



新《行政处罚法》视野下公安交通管理行政处罚程序相关问题研究

文 | 董亚威

当前,在道路交通管理实践中,个别地方片面追求违法行为查处数量,忽略执法程序甚至遗漏重要办案环节,极易诱发案件涉诉风险。通过在中国裁判文书网搜索关键词“道路交通违法”“行政案由”,共检索出2020年涉交警行政诉讼案件145件,其中执法程序类案件74件,占比51%。为进一步加强各地公安机关交通管理部门对新《行政处罚法》(以下简称“新法”)的理解和适用,避免交通管理行政处罚违反法定程序,本文系统梳理了行政处罚程序规定的新变化及其对交警执法的影响,并结合具体案例有针对性地给出工作提示和应对建议,供各地公安交管部门参考借鉴。

一、关于行政处罚程序的新变化

相比旧法,新法关于行政处罚程序的变化主要分为两类:一是完善7项程序制度,包括执法人数、告知程序、送达程序、听证程序、重大执法决定集体讨论制度、处罚时效、回避程序;二是增设5项程序制度,包括执法公示制度、非现场执法程序、执法全过程记录制度、立案程序、重大执法决定法制审核制度。具体内容体现为:

(一)完善的程序制度

一是执法人数。新法第42条第1款规定:“行政

处罚应当由具有行政执法资格的执法人员实施。执法人员不得少于两人,法律另有规定的除外”。将原来规定于“一般程序”一节中的“两人执法”调整到“一般规定”一节中,在行政处罚简易程序和普通程序中均适用。二是告知程序。新法第44条规定:“行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利”。与旧法相比,增加了在作出处罚决定前,行政机关应当告知当事人“拟作出的行政处罚内容”,以及明确了“陈述、申辩、要求听证”等3项当事人依法享有的权利。三是送达程序。新法第61条第2款规定:“当事人同意并签订确认书的,行政机关可以采用传真、电子邮件等方式,将行政处罚决定书等送达当事人”。作为新增条款,该款规定丰富了行政处罚决定书送达方式,提高了行政效率。但应当注意的是,采用传真、电子邮件等方式的前提是需要征得当事人同意并签订确认书。四是听证程序。新法关于行政处罚决定的听证程序主要有以下三方面变化:第一,扩大了听证的范围。新法第63条明确将没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物、降低资质等级、责令关闭、限制从业等5类行政处罚纳入听证范围,并将其他较重的行政处罚以及法律、法规、规章规定的其他情形作为兜

底。第二,确立了案卷排他性原则。案卷排他性原则是现代听证制度的核心,是指为了保护当事人知情权和防卫权,行政机关作出的影响申请人或者利害关系人权利义务的决定所根据的证据,原则上应当是该决定作出前行政案卷中已经记载并经过当事人口头或者书面质辩的事实材料。根据新法第65条,听证结束后,行政机关应当根据听证笔录,依法作出决定,不得依据未经过听证的新的证据对当事人作出处罚,从而在新法中确立了案卷排他性原则。第三,调整了具体听证程序。新法第64条对听证程序作出了具体调整:当事人提出听证申请的时间,由3日增加至5日;行政机关通知的人员范围,由仅包括当事人扩展到当事人及有关人员;规定视为放弃听证权利的情形;规定听证笔录可以由当事人的代理人签字或者盖章。五是重大执法决定集体讨论制度。新法第57条规定,“对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚,行政机关负责人应当集体讨论决定”。与旧法相比,删除了需要给予“较重行政处罚”的前提条件,将行政机关负责人应当进行集体讨论决定的范围扩大到所有“情节复杂或者重大的违法行为”。六是处罚时效。与旧法相比,新法第36条第1款加大了对重点领域的执法力度,将涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为的追诉期限由2年延长至5年。七是回避程序。与旧法对于执法人员回避的原则性规定相比,新法第43条规定扩大了回避的人员范围,明确了回避的条件,赋予了当事人申请回避的权利,确定了审查和决定回避的主体,规定了决定作出之前执法人员不得停止对行政案件的调查。

(二) 增设的程序制度

一是执法公示制度。新法第39条、52条及55条、48条等条文分别从行政处罚的事前、事中、事后对行

政处罚公示作出了规定,共同确立了行政处罚执法公示制度。此外,根据新法第34条、第41条规定,行政处罚裁量基准、电子技术监控设备设置地点也应当向社会公布。二是非现场执法程序。新法第41条专门从电子技术监控设备的设置、违法证据的记录和审核、保障当事人获得救济的权利等3个方面,规范了通过电子技术监控设备收集、固定违法事实的非现场执法程序。在电子技术监控设备的设置方面,应当经过法制和技术双重审核,达到“符合标准、设置合理、标志明显”等3个方面要求,其设置地点也应当向社会公布。在违法证据的记录和审核方面,要求记录的违法事实应当经过行政机关审核,判断是否符合“真实、清晰、完整、准确”的标准,未经审核或者经审核不符合要求的,不得作为行政处罚的证据。在保障当事人救济权利方面,新法规定应当及时告知当事人违法事实,并应当采取信息化手段为当事人查询、陈述和申辩提供便利。三是执法全过程记录制度。新法确立了行政处罚执法全过程记录制度。第47条规定,行政机关应当依法以文字、音像等形式,全过程记录行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行,并归档保存。四是立案程序。新法第54条、第60条为行政处罚增设了立案程序,并明确了办案期限。需要指出的是,根据新法第51条、第54条规定,可以理解认为,适用简易程序当场作出行政处罚决定的,行政机关可以不立案。五是重大执法决定法制审核制度。新法第58条规定,法制审核应当作为行政处罚的前置程序,并明确了法制审核的具体情形,包括:涉及重大公共利益的;直接关系当事人或者第三人重大权益,经过听证程序的;案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的;法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。



二、关于新变化对交警执法的影响

在上述行政处罚程序两类共计 12 个新变化中,需要注意的是:一是对于回避程序、送达程序、执法全过程记录 3 个方面变化,由于《公安机关办理行政案件程序规定》《道路交通安全违法行为处理程序规定》《交警系统执法记录仪使用管理规定》等部门规章、规范性文件已经做出较为完善的规定,因此对交警执法影响不大,不再赘述;二是对于立案程序、执法人数、非现场执法 3 个方面变化,2021 年 6 月 11 日、7 月 14 日公安部交通管理局先后下发《关于进一步合理设置规范使用交通技术监控设备的通知》(公交管〔2021〕226 号)、《关于贯彻落实〈行政处罚法〉的通知》(公交管〔2021〕254 号)(以下简称“两个《通知》”)及时作出了应对,同样不再赘述;三是对于告知、听证、执法公示、重大执法决定集体讨论、重大执法决定法制审核、处罚时效等 6 个方面仍需积极适应的新变化,各级公安交管部门应当严格按照公安部下发的《关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》(公法制〔2021〕2303 号)要求,依法规范行政处罚程序,现行规定与新法不一致的,应当以新法为准,具体分析如下:

(一)在告知程序方面。《道路交通安全违法行为处理程序规定》第 44 条第 1 款第 1 项规定了适用简易程序进行处罚的,告知违法行为人的内容应当包括:违法行为的基本事实、拟作出的行政处罚、依据及其依法享有的权利。第 48 条规定了适用一般程序进行处罚的,告知违法行为人的内容应当包括:拟作出的行政处罚的事实、理由及依据及其依法享有的权利。因此,简易程序的告知内容符合新法规定,不需要修改,而在一般程序中,缺少将拟作出的行政处罚内容告知违法行为人的规定。

(二)在听证程序方面。第一,扩大听证范围。《公安机关办理行政案件程序规定》第 123 条规定的听证范围仅包括责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款以及法律、法规和规章规定违法嫌疑人可以要求举行听证的其他情形。虽然本条有兜底条款,但未明确列举新法规定的没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物、降低资质等级、责令关闭、限制从业等纳入需要听证范围的 5 类行政处罚种类,容易引起执法争议。第二,确立案卷排他性原则。目前,公安机关相关部门规章中未明确规定行政机关应当根据听证笔录作出行政处罚决定。公安交管部门应当严格根据新法规定,对于听证后作出行政处罚决定的,不得将未经过听证的证据作为处罚依据。第三,当事人提出听证申请的时间延长。《公安机关办理行政案件程序规定》第 133 条规定,违法行为人应当在公安机关告知后 3 日内提出听证申请,该条款应当根据新法进行调整,明确将 3 日延长至 5 日。

(三)在执法公示方面。第一,对于事前公开。《公安机关执法公开规定》已经有较为完善的规定,但需要注意的是,行政处罚裁量基准以及电子技术监控设备设置的地点应当按照新法规定及时向社会公布。第二,对于事中公开。根据《公安机关人民警察证使用管理规定》第 4 条规定,人民警察证是公安机关人民警察身份和依法执行职务的凭证和标志,人民警察在依法执行职务时应当主动出示并表明人民警察身份。因此,交警在执法时,应当注意主动出示人民警察证表明身份。第三,对于事后公开。根据《公安机关执法公开规定》第 12 条规定,公安机关应当逐步向社会公开行政处罚决定、行政复议结果的生效法律文书,适用简易程序作出的行政处罚决定生效法律文书可以不向社会公开。根据新法,本条应当作出修改。公安

交管部门当前应当严格按照新法规定,做好事后公开工作。

(四)在重大执法决定集体讨论方面。新法虽然将行政机关负责人集体讨论决定的范围扩大至所有“情节复杂或者重大的违法行为”,但是新法以及道路交通安全法律规范尚未明确界定何种情形属于“情节复杂或者重大违法行为”,需要及时出台文件进行明确。其中,对于“情节复杂”的理解。通常认为,“情节”是指事情的变化和经过,属于客观要件;“复杂”主要是指行政相对人、办案人员双方对事情的看法,属于主观要件。司法实践中,属于“情节复杂”的情形主要有以下3种:行政机关工作人员对案件处理结果有较大分歧、争议的,案件情形要进行从轻、从重、减轻或者免除处罚等裁量的,以及相似案件裁量基准不一致的。对于“重大违法”的理解。通常认为,行为人的违法行为是否重大,在客观层面,取决于行为本身以及该行为所引起的直接后果;在主观层面,取决于执法人员和社会公众对于该行为的看法。司法实践中,属于“重大违法行为”的情形主要有3种:违法行为性质严重或者危害较大的、引起较大影响的、涉及面较广的。

(五)在重大执法决定法制审核方面。在新法确定的法制审核范围内,公安交管部门负责人在作出行政处罚的决定之前,应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核。若未经法制审核或者审核未通过即作出行政处罚决定的,行政处罚决定无效,司法机关可以认定为违反法定程序并撤销该处罚决定。

(六)在处罚时效方面。根据《公安机关办理行政案件程序规定》第154条第1款规定:“……其他违法行为在二年内没有被公安机关发现的,不再给予行政处罚”,建议根据新法规定修改本条款,针对涉

及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的违法行为作出特别规定,将追责期限由2年延长至5年。

三、下一步工作建议

综上所述,为积极适应行政处罚程序规定的新变化,降低公安交管部门因程序违法而导致败诉的风险,现提出以下建议:

一是建议各地公安交管部门认真贯彻落实相关法律法规规范要求。针对新法在回避程序、送达程序、执法全过程记录、立案程序、执法人数、非现场执法等6个方面的变化,《公安机关办理行政案件程序规定》《道路交通安全违法行为处理程序规定》《交警系统执法记录仪使用管理规定》等规章以及“两个《通知》”中已经有较为完善的规定,各地公安交管部门应当继续抓好落实,严格依照法定程序执法办案。

二是建议及时推动相关部门修改相应部门规章。根据新法在处罚时效、听证、告知、执法公开等程序上的新规定,推动修改《公安机关办理行政案件程序规定》第154条第1款、第123条、第133条、《道路交通安全违法行为处理程序规定》第48条以及《公安机关执法公开规定》第12条等规定。上述条文修订前,各地公安交管部门应当按照新法规定的程序执行。特别是在听证后,应当严格遵循案卷排他性原则依法作出行政处罚决定;明确界定“情节复杂或者重大的违法行为”的情形,严格执行行政机关负责人重大执法决定集体讨论和重大执法决定法制审核等制度。(作者单位:公安部道路交通安全研究中心)

【基金项目】

中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目(111041000000180001210201)