

《中华人民共和国
治安管理处罚条例》
通俗讲话

公安部治安局审定

● 北 京 出 版 社 ●

《中华人民共和国治安管理 处罚条例》通俗讲话

马忠志 李汝川

北 京 出 版 社

内 容 提 要

本书对《中华人民共和国治安管理处罚条例》的基本内容、性质、特点、任务和作用进行了简要的论述,对《条例》逐条逐项地作了较详细的解释,对违反治安管理行为的认定、处罚手段和处罚程序作了概括的介绍,并附有近六十个案例和《条例》全文。

本书贯彻理论与实际相结合的原则,以案说法,内容丰富、观点鲜明,具有知识性和实用性,通俗易懂,是学习、宣传和执行《条例》的好教材。

本书经公安部治安局审定。

《中华人民共和国治安管理处罚条例》

通俗讲话

Zhong hua ren min gang he guo
zhi an guan li chu fa tiao li tong su jiang hua

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

新华书店北京发行所发行

北京印刷一厂印刷

787×1092毫米 32开本 7.125印张 155,000字

1987年4月第1版 1987年4月第1次印刷

印数 1—22,500

书号: 6071·15 定价: 1.00元

前 言

六届人大常委会第十七次会议通过并公布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》(以下简称《治安管理处罚条例》或《条例》),于一九八七年一月一日起施行。一九五七年十月二十二日公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》同时废止。《治安管理处罚条例》是国家管理社会治安的重要法规,是每一个公民在社会生活中必须遵守的行为准则。新《条例》的公布实施是我国社会生活中的一件大事,也是健全社会主义法制、加强社会治安管理的重要措施。它的公布实施,对于加强社会治安管理、维护社会秩序和公共安全、保护公民的合法权益、保障社会主义现代化建设事业的顺利进行,必将起到积极作用。

为了帮助广大群众学习《治安管理处罚条例》,适应在全体公民中普及法律常识这一伟大的社会工程的需要,我们编写了《〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉通俗讲话》一书。

目 录

前 言	1
第一讲 《治安管理处罚条例》概述	1
一、什么是《治安管理处罚条例》，它与其他法律、法规的关系	1
二、违反治安管理行为的概念及特征	5
三、新的《治安管理处罚条例》的特点	14
四、我国《治安管理处罚条例》制定、实施的重要意义	22
第二讲 《治安管理处罚条例》的基本内容	27
第一章 《治安管理处罚条例》的总则	27
第二章 治安管理处罚	38
第三章 违反治安管理的行为和处罚	60
第四章 治安管理处罚的裁决与执行	68
第五章 《治安管理处罚条例》的附则	82
第三讲 如何认定和处罚违反治安管理的行为	84
第一章 扰乱公共秩序的行为	84
第二章 妨害公共安全的行为	92
第三章 侵犯他人人身权利的行为	103
第四章 侵犯公私财物的行为	112
第五章 妨害社会管理秩序的行为	116
第六章 违反消防管理的行为	125

第七章	违反交通管理的行为·····	131
第八章	违反户口或居民身份证管理的行为·····	141
第九章	新《条例》中对妨害社会管理秩序行为的 几种特殊规定·····	145
第四讲	案例简析·····	150
第五讲	深入开展新《条例》的宣传，坚决保证新 《条例》的实施·····	199
一、	要大力宣传、普及新《条例》，让它成为全 国人民手中的武器·····	199
二、	正确认识 and 遵守新《条例》·····	202
三、	贯彻执行新《条例》，同一切违反治安管理 的行为作斗争·····	204
四、	充分发挥公安机关在新《条例》实施中的作用··	205
〔附〕：	《中华人民共和国治安管理处罚条例》·····	207

第一讲 《治安管理处罚条例》 概述

一、什么是《治安管理处罚条例》，它与其他法律、法规的关系

我们知道，世界上不论是什么社会制度的国家，也不论国家的大小，都要设置专门机关来管理社会治安，维护社会秩序；同时，还要制定相应的专门法规，保障社会治安管理工作的顺利开展。这种专门的法规，有的国家叫“违警罚法”，有的国家叫“违警罚则”，而我们国家则称之为《治安管理处罚条例》。新中国的社会治安管理工作是从一九四九年开始的，一九五七年我们制定了第一个《治安管理处罚条例》。现在颁布实施的新《条例》是在一九五七年条例的基础上，根据近三十年来我国社会发展的新情况，经过修改、补充而制定的。那么，什么是《治安管理处罚条例》呢？

顾名思义，《治安管理处罚条例》是规定尚未构成犯罪的违反治安管理的违法行为和这种行为应受到何种的处罚以及处罚的程序与方法的法律规范。它是我国社会治安管理制度的法律化。下面我们从三个方面来谈谈什么是《治安管理处罚条例》。

第一，《治安管理处罚条例》是由全国人大常委会制定、

颁布的，是用以调整和巩固我国社会治安管理这一特定的社会关系的规范性文件。在我国，社会主义法律是广大人民意志和利益的体现，我们不仅需要宪法，而且还要有根据宪法而制定的其他形式的各种法律规范。“条例”就是我国各种法律规范中的一种形式，它是国家机关制定或批准的规范性文件的一种名称。各种“条例”一般只就特定的社会关系作出规定，并由国家立法机关制定或批准颁布的，用以规定或调整国家政治、经济或文化领域某些事项或某一机关的组织职权等项内容的法律文件。在我国，根据“条例”的性质和管辖权限，有全国人大常委会制定的条例；有国务院制定的条例；也有国务院所属各部委制定、经国务院批准的条例；还有地方国家机关制定的条例等等。这些条例都是国家调整政治、经济、文化等方面的关系的法律规范。如，《中华人民共和国人民警察条例》、《中华人民共和国逮捕拘留条例》、《中华人民共和国学位条例》、《中华人民共和国金银管理条例》等等。而《治安管理处罚条例》是由全国六届人大常委会第十七次会议通过并公布，于一九八七年一月一日起实施的，尽管它与其他条例一样都是由国家机关制定的，但它与其他条例所调整和保护的对象是不同的。

第二，《治安管理处罚条例》属于我国行政法范畴，是国家维护社会秩序和公共安全的一个重要法规。我国治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是公安工作的一个重要内容。那么，什么是治安呢？“治安”一词，古已有之。在我国古代，“治安”是指国家的“政治清明”、“社会安定”。而现代意义的“治安”，指的是在阶级社会中，符合统治阶级的意志和利益并由其法律所规定的一种社会秩序，通常也叫社会治安或社会治安秩序。国家为了维护这种社会治安秩序，设置

公安、司法机关，以对付危害社会治安的各种犯罪和一般违法活动。什么是治安管理呢？治安管理就是国家为维护公共安全和社会秩序而组织的行政管理工作。它是一种重要的行政管理活动。我国的治安管理工作，是由公安机关负责执行的。也就是说，在我国，治安管理是公安机关为了维护社会治安秩序，而依法从事的公开的行政管理行为。其目的就是为加强治安管理、维护社会秩序和公共安全，给人民群众创造一个安定的社会治安环境，以便有秩序地生产、工作、学习和生活，从而有效地保护国家利益和公民的合法权益，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行。在我国，为了使治安管理工作充分地体现广大人民的共同意志和利益，就要有一个统一的、明确的依据，根据这一需要，全国人大常委会第十七次会议通过了新《条例》。可见，《治安管理处罚条例》是公安机关维护社会秩序和公共安全，同违反治安管理行为作斗争的重要法律依据，它在我国行政法规中占有十分重要的地位。

第三，《治安管理处罚条例》在内容上规定了什么是违反治安管理的行为和对违反治安管理的行为人应给予何种处罚以及处罚的程序与方法的法律规范。我国治安管理的范围相当广泛，主要包括：户口管理、特种行业管理、公共秩序管理、交通管理、消防管理、危险物品管理、水上治安管理和其他治安管理等。为使治安管理法律化、制度化，国家颁布了许多关于治安管理方面的单行法规，如《中华人民共和国户口登记条例》、《中华人民共和国消防条例》、《中华人民共和国枪支管理办法》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》等，这些单行法规都是从治安管理的各个具体方面进行规定的。而《治安管理处罚条例》规定的则是属于尚未构成犯

罪，但应给予治安处罚的违反治安管理的行为。为保证治安管理处罚得以顺利地实施，新《条例》还对处罚的程序和方法（即如何裁决和执行）做了规定。由此可见，新《条例》既具有规定什么是违反治安管理的行为和处罚的实体法的性质，又具有规定裁决与执行的程序法的性质，是一种综合性的法律规范。因此，新《条例》是我国治安管理处罚的内容和形式，任务和方法的统一。

《治安管理处罚条例》既然是国家法律的重要组成部分，那么，它与其他法律、法规的关系如何呢？

首先，它与《刑法》有着十分密切的联系。两者都是由国家立法机关制定、颁布的，总的目的和任务是一致的，在内容上是衔接的。认真执行新《条例》就能够及时教育和挽救一般违法的人，防微杜渐，起到预防和减少犯罪的作用。在这个意义上讲，新《条例》是《刑法》的补充，二者结合起来共同与违法犯罪行为作斗争。但是，它们又有明显的区别。尽管在新《条例》中，某些条款同《刑法》规定的条款很相似，甚至有的在文字表述上也完全相同，但对这些行为的情节、手段、后果，即社会的危害程度的规定是不同的。违反治安管理的行为是指情节显著轻微，尚不够刑事处罚的一般违法行为；犯罪是严重的违法行为。《条例》解决的是违反治安管理的问题，它是用治安处罚的手段同违反治安管理的行为作斗争的武器。《刑法》解决的是犯罪问题，它是用刑罚的手段同犯罪行为作斗争的武器。它们之间的原则区别是规定了罪与非罪的界限。

其次，新《条例》与国家的其他法规也是既有联系又有区别的。在其他法规中，有些是明确规定要依照治安管理处罚条例处罚。如《中华人民共和国文物保护法》第三十条第一项

就是这样的规定。其他法规如《户口登记条例》、《枪枝管理办法》、《国家建设征用土地条例》、《关于消防工作秩序的几项决定》、《关于禁绝鸦片烟毒问题的紧急指示》、《坚决禁止哄抢和侵占国家资财的决定》等等都有类似的规定。但是，适于用治安管理处罚的，只是其中属于违反治安管理行为的部分，其他违法行为，仍要按国家其他的法律规定进行处罚。

此外，新《条例》与机关、学校、企事业单位内部的规章制度也是不同的，但又都是同违法乱纪行为作斗争的武器。总之，新《条例》是维护社会治安的重要法规，是我国的社会主义法律体系中的一个重要组成部分。

二 违反治安管理行为的概念及特征

(一) 违反治安管理行为的概念

我国在总结近三十年来运用《治安管理处罚条例》同违反治安管理行为作斗争的经验基础上，为了进一步加强我国的治安管理，特别是公共秩序的管理，为经济体制的改革和四化建设创造良好的社会环境，对什么是违反治安管理的行为，作了明确的回答和科学的概括。《治安管理处罚条例》第二条规定：“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，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。”这一规定明确回答了什么是违反治安管理的行为。它是我们正确认定违反治安管理行为，划分违反治安管理行为与犯罪行为以及同其他违法行为的界限的基本依据。

根据《治安管理处罚条例》的规定，违反治安管理的行为

是一种尚不够刑事处罚，但又超过了批评教育和纪律处分限度的一般违法行为，即《治安管理处罚条例》第二条所指的“尚不够刑事处罚，应当给予治安管理处罚”的行为。所谓“尚不够刑事处罚”，是根据我国《刑法》的规定提出来的。它指的是《刑法》第十条规定的什么是犯罪之后的“但是”部分，即“但是情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪”的情况。违反治安管理的行为就属于这种情节显著轻微危害不大，依照刑法规定不应给予刑罚处罚，不认为是犯罪的一般违法行为。这种行为是以不构成犯罪为前提，所以其情节与刑法第三十二条规定的情节轻微依法可以免于刑事处分的情况又有不同的性质。但是，违反治安管理的行为又超过了一般批评教育和纪律处分所能够解决的界限。应依照《治安管理处罚条例》要给予治安管理处罚。换一句话说，依照新《条例》不应给予处罚的行为，就不是违反治安管理的行为。这样规定，就把违反治安管理的行为同犯罪行为和一般的批评教育或应予纪律处分的行为严格区别开了。同时，《治安管理处罚条例》第二条不是笼统地、抽象地规定什么是违反治安管理处罚的行为，而是通过列举的方法明确地具体地规定了违反治安管理的主要内容，指出违反治安管理的行为必须是扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，侵犯公私财产的行为，而不是违反其他法规的行为。这样规定，也把违反治安管理行为与违反国家其他行政管理法规，如违反税务、工商等方面的法规的行为区别开了。

（二）违反治安管理行为的特征

从《治安管理处罚条例》对违反治安管理行为的规定中，可以看出违反治安管理的行为，具有三个基本特征：

第一，违反治安管理的行为是对社会有一定危害的行为。

一定的社会危害性是违反治安管理行为的特征之一。它表明，某种行为之所以被规定为是违反治安管理的行为，首先一条是因为它具有一定的社会危害性。如果一个人的行为对社会不具有一定的危害性，就不是违反治安管理的行为。

什么是有一定社会危害性的行为呢？简单地说，就是对国家和人民的利益造成一定损害的行为。《治安管理处罚条例》第二条中所规定的：“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”等行为，都是对社会有危害的行为，是法律所不允许的。

违反治安管理的行为是对社会具有危害的行为，但是，并不是一切具有社会危害性的行为都是违反治安管理的行为。触犯刑法的犯罪行为，和违反党纪、政纪的错误行为等，也都是有社会危害性的。只不过违反治安管理行为的危害性没有达到犯罪那样严重的程度，但又严重于一般错误行为的危害程度。

违反治安管理的行为的社会危害性，包括两种情况：一是该行为对社会已经造成了实际的危害。如新《条例》第二十二条第一项规定：“殴打他人，造成轻微伤害的。”二是该行为可能对社会造成危害。如新《条例》第二十一条第一项规定：“设置、使用民用射击场，不符合安全规定的。”

如何区分行为的“一定”和“严重”的危害程度呢？一般地讲，应从行为的情节、手段、后果上和行为人主观恶意程度方面，进行全面的分析，特别是“情节”，对于划分罪和非罪界限，认定社会危害性方面具有十分重要的意义。

第二，违反治安管理的行为是触犯《治安管理处罚条例》的违法行为。也就是说，违反治安管理的行为具有违法性的特征。一定程度危害社会的行为只有同时是违反《治安管理

处罚条例》规定的，才构成违反治安管理的行为。违法行为是与合法行为相对而言的，它指的是公民、国家机关、公职人员、企事业单位、社会团体由于违反宪法、行政法规、地方法规以及不履行法定义务或滥用法律赋予的权利，因而应当承担法律责任的行为。违法行为，从性质上看，可分为刑事违法、民事违法、经济违法和行政违法等。从范围上看，是很广的。从危害程度上看，可分为一般违法行为和犯罪行为两种。违反治安管理的行为，是属于行政违法行为。行政违法是指违反了国家行政机关所制定的行政法规，依照法律，尚不够刑事处罚的行为。行政法规按其适用的范围和对象大体分两大类。一类是适用于党政机关、社会团体、企事业单位和其他依照法律从事公务的国家工作人员。如《关于国家行政机关工作人员奖惩暂行规定》，违反这一类法规的行为，也叫违反纪律的行为。另一类是适用于全体公民（包括外国人和法人）的。《治安管理处罚条例》就属于这一类法规。违反《治安管理处罚条例》的行为，就称为违反治安管理的行为，有时也简称为“治安违法”。它与触犯刑法的刑事违法行为，即犯罪行为，有着严格的区别。所以它不同于刑法中的犯罪行为所具有的刑事违法性的特征。

根据违反治安管理行为的这一特征，我们在确定某种行为是不是违反治安管理的行为时，必须以《治安管理处罚条例》为依据，决不能混淆该违法行为与其他违法行为的界限。例如：同是抢夺行为，一个乘人不备，将他人价值三十元的手表抢走，另一个乘人不备，将他人装有一千元的提包抢走，从这种行为的特征来看是相同的。但是，前者抢夺的是少量的公私财物；后者抢夺的是较大的公私财物。依照新《条例》，前者是违反治安管理的行为，属于一般的违法行为；后者不属

于违反治安管理的行为，依照《刑法》规定，属于犯罪行为。当然，违法行为作为一种社会现象并不是孤立的、静止的，各种违法行为彼此之间是有联系的。我们应该看到违法行为的这种联系和发展变化。一般违法行为的情节和对社会的危害程度虽然不如犯罪行为那样严重，但是，如不及时地给予教育、处分或惩罚，就有可能逐渐发展成为严重违法行为走上犯罪的道路。现在，有少数人，由于不懂法律，缺乏法制观念，存在一种非常错误的认识，以为打架骂人，小偷小摸，损坏公物等等行为不算什么，有的认为“大法不犯，小错不断，气死公安，难死法院”，谁也拿他没办法，这样发展下去是十分危险的，可能愈陷愈深，最终成为犯罪分子，受到国家法律制裁。但是如果做了违法事情的人，迷途知返，知错即改，也会成为守法的人。所以，为了维护我国社会主义法制与全国人民的根本利益和长远利益，保障我国社会主义现代化建设的顺利进行，我们既要严格区别一般违法行为与犯罪行为的界限，又要对所有违法行为（一般违法和犯罪）都要严肃对待，认真处理。要根据其违法事实，依法追究法律责任，决不可姑息放纵。

第三，违反治安管理的行为是应当受到治安处罚的行为，即具有应受处罚性。这一特征是违反治安管理的行为所具有的一定社会危害性和违法性的法律后果。一个人实施了《治安管理处罚条例》所禁止的行为，给社会造成了一定的危害，虽然没有构成犯罪，不能按刑法规定定罪判刑，但是，为了维护社会秩序，保障公共安全和公民的人身权利和公私财产不受侵犯，就必须对这种违法行为给予必要的处罚，否则，就起不到制止违法行为和教育违法行为人的作用。可见，只有对社会造成了一定的危害、又违反了《治安管理处罚条例》，

并依本《条例》应当受到处罚的行为，才是违反治安管理的行为。如果依本《条例》不应受到处罚的就不是违反治安管理的行为。如果一个人的行为违反了本《条例》并给社会造成了一定的危害，但是，按《条例》规定又属不应受到处罚的行为，则不认为是违反治安管理的行为。如新《条例》第十条规定的“精神病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”。第十一条规定的“又聋又哑的人或者盲人，由于生理缺陷的原因而违反治安管理的，不予处罚。”就属于这类情况。

违反治安管理的行为应受《条例》处罚的特征，同在实际执行中对某个违反治安管理的人不予处罚的，这两种情况并不矛盾。新《条例》第十六条规定的可以“……免于处罚”的情形，是指其行为虽违反治安管理条例，本应受到处罚，只是具备了法律规定免除处罚、从宽处理的条件，而不予处罚。可见免除治安处罚的行为是以应当受到治安处罚为前提的，它也是一种违反治安管理的行为。如果原来不是应受处罚的话，也就谈不上免除处罚。

总之，违反治安管理行为的上述三个基本特征是一个相互联系、同时具备、缺一不可的整体。但是第一个特征是最基本的，是起决定性的作用的，而第二、第三特征是由它派生出来的。违反治安管理行为的概念和特征在新《条例》中占有重要的位置，正确地理解和掌握它，对于我们学习新《条例》，领会其精神实质，正确认识各种具体违反治安管理的行为，准确执行新《条例》，划清违反治安管理行为与其他行为、尤其是罪与非罪的界限，具有十分重要的意义。

(三)违反治安管理行为与其他违法、违纪行为的区别。

正确地认识违反治安管理行为不仅要认识它的内涵，而

且还要认识它的外延，认识它与其他违法、违纪行为的区别，这样，才能进一步对违反治安管理的行为有一个全面的了解。新《条例》第二条对违反治安管理行为概念的规定及其本身的特征是与其他违法、违纪行为相区别的显著标志，也是我们认识违反治安管理行为与其他违法、违纪行为的区别的基础。

下面，我们就从四个方面来谈。

1、违反治安管理行为与触犯刑法的犯罪行为的区别：这是划清罪与非罪界限的重要问题，它在实践中具有十分重要的意义。

这两种行为区别的标准是行为是否“情节显著轻微危害不大”，依照新《条例》的规定，情节的轻重和危害的大小，应从行为的“目的”、“后果”、“数额”等方面进行认定。关于这两种行为的区别，我们将在第三讲中详细谈到，这就不再重复了。

2、违反治安管理行为与其他违法行为的区别：

违法行为这一概念的范围是很广的，它不仅包括违反治安管理行为，而且还包括其他违反国家法律、法令、条例、命令、规定的行为，违反治安管理的行为在性质、特点、法律责任以及对违法行为的制裁机关和执行程序等方面都不同于其他违法行为。

首先，违反治安管理的行为与其他违反行政管理行为的区别。治安管理是我国行政管理的一个重要组成部分，但不是全部。所以在违反我国行政管理的行为中，除了违反治安管理的行为外，还有违反工商管理的行为，违反财税管理或农林、土地、水利、环保、资源管理的行为；违反文教、卫生、科学技术管理等行为。它们都属于违反国家行政管理的行为。它们之间的区别主要表现在：不同的行为所侵害的对