

。 培训教材 。

# 中华人民共和国 治安管理处罚法 释 义

主 编 / 廉 旭 杨书文  
副主编 / 陈 敏 周永胜

中 国 法 制 出 版 社

# 中华人民共和国治安管理处罚法释义

**主 编** 廉 旭 (公安部治安管理局)  
杨书文 (公安部经济犯罪侦查局 法学博士)

**副主编** 陈 敏 (公安部法制局 法学博士)  
周永胜 (中共北京市委办公厅 法学博士)

**撰稿人** (以姓氏笔划为序)

王 旭 田 凌 张春霞 陈 敏  
陈士渠 杨书文 周永胜 柴秋瑾  
徐晓彦 雷小政 廉 旭

中国法制出版社

## 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/廉旭、  
杨书文主编. —北京: 中国法制出版社, 2005. 8

ISBN 7 - 80182 - 833 - X

I. 中… II. ①廉… ②杨… 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 101016 号

## 中华人民共和国治安管理处罚法释义

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO ZHIAN GUANLI CHUFAPA SHIYI

主编/廉旭 杨书文

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/11.5 字数/280 千

版次/2005 年 8 月第 1 版

2005 年 8 月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 833 - X

定价: 24.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网

址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

编辑部电话: 66070084

读者俱乐部电话: 66054900

邮购部电话: 66033288

# 目 录

第一章 总 则 .....	( 1 )
第一条 【立法目的】 .....	( 2 )
第二条 【违反治安管理行为的性质和特征】 .....	( 4 )
第三条 【处罚程序应适用的法律规范】 .....	( 7 )
第四条 【适用范围】 .....	( 8 )
第五条 【基本原则】 .....	( 9 )
第六条 【社会治安综合治理】 .....	( 14 )
第七条 【主管和管辖】 .....	( 15 )
第八条 【民事责任】 .....	( 16 )
第九条 【调解】 .....	( 17 )
第二章 处罚的种类和适用 .....	( 19 )
第十条 【处罚种类】 .....	( 19 )
第十一条 【查获违禁品、工具和违法所得财物的 处理】 .....	( 21 )
第十二条 【责任年龄】 .....	( 22 )
第十三条 【精神病人违法的处罚】 .....	( 23 )
第十四条 【盲人或聋哑人违法的处罚】 .....	( 24 )
第十五条 【醉酒的人违法的处罚】 .....	( 25 )
第十六条 【有两种以上违法行为的处罚】 .....	( 26 )
第十七条 【共同违法行为的处罚】 .....	( 26 )

第十八条	【单位违法行为的处罚】	.....	(27)
第十九条	【减轻处罚或不予处罚的情形】	.....	(27)
第二十条	【从重处罚的情形】	.....	(29)
第二十一条	【应给予行政拘留处罚而不予执行的 情形】	.....	(31)
第二十二条	【追究时效】	.....	(32)
<b>第三章</b>	<b>违反治安管理的行为和处罚</b>	.....	(34)
第一节	扰乱公共秩序的行为和处罚	.....	(34)
第二十三条	【扰乱单位、公共场所、公共交通和 选举秩序的行为及处罚】	.....	(34)
第二十四条	【扰乱大型群众性活动秩序的行为及 处罚】	.....	(43)
第二十五条	【扰乱公共秩序的行为及处罚】	.....	(45)
第二十六条	【寻衅滋事行为及处罚】	.....	(50)
第二十七条	【利用封建迷信、会道门进行非法活 动的行为及处罚】	.....	(52)
第二十八条	【干扰无线电业务及无线电台(站) 的行为及处罚】	.....	(59)
第二十九条	【侵入、破坏计算机信息系统的行为 及处罚】	.....	(62)
第二节	妨害公共安全的行为和处罚	.....	(69)
第三十条	【违反危险物质管理的行为及处罚】	.....	(69)
第三十一条	【对危险物质被盗、被抢、丢失不报 的处罚】	.....	(71)
第三十二条	【对非法携带管制器具的处罚】	.....	(73)
第三十三条	【对盗窃、损毁公共设施的处罚】	.....	(76)
第三十四条	【对妨害航空器飞行安全行为的处罚】	.....	(81)
第三十五条	【对妨害铁路运行安全行为的处罚】	.....	(84)

第三十六条	【对妨害列车行车安全行为的处罚】	····· (88)
第三十七条	【对妨害公共道路安全行为的处罚】	····· (89)
第三十八条	【对违反安全规定举办大型活动的处罚】	····· (95)
第三十九条	【对违反公共场所安全规定的处罚】	····· (97)
第三节	侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	····· (99)
第四十条	【对恐怖表演、强迫劳动、限制人身自由的处罚】	····· (99)
第四十一条	【胁迫利用他人乞讨和强制乞讨的处罚】	····· (107)
第四十二条	【对侵犯人身权利六项行为的处罚】	····· (112)
第四十三条	【对殴打或故意伤害他人身体的处罚】	····· (124)
第四十四条	【对猥亵他人和公共场所裸露身体的处罚】	····· (130)
第四十五条	【对虐待家庭成员、遗弃被扶养人的处罚】	····· (134)
第四十六条	【对强迫交易的处罚】	····· (137)
第四十七条	【对煽动民族仇恨、民族歧视的处罚】	····· (138)
第四十八条	【对侵犯通信自由的处罚】	····· (143)
第四十九条	【对盗窃、诈骗、哄抢、抢夺、敲诈勒索、损毁公私财物的处罚】	····· (146)
第四节	妨害社会管理的行为和处罚	····· (154)
第五十条	【对妨碍公务的处罚】	····· (154)
第五十一条	【对招摇撞骗行为的处罚】	····· (160)
第五十二条	【对伪造、变造、买卖公文、证件、票证的处罚】	····· (164)

第五十三条	【对船舶撞进禁、限入水域或岛屿的 处罚】 .....	(169)
第五十四条	【对违法设立社会团体的处罚】 .....	(172)
第五十五条	【对非法集会、游行、示威的处罚】 .....	(176)
第五十六条	【对旅馆工作人员违法经营的处罚】 .....	(178)
第五十七条	【对违法出租房屋的处罚】 .....	(180)
第五十八条	【对制造噪声干扰他人的处罚】 .....	(182)
第五十九条	【对违法典当、收购的处罚】 .....	(184)
第六十条	【对妨害执法秩序的处罚】 .....	(188)
第六十一条	【对协助组织、运送他人偷越国(边) 境的处罚】 .....	(193)
第六十二条	【对偷越国(边)境的处罚】 .....	(196)
第六十三条	【对妨害文物管理的处罚】 .....	(200)
第六十四条	【对非法驾驶交通工具的处罚】 .....	(203)
第六十五条	【对破坏他人坟墓、尸体和乱停放尸 体的处罚】 .....	(205)
第六十六条	【对卖淫、嫖娼的处罚】 .....	(207)
第六十七条	【对引诱、容留、介绍卖淫的处罚】 .....	(210)
第六十八条	【对传播淫秽信息的处罚】 .....	(212)
第六十九条	【对组织、参与淫秽活动的处罚】 .....	(215)
第七十条	【对赌博行为的处罚】 .....	(219)
第七十一条	【涉及毒品原植物的行为及处罚】 .....	(220)
第七十二条	【毒品违法行为及处罚】 .....	(225)
第七十三条	【对教唆、引诱、欺骗他人吸食、注 射毒品的处罚】 .....	(229)
第七十四条	【对服务业人员通风报信行为的处罚】 .....	(231)
第七十五条	【对饲养动物违法行为的处罚】 .....	(233)
第七十六条	【对屡教不改行为的处罚】 .....	(235)

<b>第四章 处罚程序</b> .....	(237)
<b>第一节 调 查</b> .....	(238)
第七十七条 【受理治安案件须登记】 .....	(238)
第七十八条 【受理治安案件后的处理】 .....	(239)
第七十九条 【严禁非法取证】 .....	(241)
第八十条 【公安机关的保密义务】 .....	(244)
第八十一条 【关于回避的规定】 .....	(245)
第八十二条 【关于传唤的规定】 .....	(247)
第八十三条 【传唤后的询问期限与通知义务】 .....	(248)
第八十四条 【询问笔录、书面材料与询问不满十 六周岁人的规定】 .....	(249)
第八十五条 【询问场所、方式及应当遵守的程 序】 .....	(251)
第八十六条 【询问中的语言帮助】 .....	(252)
第八十七条 【检查时应遵守的程序】 .....	(252)
第八十八条 【检查笔录的制作】 .....	(254)
第八十九条 【关于扣押物品的规定】 .....	(254)
第九十条 【关于鉴定的规定】 .....	(256)
<b>第二节 决 定</b> .....	(258)
第九十一条 【处罚权限】 .....	(258)
第九十二条 【行政拘留的折抵】 .....	(259)
第九十三条 【违反治安管理行为人的陈述与其他 证据关系】 .....	(260)
第九十四条 【陈述与申辩权】 .....	(260)
第九十五条 【治安案件的处理结果】 .....	(264)
第九十六条 【治安管理处罚决定书的内容】 .....	(265)
第九十七条 【宣告、送达、抄送】 .....	(266)
第九十八条 【听证权】 .....	(266)



第九十九条	【期限】	.....	(267)
第一百条	【当场处罚】	.....	(268)
第一百零一条	【当场处罚决定程序】	.....	(268)
第一百零二条	【对处罚决定不服的救济途径】	.....	(270)
第三节	执 行	.....	(271)
第一百零三条	【行政拘留处罚的执行】	.....	(271)
第一百零四条	【当场收缴罚款范围】	.....	(271)
第一百零五条	【罚款缴纳期限】	.....	(274)
第一百零六条	【罚款收据】	.....	(276)
第一百零七条	【暂缓执行行政拘留】	.....	(276)
第一百零八条	【担保人的条件】	.....	(278)
第一百零九条	【担保人的义务】	.....	(278)
第一百一十条	【没收保证金】	.....	(279)
第一百一十一条	【退还保证金】	.....	(279)
第五章	执法监督	.....	(282)
第一百一十二条	【执法原则】	.....	(282)
第一百一十三条	【文明执法】	.....	(283)
第一百一十四条	【自觉接受监督】	.....	(284)
第一百一十五条	【罚缴分离】	.....	(285)
第一百一十六条	【人民警察违法办理治安案件的 责任】	.....	(286)
第一百一十七条	【责任方式】	.....	(289)
第六章	附 则	.....	(291)
第一百一十八条	【“以上、以下、以内”的含义】	.....	(291)
第一百一十九条	【施行时间】	.....	(291)

## 附录

- 中华人民共和国治安管理处罚法····· (294)  
(2005年8月28日)
- 中华人民共和国行政处罚法····· (316)  
(1996年3月17日)
- 公安机关办理行政案件程序规定····· (327)  
(2003年8月26日)
- 后 记····· (357)

# 第一章 总 则

总则是一部法律的立法目的、调整对象与基本原则的概括与说明，对于整部法律有着提纲挈领的重要作用。作为《中华人民共和国治安管理处罚法》（下文简称治安管理处罚法）的总则部分，它同样意义非凡。本书首先对这部法律的制定情况与作用进行一个整体的概括与说明，然后再对总则逐条进行细致的解释与分析。

1957年国务院制定公布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，1986年六届全国人大常委会第17次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，自1987年1月1日起施行。当时沿用“条例”这一名称，是本着尊重历史、适应现实的原则，以使群众更好地适应法律。虽然名称相同，但其性质却不同——前者是行政法规，后者是法律。1994年5月12日，八届全国人大常委会第7次会议对该条例进行了修订，并重新公布施行。应当肯定，《中华人民共和国治安管理处罚条例》在维护社会治安秩序、保障公共安全、保护公民合法权益，预防和减少犯罪等方面，都发挥了重要作用。但随着社会经济的稳步发展，人们生活价值观念的转变，社会治安管理中涌现出诸多新情况、新问题，而《治安管理处罚条例》存在的调整范围过窄、处罚幅度过小、处罚种类过少、处罚程序过于简单等问题逐渐凸显出来。同时，《刑法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》和《道路交通安全法》等法律的制定和修正，使得《治安管理处罚条例》中的一些规定与之相抵触，出现“法律上的碰撞”。因此，

修改《治安管理处罚条例》，从立法层面上消除法律规范的不一致、不协调、不衔接等问题，从立法源头保持法制的统一成为必然要求。在这样的背景下，2004年10月22日，第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议作出了关于提请审议中华人民共和国治安管理处罚法草案的议案的说明。当日开幕的十届全国人大常委会第十二次会议开始首次审议治安管理处罚法草案，这标志着备受各界关注的中国首部治安管理处罚法正式进入立法程序。2005年8月28日，十届全国人大常委会第十七次会议正式表决通过了该部法律。

与条例相比，新治安管理处罚法共计六章119条，在增加对单位的处罚、增加处罚措施、提高处罚幅度、增加处罚对象、完善处罚程序、修改裁决事项、增加强制措施等多个方面有明显进步。它的颁布实施对于化解社会矛盾、维护社会秩序、增进社会和谐、保障公民人权，规范警察权力都将起到重要的作用。

本法是在依法治国、依法行政已经成为主流话语的时代背景下出台的，因此，它的立法价值具有明显的双重性：一方面追求社会的管理秩序，要着眼于管理行政相对人的一般社会行为，成为一部治安管理的基本法；另一方面要追求控制警察权力和保障人权的重大价值，规范公共权力的合理行使。这种立法价值决定了它一方面是有浓厚制裁和惩罚色彩的实体法；另一方面，它还是有浓厚保障人权、控制警察权力色彩的程序法。

**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】** 本条是关于立法目的的规定。

#### 一、维护社会治安秩序，保障公共安全

任何一部法律都要服务于特定时代的主要任务。进行经济建

设，建设富强、民主、文明的社会主义国家仍然是我们的时代任务。治安管理处罚法的制定与实施无疑将很好地为经济建设保驾护航，在维护社会秩序的同时也确保了一个良好的经济建设的外部环境。公共安全是指涉及到公民在公共领域的一般安全。公共安全构筑了最基本的社会秩序，只有良好的社会秩序才能确保社会的和谐与运转的有序。然而现代国家反对私力救济，对公共安全的维护需要国家制定法律来统一进行管理，治安管理处罚法就是这样一部带有明显“管理色彩”的管理法，它就是要明确一定的调整（处罚）对象，确立一定的调整（处罚）方法，从而对社会实行有效的安全管理。

## 二、保护公民、法人和其他组织的合法权益

“公民、法人和其他组织”是一个与“国家机关及其工作人员”相对称的一个概念。“公民”一般指具有我国国籍的自然人，“法人”指享有民事权利、履行民事义务、并能独立承担民事责任的组织。“其他组织”则一般指不具有法人资格的社会其他组织。在这里，治安管理处罚法强调保障公民、法人和其他组织的合法权益不受其他公民、法人和组织的侵犯，重点在于防止社会成员对社会秩序的破坏和对他人生命、财产、健康的侵害，这也体现了治安管理处罚法的管理法的性质。

## 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

除了以上目的之外，治安管理处罚法还有一个重要目的，即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。规范重在约束和限制警察权力，保障重在促进警察权力行使管理职责的有效性。在现代社会，约束和限制警察权力，确保公民、法人和其他组织的合法权益不受警察权力的随意侵害，这体现了本法的控权法的性质。控权法理论是行政法学界的重要理论，它的核心就是国家权力不是无所限制的，行政法的重要使命就是要通过

制度化的设计来控制国家权力的随意行使，防止国家权力对公民权利和自由的随意剥夺，具体制度设计一般可以从主体、内容、程度、程序等方面对国家权力的行使作出严格规定。作为一部控权法，治安管理处罚法在实现社会秩序的同时，也要防止在管理过程中侵害到行政相对人的合法权利。但是，治安管理处罚法并非简单地约束和限制警察权力，而是相应地增加了对单位的处罚、增加处罚措施、提高处罚幅度、增加处罚对象、完善处罚程序、修改裁决事项、增加强制措施等一系列规定，对警察行使管理职责进行了法律规范，有利于保证警察权力合法、有效地行使。

**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。主要是解决本法与刑法的衔接问题。

为准确理解本法的规范对象，下文按照具有社会危害性的行为、尚不够刑事处罚的行为、应当给予治安管理处罚的行为进行梳理。

### **一、具有社会危害性的行为**

扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利和财产权利及妨害社会管理的行为具有社会危害性。

为准确理解社会危害性，可借鉴刑法学界的有关理论探讨。刑法学界存在事实说、法益说、属性说、侵犯法益的事实属性说、立法与司法二元说之争。事实说认为，社会危害性是指行为在客观上造成或可能造成的危害。法益说认为，社会危害性是指

刑法所保护的一定社会关系的侵犯或者破坏。属性说认为，社会危害性是因为行为人侵犯了刑事法律规范而给受法律保护的社会关系带来危害的行为属性。侵犯法益的事实属性说认为，社会危害性是指对社会秩序或社会关系具有破坏作用的行为对社会造成这样或那样损害的事实特征。立法与司法二元说认为，对社会危害性可以作以下分类：立法者那里的社会危害性与司法者那里的社会危害性，前者是指立法者根据一国政治、经济、文化等国情以及已往同违法犯罪作斗争的经验在观念上认为某些行为能够严重侵犯国家、社会、个人利益而具有的社会危害性，这种意义上的社会危害性是客观的；后者是指司法者依据行为的违法性而认定该行为侵犯了国家、社会、个人利益而具有社会危害性，这种意义上的社会危害性是认定违法犯罪的标准。

从立法技术上看，本法要规范的社会危害性，实际上与刑法学界的有关理论探讨和刑法规定的社会危害性具有一定的同源性，但存在程度上的差异。本法针对扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利及妨害社会管理的行为的处罚，实质性依据在于其具有社会危害性，即对公共秩序，对公共安全，对人身权利和财产权利、对社会管理秩序具有侵害性、破坏性。正是这些具有实质内容的社会危害性，导致了治安管理处罚法对其进行约束和规范。但是，应注意的，本法要规范的社会危害性，与刑法学界的有关理论探讨和刑法规定的社会危害性存在程度上的差异。后者的社会危害性对社会秩序和公民权利等更具有侵害性、破坏性。

## 二、尚不够刑事处罚的行为

如果具有社会危害性的行为已经触犯了刑法，并且依法应该追求刑事法律责任，那就不应该再为治安管理处罚法所调整。这里有两个重要的原因：第一，治安管理处罚法是行政管理法律，在内容上不应该与刑事法重复，各个法应该合理分配调整对象，

这是从提高法律适用的效率，提高整个法律体系的科学性上考虑；其次，从法律性质上看，刑事法具有最严厉性，已经触犯刑事法的行为受到的制裁是最为严厉的，已经没有必要再接受轻程度的处罚，同时这也符合对同一行为的同一性质的处罚不应处罚两次以上的现代法律原则。因此，只有尚不构成犯罪或免于刑事责任，但又有一定社会危害性的行为才应该纳入到治安管理处罚法的调整对象中。

### 三、应当给予治安管理处罚的行为

只有法律明文规定的违法行为，才是法律的规范对象，不得擅自扩大法律的调整对象，这也是以制裁为内容的法律应该遵守的一条基本法律原则。在刑法，行政处罚法中都有这样的规定。在治安管理处罚法中，我们可以看到，也并不是一切有社会危害性的行为都必然要纳入到该法的调整对象中，因为这里还有一个危害程度的问题，有一个是否可操作的问题。比如在草案征求意见中，就有很多人对于是否要惩罚“足球流氓”提出了不同意见，原因就在其可操作性。

在实际运用中，还会面对规范竞合的处理问题，需要认真对待并加以解决。

规范竞合，是指同一事实引起了同一效力位阶的两个或两个以上的法律调整。在这个时候从立法技术上看，需要有处理这种情况的规范，以协调法律体系。比如在民法中，同一个事实可以既引起违约，也可能引起侵权，这个时候法律就允许当事人选择一个诉讼请求。对于违反治安管理的行为，其他法律规定了治安管理处罚的，如何处理？这时，应依照治安管理处罚法规定的程序处罚。这就是关于规范竞合情况的裁判规范。也就是说，当其他法律在实体上同样规定了治安管理处罚的，如果对同一种违法行为规定的处罚与本法一致，则适用本法的程序。这样的立法用意在于，首先加大了法律适用的灵活性，对于不存在规范冲突



的情况只需适用治安管理处罚的程序即可。同时，又是对适用其他法律的一个完善。因为如果其他法律在程序方面没有合理的规定，那完全按照其他法律的规定适用，则有可能会侵犯到相对人的合法权利，在程序上存在瑕疵。另外，本法在程序制定上吸收了行政处罚法的优点，在程序规定上更为完善，适用本法的是程序性规定，有利于保护人权，符合法治原则

规范冲突是规范竞合的一种特殊形态。也就是对同一事实，同一效力位阶不同法律规定的法律后果不一样，这个时候需要引入新的裁判规范来解决这一冲突，从而顺利地适用法律。当其他法律规定的治安管理处罚与治安管理处罚法对同一种违法行为规定的处罚不一致的，怎么处理？这时，应依照治安管理处罚法的规定处罚。其他法律虽然在效力位阶上与治安管理处罚法一样，但从法律性质看，治安管理处罚法是规范治安管理处罚的基本法与一般法，其立法技术在这一领域是最为科学与成熟的，比如相对于条例，本法在处罚对象、处罚措施、处罚程度、处罚程序上都有了很大的进步，更加完善。其他法律并不是以这个为主要规范对象，因此，以治安管理处罚法为统一标准既科学，也提高了法律适用的效率。

**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】** 本条是关于处罚程序应适用的法律规范的规定。

根据本条规定，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。明确了在本法没有规定的情况下的准用规定。

准用性规定是立法过程中常见的立法技术。一般说来，任何一部法律都不能把它的规范对象全部包含进来，这一方面因为立