

中华人民共和国

治安管理处罚条例

通 论

倪 文 包占喜 编写
王月明 郝光东

1401

中国政法大学出版社

中华人民共和国治安管理处罚条例通论

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
ZHIAN GUANLI CHUFA TIAOLI TONGLON

倪 文 包占喜 王月明 郝光东 编写

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街82号)

包头钢铁公司印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 9.125 字数: 192千 插页: 2

1988年11月第一版 1988年12月第1次印刷

印数: 1—40,100册

ISBN

7-204-00555-4/D·23

每册: 2.50元

序

倪 文

治安管理工作是国家行政管理的一个重要组成部分，是维护国家政权的一个重要手段，也是公安机关的一项专门业务。没有治安管理，或者这种管理是无效的，国家其他行政管理就会受到影响，甚至无法进行，社会秩序和公共安全以及公民的合法权益也就无法保障。因此，依法加强社会治安管理，是我国人民民主专政的要求，是深化改革和社会主义现代化建设之必需。

我们党和国家一贯重视社会治安管理工作，早在1957年就公布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，并且围绕治安管理工作，制定了大量的有关户口管理、公共秩序管理、危险物品管理、特种行业管理以及交通管理、消防管理方面的法律和法规。为了适应新形势的需要，第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议，在总结我国三十年来治安管理工作经验，全面修改、补充原条例的基础上，于1986年又重新颁布了《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

实践证明，三十年来我国的治安管理工作是行之有效、非常成功的，并且为我们当前以及今后的治安管理工作提供了不少好的经验。但是，随着社会主义民主的不断加强和社会主义法制的不断健全和完善，也给我们公安机

关依法进行治安管理提出了许多新的、更高的要求。这种新的、更高的要求集中表现在：公安机关或公安人员在查处治安案件时，一定要严格依法办事，来不得半点马虎和草率。一方面要秉公执法，严肃管理；另一方面要充分发扬民主，不得损害公民的合法权益。

毋庸置疑，要真正达到或符合上述要求，就必须提高公安人员的法律意识和执法水平。这种提高除了在实际工作中加强自身锻炼、总结经验外，更主要的还在于公安人员多学一些法律知识，特别是与公安工作紧密联系的法律知识。《中华人民共和国治安管理处罚条例通论》正是为提高干警依法进行治安管理的水平而编写的。

全面介绍治安管理法律知识，便于司法实践应用，是编写本书的宗旨，也是本书的两大特点。作者把立法规定、司法解释及司法实践经验融为一体，既正确全面地阐述了法律精神，又合理系统地解决了司法实践中如何运用法律的问题。全书内容丰富，资料翔实，通俗易懂，结构合理，可供司法实践工作者和教学科研工作者参考。

随着改革、开放、搞活总方针、总政策的深入贯彻实施，治安管理工作还会遇到不少新情况和新问题。特别是公安工作自身也正处在改革的过程中，所以，在依法进行社会治安管理时，会碰到许多实际问题和困难。希望读者在阅读本书时，要贯彻理论联系实际的原则，对照现行新的法律和政策精神甄别损益之。

如果本书能够为提高公安司法干警素质作点贡献，那就是我们最大的宽慰了。

1988年9月于呼和浩特

目 录

第一编 中华人民共和国治安

管理处罚条例 概述..... 3

第一章 《条例》的制定、解释和结构

体系..... 1

第一节 《条例》的制定和解释..... 1

第二节 《条例》的结构体系..... 4

第二章 《条例》的指导思想和基本原

则..... 6

第一节 《条例》的指导思想..... 6

第二节 《条例》的基本原则..... 7

第三章 《条例》的适用范围和任务..... 17

第一节 《条例》的空间效力..... 17

第二节 《条例》的时间效力..... 21

第三节 《条例》的任务..... 22

第二编 违反治安管理行为及

处罚 总 论..... 25

第四章 违反治安管理行为概述..... 25

第一节 发生违反治安管理行为的 原因及其防治措施..... 25

第二节 违反治安管理行为的概念 和特征..... 28

第三节	违反治安管理行为与犯罪 及其他违法行为的区别·····	29
第五章	违反治安管理行为构成·····	34
第一节	违反治安管理行为构成的 概念和共同要件·····	34
第二节	违反治安管理行为的主体 条件·····	37
第三节	违反治安管理行为的主观 要件·····	42
第四节	违反治安管理行为的客观 要件·····	45
第五节	违反治安管理行为客体·····	47
第六章	治安案件中的正当防卫·····	51
第一节	正当防卫的概念和意义·····	51
第二节	正当防卫的条件·····	52
第三节	公安人员在查处治安案件 中的正当防卫问题·····	57
第七章	治安管理处罚的种类和具体运 用·····	59
第一节	治安管理处罚的种类·····	59
第二节	数种违反治安管理行为的 认定及其处罚原则·····	66
第三节	共同违反治安管理行为的 认定及其处罚原则·····	70
第四节	违反治安管理行为的情节·····	72
第五节	追究时效·····	74

第三编 违反治安管理行为及

处罚分论..... 79

第八章 概述..... 79

第一节 研究每种违反治安管理行为的意义..... 79

第二节 违反治安管理行为的分类..... 80

第三节 治安管理处罚的档次及其具体运用..... 81

第九章 扰乱公共秩序的违反治安管理

行为..... 84

第一节 概述..... 84

第二节 扰乱公共秩序的行为..... 85

第三节 造谣惑众的行为..... 89

第四节 妨碍执行公务和流氓行为..... 91

第十章 妨害公共安全的违反治安管理

行为..... 96

第一节 概述..... 96

第二节 违反枪支、管制刀具及危险物品管理规定的行为..... 97

第三节 违反安全规定的行为..... 101

第十一章 侵犯公民人身权利的违反治

安管理行为..... 108

第一节 概述..... 108

第二节 损害公民健康、名誉的行为..... 109

第三节	侵犯公民人身自由和其他 权利的行为·····	114
第十二章	侵犯公私财物的违反治安管 理行为·····	119
第一节	概述·····	119
第二节	非法占有公私财物的行为·····	120
第三节	故意损坏公私财物的行为·····	126
第十三章	妨害社会管理秩序的违反治 安管理行为·····	128
第一节	概述·····	128
第二节	以得利为目的的行为·····	129
第三节	妨害社会风尚的行为·····	132
第四节	故意破坏公物及其他妨害 社会管理秩序的行为·····	139
第十四章	违反消防管理应受治安管理 处罚的行为·····	146
第一节	概述·····	146
第二节	违反消防安全规定的行为·····	147
第三节	影响灭火救灾的行为·····	152
第十五章	违反交通管理应受治安管理 处罚的行为·····	155
第一节	概述·····	155
第二节	驾驶员违章的行为·····	156
第三节	车辆不符合要求的行为·····	168
第四节	妨碍交通秩序和其他违反 交通管理规定的行为·····	169

第十六章 违反户口或者居民身份证管理应受治安处罚的行为	175
第一节 概述	175
第二节 违反户口或者居民身份证管理的不作为表现	176
第三节 违反户口或者居民身份证管理的作为表现	180

第四编 证据论.....183

第十七章 证据的概念和作用	183
第一节 证据的概念和特征	183
第二节 证据在处理治安案件中的作用	184

第十八章 证据的种类、收集、保全和运用	186
第一节 证据的种类和审查判断	186
第二节 收集证据的基本要求	190
第三节 证据的保全	192
第四节 运用证据的一般原则	193

第十九章 证明	196
第一节 治安行政案件中的证明对象	196
第二节 治安行政案件中的证明要求	198
第三节 治安行政案件中的证明责任	199

第五编 程序论.....203

第二十章 治安案件的管辖.....203

第一节 管辖的概念和意义.....203

第二节 公安机关对治安案件的管辖.....204

第三节 人民法院对治安行政诉讼案件的管辖.....209

第二十一章 治安行政案件参与人.....211

第一节 当事人.....211

第二节 担保人.....214

第三节 证人.....216

第四节 诉讼代理人.....218

第二十二章 公安机关对治安案件的裁决程序.....224

第一节 裁决程序概述.....224

第二节 简易程序及其适用.....226

第三节 普通程序及其适用.....229

第四节 申诉程序.....233

第五节 治安案件中的附带民事裁决.....237

第六节 治安管理处罚裁决的执行.....245

第二十三章 人民法院对治安行政案件的审理程序.....251

第一节 治安行政诉讼制度法律化的重要意义.....251

第二节 治安行政诉讼的前置程序

	和起诉要件·····	252
第三节	起诉和受理·····	254
第四节	审理前的准备·····	257
第五节	公安机关的应诉准备·····	259
第六节	人民法院审理治安行政案 件的审判组织·····	261
第七节	开庭审理·····	263
第八节	复核程序·····	266
第二十四章	诉讼费用、期间和送达·····	268
第一节	诉讼费用·····	268
第二节	期间和送达·····	270
第二十五章	治安案件中的法律文书·····	275
第一节	法律文书在查处治安案件 中的作用·····	275
第二节	治安案件中常用法律文书 的制作·····	276
附：	参考文献目录·····	283

第一编 中华人民共和国

治安管理处罚条例

(以下简称《条例》)概述

第一章 《条例》的制定、解释 和结构体系

第一节 《条例》的制定和解释

一、《条例》的制定及其意义

治安管理工作，是国家行政管理的重要组成部分，是我国公安保卫工作的一个重要方面，是实现社会主义现代化建设必不可少的条件。依法进行社会治安管理，是社会主义法制的基本要求。因此，早在1957年10月22日第一届全国人大常委会第八十一次会议就通过公布了我国建国以来的第一部《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称原条例）。这部条例的公布实施，对于维护社会秩序，保障公共安全，保护公民的合法权益，都起到了重要的作用。

但是，原条例公布后的三十年来，我国在政治、经济、文化等各个方面都发生了深刻的变化。特别是党的十一届三中全会以来，随着对内搞活经济和对外开放方针的贯彻实施，以城市为重点的经济体制改革深入发展和社会主

义民主政治建设的发展，治安管理上出现了许多新情况和新问题，原条例的内容越来越不适应新形势发展的需要。

主要表现在：

第一，对于应当予以治安管理处罚的许多新的治安问题，诸如违反居民身份证管理规定的行为，出租房屋或者床铺供人住宿，不按照规定申报登记住宿人户口的行为等，原条例中没有规定，也无类推适用的相似条文，处理时无法可依。

第二，原条例中关于罚款的规定过低过轻，对于某些违反治安管理的人起不到应有的惩戒作用。

第三，原条例中列举的某些行为，诸如损坏农业生产合作社的财物、损害苗圃中的树苗等，由于政治、经济情况的变化，有的已不需要用治安管理处罚手段去调整，有的应按其他法律、法规去处理。

鉴于上述诸方面原因，为了加强社会主义法制建设，解决社会治安管理上出现的新问题，适应形势发展的需要，公安部从1983年起就着手研究修改《治安管理处罚条例》了。在对原条例作了较大修改和补充的基础上，第六届全国人大常委会第十七次会议于1986年9月5日通过公布了新修订的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

作为国家加强治安行政管理的一项重要法律——《治安管理处罚条例》，它的公布实施，对于动员和依靠广大人民群众，全面加强治安管理，对于保护公民合法权益，维护社会秩序和公共安全，预防和减少违法犯罪，促进社会主义精神文明建设，为改革和四化建设创造良好的社会环境，都将起到十分重要的作用。

首先，这个《条例》，为公安机关加强社会治安秩序

管理，处罚违反治安管理行为，提供了一个更为切实有力的法律依据。

其次，这个《条例》使每个公民进一步了解，在社会生活中，什么事情可以做，什么事情不可以做，什么行为受到法律的保护，什么行为应当受到禁止和处罚，从而树立自觉维护社会秩序、遵守社会公德的观念，形成守法光荣，违法可耻的好风尚，促进社会主义精神文明建设。

再次，对人民内部有轻微违法行为的人，特别是那些有违法劣迹的青少年来说，这个《条例》也将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，减少违法犯罪的因素。

最后，这个《条例》也是公民维护公共利益和切身利益的武器。十亿人民掌握和运用这个武器同违法犯罪行为作斗争，就会形成移风易俗，改造社会的巨大力量。

二、《条例》的解释

《条例》的解释，就是对《条例》规范含义的阐明。为了正确地适用《条例》，执法人员必须了解《条例》规范的内容和意义。只有正确地了解《条例》规范的含义，才能断定这一规范是否适用于要处理的治安案件。所以，《条例》解释是十分必要的。

以解释的效力为标准，可将《条例》的解释分为：

（一）立法解释，即全国人大常委会对《条例》所作的解释

这种解释包括：

1. 在《条例》中用条文明白规定的解释，如《条例》第43条的规定，就是对“以上”、“以下”、“以内”的解释。

2.由国家立法机关在“法律的起草说明”中所作的解释。

3.《条例》执行中发生异议，全国人大常委会作出的解释。

(二)司法解释，即司法机关就具体应用法律问题所作的解释

1981年6月10日全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》规定，凡属于法院审判工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民法院进行解释。凡属于检察院检察工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民检察院进行解释。不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题，由国务院及主管部门进行解释。根据这一规定，就治安行政诉讼案件中具体应用法律的问题，应由最高人民法院进行解释。就治安案件中具体应用《条例》的问题，由公安部进行解释。这些机关的解释，对于审判机关和公安机关具有普遍的效力，各级人民法院和公安机关必须遵守。

(三)学理解释，即由法学研究单位、政法院校教学单位及其个别学者所作的解释

这种解释通常表现在教科书、专著、专题讨论、专题报告等上面，是属于学术上的见解和学理性的探讨，仅供实际工作参考，并无法律上的拘束力。但是，有些学理解释有理有据，通常得到立法机关的重视和采用。

第二节 《条例》的结构体系

《条例》共分为五章四十五条。第一章，总则，概括

地规定了制定《条例》的目的、《条例》的适用范围、基本原则等内容；第二章，处罚的种类和运用，主要规定了违反治安管理行为主体的法定年龄、责任能力以及治安管理处罚的种类、运用治安管理处罚的原则等内容；第三章，违反治安管理行为和处罚，《条例》共列举了八大类七十三项违反治安管理行为；第四章，裁决与执行，规定了治安案件裁决的简易、普通、申诉、起诉等程序；第五章，附则，就《条例》的生效日期及其他有关问题作了规定和说明。

《条例》同原条例相比，无论是立法体例、具体内容和裁决程序等方面，都有很大变化。主要表现在，《条例》的结构更加严谨，层次更加清楚，内容更加完善，条文明确具体，能适应我国当前政治、经济发展形势的需要，具有鲜明的时代特征。

本书作为《条例》的详细解释，其结构体系基本上是按照《条例》的顺序安排的。全书共分五编二十五章。第一编，《条例》概述，概括介绍了《条例》的指导思想、基本原则、适用范围和任务；第二编，违反治安管理行为及处罚总论，主要介绍违反治安管理行为的构成条件、治安管理处罚的种类和具体运用等内容；第三编，违反治安管理行为及处罚分论，运用科学方法将各种违反治安管理行为进行分类，详细介绍每种违反治安管理行为的构成条件及其在适用治安管理处罚时应注意的问题；第四编，证据论，主要介绍证据在查处治安案件中的重要作用、证据的种类、收集证据的基本要求、运用证据的一般原则、证明的对象、要求及举证责任等内容；第五编，程序论，详细介绍公安机关对治安案件的裁决程序、人民法院对治安行政案件的审理程序及治安案件中的常用法律文书。

第二章 《条例》的指导思想 和基本原则

第一节 《条例》的指导思想

《条例》的指导思想，就是说制定《条例》以什么思想为指针。不同的国家，不同的阶级，不同的历史时期，制定法律的指导思想也就不同。因而，《条例》的指导思想带有鲜明的阶级性。

阮崇武同志在《关于〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉（修改说明）的说明》中明确指出，这次修改原条例遵循的指导思想有两个：

一、加强社会秩序管理

进一步加强社会秩序特别是公共秩序管理，为改革和四化建设创造良好的社会环境。正是在这个思想指导下，《条例》列举的八大类七十三项违反治安管理行为，其中扰乱公共秩序，妨害公共安全，妨害社会管理秩序的违反治安管理行为，就占了三大类近三十项，并且将扰乱公共秩序的行为列为其他行为之首。特别是对于卖淫、嫖宿暗娼行为，种植罂粟等毒品原植物的行为，赌博、制作、复制、出售、出租或者传播淫书、淫画、淫秽录像等淫秽物品等危害社会的行为，《条例》列专条规定，并且给予严厉制裁。这些规定，都充分体现了加强社会秩序管理，净