

# 交通事故纠纷解决的行政机制研究

左卫民, 马静华

(四川大学法学院, 四川成都 610064)

[摘要] 以对一个城市交警大队的调查为基础, 展示交警解决交通事故纠纷的概况、程序, 并从微观层面分析交通事故纠纷解决过程中各方主体的角色与功能。基于对这一纠纷解决机制的价值合理性与目标合理性之评判, 揭示了交警解决纠纷职能的内在价值冲突, 确证了其形成与发展的现实根据。从久远的前景看, 我国交通事故纠纷的主要解决方式必然过渡到法院诉讼与社会保险; 但在当下, 以行政权力解决纠纷应当是一个较为合理的应对机制。

[关键词] 交通事故纠纷; 交警; 行政机制

[中图分类号] DF718 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0766(2005)04-0127-15

从1951年至2002年的50年间, 交通事故纠纷增幅高达112倍之多, 已构成当下我国民事纠纷的一大来源<sup>①</sup>。在交通事故纠纷解决体系之中, 行政机关——交警部门的调解占有举足轻重的作用。长久以来, 只有交警部门无法调解的交通事故纠纷才会流入当事人自决的空间或者法院诉讼轨道。与普通民事纠纷均可由人民调解解决不同, 交警部门已经受理的纠纷不在人民调解的受案范围之列<sup>②</sup>。

下面, 我们将以川南某市交警部门解决纠纷的具体程序、方式为基础, 诠释交警解决纠纷职能的正当性, 有针对性地提出交通事故纠纷解决机制的渡性方案, 并预测中国未来交通事故纠纷的解决必然转向诉讼解决和保险解决。

## 一、实证考察——以一个城市 交警大队的做法为例

### (一) 纠纷解决概况

调查对象是川南某市公安局交警一大队(以下简称J大队)。J大队管辖区包括市区所有街道及周围649平方公里范围内的道路交通, 辖区内人口60.25万, 公路总里程614.5公里。与全省乃至全国水平相比, J大队辖区的公路里程远远超出平均水平, 但在城市一级处于中等水平<sup>③</sup>。自1999年到2003年的5年间, J大队上报的交通事故数据为: 1999年286起, 2000年297起, 2001年737起, 2002年591起, 2003年116起。但按照公安部交管局的要求, 上述数据只涉及适用简易程序和普通程序的交通事故, 而为数众多的轻微交通事故则不在统计范围之内。同时, 上述数据也对应了相同数量的交通事故纠纷, 即, 仍然有大量现场处理的轻微事故纠纷缺乏正式的统计资料。我们找到了2003年10月21日至11月20日期为一月的案件受理登记表, 经统计, 该月J大队共受理交通事故纠纷236起, 其中, 自行处理9起, 现场调解93起, 简

① 相关依据是《人民调解规定》第22条之规定“人民调解委员会不得受理调解下列纠纷: ……(二) 人民法院、公安机关或者其他行政机关已经受理或者解决的。”

② 截至2002年12月底, 中国公路总里程为176.5万公里, 四川省公路总里程为11.19万公里。参见《中国交通年鉴(2003年)》, 中国交通年鉴社2003年版, 第615、616页。上述两个数据分别对应的辖区面积是960万平方公里和48.41万平方公里。考虑到西部地区地虽广但公路里程少, J大队所在辖区的公路里程数在城市一级可能接近中等水平。

[收稿日期] 2005-02-28

[基金项目] 教育部跨世纪人才项目“中国社会冲突解决机制的法律研究”之阶段性成果。

[作者简介] 左卫民(1964—), 男, 四川成都人, 四川大学诉讼法教授、博士生导师、法学博士; 马静华(1970—), 男, 四川洪雅县人, 四川大学诉讼法博士研究生, 四川警官高等专科学校副教授。

简易程序处理 97 起, 普通程序处理 37 起。这是一个真实的登记表和真实的数据。我们从中得到两个发现: 其一, 按照简易程序和普通程序处理的交通事故纠纷数量远远超过上报数量。即使按公安部交管局的标准, 该月的交通事故数量也应有 130 起, 单是该月的数量就已超过上报的全年数量。按统计学方法, 2003 年上报数据应在 1500 起左右<sup>①</sup>, 而与实际上报数据相比, 二者竟相差十倍之巨<sup>②</sup>! 二是现场处理的纠纷数量与按正式程序处理的纠纷数量几乎不相上下。现场处理的交通事故纠纷数量为 102 起, 实占该月交通事故纠纷处理总数的 43.2%。这证明, 在交通事故纠纷解决体系中, 现场处理程序具有无可替代的作用。

总体上, 在 2003 年度, 按照上述两类程序实际处理的交通事故纠纷可能接近 3000 起。据此能够作出何种推断或推测? 其一, J 交警大队与另一交警大队所属的 J 区法院, 在 2003 年审理的民事诉讼案件总数为 2072 起, 甚至不及 J 交警大队一年处理的交通事故纠纷的总数。即使只有其中一半事故纠纷涌进当地法院, 法官们也将不胜其烦。不过, J 大队处理的交通事故纠纷中绝大多数涉及的赔偿金额不大, 没有交警的调解大多也不会进入诉讼。尽管如此, 通过交警解决而在相当程度上形成了纠纷解决的诉讼外分流, 并因此减轻了法院诉讼的压力, 这是不争的事实。其二, 该交警大队事故中队仅有干警 6 名, 既要负责纠纷的调查和调解, 又要承担事故鉴定和行政处罚任务, 工作压力极其沉重。相较而言, 行政处理是事故处理的主要职责, 在警力有限而案件负荷沉重的压力之下, 纠纷解决的质量很可能受到影响。下文的描述与分析将证实这种担心。

## (二) 纠纷解决程序

① 我们曾想以 1999 年至 2003 年这 5 年的案件登记表为根据亲自作一个全面的统计, 但这种想法一经提出即遭到拒绝, 为保证此后调查的顺利进行, 最终放弃了这一想法。

② 我们认为, 造成上述数据统计出入的根源很可能是政策(政治)因素的影响, 即业绩考评和升降奖惩。

③ 交警通常认为案情简单就是指轻微事故。判断轻微事故的法定标准是一次交通事故造成轻伤 1~2 人, 或机动车事故损失折款在 1000 元以下, 非机动车事故损失折款在 200 元以下。参见“公安部关于修订道路交通事故等级划分标准的通知”, 引自李界文等编著《道路交通事故责任认定和处理办法》, 中国检察出版社 2001 年版, 第 261 页。

④ 通过资料检索, 我们发现, 事故纠纷的当场处理并不是一种个别化的工作机制, 对此的评价将在下文涉及。相关报道如: “一般交通事故现场解决”, 《福州晚报》, 2002 年 11 月 28 日; “为了道路更畅通——本市启动交通事故现场快速处置等排堵保畅系列措施”, 上海公安网 2002 年 12 月 26 日, [http://gaj.sh.gov.cn/shpolice/jfcz/item/2003\\_04/7171.shtml](http://gaj.sh.gov.cn/shpolice/jfcz/item/2003_04/7171.shtml)。

⑤ 与简易程序、普通程序的区别在于, 现场调解之前的调查、责任认定既不遵循严格的程式要求, 也没有相应的文书记载。

在纠纷处理环节, 由于纠纷大小和复杂程度等不同, 就有当场处理和正式程序之分。

### 1. 当场处理——认可“私了”与调解

交警到达现场之后, 面临的首要问题便是以何种方式处理事故纠纷。有两种选择: 当场解决纠纷(认可私了、现场调解); 在正式程序(简易程序、普通程序)中解决纠纷。选择哪种方式主要取决于两个因素: 其一是事故后果的严重程度, 其二是当事人的意愿。如果案情简单<sup>③</sup>, 责任归属明显, 而且当事人没有异议的, 一般就会适用当场解决方式。交通法规并没有规定对纠纷的当场处理<sup>④</sup>, 但在 J 大队交通事故纠纷中当场处理所占比例较大(参见前述统计数据), 并被认为理所当然。因此, 这种程序是当地交警部门在事故纠纷处理实践中逐渐形成的一种习惯性做法, 相对简易程序与普通程序中的调解, 可称之为非正式的纠纷处理程序<sup>⑤</sup>。这类事故纠纷绝大多数都在 30 分钟内解决, 有的甚至不足 5 分钟。

实践中当场处理有两种方式: 认可“私了”与调解。当事人对交通事故纠纷的自行处理, 通常称为“私了”。由当事人自行处理纠纷, 并由交警当场或事后认可则使“私了”的结果合法化。在实践中, 对“私了”的处置有两种具体情况。一种是交警到场后当事人已自行解决、正准备离开或正在协商解决的, 只要在较短时间内当事人能够自行达成协议, 交警即不参与其中, 而待其自决后对协商结果予以口头确认并离开现场, 返回机关后在《案件受理登记表》上注明“当事人已自行解决”即可。另一种是交警到场后当事人已离开现场的, 如果交警通过报案信息或询问附近目击证人, 了解到没有重大人员伤亡或财产损失的, 不再主动介入调查, 只要在《案件受理登记表》上注明“当事人已自行离开”即

可。对此类案件, 事故处理交警一般都掌握了事故车辆的车牌号码, 属于有条件介入而主动放弃调查。按上述方式处理的纠纷尽管数量不多, 但实际上还有相当数量的轻微交通事故并未进入交警部门的视野, 而完全由当事人自行解决。

在双方存在争议或等待交警处分的情况下, 交警则采用现场调解方式。其运作方式是: 交警到达现场立即勘查现场, 如果确认属于轻微事故且因果关系明显、责任归属清楚, 则不再采取测量、绘图、记录、拍照等证据保全措施, 而是现场召集当事人双方宣布责任认定结果并简要说明依据, 询问双方是否愿意调解处理; 如果当事人各方无异议, 则由交警根据经验确定损失额度, 并根据责任划分确定各方应承担的损失, 对此处理结果, 当事人一般均能接受; 如果损失额度不大, 还可当即完成现场赔付、完结纠纷。现场调解达成协议, 当事人应立即撤离现场, 交警也不再追究事故责任方的行政责任。对“私了”的认可与现场调解, 其基本原则是: 尽快化解矛盾、疏散交通, 恢复正常交通秩序。

## 2. 正式程序<sup>①</sup>中的责任认定与调解

责任认定是调解的基础。无论是简易程序还是普通程序中的调解, 均是在调查事实、作出责任认定的基础之上进行的。在简易程序中, 责任认定没有与其他环节、尤其是调解阶段明显区分, 通常与纠纷调解连续进行。而在普通程序中, 责任认定依照严格的内部审批程序作出, 当事人仅是在决定作出后有权被告知, 而对于认定过程缺乏任何影响力。被访民警解释的理由有三个: 其一是法律没有规定当事人有了解事故调查进程和参与责任认定听证的权利; 其二是事故调查和责任认定过程的保密有利于调查结果的真实性和准确性, 最终保证处罚结果的公正性; 其三是责任认定是一门技术性极强的工作, 当事人及其律师的参与无任何实质性帮助。我们调查的当事人或多或少均表达了对责任认定结论的不满。在2003年因不服责任认定而提起复议的有9起, 但复议结果均是维持; 提起行政诉讼的有5起,

其中2起被终审撤销, 并被判定作出重新认定。绝大多数当事人并不知道自己有权就事故责任认定提起行政诉讼, 有的当事人甚至说, “我本来想去法院起诉, 但交警告诉我法律规定法院不能受理, 只能向上面提起行政复议。”由于市级交警支队是各直属大队的唯一领导机关, 对“儿子”不满向“老子”提起告诉, 其结果可想而知。更重要的是, 对责任认定的不满主要是来自对这种暗箱操作程序的怀疑。不少当事人直截了当地称, 怀疑对方当事人通过关系使责任认定不利于自己。对他们而言, 宣布责任认定时对责任划分的理由的说明更多是对他们的敷衍和欺骗, 很大程度上利用了他们对事故处理技术和法律的无知。由此, 我们想到了那句著名的法谚——“正义不仅要实现, 还要以看得见的方式实现。”

简易程序与普通程序是对事故处理程序的法定区分, 但无论何种程序均适用调解。在纠纷解决的目的与方式上, 两种程序中的调解并无多大区别, 但由于附属程序的复杂性的差异, 调解程序本身也有所不同。

在适用简易程序处理交通事故时, 仅由1名交警负责从受理案件、现场勘查到责任认定、赔偿调解的全过程。通过对多起简易程序处理情况的观察分析, 我们概括出简易程序中的调解具有如下特点: 第一, 调查、责任认定、赔偿调解由交警负责, 定损区分两种情形, 一种由交警负责, 另一种由承担第三者责任保险的保险公司负责, 相对于前一种情形, 后者主要适用于发生在不易产生交通堵塞路段的交通事故纠纷。第二, 责任认定和赔偿调解连续进行, 从文本上需要当事人就责任认定表示认可。第三, 也是最重要的一点, 当事人很少就赔偿问题讨价还价, 通常都认可保险公司的定损和交警在赔偿调解过程中所确定的数额。第四, 赔偿调解一般采取当场结付的形式, 即时完结纠纷。在依简易程序处理纠纷的过程中, 传统意义的调解特点(即双方争议, 调停人居中协调、说和)是十分模糊的, 由于双方争议不大, 交警的“调解人”的角色实际并不

<sup>①</sup> 按《道路交通事故处理程序规定》, 对交通事故处理的行政程序可分为普通程序和简易程序, 与随机性、非制度性的现场处理程序相对应, 我们称之为正式程序。《规定》第54—57条规定的简易程序的内容大致如下: (1) 适用条件, 适用于案情简单、因果关系明确, 当事人争议不大的轻微和一般事故; (2) 执法主体, 可由1名交通事故办案人员处理; (3) 处罚通常应当场给出。相比简易程序, 普通程序在适用条件上更为严格, 执法主体为二人以上, 处罚在责任认定的基础上, 并经过较长的调查期间后给出。

明确。值得注意的一种情形是,按照当地交警部门习惯,通常作为现场纠纷处理程序的轻微事故常常因为当事人的主张而转入简易程序。当事人主张的理由是赔偿损失后还需保险索赔,而交警部门的事事故处理证明<sup>①</sup>是保险公司理赔的必需证据。这种纠纷解决程序兼具现场纠纷处理程序与简易程序之混合特点,一般的过程是:在现场调解或自行和解后之后,当事人提请交警部门按简易程序处理,交警在简单询问双方事故情况后,按照当事人双方的协商情况出具“简易程序处理结案书”,凭此证明,事故方当事人向保险公司提出索赔请求。在此过程中,交警根本就没有展开任何形式的调解活动。

由于按普通程序处理交通事故的过程的复杂性<sup>②</sup>,普通程序中的调解也就比简易程序和当场调解要复杂得多。首先,主持调解的交警通常没有参与这一事故的现场勘查与调查。在J大队,勘查调查程序与事故责任认定、赔偿调解程序之间基本实现程序分离,后期程序对前期程序构成监督限制<sup>③</sup>。事故中队的6名交警分为两组,一组是事故调查组,共4名,专司现场勘查和调查程序,其余的两名交警组成事故调解组,专门负责事故责任认定和主持赔偿调解。在操作环节上,事故调解民警不再参与普通程序的现场勘查与调查,而是接受和审查事故调查民警移送的调查案卷,重点审查事故事实是否清楚、证据是否确凿、事故成因的分析是否准确。如果发现案卷质量不符合责任认定的法律要求,则有权退回案卷并要求补充调查。只有在案卷材料完全符合要求之后,调解民警才制作责任认定书和组织赔偿调解。程序分离制度的初衷值得肯定,至少,上述制度的运作在形式上强化了当事人的信赖感,也的确增加了暗箱操作的经济成本和关系成本。

然而,从理论上,这一程序分离制度实现的仅仅是一种内部分离,由于日常工作形成的密切的配合关系及上令下从的行政管理体制,使得这一分离徒具形式意义。在实务中,一旦有干警因故请假,或者忙闲不均的情况,这种程序分离制度就会名存实亡。其次,调解过程遵循确定调解时间地点——通知当事人调解——主持调解——二次调解——制作调解协议的顺序展开。由于普通程序处理的多是重、特大交通事故,无论是车损、人身伤害、伤残程度的确定和作出责任认定都会有一个较长的时间,只有在上述证据已经确定的情况下,交警才会根据自己的工作时间安排确定调解的时间、地点,并一般用电话通知当事人准时参与调解。正式调解时,交警会首先介绍事故发生的事实,然后宣读《交通事故责任认定书》。由于《交通事故责任认定书》此前已向双方当事人送达,对于不服认定结论的已经过行政复议,因此,当场宣布的责任认定结论是终局性的行政责任裁决。对此,主持调解的交警不会再听取双方对此的论辩,而是直接进入损失赔偿的计算。据我们的观察,在此环节,交警对纠纷的解决是按“执法——调解”的路径进行的。所谓“执法”,就是按《道路交通事故处理办法》第35—41条规定的损失赔偿标准计算被害方的经济损失,没有规定的损失,如精神损失不会在调解中予以考虑。因此,怎么赔、赔多少,主要不是当事人协商与交警调停的结果,而是交警直接依据法定标准执法的结果。所谓“调解”,是在上述法定的标准范围之内,交警权衡当事人各方的经济能力、过错大小等因素,在个别赔偿项目上进行数额调整,并说服各方接受。如果一次调解不成,交警一般会宣布停止调解,等待确定下一次

① 保险索赔的事故证明资料包括:《交通事故简易程序处理结案书》、《道路交通事故损害赔偿调解书》、《道路交通事故损害赔偿调解终结书》等。

② 根据《道路交通事故处理办法》及《道路交通事故处理程序规定》,普通程序的进行有明确的步骤区分。根据实际的程序运作情况,大致包括:现场勘查和调查程序、责任认定程序、赔偿调解程序,以上三个程序步骤均有其独立的程序功能和具体的操作要求。法定的程序要求主要有:(1)主要适用于重、特大交通事故纠纷的处理;(2)应由两名以上的交警进行,同时负责现场勘查和调查、事故责任认定和赔偿调解;(3)现场勘查中,应严格按照规定处理抢救伤者和财物,制作勘查材料、寻找证人、收集物证,消除障碍、恢复交通秩序;(4)在调查程序中,应按照《治安管理处罚条例》及有关事故处理的技术法规询问当事人、询问证人,进行尸体检验、车损鉴定和伤残评定;(5)自交通事故发生之日起,一般事故的责任认定在15日内作出,重、特大事故的责任认定在20日内作出。交管部门公布交通事故责任时,应召集各方当事人同时到场,出具有关证明,说明责任认定的依据和理由。对责任认定不服的可在15日内向上级交管部门提出重新认定申请,上级交管部门的重新认定为最终决定;(6)对责任者的处罚应在赔偿调解之前进行,并采用书面裁决的形式。

③ 交管部门习惯称之为“分段办案制度”

调解时间。并告知双方: 如果下一次调解不成, 交警部门就不会管了, 而由他们自己处理或找法院诉讼。如果调解成功, 办案交警会立即制作调解协议书一式数份, 并交各方当事人签字生效。

### (三) 纠纷解决参与者之角色、功能分析

在当事人对责任认定存在异议的情况下, 调解过程很难展开, 即使强行调解也很难达成协议。不过, 由于不服责任认定而提起行政复议的情况较少, 绝大部分事故的调解是在当事人对责任认定存在共识的基础进行的。因此, 纠纷解决的主要阶段就是调解。在调解过程中, 基于不同的利益立场, 交警、事故当事人和律师发挥着不同的角色作用; 以一种较为间接的参与形式, 保险公司也影响着纠纷解决的最终结果。

#### 1. 交警的角色与功能

交通法规规定调解是处理交通事故纠纷的必经程序, 这意味着, 对交警而言, 调解是一种制度化权力, 而制度化权力本质上是“一个人甚至在遇到反对时都能贯彻自己意志的能力”<sup>[1]</sup>。但与大多数制度化权力的区别在于, 作为交警调解的结果, 当事人有权不予接受。就此而论, 交警的调解权力的强制性受到了较大的限制<sup>①</sup>。从社会学角度, 调解的权力源于其行政权威——交警职务, 以及交警的专业知识。在一个具体的案例语境中, 我们能够观察到的是交警在调解时的行政权威和专业知识的对双方当事人的影响力, 以及这种权力在行使过程中的灵活性与有效性。交警调解有一个原则性的标准, 即以《道路交通事故处理办法》所规定的各项赔偿项目和计算方式为基础。如果机械地评价, 交警的这一活动方式根本不算调解, 因为调解是“通过说服教育和劝导协商, 在当事人双方相互谅解的基础上解决纠纷的措施”<sup>[3]</sup>。但我们不能忽略这种“执法活动”所依赖的基础性条件, 即当事人对此的认可。如果当事人中的一方不同意交警的标准, 即使交警一再强调“这是法律的规定”, 最终的协议也无

法达成。从此角度看, 交警在调解中的执法行为更大程度是调解的方式或策略。由于赔偿项目和计算方式标准的高度统一, 当事人就很少会怀疑调解本身的公正性。另一方面, 交警在调解中也根据具体的情况而灵活地运用了自由裁量权, 这一权力表面上源于其行政权威, 但在具体语境中, 其实是其知识权威的直接体现。小弗兰奇和拉文所主张的“专家的权力”<sup>[4]</sup>, 以及福柯所说的“知识权力”<sup>[5]</sup>, 都揭示出特定知识的权威效应。通过知识权威的运用, 交警最大程度地在当事人的利益冲突之间寻求平衡。

#### 2. 当事人的角色与作用

在对“私了”的确认程序中, 我们看到当事人对纠纷解决的决定性作用, 但在现场调解和依简易程序、普通程序进行的调解过程中, 当事人的主体性作用是极为有限的。首先, 当事人对责任归属没有任何影响力。责任归属如何, 不在纠纷调解之列; 即使对责任认定结论不服, 当事人也必须进入正式的调解程序。因此, 对纠纷事实的真实情况及责任归属, 当事人没有任何发言权, 只能是被动的承受客体。从程序正义的角度看, 由于程序参与的缺乏, 当事人很容易产生不满。但客观的效果是, 由于责任归属已定, 调解过程因此具有了法定的共识基础, 从而使调解具备了高效进行的前提条件。其次, 在交警行政权威与知识权力的范围之内, 当事人仅有有限的话语权。就一般情形而言, 赔偿的标准不在讨论、协商之列, 当事人如果主张法定赔偿标准之外的赔偿项目(如精神赔偿)与计算方式(如报销若干人的交通费)就是违法的, 而交警在调解中是绝对不会同意的。因此, 当事人在赔偿问题上的话语权与其说是受到交警的限制, 不如说是受到了交通法规的限制。尽管如此, 当事人可以在法定的标准之内提出建议、事实与证据。最后, 当事人行使着纠纷解决的实质性决定权。对交警而言, 调解协议一旦达成并签字, 交警的职责即告

① 在《交通安全法》实施之后, 调解程序遵循“交警告知当事人有申请调解的权利”——“当事人双方提出调解申请”——“调解”的路径。与上述制度化的调解权力不同, 《交通安全法》所限定的调解权力是一种合意性的权力, 以契约关系为基础的权力, 其特征类似于仲裁机构经仲裁协商而取得的对案件的仲裁权。相比制度化的调解权, 合意性调解权更强调交警调解的被动性、中立性。但也因此带来一个实践问题: 2004年7月, 一个正在代理一起交通事故案件被害方的律师朋友向我们抱怨称, 由于交警不再主动调解, 被害人不得不主动提出, 而肇事方又没有提出调解申请, 结果由于无法调解, 被害人的损失无法得到及时补偿。在他看来, 作为制度化权力的调解权尽管具有一定程度的强制性, 但却最符合被害人的利益; 合意性的调解权力尽管更加尊重当事人的意志, 却不利于被害人利益的保护。因此, 前者注重的是实质正义, 而后者则倾向于形式正义的实现。

完结。对交警和交管部门而言,这就产生了调解程序的最终结果,至于协议能否执行、是否已经执行则在所不问。由此可见,交警关注的是纠纷的形式上的解决。当事人通常会就什么时间履行协议、以什么方式履行展开讨论。因此,当事人更看重的是纠纷的实质上的解决。

基于对交警权力与当事人权力的分析可以得出,当事人的权力微小而交警权力强大。但这仅限于调解过程中,在纠纷解决的实质性环节——调解协议的履行阶段,当事人却最终掌握着纠纷解决的最终决定权。就此而论,交警的调解权其实还是服从于当事人的最终主体意志,从而仅仅构成一种服务性权力而非强制性权力。

### 3. 律师的角色与作用

在事故的现场处理程序与简易程序中,由于案情的相对简单及程序的快速运转,律师介入既无必要也不可能。在普通程序的调解阶段,律师的作用可分为法外作用与法内作用。法外作用表现在,以当事人的名义与对方当事人私下协商,争取法外利益。在交涉中律师使用的策略技术主要有:受害方律师威胁起诉、增大对方赔偿成本方式,或者要求公安机关从严惩处;责任方律师利用其知识优势拒绝不合理要求,将赔偿履行与对方对责任追究的态度相联系,甚至以对方提供虚假证明、承担不应有的事故责任为赔偿交换条件。实务中,通过律师的交涉达成“私了”的情形主要见诸重特大交通事故,尤其是交通肇事案件。在此类纠纷中,如果双方当事人能够私下达成和解,交警部门一般会降格处罚,在交通肇事案件中甚至撤销案件或不移送起诉<sup>①</sup>。由此可见,律师的法外作用极为显著。至于法内作用,受访交警有两种观点。一种观点认为没有任何作用,无论律师是否参与,纠纷处理的结果不会有任何变化。因为一方面,交通事故纠纷解决方式是调解,而不是打官司,交警部门有权不听取律师的意见;另一方面,律师在交通法规、技术方面的知识远不及交警,其知识范围对当事人、对纠纷的解决没有任何价值。另一种观点认为律师的作用仅仅在于促进纠纷的快速解决。由于相当一部分当事人对交通法规知识的欠缺,容易产生

对调解过程与调解结果是否公正的疑虑,如果有律师为其提供知识服务,则有助于当事人合理地理解办案程序,更好地接受调解方案与调解结果,从而加快纠纷的处理。上述评价是基于实务状况的描述,由于视角各异,对两种评价的结合也许才能客观地反映律师在事故纠纷处理中发挥作用的整体状况。

### 4. 保险公司的角色与作用

由于大多数机动车辆都投保了第三者责任险,因此,在交通事故发生之后,保险公司已成为纠纷解决中相当重要的角色,主导了大多数交通事故纠纷的顺利解决<sup>①</sup>。就目前而言,保险公司对纠纷解决的作用不是直接的,即不直接参加民事赔偿调解;而是间接的,即作为赔偿保障而对纠纷当事人选择交警部门解决、责任划分、确定车损、赔偿协议的达成与履行起到积极的作用。具体而言,在纠纷解决程序的选择上,除了必须适用普通程序的纠纷外,选择现场处理程序还是简易程序处理纠纷主要取决于责任方当事人(机动车主)是否需要保险赔付;在对待责任划分的态度上,如果责任人投保了责任险,那么对于责任大小往往过于计较;在简易程序中,车损费用的确定由交警部门委托给保险公司,并由保险公司的现场勘查部门实际负责。在投保机动车第三者责任保险的情况下,赔偿协议的达成和履行往往更为迅速、有效。

上文就特定地区交通事故纠纷解决机制的调查无疑具有一定的“地方色彩”,就此进行的一些理论分析也具有“地方知识”(吉尔兹语)性质。但鉴于交通法制的统一性、交通管理行政权力的集中性,以及各地交通事故状况的相似性,上文的描述与分析具有相当程度的幅射力与普遍性,可以直接反映同一时期我国交通行政管理部門对交通事故纠纷处理的基本方式。

## 二、交警部门解决纠纷职能的正当性研究

韦伯将理性的社会行为区分为价值理性行为和目的理性行为。在韦伯的理性主义理论框架中,价值理性行为是根据某种行为价值的信仰决

<sup>①</sup> 《道路交通安全法》第17条规定“国家实行机动车第三者责任强制保险制度,设立道路交通事故社会救助基金。”在我们调查时,《道路交通安全法》还未正式实施,而我们调查的地区也尚未推行第三者责任强制保险制度,因此,保险公司并非介入所有交通事故的损害赔偿。

定的, 不抱任何目的, 并以道德、美学或宗教为行为标准。与之对应, 目的理性行为以实现某种实际目的为目标, 并由理性选择决定<sup>[7]</sup>。据此, 评价社会行为(包括政府职能行为)的基本标准存在两个维度: 是否具有价值合理性, 或者是否具有目的合理性。自韦伯以降, 法理学对“价值”的理解逐渐突破了道德、美学或宗教的界限, 当今其主要蕴含在于公正与效率两个方面。因此, 对交警部门解决纠纷职能的价值评判将在一个更为广义的空间展开。评价交警部门解决纠纷职能是否具有目的合理性的基本内容则是, 交警解决纠纷的职能服务于何种现实的、具体的社会目标, 现行的交警部门解决纠纷机制是否有助于这一(些)目标的实现?

### (一) 价值合理性: 公正与效率的冲突

效率与公正构成对程序过程与结果的普适性评价标准, 借用这一理论工具, 我们将以交通事故纠纷解决机制的现实运作状态为对象进行评判。我们预设, 交通事故纠纷解决机制在价值层面的正负导向内在地决定了交警部门解决纠纷职能是否具有正当性。

#### 1. 效率评价

程序运作的效率取决于成本与效益的比较<sup>①</sup>, 涉及参与程序运作的多方主体。进行交通事故纠纷解决机制的效率分析与评价, 须以纠纷解决者和当事人为核心。前者涉及国家成本与效益, 后者涉及私人成本与效益。效率评价的计算方式主要有两种: 一种是在对纠纷解决的成本投入不变的情况下, 分析纠纷解决的数量与质量是否得到提高; 另一种是在纠纷解决数量与质量相对不变的情况下, 进行纠纷解决的成本比较。对于交通事故纠纷解决机制的效率分析而言, 后一种分析模式更为妥帖。

### (1) 国家成本与效益

在交通事故纠纷处理中, 交警部门是纠纷解决的权威主体。国家通过交通立法赋予其解决交通事故纠纷的职权, 通过人、财、物的资源投入追求解决纠纷、消弥冲突、稳定社会秩序等社会效益。因此, 对交警部门在纠纷解决中的效率分析须以国家利益为视角, 但必须引入一个参照标准, 即同等效益程度下行政投入(交警办案)与司法投入(法官办案与交警办案的结合)的成本比较。假定交警部门在简易程序与普通程序(可称之为行政程序)中调解的纠纷, 实际由法院审理、裁判(可称之为司法程序), 经过一审、二审和审判监督程序, 按照2001年司法统计数据, 申请执行并得到履行的各类案件数量可能大约在57.7%左右<sup>②</sup>, 这一比例并不比经过行政程序调解成功的比例更高。在纠纷解决效益大致相同的情况下, 对当前行政程序与司法程序的国家投入情况进行比较, 可以发现, 行政程序的投入在总体上更为经济。这种经济性可以通过如下方式比较获得: 第一, 程序相对简化。由于行政程序实际是行政处罚程序与民事裁决程序的复合体, 交警部门既是行政处罚的主体又是纠纷解决的仲裁人, 纠纷的解决通过行政处罚程序附带完成。且赔偿调解一旦达成并履行之后程序即告终结, 因此程序构造相对简单。第二, 纠纷裁判主体的权力运作方式。以纠纷的彻底解决为目标, 行政程序的权力运作方式更为经济。行政程序中, 交警解决纠纷的方式, 如责任认定和主持调解均是按照行政权力运作方式进行。行政权力运作所具有的主动性、压制性特点在交警解决事故纠纷中表现得十分突出。更为重要的是, 交警解决事故纠纷实质上是以行政处罚为强制性手段, 并且当事人多为日常交通管理的行政相对人, 其管理权力

① 在对社会现象进行效率评价时, 由于社会现象的复杂性, 投入——产出式分析并不完全遵循“效率”的经济学语义, 不是一种精确的定量分析, 而更多的是一种模糊的定性分析。波斯纳认为, 法律程序的成本包括错误成本, 他指的错误成本是错误判决带来的经济的损失, 参见〔美〕理查德·A·波斯纳著《法律的经济分析》, 蒋兆康译, 中国大百科全书出版社1997年版, 第718—721页。贝勒斯进一步提出了程序的道德成本, 即错误的判决对当事人实体权利造成的道德损害, 参见〔美〕迈克尔·D·贝勒斯著《法律的原则——一个规范的分析》, 张文显等译, 中国大百科全书出版社1996年版, 第26—28页。但在我们看来, 波斯纳与贝勒斯的诉讼成本范畴仅仅适用于对司法程序的分析, 对于调解或和解则并不适用, 因为参与调解或和解的当事人、调解人对“事实是什么”并不十分看重。事实上, 当事人参与调解或和解仅仅在于谋求对自己更为有利的利益, 正如波斯纳所指出的, “在交易成本很低的情况下, 如果能达成对双方都有益的交易, 那么双方当事人就应该进行交易。”“如果刑事案件的双方当事人不能从和解取得比诉讼更多的收益, 那么其中的任何一方当事人都会将其权利诉诸法庭。”

② 参见《中国法律年鉴(2001)》, 中国法律年鉴出版社2002年版, 第167页。我们曾就想损害赔偿纠纷或民事纠纷的判决执行情况进行文献检索, 但经过努力后并没有找到这方面的资料。上述数据不仅包括了民事案件, 还包括经济纠纷案件、行政案件和刑事附带民事诉讼案件。我们认为, 尽管这种数据不够精确, 但大致能反映实际的情况。

固有的权威也对纠纷的及时解决产生了保障作用。因此,通过赔偿调解而成功结案的比例极高,不服责任认定和调解无效而提起诉讼的比例极低,纠纷解决程序的重复投入很少,从纠纷的发生到纠纷的彻底解决之间的时间总体上较短<sup>①</sup>。

## (2) 私人成本与效益

一般情形下,当事人在行政程序中的成本投入明显低于司法程序<sup>②</sup>。首先,在行政程序中不交纳诉讼费,而在司法程序中须根据诉讼标的(赔偿数额)交纳诉讼费,事故后果越严重、赔偿数额越大,则交纳的诉讼费用越多。从费用节俭的角度考虑,越是后果严重的交通事故纠纷,当事人越不敢提起民事诉讼。尽管在行政程序中当事人也有交通、住宿、误工等费用的支出,但相比诉讼的实际耗费仍低很多。这也是实务中当事人多服从调解,甚至主动要求增加调解次数和延长调解时间的重要原因。其次,行政程序较之司法程序更加节省时间。司法程序的漫长周期不仅增大了国家成本,也增加了当事人的诉讼成本和心理成本。如果当事人在接受行政处罚的程序中能够同时处理民事纠纷,为什么还要求他们必须另行提起民事诉讼?最后,行政程序的调解结果客观上更容易得到履行。在行政程序中,由于行政权力的行使——如扣押车辆、强制交纳预付费用、以行政处罚相威胁,赔偿协议不仅容易达成,也容易履行,从而有效地保障了受害方利益的实现,并使交通事故破坏的社会关系尽快恢复到正常状态,增进了社会效益。相比而言,由于法院执行强制权的事实上的微弱,民事判决常常出现执行难的情况,从当事人利益和社会效益的角度考虑,司法程序的效率也往往不及行政程序。

据上分析,无论是从国家角度还是个人角度,行政程序的成本——效益运行均呈现正向关系。如果以效率价值为评价标准的唯一维度,那么,现行交通事故纠纷解决行政机制的存在无疑是合理的。然而,当分析的视角转移到公正性价值,其内在的紧张关系就显现出来。

## 2. 公正性评价

由于事实、责任认定结论是由具有行政

权威和知识权威的交警作出的,而且,最终的调解结果并不是终局意义的决定,因此,实体公正对交通事故调解程序取向的影响微不足道。相对而言,程序公正构成程序评价的另一核心价值。根据程序公正的具体标准来衡量,现行交通事故纠纷处理机制存在严重的程序不公,具体表现在:第一,预备性程序(调查取证与责任认定程序)缺乏公开性。无论是询问证人、检验、鉴定,都是在当事人不在场的情况下进行的。如果说,上述程序的不公开可以保证调查取证不受当事人的不当影响,因而具有积极意义,那么,对于证据事实的不公开及责任认定过程的保密则极易造成事实认定错误及“暗箱操作”。当前,公众对公安机关的不满主要集中在交警部门,焦点之一就是交通事故处理程序缺少透明度,因此产生大量执法腐败现象。第二,程序中立性的缺失。实务中,交警部门既负责事故调查、责任认定及行政处罚,同时又兼顾民事调解,如同刑事诉讼中侦、诉、审三位一体。交警部门既作为事故责任的控方当事人,又作为责任认定的裁判官,其公正性难以保证。即使实务中实行程序分离制度,也仅仅是具有象征意义的内部权力制约。“控告人如果成为法官,就需要上帝作为律师。”第三,交警权力运作的不规范现象突出。为了达到纠纷解决的目的,办案交警对当事人普遍使用诸如哄、拖、压等技术手段。这些手段的使用,尽管具有加快纠纷解决的效果(即个案效果),但以当事人的自由意志的损害作为代价,严重侵犯了当事人的程序利益。另一方面,上述手段的运用必然损害作为整体的交警部门和公安机关的形象,降低公众对公共机关的认可度,由此也降低了交警解决纠纷职能的合法性。第四,程序参与性不够。程序参与原则的基本思想在于通过可能受到裁判结局直接影响的纠纷,当事人有充分的机会富有意义地参与裁判制作过程而对裁判结果的形成发挥其有效的影响和作用<sup>③</sup>。程序参与的意义在于促进公正的裁判结果的形成,以及当事人对“自己制作的裁判结论”的认可。在交通事故纠纷解决程序中,除赔偿调解程序之外,无论是调查取证还是责任认定都排斥当事人的参与。即使是赔偿调解过程中,也由交警发挥

① 简易程序实际期限多为二至三天,交警在现场处置后往往与当事人会见一次约10分钟即可终结程序。普通程序因案而异,但从宣布责任认定起算多在10天内终结。

② 在调查中我们也了解到,个别重大、复杂的交通事故纠纷的行政解决旷日持久,当事人反复地、正式或非正式地与交警、对方当事人交涉,甚至还聘请律师代为处理,因此花费甚巨,其成本消耗并不亚于直接通过司法程序的解决。但就普遍的情形视之,行政程序的低廉、高效给当事人带来的时间与金钱的相对节约却是一个不争的事实。



主导作用, 当事人的协商余地十分有限。“私了”是缺少第三者介入而由事故当事人积极协商、主动和解的纠纷解决形式, 但在很长一段时间内, 正式的制度规定又对此持否定态度。程序参与性的不足, 使当事人在纠纷解决中的地位“客体化”, 直接导致了交通事故纠纷解决程序的纠问化特征的产生。

透视交警解决纠纷的程序, 我们观察到传统行政权力运作的基本特征——非公开性、单向性、强制性、决定性而非合意性等等。这种权力运作完全破坏了纠纷解决程序应有的中立性和平等性, 背离了以当事人利益为最终依归的本旨, 其程序价值取向实际是行政权力的运作效率。尽管最终也产生了不易改变的纠纷解决结果, 但与其说是调解结果, 不如说是行政权力的裁决结果。在J·罗尔斯看来, 公正的法治秩序是正义的基本要求, 而法治取决于一定形式的正当程序<sup>[10]</sup>。季卫东则认为, 程序公正的实质排除恣意因素, 保证决定的客观正确<sup>[11]</sup>。尽管不能否认交警解决纠纷过程之中存在当事人有限参与、平等协商等积极因素, 但从程序法治的视角, 无疑, 交警解决纠纷程序背离了基本的法治原则。

### 3. 小结

现行交通事故纠纷处理程序的核心价值是效率, 一切程序设计与技术运作几乎都以能否促进纠纷迅速、及时解决作为评判依据。为此, 交通事故纠纷解决的行政机制中, 国家权力分配倾向于行政机关, 从而使交通行政管理权力与事故纠纷裁判权力合为一体。作为代价, 交通事故纠纷解决程序存在严重的程序不公, 不仅损害了当事人的合法的实体利益和程序利益, 而且直接危及交管部门作为国家权力机关而存在的合法性基础。交通事故纠纷解决行政机制的实际运行已经显露出内在的、不可调和的、严重的价值冲突, 如果仅从“程序优先”或“效率优先”的先验原则出发, 那么即可轻率地作出交警部门解决纠纷的职能应当继续存在或者应予以取消的结论。然而, 任何价值评判结论如果离开特定的社会语境都不会有任何实际的意义。基于此, 我们还须对交警部门解决纠纷职能的产生与发展进行一个社会学意义的考察。

(二) 目的合理性——一个背景因素的考察  
公安机关纠纷解决职能脱胎于其治安管理职能, 体现的是“为人民服务”的政治宗旨。基于这一宏旨, 公安机关许多职能部门都承担了一定的纠纷解决职责, 如派出所、巡警和交警。而交警部门解决纠纷职能最为制度化、规范化。早在1951年5月公安部公布实施的《城市陆上交通管理暂行规则》就有对交通肇事损害赔偿调解之规定。上述《规则》与《道路交通事故处理办法》、《道路交通事故处理程序规定》最大的不同就是前者所规定的交警调解是选择性程序, 后者是强制性程序。在《规则》实施之际, 我国公路运输水平还极为落后, 公路总里程和公路货运总量分别仅有12.67万公里、7963万吨<sup>[12]</sup>; 相应地, 交通事故数量也不多, 1951年仅有6000余起<sup>[13]</sup>。同一时期, 全国法院有2458个<sup>[14]</sup>, 平均每年处理的民事案件可能在5万件左右<sup>①</sup>。由此产生一个问题, 彼时法院尚未形成讼累, 为何还需公安机关对为数本来就不多的交通事故损害赔偿案件进行调解? 唯一的解释仍然是服务于民思想的决定性作用。客观上, 这一时期当事人即使诉讼也不存在诉讼费用负担。之所以选择公安调解, 合理的解释可能是普通公民对公安机关权威的服从<sup>②</sup>, 对法院诉讼的敬畏, 以及公安调解解决纠纷的方便性与及时性。就此而论, 在1951年之后的若干年间, 公安机关对交通事故纠纷的调解职能可以归入服务性职能之列, 其权力运作的特征并不突出。

我们所考察的交通事故纠纷处理机制的形成以1991年9月22日国务院发布实施的《道路交通事故处理办法》为标志, 经历了十年的改革开放。20世纪90年代初我国社会正在经历从传统社会向现代社会转型的历史时期。这一时期, 经济、交通等领域的发展较快, 而政治、文化和法制文明等意识形态领域的发展则相对滞后。经济先行带来的交通事业的迅速发展要求必须建立一套统一、高效的交通管理体制, 以及与之配套的交通事故纠纷解决机制。从1980年至1990年, 交通事故总数从年116692起上升到264817起<sup>[15]</sup>。考虑到“统计黑数”问题, 90年代初每年实际发生的交通事故可能在100万起左右。而

① 我们没有检索到这一时间民事案件总量的准确数据, 但据何兵考证, 1957—1976年的十九年间法院审理的除婚姻案件外的其他民事案件仅100多万件, 平均每年5万多件。据此可以推断1951年前后我国各级法院审理的民事案件的总量应该是不大的。

② 长期以来, 虽然缺乏实证性考察, 但公安拥有巨大的权威是一个不争的事实, 从周恩来的一句名言即可见一斑——“国家安危, 公安系于一半”。

1991 年我国法院一审审理的民事案件总数也已迅速增加至 188 万起<sup>[16]</sup>。即使有一半的交通事故纠纷涌入法院,初具现代色彩而又极为脆弱的法院制度将面临崩盘危境。但是,交通事故的快速增长仅仅是交通事故纠纷裁判权力向行政机关转移的外部条件之一,其实公共机构分化程度不高、权力高度集中、行政与司法不分的制度传统也是交管部门被赋予纠纷裁判权力的重要原因。据何兵考察,新中国成立后直至改革开放前,国家主要依靠行政部门和单位解决纠纷,并形成行政权力解决纠纷的传统机制;而作为国家正式司法机关的法院主要审理刑事案件<sup>[17]</sup>。改革开放之后,我国法院审理的民事、经济案件持续、大幅攀升,法院调整民事、经济关系的功能趋强。但行政机关并未退出纠纷解决的传统领域,而总是试图通过对行政权力领域内触及的纠纷进行附带性解决,以此巩固其固有的行政权威。在很长一段时间内,工农林牧等传统行业主管部门以及工商、劳动、技监等行政机关都在行使纠纷裁判权力。行政权力司法化传统所拥有的“惯性”力量,使迅速增长的交通事故纠纷在暂时无法指望法院解决的情况下不得不求助于交通管理部门的权威。而这一时期公众的理性状况也大致与交警解决事故纠纷机制的文明程度相适应。其实,作为一种边缘性法律知识,交通法规知识的普及程度极低。公民对交通知识的了解渠道更多是通过交管部门的个案处理,而非传媒和律师。“法治”更多被理解为“权力之治”而非“法律主治”。这种理性状况决定了,进入交通事故纠纷处理程序的当事人很容易认可交警部门的权威,视之为当然的“法官”,即使出现裁判的差错,也多归咎于裁判者个人素质——如道德问题、违法问题,而非程序不公的制度问题。上述分析表明,产生于从传统社会向现代社会转型初期的交警解决事故纠纷的职能具有相当程度的合理性,其对“效率”价值的极端追求也是多种因素共同决定的必然结果。在这个历史和现实的宏观社会背景之下,在我国,交警解决事故纠纷的职能,能够最大化地满足当事人、社会与国家的需要,因此,现行交通事故纠纷解决机制的行政化模式的生成具有现实的合理性。

进入 21 世纪后,无论是交通状况还是社会职能分化、公众理性程度都发生了结构性变化,

总体上,我国开始真正进入现代社会。自上世纪 90 年代以来,我国道路交通不仅在数量上快速增长,在质量上也大大提高。以江苏省为例,从 1990 年至 2000 年,全省公路总里程由 7 万多公里增长到 9 万多公里,其中高速公路和一级公路新增 2520 公里,这些公路虽然里程不多,但多为省内干道,构成道路交通网络的骨干支架<sup>[18]</sup>。由于道路数量增多与质量提高,交通事故的高速增长态势在 21 世纪初期也得到缓解。根据公安部交管局通报,在机动车增长 1674 万辆、道路增加 4.6 万公里的情况下,2003 年全国交通事故起数、死伤人数出现了 10 年以来的首次下降<sup>[19]</sup>。可以预言,道路交通安全形势将步入相对平稳时期。与交通安全形势的变化相适应,交通事故纠纷解决机制也面临价值转向与结构性调整的契机。

20 世纪 90 年代以来,市场经济的全面发展带动了我国社会的整体现代化。社会分化进程加快,其基本表征之一就是社会组织的全面分化。国家权力的机构分化早在改革开放之初即已实现,其功能分化亦伴随经济市场化进程而不断增强,其主要表现就是行政机关从经济领域和司法领域迅速撤离。随着行政机关管理职能的合理回归,法院在纠纷解决体系中已开始扮演核心角色。“在法治社会,法院可以受理与处理广泛发生的各种纠纷,在一定意义上,社会所发生的所有纠纷除极少数外均可诉诸法院,由法院依司法方式解决”<sup>[20]</sup>。较之行政裁决解决纠纷的方式,法院程序也更具妥当性<sup>①</sup>。现行交通事故纠纷解决机制的权力基础是集权制,即作为行政权力的交通管理权对作为司法权的纠纷裁决权力的占领,交通管理权力的司法化倾向已构成对法治现代化进程的严重阻碍。基于此,由交警部门解决纠纷,尤其是采用强制性方式解决纠纷的职能与法治社会的最终目标存在内在冲突,由此也决定了,随着中国社会法治化程度的提高,交警部门解决纠纷的职能必然相应萎缩,直至被最终取消。

(三) 一个趋势: 纠纷解决行政职能的淡化——对依法“私了”的分析

《交通安全法》有关调解作为选择性程序的规定、无伤亡和争议条件下的“私了”的要求表

① 我们曾指出,程序妥当性是现代型法院的特征构架之一,其重要表征即是程序的独立性、理性和公正性,而上述特征为行政裁决程序所严重欠缺。参见左卫民《法院制度现代化与法院制度改革》,北大法律网 [http://article.chinalaw.info.com/article/user/article\\_display.asp?ArticleID=21362](http://article.chinalaw.info.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=21362)。

明: 至少从公共意志的角度, 行政权力从纠纷解决系统中的逐步撤离将是一个不可逆转的趋势。早在《交通安全法》制定和实施之前, 对部分交通事故纠纷“私了”的认可就是交警部门一种普遍性和习惯化的做法。就交通事故纠纷解决方式的法治化转型而言, 这正是法治本土资源即社会生活中习惯、规则、传统, 发挥积极作用的明证<sup>①</sup>。

交通事故“私了”的含义是当事人一方存在过错、应当承担行政处罚责任, 但通过协商解决赔偿问题而不再诉诸交警部门。在部分类型交通事故的“私了”事实上被合法化之前, 当事人选择“私了”旨在规避行政处罚。自2000年以来, 交通事故频发的一些城市如上海、北京、广州的交管部门就先后出台文件, 确认了一定范围内交通事故纠纷“私了”的合法性<sup>②</sup>。例如, 2003年4月8日, 北京市交管局宣布29种交通事故可以“私了”<sup>③</sup>。我们对J大队的调查则证明了另一种类似的处理方式: 尽管不公开认可, 但以默许的方式客观上也使“私了”合法化。可以说, 在《交通安全法》实施之前, 对部分交通事故“私了”的认可, 已构成处理这些交通事故的主流方式与基本规则。与交警部门的态度与做法形成鲜明对比的是总体上持否定态度的媒体观点, 其主要理由有: “私了”造成事故责任难以划分, 相关证据无法搜集; “私了”还可能加剧当事人矛盾, 有碍社会稳定; 最重要的是, “私了”给社会带来“道德风险”、“有失政府威信”, 并提高了“综合社会成本”<sup>④</sup>。

我们在调查中也产生了两个疑问: 按《道路交通事故处理办法》第21条之规定, 由于“私了”而导致事故现场不复存在和交通事故责任无法认定的, 采用“推定”方式确定责任, 从而可能会对当事人中的被害方十分不利, 为什么他们还会选择“私了”? 另一方面, 在J大队, 实际登记在册的“私了”纠纷为数并不很多, 即使全

部转为“公了”也不会增加许多工作量, 而且, 对“私了”的认可在严格意义上属于交通法规禁止之行政行为, 那么, 交警为什么还有意“违法”? 上述疑问随着调查的深入和二手资料的积累而得以解决。

对事故受损方当事人而言, 接受“私了”的主要原因有: 损失不大, 且不打算向保险公司索赔, 正式程序太耽误时间; 交警介入后无论责任在谁都可能首先吊扣驾驶执照, 给自己带来不必要的麻烦; 当场解决, 能够即时得到赔偿。从交警部门和交警的角度, 认可“私了”的原因则复杂许多。首先, 交通管理理念从传统的“交通安全”延伸至“道路畅通”, 特别是在城市的“咽喉”地带, 道路畅通的重要性已不亚于交通安全<sup>[21]</sup>。基于此, 对责任方当事人惩罚的必要性已让位于交通事故的快速处置(包括当事人的处置与交警的处置)。其次, 交警处理的事故数量庞大, 而没有纳入交通管理视野、并由当事人自行解决的损害赔偿纠纷事实上为数更多。以北京市为例, 2002年交管部门处理的交通事故有23万起之多, 其中快速处理的有21万起, 而据保险公司统计, 当年全市的交通事故总量是交管部门处理数量的三至四倍。也就是说, 还有大量的交通事故没有经过交管部门, 而是由当事人自行解决, 并向保险公司理赔<sup>[23]</sup>。假定这些“私了”的事故纠纷并未私了, 而是由当事人保护现场、等待交警处理, 那么一方面必然造成大量的交通堵塞, 另一方面也给交警本已超负荷的工作压力带来“不能承受之重”。显然, 无论对社会公众还是交警而言, 这都是不愿看到的局面。最后, 当事人“私了”的纠纷之中, 大多数是没有造成人身伤害的轻微财产损害事故, 社会影响不大, 对当事人处罚也没有多大的实际意义。

对“私了”的认可与任何已有的纠纷解决方式都有所不同。它既不属于完全的“私了”(自

① 以此为据, 我们认为, 苏力关于中国法治之路应当借助本土资源的观点无疑是合理的。苏力的相关理论见《法治及本土资源》, 中国政法大学出版社1996年版, 第14页。

② 相关信息可以参考: 新浪网“上海交通事故‘私了’即将合法化”, 2000年2月19日, <http://news.sina.com.cn/china/2000-2-19/63154.html>; 周平华“‘私了’让警力配置更有效”, 引自中国警察网, [http://www.cpd.com.cn/gb/old\\_html/2003-06/10/content\\_174110.htm](http://www.cpd.com.cn/gb/old_html/2003-06/10/content_174110.htm), 2003年6月10日; 王普“广州放宽可快速处理交通事故的条件——事故若无人员伤亡即可‘私了’”, 引自中国警察网 [http://www.cpd.com.cn/gb/newspaper/2004-01/14/content\\_257241.htm](http://www.cpd.com.cn/gb/newspaper/2004-01/14/content_257241.htm), 2004年1月14日。

③ “29种交通事故可以‘私了’”, 中国警察网, [http://www.cpd.com.cn/gb/old\\_html/2003-06/10/content\\_168390.htm](http://www.cpd.com.cn/gb/old_html/2003-06/10/content_168390.htm), 2003年6月10日。

④ 上述观点引自: “交通事故不宜‘私了’”, 《河南法制报》2001年1月20日, 第4版; “交通事故私了利大于弊?”, 《中华读书报》2003年6月12日; “交通事故怎一个‘私’字了得”, 新华网 [http://news.xinhuanet.com/comments/2003-04/23/content\\_845988.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2003-04/23/content_845988.htm), 2003年4月23日; 等等。

决、和解),也不属于标准意义的调解或裁判,而是介于私力救济与公力救济之间的一种临界方式。谓其不属于完全的私了,是因为公共机关保留了对事故的最终解决权力——尽管事实上并没有行使这些权力;谓其不属于标准意义的调解或裁判,是因为纠纷的解决以当事人之间的主动协商、妥协为前提,公共机关并不参与其互动过程之中,甚至根本不会出现在纠纷解决现场。“私了”合法化的一个技术关键就是对“私了”的条件设定,从而使“私了”被纳入公共权力可以控制的范围,不至于过度地损害公共效益。对“私了”的认可客观上建构了一种新型的法律关系:在法定的范围、条件下,当事人以契约的形式实现对纠纷的自决,行政权力机关则借助当事人的“私了”获得交通秩序的管理效益,但须以认可当事人的自决权、放弃对责任方的追究权为代价。既然当事人、公共机关以及社会公众都能从中获得一定程度的利益,那么,“私了”法律秩序的形成也就顺利成章。

通过对“私了”合法化机制的分析,我们认为:“私了”现象的广泛存在反映了社会公众的普遍心理需求,而交警部门在特定范围内对“私了”的认可只不过是正式地回应了这种需求。在此意义上,“私了”现象的合法化反映了一种习惯性纠纷处理规则的形成过程,反映了内生于社会生活现实条件的一种法治秩序的自然进化。“私了”合法化的权力关系的主题是国家权力从公民社会领域的撤离,这意味着对交警权力——同时也是国家权力——无所不能的一种自我否定。但正是在这种权力的生产、分配过程中,自然地、缓慢地形成了多元社会权力中心的一个维度。

### 三、远景与近期:预测与设计

妥当的程序,应当兼顾公正与效率的双重价值。现行交通事故纠纷解决机制的最大弊病在于,在追求纠纷解决数量的同时,却严重损害了程序的公正性。行政强制构成解决交通事故纠纷的主体程序,诉讼到法院、并由法院依照对抗式

程序解决的纠纷为数极为有限。从产生背景及程序功能的角度,这一纠纷解决机制曾经具有历史的合理性,但这一合理性正随着经济的高速增长、社会分化程度的加剧、公民理性意识的普遍增强,以及逐渐普及的社会保险制度而日渐消解。从长远的前景看,我国交通事故纠纷的主要解决方式必然会过渡到法院诉讼与社会保险。但在一个诉讼手段尚属“奢侈品”,保险制度尚不完善、公众保险意识尚有不足的当前阶段,以行政权力解决纠纷应当是一个较为合理的应对机制。

#### (一) 比较模式下的未来预测:诉讼或保险解决

我们的一个基本判断是,与交通发达程度相适应,在西欧、日本、美国等国应当存在着较为成熟、完善的解决交通事故纠纷的机制。这种机制是对解决纠纷的实践的经验总结,但以相对丰富的国家资源为物质基础。从长远看,随着各种条件因素的趋近,我国的交通事故纠纷解决机制在基本构造方面必然与之接近。因此,考察上述国家现行的交通事故纠纷解决机制具有确立“摹本”的理论意义。

能够检索到的国外交通法规为数不多,通过对两德合并前联邦德国、前苏联、美国与日本的交通法规的考察,我们没有发现对交通警察处理纠纷的法律授权<sup>①</sup>。至少,在规范层面上,上述国家的交警不具有处理交通事故纠纷的权力。美国设有专门的交通法庭,但其职能是作出行政处罚的裁决,并不涉及纠纷的审理<sup>②</sup>。那么,这些国家的交通事故纠纷如何解决的呢?新西兰于1972年制定了《意外事故补偿法》,被誉为“人类文化上史无前例的法律制度之创举”,抛弃了以侵权行为法律制度解决交通事故损害赔偿问题的传统做法,而新创了社会安全保障制度。根据该法,设立了意外事故赔偿基金和意外事故赔偿委员会,任何意外事故和机动车事故的受害人,不论事故发生的时间、地点和原因,均可以依法定程序向意外事故赔偿委员会请求支付一定金

① 这些考察包括《德意志联邦共和国道路交通安全法》、《苏联道路交通规则》、《美国统一机动车辆事故赔偿法》、《日本机动车损害赔偿法》等,前三个法律可参见北京大学法律系国外法律研究室编《外国警察法规选编》,群众出版社1987年版;后一法律可参见李薇著《日本机动车事故损害赔偿法律制度研究》,法律出版社1997年版。

② 相关报道如“在美国开车的必修课:与美国警察过招”,金榜网 <http://www.goodedu.cn/readnews.asp?id=5868>, 2004年11月12日;刘旭东编译《纽约市交通法庭一日见闻》,世界知识、世界博览网 <http://www.shijie.org/article/sjbl200011/1125.html>, 2000年11月25日。

额, 其着眼点均在于对受害人所遭受损失的赔偿或补偿。受新西兰的立法影响, 以皮尔逊勋爵为首的英国皇家委员会于 1978 年提出的一项报告建议建立社会公共安全支付制度, 对在公共道路和公共场所发生交通事故的所有受伤者及死者的受赡养人, 自动地支付一笔赔偿金<sup>[23]</sup>。尽管皮尔逊的建议未被采纳, 但事实上, 在英美国家, 由于保险制度发达, 道路交通事故往往都是通过交通事故保险来解决, 除非能够证明损害是受害人自身的原因所致<sup>[24]</sup>, 原则上保险公司就要承担赔偿责任。一项研究发现, 在美国, 实际上只有 2% 的汽车事故损害赔偿请求是通过审判解决的<sup>[25]</sup>。如波斯纳所述, 部分由于各州要求汽车司机购买责任保险或提供有能力对事故负经济责任的相应证据, 部分由于风险厌恶的盛行这一现象, 汽车责任保险在美国几乎是普遍的<sup>[26]</sup>。据上所考, 在现代交通发达国家——同时也是经济发达国家, 交通事故损害赔偿主要采用保险方式予以解决, 只有部分不在保险责任范围之内的纠纷诉诸法院, 而交通行政管理机关则一律不介入纠纷的解决<sup>①</sup>。

(二) 一个过渡性方案: 《交通安全法》框架下的纠纷解决模式

上文的论证已经隐喻, 在未来 5—10 年左右的过渡期内的交通事故纠纷解决仍然不能排除行政性程序, 但是, 相比传统的强制性行政权力解决机制, 过渡性方案应更强调纠纷解决的合意性, 以及在诉讼之外, 还应提供社会资源能够承担的社会保险机制。在我们看来, 《交通安全法》框架内的规范性解决方案基本符合上述过渡性要求。2003 年 10 月 28 日全国人大常委会通过, 并于 2004 年 5 月 1 日正式实施的《道路交通安全法》, 在“交通事故处理”一章中增加了和解程序、预付款制度及程序分流制度等规定。根据上述规定, 解决交通事故纠纷的过渡性方案大致包括如下内容:

### 1. 和解程序 (第 70 条)

《道路交通安全法》第 70 条较为具体地规定了当事人和解程序, 从而解决了长期争议的“私了”的合法性问题。该条规定, “在道路上发生

交通事故, 未造成人身伤亡, 当事人对事实及成因无争议的, 可以即行撤离现场, 恢复交通, 自行协商处理损害赔偿事宜; 不即行撤离现场的, 应当迅速报告执勤的交通警察或者公安机关交通管理部门。”据此, 和解程序适用于未造成人身伤亡、因果关系较为明确的交通事故。在程序适用上区分两种情况: 一种是交通事故仅造成轻微财产损失、基本事实清楚的, 当事人必须在撤离现场之后再行协商处理。这种情况排除了当事人寻求行政解决和申请保险赔偿的可能, 其价值取向在于交通秩序的恢复优于当事人的较小利益和行政处罚的惩戒效益。另一种是在交通事故造成轻微以上程度的财产损失, 包括一般财产损失和重、特大财产损失, 以及对事故及成因没有争议的情况下, 当事人有权选择自行和解或者行政解决。从当事人角度, 选择行政解决的主要目的在于获得保险赔偿或者在交警主持下较为公正的调解赔偿。在上述情况下, 公共交通秩序利益与当事人个人利益之间更难区分高低轩轻。

### 2. 预付款制度 (第 75 条)

《道路交通安全法》第 75 条规定的预付款制度包括两方面内容。第一个内容是在肇事车辆参加第三者责任保险的情况下, 由保险公司作为预付款责任主体, 在保险责任限额内支付抢救费用。第二个内容是如果抢救费用超过保险责任限额, 未参加机动车第三者责任保险或者肇事后逃逸的, 由道路交通事故社会救助基金先行垫付部分或者全部抢救费用, 道路交通事故社会救助基金管理机构有权向交通事故责任人追偿。交通安全法规定的预付款制度有两个特点: 一是预付款的责任主体包括保险公司和作为国家公益福利机构的道路交通事故救助基金, 其中保险公司是第一责任主体, 后者是第二责任主体。第二个特点是预付款限于抢救所需费用, 而交通事故受害人的其他费用如财产损失费用、医疗误工等费用则不在预付责任之列。可见, 我国设立预付款制度的主要目的是通过对交通事故中受到严重伤害的受害人给以第一时间的救助, 以避免死亡后果的产生。

① 上述观点的另一个佐证是香港大学学者郁光华对美国、加拿大、新西兰和澳大利亚在 70 年代相继采用保险替代机制解决交通事故损害赔偿问题的考察, 见郁光华《走向交通人身伤亡事故处理的完全性无过失保险机制》, 中国民商法律网: <http://www.civillaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=9051>。

同样以被害人的利益保护为制度取向,日本《机动车损害赔偿法》所规定的暂付款制度和直接请求权制度要完善得多。在调解机关或司法机关就责任范围和赔偿额作出决定前,受害人有权向保险公司请求一定金额的暂付款;在责任范围和赔偿额确定之后,被害人亦有权直接向保险公司提出赔偿要求<sup>[27]</sup>。通过暂付款制度和直接请求权制度的实施,受害人既能够得到及时的救助,也能够得到充分的救济。从长远看,日本立法情况值得我国借鉴。

### 3. 律师帮助权

律师的作用,不仅仅是为交通事故当事人提供法律咨询。交通事故处理程序具有民事调查的程序功能,能够为纠纷的调解与诉讼提供证据资料。对于这样一个与纠纷当事人存在重大利害关系的程序,当事人理应有权委托律师进行调解与诉讼前的准备活动。律师帮助权主要应包括以下内容:知情权,律师有权向交警了解交通事故经过及原因分析情况,并应当被允许查阅现场勘查资料、技术鉴定资料和询问(讯问)笔录;调查权,律师有权对交警已搜集的证据资料进行复核性调查,以及补充搜集新的证据资料;参加责任听证,代理当事人参与听证调查及事实辩论;申请伤残重新鉴定权利,在不服鉴定机关的伤残等级鉴定情况下,代理当事人向交管机关提出重新鉴定申请;代理参与赔偿调解程序,等等。

### 4. 责任认定听证制度

建立责任认定听证制度的意义在于保证程序公开及当事人对程序的参与。国内不少地方的交管部门都建立了该项制度,公安部称之为“阳光作业”。具体的运作要求是:首先由交管部门提出责任认定意见,并告知当事人及其律师;如果当事人之中有一方对责任认定意见提出异议,即自动进入责任听证程序;在听证程序举行之前,办案交警须就听证的时间、地点提前通知当事人双方,以保证听证在当事人共同参加的情况下进行;听证由作出责任认定的办案交警的上级领导主持,由当事人双方和办案交警共同参加;听证程序由举证阶段和辩论阶段构成,按民事诉讼庭审程序设计;听证过程结束后,如果对责任认定不再持有异议,则由主持领导当众宣布责任认定结果,如果争议仍然存在,则报请集体研究决定后另择时间宣布听证结果。据调查,责任认定听

证制度的作用十分显著,主要有:解决办案不公、为警不廉的问题;化解因交通事故引发的社会矛盾;促进了民警业务素质的提高<sup>[28]</sup>。

### 5. 行政——司法解决的程序分流制度(第74条)

《道路交通安全法》第74条规定了以当事人程序选择权为基础的行政——司法解决的程序分流制度。该制度的基本内容是:交通事故损害赔偿部分,可由当事人自行协商解决,交管部门不予干预;对交通事故损害赔偿产生争议的,当事人可以请求交管部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼;经交管部门调解,当事人未达成协议或者调解书生效后不履行的,当事人可以向人民法院提起民事诉讼。上述规定的制度前提是对当事人程序选择权的认可,充分体现了对当事人主体意志的尊重。较之现行交通事故纠纷解决程序,调解程序不再是必经程序,经程序分流之后的调解过程也不必经过两次才能终结。

### 6. 中立调停制度

建立中立调停制度的核心是专业的调解组织与调解人员的引进。交管部门可以与基层广泛存在的人民调解委员会建立业务合作,将大部分案件的赔偿调解交由人民调解员负责。相比交警调解,人民调解的中立性能够得到充分的认可,作为一种制度效果,人民调解的介入能够将事故处理民警从烦琐的纠纷调解中解脱出来,更加及时有效地进行对交通事故的行政处理。从交警部门内部警力的配置角度,也可以因此减少事故处理民警的数量,增加路面巡逻的警力,保证交通秩序的畅通和减少交通事故的发生。人民调解会遇到专业性问题,但这方面问题不会太大。因为进入调解阶段案件的责任划分已经明确,事故原因已经查明并已告知当事人,赔偿调解中所需的知识主要不是交通技术和交通违章方面的知识,而是民事赔偿的项目范围及费用计算方式等。对于赔偿调解所需知识,只需经过较短时间的业务培训即可达到要求。

### [参考文献]

- [1] 中国交通年鉴(2003)[Z].北京:中国交通年鉴社,2003.629.
- [2] [美]格尔哈特·伦斯基.权力与特权:社会分层的理论[M].关信平等译.浙江人民出版社,1988.73.

- [3] 曾庆敏. 法学大辞典 [Z]. 上海辞书出版社, 1998. 1501.
- [4] [美] 彼德·布劳. 社会生活中的交换与权力 [M]. 孙非, 张黎勤译. 华夏出版社, 1988. 136.
- [5] 包亚明. 权力的眼睛——福柯访谈录 [M]. 严锋译. 上海人民出版社, 1997. 32—33.
- [6] 向朝阳, 马静华. 刑事和解的价值构造及中国模式的构建 [J]. 中国法学, 2003. (6).
- [7] [德] 马克斯·韦伯. 论经济与社会中的法律 [M]. 张乃根译. 中国大百科全书出版社, 2003.
- [8] [德] 拉德布鲁赫. 法学导论 [M]. 中国大百科全书出版社, 1997. 121.
- [9] 陈瑞华. 刑事审判原理 [M]. 北京大学出版社, 1997. 61.
- [10] John Rawls. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. 239.
- [11] 季卫东. 法治秩序的建构 [M]. 中国政法大学出版社, 1999. 14.
- [12] 萧文. 新中国五十年交通运输业发展回顾与成就 [A]. 中国交通年鉴 (2000) [Z]. 中国交通年鉴社, 2000. 27, 32.
- [13] 央视国际 “世界卫生日 关注道路安全”, 2004—04—07. <http://www.cctv.com/new/s/china/20040406/101702.shtml>.
- [14] 当代中国丛书编辑委员会主编. 当代中国的审判工作 [M]. 当代中国出版社, 1993. 31—54.
- [15] 王建勇. 中国道路交通和交通管理 [M]. 警官教育出版社, 1994. 168.
- [16] 中国法律年鉴 (1987—1997) [Z]. 中国法律年鉴出版社, 1998. 801.
- [17] 何兵. 现代社会的纠纷解决 [M]. 法律出版社, 2001. 27.
- [18] 黄明. 二十一世纪初道路交通安全形势分析与对策思考 (上) [J]. 江苏公安专科学校学报, 2001. (1).
- [19] 公安部通报去年交通事故情况: 死亡人数 10 年首降 [N]. 京华时报, 2004—01—18.
- [20] 左卫民, 周长军. 变迁与改革——法院制度现代化研究 [M]. 法律出版社, 2000. 89.
- [21] 宋万年, 宋占生. 外国警察百科全书 [M]. 公安大学出版社, 2000. 86.
- [22] “29 种交通事故可以 ‘私了’”. [http://www.cpd.com.cn/gb/old\\_html/2003-06/10/content\\_168390.htm](http://www.cpd.com.cn/gb/old_html/2003-06/10/content_168390.htm).
- [23] 梁慧星. 论制定道路交通事故赔偿法 [A]. 梁慧星文选 [C]. 法律出版社, 2003. 276.
- [24] 周凯明. 也谈道路交通事故中机动车的无过错责任 [J]. 康达周刊, 第 102 期. <http://www.kangdalawyers.com/kan/20040825.htm>.
- [25] [美] H·劳伦斯·罗斯. 法庭外和解: 保险索赔调解的社会程序. 1970. 179, 216. 转引自理查德·A·波斯纳. 法律的经济分析. 蒋兆康译. 中国大百科全书出版社, 1997. 723.
- [26] [美] 理查德·A·波斯纳. 法律的经济分析 [M]. 蒋兆康译. 中国大百科全书出版社, 1997. 259.
- [27] 李薇. 日本机动车事故损害赔偿法律制度研究 [M]. 法律出版社, 1997. 13—14.
- [28] 张宗宽. 改革交通事故处理——阳光作业 [J]. 道路交通管理, 1998. (10).

## On Executive System of Resolving Traffic Accident Disputes

ZUO Wei-min, MA Jing-hua

(School of Law, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

**Abstract:** According to an investigation of a traffic cops team, the authors reveal the general situation and specific procedure of resolving disputes caused by traffic accidents, analyze the roles and functions of every party in the resolution of traffic accidents, disclose the internal conflict in the function of traffic cops' dispute-resolving by judging the rationality of value and target of this dispute resolving system, and confirm the actual bases of formation and development. In the future, the main method of resolving traffic accident disputes will surely be replaced by litigation of court and social insurance. But at present, it is a relatively rational system to resolve disputes by executive power.

**Key words:** traffic accident dispute; traffic cop; function

(责任编辑: 维平)