

ZHIAN XINGZHENG CHUFA TONGLUN

治安行政处罚通论

主编 石宗政

中国人民公安大学出版社

治安行政处罚通论

主 编 石宗政



A0971986

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

治安行政处罚通论
ZHIAN XINGZHENG CHUFA TONGLUN
石宗政 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：北京振兴印刷厂

版 次：2002 年 1 月第 1 版
印 次：2002 年 1 月第 1 次
印 张：10.375
开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32
字 数：258 千字
印 数：0001~6000 册

ISBN 7-81059-889-9/D·731
定 价：18.00 元（公安机关 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

治安行政处罚通论

主 编 石宗政
副主编 王精忠 郭晓桢
撰稿人 (以姓氏笔画为序)
王精忠 石宗政
刘海亮 相启俊
郭晓桢

前 言

治安行政处罚是公安机关行政执法的一项重要内容。如何正确实施治安行政处罚，切实保护公民、法人或其他组织的合法权益，发挥治安行政处罚的作用，是公安机关每一个行政执法人员都必须思考和研究的问题。公安机关实施治安行政处罚，《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》等诸多的法律、法规和规章规定了应受处罚的行为、处罚的种类、幅度和处罚的程序。然而，这些诸多的法律规定是分散的，这对公安机关行政执法人员全面掌握和正确运用这些法律规定带来一定的困难。为了解决这一问题，我们对与公安机关的治安行政处罚相关的法律、法规和规章进行了全面研究，编写了《治安行政处罚通论》这本书，将治安行政处罚的法律规定系统化和理论化，以便于公安机关的行政执法人员系统掌握和正确理解与治安行政处罚有关的法律规定，为正确实施治安行政处罚提供可靠的法律和理论依据。

这本书由治安行政处罚的基本理论、处罚程序和应受处罚的行为及其处罚三部分组成。在编写过程中，我们以现代行政法学理论为指导，严格以现行的法律规定为依据，并紧密结合公安机关行政执法的实际，力求系统地、准确地阐述治安行政处罚的基本原理、具体操作程序以及对各种治安行政违法行为的认定和处罚，努力做到科学性、系统性和实用性的统一。但是，由于我们水平所限，难免有不当之处，敬请读者批评指正。

参加本书的编写人员和分工是：石宗政，第一章、第二章、第十一章和第十二章；王精忠，第四章、第六章和第八章；郭晓桢，第三章、第五章和第九章；相启俊，第七章和第十三章；刘海亮，第十章和第十四章。参加编写的人员按照分工完成了初稿后，集体对初稿进行了讨论，由主编统一修改定稿。

在编写过程中，我们吸收了一些同志的研究成果，在此深表谢意。

编 者

2001年10月10日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 治安行政处罚与治安行政违法行为	(1)
第二节 治安行政处罚与相关的法律制度	(11)
第三节 治安行政处罚的作用与目的	(20)
第二章 治安行政处罚的原则	(25)
第一节 处罚法定原则	(25)
第二节 过罚相当原则	(30)
第三节 处罚与教育相结合原则	(34)
第四节 公正、公开原则	(37)
第三章 治安行政处罚的种类和设定	(41)
第一节 治安行政处罚的种类	(41)
第二节 治安行政处罚的设定	(47)
第四章 治安行政处罚的管辖	(51)
第一节 治安行政处罚管辖概述	(51)
第二节 地域管辖和级别管辖	(54)
第三节 指定管辖和专属管辖	(57)
第五章 治安行政处罚的适用	(60)
第一节 治安行政处罚适用的概念	(60)
第二节 治安行政处罚适用的条件	(62)
第三节 治安行政处罚适用的原则	(65)
第四节 治安行政处罚适用的方法	(66)

第六章 治安行政处罚的证据	(71)
第一节 治安行政处罚证据概述	(71)
第二节 治安行政处罚证据的分类和种类	(74)
第三节 治安行政处罚证据的审查判断	(80)
第七章 治安行政处罚的决定	(85)
第一节 治安行政处罚决定概述	(85)
第二节 治安行政处罚决定的普通程序	(88)
第三节 治安行政处罚的听证程序	(102)
第四节 治安行政处罚的简易程序	(109)
第八章 治安行政处罚的执行	(114)
第一节 治安行政处罚执行概述	(114)
第二节 治安行政处罚执行的一般程序	(117)
第三节 治安行政处罚的强制执行	(121)
第四节 暂缓执行与停止执行	(128)
第九章 治安行政处罚救济	(132)
第一节 治安行政处罚救济概述	(132)
第二节 治安行政处罚的行政复议	(135)
第三节 治安行政处罚的行政诉讼	(146)
第四节 治安行政处罚的行政赔偿	(151)
第十章 妨害公共安全行为的处罚	(159)
第一节 妨害公共安全行为概述	(159)
第二节 违反枪支管理行为的处罚	(161)
第三节 违反管制刀具管理行为的处罚	(166)
第四节 违反爆炸、剧毒、放射性等危险物品 管理行为的处罚	(169)
第五节 违反渡船、渡口安全规定和妨害安全 航渡、交通运输安全行为的处罚	(174)
第六节 其他妨害公共安全行为的处罚	(176)

第十一章 侵犯公民人身权利行为的处罚	(180)
第一节 侵犯公民人身权利行为概述	(180)
第二节 侵犯公民身心健康行为的处罚	(181)
第三节 侵犯公民人身自由行为的处罚	(189)
第四节 威胁他人安全和干扰他人正常生活行为的处罚	(194)
第五节 侵犯他人人格和名誉行为的处罚	(197)
第十二章 侵犯公私财产行为的处罚	(200)
第一节 侵犯公私财产行为概述	(200)
第二节 偷窃、骗取和敲诈勒索行为的处罚	(202)
第三节 抢夺、哄抢和故意损坏公私财物行为的处罚	(207)
第十三章 扰乱社会主义市场经济秩序行为的处罚	(212)
第一节 扰乱社会主义市场经济秩序行为概述	(212)
第二节 扰乱金融管理秩序行为的处罚	(214)
第三节 保险诈骗行为的处罚	(220)
第四节 危害税收征管行为的处罚	(223)
第十四章 妨害社会管理秩序行为的处罚	(225)
第一节 妨害社会管理秩序行为概述	(225)
第二节 危害社会风化行为的处罚	(227)
第三节 扰乱公共秩序行为的处罚	(233)
第四节 违反户口管理行为的处罚	(237)
第五节 违反交通管理行为的处罚	(240)
第六节 违反消防管理行为的处罚	(245)
第七节 违反出人境和国(边)境管理行为的处罚	(255)
第八节 违反计算机信息安全管理行为的处罚	(261)
第九节 其他妨害社会管理秩序行为的处罚	(264)

附录：	(273)
中华人民共和国行政处罚法	(273)
中华人民共和国治安管理处罚条例	(285)
中华人民共和国行政复议法	(297)
中华人民共和国行政诉讼法	(308)

第一章 绪 论

第一节 治安行政处罚 与治安行政违法行为

一、治安行政处罚的概念

治安行政处罚是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。

治安行政处罚是一种行政制裁措施。公安机关为保卫国家的安全，维护社会的稳定和安宁，主要承担两个方面的职责：一是刑事司法，主要负责对各种犯罪的侦查；二是行政执法，按照治安行政法律、法规和规章的规定，实施对社会的管理，包括对各种与社会安全有关的事项进行指导、审查许可、实施监督、治安行政处罚等。治安行政处罚是公安机关对已经发生的治安行政违法行为的一种制裁，这种制裁一经作出，就影响受处罚人的法律地位，对其权利义务发生不利影响。

治安行政处罚的对象是违反治安行政法律规范的公民、法人或其他组织。违反治安行政法律规范是公安机关实施治安行政处罚的前提条件，公民、法人或其他组织的违法行为，如果不是违反治安行政法律规范而是违反其他法律规范，公安机关对此不能实施治安行政处罚，而只能由主管的国家行政机关或法律、法规授权的组织实施处罚。公民、法人或其他组织违反治安行政法律规范，是指违反治安行政法律规范所设定的义务，包括作为和不

作为两种行为方式，违反设定义务并非必然导致治安行政处罚，只有违反强制性义务时才导致治安行政处罚。因为在有些治安行政法律规范中，虽然对公民、法人或其他组织设定了义务，但没有明文规定不履行义务应承担的法律责任，这种义务是非强制性义务。对违反非强制性义务的行为，公安机关不能实施治安行政处罚。

公安机关是治安行政处罚的主体。除公安机关外，非经法律、法规授权，任何组织或个人不得实施治安行政处罚。公安机关实施治安行政处罚，必须以自己的名义，并且承担由此而产生的法律后果。对被处罚人不服处罚决定而申请行政复议和提起行政诉讼的案件，以自己的名义参加行政复议和行政诉讼活动；因违法处罚而给被处罚人造成损害的，以自己的名义进行赔偿。在一般情况下，公安机关的内部组织机构不是治安行政处罚的主体，不能以自己的名义独立实施治安行政处罚，但是在法律、法规明确授权的情况下，对法律、法规授权的事项，具有治安行政处罚主体资格。如《中华人民共和国道路交通管理条例》（以下简称《道路交通管理条例》）第八十六条规定：“对违反交通管理行为的处罚，由县或市公安局、公安分局或者相当于县一级的公安交通管理部门裁决。”“警告、五十元以下罚款、吊扣二个月以下驾驶证，可以由交通警察队裁决。”《中华人民共和国消防法》（以下简称《消防法》）第五十一条规定：“对违反本法规定行为的处罚，由公安消防机构裁决。对给予拘留的处罚，由公安机关依照治安管理处罚条例的规定裁决。”公安派出所是公安机关的派出机构，按照《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》）第三十三条第二款的规定，公安派出所对警告、50元以下罚款可以以自己的名义作出处罚决定。

公安机关必须依法实施治安行政处罚。公安机关实施治安行政处罚必须以法律、法规和规章的明文规定为依据，效力等级在

规章以下的其他规范性文件，在与法律、法规、规章相抵触的情况下，不能作为治安行政处罚的依据。公安机关依法实施治安行政处罚，首先要求在其职权内实施，不能超越公安机关的职责范围，不能越权处罚；其次只能在法定范围内实施，对法律、法规、规章没有设定处罚的行为，不得自行设定处罚，更不能实施处罚；再次要按照法定程序实施处罚，履行法律、法规和规章规定的程序义务，否则，因程序违法导致处罚无效。

二、治安行政违法行为的概念和构成要件

（一）治安行政违法行为的概念

治安行政违法行为是指公民、法人或其他组织，扰乱社会治安秩序，危害公共安全，触犯治安行政法律、法规和规章，尚不够刑事处罚，依法应当给予治安行政处罚的行为。治安行政违法行为具有以下三个特征：

1. 治安行政违法行为是危害社会的行为，具有社会危害性。社会危害性是一切违法行为的共同特征，也是违法行为的本质特征。治安行政违法行为的社会危害性主要表现在对社会治安秩序的危害，对治安行政法律、法规和规章所确定的社会治安秩序的破坏，包括对社会公共安全的危害、对社会主义市场经济秩序的危害、对社会管理秩序的危害、对公民人身权利的侵犯、对公私财产的侵犯等。治安行政违法行为的社会危害性，有的是有形的，可用损失多少、伤害程度来反映，有的是无形的，无法用财产损失、人身伤害程度来认定。确认和衡量治安行政违法行为的社会危害性，应用全面的观点，将其放到特定的社会背景下，具体分析行为发生的原因、条件、所侵害的社会关系以及行为人的主观因素。

2. 治安行政违法行为是违反治安行政法律规范的行为，具有行政违法性。行政违法有各种各样的情况，有的违反工商行政

法律规范，有的违反土地管理法律规范，还有的违反环境保护法律规范等。治安行政违法行为是违反治安行政法律规范的行为，如果行为所触犯的不是治安行政法律规范，而是其他行政法律规范，则不是治安行政违法行为。在此所讲的治安管理法律规范，包括治安行政法律、法规和规章。违反规章以下的其他有关治安行政的规范性文件是不是治安行政违法行为，关键看规范性文件是否合法，是否与法律、法规、规章相抵触。如果规范性文件合法，违反规范性文件规定，实际上是违反法律、法规和规章的规定，当然也就是治安行政违法行为；如果规范性文件不合法，与现行的法律、法规相抵触，违反规范性文件规定的行为，不一定是治安行政违法行为。

3. 治安行政违法行为是应受治安行政处罚的行为，具有应受惩罚性。任何违法行为，都要承担相应的法律后果，犯罪要承担刑事责任，民事违法要承担民事责任。违法行为承担相应的法律责任，是由法的强制性决定的，违反了法律规范的规定，而不承担相应的法律责任，法律规范就不可能得到贯彻执行，就有可能导致违法行为的泛滥。因此，任何一种治安行政违法行为，都具有应受惩罚性，如果一种行为不应受治安行政处罚，这种行为就不是治安行政违法行为。应受治安行政处罚，并不是说对所有的治安行政违法的行为人都需要给予治安行政处罚，有的由于具备某些法定情节，则免于处罚，或者不需要处罚。

以上三个特征是治安行政违法行为的基本特征，三者紧密联系，社会危害性是违法性和应受惩罚性的基础，违法性是社会危害性在法律上的表现，应受惩罚性是违法性的法律后果。判断确认某种行为是否为治安行政违法行为，应同时用以上三个特征进行衡量。

（二）治安行政违法行为的构成要件

治安行政违法行为的构成要件，是指治安行政法律规范规定

的决定某一行为的社会危害性及其程度，而为该行为构成治安行政违法行为必须具备的主客观要件。

治安行政违法行为的构成要件，既包括主观要件，又包括客观要件，是主客观要件的统一。只有主观要件，没有客观要件，不构成治安行政违法行为；只有客观要件，没有主观要件，同样也不构成治安行政违法行为。这些主客观要件决定着行为的社会危害性及其程度，而成为构成治安行政违法行为所必需的，同时，这些要件又必须是治安行政法律规范明文规定的。某一行为只有具备了治安行政法律规范所规定的全部要件，它才构成治安行政违法行为，缺少全部要件中的任何一项，都不能构成治安行政违法行为。按照治安行政法律规范的规定，治安行政违法行为必须具备行为主体、主观方面、客观方面和行为客体四个要件。

1. 行为主体。行为主体是指实施治安行政违法行为，依法应当负行政法律责任的自然人和单位。行为主体既是治安行政违法行为的实施者，又是治安行政处罚的对象，它可分为两类：一是自然人，二是单位。

自然人作为治安行政违法行为的主体，必须具备行政法律责任能力，即辨认和控制自己行为的能力。辨认能力是指行为人对自已行为的意义、性质、后果的分辨认识能力，也就是有能力认识自己的行为是否为治安行政法律规范所禁止以及实施该行为所产生的法律后果。控制能力是指行为人具备决定是否以行为触犯治安行政法律规范的能力。辨认能力和控制能力之间，存在着有机的联系，辨认能力是控制能力的基础，控制能力的存在以辨认能力为前提，有辨认能力，不一定有控制能力。行政法律责任能力，要求辨认能力和控制能力必须同时具备，人的辨认和控制能力受年龄、精神状况和生理功能等因素的影响。

(1) 责任年龄，即行为人对自已的违法行为负法律责任必须达到的法定年龄。《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行

政处罚法》)第二十五条规定:“不满十四周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教,已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚。”《治安管理处罚条例》第九条规定:“已满十四岁不满十八岁的人违反治安管理的,从轻处罚;不满十四岁的人违反治安管理的,免于处罚,但是可以予以训诫,并责令其监护人严加管教。”从上述规定可以看出,在我国,行政法律责任年龄划分为三个阶段,十八周岁以上的,为完全负行政法律责任年龄阶段;十四周岁以上不满十八周岁的,为相对负行政法律责任年龄阶段;不满十四周岁的,为完全不负行政法律责任年龄阶段。

(2) 精神状况。在一般情况下,人们达到了法定责任年龄,就具备了责任能力,但是如果存在精神病性精神障碍,就可能影响其责任能力。《治安管理处罚条例》第十条规定:“精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为的时候违反治安管理的,不予处罚,但是应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性的精神病人在精神正常的时候违反治安管理的,应予处罚。”《行政处罚法》第二十六条规定:“精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的,不予行政处罚,但应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性精神病人在精神正常时有违法行为的,应当给予行政处罚。”

(3) 生理功能。有些人由于某些重要生理功能的丧失,而影响其学习知识和智力的开发,从而影响其辨认和控制自己行为的能力。有些违法行为是行为人由于生理功能不健全造成的,不是行为人意志选择的结果,对此行为人不具有责任能力。《治安管理处罚条例》第十一条规定:“又聋又哑的人或者盲人,由于生理缺陷的原因而违反治安管理的,不予处罚。”

醉酒的人是完全有责任能力的人。人在醉酒前,对醉酒后的行为应当预见而且能够预见,在醉酒后只能导致辨认和控制自己

行为能力的减弱而不会丧失，是否醉酒个人能够控制，因此醉酒的人，实施治安行政违法行为，应当承担行政法律责任。《治安管理处罚条例》第十二条规定：“醉酒的人违反治安管理的，应予处罚。”

单位作为治安行政违法行为的主体，必须有法律、法规和规章的明文规定。在我国的《治安管理处罚条例》、《消防法》、《中华人民共和国枪支管理法》（以下简称《枪支管理法》）、《娱乐场所管理条例》等法律、法规和规章中，都有单位作为违法主体的明文规定。对单位违法行为的处罚，在有些法律、法规中规定实行两罚制，即对单位和单位直接责任人员，均予以行政处罚，如《娱乐场所管理条例》第四十条规定：“娱乐场所经营单位对发生在本单位的卖淫、嫖娼活动放任不管，不采取措施制止的，由公安机关责令停业整顿，并处10000元以上100000元以下的罚款；情节严重的，由工商行政管理部门吊销营业执照；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，按照规定给予纪律处分，并由公安机关处1000元以下的罚款。”有些法律、法规规定实行单罚制，即只对单位予以处罚，而对直接责任人不予处罚，或只对直接责任人员予以行政处罚而对单位不予处罚，如《治安管理处罚条例》第十五条规定：“机关、团体、企业、事业单位违反治安管理的，处罚直接责任人员；单位主管人员指使的，同时处罚该主管人员。”

2. 主观方面。治安行政违法行为的主观方面，是指行为人对自已危害社会的行为及其后果所抱的心理态度，它包括行为人的过错及行为的目的和动机。

过错是行为人对自已所实施的治安行政违法行为在主观上有责任，它包括故意和过失两种形式。故意是指行为人明知自己的行为会发生危害社会的结果，并且希望或放任这种结果的发生的心理态度。过失是指行为人应当预见到自己的行为可能发生危害