

中华人民共和国 治安管理处罚条例浅说

刘伯祥 郝赤勇 编

中国政法大学出版社

中华人民共和国 治安管理处罚条例浅说

刘伯祥 郝赤勇编写

中国政法大学出版社

中华人民共和国治安管理处罚条例浅说

刘伯祥 郝赤勇编写

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

本社印刷厂印刷

•

787×1092毫米 32开本 3.75印张 88千字

1987年1月第1版 1987年1月第1次印刷

印数：6,000册

书号：6416·84 定价：0.75元

说 明

一九八六年九月五日第六届全国人民代表大会常务委员
会第十七次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条
例》。为了广大读者学习、宣传、执行《条例》时参考，我
们编写了《中华人民共和国治安管理处罚条例浅说》，简要
地介绍了《条例》的性质、任务、内容、适用范围和裁决与
执行程序等等。由于我们的水平有限，难免有缺点和错误，
恳切希望读者批评指正。

作 者

一九八六年九月十二日

目 录

第一章	《条例》的性质和任务	(1)
第一节	《条例》的制定实施及修改过程.....	(1)
第二节	《条例》的特点.....	(2)
第三节	《条例》的性质.....	(4)
第四节	《条例》的任务.....	(6)
第二章	违反治安管理行为概述	(8)
第一节	违反治安管理行为的概念.....	(8)
第二节	违反治安管理行为的分类.....	(9)
第三章	治安管理处罚条例的适用范围	(10)
第一节	对地域的适用范围.....	(10)
第二节	对人的适用范围.....	(10)
第三节	在时间上的适用范围.....	(11)
第四章	治安管理处罚	(12)
第一节	处罚的种类.....	(12)
第二节	处罚的一般原则.....	(15)
第三节	从轻、免除和从重处罚的情节.....	(17)
第四节	数种行为的合并处罚.....	(19)
第五节	共同行为的处罚.....	(21)
第五章	违反治安管理的责任	(24)
第一节	责任年龄.....	(24)
第二节	责任能力.....	(25)

第三节	机关、团体、企业、事业单位违反治安管理的责任	(26)
第四节	不可抗力	(27)
第五节	追究时效	(27)
第六章	对扰乱公共秩序行为的处罚	(29)
第一节	扰乱公共秩序行为的概念	(29)
第二节	对扰乱公共秩序行为的处罚	(30)
第七章	对妨害公共安全行为的处罚	(35)
第一节	妨害公共安全行为的概念	(35)
第二节	对妨害公共安全行为的处罚	(36)
第八章	对侵犯他人人身权利行为的处罚	(43)
第一节	侵犯他人人身权利的概念	(43)
第二节	对侵犯他人人身权利行为的处罚	(44)
第九章	对侵犯公私财产行为的处罚	(53)
第一节	侵犯公私财产行为的概念	(53)
第二节	对侵犯公私财产行为的处罚	(54)
第十章	对妨害社会管理秩序行为的处罚	(57)
第一节	妨害社会管理秩序行为的概念	(57)
第二节	对妨害社会管理秩序行为的处罚	(58)
第三节	对几种严重违法治安管理行为的处罚	(66)
第十一章	对违反消防管理行为的处罚	(71)
第一节	违反消防管理行为的概念	(71)
第二节	对违反消防管理行为的处罚	(72)
第十二章	对违反交通管理行为的处罚	(77)
第一节	违反交通管理行为的概念	(77)

第二节	对违反交通管理行为的处罚·····	(77)
第十三章	对违反户口或者居民身份证管理	
	行为的处罚·····	(86)
第一节	违反户口或者居民身份证管理	
	行为的概念·····	(86)
第二节	对违反户口或者居民身份证管理	
	行为的处罚·····	(87)
第十四章	治安管理处罚的裁决与执行·····	(92)
第一节	治安管理处罚程序的意义·····	(92)
第二节	治安管理处罚的裁决程序·····	(92)
第三节	治安管理处罚的执行·····	(96)
第四节	对申诉案件的处理·····	(98)
附	《中华人民共和国治安管理处罚条例》·····	(100)

第一章 《条例》的性质和任务

第一节 《条例》的制定实施 及修改过程

我们党和国家历来重视社会治安管理工作以及这个方面的法制建设。早在一九五七年就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了《中华人民共和国治安管理处罚条例》，随即由中华人民共和国主席公布施行。《条例》在全国范围内广泛地贯彻执行，收到了明显的效果。当时的治安形势全国人民满意，也受到国际友人的高度赞誉。十年内乱时期，社会主义法制遭到践踏，社会治安秩序混乱，《条例》无法执行。粉碎“四人帮”之后，在拨乱反正过程中，一九八〇年，重新公布了这个《条例》，重申了《条例》的效力。几年来这个条例在加强社会治安管理，争取社会治安情况根本好转的斗争中发挥了积极的作用。另一方面，我们也要看到，二十多年来，我国政治、经济、社会治安等方面的情况发生了巨大变化，特别是党的十一届三中全会以来，治安管理工作面临着许多新情况、新问题，原条例已经不适应形势发展的需要。比如，有些违反治安管理的行为，原条例规定的处罚明显偏轻，起不到教育、惩戒的作用；有些违反治安管理的行为，原条例没有列入，处理时缺乏法律依据等等。因此，迫切需要根据社会治安管理的新形势的要求，对原条例加以修改。

公安部从一九七九年起就着手对治安处罚条例进行修改。在深入调查研究,认真总结经验的基础上,经过充分酝酿,广泛征求国务院各有关部委、各地公安机关、司法机关、法学教学、研究单位和法学专家的意见,提出了治安管理处罚条例的修改草案。一九八六年三月十五日,公安部部长阮崇武受国务院委托,在第六届全国人大常委会第十五次会议上作了《关于中华人民共和国治安管理处罚条例修改草案的说明》,将修改草案提请全国人大常委会审议。全国人大法律委员会审议了《治安管理处罚条例修改草案》,提出了草案修改稿。一九八六年九月五日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》,由中华人民共和国主席令公布,自一九八七年一月一日起施行,一九五七年十月二十二日公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》同时废止。

新条例更加适合我国社会治安管理的新情况,适合我国国情。新条例的公布施行,对于进一步加强社会主义民主与法制建设,进一步加强对社会秩序、特别是公共秩序的管理,为改革和四化创造良好的社会环境,预防和减少犯罪,促进社会主义物质文明和精神文明的建设,将起到重大作用。

第二节 《条例》的特点

一、结构严谨、层次分明。改变了原条例不分章的写法。新条例由总则、处罚的种类和运用、违反治安管理行为和处罚、裁决与执行和附则五章组成,共四十五条。第一、二、三章是实体部分,第四章是程序部分。

二、对原条例规定的违反治安管理行为作了较大的调整，注意了与《刑法》的衔接，划清了罪与非罪的界限，注意了与其他法律、法规的衔接，划清了违反治安管理与其他行政管理法律、法规及规章的界限。删减了一些已经过时的或其他法律已有规定的条款，删减了一些不需要处罚的条款。增加了近几年治安管理方面出现的一些突出问题。如扰乱公共场所秩序；哄抢国家、集体、个人财物；购买赃物；倒卖有价票证；偷开他人机动车辆；写恐吓信或其他方法威胁他人安全或者干扰他人正常生活；非法制造、贩卖、携带匕首、三棱刀、弹簧刀或其他管制刀具；在城市集会、游行妨碍交通，不听民警指挥；制作、复制、出售、出租或者传播淫书、淫画、淫秽录像或者其他淫秽物品等等。

三、取消了原条例可以类推的规定。由于条例对违反治安管理的行为列举比较充分，可以概括现在以至今后一段时间内的主要违反治安管理行为，因此取消了可以类推的规定。我国幅员广大，南方和北方、沿海和内地、城市和农村情况千差万别，社会治安工作涉及面广，情况复杂，如果按照各地情况去类推，就可能法出多门，增加执法的随意性，不利于全国法制的统一。

四、条例规定当事人不服公安机关或者乡（镇）人民政府裁决的，可以向上一级公安机关申诉；不服上一级公安机关裁决的，还可以向当地人民法院提起诉讼。这样，就能够充分保障公民的民主权利，有效地防止和纠正错误的处罚。并且规定由于公安机关错误处罚造成受处罚人合法权益损失的，应当赔偿损失。这就增强了执法者的责任，表现了对人民利益的高度负责。同时也加强了人民群众对公安机关的监督，防止裁决机关滥用权力。

五、条例以专门条款特殊规定对严重危害社会治安的行为人，如卖淫、嫖宿暗娼或者介绍、容留卖淫、嫖宿暗娼者，赌博或者为赌博提供条件的人，违反政府禁令，种植罂粟等毒品原植物的人，制作、复制，出售，出租或者传播淫书、淫画、淫秽录像或者其他淫秽物品的人，对他们给以较严厉的处罚，除处以警告、拘留外，还可以单处或者并处数额较大的罚款，或者依法送劳动教养。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三节 《条例》的性质

治安管理工作是国家行政管理工作的的重要组成部分，是公安工作的一个重要方面。我国的治安管理工作，遵循马克思主义的国家学说，根据社会主义社会的特点，依据宪法和法律，依靠广大人民群众，运用治安处罚手段同违反治安管理的行为作斗争，以维护社会治安秩序，保护人民利益，保障社会主义现代化建设的顺利进行。

治安管理处罚条例是国家治安行政管理的基本法规，是公民自我约束，自我教育的准则，是同违反治安管理行为作斗争的有力武器。治安管理处罚，属于行政处罚。它所要处罚的行为，是违反治安管理的违法行为。这类行为的特点是：既未达到触犯刑律的程度，也不够送劳动教养的条件，但又超出了一般批评教育所能奏效的限度。治安管理处罚具有强制性，对于那些无视社会治安管理秩序，只要“自由”、不要纪律的人，是一种约束，是处罚他们的手段。通过对违反社会治安管理的人的处罚，使他们遵纪守法，纠正违法行为，并对无视社会管理秩序的人起警戒作用，从而有效地预

防和减少违反治安管理的行为发生。

治安管理处罚条例是我国社会主义法律体系的重要组成部分，它与某些法律、法规既有联系又有区别。首先，在维护社会秩序，制裁危害社会治安行为的职能方面，治安管理处罚条例与刑法、刑事诉讼法既有区别，又有密切的联系。刑事法律担负着对一切危害社会的犯罪行为进行刑事处罚的任务，但其中部分情节轻微，危害不大，尚未构成犯罪的，则属于违反社会治安管理行为，应按照治安管理处罚条例的有关规定予以处罚。尽管治安管理处罚条例中某些条款同刑法规定的条款类似，有些法律用语也基本相同，但是治安处罚的前提是情节轻微，治安管理处罚条例所规定的违法行为同刑法中规定的某些犯罪行为，在对社会治安的危害程度上是有差别的，而在处罚方面又是紧密衔接的。其次《条例》与某些行政管理法律、法规也是有联系的。某些行政法律、法规明文规定了对于违反本法的行为要依照治安治安管理处罚条例处罚。如文物保护法、森林法，环境保护法、中国公民出境管理法以及枪支管理办法等法律、法规中，都有适用治安处罚的专门条款。再次，《条例》与工矿、企业、机关、学校等单位的行政纪律、规章制度也是有区别和联系的。区别在于是否违反治安管理处罚条例的有关规定。对只违反本单位规章制度和行政纪律的，则应由本单位批评教育或给予必要的行政纪律处分，不应按违反治安管理的行为论处；如果同时也违反了治安管理处罚条例的有关规定，则应同时予以治安管理处罚。

第四节 《条例》的任务

条例的任务是运用治安处罚手段，同违反治安管理的行为作斗争，以维护社会治安和公共安全，保护公民的合法权益，保护社会主义现代化建设的顺利进行。

一、维护公共秩序。良好的社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学和科研秩序以及人民群众的生活秩序，是社会治安管理的重要内容，涉及面极为广泛。在我们国家里，广大公民是自觉地遵守国家法律、法规、制度、纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。但是，也有少数人不遵守公共秩序，不讲社会公德，损人利己，为所欲为。他们不顾社会舆论的谴责，扰乱公共秩序。对这些人，单靠说服教育已经起不到应有的作用，如果任其下去，很可能走向犯罪的道路，给社会带来严重危害。《条例》规定了对违反治安管理、扰乱公共秩序行为的处罚，可以有效地制止和预防这些行为的发生，以维护良好的公共秩序。

二、保障公共安全。所谓公共安全，主要是指广大群众生命健康和公私财产的安全。妨碍公共安全的行为，是指能够足以造成多人的生命、健康或公私财产损失的行为。这种行为一旦发生，就会造成重大损失。《条例》规定的对枪支、弹药的管理，对易燃、易爆、剧毒物品的管理，对群众集会的安全管理以及公共娱乐场所的安全管理等，都属于保障公共安全的内容。

三、保护公民人身权利和其他权利不受侵犯。人身权利，是公民最基本的权利，只有在人身权利得到有效保障的条件下，才能谈到其他权利。《条例》对侵犯他人权利的行

为及其处罚作了具体规定。

四、保护公私财物不受侵犯。社会主义全民所有和劳动群众集体所有的财产以及公民私人所有的合法财产，是社会主义国家日益繁荣强盛的物质基础，是不断提高人民物质文化生活水平的源泉，是人们享受各种民主权利的保证。因此，《条例》禁止任何人用任何手段侵犯公私财物。

五、维护社会管理秩序，保证各种行政管理法规的实施。国家对社会的管理活动是人民群众正常的生产生活的保障，各种行政管理法规（如交通管理法规、消防管理法规、户口管理法规等等）是各个领域内人们行为的准则，必须以治安行政强制力保证其实施。对于严重违反上述那些法规的行为，都应依照治安处罚条例的有关规定给予处罚。

第二章 违反治安管理行为概述

第一节 违反治安管理行为的概念

《条例》第二条规定：“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。”这条规定，明确了违反治安管理行为的概念。依照这一规定，违反治安管理的行为必须具备以下要点：

一、违反治安管理的行为，必须是已经发生了一定损害或者可能发生损害，并且对行为人给予批评教育已不能解决问题，应当受到治安管理处罚的行为。也就是说，违反治安管理的行为，是具有一定社会危害的行为，不具有社会危害性的行为，不构成违反治安管理的行为。这种具有一定社会危害性的行为，虽然还没有构成犯罪，但是，这些行为已经或者可能扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利，损害公私财产，已经超出一般批评教育所能奏效的范围，所以必须给予治安管理处罚。例如，在城镇任意发放高大声响，影响周围居民的工作或者休息，不听制止的行为。如果行为人经制止能立即改正，接受教育，就不必给予处罚，对不听制止的，才依照条例给予处罚。

二、违反治安管理的行为，必须是情节轻微，尚不够刑

事处罚的行为。许多违反治安管理的行为与《刑法》中规定的犯罪，只有情节和程度的差别。例如，结伙殴斗，寻衅滋事，侮辱妇女或者进行其他流氓活动，情节轻微的，是违反治安管理的行为，如果情节严重的，就构成流氓罪；殴打他人，造成轻微伤害的，是违反治安管理的行为，如果损害他人的身体健康，达到一定程度的，则构成了伤害罪。

三、违反治安管理的行为，必须是依照条例应当受到处罚的行为。只有《条例》规定应该受到处罚的行为，才是违反治安管理的行为。

第二节 违反治安管理行为的分类

治安管理处罚条例第十九条至第三十二条用十三条七十三项的篇幅，对违反治安管理的行为作了详细规定。总起来可以分为八大类：

- 一、扰乱公共秩序的行为。
- 二、妨害公共安全的行为。
- 三、侵犯他人人身权利的行为。
- 四、侵犯公私财物的行为。
- 五、妨害社会管理秩序的行为。
- 六、违反消防管理的行为。
- 七、违反交通管理的行为。
- 八、违反户口或者居民身份证管理的行为。

此外，条例把卖淫、嫖宿暗娼，介绍卖淫、嫖宿的，或者为卖淫、嫖宿提供条件的，赌博或者为赌博提供条件的，违反政府禁令，种植罂粟等毒品原植物的，制作、复制、出售、出租、传播淫书、淫画或者其它淫秽物品的，列为特殊条款，专门规定处罚幅度，严加禁止。

第三章 治安管理处罚条例 的适用范围

治安管理处罚条例的适用范围，分为对地域的适用范围，对人的适用范围和在时间上的适用范围。即条例在什么地方有效、对什么人有效、在什么时间有效。

第一节 对地域的适用范围

条例第三条规定：“在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行为，除法律有特别规定的以外，适用本条例。在中华人民共和国船舶或者航空器内发生的违反治安管理行为，也适用本条例”。我国是一个主权独立、领土完整、法制统一的社会主义国家，发生在我国领域内的违反治安管理的行为，都要依照条例规定处理。按照国际法准则，一个国家的领域应包括领土、领水和领空。其中航行于公海或停泊于外国港口的中国船舶，在公海及外国上空或停落在外国机场上的中国飞机，亦视为中国领土，在中国船舶或者航空器内发生的违反治安管理行为，应适用本条例处罚。

第二节 对人的适用范围

《条例》适用于在我国领域内违反治安管理的一切中国