

ZHIAN GUANLI
CHUFA TIAOLI
TONGLUN

治安管理处罚条例 通 论

吴高盛 郑淑娜
陈广君 刘新魁

群 众 出 版 社

治安管理处罚 条例通论

吴高盛 郑淑娜 著
陈广君 刘新魁

群众出版社

一九八七年·北京

治安管理处罚条例通论

吴高盛 郑淑娜 著
陈广君 刘新魁

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行
北京四季青印刷厂印刷

787×1002毫米 32开本 5印张 103千字

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷
统一书号：3067·327 定价：0.97元
印数：00001—12000册

说 明

重新修订的《中华人民共和国治安管理处罚条例》正式颁布了。

《治安管理处罚条例》的主要任务是加强社会治安管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权利和利益，规定对危害社会治安而又没有构成犯罪的行为如何处罚，涉及的范围十分广泛，是预防犯罪、消灭犯罪的重要法律之一。

为了配合《治安管理处罚条例》的颁布，增强人们守法的自觉性，动员全社会的力量对社会治安进行综合治理，我们写就了《治安管理处罚条例通论》一书。

在写作过程中，我们查阅了我国历年来制定的，至今仍然适用或者基本适用的有关法律、法规，联系公安业务实际，列举了部分有关案例，力求做到通俗生动与理论阐述相结合，希冀对宣传、学习和遵守《治安管理处罚条例》有所裨益。

参加本书写作的有郑淑娜同志（第一章至第四章），陈广君同志（第五章至第九章），吴高盛同志（第一章，第十章至第十三章），刘新魁同志（第十四章至第十七章），全书由吴高盛同志统稿。

囿于水平，本书缺点错误在所难免，敬请广大读者批评指正。

作 者

一九八六年九月六日

目 录

第一编 总论

- 第一章 绪论 (1)
- 第二章 《治安管理处罚条例》的立法精神和基本结构 (13)
- 第三章 违反治安管理行为的构成 (26)
- 第四章 对违反治安管理行为的处罚 (32)

第二编 各论

- 第五章 扰乱公共秩序的行为 (49)
- 第六章 妨害公共安全的行为 (56)
- 第七章 侵犯他人人身权利的行为 (65)
- 第八章 侵犯公私财物的行为 (73)
- 第九章 妨害社会管理秩序的行为 (77)
- 第十章 违反消防管理的行为 (86)
- 第十一章 违反交通管理的行为 (93)
- 第十二章 违反户口或者居民身份证管理的行为 (106)
- 第十三章 严重妨害社会管理秩序危害公民身心健康的行为 (114)

第三编 裁决与执行

- 第十四章 裁决的机关和程序 (127)
- 第十五章 执行 (136)
- 第十六章 不服治安裁决的申诉和诉讼 (142)
- 第十七章 对裁决和执行机关的限制 (146)

第一编 总 论

第一章 绪 论

一、什么是治安管理

治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是公安机关的一项专门的任务，是国家行使国家职能的重要体现。任何一个国家都必须保持正常的社会秩序，以巩固自己的政权，维护统治阶级的利益，治安管理正是统治阶级管理国家和巩固阶级专政的重要手段。

不同类型的国家有着不同的治安管理形式。我国的治安管理是管理机关代表国家，依靠广大人民群众，依法运用行政强制手段对违反治安管理的行为进行处罚的一种国家行政管理形式。

我国治安管理的主要任务是：维护社会治安秩序，同刑事犯罪分子作斗争，同一切扰乱公共秩序和违反治安管理法规的行为作斗争，同治安灾害事故作斗争，保障国家和人民的生命财产的安全，保卫社会主义现代化建设的顺利进行。

治安管理的内容包括：城市交通管理、户口和居民身份证的管理，消防安全管理、危险物品管理、边防出入境管理、特种行业管理、公共场所的管理、劳动教养管理等等，

这里每一项内容都有相应的行政法规。《治安管理处罚条例》正是为保证这些法规的有效实施而制定的，如果违反了这些管理法规，违反了《条例》中规定的禁止行为就要受到治安管理处罚。

我国于一九五七年制定了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，一九八六年九月全国人民代表大会常务委员会又对其进行了修改，重新公布，使《中华人民共和国治安处罚条例》（以下各章均简称《条例》）在新的历史时期能够发挥更大更好的作用。

《条例》有下面几个作用：

第一，保护作用。

维护公共秩序，包括社会秩序、工作秩序、生产秩序、教学科研秩序、生活秩序；保障公共安全；保护公民的人身权利和其他权利；保护公私财产。

第二，教育作用。

首先是教育违反治安管理的人，让他们懂得自己的行为是违法行为，是对社会的危害，是要受到处罚的，必须加以纠正。

同时也是教育广大人民群众，使他们进一步增强法制观念，自觉地维护社会治安秩序，积极地同各种违反治安管理的行为作斗争。也可以通过惩戒违法行为，教育和警戒社会上可能实行违法行为的人。

第三，预防犯罪的作用

很多违反治安管理的行为已达到了犯罪的边缘，如果对这些行为不处罚往往会导致更严重的后果，可能走向犯罪道路。如对偷窃少量公私财物的行为如果不处罚，任其发展下

去达到数额较大的程度就构成了犯罪，就要追究刑事责任。因此对违反治安管理的人进行处罚是对他们的惩戒，也是向他们敲响警钟，使他们及时改正错误，悬崖勒马，不要沿着违法的道路滑下去沦为罪犯。

综上所述，《条例》是维护我国社会秩序和公共安全，保护公民合法权益，保障各项建设事业顺利进行的重要行政法规，为此，必须认真学习，广泛宣传，坚决贯彻执行。

《治安管理处罚条例》涉及的范围很宽，从户口、交通的管理，到人身权利、社会秩序和公共安全的维护，从实体内容到诉讼程序，都包括在内；适用的对象很广。它是公民和单位处理社会关系，进行社会活动的法律准则。无论是谁触犯了其中的规定，都将依照《条例》规定的程序受到处罚。

维护社会治安，健全社会主义法制，是全社会的责任。因此，广大干部和群众，都应当认真学习、积极宣传、模范执行这个《条例》，把学习这个《条例》作为普及法律常识，搞好社会主义精神文明建设的重要内容，做到家喻户晓、人人明白。并以《条例》规范自己的言行，增强法制观念，自觉地遵纪守法。特别是学校，要把学习《条例》纳入法制课中，使广大青少年懂得什么行为合法，什么行为违法，从小养成遵纪守法的习惯。

《条例》的颁布有着重要意义。《条例》是公安机关和广大人民群众同违反治安管理行为作斗争的有力武器，是处理治安案件的依据。因此，公安机关必须学习在前，熟悉各种规定，领会精神实质，坚决贯彻执行，这样才能很好地发挥这个武器的作用。一方面，按照《条例》规定，正确处理案件，一方面，按照《条例》规定，不犯或少犯错误。此

外，公安机关还应通过宣讲和案例教育的方法，积极宣传《条例》，使公民熟知《条例》规定，不去实施违反治安管理的行为。这是同违反治安管理行为作斗争的更积极的手段，也会取得更广泛的社会效益。

《条例》也是公民同违反治安管理行为作斗争的有力武器。公民学习《条例》，意义不仅在于知道哪些行为违反治安管理，不去实施；还在于遭到违反治安管理行为侵害后，怎么去保护自己的权益。如果这种侵害来自个人或机关团体、企事业单位，那么，公民应积极协助公安机关工作，依照《条例》规定，要求对侵害者依法严惩，并赔偿自己的损失。此外，还可以对公安机关执行《条例》更好地实行法律监督。如果公安机关处理治安案件有误，公民可以依照《条例》申诉或向人民法院提起诉讼，纠正公安机关的错误裁决，进而保护自己的合法权益。

总之，社会治安秩序关系到每一个公民的切身利益。认真学习、宣传、执行《条例》，对于加强治安管理，创造良好的社会秩序和安定的环境，保障公民的生活、工作，推动各项事业的发展，将起到重要作用。

二、中国历史上的治安管理

（一）中国古代的治安管理

中国古代的治安管理有这样一个特点，即在长期的奴隶社会和封建社会，一直实行行政与司法合一、军事与行政合一、诸法不分的体制。在这种体制下，违法就是犯罪，犯罪就要受到刑罚，没有现代意义的治安管理。但是，作为维护统治阶级社会秩序，保障社会治安的人员或机构始终是存在的。根据《尚书》的记载，早在舜和禹的时代，“司徒”和

“士”已经兼有现代警察的某些职能，已经知道应根据不同的违法情况，予以不同的惩罚。如《尚书·舜典》中，舜就告诫契说，百姓之间不和睦，破坏了等级秩序，你作为司徒之官，要传播五品伦常之教，建立稳定的社会秩序（“百姓不亲，五品不逊，汝作司徒，敬敷五教在宽”）。舜当时还对管司法审判的皋陶说，作为司法官，对于不同的行为，应区别情况，给予不同的惩罚，才能使百姓信服（“汝作士，五刑有服，五服三就，五流有宅，五宅三居，惟明克允”）。

随着社会的发展和统治阶级统治经验的积累，具有警察职能的机构出现了较细的分工。产生了类似今天户口管理的“司民”、工商管理的“司市”、消防管理的“司烜”等机构。秦统一全国后，在京师设专管京师治安的中尉，在地方上由地方行政首脑负责地方治安，并配置了属官。

汉承秦制。在治安管理方面，也沿袭了秦的制度和作法，并进一步扩大了机构。秦汉以后，到唐以前，各代治安机构虽然不尽相同，但基本上承袭了秦汉以来的各种制度。唐王朝建立以后，京师治安由皇帝的禁军南衙十六卫负责。地方治安管理，仍由地方行政长官掌管，并设立相应的辅佐官。

明代京师的治安机构，将元代大都路兵马都指挥使司为中、东、西、南、北五城兵马司，分设指挥、副指挥，负责京城的治安保卫。明代从永乐十八年开始设置特务组织，充当皇帝的“便衣警察”。清朝建立后，京师治安工作，沿用明代仍设五城兵马司，但实权却操在提督九门巡捕五营步军统领手中。五城兵马司和五营步军统领的主要职责是：缉捕盗贼，审理人命，盘获逃人，及禁约赌博，稽查奸宄，夜间

巡逻，查缉户籍，维持秩序，防火救火等。地方治安，仍由地方行政长官负责，并设按察使、同判、同知等辅佐官吏。

总的来说，我国古代的治安管理虽然具有某些和今天的治安管理近似的地方，但却不同于现代意义的治安管理。古代无所谓“治安案件”，刑法包括的范围极其广泛，不少治安管理的内容都规定在刑法中。如李悝法经六篇中的“杂”篇、秦律中的“杂律”，唐律中的“户婚”、“斗讼”、“诈伪”、“杂律”等。封建社会诸法合一，无论刑事、民事案件，还是治安案件，一律用刑法来处理。殷商时代“弃灰于公道者，断其手”的规定，用今天的观点来看，充其量是违反了环保法，可是却要受到严刑处罚。秦律规定，偷采了别人几片桑叶，还不值一文钱，就要被罚苦役三十天。唐律规定，违反户口管理要受刑罚“诸脱户者，家长徒三年”。明清的律中也有不少这类的规定。可见，违法就是犯罪是中国古代的治安管理的主要特征。这种状况一直延续到清末，直到近代西方资本主义法律思想和法律制度传入中国，才使这种状况得到改变。

（二）中国近代的治安管理

中国近代的治安管理，是在外国警察制度和中国封建的警察组织的基础上发展起来的。一八九九年湖南巡抚陈宝箴在维新变法的高潮中，在湖南首先创设了中国具有现代警察意义的机构“湖南保卫局”，分总局、分局、小分局三级，其职责是：“去民害，卫民生，检非违，索罪犯”。但是，随着“戊戌变法”的失败，“保卫局”被清廷裁撤。到一九〇〇年八国联军攻入北京，中国进一步沦为半殖民国家，为了应付国内空前尖锐的各种矛盾，加强对人民的控制与镇

压，在八国联军退出北京后，清政府模仿八国联军占领北京期间，在占领区内设立的“安民公所”，设立了“善后协巡营”，不久改称“工巡总局”，作为维持京师治安的机构。但“工巡总局”还兼市政、司法的职能，如可以审决“杖”罪以下的案件，处理京控案件，以及管理土木工程等事务。一九〇五年，清廷为了统一全国警察制度，设立了巡警部，一九〇六年改为民政部，职权相应扩大，设民治司（掌户籍管理、整饬风俗礼教等）、警政司（掌警察事务）、疆理司（掌区域规划、国土统计、测绘等）、营缮司（掌土木工程、古迹保存等）、卫生司（掌医疗卫生等），还设立了消防公所。一九〇七年，在地方设置了由各督抚节制，民政部监督的巡警道。至此，从中央到地方建立了较完整的近代警察体制。

在大力建立和发展警察机构的同时，清廷进行了炮制治安法规的工作。一九〇八年四月清政府制定了我国历史上第一个完全意义上的治安管理法规《违警律》。违警律规定的罚例为拘留（一日以上，十五日以下）、罚金（一角以上，十五元以下）、充公、停业及勒令歇业。并规定加重处罚拘留可至三十日、罚金可达三十元。无力交纳罚金的，按一元折拘留一日折抵。

《违警律》规定的违警罪主要有以下主要内容：

（1）关于政务之违警罪；（2）关于公众危害之违警罪；（3）关于交通之违警罪；（4）关于通信之违警罪；（5）关于秩序之违警罪；（6）关于风俗之违警罪；（7）关于身体及卫生之违警罪；（8）关于财产之违警罪。

为了保证违警律的实施，还制定了《违警律实行办法》

和《违警律条文解释》，对所谓违警罪和罚则进一步作了具体的解释。同年十月，民政部公布了《调查户口章程》，对户口调查机构人员、户口调查区域的划分、调查户数、人数、调查经费、调查罚则等都作了规定，其内容之详密、登记项目之具体，实为历代所罕见，表明清廷对户籍管理的高度重视。

为了对付日益高涨的革命运动，清政府于一九〇八年二月制订颁布了《结社集会律》，规定严禁秘密结社。对要求政事结社的，应由首事人于该社成立前，将结社宗旨、名称、社章、办事处、首事人、佐理人、入社人数等报巡警官署或地方官署。并明文规定，“不识文义者”不得加入政事结社及政论集会，实际上将广大劳动人民排斥在结社之外。还规定，政府“为维护公安起见”，有权解散或停办结社。

此外，清政府还颁布了学堂管理、报业管理、印刷物管理等方面的法律，希冀维护其摇摇欲坠的封建统治。然而，这一切都无法挽救病入膏肓的大清帝国必然灭亡的命运。一九一一年，孙中山领导的辛亥革命，推翻了清王朝的统治，建立了资产阶级共和国，但是不久后，政权被袁世凯篡夺。一九一五年，北洋政府公布《违警罚法》，其主要内容几乎全部承袭清政府的《违警律》，并将违警罪的处罚年龄由十五岁改为十二岁。在警察机构的设置上，京师设警察厅，各省设警务处，各县设警察所，县城内设警察分驻所或警察分所，使治安管理机构更加完善。

（三）国民党统治时期的治安管理

国民党统治时期，治安管理机构较之北洋军阀时期有了

进一步的扩大，首都设警察厅，特别市、省会、省辖市和县设警察局，基层设派出所。还设立了名目繁多的特别警察，在全国建立了庞大的、严密的警察网。与此同时，还先后颁布了《违警罚法》等许多治安法规，对广大人民群众进行法西斯统治。

国民党政府一九二八年七月公布过一个《违警罚法》，后来，于一九四三年九月、一九四六年六月、一九四七年七月进行过三次修订。一九四七年七月修订的《违警罚法》的主要内容是：违警行为不论出于过失还是故意都要处罚。违警罚分为主罚及从罚。主罚有：拘留（四小时以上，七日以下，加重时不得逾十四日）、罚鍰（一元以上，五十元以下，加重时不得逾一百元）、罚役（二小时以上，八小时以下，加重时不得逾十六小时）、申诫；从罚有：没人、勒令歇业、停止营业。其中，罚鍰的规定同清末《违警律》的规定一样，可以改用拘留折抵（每十元折抵拘留一日）。

《违警律》规定的违警行为有：妨害安宁秩序之违警；妨害交通之违警；妨害风俗之违警；妨害公务之违警；诬告伪证或湮灭证据之违警；妨害他人身体财产之违警等，多达一百三十多项。国民党的《违警罚法》是镇压革命人民的工具，但在表面上，也有一些对社会公共安全的保障条文，如不遵守禁令于人烟稠密场所，燃放烟火或其它火器的行为，要被处拘留或罚鍰等。但更多的是防止人民反抗反动统治的条文，如对散布谣言，足以影响公共之安宁者、瞻对最高统帅或其肖像经指示而不起立致敬者，要处以拘留或者罚鍰。不仅如此，除了《违警罚法》外，国民党政府还发布了无数的法规、法令，用来镇压人民、打击革命力量，如《戒严

法》、《清乡条例》、《县保卫团法》、《甲长牌长联保切结式》、《清乡户口暂行办法》等等。这些法规、法令形式上是治安法规，但处罚的严厉程度远远超过治安法规。例如，一九三六年二月国民党政府公布的《维持治安紧急办法》规定：“遇有扰乱秩序，鼓煽暴动，破坏交通，以及其他危害国家之事变发生时，负有公安责任之军警得以武力或其他有效方法制止。军警遇有妨害秩序，煽惑民众之集会游行，应予解散，并得逮捕首谋者及抵拒解散之人”。由此可以看出，国民党反动政府的治安法规是集封建主义、法西斯主义之大成的统治工具，在形式上和术语上，采用了一些西方资本主义国家的法律形式和名词，这是国民党反动政府治安法规的特点。

三、西方资本主义国家的治安化管理

西方国家的治安化管理，也是逐渐发展演变的。早在希腊时代，已设有半军队性质的保安组织，负责市场监督及取缔异族人等。还设有专门管理交通的组织。后来，随着政治经济的发展，西欧各国统治阶级相继设置了维护统治权力、征收赋税、维持社会治安的武装队伍。英国在中世纪时，已经有类似我国封建社会的保甲制度。在乡村设有联保，每十人为一组，十组为一百人团，一郡由许多百人团组织而成。每个人都必须有保人，否则将被当作歹徒逮捕下狱。一人犯罪，同组的其他九人，必须负责举发。在城市设分区守望制度，市民在夜间轮流看守，也可出钱雇人看守。从理查德一世在位时期起，专门指定一些爵士从事维持英国社会治安工作，人称“治安员”。一三六一年颁布的“治安官法”把这种作法固定下来，并冠以“治安官”的头衔。从十六世纪以后，随

着资本主义时代的开始，治安官的职责扩大到处理流浪汉和乞丐，从十七世纪以后，随着资本主义经济的进一步发展，专门以维持社会治安为主要职责的警察机构开始独立出来。同时，专门的治安法规也逐渐制定和发展完善起来。

到目前，西方资本主义国家在社会治安管理方面，大部分有专门的法律规定。有的称“违警罚法”，有的称“违反秩序法”，有的称“轻犯罪法”，将违反治安管理的行为称为“违警罪”。在立法形式上有三种情况：

1. 制定专门处罚违警罪的法律。例如日本一九五一年通过的《轻犯罪法》、联邦德国一九七五年一月颁布的《违反秩序法》等。

2. 把违警罪和刑法融合在一起，以轻罪和重罪的形式加以区分。违警行为属于轻罪。有时同一条文按危害程度的大小分为犯罪和违警罪。法国、瑞士等国家属于这种情况。法国、瑞士在刑法中没有列举违警罪的行为，只规定一个范围，将刑法分则中处罚较轻的行为统称为“违警罪”，并规定量刑原则等问题。如法国规定，“违警罪”是刑法分则中应处监禁二个月以下或罚款二千法郎以下的犯罪。瑞士规定刑罚为拘留或专科罚金的行为为“违警罪”。

3. 将违警罪列在刑法之后，作为刑法的一部分。例如，一九六八年十月修订的意大利刑法典，分三编，第一编总则，第二编分则，第三编违警罪。《违警罪》中详细列举了各种“违警罪”行为和量刑标准，最重的罚款可达三十万里耳，拘役可长达一年以上。

西方国家对违警罪的处理程序有两种，一种是对违警罪的处理程序同其他犯罪一样，适用刑诉法的规定，由法院审

理判决，警察机关无权处理；不服判决的，向上级法院上诉。如法国刑事诉讼法规定：违警罪由违警罪法院审理，不服判决的，向上诉法院上诉。日本《轻犯罪法》规定，对轻犯罪人的拘留或罚款由法院判决。再一种是，由警察机关处理，当事人不服警察机关处罚的，可以向法院提出要求，由法院最后裁决。