



《中华人民共和国 治安管理处罚法》

学习读本

★ 滕炜 主编 ★

本书以讲话的形式，对治安管理处罚法进行了系统的阐释，内容涵盖整部法律，行文精准而又通俗易懂。

法律版
new



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



《中华人民共和国 治安管理处罚法》

学 习 读 本

★ 滕炜 主编 ★



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国治安管理处罚法学习读本/滕炜主
编.—北京:法律出版社,2005.8
ISBN 7-5036-5827-4

I.中… II.滕… III.治安管理处罚法—中国—学
习参考资料 IV.D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 101425 号

©法律出版社·中国

责任编辑/周丽君	装帧设计/乔智伟
出版/法律出版社	编辑统筹/综合出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/张宇东
开本/A5	印张/10 字数/260 千
版本/2005 年 9 月第 1 版	印次/2005 年 9 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/zonghe@lawpress.com.cn	
读者热线/010-63939607	传真/010-63939700
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995	苏州公司/0512-65193110
书号:ISBN 7-5036-5827-4/D·5544 定价:18.00 元	

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

十届全国人大常委会第十七次会议于2005年8月28日通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》，该法将于2006年3月1日起施行。治安管理处罚法是治安管理方面的基本法律，它对于公安机关及其人民警察依法行政，维护社会稳定，构建和谐社会，具有十分重要的意义。

与施行近20年的《治安管理处罚条例》相比，治安管理处罚法无论是在指导思想上，还是具体内容上都做了很大的调整。相比原来的治安管理处罚条例，这部法律一是根据民主法制发展对规范公安机关执法活动提出的更高要求，进一步细化了公安机关办理治安案件的程序，并增加了执法监督一章，以加强对公安机关及其人民警察执法活动的监督；二是从维护社会治安秩序的需要出发，增加了大量新的危害社会治安的行为；三是适当提高了罚款处罚的力度。治安管理处罚法涉及面广，对公民权利影响较大，是一部非常重要的法律。为了帮助广大公民学习这部法律，以自觉维护社会治安秩序，运用法律武器保护自己的合法权益，承担治安管理处罚法立法工作任务的全人大常委会法制工作委员会刑法室的同志撰写了《中华人民共和国治安管理处罚法学习读本》一书。本书以讲话的形式，对治

安管理处罚法进行了系统的阐释,内容涵盖整部法律,行文力求精准而又通俗易懂。本书由刑法室副主任滕炜任主编,参与立法工作的同志撰写。书中谬误之处,敬请指正。

作 者

2005年8月28日

目 录

第一讲 立法目的和总则性规定

一、治安管理处罚法的立法目的及适用法律的有关问题	1
二、治安管理处罚法的适用范围	9
三、治安管理处罚的基本原则	10
四、关于社会治安综合治理	17
五、治安管理工作的主管部门和治安案件管辖	18
六、关于违反治安管理行为民事责任的规定	20
七、关于公安机关调解处理治安案件	22

第二讲 处罚的种类和适用

一、关于治安管理处罚的种类	26
二、关于违禁品、非法财物、违法所得的处理	28
三、关于对几类特殊主体的处罚规定	31
四、关于对实施多种违反治安管理行为的处理	37
五、关于对共同违反治安管理的处罚	38
六、关于对单位违反治安管理的处罚	39
七、关于减轻处罚或者不予处罚的情形	41
八、关于从重处罚的情形	43
九、关于不执行行政拘留处罚的情形	45

十、追究时效·····	47
-------------	----

第三讲 扰乱公共秩序的行为和处罚

一、扰乱机关单位、公共场所、公共交通等秩序的行为 及其处罚·····	50
二、妨害大型群众性活动的行为及其处罚·····	55
三、散布虚假信息、恐怖信息的行为及其处罚·····	59
四、寻衅滋事行为及其处罚·····	61
五、组织、利用邪教,冒用宗教、气功名义扰乱公共秩序 的行为及其处罚·····	63
六、故意干扰无线电业务的行为及其处罚·····	64
七、危害计算机信息系统安全的行为及其处罚·····	67

第四讲 妨害公共安全的行为和处罚

一、违反危险物质管理的行为及其处罚·····	70
二、非法携带枪支、弹药或者管制器具的行为及其处罚·····	74
三、盗窃、损毁重要公共设施、妨碍国(边)境管理的行为 及其处罚·····	76
四、妨害航空器飞行安全的行为及其处罚·····	79
五、妨害铁路运行安全的行为及其处罚·····	81
六、擅自安装使用电网、道路施工妨碍安全和破坏公共 设施的行为及其处罚·····	85
七、公共场所违反规定妨害公共安全的行为及其处罚·····	87

第五讲 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚

一、关于侵犯公民人身权利的行为及其处罚·····	90
二、关于侵犯公民民主权利的行为及其处罚·····	102
三、关于妨害家庭的行为及其处罚·····	107
四、关于侵犯公民财产权利的行为及其处罚·····	109

第六讲 妨害社会管理秩序的行为和处罚

一、妨碍依法执行公务的行为及其处罚	116
二、冒充国家机关工作人员等招摇撞骗的行为及其处罚	119
三、伪造、变造、倒卖国家机关等单位的公文、证件、证明 文件、印章以及有价票证、船舶户牌的行为及其处罚	121
四、船舶擅自进入、停靠国家禁止、限制进入的水域或 岛屿的行为及其处罚	124
五、违反规定进行社团活动及擅自经营特许行业的行为 及其处罚	125
六、煽动、策划非法集会、游行、示威的行为及其处罚	127
七、旅馆业违反治安管理规定行为的处罚	129
八、出租房屋违反治安管理规定行为的处罚	131
九、制造噪声、饲养动物干扰他人正常生活的行为及其 处罚	133
十、典当业、废旧物品收购业的违法行为及其处罚	137
十一、妨害执法秩序行为及其处罚	142
十二、妨害国(边)境管理秩序行为及其处罚	146
十三、破坏文物管理的行为及其处罚	149
十四、非法驾驶交通工具的行为及其处罚	152
十五、破坏他人坟墓或者尸体行为及其处罚	154
十六、卖淫、嫖娼和拉客招嫖行为及其处罚	155
十七、关于制作、出售淫秽物品以及进行淫秽表演、淫乱 活动等方面的规定	157
十八、赌博和为赌博提供条件的行为及其处罚	162
十九、关于涉及毒品的违法行为及其处罚	164
二十、为违法犯罪行为人通风报信的行为及其处罚	170
二十一、关于采取强制性教育措施的规定	171

第七讲 治安案件的调查程序

一、公安机关对治安案件的受理	174
二、严禁以非法手段收集证据及公安机关及其人民警察 办理治安案件时的保密义务	179
三、人民警察在办理治安案件中的回避	182
四、关于对违反治安管理行为人传唤的具体规定	184
五、有关询问的若干规定	191
六、对有关场所、物品、人身的检查	200
七、公安机关办理治安案件时对物品的扣押程序	207
八、鉴定	210

第八讲 治安处罚的决定程序

一、治安管理处罚的决定机关	214
二、行政拘留与已经采取了强制措施的折抵	217
三、如何处理违反治安管理行为人的陈述与其他证据 的关系	219
四、公安机关的告知义务和违反治安管理行为人的陈述、 申辩权	222
五、关于治安案件调查结束后的处理	226
六、处罚决定书的内容	230
七、处罚决定书的宣告、送达和抄送	233
八、治安管理处罚的听证	235
九、办案期限	238
十、当场处罚的权限和程序	239
十一、关于行政复议和行政诉讼	245

第九讲 治安处罚的执行

一、行政拘留处罚的执行	249
-------------------	-----

二、罚款处罚的执行	251
三、当场收缴罚款的程序	255
四、关于暂缓执行行政拘留处罚的规定	257
五、暂缓执行行政拘留担保人的条件	261
六、担保人的义务及不履行义务的法律后果	263
七、暂缓执行行政拘留保证金的没收与退还	264
 第十讲 执法监督	
一、公安机关及其人民警察执法活动的规范	268
二、罚款决定与罚款收缴分离制度	279
三、公安机关及其人民警察违法行使职权,造成公民、法人 和其他组织合法权益损害应承担的赔偿责任	281
 第十一讲 关于附则的有关规定	
一、关于治安管理处罚法规定的以上、以下、以内的含义	284
二、《中华人民共和国治安管理处罚法》的施行时间	284
 附录	
中华人民共和国治安管理处罚法	286

第一讲 立法目的和总则性规定

一、治安管理处罚法的立法目的及适用法律的有关问题

(一)立法目的

治安管理处罚法的立法目的,就是制定治安管理处罚法所要追求的目标。准确理解治安管理处罚法的立法目的,对于正确理解和执行治安管理处罚法的各项具体规定,具有非常重要的指导意义。治安管理处罚法第1条明确规定:“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。”根据这一规定,制定治安管理处罚法的目的包括维护社会治安秩序,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四个方面。治安管理处罚法立法目的的这几个方面是存在内在有机联系的。维护社会治安秩序是治安管理处罚法的总的目的;保障公共安全、保护公民、法人和其他组织合法权益是维护社会治安秩序的重要内容;而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则是顺利实现维护社会治安秩序这一总目的的前提条件和重要保证。

1. 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。改革开放以来,我国经济社会发展之所以能够取得长足进展,一个很重要的原因就是比较好地把握了改革、发展、稳定的关系,比较好地维护了包括治安秩序在内的整个社会秩序的稳定、有序。创造和谐稳定的社会环境的一个重要方面,就是维护良好的社会治安秩序。维护社会治安秩序工作的重要内容之一,就是依法处罚各种违反社会治安管理的违法活动。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。这是因为违反治安管理行为发生的数量较大、涉及的面也非常广泛,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、飞车抢夺少量财物、随意殴打他人、聚众斗殴、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。因此,要维护良好的社会治安秩序,必须依法加强社会治安管理工作,采取有效措施,预防和打击各种违反社会治安管理的违法行为。另一方面,违反治安管理的行为与危害社会治安的犯罪活动之间存在密切联系,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。

2. 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身、财产的安全,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,都不要求造成实际后果。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,就要依照规定予以处罚。

3. 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,偷开他人机动车的等。

4. 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。这一目的具体包括规范和保障两层含义:

(1)规范公安机关依法行使治安管理职责。依法行政是社会主义法治的基本要求,依法行政的基本含义是行政权的设定必须有法律依据,行政权的行使必须依法进行,不得超越法定权限,也不得违反法定程序。治安管理处罚法作为治安管理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。

(2)保障公安机关依法行使治安管理职责。保障与规范实际上是一个问题的两个方面,规范的目的也是为了保证公安机关及其人民警察正确行使职权。根据治安管理处罚法的规定,作为治安管理工作的主管部门,各级公安机关负有依法查处违反治安管理行为,维护社会治安秩序的职责。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。

(二)违反治安管理行为的性质和特征

根据治安管理处罚法第2条的规定,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,具有社会危害性,尚不够刑事处罚的行为。从治安管理处罚法的这一规定可以看出,违反治安管理行为具有以下三个特征:

1.违反治安管理行为是违反治安管理方面法律、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在性质上是相同的。区别在于对相应的社会关系侵害的程度不同。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。刑法中规定的故意伤害罪,是指故意损害他人身体健康并且致使他人受到轻伤以上的伤害的行为,而治安管理处罚法规定的殴打他人、故意伤害他人的行为,只是一种尚未造成他人身体伤害或者伤害比较轻微的违法行为,如果造成较严重的伤害后果,达到了“轻伤”的程度,其性质就发生变化,成为犯罪行为;刑法规定的盗窃、抢夺、诈骗罪,是指实施相应行为,犯罪所得财物数额达到“较大”以上的行为,而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、法规的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。

2. 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。但法

律对违法行为给予惩罚性后果的内在根据,并不是行为人实施了与法律规定不一致的行为,而在于违法行为侵犯了法律规范所保护的特定利益。违法行为对法律所保护的这种特定利益的侵犯,实际上就是该违法行为的社会危害性所在。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,有的行为在表面上看,对他人的身、财产造成了损害,似乎与法律的规定不一致,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的身、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,虽然侵害较小的合法利益,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,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。

3. 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

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。

(三)治安管理处罚应当适用的程序

治安管理处罚法对治安管理处罚应当适用的程序做了明确规定。根据治安管理处罚法第3条的规定,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做专门的具体规定的,应当依照行政处罚法的有关规定执行。1986年制定的治安管理处罚条例中也有关于治安管理处罚的具体程序规定,但是在总则中没有关于治安管理处罚程序的原则性规定。治安管理处罚法的这个规定,一方面,明确了治安管理处罚程序的准据法;另一方面,有一种兜底的含义,即治安管理处罚法有关处罚程序规定的未尽事宜,都要以行政处罚法为准,这就可以防止因立法的疏漏而导致无法可依的情况。

依法行政是建设社会主义法治国家的重要内容之一,依法行政的基本内涵,一是权力法定,即行政权的设定必须有法律依据;二是程序法定,即行政权的行使必须依照法定的程序,二者缺一不可。由于作为行政法的调整对象的行政法律关系可谓包罗万象,变动不居,因此,行政法难以制定统一的行政法典和行政程序法典,而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,有针对性地规定相应的程序性规定,能够更好地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