

治安管理 处罚条例 概论

ZHI AN GUAN LI
CHU FA TIAO LI
GAI LUN
HE NAN REN MIN
CHU BAN SHE

主 编 刘占英
副主编 张 镇

401

河南人民出版社

治安管理处罚条例概论

主 编 刘 占 英
副主编 张 镇

责任编辑 崔建伟

河南人民出版社出版发行
郑州大学印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.75印张 189千字
1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷

印数1—10,000册

ISBN 7—215—00145—8/D·21

定 价 1.76元

说 明

为适应各类公安干校、警校教学和广大干部群众学习新的治安管理处罚条例的需要，由郑州大学法律系和河南省公安厅的几位同志共同编写了《治安管理处罚条例概论》一书。本书在传统法学理论上，运用行政法学的原理，系统地论述了治安管理处罚条例的基本原则、适用方法、裁决、申诉和提起诉讼的程序及公安机关和公安人员的责任等问题，并对新的治安管理处罚条例实施后新出现的一些问题也进行分析探讨。

参加本书编写工作的有：张镇（导言），刘占英（第一章第一、二、四、五、六节），刘德朝（第一章第三节、第二章、第十一章、第十二章），沈开举（第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章），史晓捷（第三章、第十三章、第十四章、第十五章）。最后由主编刘占英、副主编张镇修改定稿。

本书在写作过程中，承蒙刘式甫、田敏全同志提出不少修改意见，谨表谢意。由于水平有限，错误难免，恳望读者指正。

编 者

1988年元月

导 言

健全社会主义法制，保障安定团结的政治局面和良好的社会秩序，是进行社会主义现代化建设不可缺少的重要条件。六届全国人大常委会第17次会议通过的《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》），是完善我国社会主义法制的的一个重要步骤，对于维护社会秩序，促进社会主义建设，特别是精神文明建设，必将起到巨大的推动作用。《条例》的颁布和实施，不仅使公安机关加强治安管理、处理治安案件有了更好的法律依据，而且也使广大人民群众有了同违法行为作斗争的工具和进行自我教育、自我约束的行为准则。因此，学习、宣传和贯彻执行《条例》，不仅是公安机关的事，而且也是各条战线和全国人民的一项重要任务。

（一）

法律属于上层建筑，是为经济基础服务的；经济基础变化了，法律也应做适当的调整，这样才能发挥法律保卫经济建设，促进经济基础发展的积极作用。早在1957年10月，我国就颁布了第一部《治安管理处罚条例》，曾对维护社会治安，保障社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行，起了重要的作用。但是近30年来，特别是党的十一届三中全会以来，我国的政治、经济情况发生了很大的变化，原《条

例》已不能适应形势发展的需要，对其进行修改是势在必然的。新《条例》总结了我国治安管理方面的实践经验，结合社会治安中出现的新情况、新问题，增加了许多新规定，使内容更加完善，条文更加明确具体，结构更为严谨。它必将在今后一个相当长的时期内，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、预防和减少犯罪，促进社会主义精神文明建设，从而为巩固和加强社会主义经济基础发挥重要的作用。新《条例》体现了全国人民的意愿，代表了他们的利益，是一部好法律。

(二)

任何一种法律和法规，都有其特定的调整对象，如《民法》调整平等主体之间的一定的财产关系和人身关系；《专利法》调整因发明创造的所有权和发明权的利用而产生的各种社会关系等等。《治安管理处罚条例》是国家在治安管理方面的基本法律，它所要调整的是国家在治安管理过程中所形成的各种社会关系。

治安管理是一个国家行政管理的重要方面。在不同的国家里，有不同的管理社会的方式。我国是人民民主专政的社会主义国家，我国对社会的管理方式体现了社会主义的性质。为了加强治安管理，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，就需要有一个在社会活动中为人们所共同遵守的行为准则。《治安管理处罚条例》就是这样的准则。它具体规定了什么是违反治安管理的行为，违反后要受什么样的处罚以及怎样进行

处罚。公安机关通过对违法行为进行处罚，保障国家对社会治安管理权的行使。

《条例》所调整的这一部分社会关系涉及面很广，与每个部门、单位和每个公民都有密切的联系。因为他们都是社会的一个细胞，他们的活动都不是孤立的，总是以各种方式参与社会活动，与社会的各个方面发生关系，从而与社会治安秩序的管理发生某种联系。一方面，做为社会的一员，他们必然置于《条例》所确认的社会秩序的管辖之下，必须遵守《条例》，受《条例》的制约；另一方面，《条例》又是国家、集体和公民合法权益的保护者，当他们的权益受到不法行为的侵害时，国家治安管理机构就会为其撑腰，根据违法情节，对侵害者给予包括拘留在内的处罚，从而发挥一定的惩戒作用。

(三)

《治安管理处罚条例》是社会主义法律体系中一个重要的组成部分，与其他法律、法规具有密切的联系，有其共同点，但又有区别。

《治安管理处罚条例》同刑法一样，都属于禁止性的法律规范，担负着巩固人民民主专政，保卫人民民主的重要任务。所以条款的设置，条文的规定，对于危害社会行为的表述方式，有不少相似甚至相同之处。在《条例》所列的73项违法行为中，有20多项行为与《刑法》规定的相衔接。但是二者的危害程度不同，法律性质不同。《刑法》所规定的是对社会造成危害较大和后果比较严重的违法行为，即犯罪行为

为，而《条例》所规定的是对社会造成危害较小的一般的违法行为。《条例》第二条规定：“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”。其关键是应当分清罪与非罪的界限。

《条例》属于行政管理方面的法律，担负着国家行政管理的一部分职能，它不同于一般行政法规，它在行政管理法规中占有特殊重要的地位。虽然名称叫“条例”，但是它是由国家立法机关全国人大常委会制定的，从法律渊源来说，它是法律，而不是一般的行政法规，它的效力比一般行政法规要高。一般行政法规只是对某一个方面作出具体规定，而《条例》所规定的内容要广泛得多，涉及社会生活的许多方面，处罚措施也比其他行政法规规定的严厉得多。《条例》同《刑法》一样，是其他法律、法规得以实施的法律保障，在许多法规中都规定，如果违反了该项法规，要由公安机关给予治安处罚。

《条例》同《民法》一样，所调整的是人民内部之间的纠纷，都要对公民的合法权益予以保护，但是二者的性质不同，保护的方法也不同。《民法》是通过使责任者承担民事责任的方式，使公民和法人的合法权益得到确认和保护；

《条例》是采取给行为人以强制处罚的方式，使国家、集体和公民的合法权益免受违法行为的侵害。

《条例》有一个重要的特点，就是实体法和程序法合一，这是由治安案件的特点所决定的。刑事案件和民事案件一般都比较复杂，所以有与之相适应的《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》；而治安案件是一般违法，都不太严重，情节也比较简单，而时间性又很强，超过一定的时间再处理，

就失去了意义。所以在《条例》中专列一章，做为办理治安案件的程序。这对于及时处理治安案件，消除因违法造成的恶果，是非常有利的。

(四)

《治安管理处罚条例概论》，不同于一般的释义或常识，仅对条文加以解释，因为它涉及到许多法学原理，应该从理论方面加以阐述；但《条例》又是公安机关办理治安案件的依据，涉及到许多实际问题，应该密切联系实际，而不能是纯学术的研究。所以在编写此书时，我们基本上是以新《条例》为依据，参照治安管理方面的其它法规，力图以马列主义、毛泽东思想为指导思想，理论联系实际，对《条例》的一般原理、原则，违反治安管理行为的概念和构成，处罚的种类和运用，各类违反治安管理行为的特点、裁决和执行程序等问题，基本上按照《条例》条文的顺序，分章节加以论述。就我们主观愿望而论，是想为学习《治安管理处罚条例》这门课程提供教材，又为公安、司法机关处理治安案件提供参考材料，同时又照顾到广大群众“普法”学习的需要。

《条例》涉及到许多法学理论和司法实践问题，把它做为—门法律科学予以研究，是完全必要的。但由于我们编写“概论”是首次尝试，还缺乏经验，本书一定还存在不足之处。欢迎广大理论工作者和实际工作者提出宝贵意见。

目 录

导 言	(1)
-----	-----

第 一 章 治安管理处罚条例概述	(1)
------------------	-----

第一节 治安管理处罚条例的本质	(1)
-----------------	-----

第二节 治安管理处罚条例的特点	(6)
-----------------	-----

第三节 治安管理处罚条例的修改补充	(12)
-------------------	------

第四节 治安管理处罚条例的任务	(20)
-----------------	------

第五节 治安管理处罚条例的效力范围	(23)
-------------------	------

第六节 教育与处罚相结合的原则	(26)
-----------------	------

第七节 治安管理的调解方式	(30)
---------------	------

第 二 章 违反治安管理的行为	(33)
-----------------	------

第一节 违反治安管理行为的概念	(33)
-----------------	------

第二节 违反治安管理行为的种类	(36)
-----------------	------

第三节 违反治安管理行为的构成要件	(38)
-------------------	------

第 三 章 治安管理处罚的种类和运用	(50)
--------------------	------

第一节 治安管理处罚的特征和意义	(50)
------------------	------

第二节 治安管理处罚的种类	(51)
---------------	------

第三节 治安行政强制措施	(57)
--------------	------

第四节 治安管理处罚的运用	(61)
---------------	------

第五节 治安管理处罚的情节	(70)
---------------	------

第六节	追究时效·····	(72)
第四章	扰乱公共秩序的行为和处罚·····	(75)
第一节	扰乱公共秩序行为的概念·····	(75)
第二节	扰乱社会秩序的行为·····	(76)
第三节	扰乱公共场所秩序的行为·····	(83)
第四节	进行流氓活动的行为·····	(86)
第五章	妨害公共安全的行为和处罚·····	(91)
第一节	妨害公共安全行为的概念·····	(91)
第二节	违反枪支、弹药、刀具 管理规定的行为·····	(95)
第三节	违反危险物品管理规定的行为·····	(98)
第四节	违反特种行业、公共娱乐 场所管理规定的行为·····	(100)
第五节	违反水陆运输安全管理规定的行为·····	(103)
第六节	其他违反公共安全的行为·····	(105)
第六章	侵犯他人人身权利的行为和处罚·····	(109)
第一节	侵犯他人人身权利行为的概念·····	(109)
第二节	侵犯他人身心健康的行为·····	(110)
第三节	侵犯他人人身自由的行为·····	(115)
第四节	侵犯他人人格、名誉的行为·····	(119)
第五节	侵犯他人通信自由的行为·····	(121)
第七章	侵犯公私财物的行为和处罚·····	(123)
第一节	侵犯公私财物行为的概念·····	(123)

第二节	偷窃、骗取、抢夺少量公 私财物的行为·····	(125)
第三节	哄抢国家、集体、个人财物的行为·····	(129)
第四节	敲诈勒索公私财物的行为·····	(131)
第五节	故意损坏公私财物的行为·····	(132)
第八章	妨害社会管理秩序的行为和处罚·····	(135)
第一节	妨害社会管理秩序行为的概念·····	(135)
第二节	比较严重妨害社会管理秩序的行为·····	(137)
第三节	违反公用设施及环境保护 管理规定的行为·····	(145)
第四节	违反文物保护管理规定的行为·····	(149)
第五节	其他妨害社会管理秩序的行为·····	(154)
第九章	违反消防管理的行为和处罚·····	(158)
第一节	违反消防管理行为的概念·····	(158)
第二节	违反消防安全管理规定的行为·····	(160)
第三节	妨碍和影响灭火救灾的行为·····	(163)
第四节	有火灾隐患, 通知后不加改正的行为·····	(165)
第十章	违反交通管理的行为和处罚·····	(169)
第一节	违反交通管理行为的概念·····	(169)
第二节	驾驶机动车辆违反安全规定的行为·····	(171)
第三节	违反规定妨碍交通不听劝阻的行为·····	(177)
第四节	一般违反交通规则的行为·····	(180)
第五节	其他违反交通管理规定的行为·····	(182)

第十一章 违反户口或者居民身份证管

理的行为和处罚……………(185)

第一节 违反户口或者居民身份证

管理行为概述……………(185)

第二节 普通公民违反户口或者居民

身份证管理的行为……………(190)

第三节 特定人员违反户口管理的行为……………(198)

第十二章 严厉禁止的违反治安管理的

行为和处罚……………(202)

第一节 严厉禁止的违反治安管理行为概述……………(202)

第二节 卖淫、嫖宿暗娼以及介绍或者容留

卖淫、嫖宿暗娼的行为……………(208)

第三节 违反规定私种罂粟等毒品

原植物的行为……………(210)

第四节 赌博或者为赌博提供条件的行为……………(212)

第五节 制作、复制、出售、出租或者

传播淫秽物品的行为……………(214)

第十三章 治安管理处罚的裁决和执行……………(217)

第一节 治安管理处罚的裁决……………(217)

第二节 治安管理处罚的执行……………(226)

第十四章 申诉与起诉……………(230)

第一节 申诉……………(230)

第二节	提起诉讼·····	(234)
第三节	公安机关的应诉活动·····	(237)
第四节	申诉、起诉期间原裁决的效力问题·····	(239)
第十五章	公安机关及其工作人员的责任·····	(243)
第一节	公安机关的责任·····	(243)
第二节	公安人员的责任·····	(246)
附:		
	中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(248)
	关于治安管理处罚中担保人和保证金的 暂行规定·····	(261)
	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·····	(264)
	人民法院审理治安行政案件具体应用 法律的若干问题的暂行规定·····	(267)
	公安部关于执行《治安管理处罚条例》 若干问题的解释·····	(269)

第一章

治安管理处罚条例概述

《中华人民共和国治安管理处罚条例》作为国家的重要法律，主要调整社会治安活动中产生的各种社会关系，成为人们必须遵守的行为规范。同时，《治安管理处罚条例》作为司法与公安工作人员必修的课程，不但要研究该《条例》的本质、特点与历史发展，而且还要阐明其任务、原则、效力范围与治安调解方式。这些正是本章所要研究的主要内容。

第一节 治安管理处罚条例的本质

《治安管理处罚条例》是我国社会主义行政法的组成部分，是规定哪些行为是违反治安管理行为，应受到什么样的处罚，以及如何裁决与执行等内容的重要法律。

一、治安管理是国家行政管理的重要组成部分

国家行政管理的范围十分广泛，包括军事、外交行政管理，民政、公安、司法行政管理，以及国民经济、教育、科学、卫生、体育等行政管理。治安管理是公安行政管理的一个组成部分。

治安管理，包括社会秩序管理，公共安全管理，特种行

业管理,交通、消防、户口管理,以及边防、出入境管理等,治安管理在整个公安行政管理中处于特别重要地位。治安管理为其他行政管理创造良好的社会秩序,提供安定的社会环境条件。因此,任何国家的统治阶级,为了巩固其国家政权,都极其重视加强社会治安管理工作。为加强治安管理工作,不仅要善于运用一般行政手段,而且还要善于运用法制手段,即制定必不可少的行政管理法规,以规范人们的行为。

我国的治安管理是社会主义性质的治安行政管理。本质上不同于一切剥削阶级国家的治安行政管理。建国30多年以来,为加强治安管理,全国人大常委会和国务院制定了大量的行政管理法律、法规。这些法律法规,对维护正常的社会秩序,保护公民的合法权益,巩固人民民主专政的国家政权,促进社会主义建设事业的顺利进行,曾发挥过重要的作用。《治安管理处罚条例》作为我国治安管理方面的基本法律,占有十分重要的地位。

二、治安管理处罚是我国行政处罚的重要组成部分。

行政处罚是主管国家行政机关依法对违反行政管理法律、法规的人所给予的处罚,其范围很广,种类很多;而治安管理处罚则是公安机关依法对违反治安管理法律、法规者所给予的一种处罚,是行政处罚的一种。二者的主要区别是:第一,范围不同。行政处罚除了包括治安管理处罚之外,还包括财政金融管理、工商行政管理、物价管理、土地管理、标准计量管理、烟草专卖管理、卫生管理和其他行政管理等方面的处罚。而治安管理处罚只是行政处罚的一个组成部

分。第二，处罚的形式不同。一般行政处罚，最常用的有警告、罚款、没收、责令赔偿损失、吊销营业执照、撤销商标等等；而治安管理处罚则主要有三种，即警告、罚款和拘留。

治安管理处罚也不同于行政纪律处分，二者的主要区别是：第一，性质不同。行政纪律处分是主管部门对其所属的违法失职人员所给予的一种纪律处分，处分和被处分者之间总是存在着职务上的隶属关系。治安管理处罚则是公安机关及其所授权的机关对违反治安管理法律、法规的人所给予的一种处罚，处罚者和被处罚者之间一般不存在职务上的隶属关系。第二，科处的形式不同。行政纪律处分的形式主要有：警告、记过、记大过、降职、降级、撤职、开除留用察看、开除等。而治安管理处罚的形式主要有警告、罚款、拘留等。第三，适用的行为不同。行政纪律处分和治安管理处罚都是对一定行为的制裁，但二者所制裁的行为是不同的。行政纪律处分适用的是一般的违法失职行为，如弄虚作假、欺骗组织、包庇坏人、丧失立场、腐化堕落、滥用职权等等。而治安管理处罚适用的是违反治安管理的行为，如扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯他人人身权利，侵犯公私财物，妨害社会管理秩序，违反消防、交通与户口管理，等等。明确治安管理处罚的这些特点，有利于防止滥用处罚手段，正确地贯彻实施《治安管理处罚条例》。

治安管理处罚也不同于刑罚。第一，对象不同。刑罚的对象是犯罪分子，治安管理处罚的对象只能是违反治安管理法规的人。第二，制裁的机关不同。刑罚只能由人民法院实施；而治安管理处罚，只能由公安机关实施。第三，种类

不同。刑罚的种类有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑，另外还有三种附加刑。治安管理处罚的种类有警告、罚款和拘留。划清二者的界线，明确二者的联系，对正确适用治安管理处罚条例有重要意义。

三、治安管理处罚条例是我国社会主义行政法的组成部分

行政法是一切行政管理法律法规的总称。它由为数众多的行政管理法律法规所组成：有军事、外事、司法、公安、民政管理方面的法律法规，还有经济、文化、教育、卫生等管理方面的法律法规。《治安管理处罚条例》是我国社会主义行政法中的一个重要法律，是公安行政管理的基本法律，它的社会主义本质体现在许多方面。

（一）制定治安管理处罚条例的宗旨

《条例》总则明确宣布，制定本条例的根本宗旨是“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”，这个规定从总的方面表明了新条例的社会主义性质。

（二）《治安管理处罚条例》是保障社会主义经济建设顺利进行的法律武器

《条例》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”。同时还具体规定，偷窃、骗取、抢夺少量公私财物的，哄抢国家、集体、个人财物的，敲诈勒索公私财物的，以及故意损坏公私