

■ □ 河北省社会科学基金项目

孟利民 刘锐 王揆鹏◎著

机动车事故受害人 救济机制研究

JIDONGCHE SHIGU SHOUHAIREN

JIUJI JIZHI YANJIU

知识产权出版社

河北省社会科学基金项目

孟利民 刘锐 王揆鹏 著

JIDONGCHE SHIGU SHOUHAIREN

机动车事故受害人

救济机制研究

知识产权出版社

内容提要

本书通过考察现行中国机动车事故受害人救济机制存在的问题,比较借鉴世界其他国家和地区机动车事故受害人救济机制,结合中国国情,提出完善中国机动车事故受害人救济机制的具体建议。

本书适合机动车侵权、强制保险等领域研究人员、决策人员使用。

责任编辑:宋 云

图书在版编目(CIP)数据

机动车事故受害人救济机制研究/孟利民,刘锐,王
揆鹏著. —北京:知识产权出版社,2009. 2

ISBN 978-7-80247-441-3

I. 机… II. ①孟… ②刘… ③王… III. 公路运输—交通
运输事故—赔偿—研究—中国 IV. D 922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 021757 号

机动车事故受害人救济机制研究

孟利民 刘 锐 王揆鹏 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址:<http://www.cnipr.com>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责编电话:010-82000860 转 8324

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880mm × 1230mm 1/32

版 次:2009 年 3 月第 1 版

字 数:225 千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893 转 8325

责编邮箱:hnsongyun@163.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:8.375

印 次:2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价:25.00 元

ISBN 978-7-80247-441-3/D · 773

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

我国每年机动车的死伤人数分别为10万、40万人左右,基本相当于每年发生一次汶川“5·12”大地震。然而,与汶川“5·12”大地震的受害人得到了非常及时有效的救济不同的是,机动车事故受害人的救济始终是一个未被有效解决的难题。

2004年,由中央司法警官学院孟利民教授和国家行政学院刘锐副教授等人组成的课题组,以《河北省机动车事故救济机制研究》为题,申请河北省社会科学基金项目并得到资助。在调查研究过程中,课题组发现机动车事故受害人的救济问题主要是国家层面上的制度建设问题,河北省的作为空间并不大。于是,课题组适时地向主管机构提出了扩大研究领域至全国的申请并获批准。课题的研究主题最终确定为《机动车事故受害人救济机制研究》。

课题从立项到最终完成,整个研究过程持续了四年之久。导致这项研究持续如此长的时间的原因主要有三:首先,这四年正好是我国机动车事故相关立法急剧变革的四年。从2004年5月1日《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》)实施,2006年7月1日《机动车交通事故责任强制保险条例》(以下简称《交强险条例》)实施,“机动车交通事故责任强制保险”(以下简称交强险)施行,到2007年《道路交通安全法》修正及交强险调整赔偿限额和费率,机动车事故受害人的主要救济机制——侵权赔偿和强制保险赔偿机制——始终处于不断调整的不稳定状态,这种状况一直持续到2008年年初。其次,任何一项制度的变革,其效果的真正显现及问题的充分暴露都需要时日,机动车事故受害人救济机制的变革也概莫能外。无论是侵权赔偿机制,还是强制保险机制,其问题

一般只有在一定数量的纠纷进入司法领域之后方具有研究的价值和研究的可行性。最后,机动车事故受害人救济机制涉及侵权赔偿、强制保险、医疗保险、医疗救助、商业保险、纠纷解决等众多机制的完善及协同作用,这需要充分有效的调查和全面深入的研究。

在四年的研究过程中,课题组先后通过现场调研、个别访谈、委托调查以及文献调查等方法认真地开展了大量调查研究工作,掌握了宝贵的第一手资料,并多次主持召开或参加相关的专家研讨会,对机动车事故受害人救济机制有了全面的把握。课题最终成果共分八章。第一章、第二章分别介绍了世界其他国家(地区)和我国机动车事故受害人救济机制的主要演变过程及基本内容。在第一章、第二章的基础上,第三章探讨了我国机动车救济机制存在的主要问题。第四章至第七章分别阐述了我国机动车侵权赔偿机制、强制保险机制、交通事故特殊救助机制、社会保障及纠纷解决机制的重新构造。第八章是对目前河北省机动车事故受害人救济机制的检讨和对策性建议。

一、关于我国机动车事故受害人问题的现状

我国的机动车事故受害人问题很严重,主要表现为:

第一,伤亡人数巨大。权威机关公布的我国机动车事故伤亡人数分别为每年10万和40万人左右。然而,由于统计标准限制、实际统计过程不严等原因,这一数据并不十分准确。我国机动车事故的伤亡,尤其是受伤人数被严重低估。“我国汽车保有量只有世界的2%,道路交通事故中的死亡人数却占全世界的15%左右。”^①

第二,在伤亡人员中,约80%为农民(包括农民工)、学生、退休人员等低收入或无收入人员,且男性明显多于女性,青壮年劳动力占相当大的比例。

第三,绝大多数伤亡人员没有养老、医疗等社会保险和商业保险

● 王锦涛,苏海萍.连续3年我国每天有300人命丧车轮下[N].新华每日电讯,2004-04-27(2).

的保障。这里讲的没有社会保险保障不仅指根本没有任何形式的社会保险(如城市无职业群体),同时还包括虽然有基本医疗保险、新型合作医疗保险等保障,但这些医疗保险不保障交通事故医疗费用。

第四,受害人很难通过其他途径获得赔偿或补偿,抢救医疗费用没有保障。交强险投保率低、责任限额低、保障范围窄、保险公司抗辩事由多、赔偿程序复杂、索赔成本高;道路交通事故社会救助基金至今未建立;绝大多数肇事车车主赔偿能力有限,未投保任意责任险或其他商业保险;通过诉讼获得赔偿的比例并不高。

二、关于我国现行机动车事故受害人救济机制存在的问题

第一,侵权赔偿机制思路不清、逻辑混乱、规范不周、保障不力。思路不清的表现是:强制责任保险不规定侵权责任基础;根据撞的对象不同(机动车或非机动车、行人)而异其归责基础;财产损失与人身损害适用同一归责基础;赔偿标准过高且不合理。逻辑混乱的表现是:混淆无过失补偿保险与无过失侵权责任;混淆过错推定与无过错责任。规范不周的表现是:没有规定责任主体;强制保险责任限额内的赔偿主体仅规定保险公司不周延;未规定强制责任保险责任限额内及单方事故情形的侵权责任。保障不力的表现是:诉讼过程漫长,自动履行率和执行率极低;胜诉判决往往是“法律白条”。

第二,强制保险机制设计混乱、功能不清、定位不准、保障有限。设计混乱的表现是:《道路交通安全法》第76条与第17条不一致;《交强险条例》与《道路交通安全法》第76条不一致;有责责任限额与无责责任限额的划分与《道路交通安全法》第76条不一致;《交强险条例》与强制责任保险基本原理不符。功能不清的表现是:究竟是为了保障人身还是财产;究竟是为了保障人身还是为了提高交通效率;究竟是为了保障受害人还是为了保障保险公司。定位不准的表现是:将财产损失纳入了强制保险保障范围;将车上人员排除这一范围之外;医疗责任限额不足以给受害人的抢救、医疗提供基本保障;没有赋予受害人对于保险公司的直接赔偿请求权。保障有限的表现是:单方事故的车上人员等没有纳入保障范围;死亡、重伤,尤其

是群死群伤的受害人保障十分有限;受害人获得赔偿很难。

第三,道路交通事故社会救助基金定位不准、资金缺乏、长期缺位。定位不准的主要表现是:救助基金仅仅承担垫付抢救等费用的责任而不是承担补偿责任;救助基金应当是强制保险的补充而非“兜底”。资金缺乏的主要表现是目前规定的资金来源无法保证救助基金的正常运转。长期缺位的表现是救助基金作为《道路交通安全法》的赔偿制度,在《道路交通安全法》实施4年之后仍然没有建立。

第四,社会保障制度覆盖率低、保障水平低、分配不公、“社会性”差、管理不规范、制度建设滞后、未保障交通事故受害人。覆盖率低的主要表现是:城镇非职工医疗保险等社会保险覆盖低;农民养老保险和最低生活保障基本未覆盖;城镇职工的社会保险覆盖率还有待提高。保障水平低表现在:基本医疗保险和农村新型合作医疗保障水平很低;企业养老保险支付标准不高;低保保障线极低。分配不公的表现是:推进过程不公平——由高收入群体向低收入、无收入群体推进;保障负担不公平——各类群体的社保自负额不同;保障结果不公平——收入越高保障越充分,低收入或无收入人员没有保障或保障十分有限。“社会性”差表现在强制性不足与“杀富济贫”功能不明显。管理不规范表现为缺乏统一有效的管理制度和监管机制。制度建设滞后表现为本应由立法规范的社会保险目前仍主要通过行政法规,甚至政府规章乃至基层政府的规范性文件推行。未保障交通事故受害人主要表现为目前的医疗保障基本未将交通事故受害人纳入保障范围。

第五,各种机制之间不协调。机制之间的不协调不仅有社会保障之间的不协调,也包括社会保障机制与民事侵权赔偿机制、强制保险机制等之间缺乏有效衔接和协调。机制不协调导致救济不足与救济过度的不正常现象并存。

第六,商业保险市场不成熟,责任保险、人身保险等商业保险对于受害人救济的作用有限。

第七,交通事故纠纷急剧上升,快速、有效、多元的纠纷解决机制

至今未建立。

三、关于完善我国机动车事故受害人救济机制的主要建议

第一,修改《道路交通安全法》和《交强险条例》等法律、法规,建立符合我国国情的、平衡加害人与受害人以及保险公司利益的机动车侵权损害赔偿机制、机动车强制保险机制和交通事故受害人特殊救助机制。

第二,提升城镇基本医疗保险的规范层次,将一定限额内肇事逃逸或责任人无赔偿能力的受害人交通事故医疗费用纳入社会保障的范围。

第三,尽快制定科学有效的机动车交通事故社会救助基金制度,强化医疗救助制度,保障机动车交通事故受害人的抢救、基本医疗需要。

第四,完善现行责任保险、人身保险制度,提高投保率,增强商业保险在救济事故受害人中的作用。

第五,确立医疗保险、交通事故救助基金、医疗救助等社会保障与侵权赔偿、交强险赔偿、商业保险之间的合理关系。在救济原则上,以损失补偿为原则,禁止双重或多重救济。在救济顺位上,抢救医疗费用应当首先由交强险、工伤保险、交通事故救助基金予以支付,对于交强险、工伤保险、交通事故救助基金未覆盖且没有责任方提前垫付或支付的受害人,由医疗保险、医疗救助等予以保障;对于应由第三方承担责任的,应由责任方承担终局责任,赋予交强险、交通事故救助基金、工伤保险、医疗保险、医疗救助等机构追偿权。

第六,借鉴其他国家和地区小额诉讼、简易诉讼的快速处理机制的经验,总结我国各地建设交通事故法庭、速裁机制等成功做法,建立机动车事故侵权赔偿纠纷、交强险赔偿纠纷的快速处理机制。例如,可以尝试建立机动车侵权赔偿纠纷和交强险赔偿纠纷的简易仲裁机制。

本书是河北省社会科学基金项目的最终成果。在课题的研究过程中,得到了中国人民保险集团公司法律与合规部总经理李祝用、中

国再保险(集团)股份有限公司法律处高级经理曹顺明博士、最高人民法院王毓莹法官、公安部交通管理局刘雪梅、云南省高级人民法院龚睿、河南省高级人民法院刘万喜、河北省邯郸市中级人民法院院长赵增国、浙江省金华市中级人民法院钱建军、上海市第一中级人民法院武之歌、中国人民保险股份有限公司张海波处长、太平洋保险集团公司秦国辉博士、中央财经大学陈飞博士、河北省任丘市交警支队政委冯建民、甘肃省定西市安定区凤翔镇刘福、甘肃省定西市人民医院王建军,以及中央司法警官学院法律系2004级、2005级、2006级800多名同学的热情帮助,在此表示诚挚的谢意!

全书由刘锐、孟利民总体设计并统稿定稿。各章的具体分工如下:

第一章:刘锐

第二章:刘锐、孟利民

第三章:刘锐、孟利民

第四章:刘锐

第五章:刘锐、孟利民

第六章:刘锐、王揆鹏(中央司法警官学院)

第七章:刘锐、孟利民

第八章:孟利民

本书的出版得到了中央司法警官学院和知识产权出版社的大力支持,课题组表示衷心地感谢!

由于水平所限,错误和不当之处在所难免,恳请读者朋友批评指正!

课题组

2008年圣诞之夜于北京

目 录

第一章 机动车事故受害人救济机制的演变	1
第一节 机动车事故受害人保护问题	1
一、机动车的产生与普及	1
二、机动车事故受害人保护问题	3
第二节 机动车事故受害人救济机制的演变	4
一、侵权赔偿机制	5
二、强制保险机制	7
三、交通事故救助机制	21
四、任意保险机制	25
五、社会保障机制	26
六、各种赔偿、补偿机制的协调	28
七、纠纷解决机制	30
第二章 我国机动车事故受害人救济机制的演变	33
第一节 我国机动车事故受害人保护问题	33
一、我国机动车的普及	33
二、我国机动车事故受害人保护问题	36
第二节 机动车事故受害人救济机制的演变	43
一、机动车侵权赔偿机制的演变	43
二、机动车强制保险机制的演变	60
三、机动车交通事故社会救助机制的演变	67
四、社会保障制度的演变	71

五、纠纷解决机制的演变	78
-------------------	----

第三章 我国机动车事故受害人救济机制存在的问题

第一节 侵权损害赔偿机制存在的问题	79
一、关于侵权责任机制	79
二、关于损害赔偿机制	85
第二节 强制保险机制存在的问题	88
一、《道路交通安全法》关于机动车强制保险制 度的规定	88
二、《交强险条例》及相关配套规定的主要问题	94
三、交强险运行中存在的问题	103
第三节 交通事故受害人救助机制存在的问题	105
一、救助基金的功能定位不准	106
二、救助基金制度与其他制度不协调	107
三、救助基金的来源有限	107
第四节 社会保障机制存在的问题	108
一、社会保障覆盖率低	108
二、社会保障水平低	110
三、社会保障分配不公	112
四、社会保障的“社会性”不足	113
五、社会保障管理不规范且运行成本高	114
六、社会保险制度建设滞后	115
七、交通事故受害人基本没有纳入医疗保障 的范围	117
八、社会保障与其他民事赔偿等机制协调不够	118
第五节 纠纷解决机制存在的问题	119
一、纠纷解决方式趋于单一	119
二、受害人很难最终获得足额赔偿	121

三、诉讼成本高,司法资源浪费严重	122
第四章 我国机动车强制保险机制的重构	124
第一节 强制保险的功能定位	125
一、现行法律、法规关于机动车强制保险的目的 功能检讨	125
二、我国机动车强制保险制度目的功能的重新 定位	128
第二节 强制保险的模式定位	132
一、现行立法关于强制保险模式的采行及其问题 ...	133
二、我国究竟应采行何种强制保险模式	134
第三节 强制保险的缔约制度	143
一、现行法律规定	143
二、现行制度存在的问题及立法完善	145
第四节 强制保险的赔偿制度	155
一、现行法律规定	155
二、现行制度存在的问题及立法完善	162
第五节 强制保险的监管制度	173
一、现行法律规定	173
二、现行制度存在的问题及立法完善	176
第五章 我国机动车事故侵权损害赔偿机制的重构 ...	182
一、机动车侵权损害赔偿机制重构应当考虑的 因素	182
二、机动车侵权损害赔偿机制重构的基本思路与 具体建议	197
三、机动车侵权损害赔偿机制的重构	200

第六章 我国机动车事故救助基金制度的重构	202
第一节 完善救助基金制度的基本思路	202
一、必须充分认识我国建立救助基金制度的必 要性	202
二、必须充分认识目前救助基金制度框架存在的 问题	202
三、适当借鉴其他国家和地区的立法经验	203
第二节 完善救助基金制度的建议	204
一、理顺与交强险的关系	204
二、赋予救助基金私法人地位	204
三、重新规定救助条件	207
四、救助范围扩大至人身损害	207
五、拓展救助基金来源	209
六、明确规定救助基金的追偿权	212
第七章 我国社会保障及纠纷解决机制的重构	214
第一节 社会保障机制的重构	214
一、正视我国社会保障制度建设中的问题	214
二、坚持正确的发展方向	214
三、加快社会保险制度建设	215
四、整合现有医疗保障资源	216
五、加快推进医疗体制改革	217
六、医疗保险制度的完善	220
七、医疗救助制度的完善	222
第二节 交通事故纠纷解决机制的完善	224
一、出台统一的道路交通事故纠纷处理指导意见	224
二、借鉴地方经验,建立交通事故纠纷处理的多 方协调机制	225
三、完善民事诉讼简易程序,提升交通事故诉	

讼处理效率	227
第八章 河北省机动车事故受害人救济机制的完善 ...	230
第一节 基本情况及存在的问题	230
一、基本情况	230
二、存在的问题	240
第二节 主要对策性建议	242
一、设立地方性的救助基金制度	242
二、整合现有资源	244
三、完善现有制度	245
主要参考文献	246

第一章 机动车事故受害人救济机制的演变

第一节 机动车事故受害人保护问题

一、机动车的产生与普及

世界上第一辆汽车是卡尔·本茨 (Karl Benz, 1844 ~ 1929 年) 于 1885 年建造的三轮汽油驱动车辆, 而四轮汽车是由德国工程师、发明家和现代汽车工业的先驱者之一戈特利布·戴姆勒 (Gottlieb Daimler, 1834 ~ 1900 年) 于 1886 年制造的。因此, 以汽车为主体的机动车●的历史不过百余年。然而, 就在这百年历史中, 汽车完成了从大规模生产到普及的过程 (参见表 1-1)。● 由下表可以看出, 美国 1930 年的汽车保有量相当于我国 2002 年的汽车保有量。发达国家于 20 世纪中期陆续进入了汽车时代, ● 发展中国家也于

● 机动车自然有别于汽车, 但由于汽车是机动车的主体, 因此, 在非严格的意义上二者往往被交替使用。本书为了叙述的方便, 除特殊情形外, 使用机动车这一概念。

● 20 世纪初, 汽车进入大量生产阶段, 尤其是 1908 年美国的福特 T 型汽车在市场上出现后。

● 20 世纪 70 年代初, 德国、英国、法国、日本等发达国家的机动车保有量突破千万辆大关, 美国的机动车保有量突破亿辆。

20 世纪末基本进入汽车时代。

表 1-1 世界各主要国家四轮车保有量发展变化 (单位: 万辆)●

国家 年份	美国	加拿大	德国	法国	英国	中国	日本
1930	2675	122	66	154	153		9
1940	3245	149			199		16
1950	4916	256	96	252	336	51●	23
1955	6269	391	258	370	485	51	47
1960	7386	522	563	703	718	110●	135
1970	10842	834	1560	1439	1357	200●	1758
1980	15589	1321	2485	2172	1735	703●	3786
1990	18866	1655	3268	2846	2641	584	5770
2000	22148	1757	4731	3381	3142	1609	7265
2001	22345	1778	4798	3460	3212	1845	7341
2002	22962	1827	4822	3514	3292	2042	7399
2003	23139	1850	4856	3563	3359	2421	7421
2004		1867	4892	3604	3409	3588	7466

● 日本自动车工业会. 世界自动车统计年报 (第 1 集) [M]. 东京: 日本自动车工业会, 2002: 94; 日本自动车工业会. 世界自动车统计年报 (第 5 集) [M]. 东京: 日本自动车工业会, 2006: 90-99; 中国汽车技术研究中心, 中国汽车工业协会. 中国汽车工业年鉴 (2003) [M]. 天津: 《中国汽车工业年鉴》编辑部, 2003: 26. 中国数据仅指民用汽车的保有量。

- 为 1953 ~ 1957 年期间的保有量。
- 为 1958 ~ 1960 年期间的保有量。
- 为 1966 ~ 1970 年期间的保有量。
- 为 1976 ~ 1980 年期间的保有量。

二、机动车事故受害人保护问题

机动车的产生和普及在给人类带来前所未有的便利的同时，也带来了始料未及的灾难。如英国 1926 年的死亡总数达到了 4886 人，重伤 13 万多人，而当时路上的车辆只有 170 多万辆。^① 在 20 世纪 20 年代，当英国的机动车事故死亡人数达到 5000 人左右之时，美国机动车事故死亡人数已经超过了 33000 人。值得一提的是，美国 1987 年机动车的死亡人数不过 48400 人，1999 年更是降到了 41611 人。据统计，美国自 1901 年以来的百年间，因为车祸死亡的人数在 250 万人以上，比美国独立战争以来所参加的 7 次战争中战死人数（约 65 万人）的 3 倍还多。^② 而据世界卫生组织不

表 1-2 世界各主要国家机动车事故统计表^③

国别	美国	日本	德国	法国	中国	韩国	加拿大
年份	2003	2003	2003	2002	2003	2003	2001
事故起数 (件)	1963000	947993	354534	105470	667753	240832	154268
死亡 (人)	42643	8877	6613	7655	104372	7212	2778
受伤 (人)	2888601	1181431	462170	137839	494174	376503	221158

① ROBERT Merkin, JEREMY Stuart - Smith. The law of motor insurance [M]. London: Sweet&Maxwell, 2004: 6.

② 王之卓. 强制汽车责任保险的立法模式 [J]. 上海市政府管理干部学院学报, 2000 (6): 37.

③ 江朝国. 强制汽车责任保险法 [M]. 台北: 元照出版有限公司, 2006: 6-11 (注: 各国的统计标准并非一致, 因此, 简单的比较往往并不可靠。如法国以肇事后 6 天内死亡为计算标准, 中国、意大利以肇事后 7 天内死亡为计算标准, 日本以 24 小时内死亡为计算标准, 其他国家地区以肇事后 30 天内死亡为计算标准)。