

公安院校创新应用型
精品规划系列教材



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

Science of Road
Traffic Management

教材出版得到广大公安院校领导和专家学者的大力支持，内容涉及治安、交通管理、侦查、消防、法学、警察实战等领域，形成了一套体系完整、形式新颖、贴近实战、内容丰富、理论透彻，并反映实践经验成果的丛书。

道路交通管理学

惠生武 ▸ 主编



公安院校创新应用型
精品规划系列教材

道路交通管理学

Science of Road Traffic Management

主 编 惠生武

撰稿人（以撰写章节先后为序）

惠生武 马云岱 包文星 马爱国 张璐璐
谢成云 李莉娟 王亚龙 赵文成 邵等弟



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

道路交通管理学/惠生武主编. —武汉:武汉大学出版社,2018.2
公安院校创新应用型精品规划系列教材
ISBN 978-7-307-18760-3

I. 道… II. 惠… 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(2018)第 030252 号

责任编辑:田红恩 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北睿智印务有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:16.5 字数:422千字 插页:2

版次:2018年2月第1版 2018年2月第1次印刷

ISBN 978-7-307-18760-3 定价:53.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



惠生武 男，陕西延安人，昆仑学者，青海民族大学特聘教授，西北政法大学反恐法学院三级教授。社会兼职：中国警察法学研究会常务理事，陕西省法学会常务理事，陕西省警察法学研究会会长。长期从事行政法学、警察法学、治安学、交通管理的教学与研究，出版专著、教材20多部，发表专业论文60多篇，在公共安全管理、警察法学研究领域有一定的造诣。主张警察法的独立部门法地位，认为警务关系理论、警察权理论是警察法学的基本理论和学科主线，提出安全、秩序是治安管理的总目标和治安学理论的基石。

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

顾 问 (排名不分先后)

齐文远 (中南财经政法大学党委副书记, 教授, 博导)

莫洪宪 (武汉大学法学院教授, 博导)

曹诗权 (中国人民公安大学校长, 教授, 博导)

编委会主任 董邦俊 (中南财经政法大学教授, 博导)

副 主 任 徐武生 (中国人民公安大学法学院教授, 博导)

王均平 (中南财经政法大学教授, 博导)

成 员 夏 勇 (中南财经政法大学刑事司法学院院长, 教授, 博导)

杨宗辉 (中南财经政法大学法律硕士教育中心主任, 教授, 博导)

惠生武 (西北政法大学公安学院教授)

王彩元 (湖南警察学院治安系主任, 教授)

康 杰 (中国刑事警察学院基础教研部副主任, 教授)

石向群 (南京森林警察学院治安系主任, 教授)

张建良 (湖北警官学院治安系主任, 教授)

金 诚 (浙江警官学院教务处处长, 教授)

王精忠 (山东警察学院干部培训部主任, 教授)

鞠旭远 (山东警察学院法律系主任, 教授)

杨瑞清 (江西警察学院治安系主任, 教授)

王运生 (铁道警察学院法律系主任, 教授)

黄 诚 (重庆警察学院法律系主任, 教授)

金光明 (四川警察学院法律系主任, 教授)

梁晶蕊 (甘肃警官职业学院法律系主任, 教授)

邢曼媛 (山西警察学院法律系主任, 教授)

王立波 (黑龙江公安警官职业学院法律系主任, 副教授)

董学军 (黑龙江公安警官职业学院治安系主任, 副教授)

章春明 (云南警官学院治安学院院长, 教授)

邱福军 (重庆警察学院科研处处长, 副教授)

宋 丹 (贵州警察学院治安教研室主任, 副教授)

黄 斌 (内蒙古警察职业学院监管系主任, 副教授)

张胜前 (湖北警官学院治安系副主任, 教授)

李 骥 (甘肃警察职业学院教务处处长, 副教授)

邹卫农 (四川警察学院治安系副主任, 教授)

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

章昌志（中南财经政法大学刑事司法学院，副教授）

刘振华（湖南警察学院治安系副主任，教授）

秦 飞（上海公安学院监管〔法警〕教研室副主任）

邓国良（江西警察学院教授）

曹慧丽（江西警察学院教授）

贾建平（河南警察学院副教授）

黄 石（湖北警官学院副教授）

秘 书 长 田红恩（武汉大学出版社）

前言

进入 21 世纪以来,仅仅十几年的时间,我国经济社会得到令世人瞩目的快速发展,人们的衣、食、住、行发生了巨大的变化,百姓的生活质量得到大幅度的提升,生活状态得到了极大的改善。在道路交通方面,与十多年前人们行路方式相比,可谓是发生了翻天覆地的改变。一方面,出行的道路快速增长,各种等级的道路布满城乡大地,路网纵横交错,农村实现了村村通公路,城市道路建设日新月异,内地的每个县基本上都通了高速公路,我国已是目前世界公路里程最长,特别是高等级公路长度名列第一的国家;另一方面,各种车辆的增长速度非常快,特别是机动车的产量和拥有量,均列世界首位,成为名副其实的汽车大国,小轿车进入普通家庭,成为百姓最基本的交通工具。近年来,在城乡各地又出现了共享单车、共享汽车等新型交通方式,给道路交通注入了新的活力,不断满足着人们出行便捷化、多样化的需求。

虽然在古代步马出行时期,就修筑了方便车马通行的道路,也形成有行路的规矩,有了早期的交通活动和交通管理。但是,早期的道路交通与现代意义的道路交通及其管理,不可同日而语。众所周知,汽车的诞生至今,仅仅一百多年的时间,随着汽车工业的发展,极大带动和促进了道路交通的迅速发展,机动车的增长与交通基础设施建设相辅相成,成为现代社会进步和经济快速发展的重要标志。当然,有了车辆就需要有道路,有了道路就需要有行路的规矩,需要对道路交通进行管理。因此现代意义的道路交通,作为一种社会现象,是在汽车等机动车诞生后开始被人们所认识的,在道路交通实践中,人们逐步加深了对交通意识、交通行为和交通规范的理解,道路交通管理体制、规范、方法、措施也相伴而生、逐渐完备成熟,成为现代社会一项重要的安全管理活动。

我们以为,道路交通管理是现代社会公共安全的重要内容,是任何时期都不可忽视的一类公共安全管理。道路交通管理必须围绕着安全、秩序的总目标,体现公共安全管理的基本价值取向。道路交通管理的目的,就是要保障社会公共活动的安全,实现道路交通的畅通有序,这也是交通管理部门的职责所在。为此,国家对于道路交通必须进行多层次规划,制定完善道路交通安全法律法规;组织建立专门的交通管理机构,负责道路交通的专门化管理;依法执行道路交通规范,有效调节道路交通中各种要素之间的关系;交通参与者应当遵守道路交通规范,既享有交通活动的权利,又要遵守交通活动的义务。只有这样,才能确保老百姓行路的安全,实现道路交通的安全、规范、有序、畅通,从而形成全社会所期望的和谐相处的道路交通活动关系,成为维系公共安全和社会秩序的重要保障。交通管理部门在道路交通管理中,应当坚持法治理念,依法进行交通管理,遵循严格执法原则,树立规范管理的意识;应当遵循道路交通的科学活动规律,以科学精神管理交通,将传统的交通管理方式与现代科学技术相融合,提高道路交通管理的效率和水平;应当坚持公开透明的原则,依靠群众,支持和组织群众参与交通管理,树立服务群众的意识,取得交通参与者的支持配合,实现交通管理的社会化。

道路交通安全管理学是我国公安学科体系中的一门传统学科,是集管理学、法学、交通科学、道路交通实践为一体的专业知识体系,以道路交通安全管理规律、道路交通安全管理法、道路交通活动实践和道路交通安全科学技术等为主要研究内容,是道路交通安全管理实践的理论总结,反映道路交通现象和交通活动规律的专门学科。本书根据最近几年我国道路交通安全管理的新情况,以道路交通活动的逻辑顺序和道路交通安全法的内容为主要轴线,倡导新的交通理念,坚持理论联系实际,在学习、借鉴、总结的基础上,本着传承道路交通安全管理的知识经验与不断创新发展的科学态度,努力探索我国道路交通安全管理的基础理论、基本规律、基本实践,着力构建符合我国道路交通实际和交通管理特色的学科体系,反映道路交通安全管理学科的理论研究成果和最新内容,力求道路交通安全管理知识结构的完整性、逻辑性和实用性。本书不仅是公安学科各主要专业教学的适用教材,也是普通百姓树立道路交通意识,遵守道路交通安全法律法规,规范道路交通行为的知识读本。

本书由青海民族大学法学院治安学教研室、西北政法大学警察法学科的教师和部分警察法专业研究生参加编写,在大家积极参与、共同努力、精诚配合下完成的;由昆仑学者、青海民族大学特聘教授、西北政法大学惠生武教授任主编,负责全书结构和内容的统筹设计,拟定编写大纲和统稿、修改定稿;参加编写的人员有:青海民族大学法学院治安学教研室李莉娟、张璐璐、王亚龙、邵等弟、赵文成、谢成云,西北政法大学公安学院马爱国、马云岱、包文星等。本书各章内容的撰写分工如下:

第一章:惠生武

第二章:惠生武

第三章:惠生武 马云岱

第四章:包文星

第五章:惠生武

第六章:惠生武

第七章:马爱国

第八章:张璐璐 谢成云

第九章:李莉娟

第十章:王亚龙

第十一章:惠生武 赵文成

第十二章:邵等弟

本书在编写和出版过程中,得到青海民族大学、西北政法大学、武汉大学出版社的有关部门和领导的热情关怀和大力支持,得到田红恩编辑的鼎力帮助,在此向他们表示诚挚的谢意。编写过程中,我们参考了国内道路交通安全管理的有关教材、著作和资料,对此表示衷心的感谢!道路交通安全管理学科研究和教材的编写,如同畅游在内容极其丰富、永无止境的知识海洋中,这是一项专业性、实践性、应用性很强,需要不断学习探索、深入研究总结、努力开拓创新,为此我们将继续前行;尽管我们付出了很大的努力,但知识水平和研究能力有限,书中的不足、疏漏和错误之处在所难免,敬请读者批评指正,以便再版时修正。

惠生武

2017年8月

目 录

第一章 道路交通安全管理概述	1
第一节 道路交通安全管理的概念	1
第二节 道路交通安全管理的对象和任务	7
第三节 道路交通安全管理的指导思想和原则	9
第四节 道路交通安全管理主体	11
第二章 道路交通法	15
第一节 道路交通法概述	15
第二节 道路交通法的基本原则	18
第三节 道路交通法的体系	21
第四节 我国道路交通法的历史发展	24
第三章 车辆与驾驶员管理	27
第一节 车辆与驾驶员管理概述	27
第二节 机动车管理	31
第三节 机动车驾驶员管理	38
第四章 道路条件与交通设施	45
第一节 道路基本通行条件	45
第二节 道路交通安全设施	50
第三节 道路交通管理设施	52
第五章 道路交通调查	62
第一节 道路交通调查概述	62
第二节 道路与交通设施调查	63
第三节 车辆调查	66
第四节 交通流特性调查	68
第五节 交通事故调查	73
第六节 交通公害调查	75
第六章 交通管理措施	79
第一节 交通管理措施概述	79
第二节 交通组织措施	81

第三节 交通控制措施	87
第四节 平面交叉路口管理措施	90
第七章 道路交通勤务	94
第一节 道路交通勤务概述	94
第二节 常态化交通勤务	99
第三节 特殊交通勤务	104
第四节 道路治安管理处置	112
第八章 交通秩序管理	116
第一节 交通秩序管理概述	116
第二节 机动车行驶秩序管理	118
第三节 非机动车行驶秩序管理	129
第四节 行人和乘车人交通秩序管理	131
第九章 高速公路交通管理	133
第一节 高速公路概述	133
第二节 高速公路基本设施	138
第三节 高速公路运行管理	141
第四节 高速公路行驶秩序管理	145
第五节 高速公路紧急救援	149
第十章 道路交通事故预防	154
第一节 道路交通事故概述	154
第二节 交通事故原因分析	158
第三节 交通事故预防对策	161
第十一章 交通事故处理	166
第一节 交通事故现场保护	166
第二节 协商处理与简易程序	169
第三节 交通事故调查	172
第四节 交通事故检验鉴定	180
第五节 交通事故责任认定	191
第六节 交通事故损害赔偿	198
第七节 损害赔偿调解	205
第十二章 交通违法行为查处	208
第一节 交通违法行为概述	208
第二节 交通违法行为查处原则	212
第三节 交通管理强制措施	214

第一章 道路交通管理概述

第一节 道路交通管理的概念

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。道路泛指特定的空间地域,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”的规定性解释为:“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。”道路交通管理学研究的道路,主要是指由道路交通主管机关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,以及凡是由市政工程部门或公路建设部门设置了路名、路标等标志的道路。^①在我国,道路通常是按照建设标准、行车速度要求的不同,以及道路建设单位隶属关系的不同,一般划分为城市道路和公路两大类。

道路与社会和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,道路对促进经济发展和进步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;道路是人们联系、交往、沟通的重要途径,是社会经济发展的前提条件和必备的保障。改革开放以来,特别是本世纪以来,我国经济得到快速发展,人民生活水平不断提高,其中的一条重要经验,就是全国城乡道路条件的极大改善,有力地促进了经济和社会的发展。常言道:要致富,先修路,有了道路才能够沟通人流、物流,加强城乡之间的联系,促进不同地域之间的交往,发展生产,繁荣经济,方便人民生活。

(二) 交通的含义

所谓交通,是指各种运输、传递、转移活动的总称。广义的交通是指人们借助某种运载工具或传递手段,运用某种转移方式,以达到或实现人员、物资或信息的空间位置移动变化的社会活动过程。^②广义交通的概念,包括了运输转移和信息传递等活动。狭义的交通是指人员与物资的运输、转移活动。通常所说的交通,主要是指狭义的交通。

目前,交通运载工具或传递手段主要有:车辆、船舶、飞行器、管道、线路等。交通运

^① 惠生武:《公安交通管理学》,中国政法大学出版社2006年版,第1页。

^② 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。

载的方式主要有：公路运输、铁路运输、水上运输、航空运输、管道输送、线路传递等，还有城市地铁、轻轨、索道等运输方式，形成了地上、地下、水上和空中等多种类型的交通运输方式。随着经济社会的发展，人们对交通运输工具和运输传递方式的要求越来越高，高速铁路、高速公路发展很快，交通活动的实现方式凸显了快速、方便、安全，交通运载工具和交通运载方式体现为，速度较快，方便易行，安全可靠；并且应当符合现代社会发展所要求的高效益、低公害，既利于人们的生产、生活，又利于保护生态环境。

（三）道路交通的含义

所谓道路交通，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。因为道路交通是人们有目的的社会活动，以道路为基本条件，以交通工具为载体，从而完成人员或物体的空间位移。目前，在航空、水运、铁路和道路等各种交通运输活动中，道路交通运输的形式最为广泛，道路交通运输的路径和密度最大，道路运输工具的数量和输送的质量最多，在整个交通运输总量中所占的比重最大。还应当看到，道路交通又是沟通其他交通运输方式的重要形式，因为航空、铁路、水运等其他交通运载方式，都需要道路交通加以连接、贯穿和中转，从而才能实现其他交通运输方式的最终目的。可见，道路交通在整个交通运输系统中，占有不可替代重要地位，是交通运输体系中不可或缺的组成部分。

二、道路交通的特性

（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，道路交通活动中的各种交通要素之间，存在着客观的有机联系和发展规律；人在道路交通活动中具有决定性作用，现代交通科学技术得到广泛的应用。所以说，道路交通具有客观性、关联性、能动性、科学技术性。

1. 客观性与关联性。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，并且是随着社会进步和经济发展而不断发展的客观社会现象，是现实的、客观的。道路交通的关联性是指，道路交通由人、车、路以及交通环境等基本要素组成的一个系统，即由交通参与者、交通工具、交通活动空间以及与交通活动有关的动态、静态的物质干扰所构成的一个有机的道路交通活动体系；在这个道路交通系统中，各个交通要素相互之间存在着内在的、密切的联系，整个道路交通系统的各个要素之间具有关联性。

2. 能动性与科技性。道路交通的能动性是指，在道路交通活动中，人是最具决定意义的因素；道路交通活动中的人所表现出的基本特性，就是交通参与者包括驾驶人和其他参与人，在交通活动过程中，在受到自身生理、心理因素的制约以及外部条件的影响，发挥主观能动性，正确判断和处理交通活动中的各种情况，避免发生差错，及时消除危险，采取有效措施，确保道路交通安全和畅通。道路交通的科技技术性是指，道路交通的运载工具车辆等运输方式，其基本特性的科学性、技术的先进性，机动车必须具备良好的安全性能、动力性能、制动性能、通过性能等技术状况，科学技术的优异性能是道路交通活动的重要保障；此外，交通工具的整体机动性、操作稳定性、燃油经济性、舒适可靠性，以及最低限度的废气、噪声、辐射、污染等性能指标的特性；此外，道路的基本技术特性包括技术等级、几何特征、网状结构、城市道路系统等，^① 均属道路交通科学技术性的内容。

^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。

(二) 道路交通的基本特征

我国道路交通的基本特征,必须以我国城乡道路交通发展的历史背景和现实状况来综合考察。长期以来,由于城乡经济发展的不平衡,城乡道路交通建设和发展也存在着较大的差异,在道路交通的管理上,存在着城市道路管理与公路管理的区别。因此,道路交通的综合特征,必须兼顾城乡的实际情况和道路交通发展的不同阶段。目前,随着城市化进程的加快,城市区域范围迅速扩展,城市人口比重不断加大,特别是21世纪以来,随着我国经济的快速发展,人们生活质量大幅提升,机动车已进入普通老百姓家庭,驾车成为人们的基本出行方式;我国的机动车辆数量和交通流量的迅速增长,已位居世界首位;当前的交通设施和道路建设,与迅速增长的机动车相比,道路的容量与交通流量的比例严重失调,特别是城市道路的交通压力急剧增大,大中城市高峰时段的车辆拥堵现象越来越严重。虽然,国家对道路建设的投入巨大,道路通行条件得到明显改善,但道路交通的现状相对于经济和社会发展来说,仍然比较滞后。需要指出,虽经多年的宣传教育,人们的现代交通意识得到很大提高,但现代交通发展提出更高的要求,无论是交通参与者,还是交通管理者,现代道路交通的意识和管理水平都需要不断提高。

1. 混合交通。20世纪,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道等情形,造成人车并行,人车互相干扰。所谓车流混杂,是指有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,给交通安全构成威胁,存在安全隐患,容易造成交通事故,在一定程度上制约着经济和社会的发展。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。

2. 多样交通。进入20世纪以来,我国道路交通的基本特征是多样化交通,具体表现为道路多元化,车辆多类型,交通活动的单一与混合共存。所谓道路多元化,是指我国道路现状呈多元化,多等级,城乡道路网已经形成,既有高等级公路和平原道路,也有山区高原公路和乡村道路;既有高质量多车道的宽幅公路,也有行车艰难路幅狭窄的村道沙土路;车辆在行驶中,既要适应良好的道路条件,也要面对较差的行车环境;由于多样化的道路条件,致使道路交通安全形势和交通事故问题也呈多样化。对此,道路交通管理要因地制宜,根据不同交通情况,制定相应对策,采取不同措施。所谓车辆多类型,是指我国目前不仅机动车的数量位居世界第一,而且机动车的类型也呈现多种多样的情形,各类汽车、摩托车、专用车辆形式各异,五花八门,参差不齐;既有高质量性能优异的,也有低质量性能较差的;各种进口车辆与国产车辆在道路上并驾齐驱,而且近年来国产机动车大幅度增长,性能也在不断提升;因各类机动车性能不同,状况不一,行驶过程差异很大,导致管理难度大。所谓交通活动单一与混合共存,是指道路交通管理中,既有实行统一管理的、严格限速仅供汽车通行的高等级公路,又有充斥着不同类型车辆、行人,人车混合共同行驶和普通公路;既有建设标准高、安全系数高、通行速度快的专用道路,又有人车混杂、存在安全隐患、易发交通事故的混合道路。

目前多样交通的现象,与原来的混合交通相比较,可以说是一个阶段性的进步,表明原

来混合交通的情况有所改善,但是并未完全摆脱混合交通情形和习惯。因为,从客观上看,虽然道路交通条件发生了巨大变化,车辆、道路状况得到极大改善,但城乡道路条件仍存在差异,一些地方的道路交通仍较落后,需要不断建设和发展;从主观上讲,这些年来,人们的交通意识明显提高,交通安全、文明行车的观念深入人心,且交通管理部门的能力和水平不断提升,但交通活动中的违法行为仍有发生,一些不安全、不文明的交通现象依然存在,人们的交通安全意识以及交通管理的能力还须加强。

(三) 道路交通特性形成的原因分析

由于混合交通长期影响着道路交通安全和畅通,近年来呈现出的多样交通情形,对交通安全和交通管理带来一定的影响。从混合交通到多样交通的变化,是经济社会发展的必然,也是道路交通管理阶段性的进步。形成混合交通、多样交通的原因主要有以下几个方面:

1. 我国经济社会的快速发展。经济社会的发展,促进了机动车辆的迅速增长,由此带来了道路交通的不适应和交通管理的压力。进入 21 世纪以来,我国经济社会发展迅速,经济总量目前已列世界第二,在我国产业结构中,机动车产业发展很快,车辆的数量增长迅猛,汽车消费已成为人们生活消费的一大热点,一些大城市的机动车保有量迅速递增,达数百万辆;中小城市和农村的汽车增长更快,私家车在机动车总量中比例不断加大,家庭汽车已相当普及。

2. 车辆类型多、性能各异、状况复杂,交通管理难度加大。目前,道路上行驶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道路,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尽协调合理,安全性能较差,交通管理难度大。

3. 道路交通供需矛盾突出,道路条件需要进一步改善。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,科技含量较差。近几年,我国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,人们明显感觉到道路多了、宽了,出行方便了。但多年存在的路网稀疏不平衡,城市路网结构不合理,快速路和干道较少;公路质量低,路况通行条件较差等状况,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。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等现象仍然存在,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。

4. 道路交通设施不够完善,交通管理科技含量不足,交通管理手段相对落后。目前,我国道路交通安全设施在有些方面还不够先进,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;一些道路的安全设施不够完善,利用现代科学技术进行管理控制交通的能力需要提高。此外,交通管理部门和交通警察的整体管理水平有待提高,技术控制管理手段需要加强;道路交通管理尚未完全形成有关部门参与的、全社会联动的整体合力。

5. 交通参与者的现代交通意识需要提升,公民支持、参与交通管理的能力和观念需要加强。相当部分的交通参与者的交通意识还不能适应现代交通发展的需要,一些机动车驾驶

人和行人遵守交通法规的观念淡漠,交通违法行为时有发生,有的甚至是有意违章,形成交通隐患,导致使交通事故;近年来,因非机动车引发的交通事故曾上升趋势,在整个交通事故中比重加大。据报道,我国人员死亡的机动车与非机动车或行人交通事故中,大部分是因行人或非机动车违法而造成的。^①因此,提高国民的整体交通法律意识、交通安全意识和交通文明意识,非常必要。

三、道路管理的概念

(一) 道路管理的含义

道路管理是指,依法履行道路管理职责的公安机关,为了保障道路的安全与畅通,协调人、车、路在交通活动中的相互关系,根据道路管理法律规范,运用现代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。

根据我国道路交通法律、法规的规定,公安机关负有道路交通管理法定职责;具体来说,我国道路管理的主体是公安交通管理部门。所以说,道路管理是公安交通管理部门统一进行的组织协调、指挥疏导、监督控制,依法处置各种交通行为的活动。交通管理部门通过综合协调道路交通系统中人、车、路和交通环境等各种交通要素之间的关系,从而达到提高车辆通行速度,增强道路通行能力,降低交通事故,保障交通安全和畅通的目的。

应当指出的是,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。具体来说,也就是各交通参与者相互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;其中,既有人与人、人与其他交通要素之间的社会关系,也有其他交通要素相互之间发生和存在的时间、空间等自然关系。这些关系可以概括为社会关系与自然关系的统一,这两类关系在道路交通活动中始终存在着、交织着;而道路管理的任务就是不断调整和处理这两类关系,从而体现了道路管理所具有的社会属性和自然属性。^②

(二) 道路管理的特点

我国道路管理主要有以下几个特点:

1. 道路管理的主体是特定的。在我国,对城乡道路交通活动实施管理的法定机关是公安机关,道路管理是公安机关履行法定职责和依法行使职权的一项重要专门活动。其他国家机关、社会组织和公民个人,不具有道路管理的职责,不享有道路管理职权,不能从事道路管理活动。

2. 道路管理的性质是公共安全管理。道路管理是专门机关进行的公共安全管理活动,以保障安全、维护秩序为目标的活动,属于国家警察公共安全管理的组成部分。实施道路管理的目的,就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;为实现交通运输的正常、有序、安全、高效,促进经济社会的进步和发展。维护交通秩序从一定意义上说,是维护社会公共安全和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的组成部分。^③因此,交通管理部门实施的道路交通

① 丁立民主编:《道路管理》,警官教育出版社1999年版,第3页。

② 丁立民主编:《道路管理》,警官教育出版社1999年版,第3页。

③ 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。

管理,维护交通秩序的行为,是与公共安全和社会治安有着必然的联系;保障交通安全和道路畅通,与促进交通运输效益,保障经济社会的发展密切相关。

3. 道路交通管理内容的多样化、综合性。道路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,涉及区域的规划与建设、人口发展、机动车产业、车辆的控制、交通组织和运输安全、环境保护等诸多方面,^①既有整体性全局性的综合问题,又有局部性特殊性的具体问题。所以说,道路交通管理直接影响着经济建设和人民生活,影响到社会的安全与稳定。道路交通管理坚持以人、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;交通管理部门要与各有关部门通力合作,推进道路交通管理的现代化、社会化。

4. 道路交通管理是科学技术的全面应用。现代道路交通管理的科技含量越来越高,技术性越来越强,科技手段的运用十分广泛。近年来,我国的道路交通管理,从混合交通、平面交叉道路的实际情况出发,大量采用先进的管理措施和科学技术手段,合理的使用人、财、物,最大限度地发挥了道路交通的功能。在交通流的组织、交通控制、交通设施的设置与管理、交通事故的预防和处理、车辆安全管理等多方面,大量运用了科学技术方法和先进的管理手段,取得了明显成效;特别是随着快速交通工具的发展,大力推行现代通讯技术、计算机技术在车辆控制、交通监测、交通信息以及交通事故的分析处理与统计储存等多方面的应用,效果十分明显,极大地提高了交通管理的效率和质量。由此可见,道路交通管理水平和管理效果的优劣,直接依赖于交通管理科学研究的深度和科技成果的应用。

(三) 道路交通管理与社会经济发展

道路交通是联系社会生产、流通、分配和消费等各个环节的重要渠道,交通是国民经济建设的“先行官”。交通运输是生产过程在流通领域的继续,是一切生产过程中不可缺少的组成部分,也是各种经济社会形态发展过程的重要条件。道路交通运输对于工农业生产的高速发展,对于促进生产力的合理分布,对于传播文化和科学技术知识,对于提高人民生活等方面,提供重要保障并发挥着重大作用。

我国的道路交通是随着社会经济的发展而发展,随着改革开放和经济建设的深入而发展,在促进人、财、物的流通速度、流通范围方面,不断提高和扩展。道路交通管理与社会经济发展的关系极为密切。道路交通管理的目的就是保证道路安全畅通,使交通运输发挥其作用。如果道路交通管理得不好,出现道路堵塞,交通瘫痪,必然会造成许多社会活动无法进行,经济建设就会受到影响。

当今社会发展过程中,交通秩序是社会秩序和社会文明的一个重要方面,交通的有序与否,反映了社会管理水平和精神文明的程度。如果交通秩序混乱,交通事故频发,不仅给国家和人民生命财产带来损失,而且也会使人民群众缺乏安全感,影响社会安定,妨碍社会经济的发展。交通运输是社会经济发展的一个重要标志,随着市场经济的深入发展,交通运输将更加繁忙,交通流量会日益增大。在建立和发展社会主义市场经济的过程中,需要有一个良好的交通安全环境;管理好道路交通,保障道路畅通,秩序井然,就可以有效地促进经济的发展;同时,管理好道路交通,可以降低交通事故,减少人员伤亡和财产损失,也是对社会发展和增加经济效益的贡献。

^① 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。