

“行人优先”通行权具体适用中的困境与规制研究

——以最高人民法院第90号指导案例为例*

钱伟¹ 李勃¹ 杨芳²

(1. 温州大学, 浙江 温州 325035; 2. 黑龙江大学, 黑龙江 哈尔滨 150080)

摘要: 虽然道路交通“机动车礼让行人”早有相关法律规范规定,但是在司法实践中被广泛应用、严格执行还是近年的事情。从某种程度上而言,“行人优先”通行权的实践适用,仍有细化空间。为此,笔者基于最高人民法院第90号指导案例,概述案情、分析案件、阐释影响,以此,归纳现阶段“行人优先”通行权具体实施存在的困境。针对现实困境,结合国内外经验,试图得出解困的对策:即权利的细化与具体方案。

关键词: 交通法; 优先通行权; 礼让行人; 权利界限; 交通法规

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2018.02.002

中图分类号: D631.5; D922.14

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2018)02-0007-06

“机动车礼让行人”作为一项道德与规范同时要求的义务,早在我国2003年制定的《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》)中就有体现,但是在规范适用实践的过程中,仍旧出现了诸多困境,例如:早期在司法实践中曾出现过“人避车”“撞了白撞”^①等规范性文件,引起各界广泛议论。所以,虽然“行人优先”通行权早在之前法律中有所规范,但是其真正得到执法实践、司法实践重视是近年才有的事情,正因为如此,“礼让行人”相关的权利内容有进一步研究的必要。从实践适用层面而言,“行人优先”通行权无疑可视为一种“新型权利”,需要学界结合实践深入研究。“观察和思考新兴权利现象,研究新兴权利,最为重要、也最有价值的思路是立足于并面向于真实的现实社会实践境况来进行”^[1],“机动车礼让行人”是通过价值比较和利益权衡的方式得出行人“优先通行”的结论,但是由于种种因素的制约,使得它缺乏相应的实践性,而“那种完

全以道德的正当性为基础而进行的以价值层面的应然为特点和追求的研究,对于新兴权利来说恐怕并不是最有效和有益的理论思考与学术研究思路”^[1]。基于此,笔者根据最高人民法院公布的第90号指导案例,来解读现今我国政府对于路权的态度,并且尝试厘清行人和车辆、通行自由和交通安全、通行效率及人权保障这几对矛盾的界限,寻求对“礼让行人”的道路优先通行权合理解读。

一、案情概述与裁判理由

(一)案情概述

2015年1月31日,贝汇丰驾驶车辆沿海宁市西山路行驶,遇行人正在通过人行横道,未停车让行。海宁交警大队执法交警当场将车辆截停,核实了贝汇丰的驾驶员身份,适用简易程序向贝汇丰口头告知了违法行为的基本事实、拟作出的行政处罚、依据及其享有的权利等,并在听取贝汇丰的陈述和申辩后,当场制作并送达了公安交通管理部门简易程序处罚决定书,给予贝汇丰罚款100元,

* 收稿日期: 2018-05-05

作者简介: 钱伟(1994-),男,上海宝山人,温州大学硕士研究生,主要从事行政法研究。

李勃(1992-),男,浙江温州人,温州大学硕士研究生,主要从事行政法、社会法研究。

杨芳(1987-),女,安徽淮南人,黑龙江大学硕士研究生,主要从事国际法研究。

记3分。贝汇丰不服,于2015年2月13日向海宁市人民政府申请行政复议。3月27日,海宁市人民政府作出行政复议决定书,维持了海宁交警大队作出的处罚决定。贝汇丰收到行政复议决定书后于2015年4月14日起诉至海宁市人民法院。

(二)裁判理由

基于“案情”,海宁市人民法院在2015年6月做出判决:即驳回原告诉讼请求。原告贝汇丰不服判决,向嘉兴市中级人民法院提起上诉。2015年9月,嘉兴市中级人民法院做出判决:驳回上诉,维持原判。法院的裁判理由,具体如下:

其一,明确人行横道线设置的目的。人行横道是行车道上专供行人横过的通道,是法律为行人横过道路时设置的保护线,在没有设置红绿灯的道路路口,行人有从人行横道上优先通过的权利。机动车作为一种快速交通工具,在道路上行驶具有高度的危险性,与行人相比处于强势地位,因此必须对机动车在道路上行驶时给予一定的权利限制,以保护行人。

其二,认定行人是否“正在通过人行横道”应当以特定时间段内行人一系列连续行为为标准,而不能以某个时间点行人的某个特定动作为标准,特别是在该特定动作不是行人在自由状态下自由地做出,而是由于外部的强力原因迫使其不得不做出的情况下。案发时,行人以较快的步频走上人行横道线,并以较快的速度接近案发路口的中央位置,当看到贝汇丰驾驶案涉车辆朝自己行走的方向驶来,行人放慢了脚步,以确认案涉车辆是否停下来,但并没有停止脚步,当看到案涉车辆没有明显减速且没有停下来的趋势时,才为了自身安全不得不停下脚步。如果此时案涉车辆有明显减速并停止行驶,则行人肯定会连续不停地通过路口。可见,在案发时间段内行人的一系列连续行为充分说明行人“正在通过人行横道”。

其三,当机动车和行人通过未设置交通指示灯路口时,双方都无法精准判断出对方是否会作出停止、让行的行为。在这样一个缺乏交流的过程中,需要比较考量行人和机动车的道路行使地位。具体而言,机动车处相对强势地位,在其行经人行横道遇行人通过时,应具主动停车、礼让行人义务,而不应利用强势地位逼迫行人停步,除非在此过程中,行人明确示意机动车优先通过。这是法律明确规定,也是保障相对弱势方(行人)安全

通过马路、减少交通事故的现代文明社会内在要求。基于此,海宁交警大队根据贝汇丰的违法事实,依据法律规定的程序给予相应的行政处罚,具合法性与合理性^②。

二、案例评析:判例的积极意义与消极影响

(一)指导性案例的积极意义

最高院90号指导案例一经公布,就受到了广泛关注,并体现了积极意义。换言之,第90号指导案例为我国道路通行权争议类案件提供了借鉴,也为长期受到“礼让”困惑的机动车驾驶员及行人提供了司法的参照。具体而言,90号指导性案例部分明确了司法实践意义的两个方面内容。

其一,明确通行效率与优先通行权的矛盾解决方式。截取裁判文书部分内容,例如:“人行横道是行车道上专供行人横过的通道,是法律为行人横过道路时设置的保护线,在没有设置红绿灯的道路路口,行人有从人行横道上优先通过的权利。机动车作为一种快速交通工具,在道路上行驶具有高度的危险性,与行人相比处于强势地位,因此必须对机动车在道路上行驶时给予一定的权利限制,以保护行人”。可以清晰看出,法院对行人的优先通行权是采取保护的态度,而在车辆的通行权上则采取限制的态度。依据则是人和车辆所处的天然不平等的地位,使得法律对于弱势地位的行人采取倾斜保护。该理念蕴含的实质意义是在通行效率和通行安全之间,选择了保护公民的人身权益。这符合道路交通安全法的理念^③。总体来看,该判例的生成是对于人本地位的尊重,将人的生命价值、安全价值摆在了突出的地位,充分说明在当今公共资源衰减,路权矛盾扩大的情况下,国家选择了以人为本的价值理念,在构建和谐交通的基础上对于公民的安全提供了法律上的保障。

其二,明确了“行人正在通过人行横道”的部分判定标准。通过判决词我们可以看到“认定行人是否‘正在通过人行横道’应当以特定时间段内行人一系列连续行为为标准,而不能以某个时间点行人的某个特定动作为标准,特别是在该特定动作不是行人在自由状态下自由地做出,而是由于外部的强力原因迫使其不得不做出的情况下。”法院对于如何界定“行人正在通行”给出了一个证明标准,即以“连续行为”为标准。那么如何去判断是否是“连续行为”呢,法院又通过行人是否具

有通行的自由给予了说明,并且辅之以特定动作来对通行自由的意思进行反应。从而将内在的意思化为外在的行为表现,来判断行人是否具备“正在通过人行横道”的特性,由此决定机动车是否违反“礼让行人”的规定。该阐述对于解决当前机动车司机无法厘清如何“礼让行人”具有启发性的意义,也是对传统的道路交通法规及条例的补充说明。

(二)指导性案例的消极影响

虽然指导性案例对当前路权纠纷具有指导意义,但它同时也给司法实践带来一些亟待解决的问题,具体而言:

其一,存在“行人优先”通行权滥用的风险。最高院将“礼让行人”纳入到指导性案例,这将使得涉及到行人和机动车通行权的案例,都采取该判例的精神,那么就难以排除“行人优先”通行权滥用的风险,使得现实结果和原本的初衷背道而驰。“据公安部交管局统计,近3年来(2014~2017年),全国在斑马线上共发生机动车与行人的交通事故1.4万起,造成3898人死亡。^[2]”如果法律在这样的背景之下,没有对“礼让行人”作出适当的规制的话,那么“中国式过马路”^④的现象可能越发严重,原本就紧张的道路安全问题愈发严重。行人优先通行不是表达行人随意通行,礼让的界限不明确,带来的不仅是行人心理上的安全感缺失,也使得在有法律支撑的条件下,作为弱势地位的行人,仍然不敢在和机动车进行路权上的对抗。而且作为机动车司机,因为判例的产生,对于“礼让行人”的边界难以把握,从而引发机动车司机的困惑和对法律的不信任。“如何让”“怎么让”的问题是判例产生后所必须重视和要解决的核心问题。

其二,“行人优先”通行权利边界依旧模糊。指导案例的公布,虽然具有一定的参考价值,但是并没有通过案例进一步阐释道路通行权利的范围或者说对行为人的道路通行权利予以限制,这就难以达到“使道路通行权主体在各自互不冲突的道路通行权范围内行使权利,保证道路通行行为能够按照法律法规的规定进行,减少道路通行权冲突甚至是道路交通事故,从而保证道路交通秩序”^[3]的目的。通行权的明确划分是合理有效的解决路权纠纷的一个途径,笔者根据我国《道路交通安全法》,整理了机动车和行人通行权的相关规定(见表1)。

表1 《道路交通安全法》对通行权的规定

通行权主体	《中华人民共和国道路交通安全法》 通行权设定的相关法条
机动车	<p>第44条 机动车通过交叉路口,应当按照交通信号灯、交通标志、交通标线或者交通警察的指挥通过;通过没有交通信号灯、交通标志、交通标线或者交通警察指挥的交叉路口时,应当减速慢行,并让行人和优先通行的车辆先行。</p> <p>第47条 机动车行经人行横道时,应当减速行驶;遇行人正在通过人行横道,应当停车让行。机动车行经没有交通信号的道路上,遇行人横过道路,应当避让。</p>
行人	<p>第62条 行人通过路口或者横过道路,应当走人行横道或者过街设施;通过有交通信号灯的人行横道,应当按照交通信号灯指示通行;通过没有交通信号灯、人行横道的路口,或者在没有过街设施的路段横过道路,应当在确认安全后通过。</p>

从表1可以看出,《道路交通安全法》对通行权进行了初步的分配,其中最为重要的设定就是“红绿灯”和“人行道”,它们作为一个枢纽,调整着行人和机动车通行权的矛盾。但是由于没有配套的权利细化和解释说明,司法实践适用依旧混乱。

其三,“正在通行”的界定困境。虽说指导性案例对“正在通行”进行了解释说明,但是此种程度的说明,依旧难以达到统一适用的程度,并且指导性案例对“连续行为”的说理方式存在逻辑“瑕疵”。诚如柳砚涛教授所言,二审判决中所采用的“连续行为”将行人的“停顿”状态纳入到“正在通行”的范畴中,却因忽略而打破了法律“行为”和“动作”的应然界限,从而使得“本应为法资源共享的‘善举’,但因未加‘改良’直接‘原意使用’,不能适应并非‘同质行为反复’的‘行人通过人行横道’这一场域,实则法理对应错位”^[4]。我们如何去确认行人是否处于“正在通行”状态,需要一定的技术研讨才能得出结论。正如薛玮法官所言,“当看到机动车靠近人行横道时没有减速或停车的趋势,行人为了保护自身的生命财产安全,就会本能地主动停下来,待机动车通过后再通过。^[5]”这种本能性的紧急避险行为算不算是“通行停顿”状

态?在这样的情况下,如果机动车选择了紧急刹车,行人同时选择了等待,那么便会由于双方“默契”的不一致,导致通行效率降低,这种情况下,又如何进行执法?

三、“解困”之策:权利细化与具体方案

纵观规范与判例,“行人优先”通行权虽说有概念、有范围,但是其又存在不具操作性、不具适用性的难题。正如上述困境所示,无论困境一(权利被滥用风险),困境二(权利边界模糊),还是困境三(“正在通行”界定不明),其均属于权利如何具体适用实践的问题,由此可见,解决困境重要方式,即是理论的权利逐步细化,形成具体可操作性的方案。

“权利冲突实质上是法律用权利的形式对利益进行界定和分配时,因界定和分配的模糊性而导致的。^[6]”既然利益冲突导致权利冲突,那么解决权利冲突就需要对利益进行合理的分配和明确的界定。虽说最高院90号指导案例为“行人优先”通行权带来初步范式,但是却未形成具体的操作模式。为此,笔者从情况设定、通行主体这两个层面入手。具体而言,以“横向”进行“有无红绿灯、有无斑马线”的情况设定,以“纵向”结合“行人”“机动车”两类通行主体,以此“纵横交错”方式分层次讨论“礼让行人”类型,并进行“困境矫正”,以此破解“行人优先”通行权利困境(见表2)。

在区分上述几种情况的基础上,另一个关键性问题仍旧值得讨论,即机动车在有红绿灯的情况下可以较为简单的判断是否履行“礼让行人”的义务,但是在没有红绿灯的情况下,却难以进行有效的判断。我国现实道路情况是不可能每个路

口设立信号灯。那么,就必须有一个更加详细的操作设定才可能明晰行人以及机动车驾驶员的困惑。笔者根据现有国内外研究成果,对“无红绿灯有斑马线”“无红绿灯无斑马线”情况下该如何“礼让行人”进一步细化,并分别从行人、机动车、主管三个层面进行规制。

(一)行人层面

行人在“优先通行权”中处于一个权利行使人的地位,权利的行使需要义务的配合,但是权利同样需要避免滥用。在具体的道路交通中,要结合不同的路况、时段,对行人的“优先通行权”进行合理的规划。首先,在上下班高峰期,行人及车辆的流量巨大,这时候如果再继续强调绝对性的保护行人的“优先通行权”的话,势必会导致交通出现堵塞,严重影响通行效率。针对此种情况可以引入触控式的人行红绿灯,减少车辆的等待时间,既保证了通行效率,也保障了道路安全。其次,在因为特殊地形或者其它因素影响而不能安装红绿灯的地段,可以引入地下通道、人形天桥等基础设施,既能避免行人及车辆的通行矛盾,也能保障交通秩序的稳定。最后,“行人优先通行,并不是随意通行”,要提高行人过街效率、减少行人过街对车行交通的干扰,必须规范过街行人等待区域,不能让行人贸然进入车道^[7]。在这种情况下,可以设置人群等待地点,安排社区管理人员进行疏导,集中等待,统一行动。这样可以很好地缓解通行压力。

(二)机动车层面

由于机动车与行人处于不平等地位,以我国《道路交通安全法》为核心的相关法律规范都对行

表2 “纵横交错”分层次类型

通行主体	情况设定			
	有红绿灯和斑马线	有红绿灯无斑马线	无红绿灯有斑马线	无红绿灯无斑马线
行人	根据信号指示灯在斑马线上通行	根据信号指示灯在正常的范围内通行	行人在通行时享有优先通行权	行人在通行时需要履行注意义务,在合理的范围内享有优先通行的权利
机动车	根据信号指示灯正常通行	根据信号指示灯正常通行	机动车应当履行避让义务,在行人通行时减速慢行、停车等待行人通行结束	机动车在此路段时应当减速慢行,避让行人

人通行权做出了倾斜保护的规定。“倾斜保护”规定不仅可以均衡分配机动车与行人间的权利义务关系,更可不断修正诸多驾驶员不良行车习惯,例如:在人流高峰期路段,机动车司机在等待过程中往往表现耐心不足,通过不断鸣笛等行为催促行人通过人行横道。这不仅影响交通秩序,也加深行人与机动车间矛盾。在这样的情况下,如何实现对机动车的规制,就存在其必要性。首先,笔者认为,应细化“机动车礼让行人”操作规则,使操作规则具可实施性;其次,明确执法依据,明确何种情况属于“机动车应礼让行人”范围,何种情况属“超出范围”存在接受处罚风险;最后,增强执法力度,适时对违反相应规则驾驶员做出行政处罚,以显现规范的效力。综上所述,笔者结合我国交通部门发布信息,整理出几种“机动车礼让行人”图^[8],并进行详细说明(具体见图1~图4)。

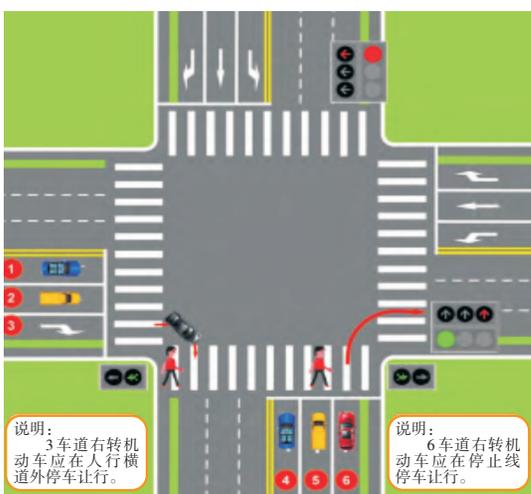


图1 机动车右转规范礼让示意图

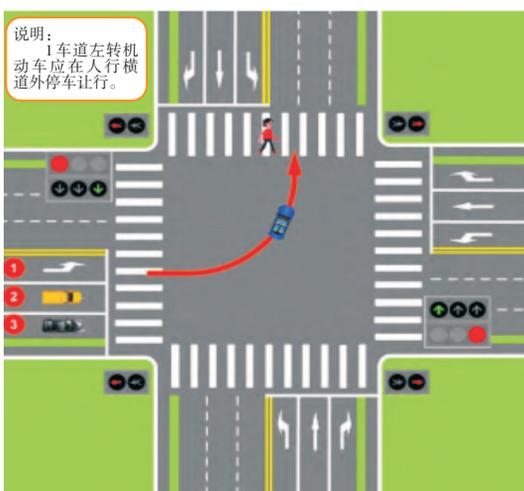


图2 机动车左转规范礼让示意图

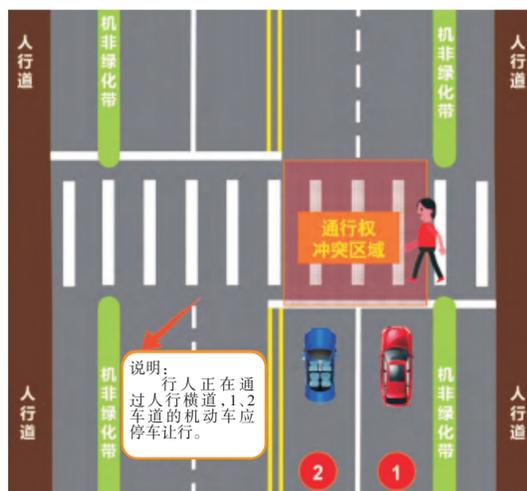


图3 通行权冲突区域



图4 冲突解除区域

(三)主管部门层面

相关监管不到位,执法队伍欠缺,是人车不互相礼让的原因之一。主要表现在两个方面:其一是交管部门执法不到位,有些关键性路口缺乏交警、协管员;其二是执法不严,行人及机动车辆的违法成本低。此两方面相互关联,同属实践适用范畴。具体而言,唯有从主管部门层面加强治理水准,才可能较大程度上降低路口乱象。如果道路红绿灯和斑马线设计不合理,以及管理缺位,仅要求行人与机动车自觉、严格遵守规范,并不能从根本上解决问题。对此,可以借鉴美国的相关经验,发挥并积极引导社会力量,大力推行道路交通安全设施隐患排查,通过手机等电子设备记录交通违法行为举报等,“充分调动广大人民群众参与交通管理的积极性、主动性,进一步弥补警力不足,密切警民关系”^[9]。与此同时,还需要进一步确定违规处理办法,加大相应的惩罚力度,形成合

理合法的惩治机制。

四、结语

道路通行权分配是解决道路通行权冲突的必要手段。“道路通行权的分配应尊重人的道路通行习惯,满足人的道路通行需求,与城市经济发展相适应,实现道路资源、通行权利以及交通秩序相平衡的状态。^[10]”最高院90号案例产生的原因,从根源性分析仍然是道路通行权分配问题中的行人“优先通行权”的问题,而这也是“礼让行人”的困惑源头。现如今,“优先通行权”已经成为行人具备的通行基础权利,在这样的大背景下,如何实现通行安全、通行效率,以及如何去进行“优先通行权”的界定,就成为了亟待解决的问题。笔者虽然从指导案例出发,试图厘清“优先通行权”的界限,并且提出了相应的规划措施,但是由于道路的复杂性和即时性,仍然有许多困惑没有得到具体的解决。笔者仍期望借本文能对“通行权”纠纷案件的审理发挥作用,从而更好地去践行“礼让行人”这一符合生命权、健康权、财产权等人权性质的价值内涵。

注释:

- ① 2002年《沈阳市行人与机动车道路交通事故处理办法》(第41号政府令),而之所以用“撞了白撞”形容,是因为法规中明确了在几种情况下发生的交通事故要由行人承担全部责任,如:行人闯红灯与机动车发生交通事故,机动车方无违章行为的,行人负全部责任;行人因跨越隔离设施或不走人行横道线,与机动车发生交通事故,而机动车方无违章行为的,行人负全部责任;等等。
- ② 最高人民法院:指导案例90号:贝汇丰诉海宁市公安局交通警察大队道路交通管理行政处罚案 <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-74122.html>. 2017-01-20.

③ 道路交通安全法第一条开宗明义:“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。”可见道路交通安全法确立了对人身权优先保护的原则,把对公民人身权、财产权的保护放在了更加重要的位置。

④ “中国式过马路”是指在凑够一定人数的情况下,行人无视红绿灯而选择硬闯马路,该种行为在2012年被央视曝光后,形成一个现象级问题,给道路安全带来了极大的挑战。

参考文献:

- [1] 姚建宗. 新兴权利论纲[J]. 法制与社会发展, 2010(2):8-9.
- [2] 张一琪. 人车礼让,你好我好[N]. 人民日报(海外版), 2018-01-01(05).
- [3] 方芳. 论道路通行权及其限制[J]. 学术交流, 2017(4):116-123.
- [4] 柳砚涛,原浩洋. 过程性行为理论在行政审判中的应用——对全国首例“斑马线罚款案”的法理反思[J]. 北京行政学院学报, 2017(1):84-93.
- [5] 薛玮,季春. 机动车礼让行人义务的厘定与审查[J]. 人民司法(案例), 2016(20):4-5.
- [6] 季金华. 公平与效率:路权制度安排的基础价值[J]. 甘肃政法学院学报, 2009(6):38-45.
- [7] 张珺. 车辆礼让行人造成拥堵怎么办?[N]. 重庆日报, 2017-12-02(05).
- [8] 本刊编辑部. 礼让斑马线到底该怎么通行[J]. 道路交通管理, 2017(8):25-27.
- [9] 考察组. 美国交通管理的观察与启示(上)[J]. 道路交通管理, 2016(11):80-83.
- [10] 方芳. 我国“城市”道路通行权分配研究[J]. 山东警察学院学报, 2016, 28(1):134-142.