

《中华人民共和国治安管理处罚法》 案例精解

谢煜桐 著



中国人民公安大学出版社

《中华人民共和国治安管理处罚法》 案例精解

谢煜桐 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国治安管理处罚法》案例精解/谢煜桐著. —
北京: 中国人民公安大学出版社, 2006.1

ISBN 7-81109-265-4

I. 中... II. 谢... III. 治安管理处罚法—案例—分析—
中国 IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 135991 号

《中华人民共和国治安管理处罚法》案例精解

《ZHONGHUARENMINGONGHEGUO ZHIANGUANLICHUFABA》ANLIJINGJIE

谢煜桐 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

经 销: 新华书店

邮政编码: 100038

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2006 年 1 月第 1 版

印 次: 2006 年 1 月第 1 次

印 张: 10

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 200 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81109-265-4/D · 258

定 价: 25.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 处罚的种类和适用	(25)
第三章 违反治安管理的行为和处罚	(76)
第一节 扰乱公共秩序的行为和处罚	(76)
第二节 妨害公共安全的行为和处罚	(106)
第三节 侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚 ...	(132)
第四节 妨害社会管理的行为和处罚	(163)
第四章 处罚程序	(233)
第一节 调 查	(233)
第二节 决 定	(266)
第三节 执 行	(287)
第五章 执法监督	(301)
第六章 附 则	(311)

第一章 总 则

第一条 为维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益，规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，制定本法。

〔本条主旨〕

《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称本法）的立法宗旨。

〔立法沿革〕

1986年9月5日第六届全国人大常委会第17次会议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》），并于1987年1月1日起实施。十八年来，《条例》在维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民合法权益，预防和减少犯罪等方面发挥了重要作用。但是，随着经济和社会的不断发展，社会治安出现了新情况、新问题，今天看来，虽然早在1994年5月12日，第八届全国人大常委会第七次会议就对《条例》个别内容作了修改，《条例》仍然不能适应新形势下社会治安管理的需要。《条例》有关违反治安管理的行为、处罚种类和幅度、处罚程序、对人民警察行使权

力的监督等方面的规定，亟待完善。因此，对《条例》进行修改势在必行。

1997年8月，公安部会同有关方面启动了《条例》的修改工作，作了大量的调查研究和论证，反复听取了地方和基层公安机关的意见和建议，于2002年4月将《中华人民共和国治安管理处罚法（送审稿）》报送国务院。法制办接到此件后，就送审稿及后来形成的修改稿两次征求了全国31个省、自治区、直辖市和国务院四十多个部门的意见，就重点问题专门进行了调查研究，召开了专家论证会，并就有关问题专门向全国人大内司委、全国人大常委会法工委作了汇报。在此基础上，经反复研究、修改，形成了《中华人民共和国治安管理处罚法（草案）》（以下简称《草案》）。《草案》经2004年9月29日国务院第65次常务会议讨论通过。

2004年10月22日，十届全国人大常委会第12次会议对《草案》进行了第一次审议，2005年6月26日十届全国人大常委会第16次会议第二次对《草案》进行审议，2005年8月23日十届全国人大常委会第17次会议对《草案》进行了第三次审议，根据《中华人民共和国立法法》的规定，经过三审后，《中华人民共和国治安管理处罚法（草案）》即获通过。

〔本条释义〕

制定一部治安管理处罚方面的基本法，代替过去的《条例》，根据本条规定，其目的是：维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益，规范和保

障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责。

需要指出的是，本法规定的上述几项目的，大体上可以分为两部分内容：一是维护社会治安秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益等内容，从实质上说，可以归类为维护社会治安秩序，进一步说就是保护社会；二是规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责，实质上是在保护社会的同时强调规范执法，保障人权。从本次立法的社会环境看，本次立法有一个很明确的目的，就是严格执法程序，规范执法行为，保障公民的合法权益免受非法侵害，简言之，即保障人权。这一点与我们长期讲的“保护公民、法人和其他组织的合法权益”有本质的区别。因此，可以肯定地说，在本法的第1条即言明立法的目的包含保障人权的内容，是我国法制和人权保障事业的一大进步，也必将对我国社会主义和谐社会的建设起到积极的推进作用。这一点，值得充分肯定。

第二条 扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，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；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。

〔本条主旨〕

本法的调整范围。

〔立法沿革〕

本条基本维持了《条例》的规定。

〔本条释义〕

本条规定了本法的调整范围，可以从以下两个角度来理解这个调整范围：

1. 从横向看，本法的调整范围包括扰乱公共秩序、妨害公共安全、侵犯人身权利和财产权利这三大类。需要指出：紧跟其后的“妨害社会管理”一语，不是单独的一类危害行为，而是对上述三类行为危害性质的概括，实际上，“妨害社会管理”与“妨害治安管理”在本法的立法语境中没有什么实质性的区别，或者说是一个意思。

2. 从纵向看，本法调整的是具有社会危害性，但尚不够刑事处罚的。

顺便说一下，本条在规定本法的调整范围的同时，还规定了行政处罚的主体和依据。进行行政处罚的主体只能是公安机关，进行行政处罚的依据只能是本法，这一规定看似闲来之笔，可有可无，其实不然。从理论上讲，治安处罚属于国家公权力范畴，公权力的使用应该是十分审慎的，公权力的滥用是对国家法制的极大破坏，除公安机关外，其他任何国家行政机关或社会团体均无权进行行政处罚，依据也只能是本法。但是，过去在《条例》第33条第2款曾规定：“警告、五十元以下的罚款，可以由公安派出所裁决；在农村，

没有公安派出所的地方，可以由公安机关委托乡（镇）人民政府裁决。”现在，本法既然明确规定由公安机关进行处罚，不再开口子，就应该坚决地执行，以维护法律的严肃性与权威性。

第三条 治安管理处罚的程序，适用本法的规定；本法没有规定的，适用《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定。

[本条主旨]

治安管理处罚适用的程序。

[立法沿革]

本条是本法新增加的内容。

[本条释义]

本条是对程序问题的专门强调，由于本法对治安管理处罚的程序作了较为详细的规定，从完善法制的角度讲，应在进行治安管理处罚时，按照本法的规定程序办理。这其中包括两种情况：一是对于本法规定的违反治安管理行为，无疑应按照本法的程序办理；二是其他法律规定的违反治安管理行为，并且规定了治安处罚的，也依照本法规定的程序进行处罚。

但是，当本法在程序上没有作规定的情况下，应依照《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定办理。与《中华

《中华人民共和国行政处罚法》相比，本法属于特殊法，根据法律的一般原则，应优先适用特殊法，只是在特殊情况下，像本条规定的这样，本法没有作相关规定，为了弥补法律之间衔接时出现的问题，仍然适用一般法，通俗地说，有法可依总比没法要好。

第四条 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外，适用本法。

在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为，除法律有特别规定的外，适用本法。

〔本条主旨〕

属地管辖原则。

〔立法沿革〕

与《条例》相比，本条有一处变化：第2款对“在中华人民共和国船舶和航空器内发生的违反治安管理行为，适用本法”的情况也作了一项保留，即“除法律有特别规定的外”。这样规定，主要是为今后的立法留下空间，以便灵活应对新的国际犯罪情势。

〔本条释义〕

本条包括两款，情况略有不同。

第1款是典型的属地管辖原则。规定本法适用的地域范围以中国领域为限。根据国家主权原则，在我国领域内发生

的一切违反治安管理行为，除法律有特别规定的以外，均适用本法进行处罚。

本款所称的“领域”，是指我国国境以内的全部区域，具体是指：第一，领陆，即国境线以内的陆地，包括地下的地层；第二，领水，即内水（内河、内湖、内海以及同外国之间的界水的一部分，这一部分通常以河流中心线为界，如果是可通航的河道，则以主航道中心线为界）和领海（我国政府于1958年9月4日发表声明，宣布我国的领海宽度为12海里）以及其以下的地层；第三，领空，即领陆、领水之上的空间。

本款所称的“法律有特别规定”，主要是指享有外交特权和豁免权的外国人的例外规定。

需要指出的是，违法行为或者结果有一项发生在中华人民共和国领域内，就属于“在中华人民共和国领域内发生的违反治安管理行为”，不必要求二者同时发生在中华人民共和国领域内。这样理解，有利于打击跨国违法行为，是符合经济全球化趋势的，也有利于国际社会的安全与稳定。这样理解，吸收了刑法上“隔地犯”的理论成果，即采用行为地兼结果地主义，有利于维护我国的社会治安。

第2款规定的是属地原则的拓展和延伸。船舶或者航空器可以被视为领土的延伸，在法律上有“浮动领土”之称，因而，在我国船舶或者航空器内实施违反本法的行为，我国均有管辖权。

本款所称的“航空器”，是指空间航行的各种航空工具。例如，人造卫星、航天飞机、宇宙飞船、飞机或者其他航空器

具。随着航空事业的发展，人造航空器已经不止飞机一种，立法要做到尽可能有前瞻性，所以作这样的规定，未雨绸缪，有备无患。

笔者认为，本条两款中规定的所谓的“法律有特别规定的外”情形，虽然从文字上讲是相同的，但是，在内涵上是不同的，至少说，不完全相同。第2款中的规定，主要是为了适应船舶或者航空器在跨国界航行时所带来的国家之间的法律管辖冲突。

〔典型案件〕

基本案情：

某日深夜，在北京民族文化宫舞会上，某石化公司的德国专家马克（男，40岁）邀请香港某旅游团女导游王某跳舞时，对王某有小动作，被北京语言学院马来西亚留学生张某和泰国留学生阿某看见。张某因争风吃醋与马克发生口角，突然将马克推撞在门上，碰碎了一块玻璃。阿某乘势朝马克脸上猛击一拳，把马克的眼镜打碎，左眼皮打伤。在场的日本裔人松冈（男，30岁，日本旭通商林式会社经理）见状上前劝阻，张某非但不听，反而猛踢松冈的下身，松冈慌忙躲藏。张某追松冈至乒乓球室，遇到另一日本人渡边（男，41岁，临时来华），张某即照渡边面部猛击数拳。渡边茫然不知所措，逃进一舞厅。张某又追到舞厅，抄起椅子向渡边打去，砸碎了桌上的玻璃，并与哈萨克斯坦留学生奥某一起把渡边推倒，对他拳打脚踢。

点评:

本案涉及外国人在华实施违反治安管理的行为,按照本条第1款规定的属地管辖原则,应按照本法处理,以维护国家的主权。

[典型案例]

基本案情:

一艘驶往新加坡的中国籍货轮在新加坡靠岸后,中国籍船员王某与新加坡籍船员汤姆因为一点小事发生口角,双方各不相让,最后动起手来,王某将汤姆的牙齿打掉一颗,面部有轻微皮外伤。

点评:

本案属于在中华人民共和国船舶上发生的违反本法的行为,根据本条第2款的规定,应按本法处理。

第五条 治安管理处罚必须以事实为依据,与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。

实施治安管理处罚,应当公开、公正,尊重和保障人权,保护公民的人格尊严。

办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则。

[本条主旨]

治安管理处罚的原则。

[立法沿革]

本条与《条例》相比有很大的变化，原《条例》只有“坚持教育与处罚相结合的原则”一项内容。

[本条释义]

本条分为三款，规定了以下原则：

一、以事实为根据原则

从认识论的角度讲，以事实为根据原则，是党的实事求是的思想路线在治安管理处罚活动中的具体体现。从法学的角度讲，它是法律的一般原则，也是治安管理处罚法的一项非常重要的原则。

这一原则，要求公安机关对违反治安管理行为进行的处罚，必须建立在已经查明的事实基础之上，不允许凭想象、猜测、主观臆断来办案，也不允许在事实尚不清楚的情况下，就轻易下结论、作决定。

什么叫做案件的事实呢？本条所讲的案件事实，必须是经过证据证明的，要查清案件事实必须重证据、重调查研究。一般来讲，违反治安管理的行为，行为危害性都比较轻，随着社会生活节奏的加快，加之一般群众的证据意识不是很强，公安机关在进行处罚时，很可能因为时过境迁，在收集证据上存在很大难度。但是，无论如何，都应该尽量收集证据，无证据就不能定案，也不能作出任何处理意见，否则，案件就像大楼盖在沙滩上，经不起历史考验。

所以，公安机关一方面要努力收集与案件事实有关的一切证据材料，另一方面又要对收集的证据材料进行认真细致的分析研究，只有经过查证被证明属实的证据才能作为认定案件事实的依据。

二、处罚适度原则

法律追求公平，凡事不能不公平、不合理；凡事也都有个“度”的问题，要适度，具体到治安管理处罚法来说，对违反治安管理行为的处罚，在处罚手段上，它的种类、轻重应与所追究行为的具体情况相适应，不得过度。适度原则为相当一些国家的立法及司法实务所规定和实际体现。

治安管理处罚涉及限制公民权利问题，尤其是限制公民的人身自由，因此，必须以受追究行为的性质及严重程度为重要考虑因素，依此决定是否采取、如何采取、采取何种轻重程度的处罚方法。适度原则是一个世界性的法律原则。

在内容上，处罚适度原则，是指治安管理处罚必须与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。违反治安管理行为的性质，是指这种行为所危害的社会关系的特殊规定性，说得通俗点，就是行为危害的是什么样的社会关系，社会关系不同，行为的性质自然就不一样。处罚应该首先与行为性质相一致，因此，在处理违反治安管理行为时，首先应看行为的性质是什么。

违反治安管理行为的情节，是指违法行为的动机、手段、环境、条件，以及违法分子的一贯表现、违法后的态度、直接与间接的损失后果，等等。情节不同，违法分子的社会危

害性程度和他的人身危险性也不相同，应给予的治安处罚也必然不同。

违反治安管理行为的社会危害程度，是一个综合的概念与指标，它是指违法行为对社会造成或可能造成的损害结果的程度。社会危害性是违法行为最本质的特征。社会危害性程度的大小，是对违法行为进行处罚的最具决定意义的依据。社会危害程度，是由一系列主观因素和客观因素综合而成的，包括违法的事实、性质、情节以及违法人的主观恶性程度，等等。因此，正确地判断违法行为对社会的危害程度，必须将违法的各种因素全面综合地加以考虑，防止片面地强调其中某一方面的因素。只有这样才能避免出现处罚过重、过轻的现象。

对于处罚适度原则来说，需要强调一点，所谓“违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度”是一个有机的整体，同时存在于一个案件中，它们既相互区别又相互联系，综合起来构成了案件的整体，反映了案件的全貌，在处罚时应当客观、全面、综合地加以运用。治安管理处罚法将这三项规定为处罚的构成要素，正是对案件审理的正常思维规律和处罚活动经验的科学概括和总结。

三、保障人权原则

这一原则包括三个方面：一是处罚公平；二是处罚公开；三是尊重和保障人权，保护公民的人格尊严。概括起来说，就是保障人权。

首先，只有处罚公平，才能很好地保障人权。其次，公

开处罚有利于促进和保障公平的实现。而公开本身又是一个独立的原则。它与保障人权有千丝万缕的联系和深刻的历史渊源。处罚公开原则是指，公安机关处理治安案件，除法律禁止公开的以外，一律公开进行。法律禁止公开的案件，包括涉及国家秘密或者个人隐私的案件，十四周岁以上不满十六周岁的未成年人违法案件。再次，保护公民的人格尊严，是维护人权的重要方面。这三个方面，一以贯之的是人权保障。

四、教育与处罚相结合原则

这一原则是指，治安管理处罚法不仅是惩罚违法者的工具，而且要发挥教育和教化的作用。从意识形态上说，这是我们国家的法律不同于西方国家法律的一个重要特点，即不是为了惩罚而惩罚。

治安管理处罚法是国家同违法行为作斗争的有力工具，当然具有惩罚的功能，它会使违法者感受到一定的痛苦，非此不足以抑制某些人的违法动机。所以，同违法行为作斗争，处罚是必要的。但是，处罚的根本目的不在于惩罚，我国法律对违法行为进行处罚，绝不实行报复主义，而是教育他们认识错误，从违法中吸取教训，这样，才能有效地预防违法行为的发生。

〔典型案件〕

基本案情：

汪某，女，68岁，无业。几年来，汪某经常使用其女儿的营业执照，违章在西单大街卖煎饼。某日，当管理人员批