

谈“十二五”期间浙江道路交通安全管理工作的 趋势与导向

潘省橡

(浙江省公安厅, 浙江 杭州 310009)

【摘要】“十二五”期间, 道路交通安全管理工作将面临更多来自于城市化、机动化和社会公共建设方面的新形势、新挑战、新要求。针对全省道路交通安全管理工作现状、形势, 可从提高缓解交通“两难”问题的能力、提高交通安全管理水平、提高执法公信力、提高社会服务水平等四个方面入手, 探讨“十二五”期间全省道路交通安全管理工作策略。

【关键词】公安交通管理; “十二五”; 交通“两难”问题; 浙江

【中图分类号】D631.5

【文献标识码】A

【文章编号】1674-3040 (2012) 01-0081-04

“十一五”时期交通管理工作是极不平凡的五年。面对交通基本元素的快速增长和重大自然灾害、繁重的交通安全保卫任务等多重压力, 全省公安交通管理部门在各级党委、政府和公安机关的坚强领导下, 在相关部门的有力配合下, 紧紧围绕“保安全、保畅通、保稳定”的总体目标, 坚持严管严治方针, 进一步完善法律法规制度, 不断加强基础性、源头性工作, 注重动员和发挥社会力量, 道路交通安全管理工作处于稳步发展阶段, 特别是在预防和减少重特大道路交通事故和缓解城市交通停车难、行车难(以下简称“两难”)以及执法规范化建设为重点的队伍建设与管理上成效显著, 亮点纷呈。那么, 进入新一轮五年发展时期, 交通管理工作将会呈现怎样的走势, 如何实施有效的引导? 这是全省各级公安交通管理部门无法回避的重大课题。

一、交通供需矛盾将会进一步加剧, 城市交通“两难”问题的程度和范围将呈扩大趋势, 需要跳出传统思维模式, 回归交通管理本质, 进一步提高缓解“两难”的能力

浙江省 2010 年机动车年增加量首次突破 100 万辆。据预测, 未来五年, 机动车每年仍将以 100 万辆以上的速度增加, 增长总量将超过 600 万辆, 并且 65% 以上的增长量集中在城区, 城市机动车保有量将是现有的两倍。面对机动车的快速增长, 省内如杭州市已在城区高峰时段采取了限行措施, 以削减交通流量, 为城市快速路和地铁建设赢取时间。但预计一年半后, 所削减的交通流量将被新增量填补。毋庸置疑, “治堵”是城市的永恒课题。2011 年 8 月, 公安部道路交通安全研究中心、公安部交通管理科学研究所河北省秦皇岛市召开城市交通科学管理研讨会。同年 8 月 19 日, 交通运输部在山西太原召开主题为“交通引领城市发展”的第 28 次全国中心城市交通改革与发展研讨会, 探讨新形势下城市交通问题。两次会议尽管都聚焦城市交通, 但解决问题的切入点迥然不同。交通管理发展到今天, 有效缓解日益突出的城市交通“两难”问题, 需要从思路模式、工作机制和手段措施等多渠道进行创新和发展。

一是要正确定位缓解城市交通“两难”的职能主体。城市是经济社会发展的中心, 城市交通结构和管理方式的转变应当是

收稿日期: 2011-11-20

作者简介: 潘省橡, 浙江省公安厅交通管理局办公室主任。

经济发展方式转变的主要形式之一。公安交通管理部门在解决城市交通“两难”问题上，要坚持有所为、有所不为，逐步改变承揽、承担所谓的综合协调职能，避免一边被有关部门评为一等管理水平，另一边却陷入交通“两难”问题重重的尴尬境地；一边越位越责甚至大包大揽，造成社会各界形成思维定势，认为解决交通“两难”问题是公安交通管理部门的事，另一边遇到大面积交通拥堵时，极力阐述交通“两难”非属公安交通管理部门行为的窘境。在有所为方面，除法律赋予的职责外，一项很重要的工作是建言献策，积极建议政府及时修编和落实城市总体规划、城市综合交通规划，制定和实施城市公交发展政策、停车管理政策，健全完善交通影响评价机制。事实上，解决城市交通问题，基础在“建”，关键在“管”，尤其是在城市化、机动化进程持续加快，道路供需矛盾更加突出，结构性、基础性、要素性问题进一步凸现的状况下，缓解城市交通“两难”需要准确确定责任主体或综合协调牵头单位，切实处理好建设与管理、当前与长远之间的关系。参照国内外一些先进经验，应当由既承担宏观控制职能，又具有规划建设职能的部门来担当主体责任比较适合，通过统筹规划、综合治理、整体协调，真正让城市大交通回归本原。

二是要不断规范交通秩序。道路交通秩序体现着城市交通管理水平的高低，代表着一个城市的文明程度和管理水平。公安交通管理部门必须置交通秩序管理为主业和工作的基点，并将其作为城市交通管理的重点来研究和筹划。按照“警情主导警务”的现代警务理念，突出对交通勤务的研究，逐步形成人管、机管相结合的网络化、动态化、全覆盖的管控体系，严厉查处交通违法行为，并强化静态交通秩序整治，有效解决动态资源被挤占的状况，全面治理秩序“乱点”、交通“堵点”和事故“黑点”，切实通过严管严治严处，管出规矩、管出文明、管出秩序，以赢得社会和公众的认可。推行信息主导警务机制和轻微交通事故快速处理制度等，提高快速处置能力，减少交通拥堵点。

三是要优化交通组织。优化交通组织，首先必须将城市交通调查与交通流检测所得的数据、城市布局与道路状况、城市发展规划以及人文素质研究透，通过对道路承载能力的科学测算，提升道路通行能力。治堵之所以难，在于往往会牵一发而动全局，需要运用工程性、管理性、综合性措施，科学合理分时、分路、分车种、分流使用道路，化解因为治堵而带来的综合压力，避免缺乏科学的分析和充分的论证而带来的隐性或转移性拥堵。着力处理好机与非、限行与禁行、城市美化与物理隔离、固定与移动等关系，实现时间上消峰填谷，空间上拉密补稀，实现矛盾分散、时间均分。充分挖掘道路资源，最大限度地提高道路利用率，实现道路通行效率最大化。同时，加强舆论引导，倡导绿色出行，文明出行。

四是要深化科技引领和创新。进一步建强建好城市智能交通系统、交通管理指挥体系等，特别要加强与有关部门的联动，将它们纳入城市应急联动体系，构建统一的网络支撑平台，实现城市管理网络与现有信息化网络系统资源的共享。不断增加实战应用能力强的科技设备，及时发现交通违法行为，切实提高管理的全程、全时、全覆盖。进一步加强科技创新体系建设，推动云计算等新一代信息技术在交通领域的集成应用，提高城市交通管理信息化水平。加强公交专用道和信号优先保障等服务措施，增强公共交通出行保障。面对大量的、变化的限行措施，大力发展车辆感知器以及交通诱导系统，为交通参与者提供良好服务。

二、交通参与者素质的差异性长期存在，道路交通安全形势在较长时期内不可能根本上趋于缓和，需要固化深化有效措施，建立常态长效道路交通管理机制，进一步提高交通安全管理水平

未来五年，浙江省仍处在经济社会的快速发展阶段，与交通安全密切相关的交通基本元素将不断扩张，有的将成倍增长。全省新增高速公路将达到 1000 公里，新增省际接口 5 个，普通国省道新建改建 1500 公里，农村公路总里程超过 10 万公里；行政村班车通达率达到 94.5%，城乡客运一体化率达到 98%以上。汽车总量将突破 1200 万辆。全省专业市场达 4100 多个，交通流量将进一步增大。数量的剧增必然衍生出新的安全问题。另外，一些干线公路的街道化、混合交通将不可能得到较大的改变，交通安全隐患治理特别是交通参与者的法制观念和交通安全意识的提高将是一个长期的、渐进的过程。这些新旧矛盾交织、碰撞，将对交通安全产生重大影响。提前规划、科学组织，有效应对、综合治理，这是做好道路交通安全工作的基点。

一是要动员社会力量。道路交通管理的特性、路情以及现有管理体制，决定着做好道路交通管理工作必须善于用好社会、道德、法制、舆论及其他一切可以利用的力量。将驾驶人违法行为较多的、严重的纳入个人诚信档案，对其就业和信用评价施加影响。全面建立健全交通事故和交通违法行为机动车费率浮动机制，利用经济手段压缩违法行为的生存空间。在依法制定有关规定的基础上，抓紧实施道路交通事故社会救助基金制度。敦促有关部门继续大力完善交通安全设施，改善通行条件，提高通行安全系数。加强基础研究和技术应用，提高预测、预防、预警能力。加强和改进现有交通安全宣传模式，注重实体、实用、实效，突出对特殊群体包括肇事驾驶人、违法行为突出的驾驶人以及承担特殊岗位的驾驶人的交通安全宣传教育，并不断增大公益性广告宣传的内容和比重，扩大交通安全宣传面，全面提升道路使用者的安全出行意识和安全驾驶能力。

二是要实现有效联动。联动包括对外对内两个层面。对外，要加强与交通、安监、教育、农业（机）、宣传等部门的协作和配合，共同构筑道路交通安全防线，进一步完善交通事故救援与急救体系，推动道路交通事故救援的专业化，提高及时抢救伤员和快速处置事故现场的能力。对外联动要有一定的机制和措施来保障，切实解决交通管理中的安全、畅通以及执法保障等方面的突出问题和困难。对内，加强与治安、刑侦、禁毒、网警、法制等部门的联动，加大对盗抢车辆、涉路案件、吸毒驾驶人以及严重交通违法行为的打击力度，对“醉驾”案做到快侦、快处，增大法律的威慑力。

三是要落实阵地管控。阵地控制关键点在于对路面的管控和源头管控。路面管控，必须做到秉承传统方式与借助现代科技两种手段相结合，一方面要采取有效措施，屯警于路面，做到常态抓、抓常态；另一方面要加大科技建设的投入，按路线布建监控网，依托省际卡点布设智能卡点，全面构建点线面结合的管控大网络，并提高对机动车违法行为的处理率，使库存数始终控制在一个常量内。源头管控，必须强化对运输企业的安全监管。严格客运线路安全审批和监管，严格落实运输企业交通安全主体责任，落实道路客运及危险化学品运输承运人责任保险制度，重视和加强农村客运交通安全管理体系建设，开展运输企业交通安全评估，评定运输企业交通安全等级并及时向社会公布。建立荣誉驾驶人评选和违法驾驶人“黑名单”制度，引导职业驾驶人诚实守信、文明开车。同时，严格车辆检验和驾驶人考试把关，特别对驾驶人考试继续遵循实地、实战、实用的原则，严格标准、严格考核、严格监管。

四是要加大交通违法成本。95%以上的交通事故诱因是交通违法行为，特别是一些重特大道路交通事故往往是两个以上交通违法行为叠加所致。借鉴禁“酒驾”法律条款的调整、修订以及实际效果的启示，对一些严重影响交通安全、畅通以及广大交通参与者深恶痛绝的交通违法行为，必须再增加惩罚的力度，提高违法成本。只有加大交通违法行为的违法成本，才能使交通违法者在追逐高额利润的歧途上停下脚步。同时，将违法行为纳入公民诚信系统和道德规范，通过“打组合拳”，合围合击严重交通违法行为，改变交通陋习，提高交通安全文明程度，以良好的秩序实现交通状况的进一步好转。

三、公安交通执法管理面广量大，已成为公众关注的焦点和社会舆论的热点，需要进一步强势推进执法的公平公正，进一步提高执法公信力

由于机动车数量的骤增和科技手段的广泛应用，浙江省交通违法处罚量将会在目前每年近 2000 万起的基础上持续攀升，出现处罚面变宽，冲突点增多的状况。如果执法不规范、不公正、不文明，将会严重影响执法公信力，甚至引发重大涉警舆情。公平正义，是社会和谐的基石，是人民群众的热切期盼。交警要把公平正义作为首要价值追求，把每一起案件的办理都当作维护社会公平正义的具体实践，从实体、程序、时效上自觉践行和维护社会公平正义，让人民群众能够真切感受到公平正义。

一是抓执法主体建设。切实落实民警每年累计参加不少于 15 天的培训制度，课程设计必须突出实战技能和案例剖析。全力推行民警岗位执法资格等级化认证管理制度，根据不同岗位明确不同等级要求，重大事故的办案民警应当取得中级以上资格，并定期接受资格复审考试，不仅从思想上筑牢依法行政的根基，更需要从制度层面解决执法中的不作为、乱作为等行为，严格责任追究，绝不护短。想方设法增加交警警力，配备先进实用的交通技术监控设备。针对交警职业高污染、高强度、高风险的特点，进一步强化交警的职业健康保障。

二是抓执法制度建设。制定制度与标准，其目的是让执法办案民警既有“护身符”，又有“紧箍咒”。改变一些制度与规范未形成完整、严密、实用的体系的状况，制定系统化、简约化的规范与标准。坚持制度建设跟着执法问题走，针对制度建设的空白点以及容易产生执法问题的重点环节和部位，出台具体、明确、便于操作的执法细则和执法标准。区分不同执法环境、不同执法岗位，统一路面和窗口单位民警的执法行为、语言规范。进一步明确各专业民警的执法岗位职责、岗位业务、技能标准，包括协警管理规范。对重点执法环节和重要执法手段以及窗口接待服务等，制定标准化工作流程。

三是抓执法保障建设。好的制度需要有强有力的外部约束力加以固化。坚决以硬件倒逼软件，努力实现执法规范化建设软硬件并举、内外兼修。继续全面推进基层队所的功能区改造工作，在硬件设施的重组、优化上下功夫，切实做到实战实用实效。探索推进警务信息化与执法规范化建设的有机融合，实现管理于无形、监督于无形、打击于无形、服务于无形。不断提升执法执勤可视化水平，加快为一线执法民警配备“现场执法记录仪”，建立警用地理信息系统、GPS定位系统和现场信息传输系统，努力实现出警与视频出警联动、视频取证与出警取证联动，提高现场证据的固定、提取、利用水平，以此保障和促进执法规范化建设。在信息系统初步整合的基础上，继续加快向应用、实战、集成发展的步伐，切实提高执法效能。以移动警务通为载体，进一步提高民警单警装备的科技含量和实战应用能力，最大限度地改善交通安全经费保障力度。

四是抓执法支撑建设。进一步完善执法办案平台建设，通过执法办案平台，实现执法信息网上录入、执法流程网上管理、执法活动网上监督、执法质量网上考核，并实现基层单位和民警执法档案电子化。充分借鉴企业生产流水线实施全过程质量监控的做法，引导基层把执法质量监督的功夫下在平时每个执法环节之上。通过平时对信访、舆情、复议诉讼案件的实时考评以及加大日常网上考评的权重，引导基层更多关注实体问题，更多关注群众对执法工作的评判。进一步推动和规范基层队所值班领导坐堂制度，变坐班为坐堂，变办公为办案，变后台指挥审核为前台指导把关。

四、汽车时代的快速到来，对公安交通管理与服务提出了全新要求，传统工作模式受到了严峻的挑战，需要深入推进社会管理创新，进一步提高社会服务水平

由于交通管理主体力量增长的制约性以及发展的有限性，将出现服务与管理的不对称性、不协调性。因此，要深入研究和积极破解管理难题，以发展的眼光、创新的思维和制度化的手段来改进交通管理工作。

一是要进一步形成工作合力。按照“谁主管、谁负责，谁审批、谁负责”的原则，明确有关部门和单位的道路交通安全工作职责和任务，进一步完善道路交通安全工作协调机制，着力解决交通管理水平、交通参与者的文明素质、车辆和道路的安全质量性能，以及交通环境等与道路交通快速发展、机动车急剧增长的形势不相适应的状况。根据当前道路交通安全形势与任务，应当专门建立一个隶属于交通管理部门的常设机构或部门，编制2-3名专业人员，负责日常工作的处理与重大事项的协调，建立常态化的调处机制，防止政出多门、政令不一。通过任务再分解、职责再明确，进一步加强部门间的协作，促进“齐抓共管、综合治理”工作格局的形成，真正实现责任共担。进一步挖掘社会资源，充分发挥企业、学校、村居、社区等基层实体的作用，努力创设全社会关注交通、全社会管理交通的良好局面。

二是要全面加强区域警务合作。通过近十年的探索和实践，跨省转递交通违法行为信息已在部分省区运行，交通管理的篱笆正在逐步扎紧，区域协作正在逐步加强。按照重大安保任务互助、重大交通堵塞共援、重大逃逸案件共破、突出违法行为共管以及重大交通分流组织联动的思路，在大公安警务合作的框架下，进一步建立交通管理警务协作平台，完善合作响应机制。加大对跨地区特别是跨省际交通违法行为的查处力度，将交通管理变流动为属地。针对高速公路管理体制以及公路成网连线的特点，不断加强高速公路与普通公路管理部门的联动，防止管理链断裂造成大面积交通拥堵或交通事故。进一步规范省际卡点建设，提升跨区域防控堵截能力。

三是要切实加强流动机动车和驾驶人管理。对一些回归属地的异地申领办证人员，区别政府行为与企业聘用标准与要求，积极提供便利通道，不应人为设置障碍，防止出现新的管理问题。对驾驶人的正常流动要建立规范、合理的监管机制，通过政

策调控和制度防范，有效堵塞异地考证过多的现象。重点研究异地机动车的管理，着力解决流入地不掌握、流出地管不着的问题，确保事故和违法行为处理的到位率和执行率。全面实现跨区域的非现场交通违法行为的处罚，打破行政区域隔离，适应交通管理发展的需要和现实需求。

四是要不断催生服务新渠道。现代社会管理服务对互联网的依赖越来越突出，“网”将成为服务的重要载体。要大力推广应用交通管理网上接受处理交通违法行为，网上缴款，网上选号，网上补换机动车牌证和驾驶证，网上预约驾驶人考试、信息变更备案等业务。深化执法告知服务，充分利用手机短信服务平台，实现交通违法行为、机动车检验与报废、驾驶证审验与换证、道路状况、交通管制等信息的告知和发布。推进机动车管理窗口综合服务做法，实现申请（受理）、选号和领取牌证在同一窗口办结。推行异地核发小型、微型非营运机动车安全技术检验合格标志。