

治安管理处罚条例

新释与运用

时庆本 / 主编



中国法制出版社

治安管理处罚条例新释与运用

主	编	时庆本		
副	主	李蕊	姚华	
	编	陈伟言	申淑环	
特约撰稿人		胡冠华		
撰	稿	李蕊	申淑环	陈伟言
	人	姚华	时庆本	

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理处罚条例新释与运用/时庆本编著. —北京:
中国法制出版社, 2001. 2

ISBN 7-80083-770-X

I. 治… II. 时… III. 治安管理—处罚条例—法律解
释—中国 IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 08090 号

治安管理处罚条例新释与运用

ZHIAN GUANLICHUFA TIAOLI XINSHIYU YUNYONG

主编/时庆本

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.125

字数/196 千

版次/2001 年 3 月北京第 1 版

2001 年 4 月北京第 2 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-770-X/D·737

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 13.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

前 言

二十世纪九十年代，全国人大及其常委会先后颁布了《人民警察法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《消防法》以及与之相配套的法规规章，使得经过两次修订的《治安管理处罚条例》还不能适应治安管理的新形势、新情况。特别是《行政处罚法》的颁布与实施，对治安管理处罚提出更高的要求。为此，我们应中国法制出版社的邀请，组织专门从事研究和教学的专家、学者、教授和执法一线的有丰富实践经验的同志撰写了《治安管理处罚条例》解说与运用。该书根据上述法律法规的规定和实践中积累的经验和教训，对《条例》，特别是对治安处罚的程序，包括当场处罚程序、听证程序、复议程序、诉讼程序、赔偿程序等加以比较概括地阐述和解释。另外，对《条例》的具体条款都依据新法代替旧法的适用原则进行了释解，目的是为了更好地贯彻落实《治安管理处罚条例》，维护良好的社会治安秩序和公共安全，保障公民、法人和其他组织的合法权益，促进和保证警察机关依法行使警察权，加强廉政建设，为改革开放和社会主义市场经济保驾护航。

本书在编写过程中，得到出版社有关同志的帮助和支持，在此表示感谢。由于时间紧迫，水平所限，缺点错误有所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2001年2月6日

目 录

治安管理处罚条例新释	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 处罚的种类和运用	(14)
第三章 违反治安管理行为和处罚	(43)
第四章 裁决与执行	(128)
第五章 附 则	(171)
附录:	
中华人民共和国治安管理处罚条例	(173)
中华人民共和国行政处罚法	(185)
中华人民共和国行政复议法	(198)
中华人民共和国行政诉讼法	(209)
中华人民共和国国家赔偿法	(223)
罚款决定与罚款收缴分离实施办法	(233)
违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管 理规定行政处分暂行规定	(236)
公安部关于执行《治安管理处罚条例》若干问 题的解释	(240)
公安部关于公安机关贯彻实施《中华人民共和 国行政复议法》若干问题的意见	(247)

治安管理处罚条例新释

第一章 总 则

【新释】 “总则”明确规定了治安管理处罚条例的立法目的、适用范围、处罚原则等。凡是本章规定的原则都适用于其他各章条款的规定，在适用其他各章的条文时，必须符合总则所规定的一般原则。

第一条 为加强治安管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障社会主义现代化建设的顺利进行，制定本条例。

【新释】 本条开宗明义地规定了我国《治安管理处罚条例》的制定目的。其目的有下列六点：

一、加强治安管理。治安管理是国家管理的重要组成部分，也是国家宪法、法律赋予公安机关必须履行的重要职能之一。治安管理的内容和范围广泛而复杂，它包括户口、居民身份证管理，出入境管理，国籍管理，边防检查、监护与边境地区的治安管理，公共秩序、公共安全、旅馆等特种行业的管理，消防监督与管理，道路交通管理，厂矿、企事业内部安全保卫、计算机信息的安全保护与监督；以及违警处罚等诸多方面。因此，治安管理处罚条例是加强治安管理，有效地维护社会秩序和公共安全的保障，为公安机关和人民警察在进行社会治安管理，制裁各种违反治安管理的行为提供了法律依据，同时也为广大人民群众进行自我教育和

与违反治安管理的行为进行斗争提供了法律武器，从而不断加强治安管理。

二、维护社会秩序。良好的社会秩序是进行改革开放和建立与完善社会主义市场经济的必要条件，也是社会治安行政管理的重要内容。社会秩序包括社会生活中的生产秩序、工作秩序、教育科研秩序和群众生活秩序等。保持良好的公共秩序是治安管理的重要内容之一。在我们国家里，广大公民是能够自觉遵守国家宪法、法律、法规、遵守公共秩序，尊重社会公德的，但是也确有那么一些人不遵守公共秩序，不讲社会公德，破坏社会秩序，扰乱社会治安，对于这些人单靠说服教育是不能奏效的，如果放任不管，任其发展下去，必然给社会治安带来严重危害，有的人很可能滑向犯罪的泥潭。所以，《条例》明确规定了对妨害社会管理秩序的行为，应视其情节轻重，给予一定的治安处罚，以有效地预防和制止这些行为的发生，维护良好的社会秩序。

三、保障公共安全。公共安全是指多数人的生命健康和公共财物的安全，不是指特定的人和物的安全。妨害公共安全的行为，是指能够足以造成多数人的生命、健康或者公私财产损害的行为。这种行为一旦发生，就会在经济上和政治上给国家和公民带来严重损失。因此，为了切实保障广大人民群众的生命健康和公私财产的安全，必须加强同危害公共安全的行为作斗争。《条例》关于枪支弹药、民用爆炸物品、管制刀具、剧毒物品、放射性物品的管理、消防管理与监督以及公共娱乐场所的安全管理等规定，都属于公共安全管理范围。

四、保护公民人身权利。公民的人身权利，是指公民的生命权、健康权、名誉权、自由权等。人身权利是公民的最基本的权利，这是国家宪法明文规定加以保障的。宪法赋予公民人身自由的权利包括：人身自由不受非法的逮捕、拘禁及其他侵害；公民的人格尊严不受侵犯；公民的住宅不受侵犯；公民的通信自由和

通信秘密受国家法律保护。治安管理处罚的任务在于：同一切侵犯他人人身权利的行为作斗争，凡是侵犯公民人身权利尚未构成犯罪的均应受到治安管理处罚。

五、保护公私财产。公私财产是指社会主义的公共财产和公民个人的合法财产。社会主义的公共财产包括全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，这是改革开放和确立社会主义市场经济的物质基础。因此，每个公民都必须爱护和保卫公共财产，使之不受任何侵犯。公民个人的合法财产包括公民的合法收入、储蓄、房屋和其他生活资料，以及归公民个人、家庭所有或者家庭承包经营的其他生产资料，这是公民从事生产劳动、工作以及物质文化生活的前提条件。因此，保护公私财产不受侵犯是治安管理处罚条例的重要任务之一，违反治安管理侵犯公私财物的行为具有数额较小，情节轻微，后果不严重的特点，至于侵犯公私财物已经构成犯罪的，应依法追究其刑事责任。

六、保障改革开放和社会主义市场经济建设的顺利进行。深化改革，对外开放，建立与完善社会主义市场经济是我们国家的国策，解放生产力，发展生产力，增强我国的综合国力，不断提高人民物质文化生活水平是我们的奋斗目标。这就需要有一个良好的国际国内环境，而治安管理处罚条例的制定与实施，对违反治安管理的行为的处罚，有效地维护社会秩序和公共安全，创造一个良好的社会治安环境，是深化改革、扩大开放，确立与完善社会主义市场经济的保证，同时也是广大人民群众进行自我教育、自我约束，与违反治安管理的行为作斗争的法律武器。

第二条 扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，侵犯公私财产，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，应当给予治安管理处罚的，依照本条例处罚。

【新释】 本条是对违反治安管理行为概念的界定。依据本条规定，违反治安管理的行为，是指扰乱社会秩序，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的行为。构成违反治安管理的行为必须同时具备三个条件：

一、违反治安管理的行为必须具有一定的社会危害性。凡是违反《条例》所列举的扰乱、妨害、侵犯等各种危害性行为的，都具有社会危害性，都会对国家、社会和公民合法权益造成危害。确定某种行为是否是违反治安管理的行为，有两条标准：一是对社会有无危害性；二是危害程度的大小。也就是说，违反治安管理的行为必须是具有一定社会性的违法行为，否则，就不是违反治安管理的行为。

二、违反治安管理的行为必须是情节轻微尚不够刑事处罚的行为。行为对社会造成轻微的危害是违反治安管理行为的本质特征。1994年5月12日全国人大常委会对《治安管理处罚条例》进行了修改和增补，根据修正后的《条例》规定，共有77种违反治安管理的行为。其中有39种行为的表现形态与刑法分则规定的某些罪名相似或者相同，两者的界限只是情节轻重和危害程度的差别。情节轻微、危害程度不大，是违反治安管理的违法行为，情节严重、社会危害性大，是触犯刑法的犯罪行为。

三、违反治安管理的行为必须是依照《条例》规定应当受到治安处罚的行为。根据本条规定，只有应当受到治安处罚的危害社会的行为，才能认定是违反治安管理的行为。如果某人的行为虽然违法，对社会也造成一定的危害后果，但不是治安管理处罚条例规定应当受到处罚的行为，就不能认定为违反治安管理的行为，如违反《海关法》，情节轻微的走私行为；违反金融管理法规，情节轻微的私自买卖外汇的行为等。

第三条 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以外，适用本条例。

在中华人民共和国船舶或者航空器内发生的违反治安管理行为，也适用本条例。

【新释】 本条是对《条例》适用范围的界定。本条共两款：

第1款，包括两方面的内容：一是凡在我国领域内发生的违反治安管理的行为都适用本《条例》。第1款中的“领域”，是指我国行使国家主权的地域，包括我国境内的陆地、岛屿。我国是一个主权独立、领土完整和统一的社会主义国家。凡在我国领域内违反治安管理的，不管是中国公民还是外国人和无国籍人，除法律有特别规定的以外，都应按照《治安管理处罚条例》的规定，追究法律责任。二是本款中的“除法律有特别规定的以外”，是指下列几种情况：（1）对享有外交特权和豁免权的外国人在我国领域内违反治安管理的，应通过外交途径追究法律责任；（2）省、自治区、直辖市权力机关根据《条例》制定和颁布变通的或补充的规定；（3）本《条例》第44条规定由国务院另行制定的违反交通管理行为处罚的实施办法或者将来可能制定的其他有关治安管理方面的法规。这里包括已经发布的《道路交通管理条例》、《高速公路交通管理办法》、《道路交通事故处理办法》、《道路交通事故处罚程序规定》、《交通违章处理程序规定》等等。

第2款，是指在我国船舶内或者航空器内，违反治安管理处罚条例的，不论是在我国领域内还是在我国领域外，都适用本《条例》。根据国际条约和国际惯例，航行在公海以及外国领域的我国船舶和在外外国领空上我国的航空器（包括停泊在外国港口、机场上的我国船舶和航空器），也是属于我国行使主权领域的范围。因此，在这些场所违反治安管理处罚条例的，也应按照《条例》予以处罚。

第四条 公安机关对违反治安管理的人，坚持教育与处罚相结合的原则。

【新释】 本条是对《治安管理处罚条例》的基本原则的规定。教育与处罚相结合是我国治安管理处罚条例制定和实施的基本原则。规定这条原则是基于下列几点理由：

一、坚持教育与处罚相结合的原则，是由我们国家的性质决定的。我国是社会主义国家，是以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民群众是国家的主人，搞好社会治安管理，维护社会秩序和公共安全，保障改革开放和社会主义市场经济建设顺利进行，是党和国家以及全体人民的共同愿望。广大人民群众是能够自觉遵守和贯彻执行治安管理法规的，并且能够积极配合公安机关同违反治安管理的行为作斗争的。所以，治安处罚只是对少数扰乱社会治安秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，侵犯公私财物而又屡教不改的人；对于多数有违法行为的人，主要采取说服教育的方法。就是对少数人的治安处罚也是为了教育违法行为人，也是本着处罚少数，区别对待，达到教育违法者和全体公民的目的。

二、教育与处罚相结合的原则，是由治安管理处罚条例的性质决定的。违反治安管理的行为虽然对社会造成一定的危害，也产生一定的危害后果，但是这种行为是属于一般性的违法行为，并未触犯刑律。治安管理处罚条例也是人民群众自我教育、自我约束社会生活中的行为准则，也是对少数损人利己、败坏社会公德、违反治安管理行为的人实施处罚，进行特殊教育的工具。公安机关在治安管理中，对那些不听劝阻、屡教不改地违反治安管理的行为人，按照《条例》的规定，分别给予警告、罚款、拘留的处罚，是完全必要的，否则，就不能严肃法纪、伸张正气，达不到教育多数的目的，也难以维护正常的社会秩序和公共安全。但是，如果只看到治安处罚的强制性的一面，忽视了教育的作用，那也是不对的，正确的做法是把教育与处罚结合起来，以教育为主，处罚为辅，才是《条例》的目的所在。

三、教育与处罚相结合的原则，是由治安管理处罚条例的目的决定的。治安处罚的目的是教育。通过治安管理处罚使违反治安管理的人受到教育，认清自己违法行为的社会危害和根源，促其下决心改正错误，防止再犯或者由此滑向犯罪，这是其一；其二，对那些可能违法或者犯罪的人起到教育和警戒作用，告诫他们不要以身试法，达到防止和减少违法或者犯罪行为的发生；其三，通过治安处罚，对广大人民群众起到提高遵纪守法的自觉性，增强维护社会治安的积极性，主动配合公安机关与违反治安管理的行为作斗争，维护好社会治安秩序。

治安处罚除坚持上述原则以外，还要遵循《行政处罚法》规定的原则，因为治安处罚是行政处罚的一种，所以，公安机关实施治安管理处罚也必须遵循行政处罚法规定的原则。

根据《行政处罚法》总则的规定，治安处罚还应遵循下列原则：

（一）主体合法原则

实施治安处罚的主体必须是法定的行政主体。根据现行法律法规的规定，享有治安处罚权的主体有三种：

1. 治安处罚由享有治安处罚权的警察机关在职权范围内行使。

2. 法律法规授权的组织在授权范围内行使治安处罚权，加设在铁路、交通、民航、林业、海关等部委的警察机关。

法律、法规授权必须满足下列条件：（1）必须有法律、法规明确的授权；（2）被授权的组织必须具有公共事务管理职能；（3）必须在授权的范围内实施处罚权。

3. 警察机关依法委托的组织，在委托权限范围内行使部分治安处罚权，如《条例》第33条第2款的规定：“……在农村，没有公安派出所的地方，可以由公安机关委托乡（镇）人民政府裁决。”

这里值得注意的问题是委托组织和受托组织都必须具备一定的法定条件：

(1) 委托组织必须符合下列条件：①有明确的法律依据；②必须在公安机关的职权范围内；③公安机关必须履行监督制约和承担法律后果责任。

(2) 受托组织应具备的条件：①受托组织必须是依法成立的具有公共事务管理职能的组织；②熟悉业务，熟悉法律、法规、规章和熟悉业务的工作人员；③具备技术检查、技术鉴定的条件。

(3) 受托组织实施治安处罚必须符合下列条件：①必须在委托权限内行使处罚权；②必须以委托的机关行使处罚权；③受托机关或组织不得再委托；④产生法律责任由委托机关承担。

(二) 处罚法定原则

治安处罚涉及公民、法人和其他组织的合法权益，从法理和法律规范上讲，也应当采取法定原则，从《条例》的规定上看，把原条例中的类推规定删去了也说明了这一点。

这个原则包括三方面的内容：

1. 公民、法人和其他组织的作为或不作为只有法律明文规定应予处罚的，才受处罚，没有明文规定的，不得处罚。我国刑法对刑事责任早已采用法定原则，行政处罚法也采用法定原则，《治安管理处罚条例》也不例外，也应采用法定原则，理由有三：(1) 治安处罚虽然与刑罚不同，但也涉及公民、法人和其他组织的人身、财产权益，应当采取处罚法定原则。(2) 目前乱处罚的现象在一些地方和部门仍然存在，有的还相当严重，为了解决乱处罚问题，需要采用法定原则，这是执法实践的客观实际需要。(3) 现在与以前不同了，警察行政立法取得很大进展，基本上可以做到有法可依了，采用处罚法定原则是有条件了。

2. 治安处罚由有权设定的国家机关在职责权限范围内设定，无权设定的国家机关不得设定治安处罚，也不得越权设定，《行政

处罚法》是有明确规定的。

3. 公安机关实施治安管理处罚必须严格依法进行，包括实体法和程序法的规定，《行政诉讼法》明确规定，行政机关的具体行政行为，如果适用法律、法规错误或者违反法定程序，只要相对方起诉，人民法院将判决撤销，导致公安机关败诉。

(三) 公开、公正原则。公开包括实体和程序都要公开。

1. 实体公开包括两个方面：

(1) 有关治安处罚的规定必须公布，要全体公民知道、了解，如《行政处罚法》第4条规定：“未经公布的，不得作为行政处罚的根据。”凡是要求公民遵守的，必须事先公布。

(2) 对违法者进行治安处罚必须公开，这有利于教育违法者和全体公民，也便于人民群众的监督。

2. 程序公开。程序公开除《条例》规定的传唤、讯问、取证、裁决等必须公开以外，还体现下列几个方面：

(1) 公安机关在作出处罚之前，应当告知被处罚人违法事实、处罚理由、处罚依据并告知当事人应依法享有的权利。这就是告知程序。

(2) 当事人有陈述权和申辩权，公安机关必须充分听取当事人的意见，拒绝听取陈述和申辩，处罚决定不能成立。

(3) 公安机关作出责令停产停业（如消防产品企业、特种行业、枪支弹药特许等企业），较大数额罚款等治安处罚决定之前，应当告知当事人，对违法事实的认定与公安机关有重大分歧，当事人要求听证的，公安机关应当组织听证，听证程序依照《行政处罚法》规定的程序进行。

(4) 治安处罚不论是当场处罚，还是其他处罚一律填写处罚决定书，应写明违法事实、证据、履行方式和期限，以及不服处罚决定的行政复议、行政诉讼的途径和期限等，并写明处罚机关、加盖机关印章。

(5) 治安处罚决定宣布后,将处罚决定书当场交付当事人,当事人不在场的,应依法送达。

公正是指给予违法者治安处罚必须以事实为根据、法律为准绳,要查清违法事实,没有违法事实不能处罚,给予什么处罚要以法律为准绳,治安处罚要与违法事实、性质、情节轻重、社会危害程度、认错态度相适应,不得滥罚。

(四) 保障当事人权利原则。这是一条非常重要的原则,在刑事诉讼中为了保证诉讼参与人的权利,特别是保障被告人的陈述权、辩论权等权利,作为一条基本原则规定在刑事诉讼法中。在治安处罚中,对当事人的权利要予以保障。当事人的权利主要在三个方面:(1) 保障当事人的陈述权、回避权、辩论权、听证权、申诉权等。(2) 保障当事人行使行政复议权和提起行政诉讼权。(3) 违法处罚造成当事人损害,保障当事人请求赔偿权。

(五) 坚持监督、制约的原则。警察机关应当建立健全对治安处罚的监督、制约的机制,主要表现为三个方面:

1. 警察机关内部监督,包括督察制度,复议制度,上级对下级、下级对上级警察机关的监督,错案责任追究,还包括违法行为调查与处罚决定分开制度;决定罚款的机关与收缴罚款的机关分开,执法人员当场处罚决定必须向所在机关备案制度等。

2. 警察机关的外部监督,包括党的监督,人民群众的监督,工青妇等社会组织的监督,新闻媒体的监督、行政监察监督,还包括申诉、控告等的监督。

3. 司法监督,人民法院通过行政诉讼案件的审理,达到司法监督的目的,人民检察院通过“抗诉”等司法监督权,对警察机关和人民警察的执法活动行使法律监督等。

通过上述监督、制约机制,有利于警察机关正确实施治安处罚权,提高治安处罚的质量,防止或减少错案,也有利于防止人民警察徇私舞弊,滥用职权,防止和克服腐败现象和官僚主义作

风，促进勤政为民，保障公民合法权益。

第五条 对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为，情节轻微的，公安机关可以调解处理。

【新释】 本条是对公安机关在办理因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理的行为可以适用调解的规定。

本条规定的“调解”，是治安调解。

所谓“治安调解”，是指公安机关依法对因民间纠纷引起的违反治安管理行为的调解处理。

一、治安调解必须具备的条件

(一) 必须是因民间纠纷引起的违反治安管理的行为。所谓民间纠纷，是指公民之间各种民事权益争执。民间纠纷应具备两个条件，一是当事人之间存在民事权益争执；二是当事人各方之间存在密切关系，如家庭成员关系、同事关系、恋爱关系、邻居关系等。民间纠纷主要有两种类型：一类是家庭内部纠纷，如夫妻闹离婚、兄弟姐妹之间争斗、婆媳不和、分家析产、不尽赡养老人义务产生的矛盾等；二类是指公民之间、家庭与家庭之间的纠纷，如债权债务、房屋、使用公用场地和物品、宅基地、承包土地等。这些民事权益纠纷解决不好常常会引起打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理的行为。

(二) 必须是《条例》规定的调解范围。因为《条例》没有规定所有因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理的行为都适用治安调解，如因民间纠纷还可能引起其他违反治安管理的行为，诸如公然侮辱他人等。凡不属打架斗殴、损害他人财物等情节轻微的行为或者虽属打架斗殴、损毁他人财物的行为，情节较重的均不在治安调解的范围。

(三) 必须是已经构成违反治安管理的行为，应当受到治安处

罚的行为。因民事权益争议而引起打架斗殴或者损害他人财物的行为具备情节轻微、危害不大、后果不重的前提。所谓情节是指违反治安管理的行为人违反治安管理的动机、目的、手段、方法、时间、地点、危害后果等诸因素对社会秩序危害的程度所起的作用而言，如果社会危害性极小，则不构成违反治安管理的行为，当然也不是治安调解的范围。

(四) 必须是当事人各方有自愿接受调解的意愿。治安调解应当遵循当事人自愿的原则，当事人各方自愿是治安调解处理的前提条件，没有这个前提条件，治安调解是没有基础的。所谓“自愿”，包括自愿接受治安调解处理；自愿达成调解处理协议并自觉履行调解协议。治安调解不能强制调解，也不能强迫当事人接受调解。

(五) 治安调解必须是公安机关认为可以适用调解的。根据《条例》的规定，治安调解必须符合上述四个条件，本条规定的“公安机关可以调解处理”这里所说的“可以”是指公安机关在认定符合上述四个条件的前提下，对是否适用治安调解处理有自行决定的权力。当然，公安机关应当根据《条例》和有关法律的规定，从执法实际出发，本着教育双方，化解矛盾，促进安定团结，不再违反治安管理为目的。

上述五个条件应同时具备，缺一不可，公安机关才可以依法治安调解处理。

二、治安调解应注意的几个问题

(一) 正确理解和掌握治安调解的条件，这是搞好治安调解的前提。对于符合治安调解五个条件的，要尽量地做好疏导和调解工作；对于不符合治安调解条件的，应根据《条例》的规定，对违反治安管理的行为人及时作出处罚决定。

(二) 注意方式方法。调解的方式方法对做好治安调解工作是非常重要的。在执法实践和具体办理治安调解案件中，人民警察