



当前位置: 首页>>学会论文

2 关于交通监管的刑事法与行政法的交互控制

时间: 2010-07-29 作者: 新闻来源: 【字号: 大 | 中 | 小】

东京大学教授 川出敏裕

一、前言

在日本, 机动车的行驶是受相关道路交通安全法(1958年制定)约束的, 违反了此项法律就要受到相应惩罚。例如, 包括违章停车在内的大部分行为都被视为犯罪, 会成为刑罚的对象。此外, 与此不同的是, 如果伴随人员伤亡的话, 在刑法中, 有机动车过失驾驶致死伤罪(刑法211条2款)和危险驾驶致死伤罪(同208条2款)对其进行约束和定罪。本篇报告中, 主要是就违反道路交通安全法的行为对象, 从行政法与刑事法管理的交错入手, 目的是从宏观解析日本的道路交通监管机制。

二、违反道路法的应对

伴随获得机动车驾驶执照的驾驶者人数和机动车数量的增加, 违反道路交通监管法规的情况理所当然也会增加。第二次世界大战后, 汽车的普及成为迅速发展的世界各国的一个普遍现象, 日本也不例外。从检察厅所记录的被受理人员人数来看, 战后1946年违反道路交通安全法前身——机动车管理条例的人数只有2686人, 但是5年后的1951年就增长到了41万870人, 此后1956年增长到165万1540人, 1961年增长为291万4288人, 1965年到达了496万5062人, 至此迎来了战后最高峰。

因为违反道路法规本身就是犯罪行为, 所以应将之视为刑事案件处理, 但是作为刑事案件处理投入的人力和物力是有限的, 如此多数量的案件作为犯罪行为处理是不太可能的。因此从早期阶段就开始运用和实施特别的管理制度。这样一来刑事处理过程的简略化和自主回避刑事处理就可以更好地区分开来。

三、刑事手续的简略化

1. 交通事件即裁决审判制度

为了处理激增的交通事件, 1953年设立了一项针对交通事件的随即裁决的处理办法。此办法是在交通违法事件中, 被告人对自己所承受的处理手续没有任何异议的前提下, 认同并遵守随即裁决办法的履行。适用于本办法的情况: 提起公诉的同时, 由检查官提供相关材料及证物, 法院以证物为参考选择适宜的方式进行调查, 如此审理过程变得迅速且高效。但是, 审理过程中被告人出庭是必要的, 法庭也必须采取公开的调查, 不能只根据书面审理做出最后的判决。然而, 面对激增的交通案件无法以此种方式一一应对, 当1962年到达大约40万件交通案件的高峰时已经无

重要通知

会员专区 [更多>>](#)

- 社会团体章程示范文本
- 第六届全国十大杰出青年法...
- 中国犯罪学研究会会员登记表
- 中国犯罪学学会入会条件、...
- 中国犯罪学学会入会申请表
- 中国犯罪学学会会员管理办法
- 中国犯罪学学会会员费收缴...

犯罪学学人 [更多>>](#)

雷洁琼	康树华
郭翔	刘灿璞
冯树梁	王岱
王名迪	

法按部就班使用此办法，因此到1979年以后这种制度就完全不被采用了。

2. 省略式手续

现在日本的实际情况是，对于交通事件大部分都是采用省略式手续来办理。省略式手续，即以采取最简单迅速的处理方式为目的，法院一般会对被告进行100万日元以下的罚款处理。省略式手续可以在嫌疑人同意的情况下，由检查官在起诉的同时向法院提出省略手续的请求，并向法院提出相关文字材料和证物。由此，法庭只根据书面审理就可以判断起诉事实是否存在，并由此作出罚款决定。

2006年，在所有道路交通法违法事件中，采取正常公审的案件仅有7086件，而51万3322件案件都是通过省略式手续进行处理的。一般采取公审的情况是被告人多次违反交通法，或者是采取罚款形式进行处罚欠妥当的案件。

3. 运用的合理化

在以上述内容为前提的条件下，根据道路交通法的规定，在运用法律时尽可能使其合理化。

(1) 交通票据制

1963年率先导入的交通票据制度（正式的名称为，《道路交通法违法案件迅速处理书面制度》）。交通票据包括，通知单、免許证保管单，交通事件存单，征收费用存单，处罚存单，交通法令违反事件簿等交通违法事件必要的处理票据构成。导入此种规则，使得交通警察可以在现场进行简单的处理和记录，此记录会成为检查官、法院判决的最原始依据。但是这种制度并不意味着使交通违法审判过程自身变得省略和简单。

(2) 三者即日处理方式

1964年，在操作层面更为简略的“三者即日处理”处理方式逐渐被应用。此办法要求交通违法嫌疑人出庭，警察方面提出事发材料，检察院方面提出省略式请求，法院方面受理省略请示并送达被告人，罚款及处理结果在同一地方一天之内完成。因此，在同一办公区内设有警察局、检察院和法院三个部门的人员和设施，也就是我们通常说的交通法庭遍布各地。

例如，东京交通仲裁所，在这个建筑中，一层是警察办事处，二层为检察厅办事处，三层为法院办事处。被要求出面的被告人，首先到一楼的警察办事处确认被疑事实，得到确认者会被通知到二层检察厅办事处，在那里与检察官共同确认并提出省略式手续请求，如果同意可以直接到三层法院办事处，在那里进行书面审查，并在相应窗口缴纳罚金，并完成全套手续。这样，一种流水作业方式可以顺利将繁琐的事件以简单的形式处理。

4. 省略化的极限与问题

像这样，为了处理大量的交通违法事件而建立的制度，被反复的执行与重复，事件能否被处理另当别论，单说每天违法人中的大多数人不问违反法律的轻重，只知道一味的缴纳罚款。长久以来，刑罚所具备的威慑力和感召力变得乏力。此外，惩罚的威慑力和感召力对于违法者来说并不是违法本身，而是办理各种手续和缴纳罚款，随着三者即日处理方式等手续的推行和简化，更使得通过这些处理办法而体现法律的感召力变得软弱无力。管理道路交通法的警察厅指出，这种

简单的刑罚被过度使用势必引起法律的感召力大大下降，无论是轻微的违法，还是含有罪恶的本质的行为，对于道路交通违法事件广泛并一视同仁的惩处起到了相反的效果。摘选自《警察厅《违规金通告制度相关》369号（1967年）92页）。

四、交通违规通告制度

1. 制度的内容

出于此种考虑，1967年，道路交通违法制度进行了补充和更正，增加了违规通告制度。在原有违法行为被视为犯罪的基础上，对于并非恶意犯罪，并且危险性较低的违法行为被定义为违规行为，并采取特殊的处理手段。首先，由肇事现场警察告知违法者其行为属于违规行为，随后由警察局负责部门与违法者依据法律进行定额的违规金缴纳通知。在此之后，接到通知的违法者在规定期限缴纳罚款，或者在此之前接受告知起，到通告日期期间按时将罚金缴纳者，便无须履行公诉手续。相反，如果到期没有缴纳罚款，还要按照刑事手续追究其法律责任，检查官还会对其提起公诉并交由法院进行判决。正如前面所说，非恶劣或者危险性低的行为会成为该制度的对象。但是违反道路交通法规的恶劣行为，例如，酒后驾车，无照驾驶等重大违规行为，或伴随交通事故的违规行为还要按照通常的刑事案件依法进行判处。

根据这种制度，对于道路交通法违反的行为，不是以违法随意支付罚金为条件进行审理，而是必须通过警察的处理使违法者支付一定的罚款。由此可以看出违规金并非刑罚，而是具有行政处理的性质。因此这种制度，是基于一定履行条件为前提，将犯罪事件与刑事处理分离的。此法规的导入效果明显，1967年检察厅受理违反交通法规的人数大约460万人，到了1968年减少至286万人，1969年数字减少至147万人。

针对此种制度，尽管违反道路交通法被视为犯罪行为，为什么将不是刑罚的违规金处罚不被允许作为公诉提出呢？支付违规金要比接受刑罚惩罚更具有良好的效果，究其原因得出，违规金制度是一种反省机制，向大众释放了一种介于法律起诉边缘的一种缓期起诉和斟酌的信号。但是日本的检查官这种缓期起诉的权限，是建立在被起诉者担心再犯的基础之上的，对于那些个别事件，不考虑以上情况，认为只要交付一部分罚款就不会受到起诉，这种现象是否应该放在缓期起诉的延长线上成为了一个矛盾。这样一来就与缴纳违规金同时也是反省的初衷相违背了。综上所述，轻微违反道路交通法的最终结果如何，与其为了履行处罚而接受罚款，倒不如本着将这个事件解决的态度去考虑问题，这样会更加切合实际。

2. 实行的现状

根据2006年的统计，车辆违反道路交通法的事件有大约857万件，其中违规事件有786万件，占全体违法事件的92%。此外，历年被告知的事件中有96%-98%的案件以违规金的形式得以解决。与此同时，道路交通违法事件中大部分都是根据违规通告制度来处理，现状乐观。

但是，从如何能抑制交通法违法行为的观点来看，以往都是作为刑罚来进行处理，引入违规金制度后，依靠行政处罚是否能够作用于驾驶员的心理，从而影响交通案件的发生率成为判断处理方法妥当性的一大难题。从交通监管的取缔件数来看，1967年大约472万件，违规通告制度导入的第二年1968年减少到390万件，但是到了1969年开始回升。这种上升并不是一时的，而是一贯的连续现象，到了1977年已经增长到了1247万件，这与机动车数量的增加和驾照的大量发放有关。如上所述，如果从违规通告制度导入前的罚金制度来考虑的话，不能单纯地说是由于实行了违规

金制度而导致管理效果的下降。

五、分数制度和行政处分

对于违反道路交通安全法的行为，和以上处罚不同，也有其他对应措施。行政处分结合分数的制度也被实行和应用。机动车在过去三年间违反交通事故，积累一定的点数后，可以拒绝、取消、停止违法者的驾驶权利。

对应违法情节的严重与否，根据危险性和恶意程度，从1分到25分给与区分。例如，酒后驾车给与最高的25分的惩罚。或者造成交通事故的情况，根据违反法规的情况对应不同的分数，根据事故的大小和责任的轻重，处以2分到20分不等的处罚。例如，死亡事故，驾驶员负有全责的情况下，处以最高20分的处罚。此外，如果驾驶员肇事逃逸，会酌情增加分数。

在此之上，行政处分的点数不同，采取的相应手段也不同。比如，没有前科的驾驶员，到达6分后30日之内无法使用驾照，15分吊销驾照，如果是酒后驾车一次便立即吊销驾照。被吊销执照后根据不同的分数，驾驶员再次取得驾照的时间也不同，一般为1年到5年不等。

吊销驾驶执照的方法，是为了治理那些有危险驾驶习惯和经常违法的人，并不是单纯地以处罚为目的。但是，除了罚款还有很多其他的处理方式，所以从驾驶员的实际利益来考虑的话，即使不作出罚款处理也能大大地抑制违法行为的产生。

六、最新动向

1. 道路交通法的非犯罪化论

正如上文所讲，违反道路交通安全法的行为被慢慢远离了犯罪的定义范围，大部分事件都是以违规金的形式得以解决，除此以外的大部分情况也是以处以罚金的惩罚，再加之分数制度的配合。这样一来，道路交通法的慢慢变得向非犯罪化发展，如果这个发展是必要的话，那么行政处罚金将被取消的主张在很早之前已经被提出。根据如下：

第一、刑法是具有抑制力的一种法律，也就是说，刑法作为最终手段，是要用于处理那些值得用刑法处理的行为的，用这样的观点看，轻微的道路交通违法行为是不值得用刑法来进行约束的，只是用来处以罚金的过失并没有犯罪的本质，如果这也算犯罪的话，那么刑法的适用范围也过于宽广了。

与此相关的，支付违规金则没有必要对其提起公诉，那么反过来考虑，即使对其提起公诉也会以罚款的形式处以行政处罚，还有没有用刑法来衡量罪行的必要性，成为了一个疑问。

第二、从对象的权利保护角度来看。违规金通告制度是以对象按照违规金要求支付违规金为基础的，但是如果遇到对象对违规金判处有异议的时候，理论上讲，如果拒付违规金则要履行刑事手续。但是如果这样的话，一旦提起公诉，对象就要伴随着承担刑事责任并承担一切手续，最终，很有可能是以刑法的形式进行罚款。为了避免此类事件的发生，道路交通违法非犯罪化，遇到有争议的情况不再刑罚相结合是最好的办法。

第三、从政策上的论据来讲，如果定为非犯罪化，那么调查不会进入到搜查这一环节，这样的话就可以委派警察以外的人去执行，因为警察有限的人力资源要放在破获重大犯罪案件上。许

多国家也有类似情况，在这一点上，特别是在处理违章停车的问题上，被广泛的讨论。

尽管有各种各样的理由，而且一度这种讨论在警察厅内部也引起轩然大波，但是至今为止，仍然没有实现交通违章非犯罪化。如若解决这一问题，首先要解决违反数字过于庞大这一问题，但是现在仍然没有订出以解决此类问题为目标的迹象。

首先，在道路交通违法事件中，在什么范围内是属于非犯罪化的范畴会成为一个首要的问题。其次，如果要是非犯罪化并独立于刑事诉讼法之外，那么又要建立一个怎么样的调查手续来针对此类案件，并且，非犯罪化实施之后，对于违反者如何履行违规金和别的行政处罚金办法。甚至存在更大的问题，与违规通告制度不同，与刑事手续结合方能体现限制力的行政处罚金制度，靠什么来约束其执行呢？

2. 违章停车的对策

由于非犯罪化的推进受到阻力，针对违章停车，在2004年交通道路法改正案当中，围绕相关条款，创设了新的框架。城市中心违章停车常态化容易引起交通事故和交通堵塞，对国民生活产生影响，以此为背景，在对原有既存制度的基础上进行改革，将违章停车金制度和违章停车相关事务委托民间方式一并导入。

(1) 违章停车金制度的导入