

浅议交通事故责任认定的属性及其错误的救济方法 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E6_B5_85_E8_AE_AE_E4_BA_A4_E9_c122_480053.htm 社会对公安机关的交通管理部门（以下简称交警部门）在履行处理交通事故职责中作出的交通事故责任认定究竟为何属性，当交通事故责任认定出现偏差时，可以采取哪些救济措施，说得更明白一些，就是交警部门对交通事故责任的认定，是否行政行为，是否属于行政司法审查范围，争论已久。《中华人民共和国道路交通安全法》的颁布实施，并没有消除人们的困惑，反而使本已渐趋明朗的这场争论重陷以往的迷茫，而弄清这个问题，对于促进交警部门依法履行职责，正确地处理交通事故，有效地维护交通事故当事人的合法权益，有着十分重要的意义。笔者仅以道路交通事故处理为例，就个人对交通事故处理法律、法规的理解，结合多年来从事律师工作办理交通事故案件的经验和体会，谈谈对有关问题的粗浅看法。《道路交通安全法》第七十三条虽然取消了“责任认定”的字眼，把国务院《道路交通事故处理办法》规定的“交通事故责任认定书”更名为“交通事故认定书”，并明确界定交通事故认定书作为处理交通事故的证据，但从该法条对交通事故认定书应载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任等内容的要求看，其实质还是对交通事故责任认定的认定，只是立法者不知出于何种考虑，而给它蒙上一层“证据”的面纱罢了。所以，本文在讨论有关问题时仍使用交通事故责任认定的概念。

一、关于交通事故责任认定的属性和作用 对这个问题，主要存在两种观点。一种观点认为交通事故责任认定

属于鉴定结论，理由是：交通事故责任认定是公安交警部门通过调查取证及一系列的技术鉴定等活动后，对当事人的交通行为与交通事故之间的因果关系作出的技术分析结论，它的核心是在调查取证、技术鉴定基础上的成因分析，反映的是交通事故形成的原因，认定的是当事人的行为在交通事故中的过错程度，起的是在追究交通事故当事人的行政责任、刑事责任、民事责任时的证据作用。持这种观点的主要是公安机关，特别是交警部门的同志。新颁《道路交通安全法》第七十三条，从字面上看似乎支持了这种观点。另一种观点认为交通事故责任认定是行政行为，笔者持这种观点。因为依据现行的法律、法规和有关的司法解释，交警部门是享有交通安全管理权的行政机关，其依据职权作出的交通事故责任认定，作为追究交通事故当事人行政责任、刑事责任和确定民事赔偿责任的依据，直接关系交通管理相对人的人身权利和财产权益，具体地在以下方面与作为证据的鉴定结论存在明显区别：1、行为的主体不同。鉴定结论是鉴定人员针对某个专门性的问题进行观察、分析、判断后所作的结论意见，所以作出鉴定结论的主体是对要求鉴定的问题具有专门性知识的人员。或者说，只要是掌握了某种专门性知识，取得相应鉴定资格的人员，都可以成为该专门性问题的鉴定人。而交通事故责任认定的主体只能是交警部门。2、行为的权源不同。鉴定结论是根据委托鉴定人的要求作出的，鉴定事项、鉴定目的、鉴定材料等都由委托鉴定人提出，属于被动式行为。而交通事故责任认定是由交警部门依据法律的授权，对交通事故的事实进行一系列调查、取证活动并依据所获证据材料作出的，属于主动式行为。3、行为的内容不同

。鉴定结论的对象是解决某个专门性的技术上的问题，不涉及法律问题，一般只对事不对人。比如法医鉴定结论，回答的只是被鉴定人的损伤如何形成、损伤程度、是否致残、伤残等级、死者死因等这些技术上专门性的问题，并不能回答损伤何人造成，致害人的过错程度，应负何种责任这样的法律问题。而交通事故责任认定顾名思义，是对交通事故当事人所负责任进行确定，它回答的不仅仅是技术问题，更主要的是法律问题，就象持第一种观点的同志所说的，是专门对当事人在交通事故中的过错程度所作的法律上的认定，这正是确定当事人应负交通事故责任的前提和基础。

4、法律特征不同。证据是能够证明案件情况的事实。尽管证据有多种表现形式，但它们都有一个共同的特征，即反映的都是案件事实本身，是一种客观存在，客观性是证据的最基本的属性，即使鉴定结论要求鉴定人员根据对鉴定材料的观察、分析，提出结论性的意见，带有一定的主观性，也仅限于对客观存在的事实进行判断和评价，表现为鉴定人员的具体的、感性的认识。证据只有真实与否之分，没有对错之别（鉴定结论除外），而交通事故责任认定则是交警部门通过对案件事实进行一系列调查活动，在询问当事人、证人，现场勘查，物证提取，痕迹检验和技术鉴定等事实调查的基础上进行交通事故成因分析，进而认定当事人在交通事故中的过错程度，划分和确定当事人的交通事故责任，事实调查是一种手段，认定当事人的责任才是目的。所以，交通事故责任认定是一种抽象的、理性的、认识的东西，它会随着人们观察问题的角度不同、对客观存在认识的程度不同、甚至思想感情不同等主观因素而发生变化，产生正确与错误的不同认定结果

。把交通事故责任认定界定成证据，从逻辑上也说不通。如果交通事故责任认定是证据的话，那么作出交通事故责任认定的交警单位就成了证人，根据“证人不可替代”的原则，其应当在之后的行政处理、民事调解和刑事追究等工作中回避，这又和现行法律、法规对交通事故管辖的规定产生了矛盾。

5、所起的作用不同。鉴定结论作为法定证据的一种，起的是证明案件某一方面事实的作用，且在证据分类中属于间接证据，不能单独证明案件事实，须与其他证据放在一起综合审查比对，查证属实后才能作为认定案件事实的依据。而根据《道路交通安全法》和国务院《道路交通安全法实施条例》、最高人民法院《关于审理交通肇事案件具体应用法律若干问题的解释》等法规文件的规定，交通事故责任认定直接作为确定交通事故当事人行政责任、刑事责任和民事责任的依据，交通事故责任认定一经作出即发生法律效力，非依法定程序予以撤销，其作为处理交通事故依据的效力便是排他的。

二、交通事故责任认定中存在的主要问题。

《道路交通安全法》虽然设置了交通事故处理专章，并在第七十三条规定交警部门应当根据交通事故现场勘查、检验、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，载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任，作为处理交通事故的证据；在第七十六对交通事故民事赔偿责任的确定作了原则性的规定，但没有对如何认定当事人的交通事故责任作出规定。国务院《道路交通安全法实施条例》虽然在第九十一条规定“公安机关交通管理部门应当根据交通事故当事人的行为对发生交通事故所起的作用以及过错的严重程度，确定当事人的责任”，一定程度上缓解了国务院原《道路

《交通事故处理办法》第十七条、第十八条、第十九条等责任划分条款由于某些名词术语，如“违章行为与交通事故之间的因果关系”、“违章行为在交通事故中的作用”、“违章行为造成交通事故”等的立意不清所带来的矛盾和问题，但仍由于规定过于笼统，在实践中难以正确操作。尤其是《道路交通安全法》第七十六条第一款第（二）项规定“有证据证明非机动车驾驶人、行人违反道路交通安全法律、法规，机动车驾驶人已经采取必要处置措施的，减轻机动车一方的责任”，却没有规定非机动车驾驶人或行人的什么样的违规行为减轻机动车驾驶人的责任，加上《道路交通安全法》第四十二条对没有限速标志路段的“安全车速”未作具体规定，《实施条例》也只是在第四十五条规定了没有道路中心线和同方向只有1条机动车道的道路机动车的最高行驶速度；在第四十六条规定了几种异常情形下机动车的最高行驶速度，对同方向有多条机动车道且没有限速标志的道路，机动车怎样保持安全车速也没有规定，在许多方面没有吸收国务院原《道路交通管理条例》和《道路交通事故处理办法》的成功经验和合理内容，使有些规定变得模糊不清，这就很容易导致交通事故责任认定上新的混乱局面。无法则的认定方式，使交警部门对交通事故案件的调查工作变成了走过场，确认事故车辆行驶轨迹、行驶速度、发现危险点距离、车辆的碰撞切入角，驾驶员避让措施、精神状态，行人的行走轨迹、行走速度，伤亡人员的碰撞部位和形成机理等涉及事故原因的重要事实的步骤和程序被大大简化了，代之以简单地枯燥地寻找、罗列违章行为，对号入座了事。笔者就曾办过这样两起交通事故案件：案件一（新交法实施前的案件）：某县

电站职工林某在上班途中横穿没有划分车行道和人行道，也没有标示中心线的县际公路时，因避让对面（以林某原行走方向判断，下同）开来的一辆龙马车在路中驻足，被后面刚转过一有严重视线障碍的弯道急驰而来的中巴车撞伤，经送医院抢救无效死亡。县交警部门以林某在车辆临近时横穿公路，没有让在本道上行驶的中巴车先行，其行为违反《道路交通管理条例》第六十三条第（二）项规定，造成交通事故为由，认定林某负事故的主要责任；中巴车驾驶员行车未确保安全，违反《条例》第七条规定，负事故的次要责任。笔者两次到现场查看、丈量地形、路况、痕迹，寻访事故的目击证人和知情者，获多名证人反映当时中巴车驾驶员身上散发出浓重的酒味，系酒后开车的情况，并根据中巴车留在现场的制动拖印计算出中巴车的行驶速度达到60多公里/小时（交警部门对以上情况均未予以查证），于是向上级交警部门提出了中巴车驾驶员酒后开车，且在视线存在障碍，窄路急弯的路段超速行驶，遇交会车和前方行人的情况时惊惶失措，采取措施不当，其行为违反了《道路交通管理条例》第二十六条第（六）项、第三十六条第（二）项、第四十九条第（二）项的规定，是造成本事故的直接和根本的原因，应负事故的全部责任；林某虽有在对面来车已经临近的时候横穿公路（尚不构成突然横穿）的行为，但该行为不是造成本事故发生的原因，而后面的中巴车没有鸣号，又在障碍物的遮挡下刚刚转过弯道急驰而来，根本是在林某预见之外且无法避让的情况下将其撞倒，因此林某对事故的发生不存在任何过错，不应负事故责任的意见，以原事故责任认定事实不清、证据不足、适用法律不当、违反法定程序等建议予以撤销

，但意见没有被上级交警部门采纳，后在行政诉讼中，人民法院的终审判决考虑了笔者的意见，撤销了交警的责任认定。案件二（新交法实施后的案件）：甯某坐于其夫自行车后架骑行在一条禁止非机动车和行人通行的大桥引桥路段，上坡时，甯某从自行车后座下来，继续步行百来米后，由西往东横穿公路，行至慢车道与快车道分道线处时，被林某驾驶的由北往南急驰而来的轻型普通货车碰撞，当场死亡。经交警部门派员勘查现场、调查后作出《道路交通事故认定书》，认定甯某在设有禁止自行车和行人通行标志的路段步行，横过机动车道，未在确认安全后通过，其行为在交通事故的发生中起的作用大，是造成本事故的主要原因，违反《道路交通安全法》第三十八条、第六十二条规定，负事故的主要责任；林某发现危险时采取了刹车和往左打方向盘的避让措施，但未在确保安全的原则下通行，其行为在交通事故发生中起到一定的作用，是造成本事故的次要原因，违反《道路交通安全法》第三十八条的规定，负事故的次要责任。笔者先后帮助甯某的丈夫向上级交警部门申诉和提起行政诉讼，认为甯某虽有在禁止自行车和行人通行的道路上行走的违章行为，但该行为并不是造成本事故发生的原因（就好比甯夫也于同一时间在同一路段违章骑行自行车，但没有发生事故）。发生此次事故的原因是甯某在由西往东横穿公路时被由北往南急驰的轻型普通货车碰撞，要正确认定双方当事人的交通事故责任，应从这一过程双方是否有违章行为，以及各自的违章行为在交通事故发生中是否起作用及作用大小来分析。事故路段是没有过街设施和信号、标志的路段，根据《道路交通安全法》第四十七条规定，机动车在通过这样的路段遇

有行人横穿公路时，应该避让，但林某没有这样做。根据交警关于“道路西侧快速车道留有轻型普通货车左前轮刹车印3米”的认定和现场图、现场照片体现在距离停车后的事故车辆右后车轮12.9米的地方遗留有死者被撞后掉落的皮包的痕迹分析，肇事车是先撞倒甯某后才刹车的；从现场图体现肇事车停在道路西侧快车道上压快、慢车道分道线的地方，右侧前后两个车轮与路边水泥墩距离均为3.6米的痕迹分析，该车并无采取避让措施，林某行为分别违反了《交通安全法》第三十八条和第四十七条第二款的规定，是造成事故发生的主要原因，应负事故主要责任。交警的事故认定与其现场勘查情况不符。若按交警在认定书中所作的肇事车由北往南在道路西侧慢速车道行驶，遇况后采取左打方向盘的措施，撞倒由西往东横穿，处在快、慢车道分道线上的甯某后停在快速车道上的事实认定来说，林某显然采取措施不当（应右打方向盘才不致发生事故），直接导致了事故的发生，是造成本起交通事故的根本原因，应负事故全部责任。以交警部门的事故责任认定事实不清、证据不足、适用法律不当为由，请求予以撤销，在行政诉讼中被人民法院采纳。象这样的案例不胜枚举。交通事故处理法律、法规的不完善，加上交警部门和交通警察素质方面的原因，造成了无序地认定交通事故责任。三、交通事故责任认定错误的救济方法的缺陷和有关的立法建议。国务院原《道路交通事故处理办法》第二十二条规定当事人对交警部门作出的交通事故责任认定不服的，可以在接到认定书之日起，十五日内向上一级交警部门申请重新认定。但由于现实中交警部门和交通警察的素质还不尽人意，客观上存在着业务水平不够高，工作不负责任，徇私舞

弊、办人情案，甚至受贿索贿、贪赃枉法等现象，有些地方有些单位这些歪风邪气还相当严重；一些重、特大事故的责任认定本身就是上级交警部门提前介入的产物，名义上是下级交警部门作出的，实际上是上级机关越级敲定的；大多数交警单位仍然奉行部门保护主义，限制甚至排斥律师介入交通事故责任认定的申诉、复议，重新认定交通事故责任工作基本上是暗箱操作，所以当事人申请交通事故责任重新认定在很大程度上成了“聋子的耳朵”，是一种摆设，很难达到纠错的目的和效果。最高人民法院和公安部虽在1991年9月22日联合发布了《关于处理道路交通事故案件有关问题的通知》，规定人民法院在审理刑事案件、行政案件和民事案件的过程中，如发现交警部门作出的交通事故责任认定确有错误的，可不以交警部门的认定为依据，而根据自行查明的交通事故责任来认定案件事实。但这个《通知》在实践中基本上没有得到贯彻实行，实际上是一纸空文。最高人民法院《关于执行若干问题的解释》发布施行后，不少地方的法院陆续地开始受理因不服交警部门作出的交通事故责任认定、重新认定决定而提起的行政诉讼，这是我国行政诉讼法制建设的一个进步。但由于最高院的《解释》只是在第一条规定“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服提出诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围”，并没有在其后的列举性规定中把交通事故责任认定明确规定为可以提起行政诉讼的行政行为，而客观上人们对交通事故责任认定的属性还存在如前所述的种种不同的观点和认识，所以受理这类行政诉讼只是这些地方采取的一种权宜做法，没有真正被名正言顺地纳入行政司法审

查的范围，比如福建省高级人民法院在2003年4月间召开的一次行政诉讼工作会议上口头发指示全省各级法院受理当事人请求撤销交通事故责任认定的行政案件，却没有正式行文；还有相当一些地方并没有把交通事故责任认定作为具体行政行为列入行政审判的受案范围，在实践中造成了这个方面的法制不统一甚至混乱的危害。然而，就是这样的很不理想、不规范的监督措施，也被新交法给扼杀了。就在前述第二起案件中，甯某丈夫因不服交警部门所作的交通事故责任认定，向上级交警部门申请重新认定不被接受，向人民法院提起行政诉讼也不被受理，求告无门。某基层人民法院在不予受理当事人行政起诉的裁定书中，是以“根据《中华人民共和国道路交通安全法》第七十三条规定，交通事故认定书由公安机关交通管理部门依职权作出，其属于证据种类之一，可以作为认定交通事故当事人责任及确定损害赔偿事宜的依据，当事人对交通事故认定书认定的内容不服时，不得要求行政复议或者提起行政诉讼，起诉人的起诉不属于人民法院受理行政诉讼的范围”为由，适用《中华人民共和国行政诉讼法》第四十一条第四项、最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第一款第一项的规定，裁定不予受理的。后来虽经笔者的努力和能言善辩，上级交警部门接受了甯夫的申诉，但仅作为一般的群众来信处理，连事故处理案卷都没有调阅，只根据原事故处理单位写的一个自称“事实清楚、证据充分、处理正确”的反馈件，给笔者作了个书面答复，便推出了事；福州市中级法院采纳了笔者关于交通事故责任认定是可诉具体行政行为的意见，裁定基层法院予以受理，甯夫也在诉讼中获胜，但

这只是一次偶然的好运。就在诉讼过程中，法官给笔者看了福建省高级人民法院明确今后不再受理因不服交通事故责任认定提起的行政诉讼的文件。《道路交通安全法》虽然专列第六章规定了行政监察监督、公安机关督察部门的监督、上级交警部门对下级交警部门的监督和社会监督等执法监督形式，但如何监督？新交法没有规定具体的办法和措施，根本不具有操作性。新交法第七十三条的规定和取消国务院原《道路交通事故处理办法》中关于上级交警部门对当事人提出异议的交通交通事故责任认定进行重新认定的制度，不能不说是严重的败笔和失误。笔者认为，法律的制定应具有前瞻性或称预见性，一部新法的颁布实施，应以促进社会法治水平的提高和社会文明的进步为目标，如果因为新法的实施反而阻碍了社会生活某些方面的进步，甚至出现倒退，就意味着失败。尽管《交通安全法》在贯彻以人为本，突出保护人的生命，规范道路交通事故的定义，确定交通事故补偿原则和扩大对交通安全管理机关行政执法的监督机制，强调把它纳入社会监督的范畴等方面，比国务院原《道路交通管理条例》和《道路交通事故处理办法》有许多明显的、可喜的进步，但也确定存在许多不足之处，其中第七十三条的规定无疑对增加交通事故责任认定的透明度，加强对交警部门处理交通事故的行政行为的司法监督（社会监督的重要方面），促进交警部门依法行政，保障交通事故当事人合法权益造成了极为消极的、不良的影响，不能不引起立法者的重视。因此，笔者建议应该修改《道路交通安全法》第七十三条，明确把交通事故责任认定规定为交警部门履行处理交通事故职责中作出的一种具体行政行为，当事人不服交通事故责任认定的

，可以申请行政复议或提起行政诉讼，并增加、充实交通事故处理的相关法条，如对《道路交通安全法》第七十六条进行细化，规定在机动车第三者责任保险限额内的损失，保险公司如何理赔；因非机动车驾驶人或行人过错减轻机动车一方赔偿责任的，如何掌握减轻幅度等，并抓紧第三者责任强制保险、道路交通事故社会救济基金配套制度的制定，使道路交通安全管理法律、法规更加符合客观实际，更加具有科学性和可操作性；建立、完善交通事故责任公开认定制度，增加交通事故处理的透明度，以促进交通事故处理的规范化、法制化，从法律制度上有效地保障公安机关的交通管理部门依法行政和公正执法，保障交通管理相对人的合法权益。

（作者：邹丽惠,福建杰诚律师事务所） 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com