

摘 要

代扣分现象已成为当前一个日益突出的社会问题，受新交规实施的影响，更是成为媒体关注的热门焦点。代扣分行为是指通过用他人驾驶证里的剩余分数项替实际违法人处理一般需记分的交通违法行为，其主观目的是使违法当事人即买分人躲避驾照被记满分后而带来的严重后果，如影响出行或耽误工作。代扣分行为主要存在于那些通过道路监控设备查处的非现场执法的交通违法行为之中，对买分人来说，由于图片不够清晰，违法人当事人难以辨别，交警取证和查证难等客观因素及窗口警员对代扣分行为警觉性不高，监管不严，造成买分人被查处的机率很少；对中介商来说，倒卖驾照分数利润空间巨大，需求大且易操作；对卖分人来说，由于法律意识淡薄和有利可图，即使被发现，也不会承受过重的违法风险，致使违法成本过低，于是代扣分现象时有发生，屡禁不绝。

对违法当事人进行累计记分管理，是国家为维护良好的交通管理秩序和道路公共安全而追究当事人法律责任的一种除罚款外的手段，很显然这里的处罚对象只能是特定的当事人，而不能是随意的其他人。而代扣分行为却不能使真正的违法当事人得到应有的处罚，违背了《道路交通安全法》累计记分管理制度的目的，若不加以遏制此种社会风气，势必会纵容更多的交通违法，从而影响新交规的实施效果，并会给社会带来严重的交通安全隐患。

本文采用问卷调查法、访谈研究法、文献研究法、案例（个案）分析法 等研究方法，通过环境分析、过程分析和利益分析三个角度去调查研究东莞市代扣分的情况，重点研究谁在买分？谁在卖分？谁在做中介？三大疑问，并根据该地区代扣分行为的群体特点和交易流程特点，深入透彻地分析产生问题的根本原因及影响因素。最后，从客观的法制环境、取证核查的执法过程和各交易群体的利益三方面入手，针对当前代扣分行为的问题现状，提出应对现阶段代扣分行为的几点建议，首先是利用法律法规的震慑和管控作用，构建有效的代扣分思想预防和干预引导机制，营造良好的法制软环境，通过震慑、管控、奖励、告知四方面进行引导，即通过明确打击代扣分行为的适用法律，确保有法可依，在法律上有效震慑代扣分行为；通过将记分纳入征信系统，增加代扣分行为的违法成本，在管理规定上管控代扣分行为；通过无记分奖励驾驶人，引导其自觉抵

制代扣分行为。其次是优化取证意识和规范执法行为，从取证源头、违法告知和认罚核实三个环节上减少和消灭违法代扣分的操作空间。最后是源头上切断利益链，深挖交易群体，从交易中各个交易主体包括买分者、卖分人、中介商入手深挖利益链（环节），在交易的环节和管理的环节加以管控，从点到线，加强对代扣分行为的群体及存在环境监管，有效遏制代扣分行为的发生，维护社会正常的交通管理秩序。

关键字：驾照新规，非现场执法，代扣分行为，执法困境

ABSTRACT

The phenomenon of trading in traffic-violation points has been a day by day prominent social issues presently, and it also become the hot focal point of media. Trading in traffic-violation points refers to an action that the actual offender replace the points caused by a traffic offence with the remaining points of the driver's license of others, the subjective purpose of this action is helping the party of illegal act to avoid the sever consequences brought by the full points of license, for example, effecting travel or work. The actions of trading in traffic-violation points were mainly found in the traffic offence which are not on-the-spot law enforcement but were invested and punished by road monitoring equipment. For the buyer of points, the probability that they were invested and punished is very small because of some factors such as unclear picture which due to that the policemen can not distinguish the party and can not finish the evidence and investigation easily, lacking of enough vigilance of the action of trading in traffic-violation points for the policemen of window and not strict supervision; for the middlemen, reselling the points of driver's license have big profit space and big demands of market, and it is too easy to be operated; for the seller of the points of driver's license, the phenomenon of trading in traffic-violation points frequently occur just because of some aspects of reasons such as lacking of legal awareness, profit and the low cost of breaking the law brought by the low risk of breaking the law.

The cumulative points management to the party of illegal act is an mean besides fines to pursue the legal responsibility of the party which was implemented by country in order to keep the traffic management order and road public security good, it is clear that the marked man must be the special party of illegal act but not the informal others. The phenomenon of trading in traffic-violation points go against the aim of the management system of the cumulative points of Road Traffic Safety Law because that it let the actual party of illegal act can not get the right punishment, if we can not control this social values, more traffic offence will occur, then effect the implementation effect and bring sever potential safety hazard to our society.

This paper investigate and study the situations of trading in traffic-violation points in Dongguan by many research methods such as means of sampling, interview research method, literature research method and case study method according to three points of view of environmental analysis, process analysis and benefit analysis. The important points of this study is three questions, i.e who is the buyer of points, who is the seller of points and who is the middlemen, and then this paper make an in-depth analysis on the fundamental reasons and factors according to the group characteristics and the characteristic of transaction of the the phenomenon of trading in traffic-violation points in the region. Finally, this paper put forward some ideas in connection with the present problem and status of the phenomenon of trading in traffic-violation points according to the three points of view of the objective legal environment, the law enforcement procedures of evidence and inspection and the profit of all bargaining colony. Firstly, we should build a efficacious mechanism of prevention and interposition guiding of the idea of trading in traffic-violation points by the effects of determent and control of laws and regulations in order to make a good soft environment of legal system. We should guide the idea of people according to the four aspects, i e, determent, control, rewards and information, in other words, creating the right laws which was used to attack the phenomenon of trading in traffic-violation points in order to have laws for law enforcement and deter the phenomenon of trading in traffic-violation points effectively; increasing the cost of breaking the law in order to control the phenomenon of trading in traffic-violation points with the regulations of management by bringing points in the credit system; rewarding the drives who have no points caused by a traffic offence in order to guide them to stick up the phenomenon of trading in traffic-violation points by themselves. Secondly, we should optimize the awareness of evidence and standardize the action of law enforcement in order to reduce and eliminate the operating space of trading in traffic-violation points from the the three links of the source of evidence, the information of offence and confession verification. Lastly, we should source the bargaining colony from all the transaction participants consist of the buyer of points, the seller of points and the middlemen in order to cut the benefits chain, and we should control the occurrence of trading in traffic-violation points in order to keep the traffic management order normal from some

aspects such as managing and controlling the bargain link and the management link from point to line and strengthening the supervision to the group and the existing circumstances of the phenomenon of trading in traffic-violation points.

Key words: new traffic regulations, off-site enforcement, trading in traffic-violation points, enforcement difficulties, countermeasures

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
目 录.....	VI
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的和意义.....	2
1.3 主要文献综述.....	3
1.4 研究方法.....	6
1.5 研究思路和框架.....	7
第 2 章 驾照新规下东莞市查处代扣分行为的执法困境.....	9
2.1 东莞市代扣分行为的出现及发展.....	9
2.1.1 代扣分行为的出现.....	9
2.1.2 互联网的普及推动跨地区交易.....	11
2.1.3 电子警察的推广刺激分值需求.....	12
2.1.4 利益和需求驱动爆发式发展.....	13
2.2 驾照新规对代扣分行为的影响.....	13
2.2.1 对需求的影响.....	14
2.2.2 对供给的影响.....	17
2.3 东莞市查处代扣分行为存在的执法问题.....	19
2.3.1 执法的法律依据模糊.....	21
2.3.2 执法的直接证据缺失.....	21
2.3.3 执法过程松散查证难.....	21
第 3 章 代扣分行为查处难的原因分析.....	23
3.1 基于代扣分的客观法律制度环境分析.....	23
3.1.1 查处代扣分的适用法律不明确.....	23
3.1.2 违法成本过低难抵利益诱惑.....	24
3.1.3 记分制度不完善致边际递减效应.....	25
3.2 基于代扣分取证核查的执法过程分析.....	26
3.2.1 违章取证受主客观因素影响.....	27
3.2.2 违章告知不及时造成记分累积.....	29
3.2.3 违章核实过程中查证难.....	31
3.3 基于利益链中各交易群体的利益分析.....	32
3.3.1 买分群体特征及利益分析.....	32
3.3.2 中介群体特征及利益分析.....	35
3.3.3 卖分群体特征及利益分析.....	37
3.3.4 执法者的纵容和警员勾结.....	38
第 4 章 应对现阶段代扣分行为执法的几点建议.....	40
4.1 构建法制环境着眼预防管控.....	40
4.1.1 确保有法可依在法律上震慑.....	40
4.1.2 增加违法成本在制度上管控.....	41

4.1.3 撤周期奖守法引导自觉抵制	43
4.2 强化取证意识规范过程执法	45
4.2.1 取证阶段需强化物与人的融合	45
4.2.2 告知阶段需创新告与知的方式	47
4.2.3 核实阶段需科学查证管理和技术	49
4.3 深挖供需根源切断利益链条	53
4.3.1 根除供需源头阻断交易途径	53
4.3.2 建立举报机制强化监督制约	55
4.3.3 宣传礼让教育减少预防违章	56
总 结	57
参考文献	58
附录一：网络调查问卷设计及简要统计	61
附录二：代扣分行为情况网络调查问卷	64
附录三：黄牛（个人）访谈内容及报告	65
附录四：简易程序处罚电子决定书样本	66
致 谢	67

第1章 绪论

1.1 研究背景

早在 2000 年，我国便开始探索建立对交通违法行为进行累积记分的管理制度，此时代扣分现象就已经出现了，本人通过知网、维普、万方、超星等数据库搜索国内媒体对代扣分的相关报道，结果发现新华每日电讯于 2006 年就发表了一篇以《福州：驾驶证代扣罚分明码标价》为题的文章，详细报道了福建省内交通违法代扣罚分的业务的发展情况且异常火爆，由此可见代扣分的现象已经是由来已久的问题，也不算是新鲜事物了，其出现也不是偶然的，都是钻了执法部门不能确认真正的违法当事人的漏洞^[1]。

而今，公安部新修订的《机动车驾驶证申领和使用规定》即公安部第 123 号令（本文简称为新交规）^[2]已于今年的元旦当天正式开始实施，就是这部被称为史上最严的新交规，不仅大幅提高交通违法行为的被记“分数”，还对非现场查处的违章行为（主要是通过道路监控设备查处的）列为扣分对象，这是史无前例的。但非现场执法在取证这个环节时却时常认车不认人，往往只能拍摄到车辆的外观情况，不能拍摄到车内驾驶人的相貌特征，同时交警部门在核实处理一般交通违法行为的实际操作中也只是通过打印罚单，让车主通过“签名”去“确认”交通违法行为。这种“签字认罚”的做法过于简单和不严谨，交警在处理过程中就像赶任务一样（客观上是因为排队办理业务的人过多），缺少基本的调查核实环节和教育环节，客观上纵容了代扣分这种行为。另一方面，因为不能确定违章当事人身份，所以交警部门一般都是将行政处罚通知书寄往车辆登记所有人住址，让车主带着通知书去交警部门接受处罚，这种认车不认人的做法，客观上将车主变成了冤大头。而新交规的强势出台，也势必使代扣分这一现象增多，按照新交规的相关规定，一两次不经意的日常违章行为都有可能被扣满 12 分，按照《道路交通安全法》的累计记分制度即“机动车驾驶人在一个记分周期内累积记分达到 12 分的，公安机关交通管理部门应当扣留其机动车驾驶证”^[3]，记满 12 分意味着要被扣驾驶证，并需花钱和花时间去重新参加车管所的相关培训和考试，合格后方能有资格再度开车。

[1] 来建强. 福州：驾驶证代扣罚分明码标价[N]，新华每日电讯，2006-04-26（第 001 版）。

[2] 公安部. 机动车驾驶证申领和使用规定[Z]，2013-1-1.

[3] 全国人大. 中华人民共和国道路交通安全法[Z]，2003-10-28.

这不仅影响上班一族的工作与耽误时间，还可能影响以开车为谋生职业的司机生计（如的士司机、货车司机、公交巴士司机 等等）。所以对于那些即将记满分的违章者来说，在接受违法处罚时，想尽办法通过找亲朋好友或是非法中介避免一个周期内被记满分很重要。

显然这种代扣分的行为是非法的，且危害性很强。首先，其纵容了交通违法，带坏社会风气，扰乱正常的交通管理秩序。买分者一般都是制造交通事故的高危者，见可以买分代扣或是借分代扣容易导致他们有侥幸的心理。代扣分这种公开和张扬的做法一定程度上纵容了驾驶员违章的随意性，使他们形成“扣分可以用钱买回来”的念头，在这种意识的支配下，他们还可能会在马路上横行，严重影响公共交通的安全。其次，削减处罚的严肃性与针对性，损毁法律的威慑力与公平原则。不但掩盖违章者的违法行为，使其逃避法律的制裁和教训，还妨碍了交警部门公务的执行，并使其失去了汲取教训，提高守法意识的机会，给自己和他人的生存环境埋下安全隐患，形成了错误的道德价值观。最后，容易造成个人信息涉漏，产生不必要的麻烦。驾驶证上面有身份证号码、联系地址等重要的个人信息，一些卖分者自我保护意识较弱，随便将驾驶证及相关证件原件、复印件交给代办中介。而中介由于证件过多而管理混乱，代扣分过程中稀里糊涂的可能将你的或是他的驾驶证扣满 12 分，于是出现了纠纷，到时再向交警部门解释已经为时已晚，不仅双方要受处罚，情节严重的还可能面临拘留的处罚。除此以外，中介还可能利用这些证件去办理其它事主不知情的业务，如办银行信用卡、过户，甚至直接出卖你的个人信息，不法分子利用这些个人信息去诈骗、上门偷窃、绑架等，引起自身安全及利益受损，得不偿失。

1.2 研究目的和意义

研究的目的是为了科学准确地了解当前东莞地区代扣分的现状，深入剖析各方的利益关系，从而理清其中的原由，为什么要代扣分？代扣分的操作是怎样的一个过程？影响代扣分的因素又是什么？重点是分析出参与代扣分的人是怎样的一个群体？谁在买分？谁在卖分？谁做中间人？从而为解决这一违法现象提供可行性策略和建议。

之所以选择驾照新规下东莞市代扣分的现象作为研究对象，是因为 2012 年自元旦到 10 月底这 10 个月的时间里，东莞地区新增驾驶员就达到 31 万人，而新增汽车只有

13 余万辆，截至 10 月底，东莞持证驾驶人有 166 万人，汽车保有量突破 120 万辆，迈入“百万汽车之城”俱乐部^[4]。据了解，东莞市 1979 年的汽车保有量不足 1 千，1987 年才达到万辆级，1997 年这个数字去到了 10 万，到 2011 年却已突破 100 万，从不足 1 千到 1 万用了 8 年时间，从 1 万到 10 万用了 10 年时间，而从 10 万到 100 万仅仅用了 4 年时间，短短的 32 年时间，全市保有量增长了近 1000 倍（如图 1-1）。主要是因为 2003 年的治摩举措，而当时的东莞公共交通并不发达，群众出行不便，致使很多人购置车辆，这是导致汽车保有量激增的直接原因。但无论是车辆的增长速度还是总量远没有驾驶员的多，这为代扣分提供了一种客观数据上的可能。再加上缺乏追责的客观法律制度环境和松懈的执法管理等主客观原因，也为代扣分行为的发生创造了条件上的可能。在今年新交规的出台和实施作用下，扣分分值加倍和非现场执法的电子抓拍列入扣分范围又进一步在客观上推高了驾照分值的需求量，变得一分难求。本文以网络调查法、访谈法和案例分析法为主要研究方法，通过问卷调查、访谈、查阅报刊等针对不同的行业和个人收集研究材料，并在这些材料的数据基础上，剖析得出代扣分现象中的各群体类型及其环节存在的问题，并基于相关经验对这些问题提出应对的策略，为规范政府行政执法部门管理、完善相关法律法规和交通安全教育提供可参考建议。

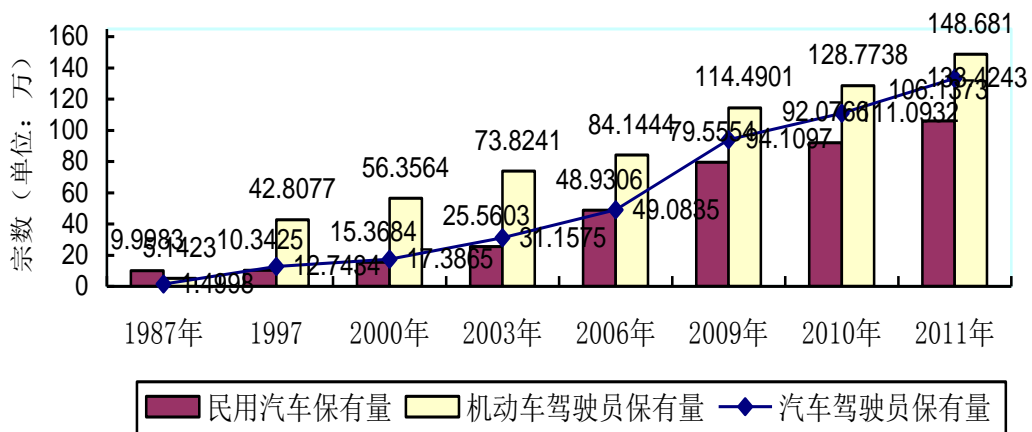


图 1-1 2010—2012 年东莞市汽车保有量与驾驶员人数对比

（数据来源：2012 年东莞市统计年鉴，www.gdstats.gov.cn）

1.3 主要文献综述

对于驾照累计记分制度，西方发达国家早已实施多年，法律制度非常健全并有成熟

[4] 郭文君. 东莞汽车保有量突破 120 万辆[N]. 东莞日报, 2012-11-27(A07).

的管理经验,普遍将交通违法行为纳入个人信用系统,并与贷款、保险等挂钩,影响违法人的就业、职务晋升、信用记录、保险费率等与自己切身利益密切相关的重要事项,所以一般人是不会轻易将驾驶证借人记分或拿去卖分。但从国内目前的发展状况来看,个人信用系统发展缓慢,仅有人民银行应用的征信系统,其它行业应用得极少甚至没有,而国内学者对代扣分现象研究也比较分散,进行专项研究的人并不多,对其进行总结归类,主要是从非现场执法(电子警察)和记分制度两方面进行研究,在研究过程中也有个别研究人员提出诚信系统建设和加强立法两个细则进行关联性研究。

在非现场执法(电子警察)方面,广大研究人员作出深入的研究。(1)在非现场执法的监控技术(影像技术)因素方面,陈晓辉^[5]和贾欣欣、钱勇生等人^[6]认为造成执法难的主要原因是现有监控设备技术水平不能满足法律上所需要的资料证据,如视频摄像机像素低,拍不到违法当事人的相貌特征,以致造成执法认车不认人。贾欣欣、钱勇生等人还从监控设备依法定期检测制度提出疑问,合不合格谁说了算。(2)在非现场执法的告知方式因素方面,张静^[7]等人认为目前的告知程序存在瑕疵,信息传递不及时,不能在规定时间内履行告知义务,被动地造成违法当事人产生记分累积,认为非现场处罚是片面追求罚款,没体现出法律的预防和教育作用。

为应对非现场执法(电子警察)代扣分的执法困境,毛鹏举^[8]、陈晓辉等人都认为必须依靠科技手段确认违法当事人身份,在监控技术上有所突破并强化立法与细化处罚方式,提升高科技执法水平;另外,张静提出阳光执法,公开监控设备的位置,避免创收嫌疑;陈晓辉和贾欣欣等人都强调完善的道路规划和基础设施并与监控设备协调发展是在源头上减少交通违法行为的必要条件。

在实行的累计记分制度方面,个别研究人员从违章记分制度角度指出记分制度的不足之处,深入剖析其中存在的问题,并提出了自己的见解。(1)在记分行为的执法方面,王洪芳^[9]认为记分对象的随意性强,以罚款代记分,也可能造成代扣分新的表现形式。

(2)在记分分值方面,记分制度作为交通安全法教育方面的补充,对于违法记分加倍的合理性,舒圣祥^[10]认为交通违章记分并非越高越好,加重处罚就是迷恋罚款经济,为

[5] 陈晓辉. 电子眼“代扣分”的执法困境与对策研究[J], 交通企业管理, 2011, 11: 66-68.

[6] 贾欣欣, 钱勇生, 曾俊伟, 王敏. 非现场执法优势及法律缺失[J], 中国公共安全(学术版), 2011, 02: 122-124.

[7] 张 静. 对交警部门“非现场执法”的法律思考[J]. 法制与经济, 2009, 07: 10-13.

[8] 毛鹏举. 交通违章记分规制的缺陷与重构[J], 湖北警官学院学报, 2010, 01: 93-95.

[9] 王洪芳. 交通违章记分中存在的问题及其对策探析[J], 四川警官高等专科学校学报, 2003, 12: 66-69.

[10] 舒圣祥. 交通违章记分并非越高越好[J]. 检察日报, 2012, 06: 1-1.

了记分而记分，失去了应有的惩戒作用。

为应对累计记分制度的漏洞，研究人员从以下两方面入手补充，（1）在记分责任推定方面，龚鹏飞和张静从非现场执法中承担交通违法行为责任主体的角度入手，分析其承担责任的先后顺序，提出引入过错推定，对于不能确定违法当事人的交通违法行为应当由机动车登记的所有人或管理人承担法律责任，所有人与管理人在顺序上无先后之分，且一方承担另一方则免责；（2）在记分制度方面，毛鹏举^[11]主张对驾驶员实行无周期累积记分处罚制度并讲述了三个具体实施办法（实质就是在审证年限、递增罚款等划分记分奖罚等级，但本人认为其实际操作极其困难且意义不大），从驾驶行为中“人”的角度方面减少对扣分现象。龚鹏飞^[12]则主张采用驾驶员与车辆双记分管理制度模式，对驾驶人与机动车同样实行记分，且记分标准一样，比如超速，不仅给驾驶人记6分，还要给机动车记6分，达到12分即扣留其行驶证，并强制学习与考试；

在代扣分立法因素方面，陈晓辉认为，目前缺少专门针对代扣分方面的法律法规，立法明显滞后于社会发展需要，对个别城市将代扣分行为定性为伪造证据罪持怀疑态度，并对代扣分行为的适用法律进行了界定，认为应当借鉴刑事司法将代扣分界定为“包庇行为”。此外，毛鹏举认为应建立个人诚信系统管制买方人和卖分人。

上述研究都存在一定的局限性，龚鹏飞提到的双记分法，没有具体讲述如何双罚等办法，具体实施细则没说，陈述的双线记分制够为混乱，可行性差，同时还存在这样一个问题，双记分法是对车辆的，如果记分标准跟驾驶人一样的话，那就有点不合情理了，毕竟在日常生活当中，车辆出借是常有的事，若记分一样，对车辆的所有人来说是不公平的。再说这种双分制对有钱人来说是无效的，有钱人一般都会有好几台车，这台差不多记满了，再用另外一台没记满分的。陈晓辉和贾欣欣、钱勇生等人认为要从监控技术改造上防止代扣分现象，但大规模监控设备升级改造需巨大的资金投入，易给政府带来财政压力，不现实，维护成本也高。对于毛鹏举提议的个人诚信系统则需多个部门联合开发才行，成本与时间都需要深入考虑。面对日益严格的交通管理措施和处罚制度，变相的代扣分也出现了，如办假驾驶证去代扣分，上述研究者都缺少这方面研究。

对于代扣分现象，我建议首先需要构建有效的法制执法环境，包括明确查处代扣分行为的适用法律；将代扣分纳入个人信用系统；修改现有记分制度中不合理的规定如取

^[11] 毛鹏举. 交通违章“借本消分”现象的法律规制思考[J], 消费导刊, 2009, 11: 136-137.

^[12] 龚鹏飞. 非现场执法中违法责任主体若干问题的探讨-兼议累积记分制度[J], 浙江警察学院学报, 2008, 01: 84-87.

消记分周期，逐步建立符合国情的记分制度体系；建立周期内无记分奖励制度等四方面，利用法律法规的震慑和管控作用，在预防环节上预防代扣分，并主动引导卖分人自觉抵制代扣分行为。其次是优化取证意识和规范执法行为（从取证源头、违法告知环节和认罚核实环节上杜绝代扣分的任何操作）。最后加强对代扣分群体及存在环境的监管。我认为，当务之急是要对代扣分行为明确立法理念，理清立法思路，增强法律执行的惩处强度。

1.4 研究方法

1) 网络问卷调查法

随着互联网的快速发展，基于互联网的调查展现了非常大的优势，具有方便快捷、低费用省时间、无时空地域限制、材料容易整理和统计等优点。因此我决定取用此法，根据代扣分现象存在的问题，对问卷进行有计划，周密而系统的设计，确保问卷简单明了，目的明确。我们精心设计 11 道题的调查问卷，然后将链接网址通过 QQ、Email 等发送给网络上的朋友或网友（传播出去，扩大调查人数规模），让他们打开链接帮我在上面点几下鼠标完成调查。问题设计的目的是收集代扣分行为的存在情况，分析买分、卖分及中介三类群体的职业特征、年龄特征等。通过问卷收集，从中统计出有效的问卷，再在有效问卷中进行数据挖掘，包括系统分析、比较、综合、归纳总结等，为代扣分各主要因素提供客观数据支持。

2) 访谈研究法

把握目前的研究方向，确立研究的重点，我们选定了代扣分这一话题，而在中介选择的对象上，我们选取在车管所附近的个体黄牛进行访谈，因为这类黄牛相对汽修厂、汽车检测站、4S 店等存在的时间比较长，且接触和面对的客户群体较前者复杂和广泛，通过对其进行面对面的访谈，了解其代扣分的操作及来找他们（黄牛）买分的买分群体是怎么样的一类人，这类人的职业是什么，在访谈中我们都可以直接接获得买分的主要群体，从而得到最直接的第一手材料。

3) 案例（个案）分析法

本文在研究过程中选取东莞日报、南方都市报、东莞电视台等媒体报道的部分典型案例，对这些曾经报道的或发表的文章进行分类整理，作为重要的数据分析参照。结合万方数据库、维普数据库、中国经济与社会发展统计数据库 等专业数据库中相关统

计数据，对媒体报道进行客观、实际的分析和解读，为本文提供案例与数据支持。

4) 经验总结法

通过将有关理论知识，结合多年的非现场执法和查处违法代扣分行为的执法经验，并对这些经验进行归纳与分类，使之系统化、理论化、方案标准化，形成一套应对代扣分行为的可行性方案标准，这当中包括代扣分识别和核查技术的方法，以客观事实为依据，根据不同案例的特征，以模型对案例的模式进行标准化执法，并将这些可行性标准应用于实际的查处执法当中。

1.5 研究思路和框架

本论文分四个部分进行研究即提出代扣分行为的问题，代扣分的现状，分析代扣分的原因，应对代扣分的策略，简述其构架以下：

第一部分：绪论。主要阐述了代扣分现象的背景、解决代扣分现象的意义、主要的文献综述、研究的方法和框架。重点研究如何解决以下八大疑问，即什么是代扣分行为？为什么要代扣分行为？谁在买分、卖分？谁在做中介？代扣分行为的影响因素是什么？代扣分中买分卖分过程（买卖双方）是怎么样的？代扣分中代扣实施过程（卖方对执法者）又是怎样的？应对措施又有哪些？

第二部分：驾照新规下代扣分行为的执法困境。主要交代东莞市代扣分行为的出现及发展、市场现状、执法现状和新交规对代扣分行为的影响。需求方的影响（买方）和供应方的影响（卖方）主要表现在如下几方面：①拉动驾照分值的需求；②影响分驾照分值的供给和价格；③驾校招生及培训学费受影响；④驾考通过率受影响，并影响考生通过考试的信心 等等，最后提出东莞市代扣分行为执法存在的问题；

第三部分：代扣分行为查处难的原因。主要陈述了代扣分行为的执法困境，从环境、过程和利益三个方面进行剖析，即①客观和过于宽松的法律制度环境（环境方面），如适用法律不明确、违法成本低、记分过重等，②取证、查证核实等执法过程过于马虎（过程方面），如图片像素低和执法不规范造成取证难、违法信息告知不及时造成记分累积、认罚过程中存在查证核实难点，③买分群体、卖分群体和中间人群体的利益追逐（利益方面），对买分人、卖分人和中间人三个群体的特征（包括职业、聚集地、交易日期等特征）进行分析，进而得出代扣分行为的根本原因（即惧怕记满分后所需承担的后果）。

第四部分：应对现阶段代扣分行为执法的几点建议。包括构建有效的法制环境干预

代扣分（确保有法可依、纳入社会信用系统以增加违法成本、奖励无记分引导自觉抵制代扣分行为）、优化记分取证意识和规范执法行为（更换高清电子监控设施和规范取证执法、创新记分告知方式以防记满而迫于买分、加强认罚中核查技术的应用和执法管理）和切断利益链深挖各交易群体在源头上加强监督（减少分值需求和阻断供给的途径和建立代扣分举报机制）。深挖利益链，从源头上打击和管理上规范，准确打击违法代扣分行为。

第2章 驾照新规下东莞市查处代扣分行为的执法困境

2.1 东莞市代扣分行为的出现及发展

什么是代扣分？代扣分是指用他人的驾驶证里的剩余分值替实际违法人处理需记分的一般非现场的交通违法行为，从而避免自己的驾照分值被记满后带来的严重后果。代扣分的前提条件是具有驾照剩余分值（记不满），而获得分值的来源是通过借用或买卖关系，即使是中介商，也需要向具有驾驶证剩余分值的人收购，再转手卖给需要分值的人，从中谋取差价。代扣分行为主要存在于缺少当事人直接证据的非现场执法（即通过专用的道路电子监控设备来查处的交通违法）当中。并且有两种存在的形式，一是借用亲朋戚友等熟人的驾照去代扣，一种是通过黄牛等中介根据分值的多少付费代扣。代扣分的实施过程也极其简单，只要证件齐全，然后在罚单确认书上签字确认即可完成代扣。这个过程中，警员一般不会详细询问（逐一查证是不太可能的，再者缺少直接的证据）。

2.1.1 代扣分行为的出现

代扣分行为的出现不是偶然的，在对刘某（黄牛）进行相关问题的访谈对话中，我们了解到刘某从事这个代扣分业务已经有4年之久了，推算其是在2009年做这行的，据其交待，其另一朋友黄某做这行已经有7、8年，由此推断黄某是在2006年前后做这行的，符合广东省部分城市在2004年之后正式落实施行记分制度的时间。代扣分行为的出现有着深层次的原因，主要表现在悬殊的驾驶证持有人总数与机动车总量之比。

以东莞市为例，随着东莞社会经济发展，人们的生活水平不断提高，富裕起来而购置小车的家庭越来越多，特别是2006年东莞禁摩以来，改变了以往摩托车为主要交通工具的出行方式，但东莞的公共交通设施和服务远没有广州、深圳那么发达，群众出行难，所以购置小车成为他们的最佳选择，而越来越多人购置小车的同时，也越来越多人去考驾照。毕竟小车的增多和普及，意味着驾驶它的人也会变多，而且数量是几何级的，比如一个家庭一般会有一辆车，但这个家庭里面的人持有驾照的肯定不止一个，一般会有两个或两个以上，照这样保守估计就已经多达2:1的人车数量比例了。潮流与时尚

也是影响大家去考驾照的一个因素，尤其是对年轻一代来说，持有驾照是一种时尚，是一种身份的象征，所以很多人即使目前没有买车也加入考驾照的行列。据统计，截止 2012 年 12 月末，全国 32 个省、自治区及直辖市（港澳台除外）机动车车辆总的保有量超过了 2 亿 4000 万辆（其中汽车占 1 亿 2000 万辆），考取机动车驾驶执照的人也有 2 亿 6000 万（其中持汽车类驾驶牌照的占 2 亿），由此可见，机动车驾驶人比机动车总量足足多了 2000 万（如图 2-1），并且参加驾驶培训并考取驾照的人数持续快速增长，这类新手（驾龄少于 1 年）占到驾驶人总量的 11%（如图 2-2），目前东莞地区具有驾驶证的人为 166 万，但汽车保有量仅为 120 万，驾照比车足足多了 46 万^[13]（如图 2-3），不难理解，存在大量有证无车（也就没有违章的机会）的新驾驶员，客观上造成了大量的驾驶证处于闲置状态，同时因为累计记分制度规定，记分有一个一年的周期，在这一个周期内，只要记不满 12 分，哪怕是记 11 分也不会有什么关系自己切身利益的影响（因为下周期便可又重新回到 12 分）。这样，一些有证但无车的人认为驾照里的 12 分一年消一次，放着也是放着，也不存在交易风险，还不如卖分，用来弥补考驾照的费用，于是在这种想法的驱动下做出了代扣分的违法行为，更有形成产业化的趋势。

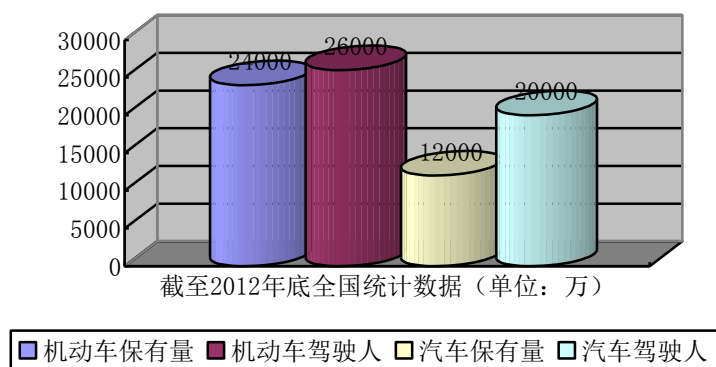


图 2-1 2012 年全国机动车及驾驶人总量

（数据来源：国家统计局网站，www.stats.gov.cn）

^[13] 郭文君. 东莞汽车保有量突破 120 万辆[N]. 东莞日报, 2012-11-27(A07).

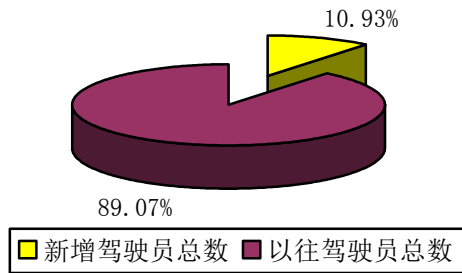


图 2-2 2012 年底全国新增驾驶人统计

（数据来源：国家统计局网站，www.stats.gov.cn）

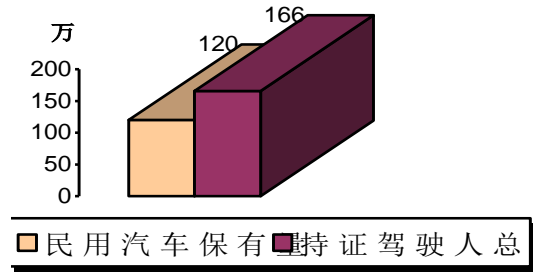


图 2-3 2012 年东莞市汽车与驾驶人保有量对比

（数据来源：东莞日报，2012-11-27，A07）

2.1.2 互联网的普及推动跨地区交易

在网络上，淘宝也能买到驾照分值，像汽车论坛、赶集网、百姓网、百度贴吧等生活类网站，这样的代扣分贴子更是满天飞，网络逐渐成为买分卖分的主要渠道，更有甚的还有建立网站专门从事“代扣分”违法服务。东莞电视台也曾报道过代扣分业务网络上的火爆情况，该台记者通过网站搜索，发现驾照“代扣分”业务已经大量涌现，每分叫价在一百到两百之间，生意火爆并有越演越烈的趋势^[14]。这种现象也可以在下表 2-1 得到印证，我们通过百度（www.baidu.com）这个国内最大的搜索引擎，通过不同的关键词去搜索，得到的搜索结果是出乎意料，求购驾照分值的比出售（供给）的足足多了 160 多万条，可见驾照分值的市场需求量是巨大的，如下表所示，火爆情况略见一斑。

表 2-1 不同关键词在百度中的搜索结果

关键词	搜索结果（条）
求购驾照分	1,690,000
出售驾照分	60,400
驾照买卖分	4,260,000
代扣分	364,000
东莞代扣分	43,900

（数据来源：作者依据百度自然搜索结果自行整理）

[14] 东莞电视台，新规催生违章“代扣分”交警提醒莫触碰，<http://v.sun0769.com/vfile/286/202049807.shtml>。

2.1.3 电子警察的推广刺激分值需求

结合东莞的实际,2011年市财政局负责人回复市人大代表梁志朋的提案(建议把电子警察执法中的一般性罚款返还比例由15%提高到50%)时曾表示去年(即2010年)全市交警罚款收入为47478万元。按照全国查处类型的平均比例即1:1,非现场查处(电子警察)的罚款收入达23739万元,而电子警察执法除了前期的硬件投入和后期的更新维护之外,成本趋于零,只需投入足够的人力即可实现高额罚款收入,且非常可观,即使按15%的返款比例,数目也不少,据报道,2012年全年广州市交通违章罚款收入达8个亿,CCTV经济半小时栏目调查称全国每年公路罚款达4000亿,政府参与分成。不难看出,包括东莞市在内的各省市都积极投入巨资,建设并使用道路交通监控设备(主要有测速、闯红灯、环保限行、占用公交车道、不按车道行驶等设备)来查处机动车的交通违法行为,这种非现场查处的执法方式越来越受交管部门的喜爱,并不惜重资投入,以东莞市为例,2006年东莞市交警支队首次公示了分布在32个镇(区)街的所有的475套固定电子警察抓拍点,并在公布之后又陆陆续续加装了多套,2007年全市仅测速设备就有237套。2008年茶山镇增设了8套闯红灯设备。2009年全市又加装了27套,其中高埗镇12套。2011年望牛墩镇新增5套。2012年2月市交警支队陈政委在接受《人民日报》记者采访时表示,全市共有1051套用于道路违法抓拍的监控设备,4月石排镇新增了7套,同年底黄江镇和塘厦镇共新增30套,另外,市交警支队又验收了21套(测速电子警察8套,闯红灯电子警察13套)并于当月启用。2013年的4月城区新增4套(东城2套,莞城1套、南城2套、万江1套),同年6月25日市又启用了23套环保电子眼,企石镇安装了36套,7月石排镇新增了8套,8月虎门镇新增6套,至此仅测速电子眼一项就达263套了,还不算其它类型的查处设备,由此可以推断,目前全市的道路违法抓拍设备在1186套以上,并且加装的速度明显加快,不久的将来,东莞必将成为电子警察密布之城,一不留神就会因交通违章而吃“牛肉干”。可见镇内各交警部门都在转变以往的执法方式,都偏爱采用更为便利的电子警察来管理,以后通过非现场执法的方式查处的交通违法比例必将越来越大。而新交规规定通过电子警察查处的非现场的交通违法是需要记分的,这样一来,刺激了庞大的买分市场,对有关部门查处代扣分行为的执法形成够大压力,面临着巨大的挑战。

于是在利益与需求、计算机互联网的普及、新交规的实施及非现场执法的推广等各

种要素综合影响下，代扣分现象大量涌现，汽修厂、洗车店、4S 店、车管所附近的便民服务站等都将代扣分业务作为一种重要的收入来源。

2.1.4 利益和需求驱动爆发式发展

代扣分中的买方不想被扣满分后重新参加目前通过率如此低的考试，影响工作和生计；卖方有利可图，被查风险少，这样一拍即合，有需求便有市场，于是驾照分值变身成一种可买可卖的特殊商品，并在汽修厂、4S 店，甚至处罚大厅附近形成市场。

在东莞辖区内，这种代扣分现象在新交规实施之前早已存在了，只不过是需求量不大，加上记分仅限于现场查处，而现场查处的机会又相对较少，大家普遍被罚的都是通过道路电子监控设备（电子警察）查处的，但这类查处当时是不列入记分对象的，但是今年的新交规不仅将此类列入记分对象，还对个别违法行为加倍记分，随着各地提高对交通违法的查处力度，使得驾照分值异常热销，显然，在这样巨大需求的刺激下，不法分子嗅到了其中的商机，为急需驾照分值的人代扣，从中渔利，行情随着新交规的东风直线走高，价格暴涨，C 证由以前的 100 元/分市场价，涨到 300 元/分，B 和 A 证更是涨到 600 元/分，驾照分值转身变成了商品，供不应求。在违法处理大厅、车管所等附近的商铺，就存在着不少这样的代扣分中介，他们明目张胆地打着代扣分的广告招牌去招揽生意。新交规催生了众多的“车管便民服务站”，更有中介喊出“要清除车辆违法记录，你只需给我们足够的费用就可以了”的口号并承诺提供一条龙 VIP 长期合作服务。在车管所附近，这种现象更为明显，门前这条小路以前只有 2 家汽车代办服务店，现在这条路已经开了 20 多家，并有扩大的趋势，短短的两个星期之间，涌现出这么多，而代扣分广告宣传也由以前的隐蔽走向公开，可见生意的火爆程度。

2.2 驾照新规对代扣分行为的影响

驾照新规对代扣分行为执法的影响，主要表现在代扣分行为发生的少，代扣分行为查处的任务就轻，代扣分行为增加，则执法的任务加重，造成警力不足。在新交规出台之前，这种代扣驾照分值的现象就已经存在，只不过普遍性不高，而新交规出台改变了这一局面，在一定程度上推动了这一买卖火爆场面，并可能出现规模化，这样，驾照分被人为地变为一种商品，有买方，有卖分，有中介。新交规的实施对驾驶员、驾校、交

通违法数、交通事故率 等有着深远的影响。概括一下，主要表现在：需求方的影响（买方）和供应方的影响（卖方）。①拉动驾照分值的需求；②影响驾照分值的供给和价格；③引起社会重视，各地执法从严，间接提高分值价格；④过低的通过率打击潜在买分者接受处罚后通过考试的信心等。

2.2.1 对需求的影响

1) 新交规将电子抓拍列入记分对象，推高分值需求

新交规最大的变化是将道路监控设备查处（电子抓拍）的违法行为列入记分对象。现在不少城市的交管部门都取用电子监控设备来查处违法行为，这是大势所趋，可由以下三个数据统计佐证。

官方统计：由《2011 年上半年全国道路交通违法行为统计分析》可知，全国 4 月—10 月份，通过电子监控设备查处的总量占查处机动车总量的比例普遍接近 50%，其中个别省市像广东、湖南、上海 等（超过 10 个省市）的比例都超过了 50%（见图 2-4），非现场方式查处的违章成全国查处总量的主要增长点^[15]。

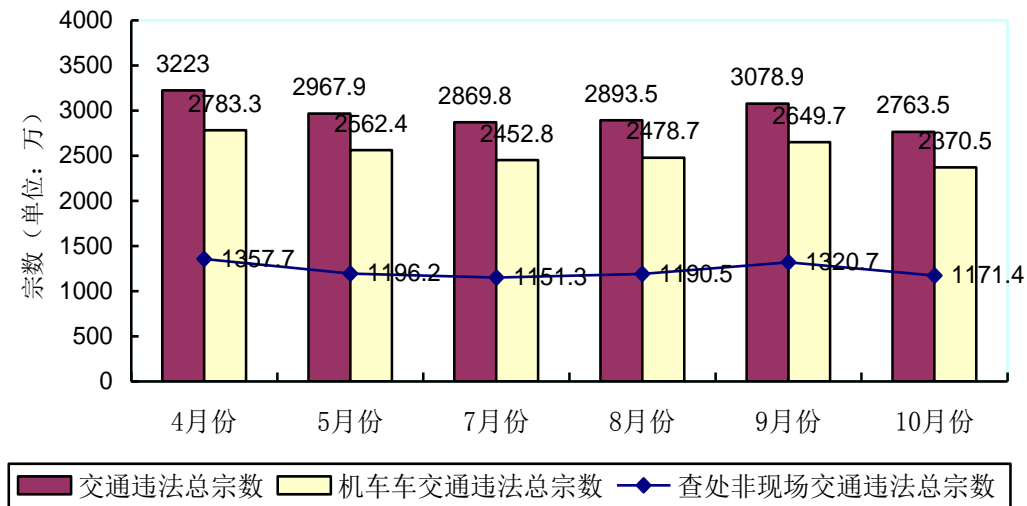


图 2-4 2011 年部分月份全国道路交通违法—查处类型分析

（数据来源：某省公安厅交管网站，www.hljj.gov.cn）

问卷调查：根据“代扣分行为”情况网络调查问卷的中的问题 06 和问题 07 反馈的统计结果可知（见图 2-5 和图 2-6），能代扣分的情况全部集中在非现场的电子抓拍和违

^[15] 黑龙江省公安厅交警总队，2011 年上半年全国道路交通违法行为统计分析，http://blog.sina.com.cn/s/blog_6326100c01018xft.html，2011-8-2。

章停车两项，且电子抓拍的罚单比例最大。

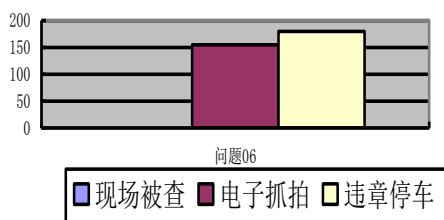


图 2-5 能代扣分情形统计分析(问题 06)
(数据来源: 作者依据网络调查问卷自行整理)

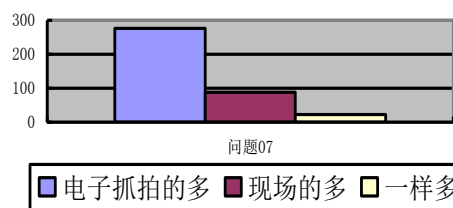


图 2-6 交通违法行为哪种处罚比较多(问题 07)
(数据来源: 作者依据网络调查问卷自行整理)

媒体报道: 先以北京为例, 据不完全统计, 目前北京市汽车保有量有 300 多万辆, 但整个京城却只有 100 多万个合法的停车位, 按照没有停在合法位置就算交通违法的规定, 至少还有 2/3 的车辆每天都在违章停车, 难怪其每百辆车辆交通违章的发生率高达 99.6%^[16]。东莞市停车位个数与车辆数之比虽没有北京那么的悬殊, 但也不能做到每辆车都有合法的停车位, 如此可见, 总有一些车在发生违章停车。

由以上的官方统计、调查问卷结果反馈和媒体报道三方面可知, 新交规的这项规定杀伤力很强, 随着电子监控设备的急剧增多, 通过非现场查处的交通违法行为必将越来越多, 以前是不扣分的, 而新规定却是需要扣分的, 这样一来, 记分的总量是非常庞大的。

2) 新交规增加了记分项目, 增大分值需求面

新交规记分项目由原来的 38 项增至 52 项, 足足多了 14 项, 增幅达 27%, 一次性记满 12 分的项目由原来的 6 项增至 11 项, 涨幅达 50%, 一次性记 6 分的项目也由原来的 9 项变为 14 项, 使得以前不记分的常见违章变成记分事项, 扩大记分范围 (见图 2-7)。

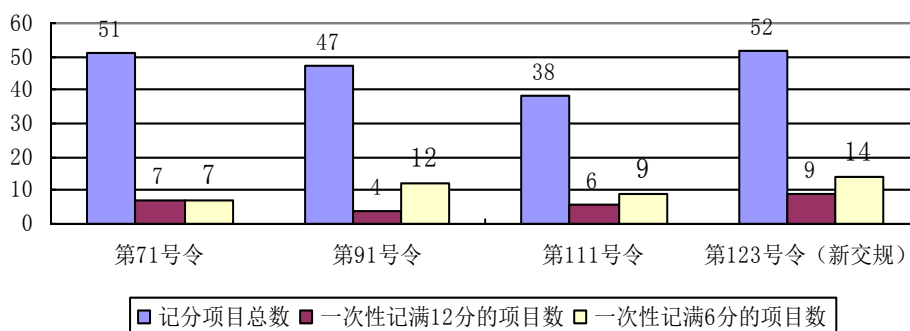


图 2-7 公安部各号令之间的数量对比
(数据来源: 作者依据各号令的数目自行整理)

3) 新交规将记分值加重, 加剧分值需求

从违法处罚的类型中, 引述《2011 年上半年全国道路交通违法行为统计分析》报告

^[16] 青 锋. 反思交强险费率与交通违章挂钩一问题出在哪里[J], 行政法学研究, 2007, 03: 1-4.

里面的数据，在所查处的交通违法中，超速、违章停车、闯红灯等这三类交通违法行为居前三位（东莞市的交通违法类型中也具有这种特性），而这三类的分值都提高了，对车主来说影响较大。如下图 2-8，超速 20%以下由以前的记 3 分变记 6 分，超速 50%以上由记 6 分变记满 12 分；闯红灯也由记 3 分变记 6 分，新交规将个别违法行为记分分值提高一倍，也就是说，日常生活中，一两次不经意的违章都会可能被扣满分。

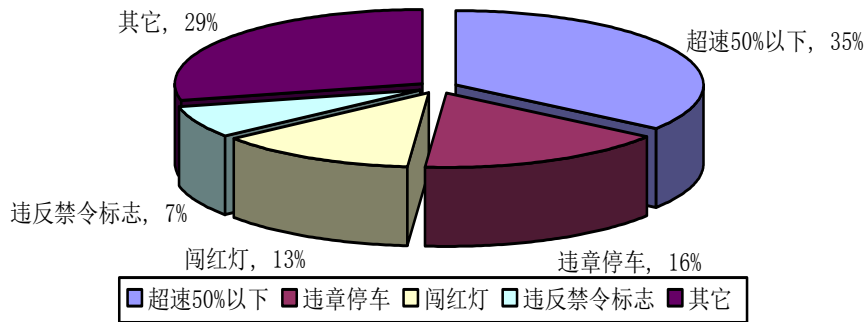


图 2-8 2011 年上半年全国道路交通违法—违法类型分析

（数据来源：某省公安厅交管网站，www.hljjj.gov.cn）

4) 当前新交规的实施使借分加难，促使借分人转向市场

新交规的实施引起了社会普遍的重视，各地交通执法趋于严格，抽查的机会比较大，提高了现场执法力度和代扣分打击力度。所有这些都可以从各地相关媒体报道的标题反馈出来（如表 2-2），史上最严的新交规在遏制交通违法上起到了很大的作用，据南方都市报引用公安部统计，新交规实施的头一日即 1 月 1 日，交通事故发生率普遍下降，东莞市当月事故发生率也大幅下降近一半，其中南京市降幅为 26.7%、天津市降幅为 23%、济南市降幅为 29.8%、杭州市降幅为 18.4%，并且当天未有重大交通事故发生^[17]。

执法趋严使得驾照在亲友间借分的难度加大，据不完全统计，高达八成的受访者表示要看自己的驾照分数够不够扣或有没有剩余，才考虑是否出借，于是一部分借不到分的人只好转向买分交易市场了，加剧了市场的需求量，市场每分分值水涨船高，更有的违法分子趁机加价，变相使得违法人的违法成本提高了。据某晚报以“朋友借照代扣分借 or 不借？”为题，报道借分加难的情况，及借分者的复杂心态^[18]。其中提到，借分的较易的，一般都是在记分周期内即将到期的，对这部分人来说，不用白不用，一来还有剩余的分数，二来可以换额外的收入，三来这些分数过期无效，相差几天就清零了，不用可惜，这反映了记分制度的周年制存在问题，借分加难，在一定意义上意味着这种行

^[17] 王成波. 公安部：新交规首日效果初显[N]. 南方都市报，2013-01-03(AA03).

^[18] 韦 勇. 朋友借照代扣分 借 or 不借?[N]. 合肥晚报，2012-10-31(A08).

为已经引起了社会的普遍关注，各地加大了对其的执法力度。

表 2-2 查处代扣分行为的执法报道的标题情况

报道的标题	媒体	名称	日期
最严交规火了代扣分 涉嫌违法 ^[19]	电视	东莞电视台	2013-02-27
广州也有代扣分行为 5 人买分卖分被行政拘留 ^[20]	报纸	《新快报》	2013-04-01
广州破获首宗驾照代扣分案 ^[21]	电视	东莞电视台	2012-04-03
深圳严惩违章代扣分 近期查获 3 起 6 人被拘 ^[22]	报纸	《广州日报》	2013-05-07
深圳交警查处交通违章代扣分违法行为 ^[23]	电视	深圳卫视	2013-08-07
交通违章代扣分 武汉工商查处 3 家“分贩子” ^[24]	报纸	《楚天都市报》	2013-09-05

（数据来源：作者依据媒体报道自行整理）

2.2.2 对供给的影响

1) 驾照考试通过率下降，影响分值供应

新交规对驾照考试难度的影响。考试科目增多，难度变大，通过率低，这个通过率影响了可能作为代扣分供应源的“本本族”。新交规对考试制度的变化，直接影响了考试的通过率，这些都可以反映到相关媒体报道的标题上面，如下表 2-3。据统计，今年 1 月份的全国驾考各科平均通过率分别为科目一（理论考试）通过率为 55.7%，科目二（场地考试）通过率为 46.8%，科目三（实际道路及安全文明驾驶考试）通过率为 57.6%，考试的通过率远低于以前^[25]。据东莞市驾驶员培训考试中心一月份不完全统计（1-10 号），每天上百个学员参加理论笔试，合格率只有 4%，桩考等场地考试合格率 30%（如图 2-9 所示），科目三的合格率也很不理想，各科目的整体通过率与新交规实施之前相比相差很大^[26]，不仅是东莞市，省内其它城市乃至全国，驾照各科考试通过率普遍偏低，过低的通过率，促使当事人宁愿买分也不愿意参加通过率如此之低的科目类考试。

[19] 东莞电视台. 最严交规火了代扣分 涉嫌违法. <http://v.sun0769.com/vfile/286/217742877.shtml>.

[20] 牟晓翼. 广州也有代扣分行为 5 人买分卖分被行政拘留[N]. 新快报, 2013-04-01(A04).

[21] 东莞电视台. 广州破获首宗驾照代扣分案. <http://v.sun0769.com/vfile/286/228474947.shtml>.

[22] 李栋. 深圳严惩违章代扣分 近期查获 3 起 6 人被拘[N]. 广州日报, 2013-05-07(A1).

[23] 深圳卫视. 深圳交警查处交通违章代扣分违法行为. <http://www.s1979.com/shenzhen/201308/0797314507.shtml>.

[24] 张乐克. 每分 100 元, 交通违章代扣分形成灰色商机 武汉工商查处 3 家“分贩子”[N]. 楚天都市报, 2013-09-05(第 8 版).

[25] 袁国礼. 新交规满月闯灯降 4 成 驾考理论合格率仅 55%[N]. 京华时报, 2013-02-01(第 004 版).

[26] 韩成良. 东莞: 驾考理论考试通过率仅 4%[N]. 南方都市报, 2013-01-10(AA09).

表 2-3 新交规实施后的驾照考试通过率媒体报道情况

报道的标题	简要内容	媒体	名称
新驾考第一天 通过率才 34% ^[27]	该市科目一通过率在 34%，远低于从前水平	报纸	《重庆日报》
南京驾考各科考试通过率均下降 ^[28]	科目一、二、三的通过率分别为 50%、50%、70%	报纸	《南京日报》
新驾考通过率仅三成 过关得懂修车 ^[29]	科目二平均 20 个学员仅有 3 人过关	报纸	《青岛早报》
东莞：驾考理论考试通过率仅 4%	科目一、二的通过率分别为 4%、30%，科目三也很不理想	报纸	《南方都市报》

（数据来源：作者依据媒体报道自行整理）

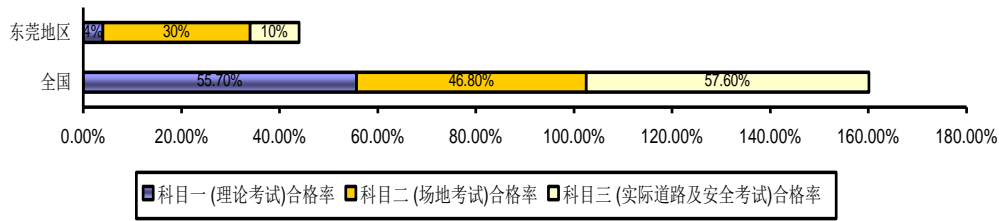


图 2-9 一月份全国与东莞地区驾考通过率对比

（数据来源：作者依据媒体报道自行整理）

2) 驾校招生受影响，驾考培训总费用增加

新交规对驾校影响较大。影响有如下几方面：学时增加、教练带的学生数有限制、通过率低产生学员积压、新报学员人数有所减少 等因素使驾校运营成本增加，造成驾校经营的困难，于是学车费普涨成了必然。2010 年东莞市普遍的驾校收费都在 3800 元—4000 元这个区间，一年后的 2011 年底平均学车费用便已经增到 4300 元—4500 元，进入 2012 年，学车费用有呈逐月上涨趋势，到年底已经升到 5300 元—5500 元。短短两三年间学车费用增幅已达 50%，2013 年元旦过后，学车费用已经达 6500 元，更有驾校明确表示要实现驾校的盈余，学员的培训费用至少涨到 7000 元。东莞市目前共有 47 间驾校，以华南地区规模最大的机动车驾驶员培训学校—东莞市广仁机动车驾驶员培训有限公司（简称广仁驾校）的学车培训费用（取中间值）为例，如图 2-10，其费用平均以平均每年 500 元增速向上攀升，学费的暴涨显然会挡住了一些想考驾照的人。具体表现在，东莞市 2009 年报名学车的人约有 16 万，2010 年比前一年增加约 4 万人，达 20 万

[27] 张 珺. 新驾考第一天 通过率才 34%^[N]. 重庆日报, 2013-01-05(第 005 版).

[28] 朱 琳. 南京驾考各科考试通过率均下降^[N]. 南京日报, 2013-01-09(第 B01 版).

[29] 刘宝才. 新驾考通过率仅三成 过关得懂修车^[N]. 青岛早报, 2013-01-08(第 12 版).

人，2011 年的报考人数更是增至 26 万人，而 2012 年报考人数近 30 万人，虽然报考人数在增加，但增幅比以前大大的降低了^[30]，如图 2-11。

新交规影响了代扣分中的各个主要交易群体，影响了驾照分值的供求关系，一方面从政策上客观推动了分值的需求量，另一方面驾考通过率低，间接减少了分值的供应的速度，这些因素相互作用使其价格直线上升，可以说新交规是目前这个代扣分市场的最大推手。

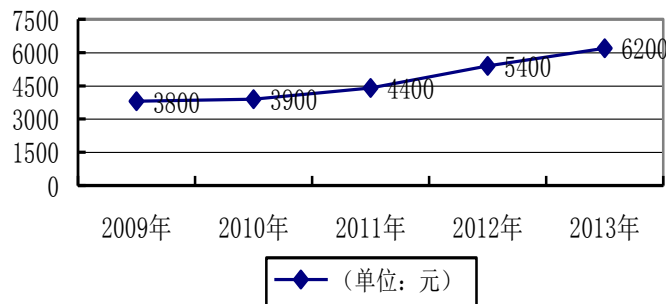


图 2-10 2009-2013 年广仁驾校平均学车费用（以 C 证为例）

（数据来源：羊城晚报，2013-02-26，第 A22 版）

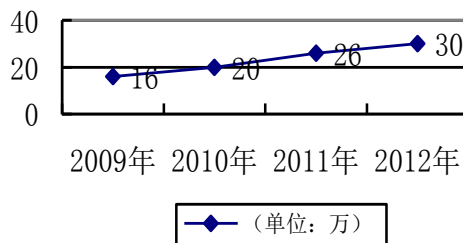


图 2-11 2009-2012 年东莞市报名学车总人数

（数据来源：羊城晚报，2013-02-26，第 A22 版）

2.3 东莞市查处代扣分行为存在的执法问题

面对如此火爆的代扣分生意，我们的交管部门是如何执法的呢？如何在处理记分业务时识别代扣分行为呢？如何惩处代扣分行为呢？目前为了防止代扣分或是非法代理记分业务等，东莞的交警部门都会要求来办理相关记分业务的人需三证齐全即驾驶证、行驶证和二代身份证这三个证件，如果是代办的则需出示代办人的有效的证件及复印件

^[30] 郑诚，谢颖，广东各地学车费飙升 东莞学车收费 6500 元[N]. 羊城晚报，2013-02-26(第 A22 版).

如身份证或户口本，大致有流程是：核实认罚当事人身份及车辆信息→查询车辆违章情况并打印罚单→认罚人签字确认违章并被记分→认罚人凭罚单去银行交款（办理完成），具体流程如下图 2-12 所示。

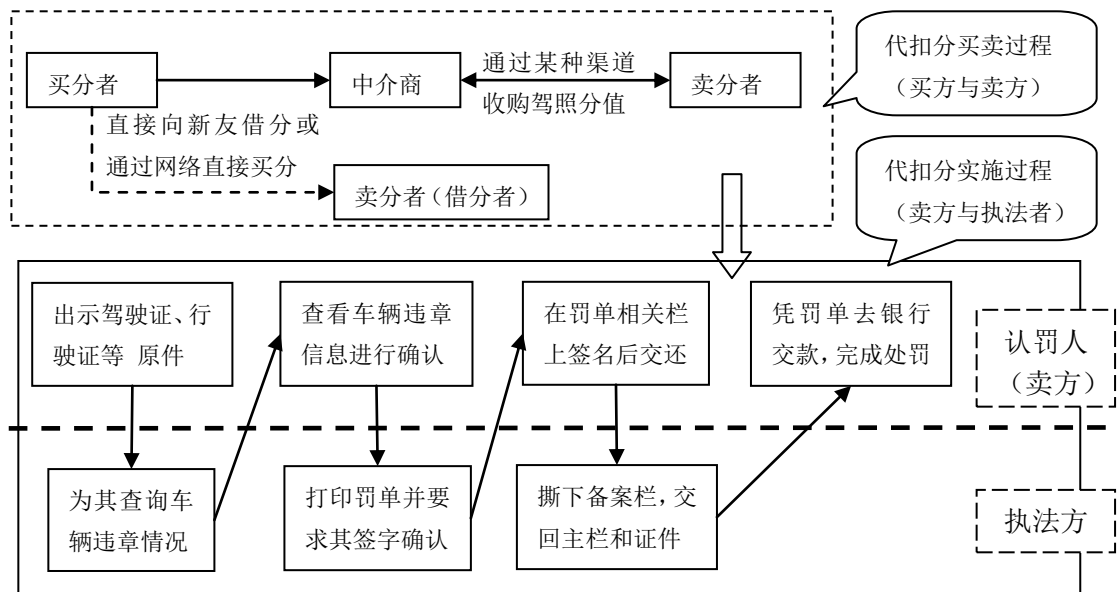


图 2-12 代扣分的交易过程（买卖双方）和实施过程（卖方与执法方）示意图^[注]

为了赶业务，窗口警员一般会要求认罚办事人签名确认了事，对于违章的情况不会详细查证询问，对于一人持多本驾照办理记分业务的情形，也是睁一只眼闭一只眼地照样为其办理，连基本的教育的话也没说，更不用说对于在处罚大厅的到处拉客的黄牛了，且他们似乎跟窗口警员相识，让人怀疑他们之间是不是有勾结，这就是当前记分业务过程中代扣分能实施环境的现状。

由上图可知，代扣分行为主要发生在执法方处理违法人记分业务的过程中，在卖分人实施代扣分之前的与买分人之间的非法买卖驾照分数的行为，执法部门很难及时发现和干预交易。在卖分人收受金钱后实施代扣分的过程中，卖分人主动承认的交通违法行为，执法部门同样很难分辨和发现，全靠个人执法经验和认罚人的自觉守法。不难看出，交警部门在查处代扣分的执法过程中面临诸多难处（无依据、预防难、查证难），主要表现在如下几个方面：

^[注] 说明：本图分两部分，虚线划的范围是买分人与卖分人或中介自行联络买卖交易过程，实线划的范围则是卖分人在执法方办理违法记分业务时实施的代扣分过程，中间的加粗虚线用于划分认罚人与执法人。

2.3.1 执法的法律依据模糊

法的一个重要特征是明确的规范性，目前查处代扣分的法律依据还不太明确，各地定罪标准模糊，没有一个专门针对代扣分行为的法律条款，使得有关部门在执法过程中无所适从，导致执法尴尬，有定为作伪证罪的，有定为伪造、买卖国家机关公文罪的，有定为妨碍公务罪的，也有定为非法经营罪的，于是产生同一种违法行为，产生不同的法律后果，这种怪现象。这也在一定程序上反映了法的滞后性，没能及时与当前社会生活同步协调发展，产生了脱节。

2.3.2 执法的直接证据缺失

执法源头上缺少有效证据，执法人难以逐一查证，通过道路监控设备查处的交通违法行为一般都是难于查证的，在抓拍的过程中受执法人的抓拍技术等主观因素及受监控设备的分辨率、当时的天气状况等客观因素影响，时常拍不到违法人的相貌特征，造成认车不认人。

再者，被查处的非现场违法数占查处总数的比例很大（以 2011 年上半年为例，差不多一半的省份比例超过 50%）^[31]，一一查证很不现实，对于一车多宗违章的，核实起来相当麻烦，会造成警力不足，并且车主不仅要往交警部门跑好几趟，还可能需要开多张不同的证明，才能完成有效的处理。

2.3.3 执法过程松散查证难

1) 执法部门相对分离，难以有效联动核查

窗口警员在处理记分业务时，缺少比较健全的核实违法当事人身份的机制，只是简单询问“是不是这部车？是否需要打印罚单？”，对认罚人没有尽简单的查证职责，这一定程度上反映了查处代扣分行为中各部门相对分离的状况，查处代扣分行为是涉及监控违法抓拍部门（非现场交通违法行为查处）、窗口记分业务处理部门（群众交通违法行为处理）、侦查核实部门（与监控室、当事人联系核查）等至少三个不同职能的部门，各部门缺乏一种有效的联动核查机制（各自为政），其缺失在一定程度上纵容了代扣分行为的发生。

^[31] 2011 年上半年使用监控设备查处违章 6841.7 万宗，对比年同期，增加了 1955.7 万宗，增幅达 40%，占 2011 年上半年查处总量的 46.4%，其中湖南、福建、广东 等 10 个省（区、市）比例超过 50%。

2) 仅凭认罚人“签字”去“确认”违法当事人身份，显然是不严谨的

在没有健全的代扣分处罚机制情况下，没有牵制违法代扣分的社会契约（个人诚信系统数据库 等法律制度软环境），仅凭认罚人签字去确认违法当事人的身份和划分承担的责任（主要是记分的责任），这种全靠认罚人去自觉守法的做法是很难有效打击买分人与卖分人之间的利益链的，难以杜绝代扣分行为的发生的。

在处理交通违章时，罚款只是用经济手段进行行政处罚，记分则更能促使当事人自觉地去遵守交通规则，从而营造一个良好的交通安全环境和公共管理秩序，并可预防和减少交通事故的发生。但在实际的工作中，不少到交警部门接受行政处罚的人并非违章当事人，其中有代朋友罚分的，有代公司罚分的，有的则向非法“中介”购买分值，而真正的违章当事人却得不到惩罚，这违反了国家交通部门当初设立累计记分管理制度的初衷。对当事人进行罚款和记分管理，是国家为维护良好的道路公共安全和交通管理秩序而追究违章当事人法律责任的一种手段，显然这里的处罚对象只能是特定的违章当事人，而不能是随意的其他人。只有这样才能预防和防止违章者再次违章，减少和消除安全事故隐患，维持社会的公共秩序和安全稳定。代人扣分无论是否出于自愿，必然促使违法当事人逍遥法外，漠视法律的严肃性与公平性，这是一种对自己和他人极其不负责任的行为。

第3章 代扣分行为查处难的原因分析

3.1 基于代扣分的客观法律制度环境分析

3.1.1 查处代扣分的适用法律不明确

当前我国对代扣分处罚的法律法规尚且不够完善，法律法规与现实社会发展需要之间的衔接不够紧密，存在一定的漏洞，给不法分子可乘之机。在相关法律法规的实践过程中出现难调解的矛盾和人为障碍，群众容易误解或理解不透彻，均可能造成执法难的困境。目前各地在查处代扣分行为的定罪标准比较混乱，在各地报纸关于代扣分的报道里可略见一斑，如下表 3-1 是我们从报纸等媒体上摘取部分案例，看他们执法是如何定罪代扣分的。

表 3-1 各地区对代扣分定罪标准的有关报道

引用媒体名称	标题	定罪标准
《南方都市报》	“史上最严交规”催旺另类市场，深圳交警已抓 10 人	深圳市交警局官方表示，对代扣分行为的组织者一律追究刑事责任，对卖分人一律处以“伪造、买卖国家机关公文罪”立案侦查，治安拘留、罚款并计分、并追究相关刑事责任 ^[32] 。
《东莞日报》	东莞交警：严查代扣分 抽查新手上高速	东莞交警支队相关负责人表示，代人扣分行为一旦查实，将以妨碍公务罪依法严惩 ^[33] 。
《新快报》	交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚	广州市交警部门表示，对于买卖驾照分数的，买卖双方都违反了《治安管理处罚法》第六十条规定，即伪造、隐匿、毁灭证据或者提供虚假证言、谎报案情，影响行政执法机关依法办案。将会处以 5—10 日的治安拘留，并罚款 200 元—500 元 ^[34] 。

（数据来源：根据媒体报道自行整理）

从深圳、东莞和广州三个地区来看，有定为伪造、买卖国家机关公文罪的，有定妨碍公务罪的，有定伪造、隐匿、毁灭证据的，还没有一个普遍的定罪标准。代扣分行为适用法律难界定，没有专项的规定，法律威慑力不大。代扣分在有的地方作为“作伪证罪”处罚，有的定为“伪造、买卖国家机关公文罪”，也有的定为“妨碍公务罪”等等。于是出现了同一种违法行为，却有不同的法律后果的怪现象。作为法治社会，如果对违法行为没有适用法律，那是相当的可怕，等同说是间接纵容了他们的违法，代扣分作为

^[32] 吴肖叶. “史上最严交规”催旺另类市场，深圳交警已抓 10 人[N]. 南方都市报，2013-01-30(A02).

^[33] 程癸键. 东莞交警：严查代扣分 抽查新手上高速[N]. 东莞日报，2012-10-17(A15).

^[34] 牟晓翼. 广州也有代扣分行为 5 人买分卖分被行政拘留[N]. 新快报，2013-04-01(A04).

一种顶包行为，相当于包庇了违法当事人，应该从严查处，其行为妨碍了公安机关公务的执行，扰乱社会公共秩序。只有明确的法律条文并重罚才能提高打击这类违法行为的效果，否则流于形式，教育再教育也没多大意义。另外，即使是按目前最严的处罚也仅仅是 15 天的拘留，对于他们谋取的暴利来说，这些处罚显然是太轻了，影响不到他们的核心利益，只有强力制裁措施和加重处罚，才能改变当前因“违法成本”过低而达不到警示效果的尴尬。

3.1.2 违法成本过低难抵利益诱惑

违法成本是从成本效益思维出去定义的，是指实施了违法行为的主体（包括法人和自然人）为其所作出的不良行为需付出的代价，所付出的代价的表现形态也是多样的，如缴纳罚款、赔礼道歉、下调个人信贷额度等。违法成本是行为人所具有“趋利避害”的本性的表现。人们在作出是否值得违法的判断和选择时所考虑的通常是违法成本。基于此种成本上的核算考虑，具体表现是：违法成本低于违法所得时，大部分人选择违法；与违法所得相当时，多数人往往心存侥幸而选择违法；高于违法所得时，则守法。

对于买分人来说，违法成本就是所付出的金钱，违法所得就是避免扣证带来的一系列麻烦；对卖分人来说，违法成本就是售出的驾照分值和违法被查而受到处罚的机率，一般受罚的机率很低，即使被查也一般只是警告、教育，严重的才是拘留，违法所得就是买分者所付出的金钱。所以驾照分值价格和被查惩罚风险是影响代扣分的两个重要因素，而价格波动主要是受政策的影响（新交规的实施无疑大大刺激了驾照分值的刚性需求），正是因为价格的合理和被抓风险极少，才出现如此火爆的现象，下面我们利用经济学里的“供求关系”^[35]和“博弈论（Game Theory）”^[36]两个因素分析当前代扣分行为的违法成本。

我们用“供求关系”来分析影响驾照分值价格的因素。在一定的商品经济环境下，商品的供给与需求之间是相互影响、相互制约的，供大于求，价格就会下落，求大于供，价格就会上升。买车的人和考取驾照的人越来越多，但车辆购置的速度远没有新增驾驶人的速度快，供大于求，所以即使对驾照分值的需求量增加了，出现了叫价混乱的现象，从几十到几百不等，现在 C1、C2 证代扣分价涨到 300 元/分，A、B 证的话都涨到 600

^[35] 王晓东. 供求关系与买方市场[M]. 北京：高等教育出版社，2001：2-11.

^[36] 姚国庆. 博弈论[M]. 北京：高等教育出版社，2007：2-7.

元/分，要一次性出售记满 12 分的也大有人在，价格在 5000 元以上，中介商的收购价则在 50 元/分和 80 元/分之间，差额空间大，而且一般买的话都不会少于一分，对于那些很少被记分的人来说，无疑是一笔不错的买卖，收益颇为可观。

再用法经济学里的“博弈论（Game Theory）”去诠释现在的代扣分行为。其博弈主要是可能被查的执法环境，由于在现实的实践过程中并不是所有的违法行为都会得到追责，主要取决于违法当事人与法律实施强度（执法者查处的力度和广度）之间的博弈。按照法经济学理论，博弈参与人会根据环境的变化，选择最优的应对策略。对违法认罚人而言，代扣分行为得到有效追究的可能性越小，违法成本就越低，行为人选择该违法行为的可能性就越大，反之就越小。基于以上分析，违法行为所需承担的预期成本显然要低于所能得到的收益，加上缺少选择守法上的激励，最终产生“劣币驱逐良币”的效应。由此导致的严重后果是：一方面，违法即便被查处，但由于法律惩处过轻，怂恿了违法者（包括买分者和卖分者）；另一方面，弱化对潜在的代扣分违法者的威慑效果，并将直接影响买分卖分主体的行为选择。在这种意义上也可以认为，法律责任反而成为难以遏制代扣分行为的因素。因此，强化司法力和执法强度以增加违法成本，将会有效遏制违法行为的发生。

法律作为一种普遍的行为规范，只有提高违法行为的查处强度和广度，才能保证所有的违法行为都能得到公平公正的追究，堵住逃避责任的大门，即使处罚得很轻，也能有效地从法律上威慑有违法想法的其它行为人。对大多数行为人而言，之所以违法往往是心存侥幸的心态在作怪。

3.1.3 记分制度不完善致边际递减效应

当前记分制度存在缺陷，加剧“边际递减效应”^[37]。现行周期销分制度与现在的管理方式不协调，不完善，给代扣分存在的空间，代扣分现象泛滥与现行的一些规章制度不完善不无关系，违法行为的记分加重及加倍都会导致“边际递减效应”，使记分失去了教育的功能。“边际效应”是西方经济学里的一个很常用的概念，打个比方，无盐的菜汤很难喝（不喝），往菜汤里加点盐，人感觉不够咸，勉强可以喝（喝一口），再往菜汤里加点盐，人就感觉味道刚刚好，很好喝（多喝几口），再往菜汤里放点盐，人就

^[37] 朱中彬，孟昌，王去霞．微观经济学[M]，北京：机械工业出版社，2007：46-52．

会感觉很咸（少喝一点），再往菜汤里放点盐，人就会感觉很难喝而引起厌恶（一口不喝）。记分也同样道理，之前记3分的行为，一下子变6分，同样的2次违章，之前记6分，于是乎会谨慎行车，遵守交通规则，起到警示教育作用，但现在一下子记12分，也就是说，已经记满了，记12分需要扣证和考试，记15分也是扣证和考试，记99分也是扣证和考试，再说了，现时法律也没有规定电子抓拍的交通违法的处理时限，无需不交滞纳金，于是拖着不去处理，以后的违章也不用管了，反正都满了，或是等到车辆年审的时候才去处理，更加剧了违章的次数。累计记分的功能对他来说已经没有任何警示意义了。舒圣祥在《交通违章记分并非越高越好》一文中，也认为违章记分不应该简单地为了记分而记分，假若是这样，每项交通违法行为都定为记满分好了，一违法就扣证，每一项都变成一条红线，让人碰不得，设定记分制度的目的是为了教育违法当事人更好地遵守交通规则，警示安全文明驾驶，而一味提高分值无助于提高驾驶员素质和文明驾车^[38]。

再次累计周期销分制度存在明显的漏洞。对于违章已处理的且一个记分周期内未被记满的，已记分的分值将予以清零，并重新开始计算下一个记分周期。由于非现场执法很难辨认谁才是真正的违法者，通过代扣分，一个愿打，一个愿挨，而违法记分周期又可以销分，对那些通过“代扣分”避免记满分的违法当事人来说累计记分制度形同虚设，违背了法律的目的。

3.2 基于代扣分取证核查的执法过程分析

买分者、卖分者（借分者）、中间人组成了代扣分相关的利益链，卖分者与中介商是委托代卖关系，而买分者与卖分者是买卖关系，我们基于代扣分取证核查的执法过程，深入分析各处理环节，了解各交易主体在代扣分操作环节中的各种关系。首先我们了解一下从交通违法发生到违法记录处理完成，当事人与执法者之间的业务处理过程，由图3-1可知。

从执法部门的立场来看，问题主要存在三个环节：

第一步取证环节：受监控设备、天气等及客观因素和警员抓拍技术等主观因素影响而无法确认违法当事人的身份；

^[38] 舒圣祥. 交通违章记分并非越高越好[J]. 检察日报, 2012, 06: 1-1.

第二步通知环节：告知方式单一，偏重传统的邮寄方式，不符合现代人（电子邮箱、手机短信、微信等）的告知习惯；

第三步处理环节：交警部门管理松懈，盲目追求办事效率与速度，缺少询问查证环节，防范代扣分意见缺失，纵容代扣分行为的发生；

从驾驶员（违法当事人）立场来看，存在问题的环节：

- 1) 查分意识薄弱：驾驶习惯不好，长期不查看违章记录，造成记分累积；
- 2) 告知方式脱节：通讯地址、联系电话等变更，没有与交警部门进行备案登记同步（可能变更手续麻烦、工作忙等因素），致使告与知脱节。
- 3) 侥幸心理作怪：心存侥幸，自信不会被查到，即使被查到应该也不会严惩。

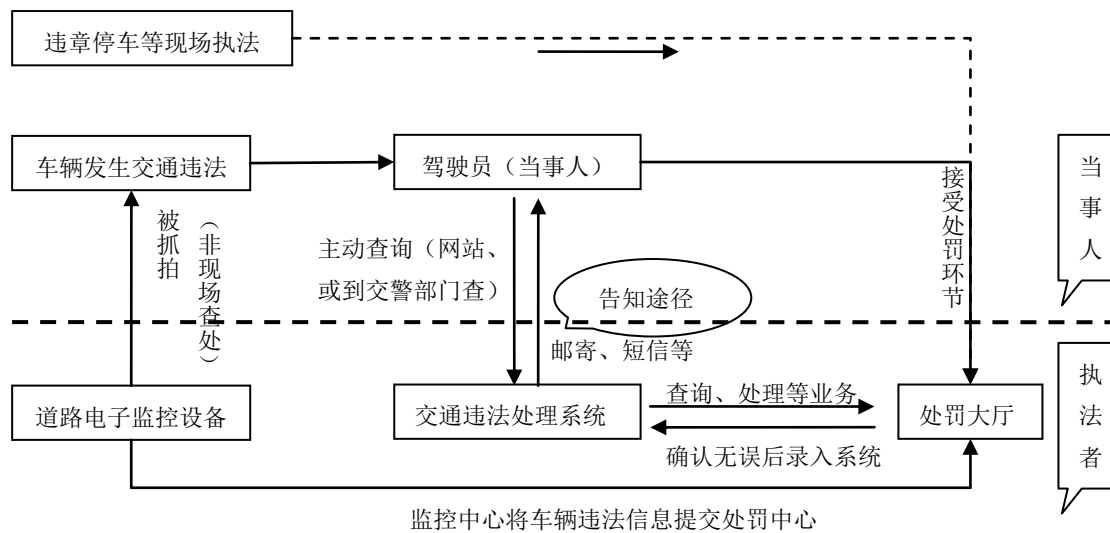


图 3-1 基于代扣分取证核查的执法过程图

3.2.1 违章取证受主客观因素影响

非现场执法即道路监控设备查处的交通违法不能确认真正的违法当事人身份，易发生顶包。由于技术限制的原因，在以往的交通执法中多以现场执法为主，所以违法当事人只有拿出自己的驾驶证出来才能接受处罚，这样就杜绝了代扣分行为的发生。但随着交通监控技术的发展及交通的日益发达，车辆增长过快，车流过多，道路规划复杂，违章事件时有发生，人、车、路三方矛盾日益突出，现场执法已经不能满足日渐增多的交通违法现象，越来越多的城市转向采用电子警察这种非现场的执法方式（电子眼抓拍、流动测速仪等应用）来弥补警力不足带来的困境。电子警察执法确实提高了执法的效率，通过几台计算机和几个工作人员便可开展一个辖区的交通违法抓拍工作了，还可以减少

执法者与违法当事人可能的冲突或是说情，大大提高了执法效率、执法公正性和警力的利用率。

作为现场执法的有力补充，电子警察在查处大量交通违法过程中发挥了重要作用，但非现场执法也不是万能的，它也受众多主客观因素的影响。

1) 客观因素有以下几点

① 电子监控设备本身的因素，如摄像头的质量不高、分辨率低或是年久失修、设备老化，使得抓拍的图像模糊，看不清违法人；

② 电子监控设备的拍摄位置，如距离太远而看不清，俯视等角度容易产生死角，及监控设备的周围是否有树木的遮挡 等等因素，影响拍摄的视线；

③ 车辆本身的状况，如车头的挡风玻璃是否干净，是否贴有反光膜，车速、转弯角度 等，否则很难拍到车里面的人；

④ 车辆周围环境的变化，如违章时旁边有没有人、车或其它物体刚好挡着；

⑤ 当时天气的因素，如阳光反光、大雾、台风、暴雨等等，都会增加了拍摄的难度，影响图像的效果；

⑥ 驾驶人的当时的穿戴，如冬天穿得较多，穿长领毛衣，看不到脸；等等

2) 主观的因素有以下几点

① 电子警察抓拍技术因素，如抓拍的角度，因为抓拍的都是一个动态过程，若角度和时机把握得不好，很难正面拍到驾驶位置上的当事人影像，这与警员操作的熟练程度有很大关系，主要体现在抓拍技能培训；

② 电子警察是否具有取证意识，个别警员抓拍随意性很强，拍不到人无所谓的态度，存在只要拍到车牌就可以的想法；

正是因为受这些因素的影响，拍摄到的图像的往往不太理想，通常只能识别出违法车辆的车型、车牌号码等外部情况，车里面驾驶位置的人像特征却模糊不清，不能确认开车的人是谁，客观上造成取证困难，认罚时对车辆进行逐一调查取证又要投入无底洞的警力，很不现实，对潜在可能的冒名顶替者也难以发现和查处，被违法人钻了法律的空子，给违法人当事人逃避法律提供了可乘之机，假借非现场执法的局限性，堂而皇之地做代扣分的违法勾当。

3.2.2 违章告知不及时造成记分累积

在新加坡，违法当事人一般在违章后 2-3 天内就会收到罚款通知书，这样就可以避免长时间忘了谁在开车而造成车主被罚分，而我国，一般都是一周后，甚至一个月后才能收到甚至收不到处罚通知书。特别是那些公车（据问卷调查中的问题 04 反馈的结果如图 3-2 可知，使用公车的人还是占很大一部分），用车的人员比较复杂，也没有健全的用车登记制度，不知谁用车，谁违章，再加上用车人守法意识薄弱，长期不查看违章记录，于是产生了累积，等发现时分已经不够扣，于是被迫向亲朋好友借分或向黄牛买分。所有这些情况都是告知和被告知渠道不顺畅造成的。确保违法当事人及时收到违法信息是交警部门应尽的告知义务，同时联系信息变更后登记备案也是驾驶人应尽的义务。显然，告知方式是双向的，一方面是交警部门的主动提醒，另一方面是车主提供的联系方式要准确，变更后应向交警部门登记备案，以确保能接收到违法通知。

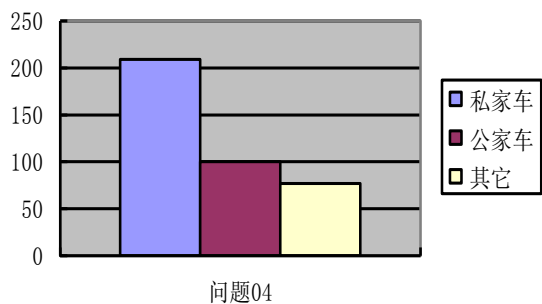


图 3-2 被调查者使用车的类型(问题 04)
(数据来源：作者依据网络调查问卷自行整理)

1) 在交警部门主动提醒的方式上，据我所知，交警部门多年来都是采用邮寄罚单的方式去告知驾驶人有关违法信息，通知方式过于单一，且时常因机动车所有人与管理人不一致，登记的住址不详细、不准确，加上车主住址等联系方式发生变动而没及时向主管部门登记等，导致处罚通知书无法投递而耽误车主及时了解车辆违法信息。即使投递成功交警部门也无法确认车主是否真的收到了通知书，不仅浪费邮递资源，也未达到告知的目的。如图 3-3 反映了当前违法通知方式及其取得的效果，被调查的对象也普遍表示只收过邮局发的信，除现场罚单外，很少没收到其它形式的处罚通知书，这说明了邮寄方式存在的弊端，通知成本过高，效果有限。

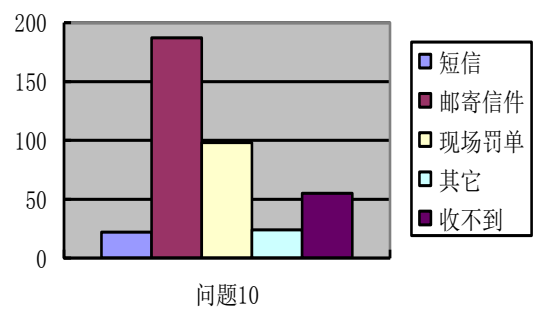


图 3-3 违法通知的方式及效果 (问题 10)
(数据来源：作者依据网络调查问卷自行整理)

当前手机的普及程度很高，越来越多的城市开始采用短信的方式告知车主违法的信息，通过应用专门的短信告知系统，将车辆的违法信息精准地发送到车主备案的手机上，既降低告知成本，又提高违法信息的告知率，低碳环保，提高交通管理工作效率，群众对此项服务普遍反映良好。但手机号码也是一个常变的因素，加上有些地方的手机信号差、手机号码更换等因素，也不能及时得到违法记分信息，如成都在尝试利用短信的方式告知车主违法信息的当天，只有 60%的成功率，且还不能确定这 60%的手机号码是不是有效的（车主本人常用的手机号）^[39]，由此可知车主登记备案的手机号也是经常变的，今年用这个号，明年用那个号，不可否认，手机短信也取得了一定的效果，至少增加了一种告知方式，尽了告知的责任。另外，上述的无论是寄信方式还是手机短信方式都是不能查看违法图片、视频等信息，只有去交警部门接受处罚时要求查看监控视频时才能见到，作为主管执法部门，理应主动提供监控视频等证据信息。

2) 在车主主动登记备案的联系信息上，据不完全统计，超过半数的机动车所有人、驾驶证持有人登记的联系电话为固定电话、已经注销的手机号码和非登记人的号码，致使无法以短信和电话的方式告知其违法信息；多数车辆所有人和驾驶人更换新手机号码或居住地址，但未向有关部门进行登记备案，导致告知短信未能发送到车辆所有人或驾驶人本人，特别是作为劳务工的流动人口。还有过户时没登记变更信息，导致告知短信发送给原车主而非现任车主。由网络调查结果反馈的信息也可以佐证，如图 3-4 和图 3-5，主动登记备案变更的联系信息的对象占绝大多数，不经常查处违法记录造成记分过度累积也是一个可能促使其走向代扣分的因素，总之告知和被告知是双向的，警方若通知不到位就会造成杜宝良事件^[40]，最终损坏政府形象。

^[39] 余 叶．成都交通违法短信告知 首日 40%信息发送失败[N]．华西都市报，2010-09-02(002).
^[40] 毛磊，江子骏．执法者莫忘告知义务[N]．人民日报，2005-06-29(1-4).

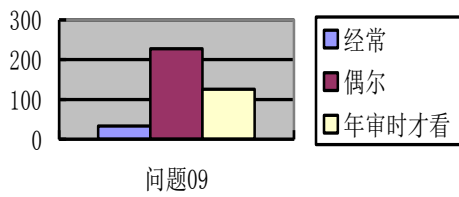


图 3-4 是否经常查看违法记录（问题 09）
（数据来源：作者依据网络调查问卷自行整理）

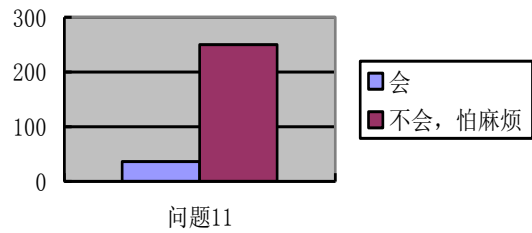


图 3-5 主动登记备案的对比（问题 11）
（数据来源：作者依据网络调查问卷自行整理）

3.2.3 违章核实过程中查证难

从车辆违章被电子抓拍到违章信息告知当事人，再到违法当事人认罚三个阶段，代扣分行为主要发生在第三个阶段，因此这阶段可以说是重中之重，是查处代扣分行为的重要阵地。

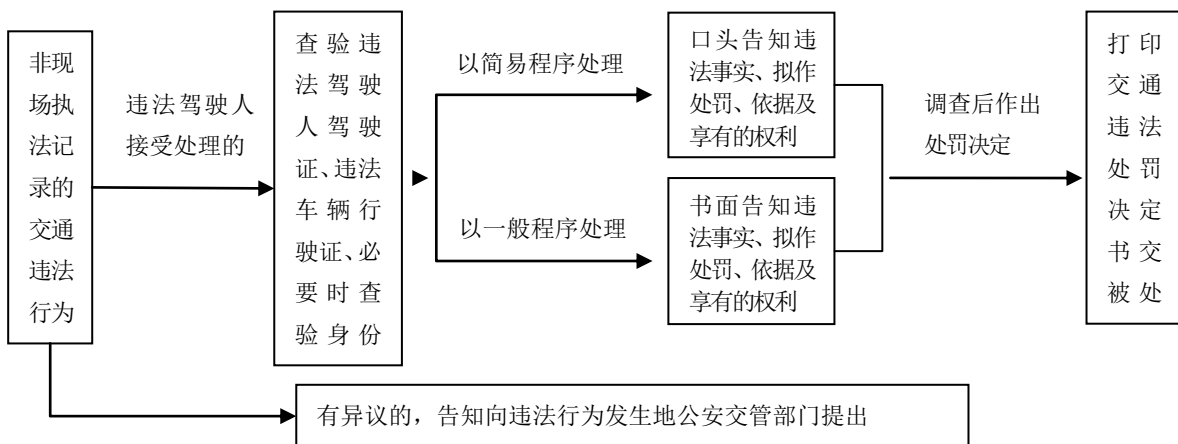


图 3-6 交警部门对非现场违法处理的常规流程图

交警部门在处理扣分业务时，在不同程度上都存在管理松懈和执法不规范等现象，缺少了一个严谨的“询问—调查—查证—核实”环节，没有严格执行上图 3-6 的正常流程，致使代扣分现象泛滥。在认罚人接受处理时，窗口工作的警员工作不够严谨，警惕性和责任心不够强，在处理违章业务时往往为了赶业务量或是贪图方便，对代扣分现象的发生没有引起足够重视和警觉，片面地认为代扣分行为危害性小，即便对代扣分现象有所察觉，但由于能代扣分的违法行为大多是道路监控设备查处的非现场执法违法行为及违章停车等无当事人的情况，一一查证又很不现实，造成查证难而没有深究。对于一人持多证（哪怕是不同省份，不同城市的）或一证办理多起扣分业务的情况，也照样给

予办理，连简单的审问核实等工作都没落实，更不用说批评教育了，只是快快将罚单打印完就了事，没有认真询问、查实认罚人发生交通违法时的情况，认罚人随便点两下头即能轻松蒙混过关，即使是对有清晰图片，能分辨出大概相貌特征的，至少可以分辨出男女性别的案件（图片是个女的，但认罚人是个男的，这就是明显的代扣分行为了），警员也没细心去分辨；对于警员自己的朋友或亲属办理，什么证件也没要求，就几句话就办理完成，连备案登记的制度也没有，更有甚者与外部非法中介勾结，共同牟利。同时代扣分还存在一种比较特殊的情况，如套牌、假牌、持假证代扣分等情况。

3.3 基于利益链中各交易群体的利益分析

3.3.1 买分群体特征及利益分析

1) 买分群体特征分析

从黄牛访谈（访谈内容见附录三）中得出的买分群体的一些主要的特征，从职业特征来看，以货运司机、出租车司、客运司机等以开车为主要谋生职业的人居多；从驾龄特征来看以刚拿驾照不久的新手居多；还有一部分是由于累积的记分违章过多，不够扣而被迫去买分的。

以上访谈得出的结论可以在以下的数据中得到有效的佐证，引述《2011 年全国道路交通事故违法行为统计分析》报告，从违法车辆类型来看，发生交通违法行为的主体主要集中在小、微型汽车，其中，处罚载客汽车 8320.2 万宗，占全国处罚总量的 65.8%（其中处罚小、微型载客汽车 8086 万宗），处罚载货汽车 3246.6 万宗，占到处处罚总量的 25.7%（其中轻微型载货汽车 839.2 万宗，中重型载货汽车 1397.1 万宗），牵引车 1010.2 万宗，占处罚总量的 8%，处罚摩托车 618 万宗，占处罚总量的 4.9%。其他车型 465 万宗，占处罚总量的 3.7%，如图 3-7。从受处罚驾驶人的驾龄和年龄看，全国总共处罚 2562.4 万持证驾驶人，占驾驶人总量的 11.4%。在驾龄方面，驾龄在 1—8 岁的驾驶人数量相对多，总计占总量的 56.3%。在年龄方面，主要集中在 30—50 岁之间，有 1767.7 万人，占总量的 69%；30 岁以下占 22.5%，50 岁以上占 8.5%，如图 3-8。

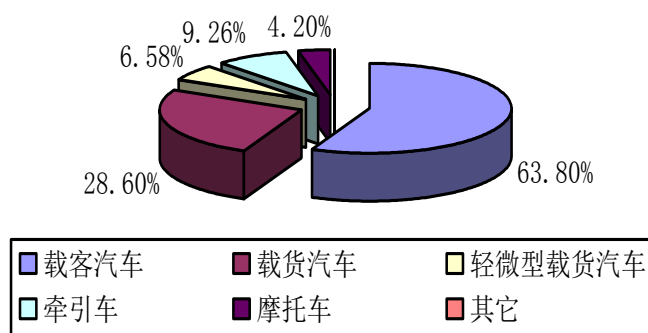


图 3-7 2011 年上半年全国道路交通违法—车辆类型分析

（数据来源：某省公安厅交管网站，www.hljjj.gov.cn）

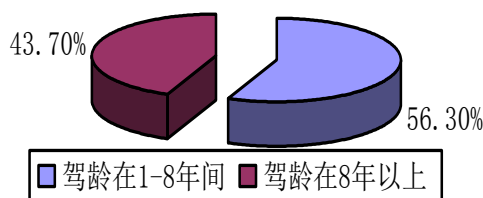


图 3-8 2011 年上半年全国道路交通违法—驾龄分析

（数据来源：某省公安厅交管网站，www.hljjj.gov.cn）

2) 买分的根本原因及利益分析

买分的表面原因即最直接的原因是因为自身的驾驶证分值不够扣，需要借或买分。造成分值不够扣的本质因素是需记分的违章过多，表现在自身的驾驶习惯不良，没有很好地遵守相关的交通规则，另外，还有客观的因素：①记分过重，反映在违章记分制度问题上，即原先是记 3 分的变为记 6 分等条款；②记分累积过多，反映在告知环节不畅通，即收不到违法通知书或通知不及时造成多次重复违章 等。

买分的根本原因即最直接后果是驾照被扣，给当事人带来的严重后果或麻烦，即接受满分处罚后需扣证，并要重新考试，然后才能再次取回驾照的过程给当事人带来工作或是生活上的种种麻烦。在为期一年的记分周期内被扣满分的后果是其机动车驾驶证被扣留，被记满分的驾驶人须在 15 个工作日内到车管所报到，并接受为期一周的法规等知识教育，接受学习和教育后，车管所须在 20 日内对其进行理论科目的笔试，考试合格的可以归还驾驶证，否则将继续培训和考试，直到合格为止，记满 24 分的还要加考路试（如下图 3-9）。若拒不参加培训和考试的，其驾驶证将会被有关部门公告为无效证件，一旦被发现其有驾驶机动车的行为即按无证驾驶论处。

接受处罚的后果是影响职业司机的工作和非职业司机出行和上下班。撇开这个科目一考试的通过率不说，我们首先说的是没有驾照就意味着不能开车，而对于那些整天在马路上跑活的以开车谋生的职业司机如出租车司机，公车专职司机等这些违章扣分大户来说，一本驾照一个周期 12 分压根就不够扣，其影响是显而易见的。假若违法当事人主动承认并接受处罚而达到记满分的条件，是需要扣证的，从扣证到再次拿回驾照至少需要一个月以上，更不用说新交规实施后的科目一（理论考试）通过率，能不能通过又是另一个问题了，因此为了避免扣证和重新考试造成的出行不便或生计，这些买分群体势必会钻法律的漏洞转向亲友借分或是向市场买分这两条途径。

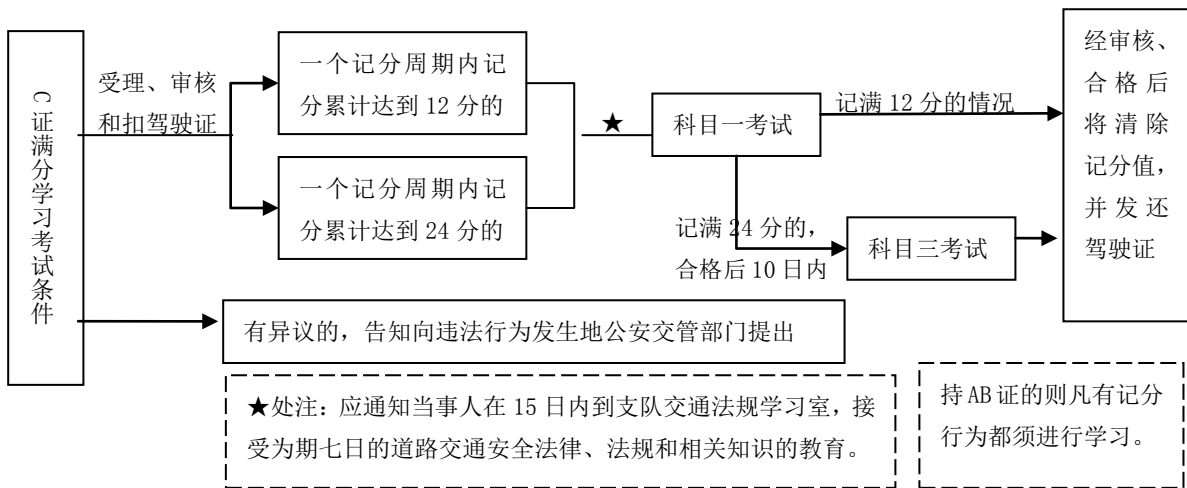


图 3-9 记满分的处罚流程图（以 C 证为例）

以下我们再详细分析这些买分群体的利益影响因素。

① 出租车、公共汽车、城市小巴、从事交通运输的货运司机等职业司机：因为每天都要在马路上开车，难免有交通违法的行为，为了尽量多拉些客，在不能掉头的地方掉头等等，在这类不良驾驶习惯下，出租车群体经常被扣分就不足为奇了。而分一旦被记满 12 分，就得要重考科目一，耽误的时间不说，最重要的是影响工作或耽误赚钱，而买分省时又省力。

② 单位公车管理者：因为车是公家的，随便开，违章了，也算是公司单位的，而如果车辆有违章没处理，影响了车辆的年审，面对记满分的风险，迫于压力也要找人代扣分。而对于那些没有健全的用车登记制度，用车管理混乱的公车来说，因为使用次数多，往往又无专门驾驶员，查证起来更加麻烦。

③ 持驾照不久的新手（一般是少于 1 年）：由于自身驾驶技术、经验都相对有限，

及对路面情况不太熟悉，违章的现象时有发生，特别是新交规将分值提高一倍，更容易造成分不够扣的情况。新交规实施后，理论考试难度增加了很多，过低的通过率使其害怕难以通过，于是选择了买分。

④ 汽车租赁公司（法人群体）：这里不得不提一下这类，现在汽车租赁越来越流行，像神州租车、一嗨租车等，还有很多小型汽车租赁店。这种租赁公司的增多，可能会增加代扣分的行为。因为使用人（承租者）与管理人（车辆租赁公司）分离，租车人违章，返还车辆后车辆租赁公司不能及时（违章发生被记录到挂网供查询需要一段时间，这与交警部门有关）造成公司被罚，而公司的车要年审等需要清理所在车的违章才行。

3.3.2 中介群体特征及利益分析

1) 中介群体特征分析

通过进行网络问卷调查，得出的统计结果（访谈内容见附录二）可得出的中介群体的一些主要的特征，这些中间人角色集中表现形式为：汽修厂、洗车美容店、4S 店、便民服务店、车管所或是交警大队附近的个体黄牛。以上调查所取得的结论也可以在以下的媒体报道中得到有力的印证，如下表 3-2。

表 3-2 各地媒体对代扣分中介的报道情况

报道的标题	媒体	名称	摘取内容（中间人角色）
交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚 ^[41]	报纸	《新快报》	被查处为某汽车 4S 店
代扣分行情暴涨，一分叫价 250 元 ^[42]	报纸	《晶报》	车管所等地方是黄牛密集地方，在暴利面前，很多正规车辆服务店也非法开展代扣分业务
帮人处理交通违法记分 一汽车服务公司被查 ^[43]	报纸	《东莞日报》	东莞南城的莱韵汽车服务公司假借代办交通违法服务，实做非法买卖驾照分数的业务，此处直指汽车销售公司非法参与代扣分服务
交管新规到“代扣分”涨价 ^[44]	报纸	《南方都市报》	东莞市 107 国道长安镇交警大队路段的汽车服务店、虎门镇某代办车管业务公司、长安镇一家经营多年的汽修厂、大岭山镇的几家洗车行等 都顺带充当“代扣分”业务中介。

（数据来源：根据媒体报道自行整理）

[41] 牟晓翼. 交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚[N]. 新快报, 2013-04-01(A04).

[42] 侯耀清. 代扣分行情暴涨，一分叫价 250 元[N]. 晶报, 2013-01-30(A02).

[43] 程癸键. 帮人处理交通违法记分 一汽车服务公司被查[N]. 东莞日报, 2013-09-05(A15).

[44] 韩成良. 交管新规到“代扣分”涨价[N]. 南方都市报, 2013-05-07(DA03).

由上述媒体报道的情况可知，这些中间人群体大都以公司或是个体店的形式存在，也有以个人黄牛的形式存在，大部分是以汽配、销售、汽修、美容等汽车服务相关的机构参与违法记分代扣行为。

2) 中介热衷代扣分业务的原因及利益分析

由代扣分现象衍生的众多代扣服务中介机构其主要目的是为了赚取差价，代扣分的中介商自身是没有那么多驾照的，主要是通过亲友或是网络联系那些有驾照没开车或有剩余分数的人，再倒卖给那些有需要的违章者，并从中赚取不菲的差价。从案例中，我们可以得知，代扣分这个买卖驾照分值的市场需求量大，利润可观，同时我们发现充当中介这个群体的主要有以下两类：一类是以个人为主的黄牛，如教练（学车的时候，有个别驾校的教练为了赚外快，私底下向已经取得驾照的学员订分，充当媒人）、交警门口的个人黄牛（代办违章等）；另一类是以个体单位为主的汽车代办店如汽车保养中心、汽修厂等。他们主要集中地：汽修厂、4S 店、保养中心、车务代办点、驾校、洗车店，甚至车管所大厅、各交警大队门口等这些交管部门等，同时这个买卖市场还转向了网络，凭借网络信息传播快的特点，成为了众多中介商招揽生意的途径，如赶集网、58 同城网、百度搜索、汽车论坛等无不存在代扣罚分的贴子和广告，各种论坛博客等出现中介收购驾驶证分数的贴子数以万计，互联网逐渐成为搜索查找代扣分买卖资源的最重要的中介平台，实现代扣分的跨地区交易，增加了执法部门查处的难度，他们左手收购，右手出售，从中换取差价。

这些中介热衷于代扣分业务，还有深层次的原因的：

其一，需求量巨大。新交规的实施客观上推高了市场需求量，它不仅增加了记分项目、提高了部分违章行为的分值，还将非现场（电子监控设备抓拍）的违章行为也列入扣分对象。这样一来，一两次无意的违章行为都将可能被扣满 12 分。为了不被扣证和重新参加考试，他们不得不将求助的目光转向身边的朋友或是中介，而中介也在新交规中嗅到了商机，适时地推出了所谓的代扣分业务；

其二，有利可图且利润空间大，属暴利业务。新交规客观上造成了一分难求，价格一路直升，由以前的 50 元/分涨到 250 元/分。据了解，中介商（俗称黄牛）按不同的驾照的类型分 30-80 元/分进行收购（这可能是唯一的成本），但转手卖给需求客户则是 100 元/分以上，从中赚取的差价，而且买分的人一般都会买 2 分以上，使得利润翻了一倍。从媒体报道出来的案例，我们不难看出，在庞大的需求面前，连 30 元/分的差价，

扣除水电、工资等支出，中介一年都可以赚 20 多万，更不用说差价在 100 元/分以上的情况了，利润是显而易见的^[45]，在这些中介商看来，这是一笔非常可观的收入，相对其它业务来说，这笔钱来得轻松，进而为买分者牵桥搭线，从中非法谋利。

据我们深入调查，由于当前驾照代扣服务远远未能满足违法市场的需求，不少中介铤而走险，大量宣传并收购分值，更有甚者，这些中介中的一部分渗透到一些重要的交通管理部门，勾结个别警务人员，方便代扣业务，进行黑色的权钱交易，谋取不法利益。

3.3.3 卖分群体特征及利益分析

1) 卖分群体特征分析

卖分者主要集中在那些周期内即将到期清零的驾驶证持有人，其中 C 证是当前买分卖分最多的驾驶证类型，因为普通驾驶的驾驶证都是小车类的，而一些持有 A、B 证的驾驶人，为了避免被扣 1 分就要学习的麻烦情况，都纷纷到当地的车管所大厅办理降级业务。一些临近清零期且未被记分或记不满 12 分的人，就成为了卖分主要群体。卖分者（无本生利）认为自己的驾照放着，记分不用，过期浪费，于是直接出售给需要者，或是通过黄牛卖给需要记分的人，其价格的主要依据是机动车驾驶证（准驾车型）的类型，从 A 证到 C 证，每分卖少至几十元，高至几百元，按照东莞市当前“买分卖分”市场，C 证一分能卖到 200-300 元，一本证一次性扣 11 分能赚 2000 元以上，而 12 分则在 5000 元以上，即使重新考试也不亏，正是基于这种想法，加剧了卖分者的有恃无恐。如表 3-3, 直接反映了各地媒体报道驾照分值每分价格的情况。

表 3-3 各地媒体对驾照分值的报道情况

报道的标题	媒体	名称	摘取内容（分值价格）
代扣分行情暴涨，一分叫价 250 元 ^[46]	报纸	《晶报》	C 证 250 多元一分
交管新规到“代扣分”涨价 ^[47]	报纸	《南方都市报》	驾照分值涨至 300 元/分，并仍有利润空间
驾照“新规”：C1 照代扣分 1 分 300 元 ^[48]	报纸	《大河报》	C1 证涨至 300 元/分，B 证则飙到 600 元/分

（数据来源：根据媒体报道自行整理）

[45] 戴晓燕. 黄牛代替交通违法车主扣分谋利 一年可赚 20 万元[N]. 现代金报, 2012-10-18(A8).

[46] 侯耀清. 代扣分行情暴涨，一分叫价 250 元[N]. 晶报, 2013-01-30(A02).

[47] 韩成良. 交管新规到“代扣分”涨价[N]. 南方都市报, 2013-05-07(DA03).

[48] 刘启路. 驾照“新规”：C1 照代扣分 1 分 300 元[N]. 大河报, 2013-05-07(A04).

关于借分，朋友之间友情为贵，遇到困难理应竭尽全力去帮助解决，否则，就不够朋友，被认为是无情无义，于是乎哪怕是不义之事，也甘为朋友两肋插刀，这种根植群众，具有深厚的思想渊源的做法普遍存在日常生活当中。于是，朋友开到了口，说要借用你驾驶证的剩余分值去处理扣分，人情难却，况且借给他也不影响自己，到期后又会恢复。这种“不义”披上“情”的外套，掩盖了事实的真相，促使原本公正的处罚产生了偏倚。这种鼎手相助的“不义之义”行为，在道德上突出了貌似“助人为乐”的情谊，但其实质会使代扣分现象变得更加随意和有恃无恐，无异于助纣为虐，为虎作伥，增加其投机取巧的侥幸心理。

2) 卖分的原因及利益分析

卖分者能有恃无恐地进行买卖驾照分值主要是有以下三方面原因：①客观上直接证据的不足，认车不认人，不能确定谁是当事人；②交警部门管理上的宽松，办理人只要出示的证件齐全（驾驶证、行驶证等），然后声称“车是我开的”，甚至口都不用开，警员基本上都会给予办理并不追加询问、查证，具有很强的隐蔽性；③违法成本低，有利可图，对于本本族来说，放着也是放着，不会保值（只会贬值，达一定年限又要交费年审），更不会增值，还不如将其分值卖了，用来弥补考驾照的费用，这种风险少，被抓机会极低的交易谁不做？即使被抓，定罪也轻。于是在金钱的驱动下作出错误的选择。

3.3.4 执法者的纵容和警员勾结

由于公安机关的打击力度不够，监管不严，在对违法当事人进行记分处理时，追求工作的业务量，盲目讲求效率，对代扣分的行为佯为不见，致使代扣分行为时有发生。由于缺乏相应的处罚依据，即使在工作过程中发现代扣分嫌疑，也很难给予有力打击，仅仅靠批评教育会纵容黄牛的嚣张。由新快报以“交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚”为题的报道中也可以得知代扣分的过程中，警员的工作是多么的疏忽，违法人多次实施代扣分也没有发现，直至案发^[49]。执法者是正常交通管理秩序的维护人，从严执法可以保证交通秩序的顺畅进行，执法不严则就会令守法者吃亏，纵使其心中的歪念膨胀，走上违法之路。

在对黄牛的访谈中，我们也可得知，个别警员与黄牛有不当关系，据南方都市报报

^[49] 牟晓翼. 交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚[N]. 新快报, 2013-04-01(A04).

道，市黄江镇交警大队的公职人员万某，伙同黄牛党，违规帮人代扣分，厚街镇交警大队也被疑潜有卖分的“内鬼”^[50]。由此推断，无论是执法者的疏忽抑或是串通勾结，最终导致了一个纵容代扣分的环境的产生，从而引起更多的交通违法，影响公共交通安全。

^[50] 寇金明. 厚街交警大队也被疑有“卖分”内鬼. [N]. 南方都市报, 2013-08-08(DA05).

第4章 应对现阶段代扣分行为执法的几点建议

4.1 构建法制环境着眼预防管控

构建有效的代扣分思想预防和干预引导机制，营造良好的法制软环境，通过震慑、管控、奖励、告知四方面进行引导，即通过明确打击代扣分行为的适用法律，确保有法可依，在法律上有效震慑代扣分行为；通过将记分纳入征信系统，增加代扣分违法成本，在管理规定上管控代扣分行为；通过无记分奖励驾驶人，引导其自觉抵制代扣分行为（重点是取消记分周期并建立无记分奖励制度，可参考学习安徽省的奖励模式）；通过在违法记分告知方式上创新，以防记满分而寻求代扣，在告知提醒上预防。

4.1.1 确保有法可依在法律上震慑

有法可依是法制社会的必要条件，规范和明确打击代扣分行为的适用法律可增强打击的效果，提高法律的震慑力。在同样实施记分制度的香港，代扣分现象却比较少见，主要是因为香港对代扣分的行为是有明确的法律定罪标准且处罚极为苛刻。香港颁布的《道路交通条例》中第六十三条规定明知而作为虚假陈述即属犯罪，一经定罪，将面临被处罚款一万港元及监禁六个月，根据严重程度，还可能被吊销驾照。但查遍了国内与买卖驾照分值有关的条款，都不能找到与其相关的或是相近的条款，倒是在《治安管理处罚条例》那里找到一条妨碍公务罪。代扣分有点像帮人顶包，其行为妨碍了公安机关的正常公务执行，包庇了违法当事人的违法行为。而对于有些地方将代扣分行为列为妨碍作证罪、包庇罪、伪造证据罪等，我个人认为不妥，事实上这些罪名都是针对刑事或是民事诉讼，妨碍特定的司法机关正常的诉讼行为。下面我们列出这几个定罪标准，然后再详细论证其适用性。

伪造证据罪^[51]：帮助违法当事人伪造有关证据或材料的行为，构成本罪的要件是情节须达到严重的程度，否则不能以本罪论处，而所谓情节严重主要是指动机卑劣的；多次进行帮助的；造成错案的；影响恶劣的等等。对个别城市的交警部门将代扣分定为伪造证据罪或是提供虚假证言罪，我认为这个是不严谨的，达不到这个罪的原因有：①

^[51] 全国人大. 中华人民共和国刑事诉讼法 第四十五条和第四十七条[Z], 1996-3-17.

对于买分人来说，代扣分行为情节一般都较轻，算不了严重或是卑劣；② 对于卖分人来说，卖分人一般都不知买分人违反了哪个条款的违法行为，而仅是将驾照暂时借给买分人用，谈不上伪造什么材料或证据，因此个人认为，代扣分不适用伪造证据罪。

妨碍公务罪^[52]：是指在故意阻碍国家行政机关执行合法任务的过程中未使用暴力，但导致了严重后果的行为。代扣分行为扰乱正常的交通管理秩序，阻碍公安交警部门公务的正常执行，影响执法机关触犯正常办案，无论是买分还是卖分，一经查实，都适用此罪，对情节严重的要追究刑事责任，这条具有一定的合理性，在没有制定专门的法律条文之前，这条可作为必要的处罚依据。

非法经营罪^[53]：是指未取得相关部门的经营许可证或批文而开展的经营活动，或其它非法经营活动，扰乱正常的管理秩序，情节严重的行为。对借分人来说，因其没有以谋取非法利润为目的，所以不应定此罪，而卖分人和中介都是利用驾驶证剩余分值以谋取非法利润为目的而进行买卖的，对于涉及金额较大的，可以定罪依据。

包庇罪^[54]：是指明知是犯罪人还提供帮助的或作假证明包庇的行为，因为包庇罪仅限于向司法机关提供虚假证明去掩盖犯罪人，显然代扣分不适用包庇罪来界定。

另外，对于在车管所、交警大队等政府行政机构门前或里面的聚集的黄牛，影响相关部门正常运行秩序的，经多次整治，效果不明显的，可以根据《治安管理处罚法》第二十三条第一项，以扰乱单位秩序对其进行处罚。所以，交管部门应尽快出台代扣分相关法律法规，从法律上明确定罪标准。代扣分是一种让人顶替的违法行为，其法律的定性，应该遵循合理、合法原则，以最大限度减少法律上的争议。在实际工作中，通过对拍摄的图片里驾驶人相貌特征与来接受处理的办事人比对或是调查取证，对发现的、举报的一经查实，即可依法给予相应的治安乃至刑事处罚，用法律武器来有效遏制代扣分行为的上升势头。

4.1.2 增加违法成本在制度上管控

“过低的违法成本”已成为当前代扣分行为无法得到有效遏制的一个重要因素，违法成本越低意味着行为人越过红线去违法的概率越高，这种概率在差额悬殊的情况下表

[52] 全国人大. 中华人民共和国刑法 第二百七十七条[Z], 1979-7-1.

[53] 全国人大. 中华人民共和国刑法 第二百二十五条[Z], 1979-7-1.

[54] 全国人大. 中华人民共和国刑法 第三百一十条[Z], 1979-7-1.

现得更为明显。因此,为了有效地遏制代扣分违法现象的产生,需要打消违法所得与违法成本之间巨额的获利空间,省公安厅交通管理局徐文海也明确表示针对交通违法行为的立法精神就是要增加驾驶人的违法成本^[55]。但法律责任的设计应当遵循适度原则与违法行为造成的损害相适应。当前在研究违法成本或代价时,我们显然过多地关注违法成本的货币形式,这样会引发法律秩序的扭曲或公正的丧失。我认为在衡量代扣分违法行为的成本或代价时应尽可能从教育、遏制和预防的功能出发,采用与切身利益挂勾的方式来牵制,如影响个人的社会信用,这样才更能体现违法成本的核算方式。

欧美地区等发达国家普遍都将交通违章列入个人的社会信用系统,而这个社会信用系统记录着个人和企业的信用记录,影响个人就业、个人升职、企业贷款等。而目前国家还没有建立这样一个统一的个人社会信用信息平台,类似的只有中国人民银行的征信系统(<https://ipcrs.pbccrc.org.cn>),这个成立于2004年末的征信系统已经收录近7亿人的个人信用信息和近1000多万家企业的信用信息基础数据库,该系统生成的个人信用报告可直接影响到你个人的信贷,所以保持良好的信用记录很重要。单靠个人的自觉去维持良好的信用水平很难,因此社会信用水平的提高离不开征信系统的运作。我建议在国家建成统一的社会信用信息平台之前,可先行将个别交通违章行为(根据该违章行为对社会的危害情度)列入中国人民银行的征信系统,将买分者,卖分者的违法记录纳入诚信系统后,其交通违法情况将成公务员招录、招聘就业、银行信贷等的重要参考指数,其以后的社会行为将会受到必要的限制或影响。这样大大增强了代扣分行为的责任追究威慑力,增加了卖分者可能的违法成本,从而有效遏制代扣分行为。相信无论是买分还是借分的人都会在巨大的信用成本面前考虑清楚,三思而后行,不会为了一时的额外之财而以身试法,影响了以后的日常生活。

另外,有了这个系统,可将信用信息与银行和保险公司共享,以增加卖分者的违法成本。目前我国仅将保险与交通事故挂钩,而不是交通违章挂钩,很大一个原因是保险公司不能与公安系统的违章信息共享,保险公司仅能知道出险的车已出事故的情况,而不能获知车辆违章的情况,而公安交管部门将违章信息与征信系统共享后,保险公司可直接取得该车的违章情况,提高违章多的车辆的保险费率。对于目前的挂勾制度,青锋认为问题集中在规章制度的设计上,即目前的挂钩制度违背了国家当初设定交强险费率

[55] 唐珩. 最严交规实施不到半年 广东交通违法量增五成[N]. 湛江日报, 2013-06-06(A02).

浮动机制的目的和意义，保险费率浮动机制被保险公司当作涨价的借口^[56]。所以我们需要设计一个合理的，与交通违章挂钩的交强险浮动机制。参考上海的“双挂钩”制度，即机动车辆交通事故责任强制保险（交强险）^[57]费率与车辆的交通事故率和普通的交通违章相匹配的费率浮动制度，其优点是通过保险费率经济杠杆的调节作用，来达到有效减少驾驶人的风险驾驶行为，培养良好驾驶习惯并奖优罚劣，肖宇谷和孟生旺在《交强险双挂钩浮动费率模型》一文中具体方案可供参考，此处不作详细介绍^[58]。

值得关注的是，在二月份内蒙古首次将 14 多万条不良的交通违法行为记录到公民的个人信用数据库并为之挂钩，这在全国范围内尚属首次。据介绍，驾驶人的发生的交通违法信息记录被记录到这个信用数据库，并将成为其个人信用档案重要的组成部分，驾驶人的交通违法行为将永久记录在信用数据库中，针对违章的次数和后果等按相应等级扣除相应的信用分值，并生成不同等级的信用评估报告，使其在出行、求职、晋升、购房、升学、银行贷款等方面受到限制或影响^[59]。

同年四月初，国家发布了《国务院机构改革和职能转变方案》，其中提到，将在国家层面上推动建立以公民身份号码（个人）和组织机构代码（法人）为基础的统一社会信用代码制度，到时税务、工商、交通违章等都将纳入这个统一的信用信息平台（2014 年 6 月底前提出方案），由此可见，这个统一的信用制度早已引起了国家的重视，特别是其将交通违章也纳入平台这项，感到非常欣慰^[60]。

4.1.3 撤周期奖守法引导自觉抵制

1) 取消记分的周期制

目前，多数国家都实行记分方式的交通管理制度，都规定一定的记分处罚标准，这里我们取法国、新加坡和香港三个不同的地区分析其各自的记分制度。

法国于 1992 年实行交通违章记分管理，与我国不同的是，它是递减地记录罚分的并且不存在记分销分周期（我国是以一年为限，从 0 开始，满 12 分清零），每个驾照的初始值是 12 分，只要处罚记分数减到 0，就要吊销驾照，并且半年内不可以开车，若再

[56] 青 锋. 反思交强险费率与交通违章挂钩—问题出在哪里[J], 行政法学研究, 2007, 03: 1-4.

[57] 国务院. 机动车交通事故责任强制保险条例[Z], 2006-3-1.

[58] 肖宇谷, 孟生旺. 交强险双挂钩浮动费率模型[J]. 应用概率统计. 2010, 10: 553-558.

[59] 高平. 内蒙古: 主观故意交通违章记录将与个人信用挂钩[N]. 光明日报, 2013-02-21(8).

[60] 国务院. 国务院机构改革和职能转变方案[Z], 2013-03-10.

次申请驾照，则需通过医学检查并重新参加考试（包括笔试和路考）。当然，法国的记分管理不会只减不增，如果你参加交通安全局组织的为期 2 天的交通安全培训课程，经培训合格后，视违章者的扣分严重程度，可部分恢复到 4 分到 12 分。违章情况严重者如果要想全部恢复到初始的 12 分，则要在连续的 3 年内不能被罚分。由于这样完善的管理和惩罚制度，使得很多驾照拥有者不会随意借人扣分或卖分，这样很危险，因为它不存在一年内销分的说法。

新加坡的车辆违章记分制度规定，每个驾照在连续的两年内将有 24 分可扣。扣满 24 分后，将被吊销驾照，若要重新取得驾驶资格则要收看交通安全法规宣传教育视频和参加必要的再教育和技能培训，之后是参加笔试与路试。所有这些都通过后才能有资格再次开车。

香港的违章记分制度自 1984 年 8 月 25 日正式实施，按照其规定，连续的两年内记分满 15 分及以上即被取消驾驶资格，第一次记满 15 分取消 3 个月，每二次延长一倍达 6 个月，最高可达 2 年。值得一提的是这个连续记分制度，如果在一个连续的两年里没记满 15 分，前一年的将会失效，记分从第二年开始，这点对驾驶员改正态度具有很强的正面意义^[61]。

从新加坡和香港这两个地方的记分制度来看，它们的共同点都是没有设定一个将上一记分周期（一个记分周期没到 12 分）所记的分数自动清零做法，而都是作为连续的一个周期，并将没记满分的前一年的分做为一种奖励的形式给予取消。法国的记分制度有点与我国相同，都是以一年为限，但特色是有加分的条款，驾驶员参考相关培训即可得到一定分值的奖励。结合上述地区的经验，我建议取消固定的一个记分周期清零的规定，实行连续的累计记分制度，不管多少年，现时多少分，凡满 12 分即强制学习和考试。当然，有减应该也有加，驾驶人可以参加交警部门的组织的培训与考试或是作为义务交通协管员参加交通教育方面的社会服务，达到一定工时可适当灵活加分。

2) 奖励无记分安徽模式的借鉴

在建立无交通违法行为奖励制度方面，可参考学习借鉴安徽的先进经验，安徽省芜湖市实施“年度无违法记分驾驶人奖励机制”，对年度内无记分的驾驶人免费参与奖励活动，奖品大到汽车、数码产品，小到充值卡等，该活动由当地的交通支队和交通联谊会共同举办，通过市场化运作吸引社会力量参与并解决经费启动问题（主要是通过联谊

^[61] 王仪山，赵炳强，香港交通违章记分制度[J]. 汽车运用，1997，03：30-30.

会员单位的冠名来获取资金), 驾驶人报名也相当简单, 只需打开该市交警支队的公共关系网站 (<http://www.whtppr.gov.cn>), 点击“无违法记分驾驶人奖励活动报名平台”, 如实填写本人相关信息, 点击确认即报名完毕。该方案的实施效果是: 据统计有资格参与的无记分驾驶人由 2007 年的 6 万多人到 2008 年的 8 万多人, 再到 2009 年的接近 13 万人, 年均增长约 2 万人, 2011 年更是将范围扩大, 只需持芜湖市核发的驾驶证无论驾驶人的户籍是外地还是本地都可报名。并且安徽省其它城市也相继推出该活动, 像合肥市、马鞍山市等, 参与的城市越来越多, 由此可见, 举办这样的活动可以激励和引导驾驶人文明驾车和遵章守法, 从而营造良好的公共交通环境。

借鉴安徽各市先进经验, 对一个记分周期内无违章记录的驾驶员进行经济上的奖励, 显然这个数量有点庞大, 所以要做到公平公正的、现实的操作方法是设定一定的奖项同时尽量扩大中奖的覆盖面, 对无记分的驾驶人进行抽奖, 同时举办评选优秀驾驶员活动, 将抽奖和评选的结果通过电视、网络、电台等新闻媒体公布。这样既可以宣传交通安全法规, 普及公共安全知识, 提倡驾驶员踊跃参与文明驾驶活动当中, 又能引导驾驶员自觉抵制代扣分行为, 并积极与代扣分丑恶现象斗争, 形成人人参与文明驾驶的良好氛围。

4.2 强化取证意识规范过程执法

优化取证意识和规范执法行为, 就是优化执法过程, 在取证阶段和当事人认罚阶段消灭代扣分行为, 在告知阶段预防代扣分行为, 两者结合。

4.2.1 取证阶段需强化物与人的融合

在违章信息取证执法阶段, 利用高清电子监控设备拍摄到驾驶人相貌, 对违法当事人进行确认, 认罚人就难以代扣分了。当前国内大部分城市的交管部门都投入使用电子警察、移动测速仪等电子监控设施, 作为法治国家, 交警部门在处罚驾驶人的交通违法行为时需有据可依, 因此电子警察进行非现场执法时需要收集有利证据如视频、图片等, 所以我们要加强道路电子监控设施的硬件建设和与之适应的人的管理。并加强各部门间的组织领导, 健全的协调工作机制, 结合实际需要, 明确岗位职责, 达到“职责明晰、管理有序”的效果。

1) 在建设道路监控设备的规划方面

a) 对于电子监控设备本身。更换陈旧、老化、落后的电子监控设备，具备换成高清摄像头(对交通枢纽和关键的路口统一更换，非重点路口则逐步更换，如损坏等就换，以减少一次性资金投入)的条件的换成高清摄像头，提高拍摄图片的像素，改变拍车不拍人的现象，做到既要拍到车牌号码、车辆品牌等外部信息，又能拍到坐在驾驶位置的当事人相貌特征，为违法处理提供充足的证据(必要时提供临控视频，不限于高清图片)。当然，拍到人物的相貌特征，固然很重要，但如果结合配套的人脸型识别技术及有关应用，我想这样更完美，通过软件，对图片中人物特征进行分析，进一步识别出更为详细的相貌(这个技术特别适合雨、雾等极端天气下的龄控，识别)，这样更能遏制代扣分现象的发生。

b) 对于电子监控设备放置的地点。完善道路电子监控设施布局设计并将位置公示。道路交通监控设施通过科学合理的规划和安装，结合带警示作用的交通警示标志，更能体现放置监控设备的初衷，对减少违章行为和交通事故的发生有积极的意义。高清监控设备应该安装在重点道路路口，并尽可能多地扩大监控的覆盖面，结合路面执法，这样一来，还可以通过监控手段解决警力不足的难题。这里还得特意提一下这个位置公示的做法。毕竟有标示的电子拍照系统(设施)是对过往车辆的警示，是以教育、提醒为目的的，而藏在隐蔽处则只能起到罚款作用，放在隐蔽处拍摄是一种执法不透明的表现。

c) 对于电子监控设备维护质检制度。因为所有的道路电子监控设备都放置在室外的大自然环境中，不但长期受暴晒、雨淋、灰尘、雷击等极端天气影响，还要受汽车碰撞等因素影响，并且在长年累月的使用过程中不可避免地发生生锈老化、软件性能降低等问题，所以通过建立定期的维护、质检制度来及时发现并排除由监控设施的故障所带来的隐患，延长电子设备的使用寿命。所以非常有必要对所有的监控设备进行定期检测保养，对年久失修的测试参数不准的立即更换，同时对监控进行技术升级改造，确保符合《道路交通安全违法行为图像取证技术规范》等国家有关标准，确认检验鉴定合理后，张贴合格标志后才能使用，使得证据充分，规范合理，程序合法。加强道路电子监控设施建设是减少代扣分现象的重要手段，因为这个是直接的证据来源。

2) 在规范电子抓拍的执法管理方面

为了从源头上查处代扣分行为，监控室需确保有清晰图片的直接证据。非现场执法因缺少现场的民警，此时具备较强说服力的证据就显得非常重要了。在德国，交管部门

也很重视采用非现场的电子警察来抓拍违章车辆，同时证据也很充分，罚单上会有电子警察拍下违章时刻的正面图片作为证据，若没有图片则提供目击警察或其它证人的信息。所以要确保当事人违法事实证据的充分性，须具体体现在所拍到的图片、录像等信息，具体操作如下几方面：

a) 突出车辆外部信息（物），能拍到违法车辆的汽车牌子、车型大小、车牌号码等车辆外观信息、车辆周围的道路环境等图片；

b) 驾驶位置的当事人相貌特征信息明显（人），能拍到坐在驾驶位置上的违法当事人相貌特征图片，如头像样子、衣服穿着、身体体型等，尽可能拍到其正、侧面的相貌；

c) 务必突出违法事实（事），图片上有违法的时间、地点等信息，确保形成一个完整的事件链。具体体现在能从不同角度抓拍到违章车辆的运动轨迹（一般要求抓拍到三张或三张以上图片并有相应录像为证，最后一张要能看到整个路面的交通状况）。

监控室相当于车辆违法信息的采集部门，要加强工作人员的操作技能培训，努力提高工作人员的规范意识和取证意识，在对违法抓拍的过程中，面对所属辖区内各主干道大量的车辆，数以万计的车流量，工作人员不但需要很强的抓拍技术，还需要本着对当事人（违法驾驶员）高度负责的工作态度。

对于违章停车，在现场执法调查取证过程中，如遇当事人不在的情况，可通过公安交警系统查询车主登记的电话进行及时联系，通知其过来将车马上开走，可不受罚（严重影响交通的除外），若拒不过来的和通知不到的（登记的联系方式过期或变更没登记等原因），可用 DV 进行现场录像（1—5 分钟）及拍相，并将处罚决定书夹在挡风玻璃处，以告知车主。这样做既可维护违法当事人权益，提高执法效率，也可减少与当事人的争执与冲突，规范了执法行为，增强证据意识，以公信力和威慑力赢得民心，相信会得到群众的支持与理解。

4.2.2 告知阶段需创新告与知的方式

在违章信息告知阶段，执法者需及时通知违法人的相关违法事项，以防其记满分而走向买分，由于《道路交通安全法》及《广东省道路交通安全条例》^[62]都有要求书面告知的规定，所以交警部门通过邮局以投递的方式告知当事人违法信息是必不可少的，但

^[62] 广东省人大. 广东省道路交通安全条例[Z], 2011-3-30.

交警部门可以在履行告知职责的基础上新增以下两种告知方式，一种是开通手机短信告知和短信查询违法记录的方式，这种是当事人主动查询和被动告知相结合的方式，大大提高告知效率。另一种是通过学习西方的电子邮件方式告知。尽可能地提高违章信息的告知成功率，让驾驶人能在最短的时间内知晓车辆的违章情况，促使其尽快处理违章，防止产生记分的累积，否则就会发生同一“魔鬼”路口2年被罚53次的事情了^[63]。

1) 在违法信息告知途径方面（告的通知方式）

对于第一种，手机短信即时通知可让车辆所有人知道或是车辆所有人知道谁租借车辆并违章了，避免了由于出借混乱而出现的谁用车却无人认罚的现象，这点对公车来说特别有用。对于第二种，电子邮件通知成本低、效果好，因为电子邮箱地址具有很强的固定性，通过网络或手机，可以随时随地收到邮件，不会像居住的住址一样，今年在这打工，别年换地方，经常变动地址不利于及时收到违章罚单，而且很多公司单位都在普及电子对帐单如银行电子对账单、水电费电子对帐单、电话费电子对帐单等等，普及交通违法电子处罚通知书有利于让车主更快更好地接收违章信息。作为一种告知方式，电子邮件（无成本）、手机短信（批量群发低于6分）结合邮寄罚单（1元左右），可以多途径地补充通知方式，让车主知道违法并应及时去接受处罚，不然累计下来（大部分是因为不知情，告知不到位），驾照分值可能就不够扣了，到时极可能还会走代扣分的非法路子。同时电子罚单上信息应该包括违法车辆的信息、违法时间、图片、视频（学习山东省交管部门的做法，提供15秒左右的视频资料作为证据）等证据，具体的简易程序处罚电子决定书（电子罚单）样本设计详情见本论文的附录四。

通知的时刻上，据我所知，电子抓拍的交通违法还有一个复核的环节，从录入→审核→复核，三个环节，可在复核那个最终的环节增加电子邮箱告知、短信即时告知。即在复核的同时向登记有电子邮箱和手机号码的车辆所有人发电子邮件和短信通知，做到实时，及时通知车主，此时收到通知的人应确认谁在违章，否则车主将承担该违章的后果。此外，告知的内容还应包括：交通技术监控设备查处的交通违法信息含罚款和记分情况、驾驶证期满换证提醒、汽车保险到期提醒、汽车到期年审提醒等等。

通知的步骤上，首先对有未处理违法行为记录的机动车以平信方式寄出书面的处罚通知书和以电子邮件式的电子版处罚通知书，对于那些由于电子邮件地址无效而无法发送或是由于无人查收被邮局退回的通知书，整理名单后，统一用手机短信的方式进行二

^[63] 洪灵芝，韩成良，同一“魔鬼”路口2年被罚53次[N]．南方都市报，2013-03-08(DA12)．

次通知。此外，还应增加记分专项提醒（不仅是记满分了才通知，记分达一定程度也要通知），先对车辆的记分进行全面统计，将记分记到一定程度，比如 9 分，但又没记满 12 分的驾驶人发一封警告信，告诫车主要管好自己的车（要是出借的，应该告诉用车人注意，不要再有违法行为，不然记满了，最终受罚的还是车主），对于那些扣分超过 12 分的统一通过电子邮件、短信方式通知车主到交警部门接受处理。

今年 7 月初，东莞交警创新告知方式，积极推广应用当前流行的微信来处理驾驶人认罚相关业务，车主只要通过手机微信即可办理交通违法、周期审验等车驾管业务的预约和处理。具体流程是，车主需到就近的任意一个镇街的交警大队进行实名认证（带上有关证件及常用的手机号），关注并绑定官方帐号（东莞交警或 dgjjwx），以后警方会通过微信的方式告知机动车的违章信息，车主点击查看，确认后即生成特定的处罚决定书编号，最后用手机银行即可缴纳相应的罚款，完成认罚，免去排队的麻烦，省时省力，大大方便办事群众，还提高了交警各部门的办事效率和信息化水平，密切警民关系。这样一来，通过绑定车辆信息来确定相关责任人，可以大大减少代扣分存在的机会，打击代扣分行为存在的空间，效果不错。

2) 在登记备案的联系信息方面（知的联系方式）

驾驶人在享受权利的同时也应尽如实申报并登记其有关信息的义务，因为交警部门对驾驶人的针对性管理，唯有在掌握驾驶人正确信息的情况下，才能得到有力保障。许多国家和地区都用具体而详细的法律条文来明确驾驶人申报变更信息是驾驶人应尽的法定义务，如英国驾驶人联系信息变更后，不及时申报将会处以 1000 英镑的罚款，香港则将申报的期限规定得更为详细，要求驾驶人变更申报须在 3 天内完成，否则将面临 2000 港元的罚款。因此，为了保证能收到交警部门邮寄或发送的信息，从而更好地保障驾驶人自己的切身利益，法律规定驾驶人须在 30 天内，将其变更后的信息向驾驶证核发地的车辆管理所如实申报变更，否则将被处以 20 元到 200 元不等的罚款。这是从法律上强制驾驶人去备案的制度。登记备案的途径可以直接到有关部门的窗口进行申报，还可以通过省公安厅的网上的办事大厅，进行机动车或驾驶人相关信息变更业务操作。

4.2.3 核实阶段需科学查证管理和技术

在当事人接受违法处罚阶段（即认罚阶段），需加强人的管理和代扣分识别技术的应用，两者相结合，从而在这个代扣分行为的实施环节给其沉重的打击。

1) 在代扣分查证审核执法管理上

首先要加强人的管理，由下图 4-1 可知，需要在录入环节把好证据关和窗口受理环节把好责任关，制定查处代扣分专项绩效考核标准，并加强代扣分防范技能培训。

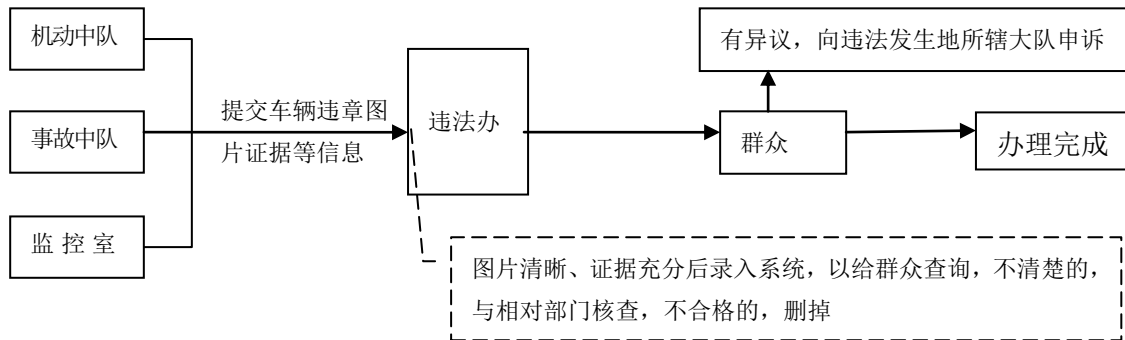


图 4-1 违法信息采集、录入等流程示意图

a) 在录入系统环节把好证据关。在收到机动中队、事故中队和监控室三部门特别是非现场抓拍的监控室采集的违章信息时，要认真核对所拍违法车辆的车型、车牌等是否与非现场抓拍的监控室采集的违章信息相同，若有不同则可能有套牌、假牌的嫌疑，对确认是套牌、假牌的则录入套牌备案库，根据该套牌（假牌）车违法的出行习惯（从其多次违法信息综合分析，如时间、路段等），对经常出入的路口进行布控并查获。对图片不清晰的，违法事实不明显的，对可能有异议的，要跟相关部门进行仔细的沟通核实，确保准确无误后方可录入，加大对所拍图片的审核力度，严格按流程录入、审核。

b) 在窗口受理环节把好责任关。在窗口做业务时要加强工作人员的业务技能和责任心，建立违法处罚岗工作规范，对可疑现象，要多加思考、分析、及时识别、增强识别能力。具体体现在实际操作过程中，应当细心比对办事人所持有的二代身份证、驾驶证等证件的原件，并当场核实过来接受违章处罚人是否为违章当事人，若非本人办理则需出示违章当事人委托书，否则不予办理。若为违章当事人则问清楚当时的时间、地点及经过，以分辨是否属实，现场民警要严格把好关，发现有一人持多证处理多宗违章的，要认真询问核查，必要时进行调查取证，核实属实的按事件的严重程度严肃处理。对于“买分”重点对象的公交车、出租车和货运汽车（特别是泥头车、小型货车）等驾驶人，则需出示对应的从业人员资格证等资质证件才给予办理（一般出租车都需服务卡才能上

岗),这样就可以减少其对外买分需求范围,只能向有资质证的同行司机借或买,而同行司机可能不会轻易出借或买。对于持假驾驶证办理扣分业务这种特殊情况,由于驾驶证仿真程度很高,一时难以辨别,加上办事群众多等因素,容易让其蒙混过关。但在辨别驾驶证真伪的时候我们可以换一种角度思考,我认为可以用如下方法解决:为更好的识别办事人的真实身份、杜绝驾驶证伪造,可以用验身份证代替驾驶证(或要求两证齐全),因为违法处理系统里已经带有驾驶人的编号等档案信息,驾驶证号等同于身份证号(凭身份证号就能查到此人是否具有驾驶资格了,否则就是无证驾驶了),而二代居民身份证的真假可以通过专门的身份证真伪验证仪来确定,方便快捷,目前很多银行都是通过这些机器(身份证是带磁条的,不容易伪造)来验真假的,不但节省了警员辨别证件真伪的时间,提高窗口警员的工作效率,还缩短群众等待的时间。而这个应用的前提条件已经扫除,因为早于今年的元旦,国家就已经宣布要停止第一代居民身份证的使用了,现在订酒店、办银行卡、买机票、火车票等都要求第二代身份证了,第一代身份证将被视为无效证件。最后,若发现工作人员与外部非法中介勾结现象,追究内鬼及部门领导责任,从严从重处理。

c) 加强代扣分防范的岗位技能培训。强化代扣分识别技能的指导,以案例为教材,以现场为示范应用,制定完整规范的流程指引,明确工作的每一个步骤和办事时限,必要时可开展窗口防范代扣分技能考试或比赛,提高办事能力和识别效率,对工作中遇到的问题及时发现并解决,并争取当天解决。

d) 制定查处代扣分专项绩效考核标准,根据代扣分存在的环节,按部门、科室、岗位性质等不同因素进行代扣分专项考核,考核的目的显然不是单纯的任务或是利益分配,而是使个人岗位技能(识别分辨能力、职业道德)与单位打击代扣分行为目标紧密结合在一起。通过量化考核内容,责任到人,确保工作责任得到落实和主体作用得到发挥。不同部门间相互监督和检查,指导联系相关工作,及时发现并解决代扣分行为存在的识别疑难点。

2) 在代扣分识别技术的应用方面

应加强客观识别技术的应用水平,建立驾驶人代扣分风险预警系统,特别是重点加强监控周期内准备到期清零的驾驶证。该代扣分风险预警系统应具有重点嫌疑对象监控预警及黑名单数据库功能、代扣分风险自动识别功能和当事人身份核实倒查功能。为了应对代扣分行为,目前东莞交警已应用“重点人员监控数据库”和“交通违法处理当事

人身份核实系统”两大系统，从管理的角度防范代扣分行为。

“重点人员监控数据库”主要作用是对在一年内同一驾驶人为非本人所有的3辆以上不同号牌机动车，或3名以上的驾驶人(不含机动车所有人)为同一号牌机动车接受违法行为处理的异常认罚处理作出预警提示。对情况属实，确是不同人开的，需当事人陈述并作笔录。对情况异常的，列入涉嫌代扣分的重点监控人员名单，被列入名单的，将拒绝接受其记分业务办理，并采取相应调查和取证，一旦查实，即列入“黑名单”库，并以妨碍公务罪论处，否则将解除监控。通过这样一个系统，可以有效预防和减少代扣分行为的发生^[64]。

“交通违法处理当事人身份核实系统”主要作用是通过采集认罚当事人图像、驾驶证、行驶证、二代身份证信息等信息，由远程监管中心集中读取、比对、预警，以保保交通违法处理是由当事人进行的，防范买卖驾照分数行为的发生，运用高科技手段，压缩代扣分乱象的市场空间^[65]。

作为预防代扣分系统工程(代扣分黑名单制度)的一部分，我认为还有必要增加建设这样两个代扣分风险自动评估系统，借用信息技术，创新性地将代扣分预警、监督、核查功能集合在一起。

第一个是代扣分时空判断系统，该系统原理是对同一个身份证号码(驾照号码)多次办理扣分业务时，根据其扣分违章所在的时空特点研判其有没有代扣分嫌疑，比如一个驾照在2013年4月1日处理了一宗于2013年3月3日16:30分在东莞发生的违章，同时又处理了一宗于2013年3月3日15:30分在汕头的违章，根据时空特性，他不可能在半小时内从东莞开到汕头，所以判断其为代扣分行为。通过计算机系统模拟路程、车速、时间等方式计算，并在系统里设定一些参数用于判断其是否有代扣分嫌疑。这些技术上应该都不是问题的。每处理一宗违章业务都要将其驾照号码输入系统进行代扣分嫌疑评估。如对那些短时间内处理多宗违章的预警，但又没预警出来，又存在可疑的情况，可以要求车主和违法当事人一起到场才能给予办理。

第二个是代扣分人脸识别系统，该系统原理是根据认罚人的相貌特征与抓拍到的图片里的驾驶员相貌特征进行比对(前提是电子眼能抓拍到驾驶员人脸相貌)，从而得出认罚人是否为违法当事人。此外，通过该系统，也可以辨别身份证与认罚人本人是否为

[64] 程癸键. 东莞交警部门已建立“重点人员监控数据库”[N]. 东莞日报, 2013-5-10(A14).

[65] 程癸键. 市交警支队启用交通违法处理身份核实系统[N]. 东莞日报, 2013-08-20(A14).

同一人，以防相貌特征差不多的人代扣分，通过人脸的比对、过滤，实现代扣分的预警。

4.3 深挖供需根源切断利益链条

本章节将从交易中各个交易主体包括买分者、卖分人（或是借分人）、中介商入手深挖利益链（环节），在交易的环节和管理的环节加以管控，借用“没有卖，便没有买”这个道理，在自律与告诫上提高群众的守法精神。从源头上消除驾驶证代扣分现象，维护社会交通管理秩序。

4.3.1 根除供需源头阻断交易途径

1) 加强自律在供应源上告诫（对卖、借分者而言）

卖分无非是因为有利可图，而借分也是因情所动，我们需要从宣传上加大对他们的教育力度，动之以情，晓之以理，告知代扣分行为的危害性与违法性，彰明交警部门对该行为的查处决心，形成全社会共同抵制代扣分行为的良好氛围，从源头上减少代扣分行为。首先让卖分者或借分者认清代扣分的危害性质，倘若驾照分数能自由买卖，就会处罚不到当事人，助长其侥幸的心理，从而埋下交通安全的隐患，危害到自己及他人的生命安全。让其认识到这种花钱代罚的做法是对自己 and 他人生命，甚至是对社会安全不负责任的行为；其次是引导其认真学习相关法律法规和个人道德修养，遵纪守法；最后是主动抵制金钱的诱惑，不卖分。

2) 规范管理减少需求（对买分者而言）

从买分者群体分析，主要集中在公车与新手，因此建立“谁用车、谁登记、谁负责”的用车规范管理制度可以减少代扣分现象中分值的需求，有助于解决代扣分现象。具体方案如下。

对于公共交通业（跨镇公汽、城市小巴、镇区公汽、出租车等）、汽车租赁业（神州租车、一嗨租车等）及汽车登记在公司或单位名下的公车，这几类所有人与使用人相分离的现象需建立严谨的用车登记制度，每次出车或租车需对出车的事由、路线、日期及时间段等情况进行登记备案制度，并经用车人签字。一旦发现有违章，根据交警部门提供的违章时间与地点，找出并核对登记备案的人确定为交通违法当事人，让公车所在单位通知其到交警部门接受处罚。租赁行业的则由汽车租赁公司出面向交警部门提供租

赁人的信息包括租赁合同、登记用车的签字等证据，由交警部门直接向车辆承租人发罚单，汽车租赁公司无需为其代人受罚而带来不必要的麻烦。

对于新手，则要加强交通规则学习和提高驾驶员的驾驶技术，养成文明开车的良好习惯。无论是新手还是老手，都要注意定期到交管网或交警部门查询否有违章，免得产生记分累积。

3) 阻断交易途径（对中介商和传播媒介而言）

重点是加强代扣分行为常见发生地的监控，因为很多代扣分交易都是经代办违法处理的中介公司办理的，有关部门应对所属辖区内的违法代办中介进行查处，一经发现将严肃处理相关单位及责任人。达到立案标准的将依法追究相关责任人的刑事责任，从严处理，并对涉事机动车的违法记录恢复到处理前的状态。

a) 对于汽修厂、4S 店、保养中心、代办店等汽车服务机构

加强对 4S 店、汽修厂、汽车保养中心等汽车服务单位及其工作人员的管理与监督，因为这些汽车服务单位通常是车主最容易想到和最直接得到代扣分服务信息的场所。因此，它们不仅成为公安交警部门阻断代扣分服务的重要途径和信息来源，同时也是向过往驾驶员宣传交通安全的重要平台。当前汽车服务业普遍存在超出营业范围、乱收费的，良莠不齐、为招揽生意，替违章当事人“出谋划策”，充当非法中介。因此我们有必要对这些汽车服务（销售、维修、保养等）单位重点监控，掌握其所处的地点、路段、所经营的项目等，通过明查暗访，摸清中介底细，一旦发现有参与或开展违法代扣分业务的证据，立即联合工商等部门对其采取查处行动，根据国家有关法律、法规严惩相关责任人，情节严重的可要求涉事企业停业整顿。

b) 市内各级驾校

驾校要担起培养合格驾驶员的重责，做到两个合格，即驾驶技能合格和安全教育合格。在驾驶技能合格方面，要落实驾驶技术培训制度，确保学员的学时，确保学员的过关质量，努力提高驾照考试各科目的通过率。在安全教育合格方面，要加强学员在国家道路安全相关法律法规知识上的学习，特别是加强代扣分违法后果的警示教育，另外，还需要注重道路公共安全教育中的礼让教育，积极开展文明驾驶安全教育，严把质量关，为社会输送文明、合格的驾驶员，拒“马路杀手”于门外。

c) 互联网（网络）

加强网络代扣分违法信息采集与查证监管。现在互联网相当发达，人们可以通过通

过搜索引擎在互联网海量的信息中查找代扣分信息，如在国内最大的搜索引擎百度上打上关键字代扣分然后点击会出现 10 万多条结果。我们发现，这些结果主要存在于论坛、博客等，而且这些信息都带有联系方式，像牛皮癣一样，到处都是，因此我们有必要联合网监部门要求百度公司等搜索引擎公司屏闭这些网页信息，对存在代扣分业务的论坛、博客等网站进行查处并清理，视情节追究网站管理员相关责任。

d) 车管所、各交通违法处理大厅

市内各交通违章处理点也是非法中介生存并聚集的地方，可以在他们经常出现的场合如处罚大厅、办理窗口等显眼地方放置警示标语，让办事群众知晓代扣分行为的危害，提醒买或卖驾照分值都是害人害己的违法犯罪行为，发动群众自觉抵制和举报代扣分为，并加强安保对出售驾驶分值的黄牛进行监控、取证、抓捕、加大打击力度。

没有源，三方都断了的情况下，交易便中断了，没有卖（供应）便没有买，没有买（需求）就没有卖，所以在日常交通管理工作中重视加强对驾驶人的教育，使其充分认识买卖驾驶分值行为的危害性和严重性，从而自觉遵守交通法，做文明礼让的驾驶人。

4.3.2 建立举报机制强化监督制约

道路交通安全相关法律法规对全社会具有普遍的约束力的，只有在依法行政的前提下，做到“公平、公开、公正”才能取得最佳的执法效果，所以作为公安交警部门的领导需以身作则，严于律己，老老实实做人，干干净净做事，自觉抵制权力、金钱等诱惑，不轻易替人消单，严管自己手中的消单权，防止人情腐败。如果轻易给熟人消单或是以权谋私，大大降低记分制度的严肃性与公正性，助长不良风气，有违社会公平。公正执法及时快速处理每一宗交通违章，还需要具备及时、准确识别代扣分行为意图的能力。完善违法处理人员之间的监督制约的方法，在工作中推行“阳光作业”，防止人情免扣分而引起的处理不公，及时将代扣分行为、意图制止。

鼓励群众举报代扣分行为，形成人人参与打击代扣分行为的良好氛围，对群众举报反映的问题，仔细调查、取证，一经查实，将以严肃处理涉案人员。若涉及到警务工作人员参与代扣分，将从严追究当事人及所在单位领导的责任，形成从上到下的监督力。

4.3.3 宣传礼让教育减少预防违章

庄明科等人在研究影响司机作出危险驾驶行为的要素过程中,通过对比驾驶人开车过程中的一些影响违章发生的因素,发现具有良好的驾驶习惯可以极大地减少交通意外的发生率^[66]。如何希望少扣分或避免找人代扣分的正确途径是通过细化教育提高自身的驾驶技能和文明驾驶。宣传教育工作是一项长期并复杂的系统工程,其中会牵涉到很多部门,要降低道路交通事故的发生率,避免人员伤亡,从而达到车辆平稳、道路顺畅和行人安全,需要以预防教育为主,关键是增强自我文明礼让意识和道德观念,不买分,不借分,“敢于”承担违法责任。在文明礼让方面,可以借鉴美国成功的交通安全管理经验,其侧重点是向驾驶人倡导道路的安全意识和文明驾驶的礼让观念,培养其具有文明的驾驶习惯。美国法律认为,开车是人的一种特权而非基本权利,所以如果在美国开车就需深刻理解“优先权”这一对国人并不是很熟悉的概念。毕竟交通标志、信号灯等并不总能解决汽车之间可能发生的冲突,美国的交通法规条例对优先权规定得很详细,即使是朝九晚五的上下班高峰期,司机都会自然而然地按优先权文明有序地驾驶,有所拥挤也不会与人争道或超车,这与美国每年都要投入大量的资金进行公益的教育宣传和培训是分不开的,其注重驾驶教育略见一斑^[67]。由此可见,美国是从立法上让驾驶者文明礼让,从而保证了道路的顺畅。因此,我们需借鉴其成功经验,加大交通教育宣传力度,注重培养驾驶员的文明礼让意识,促使其养成良好的开车习惯,从源头上减少交通事故的发生,并形成全社会共同抵制代扣分行为的良好氛围和营造安全的公共交通出行环境。

^[66] 庄明科,白海峰,谢晓非. 驾驶人员风险驾驶行为分析及相关因素研究[J]. 北京大学学报(自然科学版)网络版, 2007, 02(04).

^[67] 赵 华. 国外交通安全管理多措并举[J]. 现代职业安全, 2009, 10: 63-65.

总 结

经过半年多的调查研究、整理材料、书写论文，和不断的论文修改，到最终定稿，终于在艰辛后看到了曙光，完成了这五万多字的论文正文，可以写一个小小的总结了。总结书写过程的心得是：前期须注重材料的搜集，特别是问卷调查、访谈及媒体报道的案例材料，太多太多的东西夹在里面了，有有用的，有没用的，需要将有价值的材料提取出来，还要分类整理，这个过程特别繁琐，再者就是目录提纲的编排和整理。论文书写过程中遇到的很多疑问和难点，大都在老师和同窗的热情协助下得到了圆满的解决，这个帮助下，我认识到研究本身更多的时候是在探索的过程中坚持恒心，并找准入手点。我深刻体会到写论文不仅是一个研究的过程，还是一个认识过程，更是一个从理论到实践的应用过程，将理论知识和经验总结的常识融合在一起，生成一套适合于当前环境下的解决方案，并形成社会效益，体现出其真实的研究价值。总之，经过这次论文的书写，我提高了独立开展科研的能力，收益颇多。

参考文献

- [1] 广东省人大. 广东省道路交通安全条例[Z], 2011-3-30.
- [2] 公安部. 机动车驾驶证申领和使用规定[Z], 2013-1-1.
- [3] 国务院. 机动车交通事故责任强制保险条例[Z], 2006-3-1.
- [4] 国务院. 国务院机构改革和职能转变方案[Z], 2013-03-10.
- [5] 全国人大. 中华人民共和国道路交通安全法[Z], 2003-10-28.
- [6] 全国人大. 中华人民共和国刑法 第二百七十七条、二百二十五条、三百一十条[Z], 1979-7-1.
- [7] 全国人大. 中华人民共和国刑事诉讼法 第四十五条和第四十七条[Z], 1996-3-17.
- [8] 黑龙江省公安厅交警总队. 2011 年上半年全国道路交通违法行为统计分析. http://blog.sina.com.cn/s/blog_6326100c01018xft.html.
- [9] 深圳卫视. 深圳交警查处交通违章代扣分违法行为. <http://www.s1979.com/shenzhen/201308/0797314507.shtml>.
- [10] 东莞电视台. 最严交规火了代扣分 涉嫌违法. <http://v.sun0769.com/vfile/286/217742877.shtml>.
- [11] 东莞电视台. 新规催生违章“代扣分”交警提醒莫触碰. <http://v.sun0769.com/vfile/286/202049807.shtml>.
- [12] 东莞电视台. 广州破获首宗驾照代扣分案. <http://v.sun0769.com/vfile/286/228474947.shtml>.
- [13] 王晓东. 供求关系与买方市场[M]. 北京: 高等教育出版社, 2001: 2-11.
- [14] 姚国庆. 博弈论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 2-7.
- [15] 朱中彬, 孟昌, 王去霞. 微观经济学[M], 北京: 机械工业出版社, 2007: 46-52.
- [16] 赵 华. 国外交通安全管理多措并举[J]. 现代职业安全, 2009, 10: 63-65.
- [17] 张 静. 对交警部门“非现场执法”的法律思考[J]. 法制与经济, 2009, 07: 10-13.
- [18] 青 锋. 反思交强险费率与交通违章挂钩—问题出在哪里[J]. 行政法学研究, 2007, 03: 1-4.
- [19] 来建强. 福州: 驾驶证代扣罚分明码标价[N], 新华每日电讯, 2006-04-26 (第 001 版).
- [20] 陈晓辉. 电子眼“代扣消分”的执法困境与对策研究[J], 交通企业管理, 2011, 11: 66-68.
- [21] 毛鹏举. 交通违章记分规制的缺陷与重构[J], 湖北警官学院学报, 2010, 01: 93-95.
- [22] 毛鹏举. 交通违章“借本消分”现象的法律规制思考[J], 消费导刊, 2009, 11: 136-137.
- [23] 龚鹏飞. 非现场执法中违法责任主体若干问题的探讨-兼议累积记分制度[J], 浙江警察学院学报, 2008, 01: 84-87.

- [24] 王洪芳. 交通违章记分中存在的问题及其对策探析[J]. 四川警官高等专科学校学报, 2003, 12: 66-69.
- [25] 舒圣祥. 交通违章记分并非越高越好[J]. 检察日报, 2012, 06: 1-1.
- [26] 贾欣欣, 钱勇生, 曾俊伟, 王敏. 非现场执法优势及法律缺失[J]. 中国公共安全(学术版), 2011, 02: 122-124.
- [27] 肖宇谷, 孟生旺. 交强险双挂勾浮动费率模型[J]. 应用概率统计. 2010, 10: 553-558.
- [28] 王仪山, 赵炳强. 香港交通违章记分制度[J]. 汽车运用, 1997, 03: 30-30.
- [29] 庄明科, 白海峰, 谢晓非. 驾驶人员风险驾驶行为分析及相关因素研究[J]. 北京大学学报(自然科学版)网络版, 2007, 02(04).
- [30] 侯耀清. 代扣分行情暴涨, 一分叫价 250 元[N]. 晶报, 2013-01-30(A02).
- [31] 毛磊, 江子骏. 执法者莫忘告知义务[N]. 人民日报, 2005-06-29(1-4).
- [32] 高平. 内蒙古: 主观故意交通违章记录将与个人信用挂钩[N]. 光明日报, 2013-02-21(8).
- [33] 袁国礼. 新交规满月闯灯降 4 成 驾考理论合格率仅 55%[N]. 京华时报, 2013-02-01(第 004 版).
- [34] 张乐克. 每分 100 元, 交通违章代扣分形成灰色商机 武汉工商查处 3 家“分贩子” [N]. 楚天都市报, 2013-09-05(第 8 版).
- [35] 余叶. 成都交通违法短信告知 首日 40%信息发送失败[N]. 华西都市报, 2010-09-02(002).
- [36] 韦勇. 朋友借照代扣分 借 or 不借? [N]. 合肥晚报, 2012-10-31(A08).
- [37] 张珺. 新驾考第一天 通过率才 34%[N]. 重庆日报, 2013-01-05(第 005 版).
- [38] 朱琳. 南京驾考各科考试通过率均下降[N]. 南京日报, 2013-01-09(第 B01 版).
- [39] 刘宝才. 新驾考通过率仅三成 过关得懂修车[N]. 青岛早报, 2013-01-08(第 12 版).
- [40] 唐珩. 最严交规实施不到半年 广东交通违法量增五成[N]. 湛江日报, 2013-06-06(A02).
- [41] 戴晓燕. 黄牛代替交通违法车主扣分谋利 一年可赚 20 万元[N]. 现代金报, 2012-10-18(A8).
- [42] 刘启路. 驾照“新规”: C1 照代扣分 1 分 300 元[N]. 大河报, 2013-05-07(A04).
- [43] 郑诚, 谢颖. 广东各地学车费飙升东莞学车收费 6500 元[N]. 羊城晚报, 2013-02-26(第 A22 版).
- [44] 李栋. 深圳严惩违章代扣分 近期查获 3 起 6 人被拘[N]. 广州日报, 2013-05-07(A1).
- [45] 牟晓翼. 交通违法代扣分 5 人被拘 买分卖分者同罚[N]. 新快报, 2013-04-01(A04).
- [46] 牟晓翼. 广州也有代扣分行为 5 人买分卖分被行政拘留[N]. 新快报, 2013-04-01(A04).
- [47] 王成波. 公安部: 新交规首日效果初显[N]. 南方都市报, 2013-01-03(AA03).
- [48] 吴肖叶. “史上最严交规”催旺另类市场, 深圳交警已抓 10 人[N]. 南方都市报, 2013-01-30(A02).

- [49] 洪灵芝, 韩成良. 同一“魔鬼”路口 2 年被罚 53 次[N]. 南方都市报, 2013-03-08(DA12).
- [50] 韩成良. 交管新规到“代扣分”涨价[N]. 南方都市报, 2013-05-07(DA03).
- [51] 寇金明. 厚街交警大队也被疑有“卖分”内鬼[N]. 南方都市报, 2013-08-08(DA05).
- [52] 韩成良. 东莞: 驾考理论考试通过率仅 4%[N]. 南方都市报, 2013-01-10(AA09).
- [53] 郭文君. 东莞汽车保有量突破 120 万辆[N]. 东莞日报, 2012-11-27(A07).
- [54] 程癸键. 帮人处理交通违法记分 一汽车服务公司被查[N]. 东莞日报, 2013-09-05(A15).
- [55] 程癸键. 市交警支队启用交通违法处理身份核实系统[N]. 东莞日报, 2013-08-20(A14).
- [56] 程癸键. 东莞交警部门已建立“重点人员监控数据库”[N]. 东莞日报, 2013-5-10(A14).
- [57] 程癸键. 东莞交警: 严查代扣分 抽查新手上高速[N]. 东莞日报, 2012-10-17(A15).

附录一：网络调查问卷设计及简要统计

一、调查背景：

为了更好地验证代扣分现象是否具有普遍性，为研究代扣分行为存在的问题提供相应的数据支持，通过网络发动一次问卷调查从而为研究取得第一手资料。网络问卷调查具有方便快捷、低费用省时间、无时空地区限制、材料容易整理和统计等优点，为保证本次调查能尽可能得出接近事实的结果，我们向有关同事及领导请教，并对调查的问题进行了反复的修改，进一步完善调查问卷的设计工作。

二、调查目的：

研究代扣分的主要对象，探讨代扣分交易环节（买卖、实施）存在的问题。

三、调查对象：

持有驾驶证的人。

四、调查方法：

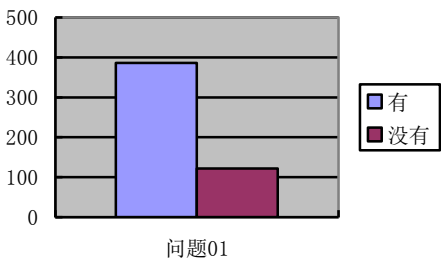
利用网络平台设计并发布，调查对象只需用鼠标点击即可完成，只要是能过向 QQ 群发，邮件群发，朋友之间转发，等等扩大调查对象范围，从而获取更多的对象参与。

五、问卷内容：

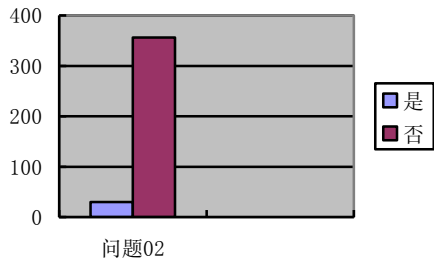
见附录二

六、调查统计：

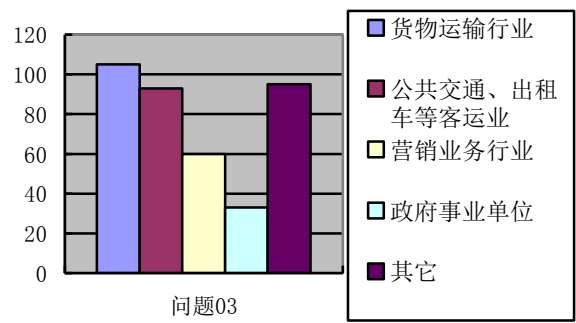
本次调查历时 1 个多月，共回收 508 份问卷，其中有效的问卷 386 份，统计及简要分析说明如下



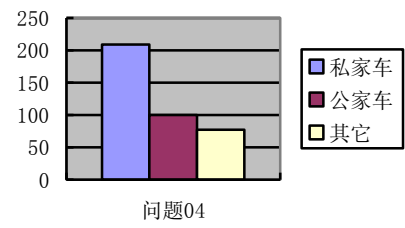
01、回收到 386 份有效答卷，其余为无效问卷；



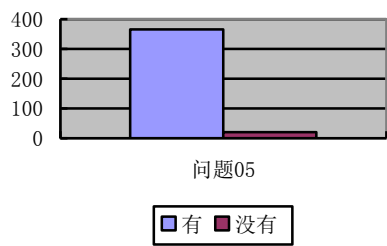
02、从图来看，真正的职业司机并不多；



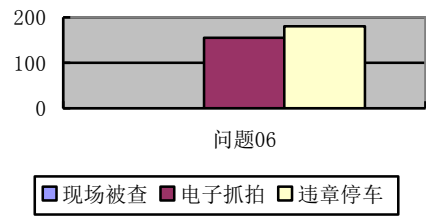
03、调查对象中以车为谋生工具的人占大多数；



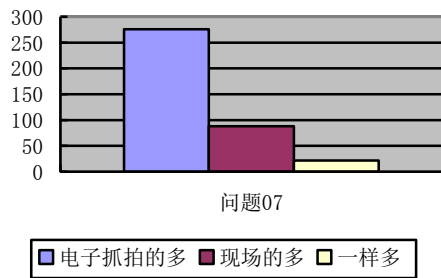
04、开车的主要是私家车比较多，公车也不少；



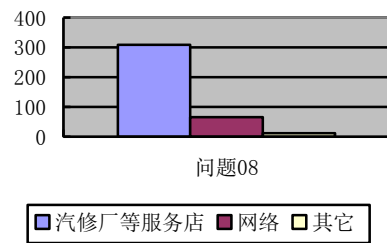
05、代扣分的现象比较普遍，比例明显偏高；



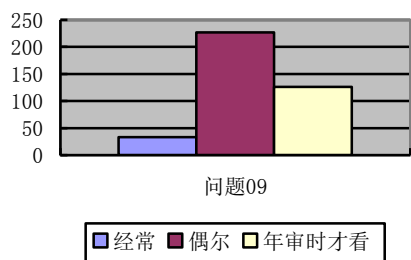
06、代扣分全部集中在非现场执法和违章停车；



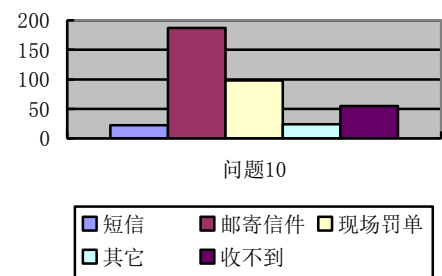
07、调查人群中，非现场处罚占了非常大的比例；



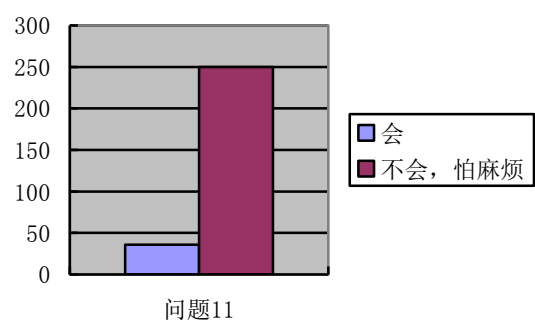
08、中介以汽车服务店居多，网络也成为重要媒介；



09、主动查询违章的人不多，累积现象严重；



10、以寄信的方式为主，其中收不到罚单的情况也较多；



11、主动去有关部门变更联系方式的比例较少；

附录二：代扣分行为情况网络调查问卷

你好，这是一份关于利用驾驶证替他人进行违法“代扣分”行为的情况调查问卷，您只需通过鼠标点击符合自身实际情况的选项（均为单选），这个过程只需您宝贵的 1—3 分钟，本次调查所取得的数据仅用作学术研究，您的回答对我们的研究有着重要的参考价值，本问卷不需要填写姓名等个人信息，非常期望您的参与，同时谢谢您的支持和配合！（注意：请不要重复参与本次调查，否则会影响调查的真实性，同一个 IP 或同一台电脑重复作答的只算一次！）

- 01 您是否有驾驶证？ ☐有；☐没有
- 02 您是否职业司机？ ☐是；☐否
- 03 您是哪个行业的？ ☐货物运输行业；☐公共交通、出租车、等客运行业；
☐营销业务行业；☐政府事业单位；☐其它
- 04 您经常开的车是 ☐私家车； ☐公家车；☐其它
- 05 您是否有出借过驾驶证帮人扣分或是卖过分的经历？ ☐有；☐没有
- 06 若有代扣分经历，是什么情况？ ☐现场被查；☐电子抓拍；☐违章停车
- 07 您被查处的哪种方式的比较多？ ☐电子抓拍的多；☐现场的多；☐一样多
- 08 您一般通过何种途径代扣分的？ ☐汽修厂、4S 店等汽车服务店；☐网络；☐其它
- 09 您有上网查违章记录的习惯吗？ ☐经常；☐偶尔； ☐只有车辆年审才查看
- 10 您收到的罚单形式一般是 ☐短信；☐邮寄信件；☐现场罚单；☐其它；☐收不到
- 11 您变更联系信息，是否会向交警部门进行变更登记？ ☐会；☐不会，怕麻烦
-

再次感谢您在百忙之中为我们完成答卷！

附录三：黄牛（个人）访谈内容及报告

为了取得买分群体的相关数据，最为直接的方法是通过黄牛进行面对面的访谈，从而确定代扣分中需求方的群体特征，即买分人的从事的职业和工作性质等特点。

访谈对象：刘某（代扣分黄牛）

访谈方式：面对面交谈

访谈时间：2013 年 4 月 15 日下午 5 点正（黄牛下班后）

访谈地点：车管所违法处理大厅对面的饮品店

访谈内容：

问：最近生意如何？一个月大概成交几单？

答：大概是现在生意火爆，特别是今年元旦后，过年前这段时间，这段超过 3 千单，现在生意很好，还可能招聘人手。

问：我想了解一下，哪类人向你买分的比较多？

答：像出租车司机、公司单位的公车这类情况够多

问：据我所知，这个行当是非法的哦，你不怕被抓吗？

答：知啊，昨天深圳那边还抓人了，做我们这行的，这个早有准备的啦，放心啦，窗口的民警都很熟，罚得不重，做做样子而已，顶风作案肯定不行啊，我在这边呆了几年啦，最坏的情况是被关 15 天而已，

问：你哪里来这么多的分值出售？方便透露一点吗？

答：大概是这个不能全部告诉你，但我告诉一条报纸上都有说的，从汽车论坛上发布收分信息的，我们还做淘宝呢，百分百可靠。

问：新交规对你们的影响大不大？

答：影响大啊，真得感谢这个新交规，一出台，生意就好了很多，虽然我们是黄牛，但我连自己都得小心开车，不然，自己也要买分了。

简要小结：

黄牛访谈可以得知买分的人主要集中在货运、客运等行业中以开车为主要谋生职业的人（自然人），其次是以公司单位为登记对象的公车（公车管理人），还有一部分是拿驾照不久的新手。另外，在一个细节上我们可以看出黄牛与窗口民警很熟，民警明知其代扣分，却依然为其办理扣分业务，可见窗口民警管理的松懈，或许存在不法利益交易。

附录四：简易程序处罚电子决定书样本

XX市交警支队交通违法处理中心

公安交通管理简易程序处罚电子决定书

编号：XXX

尊敬的粤X-XXXXX车牌车主：

您好，我们是XXX公安交警部门，这是一份简易程序处罚电子决定书（电子认罚对账单），请认真核对以下当前交通违法行为信息，确认无误后请尽快到相关部门接受处理，并请以后严格遵守相关交通规则，注意安全，文明驾驶。为了能正常收到本邮件，请将xx@xx.gov.cn添加进您的通讯录，勿列入黑名单，否则将收不到本通知。

一、机动车基本信息

机动车所有人	XXX	联系电话	XXX	常住地址	东莞市X区X街X号
号牌种类	小型汽车	车牌号码	粤X-XXXXX	车型品牌	大众
车辆型号	XXX	车辆类型	营运	车身颜色	银灰色
检验有效期至	X年X月X日	累计记分	X分	机动车状态	违法未处理

二、以前违法信息列表

违法时间	违法地点	违法行为（代码）	罚款金额	记分	查处机关	处理情况
X年X月X日XX:XX	XXX	XXX	XXX元	X分	XXX	未处理
Y年Y月Y日YY:YY	YYY	YYY	YYY元	Y分	YYY	已处理

三、当前违法信息内容

被处罚人：XXX 准驾车辆：XXX 车牌号码：XXX 车辆类型：XXX

机动车驾驶证/居民身份证号码：XXX 联系方式：XXX 档案编号：XXX

发证机关：XXX

图片证据：

图 1

图 2

图 3

视频链接：<http://www.xxx.gov.cn/xx.jsp?abc>（注：处罚完成后本链接会自动失效）

被处罚人于X年X月X日X时X分，在XXX（地点）实施XXX行为（代码XX），违反了《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第X条，依据XXX，决定予以XXX元罚款，记X分。

如不服本决定或是对本决定有异议，可以在收到本决定书之日起60日内向XXX（单位）申请行政复议，或在3个月内向当地人民法院提起行政诉讼。

注：若您非车主或当事人，请勿理会，并请致电xxx进行退订。

XXX交警单位

X年X月X日

致 谢