

GONGAN JIAOTONG GUANLI GONGZUODIAOYAN LUNWEN XUANBIAN
SHENRU XUEXI SHIJIAN KEXUE FAZHANGUAN HUODONG ZHUANJI



公安交通管理工作调研论文选编

深入学习实践科学发展观活动专辑（三）

[第六辑]

公安部交通管理局◎编



中国人民公安大学出版社

公安交通管理工作调研论文选编

深入学习实践科学发展观活动专辑（三）

[第六辑]

公安部交通管理局 编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安交通管理工作调研论文选编. 第六辑, 深入学习实践科学发展观活动专辑. 3 /
公安部交通管理局编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 2
ISBN 978 - 7 - 81139 - 463 - 4

I. 公… II. 公… III. 公路运输 - 交通运输事故 - 调查研究 - 中国 - 文集
IV. U491.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 018755 号

公安交通管理工作调研论文选编 [第六辑]

深入学习实践科学发展观活动专辑 (三)

GONGAN JIAOTONG GUANLI GONGZUO DIAOYAN LUNWEN XUANBIAN [DILIUJI]
SHENRU XUEXI SHIJIAN KEXUE FAZHANGUAN HUODONG ZHUANJI (SAN)

公安部交通管理局 编

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: 河北省昌黎县第一印刷厂

版 次: 2009 年 2 月第 1 版

印 次: 2009 年 2 月第 1 次

印 张: 15.5

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 192 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 463 - 4/D · 385

定 价: 35.00 元

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

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cpps.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (门市): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

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

编辑说明

2008年10月以来，我局深入开展学习实践科学发展观活动，局机关干部结合赴基层督导检查，深入开展调查研究，撰写了调研论文，我们将其编辑成册，供学习交流。

公安部交通管理局办公室

二〇〇九年一月

目 录

试论交警执法中如何取得法律效果和社会效果 相统一	石 勇(1)
关于实现法律效果与社会效果统一的初步思考	李 伟(10)
以科学发展观统领办公室工作	张 玲(15)
公安交通管理工作应更加重视网络媒体和网络 舆情	王国强(19)
对湖州交警实施“劝告式执法”构建和谐警民 关系的调研	张 平(26)
当前推进执法规范化建设工作存在的问题及对策	王兵兵(30)
关于对加强农村交通管理工作的思考	陈 东(38)
当前城市道路交通管理工作中存在的问题及解决 对策初探	刘春雨(41)
广西百色市公安局推行农村派出所参与道路 交通管理情况的调研报告	李 勤(53)
以科学发展观为指导 推动非现场执法工作的 思考	吴 军(59)
从贵州高速公路直属支队的实践探索全国 高速公路交通管理信息化之路	李 哲(68)

目 录

关于在公安交通执法中贯彻科学发展观的思考	韩书君(75)
论我国的交通事故鉴定体系	李英伟(81)
以科学发展观为指导 加强和改进道路交通 事故统计工作	王 强(92)
大力推广“丘北经验” 科学发展和创新农村 道路交通安全工作	王政新(99)
以科学发展观为指导 进一步完善道路交通事故 预防长效机制的几点思考	朱力凡(107)
从重庆市事故处理岗位队伍建设现状思考事故 处理工作的发展方向	刘宇鹏(118)
注重以人为本 不断加强和改进交通管理信访 工作	李 辉(125)
用科学的理念、精神和方法推动车辆管理工作 取得新发展新进步	李晓东(134)
关于机动车涉牌涉证违法行为有关情况的调研 报告	刘雪梅(139)
浅析“非法中介”现象存在的原因和对策	王 健(150)
夯实县级车管基础 缩小城乡差距 促进车管 工作全面协调发展	王敬锋(154)
关于广东珠海“11·5”案件的调查与反思	顾祝祥(160)
“府谷事件”及其教训	郑锦文(167)
规范执法应从解决基层面临的实际问题入手	金 跃(173)

目 录

坚持“以人为本”理念，缓解经济快速发展形势下	
道路交通管理工作面临的矛盾	崔 健(178)
交通管理信息公开与社会化服务初探	王 京(184)
重庆市万州区在互联网搭建客运管理平台情况的	
调查报告	王 凡(194)
关于辽宁省凤城交警大队实行目标管理考核机制	
规范执法工作的调查报告	黎 刚(209)
交通安全宣教工程实施情况及发展思路	刘 艳(219)
以科学发展观为指导，论交通安全宣传工作	吴东升(232)

试论交警执法中如何取得法律 效果和社会效果相统一

公安部交通管理局办公室主任 石 勇

道路交通管理属于社会管理的工作范畴，使得道路交通管理执法成为公安行政执法中社会接触面最广泛、管理任务最繁重、行政执法量最大的行政执法行为。由于道路交通管理直接面对社会各个阶层，管理对象复杂，对交警执法提出很高的要求，迫使我们最大限度地加强文明执法、规范执法，迫切需要改进执法工作。2008年11月6日至10日，我们先后赴杭州、南昌、武汉等地就孟建柱部长提出的交警执法工作如何取得法律效果与社会效果相统一，开展调研，对当前交警规范执法工作进行深入思考。

一、当前交警执勤执法总体状况

交警执法过程中需要与群众进行面对面接触，往往是单兵执法，其具体执法行为正确与否、执法态度及其执法产生的效果，都将直接影响群众对交警的整体印象，甚至影响公安机关乃至政府机关的形象。从调研情况看，近年来，全国交警系统持续开展“规范执法行为，促进执法公正”专项整改、“牢固树立执法为民思想，严格规范执勤执法行为”专项教育培训、法治理念教育、执法为民集中教育培训等一系列执法理念教育活动，制定下发了多个规范性文件，坚持不懈地促进交警系统规范执法，不断推出服务群众措施，群众满意程度不断提升，社会反映总体较好。但随着经济社会

的不断发展，社会管理形势的不断变化，在实际交通管理工作中，仍然存在执法不规范的现象，一些执法程序合理或貌似合理的具体执法行为的社会效果较差、执法产生的负面影响较大，如陕西府谷事件和珠海“11·5”驾车撞人事件都可见一斑。综合来看，当前部分交警和基层交警部门执法中的问题主要表现在：

（一）不能严格规范执法。在执法办案中存在严重违法问题，如交通协管员参与执法，交警殴打当事人，罚款不开票据，在事故处理中收受当事人贿赂等。在执法办案中存在不规范的问题，如办案程序不规范、法律文书填写不规范、执法告知不规范，执法计量器具没有定期审验，数据传输不及时导致群众办理业务出现困难，对事故现场勘查不及时、不细致，不能有效保护当事人的合法权益。执法办案中存在执法依据不完善的问题，如交通标志标线设置缺失，城市道路限速标准不统一，指路标志设置不合理、有误导等问题。

（二）不能文明公正执法。执法形象有待改进，执法中不使用规范语言、耍特权、抖威风；工作时不严格按照规定着装、警容不整，言谈举止不端庄；对待群众态度粗暴，存在门难进、脸难看、话难听、事难办等现象。执法能力有欠缺，一些基层交警法律素养欠缺、实战能力不强，个人基本功与岗位需求不适应，不能正确处理严格执法与文明执法的关系。执法缺乏公正性，不以身作则遵守交通规章，知法违法；同一种违法，由于适用法律不同或处罚对象不同，造成处罚结果不一样，存在办人情案、关系案的问题。

（三）不注重执法的社会效果。执法目的有偏差，重管理轻服务，变相下达罚款指标，对街道禁停路段不设禁停标牌却长期对违停车辆进行处罚，在部分路段安装电子监控设备主要目的是为了罚款；处理违法行为“挑肥拣瘦”、“选易弃难”，对不好管、难纠正、难取证的交通违法行为视而不见。执法未考虑当事人利益，处理问题不讲究方法，对一些弱势群体和明显有困难的交通违法行为

人缺乏必要的宽容和帮助；接处警不及时，长时间扣车扣物，事故处理久拖未决；必要的办事程序不告知或不完全告知，执法告知不及时、告知准确率和邮寄告知送达率不高。不善于与群众沟通，做群众工作办法不多、针对性不强，对群众提出的合理诉求不理不睬，不能接受群众提出的中肯意见和诚意批评，为民服务思想不牢固。

二、执法不规范的原因及其影响

（一）对规范执法的认识和交警自身素质是影响规范执法的决定因素。事物发展过程中，起决定性作用的往往是内因。从交警自身来分析，不规范执法的原因主要有：

1. 僵化地理解规范执法，就执法而执法。僵化理解规范执法的一些规范性动作，照搬照套法规，机械地执行规定要求。仅从执法来看，虽然大多数交警严格执行了执法的各项要求，但执法机械、方式简单、缺乏艺术性，只注重处罚，很少教育宣传或不教育、不宣传，被处罚者往往口服心不服，执法社会效果并不好，这突出表现为“纠违必罚、罚必从重”。

2. 有严重的本位主义。在执法行为中，作为执法者的交警没有站到服务群众、服务经济建设、维护社会稳定的高度来认识执法行为，仅为完成执法的数量和任务而执法，孤立了自身行政执法行为，弱化、淡化了具体行政执法行为的服务内涵，以至于不理睬群众提出的诉求，不接受群众提出的合理建议，不为老百姓提供方便，不为群众办实事，造成了群众与交警执法以及交通管理部门的情绪对立。

3. 执法综合能力与工作要求相差较大。这主要表现为少数交警文化素质偏低，法律知识结构单一，执法方式没有针对性，做群众工作水平不高，化解矛盾的本领不强，不能有效解决在日常执法工作中遇到的问题，有的甚至把简单问题复杂化，群众投诉较多。

4. 规范执法意识落后。少数交警仍然缺乏规范执法意识，在日常执法中依然存在特权思想，以管人者自居，对待群众态度冷漠、语言生硬，“门难进、脸难看、话难听、事难办”的现象没有得到根本性改变。

（二）繁重的工作任务和后勤保障乏力是影响交警规范执法的客观因素。随着经济的快速增长，道路交通管理工作日益繁重，警力保障与后勤保障脱节，间接影响了交警的执法质量，造成执法工作不规范情况的出现。

1. 快速增长的工作任务和警力的相对不足严重影响规范执法。近年来，随着经济的快速发展，道路、机动车、机动车驾驶人成倍增长。2007年年底，全国公路通车里程为358.4万公里，机动车保有量为15977.8万辆，机动车驾驶人为16388.7万人，与1987年相比，人、车、路分别增长了13.7倍、15.1倍和3.6倍。与之相对的是，交通警力增长缓慢，仅为1987年的1.7倍。快速增长的警务工作，让交警疲于奔命、穷于应付，不能始终保证执法质量。

2. 不正确的绩效考核也影响交警的规范执法。当前，仍然有少数交警部门给基层交警下达罚款、拘留等硬性指标，并将指标的完成情况作为考核交警的重要依据。交警为了完成任务，只能片面追求执法数量，不注意效果，从而影响规范执法。

3. 教育培训不能保证，交警综合素质提高慢在一定程度上影响规范执法。从调研情况来看，由于工作任务重，基层交警很难抽出时间参加各类教育培训。一些适应实战需要的新知识、新要求不能迅速为一线交警所掌握，从而影响了交警综合素质的提高，进而影响规范执法。

4. 后勤保障乏力极大地影响了交警工作的主动性、积极性和规范执法。交警是不论天寒地冻、盛夏酷暑、刮风下雨都在马路上工作的实战警种，长期吸入灰尘、废气，长期面对车轮和危险，在恶劣的工作环境中，交警长年累月地超负荷工作，但由于公务员工资

改革，取消了交警受污染补贴，在一定程度上影响了一线交警的工作主动性和积极性。

（三）不健康的执法环境是影响交警规范执法的外部因素。由于受地方经济发展、社会人文环境、社会舆论导向等因素的影响，时常导致法律丧失严肃性和权威性，更挫伤了交警维护法律的信心。

1. 不健康的舆论影响了规范执法。少数新闻媒体带着个人观点和感情色彩，放大负面现象，误导舆论，严重影响了交警形象，对交警的正常执法造成不必要的干扰。

2. 部分不知法、不守法者的行为影响了规范执法。近些年来，少数交通参与者常常阻碍交警执法，无事生非，捏造事实，甚至暴力袭警，影响了交警的正常执法，有的还侵害了执勤执法交警的合法权益，有许多交警因此挨打、受伤，甚至失去了生命，交警的合法权益很难得到保证。

3. 少数政府的不正确认识也阻碍了规范执法。一些地方政府认为交警上路执勤和处罚破坏了投资环境，阻碍了当地经济发展，限制交警上路执勤执法；有的地方政府还要求把已安装的电子警察拆掉。这些政府的行为阻碍了交警的规范执法。

不规范的执法行为直接造成了行政执法行为法律效果和社会效果的分离。交警的执法不规范，从表象上看仅仅丑化了交警的个人形象，但实质上矮化了交警部门、公安机关乃至政府机关的形象。不规范执法，可能有一定的法律效果，但肯定没有达到最大、最好的社会效果，不能起到维护公平、正义的目的，不能保障经济社会的正常运行和社会的稳定。不重视规范执法中存在的问题，不采取有效措施加以改进，必将影响道路交通管理工作的发展。

三、道路交通管理行政执法行为法律效果和社会效果相统一的有效尝试

在这次调研中，我们发现了执法先进典型和好的做法，做到了

行政执法行为法律效果和社会效果的有机统一。具体方法是：

（一）执法要忠于法律。公安交通管理部门是公安机关重要的执法部门，交警作为执法者，首先必须懂法和守法，必须坚持将忠于法律作为忠于党、忠于人民、忠于国家的实现途径，强化对法律负责的意识，在执法过程中始终坚持以事实为依据，以法律为准绳，做到严格依法办事、依法行政，确保法律的严格实施。南昌市交警支队西湖大队警长罗恒，在查处小货车闯禁行违法行为时，不惧当事人言语威胁和无理取闹，依法依规、有理有节、细心处置，得到了当事人的理解与道歉，欣然接受处罚。武汉市交警支队青山大队一中队中队长徐斌，当面及时纠正执勤交警错用执法依据的处罚决定，得到当事人的赞许与敬佩。

（二）执法要注重方法。交通管理的执法对象涉及不同阶层、不同年龄、不同性别、不同性格的人，要针对不同违法者的心理活动规律，采取不同的执法技巧。武汉市交警支队青山大队一中队中队长徐斌，坚持学习心理学、社会学等相关知识，摸索出一套工作方法，针对女司机、年纪大的司机、明事理有修养的司机、脾气大的司机等不同人群，采取不同的执法方法，取得了良好的执法效果。南昌市交警支队西湖大队警长罗恒，针对执法不同情况，摸索出“三多”工作方法，即多沟通、多尊重、多关注，力求在执法过程中营造和谐气氛，让被处罚者心服口服。

（三）执法要把握尺度。维护社会稳定是公安交通管理部门的职能之一，在当前还处于社会主义初级阶段的经济社会形势背景下，一味强调严格执法，或者一味突出服务便民，都不利于实现行政执法行为法律效果和社会效果的最大统一。南昌市交警支队东湖大队八中队中队长罗杰，在交通高峰时段，为一辆在大桥上轧双黄线行驶运载危重病病人的长途大客车开道，使车上病人得到妥善救治，但仍不忘提醒驾驶员安全驾驶，处理方式得到了司机与乘客的一致好评。武汉市交警支队青山大队一中队中队长徐斌，在处罚一

名年轻的驾驶人违法停车载客时，了解到其因被连续开了2张罚单存在故意违法泄愤的情形后，立即对当事人进行了严肃教育，且当了解到其家庭经济困难时，作出了教育放行的处罚，当事人十分感动，主动写下保证书，收到了良好的执法效果。

（四）执法要依靠群众。道路交通管理的执法对象是广大群众，坚持“以人为本”的管理理念，就必须“一切为了群众，一切依靠群众”，要让群众真正享有知情权、参与权和监督权，调动群众参与交通管理工作的积极性、主动性。南昌市交警支队红谷滩大队交警徐永华，作为2007年刚从警校毕业参加工作的新交警，针对其管界违法停车和车辆逆行多、罚款处罚没有取得实际效果的问题，利用近20天的晚上休息时间，走访管界道路两旁356户居民，宣传管界道路禁止违法停车、车辆逆行等管理规定，并请住户逐一在自制的表格上签字确认后，处罚量大大减少，交通秩序明显好转，路口及路段执法工作得到群众普遍支持。武汉市交警支队青山大队一中队中队长徐斌，在执勤交警纠正一辆无牌无证摩托车时，面对车主态度蛮横、邀约2名朋友蛊惑群众、现场混乱等情况，及时从围观群众入手，指出无牌无证摩托车的重大安全隐患，得到了群众的理解与支持，事件得以圆满解决。

四、进一步加强交警规范执法，做到行政执法行为法律效果和社会效果相统一的意见和建议

随着经济社会的快速发展和依法治国战略的不断推进，广大群众对公安交通管理工作的要求越来越高。规范执法是法治社会的基本要求，达到行政执法行为的法律效果和社会效果的和谐统一也将成为道路交通管理工作的一项重要目标。要规范执法，努力做到执法的法律效果与社会效果的有机统一，现提出如下十个方面的意见和建议：

（一）开展专题大讨论。在正在开展的执法教育活动中，开展

如何做到规范执法，取得法律效果和社会效果相统一的大讨论，进一步提高认识，让交警站在代表公安机关、代表国家政府形象和维护社会稳定的高度，筑牢为民执法的理念，高度重视执法办案工作，克服以管人者自居的特权思想和本位主义，真正做到理性、平和、文明、规范执法，努力追求执法的法律效果与社会效果的有机统一。

（二）强化对领导的培训。在日常交通管理工作中，领导的水平高低，对抓好规范执法起着重要作用。要突出抓好对各级交警领导干部的培训，增强领导干部处理常见问题和突发事件的能力，特别是要让领导向交警教方法，学会做群众工作。

（三）开展业务技能和知识培训。要始终落实好并坚持集中培训和在岗培训，保证交警有足够的培训时间。按照干什么、学什么，缺什么、补什么的要求，请身边的会做群众工作的先进交警作演讲，交流工作经验，提高实战能力，特别是要提高做群众工作的能力。

（四）加强内部执法监督。要通过建立健全执法档案、个案分析等制度，不断强化内部执法监督，防止交警个体和群体中滋生出带有倾向性和苗头性的问题，及时采取针对性措施加以解决，确保规范执法。

（五）完善绩效考核办法。通过学习实践科学发展观，认真整改绩效考核工作中存在的问题，积极改进绩效考核办法，努力实现法律效果和社会效果相统一。

（六）开展交警心理辅导和疏导。各级交警部门都要会同相关大学和心理专家，开展辅导课程，听取交警的心声，解决交警的心理困惑，使之回复健康的心理轨道，全身心投入到执法服务工作中。

（七）改进和细化执法方式、环节。在办理一般程序案件工作中，特别是在作出较重的处罚时，要增加对行政处罚相对人的背景

调查，包括当事人家庭情况、经济情况、工作情况、是否初犯等，根据实际情况，作出当事人基本能承受的处罚决定。要充分考虑学生、农民工、弱势群体等对象的特殊性，避免因处罚过重而造成过激行为。

（八）强化信访工作。坚持各级领导定期接访制度，完善行政复议工作，认真倾听民众的诉求，在法律法规允许的范围内，解决民众的实际困难，纠正执法中发生的偏差。

（九）建立研判分析机制。各级交管部门要建立违法行为处理研判分析机制，及时发现某种违法行为异常增多的原因，首先从自身管理上查找问题，查找标志标线等设置是否合理，及时调整工作方式方法，解决群众提出的合理诉求，消除矛盾，建立和谐的警民关系。

（十）加强宣传。要积极、主动向上级公安部门、当地政府汇报工作，争取他们对交通管理工作的支持。在日常交通管理活动特别是在开展大规模的交通违法集中整治行动和出台交通管理措施前，充分利用报纸、电台、电视、网络等媒体，广泛宣传交通法律法规，提高广大交通参与者的遵章守法意识和法律法规的知晓率，争取媒体和社会的理解支持，减轻执法阻力。

关于实现法律效果与社会 效果统一的初步思考

公安部交通管理局办公室副主任 李 伟

公安交通管理部门的执法业务量大面广，是公安机关行政管理和行政执法的一个重要方面，是展示公安机关形象的一个大窗口。近年来，全国交警系统把规范执法作为一项主要业务工作，作为“三基”工程建设的主要内容，锲而不舍、坚持不懈地加强执法制度建设，交通管理法律法规体系基本完备；每年选择一个主题开展教育培训，交通民警执法为民思想意识明显增强，执法水平明显提升；加强调查研究，整改突出问题，强化执法监督，解决了事故处理办案质量不高、办错案、破不了案、车管所乱收费以及道路交通技术监控设备使用不规范等群众反映比较多、社会比较关注的问题，执法形象逐步好转。与2005年相比，群众投诉率下降75%以上，信访率下降80%以上，过去的一些突出问题现在都得到了较好解决，有的问题已经基本杜绝。

但是，与落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的新要求相比，与广大人民群众对交通管理工作的新期待相比，交警系统规范执法存在的问题还不少。部分民警执法为民思想不牢固，执法水平一般，执法形象、执法态度不好，执法语言不文明，执法方式方法简单，重处罚、轻教育的现象在部分地方还较为普遍，一些执法的社会效果不够理想。特别是2008年9月份以来，受国际金融危机持续蔓延和世界经济增长明显