将此法收归刑法而成为刑法完整结构的一部分，争议程度远远超出了该法自身的内容。该法的实质在于当前构建和谐之时，警察行政权与公民权，或者说社会治安管理与人权保障两种价值取向的结合和平衡。和谐社会的基本内涵可概括为：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主

法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”和谐社会的本质在于民主法治是基础，公平正义是核心，安定有序是终极目标。治安管理处罚法以“化解社会矛盾，增进社会和谐，维护社会稳定”为立法政策和灵魂，治安管理处罚权以维护社会治安秩序为其价值和出发点，其目的与和谐社会在终极目标上契合一致，因而治安管理处罚权有其独立存在的价值，并具有不可或缺的重要作用。

从法律调整社会生活角度看，治安管理处罚法、刑法和有关劳动教养的法律（劳动教养改革已列入立法机关的议事日程），已形成各自独立又相辅相成的维护社会治安秩序的法律体系。但是，此法律体系由于治安管理处罚法的研究相对薄弱、劳动教养制度的问题相对较多而显得不平衡，因而借助于《治安管理处罚法通论》的出版，抛砖引玉，如果使得治安管理处罚法的研究有一个质的飞跃，便是我最大的欣慰。

《治安管理处罚法通论》以治安管理处罚法为主线，从历史的角度系统深入地研究我国历史上违警罚法的起源和发展，新中国成立后治安管理处罚制度的建立与发展；运用比较的方法分析研究国外有关法律制度、分析研究治安管理处罚法与刑法、劳动教养的法律的关系；阐述治安管理处罚法的基本理论和基本内容，并对一些热点、难点问题进行了探讨。

最后，特别感谢中国人民公安大学出版社的大力支持，使得本书顺利出版。

李春华
2009年4月

目 录

绪 论

第一章 治安管理处罚法概述	3
第一节 治安管理处罚法	3
第二节 我国违警罚法的历史沿革	12
第三节 我国台湾“社会秩序维护法”	26
第四节 国外有关规范违反社会秩序行为的法制的考察	35
第二章 治安管理处罚法	42
第一节 新中国治安管理处罚法律历史	42
第二节 现行治安管理处罚法	46

总 论

第三章 治安管理处罚原则和政策	57
第一节 治安管理处罚原则	57
第二节 治安管理处罚政策	65
第四章 治安管理处罚体系	67
第一节 治安管理处罚的种类	67
第二节 治安管理处罚的相关法律措施	74
第三节 治安管理处罚的适用	79
第五章 违反治安管理行为	84
第一节 违反治安管理行为的概念和特征	84
第二节 违反治安管理行为的构成	96
第三节 违反治安管理行为的认定与处罚	113

分 论

第六章 扰乱公共秩序行为	125
第一节 扰乱公共秩序行为的认定与处罚 (一)	126
第二节 扰乱公共秩序行为的认定与处罚 (二)	143
第七章 妨害公共安全行为	160
第一节 妨害公共安全行为的认定与处罚	161
第二节 其他妨害公共安全行为的认定与处罚	174
第八章 侵犯人身权利行为	183
第一节 侵犯人身权利行为的认定与处罚 (一)	184
第二节 侵犯人身权利行为的认定与处罚 (二)	203
第九章 侵犯财产权利行为	216
第十章 妨害社会管理行为	226
第一节 妨害社会管理行为的认定与处罚 (一)	227
第二节 妨害社会管理行为的认定与处罚 (二)	242
第三节 妨害社会管理行为的认定与处罚 (三)	253
第四节 其他妨害社会管理行为的认定与处罚	271

程序论

第十一章 违反治安管理行为的调查	293
第一节 违反治安管理行为的管辖与回避	293
第二节 违反治安管理行为的调查	298
第三节 违反治安管理行为的证据	307
第十二章 治安管理处罚决定	315
第一节 治安管理处罚的告知与听证	315
第二节 治安管理处罚决定	322
第十三章 治安调解	326
第一节 治安调解的适用	326
第二节 现场调解	331

第十四章	治安管理处罚执行	333
第一节	罚款的执行	333
第二节	行政拘留的执行	338
第三节	收缴、追缴的执行	340
第四节	其他处罚和相关法律措施的执行	342

监督论

第十五章	治安管理处罚法律救济	347
第一节	治安行政复议	347
第二节	治安行政诉讼	353
第三节	治安行政赔偿	359
第十六章	治安管理处罚执法监督	362
附录一	其他行政违法行为的认定	369
附录二	相关法律、法规、规章目录	390

绪 论

第一章 治安管理处罚法概述

第一节 治安管理处罚法

一、治安管理处罚

治安管理处罚是我国处罚法律体系中行政处罚所派生的子系统的一个法律概念。根据处罚性质的不同,我国处罚法律体系可分为刑事处罚、民事处罚和行政处罚。根据实施行政处罚的行政管理法规的性质的不同,可将行政处罚划分为以下6种:(1)工商行政管理处罚;(2)财政金融管理处罚;(3)城乡建设、环境保护管理处罚;(4)农林水利管理处罚;(5)文教卫生管理处罚;(6)公安行政管理处罚(或称公安行政处罚)等。公安行政管理处罚包括治安管理处罚和其他专门行政管理处罚,治安管理处罚是公安行政管理处罚的重要组成部分。

(一) 治安管理处罚的概念和特征

关于治安管理处罚的概念有多种表述,笔者将近几年来有关著述对“治安管理处罚”概念的界定进行分析如下:

第一种观点:治安管理处罚,是指公安机关以国家的名义,依法强制剥夺违反治安管理行为人的的人身自由、名誉、财产或其他权利的行政处罚。^①

^① 倪小宇主编:《治安行政执法实务》,中国人民公安大学出版社2000年版,第84页。

第二种观点：治安行政处罚，是指公安机关依法对违反治安行政法律规范的公民、法人或其他组织所实施的一种行政制裁措施。^①

第三种观点：治安管理处罚，是指公安机关以国家的名义，依法强制剥夺违反治安管理行为人的的人身自由、名誉、财产或其他权利的行政制裁。^②

上述三种概念的分歧之处在于：一是名称不同，有“治安管理处罚”和“治安行政处罚”之分；二是对治安管理处罚的定性不同，有“行政处罚”、“行政制裁措施”和“行政制裁”之分；三是概念中所包含内容的确定性程度不同，主要是适用对象和处罚内容的明确性不同。

若要对治安管理处罚进行概念界定，首先要分析有关治安管理处罚的以下问题：一是治安管理处罚的性质是一种行政处罚权，从处罚权角度看包含着治安管理处罚权的设定和实施；二是本书所探讨的治安管理处罚以《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》）为基础，其内容涉及范围以《治安管理处罚法》为依据；三是作为概念界定，明确其适用对象和处罚内容以使治安管理处罚和其他行政处罚（包括其他处罚）区别开来。据此，笔者在参考上述诸概念基础上这样界定治安管理处罚的概念。治安管理处罚，是指公安机关依据国家法律授权，依法对实施违反治安管理行为的公民、法人或其他组织，剥夺其人身自由、财产、名誉、资格或其他权利的行政法律制裁。

依据上述概念界定，可知治安管理处罚具有以下特征：

1. 治安管理处罚的性质是行政处罚。国家对社会治安秩序实

① 石宗政主编：《治安行政处罚通论》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 2 页。

② 熊一新主编：《治安案件查处教程》，中国人民公安大学出版社 2007 年版，第 52 页。

施管理是行政管理的一部分，治安管理处罚是行政管理之行政权的组成部分，具有强制性，由国家强制力保证实施。同时，国家法律赋予行政机关之公安机关行使治安管理处罚权，明确其行政性质。

2. 治安管理处罚的主体是公安机关。国家法律赋予公安机关行使治安管理处罚权，其他任何国家机关、社会团体以及个人，都没有行使治安管理处罚权的权力。《治安管理处罚法》第1条明确规定：“……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……”从而赋予公安机关行使治安管理处罚权。

3. 治安管理处罚的对象是违反治安管理行为。也就是说，只有构成了违反治安管理行为，才会受到治安管理处罚；不构成违反治安管理行为，或者是犯罪行为，或者是其他行政违法行为，或者是违反道德行为，都不应受到治安管理处罚。

4. 治安管理处罚的内容是剥夺实施违反治安管理行为的公民、法人或其他组织一定的权益。这些权益是实施了违反治安管理行为的公民、法人或其他组织合法拥有的权益，包括人身自由权、财产权、名誉权和资格权等。

（二）治安管理处罚的性质

治安管理处罚是公安机关对违反治安管理行为人依法适用的一种行政处罚，它是国家治安行政管理的一种重要手段。国家在治安行政管理中，一方面，通过宣传教育、组织领导、控制、管制、监督、检查等经常性工作，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，保障国家、集体、个人的生产、生活和工作的正常进行，维护社会治安秩序；另一方面，对那些违反治安管理法律规范，扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，侵犯公私财产等行为，通过治安管理处罚予以惩戒和教育，保障社会治安秩序的稳定。

这里的治安管理一般是指公安机关依照国家法律、法规，依靠群众，运用行政手段，维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行

的行政管理活动。^① 行政或行政管理并不是国家的所有活动，它是对国家事务的组织、监督和管理活动，是国家行政机关依法实施管理活动的总称。其中，治安管理是国家行政管理的重要组成部分，当属国家行政权之行政管理权的范畴，治安管理处罚又是治安管理最重要的手段之一。同时，作为一种处罚权，治安管理处罚又是警察的一项特殊权力，是警察权的重要组成部分。

就行政权或行政管理权来讲，治安管理处罚是国家维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行而行使的行政权或行政管理权的一部分，它不同于一般的行政管理权，其内容包含调查权、决定权和执行权等，因此可以说这种本质上来源于行政权或行政管理权的处罚权又有司法权的属性。

就警察权来讲，国家通过《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）赋予警察一定的权力，这种权力来源于国家，具有国家强制力。《人民警察法》第2条第1款规定：“人民警察的任务是维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动”。从而赋予人民警察以警察行政职权和警察刑事职权；又通过《治安管理处罚法》赋予警察行政职权中具体的治安管理处罚权，它是国家赋予公安机关在行使治安管理过程中依法剥夺他人一定权利的强制力量。

社会治安秩序是社会秩序的重要组成部分，是国家统治阶级维护和巩固统治所需要而形成的安宁的社会生活方式或规范的社会状态。也就是说，这种安宁的社会生活方式或规范的社会状态，是维护国家政权的重要前提，是保障其他社会秩序正常进行的基础，任何一个国家要巩固其国家政权，要保障社会生活的正常进行，就必须保障这种安宁的社会秩序。要保障这种安宁的社会秩序，则需要

^① 熊一新、李健和主编：《治安管理学概论（修订本）》，中国人民公安大学出版社2007年版，第3页。

道德、习惯、法律等规范。在现代文明、民主的社会，法律是基础，又是道德、习惯的最后屏障。根据社会生活的需要，各个法律规范调整的范围不同，就维护社会治安秩序来讲，当属《治安管理处罚法》和《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》），其中《治安管理处罚法》更是在第1条开宗明义地规定：“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……”第6条规定：“各级人民政府应当加强社会治安综合治理，采取有效措施，化解社会矛盾，增进社会和谐，维护社会稳定。”

二、治安管理处罚法

（一）治安管理处罚法的概念

类似我国警察实施治安管理处罚制度，世界上大多数国家几乎没有直接对应的法律制度，此类违反社会秩序的行为，各国最早一般是作为犯罪以不同立法形式规定在刑法中的。由于国家体制、历史、文化及意识形态等诸多方面的原因，我国历史上即有将治安管理处罚独立立法的传统。新中国的治安管理处罚法律有三部，均以独立的形式存在。因此，治安管理处罚法是指国家颁布的关于什么是违反治安管理行为和规范治安管理处罚活动，从而维护社会治安秩序的法律规范。

（二）治安管理处罚法与行政处罚法

行政处罚法是指国家颁布的用于规范行政处罚的设定和实施的法律规范。行政处罚法是规范一切行政处罚的一部统一的法律，治安管理处罚法是规范治安管理处罚的一部部门行政处罚的法律。行政权力行使的范围涉及社会生活的方方面面，因而不可能由一部法律来规范，需根据维护不同方面的社会秩序，分别由不同的法律进行规范，治安管理处罚法即以维护社会治安秩序为目的的部门行政处罚法律规范。

行政处罚法对行政处罚的设定和实施进行统一规范，对各部门

行政处罚具有指导意义,作为部门行政处罚的治安管理处罚法,规范治安管理处罚的设定和实施,不得与行政处罚法的基本原则相违背。同时,在坚持遵循行政处罚的基本原则下,从维护社会治安秩序的目的出发,结合治安管理处罚实践,制定相应的治安管理处罚法律规范。

有观点认为,行政处罚法由全国人民代表大会制定,是上位法,治安管理处罚法由全国人民代表大会常务委员会制定,是下位法,下位法与上位法不得相抵触,如有抵触,下位法失效。笔者不同意此观点。理由如下:在我国的法律体系中,从立法体制、效力等级、效力范围角度分类为宪法、法律、行政法规和地方法规,简称为我们这里提到的上位法与下位法,法律作为一类,包含着由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律;从宪法规范的角度看,全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律,全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律,全国人民代表大会常务委员会还有权对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触,由此全国人民代表大会常务委员会行使独立的立法权,其所制定的法律具有独立性,因而不是上述观点提到的简单的上位法和下位法的关系。

还有观点认为,行政处罚法与治安管理处罚法是一般法与特别法的关系,因而适用治安管理处罚法而放弃行政处罚法的适用。笔者同样也不同意此观点。笔者认为,一般法与特别法是围绕着规范同一社会秩序、同一立法目的相区别的。例如,对治安管理处罚法进行补充、修改的规范性法律文件与治安管理处罚法之间存在着特别法与一般法的关系。如果行政处罚法和其他部门的行政处罚法都是一般法与特别法的关系,那么行政处罚法就没有存在的必要,这显然是不合情理的。

(三) 治安管理处罚法与刑法

治安管理处罚法与刑法是两种不同性质的法律。从法律层面上

讲，治安管理处罚和刑罚是两种性质的处罚，然而就二者处罚的对象来看，违反治安管理行为和犯罪行为在违反社会秩序、危害社会的本质上却是一致的。两者在以下两个方面互相衔接：一是规范的内容一致。治安管理处罚法将扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理作为规范调整的内容，刑法规范调整的内容包括前述内容。二是违反治安管理行为和犯罪衔接。《治安管理处罚法》第2条规定：“扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，依照《中华人民共和国刑法》的规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。”由此可以看出，违反治安管理行为和犯罪之间以“尚不够刑事处罚”为衔接点，具有社会危害性的行为，构成犯罪的依法追究刑事责任，尚不够刑事处罚的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

（四）治安管理处罚法与有关劳动教养（教育矫治）的法律

治安管理处罚法自始至终都与有关劳动教养的法律联系在一起，以至于有学者认为，在刑法、有关劳动教养的法律和治安管理处罚法的处罚违法行为的体系中，劳动教养法律可以替代治安管理处罚法而使治安管理处罚法不独立存在，或者治安管理处罚法可以替代劳动教养而使有关劳动教养的法律不独立存在。二者关系究竟如何，试作如下分析：

1. 治安管理处罚法与有关劳动教养的法律。劳动教养的法律始自1957年8月国务院公布的《国务院关于劳动教养的决定》，1979年11月国务院再次公布《国务院关于劳动教养的补充决定》，1982年1月国务院批转公安部发布《劳动教养试行办法》，随后在一些法律中对劳动教养进行了规定，如1986年的《治安管理处罚条例》、全国人大常委会《关于禁毒的决定》、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》等。纵观这些法律、法规，与治安管理处罚法的区别如下：

（1）立法宗旨不同。治安管理处罚法的立法宗旨：一是维护