

# 水上交通事故调查报告可诉性及司法审查

## 必要性：惯例、依据、问题

作者：申晗 罗政<sup>1</sup>

**摘要：**根据国际通常做法，海事事故调查报告不应作为嗣后司法程序中的证据，相应的调查结论并不会影响到当事人的民事权利。海事事故调查报告在性质上，被归入何种行政行为，不会影响到该结论是否可诉的判断。新修订的《中华人民共和国海上交通安全法》将调查结论作为处理事故纠纷案件的证据，不能得出行政不可诉的结论。我国司法实践中，政府部门出具的调查报告被赋予较高证明效力，当事人在民事诉讼中，无法对调查结论上存在的公法上违法问题提出挑战，给予当事人在公法上挑战的权利非常必要。虽然纳入行政诉讼范围，会产生审查标准的不一致、民事纠纷解决可能过于延迟、调查结论被撤销后如何处理等一系列困惑，但完全可以通过对法律的解释、制定新的规范和更新观念等进行释疑。

**关键词：**水上事故调查 可诉行政行为 海上交通安全法

### 一、引言

对水上交通事故进行调查，查清事故发生的原因，划分责任类型，认定责任大小是海事行政机关依法履行职责的重要内容。海事行政机关负有海上交通管理，保障船舶、设施和生命财产安全的职责。有职责就有权力，海事行政机关行使职责的过程中必然会对交通事故中当事人权力（权利）义务的划分产生影响，进而可能凭借行政权力改变

---

<sup>1</sup> 申晗：广州海事法院行政庭四级高级法官，罗政：广州海事法院深圳法庭四级法官助理。

当事人利益与地位。权力（权利）与义务亦是相互一致，海事行政机关同样存在滥用权力、程序违法的客观事实。因此，对海事行政机关的交通事故责任认定进行必要的司法规制便顺理成章。水上事故调查结论性质上与道路交通事故调查结论并无二致，但是后者已明确排除在司法审查范围外。根据最新的司法政策精神，水上事故调查结论一改往常的司法实践，被认为属于行政诉讼受案范围。海事法院在具体案件审理过程中，应当坚持对行政行为的合法性审查原则，同时兼顾合理性审查，充分尊重行政机关对其专业领域的执法，并保持一定的谦抑。

水上交通事故调查报告、水上交通事故调查结论书、水上交通事故调查责任认定书等经常出现在各种语境中，本质上并无明显区别<sup>2</sup>。海事行政机关认定事故责任，以水上交通事故调查结论书或水上交通事故调查报告（以下简称调查报告）为具体载体<sup>3</sup>。调查报告所记载的内容范围最广，责任认定书涵盖的内容最小。但最终结果均会认定涉事各方的责任大小，区别是报告可能会在宏观安全管理、制定安全规则、事故预防等方面多加着墨。最新修订的《中华人民共和国海上安全法》（以下简称《新海安法》）规定，调查报告的主体为海事管理机构组织的事故调查组，而事故责任认定书则是海事管理机构收到海上交通事故调查报告之日起十五个工作日内作出。《新海安法》对调查报告与责任认定书进行了明确区分。从对当事人得责任认定角度，上述名称的变化并无实质不同。从行政可诉性角度看，责任认定的依

---

<sup>2</sup> 王君：水上交通事故责任认定的行政可诉性研究，2020年大连海事大学法律（法学）专业学位硕士学位论文。

<sup>3</sup> 郭峰：论水上交通事故责任概念：界定和应用，载《上海海事大学学报》2019年3月

据主要是调查报告，对责任认定提起的行政诉讼，不能回避对调查报告的审查。为了行文统一，本文采用调查报告的表述进行论述。

## 二、各国调查报告在司法程序中作用及我国做法

英国海事调查局（MAIB）负责对英国境内涉及的海事事故进行调查，并依据 1995 年的商船航运法案（Merchant shipping Act 1995）授权出具相应的调查报告。英国商事法庭（Commercial Court）曾作出裁决认定英国海事调查局出具的调查报告在司法程序中对责任的认定上不具有证据的效力（inadmissible as evidence as to liability）<sup>4</sup>。该裁决基于 2005 年的商船运输法案（Merchant shipping Act 2005）的修改条文而作出。该法律明确规定，当司法程序需要分配事故责任时，事故报告不能被采纳（inadmissible）作为证据。该案法官进一步指出，事故调查报告不能作为证据被采纳的原因是，MAIB 主要任务是促进海事航线安全，而不是对事故责任进行归责，如果调查报告能够被允许作为嗣后司法程序的证据，则未来事故中各方当事人就不会配合海事调查部门提供相应的事故信息。

在美国，海岸警卫队（Coast Guard）和美国国家交通安全管理局（NTSB）依据不同的法律规定负责对水上交通事故进行调查并出具相应的调查报告。美国也有类似的规定认为事故报告中关于事实的裁决、意见、结论等均不能作为证据在民事或者行政程序中被采纳。上述规定同时明确例外情形，如报告中的文件、照片以及作为报告附件的证据可以在嗣后司法程序中作为证据被采纳，但不能是结论性的内

---

<sup>4</sup> Ocean Prefect Shipping Limited V. Dampskibsselskabet Norden AS (Ocean Prefect) [2019]EWHC 3368

容<sup>5</sup>。依据美国联邦证据规则 801 (c)，政府部门的报告属于传闻证据 (hearsay)，初步认定为该证据无法被采纳以支撑所陈述的事实<sup>6</sup>。

前述国家对水上事故调查报告在司法程序中的作用，与相应的国际惯例保持一致。国际海事组织发布的《海上事故或海上事件安全调查国际标准和建议做法规则》第 25.4 条规定：当准备海上安全调查报告的国家的法律许可时，报告草案和最后报告在与海上事故或海上事件有关的，会导致纪律措施、刑事定罪或确定民事责任的诉讼中，应被阻止作为证据接受。欧盟亦有类似的相关规定<sup>7</sup>。因为国际公约或者各国法律明确将调查报告中认定的责任结论排除在司法程序能够直接采信的证据范畴，使得调查报告对当事人得权利影响微乎其微。对当事人权利产生实质影响的，多是在之后进行的行政、司法程序中。

我国对于调查报告的态度，1983 年和 2016 年分别施行的《中华人民共和国海上交通安全法》亦是遵循国际惯例，未规定行政机关的海上事故调查结果作为证据。司法实践中，最高人民法院民事审判第四庭、国家海事局于 2006 年发布的《关于规范海事事故调查与海事案件审理工作的指导意见》中明确，“海事事故调查报告及其结论意见可以作为海事法院在案件审理中的诉讼证据，除非有充分事实证据和理由足以推翻海事调查报告及其结论意见”。因此，海事法院在海

---

<sup>5</sup> Alan M Weigel: Using Accident Reports In Casualty Litigation, 详见 <https://www.mondaq.com/unitedstates/marine-shipping/159518/using-accident-reports-in-casualty-litigation>

<sup>6</sup> John D. Winter and Adam P. Blumenkrantz: The Admission of Government Agency Reports under Federal Rule of Evidence 803(8)(c), 详见 <https://www.pbwt.com/content/uploads/2015/07/Admission-of-Government-Agency-Reports>

<sup>7</sup> EU Directive 2009/18/EC

事案件审查证据时，对于调查报告中的责任认定以认可为原则，以不认可为例外。根据各家海事法院的民事判决书，在裁判说理部分，认为调查报告属于国家行政机关依职权制作的公文书证，具有较高的证明效力，在当事人没有提供足以反驳的相反证据情况下，对于调查报告予以采信<sup>8</sup>。即使没有在判决中对报告予以直接采信，也是将其作为事实查明的重要内容，同时文书说理也是按照事故报告的内容阐述事故的经过、原因及责任认定<sup>9</sup>。调查报告被认为是公文书证，推定具有实质证据力，推定其内容为真实，当事人如有争执，应当举出反证推翻公文书为真实的推定<sup>10</sup>。民事案件中当事人试图推翻调查报告的认定，至少在证据规则的适用上存在较大困难，实践中也几乎不存在<sup>11</sup>。笔者认为，为解决民事案件当事人对调查报告存疑而无处着手，而各方当事人又围绕该调查报告分配权利义务的困境，有必要为其提供合法合理的救济途径。

### 三、调查报告可诉性的规范与实证分析

凡从事生产经营活动的单位，均有义务防止和减少生产安全事故。依据《中华人民共和国安全生产法》的规定，除该法规定的普通安全生产外，法律、行政法规专门对消防安全、道路交通安全、水上交通安全、民用航空安全、核与辐射安全、特种设备安全另有专门的规定。行政机关对上述安全生产领域发生的事故进行的调查处理，均不同程度上对当事人的权利义务产生实质影响，因而，均能成为行政

---

<sup>8</sup> （2018）鲁 72 民初 1071 号民事判决、（2018）粤 72 民初 702 号民事判决

<sup>9</sup> （2018）浙 72 民初 850 号民事判决

<sup>10</sup> 民事诉讼法解释 114 条释义

<sup>11</sup> （2011）武海法事字第 15 号民事判决对常熟海事处认定事故有二次碰撞的内容不予确认。

诉讼受理案件范围。实践中,对该类事故调查结论的可诉性处理存在不一致。

### （一）理论依据：行为性质不能阻碍行政可诉性

属于人民法院行政诉讼受案范围的是侵犯当事人合法权益的行政行为,但法律规定不属于行政诉讼受案范围的除外<sup>12</sup>。调查报告是否属于行政行为,属于何种行政行为,是否侵犯当事人合法权益,直接决定了是否符合《中华人民共和国行政诉讼法》第12条所规定的可诉行政案件范围。学界对于调查报告的性质,主要有行政确认行为、技术鉴定行为、准行政行为、行政事实行为说等<sup>13</sup>。上述观点应该是各有道理,但也都有明显的问题。无论各家观点如何论述,绝大多数均认可调查报告属于行政行为的一种。实际上,调查报告符合行政行为的要素构成,即行政机关在行政管理过程中行使行政职权的所为的行为<sup>14</sup>。水上交通事故调查是一种行政管理和行政执法行为,要有法律依据,做到依法行政<sup>15</sup>。也有部分观点认为调查报告是海事管理机构对事故进行调查并作出的技术鉴定,该结论没有对当事人得权利义务产生直接影响,但可能成为事故当事人作出行政处罚,追究民事责任,甚至刑事责任的重要依据<sup>16</sup>。此外,还有认为属于具有中间性、阶段性的特征,属于准行政行为或不成熟行政行为<sup>17</sup>。上述观点除技术鉴定一般上认为行政不可诉外,其他准行政行为、行政事实行为通

<sup>12</sup> 江必新主编:《中华人民共和国行政诉讼法及司法解释条文理解与适用》,人民法院出版社2015年版,第83页

<sup>13</sup> 曾玉洁:我国水上交通事故调查结论法律问题研究,2020年大连海事大学法学硕士学位论文

<sup>14</sup> 前注11的行政诉讼法第十二条释义认为,行为是否属于行政行为关键需具备四个要素:行政机关、行政管理过程中、合法行为也包括违法行为、行政机关所为的也包括不作为行为。

<sup>15</sup> 中华人民共和国海事局:《水上交通事故概论》,大连海事大学出版社2003年版,第40页。

<sup>16</sup> 宋明祥:水上交通事故责任认定的行政可诉性,载《水运管理》2006年1月

<sup>17</sup> 皮尔泰、王彦:准行政行为研究,载《行政法学研究》2004年第1期

说认为在实际影响到当事人权利情况下，均是可诉的<sup>18</sup>。值得注意的是，行政技术鉴定行为有的观点认为，哪些是有直接具体法律效果的行政行为，取决于立法、法律解释和司法经验<sup>19</sup>。因此，水上事故调查行为，无论划入何种行为性质，均有成为行政诉讼可诉对象的可能。

## （二）法律依据：证据并非不可诉的充分条件

道路交通事故认定行为是否属于行政诉讼受案范围，全国人大法工委（法工办复字[2005]号）对此作出了否定的答复，该答复主要理由是道路交通安全法第73条规定认定结论作为处理交通事故案件的证据，因而不可诉。这里需要弄清楚为什么当行政行为成为“证据”时，就不能成为行政诉讼的受案范围。交通事故认定结论应当作为证据对待，而证据在被采信之前不会对当事人权利义务产生实际影响，也因而不具备可诉性<sup>20</sup>。调查报告具有具有行政行为的预备性、中间性及阶段性等特征，这种行为可能会对当事人得权利义务产生间接的影响<sup>21</sup>。主要体现在会对后续的行政、刑事处罚、民事赔偿等案件产生一定的证明作用。当事人得权利义务会在该类案件中得到最终的划分。上述观点虽有一定道理，但经不起推敲。首先，具体行政行为除作为行政诉讼被诉的对象外，还有可能成为民事、刑事或者行政诉讼的证据<sup>22</sup>。行政行为成为诉讼中的证据是一种普遍法律现象，行政处罚、行政确认均能作为证据支持一方当事人的诉请。其次，调查报告

---

<sup>18</sup> 许成华、李星星：准行政行为具有可诉性，载《人民法院报》2017年4月12日第6版

<sup>19</sup> 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》第六版，北京大学出版社、高等教育出版社，第189页。

<sup>20</sup> 郭峰：论水上交通事故责任概念：界定和应用，载《上海海事大学学报》2019年3月

<sup>21</sup> 刘德权总主编：《最高人民法院司法观点集成》（行政及国家赔偿）第一卷，中国法制出版社2017年版，第192页

<sup>22</sup> 乔文进：具体行政行为作为证据的法律问题探析，详见中国法院网，

<https://www.chinacourt.org/article/detail/2004/04/id/111514.shtml>

作为证据虽能够被推翻,但对于事故认定在行政程序中出现的严重瑕疵的,民事诉讼却无法有效解决,给予当事人在公法上挑战的权利非常必要,也具有相当合理性。最后,道路交通事故责任认定能否成为行政诉讼受案范围,是司法政策的考量范围。最高人民法院的司法政策对这个问题作出规范,交通事故责任认定的行政案件,暂不受理,到目前为止,最高人民法院没有以司法解释的形式对这个问题作出规范,更没有对这个问题作出理论上的解释<sup>23</sup>。最高人民法院民四庭于2019年发出的《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》[民四(2019)15号],明确海事调查结论不仅对有关事实进行确认且对当事人得权利义务进行分配,实际影响了行政相对人权利义务,不能阻碍成为行政相对人向人民法院提起行政诉讼的理由。该复函实际上是认可调查结论对当事人权益产生影响。

《新海安法》第85条明确将事故责任认定书作为处理海上交通事故的证据。其修法目的就在于与《中华人民共和国道路交通安全法》保持同步,从法律层面进一步明确海上交通事故责任认定书的证据属性,届时海上交通事故责任认定书将不能纳入行政诉讼受案范围,又回到原来的司法实践<sup>24</sup>。道路交通事故与水上交通事故从法律适用的事实构成要件看并无本质区别,但是在结论认定可诉性问题上水上交通事故与道路交通事故并非需要保持一致。首先,从数量上看道路交通事故与水上交通事故不可同日而语,如果大量行政诉讼进入司法程

---

<sup>23</sup> 蔡小雪:《行政审判与行政执法实务指引》,人民法院出版社2009年版,第454至第456页。

<sup>24</sup> 夏先鹏委员:建议将海上交通事故责任认定书作为证据处理,见网易新闻  
<https://www.163.com/dy/article/G4E7E0LC051200BP.html>

序，将会造成司法运行成本高昂，甚至会改变众多审结民事案件的效力，不利于有效处理此类纠纷。其次，水上交通事故存在涉外因素较多，在调查报告能够影响当事人权利情形下，司法审查程序的必要介入亦符合国际通常做法，尤其是在行政诉讼强调合法性审查，需要对报告的作出进行程序审查，能够确保水上事故调查的程序得到公正的评判。再次，水上交通事故认定专业性较强，涉及的事故类型也较为多样，在此情况下更有对事故调查的程序进行司法审查的必要性。最后，道路交通事故认定结论是否可以进入行政诉讼受案领域是当前司法政策、社会现实的考量，存在今后为更加全面保障当事人的各项权利，适当放宽管辖范围的可能性。

### （三）现实依据：侵害到相对人的现实权益

根据“成熟原则”理论，行政法确定行政相对人不服行政行为，向法院请求司法审查时机界限的规则：行政行为只要实际侵犯相对人权益，或即将导致行政相对人权益损害时（即时机成熟），行政相对人才能向法院提起行政诉讼<sup>25</sup>。在对事故进行调查时，会暴露出许多违法行为。在查明原因、判明责任后，对于导致海事事故的过失行为，应视情节轻重给予行政处罚<sup>26</sup>。当事人应当据此向该行政处理决定提起行政诉讼，使调查报告被后续成熟的、终结性的行政处理决定吸收，此时调查报告属于程序性、过程性的行为，不具有最终的对外效力。单纯的划分当事人的事故责任、查明事故原因，并不能导致行政相对人行政法上权利受到侵害的时机已经成熟。司法实践中，在对终局的

---

<sup>25</sup> 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》第六版，北京大学出版社、高等教育出版社 2015 年版，第 10 页。

<sup>26</sup> 中华人民共和国海事局：《水上交通事故概论》，大连海事大学出版社 2003 年版，第 36 页。

行政处理决定进行审查的过程，能够对先行政行为的合法性进行全面审查。法学理论上，通说“吸收说”的观点认为，先行行政行为与后续行政行为可以整合到一个诉讼当中，使两种行政行为统一由法院审查<sup>27</sup>。

调查报告除了对违法行为给予行政处罚提供依据的功能外，还具有确认事故、判断责任的功能。从行政相对人的角度看，虽然行政处罚法直接侵害其权利并不那么紧迫，但是判断事故的责任却可能直接影响到后续当事人的民事权利。有观点认为，在民事案件中，法院会根据证据规则对证据材料进行全面审查核实，确定哪些可以作为定案依据，并根据情况采取直接采用、参考或者不采用等做法，惟有最终的生效判决而非调查报告决定当事人得权利义务。笔者认为，姑且不论各国法律没有将调查报告纳入能作为案件证据的范畴，虽然法院在民事诉讼中能够通过证明力规则不采纳调查报告内容，但法院采用的路径是通过民事诉讼的审理，而非用行政诉讼的途径确认行政行为的违法性。对于试图推翻调查报告的当事人，在民事诉讼中负有主要的举证责任，并且受限于自身的举证能力，多数情况下只能通过当事人陈述、证人证词等言词性证据进行反驳。与之相反的行政诉讼中，行政机关负有举证责任，并且对整个调查过程中出示证据的合法性与合理性进行充分的展示和说明。通过行政诉讼对调查报告进行审查，确保了调查过程的客观、公正，防止了民事诉讼中仅凭当事人无法举证即认可调查报告结论的偏听偏信。此外，如果行政机关存在重大违法

---

<sup>27</sup> 黄文凯、王书娟：后续行政行为能否吸收先行行为，载《海峡法学》2018年6月。

性，赋予当事人提起行政诉讼，也是保障宪法赋予的公民申诉和控告权利的必要。

#### **（四）对外交往要求**

我国沿海及内河运输权并未对外国开放，但是外国船公司所有或经营的船舶能够通过国际货物运输进入我国指定的水域及港口。外籍船舶在我国水域发生的交通事故，我国海事行政部门依据主权原则对该事故依法享有调查权。此外，根据《联合国海洋法公约》第94条第7款规定，船旗国和另一国家在该另一国家对每一船舶事故或者船舶事件进行任何调查时，应通力合作。海洋运输根据世贸组织统计和信息系统局的划分属于国际服务贸易的范围。根据《中国加入世界贸易组织议定书》第2条(D)司法审查第1项及第2项，中国应对《1994年关税与贸易总协定》中的服务业涉及的法律、法规、普遍适用的司法决定和行政决定的实施有关的所有行政行为设立或指定并维持审查庭、联络点和程序；审查程序应包括给予受须经审查的任何行政行为影响的个人或企业进行上诉的机会，如初始上诉权需向行政机关提出，则在所有情况下应有向司法机关对决定提出上诉的选择机会。如前文所述，调查报告属于能够影响到当事人权益的行政行为，理应按照世贸组织的有关规定，纳入到司法审查的范围。

#### **四、调查报告行政可诉的问题及应对策略**

调查报告纳入行政诉讼受案范围，势必会打破现有审判模式的藩篱，对海事诉讼造成的冲击在所难免，惟有积极应对、改变固有观念，才能有效将对事故报告提起的行政诉讼与嗣后的海事诉讼程序有机

统一。

### （一）审查标准的不统一

司法权对行政行为的介入，无论是在范围还是深度上均存在不同的标准。现代法治遵循的一个重要法律原则是司法对行政的有限审查原则，包括对行政裁量行为、行政行为涉及的专业性问题等，司法权并不一律纳入可诉的行政行为。由于普通法院的法官缺乏行政管理的专业知识，对个案作出司法裁量决定时，难以保证法官的决定一定会比具有行政管理知识的行政官员的决定更加合理<sup>28</sup>。海事法院法官比普通法院法官更具专业海事知识，对海事行政行为的审查力度相较一般行政行为能否更加有优势。司法审查的方式存在两种不同的方式，一种是海事法院应当发挥海事审判的专业性特点，对调查报告的作出进行全面性审查；另一种认为调查报告中涉及事实的判断属于行政机关的裁量权，司法机关仅对行政机关是否依照法律程序进行审查。如同道路交通事故认定，公安机关对事故的成因率的认定（行人和机动车各承担多少比例的责任），属于事实的判断<sup>29</sup>，司法权一般不予审查。

笔者认为，对海事事故调查报告的司法审查与对一般行政行为的审查一样，应遵循行政诉讼法确立的审查原则，既审查行为的合法性，也审查合理性。合法性和合理性是一个层次的关系，合理性本身也是合法性的范畴，当不合理超过了合法性所不能容忍的程度，即超越了合法性的限度。具体来说，从合法性角度看，要审查行政机关对事故发生证据的搜集、判断、采信是否存在明确违反法定程序，现场勘查、

<sup>28</sup> 章剑生：《现代行政法基本理论》，法律出版社 2008 年版，第 516 页

<sup>29</sup> 刘德权总主编：《最高人民法院司法观点集成》（行政及国家赔偿）第一卷，中国法制出版社 2017 年版，第 192 页

询问调查是否存在明显缺漏等；从合理性角度看，除判断前述行为是否存在明显不合理之处外，重点是对事故原因分析的审查，行政机关对原因力、过错程度的查找是否存在偏差，大小的认定是否具有超出一般常理的认知。整个审查过程对于涉及行政机关的专业判断应保持一定的谦抑。这里包括行政机关基于船载航线数据记录仪（VDR）、VHF通信记录等专业设备调取的资料后作出的碰撞判断，还比如调查人员对逃逸现场油漆痕迹、逃逸船舶的特征等进行的分析，都涉及到行政机关的自身专业领域，司法审查不应过于逾越。

## （二）民事案件中中止后造成当事人的权利不能及时救济

主张海事事故调查报告不可诉的一个重要理由是，海事事故造成的人身和财产损害，人民法院要根据调查报告认定的责任大小确定赔偿数额，会造成相关民事案件久拖不决，当事人的民事权利义务处于长期未确定状态。故调查报告存在被行政诉讼撤销的可能情况下，相关民事诉讼应予中止，等待行政诉讼的结果。

笔者认为上述观点并非完全正确。民事案件并不存在民事诉讼法第150条规定的，必须以行政诉讼案件的审理结果为依据。民事案件依据的是已经做出的调查报告，并非行政案件。如前文所述，调查报告属于行政行为。行政行为一旦做出即具有拘束力，具有约束和限制行政主体和行政相对人的法律效力。行政行为一经成立（无效行政行为除外）就会产生形式拘束力，但只有经过司法程序的审查和确认或经过一定复议或者起诉期限，具有实质合法性行政行为才能产生实质拘束力。在司法上，形式拘束力的行政行为一般不得直接作为司法裁

判的依据；只有具有实质拘束力的行政行为才能作为司法裁判的依据。在民事诉讼中，一般情况下形式效力的行政行为不得作为司法裁判的直接依据。只有在特定的情况下，形式效力的行政行为才可以作为司法裁判的依据。例如，在符合最高人民法院《关于审理专利纠纷案件适用法律问题的若干规定》（法释〔2001〕21号）第九条、第十条、第十一条规定情形时，授予专利的行政行为尽管处于形式效力阶段，但却可以作为民事裁判的依据。在此种情况下，承认形式效力阶段的行政行为对司法裁判的拘束力，目的在于防止民事诉讼的过分迟延，以保护民事诉讼原告合法权益的一种权宜之计<sup>30</sup>。因此，承认具有形式拘束力的海事事故调查报告作为民事裁判的依据，能够避免民事案件等待海事事故调查产生实质拘束力的问题。

调查报告在行政诉讼中被推翻，并不一定会改变已经生效的民事案件结果。只有当调查报告认定的主要事实和责任认定结论存在重大瑕疵情况下，海事行政部门重新作出调查报告，改变了原来的权责分配，才会产生相应民事案件需变更的后果。姑且不论，会有多少数量的调查报告会在行政诉讼中被法院作出否定性评价。即使存在少数的调查报告需要重新作出，人民法院完全能够依据民事诉讼法第198条的规定，发现原判决确有错误，对已经生效的民事案件提起再审。当事人亦能够依据民事诉讼法第200条的规定，原判决认定的基本事实缺乏证据证明的，申请再审。此情况下的再审不是原审法院法官认识错误或工作失误，而是采信的重要证据被行政机关重新处理所致，原

---

<sup>30</sup> 马生安：论行政行为对司法裁判的拘束——基于应然与实然的双重视角，载《司法改革论评》2019年第2辑

判决并非错案，而是实现实质正义所需。此外，民事案件和行政案件并行不悖的审理，亦或是民事案件先行作出判决结果，能够反过来促进行政案件公正审结。因为民事案件中当事人会举证推翻事故报告，民事法官对相关证据采信的意见，一定程度上会对行政案件法官的内心确信产生影响。

另一方面，如果民事案件通过调解结案，即使调查报告被行政诉讼否定，相关民事案件当事人也不能申请对民事调解书进行再审。根据民事诉讼法第 201 条规定，调解违反自愿原则或者调解协议的内容违反法律的，应当再审。事故当事人之间在调解书中对自己权利的让渡，是自身对事故成因、事故报告、诉讼成本等综合评估后得出的结果，一般情况下，亦并不存在保护非法利益或者侵害第三方权益，违反法律规定情形。因此，即使调查报告对事故责任认定作出了改变，也不能否认当事人基于自身意愿进行调解的效力。

### （三）行政行为撤销后的处理

调查报告根据其行为性质和行政诉讼判决类型，行政诉讼可以分为以下处理结果：驳回原告全部诉讼请求、撤销行政行为、确认行政行为违法或无效三种。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第 74 条的规定，因为在事故调查过程存在轻微违法，但对当事人权利不产生实质影响，以及撤销对国家利益、社会公共利益造成重大损害两种情况下，需要确认行为行为违法。因此，该处理方式并不会对调查报告的结论产生实质行为改变。而对于判决撤销行政行为以及确认行政行为无效，海事行政机关均需要对事故重新出具调查报告。事故现场不

复存在，被调查对象很难再次准确描述事件过程等，海事行政机关面临重新出具调查报告的现实困难。笔者认为上述担忧也大可不必。人民法院裁判撤销事故调查报告，一般会存在两种情况：一种是根据现有证据已经能够证明认定的责任结论存在明显不当；另一种是主要证据不足导致的事实不清。对于违反法定程序、滥用职权或者适用法律、法规错误等，虽然会导致行政行为被撤销，但是对于调查结论无实质影响。对于前一种情形，行政机关依据现有证据重新认定事故结论即可。调查报告具有划分当事人责任大小的准司法性质，即使调查报告因证据不足被依法撤销，行政机关亦必须在可用有效证据下，运用行政专业能力、裁量事权再次出具相应调查报告。所以，撤销海事行政机关的调查报告，不会也不能妨碍行政行为的正常行使。

## 五、结论

调查报告的行政可诉性，并不会因法律规定调查结论作为处理水上事故的证据而发生变化，而是调查结论会被给予较高的证据效力，并会在绝大多数情况下被直接采纳为民事责任大小的主要依据。在《新海安法》明确规定将调查结论作为证据使用情况下，这种趋势更加明显。因此，赋予当事人在行政诉讼法上挑战该行政行为的权利，显得十分必要。除非我国司法实践，按照其他国家的做法，不将调查报告作为民事诉讼的证据使用，而通过当事人在诉讼中进行充分举证质证，将民事责任大小的划分完全交由人民法院行使。另一方面，即使调查报告纳入行政诉讼受案范围，也不会影响到民事诉讼的正常进行，反而能够更加全面保障当事人的各项权利。