

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（一）

[第四辑]

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（一）

[第四辑]

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

深入学习实践科学发展观活动专辑. 1/公安部交通管理局编. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2009. 1

(公安交通管理工作调研论文选编: 4)

ISBN 978 - 7 - 81139 - 358 - 3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 198348 号

公安交通管理工作调研论文选编 [第四辑]

深入学习实践科学发展观活动专辑 (一)

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

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 1 月第 1 版

印 次: 2009 年 1 月第 1 次

印 张: 13. 75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 170 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 358 - 3/D · 310

定 价: 30. 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，我局深入开展学习实践科学发展观活动，机关干部结合预防特大道路交通事故百日行动督导检查，深入基层开展调查研究，撰写了大量调研文章。我们从中选取了30篇，编辑成册，供学习交流。

公安部交通管理局办公室

二〇〇八年十一月

目 录

试论当前交通民警执法工作中存在的突出问题及对策	石 勇(1)
关于农村道路交通安全的调查与思考	李 伟(11)
浅析交通管理执法实现于社会之中	张 玲(18)
北京朝阳支队呼家楼大队执勤执法情况报告	王国强(24)
规范执法是交通管理的永恒主题	张 平(29)
关于当前部分大城市电动自行车管理情况的 调研报告	王兵兵(34)
交通管理中的宽严相济	陈 东(43)
关于当前城市道路交通管理工作的调研报告	刘春雨(49)
对交管工作中增强服务意识的思考	李 勤(54)
关于高速公路交通安全执法工作的思考	吴 军(59)
试论督导检查的方式方法	李 哲(67)
关于高速公路拦截检查制度的思考	韩书君(71)
危险化学品运输车辆交通事故成因分析	李英伟(78)
论科学预防道路交通事故	王 强(82)

目 录

道路交通事故可防性刍议	王政新(90)
关于对道路交通事故个案分析的几点思考	朱力凡(98)
关于道路交通事故处理复核程序的理解与适用	刘宇鹏(106)
关于安徽省农村地区拖拉机等违法载人治理 有关情况的报告	李 辉(115)
试论车辆和驾驶人管理工作的创新发展	李晓东(119)
以人为本 构建和谐 推进规范化服务型 车辆管理所建设	刘雪梅(127)
试论违规异地申领机动车驾驶证的 成因与对策	王 健(135)
关于调研无牌无证机动车情况的报告	王敬锋(143)
关于灾后四川公安交通管理工作的调研报告	顾祝祥(153)
交通民警执勤安全防护工作的现状与建议	金 跃(158)
关于构建平安畅通高速公路交通环境的 几点思考	崔 健(163)
创新、发展、加强交通科技管理工作的 基本思考	王 京(169)
加强交警队信息平台应用 推进基层基础 信息化进程	王 凡(178)
关于交通安全宣传教育工作几个问题的探讨	黎 刚(187)
对当前道路交通安全宣传工作的几点思考	刘 艳(197)
关于对贵州省安顺、贵阳两地调研和督导后的 思考	吴东升(207)

试论当前交通民警执法工作中 存在的突出问题及对策

公安部交通管理局办公室主任 石 勇

在交通民警承担的整个公安交通管理工作中，执法工作是重中之重，贯穿于公安交通管理工作的始终。2007 年交通民警处理交通违法行为约 2.93 亿人次，占公安机关行政处罚总量的 99%。交通民警执法工作的好坏，体现着公安机关执法的水平，体现着政府的执政能力，会影响警民关系和社会公平正义，甚至会影响党的执政基础，事关社会的稳定与和谐发展。因此，把执法质量、执法水平作为考核基层所队班子、衡量基层业务工作、检验基层基础建设成效的重要标准十分必要。

一、执法的内涵与外延

何谓执法？首先要明确“执法”的内涵和外延。就“执法”的内涵来讲，执法即按照国家的法律，正确地进行管理和打击违法犯罪行为，是体现和代表国家意志的行为。就交通民警而言，执法就是严格按照法律所赋予的权力，依法行使管理道路交通的职责，维护道路交通安全、畅通、有序。具体来说，在路面执法方面，就是要依法查处各种道路交通违法行为；在事故处理方面，就是要秉公处理道路交通事故；在车辆、驾驶人管理方面，就是要把好驾驶人考试和上牌办证的“关口”。

从“执法”的外延来讲，执法还应包括服务的内容，就是我们

经常讲的，将管理寓于服务当中。所以从某种意义上来说，交通民警的执法既有管理又有服务，不能将二者完全割裂开来。脱离服务的管理是低层次的管理，脱离管理的服务是违背执法原则的服务。我们加强对少数人交通违法行为的管理，是对绝大多数人的服务；我们对交通违法者的处罚、教育，是为了交通违法者能够引以为戒，尽量杜绝和减少此类行为的再次发生，使其平安出行，远离交通事故、远离死亡，从这个角度来讲，交通民警的执法体现为一种对人民群众生命和财产负责的高层次服务。

二、当前基层交警执法现状和存在的突出问题

近几年来，从“五条禁令”到“大讨论”，从“大练兵”到“大接访”，再到目前正在开展的“抓基层、打基础、苦练基本功”，这些都是公安部党委从简单的基本动作入手，针对队伍建设存在的突出问题和广大人民群众反映的迫切问题，站在党和国家的高度重新审视公安工作，而采取的切实可行和针对性较强的措施，使交通民警队伍建设经历了一次次的洗礼，交通民警执法为民的思想逐步确立，执法行为得到了进一步规范，执法形象和执法质量得到了进一步好转，人民群众的满意度进一步提高。但是，我们必须看到，交通民警在执法中仍然存在不少突出问题，主要表现在执法不规范、不严格、不文明。

（一）执法态度简单粗暴。在群众对交通民警执法的投诉中，绝大部分是对交通民警态度简单粗暴的投诉。表现在：以管人者自居，语言生硬，态度冷漠、暴躁；执法用语不规范，该告知的不告知，不该说的不停；忽视被处罚人陈述和申辩的权利；不会有针对性、耐心细致地做群众工作。这些行为直接将被处罚人推向了执法者的对立面。

（二）执法不严格，随意性大。执法中没有严格按照道路交通安全法及其配套法规的规定执行，对严重的交通违法行为纠正、处

罚不到位，甚至降格处罚，以罚代扣，以罚代拘；对违法行为的管理时严时松，时管时不管，有的岗位管有的岗位不管；什么好管管什么，什么好罚管什么。执法缺乏延续性、持续性、稳定性，使交通参与者感觉执法者主观随意性大。

（三）重处罚，轻教育。由于有的执法考核指标的不科学和不合理，有些民警为了完成任务，认为只教育不处罚无法体现个人的工作量，认为教育是多此一举，怕麻烦，在实施处罚后大都没有给予相应的教育和提醒。因此在执法过程中，不论交通违法行为的轻重，大都一罚了之，只重视处罚数量，不讲究执法艺术和执法效果，仅仅为执法而执法。

（四）重实体，轻程序。没有按照道路交通安全法及其配套法规以及有关法律法规对执法程序的规定，告知当事人的权利和必经的程序，认为只要交通违法行为证据确凿，处罚没有问题就行。在路面执法方面，存在扣留机动车和机动车驾驶证、行驶证时，对需要告知的没有按规定进行告知，或者超期扣押问题。在事故处理方面，存在事故责任认定透明度不高，没有严格按照程序规定通知当事人到场，说明责任认定的依据、原则、适用的法律法规条文；责任认定超期；责任认定书未按规定送达当事人；调解违反法定程序和期限规定等。

（五）利用交通技术监控设备执法不规范。近几年，利用交通技术监控设备执法的数量大量增加，有的地方已占到全部查处交通违法行为数量的70%。交通技术监控设备的设置、利用交通技术监控设备执法的交通违法行为种类没有明确规定，设置数量、地点和执法种类过多，交通技术监控记录资料的有效性缺乏甄别规范和没有对限定数值进行计量、标定等问题，群众投诉多、意见大。

（六）徇私舞弊，执法犯法。在事故处理方面，以权谋私，办人情案、关系案、金钱案，明显偏袒一方，严重损害群众利益；在车辆、驾驶人管理方面，该管的没管住，该严的没有严起来，该办

的没办好，不该办的总在办，一些地方甚至存在买卖机动车驾驶证、号牌以及为走私机动车、被盗抢机动车和非法拼组装车办牌办证等违法违纪问题。

三、产生突出问题的原因

（一）执法思想发生偏差。“为谁执法”的问题在基层民警包括部分基层领导干部的思想深处和实际工作中并未得到很好的解决。在少数基层领导看来，执法就是完成上级机关下达的目标任务；在少数基层民警看来，执法就是简单完成基层领导派的“活儿”。少数基层领导和民警在思想深处以法律代言人自居，简单地认为靠我说了算来树立执法者权威，没有真正明白到底为谁执法，为谁服务问题，造成执法思想的偏差和执法理念的缺失。主观上出了偏差，执法者就会依照自己的主观臆断先入为主，从而使整个执法过程掺入个人主义思想。“安徽灵璧事件”就是一个非常典型的例子，正是因为没有解决好“为谁执法”的问题，没有将人民群众当做国家的主人来对待，没有认识到手中的权力是人民赋予的，甚至根本就没有考虑过这些问题，才作出了把人民群众当做“摇钱树”、与执法宗旨背道而驰的行为。

（二）执法制度不健全。“没有规矩不成方圆”，执法制度不健全是执法工作存在问题的主要原因。有的执法制度制定得过于原则，没有细化到每一个岗位、每一个民警，可操作性不强；有的执法制度制定得较好，但是执法考评制度制定得不科学、不全面，特别是执法过错追究制度没有真正建立；有的执法制度制定齐全，但是实际工作中不落实，贯彻制度力度不够。

（三）教育培训乏力。执法素质低下、执法水平不高、执法手段单一已成为制约我们正常开展执法工作的瓶颈，其中最重要的原因就是教育培训没有跟上。一是教育培训的重要性认识不足，流于形式，往往是上面怎么布置，下面就照抄照搬，一次开会、一纸文

件、一个总结就算了事，没有将教育培训看做是提高队伍执法素质的“活水之源”，对教育培训的必要性、紧迫性认识不足，使其成为应付上级的过场。二是教育培训内容针对性不强，没有与本地实际很好地结合，没有与执法中的突出问题很好地结合，功夫下了不少，但是效果不好。三是教育培训形式单一，很多仅局限于课堂讲座、照本宣科的“老打法”，往往是上面老师讲得津津有味，下面民警老打瞌睡，缺少在工作岗位的培训。四是教育培训的现实性、预见性不强，造成教育培训滞后于问题的出现，一些地方不仅没有预见今后交通管理工作发展趋势所需要采取的教育手段，而且也没有对当前执法中暴露出的新问题制定相应的教育措施。

（四）形势判断不足。对当前形势的认识不够清醒，没有认识到当前交警执法面临的执法环境发生了复杂而深刻的变化。随着我国民主法治建设的逐步深入，人民群众的法律意识、权利意识日益增加，对交警执法活动提出了新的更高的要求。当前我国处于“矛盾凸现期”，社会矛盾多样，一旦交警执法出现问题，就很容易成为各种矛盾激化的引爆点，有可能成为社会关注的焦点。正是由于主观上对形势缺乏足够的判断，对执法工作的重要性认识模糊，才对改进和提高执法工作的紧迫感、责任感缺乏足够的重视，才对改善警民关系、外部执法环境缺乏有效的对策，造成警民关系紧张，执法活动举步维艰。

（五）长期超负荷工作。有关调查表明，在所有的应急性职业中，警察心理压力最大、心理障碍最多，属于高风险、高负荷、高强度的“三高”人员，警察已成为一个最容易出现心理问题的群体之一。随着各级党委政府、上级公安机关和人民群众对交通管理工作提出了更高的要求 and 期望，基层单位为了完成工作目标，往往只注重工作任务的层层加码，却忽略了民警思想症结的解决、心理压力的疏导。当前暴力袭警等事件层出不穷，谩骂、侮辱执法交通民警的现象几乎每天都在发生，长此以往势必会引起心理上的失衡。

通过部分城市基层单位对民警进行心理健康测查的结果来看，半数以上的民警存在不同程度的心理障碍，心理压抑值偏高，大部分表现为亚健康心理状态。因此，带着这样的心理状态去执法，出现执法态度上的情绪激动、简单粗暴就并非偶然。

（六）基本保障落实不到位。一方面由于县级交警大队和部分高速公路交通警察基层队没有基本保障经费，全部或大部分靠罚款生存，有的虽然做到收支两条线，保障经费实行了预算，但也只是完成下达的罚款任务基础上的“预算”、按罚款比例划拨经费的“预算”。在这种基本保障经费得不到充分落实的情况下，就很难保证执法的目的不发生偏差，就很难保证“立警为公，执法为民”在执法工作中得到落实。另一方面警力不足、执法装备不精，客观上造成了执法的质量不高。

四、加强和改进交通民警执法的主要对策

解决交通民警执法存在的突出问题的对策，关键是要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，对症下药。抓交通民警执法工作，就是要从内部的执法理念、执法规范、执法保障以及外部的执法环境改善等主要矛盾入手，多措并举，多管齐下。既要抓软件管理，又要抓硬件保障；既要抓民警基本功的提高，又要抓干部管理能力的加强；既要抓执法理念的转变，又要抓执法程序的培训；既要抓提高自身执法能力建设，又要抓外部执法环境的改善，不断加强和改进交通民警的执法工作。

（一）牢固树立执法为民的思想，是加强和改进执法工作的出发点、落脚点。树立正确的执法思想和执法理念是加强和改进执法工作最根本性的问题。我们经常讲，要怀着对人民群众的感情去执法，其实就是一个权从何来、为谁掌权、为谁执法的问题，只要从根本上解决好这个问题，那么如何执法的问题就能迎刃而解，因此，加强执法工作首先必须要树立正确的执法思想。当前要紧密结

合学习实践科学发展观和开展“大学习、大讨论”活动这一契机，真正把以人为本、执法为民、公平正义等理念根植于每个民警的言行中，贯穿于每个执法工作和执法环节中，使民警从根本上认识到执法为民是社会主义法治的本质要求，是我们党“立党为公，执政为民”执法理念对公安工作的必然要求，是“一切权力属于人民”的宪法原则在政法工作中的具体体现，是公安工作始终保持正确政治方向的思想保证。要引导广大民警树立站在维护人民利益的立场去执法，站在维护国家稳定的全局高度去执法的理念；引导广大民警全面、科学、辩证地理解执法为民思想，端正执法思想，解决认识上的偏差，处理好严格执法和热情服务的关系。在正确的执法理念指导下，不断提升自身素质，增强维护社会主义法制、保障人民合法权益的能力，努力把执法为民的思想根植于每个岗位、每位民警，落实到每一个执法环节，从而造就一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的交通警察队伍。

（二）积极推进教育培训长效机制的建设，是加强和改进执法工作的必由之路。必须要建立一套规范科学的教育培训机制，在加强对全体民警的执法素质教育培训上下功夫，突出重点，贴近实战，做到基础练兵经常化、专业练兵岗位化。主要抓住“六个注重”：一是注重基层干部的培训。“没有管不好的队伍，只有不会管的干部”，大、中队长是执勤执法的一线指挥员，他们的综合素质如何，直接关系到执法工作的好坏，要定期举办针对大、中队长的专项培训班，提高基层干部的综合素质。二是注重按需培训。本着“干什么、练什么，缺什么、补什么”的原则，加强教育培训的针对性，既要培训大政方针，又要培训业务知识；既要讲授法律法规，又要讲授执勤执法技能，使一线执勤执法民警的法律知识和业务素质能适应其所担负的执法任务。三是注重以考促训。做到“逢训必考”才能真正达到培训的目的，所有培训的民警都要参加考试、考核，做到人人过关，以考核检验培训，以考核促进培训。四

是注重培训形式。要采取形式多样、易于民警吸收领会的培训形式，寓教于乐，寓教于赛，既要有你讲我听，又要有彼此互动；既可以将教室作为讲堂，也可以将路面作为讲堂。五是注重对交通违法行为者心理学的研究与培训。这既是执法培训的薄弱环节，也是缓解执法矛盾的有效途径，通过培训加强对不同交通参与者心理特征的熟悉和掌握，使执法工作有的放矢，事半功倍。六是注重“会群众工作”的培训，一个善于做群众工作的民警肯定也是一个善于执法、群众满意的民警，通过定期召开经验交流会和巡回演讲，邀请工作经验丰富、执法零投诉的优秀民警为一线执勤执法民警讲课，传授其多年来执法工作中积累的成功经验和做法，并汇编成册或制成光盘，形成一本很好的实战教材。

（三）积极推进执法制度和执法质量考评机制的建设，为加强和改进执法工作提供制度保障。制度建设是加强和改进执法工作的核心问题，要有针对性地建立健全路面执勤执法、事故处理和车辆、驾驶人管理等各个执法岗位、执法环节的程序性、实体性规定，形成一套完善的、可操作性强的制度体系，努力把每一个执法行为、每一个执法活动都纳入制度和规范的有效约束当中，从源头上杜绝执法的随意性。要进一步强化执法监督检查，加强执法质量考评，特别是要通过建立和完善以执法责任追究为核心的监督制约机制，确保各项制度、机制真正落到实处，切实提高执法质量。

（四）积极推进心理疏导机制的建设，为加强和改进执法工作“减压解负”。要使民警成为思想上轻装前进的执法者，畅通心理咨询渠道是一剂“良药”。新陈代谢是自然界的客观规律，同样，心理也需要新陈代谢、吐故纳新。在当前工作任务繁重、执法环境恶劣的情况下，要使民警胜任本职工作，以一个良好的心理状态开展执法工作，急需建立健全警察职业心理辅导制度，增强民警心理健康。公安部开通了全国民警心理咨询网站，各地不少城市也相继建立了民警心理健康专家顾问组、心理咨询室，受到了基层民警的欢

迎。一位曾获全国优秀人民警察、省劳模殊荣的基层交警队干部因为工作上的受挫情绪低落，在接受心理医生辅导后，压力得到有效释放，工作状态迅速恢复。各地应依托公安院校师资和社会力量，积极举办民警心理健康讲座，建立民警心理服务培训中心，开设心理咨询服务热线、网站，主动为广大民警尤其是遭遇重大变故或重大突发事件的民警提供心理健康服务，增强民警的自我调节能力和心理健康。可借鉴香港等地警界的有关做法，建立起交通民警执法遭遇暴力袭击、谩骂侮辱等情况后，必须接受心理咨询和辅导的制度。

（五）引入“警察公共关系”的理念，为加强和改进执法工作营造良好的外部环境。当前，警察是社会关注的“焦点”，警察的行为特别是违法行为，是社会议论的“热点”，而令人堪忧的执法环境又是我们必须面临的、亟待解决的“难点”。将“焦点”聚到“人民交警为人民”可歌可泣的感人画面，将“热点”转移到交通民警“严格、公正、文明”执法的光辉形象，那么“难点”就会逐渐得到弱化。加强警察公共关系工作，密切警民关系是保障和维护民警执法权益的群众基础，各级交警部门在加强正规化建设的同时，要大力加强警察公共关系工作，进一步密切警民关系，积极创造一个良好的执法环境。要进一步公开交警系统和民警的职权和工作程序，减少和消除社会公众的误解和偏见；要及时广泛宣传民警执法为民的先进事迹，“曝光”侵害民警执法权益的典型案例；要加强新闻发言人制度建设，及时通报警情动态。

（六）树立“有为才有位”的理念，逐步为加强和改进执法工作解决保障性问题。在不断完善软件管理的同时，要逐步解决硬件上的保障，解决执法工作中“没人干，没法干”的问题。要提倡和鼓励各级公安机关交通管理部门在充分依靠当地党委、政府的同时，要不等不靠，树立“有为才有位”的理念。多年来的经验告诉我们，只有队伍形象好了，执法水平提高了，业务工作上去了，投

诉信访减少了，交通事故下降了，人民群众满意了，我们才能有“资本”争取当地党委、政府的支持、理解，更好地解决警力、编制、经费等一系列我们自身解决不了的、需要依靠党委、政府帮助解决的基础性和保障性的问题。

关于农村道路交通安全的 调查与思考

公安部交通管理局办公室副主任 李 伟

加强农村道路交通安全工作，保障农民生命财产安全，事关农村群众安居乐业，事关农村经济协调发展，事关农村社会和谐稳定。2004年2月9日，时任中共中央政治局委员、国务委员、公安部部长的周永康同志专门就道路交通安全的有关情况特别是农村道路和农用车、拖拉机载人事故多发问题及工作意见，书面报告了温家宝总理和黄菊、回良玉副总理。

四年多来，各级公安交通管理部门围绕“五整顿”“三加强”，以创建“平安畅通县区”活动为载体，协调联席会议有关部门，狠抓工作意见的落实，农村道路交通安全工作明显加强。一是建立健全了县乡道路交通安全工作领导小组，不少地方还建立健全了县、乡、村、组四级道路交通安全管理网络，地方政府的道路交通安全责任意识进一步增强，道路交通安全的主体责任进一步落实，基层道路交通安全工作组织体系进一步健全。截至2007年年底，全国97.4%的县（市、区）、93.1%的乡（镇、街道）建立了联席会议制度，或者成立了道路交通安全委员会、领导小组。二是加强了对农村严重交通违法行为的整治，不论是2006年的决战七十天，2007年的七十天攻坚战，还是2008年的奥运道路交通安全攻坚战，每次部署专项行动都将低速货车、三轮汽车、拖拉机违法载人和农村无牌无证车辆作为重要内容，重点予以整治。三是采取各项措施