

GONG MIN PU FA CONG SHU

公民普法丛书

中华人民共和国
治安管理处罚条例
讲 话



法律出版社

中华人民共和国 治安管理处罚条例讲话

姚伟章 编写

法律出版社

中华人民共和国
治安管理处罚条例讲话

姚伟章 编写

法律出版社出版 新华书店发行

江西印刷公司印刷

187×1092毫米 32开本 3.125印张 63,500字

1986年12月第一版 1986年12月第一次印刷

印数00,001—38,000

书号 6004·991 定价 0.51元

出版说明

在全体公民中基本普及法律常识，使广大群众知法、懂法、守法，是社会主义精神文明建设的重要组成部分，是加强社会主义法制建设的必然要求。为了适应普及法律常识工作的需要，满足公民学习法律常识的热望，我们根据全国人民代表大会常务委员会《关于在公民中基本普及法律常识的决议》和中共中央、国务院转发的《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》规定的精神，约请法学界和实际部门的同志编写并组织出版了这套《公民普法丛书》。

本丛书共十二册，计有：《普法手册》、《九法一条例学习要点》、《中华人民共和国宪法讲话》、《中华人民共和国民法通则讲话》、《中华人民共和国刑法普及宣传讲话》、《中华人民共和国民事诉讼法（试行）讲话》、《中华人民共和国刑事诉讼法普及宣传讲话》、《中华人民共和国婚姻法讲话》、《中华人民共和国继承法讲话》、《中华人民共和国合同法讲话》、《中华人民共和国兵役法讲话》、《中华人民共和国治安管理处罚条例讲话》。

《普法手册》由我社编辑，收入了九个法律一个条例及与九法一条例密切有关的有关法规。《九法一条例学习要点》，汇集了一九八五年以来我社编辑出版的《法律与生活》杂志上发表的各篇学习要点，这次汇集成册时又作了一些修改。其

他十册均为有关法律与条例的通俗讲话。其中，由张友渔等编写的《中华人民共和国宪法讲话》以及由中共中央政法委员会和司法部联合组织编写的《中华人民共和国刑法普及宣传讲话》、《中华人民共和国刑事诉讼法普及宣传讲话》业已先期由我社出版，这次决定纳入本丛书并予以重印，其余均为新作。这十种“讲话”扼要地讲解各有关法律和条例的基本内容，务求准确、通俗、易懂，以期读者准确地理解和掌握这些法律、条例的主要规定，更好地运用它来处理自己所遇到的一些实际问题。

一九八六年六月

目 录

第一讲 绪 论	(1)
一、为什么要制定治安管理处罚条例	(1)
二、《条例》实施后的作用和当前治安管理中的新情况	(5)
三、关于对原来《条例》的修改情况	(7)
四、新《条例》公布实施的意义	(10)
第二讲 治安管理处罚条例的性质和任务	(14)
一、治安管理处罚条例的性质	(14)
二、治安管理处罚条例的任务	(16)
三、治安管理处罚条例与其他法律、法规的联 系和区别	(18)
第三讲 违反治安管理的行为	(20)
一、违反治安管理行为的概念	(20)
二、违反治安管理行为的分类	(23)
第四讲 治安管理处罚的种类和实施原则	(27)
一、治安管理处罚的种类	(27)
二、治安管理处罚的一般原则	(30)
三、从轻、免予和从重处罚	(33)
四、数种行为的分别裁决，合并执行	(34)
五、共同行为的处罚	(35)
第五讲 治安管理处罚条例适用范围	(37)
一、对地域的适用范围	(37)

二、对人的适用范围	(38)
三、在时间上的适用范围	(40)
第六讲 违反治安管理的责任	(43)
一、责任年龄	(43)
二、责任能力	(44)
三、机关、团体、企业、事业单位违反治安管理责任	(46)
第七讲 扰乱公共秩序的行为	(48)
一、扰乱公共秩序行为的概念	(48)
二、对扰乱公共秩序行为的处罚	(49)
三、对严重扰乱公共秩序行为的处罚	(54)
第八讲 妨害公共安全的行为	(57)
一、妨害公共安全行为的概念	(57)
二、对妨害公共安全行为的处罚	(58)
三、对其他妨害公共安全行为的处罚	(63)
第九讲 侵犯他人人身权利的行为	(65)
一、侵犯他人人身权利行为的概念	(65)
二、对侵犯他人人身权利行为的处罚	(66)
第十讲 侵犯公私财物的行为	(70)
一、侵犯公私财物行为的概念	(70)
二、对侵犯公私财物行为的处罚	(71)
三、对其他侵犯公私财物行为的处罚	(74)
第十一讲 妨害社会管理秩序的行为	(76)
一、妨害社会管理秩序行为的概念	(76)
二、对妨害社会管理秩序行为的处罚	(77)
三、对严重妨害社会管理秩序行为的处罚	(82)
第十二讲 治安管理处罚的裁决与执行	(83)
一、批准治安管理处罚的权限	(83)

二、治安管理处罚的裁决程序	(84)
三、治安管理处罚的执行程序	(86)
四、关于治安管理处罚的申诉	(87)
后 记	(89)



第一讲 绪 论

一、为什么要制定治安管理处罚条例

《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》），是根据我国宪法规定的国家机关职能、公民的权利与义务和我国的实际情况制定的。它是我们国家治安行政管理的重要法律，是赋予公安机关维护社会秩序和公共安全，保护人民群众合法权益，对违反治安管理行为执行治安处罚的法律武器。它反映了以工人阶级为首的广大人民群众的共同意志和根本利益，与我们社会的每一个成员都有密切关系。这个《条例》，是统一人们参加社会生活的行为规范，通过人民群众的自觉遵守和公安机关的正确执行，得以贯彻实施，从而发挥出强化治安行政管理，保障社会主义现代化建设顺利进行的重要作用。

为什么要制定治安管理处罚条例？主要有四个方面的需要：

（一）维护国家政权的需要。按照马克思列宁主义的观点，任何一个阶级在掌握政权以后，都要通过制定法律，强化国家治安行政管理，建立对本阶级有利的统治秩序，达到

巩固政权的目的。古今中外，不同阶级统治的国家，就有不同的国家治安行政管理法律 and 不同要求的统治秩序，这都是由统治阶级的根本利益和意志决定的。中国历代封建统治阶级，大多把治安行政管理和处罚条文，写进刑律，作为刑事法典的组成部分加以实施。西方一些资本主义国家，也把有关治安行政管理和处罚条文，合并在刑法里面一起推行。这样做的目的在于统治人民群众，维护统治阶级的利益，巩固他们统治的国家政权。

我们是人民民主专政的社会主义国家，人民群众是国家的主人。在人民内部实行民主，对敌人实行专政，没有对敌人的专政，就不能保障实行人民的民主。为此，我们国家通过制定的刑法、刑事诉讼法，打击敌人、惩办犯罪，保障人民民主；通过制定治安管理处罚条例，加强治安行政管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民人身权利和公私财产不受侵犯。前者是对付敌人和其他犯罪分子的有效武器，后者是同违反治安管理行为作斗争和预防、控制犯罪的重要工具，都是维护人民民主专政和巩固国家政权不可缺少的手段。因为刑法、刑事诉讼法与治安管理处罚条例所要解决的是两个不同范畴的问题，把治安管理处罚条例与刑法、刑事诉讼法分开，是我国人民民主专政的政权性质决定的，不能把制裁犯罪分子的刑事手段与制裁一般违法行为的行政手段混同起来，这同我国历史上反动统治阶级、西方某些资本主义国家的做法，有着根本区别。

（二）改造旧社会遗留影响的需要。我们国家制定治安管理处罚条例的必要性，并不仅限于维护人民民主专政，巩固国家政权的需要，还有改造社会、改变某些社会成员不良

行为的需要。应该说我国的人民民主专政的政权是巩固的，我们的社会基本上是安定的，但是，我国优越的社会主义制度处在不断发展和逐步完善的过程中，人民群众的觉悟也在正反两方面比较中逐步提高，每个社会成员对旧社会的遗毒、剥削阶级的腐朽意识和外来资本主义思想影响的辨别能力和抵抗能力并不相同。社会生活中出现的损人利己，不讲社会公德，不遵守公共秩序，甚至伤风败俗的行为，就是这些消极因素的反映。为了加强治安行政管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民人身权利和公私财产的安全，人民政府在推动社会主义精神文明建设的同时，制定治安管理条例，规范人们在社会生活中的行为准则，使大家明白什么该做，什么事不该做，什么行为正当，什么行为非法，就显得十分必要，尤其是对少数扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，损害公私财产，败坏道德的行为，实行强制性的治安处罚，这是人民群众的共同愿望。

（三）建立国家纪律和公共秩序的需要。我们是社会主义国家，每个社会成员，特别是青少年应该有理想、有文化、有道德、有纪律。毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出：“人民为了有效地进行生产，进行学习和有秩序地过生活，要求自己的政府，生产的领导者、文化教育机关的领导者发布各种适当的，带有强制性的行政命令，没有这种行政命令，社会秩序就无法维持，这是人们的常识所了解的。”由此可见，人民要管理好自己的国家，维护好自己国家的秩序，除了对敌人实行有效的专政和同犯罪分子作不懈的斗争之外，还应该制定象治安管理条例这样的治安法规，建立我们国家的纪律和公共秩序，树立良好的社会

风气，为社会主义现代化建设创造良好的社会环境。因此，制定治安管理处罚条例在我们国家生活中是不可缺少的。

(四) 保障治安行政管理方针、政策和有关法规贯彻的需要。公安机关肩负着人民民主专政的双重职能，承担着打击敌人，惩治犯罪，保护人民，服务四化建设的任务。这些任务要通过专门工作与群众路线相结合的侦查保卫和治安管理工作来实现。为此，党和国家制定了各项方针、政策、法规、条例和办法，其中有户口管理、特种行业管理、公共场所管理、出入境管理、外国侨民管理、交通管理、消防管理、枪支管理、危险物品管理等方面的政策和法规。这些政策、法规的贯彻实施，要通过治安管理处罚条例提供法律保障。任何单位和个人违反了上述各项政策、法规的条款，情节轻微的行为，就要受到《条例》规定的处罚。通过这样的法律保障，使涉及到社会生活各个领域的治安行政管理的方针、政策、法规、条例、办法得到实施，从而加强治安行政管理工作，预防、控制犯罪和灾害事故的发生，维护社会秩序和公共安全，保护公民人身权利和公私财产不受侵犯，并从中发现和提供敌人破坏和犯罪活动的线索，配合侦查保卫工作。由此可见，治安管理处罚条例作为一个综合性的法律，对治安行政管理的方针、政策和有关法律的贯彻实施，对公安工作的开展，有不可缺少的法律保障作用。

根据维护国家安全和人民民主专政的需要，结合我国的实际情况，依照宪法的有关规定，我国制定了第一个《中华人民共和国治安管理处罚条例》，并于一九五七年十月二十二日由国家主席毛泽东命令公布实施。

二、《条例》实施后的作用和当前 治安管理中的新情况

自第一个《中华人民共和国治安管理处罚条例》公布实施以来，经历了这样几个阶段：从《条例》公布以后到“文革”以前的九年为第一阶段，在此期间，广大群众把《条例》作为自我教育、自我约束的行为规范，从而加强了治安行政管理，在维护社会秩序和公共安全、保护公民人身权利和公私财产不受侵犯，预防、控制犯罪和治安灾害事故发生等方面发挥了积极作用。“十年动乱”为第二阶段，由于林彪、江青两个反革命集团的破坏，一切法律、法规遭到践踏，《条例》自然也不例外，被当作所谓“修正主义路线的产物”进行了“批判”，其结果是使社会治安一度处在失控状态。粉碎“四人帮”以后几年为第三阶段，在此期间，因为治安管理上的需要，一些地方公安机关恢复执行《条例》部分规定，对维护社会治安起了一定作用，各地公安机关感到《条例》是加强治安管理的法律武器。一九八〇年重新公布了这个《条例》以来为第四阶段，各地公安机关普遍贯彻执行了这个《条例》，经过几年的实践，尽管《条例》某些规定已经过时，然而仍不失为治安行政管理和执行治安处罚，以及同违反治安管理行为作斗争的法律依据，对维护城乡社会秩序、防止社会治安恶化、控制犯罪活动等方面，发挥了重要作用，有力地配合了整顿社会治安、打击刑事犯罪的斗争。

由于十年动乱造成的后遗症十分严重，林彪、江青反革

命集团散布的无政府主义和极“左”思潮流毒甚广，不少青少年深受其害，对旧社会遗留的封建思想、剥削阶级意识和外来的资本主义思想影响几乎丧失了辨别、抵制能力，在理想、信仰、道德、情操、法制、纪律等观念形态上出现彷徨和动摇。某些人的极端个人主义、损人利己的思想有所滋长，违反治安管理行为和公安机关处理的治安案件急剧上升，比十年动乱前增加数倍。建国初期就已绝迹的卖淫、嫖宿、吸毒等社会丑恶现象又死灰复燃。一些地方的封建迷信活动和赌博活动相当突出。从前两年公安机关处理的治安案件的大致分类情况来看，偷窃少量财物的占26%，殴打他人占21%，扰乱公共秩序的10%，赌博占10%，调戏、侮辱妇女占5%，结伙打架占4%，骗取少量财物占2%，卖淫、奸宿占2%，其他占20%；在受到治安处罚的人中，警告占14%，罚款占40%，拘留占46%。以上都是大概的比例，一九八六年的治安处罚情况相差不多。

当前治安管理中出现的新情况是：扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序；偷窃、骗取、哄抢国家、集体、个人的财物；非法制造、贩卖匕首等管制刀具；贩卖、复制、传播淫秽书刊、画册、照片、录音、录像制品；利用舞会进行流氓活动；利用收购废旧物资收赃、窝赃、销赃；卖淫、嫖宿；赌博活动，等等。这些情况说明，同违反治安管理行为作斗争是长期的任务，治安管理和治安处罚的工作不能削弱。我国的对外开放、对内搞活经济的方针要坚持。正如邓小平同志最近指出的：“一手抓建设，一手抓法制”。针对治安管理中出现的新情况和新问题，必须认真贯彻新的治安管理处罚条例。

三、关于对原来《条例》 的修改情况

第一个《条例》从公布到现在已经二十九年了，我们国家的政治、经济情况发生了很大的变化，特别是党的十一届三中全会以来，随着对外开放和对内搞活经济方针的贯彻执行，以城市为重点的经济体制改革的深入发展，治安管理上出现了许多新的情况，新的问题，原《条例》越来越不适应形势发展的需要。因此，从一九八三年起，就着手对原《条例》进行修改。

修改原《条例》所遵循的指导思想是：进一步加强社会秩序特别是公共秩序的管理，为改革和四化建设创造良好的社会环境；通过规范人们参加社会生活的行为，促进社会主义精神文明建设，使这个条例成为公民自我教育、自我约束的准则和公安机关制裁违法行为的有力武器。条例的修改工作是在深入调查研究，总结实践经验的基础上，经过充分酝酿，并广泛征求了各有关部门、各地公安机关和法律专家的意见。修改后的《条例》在体例、内容、罚则和程序方面，都有较大的补充和修改。

（一）新《条例》的体例、结构更加严谨，层次也更清楚，便于广大人民群众学习和遵守，新《条例》分作五章，即：第一章，总则；第二章，处罚的种类和运用；第三章，违反治安管理行为和处罚；第四章，裁决与执行；第五章，附则。共计四十五条。

(二) 关于应受到治安管理处罚的行为，原《条例》规定的适用行为有六十八项，现在的条例规定了七十三项，增加了五项（见第十九条至第三十二条）。增加的行为，主要是近几年治安管理方面出现的一些突出问题。如：扰乱公共场所秩序；哄抢国家、集体或个人少量财物；窝赃、销赃、购买赃物；贩卖淫秽制品，卖淫、嫖宿；违反消防管理和违反危险物品、毒品管理的行为。还有一些是由于其他法律、法规原则上规定违法由公安机关予以处罚的行为，为保证这些法律、法规的顺利实施，《条例》也作了具体规定。

新条例删除了涉及农业生产合作社的条款，以及妨害公共卫生或市容整洁的行为。这些行为，有的已经过时，有的已由有关的其他法律、法规中已规定了罚则，没有必要再作重复规定。

(三) 关于违反治安管理行为的处罚。违反治安管理行为，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，依照本条例应当受到处罚的行为。概括起来说，就是扰乱社会秩序造成一定损害但还不够刑事处罚的违法行为。对这类极少数破坏社会治安，干扰或侵犯他人的权利和利益的行为，给予应得的处罚，是符合广大人民的利益的。我们是人民民主专政的社会主义国家，宪法保证公民的自由和民主权利。但是这个自由是有领导的自由，这个民主是集中指导下的民主，不是无政府状态。同时也应指出，条例的实施并不单纯是为了处罚，更重要的是通过实施治安处罚，教育广大人民在社会生活中自觉遵纪守法。从这个意义上说，处罚只是教育的一种必不可少的辅助手段。

关于罚款的数额，《条例》作了相应的调整，起点由五角改为一元，上限由二十元以下改为二百元以下。作这样的修改，符合我国经济发展、城乡居民收入增长的实际情况，有利于发挥治安处罚的惩戒、教育作用，体现了法律制裁的严肃性。同时治安管理处罚条例是国家管理社会秩序的法律，适当提高罚款数额，也适应今后形势发展的需要，有利于保持《条例》的相对稳定性。这里需要指出，我国幅员辽阔，不同地区经济状况差别极大，因此，罚款数额不能一刀切，只能加大幅度，以适应各地不同情况，同时也可以照顾到以后的经济发展状况。罚款的最高限额，只是在很少数的情况下才使用，绝大多数是在这个限额之下，根据违法行为的情节和当地经济状况给予适当的制裁。

《条例》第三十条规定对卖淫、嫖宿暗娼以及介绍或者容留卖淫、嫖宿暗娼的行为人，处十五日以下拘留，可以并处五千元以下罚款；第三十一条规定对违禁种植罂粟等毒品原植物的行为人，处十五日以下拘留、单处或并处三千元以下罚款；第三十二条规定对参加赌博活动、制作出售淫秽制品的行为人，处十五日以下拘留、单处或并处三千元以下罚款。由于这些人的行为对社会危害较大，从重处罚有利于教育惩戒他们改正违法行为。

（四）关于裁决权。为了在实施治安处罚时能切实保障公民的民主权利，《条例》对裁决机关和裁决权限也作了必要的修改。原《条例》规定“在农村，五日以内拘留可以由公安派出所裁决；没有公安派出所的地方……可以委托乡（镇）人民委员会裁决”，现在改为“警告、五十元以下罚款，可以由公安派出所裁决，在农村，没有公安派出所的地方，可以