

道路交通事故认定裁量权研究*

刘 露 万尚庆

(安徽师范大学,安徽 芜湖 241000)

摘 要: 因我国《道路交通安全法》《道路交通安全法实施条例》等对道路交通事故认定行为的法律规制尚存在许多缺陷,导致交警自由裁量权过大,当事人合法权益得不到有效保障。笔者建议通过强化软法规制、完善立法规制、加强程序规制以及健全监督救济机制等措施来规范和制约道路交通事故认定中裁量权的行使。

关键词: 裁量权;道路交通事故认定;法律规制

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2016.01.004

中图分类号: D922.1

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2016)01-0015-05

近年来随着我国机动车量的快速增长,导致因交通事故引发的案件数量明显增加,公安机关对交通事故的认定行为得到了社会的广泛关注。道路交通事故的认定作为整个交通事故处理过程中的核心环节,直接影响着当事人法律责任的承担,但《道路交通安全法》及相关法规并没有对事故认定的标准、原则、程序等作出具体规定。换言之,即在交通事故认定中,交通管理部门的自由裁量权限规制并不完善,交警在道路交通事故认定中裁量权大。在实践中,同一起交通事故不同办案人员得出不同结论的现象屡屡发生,不利于相对人权益的保障、交通行政机关形象的树立和社会主义法治的建设。

一、道路交通事故认定裁量权的含义

道路交通事故认定裁量权是行政裁量权在交通行政领域的重要表现,它的行使可依赖行政裁量权的理论指导。而裁量权是行政权力不可缺少的组成部分,是行政机关最常运用的方式,它几乎

贯穿于行政立法、行政决策、具体行政行为的实施等所有行政行为的运作过程,可以说是现代行政法的核心。关于行政裁量权定义的论述,学者们的表述有所不同,解释各有侧重,但对其实质理解是一致的,即都认为裁量权包涵三个方面的内容:一是它以法律为基础,即具有法定性;二是它必须受到法律的约束,即具有羁束性;三是享有一定的自行酌定权,即具有灵活性。据此,笔者所理解的行政裁量权是指行政主体在法律规定的原则、目的、精神的范围和幅度内,依据具体情况通过主观的合理判断享有的自由选取行为内容和方式的一种行政权力。根据这一理解,道路交通事故认定裁量权可定义为:在道路交通事故认定中,交通行政主体依据所查证的证据,对各方当事人是否有违法行为,违法行为是否与交通事故存在因果关系,各方当事人之间存在过错的严重程度等问题在法定程序、范围和权限内进行分析和考量,公平合理地做出事故认定决定的权限。

*收稿日期:2015-12-19

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目“道路交通事故认定研究”(编号: AHSKY2014D07); 安徽师范大学哲学社会科学繁荣发展计划首批重点项目“社会风险中的公共安全治理研究”(编号: FRZD201305)。

作者简介: 刘 露(1991-),女,安徽宣城人,安徽师范大学法学院硕士研究生,法治中国建设研究院研究成员,主要从事行政法学研究。

万尚庆(1964-),男,安徽宣城人,安徽师范大学副教授、硕士生导师,主要从事行政法学研究。

在我国,道路交通事故认定裁量权主要有以下几种表现形式:第一,在程序适用方面的裁量权。根据案件的复杂程度,道路交通事故认定有简易程序和一般程序的适用区分。《道路交通事故处理程序规定》第15条规定:“对仅造成人员轻微伤或者具有本规定第八条第一款第二项至第八项规定情形之一的财产损失事故,公安机关交通管理部门可以适用简易程序处理,但是有交通肇事犯罪嫌疑的除外。”可见,在道路交通事故认定程序适用方面,交通管理部门享有一定的选择裁量权。第二,在处罚幅度方面的裁量权。《道路交通安全法》第91条规定:“饮酒后驾驶机动车的,处暂扣六个月机动车驾驶证,并处一千元以上二千元以下罚款……。”此处对于罚款金额的具体数目并没有明确规定,交通行政机关便可根据具体情况在规定的幅度内自主决定罚款数额。第三,在处罚种类方面的裁量权。《道路交通安全法》第88条规定:“对道路交通安全违法行为的处罚种类包括:警告、罚款、暂扣或者吊销机动车驾驶证、拘留。”在这种情况下,交通管理部门就可以根据案情在这些处罚中选择他们认为适当的处罚方式。第四,在认定情节轻重方面的裁量权。现行的交通法规中没有关于事故情节“轻”“重”“严重”等方面的明确法律条文,较多的模糊化条文在实践中没有太大的参考意义,因此,交通管理部门就有了权衡情节轻重的裁量权。

二、道路交通事故认定中滥用裁量权的原因分析

裁量权的存在适应了快速发展的社会和复杂多变的实际,极大地提高了行政效率,但其本身的特性和外在的原因,又使其极易被滥用。姜明安认为,裁量权的错误使用有三大原因,即“裁量权授权的目的与裁量权行使的目的并非总是一致;裁量权授权所基于的前提与裁量权行使者的实际情形并非总是一致;裁量权授权所基于执法信息条件与裁量权行使时执法者实际可能掌握的信息并非总是一致”。^[1]具体来说,导致道路交通事故认定中裁量权滥用的原因,主要有以下几点:

(一)裁量权本身易被滥用

作为行政权的重要组成部分,行政裁量权有行政权的一般特征,即具有法律性、强制性、国家意志性,但除此之外,它还有其自身的特性,即具有很强的灵活性、主动性和广泛性。虽说裁量权

的自由是由法律授予的,该自由给行政主体留有选择决定的幅度和空间,但其本身所固有的灵活性和广泛性具有无法忽视的膨胀和隐蔽的可能,再加上它享有作为一般行政权持有的法律性和强制性做保障,这些都极易使裁量权被滥用,滋生执法腐败,损害公民利益。

(二)法律法规的缺失

裁量权的自由灵活性特点要求其行使必须在一定的法律规范指导下进行。“该自由是法律给的,不是行政主体自己在法律规定以外找来的”。^[2]但目前我国真正关于裁量权方面的立法少之又少,有关行政裁量权的规定也只是简单地在相关的行政法中被提及到。再加上道路交通事故认定具有的复杂性和不可预测性,在事故认定中裁量权便被广泛地授予给执法人员,这使得在事故认定的过程中,交警执法缺乏具体的规范和指导,过于广泛的裁量权便留下了被滥用的隐患。

(三)程序规定的不严密

“在没有程序保障的情形下,说服极易变质为压服,同意也成了曲意迎合”。^[3]在我国,《道路交通安全法》《道路交通事故处理程序规定》等法律法规对道路交通事故认定程序中具体环节规定得都过于模糊,较为凌乱。如交通管理部门在调查过程中,为了收集证据,可将事故车辆驾驶证予以扣留,但并没有关于扣留时长的表述,这直接造成了实践中各地交通管理部门认定程序的不统一。并且在事故处理方面程序规定的不严谨,直接导致了交警在执法过程中长期不重视程序,只追求结果,这些都给裁量权的滥用留下可能。

(四)执法人员素质有待提高

在我国,行政执法队伍中相当数量的执法人员没有接受过专业正规的法律知识教育和专业技能培训,更有一些部门因执法人员不足而聘用临时工和合同工。这些都表明,我国的行政执法队伍远远达不到依法行政的要求。但在道路交通事故认定中最重要的主体因素便是认定人员,他们的职业素养及能力水平会对认定结论的水准和品质产生决定性作用。《道路交通事故处理程序规定》第3条规定:“交通警察处理道路交通事故,应当取得相应等级的处理道路交通事故资格”。但在实践中,参与认定的交通警察由于知识水平或者经验的不足,滥用所享有的裁量权,造成对同一交通事故认定的结果不同,损害当事人的权益。

(五) 责任认定标准混乱

尽管2008年《道路交通安全法》第76条修订之后,对一直处于混乱状态的道路交通事故责任归责原则进行了修正,“其基本的归责原则是过错推定原则,辅之以过错责任原则”。^[4]但仍有大量学者对此有不同的看法,如张新宝教授依旧认为修改后规定的是无过失责任原则。责任认定标准和原则的不统一,使其在实际操作中存在很多的问题。《道路交通安全法实施条例》第91条规定:“公安机关交通管理部门应当根据交通事故当事人的行为对发生交通事故所起的作用以及过错的严重程度,确定当事人的责任。”在道路交通事故认定过程中,由于没有统一的认定责任标准的指导,不同的执法人员对当事人的行为在交通事故中所起的作用以及过错的程度存在不同的理解和看法,仁者见仁,智者见智,这就导致了交通事故责任认定的随意性较大,增加了责任认定裁量权的滥用。

(六) 缺乏有效的监督

“一切权力都有走向腐败之趋势,绝对的权力走向绝对的腐败”。^[5]裁量权又有其特殊性,更应该对其加以监督。但目前我国行政监督体系还存在很多问题,现行法律法规并没有规定对道路交通事故认定的有效监督方式。如未建立专门针对道路交通事故认定方面的监督部门;监督手段单一,监督工作的形式主义严重,未做到监督的制度和常态化;仅对违法程序进行监督,忽视对认定结论的公正合理化程度的监督等。监督机制的缺失,使得执法人员在认定过程中可以毫不顾忌地行使裁量权,是道路交通事故认定中裁量权得以滥用的又一重要原因。

(七) 责任认定错误的救济缺失

作为道路交通事故处理活动核心环节的道路交通事故认定行为,主要起事实认定和事故成因分析的作用,其形成的责任认定书对当事人法律责任的承担具有重要影响。但现行法律认为认定书本质上是一种鉴定结论,因此,当事人如果对认定书不满不能提起行政诉讼,亦无法申请行政复议,也不能要求上一级公安交管部门重新鉴定。对责任认定救济法律的缺失,在一定程度上也造成了裁量权的滥用。

三、道路交通事故认定裁量权的法律规制

目前我国交通行政系统内部制度的不完善,

交通行政法律体系的不健全,直接导致在道路交通事故认定中裁量权被不当行使。正如“现代法治要求的不是消除自由裁量权,而是要尽可能广泛地自由裁量,但法律必须能够控制它的行使”。^[6]因此,必须加强对道路交通事故认定裁量权的控制。

(一) 强化软法规制

“软法具有承担规范和规制行政裁量任务的性质和特色”。^[7]通过加强交通管理部门对软法精神的学习,从而提高自身的法律素养,在执法过程中形成自觉遵守软法精神指导的习惯,合理地使用被赋予的裁量权。因此,首先应通过立法目的和立法精神来规制裁量权的行使。在法律没有作出具体明确的规定时,行政机关为或不为一定行为时首先应考虑立法的目的和精神,如《道路交通安全法》第1条即确定了该法的立法目的:“为了维护道路交通秩序,预防和减少交通事故,保护人身安全,保护公民、法人和其他组织的财产安全及其他合法权益,提高通行效率,制定本法”。所以交通管理部门及其工作人员在作出行政裁量时一定要以其立法目的为指导,遵守以上立法目的和立法精神。

其次,通过法的基本原则规制裁量权的行使。法的基本原则有合法原则、合理原则、信赖保护原则、诚实守信原则等,其中合理原则正是因裁量权的需要而产生的。因此,在道路交通事故认定中,交通管理部门应自觉遵守法的基本原则,平等对待当事人,出于正当动机,做到无偏见,不歧视;遵循比列,合理考虑相关因素,无失衡,不专断;信守承诺,保持行为的一致性,无反复,不反言。最后,还可通过行政惯例和政策等来规制裁量权的行使。交通管理部门在道路交通事故认定中长期形成的习惯性规则和做法便可称之为在此领域的行政惯例。“法治之所以要求行政机关行使裁量权时受行政惯例规制,是因为此种规制是防止执法者反复无常,避免对行政相对人相同情况不同对待,导致行政处置高下悬殊的不公正的重要制度性保障”。^[8]当然,对于国家根据一定时期的形势和任务制定的政策,也应当成为裁量权的规制。

(二) 完善立法规制

由于我国交通行政立法还没有形成统一的法典,立法体制呈现多元化状态,各个交通管理部门在制定有关道路交通事故认定裁量基准时过多的

考虑本部门利益,忽视交通管理相对人的利益和客观实际情况,导致制定出来的交通行政法规不切实际,无法操作。因此首先要理性立法,严格限制立法者的身份,合理控制立法者的权限,严格遵守《立法法》的相关规定,明确立法的内容和方式,从而构建公正合理、层次分明的交通行政法律体系。

其次,通过不断完善立法,明确道路交通事故认定裁量标准,细化量化裁量范围,缩小裁量幅度,为认定过程中裁量权行使的具体形式列出相应标准。十八届四中全会提出建立健全行政裁量权基准制度,因现行法律法规关于裁量权的规定都较为粗糙,不够全面,特别是在道路交通事故认定裁量基准的设定中,基本成为真空存在,极易导致裁量权的滥用。基于此,笔者认为应设定一个交通行政自由裁量的基准值,明确规定其行使的标准,即“在法律法规规定的行政自由裁量空间内,依据实际情况合理、适当地将自由裁量权划分为若干档次,使裁量的幅度、种类符合实际情况”。^[9]比如说可以适当细化和量化道路交通事故认定中罚款数额的上限和下限,为交警在执法过程中提供较为明确的依据,这能够防止裁量权被随意的使用。

最后,要进行相关案例的编制,加强立法解释。裁量权的本质特征决定了它的行使效果极大程度上依赖执法人员的主观状态,如执法人员所具有的文化水平和法律素养,甚至是工作时的心情状态等,这些主观因素的存在严重影响了执法人员对裁量基准的认识程度。为了使执法人员对这些抽象的规范和标准能更好的把握和理解,可建立案例参照制度,将发生过的典型案例以及所能预见到的可能加以统计,编制成册,用案例来阐释模糊抽象的标准。

(三)加强程序规制

“裁量权的控制,主要不是依靠实体法,而是行政程序法”。^[10]道路交通事故认定包括接警、出警、现场处置、勘验调查、检验鉴定、出具事故认定书等环节,可以说其本身就是一个程序性的问题。认定程序的不公正会直接导致结论的不公平,所以加强道路交通事故认定程序的法律规制对裁量权的滥用有直接的制约作用。我国虽在2008年出台了《道路交通事故处理程序规定》,对道路交通事故认定的程序作了细致明确的规定,

但依然遗漏了很多细节未加规定,如接出警的时间(这虽然已经在2008年公安部印发的《道路交通事故处理工作规范》第14条中加以规定,但为了确保其更加规范化,本文认为应在《道路交通事故处理程序规定》中加以规定),给交通管理部门留有拖延事故处理的可能。所以首先应健全法律法规对道路交通事故认定程序中具体环节的规定,制定清晰明确的执法流程,如明确细致的规定检验鉴定、责任认定环节的程序等。

其次,引进听证制度,加强有关听证程序的法律建设。道路交通事故认定属于行政调查行为的范畴,但其中并无听证的内容,目前我国在道路交通事故认定程序中当事人没有申请听证的权利,只能配合调查,而无法充分表达自己的意见,处于极度的被动地位,这不利于当事人权利的保障,因此应当引入听证制度,给当事人在认定过程中行使表达意见的权利提供途径。关于道路交通事故认定程序中听证制度的建设,则可借鉴行政处罚、地方立法等方面的有关听证的经验和技术。

最后,加强正当程序的法理教育。“正当程序是法理而非具体法律明定的程序,如告知、说明理由、听取申辩、自己不做自己的法官,以及公开、公正、公平等程序”。^[11]当法律法规没有规定某些问题的程序或规定不明确时,执法者亦应当遵循正当程序。如在道路交通事故认定中,交警就应自觉回避近亲属或与自己有利害关系人的案件,自觉告知当事人所做行为的原因理由等。

(四)健全监督和救济机制

首先,应加强对执法人员资格取得程序的监督。提高执法人员的综合素质是实现行政裁量权合理行使的必然要求。道路交通事故认定程序所具有的一般行政行为没有的技术性、专业性、复杂性的特性,对执法人员提出了较高的要求,《道路交通事故处理工作规范》第5条也规定:“道路交通事故处理实行资格等级管理制度。交通警察经过培训并考试合格,可以处理适用简易程序的道路交通事故……”。但实践中,我国交通警察取得处理交通事故资格的程序过于简单随便,认定人员的组成过于敷衍、随意,所以笔者认为应加强对执法人员道路交通事故处理资格取得的程序监督,实施严格的任职资格考试制度,并要加强岗位专业技能的培训,切实落实竞争上岗、工作考核、末位淘汰制度,保证道路交通事故认定人员的适

格和队伍的专业化。

其次,建立严格的责任追究制度和备案制度。目前我国交通行政管理体制混乱、职权交叉,导致执法人员互相推卸责任的现象层出不穷。在道路交通事故认定中,建立严格的行政责任追究制度,明确每个执法人员的责任以及完善备案制度,明确对道路交通事故认定进行备案的机构、程序和内容等,对监督执法人员的行为、落实错案责任的事后追究、保障当事人的权益有很大的作用。

再次,建立专门针对交通事故认定方面的监督部门。公安监督工作存在着管理分散、相互推诿等问题,且交通事故认定结论是综合运用各学科的知识得出的,对专业知识和技术性要求较高,现设的执法监督部门在交通事故认定中无法发挥出较好的监督作用。所以通过建立专门针对事故认定的监督部门,聘请相关专家和技术人员为一部分组成人员,加强对认定程序的监督,将认定结论的公正合理化程度纳入监督的范围,创新监督方式手段,使监督成为常态化、制度化。

最后,将道路交通事故认定行为纳入行政复议和行政诉讼受案范围。目前,当事人对道路交通事故认定行为不服的唯一救济途径,只能是向上一级公安机关交通管理部门提出书面复核申请,即《道路交通事故处理程序规定》第51条规定:“当事人对道路交通事故认定有异议的,可以自道路交通事故认定书送达之日起三日内,向上一级公安机关交通管理部门提出书面复核申请”。对其能否提起行政复议和行政诉讼,《行政诉讼法》和《道路交通安全法》都予以了回避,这使当事人的合法权益得不到有效救济,增加了执法人员在事故认定过程中无所顾忌地滥用裁量权的可

能。为了更好地监督交通管理部门裁量权的行使,保障当事人的合法权益,应将道路交通事故认定行为纳入行政复议和行政诉讼受案范围。

总之,在道路交通事故认定中,裁量权的存在有其必然性,但滥用的现象也较为普遍,所以希望通过强化软法规制、完善立法规制、加强程序规制以及健全监督救济机制等措施来制约裁量权在道路交通事故认定中的行使,切实保障道路交通事故认定的公平公正,保护当事人的正当合法权益。

参考文献:

- [1]姜明安.论行政裁量的自我规制[J].行政法学研究,2012(1):5-12.
- [2]应松年.依法行政教程[M].北京:国家行政学院出版社,2004.
- [3]季卫东.法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考[M].北京:中国法制出版社,2004.
- [4]杨立新.我国道路交通事故责任归责原则研究[J].法学,2008(10):109-118.
- [5][法]孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].北京:商务印书馆,2012.
- [6]威廉·韦德.行政法[M].北京:中国大百科全书出版社,1998.
- [7]姜明安.行政裁量的软法规制[J].法学论坛,2009(4):5-11.
- [8]姜明安.论行政裁量的自我规制[J].行政法学研究,2012(1):5-12.
- [9]王刚.交通行政处罚自由裁量权及其法律规制研究[D].南京航空航天大学,2012.
- [10]方世荣.行政法与行政诉讼法学[M].北京:人民法院出版社,2003.
- [11]姜明安.论行政裁量的自我规制[J].行政法学研究,2012(1):5-12.