

道路交通行政处罚程序的检视

◆刘 敏

(华东交通大学人文社会科学学院, 江西 南昌 330013)

【摘要】随着我国社会经济的发展,道路交通运输事业发展迅速,交通安全形势也发生了变化,道路交通安全治理面临着一系列难题。行政处罚是道路交通安全治理中的重要手段。《行政处罚法》作为行政处罚行为的总则,在2021年首次作出了全面修改,对行政处罚程序作出了重大修改,规定有必要对道路交通行政处罚程序进行检视,以提升道路交通处罚行为的规范性。应以保障道路交通安全为根本出发点,逐步实现自动化行政处罚程序的法定化,提升单人处罚执法程序的正当性。

【关键词】行政处罚法;道路交通;行政处罚程序;检视

颁布实施近25年的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《处罚法》)于2021年首次作出全面修改,此次修改对行政处罚程序进行了全面完善。目前,我国道路交通运输事业发展迅速,道路交通安全管理面临一系列新问题。在《处罚法》修改后,特别是对行政处罚程序作出的重大修改,会对道路交通行政处罚实践产生重大影响。在新旧《处罚法》交替的历史节点上,如何在“新总则”的适用下,进一步提升道路交通行政处罚程序的规范性?有必要基于《处罚法》修改视域,对道路交通行政处罚程序中的突出问题进行检视并提出完善路径。

一、检视:道路交通行政处罚程序中的突出问题

行政处罚程序对规范行政处罚行为发挥着重要作用,《处罚法》此次修改,对行政处罚程序作了全面完善,涉及严格规范公正文明执法、公示、全过程记录、法制审核、自动化行政处罚(非现场执法)、回避、简易程序、立案、听证等方面的程序。以大量文献综述及相关案例汇编为审视。当前,道路交通行政处罚程序中的突出问题体现在自动化行政处罚的“自定”程序,及单人处罚执法程序两方面。

(一)“自动化”行政处罚的“自定”程序

此次《处罚法》新增条款第41条,关于电子技术监控设备适用的规定。电子监控设备执法,又称非现场执法,由于该处罚过程通过人机对话完成,也称为“自动化”行政处罚。在信息化时代,道路交通管理领域中已广泛运用“自动化”行政处罚。自动化行政处罚第一阶段是通过摄像头、感应器等固定的监控技术设备记录取证。第二阶段是实施处罚,处以警告、200元以下罚款适用简易程序的,主要通过自助平台操作完成,如果当事人对违法事实、行政处罚初步决定等存有异议,可主动停止操作,自动化行政处罚便转回传统执法。

《处罚法》是基于现场处罚的具体程序制度设定的,法

理上,自动化行政处罚是非现场处罚,不能直接适用,其程序实质上处于《处罚法》基本规范之外,为处罚主体之“自定”。其程序推进的法律依据,并非程序性法律,是以实体法律作的原则性规定,如作为实体法的《道路交通安全法》并未对处罚程序作系统规定,却被作为自动化行政处罚程序推进的主要法律依据。公安部规章《道路交通安全违法行为处理程序规定》及配套的《道路交通安全违法行为处理法律文书(式样)》,均为行政机关自定的程序文件,并不是法律位阶。当前,自动化行政处罚程序推进过程中,普遍存在与《处罚法》的原则及规定不一致、相抵触的问题。

其一是违反《处罚法》的重要原则和精神,甚至不符合具体规定。自动化行政处罚违背“处罚与教育相结合”的原则和“处罚与纠正相结合”的要求,因不直接接触当事人,实质上是“以罚代管”“不纠而罚”。违背“过罚相当”原则,一拍即罚且不予裁量,不符合“违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚”的规定;具有连续或继续状态的违法行为,可能受到多次处罚,有违“一事不再罚”原则。

其二是“自定”程序从行政本位考量,程序“不正当”。如对处罚前告知程序的违反,《处罚法》第41条第3款强调当事人的被告知权;第44条关于行政机关告知义务的规定,明确了告知的内容应当是拟决定的内容而不是确定的结果,将告知内容具体化,严防“走过场”式告知。另外,在道路交通管理中,行政机关鼓励“随手拍违法行为”,但私主体在举报违法行为时,并不存在贴制式的违法停车告知单,而是悄无声息地全程取证,当事人直接收到的是违法行为处罚结果,即直接接受处罚。如不详细告知当事人接受陈述申辩、接待视频核对的机关及其地址和联系方式,告知程序的违反还体现在告知不详细、告知方式效果有限。



其三是取证程序设计不严谨，举证责任设置不合理。电子监控设备记录事实作为视听资料或电子数据，具有通过科学技术进行编辑及修改的可能性，难以确保记录事实是客观真实、完整精确的，最终采信证据存在主观推测、非法编辑、删减及篡改的问题。实践中，行政机关懈怠于对电子监控设备记录的违法行为事实进行审核。那么，最终所认定的“事实”就可能存在错误，但“自定”程序并没有相应的预防和纠错机制，不符合“事实清楚，证据确凿”的要求。驾照扣分处罚中“黄牛铲分”“借证代扣”等现象的出现与此不无关系。举证责任配置不合理体现在对“自定”程序采集的证据提出异议时，不是采取“疑违(法)从无”原则，而是要求当事人承担自己没有违法行为的举证责任。如车辆被“套牌”或误录、误判，要求当事人“自证清白”是极其困难的，多数人会因为流程繁琐而选择“认罚”。自动化行政处罚的“自定”程序利于实现效率和秩序价值，但其权利保障水平明显低于现场处罚，相当程度上偏离了行政程序法中最重要的程序公正和程序正当价值。

(二) 单人处罚行为的广泛运用

《处罚法》第42条为新增条款，第1款中对执法人员数的要求为“不能少于两人”，但增加了“法律另有规定的除外”；此条设在程序“一般规定”中，要求适用简易程序的，执法人员也不得少于两人，除非法律另有规定。这为行政处罚领域适用单人执法预留了空间。现实中道路交通行政处罚已经突破了《处罚法》关于“执法人员不能少于两人”的规定，单人处罚执法行为并不少见。

当前，道路交通领域单人处罚执法的主要依据是《道路交通安全违法行为处理程序规定》，并非法律规定。单人处罚执法行为与现行法律存在冲突，导致司法裁判依据混乱、裁判认定不一致，其适用存在情形不明确、程序机制不完善、公信力较低等问题，严重侵害了相对人的合法权益。《处罚法》第42条将严格规范公正文明执法的规定作为原则性条款，要求执法严格遵循法律规定的程序，将抽象的法律原则具化为法律条款，体现了对公正文明执法的坚决贯彻。当下，道路交通中适用单人处罚执法行为并无法律明确规定，有违处罚程序的一般规定，该如何实现公正文明执法，更好地尊重和保护当事人合法权益呢？

二、应对：完善道路交通行政处罚程序的具体路径

(一) 推动“自动化”行政处罚程序的法定化

法治行政的重要前提是行政程序的法定性，对行政行为产生控制功能的程序，有必要法定化。道路交通管理领域已大规模应用自动化行政处罚，必须以法定程序规范自动化行政处罚。应当平衡行政主体的自利性考量和相对人权益保护，设计专门制度，逐步实现自动化行政处罚程序的法定化。

首先，应当明确实现自动化行政处罚程序的法定化要以公正、秩序、效率为价值遵循，既保证其在行政处罚程序体系中的和谐性，又保证行政处罚程序制度体系的完整。其次，以行政程序法一般原则为基础，确立专门程序原则。如对重程序权力而轻程序义务的问题，要明确“权义平衡”原则；“高效与便民相统一”原则，以应对“便政不便民”问题；“最低限度参与”原则，以应对当事人救济难问题；“一事一告”原则，以应对“累积式”告知问题；“情节考量”原则，以应对即拍即罚中的显失公平问题；“严格取证”原则和“疑违从无”原则，以应对取证不严谨、举证责任配置不合理问题等。最后，以原则为思路设计具体制度。其一，程序规则的制定应听取广大交通参与者的真实意见，建立公众参与制度并充分利用技术平台落实制度实施。其二，要以线上线下相结合的方式，实现全方位便民，线上便民可以体现在建立当事人道路交通违法行为详情网上核实制度，让当事人对自身“违法行为”进行仔细预览，如无疑义则接受处罚，反之则申请救济，也分流了线下救济的压力。线下便民可以体现在一站式服务制度，集中办理事项；体现在详实告知接受救济的机关及其地址和有效联系方式上。其三，建立及时告知制度，确保当事人在规定时间内收到违法行为通知，明确不及时告知的责任。其四，对自动化行政处罚中的高频次申诉类案引入适度的裁量制度，设计周密程序考察具体违法情节，再作出处罚决定。其五，建立证据复核和举证倒置制度，对当事人提出异议的证据复核复查，尤其加强对当事人没有主观过错证据的审核，不能查实的，按照疑违从无消除相关信息，不予处罚；仍予以处罚的，则由作出处罚决定的主体承担该处罚决定合法性的举证责任。另外，进一步完善说理式执法制度，有条件地公开行政处罚决定书，详实处罚决定书中取证环节和证据采信的说法释理。

(二) 提升单人处罚程序的正当性

首先，要明确单人处罚执法行为的适用情形，警惕以执法便利之名的滥用。研析道路交通中单人处罚的实践和相关实务意见，有下述三种情形之一的，则其适用具有正当性。其一，违法证据不易固定的瞬间违法行为。如压线行驶、违规使用灯光、驾驶时拨打电话等不文明驾驶行为。若对其处罚采用“一般”程序，管理纠错则会延迟，极易酿成更为严重的交通事故，给交通秩序与公共利益的维护带来潜在威胁。道路上的交通违法行为一般都是瞬间发生的，具有短暂突发性，若不及时纠正，会埋下更大的交通安全隐患，甚至当即引发交通事故，破坏道路交通安全秩序。其二，当场处罚活动。当场处罚一般针对事实清楚、情节简单、后果轻微的违法行为，道路交通违法行为多为此种。适用单人处罚，能够及时快速处理纠纷，提高执法的效率，

体现了行政程序的效率价值要求。其三,为预防可能发生或正在发生的危险而采取的处罚措施。在此紧急情况下,适用单人处罚执法其正当性在于对公共利益和社会整体效益的侧重考量,体现了对大多数人的最大幸福追求的法理价值。但采取预防危险的措施时,必须基于确认的事实和可类比的类案经验,对未来事态的发展作出一般确信的预测,不能滥用权力,随意扩大“预防性”的解释。

其次,要严格落实处罚全过程记录制度,这是对单人处罚程序中的客观补足。《处罚法》新增条款第47条,将行政处罚全过程记录制度确立为一项法律制度,要求对处罚全过程进行记录,做到全过程留痕和可回溯,有效回应单人实施处罚时面临的公正性、合法性质疑。严格落实处罚全过程记录制度,要及时对执法记录仪等设备进行更新换代,提升处罚过程的信息化水平,以技术理性辅助强化单人处罚执法行为的正当性。

最后,需要构建单人处罚执法程序特殊保障机制。单人实施处罚天然不具有双(多)人的信服力优势,更需要以严格程序保障其适用。其一,单人实施处罚完毕后,需要及时补全相关手续并如实备案,要将单人实施处罚的情况着重详细标注。其二,建立单人处罚承诺制,在履行常规的报备程序之后,进行单独的签名承诺,以仪式化的手段,强化处罚执行人员的使命感、责任感,警醒其时刻规范单人情境下的处罚行为。其三,完善事后救济机制,对当事人提起的复议、申诉,建立快速反馈机制,畅通事后救济渠道。

其四,对单人处罚执法行为以更为严厉的内部追踪审查,严厉查明不正当执法行为,对相关责任人一查到底。

三、结束语

行政处罚是适用最为广泛的负担行政行为,作为一般规范总则的《处罚法》修改,对具体执法领域的行政处罚行为以检视有极强的现实价值,对道路交通行政处罚程序进行检视,以保持处罚总则引导下处罚行为的规范性是交通法治的应有之义。检视道路交通行政处罚程序中的突出问题,提出完善路径,有益于提升执法公信力,完善交通治理体系和提高管理能力。

参考文献:

- [1]余凌云.交警非现场执法的规范构建[J].法学研究,2021,43(03):36-51.
- [2]茅铭晨.从自定走向法定——我国《行政处罚法》修改背景下的非现场执法程序立法研究[J].政治与法律,2020(06):14-27.
- [3]马颜昕.自动化行政方式下的行政处罚:挑战与回应[J].政治与法律,2020(04):139-148.
- [4]徐建军.浅谈对道路交通瞬时违法行为的处理[J].江苏警官学院学报,2018,33(01):13-18.

作者简介:

刘敏(1997—),女,汉族,江西赣州人,硕士研究生,研究方向:行政法与行政诉讼法学。

