

治 与 安

——浅谈《治安管理处罚条例》

2.14

西 月 大 学 出 版 社

责任编辑：陈克坚

封面设计：曹辉禄

青年法律常识丛书

治 与 安

——浅谈《治安管理处罚条例》

丁昆 秦大耀 编著

出版：四川大学出版社（成都四川大学内）

发行：四川省新华书店

印刷：新都师范印刷厂

开本：787×960毫米1/32

印张：4.56

字数：73千字

版次：1988年1月第一版

印次：1988年1月第一次印刷

印数：1—5000册

标准书号：ISBN 7-5614-0079-6/D·8

定价：0.80元

《青年法律常识》丛书编辑委员会

主 编：伍柳村

副主编：钟锡畴 陈康杨 袁家伟 文立人

编 委：（按姓氏笔划为序）

丁 昆 文立人 齐家林 伍柳村

李鑫源 邵廷昭 陈康杨 苟吉松

赵炳奇 钟锡畴 秦大雕 袁家伟

覃天云 熊发学 谭向北

前 言

为了贯彻第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过的《关于在公民中基本普及法律常识的决议》，贯彻党的十二大六中全会《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，使广大青少年懂得公民的基本权利和义务，懂得与自己工作和生活直接有关的法律和纪律，养成遵纪守法的良好习惯，以增强社会主义的民主与法制的观念，激发起以法治国的政治热情，并善于运用法律手段维护自己的合法权益，有效地同违法犯罪现象作不懈的斗争。

为此，在中共四川省委宣传部领导下，经四川省司法厅同意，由四川省哲学社会科学学会联合会组织了四川大学法律系、西南民族学院法律系、四川省法学会、四川省社会科学院法研室、四川省高级人民法院研究室、四川省人民检察院政治处等单位的法学工作者和法律工作者，共同编写了《青年法律常识》丛书。

本丛书约有110万字，共分为11册。

丛书以国家颁布的现行法律为依据，从青少年

的可接受性出发，紧密联系社会生活实际，以具体案例来介绍法律常识，力求做到准确性、科学性和趣味性的统一。读者通过丛书的学习，既可理解法律基本知识，又能学会分析有关法律问题的能力。因此，本丛书可作为大、中学生和广大干部的普法读物。

丛书在编写过程中，参阅了有关法学教材和案例资料，并得到王克修、黄道华、张汉琴、王思琳、高圭滋等同志多方面的帮助，在此表示感谢。

由于我们水平有限，时间仓促，因此在体例、文笔上有不一致的地方，甚至存在某些缺点、错误，敬请专家和读者批评指正。

《青年法律常识》丛书编委会

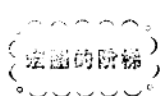
1986年11月

目 录

一、治安管理概述.....	(1)
宏图的阶梯.....	(1)
系国家安危于一半.....	(5)
顺口溜休矣.....	(7)
二、什么是《治安管理处罚条例》.....	(14)
管理社会秩序的法律.....	(14)
《新条例》的规范作用.....	(19)
新的《条例》新的发展.....	(21)
《条例》能否制裁外国人.....	(25)
小孩子违反《条例》受制裁吗.....	(27)
三、治安处罚的种类及运用.....	(31)
诸种处罚不同含义.....	(31)
治安处罚的特定含义.....	(33)
处理不等于处罚.....	(36)
一人可以多罚.....	(39)
多人违法法要责众.....	(40)
违反治安管理有无时效.....	(41)
四、裁决与执行.....	(44)

裁决与执行.....	(44)
管辖权和裁决权.....	(45)
处罚和罚款的程序.....	(48)
裁决失误怎样纠正.....	(51)
裁决必须执行.....	(52)
五、九类违反治安管理的行为.....	(55)
案件举例.....	(60)
后记.....	(136)

一、治安管理概述



缺少管理或管理混乱的社会，是怎样的情景呢？想要把它描述出来，可能比我们意会的要困难得多。莎士比亚曾经作过十分精采的描述。他说：“诸天的星辰，在运行的时候，谁都遵循着各自的轨道，仿照着一定的范围、季候和方式，履行它们经常的职责，所以，灿烂的太阳才能高拱出天，洞察环宇，纠正星辰的过失，揭恶扬善，发挥它的无比权威。可是，众星如果出了常轨，陷入了混乱的状态，那么，多少的灾祸、变异、海啸、地震、风暴、惊骇将要震撼、破坏、毁灭这宇宙的和谐。要是纪律发生了动摇，那个时候事业的前途也就要变得黯淡了。要是没有纪律，社会上的秩序怎么得以稳定？学校中的班级怎么得以整齐？城市中的和平怎么得以保持？各地间的贸易怎么得以畅通。谁要是把纪律的琴弦拆去，听吧！多少刺耳的噪音就会发出来；一切都是互相抵触；江河里的水会泛滥得高过堤岸，淹没整个世界；强壮的要欺凌老弱；威力将代替公理；没有是非可分，也没有正义存

在。那时候权力便是一切，而凭仗着权力，便可逞作自己的意志，放纵无厌的贪欲，欲望。这样，贪心的饿狼得到意志和权力的辅佐，势必把全世界馋食”。最后，莎士比亚概括地说：“纪律是达到宏图的阶梯。”这一段精采的描述，给我们的一个深刻印象，那就是乱到无法无天的地步了，可以说是国无宁日，家无宁日，哪有正常工作、学习、劳动和过幸福生活的条件哩！

马克思说过：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，……一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥”（《资本论》第一卷，367页）。这就是说，一个以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人类社会，它的存在和发展，决不是个人的恣意妄为，而只能是以个人与集体共同和谐为条件的。因此，只要有众多的人在一起共同劳动，有社会性的生产活动，要想得到工作、学习、劳动的良好秩序，要想人们过着幸福的生活，就需要有人组织和指挥，也就是从事社会管理。今天我们称之为“治安”。即国家为了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顺利进行所行使的国家的社会管理职能。

在我国，“治安”一词最早见于西汉贾谊所著

与《治安策》，它是贾谊在“文景之治”情况下，向汉文帝提出的一整套巩固和加强中央集权的封建君主制制度的主张，要求以儒家的道义，使封建政治修明，封建制度长治久安。两千多年以后的今天，“治安”一词尽管已有新的内容，但仍然是指通过国家行使对社会的管理职能，使社会出现安宁的秩序。这种管理职能，是由国家赋予人民公安部门负责主管的一项重要职权，其他任何国家机关都不能越权进行干预。因而，人们往往把“治安”的概念同“警察”的概念联系在一起，所谓“警察者，警之在前，察之于后”就是这个意思吧。事实上，世界各国的社会治安工作，自古都是由警察分管的，它是具有武装性质的维护社会秩序的专职人员。据记载，古希腊的雅典国家，在公元前8世纪就创造了警察制度。英国从查理德一世起就建立起警察机关以维护社会治安。我国历史上最早的警察制度，也是在第一个奴隶社会制政权建立后就有的，不过当时不叫“警察”，而叫“司徒”、“司马”和“士”。司徒分掌民、刑法，司马掌管军队，士专门履行维持社会治安的警察的职能。

整个社会治安工作，范围很广，涉及的面很宽，联系的单位，人和事都很多，要解决的问题也是千头万绪。可所说，凡是涉及到国家采取的重大措施，社会变革，人民群众的生产生活方式以及天

灾人祸等，都与治安有关。但治安工作的主要任务是运用治安处罚手段，同违反治安管理的行为作斗争，以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。其工作范围包括：户口管理，公共秩序管理，特种行业管理，城市流通管理，消防管理，危险物品管理，农村治安管理，水上治安管理，社会监督改造工作，教育改造违法青少年等十个方面。另外，基层财贸单位的安全管理，也属治安管理范围。相传这是和古代国家机构设置有关的。例如东周时就设有“司寇虎氏”掌管巡市、察禁、拘捕盗贼。“禁暴氏”掌管禁止聚众斗殴和违禁闹事。这两种官职就类似今天的治安警察。还有如“司烺氏”发布防火禁令，“司灌氏”掌管火之政令，惩罚失火者，“野庐氏”管道路之舟车互击者，“司民氏”掌管万民之人权，登记入册、分户城乡。这些官职都类似我们今天的消防警察、交通警察和户籍警察。可见，治安问题，归根到底是一个社会管理问题。那就是说，以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人类社会，是一个既有内在联系又有矛盾的统一体，集体与个人之间，各个集体或各个个人之间的利益冲突总是不可避免的。国家就是为了使这些利益相互冲突的集体或个人，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，因此需要建立一个带强制性的社

会管理法规，还要建立一支执行社会管理法规的警察队伍，把冲突保持在国家允许的秩序范围以内，以建立起有利于人民的良好社会秩序。

所谓社会秩序，通常也叫公共秩序，它是指公共生活所必须遵守的共同生活准则。它包括生产秩序、工作秩序、教学科研秩序、交通秩序和人民群众的生活秩序。这五个方面的良好秩序，反映了国家和人民有组织、有秩序的文明生活和朝气蓬勃的精神面貌，以及崇高的道德风尚。它是整个国家的风貌，直接影响一个国家的国际声誉，是国家和人类社会得以存在和发展的重要条件。而这些方面的良好秩序，从来都是由国家的法律，社会团体，企事业单位的规章制度，以及乡规民约加以规定的；还有社会习惯约定俗成。维护这五种秩序，不仅是我国刑法的重要任务，而且也是其他行政管理法规，尤其是我国《治安管理处罚条例》的光荣任务。《治安管理处罚条例》的全部规定，都是为了加强治安和管理，维护社会秩序和公共安全，保护公民合法权益，保障社会主义现代化建设顺利进行的法律武器。它对于少数不尊重社会公德，不遵守公共秩序，任意侵犯他人权利等行为，是一种警戒和约束。它可以起着“防微杜渐”，“预防犯罪”的作用。

我们的党中央和人民政府，历来十分重视加强治安管理，建立良好的社会秩序。建国前夕，党的七届二中全会的决议，明确指出：入城以后，我们一方面要同敌人作公开的、隐蔽的斗争；另一方面，开始着手建设我们的事业，一步一步地学会管理城市，恢复和发展城市的生产，改善人民的生活。建国以后，保护国家利益，维护公共秩序，保障公民权利和遵守宪法和法律，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德等，都作为我国民主制度的重要内容，载于1954年的宪法。1957年国务院根据1954年宪法第49条第12款和第100条的规定，首先颁制了我国第一个行政管理法规——《中华人民共和国治安管理处罚条例》，对当时的社会治安起了积极的作用。可以说，在文化大革命前的17年，大多数时间里，我国社会政治安定，经济稳步发展，社会风气良好，社会秩序井然，讲礼貌，守法纪，敬老爱幼，蔚然成风，群众满意，国际友人也倍加赞扬。尤其是周恩来总理代表党中央和中央人民政府，对治安工作的关怀、指示和亲身实践，极大地鼓舞了公安干警做好治安工作。周总理强调指出：公安工作担当了“国家安危系于一半”的神圣使命。因为，扰乱治安的事“积少成多，会变天气”，“不做工作，就要出问题”，所以，要注意“风起于青萍之末”。周总理反复教育我们，狠抓治安苗

头，做到“月晕知风，础润知雨”，“一年至少要大抓几次”。不仅如此，为了保障交通安全，他老人家还亲自指示公安部治安管理部门，要在街道上标明人行横道线；要把快、慢车道之间白线加粗标清；十字路口要设红绿灯；机动车要安装反光镜；马路中间要设安全岛。有一年冬天，周总理听说北京市交通秩序不太好，职工上下班拥挤，为了实地了解交通情况，就在一个傍晚下班的时候，亲自去乘坐公共汽车，后来又改乘电车，在北京绕了半个圈。这些生动的事实告诉我们，建国后的前17年，在党的领导和群众的支持下，在有关部门的密切配合下，公安机关的治安管理部门，在维护社会治安秩序方面，做了大量的艰苦的工作，维护了正常的社会秩序，保障了社会主义革命和社会主义建设，使我们伟大的社会主义国家，出现了空前未有的良好治安秩序和社会风气。

。〇〇〇〇〇〇〇。
{ 顺口溜休矣 }
。〇〇〇〇〇〇〇。

由于十年动乱的影响，无法无天的思想至今仍有一定的市场，比如“大法不犯，小法不断，气死公安，难死法院”这句话，就是社会上那么一些经常破坏社会秩序，屡教不改的人编的顺口溜。他们以为自己大法不犯，不致判刑，犯些小法并没有什么了不起，可以逍遥法外。这种人虽然不算太多，但是他们给国家和人民带来的破坏作用

，却是不能低估的。还有，“法不责众”也是违法乱纪的人常用的口头禅，反映了他们蔑视法律，肆无忌惮，为所欲为的心理状态。当国家禁止赌博时，有这种意识的人认为，现在搞赌博的大有人在，法不责众，赌一下没啥关系。因而，照赌不误，想赌就赌。还有的人看见别人哄抢专业户的鲜鱼或者西瓜，自己也跟着去抢。他们认为：反正抢鱼，抢西瓜的不是一个人或两个人，法律也不会把他们怎么样，“法不责众”嘛！这些思想显然是错误的。还应该看到，在对外开放和对内搞活的情况下，外国一些不健康的東西，如黄色录像带、录音带趁机流入；随着城乡流通渠道的打开，城市繁华地区的扩大，公共场所的增多，以及来往于城乡间的经商、开店、旅游、出卖劳务的人员大量的增加，就可能出现上述违反社会治安的违法现象。例如，有些人便逞作自己的意志，放纵无厌的贪心，欲望，违反安全规定经营旅店、饭店、娱乐场所；扰乱机关、团体、学校和企事业单位的秩序；哄抢国家、集体或个人的财物；倒卖车票、船票、文艺演出或体育比赛入场卷等等。这些违反治安管理的行为，是50年代和60年代初很少有的，因而使得社会治安出现了新问题。甚至有的犯罪分子为了把水搅浑以掩护自己，常常利用所谓“法不责众”的论调，乘机煽动群众，制造事端。

根据我国法律的规定，所谓“法不责众”的论调，在法律上是不存在的。刑法明确规定，犯罪人数的多与少，是几个人共同犯罪还是单个犯罪，都不影响法律处罚的实行。在民事、行政和经济法规中，也没有因违法者是众人而不予以处罚的规定。比如，全国曾出现过大量乱砍滥伐的毁林案件，涉及的人数很多，在这种情况下，国家并没有放弃对毁林的违法犯罪分子的斗争。1982年10月，中共中央和国务院发布《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》后，到1984年1月，一年多时间，全国共查处了各种毁林案件13000多起，依法判刑1,800多人。这能说是“法不责众”吗？按照刑法的规定，对于两个人以上作案的共同犯罪，犯罪分子人数越多、越众，就不仅越要责，而且还要重责、严惩。因为共同犯罪比单个人所实施的犯罪，具有更大的社会危害性。特别是那些特务间谍组织，各种反革命集团，盗窃、投机倒把、流氓集团或团伙等，他们的犯罪手段就更加狡猾阴险，活动更加猖狂，对国家和人民的危害更大，国家从来就是要从快从重，严加惩罚的。决不因为他们人多而束手无策。至于共同犯罪案件中的从犯，胁从犯，教唆犯，有的可能会依法免除处罚，这只是由于他们在共同犯罪中的地位、作用决定了他们本身罪行轻微，不需要或者不够刑事处罚，也绝非因为犯罪者“众”而不责。

那种有“大法不犯，小法不断”思想的人，认为不犯大法，不够判刑，犯些小法，可以逍遥法外，其实这是我国传统的刑法观念在人们头脑里的反映，一说到法，就只想到刑法，而一说到刑法，就认为是国家的全部法了，总认为刑法就等于法，守法就只守刑法，只要不偷盗，不抢劫，不杀人，不放火，法也“奈我莫何”。公民守法，当然要包括刑法，但我国社会主义法律体系，除了刑法之外，还有宪法、组织法、选举法、民法、行政法、经济法以及治安管理处罚条例等等。它们的法律效力以及对社会关系的调整作用虽有不同，但从要求全体公民必须一律遵守这一点上来讲，是完全一致的，是没有任何区别的。一旦人们的行为违反了某项法律、法规，虽不构成犯罪，但同样会给国家，给社会，给组织或他人造成一定的危害。当然，违法者自己因此同样要受到处罚。我们不妨举一个铁路上的例子来说吧。野蛮装卸，损坏他人财物的行为，虽没有触犯刑法，但却是一种违法行为。根据1972年颁制的铁路货物运输规则和1954年颁布的铁路货物运输规则及补充规则，都规定了铁路部门对货损货差的赔偿责任。又例如，个体户未经食品卫生监督机构审查批准，在不具备专人、专室、专冷藏、专用具、专消毒的条件，私制熟肉食品出售，这种行为虽然没有直接违反刑法，但都违反了食品卫生法（试行），造成了对顾客健康的