

ZHIAN GUANLI CHUFABA SHIYONG JIAOCHENG

治安管理处罚法 实用教程

●主编 岳光辉



中国人民公安大学出版社

治安管理处罚法实用教程

主 编 岳光辉

副主编 刘 轶 陈 韶

曹春艳 雷新明

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

申剑锋 刘 轶 李 胜

杨纪恩 陈 韶 陈俊豪

岳光辉 周灵方 曹春艳

黄 曦 雷新明

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚法实用教程/岳光辉主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.11

ISBN 7-81109-260-3

I. 治... II. 岳... III. 治安管理处罚法—中国—教材
IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 131238 号

治安管理处罚法实用教程

ZHIAN GUANLI CHUFAPA SHIYONG JIAOCHENG

岳光辉 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
经 销: 新华书店
印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005 年 11 月第 1 版
印 次: 2005 年 11 月第 1 次
印 张: 12.125
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 304 千字
印 数: 0001 ~ 5000 册

ISBN 7-81109-260-3/D·253

定 价: 22.00 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

前 言

2005年8月28日中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》，并将于2006年3月1日起施行。该法总结了1986年9月5日全国人大常委会通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》近20年与违反治安管理行为作斗争的经验，为了适应社会政治、经济及治安形势的发展变化的需要，在治安管理处罚条例的基础上进行了全面修订。修改的内容主要有以下几个方面：第一，明确规定了治安管理处罚法的基本原则。第二，明确了各级人民政府在社会治安综合治理中的职责。第三，完善了受保护的主体。第四，增加了应受处罚的违反治安管理行为。第五，适当提高了罚款的数额，缩小了治安拘留与罚款处罚自由裁量的幅度。第六，进一步完善了处罚的程序。

这部法律既是公安机关维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织合法权益的法律武器，是规范公安机关及其公安民警依法履行治安管理职责的重要法律，也是公民、法人和其他组织约束自身行为，保护自己合法权益的重要法律规范。这部法律的颁布实施，对于加强治安管理、促进社会和谐、维护社会稳定具有重要作用。

为了大力宣传、贯彻治安管理处罚法，我们编写了《治安管理处罚法实用教程》。在编写过程中，主要参考了自始至终参与起草、制定治安管理处罚法的公安部法制局局长柯良栋、治安局副局长吴明山主编并由中国人民公安大学出版社2005年9月出版的《治安管理处罚法释义与实务指南》一书，特别是在违反治

安管理行为的定性方面,更是与该书保持了一致,同时,吸收和借鉴了相关教材、著作中的不少观点。在此,谨向有关领导和编著者表示衷心的感谢。

本教材立足于理论联系实际,主要结合了《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》等有关法律和公安部发布的《公安机关办理行政案件程序规定》的有关规定。为了便于广大读者学习,本教材在体例上力求与治安管理处罚法保持一致,既具有理论性和系统性,更具有可操作性和实战性。因此,本教材不仅可以作为公安院校学生和在职民警培训教材使用,也可以作为公安民警自学时的参考书籍,还可以适用于广大公民学习。

参与本教材编写人员的具体分工如下:

雷新明:第一章

杨纪恩:第二章

申剑锋:第三章

黄 曦:第四章

周灵方:第五章 第六章

陈 韶:第七章 第九章

岳光辉:第八章 第十章 第十一章

刘 轶:第十二章 第十五章

李 胜:第十三章

曹春艳:第十四章

陈俊豪:第十六章

公安机关办理治安行政案件流程图、治安管理处罚种类搭配表由雷新明老师制作。由于水平有限,时间仓促,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

岳光辉

2005年10月

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 《中华人民共和国治安管理处罚法》的 产生	(1)
第二节 治安管理处罚的法律依据	(11)
第三节 治安管理处罚法的法律效力	(13)
第四节 治安管理处罚法的基本原则	(18)
第五节 政府加强社会治安综合治理的职责	(23)
第二章 违反治安管理行为	(29)
第一节 违反治安管理行为的含义	(29)
第二节 违反治安管理行为的构成要件	(31)
第三节 违反治安管理行为与相关行为的比较	(41)
第三章 治安管理处罚及相关法律措施	(46)
第一节 治安管理处罚概述	(46)
第二节 治安管理处罚的种类	(50)
第三节 与治安管理处罚相关的法律措施	(57)
第四章 治安管理处罚的适用	(71)
第一节 治安管理处罚适用概述	(71)
第二节 治安管理处罚的具体适用	(73)
第五章 治安调解	(88)
第一节 治安调解概述	(88)
第二节 治安调解的程序	(95)

第六章 扰乱公共秩序行为	(102)
第一节 扰乱公共秩序行为的构成	(102)
第二节 扰乱公共秩序行为的认定与处罚	(104)
第七章 妨害公共安全行为	(125)
第一节 妨害公共安全行为的构成	(125)
第二节 妨害公共安全行为的认定与处罚	(127)
第八章 侵犯人身权利行为	(148)
第一节 侵犯人身权利行为的构成	(148)
第二节 侵犯人身权利行为的认定与处罚	(150)
第九章 侵犯财产权利行为	(176)
第一节 侵犯财产权利行为的构成	(176)
第二节 侵犯财产权利行为的认定与处罚	(178)
第十章 妨害社会管理行为	(189)
第一节 妨害社会管理行为的构成	(189)
第二节 妨害社会管理行为的认定与处罚	(191)
第十一章 治安案件的受理、管辖和回避	(248)
第一节 治安案件的受理	(248)
第二节 治安案件的管辖	(258)
第三节 治安案件的回避	(264)
第十二章 治安案件的证据和调查	(270)
第一节 治安案件的证据	(270)
第二节 治安案件的调查	(280)
第十三章 治安管理处罚决定	(294)
第一节 治安管理处罚决定概述	(294)
第二节 治安管理处罚的简易程序	(298)

第三节	治安管理处罚的一般程序	(301)
第四节	治安管理处罚的听证程序	(311)
第十四章	治安管理处罚决定的执行	(318)
第一节	行政拘留的执行	(318)
第二节	罚款的执行	(326)
第三节	其他处罚的执行	(332)
第十五章	治安案件的终结	(334)
第一节	治安案件的结案与终止调查	(334)
第二节	治安案件的档案管理与统计分析	(339)
第十六章	治安管理处罚的法律救济和执法监督	(347)
第一节	治安行政复议	(347)
第二节	治安行政诉讼	(356)
第三节	治安行政赔偿	(365)
第四节	治安行政执法监督	(368)
	公安机关办理治安行政案件流程图	(376)
	《中华人民共和国治安管理处罚法》治安管理处罚种类	
	 搭配表	(377)
	主要参考书目	(379)

第一章 概 述

第一节 《中华人民共和国治安管理处罚法》的产生

一、修订《中华人民共和国治安管理处罚条例》的必要性

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的《中华人民共和国治安管理处罚条例》是我国公安机关处理治安案件的基本法律依据，在维护社会治安秩序、保障公共安全、保护公民合法权益等方面发挥了重要作用。它的实施，对于我国行政法制建设和行政法学研究的发展和繁荣有着不可低估的作用。但是，随着我国社会经济的飞速发展，社会治安涌现出诸多新情况、新问题，给社会治安管理带来了严峻挑战，治安管理处罚条例已经不能满足现实需要。公安机关的治安管理工作日益复杂艰巨，正确理顺公安机关职责和职能，已成为当务之急。同时，自治安管理处罚条例颁布实施以来，我国法制建设迅速发展，治安管理处罚条例与相继制定和颁布实施的《中华人民共和国刑法》、《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》和《中华人民共和国道路交通安全法》等法律产生了不一致、不协调、不衔接甚至相互抵触的现象，为了从立法源头上从而保持法制的统一与协调，修订治安管理处罚条例已迫在眉睫。

第一，修订治安管理处罚条例，是社会治安形势发展的需

要。自从治安管理处罚条例实施以来,我国社会发生了广泛而深刻的变化,治安管理的领域不断拓展,治安管理的客体也随之出现了很多新内容,一些治安管理领域内明显具有社会危害性的行为和活动,治安管理处罚条例无法对其进行遏制,并且,治安管理处罚条例中的有些规定已不适合形势发展的需要。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,必须将那些明显具有社会危害性的行为纳入法的调整范围,将一些不该调整的内容清理出去。治安管理处罚条例的修订,正是对社会发展的回应。

第二,修订治安管理处罚条例,是保护公民、法人和其他组织合法权利的需要。一方面,随着我国经济的发展,人们的生活水平已经得到了大幅度提高,治安管理处罚条例规定对违反治安管理行为人的罚款数额明显偏低,不能有效地遏制违反治安管理行为,不利于保护公民、法人和其他组织的合法权益;另一方面,治安管理处罚条例对违反治安管理行为的处罚幅度太宽,自由裁量度过大,容易被公安机关滥用。因此,有必要加大罚款数额,细分罚款和行政拘留的处罚幅度,增加处罚形式,丰富公安机关对治安管理处置措施,加强对公安机关及其执法人员的执法监督,以切实保护公民、法人和其他组织的合法权益。

第三,修订治安管理处罚条例,是程序正义的需要。随着法治建设的不断深入,重实体轻程序观念的纠正,程序正义的理念不断深入人心,治安管理处罚条例对办理治安案件的程序规定过于简单而粗浅,对办理治安案件的有关规定很不全面,需要对其进行充实和完善,以更好规范公安机关的执法活动,维护人民群众的合法权益。

第四,修订治安管理处罚条例,是保障人权、建设社会主义和谐社会的需要。中华人民共和国成立后,人权事业在不断的发展,人民的人权意识、人权理念在不断增强。我国政府自 1980

年起先后签署、批准并加入了 19 个国际人权公约。《中华人民共和国宪法》也明确规定“国家尊重和保护人权”。把应有人权转化成实有人权，需要通过法律的确认和保障。因此，修订治安管理处罚条例，既是国际人权发展的需要和我国宪法的基本要求，也是建设社会主义和谐社会的必要要求。

第五，修订治安管理处罚条例，是法制协调发展的需要。法制协调发展的内容包括法制系统内部与外部的协调发展、法制系统内部之间的协调发展。法制系统外部环境包括经济、政治、文化、道德等多个方面。为了实现法制系统内部之间的协调发展，实现与刑法、行政处罚法、行政复议法和行政诉讼法等相关法律的衔接，需要对治安管理处罚条例的有关内容进行修正、增加和废止。吸收相应的法律、法规、规章的内容，删除一些已明显不必加以规范的内容，将一些不属治安管理处罚法调整的内容交由其他法律、法规调整，以实现法律体系的完整性和统一性。

二、修订治安管理处罚条例的指导思想

第一，适应社会治安形势发展的需要，补充完善治安管理处罚制度，严厉打击和惩治危害社会治安违法行为，为加强社会治安管理提供有力的法律武器。

第二，处理好治安管理处罚的法律与刑法、行政处罚法以及其他有关法律的衔接，维护法制统一，防止以罚代刑。

第三，在保证违反治安管理行为受到必要惩处的同时，规范警察权的行使，保护公民、法人和其他组织的合法权益不受侵犯。

三、制定治安管理处罚法的目的

立法目的是指制定法律所要实现的总体目标，是立法者希望通过立法所要达到或追求的一种社会效果。治安管理处罚法第 1

条对治安管理处罚法的立法目的进行了明确规定。

（一）维护社会治安秩序，保障公共安全

无秩序，则无自由；有秩序，并不等于有自由。在封建专制社会，有秩序，但无自由，因为这种秩序是以牺牲民众的自由为代价，满足封建专制统治的秩序。一个治安秩序没有保障的社会，一个公共安全无法实现的社会，人们的自由和幸福就无从谈起。只有到了社会主义社会，这种秩序与自由才是一致的。因此，在我们人民当家做主的国家，维护社会治安秩序，保障公共安全，才能使人们实现最大限度的自由。

（二）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，包括两个方面：其一，对违反治安管理行为进行处罚，就是保护了公民、法人和其他组织的合法权益。只有通过违反治安管理行为的处罚，才能使违法行为及时得到遏制，并能震慑其他违反治安管理行为人，也才能保护其他公民、法人和其他组织的合法权益。其二，既要保护受侵害的公民、法人和其他组织的合法权益，也要在处罚违反治安管理行为的同时，保护违反治安管理行为人的合法权益。

（三）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

公安机关及其人民警察在解决突出的社会矛盾特别是突出的治安问题时，国家只有相应地赋予其较大的处罚和强制性权力，才能保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责。但是，权力愈大，对社会造成危害的可能性也愈大。因此，治安管理处罚法不但在程序上增加了许多规范权力行使的内容，而且专门设定了执法监督一章，以规范公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，保障其权力正常行使。

四、治安管理处罚法对治安管理处罚条例的主要修改

从 1986 年颁布治安管理处罚条例到 2005 年制定治安管理处罚法, 历经近 20 年。而这 20 年正是中华人民共和国成立以来, 社会经济空前发展的最好时期。目前, 我国改革开放正处在一个关键时期, 为维护社会治安秩序, 保持社会长期稳定, 促进社会和谐发展, 国家适时地对治安管理处罚条例进行修改, 正是构建社会主义和谐社会的重要而正确的举措。

(一) 总则部分的主要修改

1. 增加了基本原则。治安管理处罚的基本原则对于治安管理处罚的实施具有重要的指导作用。1986 年通过的治安管理处罚条例仅在总则规定了“教育与处罚相结合”一个基本原则。1996 年通过的行政处罚法, 极大地丰富了治安管理处罚基本原则的内容。治安管理处罚法在总则部分进一步明确规定了以事实为根据、过罚相当、公开、公正、尊重和保护人权、教育与处罚相结合等六个基本原则。

2. 规定了政府在社会治安综合治理中的职责。社会治安问题, 并不是简单的社会问题, 而是各种社会矛盾交织在一起的综合反映。对待社会治安问题要运用系统论的观点, 全面、深入地分析其产生的深层次原因, 有针对性地采取有效措施。因此, 治安管理处罚法规定各级人民政府应当加强社会治安综合治理, 采取有效措施, 化解社会矛盾, 增进社会和谐, 维护社会稳定。

3. 完善了受保护主体。受治安管理处罚条例保护的主体仅仅限于“公民”, 这与当时的法人和其他组织不很发达有直接关系。但随着社会主义建设事业的发展 and 社会主义市场经济体制的建立与完善, 法人和其他组织的数量明显增多, 法人和其他组织的合法权益也应当受到保护。与此同时, 法人和其他组织的违法情形也随之出现。治安管理处罚法把法人和其他组织纳入治安管

理范畴，并明确规定既保护公民的合法权益，也保护法人和其他组织的合法权益。

4. 理顺了行政责任和民事责任之间的关系，明确了治安管理权力对民事权利保护介入的深度。违反治安管理行为人在实施违反治安管理行为过程中，可能直接侵害了具体的对象，也可能没有侵害具体的对象。例如，殴打他人，它侵害了他人的的人身权利，在承担行政责任的同时，还应当承担民事责任；而卖淫、嫖娼行为，本身并未侵害具体对象。根据《治安管理处罚法》第8条的规定，违反治安管理的行为对他人造成损害的，行为人或者其监护人应当依法承担民事责任。

《治安管理处罚法》第9条关于治安调解的规定，明确了治安管理权力对民事权利保护介入的深度。公安机关凡是给予违反治安管理行为人处罚的，不得就民事侵权进行处理。同时，公安机关对民事侵权调解处理的，也仅局限于因民间纠纷引起的情节较轻的违反治安管理行为。其目的在于使公安机关集中主要精力，维护社会治安秩序。民事赔偿问题属于民事法律调整的范畴，由公安机关处置，一方面牵扯公安机关的精力；另一方面，公安机关处理类似问题并不专业，处理难度大。

（二）分则部分的主要修改

1. 增加了章数和更改了部分章名。治安管理处罚条例除总则外，分则部分分为处罚的种类和运用、违反治安管理行为和处罚、裁决与执行三章。治安管理处罚法的分则在治安管理处罚条例分则的基础上增加了“执法监督”一章。同时，治安管理处罚法对治安管理处罚条例中“裁决与执行”章名更改为“决定与执行”，这种改变更科学、更合理，也更能与行政处罚法保持一致，体现了法律的统一性。

2. 在立法技术上，章下设节。治安管理处罚条例在立法体例上，章下没有分节，这与当时违反治安管理行为不多有关。现

在,违反治安管理行为种类较多,章下设节,既便于扩大容纳量,也便于公安机关执法和人民群众学法。

3. 增加了行政处罚种类,提高了罚款处罚的幅度,减少了对罚款和行政拘留处罚的自由裁量幅度。治安管理处罚条例规定的治安管理处罚的种类只有警告、罚款、拘留三种。治安管理处罚法增加了吊销公安机关发放的许可证和对外国人附加适用的限期出境或者驱逐出境,并且还将拘留改为行政拘留,以与行政处罚法的规定保持一致。同时,治安管理处罚法将行政处罚法规定的“没收违法所得”、“没收非法财物”的处罚变更成了“追缴违法所得”、“收缴非法财物”的强制措施,以便于具体操作和运用。

治安管理处罚条例在实施过程中,我国社会发生了巨大变化,人们的生活水平已经有了明显提高,现正处在全面建设小康社会的重要战略时期。治安管理处罚条例规定的罚款幅度所体现的惩罚性,在遏制违反治安管理行为方面,已经显得软弱无力。因此,治安管理处罚法提高了罚款的幅度。

治安管理处罚条例规定的罚款和拘留的幅度很宽,在实际操作过程中,治安管理处罚的随意性太大,不便于正确实施治安管理处罚。治安管理处罚法将罚款细分成了六个档次,将行政拘留细分了三个档次。这样就可以避免治安管理处罚跨度过大,有利于公安机关正确行使自由裁量权。同时,对行政拘留合并执行的,规定了最高执行期限为20日。

4. 增加了治安管理强制措施的规定。公安机关在进行治安管理现场处置过程中,法律应赋予其必要的治安管理强制措施权,以提高行政效率,更好地维护公共秩序和社会秩序。根据《治安管理处罚法》的规定,公安机关在现场处置违反治安管理行为时,可以采取收缴、追缴、责令禁止进入特定场所、强行带离现场、责令疏散、取缔、扣押等治安管理强制措施。

5. 完善了处罚程序, 取消了复议前置的原则规定和公安机关委托乡(镇)人民政府裁决治安案件的委托规定。治安管理处罚条例在治安管理处罚程序规定上比较简单。治安管理处罚法总结了实践经验, 结合了当前的实际情况, 对违反治安管理行为的调查、决定、执行和救济都规定了具体、细致的程序。对吊销许可证以及处 2000 元以上罚款的, 规定了听证程序。

治安管理处罚条例规定了复议前置, 即被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡(镇)人民政府裁决的, 必须先向上一级公安机关申诉复议, 不服上一级公安机关复议决定的, 才能向人民法院提起诉讼。为了与行政处罚法保持一致, 治安管理处罚法取消了复议前置, 即被处罚人对治安管理处罚决定不服的, 可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。同时, 治安管理处罚法也取消了被侵害人对治安管理处罚决定不服申请复议和提起诉讼的法律救济措施。

当前公安机关的基层组织建设, 已经广泛覆盖农村, 同时从行政机关职能角度考虑, 委托乡(镇)裁决治安案件的法律规定, 与乡(镇)人民政府职能不相符合。因此, 治安管理处罚法取消了委托乡(镇)人民政府裁决治安案件的规定。

6. 在治安管理处罚决定的执行方面进行了调整。治安管理处罚条例规定, 对裁决拘留处罚的, 原则上自动履行, 只有在被处罚人无正当理由不履行行政拘留处罚的, 公安机关才强制执行。治安管理处罚法结合行政拘留执行的实际, 取消了行政拘留自动履行的方式, 改为由公安机关直接送达拘留所执行。同时, 治安管理处罚法还取消了治安管理处罚条例对被拘留人的伙食费用由自己负担的规定, 治安管理处罚法实施后, 被拘留人员的伙食费由国家财政负担。治安管理处罚条例规定, 行为人无正当理由拒绝交纳罚款的, 可以处 15 日以下拘留, 治安管理处罚法则取消了这一规定, 罚款的强制执行改为依照行政处罚法的规定

执行。

五、治安管理处罚法的历史发展

治安管理处罚法的制定，以 1957 年 10 月 22 日颁布实施的第一部《中华人民共和国治安管理处罚条例》为标志。它制定后，经历了发展、停滞，也走过了恢复、再发展和完善时期。

（一）创建、停滞阶段

中华人民共和国成立后，推翻了旧的社会制度，彻底废除了旧法统，并致力于社会主义法制建设。为了巩固和维护新生的中华人民共和国，1957 年 10 月 22 日，第一届全国人民代表大会常务委员会第 81 次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，使得治安管理处罚立法优先于其他行政立法。有关治安管理处罚方面的法与新中国法制发展一样，也经历了曲折的发展过程。从 1957 年的治安管理处罚条例的创建和发展，到“文化大革命”“砸烂公、检、法”时期，该治安管理处罚条例处在停滞状态。

（二）恢复、发展阶段

1978 年党的十一届三中全会，为 1957 年的《治安管理处罚条例》继续实施提供了机会。1979 年 11 月 29 日第五届全国人大常委会第 12 次会议通过的《关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》规定，从 1954 年 9 月 20 日第一届全国人民代表大会第 1 次会议制定中华人民共和国宪法以来，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定、批准的法律、法令，除了同第五届全国人民代表大会制定的宪法、法律和第五届全国人民代表大会常务委员会制定、批准的法令相抵触的以外，继续有效。1957 年制定的治安管理处罚条例也得以恢复实施。

党的十一届三中全会后，党和国家的工作重心从“以阶级斗