

新修改的

《中华人民共和国治安管理处罚条例》

释解

刘伯祥编著



145

群众出版社

D922.145

1
新修改的《中华人民共和国
治安管理处罚条例》释解

刘伯祥 编著

群众出版社

一九九四年·北京

(京)新登字 093 号

国味共另人半中《的巧参译
翰释《网杀罚公野管安治

著 译 解

新修改的《中华人民共和国治安管理处罚条例》释解

刘伯祥 编著

群众出版社出版、发行 新华书店经销

河北省雄县职中印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 4 印张 63 千字

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

ISBN7-5014-1233-2/D·626 定价：3.60 元

印数：00001—10000

编 者 的 话

为了进一步加强社会治安，维护社会秩序、公共安全和公共利益，保护公民的合法权益，保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行，第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉的决定》。这个决定对维护社会治安必将起到重要作用。为了供广大公民和有关部门学习研究，我和刘英、秦义等同志编写了这本《释解》。由于时间仓促，缺点和错误在所难免，请广大读者批评指正。

编 者

一九九四年五月十六日

目 录

编者的话

一、概说.....	(1)
二、条文释解.....	(4)
第一章 总则.....	(4)
第二章 处罚的种类和运用.....	(8)
第三章 违反治安管理行为和处罚.....	(24)
第四章 裁决与执行.....	(83)
第五章 附则.....	(91)
三、全国人民代表大会常务委员会关于修改中华人民共和国治安管理处罚条例的决定.....	(93)
四、中华人民共和国主席令.....	(95)
五、新修改的《中华人民共和国治安管理处罚条例》(1994年5月12日通过).....	(96)

附录

原《中华人民共和国治安管理处罚条例》(1986年9月5日通过).....	(110)
--------------------------------------	-------

一、概 说

中华人民共和国治安管理处罚条例(简称治安管理处罚条例)于1986年9月5日由第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过,同日中华人民共和国主席令第28号公布,自1987年1月1日起执行。

这部治安管理处罚条例,是在1957年10月22日第一届全国人民代表大会常务委员会第八十一次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》的基础上,吸取了30年来治安管理的基本经验,根据新时期治安管理工作的新情况新形势制定的。与1957年的条例相比,其特点为:(1)结构严谨,层次分明,改变了1957年条例不分章节的写法。(2)注意了与《刑法》的衔接,划清了罪与非罪的界限;注意了与其他法律、法规的衔接,划清了违反治安管理与违反其他行政管理法律、法规的界限。删减了一些已经过时的或其它法律已有规定的条款,增加了治安管理方面出现的一些突出问题,如复制、出售、出租或者传播淫书、淫画、淫秽录像或者其它淫秽物品等等。(3)取消了可以类推的规定。(4)增加了当事人不服处罚可以申诉和向人民法院起诉的内容。这样,就能更加有效地保护当事人的合法权益,防止裁决机关滥用权力。

治安管理处罚条例是国家治安管理的基本法律,是维护社会治安和处理治安案件的法律依据,是公民自我约束,自我教育,同违反治安管理行为做斗争的有力武器。治安管理处罚

属于行政处罚。它所处罚的行为,是违反治安管理处罚条例的行为。这类行为的特点是尚不够刑事处罚,也不够送劳动教养的条件,但又超出了一般批评教育所能奏效的限度。

治安管理处罚条例全文由总则、处罚的种类和运用、违反治安管理行为和处罚、裁决与执行、附则 5 章组成,共 45 条。第一章(第一条至第五条),总则部分。主要阐述立法的目的和依据,规定什么是违反治安管理行为;明确治安管理处罚条例适用的范围和治安管理处罚的原则,以及公安机关适用调解的范围。第二章(第六条至第十八条),对处罚种类、责任年龄、责任能力、共同违反治安管理如何处理、从轻从重情节、追究时效等作了原则性规定。第三章(第十九条至第三十二条),是实体部分。规定了什么是违反治安管理行为和如何给予处罚等内容。第四章(第三十三条至第四十二条),是程序部分。规定了处罚权限、办案程序、执行、申诉、起诉、对公安人员的要求及赔偿等内容。第五章(第四十三条至第四十五条),明确条例规定的数字是否包括本数、对违反交通管理行为处罚的实施办法由国务院另行规定和条例发生法律效力的时间等。

现行的《治安管理处罚条例》自 1987 年 1 月 1 日实施以来,对加强治安管理,维护社会秩序和公共安全,保护公民的合法权益起了重要作用。但是,随着经济的发展和改革开放的深入,尤其是在建立社会主义市场经济体制的过程中,社会治安方面出现了许多新情况、新问题,违反危险物品管理规定,销售、携带爆炸、剧毒、易燃、放射性等危险物品,酿成事故的经常发生,严重威胁广大群众的生命和财产的安全;有捏造或者歪曲事实、故意散布谣言或者以其他方法煽动扰乱社会秩序的;有的冒充国家工作人员招摇撞骗,等等,严重扰乱社会

秩序,必须依法予以制裁。对新出现的比较突出的危害社会治安行为,构成犯罪的可以依照刑法予以处罚,不构成犯罪的,由于没有法律依据,无法处理。为了进一步加强治安管理,维护社会秩序、公共安全和公共利益,保护公民的合法权益,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉的决定》,(以下简称《决定》),这个决定自公布之日起施行。

《决定》对违反治安管理行为规定了四条八项;并对《决定》什么时间执行,以及《中华人民共和国治安管理处罚条例》修改后重新公布都作了明确规定。

二、条文释解

第一章 总 则

总则为纲领性、概括性的规定，它规定了共同适用的基本原则，总则各条的规定适用于其他各章、条、款的规定，在运用其他各章的条文时，不得与总则规定的一般原则相抵触。

总则共五条：(1)立法目的(第一条)；(2)违反治安管理行为的概念(第二条)；(3)治安管理处罚条例的适用范围(第三条)；(4)处罚的原则(第四条)；(5)公安机关对部分纠纷调解的权力(第五条)。

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。

【释解】 本条是关于治安管理处罚条例的目的和任务的规定。其目的是：(1)维护社会秩序。良好的社会秩序是坚持改革开放、进行社会主义现代化建设的必要条件，也是治安行政管理的重要内容。对少数不遵守公共秩序，不讲社会公德，破坏社会秩序，扰乱社会治安的人，单靠说服教育已起不到应有的作用。所以治安管理处罚条例明确规定，对妨害社会管理秩序的行为，应视其情节轻重，给予一定的处罚，以有效地制止和预防这些行为的发生，维护良好的社会秩序，为改革开放创造良好的环境。(2)保障公共安全。所谓公共安全，

主要是指广大公民生命健康和公私财产的安全。妨害公共安全的行为,是指足以造成多数人的生命、健康或公私财产受到损害的行为。这种行为一旦实施,就会在政治上和经济上给国家和公民带来严重损失,妨害社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序及生活秩序,影响改革开放的顺利进行。(3)保护公民人身权利不受侵犯。公民的人身权利是指公民的生命、身体健康、名誉和通信自由等权利。人身权利是公民的基本权利。只有在人身权利得到有效保障的条件下,才能谈到享受其他权利。所以治安管理处罚条例对侵犯公民人身权利的行为以及对行为人的处罚都作了比较详细的规定。(4)保护公私财产。所谓公私财产,是指社会主义的公共财产和公民个人的合法财产。社会主义公共财产,即全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,这是社会主义现代化建设的物质力量,是国家富强和人民幸福的源泉。因此,法律规定任何公民都不得侵犯,谁侵犯了就要受到法律的制裁。公民个人的合法财产,是指公民的合法收入、储蓄、家庭住房和其他生活资料,以及为公民个人、家庭所有或者使用的自留地、自留畜、自留树等,也包括公民个人或者家庭承包经营的其他生产资料,这些是公民从事生产劳动、工作以及物质文化生活的必要条件。治安管理处罚条例第二十三条对侵犯公私财产的行为作了具体规定。

第二条 扰乱社会秩序,妨碍公共安全,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。

【释解】 本条是对违反治安管理行为概念的规定,说明

什么样的行为才是违反治安管理行为。根据这条规定,凡是违反治安管理的行为,必须具备以下三个特征:(1)违反治安管理的行为,必须是具有一定社会危害性的行为。比如:扰乱社会秩序,妨碍公共安全,侵犯公民人身权利,侵犯公私财产等都是会给社会和公民利益造成损害,具有一定社会危害性的行为。确定某种行为是否为违反治安管理的行为,不仅要分析对社会有无危害性,而且还要分析危害程度的大小。也就是说,必须是具有一定的社会危害性的违法行为,才是违反治安管理的行为。(2)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。违反治安管理的行为同犯罪的行为的区别,主要表现在对社会的危害程度不同。许多违反治安管理的行为与刑法中规定的某种犯罪行为,只有情节和程度的差别。例如采用各种方法变相赌博的行为,是违反治安管理的行为,通常是给予批评教育或者用治安管理处罚的方法来解决。如果是以营利为目的的聚众赌博或者以赌博为常业,则违反了刑法第一百六十八条的规定,构成了赌博罪。因此,只有情节轻微尚不够刑事处罚的行为,才能认定为违反治安管理的行为。(3)违反治安管理的行为,必须是依照治安管理处罚条例规定应受处罚的行为。根据本条规定,只有应当受到治安管理处罚的危害社会的行为,才能认定为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,但不是治安管理处罚条例规定应受到处罚的行为,就不能认为是违反治安管理的行为,而应依照其他法律、法规处理。

本条对违反治安管理行为作了严格的界定;在实践中便于执法者掌握,也使公民一目了然。

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。

【释解】 本条是对治安管理处罚条例适用范围的规定。我国是一个主权独立、领土完整、法制统一的社会主义国家,发生在我领域内的违反治安管理行为,除法律另有规定的以外,都要依照治安管理处罚条例规定处理。按照国际法准则,一个国家的领域应包括领土、领水和领空,第一款中的“领域”,是指我国行使主权的地域,包括国境以内的陆地、领水(领海、内水)和领空。第二款中的“船舶或者航空器”是指航行于公海或停泊于外国港口的中国船舶,在公海及外国领空或停落在外国机场上的中国飞机等。在中国船舶或者航空器内发生的违反治安管理行为,应适用治安管理处罚。凡在我国领域内违反治安管理的,不论是中国人还是外国人包括无国籍人,除法律有特别规定的以外,都应受到治安管理处罚。“除法律有特别规定的以外”,是指以下几种情况:(1)对于享有外交特权和豁免权的外国人在我国领域内的违反治安管理的行为,其法律责任问题通过外交途径解决;(2)根据我国与外国签署的条约。

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。

【释解】 本条是对我国治安管理处罚的基本原则的规定。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。这个原则的基本精神是:教育多数,处罚少数,区别对待。对违反治安管理的人给予处罚不是目的,只是一种手段,通过处罚达到教育的目的。所以,治安管理处罚要自始至

终贯彻教育与处罚相结合的原则。公安机关对违反治安管理的人,要自始至终摆事实,讲道理,以理服人。对于情节特别轻微、主动承认错误并及时改正的,可以从轻或者免于处罚;对于违反治安管理行为还要区别轻重,该给予警告处罚的,不要给予罚款处罚,以达到教育的目的。

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。

【释解】 本条是对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如何处理的规定。“民间纠纷”是指邻里纠纷、山林水利纠纷、土地纠纷等,属民事纠纷的一部分。治安管理处罚条例赋予公安机关民事调解权。立法考虑这类违反治安管理行为,多由内部矛盾和民事纠纷所引起,为避免矛盾激化,减少纷争,法律赋予公安机关调解权是必要的。实践证明,也是有效的。根据本条规定,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,而不给予处罚。如果情节严重或者受损害者坚决要求处罚的,则应视其情节,依法作出处理。

第二章 处罚的种类和运用

本章是对治安管理处罚的种类和具体运用的一般原则的规定。它主要解决治安管理处罚有几种,运用处罚种类应遵循什么原则,如何运用的问题。这一章共13条(第六条至第十八

条)。

第六条 对违反治安管理行为的处罚分为下列三种：

(一)警告。

(二)罚款：一元以上，二百元以下。本条例第三十条、第三十一条、第三十二条另有规定的，依照规定。

(三)拘留：一日以上，十五日以下。

【释解】 本条是对治安管理处罚种类的规定。依照本条规定，治安管理处罚分为警告、罚款、拘留三种。无论是处罚的种类设置，还是罚款、拘留规定的幅度，都体现了教育与处罚相结合的原则，给予了公安机关自由裁量权。

(一)警告。警告是对违反治安管理行为的最轻的处罚。它是对违反治安管理的行为人提出告诫，指出危害，以引起其警觉，使行为人认识错误，不致再犯的处罚。

警告与批评教育表面上都有许多相似之处，但警告作为治安管理的一种处罚手段，从实体内容到适用程序都有严格的法律规定。警告与刑法中规定的训诫也不同。训诫是人民法院对犯罪情节轻微的人，认为不需要判处刑罚，而以口头方式进行公开谴责教育的一种方法。治安管理处罚中的警告也与单位对本单位职工给予的警告处分不同。警告处分是纪律处分，而治安管理处罚中的警告则是行政处罚。

(二)罚款。罚款是公安机关依照治安管理处罚条例的有关规定，对违反治安管理的行为人，限令在一定期限内交纳一定数量货币的处罚。罚款以人民币为单位，对违反治安管理所使用的外币可以没收，对外国人处以罚款的，可以缴纳与人民币相等值的外币。本条规定，罚款的数额在1元以上，200元以下。对一些违反治安管理的行为人，给予警告处罚很难奏

效,处以罚款,把他们违反治安管理的行为同他们切身经济利益直接联系起来,往往能收到很好的效果。罚款是一种必不可少的处罚种类,在实际中运用也最多。

治安管理处罚中的罚款是一种行政处罚,它与刑罚中的罚金不同。罚金是人民法院在处理刑事案件中,强制被告人在一定期限内交纳一定数量货币的一种刑罚。治安管理处罚中的罚款与损害赔偿也不同。损害赔偿是承担赔偿责任的当事人,依照双方约定或人民法院判决,或者公安机关裁决,向另一方当事人偿付一定数量的货币或实物。由于违反治安管理行为引起的损害赔偿,由违反治安管理的行为人承担。治安管理处罚中的罚款作为一种行政处罚,与海关、工商、税务等部门依照有关法规对违法人员适用的罚款也不同。

(三)拘留。治安管理处罚中的拘留,通常称为治安拘留或行政拘留。它是对违反治安管理的行为人,依法在一定时间内限制人身自由的一种处罚,是治安管理处罚中最重的一种处罚。依照治安管理处罚条例的规定,违反治安管理情节严重的,可予以1日以上,15日以下拘留。治安管理处罚条例所列举的73项违反治安管理行为中的45项都规定了可以给予拘留处罚。由于拘留是一种剥夺人身自由的治安管理处罚措施,所以适用时应该慎重,要严格遵守规定,不枉不纵。

治安管理处罚中的拘留与刑事拘留不同。刑事拘留是公安机关根据我国刑事诉讼法的规定,对罪该逮捕的现行犯或者重大犯罪嫌疑分子,由于情况紧急,来不及办理逮捕手续,所采取的限制人身自由的临时性强制措施,目的是防止他们逃避侦查、审判或者继续进行犯罪活动。治安管理处罚中的拘留与刑罚中的拘役也不同。拘役是人民法院对犯罪分子判处

短期剥夺自由，实行劳动改造的一种刑罚方法，它主要适用于罪行轻微的犯罪分子。治安管理处罚中的拘留与司法拘留也不同。司法拘留是依照民事诉讼法的规定，对妨碍民事审判活动的当事人，限制人身自由的一种教育方法。治安管理处罚中的拘留与违反出入境管理的拘留也不同。违反出入境管理的拘留是对违反出入境管理法规的人给予的一种处罚。

第七条 违反治安管理所得的财物和查获的违禁品，依照规定退回原主或者没收。违反治安管理使用的本人所有的工具，可以依照规定没收。具体办法由公安部另行规定。

【释解】 本条是关于处理违反治安管理行为所使用的器具和非法所得财物及查获的违禁品的规定。这里所说的“违禁品”是指枪支弹药、毒品、淫秽物品、管制刀具等。这里所指的“没收”，是一种行政措施，它不是治安管理处罚，可以与治安管理处罚并用，也可以独立适用。对违反治安管理所得的财物和查获的违禁品及违反治安管理使用的本人所有的工具，采取下列原则处理：（1）除违禁品外，应当退回原主，要积极寻找失主，退还失主本人或丢失单位。（2）找不到失主的违反治安管理行为的非法所得、违禁物品，予以没收。

治安管理处罚条例规定的没收，不属于处罚的种类。这种没收与刑罚中的没收财产不同。刑罚中的没收财产，是指没收犯罪分子个人所有财产的一部或全部，是一种附加刑罚，主要适用于罪行严重的反革命罪犯和以贪利为目的、情节严重的犯罪分子。

根据本条的授权，公安部已于1986年12月24日制定并公布了《公安部关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的暂行规定》。这个规定共10条。除应退还原主的以外，

需要没收的非法所得的财物,有以下几项:(1)偷窃、骗取、抢夺、哄抢以及敲诈勒索的公私财物;(2)隐匿的他人邮件、电报;(3)公安机关认为其他不应当退还原主的财物。违反治安管理使用的本人所有的下列工具或财物应当没收:(1)赌博用的赌具;(2)吸食鸦片、注射吗啡等毒品的器具;(3)殴打他人使用的器械;(4)制作、复制、传播淫书、淫画、淫秽音像制品和其他淫秽物品使用设备。(5)损毁公用设备的用具。(6)倒卖营利的各种票证或者骗取财务的用品。(7)公安机关认为其他应当没收的工具和财物。对查获的违禁品一律没收。对非本人所有违反治安管理工具可以不予没收。没收的财物应当上交国库,属于违禁品的送交专门机关销毁。其中属于淫秽物品的,按照有关规定处理。应该退还原主的物品,通知原主后,在6个月内未来领取的,按无主财物处理,上交国库。如有特殊情况,可酌情延期处理,但延期最长不得超过3个月。对不能及时找到原主而又容易腐烂变质的或者其他无法保管的物品,可以根据具体情况,经公安派出所所长以上负责人批准,先委托有关部门变卖,变卖的价款该没收的没收,该交有关部门处理的交有关部门。对没收的物品,任何单位和个人不得借用、挪用、调换和侵占。各省、自治区、直辖市公安厅、局可制定实施办法,报公安部备案。

第八条 违反治安管理造成的损失或者伤害,由违反治安管理的人赔偿损失或者负担医疗费用;如果违反治安管理的人是无行为能力人或者限制行为能力人,本人无力赔偿或者负担的,由其监护人依法负责赔偿或者负担。

【解释】 本条是关于违反治安管理的损害赔偿的规定。所谓“损害赔偿”,是指违反治安管理的行为人,对公私财产造