

比例原则在交通行政执法中的适用

邹惠敏

华东交通大学人文社会科学学院, 江西 南昌

收稿日期: 2024年5月27日; 录用日期: 2024年6月19日; 发布日期: 2024年7月25日

摘要

比例原则作为现代法治国家的一大重要人文因素, 它的存在前提在于行政自由裁量权的存在, 它的核心思想表现为公共利益与个人利益的价值位阶排序。交通行政执法与国民的日常生活密切相关, 滥用行政权力将直接影响行政相对人的个人利益和公共安全, 危及公权力机关公信力和法律权威。同时, 在交通行政执法领域中, 行政主体所享有的自由裁量权相较于其他领域是功能更为广泛的。因此, 权衡交通行政执法领域中个人利益与公共安全的关系尤为重要, 比例原则在这一领域的适用中仍存在很多问题。本文就完善交通行政执法中比例原则的适用提出了几点自己的思考: 确立行政比例原则; 明确交通行政执法裁量基准; 提高交通行政执法人员法律素养。

关键词

比例原则, 交通行政执法, 自由裁量

The Application of Proportional Principle in Traffic Administrative Law Enforcement

Huimin Zou

School of Humanities and Social Science, ECJTU, Nanchang Jiangxi

Received: May 27th, 2024; accepted: Jun. 19th, 2024; published: Jul. 25th, 2024

Abstract

Principle of proportionality becomes an essential human factors in modern law society, the existence of the principle comes from the existence of Administrative discretion, the core thought of it is the order of value between the self rights of administrative counterparts and the public interest. The area of the traffic administration law enforcement is relevant to our daily life, and the abuse of administrative power will directly affect the personal interests and public safety of the admin-

istrative counterpart, endangering the credibility and legal authority of the public power mechanism. Meanwhile, in the field of traffic administrative law enforcement, the discretionary power enjoyed by administrative entities has a wider range of functions compared to other fields. Therefore, it is particularly important to balance the relationship between personal interests and public safety in the field of traffic administrative law enforcement. There are still many problems in the application of the principle of proportionality in this field. This article proposes several personal thoughts on improving the application of the proportionality principle in traffic administrative law enforcement: establishing the administrative proportionality principle; clarifying the discretion standard in the traffic area; improving the quality of the law enforcement officials in this area.

Keywords

Principle of Proportionality, Traffic Administration Law Enforcement, Dispersion Management

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 行政法比例原则的确立及适用

1.1. 行政法比例原则的确立

比例原则在理论方面的研究肇始于古希腊学者梭伦(Solon)的改革思想。19世纪时,德国学者贝格(Von Berg)在他的论著¹中提到:警察的权利只有在“必要时”才可以行使,“必要时”这简短的三个字其实就是比例原则在理论研究方面最初的萌芽。就学术理论研究而言,比例原则在这方面的研究起源于德国。学者奥托·麦耶有“德国行政法之父”之誉,他将比例原则称之“皇冠原则”,他对比例原则的论述为:警察权力不可违反比例原则。1923年这本著作第三版成功发行,在书中直接明确了:警察权力超越了必要的限度,就是属于滥用权力违法层面上的体现。

立法层面上,比例原则正式的作为国家立法原则进入公众视野起源于1931年6月1日公布的《普鲁士警察行政法》²;司法层面上,比例原则起源于19世纪德国的警察法。在比例原则的发展过程中的著名案件,1882年的十字架山案件。这项判决发展了两个颇具影响力的原则——一是法律保留原则,二是必要性原则。

1.2. 比例原则在我国司法实践中的适用

笔者在中国裁判文书网以“比例原则”、“行政案由”为关键字进行检索,以每六年为节点为例,自2008年1起,2014年158起,2020年1832起,比例原则适用比例飞速增长。比例原则在司法应用生动实践徐徐展开。比例原则最早在司法中相对清晰的表述体现在汇丰实业有限公司诉哈尔滨市规划局行政处罚案的法院判决书中。³

在最高人民法院的判决书中,对比例原则在司法实践中的适用给出了极好的表述:“规划局所作的

¹ 详见《德国警察法手册》

² 假使存在有多种方法均足够维护,或者能有效地避免可能会对公共安全或公共秩序造成威胁的危险,警察机关可以择其一而选之,但是其在选择时应尽可能选择对关系人与一般大众造成损害最小的方法。

³ 详见中国法院网,黑龙江省哈尔滨市规划局与黑龙江汇丰实业发展有限公司行政处罚纠纷上诉案[(1999)行终字第20号]
<https://www.chinacourt.org/article/detail/2002/04/id/4396.shtml>。

处罚决定应针对案件事实影响的程度，可以责令汇丰公司采取相应的改正措施，但是前提条件是：既要保证行政管理目标的实现，又要兼顾保护相对人的权益，以达到行政执法目的和目标为限定条件，尽可能保障相对人的权益遭受最小的侵害。”在裁判文书中即给出了比例原则在司法方面所需考量的因素，即当行政目标有多种实现路径时，应当采取使行政相对人个人利益损害最小的方式作出行政行为，维护行政目标的实现与行政相对人合法权益的保障事实上应当处于适当的比例。这份判决书中的表述对确定比例原则在行政法领域的重要地位有着不可小觑的意义，这即是比例原则在我国行政法司法领域当中的开端。

此外，法院也分别在其他案件中就比例原则进行了阐述和应用。如在(2017)最高法行申 311 号齐明喜诉上海市松江区人民政府等复议案中，⁴ 最高人民法院指出比例原则是指行政主体实施行政行为应兼顾行政目标的实现和相对人权益的保护，保持二者处于适度比例的原则。

再如(2014)宿城行初字第 0067 号泗阳意境网络会所诉泗阳县文广新局异地保存证据措施违法案中，⁵ 法院认为，行政机关在行政执法过程中，应兼顾行政目标的实现和相对人权益的保护，行政行为的实施应当尽可能将对相对人造成的损失或不利影响限制在最小范围内，且不得超过行政行为所追求的行政目的价值，以实现行政手段和行政目的、公共利益与个人利益之间的平衡。

适用比例原则的案件数量逐年递增，主要裁判要旨体现在“兼顾行政目标的实现和行政相对人合法权益保护，尽量选择对相对人权益损害最小的方式”。比例原则为司法实践公正审判奠定了坚实的理论基础。

2. 比例原则的内涵及内容

2.1. 比例原则的内涵

毛雷尔学者对比例原则给出的定义是：行政行为所应实现的目的与其采取的手段之间必须具有客观的比例性；行政机关为实现行政目的所采取的措施应当是恰当的；且应当保证最小侵害性[1]。

姜明安教授对比例原则给出了自己独到的理解，比例原则是指行政机关在实施行政行为时，应同时兼顾两方面的利益，一方面要有利于行政目标的实现；另一方面要有利于保障行政相对人的权益，选择对相对人损益最小的方式[2]。

陈新民教授认为“行政法意义的比例原则指的是行政权力在侵犯公民权利时，必须有法律依据(法律保留原则)，但必须选择侵害公民权利最小的范围内行使之。”[3]

综合上述观点，笔者认为，关于比例原则的核心表现即为公共利益与行政相对人个人利益的权衡。在整合所有可以实现行政目的的方案之后，即满足公共利益所需的前提条件下，选择对行政相对人最小损害的方案而为之。

2.2. 比例原则的内容

2.2.1. 适当性原则

适当性原则是指行政主体所实施的措施能够实现相应的行政目的，或者以该种方式实施的行政行为至少是有利于行政目的的实现的，且具有正确性。行政比例原则在适用中主要关注行政行为的作出对相对人实体权益造成的减损是否具备合目的性[4]。参考行政行为是否满足适当性这一要件是以措施作出时

⁴ 详见中国裁判文书网，齐明喜、上海市松江区人民政府再审查与审判监督行政裁定书[(2017)最高法行申 311 号]
<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=nDOpmgTtekxHIK45+WvdH87y3ZbK5FPq05H8muWuBn7K5/k/sEitp5O3qNaLMqsJqHP6KUfexGcPwZ6uE57aPSu4irW7MqtLbwJnNuQqJaeR4BAfX9QuupjVoCCcDSoc>。

⁵ 详见中国裁判文书网，泗阳县意境网络会所与泗阳县文化广电新闻出版局行政强制一审行政判决书[(2014)宿城行初字第 0067 号]
<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=EpzSMH6XnFxcUY2rnYb6i4mho8TPHtHkbVxM0Vuc2duMQqZCi1h9fpO3qNaLMqsJqHP6KUfexGcPwZ6uE57aPSu4irW7MqtLbwJnNuQqJafMN9V6Bx/+gZJHkung8o5j>。

是否考虑到所需实现的相关行政目的为依据的。这一原则是从“行为目的”角度来规范裁量行为的。

2.2.2. 必要性原则

必要性原则又被称为最温和方式原则、不可替代性原则、最少侵害原则。当存在多种达成法律目的的方式时，应选择对公民权利具有最小侵害性的方式。这一原则是从“法律后果”角度来规范裁量行为的。必要性原则其实根源于适当性原则，是比例原则的限制条款。如前所述，绝大多数行为按照理论来说均应该是满足适当性原则的要求的，而如何在这么多原则中选择其中最有利于行政相对人的原则，这就需要考虑必要性原则了。

2.2.3. 狭义比例原则

狭义比例原则又被称为均衡原则、相称原则，即行政行为与行政目的之间必须具有客观上的相称性和比例性。狭义比例原则其实是一个比较性原则。要注意分析受侵害权利的价值位阶^[5]，要求行政主体在面对多种可能的选择时，就行为与目的之间的关系进行对比，判断何者更有利于行政相对人权益的实现，更好地规制行政权力与其所采取的方式之间的比例关系。

3. 比例原则在交通行政执法中的体现

比例原则的存在前提即是自由裁量权的存在，在交通行政执法当中，无论是行政许可、行政处罚抑或是行政强制，给交通行政执法主体存留下来的交通行政执法的裁量幅度都是十分宽泛的，相较于其他领域其自由裁量的范围更大。所以在交通行政执法中适用比例原则无疑是明智的选择，是题中应有之义。

交通综合行政执法的现行法律法规涉及面十分的广泛，其中包括：道路、水路、港政、航政、地方海事、公路等六个方面领域，在北大法宝中以“道路安全”为关键词进行检索，现行有效法律法规共计 142 项。其中法律 5 项，行政法规 10 项，司法解释 1 项，部门规章 122 项，党内法规制度 4 项。在这些法律条文当中给予了行政主体很大的自由裁量权，以如下法律法规为例：

《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》)全文条款共计 124 条，其中授予行政主体自由裁量权的条款主要表现在第七章的法律责任当中。共计 32 条，占比约四分之一。

《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)全文条款共计 122 条，其中授予行政主体自由裁量权的条款主要表现在第九章的法律责任当中。共计 22 条，占比接近五分之一。

《中华人民共和国道路运输条例》全文共计 82 条，关于比例原则适用即赋予自由裁量的法条集中表现在第六章的法律责任当中，所占法条数量 14 条，所占比例接近五分之一。

交通行政领域中所涉法条纷繁复杂，不胜枚举，尤其在各个法律法规中关于行政相对人的法律责任这部分内容均授予行政主体自由裁量权，其所占的篇幅和比重是极大的。这即是比例原则在立法当中的广泛体现。以法律法规为基石，法院在交通行政执法案件中亦适用了比例原则进行裁判。以下以著名的“陈宁诉辽宁省庄河市公安局不予行政赔偿决定案”(以下简称“陈宁案”)⁶做出分析。

从本案结果来看，虽然韩勇的生命健康权最终并未得到保障，并且产生了较大的财产损失代价，但比例原则是以行为之前的情形作为衡量标准的，而不是从结果上予以价值判断，而应法律要求，也只要求交通警察应当采取施救措施，但并未要求无论如何都要给予伤者生命权百分之百的保障。比例原则就

⁶2001 年 12 月，韩勇驾驶机动车在庄河市某处发生交通事故。庄河市公安局在接到报警后及时赶往现场，现场韩勇驾驶的小轿车已经严重变形，韩勇被夹在驾驶座位中，生死不明，需要立即抢救。交警采取了撬杠等多种方法均不能打开驾驶室车门，最后采取了气焊方式成功割开车门。韩勇被成功救出，但是到医院时韩勇已经死亡。由于采取气焊方式切割车门，轿车失火，且火势较大，现场火情无法控制，造成轿车最后烧毁。陈宁向庄河市公安局提出行政赔偿申请，要求其赔偿因其采用气焊切割当时对轿车造成的损失。庄河市公安局经审理后认为：交警施救行为和方式均合法，在 2002 年 4 月 16 日做出不予赔偿的决定。陈宁不服，向庄河市人民法院提起行政赔偿诉讼。一审法院维持了庄河市公安局做出的不予赔偿决定。陈宁不服，提起上诉。最后二审法院也同样做出了维持判决。

是一个衡量的过程,进行价值位阶的合理排序,本案中就是关于韩勇的生命健康权和财产权进行了位阶的排序,择其一而保留之。

4. 比例原则在交通行政执法领域适用的难点

4.1. 比例原则未被系统确立

交通行政执法所涉项目十分琐碎,只要属于特定主体对行政管理相对人作出的影响权益关系的行为均属于交通行政执法的范围。随着交通情况的日益复杂,新晋交通情况更迭出现,如济南市城市公共客运管理服务中心与陈超行政处罚纠纷,法院判决时考量了陈超所涉及的“网约车”客运服务的特殊背景,认为行为危害性较小,行政机关处罚过重。新业态下,交通刑侦执法活动的任务必然是越来越艰巨的。然而在我国,比例原则在行政法中至今还没有明确的概念,也没有系统的理论研究,当前我国行政立法中,并未在相关法律条款中体现比例原则的字眼,比例原则通过精神或内涵的方式散见于各项法律条文中[6]。这让执法人员在执法中无法可依,加之本身执法难度大,执法频率高,不免漏洞百出。

4.2. 交通行政执法主体的自由裁量权过大

目前,我国的交通行政执法大体上仍未逃脱分散制执法体制,⁷交通行政执法部门纷繁复杂,交通行政执法相关法律法规的自由裁量权过大。我国交通警察既享有何种处罚种类的自由裁量权,还享有处罚幅度内的自由裁量权[7]。处罚幅度内的裁量数额也未给出明确的标准和裁判依据。加之人员配比复杂,交通行政执法的主体范围很广,不仅包括国家机关,也包括部分被授权组织。比例原则本身存在抽象性缺陷[8],许多执法人员对比例原则把控不到位。

4.3. 交通行政执法人员法律素养参差不齐

所有的自由裁量权都可能被滥用。价值的比较要求比较者对价值阶层进行合理的排序,尤其在交通运输综合行政执法改革后,以往只负责公路、水路、工程质量等单一执法业务的执法人员,现在要负责整个交通运输综合行政执法工作业务[9]。执法任务愈渐繁重,这要求行政执法人员对各种价值位阶有一个清晰的认知,这也对交通行政执法人员的专业素养、理论素养和法学素养提出了更高的要求。

5. 完善比例原则在交通行政执法中的适用的几点思考

5.1. 确立行政比例原则

虽然目前比例原则适用已普及了一定范围,但仍然是不够的。通过在中国裁判文书网以“比例原则”、“交通”、“行政案由”为关键字进行检索,共检索到327篇文书,以裁判年份跨度2014至2020年为例,由2014年~2016年个位数案例发展为2019年85例到2020年161例,适用比例原则作为裁判依据的交通类案件数量几乎实现了翻倍增长。在立法进程中,比例原则在很多国家已经作为宪法的基本原则之一纳入法条,学者也指出比例原则下属的三个子原则具有明确的含义且较高的实用程度,应将比例原则作为行政立法的基本原则[10]。在立法层面上,应尽快将比例原则作为我国行政法中的一项基本原则确立下来,对比例原则的概念和内涵进行更为深入的分析,落实到各项法律法规文件当中的制定,尤其在涉及交通行政处罚、行政强制时。在司法方面,行政行为既要合法又要合理,在进行合理性审查时,应当将比例原则应当作为一项基本遵循的原则,明确比例原则在交通行政执法的适用的必要性,将比例原则作为兜底性条款对每一项交通行政执法行为作出检验和审核,权衡行政主体的执法目的、执法手段和执法代价之间的利弊关系,最终作出合理裁判。

⁷分散制交通行政执法体制:以行业和专业为准,多头设置交通行政执法的机构,各自为政、分散执法的一种执法机制。

5.2. 明确交通行政执法裁量基准

现有的交通行政执法相关法条给予行政执法人员过大的自由裁量权，关于法律责任这方面的所有条款只有处罚范围，但并未明确处罚的标准，小至 5 元，高至几十万元，甚至有些条款直接以违法所得三到十倍进行处罚，幅度跨越性是极大的，这对于部分家庭而言，可能就是一个无法承受的天文数字。加之每个人的价值认定，专业、理论素养的不一致很可能将导致各种问题的迸发，只有明确各类情形的适用标准问题才能够有效降低其自由裁量权的滥用。法律的明文规定是防止滥用行政自由裁量权最有效的办法。在最终作出行政裁量时，应当遵循执法成本和执法收益相均衡的准则，选择相对成本最小的执法手段，选择对行政相对人最小侵害的方式。宣贯适用行政执法领域尤其是交通行政执法领域的示范性案例，以指导性案例为参考，合理规制执法幅度。各地层级发展状况不一，应当针对每一类交通违法行为，视情节轻重和危害程度分别进行定性，细化裁量标准和额度，酌情处理。

5.3. 提高交通行政执法人员法律素养

交通行政执法人员的素质直接反映了法律规定在现实生活当中的适用成果，人民与行政执法人员也是以这些法律规定为纽带才结合到了一起，可以提高日常内部普法宣讲频率，加强执法实务部门与司法裁判部门之间的交流与合作，针对性阐述案件争议焦点、原则适用标准、法院裁判依据，提高宣讲实用性，加速相关知识更新频率；开启交通行政执法责任状新模式，对优秀执法人员予以适当的奖励，宣传执法实践中模范典型；完善问责机制，对行政执法人员定期考核和总结，进行考试考核，并对考核结果进行公开，考核不合格次数超过多少次予以惩罚，不予上岗执勤等。除了持续发挥行政机关自身督查部门效能以外，还可以完善社会公众监督机制，开展群众调研，开放公共平台，让公众针对交通执法行为提出改善意见和建议，在符合法律规定的前提下允许公众自由选择惩处机制，由交通行政执法部门自查自纠，并及时进行意见梳理和反馈。保证执法必严，违法必究，有权必有责，用权受监督。

6. 结论

比例原则实则是现代行政法的一项价值追求，依法行政本身就不应该只刻板依靠法律条文践行，而更应该追求法律条文当中的精髓和内涵，符合立法目的。交通行政执法直面广大群众，执法领域相较于其他部门更为广泛，据公安部统计，截至 2023 年 9 月底，全国机动车保有量达 4.3 亿辆，其中汽车 3.3 亿辆，新能源汽车 1821 万辆；机动车驾驶人 5.2 亿人，其中汽车驾驶人 4.8 亿人，未来应对的问题将越来越多。自由裁量权的行使以国家强制力为依托，滥用自由裁量权不仅将损害行政相对人的权益还将导致行政机关公信力的丧失，将比例原则作为交通行政部门执法时所遵循的一项基本原则，可切实保证行政权力实施目的为公共利益服务，有效规制公权力机关行使权力，权衡行政相对人的个人利益和公共利益，保障法律和交通行政执法部门的权威，是执法公正的题中应有之义。

参考文献

- [1] [德]哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 66, 106.
- [2] 姜明安, 余凌云. 行政法学[M]. 北京: 科学出版社, 2010.
- [3] 陈新民. 中国行政法学原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [4] 蒋军堂. 论行政比例原则的适用[J]. 洛阳师范学院学报, 2023, 42(11): 83-88.
- [5] 胡天琦. 论比例原则在行政执法中的适用[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 辽宁大学, 2021.
- [6] 张墩. 行政审判比例原则的适用研究[J]. 武汉冶金管理干部学院学报, 2023, 33(3): 26-30.
- [7] 王丹. 我国交通警察行政自由裁量权研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2018.

- [8] 刘权. 比例原则审查基准的构建与适用[J]. 现代法学, 2021, 43(1): 144-155.
- [9] 杨琛基. 交通运输综合行政执法问题研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 长安大学, 2023.
- [10] 王圆圆. 论比例原则在公安行政执法过程中的适用[J]. 宁德师范学院学报(哲学社会科学版), 2022(4): 34-38.