

于登君. 论海事调查行为的可诉性范围[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(3): 97-104

论海事调查行为的可诉性范围

于登君

(中华人民共和国大连海事局, 辽宁 大连 116300)

摘要: 基于最高人民法院判定海事调查责任认定书影响当事人权利义务的前提, 对海事调查行为的性质进行了系统梳理。海事调查并非是一种行政行为, 它是多种行为组成的行为链, 且行为与行为之间既具有独立性, 也具有起承转合的顺序关系。各行为根据产生的不同法律效果, 体现出不同的行为性质。对海事调查行为的司法审查, 应限于影响当事人权利义务关系的责任判定行为。对于不影响当事人权利义务关系的其他内容, 不应纳入司法审查范围。

关键词: 水上交通事故; 海事调查; 可诉性; 安全调查

中图分类号: D925.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)03-0097-08

On the possibility of administrative lawsuit in maritime accident investigation

YU Deng-jun

(Dalian Maritime Safety Administration of the People's Republic of China, Dalian 116300, China)

Abstract: According to the ruling of the Supreme People's Court, the confirmation of maritime investigation responsibility affects the rights and obligations of the parties, based on this, the paper systematically sorts out the nature of maritime investigation. Maritime investigation is not an administrative act, it is a chain of various behaviors which are independent and sequential with each other. Depending on the different legal effects, the nature of behavior is also different. The judicial review of maritime investigation should be limited to the liability judgement which affects the rights and obligations of the parties. The judicial review should not include the contents which have no effect on the rights and obligations of the parties.

Key words: waterborne traffic accident; maritime investigation; lawsuit possibility; safety investigation

2020年3月以前,海事调查责任认定不可诉应该是行政机关和司法机关的共识。最高人民法院民四庭王淑梅法官《在全国海事审判实务座谈会上的总结讲话》(2017年)中第17条“海事行政案件等其他问题”第2项对海事调查可诉性的问题也作出了详细解释,认为《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)第2条规定了行政诉讼权的范围,即行政诉讼针对的是侵犯了当事人合法权益的行政行为。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,并不能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。^[1]海口海事法院、海南省高级人民法院、广州海事法院、大连海事法院近年来也有多起关于水上交通事故责任认定书不可诉的司法案例^①。

但在《行政诉讼法》已经修订,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号,简称《行诉法解释》)已经实行,且没有新司法解释出台的情况下,一份作出于2019年5月20日的最高人民法院复函却彻底颠覆了各界的共识。

收稿日期:2021-04-30

作者简介:于登君(1982-),男,辽宁大连人,公职律师,中华人民共和国大连海事局督察处副处长,E-mail:512951704@qq.com。

① 如海口海事法院(2014)琼海法行初字第1号行政裁定书、海南省高级人民法院(2014)琼立一终字第222号行政裁定书、广州海事法院(2014)广海法行初字第7号行政裁定书、大连海事法院(2017)辽72行初169号行政裁定书中持该观点。

《最高人民法院民四庭关于对〈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》[法民四(2019)15号,简称《复函》]观点是很明确的,“将水上交通事故责任认定书排除行政诉讼受案范围没有法律依据”。自该《复函》于2020年3月广为人知以来,至少已有3起针对海事调查提起的行政诉讼案件被海事法院受理并进入了实质审理阶段。因此,之前的司法共识已经被打破,根据该《复函》,“水上交通事故责任认定书”是可诉的。

由于长期以来均认为海事调查是不可诉的,理论界对海事调查行为的性质与可诉性问题较少进行全面的分析和研究。现该《复函》既然明确根据海事调查作出的事故责任认定书是可诉的,就很有必要对海事调查行为的性质与可诉性问题进行全面的审视,并明确海事调查行为可诉性的范围。

基于法律制度应具有的稳定性和可预测性,笔者以当前司法实践为视角,并遵循以下三个原则来探讨海事调查的可诉性问题。

第一,尽管《复函》仅系司法复函,并非司法解释,但鉴于其对法院审判工作的影响,“是对司法解释的一种必要的补充,对保障法律的正确使用和审判工作的顺利进行起着不可或缺的指导作用”,^[2]基于《复函》明确水上交通事故责任认定书可诉的前提,进一步讨论可诉的对象及范围。

第二,不能完全颠覆之前所有关于海事调查的认识。之前关于海事调查的不可诉性共识,是基于现有《行政诉讼法》及司法解释关于行政诉讼受案范围的规定,以及当前中国行政法律规范体系下关于行政行为的定义、种类和性质的认识而得出的,同时也是基于相同性质的行为(如道路交通事故调查、安全生产事故调查)应具有适用法律上的统一性这一基本原理而得出的。因此,不能无限扩大《复函》的适用范围,而应基于当前中国行政诉讼对可诉行政行为的基本认识重新审视海事调查的可诉性问题。

第三,海事调查行为尽管是海事部门依职权作出的,但其法律性质与道路交通事故调查并不完全相同,应考虑中国海事法律规范的涉外性特征。基于国际上对海事调查的共性认识和国内法转化时的规范定义重新审视海事调查行为,确定其行为性质。

海事调查行为并非典型的行政行为,具有多重的法律属性。某些方面具有行政行为的特征,某些方面不具有行政行为的特征。

一、事故调查行为可诉性的判断标准

现行《行政诉讼法》对于行政诉讼受案范围采取了“概括列举式+排除式”的规定方法。《行政诉讼法》第12条规定了12项明确属于行政诉讼受案范围的情形,《行诉法解释》第1条第1款又对行政诉讼受案范围进行了概括性定义^①;第13条规定了不属于行政诉讼受案范围的四种排除性情形,《行诉法解释》第1条第2款、第2条对该四种情形进行了相关定义和解释,并明确了10种不属于行政诉讼受案范围的情形。

综合《行政诉讼法》《行诉法解释》的规定,可以把行政诉讼受案范围概括性归纳为:对当事人权利义务关系构成实际影响的行政行为。从排除式角度理解,则“非行政行为”和“对当事人权利义务关系不构成实际影响的行政行为”不属于行政诉讼的受案范围。水上交通事故调查处理被列入《直属海事系统权责清单》,尽管对其究竟属于哪种性质的行政行为尚存在争议,但总体上其应属于行政行为。因此,判断其是否可诉主要是基于“是否构成对当事人权利义务关系的实际影响”。因此,对事故调查行为的可诉性讨论也应围绕“是否对当事人权利义务关系构成实际影响”展开。

支持水上交通事故调查不可诉的理由如下。一是事故调查报告并不直接确定当事人权利义务关系,其作为民事案件的证据使用,能否最终被人民法院采信,应按民事诉讼证据举证、质证与认证的有关规定,由人民法院根据查明的案件事实决定是否采纳,只有经人民法院确认并依法作出判决后,才能对当事人的权利义务产生实际影响,属于《行诉法解释》第1条第2款第10项的情形^②。二是认为事故调查属于行政机关内部程序性行为,不产生外部法律效果。事故调查责任认定是调查部门在充分调查的基础上,运用专业技术手段就事故各方的地位和作用及事故发生的因果关系、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,该行为并不产生外部法律效力,也属于《行诉法解释》第1条第2款第5项的情形^③。三是事故调

^① 该定义并没有采取《行政诉讼法》列举式的方式,而是给出了统一的定义:“公民、法人或其他组织对行政机关及其工作人员的行政行为不服,依法提起诉讼的,属于人民法院行政诉讼的受案范围。”

^② 如大连海事法院(2017)辽72行初169号行政裁定书中持该观点。

^③ 同上。

查是为作出其他外部行政行为(如行政处罚)而实施的准备、论证行为,是一个过程性行为,属于《行政诉讼法解释》第1条第2款第6项的情形^①。四是该行为未赋予当事人行政权利或科处行政义务,不具有强制力^②。

支持水上交通事故调查可诉的理由如下。一是事故责任认定显著影响当事人权利义务关系。由于事故责任认定书是行政机关出具的,按照民事证据规则,具有优先适用效力,在民事诉讼中很难通过证据规则予以推翻,实际上是显著影响了当事人的权利义务关系。二是事故责任认定一经作出即直接影响当事人法律责任的承担,可能使当事人承担民事赔偿、被行政处理或行政处罚、甚至可能会承担刑事责任,明显会对当事人权利义务关系产生影响。三是尽管道路交通事故责任认定系不可诉,但不可诉之原因并非对当事人权利义务关系没有影响,而是因为《中华人民共和国道路交通安全法》(简称《道路交通安全法》)第73条将事故责任认定定性为证据,且全国人大法工委于2005年对《道路交通安全法》第73条进行了立法解释。而在其他事故调查责任认定对当事人权利义务关系有影响的情况下,并没有法律规范对可诉性予以排除。^[3]

从最高人民法院当前司法实践的倾向性发展来看,由于类型化行政行为法定分类的缺失,较少通过行政行为的类型判断是否可诉,只要对当事人权利义务关系构成影响即为可诉的倾向性越来越明显^③。

因此,对于事故调查行为可诉性问题的分析,就可以简化为分析“海事调查过程中哪些行为对当事人权利义务构成实际影响”。包括水上交通事故调查在内的事故调查,就其整个调查过程而言贯穿着多种行为或有法律意义的活动,事故调查本质上是多种手段或行政行为的组合运用,涉及很多元素或要素。而这些元素或要素并非均会影响当事人的权利义务,只有影响当事人权利义务的调查行为方具有可诉性,而不影响当事人权利义务的调查行为不具有可诉性。

二、事故调查行为的法律性质

要解决上述问题,不容回避的一个问题是:中国

的海事调查到底是什么性质的行为?根据国际海事组织海上安全委员会2008年通过的《海上事故或海上事件安全调查国际标准和做法规则》(简称《国际海事事故调查规则》),海事调查是一种独立于刑事调查、行政调查和民事调查的调查,其宗旨并不在于追究和判明责任,而是防止事故的再次发生。该规则第一部分和第二部分已纳入《国际海上人命安全公约》第XI章,于2010年起强制实施。该规则下的海事调查主要在于查明导致事故发生的真实原因和实际状况,以提升海上人命和财产之保护。毫无疑问,《国际海事事故调查规则》下的事故调查行为是不可诉的。

但在中国,根据《海上交通事故调查处理条例》,海事调查要查明事故发生的原因,判明当事人的责任,其性质与《国际海事事故调查规则》规定的海事调查并不相同,既包括安全调查,也包括能直接引起法律后果的行政调查。

中国行政法律规范体系下的事故调查的性质在行政法研究领域所涉甚少,也没有较为统一的共识。余凌云教授在其《行政法讲义》一书中专门用独立的章节论述了“行政调查”。^[4]但其论述的行政调查是一个非常大的概念,甚至把各类检查行为和即时强制行为均包括其中,并非仅指事故调查。结合安全生产事故调查、交通事故调查、海事调查等司法案例,对事故调查行为性质的认识主要有如下几种观点。

第一,认为事故调查属于不成熟的行政行为。成熟性原则起源于美国的司法判例,是指行政程序必须发展到适宜由法院处理的阶段,即已经达到成熟的程度,才能允许进行司法审查。^[5]《行政诉讼法解释》第1条第2款第6项规定的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,也应在最后决定作出以后,将其和最后决定一起提请法院审查。

第二,认为事故调查属于行政确认行为。笔者查阅了部分省市公布的政府部门权责清单,发现很多地方的公安部门均将交通事故责任认定作为行政确认事项^④。^[6]一般认为,行政确认是一种独立的行

① 如海南省高级人民法院(2014)琼立一终字第222号行政裁定书中持该观点。

② 同上。

③ 最高人民法院(2019)最高法行申10633号行政裁定书指出:“关于国家市场监督管理总局作出的检查通报,从通报内容和性质上,不具有强制性,属于行政指导行为,但由于其发布主体具有权威性,发布内容具有很强的针对性,对相关企业的后续处理作出了明确的规定,客观上对天威公司的权益产生了实际影响,故二审认为具有可诉性并无不当。”

④ 如天津市公安局在其职权信息表中将“对交通事故认定及复核”归入行政确认类别。

政行为类型,也是《最高人民法院关于规范行政诉讼的案由的通知》中所规定的案由类型之一。行政确认行为原则上应是可诉的。《复函》明确水上交通事故责任认定书可诉,但并没有对其行为性质进行分析。从各法院支持可诉性的判决分析,似乎倾向于认为水上交通事故责任认定是行政确认行为。

第三,认为事故调查属于行政调查行为。学界尚未形成对行政调查行为的统一认识。有学者将行政调查定义为行政主体在行政程序开启之后、行政决定作出之前,为了查明案件事实依据职权所进行的资料收集、证据获取的活动。^[7]还有学者认为,行政调查可以被定义为动态方式实现行政目的并有独立价值的一般性制度。^[8]不论如何,行政调查的核心在于收集证据、认定事实。就水上交通事故责任调查而言,“海事管理机构作为行政主体有法定调查权。调查中,通过现场勘验、询问证人、提取证据等一系列过程获取信息、认定分析事实,找出事发原因。从性质上看,它应当属于行政调查的范畴,从调查启动的时机分析,其属于事后调查的类型。”^[9]

第四,认为事故调查属于准行政行为。而准行政行为的典型形态表现为“受理、登记、证明、确认(认定)、鉴定、答复”等形式。^[10]如有学者指出:“海事调查取证就是一种准行政行为,而海事处理是一种行政行为。海事调查取证本身并不直接产生法律的效力 and 后果,但是它对海事处理这一产生法律效果的行政行为有直接影响。”^[11]吴兆麟教授认为海事行政主体对海上交通事故的调查行为是一种准行政行为。^[12]

笔者认为,由于水上交通具有国际性,尽管各国海事管理体制不尽相同,但有一个共同的特点,有关海事管理的国内法规很多都是根据国际公约或航运惯例结合本国实际情况转化而来,也有很多海事国内法主要用于实现强制性公约的国内法转化。因此,海事管理的国内法律法规既体现了本国的特殊情况,也体现了国际公约的强制性要求,既有履约性条款,也有国内特殊性条款。中国关于海事调查的法律体系实际上体现了上述特点。

海事部门是代表中国履行海事公约的水上交通安全主管机关。其既具有《国际海上人命安全公约》《国际海事调查安全规则》要求的水上交通事故或事件的安全调查职责,也具有《中华人民共和国海上交通安全法》(简称《海上交通安全法》)《海上

交通事故调查处理条例》要求的“判明责任”的行政调查职责。因此,中国海事部门组织开展的海事调查应具有两种法律属性,一是安全调查的属性,这是国际公约的强制性要求,也是国际国内对于海事调查开展目的的共性认识^①,二是行政调查的属性,判明事故各方责任,并在某些情况下提出惩戒性处置的建议。

但长期以来,不管是针对海事调查报告,还是针对事故责任认定,较为共性的认识均是不可诉的。在修订后的《海上交通安全法》生效前,无论是立法层面,还是海事调查的实践层面,都未从法律程序上对两种调查性质进行严格区分。修订后的《海上交通安全法》分别规定了事故调查程序和事故责任认定程序,间接地区分了安全调查和行政调查。在其生效后,事故调查组出具的海事调查报告应当同时涵盖安全调查和行政调查两部分内容。安全调查对事故的组织因素、人的因素和机器因素进行分析论证,向各航运公司和主管机关提出安全管理建议。行政调查对事故责任进行认定。对于行政调查的情况,海事部门应当作出海上交通事故责任认定书,海事调查报告中的行政调查程序就变为了事故责任认定程序的中间环节。

因此,海事调查并不是一种行政行为,它是多种行为的组合,且行为与行为之间既具有独立性,也具有起承转合的顺序关系。各行为作为整体调查过程的某个阶段或某个因素,体现出不同的法律性质。海事调查的主要行为构成如图1所示。

从行为法律性质上看,海事调查应是各种行为组成的行为链,各行为根据产生的不同法律效果,体现出不同的行为性质。“对事故信息的报告、接收与立案”,具备准行政行为的特征。对事故开展“调查取证”,安全调查与行政调查是同步开展的,因此对于围绕事故性质及责任认定而开展的调查取证,应属于准行政行为,是后续处置行为的阶段性行为、程序行为。对于围绕安全调查性质而开展的事故直接原因、间接原因等原因分析旨在防止类似事故再次发生的调查或质询,由于海事部门并不追求行政法律效果,因此应属于行政事实行为。对于“处理程序”的责任认定行为应属于行政确认行为,实施的行政处罚应属于行政处罚行为,出具的安全管理建议应属于行政指导行为,组织的调解应属于行政调解行为。对调查结果的公开应属于准行政行为。

① 海事调查主要在于查明事故原因,提出安全管理建议,消除安全隐患,确保航运业的健康发展。

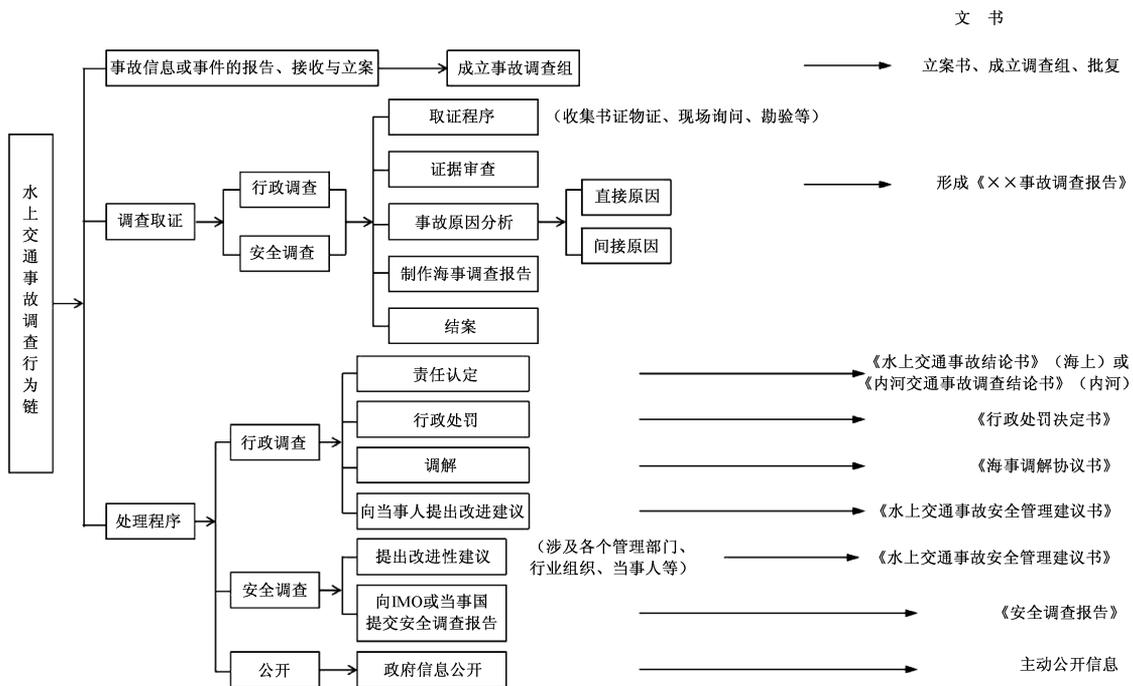


图1 水上交通事故调查行为链

三、海事调查行为链具有可诉性的范围

综合上述支持可诉性的观点、最高人民法院的复函、各级法院对水上交通事故和安全生产事故可诉性的案例,从行政诉讼可诉性的维度来看,海事调查行为链中具有独立性、终局性和对外性特征并影响当事人权利义务关系的行政行为具有可诉性,其他行为并不具有可诉性,具体体现在以下两点。一是将事故认定为责任事故,且对事故相关方判定了责任。以向当事人出具水上交通事故结论书作为表现形式。二是对事故责任方实施具有惩戒性的行政行为,如行政处罚。

如果海事部门在海事调查行为链中并没有将事故认定为责任事故,也未进行责任划定,那么其事故调查应属于安全调查,不影响当事人权利义务关系,此时海事调查行为链中并没有可诉性的行为。

因此,笔者认为针对海事调查的司法审查应主要着眼于事故责任认定行为,应对“水上交通事故责任认定书”确定的当事人责任进行合法性审查。不能将“水上交通事故责任认定书”等同于“海事调查报告”,也不能等同于整个海事调查行为链的所有行为、程序或因素。

(一) 海事调查报告不具有可诉性

事故调查报告形成于事故调查行为链中的调查

取证阶段,系对调查取证情况的全面总结。海事调查报告在法律性质上不能等同于水上交通事故责任认定书。海事调查报告系针对水上交通事故调查取证而形成的文书,水上交通事故责任认定书系对当事人处理程序中对事故进行责任认定而形成的文书。因此,当事人有权针对水上交通事故责任认定书提请行政诉讼,诉的标的是行政机关的责任认定行为。海事调查报告并不具有可诉性,理由如下。

首先,就内容而言,海事调查报告涵盖了安全调查的内容,也包括了行政调查的内容^①。笔者认为,对船舶状况、证书状况、船员状况等哪些要素进行事实性陈述,对事故哪些原因属于直接原因、哪些属于间接原因的归类分析,对事故中船舶、设备或设施存在缺陷的技术性结论,对哪些通航要素进行调查与事实性陈述,对事故重要要素进行选择,对于事故损失的初步核实,搜救情况等属于安全调查的内容,不影响对当事各方的责任认定。与事故发生有关的取证情况、不安全行为分析、事故认定、事故结论等属于行政调查的内容,且具有对当事人权利义务关系的影响性。由于调查活动是一并开展的,有时安全调查与行政调查的内容具有交叉性,对于交叉性的内容宜以是否与责任认定有关作为判断标准。

其次,就海事调查程序而言,海事调查报告系对

^① 对于安全调查与行政调查的内容如何在司法审查上予以区分,这也是事故责任认定行为可诉后新的课题。

调查取证情况的全面总结,形成于海事调查行为链的调查取证阶段,尚没有产生法律效果,是一种准行政行为。此时,对于安全调查而言,海事调查报告已经对事故原因形成了清晰的结论,对影响事故的不安全因素也予以查清,并形成了向相关主管机关、非当事方但系事故原因相关方的安全管理建议,已经实现了安全调查的主要目的。但对于行政调查而言,尽管海事调查报告也具有责任划定的内容,但该内容在责任认定行为中尚处于中间性、过程性的环节,尚需通过法定程序转化为对当事人构成影响的权利义务。此时具有责任认定内容的水上交通事故调查报告,在法律属性上,笔者认为比较接近行政处罚中的“案件调查报告”。

再次,调查报告属于行政行为的内部过程性结论,尚未具备外化的特征,不具有外部的法律效力。从之前关于可诉不可诉的共识到《复函》,实际上都明确指出对相对人权利义务造成影响的是经过外化的水上交通事故责任认定书,而不是调查报告。最终,海事部门通过各种法定程序向当事人送达的也是责任认定书,而非事故报告。《中国行政审判指导案例(2010版)》的1号案例中,最高人民法院认为内部过程性行为在外化后方具备可诉性。什么是外化?最高人民法院在“安徽国汉建设监理咨询有限公司、湖北省松滋市人民政府再审案”^①中确认,湖北省松滋市人民政府对安全生产事故调查报告的批复明确了当事各方的责任,并提出了包括处罚在内的下一步处置建议,这属于外化的过程。因此,作出调查报告仍属于内部程序,尚未外化。具体到海事调查,由于存在向当事人出具水上交通事故责任认定书的环节,该环节方属于将调查报告外化的行为,调查报告和上级机关的批复均不属于外化的过程。

最后,海事调查报告是作出水上交通事故责任认定书的主要证据,但并非唯一证据,在事故调查中采集的与当事人各方责任有关的证据均是作出责任认定的证据。实际上,即使是支持海事调查可诉的观点,包括《复函》,也没有否定海事调查报告及责任认定书的证据属性,只是认为海事部门作出的责任认定影响了当事人的权利义务,且该责任认定很难通过民事证据规则予以推翻。因此,海事调查报告除具有对事故警示性的教育、宣传作用外,其对相对人权利义务影响的内容最终通过责任认定书的形

式体现。从行政调查程序而言,其对事故形成的调查情况系证据。

(二)可诉性应限定于责任判定的内容

由于之前的共识是海事调查不可诉,因此没有形成对海事调查报告性质的统一认识,很多人将海事调查报告与责任认定书相混淆。海事调查报告中不涉及相对人权利义务的内容没有外化的过程,而涉及相对人权利义务的内容通过责任认定书予以外化,因此行政诉讼应审查的是“水上交通事故责任认定”行为的合法性,而非整个海事调查行为链的合法性。

依据《行政诉讼法》及其司法解释,法院应审查“作出责任认定的主体是否合法、作出责任认定的程序是否合法、作出责任认定的内容是否合法”等与责任认定行为有关的合法性问题。海事调查报告仅作为审查程序合法和内容合法的证据,应通过证据审查规则围绕“三性”进行审查。

在当前正在审理的3起关于海事调查的行政诉讼案件中,就多次出现原告一方对照《海事调查报告》逐页逐句进行质疑,如为什么A轮写了最低配员的情况,而B轮没有写最低配员的情况?为什么对A当事人用语表述为“安全意识淡薄”,而对B当事人用语表述为“未保持足够警惕”,从语义表达上有倾向性。还有的当事人把对事故直接原因和间接原因的分类、分析视作行政行为,要求海事管理机构举证证明作出此种分类、分析的依据。但事实上,正如笔者反复强调的,海事调查具有多元的法律属性,逐页逐句审查海事调查报告的内容,并不符合行政诉讼应仅对行政行为的合法性进行审查这一原则。

综上,对于海事调查的行政诉讼审查,应审查“责任认定”的合法性,并非海事调查报告的合法性。应通过对包括海事调查报告、事故调查中形成的与责任认定有关的证据等材料,对责任认定的主体职权职责、作出程序和合法性进行审查,不宜不当扩大审查范围。这也是与《复函》关于“水上交通事故责任认定书”可诉的定性、之前学界和司法界关于可诉问题的共识相吻合的。

四、对海事调查责任认定的诉讼审查范围及不可诉的具体情形

可能会有观点提出质疑,无论是诉海事调查报告还是诉责任认定书,司法审查的范围都是一样的,都是对海事调查整个过程的合法性进行审查。^[13]但

^① 参见最高人民法院(2018)最高法行再127号行政裁定书。

笔者认为,不同的诉的标的意味着审查内容和审查方式是不同的。

如果诉的标的是责任认定,司法审查应聚焦于责任认定作出主体的合法性、责任认定程序的合法性和责任认定内容的合法性,此时海事调查报告是作出责任认定的证据之一,应按照证据三性的审查方式进行审查,^[14]即诉讼审查的范围应限于海事调查中责任认定行为的合法性。但如果诉的标的是海事调查报告,司法审查的范围就会大大延展,也会包括对非责任认定内容的审查,如海事调查报告对事故搜救情况描述是否全面等。此时,司法审查聚焦于“事故调查报告作出主体的合法性、事故调查报告作出程序的合法性和事故报告所有内容的合法性”,按照行政行为合法性审查标准进行审查,并非按照证据审查规则进行审查。

当海事部门未作出责任认定时,海事调查行为仍为不可诉。当事人应通过民事诉讼程序解决民事争议。因水上交通事故调查的特殊性,其与道路交通事故和安全生产事故的取证难度不可同日而语,有时根据现有证据材料海事部门无法给出责任认定。但基于《国际海事调查安全规则》关于海事调查安全调查的定性,海事部门应对事故可能发生的原因进行分析,提出相关改进措施和向相关部门提出改进或注意的建议,这属于典型的安全调查基本要求。此时形成的调查报告未划定事故责任,并提出了下一步对当事人惩戒性或负担性的行政处理或处罚建议。该调查报告属于未影响当事人权利义务关系的行为,应为不可诉。

事故责任认定书认定为无责任的当事人不应享有诉权。认定某当事人无责任,则事故责任不影响其权利义务关系,该当事人不应享有诉权。最高人民法院在“胡敬伟诉黑龙江省齐齐哈尔市安全生产监督管理局行政纠纷案”中对此也进行了明确^①。

在水上交通事故责任认定书为外化性行为时,上级机关的批复不具有可诉性。与安全生产事故不同,水上交通事故对当事人权利义务关系外化的行为系出具水上交通事故责任认定书,上级的批复仍属于内部的程序性行为。

当海事部门未出具责任认定书,但海事调查报告包括了责任认定或提出下一步行政处罚的具体建

议时,此时的调查报告应具有两种属性,对于影响相对人权利义务的部分也是可诉的,但应按照责任认定书的标准审查。

五、关于通过诉讼程序进一步加强对当事人权益保护的建议

其实海事调查行为是否可诉并不是问题的核心,也不应该是问题的核心。问题的核心在于如何通过正当的诉讼程序依法保障当事人的合法权益。一个不容回避的事实是,行政诉讼之提请基本都是为了解决后续的民事纠纷。行政诉讼程序仅是解决民事纠纷的手段和方式。因此,单纯地使水上交通事故责任认定可诉并不是最优的问题解决方法。

一方面,诉讼成本是比较高的,如包括律师费在内的费用成本,以及当事人为此付出的时间成本。由于海上事故现场还原和证据采集的难度,负全部或主要责任的一方完全可以通过行政诉讼延长另一方获得赔偿时间,增加其获得赔偿的难度。行政程序完结后,该方还可以通过民事程序继续耗费另一方的精力和金钱。这常常会让故意拖延履行其赔付义务的一方获得更多的谈判优势。

另一方面,有一个问题不容回避,主张可诉的观点认为民事程序很难推翻专业的海事调查报告。那么,行政程序就会容易推翻吗?答案是否定的。行政诉讼是对行政行为的合法性审查。除非行政行为明显不合理,否则一般不涉及合理性的问题。对行政行为的合法性评价也应根据调查阶段所能获得的证据。而海事调查是自由裁量空间较大的行为,其法定程序较为简单,主要责任认定因素也均由证据支持。反而不如民事诉讼中,海事调查责任认定仅作为证据使用,与其他证据材料相互印证,就存在的合理怀疑或不一致进一步补充取证。若要从实体上推翻海事调查的责任认定,这两种诉讼程序中显然民事程序是有优势的。

再者,当事人的最终诉求是解决民事纠纷。最保障当事人利益的诉讼纠纷解决机制显然是民事诉讼。假定行政诉讼维持了海事部门的事故责任结论,基于有效判决的羁束力,后续民事诉讼就没有意义了。行政诉讼毕竟是合法性审查,且事故认定的责任属性与民事责任在法律效果上也不能等同。有的法院还运用了行政附带民事诉讼程序,一方面这

^① 参见最高人民法院(2018)最高法行申999号行政裁定书。最高人民法院认为:“……本案中,《调查报告》是对克东县水务局在克东县实验小学西侧城建下水工程发生的伤亡事故作出的调查处理意见。《调查报告》认定该事故为责任事故,施工挖掘机司机无特种作业人员资质、施工过程中存在过失系事故直接原因,胡稳作无责任,亦未涉及胡稳作的死亡赔偿问题。因此,《调查报告》并未对胡敬伟的权利义务产生直接影响,胡敬伟提起诉讼,不属于人民法院行政诉讼受案范围。”

并不符合目前行政诉讼关于此程序的适用条件,另一方面如果另一方当事人提出异议,这也很难运作。毕竟二者的审理方式存在较大差异。

其实海事部门的事故认定责任书之所以很难推翻,主要问题不在于诉讼程序。而在于水上交通事故的特殊性,关于事故的证据很难获取。不要说当事人,海事部门在开展海事调查中所获得证据的充分性和直接性也是远不如道路事故的,这也是水上交通事故的特殊性决定的。而在民事案件审理过程中,海事法院和当事人均不知道海事部门获得了哪些证据,当事人除了海事调查报告之外,没有其他关于事故的证据,自然很难在民事程序中对事故开展有效的质证。但这本质上是证据问题,而不是诉讼程序问题。如果能解决当事人举证能力受限的问题,民事诉讼显然是更能解决纠纷的方式。

因此,笔者建议应着重强化当事人的举证能力,让证据在民事程序中充分被质证。各级海事部门可应法院调取证据的要求或律师调查令,向案件双方提供调查中形成的所有证据材料,必要时海事调查官甚至可以作为证人或专家出庭给予解释或意见。通过强化双方的举证和质证能力,发挥民事诉讼解决民事纠纷的应有作用,定纷止争。

即使通过行政诉讼撤销了水上交通事故责任认定,民事纠纷解决了吗?行政诉讼毕竟是用于解决行政争议、监督行政机关依法履职的,并不是解决当事人之间的民事争议的。

对公民权益之保护永无止境,让所有的证据全部在民事诉讼程序中举证、质证,从而划定民事责任是更符合法律制度的保护。

六、结语

综上,目前中国行政诉讼受案范围取决于三个要素:行政行为的类型、是否影响当事人权利义务关系、法律或法规是否给予排除性规定。当三个要素全部符合,才纳入行政诉讼的受案范围。海事调查报告既不是独立的行政行为,也未直接对相对人权利义务关系产生影响,不具有可诉性。而事故责任认定书经《复函》确认了其当事人权利义务关系是构成影响的,本应具备可诉性。但新修订的《海上交通安全法》第85条借鉴了《道路交通安全法》第73条的规定,应是属于第三个要素——法律进行了排除性规定。因此,在经过《复函》短暂的可诉性阶段后,可以预见到尽管事故责任认定书对相对人权利义务关系构成了影响,但因《海上交通安全法》进行了排除性规定,将会很快回归到不可诉阶段。

立法之所以作出排除性规定,是因为海事调查主要解决的仍为民事纠纷,仍应引导当事人或法院通过调查取证的方式取得充足的证据,通过民事诉讼程序认定双方民事责任的大小及相应的赔偿责任。各级海事部门应积极引导、积极配合,向法院或双方当事人提供所有调查所采集的证据,以民事诉讼解决民事纠纷。

参考文献:

- [1]王博.海事法官三十六计:简粗解读36个权威观点之二十六(海事事故责任认定书的可诉性问题)[EB/OL].(2019-12-16)[2020-07-06].<https://www.ihaiyuan.com/bencandy.php?fid=67-id=244179-page=1.htm>.
- [2]人民法院出版社.解读最高人民法院司法复函[M].3版.北京:人民法院出版社,2019:120.
- [3]王博.讲课稿:打海事行政官司的正确姿势(行政机关篇)[EB/OL].(2016-05-18)[2020-07-06].http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MDQ5NDE1NA==&mid=2650639347&idx=1&sn=9840f4d61fbfb9a1c5d6dd0b8c3d6dc8#rd.
- [4]余凌云.行政法讲义[M].3版.北京:清华大学出版社,2020:235-266.
- [5]王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995:642.
- [6]职权信息表[EB/OL].[2020-07-06].<http://qzqd.tj.gov.cn/detail/1072689>.
- [7]章志远.行政调查初论[J].中共长春市委党校学报,2007(1):79.
- [8]周佑勇.作为过程的行政调查——在一种新研究范式下的考察[J].法商研究,2006,23(1):130.
- [9]肖同乐.水上交通事故调查法律问题研究[D].厦门:厦门大学,2017:16-17.
- [10]皮宗泰,王彦.准行政行为研究[J].行政法学研究,2004(1):33-34.
- [11]付玉慧.海事调查与分析[M].大连:大连海事大学出版社,2010:38.
- [12]吴兆麟.海事调查与分析[M].大连:大连海运学院出版社,1993:40.
- [13]宋华琳.行政调查程序的法治建构[J].吉林大学社会科学学报,2019,59(3):140-142.
- [14]韩思阳.行政调查中行政相对人的举证责任[J].法学杂志,2018(5):98-102.