

高等政法院校系列教材

公安交通管理学

惠生武 编著

中国政法大学出版社

高等政法院校系列教材

公安交通管理学

编 著 惠生武

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公安交通管理学 / 惠生武编著. —北京:中国政法大学出版社, 2006.1
(高等政法院校系列教材)

ISBN 7-5620-2855-9

I.公... II.惠... III.交通-治安管理-中国-高等学校-教材
IV.D631.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 001505 号

书 名 公安交通管理学
出 版 人 李传敦
经 销 全国各地新华书店
出版发行 中国政法大学出版社
承 印 国安华明印刷厂
开 本 787×960 1/16
印 张 21
字 数 395 千字
版 本 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-5620-2855-9/D·2815
定 价 20.00 元
社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088
电 话 (010)58908325(发行部) 58908335(储运部)
58908285(总编室) 58908334(邮购部)
电子信箱 zlf5620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

21 世纪,我国的高等教育迎来了前所未有的机遇和挑战。知识经济的到来,中国加入 WTO,科教兴国、依法治国的战略决策,以及西部大开发战略的实施,对高等教育的发展和人才培养的质量提出了新的更高的要求。2000 年以来,我院在全面推进素质教育,进一步深化教学改革,提高教育教学质量,加强教学基本建设等方面取得了较大成绩。教育思想与教育观念的进一步转变,全面推进素质教育实施意见的出台,专业结构的调整,教学计划的全面修订,以及新一轮课程建设工作的启动,都为进一步提高我院的教育教学质量乃至整体办学水平奠定了良好的基础。

教材作为反映教育思想、教育观念,以及教学改革成果的重要载体,是我院新一轮课程建设的重点。为了适应培养基础扎实、知识面宽、实践能力强,具有国际竞争意识和创新精神的人才目标的要求,学校决定由教材委员会编审和规划出版一套能够聚合时代特点,反映学校教学、科研最新成果的高质量系列教材。这套教材由长期从事教学工作、教学经验丰富,具有教授、副教授职称的教师承担编写任务。第一批审定出版的教材,均为各专业的核心课程和方向课程,共计 23 部。

在中国政法大学出版社的大力支持下,首批教材将在近期出版;其余课程的教材,也将由教材编审委员会审定之后,陆续出版发行。

我们力求教材具有较强的科学性、系统性、新颖性和适应性，也希望这套教材能够为进一步提高学校的教育教学质量做出积极的贡献。

西北政法学院教材委员会

2004 年 8 月

西北政法学院教材委员会成员名单

主任委员：郭 捷

副主任委员：杨宗科

委 员 （按姓氏笔画）

王 瀚 王有信 王周户 闫亚林

汪世荣 张志诚 张周志 吴明童

赵馥洁 贾 宇 高在敏 高树枝

徐德敏 强 力 韩 松 惠生武

谢立新 董和平 路建潮 葛洪义

慕明春

编写说明

公安交通管理是公安管理活动重要组成部分，也是公安执法的一项重要内容。公安交通管理学是我国公安学科中以公安交通管理实践活动为研究对象，探讨公安交通管理的基本理论、管理关系、管理规范、管理方法、管理程序的内容及其表现形式的一门综合性应用学科。它是跨管理学、法学以及技术应用学科领域，有着完整的理论体系和丰富内容的，以管理学、法学等学科的理论为基础和依托而形成的新兴交叉学科；也是将公安交通管理的理论与实践融为一体，具有较强的专业性、技术性特色，注重实际应用操作能力的行为学科。

当前，在我国公安教育坚持科学发展观，呈现快速发展再上台阶的繁荣景象，公安学科建设迸发积极探索生机勃勃大好势头，公安理论研究方兴未艾催人奋进的新形势下，为了适应公安专业教学人才培养的需要，本着为公安学科的发展与创新做一点事情的积极态度，作者在从事公安专业教学实践的积累过程中以及多年来不断学习、借鉴、总结的基础上，编写了这本《公安交通管理学》。本教材运用管理学、法学等相关学科的基本原理和基础理论，努力探索公安交通管理的基本范畴、基础理论、法律规范、管理规律、实践方法和业务技能，力图构建一个具有新思路、坚持科学精神、符合公安交通管理实际的学科体系；本着公安交通管理就是法律管理的基本理念，始终贯穿《中华人民共和国道路交通安全法》的规定及其立法精神，内容上极力体现法律的原则及其规范性；从学科特点出发，重视理论联系实际，密切关注公安交通管理中的实际问题，强化操作运用过程，力求

知识结构的完整性和实用性。

本书为西北政法学院教材建设项目。能够承担该项目作者倍感荣幸，因为这个学科领域目前的发展相对滞后，需要挖掘探索，给人一种使命感。在启动编写时，适逢我国公安交通管理的主干法——《中华人民共和国道路交通安全法》出台，它为本教材的编写注入了最新的依法管理的理念和精神，使原来已设定的体系结构和主要内容得以及时地进行调整，更加符合现行道路交通法律规范的要求。在编写过程中，作者曾一度由于身体原因没有按期进行，今天看到完成的书稿，深感庆幸；想借此机会感谢在那个时候关心、帮助我的所有人，特别是我的同事、朋友和家人。更令人值得欣慰的是，能以自己数月来用电脑一字一句亲手敲出来的凝聚着多种滋味的劳动成果，为公安学科建设和公安专业教育贡献一点绵薄之力，感到十分满足。

在本书编写过程中，曾得到了学校有关部门的大力支持和许多同事的热情帮助，特致谢意；本教材参考、借鉴、引用了有关论著、教材和其他资料中的一些研究成果和信息资料，在此，对相关引文资料的作者，表示衷心地感谢。由于本人水平有限，书中难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

惠生武 谨识

2005年12月7日于西安

目 录

第一章 公安交通管理概述	(1)
第一节 公安交通管理的基本概念	(1)
第二节 公安交通管理的对象和任务	(8)
第三节 公安交通管理的原则	(12)
第四节 公安交通管理的主体	(15)
第二章 公安交通管理法律规范	(20)
第一节 公安交通管理法律规范概述	(20)
第二节 道路交通安全法立法目的和原则	(25)
第三节 《道路交通安全法》的基本内容	(28)
第三章 车辆与驾驶员管理	(34)
第一节 车辆与驾驶员管理概述	(34)
第二节 机动车管理	(38)
第三节 机动车驾驶员管理	(47)
第四章 道路条件与交通设施	(55)
第一节 道路基本通行条件	(55)
第二节 道路交通安全设施	(61)
第三节 道路交通管理设施	(64)
第五章 道路交通调查	(78)
第一节 道路交通调查概述	(78)
第二节 道路与交通设施调查	(80)
第三节 车辆调查	(83)

第四节	交通流特性调查	(85)
第五节	交通事故调查	(92)
第六节	道路交通公害调查	(96)
第六章	交通管理措施	(101)
第一节	交通管理措施概述	(101)
第二节	交通组织措施	(104)
第三节	交通控制措施	(111)
第四节	平面交叉路口的管理措施	(116)
第七章	交通秩序管理	(121)
第一节	交通秩序管理概述	(121)
第二节	机动车行驶秩序管理	(123)
第三节	非机动车行驶秩序管理	(135)
第四节	行人和乘车人交通秩序管理	(137)
第八章	高速公路交通管理	(140)
第一节	高速公路概述	(140)
第二节	高速公路的基本设施	(147)
第三节	高速公路的运行管理	(151)
第四节	高速公路行驶秩序管理	(157)
第五节	高速公路的紧急救援	(162)
第九章	道路交通事故处理	(169)
第一节	道路交通事故概述	(169)
第二节	交通事故现场勘查	(178)
第三节	交通事故技术鉴定	(190)
第四节	交通事故责任认定	(201)
第五节	交通事故损害赔偿与调解	(208)
第十章	交通安全违法行为查处	(223)
第一节	交通安全违法行为概述	(223)

第二节 交通安全违法行为的查处原则	(229)
第三节 交通安全违法行为的处罚	(232)
第四节 交通安全管理强制措施	(242)
第五节 查处交通安全违法行为的程序	(250)
附录一	(263)
中华人民共和国道路交通安全法	(263)
中华人民共和国道路交通安全法实施条例	(284)
附录二	(304)
交通事故现场图图例	(304)
附录三	(319)
主要参考书目	(319)

第一章 公安交通管理概述

【提要】公安交通管理是由公安交通管理部门实施的道路交通活动，是运用现代科学管理理论，依法采用特定的交通管理措施，对道路、车辆和交通参与者进行组织、指挥、疏导、控制、协调、处理等一系列的行为；旨在保障交通安全，维护良好的交通秩序，协调人、车、路在交通活动中的关系。公安交通管理的对象是交通参与者、道路、车辆以及交通环境；公安交通管理的基本任务是维护道路交通秩序，保障交通安全与畅通，为社会发展和经济建设服务。

第一节 公安交通管理的基本概念

一、道路交通的概念

（一）道路的含义

所谓道路，是指为了满足人们生产、生活的需要，供车辆和行人往来通行以及其他交通工具活动所使用的地域空间的总称。道路涉及的范围很广，各种类型、各种用途、各种结构的道路，诸如城市道路、农村道路、公路、单位内部专用道路等。《中华人民共和国道路交通安全法》对“道路”的规定解释为：“公路、城市道路和虽然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。”公安道路交通安全研究的道路，主要是指由公安交通管理部门依法负责管理的道路，包括城市道路、各种等级的公路、城市中的街巷胡同里弄、公共广场和公共停车场等以及凡是由市政 engineering 部门或公路建设部门设置了路名、路标等标志的道路。在我国，道路按照建设标准、行车速度要求的不同以及道路建设单位部门的不同，一般划分为城市道路和公路两大类。

道路与经济和社会发展的关系十分密切，与人民的日常生活息息相关。经济

建设需要良好的交通环境，道路对促进经济和社会的进步与发展有着非常重要的作用。衣、食、住、行中的行路对于现代社会来说，显得越来越重要，是人们联系、交往、沟通的重要途径，是社会经济发展的必须具备的条件。我国近几年来经济快速发展的一条重要经验，就是道路条件的改善，促进了经济和社会的发展。俗话说要致富，先修路，有了道路才能加强城乡之间的联系，促进不同地域之间的交往，发展和繁荣经济，方便人民生活。

（二）交通的含义

所谓交通，简单地说是指各种运输、传递、转移活动的总称。通常是指人们借助某种运载工具或手段，运用某种转移方式，以达到或实现人、物或信息的空间移位的社会活动过程。^{〔1〕}这是广义的交通的概念，它包括了信息传递等活动。狭义的交通则仅指人与物的运输、转移活动。人们通常所说的交通是指狭义的交通。

目前，交通运载工具或运输手段主要有：车辆、船舶、飞行器、管道、线路等。交通运载的方式主要有：公路、铁路、水上运输、航空运输，即地上、地下、水上和空中等交通运输方式。随着经济社会的发展，人们对交通运输工具和运输方式的要求会越来越高，希望交通活动能够实现快速、方便、安全，也就是交通运载工具和交通运载方式应当是速度较快，方便易行，安全可靠；而且符合现代社会所要求的高效益，低公害，有利于人民的生产、生活，有利于生态环境的保护。

（三）道路交通的含义

道路交通是指人们使用道路交通工具，通过道路实现人或物的空间位移的社会活动过程。可见，道路交通是人们有目的的一种社会活动，它以道路为基本条件，以交通工具为载体，从而完成人或物体的空间位移。目前，在航空、水运、铁路、道路等各种交通运输活动中，道路运输的形式最广泛，道路运输的路径密度最大，道路运输车辆的数量最多，在整个交通运输量中所占的比重最大。而且，道路交通又是沟通其他交通运输方式的必不可少的重要形式，航空、铁路、水运等其他交通运载方式都需要道路交通加以连接、贯穿，从而实现各种交通运输的最终目的。因此，道路交通在交通运输系统中占有重要地位，是交通运输不可缺少的重要组成部分。

〔1〕 马三瑞主编：《公安道路交通管理》，中国人民公安大学出版社 2000 年版，第 1 页。

二、道路交通的基本特征

(一) 道路交通的性质

道路交通是人类社会发展过程中的一种必然的客观社会现象,各种交通要素之间有着客观联系和内在的发展规律。因此,道路交通具有客观性、关联性。

道路交通的客观性是指,道路交通是在人们社会生活中不可缺少的一种客观要求,并且它也是一种随着社会进步和经济发展而不断发展的客观社会现象;具有客观性。道路交通的关联性是指,道路交通是由人、车、路以及交通环境(即交通参与者的活动空间以及其中的动态、静态干扰物质)等基本要素组成的系统,是一个有机的整体。在这个系统中,各个要素之间是具有密切的内在联系,因此,具有系统的关联性。

在道路交通活动中,人的基本特性是在信息处理过程中所表现出的特性,即驾驶人在这一过程中,要受到自身一系列生理心理因素的制约和外部条件的影响,如果在信息采集、判断和处理的任何一个环节上发生差错,都会危及交通安全和畅通。车的基本特性主要指道路上行驶的机动车的状况,由于汽车在机动车中占主要支配地位,因此,主要指汽车的安全技术、动力性能、制动性能、通过性能等;此外,描述汽车特性的指标还有机动性、操作稳定性、燃油经济性、舒适性、可靠性以及废气、噪声、辐射等污染的性能指标。路的基本特性包括路的技术等级、几何特征、网状结构、城市道路系统等。^[1]

(二) 道路交通的基本特征

从我国道路交通现状来看,由于城市区域范围的迅速扩展,人口的不断增加,车辆数量和交通流量的迅速增长,道路容量与交通流量比例严重失调,特别是城市道路的交通压力急剧增大。虽然,近年来国家对道路建设的投入巨大,道路通行条件得到明显改善,但是,道路建设相对于经济和社会发展来说,仍然比较滞后。此外,相当部分的交通参与者的现代交通意识比较淡漠,不能适应现代交通发展的要求,无论是驾驶人、行人,还是交通管理者,他们的道路交通意识以及管理水平都有待进一步提高。

在相当一个时期,我国道路交通的基本特征是混合交通,具体表现为人车混行,车流混杂。所谓人车混行,是指有相当部分的道路存在着人行与车行界限不清,或者人行道的人流饱和进入车行道,或者行人不遵守交通规则随意进入车行

[1] 李啸、胡大鹤:“公安交通管理体系研究”,载《山东警察学院学报》2005年第1期,第124页。

道等情形,造成人车并行,人车互相干扰。所谓车流混杂,是指某些道路由于等级不高,或者路幅过窄,或者管理不善等原因,造成机动车与非机动车无法分离,不同类型的车流或不同车速的车流在同一路段上行驶,致使车辆相互牵制,车速被迫降低,导致交通阻滞。这种混合交通现象,使得道路交通管理的难度加大,给交通安全和人民生命财产安全构成威胁,容易造成交通事故隐患,在一定程度上制约着经济和社会的发展。由于混合交通导致交通行车不畅,引发交通阻塞,耗费时间,加大了交通成本和费用,严重影响道路的通行能力;而且,混合交通还会增加耗能,易造成环境污染。混合交通影响道路交通安全和畅通,其形成的原因主要有以下几个方面:

1. 交通供需矛盾日益加剧。据统计分析显示,2002年我国城市人均道路面积约为8平方米,远远低于发达国家的人均25平方米的水平;在机动车数量猛增的情况下,不仅道路呈现饱和状态,车辆行驶缓慢,高峰时段十分拥堵;而且许多大城市停车位严重不足,特别是城市中心区停车困难。现有道路资源开发利用率不高,管理水平偏低,科技含量较少。

2. 道路条件需要进一步改善。近几年我国的道路状况得到了明显的改观,无论是城市道路,还是各种等级的公路,建设里程每年都在迅速增长;特别是高等级公路的发展很快,使人们明显的感觉到道路多了、宽了,出行方便了。但是,多年存在的路网稀疏,城市路网结构不合理,干道较少;公路质量低,路况通行条件较差的状况,还没有得到彻底改变;道路交通仍然不能满足迅速增长的车辆和交通流的需要。全国大部分的公路为3级以下公路和等外公路,一些公路线型设计存在着缺陷,形成急弯、连续的弯路、陡坡或连续长坡、宽路窄桥,而且缺少标志、标线和安全防护措施。因道路维修、自然灾害及其他突发事件等引发的交通堵塞时有发生。

3. 机动车辆的增长迅猛。近年来,我国机动车产业发展很快,车辆的数量增长迅速,汽车消费已成为人们生活消费的一大热点,在一些大城市机动车数量每年增加两成以上,中小城市的增长比例更大。截至2004年底,陕西省的个人轿车拥有量占轿车总量的62%。^[1]目前,在道路上行使的车辆种类极为复杂,既有各种性能的机动车,包括占主流的大小型客货汽车以及大量的摩托车、农用车和拖拉机;还有数量庞大的非机动车,包括各种自行车、人力车、畜力车。因而,呈现出不同性能、差异很大的各种车辆混行同一路,机动车、非机动车与行人在同一路面上混合行驶的状况。总的来看,我国道路交通工具的总体构成不合理,安全性能较差。

[1] 《华商报》2005年4月25日第3版。

4. 道路交通设施和交通管理手段相对落后。目前,我国道路交通安全设施在某些方面还不够先进,特别是中小城市道路和大部分低等级公路的设施投入不足,技术含量低,科技控制管理手段落后;一些道路交通安全设施不够完善,利用现代科学技术和计算机管理控制交通的能力需要提高。此外,公安交警部门和交通警察管理道路的整体水平有待提高,技术控制管理手段需要加强;全国道路交通管理还没有完全形成各有关部门参与的、全社会联动的整体合力。

5. 交通参与者的现代交通意识缺乏。相当部分的机动车驾驶人和行人遵守交通法规的观念淡漠,交通违法行为非常普遍,有的甚至是有意违章,致使交通事故频频发生,交通事故损失严重;据报道,在我国,人员死亡的交通事故中,80%是由于行人本身违法而造成的。^[1]2002年,因国民的整体交通法律意识、交通安全意识和交通文明意识不高而导致的交通违法2.59亿人次,处罚1.97亿人次。^[2]

三、公安交通管理的概念

(一) 公安交通管理的含义

公安交通管理是指,依法履行道路交通管理职责的公安机关,为了保障道路交通的安全与畅通,协调人、车、路在交通活动中的相互关系,根据道路交通管理法律规范,运用行政管理手段和科学管理方法,对道路、车辆和所有交通参与者进行的组织、指挥、疏导、控制、处理等活动。

根据我国道路交通安全法等法律、法规,公安机关负有道路交通管理法定的职责,具体来说,道路交通管理的主体是公安交通管理部门。因此,我国的道路交通管理可以称为公安交通管理。公安交通管理部门通过统一的组织协调,有效的指挥疏导,严格的监督控制和处理各种交通行为,综合协调道路交通系统中的路、车、人等各种交通要素之间的关系,从而达到提高车辆通行速度,增大道路通行能力,降低交通事故,确保安全畅通的目的。

应当指出,道路交通活动体现在交通管理关系上是一种社会关系和自然关系的统一体。具体来说,也就是各交通参与者之间的权利义务关系,即交通活动中管理主体与管理对象、交通参与者相互之间的社会关系;还有人与其他交通要素之间的关系以及其他交通要素相互之间发生和存在的时间、空间的自然关系等。这些关系可以概括归纳为社会关系与自然关系,两种关系在道路交通活动中始终

[1] 《西安晚报》2005年8月22日第4版。

[2] 《五大方面原因影响道路交通安全和畅通》,中新网2003年10月30日。

存在着；而公安交通管理的任务就是不断调整和处理这两种关系，这就决定了公安交通管理具有社会属性和自然属性。^{〔1〕}

（二）公安交通管理的特点

我国公安交通管理主要有以下几个方面的特点：

1. 公安交通管理的主体是公安机关。在我国，对于城乡道路交通活动实施管理的法定机关是公安机关，道路交通管理是公安机关的履行法定职责和依法行使职权的一项重要业务活动。其他国家机关、社会组织和公民个人，不负有道路交通管理的职责，不能从事道路交通管理活动。公安交通管理的目的是为国家经济建设和人民生活营造良好的交通环境，保障交通安全与畅通。

2. 公安交通管理的性质是国家行政管理。公安交通管理是公安行政管理的组成部分和一项重要内容，而公安行政管理则又是国家行政管理的一个组成部分。公安交通管理以期实现交通运输的正常、有序、安全、高效；交通秩序从一定意义上说，它是社会治安秩序的一个重要方面，创造良好的交通秩序，也是创造良好的社会治安秩序。^{〔2〕}因此，公安机关实施交通管理，维护交通秩序的行为，是与社会治安有着密切的联系；公安机关开展的保障交通安全和道路畅通活动，是与提高交通运输效益，保障经济与社会的发展息息相关。

3. 公安交通管理是一项社会综合系统工程。公安交通管理涉及社会生活许多方面，与国家经济建设和人民生活紧密相连，涉及到地区和城市的规划与建设、人口发展、机动车产业的发展、车辆的控制、交通组织和运输安全、环境保护等方面，^{〔3〕}既有全局性的问题，又有局部性的具体问题。所以说，道路交通管理工作，直接影响到经济建设和人民生活，影响到社会的安定。公安交通管理是以人、车、路以及交通环境为管理对象，结合相关因素，依靠全社会的力量实行综合治理，才能取得实效；公安交管部门要与各有关部门通力合作，推进道路交通管理的社会化。

4. 公安交通管理的现代科学技术含量越来越高。公安交通管理的技術性强，科技含量高，现代科技手段在其中的运用十分广泛。近年来，我国在交通管理中，从混合交通、平面交叉道路的实际出发，大量采用先进的管理措施和科学的技术手段，合理的使用人、财、物，最大限度的发挥了道路交通的功能。在有关交通流的组织、交通控制、交通设施的设置与管理、交通事故的预防和处理、车

〔1〕 丁立民主编：《道路交通管理》，警官教育出版社1999年版，第3页。

〔2〕 惠生武主编：《治安管理学总论》，中国政法大学出版社2002年版，第142页。

〔3〕 杨钧主编：《公安交通管理教程》，中国人民公安大学出版社1997年版，第2页。