

行政处罚中“一事”行为认定

——以交通运输领域为探讨

樊放

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2024年3月11日; 录用日期: 2024年3月22日; 发布日期: 2024年4月28日

摘要

我国《行政处罚法》确立了“一事不二罚”的原则, 经过后续的补充和完善, 一事不二罚原则已然成为行政执法中所应当遵循的原则。然而“一事”的认定是真正贯彻“一事不二罚”原则的重要前提, 然而在当前的法律规定以及实务领域中并没有提出一套明确的认定“一事”标准。结合交通运输领域动态持续性的特点, 讨论交通运输执法中一次行为、连续行为、继续行为的认定, 并针对交通运输领域特殊动态行为问题, 从实践出发提出相应的判断路径。

关键词

一事不二罚, 行政处罚, 交通运输

The Identification of “One Thing” Behavior in Administrative Punishment

—It Is Discussed in the Field of Transportation

Fang Fan

College of Law, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: Mar. 11th, 2024; accepted: Mar. 22nd, 2024; published: Apr. 28th, 2024

Abstract

China’s “Administrative Punishment Law” established the principle of “one case not two punishment”, after the subsequent supplement and improvement, the principle of one case not two punishment has become the principle that should be followed in administrative law enforcement. However, the identification of “one thing” is an important premise for the real implementation of

the principle of “no one thing but no two penalties”. However, there is no clear set of standards for identifying “one case” in the current legal provisions and practical field. Combined with the characteristics of dynamic and continuous behavior in the transportation field, the identification of primary behavior, continuous behavior and continuing behavior in the transportation law enforcement is discussing the identification of one behavior, continuous behavior and continued behavior in transportation law enforcement, and needle.

Keywords

No Punishment for One Thing, Administrative Punishment, Transportation

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. 引言

根据我国行政处罚法的规定，“一事”即当事人的同一违法行为。“一事”所指的是行政违法行为，必须是一个完整的法律事实行为，由违法主体、主观方面、客体、客观方面所组成的事实[1]。我国行政处罚法早在1996年修订时已明确提出，对当事人的同一违法行为不得进行两次以上的处罚的相关规定，并以法律的形式正式确立了行政处罚中“一事不二罚”的原则，在应然层面上为“一事不二罚”的实行与运用提供了法律依据。而近些年来，货物交通运输领域由于其本身的特殊性，往往在法律实施层面的认定问题上缺乏相应的规范与统一标准，导致职能部门无法有效的贯彻行政立法的规范与原则，关于一事不二罚的原则在交通运输领域的适用标准的探讨也是存在颇多争议。因此，将“一事不二罚”原则贯彻落实到货物交通运输领域的前提是如何根据交通运输领域的特殊性正确判定“一事”，也是本文所讨论的议题。

在学术理论对于一事不二罚认定有众多理论。他们将“一事”认定为违反同一个行政法律规范的行为来进行评价[2]。同时以法律规范说为基础衍生出另一种看法，以法律规范文本为标准，违反同一个事实的即为“一事”[3]。还有构成要件一说，构成要件拟分为主观要件与客观要件，认定满足一次构成要件的行为则为一事。部分学者从法益出发，侵犯一个法益为一个行为。胡建淼教授认为构成要件说在实践中较为实用[4]。从行政法角度来讲，便是以行政法益为判定对象[5]。本文作者秉持朱新力教授的思路与理论，同时赞成胡静教授将持续违法行为脱离单纯一事并归入法定一事的理念[6]。所以本文从实践问题出发以法律规范和行政决定的形式来对继续行为进行论处，对法律实践与行政处罚的适用具有重要推力[7]。因此本文对交通运输领域行政处罚如何构建“一事”的标准认定进行研究，将从单纯的一次性行为、连续行为继续行为与动态行为进行研究，厘清在不同情形之下如何认定一事的范围，才能更好地对“一事不再罚”的内涵与适用有更清晰的理解。

2. 交通运输领域执法“一事”争议

2.1. 继续行为与连续行为争议

在交通运输领域执法当中，由于行为人违法行为的持续性，往往会持续一段时间。例如行为人驾驶货车超载从A地驶向B地的行为，行为人超载的行为已然违反了行政法规，对于行为人的违法行为应当依法合规作出处罚。然而处罚需有正当依据，对行为人超载运输违法的行为该怎么认定是对执法部门执

法能力与执法思维的重大挑战。对行为人实施处罚前提是合理认定行为人的违法行为数量，不能对违法人重复处罚。关于行为人继续性的行为的认定，部分地区是以电子设备称重的形式进行查处，被电子监控设备查处一次视为一次行为，查处多次则视为多次违法。该做法由于电子监控设备的不稳定性以及人为操作的误差，可能会导致对违法行为的误判和重复处罚，显然有违“一事不再罚”的原则。同时，也有部分地方认为，例如超载等持续性的违法行为，其违法状态在行为人从 A 地到 B 地的整个运输过程中持续存在，并未发生中断或改变，所以应当视为一个整体的违法行为。所以执法部门将连续性的违法行为统一视为一次违法，并不做法律或执法上的分割，而是将其视为一个整体的违法行为，对一个整体的违法行为只进行一次处罚。然而，这种做法同时也是对法益的挑战，如果将所有连续性的违法行为都视为一个行为整体，从行为人违法心理分析，行为人可能会产生逃避处罚的心理，显然违背了行政执法的目的和初衷。连续行为是通过将继续行为进行法律拟制而形成的，应当与继续行为共同讨论[8]。

因此，如何合理认定交通运输领域中的连续性和继续性的违法行为，是摆在执法部门面前的一大难题。需要执法部门在执法过程中，既要遵循“一事不再罚”的原则，又要考虑到违法行为的持续性和连续性，确保对违法行为的处罚公正合理。

2.2. 动态行为认定争议

在交通运输领域执法实践当中，因为行为存在过程性，在过程中行为人有动态变化的可能，对交通运输执法部门认定一事行为带来了困难。动态行为是指行为人在交通运输当中随着时间、空间、距离、区域等因素变化而不断发生变化的行为，如在行驶当中不断地加速、加大货物重量等。因此，动态行为的动态性与变化性使行为处于动态变化的过程，而非静止状态，给“一事”认定带来了更大的困难。以超速行驶为例，如果一辆货车在行驶过程中，在不同的路段或不同的时间节点上多次超速，该如何认定这些行为？是将其视为一个连续的违法行为，还是将其拆分为多个独立的违法行为？如果将其视为一个连续的违法行为，可能会忽略行为人在不同时间和地点的不同违法情节和严重程度，导致处罚不当。而如果将其拆分为多个独立的违法行为，又可能违反了“一事不再罚”的原则，导致对行为人的重复处罚。又如超载行为，行为人过了 A 点之后在原来的基础之上再次加上重量，在 B 点被查处，那么 B 点的认定是只包含了 A 到 B 这一段过程中的评价，还是基于 A 点之后的行为？在理论与实践当中皆是处于争议不断的状态。

3. 一事行为的认定

我国行政处罚法 2021 年做出了重大的修订，但是“一事不二罚”原则精神依然在新法的规定和落实中得到贯彻与传承。根据 2021 年新修订的《行政处罚法》第二十九条规定，对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。因此，对“一事”的认定是贯彻和落实“一事不二罚”原则和全面推进规范文明执法的重要前提和基础。而在行政理论领域里学者对“一事”的概念与认定也有很多理论学说，产生了相关的争议。

3.1. 一次性行为

自然行为是指行为人在自己主观意志所支配下实施的身体行为。自然行为具有有体性，有意性的特点，并不只是停留在行为人的思想层面，是行为人在自己的意志支配下所实施的相应的客观行为。自然行为可以分为持续行为和一次性的行为自然行为中只讨论非持续性的行为，持续行为后续作为继续行为进行讨论。在道路交通领域内，拼装机动车或者擅自改变机动车已登记的结构、构造或者特征；以及改变机动车型号、发动机号、车架号或者车辆识别代号；伪造、变造或者使用伪造、变造的机动车登记证

书、号牌、行驶证、检验合格标志、保险标志；使用其他机动车的登记证书、号牌、行驶证、检验合格标志、保险标志(《道路交通安全法》第 12 条)，擅自挖掘公路(《公路法》第四十四条)等规定属于是自然行为中的非持续行为，一般情况之下具有短暂性，但是并不能排除其状态一直持续的状态，如伪造电动车号牌并驾驶伪造电车号牌的车辆一直行使，那这样的行为具有持续性，在接下来持续性行为中继续讨论。一般的短暂的自然行为通过法律拟制的行为将其归为一次性行为进行法律评价，法律拟制的方法通常按照行政法律规范的要求，将符合法律规范的构成要件的行为依次转化为法律行为，赋予其法律评价的价值性。在司法实践当中对这样一次性的行为并不存在处罚争议，并不是本文所讨论的重点内容。虽然一次性行为在司法实践的处理中没有争议，由于交通运输领域的特殊复杂性，会存在转变的情形，一次性行为往往会处在动态变换之中，下文将具体进行研究探析。

3.2. 继续行为与连续行为

与上文所述的非持续行为的一次性行为不同，作为自然行为，非持续性行为具有典型的特点。非持续性行为其本身的行为与状态同时存在、同时延续，状态随着行为的发生而发生，始终伴随着行为。而目前为止对持续行为的讨论只是基于自然行为来讨论，而非从行政法层面进行研究。因此对持续行为进行法律评价，运用法律拟制的手段对其赋予法律价值意义便是连续行为。

继续行为一般在行为中的表现体现于积极作为的形态，既然行为状态能够一直保持，行为人内心也会有所故意。在交通运输领域中，继续行为的继续性一般表现为运输状态的持续性。违法超限、超载(《道路交通安全法》规定机动车载物应当符合核定的载质量，严禁超载；载物的长、宽、高不得违反装载要求，不得遗洒、飘散载运物)等都属于典型的继续行为。继续行为与连续行为又有不同，虽然两者都是具有持续性的特点，但是继续行为本身就是一个行为，持续不间断的延续状态，往往会侵犯的是同一个法益。而连续行为可以借鉴刑法中的连续犯的认定，是行为人带着同样的故意连续实施多次行为，行为之间具有连续性。但是细究连续行为中的连续性可以发现，连续行为之间仍然存在间断性，此外，继续行为本身被认定为一次性行为，而连续行为可能是多个行为，由于立法考虑将其法律拟制为一个行为。连续行为与继续行为在交通运输执法认定问题上依然存在标准不统一的实践问题亟需解决。

3.3. 动态行为

因为交通运输领域的特殊性问题，行为人的行为具有动态性，对执法机关的执法标准带来新的考验与要求。所谓的动态行为不仅仅是指表面含义即行为人的行为处于运动状态，行为人的行为具有动态性，其内涵远比字面上的“行为处于运动状态”要更加丰富更加复杂。实际上，其真正含义是指行为人在运输这一持续的过程当中，违法行为一直在持续发生着变化，违法行为处于动态性而非静止性。交通运输领域的特殊性问题给执法机关的执法标准带来了新的考验与要求。以货车超载为例，假设一行为人驾驶货车超载 10 kg，从广陵区向高港区行使被电子秤记录超载，交通运输部门并没有将其拦截查获，而是选择后续开处罚单的行为来进行处罚，所以行为人依然保持着 10 kg 的超载量；如果行为人在路上再次装上新货 10 kg，总超载量将增至 20 kg。行为人驾驶货车在高港区被交通运输部门查获，当货车在高港区被交通运输部门查获时，问题便出现了：交通运输部门应基于 10 kg 货物的标准还是 20 kg 货物的标准来处罚超载行为？若选择 20 kg 的标准，那么行为人是否将面临重复处罚的困境？这仅仅是司法实践中所遇到难题的一个缩影。在交通运输领域，由于违法行为的动态性，执法机关在确定违法事实、适用法律法规以及量定处罚等方面都面临着巨大的挑战。例如，如何准确捕捉和记录违法行为的动态变化？如何确保处罚的公正性和合理性，避免对行为人造成不必要的负担或重复处罚？因此，在交通运输领域的司法实践中，如何正确认定“一事”对于交通执法而言至关重要。

4. 交通运输执法“一事”认定路径构建

行为人从邗江区超速行使至广陵区，从超速行为的开始到结束，在这一个连续的过程之中，行为人超速的故意包含了整个过程，即行为人这段过程的违法行为都是在行为人超速的故意之下所支配的，一直处于持续的状态，则按照继续犯来处置，行为人实施违法行为，行为结束后其违法状态依然持续是继续行为与连续行为的特殊性存在，也是对交通运输领域行政处罚的重要挑战。

对于继续行为与连续行为的处理，目前理论界并没有达成统一的共识，结合实践中行政处罚与理论研究的需要，提出以下处理方法，并针对交通运输领域查处中所存在的实践争议而提出路径来尝试解决交通运输领域一事的认定争议：(1) 区域管辖划分。以区域为划分行为的标准。(2) 违法时间划分。对于继续违法与连续违法的问题，有的地方采取行为人违法时间分割方法，将行为人持续的违法行为按一定的时间长度分割为一个违法行为，超过该时间维度的行为的作为另一个违法行为对待。(3) 执法查处划分。针对连续行为与继续行为，该理论以查获行为人为划分标准。执法主体查获行为人一次，则行为人之后所继续实施的行为重新开始计算，为新的违法行为。这种理论在学界也被称之为“查处分割法”，以查处为标准进行分割，在行政实务中具有实践操作性。

4.1. 区域管辖划分

区域管辖划分通俗来说即为一地一事，多地多事。一地一事。以地域为处罚标准，则一个区域管辖范围内发生的行为为一事，作为一次处罚的依据。多地多事，多个管辖区域则认定为多个行为。若同一违法行为跨越数个地段，每一地段的的行为是独立行为，互为补充，非互为必要。虽然涉及到数个地段管辖区域，但是其行为属于是同一违法行为，则按“多地一事”的标准进行处罚。在海事领域，行为人走私货物在广州走私货物运往各地，广州是其主行为地，而其他地段是违法行为成立的补充。因此对于跨越多地的同一违法行为，不可因多地而认定为“多事”。在实际的执法过程中，如何准确地对区域管辖划分标准进行理解与应用也是对执法者的考验。多地多罚的处罚方法在笔者看来与一次性行为的处罚方式并无不同。正如行为人超速的行为连续发生，横跨广陵区和高港区，那按照区域管辖划分对该行为分割为两个行为，分别由广陵区与高港区的相关部门对其进行处罚，那么是否存在重复处罚的问题也是令执法者值得深思的疑难，连续性的问题并没有得到合理妥善的解决。对交通运输领域违法行为出现的认定争议，区域管辖对认定的解决也有一定的指导意义，应当根据区域辖区特情，结合其他划分方法构建认定标准。

4.2. 违法时间划分

违法时间划分方法是一种根据违法行为所持续的时间来确定处罚次数的实践方法。对于违法时间适用问题的核心关键在于设定一个时间阈值，将行为人超过该时间阈值的连续违法行为分割为多个独立的违法行为。将时间阈值里的行为作为一次行为处罚，超过时间阈值的的行为，每超过阈值作为一次违法行为进行处罚。其认定行为的关键在于对时间阈值的把握。以时间阈值来决定一事的认定问题。例如，将时间阈值设定为 30 分钟，那么行为人在 30 分钟内连续超速行驶的行为可能被视为一个违法行为，但如果超过 30 分钟，则每 30 分钟内的超速行为都将被视为独立的违法行为。以 30 分钟为一个界限来对连续问题进行认定，对于执法部门而言也是一种效率的执法模式。能够为执法部门提供了一个相对客观的标准来区分连续违法行为和多个独立违法行为。相较于模糊的执法标准而言，时间阈值的方法更加具有高效性。然而，这种方法依然存在一些局限性。时间阈值的关键在于如何确定合适的时间值，时间阈值的设定可能需要根据具体情况进行调整，而如何确定合适的时间阈值可能是一个具有挑战性的问题。其次，违法时间划分依然存在明显的问题，当行为人明确时间阈值，在快到达时间定点时行为人结束违法行为，

过了时间阈值再次违法，规避了时间阈值的规范，因此无法对该行为进行合理的判定。另外执法人员如何准确地和时间阈值的框定之下查获违法人员，也是对执法人员执法体系与执法水平的挑战。在环境执法领域当中，按日处罚与违法时间分割异曲同工，但是按日处罚在环境领域的实践中也引发了争议，如按日连续处罚如何适用比例原则、是否违反“一事不再罚”规则等适用困境等问题。因此引起了对执法标准的深思。

4.3. 执法查处分割

执法查处分割的方法是实践中适用最多的方法，也是操作性相对较强的标准方法。执法查处分割以交通运输执法部门的执法查处为分割标准，被执法人员查获一次则视为一次违法行为，若再次被执法部门查处，则视为新的违法行为。执法查处分割对于实践具有操作性，对于执法人员而言简单明了，易于操作。再查处行为之后将连续行为与继续行为有效分割，避免了不同机关的重复处罚的行政问题，也充分保障了行为人的合法权益。同时，执法查处分割方法对动态违法行为也是具有重要的操作实践意义。通过执法部门及时对行为人行进行查处分割，有效防止行为人违法数额的堆积，避免处罚依据的混乱问题。正如上文举的例子，行为人在广陵区被电子设备查控之后，若执法交通部门及时对行为人进行执法查处，将超载的量卸下，则不会出现后续的执法数额不清的问题，对一事行为的认定也具有重要作用。在教育作用上也是发挥关键效能，交通运输执法部门通过查处能够鼓励行为人及时纠正违法行为，减少违法行为的持续时间和影响范围。

然而在实践中执法查处分割的方法并不能解决所有问题，其关键核心在于执法部门的自由裁量权的衡量。执法部门通过自由裁量权来对行为人的行为进行查处执法，分割行为可能会导致执法机关在执法过程中的主观性和随意性，使得执法的公正性和客观性受到质疑。倘若执法部门随意切割行为人的违法行为，只罚款不卸货等问题造成行为人的违法行为难以认定，易造成“一事”认定偏失，对行为人重复处罚，反而违背了行政处罚立法所规定的原则与精神理念。因此，在司法实践中，执法机关需要综合考虑各种因素，合理运用执法查处分割的方法，加强行政化立法事宜，具体的以规范形式落实标准统一。“可以推行以行政法总则为基本法律，以行政行为类型化法律为重要组成部分，以众多特别行政法为基础的分层分级行政法体系”。同时以查处分割为主，结合电子监控设备抓取证据，结合违法时间与区域标准构建交通运输领域中特定的判定违法行为的标准体系。

4.4. 构建执法划分为核心的认定路径

面对文章中所提及到的交通运输领域所存在的连续行为、继续行为以及动态行为的认定难题，虽然理论上与实践都存在认定争议，但是结合各地区执法部门的实践经验，各地区应当结合自身的辖区情形，以执法查处分割为核心，结合电子监控设备监督记录、时间阈值相联系构建认定交通运输违法行为的认定标准体系，同时不能忽视区域管辖的作用，协调区域之间的标准，按照合法程序与规定及时对行为人的违法行为进行查处，避免因为存在动态性或连续性而导致重复处罚。

从行政立法角度来讲，“可以推行以行政法总则为基本法律，以行政行为类型化法律为重要组成部分，以众多特别行政法为基础的分层分级行政法体系”[9]。构建以执法查处分割为核心的认定路径，关键在于执法人员的专业素质和执法水平。因此，强化执法人员的培训与监督是必不可少的环节。执法人员应接受系统的法律知识培训，熟悉并掌握相关法律法规和执法程序，确保在执法过程中能够准确判断和处理各种违法行为。同时，应当对执法分割建立健全有效的监督机制。执法查处分割本身赋予了执法人员相应的自由裁量权，以执法部门的查处为准来认定行为人的违法行为，因此需要完善自由裁量权基准，使执法人员的执法过程规范化，合法化，同时对执法人员的执法行为进行定期检查和评估，及时发现和

纠正执法过程中的不规范行为。通过加强执法人员的培训和监督,可以提高执法的专业性和公正性,减少执法过程中的主观性和随意性,确保违法行为的认定和处理更加准确和公正。只有建立执法查处为核心,时间阈值、电子监控设备为辅助,结合区域管辖标准的认定路径,才能更好地解决实践中交通运输领域存在的认定争议问题,同时也加强了程序规范,避免行为人对执法认定过程的争议。

5. 结论

“一事不再罚”原则在理论和实践中存在诸多争议。本文主要结合交通运输领域的特性,结合法律适用的顺序与程序,围绕一次性行为、连续行为与继续行为以及交通运输领域中普遍且特殊存在的动态违法的问题进行研究如何认定一事不二罚中的一事原则。一次性行为在实践中并无异议与疑难,当一次性行为转变为连续行为与继续行为时,如何认定将会成为实践中的难题,因此本文围绕连续行为、继续行为以及动态违法问题结合各地行政部门所采取的方法构建以执法查处分割为核心的实践操作体系。在交通运输领域的司法实践中,如何正确认定“一事”对行政职能的运用,行政职责的承担具有重要作用,在交通执法领域,继续行为与连续行为的认定以及需要综合考虑区域管辖划分、违法时间划分和执法查处分割等多种因素,合理运用不同的处理方法,确保执法的公正性、合理性和有效性。在司法实践当中,行为人的违法并不是一尘不变的,而是千姿百态各种各样的。应对万千违法行为,如何在疑难复杂的事实中正确认定“一事”是对执法机关的考验。在执法当中对于交通运输领域的执法标准目前实践中并未出现统一的标准,关于以上所讨论的区域管辖划分、违法时间分割以及执法查获等划分认定违法行为的方法都具有一定的优势和局限性,因此在当下只有正确结合具体的事实,合理运用相应的划分方法,在与上位法不抵触的前提之下,行政职能各部门以及各地行政机关应当结合各地的实情,积极主动承担责任,发挥自己的行政职能,建立行政裁量基准,并以行政规章的规范形式进行立法规范,对一事认定设立正当性依据,为执法人员合理执法,合理划分违法行为提供合理、合法、正当的理由。

参考文献

- [1] 何乃忠. 试论一事不再罚原则[J]. 现代法学, 1993(1): 71-72, 76.
- [2] 简敏. 行政处罚中“一事不再罚”原则的适用与例外[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2002, 8(4): 86-89.
- [3] 吴祖谋, 葛文珠. 试述一事不再罚原则[J]. 法学评论, 1993(5): 27-30.
- [4] 胡建淼. 论行政处罚“一事不二罚”原则及其“一事”与“二罚”的认定标准[J]. 法学评论, 2023(5): 29-44.
- [5] 朱新力. 论一事不再罚原则[J]. 法学, 2001(11): 19-25.
- [6] 胡静, 刘一冰. 论“一事不再罚”在环境行政处罚中的适用[J]. 环境法评论, 2022(2): 76-93.
- [7] 王丽英. 论海关行政处罚“一事不再罚”的原则[J]. 海关与经贸研究, 2022(43): 94-103.
- [8] 杨治坤. 行政处罚体系化中的按日连续处罚制度检视与优化[J]. 行政法学研究, 2023(6): 61-74.
- [9] 叶必丰. 行政法的体系化: “行政程序法”[J]. 东方法学, 2021(6): 157-170.