

道路交通管理学

DAOLU JIAOTONG GUANLIXUE

刘 进 吴建昆 张 鸿 编著

张 云 主审



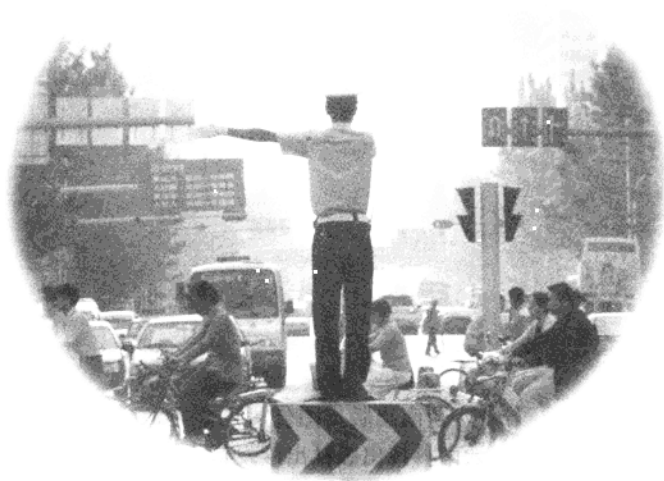
云南出版集团公司
云南科技出版社

道路交通管理学

DAOLU JIAOTONG GUANLIXUE

刘进 吴建昆 张鸿 编著

张云 主审



云南出版集团公司
云南科技出版社
· 昆明 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

道路交通管理学/刘进主编. —昆明:云南科技出版社,
2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5416 - 2668 - 5

I. 道… II. 刘… III. 公路运输—交通运输管理—高等
学校—教材 IV. U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 142500 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码:650034)

云南省印刷技术研究所印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 19 字数: 440 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 2500 定价: 25.00 元

序 言

道路交通管理是管理科学中的一个重要组成部分,是一种以稳定社会、保证经济健康发展、追求社会效益为目标的社会管理。道路交通管理学是一门涉及到系统科学、行为科学、管理科学和计算机科学的综合科学,它调整着由交通行为而构成的整个社会关系,是多样性的、复杂的一个庞大的系统管理工程。

当前,我国经济社会正处于转轨转型期,旧社会供需平衡被打破,新的供需平衡尚未形成,社会发展出现许多新的特点,需要通过社会管理进行协调控制。对由社会发展的快速变化带来的新问题,仍然沿用旧有模式进行管理,必然会有许多不适应之处。面对当前日益复杂严峻的道路交通管理形势。只有建立一种科学的、超前的管理体系,才能引导社会的正常发展,以适应现代化建设的需要。

衣食住行是人类经济社会生活中的四大要素。交通管理的对象是全体交通参与者的交通行为,利用法律法规对行为进行引导和约束,是交通管理工作的主要内容。交通管理法律法规和管理内容,随着经济社会的发展需要不断调整,因此,作为培养预备警官的公安高等院校,理应针对时代变迁带来的新情况、新任务、新要求,紧跟时代步伐,适时对专业性理论教材进行创新,才能培养出高素质的适应形势发展变化需要的道路交通管理人才。

《道路交通安全法》颁布实施后,公安部至今无统编教材。目前正式出版发行的最新版本教材是于2005年3月由中国人民公安大学出版社出版的《道路交通管理教程》,距今已两年,书中涉及的有关内容已不应当前的交通管理实际。参与本书编写的同志均为我院具有多年交通管理专业教学经验的教师,并曾在多所院校联编教材中承担过副主编或参与过编写工作,他们经过近三年的教学实践,并多次深入公安交通管理一线进行调研、培训在职民警,带领学生到基层公安机关实习,掌握了大量的素材和资料,了解了实战部门的需求,从这个意义上讲,他们的工作实践具有一定的前瞻性和针对性。

为了配合我院“两段式培养、八学期达标”人才培养模式教学训练改革,培养适应公安交通管理工作的高素质预备警官,作为我院交通管理专业建设的一部分,我相信,经过编者的不懈努力,本教材的编写出版一定能够为公安院校培养合格的道路交通管理人才尽到绵薄之力。

是为序。

云南警官学院院长、教授、博士 于燕京

2007年7月

目 录

第一章 道路交通管理概述	(1)
第一节 道路交通管理的概念与原理	(1)
第二节 道路交通管理的方法	(8)
第三节 道路交通管理的现状和发展趋势	(17)
第二章 道路交通管理法规概述	(26)
第一节 道路交通管理法规	(26)
第二节 道路交通管理法规的内容	(29)
第三节 道路交通管理法规的制定和实施	(33)
第三章 车辆与驾驶员管理	(40)
第一节 概 述	(40)
第二节 机动车管理	(42)
第三节 机动车安全技术检验	(55)
第四节 非机动车管理	(57)
第五节 机动车驾驶证管理	(58)
第六节 档案管理	(70)
第四章 道路交通组织	(76)
第一节 道路交通组织概述	(76)
第二节 城市道路网交通组织	(86)
第三节 大型活动的交通组织	(91)
第五章 道路交通管理设施	(97)
第一节 概 述	(97)
第二节 道路交通管理设施	(97)
第三节 道路交通标志	(99)
第四节 道路交通标线	(106)
第五节 道路交通信号灯	(111)
第六节 其他道路交通管理设施	(117)
第六章 道路交通秩序管理	(120)
第一节 道路交通秩序管理概述	(120)
第二节 道路交通指挥信号	(123)
第三节 机动车行驶秩序管理	(126)
第四节 非机动车和行人交通秩序管理	(133)
第五节 车辆停放秩序管理	(138)
第六节 非交通性障碍秩序管理	(142)
第七节 高速公路交通秩序管理	(144)

第七章 道路交通违法处理	(148)
第一节 道路交通安全违法行为概述	(148)
第二节 道路交通违法行为处罚的有关规定	(149)
第三节 道路交通安全违法行为的处罚	(155)
第四节 道路交通执法策略	(165)
第八章 道路交通勤务与交通警卫	(169)
第一节 道路交通勤务简述	(169)
第二节 道路交通警卫	(173)
第九章 交通事故处理	(179)
第一节 交通事故概述	(179)
第二节 交通事故处理程序	(183)
第三节 交通事故现场处置	(187)
第四节 交通事故现场勘查	(192)
第五节 道路交通事故中的证据	(196)
第六节 交通事故认定	(202)
第七节 道路交通事故法律责任	(204)
第八节 交通事故损害赔偿	(207)
第九节 交通派生事故简介	(212)
第十章 公安交通管理信息系统	(216)
第一节 概 述	(216)
第二节 交通信息管理系统的建设与应用	(217)
第三节 GPS 与 ITS	(221)
第四节 地理信息系统	(225)
第五节 智能交通信息服务系统	(227)
附录一 交通专业英语	(232)
附录二 中华人民共和国道路交通安全法	(266)
附录三 中华人民共和国道路交通安全法实施条例	(282)

第一章 道路交通管理概述

第一节 道路交通管理的概念与原理

一、道路交通管理的概念

(一) 道路交通的涵义和特征

道路交通,是指人类为达到交流目的,人和车辆在道路上发生空间位置移动的全部活动。可见,无一定目的和不在道路上所发生的人与车辆的空间位置变化,均不宜称其为道路交通。同时,道路交通活动都有其始发地点和终止地点以及它们两者间的运行全部过程,即包括运行正在进行与运行过程的停驻两个环节。解决好道路交通运行全部过程中两个环节的问题,就能实现“保障道路交通有序、安全、畅通”所要追求的目标。

道路交通是由人、车辆、道路和交通环境四项基本要素而构成;人是指车辆驾驶员、行人和乘车人,又称为交通参与者;车辆是指机动车和非机动车;道路是指供人与车辆公共通行的地方;交通环境是指交通参与者所处与其所进行的道路交通活动有关的客观环境。按照交通方式,道路交通可分为机动车交通、非机动车交通和步行交通三个基本类型。

在我国,道路交通的最大特点是混合交通,其基本特征有如下四个方面。

首先,交通源点分布不均衡。交通源点即交通源头。它是指交通活动数量较大的交通始点和交通终点,包括吸引大量人流的地点和货物运输的主要集散地点。吸引大量人流的地点,诸如工业区、商业区、住宅区、文化娱乐场所以及车站、码头等;货物运输的主要集散地点,诸如铁路货站、航运装卸码头、工业企业、仓库、建筑工地等。这些客运和货运的集散点,集中吸引交通,形成交通源头。在城市中,特别是在旧城市中,由于历史上的种种原因,造成交通源点往往布局不尽合理,分布不均衡,甚至过于集中,因而,导致交通拥挤、交通阻塞的现象发生。

其次,交通流不稳定。人们进行道路交通活动的目的不尽相同,因而,导致交通流随时间变化。这表现在:在每年的各个月份、每周的各天、每天的各段时间上均不相同,还受到季节、气候等条件的影响;在交通路线方向上,除了按一定路线行驶的公共交通车辆以外,其他车辆基本不固定。可见,道路上的交通流量、流向、分布都是不稳定,不断变化,具有很大的随机性。

第三,交通工具复杂。交通运输工具有机动车与非机动车,大客车与小客车,大货车与小货车。各种车辆的几何尺寸、运载量、行驶速度诸方面各不相同。这反映出道路交通具有工具复杂的基本特征。

第四,人车相互干扰。道路上各种交通流汇集于交叉路口,形成人与车、车与车的相交汇,相互交织,相互冲突,以致降低行驶速度,造成交通阻滞,甚至可能发生交通事故。这种情形,在交通量比较大的交叉路口尤为突出。

（二）道路交通管理的涵义和组成

道路交通管理的表现形式，主要有静态和动态两种，在这个前提下，可引出不同的涵义或概念，当中既包含了宏观广义的；又包含了微观狭义的管理内容。

道路交通管理，是指运用法律与法规、安全教育、现代管理科学和工程技术的理论与方法，协调和处理道路交通活动中的人、车辆、道路以及交通环境之间的关系，以达到交通安全、畅通、低公害、低能耗的目的。简而言之，道路交通管理是指对构成道路交通活动的人、车、路以及交通环境诸要素的统一管理。这可以理解为宏观广义的概念。

道路交通管理，是指依法享有道路交通管理资格主体的国家机关，依法采用静态的、客观的事、物和动态的行为，对构成道路交通法律关系的人、车、路、环境等客体的动态行为进行正确有效的组织、规范、协调、控制的活动。这可以理解为微观狭义的概念。

所谓静态的、客观的事、物。是特指诸如成文、正式颁布施行的各种道路交通管理法规与与之相对应需经行政许可的各种道路交通活动，这可以理解为“事”；再如各种道路交通管理设施，包括各种国家相关管理机关的各种设施装备、甚至人员，在这里可以理解为“物”，都是以一种相对固定静止的形态表现出来。

所谓动态的行为。是指相应的国家机关，对构成道路交通法律关系的各要素进行管理的主、客观活动，诸如交通、路政、城建部门对道路建设、维护、运输企业的管理；工商、质监部门对车辆生产企业的审核、质量监督，特别是公安交通管理部门的许多公安交通管理行政行为，诸如机动车驾驶员考核、登记；机动车登记、落户；道路交通秩序管理；道路交通事故处理等，都是必须在各要素、各种主客体之间的主观努力和施行的有机运动过程中来完成的。所以在这里就可以理解为动态的行为。

道路交通管理是国家行政管理的一个组成部分，又是社会治安管理的一项内容。道路交通管理的基本职能是：执行法律、交通法规和有关规定，保护公民的合法权益，保障道路交通和经济建设的顺利进行。道路交通管理的基本内容有：车辆与驾驶员管理、道路交通秩序管理、交通违法的查处与预防、交通事故的处理及对策。

（三）道路交通管理的作用

道路交通管理工作有效开展，对于保证社会生产、生活和经济活动的顺利进行，有着直接关系。同时，对于保证整个社会正常秩序，构建和谐社会也有着直接的关系。因此，道路交通管理在社会经济和社会生活中有着重要的作用。这主要表现在三个方面：

首先，保障社会经济发展。道路交通管理有着保卫和促进社会经济发展的作用。这反映在，开展道路交通管理，可强化道路交通活动的有效进行，从而强化它对于社会经济发展具有动脉和“先行官”的功能。改善和加强道路交通管理，提高管理水平，可保障社会经济的稳步发展。

其次，保障公众生命财产安全。随着人民群众生活水平逐步提高，对道路交通的需求越来越强。这就对道路交通管理活动提出了更高要求，才得以更好地保障公众生命财产安全。否则，道路交通的安全、畅通得不到保障，就会直接影响到人民群众生产生

活的正常进行,给他们的生命财产带来巨大损失,甚至可能导致严重的社会灾难。因此,必须改善和加强道路管理,使得在道路的快速的发展中,能有效控制其所带来的负面影响,保障社会生活正常、和谐、安定的秩序。

·再次,促进国家声誉提高。道路管理关系到精神文明建设和维护国家政治声誉。社会的各种活动往往同道路密切相关,特别是通过道路秩序反映出来,所以,道路秩序被称为城市和地区之“橱窗”。因为它直接反映社会的科学文化水平和管理水平,反映社会公众的道德面貌、社会风尚和文明程度。在国际交往中,国际友人、海外华侨来参观访问、旅游观光、贸易活动和探亲访友的越来越多。他们往往通过交通秩序这个“橱窗”来观察和评论社会发展变化,这直接关系到国家的政治声誉。因此,改善和加强道路管理,可以促进精神文明建设和维护国家的政治声誉。

二、道路管理的特点

道路管理和其他管理一样,都具有社会的和自然的双重属性。它的社会属性,反映了一定的社会形态中统治阶级的要求,受到生产关系和经济基础的制约;它的自然属性,反映了社会生产劳动过程本身的要求,是一系列科学方法的总结。与此同时,道路管理所协调和处理的关系是多个对象和诸种因素,并且,应视为道路之上和之中的一种直接管理。因此,道路管理还存在着多因属性和科学属性的特点。

(一) 道路管理的社会属性

道路管理的社会属性,是指道路活动中不可避免地发生着人与人、人与社会之间的关系,伴随这种关系始终所进行的调整、协调、控制等一系列管理。首先,道路是社会经济的组成部分。社会生产和人员物资交流的进行,需要道路提供保证条件,同时,它又促进社会经济的稳步发展。其次,道路是社会生活的主要组成部分。人们进行正常生活,都必须毫无例外地参与道路。因此,道路必然涉及到每个家庭和每个家庭成员的正常生活的有效进行。

上面所述表明,道路贯穿和渗透到社会经济和社会生活的各方面,任何社会组织和社会成员没有不同道路发生着经常性的密切联系。同时,道路是人们有计划有目的而进行的一种社会活动,因而,进行过程中不可避免地发生着人与人、人与社会之间的关系。通常,这种错综复杂的关系,不是客体相互间可以自发地予以解决的。道路管理作为适应道路这种共同活动需要的产物,就要采用一定的社会规范和上层建筑的某些职能,把人们组织起来并统一于道路共同目标之下,正确协调和处理道路活动中所发生的人与人、人与社会之间的关系,保证道路有节奏有成效地进行,以达到预期的效果。可见,道路管理具有较强的社会属性。

(二) 道路管理的自然属性

道路管理的自然属性,是指对道路活动中所发生的人与自然之间关系而进行的调整、协调和控制等一系列管理活动。这是因为,道路是物质资料生产的联结纽带,贯穿于过程的从始至终,而它的存在和发展又依赖于物质资料生产来提供不可缺少的物质条件。同时,道路构成要素“人、车辆、道路、交通环境”都是以一定的物质运动形态存在于自然界。人的主观能动作用直接关联着道路的运动形态,而

道路交通运动形态又同车辆、道路、环境、运输对象相互之间发生着密切联系，还受到气候、地貌、秩序诸因素的影响制约。

在道路交通活动中发生的人与自然之间的错综复杂关系，交通参与者自身往往难以单纯地适应，也不是他们能自发地予以解决的。于是，客观要求开展相应管理活动，组织人们发挥主观能动作用并统一于道路交通的社会性目标之下，正确协调和处理道路交通活动中发生的人与自然的诸种关系，并遵循客观发展趋势来进行有计划地改造自然的有关因素，以保障道路交通的正常进行。可见，道路交通管理具有较强的自然属性。

（三）道路交通管理的多因属性

道路交通管理的多因属性，是指道路交通管理活动中存在着多种影响制约因子的一种管理机制。这是因为，道路交通管理有若干组成部分，各组成部分往往集合多种相关因子所构成。它们各自发挥其功能作用，必然影响制约着其管理整体的基本性能，从而，形成了道路交通管理的多因属性。

道路交通管理多因属性的表现有：

1. 多对象。即道路交通管理有“人、车、路、环境”四个管理对象。
2. 多目标。就内容目标而言，有交通设施发展目标；交通方式发展目标；交通教育发展目标；管理体制完善目标；管理效益提高目标，包括安全目标、畅通目标、降低公害目标、降低能源消耗目标。
3. 多状态。这主要有：静态道路交通，静态道路交通管理；动态道路交通，动态道路交通管理；宏观道路交通，宏观道路交通管理；微观道路交通，微观道路交通管理。
4. 多手段。这主要有：法律、教育、行政、经济、系统信息控制，科学技术等手段。
5. 多种响应。即道路交通管理必须对道路交通的发展要求作出响应，包括连续性、快速性、及时性和准确性等客观要求作出响应。

（四）道路交通管理的科学属性

道路交通管理和一切社会现象一样，都具有自身的客观发展规律，科学解释现象。它以相信在两组或两组以上的事件之间一定能够找到它们之间相互联系的观点为依据。科学的本质特点是，明确基础原理知识可以用科学的方法而使之系统化。任何领域中的科学，都是指在这个领域中根据所发现的普遍真理积累起来的知识的系统阐述。道路交通管理的发展规律是由社会经济发展规律、道路交通发展规律和现代管理发展规律所决定的。对道路交通所进行的调整、协调、控制等一系列管理活动，不仅居于道路交通之中，而且位于道路交通之上。可见，这种管理具有科学属性。

三、道路交通管理的基本任务

道路交通管理的总任务是：根据客观规律和道路交通发展的需求，结合社会经济发展的态势，依据法律和国家赋予的管理职能，加强和完善管理功能，实施道路交通活动的组织协调与控制管理，促进道路交通的稳步发展。道路交通管理的基本任务有：

（一）预测与决策

预测与决策是道路交通管理活动的先导，因而是最重要的管理任务之一。在道路交通管理活动中，预测是否科学，决策是否正确，其后果是不可低估的。做到科学预测，必须根据经济发展、社会进步的需求，借助科学的预测手段和对大量信息资料的系统分析，揭示其客观过程的本质联系和必然趋势。同时，在科学预测的前提下，进行正确决策，即对道路交通管理的发展目标、发展规划、行动方案、政策策略和重大措施等方面，作出正确的决定和选择。在正确决策的基础上，制定道路交通管理的规划和计划，同时，大力组织投入，付诸实施，具体落实。并在实施中，运用信息反馈，修正和完善计划，以便实现最佳管理效果。

（二）开展安全教育

广泛开展交通安全教育活动，普及交通法规、交通安全知识，增强公众交通法制观念和交通安全意识，以使公众自觉维护交通秩序，保障交通安全畅通。交通安全教育是道路交通管理的基础工作，因此，应贯穿于道路交通管理的整个过程。

（三）加强机动车与驾驶员管理

加强机动车与驾驶员管理是道路交通管理的基础工作。其内容有：第一，机动车辆必须实行登记、检验和牌证管理，必须保持车况良好、安全技术性能可靠，使之有效运行。第二，驾驶员必须实行考试、审验和执照管理，必须保持驾驶员驾驶技术可靠、法制观念正确和交通道德良好，使之行车安全。这就要求加强和改善机动车辆与驾驶员管理机制。

（四）开展道路交通秩序管理

道路交通秩序管理是道路交通管理的核心组成部分，所以，必须大力地开展道路交通秩序管理活动，使得道路交通管理水平全面提高。这就要求做到：根据道路交通秩序的特征和发展规律，制定和完善道路交通管理目标，实行全面系统控制管理。同时，通过贯彻交通行为规范，正确协调道路交通活动中的诸种关系，保障道路交通的有效进行和稳步发展。

（五）处理道路交通事故

国家具有维护社会组织和社会成员合法权益的职能，这就决定了处理道路交通事故是公安交通管理部门代表国家执行的一项重要任务。这就要求做到：正确地进行道路交通事故的现场勘查、调查，成因分析、责任认定和处理。并且，制定和实施道路交通事故的预防对策。

（六）实行科学管理

在道路交通管理活动中，坚持从实际出发，因地制宜，实行科学管理。这就要求做到：第一，应用现代管理科学，以信息化、最优化和自动化为目标，完善管理体系，强化管理功能，科学地组织协调，高效率地实行控制管理，促进道路交通管理科学建设。第二，采用先进技术设备，替代人工和旧设备，有效发挥技术设备功能，加速道路交通管理现代化建设。

（七）维护社会治安

道路交通管理和治安行政管理两者联系密切，因此，维护社会治安也是道路交通管

理的主要任务之一。这就要求做到：第一，做好首长、外宾及重大社会活动的特殊交通勤务工作。第二，制止和打击妨碍公共安全、损害社会财产、侵犯公民合法权益等违法犯罪活动；会同公安其他职能部门，查处治安事件和各种案件。

（八）改革完善管理体制

随着社会经济和道路交通的迅速发展，客观要求改革完善道路交通管理体制。首先，确定管理层次，明确管理职能，健全管理机构。其次，按照交通运输方式和地区分布特点，建立社会安全管理组织。在此基础上，改善管理方式，有效发挥管理部门、管理组织乃至道路交通管理系统整体的管理效能。值得指出，交通警察队伍建设是完善管理体制的重要内容之一。因此，随着道路交通管理水平的不断提高，必须有计划地开展交通警察队伍的教育培养，实行严格管理，优化素质结构，加速交通警察队伍建设。

四、道路交通管理的基本原则

道路交通管理基本原则是道路交通管理活动所必须遵循的共同准则和基本要求。道路交通管理基本原则是对道路交通管理实践的理论抽象和概括，来源于和指导着道路交通管理实践。它属于国家上层建筑的范畴，随社会制度不同而异。道路交通管理基本原则具有实践性、全面性、阶级性和指导性的重要特征。根据中国道路交通管理发展的历程和态势，从事道路交通管理活动必须遵循的基本原则如下：

（一）适应社会经济发展

坚持保障经济发展，适应社会需求的原则，决定于道路交通管理具有反映生产关系和促进生产力发展的上层建筑属性。通过道路交通管理功能，治理交通环境，整顿交通秩序，保障交通安全与畅通，从而保障国民经济建设的发展，适应社会进步的需求。充分发挥道路交通管理本身特定的属性和功能，作为道路交通管理的指导思想和根本方向。在当代，服从和服务于社会经济建设，这是道路交通管理活动必须遵循的根本原则。

实行保障经济发展，适应社会需求原则的基本要求，就是要树立全局观念，防止和克服单纯业务观点。只有站在国家建设和发展的高度上，摆正道路交通管理的位置，始终沿着正确方向来开展活动，才能充分发挥其应有作用。实行保障经济发展，适应社会需求原则的正确途径，就是改革和完善道路交通管理体制。客观环境对于道路交通管理的要求日益增强，如管理体制一成不变，则难以取得良好效果，甚至阻碍社会经济发展。只有对管理体制实行改革和完善，不断强化管理机制，才能使得道路交通管理活动坚持适应社会经济发展的基本原则。这是客观事物发展规律的必然。

（二）综合治理

坚持综合治理，各负其责原则，决定于道路交通管理的社会属性特点。首先，按照国家有关部门的分工，各司其职，完成各自承担的建设交通环境、改善交通条件、提高交通素质诸方面任务，共同促进道路交通的稳步发展。其次，社会各系统、各阶层和每个社会成员都同道路交通活动存在密切联系。因此，道路交通的稳步发展，必须依靠全社会共同努力，采取有效措施，提高社会成员的交通法制观念、交通道德观念和交通安全知识水平。值得指出，当代道路交通管理是错综复杂的，要求增大投入，还要求采取

综合性的科学措施。总之,促进道路交通的稳步发展,决非交通管理部门所能承担的,而是全社会的共同任务,因此,必须坚持综合治理,各负其责的原则。

实行道路交通的综合治理,要求做到:第一,必须把治理道路交通纳入政府的重要工作内容之中,认真抓好,建立和健全道路交通综合治理机构,统一领导和组织道路交通的综合治理工作。第二,承担道路交通建设的各有关部门,包括规划、建设、运输、管理等部门,共同制定规划与计划,实行合理分工,付诸实施。第三,各部门、各单位都要把道路交通活动当作大事来抓,教育所属人员遵守交通法规,维护交通秩序。同时,建立健全道路交通安全规章制度,同人员考核结合起来,使得道路交通安全规章制度落到实处。第四,主动取得宣传教育、财政物资、科研生产、安全保险等社会各界的大力支持,积极配合。第五,交通管理部门对本部门职责范围内的管理工作,一定要积极做好,对于有关部门职责范围内的业务工作,予以大力支持,积极配合。

(三) 整体效应

现代道路交通管理具有社会化大生产管理的高效率、高效益、快速性、及时性、准确性的特征,它本身就要求领导、组织、协调都务必集中统一,否则,其整体系统便难以正常运行。只有实行集中统一管理,才能把构成道路交通管理的诸种因素,按照整体效益的要求,有效地运作起来,充分发挥诸种因素的积极作用,形成整体的向心力和凝聚力,从而,取得道路交通管理整体的高效益。实践证明,分散和孤立的传统管理体制,管理效益不可能高。即使各孤立部分的管理效益都是最佳的,其整体效益也难以比较高。因此,在现代道路交通管理系统中,必须强化交通管理部门的集中统一管理机制,采用先进科学技术,以取得道路交通管理整体的高效益。

实行集中统一管理,讲究整体效益的原则,要求做到:首先,对于道路交通管理系统内部,实现全国统一指导,分级管理,协调一致,相互配合;各级管理部门之间都应从全局出发,围绕着整体目标,积极开拓前进。否则,分散地、孤立地开展道路交通管理活动,劳民伤财,效益低,对整体无益。其次,对于交通运输有关部门,应该从国家行政管理大局出发,大力支持和积极配合道路交通管理活动的顺利开展。务必防止从本部门、本系统的局部利益出发,各行其是,政出多门,互相扯皮,影响整体效益。总而言之,只有从道路交通管理的全局出发,树立现代的科学管理观念,坚持集中统一管理,讲究整体效益的基本原则,才能加速道路交通管理的稳步发展。

(四) 法规与科学相结合

坚持依法管理与科学管理相结合的原则,反映了道路交通管理的客观规律和时代要求。在道路交通管理活动中,既要贯彻执行交通法规,又要遵循科学原理。交通法规的制定与完善,应当建立在科学的基础上,因而,依法管理与科学管理两者是一致的。与此同时,必须看到依法管理与科学管理两者不尽相同。一方面,科学管理是指从客观规律出发,应用现代的科学理论与方法,指导道路交通管理实践活动,使之持续发展。一方面,交通法规是道路交通管理实践活动的经验总结,并随着实践活动的发展而变化,因而,它不能作为指导道路交通管理实践活动的科学理论。这就反映出,只有坚持依法管理与科学管理相结合的基本原则,才能促进道路交通管理的稳步发展。实行依法管理与科学管理相结合的原则,反映了客观对道路交通管理的严格要求。第一,要求交通警

察要掌握交通法规的实质、内容及其各部分之间的相互关系,同时,还要求他们具有诸多的科学知识。第二,要求交通警察综合运用交通法规,科学知识,独立分析实践活动中的复杂问题,并做出正确处理。

(五) 权利与义务相结合

我国宪法规定:“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务”。根据宪法和法律而制定的交通法规,就是调整人们在道路交通活动中权利和义务的法规。显然,道路交通的权利和义务两者必须分明,又必须统一。人们都有在道路上进行道路交通活动的权利,同时都有执行交通法规、维护交通秩序良好的义务。如果只享有交通的权利而不履行交通的义务,那么,势必出现交通秩序混乱、交通阻塞,造成交通事故,乃至道路交通活动无法正常进行。因此,单纯追求交通权利而不履行交通义务,便不可能有交通权利可言。

实行交通权利与交通义务相结合原则,应该做到:人们在交通法规面前,实行人人平等。从总体出发,不同交通方式,其交通行为规范不尽相同;承担特殊任务的车辆,对其行驶予以一定方便;运载乘客的公共交通,在一定条件下可实行优先。

(六) 教育与处罚相结合

道路交通管理具有的特点,决定必须坚持安全教育与按责论处相结合的原则。开展交通安全教育,可使公众掌握交通行为规范,提高遵纪守法的自觉性,增强交通法制观念,形成良好交通风尚。按责论处是维护法律尊严,也是国家和社会的统一意志的体现。安全教育是基本手段,处罚是一种辅助手段。安全教育与按责论处是相辅相成的两个方面,二者缺一不可。安全教育不是万能的,单靠安全教育,没有强制性的约束和处罚,安全教育就不能发挥更大的效能;只有单纯的强制性处罚,没有广泛的安全教育,处罚也不能发挥更大的效能。只有把安全教育与按责论处两者有机地结合起来,才能取得事半功倍的管理效果。

开展交通安全教育应做到经常化,不仅要抓住有利时机进行大规模的宣传教育,而且,还要贯穿于整个管理过程。在使用处罚手段时,一定要慎重,不能感情用事,避免处罚过多,甚至滥施处罚的现象发生;严格依法办事,做到事实清楚,证据充分,程序完备,处罚适当。分清不同性质的责任,应该追究刑事责任的,不可随意地改为经济处罚。

第二节 道路交通管理的方法

道路交通管理方法是指国家执行管理职能和实现管理任务的手段和途径。

一、法规管理方法

(一) 法规管理方法的特点

运用法律规范进行道路交通管理,有以下主要特点:

1. 概括性。法律这种社会规范属于政治范畴,由国家制定或认可。法律规范集中表现了社会组织、社会成员的交通权益与义务,决定于经济与社会发展对道路交通的需求。法律方法具有概括性,是指它的制约对象是抽象的,是一般的社会组织、社会成

员,而不是具体、特定的社会组织与社会成员,通过法律方法的有效运用,可促使这个管理系统更好地运转,从而得到管理整体的最佳效益。

2. 强制性。道路交通行为这种法律规范,规定了人们在一定交通情况下允许做什么,应当做什么,或不允许做什么、不应当做什么。它是依靠国家职能和警察机关的强制力来保证实施。运用法规方法进行管理,就是运用它所具有的普遍约束力、强制性效力来实行管理,规定人们必须遵守,违反者则强制遵守。

3. 稳定性。交通行为法律规范是国家用法律形式发布的道路交通实践经验的科学总结以及相关政策的法律化条文。它一经制定,就具有一定的稳定性,而且,随着道路交通的发展变化,交通行为法律规范应逐步充实与完善。这就决定了法律方法具有相对稳定性的特点。运用法规方法来进行管理时,因其内容的概括性,所以,在规定的效力范围内可连续运用;在同样情况下可以反复使用。

4. 预测性。交通行为这种法律规范往往采用图案符号形式来表达信息的客观存在,人们有可能预见到自己和他人的交通行为是否符合特定的法律规范。因此,就要运用法律方法的预测性特点,利用信息及其系统运行,科学地控制道路交通,使之达到预期效果。

(二) 法规方法在管理中的作用

1. 保证必要的交通秩序。交通秩序管理的关键就在于道路交通构成要素、控制设施、管理信息相互间的合理沟通,而使用法律方法来进行管理,把沟通方式用法律的形式规定下来,可以建立起法律程序。同时,可以明确管理系统内子系统的职责、权利和义务,促进它们之间的联系渠道畅通,充分发挥管理职能。通过在管理中运用法律方法,推动整个管理系统有效运转,形成良好的道路交通秩序。

2. 调节管理因素关系。交通行为这种法律规范,可以调节道路交通活动中各种社会组织及其所属成员之间的相互关系。它可以根据应予调节的对象特点、行为类型,在管理活动过程中选择使用相应的各种不同方法,并且,可以逐步改变其约束力的程度与规范来调节各种管理因素之间的相互关系。通过调节管理因素之间的各种关系,有效地保护道路交通活动中的合法权益,查处和预防交通违法肇事,保障道路交通的顺利进行。

3. 促进管理系统稳步发展。法律的方法因其具有概括性和稳定性,就能把现存的各种管理关系固定下来,所以,管理系统具有一定的稳定性。这种稳定性是管理系统各种要素存在和进行有规律运动的基础。由于科学的法律规范能够保护合理的交通活动,抑制某些不合理的交通活动,禁止和限制非道路交通活动,从而形成相对稳定的良好道路交通秩序。这样,就能提高管理的效率,充分发挥管理系统及其各子系统的交通功能,推动管理系统机制稳步发展。

(三) 法规管理方法的运用条件

1. 社会交通素质水平。从形式上看,法律是由立法机构制定的;从内容上讲,法律必须与社会上普遍交通素质的水平相适应,低于社会总体交通素质水平的法律,将起不到法律制约的作用,高于超过全社会交通素质水平的法律,也会造成执行的困难,达不到期望效果。因此,必须广泛开展交通宣传教育,大力进行驾驶员培养训练,普遍提

高人们的交通素质水平,以使法律方法的运用更为有效。

2. 加强交通管理法制建设。道路交通中存在着复杂关系,需要制定和逐步完善交通法规体系。建立有效的交通法规体系,用以保证法律方法的正确运用。通过法律的方法在管理中的效力发挥,能及时发现管理中存在的矛盾和不足的地方,进而促进法律方法的逐步完善。同时,实行执法监督,要求做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。只有逐步完善执法监督机制,才能使法律方法在管理中的运用更为有效。

二、教育方法

(一) 教育方法的特点

教育是传授理论知识和操作技能,提高劳动素质的重要手段。一般都要遵循启发诱导、循序渐进的教育原则。交通管理中的教育具有一般教育的共同特点,又有着法制教育的特殊性。这是指运用国家政权职能和警察强制力来敦促被教育者转变法制观念、端正交通行为,控制交通违法,预防交通事故。可见,交通法制教育是具有一定程度的外在强迫性和压制力作为特定附加条件的教育方式。

(二) 教育方法的运用途径

1. 社会宣传教育。国家舆论宣传教育机构、公安机关宣传教育机构两者相互配合,广泛地开展交通安全宣传教育。采用多种形式,宣传交通法规、交通安全知识,以普遍提高人们的交通安全意识,增强法制观念,自觉维护交通秩序。

2. 社会组织教育。一切社会组织对其下属单位及其成员进行有组织的教育活动。通过开展思想政治工作,提高人们对世界的认识和改造能力。运用批评与表扬,奖励与处罚的形式,增强教育效果,尽可能广泛地调动群众的积极性。在进行组织教育过程中,把交通安全教育纳入整体教育工作之中进行,并取得公安机关的积极配合,以使交通安全教育能够有效、协调地进行。

3. 管理过程教育。在实施交通管理活动中,全面、准确地执行交通法规,实行协调控制,严格多方位管理,形成良好交通秩序,使安全畅通得到保障。这种管理的客观存在,可以对人们产生潜移默化的影响,使之得到保障交通安全与畅通的教益。在查处交通违法肇事过程中,必须以事实为依据,以法律为准绳,严格按责论处,从中产生一种内省性教育效果。

三、行政管理方法

(一) 行政方法在管理中的作用

行政方法是依靠行政机构的职能,通过强制性的行政命令直接对管理对象发生影响,按照行政系统来管理的方法。行政方法在管理中的作用,决定于行政职能,依靠行政组织,按照行政管理方式来进行管理。管理活动无论作为社会化生产的客观要求,还是作为一定生产关系的体现,它本身就带有权威的性质。如若没有一定的权威和服从,管理职能就无法实现。

(二) 行政管理方法的特点

运用行政管理的方法进行管理,主要有以下特点:

1. 强制性。行政方法通过国家机关发出命令、指示、规则、指令性计划等形式,利用严格的组织机构,按照下级服从上级的行政领导原则,直接对管理对象发生制约,具有强制性。行政方法与法律方法的强制性有程度上的不同。法律方法的强制性,决定于法律效力,通过国家机关和司法机构贯彻执行。它规定人们可以做什么和不允许做什么。行政方法的强制性,规定人们在思想上、行政上、纪律上服从统一的意志,要求做到原则上的统一,具体做法上则允许有灵活。在制约范围上,法律方法的强制性对任何人都一律有效,而行政方法的强制性一般只对特定的对象有效。

2. 权威性。运用行政方法管理,权威性起着主要作用。行政方法的信息接受和处理,很大程度上决定于行政组织和领导者的权威性。权威可以体现利益原则和真理性。其权威越高,则所属成员对信息的接受与处理的成效性就越高。

3. 稳定性。行政方法的稳定性,取决于社会经济发展的必然趋势。行政管理系统具有严密的组织机构、共同的任务、统一的目标、一致的行动,有利的调节和控制,抗干扰能力较强。因此,运用行政方法来管理,具有稳定性。

4. 具体性。运用行政方法来管理,其对象、内容、目标、时空范围、实施方式都是具体的。它不同于法律方法、宣传教育等方法。法律方法具有概括的特点,适用于任何人;宣传教育方法有抽象性的特点。

(三) 运用行政方法的原则

1. 集中管理原则。道路交通管理是服务于经济与社会发展,涉及社会各系统,具有社会性共同目标的一种行政管理。因此,必须实行集中管理,上级统一指挥,下级服从上级,局部利益服从整体利益。我国幅员辽阔,道路交通发展不平衡,因此,应该实行条块结合的领导体制。中央国家机关按照原则上、总体上的管理职能进行领导,地方管理机关应该从实际出发,有计划地开展管理活动。上级机关既要防止包办代替,又要防止放松指导;下级机关既要防止过分强调特殊而各行其是,又要防止照搬照抄而不充分发挥本身的能动作用。

2. 系统原则。行政管理方法需要有一套严密的组织机构,形成行政管理系统,适应行政方法的稳定和具体的特性要求。遵循系统原则应该做到:

第一,适应目标要求。目标是管理活动的出发点,管理过程的轴心,也是最终效果。行政方法必须根据目标来确定所运用的手段和方式。同时,从管理规模和复杂程度出发,设置相应机构及其组成人员。

第二,适应跨度要求。管理跨度是指一个上级组织能够直接有效地指挥下属组织的数目。适当的跨度是提高管理效能的因素之一。因此,应根据管理系统中的必要联系,合理划分相对独立的子系统,使之充分发挥管理效能。

第三,适应层级要求。行政方法要求集中领导,分级管理。这就要求按照管理层次,规定各自的管理目标、职责范围和权限。

3. 职能原则。采用行政方法必须坚持党和国家的领导,坚持正确的政治方向,充分发挥道路交通管理的行政职能,有利于管理目标的明确和具体实施。