



ZHIANGUANLICHU
FATIAOLIJIANGZUO

安 理
管 处
治 罚
管 条
处 例
条 例
讲 座

22.14

2022年11月14日 14:14

责任编辑：杜国新
贾兴权
装帧设计：章 雯

治安管理处罚条例讲座

《治安管理处罚条例讲座》编写组
安徽人民出版社出版
安徽人民出版社发行 安徽新华印刷厂印刷
开本：787×1092 1/32 印张：10.25 字数：
1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷
印数：1—20000
ISBN7-212-00046-9/C·8 定价：2.30元

编写说明

为了宣传普及修订后的《中华人民共和国治安管理处罚条例》，安徽省公安厅、电视台联合举办并由公安厅副厅长戚邦汉主讲的《治安管理处罚条例讲座》播出以后，不少群众要求将其整理出版，以供学习。为此，公安厅组织专门人员，对原《讲座》做了较大的扩充加工，写成《治安管理处罚条例讲座》一书。

《讲座》结合条例半年多的施行实践，论述了治安管理处罚法的一般原理，对新中国的两部治安管理处罚条例做了分析比较；运用违反治安管理行为构成原理对每项行为进行了具体分析；对公安机关裁决与执行治安管理处罚程序及如何参与治安行政诉讼做了较详尽的介绍。《讲座》具有一定的理论性和实践性，可供公安干警、武警部队、保卫干部和律师工作者以及公安警察学校的师生学习参考，并可用作普法学习书籍。

《治安管理处罚条例讲座》的编写分工是：第一至四讲、第十至十二讲，由方庆才编写；第五至九讲、第十三讲由吴金保编写；第十四至十六讲，由郭留诚编写。治安处负责同志对全书做了统一修定。

该书在编写过程中，参考了有关条例宣传书籍，并得到

了安徽省电视台同志的大力支持和协助。在此，表示衷心感谢！

由于编写时间较紧，水平有限，缺点和错误在所难免，恳望读者不吝批评指正。

《治安管理处罚条例讲座》编写组

1987年7月20日

目 录

第一讲 治安管理处罚条例概述	1
第一节 治安管理处罚条例的性质与作用.....	1
第二节 旧中国半封建半殖民地时期的治安管理 处罚法.....	6
第三节 新中国治安管理处罚条例的公布施行与修改 补充.....	11
第四节 治安管理处罚法的本质与我国治安管理 处罚条例的任务.....	18
第五节 治安管理处罚条例的适用范围.....	22
第二讲 治安管理处罚条例的基本原则与治安调解制度	26
第一节 治安管理处罚条例的基本原则.....	26
第二节 治安调解制度.....	31
第三讲 违反治安管理行为的概念和构成	37
第一节 违反治安管理行为的概念.....	37
第二节 违反治安管理行为与犯罪的区别.....	42
第三节 违反治安管理行为的构成.....	46
第四讲 治安管理处罚的概念、种类与运用	58
第一节 治安管理处罚的概念.....	58
第二节 治安管理处罚的种类.....	62
第三节 治安管理处罚的具体运用.....	68
第五讲 扰乱公共秩序行为	79

第一节	扰乱公共秩序行为概述·····	79
第二节	扰乱公共秩序的具体行为·····	81
第六讲	妨害公共安全行为 ·····	94
第一节	妨害公共安全行为概述·····	94
第二节	妨害公共安全的具体行为·····	97
第七讲	侵犯公民人身权利行为 ·····	116
第一节	侵犯公民人身权利行为概述·····	116
第二节	侵犯公民人身权利的具体行为·····	118
第八讲	侵犯公私财物行为 ·····	133
第一节	侵犯公私财物行为概述·····	133
第二节	侵犯公私财物的具体行为·····	135
第九讲	妨害社会管理秩序行为 ·····	142
第一节	妨害社会管理秩序行为概述·····	142
第二节	妨害社会管理秩序的具体行为·····	144
第十讲	违反消防管理行为 ·····	162
第一节	违反消防管理行为概述·····	162
第二节	违反消防管理的具体行为·····	165
第十一讲	违反交通管理行为 ·····	177
第一节	违反交通管理行为概述·····	177
第二节	违反交通管理的具体行为·····	181
第十二讲	违反户口或者居民身份证管理行为 ·····	203
第一节	违反户口或者居民身份证管理行为概述·····	203
第二节	违反户口或者居民身份证管理的具体行为·····	206
第十三讲	四项严厉禁止的妨害社会管理秩序行为 ·····	217
第一节	卖淫、嫖宿暗娼以及介绍或者容留卖淫、 嫖宿暗娼行为·····	218

第二节	私种罂粟等毒品原植物行为·····	222
第三节	赌博或者为赌博提供条件行为·····	223
第四节	制作、复制、出售、出租或者传播淫秽物品 行为·····	225
第十四讲	违反治安管理行为的裁决·····	229
第一节	违反治安管理行为裁决概述·····	229
第二节	裁决的程序·····	237
第三节	取证与裁决·····	247
第四节	裁决的申诉·····	261
第十五讲	违反治安管理行为裁决的执行·····	270
第一节	执行概述·····	271
第二节	裁决的具体执行·····	274
第三节	暂缓执行与强制执行·····	285
第十六讲	治安行政诉讼和诉讼中的公安机关·····	294
第一节	治安行政诉讼概述·····	294
第二节	公安机关参加治安行政诉讼的几个问题·····	303

第一讲 治安管理处罚条例概述

第一节 治安管理处罚条例的性质与作用

中华人民共和国成立后，先后颁布了两部治安管理处罚条例(以下简称条例)：第一部是1957年10月22日由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；第二部是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的。条例是一部什么样的法律？它在我国法律体系中的地位如何？起着什么样的作用？这就是本节所要阐述的问题。

一、什么是治安管理处罚条例

治安管理处罚条例是规定什么是违反治安管理行为和对违反治安管理行为给予什么样的处罚以及按照什么样的程序给予处罚的法律。对这一概念，可以从以下三方面理解：

(一)条例规定了什么是违反治安管理的行为。治安管理，是国家行政管理的一个重要组成部分。行政管理是由许多方面组成的，例如外事行政管理、民政行政管理、司法行政管理、工商行政管理、教育行政管理、文化行政管理，等等。治

安行政管理是由公安机关担负的，公安机关是国家治安管理的主管部门。治安管理是公安工作的重要内容，违反治安管理行为就是违反我国公安机关管理社会治安秩序的行为。条例第二条作了最概括的规定，具体的违反治安管理行为则在第三章中列举了14条8大类73项。

(二)条例规定了对违反治安管理的行为给予什么样的处罚。违反治安管理行为是一种行政违法行为，对行政违法的处罚应是行政处罚。条例规定了对违反治安管理行为给予治安管理处罚，治安管理处罚是行政处罚的一种。行政处罚是对违反国家行政管理到了一定程度的行为必须给予的处罚，如工商行政处罚、税务处罚、卫生检疫处罚、海关处罚，等等；处罚种类有警告、罚款、没收、吊销营业执照、停止营业、行政拘留等。治安管理处罚是公安机关按照条例对违反治安管理行为的处罚，处罚种类分为警告、罚款、拘留三种。条例在第二章对治安管理处罚的种类和具体运用作了原则规定，第三章列举的每项违反治安管理行为都规定了相应的处罚。

(三)条例规定了对违反治安管理行为按照什么样的程序给予处罚。社会主义法制要求，一切依照法律作出的对违法行为的处罚(包括刑事处罚、民事处罚、行政处罚等)都必须按照法定的程序进行，都必须手续齐全完备，事实清楚。只有这样，才是符合法制要求的，科学的。条例第四章对公安机关进行治安管理处罚程序的各个环节，如裁决、执行等，都作了具体和周密的规定。

条例是我国治安管理处罚法规的基本渊源。除了条例之外，我国治安管理处罚法规的表现形式还包括下列内容：(1)

全国人大常委会制定通过的属于非基本法律范畴的治安管理法律中有关治安管理处罚的条款。(2)国务院制定的治安管理法规中有关违反各该项法规给予治安管理处罚规定的条款。(3)公安部制定的或者公安部与有关部门共同制定的带有治安管理性质的法规、指示、通知、通告、决定中的治安管理处罚条款。(4)地方各级人大及其常委会、地方各级人民政府及其治安管理主管部门——公安机关或者公安机关与有关部门联合在法律规定的权限之内，制定的地方性治安管理法规或决议、命令中有关治安管理处罚的规定，但它们只适用于各该地区所辖的范围。上述不同效力层次的四个方面内容，是我国治安管理处罚法的重要补充。它们的内容都必须以条例为准，并与条例一起组成我国治安管理处罚法规完整、科学的体系。

二、治安管理处罚条例的性质

治安管理处罚条例的性质，指的是它在法律体系中所居的地位和它作为法律所具有的形式特点。条例是我国的一项重要法律(非基本法律)，是以宪法为根本的社会主义法律体系的有机组成部分，又是公安法规中的重要内容。它既有法律的共同性质，又有自己的特殊性质。

首先，从部门法的分工，亦即法律的组成体系看，法律有根本法——宪法、行政法、刑事法、民法、经济法之分。条例是一项重要的行政法，是国家颁布的众多的行政法的分支之一——治安行政法中关于违反治安管理行为及其处罚的法律。行政法划分为许多分支，如财政法、金融法、卫生法、司法行政法等等，条例属于治安行政法的范畴。部门法的分工，最明显地表明了条例的法律性质。

其次，从法律效力的层次看，条例属于法律（非基本法律）。按照宪法的有关规定，我国法律效力的层次有三个：第一是国家的根本大法，即宪法，它是由全国人民代表大会按照特殊程序制定的；第二是基本法律，即刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法（试行）、婚姻法、继承法、经济合同法、兵役法等，是由全国人民代表大会通过和颁布的；第三是非基本法律，如外交特权与豁免条例、外国人入境出境管理法、中国公民出境入境管理法、会计法、计量法，等等，是由全国人民代表大会常务委员会颁布的，条例即是其中之一。对于国家来说，非基本法律比普通的行政法规带有更多的普遍性，它规定的都是关于国家某一方面的基本制度，因而同样十分重要。法律效力的层次，表明了条例在法律体系中的地位。

再次，把条例与其他行政法律相比较，还会发现：条例既规定了实体内容，即：违反治安管理行为与治安管理处罚；又规定了程序内容，即：对违反治安管理行为按照哪些程序查处、裁决治安管理处罚。因此，条例集实体行政法与程序保障内容于一身，这是它最典型特点。

治安管理处罚条例是我国治安行政管理的基本法。建国以来，我国曾先后颁布了一批治安管理法律法规，它们形成了治安行政法的主体内容，包括：户口和居民身份证管理、道路交通管理、消防监督管理、枪弹和民用爆炸物品管理、出入境管理、边防管理等各个方面，数量众多。但从调整的社会关系和作用看，这些治安管理法律法规都是关于治安管理的某一具体方面的；而条例则是最基本的，经常适用、普遍适用，各项治安管理工作，既依据它进行管理，又通过它的

禁止性规定和处罚来保障。因此，条例是公安机关进行治安管理的基本法律依据。

总之，治安管理处罚条例的名称虽然叫“条例”，但由于它是国家最高权力机关——全国人民代表大会常务委员会制定的，它在我国整个法律体系中的地位，实际上比许多单行行政法规更重要。

三、治安管理处罚条例的作用

条例在我国社会生活中与刑法、刑事诉讼法、劳动教养法规等一道，担负着维护社会治安、社会秩序的使命，起着十分特殊而重要的作用。表现在：

(一)条例是维护社会治安的重要工具。进行社会主义现代化建设需要有一个安定的社会环境，需要有良好的社会秩序。从多年来的社会治安工作实践看，违反治安管理案件的发生数大体是刑事案件的两倍，影响着社会治安的稳定好转，因此，就需要加强治安秩序的管理。条例为公安机关与治安违法行为作斗争，提供了一个更为切实有力的法律武器。同时，条例也是广大公民维护公共利益和切身利益的武器。人民群众掌握和运用这个法律武器同违法行为作斗争，就会促进和保障社会治安的根本好转，变成改造社会的巨大力量。

(二)条例是预防犯罪的一道坚固防线。治安违法与刑事犯罪之间并没有不可逾越的鸿沟。违反治安管理行为是尚不够刑事处罚的轻微违法行为之一种，但某些违反治安管理行为已达到犯罪的边缘。对于行为者本人及时地予以处罚，予以教育，就可以防止其违法行为的进一步发展。特别是，对那些有违法劣迹的青少年来说，能起到教育和挽救作用，促使他们迷途知返，增强法制观念，提高道德水准，减少违法

犯罪因素。对于他人来说，是一种儆戒，一种教育，进而起到预防犯罪的“前刑法”作用。

(三)条例是规范人们社会活动的一项准则。条例从各个方面告诉人们：在社会生活中，什么事情可以做，什么事情危害社会治安，不可以做；什么行为是合法的，受到法律的保护，什么行为是违法的，受到法律的禁止和处罚。从而树立起自觉遵守社会公德、维护社会治安秩序的观念，形成守法光荣、违法可耻的好风尚，成为广大人民群众进行自我教育、自我约束的一个准则，促进社会主义精神文明建设。

第二节 旧中国半封建半殖民地 时期的治安管理处罚法

古今中外一切关于违反治安管理与处罚的法律，都可以概称为治安管理处罚法。我国的现行治安管理处罚法亦即治安管理处罚条例。治安管理处罚法产生的历史很早，但真正完善可以说是近代的产物。

在我国古代，由于警察没有从行政和军队的组织体系中独立出来，作为警察进行治安行政管理基本依据的治安管理处罚法也就不可能出现。当时，有关法律中虽然也有类似于治安管理处罚方面的规定；或者，在今天看来，应该是属于违反治安管理及处罚方面的内容，却都被规定在刑事、民事法律和综合性行政法典之中。所以，不能算做纯粹的治安管理处罚法。我国近代警察制度是十九世纪末叶在西方资本主义国家的影响下建立发展起来的，作为警察法重要内容的治

安管理处罚法也就应运而生了。

一、清末的《违警律》

1840年鸦片战争后，满清王朝逐渐变成了半封建半殖民地政权，与帝国主义加紧勾结，压迫中国人民。为了加强专政措施，清廷在全国普设巡警，警察法的制定逐步被重视，陆续颁布了一系列法规。光绪三十四年(1908)四月，公布了《违警律》。同年七月，公布了《违警律施行办法》；翌年三月，又公布了《违警律应添解释及更正各款》。

清《违警律》分为10章，共45条。其主要内容是：

总纲(第一章)部分规定了违警处罚的基本原则和制度。主要有：犯本律各款在本律施行以后，按本律处罚；未载者不得比附援引；呈诉告发期为6个月，逾期作为豁免；犯两款以上者分别处罚；唆使他人违警，以正犯论；自首减轻处罚或加申饬(即训诫)；被拘留者确有悔悟情况，期限过半亦可释放；有心疾人违警不论；未满15岁人违警，申饬后告其家人管束，若6个月内在同一管辖地方再犯，科其父母或抚养人罚金，若无从查悉其家人或抚养人者，8岁以上幼童送入教养局，未满8岁送入育婴堂；无力抗拒致犯者不论；违警未成者不论，等等。总纲规定的违警罚分为拘留、罚金、停止营业、勒令歇业、充公5种。

第二章至九章规定了具体的违警行为，分为8个种类：

- (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。

第十章《附条》规定了有关《违警律》施行期限、交通

办理等 5 项。

《违警律施行办法》和《违警律应添解释及更正各款》则对上述内容在具体执行中如何运用等作了解释说明及改正等。

清末的《违警律》是我国历史上最早的治安管理处罚专门法。仅就其法律形式而言，体系已经相当完备，内容比较详细具体，成为清朝末年警察维护满清王朝统治秩序的重要手段和依据。清《违警律》具有下列主要特点：

(一)效法欧美资本主义国家有关警察法等立法特征。所谓违警，是法国、德国等资本主义国家对违反治安管理行为的称呼，违犯者称“违警犯”，予以惩处。清统治者不但把资本主义国家的警察机构模式抄搬中国，又仿照其警察法规加以制定施行。

(二)维护封建传统。《违警律施行办法》对第三十六条第二款规定的“奇装异服有碍风化”（属关于风俗之违警罪）的说明是：查本款所载奇装异服，在视本国现在之风俗，以为适当之标准。男用女装、女用男装固属有碍风俗，即男用男装、女用女装有时亦不能为无害风俗。总之，与常用服饰相反，而足以惊骇耳目者皆是。由此亦足见其维护封建传统之一斑。

(三)内容庞杂。规定的违警行为共达8个种类、87项以上，除包括治安管理内容外，尚有风俗、卫生的违警规定等；其划分并不完全根据危害社会关系的种类，例如，第八章把身体及卫生法违警作为一类。各章内容事无巨细，均作为违警罪，例如把“将冰雪尘芥投弃道路”作为交通违警罪；把“于道路高声放歌不听禁止”作为风俗违警罪，等等。说明

清廷警察干预甚为广泛。

(四)处罚划分成若干档次。拘留或罚款处罚分3档，且在每一档次中，可以选择其中一种。各类违警行为均按处罚档次的轻重划分在不同条款中。

清统治者制定颁布的《违警律》是其维护剥削制度、镇压劳动人民的工具。《违警律》规定，警察虽不持传票，亦可径行传案(第六条)；因犯嫌疑，经传讯须于3日内到案，逾期不到，可径行判断(第七条)。法律本身就明文规定了统治者镇压的方便。而且，警察官署作出处断，被处罚人虽然不服，但却无权向审判衙门或者其他地方官衙提出呈控。1911年孙中山先生领导的辛亥革命推翻了腐朽的清王朝，创立了中华民国。清王朝的《违警律》也就结束了其短暂的历史。

二、北洋军阀政府的《违警罚法》

南京临时政府成立后，由于存在时间很短，没有来得及对旧的警察制度进行全面改革，国家权力就被袁世凯篡夺了，中国近代历史进入了长达15年之久的北洋军阀统治时期。袁世凯为强化警察统治，很重视立法。在他当政的4年多时间里，颁行了众多的警察法规。民国四年(1915年)十一月七日，公布了《违警罚法》。

北洋军阀政府的《违警罚法》分为9章及附则，共53条。内容基本上是清末《违警律》的抄袭，但规定得更为具体。《违警罚法》为封建军阀政权的独裁统治服务的，旨在为警察机关控制和压迫人民提供法律依据。

三、国民党政府的《违警罚法》

1927年4月，蒋介石叛变革命后在南京建立了国民党政

府，开始了对中国人民长达22年的独裁统治。为了镇压革命运动，控制人民，国民党政府建立了庞大的警察系统，制造了比清朝和北洋军阀政府多得多的治安法规，形成了一整套封建独裁治安管理制度。

1928年7月，国民党政府公布了《违警罚法》。这部《违警罚法》照抄北洋政府，内容、体系几乎没做任何变动，只是在个别条款中做了一些小的改动，在文字、标点等细节上做了一些变换；同时，在一些条款下面以“解”的方式，做了一些注释。1932年10月，国民党政府以内务部名义公布了《拘留所规则》，具体规定了对被违警处罚的人如何执行的一整套制度。

1943年9月，国民党政府为了适应独裁统治的需要，又颁布了新的《违警罚法》，对1928年《违警罚法》重新修定，增加了许多新的内容。其体系更加庞大，警察干预更加广泛，对广大人民的控制也更加严密。

首先，新的《违警罚法》分为《总则》、《分则》两编，编下分章，章下分条，共78条。总则部分分为5章：法例、违警责任、违警罚、违警罚之加减、处罚程序。分则部分规定了妨害安宁秩序之违警、妨害交通之违警、妨害风俗之违警、妨害卫生之违警、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共7章7大类违警行为。

其次，新《违警罚法》增加了不少新的规定。在总则部分，主要有：（一）规定了《违警罚法》的适用范围。（二）规定了违警行为分为故意和过失两种主观方面的情况，不问故意或过失，均应处罚；出于过失者，得减轻之。（三）违警罚仍为主罚及从罚两种。（四）专门规定了违警罚的加减（一章）。