

主任：洪亮

副主任：  
(按姓氏拼音)  
丁国利  
黄东

本期编委：  
(按姓氏拼音)  
易俊  
刘源

执行编辑：  
(按姓氏拼音)  
孟锋

编辑助理：  
(按姓氏拼音)  
陆丽蓉  
吴悦蕾

### 【时事热点】

- 以执法公平护航营商环境：防范选择性执法的法律建议 ..... P1

### 【法治政府】

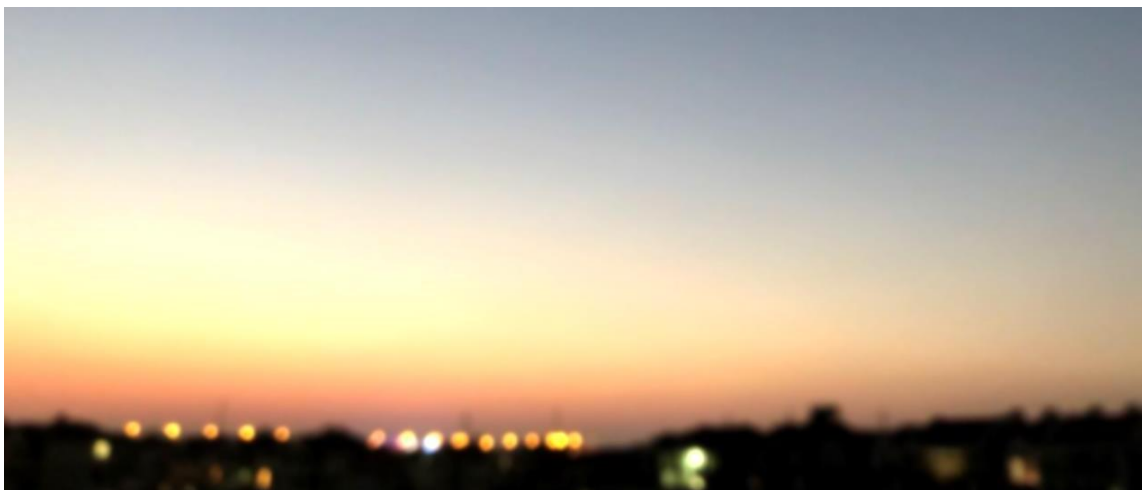
- 浦东新区金桥镇人民政府 2024 年度法治政府建设情况报告 ..... P4

### 【新法速递】

- 住房租赁条例 ..... P10
- 中华人民共和国治安管理处罚法 ..... P18

### 【研究成果】

- 诉讼中被告配偶信息查明之困境与路径—以律师调查令制度为中心包问题实务指引 ..... P47



# 时事热点



## ● 时事热点 |

# 以执法公平护航营商环境：防范选择性执法的法律建议

易俊 【上海至合律师事务所】

选择性执法作为行政执法领域的顽瘴痼疾，不仅损害法律实施的公正性和权威性，还会破坏营商环境和政府公信力。近年来，上海市在规范执法行为方面采取了一系列措施，但部分领域仍存在执法标准不统一、自由裁量权过大、执法透明度不足等问题。结合上海法治实践，提出如下法律建议，助力上海打造国际一流的法治化营商环境。

## 一、选择性执法的现实表现与成因

选择性执法主要指行政执法主体在履职过程中，基于不相关因素或不当目的，对相同违法行为采取区别对待的处理方式。在上海行政执法实践中，其突出表现为：

1、政策执行周期性波动：突击整治替代常态监管。如某区在“创卫迎检”期间，两周内集中处罚占道经营案件 127 件（占全年总量 68%），但检查结束后三个月内仅立案 5 件，形成“严打-反弹”循环。

2、执法对象区别对待：企业规模、属性成为隐形裁量标尺。某开发区对大型药企实验室危废处理瑕疵仅发整改通知，而同园区小微企业同类问题直接处罚 10 万元。

3、裁量尺度人为偏移：执法过程的主观性失控。某区交通处罚数据显示：对“压实线变道”行为，不同执法人员的裁量差异率达 35%——从警告到顶格罚款 200 元均有适用。

究其根源，选择性执法的滋生与裁量基准模糊、监督机制乏力、执法考核导向偏差密切相关。部分区执法部门内部存在“罚没指标”变相考核，导致逐利性执法倾向；同时，部分领域执法程序透明度不足，市民缺乏有效监督渠道。

## 二、完善执法规范体系：构建精细化制度约束

1、细化裁量基准与程序规则。在全市层面制定《行政执法裁量权基准指引》，要求各部门根据行业特点量化“情节轻微”“危害后果轻微”等不确定法律概念。例如，对占道经营行为，应明确“面积小于2平方米”“持续时间不足30分钟”等客观标准；对广告违法案件，需区分虚假宣传的主观恶性性、消费者实际受损程度等层级因素。

2、推行“四张清单”制度（不予处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚清单），覆盖从市场监管到城市管理全领域。2025年上海城管执法系统已建立40项免罚清单，对商户首次跨门经营且未造成危害后果的，推行“承诺整改免罚”机制，该经验可向建设、交通、环保等领域推广。

3、建立“负面行为清单”与“免罚清单”衔接机制。明确“不得作为从重处罚依据”的行为类型，如企业因政策理解偏差导致的非主观违法，或已通过“合规整改验收”的历史问题，禁止执法中“翻旧账”。同时扩大免罚范围，对《上海市市场监管领域不予实施行政强制措施清单》进行升级，将“不予查封”情形扩展至更多领域——当企业仅有部分产品涉嫌违规时，不得查封整条生产线；财务资料调取应以复制件优先，避免扣押原始账簿导致经营停摆。

## 三、强化全流程监督体系：以透明促公正

### 1、监督主体多元化

一方面强化行政内部监督，在各区司法局设立“执法监督企业联系点”。另一方面引入社会力量监督，组建由人大代表、行业协会代表构成的行政执法监督员库，赋予其调阅执法记录、参与案卷评查权限。上海城管系统在“公众开放日”活动中邀请市民体验执法流程，此类参与式监督应实现常态化。

### 2、执法过程全要素透明化

全面推行“阳光执法四公开”标准：

- 依据公开：通过“上海一网通办”平台集中公示执法依据、裁量基准和流程图；

- 过程公开：现场执法配备执法记录仪，探索在非涉密案件中公开执法视频片段；

- 结果公开：行政处罚决定书7日内上网公示，注明量罚理由；

• 反馈公开：投诉处理结果在 30 日内向社会公开典型案例。在此基础上，建立“选择性执法投诉专窗”，对反映“同案不同罚”的线索实行提级办理，由市司法局直接核查。

### 3、问责机制实效化

建立“执法过错行为负面清单”，明确追责情形（如应适用免罚而未适用、无正当理由偏离裁量基准等）。对查实的选择性执法案件，实行“双追究”：既追究直接责任人，也追究主管领导的教育管理责任。

## 四、优化法治化营商环境：平衡监管与服务

### 1、确立涉企执法“包容审慎”原则

对新技术、新业态实施“观察期”监管，除涉及安全底线事项外，原则上优先采取教育劝诫、行政指导等柔性措施。在推行《不予实施行政强制措施清单》基础上，将该理念延伸至处罚领域。对科创企业轻微合规风险，探索“合规整改验收替代处罚”机制。

### 2、健全企业权益救济渠道

建立“涉企执法快速复核通道”：企业对处罚决定提出异议时，可申请跨部门案审委员会在 15 日内复核。同步推行“行政执法责任保险”，对经行政诉讼或复议撤销的案件，由保险公司赔偿企业损失，倒逼执法规范。同时强化法律援助供给，通过驻各级商会调解工作室，为小微主体提供免费执法程序指导。

### 3、开展政策适配性评估

在制定涉企执法政策前实施“营商环境影响评估”，重点分析政策可能导致的区别执法风险和企业合规成本。评估需吸纳行业协会意见。对于评估发现的歧视性条款，应当启动即时清理程序。

# 法治政府



## ● 法治政府 |

# 浦东新区金桥镇人民政府 2024 年度法治政府建设情况报告

### 引言

本年度工作报告根据中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021-2025)》(以下简称《纲要》)、《上海法治政府建设规划(2021-2025)》(以下简称《规划》)和《浦东新区法治政府建设十四五规划》(以下简称《十四五》)的要求,由浦东新区金桥镇人民政府编制。

全文包括年度法治政府建设主要举措和成效、存在的不足和原因、主要负责人履行推进第一责任人职责有关情况和 2024 年度主要安排;梳理分析法治政府建设中的基本工作情况、工作特点、问题与改进措施;提出下一年度法治政府建设工作思路与计划。本年度报告的电子版可以在“上海浦东”门户网站查看。本年度报告中所列数据的统计期限自 2024 年 1 月 1 日起至 2024 年 12 月 31 日止。如对本年度报告有任何疑问,请联系金桥镇司法所。

2024 年,金桥镇人民政府在区委、区政府和镇党委的领导下,在新区法治政府建设工作领导小组办公室的指导和镇人大的监督下,深入贯彻落实《纲要》、《规划》和《十四五》等有关规定,深入学习落实习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持依法行政,深入推进法治政府、服务政府、责任政府的建设。紧紧围绕完善行政决策机制、加强规范性文件监督管理、规范行政执法行为、落实行政争议解决机制、强化对行政行为的监督、提高行政机关工作人员依法行政的意识和能力等方面,依法履行法定职责,规范行政行为。

### 一、推进法治政府建设的主要举措和成效

1. 落实“谁执法谁普法”责任制。金桥镇坚持把强化法治宣传教育、提高执法能力作为基础工作紧抓不放。要求全镇各执法单位落实“谁执法谁普法”工作,将重点普法任务、重点宣传的法律法规规章、重点普法对象、普法责任单位等工作要点的形式予以明确。

2. 领导干部带头尊法学法。以区委中心组学习(扩大)会、镇党委中心组学习(扩大)会、镇长办公会等为主要形式,每月至少开展 1 次集中法治学习,推动

领导干部学法知法守法护法。今年以来领导干部开展《深入学习习近平法治思想不断开创法治中国建设新局面》、《加强保密工作基础建设暨保密法学习》、《中国共产党纪律处分条例》等专题课学习。

3. 完善党委、政府和居村法律顾问制度。聘请4家律师事务所担任党委、政府常年法律顾问，为本镇重要决策、重大行政行为、合同管理、文件合法性审查、社会矛盾化解以及其他领域提供有力的法律服务。今年，顾问律所参与本镇各类合同审查35件、城管重大法制审核51件、行政复议10件(其中驳回申请1件、裁定撤回1件、通过行政争议调解成功后当事人撤回申请8件)均无纠错、行政诉讼8件(一审5件、二审3件)均胜诉。聘请律师事务所的7名专业律师作为17个居村法律顾问，提供法律咨询、法治讲座、纠纷调处、参与社区治理等法律服务。

4. 行政机关负责人出庭率100%。我镇始终坚持积极应对行政诉讼案件，依法配合法院的审判活动，确保行政机关负责人亲自出庭应诉、答辩，尊重并执行人民法院生效裁判。2024年发生行政复议10件、行政诉讼8件。

5. 法治建设工作规范化、标准化、精细化。一是法治审查坚持“五个必审”：党委会、镇长办公会作出重大决策前必审；农村集体资产合同签订、执行等经济行为必审；民生保障类重大行政行为必审；五违整治、中小河道治理等重点工作必审；重大疑难复杂问题必审。二是注重“三个结合”：与行政履职相结合；与专业标准相结合；与社区自治相结合。三是确保做到重大行政决策法律审查记录可查，党委政府文件法律审查记录可查，规范性文件法律审查记录可查，合同法律审查记录可查，行政机关负责人出庭应诉情况可查，行政复议、诉讼案件纠错情况可查。

6. 全面推进政务公开工作。一是积极推进政府信息公开。每年固定组织一次应知应会培训，确保职能部门责任人熟练掌握相关业务知识。2024年，我镇政府信息主动公开54件，主动公开率达到100%。受理政府信息公开申请18件。二是着力推进行政服务公开。运用“互联网+”管理服务的理念，拓展线上服务功能，提供各类服务清单的线上查询。

7. 赋予法治宣传新内涵。一是升级法治文化品牌。融合新时代“枫桥经验”，推出卡通法宣形象“乔乔”2.0版，赋予该品牌新的文化内涵，也为已有的“乔乔带我学法律”活动品牌注入了新的能量，全年开展法治“进园区、进校区、进

社区、进街区”活动14场。二是拓展一批法宣阵地。打造碧云社区涉外法宣站、平安主题公园、平安主题街区等民生实项目，拓展金桥镇法治宣传常态化阵地。三是讲好金桥法治故事。携手“学习强国”团队拍摄“爱·金桥”系列片和“乔乔说法”法治小故事，展现金桥镇法宣成果。

8. 激发企业发展新活力。一是召开法律帮扶推介会。深化“法护营商”品牌活动，邀请区司法局开展《浦东新区小微企业法律帮扶若干规定》及实施细则宣讲推介会，全镇共60余家企业参加。二是开展“金派律师进企业”活动。联合镇商会开展“法治讲座”，邀请镇签约律师事务所律师到中小企业点对点服务，在现场探讨解决企业的实际法律纠纷和困境。三是推出“助企服务包”。根据金桥实际和中小企业发展需求，量身定做“助企服务包”，为镇域内85家中小企业提供组团式法律服务，包含公司治理、商事争端、风险防范、劳动人事等方面的解决方案。

9. 打造涉外法治新名片。一是建设涉外法治阵地。与上海市委党校、上海交通大学联合打造涉外法治研究实践基地。成立涉外法治宣讲团，成员包括外籍人士、境外社工和律师专家，让外籍人士讲好自己的中国法治故事。二是深化理论研究创新。与市委党校团队联合撰写的《碧云国际社区涉外法治工作体系建设研究》入选2024年度全面依法治市立项调研课题，是街镇层面同主题唯一入选的项目。三是举办品质宣传活动。举办“提升涉外法治服务水平 优化宜居宜业营商环境”涉外法治主题活动，邀请多位专家学者和外籍人士就碧云国际社区涉外法治工作进行深入探讨，收获多条建设性意见。

## 二、2024年度法治政府建设工作中存在的主要问题

### （一）法治宣传内涵需进一步拓展。

目前法宣创新形式较少，碧云法宣站的功能及服务内容有待进一步开发和完善，下一步将运用新媒体技术，增强宣传的互动性和参与性，提高宣传的针对性和实效性。同时，对领导干部、青少年等重点群体的法治宣传教育需要进一步加强，推动法治宣传向基层延伸，实现法治宣传的全覆盖和精准化。

### （二）法治工作队伍建设需进一步加强。

目前基层法治工作队伍专业职业素养和专业水平有待进一步提高，今后将继续重视各级干部法律知识的培训及法治工作经历的历练，鼓励更多机关干部参加国家统一法律职业资格考试。持续加强完善干部管理，把干部尊法学法守法用法

情况作为干部人事管理的重要内容，将其对法律的尊重、学习积极性、守法的自觉性以及用法的能力作为重要的考量因素。

### 三、2024年度主要负责人推进法治政府建设第一责任人履职情况

1. 坚持依法执政。金桥镇党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，将履职情况列入领导干部个人年度述职报告。认真学习贯彻落实习近平法治思想、中央、市委、区委关于法治建设重大决策部署和工作要求，自觉运用法治思维和法治方式谋划工作、推进落实、督查检查。把法治建设摆在重要位置，重要工作做到亲自部署、亲自过问、亲自协调、亲自督办。

2. 健全监督机制。一是每年制定印发《金桥镇法治宣传教育工作要点》和《金桥镇法治建设工作要点》，部署年度法治建设工作任务；二是党政主要负责人将法治建设纳入年度工作计划，与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核，听取汇报、定期检查、督导推进。

### 四、2025年度法治政府建设主要工作设想

#### (一) 严格落实各项法治建设工作制度

1. 完成法治建设工作报告制度。及时完成年度法治政府建设工作报告并主动向社会公开。制定2025年度法治建设工作计划，并向镇党委、政府进行法治建设工作汇报，积极配合领导研究解决有关重大问题、推进法治政府建设工作。

2. 完善党委政府法律顾问制度。认真落实区委区政府《关于浦东新区落实法治建设责任制的实施意见》，配强法治建设专业力量，结合上一年度律师服务测评结果，聘请3家律师事务所为本镇法律顾问单位，为本镇重要决策、重大行政行为、重大执法审查、合同管理、党委政府文件合法性审查、社会矛盾化解以及其他领域提供更有力量、更多元的法律服务，助力疑难复杂问题的解决。

3. 规范重大决策和规范性文件制定程序。一是重大行政决策、规范性文件按规范要求履行公开听取意见、合法性审查、政策解读、按时备案等规范程序。二是进一步加大行政规范性文件管理制度的有关宣传工作。

4. 落实重大执法决定法制审核制度。坚持严明、公正、规范执法，开展重大行政执法决定法制审核工作，加强执法部门行政执法程序的法制审核，规范和监督行政执法部门依法开展行政执法，更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益。

5. 进一步加强群众尊法学法用法意识。一是围绕普法工作要求。继续加强重点对象的学法用法，围绕热点、难点，组织学习相关法律法规，形成社会主义法治理念，创造良好的尊法学法用法氛围，提高群众依法维权意识。二是坚持“谁主管谁普法”、“谁服务谁普法”主体责任，更新我镇普法责任清单并对外公布。三是坚持普法工作和法治实践相结合。组织法官、行政执法人员、律师等开展多种形式的“以案释法”宣传活动，进一步推动“以案释法”工作，有针对性地围绕我镇地域特色和管理特点，面向广大人民群众开展各类普法宣传活动，让法治思维和观念深入基层群众。

## (二) 确保完成各项法治建设工作任务

1. 进一步加强各级领导干部法治培训工作。一是通过组织开展法治建设专项培训，落实领导班子集体学法制度，在镇领导班子会议、镇党委中心组学习扩大会议、各基层党支部会议上组织开展有关法治法律法规培训。二是着眼于提高执法人员整体素质和执法水平，健全评估、考核机制，确保规范、高效、公正、文明执法，提高执法人员的法治素养。进一步提高全镇领导干部和工作人员善于运用法治思维、法治手段推动工作、解决问题的能力。

2. 确保公文类政府信息备案率。坚持以公开为常态，不公开为例外原则，不断拓宽政府信息公开途径，确保主动公开率达到标准要求。同时，积极推进重点领域信息公开，政府采购项目的管理办法、财政性资金使用审批规定等各类重点领域信息公开，继续保持主动公开的各类政府信息全文电子化率为 100%。

3. 保持行政机关负责人出庭率 100%。提高行政机关负责人出庭应诉的依法履职意识，积极应对行政诉讼案件，依法配合法院的审判活动，确保行政机关负责人亲自出庭应诉、答辩，做到行政机关负责人出庭应诉率达 100%，严格执行人民法院生效裁判。此外，加强庭前准备，进一步提升行政机关负责人出庭应诉效果。

4. 进一步加强政务公开工作。一是继续加大信息公开力度。有效贯彻落实《政府信息公开条例》，加大对各职能部门政务公开工作的宣传和培训，力争公文主动公开率位居新区前列。二是继续加强对各职能部门政务公开的监督与指导。严把公开内容和项目关，落实好政务公开制度。三是继续加强政务公开相关工作的及时性。及时编制、更新与公布政府信息公开指南、政府信息公开目录和本机关政府信息公开工作年报。四是继续加强信息公开诉讼案败诉预防。在政府信息公

开申请答复阶段采用政府法律顾问、各职能部门等多方联审机制，并对政府法律顾问提供的有关政府信息公开法律意见采取追责机制，在法律顾问合同中明确约定违约责任，提高信息公开答复的合法性。

### (三) 加快推进法治社会建设工作

1. 积极开展各类法治宣传教育。一是开展好对各类重点对象，特别是对领导干部、青少年的法治宣传，如“乔学法”进校园活动等。继续编印《司法小故事》、开展“乔乔带我学法律”等法治宣传品牌，不断丰富法治文化内涵。二是探索涉外法治建设，进一步打造碧云社区涉外法治文化。开发数字涉外法宣站、拍摄宣传短片、制作宣传折页、邀请企业实地参观等一系列活动。三是深入开展以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的宣传教育，紧密结合重要时间节点，大力开展宪法、婚姻法、禁毒法等相关法律的宣传教育。四是围绕镇党委政府重点工作，大力宣传与优化营商环境、就业就学、社会保障等相关法律宣传。五是加强企业和居村“两委”干部等其他重点人群的法治宣传教育。

2. 落实居村法律顾问评估评价机制。在居村公共法律服务工作室，以结对法律顾问为骨干开展法律咨询、法治讲座、纠纷调解等工作。按照《金桥镇居村法律顾问考核办法》，落实居村法律顾问评估机制，让律师参与到社区矛盾纠纷化解、开展法治宣传、解答群众法律咨询等，以最大限度为群众提供便捷的法律服务，为基层社会治理作出贡献。

3. 进一步擦亮法护营商服务品牌。一是升级“助企服务包”，联合镇商会聚焦企业法治需求，为企业提供全方位、便捷高效的法律服务。建立与经济部门、商会的联动机制，及时了解企业需求，延伸服务内容，创新配送服务方式，更加积极主动地为企业提供法律支持。二是建立线上点单式服务和线下指导相结合的“管家制度”，律所按行业、规模和区域分片包干，增强律师队伍主动服务意识，将集中法律咨询、法治讲座、法治体检转化为律师“点对点管家服务”，及时帮助企业解决法律问题，降低经营风险，提升竞争力，为企业的健康发展保驾护航。

浦东新区金桥镇人民政府

2025年3月31日

新  
法  
速  
递



## ● 新法速递 |

## 住房租赁条例

中华人民共和国国务院令

第 812 号

《住房租赁条例》已经 2025 年 6 月 27 日国务院第 62 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 9 月 15 日起施行。

总 理 李 强

2025 年 7 月 16 日

### 第一章 总 则

第一条 为了规范住房租赁活动，维护住房租赁活动当事人合法权益，稳定住房租赁关系，促进住房租赁市场高质量发展，推动加快建立租购并举的住房制度，制定本条例。

第二条 城镇国有土地上住房租赁活动及其监督管理，适用本条例。

第三条 住房租赁市场发展应当贯彻党和国家路线方针政策、决策部署，坚持市场主导与政府引导相结合。

第四条 国务院住房城乡建设主管部门负责全国住房租赁活动的监督管理工作。

县级以上地方人民政府房产管理部门负责本行政区域内住房租赁活动的监督管理工作。

县级以上人民政府市场监督管理、公安等部门依照本条例和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内负责住房租赁活动的监督管理工作。

第五条 国家鼓励居民家庭将自有房源用于租赁，支持企业盘活改造老旧厂房、商业办公用房、自持商品住房等用于租赁，多渠道增加租赁住房供给。

国家鼓励出租人和承租人依法建立稳定的住房租赁关系，推动租购住房在享受公共服务上具有同等权利。

第六条 从事住房租赁活动，应当遵守法律、法规，遵循平等、自愿、公平、诚信原则，不得危害国家安全、损害公共利益和他人合法权益，不得违背公序良俗。

## 第二章 出租与承租

第七条 用于出租的住房应当符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章和强制性标准，不得危及人身安全和健康。

厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间，不得单独出租用于居住。

租赁住房单间租住人数上限和人均最低租住面积，应当符合设区的市级以上地方人民政府规定的标准。

第八条 出租人和承租人应当使用实名签订住房租赁合同。

出租人应当按照规定，通过住房租赁管理服务平台等方式将住房租赁合同向租赁住房所在地房产管理部门备案。房产管理部门应当提高住房租赁合同备案服务水平，不得就住房租赁合同备案收取任何费用。

出租人未办理住房租赁合同备案的，承租人可以办理备案。

第九条 出租人应当遵守下列规定：

(一) 向承租人出示身份证明材料、拟出租住房的不动产权属证书或者其他证明其具有合法出租权利的材料，并配合承租人依法查询、核实拟出租住房有关信息；

(二) 核验承租人的身份证明材料，不得将住房出租给拒绝出示身份证明材料的单位或者个人；

(三) 不得擅自进入租赁住房，但是经承租人同意或者依法可以进入的除外。

第十条 出租人收取押金的，应当在住房租赁合同中约定押金的数额、返还时间以及扣减押金的情形等事项。除住房租赁合同约定的情形以外，出租人无正当理由不得扣减押金。

第十一条 承租人应当遵守下列规定：

(一) 向出租人出示身份证明材料；

(二) 安全、合理使用租赁住房，不得损坏、擅自拆除、停用消防设施或者改动租赁住房承重结构，不得私拉乱接水、电、燃气管线；

(三) 未经出租人同意,不得擅自改变租赁住房用途、拆改室内设施或者改动租赁住房其他结构;

(四) 遵守物业管理规约,不得任意弃置垃圾、超标准排放污染物或者产生噪声、违反规定饲养动物、违章搭建、侵占公共通道、高空抛物或者实施其他损害他人合法权益的行为;

(五) 对出租人依法确需进入租赁住房的,予以配合。

第十二条 出租人依法解除住房租赁合同的,应当通知承租人,并为承租人腾退租赁住房留出合理时间。

出租人不得采取暴力、威胁或者其他非法方式迫使承租人解除住房租赁合同或者腾退租赁住房。

第十三条 住房租赁合同连续履行达到规定期限的,出租人按照有关规定享受相应的政策支持,承租人按照有关规定享受相应的基本公共服务。

### 第三章 住房租赁企业

第十四条 国家完善政策措施,培育市场化、专业化的住房租赁企业。

住房租赁企业,是指以自有住房或者依法取得经营管理权的他人住房开展住房租赁经营业务的企业。住房租赁企业应当具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员和管理能力。

住房租赁企业出租住房,适用本条例有关出租人的规定。

第十五条 住房租赁企业依法登记的经营范围应当使用“住房租赁”的表述。

住房租赁企业应当自领取营业执照之日起30日内,向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门报送开业信息。房产管理部门应当将住房租赁企业开业信息向社会公开。

住房租赁企业应当在其经营场所醒目位置公示本企业开业信息、服务规范和标准等。

第十六条 住房租赁企业发布的住房地址、面积、租金等房源信息应当真实、准确、完整,在其经营场所、互联网等不同渠道发布的房源信息应当一致,发布的房源图片应当与实物房源一致,不得发布虚假或者误导性房源信息,不得隐瞒或者拒绝提供拟出租住房的有关重要信息。

第十七条 住房租赁企业应当建立住房租赁档案,如实记载相关信息,并健全住房租赁信息查验等内部管理制度。

住房租赁企业不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。

第十八条 住房租赁企业应当按照规定向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门报送其经营的租赁住房信息及其变化情况。

第十九条 从事转租经营的住房租赁企业应当按照规定设立住房租赁资金监管账户并向社会公示，并通过该账户办理住房租赁资金收付业务，具体办法由国务院住房城乡建设主管部门会同国务院有关部门制定。

第二十条 自然人转租他人住房开展住房租赁经营业务，经营规模达到国务院住房城乡建设主管部门会同国务院市场监督管理部门等有关部门规定标准的，适用本条例有关住房租赁企业的规定。

#### 第四章 经纪机构

第二十一条 从事住房租赁业务的房地产经纪机构（以下简称住房租赁经纪机构）应当具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员和管理能力。

第二十二条 住房租赁经纪机构应当将其从业人员名单向所在地县级以上地方人民政府房产管理部门备案。住房租赁经纪机构的从业人员不得同时在两个或者两个以上住房租赁经纪机构从事业务。

住房租赁经纪机构的从业人员不得以个人名义承接住房租赁经纪业务。

第二十三条 住房租赁经纪机构发布房源信息前，应当核对并记录委托人的身份信息、住房权属信息，实地查看房源，与委托人签订住房租赁经纪服务合同，编制住房状况说明书。住房租赁经纪服务合同、住房状况说明书应当加盖住房租赁经纪机构印章，并按照有关规定保存。

第二十四条 本条例第十五条第二款和第三款、第十六条、第十七条的规定，适用于住房租赁经纪机构。

第二十五条 住房租赁经纪机构不得有下列行为：

（一）为出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章或者强制性标准的住房提供经纪服务；

（二）为单独出租厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间用于居住提供经纪服务；

（三）为单间租住人数上限或者人均最低租住面积不符合规定标准的住房出租提供经纪服务；

- (四) 代收、代付住房租金、押金；
- (五) 未经当事人同意，以当事人名义签订住房租赁合同；
- (六) 法律、法规、规章禁止从事的其他行为。

第二十六条 住房租赁经纪机构应当对收费服务项目明码标价，不得在标价之外加价或者收取未予标明的费用。

第二十七条 出租人和承租人通过住房租赁经纪机构签订住房租赁合同的，由住房租赁经纪机构办理住房租赁合同备案。

## 第五章 监督管理

第二十八条 国务院住房城乡建设主管部门会同国务院市场监督管理部门制定并公布住房租赁合同、住房租赁经纪服务合同示范文本。

第二十九条 设区的市级以上地方人民政府应当建立住房租金监测机制，定期公布本行政区域内不同区域、不同类型住房的租金水平信息。

第三十条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当通过住房租赁管理服务平台开展合同备案、租赁住房信息管理、统计监测等管理与服务，并与民政、自然资源、教育、市场监督管理、金融管理、公安、税务、统计等部门建立信息共享机制。

第三十一条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当会同有关部门加强对住房租赁活动的监督检查，依法及时处理违法行为。

第三十二条 县级以上地方人民政府房产管理部门可以委托实施单位承担住房租赁管理的支持辅助等相关具体工作。房产管理部门委托的实施单位不得以营利为目的。

县级以上地方人民政府房产管理部门应当对其委托的实施单位加强监督，并对实施单位在委托范围内的行为后果承担法律责任。

第三十三条 县级以上地方人民政府房产管理部门应当会同有关部门、住房租赁相关行业组织加强住房租赁行业诚信建设，建立住房租赁企业、住房租赁经纪机构及其从业人员信用评价制度，将相关违法违规行为记入信用记录，纳入全国信用信息共享平台，并根据信用状况实施分级分类监管。

第三十四条 住房租赁相关行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律管理，促进行业健康发展。

第三十五条 在住房租赁活动中，因押金返还、住房维修、住房腾退等产生纠纷的，由出租人和承租人协商解决；协商不成的，可以依法申请调解、仲裁或者提起诉讼。

第三十六条 提供住房租赁信息发布服务的网络平台经营者（以下简称网络平台经营者）应当核验住房租赁信息发布者的真实身份信息。

网络平台经营者知道或者应当知道信息发布者有提供虚假信息等违法情形的，应当依法采取删除相关信息等必要措施，保存相关记录，并向有关部门报告。

网络平台经营者不得代收、代付住房租金、押金。

第三十七条 出租人应当按规定如实登记并报送承租人及实际居住人信息，发现违法犯罪活动应当及时向公安机关报告。具体办法由国务院公安部门制定。

承租人不得利用租赁住房实施违法犯罪活动。

## 第六章 法律责任

第三十八条 有下列情形之一的，依照有关法律、法规、规章的规定处罚：

（一）出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章或者强制性标准的住房；

（二）损坏、擅自拆除、停用消防设施；

（三）改动租赁住房承重结构；

（四）私拉乱接水、电、燃气管线。

第三十九条 将厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间单独出租用于居住，或者租赁住房不符合规定的单间租住人数上限或者人均最低租住面积标准的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，对单位处2万元以上10万元以下的罚款，对个人处2000元以上1万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。

第四十条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构不具备与其经营规模相适应的自有资金、从业人员、管理能力的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正、造成严重后果的，责令停业整顿。

第四十一条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告；拒不改正的，处2万元以上10万元以下的罚款：

（一）未按照规定报送开业信息；

(二) 未在其经营场所醒目位置公示本企业开业信息、服务规范和标准等；

(三) 未建立住房租赁档案并如实记载相关信息，或者未健全住房租赁信息查验等内部管理制度；

(四) 未按照规定办理住房租赁合同备案。

住房租赁企业未按照规定报送其经营的租赁住房信息及其变化情况，或者住房租赁经纪机构未按照规定与委托人签订住房租赁经纪服务合同或者未编制住房状况说明书的，依照前款规定处罚。

第四十二条 住房租赁企业、住房租赁经纪机构发布虚假或者误导性房源信息，隐瞒或者拒绝提供拟出租住房有关重要信息的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停业整顿；情节严重的，由县级以上地方人民政府房产管理部门提请同级市场监督管理部门依法吊销其营业执照。

住房租赁企业、住房租赁经纪机构非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，或者非法买卖、提供或者公开他人个人信息的，依照有关个人信息保护的法律法规的规定处罚。

第四十三条 从事转租经营的住房租赁企业未按照规定设立住房租赁资金监管账户并向社会公示，或者未按照规定通过该账户办理住房租赁资金收付业务的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；拒不改正的，处10万元以上50万元以下的罚款。

第四十四条 住房租赁经纪机构有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，处2万元以上10万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停业整顿：

(一) 发布房源信息前未核对并记录委托人的身份信息、住房权属信息，或者未实地查看房源；

(二) 为出租不符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章或者强制性标准的住房提供经纪服务；

(三) 为单独出租厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间用于居住提供经纪服务；

(四) 为单间租住人数上限或者人均最低租住面积不符合规定标准的住房出租提供经纪服务；

- (五) 代收、代付住房租金、押金；
- (六) 未经当事人同意，以当事人名义签订住房租赁合同；
- (七) 未按规定将其从业人员名单备案。

网络平台经营者代收、代付住房租金、押金的，依照前款规定处罚。

第四十五条 住房租赁经纪机构的从业人员同时在两个或者两个以上住房租赁经纪机构从事业务，或者以个人名义承接住房租赁经纪业务的，由县级以上地方人民政府房产管理部门责令改正，给予警告，可以处1万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，1年内不得从事住房租赁经纪业务；情节严重的，5年内不得从事住房租赁经纪业务。

第四十六条 网络平台经营者未履行核验责任的，县级以上地方人民政府房产管理部门应当通报网信部门，由网信部门依据职责予以处置，可以处10万元以下的罚款；情节严重的，可以责令暂停相关业务或者停业整顿。

第四十七条 房产管理部门和其他有关部门工作人员在住房租赁活动监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。

第四十八条 违反本条例规定，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

第四十九条 保障性住房的租赁活动及其监督管理，国家另有规定的，从其规定。

集体土地上住房租赁活动，由省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况，制定管理办法。

第五十条 本条例自2025年9月15日起施行。

## ● 新法速递 |

# 中华人民共和国治安管理处罚法

(2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过  
根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议  
《关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚法〉的决定》修正 2025年6月27  
日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议修订)

## 第一章 总 则

第一条 为了维护社会治安秩序,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,根据宪法,制定本法。

第二条 治安管理工作坚持中国共产党的领导,坚持综合治理。

各级人民政府应当加强社会治安综合治理,采取有效措施,预防和化解社会矛盾纠纷,增进社会和谐,维护社会稳定。

第三条 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。

第四条 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》、《中华人民共和国行政强制法》的有关规定。

第五条 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。

在外国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为,依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约,中华人民共和国行使管辖权的,适用本法。

第六条 治安管理处罚必须以事实为依据,与违反治安管理的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

实施治安管理处罚，应当公开、公正，尊重和保障人权，保护公民的人格尊严。

办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则，充分释法说理，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第七条 国务院公安部门负责全国的治安管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关负责本行政区域内的治安管理工作。

治安案件的管辖由国务院公安部门规定。

第八条 违反治安管理行为对他人造成损害的，除依照本法给予治安管理处罚外，行为人或者其监护人还应当依法承担民事责任。

违反治安管理行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任的，不得以治安管理处罚代替刑事处罚。

第九条 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，情节较轻的，公安机关可以调解处理。

调解处理治安案件，应当查明事实，并遵循合法、公正、自愿、及时的原则，注重教育和疏导，促进化解矛盾纠纷。

经公安机关调解，当事人达成协议的，不予处罚。经调解未达成协议或者达成协议后不履行的，公安机关应当依照本法的规定对违反治安管理行为作出处理，并告知当事人可以就民事争议依法向人民法院提起民事诉讼。

对属于第一款规定的调解范围的治安案件，公安机关作出处理决定前，当事人自行和解或者经人民调解委员会调解达成协议并履行，书面申请经公安机关认可的，不予处罚。

## 第二章 处罚的种类和适用

第十条 治安管理处罚的种类分为：

- (一) 警告；
- (二) 罚款；
- (三) 行政拘留；
- (四) 吊销公安机关发放的许可证件。

对违反治安管理的外国人，可以附加适用限期出境或者驱逐出境。

第十一条 办理治安案件所查获的毒品、淫秽物品等违禁品，赌具、赌资，吸食、注射毒品的用具以及直接用于实施违反治安管理行为的本人所有的工具，应当收缴，按照规定处理。

违反治安管理所得的财物，追缴退还被侵害人；没有被侵害人的，登记造册，公开拍卖或者按照国家有关规定处理，所得款项上缴国库。

第十二条 已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的，从轻或者减轻处罚；不满十四周岁的人违反治安管理的，不予处罚，但是应当责令其监护人严加管教。

第十三条 精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为的时候违反治安管理的，不予处罚，但是应当责令其监护人加强看护管理和治疗。间歇性的精神病人在精神正常的时候违反治安管理的，应当给予处罚。尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人、智力残疾人违反治安管理的，应当给予处罚，但是可以从轻或者减轻处罚。

第十四条 盲人或者又聋又哑的人违反治安管理的，可以从轻、减轻或者不予处罚。

第十五条 醉酒的人违反治安管理的，应当给予处罚。

醉酒的人在醉酒状态中，对本人有危险或者对他人的人身、财产或者公共安全有威胁的，应当对其采取保护性措施约束至酒醒。

第十六条 有两种以上违反治安管理行为的，分别决定，合并执行处罚。行政拘留处罚合并执行的，最长不超过二十日。

第十七条 共同违反治安管理的，根据行为人在违反治安管理行为中所起的作用，分别处罚。

教唆、胁迫、诱骗他人违反治安管理的，按照其教唆、胁迫、诱骗的行为处罚。

第十八条 单位违反治安管理的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照本法的规定处罚。其他法律、行政法规对同一行为规定给予单位处罚的，依照其规定处罚。

第十九条 为了免受正在进行的不法侵害而采取的制止行为，造成损害的，不属于违反治安管理行为，不受处罚；制止行为明显超过必要限度，造成较大损害的，依法给予处罚，但是应当减轻处罚；情节较轻的，不予处罚。

第二十条 违反治安管理有下列情形之一的，从轻、减轻或者不予处罚：

- (一) 情节轻微的；
- (二) 主动消除或者减轻违法后果的；
- (三) 取得被侵害人谅解的；
- (四) 出于他人胁迫或者诱骗的；
- (五) 主动投案，向公安机关如实陈述自己的违法行为的；
- (六) 有立功表现的。

第二十一条 违反治安管理行为人自愿向公安机关如实陈述自己的违法行为，承认违法事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。

第二十二条 违反治安管理有下列情形之一的，从重处罚：

- (一) 有较严重后果的；
- (二) 教唆、胁迫、诱骗他人违反治安管理的；
- (三) 对报案人、控告人、举报人、证人打击报复的；
- (四) 一年以内曾受过治安管理处罚的。

第二十三条 违反治安管理行为人有下列情形之一的，依照本法应当给予行政拘留处罚的，不执行行政拘留处罚：

- (一) 已满十四周岁不满十六周岁的；
- (二) 已满十六周岁不满十八周岁，初次违反治安管理的；
- (三) 七十周岁以上的；
- (四) 怀孕或者哺乳自己不满一周岁婴儿的。

前款第一项、第二项、第三项规定的行为人违反治安管理情节严重、影响恶劣的，或者第一项、第三项规定的行为人在一年以内二次以上违反治安管理的，不受前款规定的限制。

第二十四条 对依照本法第十二条规定不予处罚或者依照本法第二十三条规定不执行行政拘留处罚的未成年人，公安机关依照《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》的规定采取相应矫治教育等措施。

第二十五条 违反治安管理行为在六个月以内没有被公安机关发现的,不再处罚。

前款规定的期限,从违反治安管理行为发生之日起计算;违反治安管理行为有连续或者继续状态的,从行为终了之日起计算。

### 第三章 违反治安管理的行为和处罚

#### 第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚

第二十六条 有下列行为之一的,处警告或者五百元以下罚款;情节较重的,处五日以上十日以下拘留,可以并处一千元以下罚款:

(一)扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序,致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行,尚未造成严重损失的;

(二)扰乱车站、港口、码头、机场、商场、公园、展览馆或者其他公共场所秩序的;

(三)扰乱公共汽车、电车、城市轨道交通过车辆、火车、船舶、航空器或者其他公共交通工具上的秩序的;

(四)非法拦截或者强登、扒乘机动车、船舶、航空器以及其他交通工具,影响交通工具正常行驶的;

(五)破坏依法进行的选举秩序的。

聚众实施前款行为的,对首要分子处十日以上十五日以下拘留,可以并处二千元以下罚款。

第二十七条 在法律、行政法规规定的国家考试中,有下列行为之一,扰乱考试秩序的,处违法所得一倍以上五倍以下罚款,没有违法所得或者违法所得不足一千元,处一千元以上三千元以下罚款;情节较重的,处五日以上十五日以下拘留:

(一)组织作弊的;

(二)为他人组织作弊提供作弊器材或者其他帮助的;

(三)为实施考试作弊行为,向他人非法出售、提供考试试题、答案的;

(四)代替他人或者让他人代替自己参加考试的。

第二十八条 有下列行为之一，扰乱体育、文化等大型群众性活动秩序的，处警告或者五百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

- (一) 强行进入场内的；
- (二) 违反规定，在场内燃放烟花爆竹或者其他物品的；
- (三) 展示侮辱性标语、条幅等物品的；
- (四) 围攻裁判员、运动员或者其他工作人员的；
- (五) 向场内投掷杂物，不听制止的；
- (六) 扰乱大型群众性活动秩序的其他行为。

因扰乱体育比赛、文艺演出活动秩序被处以拘留处罚的，可以同时责令其六个月至一年以内不得进入体育场馆、演出场馆观看同类比赛、演出；违反规定进入体育场馆、演出场馆的，强行带离现场，可以处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

第二十九条 有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款：

(一) 故意散布谣言，谎报险情、疫情、灾情、警情或者以其他方法故意扰乱公共秩序的；

(二) 投放虚假的爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质扰乱公共秩序的；

(三) 扬言实施放火、爆炸、投放危险物质等危害公共安全犯罪行为扰乱公共秩序的。

第三十条 有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留或者一千元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款：

- (一) 结伙斗殴或者随意殴打他人的；
- (二) 追逐、拦截他人的；
- (三) 强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物的；
- (四) 其他无故侵扰他人、扰乱社会秩序的寻衅滋事行为。

第三十一条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）组织、教唆、胁迫、诱骗、煽动他人从事邪教活动、会道门活动、非法的宗教活动或者利用邪教组织、会道门、迷信活动，扰乱社会秩序、损害他人身体健康的；

（二）冒用宗教、气功名义进行扰乱社会秩序、损害他人身体健康活动的；

（三）制作、传播宣扬邪教、会道门内容的物品、信息、资料的。

第三十二条 违反国家规定，有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留：

（一）故意干扰无线电业务正常进行的；

（二）对正常运行的无线电台（站）产生有害干扰，经有关主管部门指出后，拒不采取有效措施消除的；

（三）未经批准设置无线电广播电台、通信基站等无线电台（站）的，或者非法使用、占用无线电频率，从事违法活动的。

第三十三条 有下列行为之一，造成危害的，处五日以下拘留；情节较重的，处五日以上十五日以下拘留：

（一）违反国家规定，侵入计算机信息系统或者采用其他技术手段，获取计算机信息系统中存储、处理或者传输的数据，或者对计算机信息系统实施非法控制的；

（二）违反国家规定，对计算机信息系统功能进行删除、修改、增加、干扰的；

（三）违反国家规定，对计算机信息系统中存储、处理、传输的数据和应用程序进行删除、修改、增加的；

（四）故意制作、传播计算机病毒等破坏性程序的；

（五）提供专门用于侵入、非法控制计算机信息系统的程序、工具，或者明知他人实施侵入、非法控制计算机信息系统的违法犯罪行为而为其提供程序、工具的。

第三十四条 组织、领导传销活动的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

胁迫、诱骗他人参加传销活动的，处五日以上十日以下拘留；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留。

第三十五条 有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留或者一千元以上三千元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款：

（一）在国家举行庆祝、纪念、缅怀、公祭等重要活动的场所及周边管控区域，故意从事与活动主题和氛围相违背的行为，不听劝阻，造成不良社会影响的；

（二）在英雄烈士纪念设施保护范围内从事有损纪念英雄烈士环境和氛围的活动，不听劝阻的，或者侵占、破坏、污损英雄烈士纪念设施的；

（三）以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的；

（四）亵渎、否定英雄烈士事迹和精神，或者制作、传播、散布宣扬、美化侵略战争、侵略行为的言论或者图片、音视频等物品，扰乱公共秩序的；

（五）在公共场所或者强制他人在公共场所穿着、佩戴宣扬、美化侵略战争、侵略行为的服饰、标志，不听劝阻，造成不良社会影响的。

## 第二节 妨害公共安全的行为和处罚

第三十六条 违反国家规定，制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

第三十七条 爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质被盗、被抢或者丢失，未按规定报告的，处五日以下拘留；故意隐瞒不报的，处五日以上十日以下拘留。

第三十八条 非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具的，处五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款；情节较轻的，处警告或者五百元以下罚款。

非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具进入公共场所或者公共交通工具的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

第三十九条 有下列行为之一的,处十日以上十五日以下拘留;情节较轻的,处五日以下拘留:

(一) 盗窃、损毁油气管道设施、电力电信设施、广播电视设施、水利工程施工设施、公共供水设施、公路及附属设施或者水文监测、测量、气象测报、生态环境监测、地质监测、地震监测等公共设施,危及公共安全的;

(二) 移动、损毁国家边境的界碑、界桩以及其他边境标志、边境设施或者领土、领海基点标志设施的;

(三) 非法进行影响国(边)界线走向的活动或者修建有碍国(边)境管理的设施的。

第四十条 盗窃、损坏、擅自移动使用中的航空设施,或者强行进入航空器驾驶舱的,处十日以上十五日以下拘留。

在使用中的航空器上使用可能影响导航系统正常功能的器具、工具,不听劝阻的,处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

盗窃、损坏、擅自移动使用中的其他公共交通工具设施、设备,或者以抢控驾驶操纵装置、拉扯、殴打驾驶人员等方式,干扰公共交通工具正常行驶的,处五日以下拘留或者一千元以下罚款;情节较重的,处五日以上十日以下拘留。

第四十一条 有下列行为之一的,处五日以上十日以下拘留,可以并处一千元以下罚款;情节较轻的,处五日以下拘留或者一千元以下罚款:

(一) 盗窃、损毁、擅自移动铁路、城市轨道交通设施、设备、机车车辆配件或者安全标志的;

(二) 在铁路、城市轨道交通线路上放置障碍物,或者故意向列车投掷物品的;

(三) 在铁路、城市轨道交通线路、桥梁、隧道、涵洞处挖掘坑穴、采石取沙的;

(四) 在铁路、城市轨道交通线路上私设道口或者平交过道的。

第四十二条 擅自进入铁路、城市轨道交通防护网或者火车、城市轨道交通列车来临时在铁路、城市轨道交通线路上行走坐卧,抢越铁路、城市轨道交通,影响行车安全的,处警告或者五百元以下罚款。

第四十三条 有下列行为之一的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）未经批准，安装、使用电网的，或者安装、使用电网不符合安全规定的；

（二）在车辆、行人通行的地方施工，对沟井坎穴不设覆盖物、防围和警示标志的，或者故意损毁、移动覆盖物、防围和警示标志的；

（三）盗窃、损毁路面井盖、照明等公共设施的；

（四）违反有关法律法规规定，燃放携带明火的升空物体，有发生火灾事故危险，不听劝阻的；

（五）从建筑物或者其他高空抛掷物品，有危害他人人身安全、公私财产安全或者公共安全危险的。

第四十四条 举办体育、文化等大型群众性活动，违反有关规定，有发生安全事故危险，经公安机关责令改正而拒不改正或者无法改正的，责令停止活动，立即疏散；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十日以下拘留，并处一千元以上三千元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，并处三千元以上五千元以下罚款，可以同时责令六个月至一年以内不得举办大型群众性活动。

第四十五条 旅馆、饭店、影剧院、娱乐场、体育场馆、展览馆或者其他供社会公众活动的场所违反安全规定，致使该场所有发生安全事故危险，经公安机关责令改正而拒不改正的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以下拘留；情节较重的，处五日以上十日以下拘留。

第四十六条 违反有关法律法规关于飞行空域管理规定，飞行民用无人驾驶航空器、航空运动器材，或者燃放无人驾驶自由气球、系留气球等升空物体，情节较重的，处五日以上十日以下拘留。

飞行、燃放前款规定的物体非法穿越国（边）境的，处十日以上十五日以下拘留。

### 第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚

第四十七条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，并处一千元以上二千元以下罚款；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留，并处一千元以下罚款：

（一）组织、胁迫、诱骗不满十六周岁的人或者残疾人进行恐怖、残忍表演的；

（二）以暴力、威胁或者其他手段强迫他人劳动的；

（三）非法限制他人人身自由、非法侵入他人住宅或者非法搜查他人身体的。

第四十八条 组织、胁迫未成年人在不适宜未成年人活动的经营场所从事陪酒、陪唱等有偿陪侍活动的，处十日以上十五日以下拘留，并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者五千元以下罚款。

第四十九条 胁迫、诱骗或者利用他人乞讨的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款。

反复纠缠、强行讨要或者以其他滋扰他人的方式乞讨的，处五日以下拘留或者警告。

第五十条 有下列行为之一的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）写恐吓信或者以其他方法威胁他人人身安全的；

（二）公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的；

（三）捏造事实诬告陷害他人，企图使他人受到刑事追究或者受到治安管理处罚的；

（四）对证人及其近亲属进行威胁、侮辱、殴打或者打击报复的；

（五）多次发送淫秽、侮辱、恐吓等信息或者采取滋扰、纠缠、跟踪等方法，干扰他人正常生活的；

（六）偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私的。

有前款第五项规定的滋扰、纠缠、跟踪行为的，除依照前款规定给予处罚外，经公安机关负责人批准，可以责令其一定期限内禁止接触被侵害人。对违反禁止接触规定的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

第五十一条 殴打他人的，或者故意伤害他人身体的，处五日以上十日以下拘留，并处五百元以上一千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

有下列情形之一的，处十日以上十五日以下拘留，并处一千元以上二千元以下罚款：

（一）结伙殴打、伤害他人的；

（二）殴打、伤害残疾人、孕妇、不满十四周岁的人或者七十周岁以上的人的；

（三）多次殴打、伤害他人或者一次殴打、伤害多人的。

第五十二条 猥亵他人的，处五日以上十日以下拘留；猥亵精神病人、智力残疾人、不满十四周岁的人或者有其他严重情节的，处十日以上十五日以下拘留。

在公共场所故意裸露身体隐私部位的，处警告或者五百元以下罚款；情节恶劣的，处五日以上十日以下拘留。

第五十三条 有下列行为之一的，处五日以下拘留或者警告；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）虐待家庭成员，被虐待人或者其监护人要求处理的；

（二）对未成年人、老年人、患病的人、残疾人等负有监护、看护职责的人虐待被监护、看护的人的；

（三）遗弃没有独立生活能力的被扶养人的。

第五十四条 强买强卖商品，强迫他人提供服务或者强迫他人接受服务的，处五日以上十日以下拘留，并处三千元以上五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

第五十五条 煽动民族仇恨、民族歧视，或者在出版物、信息网络中刊载民族歧视、侮辱内容的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处三千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者三千元以下罚款。

第五十六条 违反国家有关规定，向他人出售或者提供个人信息的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以下拘留。

窃取或者以其他方法非法获取个人信息的，依照前款的规定处罚。

第五十七条 冒领、隐匿、毁弃、倒卖、私自开拆或者非法检查他人邮件、快件的，处警告或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留。

第五十八条 盗窃、诈骗、哄抢、抢夺或者敲诈勒索的，处五日以上十日以下拘留或者二千元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处三千元以下罚款。

第五十九条 故意损毁公私财物的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处三千元以下罚款。

第六十条 以殴打、侮辱、恐吓等方式实施学生欺凌，违反治安管理的，公安机关应当依照本法、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》的规定，给予治安管理处罚、采取相应矫治教育等措施。

学校违反有关法律法规规定，明知发生严重的学生欺凌或者明知发生其他侵害未成年学生的犯罪，不按规定报告或者处置的，责令改正，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，建议有关部门依法予以处分。

#### 第四节 妨害社会管理的行为和处罚

第六十一条 有下列行为之一的，处警告或者五百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）拒不执行人民政府在紧急状态情况下依法发布的决定、命令的；

（二）阻碍国家机关工作人员依法执行职务的；

（三）阻碍执行紧急任务的消防车、救护车、工程抢险车、警车或者执行上述紧急任务的专用船舶通行的；

（四）强行冲闯公安机关设置的警戒带、警戒区或者检查点的。

阻碍人民警察依法执行职务的，从重处罚。

第六十二条 冒充国家机关工作人员招摇撞骗的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

冒充军警人员招摇撞骗的，从重处罚。

盗用、冒用个人、组织的身份、名义或者以其他虚假身份招摇撞骗的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

第六十三条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留，可以并处三千元以下罚款：

（一）伪造、变造或者买卖国家机关、人民团体、企业、事业单位或者其他组织的公文、证件、证明文件、印章的；

（二）出租、出借国家机关、人民团体、企业、事业单位或者其他组织的公文、证件、证明文件、印章供他人非法使用的；

（三）买卖或者使用伪造、变造的国家机关、人民团体、企业、事业单位或者其他组织的公文、证件、证明文件、印章的；

（四）伪造、变造或者倒卖车票、船票、航空客票、文艺演出票、体育比赛入场券或者其他有价票证、凭证的；

（五）伪造、变造船舶户牌，买卖或者使用伪造、变造的船舶户牌，或者涂改船舶发动机号码的。

第六十四条 船舶擅自进入、停靠国家禁止、限制进入的水域或者岛屿的，对船舶负责人及有关责任人员处一千元以上二千元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款。

第六十五条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留或者一千元以上三千元以下罚款：

（一）违反国家规定，未经注册登记，以社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织名义进行活动，被取缔后，仍进行活动的；

（二）被依法撤销登记或者吊销登记证书的社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织，仍以原社会组织名义进行活动的；

（三）未经许可，擅自经营按照国家规定需要由公安机关许可的行业的。

有前款第三项行为的，予以取缔。被取缔一年以内又实施的，处十日以上十五日以下拘留，并处三千元以上五千元以下罚款。

取得公安机关许可的经营者，违反国家有关管理规定，情节严重的，公安机关可以吊销许可证件。

第六十六条 煽动、策划非法集会、游行、示威，不听劝阻的，处十日以上十五日以下拘留。

第六十七条 从事旅馆业经营活动不按规定登记住宿人员姓名、有效身份证件种类和号码等信息的，或者为身份不明、拒绝登记身份信息的人提供住宿服务的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五百元以上一千元以下罚款；情节较轻的，处警告或者五百元以下罚款。

实施前款行为，妨害反恐怖主义工作进行，违反《中华人民共和国反恐怖主义法》规定的，依照其规定处罚。

从事旅馆业经营活动有下列行为之一的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一千元以上三千元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留，可以并处三千元以上五千元以下罚款：

（一）明知住宿人员违反规定将危险物质带入住宿区域，不予制止的；

（二）明知住宿人员是犯罪嫌疑人员或者被公安机关通缉的人员，不向公安机关报告的；

（三）明知住宿人员利用旅馆实施犯罪活动，不向公安机关报告的。

第六十八条 房屋出租人将房屋出租给身份不明、拒绝登记身份信息的人的，或者不按规定登记承租人姓名、有效身份证件种类和号码等信息的，处五百元以上一千元以下罚款；情节较轻的，处警告或者五百元以下罚款。

房屋出租人明知承租人利用出租房屋实施犯罪活动，不向公安机关报告的，处一千元以上三千元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留，可以并处三千元以上五千元以下罚款。

第六十九条 娱乐场所和公章刻制、机动车修理、报废机动车回收行业经营者违反法律法规关于要求登记信息的规定，不登记信息的，处警告；拒不改正或者造成后果的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以下拘留或者三千元以下罚款。

第七十条 非法安装、使用、提供窃听、窃照专用器材的，处五日以下拘留或者一千元以上三千元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，并处三千元以上五千元以下罚款。

第七十一条 有下列行为之一的，处一千元以上三千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，并处一千元以上三千元以下罚款：

（一）典当业工作人员承接典当的物品，不查验有关证明、不履行登记手续的，或者违反国家规定对明知是违法犯罪嫌疑人、赃物而不向公安机关报告的；

（二）违反国家规定，收购铁路、油田、供电、电信、矿山、水利、测量和城市公用设施等废旧专用器材的；

（三）收购公安机关通报寻查的赃物或者有赃物嫌疑的物品的；

（四）收购国家禁止收购的其他物品的。

第七十二条 有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款；情节较轻的，处警告或者一千元以下罚款：

（一）隐藏、转移、变卖、擅自使用或者损毁行政执法机关依法扣押、查封、冻结、扣留、先行登记保存的财物的；

（二）伪造、隐匿、毁灭证据或者提供虚假证言、谎报案情，影响行政执法机关依法办案的；

（三）明知是赃物而窝藏、转移或者代为销售的；

（四）被依法执行管制、剥夺政治权利或者在缓刑、暂予监外执行中的罪犯或者被依法采取刑事强制措施的人，有违反法律、行政法规或者国务院有关部门的监督管理规定的行为的。

第七十三条 有下列行为之一的，处警告或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：

（一）违反人民法院刑事判决中的禁止令或者职业禁止决定的；

（二）拒不执行公安机关依照《中华人民共和国反家庭暴力法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》出具的禁止家庭暴力告诫书、禁止性骚扰告诫书的；

（三）违反监察机关在监察工作中、司法机关在刑事诉讼中依法采取的禁止接触证人、鉴定人、被害人及其近亲属保护措施。

第七十四条 依法被关押的违法行为人脱逃的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

第七十五条 有下列行为之一的，处警告或者五百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，并处五百元以上一千元以下罚款：

(一) 刻划、涂污或者以其他方式故意损坏国家保护的文物、名胜古迹的；

(二) 违反国家规定，在文物保护单位附近进行爆破、钻探、挖掘等活动，危及文物安全的。

第七十六条 有下列行为之一的，处一千元以上二千元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款：

(一) 偷开他人机动车的；

(二) 未取得驾驶证驾驶或者偷开他人航空器、机动船舶的。

第七十七条 有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处二千元以下罚款：

(一) 故意破坏、污损他人坟墓或者毁坏、丢弃他人尸骨、骨灰的；

(二) 在公共场所停放尸体或者因停放尸体影响他人正常生活、工作秩序，不听劝阻的。

第七十八条 卖淫、嫖娼的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

在公共场所拉客招嫖的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

第七十九条 引诱、容留、介绍他人卖淫的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以上二千元以下罚款。

第八十条 制作、运输、复制、出售、出租淫秽的书刊、图片、影片、音像制品等淫秽物品或者利用信息网络、电话以及其他通讯工具传播淫秽信息的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以上三千元以下罚款。

前款规定的淫秽物品或者淫秽信息中涉及未成年人的，从重处罚。

第八十一条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，并处一千元以上二千元以下罚款：

(一) 组织播放淫秽音像的；

(二) 组织或者进行淫秽表演的；

(三) 参与聚众淫乱活动的。

明知他人从事前款活动，为其提供条件的，依照前款的规定处罚。

组织未成年人从事第一款活动的，从重处罚。

第八十二条 以营利为目的，为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处一千元以上五千元以下罚款。

第八十三条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款：

（一）非法种植罂粟不满五百株或者其他少量毒品原植物的；

（二）非法买卖、运输、携带、持有少量未经灭活的罂粟等毒品原植物种子或者幼苗的；

（三）非法运输、买卖、储存、使用少量罂粟壳的。

有前款第一项行为，在成熟前自行铲除的，不予处罚。

第八十四条 有下列行为之一的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处三千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款：

（一）非法持有鸦片不满二百克、海洛因或者甲基苯丙胺不满十克或者其他少量毒品的；

（二）向他人提供毒品的；

（三）吸食、注射毒品的；

（四）胁迫、欺骗医务人员开具麻醉药品、精神药品的。

聚众、组织吸食、注射毒品的，对首要分子、组织者依照前款的规定从重处罚。

吸食、注射毒品的，可以同时责令其六个月至一年以内不得进入娱乐场所、不得擅自接触涉及毒品违法犯罪人员。违反规定的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

第八十五条 引诱、教唆、欺骗或者强迫他人吸食、注射毒品的，处十日以上十五日以下拘留，并处一千元以上五千元以下罚款。

容留他人吸食、注射毒品或者介绍买卖毒品的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处三千元以下罚款；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款。

第八十六条 违反国家规定，非法生产、经营、购买、运输用于制造毒品的原料、配剂的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留。

第八十七条 旅馆业、饮食服务业、文化娱乐业、出租汽车业等单位的人员，在公安机关查处吸毒、赌博、卖淫、嫖娼活动时，为违法犯罪行为人通风报信的，或者以其他方式为上述活动提供条件的，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以下拘留或者一千元以上二千元以下罚款。

第八十八条 违反关于社会生活噪声污染防治的法律法规规定，产生社会生活噪声，经基层群众性自治组织、业主委员会、物业服务人、有关部门依法劝阻、调解和处理未能制止，继续干扰他人正常生活、工作和学习的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

第八十九条 饲养动物，干扰他人正常生活的，处警告；警告后不改正的，或者放任动物恐吓他人的，处一千元以下罚款。

违反有关法律、法规、规章规定，出售、饲养烈性犬等危险动物的，处警告；警告后不改正的，或者致使动物伤害他人的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留。

未对动物采取安全措施，致使动物伤害他人的，处一千元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留。

驱使动物伤害他人的，依照本法第五十一条的规定处罚。

## **第四章 处罚程序**

### **第一节 调 查**

第九十条 公安机关对报案、控告、举报或者违反治安管理行为人主动投案，以及其他国家机关移送的违反治安管理案件，应当立即立案并进行调查；认为不属于违反治安管理行为的，应当告知报案人、控告人、举报人、投案人，并说明理由。

第九十一条 公安机关及其人民警察对治安案件的调查，应当依法进行。严禁刑讯逼供或者采用威胁、引诱、欺骗等非法手段收集证据。

以非法手段收集的证据不得作为处罚的根据。

第九十二条 公安机关办理治安案件，有权向有关单位和个人收集、调取证据。有关单位和个人应当如实提供证据。

公安机关向有关单位和个人收集、调取证据时，应当告知其必须如实提供证据，以及伪造、隐匿、毁灭证据或者提供虚假证言应当承担的法律责任。

第九十三条 在办理刑事案件过程中以及其他执法办案机关在移送案件前依法收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料，可以作为治安案件的证据使用。

第九十四条 公安机关及其人民警察在办理治安案件时，对涉及的国家秘密、商业秘密、个人隐私或者个人信息，应当予以保密。

第九十五条 人民警察在办理治安案件过程中，遇有下列情形之一的，应当回避；违反治安管理行为人、被侵害人或者其法定代理人也有权要求他们回避：

- (一) 是本案当事人或者当事人的近亲属的；
- (二) 本人或者其近亲属与本案有利害关系的；
- (三) 与本案当事人有其他关系，可能影响案件公正处理的。

人民警察的回避，由其所属的公安机关决定；公安机关负责人的回避，由上一级公安机关决定。

第九十六条 需要传唤违反治安管理行为人接受调查的，经公安机关办案部门负责人批准，使用传唤证传唤。对现场发现的违反治安管理行为人，人民警察经出示人民警察证，可以口头传唤，但应当在询问笔录中注明。

公安机关应当将传唤的原因和依据告知被传唤人。对无正当理由不接受传唤或者逃避传唤的人，经公安机关办案部门负责人批准，可以强制传唤。

第九十七条 对违反治安管理行为人，公安机关传唤后应当及时询问查证，询问查证的时间不得超过八小时；涉案人数众多、违反治安管理行为人身份不明的，询问查证的时间不得超过十二小时；情况复杂，依照本法规定可能适用行政拘留处罚的，询问查证的时间不得超过二十四小时。在执法办案场所询问违反治安管理行为人，应当全程同步录音录像。

公安机关应当及时将传唤的原因和处所通知被传唤人家属。

询问查证期间，公安机关应当保证违反治安管理行为人的饮食、必要的休息时间等正当需求。

第九十八条 询问笔录应当交被询问人核对；对没有阅读能力的，应当向其宣读。记载有遗漏或者差错的，被询问人可以提出补充或者更正。被询问人确认笔录无误后，应当签名、盖章或者按指印，询问的人民警察也应当在笔录上签名。

被询问人要求就被询问事项自行提供书面材料的，应当准许；必要时，人民警察也可以要求被询问人自行书写。

询问不满十八周岁的违反治安管理行为人，应当通知其父母或者其他监护人到场；其父母或者其他监护人不能到场的，也可以通知其他成年亲属，所在学校、单位、居住地基层组织或者未成年人保护组织的代表等合适成年人到场，并将有关情况记录在案。确实无法通知或者通知后未到场的，应当在笔录中注明。

第九十九条 人民警察询问被侵害人或者其他证人，可以在现场进行，也可以到其所在单位、住处或者其提出的地点进行；必要时，也可以通知其到公安机关提供证言。

人民警察在公安机关以外询问被侵害人或者其他证人，应当出示人民警察证。

询问被侵害人或者其他证人，同时适用本法第九十八条的规定。

第一百条 违反治安管理行为人、被侵害人或者其他证人在异地的，公安机关可以委托异地公安机关代为询问，也可以通过公安机关的视频系统远程询问。

通过远程视频方式询问的，应当向被询问人宣读询问笔录，被询问人确认笔录无误后，询问的人民警察应当在笔录上注明。询问和宣读过程应当全程同步录音录像。

第一百零一条 询问聋哑的违反治安管理行为人、被侵害人或者其他证人，应当有通晓手语等交流方式的人提供帮助，并在笔录上注明。

询问不通晓当地通用的语言文字的违反治安管理行为人、被侵害人或者其他证人，应当配备翻译人员，并在笔录上注明。

第一百零二条 为了查明案件事实，确定违反治安管理行为人、被侵害人的某些特征、伤害情况或者生理状态，需要对其人身进行检查，提取或者采集肖像、指纹信息和血液、尿液等生物样本的，经公安机关办案部门负责人批准后进行。对已经提取、采集的信息或者样本，不得重复提取、采集。提取或者采集被侵害人的信息或者样本，应当征得被侵害人或者其监护人同意。

第一百零三条 公安机关对与违反治安管理行为有关的场所或者违反治安管理行为人的的人身、物品可以进行检查。检查时，人民警察不得少于二人，并应当出示人民警察证。

对场所进行检查的，经县级以上人民政府公安机关负责人批准，使用检查证检查；对确有必要立即进行检查的，人民警察经出示人民警察证，可以当场检查，并应当全程同步录音录像。检查公民住所应当出示县级以上人民政府公安机关开具的检查证。

检查妇女的身体，应当由女性工作人员或者医师进行。

第一百零四条 检查的情况应当制作检查笔录，由检查人、被检查人和见证人签名、盖章或者按指印；被检查人不在场或者被检查人、见证人拒绝签名的，人民警察应当在笔录上注明。

第一百零五条 公安机关办理治安案件，对与案件有关的需要作为证据的物品，可以扣押；对被侵害人或者善意第三人合法占有的财产，不得扣押，应当予以登记，但是对其中与案件有关的必须鉴定的物品，可以扣押，鉴定后应当立即解除。对与案件无关的物品，不得扣押。

对扣押的物品，应当会同在场见证人和被扣押物品持有人查点清楚，当场开列清单一式二份，由调查人员、见证人和持有人签名或者盖章，一份交给持有人，另一份附卷备查。

实施扣押前应当报经公安机关负责人批准；因情况紧急或者物品价值不大，当场实施扣押的，人民警察应当及时向其所属公安机关负责人报告，并补办批准手续。公安机关负责人认为不应当扣押的，应当立即解除。当场实施扣押的，应当全程同步录音录像。

对扣押的物品，应当妥善保管，不得挪作他用；对不宜长期保存的物品，按照有关规定处理。经查明与案件无关或者经核实属于被侵害人或者他人合法财产的，应当登记后立即退还；满六个月无人对该财产主张权利或者无法查清权利人的，应当公开拍卖或者按照国家有关规定处理，所得款项上缴国库。

第一百零六条 为了查明案情，需要解决案件中有争议的专门性问题的，应当指派或者聘请具有专门知识的人员进行鉴定；鉴定人鉴定后，应当写出鉴定意见，并且签名。

第一百零七条 为了查明案情，人民警察可以让违反治安管理行为人、被侵害人和其他证人对与违反治安管理行为有关的场所、物品进行辨认，也可以让被侵害人、其他证人对违反治安管理行为人进行辨认，或者让违反治安管理行为人对其他违反治安管理行为人进行辨认。

辨认应当制作辨认笔录，由人民警察和辨认人签名、盖章或者按指印。

第一百零八条 公安机关进行询问、辨认、勘验，实施行政强制措施等调查取证工作时，人民警察不得少于二人。

公安机关在规范设置、严格管理的执法办案场所进行询问、扣押、辨认的，或者进行调解的，可以由一名人民警察进行。

依照前款规定由一名人民警察进行询问、扣押、辨认、调解的，应当全程同步录音录像。未按规定全程同步录音录像或者录音录像资料损毁、丢失的，相关证据不能作为处罚的根据。

## 第二节 决 定

第一百零九条 治安管理处罚由县级以上地方人民政府公安机关决定；其中警告、一千元以下的罚款，可以由公安派出所决定。

第一百一十条 对决定给予行政拘留处罚的人，在处罚前已经采取强制措施限制人身自由的时间，应当折抵。限制人身自由一日，折抵行政拘留一日。

第一百一十一条 公安机关查处治安案件，对没有本人陈述，但其他证据能够证明案件事实的，可以作出治安管理处罚决定。但是，只有本人陈述，没有其他证据证明的，不能作出治安管理处罚决定。

第一百一十二条 公安机关作出治安管理处罚决定前，应当告知违反治安管理行为人拟作出治安管理处罚的内容及事实、理由、依据，并告知违反治安管理行为人依法享有的权利。

违反治安管理行为人有权陈述和申辩。公安机关必须充分听取违反治安管理行为人的意见，对违反治安管理行为人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；违反治安管理行为人提出的事实、理由或者证据成立的，公安机关应当采纳。

违反治安管理行为人不满十八周岁的，还应当依照前两款的规定告知未成年人的父母或者其他监护人，充分听取其意见。

公安机关不得因违反治安管理行为人的陈述、申辩而加重其处罚。

第一百一十三条 治安案件调查结束后，公安机关应当根据不同情况，分别作出以下处理：

（一）确有依法应当给予治安管理处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出处罚决定；

（二）依法不予处罚的，或者违法事实不能成立的，作出不予处罚决定；

（三）违法行为已涉嫌犯罪的，移送有关主管机关依法追究刑事责任；

（四）发现违反治安管理行为人有其他违法行为的，在对违反治安管理行为作出处罚决定的同时，通知或者移送有关主管机关处理。

对情节复杂或者重大违法行为给予治安管理处罚，公安机关负责人应当集体讨论决定。

第一百一十四条 有下列情形之一的，在公安机关作出治安管理处罚决定之前，应当由从事治安管理处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定：

（一）涉及重大公共利益的；

（二）直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；

（三）案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的。

公安机关中初次从事治安管理处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格。

第一百一十五条 公安机关作出治安管理处罚决定的，应当制作治安管理处罚决定书。决定书应当载明下列内容：

（一）被处罚人的姓名、性别、年龄、身份证件的名称和号码、住址；

（二）违法事实和证据；

（三）处罚的种类和依据；

（四）处罚的执行方式和期限；

（五）对处罚决定不服，申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；

（六）作出处罚决定的公安机关的名称和作出决定的日期。

决定书应当由作出处罚决定的公安机关加盖印章。

第一百一十六条 公安机关应当向被处罚人宣告治安管理处罚决定书，并当场交付被处罚人；无法当场向被处罚人宣告的，应当在二日以内送达被处罚人。决定给予行政拘留处罚的，应当及时通知被处罚人的家属。

有被侵害人的，公安机关应当将决定书送达被侵害人。

第一百一十七条 公安机关作出吊销许可证件、处四千元以上罚款的治安管理处罚决定或者采取责令停业整顿措施前，应当告知违反治安管理行为人有权要求举行听证；违反治安管理行为人要求听证的，公安机关应当及时依法举行听证。

对依照本法第二十三条第二款规定可能执行行政拘留的未成年人，公安机关应当告知未成年人和其监护人有权要求举行听证；未成年人和其监护人要求听证的，公安机关应当及时依法举行听证。对未成年人案件的听证不公开举行。

前两款规定以外的案情复杂或者具有重大社会影响的案件，违反治安管理行为人要求听证，公安机关认为必要的，应当及时依法举行听证。

公安机关不得因违反治安管理行为人要求听证而加重其处罚。

第一百一十八条 公安机关办理治安案件的期限，自立案之日起不得超过三十日；案情重大、复杂的，经上一级公安机关批准，可以延长三十日。期限延长以二次为限。公安派出所办理的案件需要延长期限的，由所属公安机关批准。

为了查明案情进行鉴定的期间、听证的期间，不计入办理治安案件的期限。

第一百一十九条 违反治安管理行为事实清楚，证据确凿，处警告或者五百元以下罚款的，可以当场作出治安管理处罚决定。

第一百二十条 当场作出治安管理处罚决定的，人民警察应当向违反治安管理行为人出示人民警察证，并填写处罚决定书。处罚决定书应当当场交付被处罚人；有被侵害人的，并应当将决定书送达被侵害人。

前款规定的处罚决定书，应当载明被处罚人的姓名、违法行为、处罚依据、罚款数额、时间、地点以及公安机关名称，并由经办的人民警察签名或者盖章。

适用当场处罚，被处罚人对拟作出治安管理处罚的内容及事实、理由、依据没有异议的，可以由一名人民警察作出治安管理处罚决定，并应当全程同步录音录像。

当场作出治安管理处罚决定的,经办的人民警察应当在二十四小时以内报所属公安机关备案。

第一百二十一条 被处罚人、被侵害人对公安机关依照本法规定作出的治安管理处罚决定,作出的收缴、追缴决定,或者采取的有关限制性、禁止性措施等不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

### 第三节 执 行

第一百二十二条 对被决定给予行政拘留处罚的人,由作出决定的公安机关送拘留所执行;执行期满,拘留所应当按时解除拘留,发给解除拘留证明书。

被决定给予行政拘留处罚的人在异地被抓获或者有其他有必要在异地拘留所执行情形的,经异地拘留所主管公安机关批准,可以在异地执行。

第一百二十三条 受到罚款处罚的人应当自收到处罚决定书之日起十五日内,到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。但是,有下列情形之一的,人民警察可以当场收缴罚款:

(一) 被处二百元以下罚款,被处罚人对罚款无异议的;

(二) 在边远、水上、交通不便地区,旅客列车上或者口岸,公安机关及其人民警察依照本法的规定作出罚款决定后,被处罚人到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款确有困难,经被处罚人提出的;

(三) 被处罚人在当地没有固定住所,不当场收缴事后难以执行的。

第一百二十四条 人民警察当场收缴的罚款,应当自收缴罚款之日起二日以内,交至所属的公安机关;在水上、旅客列车上当场收缴的罚款,应当自抵岸或者到站之日起二日以内,交至所属的公安机关;公安机关应当自收到罚款之日起二日以内将罚款缴付指定的银行。

第一百二十五条 人民警察当场收缴罚款的,应当向被处罚人出具省级以上人民政府财政部门统一制发的专用票据;不出具统一制发的专用票据的,被处罚人有权拒绝缴纳罚款。

第一百二十六条 被处罚人不服行政拘留处罚决定,申请行政复议、提起行政诉讼的,遇有参加升学考试、子女出生或者近亲属病危、死亡等情形的,可以向公安机关提出暂缓执行行政拘留的申请。公安机关认为暂缓执行行政拘留不致发生社会危险的,由被处罚人或者其近亲属提出符合本法第一百二十七条规定条

件的担保人，或者按每日行政拘留二百元的标准交纳保证金，行政拘留的处罚决定暂缓执行。

正在被执行行政拘留处罚的人遇有参加升学考试、子女出生或者近亲属病危、死亡等情形，被拘留人或者其近亲属申请出所的，由公安机关依照前款规定执行。被拘留人出所的时间不计入拘留期限。

第一百二十七条 担保人应当符合下列条件：

- (一) 与本案无牵连；
- (二) 享有政治权利，人身自由未受到限制；
- (三) 在当地有常住户口和固定住所；
- (四) 有能力履行担保义务。

第一百二十八条 担保人应当保证被担保人不逃避行政拘留处罚的执行。

担保人不履行担保义务，致使被担保人逃避行政拘留处罚的执行的，处三千元以下罚款。

第一百二十九条 被决定给予行政拘留处罚的人交纳保证金，暂缓行政拘留或者出所后，逃避行政拘留处罚的执行的，保证金予以没收并上缴国库，已经作出的行政拘留决定仍应执行。

第一百三十条 行政拘留的处罚决定被撤销，行政拘留处罚开始执行，或者出所后继续执行的，公安机关收取的保证金应当及时退还交纳人。

## 第五章 执法监督

第一百三十一条 公安机关及其人民警察应当依法、公正、严格、高效办理治安案件，文明执法，不得徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权。

第一百三十二条 公安机关及其人民警察办理治安案件，禁止对违反治安管理行为人打骂、虐待或者侮辱。

第一百三十三条 公安机关及其人民警察办理治安案件，应当自觉接受社会和公民的监督。

公安机关及其人民警察办理治安案件，不严格执法或者有违法违纪行为的，任何单位和个人都有权向公安机关或者人民检察院、监察机关检举、控告；收到检举、控告的机关，应当依据职责及时处理。

第一百三十四条 公安机关作出治安管理处罚决定,发现被处罚人是公职人员,依照《中华人民共和国公职人员政务处分法》的规定需要给予政务处分的,应当依照有关规定及时通报监察机关等有关单位。

第一百三十五条 公安机关依法实施罚款处罚,应当依照有关法律、行政法规的规定,实行罚款决定与罚款收缴分离;收缴的罚款应当全部上缴国库,不得返还、变相返还,不得与经费保障挂钩。

第一百三十六条 违反治安管理的记录应当予以封存,不得向任何单位和个人提供或者公开,但有关国家机关为办案需要或者有关单位根据国家规定进行查询的除外。依法进行查询的单位,应当对被封存的违法记录的情况予以保密。

第一百三十七条 公安机关应当履行同步录音录像运行安全管理职责,完善技术措施,定期维护设施设备,保障录音录像设备运行连续、稳定、安全。

第一百三十八条 公安机关及其人民警察不得将在办理治安案件过程中获得的个人信息,依法提取、采集的相关信息、样本用于与治安管理、查处犯罪无关的用途,不得出售、提供给其他单位或者个人。

第一百三十九条 人民警察办理治安案件,有下列行为之一的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一) 刑讯逼供、体罚、打骂、虐待、侮辱他人的;
- (二) 超过询问查证的时间限制人身自由的;
- (三) 不执行罚款决定与罚款收缴分离制度或者不按规定将罚没的财物上缴国库或者依法处理的;
- (四) 私分、侵占、挪用、故意损毁所收缴、追缴、扣押的财物的;
- (五) 违反规定使用或者不及时返还被侵害人财物的;
- (六) 违反规定不及时退还保证金的;
- (七) 利用职务上的便利收受他人财物或者谋取其他利益的;
- (八) 当场收缴罚款不出具专用票据或者不如实填写罚款数额的;
- (九) 接到要求制止违反治安管理行为的报警后,不及时出警的;
- (十) 在查处违反治安管理活动时,为违法犯罪行为人通风报信的;
- (十一) 泄露办理治安案件过程中的工作秘密或者其他依法应当保密的信息的;

(十二) 将在办理治安案件过程中获得的个人信息，依法提取、采集的相关信息、样本用于与治安管理、查处犯罪无关的用途，或者出售、提供给其他单位或者个人的；

(十三) 剪接、删改、损毁、丢失办理治安案件的同步录音录像资料的；

(十四) 有徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权，不依法履行法定职责的其他情形的。

办理治安案件的公安机关有前款所列行为的，对负有责任的领导人员和直接责任人员，依法给予处分。

第一百四十条 公安机关及其人民警察违法行使职权，侵犯公民、法人和其他组织合法权益的，应当赔礼道歉；造成损害的，应当依法承担赔偿责任。

## 第六章 附 则

第一百四十一条 其他法律中规定由公安机关给予行政拘留处罚的，其处罚程序适用本法规定。

公安机关依照《中华人民共和国枪支管理法》、《民用爆炸物品安全管理条例》等直接关系公共安全和治安秩序的法律、行政法规实施处罚的，其处罚程序适用本法规定。

本法第三十二条、第三十四条、第四十六条、第五十六条规定给予行政拘留处罚，其他法律、行政法规同时规定给予罚款、没收违法所得、没收非法财物等其他行政处罚的行为，由相关主管部门依照相应规定处罚；需要给予行政拘留处罚的，由公安机关依照本法规定处理。

第一百四十二条 海警机构履行海上治安管理职责，行使本法规定的公安机关的职权，但是法律另有规定的除外。

第一百四十三条 本法所称以上、以下、以内，包括本数。

第一百四十四条 本法自2026年1月1日起施行。

# 研究成果



## ● 研究成果 |

# 诉讼中被告配偶信息查明之困境与路径 ——以律师调查令制度为中心包问题实务指引

刘源 【上海显闻律师事务所】

### 摘要

《个人信息保护法》的实施，公民个人信息保护进入强监管时代。在民事诉讼中，律师在代理婚姻家庭、民间借贷等案件时，常因无法提供必要共同诉讼人（如被告配偶）的身份信息而面临“立案难”与“取证难”的双重困境。本文旨在剖析这一困境的成因，揭示其背后个人信息保护与诉讼权利保障的价值冲突，并论证律师调查令制度作为核心破解机制的合法性与有效性。通过法理分析和路径重构，本文提出完善调查令制度、加强司法机关协同等系统性建议，以期在捍卫个人信息权利与保障当事人实质诉讼权利之间构建动态平衡。

### 引言

在司法实践中，律师代理民间借贷纠纷、离婚财产分割、共同债务追偿等案件时，常常面临一个棘手的程序性难题：需要追加被告配偶为共同诉讼人，却因无法提供其准确身份信息而陷入诉讼僵局。根据《民事诉讼法》第一百二十二条规定，起诉必须“有明确的被告”。然而，在《个人信息保护法》实施后，公民个人信息保护力度空前加强，律师通过传统方式查询被告配偶信息的渠道基本被阻断，形成“立案需要信息，信息获取需要立案”的悖论。

这一困境不仅直接影响当事人诉讼权利的实现，也在更深层次上反映了现代法治社会中不同权利和价值之间的冲突与平衡需求。个人信息保护与诉讼权利保障都是法治社会的重要组成部分，如何协调二者关系，构建合理的制度通道，成为当前司法实践亟需解决的突出问题。本文以律师调查令制度为分析中心，探讨在现有法律框架下破解被告配偶信息查明困境的有效路径。通过梳理相关法律法规，分析实务操作中的瓶颈问题，提出系统性解决方案，以期为司法实践提供参考，促进法律适用的统一性和公正性。

## 一、立案前信息查明的现实困境与成因剖析

### (一) 困境的具体表现：程序性权利的“玻璃门”

立案环节的阻滞是律师面临的首要难题。根据现行立案登记制度，法院对原告起诉原则上应当予以受理，但在具体操作中，“明确的被告”这一形式要件常常被实质化理解。许多地方法院在实践中要求原告提供被告的精确身份信息，尤其是身份证号码，否则不予立案或者要求限期补正。这种操作虽然在一定程度上提高了诉讼文书送达的准确性，但也客观上为当事人行使诉权设置了不必要的门槛。

律师自行调查取证的失灵进一步加剧了这一困境。《律师法》第三十五条虽然赋予了律师“自行调查取证”的权利，但该条款的性质更多是授权性规范而非强制性规范，缺乏对第三方的约束力。在《个人信息保护法》生效后，所有掌握公民个人信息的机关和企业都将“合法性”作为信息处理的首要原则。在没有法院强制力背书的情况下，律师持律师证和介绍信调查取证的权利在实践中已被极大虚化，相关单位有权且普遍会选择拒绝。

信息壁垒的强化也是当前困境的重要表现。公安机关、金融机构、不动产登记中心等信息持有部门，出于合规压力和责任规避考虑，普遍采取“无手续不提供”的保守策略。即使是基本的户籍信息查询，在没有法院正式文书的情况下也难以实现。这种信息壁垒虽然客观上保护了公民个人信息安全，但也不可避免地影响了正当诉讼权利的行使，甚至成为执行难的成因。

### (二) 困境背后的多重成因：法律、制度与实践的叠加

法律层面的张力是困境产生的根本原因。《个人信息保护法》构建了以“告知-同意”为核心的原则体系，为个人信息处理设置了严格标准。其第十三条虽规定了豁免同意的情形，但“为履行法定职责或者法定义务所必需”这一条款在立案前是模糊的。律师的调查行为在立案前难以被定性为“履行法定职责”，其调查需求的合法性无法得到第三方机构的认可。

制度层面的割裂进一步加剧了困境。立案庭与审判庭的职能分工，在某种程度上割裂了诉讼程序的连续性。立案庭的审查是形式审查，其无权对案件实体审理所需的证据调查进行授权或预判。因此，它无法解决“立案所需信息须由审判程序中才能调取”这一矛盾。这种程序阶段的严格区分，虽然有利于提高诉讼效

率，但在特殊情况下也可能成为权利实现的障碍。

实践层面的避险倾向同样是不可忽视的因素。公安机关、金融机构、互联网企业等信息持有者，在强大的合规压力和责任追究机制下，普遍采取“一刀切”的保守策略。“无手续不提供”成为最安全、最简便的操作规程，这虽在客观上保护了个人信息，但也误伤了合法的调查需求。这种避险倾向在基层实践中尤为明显，直接导致了律师调查取证渠道的阻塞。

各地实践的差异化同样也是一个重要因素，不同地区实践上对待律师调取同户籍配偶信息的态度完全不同。有些地区相对变通，起诉前持律所介绍信、律师执业证、原告授权书即可向公安部门提出查询，并顺利得到结果；但有些地区则必需法院调查令。

## 二、个人信息保护与诉讼取证权的法律冲突与协调

### （一）《个人信息保护法》的边界与豁免通道

《个人信息保护法》并非绝对禁止一切个人信息处理行为。其第十三条详细列举了免除取得个人同意的六种情形，为司法和执法活动留下了必要的“豁免通道”。其中，第（三）项“为履行法定职责或者法定义务所必需”以及第（七）项“法律、行政法规规定的其他情形”，共同构成了诉讼中处理个人信息的合法性基石。

关键在于，信息处理行为必须由履行法定职责的主体发起，且为其所“必需”。这里的“必需性”应当从比例原则的角度进行理解：首先，信息处理目的必须是正当且必要的；其次，处理手段必须与目的相适应；最后，处理行为对个人权益的影响应当最小化。在诉讼背景下，调取被告配偶信息是为了实现司法公正和权利保障，这一目的具有正当性。而通过法院审查的程序获取信息，也符合手段适当性的要求。

### （二）诉讼取证权的法律渊源与行权困境

当事人的取证权源于《民事诉讼法》第六十四条规定的举证责任。而法院的调查权则源于第六十七条，该条款赋予了法院向有关单位调查取证的权力，并在第七十条明确规定相关单位不得拒绝。律师的调查权在《律师法》第三十五条中得以确立，但其效力等级和强制力远低于法院的调查权。

律师的私人调查行为，难以被纳入《个人信息保护法》第十三条的豁免范畴，

因为其不具备“公”的属性，其“必要性”也缺乏中立的审查。这种法律地位上的差异，直接导致了律师在调查取证过程中面临重重障碍。特别是在个人信息保护强化的背景下，律师调查权的行使空间被进一步压缩。

### （三）冲突中的协调：司法权作为合法性转换器

破解冲突的关键在于引入司法审查。律师的调查需求，一旦经过法院审查并以调查令的形式予以确认，其法律性质就发生了根本转变：从律师的“私权”行为，转化为法院司法调查权的延伸和委托。持令律师的行为被视为代表法院执行公务。

此时，向律师提供信息，相关单位履行的不再是配合个人的义务，而是配合国家司法权的法定义务。这一行为完全符合《个人信息保护法》第十三条第（三）项“为履行法定职责所必需”的情形，实现了从“不合法”到“合法”的完美转换。这种合法性转换机制，既尊重了个人信息保护的价值取向，又保障了诉讼权利的实现，体现了法治的精细化和平衡性。

## 三、律师调查令制度：困境破解的核心机制

### （一）律师调查令的法律属性与功能再定位

律师调查令，是指在诉讼过程中，经案件代理律师申请，由受理案件法院签发的，授权该律师向有关单位和个人调查收集特定证据的法律文书。其法律属性是司法权能的派生与延伸，具有司法命令的性质和强制力。

从功能角度看，律师调查令具有三重功能：一是取证功能，为当事人收集证据提供合法渠道；二是制约功能，通过法院审查防止调查权滥用；三是平衡功能，在个人信息保护与诉讼权利之间寻求合理平衡。这种多功能定位使得调查令制度成为破解当前困境的理想选择。

### （二）律师调查令在信息查明中的标准化运作流程

申请与立案衔接是操作流程的起点。律师在已就已知被告成功立案后，立即向审判庭提交书面申请书。申请书须详细说明需调取信息的具体内容、与待证事实的关联性及其无法自行调取的客观原因。这一环节的关键在于充分阐述调查的必要性和针对性。

法院的实质审查是程序的核心环节。法官需对申请进行“必要性”与“关联性”双重审查，确保调查范围严格限定于审理本案所必需，符合“最小必要原则”。审查标准应当适度明确，既不能过于宽松导致权利滥用，也不应过于严格影响正常

诉讼需求。实践中可考虑建立类型化审查标准，针对不同案件类型设置不同的审查要求。

持令调查与配合义务是制度的执行环节。律师持令调查时，须出示律师证、令原件。接收单位应对令状形式真实性进行核对，核对无误后，必须依法提供相关信息。无正当理由拒不配合的，法院可依据《民事诉讼法》第一百一十四条予以罚款，并向其主管部门提出司法建议。这一环节的关键在于确立调查令的权威性和执行力。

信息的保密与限用是程序的保障环节。律师对调取的信息负有终身保密义务，仅限于本案诉讼目的使用。案件结案后，相关证据材料应附卷保存，严禁泄露或另作他用，违者将承担相应的法律、行政乃至刑事责任。这一要求是平衡个人信息保护与诉讼需求的必要措施。

### （三）律师调查令制度的合法性证成与价值优势

律师调查令制度通过司法审查这一核心环节，将无序的个人调查行为纳入有序的司法监管轨道，完美契合了《个人信息保护法》的豁免要件。它体现了司法权对诉讼过程的合理引导和监督，既保障了当事人的举证权利，又防止了调查权的滥用。

该制度实现了三大价值的统一：效率价值体现在便捷了取证，加快了诉讼进程；公正价值体现在保障了双方当事人的程序权利和实体权利；安全价值体现在通过审查和保密义务，极大降低了信息泄露风险。这种多价值平衡的特点，使其成为当前法律环境下最优的制度选择。

调查令制度并非削弱了《个人信息保护法》的权威，而是在一个更高级别的程序框架下，实现了个人信息“保护”与“利用”的再平衡。它证明了权利保护并非绝对排斥，而是可以通过制度设计实现协调共存。

## 四、现状反思与制度完善建议

### （一）当前律师调查令实践的不足

发展不均衡是当前调查令制度面临的首要问题。各地法院签发标准宽严不一，部分法官因怕担责而慎用、惜用。这种地区差异不仅影响了法律适用的统一性，也在客观上造成了当事人诉讼权利的不平等。有的地方法院积极推行调查令制度，而有些地方法院则几乎从不签发，这种差异需要得到重视和解决。

协同不到位是另一个突出问题。部分非政法系统的单位（如商业银行、电信运营商、市场监管部门）对调查令的认知和认可度不高，配合度较差。虽然调查令具有司法强制力，但在实际执行中仍然面临认可度不足的问题。这种协同障碍降低了调查令的实际效果，需要从制度层面加以解决。

立案初始难题仍未根除也是不可忽视的问题。调查令适用于立案后，但“第一道门”的准入问题仍需策略性破解。对于那些确实需要追加被告配偶但又无法提供信息的案件，如何在立案阶段给予适当通融，需要更加明确的规范指引。

## （二）系统性完善路径构建

立法层面的完善是根本之策。推动在《民事诉讼法》修订时，设专条明确“律师调查令”的法律地位、签发条件、法律效力及法律责任，结束其依靠地方司法文件运行的现状，提升制度位阶和全国统一性。立法规定应当包括调查令的申请条件、审查标准、效力范围、法律责任等核心要素，为实践提供明确指引。

司法协同层面需要加强制度配套。由最高人民法院牵头，会同公安部、民政部、银保监会、国家市场监管总局等部委联合制定《关于协助执行律师调查令的若干规定》，建立“行业认可-标准统一-责任明确”的协同机制，彻底解决“令出多门、认可不一”的问题。这种跨部门协作机制是调查令制度有效运行的关键保障。

操作层面应当优化立案衔接机制。允许原告在起诉状中暂列“某某之配偶（姓名身份信息待查）”为共同被告，并在事实理由部分申明，待法院通过调查令查明后即刻追加。立案庭应将此类案件导入审判程序，由审判法官审查处理，疏通立案入口。这种灵活处理方式既坚持了法律原则，又体现了司法智慧。

技术层面的创新探索也值得推进。在确保网络安全和数据安全的前提下，积极探索法院与公安、民政等部门之间“点对点”的在线司法查询协作系统。法官经内部审批后，可在线发起查询，相关部门在线反馈，实现效率飞跃和全程留痕，减少人为干预和推诿。这种技术赋能的方式可能是未来的发展方向。

## 结论

诉讼中被告配偶信息查明的困境，是现代法治发展过程中权利冲突的典型体现。这种困境既反映了社会对个人信息保护的高度重视，也暴露了诉讼权利保障机制中的不足。破解这一困境需要精准把脉问题根源，找到合适的制度平衡点。

律师调查令制度以其独特的制度设计，为破解这一困境提供了最佳方案。通过司法审查机制、严格的范围限制和严苛的责任追究，它成功地将《律师法》的授权、《民事诉讼法》的程序和《个人信息保护法》的豁免条款串联成一个合法的逻辑闭环。这种制度设计既保障了个人信息安全，又维护了诉讼权利实现，体现了法治的精细化和平衡性。

未来，我们期待一个以律师调查令为核心，各职能部门高效协同的司法调查体系得以全面建立。这不仅能够从根本上消除“立案难”、“取证难”的实践痼疾，保障当事人的合法诉讼权益，更能以实践诠释《个人信息保护法》的真谛——保护个人信息绝非禁锢信息，而是在法治的轨道上，让信息在必需之时、为必需之事、以最安全的方式流动起来，最终服务于更高层次的公平与正义。

制度的完善永无止境。随着社会发展和法律演进，调查令制度也需要不断调整和完善。但无论如何发展，其核心价值取向应当始终如一：在权利保护与权利实现之间寻找最佳平衡点，让每一个人都能在法律框架内充分行使自己的权利，实现社会主义法治的公平正义。