

车辆和驾驶人 管理概论

CHELIANG HE JIASHIREN
GUANLIGAILUN

李江平 李晓东 著

LIJIANGPING LIXIAODONG ZHU



中国人民公安大学出版社

车辆和驾驶人管理概论

Cheliang He Jiashiren Guanli Gailun

李江平 李晓东 著



中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

车辆和驾驶人管理概论 / 李江平, 李晓东著. -- 北京: 中国人民公安大学出版社, 2012.2 (2012.5重印)

ISBN 978-7-5653-0767-6

I. ①车… II. ①李… ②李… III. ①机动车-交通运输管理-概论②机动车-驾驶员-交通运输管理-概论 IV. ①F540.8②U471.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第017811号

车 辆 和 驾 驶 人 管 理 概 论

李江平 李晓东 著

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: 北京中科印刷有限公司

版 次: 2012年2月第1版

印 次: 2012年5月第2次

印 张: 27

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

字 数: 460千字

书 号: ISBN 978-7-5653-0767-6

定 价: 90.00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

公安业务分社电话: 010-83905641

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

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

序

短短十余年间，中国实现了进入汽车社会的梦想，汽车发展速度如此惊人，以至于我们在享受着汽车社会的高速、舒适、便捷的同时，还来不及全面思索汽车文明应有的内涵。曾经去过西方发达国家的同志或许都有一个共同的感受，一个成熟的汽车社会，绝不仅仅标志着宽阔平坦的公路和穿梭不息的车流，更意味着一套完善的管理体系、一种先进的汽车文化、一个心理素质和行为素质与汽车社会相适应的交通参与群体，而后者，恰恰是我们当前长期萦绕不去的重要思考课题。

责任之道行于众，汽车文明建设的倡导和践行需要全社会的参与，更是公安交通管理部门的重要职责。道路交通管理体制改革二十五年以来，全国机动车和驾驶人数量持续高速增长，截至2011年，全国机动车保有量和驾驶人数量分别是1987年的21倍和19倍。面对数量如此庞大的机动车和驾驶人，怎样有效实施管理，更好地开展服务，既是对公安交通管理部门管理与服务水平的考验，更关系到保障道路交通安全、维护人民群众生命财产安全，关系到保障民生、改善民生、构建社会主义和谐社会，关系到经济社会科学发展、协调发展、可持续发展。

以史为鉴，可以知兴替。道路交通管理体制改革的二十五年以来，全国公安交通管理部门始终坚持将车辆和驾驶人管理作为道路交通管理工作的重要基础，作为公安机关服务经济社会发展、服务群众的重要窗口，以创建人民满意车辆管理所为目标，经过长期探索和实践，车辆和驾驶人管理法律法规从无到有、从简单化到体系化、从基本形成到不断完善，管理理念从“注重管理”转变为“管理与服务并重”，职责定位从“单纯的办牌办证”转变为“以预防交通事故为中心”，经历了一个“实践、认识、再实践、再认识”的发展过程，车辆管理所正规化建设取得了长足进展，整体面貌发生了明显的改观。

立足当下，开启新篇章。随着经济社会的不断发展、人民群众需求的不断提高，站在新的历史起点上审视车辆和驾驶人管理工作，历史遗留问题和发展带来的挑战并存，使我们倍感责任和压力重大：相对集中、单一的管理模式与人民群众对公共服务多元化的需求不适应；相对传统、复杂的业务流程与现代社会快节奏的生活方式不适应；机动车检验、驾驶人考试工作遗留问题与把好预防交通事故第一道防线的总体要求不适应；交警队伍警力不足、素质不高与机动车、驾驶人数量迅猛增长的发展态势不适应。要从根本上扭转这些不适应，必须立足形势任务，倾听民意呼声，进一步解放思想，改革创新，充分运用社会、道德、法治、科技的力量加强管理，以创新求发展，以创新破难题，努力将车辆管理所建设成为亲民、严格、规范、廉洁的窗口。

公安部交通管理局组织专门人员，经过两年的调研，形成了《车辆和驾驶人管理概论》这本书。本书从车辆和驾驶人管理发展历程出发，全面总结取得的成绩，科学提炼工作经验，客观评述地位作用，系统介绍了车辆和驾驶人管理的理论与实践。风格特点突出专业性、学术性，引用资料详实，工作成效总结客观，基本概念界定准确，结合各历史时期经济社会发展的时代背景和历史事件，采用图文并茂的形式，语言丰富，文字流畅，可读性强。本书的出版，填补了车辆和驾驶人管理基础理论的空白，是广大交通民警熟悉业务知识、提高理论水平的基本读物，也是公安交通管理部门组织培训干部的基础教材，还是向社会宣传车辆和驾驶人管理知识、让社会了解车辆和驾驶人管理工作的重要工具。

乘风破浪会有时，直挂云帆济沧海。希望各级公安交通管理部门切实增强居安思危、奋发图强的紧迫感和责任感，增强勇于变革、勇于创新的自觉性和坚定性，进一步解放思想、与时俱进，以创新的精神、创业的态度、创优的追求，推动车辆和驾驶人管理工作在新的历史起点上取得新发展、迈出新步伐。

是为序！

杨 钧

二〇一二年一月

前言

新中国成立以来，车辆和驾驶人管理制度不断调整完善，管理手段不断创新发展，工作整体面貌发生了根本的变化。站在新的历史起点上，总结车辆和驾驶人管理走过的历程，梳理管理工作中的得与失，明确今后的发展方向就显得尤为重要。为此，我们决心编写《车辆和驾驶人管理概论》一书。

本书共分六章，分别概述了车辆和驾驶人管理的内涵、属性、主要内容、基本原则和社会功能，回顾了我国车辆和驾驶人管理的历史沿革与发展历程，阐述了目前的相关制度和管理政策，总结了近年来我国车辆和驾驶人管理的相关探索与实践活动，介绍了国外车辆和驾驶人管理的一些先进经验与启示，分析了我国车辆和驾驶人管理面临的形势与挑战以及存在的制约因素，提出了今后的指导思想、发展理念和发展方向，力求对车辆和驾驶人管理有一个比较系统全面的介绍与深入审慎的思考。希望本书能够对理解和把握车辆和驾驶人管理的内涵有所帮助，更希望能够抛砖引玉，引起各级公安交通管理部门领导、广大车驾管民警以及相关部门和专家学者对车辆和驾驶人管理工作的积极思考，从而推动车辆和驾驶人管理的理论研究与创新实践。

本书在编写过程中，查阅了大量珍贵的历史文献资料，深入基层开展了广泛调研，多次召开会议进行专题研究，并邀请从事车辆和驾驶人管理工作多年的老同志进行了座谈，数易其稿。公安部交通管理科学研究所研究员秦煜麟同志、江苏省公安厅交警总队原总队长洪维志同志等对书稿提出了许多宝贵的意见和建议，公安部交通管理局刘雪梅、王健、王国强、公安部交通管理科学研究所包勇强、许锡忠、应朝阳、广西交警总队廖巍、山东交警总队张贤艳、上海交警总队李莉、青岛交警支队陈磊、武汉交警支队承维宠、广州交警支队刘敏辉等同志做了大量的资料收集整理和文字校对工作，在此一并表示感谢。由于道路交通管理体制改革前的相关资料收集较为不易，车辆和驾驶人管理的内容又相当庞杂，本书的研究成果只能算是管窥之见，有待不断丰富与完善，书中不妥之处在所难免，敬请读者批评、指正。

作者于北京
二〇一二年一月

CONTENTS 目 录

第一章 车辆和驾驶人管理概述

第一节 车辆和驾驶人管理的内涵	1
一、车辆和驾驶人管理的渊源	
二、车辆和驾驶人管理的概念	
三、车辆和驾驶人管理的要素	
第二节 车辆和驾驶人管理的属性	9
一、社会性	
二、服务性	
三、技术性	
第三节 车辆和驾驶人管理的主要内容	14
一、车辆管理的内容	
二、驾驶人管理的内容	
三、监督管理的内容	
四、其他管理内容	
第四节 车辆和驾驶人管理的基本原则	17
一、依法管理	
二、以人为本	
三、创新发展	
第五节 车辆和驾驶人管理的社会功能	25
一、道路交通管理的重要基础	
二、公安机关执法的重要关口	
三、服务经济社会的重要手段	
四、服务人民群众的重要窗口	

第二章 车辆和驾驶人管理发展历程

第一节 车辆和驾驶人管理历史演变	28
一、多部门共同管理阶段（1949年-1985年）	
二、统一管理起步阶段（1986年-1995年）	
三、规范化管理阶段（1996年-2003年）	
四、法治化管理阶段（2004年至今）	
第二节 车辆管理的历史沿革	60
一、机动车管理分类	
二、机动车登记	
三、机动车牌证	
四、机动车检验	
五、机动车报废	
六、特殊车辆管理	
七、机动车保有量	
八、非机动车管理	
第三节 机动车驾驶人管理发展历程	117
一、驾驶证分类	
二、驾驶证式样	
三、驾驶人考试	
四、驾驶证审验	
五、驾驶人培训	
六、驾驶人记分管理	
七、驾驶人数量	

第三章 车辆和驾驶人管理制度

第一节 机动车管理	148
一、机动车登记制度	
二、机动车检验制度	
三、机动车强制报废制度	
四、机动车牌证管理制度	
第二节 驾驶人管理	181
一、驾驶证申领制度	
二、驾驶人考试制度	
三、驾驶证审验制度	
四、驾驶人交通安全违法累积记分制度	
第三节 临时入境机动车和驾驶人管理	207
一、概 述	
二、临时入境机动车管理制度	
三、临时机动车驾驶许可制度	
四、国际道路运输协定	
第四节 非机动车登记制度	216
一、非机动车登记制度的内涵	
二、非机动车的种类	
三、非机动车登记管理	
第五节 管理机构及职责	221
一、行政主体及其办事机构	
二、行政管辖权限	
三、行政监督	
四、行政责任	

第四章 车辆和驾驶人管理探索与实践

第一节 服务型车辆管理所建设	232
一、服务型车辆管理所的提出	
二、服务型车辆管理所的内涵	
三、服务型车辆管理所的举措	
四、服务型车辆管理所的成效	
第二节 第一道防线建设	246
一、第一道防线的确立	
二、第一道防线的建设	
三、第一道防线的内容	
第三节 信息化建设	270
一、机动车登记和驾驶证管理信息系统	
二、机动车和驾驶证业务统计监管系统	
三、机动车驾驶人考试智能评判和监管系统	
四、机动车安全技术检验机构联网与监管系统	
五、公安交通管理综合应用平台建设应用	
第四节 正规化建设	286
一、组织管理实现标准化	
二、重点岗位实现专业化	
三、执法监督实现制度化	
四、教育培训实现常态化	
五、车管正规化建设取得明显成效	

第五章 国外车辆和驾驶人管理经验与启示

第一节 国外车辆管理	303
一、车辆管理模式	

二、机动车登记程序和要求	
三、机动车检验制度	
四、机动车报废制度	
五、机动车牌证制度	
六、重点机动车管理	
第二节 国外驾驶人管理	324
一、申领驾驶证条件	
二、驾驶人培训	
三、驾驶人考试	
四、驾驶证管理	
五、驾驶人管理	
第三节 国外车辆和驾驶人管理的经验与启示	349
一、国外车辆和驾驶人管理经验	
二、对我国机动车和驾驶人管理的启示	

第六章 车辆和驾驶人管理发展环境和发展方向

第一节 车辆和驾驶人管理面临的形势和挑战	360
一、经济社会发生深刻变化	
二、和谐社会建设成为执政目标	
三、民主法治建设全面推进	
四、科学发展观成为时代特征	
五、交通安全形势仍然严峻	
第二节 当前车辆和驾驶人管理存在的制约因素	368
一、车辆和驾驶人管理自身发展的制约	
二、车辆和驾驶人管理外部环境的制约	
第三节 车辆和驾驶人管理的发展理念	377
一、车辆和驾驶人管理的指导思想	

二、车辆和驾驶人管理的发展理念	
第四节 车辆和驾驶人管理的发展方向	383
一、转变管理和服务理念	
二、构建“规范化服务型”车辆和驾驶人管理体系	
车辆和驾驶人管理工作大事记	391
附 录	411
结 语	414
参考文献	416

第一章

车辆和驾驶人管理概述

第一节 车辆和驾驶人管理的内涵

一、车辆和驾驶人管理的渊源

车辆伴同人类活动而产生，又促进社会的进步和发展，是历史文明的象征、科学进步的标志。中国是最早使用车辆的国家之一，早在四千多年前的黄帝时期就已经出现了车辆，到了春秋战国时期车辆已十分普遍，广泛应用于运输和战争，大街上已有了“车毂击，人肩摩”^①的繁荣景象。在随后的几千年里，车辆几经革新，先后经历了单辕双轮车、双辕车、独轮车等阶段，但其动力始终局限在人力和畜力。对车辆和驾驶人的管理，也是自古有之，夏禹时代就设有“车正”一职专管车马，秦统一中国后，修筑驰道，实行车同轨。睡虎地秦简《除吏律》^②记载：“驾驂除四岁，不能驾御，赏教者一盾；免，赏（偿）四岁繇（徭）戍。”^③以后的各个朝代，均设有专门机构和官职，制定

^①参见（西汉）刘向：《战国策·齐策一》：“监淄之途，车毂击，人肩摩，连衽成帷，举袂成幕，挥汗成雨。”

^②睡虎地秦简，又称云梦秦简，是指1975年12月在湖北省云梦县睡虎地秦墓中出土的大量竹简，分类整理为十部分内容，包括《秦律十八种》、《秦律杂抄》等，其中《除吏律》为其比较典型的军事律文。

^③说明秦代御者（驾车人）要经过长达四年的训练，过了四年如果仍不能驾车，要罚教习之人一盾，御者本人免职，且要补服四年的徭役。正是因为对御者的严格训练，才保证了古代战车的战斗力。



相应的法规和准则，对道路交通（包括车辆和驾驶人）进行管理。但是，由于与车辆发展相匹配，我国古代的车辆和驾驶人管理也只是限于非机动车。



图1-1 世界上第一辆汽车

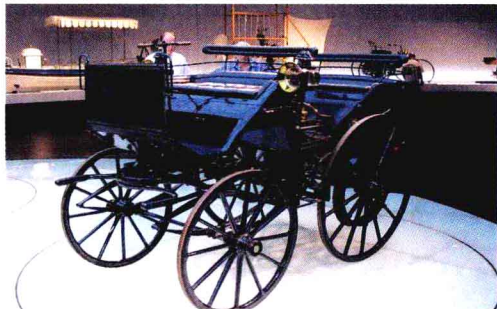


图1-2 世界上第一辆四轮汽车

1885年，德国工程师卡尔·本茨（Karl Benz）设计制造了一辆装汽油机的三轮汽车（图1-1），这是世界上最早的汽车。1886年，另一名德国工程师戈特里布·戴姆勒（Gottlib Daimler）成为世界上第一辆四轮汽车（图1-2）的创始者，被人们称做世界汽车之父，1886年因此被称为汽车的诞生年。^①

1901年，匈牙利人李恩时（Leinz）将两辆美国制造的奥兹莫比尔（Oldsmobile）牌汽车（图1-3）自香港运到了上海，开中国汽车风气之先，成为我国最早出现的汽车。^② 1902年1月，上海公共租界工部局决定向李恩时

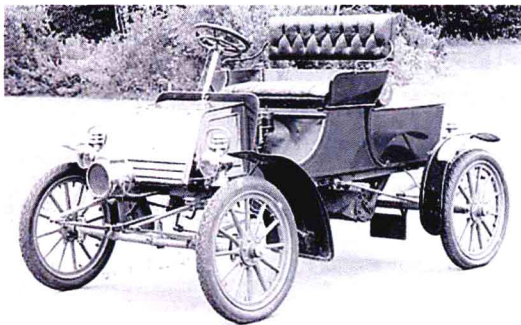


图1-3 我国第一辆汽车——美国的奥兹莫比尔牌汽车

^①参见陈家瑞主编：《汽车构造》（第五版），人民交通出版社 2006年版，第2~3页。

^②还有一种说法是，1902年，直隶总督袁世凯用1万两白银购进了一辆第二代奔驰牌小轿车作为慈禧六十大寿的贡礼敬献给慈禧太后，这是我国最早出现的汽车。现该车陈列于颐和园。

的汽车颁发临时牌照，准许上街行驶，每月缴税金2银元，并在1902年增设汽车执照专项，起草制定了车主遵守的规则。这是我国第一次对机动车和驾驶人进行的规范管理。1920年前后，一些汽车较多的城市率先制定了地方性的车辆管理法规，随之也产生了管理车辆的机关。由于各地的情况不同，当时汽车主要行驶在城市内，各地车辆主管机关也不一致，上海、北平驾驶人考试和车辆检验工作由公用局主管，青岛由公安局主管，全国没有统一的车辆管理机关。1931年5月31日，我国第一辆国产汽车——民生牌75型载货汽车（图1-4）在沈阳诞生，这是张学良主持生产的国产汽车，民生则取意自三民主义中的“民生”，是我国汽车工业发展史的开端。



图1-4 我国第一辆国产汽车——民生牌75型载货汽车

此后，随着机动车数量的不断增加，车辆和驾驶人管理也不断丰富和完善，民国时期已经逐渐形成了一系列的管理制度。1939年，国民政府行政院核准公布了《汽车管理规则》和《汽车驾驶人管理规则》，统一了全国车辆管理法规；交通部设立了汽车监理机构，主管全国车辆管理的指导工作，统一制作汽车牌照。到1949年新中国成立时，全国约有5万辆汽车，大多是从国民党军队手中缴获的。新中国成立以后，随着我国汽车、摩托车工业的发展，国家从机动车生产、销售、登记、使用等方面对机动车进行规范管理，从驾驶许可、驾驶行为等方面对机动车驾驶人进行规范管理，并逐步通过法律、法规、规章、文件、标准等形式对管理措施进行确定，形成了一整套完整的车辆和驾驶人管理制度。