

中国道路交通事故 社会救助基金制度研究

Study on Social Relief Fund System of
Road Traffic Accident in China

李青武



中国政法大学出版社

中国道路交通事故 社会救助基金制度研究

Study on Social Relief Fund System of
Road Traffic Accident in China

李青武 著

中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中国道路交通事故社会救助基金制度研究/李青武著. —北京：中国政法大学出版社，2015. 10

ISBN 978-7-5620-6353-7

I. ①中… II. ①李… III. ①公路运输—交通运输事故—社会救济—基金制度—研究—中国 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第235031号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 6.5
- 字 数 140 千字
- 版 次 2015 年 10 月第 1 版
- 印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷
- 定 价 28.00 元

绪 言 / 001

- 一、选题的缘起 / 001
- 二、本课题研究的理论意义与实践应用价值 / 004
- 三、国内外研究综述 / 007
- 四、本课题研究目标及研究内容 / 009
- 五、本课题研究思路及研究方法 / 011

第一章 道路交通事故社会救助基金基础理论 / 013

- 一、城镇化进程伴随着道路交通事故 / 015
- 二、侵权责任法补偿功能实现之障碍 / 021
- 三、道路交通事故社会救助基金向受害人提供
补充性社会保障 / 045
- 四、美国立法例与中国道路交通事故社会救助
基金构成 / 055

第二章 道路交通事故社会救助基金组织制度 / 063

- 一、问题的提出与破解思路 / 063
- 二、救助基金法律地位选择的决定因素与
立法例 / 065

三、救助基金内部治理机构设置与外部监管 / 072

四、中国道路交通事故社会救助基金法律地位的实证
研究 / 079

五、结语：完善我国救助基金法律地位的研究建议 / 090

第三章 道路交通事故社会救助基金的资金制度 / 094

一、救助基金的资金来源 / 095

二、救助基金的资金缴付请求权 / 112

三、救助基金的资金调整机制 / 123

四、救助基金的资金投资 / 124

第四章 道路交通事故社会救助基金的补偿制度 / 126

一、救助基金补偿的“受害人” / 126

二、救助基金补偿受害人的条件 / 129

三、救助基金补偿受害人损失的范围与补偿标准 / 136

四、救助基金赔偿程序 / 147

第五章 道路交通事故社会救助基金追偿权制度 / 164

一、救助基金行使追偿权的法理 / 164

二、救助基金追偿对象与追偿额 / 165

三、救助基金追偿权基础与诉讼时效 / 171

四、救助基金追偿权实现的保障 / 173

第六章 中国道路交通事故受害人社会救助基金制度重构 / 177

一、中国社会救助基金制度构成方面的缺陷 / 180

二、完善救助基金制度的法律对策 / 189

主要参考文献 / 197

后 记 / 202



一、选题的缘起

人类社会中的个体在抵御同类戕害与自然灾害方面十分脆弱。因此，加强公民基本权利保护，是国际社会始终致力实现的目标之一。中国通过加入关于保护公民基本权利的国际公约、主权立法与制度实施等途径，在受害人权利救济方面逐步加强制度保障。

现代工业文明的标志之一是汽车的发明，其在提高社会运行效率的同时，也给人类社会带来了巨大的灾难，在日本等发达国家，曾将汽车（与机动车同义）造成的道路交通事故称为“瘟疫”。为了降低汽车造成的灾祸，欧美等发达国家一方面加强管理，通过立法不断提高汽车的安全技术标准，改进汽车运行设施，打击醉驾等非法驾驶行为，提高司乘行为安全规范要求，力争降低机动车交通事故的发生率；另一方面通过修改侵权责任法、实施强制责任保险（或美国某些州实施强制无过失保险，下同）制度，推行道路交通事故救助基金制度，完善社会保障制度，建立起受害人权益救济的多重保障制度，达到各

司其职，互为补充，不让任何一个交通事故受害人处于权利保障的真空。

我国虽是发展中国家，但汽车工业发展突飞猛进，目前已成为全球新车拥有量最多的国家。由于汽车设计与制造工艺落后，运行配套设施不完善，驾驶员侵犯他人路权行为泛滥，行人自我安全防范意识不强等因素，导致每年的恶性道路交通事故频发。据公安部公布的数据可知，中国道路交通事故每年死亡人数仍在6万人以上，这给家庭、社会和国家造成巨大的损失，有些家庭甚至遭受了毁灭性打击。为了加强对交通事故受害人利益的保护，我国先后制定或修订了《道路交通安全法》、《侵权责任法》、《机动车交通事故责任强制保险条例》（以下简称《交强险条例》）、《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》（以下简称《试行办法》）等法律法规，从形式上看，已初步建立起交通事故受害人权益保障的法律体系，但在实质上，因立法失误，受害人权益保障体系仍存在诸多漏洞，四元保障措施的多重保障功能没有得到有效发挥。例如，《道路交通安全法》第76条关于侵权责任构成与责任分配的规定，存在立法与司法错误，导致某些侵权责任人能轻易逃脱责任、保险人的赔偿责任被滥用。^{〔1〕}《交强险条例》关于保险人给付责任限额的分项规定，不利于保护受害人利益；此外，将车上乘客排除在强制责任保险的保障范围之外，也是重大立法错误。

道路交通事故社会救助基金，是指在侵权责任人无强制责任保险承保，或者因肇事机动车、侵权责任人逃逸，导致责任

〔1〕 李青武：《机动车责任强制保险制度研究》，法律出版社2010年版，第144～149页。

保险人无法确认的,或者承保肇事机动车的责任保险人破产等情形下,^{〔1〕}为了保障交通事故受害人权益,根据法定标准筹措专项资金,依据法定的补偿条件、补偿范围与补偿限额,对法定的受害人进行补偿的组织。^{〔2〕}中国虽然于2010年1月1日实施了《试行办法》,初步建立起低效的道路交通事故社会救助基金制度,但是该制度存在重大瑕疵,不仅没有弥补机动车强制责任保险制度的不足,不保障车上乘客的利益,使其处于制度保障的真空;而且其碎片化制度设计导致受害人“同命不同救助”的后果,严重阻碍了救助基金功能的充分发挥。这些重大瑕疵体现为:①没有建立起国家层面的统一的救助基金制度,省域内各自为政,救助基金层级过多,救助体制各异,区域化现象严重,导致各地资金数额极不均衡。例如,上海救助基金2012年积累的资金数额已达到8000多万,而实际支出只有4万多元,导致大量的资金闲置;而其他省域内的县级救助基金组织,因资金严重不足,不能发挥补充强制责任保险缺失的功能,例如,温州救助基金提供给受害人的最高限额只有3万元,大大低于强制责任保险的限额12.2万元。②没有规定中央财政向救助基金提供资金支持的职责,导致地方财政负担进一步加重,甚至有些行政区域内救助基金的资金保障基础非常脆弱。③核心制度设计与救助基金功能不协调。主要表现为:

〔1〕 德国、澳大利亚新南威尔士州规定,承保肇事机动车的强制责任保险公司破产的情形下,由道路交通事故社会救助基金进行赔付,中国《保险保障基金管理办法》规定,保险公司破产的情形下,由保险保障基金赔偿受害人。

〔2〕 对超过强制责任保险限额的部分或全部抢救费用进行补偿,或者对特困家庭进行救助,这些不属于救助基金的基础功能,而属于其附加功能,属于社会保障范畴,具有中国特色。

救助基金主管部门和组织机构的制度设计、救助基金对单个受害人垫付资金的具体限额、省财政拨付资金的额度（或比例）、及时调整保险公司交费标准的程序、保险公司与广大投保人权益保护制度、受害人身份无法确认（“无名氏”）情形下，救助基金对侵权责任人及其责任保险公司请求权的法律效力，等等。

这些客观存在的制度问题，为作者确定以机动车交通事故受害人救助基金制度研究为选题，提供了很大的启发和研究动力。作者于2005年9月师从著名的民商法学家——中国社科院法学研究所研究员邹海林老师，其在民商法总论、侵权责任法、保险法、担保法、破产法等领域的造诣，拓宽了我的研究视野。我在研究机动车强制责任保险制度过程中，开始关注中国交通事故伤亡情况，公安部每年公布的交通事故伤亡数据，不断地督促我关注交通事故受害人权益救济制度研究。因研究机动车强制责任保险制度的需要，我将研究的触角向前伸向道路交通事故侵权责任制度，向后拓展至机动车侵权领域的社会保障问题。2008年博士毕业后，我开始将研究兴趣集中在道路交通事故受害人社会救助制度方面，关注该领域弱势群体利益保护制度的建设与完善。2010年，该研究获得教育部规划项目支持，为本研究的深入进行及其成果的出版问世，提供了宝贵的资金保障。

二、本课题研究的理论意义与实践应用价值

本课题是在比较法的视阈下，围绕中国现行的道路交通事故救助基金制度，探讨其受害人保障制度漏洞、“同命不同救助”的弊端及其产生的制度根源，提出重构中国救助基金制度

的研究对策，本课题具有重要的理论价值与实践意义。

（一）本课题的理论价值

本课题主要研究中国道路交通事故受害人社会救助制度构成、存在的问题与制度完善的对策。在四元救济框架下，探讨道路交通事故受害人社会救助基金制度的理论及构造，力求对如下问题的研究有所突破，深化中国学界关于道路交通事故受害人社会救助基金制度的理论研究。

1. 建立“四元救济”的协调机制。受害人的“四元救济”主要体现为侵权责任救济、责任保险等商业保险救济、社会救助基金救济、社会保障救济。本课题研究四元救济框架下的社会救助基金制度建构，形成一个体系化的救济机制，有效协调侵权责任救济、商业保险救济、社会救助基金救济与社会保障救济之间的关系，在救济意外事故受害人人身伤害和财产损失方面，积极发挥救助基金制度的保障作用。

2. 研究“三种模式”下中国道路交通事故社会救助基金制度的本土化取向。四元救济方式，因其在救济意外事故受害人方面的功能不同，形成了三种模式，即水平结构模式、倒金字塔模式和金字塔模式。本课题重点研究了在三种模式下，道路交通事故社会救助基金的制度构造，为中国道路交通事故等意外事故受害人的救济制度模式的选择提供理论依据。

3. 完善中国的救助基金制度。通过研究道路交通事故受害人社会救助基金制度的基本原理，比较研究国外先进的救助基金制度，提出适合中国国情的道路交通事故受害人社会救助基金制度。例如，美国有些州建立的“判决未能履行的救助基金制度”（unsatisfied judgment funds），从救死扶伤的时效性来看，

其效用比中国现行的救助基金的效用弱，因为美国“判决未能履行的救助基金制度”发挥补偿功能的条件之一，是侵权责任人对受害人承担赔偿责任的判决已生效，但由于侵权责任人的责任财产不足，无法履行法院判决，此种情形下，由该基金在责任限额内，替侵权责任责任人履行该判决，确保受害人获得基本保障，然后该基金向侵权责任责任人追偿。

因此，本课题的理论研究成果，为完善中国道路交通事故受害人的社会救助基金制度，提出相应的研究对策，丰富和提升现有的理论研究成果，为国家制定统一的意外事故受害人社会救助基金制度提供理论支持。

（二）本课题的实践价值

道路交通事故是典型的意外事故，其因发生频率高和社会危害性大，已成为人类面临的最严重的公害之一，威胁社会和谐与稳定。社会救助基金是社会救济措施之一，具有准社会保障措施的特征。完善社会救助基金制度，加强交通事故受害人利益保护，无疑有助于实现侵权责任领域的公平与正义，不仅对完善中国现有的道路交通事故受害人救助基金制度具有重要的实践价值，而且对其他类型意外事故受害人的社会救助制度建设具有示范作用。

韩非子在其《有度》中说：“国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。”这句话表达了奉法者强弱与国之强弱的关联关系，这种正相关的前提是立法具有科学性，即法是良法，如果制度构成与其宗旨背道而驰，那么，奉法者愈强，则国愈弱。加强对受害人的社会救济，有助于在侵权责任领域内防止社会矛盾激化，有助于建立和谐的社会秩序。这

一宗旨实现的前提是立法科学。也正如亚里士多德所言,“法治应包括两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^{〔1〕}因此,本项目的研究成果,探究了“同命不同救助”问题产生的制度根源,在比较法视阈下提出研究的对策,对完善中国道路交通事故受害人社会救助制度,具有重要的实践价值。

(三) 创新与发展

本书在以下方面提出了设想:①道路交通事故社会救助基金的功能,包括基础功能与附加功能,前者是在强制责任保险缺失的情形下,发挥保障作用,其保障的范围和标准与强制责任保险相同,但在保障对象方面,乘客应纳入救助基金的保障范围。救助基金在此之外发挥的救助功能属于附加功能,例如,对超过强制责任保险限额的抢救费的支付、对特困家庭进行救助。②中国应建立国家层面的统一的救助基金运行制度。③救助基金为独立的财团法人,由民政部门主管。④中央财政在救助基金的资金筹集方面,应承担重要职责。

三、国内外研究综述

国外健全的交通事故受害人社会救助基金制度,建立在学界充分研究、实务部门积极总结经验的基础上。以美国为例,美国各州保护交通事故受害人利益的途径,主要有侵权责任制度、强制责任保险制度或无过失保险制度、机动车事故补偿制度、判决未能履行的救助基金制度、社会保障制度。这些制度

〔1〕〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第129页。

构建以充分保护受害人利益为宗旨。其研究内容涉及救助基金的组织机构、赔偿条件、赔偿范围与赔偿限额、救助基金的资金来源、救助基金与侵权责任救济及保险责任救济之间的协调等。在借鉴国际先进经验时，立法者应考虑本国具体国情的差异性。例如，在美国，由各州设立机动车事故补偿公司，而不是由联邦建立，这是由美国的联邦制国家性质决定的。中国是单一制的主权国家，各地在经济水平、交通设施、机动车保有量及其强制责任保险保费收入与营业税（增值税）、事故发生率等方面差异虽然很大，但不能因此就否定公民权利保障的平等性要求。为实现“同命同救助”的公平与正义，应建立全国统一的救助基金制度，这既体现了机动车移动范围广的特征，又确保受害人获得同等保护，不因事故发生地点的偶然性，导致受害人救助标准的迥然差异。现行的省域救助基金制度各自为政，破坏了救助基金制度的统一性，导致“同命不同救助”。关于“四元救济模式”的选择，我国交通事故多发、人口老龄化严重等现实决定了在很长时期内，受害人社会救助基金只能发挥补充性作用。

国内研究道路交通事故受害人社会救助基金制度的文献，自2003年至2015年8月，共计253篇（含报纸新闻与毕业论文），这些文献对该制度进行了一定的研究，涉及救助基金的资金筹集、救助基金的组织形式和主管机构等方面。因学界和实务界对该制度的重视程度和研究投入不足，总体而言，现有的研究成果重复率较高，笔者认为在以下方面有待深入研究：①当下救助基金制度设计，引发“同命不同救助”的负面效应。②在救助基金与侵权责任救济、保险责任救济之间的协调

运行机制。③已有成果虽研究了救助基金的资金交纳义务主体,但是没有研究各主体资金交纳数额(或比例)的依据及其交纳的顺位;没有研究如何防止资金因累年交纳而被无效闲置的对策。④将救助基金的功能局限于“垫付”,这束缚了救助基金的制度功能。如何改变这种现状,国内学者的研究几乎没有涉猎。⑤救助基金补偿的受害人范围、补偿条件、补偿限额,救助基金的追偿权制度设计等,需进一步改进。⑥现有的研究成果对现行救助基金制度的实证研究不足。

四、本课题研究目标及研究内容

鉴于中国现行的道路交通事故社会救助基金制度,不仅存在“同命不同救助”的弊端,而且没有弥补机动车强制责任保险制度的不足,再次将车上乘客排除在制度保障之外,本书试图通过对社会救助基金制度基础理论、其他国家或地区社会救助制度模式的考察,透视中国道路交通事故社会救助基金引发“同命不同救助”的制度根源,在救助基金管理体制构建、中央财政对救助基金的职责、救助基金补偿受害人的条件、补偿范围、补偿标准、补偿程序、受害人对救助基金的直接请求权、救助基金的追偿权保障和抗辩权等方面,提出研究对策,旨在研究如何重构中国道路交通事故受害人社会救助基金制度,从而增强受害人的利益救济保障,维护有序的社会秩序。本书在结构上分为六章:

第一章:道路交通事故社会救助基金的基础理论。本章主要从比较法角度,论述建立救助基金制度的社会背景、制度理念,救助基金的性质,财政补充的法理依据,救助基金制度与

侵权责任制度、责任保险制度、其他社会保障方式之间的联动机制。救助基金制度产生的社会背景是机动车交通事故置多数受害人于不利处境，而传统的侵权责任制度和责任保险制度在救济受害人利益方面存在制度缺陷。救助基金制度的理念是加强受害人的利益保护，其制度定位是弥补机动车强制责任保险的缺失。

第二章：道路交通事故社会救助基金组织制度。救助基金的组织机构，是救助基金法律地位的外在表现形式，本章论述了决定救助基金法律地位的要素，比较研究其他法域救助基金法律地位及其内部组织机构的设置。结合中国省级救助基金的具体规定与实践，实证研究中国道路交通事故救助基金组织形式的具体样态，阐述其存在的问题及解决的对策，论证中国应建立全国统一的救助基金。

第三章：道路交通事故社会救助基金的资金制度。本章从比较法角度，重点阐述了救助基金的交费主体、交费比例，救助基金的资金调整机制，救助基金的资金交付请求权，救助基金的资金投资，论证中央财政对救助基金的资金筹集承担拨款职责的根据。

第四章：道路交通事故社会救助基金的补偿制度。本章是课题论证的重点内容，在比较研究欧盟成员国和美国等发达国家或地区救助基金制度的基础上，重点论述救助基金补偿受害人的条件、补偿范围、补偿标准、补偿程序、受害人对救助基金的直接请求权等制度。本章提出了救助基金的功能包括基础功能与附加功能的观点，廓清了救助基金功能的边界。

第五章：道路交通事故社会救助基金追偿制度。本章重点

阐述救助基金行使追偿权的法理、追偿对象与追偿额、追偿权基础与诉讼时效、追偿权实现的制度保障。本章认为救助基金追偿权是侵权责任法惩罚功能在救助基金领域的体现。

第六章：中国道路交通事故受害人社会救助基金制度重构。本章属于课题研究的结论，在前文论述的基础上，重点论述中国救助基金制度的缺陷与制度重构的对策。其制度缺陷体现在：没有建立全国统一的救助基金制度，区域化、碎片化现象严重；中央财政在救助基金制度中责任缺位，地方财政拨款的额度或比例不明确；救助基金补偿范围过窄，补偿标准具有不确定性；车上乘客无法获得救助基金制度保障；受害人直接请求权阙如；《试行办法》效力层次过低。本章针对上述问题，在比较研究和结合中国国情的基础上，提出了完善中国道路交通事故受害人社会救助基金制度构成的对策。

五、本课题研究思路及研究方法

本书遵循的基本研究思路是：其一，及时保障意外事故受害人的生命权与财产权是构建交通事故受害人社会救助基金制度的理念与宗旨。其二，救助基金功能定位是整个救助基金制度构建的核心与基石，不仅涉及救助基金的资金交纳主体、交费标准，而且关系到救助对象的补偿范围、补偿标准。救助基金的功能定位是划分救助基金制度与侵权责任制度、强制责任保险制度、社会保障制度功能边界的依据，是这些制度在保护受害人方面协调运行的枢纽。其三，根据救助基金功能的理性定位，论证中国救助基金在组织制度、资金制度、补偿制度、追偿权制度等方面存在的问题。其四，提出完善中国交通事故

受害人社会救助基金制度的研究对策。

本项目拟采取的研究方法包括如下几类：一是历史考察法。社会救助基金是准社会保障措施，在国外实践的时间较长，积累了丰富的经验，通过历史考察的研究方法，探究社会救助基金产生的社会背景、制度演变、制度理念。二是调查分析法。中国没有实施全国统一的救助基金制度，各省救助基金制度间差异很大。此外，除北京、上海和重庆等直辖市外，只有江苏等少数省建立了省级统一的救助基金制度，其他省内不同地市间的救助基金制度也存在差异，没有实现省级救助基金运行制度的统一，导致省内各层级救助基金的资金来源与数额不均，这是引发“同命不同救助”的制度根源。三是比较研究法。对发达国家或地区保障交通事故受害人权益的制度构成进行比较研究，探讨其制度构成的科学性。同时，运用此研究方法，分析国内不同省级行政区划规定的救助基金制度差异及其实施效果，从而为建立统一的国家救助基金制度提供实证依据。四是法律解释法。救助基金制度的构造，最终通过法律规定表现出来，法律解释法有助于理解法律制度的宗旨、制度构成间的逻辑联系、制度构成的漏洞及其重构、法律规定的适用等。