

2005.5.12
D7344
26

新编治安案件查处教程

王宏君 主编

中国人民公安大学出版社

XINBIAN ZHIAN ANJIAN CHACHU JIAOCHENG

新编治安案件查处教程

主 编 王宏君

副主编 李伟清

作 者 (按撰写章节为序)

田 垒 熊一新 谢川豫 王宏君

李健和 陈国洪 谢惠敏 李伟清

白玉生 王太元 向 党

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

新编治安案件查处教程

XINBIAN ZHIAN ANJIAN CHACHU JIAOCHENG

王宏君 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:涿州市先锋印刷厂

版 次:2001年11月第1版

印 次:2004年11月第5次

印 张:12.625

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:329千字

ISBN 7-81059-828-7/D·690

定 价:23.00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

目 录

上 编 总 论

第一章 治安案件查处概述.....	(1)
第一节 治安案件的概念.....	(1)
第二节 治安案件查处的法律依据.....	(4)
第三节 治安案件查处的原则.....	(7)
第四节 治安案件查处的意义.....	(14)
第二章 违反治安管理行为.....	(17)
第一节 违反治安管理行为的概念.....	(17)
第二节 违反治安管理行为的构成要件.....	(26)
第三节 违反治安管理行为的表现形式.....	(38)
第三章 治安管理处罚及相关法律措施.....	(45)
第一节 治安管理处罚的概念与种类.....	(45)
第二节 治安管理处罚的适用.....	(53)
第三节 与治安管理处罚相关的主要法律措施.....	(59)
第四章 治安案件的管辖和立案.....	(68)
第一节 治安案件的管辖.....	(68)
第二节 治安案件的受理和立案.....	(75)

第五章 治安案件的证据 ·····	(88)
第一节 治安案件证据的种类·····	(88)
第二节 治安案件证据的收集途径·····	(93)
第三节 治安案件证据的审查和运用·····	(100)
第六章 治安案件的调查 ·····	(105)
第一节 治安案件调查的分工和基本方法·····	(106)
第二节 治安案件调查的终结与处理·····	(124)
第七章 治安案件的裁决 ·····	(130)
第一节 治安案件裁决概述·····	(130)
第二节 治安案件裁决的普通程序·····	(133)
第三节 治安案件裁决的简易程序·····	(139)
第八章 治安案件裁决的执行与档案管理 ·····	(142)
第一节 治安案件裁决的执行·····	(142)
第二节 治安拘留所的设置与管理·····	(157)
第三节 治安案件的档案管理与统计分析·····	(163)
第九章 治安案件查处的法律救济 ·····	(169)
第一节 治安案件查处法律救济的意义·····	(169)
第二节 治安行政复议·····	(173)
第三节 治安行政诉讼·····	(182)
第四节 治安行政赔偿·····	(191)

下 编 各 论

第十章 扰乱公共秩序案件的查处 ·····	(197)
第一节 扰乱公共秩序案件概述·····	(197)

第二节	扰乱公共秩序案件的调查·····	(199)
第三节	扰乱公共秩序案件的处理·····	(204)
第十一章	妨害公共安全案件的查处·····	(216)
第一节	妨害公共安全案件概述·····	(216)
第二节	妨害公共安全案件的调查·····	(220)
第三节	妨害公共安全案件的处理·····	(223)
第十二章	侵犯人身权利案件的查处·····	(233)
第一节	侵犯人身权利案件概述·····	(233)
第二节	侵犯人身权利案件的调查·····	(237)
第三节	侵犯人身权利案件的处理·····	(241)
第十三章	侵犯公私财物案件的查处·····	(255)
第一节	侵犯公私财物案件概述·····	(255)
第二节	侵犯公私财物案件的调查·····	(259)
第三节	侵犯公私财物案件的处理·····	(265)
第十四章	妨害社会管理秩序案件的查处·····	(271)
第一节	妨害社会管理秩序案件概述·····	(271)
第二节	妨害社会管理秩序案件的调查·····	(275)
第三节	妨害社会管理秩序案件的处理·····	(278)
第十五章	其他违反治安管理案件的查处·····	(312)
第一节	违反消防管理案件的查处·····	(312)
第二节	违反交通管理案件的查处·····	(320)
第三节	违反户口管理案件的查处·····	(329)
第十六章	涉外治安案件的查处·····	(336)

第一节	涉外治安案件概述·····	(336)
第二节	涉外治安案件查处的特点·····	(341)
第三节	涉外治安案件查处的程序·····	(346)
第四节	查处涉外治安案件应注意的问题·····	(349)

附录:

一、	办理治安案件的主要法律依据·····	(353)
1.	中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(353)
2.	公安部关于执行《治安管理处罚条例》 若干问题的解释·····	(364)
3.	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·····	(371)
4.	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·····	(373)
5.	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·····	(375)
6.	关于治安管理处罚中担保人和保证金的 暂行规定·····	(377)
7.	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·····	(379)
8.	公安部关于执行《治安管理处罚条例》 当场处罚有关问题的补充通知·····	(381)
9.	治安拘留所管理办法(试行)·····	(382)
二、	办理治安案件的主要法律文书·····	(387)
1.	治安案件受理、立案登记表·····	(387)
2.	传唤证·····	(388)

3. 询问记录	(389)
4. 讯问记录	(390)
5. 治安管理处罚审批表	(391)
6. 治安管理处罚裁决书	(392)
7. 治安管理当场处罚书	(393)
8. 治安管理处罚执行拘留通知书	(394)
9. 违反治安管理罚款收据	(395)
10. 违反治安管理没收财物收据	(396)

上 编 总 论

第一章 治安案件查处概述

查处治安案件，是公安机关规范、引导社会成员的行为，教育、处罚违反治安管理行为人，预防和减少违法犯罪的重要手段，是公安机关治安管理部门的一项基本业务。治安案件查处工作对于维护社会治安秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障改革开放和社会主义市场经济具有重要作用。

本章着重论述治安案件的概念与成立条件，治安案件查处的原则，分析治安案件查处的法律依据，探讨治安案件查处的意义。

第一节 治安案件的概念

一、治安案件的定义

治安案件查处是公安机关治安管理的一项主要业务工作。研究治安案件查处，首先必须明确什么是治安案件？我们认为，治安案件是指违反治安管理，依据《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》或《条例》）及有关法律的规定认为应当受到治安管理处罚，而由公安机关或受其委托的组织依法予以立案的法律事实。关于治安案件的定义，各种著述的表述不尽一致，但我们认为应当从以下四个方面来理解和把

握。

第一，构成治安案件这一法律事实的核心内容是违反治安管理行为，而不是违反其他行政管理行为，也不是犯罪行为，也不是经济、民事违法行为，更不是有悖道德的行为。

第二，确认治安案件的依据是《治安管理处罚条例》，以及与查处治安案件相关的法律规范。

第三，确认治安案件的当时，必须认为违反治安管理行为依法应当受到治安管理处罚。如果在确认时，认为依据有关法律的规定该行为不应受到治安管理处罚，就不应予以立案，也就不能称其为治安案件。当然，“应当受到治安管理处罚”是立案机关在立案时的一种确认，即在当时根据通常情况，认为违反治安管理的行为人应当受到治安管理处罚。如若在确认行为时，就已能证实该行为人有法定的不予处罚或免于处罚的条件的，如行为人不满 14 周岁，就不应再立为治安案件。至于立案后经过调查，才发现该行为具备某种法定条件而作出不予处罚或免于处罚等裁决的，则是另外一回事，并不影响治安案件的成立。

第四，治安案件必须是由法律授权的专门机关或组织，即公安机关或受其委托的乡、镇人民政府依法立案确认的。其他任何机关、组织和个人均无权确认治安案件和立案。

二、治安案件的成立条件

从对治安案件定义的表述中可以看出，治安案件的成立必须同时具备两个条件。

(一) 违反治安管理事实或违反治安管理嫌疑的存在

这是构成治安案件的重要前提。没有违反治安管理事实或嫌疑的存在，也就无所谓治安案件。这一条件包含两方面意思：

1. 违反治安管理事实的存在，即人民警察在执行公务中，当场发现的现行违反治安管理的事实，可以作为构成治安案件的前提条件；

2. 公安机关通过群众举报、被害人报案、有关部门移交等途径获取的有关违反治安管理的线索情况，只要有一定的证据证明这种嫌疑的存在，也可以成为构成治安案件的前提条件。

（二）公安机关或有关组织通过一定的法律程序予以立案

只有经过公安机关或受其委托的乡、镇人民政府，依照《治安管理处罚条例》及其他相关法律、法规规定的程序予以立案，这样的法律事实才能称为治安案件。也就是说，只有通过立案程序，治安案件才能成立。明确这一点，有助于分清治安案件与刑事案件、一般报警案件的界限，也有助于对治安案件的调查、裁决及统计分析。

上述两点分别从客观方面和主观方面揭示了构成治安案件的必要条件，二者相辅相成，缺一不可。

三、治安案件的分类

在治安案件查处的理论与实践，为便于集中研究问题，指导实践，需要对治安案件进行分类。根据不同的划分标准，治安案件有不同的分类。

（一）根据违反治安管理行为所侵害的客体划分

依据《治安管理处罚条例》的规定，根据违反治安管理行为所侵害的同类客体的不同，治安案件可以分为八大类。即：扰乱公共秩序案件，妨害公共安全案件，侵犯人身权利案件，侵犯公私财物案件，妨害社会管理秩序案件，违反消防管理案件，违反交通管理案件和违反户口与居民身份证管理案件。

（二）根据违反治安管理行为的危害程度划分

根据违反治安管理行为对社会所造成的危害和影响程度的大小，把治安案件分为重大治安案件、一般治安案件和轻微治安案件。重大治安案件是指涉及重要地区、重要人物或波及多个区域，行为人依法应当受到从重处罚的治安案件以及涉外案件；轻微治安案件是指违反治安管理行为的情节、危害后果轻微，或行

为人主观恶性较小的治安案件；一般治安案件是介于重大治安案件和轻微治安案件之间的案件。

（三）根据公安部门的统计需要划分

公安部根据实际工作的需要，制定了全国统一的治安案件统计报表，在一定时间内由各级公安机关逐级统计上报，最后由公安部汇总统计。现行全国治安案件统计表^①将治安案件划分为17类，分别是：扰乱工作、公共秩序案件，结伙斗殴、寻衅滋事案件，侮辱妇女及其他流氓活动案件，阻碍国家工作人员执行职务案件，违反枪支管理规定案件，违反爆炸物品管理规定案件，殴打他人案件，盗窃财物案件，骗取、抢夺、敲诈勒索财物案件，哄抢财物案件，故意损坏财物案件，伪造倒卖票券、证件案件，利用迷信扰乱秩序或骗财案件，卖淫、嫖娼案件，赌博案件，违反户口、居民身份证管理案件，其他案件。

此外，在实践中还有单位内部案件、涉外治安案件、团伙型案件等提法。

第二节 治安案件查处的法律依据

公安机关查处治安案件的指导思想、基本原则、职权及具体的管辖范围、办案程序等，都是由宪法和有关法律、法规加以规定的，查处治安案件必须以它们为依据。

一、宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律权威和法律效力，是制定与实施一切法律、法规的根本依据。治安管理法律、法规的制定与实施也不例外，其中当然包括查处治安案件这一公安行政执法活动。因此，公安机关在办理治安案件的过程中，必须以

^① 以1995年为例。

宪法为根本依据和基本活动准则。

二、治安管理的法律、法规与行政规章

有关治安管理的法律、法规与行政规章，是查处治安案件的直接依据。主要包括三部分内容。

第一，《治安管理处罚条例》。《治安管理处罚条例》是治安管理法律体系中的重要组成部分，是查处治安案件最主要的法律依据。但它不是惟一的法律依据。明确这一点，不仅在理论上是一种突破，更重要的是在办案实践中具有现实意义。现行《治安管理处罚条例》，于1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第17次会议通过，1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过修正案。

第二，执行《治安管理处罚条例》的规范性或补充性文件、规章。例如：公安部《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》（1986年12月20日）；公安部《关于治安管理处罚中担保人和保证金的暂行规定》（1986年12月20日）；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》（1987年2月10日）；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》（1987年4月21日）；公安部《关于执行〈治安管理处罚条例〉若干问题的解释》（1987年7月7日）；《治安拘留所管理办法（试行）》（1990年1月3日）；公安部《关于执行〈治安管理处罚条例〉当场处罚有关问题的补充通知》（1992年9月9日），等等，都是查处治安案件必须遵循的依据。

第三，其他治安管理法律、法规和规章。这是指除了《治安管理处罚条例》及其规范性或补充性文件、规章之外的有关治安管理的法律、法规和规章。它包含的内容十分庞杂，贯穿治安管理的各项业务。这些法律、法规与规章，从不同角度规定了哪些行为是违反治安管理行为，有的还具体规定了应负什么法律责

任。例如：全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国消防法》（1998年4月29日），《中华人民共和国居民身份证条例》（1985年9月6日），《中华人民共和国集会游行示威法》（1989年10月31日），《中华人民共和国枪支管理法》（1996年7月5日）等法律；国务院批准或发布的《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》（1984年1月6日），《旅馆业治安管理办法》（1987年11月10日），《中华人民共和国道路交通管理条例》（1988年3月9日），《卖淫嫖娼人员收容教育办法》（1993年9月4日）等行政法规；公安部发布的《废旧金属收购业治安管理办法》（1994年1月25日），《租赁房屋治安管理规定》（1995年3月6日），《典当业治安管理办法》（1995年5月30日），公安部与其他部、委联合发布的《印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法》（1990年4月9日），《社会团体印章管理规定》（1993年10月18日）等行政规章。此外，各地还有一些有关治安管理与处罚的地方性法规、规章。

这些法律、法规和规章，既是人们在社会生活中的行为准则，也是公安机关查处治安案件的法律依据。它们与《治安管理处罚条例》及其规范性或补充性文件、规章密切联系，有机协调，共同构成治安案件查处法律依据的核心内容。

三、与治安案件查处相关的法律、法规

《行政复议法》（1999年4月29日）和《中华人民共和国行政诉讼法》（1989年4月4日），是公安机关查处治安案件在复议与应诉阶段的法律依据。

《中华人民共和国国家赔偿法》（1994年5月12日），是公安机关在查处治安案件中，因违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害，而依法履行赔偿义务的依据。

《中华人民共和国行政处罚法》（1996年3月17日），是规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理

的基本法之一。它对有关行政处罚的立法和执法活动具有普遍的指导作用，因此，也是治安案件查处的重要法律依据。

同时，在其他有关法律、法规，诸如一些行政法律中，关于治安行政处罚的罚则，也是查处某些治安案件的法律依据。例如：《中华人民共和国文物保护法》第30条规定：“在地下、内水、领海及其他场所中发现文物隐匿不报，不上交国家的，由公安部门给予警告或者罚款，并追缴其非法所得的文物”；《中华人民共和国劳动法》第96条规定，用人单位有下列行为之一的，由公安机关对责任人员处以15日以下拘留、罚款或者警告：“（一）以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动的；（二）侮辱、体罚、殴打、非法搜查和拘禁劳动者的。”

此外，在一些单行刑事法律中也有关于治安行政处罚的罚则。如全国人大常委会《关于禁毒的决定》（1990年12月28日）第8条规定：“吸食、注射毒品的，由公安机关处十五日以下拘留，可以单处或并处二千元以下罚款，并没收毒品和吸食、注射器具。”诸如此类，无疑也成为查处某些治安案件的必要的法律依据。

第三节 治安案件查处的原则

治安案件查处的原则，是指公安机关及其委托的有关组织，在办理治安案件时所应遵循的基本行为准则。它贯穿于治安案件查处的全过程或某个主要阶段，对治安案件查处活动具有普遍的指导意义。治安案件查处原则，有的是在《宪法》、《行政处罚法》、《治安管理处罚条例》等法律中明确规定的，有的则是根据治安案件查处的实践和特点加以理论总结、概括出来的。

治安案件查处工作作为公安机关的一项行政执法活动，首先必须遵循我国法律适用的基本原则，如：“公民在法律面前一律平等”，“以事实为根据、以法律为准绳”，“实事求是、有错必

究”，有法必依、执法必严、违法必究、文明执法，等等。此外，由于治安案件自身的办案特点，还应遵循以下几项原则：

一、教育与处罚相结合的原则

教育与处罚相结合，是在查处治安案件中适用的一项基本原则。其主要精神是：教育多数，处罚少数，区别对待；处罚不是目的，而是一种手段，通过处罚达到教育的目的。

这是因为，违反治安管理行为虽然尚不够刑事处罚，但它对国家、社会和公民的利益造成了一定的危害或威胁，因此，必须给予适当的法律制裁，否则，不足以警诫违法者和教育广大群众。然而，违反治安管理行为的情节及对社会造成的危害毕竟相对比较轻微，如果单纯地为了处罚而处罚，则无助于行为人认识和改正错误，有时甚至走向反面。因此，对违反治安管理的人应重在教育，通过教育使其增强法制观念，提高辨别是非的能力，划清合法与违法的界限，有效地避免或减少违法犯罪行为的发生。

为了正确贯彻教育与处罚相结合的原则，必须深刻理解这一原则的精神实质。首先，应做到具体案情具体分析，正确把握应予处罚、免于处罚、不予处罚和从重、从轻等情节。同时，还必须明确教育与处罚的相辅相成关系，重在教育不等于一味强调教育，否则，会导致治安管理工作软弱无力，也不利于更大地发挥教育的作用；反之，只强调处罚而忽视教育，势必扩大处罚面，达不到处罚的真正目的。因此，既要反对教育万能，又要反对单纯的处罚，而应将二者有机地结合起来。做到以理服人依法处罚。

二、可以适用治安调解的原则

《治安管理处罚条例》第5条规定：“对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为，情节轻微的，

公安机关可以调解处理。”这一规定，为可以适用治安调解的原则确立了法律依据。

对某些治安案件坚持可以适用治安调解的原则，其意义在于从根本上解决一些由于主观因素引起的纠纷而导致的治安问题。从调解入手，通过耐心疏通引导，缓和当事人的偏激情绪，以便妥善而有效地平息纷争，有利于维护安定团结。否则，如果简单从事，就事论事，处罚了之，不仅不利于缓解矛盾，解决问题，还可能造成双方的积怨，甚至酿成刑事案件。

当然，我们不能机械地、片面地理解和适用治安调解的原则，以为凡是因民间纠纷引起的打架斗殴或损毁他人财物的行为，只要符合情节轻微的条件，一律适用治安调解。《治安管理处罚条例》规定的“公安机关可以调解处理”，不等于必须调解，而是既可以调解处理也可以不调解。至于是否适用治安调解或者裁决，应当从实际出发，以能够达到教育双方、解决矛盾、不再继续违反治安管理并消除社会影响为目的。

三、行为与处罚法定原则

行为与处罚法定原则，是指公安机关在查处治安案件中，对《治安管理处罚条例》及有关法律、法规没有明文规定的，不得比照适用相类似条款，认定为违反治安管理行为并裁决处罚，即“法无明文规定不受罚”。现行《治安管理处罚条例》虽然没有在条文中对此明确作出规定，但从废除 1957 年《治安管理处罚条例》类推制度的立法精神看，已表明处罚法定是查处治安案件的基本原则之一。1996 年颁布的《行政处罚法》第 3 条规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”为行为与处罚法定原则提供了具体的法律依据。一切行政处罚包括治安管理处罚的适用，都必须遵循处罚法定的原则。

行为与处罚法定原则从广义上理解包含三方面的意思：一是实施治安管理处罚的主体必须是法定主体，即县一级公安机关、