

新法理解与适用系列

《中华人民共和国治安管理处罚法》 释解

主编 严军兴 副主编 周立权

中国方正出版社

新法理解与适用系列

《中华人民共和国治安管理处罚法》 释解

主编 严军兴 副主编 周立权

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国治安管理处罚法》释解/严军兴主编.
—北京:中国方正出版社,2005.9
ISBN 7-80216-053-7

I. 中… II. 严… 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 109757 号

新法理解与适用系列

《中华人民共和国治安管理处罚法》释解

严军兴 主编 周立权 副主编

责任编辑: 陈悦 许睿 贾奕琛

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63094520 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: cy.law@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市梦宇印务有限公司

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 9.125

字 数: 240 千字

版 次: 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-053-7

定价: 16.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

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，并定于2006年3月1日正式实施。这部民众极为关注的法律出台，无疑是我国治安管理工作中的一件大事，对于加大对违法行为的打击力度，保护公民合法权益，维护社会和谐与稳定，将会发挥其重要的作用。

《治安管理处罚法》适应社会治安形势发展的需要，进一步完善了治安管理处罚制度。《治安管理处罚条例》自1987年1月1日实施以来，在维护社会治安秩序方面发挥了重要作用，但随着社会经济的发展，尤其是我们加入“WTO”后，治安管理出现许多新情况、新问题，急需在总结实施治安管理处罚工作经验的基础上，制定适应新形势需要的《治安管理处罚法》。为此，第十届全国人民代表大会常务委员会几经酝酿，于第十届全国人民代表大会第十七次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》。该法依据社会发展的需要，紧密结合我国治安管理处罚的实际情况，适当提高了罚款处罚的幅度，增加了应当受到处罚的违反治安管理行为，充实完善了治安管理处罚的程序，同时注重规范警察权的行使，为公安机关严厉打击和惩治危害社会治安违法行为，加强社会治安管理，提供了有效的法律保障。

为使公安人员学习和掌握治安管理处罚法立法原意，准确适用法律条文，提高办案质量，我们组织国家机关有关人员编写了本

书。编写出发点是密切结合治安管理工作，细化法律条文，详解疑难问题，满足实践需要。本书可以作为公安司法人员业务参考用书，对于公民学习了解治安管理处罚法，也有裨益。

鉴于治安管理处罚法内容丰富，理论博大精深，而且有些具体问题在学术界还存在着争议，尚待进一步探索与研究。加之笔者水平有限，时间仓促，不妥之处还望学界同仁予以斧正和赐教。

编 者

2005年9月于北京

目 录

第一章 总则	(1)
一、治安管理处罚概述	(1)
二、违反治安管理处罚的行为概念和特征	(2)
三、违反治安管理行为的构成	(4)
四、治安管理处罚的效力范围	(14)
五、治安管理处罚的原则	(16)
六、加强综合治理促进社会和谐	(20)
七、治安工作的主管分工与管辖	(22)
八、治安案件的调解	(24)
九、违反治安管理对他人造成损害应予赔偿	(27)
第二章 处罚的种类和适用	(29)
一、处罚的种类	(29)
二、对违法所得和非法财物的处理	(35)
三、认定违反治安管理行为的基本方法	(37)
四、行为人责任能力的认定及处罚	(38)
五、一人有两种以上违反治安管理行为的合并处罚	(46)
六、二人以上共同实施违反治安管理行为及其处罚	(48)
七、单位违反治安管理的处罚	(49)
八、从轻、减轻、免除处罚或者从重处罚的适用	(51)
九、不适用行政拘留处罚的特殊群体	(53)
十、违反治安管理的追究时效	(53)

第三章 违反治安管理的行为和处罚	(56)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(56)
一、扰乱单位、公共场所、交通工具和选举等 公共秩序的行为	(56)
二、扰乱大型群众性活动秩序的行为	(64)
三、投放虚假的危险物质扰乱公共秩序的行为	(66)
四、以散布谣言，谎报危险情况的方式扰乱 公共秩序的行为	(70)
五、扬言放火爆炸投放危险物质扰乱公共秩序的 行为	(74)
六、结伙斗殴或者追逐、拦截他人或者强拿索要、 任意毁损、占用公私财物或者其他寻衅滋事，扰 乱公共秩序的行为	(75)
七、组织、教唆、胁迫、诱骗、煽动他人从事邪教活 动、会道门活动或者利用邪教活动、会道门、迷 信活动扰乱公共秩序行为、损害他人身体健康的 行为	(77)
八、冒用宗教、气功名义扰乱社会秩序的行为	(81)
九、扰乱国家无线电管理秩序的行为	(82)
十、非法侵入计算机信息系统、破坏计算机 信息系统或者故意制造传播计算机病毒等 破坏性程序的行为	(84)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(86)
一、非法制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、 使用、提供、处置危险物质的行为	(86)
二、危险物质被盗、被抢或者丢失未按规定 报告或隐瞒不报的行为	(90)
三、非法携带枪支弹药等国家规定的管制器具的 行为	(92)

四、盗窃、损毁大型公共设施、工程设施、 市政设施的行为	(95)
五、损毁、擅自移动国家永久性标志的行为	(97)
六、非法进行影响国（边）境界线走向的活动或者 修建有碍国（边）境管理的设施的行为	(98)
七、盗窃、损坏、擅自移动使用中的航空设施，或 强行进入航空器驾驶舱的，或者在使用中的 航空器上使用可能影响导航系统正常功能的器具、 工具，不听劝阻的行为	(99)
八、危害铁路运营安全的行为	(101)
九、擅自进入铁路防护网或者火车来临时在铁路线路 上行走坐卧、抢越铁路，影响行车安全的行为	(102)
十、违反规定安装、使用电网的行为	(103)
十一、在道路施工中危害车辆、行人通行安全的 行为	(105)
十二、盗窃、损毁路面井盖、照明等公共设施的 行为	(107)
十三、举办大型群众性活动违反规定的行为	(107)
十四、社会公众活动场所的经营管理人员违反 规定经营的行为	(109)
第三节 侵犯人身权利财产权利的行为和处罚	(110)
一、组织、胁迫、诱骗未成年人或残疾人进行恐怖、 残忍表演的行为	(110)
二、强迫他人劳动的行为	(112)
三、非法限制他人人身自由的行为	(113)
四、非法侵入他人住宅的行为	(115)
五、非法搜查他人身体的行为	(117)
六、胁迫、诱骗或者利用他人乞讨的行为	(118)

七、以滋扰他人的方式乞讨的行为	(120)
八、写恐吓信或者以其他方法威胁他人 人身安全的行为	(120)
九、公然侮辱他人的行为	(122)
十、捏造事实诽谤他人的行为	(123)
十一、诬告陷害的行为	(125)
十二、打击报复证人的行为	(126)
十三、发送信息干扰他人生活的行为	(128)
十四、偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私的行为	(129)
十五、殴打他人或者故意伤害他人的行为	(131)
十六、猥亵他人或者在公共场所故意裸体的行为	(133)
十七、虐待家庭成员的行为	(135)
十八、遗弃没有独立生活能力的被抚养人的行为	(137)
十九、强迫交易的行为	(138)
二十、煽动民族仇恨、民族歧视，或刊载民族歧视、 侮辱内容的行为	(140)
二十一、冒领、隐匿、毁弃、私自开拆或非法检查 他人邮件的行为	(142)
二十二、盗窃、诈骗、哄抢、抢夺、敲诈勒索或者 故意损毁公私财物的行为	(145)
第四节 妨害社会管理的行为和处罚	(153)
一、妨害公务行为	(153)
二、以虚假身份招摇撞骗的行为	(155)
三、破坏单位公文、证件、证明文件、印章 票证管理的行为	(156)
四、船舶擅自进入、停靠国家禁止、限制进入的 水域或者岛屿的行为	(160)
五、违反社团注册登记管理的行为	(161)
六、擅自经营由公安特许的行业的行为	(162)

七、煽动、策划非法集会、游行、示威的行为	(164)
八、旅馆经营者违规经营业务的行为	(166)
九、违法出租房屋给他人居住的行为	(168)
十、制造噪声干扰他人生活的行为	(170)
十一、典当业工作人员违法经营的行为	(171)
十二、非法收购废旧专用器材、赃物以及 国家禁止收购的物品的行为	(172)
十三、隐藏、转移、变卖或者损毁行政执法机关 依法扣押、查封、冻结的财物的行为	(173)
十四、伪造、隐匿、毁灭证据或者提供虚假证言、 谎报案情,影响行政执法机关依法办案的 行为	(175)
十五、明知是赃物而窝藏、转移或者代为销售的 行为	(176)
十六、违反监管规定的行为	(177)
十七、协助组织或者运送他人偷越国(边)境的 行为	(178)
十八、偷越国(边)境的或为偷越国(边)境人员 提供条件的行为	(179)
十九、故意污损文物、名胜古迹,或在文物保护 单位附近进行爆破、挖掘等活动,危及文物 安全的行为	(181)
二十、偷开他人机动车辆,无证驾驶或者偷开 他人航空器、机动船舶的行为	(183)
二十一、破坏、污损他人坟墓或者毁坏、丢弃 他人尸骨、骨灰的行为	(184)
二十二、在公共场所停放尸体影响公共秩序的行为	(185)
二十三、卖淫嫖娼的行为	(187)
二十四、引诱、容留、介绍他人卖淫的行为	(188)

二十五、非法制作、运输、复制、出售、出租或者传播淫秽物品或者利用通讯工具传播淫秽信息的行为	(189)
二十六、组织播放淫秽音像的行为	(190)
二十七、组织淫秽表演的行为	(192)
二十八、参与聚众淫乱活动的行为	(193)
二十九、为播放淫秽音像表演或聚众淫乱提供条件的行为	(194)
三十、赌博或者为赌博提供条件的行为	(194)
三十一、非法种植毒品原植物的行为	(195)
三十二、非法买卖、运输、携带、持有少量毒品原植物种子或者幼苗的行为	(197)
三十三、非法运输、买卖、储存、使用罂粟壳的行为	(198)
三十四、非法持有毒品的行为	(199)
三十五、向他人提供毒品的行为	(200)
三十六、吸食、注射毒品的行为	(202)
三十七、胁迫、欺骗医务人员开具麻醉药品、精神药品的行为	(202)
三十八、教唆、引诱、欺骗他人吸毒的行为	(203)
三十九、妨碍人民警察查处违法行为，为吸毒、赌博、卖淫、嫖娼的违法犯罪人员通风报信的行为	(204)
四十、饲养动物，干扰他人正常生活、放任动物恐吓他人或者驱使动物伤害他人的行为	(205)

第四章 处罚程序

第一节 调查

一、治安案件的受理

二、治安案件的立案	(211)
三、公安人员的回避制度	(212)
四、证据的取得	(213)
五、治安案件证据的审查	(223)
六、治安案件证据的运用	(229)
第二节 决定	(230)
一、当场处罚程序	(230)
二、普通程序	(232)
三、听证程序	(235)
四、被处罚人的复议或起诉权	(238)
第三节 执行	(239)
一、执行的主体	(239)
二、被执行人的权利和义务	(240)
三、执行依据是治安案件的处罚决定书	(240)
四、强制执行必须具备的条件	(241)
五、强制执行的方式	(241)
六、执行的一般程序要求	(242)
七、复议或诉讼期间裁决的停止执行	(246)
第五章 执法监督	(247)
一、公安机关治安执法需要监督制度	(247)
二、公安机关治安执法必须依法、公正、严格、 高效	(248)
三、治安罚款决定与收缴分离	(249)
四、治安行政法律责任	(251)
第六章 附则	(254)
一、关于“以上”、“以下”、“以内”的解释	(254)
二、《治安管理处罚法》对生效以前的行为没有	

溯及力	(254)
三、《治安管理处罚法》颁布日期与生效日期	
不一致	(255)

附录

中华人民共和国治安管理处罚法	(256)
----------------------	-------

第一章 总 则

一、治安管理处罚概述

为了加强社会治安，维护社会主义秩序，保护公民法人和其他社会组织的合法利益，我国法律规定了一系列的刑事制裁、民事制裁、行政制裁手段。依据《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》）第二条的规定，治安管理处罚，是由公安机关对违反治安管理的人所给予的行政制裁，属于我国行政处罚的一种。针对扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯他人人身权利，侵犯公私财产，尚不够刑事处罚的人所采取的一种行政制裁方法。

作为行政处罚的一种，治安管理处罚同其他行政处罚相比较，具有以下特点：

（一）只能是对违反治安管理尚不够刑事处罚的人，包括公民和单位进行处罚。对于已构成犯罪的人，对于实施了其他违法行为的人，以及只有一般错误，尚不构成违反治安管理行为的人，都不能给予治安管理处罚。

（二）只能是公安机关实施治安管理处罚权。其他国家机关，社会团体，企业、事业单位，非经法律授权或受公安机关委托，不能适用治安管理处罚。

（三）处罚的法律依据主要是《中华人民共和国治安管理处罚法》。其他法律、法规规定治安管理处罚的，也可以适用。如《军事设施保护法》第三十二条规定：非法进入军事禁区，不听制止

的；在军事禁区外围安全控制范围内，或者在没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施一定距离内，进行危害军事设施安全和使用效能的活动，不听制止的；毁坏军事禁区、军事管理区的围墙、铁丝网或者界线标志的，应依据《治安管理处罚法》进行处罚。又如《国旗法》第十九条规定：在公众场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗的……情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留。可以说，作为治安管理法律规范的《治安管理处罚法》只是衡量和判别违反治安管理行为的规范之一，而不是所有的规范。除《治安管理处罚法》外的其他治安管理法律规范也是衡量和判别违反治安管理行为的标准，如《道路交通安全法》、《消防法》、《旅馆业治安管理办法》等。狭义上的违反治安管理行为，专门指违反治安管理处罚法的行为。即扰乱社会秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利、侵犯公私财产、情节轻微、尚不够刑事处罚，依照《治安管理处罚法》的规定应当给予治安管理处罚的行为。为此，需要明确，《治安管理处罚法》规定应当给予治安管理处罚的违反治安管理行为也就是我们一般意义上所讲的违反治安管理行为，《治安管理处罚法》是认定违反治安管理行为，适用治安管理处罚的最基本的法律。

二、违反治安管理处罚的行为概念和特征

依据《治安管理处罚法》第二条的规定：“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。”根据上述规定，对于扰乱公共秩序，妨碍公共安全，侵犯人身权利和财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，需要给予刑事处罚的，依据刑法进行刑事处罚。而具备了社会危害性，但还不构成刑事犯罪的，按照违反治安管理处罚的行为论处。

综上，违反治安管理行为是指扰乱社会秩序，妨碍公共安全，

侵犯公民人身权利，侵犯公私财产等，尚不够刑事处罚，依照治安管理法律规范应当处罚的行为。

违反治安管理行为具有以下特征：

（一）具有一定的社会危害性。违反治安管理的行为都是具有一定社会危害性的行为，否则就不构成违反治安管理行为，也就不会为治安管理法律规范所禁止，并给予处罚。违反治安管理行为的社会危害性，其内容主要是扰乱社会秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利、财产权利，妨害社会管理。

此外，认定违反治安管理行为，除了根据行为是否具有社会危害性外，还要根据行为对社会的危害程度来认定。违反治安管理行为，是尚不够刑事处罚的行为，这种行为对社会的危害还没有达到构成犯罪的程度。是否具有一定的社会危害性，应考虑行为侵犯的社会关系如何；行为的性质、方法、手段或其他有关情节；行为造成的危害后果和危害后果的大小，以及可能造成的危害后果和危害后果的大小；行为人本身的情况；行为人主观方面的情况；行为实施当时当地的社会形势。

（二）具有违反治安管理法律规范的违法性。违反治安管理行为是被治安管理法律规范所禁止的。治安违法性是指行为违反治安管理法律规范。如果行为不是违反治安管理法律规范，是违反刑法规范，或者违反民事规范，或者其他行政规范，都不是违反治安管理行为。违反治安管理行为的违法性与其一定的社会危害性具有内在的联系。行为的违法性是其社会危害性在法律上的表现。只有当某种行为具有一定的社会危害性并应当受到法律制裁时，国家才有必要通过立法禁止这种行为。行为不具有一定的社会危害性，就不会有治安违法性。同时，治安违法性也是违反治安管理行为不可缺少的一个基本属性。认定某种行为构成违反治安管理行为，必须依照治安管理法律法规的规定。

（三）应受治安管理处罚性。据上所述，既然行为具有社会危害性，又被治安管理法律规范所规定具有治安违法性，就应当对其

实施处罚。理论上认为，治安管理处罚是违反治安管理行为的必然的法律后果，某一行为被认定为构成违反治安管理行为，国家就要依据治安管理处罚法处罚行为人，并以此警戒社会上的不稳定分子；同时治安管理处罚只能针对违反治安管理的行为，不是违反治安管理行为，不能对其实施治安管理处罚。

应受治安管理处罚性，并不是说对违反治安管理的行为都实施治安管理处罚。依照治安管理法的规定，某种行为具有法定情节，依法可从轻或免于处罚的，可以不进行处罚，但这种免于处罚，也是在应当受到治安管理处罚的前提下实施的，与应受治安管理处罚性这一特征是不矛盾的。

综上，违反治安管理的行为，首先具备一定的社会危害性，并且具备了治安违法性，其中违法性是危害性的基础，最后，应受治安管理处罚性是最终的归宿，没有应受治安管理处罚性，社会危害性和治安违法性也就失去了应有的意义。

三、违反治安管理行为的构成

要认定某一具体行为是否构成违反治安管理行为，需要把握认定违反治安管理行为的内部结构及其成立要件。法理上认为，违反治安管理行为的构成要件，是指治安管理处罚法所规定的决定某一行为的社会危害性及其行为的危害程度，而为该行为构成违反治安管理行为所必须具备的一切主客观要件的总和。包括四方面要件：行为的客体、客观方面和行为的主体、主观方面。

（一）客体

违反治安管理行为的客体，是指我国治安管理法律规范所保护的、而为违反治安管理行为所侵害的社会关系。任何违反治安管理行为都必然侵害一定的社会关系，从而具有社会危害性，才有可能被法律禁止，受到处罚。因此，违反治安管理行为就必然侵害一定的客体。

1. 根据违反治安管理行为所侵犯的社会关系的范围的不同，