

中华人民共和国 治安管理处罚法

释义与实用指南

专家编写组 编

第一编

《治安管理处罚法》释义

第二编

理解与执行《治安管理处罚法》的若干重大问题

- 一、《治安管理处罚法》的诞生及其重大进步
- 二、《治安管理处罚法》的基本原则
- 三、主要发达国家的治安管理法律制度对我国的借鉴意义

第三编

《治安管理处罚法》实施实用表

- 一、《治安管理处罚条例》与《治安管理处罚法》对照表
- 二、《治安管理处罚法》办案程序表

第四编

《治安管理处罚法》词语解释

第五编

治安管理处罚案例与评析

- 一、田某等非法侵入他人住宅、故意伤害行为案
- 二、陈谋反诽谤行为案
- 三、常好转不服新乡市公安局郊区分局收容审查决定并要求赔偿案
- 四、吴某、何某非法限制他人人身自由案
- 五、朱克辛诉汕头市市公安局达濠区分局限制其人身自由案
- 路淑芬诉天津市公安局处罚不当案
- 郭强诉韶关市公安局北江分局违法收容审查案



PHCPPSU

中国人民公安大学出版社

D922.145

6

中华人民共和国治安管理处罚法 释义与实用指南

专家编写组 编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国治安管理处罚法释义与实用指南 /
专家编写组编. - 北京: 中国人民公安大学出版社,
2005. 9

ISBN 7-81109-192-5

I. 中... II. 专... III. 治安管理处罚法 - 法
律解释 - 中国 IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 105996 号

中华人民共和国治安管理处罚法 释义与实用指南

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO ZHIAN GUANLI CHUFAPA

SHIYI YU SHIYONG ZHINAN

专家编写组 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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005 年 9 月第 1 版

印 次: 2005 年 11 月第 4 次

印 张: 16.125

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 464 千字

印 数: 0001 ~ 8000 册

ISBN 7-81109-192-5/D · 187

定 价: 33.00 元

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)83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

编 委 会

主 编	冯锁柱		
副主编	梁晋云	袁西安	翟英范
	宁乐然	袁霜竹	胡耀晋
	刘 芳	朱运河	邓大平
	李宗海	詹学辉	姚丙育
编 委	陈 明	程林杰	陈雪峰
	段 钢	杜云华	陈仰民
	张军龙	陈 华	管曙光
	李文生	张 洁	李斗艳
	牛泰宏	李虎元	黄艺昌
	梁天庆	李双海	张家虎
	刘守根	张兴翠	李竹云
	李泉印	张春生	赵 健

本书撰稿人

冯锁柱	梁晋云	袁西安	翟英范
宁乐然	李斗艳	袁霜竹	段 钢
刘 强	赵 健	刘 芳	张兴翠
马万苓	田玮莉	于立泉	姚丙育
王 敏	张 洁	张 勇	张专斌
沈晓霞	张学岚	李新宪	张文学
范海赞	胡永霞	祝隽仁	邵淑艳
郭爱东	黄红梅	寇 红	晋 青
魏瑞霞	徐炜宇	崔凤芹	辜静波
管曙光			

前

言

《中华人民共和国治安管理处罚法》于 2005 年 8 月 28 日经第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过,自 2006 年 3 月 1 日起施行。

《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》)是第六届全国人大常委会于 1986 年 9 月 5 日通过的。十八年来,《治安管理处罚条例》在维护社会治安秩序、保障公共安全、保护公民合法权益、预防和减少犯罪等方面发挥了积极作用。但随着社会经济、文化生活的不断发展,国家民主法制建设的进步,社会治安出现了一些新问题,急需国家立法予以调整、规范,以更有效地维护社会治安秩序,保护公民合法权益。

据此,国务院将修改《治安管理处罚条例》列入了国务院的立法工作计划。国务院有关部门在认真调查研究、总结实践经验、广泛听取意见的基础上,拟订了《治安管理处罚法(草案)》。该草案经国务院常务会议讨论通过后,提请全国人大常委会审议。全国人大常委会经审议对草案作了进一步修改完善,形成了现在的《治安管理处罚法》。

此次修改《治安管理处罚条例》,主要是为实践中出现的新案件类型提供处罚依据,增加处罚种类、加大处罚幅度,对当前普遍存在的单

位违法行为规定相应的处罚,充实处罚程序,制约警察的自由裁量权,加强与其他法律之间的协调性等。

与《治安管理处罚条例》相比,《治安管理处罚法》更注重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的行为。它也更注重以人为本和保护治安管理处罚相对人的合法权益,如它规定公安机关及其人民警察必须依照法定程序、权限、范围、条件进行治安管理处罚,治安管理处罚必须以事实为根据,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。《治安管理处罚法》规定,办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则,化解社会矛盾,增进社会和谐。这一原则的表述,不仅对原《治安管理处罚条例》有发展,而且与现行《行政处罚法》相比也有进步,因为它进一步明确了教育与处罚的目的与方向是化解社会矛盾,增进社会和谐,构建和谐社会。所有上述规定,都可以说是我国十多年来法治文明进步的结果。

为了适应公安机关及其人民警察,以及社会各界学习、领会《治安管理处罚法》的需要,我们编写了《〈中华人民共和国治安管理处罚法〉释义与实用指南》一书。这本书突出了此次修改这部法律的重大问题,以专题的形式,对《治安管理处罚法》进行了阐释。我们希望该书的出版,会有助于公安机关及其人民警察以及社会各界掌握、运用这部法律。

2005年8月30日

目

录

第一编 治安管理处罚法解释

第一章 总 则	(1)
第二章 处罚的种类和适用	(19)
第三章 违反治安管理的行为和处罚	(43)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(43)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(60)
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	(78)
第四节 妨害社会管理秩序的行为和处罚	(100)
第四章 处罚程序	(157)
第一节 调 查	(157)
第二节 决 定	(191)
第三节 执 行	(225)
第五章 执法监督	(239)
第六章 附 则	(257)

第二编 理解与执行《治安管理处罚法》若干重大问题

第一章 《治安管理处罚法》的诞生及其重大进步	(261)
第一节 起草、审议《治安管理处罚法》的简要过程	(261)
第二节 原《治安管理处罚条例》的主要缺陷	(267)
第三节 《治安管理处罚条例》实施以来，社会治安出现的新情况、新问题	(271)

第四节	《治安管理处罚法》与原《治安管理处罚条例》相比的重大进步·····	(280)
第二章	《治安管理处罚法》的基本原则·····	(285)
第一节	严格规范治安管理处罚程序原则·····	(285)
第二节	坚持“权力”与“权利”相平衡、“以人为本”、“尊重和保障人权”原则·····	(291)
第三节	有效地制约公安机关行使治安管理处罚权·····	(296)
第三章	主要发达国家治安管理法律制度对我们的借鉴意义·····	(303)
第一节	美国的有关立法·····	(303)
第二节	英国的有关立法·····	(313)
第三节	日本的有关立法·····	(329)

第三编 《治安管理处罚法》实施实用表

一、《治安管理处罚条例》与《治安管理处罚法》对照表·····	(335)
二、《治安管理处罚法》与公安部规定的办理治安案件程序表·····	(378)

第四编 治安管理处罚的案例与评析

一、田某等非法侵入他人住宅、故意伤害行为案·····	(388)
二、陈某诽谤行为案·····	(391)
三、常好转不服新乡市公安局郊区分局收容审查决定并要 求赔偿案·····	(395)
四、吴某、何某非法限制他人人身自由案·····	(398)
五、朱克辛诉汕头市公安局达濠区分局限制其人身自由案·····	(402)
六、骆淑芬诉天津市公安局处罚不当案·····	(405)
七、郭强诉韶关市公安局北江分局违法收容审查案·····	(407)
八、何传柏要求新源县公安局赔偿损害案·····	(411)

九、姜学举不服库尔勒市公安局收容审查决定案	(413)
十、蒋先福等诉桂阳县公安局非法拘传案	(416)
十一、李献富诉宝丰县公安局侵权赔偿案	(419)
十二、李晔诉上海市公安局杨浦分局殴打致伤案	(421)
十三、林茂远诉福州铁路公安处侵犯人身权案	(424)
十四、刘传宝诉福安市公安局违法收容审查案	(428)
十五、龙岩粮食饲料厂申请三明市公安局梅列分局刑事赔偿案	(431)
十六、彭湘阶诉桑植县公安局违法扣押财产案	(438)
十七、田志生不服琿春市公安局控告申诉答复意见书案	(441)
十八、王朝超等不服阳江市公安局江城分局收容审查案	(443)
十九、谢静波被吐鲁番市公安局违法采取限制人身自由措施案	(446)
二十、徐春梅诉当阳市公安局治安处罚案	(449)
二十一、许成海诉云霄县公安局违法扣押车辆案	(453)
二十二、薛民胜不服郾城县公安局治安处罚、收容教育案	(456)
二十三、殷美起诉宁海县公安局以刑事侦查为名限制人身自由案	(461)
二十四、张伟民诉濮阳县公安局人身伤害赔偿案	(466)
二十五、章生发不服宁德市公安局治安处罚决定案例	(469)

第五编 《治安管理处罚法》词语解释

一、关于进一步加强社会治安综合治理的意见	(474)
二、治安调解	(477)
三、违反治安管理行为造成损失或者伤害的处理	(477)
四、赔偿损失和负担医疗费用的计算	(477)
五、精神病人违反治安管理责任能力的确定	(478)
六、使用械具约束醉酒人	(478)
七、违反治安管理行为的“连续状态”和“继续状态”	(478)

八、委托乡（镇）人民政府裁决治安管理处罚	(479)
九、讯问查证时间	(479)
十、使用械具强制传唤	(479)
十一、使用械具强制执行	(479)
十二、通知被侵害人处罚结果	(479)
十三、被拘留人被拘留期间的伙食费负担	(480)
十四、孕妇或者正在哺乳自己婴儿的妇女不裁决拘留	(480)
十五、被拘留人在拘留期间的选举权和被选举权	(480)
十六、对人大代表裁决治安处罚要报告人大常委会	(480)
十七、增加罚款	(480)
十八、扣押财物的折抵	(480)
十九、申诉裁决期限的计算	(481)
二十、上一级公安机关对申诉案件的裁决	(481)
二十一、人民法院裁定撤销的治安行政案件，公安机关 再予处罚	(481)
二十二、治安案件的处理程序	(481)
二十三、治安调解	(483)
二十四、外国人违反治安管理案件的处理	(483)
二十五、典当业治安管理	(484)
二十六、废旧金属收购业治安管理	(486)
二十七、旅馆业治安管理	(487)
二十八、港口治安管理	(488)
二十九、沿海船舶边防治安管理	(489)
三十、出租房屋的治安管理	(492)
三十一、机动车修理业、报废机动车回收业的治安管理	(494)
三十二、印刷业治安管理	(496)
三十三、农村治安管理	(499)
三十四、治安管理处罚裁决书	(499)
三十五、治安管理处罚中的担保人和保证金	(500)
三十六、治安拘留所	(501)

第一编 治安管理处罚法 解 释

第一章 总 则

第一条 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,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,制定本法。

【释 解】本条是关于治安管理处罚法立法目的的规定。

根据本条规定,本法的立法目的如下:

一、维护社会治安秩序

维护社会治安秩序是制定治安管理处罚法的首要目的。良好的社会治安秩序是社会秩序稳定、有序的基础,而稳定、有序的社会秩序则是社会不断进步发展的重要前提。打击刑事犯罪活动的法律依据是刑法,而处罚各种违反治安管理的违法活动的法律依据则是治安管理处罚法。违反治安管理的违法行为相对于犯罪活动,社会危害性较轻,但其对社会治安秩序的影响和危害性也是比较严重的,必须予以足够的重视。这是因为相对于犯罪活动而言,违反治安管理行为发生的数量较大、涉及的面也非常广泛。违反治安管理的行为,大量发生在广大群众身边,直接影响着群众生活,影响着群众对社会治安秩序的感受,影响着社会安全感。比如扒窃、随意殴打他人、寻衅滋事等行为,就个案侵犯他人人身权利、财产权利的程度而言,都相对较轻,但是如果大量发生,

就会严重影响群众的正常生活,使群众缺乏安全感,无法做到安居乐业。对违反治安管理行为人不及时予以教育和惩戒,使其改正错误,将来很可能会走上犯罪道路。同时,对于因违反治安管理行为引起的矛盾和纠纷,不及时依法妥善解决,就有可能激化社会矛盾,甚至酿成犯罪。从这种意义上讲,依法加强社会治安管理也是预防犯罪的重要措施。

二、保障公共安全

保障公共安全是维护社会治安秩序的重要内容,也是治安管理处罚法的立法目的之一。公共安全涉及不特定多数人的安全,妨害公共安全的违法行为都是有较大的危险性的,可能给人民生命、财产造成无可挽回的巨大损失,为了保障公共安全,必须将危险消除在萌芽状态。因此,治安管理处罚法中专门规定了“妨害公共安全的行为和处罚”一节,而且其中规定的妨害公共安全的违法行为,都不要造成实际后果。只要实施了治安管理处罚法规定的妨害公共安全的违法行为,如涉及爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质和传染病病原体等危险物质的违法行为,妨害航空安全、铁路行车安全的违法行为等,就要依照规定予以处罚。

三、保护公民、法人和其他组织的合法权益

保护公民、法人和其他组织的合法权益也是维护社会治安秩序的重要内容和治安管理处罚法的立法目的之一。治安管理处罚法保护公民、法人和其他组织的合法权益的目的,是通过对各种侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的违法行为的处罚来体现的。治安管理处罚法专门规定了“侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚”一节,对各种侵犯公民、法人和其他组织的人身、财产权利的违法行为,如殴打、伤害、猥亵他人,非法限制人身自由、侵入住宅、搜查,侮辱、诽谤、诬告陷害他人,盗窃、骗取、抢夺、哄抢、敲诈勒索、故意损坏公私财物的等,规定了相应的治安管理处罚。此外,对于其他一些侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的违法行为,在“扰乱公共秩序的行为和处罚”、“妨害社会管理的行为和处罚”两节中也做了明确规定。如扰乱机关、团体、企事业单位秩序的,散布谣言、谎报险情、警情、疫情的,妨害公务的,冒充国家

机关工作人员招摇撞骗的,偷开他人机动车的等。

四、规范和保障公安机关依法行使治安管理职责

规范和保障公安机关依法行使治安管理职责,是治安管理处罚法的重要目的之一,具体包括规范和保障两层含义。治安管理处罚法作为治安管理工作方面的一部基本法律,规范公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责,是其基本内容。治安管理处罚法对公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责的规范作用主要体现在以下几个方面:第一,治安管理处罚法赋予公安机关治安管理处罚权。治安管理处罚法明确规定,治安管理工作的主管部门是国务院公安部门 and 地方各级人民政府公安机关;治安管理处罚法明确规定了各种违反治安管理的行为和相应的治安管理处罚;治安管理处罚法规定了公安机关可以依法采取的一些强制措施,如扣押、追缴、传唤、强制传唤等。第二,治安管理处罚法设定了公安机关行使治安管理处罚权的具体程序。治安管理处罚法在处罚程序一章详细规定了公安机关及其人民警察在办理治安案件时应当遵守的各项程序性规定。第三,治安管理处罚法还规定了对公安机关依法行使职权的监督内容。这主要体现在治安管理处罚法“执法监督”一章。此外,很多关于程序的规定也体现了监督的含义,如关于公安机关对报案、控告、举报等应当及时受理并进行登记的规定,关于询问时应当两个人在场等规定。治安管理处罚法的另一个作用就是保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责。为了保证公安机关完成法律赋予的任务,就必须给予其必要的治安管理职权。治安管理处罚法关于公安机关实施各项处罚的权限、采取强制措施的权限的规定,正是公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责的法律保障。

第二条 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。

【释 解】本条是关于违反治安管理行为的性质和特征的规定。

根据本条规定,违反治安管理行为是指各种扰乱社会秩序,妨害公共安全,侵犯人身权利、财产权利,妨害社会管理,尚不构成犯罪的行为。违反治安管理行为具有以下三个特征:

第一,违反治安管理行为是违反治安管理方面的行政法律、法规的违法行为。首先,违反治安管理行为是一种违反行政法律、法规的行为,这是其区别于犯罪的一个特征。从治安管理处罚法规定的各种具体的违反治安管理的行为来看,其侵犯的客体,也就是治安管理处罚法以及其他治安管理方面的法律、法规所要保护的社会关系,主要是正常的社会秩序、公共安全、公民的人身权利、公私财产权利等几个方面。这几个方面与刑法规定的相应的几类犯罪行为所侵犯的客体,也就是刑法所要保护的社会关系的这几个方面,在性质上是相同的。不同之处在于刑法规定的这几类犯罪行为,对相应的社会关系侵害的程度要严重于治安管理处罚法所规定的违反治安管理行为,对相应社会关系侵害的程度。比如治安管理处罚法规定了殴打他人或者故意伤害他人,盗窃、抢夺、诈骗公私财物等侵犯他人人身权利、公私财产权利的违反治安管理行为,这些行为在刑法中都有相应规定,但是危害程度是不同的。治安管理处罚法规定的相应的这些行为,只是数额比较小的“小偷小摸”行为。其次,违反治安管理行为是违反治安管理方面的法律、法规的违法行为,并不是所有的侵犯上述几类社会关系的行为都属于违反治安管理行为;也不是所有的违反公安机关作为主管部门的法律、法规违法行为都属于违反治安管理行为。比如民事侵权行为也会造成他人身体伤害、财产损失,但是在性质上属于民事违法行为,而不属于违反治安管理行为,行为人应当承担相应的民事损害赔偿责任,而不是给予治安管理处罚;违反产品质量法、消费者权益保护法等法律的违法行为,也可能会侵害他人人身权利、财产权利,但不属于违反治安管理行为。治安管理工作只是公安机关诸多行政管理工作的一个方面,其他如违反道路交通安全法、消防法等法律的行为,虽然属于公安机关管理的事项,也会对公共安全、公民人身权利、公私财产权利造成损害,需要由公安机关给予相应的行政处罚,但并不属于违反治安管理行为。治安管理方面的法律、法规只限于那些与社会治安秩序直接相关的法律、法规。

第二,违反治安管理行为具有一定社会危害性。法律总是以保护特定的利益为目的的,法律保护特定利益的基本方式就是给予违法行为一定的惩罚性后果,即由违法行为人承担相应的法律责任。行为的社会危害性应当是认定一个行为是否违法的实质性标准,有的行为虽然对他人人身、财产造成了损害,但其实质可能并不具有社会危害性,不属于违法行为。比如正当防卫行为、紧急避险行为,虽然在形式上表现为对他人人身、财产的侵害,但分析行为的实质,正当防卫行为人是为了保护自己的合法权益不受非法侵犯,对违法的加害人实施的正当的反击;紧急避险行为人则是为了保全一个更为重要的利益,虽然牺牲了他人较小的合法利益,但在总体上仍属于有益社会的行为,因而不为法律所禁止。因此,具有社会危害性,即侵犯了治安管理处罚法等有关治安管理的法律、法规所保护的特定的利益,是违反治安管理行为的一个本质特征。另一方面,违反治安管理行为的社会危害性在程度上又是有一定限定的。违反治安管理行为只是侵犯了治安管理法律、法规所保护的利益,在性质上属于一种违法行为,因而其社会危害性是有限度的,超过了这一限度,就会成为犯罪行为。

第三,违反治安管理行为具有应受治安管理处罚性。任何违法行为都要承担相应的法律后果,但不同性质的违法行为所应当承担的法律后果是不同的:民事违法行为要承担民事责任,如赔偿损失、返还原物、赔礼道歉等;刑事违法行为要承担刑事责任,如判处有期徒刑、罚金、剥夺政治权利等;而违反治安管理行为应当承担的是行政责任,具体说就是予以治安管理处罚,如警告、拘留、罚款。如果行为情节非常轻微,不应当予以治安管理处罚,那么也就不属于违反治安管理行为;如果行为情节严重,应当予以刑罚的处罚,那就已经属于犯罪行为,而不是违反治安管理行为。

违反治安管理行为的上述三个特征是具有内在有机联系的统一体,一定程度的社会危害性是违反治安管理行为最基本的属性,是违反治安管理法律、法规的内在根据,也是应当予以治安管理处罚的基础;违反治安管理法律、法规是违反治安管理行为的社会危害性的法律表现,也是违反治安管理行为应当予以治安管理处罚的法律依据;应当予

以治安管理处罚则是行为的违法性和社会危害性的当然法律后果。

第三条 治安管理处罚的程序，适用本法的规定；本法没有规定的，适用《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定。

【释 解】本条是关于治安管理处罚程序应适用的法律规范的规定。

根据本条规定，公安机关实施治安管理处罚，应当遵守治安管理处罚法设定的程序。对于治安管理处罚法未作专门的具体规定的，应当依照行政处罚法的有关规定执行。

依法行政是建设社会主义法治国家的重要内容之一。行政法是以大量的单行法律的形式存在的，而且很多单行行政法律具有实体和程序性规范合一的特点。即在同一部行政法律中，往往既有关于行政权的设定等实体性规定，又有关于行政权行使的程序性规定。如治安管理处罚条例、道路交通安全法、税收征收管理法等。采用这种实体和程序性规范合一的立法模式，在各个单行的行政法律中，根据各个行政管理领域行政管理事项的不同特点，有针对性的规定相应的程序性规定，能够更好的实现程序性规范所具有的保障和规范行政权依法行使的目的。治安管理处罚法是治安行政管理领域的一部基本的法律，治安管理事项具有一些不同于其他行政管理和处罚的特点，如一些违反治安管理行为人为人具有一定的人身危险性，针对这种情况，在治安处罚种类中有拘留这种限制人身自由的严厉措施等。这就需要在治安管理处罚法中有针对性的规定一些特殊的程序性规定。另一方面，虽然行政管理事项的特点决定了难以制定一部统一的行政法典，但是行政管理领域尤其是行政程序方面的一些基本规律和共性的东西，还是可以把握的，也需要制定一些基本的适用于各个行政管理领域的法律，行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法等就属于行政法这个法律部门中的一些基本法。1996年颁行的行政处罚法是规范行政机关行使行政处罚权的一部基本法律，它对于行政处罚的设定、调查、听证、裁决、执行等各个环节需要遵守的基本规范都做了明确规定。治安管理处罚在性质上属于行政处罚的一种，因此，治安管理处罚法与行政处罚法之间属于特别法与一般法