

《中华人民共和国治安管理处罚法》

案例精解

(修订版)

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
(修订版)

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 (修订版)
《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 5 月第 2 次
印 张: 9.75
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 200 千字
印 数: 3001 ~ 6000 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.phcpsu.com.cn

修 订 说 明

今年初，拙作《中华人民共和国治安管理处罚法案例精解》有幸由中国人民公安大学出版社出版，到了3月份，出版社的同志电话告诉笔者，库存业已告罄，亟待重印。

作为读者，笔者对北京的图书市场做了初步的调查，发现《精解》是我国《治安管理处罚法》实施后截至目前为止唯一的解读该法的专著，这促使笔者决定务必挤出时间来对《精解》加以修订。修订主要在以下三个方面作出努力：

一、深化了第1版中的一些没有说透的观点。如公安机关如何把握治安案件调解处理的原则与分寸；在卖淫嫖娼案件中如何掌握公开处罚原则；共同实施违反治安管理行为在处理上与刑法中主从犯有何不同；教唆、胁迫、诱骗他人实施违反治安管理行为时如何决定处罚的轻重，等等。

二、补充了新法实施以来各地出现的典型的鲜活的案例。如北京首例用手机发送黄色短信案件；首都机场发生的谎报恐怖信息案件；重庆市南岸区发生的房东偷窥房客隐私案件，等等。在选择这些案例时，笔者特别注意到案件本身的典型性与代表性，同时，对案件的处理，笔者也不避褒贬，力图按照本法的立法原意和宗旨作了一些理论上的

点评。

三、明确并强化了为公安机关执法服务的视角。在第1版中，笔者主要是从学者的角度注重对条文本身进行学理挖掘，虽然也考虑到了公安机关执法用法的需要，但是在具体写作时，这种意识不够突出。在修订版中，笔者逐条审视了本书，立足于公安机关执法的视角，力图使对条文的解释最大限度地便于广大公安干警理解和适用，从而避免了第1版中的写作视角“散光”的问题。

修订版主要适合作为公安干警的培训教材和日常执法参考，同时，由于本书在行文上力求通俗易懂，也是面向广大群众的普法读物。

由于笔者水平所限，修订版肯定还会存在这样或那样的不足，欢迎广大公安干警和读者朋友们提出宝贵的批评意见，笔者将不胜感激。

作 者

2006年4月15日

于中共中央党校校园

目 录

第一章	总则	(1)
第二章	处罚的种类和适用	(26)
第三章	违反治安管理的行为和处罚	(74)
第一节	扰乱公共秩序的行为和处罚	(74)
第二节	妨害公共安全的行为和处罚	(103)
第三节	侵犯人身权利、财产权利的行为和处罚	(127)
第四节	妨害社会管理的行为和处罚	(159)
第四章	处罚程序	(228)
第一节	调查	(228)
第二节	决定	(259)
第三节	执行	(279)
第五章	执法监督	(292)
第六章	附则	(302)

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）的立法目的。

●立法沿革

1986年9月5日第六届全国人大常委会第17次会议审议通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《条例》），《条例》于1987年1月1日起实施。首先要肯定，18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而积极的作用。同时也要看到，随着经济和社会的不断发展，近年来社会治安出现了新情况、新问题，尽管1994年5月12日第八届全国人大常委会第7次会议对《条例》的个别内容作了修改，《条例》仍然不能适应新形势下社会治安管理的需要。比如说，《条例》有关违反治安管理行为的种类规定得比较粗糙，也比较单薄；处罚的幅度比较宽泛；对人民警察行使权力的监督方面则缺乏规定，等等。因此，

对《条例》进行修改是形势的需要。

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40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，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十二次会议对《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十六次会议第二次对《草案》进行审议，2005年8月28日十届全国人大常委会第十七次会议对《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。至此，本法诞生。

●本条释义

制定本法的目的是什么？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。

《条例》对立法目的的规定为：“加强治安管理，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。”两相比较，本法与《条例》的立法目的有很大的不同。《条例》的目的，一言以蔽之，就是保护社会。这倒不是说保护社会有什么不对，问题是，在强调保护社会的同时，还要同时强调保障人权。本法属于公法范畴，它的执法手段是强制性的，涉及对公民的人身、财产的限制，因此，在强调保护社会的同时，一定要有辩证思维，全面地看问题。要看到，如果打击准确得当，那么确实保护了社会，而如果打击得不准确、不得当，就是对社会的伤害、破坏，甚至是犯罪。作为国家的强力部门，公安机关及其人民警察一定要有这个意识。我们过去对前者强调得很多，对后者则提得很少。这次，后一方面在本法的立法目的中得到了体现，即“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”。我们完全有理由说，仅此一句话语，就可以见证我国法制在 2005 年的前进步伐。本法的立法目的的规定，是这部法律最值得称道的地方之一。

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

本法的适用范围。

●立法沿革

本条基本维持了《条例》的规定，但有两处细微变化：一是本法明确了侵犯公民财产权的内容；二是强调治安管理处罚“由公安机关”依法进行。

●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、妨害社会管理这四大类行为。需要指出：严格地讲，“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，或者说就是同一个意思。

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行为。

顺便说一下，本条在制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。进行治安行政处罚的主体只能是公安机关，进行治安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治安行政处罚，治安处罚的依据也只能是本法。但是，过去的《条

例》第33条第2款规定：“警告、五十元以下罚款，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，既然本法明确规定由公安机关进行处罚，不再开口子，就应该坚决地执行本条规定，以维护法律的权威性和严肃性。

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，从厉行法治的角度讲，进行治安管理处罚时，应按照本法规定的程序办理。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；二是对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，应按照《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定办理。与《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空缺，才适用一般法，因为，有法可依总比没有法要好。

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”的情况也作了与第1款同样的保留，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，以便灵活应对新的违法犯罪情势。

●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，如果是可以通航的河道，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）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，违反治安管理的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。作这样的理解，有利于打击跨国违法行为，符合经济全球化的趋势，有助于国际社会的安全与稳定。作这样的理解，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，以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。在国际法上，船舶和航空器可以被视为领土的延伸，在法理上有“浮动领土”之称。因此，对在我国船舶和航空器内发生的违反本法的行为，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”，虽然从文字上讲是相同的，但是，在内涵上是不

同的，至少不完全相同。第2款中的规定，主要是为了适应船舶和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。

●典型案例

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。在场的日本人松冈（男，30岁，日本某株式会社经理）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），张某即朝渡边面部猛击数拳，渡边逃进一舞厅。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：本案涉及多名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。近年来，随着对外开放的不断推进，来华外国人数目日益增多，少数外国人不遵守中国法律，甚至在中国的土地上欺侮中国人的现象已经引起国人的关注。如，在堂堂中国的首都北京，曾发生过多起外国人殴打中国出租车司机、侮辱谩骂猥亵中国妇女的恶性事件，对于这类外国人，我们的公安机关及其人民警察应严格按照本

法进行处置，绝对不能姑息，以维护国家主权和民族尊严。

●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琐事发生口角，双方各不相让，最后动起手来，汤姆的牙齿被打掉1颗，面部有轻微擦伤。

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，《条例》只有“坚持教育与处罚相结合的原则”一项内容，本条的内容则大为丰富，显示出立法者对执法原则的重视。

●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

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的基础之上，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，行为的社会危害性都比较轻，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，收集证据工作有很大难度。但是，无论如何，都应该尽力地收集证据，无证据就不能定案，也不能作出任何处理决定，否则，就像大楼盖在沙滩上一样不扎实，经不起历史考验。所以，公安机关一方面要努力收集到与案件事实有关的一切可能的证据材料；另一方面又要对收集到的证据材料进行认真细致的分析研究，只有经过调查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。具体到本法来说，对违反治安管理行为的处罚，在种类、轻重上，应与所处罚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量因素，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。所谓“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。所谓“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、直接与间接的损害后果，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。

所谓“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。

关于处罚适度原则，需要强调一点，所谓“违反治安