

丛书主编 俞树毅

★生命无返程:重点交通法规解读

★百姓生活避风港:也谈社会保障法

★祸患积于忽微:警察权限与治安管理

★清官能断家务事:走进婚姻法

★约定大于法定:合同法漫谈

★让我欢喜让我忧:银行卡消费与维权

★权利与保障同行:民事侵权及其救济

法律在身边

FALU ZAI SHENBIAN

公民维权系列丛书

郇占川 编著

生命无返程:
重点交通法规解读



兰州大学出版社

丛书主编 俞树毅

- ★生命无返程:重点交通法规解读
- ★百姓生活避风港:也谈社会保障法
- ★祸患积于忽微:警察权限与治安管理
- ★清官能断家务事:走进婚姻法
- ★约定大于法定:合同法漫谈
- ★让我欢喜让我忧:银行卡消费与维权
- ★权利与保障同行:民事侵权及其救济

法律在身边

FALU ZAI SHENBIAN
公民维权系列丛书

杨晓平 李天明 编著

祸患积于忽微:
警察权限与治安管理



兰州大学出版社

总 序

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国,总目标是建设具有中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

改革开放三十多年来,走市场经济道路和建设具有中国特色社会主义法律体系、建设法治国家是我们始终坚持的。改革越往后就越艰难。我国市场经济建设虽然取得了巨大的成功,但地方保护、行政垄断、自然垄断、权力寻租、市场壁垒以及不公正的市场规则等乱象依然存在,市场经济建设已经到了深层的攻坚克难时期。市场经济是法治经济,市场秩序的建立与维护要靠反映市场规律、市民社会规则的法治体系。人治只能是计划经济的反映。建设具有中国特色社会主义法治体系,对于深化各项改革、推动市场经济健康发展,具有重要意义。

正如十八届四中全会提出全面推进依法治国的重大任务所表明的,中国特色社会主义法治体系的建设和完善主要依赖于政府的推动,但这种自上而下的推动应当促进内生性的法治建设,其中,增强全民法治观念、加强民主立法和法律实施的公众参与等,应该是题中的应有之意。

社会问题纷繁复杂,当下中国社会又一次处在了历史的节点上。“依法治国,建设社会主义法治国家”是中国的基本治国方略,也是中国承继人类文明的必然和历史选择。依法治国必然要求增强全民法治观念,并在全社会大力推动普法宣传教育。虽然学理解释在法理学上属于无权解释之列,但适法、守法、用法均离不开对现行法律的熟悉、掌握和准确理解,学理解释在法律的适用、市场规则和市场秩序的维护、公民行为的预测或指引中发挥着至关重要的作用。可以说,如果民众没有良好的法律素养,没有法律信念,则中国现代法律的移植、现代法治社会和法治国家的建设始终是不可完成的任务,只能是水中月、镜中花。

早在1986年,中国就开始了以五年为一个周期的普法活动。2011年为“六五”普法规划的启动年。“六五”普法规划的基本指导思想主要是:按照全面落

实依法治国基本方略和建设社会主义政治文明的新要求,坚持法制宣传教育与社会主义核心价值体系教育相结合、与社会主义法治理念教育相结合、与社会主义公民意识教育相结合、与法治实践相结合,深入开展法制宣传教育,深入推进依法治理,大力弘扬社会主义法治精神,为夺取全面建设小康社会新胜利营造良好法治环境。

所谓普法,就是普及法律知识,而法律知识范围广泛,涵盖法律和法学,既包括法律精神、法律价值、法律理念,也包括法律原则、法律规范;既包括理论法学、应用法学,也包括一切有关法律和法学的知识和学问。因此,普法会成为依法治国的常态和有机组成部分。当然,普法首先是从对现行法律的宣传、正确解释和准确理解开始的。

应兰州大学出版社之约,我们组织编纂了这套“法律在身边”公民维权系列丛书。丛书内容涉及公法、私法和社会法等各个方面,将按照出版计划陆续推出。这套丛书的出版,期望能够为全社会普法、为法治中国建设尽些绵薄之力。

丛书撰稿人均为在职法律人(法律职业共同体成员,包括法官、检察官、律师、法学教育工作者以及研究者等),大都从事法律教学和研究以及司法实践工作,有较高的科研能力和语言驾驭能力。是他们认真负责的态度和孜孜不倦的工作,使丛书得以面世。

作为丛书的总主编,我制定了丛书的体例,并对各分册书稿进行了统稿和进一步完善。

这套丛书的特点是:语言明快、简洁、通俗;法律要义、释疑、案例、法条有机结合,各单元自成体系;贴近社会生活的主要方面,与大众生活息息相关。

限于学识和时间,书中肯定存在不少问题,希望读者、行家不吝赐教。

俞树毅

2014年12月1日

(丛书总主编俞树毅,系兰州大学法学院教授、博士研究生导师。兰州大学环境资源法学研究所所长)

前 言

在推进我国法治建设的进程中,普法是一个历久常新的话题。当前,法律已经全面渗透到社会生活的各个领域,法律与我们的日常生活息息相关,衣食住行,概莫能外。伴随着经济发展、生活节奏加快,汽车拥有量正以前所未有的速度增加,交通安全问题亦相应地成为世界性的问题。据世界卫生组织统计,全球每年死于交通事故的人数已达130万人,交通事故已经成为“文明世界的第一大公害”。

交通事故频发,不仅使机动车驾驶员面临着巨额索赔甚至受到刑事追究,也给受害人及其家属造成了无尽的肉体痛苦与精神损害。发生交通事故后,如何保护事故现场,如何看待责任认定,如何进行保险理赔,如何确定责任主体,如何计算赔偿金额,如何调查取证,如何提起诉讼等,都是当事人和法律实务工作者不能回避的问题。基于引导当事人正当维权、免受诉累的宗旨,本套“法律在身边”公民维权系列丛书专题出版了《生命无返程——重点交通法规解读》一书。

本书立足于《道路交通安全法》,精心选取了与交通事故相关的七个专题,力求契合读者的阅读兴趣和实际需要。本书的一大特色是适度提升普法层次,带领读者就现实中的热点、难点问题进行理论思考和批判。值得说明的是,本书“法条链接”所援引的法条基本出自最新颁布实施的法典。

我们深信,法治建设的成败,不是取决于司法工作者和法学家,而是受制于全民法律素养的普遍提高和对法律的高度信仰。知其所以然,才能保证每一个公民信法,从而更好地守法、护法。我们期望本书能成为交通事故当事人的维权宝典,法律实务工作者的案头指导书,甚至成为教学和培训的参考教材。

本书的出版凝聚着作者和编辑的心血,希望能够成为读者的良师益友。当然,囿于作者的知识水平、实践经验,加之成书时间仓促,舛误疏漏之处必然难免,欢迎读者对本书提出宝贵的意见和建议。另外,本书在编写过程中,参考、借鉴了国内大量专业书籍及网络资源,在此一并致谢!

编 者

二〇一四年九月

目 录

第一单元 心中交规严,眼前路自宽

——走近交通安全法	001
【精讲精析】	001
一、我国道路交通安全法的历史沿革	001
二、我国道路交通安全法体系的构成及内容	003
三、新《道路交通安全法》修法的亮点——“严”字当头	004
四、《道路交通安全法》是否完美无缺	006
【典型案例】	011
案例一 道路交通安全工作统一办公室是否有处罚权?	011
案例二 法院依法撤销交警处罚案	011
【以案说法】	011
案例一 交通违法处罚不可越俎代庖	011
案例二 交警处罚并非终局决定	012
【法条链接】	013
【扩展阅读】	019
交通事故责任认定流程图	019

第二单元 “拥堵”时代事故的认定及处理

——从交通事故“私了”说开去	020
【精讲精析】	020
一、交通事故能否“私了”	020
二、复杂交通事故责任认定	025
三、受害人存在过错情形的裁量处理	028
四、交通事故责任认定仍待完善	029

五、谁为交通事故中的“无名氏”主张权利	030
【典型案例】	031
交通事故责任无法认定的情形下法院如何划分责任?	031
【以案说法】	032
公平原则可解责任无法认定之难题	032
【法条链接】	034
【扩展阅读】	035
交通事故调解流程图	035
第三单元 恪守无过错责任原则	
——交通事故损害赔偿疑难问题举隅	036
【精讲精析】	036
一、我国交通事故损害赔偿的归责原则之流变	036
二、赔偿义务主体的确定	037
三、交通事故精神损害赔偿问题	043
【典型案例】	046
途中换驾致人死亡,雇主责任如何认定?	046
【以案说法】	047
不可忽视交通侵权行为中的被害人过失	047
【法条链接】	047
【扩展阅读】	049
交通事故索赔流程图	049
第四单元 维权常识要谨记	
——绕过保险理赔陷阱	050
【精讲精析】	050
一、盘点车险理赔陷阱	050
二、不可不知的车险理赔禁区	054
三、有必要说说交强险	057
四、交通事故投保车辆的索赔技巧	060
五、如何计算交强险赔偿额	062
【典型案例】	063
案例一 对于醉酒驾驶保险公司承担交强险责任	063

案例二 对于无证驾驶保险公司承担交强险责任	064
【以案说法】	065
醉酒驾驶、无证驾驶要不得,维权意识少不得	065
【法条链接】	066
【扩展阅读】	067
交强险制度的完善	067
第五单元 起诉谁? 向谁起诉? 怎样起诉?	
——如何打交通事故民事官司	071
【精讲精析】	071
一、如何打交通事故民事官司	071
二、没有交通事故认定书能否起诉	074
三、掌握交通事故官司索赔技巧	075
四、打交通事故官司应提交哪些证据	078
【典型案例】	080
双方均有过错的情形下损害赔偿如何判定?	080
【以案说法】	080
证据是胜诉的关键	080
【法条链接】	083
【扩展阅读】	086
在美国打赢交通官司	086
第六单元 交通肇事罪面面观	
——基于实践中疑难问题的解决	090
【精讲精析】	090
一、如何准确认定交通肇事罪	090
二、交通肇事中可怕的“轧伤不如轧死”现象	097
三、走出交通肇事后的误区	098
【典型案例】	099
在物流中心驾车致人死亡是否构成交通肇事罪?	099
【以案说法】	099
交通安全法应清晰界定“道路”	099
【法条链接】	101
【扩展阅读】	102

司法如何获得国民的信赖——评孙伟铭案判决	102
第七单元 危险驾驶的罪与罚	
——遵循立法原意司法是重中之重	109
【精讲精析】	109
一、如何理解醉驾“不一定一律追究刑责”的论断	109
二、危险驾驶罪应否适用缓刑或免于刑事处罚	110
三、危险驾驶罪与相关罪名的关系	111
四、“醉驾”的认定标准也应考虑个体的差异	114
五、危险驾驶行为知多少	115
六、危险驾驶罪的立法效果有待进一步观望	116
七、代驾——一个可能潜伏着危险的服务业	116
【典型案例】	117
案例一 彭某危险驾驶案	117
案例二 彭某、侯某危险驾驶案	117
【以案说法】	118
案例一 醉驾入刑	118
案例二 飙车当属危险驾驶	118
【法条链接】	119
【扩展阅读】	119
杭州飙车案案件介绍及其争议问题	119

第一单元 心中交规严,眼前路自宽

——走近交通安全法

【精讲精析】

2011年是我国道路交通安全立法史上具有里程碑意义的一年。从这一年的5月1日起,备受关注的《刑法修正案(八)》和修改后的《道路交通安全法》正式施行。根据人们以往的观念,除了交通肇事罪外,《刑法》这一冷冰冰的法律似乎很少与道路交通安全的法律法规搭界。然而,随着“酒驾入刑”付诸立法,新的《道路交通安全法》也平添了应有的但姗姗来迟的威慑力。事实上,上述两法的实施,潜移默化中也改变着我们的生活。在酒文化盛行的中国,“逢宴必酒,无酒不欢”,多年来很多人对酒驾不以为然。然而,现在酒桌上的一句“我开车”,往往就能谢绝他人劝酒、缠酒。更重要的是,酒驾、醉驾的“双降”,使得因酒后驾驶导致的交通事故大幅减少。

衣食住行是人的基本需求。在我国经济社会全面发展的今天,我们的目标是吃的健康、穿的靓丽、住的舒适、行的安全。在日常生活中,交通安全总是围绕在我们身边。只要你出行,便同交通安全打上了交道。行走时的一次走神,过马路时的一次侥幸,开车时的一次违章,这一切都会使一个生命转瞬即逝,或者造成或大或小的损失。因此,为了自己和他人的出行安全,我们都需要学点道路交通安全法规。

一、我国道路交通安全法的历史沿革

新中国成立以来,我国道路交通方面的法律法规主要经历了三次大的变革,每次变革都反映了经济社会发展的需求,更重要的是,通过几次道路交通安全立法层面的变革,道路交通安全法律法规在中国特色社会主义法律体系中的地位突显,公众的交通安全意识日益增强。

1951年,公安部发布了《城市陆上交通管理暂行规则》,这是我国首次出台

的城市交通规则,其法律层次等级为部门规章^①。1988年,国务院颁布了《中华人民共和国道路交通管理条例》,这是我国首次由国务院出台的道路交通安全方面的行政法规^②。2003年,第十届全国人大常委会第五次会议审议通过了《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》),这是我国道路交通安全方面的首部正式法律^③。

《道路交通安全法》的起草工作始于1993年,自起草工作开始到正式发布,前后整整经过了十年的时间。在起草的十年中,随着我国道路交通状况的变化和机动车的不断发展以及道路交通管理政策措施的不断调整,草案的内容也在不断更新,前后几十次易稿,以人为本、公平与便民的原则成为这部历经四次常委会审议的法律的最大特点。为了保证《道路交通安全法》准确、有效地实施,国务院常务会议于2004年4月28日审议通过了与之配套的《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》(以下简称《道路交通安全法实施条例》)。由此可见,《道路交通安全法》的修改是一个逐步提高立法位阶的过程,这表明道路交通安全问题已经成为关乎国计民生的大事。随着我国城市交通的快速发展,2004年施行的《道路交通安全法》在实践运行中逐渐暴露出一些新问题。为了在新形势下更好地维护道路交通秩序,预防和减少交通事故,保护人身安全和财产安全,全国人大常委会分别于2007年12月29日和2011年4月22日对《道路交通安全法》进行了修正,修正后的《道路交通安全法》于2011年5月1日起正式施行。一般来讲,法律应保持其相对稳定性,修法的频率不宜过高,《道路交通安全法》差不多三年一修,这就更充分地证明道路交通安全形势严峻,增强公民交通安全意识刻不容缓。

①部门规章是国务院各部门、各委员会、审计署等根据法律和行政法规的规定以及国务院的决定,在本部门的权限范围内制定和发布的调整本部门范围内的行政管理关系的,并不得与宪法、法律和行政法规相抵触的规范性文件。其主要形式是命令、指示、规章等。

②行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律,并且按照《行政法规制定程序条例》的规定而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。

③法律是国家制定或认可的,由国家强制力保证实施的,以规定当事人权利和义务为内容的具有普遍约束力的社会规范。法律有广义与狭义之分。广义的法律是指法的整体,包括法律、有法律效力的解释及行政机关为执行法律而制定的规范性文件(如规章)。狭义的法律专指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定的规范性文件。此处法律为狭义。

二、我国道路交通安全法体系的构成及内容

我国道路交通安全法律、法规、规章等法律规范,由于制定的国家机关不同,形成了一个具有不同法律地位和效力的、自上而下的、统一的、多层次的道路交通安全法律体系。

(一)国际条约和协定

我国签署的国际条约中,涉及道路交通安全方面内容的主要有:汽车准入制度、道路交通行政管理透明原则、道路交通法律制度公开原则、驾驶证核发对等制度、道路交通处罚听证制度等。在法律效力上,我国签署并承认的国际条约高于国内法。

(二)法律

法律,即全国人民代表大会及其常委会制定的《道路交通安全法》,已于2003年10月28日由第十届全国人大常委会第五次会议审议通过,并由国家主席签署命令颁布。之后,该法又于2007年和2011年两次修订。

(三)行政法规

在道路交通安全法律体系中,国务院颁布的《道路交通安全法实施条例》,其地位仅次于《道路交通安全法》,属于规范道路交通安全的行政法规。

(四)地方性法规

道路交通安全方面的地方性法规是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在法定权限内制定、发布并报全国人大常委会和国务院备案的规范性文件。其名称有条例、规定、规则、办法、实施细则等。

(五)行政规章

行政规章是作为全国道路交通安全管理的主管部门——公安部制定和发布的道路交通安全管理规章,以及公安部与有关部委联合制定和发布的有关道路交通安全管理方面的规章,其效力低于法律、行政法规。例如,《机动车驾驶证申领和使用规定》《道路交通安全法违法行为处理程序规定》《机动车登记规定》等。

(六)技术标准

技术标准分为国家标准和部门标准,是交通安全法律体系的重要组成部分。例如,国家质量监督检验检疫总局发布的《道路交通标志和标线》(GB5768-1999)、《机动车运行安全技术条件》(GB7258-2004)以及公安部颁布

的《道路交通事故现场图绘制》(GA49-93)等。

(七)法律解释

正式有效的法律解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。所谓立法解释,是指国家立法机关对其颁布的法律所做的说明和解释。例如,《交通安全法》对“道路”“非机动车”等名词含义的解释。所谓司法解释,是指国家司法机关(主要指最高人民法院和最高人民检察院)在适用法律过程中,对如何适用法律所做的解释。所谓行政解释,是指国家行政机关对本部门所制定的行政规章应如何适用所做的解释。所谓地方解释,是指地方立法机关对本机关制定的地方性法规应如何适用所做的解释。

根据我国现有的道路交通安全法律、法规内容可知,道路交通安全法律体系涉及道路交通管理规定、车辆管理规定、驾驶员管理规定、道路通行规定、道路交通事故处理规定、道路设施规定和道路交通违法处罚规定等。

三、新《道路交通安全法》修法的亮点——“严”字当头

《道路交通安全法》共八章124条。这八章的具体内容分别是:总则、车辆和驾驶人、道路通行条件、道路通行规定、交通事故处理、执法监督、法律责任和附则。新《道路交通安全法》主要对酒后驾驶机动车和机动车牌证管理的相关内容做了大幅度的修改。从修改的内容来看,该法贯穿了“从严处罚”的基调。

一是“醉驾”入刑,醉驾肇事将终身禁驾。为与2011年5月1日起施行的《刑法修正案(八)》相衔接,修改后的《道路交通安全法》第91条删去了对醉酒驾驶机动车行为人拘留和罚款的规定,将暂扣机动车驾驶证的处罚改为吊销机动车驾驶证,并对重新取得机动车驾驶证的资格做了严格限制。醉酒驾驶机动车的行为人涉嫌危险驾驶罪,由法院判处拘役并处罚金,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。在依法追究醉酒驾驶机动车行为人刑事责任的同时,也大幅提高了对饮酒驾驶机动车的罚款额度和暂扣驾驶证期限,并处拘留甚至吊销机动车驾驶证。尤其需要注意的是,修改后所规定的“再次”不受修改前的“1年内”的限制,除非有新的司法解释做出规定,否则没有时间期限的限制,无论何时“再次”饮酒后驾驶机动车,都将处以拘留并吊销机动车驾驶证。“终身禁驾”原来只体现在《道路交通安全法》第101条中,是对造成交通事故后逃逸的特别规定,修改后的第91条第5款规定,饮酒后或者醉酒驾驶机动车交通肇事被依法追究刑事责任的,吊销机动车驾驶证并终身不得重新取得机动车驾驶证。处罚如此严厉,饮酒后驾驶机动车的风险可见一

斑,更不用说醉酒驾驶机动车了。

二是提高了对酒驾的惩罚力度,酒驾暂扣驾照的期限增加为半年。2011年5月1日起施行的新《道路交通安全法》大幅提高了对酒后驾驶的罚款额度,并延长了暂扣驾照的期限。对饮酒后驾驶机动车的,罚款从200元以上500元以下提高至1000元以上2000元以下,暂扣机动车驾驶证的期限从1个月以上3个月以下提高到6个月。因饮酒后驾驶机动车被处罚,再次饮酒后驾驶机动车的,处10日以下拘留,1000元以上2000元以下罚款,并处吊销机动车驾驶证。此外,对于饮酒后驾驶营运车辆的,新《道路交通安全法》增加了15日拘留的处罚,将罚款从500元提高到5000元,并将暂扣机动车驾驶证的处罚改为吊销机动车驾驶证,且5年内不得重新取得机动车驾驶证。

三是加大对假牌、套牌车的处罚力度。与新《道路交通安全法》第91条的修改相比较,第96条的修改似乎并不引人关注。鉴于伪造、变造机动车牌证及使用假牌、假证等违法行为的社会危害性日益突出,原来的规定存在明显的罚与过不相适应的状况,修改第96条正是出于有效惩治这一违法行为的需要。修改后的第96条将原第96条第1款进行分解,进一步加大对不同违法行为的惩处。在大幅度提高罚款数额的同时,规定对未构成刑事犯罪的处以行政拘留。如此高额的处罚,在修改前的《道路交通安全法》中只出现在第92条,而且前提是只有运输单位的车辆超载经处罚不改的,才对直接负责的主管人员处2000元以上5000元以下罚款,至于对其他交通违法行为的处罚最高都不超过2000元。从修改后的第96条不难看出,处罚伪造、变造和使用机动车牌证等违法行为的力度之大。

新《道路交通安全法》显著提高了违法者的违法成本,也增加了违法者逃避处罚的可能。在这种情况下,面对交警检查,有的喝过酒的驾驶人为逃避处罚,强行冲卡、撞交警、逃跑等行为在实际生活中都客观存在。随着处罚严厉力度的加大,驾驶人逃避检查、妨碍执法的情况可能会增加,这就对交警的执法能力和执勤执法安全防护水平提出更高的要求。因此,在制定完善执法办案程序的同时,还要进一步细化查处酒后驾驶、追逐竞速、涉牌涉证等违法犯罪行为的操作规程,落实交通民警道路执勤执法安全防护装备的配备和使用,防止车辆冲闯执勤卡点和伤害民警案件的发生,对拒绝、阻碍民警依法执行职务的,要快速处置,严厉打击。

四、《道路交通安全法》是否完美无缺

《道路交通安全法》是一部坚持以人为本、凸显生命尊严、彰显公平正义的法律,是我国第一部道路安全大法,是从我国经济和社会发展的需要出发,进一步完善我国道路交通安全管理,推进道路交通安全管理工作法制化的重要举措,也是不断推进我国各项社会管理活动法制化的一项重要内容。《道路交通安全法》的实施对提高道路交通安全、减少交通事故起到了积极的作用,但美中不足的是,《道路交通安全法》还存在一些立法缺陷。

(一)关于简易程序的规定

《道路交通安全法》第107条规定,200元以下罚款可以适用简易程序。根据有关上位法的精神,这个规定是无效的。它既违背了《行政处罚法》关于简易程序适用范围(50元以下罚款)的规定,也违背了《立法法》关于法律适用原则的规定。全国人大常委会立法,对规定《道路交通安全法》第107条与《行政处罚法》简易程序适用范围不一致的问题做解释时,坚持的是“新法优于旧法,特别法优于普通法”的原则。殊不知,《立法法》第83条恰恰是对这个原则的限制。同样,《行政处罚法》第3条也是对行政处罚立法的限制。“新法优于旧法,特别法优于普通法”在一般情况下是成立的,所以,我们容易将其适用范围进行人为的扩大。

2000年3月通过的《立法法》,使这个原则受到了严格的限制。根据《立法法》第83条规定,只有同一机关制定的法律之间的冲突才能适用这个原则来选择法律。《行政处罚法》是全国人大制定的基本法律^①,《道路交通安全法》是全国人大常委会制定的普通法律^②,全国人民代表大会和全国人大常委会的法律地位并不平等,立法权限、立法程序亦不相同,属于不同的国家立法主体,两者非“同一机关”,它们制定的法律不能按照所谓“新法优于旧法,特别法优于普通法”的原则来处理。《行政处罚法》对行政处罚立法的限制体现在该法第3条的规定,对违反行政管理秩序的行为应当给予行政处罚的,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。这表明,在行政处罚方面,《行政处罚法》是标准法,是“母法”。由此可见,《行政处罚法》以立法的方式宣告排除其他法律做出与其不一致的规定,其他法律对行政处罚方

①基本法律,指全国人大制定和修改的刑事、民事、国家机构及其他方面的规范性文件。

②本书所指的普通法律,指基本法以外的法律,即由全国人大常委会制定和修改的规范性文件。值得说明的是,上述划分是从狭义的角度理解法律的。

面的规定和实施,无论是实体还是程序,都要依照《行政处罚法》。这是对立法上“但书”效力的限制和排除(在但书制度下,一部法律允许其他法律、法规或规章与本法不一致的规定有优先的效力)。

《行政处罚法》和《立法法》的立法主体是全国人大,《道路交通安全法》的立法主体是全国人大常委会。从立法机关的地位来看,全国人大较之全国人大常委会要高,下位法要服从上位法,这是毋庸置疑的。对简易程序规定的冲突,《道路交通安全法》应服从《行政处罚法》。虽然《道路交通安全法》已经生效,但是如果生效法律里面的具体条文规定与上位法规定相抵触,那么该具体条文就失去法律效力。没有效力的条文不能成为行政机关处罚的有效依据。

综上所述,在道路交通安全管理行政执法上,对超过50元的罚款应适用一般程序,不能适用简易程序。从《道路交通安全法》实施以来各地陆续公布的一些案件来看,不少是依据《道路交通安全法》适用简易程序罚款200元的,鲜有当事人对此提出异议,法院也没有对此问题进行审查处理(当然要遵循不告不理的法理),确实是立法上一个重大的纰漏。

(二)关于罚款程序的规定

《道路交通安全法》第108条第2款规定,对行人、乘车人和非机动车驾驶人的罚款(即第89条:5元以上50元以下罚款),当事人无异议的,可以当场予以收缴罚款。而《行政处罚法》第47条规定,依照本法第33条的规定当场做出行政处罚决定,有下列情形之一的,执法人员可以当场收缴罚款:(1)依法给予20元以下的罚款的;(2)不当场收缴事后难以执行的。该法第48条规定,在边远、水上、交通不便地区,行政机关及其执法人员依照本法第33条、第38条的规定做出罚款决定后,当事人向指定的银行缴纳罚款确有困难,经当事人提出,行政机关及其执法人员可以当场收缴罚款。这两条明确规定了执法人员可以当场收缴的罚款数额和情形。同时,《行政处罚法》第46条还规定了罚款与收缴相分离制度,即做出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款机构分离。除依照本法第47条、第48条的规定当场收缴的罚款外,做出行政处罚决定的行政机关及其执法人员不能自行收缴罚款。当事人应当自收到行政处罚决定书之日起15日内,到指定的银行缴纳罚款。银行应当收受罚款,并将罚款直接上缴国库。从而进一步说明,除《行政处罚法》第47条、第48条规定的情形外,行政机关及其执法人员做出的20元以上的罚款决定,都应该让被处罚当事人到指定银行缴纳罚款。而《道路交通安全法》第108条对做出5元以上50元以

下罚款可以当场收缴的规定,明显违反了《行政处罚法》的规定。另外,《道路交通安全法》第108条所设置的可以当场收缴罚款的前提条件是“当事人无异议”。如果按照这一规定,那么“当事人有异议的”,做出的5元以上50元以下的罚款就不能当场收缴。而当场处罚是行政机关的单方行为,不取决于当事人同意还是不同意,它是以国家强制力作为保证的。《道路交通安全法》的这种规定,既词义模糊又不便于实际执行,还违反了《行政处罚法》第33条、第47条、第48条的规定。由此可见,法律草案通过前一定要广泛地、充分地征求社会各界尤其是法学界的意见。

(三)《道路交通安全法》在定义方面失之精准

1.对“道路”定义有失精准。《道路交通安全法》将“道路”定义为“公路、城市道路和虽在单位管辖范围但允许社会机动车通行的地方,包括广场、公共停车场等用于公共通行的场所”,显然有附会之意。我们认为,道路本是十分通俗易懂的概念,没有必要再做解释,而这一解释反而出了问题。一是犯了循环论证的错误,把道路说成是公路、城市道路和允许社会机动车通行的地方。二是在列举的内容中把乡村道路遗漏在道路之外,对事故处理产生非常不利的影响。随着“城乡一体化”进程的加快,乡村道路普遍硬化,车辆、行人通行量增大,发生的事故也相当之多,将乡村道路遗漏的法律解释,势必会产生法律漏洞,不利于定纷止争。三是城镇建设迅速扩张,公路和城市道路随时发生转换,已经很难区分。可见,《道路交通安全法》将有争议的内容进行列举,导致实践中一些交通事故的处理难度增大。

2.对“车辆”的定义有失精准。《道路交通安全法》简单地把车辆区分为机动车和非机动车,显然不全面。现在中小城市中数量庞大的电动自行车本属于机械驱动的车辆,其行驶速度远高于普通自行车,但《道路交通安全法》一概将其界定为非机动车,恐非合理之举。而且该法中没有明确燃油助力车^①的身份,现实生活中很多地方都有燃油助力车,虽然一些大中城市对燃油助力车进行了限期淘汰,但由于交费少,还是很受欢迎,可以说很多地方都有“燃油助力车擦着法律跑”的现象。因此,对车辆的区分应进一步细化,将车辆划分为机

^①燃油助力车主要分为两种,一是外形类似电动摩托车的二冲程踏板车,二是单缸四冲程燃油助力车。前一种车采用的原理较为简单,体积小,但噪声大、耗油多,且行驶中因燃烧不充分会排放一种蓝烟;后一种车采用的四冲程将发动机每次工作时杠杆往返次数增加1倍(即往返4次),加强了汽油燃料燃烧的充分性,大大降低了污染和噪音。现在行驶的助力车基本上都属于四冲程类型,这种车具有省油、环保的优点。