

交通事故认定书在刑事诉讼中的适用探究^{〔*〕}

○ 郑士立

(西南政法大学 法学院, 重庆 410120)

〔摘要〕交通事故认定书在处理交通事故类犯罪案件中起着至关重要的作用。在新的交通法律体系下,认定书的法律性质已经由“行政认定结论”变为“处理交通事故的证据”,对此,2012年修改后的刑事诉讼法也进行了回应。这种转变就决定了认定书不能在刑事诉讼中直接被当成结论加以使用,这不但是遵循证据规则的应然之义,也是刑法、行政法不同证明标准的内在要求,在更深层次上,则取决于刑法与行政法价值内涵的差异性。

〔关键词〕交通事故认定书;证明标准;刑法;行政法

交通事故类犯罪是我国刑法中常见的犯罪形式之一。2011年出台的《刑法修正案(八)》新设了“危险驾驶罪”,从而扩大了对交通事故类犯罪的打击范围。这不但表明了立法者对打击此类犯罪秉持更严厉的态度,实际上也从侧面反映了交通事故案件给当下社会所造成的严峻形势。据统计,“2012年全国发生较大交通事故574起,死亡2496人;重大交通事故24起,死亡361人;道路交通伤害已经取代自杀成为伤害死亡的第一位原因,年经济损失超过10亿元”。^{〔1〕}

在交通事故发生之后,根据《道路交通安全法》第73条的规定,“公安机关交通管理部门应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论,及时制作交通事故认定书,作为处理交通事故的证据。交通事故认定书应当载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任,并送达当事人。”交通事故认定书(以下简称“认定书”)是由处理交通事故的交警部门制作的,且交警部门

作者简介:郑士立(1979—),西南政法大学法学院博士研究生,研究方向:刑事法学。

〔*〕本文系2013年度国家社科基金项目(编号:13CFX044)的阶段性成果。

又是最早到达事故现场进行勘验、检查和调查的部门。在行政执法或司法实践中,“认定书”实际上成为了“交通管理部门对当事人进行调解、人民检察院对肇事者提起公诉的依据,更是人民法院确定罪责和赔偿的依据”。^[2]然而,在刑事诉讼领域,“认定书”究竟应当扮演何种角色,能否被法院在定罪量刑过程中直接加以适用呢?

一、“认定书”在刑事诉讼中功能及评析

对于交警部门制作的“认定书”能否在刑事诉讼中被法院直接加以采用,现有的观点总结起来可以分为两个方面:即认为可以直接适用的“肯定说”和反对直接适用的“否定说”。

(一)肯定说的观点及评析

持肯定说的学者,对“认定书”在刑事诉讼中的功能持完全肯定的态度,认为“司法实务中将认定书作为证据使用是约定俗成的,没有人怀疑其形式上的证据效力,公诉机关指控时引用、法院判决引用已经成为惯例,司法实务中无法想象不依据认定书作出刑事诉讼或者民事诉讼的判断”。^[3]该类学者之所以强调“认定书”的法律效力,其主要原因是:一方面,事故发生后交警部门第一时间赶往事发现场,能够掌握全面的、第一手证据材料;另一方面,交警部门作为交通事故案件的专业处理部门,其对涉事各方的责任认定较准确,“认定书”的可信度较高。这种观点在我国学界为许多学者所赞同,因而持肯定说的学者往往偏重于对“认定书”属于刑事诉讼八类证据形式中的何种证据进行探究。对此,有学者认为,“认定书”属于书证中的一种——公文书证,“交通事故认定书是公安交通管理部门在履行道路交通管理职能的过程中,依据法定程序和条件做出的,以其表达的思想内容来证明案件事实,完全符合公文书证的特征”。^[4]有学者则认为,“认定书”是公安机关的工作人员运用专门知识、经验,就道路交通事故中的事故原因、后果、当事人的责任等专门性问题进行分析、鉴别,属于鉴定结论,^[5]更有学者指出“交通事故认定书是事故处理工作中各种证据集中体现的集合体”。^[6]

诚然,对“认定书”证据形式的探讨对于“认定书”在刑事诉讼中更好地发挥作用具有积极意义,但肯定说的观点没有意识到“认定书”在新交通法规出台后的性质变更,以及行政法和刑事法在保护价值上的差异性。

(二)否定说的观点及评析

否定说则对“认定书”在刑事诉讼中的运用提出了质疑,指出“认定书”必须经过法院的认定方可作为证据使用。否定说的理由主要有以下几点:其一,“认定书”的权威性存有疑问。公安机关交通事故处理部门工作人员的专业技能距离职责要求有相当的差距,导致对交通事故的认定结论风险较大,认定书的科学性、权威性受到质疑。^[7]其二,对交警部门作出的“认定书”不可以提起复议或诉讼,其结论难以服众。全国人大法工委《关于交通事故责任认定行为是否属于

具体行政行为,可否纳入行政诉讼受案范围的意见》中明确否定了交通事故责任认定行为之行政行为性质,不得行政复议也不得行政诉讼。其三,“认定书”属于行政机关制作的文书,不能在刑事诉讼中作为定罪的根据。由于交警部门的职能仅限于交通事故责任认定,在分析事故责任时不会或者说不能自觉的考虑当事人的刑事责任,因此会造成划分出的事故责任缺少刑事责任因素。^[8]

否定说的上述观点看到了“认定书”在刑事诉讼中的不足,但是上述观点都没有从更深层次认识到“认定书”之所以不能在刑事诉讼中直接适用的原因。细言之,第一、第二种观点指出,在当前形势下,“认定书”自身的可信性存有质疑,这不无道理。但退一步言之,即使交警部门素质过硬、态度认真负责,“认定书”可以被当事人提起行政复议或行政诉讼,该“认定书”是否就可以直接在刑事诉讼中加以适用呢?结论是否定的。第三种观点认识到了行政证据不得在刑事诉讼中直接适用的原因,但没能从更深层次上加以分析,其说理性难以服众。

实际上,“认定书”之所以不可以在刑事诉讼中直接被法院当成结论加以使用,直接原因在于“认定书”在《道路交通安全法》颁布后,其法律性质已经经历了从“行政认定结论”向“处理交通事故的证据”的转变;而立法之所以要进行如此变更,深层次的原因在于刑事证明标准要高于行政证明标准,而在本质上又源于刑法与行政法两大部门法之间的差异性。

二、“认定书”在法律性质上发生改变

我国于1991年颁布的《道路交通事故处理办法》第17条规定:“公安机关在查明交通事故原因后,应当根据当事人的违章行为与交通事故之间的因果关系,以及违章行为在交通事故中的作用,认定当事人的交通事故责任”;《道路交通事故处理程序规定》第32条规定:“交通事故责任认定作出后,应当制作《道路交通事故责任认定书》”。对于该道路交通事故责任认定书(以下简称“责任认定书”)的效力问题,《道路交通事故处理办法》第22条规定:“当事人对交通事故责任认定不服的,可以在接到交通事故责任认定书后十五日内,向上一级公安机关申请重新认定”,《道路交通事故处理程序规定》第35条则规定:“交通事故责任的重新认定决定为最终决定”。不难发现,在原有的交通法律体系下,公安机关必须要对交通事故作出“责任认定书”。就法律性质而言,“责任认定书”属于交警部门(公安机关)对于当事人责任认定所作出的具体行政行为,因为法律赋予了当事人对于该责任认定书不服时可以依照行政复议程序向上级机关申请重新认定。由于《道路交通事故处理程序规定》明确了“重新认定”的终局性效力,故法院在诉讼过程中往往将“责任认定书”作为认定案件事实和当事人之间责任划分的既有结论而直接加以适用,其在性质上可以被看作是“行政认定结论”。

相比较而言,2003年颁布的《道路交通安全法》和相应的配套法规,以及2012年修订后的《刑事诉讼法》则对“认定书”的性质作了不同的规定。《道路

《道路交通安全法》第73条规定：“公安机关交通管理部门应制作交通事故认定书，作为处理交通事故的证据。”从该规定不难看出：一者从名称上看，《道路交通安全法》将“责任认定书”变更为“认定书”；二者，更大的差异是《道路交通安全法》将“认定书”的法律性质明确规定为证据。2012年修订后的《刑事诉讼法》虽然没有指明“认定书”的证据种类，但对其证据属性则作出了明确的规定。对此，我国《刑事诉讼法》第52条规定：“行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用”。可以说，新刑事诉讼法的修改，既是对《道路交通安全法》的回应，也是对司法实务中的混乱给予警示。

对于证据，我国《刑事诉讼法》明确规定“证据必须经过查证属实，才能作为定案的根据”。因此，在新交通法体系下，交警部门作出的认定书中不论是对涉事主体间的责任划定，还是对案发现场的客观记载，在诉讼过程中都必须遵循证据适用规则，经过相应的质证程序并经法院认定后方可采信。对于有其他证据表明“认定书”存在不合法或有瑕疵的，法院完全可以全部或部分排除该“认定书”的适用。

如果说在原有的《道路交通事故处理办法》法律体系下，法官直接适用“责任认定书”作为断案依据尚情有可原的话，在《道路交通安全法》出台后，尤其是随着刑事诉讼法的修订，法官再“遵循先例”则就明显地违背了法律的规定。无疑，新的交通法规将“认定书”的法律性质由“行政认定结论”转变为“处理交通事故的证据”，具有较大的合理性：一方面，避免了“认定书”作为“先行判决”对法院裁判的不当干涉，使法官在诉讼过程中能够依据证据规则对交通肇事方的责任进行重新认定，保障了司法的独立、公正；另一方面，也可以避免法院的认定与交警部门的“认定书”相互矛盾，从而影响行政行为的公信力、危害到法治的权威。而《道路交通安全法》对“认定书”的性质作了变更规定，其原因就是出于对刑事法与行政法不同证明标准的考量。

三、刑事证明标准与行政证明标准的差异性

所谓证明标准，是指运用证据证明待证事实必须要达到的程度，又称为证明要求。^[9]在我国，不同的诉讼部门有不同的证明标准，而刑事诉讼的证明标准要高于行政诉讼。

一方面，西方国家的法律认知受到经验主义哲学的影响，认为“只有绝对确实的知识才是真知识，同时否认获得真知识的可能性，认为只有在数学或许有这种可能”。^[10]因此，西方国家强调自由心证在诉讼中的重要性，侧重于追求“法律真实”。反之，我国诉讼证明标准则排除法官个体的主观判断，提倡完全从客观层面出发，认为“只要当事人能够准确地收集证据、分析证据，是可以查清一切案件事实的”。^[11]因此，包括刑事法和行政法在内的各部门法都强调了对“客观真实”的追求。如我国《刑事诉讼法》第160条规定：“公安机关侦查终结的案

件,应当做到犯罪事实清楚,证据确实、充分”、第195条规定:“案件事实清楚,证据确实、充分,依据法律认定被告人有罪的,应当作出有罪判决”;《行政处罚法》第4条规定:“设定和实施行政处罚必须以事实为根据”、第30条规定:“行政机关必须查明事实;违法事实不清的,不得给予行政处罚”。

但另一方面,客观真实标准以“可认知论”为理论基础,在实践中,该标准则过于苛刻、可操作性不强。反之,英美法系的诉讼证明标准则显示了较强的生命力。以刑事证明标准为例,英美法系国家以“排除合理怀疑”为标准,已较好地运行了二百多年,核心就在于该标准建立在可行的理论根基上。因此,各部门法在强调追求客观真实的同时,也结合到本部门法的精神作出了不同的规定。刑事证明标准和行政证明标准对此就存在一定的差异性。就刑事证明标准而言,我国对此规定了一套渐进式的标准,具体体现为:立案阶段、逮捕阶段和审批阶段的标准逐步提高,即“认为有犯罪事实需要追究刑事责任”→“有证据证明有犯罪事实”→“犯罪事实清楚、证据确实充分”。就最终的审判标准而言,实际上采用的就是英美法系国家的“排除合理怀疑”标准。而在行政领域中,行政机关出于追求行政效率、保障公共利益的考虑,其证明标准则相对较低。我国《行政复议法》第28条规定,“主要事实不清、证据不足的,决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法”;《行政诉讼法》第54条规定,“主要证据不足的,判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为”。从行政复议和行政诉讼的审查标准来看,行政行为只需要达到“主要事实和证据”清楚即可,而并非“全部事实、证据”清楚。至于行政处罚到底采用何种标准,理论界是存在分歧的,但可以肯定一点的是,“行政处罚的证明标准应当比刑事诉讼中的证明标准低”。^[12]

之所以刑事证明标准要高于行政证明标准,以致“认定书”在刑事诉讼中只能被当作证据使用,更深层次的原因在于刑法与行政法在价值取向、调整手段等方面存在的差异性。正是这种差异性导致了刑事证明标准与行政证明标准的不同。

四、刑法与行政法的内在差异性

(一)两大部门法的价值取向不同

两大部门法各自追求的价值不同,在根本上决定了刑事证明标准要高于行政证明标准。

我国《刑法》第1条明确规定,“为了惩罚犯罪,保护人民,根据宪法,结合我国同犯罪作斗争的具体经验及实际情况,制定本法”。《刑法》在开篇即将刑法的目的确定为“打击犯罪、保障人权”。打击犯罪是手段,保障人权是目的,因此刑法的终极目标在于保障人权。犯罪人的人权也是人权的一部分,因此刑法所保护的是包括犯罪人在内的一切公民的人权。为了防止国家刑罚权的恣意对人权造成的不当干涉,我国在刑事实体法上规定了“罪刑法定原则”作为国家刑罚

权发动的限制条件;在刑事诉讼法上则确立了一系列证据适用规则,同时规定“证据不足,不能认定被告人有罪的,应当作出证据不足、指控的犯罪不能成立的无罪判决”,从而确立了“存疑时有利于被告人”的诉讼原则。由于刑事法的主要价值取向不在于追求法律效率而在于保障人权,因此在作出刑事判决时必须采用严格的证明标准。

具体到行政法而言,我国《行政处罚法》第1条规定:“为了规范行政处罚的设定和实施,保障和监督行政机关有效实施行政管理,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,根据宪法,制定本法”。从该条规定不难看出,行政法的目的是“通过限制行政权来保障公共利益和个人利益”。限制权力是手段,保护利益是目的。但是行政法保护的利益则包括公共利益和个人利益两个方面,而这两者之间,行政法通常优先保障的是公共利益。因此,在某些情况下,行政机关会出于对公共利益的保护而牺牲个体的利益,如“行政征收”与“行政征用”。同样,在进行行政处罚时,出于上述立法价值的考量,其采用的证明标准就相对较低。具体到“认定书”而言,交警部门在制定“认定书”时,法律在某些情况下就规定了“推定式”的责任划分,如《道路交通安全法实施条例》第92条规定:“发生交通事故后当事人逃逸的,逃逸的当事人承担全部责任。”

(二)两大部门法的惩罚措施不同

刑法与行政法不同惩罚措施也是决定两个部门法采用不同证明标准的一个重要原因。

其一,刑法的调整手段相较于行政法更严厉。就刑法的调整对象看,刑法调整的是“公民个人与代表社会整体利益的法秩序之间的关系”,^[13]若一个人的行为危害到这种法秩序,则就可能对社会最基本的价值、利益造成伤害,故必须受到重罚。正因为刑法调整对象的特殊性,刑法的手段也是所有部门法中最为严厉的。在我国刑法中,刑罚的种类主要表现为“自由刑”,此外还有“财产刑”、“资格刑”,甚至包括剥夺“生命权”。当然,从历史的角度来看,现代刑罚的严厉程度相较于古代在降低。但这并不能否定刑罚的严厉性,因为刑罚严厉的程度主要体现为一种横向而非纵向的比较。而行政法所调整的则是行政机关与行政相对人之间的权利义务关系。由于行政法律关系只是社会关系中的一部分,行政违法行为不会对社会制度造成颠覆性地破坏,因此行政法的处罚力度相对于刑罚而言显得轻微很多。在我国行政法中,行政处罚的种类主要包括:警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等几种。

其二,刑法的适用方式相较于行政法具有消极性。刑法适用方式的消极性与刑法调整手段的严厉性密切相关。由于刑罚的制裁措施最为严厉,其一旦发动则会对行为人的身、财产权利造成极大地伤害,因此刑法具有“谦抑性”的要求,即刑罚在适用过程中既要保持谨慎亦要保持谦抑。刑罚的适用必须是消

极性的、补充性的、甚至是迫不得已的。^[14]“只有是为了确保公民的财产、自由、生命等基本权利免受更大的侵害,国家才可以运用刑罚这一制裁手段来剥夺犯罪人的自由、生命等基本权利”。^[15]而在行政领域中,行政行为则具有“主动性”的特征。具体行政行为又称职权行政行为,“是指行政主体依据法定职权,不需要相对人请求而主动实施的行政行为”。^[16]行政行为的主动性是行政主体实现政府职能、保障社会公共利益的必然要求。为了达到这种目的,行政机关还往往追求行政的及时性和行政效率。这与刑法适用的“迫不得已性”相比,存在巨大的差别。

此外,刑法与行政法不同的调整对象、不等的适用频率等也是决定两者采用不同证明标准的原因。

五、结 语

由于刑法与行政法在价值目标、制裁措施、适用方式上存在差异性,决定了刑事证明标准要高于行政证明标准,这也是《道路交通安全法》将“认定书”的性质由“行政认定结论”改为“处理交通事故的证据”的根本原因。作为一种证据,“认定书”不能在刑事诉讼中直接被当成结论使用,而必须要遵循证据适用规则。

注释:

- [1] 彭芸:《每20秒就有一人在交通事故中丧生》,《中国妇女报》2012年12月3日。
- [2] 邱玉梅:《交通事故责任认定书在民事诉讼中的地位》,《云南法学》2000年第2期。
- [3] 戎百全:《交通事故责任认定书的证据地位辨析》,《学术交流》2006年第1期。
- [4] 赵春风:《交通事故责任认定书应属于书证》,《中国检察官》2006年第9期。
- [5][7] 朱士忠、徐建明:《道路交通事故责任认定体制的弊端及认定书的证据定位》,《检察实践》2003年第5期。
- [6] 韦岗宁:《从证据法学的角度研析交通事故认定书》,《桂海论丛》2004年第S2期。
- [8] 马宁:《从刑事责任角度看交通事故责任认定书》,《中国检察官》2010年第8期。
- [9] 陈光中、徐静村主编:《刑事诉讼法》,北京:中国政法大学出版社,2002年,第141页。
- [10] 梯利、伍德:《西方哲学史》,北京:商务印书馆,1995年,第284页。
- [11] 龙宗智:《相对合理主义》,北京:中国政法大学出版社,1999年,第427页。
- [12] 徐继敏:《行政处罚证明标准初探》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2007年第6期。
- [13][15] 陈忠林、梅锦:《论人格在定罪中的运用》,《现代法学》2012年第6期。
- [14] 梅锦:《非法开采地下水之入罪化探究》,《云南社会科学》2012年第3期。
- [16] 沈荣华:《现代行政法学》,天津:天津大学出版社,2006年,第111页。

[责任编辑:禾 平]