

论水上交通事故责任认定行为的可诉性及相关制度完善

方安安

(大连海事大学法学院 辽宁大连 116023)

内容提要: 水上交通事故责任认定书是否具有可诉性是一个复杂的问题。从法治的逻辑看, 将其纳入到行政诉讼受案范围是没有理论障碍的。从行政行为性质、行政过程以及行政权与司法权的关系看, 将水上交通事故责任认定书纳入到行政诉讼受案范围是理想选择, 符合我国行政诉讼受案范围不断扩大的趋势, 也有利于保障行政相对人的权利。然而有必要修改完善《水上交通安全条例》, 明确水上交通事故处理的主体、权限、程序、依据以及内容, 有利于规范水上交通事故处理行为, 也为人民法院审理水上交通事故处理案件提供法律依据。同时, 也有必要加强水上交通事故责任认定行为诉讼案件中司法程序之间的衔接, 以免浪费司法资源。

关键词: 水上交通事故责任认定行为 行政诉讼 可诉性 合法性审查 程序衔接

DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.02.011

最高人民法院2019年《关于对〈交通运输部海事局关于商请明确海事调查结论是否可诉的函〉的复函》(以下简称“民四庭的复函”)打破了现有的把海事调查结论作为证据审查的做法, 让水上交通事故责任认定书等海事调查结论是否具有可诉性再次成为讨论的话题。如果将水上交通事故责任认定书等海事调查结论纳入到行政诉讼受案范围后, 行政诉讼将面临实体上的审查依据不足以及程序上如何衔接等不可避免的问题, 我们试图以行政诉讼中如何对其进行审查面临的主要问题做一初步探讨, 为行政审判提供理论上的借鉴, 无疑具有一定的理论与现实意义。

问题, 我们试图以行政诉讼中如何对其进行审查面临的主要问题做一初步探讨, 为行政审判提供理论上的借鉴, 无疑具有一定的理论与现实意义。

一、最高人民法院复函打破原有制度安排带来的理论和司法实践影响

(一) 水上交通事故责任认定行为可诉性的基本观点与司法实践

我国海事部门作出的水上交通事故责任认定书

作者简介: 方安安(1982—), 女, 汉族, 安徽凤阳人, 大连海事大学法学院博士研究生, 大连医科大学法学系讲师。

本文为四川省哲学社会科学重点研究基地四川医事卫生法治研究中心课题“我国转基因食品安全监管法律制度研究——以中外比较为视角”(项目编号: YF16-Q14)的阶段性成果, 并获得中央财政2018年省级重点学科建设项目(重大慢病防治基础研究与转化平台项目)支持。

等海事调查结论是否具有可诉性,学理上具有一定的争议,总体上存在肯定论与否定论。持肯定论的学者认为,水上交通事故责任认定书是法院在审理船舶碰撞责任纠纷案件时据以确定碰撞各方责任的重要依据。海事行政机关的水上交通事故责任认定行为虽然并未直接改变行政相对人之间的权利义务关系,但必然对其造成影响。错误的责任认定行为侵犯了公民、法人或其他组织的合法权益,符合《行政诉讼法》第12条的相关规定,具有行政可诉性。^①相反持否定论的学者则认为,不宜将水上交通事故责任认定书等海事调查结论纳入行政诉讼的受案范围。反对将水上交通事故责任认定行为纳入可诉性范畴主要有两各方面的理由,一方面,水上交通事故责任认定是一种准行政行为,不直接影响相对人的权利义务,且是一种程序行为,或者可以被视为行政行为的一个环节。因此其结论只具有证据作用,当事人可以在以后的民事诉讼程序中争议责任认定的可信度,无须对其提起行政诉讼。另一方面,水上交通事故责任调查虽然属于具体行政行为,但根据法律规定只能由海事管理机构处理,是行政机关最终裁决的具体行政行为,不属于当事人提起行政诉讼的范围。^②

司法实践中,一些法院予以立案,但是一些法院将水上交通事故责任认定书等海事调查结论视为过程性行政行为,不予立案。例如福建省高级人民法院(2019)闽行终321号行政裁定书认为,“根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、第七十条的规定,行政行为程序轻微违法,但对当事人权利不产生实际影响的,人民法院可以判决确认违法而不撤销行政行为。”因此,行政主体在行政程序所作的程序性行为

以及过程性行为的合法性问题,可以在对最终的行政决定的合法性审查中予以解决。特别是在最终行政决定作出后,甚至行政相对人已对最终的行政决定提起诉讼的情况下,当事人再对程序性行为、过程性行为单独提起行政诉讼,显然已不再具有诉的利益,不再具备诉讼的必要性和实效性。因此,行政主体程序性行为、过程性行为,通常不能单独提起诉讼,除非该程序性行为具有事实上的最终性,并影响公民、法人或者其他组织的合法权益。上诉人Y某诉请撤销被上诉人N海事局作出的闽(宁)海事责(2017)04号《水上交通事故责任认定书》,由于水上交通事故责任认定行为是为了惩处交通事故责任人而进行的程序性行政行为,作为证据使用,不直接对Y某增加义务或减损权利,即使该认定存在偏差,也只能在针对行政处罚所提起的诉讼或民事损害诉讼中进行审查。因此,案涉水上交通事故责任认定不属于行政诉讼受案范围。也就是说,司法实践中否定了水上交通事故责任认定书的可诉性,不属于行政诉讼的受案范围。

(二)水上交通事故责任认定行为纳入行政诉讼受案范围面临的问题

然而最高人民法院2019年5月民四庭的复函打破了现有的制度安排。复函明确指出:“依据行政诉讼法及司法解释有关规定,行政机关行使行政职权过程中作出实际影响行政相对人权利义务的行为,均属于行政诉讼受案范围,法律另有规定除外。目前我国交通事故责任认定书不仅对有关事实进行确认且对当事人的责任进行了分配,实际影响了行政相对人权利义务,在民事诉讼中作为处理交通事故案件的证据,并不能成为阻碍行政相对人向人民法

① 参见牟鹏飞《水上交通事故责任认定行为行政可诉性》,2018年海峡科技专家论坛暨海峡两岸航海技术与海洋工程研讨会论文,第140-152页。

② 参见王鑫、刘刚《论水上交通事故责任认定行为的可诉性》,载《世界海运》2010年第5期。

院提起行政诉讼的理由。”最高人民法院的批复对水上交通事故认定书等海事调查结论可以单独提起行政诉讼,势必打破现有的司法惯性。一方面,需要从理论上重新厘定水上交通事故认定书等海事调查结论可诉性的法理基础,需要处理好行政的专业性与司法的法律性的关系,有必要厘清在此类案件中司法审查强度,通过何种方式明确水上交通事故认定书属于人民法院的行政诉讼受案范围,以体现司法的权威性与谦抑性。另一方面,需要从司法实践上厘清如何对水上交通事故认定书进行实体审查,其审查的依据何在?实体法如何设计水上交通事故处理,以便规范其行为,也为行政诉讼审理此类案件提供实体法上的依据。同时,需要处理好程序之间的衔接问题,既包括对水上交通事故认定书提起的行政诉讼和与其相关的行政处罚提起的行政诉讼之间的衔接,也包括对海事调查结论提起的行政诉讼和与其相关的民事诉讼之间的衔接问题。如果在不同的案件审查中,二者审查结论不一致时如何处理?对水上交通事故认定书等海事调查结论提起的行政诉讼是否会导致相关的行政诉讼或者民事诉讼中止?上述问题,是水上交通事故认定书等海事调查结论纳入到行政诉讼受案范围后不可回避的问题,需要理论上的厘清。

二、水上交通事故责任认定行为可诉性的逻辑证成

尽管最高人民法院的批复明确了海事局作出的水上交通事故认定书属于行政诉讼受案范围,但是在《海上交通安全法》修订草案中,已经比照《道路交通安全法》,仍然给事故调查结论定性为证据。同时《内河交通安全管理条例》《水上交通事故调查处理条例》也正在修订,其中,自最高人民法院的批复明确了海事局作出的水上交通事故认定书是属于行政诉讼受

案范围以来,内河交通安全事故认定书是否具有可诉性再次引起学界的关注。应当说,2020年3月前,海事事故责任认定行为是否具有不可诉性,司法实践中做法并不统一。时任最高人民法院民四庭副庭长王淑梅《在全国海事审判实务座谈会上的总结讲话》(2017年)对海事行政调查可诉性的问题也作出了详细解释,事故责任认定书是行政机关通过调查对当事人责任进行划分的书证,是证据的一种,并不直接影响当事人的权利义务。如果该认定书确系错误,当事人可以向上一级机关申请重新认定,也可通过提供足以推翻认定书的证据并由法院在诉讼过程中另行认定。但是,民四庭的复函打破了现状,海事法院大概率是遵从,赋予了海事法院一项重要管辖权,其对海事调查工作影响深远。同时我们也必要从学理上对内河交通安全事故认定书是否具有可诉性做进一步讨论。

(一) 从行政行为性质看水上交通事故责任认定行为可诉性

行政行为是否具有可诉性具有其复杂的法治逻辑,对水上交通事故调查行为的可诉性主要是围绕对当事人权利义务关系构成的实际影响开展,司法实践上,持事故调查不可诉的观点,主要吸收了学理上的关于海事调查不具有可诉性的理由,往往认为水上事故调查报告并不直接确定当事人权利义务关系,不具有强制力,其作为民事案件的证据使用,应按民事诉讼证据举证、质证与认证的规则,由人民法院决定是否采纳,属于证据的范畴。同时事故调查属于内部程序性行为,不产生外部法律效果。水上事故调查责任认定是海事部门运用专业技术手段就事故发生的因果关系、相关主体责任大小等所作出的结论性意见,是处理水上交通事故工作中的一个环节,是作出行政处罚而实施的准备、论证行为,是一个过程性行为,不属于

行政诉讼受案范围。^③笔者认为,目前司法实践中关于水上交通事故调查认定书不可诉的理由有点牵强附会,并赞同最高人民法院民四庭的复函的主张,但是,有必要进一步论证其可诉性的内在逻辑。水上交通事故调查认定书可诉性有其内在的法治逻辑与实践逻辑。

从法治逻辑看,一个行政行为是否具有可诉性与行政行为的性质有关,行政诉讼受案范围因被审查行政行为的性质不同而不同。从性质的角度讲,有正式程序下与非正式程序下做出的行政行为,有实体法上与程序法上的行政行为、事实行为与法律行为。同时司法审查的范围与诉讼功能模式有很大的关联性。我国行政诉讼在主观公权利模式下,司法权一般只关注实体法的问题,对程序意义上的或者中间形态的行政行为,司法权一般不做审查,而且只关注法律行为,不关注事实行政行为的合法性问题。^④因此,从学术史的角度看,我们也发现学者在探讨一个行政行为是否具有可诉性,主要是从行政行为是法律行为还是事实行为、是过程性行政行为还是终结性行政行为二个角度。但是,由于理论的不成熟,一个行政行为是法律行为还是事实行为、是过程性行为还是终结性行为,往往具有很大的模糊性。

从行政行为是法律行为还是事实行为的角度看,水上交通事故调查认定行为究竟如何定性,也是带有很大的不确定性。如果将其定性为法律行为,那么其可诉性就是不言而喻的。但是,如果将其定性为事实行为就不具有可诉性吗?答案带有很大的不确定性。所谓“事实

行政行为,亦称单纯行政行为,系指公行政一切并非以发生法律效力为目的,而以发生事实效果为目的之行政措施。”^⑤但是,有学者认为,即使行政事实行为不具有规制内容,也没有拘束力,但并不表示行政事实行为不具有可诉性,而应当看具体情形。如果行政事实行为合法也没有造成相对人的权利损害,那么行政事实行为是不具有可诉性的,但是,如果影响相对人的权利,即使合法也存在一个行政补偿的问题,在补偿不到位的情况下,该事实行政行为应该是具有可诉性的。另一种情形是,如果行政事实行为违法并侵害了相对人的权利,那么行政事实行为应当是具有可诉性的,否则不利于相对人的权利救济。其实此种情形下行政事实行为是产生了法律效果的。只是此种法律效果并不是行政目的所寄望的法律效果,不是行政事实行为本身给相对人设定了权利与义务,而是行政事实行为违法连带产生的法律效果,也就是说行政事实行为违法从而侵害了相对人的权利。^⑥基于行政事实行为的可诉性分析,笔者认为,水上交通事故调查认定行为的可诉性分析也可以按照这样的逻辑分析。显然,如果把水上交通事故调查认定行为定性为行政法律行为,那么,其应当纳入到行政诉讼的受案范围。相反,如果将其定性为事实行为,事实行为也要分情况是否可以纳入受案范围。这是因为2014年《行政诉讼法》修改的亮点之一就是受案范围从具体行政行为改为行政行为。根据全国人大常委会法工委释义书的解释,主要是扩大了事实

③ 关于海事调查认定书不具有可诉性的理由可以参见大连海事法院(2017)辽72行初169号行政裁定书、海南高院(2014)琼立一终字第222号裁定书、福建省高级人民法院(2019)闽行终321号行政裁定书、广东省高级人民法院(2017)粤行终939号行政判决书等司法文书。例如,福建省高级人民法院(2019)闽行终321号行政裁定书认为,上诉人Y某诉请撤销被上诉人N海事局作出的闽(宁)海事责(2017)04号《水上交通事故认定书》,由于水上交通事故认定行为是为了惩处交通事故责任人而进行的程序性行政行为,作为证据使用,不直接对Y某增加义务或减损权利,即使该认定存在偏差,也只能在针对行政处罚所提起的诉讼或民事损害诉讼中进行审查。因此,案涉水上交通事故认定不属于行政诉讼受案范围。

④ 参见邓刚宏《行政诉讼受案范围的基本逻辑与制度构想》,载《东方法学》2017年第5期。

⑤ 参见陈敏《行政法总论》(上册),台湾三民总经销1975年版,第536页。

⑥ 参见邓刚宏《论行政公告行为的司法救济》,载《行政法学研究》2009年第5期。

行为和行政协议。也就是说,事实行为有可能纳入到行政诉讼范围的。因此,我们认为,尽管水上交通事故调查认定行为作为事实行为,但是,只要水上交通事故调查认定行为的内容对相对人的权益造成损害或者有影响,该水上交通事故调查认定行为就具有可诉性。但是,现实中,必须注意行政事实行为与行政行为模糊状态的水上交通事故调查认定行为的救济问题,由于行政事实行为与行政行为没有明确的边界与界定标准,两者之间存在一些模糊性,这给讨论在水上交通事故调查认定行为的可诉性带来了难题。但是,我们在讨论水上交通事故调查认定行为时,应以最大限度保障相对人的诉权为原则,如果水上交通事故调查认定行为造成了相对人权利的侵害或负担,则应允许提起行政诉讼。

(二) 从行政行为过程看水上交通事故责任认定行为可诉性

从行政行为过程的角度看,只有一个成熟行政行为才具有可诉性,而未成熟行政行为不具有可诉性。成熟性原则起源于美国,是指行政程序必须发展到已经达到成熟的程度,才能允许进行司法审查。所谓“成熟性原则指行政行为必须发展到一定的阶段,即已经达到成熟的程度,才能允许进行司法审查”。^⑦我国《行诉解释》第1条第2款第6项其实就是不成熟的行政行为。原则上,不成熟的行为司法机关不应审查,即使当事人认为预备性的、中间性的和程序性的决定违法,应在最后决定作出以后,和最后决定一起提请法院审查。因此,在行政诉讼中,行政行为的成熟性也被作为法院审查的前提,“形成有关行政过程的行政厅的行为,只要没有达到对当事人的权利义务作出最终决定的所谓终局阶段,便不承认其具有处分性”,^⑧因而作为过程的行政厅行为也就不具有可诉性。那么,水上交通事故调查认定行为究竟是

过程性行政行为还是成熟的行政行为?在海事行政实践中,或许存在两种形态的水上交通事故调查认定行为?这是需要探讨的问题。笔者认为,水上交通事故责任认定书对当事人划定了事故责任或者直接明确向当事人责令采取相关行政措施,例如,责任行政相对人整改,可以视为已经成熟的行政行为,则应当具有可诉性。相反,如果海事部门出具的交通事故责任认定书没有上述内容,其基本属性应是安全调查,属于过程性行政行为,不影响相对人权利义务关系,不具有可诉性。实际上,在海事行政管理实践中,上述两种形态都是可能存在的。例如,美国海岸警备队的事调查仅查明事故事实和事故原因,既不认定(划分)事故当事人的责任,也不认定事故引起的行政、民事和刑事法律责任。这与依据《IMO 事故调查规则》所做的事调查报告一样,不涉及到任何责任认定。因此,事故当事人就海岸警备队的事调查报告向美国法院提起司法审查,法院是不会予以立案的。显然,美国做法是属于不可诉的观点,这是因为美国的调查报告形式、内容及程序等,使此类行为不具备行政诉讼的法理要件。但是,我国最高人民法院持可诉性的观点,应当在修改《水上交通安全管理条例》时,完善调查报告的形式、内容及程序等,使此类行为具备行政诉讼的诉讼要件,符合行政诉讼的受案范围。

(三) 从行政权与司法权关系看水上交通事故责任认定行为可诉性

此外,一个行政行为是否可诉,学术界往往也考虑到行政权与司法权之间的关系。如果一个行政行为专业性太强,司法会表现出尊重行政权,不纳入到司法审查的范围。如果在某个历史发展阶段,基于司法资源有限的考量,立法上也会适当缩小司法审查的范围。建立行政诉讼制度之初,“考虑我国目前的实际情况,行政法还不完备,人民法院行政审判庭还不够健全,

⑦ 参见王名扬《美国行政法》(下),中国法制出版社1995年版,第642页。

⑧ 参见杨建顺《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年版,第730页。

行政诉讼法规定民可以告官,有观念更新问题,有不习惯、不适应问题,也有承受力的问题,因此对受案范围现在还不宜规定太宽,而应逐步扩大,以利于行政诉讼制度的推行”。^⑨表现在海事行政管理领域,海事法院筹备、筹建和运行是在交通部的领导下,一批海事局、船公司、航海院校的专业干部和学者充实到海事法院,海事法院的专业性是较强的。若干年后,交通部多次提出将海事法院移交最高人民法院,最高人民法院觉得专业性太强,迟迟未接,导致相关的海事事故认定书都是作为证据看待,自然也就不纳入到司法审查的范围。又如,在全国人大常委会审查《道路交通安全法》的会议上,有部分常委提出借鉴美国做法的意见,纳入行政诉讼受案范围,但是,一部分具有法院背景的人认为,司法资源有限性难以应付每天数以百万计的道路交通事故责任认定行为带来的诉讼压力。最后,我国立法选择也是基于我国实际国情,暂不考虑法理,立法上排除了道路交通事故责任认定书的可诉性。

由此可见,水上交通事故责任认定书是否具有可诉性的确是一个复杂的问题,从法治的逻辑看,将其纳入到行政诉讼受案范围基本是没有理论障碍的。然而可能由于多种因素的考量,立法上或者司法实践上是有可能会将其排除在司法审查的范围。但是,笔者主张,将水上交通事故责任认定书纳入受案范围是理想选择,符合我国行政诉讼受案范围不断扩大的趋势,也有利于保障行政相对人的权利。

三、水上交通事故责任认定行为的相关制度完善

如果将水上交通事故责任认定书纳入到行政诉讼的受案范围,有必要修改《水上交通安全管理条例》相关条款,以适应水上交通事故责任认定书的司法审查。如果将其纳入到司法审查范围,首当其冲的问题就是人民法院审查水上交通事故责任认定书的依据是什么?现有的《水上交通安全管理条例》是否能够提供实体法上的依据?这是需要进一步论证的问题。相反,由于多种因素的考量,如果立法上选择将水上交通事故责任认定书排除将其纳入到行政诉讼的受案范围,那么,《水上交通安全管理条例》是不是需要修改?是不是需要修改相关规则,明确将其排除在行政诉讼的受案范围之外?这也是需要讨论的问题。因此,我们分为两种情形讨论水上交通事故责任认定书可诉性相关制度的完善。

(一) 水上交通事故责任认定行为纳入行政诉讼范围的相应制度完善

如果人民法院通过审查认定案件具备行政诉讼的构成要件,进入行政诉讼程序后,由于目前《水上交通安全条例》对事故调查处理的规定过于简单,人民法院会面临对水上交通事故责任认定书合法性审查依据不足的困境。《水上交通安全条例》第八章规定了事故调查处理,但是,对水上交通事故责任调查处理的主体权限、程序、内容、形式等没有做出明确的规定,导致人民法院对其审查缺乏明确的依据。^⑩因此,借此次《水上交通安全条例》修改之际,要对水上交通事故责任调查处理按照行政行为的合法性要件做出明确规定,以便人民法院对其审查具有

⑨ 参见王汉斌在第七届全国人民代表大会第二次会议上关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的说明。

⑩ 《水上交通安全条例》第八章规定的调查处理包括“第五十条:船舶、浮动设施发生交通事故,其所有人或者经营人必须立即向事故发生地海事管理机构报告,并做好现场保护工作。第五十一条:海事管理机构接到内河交通事故报告后,必须立即派员前往现场,进行调查和取证。海事管理机构进行内河交通事故调查和取证,应当全面、客观、公正。第五十二条:接受海事管理机构调查、取证的有关人员,应当如实提供有关情况和证据,不得谎报或者隐匿、毁灭证据。第五十三条:海事管理机构应当在内河交通事故调查、取证结束后30日内,依据调查事实和证据作出调查结论,并书面告知内河交通事故当事人。第五十四条:海事管理机构在调查处理内河交通事故过程中,应当采取有效措施,保证航路畅通,防止发生其他事故。第五十五条:地方人民政府应当依照国家有关规定积极做好内河交通事故的善后工作。第五十六条:特大内河交通事故的报告、调查和处理,按照国务院有关规定执行。”

明确的法律依据。事实上,《中华人民共和国内河交通事故调查处理规定》已于2006年12月4日以中华人民共和国交通部令2006年第12号发布,根据2012年3月对内河交通事故调查处理规定做了修正。该《规定》分总则、报告、管辖、调查、处理、附则6章39条。其中,对水上交通事故调查处理做了较为系统的规定,但是其法律位阶较低,因此,有必要吸取其中的规范性要求纳入到《水上交通安全条例》中,以明确水上交通事故调查处理的合法性要件。

1.《水上交通安全条例》要明确水上交通事故调查处理主体。明确水上交通事故调查处理主体既是依法行政的要求,也是明确水上交通事故调查行政诉讼请求被告的要求。从主体角度看,修改《水上交通安全条例》应当明确规定,内河交通事故由事故发生地的海事管理机构负责调查处理。船舶、浮动设施发生事故后驶往事故发生地以外水域的,该水域海事管理机构应当协助事故发生地海事管理机构进行调查处理。不影响船舶适航性能的小事故,经事故发生地的海事管理机构同意,可由船舶第一到达地的海事管理机构进行调查处理。

2.《水上交通安全条例》要明确水上交通事故调查处理权限。水上交通事故调查处理权限是行政诉讼合法性审查的主要内容,也是水上交通事故调查处理主体行为的规范性要求。从权限看,《水上交通安全条例》应当明确规定,内河交通事故管辖权限不明的,由最先接到事故报告的海事管理机构负责调查处理,并在管辖权限确定后向有管辖权的海事管理机构移送,同时通知当事人。根据调查工作的需要,海事管理机构的权力包括:勘查事故现场,搜集有关证据;询问当事人及其他有关人员并要求其提供书面材料和证明;要求当事人提供各种原始文书、航行资料、技术资料或者其影印件;检查船舶、浮动设施及有关设备、人员的证书,核实事故发生前船舶的适航状况、浮动设施及有

关设备的技术状态、船舶的配员情况以及船员的适任状况等;对事故当事船舶、浮动设施、有关设备以及人员的各类证书、文书、日志、记录簿等相关违法证据可以依法先行登记保存;核查事故所导致的财产损失和人身伤亡情况。

3.《水上交通安全条例》要明确水上交通事故调查处理程序。水上交通事故调查处理程序具有其内在的价值,不仅有助于规范行政主体的行为,保障相对人的权利,也是行政诉讼合法性审查的重要内容。从程序看,海事管理机构在进行调查取证时,可以采用录音、录像、照相等法律、法规允许的调查手段。调查人员勘查事故现场,应当制作现场勘查笔录。勘查笔录制作完毕,应当由当事人在勘查笔录上签名。当事人不在现场或者无能力签名的,应当由见证人签名。无见证人或者当事人、见证人拒绝签名的,调查人员应当在勘查笔录上注明。对内河交通事故管辖权有争议的,由各方共同的上级海事管理机构指定管辖。

4.《水上交通安全条例》要明确水上交通事故调查处理内容。水上交通事故调查处理内容是区别行为是否可诉的重要根据,也是水上交通事故调查处理的规范性要求。从内容看,有必要对内河交通事故调查报告的形式与内容做出明确规定,建议此次修法,明确规定内河交通事故调查报告除了包括船舶、浮动设施概况,船舶、浮动设施所属公司情况,事故发生的时间、地点,事故发生时水域的水文、气象、通航环境情况,事故搜救情况,事故损失情况,事故经过,事故原因分析等内容外,还应当包括事故当事人责任认定、安全管理建议等内容,使其符合具体行政行为的外观特征,以便纳入行政诉讼的受案范围。

(二) 人民法院审理水上交通事故责任认定案件程序衔接上的制度完善

人民法院审理水上交通事故责任认定案件程序衔接上要解决两个方面的问题,一个是以

什么样的立法例明确此类案件的可诉性,另一个是当案件进入诉讼后司法程序上如何衔接,制度上有必要进行设计与完善。

首先,水上交通事故责任认定案件程序上面临的核心问题是法律以何种方式明确其受案范围,即以什么样的立法例明确其受案范围。如果将水上交通事故责任认定书不纳入到行政诉讼的受案范围,那么就面临着通过何种方式立法明确将其排除在行政诉讼的受案范围之外。显然,通过修改行政诉讼明确排除其可诉性不具有可操作性,也不符合行政诉讼受案范围逐步扩大的趋势。最高人民法院对《交通运输部海事局关于商请明确海事调查结论是否可诉的函》的复函认为,公安机关交通管理部门制作的交通事故认定书之所以不可诉,是因为《道路交通安全法》第73条作出了特别规定予以排除。如果将水上交通事故责任认定书排除在行政诉讼受案范围之外必须有法律依据。因此,除非修改《水上交通安全条例》时,明确规定将水上交通事故责任认定书排除在行政诉讼的受案范围。那么,在基于水上交通事故责任认定书等海事调查结论提起的行政诉讼或者民事诉讼中,法院均会向相应行政诉讼或者民事诉讼中对其作为一项证据进行审查,包括其是否具备证据真实性、关联性、合法性以及证明力大小等。然而笔者认为,将水上交通事故责任认定书纳入到行政诉讼的受案范围符合司法实践发展的要求。如果将水上交通事故责任认定书纳入到行政诉讼的受案范围,那么就面临着通过何种方式立法明确将其纳入到行政诉讼受案范围。我国在受案范围的规定方式上,一定程度上限制了行政诉讼的受案范围。尽管我国采取的“概括+肯定列举+否定例举”方式,其优点是清楚明了,易于操作,能够起到明确界定范围的作用,但是,无论怎么列举具有一定的局限性,难免出现挂一漏万的现象。我国行政诉讼受案范围的立法体例决定了,如果将水上交

通交通事故责任认定书纳入到行政诉讼的受案范围,只能通过受案范围概况式条款或者列举的方式,将其纳入到行政诉讼的受案范围。显然通过列举的方式比较明确,但是我国行政诉讼法刚刚修改,短时间内通过修改行政诉讼法的方式,明确其受案范围不太现实。只能通过概况式条款,即公民法人或者其他组织认为行政机关行使行政职权的行为侵犯自己合法权益的属于人民法院的受案范围,推导水上交通事故责任认定书是否侵犯了原告的合法权益,来确定是否属于人民法院的受案范围。但是,在行政实践中,水上交通事故责任认定书有些具有行政行为的外壳,比如,有些认定书除了载明基本事实外,还做出了责任的划分,当事人整改的限制措施。有些则不具有行政行为的外壳,比如,认定书仅仅对事故的基本事实做出认定,既没有划定责任也没有责令当事人整改。按照这样的逻辑,除非法律明确规定排除其属于人民法院的受案范围,否则,水上交通事故责任认定行为是否具有可诉性完全交由人民法院按照行政诉讼受案范围的概况式条款,由人民法院审查决定。

其次,水上交通事故责任认定案件程序上的司法衔接问题。由于在水上交通事故责任认定书等海事调查结论先前在诉讼中作为证据在审查认定,不存在司法程序之间的衔接问题。但是其纳入到行政诉讼受案范围后,司法程序上如何衔接也是不可回避的问题。笔者分两种情形来讨论。第一种情形:对水上交通事故责任认定书提起的行政诉讼和其相关行政处罚提起行政诉讼之间的衔接?也就是说,行政相对人分别就对水上交通事故责任认定书和其相关的行政处罚提起的行政诉讼,对水上交通事故责任认定书等海事调查结论提起的行政诉讼是否会导致相关的行政处罚诉讼中止?程序上如何衔接?如果这一问题处理不好,就有可能导致循环诉讼,使行政争议久拖不决,浪费司法资源,也不利于行政纠

纷的解决。解决这一问题有两种思路:一是中止和水上交通事故认定书相关行政处罚提起的行政诉讼,先行审理水上交通事故认定书提起的行政诉讼。二是将二个案件合并审理。显然,第一种思路不可取,既浪费司法资源,也不利于行政纠纷的解决,会导致陷入循环诉讼的困境。因此,笔者主张采取第二种思路,合并审理二个案件,可以避免第一种思路的弊端。第二种情形:对水上交通事故认定书提起的行政诉讼和其相关的民事诉讼之间的衔接问题。也就是说,行政相对人分别就对水上交通事故认定书和其相关的民事侵权提起诉讼,程序上如何衔接?显然,在此种情形下,采取先行政后民事的原则,民事诉讼中止。但是,也有可能導致循环诉讼。如何避免循环诉讼,是需要进一步讨论的话题。如果两个案件在同一个人民法院审理,是否可以合并审理?我们认为,不适宜合并审理,与我国目前的行政审判体制与民事审判体制相分立的矛盾。可行的办法是,努力加强民事审判与行政审判之间的衔接,避免产生矛盾判决。另一种可行的办法是,通过司法释明权,引导当事人提起行政附带民事诉讼,实际上达到合并审理的目的,从而解决循环诉讼问题。

上海海事大学法学院教授、博士生导师邓刚宏点评:

近些年来,我国对外贸易一直处于蓬勃发展的状态,而对外贸易最主要的方式仍然是水路,这就使得水上交通运输日益繁忙,与此同时水上交通事故也频繁发生。根据在中国裁判文书网上查询的有关水上交通事故责任认定的行政可诉性相关案件的判决结果来看,各地法院做法不一致,有的以不具有可诉性为由裁定驳回,有的则作为行政案件予以受理,有的直接不予立案,这就使得水上交通事故责任认定书的定性及是否具有行政可诉性的问题变得尤为

重要。

《海上交通安全法》和《内河交通安全管理条例》都没有明确规定当事人对海事管理机构就水上交通事故所作的责任认定不服时能否向人民法院提起行政诉讼,因而水上交通事故责任认定是否具有可诉性一直都是理论界和司法实践中争论的焦点。最高人民法院2019年《关于对〈交通运输部海事局关于商请明确海事调查结论是否可诉的函〉的复函》打破了现有的把海事调查结论作为证据审查的做法,让水上交通事故认定书等海事调查结论纳入到行政诉讼受案范围成为可能,也给行政司法实践带来了新的挑战——海事法院如何审理此类案件?

《论水上交通事故责任认定行为的可诉性及相关制度完善》一文立足于水上交通事故责任认定行为的司法审查,逐一分析水上交通事故责任认定行为的可诉性及相关制度完善,选题具有重要的理论和实用价值。作者从对最高人民法院2019年《关于对〈交通运输部海事局关于商请明确海事调查结论是否可诉的函〉的复函》打破原有制度安排带来的理论和司法实践影响入手,阐述了水上交通事故责任认定行为可诉性的基本观点与司法实践,深入分析了水上交通事故责任认定行为纳入行政诉讼受案范围面临的问题,并从行政行为性质、过程以及行政权与司法权关系几个方面分析了水上交通事故责任认定行为可诉性,并且对于水上交通事故责任认定行为的相关制度完善提出了建设性意见。作者提出,有必要修改完善《水上交通安全条例》,明确水上交通事故处理的主体、权限、程序、依据以及内容,既有利于规范水上交通事故处理行为,也为人民法院审理水上交通事故处理案件提供了法律依据。同时,也有必要加强水上交通事故责任认定行为诉讼案件中司法程序之间的衔接,以免浪费司法资源。这些学术观点具有理论上的创新性,也具有一定的实践价值。

综上,文章选题具有现实价值,观点基本正确,文章结构合理,逻辑清晰,文字简明流畅,凸

显了作者扎实的理论功底,对海事法院审理水上交通事故责任认定行为案件具有指导价值。

On the Actionability of Responsibility Determination of Water Traffic Accidents and the Improvement of Relevant Systems

Fang An'an

Abstract: It is a complex problem whether the liability confirmation of water traffic accident is actionable or not. From the logic of the rule of law, there is no theoretical obstacle to bring it into the scope of administrative litigation. From the perspective of the nature of administrative act, administrative process and the relationship between administrative power and judicial power, it is an ideal choice to include the responsibility confirmation of water traffic accident into the scope of administrative litigation, which is in line with the trend of expanding the scope of administrative litigation in China, and also conducive to the protection of the rights of the administrative counterpart. However, it is necessary to amend and improve the “Regulations on water traffic safety” to clarify the subject, authority, procedure, basis and content of water traffic accident treatment, which is conducive to regulating the behavior of water traffic accident treatment and providing legal basis for the people's court to try water traffic accident treatment cases. At the same time, it is also necessary to strengthen the connection between the judicial procedures in the litigation cases of maritime traffic accident liability determination, so as to avoid wasting judicial resources.

Keywords: responsibility identification of water traffic accident; administrative litigation; actionability; legality review; procedure connection

(责任编辑:刘宇琼)