



21世纪公安高等教育系列教材
道 路 交 通 管 理



DAOLU JIAOTONG ZHIXU GUANLI JIAOCHENG

道路交通秩序管理教程

(2013年修订本)

●主编 管满泉 刘建华 王志华



中国人民公安大学出版社

· 013046907

U491-43
23-3

21 世纪公安高等教育系列教材 · 道路交通管理

道路交通秩序管理教程

(2013 年修订本)

主 编 管满泉 刘建华 王志华

副主编 马力康 林志伟 唐 洪

程 水

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马力康 王志华 刘建华

杨世伟 林志伟 周剑锋

赵 俊 唐 洪 崔 利

程 水 管满泉



中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·



北航

C1652599

U491-43
23-3

Y00839210

图书在版编目 (CIP) 数据

道路交通秩序管理教程 / 管满泉, 刘建华, 王志华主编. —3 版 (修订本). —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 3

(21 世纪公安高等教育系列教材 · 道路交通管理)

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1227 - 4

I. ①道… II. ①管…②刘…③王… III. ①公路运输—交通运输管理—中国—高等学校—教材 IV. ①U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 020121 号

21 世纪公安高等教育系列教材 · 道路交通管理

道路交通秩序管理教程

(2013 年修订本)

主 编 管满泉 刘建华 王志华

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005 年 1 月第 1 版

2009 年 8 月第 2 版

2013 年 3 月第 3 版

印 次: 2013 年 3 月第 6 次

印 张: 16. 25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 392 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1227 - 4

定 价: 46. 00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

21 世纪公安高等教育系列教材 · 道路交通管理
编 委 会

主 任 葛余敏

委 员 (以姓氏笔画为序)

王志华 王德章 宁乐然

汤三红 刘建华 李 啸

杜心全 杜晓燕 张新海

范士儒 胡大鹤 袁西安

徐晓慧 陶学榆 程志凯

蔡 果 管满泉

2013 年修订本修订说明

《道路交通秩序管理教程》自 2005 年 1 月问世以来,在公安院校交通管理工程、交通管理专业和公安机关交通管理部门得到广泛使用,受到了公安院校和实战部门的一致好评。但是,随着社会经济的迅速发展,我国道路交通已进入快速发展的新时期,道路交通管理正跨入科学型管理时期,向着更深、更广的方向发展。同时,道路交通管理的理论与实践也取得了长足进步,修订后的《公安机关办理行政案件程序规定》自 2013 年 1 月 1 日起施行,修订后的《道路交通安全违法行为处理程序规定》自 2009 年 4 月 1 日起施行,许多行政管理的理念和手段已经发生了变化,因此,非常有必要对原教材进行修订。

修订后的《道路交通秩序管理教程》保持了第 1 版原有的理论框架和基本内容。本次修订主要对一些内容变动较大的章节进行了调整,而对其他章节主要是进行了必要的修正。

本教材以相关基础理论、基础知识为依据,理论联系实际,总结道路交通管理的实践经验,运用交通流理论和现代管理科学原理,参考有关教材和资料,吸收有关研究成果编写而成。在内容上,本教材力求正确阐述道路交通秩序管理的基础理论、基础知识和基本技能,并注意学科知识结构的完整性、科学性和系统性,既有一定的理论水平,又有很强的可操作性和实用价值。

本教材由管满泉、刘建华、王志华任主编,马力康、林志伟、唐洪、程水任副主编。全书分十一章,第一章由河南警察学院程水修订;第二章由湖北警官学院唐洪修订;第三章由山西公安高等专科学校赵俊修订;第四章由内蒙古警察职业学院刘建华修订;第五章由吉林警察学院林志伟修订;第六章由江苏警官学院杨世伟修订;第七章由北京警察学院崔利修订;第八章由天津公安警官职业学院王志华修订;第九章由浙江警察学院管满泉修订;第十章由北京警察学院马力康修订;第十一章由重庆警察学院周剑锋修订。

由于我们水平有限,加之参考资料不足,尤其是修订时间仓促,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请广大读者提出批评意见。

编 者
2013 年 1 月

修订说明

《道路交通秩序管理教程》自2005年1月问世以来,在公安院校交通管理专业和公安机关交通管理部门得到广泛使用,受到了公安院校和实战部门的一致好评。但是,随着社会经济的迅速发展,我国道路交通已进入快速发展的新时期,道路交通管理正跨入科学型管理时期,向着更深、更广的方向发展。同时,道路交通管理的理论与实践也取得了长足进步,修订后的《公安机关办理行政案件程序规定》自2006年3月29日起施行,修订后的《道路交通安全违法行为处理程序规定》自2009年4月1日起施行,许多行政管理的理念和手段已经发生了变化,因此,非常有必要对原教材进行修订。

修订后的《道路交通秩序管理教程》保持了第1版原有的理论框架和基本内容。本次修订主要对一些内容变动较大的章节进行了调整,而其他章节主要是进行了必要的修正。

本教材以相关基础理论、基础知识为依据,理论联系实际,总结道路交通管理的实践经验,运用交通流理论和现代管理科学原理,参考有关教材和资料,吸收有关研究成果编写而成。在内容上,本教材力求正确阐述道路交通秩序管理的基础理论、基础知识和基本技能,并注意学科知识结构的完整性、科学性和系统性,既有一定的理论水平,又有很强的可操作性和实用价值。本教材可供公安高等院校道路交通管理专业本科、专科教学和从事道路交通管理的广大民警学习使用。

本教材由管满泉、刘建华、王志华任主编,马力康、林志伟、唐洪、程水任副主编。全书分十一章,第一章由河南公安高等专科学校程水修订;第二章由湖北警官学院唐洪修订;第三章由山西警官高等专科学校赵俊修订;第四章由内蒙古警察职业学院刘建华修订;第五章由吉林公安高等专科学校林志伟修订;第六章由江苏警官学院杨世伟修订;第七章由北京人民警察学院崔利修订;第八章由天津公安警官职业学院王志华修订;第九章由浙江警察学院管满泉修订;第十章由北京人民警察学院马力康修订;第十一章由重庆警官职业学院周剑锋修订。

由于我们水平有限,加之参考资料不足,尤其是修订时间仓促,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请广大读者提出批评意见。

编者
2009年7月



目 录

Contents

●第一章 道路交通秩序管理概述	1
第一节 道路交通秩序管理的概念	1
第二节 道路交通秩序管理的任务和原则	7
第三节 道路交通秩序管理的特点和方法	12
●第二章 道路交通组织	16
第一节 道路交通组织概述	16
第二节 道路交通分离	18
第三节 道路交通流量均分	20
第四节 道路交通总量控制	28
第五节 道路交通连续	34
第六节 大型活动的道路交通组织	36
●第三章 平面交叉路口的交通秩序管理	41
第一节 平面交叉路口的交通特性	41
第二节 平面交叉路口的交通渠化	46
第三节 交通信号灯的指挥	61
第四节 交通警察的指挥	63
●第四章 道路交通设施	67
第一节 道路交通标志	67
第二节 道路交通标线	81
第三节 道路交通安全设施	87
●第五章 机动车行驶秩序管理	91
第一节 机动车行驶秩序管理概述	91
第二节 机动车行驶管理	93
第三节 机动车装载管理	102
第四节 机动车行驶安全间距管理	107
●第六章 行人和乘、候车人及非机动车交通秩序管理	114
第一节 行人交通秩序管理	114
第二节 乘、候车人交通秩序管理	116
第三节 非机动车交通秩序管理	118



● 第七章 静态道路交通秩序管理	123
第一节 静态道路交通秩序管理概述	123
第二节 机动车停放的组织与管理	125
第三节 非机动车停放的组织与管理	137
第四节 非交通性障碍秩序管理	140
● 第八章 高速公路交通秩序管理	144
第一节 高速公路概述	144
第二节 高速公路的主要设施	150
第三节 高速公路交通安全监控系统	153
第四节 高速公路行驶秩序管理	158
第五节 高速公路紧急救护和救援	162
● 第九章 道路交通安全违法行为处理	164
第一节 道路交通安全违法行为概述	164
第二节 道路交通安全违法行为处理的基本原则	168
第三节 道路交通安全违法行为处罚的法律适用	171
第四节 道路交通安全违法行为处理程序	179
第五节 道路交通安全违法行为处理的法律救济	198
第六节 涉外道路交通安全违法行为处理	204
● 第十章 道路交通勤务和道路交通勤务管理	208
第一节 道路交通勤务概述	208
第二节 日常道路交通勤务	211
第三节 特殊道路交通勤务	217
第四节 道路交通勤务管理	228
第五节 道路交通秩序管理的评价	230
● 第十一章 道路治安问题处置	235
第一节 道路治安问题处置概述	235
第二节 道路治安案件的处置	237
第三节 道路治安事件的处置	239
第四节 道路刑事案件的先期处置	240
第五节 道路治安灾害事故的处置	244
● 主要参考文献	246



第一章 道路交通秩序管理概述

道路交通秩序管理是道路交通管理工作的重要组成部分,是公安机关交通管理部门日常工作中最重要、最具体的管理工作。道路交通秩序是社会的一个窗口,道路交通秩序的好坏将直接影响人民群众的生产、生活,对国民经济的发展起着至关重要的作用。

道路交通秩序管理是一项系统工程,它是由交通参与者、车辆、道路、交通环境和管理诸要素组成的有机组合体。道路交通秩序管理研究的对象主要是人、车、路、交通环境和管理及其相互作用的辩证关系。道路交通秩序管理又是国家行政管理活动,管理目的的实现主要采用法律的、行政的、经济的和技术的等多种手段,对人、车、路、交通环境和管理诸要素进行有效的组织、协调和控制。

第一节 道路交通秩序管理的概念

一、道路交通秩序管理的概念

(一) 道路交通秩序的概念

所谓道路交通秩序,是指人与车辆沿着道路运行时所形成的人流和车流的交通形态。道路交通是人们有目的、有意识、具有社会性的一种劳动活动,是人们为满足自身的生存和生活需要而不得不参与的一种社会活动,再加上人们的交通法制观念水平参差不齐,因此在人们进行道路交通活动时,必然会出现纷繁万变的现象。道路交通秩序就是针对这一现象而言的。通常情况下,只有人们按照道路交通的共同目标来统一行动,才能保证这种共同活动有节奏、有成效地进行,以达到预期的目的。如果没有一个方向一致的道路交通共同目标来指导人们的交通活动,那么人们的交通活动就会无所适从,以致影响正常生活。而在实际生活中,人们在开展道路交通活动时,由于道路交通流体构成的多种个体要素的交通性能不同,它们居于整体之中的相互作用、相互制约、相互影响也不同,使道路交通活动的成效与道路交通共同目标往往不尽一致,甚至出现偏离道路交通共同目标的现象。因此,所谓的道路交通秩序良好或井然有序,就是指道路交通秩序所呈现的特征和变化形态与道路交通共同目标基本一致;反之,道路交通秩序不好或混乱,就是指道路交通秩序所呈现的特征和变化形态与道路交通共同目标相差很大。

(二) 道路交通秩序管理的概念

道路交通秩序管理,就是指公安机关交通管理部门根据交通法律、法规,采取宣传教育、行政处罚和工程设施的方法,对道路交通中的人、车、路、交通环境等进行监督管理,以取得最佳的道路交通效能的一项行政管理活动。

道路交通秩序管理工作是随着道路交通的产生、发展而健全的。以前的道路交通,由于交通工具落后,数量也比较少,所以其管理工作的水平也不高,不仅管理手段落后,而



且交通法规也极不健全,尚未形成一项专业性、系统性的管理工作,更谈不上正规的交通管理队伍。

随着汽车工业的大发展和人民物质、文化生活水平的逐步提高,道路交通也迅速增长,交通管理发生了翻天覆地的变化。我国作为一个发展中国家,机动车保有量在近几年中呈现出迅猛发展的趋势,而且随着经济的发展,机动车保有量将会以更快的速度成倍地增长,为国家政治、经济、文化和人民生活带来新的活力。但反过来讲,机动车保有量的迅猛增长,必然会给现实的道路交通及其设施带来巨大的冲击,现有的道路交通条件将难以承担如此大的负荷。如果没有一个良好的道路交通秩序,将无法保证道路交通的安全和畅通,必然会给人民生活带来巨大的不便,所以公安机关交通管理部门要把道路交通秩序管理作为道路交通管理的一项基本工作,不断地改善管理方式,立足全局,统筹兼顾,运用自然科学与社会科学相结合的理论与方法,实行科学管理,提高整个道路交通系统的使用效益。道路交通秩序管理有以下几个方面的含义:

1. 道路交通秩序管理的主体。从定义中可以看出,运用道路交通的法律、法规,采取一定的方法,对交通要素进行监督等都是公安机关交通管理部门所要去做的工作。因此,道路交通秩序管理的主体是公安机关交通管理部门及其执行道路交通勤务的交通警察。

2. 道路交通秩序管理的对象。道路交通秩序管理的对象,是指人、车、路和交通环境构成的动态道路交通系统。在道路交通系统中,人、车、路和交通环境是相互影响、相互联系的,人、车、路是系统的最基本要素,而交通环境则直接影响着对人、车、路的管理。

3. 道路交通秩序管理的核心任务。道路交通秩序管理的核心任务是,依据国家法律、法规,协调各交通要素在道路交通活动中的相互关系,维护交通秩序,保证交通的安全和畅通。

4. 道路交通秩序管理的内容。道路交通秩序管理主要包括道路交通组织、交通警卫、道路治安管理、高速公路交通管理、道路交通安全违法行为处理、交通指挥信号、交通标志和标线、交叉路口的秩序管理以及道路交通勤务管理等方面的内容。

5. 道路交通秩序管理的方法。道路交通秩序管理的方法是多种多样的,主要有法律、教育、行政、经济、工程技术、系统信息控制及现代科学技术运用等方法,掌握并将这些方法运用到道路交通秩序管理中,可以获得事半功倍的效果。

二、道路交通秩序管理的目的

从道路交通秩序管理的概念可以看出其鲜明的目的性,道路交通秩序管理的所有活动宗旨,都是使道路交通达到安全、畅通、高效、低耗能、低公害的综合性目的。通过管理,保障道路交通秩序良好、道路畅通和运行安全,提高道路通行能力、车辆运行速度和交通运行效益。

维护好道路交通秩序,保障道路的安全与畅通,是道路交通秩序管理的基本要求。一方面,维护好道路交通秩序是保证道路安全与畅通的基础;另一方面,安全是畅通的条件之一,畅通又是实现安全的重要前提,只有安全、畅通,才能够实现良好的交通秩序,三者不可分割。

所谓安全,就是要保障人们在道路交通活动中的人身和财产安全。应采取各种有效措施,最大限度地减少因交通而产生的人身伤亡和财产损失。

所谓畅通,就是要保障人们尽可能迅速地实现在道路上的空间位置转移。要选择各种



优化的交通方案,加快交通流的流通速度,最大限度地减少因道路交通而产生的时间消耗。

三、影响道路交通的要素及其相互之间的关系

道路交通,是指为达到交流的目的,人和车辆在道路上发生的空间位置移动的全部活动。从定义可以看出,道路交通是由人、车、路三大交通要素构成的,但现代交通管理理论认为,交通环境也是道路交通的基本要素。也就是说,道路交通由人、车、路和交通环境四大要素组成,其关系如下:

(一)人是道路交通的主体

人包括行人、机动车驾驶人以及与道路交通活动有关的人员。道路交通活动是因人们的生产、消费、交换、交流的需要而产生的,它从产生那天起就是人类的一种有意识的社会活动,是人们经常接触的一种社会现象,成为人们日常生活中衣、食、住、行的重要一环。社会的正常运转离不开道路交通,道路交通成为人类必不可少的社会活动,它随着人类社会的发展而发展。同时,人或物空间位置转移的实现也依靠着人。总而言之,人是道路交通的主体,有了人的直接或间接作用,才能实现理想位移,形成交通活动的结果。

(二)车是道路交通的手段

车包括机动车和非机动车。使用交通工具是人类进行道路交通活动的手段,在现代社会中,没有工具也就没有交通。人或物空间位置转移的最基本方式是步行,但商品的流通、物质的交换促进了交通方式的变化。人类由步行到“服牛乘马”,由滚木、卵石到轮子和舟车,由陆上、水上到空中,由人力到机动,由蒸汽机到内燃机,再到电子、原子,至今仍在不断地发展变化。交通工具的现代化已成为现代文明的标志,成为衡量社会进步、生产力发展水平的重要物质标准。同时,人类在改造自然、改造社会的实践中,也将越来越需要现代化的先进的道路交通工具。

(三)道路是交通的基础

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。任何交通都必须以道路为基础,不通过一定的道路,就无法达到位移的目的。道路交通是通过道路实现人或物的空间位置移动的社会活动,也就是说,道路是道路交通赖以进行的物质基础,它的存在使道路交通成为现实并达到目的。道路构成了纵横交错的道路交通网络,决定了道路交通活动的流向、流量、流速,编织了生机勃勃、千变万化的交通景象。

(四)交通环境是影响交通安全的重要因素

交通环境,是指交通参与者的空间及其周围的自然景观、建筑设施、气体和音响,它包括自然环境和社会环境。自然环境是指道路环境和空间环境;社会环境是指交通参与者的人际环境,包括车辆安全运行的驾驶人操纵环境以及驾驶人与行人的相互关系。交通环境所涉及的道路交通设施和自然条件对交通参与者有着重要的影响,它们直接关系到车辆的安全运行和交通事故的增减。因此,道路周围及空间的广告设置和某些特殊路段的道路工程,都应当考虑交通参与者的心理因素。

总之,人、车、路和交通环境构成道路交通的四要素,所以道路交通秩序管理就应当是对人、车、路和交通环境四者的统一管理,即用各种手段,协调、处理好人、车、路和交通环境四者之间在运动中产生的时空关系上的矛盾。



四、道路交通秩序管理的发展历史

(一) 古代道路交通秩序管理

中国自古就有“路可观政”之说，意思是从一个国家的道路建设可以看出一个国家的经济发展与政治稳定程度。《国语·周语》载，周定王时，单襄公出访楚国，路过陈国，沿途所见“道不可行也，侯不在疆，司空不视涂，泽不陂，川不梁……道无列树”，就预言陈国必然灭亡。在单襄公看来，野草塞路，河川无舟梁，道旁不植树，即是国家衰败的征兆。可见，周朝的强盛，与其重视道路交通的修治是分不开的。

秦汉时代，京师至郡国有很宽的“国道”，城内有中、左、右三道。其中，大道又分为三道，中央御道为皇帝和皇族行车专用，其他两道被官骑和行人分割，规定行人“皆行左右，左入右出”，不得违反。秦始皇“道宽五步，三丈而树，以护其路”，“车同轨，一律八尺，驾车用六马”。汉代“右为入，左为出，中为御通”，实际是左侧通行制。

唐朝是我国封建社会的鼎盛时期，道路交通及其管理都有较大的发展。当时规定，都城的街巷及人群中不准走马车，违者将受处罚，如发生交通事故，造成伤亡者，按过失犯罪处理，量刑比刑事犯罪低一等。

宋代初期，宋太祖推行“四避”通行方法，即“贱避贵，轻避重，少避长，来避去”。

由此可见，在我国古代，随着车辆制造、道路建设和道路交通的发展，逐渐产生了简单的交通法规和管理机构，可以说这些都是道路交通秩序管理的萌芽。

(二) 道路交通秩序管理的现状

20世纪90年代以来，随着改革开放的进一步深入和社会主义市场经济的发展，我国城市的机动车保有量增长速度也进一步加快，道路交通出行率也大幅度增加。尽管道路交通设施建设取得了很大的进展，但仍然无法满足快速增长的道路交通的需求，城市交通拥堵问题也越来越成为社会各界关注的热点问题。

1. 面对日益复杂的交通状况和繁重的交通秩序管理工作任务，各地公安机关交通管理部门坚持解放思想、更新观念，不断改革创新，努力开拓进取，取得了令人瞩目的成就。具体表现在以下几个方面：

(1) 队伍素质不断提高。从1986年10月全国城乡道路交通管理体制改革的，由公安机关统一负责全国城乡道路交通管理以来，公安交通管理队伍迅速壮大，管理水平不断提高。全国已有在编正式公安交通民警近25万人，年龄结构是：30岁以下占36%，31~40岁占35%，41~50岁占20%。大专以上学历的占42%，广大交通民警坚持讲学习、讲政治、讲正气，认真履行职责，为城乡道路交通安全、畅通而不辞艰辛，恪尽职守，受到各级党委、政府以及广大交通参与者的称赞。

(2) 道路交通管理设施明显改善。道路交通管理设施，包括交通信号灯、交通标志和标线、行人过街天桥、地下过街通道、分隔带和防护栏等。道路交通管理机关借助交通管理设施对交通流进行提示、引导、限制或禁止，向车辆和行人提示或公布特定路段内的交通情况或交通管理规定。道路交通管理设施是衡量一个交通指挥系统状态的主要指标，也是体现该系统管理水平的重要方面。以往只有少数几个城市的道路安装了交通信号装置，设置了交通标志和标线；而现在这些设施不仅在中小城市中成为最简单的交通设施，而且在乡镇道路和交叉路口也随处可见。这些按照国家相关标准要求设置的自动控制交通指挥系统及各类公路安全管理设施，已经逐步与国际标准接轨。



(3) 依法管理水平显著提高。改革开放以来,经过多年的努力,我国的道路交通管理法规体系框架已逐步形成,特别是《道路交通安全法》的颁布实施,标志着我国道路交通管理的主体法规日趋完善。在完善法规的同时,公安机关交通管理部门坚持依法管理,执法力度不断加大,执法水平显著提高。

(4) 广泛应用科学技术,现代化管理水平不断提高。20世纪90年代后期,计算机技术、网络通信技术等高新技术突飞猛进,为我国道路交通管理科技的发展和应用创造了条件。各地公安机关交通管理部门紧紧抓住这一机遇,使我国城市交通的现代化管理水平进入了一个新的阶段。科技手段的广泛应用,有力地推动了交通秩序管理工作的改革和发展。

(5) 道路交通环境日益改善。20世纪90年代以来,为缓解日益严重的交通拥堵问题,保障道路的安全与畅通,服务社会主义市场经济,各地公安机关交通管理部门大力加强交通的科学组织与管理,不断挖掘潜力,使道路交通秩序有了明显的改善。特别是在公安部部署的“平安大道”以及公安部、建设部部署的在全国开展“畅通工程”的工作中,各地公安机关交通管理部门按照考核标准的要求,不断完善科学的交通管理体制,加快交通基础设施建设,同时加大管理力度,深入宣传交通安全法律、法规,使得道路交通环境日益改善。

2. 我国道路交通秩序管理工作取得了很大的成就,但仍然存在许多问题,具体表现在:

(1) 路网容量不够,密度不均衡。我国城市道路面积占城市面积的比例和人均占路面积均很低。例如,美国华盛顿道路面积占城市面积的比例为24%,纽约为35%;法国巴黎为24%;英国伦敦为23%;而我国北京为15%,上海为12%。再加上路网布局不合理,次干道数量不足且比例失调,更影响了道路的通行能力,导致道路交通事故和交通阻塞的发生。

(2) 道路功能混杂,定位不准。主要是指人车混行和车流混杂。人车混行是由于人行道狭窄或者人行道被挤占,造成人流移至车行道上行走,人车并行,产生人车干扰;车流混杂是由于城区内某些道路的路幅过窄,造成无法分离路段上不同车速的车流或不同类型的车流,以及无法分离交叉路口不同转向的车流,导致不同车流相互牵制,车速降低,交通阻滞。

(3) 公民交通安全意识淡薄,法制观念不强。长期以来,由于我国道路交通管理的法律、法规不够健全,交通安全宣传教育还未深入人心,造成人们的守法意识淡薄,给日常的道路交通运行带来了极大的影响。例如,违法驾车、违法骑车、违法行走、违法装载等现象屡有发生,不仅影响了交通秩序,而且极易造成人车相撞、车毁物损、人伤死亡的恶性事故。道路交通活动的主体是人,若不加强人们的守法意识,规范人们的交通行为,要做好交通秩序管理工作是十分困难的。

(4) 管理观念和管理手段相对滞后。在管理过程中,某些交通警察的素质还不能够适应现代交通管理的要求;交通管理的信息网虽然已初步建成,但资源共享程度不够;交通信号控制系统、电视监视系统、交通信息管理系统、交通通信系统、交通事故122报警系统、GPS卫星定位系统、事故处理和紧急救援系统还不能进行协调一致的工作,这些都造成路面动态机制、事故快速处理机制、交通安全预防机制和治安防范机制没有真正地建立



起来。

(5) 道路交通管理体制不够健全。由于道路交通管理涉及公安、路政、规划、建设等部门,缺乏一个具有权威性的统一管理机构,造成交通管理缺少系统性、统一性和预见性,难以有效地疏导交通,并且交通设施的规划、建设和管理的一致性不够,专业部门各自为政,相互之间缺乏协调。

(三) 道路交通秩序管理的发展趋势

改革开放以来,我国的交通运输业取得了突飞猛进的发展。随着市场经济的进一步深入,各方面的改革步伐也正在加快,作为经济发展的基础,道路交通将会得到更大的发展。相应地,道路交通秩序管理工作也将面临严峻的形势,作出相应的调整。从目前一些发达国家道路交通管理的发展进程,我们可以展望我国道路交通秩序管理的未来。

1. 应为交通参与者提供良好的交通环境。随着我国市场经济的发展和城市生活节奏的不断加快,人们对于出行质量的要求也越来越高。人们要求道路交通管理部门为其提供安全、快速、舒适的道路交通条件和良好的道路交通环境,这一愿望越来越迫切。

2. 道路交通安全宣传教育工作难度加大。随着城市化进程的加快,城市人口急剧膨胀,流动人口增多,外商在中国投资办厂增加,旅游业蓬勃兴起,这些无疑给道路交通安全宣传教育工作带来新的课题。

3. 交通管理法律、法规、管理手段将与国际接轨。长期以来,交通法制建设的滞后严重影响了我国道路交通管理工作的顺利开展。道路交通发展的新形势要求,一方面,公安机关交通管理部门应依法行政;另一方面,公安机关交通管理部门的一切行政执法行为都必须纳入法律的监督之下。

随着世界经济一体化进程的不断推进,我国与世界各国在交通管理诸多方面的交流、交往将迅速增加。我国必须按照世界贸易组织的国际规则运作,世界先进的道路交通管理法律和规定,必将成为我国交通管理法规的立法参考。而参与国际道路交通安全协会的活动,加入国际道路交通公约和国际驾驶条约组织等,都要求我国的交通管理法律与国际接轨。

逐步开放的中国市场,包括与交通管理业务紧密相关的保险业、运输业等服务市场,在吸引外国企业进驻的同时,将依据世界贸易组织公开、公正、透明的原则运行。这就要求我国的交通管理法规、管理手段与国际接轨,因此也必将要求我国在交通管理法规和交通管理手段等方面作出重大改革。

4. 道路交通秩序管理工作将更趋科学化、现代化。随着改革开放和社会主义现代化建设的发展,我国道路交通日新月异,道路交通状况也日趋复杂。道路和车辆增多了,交通事故随之明显增多,伤亡人数与财产损失也增加了。为解决道路交通安全管理中的矛盾和问题,我国道路交通管理部门必须加强道路交通秩序管理工作的科学研究,借鉴发达国家道路交通安全管理先进经验,推广、使用先进的管理方法和技术设备,走管理创新和技术创新的路子,不断提高道路交通秩序管理的科学化水平。

5. 道路交通秩序管理工作将更加人性化。社会主义市场经济的进一步发展和法制化进程的不断推进,客观上要求我们要加快政府职能的转变,即应当管的要管,不应当管的就应当还权于社会,并且在管理中体现“以人为本”的思想,包括充分尊重当事人的权利。这给公安机关交通管理部门的一切行政行为提出了更高的要求,具体来说有以下几个



方面:

(1) 公安机关交通管理部门所有的执法活动都必须保持高度的公开、透明。道路交通秩序管理工作不仅要具有外表上的合法性,而且必须具备实质上的合法性,即管理中必须正确、合理地执法。

(2) 公安机关交通管理部门在实施行政管理时,应当尊重当事人的合法权利,即遵循公正原则,平等对待双方当事人。

(3) 公安机关交通管理部门要使自己的行政管理行为具有科学性、客观性,必须尽可能减少主观主义倾向。

综上所述,社会主义市场经济的迅猛发展,给我国公安交通管理工作提出了新的课题。这就要求我们要本着实事求是的原则,不断借鉴先进的管理思想、方法和手段,不断调查研究,努力开拓进取,严格执法,热情服务,为公安交通管理工作走上新台阶而不懈努力。

第二节 道路交通秩序管理的任务和原则

一、道路交通秩序管理的具体任务

道路交通秩序管理的任务,是指根据道路交通秩序管理的基本特征和发展规律,依照道路交通法律、法规,应用现代化的管理科学和管理技术,对道路交通进行科学、全面的控制管理,组织指挥交通,维护交通秩序,保障交通的安全与畅通,为社会经济建设和人民群众服务。具体来讲,道路交通秩序管理的主要任务可归纳为以下几个方面:

(一) 道路交通安全宣传教育

道路交通安全宣传教育由道路交通安全宣传和道路交通安全教育构成。道路交通安全宣传,是指向人民群众普及交通法律、法规和交通安全常识的宣传活动,即采取各种宣传形式,运用各种宣传工具,向社会各界和人民群众宣传、讲解交通管理工作的方针、政策、法律、交通安全常识和经验教训,使广大人民群众懂得行车走路的规矩和要求,增强交通安全意识,自觉遵守交通法律。道路交通安全教育,其教育对象主要是特指驾驶人、交通违法人员以及各类培训班(校)人员,其所宣讲的内容更具专业性,同时还辅以常规性的考核或考试。

道路交通安全宣传教育工作位居各项工作之首,只有广泛深入地开展宣传教育,使交通法律、法规和安全常识深入人心、家喻户晓,才能提高广大人民群众对交通安全的认识,并自觉遵守交通法律、法规,维护交通秩序,保证道路的安全与畅通。

(二) 道路交通组织与渠化

在道路交通管理工作中,为了解决不均衡的道路交通流量带来的交通拥挤、堵塞以及道路潜力不能得到充分发挥等问题,一方面,要重视道路系统规划,增加道路建设投资,完善道路网络,以满足道路交通需求;另一方面,要重视道路交通组织与渠化,引导与控制交通流,以保证交通的安全与畅通。前者受财力、物力的限制,并不能在短期内解决;而后者投资少、见效快,对于增加道路的通行能力、提高行车速度、缓解交通拥堵状况、减少交通事故的发生等方面,都具有十分重要的意义。尤其是应用于平面交叉路口时,其效果更加明显,是目前在道路交通管理工作中普遍采用的管理措施。



（三）道路交通指挥与控制

道路交通指挥与控制是道路交通秩序管理的主要任务之一，是指对运行在道路上（包括各类交叉路口）的车辆和行人进行的指挥和疏导。它包括实行道路交通指挥信号控制和实行道路交通标志与标线控制，其目的都是对各个方向的交通流进行时间或空间分离，优化分配，以充分利用道路空间，提高道路通行能力。

由于道路交通指挥信号控制可以减少交叉路口的交错点，保障路口的交通安全，提高路口的通行能力，保证路网的畅通，所以道路交通指挥信号控制已成为道路交通管理的基本方法之一，是当代世界各国十分重视并大力开发的一种控制方式。其中，开展得较好的有：英国的“TRANSYT”系统和“SCOOT”系统，澳大利亚的“SCAT”系统、“UTC”系统和“AUTOGUIDE”系统。

（四）行驶秩序管理

行驶秩序管理，即对机动车、非机动车和行人在道路上行驶和行走的管理，它是道路交通秩序管理的一项非常重要的任务。各交通元素的行驶状态，直接关系到以安全、畅通为主要表现的社会交通效能，也是道路交通管理水平最综合的客观标志之一。

行驶秩序管理的主要内容有机动车行驶秩序管理、非机动车行驶秩序管理、车辆装载管理以及行人和乘车人的管理等。

1. 机动车行驶秩序管理。机动车行驶秩序管理在《道路交通安全法》中有详尽、具体的规定，主要包括行驶路线管理、行驶规则管理、行驶速度管理等方面。

2. 非机动车行驶秩序管理。我国的交通元素中，非机动车是一个主要组成部分，其在行驶中对机动车的影响非常大，直接关系到机动车的行驶速度、道路通行能力，以及道路交通安全。非机动车的行驶秩序管理又包括自行车、电动自行车、三轮车、畜力车、人力车的管理等方面。

3. 车辆装载管理。车辆装载管理，是指公安机关交通管理部门依据交通法规，对道路上行驶的车辆载人、载物，实施有效的检查、监督与管理。它与交通安全、车辆的合理使用、道路设施以及环境卫生等均有直接关系，必须严格管理。其主要包括载质量的核定、载物几何尺寸、特殊货物载运、危险品载运以及车辆载人等方面的管理。

（五）静态道路交通管理

静态道路交通管理，主要是指对道路上不按规定停放的车辆的管理，以及对公共停车场的使用管理。至于非法临时停车问题，既可视作动态道路交通管理的问题，也可视为静态道路交通管理的问题。

静态道路交通管理一般分为机动车停车场、非机动车停车场和非交通性障碍等方面的管理。

（六）道路交通安全违法行为的处理

道路交通安全违法行为是城市道路交通中的一种常见现象，它不仅影响车辆和行人的通行，降低了道路的通行能力，而且可能造成危及人民生命财产安全的事故。一个城市特别是大城市的交通违法程度的轻重，反映出这个城市文明程度和公共秩序的好坏，也反映出这个城市的道路交通管理水平的高低。因此，纠正和查处交通违法，对维护交通秩序，保证道路交通畅通，减少道路交通事故都有着重大的意义。

目前，由于交通参与者没有意识到交通违法的危险性，交通法制观念淡薄，缺乏交通



法律知识和交通安全常识,致使交通安全违法现象不同程度地存在着。公安机关交通管理部门必须采取强制性的措施,严格查处和取缔道路交通安全违法行为,这样才能较好地完成公安机关交通管理部门所承担的任务。

(七) 道路交通勤务

道路交通勤务工作是道路交通管理工作在内容和形式上的最直接体现,是公安交通管理工作的主要手段,同时也是体现公安机关形象的重要窗口。道路交通勤务承担着指挥疏导、具体执法等工作,面对的主要是广大群众,其工作内容、工作程序、工作效果均暴露在群众面前,警察的执法形象如何,其工作水平以及服务水平的高低,都是通过道路交通勤务体现出来的。同时,道路交通勤务又具有任务繁重、分散执行、政策性强和接触面广等特点。因此,对道路交通勤务的管理必须严格要求,规范勤务考核的方案及标准,逐步提高管理效益。

在目前公安机关交通管理部门警力不足、装备落后、软硬件建设不能适应任务需要的情况下,加强道路交通勤务改革、提高勤务效率和质量、扩大覆盖面是实现道路交通管理现代化的时代要求,对保障道路的安全与畅通有着现实意义。

(八) 道路治安管理

道路治安管理,是指公安机关交通管理部门依照《道路交通安全法》,对发生在道路上的治安事件、治安案件行使管理权的行为。它是交通警察的一项重要职责,也是目前勤务改革中一警多能的体现。因为道路治安环境的好坏,对于道路的安全与畅通有着极为重要的作用。良好的治安环境,能够使步行交通、客运交通和货运交通趋于平稳状态,在一定程度上减少交通事故的发生;反之,则人民群众出门没有安全感,而且会使道路交通秩序进一步恶化,从而增加道路交通管理的难度。因此,道路交通秩序管理中的一项重要任务,就是依法对治安问题进行管理。

道路上的治安问题,具有突发性、移动性和群体性的特点,难以事先知晓。因此,交通警察必须学会预先防范,及时处置和处理各种事件,以保证案发地段的治安和交通秩序不受影响。

二、道路交通秩序管理的基本原则

(一) 依法严格管理原则

依法严格管理,就是要求公安机关交通管理部门和交通警察要使用法律赋予的权力,把公安交通管理的一切活动全部纳入社会主义法制轨道,要忠于交通管理法律、法规,严格、严肃、认真地执行交通管理法律、法规,合法、及时、公正地处理和解决交通违法问题。这一原则既把交通当事人约束在交通安全法律、法规的范围内,也不容许交通警察有违反宪法精神和法律、法规的现象存在。

道路交通管理法律、法规,是公安机关交通管理部门履行交通管理职能的法律依据,也是我国道路交通管理中具有强制性、规范性的文件;它既是交通道德的基本规范,也是道路交通客观规律的基本总结。依法管理,不仅要求被管理者服从法律,也要求管理者依法行政。只有坚持依法管理的原则,才能正确解决道路交通中的违法行为,保护人民群众的合法权益,提高交通秩序管理工作的效率,为经济发展和人民生活创造良好的交通环境;才能使被管理者与管理者处于平等地位,使被管理者真心接受管理,从而实现道路交通管理工作的目标。