

治安案件程序概論



● 谷福生 刘浩 编著
贾美蓉

● 警官教育出版社



治安案件程序概论

谷福生

刘浩 编著

贾美蓉

(内部发行)

警官教育出版社

1992·北京

(京) 新登字167号

书名题字: 公安部副部长 俞 雷

责任编辑: 吴英浩

封面设计:

治安案件程序概论

(内部发行)

谷福生 刘 浩 贾美蓉 编著

※

警官教育出版社

北京西绒线胡同贤孝里14号 邮编100031

新华书店北京发行所发行 河北唐山市胶印厂印刷

※

787×1092毫米 32开 11.5印张 240千字

1992年5月第1版 1992年5月唐山第一次印刷

印数: 1—7000册

※

ISBN 7—81027—127—X/D·92

定价: 6.00元

前 言

《治安案件程序概论》是为适应公安机关办理治安案件的实际需要编写的，其结构分为六编廿一章，第一编为办理治安案件总论，第二编为治安管理处罚，第三编为治安复议，第四编为治安案件诉讼，第五编为治安案件的法律监督，第六编为治安案件的法律文书。

本书的编写注意到实用性和可操作性，力图论述清楚治安案件在查处、复议、诉讼等办案过程中的诸方面具体程序问题，从而使广大干警在办理治安案件中有所遵循，提高办案效率和质量。因此，本书既是公安干警办案的指导用书，又是当前干警培训的适用教材，同时，对公安警察院校教师的教学也是一部较好的参考书，对公安警察院校的学生学习也是一本较好的辅助教材，亦可供其他政法单位作参考。

本书是在《治安管理处罚条例》、《行政复议条例》、《行政诉讼法》等法律、法规的一系列原则规范的指导下，在培训讲课的基础上编写的，在教学实践中备受广大干警和学员的欢迎，在编写过程中，参阅了有关的论著和教科书。同时，公安部俞雷副部长在百忙中为本书题写了书名，在此，仅致谢意。

由于写作时间紧迫，水平有限，错漏不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

— 一九九一年十二月

目 录

第一编 总 论

第一章 公安机关办理治安案件概述

- 第一节 治安案件的概念 (1)
- 第二节 公安机关办理治安案件的任务 (7)
- 第三节 公安机关办理治安案件的法律依据... (11)
- 第四节 公安机关办理治安案件的基本原则 ... (14)

第二编 治安管理处罚

第二章 治安管理处罚案件概述

- 第一节 治安管理处罚的范围、分类 (29)
- 第二节 违反治安管理行为的具体确定 (31)
- 第三节 治安案件与刑事案件的区别 (35)

第三章 治安管理处罚案件的立案

- 第一节 治安管理处罚案件的管辖 (38)
- 第二节 治安管理处罚案件的受理 (43)

第三节 治安案件的立案	(47)
-------------------	--------

第四章 治安管理处罚案件的调查

第一节 治安管理处罚案件调查的管辖与分工 ...	(48)
--------------------------	--------

第二节 治安管理处罚案件调查的程序	(50)
-------------------------	--------

第五章 普通程序的基本步骤

第一节 传唤	(54)
--------------	--------

第二节 讯问	(56)
--------------	--------

第三节 取证	(63)
--------------	--------

第六章 治安管理处罚案件的调查终结与裁决

第一节 治安管理处罚案件的调查终结	(81)
-------------------------	--------

第二节 治安管理处罚的种类	(84)
---------------------	--------

第三节 治安管理处罚量裁原则	(93)
----------------------	--------

第四节 治安管理处罚案件的裁决	(109)
-----------------------	---------

第五节 法律责任	(112)
----------------	---------

第七章 治安管理处罚的执行

第一节 治安管理处罚的执行与送达	(115)
------------------------	---------

第二节 治安管理处罚的执行方法	(120)
-----------------------	---------

第八章 治安调解

第一节 治安调解的概念和作用	(127)
----------------------	---------

第二节 治安调解的条件	(129)
-------------------	---------

第三节 治安调解的适用	(132)
-------------------	---------

第四节 治安调解应注意的问题	(134)
----------------------	-------

第三编 治安复议

第九章 治安复议概述

第一节 治安复议的概念、特点及作用	(136)
第二节 治安复议的范围	(139)
第三节 治安复议机构与复议参加人	(141)

第十章 复议申请与受理

第一节 复议申请	(143)
第二节 受理复议申请	(145)

第十一章 审理工作与复议决定

第一节 审理工作	(150)
第二节 复议决定	(156)
第三节 期间与送达	(160)

第四编 治安案件诉讼

第十二章 治安案件诉讼程序概述

第一节 治安案件诉讼程序的概念、特点和作用 ...	(163)
第二节 治安行政诉讼的基本原则	(166)
第三节 治安行政诉讼与其他争讼的区别	(176)

第十三章 公安机关在治安行政诉讼中的 法律地位和主要权利与义务

- 第一节 公安机关在治安行政诉讼中的法律地位…(178)
- 第二节 公安机关在治安行政诉讼中的权利和义务
……………(180)

第十四章 应诉工作

- 第一节 治安行政诉讼程序 ……(184)
- 第二节 应诉准备工作 ……(187)
- 第三节 出庭应诉 ……(190)
- 第四节 上诉及庭审后的总结工作 ……(197)

第五编 治安案件的法律监督

第十五章 治安案件法律监督概述

- 第一节 治安案件法律监督的概念、特点和原则
……………(204)
- 第二节 公安机关办理治安案件法律监督机构
的设置和职责 ……(208)
- 第三节 公安机关办案执法监督的目的和作用 ……(213)

第十六章 治安案件的监督范围

- 第一节 办案过程中的监督工作 ……(214)
- 第二节 对发生法律效力的治安处罚的监督与纠正
……………(216)

第三节 庭审判决或裁定前的执法监督与纠正 … (217)

第十七章 监督与纠正的形式

第一节 自身监督与纠正 …… (219)

第二节 上级对下级的办案执法监督工作 …… (221)

第三节 社会监督与公安机关自身纠正措施 … (223)

第十八章 公安机关及其人民警察处理治安案件有错误应
负赔偿责任

第一节 负赔偿责任的法律依据和原则 …… (225)

第二节 构成赔偿的条件 …… (227)

第三节 处罚错误的几种表现和负赔偿义务的机关及
赔偿方法 …… (228)

第六编 治安案件法律文书

第十九章 治安处罚文书的制作

第一节 治安案件受理、立案登记表 …… (231)

第二节 治安管理处罚审批表 …… (234)

第三节 治安管理处罚裁决书 …… (237)

第四节 治安管理处罚裁决通知书 …… (242)

第五节 治安管理处罚执行拘留通知书 …… (245)

第六节 传唤证 …… (248)

第七节 询问笔录 …… (250)

第八节 讯问笔录 …… (254)

第九节 治安调解书 …… (258)

第十节 违反治安管理罚款收据	(261)
第十一节 违反治安管理没收财物收据	(265)

第二十章 治安复议文书的写作

第一节 治安管理处罚申诉复查审批表	(268)
第二节 治安管理处罚申诉裁决书	(271)

第二十一章 治安行政诉讼文书的写作

第一节 授权委托书	(276)
第二节 移送案卷函	(280)
第三节 治安案件答辩状	(283)
第四节 公安机关上诉状	(288)

附录:

中华人民共和国治安管理处罚条例	(292)
行政复议条例	(305)
中华人民共和国行政诉讼法	(317)
公安部关于执行《治安管理处罚条例》若干问题的解 释	(332)
公安部关于执行《治安管理处罚条例》当场处罚的有 关问题的通知	(340)
关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的 暂行规定	(343)
关于治安管理处罚中担保人和保证金的暂行规定	(345)
公安部关于设在企事业单位的公安机构执行《治安管	

理处罚条例》几个问题的通知	(347)
公安部关于铁道、交通、民航、林业公安机关执行《治安 管理处罚条例》几个问题的通知	(350)
公安部关于处理外国人违反治安管理案件若干问题的 通知	(353)
公安部关于公安机关贯彻实施《行政诉讼法》若干问 题的通知	(356)
人民法院审理治安行政案件具体应用法律的若干问题 的暂行规定	(366)

第一编 总 论

第一章 公安机关办理治安案件概述

第一节 治安案件的概念

公安机关办理治安案件，是公安机关对治安案件这一客体活动的客观的能动的反映。是公安机关为加强治安管理，规范人们的行为，维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障对内搞活、对外开放这一基本国策的实施和社会主义现代化建设顺利进行的基本措施。也是教育、处罚实施违反治安管理行为的人，预防犯罪的重要手段。

什么是治安案件呢？所谓治安案件，是治安管理处罚案件、治安复议案件（亦称申诉案件）、治安行政诉讼案件的总称。即指公安机关依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》）等法律、法规，对违反治安管理行为立案查破并给予治安处罚的案件；对治安管理处罚当事人双方或一方不服，向作出处罚的上一级公安机关（亦称复议机关）提出复议申请，引起治安复议的案件；如果当事人双方或一方对复议决定仍不服，向最初作出裁决的公安机关或作出复议决定的复议机关所在地的人民法院提起行政诉讼，引起治安行政诉讼的案件。

从上述定义中可以看出，治安案件具有以下特征：

一、治安案件必须是法律授权的专门机关或组织，即公安机关或企事业单位的公安保卫组织立案、查处的法律事实

首先，只有公安机关或企事业单位的公安保卫组织才有权查处治安案件，其他任何机关、单位或组织均无权查处治安案件。

其次，违反治安管理行为给社会造成一定危害，这是事实，但还不称其为治安案件。只有法律授权的专门机关对违反治安管理行为立案、查处的法律事实才构成治安案件。

二、治安案件是以违反治安管理行为为前提的

治安案件是以违反治安管理行为为前提的，而不是以违反行政管理行为为前提的。“违反行政管理行为”这一概念在外延上包括的范围比较广泛。凡是侵害行政法部门，如卫生行政法、文教行政法、工商行政法、税务行政法等行政法规所保护的社会关系，对行政管理具有社会危害性的行为，均称作违反行政管理的行为。这些行为不应立为治安案件查处。立为治安案件的行为只能是违反治安管理行为，即在客观上危害社会并为《条例》所禁止的行为。违反治安管理行为是违反行政管理行为的一种，而不是全部。

三、《条例》、《行政复议条例》（以下简称《复议条例》）是对治安案件确认和查处的依据

公安机关办理治安案件，首先要依据《条例》的规定对违反治安管理行为进行确认，认定是违反了《条例》的有关规定，应该受到治安管理处罚的行为才立为治安案件。然后依据《条例》、《复议条例》规定的办案程序及方法查处、复议治安案件。

从立法的角度讲,《条例》具体规定了治安管理处罚的性质、任务、基本原则、适用范围、具体的八类七十三项违反治安管理行为、处罚种类及幅度、查处的方法与程序、裁决与执行的方法等等;《复议条例》规定了复议原则、管辖、申请与受理、审理与决定、期间与送达等具体复议程序与方法,为公安机关准确地认定、认真地查处和复议治安案件提供了明确的法律依据。

从执法的角度讲,公安机关作为国家机器的重要组成部分,依照国家赋予的职权,代表国家依法行使治安管理处罚的职能。教育、矫正有越轨行为的人,预防犯罪,这是一项艰巨的社会工程。同时,治安管理处罚处于公安工作的前沿阵地,面临各种社会问题,既有违法问题,也有犯罪问题。实践证明,只有坚持有法必依,执法必严,违法必究的原则,才能在各种纷繁复杂的问题、违法、犯罪的集合体中进行准确的识别、认定和查处。如上所述,《条例》、《复议条例》作为认定违反治安管理行为和查处、复议治安案件的依据和准绳,公安机关在办理治安案件过程中必须严格执行两个条例,才能避免发生该教育不教育,该处罚不处罚,教育处罚不当,或处罚畸轻畸重等现象,防止和减少偏差或错误的发生,同时也可以防止少数干警自作主张,违法乱纪、滥施职权,从而有理有据地采用教育与处罚相结合的手段,维护社会秩序和公共安全,保护人民群众的合法权益,直接服务于四化建设。

四、实施违反治安管理行为的人要受到治安处罚

对实施违反治安管理行为的人给予治安处罚,这在《条例》中规定的非常明确。因为违反治安管理行为,必须是应

当给予治安处罚的行为，这是由违反治安管理行为的人应受处罚性的特征决定的。从立法的角度看，行为是否应当给予治安处罚，对行为的违反《条例》性起到制约作用，如果认为某种行为不应当给予治安处罚，那么《条例》就不会规定这种行为是违反治安管理行为。从执法的角度看，行为人既然违反了《条例》的规定，当然也就应当给予治安处罚，这是行为的必然法律后果。

这里需要明确的是，行为应当给予治安处罚，同办理治安案件实践中需不需要给予治安处罚是两个不同的概念，有些行为虽然是《条例》规定的违反治安管理行为，本应受到处罚，但因行为人具备某种免于处罚的条件，如主动承认错误并及时改正，揭发检举别人等等，而免于处罚的。这与应当给予治安处罚并不矛盾，因为只有在对违反治安管理的人应当给予治安处罚的前提下，才有免于治安处罚的问题，是“有违”之免。

五、当事人如对原治安处罚裁决不服，可以提起复议程序

当事人双方或一方如对原公安机关作出的治安处罚不服，有权向上一级公安机关提出复议申请，由上一级公安机关全面审查，认真复核后，作出维持、变更、撤销（或责令原裁决公安机关重新作出裁决）的复议决定。对此复议程序，《条例》第三十九条有明文规定，《复议条例》又站在全局的高度对复议工作的指导思想、基本原则、复议方法及程序等问题作了全面、科学、精辟的阐述，使治安复议制度更加充实、健全和完善，是公安机关办理治安案件过程中进行复议工作的法律准绳。

在办理治安案件中，复议阶段是重要组成部分，对于保

护公民、法人和其他组织的合法权益，防止个别公安人员滥用职权，健全完善行政法制监督制度具有重要意义。

首先，用法律手段保护公民的申请复议权是社会主义民主的具体体现。社会主义国家是人民当家作主的国家，公民的民主权利受法律保护。宪法第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利，对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”以保护自己的合法权益。公安机关认真听取公民的申请复议意见，仔细审查原来的处理决定，维护正确的决定，纠正错误的决定，以赢得人民群众的信任。

其次，申请复议是公民保护自己合法权益的重要途径。公安机关的重要职责就是保护公民的合法权益。尽管广大公安人员以对人民负责的高度责任感，尽职尽责地努力工作，但由于各种原因，工作中难免会出现一些偏差或错误，为防止对公民的合法权益造成不应有的损害，或在损害发生后能及时弥补，确立复议程序，保证公民的合法权益，是非常必要的。

再次，复议程序是完善行政法制监督体系的重要手段。公民的申请复议活动是行政法制监督体系中的一个重要环节，申请复议本身就是对行政工作的一种监督。上级公安机关通过审理申诉案件来检查下级公安机关是否正确执法和依法办案，发现和纠正下级公安机关工作中存在的问题，维护下级公安机关正确的裁决，纠正错误的裁决，保证依法办案，从而树立公安机关在人民群众中的良好形象。

六、当事人对复议决定仍不服，可以提起诉讼程序

当事人如对复议决定仍然不服，有权向作出原裁决的公安机关或作出复议决定的复议机关所在地的人民法院提起诉讼。当事人双方或一方再不服人民法院的第一审判决或裁定，有权向上一级人民法院提起上诉。

《条例》第三十九条规定：被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人“不服上一级公安机关裁决的，可以在接到通知后五日内向当地人民法院提起诉讼。”这就使我国治安行政诉讼制度法律化了。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）又进一步充实、健全、完善了行政诉讼制度，使之更加规范、严密，成为保护公民合法权益的重要手段。依照法律规定，当事人双方或一方对复议机关作出的复议决定仍不服，有权在五日内向作出原裁决的公安机关或作出复议决定的复议机关所在地的人民法院提起诉讼，由人民法院审理后，依法作出维持、撤销、部分撤销、变更等判决或裁定。如当事人不服人民法院第一审判决的，有权在判决书送达之日起十五日内向上一级人民法院提起上诉；当事人不服人民法院第一审裁定的，有权在裁定书送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉，由上一级人民法院审理后，作出维持原判、依法改判、裁定撤销原判等处理结果。

治安行政诉讼制度法律化，在我国历史上是第一次，具有十分重大的现实意义。首先，治安行政诉讼制度法律化，对于打破几千年来只许“官府治民”，不许“民告官府”的传统观念，通过法律途径保护当事人的合法权利，促进公安机关严格依法办事，接受人民群众的监督，努力为人民服务，具有重要意义。其次治安行政诉讼制度法律化，是加强对公安机关工作进行法律监督的需要。因为治安处罚作为维护社