



《中华人民共和国治安管理处罚法》 释 解

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
ZHIAN GUANLI CHUFABA SHIJIE

主编 刘少雄

 中国长安出版社

《中华人民共和国治安管理处罚法》释解

刘少雄 主编

中国长安出版社

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/刘少雄主编. —北京:
中国长安出版社, 2005. 8
ISBN 7-80175-347-X

I. 中... II. 刘... 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 105259 号

《中华人民共和国治安管理处罚法》释解

刘少雄 主编

出版: 中国长安出版社

社址: 北京市东城区北池子大街 14 号 (100006)

网址: <http://www.ccapress.com>

邮箱: ccapress@yahoo.com.cn

发行: 中国长安出版社 全国新华书店

电话: (010)65271800(编辑部) 65270593 65270433(发行部)

印刷: 河北省保定印刷厂

开本: 850mm × 1168mm 32 开

印张: 15.25

字数: 382 千字

版本: 2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1-10000 册

书号: ISBN 7-80175-347-X/D·149

定价: 30.00 元

(如有印装错误 本社负责调换)

《中华人民共和国治安管理处罚法》释解

撰稿人名单

主 编 刘少雄

副主编 严谢毛 雷山漫 曹富忠

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

卜范城	王银庭	刘少雄	叶 欣
李绍阳	陈忠洪	严谢毛	罗少华
荣蕃训	黄孝庆	曹富忠	雷山漫
雷建斌	蔡 维		

前 言

2005年8月28日十届全国人大常委会第十七次会议审议通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》，该法自2006年3月1日起施行。《中华人民共和国治安管理处罚法》对原《中华人民共和国治安管理处罚条例》作出了全面的修订，主要表现在：突出强调社会治安管理必须坚持综合治理的方针，增加规定了应该受到治安处罚的一些行为，适当提高了罚款的最高数额，缩小了治安拘留处罚自由裁量的幅度，处罚的程序更加公正，加强了对公安机关尤其是人民警察执法规范的要求。《治安管理处罚法》的出台，符合中国国情，能够适应公安机关加强治安管理的需要，也符合宪法关于尊重和保障人权的原则，有利于防止侵犯公民权利。

《治安管理处罚法》是公安机关实施治安管理处罚的基本法律，为了配合该法的学习、培训和贯彻实施，全国人大法工委、公安部、中国人民公安大学、武汉大学、湖北警官学院等单位参加该法起草、论证、审议的领导、专家、教授及部分省市公安系统的有关人员编写了《〈中华人民共和国治安管理处罚法〉释解》一书，内容包括：对《治安管理处罚法》逐条进行释义、《治安管理处罚法》与原《治安管理处罚条例》的异同、对一些疑难问题的理解、起草及审议中遇到的问题、执法中应注意的情况等。本书力求全面阐释《治安管理处罚法》相关的问题，特别适合作为公安民警、人民群众及教学单位的培训用书。

由于我们水平有限，书中难免有不当之处，敬请批评指正。

编 者

2005年9月

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 处罚的种类和适用	(31)
第三章 违反治安管理的行为和处罚	(69)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(69)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(98)
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	(128)
第四节 妨害社会管理的行为和处罚	(159)
第四章 处罚程序	(242)
第一节 调查	(242)
第二节 决定	(291)
第三节 执行	(342)
第五章 执法监督	(362)
第六章 附则	(385)
附录	
中华人民共和国治安管理处罚法	(390)
中华人民共和国治安管理处罚条例	(417)
中华人民共和国行政处罚法	(430)
公安机关办理行政案件程序规定	(444)

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。

〔释解〕本条是关于《治安管理处罚法》立法目的的规定。根据本条规定，本法的立法目的如下：

一、维护社会治安秩序

维护社会治安秩序是制定《治安管理处罚法》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，我国经济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，比较好地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主要内容，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治安管理的违法活动。打击刑事犯罪活动的法律依据是刑法，而处罚各种违反治安管理的违法活动的法律依据则是《治安管理处罚法》。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、随意殴打他人、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。

二、保障公共安全

保障公共安全是维护社会治安秩序的重要内容，也是《治安管理处罚法》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，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，为了保障公共安全，必须将危险消除在萌芽状态。因此，《治安管理处罚法》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，都不要求造成实际后果。只要实施了《治安管理处罚法》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，违反规定举办大型活动的等，就要依照规定予以处罚。

三、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也是维护社会治安秩序的重要内容和《治安管理处罚法》的立法目的之一。《治安管理处罚法》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。《治安管理处罚法》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”两节中也做了明确规定。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，冒充国家机关工作人员招摇撞骗的，偷开他人机动车的等。

四、规范和保障公安机关依法行使治安管理职责

规范和保障公安机关依法行使治安管理职责，是《治安管理处罚法》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。《治安管理处罚法》作为治安管理工作方面的一部基本法律，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。职责是职权和责任的结合，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。《治安管理处罚法》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，《治安管理处罚法》赋予公安机关治安管理处罚权。《治安管理处罚法》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；《治安管理处罚法》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；《治安管理处罚法》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，《治安管理处罚法》设定了公安机关行使治安管理处罚权的具体程序。《治安管理处罚法》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，《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》“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。《治安管理处罚法》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。如上所述，职责是职权与责任的结合，要保证职责得以履行，就必须赋予必要的职权。根据

《治安管理处罚法》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。《治安管理处罚法》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。

[释解] 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《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》所规定的

违反治安管理行为，对相应社会关系侵害的程度。比如《治安管理处罚法》规定了殴打他人或者故意伤害他人，盗窃、抢夺、诈骗公私财物等侵犯他人人身权利、公私财产权利的违反治安管理行为，这些行为在《刑法》中都有相应规定，但是危害程度是不同的。《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《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》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。比如民事侵权行为也会造成他人身体伤害、财产损失，但是在性质上属于民事违法行为，而不属于违反治安管理行为，行为人应当承担相应的民事损害赔偿赔偿责任，而不是给予治安管理处罚；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、财产的侵害，但分析行为的实质，正当防卫行为人是为了保护自己的合法权益不受非法侵犯，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，虽然牺牲了他人较小的合法利益，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《治安管理处罚法》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。

〔释解〕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《治安管理处罚法》设定的程序。对于《治安管理处罚法》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。

依法行政是建设社会主义法治国家的重要内容之一，依法行政的基本内涵，一是权力法定，即行政权的设定必须有法律依据；二是程序法定，即行政权的行使必须依照法定的程序，二者缺一不可。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。行政法是以大量的单行法律的形式存在的，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。即在同一部行政法律中，往往既有关于行政权的设定等实体性规定，又有关于行政权行使的程序性规定。如《治安管理处罚法》、《道路交通安全法》、《税收征收管理法》等。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，能够更好的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。《治安管理处罚法》是治安行政管理领域的一部基本的法律，治安行政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《治安管理处罚法》中有针对性的规定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年颁行的《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做了明确规定。治安管理处罚在性质上属于行政处罚的一种，因此，《治安管理处罚法》与《行政处罚法》之间属于特别法与一般法的关系。《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》已经作出了专门性规定，那就应当遵循该规定；如果《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》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。一种情况是，《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》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人，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程序；被处以拘留处罚的违反治安管理行为人提起行政复议、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，《治安管理处罚法》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；关于处罚决定应当载明的事项；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《治安管理处罚法》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,《治安管理处罚法》中没有规定,需要适用《行政处罚法》的相关规定。如关于听证,《治安管理处罚法》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,《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》有关处罚程序规定的未竟事宜,都要以《行政处罚法》为准。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外,适用本法。

〔**释解**〕本条是关于《治安管理处罚法》适用范围的规定。本条共两款。

本条第一款是关于《治安管理处罚法》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《治安管理处罚法》的适用范围的规定,实际上包含了《治安管理处