



张晶 刘焱 牛猛

治安 管理处罚法 概论

*Zhi'an
Guanli Chufa Fa
Gailun*

安徽人民出版社



Zhi'an
Guanli Chufa Fa
Gailun

张晶 刘焱 牛猛 著

治安 管理处罚法 概论

安徽人民出版社

责任编辑:杜国新

装帧设计:宋文岚

图书在版编目(CIP)数据

治安管理处罚法概论/张晶等著. —合肥:安徽人民出版社,2006

ISBN 7-212-02795-2

I. 治... II. 张... III. 治安管理处罚法—基本知识—中国
IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 002375 号

治安管理处罚法概论

张晶 刘焱 牛猛 著

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市金寨路 381 号九州大厦 邮编:230063

发 行 部:0551-2833066 0551-2833099(传真)

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:合肥创新彩印厂

开 本:850×1168 1/32 印张:9 字数:250 千

版 次:2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 7-212-02795-2

定 价:16.80 元

印 数:00001-06000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

前 言

警察机关的治安管理工作,是实现国家政治清明、社会秩序稳定的重要保障。要实现构建社会主义和谐社会,建设“平安中国”的奋斗目标,首先要建立科学、完善的法律制度。五十多年来,我国的治安管理处罚法律制度从建立到不断修订与逐步完善经历了几度春秋。从最初的1950年公安部制定用于内部执行的《治安管理处罚规则》,到1957年和1986年两次颁布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》及1994年5月12日对1986年《治安管理处罚条例》的修订。2005年8月28日,经过第十届全国人民代表大会常务委员会第17次会议审议,以“法”称谓的《中华人民共和国治安管理处罚法》终于诞生了。这是我国法治建设的又一丰硕成果,我们为之欢欣鼓舞。

《治安管理处罚法》是规定违反治安管理的行为及其处罚办法的行政法律,是我国治安管理法律体系中的重要组成部分,是我国治安管理处罚制度的法治体现。我国治安管理工作的基本任务决定了人民公安机关作为国家警察机器必须担负起维护社会治安秩序的责任。强化治安管理,维护社会治安秩序,不仅需要建立完善的治安法律规范,构筑严密的治安防控体系,而且需要设置科学、合理的治安处罚制度。同时,公安机关实施治安管理行为,同样需要法律来规范警察权的正确行使,使治安管理有法可依、有章可循。公安机关通过对涉及或者影响社会治安秩序的人、事、物、场所进行控制,从而防范各种刑事案件、治安案件、治安事件、治安

灾害事故的发生,避免和减少危害与损失,为社会生产、工作、教学、科研以及人民群众的生活创造良好的社会治安环境。因此,公安机关干警,特别是从事治安管理工作人民警察,在履行治安管理职务、行使治安管理处罚权的时候,必须认真掌握和正确运用《治安管理处罚法》,使《治安管理处罚法》成为严厉打击和惩治危害社会治安违法行为、维护国家集体利益和公民合法权益、加强社会治安管理的有力武器。

在公安学科和公安学类专业中,治安管理学是一门基础性、综合性的理论和应用学科,治安管理处罚法律和治安案件查处是治安管理学课程体系中的重要组成部分。随着课程体系与教学内容的改革,治安管理法学或者治安管理处罚法学必将成为一门独立的课程。

本书是对新的治安管理处罚法律进行法理解析的一部兼具理论性和指导实践的法学著作。鉴于《治安管理处罚法》对我国1986年《治安管理处罚条例》作了较大的修改,本书参照《治安管理处罚法》规定的内容体系,结合我国治安管理实践,对《治安管理处罚法》规定的主体内容进行了立法精神的剖析和实践运用的探讨,从体例上,按照章节的形式编写,对《治安管理处罚法》涉及的每一个问题进行了学理解释,因而具有理论性、针对性和可操作性。本书是从治安管理和治安行政执法的角度进行研究的,因而,本书适合于政法公安机关干警阅读,对于法学类大中专学生的治安管理法学或者治安管理处罚法学教学不失为一部良好的教材。同时,也适合于学习《治安管理处罚法》的普通公民,以维护自身的合法权益。

本书自2004年10月份《中华人民共和国治安管理处罚法》(草案)征求意见时即开始策划与写作,《治安管理处罚法》于2005年8月28日颁布后,著者按照《治安管理处罚法》的精神进行了修改和补充,在本书写作的过程中,安徽省警察学会秘书长赵昂、安

徽公安职业学院副院长王化品、安徽警官职业学院警察系副主任张冬云对本书进行了审阅并提出许多宝贵意见,安徽省公安厅党委书记、厅长崔亚东同志欣然为本书作序,安徽人民出版社编辑一室总编审杜国新对本书进行了十分认真地编辑修改,在此表示衷心感谢。

本人从事治安管理学、犯罪学及刑法学教学与研究二十多年,也曾在全省普法中讲授《中华人民共和国治安管理处罚条例》三十余场,积累了对治安管理处罚法律的教学与研究经验。当然,尽管本人及两位刑法学专业硕士研究生对《治安管理处罚法》(草案)及颁布后的《治安管理处罚法》进行了深入系统地研究,但对新法的立法精神理解和治安管理实践经验的吸纳以及相关的法律研究等方面仍然存在不足,写作中难免有疏漏和不妥,敬希各位同仁和读者提出批评并指正。

本书写作分工:

张晶:第一章、第二章、第五章(第一节)

刘焱:第三章(第一节、第二节、第三节一、二、三)、第四章、第五章(第二节)

牛猛:第三章(第三节四至十、第四节)

全书由张晶统稿。

张 晶

2005年10月于安徽大学

序

崔亚东

随着社会主义市场经济体制的建立和国民经济的飞速发展,人们的价值观念和行为方式越来越多元化,社会治安呈现出复杂多变的态势,许多新情况、新问题不断涌现,这给社会治安管理工作带来严峻的挑战。早在1997年3月14日,第八届全国人民代表大会第5次会议对1979年《中华人民共和国刑法》进行了修订,罪名由原来的130个增加到420多个。违法与犯罪的性质界定必然同样反映在治安管理处罚上,因此,从1997年8月开始,公安部就会同有关方面启动了对1986年《中华人民共和国治安管理处罚条例》的修订工作,并将《治安管理处罚条例》升格为《治安管理处罚法》。经过全国人大常委会会议3次审议,2005年8月28日,第十届全国人民代表大会常务委员会第17次会议正式通过了《中华人民共和国治安管理处罚法》,2006年3月1日起正式施行。

《治安管理处罚法》是规定违反治安管理行为及其处罚办法的行政法律。在我国50多年来的治安管理实践中,人民公安机关依据《治安管理处罚条例》,通过对治安案件的查处和违法行为人的处罚,有力地维护了社会治安秩序,保障了公民合法权益,促进了社会主义现代化建设。在构建社会主义和谐社会,建设“平安中国”的新时期,及时修订《治安管理处罚条例》,对建立完备的治安管理法律制度,实现依法治国的奋斗的目标;稳定和加强社会治安

管理,构筑严密的治安防控体系,建立平安、有序的社会治安环境;规范警察权的行使,切实维护和保障公民的合法权益都有着重大的现实意义。

《治安管理处罚法(草案)》在本届全国人大常委会审议的过程中,凸现民主、科学的立法精神,不仅对1986年《治安管理处罚条例》所规定的违反治安管理行为进行了大量的增删,而且在治安管理处罚种类、处罚幅度、执行政策等方面作出了许多重大调整,尤其在“尊重和保障人权”、“程序正义”、“警察权力制衡”等原则和规制上,体现出《治安管理处罚法》的人权本位理念和现代法治的科学性、现实性。

2006年3月1日,《治安管理处罚法》就要施行了。作为公安民警在学习和运用《治安管理处罚法》时,首先要转变观念,提高认识,牢固树立执法为民的思想,坚持以人为本的治安理念,尊重和保障人权,保护公民的人格尊严。其次,要深刻理解《治安管理处罚法》的立法精神和基本规定,严格按照新法的规定和要求查处治安案件,使《治安管理处罚法》成为维护治安管理,促进社会和谐的法律保障。公安机关作为国家治安行政执法机关,应当认真组织民警学习、掌握与公安工作有关的法律、法规,不断提高公安民警的整体素质和执法水平,真正担负起巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治和社会责任。

《治安管理处罚法概论》一书是作者张晶同志长期从事治安管理学教学和对新法学习研究的一项成果,是对《治安管理处罚法》进行法理解析的一部兼具理论探讨和实践指导的法学著作。虽然作者并不直接从事治安管理工作,但本书参照《治安管理处罚法》规定的内容体系,结合我国治安管理实践,比较全面、系统地、对《治安管理处罚法》规定的主体内容进行了立法精神的解读和实践运用上的探讨,因而具有理论价值和现实指导意义。在《治安管理处罚法》即将施行之际,本书的出版发行,无疑为我省政法公安

民警学习和理解新法提供了又一良好的读物和参考资料,对在校学生及其他公民学习、掌握新法,增强法制观念,维护合法权益,也是大有裨益的。

2005 年 11 月

目 录

前 言	张 晶 1
序	崔亚东 1
第一章 治安管理处罚法导论	1
第一节 治安管理基本内容	1
一、治安管理的概念和特征	1
二、治安管理的基本任务	2
三、公安机关治安管理的主要业务	4
四、治安管理处罚与治安管理处罚权	6
第二节 我国治安管理处罚法律制度	7
一、我国治安管理处罚法律制度的产生与发展	7
二、《治安管理处罚法》的立法背景	9
三、修改《治安管理处罚条例》的指导思想	10
四、《治安管理处罚法》对《治安管理处罚条例》进行修改 的主要内容	12
五、《治安管理处罚法》的立法目的	16
第三节 治安管理处罚的基本概念和原则	17
一、违反治安管理行为的概念和特征	17
二、治安管理处罚的程序适用依据	19
三、《治安管理处罚法》的空间效力	19
四、治安管理处罚的基本原则	21
五、人民政府在维护社会治安中的职责	24

六、治安案件中的民事责任处理	25
七、治安调解在治安案件中的适用	26
第二章 治安管理处罚的种类和适用	28
第一节 违反治安管理行为的处罚种类和强制性措施	28
一、治安管理处罚的种类	28
二、对治安案件中违禁品和违反治安管理所得财物的 处理	31
三、强制性教育措施的运用	32
第二节 不同主体违反治安管理行为的法律责任	34
一、未成年人违反治安管理行为的责任年龄和处遇	34
二、精神病人违反治安管理的责任能力认定与法律责任 承担	36
三、盲人或者又聋又哑的人违反治安管理行为的法律 适用	37
四、醉酒的人违反治安管理的法律责任与治安处置	38
五、单位违反治安管理行为的处罚适用	40
六、外国人违反治安管理行为的处罚适用	41
第三节 违反治安管理行为的不同情形及处罚原则	44
一、数种违反治安管理行为的并罚	44
二、共同违反治安管理行为的处罚	45
三、减轻或者不予处罚	47
四、从重处罚	49
五、行政拘留处罚不执行	50
六、《治安管理处罚法》的时效	52
第三章 违反治安管理的行为和处罚	54
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	54
一、扰乱公共场所秩序行为和处罚	54
二、扰乱文化、体育等大型活动秩序行为和处罚	56

三、散布谣言、谎报紧急状况行为和处罚	57
四、投放虚假危险物质、扬言以危险方法扰乱公共秩序 行为和处罚	59
五、寻衅滋事行为和处罚	60
六、从事邪教活动、会道门和迷信活动的行为和处罚	61
七、扰乱无线电通讯管理秩序行为和处罚	64
八、非法侵入、破坏计算机信息系统行为和处罚	65
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	68
一、非法运作危险物质行为和处罚	68
二、非法携带枪支、弹药和管制器具行为和处罚	70
三、破坏公共设施行为和处罚	71
四、妨害航空安全行为和处罚	72
五、危及铁路交通安全行为和处罚	74
六、几种特殊的危害公共安全行为和处罚	76
七、举办大型活动违反安全规定行为和处罚	77
八、社会公共活动场所经营人员违反安全规定行为 和处罚	78
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	79
一、几种特殊的侵犯人身权利行为和处罚	79
二、非法乞讨行为和处罚	81
三、威胁他人人身安全或者损害他人人格尊严行为 和处罚	83
四、故意伤害他人行为和处罚	86
五、猥亵他人行为和处罚	87
六、虐待、遗弃家庭成员行为和处罚	90
七、在商品交易和服务交易中的强迫交易行为和处罚	92
八、破坏民族团结行为和处罚	93
九、侵犯他人邮件行为和处罚	95

十、几种侵犯财产权利的违反治安管理行为和处罚	96
第四节 妨害社会管理秩序行为和处罚	99
一、妨碍公务行为和处罚	99
二、冒充国家机关工作人员或者以其他虚假身份招摇 撞骗行为和处罚	101
三、伪造、变造、倒卖印章、公文、票证、户牌等行为和 处罚	103
四、船舶违规行驶行为和处罚	105
五、违反社会团体登记管理规定行为和处罚	106
六、违法经营公安机关许可行业行为和处罚	107
七、煽动、策划非法集会、游行、示威,不听劝阻的行为 和处罚	108
八、旅馆业工作人员失职行为和处罚	110
九、非法出租房屋给他人居住行为和处罚	112
十、制造噪声干扰他人正常生活行为和处罚	114
十一、非法经营典当业、废旧物品收购行为和处罚	115
十二、妨碍行政执法和司法活动的行为和处罚	117
十三、协助组织或者运送他人偷越国(边)境的行为 和处罚	119
十四、故意损坏文物、名胜古迹行为和处罚	121
十五、偷开他人机动车、航空器、机动船舶或者无证驾驶 航空器、机动船舶行为和处罚	122
十六、妨害尸体管理行为和处罚	124
十七、卖淫、嫖娼以及拉客招嫖行为和处罚	126
十八、引诱、容留、介绍他人卖淫行为和处罚	127
十九、制作、运输、复制、出售、出租淫秽物品或者传播 淫秽信息行为和处罚	129
二十、组织播放淫秽音像行为和处罚	131

二十一、组织或者进行淫秽表演行为和处罚	132
二十二、聚众淫乱行为和处罚	133
二十三、赌博行为和处罚	134
二十四、种植、买卖、运输、携带、持有、存储、使用毒品 原植物、种子或幼苗行为和处罚	136
二十五、非法持有、向他人提供、注射、吸食毒品行为 和处罚	139
二十六、胁迫、欺骗医务人员开具麻醉药品、精神药品 行为和处罚	141
二十七、教唆、引诱、欺骗他人吸食、注射毒品行为 和处罚	142
二十八、服务等行业人员为吸毒、赌博、卖淫、嫖娼违法 犯罪行为通风报信行为和处罚	143
二十九、饲养动物干扰、恐吓他人的行为和处罚	145
第四章 治安案件查处程序	147
第一节 治安案件的管辖与受理	147
一、治安案件管辖	147
二、治安案件受理	150
第二节 治安案件查处中的证据调查	151
一、查处治安案件进行调查取证的证据规则	151
二、治安案件中的证人义务与资格	154
三、治安案件中的证据保全	155
第三节 治安案件查处中的回避制度	157
一、治安案件查处中的回避制度建立	157
二、回避理由的确认与回避的决定	158
第四节 治安案件查处中的调查措施运用	159
一、治安案件查处中的传唤	159
二、治安案件查处中的讯问	160

三、治安案件查处中的询问	163
四、治安案件查处中的勘验和检查	164
五、治安案件查处中对与案件有关物品的处置	165
六、治安案件查处中的鉴定	167
第五节 治安管理处罚决定	169
一、治安管理处罚决定权的确定	169
二、治安管理处罚在决定前的告知程序	169
三、治安管理处罚在决定前的听证程序	170
四、治安案件调查结束后不同情况的处理	172
五、治安管理处罚决定书的制作	173
六、治安管理处罚决定书的送达与抄告	175
第六节 治安案件办理的一般程序期限和简易程序 适用	176
一、治安案件一般程序的办理期限	176
二、治安案件的简易程序适用	178
第七节 治安管理处罚决定的执行	179
一、行政拘留处罚决定的执行	179
二、罚款处罚决定的执行	180
三、被处罚人在申请救济期间行政拘留处罚决定的暂缓 执行	182
四、申请行政拘留处罚决定暂缓执行的担保人	183
五、申请行政拘留处罚决定暂缓执行保证金的处理	185
第五章 治安行政行为违法与执法监督	187
第一节 治安管理处罚决定的行为违法与权益被害的法律 救济	187
一、治安管理处罚决定的行政行为违法	187
二、被处罚人和被害人对治安管理处罚决定不服的法律 救济途径	188

第二节 治安行政执法监督	191
一、公安机关及其人民警察办理治安案件的职责	191
二、人民警察办理治安案件中的行为违法与处理	195
附录:《中华人民共和国治安管理处罚法》	202
《公安机关办理行政案件程序规定》	230

第一章 治安管理处罚法导论

第一节 治安管理基本内容

一、治安管理的概念和特征

从广义上说,治安指的是国家政治清明,社会安定。狭义的治安就是治安管理。治安管理,又称治安行政管理,是指国家特定机关(一般为国家警察机关),为了维护国家安全和社会治安秩序,维护社会公共利益和公民合法权益,保障社会生活正常进行,依法实施的行政管理活动。

从上述治安管理的概念解释中,我们可以看出治安管理的特征。

(一)治安管理主体具有特定性。行使治安管理职权机关的特定性是由法律规定的,其他任何机关和个人无权行使治安管理职能。

(二)治安管理的职权具有行政性。从属性上看,治安管理属于行政管理,其涉及的国家事务和社会事务,都是国家行政管理职能的一种具体表现,它与其他行政管理机关的职能活动(如工商行政管理、税务行政管理、教育行政管理等)共同构成国家行政管理职能体系,履行国家行政权力,维护国家行政运行。

(三)治安管理目的具有护卫性。治安管理维系政治统治秩