

海事责任认定可诉性研究

——兼论水上交通事故责任概念

郭 峰^[1]

摘要：长期以来，海事责任认定是否具有可诉性是一个存在争议的问题。通过对我国当前立法规定以及既往司法实践的分析，可以得出该问题关键在于判断海事责任认定是否对当事人权利义务产生了实际影响。通过厘清水上交通事故责任概念，进一步得出所认定的水上交通事故责任并不是法律责任，不产生法律上的实际影响，在诉讼和执法中作为证据运用，因而不具有可诉性。

关键词：海事事故；责任认定；可诉性；实际影响

一、引言

行政行为的可诉性，是指行政主体作出的行政行为在一定条件下可以诉诸法院提起行政诉讼的一种属性。据统计，2019 年我国共发生一般等级以上中国籍运输船舶水上交通事故 137 件，死亡失踪 155 人，沉船 46 艘，直接经济损失 17987 万元。在水上交通事故^[2]发生后，根据《中华人民共和国海上交通安全法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》等法律法规的规定，海事管理机构作为主管机关开展事故调查，形成调查报告，向当事人出具事故结论书，对事故原因和事故责任予以认定（以下称海事责任认定）。如果当事人对于海事责任认定不服，是否可以向法院提起诉讼，亦即海事责任认定是否具有可诉性，长期以来是一个引起广泛讨论和关注的问题。

2019 年 5 月，最高人民法院民事审判第四庭在《关于对〈交通运输部海事局关于

^[1] 郭峰，江苏海事局法规规范处四级调研员，博士研究生，中国海事仲裁委员会仲裁员，公职律师。

^[2] 根据交通运输部公布施行的《水上交通事故统计办法》，水上交通事故，是指船舶在航行、停泊、作业过程中发生的造成人员伤亡、财产损失、水域环境污染损害的意外事件。

商请明确海事调查结论是否可诉的函》的复函》中认为“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院提起行政诉讼的理由。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。”同年6月，交通运输部海事局在《海事行政复议工作规定》中明确“对海事管理机构调查处理水上交通事故中依法作出的事故调查报告、事故调查结论书、肇事船舶认定书等不服的”不属于海事行政复议范围。而一般认为，不属于复议范围的行为，也不具有可诉性。

需要指出的是，根据《最高人民法院关于司法解释工作的规定》，上述由最高人民法院民事审判第四庭出具的复函并不属于司法解释，不具有普遍的规范约束力。而交通运输部海事局发布实施的《海事行政复议工作规定》属于内部管理类文件，不是行政规范性文件，目的在于规范内部复议流程。两份文件的出台只是进一步加剧了这一问题的复杂性，而没有解决它。本文拟从现行立法规定、既往司法实践的检视入手，通过对水上交通事故责任概念的厘清，对该问题进行一些探讨。

二、对现行立法规定的检视

（一）对《行政诉讼法》条文的分析

2014年和2017年全国人大常委会先后两次对《行政诉讼法》进行了修订，对行政诉讼的受案范围进行了一定的扩大，但在受案范围立法体例上，仍然沿袭了1989年《行政诉讼法》中确立的肯定+否定双重列举的模式。这种立法体例，优点在于对列明或排除的事项比较明确，但也带来一些问题，比如该体例在逻辑上并不周延，会在列明和排除事项之间留下情况不明的“灰色地带”。而海事责任认定，恰处于“灰色地带”：

1. 海事责任认定不属于具体列明的受案范围，也不属于明确排除的范围。

《行政诉讼法》在第十二条第一款第（一）至（十一）项具体列明了如行政处罚、行政强制、行政许可等确定属于受案范围的行政行为，海事责任认定行为明显不属于此列，同时，该行为也明显不属于《行政诉讼法》第十三条所明确排除的如国防、外交等行为。

2. 海事责任认定不属于法律、法规另有规定的受案范围。

根据《行政诉讼法》第十二条第二款规定，除前述肯定性列举规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。经查阅，笔者并未发现有规定明确可以针对责任认定提出行政诉讼的条文。

3. 需要判断是否属于侵犯相对人合法权益。

在前述无法判断海事责任认定可诉性问题的前提下，在《行政诉讼法》条文框架内，需要考察第十二条第一款第（十二）项的适用性。该项规定“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的”可以提起诉讼，目前存在这样的观点：只要当事人“认为”海事责任认定侵权了自己的合法权益就可以提起诉讼。对此笔者并不认同，该项作为肯定列举事项的兜底条款，其目的在于对立法当时未尽事项保持一定适应性。如果将其认为是无所不包之条款，会在实质上取代《行政诉讼法》前十一项具体受案范围的设定，使前述肯定式列举事项失去意义。

（二）对有关司法解释规定的分析

和《行政诉讼法》对于受案范围的立体模式有所不同，2000 年最高人民法院颁布的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称 2000 年《行政诉讼法解释》），对于受案范围采取了概括+否定列举的立法体例，即以概括方式明确受案基本范围后，仅仅列举不予受理的事项。2018 年最高人民法院颁布了《关于

适用<中华人民共和国行政诉讼法>的解释》（以下简称 2018 年《行政诉讼法解释》），该解释施行后，2000 年《行政诉讼法解释》予以废止，但是对于受案范围采取概括+否定列举的体例却延续了下来。

相比《行政诉讼法》采取的双重列举体例，概括+否定列举的立法体例的优点正在于逻辑上可以盖延所有的行政行为。考虑到 2018 年《行政诉讼法解释》第一条第一款的表述，以及《行政诉讼法》对于“行政行为”采取广义界定的方式，因此海事责任认定行为可诉性的问题，可以转换为界定其是否属于 2018 年《行政诉讼法解释》第一条第二款所列举的事项不予受理的范围之中。

有学者认为，该解释所列出的事项不予受理事项可以归为两类：非行政行为，以及虽是行政行为但不对当事人产生实际影响^[1]。笔者赞同这样的分类，按照《行政诉讼法》对于“行政行为”的广义界定，海事责任认定作为海事管理机构履行职权过程中作出的认定行为，应当属于一种行政行为。对于海事责任认定的可诉性问题，可以进一步转化为，海事责任认定行为是否对当事人的权利义务产生了实际影响。

由此可见，在现行法律以及司法解释框架内，对海事责任认定可诉性的判断标准系是否侵犯相对人合法权益，对当事人权利义务产生实际影响。

三、对既往司法实践的检视

笔者通过“中国裁判文书网”进行了案例检索，并对工作实践中经办或了解的案件进行了梳理。在剔除不相关项和重复项后，得到针对海事责任认定可诉性问题的行政案例共计 17 起，25 件（部分案件经历了一审和二审，计算为 1 起和 2 件）。

（一）基本情况分析

1. 法院对于案件可诉性的态度。我国法院裁判中，认同海事责任认定不可诉的占

^[1] 杨伟东. 新司法解释受案范围规定的思路、逻辑及未来发展[J]. 行政法学研究, 2018, (5):75.

据了明显多数。在 25 件案例中，认为海事责任认定可诉的有 6 件，占 24%；认为海事责任认定不可诉的有 19 件，占 76%。在 17 起案件中，认为海事责任认定可诉的有 3 起，占 17.6%；认为海事责任认定不可诉的有 14 起，占 82.4%。

2. 法院作出裁判的类型。在 19 件法院裁判不可诉的案例中，裁定不予受理或不予立案的仅有 3 件，占 15.8%，而裁定驳回起诉（上诉）的有 9 件，占 47.4%，另有 7 件案例因系经历了复议不予受理后，针对复议行为起诉，法院经审理后判决维持复议决定，占 36.8%。

总体上来看，各地法院对于海事责任认定行为以不可诉为主流观点，但对于该类案件审理较为谨慎，较少直接不予受理或不予立案。尤其在 2015 年法院立案由审查制改为登记制后，法院倾向于先予以受理，并进行公开审理，之后根据相关司法解释规定，对行政行为对其合法权益明显不产生实际影响的，裁定驳回起诉。可见是否产生实际影响应当是诉讼完结之后的判断，在提起诉讼时是难以判明的，因此如果当事人以其权利义务有实际影响为由提起诉讼，法院应当受理。

（二）不同法院观点的分歧

1. 关于海事责任认定行为的法律性质的认识分歧

在支持可诉性的法院中，对于该行为的法律性质，倾向于认为是一种行政确认行为。比如在“刘成章不服湖南省沅江市地方海事处海事责任认定案”^[1]中，两审法院认为海事责任认定是海事管理机构在查明海事事故事实后，根据当事人的行为与海事事故之间的因果关系，以及其行为在事故之间的作用而作出的法律性结论。其行为是海事管理机构依据法律的授权在行政管理活动中履行职责的行为，具有行政管理的属性，其认定行为的作出不取决于当事人的意志，属于自由裁量行为，与技术鉴定运用

^[1] 沅江市人民法院行政判决书，（2015）沅行初字第 16 号；益阳市中级人民法院行政判决书，（2016）湘 09 行终 20 号。

专业知识和技能，对某些专门性问题进行分析、鉴别和判断作出的事实性结论有着本质的区别，海事责任认定的行为属于行政确认行政行为。

而在支持不可诉的法院中，对于该行为倾向于认为其是程序行政行为。比如在“陈伟诉江苏海事局不予受理行政复议决定案”和“尤军杰等不服江苏海事局不予受理行政复议决定案”^[1]中，南京市中级人民法院和江苏省高级人民法院均认为，海事管理机构根据法规，对事故在查明原因后，运用专业技术，对事故方所处的地位和作用的结论，虽是依职权作出，但仅作为海事管理机构处理事故过程中的一个环节，不属于具体行政行为之列。

2. 海事责任认定对于当事人权利义务有无实际影响存在分歧

支持可诉性的法院，认为海事责任认定一经作出，即直接影响当事人的权利义务和法律地位，在行政法上使当事人处于行政管理的相对方，可能受到行政处理或者行政处罚，在民法上表现为民事权利义务的承担者或者享有者，在刑法上表现为可能成为刑事责任的承担者。根据《行政诉讼法》第二条规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，有权提起行政诉讼^[2]。

支持不可诉的法院则普遍认为^[3]，海事责任认定行为并不直接确定当事人之间的权利义务，其作用仅为船舶碰撞损害责任纠纷案件的证据，但该证据证明力的大小，以及能否最终被法院采信，应按民事诉讼证据举证、质证与认证的有关规则，由法院根据查明的案件事实决定是否采纳。只有经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质性影响。

（三）基本认识

^[1] 南京市中级人民法院行政判决书，（2011）宁行初字第99号；江苏省高级人民法院行政判决书，（2012）苏行终字第0009号。

^[2] 益阳市中级人民法院行政判决书，（2016）湘09行终20号。

^[3] 该观点为支持可诉性法院的主流观点，在此不一一列出。

不论是支持或是反对海事责任可诉性的法院，都将可诉性的争议焦点归结为如何认定海事责任认定行为的法律性质，以及如何看待海事责任认定对于当事人权利义务的影响方面。其中，对行为定性的争议，也落脚于是否产生实际影响问题上。比如即使是主张海事责任认定属于程序行政行为，也需要进一步说明其对当事人权利义务是否产生了实际影响。^[1]

因此可以认为，当前在司法实践中，权利义务实际影响，已渐渐成为受案范围判断的实质和首要标准，而行政行为的类型等因素则成为次要因素。^[2]甚至有学者直接指出，只要对当事人权利义务产生了实际影响，无论何种行为类型，都应当具有可诉性。^[3]

四、对水上交通事故责任概念的探究

通过对立法规定和司法实践的梳理，可以看出海事责任认定是否具有可诉性，关键是看该行政是否对当事人权利义务产生实际影响。笔者认为一项行政行为是否产生实际影响，应当是一个相对性的评判。马克思主义哲学原理告诉我们，世界处于普遍联系之中。政府行政系统与公众的关系是管理与被管理中实现的，行政系统作为一个整体，其行为必然对社会产生影响，进而对社会中的社会成员产生影响。^[4]作为管理者的海事管理机构之于管理对象作出的任何行政行为，包括海事责任认定，从绝对角度而言，都会产生一定影响。因此，笔者认为这里考量的应该是，海事责任认定在法律意义上，对于当事人权利义务是否产生了实际影响。要回答这个问题，需要对所认定的水上交通事故责任的概念进行明晰和探究。

（一）对交通事故责任概念的不同认识

^[1] 宋烁. 论程序行政行为的可诉标准[J]. 行政法学研究, 2018, (4): 9.

^[2] 于立深. 行政诉讼受案范围的权利义务实际影响条款研究[J]. 当代法学, 2013(6): 52.

^[3] 王学辉. 行政法意思表示理论的建构[J]. 载当代法学, 2018(5): 41.

^[4] 关保英. 论对行政相对人不产生实际影响的行政行为[J]. 南京社会科学, 2012, (6): 85.

目前关于交通事故责任概念认识不一，经笔者归纳，主要有以下 6 种观点：

1. 原因力说：此说认为交通事故责任并不等同于法律责任，而是确定法律责任的前提和依据，指的是因果关系和因果关系中“原因力”的大小。^[1]

2. 因果责任说：此说在赞同“原因力说”观点的基础上，运用英国分析法学家哈特对责任的分类理论（划分为角色责任、因果责任、应负责任、能力责任^[2]），认为交通事故责任的本质是交通事故中行为人的违章行为与事故发生之间是否存在事实因果关系及因果关系的大小的一种表达形式，是追究法律责任的事实根据之一。^[3]

3. 过错程度说：此说认为，在现有海事法规“判明责任”的语境中，“责任”指的是当事人在事故中的过错程度，如全部责任、主要责任、次要责任。判明责任，实质上是判明当事船舶在事故中的过错行为及其程度。^[4]

4. 行政责任说：此说认为，判明的责任是指有关当事人违反交通安全管理法律法规的行政法律责任。^[5]笔者注意到，在中国海事局 2017 年 1 月发布的《水上交通事故调查报告编写指南》中也使用了类似的界定，该指南定义“调查报告”是“在整理、审查、分析水上交通事故调查取得的证据、信息、材料基础上，对事故经过、事故原因、事故当事人行政责任等方面做出确认的文件。”

5. 民事责任说：此说源于上世纪 80 年代初《海上交通安全法》出台前，有关水上交通事故引起的民事赔偿纠纷，由主管机关负责处理，因此当时海损事故结论不仅包括事故原因，还包括了有关当事人应负的责任和赔偿金额。在《海上交通安全法》实施后，民事赔偿纠纷已经明确由人民法院审理，但仍然规定了可由主管机关进行调解处理。在长期的工作实践中，主管机关的调解以责任认定书中关于主次责任的划分

^[1] 陈现杰. 交通事故责任认定与法院审判实践[N]. 法制日报. 2008-08-20 (2)

^[2] 张文显. 二十世纪西方法哲学思潮研究[M]. 北京：法律出版社，1996：470-476.

^[3] 刘东根. 道路交通事故责任及认定的性质[J]. 行政法学研究，2002（4）：38.

^[4] 邱建华，朱学斌. 水上交通事故调查中责任问题探讨[J]. 交通科技，2005（5）：138-140.

^[5] 周水平. 关于海上交通事故调查处理中判明责任的思考[J]. 中国海事，2006（6）：49.

来确定民事赔偿责任的比例，这一方面加深了部分当事人认为责任认定书直接影响民事权利和义务的观念，另一方面也将责任认定书中所确定的“交通事故责任”简单等同于责任主体的民事责任

6. 刑事责任说：此说认为《最高人民法院关于审理交通肇事刑事案件具体应用若干问题的解释》（以下简称《交通肇事罪解释》）的第二条明确将负事故全部、主要或者同等责任作为定罪处罚的前置条件，意味着行政机关所判明的责任，在刑事定罪中将直接作为确定交通肇事罪的基础。

上述各种观点可大致分为非法律责任说和法律责任说，前一类包括原因力说、因果责任说、过错程度说，后一类则涵盖行政、民事、刑事责任说。因此有必要继续研讨水上交通事故责任是否属于法律责任。

（二）对法律责任概念的辨析

对于法律责任的定义及其内涵，学界也没有统一的认识，主要有以下几种观点：

1. 新义务说：主张由“权利和义务这对最基本的法学范畴是理解法律现象之网的总纽带”的认识出发，将法律责任看作由于违背第一性义务而招致的第二性义务。^[1]

2. 制裁或谴责说：该观点将法律责任界定为是一种制裁，认为对于责任主体而言，法律责任意味着要受到法律制裁，或者认为法律责任是行为人因其违法行为所应承受的、代表国家的司法机关依法对该行为和行为人的非难、谴责^[2]。

3. 负担说：将法律责任视为是有责主体因法律义务违反之事实，而应当承受的由专门国家机关依法确认并强制或承受的合理的负担。^[3]

4. 不利后果说：将法律责任定义为“主体因违反法律规定而应承担的不利后果。”

^[1] 张文显. 法律责任论纲[J]. 吉林大学社会科学学报, 1991 (1): 7-8

^[2] 武光太. 论法律责任的概念[J]. 成都教育学院学报, 2005 (7): 23.

^[3] 刘作翔, 龚向和. 法律责任的概念分析[J]. 法学, 1997 (7): 7-10

[1]

5. 责任说：将法律责任定义为由违法者的违法行为所引起的，应该有违法者依法承担的责任。^[2]

笔者认为，上述对法律责任的各种界定，虽各有侧重，但基本都包含了责任关系和责任方式两部分，前者指主体甲对另一主体乙负有责任，后者指主体甲对主体乙负有（具体何种方式和内容）的责任。这两部分相辅相成，没有责任关系的确定，就不会存在责任方式的问题，而没有责任方式的落实，也无从实现责任关系^[3]。因此，一个完整和实质意义上的法律责任，应同时涵盖这两部分内容，缺一不可。据此，笔者认为可将法律责任定义为：有责主体因违反法律义务而承担的、由专门国家机关依法认定的不利后果或者合理负担，包括民事责任、行政责任和刑事责任。

（三）水上交通事故责任不属于法律责任范畴。

根据对法律责任概念的理解，笔者认为水上交通事故责任并不是法律责任。理由如下：

首先，从责任设定目的来看，在法律责任中，行政责任和刑事责任作为公法责任，属于惩罚性责任，以制裁责任主体为主要目的；民事责任作为私法责任，属于补偿性责任，以弥补和恢复为主要目的。而水上交通事故责任的目的，既不在于惩罚制裁，也不在于补偿赔偿，而在于认定引起事故发生的行为之存在，及其原因力大小，以此“作为行政机关、司法机关开展行政或司法行为的重要参考依据”，并“不妨碍其他机构、部门作出其他行政、民事、刑事等调查结论”，更为重要的是通过责任认定，确定当事人不安全行为在事故中的作用，从而为事故后续处理，特别是事故预防提供支持。

[1] 韩志明. 行政责任：概念、性质及其视阈[J]. 广东行政学院学报, 2007(3): 11-16

[2] 邹爱华. 论法律责任的含义及其种类. 湖北大学成人教育学院学报[J], 2005(2): 35

[3] 孙笑侠. 公、私法责任分析-论功利性补偿与道义性惩罚[J]. 法学研究, 1994(6): 28-29.

其次，从责任认定主体来看，法律责任中的民事责任和刑事责任均需由法院予以认定，行政责任则需由具有特定职权的行政机关予以认定。而水上交通事故责任系由海事管理机构作为主管机关予以认定，其对于事故引起的民事责任和刑事责任之判定，不仅不具备相应的专业能力，更缺少行使判定权力的法定依据。而对于事故引起的行政责任（一般表现为行政处罚），海事管理机构也需要经过相应法定流程实施，并不能简单将行政处罚和事故责任认定划上等号。

第三，从责任承担主体来看，水上交通事故责任旨在判明当事方的行为对于事故发生具有的作用力，一般涉及的主体是严格意义上的水上交通参与者，比如事故船舶、事故船员等，行为主体即是责任承担主体。而在法律责任中，一方面责任主体范畴有所扩大，可能涉及船舶所有人、经营人等，同时由于引起责任的法律事实与责任人的关系不同，会存在行为主体和责任主体不相一致的情形。

第四，从责任承担方式来看，行政责任的承担方式主要是行政处罚等，刑事责任的承担方式主要是刑罚，民事责任的承担方式主要是停止侵害、排除妨碍、返还财产、赔偿损失等。而水上交通事故责任仅仅是对引起事故的不安全行为之认定，以及对不安全行为对事故发生作用力之区分，并不涉及责任承担问题，因而不构成完整意义上的法律责任。

第五，从归责条件来看，在海事责任认定中，主管机关重在考察行为的违法性和其与事故发生之间的因果关系，并不过多关注行为人的主观过错。而在法律责任的判定中，对主观过错的考量十分重要，比如在民事案件中，过错的有无和程度，不仅影响着当事方是否需要担责，也影响着责任方是否享有赔偿责任限制权利。例如，在一起船舶碰撞事故中，经海事管理机构调查，认为事故系当事船舶人员疏忽瞭望、未采取有效措施进行避让所致，并进而划分事故责任。但在民事审判中，经法庭调查发现

船舶长期超航区运输，法院经过综合分析认定船舶所有人对此属于“明知可能造成损失而轻率地作为或者不作为”，丧失海事赔偿责任限制权利^[1]。尽管在《水上交通事故调查报告编写指南》中将不安全行为区分为过错和过失行为，在调查报告中也使用的“某某船过失”字眼，笔者认为，这只是行政机关惯用语言和法律专业词汇之间雷同导致的误会而已。

第六，从因果关系来看，借鉴比较侵权法上因果关系二分法理论，笔者认为，在水上交通事故中的因果关系应当是事实因果关系和法律因果关系的统一。具体而言，前者是指不安全行为和事故发生之间的关联，后者是指事故发生和当事方权益受侵害之间的关联。其中，事实因果关系着重考察的是，不安全行为是否对事故发生具有原因力，是一种主要借助技术手段和业务经验的事实判断。法律因果关系者则对事实因果关系进行法律评价，从而分析出在法律上能够认定责任主体对损害事实应承担责任的因果关系。事实因果关系是判断法律因果关系的前提，只有对行为与事故发生之间是否存在因果关系进行确认后，才能分别去探究在民事、行政、刑事领域法律责任承担的问题。

综上所述，笔者认为水上交通事故责任仅是使用了“责任”一词，并不具备“法律责任”之实。水上交通事故责任实质上是对事故各方行为之于事故发生的作用力有无及其大小的判定，该判定综合了定性和定量分析，其中定性分析是指对于是否存在不安全行为，以及不安全行为是否和事故发生具有因果关系的判断；定量分析是指对不安全行为之于事故发生作用力大小的判断。

五、对海事责任认定在实践中作用的辨析

如果将水上交通事故责任定性为法律责任，考虑到任何法律责任的后果都是设定

^[1] 最高人民法院民事裁定书，（2016）最高法民申 1487 号。

新的强制性的第二性的义务，显然会对当事人的权利义务产生实际影响，此时责任认定行为之可诉当属应有之义。如有观点认为，事故责任认定确定了当事人是否违法，必然会影响到其权利义务。^[1]

但如前所述，水上交通事故责任并不是法律责任，其目的并非在于直接确定当事人的权利义务，而在于通过对当事方在水上交通事故所处地位和作用的认定，为预防类似事故再次发生提供参考，促进水上交通安全形势的改善，同时也可以作为证据运用，为有权认定法律责任的机构提供参考。当事方需要承担的法律责任，应当由相关机构根据对应的法律规定，综合考量各种涉案证据后予以确定。

该认识已在最高人民法院民事审判第四庭、中国海事局《关于规范海上交通事故调查与海事案件审理工作的指导意见》（法民四（2006）第1号）中得到确认：“海事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。”而在2008年最高人民法院《关于审理船舶碰撞纠纷若干问题的规定》和2013年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国保险法〉若干问题的解释（二）》第十八条均再次重申和强调了这一观点。

2017年6月16日，时任最高人民法院民事审判第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中专门就“海事行政调查可诉性的问题”进行了总结，具体意见为：“《行政诉讼法》第一条规定了行政诉讼权的范围。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，也可通过足以推翻认定书的证据并由法院在诉讼过程中另行认定。因此，行政机关作出事故认定书的行为不是直接影响当事人合法权益的行政行为，不具有可诉性”。

^[1] 屠小宁. 《内河交通事故调查结论书》诉讼辩惑[J]. 中国海事. 2014（5）：36

由此可见，海事责任认定在性质上，其认定的事故责任并不是法律责任，不对当事人实际权力义务产生实际影响。在作用上，其本质目的是为了通过调查，查明原因，吸取经验教训，促进安全预防，而在执法和司法实践中可以作为证据使用。

（一）海事责任认定在行政处罚中作为证据运用

关于海事责任认定在行政处罚是作为证据还是根据，一度存在两种不同观点和做法。

1. 海事责任认定构成实施海事行政处罚的证据。

《海上海事行政处罚规定》第七十一条第二款规定，“发生水上交通事故应当处以海事行政处罚的，应当自水上交通事故调查结束之日起7日内填写海事行政处罚立案审批表，报本海事管理机构负责人批准。”考虑到海事责任认定，是关于责任方不安全行为对于事故发生原因力大小的综合判定，而不安全行为本身多是违反强行性行政法规规定的违法行为，同时在责任认定中，海事管理机构也会列明其违反的有关行政法规规章，因此在完成调查认定责任后，实际上已可判断有关行为是否涉嫌违法，以及是否需要立案予以处罚。在此意义上，海事责任认定构成了海事管理机构实施行政处罚的证据，而在行政处罚的实践中，调查结论或报告也是作为证据对待的。

2. 海事责任认定构成认定行政法律责任的根据。

按照《内河交通安全管理条例》第七十七条规定，违反该条例发生水上交通事故的，由海事管理机构根据调查结论，对责任船员给予相应处罚。依照对该条的字面理解，海事责任认定在处罚中似乎已经不是简单的证据作用，而是海事管理机构可以直接根据的定论。

笔者认为，如前所述，水上交通事故责任 and 行政法律责任存在诸多不同之处。即使对于调查结论中的责任认定没有异议，也需要在处罚流程中，对相关行为其他方面

要件是否构成行政法律责任进行调查，不应简单根据调查结论即作出处罚决定。

之所以会有第 2 种认识，原因在于对于水上交通事故责任属性的认识存在偏差，认为认定的事故责任的就是行政法律责任，在调查结束后就应当据此作出处罚。笔者认为，在事故调查后，海事管理机构应当依法及时开展行政处罚相关工作，但在处罚中，应当将事故责任认定作为证据来对待，并对当事人提交的其他有关证据材料（如其他机构出具的有关事故的鉴定文件等）也予以认真对待。如果确实发现原先责任认定的瑕疵或不妥之处，应予以纠正，不可简单只根据责任认定，就作出相应处罚决定。

（二）海事责任认定在民事审判中作为证据使用

根据前述相关司法解释和规定，海事责任认定在涉及事故的民事案件中作为证据材料使用。但在具体审判实务中，作为证据使用的事故责任认定的证明力如何，法院的态度存在一些差异：

1. 法院在对调查报告或结论制作主体进行确认后，认定其证明力。如在“毛雪波诉陈伟、嵊泗县江山海运有限公司船舶碰撞损害责任纠纷案”^[1]中，法院认为，调查报告系海事行政部门依法依职权调查涉案事故后作出，对该证据的证据效力和证明力予以认定。

2. 法院将海事责任认定作为优势证据，认为其证明力优于一般证据。如在“镇江市自来水公司诉韩国开发银行投资有限公司水污染损害赔偿纠纷案”^[2]中，湖北省高级人民法院根据当时的《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》（以下简称 2001 年《证据规定》）第七十七条第（一）项的规定“国家机关依职权制作的公文书证的证明力一般大于其他书证”，认为镇江海事局事故调查报告属于公文性书证，而上海海事大学和上海海事大学船舶动力装置安全与节能研究所出具的意见属于间接证据，

^[1] 上海海事法院民事判决书，（2014）沪海法海初字第 85 号。

^[2] 湖北省高级人民法院民事判决书，（2015）鄂民四终字第 0060 号。

不能产生推翻该事故调查报告的效力。

3. 法院将事故责任认定作为一般证据，在存在不同证据时候，进行综合判断。如在“黄希章等诉尤军杰、宁海县第三航运公司船舶碰撞人身损害赔偿纠纷案^[1]”中，常熟海事处作出的事故调查报告中，认定事故有二次碰撞，但法院在综合分析了当事人笔录和北京中英衡达海事顾问有限公司作出的检验报告后，对二次碰撞的内容不予确认。

由此可见，在法院的司法实践中，对于事故责任认定作为证据的审查，存在形式上审查和实质上审查之分，前者主要审查认定主体、认定形式等方面，而后确认其证据效力和证明力；后者则需对责任认定的内容进行真实性、合法性和关联性方面的审查，按照证据规则确定证据效力和证明力。^[2]

有学者认为，对于事故责任认定，如果法官在民事诉讼中置之不理或者贸然推翻，会有“司法权不尊重行政权”之嫌，而如果法官在诉讼中不进行审核就将其作为定案依据，会导致“司法权对行政权的制约作用”丧失。^[3]

对此，笔者深以为然，根据《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百零五条规定，“人民法院应当按照法定程序，全面、客观地审核证据，依照法律规定，运用逻辑推理和日常生活经验法则，对证据有无证明力和证明力大小进行判断，并公开判断的理由和结果。”因此，对于事故责任认定应当进行实质审查，在确认其系有权机关依法作出之外，还应当从合法性、关联性和客观性角度进行审查，进而确定其证明力。同样是基于这种认识，2019年12月25日公布的《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》（法释〔2019〕19号）中，删去了2001年《证据规定》第

^[1] 武汉海事法院民事判决书，（2011）武海法事字第15号。

^[2] 王雪松，“解某”交通事故损害赔偿评析——论交通事故认定书在民事诉讼中的效力认定[J]. 法制博览，2018(2)：149.

^[3] 倪培根. 论交通事故认定书在民事诉讼中的审查规则[J]. 河南财经政法大学学报，2016（4）：81.

七十七条有关证据证明力大小的规定。

目前对于海事责任认定的证据种类，有书证、勘验笔录和鉴定意见之争。笔者认为，在现有的法定证据种类中，海事责任认定应当界定为是一种鉴定意见，理由如下：

1. 将海事责任认定界定为书证存在不妥之处。书证说是目前的主流观点，在很多审判中，法院也是将事故责任认定作为公文书证来对待，并依据 2001 年《证据规定》赋予其优势证据地位。然而，考虑到事故责任认定是基于技术分析的判断，包含了调查人员的主观认识在内，不符合书证的客观性特征；同时，一般书证是为了陈述相关事实，确认、变更或者消灭某种法律关系^[1]，制作于案件发生之前，而事故责任认定形成于案件之后，不符合一般书证产生的时间特征。

2. 将海事责任认定界定为勘验笔录支撑不足。调查报告或结论中虽也有关于现场痕迹的描述，但系为其后分析原因，认定责任提供事实材料，并不是报告的重点，因此，笔者认为不足以据此认为其属于勘验、检查笔录。

3. 将海事责任认定界定为鉴定意见中的行政认定意见较为可取。鉴定意见的本质特征，就是通过对案件中遗留或者发现的痕迹进行分析并给出专业判断，事故责任认定符合这样的特征。有学者认为根据全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》，事故责任认定不符合有关认定主体和认定程序的要求^[2]，因而不属于鉴定意见。笔者认为，这种观点将鉴定意见仅仅理解为是司法鉴定，主观上缩小了鉴定意见的内涵。事实上，在各类诉讼法及司法解释中，并没有规定鉴定意见只能通过司法鉴定程序而产生。鉴定意见由于主体和程序的不同，可以分为两类，一是司法鉴定意见，二是行政认定意见^[3]，而事故责任认定可以归为行政认定意见。

^[1] 韩娟. 浅析水上交通事故调查结论在诉讼中的地位性质及作用[J]. 大众科技, 2015 (1) : 202.

^[2] 赵信会. 对交通事故认定书证据属性的质疑[J]. 法学论坛, 2009 (6) : 117-118.

^[3] 薛晓蔚. 鉴定意见的一种新类型-行政认定意见[J]. 太原师范学院学报, 2013 (5) : 42-43.

有学者认为事故责任认定无法归入任何一类现有法定种类，主张在司法实践中不必拘泥于分类，法官只需判断是否作为证据使用即可^[1]。该观点指出了事故责任认定和传统鉴定意见的差别，有一定可取之处，但是按照一般的证据理论，适格的证据必须具备客观性、关联性、合法性三个特点，其中符合法定形式即是证据合法性的内在要求。因此，将海事责任认定归入鉴定意见种类，不仅是因为其符合鉴定意见的本质特征，也是为维护统一的法律框架运行考量。

（三）海事责任认定在刑事审判中作为证据使用

《交通肇事罪解释》颁布实施后，引发一个问题，即在交通肇事定罪中，事故责任认定是否已不仅是证据，而成为法院必须依据的既定结论？

有学者曾在文章中介绍过一起道路交通事故案例，在该案例中，法院经审理后虽然认为事故认定书存在明显错误，但也无法否定其法律效力，因而仍然根据此责任认定，判决当事人构成交通肇事罪。^[2]也有观点认为，事故责任认定只是行政法律判断，并不是刑法评价，以此作为承担刑事责任的成立条件，实质上是以行政法律评价替代刑法评价，使刑事责任取决于行政责任，混淆了两者的界限。^[3]还有学者分析认为，事故责任认定之所以不应当在刑事诉讼中直接被法院加以采用，直接原因在于认定书的性质是证据，深层次的原因是刑事证明标准高于行政证明标准，本质上源于刑法和行政法两大部门法之间的差异性^[4]

笔者认为，之所以会出现上述的争论，关键仍然在于没有区分事故责任和刑事法律责任所致。如前所述，事故责任和包括刑事法律责任在内的法律责任，在归责原则等诸多要件上存在不同，下面以肇事逃逸案件为例说明：

^[1] 管满泉. 论交通事故认定书的证据属性[J]. 中国人民公安大学学报, 2008 (6) : 79.

^[2] 刘品新. 交通事故认定书存在明显错误 其效力如何认定[J]. 中国审判, 2008 (3) : 68.

^[3] 王良顺. 交通事故责任与交通肇事罪的认定[J]. 甘肃政法学院学报, 2009 (11) : 81.

^[4] 郑士立. 交通事故认定书在刑事诉讼中的适用探究[J]. 学术界, 2014 (6) : 92.

根据交通运输部海事局 2012 年 1 月 1 日起施行的《水上交通肇事逃逸案件调查处理规定》，如无法判明责任，对已经查实的肇事逃逸船舶应认定其承担全部或主要责任。该规定是对《道路交通安全法实施条例》的借鉴，根据该条例规定，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。有学者认为，《道路交通安全法实施条例》认定逃逸方承担全部责任是一种法律推定，而《水上交通肇事逃逸案件调查处理规定》规定，在无法判明责任时认定逃逸方承担全部或主要责任是一种事实认定。^[1]但在刑事领域，1997 年《刑法》在第三条确立了罪刑法定原则，“法律明文规定为犯罪行为的，依照法律定罪处刑；法律没有明文规定为犯罪行为的，不得定罪处刑。”因此，对于水上交通肇事逃逸案件中，当事人因为逃逸行为，在无法判明时候可以被推定承担事故全部或主要责任，但是在案件事实查清，尤其是排除合理怀疑之前，不可认定逃逸方承担刑事责任。由此可见，事故责任和刑事法律责任不可以简单划等号。

也是基于这样的观点，笔者认为，“交通肇事罪解释”第 1 条规定，违反交通运输管理法规发生重大交通事故，在分清事故责任的基础上，对于构成犯罪的，依照交通肇事罪规定定罪处罚。这里的“分清事故责任”不应当理解为是简单地照搬调查报告或结论，在实际审判中，法官应当综合分析包括调查结论在内的证据，认定案件事实，判断其中的因果关系，尤其是法律因果关系，并在此基础上对当事人的刑事责任进行裁判。如在“南通市崇川区人民检察院诉孔国平、乐元根交通肇事罪案”^[2]中，根据调查结论认定，一方船舶沉没以及船员伤亡属于多因一果，但法院经过综合分析所有涉案证据，认定两船碰撞和事故后果之间存在刑法上的因果关系，进而确定了相关方的刑事责任。

^[1] 许岩松. 对水上交通事故肇事逃逸当事人责任划分的思考[J]. 世界海运, 2013 (7): 20.

^[2] 南通市崇川区人民法院刑事判决书, (2014)崇刑初字第 00217 号。

六、结论

综上所述，在我国现行法律制度下，海事责任认定不具有可诉性。作出这一判断的理由在于其对当事人权利义务不产生实际影响，根源则是其认定的水上交通事故责任并不是法律责任。也因此，无论是人民法院还是行政机关都应当将海事责任认定作为证据看待，通过全面审核所有涉案材料，做出相应的判决和行政决定。