

城市公共交通管理丛书

城市公共交通行车安全管理

北京市公共交通总公司

北方交通大学

中国铁道出版社

2001年·北京

《城市公共交通行车安全管理》编委会

主 编：王新声

副 主 编：张 仲 肖桂平

编撰人员：初建新

工作人员：钮 静 武京利 陈景明 崔 燕
余 莉

编 者 的 话

经过北京市公交总公司和北方交通大学一年多的共同努力，一套具有国内较高水平的公交系统专业教材终于问世了。进入21世纪之后，公共交通事业面临新的机遇和挑战，企业的长远发展和现代化建设越来越依赖高素质的人才，人才培养需要高质量的教材。为此，北京市公交总公司与北方交通大学通力合作，编写出版了4册专业教材。教材编写中参考了大量的中外公交管理的最新理论，注意总结了近几年来首都公交改革的新成果，并将之上升到理论。教材突出了时代性、科学性和可操作性，不仅可以作为高等教育的专业教材，也适用于管理人员的培训。

4册教材的编写是在总公司的直接领导下完成的，总公司党委书记赵文芝、总经理郑树森同志亲自担任编委会主任和主审，对于编写工作给予极大的重视和有利的推动。北方交通大学的佟立本、肖贵平、邵春福、袁振洲、宋瑞等专家教授和总公司运营处、安全处、服务处、科技处、教育处与党校的部分领导以及具体工作人员参加了编写工作。在此一并表示感谢。

在比较短的时间内完成一套教材的编写，书中的缺陷和错误在所难免，恳请各界专家和读者批评指正。

编委会

2001年7月

前 言

新的世纪已经到来，首都公交正面临新的机遇和挑战。公交体制改革、机制改革、票制改革和建立现代企业制度正在进入关键时期；公交的体制创新、技术创新和管理创新正在加快步伐。企业的竞争力越来越依赖员工的素质；人力资源越来越成为企业最重要的资源；科教兴企越来越成为企业现代化建设的强大动力。近几年来，首都公交职工教育取得了很大发展，培养了大批优秀人才。全系统员工学理论、学文化、学科学、学技术蔚然成风，学习热情空前高涨。为了满足员工学习的需要，推动职工教育工作的发 展，加强高等职业技术教育“城市公共交通”专业建设，北京市公交总公司与北方交通大学共同编写了《城市公共交通运营调度管理》、《城市公共交通行车安全管理》、《城市公共交通服务管理》、《城市公共交通技术管理》4册专业教材。参加编写的有总公司主要业务处室的领导，北方交通大学部分专家、教授以及一些有丰富管理经验的实际工作者。

新编的4册教材最大的特点是总结了总公司系统近几年来改革的最新成果、管理的最新经验，体现了科技进步的最新面貌以及国内外公交发展的最新动态。与前两次编写的教材相比，内容上更丰富，理论上更系统。它不仅可以作为公交企业内部各类岗位培训、继续教育的首选教材，同时也可以作为高等职业教育专业教材及各级管理人员的参考书。

4册教材的出版标志着北京公交总公司与北方交通大学在校

企联合、优势互补、产学研相结合方面取得了新的成果；标志着全系统职工教育培训，尤其是教材建设登上了新的台阶。我们对此感到欣慰，并且真诚地希望这4册教材在今后的职工教育培训中，在日常管理中充分发挥作用。我们相信，随着职业教育和职工培训工作的不断深入，21世纪的首都公共交通事业将更加辉煌。

趙文芝 邵树森

2001年7月

目 录

第一章	绪 论	1
第一节	城市交通安全管理的发展历程	3
第二节	城市公共交通安全管理概述	9
第三节	国外城市交通安全管理概况	23
第四节	城市公共交通安全基本概念	30
第二章	驾驶员与行车安全	35
第一节	驾驶员在道路交通系统中的作用	35
第二节	驾驶员条件和应具备的能力	38
第三节	驾驶员素质及影响安全的因素	43
第四节	驾驶员的培训	64
第五节	驾驶员的教育	73
第三章	机动车辆与行车安全	86
第一节	机动车辆的安全性能	86
第二节	影响行车安全的车辆因素	106
第三节	保障车辆安全性能的管理	118
第四章	道路与行车安全	136
第一节	道 路	136
第二节	道路与行车安全的关系	144

第五章	环境与行车安全	181
第一节	交通环境	181
第二节	驾驶工作环境与行车安全	185
第三节	气候环境与行车安全	187
第四节	交通量与行车安全	193
第五节	混合交通与行车安全	197
第六节	管理环境与行车安全	203
第六章	行车事故的预防	211
第一节	行车事故预防的理论	212
第二节	行车安全的分析方法	225
第三节	行车安全的评价方法	250
第四节	行车事故预防的策略	274
第七章	行车事故的处理与管理	295
第一节	行车事故的定义与分类	296
第二节	行车事故处理程序	302
第三节	行车事故善后工作与责任认定	309
第四节	行车事故管理的基本内容	323
第五节	行车事故的分析再现	337
附录一	道路交通事故处理程序规定	356
附录二	道路交通事故处理办法	365
附录三	中华人民共和国道路交通管理条例	375
附录四	关于快速处理道路交通事故有关问题的通告	395
附录五	关于调整本市机动车驾驶员备案及驾驶证审验 的通告	399
附录六	交通违章处罚标准	401

附录七	交通违章处理程序规定	405
附录八	机动车驾驶员交通违章记分办法	417
附录九	中华人民共和国机动车驾驶证管理办法	424
参考书目	431

第一章

绪 论

交通是城市的血液、城市的命脉。交通原是所有各种运输和邮电通讯的总称，现在主要是指人和物的异地移动和输送。从交通体系上讲，交通可分为公路交通、水路交通、铁路交通、航空交通及管道运输等。从运输对象上讲，交通分为两大类，即客运和货运。而作为城市公共交通，主要是指城市客运交通，包括公共汽车、无轨电车、小型公共汽车、地铁、轻轨、市郊铁路等地下、地上综合客运交通系统。本书所讲的城市公共交通安全主要是指道路交通行为中的行车安全。所说的交通事故，也是指道路交通事故。

随着社会的发展、进步，特别是第二次世界大战以后，世界政治形势朝着推迟和避免新的世界战争方向发展，世界各国的科学技术突飞猛进，“城市化”进程出现了长足的发展。一座座现代化城市拔地而起。然而，“城市化”蓬勃发展的同时，交通拥堵和车祸这一“城市病”也急剧上升，日益严重。据粗略统计，自1886年第一辆汽车问世以来的100余年当中，全世界死于道路交通事故的人数约3600余万人，比第二次世界大战伤亡的人数还多，造成的财物损失也十分巨大。在20世纪90年代初期，世界卫生组织就发出警告：“……全世界每年有约300万人因车祸而丧生”。所以，人们称道路交通事故为“交通战争”。交通事故已成为和平建设时期严重威胁人类生命财产安全的一种社会公害。

在世界各国道路交通事故中，过去是美国死亡人数最多，每年约4~5万人，居世界第一位，近几年由于加强了交通管理，多年来一直保持在年死亡4万人左右。在前苏联解体后，俄罗斯道路交

通事故死亡的人数却逐年上升，在20世纪90年代初，平均年死亡人数均在6万余人，超过美国，居世界第一。

我国自1980年以后，道路交通死亡人数一直呈上升趋势，特别是20世纪90年代末期以后，道路交通事故大幅度上升，年死亡人数已达到7万余人，远远地超过了俄罗斯，占到了世界第一位。

建国以来，我国的道路交通事故是随着车辆的增加而增加的，这是总的发展趋势。但纵观建国50年来交通事故发生的情况，是螺旋式上升的，波浪起伏现象比较明显，这与我国的政治经济形势、人口发展、道路建设和交通管理措施等密切相关。但就总体而言，我国道路交通事故的形势是严峻的，损失是惨重的，造成的伤亡人数也是触目惊心的。这些仅仅是道路交通事故伤亡人数和经济损失（不含按法律规定不统计的数字）。如果从大交通体系讲，把航空、水运、铁路等交通事故也计算在内，数字将更加惊人。

自1978年十一届三中全会以来，中国汽车工业有了突飞猛进的发展，以汽车为主的各种车辆成倍增长，一方面对促进国民经济发展、繁荣市场、方便群众物质文化生活有着巨大作用，另一方面，也使道路拥堵和交通事故骤增，给人民生命财产造成了巨大的损失。

交通事故多、堵塞严重，是人、车、路和交通环境因素的综合反映，是相互之间关系失调的表现。具体讲，一是我国城市交通运输的总需求与道路交通基础设施不相适应的矛盾日益突出。据统计，我国大城市人均占有道路面积是世界最低的，仅为国外发达城市的 $1/3 \sim 1/4$ 。许多道路干线交通流量超过设计能力的 $1 \sim 2$ 倍，汽车平均行驶速度仅为发达国家的一半。二是近几年城市基础设施之一的道路建设虽有很大的改进，新建、改造了很多主干道，但就总体而言，多数道路仍处于平面混合交通，与需求有很大距离。三是在计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，对外经济技术交流不断扩大，商品的流通量大幅度增长，货运交通量加大；随着人民群众生活水平的提高，物质文化生活日益丰富，旅游业的蓬

勃兴起，使人员往来更加频繁，因而客运交通量发展迅速，再加上大量农村劳动力向城市流动，个体运输车辆及私人汽车的增加，都使道路交通出现了新的、更加复杂的局面。因而行车安全管理，必然面临许多新的课题。四是交通执法力度不够，宣传教育工作薄弱，许多人交通法制观念不强，旧习惯与现代化大都市交通之间的矛盾日益突出。

基于上述种种情况，公共交通企业的经营方针必须以运营、安全、服务为中心，加强安全管理，研究交通事故产生的原因、规律及特点，采取有效措施，最大限度地减少交通事故，以满足市民对公共交通日益增长的需求。公共交通行车安全对于保护人民生命财产安全，维护社会秩序、生产秩序，对于不断扩大公共交通企业在客运市场的占有份额，有着重要的意义。

第一节 城市交通安全管理的发展历程

我国城市交通安全管理工作是在解放战争取得全面胜利的过程中开始建立起来的，是城市公安工作的一个组成部分。从建国初期到今天的50余年间，城市交通安全管理工作取得了很大的成就，但它所走过的路程是非常曲折的。北京是全国最早解放的大城市之一，在党中央的直接关怀和领导下，北京的城市交通安全管理工作经历了从无到有，从经验管理到科学管理，在各城市交通安全管理工作中，具有较强的代表性。

一、建国初期的北京市交通安全管理工作

1948年底，中国共产党领导中国人民解放军，在全国人民的支持下，以势如破竹之势，在全国各个战场取得了节节胜利，国民党政府的灭亡已迫在眉睫。在这种情况下，如何管理和建设城市的问题，其中包括对城市交通安全管理的政策问题，提到了重要的议事日程。毛泽东同志曾指出：“我们很快就要在全国胜利了。

...从现在起，开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村移到了城市”。“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。（《毛泽东选集》第四卷，第1427页）同时，还就如何接管城市提出了具体的原则。

1948年12月15日解放军解放了北平市西郊，月底，中央社会部派出两个军代表小组在北平市军管会西郊分会的领导下，先后接管了原国民党警察局西郊六分局和八分局。由其留用的交通警继续执行交通指挥的交通管理任务。解放前的北平市，虽然号称文化古都，但由于日伪反动统治的摧残，已徒具虚名，到解放时，市区道路狭窄，路面破坏严重，大量的摊贩、棚户侵占道路，交通极为不畅，交通事故频繁。1949年1月31日北平市和平解放，为改变北平市的市容面貌和交通秩序，管理好城市，中国人民解放军北平市军事管制委员会在1949年2月5日就发布了由军管会主任叶剑英、副主任谭政签发的关于北平市交通管理的“第四号布告”，公布了《北平市交通管理暂行办法》和《北平市汽车登记暂行办法》。这是在我国人民民主专政条件下第一个具有国家法令性质的城市交通管理的文献，开辟了我国城市交通安全管理的新纪元。1949年3月中旬，党中央机关和解放军总部迁到北平，开始分驻在香山、玉泉山等处，为保卫中央和总部首长的绝对安全，中央社会部派驻郊六和郊八分局的警卫连干部、战士临时编成交通民警班。这支交警班就成为城市交通安全管理的第一支民警队伍。

在党中央、市委、军管会的关怀下，北平市公安局从1949年3月开始，以党的七届二中全会路线和城市政策为指针，依据北平市解放后的具体情况，借鉴国内外特别是前苏联城市交通安全管理的经验，在广泛征求意见的基础上，先后制定了一系列交通法规。这些法规主要有：（1）《北平市交通管理暂行规则》（共10章94条）；（2）《北平市汽车管理暂行规则》（共9章42条）；（3）《北平市汽车驾驶人管理暂行规则》（共25条）；（4）《北平市大车行驶管理规则》（共9条）；（5）《北平市汽车行车管理暂行规则》（共18条），

于1949年9月10日由北平市人民政府公布实施。修改后的《北京市各种车辆管理暂行规定》（共19条）于1950年1月21日由市人民政府公布实施。此外，还制定公布过《违反交通规则罚款处理办法》等。这些交通法规，为城市交通安全管理工作奠定了基础，法规所确定的原则，一直沿用至今。这些原则是：（1）保证畅通、安全的原则；（2）右行的原则；（3）各行其道的原则；（4）优先和让路原则；（5）停车原则；（6）道路不得侵占的原则；（7）限速原则；（8）对机动车从严管理的原则；（9）对机动车驾驶人从严管理的原则；（10）对公共电汽车及汽车行业从严管理的原则；（11）对慢行车和骑车人、驭手从严管理的原则；（12）对行人从严管理的原则；（13）对交通肇事及违章以责论处的原则。

为贯彻落实上述交通法规，使刚刚解放的北平市有一个良好的交通秩序，为迎接开国大典和定都北平（此后北平更名为北京），在军管会和北京市政府的领导下，全党动员，发动群众，开展了一系列的交通整顿活动，并于1949年9月9日成立了全市性的由党政军民共同组成的“交通整理委员会”。该委员会受市政府领导，由市公安局组织，依靠各机关、单位、团体进行交通安全管理工作，体现了对城市交通安全管理进行综合治理的思想，这个组织实质上是以后“交通安全委员会”的雏形，为探索城市交通安全管理工作打下了基础。

二、“文化大革命”之前17年的城市交通安全管理工作

从中华人民共和国成立到1952年的国民经济恢复时期，经过镇反运动、土地改革和抗美援朝，国民经济好转，政权建设稳步前进，城市建设开发和城市交通安全管理工作都有了长足的进步。从1953年第一个五年计划开始，全国大规模的社会主义经济建设和社会主义改造全面铺开，尽管当时有“左”的思想干扰，但在全党和全国人民的努力下，社会主义建设取得了决定性的胜利，城市交通安全管理工作也由于全国性的有关交通管理法规的公布和城市

规划、市政建设的开展而进入了一个全面管理的新阶段。

1954年初，全国第一次城市交通管理工作会议召开，同年5月24日，根据这次会议的精神，召开了北京市城市交通管理工作会议。对解放后5年来城市交通管理工作的基本经验进行了总结，提出了城市交通安全管理的基本方针和任务：依靠广大群众，结合各方面的力量，认真贯彻执行《城市陆上交通管理暂行规则》，改进交通指挥与交通设施，加强车辆管理，进一步开展对驾驶人员及广大群众的宣传教育工作，大力防止和减少交通事故，为便利交通运输、保障交通安全创造更有利的条件。在这一方针的指引下，完善了机动车和驾驶人员的监理制度，改革和统一了城市的交通标志（共3类28种）。同时，根据《公安部安全运动推行办法》，成立了由市政府主持、副市长任主任委员、各运输单位和机关团体代表为委员的“交通安全委员会”。进一步贯彻“专门机关与群众相结合”的方针，把交通安全宣传教育放在第一线，在各交通中队普遍成立了宣传班。各大运输单位、军事单位、机关团体等均建立了交通安全组织，即基层交通安全委员会。这些摸索出来的适合首都特点的城市交通安全管理的方法，使交通秩序明显好转，事故下降，有利地推动了城市交通安全管理工作。

但在这一时期，交通法制建设还处于探索阶段，在某种程度上还受到原国民党时期交通规则的影响。为了适应国家经济建设和城市发展的要求，加强城市交通管理，保证交通安全，方便交通运输，1955年8月6日国务院公布了新的《城市交通规则》，并决定自1955年10月份实施，原规则即行废止。1955年11月30日北京市人民委员会公布了《北京市交通管理实施细则》并于12月5日施行。新的交通法规，是一部体现我国城市人民交通权益的法规，是社会主义法制建设的重要组成部分，以国家法律的形式对涉及城市交通和交通安全管理的各种交通行为做出了规范。它以城市交通及交通管理的现实水平和问题为基础，以保障城市交通畅通和交通安全为根本原则，对保障和创造社会主义建设的良好交通秩

序，逐步完善交通法制管理的建设起到了积极作用。

三、从“文化大革命”到十一届三中全会时期的城市交通安全管理工作

在“文化大革命”这一特殊的历史期间，各级安全组织被彻底砸烂，公安交通管理部门被冲击，基本陷于瘫痪，致使交通安全管理工作受到严重摧残。有关资料显示：“文化大革命”开始后的5年同“文化大革命”之前的5年相比，交通事故增加了5倍，伤人增加了3倍，致人死亡增加了2.6倍，可以说当时城市交通处于一种秩序混乱、安全无保障的非常状态。

“文化大革命”一开始，城市的交通秩序就被搞乱了，而且问题越来越多，形势越来越严重。由于时时处处以阶级斗争为纲，只抓阶级斗争，全面否定了城市交通安全管理17年所取得的成绩，使城市建设被打乱、城市交通管理被否定，刚刚起步的交通科学管理的研究遭到批评，科研人员受到了种种迫害。由于“文化大革命”，法规被废止，管理被打乱，因而形成了“汽车乱跑，自行车乱骑，行人乱窜”的混乱无序状况。在这一时期，周恩来总理对北京市的交通状况非常关心，多次指示北京市一定要带头搞好交通秩序，甚至亲自到马路上指挥交通，纠正违章。1970年，周总理亲自主持召开中央政治局会议，专题讨论北京的交通管理问题。在周总理的关心和督促下，北京市革委会和军管会才采取了一些措施，先后发出了关于交通安全管理方面的《通令》、《通告》，共25件。但这些《通令》、《通告》基本上都是告急性质的权宜措施，粗糙轻率，朝令夕改。这些文件的一个共同特点是“以阶级斗争为纲”，歪曲了交通安全管理工作的性质。所以在当时的条件下，不可能使城市交通安全管理工作按照客观规律办事，交通秩序混乱的状况也不可能有明显的好转。

四、党的十一届三中全会以后的城市交通安全管理工作

1978年12月党的十一届三中全会胜利召开，标志着我们党、我们国家历史上的一大转折，恢复了我们党实事求是的思想路线，清除“左”的思想干扰，我们的国家从此走上了以经济建设为中心的正确轨道。

1979年邓小平同志对北京市的工作提出了3点要求：搞好治安、搞好卫生、搞好交通。1980年4月，党中央书记处又对北京工作提出“四项指示”，第一条就要求“在社会治安、社会秩序和道德风尚方面，北京要成为全国的模范，在全世界也应当是最好的”。同时，公安部专门发出了《搞好城市交通秩序的通知》，指出：“城市交通秩序是城市治安秩序的一个重要方面，必须在当前大力整顿社会治安的同时，把城市交通秩序抓好”。要求城市交通安全管理要以严格交通管理为重点，明显地改变城市交通面貌。

十一届三中全会制定的思想路线、党中央对北京市工作的指示和要求，有力地推动了城市交通安全管理工作。加强城市交通安全管理，必须加强法制建设，使交通安全管理走上法制的轨道。在全国各种立法加速进行的形势下，市人大常委会制定并通过了新的《北京市道路交通管理暂行规则》和《北京市道路交通暂行处罚规则》，使依法管理有了依据。随着政治体制和经济体制改革的进程，特别是社会主义市场经济体制的提出与建立，新的情况、新的问题不断出现，针对这些新形势，陆续制定了《中华人民共和国道路交通管理条例》（1988年3月9日公布，8月1日施行），《道路交通事故处理办法》（1991年9月22日公布，1992年1月1日施行），《高速公路交通管理办法》（1994年12月22日公布，1995年3月1日施行），《城市出租汽车管理办法》（1997年12月23日公布，1998年2月1日施行），《铁路道口管理暂行规定》（1986年3月31日公布、施行）。

改革、开放不仅促进我国经济建设的迅速发展，也把发达国家交通安全管理的科学技术、先进经验引入我国，为加速我国城市交通安全管理的科学化提供了可以借鉴的新理论、新技术、新经验和新方法，加速了交通管理科学化、现代化的进程。

随着市场经济体制的建立，我国城市交通安全管理也暴露出一些一时难以解决的问题，这些问题突出表现在道路需求与基础设施不相适应，旧有的交通观念与现代化大都市要求不相适应，混合交通严重，这些都影响着城市交通安全管理向现代化发展的进程。但是，随着科学技术的进步和现代化管理手段在城市交通管理领域的应用，交通拥堵、事故频发这一各国在发展过程中遇到的共同问题，将会伴随交通科技工程的建设与投入使用，得到有效的改善。

第二节 城市公共交通安全管理概述

城市公共交通以其方便、快捷、容量大而成为城市交通的主体，2000年北京市年客运总量达34.87亿人次，其中公共电汽车为33.80亿人次，占96.94%，可见，城市公共交通是城市赖以生存与现代化建设的大动脉。“动脉”是否畅通，能否正常、安全、有效地运转，是至关重要的，而行车安全管理正是为了保障和维护这种运转而建立的一个专业管理体系，它在城市公共交通企业中有着举足轻重的作用。行车安全管理与运营、服务、车辆技术等各种专业管理相互联系，相互依赖，共同构成了城市公共交通企业的运输管理系统。

保证行车安全是发挥城市公共交通正常功能和保障人民生命财产安全、维护城市安定局面的重要环节，是衡量企业运营服务质量、职业道德水准的重要标志，是综合各职能机构总体管理水平的具体表现，也是公共交通企业获得社会效益和经济效益的前提和保障。它是一项政策性和技术性很强的专业管理，是运输企业至