

新颁布

《治安管理处罚法》

XINBANBU ZHIANGUANLI CHUFAPA JIESHUO YU YUNYONG

解说与运用

时庆本 主编



群众出版社

**新颁布《治安管理处罚法》
解 说 与 运 用**

主编 时庆本

群众出版社

2006 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新颁布《治安管理处罚法》解说与运用/时庆本

主编. —北京:群众出版社, 2006.1

ISBN 7-5014-3623-1

I. 中… II. 时… 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 158368 号

新颁布《治安管理处罚法》解说与运用

时庆本 主编

群众出版社出版、发行

网址: www.qzCBS.com

信箱: qzs@qzCBS.com

保定地质工程勘察院美术胶印厂

850×1168 毫米 32 开本 16.875 印张 417 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-3623-1/D·1706 定价: 32.00 元

主	编	时庆本	
副	主	李爽	申淑环
撰	编	李爽	申淑环
	稿	秦晴	赵锋
	人	时庆本	
特邀撰审		姚伟章	胡冠武

前 言

《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)已于2005年8月28日经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。

我们应部分公安机关和人民警察的要求,为了认真学习和贯彻这部法律,我们组织长期从事治安管理处罚法执法实践和教学科研的专家、学者、教授编写了《新颁布〈治安管理处罚法〉解说与运用》一书。本书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,对新颁布的《治安管理处罚法》逐条、逐款、逐项地进行了深入浅出的阐释,特别是对每种违反治安管理行为的概念与形态、构成要件、处罚种类和幅度、法律依据、怎样查处等都作了详细的解说,全书语言通俗易懂、资料详实准确,在理论与实践的结合上有新意,具有全面性、系统性、实用性、可操作性等特点,适合公安机关及其人民警察阅读、掌握、运用,更适宜作培训教材。

本书在编写过程中曾得到出版社的领导和同志们的支持与帮助,在此深表谢意,由于水平有限,缺点毛病在所难免,恳请读者批评指正。

作者

2005年10月于北京

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 处罚的种类和适用	(44)
第三章 违反治安管理的行为和处罚	(69)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(69)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(117)
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	(160)
第四节 妨害社会管理的行为和处罚	(206)
第四章 处罚程序	(318)
第一节 调 查	(318)
第二节 决 定	(369)
第三节 执 行	(444)
第五章 执法监督	(459)
第六章 附 则	(499)
附录:	

中华人民共和国治安管理处罚法

关于《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》的说明

第一章 总 则

从法理上说，总则是一个法的总纲，是解决该法调整对象权利与义务和实施主体职责与权限，以及实现这些权利与义务和职责与权限的原则、程序等基本问题的核心部分。本法的总则共规定九条，包括《治安管理处罚法》立法的目的、违反治安管理行为界定、适用范围、基本原则等带有全局性、普遍性和指令性的若干基本原则的规定。在查处治安案件的过程中，必须以此为指导，认真贯彻执行。

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。

【解说】 本条是关于《治安管理处罚法》立法目的的规定。

本法的立法目的是通过查处违反治安管理行为，达到以下几个方面的要求，以保障改革开放和社会主义市场经济建设的顺利进行。

一、维护社会治安秩序

“维护社会治安秩序”，以往多称为“维持社会秩序”或“维持公共秩序”。所谓社会秩序，即公共秩序。即人们通过自觉地

或者有一定程度的强制性地遵守道德习俗，组织纪律，法律、法规等规范，约束自己的行为，达到顺应一定的社会状况的需要，建立有秩序的社会状态，以利于各种正常生活的进行。这种秩序包括：生产秩序、市场秩序、生活秩序、工作秩序、教学秩序、科研秩序等等。所谓治安秩序，即社会秩序中受法律、法规规范调整的那部分秩序，违反了治安秩序，即触犯国家的法律、法规的规定，构成违法或犯罪行为。公安机关受国家宪法和法律的委托与授权，维护社会秩序，凡影响社会秩序，危害人们的正常生活的行为，公安机关都应当予以必要的干预。但是，违法或犯罪行为，对社会秩序的损害最大，因此公安机关在维护社会秩序中，应当首先着眼于各种违法或犯罪行为。本法的重要任务之一是为公安机关查处违反治安管理行为提供必要的法律依据，保障公安机关在查处治安案件过程中，能够准确、及时、适当、公平、公正地惩戒违法行为人，使之受到应有的教育，促使其认真改正错误，同时又保障了公安机关和人民警察严格执法，不滥用法律，不侵害公民的正当权益，建立持久的、正常的、和谐的社会治安良好秩序。

二、保障公共安全

公共安全，或称社会安全，是指不特定的社会公众的生命财产安全。妨害公共安全的行为，是指能够足以造成多数人的生命财产损害的行为或灾难性事故。这种行为或事故的发生，就会在经济上和政治上给国家和人民群众带来严重损失。为了切实保障广大人民群众的生命财产安全，避免和减少公私财物的损失，必须加强同危害公共安全行为和灾害事故的斗争。为此，公安机关特别重视对枪支、弹药、爆炸物品、管制刀具、剧毒物品、放射性物品、危险物品等的安全管理，加强对公共娱乐场所、旅馆、饭店、商场、博物馆以及公园、服务场所的安全管理；加强对公共

设施的监督与管理，等等。这些都是为了有效地避免或者减少灾害性事故和危害社会公共安全行为的发生，确保社会公共安全。

公安机关除对危害社会公共安全的行为，依照法律规定予以治安管理处罚，构成犯罪的还要移交司法机关予以刑事处罚以外，还要对某些易于发生灾难性事故的单位、企业、学校、厂矿、组织、场所实施经常性的安全监督检查，发现不安全的隐患，要立即向单位、企业、厂矿或场所负责人发出整改通知，限期采取措施消除隐患，防止灾害事故的发生。如果有关单位、组织、企业或场所的负责人，拒绝整改，不采取安全措施，公安机关可以依照本法的规定予以必要的治安管理处罚，如果造成了事故，引起生命财产的重大损失，出事单位的主要负责人和直接责任人员还应当负刑事责任。

三、保护公民、法人和其他组织的合法权益

这是《治安管理处罚法》的重要目的之一，保护公民、法人和其他组织的合法权益包括两个方面：一是人身权利；二是财产权利。

（一）人身权利

人身权利包括公民的生命权、健康权、名誉权、自由权和法人、组织依法进行的各种活动的权利等等。人身权利是公民的最基本的权利，是国家宪法明文规定加以保障的。宪法赋予公民人身自由的权利包括：人身自由不受非法逮捕、拘禁及其他侵害；公民的人格尊严不受侵犯；公民的住宅不受侵犯；公民的通信自由和通信秘密受国家法律保护，等等。治安管理处罚的目的在于：同一切侵犯他人人身权利和法人、组织的合法权益的行为作斗争，凡是侵犯公民、法人、组织人身权利和其他的合法活动尚未构成犯罪的，均应以违反治安管理行为予以治安管理处罚，切实保护公民人身权利和法人、组织合法权益不受非法侵犯。

（二）财产权利

财产权利是指社会主义的公共财产和公民个人的合法财产。社会主义的公共财产包括全民所有制的财产和劳动群众集体所有制的财产。每个公民都必须爱护和保卫公共财产不受侵犯。公民个人的财产包括公民的合法收入、储蓄、房屋和其他生活资料，以及归公民个人、家庭所有或者承包经营的其他生产资料，这是公民从事生产劳动、工作和生活等的必要的物质、文化生活的前提条件。保护公私财产不受侵犯是治安管理处罚法的重要任务之一。违反治安管理处罚法的规定，侵犯了公私财物，其数额较少，没有造成较大不良后果的，按照本法的规定予以治安管理处罚。已经构成犯罪的，要依法追究刑事责任，切实保障公私财产的安全。

《治安管理处罚法》保护公民、法人和其他组织的合法权益是通过社会治安管理和对各种侵犯公民、法人和其他组织合法权益的违法行为实施处罚来实现的。为此，《治安管理处罚法》在第三章中专门规定了“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权利、财产权利的违法行为规定了相应的治安管理处罚。同时，对于其他一些侵犯公民、法人和其他组织合法权益的违法行为在扰乱公共秩序、妨害社会管理两节中也作出了明确具体规定。

四、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

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，是《治安管理处罚法》立法的重要目的之一。

这里的规范和保障是一个问题的两个方面，是相辅相成的，是辩证的统一。

这里所规定的职责是职权与责任的统一，要保证职责的实现

就必须赋予必要的职权，否则职责也难以履行。

《治安管理处罚法》作为社会治安管理工作方面的法律，对公安机关及其人民警察如何履行治安管理的职责作出具体规定，对治安管理处罚应遵循的原则、适用范围、处罚的种类和适用、处罚程序，以及回避制度和禁止性的行为等都有明确的规定，公安机关及其人民警察必须按照这些规定履行治安管理职责，不得越权，更不许滥用职权。规范和保障的作用主要体现在下列几个方面：

第一，《治安管理处罚法》赋予公安机关治安管理权。《治安管理处罚法》明确规定，治安管理工作的主管机关是国务院公安部门 and 地方各级公安机关。这就是说，公安部和地方公安机关有治安管理的权力，履行职责受法律的保护。

第二，《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》明确规定了各种违反治安管理的行为和相应的处罚。

第三，《治安管理处罚法》赋予公安机关行政强制措施权。如扣押、追缴、传唤、强制传唤、强制约束、盘问检查等。

第四，《治安管理处罚法》规定了公安机关实施治安处罚的具体程序。如第四章“处罚程序”明确规定了调查、决定、执行等程序，公安机关及其人民警察必须严格遵守各项程序性的规定。

第五，《治安管理处罚法》明确规定公安机关及其人民警察必须接受社会与公民监督的内容，必须严格按照法律、法规的规定搞好社会治安管理，公平、公正、及时、准确地实施治安处罚，同时要认真贯彻和执行公安机关内部监督与制约的法规、规章和执法监督制度与规范，这些内容主要体现在第五章“执法监督”一章中。

《治安管理处罚法》规定的内容，对于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，保证公安机关完成法律赋予的任务，维护好社会治安秩序，为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会提供良好的治安环境和法律保障。

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。

【解说】 本条是关于违反治安管理行为概念的界定。

根据本条规定，违反治安管理的行为，是指扰乱社会秩序、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，情节轻微尚不够刑事处罚的行为。构成违反治安管理的行为必须同时具备三个条件：

其一，违反治安管理的行为必须具有一定的社会危害性。凡是违反《治安管理处罚法》所列举的扰乱、妨害、侵犯等各种危害性行为的，都具有社会危害性，都会对国家、社会和公民合法权益造成危害。确定某种行为是否是违反治安管理的行为，有两条标准：一是对社会有无危害性；二是危害程度的大小。也就是说，违反治安管理的行为必须是具有一定社会危害性的违法行为，否则，就不是违反治安管理的行为。

其二，违反治安管理的行为必须是情节轻微尚不够刑事处罚的行为。行为对社会造成轻微的危害是违反治安管理行为的本质特征。行为的表现形态与刑法分则规定的某些罪名相似或者相同，两者的界限只是情节轻重和危害程度的差别。情节轻微、危害程度不大，是违反治安管理的违法行为；情节严重、社会危害性大，是触犯刑法的犯罪行为。

其三，违反治安管理的行为必须是依照《治安管理处罚法》

规定应当受到治安处罚的行为。根据本条规定，只有应当受到治安管理处罚的危害社会的行为，才能认定是违反治安管理的行为。如果某些人的行为虽然违法，对社会也造成一定的危害后果，但不是治安管理处罚法规定应当受到处罚的行为，就不能认定为违反治安管理的行为，如违反《海关法》，情节轻微的走私行为；违反金融管理法规，情节轻微的私自买卖外汇的行为等。

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。

【解说】 本条是关于治安管理处罚适用程序的规定。

《治安管理处罚法》第四章专门规定了治安管理处罚程序；即调查程序、决定程序、执行程序，与原《条例》规定的程序比较，本法规定的处罚程序更加具体明确，更加科学合理，更加公平、公正，更加符合公安机关治安管理和治安处罚的特点与实际。

但是，《治安管理处罚法》对听证程序、当场处罚程序、涉外治安处罚程序等没有具体详细规定，根据本条规定：“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。”法律所以这样规定，其理由有以下几点：

第一，《行政处罚法》是全国人民代表大会审议通过的基本法律，其法律效力仅次于宪法，而高于《治安管理处罚法》，因为《治安管理处罚法》是全国人大常委会审议通过的一般法律，法律效力低于《行政处罚法》，《治安管理处罚法》的具体规定，特别是程序性规定不得与《行政处罚法》的规定相抵触，必须符合《行政处罚法》规定的程序和立法精神。

第二，《行政处罚法》是行政管理领域，对行政违法行为进行制裁和处罚的母法，它是规范行政机关行使处罚权的一部基本

法律，它对行政处罚的设定、调查、听证、裁决、执行等各个环节需要遵循的基本法律规范都作了明确的规定，治安管理处罚是行政处罚的一种，因此，两法的关系是特别法与一般法的关系。《治安管理处罚法》中规定的调查程序、决定程序、执行程序是根据《行政处罚法》所确立的基本原则，并结合治安管理的特点作出的。在具体实施治安处罚时，如果《治安管理处罚法》已作出专门性规定的，那就应当适用专门性规定；如果《治安管理处罚法》对某一事项或者某一程序没有作出专门性规定的，那就应当适用《行政处罚法》的相关规定。

第三，本条规定是依法行政的需要，依法行政的主要内容包括权力法定、管理法定、处罚法定、程序法定，这就是说，警察行政权的行使必须有法律的依据，治安管理的范围必须有法律的界定，处罚必须有明文规定，处罚程序必须有明确的规定。治安管理事项与处罚和其他行政管理事项与处罚具有不同的特点，这就需要在《治安管理处罚法》中有针对性地设定一些特殊的程序性规定。另外，《治安管理处罚法》是公安机关贯彻和落实《行政处罚法》的部门法，所以，《治安管理处罚法》作出的专门性规定，增加的规定或者详细的规定都不得与《行政处罚法》的基本原则和法律宗旨相悖。

综上所述，《治安管理处罚法》所规定的法律规范不管是根据治安管理本身的特点而设定的专门性规定，还是为了依法履行治安管理职责增加或者更为详细的规定，都是为了认真贯彻和落实《行政处罚法》，都是为了依法正确地行使治安处罚权，监督和促使公安机关依法行政，保障公民、法人和其他组织的合法权益，为构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会创造良好的社会治安环境。

第四条 在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行

为，除法律有特殊规定的外，适用本法。

在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为，除法律有特殊规定的外，适用本法。

【解说】 本条是关于本法适用范围的规定。

本条有两款：

第一，本法所指“中华人民共和国领域内”，包括实际处在我国政府管辖范围内的一切地区。即所有领土、领水、领空之内所发生的违反治安管理行为，不分男女老幼，不分民族、宗教信仰、风俗习惯、文化程度和职业等等，也不分行为人属于何种国籍、肤色和语言，除有特殊规定的以外，都要按照本法之规定，实施治安管理处罚。这是我国公民在法律面前一律平等和具有同等的权利与义务的原则的体现，也是我国政府正确行使国家权力的基本条件。

所谓“有特殊规定的”人，是指享有外交特权和豁免权的在华外国人，在我国境内发生了违反治安管理行为，触犯了中国的法律规定时的解决办法，主要是通过外交途径处理。

外交特权和豁免权，是指按照国际法或有关国家间的协议，在平等互惠的前提下，为使一国外交代表在驻在国能够有效地执行职务，而由驻在国给予的一种特殊权利和优惠待遇。根据国际惯例和《维也纳关系公约》、《维也纳领事关系公约》等国际条约的规定，享有外交特权和豁免权的人，不受驻在国的刑事处罚。这样规定，并不意味着他们可以在驻在国的领土上为所欲为，而同样应当尊重和遵守驻在国的法律和道德习俗。对于他们中的犯罪行为，驻在国可以通过外交途径解决。例如，要求派遣国召回，或者建议派遣国依法处理，宣布其为“不受欢迎的人”等等。驻外人员一旦被驻在国宣布为“不受欢迎的人”，就必须立即停止在驻在国执行职务，并且离开驻在国。如果本人拒绝离

境，驻在国政府可以依法强制其离境。

第二，在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为，如同在中华人民共和国领域中发生的违反治安管理行为一样，要按照本法的规定实施治安管理处罚，不管这些交通工具是否处在本国的领土、领水、领空之内，还是处于其他国家的领土、领水、领空之内，都要按照中国的法律实施处罚或者提起法律诉讼。因为，这些交通工具属于我国政府管辖，是中国政府管辖空间的延伸。同样的道理，外国的船舶、航空器在中国的领空、领海航行，在这些运输工具上发生的违法或犯罪行为，不管属于哪国公民，都要接受该交通工具所属国的有关法律处置。这种国与国关系是平等的、相互的。

第五条 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。

【解说】 本条是关于治安管理处罚必须以事实为依据、罚责相当、公开、公正，尊重和保障人权，保护公民的人格尊严、教育与处罚相结合原则的规定。

一、治安管理处罚必须以事实为依据，以法律为准绳的原则

以事实为依据，以法律为准绳，是我国公安司法机关长期执法实践形成的一条办案原则，也是公安机关办理治安案件中必须遵循的原则。因此，《治安管理处罚法》专条予以确认和规定。公安机关办理治安案件中如何坚持“以事实为依据，以法律为准绳”的原则，有以下三点：

第一，办理治安管理处罚案件坚持以事实为依据，主要是指违法行为人的违法行为，并由公安机关通过依法调查取证认定的违法行为事实，包括违法嫌疑人实施违法行为的时间、地点、手段、情节，被侵害方的人身与财物损害程度，行为与损害之间的因果关系以及证明违法行为事实的客观存在的系列证据。因此，作为公安机关办理治安案件的事实根据，必须是客观存在的事实并得到充分证据的证明，是辩证唯物主义认识论的如实反映，不附加任何外来成分，不得以主观想象代替客观事实，更不得弄虚作假。概言之，办理治安案件以事实为依据的原则要求有二：一是案情事实必须清楚；二是违法行为的证据必须确凿充分，不得掺杂丝毫主观成分。

第二，办理治安管理处罚案件坚持以法律为准绳，是指公安机关对治安案件的处理，必须以办理治安案件有关的法律、法规的规定为标准或尺度，不能以办案部门、审批机关的个人意志或者上级机关、个别领导的“条子”为标准或尺度。因此，公安机关在办理治安处罚案件中，根据已查明的案件事实，依据有关的法律、法规的规定，正确定性，本着违法责任与处罚相当的原则，作出合法、适当的处理。这里应当指出，公安机关办理治安管理处罚案件以法律为准绳，主要依据直接相关的法律、行政法规，参照规章；但在某些领域法律、法规不够完善的情况下，依据符合宪法、立法法原则精神又切合实际情况的部门规章进行恰当处理，也是符合以法律为准绳的原则的。

第三，正确理解、全面贯彻以事实为依据，以法律为准绳的原则。在执法实践中，要正确理解并全面贯彻这个原则并不是轻而易举的事情，尤其在遇到一些复杂而重大的治安处罚案件时，往往会遇到很多困难和阻力。公安机关在办理治安管理处罚案件时要认真坚持这一原则，就必须把以事实为依据、以法律为准绳紧密联系在一起，全面贯彻执行，不能忽视任何一个方面。在办