

海事无证驾驶与公安无证驾驶法律竞合问题探讨

张怡, 陈友喜

(上海市崇明区交通委员会执法大队, 上海 202150)

摘要: 水上无证驾驶由于不同机构的管辖会导致不同的法律结果, 本文探讨两者出现冲突时应如何解决。笔者认为, 应适用海事机构的规定。

关键词: 无证驾驶; 事实认定; 行政处罚; 法律竞合

中图分类号: D92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2021) 08—0029—03

2019年修订的《中华人民共和国内河海事行政处罚规定》实施后, 无证驾驶的范围随之扩大, 成为水上主要的交通违法行为之一。无证驾驶的案例增多导致海事无证驾驶与公安无证驾驶执法出现了更多的交叉。无证驾驶在执法实践中, 不管是违法事实的认定, 抑或行政处罚的裁量, 都比较棘手, 亟待法律界重视。

1 事实认定存在差异

《行政处罚法》第30条规定: “依法应当给予行政处罚的, 行政机关必须查明事实; 违法事实不清的, 不得给予行政处罚。”根据该条规定, 违法事实的认定是关键, 是实施行政处罚的前提条件。

1.1 海事机构对于无证驾驶的认定

新旧《内河海事行政处罚规定》对无证驾驶规范不同。本文所称的无证驾驶是指“未取得船员相关证书的人员擅自从事船舶航行和操作”。海事机构对于无证驾驶的认定依据为《内河海事行政处罚规定》(2019年)第10条, 该条列举了8种擅自从事船舶航行的情况, 可以认定为无证驾驶。2005年的《内河海事行政处罚规定》则列举了7种。

2019年的《内河海事行政处罚规定》对于无证驾驶的违法事实认定范围较大, 借鉴《海上海事行政处罚规定》, 新增了“持伪造、变造的船员职务证书”和“持转让、买卖或租借的船员职务证书”两种情形。而此前这两种违法行为根据《内河交通安全管理条例》第13条的规定, 为“伪造、变造、买卖、租借、冒用船员适任证书或者其他适任证件”的违法行为, 不属于无证驾驶。

无证驾驶违法行为不仅限于驾驶, 还包括船舶操作

行为。2005年的《内河海事行政处罚规定》无证驾驶违法行为仅限于“擅自从事船舶航行”, 2019年的《内河海事行政处罚规定》扩充为“擅自从事船舶航行或者操作”。这样轮机部的轮机员无证书操作船舶也可被认定为无证驾驶。内河驾驶船舶不同于陆地上的驾驶车辆, 驾驶和操作船舶具有复杂的技术要求和操作要领, 还需处理情形各异的复杂的水文环境, 因此, 将无证驾驶的范围拓宽是现实的要求。

1.2 公安机关对于无证驾驶的认定

公安机关对于无证驾驶的事实认定较为简单, 《中华人民共和国治安管理处罚法》第64条规定: 无证驾驶指“未取得驾驶证驾驶或者偷开他人航空器、机动船舶的”。该法仅仅列举了未取得驾驶证驾驶或偷开他人机动船舶。公安能否直接援引海事机构的部门规章, 来认定无证驾驶违法行为, 值得探讨, 本文限于篇幅, 在这里不做展开讨论。

《治安管理处罚法条文释义》对机动船舶解释为: “在水上行驶并以电力或者燃料作为动力的各种船舶,” 水上快艇, 游船均为无证驾驶的对象, 较之《内河交通安全管理条例》, 其无证驾驶的范围明显增加。同时, 《治安管理处罚法》将船舶限定为机动船舶, 不包括非机动船舶和其他水上移动式装置。《内河交通安全管理条例》第91条规定, 船舶是指“各类排水或者非排水的船、艇、筏、水上飞行器、潜水器、移动式平台以及其他水上移动装置”, 根据该条规定, 非机动船舶亦属于海事机构管辖。该条例第92、93、94条规定, 军事船舶、渔业船舶、园林内的船舶, 由各种主管部门管理。《船舶登记条例》第2条规定, 军事船舶、渔业船舶和体育运动船艇的登记依照有关法规的规定办理, 登记条例把三种

船舶排除在外。

综上，海事机构对于无证驾驶的船舶认定为：各类排水或者非排水的船、艇、筏、水上飞行器、潜水器、移动式平台以及其他水上移动装置，军事船舶、渔船、体育运动船舶除外。公安机关无证驾驶适用于所有机动船舶。

2 行政处罚存在差异

2.1 海事机构处罚

实施无证驾驶船舶的违法行为的，依据《内河交通安全管理条例》第66条以及《船员条例》第60条，具体处罚为：

(1) 纠正违法行为，责令无证驾驶人立即离开航行或操作船舶岗位。

(2) 对直接责任人员，即无证驾驶人罚款2千元以上，2万元以下。《海事违法行为行政处罚裁量基准》将无证驾驶分为轻微、一般、较重、严重四个情节，细分了罚款的数额，更好地规范了行政处罚，避免处罚畸重畸轻滥用裁量权的现象。

(3) 设置了并处条款。除对无证驾驶人罚款的行政处罚外，同时要求对聘用单位罚款3万至15万元。聘用单位是指聘请任用船员的单位，不管是否签署劳动合同，只要能证明两者存在聘用关系即可。

2.2 公安机关处罚

《治安管理处罚法》第64条规定：“未取得驾驶证驾驶或者偷开他人航空器、机动船舶的，处500元以上1000元以下罚款；情节严重的，处10日以上15日以下拘留，并处500元以上1000元以下罚款。”

根据该条的规定，处罚对象只能是驾驶机动船人员，行政处罚的方式有两种，一是财产罚，即罚款500元至1000元。二是人身罚，即10日至15日的行政拘留。一般违法行为实施罚款，情节严重的才能实施人身罚。情节严重的裁量权由执法机关根据不同情况进行裁量，如多次无证驾驶、偷开机动船舶的、未取得驾驶证驾驶、偷开他人航空器、机动船舶后发生安全事故或者造成损害后果的。温州公安机关认为，两次以上偷开机动船舶、偷开机动船舶发生交通事故或者造成损坏的、未取得驾驶证偷开机动船舶的均构成情节严重。山东公安机关认为，无证驾驶或偷开他人机动船造成损坏的，方构成情

节严重。

值得注意的是，2000年5月1日起施行的《沿海船舶边防治安管理规定》第29条规定，有下列情形之一的，对船舶负责人及其直接责任人员处五百元以上一千元以下罚款：(二)非法拦截、强行靠登、冲撞或者偷开他人船舶的。根据该条的规定，处罚对象为无证驾驶人和船舶负责人，扩大了处罚对象。该条规定与《治安管理处罚法》存在法条竞合的情况，根据《立法法》，前者属于部门规章，后者属于法律，应按照上位法优于下位法的法律适用原则，适用《治安管理处罚法》第64条第2项的规定处罚。

对比下来，海事机构处罚的对象多，即无证驾驶人和聘用单位，但只能实施罚款的行政处罚，罚款数额较大，对聘用单位罚款数额起点为3万。而公安机关对于无证驾驶的处罚对象限于直接责任人，罚款数额较轻，500至1000元，情节严重的可以实施人身罚，处以10至15日的行政拘留。

3 无证驾驶法律规定不一致的处理

法条竞合为一种立法现象，往往基于法律条文错综复杂的规定而产生，本文仅探讨当事人实施一个违法行为，同时违反了数个行政法规范，仅适用其中一个行政法规范的情况。因各种行政法律规范所调整的社会关系的多样性、复杂性，立法者须在法条所规定的内容上存在一定程度上的重合和交叉。当前我国行政法体系中尚未有“法条竞合”的概念和具体规定，在行政处罚中如何界定认定法条竞合及其适用原则，不管是在理论界还是在执法实践都存在较大分歧。

法条竞合下如何适用法律，无论是在刑法领域还是在行政法领域，不管是在理论界还是实践领域，都莫衷一是。有学者认为，法条竞合时适用法律的原则是特别法优于普通法，轻法优于重法。武汉海事法院苏山奎认为，应按照《立法法》，以法的效力层次决定适用。本文采用行政法学者胡建森的观点，纵向的法律冲突为抵触，横向之间的法律冲突为不一致。本文中谈到的对无证驾驶的处罚差异，其实就是《治安管理处罚法》和《内河交通安全管理条例》之间的冲突。在很多人看来，两者冲突必然适用效力较高的前者，但两者规定的领域是治安管理和水上交通安全管理，非真正意义上的纵向法

律冲突，实际为横向之间的法律冲突。笔者认为，两者冲突，应适用后者，原因如下：

第一，行政法规与基本法律以外的法律不一致，我国目前对此问题尚无明确的规定。徐加喜认为，行政法规分为执行法律的行政法规、行使宪法规定的固有职权制定的行政法规、根据全国人大及其常委会授权制定的行政法规三种。如果行政法规与基本法发生冲突，按照层级效力适用法律。如果行政法规与基本法以外的法律发生冲突，不能简单地按照《立法法》的规定进行适用。如果行政法规为全国人大及其常委会授权制定的，对于某个领域进行专门规范的，由于该领域的专业性和特殊性，就应该适用行政法规。笔者特别赞同此种观点，陆上有《公路法》、《道路交通安全法》，沿海有《海上交通安全法》，唯独内河仅有行政法规（《内河交通安全管理条例》），没有相关法律。内河交通安全理由全国人大及其常委会制定法律来规范水上交通安全，由于种种因素目前尚未制定法律，出现法律冲突时在法律适用上易引起争议。

第二，《安全生产法》指出，法律法规与《安全生产法》规定不一致的，适用有关法律法规。2014年12月1日生效的《安全生产法》对法律适用问题作出了明确解释，该法第二条规定：“有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全以及核与辐射安全、特种设备安全另有规定的，适用其规定。”其界定的冲突范围为法律、行政法规，规章和其他规范性文件除外。根据本条规定，水上交通安全问题，如《海上交通安全法》、《内河交通安全管理条例》对本领域安全管理另有规定的，适用其规定。

第三，执法实践确立了公安与海事竞合的情况下，适用水上交通安全法律法规。广东海事局编著的《海事行政执法百问解答与案例评析》一书认为，针对法条竞合，“应根据特殊法优于一般法的原则适用法律，由于水上交通管理属于特别法，应由海事部门处罚。”

第四，内河交通的特殊性，是非其他部门所能规范的。船舶驾驶较为复杂，船舶航行路线、灯光、声号都有特殊的要求，再加上水文条件多样性，因此，对于船舶航行、操作人员来说，需要积累一定的航行经验才能胜任。早期的高级船员要求具有一定的学历（中专）才

能申请船员适任证书，较之陆上汽车驾驶证要求更严，过程更长。船员须通过理论和实践考试方能获得船员适任证书。船舶操作考试是由海事机构进行的，海事机构具有不可动摇的权威性。如果让其他部门认定水上无证驾驶，由于专业性不高而缺少说服力，不利于水上交通安全的管理。

综上，船员违反规定无证驾驶，海事机构适用《内河交通安全管理条例》进行执法，符合水上交通安全管理的实际。当然公安机构和海事机构也可遵循“谁发现，谁处理”的原则，适用各自的法律法规，必要时进行合作，共同打击水上交通违法行为。

参考文献：

- [1] 佚名. 中华人民共和国内河海事行政处罚规定 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2005(25):21-34.
- [2] 于沛霖. 中华人民共和国治安管理处罚法配套解读与实例 [M]. 法律出版社, 2014.
- [3] 《中华人民共和国海事局关于印发海事违法行为行政处罚裁量基准的通知》（海政法〔2015〕469号）
- [4] 台州市公安局执行《中华人民共和国治安管理处罚法》细则, http://www.smlz.gov.cn/yggc/qlygxd_shows.asp?id=327&tp=1
- [5] 温州市公安局执行《中华人民共和国治安管理处罚法》细则, <http://www.doc88.com/p-3139056454760.html>
- [6] 《山东省公安厅实施治安管理处罚法细化标准》，2006年7月6日，鲁公通〔2006〕165号印发。
- [7] 高铭暄，马克昌. 刑法学 [M]. 北京大学出版社，2004.
- [8] 胡建森. 法律规范之间抵触标准研究 [J]. 中国法学，2016.
- [9] 徐加喜. 论行政执法的法源冲突及其解决途径 [J]. 政治与法律，2012(03):10-18.
- [10] 国务院法制办公室工交商事法制司. 中华人民共和国安全生产法条文释义与案例适用 [M]. 中国市场出版社，2014.
- [11] 佚名. 海事行政执法百问解答与案例评析 [M]. 人民交通出版社股份有限公司，2014.