

6.22 ② 449
9
人民警察高等教育规划教材

道路交通秩序管理

主编 任大任



中国人民公安大学出版社

人民警察高等教育规划教材

道路交通秩序管理

主 编	任大任		
副主编	丁立民	高万云	
审 订	黄全	傅秀广	路 峰
撰稿人	(按撰写章次序)		
	顾安民	霍忠民	丁立民
	任大任	姚雪春	肖 煌
	党惠琪	台运启	高万云
	梅操文	王德章	毛志坚

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (C I P) 数据

道路交通秩序管理/任大任主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.1

人民警察高等教育规划教材

ISBN 7 - 81087 - 585 - X

I. 道… II. 任… 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 (2003) 第 125787 号

道路交通秩序管理

DAOLU JIAOTONG ZHIXU GUANLI

主编 任大任

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

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 8 月第 2 次

印 张: 13.125

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 329 千字

ISBN 7 - 81087 - 585 - X/D·445

定 价: 25.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

编者的话

21 世纪,中国道路交通管理正在跨入科学型管理时期,向着更深广的方向发展。道路交通秩序管理学科,自身理论体系尚在探索之中,亟待研究充实和完善。积极开展道路交通秩序管理科学理论体系的研究工作,对于推进道路交通管理的科学化、现代化建设进程,进而有效适应和服务于道路交通的迅猛发展,具有重要的意义。

为大力发展公安交通管理教育事业,培养道路交通管理的专门人才,从道路交通秩序管理的特点和需要出发,反复论证了培养目标、知识结构、课程设置、教学计划和教材内容,在公安部教材编审委员会和中国人民公安大学教材编审委员会的领导下,我们编写了《道路交通秩序管理》一书。本书属于公安部人民警察高等教育规划教材,列入公安部的教材编写计划。

随着我国道路交通管理现代化建设事业的发展,我国道路交通秩序管理工作也迈出了可喜的一步。道路交通秩序管理是道路管理的必要手段,也是交通综合治理的重要措施。道路交通管理的研究和实践都需要具有道路交通秩序管理方面的基本理论、基本知识。从这个基本观点出发,本教材着重阐述了道路交通秩序管理同道路交通管理的相互关系、理论基础。教材主要内容可分为两个方面:首先是道路交通秩序管理概述、过程、调查、组织、车辆行驶秩序的管理、车辆停放秩序的管理、行人和乘车人交通秩序的管理、道路使用管理、道路交通违法处理、道路交通事故、交通安全预防、道路交通设施、城市交通秩序管理、高速公路交通秩序管理、道路治安管理、道路交通勤务及其管理、科

技在交通秩序管理中的应用、创建“平安大道”活动和实施畅通工程；其次对道路交通秩序管理这个新课题而言，力求反映这方面所取得的科研成果、新的经验与理论探讨，包括道路交通秩序管理的过程、道路交通违法处理、城市道路交通秩序管理在现代化交通管理中的作用、我国交通的特殊性与创建“平安大道”活动和实施畅通工程的发展趋势。

根据本教材的特点和内容，希望服务于道路交通管理的理论研究和实践两个领域，可供公安高等院校交通管理本科、专科的专业教学和交通管理领导干部进修使用或工作参考。

本教材由任大任同志任主编，丁立民、高万云同志任副主编。全书分十八章，第一、十七、十八章由顾安民撰稿；第二章由翟忠民撰稿；第三、十二、十四章由丁立民撰稿；第四、五章由任大任撰稿；第六章由姚雪春撰稿；第七章由肖煌撰稿；第八章由党惠琪撰稿；第九章由台运启撰稿；第十、十一章由高万云撰稿；第十三章由梅操文撰稿；第十五章由王德章撰稿；第十六章由毛志坚撰稿；全书由任大任统稿，由黄全利、何秀广、路峰审定。

由于我们水平有限，加之参考资料不足，编写时间仓促，因此，不足之处在所难免，敬请广大读者提出批评意见。

本书在编写过程中，还得到了公安部交通科研所、北京市交通管理局、天津市交通管理局、江西公安交警总队及广西公安交警总队科研所、杭州市公安交警支队科研所有关同志的大力支持，值此，谨向以上单位同志深表谢意。

《道路交通秩序管理》编写组

2003年8月

目 录

第一章 道路交通秩序管理概述

- 第一节 道路交通秩序管理的概念、对象和目的…………… (1)
- 第二节 道路交通秩序管理的依据、职能和原则…………… (6)
- 第三节 道路交通秩序管理的基础理论…………… (14)
- 第四节 道路交通秩序管理的发展…………… (17)

第二章 道路交通秩序管理的过程

- 第一节 道路交通秩序管理的模式…………… (22)
- 第二节 道路交通秩序管理的信息结构…………… (32)
- 第三节 道路交通秩序管理的实施过程控制…………… (52)
- 第四节 道路交通秩序管理的评价…………… (59)

第三章 道路交通调查

- 第一节 概述…………… (67)
- 第二节 道路与交通设施调查…………… (70)
- 第三节 车辆调查…………… (75)
- 第四节 交通流特性调查…………… (77)
- 第五节 交通事故调查…………… (87)
- 第六节 道路交通公害调查…………… (92)

第四章 道路交通组织

- 第一节 道路交通组织概述…………… (95)
- 第二节 道路交通生成点的组织…………… (98)
- 第三节 区域路网交通流组织与管理…………… (102)
- 第四节 路段交通组织与管理…………… (107)

第五节	平面交叉交通的组织与管理·····	(108)
第六节	立体交叉交通的组织与管理·····	(113)
第五章	车辆行驶秩序的管理	
第一节	机动车通行秩序的管理·····	(116)
第二节	机动车装载的管理·····	(122)
第三节	非机动车通行的管理·····	(123)
第六章	车辆停放秩序的管理	
第一节	静态交通管理·····	(126)
第二节	机动车停车管理·····	(129)
第三节	非机动车停放秩序管理·····	(131)
第七章	行人和乘车人交通秩序的管理	
第一节	行人交通秩序的管理·····	(134)
第二节	乘、候车人交通秩序的管理·····	(140)
第八章	道路使用管理	
第一节	道路使用管理概述·····	(143)
第二节	道路使用管理·····	(146)
第九章	道路交通违法处理	
第一节	道路交通违法处理概述·····	(150)
第二节	道路交通违法的认定·····	(152)
第三节	道路交通违法的处罚·····	(156)
第四节	道路交通违法处理的法律救济·····	(163)
第十章	道路交通事故	
第一节	道路交通事故概述·····	(170)
第二节	道路交通事故的现场处置·····	(186)
第十一章	交通安全预防	
第一节	交通安全预防概述·····	(193)
第二节	交通安全预防的主要措施·····	(197)
第三节	交通安全预防的组织实施·····	(199)

第十二章	道路交通设施	
第一节	道路交通安全设施·····	(201)
第二节	道路交通管理设施·····	(209)
第十三章	城市道路交通秩序管理	
第一节	城市交通秩序的特点和管理途径·····	(226)
第二节	公共交通优先·····	(230)
第三节	大量人流疏散交通管理·····	(234)
第四节	古、旧城区交通秩序管理途径·····	(240)
第十四章	高速公路交通秩序管理	
第一节	高速公路概述·····	(244)
第二节	高速公路交通秩序管理与控制·····	(254)
第三节	高速公路的紧急救援·····	(261)
第四节	高速公路现代化管理系统·····	(263)
第十五章	道路治安管理	
第一节	概述·····	(274)
第二节	道路治安情况的处置和预防·····	(281)
第三节	道路治安情况的处置·····	(293)
第四节	道路治安防范技术概述·····	(315)
第十六章	道路交通勤务及其管理	
第一节	交通勤务概述·····	(331)
第二节	城市日常交通勤务·····	(334)
第三节	公路巡逻勤务·····	(339)
第四节	特殊交通勤务·····	(342)
第五节	交通勤务管理·····	(350)
第十七章	科技在交通秩序管理中的应用	
第一节	概述·····	(357)
第二节	交通管理信息系统·····	(362)
第三节	公安交通指挥中心·····	(372)

第四节	交通秩序管理执法中的科技应用与装备·····	(376)
第五节	智能运输系统应用·····	(381)
第十八章	创建“平安大道”活动和实施畅通工程	
第一节	创建“平安大道”活动·····	(391)
第二节	实施全国城市道路交通管理“畅通工程”·····	(398)

第一章 道路交通秩序管理概述

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、环境和管理诸要素组成的有机组合体。道路交通秩序管理是道路交通管理工作的重要组成部分，它是一门综合性的科学，它研究的对象主要是人、车、路、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、技术的等多种手段，对人、车、路、环境和管理诸要素进行有效的组织、协调和控制。1986年国务院改革道路交通管理体制，全国城乡道路交通由公安机关统一负责管理，这是我国交通秩序管理逐步走上法制化、规范化、科学化轨道的重要标志。代表公安机关实行道路交通秩序管理的公安交通管理部门及广大交通民警，肩负着确保交通安全、畅通、有序，维护广大交通参与者的合法权益，保障社会治安稳定，促进社会主义物质文明和精神文明建设的重担。

第一节 道路交通秩序管理的 概念、对象和目的

在对道路交通秩序管理这门综合性学科进行研究时，首先必须弄清什么是道路交通秩序管理，它研究的对象是什么，研究它的最终目的是什么。

一、道路交通秩序管理的概念

(一) 道路

根据《中华人民共和国道路交通管理条例》第二条的规定：“道路，是指公路、城市街道和胡同（里巷），以及公共广场、公共停车场等供车辆、行人通行的地方。”

(二) 交通

交通，是指借助某种运载手段，通过某种运行移动的方式，实现人或物空间位置移动的过程。广义的交通，包括铁路、道路、航空、航运、管道、邮电和通讯等内容。交通事业的发展，直接影响着社会经济的发展速度。

(三) 秩序

秩序，即整齐而有条理的状况（秩侧重于有条理、不混乱；序侧重于有先后、不颠倒），它是指人或事物在社会中的位置，含守规则之意。如公共秩序、交通秩序等。

(四) 管理

管理，有管辖、控制、处理的意思，是一个过程。管理者对职责管辖范围内的事情，有权根据目标要求进行控制、处理。管理工作取得成效后，应得到一定的利益。“责、权、利”三者能否有机结合，直接关系到管理工作能否取得成效。现在，管理已经发展成为一门科学，其分支学科很多，如现代管理、经济管理、系统管理，等等。

(五) 道路交通

道路交通，是指人们通过道路，实现人或物的空间位置转移。它是现代大交通（铁路、航空、航运等）的主体接口线路，是贯穿整个交通运输系统的重要神经枢纽。

(六) 道路交通秩序

道路交通秩序，是指人与车辆沿着道路运行所形成的人流和

车流的交通形态。它是人们维护交通安全与畅通必须遵守的行为规范。道路交通秩序包括车辆行驶、停车秩序，行人走路秩序和占用道路施工作业、摆摊设点秩序等。

(七) 道路交通秩序管理

道路交通秩序管理，是指公安交通管理部门依据道路交通法规，在道路上对交通参与者实施组织、指导、控制等的活动。

道路交通秩序管理，必须及时准确地把握其变化特征，不断更新管理观念，提高管理水平，协调各要素的动态综合平衡关系，使整个系统稳定、高效地运行。另一方面，道路交通秩序管理是社会发展的重要条件，是社会大生产过程的重要环节，是现代社会的生产力要素。它涉及社会各个方面及其成员，表现出强烈的社会属性，这一属性决定了道路交通秩序管理活动必须充分体现全社会的意志，必须是一个具有统一高效和强制力保障的管理活动。只有充分认识和把握道路交通秩序管理的双重属性，才能把为经济建设、社会发展和人民群众日益增长的物质、文化生活需求作为道路交通秩序管理的出发点和归宿，才能有效地组织、协调道路交通各要素，实现道路交通秩序管理的预期目的。

二、道路交通秩序管理的对象

道路交通秩序管理的对象，是指构成道路交通系统的诸要素及其相互关系。其中基本对象是交通参与者、车辆、道路、交通环境以及道路交通治安。

(一) 交通参与者

凡参与道路交通活动的人，都是道路交通秩序管理的对象。对道路交通参与者的管理，是指对参与道路交通活动的人员、人群和团体、单位，依法进行有关的教育、协调、组织、监督和控制。人是道路交通活动的主体，因此，必须把对行人、乘车人、

驾车人的管理，以及对相关人群、团体、单位和管理者的管理，放在道路交通秩序管理活动的核心地位。

（二）车辆

凡是上路行驶的车辆，都是道路交通秩序管理的对象，必须依照国家的有关法律、法规及技术标准对车辆进行管理。如上道路行驶的机动车必须安装机动车号牌，随车携带行驶证，在风挡玻璃上展示机动车年度和临时安全检验合格证，车辆灯光、喇叭等应当齐全有效，检查有肇事、盗抢、走私嫌疑的车辆等，实施对机动车和非机动车辆的管理。

（三）道路

对道路实施交通秩序管理，主要是保障道路的性质、功能与道路交通需求供应相适应，保证道路路面的科学、有效使用，如禁止、限制或处罚妨害交通安全和畅通的非交通占道行为，审核道路施工，以及对道路和停车场的规划、建设、使用进行审核，制定交通组织管理方案（计划、设计）。道路是道路交通的载体，是实现道路交通最基本的物质条件。必须把对道路的管理放在道路交通秩序管理活动的基础地位。

（四）道路交通环境

凡是对正常道路交通活动有影响的物体及行为环境，都是道路交通秩序管理的对象。对道路交通环境的管理，主要是对影响道路交通的光、障碍以及空间等与交通活动相关的物体及行为环境进行监督与管理。由于现代道路交通环境对实现安全、畅通、有序、文明的道路交通秩序管理目标影响很大，因此，这类管理应当是现代道路交通秩序管理必须不断强化的对象。

（五）道路交通治安

凡是危及道路交通活动的违法犯罪行为，涉及道路交通秩序管理的刑事、治安问题，都是担负道路交通秩序管理、执行公路巡逻任务的民警的管理对象。道路交通治安管理，主要是对道路

交通活动中的违法犯罪及其他危害公共秩序的行为，依法进行先期处置。根据 1996 年公安部有关组建公路巡逻民警队在公路上实施统一执法工作的决定，在原各级公安道路交通管理部门，组建公路巡逻民警队，对辖区公路治安和交通管理统一执法。这是从国家公共安全的角度强化道路交通秩序管理职能的重要内容。

三、道路交通秩序管理的目的

(一) 道路交通秩序管理的目的，就是全心全意为人民服务

道路交通秩序管理是道路交通管理的重要组成部分，也是国家公安行政管理的组成部分，属于上层建筑范畴。它的管理目的是由经济基础决定的。公安机关交通管理部门同其他国家机关一样，都是为人民服务的工作机构。广大交通民警，都是人民的公仆。人民群众的生活离不开交通，希望在交通活动中获取利益，得到方便。因此，公安交通管理部门必须满足人民群众的这种要求。道路交通秩序管理又是国民经济发展的必要条件之一，也是保证社会主义物质文明和精神文明建设的必然要求。只要我们明确了道路交通秩序管理为人民服务和为社会主义服务的根本目的，就能够在工作中正确处理警民关系，正确处理管理与服务的关系，正确处理发展中的矛盾和问题，就能使我们的工作符合人民的要求，符合经济建设的要求，充分发挥道路交通秩序管理在社会和经济发展中的积极作用。

(二) 保证交通安全、畅通、有序，是实现道路交通秩序管理的根本目的的基本要求

安全、畅通和良好的交通秩序，是人们参与道路交通活动的客观要求，也是社会主义物质文明和精神文明建设的客观要求。保障道路交通安全，就是要保障人们在道路交通活动中的人身和财产安全，采取各种有效的防范措施，最大限度地减少因交通事故造成的人身伤亡。保障道路交通畅通，就是要保障人们尽可能

迅速地实现在道路的空间位置转移，选择各种经过优化的交通运行方案，加快交通流的流通速度，最大限度地减少因道路交通堵塞造成的时间耗费和物质损失。维护交通秩序，就是要求交通参与者行车走路时，严格遵循各行其道的原则，使交通运行始终处于一种有条不紊的良好状态之中。

安全、畅通和有序，是相辅相成的统一体，是不可割裂开来、对立起来的。有序是安全和畅通的基础；安全是畅通的条件之一，畅通又是促进安全的保障；安全和畅通又同时促进交通良好秩序的实现。

第二节 道路交通秩序管理的 依据、职能和原则

进行道路交通秩序管理，必须要弄清进行管理的依据是什么，进行管理的主要任务是什么，进行管理的基本原则有哪些。

一、道路交通秩序管理的依据

道路交通秩序管理的依据，主要是指国家法律、法规、规章、政策、技术标准规范所赋予和规定的公安交通管理部门的职权和事权。

（一）国家法律、法规、规章赋予的职权和事权

国家法律、法规、规章是道路交通秩序管理依法行政的基本依据。在我国，道路交通秩序管理所依据的国家法律、法规、规章主要是：

1. 宪法及有关基本法律

我国宪法中的基本法律精神和基本规定，对道路交通秩序管理及其法律规范的形成具有重要的指导、约束和保障作用。从根本上说，道路交通秩序管理是在宪法及宪法精神指导、约束和保

障下进行的。因此，遵守宪法、维护宪法尊严、保障宪法实施，是公安交通管理部门及其交通民警的重要职责。此外，与道路秩序管理直接相关的民法、刑法、行政法等一系列国家基本法律，都起着规范道路秩序管理的作用。

2. 道路交通管理法规、规章

为了有效维护道路秩序，明确道路权利、义务，规范道路行为，调整道路秩序管理关系，国务院相继颁发了《中华人民共和国道路交通管理条例》等行政法规。为了把道路秩序管理法律、法规规定具体化，公安部相继制定了《机动车驾驶员违章记分管理办法》、《道路交通违章处理程序规定》等一系列行政规章，明确规定了公安交通管理部门的职权和事权。

3. 地方性法规、规章

由省、自治区、直辖市权力机关、省会市的权力机关、全国人大常委会授权或国务院批准较大市的权力机关制定的地方性法规，由自治区、自治州、自治县权力机关制定的民族自治条例、单行条例，以及由上级权力机关相应部门制定的实施办法、规定、意见等赋予公安交通管理部门的职权和事权。

4. 其他相关法律、法规

其他相关法律、法规规定赋予公安交通管理部门的职权和事权。

(二) 国家政策赋予的职权和事权

在道路交通管理法制体系下，国家有关道路的政策，起着指导道路秩序管理具体工作的作用。当前我国道路秩序管理依据的国家政策主要是：

1. 管理体制政策

在党、国家和基本组织体制下，党中央、国务院、公安部以及各级党委、政府制定有关道路秩序管理体制、职责事权等

一系列重要体制方面的具体政策。国务院 1986 年作出的关于改革道路交通管理体制的决定，公安部 1996 年作出的组建公路巡逻民警队在公路上实施统一执法的规定等，都是管理体制政策的体现。

2. 管理业务政策

主要是规范道路交通秩序管理各项业务工作的，由国务院、公安部及省、自治区、直辖市党委、政府及公安机关等制定的管理政策。

3. 其他相关行业政策

主要是指对道路交通秩序管理有直接重要影响的政策。如汽车产业政策、交通运输技术政策、城乡建设技术政策、关贸政策、环境保护政策、运输产业政策等。

(三) 国家专业技术标准规范赋予的职权和事权

现代道路交通秩序管理必须建立在广泛应用科学技术的基础上。技术标准规范是科学管理道路交通秩序的保证。1986 年全国道路交通管理体制改革以来，有关《道路交通阻塞度及评价方法》、《道路交通秩序评价》等技术标准规范相继制定，初步形成了与国际接轨的技术标准规范。

二、道路交通秩序管理的职能

道路交通秩序管理是一项社会性、技术性和政策性很强的行政管理活动。这项管理活动所承担的任务是繁重而又复杂的。从总体上讲，道路交通秩序管理的基本任务是：依照交通法规规范，应用现代科学技术，对道路交通网络进行科学合理的规划，组织指挥交通，管理道路、驾驶员和行人，维护交通秩序和公路治安，保障交通安全畅通，为人民服务，为经济建设服务。道路交通秩序管理的具体工作任务主要有：交通组织；行车交通管理；行人（乘车人）交通管理；车辆停放与路面清障管理；道路