

杨润凯●主编

《道路交通安全违法行为处理程序规定》

理解与适用

DAO LU JIAO TONG
AN QUAN WEI FA XING WEI
CHU LI CHENG XU GUI DING
LI JIE YU SHI YONG

群 众 出 版 社

● 责任编辑：白玉生 ● 封面设计：张 冀

ISBN 7-5014-3437-9



9 787501 434374 >

ISBN 7-5014-3437-9/D · 1607

定价：22.00元

《道路交通安全违法行为处理程序规定》 理 解 与 适 用

主 审 丁立民
主 编 杨润凯
副主编 谭军力 马社强 牛学军
撰稿人 (以姓氏笔划为序)
马社强 牛学军 杜 莹
杨润凯 吴新宇 高万云
谭军力

群众出版社
2005 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

《道路交通安全违法行为处理程序规定》理解与适用/杨润凯主编. —北京:群众出版社, 2005. 4

ISBN 7-5014-3437-9

I. 道... II. 杨... III. 道路交通安全法-法律解释-中国
IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 027288 号

《道路交通安全违法行为处理程序规定》理解与适用

杨润凯 主编

编 者: 杨润凯

责任编辑: 白玉生

封面设计: 张 冀

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区十五号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

印 刷: 地矿部保定地质工程勘察院美术胶印厂

开 本: 850×1168 毫米 32 开本

字 数: 292 千字

印 张: 11.625

版 次: 2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

I S B N: 7-5014-3437-9/D·1607

定 价: 22.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究

群众版图书, 印装错误随时退换。

前 言

2004年5月1日,《中华人民共和国道路交通安全法》的正式实施是我国道路交通安全管理新的里程碑。为了更好地贯彻落实《中华人民共和国道路交通安全法》以及《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》,同时也是为了保护交通参与者的合法权利,公安部颁布了部门规章——《道路交通安全违法行为处理程序规定》,进一步规范了对道路交通安全违法行为处理的程序。

《道路交通安全违法行为处理程序规定》已经正式实施快一年了,这一规章颁布后,公安部要求组织广大交通警察认真学习、深刻领会、熟练掌握和正确运用新的程序规定,以促进交通安全违法行为处罚工作的规范化;同时要通过多种方式来宣传《道路交通安全违法行为处理程序规定》的新内容、新特点,让广大的交通参与人全面了解新的《道路交通安全违法行为处理程序规定》。为了配合和帮助交通警察和交通参与人学习、领会、宣传和贯彻《道路交通安全违法行为处理程序规定》,中国人民公安大学交通管理工程系的几位青年教师和一些实践部门的同志,在认真学习、研究的基础上,编写了这本《〈道路交通安全违法行为处理程序规定〉理解与适用》。在编写中,我们力求在反映立法精神的同时,解释出法条规定的含义、意义,并做到理论与实际运用的结合,同时,结合实施过程中遇到的新问题,

提出了一些新的观点和解决办法。

在本书的编写过程中，我们得到了许多学者、同仁的建议和帮助，在此表示衷心感谢！同时，我们也借鉴、吸收了一些老师、学者、同仁的研究成果，在此一并表示感谢！

吴新宇同志不仅参与编写了部分内容，并对全书文字进行了校对，在此表示感谢！

由于作者理论水平和实践经验的局限，加之编写时间仓促，书中难免有不妥之处。恳请广大读者批评指正。

编 者

2005 年 3 月

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 现场处理程序	(16)
第一节 现场处罚	(16)
第二节 行政强制措施在现场适用	(42)
第三章 非现场处理程序	(80)
第一节 非现场处罚	(80)
第二节 收缴机动车、牌证和强制排除妨碍	(120)
第四章 处罚的执行	(128)
第五章 其他规定	(134)
第六章 附则	(152)
附录	(157)
附录一 中华人民共和国道路交通安全法	(157)
附录二 中华人民共和国道路交通安全法实施条例 ...	(185)
附录三 道路交通安全违法行为处理程序规定	(212)
附录四 交通事故处理程序规定	(236)
附录五 机动车驾驶证申领和使用规定	(259)
附录六 机动车登记规定	(298)
附录七 交通违法行为代码	(314)
附录八 公安机关办理行政案件程序规定	(330)
参考书目	(365)

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国道路交通安全法》及其实施条例，制定本规定。

【理解与适用】 本条是关于《道路交通安全违法行为处理程序规定》的制定依据的规定。

《道路交通安全法》及其实施条例详细制定了机动车、非机动车、行人的通行规则以及对违法行为的处理，但对违法行为如何进行处罚，即处罚的程序问题却未作规定。《道路交通安全违法行为处理程序规定》正是具体规定对交通违法行为处理时所遵守的程序。制定本程序规定的宗旨，是既要保障公安机关交通管理部门正确履行职责，又要保护公民、法人和其他组织的合法权益，不仅要求公安机关交通管理部门严格依法查处交通安全违法行为，以保护人身和财产安全，更要求公安机关及其交通警察严于律己，杜绝滥用权力，保护人权，不断提高公安机关交通管理部门的行政执法水平，特别是程序意识的培养和提高，改变以往重实体轻程序的错误观念，保证公安机关交通管理部门履行职责的合法性、公正性和高效性，最终使《道路交通安全法》及其他交通安全法规规定的交通安全违法行为能够得到准确、及时地处理，也使违法行为人的合法权益得到保护。

第二条 公安机关交通管理部门及其交通警察对道路交通安全违法行为（以下简称违法行为）的处理程序，在法定职权范

围内依照本规定实施。

【理解与适用】 本条是关于交通安全违法行为处理的主体及《道路交通安全违法行为处理程序规定》的法律效力的规定。

有两层含义：一是明确了交通安全违法行为处理的主体是公安机关交通管理部门及其交通警察；二是对交通安全违法行为的处理必须在法定的职权内依据《道路交通安全违法行为处理程序规定》的规定进行。为进一步明确本含义，做如下分述：

一、交通安全违法行为

交通安全违法行为是指在我国境内的车辆驾驶员、行人、乘车人以及与道路交通活动有关的单位和个人，违反《道路交通安全法》及其实施条例或其他道路交通安全法律、法规的过错行为。

二、交通安全违法行为的构成要件

交通安全违法行为的构成要件是指我国交通安全法律、法规规定的，决定行为人的交通或与交通有关的行为是否构成违法以及是否承担法律责任所需的主客观要件的总和，应由以下四个方面构成：

（一）交通安全违法行为的主体

交通安全违法行为的主体，必须是达到法定责任年龄，具有法律责任能力的个人以及法人和其他组织。对个人而言，根据《行政处罚法》第25条之规定，我国的行政法律责任年龄分为三个阶段：无责任年龄阶段，为14周岁以下，即对于14周岁以下道路交通安全违法行为人不予处罚；从轻、减轻责任年龄阶段，为14至18周岁，即公安机关对于在这个年龄段内的人实施的道路交通安全违法行为，应在法定的处罚幅度内给

予较轻的处罚；完全责任年龄阶段，为 18 周岁以上，即对于年满 18 周岁的行为人实施的道路交通安全违法行为，应负完全责任。未达到法定责任年龄的个人，即使有违法行为，也不能成为追究其法律责任的主体。

（二）交通安全违法行为的主观方面

交通安全违法行为的主观方面是指行为人实施道路交通安全违法行为时的心理状态，就是要求承担交通安全违法责任的行为人主观上有过错，包括故意和过失，过失包括疏忽大意的过失和过于自信的过失。如果违法行为的发生不是由于当事人的过错，而是由于不可抗力等非过错因素引起的，则当事人不负法律责任。

（三）交通安全违法行为的客体

交通安全违法行为的客体是指被交通违法行为侵害，而受交通安全法律、法规保护的社会关系，具体来讲就是道路交通秩序、人身安全、公民、法人和其他组织的财产安全以及其他合法权益。

（四）交通安全违法行为的客观方面

交通安全违法行为的客观方面是指行为人实施了某种交通安全法律、法规所禁止的行为或没有履行交通安全法律、法规所规定的义务。

只有当事人的行为同时具备了上述四个要件，才能追究当事人的违法责任。

三、处理交通安全违法行为的主体

对交通安全违法行为处理的主体是公安机关交通管理部门及其交通警察。《道路交通安全法》规定：国务院公安部门负责全国道路交通安全管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门负责本行政区域内的道路交通安全管理工作。所谓

县级以上公安交通管理部门就是各省（自治区、直辖市）、市（地级市）、县（区）的公安交警总队、支队和大队以及高速公路交警支队、大队。交通警察应当是在公安机关交通管理部门工作的、正式、在编的，并经法制和交通安全管理业务培训、考核合格的人民警察。公安机关交通管理部门对交通安全违法行为的处理是通过交通警察的具体执法来实现的。

四、公安机关交通管理部门及其交通警察在处理交通安全违法行为中的法定职权

《道路交通安全违法行为处理程序规定》规定，对交通安全违法行为的处理，必须在法定的职权内进行。那么，公安机关交通管理部门及其交通警察的法定职权又包括哪些呢？

第一，根据《道路交通安全法》第 88 条之规定，对交通安全违法行为的处罚种类有：警告、罚款、暂扣或吊销机动车驾驶证、拘留。这从处罚手段上确定了对交通安全违法行为处理的法定职权。

第二，根据《道路交通安全法》第 96 条、第 97 条、第 100 条、第 103 条及其《实施条例》第 103 条之规定，还可以收缴或没收非法财物、没收违法所得、撤销机动车登记或者机动车驾驶证许可。

第三，行政强制措施。在对违法行为处理过程中采取的这些行政强制措施，也是公安机关交通管理部门及其交通警察的法定职权。交通警察在执法过程中，因制止违法行为、避免危害发生、防止证据灭失的需要或者机动车驾驶人累积记分满 12 分的，可以依法采取扣留车辆，扣留机动车驾驶证，拖移机动车，收缴非法装置，检验体内酒精、国家管制的精神药品、麻醉药品含量的行政强制措施。

第四，其他一般性措施。

五、处理交通安全违法行为的程序

公安机关交通管理部门及其交通警察处理交通安全违法行为必须依据本规定的程序实施。目的是保证对违法行为能够依法处理，防止侵权、违法，保障行为人的合法权益。

第三条 公安机关交通管理部门及其交通警察对违法行为的处理，应当遵循合法、及时、公正、公开和处罚与教育相结合的原则。对应当给予处罚的，依据违法行为的事实和法律、法规的规定作出处罚决定。

【理解与适用】 本条是关于处理的原则和处理的依据的相关规定。

一、合法、及时

合法，是指处理交通安全违法行为，必须依照《道路交通安全法》或其他交通安全法律、法规和与行政执法有关的法律、法规规定的程序以及本规定进行。只有在法定权限内处理道路交通安全违法行为才能称之为合法。这要求：第一，必须是执法主体在其法定权限内作出的行为；第二，该行政行为的作出必须符合法律、法规及规章对事务管辖权、地域管辖权和级别管辖权的划分。执法行为首先是要严格遵守法律、行政法规所规定的权利义务，既不得超越法律、法规的权限规定，也不得怠于行使法律、法规所规定的权利和义务，必须依法履行职责，遵守法定程序，行政行为按照行政程序法的要求实施是依法行政的重要内容。

及时，实际上和《道路交通安全法》第79条所述的“高效”出于同一立法宗旨，就是要求公安机关交通管理部门在处

理交通安全违法行为时，在受理案件、调查、处理的各个阶段，都必须按照《道路交通安全法》及其他交通安全法规和本程序规定规定的时限，按期执行有关的程序，并对案件作出处理决定，既不能推委不办，也不能久拖不决。无论是及时还是高效，都要求行政行为应当在最短的时间内取得最理想的结果，同时注意在该过程中尽可能耗费最少的人力、物力和财力，目的是为了保障公民的合法权益，直接针对以往公安机关交通管理部门行政效率低、办事拖沓的不良作风。从行政行为的角度看，这是行政工作的基本要求；从警民关系看，这是融洽警民鱼水情，树良好警察形象的法宝。

二、公正、公开

行政法制的发展，已经不能把行政行为的公正性、公开性仅仅停留在对执法者的希望和期待上，而应该深化为行政主体的具体义务和行政相对人的具体权利。因此，《行政处罚法》第4条明确规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则”。这就使“公正”和“公开”突破了业务上的要求，进而上升到法律的高度。

公正原则是指排除行政主体可能造成偏见的因素，使之公正地对待行政相对人的原则。公正原则要求公安机关交通管理部门在处理交通安全违法行为时要依法平等对待当事人，法律是处理违法行为的惟一尺度，对所有的人都必须采用同一尺度去衡量，平等地适用法律，并注意保护违法嫌疑人的合法权益，不能因其有违法行为而忽视对其合法权益的保护。具体的做法：一是坚持实事求是的原则，实事求是的具体标准就是“以事实为依据”，即以案件违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度为依据；“以法律为准绳”，就是每一项行政行为都必须能找到法律依据。二是凡与本人有关的案件不能由本人自行处理，按相关规定回避。三是必须认真、充分听取违法嫌疑人的陈述和申辩，这

是法律规定的正当程序，只有这样，才有可能避免错案的发生。

公开原则是指行政行为应当透明，行政处罚的依据必须对外公布。公开是保证公正的必要和有效手段，具体要求：一是对交通安全违法行为进行处罚所采用的依据必须是已经公布实施的法律、法规。《行政处罚法》第4条规定：“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的不得作为行政处罚的依据”。二是要求公安机关交通管理部门办理交通安全违法案件的程序要公开，履行告知义务。《行政处罚法》第31条、第41条就告知义务作了详细规定，其核心就是在作出处罚决定之前，应当告知当事人拟作出处罚决定的事实、理由和依据，未按规定履行告知义务的，行政处罚决定不能成立。三是允许当事人陈述和申辩，这是《行政处罚法》第32条、第41条的规定，拒绝听取当事人的陈述和申辩，处罚决定同样不成立。

三、教育和处罚相结合的原则

这是公安机关实施行政处罚的一贯原则。《行政处罚法》第5条规定：“实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”交通安全违法行为就整体而言，属于一般性的违法行为，当事人的主观恶意程度并不大，很多违法行为的产生是因为交通参与者交通安全意识淡薄的过失所致。因此，如果在处理交通安全违法过程中片面强调处罚，势必不利于交通安全法制的宣传和交通安全意识的培养。另外，法本身的一大功能就是“防患于未然”，其途径就是教育。

做到教育与处罚相结合，要求公安机关交通管理部门及其交通警察不仅要把教育贯彻于处罚交通安全违法行为的全过程，更要贯彻于交通管理工作的每个细节部位，把交通管理变成交通安全法制宣传的课堂。“处罚”有量化的尺度，“教育”工作开展

的难点就在于教育没有程序，没有标准。因此，只有将“教育”融入平时工作的每个细节，才能做到教育与处罚的有效结合。

教育与处罚相结合，要做到二者的平衡发展。过去我们“重罚轻教”，现在也不能“重教轻罚”。随着法律制度的日益健全和人民群众法律意识的不断提高，执法者的法制意识和执法水平也受到极大挑战。在基层实践中，很多民警都曾遭到过群众的投诉，这本身是一件好事，但个别民警对此产生错误认识，认为这是自身工作水平低的表现，并担心过多的投诉会影响组织对自身的评价，因而逐渐滋生一种“多管不如少管，少管不如不管”的思想。以教育取代处罚，这样当然不会再有投诉，但却放纵了大量的交通安全违法行为，显然有悖于“教育与处罚相结合”的立法本意。因此，公安机关交通管理部门及其交通警察，应大胆开展工作，该罚则罚，该教则教，做到二者的平衡发展。

四、处罚的依据

本条规定“依据违法行为的事实和法律法规的规定作出处罚的决定”，这是对交通安全违法行为处罚依据的总结，根据该条文，违法事实和法律法规是处罚的依据。因而要求在作出处罚决定之前，必须查明违法事实，作到案件事实清楚，证据确实充分。《行政处罚法》第30条规定：“行政机关必须查明事实，违法事实不清的，不得给予行政处罚”，同时，为确保处罚具有依据从而使处罚合法化，还应加强上级机关对下级机关的监督。根据《行政处罚法》第55条之规定，若没有法定的处罚依据的，上级机关或有关部门应当责令改正。

第四条 对交通警察执勤、执法中当场发现的违法行为的处罚由违法行为地的公安机关交通管理部门管辖。

对交通技术监控资料记录的违法行为的处罚可以由违法行为

地或者机动车号牌核发地的公安机关交通管理部门管辖。

【理解与适用】 本条是关于交通安全违法行为处理管辖权的规定。

一、关于管辖权的问题，本条确立了地域管辖原则

地域管辖是指根据行政机关的管理区域来确定其实施行政制裁权的实施范围，是横向划分同级人民政府及其所属部门在各自辖区内实施行政制裁的权限分工。单纯从地域管辖的角度看，地域管辖解决的是行政制裁权块块划分的问题。一般情况下，交通安全违法行为由违法行为地的公安机关交通管理部门即交警大队管辖。交通安全违法行为的地域管辖原则，是依据《行政处罚法》第20条“行政处罚由违法行为地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖”而作出的。交通违法行为以违法行为地作为公安机关管辖违法活动基准点是比较科学的，其优点是：一是便于案件的管辖，有利于查获当事人的违法事实，收集违法证据，处罚违法行为。如果违法行为被当场发现，则当场执勤或执法的交通民警对违法活动最清楚，可以迅速收集证据；二是有利于违法事实的进一步调查、取证，可以有效地节省人力、物力，提高工作效率，例如，当事人有陈述和申辩的权利，违法行为地公安机关交通管理部门就可以立即针对其陈述和申辩进行质证以及展开进一步调查；三是方便群众生活；四是便于因地制宜地开展交通法制宣传和教育工作。

二、当场发现

当场发现是指交通安全违法行为正在实施过程中，或在实施后不久，或违法行为处于一定的持续的状态中被交通警察查

获，“当场”强调的是时间概念而不是空间概念，强调的是违法行为被发现的时间性。

三、违法行为地

如何理解违法行为地是实施行政制裁首先要解决的问题。应当说，行为人实施了违法行为，在其实施过程中的任何一个阶段被发现，该地方都可以成为违法行为地。所以，行为地既包括违法行为实际发生地，又包括违法行为被发现地。例如，非法安装警报器，实际安装地可以处罚，离开原地后被其他地区发现也可以处罚。违法行为地的公安机关交通管理部门，是指行为地的县级以上公安机关交通管理部门，即交警大队；而不是违法行为具体发生地的交警中队。机动车号牌核发地的公安机关交通管理部门，是指市级（地级市）以上公安机关的交通管理部门，即交警支队。

四、对交通技术监控资料记录的违法行为的处罚，可以由违法行为地或者机动车号牌核发地的公安机关交通管理部门管辖

由机动车号牌核发地的公安机关交通管理部门管辖，是管辖权发生转移的一种特殊情况。“可以”，即有这种权力或者说有这种可能，而不是必须。到底由哪个机关的交通管理部门来管辖，应根据利于处罚，提高效率，减少成本的原则来确定，一般由违法行为地的公安机关交通管理部门处罚，行为地交管部门处罚不便的，应当通知机动车号牌核发地的公安机关交通管理部门，并提供违法事实的证据，同时有权要求作出回复。同一违法事实不得处罚两次以上。

第五条 对违法行为人处以罚款或者暂扣机动车驾驶证处罚的，由县级以上公安机关交通管理部门作出处罚决定。