

道路交通事故认定机制的完善

李菊萍

(西北政法大学 公安学院, 陕西 西安 710063)

摘要:为完善中国的交通事故认定机制,从法理上分析了中国现行交通事故认定机制的缺陷:交通事故认定书的证据性与其制作者的交警身份不相称;交通事故认定过程缺乏监督;交通事故认定由集体决定,缺少直接责任人;对错误的交通事故认定书,依赖于诉讼过程中由法官对证据的或然采信机制予以救济。分析认为,彻底改革中国的交通事故责任认定机制的良策是由交警认定走向专业委员会鉴定制,并相应地建立省、市、县三级鉴定的救济制度。

关键词:道路交通管理;道路交通事故;交通事故认定机制;《道路交通事故责任认定书》

中图分类号:D922.1

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)03-0026-04

《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》)2003年10月28日颁布,2007年12月29日修改。其中有关《道路交通事故责任认定书》(以下简称《认定书》)的证据性规定,引发了学界关于其证据类型以及事故认定行为性质的争论。有人认为《认定书》是鉴定结论^[1-2],有人认为是特殊的鉴定结论^[3],还有人认为是书证^[4];取消原有的针对《认定书》不服时的行政复议救济途径,使得异议当事人权利救济落空,遭致学者诟病^[5-6]。学者观点不乏分析入理、论证充分者,但往往立足局部,缺乏针对中国交通事故鉴定机制的体系化反思,中国交通事故鉴定机制存在的问题至今没有解决。本文拟系统地思考中国交通事故认定机制,以彻底解决《认定书》的证据疑惑和交通事故认定行为的纠错与救济机制问题。

一、法律制度变迁中的中国道路交通事故认定机制

中国现有的处理道路交通事故的法律规范《道

路交通安全法》,是由1991年9月颁发的《道路交通事故处理办法》演化而来。不管是原《道路交通事故处理办法》,还是现行的《道路交通安全法》,都赋予了公安交通管理部门对交通事故现场勘验、检查、调查和检验、鉴定并及时制作《认定书》的法律职责。

(一)《道路交通事故处理办法》实施期间的交通事故认定机制

在《道路交通事故处理办法》实施期间,道路交通事故发生后,公安机关迅速到达交通事故现场,依法进行勘查、调取证据——包括事故现场图、现场拍摄的照片以及鉴定结论(痕迹鉴定、车速鉴定、车辆安全运行技术状况鉴定、酒精检测鉴定)。在查明事实的基础上,在规定时间内作出责任认定——公安机关集体认定,并及时下达《认定书》给事故当事人。《认定书》既是公安机关对交通事故责任人作出行政处罚、对交通事故损害赔偿进行调解的依据,也是检察机关对交通肇事者提起公诉、定罪量刑的证据。

收稿日期:2009-01-19

基金项目:西安市社会科学规划基金项目(09Z10)

作者简介:李菊萍(1974-),女,陕西汉中人,讲师。

一般而言,《认定书》应当载明认定责任的依据和理由。事故当事人接到《认定书》后,如果对责任认定有异议,可在15日内依法向上一级公安机关申请重新认定交通事故责任,上一级公安机关30日内会作出维持、变更或者撤销原责任认定决定,并及时重新制作《决定书》分别送交申请人和原责任认定部门。根据最高人民法院和公安部1992年12月1日《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》第4条的规定:“当事人仅就公安机关做出的道路交通事故责任认定和伤残评定不服,向人民法院提起行政诉讼或民事诉讼的,人民法院不予受理。当事人对做出的行政处罚不服,提起行政诉讼或就损害赔偿问题提起民事诉讼的,以及人民法院审理交通肇事刑事案件时,人民法院经审查认为公安机关所做的责任认定,伤残评定确属不妥,则不予采信,以人民法院审理认定的案件事实作为定案依据。”

(二)现行《道路交通安全法》的交通事故认定机制

现行《道路交通安全法》第73条规定:“公安机关交通管理部门应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论,及时制作交通事故认定书,作为处理交通事故的证据。交通事故认定书应当载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任,并送达当事人。”可见,交警及时到达交通事故现场并依法进行勘查调取证据、制作《认定书》的职责内容没有变化。但交警处理交通事故的结论称为《认定书》,属于处理交通事故的证据,而不再是公安交通管理部门对交通事故当事人的责任划分和认定的决定。它既然不是行政机关做出的决定,因而便没有了异议时的行政复议救济途径。

由于《道路交通安全法》取消了行政复议的救济程序,而《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》并没有废止,如果当事人对其存有疑虑或不服也只能在民事赔偿诉讼、刑事诉讼中,才可对其进行质证,指出存在的错误,最终由法官裁定是否予以采信。

二、中国交通事故认定机制存在的问题

从上述《道路交通事故处理办法》到《道路交通安全法》及其配套法律制度的变化,可以发现,中国交通事故认定机制存在以下问题。

(一)《认定书》的证据类别不明

《道路交通安全法》将《认定书》定性为证据,从而否定了过去将交通事故认定作为具体行政行为观点。但是,由于《道路交通安全法》没有进一步规定其证据类别归属,因而出现了鉴定结论说、特殊鉴定结论说和书证说等歧见。

所谓鉴定结论,是指具有一定专业知识或资质的人,就案件中涉及的专门性问题做出的具有一定科学性的鉴别和判断,其最大的特点在于科学性、主观性和可推翻性。《认定书》是交通事故处理部门的专业人员,根据交通事故现场的客观情况,运用其具有的交通安全专门知识,对交通事故的性质及各方责任的大小做出的分析判断,完全符合鉴定结论的特点^[1]。

《认定书》是一种特殊的鉴定结论,一方面,它系公安交通管理部门负有特定职责的专门人员运用其所具备的专业知识,就交通事故的性质及责任承担做出的分析判断,具备鉴定结论的专业性、科学性。另一方面,公安交警不是专门鉴定人员,存在无鉴定人资格的身份问题,因而将《认定书》作为鉴定结论难逃非法证据之嫌。但是,由于交通事故责任认定不属于《关于司法鉴定管理问题的决定》规定的必须实行登记的司法鉴定业务,故进行交通事故责任认定的机构和人员无须受该决定关于鉴定人资格的限制,因而是特殊的鉴定结论^[3]。

书证是指以其所载文字、符号、图案表达出的思想内容来证明案件事实的书面材料或其他材料。《认定书》是公安交通管理部门依据国家行政权,对交通事故双方当事人应承担的责任所作出的确认文书。它是以其内容来证明案件情况的。从行为性质来看,对交通事故责任认定属于行政确认,《认定书》属于确认文书;从文书形式来看,《认定书》是由公安交通管理部门作出的,并且加盖了交通管理部门交通事故处理专用章,符合公文书证的要求^[4]。

(二)《认定书》的证据定性与其制作者身份不相称

交通事故责任认定是公安机关依照有关法律授权,在具体的交通事故处理活动中,针对特定的当事人之间的责任大小进行裁决的具体行政行为^[7]。第一,交通事故责任认定实施的主体是公安机关;第二,交通事故责任认定是公安机关根据法律授权而实施的一种职权行为;第三,交通事故责任认定是公安机关针对特定的交通事故而单方面作出的具有法

律效力的行为;第四,交通事故责任认定一经作出,即对特定的平等民事主体之间的权利义务关系产生实质性影响^[8],因而,其本质上是行政行为。但是,《认定书》被定性为证据以及取消行政复议环节的立法,强烈地表征出交通事故认定不是行政行为。正如多数人的意见,既然法律将《认定书》定性为证据,则其不是客观书证而是主观判断性的鉴定结论。然而,在公安交通执法实践中,作出《认定书》的警察通常也是调查、勘验、检查、侦查(构成交通肇事的案件)该案的人,这种《认定书》的制作人(鉴定人)和侦查人员一体的制度模式,有违《刑事诉讼法》第28条担任过本案的证人、鉴定人的,不得作为侦查人员的规定,从而不具有合法性,法院应排除适用^[9]。

当然,也有人无视逻辑悖论而采无原则的调和立场,认为《认定书》兼具具体行政行为与技术鉴定结论的双重属性,其“不是纯粹的具体行政行为”,“仅具有证明行为的性质、责任程度等作用”,“虽然缺乏技术鉴定结论的形式条件,实际上却起着技术鉴定结论作用^[10]。我们认为,“不是纯粹的具体行政行为”的提法有失严谨,其简单调和的了事方式并不能消除逻辑的悖论。

(三)《认定书》的纠错与异议救济机制乏力

交通事故认定的行政行为性在目前的法律环境下是毋庸置疑的。《道路交通事故处理办法》实施期间,就是依赖行政复议制度对持异议当事人予以救济。《道路交通安全法》及相关配套法规的规定,斩断了行政违法的救济途径,从而使得交通事故的责任认定没有救济和司法审查程序,这严重违背了复审原则^[5]。对《认定书》异议的救济途径只能依赖法院在案件审理中凭慧眼予以甄别,其随意性很强,对当事人的权利救济而言极度乏力。

第一,从法官角度看,存在着执业的路径依赖。在司法实践中,法院对公安机关的责任认定往往采取拿来主义,公安机关做出什么样的责任认定,法院就按此做出判决。有人提出,法院可以对公安机关的责任认定不予采信,在《道路交通事故处理办法》实施期间,几乎没有出现不采信的情况^[3]。

第二,从异议当事人角度看,存在严重的信息不对称。交通事故现场的勘验、检查、对证人的调查以及鉴定等方面的信息均掌握在交警部门的手中,要求当事人自己去搜寻足够的相反证据来推翻作为国家机关的交警部门的责任认定,谈何容易?而且,公

安机关一旦认为责任人已经构成刑事犯罪的话,该责任人都已经被公安机关拘留、关押,就没有机会去收集证据,更谈不上推翻交警部门的责任认定了。

第三,依赖法庭救济,必然以一个存在的诉讼为条件。假设被认定负全部责任的当事人对《认定书》有异议,由于其无法就赔偿问题提起民事诉讼,就谈不上在诉讼中要求法院推翻其不服的《认定书》。其唯一能做的就是等待对方当事人提起赔偿的民事诉讼,从而得以要求法院不采信交警部门的责任认定。假如没有任何诉讼被发动,其所谓的救济权只能流于形式。

第四,只有到了法院审理阶段才能纠正错误的交通事故责任认定,权利救济的时效性极差。对于一个因交警部门交通事故责任认定而被指控构成交通肇事嫌疑犯的当事人而言,其人身自由将受到公安机关的限制。即使其对该责任认定不服,也只有等待案件从公安机关移送到检察机关,再到法院开庭审理时,经法院审查认为公安机关所作出的责任认定不予采信,才能将解除对责任人的人身自由限制。这种救济实在是来得太晚了。

(四)交通事故认定过程缺少监督

交通事故的现场勘查、检查、调查以及对涉案车辆、人员等的检验、鉴定、制作《认定书》,从事实的认定、证据的收集、成因的分析、责任的划分往往均由办案人员一手操办,自侦自定自办模式的公正性难免遭致怀疑。在相对封闭的交通事故认定过程中,缺少对交警事故处理权的必要制约和监督,不能实现及时纠错,极易滋生错误的《认定书》。交通事故的处理,即使不是一个办案人员一抓到底,而是由某几个人组成的集体作出结论,在实务中所谓的集体讨论每每流于形式。另一方面,以集体的名义做出交通事故认定,即使出现差错,反而容易导致责任不明的“集体无人负责”的弊端。即使在刑事诉讼中,检察机关作为监督机关,当公安机关将交通肇事案件侦查完毕,移交检察机关审查起诉时,检察机关在《认定书》认定的真实性与准确性方面很难有大的作为,并不能对其进行有效的监督和审查。

三、完善中国交通事故认定机制的思考

(一)完善中国交通事故认定机制的思路

中国交通事故认定机制存在问题的症结在于,

面对交通事故,依法履行公权力的交警部门没有对事实的确认和对责任的划区分开来,而对“勘查—检验—鉴定—决定”全程负责。但在制度设计上,当事人对检验、鉴定有异议的,可申请重新检验、鉴定(参见《交通事故处理程序规定》第44条),对《认定书》不服不能重新鉴定,也不能起诉。如此一来,便把一个完整的由公权力机关职权行为的过程割裂为两部分,对局部事实的认定有异议还可以申请重新鉴定,而对最终结果——《认定书》的异议交由法院审查是否采信,从而造成了《认定书》这一行为结果与行政行为脱离、当事人权利救济落空的后果,折射出这一法律制度的不科学和不公正,必须加以改进和完善。

本着“权利救济”、“权利制衡”和“程序正义”的基本法理,体系化地思考和完善中国道路交通事故认定机制的方略,有两种思路可以选择。第一,取消《认定书》的证据属性,还原其作为公安交警部门处理交通事故形成的结论(决定)的性质,对不服《认定书》的可以申请复议,对复议还不服的应当允许其通过行政诉讼方式提请法院司法审查。第二,在“法律不可逆”的背景下改善中国交通事故认定机制。在现有法律所确定的去《认定书》行政色彩的理念下,将“勘查—检验—鉴定—决定”职责适当分解,保留公安交警对交通事故的勘察、调查确定实施的权力,而将依赖于专门知识检验、鉴定和分析判断的职能分解出来,交由专门的鉴定机构实施,从而使得《认定书》成为名副其实的鉴定结论(证据),异议当事人可以通过重新鉴定和在法庭充分质证的方式,最终由法院决定是否采信。比较而言,这种思路较为科学合理,也便于实施。

(二) 完善中国交通事故认定机制的具体设计

第一,将“勘查—检验—鉴定—决定”职责适当分解,将证据收集与责任认定予以分离。公安交警部门负责交通事故案件证据的收集,其权限具体包括:现场勘查、检查、询问(讯)问证人等调查取证工作。在调查中,如有必要可以指派或者委托专业技术人员、具备资格的鉴定机构对当事人生理、精神状况、人体损伤、尸体、车辆及其行驶速度、痕迹、物品以及现场的路况等进行检验、鉴定。

第二,建立交通事故鉴定机构,专事交通事故的责任认定。按照全国人民代表大会《关于司法鉴定管理问题的决定》,将交通事故鉴定纳入法定的鉴

定类型,设置专业、中立的交通事故鉴机构,接受公、检、法以及事故当事人的委托独立进行交通事故责任鉴定。交通事故鉴定机构的设置,可以先在公安机关内部设置相对独立的交通事故鉴定机构,与案件承办人员分开;以后,随着交通事故鉴定人资格的明确,形成庞大的鉴定人队伍后可逐渐独立,成立社会化的交通事故鉴定机构。

第三,交通事故鉴定机构可分为三级——省(自治区、直辖市)、地级市、县(区),初次鉴定只能在县级鉴定机构进行。三者作出的鉴定结论具有同等法律效力。

第四,一般交通事故案件,实行自愿委托鉴定制。交警应当征询当事人是否自行委托鉴定机构鉴定,如果当事人不愿意自行委托鉴定,则由公安交警部门委托鉴定。但是,对于可能追究当事人刑事责任的案件,应当由公安交警委托交通事故鉴定机构进行责任鉴定。

第五,交通事故鉴定实行二级终鉴制,当事人不服第一次事故鉴定的,可以申请重新鉴定,但以一次为限。司法机关对鉴定结论有异议而不予采信时,可以重新委托鉴定。

四、结 语

公安机关依照法定职责制作的《认定书》,直接影响当事人的权利、义务及责任。现行交通事故认定机制下,《认定书》的证据类别归属不明、证据性与交警职务活动性的逻辑悖论,以及交通事故认定的异议救济机制却有还无的缺陷,必须加以改进和完善;公安机关集交通事故事实调查与责任划分于一身的封闭运行机制,缺少监督,有违程序正义,亦应加以改造。因而,分解“勘查—检验—鉴定—决定”职责,建立专业化、中立化、客观化的交通事故鉴定机构专事交通事故责任认定,是保证交通事故处理的公开、公平、公正,切实维护当事人合法权益的占优思路。

参考文献:

- [1] 刘国辉,董长征.交通事故责任认定书应界定为鉴定结论[N].检察日报,2005-11-17(3).
- [2] 周 建.交通事故责任认定的证据属性与重构思路[J].法制与社会,2008,3(8):167-168.

(下转第35页)

(上接第 29 页)

- [3] 张 栋.“交通事故责任认定书”的证据属性[J]. 中国司法鉴定,2009,10(2):72-74.
- [4] 刘品新. 交通事故认定书存在明显错误,其法律效力如何认定[J]. 中国审判,2008,3(3):68-69.
- [5] 刘 星,李 娜. 道路交通事故责任认定的救济途径研究[J]. 河北法学,2006,24(1):134-140.
- [6] 余东明,陈东升. 交通事故异议方获救济大不易[N]. 法制日报,2007-01-10(6).

- [7] 刘善书.论交通事故责任认定的行政可诉性[J].法律适用,2000,15(10):27-28.
- [8] 薛全忠,董保丽.小议交通事故认定书[J].湖北经济学院学报:人文社会科学版,2008,5(1):98-99.
- [9] 王丽瑛,呼 和.再议交通事故认定行为的法律性质[J].行政法学研究,2009,17(1):84-89.
- [10] 陈建峰.交通事故责任认定机制的完善[J].河南公安高等专科学校学报,2008,18(6):121-123.

LI Ju-ping

(School of Public Security Academy, Northwest University of Politic Science and Law, Xi'an 710063, Shaanxi, China)

Abstract: In order to improve China's accident identification mechanisms, this paper analyzes the mechanism of China's existing deficiencies in traffic accidents identification from law rules. The analysis shows that the evidence identification in the accident certificate doesn't accord with the status of traffic police and there is a lack of supervision in the identification. As traffic accidents are often identified by a collective decision without personal direct responsibility, the right or wrong of the happenings mainly depends on judges' proceeding of their evidence. In order to thoroughly correct the present practice, it is better to change the identification only by traffic police to the identification by expert group and set up a special system for it in provincial, city and county levels.

Key words: road traffic management; road traffic accident; identification mechanism for traffic accident; *traffic accidents report*