

学校编码: 10384

学号: X

分类号_____密级_____

UDC_____

廈門大學

硕士学位论文

《治安管理处罚法》人权保障原则研究

Study on the Principle of Human Rights Protection
of the Security Administration Punishment Law

吴德富

指导教师姓名: 朱福惠 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2006年12月

论文答辩时间: 2006年 月

学位授予日期: 2006年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2006年12月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

内 容 摘 要

《治安管理处罚法》的基本原则是治安管理理论中的一个重大的带有根本性的问题,是治安管理立法和公安机关治安管理全部活动所依据和遵循的最根本的法则或准则。它直接影响着治安管理法则的制定、实施和社会效果。

本文在第一章对治安管理处罚基本原则的基本含义进行理论阐发,进而对治安管理处罚基本原则的概念存在的不同理解进行比较分析,在比较分析的基础上,归纳出笔者对治安管理处罚的基本原则概念的理解,即,治安管理处罚基本原则是指体现治安管理处罚的性质和任务,贯彻于治安管理实践始终的指导治安管理处罚立法和治安管理处罚执法活动的基本准则。在此基础上,提出治安管理处罚的基本原则必须具备两个条件。通过对我国历次治安管理处罚的立法进程的回顾,本文分析了治安管理处罚基本原则的形成过程以及现行《治安管理处罚法》的基本原则的具体内容,从中找出了我国治安管理处罚基本原则的发展路向:由国家管理向人权保障方向发展。

扩大和强化公安机关的行政权力,这是社会转型期保持社会治安秩序稳定所必需的。然而,公安机关行政权的扩大与强化,不可避免地会带来公民基本权利与公安机关行政权力的冲突。在这样的一个背景下,《治安管理处罚法》强调人权保障也就是强调国家公权力和公民权利的相对平衡。本文第二章详细分析了现行《治安管理处罚法》中体现人权保障原则的具体规定,并归纳出《治安管理处罚法》为贯彻人权保障原则而体现出的新特点。

《治安管理处罚法》无论在程序和实体等方面依然存在着一些和人权保障原则相抵触或者不协调的规定。《治安管理处罚法》在适应执法实际需求,理顺与有关法规规定的冲突及弥补相关规定缺漏方面,尚有必要进一步加以完善。笔者在第三章中结合案例的分析,及自身多年的公安工作实践经验,尝试对这些问题给出一些建议性的解决方法,力图使《治安管理处罚法》在人权保障方面更趋完善和更具可操作性。

关键词: 治安管理; 基本原则; 人权保障

ABSTRACT

The basic principle of The Security Administration Punishment Law is a great and fundamental problem of the theory of the security administration law. It is also the fundamental rule that the legislation of security administration and all the administrative activities conducted by the public security authority should be comply with. It directly affect the formulation、implementation and social effect of the provisions of the security administration law.

Essential meaning of the basic principle of the security administration punishment is described theoretically in chapter 1 of this thesis. Different understandings on the concept of the basic principle of the security administration punishment are compared and analyzed in chapter 1 of this thesis. On the basic of the comparison and analysis, the writer's understanding on the concept of the basic principle of the security administration punishment is concluded, that is, the basic principle of the security administration punishment is the fundamental rule reflecting the nature and task of the security administration punishment, guiding the legislation and execution of the security administration punishment through out the practice of the security administration. Upon this understanding, two necessary conditions for the basic principle of the security administration punishment are put forward. Through retrospection of all previous legislation course of the security administration punishment of our country, the formation process of the basic principle of the security administration punishment and the concrete contents of the basic principles of the present Security Administration Law are analyzed in this thesis. A trend of the development of the basic principle of the security administration punishment from state administration to safeguarding human rights is concluded therefrom.

To maintain the stability of the social security order at the social transfer period, it is necessary to enlarge and strengthen the administrative power of the public security authority. The enlargement and strengthening of the administrative power of the public security authority, however, will bring unavoidably a conflict between the basic civil rights and the administrative power of the public security authority. Under such a background, strengthening protection of human rights means strengthening

ABSTRACT

relative balance between state public rights and civil rights. Concrete provisions incarnated the protection of human rights in the present Security Administration Punishment Law are analyzed in chapter 2 in this thesis and new characteristics for carrying out the human right protection principle of the present Security Administration Punishment Law are concluded too.

Both in procedure and substantiality, some provisions of the Security Administration Punishment Law still collide or inconsistent with the principle of human rights protection. In terms of meeting the actual needs for execution, smoothing the conflict with provisions of related rules and making up shortages of related rules, the Security Administration Punishment Law need further perfection. With case analyzing and practice experiences from the writer's many years public security job, the writer try hard to put forward some solution advices for this problems and make the Security Administration Punishment Law more perfect and more exercisable regarding human rights protection.

Key Words: Security Administration; Basic Principle; Human Right Protection

目 录

前 言	
第一章 治安管理处罚基本原则的形成和发展	
一、治安管理处罚基本原则的含义	
二、我国治安管理处罚的基本原则的形成及其内容	
(一) 治安管理处罚基本原则的形成	
(二) 《治安管理处罚法》基本原则的内容	
三、治安管理处罚基本原则的发展——由国家管理向人权保障方向发展	
第二章 《治安管理处罚法》人权保障原则之确立	
一、治安管理处罚人权保障原则形成的背景	
二、人权保障原则在《治安管理处罚法》中的体现	
(一) 明确规定人权保障原则并完善治安管理处罚相对应的权利体系	
(二) 规范治安管理罚则，体现人权保障	
(三) 规范执法程序以尊重和保障人权	
三、《治安管理处罚法》为贯彻人权保障原则的新特点	
(一) 承认和宣告行政相对方权利	
(二) 对公权力行使的规范、制约和监督	
(三) 法律适用、处罚行为种类设定和执行的人性化	
(四) 行政相对方具有程序性抗拒权利	
(五) 便利权利救济	
第三章 《治安管理处罚法》人权保障原则不足与完善	
一、《治安管理处罚法》人权保障原则的不足	
(一) 违反治安管理行为人没有对其人身罚提出听证的权利	
(二) 暂缓执行治安拘留的决定程序不利于相对人权利的保护	
二、完善我国治安管理处罚人权保障体制的建议	
(一) 在《治安管理处罚法》中增加拘留处罚的被处罚人申请听证的规定	

目 录

(二) 对拘留暂缓执行的决定程序及引入复议、复核程序加以规范.....	
(三) 扩大不予执行行政拘留处罚的适用范围，并规范其执行程序.....	
(四) 增加关于不予收押退回裁决机关另行处理的相关规定	
(五) 对严格适用劳动教养处罚的违法行为予以扩大	
(六) 将容易引起歧义的用词改为更规范且明确的法律用语	
结 语	
参考文献	

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Foreword	
Chapter 1 Formation and development of the basic principle of security administration punishment	
Subchapter 1 Meanings of the basic principle of security administration Punishment	
Subchapter 2 Formation and contents of the basic principle of our country's security administration punishment	
Section 1 Formation	
Section 2 Contents.....	
Subchapter 3 Trend of the basic principle of security administration punishment: from state administration to human rights protection	
Chapter 2 Establishment of the principle of the human rights protection of the Security Administration Punishment Law	
Subchapter 1 Formative background of the basic principle of human rights protection of security administration punishment	
Subchapter 2 Incarnation of human rights protection principle in the Security Administration Punishment Law	
Section 1 Stipulating definitely human rights protection principle and perfecting civil rights system	
Section 2 Standardizing punish rules of security administration.....	
Section 3 Normalizing execution procedure.....	
Subchapter 3 New characters of human rights protection principle in the Security Administration Punishment Law	
Section 1 Admitting and declaring the rights of the citizen	
Section 2 Normalizing, restricting and supervising the public right	
Section 3 Humanization of law application, punish category setting.....	
Section 4 Procedural resistant rights for citizen.....	

Section 5	Convenient right remedies
Chapter 3	Deficiency and perfection of human rights
	protection principle of the Security Administration
	Punishment Law
Subchapter 1	Deficiency
Section 1	The man who was punished has no right to apply for hearing
Section 2	Procedure for postponed execution decision of detainment go against human rights protection
Subchapter 2	Advices for perfection
Section 1	Adding provision on applying for hearing by detainee
Section 2	Reconsideration and examination procedure for detainment Decision.....
Section 3	Enlarging applicable scope for non-execute detainment
Section 4	Enriching provisions on reconsideration for non-custody
Section 5	Enlarge the categories of illegal activities which conditions for Reeducation-through-labor punishment shall be restricted.....
Section 6	Replace the words have different meanings with unambiguous Ones.....
Conclusion
Bibliography

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前 言

进入二十一世纪，尊重和保障人权已经成为一种普世价值，各国的宪法和法律无不以人权保障为其确定或追求的价值目标。继我国宪法修正案将“国家尊重和保障人权”写入宪法后，2005年8月，我国颁布了《治安管理处罚法》，并于2006年3月1日开始施行。较之于先前的《治安管理处罚条例》，《治安管理处罚法》进一步表明了该法立法的人本定位，体现了对公民基本人权的保障，该法第五条第二款明确规定：“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”。同时，我们也注意到，《治安管理处罚法》强调人权保障的同时，也扩大和强化了公安机关的行政权力，这是我国社会转型期保持社会治安秩序稳定所必需，然而，公安机关行政权的扩大与强化，不可避免地会带来公民基本权利与公安机关行政权力的冲突。在新的历史时期，公安机关既要最大限度地行使行政权，有效控制治安违法行为，又要规范公安机关权力的运用，有效保障人权。如何调和或者解决这样的一对矛盾？这是一个很有意义的课题。因此，本文拟结合具体的案例，通过对《治安管理处罚法》的人权保障进行深入分析，提出自己的看法，期望能对公安治安管理处罚实践提供有益的指导。

第一章 治安管理处罚基本原则的形成和发展

一、治安管理处罚基本原则的含义

所谓原则，是指“观察问题、处理问题的准绳”^①，是人们在从事社会活动时所依据的法则或标准，或者说是人们观察问题、处理问题的准绳。原则是观念形态的东西，属于思想上层建筑或观念上层建筑的一个组成部分。从经济基础和上层建筑的辩证关系来看，首先，观念的上层建筑是由一定的经济基础决定的，是指社会意识中直接反映并服务于该社会经济基础的那部分观念形态；其次，观念的上层建筑通过影响人们的思想来支配人们的行动，即通过把社会生活控制在一定的秩序内来为一定的经济基础服务。从认识和实践的辩证关系来看，原则是从自然界和人类历史中抽象出来的，只有正确反映事物客观规律的原则才是正确的。

法律原则是可以作为众多法律规则之基础或本源的综合性的、稳定性的原则和准则。^② 原则的特点是，它预先不设定任何明确而具体的事实状态，也没有规定具体的权利、义务和责任。因此，原则的内容在明确化程度上显然低于规则，但是，原则所覆盖的事实状态远广于规则。一条规则只能对一种类型的行为加以调整，而一条原则却调整某一个或数个行为领域，甚至涉及全部社会关系的协调和指引。法律的基本原则体现了法律的基本精神，是在价值上比其他原则更为重要，在功能上比其他原则的调整范围更广的法律原则。“基本法律原则是体现法的根本价值的法律原则，它是整个法律活动的指导思想和出发点，构成法律体系的神经中枢。”^③

《治安管理处罚法》的基本原则，是治安管理立法和公安机关治安管理全部活动所依据和遵循的最根本的法则或准则。《治安管理处罚法》的基本原则是治安管理理论中的一个重大的带有根本性的问题，它直接影响着治安管理法则的制定、实施和社会效果。明确治安管理法的基本原则对于完善我国的治安管理理论及其体系具有及其重要的意义。

^① 辞海编辑委员会.辞海[Z].上海:上海辞书出版社,1979.

^② 张文显.主编.法理学[M].北京:高等教育出版社 1999.

^③ 同上.

对治安管理的基本原则的概念大致有以下几种较为典型的表述：其一，治安管理原则是适应治安管理工作需要而确定的，是治安管理具体实践的基础，是公安民警分析问题、处理问题的准绳。^①其二，治安管理原则是公安民警观察和处理，或者说，是我们在治安管理实践中言论和行为的标准。^②其三，治安管理的基本原则是指治安管理立法和公安机关治安管理全部活动所必须依据和遵循的最根本的法则或准则^③。其四，治安管理原则是治安民警在治安管理中观察和处理各种治安问题的准绳或根本规范。^④其五，治安管理基本原则是指治安管理主体分析、判断和处理治安问题必须遵循的基本准则，或者说是治安主体在治安管理实践中的基本行为规范，它贯穿于治安管理工作的所有环节和始终。^⑤其六，治安管理原则是治安管理部门及其人民警察在治安管理工作中观察和处理问题的行动标准，是在治安管理实践中必须遵守的行为准则。^⑥其七，治安管理基本原则是指治安管理机关和人员在履行职责的过程中观察事物，处理治安问题应遵循的基本准则。^⑦

上述七种对治安管理基本原则的表述不相一致，从不同的方面揭示了治安管理基本原则的基本特征，为正确理解和在治安管理实践中运用治安管理的基本原则奠定了一定的基础。但是，这几种表述都存在一定的缺陷：其一，没有在整体上，深层次上揭示治安管理基本原则的基本属性，即抽象描述重于本质揭示。比较上述表述，并和“原则”的定义相比较，可以发现，大多数的关于“治安管理基本原则”的表述都是在“原则”定义的基础上，或因循“原则”的定义，作一些修改而成。这种过于简单化的定义难以揭示治安管理基本原则的本质属性。其二，治安管理基本原则的适用范围表述不完整。上述表述基本上把治安管理基本原则的适用范围规定在治安不管里工作中，这种表述是不完整的。其三，实践和运用治安管理基本原则的主体表述不全面。上述表述均把实践和运用治安管理基本原则的主体限定在治安管理部门和治安民警，这种表述也不全面。

笔者认为，治安管理的基本原则，是指体现治安管理的性质和任务，贯彻于

① 卫之民.治安行政管理总论[M].北京：中国人民大学出版社,1987，106—109.

② 廖志恒.社会治安管理学[M].武汉：湖北科学技术出版社,1988，50.

③ 魏平雄,王顺安.中国治安管理学[M].北京：人民法院出版社,1997，86—98.

④ 李健和.新编治安行政管理学总论[M].北京：中国人民公安大学出版社,1998，102

⑤ 谭永红.治安管理基础理论教程[M].北京：群众出版社,2000，80—81.

⑥ 熊一新.治安管理学[M].北京：中国人民公安大学出版社,2000，85—94.

⑦ 沈志祥.治安管理学教程[M].北京：群众出版社,1998，52.

治安管理实践始终的指导治安管理立法和治安管理执法活动的基本准则。

治安管理处罚法的基本原则必须具备两个条件：第一，必须是治安管理处罚法特有的，而不是其他部门法所共有的。第二，这些原则精神必须贯穿于全部治安管理法之中，而不是局部性的规则。从这个意义上讲，治安管理处罚法总则章节中的治安管理原则和处罚原则都属于治安管理处罚法的基本原则。

二、我国治安管理处罚的基本原则的形成及其内容

（一）治安管理处罚基本原则的形成

1、1957年的《治安管理处罚条例》

新中国成立后，于1957年10月22日第一届全国人民代表大会常务委员会第八十一次会议通过并实施了第一部治安管理处罚法律《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称57年《条例》）。该条例的颁布和实施，使新中国成立后的治安管理处罚走上了有法可依的道路，也确立了新中国的治安管理处罚制度。57年《条例》在查处各类违反治安管理行为，预防和减少犯罪，维护社会秩序，保障公共安全，维护公民的合法权益等方面发挥了应有的作用，成为公安机关进行治安管理处罚的主要法律武器。在治安管理处罚的基本原则上表现为：立法宗旨和适用原则不甚明了，并且规定了类推制度，违背了法制原则。

2、1986年的《治安管理处罚条例》

1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过第二部《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称1986年《条例》），并于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修正。

1986年《条例》在近20年来，作为公安机关尤其是治安管理部门实施治安管理处罚的主要法律武器，在查处各类违反治安管理行为，预防和减少违法犯罪，维护社会治安秩序，保障公共安全，维护公民的合法权利等方面，发挥了应有的作用，成为治安管理处罚制度的核心内容。但是，我国政治、经济和社会生活的变化，国家民主法制建设的进一步发展，社会治安形势对法制建设的要求也越来越高，社会治安面临的各种情况和问题也日趋复杂，违反治安管理的行为形式多样，纷繁复杂，1986年《条例》曾于1994年5月进行部分内容的修改，但整部法律的体系、结构、内容等均已经越来越不适应依法治国和治安现实斗争的需要。

特别是近年来,随着国家立法的加强,《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等法律的颁布实施,公安行政立法工作也不断的加强和完善,特别是消防、交通、居民身份证管理等已经或正在制定专门的法律规范,产生了较为明显的法律冲突。

1986年《条例》的规定的治安管理处罚的基本原则仅规定了教育和处罚相结合原则、民间纠纷调解原则,同样存在相对简单、模糊,不足以指导公安治安管理处罚需要的情况。

3、现行的《中华人民共和国治安管理处罚法》

现行的《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《处罚法》)对公安法制建设和治安管理处罚制度的发展和完善,具有里程碑的意义,一方面,保障公安机关依法实施治安管理处罚,另一方面,也有利于保障公民的合法权益,规范行政处罚,限制公安机关的自由裁量权。《处罚法》增加了大量内容,设定一些基本制度,立法技术也得到改进,内容分为总则、处罚的种类和适用、违反治安管理的行为和处罚、处罚程序、附则,共计6章,119条。由于违反治安管理的行为和处罚、处罚程序内容较多,在章下又设节,因此,整个体例简约明了,立法技术日臻完善,尤其在治安管理处罚基本原则方面有较为明确的规定。

(二)《治安管理处罚法》基本原则的内容

《治安管理处罚法》除了保留了《治安管理处罚条例》规定的坚持教育与处罚相结合的原则,民间纠纷调解原则的法定原则外,还进一步明确规定了治安管理处罚以事实为依据的原则、过罚相当的原则、公开的原则、公正的原则、尊重和保障人权的原则等。

《治安管理处罚法》在归纳了我国治安管理处罚立法经验的基础上,结合我国的治安管理实践的经验,将治安管理的原则和治安管理处罚的原则一并在第一章《总则》中予以明确规定。如《治安管理处罚法》第5条规定:“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。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。办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则。”体现了民主法制、保障人权的精神。

1、过罚相当原则

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库