

论残疾车综合治理体系之构建

——基于本市近三年402件涉残疾车交通事故案件的透视

□静安区人民法院“残疾车综合治理体系研究”课题组

残疾车治理问题历来是城市道路交通执法领域的难点之一，在路况复杂、车辆饱和的特大城市尤甚。该问题既涉及对交通违法、违规行为的惩治，又关乎对特殊人群福利政策的兑现，且需考量残疾车本身在车辆制式上的特有属性，为妥善处理纠纷，执法者不仅需要立足法律、法规，精准适法；还需要洞察政策、社情，兼顾法益的平等、平衡保护。为实现对残疾车的长效、常态治理，有必要探索构建立法、行政、司法及社会保障相互协作、彼此联动的残疾车综合治理工作格局，以为执法者纾困、为城市道路交通减负。这要求我们秉持久久为功的理念，同样需要辅以绵绵有力的方法。

一、问题的提出

为考察上海市涉残疾车交通事故案件的现状，我们借助系统内、外多个数据库对2017年1月1日至2019年12月31日期间上海各级法院审结的涉残疾车交通事故案件进行了全面检索，共统计出此类案件402件。其中，一审结案378件，2017年为144件、2018年为142件、2019年为92件，案件数量总体呈逐年下降趋势；二审结案24件，上诉率为6.35%。2018年以来，案件降幅尤为明显，这与2018年以来全市交通执法等部门开展一系列涉残疾车的专项治理工作相关，行政执法部门取得的工作成效显著。

通过数据分析，此类一审案件呈现如下基本特点：

（一）残疾车违规原因多样，载人、超车系主因

378件案件中，涉及残疾车违反交通法规的案件共125件，占33.07%，违规原因依次为载人、超车、闯红灯、非残疾人驾驶、未靠右行驶、未确保安全、无牌照、未走非机动车道、逃逸、超速、操作不当、改装、载货、未让行、逆向行驶。其中，违规载人68件，占54.4%；超车12件，占9.6%。

（二）残疾车致损案件多发，事故损害后果较重

378件案件中，残疾车方被认定为同等以上责任的案件共229件，占60.58%。（见图表）事故致残、致死比率较高，因事故导致十级以上伤残的案件共184件，占

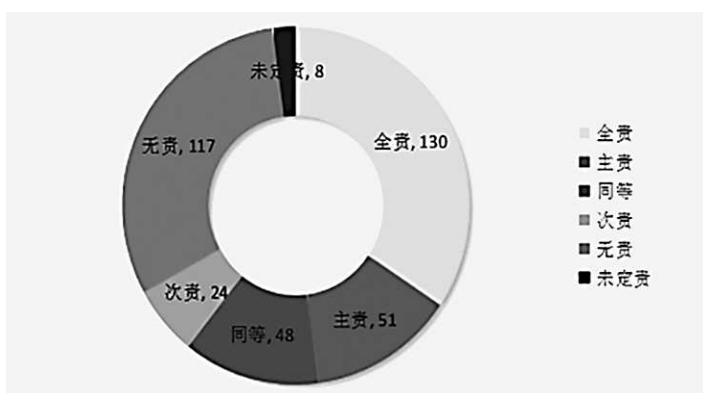
二、原因分析

上海市残联官网数据显示，截至2019年12月31日，全市共有肢体残疾人276045名，占残疾人总人数（578104名）的47.75%，其中下肢不便的残疾人占有一定比例。上海残疾车数量较多，道路交通又长期处于饱和状态，从城市综合治理的角度来说，要切实维护道路交通安全畅通；从保护弱势群体的角度来说，也要充分保障残疾人的出行便利。近年来，上海在持续做好残疾车管理工作的同时，适度加大对涉残疾车违法行为的专项治理力度，取得明显效果。但深入分析前述案件成因，仍有诸多问题值得我们进一步思考。

（一）违法载人现象屡禁不止，思想观念尚需转变

20世纪90年代中期，国家虽曾出台相关政策允许在部分地区有条件地开展残疾车营运活动，但鉴于上海路况较为复杂，一直以来都禁止残疾车非法营运（包括载人）。然而至今仍有一部分残疾人认为利用残疾车接送家人、朋友甚至进行营运都合乎情理，加之一些市民对残疾车的危险性亦估计不足，使得残疾车违法载人现象仍未能有效遏止。

（二）相关立法适用范围有



图表：上海法院涉残疾车一审案件中残疾车方定责情况

48.68%，其中30件案件存在多个伤残等级叠加的情况，占7.94%；另有15件案件中至少有一人死亡，占3.97%，个别案件损害后果严重。如一起生命权纠纷案，被告驾驶残疾车未在非机动车道内行驶，遇红灯时仍超速继续通行，与一电动自行车相撞，导致电动自行车驾驶员颅脑损伤死亡。需特别提示的是，残疾车载人后发生交通事故，致使搭乘人受伤的案件亦有50件之多，占13.23%，残疾车载人的危害性同样不容小觑。

（三）残疾车具有“准机动车”属性，事故形态多为机动车交通事故

378件案件中，机动车交通事故责任纠纷为250件，占66.14%；健康权、身体权、生命权纠纷为117件，占30.95%；因交通事故引

限，现行国家标准尚需调整

各地涉及残疾车的规定多以“办法”“暂行办法”等规范性文件的形式呈现，立法位阶低、内容散，适用范围相对有限。需特别指出的是，《中华人民共和国道路交通安全法》第五十八条规定：“残疾人机动轮椅车、电动自行车在非机动车道内行驶时，最高时速不得超过十五公里。”《上海市非机动车管理办法》第二十九条亦明确规定残疾人机动（电动）轮椅车在非机动车道内行驶时最高时速不得超过15公里。而现行有效的《残疾人机动轮椅车国家标准》（GB12995-2006）则规定其最高设计车速不大于50 km/h即可。国家技术标准的规定明显宽于法律规范的指引。鉴于残疾车在车辆制式、驾驶员反应能力等方面与一般非机动车相较均存在较大差异，危险系数相对较高，若不对其最高时速加以严格限制，则难以符合现今绝大多数城市的管理要求。

（三）法律适用方面存在留白，司法裁判标准尚需统一

此类案件虽在交通事故责任纠纷案件中所占比例相对有限，但因涉及对法律法规、司法解释的精准适用与对残疾人合法权益的切实保

发的其他纠纷11件，占2.91%。在事故形态方面，残疾车方同机动车方发生交通事故的比重较大。由于残疾车在外观形态、车辆制式等方面更趋向于机动车，残疾车方在驾车时存在较大视野盲区，加之残疾车方的行动能力受限，因此，残疾车方与机动车方之间发生的交通事故比例远高于其与非机动车方、行人之间的比例。

（四）残疾车保险限额偏低，残疾人赔偿能力有限

378件案件中，涉及为残疾车投保商业三者险的案件共48件，占12.7%，均由中国平安财产保险股份有限公司上海分公司承保，赔付限额仅为30000元且有一定免赔额。保险赔付限额不足清偿高额赔款，加之多数残疾人自身经济条件不佳，因无力赔偿致使原告申请执行的案件不在少数。

障之间的平衡，更需把握好裁判尺度。因法律法规、司法解释未对出借残疾车、搭乘残疾车等失序行为的法律责任作出规定，司法实践中的相异裁判意见由此而生，有的法官认为，就个案的因果关系不应作局限性、狭隘化认定，对诸如违法搭乘残疾车的乘客、将残疾车借予他人造成第三人受损的出借人等不当行为的实施者也应给予否定评价，这样既可彰显司法的威慑力，亦可在一定程度上抑制失序行为的发生；有的法官则认为，既然现行法律法规、司法解释未就类似行为给出明确的处罚依据和标准，则不应对上述行为科处法律责任。

（四）社会保障内涵仍待丰富，部门合力尚需发挥

2018年施行的《上海市残疾人专用车管理规定》明确公安机关是全市残疾人登记、通行管理的主管部门。残联在为残疾人申购、置换残疾车、购置保险，协助公安机关查验换牌等工作中也发挥着十分重要、积极的作用。值得我们深思的是，可以进一步尝试构建沟通、联动、协作机制，更为有效地发挥职能部门之间的合力，以拓展社会管理、社会保障的内涵，切实彰显社会保障部门“代表、服务、管理”的职能定位。

三、思路建议

残疾车综合治理所应遵循的基本原则为：消除残疾车“阻行”因素，力促其回归“助行”属性。就其具体内容而言，可分述如下。

（一）建立常态化治理机制，强化事前宣传教育

残疾车治理体系的完善，既要注意事后的执法管理，也要加强事前的源头教育。一方面，对于残疾车的交通违法行为，应当依照相关规定，纳入日常管理执法的范畴，在总结相关经验的基础上建立行之有效的常态化治理机制，避免出现运动式执法后不断“复发”的现象。另一方面，注重发挥交通管理部门和社会保障部门合力，加大对残疾车驾驶员宣传教育，通过不定期组织驾驶技能培训，交通法律法规宣讲，派发警示案例宣传册等活动，提高残疾车驾驶员的安全行车意识；此外，需适度加强对公众的普法教育，让公众了解残疾车相关规定，不改装、不借用、不搭乘残疾车。

（二）提高相关立法位阶，统一残疾车各类标准

首先，有法可依是实现残疾车长效治理的基本前提。本市自2018年9月起实施的《残疾人专用车管理规定》对残疾车的主管单位、登记要求、通行限制等作了相应规定，此种探索与实践值得期许。但从全国范围审视，残疾车基本被各地纳入非机动车范畴进行管理，仅有少数地区出台了残疾车专项管理规定，且基本拘囿于地市级层面。残疾车相较于一般非机动车，危险性较高。如果立法位阶过低、内容从简，即会导致实际管理效果欠佳，因此有必要提高立法位阶。考虑到残疾车数量、既有案件情况等要素，建议以部门规章形式对相关内容作出规定，再由各地以规范性文件形式予以落实。其次，明确处罚标准是实现残疾车精准治理的必要保障。为从源头上减少涉残疾车交通事故的发生，应当明确残疾车不得进行改装、不得载人、载货，不得出借他人。对于违反残疾车相关规范的行为，要明确处罚方式，包括警告教育、罚款、扣押车辆等。此外，全国各地正积极推行残疾车车型的统

一，值得关注的是，残疾车技术标准对于最高设计速度的限制远大于残疾车上路行驶的限速规定，这使得残疾车超速的可能性及超速幅度都相应增加，有必要及时下调相应技术标准。

（三）统一司法裁判尺度，提升案件执行力度

为切实发挥司法裁判的社会导向作用，在认定个案因果关系时，应立足于实现国家治理体系、治理能力现代化的角度审视问题。如残疾车作为非机动车性质处理，系考虑残疾人利益的特殊规定，

而对于改装后的残疾车，由于其尺寸、重量、速度等标准，超出合格残疾车的相关范围，其危险性有所提高，可考虑将残疾车认定为机动车处理，但仍认定为非机动车，但适当提高残疾车驾驶员在侵权责任中承担的比例；又如对于残疾人将残疾车出借给非残疾人使用，由于残疾车系根据下肢残疾的人进行的特殊设计，故其与驾驶一般非机动车或机动车有所不同，基本通过双手进行操作，非残疾人对于此种驾驶方式不习惯的情况下，更易由于操作不当导致交通事故发生，此种情况下造成他人人身财产损失的，车主应承担与其过错程度相对应的赔偿责任；再如对于残疾车载人情况的发生，究其根源在于残疾车诞生之初就设计了乘坐护理人员的位置，但该设计的合理性有待商榷。残疾人作为行动力有所欠缺的一方，反而要由其携带行动力正常者出行，从对出行工具的控制力角度而言，这显然是失当的。上海明令禁止残疾车载人行为，故在司法实践中，应当考虑搭乘人自身存在一定过错，据此由其分担相应的赔偿责任。

在案件执行阶段，一方面要加大执行生效裁判调解文书的力度，保障申请执行人的合法权益，维护司法公信力；另一方面也要考虑相关案件中残疾人的实际赔偿能力，通过分期履行、执行和解等手段，在要求其切实承担相应赔偿责任的同时，也维持其基本的生活需求，避免新的社会矛盾产生。对于残疾人自身经济困难的，可以考虑通过司法救助的手段，促成当事双方达成调解，或在执行阶段，通过司法救助达成执行和解。

（四）拓宽社会保障渠道，提升残疾人帮扶力度

残疾车作为非机动车，目前除残联为其附带的商业险外，没有其他的相应险种。建议残联加强与保险公司沟通，推动增加残疾车相关保险的险种，由残疾人自行根据能力购买，或以国家财政经费作为保险购买的补贴，通过保险的方式，转移侵权后相关方的风险。残联等相关机构也应进一步加强残疾人职业技能培训，拓宽残疾人就业渠道，增加就业岗位，提高残疾人的收入水平，由此可避免残疾人通过残疾车载客的方式获取收入，从源头上减少涉残疾车交通事故的发生。

（课题组成员：刘蕊，静安区人民法院侵权审判团队负责人；沈烨，静安区人民法院侵权审判团队协助负责人；朱佳敏，静安区人民法院侵权审判团队法官助理；王信，静安区人民法院侵权审判团队法官助理）