

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 治安管理处罚法释义

安建/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书



上架建议：法律释义



独角兽工作室

装帧设计

ISBN 7-5036-5831-2



9 787503 658310 >

ISBN 7-5036-5831-2/D · 5548

定价：23.00元

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 治安管理处罚法释义

主 编：安 建(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编：郎 胜(全国人大常委会法制工作
委员会刑法室主任)

法律出版社

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/人大法工委编.
—北京:法律出版社,2005.8
ISBN 7-5036-5831-2

I. 中… II. 人… 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 101906 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规与大众读物出版分社

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/吕亚莉

开本/850×1168毫米 1/32

印张/11.25 字数/258千

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

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 7-5036-5831-2/D·5548

定价:23.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部门参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	(1)
第二章 处罚的种类和适用	(27)
第三章 违反治安管理的行为和处罚	(51)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(51)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(73)
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为 和处罚	(98)
第四节 妨害社会管理的行为和处罚	(124)
第四章 处罚程序	(191)
第一节 调查	(191)
第二节 决定	(232)
第三节 执行	(268)
第五章 执法监督	(288)
第六章 附 则	(308)

第二部分 附 录

中华人民共和国治安管理处罚法	(311)
关于《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》的说明	(335)

- 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国
治安管理处罚法(草案)》修改情况的汇报 …… (340)
- 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国
治安管理处罚法(草案)》审议结果的报告 …… (347)
- 全国人大法律委员会关于治安管理处罚法
(草案三次审议稿)、公证法(草案三次审议
稿)和关于修改妇女权益保障法的决定(草
案)修改意见的报告 …………… (352)

第一部分 释 义

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。

【释义】 本条是关于本法立法目的的规定。

根据本条规定,制定本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等几个方面。本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本法的总目的;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。

维护社会治安秩序是制定本法的首要目的。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,维护了包括治安秩序在内的整个社会秩序的稳定、有序。维护社会治安秩序工作的重要方面,就是依法打

击严重危害社会治安的刑事犯罪活动和处罚各种违反社会治安管理的违法活动。刑法是打击刑事犯罪活动的法律依据,而本法则处罚违反治安管理的违法活动的法律依据。各种危害公共安全、侵犯人身权利、财产权利的犯罪活动,如爆炸、故意杀人、强奸、抢劫等,严重危害社会治安秩序;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、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:侵犯的客体都是社会治安秩序;行为的表现形式是相同或者类似的。虽然社会危害性不同,但违法和犯罪之间并没有不可逾越的鸿沟,对违反治安管理的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。

保障公共安全是维护社会治安秩序的重要内容,也是本法的立法目的之一。公共安全涉及不特定多数人的身、财产的安全,而妨害公共安全的违法行为都是有较大危险性的,可能给人民生命、财产造成无可挽回的巨大损失,因此,本法中专门规定了“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。只要实施了本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。

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本法的立法目的之一。本法保护公民、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。本法专门规定了“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”两节中也作了明确规定。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。

规范和保障公安机关依法行使治安管理职责,是本法的重要目的之一,具体包括规范和保障两层含义。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。本法作为治安管理工作方面的一部法律,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。所谓依法履行治安管理职责,既包括行使治安管理权力应当符合法律的实体和程序性规定,也包括应当积极履行法律赋予的职责,不得懈怠的含义。本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,本法赋予公安机关

治安管理处罚权。本法明确规定,治安管理工作的主管部门是国务院公安部门和地方各级人民政府公安机关;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;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,本法设定了公安机关行使治安管理处罚权的具体程序。本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,本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“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。本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。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。根据本法的规定,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。本法关于公安机关实施各项处罚的权限、采取强制措施权限的规定,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。

【释义】 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。从本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，也就是本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本法所规定的违反治安管理行为。比如《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，而本法规定的殴打他人、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，而本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，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。违法行为在形式上表现为行为人对法律规定的违反;或者是违反了法律设定的禁止性义务,实施了法律禁止实施的行为;或者是违反了法律设定的命令性义务,不履行法律设定的义务。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、财产的伤害,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而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,虽然侵害了较小的合法利益,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,即侵犯了本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。

【释义】 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，应当遵守本法设定的程序。对于本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。

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，行政法不同于其他部门法如刑法、民法，难以制定统一的行政法典和行政程序法典。行政法以大量的单行法律的形式存在，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。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。本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入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,这就需要在本法中有针对性地作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年颁布的《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作了明确规定。治安管理处罚在性质上属于行政处罚的一种,因此,本法与行政处罚法之间属于特别法与一般法的关系。本法中的程序性规定,是按照《行政处罚法》所确立的行政处罚的基本原则,并结合治安管理处罚自身的特点作出的。在具体实施行政处罚时,如果本法已经作出了专门性规定,那就应当遵循该规定;如果本法对某个事项未作专门性规定,那就应当适用《行政处罚法》的相关规定。

具体分析本法与《行政处罚法》在处罚程序规定上的特点,可以分为三种情况。第一种情况是,本法中有规定,《行政处罚法》中没有相应规定或者规定不一致。这种情况有的属于该规定是为适应治安管理本身的特点而设定,如本法规定,公安机关为了调查案件的需要,可以传唤违反治安管理行为入,对无正当理由不接受传唤或者逃避传唤的,可以采取强制传唤措施;公安机关可以检查与违反治安管理行为有关的场所和人身;被处以拘留处罚的违反治安管理行为入提起行政复议、行政诉讼的,可以通过交纳保证金或

者提供保证人的方式,申请拘留决定暂缓执行;人民警察对事实清楚,证据确凿,处警告或者二百元以下罚款的案件,可以当场作出处罚决定等。有的是为了进一步规范公安机关依法履行治安管理职责,增加了一些规定或者作了更为详细的规定,如关于询问查证时间的规定、办理案件的人员回避的规定、治安案件办理期限的规定等。第二种情况是,本法的规定与《行政处罚法》的规定基本一致。如关于扣押程序的规定,关于作出处罚决定前应当告知当事人作出处罚的事实、理由、依据以及依法享有的权利的规定,关于处罚决定应当载明的事项的规定,关于罚款决定与罚款收缴相分离的规定等。这种情况主要是考虑到,这些规定涉及到行政管理相对人的权利,当事人应当知道。虽然在《行政处罚法》中已经有规定,但在本法中予以重申,既有利于当事人知悉和保护自己的权利,监督公安机关依法行使职权,也便于公安机关执法时遵守和引用。第三种情况是,本法中没有规定,需要适用《行政处罚法》的相关规定。如关于听证,本法只是规定公安机关作出吊销许可证和二千元以上罚款的治安管理处罚决定前,应当告知当事人有权要求举行听证;当事人要求听证的,公安机关应当及时依法举行听证。至于公安机关举行听证的具体程序,本法未作规定,而是要依照《行政处罚法》规定的听证程序进行。这种情况主要是考虑到《行政处罚法》的规定已经比较详尽,直接适用《行政处罚法》的规定更为适宜,而且在本法中再作重复性规定也无必要。此外,还需要注意的是,本条的这个规定,既有明确治安管理处罚程序的准据法的作用,还有一种兜底的含义,即本法有关处罚程序规定的未尽事宜,都要依照《行政处罚法》的有关规定。这就可以防止因立法的疏漏而导致无法可依的情况。

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,除法律有特别规定的外,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,除法律有特别规定的,适用本法。

【释义】 本条是关于本法适用范围的规定。本条共两款。

本条第一款是关于本法在我国领域内的适用范围的规定。法律的适用范围也就是法律的效力范围,包括法律的时间效力,即法律在什么时间段内发生效力;法律的空间效力,即法律适用的地域范围,以及法律对人的效力,即法律对什么人(包括自然人、法人和其他组织)适用。本款关于本法的适用范围的规定,实际上包含了本法的空间效力和对人的效力两个方面。根据本款规定,在空间效力上,除法律有特别规定的,本法适用于我国整个领域内。在对人的效力上,除法律有特别规定的,本法适用于所有在我国领域内违反治安管理的人。我国领域是指我国国境以内的全部区域,包括领陆,领水及领空。在我国领域内违反治安管理的人,包括自然人、法人和其他组织。其中自然人包括中国公民、外国人和无国籍人。这里的“法律有特别规定的”,主要是指《外交特权与豁免条例》、《领事特权与豁免条例》的特别规定。根据本条法律规定,享有外交特权和豁免权、领事特权和豁免权的人,不适用本法。这并不是说这些人员违反本法的行为不属于违法行为,不需要追究法律责任,而是因为根据国际惯例和国际公约、协议,为了保证各国的外交人员正常工作,各国本着平等、相互尊重、互惠的原则,相互给予了对方这些人员以一定的特权。对这些人员违反本法的,我们可以按照有关法律、国际公约、协议的规定,通过外交等途径解决;对有严重违反治安管理行为的人,还可以要求派遣国召回,或者由我国政府宣布其为不受欢迎的人,限期出境。

本条第二款是关于在我国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为,除法律有特别规定的,适用本法的规定。按照有关国际惯例和国际法,各国所属的船舶、航空器虽然航行、停泊于其领域外,但应视作其领土的延伸部分,各国仍对其行使主权,包括对发