

# 高速公路警路联合执法模式研究

陈传德<sup>1</sup>, 印家龙<sup>2</sup>

(1. 长安大学 公路学院, 陕西 西安 710064; 2. 湖北省京珠高速公路管理处, 湖北 武汉 430056)

**摘要:** 为有效解决公路路政、公安交警在高速公路管理中职责相互交叉的问题, 运用管理资源整合理论分析了警路联合执法的必要性与可行性, 并提出了警路联合执法模式的构建: 遵循资源共享、信息互通、人员联动、优势互补的原则, 实现一个声音调度、一个窗口办案、一张表格审批、一套制度体系、一流形象执法、一条道路畅通, 进而以警路联合指挥中心建设、联防机制建设为突破口开创警路联合执法、共建文明平安大道的新局面。

**关键词:** 公路管理; 路政管理; 交通安全管理; 联合执法

**中图分类号:** U491      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1671-6248(2007)03-0022-04

## Joint law enforcement between police and road administration for expressways

CHEN Chuan-de<sup>1</sup>, YIN Jia-long<sup>2</sup>

(1. School of Highway, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China;

2. Administration Department of Hubei Jingzhu Expressway, Wuhan 430056, Hubei, China)

**Abstract:** As there exist the responsibility overlapping problems in the expressway management between the road administration and the public security traffic police, the necessity and the feasibility for joint law enforcement of the police and road administration is analyzed with the theory of management resources integrgrtion. Taking Hubei Jingzhu expressway management for example, the article explores a new pattern for joint law enforcement of the police and road administration, which makes resources shared, information exchangeable, human resource active, superiority supplementary. In the Hubei Jingzhu expressway, joint control center and the joint defense mechanism for police and road administration are constructed. It is found that joint law enforcement of police and road administration has built the safe expressway.

**Key words:** highway management; road administration; traffic security management; joint law enforcement

## 0 引言

中国在公路行政执法方面存在着2个执法主体, 一是公安交警部门贯彻执行以《中华人民共和国道路交通安全法》为龙头的法律法规体系, 履行“管交通安全”的职责; 二是交通部门贯彻执行以《中华

人民共和国公路法》为龙头的法律法规体系, 履行“管路”的职责<sup>[1-2]</sup>。由于双方在管理对象、管理职责、管理资源、管理利益等方面的职责交叉, 2个部门之间纷争不断, 成为高速公路管理中的“痼疾”。在此背景下, 整合行政资源, 提高行政执法效率, 具有十分重要的意义。

有关高速公路运营管理的研究成果主要侧重于高速公路收费管理、路政管理、交通管理、养护管理等专业管理职能的研究<sup>[3-4]</sup>,有关行政管理的文献资料以及有关组织整合的研究成果为解决警路联合执法提供了相关理论支撑。本文认为,通过组织整合,建立警路联合执法模式,可以节约行政资源,提高行政执法效率。

## 1 高速公路行政管理资源整合的理论基础

一般情况下的联合执法是指2个或2个以上的行政执法部门,按照各自的职责范围,在实施行政执法活动中采取的联合行动,一般是指阶段性或突击性的行动<sup>[5]</sup>。而高速公路警路联合执法是指公安交警、公路交通2个行政执法部门,依据高速公路的特点,按照各自的职责范围,建立联合执法、联合办公、联合审批、联合宣传、联动执勤的日常工作机制,是一种常态化、规范化、制度化的管理体系,是一种执法模式的创新。从管理学角度讲,这种创新是以“管理资源整合”作为其理论基础而构建的。

所谓“管理资源整合”,是指对管理结构及其内在联系进行重构并形成新的一体化过程。管理整合主要分为3个方面的内容<sup>[6-8]</sup>。

一是管理架构的整合,即用一个科学、完整的宏观体系或架构将管理过程整合起来,以利于更加综合、更加系统地审视和把握管理,促进每一维度管理品质的提升,进而推动整体管理水平的提高。

二是管理学“板块分工”的整合,即将各管理板块的分工用“一体化”的框架进行整合,将“管理碎片”“融接”成“一体化”板块,加强管理的协作职能。

三是组织整合,包括组织自身整合和组织之间的整合。这一整合与具体业务的整合紧密相关。

高速公路交通安全管理与路政管理的职责交叉问题,可以通过警路联合执法模式进行管理资源的整合。从外延上讲,这属于管理整合中的组织整合;从内涵上讲,这属于管理架构整合;从操作层面上讲,这属于管理板块分工的整合。这样的整合,既节约了管理资源,又达到高速公路更加畅通、使用者更加便利的效果。

## 2 警路联合执法的必要性

### 2.1 警路联合执法是构建和谐交通的需要

党的十六届五中全会对于建设和谐社会作出了全面规划。高速公路的服务对象十分广泛,它在构

建和谐社会方面应当发挥重要作用。交通部原部长张春贤同志指出:就交通行业内部来讲,和谐交通就是充满活力、法治有序、各尽其能的交通;就交通行业与社会公众的关系来讲,就是公平共享、便捷高效、安全可靠的交通。具体到高速公路而言,“充满活力、法治有序、各尽其能”,即要求我们通过体制创新、机制创新等途径,坚持以人为本,增强全行业的凝聚力和战斗力;通过法律法规的贯彻执行,使所有高速公路参与者遵纪守法,保障高速公路有序畅通。具体到高速公路而言,“公平共享、便捷高效、安全可靠”,即通过提供让人民大众满意的服务,使人民大众充分享受到现代化的交通成果,保障货畅其流、人便于行;通过加强安全监管,提高高速公路的安全使用性能<sup>[9]</sup>。

构建和谐的高速公路运营环境,必须运用科学的管理手段,有效调节“人、车、路”的关系,营造“安全畅通、便捷高效、依法有序”的高速公路通行环境。警路联合执法有助于把警路双方对“人、车、路”的各项管理职责和执法手段有机结合起来,统筹管理,改变以往“管车不管路、管路不管车”的执法体系分割状况。

### 2.2 警路联合执法是依法治路的需要

2004年3月22日国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》明确了全面推进依法行政的指导思想、具体目标、基本原则和各项要求。它要求一切行政执法机关和工作人员必须严格按照法律规定,在法定职权范围内,充分行使管理国家和社会事务的职能,做到既不失职又不越权。构建高速公路警路联合执法模式,有助于促进警路双方从切实保障道路安全畅通、方便人民群众的目的出发,避免由于体制分割所造成的执法冲突,整合双方在牵引排障、道路封闭、安全管理等方面的职责交叉现象。

### 2.3 警路联合执法是整合行政资源的需要

在高速公路管理中,警路双方管理对象统一,管理目标一致,资源共享空间十分巨大。公安交警部门机动灵活,执法手段充足,具备较为有效的行政力量;而交通部门的大部分管理设施与公路同步规划、同步建设,在高速公路机电、监控、通信、数据传输等方面具备较为齐全的硬件设施和技术条件。如果双方相互封锁资源,势必引起管理资源的重复建设、重复配置,导致行政资源的严重浪费。警路联合执法有利于充分整合双方的优势资源,实行资源共享,降低行政成本,发挥资源的最大效用。

## 2.4 警路联合执法是树立执法形象的需要

高速公路管理实践证明,警路之间的权限之争、利益之争,不仅对其履行职责和保障道路安全畅通造成不良影响,而且严重损害了执法机关乃至党和政府在人民群众中的形象。这与建设责任型、服务型行政机关的要求背道而驰,而警路联合执法有助于双方立足体制现实,求同存异,分工协作,有效规避并化解不同执法体系之间的矛盾;同时,通过建立互相监督、互相补位的良性合作机制,可以树立良好的执法形象,营造和谐的执法环境。

## 3 高速公路警路联合执法的可行性

尽管高速公路交警、路政分属不同的行政部门,但在管理对象、管理目标、管理载体等方面存在高度的一致性,在牵引排障、交通管制、事故处理、施工管理等方面职责交叉,为双方行政资源的整合提供了广阔的空间<sup>[9]</sup>。

### 3.1 执法理念的认同是前提

根据践行“三个代表”重要思想的要求,警路双方以高度的政治责任感和使命感统一思想,切实树立“执法为民”的理念,一切工作从保障高速公路的安全和畅通出发、从维护国家和人民群众的利益出发,为双方携手合作打下了坚实的思想基础。

### 3.2 管理目标的一致性 is 根本

根据双方各自的职责,交警部门以维护良好行车秩序,确保道路交通安全,创建“平安大道”为己任;路政部门则以保障高速公路完好畅通,创建“文明路”为管理目标。“平安大道”与“文明路”二者相互依存。管理目标的高度趋同,为警路双方携手共创“平安文明大道”确立了共同的立足点和努力方向。

### 3.3 实行互信的协作是基础

警路双方遵循“资源互享、信息互通、人员互动、优势互补”的原则,为联合执法模式提供了物质基础。实行资源共享,能使双方的优势资源得到有效整合和充分利用,避免行政资源的重复配置;实行信息互通,能有效拓展信息渠道,消除管理盲区;实行人员联动,能够快速、高效地集中力量,强化执法力度,提高行政效率;实行优势互补,能够充分发挥双方在科学技术、行政资源、执法手段等方面的优势,取长补短,起到事半功倍的效果。

### 3.4 健全规范的制度是保障

在警路联合执法模式构建中,通过建立健全各项管理制度和办事程序,用制度规范警路联合执法、联合巡查、联合办案、联合宣传等各个环节,使警路

共建工作有制可依、有章可循。完善、规范的制度体系能使警路联合执法工作实现从“人治”走向“法治”的转变,使其不会因实施者的改变而改变、因领导者注意力的改变而改变。

## 3.5 创新思维的融合是动力

在高速公路运营管理中实行警路共建,尤其是在2个部门之间构建一种常态化、制度化的联合执法模式,这是一项前所未有的探索与尝试。只要双方坚持科学发展观,以勇于开拓的创新精神,高度融合双方智慧,成立联合指挥调度中心等创新性举措,就能为警路联合执法模式提供强大的推动力。

## 4 警路联合执法模式的构建

警路联合执法模式的基本内容可以概括为“六个一”体系,即遵循“资源共享、信息互通、人员联动、优势互补”的原则,实现一个声音调度、一个窗口办案、一张表格审批、一套制度体系、一流形象执法、一条道路畅通。

### 4.1 一个声音调度

这是指以警路联合指挥调度中心为枢纽建立联合调度机制:一是充分整合双方优势资源,以先进的机电设施为基础,建立设施齐全、功能完备、反应迅速、指挥有力的现代化指挥枢纽中心;二是实行警路联合值班,双方派专人进驻中心,实行24小时值班,通过先进的监控、通信设备采集信息,第一时间作出决策,共同对双方人员进行统一调度指挥,做到指挥有力、处置有序;三是强化功能定位,进一步整合资源,设立统一报警投诉和服务电话,实现指挥中心与110、120、119、高速公路服务热线等专线的互联互通,拓宽信息来源渠道,使指挥中心全面行使监控、通讯、接警、处置、服务、指挥调度、交通疏导、信息查询等职能,提高资源的使用效率。

### 4.2 一个窗口办案

这是指警路双方共同设立警路联合执法办公室或在双方办公场所互设办案席位,并为对方提供办公条件,通过采取定时、通知或预约等方式在联合执法办公室进行联合办案。交通事故当事人只需通过一个办案窗口,就可以一次性办完交警、路政部门的所有手续,简化执法程序,提升执法效率,方便了人民群众。

### 4.3 一张表格审批

这是指以便民利民为宗旨建立联合办公机制:一是根据双方的职责范围,针对那些需要双方共同审查、审批的事项,制作统一规范的表格,警路双方

共同审查后在同一张表格上签署意见;二是联合制定审批程序和管理规定,严格加强监管,确保道路安全畅通;三是实行申请“首问负责制”,即申请人只需向警路任何一方提出申请,就由受理申请的一方负责组织、负责审核、办理审批,方便人民群众。

#### 4.4 一套制度体系

这是指以规范化、制度化为目标建立联合管理机制。警路双方共同拟定警路共建工作的各项规章制度、办事程序、工作职责和考核办法,规范联合执法的各个程序和环节,通过联合发文的形式下发执行,保证各项制度的执行力度,完善联合巡查、联合宣传等日常管理制度。在巡查中,采取交警和路政分时段、分区段交叉巡查与重点路段、重要时段联合巡查相结合的方式,合理利用双方人力、物力。分时段、分区段的交叉巡查,便于随时互通情况,排除安全隐患,缩小管理盲区,保障良好的行车秩序;针对治安形势复杂的重点路段和重要时段进行联合巡查,便于强化整治力度,提高执法效率。在法制宣传中,警路双方共同实施“送法入户”、“送法入校”、“送法入路”三大工程,深入沿线村庄,发放宣传资料,设立“警路共建法制宣传点示范学校”,通过多途径、多形式、多方位的联合法制宣传,增进沿线群众的交通安全和守法护路意识,进一步改善执法环境。

#### 4.5 一流形象执法

这是指以互相监督、互相激励为手段,建立执法队伍共建机制:一是共同制定《警路共建文明执法规范》、《警路共建目标责任制管理办法》等管理规定和考核办法,从制度上加强执法形象建设;二是建立共商机制,定期召开警路共建座谈会,及时通报情况、交流信息、研究工作;三是双方在执法、廉政建设等各方面互相监督,上级部门在考察干部、考核成绩时,主动听取共建方的意见,建立互相监督、互相促进的机制;四是建立“谁主管谁负责”、“一级对一级负责”的责任追究制度,对双方队伍中发生的违法违纪行为不袒护、不回避、不姑息,共同打造一支素质过硬、业务精通的高速公路联合执法团队。

#### 4.6 一条道路畅通

这是指以综合治理、防控结合为手段建立紧急情况协同处置机制:一是建立事故地点定期分析整治制度,即警路双方定期召开预防交通事故研讨会,对交通事故多发地点、路段的成因进行深入分析,并综合采取工程、教育、管理等手段进行整治,降低交通事故发案率;二是制定恶劣天气分级交通管制方案,即根据本地的气候特点及其严重程度,在确保安

全的前提下,实行分级交通管制,充分发挥高速公路的社会效益;三是建立紧急情况预警机制,即依托“警路地一体化”联防网络,充分发挥群众信息网的作用,防患于未然,对各种涉路事件进行前期处置,积极争取主动;四是建立社会互助联动网络,即警路双方加强与消防、医疗、环保、安监等部门的沟通和协作,确保在紧急情况下集中多方力量进行排险救援;五是完善紧急情况处置预案,明确双方职责,实行协同作战,确保重大交通事故、自然灾害、危险品泄漏、起火爆炸或群体性阻断交通等紧急情况出现时,双方人员能够形成合力,及时有效地进行现场处置;六是提高道路牵引排障协作力度,即根据双方职责范围,进行各有侧重的分工协作,如交警部门以事故处理为主,路政部门以故障车牵引为主,双方形成合力,有效提高道路排障能力和道路通行能力。

### 5 警路联合执法实现途径

#### 5.1 以警路联合指挥调度中心建设为突破口,推进警路联合执法的信息化进程

这要求制定电子系统升级改造规划,充分运用现代科学技术,启动高度智能化、网络化的监控系统,建立巡查车GPS卫星定位系统,完善无线电通讯系统,开发路面执法网络管理系统,为一线执法人员配置先进的装备,进一步提高联合指挥调度中心的信息采集和流转速度,提高科学决策能力,强化对路产、路权的动态管理能力。

#### 5.2 以完善警路联合执法制度建设为突破口,推进警路联合执法的规范化进程

这要求健全警路联合执法、联合办案、联合审批、联合宣传、联合办公、联合巡查、联合执勤等各方面的操作程序、管理办法和考核手段,增强制度体系的可操作性和约束力,可以尽量避免人为因素对警路联合执法的干扰和影响。

#### 5.3 以“警路地一体化”联防机制建设为突破口,推进警路联合执法的社会化进程

这要求积极争取沿线各级政府及其部门的支持,把警路联合执法模式有机融入社会综合治理体系之中,充分调动地方公安、武警、消防、卫生、医疗、环保、安监部门等一切有利于加强高速公路管理的积极力量,构筑警路联动、路地协防、队所互动的一体化联防网络,切实增强对高速公路紧急情况的防控能力和处置能力,切实加强对高速公路的保护力度,突破部门局限,逐步实现部门行为向政府行为、

(下转第40页)

方法及各指标权重的原理和步骤,这些为今后具体的权重计算提供了基础方法。

(4)作者通过“十五”期间西部交通科技项目评价的实际案例对指标体系和评价方法进行初步验证,并对评价结果进行分析,结果表明该评价体系具有良好的应用价值和发展前景,并为今后该评价体系的进一步推广奠定了基础。

#### 参考文献:

- [1] 徐耀玲,唐五湘,吴秉坚.科技评估指标体系设计的原则及其应用研究[J].中国软科学,2002,21(2):48-51.
- [2] 朱方海,凌建明.交通科技进步对西部经济发展的贡献率实证研究[J].西部交通科技,2006,3(4):1-3.
- [3] 李金海,刘辉,赵峻岭.评价方法论研究综述[J].河北工业大学学报,2004,31(4):128-134.
- [4] 王凭慧.科技项目评价方法[M].北京:科学出版社,

2003.

- [5] 张林.科技项目评估技术创新研究[D].武汉:武汉理工大学,2004.
- [6] 朱方海,凌建明.交通科技对区域社会影响评价方法研究[C]//交通运输工程领域博士研究生国际创新论坛会议论文集.北京:中国交通运输工程科学委员会,2005.
- [7] Georghiou L, Roessner D. Evaluating technology programs tools and methods[J]. Research Policy, 2000, 12(4): 23-28.
- [8] 王剑辉,姜龙滨,杨姝.网页文献的快速模糊聚类[J].长安大学学报:自然科学版,2007,27(2):107-110.
- [9] Hoepfner F, Klawonn F. Fuzzy cluster analysis[M]. London: Wiley and Sons, 1999.
- [10] 马茜.自然科学基金项目评价系统研究与实现[D].天津:天津工业大学,2005.

(上接第25页)

行业治理向社会治理的社会化转变。

#### 5.4 以服务地方经济建设为突破口,提高警路联合执法的管理效益和经济效益

这要求将警路共建工作融入到地方经济建设之中,通过创造平安文明的道路通行环境和完善的便民服务措施,促进道路运输能力的提高,促进公路运输市场的规范,促进高速公路“经济带”、“城市圈”的形成与发展,实现从管理效益向经济效益的转化,在社会经济建设的大环境中检验警路联合执法模式的效能。

#### 5.5 以加强联合执法理论研究为突破口,推进警路联合执法的法制化进程

这要求立足警路联合执法模式建设的探索和实践,认真研究当前理论的成果与不足,组织专业力量从社会学、经济学和法学角度,对高速公路警路联合执法体系的产生、发展和完善进行深入的理论研究,并将理论研究成果运用到高速公路管理立法之中,促进高速公路管理法律体系的健全和完善,并为中国高速公路的行政体制改革提供研究样本。

## 6 结 语

高速公路警路联合执法是管理资源整合理论在高速公路行政管理中的具体运用,是一种常态化、规范化、制度化的管理模式,是一种执法模式的创新。

这种执法模式在湖北京珠高速公路得到了很好的检验。实践证明,运用警路联合执法模式可以节省涉路事件的处理时间,极大地方便了人民群众,减少了因交通、路政事件造成的堵车现象,取得了良好的经济效益和社会效益。

#### 参考文献:

- [1] 郝恩崇.高速公路路政管理[M].北京:人民交通出版社,2005.
- [2] 王文武.高速公路安全管理[M].北京:人民交通出版社,2005.
- [3] 黄永峰.对高速公路运营管理的思考[J].内蒙古科技与经济,2003,11(6):63-64.
- [4] 周存信.浅谈高速公路管理和发展问题[J].公路,2004,49(9):112-115.
- [5] 梅绍祖.流程再造:理论、方法和技术[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [6] 赵兴武.对整合型管理体系有关问题的探讨[J].石油工业技术监督,2000,23(3):58-61.
- [7] 侯书森.EMBA 前沿管理方法——整合管理[M].北京:中国言实出版社,2003.
- [8] 王璞,曹叠峰.流程再造——北大纵横管理咨询系列[M].北京:中信出版社,2005.
- [9] 于江霞.政府在高速公路公路建设中的地位与作用[J].长安大学学报:社会科学版,2004,6(4):25-28.
- [10] 何伟雄,陈传德.湖北京珠高速公路管理模式[M].北京:人民交通出版社,2007.