

# 中國《治安管理處罰法》評析

法律與法制

An Analysis and Evaluation on the Law of the People's Republic of China on Public Security Administration Punishments

謝立功 (Hsieh, Li-Kung)

中央警察大學教授兼國境警察學系主任、移民研究中心主任

## 壹、前言

1957年10月22日，中共國務院制定公布了《治安管理處罰條例》，1986年9月5日，第六屆全國人大常委會第17次會議通過《治安管理處罰條例》，1994年5月12日由第八屆全國人大常委會第7次會議作出修正，並重新公布施行，此為中國大陸公安機關處理一般社會治安案件的主要處罰依據<sup>1</sup>。但隨著經濟的快速發展、社會的變遷、價值觀的多元化，使社會治安呈現出諸多新狀況、新問題、新挑戰。該條例已不能適應依法治國的需要，不能適應公安機關維護社會秩序、履行治安管理職責的需要，也不能適應保護公民合法權益的需要，因此迫切需要進行全面的修改、補充和完善<sup>2</sup>。同時為了實現法制統一，與《刑法》、《行政處罰法》、《行政復議法》及《行政訴訟法》等法律相銜接，並與其他法律、法規協調，乃在《治安管理處罰條例》的基礎上進行修法。2005年8月28日第十屆全國人大常委會第17次會議通過《中華人民共和國治安管理處罰法》，該法自2006年3月1日起開始施行。

## 貳、立法背景

中國大陸制定《治安管理處罰法》之原因有五<sup>3</sup>：

一、原《治安管理處罰條例》之範圍過窄。該條例規定的違反治安管理的行為只有8

<sup>1</sup> Available: <http://aixin.njmu.edu.cn/Law/002fzxw/200402/3401.htm1> (2006.3.12.)

<sup>2</sup> Available: <http://legal.people.com.cn/GB/42731/4151535.html> (2006.3.25.)

<sup>3</sup> Available: <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2941976.htm1> (2006.3.12.)

- 大類76項，而十幾年來新出現的應當給予治安管理處罰的違法行為大量增加。
- 二、原《治安管理處罰條例》之處罰種類偏少。原《治安管理處罰條例》只規定了警告、罰款和拘留三種處罰方式和沒收、訓誡、具結悔過等相關措施。面對紛繁複雜、形式多樣的違反治安管理行為，這三種處罰方式已無法適應當前及今後治安管理的需要。如對當前普遍存在的單位違反治安管理的行為，原條例就沒有相應的處罰規定。
  - 三、原《治安管理處罰條例》之處罰幅度偏小。原《治安管理處罰條例》實施以來，隨著大陸經濟的發展，城鄉居民收入有了較大幅度的增加。而原條例規定的1元至200元（人民幣，下同）的罰款已經明顯偏低，對違反者無法產生教育懲戒作用。
  - 四、原《治安管理處罰條例》之處罰程序過於簡單。原條例僅就傳喚、詢（訊）問、取證、裁決等程式性內容作了原則規定，對案件管轄、證據種類、違法物品的扣押等辦理治安案件的基本程序均未涉及，亟待作出規範。
  - 五、原《治安管理處罰條例》與其他法律不協調。原條例的諸多規定，與近年相繼頒布或修訂的一系列與治安管理處罰有關的法律不相協調，給公安機關的執法帶來了一定的困難。因此必須對原條例進行修改，以協調其與相關法律間的衝突。

## 參、主要內容

《治安管理處罰法》係由《治安管理處罰條例》修正而來，即將「條例」修改為「法」，其內容原為總則、處罰的種類和運用、違反治安管理行為和處罰、裁決與執行、附則等五章共45個條文，修正後計總則、處罰的種類和適用、違反治安管理的行為和處罰、處罰程序、執法監督、附則等六章共119個條文。該法規定了五大類238種違反治安管理的行為，較原條例增加了百餘種違反治安管理的行為。《治安管理處罰法》之主要內容分述如后：

### 一、主管機關

國務院公安部門負責全國的治安管理工作。縣級以上地方各級人民政府公安機關負責本行政區域內的治安管理工作。（第7條）

### 二、處罰種類：（第 10 條）

（一）警告。

- (二)罰款。最高限額為5,000元。
- (三)行政拘留。分為1—5日、5—10日與10—15日三種（第23條以下），合併執行最長不超過20日（第16條）。
- (四)吊銷公安機關發放的許可證。
- (五)附加適用限期出境或驅逐出境（針對外國人）。

### 三、強制措施：（第11條）

- (一)收繳。指毒品、淫穢物品等違禁品，賭具、賭資，吸食、注射毒品的用具以及直接用於實施違反治安管理行為的本人所有的工具。
- (二)追繳。違反治安管理所得的財物，追繳退還被侵害人；沒有被侵害人的，登記造冊，公開拍賣或者按照國家有關規定處理，所得款項上繳國庫。

### 四、處罰例外

- (一)不滿14歲者不予處罰，但應當責令其監護人嚴加管教；已滿14歲不滿18歲者從輕或減輕處罰。（第12條）
- (二)精神病人在不能辨認或者不能控制自己行為的時候違反治安管理的，不予處罰，但應當責令其監護人嚴加看管和治療。（第13條）
- (三)盲人或又聾又啞者從輕、減輕或不予處罰。（第14條）
- (四)有下列情形之一者，減輕處罰或不予處罰：情節特別輕微；主動消除或者減輕違法後果，並取得被侵害人諒解；出於他人脅迫或者誘騙；主動投案，向公安機關如實陳述自己的違法行為；有立功表現。（第19條）
- (五)有下列情形之一者，從重處罰：有較嚴重後果；教唆、脅迫、誘騙他人違反治安管理；對報案人、控告人、舉報人、證人打擊報復；6個月內曾受過治安管理處罰。（第20條）
- (六)有下列情形之一者，應當給予行政拘留處罰，但不執行行政拘留處罰：已滿14歲不滿16歲；已滿16歲不滿18歲，初次違反治安管理；70歲以上；懷孕或哺乳自己不滿1歲嬰兒。（第21條）
- (七)違反治安管理行為在6個月內未被公安機關發現，不再處罰。（第22條）

### 五、違反治安管理的類型

- (一)擾亂公共秩序。（第23—29條）
- (二)妨害公共安全。（第30—39條）
- (三)侵犯人身權利、財產權利。（第40—49條）
- (四)妨害社會管理。（第50—76條）

## 六、處罰程序

分調查、決定與執行三階段。（第77－111條）

# 肆、立法特色

## 一、擴大違反治安管理行為的類型

將民眾反映強烈的若干行為納入治安管理處罰，例如製造噪音或者以其他方式干擾鄰里生活、飼養動物干擾他人正常生活、以賣淫為目的的招引嫖客、投放虛假的危險物質擾亂公共秩序、擾亂重大活動期間治安秩序、擾亂球賽、散布謠言、偷窺偷拍他人、塗污公物等行為。該法共有238種違反治安管理行為之類型，其不僅涉及社會生活各種不同領域，且與一般民眾關係非常密切。

## 二、增加處罰的對象

原條例規定的治安管理處罰僅針對個人，該法將單位違反治安管理的，對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員依照該法的規定處罰。其他法律、行政法規對同一行為規定給予單位處罰的，依照其規定處罰。

## 三、宣示對人權保障與人格尊嚴之重視

該法第5條規定：實施治安管理處罰，應當公開、公正，尊重和保障人權，保護公民的人格尊嚴。而對於某些特定違法行為人，例如未成年人、盲人、聾啞人，可以從輕、減輕處罰或者不予處罰，以及70歲以上的老年人、懷孕或者哺乳自己不滿一周歲嬰兒者，不執行行政拘留處罰，均體現出對人的尊重與關懷。

## 四、強調嚴謹的證據法則

該法第79條規定：「公安機關及其人民警察對治安案件的調查，應當依法進行。嚴禁刑訊逼供或者採用威脅、引誘、欺騙等非法手段收集證據。以非法手段收集的證據不得作為處罰的根據。」此係明文採納一般在刑事偵查上適用的證據法則精神。同時為了提升辦案品質減少錯誤，該法第93條規定：「公安機關查處治安案件，對沒有本人陳述，但其他證據能夠證明案件事實的，可以作出治安管理處罰決定。但是，只有本人陳述，沒有其他證據證明的，不能作出治安管理處罰決定。」此類似刑事證據法則上，當事人之自白不得作為唯一證據，必須有其他證據方能處罰。以上兩條文，可見其強調採取較為嚴謹的證據法則。

## 五、建立正當法律程序

該法要求在作出治安管理處罰決定前，應當告知處罰的事實、理由及依據，當事人有權陳述和申辯，公安機關在聽取違反治安管理行為人的意見後，應當進行復核。當作出治安管理處罰決定，應製作治安管理處罰決定書。第98條規定對於作出吊銷許可證及處2,000元以上罰款的處罰決定前，應當告知違反治安管理行為人有權要求舉行聽證，若當事人提出時，應當及時依法舉行聽證。第102條規定：被處罰人對治安管理處罰決定不服的，可以依法申請行政復議或者提起行政訴訟。第107條則規定被處罰人不服行政拘留處罰決定，申請行政復議、提起行政訴訟的，可以向公安機關提出暫緩執行行政拘留的申請。公安機關認為暫緩執行行政拘留不致發生社會危險的，在提出符合條件的擔保人或保證金後，行政拘留的處罰決定暫緩執行。由此可見，該法已將正當法律程序精神納入規範。

## 六、完善執法監督

針對社會現實需求必須擴大執法機關的處罰權限，但也必須有效控制防止其濫權。在處罰幅度方面，該法較原條例之裁量權為小。在處罰程序方面，該法較原條例更為細緻。此外，該法明確規範執法人員的迴避、傳喚、詢問等制度；在進行檢查時，不得少於兩人，並應出示工作證與相關檢查證明文件。該法「執法監督」專章，要求公安機關及其人民警察應當依法、公正、嚴格、高效辦理治安案件，文明執法，不得徇私舞弊，且禁止對違反治安管理行為人打罵、虐待或者侮辱。若違反上述規定，應依法給予行政處分或追究刑事責任。同時也包括對直接負責的主管人員與其他直接責任人員給予相應的行政處分。

## 伍、影響分析

《治安管理處罰法》大幅增加違反治安管理行為的類型，由負面角度觀察，一方面顯示中國治安惡化，另一方面令人擔心公安權力更大，是否會增加其濫權機會。若由正面角度分析，象徵中國大陸法制開始走上軌道，且列明違法行為的具體內容，反有助防止公安濫權。由於該法係由公安機關受理報案、控告、舉報或者違反治安管理行為人的主動投案，以及其他行政主管部門、司法機關移送的違反治安管理案件，也由公安機關負責調查；處罰則由縣級以上人民政府公安機關決定（警告、500元以下的罰款可由公安派出所決定）；對被決定給予行政拘留處罰的人，由作出決定的公安機關送達拘留所執行，且人民警察也可能當場收繳罰款。因此，該法能否達到預期之立法目的，除在於權力的制約和對人民權利的保護與救濟外，具體而言恐更與公安機關執法之態度與技巧密切相關。

另該法也有若干法條文不無商榷之餘地，例如違反治安管理之行為依刑法規定構成犯罪者，依法追究刑事責任，尚不構成刑事處罰者，由公安機關依照該法給予治安管理處罰<sup>4</sup>。此種條文使得刑事與行政不法之界限模糊，也可能造成執法者裁量空間過大，易讓民眾心生僥倖，心存以為即使違反也只是輕罰之錯誤期待。具體而言，例如將國際社會甚為重視之偷渡（非法移民）行為，列為妨害社會管理的行為，即便暫不論其是否應完全納入刑法之規範<sup>5</sup>或批判其立法方向脫離現實<sup>6</sup>，其中有關協助組織或運送他人偷渡的行為，最重之處罰不過15日拘留與5,000元罰款<sup>7</sup>，恐成為間接鼓勵之誘因。而為偷渡者提供條件者，最重之處罰為10日拘留與2,000元罰款，偷渡者最重之處罰更僅5日拘留或500元罰款<sup>8</sup>，其對上述行為人預期可獲得之報酬，完全不成比例，對遏阻上述行為幾乎產生不了任何作用。甚至造成大陸地區人民誤解，以為單純偷渡來臺或至其他國家情形，可能只是關5天或罰500元。類似情形尚有與公共危險罪有關的製造、買賣、儲存、運輸、郵寄、攜帶、使用、提供、處置爆炸性、毒害性、放射性、腐蝕性物質或傳染病病原體等危險物質的行為（第30條），盜竊、損壞、擅自移動使用中的航空設施，或強行進入航空器駕駛艙的行為（第34條），損毀或擅自移動鐵路設施、設備、機車車輛配件或安全標誌以及在鐵路線路上放置障礙物，或故意向列車投擲物品的行為（第35條），與電腦犯罪有關的侵入電腦資訊系統，或對電腦資訊系統功能進行刪除、修改、增加、干擾，造成電腦資訊系統不能正常運行，或對電腦資訊系統中存儲、處理、傳輸的資料和應用程式進行刪除、修改、增加，或故意製作、傳播電腦病毒等破壞性程式，影響電腦資訊系統正常運行等行為（第29條），與毒品犯罪有關的非法種植罌粟不滿500株或者其他少量毒品原植物，或非法買賣、運輸、攜帶、持有少量未經滅活的罌粟等毒品原植物種子或者幼苗，或非法運輸、買賣、儲存、使用少量罌粟殼（第71條），非法持有鴉片不滿200克、海洛因或甲基苯丙胺不滿10克或其他少量

<sup>4</sup> 第2條：「擾亂公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身權利、財產權利，妨害社會管理，具有社會危害性，依照《中華人民共和國刑法》的規定構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不夠刑事處罰的，由公安機關依照本法給予治安管理處罰。」

<sup>5</sup> 1997刑法有關妨害國（邊）境管理罪共6條文。大致而言，情節較嚴重者方處以刑責，輕微者論以行政罰。

<sup>6</sup> 國際社會憂慮偷渡與有組織犯罪及人口販賣密切相關，2000年聯合國曾通過打擊跨國有組織犯罪公約，並特別針對偷渡問題列出補充議定書。

<sup>7</sup> 第61條：「協助組織或者運送他人偷越國（邊）境的，處10日以上15日以下拘留，並處1,000元以上5,000元以下罰款。」

<sup>8</sup> 第62條：「為偷越國（邊）境人員提供條件的，處5日以上10日以下拘留，並處500元以上2,000元以下罰款。偷越國（邊）境的，處5日以下拘留或者500元以下罰款。」

毒品，或向他人提供毒品，或吸食、注射毒品，或脅迫、欺騙醫務人員開具麻醉藥品、精神藥品（第72條），教唆、引誘、欺騙他人吸食、注射毒品（第73條）等行為。按上述行為之不法本質與行政罰應屬質的差異而非量的不同，故應論以刑罰而非行政罰。因此，該法看似鉅細靡遺非常週延的列出200餘種違反治安管理的行為，但實質上許多行為或應以刑法規範更為合理，也更能達成維護社會治安秩序，保障公共安全，保護公民、法人和其他組織的合法權益之立法目的<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 第1條：「為維護社會治安秩序，保障公共安全，保護公民、法人和其他組織的合法權益，規範和保障公安機關及其人民警察依法履行治安管理職責，制定本法。」