

《中华人民共和国道路交通安全法》 理解和应用

国务院法制办公室政法司道路交通安全法草案工作小组
组织编写



法律出版社
LAW PRESS CHINA

《中华人民共和国道路交通安全法》 理解和应用

国务院法制办公室政法司
道路交通安全法草案工作小组 组织编写

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国道路交通安全法》理解和应用/国务院法制办公室政法司道路交通安全法草案工作小组组织编写. —北京:法律出版社,2003.11

ISBN 7-5036-4587-3

I. 中... II. 国... III. 公路运输-交通运输安全-法规-法律解释-中国 IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 099961 号

法律出版社·中国

责任编辑/吴剑虹	装帧设计/李 瞻
出版/法律出版社	编辑/法律应用出版中心
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/273 千
版本/2003 年 11 月第 1 版	印次/2003 年 11 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
法律应用出版中心/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/010-63939641	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/0512-65193110
书号:ISBN 7-5036-4587-3/D·4305	定价:22.00 元

编写说明

《中华人民共和国道路交通安全法》已经十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议于2003年10月28日表决通过,同日,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。

这部8章、124条、1万5千多字的大法,历经十年磨砺,终于在党的十六届三中全会圆满成功、神州五号载人飞船胜利凯旋的收获季节出台!这真是中国道路交通安全管理和中国法制史上一件可喜可贺的大好事。

道路交通安全法系统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。这部法律总结过去、面向未来,充分体现了依法合理、科学便民、以人为本的指导思想。道路交通安全法的颁布实施,将会开创我国道路交通管理工作新局面和新纪元。在全国范围内,必然掀起学习和贯彻这部法律的高潮。

道路交通安全法结构庞杂、内容丰富、专业术语多、立法技术难。为了帮助社会各界更好地理解和应用这部法律,我们组织编写了这本小册子。参加这本书编写的,是国务院法制办公室政法

司道路交通安全法草案工作小组的同志。尽管在编写过程中,同志们严谨细致,一丝不苟,但是,由于时间和水平所限,缺点或不足在所难免,恳请广大读者批评指正。

编 者

二〇〇三年仲秋于北京

目 录

编写说明.....	1
I 总则部分.....	1
II 车辆管理	21
III 机动车驾驶人管理	62
IV 道路通行条件	84
V 道路通行的一般规定.....	106
VI 机动车通行规定.....	119
VII 非机动车、行人和乘车人的通行规定	147
VIII 高速公路的特别规定.....	159
IX 交通事故处理.....	164
X 执法监督.....	198
XI 法律责任.....	209
XII 附则部分.....	287
附录:中华人民共和国道路交通安全法	299

I 总则部分

一、新颁布的道路交通安全法的特点

道路交通安全法是2003年10月28日由第十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过,2003年10月28日,中华人民共和国国家主席胡锦涛签署第8号国家主席令公布,并于2004年5月1日起实施。道路交通安全法共分8章,124条,全文1万5千多字,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。道路交通安全法的颁布实施,将会开创我国道路交通安全管理工作的新局面。

二、道路交通安全法的立法目的

关于立法目的,道路交通安全法第一条规定:“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。”

改革开放以来,我国的道路交通法制取得了较大进展。国务院从1988年开始相继颁布了《中华人民共和国道路交通管理条例》、《道路交通事故处理办法》等行政法规。与之相配套,公安部陆续制定了《高速公路交通管理办法》、《机动车驾驶证管理办法》、《交通违章处理程序》和《机动车登记办法》等规章。各省、自治区、直辖市也根据各地的实际情况,出台了一批地方性法规和地方政府规章。上述行政法规、规章以及地方性法规的贯彻落实,为加强道路管理、维护道路交通秩序、保障道路交通安全提供了法律保障。

但是,随着改革的不断深入和对外开放的不断发展,我国社会经济和人民生活各个领域都发生了深刻的变化,道路交通的需求迅猛增长,机动车和交通流量大幅度增加,而城乡道路建设相对滞后,再加上道路交通参与者的法制观念普遍淡薄,交通违法现象十分严重,致使道路交通安全管理工作存在很多问题,必须通过制定道路交通安全法而从制度上加以根本解决,这些突出问题表现在以下几个方面:

第一,道路交通安全形势严峻,道路交通事故特别是群死群伤的重特大交通事故逐年上升,给国家财产和人民群众的生命、财产带来严重损害。以2002年为例,全国共发生道路交通事故773,137起,死亡109,381人(平均每天死亡299人),受伤562,074人,直接经济损失33.24亿元。

第二,大中城市的交通拥堵日趋严重,道路通行效率降低,严重影响人们正常的生产、生活。

第三,办理机动车登记、检验和驾驶证审验等管理环节没有体现管住重点、方便一般的原则,该严管的没管住,该便民的不便民。

第四,现行《道路交通管理条例》和《治安管理处罚条例》规定的管理手段单一、对违法行为的处罚力度不够,难以有效制止和惩罚道路交通违法行为。

第五,公安交通管理部门及其交通警察的执法行为不规范,乱

执法、滥执法等现象时有发生。因此,制定道路交通安全法,加强道路交通安全管理,保障道路交通安全、畅通,预防和减少交通事故,提高通行效率,规范公安交通管理部门及其交通警察的执法行为,是迫切需要的。

道路交通安全法正是针对上述问题规定或者加强了相关措施,全面系统地规定了道路交通安全管理的主要制度。

三、道路交通安全法的起草过程

道路交通安全法的起草前后历经十年的时间,共分为三个阶段:

第一个阶段:公安部起草送审稿

1993年6月,公安部开始起着手道路交通法的研究论证,并于1996年10月正式成立了起草工作小组,开展积累资料、调查研究、梳理问题等基础性工作。共收集整理了我国历史上的道路交通法规17件,地方性交通法规、规章70余件以及国外部分交通法规;组织了3次由国务院法制办公室参加的专题调研,分10个组到全国的15个省(区、市)听取了地方的意见和建议,调研范围遍及全国23个省(区、市)。为了打好立法工作的实践基础,还成立了由部分省(市)组成的四个调研小组,配合立法起草小组工作。在扎实的调研论证基础上,起草了《道路交通法(征求意见稿)》。1997年11月针对此稿召开了专家论证会,听取了法律界和交通工程领域专家的意见和建议,随后,又正式征求了国家计委、交通部等10个部委对《道路交通法(征求意见稿)》的意见。在广泛听取了各方面的意见和建议后,经过进一步的论证和修改,公安部于1998年6月15日正式将《中华人民共和国道路交通法(送审稿)》上报国务院。

第二个阶段:国务院形成草案议案

国务院法制办收到道路交通安全法草案送审稿后,先后将草案送审稿和此后形成的草案修改稿征求有关部门和地方政府的意见,并多次召开专家论证会。经过反复研究、论证,确定道路交通

安全法的指导原则是:保障安全,缓解拥堵,方便群众,依法管理,加强对执法机关和执法人员的监督,集中解决影响道路交通安全的突出问题。根据这个指导原则和各方面的意见,国务院法制办会同公安部反复研究,数易其稿,形成了《中华人民共和国道路交通安全法(草案)》(以下简称草案)。2001年9月21日,国务院第44次常务会议原则通过了《道路交通安全法(草案)》,会议要求进一步对草案进行修改,完善执法监督的内容。2001年11月14日国务院形成了提请审议《中华人民共和国道路交通安全法(草案)》的议案,提请全国人民代表大会常务委员会审议。

第三个阶段:全国人大常委会审议阶段

第九届全国人大常委会第二十五次会议于2001年12月26日对《中华人民共和国道路交通安全法(草案)》进行了初步审议。委员们认为,为有效维护道路交通秩序,保障交通安全,提高通行效率,规范公安交通管理部门及其交通警察的执法行为,有效地制止和惩处道路交通安全违法行为,提高公民的交通安全意识,尽快制定道路交通安全法非常必要,并对草案提出了修订意见。2002年8月26日,九届全国人大常委会第29次会议对该法草案进行了第二次审议,由于不少委员对包括农用运输车管理体制等问题存在不同意见,九届全国人大常委会未再就该法继续审议。

2003年6月,十届全国人大常委会继续对该法草案进行了第三次审议,鉴于许多委员仍然对农用机动车的管理体制问题存在不同意见,为了进一步协调各方面的意见,在2003年8月份召开的十届全国人大常委会第四次会议没有安排审议这个法律草案。在人大法律委员会、法制工作委员会和国务院有关部门经过大量的研究、协调工作后,各方面意见基本达成一致。2003年10月28日,十届全国人大常委会第五次会议对该法进行第四次审议并且通过。同日,国家主席胡锦涛签署8号主席令,正式颁布道路交通安全法,自2004年5月1日起施行。

四、道路交通安全法的适用范围

关于适用范围,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。”

对于道路交通安全法适用范围的理解,主要在于以下三个方面:

(一)道路交通安全法适用的空间范围

根据道路交通安全法第二条的规定,凡在中华人民共和国境内的道路上通行的车辆都应当遵守道路交通安全法的有关规定。根据香港特别行政区基道路交通安全法和澳门特别行政区基道路交通安全法的规定,中华人民共和国全国人民代表大会制定的法律中,只有列入这两个基道路交通安全法附件三的法律,才能在两个特别行政区适用。道路交通安全法没有列入两个基道路交通安全法的附件三之中,因此,道路交通安全法不适用于香港、澳门特别行政区,也不适用于台湾地区,仅在中国内地发生法律效力。

(二)关于道路的范围

根据道路交通安全法附则中的规定,道路交通安全法所规定的道路,是指公路、城市道路和虽在单位管辖范围但允许社会机动车通行的地方,包括广场、公共停车场等用于公众通行的场所。在上述规定范围以外的道路或者其他场所的通行以及交通事故处理等不受道路交通安全法确定的规则和原则的规范。道路交通安全法是为了维护具有社会性的公共道路上的交通秩序和安全,所以对不具有公众通行特点的道路,如封闭的厂区道路和单位内部自己的停车场等,其通行秩序由所在单位负责,交通警察没有义务维持这些区域的交通秩序。

(三)交通主体要素的范围

人和车辆是道路交通的参与者。其中人主要是指驾驶人、行人和乘车人以及道路上从事施工、管理、维护交通秩序以及处理交通事故的人员。这些主体在道路上进行活动,必须严格按照道路交通安全法的规定执行。这里所指的车辆包括机动车和非机动

车。其中机动车是指以动力装置驱动或者牵引,在道路上行驶的供人员乘用或者用于运送物品以及进行工程专项作业的轮式车辆。“非机动车”,是指以人力或者畜力驱动,在道路上行驶的交通工具,以及虽有动力装置驱动但设计最高时速、空车质量、外形尺寸符合有关国家标准的残疾人机动轮椅车、电动自行车等交通工具。

五、道路交通安全法确立的交通安全工作原则

关于道路交通安全工作原则,道路交通安全法第三条规定:“道路交通安全工作,应当遵循依法管理、方便群众的原则,保障道路交通有序、安全、畅通。”

根据上述规定,道路交通安全法确立了四项基本的工作原则,分别是:

(一)保障道路交通安全的原则

保障道路交通安全,预防和减少交通事故,需要采取多种措施。道路交通安全法在明确规定与保障道路交通安全有直接关系的道路通行基本条件和基本规范的同时,针对近年来交通事故特别是群死群伤的重特大交通事故逐年上升的实际情况,从以下三个方面作了严格规定:

第一,保障上路行驶车辆的安全。主要的措施有:一是,对营运机动车实行严格的准入制度,规定:准予登记上路的机动车必须符合机动车国家安全技术标准。并且规定,驾驶人在驾驶机动车上道路行驶前,应当对机动车的安全技术性能进行认真检查;不得驾驶安全设备不全或者机件不符合安全技术标准的机动车。为了确保在用机动车符合安全技术要求,又尽可能方便群众,在维持现行对机动车实行安全检验制度的同时,针对不同用途、不同载客载货数量和使用年限的机动车要求规定不同的安全检验周期。不按规定接受检验的,交通警察可以暂扣该机动车。二是,建立机动车强制报废制度,规定:应当报废的机动车必须及时办理注销登记;严禁报废的和非法拼装、改装、组装的机动车上路,对上路行驶的

报废车、拼装车,由交通警察予以收缴,强制报废。为了防止已经报废的营运客车重新投入使用,规定:报废的大型客、货车以及其他营运车辆应当在公安交通管理部门的监督下解体。通过以上措施,从制度上杜绝“带病”车辆上路行驶,可以有效预防重大交通事故的发生。

第二,防止超载运输。重大交通事故往往与超载有关。因此,道路交通安全法规定:机动车装载应当符合核定载人数、载重量,严禁超载;超载车辆首先必须消除违法状态(多载的人下车,多载的物卸下),再是根据不同情节,给予严厉的处罚。

第三,加强对驾驶人的安全管理。机动车驾驶人与道路交通安全直接有关。道路交通安全法规定,机动车驾驶人符合国务院公安部门规定的驾驶许可条件,经考试合格,取得驾驶证,方可驾驶机动车。此外,道路交通安全法着重对驾驶人严重影响道路交通安全的行为以及相应的处罚作了规定:一是,饮酒、服用国家管制的精神药品、麻醉药品,患有妨碍安全驾驶机动车疾病或者过度疲劳影响安全驾驶的,不得驾驶机动车;醉酒后驾驶机动车在1年内2次被处罚的,以及驾驶机动车超过规定时速50%以上的,除给予罚款外,还可能被吊销驾驶证或者受到15日以下的行政拘留处罚。二是,为了加强对驾驶人安全管理的有效性,根据一些地方的成功经验,规定对违法的机动车驾驶人,除依法给予处罚外,实行道路交通违法行为累积记分制度,对累积达到规定分值的,扣留驾驶证,进行交通安全教育,重新考试。

(二) 提高通行效率的原则

目前,造成城市道路交通拥堵的重要原因之一是现行道路交通事故处理办法不适应城市道路交通发展的需要。一是,大量轻微交通事故得不到快速处理,造成交通阻塞。据统计,70%以上的交通事故是仅仅造成车辆及少量物品损失的轻微交通事故,这些事故发生后,当事人都要等交通警察到现场来处理。二是,将公安交通管理部门对交通事故损害赔偿纠纷的调解作为当事人提起民事诉讼的前置程序,既限制了当事人的诉讼权利,又影响了纠纷的

处理效率。三是,缺少国际上通行的机动车第三者责任强制保险的机制,致使交通事故的人身伤亡难以得到及时补偿。

针对上述问题,为了缓解城市道路交通拥堵,提高通行效率,道路交通安全法对现行道路交通事故处理办法作了较大的改革:一是,未造成人员伤亡,当事人对事实无争议的道路交通事故,可以即行撤离现场,恢复交通,由当事人自行协商处理损害赔偿事宜。从试行这种快速处理办法的实践看,对于缓解交通事故引发的交通阻塞,效果十分明显。二是,不再把对交通事故损害赔偿的调解作为民事诉讼的前置程序,对于道路交通事故损害赔偿的争议,当事人可以请求公安交通管理部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼。经公安交通管理部门调解,当事人未达成协议或者调解书生效后不履行的,当事人可以向人民法院提起民事诉讼。三是,借鉴国外成功经验,道路交通安全法确立了国家实行机动车第三者责任强制保险制度。鉴于这是一种新的制度,尚待实践、逐步完善,道路交通安全法授权国务院规定具体办法。

(三)方便群众原则

在保障道路交通安全的前提下,尽量为人民群众提供方便应当作为道路交通安全管理的重要原则。目前,机动车办理登记时间过长、手续繁琐、办事程序不透明、对机动车和驾驶证不区分不同情况频繁检验、审验,人民群众意见很大。为了解决上述问题,从既管住重点又方便群众出发,道路交通安全法区别不同情况,分别规定了不同的管理措施:一是,经国家机动车产品主管部门依据机动车国家安全技术标准允许企业投入生产的机动车型,该车型的新车出厂检验符合机动车国家安全技术标准的,在出厂时检验合格的,登记时免于安全技术检验。二是,公开办理机动车登记的条件、程序和期限,对符合道路交通安全法规定条件的,公安交通管理部门应当自受理登记申请之日起5个工作日内完成登记审查工作,对符合规定条件的,发给号牌和行驶证。

(四)依法管理的原则

滥罚款、当场处罚不开罚款收据、开罚单不如实填写罚款额、

不严格执行罚缴分离制度、随意拦截检查正常行驶的车辆以及公安交通管理部门自办驾校等行为,往往导致腐败,影响交通警察在群众中的形象,必须坚决予以纠正。为此,道路交通安全法设专章作了详细规定:一是,从加强组织建设入手,规定:公安交通管理部门应当根据依法履行职责的需要,加强队伍建设,提高管理水平。有计划地对交通警察进行法制教育和业务培训、考核。考核不合格的交通警察,不得上岗执行职务。二是,规定公安交通管理部门及其交通警察的执法必须依照法定的职权和程序,严格执法、热情服务,公开办事程序,简化办事手续,做到公正、严格、文明、高效。三是,明令禁止滥发证照、滥施处罚、滥用职权、徇私枉法等职务违法行为。四是,针对超标收费、罚没收入不上缴或者不完全上缴国库的行为,道路交通安全法规定:公安交通管理部门依照道路交通安全法颁发证照等收取费用,必须严格执行国务院价格主管部门核定的收费标准;所收取的费用必须全部上缴国库;公安交通管理部门依法实施罚款的行政处罚,应当依照有关法律、行政法规的规定,实施罚款决定与罚款收缴分离;收缴的罚款以及依法没收的违法所得,必须全部上缴国库。彻底切断公安交通管理部门行使职权与经济利益的联系。五是,规定交通警察必须接受行政监察、公安机关内部督察和上级对下级的层级监督以及社会公众的监督,并规定群众可以举报、检举、控告,收到投诉、检举、控告的机关,应当按照职责分工及时查处。六是,规定公安交通管理部门和交通警察有上述职务违法行为的,对负有责任的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分;情节严重,构成犯罪的,依法追究刑事责任;有职务违法行为给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。

六、道路交通安全法对各级人民政府在道路交通安全工作方面的职责规定

对各级人民政府在道路交通安全工作方面的职责,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、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。”

通过法律确立政府的职责,体现了国家对道路交通安全管理工作的重视,同时也表明了这项工作的艰巨性、综合性和复杂性。

道路交通安全管理工作是一个国家经济和社会发展的的重要组成部分,道路交通安全工作如果滞后,将会成为制约经济和社会发展的瓶颈,所以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至关重要。长期以来,道路交通安全管理工作的投入低,管理水平不高。有的地方只重视道路建设等硬件而忽视道路交通安全管理等“软件”。为了保障发展的平衡,道路交通安全法明确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。应当说明的是,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,并不是将道路交通安全工作与经济建设和社会发展分离开、割裂开,道路交通安全工作本身就是我国经济建设和社会发展的重要内容。各级政府要在“聚精会神搞建设,一心一意谋发展”的过程中,充分考虑到道路交通安全工作的重要性以及忽视道路交通安全会对经济建设和社会发展带来的制约。所以,所谓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,核心问题是摆正道路交通安全工作在经济建设和社会发展中的位置,给予充分的重视。

需要注意的是,道路交通安全法仅要求各级政府保障道路交通安全工作与经济建设和社会发展相适应,并没有明确是否要将道路交通安全工作纳入国民经济和社会发展计划。但是保障道路交通安全工作与经济建设和社会发展相适应,就不能不在制定国民经济和社会发展计划时,充分考虑道路交通安全问题。解决这个问题可以有两种方案:一是在制定、审批和执行国民经济和社会发展计划时,包含道路交通安全管理工作的内容。二是在制定国民经济和社会发展计划时,要考虑到国民经济和社会发展的各方面与道路交通安全工作的协调和平衡。只有这样才能保障道路交通安全工作与经济建设和社会发展相适应,也才能保证道路交通

安全管理工作更好地服务于与经济建设和社会发展。

道路交通安全法还要求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。这实际上是要求县级以上人民政府制定更加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,以便将第一款规定的职责和任务切实落实完成。

七、道路交通安全法确立的道路交通安全管理体制

关于道路交通安全管理体制,道路交通安全法第五条规定:“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。”“县级以上各级人民政府交通、建设管理部门依据各自职责,负责有关的道路交通管理工作。”

道路交通安全管理职责问题,是道路交通安全法的骨架。对于这个问题,需要进行详细的背景说明。

1986年10月,为解决城乡道路交通管理不统一带来的问题,国务院下发了《国务院关于改革道路交通管理体制的通知》。《通知》是在我国城乡道路标准低、质量差,人车混杂,交通管理又分别由公安、交通、农业部门负责,机构重叠,政出多门,互相扯皮的条件下作出的。《通知》认为,这种多头管理体制,在城乡机动车大幅度增长的情况下,已经越来越不适应我国经济发展和对外开放的需要。《通知》确定了全国城乡道路交通由公安机关负责统一管理的体制。《通知》明确规定,由公安部起草统一规范全国道路交通安全管理的法规。公安机关对全国城乡道路交通依法进行管理,包括交通安全宣传教育、交通指挥、维护交通秩序、交通事故处理和车辆检验、驾驶员考核与发牌发证、路障管理以及交通标志、标线等安全设施的设置与管理等。对于农用拖拉机的道路交通管理工作,除专门从事农田作业的拖拉机及其驾驶员由农业部门负责管理外,凡上道路行驶的专门从事运输和既从事农田作业