

治理高空抛物的法治路径转型

金泽刚

近年来,全国各地高空抛物事件多发。仅今年上半年,上海市12345热线接到高空抛物投诉1167件,深圳、济南、贵阳、合肥等地均发生了较为恶劣的高空抛物的危险事件。除了致人伤亡的案件之外,其他没有致人伤亡的情况大都不了了之。

不过,近来有关部门对这个问题的态度已发生转变。就在不久前济南发生“天降菜刀”案后,警方依据《治安管理处罚法》,以涉嫌“寻衅滋事的违法行为”立案调查。紧接着,在该市另一居民楼接连发生多起高空坠物事件(坠落物品包括啤酒瓶、肥皂、塑料桶等)后,警方又以涉嫌“以危险方法危害公共安全”立案调查。这样的处理,一方面显示出警方对此类事件的严重性有了新的认识,另一方面对这类案件定性的变化同样令人思考。

重新认识高空抛物的实质性危害

现代都市,高楼林立,高空抛物具有较强的隐蔽性与随意性,它就像悬在路人头顶上的定时炸弹,随时都会被抛物者引爆,因而被称之为“悬在城市上空的痛”。

高空抛物虽然可能直接现实地侵害他人的人身财产安全,但更准确地说,高空抛物的危害性在于使“不特定多数人”的人身财产安全遭受危险和威胁,在本质上是一种公共场所的安全。所谓公共场所,是指非固定人员均可自由出入进行活动的场所,具有涉众性。从高空抛物行为发生的具体场合上来看,无论是小区楼下还是供行人行走的道路,均是公共场所。

公共安全是一种秩序性保障,在法律价值层面上隶属于“超个人”,它不以直接、现实的个人损害为必要,具有集体性特征。质言之,即便高空抛物的行为没有对具体个人造成现实的损害,但这种危险和威胁就是危害公共安全,根据抛物者的责任主体状况,由抛物者本人或者相关人员承担相应的法律责任。

对以往高空抛物治理路径的反思

高空抛物事件受到关注起源于2000年在重庆发生的“烟花缸案”,掉落的3斤重烟花缸将一名路人砸成重伤,22户住户被判决各赔偿受害人8100余元,共计17万余元。这一事件直接推动了2009年《侵权责任

- 目前高空抛物的治理策略有三个突出特征:刑事治理手段微乎其微;行政处罚的手段基本上处于被搁置的无效状态;对高空抛物进行私法化处理,治理效果甚微。
- 综合性治理高空抛物需要在治理观念上进行一次彻底的转型。对高空抛物的治理不能奉行“大事化小、小事化了”的处理原则,应当从高空抛物行为的实质危害性出发,运用合理的法律手段对其予以规制。
- 当前,完善高空抛物“行-刑”衔接机制,为高空抛物在《治安管理处罚法》和《刑法》中量身定制处罚规范十分必要。当然,刑事处罚一方面不可以出现重伤或者死亡结果为必要条件,另一方面依然需要秉持谦抑的刑法理念,不可将刑事处罚的范围过于扩大。

任法》对于高空抛物实行“连坐”的立法。

《侵权责任法》规定了“连坐”制度后的一段时间,对高空抛物的治理,出现了三分化现象:(一)高空抛物没有发生实际损害的,不进行具体法律惩治,仅由社区或者公安机关进行相应的批评教育;(二)发生实际损害不严重的,进行民事治理,由受害者根据《侵权责任法》的相关规定提起民事诉讼主张赔偿;(三)发生实际损害情节严重的,进行刑事治理,以“过失以危险方法危害公共安全罪”“过失致人死亡罪”等罪名定罪量刑。

这一治理策略具有以下几个突出特征:其一,刑事治理手段微乎其微,只占极少的一部分。根据我们对裁判文书网的统计,因高空抛物发生的法律纠纷,刑事案件数量占比不及4%。其二,行政处罚的手段基本上处于被搁置的无效状态。其三,对高空抛物进行私法化处理,相关治理机关要么建议受害人提起民事诉讼息事宁人,要么对高空抛物者进行不痛不痒的批评教育,治理效果甚微。

上述三分化治理的问题在于,高空抛物是危害公共安全的行为,按理说,对其进行公法化处理更为妥帖,对抛物人进行民事惩戒或者批评教育不应成为治理的主流手段,而应是辅助性手段。

治理策略的异化无疑是高空抛物行为屡禁不止的重要原因之一。近年来,不断有学者呼吁加重高空抛物的法律责任,让法律的“牙齿”显露出来。可以说,高空抛物行为要想从根源上进行治理,必须对这种“偏科式”的治理路径进行矫正,从高空抛物的实质危害出发,在高空抛物的发现机制、惩治机制、预防机制三个维度上做文章。

提倡综合性治理路径

惩治机制与预防机制是一体两面关系,预防是惩治的目的之一。从治理策略上看,高空抛物治理应以完善惩治机制为核心,并运用其他技术性手段健全发现机制,提高高空抛物的发现率。当然,惩戒机制中的制度构建应以公法惩戒为主,私法惩戒为辅。这种治理路径可称之为综合性治理。

首先,综合性治理需要在治理观念上彻底转型。对高空抛物的治理不能奉行“大事化小、小事化了”的处理原则,应当从高空抛物行为的实质危害性出发,运用合理的法律手段对其予以规制。如前所述,高空抛物行为的实质危害性在于公共安全,这便决定对其进行法律治理一定需要具有公法性质的惩戒,如果再以民事治理路径为主,可以断言,高空抛物不止的现实状态在短期内无法得到根本性扭转。

其次,完善“行-刑”衔接是惩戒机制内部设计的紧迫任务,在惩戒机制的内部设计上做到“民事-行政-刑事”各司其能。以往,公安机关很少对高空抛物行为进行行政处罚。当然,这并不是说公安机关不想处罚,而是《治安管理处罚法》中未对高空抛物量身定做处罚性规范。虽然《治安管理处罚法》第二条规定:“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”,但在具体的办案过程中,由于缺乏对足以妨害(危害)公共安全行为的类型化规定,导致高空抛物行为是否属于《治安管理处罚法》和《刑

法》中妨害(危害)公共安全的行为类型之一一直存在争议。

从以往的实践操作来看,有公安机关对高空抛物按照《治安管理处罚法》第二十六条规定以“寻衅滋事”进行处罚,但是这不仅有规范解释与适用方面的争议,也在一定程度上轻纵了抛物者。因为《治安管理处罚法》第二十六条属于危害公共秩序的行为,高空抛物行为虽然从广义上说也是危害公共秩序的行为,但其实质危害在于公共安全,这比危害一般公共秩序的性质更要严重;还有的公安机关以“过失致人死亡罪”对行为人进行立案,但“过失致人死亡罪”一般针对的是特定的犯罪对象,与高空抛物行为威胁的是不特定多数人的安全的“公共性”存在差异。因此,当前完善高空抛物“行-刑”衔接机制,为高空抛物在《治安管理处罚法》和《刑法》中量身定制处罚规范十分必要,这也顺应了我国当前轻罪立法增多的刑法修改趋势。当然,对高空抛物行为的刑事处罚,一方面不可以出现重伤或者死亡结果为必要条件,另一方面依然需要秉持谦抑的刑法理念,不可将刑事处罚的范围过于扩大。

最后,对高空抛物的治理还要以预防为第一要务,综合性治理要求通过社区内部与治理机关的协同,提高高空抛物行为的发现率。由于高空抛物行为具有隐蔽性,锁定抛物者在实际操作中具有困难。或许是基于这种考虑,《侵权责任法》才规定了“连坐”制度,通过立法将邻居们“绑在”一起,希冀达到同一栋楼的居民之间相互监督与督促的效果。但这一立法至今广受学者与民众诟病,在司法实务中也难以被执行,重庆“烟花缸案”受害人对22户人家的17万余元的赔偿款执行了10余年之久是典型例证。其实,抑制高空抛物行为、提高高空抛物的发现率,不一定非要这种强制性的“荣辱与共”,构建一种社区内部与治理机关的协同,也不失为一种好办法。其中的关键是落实物业的监管责任,通过立法促使物业在监管高空抛物行为上积极作为、勤勉尽责。杭州“防高空抛物摄像头”的安装是物业落实监管的良好先例,值得借鉴与推广。

道德是内化于人格的较高层次社会规范,道德水准的提高不是能一蹴而就的,教育感化虽然为一种良策,但要迅速地解决普遍存在的典型问题还需要回归到法治中来。高空抛物的治理只有紧紧围绕公共安全这一实质危害性,其治理路径才能够走上正轨,由侧重民事治理走向由民事、行政和刑事相结合的综合性法律治理。(作者系同济大学法学教授)

妨害公务罪行为方式的司法认定

王胜

近年来,司法实践中,上海妨害公务案件在数量上从“小罪”成了“大罪”。刑法第277条妨害公务罪第一款规定,以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。刑法明确规定妨害公务的行为方式仅为“暴力”或“威胁”二字,并未使用刑法兜底性条款中常用的“等”字眼。但从近年来的司法实践来看,对“暴力、威胁”内涵的认定显现出一个不断扩大演化的过程。如何认定“暴力、威胁”,笔者结合司法实践,谈以下观点。

刑法理论对“暴力”的解释内容各不相同,但对程度要求还是较高的。具体到妨害公务罪的“暴力”含义,有观点则认为,“暴力”的狭义概念是指直接行使有形力,广义概念是不限于对身体直接行使有形力,也包括“针对与执行公务者具有密不可分关系的辅助者实施暴力或者通过对物行使暴力而给公务人员的身体以物理影响的间接暴力,后者的情形下要求间接暴力当着公务人员的面实施。”因此,无论采纳狭义的概念还是广义的概念,“暴力”当然是指让执行公务人员的人身或财产遭受损失,且迫使公务活动不得不中断或无法履行的行为。在

实践中,妨害公务并不是表现为强力殴打、攻击身体这样典型的直接行为,还有譬如谩骂、侮辱警察,向警察吐口水、撕扯衣服、打掉警帽、打砸公务车辆和执法装备、围困执法人员等间接阻碍行为。因此,将向他人身体直接或间接实施暴力行为以及毁损执行公务人员周边财物的行为都认定“暴力”,更能有效保障公务活动,即“暴力”不仅包括直接暴力,还应包括间接暴力,不仅包括有形力,还应包括无形力。

对妨害公务罪中“威胁”的含义,学者意见不一,有学者认为是指以使国家机关工作人员产生恐惧心理为目的,以恶害相通告,迫使国家机关工作人员放弃职务行为或者不正确执行职务行为。也有学者认为,这里的“威胁”是指以侵犯人身、毁坏财产、破坏名誉等相胁迫,即以将要加以恶害相通告,对从事公务人员实行精神强制,意图使其心理上产生一种恐惧感,从而达到阻碍其依法执行职务、履行职责的目的。司法实践中,公然以杀害、伤害、毁坏名誉等言语相威胁,阻碍人民警察执法,造成群众围观、交通阻塞等恶劣影响的,应当以妨害公务罪追究其刑事责任。

近年来,在几起行为人以自杀、自残方

式威胁警察执法办案的妨害公务案件办理过程中召开过相关研讨会。笔者认为,“威胁”包括对公务人员施加恶害和对行为人自身施加恶害,但应当严格限定妨害公务罪中“威胁”的含义,在自杀所使用的手段威胁到执法人员人身、财产或公共安全的,才能认定为妨害公务罪。

另外,对公务人员的亲友进行加害也应当包括于“威胁”方法之中,它与直接威胁公务人员的方法一样,都能产生使公务人员精神受到强制的效果,对正常的公务活动构成侵害。随着妨害公务案件的表现形式有所变化,现有刑法法条规定的“暴力、威胁”含义的局限性,越来越无法满足司法实践的需要。如果行为人使用了“暴力”“威胁”以外的其他方法,这些方法是否应当包含在“妨害”形式中呢?

刑法学界对妨害公务罪有抽象危险犯说、具体危险犯说及实害犯说的争论。抽象危险犯说认为“暴力、威胁”对执行公务有所妨害就可以。具体危险犯说认为暴力、威胁的强度,需达到使公务人员不能适当地执行职务,或显有困难的程度,造成执行职务困难的现实。实害犯说要求暴力、胁迫达到使公务人员不能执行或放弃执行公务的程度。司法实践中,将妨害公务看作抽象危险犯比较能完满地解释现今

大部分的理论难点,具体认定时,应当以“有无法定的足以妨害公务活动顺利执行的行为事实,结合具体的行为类型,来判断抽象危险的有无,进而限定妨害公务罪的成立范围。”

目前司法实践中,将“造成群众围观、交通阻塞等恶劣影响”直接作为入罪的评判标准,基本不再考虑该妨害行为是否实质上阻碍了“公务顺利执行”。有观点认为,“群众围观”“交通堵塞”就是“暴力、威胁”程度的另外一种外在表征。但笔者认为,“推搡”“拉扯”是一种“软暴力”,有暴力阻碍执法的成分,但“暴力”特征不明显,所以对此类行为定罪需要其他辅助结果,例如造成民警轻微伤或交通拥堵、群众围观。交通拥堵和群众围观是一种间接评价要素,也是妨害公务行为现场常见要素,把其视为要件是适当的。“威胁”的抽象危险评价比较难,需要考虑心理强制的“度”和“威胁”的紧迫程度。在繁华都市的上下班高峰路段,甚至商城或KTV等人群密集场所,轻微的妨害公务行为很容易造成交通堵塞或20人以上围观,对于公然以杀害、伤害、毁坏名誉等言语相威胁,阻碍人民警察执法,但这种威胁不具有紧迫性的妨害公务行为,不宜以妨害公务罪追究刑事责任。

(作者单位:上海市青浦区人民检察院)