

道路交通法律制度研究

# 道路交通法律制度仪君

仪君 刘桂华 著

黑龙江人民出版社

## 道路交通法律制度研究

### 图书在版编目(CIP)数据

道路交通法律制度研究/ 仪君 刘桂华著 .—哈尔滨:  
黑龙江人民出版社, 2003 .4  
ISBN 7 - 207 - 06033 - 5

.道 ... . 仪 ... 刘 ... .公路运输—交通  
运输管理—法规—研究—中国 .D922 .144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 032331 号

责任编辑:王裕江 封面设计:于克广 李 真

书 名 道路交通法律制度研究

编 著 仪 君 刘桂华

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮编·电话 150008·82281489

网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂

开 本 850×1168 毫米 1/32·印张 9.875

字 数 210 000

印 数 1 - 3 000

版 次 2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 207 - 06033 - 5/ D·786

定 价 20.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

## 呼唤法制须共勉 谨以赤诚奉诸君

### ——作者题记

喜逢盛世,国泰民安,百业兴隆,与时俱进。特别是道路交通运输和管理事业,在短短的十几年中,发生了翻天覆地的变化。目前,全国公路通车里程总计1758422公里,跃居世界第四位;高速公路25020公里,跃居世界第二位。使国人瞩目,使世人震惊。在这个伟大的历史发展时期,在道路管理领域,无论是质的细微变化,还是量的巨大积淀;无论是理论的创新,还是实践的突破,都有幸载入时代发展的史册。

在当前国内市场开放、国际经济融通的新形势下,道路管理对保障和促进经济建设、社会进步的地位和作用越来越突出。改革开放使国内的经济技术协作不断扩大,地区之间、行业之间、企业之间的经济活动日益增多,商品流通量大幅度增加,旅游服务事业蓬勃兴起,政治、经济、文化活动更加频繁,人们交通出行频率加快,特别是我国加入WTO以后,国际间的技术开发、经济贸易势头正好,涉外交通日趋增多,必然给道路管理带来许多新情况、新问题,甚至可能出现无法可依的局面。目前的道路交通立法中又缺乏对这些新情况、新问题的系统研究和规定,且有些交通管理手段政策性强、弹性大,体现在法律形式上多以规章、文件、通知等形式予以发布,既不规范,也不稳定,缺乏系统性、连贯性,不利于交

通管理人員和交通參與者掌握和適用。這就需要用一種系統的立法思想和理論對目前的交通管理政策、法律、規章制度、規範性技術標準等進行系統闡述，構建道路交通管理法律體系框架，為依法管理道路交通提供必要的法律依據。

誠然，建立道路交通管理法律體系需要內在和外在的諸多因素。如果說過去時機尚未成熟，而今天，萬事俱備，只欠東風。社會主義市場經濟的蓬勃發展，為建立道路交通管理法律體系提供了良好的物質條件；國家和地方已經制定和頒布的《中華人民共和國道路交通管理條例》等道路交通管理法規和實施細則，為建立道路交通管理法律體系奠定了堅實的基础；特別是道路交通管理體制改革以後，廣大公安交通幹警在交通管理實踐中摸索和總結出豐富的工作經驗，使道路交通管理法律理論的內容更加充實和完善，為建立道路交通管理法律體系提供了翔實的科學依據。

“世不患無法，而患無必行之法”（漢、桓寬《鹽鐵論·申韓》）。社會主義市場經濟是法制經濟，加快道路交通管理法制建設，是活躍、促進、繁榮和發展社會主義市場經濟的基本保證。法與時轉，抱法處勢，法律效力才能垂久而傳遠；道路交通管理法制建設才會夯實基礎，成就功業。為此，廣大公安交通幹警感到肩負的責任，把投身並奉獻於道路交通管理法制建設作為光榮的使命。

1996年獲悉公安部交通管理局開始組織起草《道路交通安全法》的喜訊，心情激動不已，並付諸行動。認真學習領會公安部起草道路交通基本法的立法精神，密切關注交通立法信息與動態，查閱拜讀專家學者及同行的論著和文章。1998年公安部將起草的《道路交通安全法》呈報全國人大審議後，出於

职业责任,开始着手撰写《道路交通法律制度研究》。用了几年的时间,把专修法律的基础、交通管理的实践以及行家论著的精华有机地融汇在一起,今天终于将《道路交通法律制度研究》一书奉献给大家。由于法学理论基础尚需扎实,交通管理实践仍要厚实,撰写的这本颇像学习体会的论著,肯定会有诸多谬误,在此,一是表示歉意,二是敬请指教。凭心而论,撰写《道路交通法律制度研究》,别无他求,希望用自己的赤诚和努力证明,构建具有中国特色的道路交通管理法律体系绝不可能一呼即出,一蹴而就,而要花几十年时间,甚至几代人的付出和努力,需要更多的关注并有志于道路交通立法的同仁,深入研究,大胆探索,百家争鸣,各有建树。

真诚地企盼,更多的人投入,更快速的超越!

2003年6月12日

于无锡

## 目 录

## 上篇 道路交通安全法一般问题研究

WTO 对中国道路交通管理工作的影响及法律对策研究...	(3)
论道路交通法的概念和调整对象 .....	(18)
论道路交通法的地位 .....	(26)
道路交通法律关系的研究 .....	(34)
论道路交通法的制定 .....	(46)
《道路交通安全法》立法述评 .....	(54)
论道路交通法的实施 .....	(64)
中国道路交通法律制度综述 .....	(69)
外国道路交通法之借鉴.....	(105)

## 下篇 道路交通安全法具体问题研究

## 道路交通安全法具体问题研究

## ——车辆管理法律制度

车辆和驾驶员法律制度综述.....	(123)
农用运输车交通管理体制法制化的思考.....	(132)

## 道路交通法律制度研究

论中国机动车强制保险法律制度的完善.....	(141)
自行车交通管理立法研究.....	(149)
电动自行车交通立法问题思考.....	(159)
道路交通安全法具体问题研究	
——交通安全法律制度	
道路交通安全法律控制研究.....	(169)
道路通行法律制度探析.....	(191)
关于道路交通事故无过失规则原则的思考.....	(204)
轻微交通事故自行协商解决的法理评析.....	(218)
关于道路交通事故责任认定和损害赔偿调解移交法院 问题的思考.....	(227)
道路交通安全法具体问题研究	
——道路交通管理行政处罚法律制度	
道路交通管理行政处罚法律制度研究.....	(239)
论现行道路交通管理行政处罚法律制度的完善.....	(254)
论行政处罚在道路交通管理中的运用.....	(268)
道路交通安全法具体问题研究	
——停车场法	
停车管理法研究.....	(285)
道路交通安全法具体问题研究	
——法律责任	
关于确立“交通肇事逃逸罪”罪名的探讨.....	(298)
参考文献.....	(308)

# 上 篇

## 道路交通安全法一般问题研究

## WTO 对中国道路交通管理工作的影响及法律对策研究

2001年,中国经历了长达15年的艰难谈判,终于成为世界贸易组织(以下简称“WTO”)第143个成员国。从此,中国开始进入世界贸易一体化,与世界各国形成经济的融合。加入WTO,为我国改革开放和经济发展带来新的机遇和严峻挑战。我国根据社会主义市场经济体制需求和加入WTO的承诺,将严格依照国际通行的规则,进一步完善涉外法律法规体系,为具有中国特色的社会主义全面发展创造良好的法制环境。道路交通管理是国家行政管理的一个重要组成部分,与经济建设有着密切的关系。加入WTO以后,对我国现行的道路交通管理理念、法律法规、方针政策及管理手段、管理方式等,都将带来重大影响。交通管理部门要自觉地、主动地适应入世后带来的影响和要求,促进交通管理工作的改革,逐步建立和完善与国际通行规则相融合的道路交通行政管理体制和法律制度,更好地服务于改革开放和经济建设。在WTO体制下,中国道路交通法制面临着许多新的问题,如何健全道路交通法制,尽快与国际惯例接轨,适应新形势的需要,进行并完善道路交通法制建设,及早做好准备,避免国际法律冲突就成为当务之急。

### 一、WTO 规则为中国道路交通法制建设提出新要求

(一) WTO 的基本原则要求道路交通行政管理强化“公开、公平、公正”的执法理念

WTO 的主要协定、协议体现了非歧视原则、市场准入原则、公平竞争原则、法规透明度原则等。这些原则不仅适用于经济领域,而且也是对政府行为的基本要求。加入 WTO 要求我们在新的国内国际形势下,进一步加快政府改革,建立一个透明、统一、公正、可预见性的法律体系,建立开放、公平的市场竞争秩序。对公安交通管理特别是执法工作提出新的课题,要求执法行为公开、公平、公正,执法手段科学、高效。

从多年来的实践看,受长期计划经济的管理模式的影响,公安交通管理较多地习惯于行政干预,习惯于权力集中。在政策法规的制定方面,较多强调交通管理部门利益,对被管理者限制较多,在一定程度上管理者与被管理者之间存在不平等现象。在管理职责的履行方面,存在行政命令、人情关系等制约法律执行和地方保护主义的现象,平等和服务意识有待增强,政策法规透明度和承诺信任度还需提高。从某种程度上说,入世后的道路交通管理要求行政执法部门和执法者更新和转换思想观念,改革管理制度,强化服务职能,按照国际惯例和道路交通普遍规律制定管理法规和政策,增强执法和管理活动的透明度和公正性,使中国道路交通管理符合国际通行规则和 WTO 基本原则的要求。

(二) 市场准入、国民待遇规则提出要给予缔约方全体以交通准入和国民待遇

WTO 规则中有过境运输的规定。作为建立世界贸易组

织协议附件之一的 1994 年签定的《关贸总协定》第五条规定：“货物(包括行李在内)、船舶及其他运输工具,经由一缔约国的领土通过,无论有无转船、存仓、装卸或改变运输方式,只要通过的路程是全部运程的一部分,而运输的起点和终点又在运输所经的缔约国的领土以外,应视为经由这一缔约国的领土过境,这种性质的运输,本条定名为过境运输”。这里所说的“其他运输工具”就包括公路汽车运输。

《关贸总协定》还规定：“来自或前往其他缔约国领土的过境运输,有权按照最便于国际过境的路线,通过每一缔约国的领土自由过境,不得以船舶的国籍、来源地、出发地、进入港、驶出港或目的港不同,或者以有关货物、船舶、或其他运输工具的所有权的任何情况,作为实施差别待遇的依据。”这就要求我们要允许所有的缔约国的车辆在中国自由过境运输,并且对所有缔约国的车辆,要给予国民待遇。

“缔约方对通过其领土的过境运输,可以要求在适当的海关报关;但是,除了未遵守应适用的海关法令条例的以外,这种来自或前往其他缔约方领土的过境运输,不应受到不必要的耽延或限制,并应对他免征关税、过境税或有关过境的其他费用。但运输费用以及相当于因过境而支出的行政费用或提供服务成本的费用,不在此限。”强调了对过境运输不得采用非关税壁垒措施,既不能受到不必要的延误和限制,并应免除有关过境的的其他费用。但不包括因过境要支付的行政费用或提供服务成本的费用。

“缔约方对来自或前往其他缔约方领土的过境运输所征收的费用,及所实施的条例必须合理,并应考虑运输的各种情况。”强调政策法规的合理性,要求各国立法与国际惯例接轨。

“在有关过境的费用、条例和手续方面,一缔约方对来自或前往其他缔约方的过境运输所给的待遇,不得低于对来自或前往任何第三国的过境运输所给的待遇。”这是最惠国待遇原则的体现,要求缔约国给予任何一国的待遇,必须平等的给予第三方。

“一缔约方对经由另一缔约方领土过境的产品所给的待遇,不应低于这些产品如未经另一缔约方领土过境,而直接从原产地运到目的地时所应给予的待遇。但是,如果直接运输是某些货物在进口时得以享受优惠税率的必要条件或与缔约方征收关税的某种估价办法有关,则缔约方得保留其在本协定签定之日已实施的有关直接运输的那些规定。”这一条款强调的是过境运输待遇标准。

允许外国车辆行经我国,这就是道路运输的市场准入。世界各国道路交通规则不同,有的是右行制国家,靠右侧通行;有的是左行制国家,靠左侧通行;有的上午和下午通行规则不同。车辆的设计也不一样,有的是右舵,有的是左舵。这就为我国的道路交通管理提出了新课题。道路交通立法,必须注意与WTO规则接轨,采用国际通行规定和标志对过境车辆进行管理。

(三)政策法规统一和透明度规则要求道路交通法律、法规的统一和透明

根据《关贸总协定》第十条规定,“缔约方有效实施的关于税捐和其他费用的征收率,关于影响进出口货物的销售、分配、运输、保险、存仓、检验、展览、加工、混合或使用的法令、条例与一般援用的司法判决及行政决定,都应迅速公布,以使各国政府及贸易商对它们熟悉。一缔约方政府或政府机构与另

一缔约方政府或政府机构之间缔结的影响国际贸易政策的现行协定,也必须公布。但本款规定并不要求缔约方公开那些会妨碍法令的贯彻执行、会违反公共利益或会损害某一公司企业的正当商业利益的机密资料。”(a)缔约方采取的按既定统一办法提高进口货物关税或其他费用的征收率,或者对进口货物及其支付转让实施新的或更严格的规定、限制或禁止的普遍适用的措施,非经正式公布,不得实施。”缔约各方应以统一、公正和合理的方式实施上述法令、条例、判决和决定。”(b)为了能够特别对于有关海关事项的行政行为迅速检查和纠正,缔约各方应维持或尽快建立司法的、仲裁的或行政的法庭或程序。这种法庭或程序应独立于负责行政实施的机构之外,而他们的决定除进口商于规定上诉期间向上级法院或法庭提出申诉以外,应由这些机构予以执行,并作为今后实施的准则。但是,如这些机构的中央主管机关,有充分理由认为他们的决定与法律的既定原则有抵触或与事实不符,它可以采取步骤使这个问题经由另一程序加以检查。”(c)如于本协定签定之日,在缔约方领土内实施的,事实上能够对行政行为提供客观公正的检查,即使这种程序不是全部或正式地独立于负责行政实施的机构以外,本款(b)项规定,并不要求取消它或替换它。实施这种程序的缔约方如被请求,应向缔约方全体,提供有关这种程序的详尽资料,以便缔约方全体决定这种程序是否符合本项规定的要求。”这些规定强调了一国政策法令要求既要统一,又要透明。

而目前我国的道路交通立法还缺乏全国统一性、权威性,地方性道路交通立法还占据相当大的比重,且各地的法规之间又有差异,有的甚至是地方政府的红头文件,内部掌握,不

公开,缺乏透明度,这些现象在WTO体制下难以适应需求。

### (四)WTO要求道路交通行政审批制度调整和改革

入世加快了市场经济体制的建立和完善,要求政府减少对经济事务的行政性审批,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。政府机关不宜也不可能管得太多,不能用计划经济体制下那套办法,把不该管、管不了、实际上也管不好的事情也都包揽下来,而应把该管的事情管住、管好,办事手续应该越简单越好。目前,公安交通管理部门在车辆和驾驶员管理、交通秩序管理等行政审批方面存在手续繁琐、办理周期长、随意性大、收费项目多等问题;有的审批项目还缺少工作规范和监督制约机制,一些地方公安交通管理部门和少数民警在行政审批中,出现利用审批权以权谋私、徇私枉法、贪污受贿、违法犯罪等问题。目前,部分大城市在车辆通行方面的行政审批较多。这种单纯采用行政手段限制部分车种、控制交通总量的做法,在一定程度上掩盖了道路交通的严峻性,抑制了正常的交通需求,未能体现道路资源的公益性,应予调整。

### (五)WTO迫切要求改革完善现行的交通管理和执法制度

入世后随着市场开放和经贸交往的深入,外国人在华参与交通活动和入出境车辆增多。按照WTO的基本原则,对外国人申领驾驶证、办理机动车登记和道路通行等要实行国民待遇。因此,现行的机动车和驾驶员管理、交通违章和事故处理方式和制度需参照国际通行做法作适当调整。在驾驶员管理方面,目前我国尚未与国际接轨,持有国际驾照的外国公民不能在我国道路上驾车行驶,给来华外国人及港、澳、台居民来内地人员驾车带来不便,也给我国公民在国外驾车带来

不便;对驾驶员未按营业与非营业、客运与非客运、自备车与公共车辆进行分类管理;对驾驶证审验、驾驶员安全教育等,缺乏针对性、奖惩性,有些流于形式。在机动车管理方面,目前许多地方仍沿袭计划经济时期的管理方式,采用“准购证”制度;进口机动车审批程序繁琐,周期比较长;外国人办理机动车登记和申领驾驶证的收费比中国人高,不符合WTO的公平原则;在交通违章和事故处理方面,对交通违章和事故责任者实施吊扣驾驶证处罚与罚款处罚有失平衡,容易造成执法随意性、不公平现象;处理事故中的一些做法,如以扣留肇事车(包括货物)为实施损害赔偿的手段、指定修理厂维修肇事车、指定医院治疗受害者等,剥夺了事故当事人的民事权利。目前,公安机关既负责调查取证,又负责裁决和事故赔偿调解,缺乏制约机制,不利于公正执法,与法制原则和司法制度也不一致。

#### (六) WTO加重了我国道路交通管理任务

入世后,随着汽车及其零部件关税下降、贸易壁垒消除,国外产品进入中国市场更加顺畅,加剧了进口机动车与国产机动车之间的竞争,机动车价格出现较大幅度的下调,从而刺激机动车消费需求,使机动车保有量特别是私人占有量快速增长,给道路交通带来压力。轿车消费已成为现代化的标准之一。近年来,国家鼓励轿车进入家庭。小汽车开始越来越多的进入普通家庭,由人们生活的享受资料逐步转变为生存资料。据有关部门对未来私人购车市场需求的调查,预计全国在2005年达400万辆,2010年达1000万辆。按城市人口计算,即将近半数家庭拥有1辆汽车,也就是到2010年在沿海城市及一些特大城市可能率先进入汽车化社会。城市汽车

化带动经济发展,拉动国内消费,提高公民生活质量。与此同时,也会加剧道路交通需求与供给的矛盾。根据 WTO《服务贸易总协定》,我国将开放公路汽车货运市场,边境贸易运输量增大。加上我国经济结构、产业结构的调整,带来人、财、物的又一次大流动,特别是1000多万的农业劳动力需要转移到工业和服务业,会给道路交通秩序和交通安全带来相当大的压力。长期以来形成的车辆增长与道路设施滞后的结构性矛盾,决定了我国道路混合交通严重、路网及交通结构不合理、道路使用效率低、道路交通设施匮乏的状况依然存在。道路交通面临社会要求高与管理水平低、社会交通法制意识薄弱的矛盾,表现为交通拥堵加重,交通秩序较乱,交通事故仍呈上升态势。

### 二、我国目前道路交通法制状况与 WTO 规则要求的差距

我国现行道路交通法律制度与 WTO 规则存在着明显差距:

#### (一)对车辆和驾驶员的管理方式与国际规则不相适应

根据 WTO 基本协议,任何一个缔约国(方)持有国际驾照的公民都可以在另一缔约国(方)的道路上驾车行驶,而无须再重考驾照。但我国《驾驶证管理办法》仍规定:持有国际驾照的外籍(地区)人士在我国驾车行驶还需申请驾驶证(且需暂住一年以上方可办证)。对机动车的管理也沿袭计划经济时期的车辆准购证制度,这些均不符合 WTO 的公平原则和国民待遇原则。若处理不当,很可能引发矛盾和诉讼。此外,我国对机动车环保目录管理采取先购车再申报,待批准后再予以上牌的管理方法,给车主带来极大不便。在驾驶证审

验管理、驾驶员教育管理等方面的手续也较繁琐,需进一步研究改进。

### (二)交通事故处理应尽快与国际接轨

1992年实施的《中华人民共和国道路交通事故处理办法》规定,公安交通管理部门负责各地交通事故的现场勘查、责任认定、处罚、经济赔偿调解等职责,这种“一包到底”的事故处理方式,不仅牵涉大量警力,而且也不利于事故处理的公开、公平、公正,常引起事故双方当事人的不满。加入WTO之后,应借鉴国际通行方式,修订我国的道路交通事故处理办法,逐步实现由公安、法院、保险部门各司其责,分别承担事故现场勘查、取证和事故防范,事故责任认定、责任追究,以及民事赔偿等职责,进一步提高交通事故处理的效率和质量。

### (三)交通管理法制建设相对滞后

我国现行的《中华人民共和国道路交通管理条例》是1988年颁布实施的,随着形势的发展,一些新出现的妨碍交通行为未及时补充规范;对道路交通事故等级划分的标准,也因时代变迁脱离当前实际,亟须补充修订。特别是交通违章处罚偏轻的突出问题(违反交通标志、信号、超载仅处以5元以下罚款),无法对违章者起到教育震慑作用。近几年虽然出台了一些交通管理的地方法规,但据国家《立法法》下位法服从上位法的规定,一些突破国家法规的地方规章无法得到实施,造成全国政令不统一。进一步建立和完善国家道路交通管理法律制度刻不容缓。

### (四)要加快培育科学引导交通需求的政策导向

加入WTO以后,因降低关税从国外大量涌入的汽车,将极大地刺激人们的购车欲望。有关部门预测2005年至2010