

有关交通事故认定的若干法律问题探析-兼议交通事故认定的司法救济 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_9C_89_E5_85_B3_E4_BA_A4_E9_c122_480662.htm

引言 新的道路交通安全法（以下简称道交法），被媒体广泛誉为一部极具人性化的法律。它的颁行，直接引发了道路管理领域的重大变革。作为该部法律关键内容的交通事故处理的有关规定，因此也更具科学性和可操作性。但是，立法技术的进步，并未因此而解决实践中的诸多问题。实践中，有关事故认定的性质、责任认定的含义以及事故认定的程序救济等诸多问题，学者、法官、律师以及办案警官仍有不同的见解。笔者结合自身的办案经验以及对现有法律法规的理解，对于上述有关交通事故认定的几个问题，扼要的加以论述。希望籍此能够为法律同仁们在办理此类案件中作以参考。 关键词: 事故认定 性质 责任 救济 建议

一、交通事故认定性质之确认 1、认定书名称的变化。考察交通事故认定的性质，首先就要了解其内容的载体，即交通事故认定书。新旧法之间比较，特别是在认定书的名称上变化很大。根据交安法，原“道路交通事故责任认定书”中的“道路”和“责任”二词取消，现称为“交通事故认定书”。实际上，《道交法》第七十条及《交通事故处理程序规定》（以下简称程序规定）第十五条的规定，对于造成轻微财产损失，基本事实清楚，或者未造成人身伤亡，当事人对事实及成因无争议的道路交通事故，公安交警部门按简易程序处理制作“事故认定书”。同时，《道交法》第七十七条规定，对于车辆在道路以外通行时发生的事故，公安机关交通管理部门接到报案的，参照本法有

关规定办理。既然是参照且是非道路事故，其认定结论的称谓只能是“事故认定书”。因此，事故认定书的称谓更全面贴切。名称的变化，并未因此改变认定书的实质内容。《道交法》第七十三条规定，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。而原《道路交通事故处理办法》(以下简称办法)第十七条规定，公安机关在查明交通事故原因后，应当根据当事人的违章行为与交通事故之间的因果关系，以及违章行为在交通事故中的作用，认定当事人的交通事故责任。因此，事实成因及责任认定等实质内容并未根本改变。名称的变化只是变其形而未改其实，但不可否认，名称的变化又确实体现了立法司法理念的变化和法治的进步趋势。

2、事故认定书的法定属性。

《道交法》的颁行，确定了事故认定书的法律性质。根据《道交法》第73条，“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。”这实际上以法律的形式明确了认定书的属性，即其证据属性。那么“事故认定书”属于证据种类中的哪类证据呢？《公安机关办理行政案件程序规定》(以下简称公安程序规定)第二十五条规定了公安机关办理行政案件的证据种类有八种，其中并未将事故认定书单独列为证据的一种。事故认定书是由公安机关通过对事故现场的一系列勘察、技术分析并根据有关检验、鉴定结论，认真分析鉴别，从而确认事故发生的基本事实、成因以及当事人责任的科学结论，这个认定过程包括对交通规则的适用和解释，各种检验技术、侦查技术的运用，以及对事故现场的测量和勘查，具有非常强的专业性。因此，事故认定更符合

合证据种类中鉴定结论的法律特征。另外，根据公安部在2000年1月15日发布的《关于对地方政府法制机构可否受理对交通事故责任认定的复议申请的批复》中的规定：“交通事故责任认定是公安机关在查明交通事故事实后，根据当事人的违章行为与交通事故之间的因果关系，以及违章行为在交通事故中的作用所作出的鉴定结论。”据此，事故认定应归结为证据种类中的鉴定结论。

3、交通事故责任认定行为的属性。

现在，许多人在谈论交通事故责任认定时，张口闭口说它是证据，或者说其具有行政行为和证据的双重属性，诸此种种。我认为这是极不贴切的。公安交警部门对事故认定的行为，同这种行为下作出的认定书是两回事。上述的“交通事故责任认定”在作“交通事故责任认定书”解时，从基本的语法上才是讲的通的。事故认定行为是依职权的作为，是行为；而认定书则是认定行为下的书面结论，是证据，两者不可混淆。那么，事故认定行为的法律性质该如何界定呢？关于交通事故责任认定的法律属性，可以说是众说纷纭莫衷一是。笔者认为，交通事故责任认定是一种行政确认行为。所谓行政确认行为，是指行为本身并不直接确定行政相对人的权利和义务，但其确认行为的结论却是决定行政相对人权利义务的先决条件。毋庸置疑，交警对交通事故的处理、认定等一系列行为，是基于法律赋予的行政管理权。交通事故责任认定这种行政管理行为，它并不像其他具体行政行为那样直接对行政相对人的权利义务作以处分。比如交警拘束醉酒者或对其罚款拘留，这些都对相对人的人身权或财产权作出处分，直接确定了当事人的权利义务。而事故认定本身并没有直接对相对方的权义作以处分，它仅仅是一种事实认定，是对事实的确认，这种行

为恰恰符合行政确认行为的法律特征。尽管交通事故认定可归结为行政确认行为，笔者仍认为，事故认定可诉与否应区别对待。下面作以简要分析。一方面，交通事故认定行为具有可诉性。根据《道交法》第五条、第七十三条、第九十四条的规定，公安机关负责道路交通安全管理工作，交通事故当事人则为管理相对人。发生交通事故后，作出交通事故认定则是其在此行政管理权利下的法定职责，对于经过勘验、检查现场的交通事故应当在勘查现场之日起10日内制作交通事故认定书。对需要进行检验、鉴定的，应当在检验、鉴定结果确定之日起5日内制作交通事故认定书。因此，在接到交通事故的报警后，公安机关按照法律规定的时限作出事故认定就是其职责所在，反之，则是不履行法定职责的不作为行为。而这种不作为将会导致因交通事故权威认定结论的缺失，直接影响到事故民事赔偿问题的处理乃至肇事者刑事责任的追究。因此，对于公安机关的此种情形下的不作为，可依法提起行政诉讼。当然，这种情况相对来说比较少见。另一方面，交通事故认定行为不具有可诉性。前面我们提到，交通事故认定书是在各种初始证据基础上作出的一种科学结论，而交通事故认定行为实际上是一种科学鉴定行为。而这种行为既不是受委托，也不是基于其依职权主动所为，而是基于交通事故发生后当事人或他人报警，进而履行职责的职权行为。比如说，未造成人身伤亡，事实及成因清楚无争议的事故，当事人可以不报警，交警部门不介入，而由当事人自行协商解决。因此，交通事故认定是一种依申请的行政确认行为。同时，这种认定行为不直接确定当事人的权利义务，而只是确定权利义务的先决条件，并不直接产生实际的法律

效果，它所起到的就是证据作用。从这个意义上说，它是不可诉的，《行政诉讼法》中无行政确认行为可诉的明确规定。

二、交通事故认定中的责任

1、事故认定中的“责任”

上文的分析中已提到，交通事故认定书中已无“责任”二字，这说明立法者已经意识到“责任”二字在理论和实践中易产生歧义，而有意识的对此作了立法技术处理。但是，公安机关在作出事故认定时还是要对当事人的责任进行认定，这两者之间并没有本质区别。那么事故认定中的“责任”该如何理解呢，让我们先来考察一下“责任”的基本含义。《高级汉语词典》中“责任”的词条有两重含义。一种含义是“应尽的义务，分内应做的事”；另一种含义则是“应承担的过错”。交通事故认定中的“责任”是指哪一种含义呢？让我们再做进一步分析。《道交法》第73条的规定，交通事故认定书中应载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任。《实施条例》第91条规定“公安机关交通管理部门应当根据交通事故的行为对交通事故所起的作用及过错的严重程度，确定当事人的责任。”由此可见，认定中的责任是通过对交通事故事实成因分析，当事人对事故发生起的作用基础上所做的事实判定。这种判定是对事前行为所做的事后判定，不能理解为“应尽的义务”，应做“应承担的过错”理解。责任即指事故过错。

2、事故认定中的“责任”与“事故赔偿责任”的区别

法律责任，主要是指民事、刑事及行政责任。从表象上看，事故认定中的责任与上述各类责任并无区别。但在交通事故损害赔偿领域，事故认定中的责任与民事损害赔偿责任间的区别却非常明显。下面我们作以具体分析。首先从性质上看，两者截然不同。交通事故认定书是证

据，而责任则是这个判定中的“过错”判断，这实际上是一个基本事实判定。而交通事故民事损害赔偿责任，是一种法定的责任或义务，契合责任词义中“应尽的义务，分内应做的事”的含义。这种法定的责任或义务是由民事法律规范预先设定的，对社会公众具有普遍约束力。两者从属于不同的范畴。其次，两者确定的方式和依据不同。交通事故认定中责任的确定，根据《实施条例》第91条，主要依据两个因素，即行为人对交通事故发生所起的作用和过错的严重程度。一般来讲，过错系指主观过错；“对交通事故所起的作用”，则可理解为侵权行为法中的原因力，即导致交通事故结果发生的作用力。事故认定中的责任确定方式，主要由交警部门在事故认定书中分析认定。交通事故损害赔偿责任的确定方式，可以是协商、调解或自行和解等等，以上的方式主要是遵循当事者自愿的原则，再就是如果涉及诉讼则由法院根据对事故认定书在内的各种证据综合评定的基础上最终确定。而赔偿责任的主要依据是《道交法》第76条和相关民事法律规范以及司法解释。从这个角度来说它是法定的。再次，两者的责任主体不同。交通事故认定中的责任主体，主要是对事故发生起作用且有过错的当事人。比如交通肇事案中，司机雇员在驾驶中致人损害，显然是事故的责任主体。但根据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第九条，雇员致人损害的应由雇主承担赔偿责任。据此，民事赔偿责任的主体则是雇主而非司机雇员。因此，事故的责任主体未必是民事赔偿的责任主体。另外，根据《道交法》第76条，保险公司可成为赔偿责任主体；机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生事故，即便是机动车一方没有

过错，依然是有限赔偿责任主体。不仅如此，机动车出租、承包、出借、被盗、分期买卖、擅自驾驶、好意同乘、修理、质押等等情况下的损害赔偿责任主体的更是纷繁复杂。因此，事故的责任主体并不当然等同于民事赔偿的责任主体。

三、交通事故认定的救济及司法建议(一)、对交通事故认定异议的救济 《道交法》与《办法》相比，在不服事故认定的救济途径方面的根本变化，就是删除了不服事故认定可以申请重新认定的规定。这个变化引发了极大的争论。许多人都认为这是立法的大倒退。尽管如此，笔者认为，在不服交通事故认定结论时，不能把目光只停留在申请重新认定上。程序救济，应该说它有一个非常宽泛的涵义。实际上，在相关的法律规定中，有各种程序救济的规定或可能，当事人可以有针对性的寻求救济。笔者认为，可以或者能够尝试找到法律依据的相关救济途径，可以归结为以下几项：1、获取证据材料。《交通事故处理程序规定》第七十三条规定：“当事人及其代理人收到交通事故认定书后，可以查阅、复制、摘录公安机关交通管理部门处理交通事故的证据材料。公安机关...应当加盖...事故处理专用章。”上述规定正是公安机关交警部门公开办事制度、办事程序，自觉接受社会和群众监督的具体体现。上述规定中应该把涉及国家秘密、商业秘密以及个人隐私且需要保密的证据材料除外。当事人如果对交通事故认定有疑义，可以利用这个规定去获取事故认定的证据材料，了解和掌握事故认定的全部信息。2、申请重新鉴定。上面已经提到，交通事故认定实际是一种鉴定行为，而公安机关对于鉴定异议的处理亦有相关规定。《公安程序规定》第七十三条第二款规定：“违法嫌疑人或者受害人

对鉴定结论有异议的，可以提出重新鉴定的申请，经县级以上公安机关负责人批准后，进行重新鉴定，申请重新鉴定以一次为限。”由此可见，《道交法》未规定申请重新认定程序，并不能排除当事人按照该规定申请重新鉴定。这种申请有着明确的依据，不失为一条可以尝试的救济途径。在我国现阶段司法割据的现实情况下，这种申请的存在有对现存法律规定突破的可能。

3、询问或质询。《民事诉讼法》第一百二十五条和《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第六十条均规定，当事人经法庭许可，可以向鉴定人发问。对于当事人有疑义的认定内容，可以申请作出交通事故认定的人员出庭，当庭询问事故处理的事实情节，对事故认定中的疑点提出质问，以查明案情。同时，根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第五十九条，“鉴定人应当出庭接受当事人质询。鉴定人确因特殊原因无法出庭的，经人民法院准许，可以书面答复当事人的质询。”因此，根据上述规定，在事故认定人无法出庭的情况下，至少应该出具书面的质询答复。

4、提起行政诉讼。笔者在前述内容中已经提到，从法理上分析，公安交警部门的交通事故认定（已作为）不具有可诉性。当然，这只是笔者以现行法律为基点而推导出的个人见解，但这并不排除法院同意受理此类案件。实践中，法院受理并判决不服交通事故认定的诉讼案件并不罕见，应该说，这些案件实例是法院扩大司法审查范围的重大突破。同时，最高院在《关于规范行政案件案由的通知》（2004年1月14日法发[2004]2号）中，将道路交通管理作为公安行政管理；行政确认作为行政行为种类。这就意味着交通事故认定这种行政确认行为，已经作为人民法院受理行

政案件的案由。这也为这类案件的诉讼提供了依据。5、请求更改事故认定。《道交法》中规定，事故认定书已经改变了它的身份，只是作为证据的一种由法院最终审核评断。因此，法院应根据事故认定书并综合其他证据对当事人事故责任的大小重新审视和评判。如果当事人提交有力的证据证明原来的事故认定有失偏颇或者错误，完全可以在诉讼中请求法院依法改变原事故认定结论。比如可以通过申请目击证人出庭作证，或者通过质询对方当事人的方式，或者利用已获得的证据，来推翻原事故认定中确认的事实，请求法院更改事故认定结论。司法实践中，法院更改事故认定结论的案件并不乏其例。

(二)、有关救济的思考和建议 交通事故认定是交通事故处理的核心环节。无论事故认定书的性质如何定位，一般情形下，它都是当事人是否承担民事、行政甚至刑事责任的先决条件。交通事故认定对当事人的影响是重大的。特别是在一些重特大交通事故案件中，事故认定的结论更是直接决定着当事人的前途和命运。国家对道路交通安全的管理，实际上体现了行政权的直接干预。这种干预虽然有时并不直接对具体的权利义务加以处分，但实质上对相对人的权利义务起到间接支配作用。交通事故认定行为正是这种行政权利干预社会生活的具体表现。有权利必当有救济。但从现有的立法司法制度规定来看，公民的程序救济还是相当有限的。笔者在上面也提到了一些救济途径，但其中一部分只是一种救济的探索或可能，并不能从根本上解决问题，至少事故认定本身的救济尚无定型的制度或者程序。应该说，程序正义是实体正义的前提和保障，交通事故认定的实体公正需要这种程序正义的救济和保障。有鉴于此，笔者有如下

几点建议：1、设立交通事故公开认定及听证程序。公安交警部门通过对事故现场勘验、检查、对有关事项调查、检验、鉴定，在规定时限内径行作出交通事故认定书，这个过程主要由公安机关内部掌控。事故当事人鉴于专业知识的欠缺和事故发生后的情绪紧张等各种主客观因素，往往只是一个非常被动的参与者。事故认定结论实际上是交警部门自己关起门来作出的。笔者建议，交通事故的认定的程序应该公开，不应仅将事故认定作为内部程序封闭进行，让当事人参与进来，类似于法庭庭审的形式，双方可以直接对相关证据材料公开发表认证质证意见。《公安机关程序规定》第二十五条规定，证据必须经过查证属实才能作为定案的根据。因此，公开认定程序是有明确依据的。同时，对于重大财产、人身损害事故，应该设立事故认定听证程序，类同于公安机关行政处罚听证程序，赋予相关当事人申请权，让事故认定公开、公正原则真正得到贯彻，切实维护当事人的权益。

2、设立交通事故重新认定程序。《道交法》对交通事故认定重新认定程序的取消，从程序救济的角度来说无疑是一种倒退，至少它实际解开了行政权内部约束的锁链。从《道交法》的立法本意来讲，是要淡化事故认定的行政色彩，强化事故认定书的证据定位，肯定法院的最终裁判权。实际上，立法理念的进步并无法阻断事故认定的行政属性，这在司法实践中实际上是助长了行政权的专断性。特别是在交通事故认定中事故责任的判定直接作为追究肇事者刑事责任依据的场合，这种权利的专断更是明显。因为事故责任的大小，直接成为了罪与非罪的根据。最高院《关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》对此有非常明确具体的规定

。刑事诉讼中司法人员更是将事故认定书作为直接的控罪依据，法官若是更改甚至直接否决事故认定结论，既需要非常专业的知识，更是需要足够的勇气。实践中，改变事故认定结论的案件可谓是的凤毛麟角。笔者建议，对于重特大事故，特别是可能构成交通肇事罪需要追究刑事责任的案件，应该规定对事故认定不服申请重新认定的程序，以期给予当事人足够的程序救济，避免行政权的过分膨胀和专断。值得庆幸的是，2007年5月23日公安部交通管理局发布了《服务群众十六项措施》，其中第十四项规定，交通事故当事人接到《交通事故认定书》3日内，可以向上一级公安机关交通管理部门申请复核。上一级公安机关交通管理部门复核结束后，召集事故各方当事人，当场宣布复核结果。该项举措于2007年9月1日起实施，公安部以规范性文件的形式很好的弥补了法律规定的不足，希望假以时日同样的规定能重新成为《道交法》的条款。

3、设立专门的交通事故法庭。

随着经济的发展，道路上的机动车越来越多，交通事故的发生较过去更加频繁。实际上，交通事故案件在法院受理的民事案件中的比例也在不断攀升。人身损害赔偿案件中，道路交通事故案件更是占据了相当大的比重，各种类型的道路交通事故案件层出不穷。《道交法》出台后，法院再也不能“照本宣科”，按照交通事故认定书载明的责任确定当事人间的民事责任。在这种新形势下，无疑直接提高了案件的裁判难度。事故认定书成为证据，事故认定不再有复议程序，这一切都有赖于法官对案件的最终裁断。而交通事故认定涉及若干检验鉴定勘测等等专业的知识，法官的专业水准直接决定案件的结果。事故的责任认定决定着当事人的前途和命运。立法

和司法的实践要求法官专业化。不仅如此，由于车辆固有的强流动性，交通事故的当事人往往是山南海北，来自于不同地域，发生交通事故后能否及时处理，直接影响到当事人的实际利益。法官和法庭是否专业，处理案件能否及时高效，直接关系到当事人的诉讼负担。另一方面，新《道交法》有关事故认定终局性的规定，实际上直接斩断了当事人寻求救济的基本路径；而新法对交通事故认定书证据属性的确认，实际上将裁夺事故认定效力的权利完全赋予了法官。但目前的司法体制下，由法官去更改公安机关的事故认定，既需要法官有专业的知识技能，更需要相当大的勇气。实践中，这种变更可谓凤毛麟角。特别是在交通肇事的刑事案件中，对肇事人不利的事故认定终局性结论的确定则直接意味着肇事者刑事责任的确立。有权利必当有救济，法律救济途径的缺位，必然导致行政权的滥用和公民权的伤害。司法实践中，对于交通事故认定的不可诉性的质疑声可谓此起彼伏，越来越多的法律界人士则提出了交通事故认定可诉的主张。一些地方法院也突破了交通事故认定不可诉的羁绊，受理并裁决不服交通事故认定的行政诉讼案件。事故认定结论对当事人权利义务的影响是必然的，关键在于新法有关事故认定终局性的规定本身剥夺了当事人最基本的救济权利。因此，笔者认为，交通事故认定的全面可诉性虽有待时日，但将是一个必然趋势。由此，可以设想在设立交通事故法庭的同时，分设交通事故行政诉讼巡回法庭，将不服事故认定的诉讼作为行政诉讼案件交由专业法官审理。这将是一条有效消除交通事故认定领域权利救济缺失，解决当事人维权无门状况的简易途径。笔者认为，随着司法实践和法学研究的不断推进发展

，由专业法官组成的交通事故法庭的普遍设立，必将成为交通事故领域维护公民权益和司法公正的必由之路。参考文献：
、《行政法与行政诉讼法》姜明安著 北京大学出版社；
、《道路交通案件办案一本全》法制出版社；
、《道路交通事故责任认定书的性质和效力问题（三）》作者任卫利、周瑞生；（网
址<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=136855>中国法院网）；
、《道路交通事故损害赔偿案件适用法律适用问题研究》载于《山东审判》2005年第2期；
公安部交通管理局关于印发《服务群众十六项措施》的通知，公交管[2007]103号。
（作者：孙柏文，山东法扬律师事务所。winpku@163.com）
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