

 部门行政法丛书

DISPUTE
OF
ROAD
TRAFFIC
ACCIDENT



改进 道路交通事故纠纷 的解决机制

余凌云 著

清华大学出版社



部门行政法丛书



改进 道路交通事故纠纷 的解决机制

余凌云 著

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

改进道路交通事故纠纷的解决机制/余凌云著. —北京:清华大学出版社,2017

(部门行政法丛书)

ISBN 978-7-302-46844-8

I. ①改… II. ①余… III. ①公路运输—交通事故—民事纠纷—处理—中国 IV. ①D922.144 ②D925.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 057159 号

责任编辑:朱玉霞

封面设计:谢元明

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:148mm×210mm 印 张:4.125 字 数:93 千字

版 次:2017 年 4 月第 1 版

印 次:2017 年 4 月第 1 次印刷

定 价:39.00 元

产品编号:074337-01

本书是2015年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“法治中国建设背景下警察权研究”(15JZD010)的阶段性成果,以及“国家2011计划司法文明协同创新中心”研究成果。在此致谢!

余凌云

清华大学法学院副院长,教授、博士生导师,公法研究中心主任。研究领域为行政法学、行政诉讼法学、警察法学。著有《行政法讲义》《警察法讲义》《行政法案例分析和研究方法》《行政契约论》《行政自由裁量论》《行政法上合法预期之保护》《警察行政强制的理论与实践》等十多部学术专著,在《中国社会科学》《法学研究》《中国法学》,以及 *International Journal on Minority and Group Rights* 等刊物发表论文九十余篇。主持教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、国家社会科学基金重点项目、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目等多项课题,入选 2007 年教育部“新世纪优秀人才支持计划”,获得第六届高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会科学)二等奖、第五届“钱端升法学研究成果奖”一等奖、首届中国青年法律学术奖(法鼎奖)等奖项。

自序

我涉足道路交通立法已有时日，也积攒了一些零零散散的想法。撰写本书，就是想把我立法论证会上谈到的观点串起来，整理出来，使之更系统，更有说服力。当然，也是为了能够更有成效地影响实践。学问上的孤芳自赏、自娱自乐，我向来反感，从不追崇。

先与李文彬，后和朱玉霞，我都曾很认真地筹划过，出一套部门行政法丛书。她们不含糊的首肯，也让我欣喜。只因我懒散惯了，拖延至今。去年获得教育部重大攻关项目“警察权研究”，已有的念头又萌动起来。我想，可以先从课题入手，遴选一批作品，然后，慢慢扩大到其他部门行政法领域。这套丛书应该是开放的，不忙贪多求快，要讲究品位，追求精细。就连丛书的装帧，我也一样要求雅致。

年岁慢慢大了，世事也渐渐看淡了，也可以放任性情，随心所欲，少讲一些人情世故，不计较一些利害得失。“摆落悠悠谈，请从余所之”（陶渊明《饮酒》），且看我能不能“堆”出一套有意思的书？

朱玉霞建议,要不要为丛书写一个总序,我觉得太落俗套,免了吧。但还是要有一点交代,来龙去脉,也好让人知晓。

初稿完成之际,刘启川来电话为《政治与法律》约稿,组一期交通法的专稿,我挑出其中一章刊用了。之后,又将书中的其他部分陆续发表在《法学研究》《清华法学》上。施立栋、高刘阳、赵丽君帮助收集文献,并做法规范与案例的梳理。与廖峻、成锴等交警交谈,获益颇多,在此一并致谢。

余凌云

2016年重阳于禧园



目 录

一、引言	1
二、比较视野下的纠纷解决	6
三、标准化的管理模式	31
四、警察的现场勘查	51
五、责任认定	56
六、开放的专家构成	85
七、专业判断与法院的遵从	100
八、结束语	104
附录 1 相关法规范	106
附录 2 相关案例	112
参考文献	119

一、引言

（一）从特权到权利

Edward C. Fisher 在 1961 年写就的专著中,详细考察了汽车自问世以来,挤占着传统路权,与车马、行人发生的冲突。对于这一新生事物,法院最初的态度是抑制。当时汽车设计、质量都不够好,汽车启动噪声大,在泥泞的道路上行驶,飞溅泥沙。法院在判案中要求汽车驾驶人负有很大的注意义务,不得惊扰车马、行人,如有妨碍之虞,要立即停止驾驶。后来才逐渐发展到承认各色人等都有平等使用道路的权利。阿肯色州(Arkansas)最高法院在 1911 年就认可了“拄着拐杖的乞丐有着与开车的人一样的使用城市街道的权利”(The beggar on his crutches has the same right to the use of the streets of the city as has the man in his automobile)。^①对于这个观念的转变,Edward C. Fisher 评价极高,他说:“二十世纪还远没有踏步向前,直到法院确认了所有人,不论是徒步还是使用合法运输工具,都有着使用街道和公路的平等与互惠权利,除非法规或条例规定,任何人都不具有优于别人的

^① Cf. Edward C. Fisher, *Vehicle Traffic Law*, The Traffic Institute Northwestern University, 1961, p. 11.

权利。”^①

路权倒是平等了,但在当时,驾驶汽车却还是少数人的活动。所以,早在 20 世纪 60 年代,人们反复被灌输道,“驾驶汽车只是一个特权,不是宪法保护的權利”(driving is a privilege, not a right guaranteed by the Constitution)。^② 现如今,这一论断已一去不复返了。随着汽车时代的到来,汽车走入寻常百姓家,它让人们出行更为便利,生活品质极大提升。驾车不再是奢侈,也不是少数人的特权,而成了民生的一部分,也成为一项法律应当保护的公民权利。科学技术的日新月异,汽车智能化的突飞猛进,让色弱、老龄、残疾等驾车门槛不断降低,驾车不再是一个遥不可及的梦想。

(二) 汽车时代带来的问题

在美国,1900 年仅有 8000 辆汽车,汽车对大多数人来说只是一个传说(hearsay)。1930 年是一个拐点,从 1920 年的 9 239 161 辆激增到 125 531 999 辆。之后,每年以 1000 万~2000 万辆的基数猛增。^③ 到 2010 年,平均每千人中就有 834 人拥有登记机动车(registered motor vehicles),加拿大为 629 人。该比例之高,在美洲居于前列。北美洲的机动车数量占整个美洲的近 66%。^④

虽晚于欧美,也不及日韩,但中国也迎来了汽车时代。公安部

① Cf. Edward C. Fisher, *Vehicle Traffic Law*, The Traffic Institute Northwestern University, 1961, p. 10.

② Cf. Gerald S. Levin, "Traffic Courts: The Judge's Responsibility" (1960) 46 *American Bar Association Journal* 146.

③ Data from Edward C. Fisher, *Vehicle Traffic Law*, The Traffic Institute Northwestern University, 1961, p. 3.

④ Data from WHO, "Road Safety Facts in the Region of the Americas, 2013".

交通管理局公开的统计数据显示,近五年机动车年均增量 1500 多万辆,驾驶人年均增量 2000 多万人。截至 2014 年年底,全国机动车保有量达 2.64 亿辆,其中汽车 1.54 亿辆;机动车驾驶人突破 3 亿人,其中汽车驾驶人超过 2.46 亿人。全国平均每百户家庭拥有 25 辆私家车。^① 驾驶人数量位居世界第一,汽车数量居世界第二位。^②

汽车时代赋予了“衣食住行”中的“行”更多现代化色彩,人们出行更加便捷,时空距离骤然缩短,出行安全日益突出。可以想见,人的出行,离不开路,更撇不下车,道路交通事故频发也就自然不过的了。在美国,每年平均 80 万起,死亡率比朝鲜战争几乎高出 7 倍。^③ 死亡人数相当于美军两个师(equivalent of two Army divisions of Americans),^④比如,1958 年,因交通事故死亡的人数达到 37 000 人,受伤 1 500 000 人,经济损失 5 500 000 000 美元。^⑤ 日本在 20 世纪 60 年代也跃入汽车时代,人身损害案件飙升,1971 年冲到战后的顶点,达 12 624 起。^⑥ 来自世界卫生组织的一项研究

① “2014 年全国机动车和驾驶人迅猛增长新增汽车 1700 多万汽车驾驶人 2780 多万”,载 <http://www.mps.gov.cn/n16/n85753/n4449431/4473813.html>,访问时间:2015 年 8 月 16 日。

② “我国驾驶人总量突破 3 亿交通安全面临挑战汽车文明亟待加强”,载 <http://www.mps.gov.cn/n16/n85753/n4449431/4473797.html>,访问时间:2015 年 8 月 16 日。

③ Cf. Harold F. McNiece & John V. Thornton, “Automobile Accident Prevention and Compensation”(1952)27 *New York University Law Review* 585.

④ Cf. Harold F. McNiece & John V. Thornton, “Automobile Accident Prevention and Compensation”(1952)27 *New York University Law Review* 590.

⑤ Cf. Gerald S. Levin, “Traffic Courts: The Judge’s Responsibility”(1960) 46 *American Bar Association Journal* 143.

⑥ Cf. Takao Tanase, “The Management of Disputes: Automobile Accident Compensation in Japan”(1990) 24 *Law & Society Review* 659.

表明,全世界每年近 124 万人死于道路交通事故,2000~5000 万人遭受非致命损伤。^①

笔者一直想找却找不到全国每年道路交通事故纠纷的总数。2014 年,适逢《道路交通安全法》实施 10 周年,我们从一组报道中发现了这样一组数据,全国道路交通事故从 2003 年的 66.7 万起下降到 2013 年的 19.8 万起,交通事故死亡人数从 10.4 万人,下降到近 5 年保持在 6.3 万人左右,重特大交通事故从 2004 年的 55 起下降到 2013 年的 16 起。^② 上述统计是为彰显成就,显然仅统计了法定要求上报的道路交通事故,而大量频发的、通过自行协商、快处快赔解决的道路交通事故,应该不在统计之列。否则,数量之大,恐难以估算。倘若它们全都涌进法院,法官即便累死,也应接不暇。而且,交通事故的井喷,让城市交通变得更加脆弱,哪怕是一起轻微的刮擦事故,也极易造成拥堵。

如何实现道路的安全与畅通,如何快速公正地解决事故纠纷,先是美日,后是我们,都成为一个无法回避、必须认真对待的问题。这又是一个宏大的话题。事故纠纷的解决,从价值取向上,不仅包含公正、权利保障,还有交通效率。从涉及领域看,贯穿着技术的、管理的、法律的层面。从法律的视角,又包括刑事的、民事的与行政的责任追究。从过程看,还关涉调查取证、责任认定、保险、调解、诉讼等机制。就笔者所擅长的学科领域,根本无力涉猎这么宽泛的选题,必须小心界定本书的研究范围。

① Cf. *Global Status Report on Road Safety 2013: Supporting a Decade of Action*. http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/en/.

② “十年道交法,改变了什么”,载 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/30/content_1861809.htm,访问时间:2015 年 8 月 19 日。

（三）本书关注的问题

本书关注的是道路交通事故纠纷解决的过程,至于刑事责任的精确定、民事上的定分止争,以及行政违法的处罚,都处于过程的延长线上,是事故处理的结果,属于法律上的精算,这些都不在笔者的关注之列。通过浏览文献,以及与一些交警交谈获悉,保险对交通事故解决影响至深。但本书研究的立场,是为修葺《道路交通安全法》《道路交通事故处理程序规定》,所以,本书对保险的探讨,也仅从道路交通事故处理的视野,宏观审视保险的功能,择其关隘,泛泛论及,不求深入。

经过多年制度积累,我国已形成了道路交通事故纠纷解决的基本模式与制度,且行之有效。我们面临的不是推倒重来,而是进一步的改善。诚如西方学者所言,“我们的目标应该是,通过尽可能最简洁、最有效率的方式,快速实现公正”(Our goal should be “the speedy administration of justice by the simplest and most efficient means possible”)。^① 因此,本书更关注的是,在这个过程中,哪些机制能够促进事故纠纷公正快捷的解决。^② 准确地说,可以引入或者改进哪些机制。当下,《道路交通安全法》《道路交通事故处理程序规定》均在酝酿修改之中,上述研究对于推陈出新应该有所裨益。

① Cf. Harold F. McNiece & John V. Thornton, “Automobile Accident Prevention and Compensation”(1952)27 *New York University Law Review* 613.

② 文中出现的“交通事故”“事故纠纷”“事故处理”“责任认定”等,均是指道路上发生的,只不过是为了简约,不泛指航空、航海、铁路等上发生的类似现象。特此说明。

二、比较视野下的纠纷解决

面对着道路日益拥堵,交通事故频发,法院门前排着一眼望不到边的候审案件,摆在我们面前的问题,就是如何迅速地解决纠纷,这是日美在几十年前就遇到过的。本书选用的介绍日美的英文文献多是 20 世纪六七十年代,甚至更早些。笔者也想寻些新近的文献,却寻而不得,这很耐人寻味。文献看似陈旧,但那时却是美日先后步入汽车时代,私家车猛增,事故频发,或许,那时的的问题那时就集中讨论干净了?但在笔者看来,那时的讨论比近期的材料对于我们可能更有用。他们当初头疼的问题现在轮到了我们,回望他们当年步履,应对筹谋,对我们定有启发。

从有关文献看,美日的对策无非是,对已有诉讼制度进行改造,以适用形势需要。与此同时,适当地延展出诉讼外的解决机制,以及积极引入能收取促进效果的辅助机制,比如力推保险。但是,两国的具体做法却各有千秋,美国是以诉讼为核心的展开,日本是实施对纠纷解决的精细化管理。当然,我们更重要的任务是通过梳理,寻觅出两国的共同经验,因为它们蕴含着实践的智识,揭示出了某些规律性的东西。当我们的目光在比较之中来回逡巡,定会更加清晰地认识到我们未来的努力方向与目标。