

## 中国道路交通事故社会救助基金的法律地位〔\*〕

○ 唐世银<sup>1</sup>,李青武<sup>2,3</sup>

- (1. 对外经济贸易大学 保险学院, 北京 100029;
2. 对外经济贸易大学 法学院, 北京 100029;
3. 北京大学 经济学院, 北京 100871)

〔摘要〕城镇化表象是人口、生产与生活要素的空间位移,道路交通运输工具及其技术的进步,在很大程度上决定了城镇化的进程、规模。交通事故是交通运输工具内在危险的外现,增加了城镇化的阻力与成本。完善道路交通事故社会救助基金法律地位,有助于加强受害人保护、降低城镇化的负面效应、提升社会福祉。通过比较研究,认为“救助基金”法律地位的外在表现形式是其组织形式,包括法人与非法人组织,而救助基金的宗旨与功能决定其应具有法人地位。通过实证研究,揭示了中国各省救助基金法律地位呈现出“松散型”“松散+托管型”“权责高度集中”非法入型、有名无实的法人型,研究表明这些模式与城镇化的要求背道而驰,需要通过完善制度构成来解决。据此建议,中国应建立统一的道路交通事故社会救助基金制度,应规定救助基金的组织形式是财团法人,加强其内部治理结构设置。

〔关键词〕城镇化;道路交通事故;社会救助基金;法律地位

### 一、城镇化进程凸显中国道路交通事故社会救助基金法律地位问题

#### (一) 道路交通运输是城镇化进程的必要条件之一

一个社会城镇化程度与其居民消费品的空间分布密切相关。<sup>〔1〕</sup>由于城市无法在其有限的区域内生产满足其居民生活必需品,这需要人口与资源进行空间

---

作者简介:唐世银(1968—),对外经济贸易大学保险学院博士研究生;李青武(1969—),法学博士,对外经济贸易大学法学院副教授,北京大学经济学院博士后研究人员。

〔\*〕本文为国家社科基金项目“道路交通事故社会救助法律问题研究”(项目号:11BFX033)、教育部人文社科研究项目“我国道路交通事故受害人社会救助基金制度重构研究”(项目号:10YJA820051)的阶段性研究成果。

位移。劳动者分工与先进技术是实现资源空间位移的核心条件。人口与技术是城镇化过程的两个必要因素。人口的增加与过剩促进了城镇化过程;技术决定了城镇化的形式与内容。城镇化进程伴随着诸多待解决的问题,每次技术革新解决了当下问题,同时又滋生了新问题,而且这些问题与人口的分布有关。<sup>[2]</sup>

早期的交通运输技术非常落后,属于劳动密集型行业。由于劳动密集型的运输方式无法将食物与其他大宗商品从内地及时运到城市,因此,早期城市的规模受到限制。工业革命的出现,大大改善了农业和交通基础设施,19世纪才出现了真正意义上的城镇化,其表象是大量的人口聚居在城市。随着大城市病的出现,开始出现卫星城,大城市居民、城市服务、轻工业与商业开始外迁,出现了逆城镇化的过程,所有这些得益于交通与通讯设施的改善。<sup>[3]</sup>

第三世界国家城市爆炸式扩张,其动力来自农村人口向城市迁徙与城市人口的自然增加。<sup>[4]</sup>落后的农业将合适的劳动力从农村输入资本集中的城市,这些廉价的劳动力维持低工资、高利润率和 high 回报率的投资,促进了经济发展。工业化程度很高的国家城市化经验证明:发达国家城市化中的农村与城市间流通引发的问题,没有发展中国家突出,重要原因是其发达的交通基础设施和大众传媒工具。在逆城市化过程中,城里人为了追求生活舒适度,到乡村定居,城乡连成一片。这些均得益于交通运输的发展,城镇化突破了“距离”的局限性。<sup>[5]</sup>

城镇化实质是经济结构、社会结构和空间结构的变迁。从空间结构变迁看,城镇化是各种生产要素和产业活动向城镇地区聚集以及聚集后的再分散过程。<sup>[6]</sup>城镇化过程中,农村劳动力与生产资料的空间位移,迫切需要发达的道路交通运输。在中国,其公路交通运输在城镇化过程中发挥了重要作用;2013年全国营业性客运车辆完成公路客运量 185.35 亿人、旅客周转量 11250.94 亿人公里;全国营业性货运车辆完成货运量 307.66 亿吨、货物周转量 55738.08 亿吨公里。这些现象证明城镇化进程离不开道路的发展。

## (二) 道路交通事故是城镇化进程伴随的公害之一

城镇化过程中,农村劳动力与生产资料的空间位移对道路交通运输的依赖程度很高。由于交通运输工具自身的危险性、交通运输环境复杂、公民安全意识弱,这些因素导致交通事故伤亡人数大。据世界卫生组织 2013 年 3 月发布的《道路安全全球现状报告 2013:支持行动十年》,全球每年近 124 万人死于道路交通事故;2000 万至 5000 万人遭受非致命伤害的残疾。全世界道路死亡的人员中,一半为“弱势道路使用者”:行人、骑自行车的人和骑摩托车的人。如不积极联合采取行动,到 2020 年,预计每年道路交通事故将造成约 190 万人死亡。<sup>[7]</sup>中国是一个交通事故大国,每年因交通事故导致的伤亡人数众多,直接经济损失巨大。据公安部交通管理局通报,2010 年,全国道路交通事故造成 65225 人死亡、254075 人受伤,直接财产损失 9.3 亿。2011 年,全国道路交通事故造成 62387 人死亡、237421 人受伤。<sup>[8]</sup>

这些受害人由于下列因素常常难以获赔:(1) 侵权责任人的责任财产不足。

这个问题在中国西北落后地区的城镇化过程中非常突出。(2)肇事机动车责任保险投保率不高。(3)肇事者逃逸,导致肇事责任人及肇事车辆的责任保险人无法确认。(4)城镇化进程中,“农民工”的市民身份还没有得到普遍保障,其享有的社会保障还不足以帮助其恢复原来的生活质量。为解决这类问题,发达国家先后实施道路交通事故社会救助基金制度,中国于2010年开始实施该制度。

### (三)中国“救助基金”法律地位存在的问题与破解思路

道路交通事故社会救助基金(以下简称“救助基金”)是对交通事故受害人进行补偿的社会专项基金,是为了弥补强制责任保险保障漏洞而建立的受害人权益保障制度,属于保障受害人利益的“第三道防线”。实施“救助基金”的国家,均通过立法加以规范,中国也概莫能外。中国于2009年10月,由财政部、中国保监会、公安部、卫生部和农业部制定了《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》(以下简称《试行办法》),于2010年1月1日开始生效。“试行办法”在法律效力层次上属于部门规章。

《试行办法》第5条规定救助基金主管部门的职责是:“依法确定救助基金管理机构”;“对救助基金管理机构筹集、使用和管理救助基金情况实施监督检查”。该条规定存在重大立法瑕疵,主要体现在:(1)谁是“主管部门”?《试行办法》在没有规定“救助基金”主管部门的前提下,突兀地规定该主管部门的职责,令人十分费解。(2)该主管部门与财政部门是什么关系?因为该条规定的主管部门的职责与第3条规定的财政部门的职责存在部分重叠,<sup>[9]</sup>该主管部门是否就是指财政部门?如果是,那么,地方政府应与此一致,但事实上,除上海、重庆等地外,某些省市设置的主管部门没有遵循该规定,例如,深圳市规定救助基金的主管部门为“市公安交管部门”;如果不是,那么该主管部门与财政部门是什么关系?(3)“救助基金”的管理机构是什么?其组织形式又是什么?

《试行办法》的立法瑕疵在地方政府规定的“救助基金”制度中进一步放大,直接导致各省间在“救助基金”的主管部门与管理机构的具体设置方面,存在很大差异。“救助基金”这种制度现状,不符合城镇化背景下机动车空间位移大的特点,不利于受害人权益保护。有些地方设置的机构违反了制衡的基本原理,容易导致基金运行过程中资金被侵占或挪用。此外,在现有资金不足情形下,“救助基金”不能及时采取有效措施筹集资金,解决当年发生的受害人赔偿请求,无法实现《试行办法》规定的宗旨:“对道路交通事故中受害人依法进行救助”。

上述问题产生的根源是《试行办法》没有明确规定“救助基金”的法人法律地位,导致其不能独立地履行职责,其本质上成为地方政府部门的一个支付窗口,这大大削弱了救助基金的功能。破解上述问题之关键是:通过立法明确规定其组织形式与内部机构设置,赋予其与立法宗旨相一致的法律地位。

## 二、决定“救助基金”法律地位的因素

“救助基金”的法律地位是指“救助基金”在法律上具有何种权利能力和行

为能力,其外在表现形式是救助基金的组织形式及其内部组织机构的设置。“救助基金”组织形式包括法人与非法人组织,“救助基金”具有法人地位是国际主流趋势,法人模式包括公法人与私法人。非法人组织仅表现为政府的一个具体部门,是救助基金初级阶段的组织形式,类似于出纳机构,受理救助申请(或通知)、复核、向受害人或医院、殡仪馆等权利人拨付款项;当救助基金的资金入不敷出时,难有作为,对当年无法补偿的受害人,采取三种手段:(1)“拖延赔付”,用下一年度的资金支付上年度拖欠的赔偿款;(2)“惜赔”或变相“拒赔”,通过降低对每位受害人的补偿标准,减少赔偿款的支出;(3)临时申请追加财政补助。<sup>[10]</sup>一国选择其“救助基金”的法律地位,除了考虑其立法政策和法律制度构成等要素外,其首要决定因素是救助基金的宗旨。

“救助基金”法律地位之所以采取法人模式,其最主要原因是救助基金的宗旨及其实现的资金与制度保障。“救助基金”的宗旨是在下列情形下补偿道路交通事故受害人:(1)肇事机动车逃逸,无法确认的;(2)肇事机动车没有投保机动车责任强制保险;(3)承保肇事机动车的责任保险公司破产或失去偿债能力(德国);(4)交通事故受害人的抢救费用超过强制责任保险限额的。其第(4)项具有中国特色,体现了珍惜生命的普世价值观。

其宗旨要求“救助基金”具有法人地位:(1)可以提高救助受害人的工作效率,避免因不同政府部门间协作掣肘而出现效率低下的问题。(2)便于受害人行使诉权。当“救助基金”不积极履行救助职责时,受害人以“救助基金”为被告,积极行使民事诉权。(3)有助于平衡多方权益。法人地位一方面有利于在保持“救助基金”稳定性的前提下,通过更换不尽责的公司高管而保障其宗旨实现;另一方面通过法人内部机构设置与人员安排,保障保险公司有权派驻代表进入救助基金管理公司的管理层,强化保险公司对救助资金运用的监督权,防止资金被挪用或侵占。(4)便于“救助基金”克服资金不足的困境。现有资金不能满足当年全部的赔偿金诉求时,具有独立法人地位的“救助基金”,可以其名义对外进行担保借贷而获得资金。(5)保障资金增值与防止资金闲置。当“救助基金”的资金出现大量剩余时,法人地位一方面有助于救助基金组织及时降低保险公司下年度的交费比例,另一方面有利于“救助基金”通过存款、能及时变现的投资等方式,合理运用该剩余部分资金,实现资金的保值增值。<sup>[11]</sup>

### 三、中国“救助基金”法律地位的实证研究

中国《试行办法》没有对“救助基金”的法律地位及其组织形式做出统一规定,各省市规定的“救助基金”名称不同,如“救助基金管理中心”(上海、重庆等)、“救助基金协调小组管理办公室”(江苏)、“救助基金管理办公室”(广东),其对应的组织形式也各异,除了广州市道路交通事故社会救助基金管理办公室具有法人地位以外,其他省市均没有规定其“救助基金”的法人地位。

#### (一)松散式组织形式

所谓松散式组织形式,是指救助基金管理机构实行一个部门牵头、多个部门协同的联合工作机制,<sup>[12]</sup>由政府多个部门分工履行救助基金的职责。这种模式以上海为代表。上海市制定《上海市道路交通事故社会救助基金管理实施细则》(以下简称《实施细则》)与《上海市道路交通事故社会救助基金筹措办法》,成立了“救助基金管理中心”,财政局是其主管部门,救助基金管理中心由市财政局、上海保监局、市公安局、市卫生局、市农委派员组成,实行一个部门牵头、多个部门协同的联合工作机制。<sup>[13]</sup>这种松散式组织形式,对各政府部门间的配合与协助提出了很高的要求,如果其中某部门不遵守职责履行时限,则容易导致“救助基金管理中心”效率低下问题。

为保障各部门职责协调高效运行,上海市规定了救助基金垫付及追偿工作流程。各机构履行职责的时限短,理论上说,从制度层面防止行政机关工作效率低下的问题,但是,上海市模式仍存在值得商榷的地方。(1)这种立法模式,违反了《试行办法》第20条关于救助基金管理机构职责的规定。上海市的规定实际上将基金组织定性为财政部门下属的出纳机构,将其本应承担的职责分派给公安交管部门、卫生局、财政局和其他政府机构,大大增加了这些机构的工作负担,分散了其履行主要职责的精力;同时,增加了救助基金运行的工作环节。因现行救助基金运行工作环节多,总体时效长(总计11个工作日),如果医院不严格执行“先抢救后付费”的规定,<sup>[14]</sup>救助基金就无法发挥及时救死扶伤的功能。(2)将救助费用支付对象限定为医院或殡仪馆,这显然不利于受害人利益保护。《试行办法》第三章“救助基金垫付费”中的“垫付”,其具体内涵是指为了及时救助受害人,救助基金先代替侵权责任人支付补偿费用(抢救费用、丧葬费等),待侵权责任人或其责任保险公司确定后,救助基金再向这些主体追偿。因此,救助基金“垫付”对象应包括两种:其一,受害人及其他代为付费者。当受害人生命危急,医院在受害人未预付费情形下不积极提供救治,此时为了及时抢救生命,受害人及其他人已支付了医疗费。此外,为了及时火化,他人支付了殡仪馆费用。这些费用应属于“救助基金”“垫付”的范围。其二,医疗抢救机构或殡仪馆。如果受害人及其家属没有支付抢救费或殡仪馆费用的,救助基金应将这部分费用支付给医疗抢救机构或殡仪馆。上海市现有规定没有保护第一种主体诉求,不利于受害人利益保护。<sup>[15]</sup>(3)救助基金的当年资金入不敷出时,救助基金无法通过借贷等方式筹措资金;当资金大量结余时,不能及时采取相应的措施,降低来年的保险公司交费标准,避免大量资金因闲置而造成浪费。上海市财政局于2013年5月8日公布《关于上海市道路交通事故社会救助基金年度财务报表审计情况》:“截至2012年12月31日,上海市道路交通事故社会救助基金收入约0.85亿元,垫付抢救费用49,017.20元,救助基金结余约0.8445亿元”。

鉴于此,上海市应通过立法明确规定救助基金具有法人地位,独立履行救助职责:负责筹集资金;受理受害人、医院或殡仪馆的救助费用支付申请;依法规定的情形与支付条件审核这些申请;依法规定的补偿范围与补偿标准支付救助费

用;行使追偿权;根据救助基金收支情况,及时向主管机构提出调整交费比例建议;<sup>[16]</sup>当年收支入不敷出时,申请财政拨款,或者向银行等机构办理申请贷款。

## (二)松散+委托管理模式

“松散+委托管理模式”,是指专业机构运营、部门分工负责的管理体制。<sup>[17]</sup>具体模式是:救助基金的组织形式实行一个部门牵头、多个部门协同的联合工作机制;政府通过购买服务的方式,聘请相关专业机构作为救助基金管理人,负责救助基金日常运营管理。这种模式以江苏为代表。除直辖市外,江苏是为数不多的在全省范围内实施统一的救助基金制度。其主管部门为“协调小组”,协调小组由省人民政府分管副秘书长担任组长,省财政厅、江苏保监局、省公安厅、省金融办、省卫生厅、省农机局等相关部门分管负责人为协调小组成员。省救助基金协调小组下设办公室,办公室设在省财政厅。省救助基金协调小组办公室是救助基金的管理机构,承办协调小组交办的事项。救助基金管理人根据中央与省级政府有关道路交通事故社会救助基金的政策和制度,负责救助基金的具体运作,并接受省救助基金协调小组的监督管理。江苏省救助基金“管理机构”与“管理人”的关系是:(1)前者本质上对后者进行监督与指导;(2)限额内“垫付”的资金,由“管理人”审核与支付,限额以上的垫付申请,由前者受理与审核。

江苏省借鉴了发达国家的一些成功经验:(1)在一定程度上赋予救助基金运行的独立性,减少中间运行环节;(2)增加救助基金服务网点,方便受理“垫付”申请。但这种模式在实践运行中存在商榷的方面:(1)机构设置缺乏制衡。江苏省名义上成立了省救助基金协调小组,作为救助基金的主管部门,协调小组办公室日常工作由江苏省财政厅承担。由于省救助基金协调小组实行年会制度,并根据实际需要召开临时会议,因此,协调小组职责实质上由财政厅主导。与此同时,江苏省财政厅对救助基金承担监督职责,<sup>[18]</sup>“救助基金协调小组办公室”又是救助基金的管理机构。从上述规定可以看出:江苏省财政厅集救助基金的主管部门、监督与管理机构于一身,这种集权体制设计,让其他五部门(公安、金融办、保监、农业、卫生)在救助基金管理方面处于“弱势”地位,因为在救助基金运行过程中,这些部门有其自身的行政需求。财政部门希望少花钱,多干事,低保障,广覆盖;公安部门希望多投入,减少道路交通事故纠纷;保监部门则关心垫付是否合理,希望保持、减少交强险保费的提取比例;卫生局担心医院抢救费用能否获得补偿。因此,合理确定救助基金的法律地位、科学配置救助基金主管机构、管理机构、受托管理人间的权力(权利),有助于实现救助基金的宗旨。(2)救助基金受托管理人确定的正当性问题。受托管理人由江苏省救助基金协调小组以竞争方式从江苏境内相关专业机构中选择确定,并对救助基金管理人定期进行考核,优胜劣汰。<sup>[19]</sup>这种动态管理模式虽从理论上有助于选择服务能力强的受托人,但容易伴生两个方面的问题:其一,救助基金受托人的变更,容易导致受害人申请的困难;其二,管理人变更后,可能会导致财务会计资料的缺失。尽管第33条做了补救规定,但是,一方面增加了变更的成本,另一方面,

也难以防范救助基金档案材料灭失的风险。<sup>[20]</sup> (3) 通过竞标方式确定的受托人应具有很强的服务能力。政府通过竞标的方式确定“救助基金”的受托管理人,一方面可以节约政府因“购买服务”而支出的财政资金,另一方面让专业服务能力更强的主体提供服务。目前,受托人紫金财产保险股份有限公司为“救助基金”唯一指定的管理人,其专业服务网点仅覆盖到区、县级,难以发挥便民作用。

### (三) 权责高度集中的非法人模式

所谓“权责高度集中的非法人模式”,是指救助基金的主管部门、管理机构 and “垫付”通知主体集于一身的管理模式。这种模式以深圳为代表。深圳市救助基金运行机制的权力设置过于集中,缺乏必要的监督与协调机制。深圳市公安交管部门是其道路交通事故社会救助的主管部门,并作为市基金管理委员会的办事机构。<sup>[21]</sup> 这种模式将处理事故现场的交通警察与救助基金通知主体、救助基金主管部门、救助基金管理人(办事机构)融为一体,虽然减少了救助基金的运作环节,可能提高救助基金的“垫付”效率,同时,交警运用其公权力,有助于保障救助基金追偿权实现的力度。但是,五部委的《试行办法》确立了救助基金的主管部门、管理机构与相关政府职能部门间分工协作、相互制约和监督的运行机制:主管部门对救助基金实施监督检查,<sup>[22]</sup> 救助基金管理机构负责救助补偿服务职责,<sup>[23]</sup> 公安交通管理部门是启动救助基金的通知单位。<sup>[24]</sup> 深圳市救助基金的管理体制导致公安交管部门将兼具经办人、出纳人与监管人的多重角色,不利于资金使用方面的监督,也不利于受害人或其家属向公安交管部门通过诉讼行使“垫付”请求权。

### (四) “掣肘”的法人模式

“掣肘”的法人模式以浙江省和广州市为代表。<sup>[25]</sup> 浙江省虽然规定救助基金管理机构为法人模式,但是没有发挥法人模式的任何优势。例如,在救助资金的筹集方面,救助基金组织没有独立的权力,需要依赖政府部门职责的协作和上级救助基金的拨款,在救助基金的补偿申请方面,教条地理解了五部委关于公安交管部门通知职责的规定,要求浙江省内抢救费用的申请,必须先报送公安交管部门初审,交管部门应当在3个工作日内书面通知救助基金管理机构,并告知医疗机构。<sup>[26]</sup> 这个垫付申请程序过于繁杂,增加了不必要的工作环节,大大降低了“垫付”效率,增加当事人申请成本。鉴于浙江省明确规定了“救助基金”有权向其他政府部门核实垫付申请所涉事实的真实性,这些政府部门有义务提供协作,<sup>[27]</sup> 因此,“救助基金”应具有独立的受理与审核垫付申请的权力。

广州市道路交通事故社会救助基金管理办公室(下称“市基金办”)是市救助基金的管理机构,负责市救助基金的日常管理、垫付资金的审核、发放和追偿等具体工作,具有独立法人资格,独立行使救助基金管理的法律权利并承担相应的法律义务和责任。<sup>[28]</sup> 广州模式减少了救助基金运行的工作环节,理论上大大提高了救助基金工作的独立性、积极性与工作效率。但遗憾的是,广州没有通过其实施细则规定救助基金法人的内部治理结构。

#### 四、完善中国“救助基金”法律地位的建议

##### (一) 明确规定“救助基金”的法律地位是“财团法人”

中国《道路交通安全法》第 17 条规定,中国实施的是“道路交通事故社会救助基金”,而不是“救助资金”。财团法人是指为一定目的而成立的,并由专门委任的人按照规定的目的使用的各种财产,也称财产组合。<sup>[29]</sup>根据中国设立“救助基金”的目的、资金的来源及其宗旨实现的保障,中国“救助基金”的法律地位应属于财团法人。中国道路交通事故社会救助基金法人,作为独立的公益法人,由民政部门主管,这样可以将道路交通事故社会救助与其他民政救济措施有效结合,从而减少机构间协调成本,提高救助效率。“救助基金”法人无须层层设立分支机构,除了设立直属公益法人总部外,在地方上只设立省级直属分支机构。

“救助基金”总公司不受理当事人的垫付申请,省级救助基金分公司将其受理垫付申请与支付垫付款的具体职责,通过与经营机动车责任强制保险的保险公司签订协议,委托给后者及其分支机构履行,受害人或医院直接向其住所地或事故发生地的任一家保险公司或其分支机构申请“救助基金”救助,各保险公司分支机构受理后,按照“救助基金”的支付条件和支付标准进行审核,符合条件的,直接将救助基金的补偿款支付给受害人(已支付医疗费)或医院,各保险公司再与“救助基金”按月进行核算,由后者支付前者已付赔偿款。各省级“救助基金”分级机构,对其辖区内保险公司分支机构履行救助职能,提供协助,对办理结算等事项进行监督。“救助基金”应通过居委会、村委会、网站或 114 查号台,将可办理“救助基金”赔偿的保险公司名称、地址、联系电话等信息公布于众。

##### (二) 制定全国统一的“救助基金”财团法人制度

虽然《试行办法》规定省级人民政府应当设立救助基金。救助基金主管部门及省级以下救助基金管理级次由省级人民政府确定,但是,《试行办法》无法保障省级行政区域内救助基金制度一致,一方面,因为省级地方政府制定救助基金制度滞后于其辖区内地方政府;另一方面,政府履行职责的惯常方式是将其职责在其下级政府间层层分解,省级政府将其设立救助基金的职责层层分解给其所辖的市、县,然后再由市县制定其相应的救助基金制度,彼此间的制度设计存在较大差异,如福建省、浙江省。此外,为契合机动车在全国范围内行使的特征,国家应制定并实行全国统一的救助基金补偿规则,辅之以便捷的救助申请程序。

#### 五、结 语

中国城镇化进程已在全国范围内展开,劳动力资源与其他生产要素、生活用品流动已打破地域限制。2013 年中央提出“一带一路”战略构想,本质上是城镇化要求的反映。机动车运输成为城镇化过程必要因素之一,其伴随的道路交通事故,已成为最严重的人造社会公害之一。机动车侵权已超越了侵权责任人与受害人间的相对关系,已危及了社会安全,机动车交通事故受害人救济已进入了



三元救济时代,即侵权责任救济、保险救济、社会救助基金救济。社会救助基金在侵权责任救济和强制责任保险救济无法发挥作用的前提下,救助受害人。其功能要求在一个国家内建立统一的救助基金组织,执行统一的救助条件、救助范围、救助标准,救助基金的资金在全国范围内流动,摒弃现行的以省、市、县为单元的分而治之格局。救助基金的资金应全国统一流动,资金的运行最终必须实现全国统一,采取统支统收,收支统一的方式实现共同账户管理。<sup>[30]</sup>要实现这样的目标,首先就应建立全国统一的“道路交通事故社会救助基金有限公司”。

### 注释:

[1] Jack P. Gibbs and Walter T. Martin, *Urbanization, Technology, and the Division of Labor: International Patterns*, *American Sociological Review*, 1962, No. 5, p. 667.

[2] Hope Tisdale, *The Process of Urbanization*, *Social Forces*, 1942, No. 3, p. 315.

[3] Kingsley Davis, *The Origin and Growth of Urbanization in the World*, *American Journal of Sociology*, 1955, No. 5, p. 430.

[4] Jan K. Brueckner, *Third World Urbanization: A Model with Empirical Evidence*, *Economic Development and Cultural Change*, 1990, No. 3, p. 487.

[5] G. Beyer, *Some Remarks on the Social, Economic and Demographic Aspects of Urbanization*, *European Demographic Information Bulletin*, 1974, No. 4, p. 178.

[6] 维基百科“城镇化”词条。http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9F%8E%E5%B8%82%E5%8C%96#cite\_note-1。2015年3月23日。

[7] http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs358/zh/index.html, 2015年1月18日。

[8] http://wenku.baidu.com/view/d9bdf7e85ef7ba0d4a733b30.html, 2014年12月2日。公安部网站不能及时、详实地公布这些数字,尤其是近几年,公安部网站几乎不刊登该数字,研究者只能从其他媒体报导中获得只言片语。

[9] 《试行办法》第3条。

[10] 《浙江省道路交通事故社会救助基金省级财政补助资金管理暂行办法》第12条。

[11] 中国《道路交通事故社会救助基金财务管理暂行规定》(2009年12月27日,财金[2009]175号)第12条。

[12][14] 《上海市道路交通事故社会救助基金管理实施细则》第6、33条。

[13] 《上海市道路交通事故社会救助基金管理机构成员单位职责分工及工作流程》。

[15] 这种情形在江苏也存在。江苏在实践中,下列两种情形拒绝赔付:(1)受害人身份无法查明,其他公民垫付的医疗费;(2)个人申请抢救、丧葬费用的,该费用不能划到个人账户。见中国江苏网 http://jsnews.jschina.com.cn/system/2011/08/14/011461451.shtml, 2014年8月26日。

[16] 《上海市道路交通事故社会救助基金筹措办法》第4条。

[17][18][19][20] 《江苏省道路交通事故社会救助基金管理实施办法》第3、5、23、33条。

[21] 《深圳市道路交通事故社会救助暂行办法》第7条。

[22][23][24] 《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》第5、20条,第4条第3款。

[25][26][27] 《浙江省道路交通事故社会救助基金管理试行办法》第7、15、21条。

[28] 《广州市道路交通事故社会救助基金管理实施细则》(2013年5月10日)第8条。

[29] 魏振瀛:《民法(第三版)》,北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2007年,第81页。

[30] 侯永康、黄民主:《道路交通事故社会救助基金的建立与运行之构想》,《公安研究》2005年第3期。

[责任编辑:禾平]