

交通违法行为中“一事不再罚”之 “一事”问题探析

田勇军*

目次

- 一、引言
- 二、一事不再罚基本理论
 - (一) 一事不再罚的形成过程
 - (二) 行政处罚中一事不再罚的理论基础及价值
- 三、行政处罚一事不再罚之“一事”判断基准——相对人违法构成要件
 - (一) 自然事件之“一事”构成要件
 - (二) 行政相对人违法“一事”之构成要件
- 四、交通违法中“一事”分析——以超速行为为例
 - (一) 超速情状分析
 - (二) 交通违法一事不再罚之处断规则——切割法
- 五、其他类型交通违法行为处罚中一事不再罚之“一事”认定
 - (一) 连续闯红灯行为
 - (二) 违法停车
 - (三) 无证驾驶、车辆超载与违规改装车辆
 - (四) 无证驾驶、车辆超载与违规改装之状态分析
- 六、交通违法处罚中“切割法”适用情况分析
- 七、结束语

摘要 行政处罚领域采用一事不再罚原则,有利于进一步保障公民的权利和促进依法行政,其以“过罚相当”为理论基础。行政处罚之一事不再罚具有不同于民事诉讼和刑事诉讼中该理论的特点。此特点也决定了其“一事”的构成要件的不同:在行政相对人违法事项构成中,包含三个要件,即客观

* 浙江大学光华法学院公法与比较法研究所博士后、贵州省委党校副教授。本文系中国博士后科学基金第五十四批项目《交通违法行为中“一事不再罚”之“一事”认定问题研究》阶段性研究成果,项目编号:503000-X93103。

在本文不断完善的过程中,有幸得到台北大学法学院张文郁院长提供机会到贵院飞鹰讲堂讲授该论文初稿,并由此得到张文郁教授、张惠东博士、高仁川博士和黄铭辉博士的点评,使本人受益匪浅,尤其是高仁川博士随后帮助搜集相关资料。更承蒙张文郁教授拨冗亲自审核最终稿,在此一并深表谢意!当然,文责自负。

方面(行为或状态)、主体、主观方面。在具体的交通行政处罚中,对于一事的认定应区别不同情况,考虑到其借助于车辆而对人处罚及对交通违法检测方式的特性,采用(以时间或距离为标准的)切割法划分处断中的一事。对于闯红灯、违法停车、无证驾驶、超载或车辆改装事项,也采用切割法。其中,在合理的矫正期间终结后不改变违法状态的行为,应作为新的“一事”论断,而不受一事不再罚原则限制。超速和违法停车行为属于继续犯,无证驾驶、超载和违法改装车辆属于状态犯,对状态犯的处罚不宜适用切割法划分事数。

关键词 处断的一事 违法构成要件 切割法 继续行为 持续行为

一、引言

人类进入现代社会,交通技术飞速发展,愈来愈多的国家进入“汽车社会”。〔1〕交通工具的快速发展已经并将继续改变人们的生活方式。〔2〕在政府对公共交通秩序进行管理的过程中,行政处罚措施无疑是一项重要手段,但同时,行政处罚犹如一把双刃剑:一方面,它在很大程度上维护了公共交通安全,但同时也不可避免地对驾车人员的权益进行了限制和剥夺。如何做到“过罚相当”、不枉不纵,在最大化保障公共交通安全的同时,又使司乘人员的权益受到最小损害,这是一项考验我们智慧的难题。

当前,在交通行政处罚中,一个突出的现象就是:一个违法行为,可能会受到一个部门的数次罚款或多个部门的反复处罚,例如,在“四川广元王孝生告交警案”中,尚未上牌照的新摩托车先后受到交警四次处罚;〔3〕“周志刚诉镇江某交巡警大队行政处罚案”〔4〕中,车辆超载先后受到三次罚款;在“杜宝良百余次重复交通违法处罚案”〔5〕中,同一地点同种违法受到105次处罚却没有被及时告知。因此,有学者所担心的“马路中间卖猪肉的老太太受到多方处罚”〔6〕的现象在现实中不乏其例。在交通处罚中如何贯彻“一事不再罚”原则,以及对于“一事”如何认定,理论上尚未有定分止争的统治学说,执法实践中情况也各异,所以,对交通处罚中一事不再罚情况进行分析、探讨,很有必要。同时,在理论上,对于法定一事与处断的一事的认定及处罚结果之间也存在很大差异,机械地依据法定一事做出一项处罚可能会得到迥异的结果,导致过罚严重失衡。因此,针对交通违法行为之特点如何进行适当的处罚,需要我们对“法定一事”和“处断一事”进行庖丁解牛式的分析、梳理、归纳,这正是本文的立足点。

〔1〕 汽车社会(Auto Society)是工业社会和经济发展到一定阶段,特别是轿车大规模进入家庭后出现的一种社会现象。自2009年,中国汽车产销双双超过1300万辆,成为全球最大的汽车生产国和最大的新车消费市场。有人把2009年称之为“中国汽车元年”。近年来,汽车的议题已经成为社会整体性对话的议题,全社会所有利益攸关者都参与到对话议程中来,这也是汽车社会的重要标志之一。

〔2〕 许文义:《从宪法观点论交通基本权及其限制》,载《八十九年道路交通安全与执法研讨会论文集》,中央警察大学交通警察系主办,2000年,第91~93页。

〔3〕 参见黄晓红:《驾驶员告交警》,载《道路交通管理》1999年第10期,第18页。

〔4〕 参见朱吉余:《周志刚诉镇江某交巡警大队行政处罚案——以交通行政案件为例析如何运用“一事不再罚”原则》,载《经济与法》2009年总第195期,第19~21页。

〔5〕 齐建然:《“杜宝良万元罚单案”案例分析》,兰州大学2006年硕士论文,第2页。

〔6〕 朱新力:《论一事不再罚原则》,载《法学》2001年第11期,第23页。

二、一事不再罚基本理论

(一) 一事不再罚的形成过程

一事不再罚理论源于一事不再理理论并被后者所涵盖。在人类的法制发展史中,一事不再罚理论很早就存在了,通常的说法是产生于古罗马法的“诉权消耗”论,甚至有学者认为在更为久远的古巴比伦王国时就有“已决案”效力或“一案不二讼”理念的法律条文规定。^{〔7〕} 诉权消耗论强调原告在诉讼程序上消费“诉权”的一次性,经过“证讼”(litis contestatio)之后诉讼系属于法院,此后诉权即行消灭。当时,该理论确切地应被称为“一案不二讼”,但是,考虑到被告仍然享有诉权,仍会就同一事项另行起诉,为维护判决的稳定,公元2世纪,该理论演化为“既决案件”制度。^{〔8〕} 这是罗马人奉行神示证据规则的应有之义。^{〔9〕} 一事不再理理论首先在民事诉讼中确定下来。其得到广泛应用则是在刑事诉讼领域。例如,在大陆法系,16世纪德国有些邦的法律,对一事不再理有明确规定。英美法系中没有直接的一事不再理之表述,但是,其“禁止双重危险规则”(或称为“重复处罚之禁止”)与一事不再理具有同质性。17世纪后半叶,英国普通法中确定了该原则。同期,尚属于英国殖民地的美国有些州(如马萨诸塞、康涅狄格、纽黑文、纽约、宾夕法尼亚、新泽西等)^{〔10〕} 法律均有对双重危险之禁止规定。1789年,该原则又明确规定于美国宪法中。18世纪法国宪法也对一事不再理理论予以规定。此后,很多国家先后在宪法中确立了一事不再理原则,甚至在1966年,联合国《公民权利和政治权利国际公约》也明确规定了一事不再理原则。^{〔11〕}

可以看出,一事不再理理论发展的过程是:形成于民事诉讼,发达于刑事诉讼,直至被提升为宪法中基本权利内容,包括近年来又引入到行政法领域,呈现一种不断扩张之趋势。但是,对于该理论在行政处罚领域适用至何种程度,即是否仅仅适用于罚款领域,以及在适用该理论时如何界定“一事”,尚处于理论探讨阶段。

(二) 行政处罚中一事不再罚的理论基础及价值

所有法律制度的最终目的都应该是服务于人民,保障人权。但不同层级的法律制度,具有不同的理论支撑。如果说公共利益本位论^{〔12〕}是整个行政法的理论基础,行政处罚作为实现行政法

〔7〕 张毅:《刑事诉讼中的禁止双重危险规则论》,中国人民公安大学出版社2004年版,第38页。其中谈到,公元前18世纪《汉谟拉比法典》第5条规定:“倘法官审理讼案,做出判决,提出正式判决书,而后来又变更判决,则应揭发其擅改判决的罪行,科之以相当于原案中之起诉金额的十二倍罚金,该法官之席位应从评审会议中撤销,不得再置身法官之列,出席审判会议。”

〔8〕 周栢:《罗马法原论》,商务印书馆1994年版,第864~902页。

〔9〕 神示证据是指根据神明的启示来判断证据并进而认定案件事实,解决诉讼的一种证据判断。神示证据制度之所以在当时被世人所采信,在于人们对神的追崇,进而认为神的意思表示具有与法律相当,甚至高于法律的效力。这一点在古希腊人身上体现得尤为明显,他们曾认为,“司法裁判的职责不能掌握在人的手中,而只能掌握在神的手中,法官之所以能就案件做出裁决,也是因为有神的帮助”,所以,神的意志支配下的判断不能被推翻。

〔10〕 黄伯清:《国际刑事司法合作中的一事不再理原则研究》,上海人民出版社2011年版,第20页。

〔11〕 《公约》第14条第7款规定:“任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪者,不得就同一罪名再予审判或惩罚。”

〔12〕 关于行政法的理论基础之学说有很多,如为人民服务论、人民政府论、平衡论、公共权力论、服务论、政府法治论、公共利益本位论等,本文比较赞同公共利益本位论,对于这些理论的详细论述,参见:周佑勇:《行政法原论》(第二版),中国方正出版社2005年版,第81~105页。沈岿:《行政法理论基础回眸——一个整体观的变迁》,载《中国政法大学学报》2008年第6期,第65页。

目的之工具,则具有与刑事处罚的同质性,其正当性之理论基础同样呈现出类似刑法中的“报应论”“预防论”和“一体论”理论鼎足之势。^[13]一事不再罚作为规范行政处罚以实现行政法目的之规则,其理论基础通常被认为是借鉴于刑事审判中的“罪罚相当”(在刑事法律规定中体现为“罪刑相适应”),表现为“过罚相当”。其与民法中的“赔偿相行”及行政赔偿中的“填补原则”也具有相似之处。行政处罚中的过罚相当,是指行政主体对违法行为人适用行政处罚,所科罚种和处罚幅度要与违法行为人的违法过错程度相适应,既不轻过重罚,也不重过轻罚,避免畸轻畸重的不合理、不公正之情况。^[14]通常,对于一项具体违法行为,每个有权管辖的主体在设置处罚措施时,就已按照“罚当其过”的内在精神设置。一次处罚基本上对应于一次“过错”事项,如果由不同的主体,或者同一主体对同一个“事”多次处罚,则是一“过”多罚,每一个“罚”都与“过”相当,那么,多个“罚”叠加适用于一个“过”则必然违背罚当其过的均衡性,让当事人承担过多的损失,背离了行政处罚的精神和目的,过犹不及。

在行政处罚中,对于“一事”适用“不再罚”具有一定的意义。首先,其符合保障公民合法权益的需要。人是一切社会制度之目的,行政法亦毫无例外地以保障人的合法权益和促进人的全面发展为目的。因此,行政处罚只能是手段,不是目的。基于此,行政处罚应遵循“行政比例原则”(德语 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit;英文 The Proportionality Principle),即选择既对当事人损害最小又能达到行政处罚目的的处罚手段。如果一事二罚甚至多罚,则不确定之再罚随时出现的或然性,对当事人稳定的生活来说也是一种骚扰。这本身也算是一种处罚方式,但是,这种处罚方式既不属于法定,也无法从法律上予以规范,所以,一事多罚让当事人承担了法外义务,是对公民合法权益的损害。其次,它满足了社会秩序稳定的需要。所谓秩序,是指人和事物存在和运转中具有有一定一致性、连续性和确定性的结构、过程和模式。^[15]社会的发展是动态的,很多事项互为因果,纵横交错,今天的事项是建立在昨天事项的基础上的,所以,如果一项违法事项不能得到确定的、一次性的处理,而是处于随时面临无法预知的再次处罚之境地,则必然会使得在此基础上产生的社会关系处于变动不居的状况,造成社会秩序的紊乱。再者,其可以有效降低行政执法成本。行政系统的运转是通过耗费一定的公共资源以实现人们所追求的秩序、安定、公正等价值,每一个行政处罚程序的实施都是有经济成本的。对于同一个行政违法行为的多次处罚,必然会浪费行政执法资源,增大产生正义的成本,并且降低行政处罚的效率和行政执法的公信力。最后,一事不再罚有助于提高行政执法的威信和尊严。法治政府最明显的特征就是相对人违法受到处罚的可预测性和行政处罚程序的严肃性。如果当事人对于处罚的终结无法预测,则这种处罚只会给相对人留下神秘、不可捉摸、可憎等印象,行政处罚的合理性就会大打折扣,当事人对其信任度和尊重感也必然大大下降。

与私法及刑法中的一事不再理理论相比,行政处罚中一事不再罚理论具有一些自身特征。首先,行政处罚中的一事不再罚属实体法中的禁止性原则,裁断主体是行政机关,而不是法院。其次,行政处罚中一事不再罚原则实施难度大,对法治环境要求高。行政立法、执法主体多元,整体来说人员法律素质低于法院系统,且不同执法领域、不同位阶的执法之相互协调更为困难。再者,行政处罚中一事不再罚原则适用范围相对狭窄。因为,在有些国家,行政处罚决定权(部分)划归司法领域。最后,行政处罚中一事不再罚程序简于诉讼程序。

[13] 陈伟:《一事不再罚重述》,山东大学2008年宪法与行政法专业硕士论文,第4~10页。

[14] 罗豪才:《行政法学》(第二版),北京大学出版社2006年版,第226页。

[15] 袁知州、张燕:《论民事诉讼程序安定与和谐社会构建》,载《法制与社会》2007年第1期,第677页。

三、行政处罚一事不再罚之“一事”判断基准 ——相对人违法构成要件

判断事数,首先需要明确何为一事,而对于一事的认定,又建立在一事的构成要件基础上。行政处罚的对象是相对人违法之“事”,行政相对人违法构成要件是判断何为“一事”的标准和前提。对于“一事不再罚”中“一事”之认定具有工具性意义。

(一) 自然事件之“一事”构成要件

我们通常所谓的“事”,即事情,指自然界和社会中的一切现象和活动。^[16] 这是指客观存在的自然事件,不是一事不再罚中所指的“事”。后者是具有法律意义的事,前者是后者的基础,后者是对前者的加工。“自然事件是指由非法学者之客观第三人依自然观察方式可认系单一行为者。”^[17] 一个自然事件的构成要件包括行为(或状态)及其主体。首先,自然事件的构成要素比较简单,通常有外在的表现形式,即“现象和活动”,也就是在一定空间存储、运动并占用一定时间的“行为和状态”。如果没有现象和活动,我们就无法表述一件事情,所以,活动(对于人来说就是行为)是自然事件的构成要素之一。其次,所谓的活动其动作发出者包括各种有生命主体和无生命主体,但是,无论何种活动,必然会有一个主体存在。不存在无主体的活动,无论这个主体是直接的或者是间接的。因此,主体是自然事件的另一个构成要素。有主体存在,并进行一定的活动或者保持某种状态的存在,即可构成一个自然事件,而不考虑该活动主体的意志因素和活动后果。如果活动停止或发生改变或者主体发生了变化,则该事件即行终止,同时,一个新的事件也立即开始。在自然事件中,不存在好事、坏事,合法、违法之分,因为自然事件不含有人们的价值判断。例如,我们不能说驾车超速是一个自然事件。所谓“超”速,前提是我们人为地设置了某个速度标准这个附加条件,其中含有了人们的价值判断,就不再是“自然”的事件了。

(二) 行政相对人违法“一事”之构成要件

法律意义上的“事”是人们依照一定的价值标准假之以附加条件,并以此条件为标准,通过对自然事件的筛选、加工所形成的事项。法律意义上的“事”有民事违法、刑事犯罪和行政违法等类型,其中行政违法通常又包括行政主体违法和行政相对人违法两种类型。基于本文探讨所需,我们仅分析行政相对人违法事项的构成要件。

行政相对人的违法(简称为“相对人违法”)构成,是指决定(行政相对人)某一行为应受行政处罚制裁所必须具备的一切主、客观要件。谈论行政相对人违法构成,绕不开刑事违法构成理论。学界通说认为,行政违法与刑事犯罪构成有着相同的理论,所不同者只是危害程度,即“量”的差别。因此,行政处罚中相对人违法构成也应该采用刑事犯罪构成理论。通常来说,在刑事犯罪构成理论中,“四要件”说仍占据统治地位,即包括客体、客观方面、主体、主观方面。本文认为,行政相对人违法构成与刑事违法构成要件并不完全相同,其构成要件有三,即客观方面(行为或状态)、主体、主观方面,并不包括客体。“盖刑罚着眼于保护法益,行政罚着眼于遵守行政法规。”^[18] 因而,所有的刑事违法必定侵害一定的客体,但是,行政罚更多的是秩序罚,即是为了行政管理秩序的需要,对相对人的行为进行处罚,而并非一定是因为相对人造成了某种利益的损害,更可能是不

[16] 《新华大字典》,商务印书馆国际有限公司 2013 年版,第 792 页。

[17] 林锡尧:《行政处罚法上“一行为”概念初探》,载《法学丛刊》2005 年总第 198 期,第 3 页。

[18] 见前注[17],林锡尧文,第 2 页。

利于行政管理。^{〔19〕}例如,驾驶无牌照车辆并非易于引起交通事故,但是不利于交通管理。所以,相对人违法构成中并不必然包含客体,但是,其客观方面须具备行为(或状态)在外在形式上有违反法律规定之表现。

首先,客观方面,具有违法行为或状态的存在。客观方面首先属于自然行为,即具有客观的行为或状态的存在,但同时,并非所有的自然行为都可以成为该要件,只有那些符合既定的违法标准之行为,才能称之为法律上的违法行为构成之客观方面。也就是说,同样是行为,法律上的违法行为是对自然行为的筛选:只有那些在表面上符合违法标准者方可入选,因而前者是后者中的一部分。法律只关注人的外在行为。基于对行政处罚依法行使的基本要求,行政执法主体首先注意到的是一个行为(或状态)的存在。相对人的行为只要在外表上使执法主体足以相信这是一个违背现行法的、客观存在的行为,即可启动处罚程序。至于事实上该行为是否违法,要依行政处罚程序结束时所做出的行政决定结果而定。违法的行为是行政处罚的靶子。

其次,有了行为(或状态)之后,行政执法机关必然要进一步追查行为主体,即行为的发出者。相对人是指达到法定责任年龄、具有受处罚责任能力,实施违法行为的自然人、法人和非法人组织。^{〔20〕}没有无主体的行为。行政处罚虽然针对的是违法行为,但是,最终处罚对象是行为的主体,没有主体则行政处罚就失去了处罚后果的承担者。对于现场发现行为的行政处罚,当事人同时出现,故不存在查找当事人的困难;但更多的违法行为是事后调查发现的,此时查找行为主体(直接行为相对人或法律上的责任主体)就存在一定的困难,甚至无法找到行为主体,尤其是在采用电子拍摄技术检测违法的交通处罚活动中。所以,主体是相对人违法构成的主体要件。

复次,行为主体的主观方面,即行为主体对行为及其危害结果所持的故意或过失的心理态度,包括意识因素和意志因素。从一定程度上来说,行为是思想的外化。一个人做出什么行为,必定有一定的主观思想支配,无论是故意或者是过失。一项行为如果没有主体的意思支配,主体就无法对其进行控制。无犯意则无犯人,单凭行为不能判定某人有罪。例如,由于地震、山崩导致路面发生变形,从而使驾车人员无法控制车速的超速行为,或者驾车人员突发精神疾病无法控制车速的超速行为,都不是当事人真实主观意思的表示,是当事人所无法控制的。如果把这种意识支配之外的行为强加于当事人,则有违过罚相当原则,因为,法律不仅是一种社会行为规范,从根本上更是一种教化工具。人类之所以制定法律对自己进行规制,行为只是一种媒介,最终目的还是对人内心的教育和感化。只有从内心里让人们认识到某些行为的危害和可能带来的不利后果,才能从根本上遏制违法行为。反之,如果法律惩罚仅关注行为和主体,不考虑主观因素,那么,这样的法律就沦为仅仅是惩罚的工具,其预防犯罪功能将大打折扣。法律也将变得非常的简单,甚至同态复仇都能达到目的,而且也最符合“过罚相当”。所以,无动机即无违法,相对人的违法事项构成,必须有其主观意识要件。

上述三个要件共同构成判断一个相对人违法“事项”是否构成违法的标准。当然,这些要件重要性并非等同。其中,行为(或状态)是最为重要的构成要件,其他两个要件都依附于该要件并以其为前提。在判断相对人违法事项时,对要件的审查须遵循一定的顺序。首先,只要有表面上符合违法标准的行为存在,就足以引起行政处罚程序的启动,主体和主观方面可随后在处罚程序中

〔19〕 当然,因为交通管理部门的行为具有公益性,所以,从广义来说,违反交通管理秩序也侵害了一定的客体,即交通管理秩序,但这不是人们通常认为的直观的、直接的客体,即公共交通安全和他人交通权利之客体。

〔20〕 见前注〔6〕,朱新力文,第20页。

再进一步确定。就主体与主观方面而言,也是先确定主体,再审查主观方面。通常,在行政处罚程序中,客观方面(行为或状态)和主体这两个要件是执法主体依法主动查询并认定的,而对于主观方面则常常推定为具有主观意志支配,对于意志外因素的免责则是由主体承担证明责任。

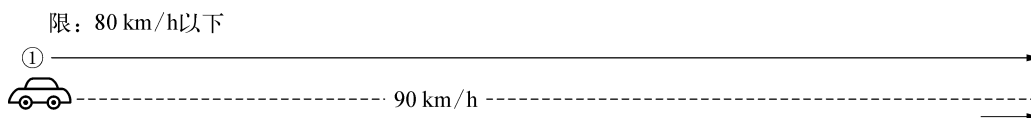
由上述可以看出,法律上的违法构成是通过两个条件对自然事件的筛选和加工而成:一个条件是针对自然事件中的“行为”附加了“表面上违背法律、法规”之限制,即在法律上的违法构成要件的行为要符合法律所设定的禁止标准。并非所有的自然行为都属于法律上的违法之行为要件。例如,对于超速这个违法行为来说,车辆的各种以任意速度行驶的行为属于自然行为,在法律的眼中,只有那些在表面上违反了法定速度标准(如 90 km/h 以上或 60 km/h 以下)的行为,才被纳入相对人违法之构成要件,不符合这个标准的(驾车行驶)行为,则被排除在外。另一个条件是对自然事件行为主体增加其主观方面的条件限制。一般来说,一项违法事项中的任一构成要件的变化都会引起该事项的终结或转化为另一事项。

四、交通违法中“一事”分析—— 以超速行为为例

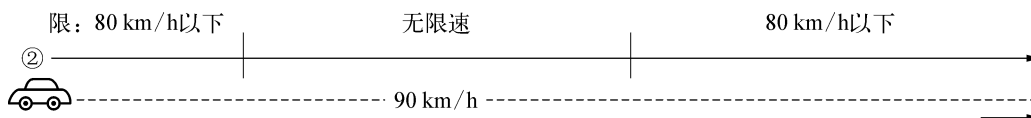
从理论上说,一个相对人违法事项须具备三个构成要件,反过来,三个构成要件也是判断“事数”的依据。结合违法构成要件,我们来对交通违法中的超(高/低)速行为之“一事”情况进行分析。

(一) 超速情状分析

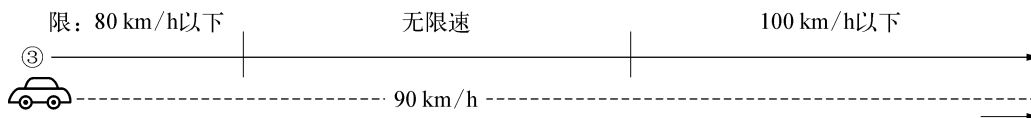
在现代交通中,车辆是人的行为延展之工具,虽然在法律上,超速行为的责任主体仍然是人,但人的行为借助于车辆来表现,车辆的行为就相当于其驾驶者的行为。因此分析超速违法构成,就要从车辆的运动或状态着手。通常来说车辆以一定速度不间断地行驶,应该被认为是一个行为。这也符合自然事件的构成要件标准。但毕竟,一事不再罚是从法律意义的角度而言的。法律上的一事是对自然一事的“加工”,具有人为的因素,对于超速“一事”的认定和划分就显得比较复杂。我们不妨先对超速存在的几种状态进行分析。



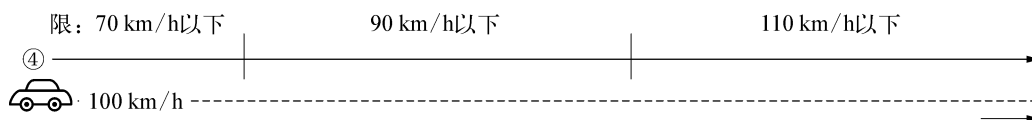
分析: 车辆具有以高于该限速标准持续、匀速行驶的行为,中间无停止动作,属于“一事”。



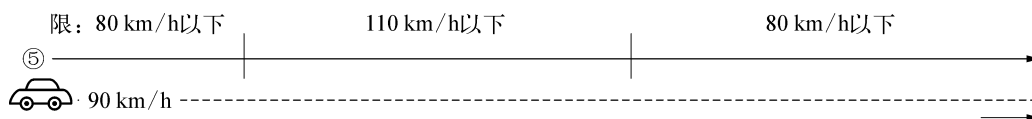
分析: 车辆持续、匀速行驶无停止动作,速度高于前后两段路程的限速标准,中间有一段距离没有限速规定,则无论车速高、低均不构成违法,但其把前后两个行为隔断,后一个行为应重新计算,所以,前后的超速行为属于两个事项。



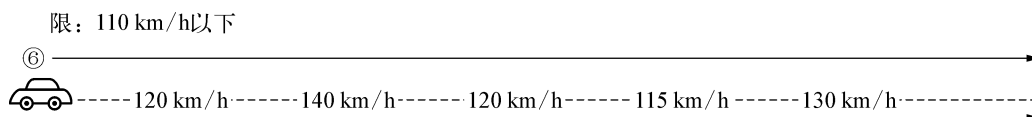
分析：在该连续三段路程中，车辆行驶速度只有在第一部分超过法律规定标准，符合超速行为构成要件。后两段中，符合自然事件要件，但不符合违法事项构成的客观方面要件。其中，第二段中无法定标准，也就不存在进行违法构成评判的必要；第三段中虽有限速标准，但车速在该标准之下，即客观方面无表见违法行为。因此，在该种情况中只存在(在第一路段中)一个违法事项。



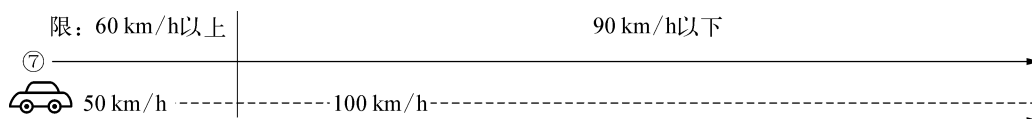
分析：在该三段路程中，虽然都有法律规定(限速)标准，但只有前两段中存在超过限速标准的行为，符合违法构成要件。在第三段中，不存在表见超速行为要件，因此不构成违法。同时，就前两段中情况而言，虽都有法定(限速)标准，但具体标准线不同，而受此影响的(驾车超速)行为，就具有不同的内涵。因此，前两段中“客观方面”表现有差异，二者即属相互独立的两个事项，其分界点就是第二个限速标准(即 90 km/h)起始部分。因此，在该种情况中存在两个违法事项。



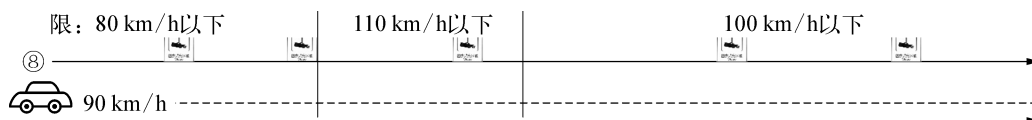
分析：和④中情况近似，车辆虽然持续行驶，但是法定限速标准发生两次变化。由于在第二段中车辆没有表见之超速行为要件而不属于违法行为，但是，其把第一段和第三段隔断了，所以，在该种情况下，第一和第三阶段分属两个独立的违法事项。



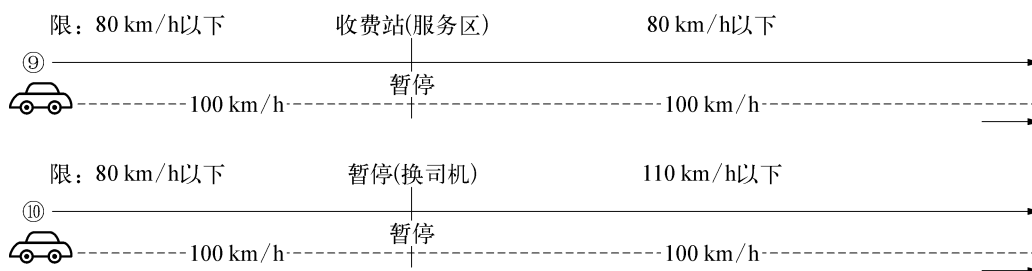
分析：车辆以超过法定速度标准非匀速持续行驶，尽管超过的数据可能会时高时低，但是不影响其属于一个行为的性质，符合一个事项的构成要件，只不过，超过数据的多少可以作为处罚轻重考虑情节。



分析：在该种情况下，法定(超速)标准有两个，同时，车速也相应地发生了变化，分别处于法定最低速以下和最高速之上，属于两个不同的违法事项。



分析：在该种情况下，只有后两段中存在两个不同的事项。该图意在说明，从理论上来说，(检速)电子摄像头的密度和位置，并不会对事项的构成要件产生影响，只是对检测标准精确度有影响。这也是当前比较通用的点状检测方法。

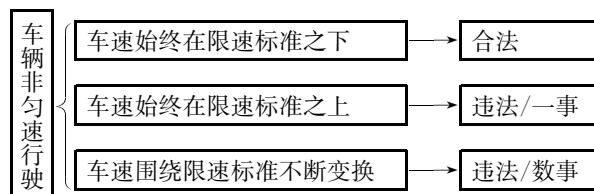


分析: 在⑨、⑩中, 车辆行驶的行为发生了中断, 无论属何种原因, 从理论上来说, 即表示一个行为的终结。暂停之后的(超速)行为属于另一个新的行为, 其作为另一事项的构成要件被重新计算, 所以, 暂停前后分别形成不同的违法事项。⑨中包含两个事项, ⑩中暂停之后车速已降至限速标准之下, 其客观方面已不符合违法构成之要件, 因此, 只有暂停前行为属于违法事项。

车辆超速违法状况大致不外乎上述 10 种, 对其进一步归纳, 大概可分为四种情形。(1) 车速和限速标准均固定基本不变, 车速在规定的标准之上, 如图①; (2) 限速标准不变, 车速虽然超过限速标准, 但车速不断发生变化, 如图②; (3) 限速标准发生变化, 但车速不变, 始终在限速标准之上, 如图③; (4) 限速标准和车速均发生变化。

在(2)、(3)、(4), 即后三种情况下, 我们通常只关注车速超过限速标准的情况, 对于车速在限速标准之下的行为, 无论车速如何变化, 不做过多的关注, 因为行政处罚通常只关注符合违法构成的情况, 在这里就是指车速超过限定最高速度标准或低于最低速度标准。在上述情况中, 又有两个关键性问题: 第一, “法定违法标准”, 即限速标准发生变化, 是不是整个事项就发生变化或终止? 第二, 车辆持续行驶, 属于自然状态意义上的一事。那么, 车辆并非匀速行驶, 而是在不停地发生快慢的变化, 这种时快时慢的速度变化是属于一个行为, 还是不同的行为? (如下图⑪) 对于第一点来说, 限速标准就是法定违法标准, 这个标准是衡量驾车行为是否违反法律的指标, 非常关键, 其变化必然会影响对行为的定性, 所以法律规定标准(即限速标准)的变化节点, 应该是一个行为终结和另一个行为起算点。第二点, 对于非匀速驾驶行为的定性, 应该根据限速标准划分为三种情况: 一种是在限速标准之下非匀速行驶, 这不是行政处罚的关注对象。另一种是在限速标准之上非匀速行驶, 如上图⑥, 超速数据的变化只是量和程度的变化, 不影响其属于一个超速的性质。关键是第三种情况, 即车辆围绕限速标准忽上忽下不断, 从超速到不超速, 又从不超速到超速, 频繁变化, 如何定性? 是“一事”, 还是“数事”? 从法律上一事的构成要件来说, 车速在限速标准之上和之下的行为具有不同的性质, 其上者属于违法构成的行为要件, 其下者则不属于违法构成行为之要件。所以, 从理论上来说, 围绕限速标准频繁变换, 就是时而违法, 时而不违法。其中的违法(即超速)行为因为不断被不违法(不超速)行为所隔断, 属于众多违法事项集合的连续性违法。

⑪ 车辆非匀速行驶情状:



(二) 交通违法一事不再罚之处断规则——切割法

借助于构成要件, 对各种超速违法事项进行分析、界定, 目的是为了更为公平、公正地实施行

政处罚。通常情况下,按照上述对超速“事”数之认定结果,并且严格依照“法律上的一事作为处断的一事”规则进行处罚是没有问题的。但是,通过比较,就会发现一个问题:同样被认定为“一事”的行为所造成危害的程度差别极大,而且事数的不对称必然会造成处罚结果的不平等。这种不对称具体表现在两个方面:

一是持续超速的“一事”与连续超速的“数事”之间的不对称。按照法律上的违法构成来说,那些始终超速的行为(如图①)成为一事毫无疑问,在处罚中作为“一事”对待也顺理成章。但是,那些围绕限速标准不断发生变化的驾驶行为可能要被算作是连续行为,其包含多个超速行为,故属于多个事项,将面临多个处罚。前者是毫无顾忌地始终在超速,而后者则(可能)只是在投机心理支配下时断时续地超速。如果说行政处罚的目的是在于对违法行为人违法的心态进行矫正的话,持续超速违法要比断续超速的主观恶性大,但如果对于断续超速按照“数事”处罚,则处罚结果可能会远远重于前者,这完全背离了“过罚相当”原则和公平原则。

另一个是同为法律上一事之间的不对称。超速是一种持续行为,相当于刑法中的继续犯,虽然违法构成不变,但是,持续时间的长短是处罚轻重必须考量的因素,如图①中所示。如果没有距离或时间的限制,司机面对长距离行驶可能会权衡违法成本从而做出预期违法行为,即以一次违法处罚的成本换取长距离的超速行驶所带来的受益。^[21]对于这种长距离持续超速行为,如果仅作为“一事”处罚,尤其是对于超速一事的处罚标准又不是非常高的情况下,难以有效遏制超速行为。如下表⑫所示,最严重的情况下一次最高可罚2000元。看起来一次罚款是比较重的,但更经常的情况是司机不会超速达到那么严重,因为超速虽然可以投机,但是,速度过高也会危及自己的安全,所以,更常见的情况是超过限定速度数量并不高,应受到警告或罚款200元左右的处罚,这符合既快又安全的违法成本核算。但是,在上图②、③、④、⑤、⑧中,从行为的表现形式来看,都和图①中车辆的持续行驶行为一样,只是因为限速标准的变化从而被分割为若干行为。从司机的角度而言,其对于超速仍然是存在一个概括的故意心态,并不比图①中主体的主观恶性更大,但是,却因为属多个事项从而将会面临多个处罚,这也有违公平。

⑫ 超速违法处罚情况表:

道路类别 超规定时速	扣分标准	处 罚 金 标 准				扣分标准
		限速 50 公里以下	限速 50—80 公里	限速 80—100 公里	限速 100 公里以上	
10%以内	0	警告	警告	警告	警告	0
10%—20%	3分	50	100	150	200	3分
20%—50%	3分	100	150	200		3分
50%—70%	6分	300	500	1000	1500	6分
70%—100%	6分	500	1000	1500	2000	6分

如果依据法律做出的处罚结果不公正,那么无论看似多么完美的法律推理与制度设计都是值得检讨的,因为法律的生命在于实现公正。对于法定事项的处断,如果完全遵循法律上“一事”的判断并依此做出处罚,则必将背离法律所追求的结果。那么,如何克服严格按照法定的一事与处

[21] 因超速所带来的受益首先是指在无引发不安全事故的前提下。同时,这种受益既可能是快速到达目的地,也可能是超速所带来的刺激、发泄、愉悦等心情。

断的一事之间对应所带来的困境? 方法不外乎有二:

(1) 坚持法定的一事与处断的一事对应, 通过执法之自由裁量权, 调整并平衡违法程度不同的“一事”。按说, 理想的状态就是, 先查清事实, 然后遵循“一事则一罚, 多事则多罚合并”原则, 好像很简单, 但是, 社会事务千差万别的现状决定了, 无论刑事司法或者是行政执法, 都必须赋予主体一定的自由裁量权。这也是为什么科技发展到现在, 机器依然不能完全代替自然人司法和执法的原因。与司法, 尤其是刑事司法不同, 行政处罚自由裁量的幅度有限, 行政处罚的性质决定了其最重的处罚也不过是短暂地限制人身自由权(例如, 行政拘留最长不超过 20 日^[22])和一定数额的罚款, 如果过重, 就越过了界限, 进入到刑事司法的领域。而“除非依照法律所确定的根据和程序, 任何人不得被剥夺自由”^[23]原则, 对行政处罚限定了处罚手段的最高界限。因此, 对于违法程度不同的“一事”, 处罚的自由裁量虽然可以调整, 但因为“武器”的原因而作用有限。例如, 对于超速, 如果裁量幅度过小, 无法合理拉开差距从而做到“过罚相当”, 而如果罚款数额悬殊幅度过大(暂不说最高幅度是否应有法律限制), 则会带来两个后果: 一是由于裁量空间过大导致处罚自由裁量权被滥用从而成为执法权寻租的工具, 另一个就是设置裁量基准予以规范, 而这个裁量基准无疑是把一个严重的“一事”(如长期持续超速)分割成为处断的数事, 或把“数事”黏合为处断的一事。这其实正是我们随后要说的“切割法”。

(2) 采用切割法改变法定的一事与处断一事之间的对应关系。在刑事处罚中, 基本上还是按照法定一事与处断一事的对应关系进行处罚, 即一事一(次)罪。因为刑罚处罚裁量幅度大, 它可以依法限制人身自由达几十年甚至终身, 甚或可以剥夺人的生命, 所以, 对于过重的犯罪, 终身监禁和剥夺生命已经是裁量处罚的最顶端, 再加重已经没有意义。而行政处罚则不同, 它的自由裁量处罚手段顶端可能就是刑事处罚的最低端。行政处罚法可能会对单个的处罚设置罚款上限, 但是却很难对若干个独立的处罚事项进行处罚总额的限制, 因此, 其常常通过对罚款的连续增加, 实现“过罚相当”要求, 达到惩罚违法、维护公共秩序和管理秩序的目的。其实, 即便是刑事处罚, 在原则之外也存在诸多特例, 并没有僵化地遵照法定的一事与处断的一事必须一一对应的思维, 而是将二者区别开来。对于连续犯、吸收犯、牵连犯, 这些并非法定的一事, 却均按照一事的标准进行处断。^[24] 因此, 对于交通违法行为的行政处罚, 比较合理且便于实行的方案就是, 打破法定一事对于处罚的限制, 而是以“过错”的程度为依据划分处断的事数。而在交通行政违法中, 衡量过错的标准通常是违法行为持续经过的时间或距离。所以, 采用分割的方法将行政违法事项切割为处断的事项, 是交通行政处罚方式中较为合理的选择。

上述两种途径, 殊途同归, 均能够推演出采用“切割法”对交通违法行为处罚目的的实现。所谓切割法, 就是依据交通违法行为的危险性及动态性特征, 人为地采用距离或者时间标准将违法行为划分为固定的处罚单位, 而不再考虑违法构成的行政处罚规则。切割法可以将法定的一事分割为处断的多事, 也可如刑事处罚中将多事合为一事处断。前者是扩张型切割法, 后者是收缩型切割

^[22] 《中华人民共和国治安管理处罚法》第 16 条: “有两种以上违反治安管理行为, 分别决定, 合并执行。行政拘留处罚合并执行的, 最长不超过二十日。”

^[23] 此乃联合国《公民权利与政治权利国际公约》第 9 条。许多国家均在法律中体现该原则之精神, 例如, 《中华人民共和国宪法》第 37 条规定: “中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民, 非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定, 并由公安机关执行, 不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由。”

^[24] 详论参见: 唐金印: 《论处断的一罪》, 西南财经大学法学(人口学方向)2012 年博士论文, 第 123~157 页。

法,都是为实现处罚之目的,灵活地采用处罚措施的方式。

交通行政处罚中采用切割法,其优点如下:

(1) 切割法符合超速之持续行为的特性。在刑法中,持续犯所持续时间不影响罪名,但其造成的损害程度与持续的时间成正比,即不影响定罪,但关涉量刑。在交通行政处罚中,超速就相当于刑法中的罪名(如非法拘禁罪),对其处罚的轻重就相当于刑法中的量刑。超速是一种危险犯,只要其处于超速之中,从理论上来说,就始终使周围的人、车、物及驾车者本人处于危险状态,其造成的危害的总量在增大。所以,以时间(或距离)作为危险量的分割标准并给予相应的处罚符合过罚相当原则的要求。

(2) 切割法已有实践基础。实践中,已有国家或地区采用此种方式,且实践效果良好。例如,我国台湾地区“道路交通处罚条例”第85条之1第2项规定,“径行举发汽车行车速度超过规定之最高限速或低于规定之最低限速或有第33条第1项之情形(于高速公路行车速度超过规定之最高速度),其违规地点相距六公里以上、违规时间相隔六分钟以上或行驶经过一个路口以上”。该规定以时间或距离标准分割超速事项,并以法律上一行为作为处罚之标准。^[25] 还有些国家将高速公路上两个测速点之间的超速作为处断的“一事”,中间的距离通常设定为30英里左右。^[26]

(3) 切割法比较切合当前的技术条件。从理论上来说,对于超速事项的准确判断,首先是要能够精准地了解超速违法的整个过程。如果对于车辆超速状况缺乏了解,就无法知道其“过错”程度,所做出的处罚也必然无法准确把握“过罚相当”。但是,对于超速的检测,当前最常用的是点状电子监控和极少量的人工流动检测。这种检测结果具有随机性和片段性,也给超速带来了投机的可能。不排除有些司机超速行驶,采用只在监测点减速,此后继续超速的行为。全程监控按说能够克服点状检测的弊端,但在当前尚存在技术和成本两方面的困境。因而,由于无法准确把握违法构成之客观方面,则如果采用法律上“一事”划分标准并进而做出处罚,也有失公正。采用切割法,便可以固定的距离(如30公里)或时间(如15分钟)作为分割点,并在该点上设置检测装置。这种用(检测)技术方案克服(交通工具)技术所生问题的方法在当前来说是比较切实可行的,也较为符合行政处罚的经济成本理论。

(4) 切割法划分处断的“一事”并不会有多少放纵违法的危险。使用切割法对于超速事项在事实模糊的情况下采用概括的分割方式,可能会给人以不严谨、不科学的表面印象,但事实上并非如此。首先,我们必须在固定的距离单位点安装检速设备(如电子眼),但是,其密度并不限于此。只要在成本许可情况下,应将检速设备尽可能地密布。尤其在容易发生交通事故(如陡坡、急弯等)或危险系数较高的地方(如隧道、桥梁等)必须安装,其密度愈大,所检测到的超速现象愈精准。但是,在每两个分割点区间之内的检测数据只是作为补强性证据以证明从分割点上获得数据的准确度并作为处罚轻重的考量因素,不作为事项分割标准。其次,点状测速虽无法做到全程测速,但其仍具有一定的威慑功能。那些怀有超速投机心理的司机,在无测速路段可能超速,但通常还是具有很高的警惕性的,因为其必须时刻关注着检速装置(电子摄像头)以便及时降速预防检测。虽然点状测速在一定程度上放纵了超速,但这种高度的警惕性在客观上仍是有利于车辆安全的。最后,人是自己利益的最佳判断者和保护者。无论有无超速限制,人们开车超速追求的是既快又安

[25] 参见:我国台湾地区“道路交通处罚条例”(http://www.psees.tyc.edu.tw/~tc12031/traffic/traffic/gl-2.htm,最后访问时间2014-06-21)。

[26] 游永恒:《短时间内多次交通违法行为 只应处罚一次》,载四川新闻网(http://scnews.newssc.org/system/2012/01/08/013417109.Shtml,最后访问时间2014-07-07)。

全。如果超速的幅度过大,当事人自身的安全也会处于较高的危险之中,这是损人更害己的。从这一点来说,当事人自己也会监督自己在安全许可的范围内超速,而不会因为缺少外部的监督而一味地无度超速。因此,在监测视野之外的偶尔超速也是可以理解和容忍的,采用切割法进行处罚并不会出现很多放纵危险超速的现象。

再者,切割法划分一事,标准比较统一、操作性强,执法成本较低,切合当前技术条件,且有利于交通管理目标的实现。

五、其他类型交通违法行为处罚中 一事不再罚之“一事”认定

(一) 连续闯红灯行为

交通法上的闯红灯是指机动车在信号控制的交叉路口和路段上违反红灯相位禁止通行规定,越过停止线并继续行驶的行为。^[27] 闯红灯是一个瞬间性动作,不属于持续性行为。^[28] 在两个连续闯红灯行为之间,必然会有一定时间的间隔,所以,从自然事件的性状来判断,每个闯红灯行为都是一个单独的违法行为。对于某个闯红灯事项,如果是执法人员人工检查并当场给予了处罚,随后的再次闯红灯行为就是一个新的行为并且可以重新给予处罚,对此一般不存在争议。但最常见的情况是在事后通过电子检测系统储存信息发现,在比较连贯的时段,出现了多个连续性闯红灯行为,对此如何进行认定和处罚依然是个问题。

就多个闯红灯行为的认定而言,从常理上来说,不可能有两个甚至更多的红绿灯设施不间断地连接在一起,在每两个红灯路口之间必有普通的道路作为连接。在每一个瞬间性的闯红灯行为之间,都有一个时间和空间的间隔。车辆经过这个区间时的行为,与闯红灯行为的构成要件之“法定标准”不同:在普通道路上行驶,交通处罚关注的是其是否超速、违法占道、违法停车等。在红灯路口,交通处罚所关注者乃是其是否闯了红灯。此时,若在闯红灯时有其他违反交通法之行为(如超速),则可能会被闯红灯的处罚所吸收(因为后者的危害性更大),也可能并罚(如无证驾驶)。其次,闯红灯是一种瞬间行为,在普通道路上行驶是一种持续行为,两种行为的性质不同。所以,在无红绿灯的普通道路上违法行驶和在红灯路口闯红灯,二者的违法构成要件内容不同,是两种不同的事项,因此,两个闯红灯行为是各自单独的行为,其已被一段普通道路行驶行为所隔断。

由于一次闯红灯就会遭受非常严重的处罚(我国现行交通处罚法规规定每次扣6分,罚款100元,我国台湾地区“道路交通处罚条例”规定是1800元以上5400元以下的新台币罚款),所以,有人认为如果采用并罚原则处罚过重,违背行政法之比例原则。^[29] 毕竟这些连续行为之间具有雷同性,且过多处罚的简单累加也可能因超过一定的限度不具有可执行性。因此,有些国家采取按照“一事”进行处罚,例如,德国《秩序违反法》第19条规定,数次违反一项可将该行为作为违反秩序行为处罚的法律,则只科处一项罚款。^[30] 而将连续违法行为作为一个行为处罚,又有过于宽松

[27] 百度百科,闯红灯条目(<http://baike.baidu.com/view/16026.htm?fr=aladdin>,最后访问时间2014-09-19)。

[28] 从严格意义上来说,闯红灯可能也会延续一定的时间和距离,但从立法目的来说,这段时间和距离可以缩限至一点,而且在执法实践中,也是以越过某个标志点为衡量标准,所以,其仍被作为一个瞬间动作对待为佳。

[29] 陈正根:《论一行为不二罚:以交通秩序罚为探讨中心》,载《警察与秩序法研究》(一),台北五南图书出版股份有限公司2010年版,第347页。

[30] 《德国违反秩序法》,郑冲译,载《行政法学研究》1995年第1期。

以致放纵违法之嫌。基于此,对于连续闯红灯次数过多的情况,可以考虑采用吸收与加重处罚并用原则,例如,1~4次一个处罚层次,5~8次一个较重的处罚层次,8次以上一个最重的处罚层次,等等。

(二) 违法停车

违法停车,是指违反有关道路交通安全的法律规定,将车辆停放于禁止停放的地方。我国现行《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第63条,对于各种违法停车情形有明确的规定。从其违法构成要件来说,首先是有车辆停留于禁止停放之地的状态。车辆的停止是一个瞬间动作,随后要有停止在该位置的状态之一定时间延续。停车的瞬间动作不属于行为要件部分,停止状态才是行为要件,前者只是后者必经的过程,此状态只要不被其他行为,如车辆移除行为所打断,就可以算作是一个(广义的)行为。行为主体及其主观心态要件基本上都不影响该违法行为的成立,所以,从理论上来说,违法停车在法律上通常属于“一事”,无论停留时间的暂久。

违法停车事项和超速行为具有近似之处,即都是持续行为,都表现为行为或状态的持续与造成的损害成正比,但其也有一些自身的特点:第一,与很多交通违法行为不同,违法停车通常表现为人车分离状态,因为一般来说“人在现场但拒绝立即驶离”的现象非常少见,如果驾驶人在场,可以指出其违法行为,并予以口头警告,不予罚款。第二,违法停车情况较为复杂,所停留的地点、时间不同所造成的损害也迥然不同。对此我国《道路交通安全法实施条例》第63条有具体规定,我国台湾地区“道路交通管理处罚条例”第56、57条对此规定得更为详细。第三,对违法停车的处罚方式较为灵活,也就是说处罚机关在处罚方式和处罚力度方面的自由裁量权更大些。因为违法停车的情况非常复杂,警告、罚款、拖车等手段需因事因势而为。

对于司机在违法停留的车上之情形的处理,通常是执法交警劝其及时离开。如果造成了影响交通的后果,交通警察也可以现场做出处罚。如果驾车人不在车上,执法或管理人员要综合考虑违法停车的情节并做出处罚。执法者如果能够通过法定渠道告知当事人处罚结果并敦促其移走车辆,则在通知限定的合理期限内当事人仍然不将违法停留车辆移走,执法机关可以继续处罚。从理论上说,这并不违背一事不再罚原则,因为当执法人员第一次告知当事人处罚结果时,其违法停车行为构成中的意志因素已经被中断,无论其当时的心理是故意或者过失。但是,如果在此后合理期限内仍然不积极配合执法工作,即自行移走违法停留的车辆,则此时其主观意志要件与收到告知前就有所不同了,所以,此后的违法停车行为应属于另一个事项。另一种情况是,当事人不在车上,执法人员又无法及时通知,则采取将违法占道的车辆拖走之措施。这就不存在一事二罚的可能性,因为执法的直接对象——占道车辆,已经移走,再罚已失去了对象。但是,拖车要及时履行合理的告知程序,否则会给当事人带来不必要的损害(如不知车辆去向的担忧以及基于对违法应受处罚的信赖而延误对实际上是车辆被盗的最佳寻找机会等)。现实中,采用现代通讯方式及时告知并非不可行。但是,更常见的问题是,对于违法车辆,执法人员既无法找到其所属司机,也没有配备实时可用的拖车设备,或者拖车设备不能及时到达。在这种情况下,如何做出处罚?尤其是对于那些造成交通阻塞比较严重的违法停车事项,如果仅仅进行一次处罚,可能与其所造成的公共交通损害不成比例,也有违“过罚相当”原则,无法达到制裁违法的目的。当事人可能会滋生“既然已经罚过了,也不着急挪走,反正不能再罚了”的想法,交通执法会处于技穷的尴尬境地。基于此,不妨在处罚方面,采用切割法,根据违法情节,适当对违法状况严重的行为,依据停留时间的长短,做出相应的处罚,使处罚的程度随违法停留时间的延长而增大,只有这样才能督促其尽早移走车辆。

为了督促违法停留的车辆尽快驶离,采用切割法,以一定的时间为基准,对违法停车行为进行

划分,已有实践基础,如我国台湾地区“道路交通管理处罚条例”第85条之1将“每逾二小时”作为得为连续举发之规定。早在2005年,其“大法官解释 释字第604号”就认为:“以‘每逾二小时’为连续举发之标准,衡诸人民可能因而受处罚之次数及可能因此负担罚鍰之金额,相对于维护交通秩序、确保交通安全之重大公益而言,尚未逾越必要之程度。惟有关连续举发之授权,其目的与范围仍以法律明定为宜。”^[31]其解释理由书中也阐述道:“如考量该违规事实之存在对公益或公共秩序确有影响,除使主管机关得以强制执行之方法及时除去该违规事实外,并得藉举发其违规事实之次数,作为认定其违规行为之次数,即每举发一次,即认定有一次违反行政法上义务之行为发生而有一次违规行为,因而对于违规事实继续之行为,为连续举发者,即认定有多次违反行政法上义务之行为发生而有多次违规行为,从而对此多次违规行为得予以多次处罚,并不生一行为二罚之问题,故与法治国家一行为不二罚之原则,并无抵触。”^[32]再如,2012年10月24日,我国深圳市人大常委会提请深圳市第五届人民代表大会常务委员第三十一次会议审议的《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例修正案(草案)》规定:公安机关交通管理部门,对持续违法停车的,可每六小时处罚一次。在非繁忙路段持续违法停车的,可以每二十四小时做出一次相应的处罚决定。^[33]在新加坡、我国香港等发达国家和地区也早就有类似做法。

也有观点认为,违章停车是一种持续的状态,如果这种状态不被移除行为所中断,则其实质上始终就是一个行为,只不过,持续状态的久暂作为处罚轻重考虑的情节,故随后的处罚不是“再罚”而是执行罚。此种论断看似没有问题,但是,在制度设计中会面临无法克服的困境。首先,执行罚的前提必须是已经对一个完整的违法行为做出了处罚且已告知(或催告)当事人。这样,持续的违法停车状态会因为一个行政处罚的做出并告知而中止,此前的状态已形成一个完整的违法停车行为,处罚做出并告知当事人之后的继续违法停车状态将重新起算从而构成另一个新的违法行为。所以,执行罚只能起到对已被处罚之行为之督促作用,既可能是及时缴纳罚款,也可能是消除违法状态。但是,对于后续的违法行为,不可能适用执行罚,因为其只对前事不对后事。同时,以执行罚处罚持续违法停车行为还面临的一个困境是,执行罚通常是以缴纳强制金形式督促行政上的违法义务人履行义务,但对于执行罚的金额,通常会有上限之瓶颈限制,即不得超过处罚本数,^[34]这样的处罚会显得很无力,通常难以达到“过罚相当”,也无法有效制止违法。另一方面,如果执行罚没有最高额限制,则简单的累加又可能会出现像“河南368万天价过路费案”的执行罚之怪诞现象。^[35]而且,再退一步说,就算对第一个处罚之后的持续停车行为的处罚均被认定为执行罚,则该执行罚数额的计算方式仍然只能采用对持续时间的切割之方式来确定,这等于又转回到了“切割法”。因此,采用切割法对违法停车行为进行处罚比较科学和经济,实践中一些国家或地区的做法也证明

[31] “司法院大法官释字第604号解释”,载台湾法律网(http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2169,2233,903,&job_id=84676&article_category_id=1957&article_id=38128,最后访问时间2016-01-19)。

[32] 见前注[31]。

[33] 《深圳严管严罚交通违法行为 持续违法停车可每六小时处罚一次》,载CUTV深圳台网站(<http://www.s1979.com/shenzhen/201210/2458627924.shtml>,最后访问时间2014-08-29)。

[34] 例如,我国《行政强制法》第45条第2款规定“加处罚款或者滞纳金的数额不得超出金钱给付义务的数额”。

[35] 本案简况是:河南平顶山人时某自2008年5月4日至2009年1月1日,用两辆自卸货车运输砂石,累计骗免高速通行费368万多元。2010年12月21日,被当地中级人民法院以诈骗罪判处时某无期徒刑,剥夺政治权利终身,并处罚金200万元。详论参见腾讯网新闻频道相关专题(<http://news.qq.com/zt2011/368w/>,最后访问时间2016-01-19)。

了这一点。

(三) 无证驾驶、车辆超载与违规改装车辆

1. 在我国,机动车驾驶证是指依法允许学习驾驶机动车的人员,经过学习,掌握了交通法规知识和驾驶技术后,经管理部门考试合格,核发许可驾驶某类机动车的法律凭证。当然,更广泛的说法认为驾驶证是“为了驾驶汽车,主管当局发给的许可驾驶车辆的证明文件”(摘自联合国经济社会理事会《关于劝告汽车司机批准方式的最低统一规则》)。在我国,无证驾驶包括的情形有:① 未经考试,非法取得驾驶证的;② 没有驾驶证的;③ 驾驶证被注销、吊销的;④ 不符合驾驶条件(年龄和健康状况),非法取得驾驶证的;⑤ 驾驶证被暂扣的;⑥ 驾驶证已超过有效期的;⑦ 持境外机动车驾驶证在中国驾驶的;⑧ 持军队、武装警察部队驾驶证驾驶民用机动车的;⑨ 未随身携带驾驶证的;⑩ 驾驶车辆超过最高准驾车型的。在行政法上,颁发驾驶证属于非排他性许可,即只要具备法定条件就可以获得。驾驶证之所以被纳入许可领域,基于两种功能考虑,一是保证驾车人的技术达到安全标准,维护公共安全,属于核准性许可。二是为了便于交通管理,属于登记性许可。我国《道路交通安全法》第99条第1款规定,未取得机动车驾驶证、机动车驾驶证被吊销或者机动车驾驶证被暂扣期间驾驶机动车的,由公安机关交通管理部门处200元以上2000元以下罚款。

无证驾驶,违法主体通常存在两种情况,一种是驾车技术已经达到实质的安全标准,但是无证(或丢失、过期等),另一种是既无证,驾车技术在实质上又没有达到上路安全行驶的要求,危及交通安全。按说,对于两种情况的处罚方式应该有所不同,对前一种情况在给予处罚的同时可以允许其在合理的时间内驶离,尤其是在闹市区、高速公路等执法不便之地,以减少执法成本和方便当事人。对后一种情况应采用立即制止继续驾驶的强制手段以配合处罚。但是,由于两种情况界限是模糊的,所以在实务中只能由执法人员自由裁量。另外,从行为性质来看,无证驾驶^[36]系指行为人之违法状态,即由于实现行政罚要件所构成之违法状态,有意地或无意地维持下去。此种行为系单一的实现行政罚之构成要件,并在时间上延续下去,因为此种行为之违法状态继续存在,且其完成及持续效力被视为构成要件单一,在法理上亦可视为法律上单一行为,而只受一个行政罚之处罚。^[37]

2. 超载(Overload)是指交通运输工具的实际装载量超过核定的最大容许限度,包括(营利或非营利)客运超载和货运超载。客运超载主要危及乘客和公共安全,货运超载则具有损坏道路、危及交通安全和造成交通不顺畅等不利后果。我国《道路交通安全法》第92条规定,公路客运车辆载客超过额定乘员的,处200元以上500元以下的罚款;超过额定乘员20%或者违反规定载货的,处500元以上2000元以下的罚款。货运机动车超过核定载质量的,处200元以上500元以下罚款;超过核定载质量30%或者违反规定载客的,处500元以上2000元以下罚款。运输单位的车辆有本条第1款、第2款规定的情形,经处罚不改的,对直接负责的主管人员处2000元以上5000元以下罚款。可以看出,对于超载,处罚的力度随着违法程度的加重而加重。

超载作为一种违法行为,其行为要件中具有两个要素:首先是超载,其次是在道路上行驶。如果仅仅是超载,尚未在路上行驶,其相当于刑法中的未遂犯,也应该受到处罚,不过处罚较轻,如小额罚款或责令卸载超量物品或清除超员乘客。超载车辆一旦驶入公共道路,即视为既遂,随后的继续驾驶只是既遂行为的延续。

3. 车辆改装,包括营运车和非营运车改装。交通处罚的重点是营运车辆的改装。私人小车的

[36] 我国台湾地区学者蔡志芳教授认为长时间不携带行照而驾车是一种连续的不作为状态,详论参见蔡志芳:《行政罚法释义与运用解说》,台北三民书局2006年版,第100~102页。

[37] 见前注[29],陈正根文,第348页。

改装一般在车辆年审时才容易发现。营运车的改装又包括客运车与货运车改装,其中最普遍也是最为严重的是货运车扩大其载货量的改装。对营运车辆改装的查处通常伴随着超载现象的发生,对于二者应该适用并罚。通常,交通处罚对于改装车辆的处罚会扩大责任主体,即包括车辆的使用者和改装者。《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第6条规定:“已注册登记的机动车有下列情形之一的,机动车所有人应当向登记该机动车的公安机关交通管理部门申请变更登记:(一)改变机动车车身颜色的;(二)更换发动机的;(三)更换车身或者车架的;(四)因质量问题,制造厂更换整车的;(五)营运机动车改为非营运机动车或者非营运机动车改为营运机动车的;(六)机动车所有人的住所迁出或者迁入公安机关交通管理部门管辖区域的。”公安部2008年颁布的《机动车登记规定》(第102号令)第47条、48条,对驾驶改装车的处罚做出了详细的规定。某些地方规章对其处罚较为严厉,例如《武汉市货运车辆超限运输治理办法》提出不仅要处罚超载货车司机,更要处罚货运源头单位。包括对为车辆超标准装备货物的源头单位和为超限车辆提供虚假装载证明的源头单位等,将按照每辆次处以1万元以上3万元以下罚款。^[38]

(四) 无证驾驶、车辆超载与违规改装之状态分析

在刑法中,持续犯又被细化为继续犯与状态犯两种犯罪形态。继续犯是指随着法益被侵害结果的发生,犯罪便既遂,但其后不法行为与不法状态仍然处于持续状态的犯罪。逮捕监禁罪(即非法拘禁罪)与不保护罪(即遗弃罪)是其适例。^[39] 状态犯,是指一旦发生法益侵害结果,犯罪便同时終了,但法益受侵害的状态仍在持续的情况,如盗窃罪。^[40] 与其相似,在交通行政处罚中,也存在两种违法形态。区分继续犯与状态犯,通常应看是否存在行为与法益侵害状态的同时持续,能否持续性地构成要件符合性。^[41] 在继续犯中,违法行为虽然已经形成,但是其仍然在持续地侵害法益,而且违法后果随着时间的延长而增加。例如,超速行驶行为中,车速一直超过了限速标准,那么,该违法行为就一直在侵害着道路交通安全,并且随时间而扩大着危害后果。而在状态犯形态中,违法结果已经固定,违法构成已经形成,时间的延续仅仅是状态的持续。例如无证驾驶、超载、车辆改装等。

就违法构成中的行为而言,在超速违法事项中,仅仅有一个“超过规定速度标准行驶”之行为就已经足够。在该行为中,主体通过积极的作为(动态),即操纵车辆并超速,以追求自己想要的或者放任的法律效果(即过快或过慢地行驶)。此时,主体负有“消极的不作为”之义务。在该行为持续过程中,行为始终在侵害着法律上的行为对象,即限速标准之外的交通安全,这些均符合继续犯的特征。而另外几种违法事项的构成要件中之行为,均包含有相对静止的状态要素。例如,无证驾驶=无证(状态)+驾车行驶(行为);超载=超员/重(状态)+驾车行驶;车辆改装本身就是一种状态。无证驾驶虽然看似是一个动作,但是,交通处罚的关注点是无证之状态,违法主体负有“积极作为改变(无证)状态”之义务。超载是车上的人/物已经处于超载状态,也就是说超载已经既遂,驾车行驶不过是这种违法状态的位移。车辆改装本身就是已经完成的状态,如果车辆尚处于改装过程中也不能上路,而且若没有改装完成的结果,行政处罚也就没有处罚的对象。即使驾驶

[38] 《武汉市货运车辆超限运输治理办法》第31条,载中国武汉政务网(http://baike.baidu.com/link?url=99RMVw8IDWtCeBi9oFs6BgDATMi1xijkGK9xgaYnEQclV5lY93g_h8ypKBT9fKNvVwVRPEtBeOMkqtMmAD7Sa,最后访问时间2016-01-30)。

[39] 张明楷:《外国刑法纲要(第二版)》,清华大学出版2007年版,第55页。

[40] 张明楷:《刑法原理》,商务印书馆2011年版,第158页。

[41] 陈洪兵:《区分即成犯、状态犯与继续犯的再审视》,载《中南大学学报(社会科学版)》2012年第3期,第78页。

改装车辆行驶,看似是动态的,其实,行政处罚关注的仍然是车辆已改装的状态。当然,由于很多营运车辆改装的目的是多载货/人,所以,也可能面临超载和车辆改装两个行为的并罚。

由于继续犯在外在表现形式上属于动态的,易于为电子监测装置所捕捉,并对其违法与否的判定。因此,实践中对于超速的检测常常可借助于机器。而由于状态犯的静止性,例如没有驾驶证、车辆内的人/物是否超员/载、车辆改装状况等,对其使用机器进行检测是比较困难的,目前尚必须由人工积极实施检查行为方可。其次,继续犯在被发现之时,可以采用切割法将此前持续之行为划分为“数事”并进行处罚,但是,状态犯在被发现之时,对于其此前的状态,无论存续多久,都只能作为“一事”处理,而不能分割为“数事”。对继续犯和状态犯适用一事不再罚原则时,处断的措施是有差别的。继续犯通常采用分割方式已如前述,对于状态犯的处罚,要根据其自身特点采用相应的措施。因为,继续犯是动态的,所以,行为主体的消极不作为即可终止违法行为,执法人员强行禁止也可以终止违法。例如超速,要么当事人不再积极主动驾车超速,要么执法人员强行制止其继续超速行驶即可。但是,对于状态犯,当事人消极的不作为难以消除违法状态,例如无证驾驶、超载及车辆改装,当事人只能通过积极的作为方式才能予以消除,如要主动拿到驾驶证、主动减除超员/载、恢复车辆至改装前合法状况等。同时,有些时候,执法人员也不是简单地强行终止该违法状态就能解决问题,而是结合状态犯具体违法情形,依据自身裁量权,做出不同的处罚决定。如在发现状态犯之后,如果执法现场在交通不便的偏远地区,或者晚上,马上制止当事人继续驾车,当事人可能就无所适从,这样的执法也过于僵化和缺少人文关怀。

在上述状态犯被查处并受到处罚的同时,如果在行政主体裁量下,允许其在一定的时间和地段范围内继续行驶,则在此阶段,行政主体(包括已做出处罚之主体和其他行政主体)不得再次做出重复处罚行为。例如,某车辆在高速公路上被查出超载有放射性或液体货物,执法人员不宜做出立即卸除超载物品之强制措施,那么,行政处罚主体在做出处罚之后,就要综合考量,给予其合理的纠正违法状态宽限期,允许其继续行驶至目的地或就近的适宜卸载货物的地方。在此期间,行政主体不能就该行为做出同样的处罚,否则有违一事不再罚原则。再如,在闹市区查处无证驾驶,如果立即终止其驾车行为则会造成交通阻塞和其他不利后果,行政处罚主体应该允许其继续驾车驶离该地,并规定在此后的合理期限(如2个小时)内不再做出同样的处罚,否则有违一事不再罚原则。但是,如果在行政处罚主体限制的合理时间之后或地段之外,当事人仍然没有改变原来的违法状态,则随后的处罚将不违背一事不再罚原则。因为前期的行为已由一个完整的行政处罚予以终结,在行政处罚主体许可的合理之宽限条件失效(即时间的经过或规定地段之外)之际,原来的状态已经处理完毕,随后的状态另行起算,成为一个新的“一事”。

六、交通违法行为中“切割法”适用情况分析

在常态情况下,一事不再罚仍然是交通行政处罚所要遵循的基本原则,例如,某个超速行为被电子测速工具监测到,某个车辆违法停车,等等。只有当这些行为或状态持续时间过长,面临一次处罚无法达到“过罚相当”之时,方才体现出“切割法”的功效。

法律最终惩罚的是人的犯意,主观表现也是相对人违法构成要件之一,所以,主体之主观表现的改变,将对违法构成产生影响。无论是何种行为(状态或动作),只要其主观表现被改变,作为一个行为的延续性就被切断。所以,对于违法行为,如果行政执法主体已经将处罚决定向其告知,则该行为就已经得到一个完整的处罚,即使动作以后继续,但是,由于犯意改变,随后的行为应该重新起算。例如违法停车行为,如果行政执法人员已经通过某种方式告知其处罚,则自当事人获悉

之时,该行为即行终止,随后,车辆继续违法停占道路的行为已经属于一个新的行为。

⑬ 交通违法行为分析表

行为性质	违法类型	行为构成	处罚关注点	行为状态	检测方式	消除方式	处罚规则	被处罚之后
继续犯	超速	持续动作	动作	积极	电子/人工	停止(消极)	切割方式	应立即终止
状态犯	违法停车	持续状态	状态	消极	人工	作为(积极)	切割方式	应立即改变状态
	无证驾驶	无证+驾驶	状态 (+动作)	消极	人工	作为 (积极)		可适当持续
	超载	超员/重+ 驾驶						
	车辆改装	持续状态	状态					

上表中的诸多现象在前述已经分析。从处罚规则部分可以看出,对于长期超速和违法停车行为,通常无法及时通知当事人。前者是因为电子测速居多之故,后者是因为当事人通常不在现场无法及时通知之故,所以,切割法才有适用的必要。对于无证驾驶、超载、车辆改装等状态犯,通常情况下,只能通过人工方能检测,此时,执法人员会当面告知车辆驾驶者。自此,此前的违法行为因为已经经过了一个完整的处罚程序从而归于终结,随后,在合理期限之外,如果车辆驾驶者继续这种状态而不做积极的改变,则这已经属于一个新的行为,因为,此时的主观表现,即犯意,已经是一个新的犯意,与相应的持续行为构成了一个新的事项,对于此事项的处罚,并不违背一事不再罚,因为这已经是两个行为,不是一行为。

由上述可知,切割法适用于交通处罚,须有一定的条件限制: 1. 必须适用于继续或持续事项,对于瞬间或短暂行为没有适用切割法的必要。2. 切割法适用于违法构成要件不变的行为。如果违法构成要件(实践中通常是主观表现要件)发生改变,则后续行为将会成为新的一事,即不再存在“一事”不再罚讨论之必要。3. 切割法的适用,应该受到行政处罚的目的以及比例原则限制。首先,交通行政处罚的最终目的是消除交通违法现象,维护和谐有序的交通秩序,从而最大化地保障公民的交通权。不能把罚款创收作为目的,更不能为了惩罚而处罚。其次,对于切割的“量”之标准的设定,要考虑均衡原则支配下的“过罚相当”,既不能过宽漏掉应惩罚之行为从而纵容违法,也不能过密而扩大处罚范围,剥夺公民权利。4. 切割法亦可适用于若干重复行为。交通违法中的重复行为,典型者如围绕限速标准频繁变换速度,若严格从构成要件来看,属于多数行为的重复,不属于一事。但“其多次违反行政法上义务之行为系接续或重叠,具密切之时空关联,出于相同动机,处罚法规之保障目的相同,且多次违反只是量的增加”^[42],在行政处罚上可以作为一事对待。对重复行为,不再考虑其中单个行为的构成及其延续长短,而直接使用切割法对其做出处分。

切割法的适用并非“掏空”了一事不再罚原则。在常态情况下,一事不再罚仍然是交通行政处罚所要遵循的原则,只有当这些行为或状态持续时间过长,面临一次处罚无法达到“过罚相当”之时,方才体现出“切割法”之功效。其次,立法者将自然单一行为“切割”成数个法律上单一行为,仍不能恣意。凡“切割”超出达成管理目的所需之限度,例如将违规停车行为以每五分钟举发一次,或将超速行为以每隔十公尺测速照相举发一次为标准“切割”成数行为,并分别评价、处罚,仍将面临上位原则“一事不再罚”(如前文所述,一事不再罚在有些国家或地区已成为宪法性原则)之检验

[42] 见前注[17],林锡尧文,第5页。

和评判。所以,在此,可谓“一事不再罚原则”之审查与比例原则之审查在某意义上之汇流。^[43]

由于交通违法现状的复杂性,我们对于切割法所采用的切割标准应当灵活掌握,结合执法实践,对于不同时空、路段及行为危害程度,灵活采用不同标准。例如,就违法停车而言,依据是否在闹市、停留的时段(例如是否上下班高峰),采用不同的切割标准。当然,这种标准的灵活性必须以实现行政处罚目的为宗旨。

七、结束语

由于交通违法行为的连续性或持续性特征,其适用一事不再罚原则具有自身特点。本文基于主题和内容所限,仅探讨了交通行政处罚中“一事不再罚”之“一事”情况,并没有对于“罚”进行过多的论述。不过,对于是否再罚的理论已有诸多学者进行过充分之论述。本文认为,对于“不再罚”中处罚的种类,应该包括所有法定处罚种类,而不仅仅是罚款。现实中很多国家仅适用于罚款,这一方面是最初采用该规则的一种尝试,另一方面,也是因为罚款易于操作。但其他处罚重复之禁止并不意味着不可能,更并不意味着不应该。我们要做的就是如何通过科学的技术设置,使其具有可操作性。

一事不再罚也应该适用于所有的行政主体,即对于已做出处罚的行政相对人违法事项,原行政主体和其他行政主体均不能“再罚”。对于原处罚主体来说,一个相对人违法事项一旦处理进行完毕并生效,就不得对该事项再行处罚,如果因为此处罚不当致使国家利益受到较大损失,相关行政主体之负责人应该受到相应的处分或处罚。这样设置更有利于督促行政机关依法行政。同时,应该于处罚过程中加入两个环节:一个是行政主体的询问和告知,即行政处罚主体在对相对人违法事项进行立案时,必须询问当事人是否因为此事项已经受到过其他的行政处罚,并同时告知当事人对于因该行为所受到的任何行政处罚有及时通知本主体之义务。另一个环节是行政处罚主体的协商和转办,如果相对人违法事项具有竞合特征,即一个行为触犯了不同部门管理所依据的法律,首先受理该事项的主体应及时通知相关行政主体,并进行协商处理,必要时转办最适宜管理的主体。当然,为了保障行政处罚的实效性和效率,行政处罚也可以分阶段、分事项地先后处理,但是,对于阶段性处理,一定要在做出部分处罚决定的同时,告知相对人随后的处罚程序和事项分类,以便当事人有心理预期并做好相应的安排。当然,为了避免不同行政主体“一事再罚”,对于处罚事项及信息的及时公开不可或缺。

本文的讨论是建立在当前的交通技术基础上的,今后,随着科学技术的发展,交通工具运行方式及检测违法的技术也一定会发生变化,从而颠覆交通违法中“一事”认定规则。例如,车辆驾驶的全部自动化,车辆违法查处技术的突破,甚或交通违章信号和标准的改变乃至废弃,都会使本文的讨论失去实用价值。不过,病变药亦变,但药方中的原理不变。只要有交通事项的存在,就必然有对交通的管理以及对交通违法行为处罚之制度之存在,所以,本文所分析之处罚规则未必不能适用于新的形势。

(责任编辑:蒋红珍)

^[43] “释字第604号解释协同意见书(大法官许宗力)”,载台湾法律网(http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2169,2233,903,&job_id=84680&article_category_id=1957&article_id=38130,最后访问时间2014-10-05)。