

关于海事调查报告及其 结论意见作为海事诉讼证据的法律思考

江苏路韬律师事务所 姜光忠

【文章摘要】：文章从水上交通事故调查行为的法律属性分析入手，对海事调查报告及其结论意见的法律定位、证据形式等进行了详细的阐述，并就行政证据向诉讼证据的转换提出了理论探讨和实际操作方面的意见和建议，对海事管理机构与海事法院在海事调查与海事诉讼上协作配合，节约执法司法成本，提高工作效率和执法司法水平具有一定的参考价值。

【关键词】：水上交通事故 调查报告 结论意见 法律分析

为规范海上交通事故调查和海事案件审理，加强海事管理机构与海事法院之间的工作协调和配合，共同维护海上交通运输安全秩序，2006年2月19日，最高人民法院民事审判第四庭和中国海事局联合发出《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，下称《指导意见》）。《指导意见》给海事法院与海事管理机构的协作配合提供了依据，对方便工作，节约执法司法成本，提高工作效率和执法司法水平具有重要的作用。然而，海事执法与海事司法毕竟是两个性质不同的程序性法律活动，各自的行为具有不同的法律属性，要实现海事执法证据向海事诉讼证据的有效转换，仍然面临着证据资格、证据形式、如何转换等一些理论和实践问题。本文作者仅就《指导意见》中“海事调查报告及其结论意见作为海事法院案件审理的诉讼证据”规定的理解和实现谈几点粗浅的看法，供各位同仁参考。

一、关于海事调查报告及其结论意见之法律属性

海事管理机构作为水上交通安全的主管机关，从主体地位上讲是行政执法主体，对水上交通事故的调查事权来自于《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。水上交通事故发生后，海事调查人员主要围绕“发生了什么，发生的过程，为什么会发生”的问题开展事故调查工作，并通过照相、录音、录像以及法律允许的其他手段，在充分、全面收集证据的基础上形成海事调查报告及其结论意见。海事调查报告及其结论意见是否具备证据资格，能否作为海事诉讼证据使用，有多大证明力，要回答这些问题必须对海事调查报告及其结论意见的法律属性进行定性，而海事调查报告及其结论意见的法律属性又取决于海事调查行为的属性、事故调查行为与调查报告及其结论意见之间的关系等。下面以内河水交通事故调查为例进行分析。

首先，依据事故调查处理的相关规定来分析。《中华人民共和国内河交通事

故调查处理规定》规定：调查人员进行事故调查时应当出示执法证件；执行调查任务的人员不得少于两人；当事人有权依法申请与本次交通事故有利害关系或者有其他关系、可能影响事故调查处理客观、公正的调查人员回避；对内河交通事故发生负有责任的单位和人员，有关主管机关应当依据有关法律、法规和规章给予行政处罚，等等。可见，对调查人员行为规范的规定与一般海事行政行为的规范要求完全一致；事故调查后对负有事故责任的当事人应当接受海事管理机构的海事行政处罚，事故当事人所负的责任当属行政责任。虽然事故调查的相关规定对事故调查行为的性质并未明确规定为“行政行为”，但立法机关对海事管理机构的事调查行为的规范要求、所要承担的行政法律职责、调查行为所产生的法律后果等规定的已很明确，即水上交通事故调查是海事管理机构法定职责，其调查行为的性质属具体行政行为。

其次，从行政法理论角度分析。理论界通说认为，行政行为是指行政主体（职权主体或授权主体）行使行政（公共）权力，产生法律效果，实现国家行政管理目的的行为。包含三层含义：即行政行为必须是行政主体实施的行为，行政行为是行使公共权力的行为，行政行为是一种直接或间接引起法律效果的行为。《中华人民共和国内河交通安全管理条例》赋予海事管理机构水上交通安全管理事权，其中也包括水上交通事故调查处理事权，海事管理机构依法实施水上交通安全监督管理是国家行政管理的组织部分，行使的是国家公共权力。《中华人民共和国内河交通事故调查处理规定》第二十九条、三十三条规定：事故调查、取证结束后，海事管理机构应当制作《内河交通事故调查报告》并作出《事故调查结论》，且明确事故调查报告及调查结论应当包括事故概况（包括事故简要经过、损失情况等）、事故原因（事实与分析）、事故当事人责任认定……。《中华人民共和国内河交通事故调查处理规定》第三十五条规定：对内河交通事故发生负有责任的单位和人员，有关主管机关应当依据有关法律、法规和规章给予行政处罚；涉嫌构成犯罪的，移送司法机关处理。事故调查报告及其结论意见的作出，对事故责任人必然直接或间接地产生法律上的影响，也必将导致其权利和义务的增减或变更。

如上述分析可以看出，事故调查行为当属海事具体行政行为，事故调查报告及结论意见是在完成事故调查取证的基础上制作的，调查报告及其结论意见的作出，意味着事故调查处理工作的结束，调查报告及结论意见是事故调查行为即海事具体行政行为的书面表现形式。由于行政行为具有拘束力、公定力、执行力的法律效力，调查报告及结论意见一经作出即产生法律效力，其中事故原因的分析、当事人的责任认定等对事故当事人后续的行政责任追究、刑事责任追究、海事诉讼必将产生直接而关键的影响。因此，我们在行政程序向司法程序，行政证据向诉讼证据转换过程中不能不对行政程序、行政证据有一个全面的认识和清晰的定位。

二、关于海事调查报告及其结论意见之证据形式

由于我国目前没有统一的行政程序法，因而我国的行政执法证据类型也没有

具体规定。没有具体的规定，并不等于行政证据没有法定的形式，我们可以结合《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国海上海事行政处罚规定》及行政法理论分析可知，行政执法证据通常有：书证、物证、视听材料、证人证言、当事人陈述、鉴定结论、勘验笔录、现场笔录、电子证据。《中华人民共和国民事诉讼法》第三十一条第一款、《交通运输行政执法程序规定》等也作了类似的规定。从理论上讲，证据是指能够证明案件真实情况的一切事实，它必须具有“三性”，即客观性、关联性、合法性。用证据法理论来分析事故调查报告及其结论性意见，可以发现事故调查报告和结论性意见从形式上看不属于任何一种证据类型，它是在海事调查人员收集证据的基础上，通过海事调查人员的总结、分析、逻辑推理后得出（归纳）的结果（结论），如若视为为证据，由于执法人员的理论水平、法律素养、写作能力、调查取证设备等主客观方面的影响，事故调查所取得的证据的客观性、关联性、合法性就可能受到相应的影响，事故调查报告及其结论性意见的客观性、关联性、合法性也就可能受到质疑。

既然事故调查报告及其结论性意见是事故调查行为（海事行政行为）的书面表现形式，如果将事故调查报告及其结论性意见作为行政证据向诉讼证据转换，就面临着逻辑推理上的矛盾，即行政行为是诉讼证据。如果避开逻辑推理，根据证据定义（我国三大诉讼法仅《中华人民共和国民事诉讼法》对证据下有定义）“证明案件真实情况的一切事实都是证据”，而事故调查报告及其结论性意见是对事实材料进行总结、分析、归纳的结果，又不同于事实本身，也就是说调查报告及其结论性意见并不是证据本身。如果按《指导意见》的规定，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，实践中我们就需要在认识事调查报告及其结论意见性质的基础上，考虑解决事故调查报告及其结论性意见向诉讼证据有效转换的问题，尽管出自海事管理管理机构的事调查报告及其结论意见具有很高的权威性且有很高的诉讼证据价值，但也不能避开证据转换的程序性过程。

三、关于海事调查报告及其结论意见向诉讼证据转换

由于证据具有客观性、关联性、合法性三大属性，如果要让某一事实真正作为诉讼意义意见上的证据使用必须符合证据的“三性”要求。调查报告及其结论意见是行政调查行为的书面表现形式，属具体行政行为范畴。尽管海事管理机构的具体行政行为一经作出即具有法律上的公定力，但与海事相对人之间业已形成的海事行政法律关系仍有一定的不确定性，因为在诉讼时效内，海事行政相对人对调查报告及其结论意见持有异议，认为侵犯其合法权益的，可根据《中华人民共和国行政复议法》第六条规定和《中华人民共和国民事诉讼法》第十一条等规定，提出行政复议或行政诉讼，有管辖权的行政机关、法院应当受理。如果调查报告及其结论意见存在主要证据不足，适用法律法规错误，违反法定程序、超越职权、滥用职权等情形，具体行政行为就有可能被撤销。如果相对人在复议或诉讼时效内，复议权利和诉讼权利并未失去的情况下，海事法院即将当事人提交的调查报告及其结论意见作为诉讼证据使用，调查报告及其结论意见的不利者，根

本无需拥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，只要表明或实际提起行政复议或行政诉讼就足以抗辩，这样就可能导致诉讼程序的阻却。

当然，事故当事人的任何一方，有将调查报告及其结论意见作为证据（普通证据）之一提起海事诉讼的权利，但当事人提交的证据是否具有证据资格，是否满足证据的形式要求，是否符合证据的“三性”，这需要在法庭的组织指挥下，通过当事人之间开展的质证和辩论，最后由合议庭根据证据规则决定是否作为诉讼证据被采信。因为根据证据理论，从证据材料到诉讼证据尚有一个发展推进的过程，因为证据材料是当事人用于证明某一客观存在或某一主张成立的有关事实材料，而诉讼证据则是满足法定证据条件，能够证明案件真实情况的客观事实。《中华人民共和国民事诉讼法》（海事诉讼是民事诉讼的特殊形式）第六十三条第二款规定“以上证据必须查证属实，才能作为认定事实的根据”。显然，证据包含了“属实”与“不属实”的证据，其实质是证据材料与诉讼证据的区分。而《指导意见》中显然是将调查报告及其结论意见在其证明力尚未确定，“属实”与“不属实”尚未定性的情况下即作为诉讼证据来处理的。《指导意见》第一条第六款规定“诉讼当事人对海事局的海事调查报告及其结论意见有疑义的，海事法院可以要求海事局对当事人提出的相关问题作出解释和说明”，这样的解释或说明行为属什么行为？解释或说明是以口头形式还是以书面形式作出，是在庭内还是庭外，解释或说明具有什么样的证明作用，等等，均未明确规定。《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第八十五条规定“人民法院应当以证据能够证明的案件事实作为依据依法作出判决”；民事诉讼中有非法证据排除规则，即以侵害他人合法权益或者违反法律禁止性规定的方法取得的证据，不能作为认定案件事实的依据”。在海事调查报告及其结论意见尚有疑义，事故调查过程中是否存在违反法定程序、是否存在超越职权或滥用职权、是否采用非法手段收集证据、是否以非法的证据材料作为证据线索收集证据等情形尚未排除的情况下，即将海事调查报告及其结论意见作为诉讼证据使用似有违反证据规则和诉讼规律之嫌。

因此，在行政诉讼时效内，当事人向海事法院提起海事诉讼，法院审理时，对当事人提交的调查报告及其结论意见在当事人没有行使行政诉讼权利或没有明确放弃行政诉讼诉权的情况下，海事法院不宜因当事人未提出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就认同调查报告及其结论意见为诉讼证据，即使在诉讼时效已过情况下，也不能简单的认同。建议海事法院在当事人提起海事诉讼时（受理前），明确告知当事人在提交调查报告及其结论意见时应全面、充分的提交（随附）其他相关证据，或海事法院在受理了当事人海事诉讼后（至开庭前），由司法人员调阅（或调取）海事管理机构有关事故调查取得的证据材料，综合全部证据，由审判人员依照法定程序，全面、客观、公正的审核后，依照法律的规定对证据有无证明力和证明力大小作出判断。

其实，水上交通事故调查具有职权性和单方性、及时性和效率性、专业性和技术性等特点，且事故调查结束后往往都会在海事管理机构内部召开专家分析会或论证会，之后才制作调查报告及其结论意见，再后还要履行上报审批程序才能

发送给事故当事人，调查报告及其结论意见渐近客观真实。根据道路交通事故调查处理有关规定，道路交通事故发生后，需要成立事故专家调查组，调查取证工作由专家调查组进行，调查取证结束后由专家调查组形成专家调查报告，与水上交通事故调查比较在调查主体、报告的制作和出台、报告的法律定位等方面有明显的差异。因此，道路交通事故调查处理有关法律法規明确道路交通事故责任认定书属证据，实际上是以专家意见形式纳入鉴定结论一类的证据。在我国的《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》三大诉讼法中，鉴定结论均被纳入诉讼证据的范围，且行政证据中也有鉴定结论一类证据。如若认为或实践中证明道路交通事故处理规定对事故调查后所作的责任认定书（或称结论性意见）归为证据较为科学的话，我们就有必要转变观念，将水上交通事故调查报告及其结论意见明确规定为鉴定结论或专家证言一类证据，这样调查报告及其结论意见就可以更为规范且名正言顺的以诉讼证据的身分进入海事诉讼程序。

参考文献：

- 1、江伟主编 《证据法学》1999 年 法律出版社
- 2、徐继敏著 《行政证据制度研究》2006 年 中国法制出版社
- 3、中华人民共和国海事局编 《水上交通事故调查概论》2004 年 大连海事大学出版社

作者简介： 姜光忠 1958 年 10 月生 江苏路韬律师事务所律师