

干部法律常识丛书

治安管理法 问答

梁浩健 孙旭东 编著 学林出版社

党的十三大之

后，党中央、

国务院决定增加

50万政法、税务

干部，随募干

部人事制

度改革的深入和国家

公务员制度的建立，预料

现一个学法、用法的

瀛

高潮。为此，我社约
请华东政法学院的专
家教授编写了这
套《干部法律常识丛书》
著名法学家张友渔
写了总序。本丛书
文字生动，案例
具体，注意了实
性和可读性结
干部学法的

2.1404

特约编辑：王 诚
责任编辑：陈达凯
封面设计：王 俭

治安管理法问答

梁浩健 孙旭东 编著

学林出版社出版

上海定西路710弄37号

新华书店上海发行所发行

商务印书馆上海印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 4.875 字数 98,000

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷 印数 1—18,000册

ISBN 7-80510-093-4/D·4

定价 1.05元

“干部法律常识丛书”编委会

主编：陈鹏生

编委：王文正 史德宝 孔令望

陈荣乐 蒋 济 张贤钰

杨以汉 雷群明

序

用五年左右的时间在全体公民中基本普及法律常识，这是党中央、全国人大常委会和国务院为加强我国社会主义法制而采取的一项意义深远的重大措施。一九八六年，全国各地都已抓了干部的普法工作，取得了一定的成绩。目前，各地正在这个基础上，继续组织干部结合本职工作，深入学习“九法一例”〔宪法、刑法、民法通则、刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）、经济合同法、婚姻法、继承法、兵役法、治安管理处罚条例〕，引导干部学会运用法律管理自己所从事的工作，并逐步使干部学法、用法经常化和制度化。在这一新的形势下，上海市司法局和华东政法学院组织编写了一套适应干部学习需要的“干部法律常识丛书”，这是很及时、很有意义的事。

在我国，法律是维护、巩固和发展社会主义现代化建设的重要手段。随着社会主义现代化建设的发展，加强社会主义法制，是历史的必然。党的十一届三中全会以来，我国法制建设进入了适应新的历史时期需要的正常发展轨道，一个具有中国特色的社会主义法制正在逐步形成。但是，“徒法不能自行”，有了法律，还要靠人来执行，特别是需要各级领导干部，带头学法执法。因此，干部学法、懂法、用法，做到认真依法办事，自觉运用法律来管理好自己所从事的工作，这是加强社会主义法制的重要环节。学法是为了用法，用法必须懂法。我们

的干部，肩负着执法、用法的重任。法律是与国家的政治、经济生活以及公民的个人生活，都息息相关的。干部只有真正搞清楚宪法和法律的内容和实质，才能自觉地运用法律去维护国家和人民的利益。所以，我们学习法律，一定要讲究实效，不做表面文章，不搞形式主义。

干部学法、用法，也是关系到社会主义精神文明建设的大事。干部通过学法，增强法律意识和法制观念，养成自觉依法办事的习惯，这就有利于发扬社会主义民主，有利于健全社会主义法制，有利于巩固和发展安定团结的局面，从而促进社会主义精神文明建设。正因为这样，我们才把开展普法工作，看作是推进保证国家长治久安的重大社会工程。

现在，普法工作虽然已经有了良好的开端，势头很好，但是任重而道远，还需要精心指导，把这项工作扎扎实实地抓下去，其中，很重要的一点，就是要编写适合普法需要的书。上海市在这方面所作的努力是值得赞许的，上海市司法局和华东政法学院编写，由学林出版社出版的这套“干部法律常识丛书”，必将在普法工作中发挥应有的作用。

張友漁

目 录

总序.....	张友渔
一、总论.....	1
1. 什么是治安管理和治安管理法规?	1
2. 为什么要重新修订和颁布《治安管理处罚条例》? ...	2
3. 《治安管理处罚条例》与《刑法》的关系如何?	3
4. 如何理解“违反治安管理行为”的概念?	5
5. 《条例》的效力范围是怎样规定的?	6
6. 如何理解“教育与处罚相结合”的原则?	8
7. “法制与民主相统一”的原则在现行《条例》中是如何体现的?	9
8. 对任何违反治安管理的行为, 公安机关都可以作“调解”处理吗?	11
9. 《条例》所指的“调解”与“法院调解”、“群众调解”是不是一回事?	12
10. 违反治安管理的处罚有哪些种类?	13
11. 《条例》中的“警告”与企业对其职工作出的“警告处分”的性质是否相同?	15
12. 《条例》中的“罚款”与“行政罚款”、“罚金”等都是同一回事吗?	16

13. “赔了不罚,罚了就不赔”这种说法对不对?.....17
14. “行政拘留”与“刑事拘留”、“司法拘留”以及“拘役”有何不同?.....18
15. 治安管理处罚另有哪几项辅助措施?20
16. 如何处理违反治安管理所得的财物和使用的工具?22
17. 精神病人、聋哑人和盲人是否一律不受治安管理处罚?24
18. 处罚违反治安管理的行为,是否同样强调“责任年龄”?.....25
19. 醉酒的人违法为什么亦应受到处罚?26
20. 一人有数种违反治安管理的行为应如何处罚? ...27
21. 对于共同违反治安管理应如何处罚?29
22. 法人违反《条例》怎么办?30
23. 认识和区分“故意”、“过失”在治安管理处罚中有什么意义?31
24. 在哪些情况下,对违反治安管理行为可以从轻、免予处罚或从重处罚?33
25. 对违反治安管理行为的处罚,有没有时效?.....34

二、分论.....37

26. 哪些行为是违反治安管理的行为?37
27. 什么是“扰乱公共秩序”?39
28. 《条例》所列的几项扰乱各种秩序的行为与《刑法》所规定的“扰乱社会秩序罪”等犯罪行为有何区别?39

29. 《条例》所指的“流氓行为”与“流氓罪”有何区别?…42
30. 如何理解《条例》对于“造谣惑众,煽动闹事”和“谎报险情,制造混乱”行为的处罚? ……44
31. 《条例》所指妨害公务的行为与“妨害公务罪”有何区别? ……45
32. 什么是“妨害公共安全”? ……47
33. 我国对枪支弹药的管理有哪些规定? ……48
34. 《条例》所指违反枪支管理规定的行为与“非法运输枪支弹药罪”、“私藏枪支弹药罪”有何区别? …49
35. 《条例》所指违反危险物品管理规定的行为与“违反危险物品管理规定肇事罪”有何区别?…51
36. 擅自制造、贩卖、携带匕首等刀具也违法吗? ……53
37. 《条例》所指的妨害交通运输安全的行为与“破坏交通设备罪”有何区别?…54
38. 在日常工作和生活中,还应防止哪些妨害公共安全的现象发生? ……55
39. 什么是“侵犯他人人身权利”? ……58
40. 《条例》所指的侵犯他人人身安全的行为有什么特点? ……59
41. 《条例》所指的侵犯他人人身自由等行为与“非法管制罪”、“非法侵入住宅罪”有何区别? ……61
42. 如何认识侮辱和诽谤这两种行为? ……63
43. 如何理解《条例》所规定的对侵犯他人身心健康行为的处罚? ……65
44. 《条例》所指侵犯他人通信自由的行为与“侵犯公民通信自由罪”有何区别?…67

45. 《条例》对保护公私财物有哪些规定?	69
46. 《条例》所指的偷盗、骗取、抢夺行为各有何特征? 它们与盗窃、诈骗和抢夺犯罪行为有何区别?	70
47. 《条例》所指哄抢财物的行为与“抢劫罪”有何区别?	73
48. 《条例》所指敲诈勒索行为与“敲诈勒索罪”等犯罪行为有何区别?	74
49. 《条例》所指损坏公私财物的行为与“故意毁坏公私财物罪”有何区别?	76
50. 什么是“妨害社会管理秩序”?	77
51. 购买赃物是违法的吗?	78
52. 倒卖各种票证应受何处罚?	80
53. 如何理解《条例》在禁毒问题上所作的规定?	81
54. 《条例》所指利用封建迷信进行的违法行为与“神汉、巫婆借迷信造谣、诈骗罪”有何区别?	83
55. 对于偷开他人机动车辆的人应如何追究其法律责任?	85
56. 《条例》对保护文物有何规定?	86
57. 《条例》所指的违法承制公章的行为与“伪造印章罪”有何区别?	88
58. 损毁公用设施等行为, 应视作妨害社会管理秩序而受到处罚吗?	90
59. 使用大音量器材也违法吗?	91
60. 消防管理的主要法律依据何在?	93
61. 《条例》对违反消防管理的违法行为有何处罚规定?	94

62. 《条例》所指的失火行为与“失火罪”有何区别? ……	96
63. 《条例》所指的违反交通规则而造成交通事故的行为与“交通肇事罪”有何区别? ……	97
64. 《条例》对机动车驾驶员违章行为的处罚有哪些规定? ……	100
65. 为保障交通管理,《条例》对非驾驶人员的行为有些什么规定? ……	102
66. 户口管理和居民身份证管理的主要法律依据何在? ……	104
67. 《条例》规定对违反户口或居民身份证管理的行为处以何种处罚? ……	106
68. 如何理解《条例》关于严禁卖淫、嫖宿暗娼等活动的规定? ……	107
69. 为什么嫖宿幼女以“强奸罪”论处? ……	109
70. 如何处理赌博行为? ……	111
71. 如何理解《条例》关于严禁制作、复制、出售、出租或者传播淫秽物品的规定? ……	112
三、程序论 ……	114
72. 《条例》第四章与其它各章是什么关系? ……	114
73. 治安案件当事人的范围有多大? ……	115
74. 对治安案件的管辖有何特点? ……	116
75. 《条例》对处理治安案件的程序有些什么规定? ……	117
76. 传唤和讯问分别应如何进行? ……	118
77. 《条例》中的传唤与刑事诉讼中的传唤、传讯和拘传有什么不同? ……	119

78. 应该如何对待取证工作?	120
79. 怎样理解和实施“裁决”?	121
80. “裁决”与“裁定”、“判决”有何不同?	123
81. 怎样理解《条例》中的“执行”?	123
82. 《条例》中的“强制执行”与处理民事案件中的“强制 执行”含义是否相同?	124
83. 罚款如何执行?	126
84. 什么是申诉?	127
85. 公安机关如何对待和处理申诉案件?	128
86. 对治安管理处罚不服,可否向人民法院起诉? ...	129
87. 人民法院受理治安行政案件应遵循哪些法律 规定?	131
88. 公安机关如何应诉?	133
89. 担保人的条件和责任是什么?	134
90. 交了“保证金”是否等于撤销原处罚?	136
91. 什么是“劳动教养”?	137
92. 中学生违反《条例》可否送“工读学校”?	138
93. 对违反《条例》的青少年是否可遣送“少教所”? ...	139
94. 人民检察院决定“免于起诉”或“不起诉”后,公 安机关可对其实行治安管理处罚吗?	140
95. 《条例》对公安人员秉公执法有哪些要求?	142
96. 公安机关处罚错了怎么办?	143

一、总 论

1. 什么是治安管理和治安管理法规？

答：治安管理，属于国家行政管理范畴。它是指国家为了维护社会秩序、公共安全，保障公民人身权利和公私财物不受侵犯，而依法进行的行政管理工作。治安管理的范围相当广泛，包括公共秩序的维护、户口管理、特种行业管理、交通管理、消防管理和危险物品管理等等。代表国家负责执行治安管理工作的，是各级公安机关，包括地方公安厅、局、分局，以及由市、县公安局在辖区内设立的公安派出所。

治安管理法规，就是由国家机关颁布的，规定哪些行为是妨害、破坏社会治安的行为，以及对妨害、破坏社会治安的违法者进行处罚的法规的总称。从法律体系上划分，治安管理法规属于国家行政法规范。《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》），是我国最重要的一部治安管理法规。我国早在 1957 年就颁布过《条例》；现行《条例》是由全国人大常委会于 1986 年 9 月 5 日通过，并于 1987 年 1 月 1 日开始施行的。

《条例》的作用主要表现在以下几个方面：

（1）对于每个公民来说，《条例》可以使人们明确认识到，在日常生活中，什么事可以做，什么事不可以做；什么行为是

法律保护的，什么行为是法律禁止的或应受处罚的。从而促使广大公民树立起自觉维护社会秩序、遵守法纪和社会公德的观念。

(2) 对于公安机关来说，《条例》是加强社会治安管理，处罚违反治安管理行为人的准则，为公安机关依法办事，处罚违反治安管理行为提供了重要的法律依据。

(3) 对于有轻微违法行为的人，特别是青少年中有少数“大法不犯、小法常犯”的人来说，《条例》可起到教育和警戒的作用，促使其迷途知返，增强法制观念。

(4) 《条例》也是公民维护公共利益和自身合法权益的有力武器。宪法和法律规定了公民享有广泛的权利，这些权利大都体现在日常的、平凡的活动中的，体现在维护各种合法利益的过程中；同样，各种侵犯合法权利、合法利益的行为，也大多表现在日常的活动中。公民掌握了《条例》，即可运用这一武器，有效地同形形色色的违法、侵权行为作斗争。

2. 为什么要重新修订和颁布《治安管理处罚条例》？

答：我国第一部《治安管理处罚条例》是根据我国 1954 年《宪法》制定的，1957 年 10 月 22 日由第一届全国人大常委会第 81 次会议通过并颁布施行。《条例》施行后，对鼓励公民与违法现象作斗争、维护社会治安秩序、惩戒和教育少数违法者，起到了积极作用。

但是，从第一部《条例》公布到现在已经 30 年了，我国的政治、经济情况已经发生了很大的变化。特别是党的十一届三中全会以来，随着对内搞活经济、对外开放方针的贯彻执行，经济体制改革的深入发展，在治安管理方面出现了许多

新情况、新问题,原《条例》的许多内容已不适应社会发展的需要。主要表现在:第一,对于不少新出现的、应当予以治安管理处罚的行为,原《条例》中没有明文规定,也无相似的条文可类推适用,如现行《条例》第二十条所规定的不少内容。第二,原《条例》制定时,其它相关的法律(如《刑法》)均未颁布,也缺乏立法经验,因而许多条文、体例与近年颁布的有关法律不相协调,这就需要作出相应的修改。第三,由于我国社会主义法制建设的发展,政治、经济等情况的变化,对原《条例》规定的某些条款,须作更有针对性的增删。如居民身份证制度的实行,需要在《条例》中有相应的规定;又如,原《条例》中对妨害公共卫生或者市容整洁行为的处罚规定,现可由其它法规处理,已不需用治安管理处罚的手段加以调整。第四,原《条例》对执法机关权利与义务一致性的规定体现不够,随着民主和法制建设的发展,现行《条例》增加了在处罚过程中,注意保护公民的合法权益的内容。

总之,法律作为上层建筑的重要组成部分,是为经济基础服务的,《条例》作为国家进行治安行政管理的重要法规也同样如此。既然原《条例》的许多内容显然已与现今社会实际不相适应,所以就应进行修改。这也是不断健全、完善社会主义法制的—个具体步骤。

3. 《治安管理处罚条例》与《刑法》的关系如何?

答:《条例》第二条指出:“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,阐明

了《条例》与《刑法》两者之间既有联系又有区别的关系。两者的联系在于：都是制裁那些实施危害社会行为的人，以保障社会的安定。两者的区别在于：首先，性质不同。《刑法》是国家的基本法之一，规定哪些行为是犯罪，犯了罪应当怎样处罚；《条例》则是国家的行政法规，规定哪些行为是违反治安管理的违法行为，以及如何给予相应的行政处罚。其次，处罚不同。行为的社会危害程度大的，构成犯罪行为，根据《刑法》给予刑事处罚，刑罚分主刑和附加刑，主刑有管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑，附加刑有罚金、剥夺政治权利和没收财产；行为的社会危害程度小的，属于违反治安管理的违法行为，根据《条例》给予行政处罚，其处罚方法有警告、罚款和拘留。

分辨是违反治安管理的行为还是犯罪行为，可依据下述特征：

(1) 情节是否恶劣、是否严重。如《刑法》第一百六十条规定的“流氓罪”，就以“情节恶劣”作为构成该罪的条件；如果情节一般，就是《条例》第十九条第(四)项规定的“结伙斗殴、寻衅滋事、侮辱妇女或者进行其他流氓活动”的“流氓行为”。

(2) 后果是否严重。这种情况主要表现在侵犯公共安全和公共秩序的行为中。如《刑法》第一百一十五条规定的违反危险品管理规定肇事罪，与《条例》第二十条第(二)项的规定比较，区别在于前者“造成严重后果”，后者“尚未造成严重后果”。

(3) 数额是否较大。在涉及到侵犯财产的行为中，“数额”是个重要的条件。如《刑法》第一百五十一条规定的“盗窃罪”、“诈骗罪”和“抢夺罪”，如果不是数额较大，就不构成犯罪，而是属于《条例》第二十三条第(一)项所指的行为。

(4) 是否使用了暴力、威胁的手段。如《刑法》第一百五十七条“妨害公务罪”与《条例》第十九条第(七)项所指行为的区别在于,前者使用了“暴力”、“威胁”的方法,后者则“未使用暴力、威胁的方法”。

(5) 是否“一贯”或作为“常业”。如《刑法》第一百六十八条“赌博罪”,必须“以赌博为业”;否则,就是《条例》第三十二条规定的一般赌博行为。

此外,行为人是否属于某种特殊主体,是否符合某种特定形式、特定的情况,等等,也能成为罪与非罪的界限。

违反治安管理的行为与刑事犯罪行为相比,两者虽然具有不同的性质,但其中不少行为的表现形式是极为相同或相近的,所以,两者之间没有一条不可逾越的鸿沟。在日常生活中,有的人往往就经历了一个从不良行为到违法行为,再从违法行为发展到犯罪行为这样一个从小到大的演变过程。如,有的人开始存有贪小便宜的不良意识,进而表现为小偷小摸这种违反治安管理的行为,最后发展到盗窃财物这种犯罪行为。所以,对那些尚未构成犯罪但已属违反治安管理行为的人,用《条例》予以处罚,既是维护社会治安,保证社会安定的需要,也是防止和警戒那些有违法行为的人走向犯罪道路的需要。

4. 如何理解“违反治安管理行为”的概念?

答:违反治安管理的行为,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,尚不够刑事处罚,依照治安管理处罚条例的规定,应给予行政处罚的行为。

违反治安管理行为必须具备以下三个基本特征:

第一，违反治安管理的行为，必须是具有一定的社会危害性的行为，即行为人的行为对社会造成了一定损害或者有可能发生损害的可能。要正确认定某个人的行为是否违反治安管理，首先就要看他的行为侵犯的客体和对社会的危害程度。只有在侵犯了《条例》所保护的客体，即各种社会关系（如社会秩序、公共安全、公民的人身权利和公私财产等），但其社会危害性尚未达到应受刑罚处罚的程度时，才构成违反治安管理行为。

第二，违反治安管理的行为，必须是违反《条例》的行为，即具有违反治安管理的“违法性”。《条例》规定的违反治安管理行为有 73 种，其中有 20 多种行为的出现形式，与《刑法》规定的罪名相同。在这种情况下，行为人是违反了《刑法》，还是违反了《条例》，就要作具体分析。尚未触犯刑律，不构成犯罪的，才属于违反治安管理行为。

第三，违反治安管理的行为，必须是应当受到治安管理处罚的行为，即具有“治安处罚性”。按照《条例》规定，只有实施了《条例》第三章规定的 73 种应当受到处罚的危害社会的行为，才能认定是违反治安管理行为。如果行为虽然违法，对社会也造成了不同程度的危害，但应按刑法、民法或者其它法律、法规处理，而不属于《条例》规定的应当受到处罚的行为，则不能认为是违反治安管理行为。

以上三个基本特征的紧密结合，就组成了违反治安管理行为的概念。其中社会危害性则是违反治安管理行为最本质的特征。

5. 《条例》的效力范围是怎样规定的？

答：《条例》的效力范围，即《条例》的适用范围，是指《条