



国家出版基金项目

国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

违反治安管理行为疑难问题 解析及处罚自由裁量参考标准

肖汉强 金 琳 郦佳梅 编著

WEIFAN ZHIAN GUANLI XINGWEI YINAN WENTI
JIEXI JI CHUFA ZIYOU CAILIANG CANKAO BIAOZHUN



中国人民公安大学出版社



国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

违反治安管理行为疑难问题 解析及处罚自由裁量参考标准

肖汉强 金 琳 邴佳梅 编著

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

违反治安管理行为疑难问题解析及处罚自由裁量参考标准 / 肖汉强, 金琳, 酆佳梅编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 8

(中国公安执法规范化建设丛书 / 孙茂利主编)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0550 - 4

I. ①违… II. ①肖… ②金… ③酆… III. ①治安管理处罚法 - 基本知识 - 中国 IV. ①D922. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 165878 号

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

违反治安管理行为疑难问题解析及处罚自由裁量参考标准

肖汉强 金琳 酆佳梅 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次

印 张: 30.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 593 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0550 - 4

定 价: 69.00 元

网 址: www.cppsupsup.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: 010 - 63485228 63453145

中国公安执法规范化建设丛书

编委会

主 任 孙茂利

委 员 (以姓氏笔画为序)

马玉生 包红霞 冯曰铭

刘国祥 杜兰萍 李文健

李远征 张 萍 张晓军

周书奎 赵 斌 赵春光

赵炳军 胡江山 徐 沪

高绪文 程小白 温道军

执行编辑 李文胜 王宏勇

前 言

近年来，随着我国社会主义民主法治建设的不断深入，人民群众的法律意识、权利意识日益增强，舆论监督、社会监督力度进一步加大，对公安机关的执法活动提出了新的更高的要求。为适应新形势下人民群众对公安工作的新期待和新要求，公安机关必须进一步转变执法理念，改进执法方式，规范执法行为，提高执法质量，维护社会公平正义。

自2008年9月公安部党委部署在全国公安机关开展执法规范化建设以来，各级公安机关及各部门、各警种紧密结合实际，高度重视、积极探索，采取切实有效措施，深入、持续地开展执法规范化建设，取得了阶段性成效，有力地推动了公安工作和队伍建设的全面发展。但与此同时，公安机关的执法工作中，仍存在一些不规范的问题，影响公安机关的执法公信力。其重要原因之一，就是一些民警执法素质不高，对执法的基本要求不了解、不掌握，不知道在执法活动中干什么、怎么干、干到什么程度。为了帮助广大公安民警及时、有效地掌握执法办案的基本要求，提高执法能力，中国人民公安大学出版社会同公安部执法规范化建设领导小组办公室启动了《中国公安执法规范化建设丛书》出版项目，并得到了国家出版基金资助。本丛书主要突出以下几个特点：

第一，本丛书力求覆盖公安机关现有的业务工作内容，以督察、经侦、治安、边防、刑侦、出入境、消防、网安、监管、交管、法制、

禁毒等警种，铁路、交通、民航、林业等行业公安机关和海关走私犯罪侦查机构的执法工作为重点，针对不同警种的工作内容分类编写，单独成册。

第二，本丛书将作为规范公安民警执法业务工作的指导性用书，以各业务部门的执法职责范围为基础，以现行有效的法律、法规、规章以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据，按照理论与实践相结合的原则，针对一线民警遇到的疑难问题以及执法中容易出现问题的环节，结合执法办案中的典型案例，重点对执法依据、操作程序、法律文书等进行讲解。

第三，本丛书由公安部执法规范化建设领导小组办公室组织编写，公安部相关业务局的领导担任编委，公安机关长期从事执法业务工作的有关同志和公安院校知名专家、教授担任作者，收入了一批具有前瞻性、实用性和建设性的优秀成果。

愿《中国公安执法规范化建设丛书》成为广大公安民警规范执法的“良师益友”，为深入推进执法规范化建设发挥积极的作用。

由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

中国公安执法规范化建设丛书编委会

2011年6月

目 录

第一章 扰乱公共秩序的行为	(1)
一、扰乱单位秩序违法行为、聚众扰乱单位秩序违法行为	(1)
二、扰乱公共场所秩序违法行为、聚众扰乱公共场所秩序 违法行为	(7)
三、扰乱公共交通工具上的秩序违法行为、聚众扰乱公共 交通工具上的秩序违法行为	(11)
四、妨碍交通工具正常行驶违法行为、聚众妨碍交通工具 正常行驶违法行为	(14)
五、破坏选举秩序违法行为、聚众破坏选举秩序违法行为	(17)
六、强行进入大型活动场内违法行为	(22)
七、违规在大型活动场内燃放物品违法行为	(25)
八、在大型活动场内展示侮辱性物品违法行为	(27)
九、围攻大型活动工作人员违法行为	(29)
十、向大型活动场内投掷杂物违法行为	(31)
十一、其他扰乱大型活动秩序的行为违法行为	(33)
十二、虚构事实扰乱公共秩序违法行为	(35)
十三、投放虚假危险物质违法行为	(41)
十四、扬言实施放火、爆炸、投放危险物质违法行为	(43)
十五、寻衅滋事违法行为	(46)
十六、组织、教唆、胁迫、诱骗、煽动从事邪教、会道门 活动违法行为	(53)

十七、利用邪教、会道门、迷信活动危害社会违法行为	(57)
十八、冒用宗教、气功名义危害社会违法行为	(60)
十九、故意干扰无线电业务正常进行违法行为、拒不消除对 无线电台(站)的有害干扰违法行为	(63)
二十、非法侵入计算机信息系统违法行为	(67)
二十一、非法改变计算机信息系统功能违法行为	(70)
二十二、非法改变计算机信息系统数据和应用程序违法行为	(72)
二十三、故意制作、传播计算机破坏性程序影响运行违法行为	(74)

第二章 妨害公共安全的行为 (77)

二十四、非法制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、 提供、处置危险物质违法行为	(77)
二十五、危险物质被盗、被抢、丢失不报违法行为	(89)
二十六、非法携带枪支、弹药、管制器具违法行为	(94)
二十七、盗窃、损毁公共设施违法行为	(102)
二十八、移动、损毁边境、领土、领海标志设施违法行为， 非法进行影响国(边)界线走向的活动违法行为和 非法修建有碍国(边)境管理的设施违法行为	(105)
二十九、盗窃、损坏、擅自移动航空设施违法行为	(106)
三十、强行进入航空器驾驶舱违法行为	(107)
三十一、在航空器上使用禁用物品违法行为	(109)
三十二、盗窃、损毁、擅自移动铁路设施、设备、机车车辆 配件、安全标志违法行为	(111)
三十三、在铁路线上放置障碍物违法行为	(114)
三十四、故意向列车投掷物品违法行为	(116)
三十五、在铁路沿线非法挖掘坑穴、采石取沙违法行为	(118)
三十六、在铁路线路上私设道口、平交过道违法行为	(120)
三十七、擅自进入铁路防护网违法行为，违法在铁路线上行走 坐卧、抢越铁路违法行为	(122)

三十八、擅自安装、使用电网违法行为，安装、使用电网不符合 安全规定违法行为	(124)
三十九、道路施工不设置安全防护设施违法行为	(128)
四十、故意损毁、移动道路施工安全防护设施违法行为，盗窃、 损毁路面公共设施违法行为	(131)
四十一、违规举办大型活动违法行为	(133)
四十二、公共场所经营管理人员违反安全规定违法行为	(136)
第三章 侵犯人身权利、财产权利的行为	(140)
四十三、组织、胁迫、诱骗进行恐怖、残忍表演违法行为	(140)
四十四、强迫劳动违法行为	(142)
四十五、非法限制人身自由违法行为	(145)
四十六、非法侵入住宅违法行为	(148)
四十七、非法搜查身体违法行为	(153)
四十八、胁迫、诱骗、利用他人乞讨违法行为	(155)
四十九、以滋扰他人的方式乞讨违法行为	(158)
五十、威胁人身安全违法行为	(159)
五十一、侮辱违法行为	(161)
五十二、诽谤违法行为	(165)
五十三、诬告陷害违法行为	(168)
五十四、威胁、侮辱、殴打、打击报复证人及其近亲属 违法行为	(172)
五十五、发送信息干扰正常生活违法行为	(176)
五十六、侵犯隐私违法行为	(179)
五十七、殴打他人违法行为、故意伤害违法行为	(182)
五十八、猥亵违法行为	(188)
五十九、在公共场所故意裸露身体违法行为	(190)
六十、虐待违法行为	(193)

六十一、遗弃违法行为	(196)
六十二、强迫交易违法行为	(199)
六十三、煽动民族仇恨、民族歧视违法行为	(205)
六十四、刊载民族歧视、侮辱内容违法行为	(206)
六十五、冒领、隐匿、毁弃、私自开拆、非法检查他人邮件 违法行为	(208)
六十六、盗窃违法行为	(212)
六十七、诈骗违法行为	(217)
六十八、哄抢违法行为	(222)
六十九、抢夺违法行为	(225)
七十、敲诈勒索违法行为	(228)
七十一、故意损毁财物违法行为	(231)
第四章 妨害社会管理的行为	(236)
七十二、拒不执行紧急状态下的决定、命令违法行为	(236)
七十三、阻碍执行职务违法行为	(243)
七十四、阻碍特种车辆通行违法行为	(249)
七十五、冲闯警戒带、警戒区违法行为	(254)
七十六、招摇撞骗违法行为	(257)
七十七、伪造、变造、买卖公文、证件、证明文件、印章 违法行为	(262)
七十八、买卖、使用伪造、变造的公文、证件、证明文件 违法行为	(265)
七十九、伪造、变造、倒卖有价票证、凭证违法行为	(269)
八十、伪造、变造船舶户牌违法行为，买卖、使用伪造、 变造的船舶户牌违法行为	(275)
八十一、涂改船舶发动机号码违法行为	(277)
八十二、驾船擅自进入、停靠国家管制的水域、岛屿违法行为	(278)

八十三、非法以社团名义活动违法行为	(281)
八十四、以被撤销登记的社团名义活动违法行为	(285)
八十五、未获公安许可擅自经营违法行为	(288)
八十六、煽动、策划非法集会、游行、示威违法行为	(294)
八十七、不按规定登记住宿旅客信息违法行为	(298)
八十八、不制止住宿旅客带入危险物质违法行为	(301)
八十九、明知住宿旅客是犯罪嫌疑人不报违法行为	(302)
九十、将房屋出租给无身份证件人居住违法行为	(304)
九十一、不按规定登记承租人信息违法行为	(305)
九十二、明知承租人利用出租屋犯罪不报违法行为	(307)
九十三、制造噪声干扰正常生活违法行为	(309)
九十四、违法承接典当物品违法行为	(313)
九十五、典当发现违法犯罪嫌疑人、赃物不报违法行为	(317)
九十六、违法收购废旧专用器材违法行为	(319)
九十七、收购赃物、有赃物嫌疑的物品违法行为	(323)
九十八、收购国家禁止收购的其他物品违法行为	(326)
九十九、隐藏、转移、变卖、损毁依法扣押、查封、冻结的财物 违法行为	(328)
一百、伪造、隐匿、毁灭证据违法行为	(330)
一百零一、提供虚假证言违法行为	(332)
一百零二、谎报案情违法行为	(333)
一百零三、窝藏、转移、代销赃物违法行为	(335)
一百零四、违反监督管理规定违法行为	(337)
一百零五、协助组织、运送他人偷越国(边)境违法行为	(342)
一百零六、为偷越国(边)境人员提供条件违法行为	(344)
一百零七、偷越国(边)境违法行为	(346)
一百零八、故意损坏文物、名胜古迹违法行为	(350)

一百零九、违法实施危及文物安全的活动违法行为	(354)
一百一十、偷开机动车违法行为	(356)
一百一十一、无证驾驶、偷开航空器、机动船舶违法行为	(360)
一百一十二、破坏、污损坟墓违法行为	(362)
一百一十三、毁坏、丢弃尸骨、骨灰违法行为	(363)
一百一十四、违法停放尸体违法行为	(365)
一百一十五、卖淫违法行为、嫖娼违法行为	(368)
一百一十六、拉客招嫖违法行为	(377)
一百一十七、引诱、容留、介绍卖淫违法行为	(378)
一百一十八、制作、运输、复制、出售、出租淫秽物品违法行为 ...	(384)
一百一十九、传播淫秽信息违法行为	(392)
一百二十、组织播放淫秽音像违法行为	(396)
一百二十一、组织淫秽表演违法行为	(401)
一百二十二、进行淫秽表演违法行为	(405)
一百二十三、参与聚众淫乱违法行为	(408)
一百二十四、为淫秽活动提供条件违法行为	(410)
一百二十五、为赌博提供条件违法行为	(413)
一百二十六、赌博违法行为	(421)
一百二十七、非法种植毒品原植物违法行为	(427)
一百二十八、非法买卖、运输、携带、持有毒品原植物种苗 违法行为	(431)
一百二十九、非法运输、买卖、储存、使用罂粟壳违法行为	(434)
一百三十、非法持有毒品违法行为	(437)
一百三十一、提供毒品违法行为	(441)
一百三十二、吸毒违法行为	(446)
一百三十三、胁迫、欺骗开具麻醉药品、精神药品违法行为	(452)
一百三十四、教唆、引诱、欺骗吸毒违法行为	(456)

一百三十五、为吸毒、赌博、卖淫、嫖娼人员通风报信违法行为 …	(458)
一百三十六、饲养动物干扰正常生活违法行为	(462)
一百三十七、放任动物恐吓他人违法行为	(466)
主要参考文献	(469)

第一章 扰乱公共秩序的行为

一、扰乱单位秩序违法行为、聚众扰乱单位秩序违法行为

法律 规定	《中华人民共和国治安管理处罚法》（2005年8月28日中华人民共和国主席令第38号公布 自2006年3月1日起施行） 第二十三条 有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款： （一）扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的； 聚众实施前款行为的，对首要分子处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。
导入 案例	2009年4月1日15时许，周某（女）酒后乘出租车到某市公安局办事，市公安局保安苏某告知按规定院内不许停车，在出租车司机要将车停到别处去时，周某不让出租车走，并要闯进公安局，苏某上前阻拦，周某便动手打了苏某几个耳光，并将苏某穿着的保安服扯坏。周某的行为致使某市公安局一个多小时不能正常办公，严重影响正常办公秩序，造成了十分恶劣的影响。某公安分局经受案调查，于2009年4月1日依据《治安管理处罚法》第23条第1款第一项之规定，给予周某行政拘留5日的处罚。

（一）扰乱单位秩序违法行为、聚众扰乱单位秩序违法行为的概念

扰乱单位秩序违法行为，是指扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的行

为。聚众扰乱单位秩序违法行为，是指组织、策划、指挥三人以上扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的行为。扰乱单位秩序违法行为在客观方面的表现主要有：（1）在机关、团体、企业、事业单位内损毁办公用品、物品、门窗等物，毁坏文件材料等；（2）无理推拉、纠缠、辱骂、围攻或者殴打有关国家工作人员、职工、教师、科研人员、医务人员等；（3）围堵、封闭机关、团体、企业、事业单位的主要出入通道等；（4）占据办公室、实验室、教室、生产车间以及其他工作场所等。

（二）扰乱单位秩序违法行为、聚众扰乱单位秩序违法行为认定的疑难问题解析

1. 扰乱单位秩序违法行为本质特征的把握

【案例】2009年7月31日8时许，原某厂职工康某到该厂综合管理部副部长韩某的办公室，要求韩某解决其儿子康某某的工伤待遇问题，由于韩某的解答使康某非常不满意，康某就跟在韩某的身后，韩某到哪里，康某就跟到哪里。当韩某再次返回办公室进行办公并要求康某离开时，康某上前撕扯韩某的衣服，并将韩某胳膊、后背抓伤，韩某的上衣也被撕坏，后在众人的劝解下，康某才松开韩某并离开。

接到报案后，办案民警开展了相关调查取证工作。其中，办案人员收集了该厂的企业营业执照并确定发案时间是综合管理部的工作时间。某县公安局依据《治安管理处罚法》第23条第1款第一项的规定，以扰乱单位秩序为由，作出了对康某行政拘留10日的处罚决定。

【评析】公安机关对本案的定性值得商榷。本案应定性为殴打他人案件。

在实践中，应当准确把握扰乱单位秩序违法行为的本质特征是致使单位的工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行。切忌将发生在单位的故意损毁财物行为，针对单位工作人员的辱骂、殴打、伤害行为，占用办公场所的行为一律定性为扰乱单位秩序。办案过程中，应重点查明所损毁的财物在单位正常工作中的作用，如行为人将医院中医生的私人物品损毁并不必然导致影响正常诊疗活动的开展；所辱骂、殴打、伤害的工作人员在单位正常工作中的作用、地位和被害人的工作状态，如行为人殴打正在单位休息的人员，也并不必然导致该单位的工作秩序受到干扰；所占用的办公场所的数量、该场所在单位正常工作中的作用，如行为人仅仅占用了单位某一间放置清洁用品的储物间，也并不必然导致单位工作秩序受到影响。

所以，就本案而言，康某仅实施了跟随韩某、撕扯韩某的行为。虽然办案人

员还收集了该厂的企业营业执照并确定发案时间是综合管理部的工作时间等证据,但没有充分的证据证明:第一,康某有扰乱该厂正常工作秩序的直接故意或明知会产生扰乱该厂正常工作秩序的结果还放任这一危害结果出现的间接故意;第二,在违法行为持续期间,被害人韩某所开展工作的内容和性质,以及康某的跟随、撕扯行为对韩某正在从事的工作的影响、干扰程度;第三,在违法行为持续期间,韩某所开展的工作在单位全局或部分工作中的作用、地位,以及韩某因违法行为人干扰、影响所不能正常开展的工作对整个单位工作秩序扰乱的因果关联。所以,根据上述案情和证据,康某的行为并不符合扰乱单位秩序违法行为的构成要件。

2. 扰乱单位秩序违法行为与殴打他人违法行为、故意损毁财物违法行为的关系

【案例】2007年4月26日零时许,李某在某酒吧因琐事与酒吧老板发生纠纷,殴打在场保安四人,被传唤到派出所后,李某又在派出所辱骂办案民警、踢打巡防队员,致使派出所无法正常办公,巡防队员身体多处受伤。某公安分局根据《治安管理处罚法》第23条第1款的规定,给予李某行政拘留5日的处罚;根据第43条第1款的规定,给予李某行政拘留10日的处罚。

【评析】本案中,公安机关对李某的处罚值得商榷:不应以李某的行为构成殴打他人和扰乱单位秩序,合并处罚;应只以李某的行为构成扰乱单位秩序,依据《治安管理处罚法》第23条第1款的规定从重处罚。在实践中,行为人以殴打、辱骂他人或故意损毁财物的行为来扰乱单位秩序,但前述行为是扰乱单位秩序的实行行为,是一种扰乱单位秩序的手段和方式。此种情形下,行为人实施一个违法行为触犯了《治安管理处罚法》中不同条款的规定,应当适用处罚较重的条款认定为一种违反治安管理行为。本案中,李某在派出所辱骂民警、殴打巡防队员,客观上致使派出所的正常工作秩序中断、扰乱,应以扰乱单位秩序违法行为处罚,辱骂、殴打他人的行为作为从重处罚的情节。

3. 无故多次拨打报警电话行为性质的认定

【案例】2007年12月28日20时许,某村居民温某使用自家的固定电话,连续拨打某县公安局指挥中心的报警电话进行骚扰,辱骂接警人员及公安机关,占用报警电话通道。

2008年1月4日,某县公安局经调查认为温某的行为构成扰乱单位秩序,并依据《治安管理处罚法》第23条第1款第一项的规定,对温某作出行政拘留10日的处罚决定。

【评析】本案中,公安机关对案件定性准确,处罚适当。温某拨打报警电话

并未谎报险情、警情,不符合《治安管理处罚法》第25条第一项规定的虚构事实扰乱公共秩序违法行为。公安机关的指挥中心的一项重要工作职责是接受群众电话报警,并指令相关警种、部门派出民警处警。因此,接警电话是指挥中心行使其工作职责的一种重要的工具。温某无故多次拨打110报警电话,辱骂接警人员,占用报警电话通道,已经扰乱了指挥中心正常的接警工作秩序,也间接妨碍了其他群众报警和公安机关的处警活动。因此,温某的行为符合扰乱单位秩序违法行为的构成要件。本案中,无故多次拨打报警电话、占用报警电话通道的行为是一种特殊的扰乱单位秩序的表现形式。

4. 聚众扰乱单位秩序违法行为的认定

【案例】2008年2月5日10时许,刘某、马某、金某等上访人员在市政府正门以举标语、喊口号等方式堵门上访,致使进出车辆无法正常通行,扰乱了市政府的正常工作秩序,民警多次劝阻无效后,将刘某、马某、金某等人依法传唤至公安分局。某市公安局某分局依据《治安管理处罚法》第23条第1款第一项的规定,对刘某、马某、金某等人作出行政拘留7日的处罚决定。

【评析】本案中,公安机关由于调查取证不够完整、全面,导致在适用法律、行为定性时缺乏具体的事实依据。刘某等人以堵住市政府门口的方式上访,致使车辆无法正常通行,其行为已构成扰乱单位秩序。但公安机关还应调查刘某等人的上访行为是否是有组织的行为。如果是经过预谋而实施上述行为,则应对组织、策划、指挥的首要分子以《治安管理处罚法》第23条第2款规定的聚众扰乱单位秩序违法行为从重处罚。

5. 扰乱单位秩序违法行为与寻衅滋事违法行为的关系

【案例】2010年1月24日20时许,违法行为人宋某因对某公安分局工作人员将其歌厅无身份证件服务人员带回审查一事不满,酒后闯入某公安分局值班室内,质问并辱骂公安分局工作人员,严重扰乱了公安分局正常办公秩序,致使公安分局工作不能正常进行,在群众中造成了极坏的影响。

某公安分局根据《治安管理处罚法》第23条第1款第一项之规定,给予宋某行政拘留10日,并处罚款500元的处罚。

【评析】本案中,公安机关对宋某的违法行为定性准确,处罚适当。

宋某基于对公安机关执法工作不满,在公安机关值班室内辱骂民警,其行为符合《治安管理处罚法》第26条规定的寻衅滋事违法行为的构成要件,但其行为在客观上严重扰乱了公安机关正常办公秩序,而且宋某也明知会造成这一危害后果而故意为之,其行为也符合扰乱单位秩序违法行为的构成要件,以该违法行为定案是准确的。