

张新宝
陈飞◎著

机动车第三者责任强制保险制度 研究报告


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

作者简介

张新宝：中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国法学会民法学研究会常务理事、秘书长。

陈 飞：中国人民大学法学院民商法学博士研究生。

上架建议：法学学术·民商法



独角兽工作室

装 幀 设 计

ISBN 7-5036-5921-1



9 787503 659218 >

ISBN 7-5036-5921-1/D · 5638

定价：10.00元

张新宝
陈飞◎著

机动车第三者责任强制保险制度 研究报告


LAW PRESS CHINA
法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

机动车第三者责任强制保险制度研究报告/张新宝、陈飞著. —北京:法律出版社, 2005. 11

ISBN 7-5036-5921-1

I. 机… II. ①张…②陈… III. 汽车保险: 责任
保险—保险法—研究报告—中国 IV. D922.284.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 126226 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘彦洋 张心萌

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法学学术出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/A5
版本/2005 年 11 月第 1 版

印张/5.625 字数/143 千
印次/2005 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5921-1/D·5638 定价:10.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

引言	1
一、我国机动车第三者责任强制保险的历史与现状	4
(一)《道路交通安全法》实施前的状况	4
(二)《道路交通安全法》的规定	20
二、《道路交通安全法》实施以后的若干突出问题	28
(一)对第三者责任险性质的不同认识	28
(二)对保险金额的不同认识	36
(三)对保险公司责任归责原则的不同认识	41
(四)对责任免除条件的不同认识	43
(五)对受害人直接请求权的不同认识	44
(六)对第三者责任险所承保财产范围的不同认识	45
三、比较法上的观察与思考	47
(一)一些国家和地区的立法	47
(二)主要经验	83
四、若干建议	89
(一)正确认识机动车第三者责任险的目的和性质	89
(二)保险金额	99
(三)在强制保险金额的范围内保险公司应该承担无过错赔付责任	105
(四)免责条款应当法定	111
(五)受害人应当享有直接请求权	116
(六)第三者责任险的责任范围不应该包括受害人车上所载货物的损失	120
结语	123
主要参考文献	124

附录:国内外相关立法	130
(一)我国相关立法	130
中华人民共和国道路交通安全法(节选)	130
中华人民共和国道路交通安全法实施条例(节选)	132
中华人民共和国机动车第三者责任强制保险条例(草案)	133
北京市实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法(节选)	139
上海市机动车道路交通事故赔偿责任若干规定	141
浙江省实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法(草案)(节选)	143
河北省实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法(草案)(节选)	145
湖北省道路交通安全条例(送审稿)(节选)	146
广东省道路交通安全条例(草案)(节选)	149
(二)我国港台地区立法	150
香港地区汽车保险(第三者风险)条例(节选)	150
台湾地区强制汽车责任保险法(节选)	159
(三)国外立法	167
日本自动车损害赔偿保障法(节选)	167
英国道路交通法 1988(节选)	171
后记	176

引 言

责任保险是指“以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险”。^① 责任保险承保的是被保险人的法定赔偿责任,而非固定价值的标的,其赔偿责任因损害责任事故大小而异,很难准确预计。因此,不论何种责任保险,均无保险金额的规定,而是采用在承保时由保险双方约定赔偿限额的方式来确定保险人承担的责任限额,凡超过赔偿限额的索赔仍需由被保险人自行承担。^② 而强制责任保险一般都是指:依照国家法律的规定,投保人(被保险人)必须向保险人投保而成立的责任保险。^③ 其特点就在于法律有特别的规定,投保人(被保险人)有投保责任保险的法定义务,保险人有不得拒保的义务,保险关系的部分内容由法律直接规定。但有一点必须说明的是强制责任保险的法律关系并不是依据法律规定自动产生,恰恰相反,强制责任保险法律关系的发生需要当事人主动缔结保险合同,并以保险合同来最终确定保险人、投保的费率、赔偿的保险金额以及保险费金额的限制等主要权利义务关系。机动车第三者责任强制保险,是指由保险公司对被保险机动车发生道路交通事故造成

① 参见《保险法》第50条第2款的规定。

② 参见张洪涛、郑功成主编:《保险学》,中国人民大学出版社2002年10月版,第314—315页。

③ 参见邹海林:“责任保险的基础理论研究”,中国社会科学院民法学博士学位论文1998年。

受害人的人身伤亡、财产损失进行赔偿的责任保险。^①也有学者认为机动车三者险是指,机动车所有人或使用人依照法律的强制规定而投保的,以自己机动车事故受害人应当承担的损害赔偿责任为标的的责任保险。^②虽然表述有所差别,但是可以看出,两者归纳的基本内容是一致的。机动车第三者强制责任保险是典型的强制责任保险,具有强制责任保险的基本特点。但是它的特殊之处又在于,机动车第三者责任强制保险的保险标的是机动车驾驶人或所有人在驾驶机动车的过程中造成他人损害时依法对该受害人所应承担的责任。相比较而言,其他的强制责任保险或责任保险的标的,或为雇主责任,或为医师责任,与此处的机动车驾驶人或所有人的责任并不相同。

《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》)实施已经1年有余。该法不仅第一次以法律的形式要求实行机动车第三者责任强制保险制度,而且还要求保险公司在强制保险金额的限额内承担无过错责任。这是一个全新的制度,完全改变了过去的规则和实践做法。这些规定的顺利实施,有赖于相关配套规则的建立。在过去,我国没有真正实施过强制责任险,缺少经验。目前,国务院的《机动车第三者责任强制保险条例》^③及其他的一些相关配套规则仍然迟迟没有出台,市场上涉及机动车的事故责任相关事务只有按照过渡政策的规定处理。^④机动车主依照以前的合同条款购买机动车第三者责任保险,这就导致了实践中对《道路交通安全法

① 参见《机动车第三者责任强制保险条例(草案)》第3条。

② 参见张新宝、明俊:“道路交通安全法中的侵权责任解读”,载《人民法院报》2003年11月7日。

③ 国务院法制办公室于2005年1月11日公布了《机动车第三者责任强制保险条例(草案)》全文,广泛征求社会各界意见。但是《机动车第三者责任强制保险条例》到目前还没有正式通过。

④ 参见《关于调整机动车第三者责任保险及其附加险条款费率等有关问题的紧急通知》保监发(2004)44号。

法》的理解与适用产生了极大的混乱,机动车驾驶人、受害人以及保险人为了自己的利益纷纷对《道路交通安全法》等法律法规的相关制度提出质疑,有的甚至是横加指责。

我们以北京地区为研究对象,走访了北京市交管局、北京市有关法院、中国保监会、北京市保监局以及北京市的部分保险公司,收集和查阅了大量的第一手资料。在综合分析各方资料的基础上,我们对完善我国机动车第三者责任强制保险制度提出了一系列对策。我们希望针对北京市的解决方案也能适用于全国,能对全国机动车第三者责任强制保险制度的建设有所裨益。

一、我国机动车第三者责任 强制保险的历史与现状

(一)《道路交通安全法》实施前的状况

1. 立法状况

(1)概述

在《道路交通安全法》实施前,中央和北京市地方已有法律法规要求北京市的机动车所有人必须购买机动车第三者责任险。依据法律法规的制定主体不同,这样的立法(法规)可以分为两个层次,分别是中央层次的立法(法规)和北京市地方层次的立法(法规)。中央层次的立法可参见下表:

表 1 中央关于机动车强制责任保险的立法(法规)列表

生效日期	制定单位	法规名称	强制保险的范围
1981 年 7 月	公安部	《城市轻便摩托车和轻便摩托车驾驶员管理的暂行规定》 ^①	申请行驶轻便摩托车
1984 年 2 月	国务院	《国务院关于农民个人或联户购置机动车船和拖拉机经营运输业的若干规定》 ^②	农民个人或联户经营运输的机动车船和拖拉机

① 1981 年 7 月 31 日公安部发布。

② 国发(1984)27 号。

续表

生效日期	制定单位	法规名称	强制保险的范围
1988年6月	建设部	《建设部、公安部、国家旅游局关于印发〈城市出租汽车管理暂行办法〉的通知》 ^①	申请经营出租汽车业务的单位和个人
1989年2月	公安部	《中华人民共和国公安部公告——对所有在华外国人的机动车辆实行第三者责任强制保险》	所有在华外国人的机动车辆
1989年5月	公安部	《临时入境机动车辆与驾驶员管理办法》	临时入境的机动车辆
1992年9月	国务院	《国务院办公厅关于加强对拖拉机运输交通管理的通知》 ^②	用拖拉机从事运输
1995年4月	中国残联	《中国残疾人联合会、公安部、建设部、劳动部、民政部、国家工商行政管理局关于加强对残疾人专用机动车运营管理的通知》 ^③	从事运营的残疾人
1995年9月	交通部	《中华人民共和国出入境汽车运输管理规定》 ^④	从事出入境汽车运输的车辆承运者
1998年4月	交通部、计委	《汽车租赁业管理暂行规定》 ^⑤	申请经营汽车租赁业
2001年10月	体育总局	《全国汽车运动管理规定》 ^⑥	参加比赛或活动的车辆

北京市地方层次的立法(法规)可参见下表:

① (1988)建城字第35号。

② 国办发(1992)49号。

③ (1995)残联发字第66号。

④ 交公路发(1995)860号。

⑤ 中华人民共和国交通部、中华人民共和国国家计划委员会令1998年第4号。

⑥ 体汽联字(2001)122号。

6 机动车第三者责任强制保险制度研究报告

表 2 北京市关于机动车强制责任保险的立法(法规)列表

生效日期	制定单位	法规名称	强制保险的范围
1984 年 5 月 生效 1989 年 11 月失效	北京市 政府	《北京市人民政府转发国务院〈关于农村个体工商业的若干规定〉、〈关于农民个人或联户购置机动车船和拖拉机经营运输业的若干规定〉的通知》 ^①	农民个人或联户购置机动车船和拖拉机从事运输业
1985 年 12 月 生效 1995 年 3 月 失效	同上	《北京市公路货物运输管理暂行办法》 ^②	个体和个体联户的公路货运经营者
同上	同上	《北京市公路长途客运管理暂行办法》 ^③	个体和个体联户的经营者
同上	同上	《北京市旅游客运汽车运营管理暂行办法》、《北京市旅游客运汽车运营管理办法》 ^④	单位从事旅游客运经营
1995 年 8 月 生效 1998 年 1 月 失效	同上	《北京市出租汽车管理办法》 ^⑤	出租汽车
1995 年 10 月 生效 1998 年 8 月 失效	同上	《北京市小公共汽车管理办法》 ^⑥	申请从事小公共汽车经营
1998 年 1 月 生效	同上	《北京市道路交通管理规定》 ^⑦	外省市机动车办理 30 日以上进京通行证

① 京政发(1984)79 号。

② 1995 年 11 月 18 日京政发(1985)163 号文件发布。

③ 1995 年 11 月 18 日京政发(1985)164 号文件发布。

④ 1987 年 4 月 7 日京政发(1987)43 号。

⑤ 北京市人民政府 1995 年第 19 号令。

⑥ 北京市人民政府 1995 年第 25 号令。

⑦ 北京市人民政府 1997 年第 10 号令。

续表

生效日期	制定单位	法规名称	强制保险的范围
1998 年 1 月 生效 2001 年经过 修正	同上	《北京市机动车和机动车驾驶员管理办法》(以下简称《管理办法》) ^①	申领机动车牌证的,需要已投保机动车第三者责任保险

由上述表 1、表 2 可知,1998 年之前在北京市的机动车第三者责任强制保险方面,全国性的立法和北京市地方的立法形成了一个完整的体系,较为全面地确定了需要投保的车型及车辆性质。但是这种立法体系总的来说采取的是列举立法的方式,而不是一般条款的立法方式。从 1998 年开始到 2004 年 4 月底《道路交通安全法》正式实施之前,《北京市道路交通管理规定》(以下简称《管理规定》)作为地方政府规章已经采用一般条款的立法方式要求北京市的机动车必须购买第三者责任险。根据《管理规定》,这里的机动车也包括从外地进入北京的外地机动车。

需要指出的是,在 1995 年以前这种立法体系还是有实际效力的,但是在 1995 年到 2004 年,这样的立法体系就被瓦解了。原因在于,我们国家于 1995 年颁布了《保险法》,该法第 11 条第 2 款规定:“除法律、行政法规规定必须保险的以外,保险公司和其他单位不得强制他人订立保险合同。”《保险法》是全国人大常委会通过的法律,其效力高于行政法规、地方性法规以及规章。依照《保险法》该款的规定,在 1995 年至 2004 年这 10 年间北京市所有关于强制投保的立法都应该是无效的,而全国性的立法中也只有《国务院关于农民个人或联户购置机动车船和拖拉机经营运输业的若干规定》(1984 年 2 月 27 日国务院发布)这一行政法规^② 具有法律约束力,其余的各

① 北京市人民政府 1997 年第 9 号令。

② 参见《中国保险监督管理委员会关于积极推进责任保险发展有关问题的通知》保监发(2004)56 号。

门规章也都因为与《保险法》的规定相违背而丧失效力。但在实际中,这 10 年间北京市政府仍然按照行政法规以及部委、政府规章的规定强制北京市内的机动车投保第三者责任保险。之所以会产生这种现象,其主要原因在于现阶段我国的立法体系比较混乱。但这是一个宪法问题,不在我们此次研究的范围之内,我们将不予讨论。同时鉴于在 1998 年以后的实践中,北京市一直以《管理规定》的一般条款为依据处理北京市的机动车第三者责任强制保险问题,因此我们在后面的讨论中也以《管理规定》为主要研究对象。

(2) 投保人的范围

1998 年生效的《管理规定》规定,在北京市申领机动车牌证的,需要投保机动车第三者责任保险。所以从 1998 年开始,北京市的机动车都必须投保机动车第三者责任险。投保车辆应该包括各种私人车辆、特种车辆、公交车以及政府公务用车。该《管理规定》对军车和拖拉机等农用车是否需要投保该险种没有做出具体明确的规定。

(3) 保险金额

《管理规定》以及相关的法律法规只是强制北京市的机动车投保第三者责任险,但是没有确定需要投保的金额。所以保险金额只能依据保险公司提供的保险条款予以确定。

(4) 责任范围和免责条款

1992 年生效、2004 年失效的《道路交通事故处理办法》第 14 条规定,在实行机动车强制责任保险的行政区域发生机动车交通事故的,由当地中国人民保险公司预付相关费用,之后可以向相关的人员追偿。除此以外,相关的立法都没有对保险公司的责任做出明确规定,所以保险公司的责任范围和责任免除条件也基本上依据保险合同具体确定。

(5) 受害人的直接请求权

在《道路交通安全法》实施之前,我国的立法没有赋予机动车第三者责任险中第三人对保险公司的直接请求权,北京市的地方性立法也没有类似的规定。但是《保险法》第 50 条规定,“保险人对责任保险的被保险人给第三者造成的损害,可以依照法律的规定或者合

同的约定,直接向该第三者赔偿保险金”。该条的规定似乎让当事人看到了获得对保险公司直接请求权的希望,于是保险关系各方对该条的理解与适用都产生了争议。有人认为根据该条的规定,保险公司可以直接向第三者赔偿。而保险公司则认为:依据该条的规定,向受害人直接赔偿保险金必须“有法律的规定或合同的约定”,但事实上保险公司和投保人在机动车第三者责任险的保险合同中并没有对受害人的直接请求权作出约定,不仅如此,我国现行法律规定中也没有就受害人对保险公司的直接请求权作出规定,所以受害人不能向保险公司直接求偿。^① 我们认为,保险公司的理由应该还是比较可取的。《保险法》该条的规定含义应该是指,除《保险法》以外,如果另有法律规定受害人对保险公司有直接请求权的或者有合同约定受害人对保险公司有直接请求权的,机动车交通事故的受害人才能向保险公司直接求偿,否则受害人不享有对保险人的直接请求权。原因在于:如果按照第一种人的观点,《保险法》第 50 条中所说的“法律”包括《保险法》本身,那么所有的第三者责任保险的受害人都可以直接依据《保险法》该条的规定向保险人直接请求赔偿,这种结果肯定不是立法者的本意。立法者的本意是授权其他的法律或者授权当事人自己协商,确定受害人享有直接请求权的第三者责任险险种。所以《保险法》第 50 条中所说的“法律”并不包括《保险法》本身,因此,保险公司的观点殊值赞同。另外,如果所有责任保险的受害人都可以依据《保险法》第 50 条的规定向保险公司主张权利,那么合同相对性的法理在保险法领域就无存在的空间了,这显然也是不科学的,所以保险公司的观点是值得赞同的。

(6) 第三者责任险所承保的财产范围

《道路交通事故处理办法》第 36 条规定,损害赔偿项目包括:医疗费、误工费……交通费、住宿费和财产直接损失。其第 40 条规定,因交通事故损坏的车辆、物品、设施等,应当修复,不能修复的,折价

^① 参见贾红:“第三者能否直接索赔”,载《金融时报》2002 年 12 月 28 日。

赔偿。牲畜因伤失去使用价值或者死亡的,折价赔偿。由此可见,机动车驾驶人在造成第三人损害的时候,其赔偿项目非常广泛,包括了各种人身损害以及各种直接的财产损害。这其中的直接财产不仅包括受害人随身携带的财产,还包括受害人拥有的或置于受害人掌控之下的其他财产。例如,这些其他财产包括受害人机动车上所运输的货物及其他财产,如牲畜等。

但是保险公司第三者责任险所承保的责任范围是否应该包括上文所说的人身损害和财产损失,对此《保险法》、《道路交通事故处理办法》以及北京市的各种立法都没有作出很明确的说明。所以在实践中只有依据机动车第三者责任险保险合同的约定以及保险公司和当事人对保险合同的解释来确定。

(7)保监会对机动车第三者险的监管

中国保险监督管理委员会(简称“保监会”)于1998年11月18日成立,是全国商业保险的主管部门,依照法律、法规统一监督管理全国保险市场,维护保险业的合法、稳健运行。它的主要职责包括:起草保险业监管的法律、法规,制定业内规章;审批依法实行强制保险的险种以及一些特殊险种的保险条款和保险费率,对部分其他保险险种的保险条款和保险费率实施备案管理;对政策性保险和强制保险进行业务监管;承办国务院交办的其他事项。^①

但是在《道路交通安全法》实施之前,我国没有专门的法律、法规授权保监会对机动车第三者责任险业务进行特别的监管,因此保监会对该险种监管的权力和对其他险种的监管权力完全一致。

2. 实践状况

(1)车险市场历史概述

新中国成立以后,中国人民保险公司曾开办过汽车保险业务。到70年代中期,中国人民保险公司开始办理以涉外业务为主的汽车

^① 参见“中国保险监督管理委员会简介”,载保监会官方网站, <http://www.circ.gov.cn/circ-je.htm>。

保险业务,这主要是为了满足各国驻华使领馆等外国人拥有汽车保险的需要。1980年中国人民保险公司开始全面恢复汽车保险业务。1983年将汽车保险改为机动车辆保险。^①

从1986年开始,有多家保险公司先后成立,并开始车险行业展开竞争。但是直到2003年,我国都是由保险业监管部门制定机动车辆保险条款和费率标准,所有经营机动车辆保险的保险公司均须毫无例外地执行统一的条款和费率。在这段时间内,我国经历了两次大的机动车保险条款和费率改革。第一次是在1995年,第二次是在1998年中国保监会成立之后。第二次改革的主要思路是统一条款和费率,监制机动车保单,打击违规行为。当时全国范围内实施的是保监会制定的“2000年版条款和费率”,并且这种情况一直延续到2003年。

从2003年开始,车险业实行市场化改革,全国不再实行统一条款、统一费率的经营模式。各保险公司可以根据自身的实际需要,拟定出自己的车险条款和费率,报保监会审核通过以后在全国实施。经过改革,财产保险公司之间的竞争更加激烈,为争得更多的市场份额,各公司不仅纷纷推出各具特色的车险产品,而且更是大幅调低费率,向代理商提高回扣比例,希望以价格优势扩大竞争力。但是这样做的直接后果就是使车险行业陷入恶性的价格竞争之中,车险出现全行业亏损。^②

因此从2004年开始,各财产保险公司都希望能提高自己的盈利水平,降低公司的经营风险,促进公司的良性发展,于是借助《道路交通安全法》和《人身损害赔偿司法解释》开始实施的契机,纷纷采取行动,普遍提高保险费率,^③并呼吁整顿车险代理市场,反对保险公司在强制险的限额内承担无过错责任,反对设立过高的强制保险金额。

① 参见梁军主编:《汽车保险和理赔》,人民交通出版社2004年1月版,第37页。

② 这里所说的车险全行业亏损,是将与机动车相关的所有险种综合考虑所得出的结论。单就第三者责任险而言,保险公司不但没有亏损,相反有较多盈利。具体情形我们将在后文详细论述。

③ 参见张东臣:“2004汽车保险变局”,载《中国经济时报》2004年6月9日。