

驾驶证记满12分被扣留属于“未取得驾驶资格”范畴

文/刘宗强 杜义庆

【裁判要旨】 在驾驶证持有人存在严重或多次道路交通安全违法行为，驾驶证被记满12分时，驾驶员继续实施驾驶行为将对道路交通安全造成不合理威胁，明显超出社会可以容忍的安全界限，交管部门将对驾驶员实施扣留驾驶证的行政处罚措施。在驾驶证记满12分被扣留的情况下，如果发生交通事故，属于《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条规定的“驾驶人未取得驾驶资格”范畴，保险公司在向受害人赔偿后，享有追偿权。

□案号 一审：(2023)苏1322民初10570号 二审：(2023)苏13民终3960号

【案情】

原告：夏某。

被告：王某、浙商财产保险股份有限公司宿迁中心支公司（以下简称浙商保险宿迁支公司）。

2022年11月19日，王某驾驶小型轿车沿江苏省沭阳县人民路由西向东行驶至北京路交叉路口东侧路段，追尾了夏某驾驶的电动三轮车，致使车辆损坏、夏某受伤，事故发生后，王某驾车逃逸。沭阳县公安局交通警察大队认定，王某承担本次事故的全部责任，夏某无责任。王某的车辆在浙商保险宿迁支公司处投保了交强险和商业三者险。事故发生后，夏某被送至沭阳县中医院治疗，产生医疗费用合计

15872.7元。夏某遂将浙商保险宿迁支公司和王某诉至法院，要求浙商保险宿迁支公司和王某赔偿医疗费、误工费、护理费、营养费和三轮车折旧费等损失，共计79153.95元。另查明，王某的准驾车型为B2，在2021年2月7日清分日期前累计记分达42分，且驾驶证在发生本起交通事故前被交管部门扣留。

【审判】

沭阳县人民法院认为：机动车驾驶人在一个记分周期内达到12分，是交管部门扣留驾驶证及驾驶人按规定参加道路交通安全法律法规学习并接受考试的前提条件，只要在规定的时间内参加学习并通过考试，则记分予以清除并发还驾驶证，并不等于记满12分即丧失驾驶资格，此情形与《机动车交通事故责任强制保险条例》中规定的“未取得驾驶资格”情形不符。遂判决浙商保险宿迁支公司赔偿夏某各项损失64288.61元。

浙商保险宿迁支公司不服一审判决，向江苏省宿迁市中级人民法院提起上诉。浙商保险宿迁支公司认为王某发生交通事故时，驾驶证已记满12分且处于被扣留状态，属于没有驾驶资格期间发生交通事故，依据《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条规定，保险公司同意赔付受害人夏某的损失后有权向王某追偿。

宿迁中院认为：驾驶机动车具有一定危险性，为了道路公共安全，国家对驾驶员实行驾驶资格许

可制度，以认定驾驶人具有驾驶机动车的资格和能力，从而防止没有驾驶机动车能力的人驾车上路造成交通事故，而驾驶证就是认定驾驶资格的有效证书。本案王某驾驶证记分达到12分，驾驶证被交管部门扣留，应当认定为“未取得驾驶资格”的情形。浙商保险宿迁支公司在赔偿受害人夏某的损失后有权向王某追偿，法院对该上诉主张予以支持。一审判决适用法律虽有瑕疵，但判决结果正确，应予维持。宿迁中院遂判决：驳回上诉，维持原判。

【评析】

《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条规定，驾驶人未取得驾驶资格，保险公司在交强险责任限额范围内垫付抢救费用的有权向致害人追偿，造成受害人的财产损失，保险公司不承担赔偿责任。本案中，王某的驾驶证记满12分且被扣留是否属于上述规定中“未取得驾驶资格”的范畴，王某与保险公司之间存在争议。理论学界对于该问题的讨论也存在较大争议。因此，有必要对上述违法形态展开论述，准确理解“未取得驾驶资格”的范畴，以求统一裁判尺度。

一、“未取得驾驶资格”的实务观点分歧

《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条虽采用“未取得驾驶资格”的概念，但并未明确界定其内涵和外延，实务中对“未取得驾驶资格”范畴的认定直接影响当事人的责任承担，笔者结合司法实践中的裁判观点进行了比较分析。

（一）实务中的观点分歧

为检视司法实践对“未取得驾驶资格”认定的观点，笔者以“未取得驾驶资格”为关键词对相关案例进行了检索。通过检索发现，实务中关于驾驶证因记满12分被暂扣是否属于“未取得驾驶资格”范畴，主要存在三种观点。一是驾驶证记满12分即属于“未取得驾驶资格”（以下简称记满12分说），该观点依据《道路交通安全法实施条例》第二十三条和第二十八条规定，认为驾驶证在一个记分周期内达到12分即不得驾驶机动车，记满12分则属于“未取得驾驶资格”范畴。^①二是驾驶证记满12分不属于“未取得驾驶资格”范畴，驾驶证被交警部门扣留的才属于“未取得驾驶资格”范畴（以下简称扣留说），该观点认为驾驶资格的否认需要交管部门对驾驶员的违法行为依法采取扣留强制措施方可认定为

“未取得驾驶资格”。^②三是交管部门注销驾驶证才属于“未取得驾驶资格”（以下简称注销说），^③该观点认为虽然驾驶证记满12分并被交管部门扣留，但交管部门未将驾驶证注销并公告，故驾驶员的驾驶资格并未实际丧失。^④

（二）分歧产生的原因

实务中对于“未取得驾驶资格”范畴的观点存在不同的认识，需要对产生分歧的原因进行分析，以便界定“未取得驾驶资格”范畴。

1. “未取得驾驶资格”的概念和标准模糊。《机动车交通事故责任强制保险条例》未对“未取得驾驶资格”作出清晰的概念界定。同时，道路交通安全法、最高人民法院《关于审理道路交通事故损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《道路交通损害赔偿司法解释》）以及相关的行政法规也未就“未取得驾驶资格”的评判标准予以明确。因此，“未取得驾驶资格”概念和认定标准的双重模糊给裁判者预留了过于宽泛的自由裁量空间，导致司法实务中产生了截然不同的裁判结果。

2. 实务中对“未取得驾驶资格”概念的解释路径不同。在法律的适用过程中，具体的事实须具备法律规范的要件，始发生一

①参见（2019）鄂民申2121号。

②参见（2024）鄂0323民初76号。

③杨学友：“驾驶证记满12分后发生交通事故谁赔偿？”，载《道路交通管理》2020年第6期。

④参见（2021）浙0802民初557号。

定的法律效果。在此涵摄过程中，常须对要件所使用的法律概念加以解释。^①裁判者对“未取得驾驶资格”的理解必然借助法律解释方法，围绕案件争议焦点问题，通过论证得出妥当的结论。但实务中对“未取得驾驶资格”进行解释时仅从文义解释或者法条表层意思进行理解，阐述说理论述较为简单，所得出的部分结论值得商榷。

二、“未取得驾驶资格”的法律解释

法律的适用须对法律规范要件所使用的法律概念加以解释。因此，需要运用妥当法律解释方法，对“记满12分说”“扣留说”“注销说”能否归入“未取得驾驶资格”概念范畴内进行分析。

（一）“未取得驾驶资格”文义解释

文义解释优先是法律解释的基本原则。在解释法律概念时应当首先考虑法律规范中词语的语义。理解《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条所规定的“未取得驾驶资格”概念，需要将其进行分拆解释。“资格”是指从事某种活动应当具备的能力和条件，驾驶资格就是驾驶员驾驶车辆应当具备的能力和条件。在我国，驾驶员取得驾驶资格有严格的程序和考核要求，需要通过体检、驾照考试成绩合格，交管部门方可核发驾驶证，驾驶员取得相应驾驶资格。因此，

驾驶资格至少包含两个要件，即身体素质要件和驾驶技能或能力。

“未取得驾驶资格”中的“未取得”，其含义应当涵括不具备驾驶资格的意思。从时间维度看，驾驶资格的有无包括从未取得驾驶资格和取得后丧失驾驶资格两种情况。当驾驶员未通过体检、未通过机动车驾照考试的，交管部门不予核发机动车驾驶证，这种情形当然属于“未取得驾驶资格”范畴。但《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二条所规定的“未取得”仅指上述情形，范围明显过窄，还应当包括取得后丧失驾驶资格的情形。所谓取得后丧失驾驶资格是指在驾驶员取得驾驶证后因其不具备持有驾驶机动车的能力和条件，不被允许驾驶机动车的行为状态。例如对不具备驾驶资格的驾驶员驾驶证予以注销等情况。

因此，结合“未取得”和“驾驶资格”的文义理解，“未取得驾驶资格”的文义系不具备相应驾驶能力。

（二）“未取得驾驶资格”的体系解释

《机动车交通事故责任强制保险条例》第一条规定，该条例以道路交通安全法为依据制定。考察“未取得驾驶资格”的概念内涵，还需要结合道路交通安全法的相关规定进行理解。道路交通安全法第二十四条规定，交管部门对机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法

规的行为，除依法给予行政处罚外，实行累积记分制度。交管部门对累积记分达到规定分值的机动车驾驶人，扣留机动车驾驶证，对其进行道路交通安全法律、法规教育，重新考试；考试合格的，发还其机动车驾驶证。从该条款的理解来看，驾驶证记分满12分被扣留的，驾驶员就须强制参加道路交通安全法律、法规考试，且需考试合格才发还驾驶证。道路交通法律、法规考试是获取驾驶资格的必要环节之一，上述规定要求记分满12分且被扣留的驾驶员重新参加交通法律、法规考试，意味着其驾驶能力不符合持有驾驶资格的标准。故，驾驶证记分满12分且被扣留的属于对驾驶能力的否定。

从行政法体系角度来看，扣留行为属于行政强制措施行为，具有强制性。对驾驶证的扣留是交通管理领域一种特有的行政强制措施，在驾驶证被扣留期间是不允许驾驶机动车的。^②因此，交管部门对驾驶员记满12分实施扣留驾驶证的行政强制措施系对驾驶员基本不具备或严重不具备驾驶条件时，所采取的暂时取消驾驶机动车许可的强制措施，实质上是对驾驶员驾驶资格的否认。公安部曾在《关于对驾驶证被依法吊扣期间继续驾车是否属于无证驾驶的批复》（公交管〔2002〕43号）中将驾驶证暂扣的行为解释为无证驾驶，虽然该批复

^①王泽鉴：《民法思维：请求权基础理论体系》，北京大学出版社2009年版，第166页。

^②董鹏：“浅议交通管理中的行政强制措施”，载《湖南警察学院学报》2012年第4期。

已暂停使用,但该观点对于司法实践仍具有重要参考意义。

(三)“未取得驾驶资格”的目的解释

《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二條的规范目的在于平衡保险公司与严重违法致害人之间的利益。赋予保险公司向致害人追偿权以惩罚严重违法驾驶的致害人。本案的驾驶员王某在一个周期内记分高达42分,已远远超出12分的合理范围,反映出王某日常驾驶过程中违法行为较多,本身危险系数明显高于一般人。基于此,交管部门将其驾驶证暂扣,其理应知晓驾驶证在一个周期内记分满12分被暂扣应参加相应考试。但其未依法参加考试,仍驾驶车辆行驶,对不特定其他社会人员产生超出合理范畴的潜在危险,理应受到法律的责难。

三、交强险设立的功能考量

虽然笔者从法律解释的角度对《机动车交通事故责任强制保险条例》中“未取得驾驶资格”的概念范畴进行了界定,但对此进行界定的目的是判断交强险保险人是否享有追偿权。因此,理解该概念,还需要结合交强险设立的功能判断驾驶证暂扣情形下是否赋予保险人追偿权。

交强险将具有高度危害性的赔偿风险社会化,从而实现方便被害人救济的目的。因此,交强险的赔

付不同于一般的侵权责任和合同责任,其突破侵权责任的一般理论,对违法情形下的损害仍然予以赔付,主要是基于其制度功能和救济目的的实现。^①基于此,有观点认为交强险属于政策性保险,交强险设立的主要目的在于保障机动车交通事故受害人能够获得基本保障,便当然地认为将驾驶证被暂扣划入“未取得驾驶资格”范畴,则会减轻或免除保险公司的保险责任,损害受害人获得医疗救助的权利,减损交强险社会功能的发挥。^②该观点强行在交强险保障功能与追偿权之间建立了因果关系,实际上将交强险的赔付与追偿混同视之,明显不当。

交强险作为政策性保险,其显著的特点是公益性和强制性。交强险的赔付实行无过错责任原则,即使驾驶员的驾驶证被暂扣被认定为“未取得驾驶资格”,并未免除保险公司向受害人履行赔付责任的义务,对受害人获得医疗救助的权利并不产生任何影响。暂扣驾驶证的驾驶员明知因严重违法驾驶行为导致驾驶证被暂扣,其知晓自身的违法驾驶行为对不特定人员产生高度的危险,仍驾驶车辆,主观过错程度大。赋予保险公司向严重违法致害人的追偿权,既能够降低保险公司的损失,提高保险公司承保积极性,增强交强险制度的可持续性发展,更好地发挥交强险社会保障功

能。同时,也起到了违法惩戒的作用,保障道路交通参与人的人身和财产安全,更符合交强险设立的功能、目标和价值。

结语

《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二條规定的“未取得驾驶资格”的范畴模糊、评判标准不一。尽管笔者在论证“扣留说”正当性的同时,间接否定了“记满12分说”的正当性,但这并不意味着存在放之四海而皆准的正确标准。例如,驾驶员明知其违法行为较多,按驾驶证记分规则计算,累计记分已超出12分数倍甚至更多,但交管部门并未扣留其驾驶证,此时若仍采用“扣留说”则可能不妥。因此,除“扣留说”外,还需结合具体案情具体分析。同时,司法实务的分歧暴露了《机动车交通事故责任强制保险条例》第二十二條规定的内容与实践情形难以适用的问题。建议立法机关对该条例进行修改,将“未取得驾驶资格”的概念替换为“不具备相应驾驶资格”,并明确其具体形态,以统一上述《机动车交通事故责任强制保险条例》和《道路交通损害赔偿司法解释》中对于“未取得驾驶资格”的理解与适用,实现法律之间的系统性、整体性和规范性。

(作者单位:江苏省宿迁市中级人民法院)

①李博菡:“交强险保险人追偿权行使的实现路径”,载《法律适用》2021年第8期。

②苑莹焱、张科:“驾驶证被暂扣不是交强险免赔事由”,载《人民司法》2019年第23期。