

论“交通违法记分”行政行为的法律性质

高郁方 刘艳杰

(沈阳师范大学 法学院 辽宁 沈阳 110003; 法库县人民检察院 辽宁 法库 110499)

摘要:在对道路交通安全违法行为的管理上,最常用的管理手段便是实施“交通违法记分”的行政行为,实践中常常被称为的“驾驶证扣分”行为。但是目前,关于该行为的性质众说纷纭。本文通过分析“交通违法记分”行为的法律构造,得出“交通违法记分”行政行为应当界定为行政处罚行为的观点。由此观点撰写了本论文,望便于日后进一步深入研究交通违法行为的法律规制,从而促使行政处罚理论的进一步发展。

关键词:行政处罚,交通违法,记分制度

On the legal nature of the administrative act of “ traffic violation score ”

Gao Yufang Liu Yanjie

(Shenyang Normal University Law school; Shenyang, Liaoning;110003;Faku County People's Procuratorate; Faku Liaoning;110499)

Abstract: In the management of road traffic violations, the most commonly used management method is the implementation of the administrative act of “ traffic violation demerit points ”, which is often referred to as “ driver's license demerit ” in practice. At present, however, opinions differ as to the nature of the act. By analyzing the legal structure of “ traffic violation demerit ”, this paper concludes that the administrative act of “ traffic violation demerit ” should be defined as an administrative punishment act. Based on this point of view, this paper is written to facilitate further research on the legal regulation of traffic violations in the future, so as to promote the further development of the theory of administrative punishment.

Keywords: administrative penalties, traffic violations, demerit system

一、“交通违法记分”行政行为的法律规定

(一) 规范依据

公安部于一九九六年六月发布了《中华人民共和国机动车驾驶证管理办法》。该办法第二十五条规定是我国第一次明确提出了针对“交通违法记分”行政行为的监管措施。

我国首次出台针对“交通违法记分”行政行为的部门规章则是一九九九年十二月九日颁布的《机动车驾驶员交通违章记分办法》(公安部第45号令),在此规章中明确规定了记分分值、记分执行、考试和奖励等关于交通扣分的各种情况。

其后,在二零零三年颁布了《中华人民共和国道路交通安全法》这是站在法律的高度对“交通违法记分”行为作出规定。紧接着,《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第二十三、二十四条详细规定了“交通违法记分”行政行为的具体实施方式。

随后制定了《道路交通安全违法行为记分管理办法》,至今为止更是反复修订,最新版自2022年4月1日正式施行。

(二) 比较研究

为强化道路管制、降低交通事故,法国政府自一九九二年七月一日开始,在全市推行驾驶执照记分办法。法国的汽车驾驶员新取得的执照上有六学分作为基础分,如果在一年内未被扣,那么可以加二分,而如果连续三年内都没有违法活动,可以依次加二分直至满分十二分。但如果在此期间出现违法活动,则将当年的奖励分全部取消;反之,一旦新驾驶员在第一年有违法行为导致基础分六分全部扣完,那么这将直接导致驾驶证被撤销,没有商量的余地,而且在三年内也不能重新报考。其次,法国驾驶证的扣分也不会在一年内自动清零,最高可累计十年。根据法国的道路交通法规,驾驶员如果在半年内只被扣了一分,则六个月后就可以清零;一旦被

扣了二分,就必须等待两年;若分数都被扣了,将会被吊销驾驶证,但在那之前驾驶员可回驾校进行学习补足分数,一组课程的学习需花费五百欧元,完成后可以拿到二分。

德国扣分系统也采用累计记分制,扣1-3分,会被计入系统,但没有处罚措施;扣4-5分会受到书面提醒;扣6-7分,会受到书面警告;扣8分及以上,则会吊销驾照。另外,德国交通管理部门扣分累计达到一定期限可以自动消除:扣除1分的记录在两年半自动消除;扣除2分的记录会在五年后自动消除;3分的记录则需要十年。如果扣分不超过5分,也可以通过参加驾驶能力研讨班的方式抵消1分,但这种方式每5年才能使用一次。

为降低事故的发生率,意大利政府根据《意大利道路交通安全法》,制定了交通违法记分管理制度,规定每个机动车司机都有二十分的基础分,不系安全带最高被扣五分,罚款六十八欧元;闯红灯最高可被扣十五分,罚款一百三十七欧元。另外,在开车时打手机、酒后驾驶和违规掉头等也会被扣减在一至十分之间的分值。当二十分全部扣完后,驾驶人必须参加驾校课程学习,参加理论考试与实践考试,成绩合格后重新申办驾驶证,方可取得驾车资格。

从上述可以看出,国外早已实施了驾照的扣分制度,并且相关政府部门对此已经越来越重视,采用了立法的方式进行规范。

二、“交通违法记分”行政行为法律性质的不同学说

(一) 行政许可监督行为说

行政许可是行政主体依法准予申请人从事某项活动或实施某种行为的一项行政行为。授予驾驶资格显然是一项行政许可行为,所以取消驾驶资格显然也视为行政许可的撤销。对于“交通违法记分”行政行为,将会导致驾驶能力的降级甚至是驾驶资格的撤销,所以记分行为显然也可以视为是一种行政许可监督行为。因为司机

被记分的情况可以影响甚至决定着他们自身的驾驶证是否需要年终审查、能否延续原驾驶证的有效期以及能否申请更高级的驾驶资历。从以上情形上分析,“交通违法记分”行为起到了行政许可的事后监管效果,属于行政许可监督行为。

(二) 一般管理措施说

“累积记分管理制度的内在实质是一种行政管理措施,并不是行政处罚,其目的是改正违规现象、纠正违章行为,提升车辆行驶人的安全行驶、文明驾车意识。”¹持这种观点的学者认为“交通违法记分”行政行为不属于行政处罚,仅是一般行政管理措施。“一般行政管理措施”这一用语通常出现在政府部门所制定的规范性文件中,但其本身并不是法律规范用语。“行政措施”包括了行政许可、行政确认等,还包括行政事实行为。事实上,认为“交通违法记分”行政行为是一般管理措施的学者只是少数。

(三) 行政事实行为说

行政事实行为是指行政主体以不产生法律约束力,而以影响或改变事实状态为目的的行为。行政事实行为最大的特征就在于不造成实际的法律效力,同时也不会对当事人的权利及义务造成实质的影响。依据新修订的《道路交通安全违法行为记分管理办法》“交通违法记分”行为具体分为扣三分、六分、九分、十二分,虽然采取累积制,但也有时效性,以一年为一个周期,实行清零制度。换句话说只要驾驶证未扣满十二分,仅扣几分只需要缴纳罚款,就可以待到下个周期归零,因此对当事人不会造成严重影响,属于一种行政事实行为。

(四) 行政确认为说

行政确认是行政主体依法,依行政相对人的申请或依职权,对一定的法律事实、法律关系、权利、资格或法律地位等进行认定、甄别、证明并予以宣告的行政行为。简言之,确认行为一般是指行政机关核实一种事实,本身并不产生实际的法律效力。“交通违法记分”行政行为本身并无独立的法律意义,但可以用作其他行为的基础,如可以作为行政处罚行为的依据。

三、“交通违法记分”行政行为的法律性质分析

(一) “交通违法记分”非行政许可监督行为

行政许可监督说这一观点存在严重问题,忽视了记分制度的主要设计目的。记分制度是道路安全监管的一项活动,目的在于严格限制司机的驾驶行为,从而实现良好的交通秩序管理。但如果将它单纯的看作是一种行政许可监督活动,则对记分制度的目的就更加含糊不清。另外,将“交通违法记分”行为与后续吊销驾驶证行为归为一谈也是不可取的,“交通违法记分”存在累计性、阶段性的特征,存在柔性执法的成分,因此要正视其在交通执法手段中的重要地位与作用。

(二) “交通违法记分”非一般管理措施行为

前文已经述及过,“一般行政管理措施”的涵义非常宽泛,基本涵盖了大部分行政行为,换句话说只要某一行政行为未被明确定性,那它就可以被划归为“一般行政措施”。鉴于其内涵太过广泛,且缺乏独特的法律内涵,如果将一种行政行为以“一般行政措施”界定,表面上将之定性,实质上仍无法了解该行为真正的行政法性质,也就是说这种定性实际上并无大用,是一种回避定性之后面临的法律规制问题的表现。

(三) “交通违法记分”非行政事实行为

评析这个观点必须要明确的是如何确定其实质性地影响当事人权利义务的范畴。在记分制度中,当记满十二分时,当事人就会被暂扣或者吊销驾驶证,在进行培训考核前不得驾驶机动车。这对当事人的权益无疑产生了实质的损害。那么仅记几分的行为真的没造成影响吗?俗话说:“压死骆驼的不仅仅是最后一根稻草”。在“交

通违法记分”行政行为中,无论记几分,都会无形中增加了当事人丧失驾驶资格的可能性,而这个过程也就可能直接或间接地关系到了当事人的权利义务,因此将其界定为一种行政事实行为,不能适应法律理论研究的实际需要。

(四) “交通违法记分”非行政确认为行为

记分制度已经通过对当事人的违法行为做出了处理,从而提高了当事人日后扣到分数临界值即被吊销驾照的风险。因为这已经关系到了双方的权利义务,所以这个问题随着所扣的分数的提高而愈演愈烈。由此可见,“交通违法记分”行为早已有了自己独特的行为意义,并不能仅仅定性为行政确认行为。

(五) “交通违法记分”系行政处罚行为

行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为,具有惩罚性与制裁性。而“交通违法记分”行为给当事人造成了不良影响或造成了将会面临不利后果的风险,也具有一定的制裁性。其一,这是一种风险罚,而这个行政处罚很可能在前期是隐性的,因为只要“交通违法记分”行政行为的情况出现,不论所记的分值是多少,都需要承担失去驾驶资格的风险提高的后果。其二,这是一种警告罚。通过记分的手段可以对当事人进行警示,告诉对方当事人其行为的违法性,并让其更谨慎地进行以后的活动,避免违法行为的再次发生。因此,“交通违法记分”行为属于行政处罚行为。

四、结语

本文通过多角度分析,认为将“交通违法记分”行为定性为行政处罚更为恰当。违法记分主要规制的对象是驾驶行为和驾驶资格,尽管这是一个累计行为,积满十二分才可以作出吊销驾驶证这种更严厉的行政处罚,但记分行为本身就会给行政相对人造成一定的心理压力,会对行政相对人起到一定的震慑作用,所以其行政处罚的特征更加明显。“交通违法记分”行为可认为是行政处罚的一种新形态,包含了风险罚与警告罚的性质,与传统行政处罚略有不同。将“交通违法记分”行政行为视为行政处罚,也是对现有研究成果的深刻反思和对行政法事务发展的积极回应,将有助于引起对处于特别法领域的行政处罚更多的关注,推动《行政处罚法》更好的完善,进一步促进法治社会更好的健全与发展。

参考文献

- [1] 徐东然,王艳.交通违法行为记分的性质[J].江苏法制报.2011(12)
- [2] 朱欢颜.“违章记分”的行政处罚性浅探[J].安全与健康.2002(1)
- [3] 王学辉,王亚栋.论作为行政处罚种类的交通违法记分[J].西部法学评论.2019(3)
- [4] 吴振宇,金丹俊.浅析交警扣分行为的性质及其救济[J].浙江万里学院学报.2006(6)
- [5] 万红.道路交通违法记分的法律属性与立法完善[J].中国人民公安大学学报(社会科学版).2014(4)
- [6] 黄黔川.对机动车驾驶证给予“记分”行为性质的认定[J].人民法院报.2013(7)
- [7] 梁惠娟.对交通违法行为记分属于行政处罚[J].人民法院报.2014(8)

作者简介:高郁方(1997.05-),女,汉族,辽宁沈阳人,法学硕士,沈阳师范大学法学院全日制研究生,研究方向:宪法学与行政法学

刘艳杰(1970.12-),女,汉族,辽宁法库人,法律本科,法库县人民检察院四级高级检察官,研究方向:民法、行政法