

# 《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》 理解与应用

国务院法制办公室政法司道路交通安全法实施条例草案工作小组  
组织编写

# 《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》 理解与应用

国务院法制办公室 政法司  
道路交通安全法实施条例草案工作小组  
组织编写



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》理解与应用/国务院法制办政法司道路交通安全法实施条例草案工作小组组织编写. —北京:法律出版社,2004.6  
ISBN 7-5036-4920-8

I. 中… II. 国… III. 公路运输—交通运输安全—条例—中国—学习参考资料 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 041710 号

法律出版社·中国

责任编辑/石 英

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/10.375 字数/291 千

版本/2004 年 5 月第 1 版

印次/2004 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律应用出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/yingyong@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939644

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816

书号:ISBN 7-5036-4920-8/D·4638

定价:23.00 元

# 序

国务院法制办公室副主任 宋大涵

2004年5月1日,《中华人民共和国道路交通安全法》及其配套行政法规《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》一并实施,同时实施的还有国务院公安部门新制定的四个道路交通安全管理方面的规章。这些法律、行政法规和规章的同时实施,将会对我国的道路交通安全管理工作产生重要而深远的影响。

道路交通安全法去年10月28日公布,社会已有广泛了解;实施条例刚刚颁布,社会需要广泛周知。为了帮助社会各界理解和掌握新颁布的《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》,国务院法制办政法司负责条例起草、审查工作的同志组织编写了这本实施条例理解与应用,以实施条例的规定为线索,结合道路交通安全法的规定以及国务院公安部门制定的关于机动车登记、驾驶证管理、交通事故处理程序和违法行为处理程序等规章的内容,系统地介绍了新的道路交通安全法制体系。他们还重点选择了一些近来发生的交通事故案例,以案说法。这些同志工作很忙,他们利用业余时间将对实施条例的理解贡献出来,和大家一起分享,是很可贵的。希望他们的努力,可以对实施条例的学习宣传能够有所帮助。

2004年5月于北京

# 目 录

## 序

第一章 总则	( 1 )
第二章 车辆和驾驶人	( 11 )
第一节 机动车	( 11 )
第二节 机动车驾驶人	( 50 )
第三章 道路通行条件	( 73 )
第四章 道路通行规定	( 89 )
第一节 一般规定	( 89 )
第二节 机动车通行规定	( 96 )
第三节 非机动车通行规定	( 137 )
第四节 行人和乘车人通行规定	( 145 )
第五节 高速公路的特别规定	( 150 )
第五章 交通事故处理	( 164 )
第六章 执法监督	( 195 )
第七章 法律责任	( 203 )
第八章 附则	( 223 )

## 附录：

中华人民共和国道路交通安全法·····	(234)
中华人民共和国道路交通安全法实施条例·····	(254)
交通事故处理程序规定·····	(274)
道路交通安全违法行为处理程序规定·····	(290)
机动车驾驶证申领和使用规定·····	(301)
机动车登记规定·····	(312)

# 第一章 总 则

## 【本章概览】

实施条例总则部分共三条,分别规定了制定条例的依据、适用范围、政府在道路交通安全方面的责任等内容。

## 【条文】

第一条 根据《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称道路交通安全法)的规定,制定本条例。

## 【条旨】 制定依据

## 【理解与应用】

### 一、制定实施条例的目的

道路交通安全法实施条例是国务院制定的全面而系统地实施道路交通安全法的一部专门的行政法规,旨在通过国务院行政法规的形式,具体细化、落实道路交通安全法确立的基本原则和基本制度。

### 二、制定条例的上位法依据

《中华人民共和国道路交通安全法》于2003年10月28日由十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议讨论通过,中华人民共和国国家主席令第8号发布,自2004年5月1日起施行。道路交通安全法的颁布实施,是我国法制建设和道路交通安全管理工作中的一件大事,标志着我国道路交通安全管理的法制化进入了一个崭新的历史阶段。

道路交通安全法全方位地规范了车辆和驾驶人管理、明确了道路通行条件和各种道路交通主体的通行规则、确立了新的道路交通事故处理原则和机制、加强了对公安机关交通管理部门及其交通警察的执法监督、完善了违反交通安全管理行为的法律责任。这部法律在总结以往道路交通安全管理工作经验的基础上,充分借鉴了世界发达国家交通安全管理的成功做法,确立了我国未来交通安全管理的价值理念、主要制度和基本原则,充分体现出依法、科学、方便群众、以人为本的指导思想。道路交通安全法第一条明确了该法的立法目的,规定:“为了维护道路交通秩序,预防和减少交通事故,保护人身安全,保护公民、法人和其他组织的财产安全及其他合法权益,提高通行效率,制定本法。”应当说,道路交通安全法关于立法目的的规定,也是本实施条例立法的原则宗旨。正是基于此,实施条例没有再规定立法宗旨,而只是规定了制定的立法依据。

对全国人民代表大会及其常委会制定的法律制定实施细则,是国务院行政立法工作一项重要的内容。目前,已经有很多部法律制定了实施细则。国务院制定实施细则不但可以通过行政法规的形式具体落实法律规定的原则和制度,而且具有在法律确定的原则内对法律进行补充完善的作用。作为国务院的行政法规,实施细则或者实施条例具有明确具体、操作性强、易于修改等特点。一般而言,法律的实施细则多是在法律生效实施一段时间后,在总结法律实施的经验和教训的基础上,针对实际操作中存在的具体问题制定实施细则。像道路交通安全法实施条例这样与道路交通安全法同时实施的实施条例,在以往比较少见。

### 三、实施条例的制定过程

道路交通安全法颁布后不久,实施条例的起草工作就开始了。道路交通管理工作具有很强的操作性,需要配套法规将道路交通安全法确立的一些基本原则具体化。有关道路通行、机动车和驾驶员管理以及道路交通事故处理的具体规定,主要依据的是国务院制定的《道路交通管理条例》(1988年)、《机动车管理办法》(1960年)、《道路交通事故处理办法》(1992年),也需要根据道路



交通安全法的规定一并修改、完善,与道路交通安全法同步实施。根据以往的情况,法律的实施细则一般是由相关的国务院有关主管部门组织起草报送国务院,然后由国务院法制办公室组织审查修改后形成草案报国务院常务会议讨论。但是,鉴于道路交通安全法颁布到2004年5月1日实施之间的时间非常有限,因此,实施条例的起草没有按照以往的一般做法进行,而是由国务院法制办牵头,会同公安部一起组织力量共同起草的。在实施条例起草的过程中,从全国各地抽调了不少专门从事道路交通管理和法制工作的同志,这些同志加班加点,付出了很多心血。草案将道路交通安全法规定的保障道路交通有序、安全、畅通和依法管理、方便群众的原则作为实施条例的指导思想,展开细化了道路交通安全法的原则规定,对道路交通安全法中已经规定得比较明确、具体的内容未再重复规定,对道路交通管理条例等三个现行的有关道路交通安全的行政法规中需要保留的规定,特别是道路通行规则,尽量维持不变。草案在研究起草过程中,广泛并且反复听取了建设部、交通部、农业部、质监总局、发展改革委等国务院有关部门和十几个省、自治区、直辖市人民政府的意见,并征求了全国人大常委会法工委的意见。应当说,在如此短暂的时间内形成一部内容如此庞杂的行政法规,在我国政府行政立法史上也是比较少见的。

#### 四、实施条例规范的重点

第一,关于机动车安全技术检验制度的实施。

道路交通安全法规定,机动车的安全技术检验实行社会化,具体办法由国务院规定。实行社会化要求政企分开、监督与具体的检验分开、权力与利益脱钩。据此,实施条例规定,由独立承担民事责任的安全技术检验机构对机动车进行检验,并对检验结果承担法律责任;政府的质量技术监督部门负责对安全技术检验机构实行资格管理和计量认证,对设备进行检定,对国家标准的执行情况进行监督;安全技术检验的具体项目由国务院公安部门会同国务院质量技术监督部门规定(第十五条)。公安机关交通管理部门不再承担机动车安全技术检验的行业监管工作。

道路交通安全法规定,机动车的安全技术检验应当根据机动车用途、载客载货数量、使用年限等区别不同情况进行。对此,根据保障道路交通活动中的公共安全、预防和减少群死群伤交通事故的需要,实施条例从几个方面规定了机动车的安全技术检验间隔时间:一是对营运车多检,对非营运车少检;二是对大型车多检,对小型车少检;三是对旧车多检,对新车少检(第十六条)。与现行的所有机动车每年一次的年检制度相比,这样规定既保证了严格管理的需要,又大大减轻了广大机动车所有人的负担。

第二,关于维护交通秩序和交通安全的措施。

根据道路交通安全法关于驾驶机动车不得超速行驶、疲劳驾驶的规定,借鉴国外对从事长途营运的客、货车安装行驶记录仪的经验,实施条例规定:用于公路营运的载客汽车、重型载货汽车应当安装、使用符合国家标准的行为记录仪。交通警察可以对机动车行驶速度、连续驾驶时间以及其他行驶状态信息进行检查。安装行驶记录仪的实施步骤由国务院机动车产品主管部门会同有关部门规定(第十四条)。

客运机动车超载是造成群死群伤重特大交通事故的重要原因。为解决这个问题,实施条例规定,公路载客汽车不得超过核定的载客人数(第五十五条)。超过核定的载客人数的,公安机关交通管理部门应当扣留机动车,由驾驶人转运超载的乘客(第一百零六条)。为了有效控制货车超载,实施条例规定机动车载物不得超过机动车行驶证上核定的载质量。装载长度、宽度不得超出车厢,修改了现行道路交通管理条例允许货运汽车载物后端超过车身2米的规定。同时,规定了车辆的装载限高(第五十四条),并相应规定了对超载的货运机动车扣车卸载的规定(第一百零六条)。

第三,关于道路通行规则和道路通行条件。

道路交通安全法对道路通行规则和道路通行条件作了原则规定。实施条例对机动车、非机动车、行人和乘车人的道路通行规则作了具体规定(第三章、第四章)。此外,根据近年来一些地方对危险路段的通行条件加以整治后,大大减少群死群伤重大交通事故

的经验,实施条例规定:道路或者交通设施的养护部门、管理部门应当在急弯、陡坡、临崖、临水等危险路段,按照国家标准设置警告、减速标志和安全防护设施(第三十六条)。

#### 第四,关于记分制度。

根据道路交通安全法规定了驾驶人违章记分制度和驾驶证定期审验制度。实施条例改变了现行的机动车驾驶证一律每年审验一次的做法,将驾驶证审验与驾驶人违章记分制度结合起来,作了具体规定:公安机关交通管理部门对机动车驾驶人的道路交通安全违法行为除给予行政处罚外,实行道路交通安全违法行为累积记分(以下简称记分)制度,记分周期为12个月。对在一个记分周期内记分达到12分的,由公安机关交通管理部门扣留其机动车驾驶证,该机动车驾驶人应当按照规定参加道路交通安全法律、法规的学习并接受考试。考试合格的,记分予以清除,发还机动车驾驶证;考试不合格的,继续参加学习和考试(第二十三条),实际是进行一次严格的审验;机动车驾驶人在一个记分周期内记分未达到12分,所处罚款已经缴纳的,记分予以清除;记分虽未达到12分,但尚有罚款未缴纳的,记分转入下一记分周期。机动车驾驶人在一个记分周期内记分两次以上达到12分的,除按照第二十三条的规定扣留机动车驾驶证、参加学习、接受考试外,还应当接受驾驶技能考试。考试合格的,记分予以清除,发还机动车驾驶证;考试不合格的,继续参加学习和考试(第二十四条)。对违章记分已达到12分,但拒不参加学习和考试的,由公安机关交通管理部门公告其驾驶证停止使用(第二十五条)。此外,机动车驾驶证到期换证时,一律进行驾驶证审验(第二十六条)。这样做大大减轻了机动车驾驶人的驾驶证审验负担,强化了审验效果。

#### 第五,关于交通事故现场快速处理。

道路交通安全法规定,道路交通事故仅造成财产损失,当事人对事实及成因无争议的,可以撤离现场自行协商损害赔偿事宜。据统计,道路交通事故中有70%以上是仅造成轻微财产损失的小事故。在我国道路交通流量日益增大的情况下,实现交通事故现

场快速处理、尽快恢复交通,减少拥堵,有利于减小交通事故导致的他人和社会的负担。为了既能够实现交通事故现场快速处理,又能使当事人能够妥善处理保险理赔等损害赔偿事宜,实施条例规定:机动车与机动车、机动车与非机动车在道路上发生未造成人身伤亡的交通事故,当事人对事实及成因无争议的,可以在记录交通事故的时间、地点、对方当事人的姓名和联系方式、机动车牌号、驾驶证号、保险凭证号、碰撞部位,并共同签名后,撤离现场,自行协商损害赔偿事宜。当事人对交通事故事实及成因有争议的,应当迅速报警(第八十六条)。

### 五、实施条例的颁布和实施

《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》于2004年4月28日经国务院第49次常务会议讨论通过,温家宝总理签署第405号国务院令,实施条例将与道路交通安全法一起于2004年5月1日同时生效实施。实施条例和道路交通安全法一起共同构成了我国道路交通安全管理的新的法制体系,必将为我国道路交通安全工作起到重要的推动作用。

#### 【条文】

第二条 中华人民共和国境内的车辆驾驶人、行人、乘车人以及与道路交通活动有关的单位和个人,应当遵守道路交通安全法和本条例。

#### 【条旨】 适用范围引申

#### 【理解与应用】

##### 一、道路交通安全法的相关规定

道路交通安全法第二条规定:“中华人民共和国境内的车辆驾驶人、行人、乘车人以及与道路交通活动有关的单位和个人,都应当遵守本法。”实施条例在道路交通安全法规定的基础上,增加了遵守实施条例的规定。

##### 二、实施条例与道路交通安全法的效力关系

第一,实施条例作为国务院制定的专门用来具体贯彻实施道

路交通安全法的行政法规,它规定的内容应当与道路交通安全法的原则和精神保持一致,不得与道路交通安全法的规定冲突。因为道路交通安全法是全国人大常委会颁布的法律,而实施条例只是国务院制定的行政法规,从法律效力上,行政法规低于法律,如果其内容与法律抵触,则抵触的内容无效。

第二,实施条例是在道路交通安全法的基础上制定的,有许多内容对道路交通安全法进行了必要的补充。当然,这些新补充的内容多是根据道路交通安全法的授权而增加的。例如,道路交通安全法第四十一条规定:“有关道路通行的其他具体规定,由国务院规定。”实施条例根据道路交通安全的这一授权,在道路通行规定一章增加了很多具体的道路通行规则。例如,关于超车的规定、关于会车的规定、关于优先权的规定等等。这些实施条例增加的道路通行规则,道路交通安全法并没有规定,不存在与道路交通安全法规定的内容冲突的问题,而且既然是根据道路交通安全法的授权制定的,其效力应当与道路交通安全法规定的道路通行规则的效力是相同的。

第三,我国的立法体系和法规备案监督制度决定了实施条例的规定不会与道路交通安全法的规定冲突。首先,道路交通安全法是国务院向全国人大常委会提交的法律草案,从事草案起草工作的人员也正是从事实施条例制定工作的人员,对这两部法律、法规的原则、精神、相互关系都有很清楚的认识和理解,实施条例的许多内容在起草法律草案时都已经有了计划,有的甚至已经形成具体的条文,所以在法律中规定,是考虑到在实施条例中规定可能更为适当。因此,国务院再制定该法的实施条例,会统筹考虑条例和法的衔接,不会形成冲突。其次,根据立法法的规定,国务院制定的行政法规要向全国人大常委会备案,在备案审查过程中,如果全国人大常委会发现实施条例的规定与道路交通安全法的规定冲突,就可以启动立法监督程序,要求国务院修改有关内容或者废止有关内容。为了妥当起见,国务院法制办在组织起草实施条例的过程中,多次征求了全国人大常委会法制工作委员会的意见,

以充分保障实施条例与道路交通安全法的原则、精神和内容保持一致。

### 【条文】

第三条 县级以上地方各级人民政府应当建立、健全道路交通安全工作协调机制,组织有关部门对城市建设项目进行交通影响评价,制定道路交通安全管理规划,确定管理目标,制定实施方案。

### 【条旨】 地方政府的领导责任

#### 【理解与应用】

#### 一、道路交通安全法的相关规定

道路交通安全法第四条规定:“各级人民政府应当保障道路交通安全管理工作与经济建设和社会发展相适应。”“县级以上地方各级人民政府应当适应道路交通发展的需要,依据道路交通安全法律、法规和国家有关政策,制定道路交通安全管理规划,并组织实施。”

#### 二、本条规定的特点

实施条例的这一规定,体现了以下几个方面特点:

第一,强调了县级以上地方各级人民政府对道路交通安全工作的领导。根据道路交通安全法的规定,道路交通安全工作由专门的政府主管部门负责,但是鉴于这项工作的艰巨性、综合性和复杂性,仅仅依靠主管部门不可能将这项工作完成好,以适应经济社会发展和人民日益增长的对公共设施 and 公共管理服务的需求。道路交通安全的实际工作越来越显现出:做好这项工作,必须调动一切可以调动的社会资源和管理力量,充分发挥政府各有关部门的职能作用。但是,促使政府各个部门充分发挥作用,只有通过各级人民政府的领导才可以实现,仅仅依靠道路交通安全主管部门是无法实现的。实施条例根据我国行政工作的具体实际,在落实全国人大制定的道路交通安全法规定的政府职责时,首先强调了政府的领导。

第二,突出重点。道路交通安全管理涉及方方面面,政府要履行的职责也很复杂,道路交通安全法只能作出原则规定,实施条例也不可能事无巨细一概规定。实施条例目前的规定,重点突出了需要政府统一领导、组织协调的一些比较复杂艰巨而实践中又相对突出的任务和问题。主要是以下几个方面:1. 建立、健全道路交通安全工作的协调机制。道路交通安全涉及公安、交通、城建、农业、环保、保险、法院、医疗以及汽车制造产业等许多方面,在政策制定以及实际工作方面的许多问题需要相关部门和社会力量协调和配合,政府在此方面应当健全工作协调机制,通过建立交通安全委员会或者部门联席会议等形式,加强相关问题的组织协调。

2. 组织有关部门对城市建设项目进行交通影响评价。这主要是针对城市建设和道路规划等方面而提出的。各级地方政府应当在城市规划和道路建设的过程中充分分析城市规划和道路建设可能给畅通和交通安全带来的直接和潜在的影响。这是针对目前城市规划和道路建设中存在的问题而规定的,旨在提高城市规划和道路建设的科学性,保障发展的可持续性和协调性。目前,许多城市已经建立起了城市建设项目交通影响评价制度,例如,首都北京就建立了建设项目交通评价一票否决制度,只要城市市区的房地产项目不符合交通安全和畅通的要求,项目就不得立项和审批。

3. 制定道路交通安全管理规划。这是道路交通安全法已有的规定,要求县级以上人民政府根据各自的实际情况,制定详细的专门的道路交通安全规划具体方案,并加以具体落实。例如:完善道路、停车场和道路配套设施,促进道路交通结构的合理化。道路的安全和畅通,对道路及其配套设施的硬件要求很高,如果道路的路网结构不合理、配套设施不完善,那么无论在道路交通管理上如何下工夫,交通安全和畅通都很难有实质性的改善和提高。再比如,整顿驾驶人队伍、整顿路面秩序、整顿交通运输企业、整顿机动车生产、改装企业、整顿危险路段等。这项工作涉及很多政府部门,需要政府的组织协调。目前,因道路交通结构不合理和设施不完善而造成交通堵塞和交通安全隐患已经成为交通瓶颈的重要因

素,而不合理的结构一旦形成,使之合理化的难度和成本都会很大。4. 确定管理目标,制定实施方案。这项规定的内涵非常丰富,需要地方政府根据当地道路交通安全的特点,有针对性地确定适合本地和当前道路交通安全需要的管理目标,例如:督促专业运输单位建立安全生产责任制。专业运输单位建立健全安全生产责任制度对于预防和降低交通事故具有非常重要的意义,但是,这项工作如果仅仅依靠公安机关交通管理部门组织落实,体制不顺、难度很大。

需要强调说明的是,长期以来,道路交通安全管理工作的投入低,管理水平不高。道路交通安全管理工作与经济建设和社会发展不相适应,已经形成了制约经济和社会发展的新的瓶颈。党的十六届三中全会提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济和社会发展的新的发展理念,提出要树立全面、协调和可持续的发展观。道路交通安全法要求各级人民政府应当保障道路交通安全管理工作与经济建设和社会发展相适应,体现出了这种新的发展观的要求。这次实施条例的规定更加明确而具体,各级人民政府务必认真贯彻执行,不可等闲视之。

道路交通安全法颁布后,各级地方人民政府已经根据各地的实际采取了一些具体的改善道路交通安全工作的措施,例如,优先发展公共交通,解决道路交通供需矛盾,加大对道路交通安全工作的设施、科技、装备、教育投入,整治道路交通秩序,治理容易发生交通事故的路段,加强道路交通安全宣传,保障道路交通安全,提高道路通行效率等。例如,北京就采取了建立交通协管员制度、加强宏观交通政策的制定、进一步明确相关部门职责以及建立道路交通安全定期报告制度等。实施条例对政府领导责任提出了更加具体的要求,需要县级以上地方各级人民政府认真贯彻执行。



## 第二章 车辆和驾驶人

### 【本章概览】

实施条例本章有两节,第一节机动车,未再规定非机动车的内容。第二节规定了机动车驾驶人。对每一节的条文我们将分别归纳。

### 第一节 机 动 车

#### 【本节概览】

实施条例本节共15条,规定了机动车登记的分类,办理机动车注册登记的条件以及应当提交的有关证明文件,办理机动车所有权转移登记的要求,办理机动车变更登记的要求,机动车抵押登记,机动车注销登记,车辆管理机构进行机动车登记的程序和禁止办理登记的事项,补发机动车登记证书、号牌、行驶证,税务部门、保险机构等相关机构可以在公安机关,交通管理部门的办公场所集中办公,机动车号牌的悬挂以及车身标识安全要求,安装行驶状态信息记录装置的特殊机动车类型,机动车安全检验机构,机动车安全技术检验周期,不予通过机动车技术检验的情况,特种车辆标志管理的授权。

#### 【条文】

第四条 机动车的登记,分为注册登记、变更登记、转移登记、