关于《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》的说明

　　——2004年10月22日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上　　公安部副部长田期玉　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受国务院的委托，现对《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》作说明。　　《中华人民共和国治安管理处罚条例》(以下简称《条例》)于1986年9月5日经第六届全国人大常委会第十七次会议通过，自1987年1月1日起实施。17年来，《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发挥了重要作用。但是，随着经济和社会的不断发展，社会治安出现了新情况、新问题，《条例》已经不能适应社会治安管理的需要。1994年5月12日，第八届全国人大常委会第七次会议曾经对《条例》作了个别内容的修改，《条例》有关违反治安管理的行为、处罚种类和幅度、处罚程序等方面的规定，仍然　　亟待完善。因此，对《条例》进行修订是必要的。　　1997年8月，公安部会同有关方面启动了《条例》的修订工作，做了大量的调查研究和论证，反复听取了地方和基层公安机关的意见和建议，于2002年4月将《中华人民共和国治安管理处罚法(送审稿)》报送国务院。法制办接到此件后，就送审稿及后来修改形成的修改稿两次征求了全国31个省、自治区、直辖市和国务院40多个部门的意见，就重点问题专门进行了调查研究，召开了专家论证会，并就有关问题专门向全国人大内司委、全国人大常委会法工委作了汇报。在此基础上，经反复研究修改，形成了《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》(以下简称草案)。草案已经2004年9月29日国务院第65次常务会议讨论通过。现就草案几个主要问题说明如下：　　一、修改《条例》的指导思想　　(一)适应社会治安形势发展的需要，补充完善治安管理处罚制度，严厉打击和惩治危害社会治安违法行为，为加强社会治安管理提供有力的法律武器。　　(二)处理好治安管理处罚的法律与刑法、行政处罚法以及其他有关法律的衔接，维护法制统一，防止以罚代刑。　　(三)在保证违反治安管理行为受到必要惩处的同时，规范警察权的行使，保护公民、法人和其他组织的合法权益不受侵犯。　　二、草案对《条例》所作的主要修改　　(一)增加了应当受到处罚的违反治安管理行为。主要有：抗拒人民政府在紧急状态情况下依法发布的行政法规、规章、决定、命令的行为；扰乱社会治安、侵犯人身权利的流浪乞讨行为；扰乱大型活动秩序的行为；举办大型活动违反安全规定的行为；投放虚假的危险物质扰乱公共秩序的行为；扰乱重大活动期间治安秩序的行为；以暴力、威胁或者其他手段强迫他人劳动的行为；猥亵他人的行为；强买强卖的行为；违反房屋出租管理规定的行为；制造噪音或者以其他方式干扰邻里生活的行为；以卖淫为目的招嫖拉客的行为；服务业经营者妨害社会管理的行为；饲养动物干扰他人正常生活的行为等。　　同时，消防法、道路交通安全法、居民身份证法等法律对相应的违法行为及处罚已有系统规定的，草案不再重复规定。　　(二)增加了对单位违反治安管理的处罚。《条例》规定的治安管理处罚仅对个人。根据实际生活中一些单位违反治安管理的实际情况，草案增加规定：对单位违反治安管理的，处警告，并处罚款，对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，按照相应行为应当给予个人的治安管理处罚予以处罚。　　(三)增加了处罚的种类，提高了罚款处罚的幅度，减小了对行政拘留处罚的自由裁量幅度。《条例》规定的处罚种类仅有警告、罚款和拘留三种。草案根据行政处罚法的规定，并根据治安管理工作的需要，增加了没收违法所得、没收非法财物，责令停产停业以及吊销由公安机关颁发的许可证四种处罚。同时规定，对违反治安管理的外国人，可以附加适用限期出境的处罚。　　《条例》规定的罚款，除对“黄、赌、毒”等行为可以处以最高3000元或者5000元的罚款以外，对其他违反治安管理行为的罚款处罚仅为1元至200元。考虑到17年来经济发展、收入和物价变化的情况，草案较大地提高了罚款处罚的幅度，将对个人的罚款数额提高到50元至5000元，对单位的罚款规定为2000元至10万元。同时，考虑到各地经济发展不平衡，草案参照道路交通安全法，规定：省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本地区的实际情况，在本法规定的罚款幅度内，规定具体的执行标准。　　草案在提高罚款幅度的同时，维持了行政拘留最长为15日的规定，并将《条例》规定的大多数情况下拘留处罚为1日以上15日以下，细分为1日至5日、5日至10日、10日至15日三个档次，避免行政拘留处罚跨度过大，有利于公安机关在适用行政拘留处罚时，妥善处理自由裁量权。同时规定违反治安管理行为人有两种以上违反治安管理行为的，分别裁决，合并执行。行政拘留处罚合并执行的，最长不得超过30日，改变了《条例》对行政拘留的处罚合并执行没有上限的规定。为了防止在执行行政拘留处罚中非本地人员的大量沉积，方便被行政拘留人的家属探视、帮教，有利于被行政拘留人改过自新，草案吸收了有关部门的意见，规定：对常住户口不在处罚地的人员决定给予行政拘留处罚，不适宜在处罚地执行的，应当移交其常住户口所在地的公安机关执行。　　(四)增加了治安管理强制措施的规定。为了有效维护社会治安秩序，草案对治安管理强制措施作了规定：公安机关在现场处置违反治安管理的行为时，可以采取取缔、现场管制、责令解散、强行驱散、强行带离现场、禁止进入特定场所、禁止离开指定场所、收缴以及扣押等治安管理强制措施，并规定了适用的具体情形。为了规范公安机关对强制措施的使用，草案授权国务院公安部门规定强制措施的实施程序。　　(五)完善了处罚程序。《条例》关于治安管理处罚程序的规定比较简单。草案根据行政处罚法的规定和法治原则的要求，充实完善了处罚程序方面的内容。以现行公安机关办理行政案件程序规定为基础，将一些行之有效的程序规范吸收到草案中来，对违反治安管理行为的调查、裁决、执行和救济都规定了具体、细致的程序。对责令限期停产停业、吊销许可证以及较大数额的罚款还规定了听证程序。根据行政处罚法的规定，草案增加了治安管理处罚的简易程序，规定人民警察对于违反治安管理行为事实清楚，证据确凿，处警告或者200元以下罚款的，可以当场作出治安管理处罚决定。考虑到目前在《条例》以外，还有许多法律对治安管理处罚作了零散规定，草案规定：其他法律规定了治安管理处罚的，依照本法规定的程序处罚。其他法律规定的治安管理处罚与本法对同一种违法行为规定的处罚不一致的，适用本法的规定。　　此外，草案取消了《条例》关于行政复议前置的程序，规定：当事人对治安管理处罚决定不服的，既可以依法申请行政复议，也可以直接提起行政诉讼；草案取消了《条例》关于在没有公安派出所的地方，处警告或者50元以下的罚款可以由公安机关委托乡(镇)人民政府裁决的委托授权规定。　　(六)修改了裁决的事项。《条例》规定公安机关在作出治安管理处罚时，可以一并作出赔偿损失或者负担医疗费用的裁决，并可以强制执行。从行政机关职能角度考虑，草案没有继续授权公安机关裁决当事人之间的民事赔偿，只规定了违反治安管理的行为对他人造成伤害、损失的，行为人或者其监护人应当依法承担民事责任。　　《中华人民共和国治安管理处罚法(草案)》和以上说明是否妥当，请审议。