

治安管理处罚法

ZHIAN GUANLI CHUFafa

简明教程

JIANMING JIAOCHENG

刘建昌 主编

广西民族出版社

特邀编辑：陈勇辉

责任编辑：韦玖贤

封面设计：曾 伟

责任校对：李 宁

责任印制：姜为民

ISBN 7-5363-5045-7



9 787536 350458 >

ISBN 7-5363-5045-7/G·1990

定价：28.00 元

治安管理处罚法

ZHIAN GUANLI CHUFafa

简明教程

JIANMING JIAOCHENG

刘建昌 主编

广西民族出版社

编写委员会名单

主 编：刘建昌

副主编：王艳斌

撰稿人：刘建昌 王艳斌 李兴林 曾 伟

序

《中华人民共和国治安管理处罚法》已于2005年8月28日由第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议正式审议通过，将于2006年3月1日起施行。这是一部关系到社会秩序和公共安全，关系到公民合法权益，与每个人的生活息息相关的法律。它的制定和实施是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。

新颁布的《中华人民共和国治安管理处罚法》与原有的《治安管理处罚条例》相比，在立法指导思想、处罚种类、处罚原则、处罚程序、治安管理强制措施等方面都作了重大改动。解决了原有《治安管理处罚条例》存在的调整范围过窄、处罚种类偏少、处罚幅度偏小、程序过于简单以及与其他法律不协调的问题。尤其值得注意的是，它专门增加了执法监督的一章，突出了尊重人权，防止权力滥用，加强了对公安机关及其人民警察执法规范的要求。

为了宣传、贯彻和实施《中华人民共和国治安管理处罚法》，帮助人民警察、国家机关工作人员以及广大人民群众理解与正确适用这部法律，广西警官高等专科学校的刘建昌、王艳斌、李兴林、曾伟等四位同志编写了《治安管理处罚法简明教程》。该书坚持理论联系实际，对治安管理处罚法进行了比较详尽的解释和阐述，内容丰富，结构合理，层次清楚，文字通俗易懂，具有全面、系统、实用和可靠的特点，是宣传、介绍、学习和研究治安管理处罚法的必备之书。

治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是公安工作的

重要方面。维护社会秩序、保障人民群众安居乐业、为社会主义现代化建设创造一个良好的社会环境和条件是我国治安管理的根本任务。全面宣传、贯彻和实施《中华人民共和国治安管理处罚法》，必将极大地加强我国的治安管理，这是全民都要努力的事情，更是公安院校教师义不容辞的责任。

应作者之邀，写这些话，以示对出书之祝贺，也为序。

林爵枢

2005年10月20日

编者的话

《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》）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，并由国家主席胡锦涛签发公布，将于2006年3月1日起施行。

《治安管理处罚法》是一部关于什么是违反治安管理行为、应该给予什么处罚和怎样给予治安管理处罚的法律。制定《治安管理处罚法》是我国民主与法制建设的一件大事。它既是改革开放以来我国长期的民主与法制建设的结果，同时又对我国今后的民主与法制建设起到积极的推动作用。是治安管理处罚的重要依据，是治安管理方面的基本法律，对于维护社会治安秩序，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，具有十分重要的意义。学习掌握《治安管理处罚法》的基本精神和具体条文的内容，是公安执法活动的迫切需要，是广大公安民警的迫切愿望，同时也是广大人民群众的要求。为了使公安民警和人民群众了解和把握《治安管理处罚法》的基本精神和具体规定的内容，我们几位长期从事治安法学教学和研究的教师策划并按如下分工编写了《治安管理处罚法简明教程》：

刘建昌负责第一章、第二章、第九章、第十章的执笔，并负责全书的统稿；

王艳斌负责第三章、第四章、第五章的执笔；

李兴林负责第六章、第七章的执笔；

曾伟负责第八章、第十一章、第十二章的执笔。

这本《治安管理处罚法简明教程》以《治安管理处罚法》为依据，坚持理论联系实际，在保证基本的理论阐述、有一定的理论厚度的前提下，更注重、更突出实用性，而且力求通俗易懂。它既可以作为教材，也可以作为读本。不仅适用于学校的教学，而且适用于普通人的阅读学习；不仅适用于政法类院校的学生作为专业基础课或专业课的教材，而且也适用于其他专业学生作为法律类课程的教材。

在教程编写过程中，我们参考了许多专家、学者的著作、论文，借鉴了部分观点。在此我们对这些著作、论文的作者表示感谢。同时，还得到学校领导和同行的支持，特别是学校党委书记林爵枢在百忙中为本教程写了序，还得到广西民族出版社的帮助支持。在此一并表示衷心的感谢。

由于我们的学识水平有限，错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

广西警官高等专科学校

刘建昌 王艳斌 李兴林 曾 伟

2005年10月

目 录

序	(1)
编者的话	(1)
第一章 《治安管理处罚法》概述	(1)
第一节 《治安管理处罚法》的概念和内容	(1)
第二节 《治安管理处罚法》的立法背景与过程	(10)
第三节 《治安管理处罚法》的立法目的	(14)
第四节 《治安管理处罚法》的适用范围	(18)
第五节 《治安管理处罚法》与《条例》的比较	(22)
第二章 治安管理处罚的种类和适用	(26)
第一节 治安管理处罚的种类	(26)
第二节 与治安管理处罚相关的其他法律措施	(32)
第三节 适用治安管理处罚的基本原则	(42)
第四节 治安管理处罚的运用	(51)
第三章 违反治安管理行为	(65)
第一节 违反治安管理行为的概念和特征	(65)
第二节 违反治安管理行为的构成要件	(71)
第三节 违反治安管理行为与犯罪行为、其他违法行为、 违反社会道德规范行为的区别	(84)

第四节	排除违反治安管理行为事由	(92)
第五节	违反治安管理行为的法律分类	(102)
第四章	扰乱公共秩序的行为和处罚	(107)
第一节	扰乱公共秩序行为的概念与构成要件	(107)
第二节	扰乱公共秩序行为的认定和处罚	(109)
第五章	妨害公共安全的行为和处罚	(135)
第一节	妨害公共安全行为的概念与构成要件	(135)
第二节	妨害公共安全行为的认定和处罚	(137)
第六章	侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	(163)
第一节	侵犯人身权利、财产权利行为的概念与构成要件	(163)
第二节	侵犯人身权利、财产权利行为的认定和处罚	(167)
第七章	妨害社会管理秩序的行为和处罚	(214)
第一节	妨害社会管理秩序行为的概念与构成要件 ...	(214)
第二节	妨害社会管理秩序行为的认定和处罚	(216)
第八章	治安案件调解	(299)
第一节	治安案件调解概述	(299)
第二节	治安案件调解的原则	(301)
第三节	治安案件调解的程序	(304)
第九章	治安案件的调查	(309)
第一节	治安案件的管辖、受理、立案与回避	(309)

第二节 治安案件的调查取证	(319)
第十章 治安管理处罚的决定与执行	(343)
第一节 治安管理处罚的决定	(343)
第二节 治安管理处罚的执行	(366)
第十一章 治安行政复议与治安行政诉讼	(382)
第一节 治安行政复议	(383)
第二节 治安行政诉讼	(392)
第十二章 治安行政执法监督	(400)
第一节 治安行政执法监督概述	(400)
第二节 治安行政执法监督的基本原则	(403)
第三节 治安行政执法监督的形式	(405)
第四节 治安执法的法律责任	(417)
附录 中华人民共和国治安管理处罚法	(426)
参考文献	(452)

第一章 《治安管理处罚法》概述

第一节 《治安管理处罚法》的概念和内容

《治安管理处罚法》是一部关于治安管理处罚的法律。治安管理处罚，简称治安处罚，是我国法律处罚体系的重要组成部分，是行政处罚的一种。因此，要了解《治安管理处罚法》的概念和内容，有必要先了解行政处罚和治安管理处罚的概念和特征。

一、行政处罚的含义和特征

所谓行政处罚，是指特定的行政机关依法对违反行政法律规范尚未构成犯罪的行政管理相对人所实施的一种行政制裁，是国家法律制裁体系的重要组成部分。行政处罚作为一种行政制裁，具有如下特征：

1. 行政处罚由特定的行政主体作出。就是说，行政处罚是由行政主体作出的一种行为，而不是行政管理相对人的行为。行政处罚权只归属于行政主体一方，任何行政管理相对人都不拥有行政处罚权。但也不是任何行政主体都有行政处罚权，只有经过法律、法规明文规定拥有行政处罚权的行政主体才能在其权限范围内实施行政处罚权。《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）规定，拥有行政处罚权的行政处罚主体有：行政机关、综合执法机构、被授权组织、受委托的组

织。

2. 行政处罚的性质是一种行政制裁。行政制裁是指国家行政机关以及其他行政主体运用行政权力对违法违规行为所进行的制裁、处罚。行政制裁按惩处的机关和被惩处人员的隶属可分为两种：一种是由特定的国家行政机关（如工商、海关等机关）给予公民或者组织的行政处罚；另一种是由国家机关、企事业单位基于特别权力关系（隶属关系）给予其所属人员的行政处分。行政处罚与行政处分都只是行政制裁的一种具体类型，行政制裁包括行政处罚与行政处分，行政制裁比行政处罚的范围更宽泛一些。

3. 行政处罚的适用对象是违反行政法律规范尚未构成犯罪的行政管理相对人（包括公民、法人和其他组织）。如果行政管理相对人没有违反行政管理法律规范，或者虽然已违反行政管理法律规范且构成了犯罪，就不适用行政处罚。

4. 行政处罚的依据是法定的。即实施处罚必须有法律、法规、规章的明确规定。任何单位和个人都不能在法律规定的范围以外以任何理由设立行政处罚。

二、治安管理处罚的含义和特征

关于治安管理处罚的含义，在不同国家有不同的形式和内容。在西方的某些国家，由于治安处罚是由刑法规定并由法院判决，故而称为违警罚；在国民党统治的旧中国以及现在的台湾，由于治安处罚是由违警罚法规定并由警察部门决定，因此被称为违警罚。而自中华人民共和国成立后，特别是1957年颁布第一部《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》）以来，法律、法规一直规定对违反治安管理的人由公安机关裁决处罚，并称为治安管理处罚。

治安管理处罚，可作广义和狭义两种解释。广义的治安管

理处罚，就是指公安机关依据《行政处罚法》、《治安管理处罚法》等法律、法规，对违反治安管理行为和不够刑事处罚的轻微犯罪行为所给予的行政处罚；狭义的治安管理处罚，就是指公安机关依法对扰乱公共秩序，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，尚不够刑事处罚的违反治安管理行为所给予的行政处罚。

治安管理处罚作为一种法律处罚，其基本特征是：

1. 治安管理处罚的性质属于行政处罚。处罚一般是指国家行政机关或司法机关对违反法律、法规的行为在政治上、经济上和人身自由方面对当事人所给予的制裁。我国法律上规定的处罚（亦即法律处罚）包括：刑事处罚即“刑罚”，是指人民法院依法对违反刑事法律规范而有犯罪行为的公民所给予的刑事法律制裁；民事处罚，是指人民法院依法对违反民事法律规范而有民事违法行为的公民、法人或者其他组织所给予的民事法律制裁；行政处罚，是指国家行政机关以及拥有行政职权的有关组织对违反行政法律规范而有行政违法行为的公民、法人和其他组织所给予的行政法律制裁。治安管理处罚是由国家行政机关之一的公安机关所实施，是适用于违反治安行政管理的行为人，又是依据属于行政法律范畴的《治安管理处罚法》和其他治安管理法律、法规而实施的法律处罚，毫无疑问它是一种行政处罚，是行政处罚的重要组成部分。

2. 治安管理处罚适用对象的特定性。治安管理处罚的适用对象，是指违反治安行政法律规范构成违反治安管理行为而被国家公安机关实施治安处罚的对象，即治安处罚的具体承受者。任何一种法律处罚都有自己特定的适用对象。治安管理处罚的适用对象不同于其他的法律处罚，其适用的对象特定于违反治安管理行为人（包括公民和单位，下同）。只有违反治安管理行为人，才能成为治安管理处罚的适用对象，如果不是违反治安

管理行为人，如违反国家刑事法律构成犯罪行为的人，违反其他行政法律法规、有违反其他行政管理行为的人，违反单位内部规章、有一般错误的行为人，不能作为治安管理处罚的对象。

能够成为治安管理处罚对象的违反治安管理行为人，具体包括：

(1) 公民。公民是指具有一个国家的国籍并根据该国的宪法和法律规定，享有权利和承担义务的人（自然人）。公民具体又分为两种：

①中国公民，即具有中华人民共和国国籍并依据中国法律享有权利和承担义务的自然人。只要是中国公民，如果实施了违反治安管理行为，不论性别、民族、职业、职位、受教育程度，都可以成为治安管理处罚的对象，都应该由公安机关对其实施治安管理处罚。当然在具体适用中，则要根据不同情况，进行处理，如对不满十四周岁的人违反治安管理的，不予处罚；已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的，从轻或者减轻处罚；对现役军人违反治安管理的，公安机关只能“依照有关规定予以制止并查明事实，同时向领导报告”，不能由公安机关实施处罚，而“由县级以上公安机关及时通知或者移交所在部队保卫部门处理。”^①

②外国公民，指具有中华人民共和国以外的某国国籍或无国籍的自然人。按照我国的有关法律、法规规定，除依法享有外交特权和豁免权的外国公民以外，其他外国公民（亦称普通外国人）在中华人民共和国领域内和在中华人民共和国船舶或者航空器实施违反治安管理行为的，都可以成为治安管理处罚的对象。对这部分外国公民的处罚，应该由县级以上公安机关实施。

① 公安部：《关于要正确处理军人违反治安管理问题的通知》。

(2) 单位。包括法人和其他组织。法人是指具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织，包括机关法人、社会团体法人、企业法人、事业法人和联营法人。其他组织是指那些不具备法人条件，但依法享有权利和承担义务的社会组织，如经国家有关主管部门批准而从事社会生产、流通或服务性活动的法人联营和个人合伙的组织等。单位违反治安管理的，也应该受到处罚，就是说，单位也是治安管理处罚的对象。如《关于严禁卖淫嫖娼的决定》第七条就明确规定了对单位进行治安管理处罚。

3. 治安管理处罚适用主体的特定性。即治安管理处罚的主体只能是公安机关。根据《治安管理处罚法》第二条、第七条的规定，治安管理处罚是由公安机关依法实施。实施治安管理处罚是公安机关法定的职权，也是公安机关的专属权。只有公安机关有权行使治安管理处罚权，其他任何机关或组织，在没有法律授权或者公安机关委托的情况下，都无权行使治安管理处罚权。

4. 治安管理处罚适用程序的法定性。治安管理处罚适用程序是指公安机关依据《治安管理处罚法》和其他治安管理法律、法规的规定，对违反治安管理行为进行处理的次序、步骤和法律手续。治安管理处罚是一种严格的法律行为，法律上规定有严格的适用程序，如《治安管理处罚法》专章规定了处罚程序。法律上明确规定治安管理处罚的适用程序，对于规范治安管理处罚权力的正当运行、及时、准确地实施治安管理处罚、保护公民权利具有十分重要的现实意义。

5. 构成治安管理处罚法律关系的双方法律地位的差异性。公安机关在社会治安管理中，是代表国家依法行使国家赋予的治安行政管理权，其所作出的具体行政行为，是国家意志的体现，是公安机关的单方行为，不需相对人的同意或认可。

公安机关作为当事人的一方，总是处于主导的、支配的一方，在行政管理中的地位始终优越于相对人的地位。这种法律关系建立在领导和被领导、指挥和被指挥、管理和被管理这种隶属关系的基础上，一般只要具有法律规定职权的公安机关依法行使，就能够使治安管理处罚法律关系产生，而不像民事法律关系那样需要取得双方的同意，在双方当事人共同意志的基础上产生的法律关系。

6. 治安管理处罚具有武装行政强制性。处罚方法具有强制性，是任何法律制裁所共有的本质属性。处罚方法具有行政强制性也是一切行政处罚的共同特点。而武装行政强制性是治安管理处罚所固有的个性特征，《治安管理处罚法》在调查、决定、执行等各个环节上规定了强制的条件和方法，这是其他行政处罚所不具有的显著特点，这也充分体现了其武装行政强制性。^①

三、《治安管理处罚法》的概念、内容和特征

（一）《治安管理处罚法》的概念

简单地说，《治安管理处罚法》是一部关于什么是违反治安管理行为、违反治安管理行为应当给予什么处罚、应该如何给予治安管理处罚的法律，是关于治安管理处罚的基本法律，是我国行政法体系的重要组成部分。

（二）《治安管理处罚法》的内容

《治安管理处罚法》共6章。具体是：

1. 第一章“总则”。包括立法的目的、违反治安管理行为的性质和特征、治安管理处罚的程序应当依据的法律、治安管理处罚法的适用范围、治安管理处罚的基本原则、加强社会

^① 刘士文主编. 当代中国治安管理实用全书. 北京：中国人民公安大学出版社，1999.815