

长三角区域路地公安交通协同治理研究

——以铁路公安为视角

■ 谭 政

摘 要 长三角一体化国家战略的深入推进，对区域交通治理的协同效能提出了更高要求。通过分析路地跨部门交通协作的立法现状及上海铁路公安与长三角区域地方公安交通管理部门的协同治理实践状况，在协同治理理论基础对火车站区域道路多发交通问题探讨如何通过权责协同、制度协同、资源协同和能力协同等多个维度构建路地交通协同治理体系以破解治理难题，促进长三角区域路地综合交通治理效能和提升公安机关新质战斗力，增强人民群众出行安全感、满意度，并为全国路地交通协同治理提供借鉴。

关键词 铁路公安 长三角交通管理 协同治理

自 2018 年长三角一体化发展上升为国家战略以来，区域内经济联系愈发紧密，人员、物资流动日益频繁，交通出行需求日益增长。以铁路为例，长三角地区拥有全国最密集完善的铁路网络，运营里程截止 2024 年底已突破 1.5 万公里，2025 年春运 40 天预计发送旅客突破 9700 万人次，但同时也增加了复杂的交通安全管理需求和周边空间的治理复杂度：客运火车站周边交通拥堵、事故频发、违停乱放、黑车拉客以及节假日枢纽站点人流车流疏散压力等问题交织，成为影响旅客体验、出行效率与公共安全的突出短板。鉴于长三角区域的制度辐射性，对

其火车站区域交通治理研究对于全国具有较强借鉴意义。

传统的火车站区域周边交通管理遵循属地管辖与部门分工原则，铁路公安主要负责铁路站线治安及限定区域内的交通秩序，地方公安交警则负责城市道路及社会面交通管理。这种“铁路管内、地方管外”的权责分割模式，在站区周边这一物理空间重叠、管理责任交织的“灰色地带”常常面临责任推诿、协调不畅、响应迟滞的困境。如今，城市交通治理模式正在由行政管理向合作治理转变。2018 年沪苏浙皖四地公安机关共同签署《长三角区域警务一体化框架协议》，

作者：上海铁路公安局蚌埠公安处一级警员，北京航空航天大学法律硕士

内容包含加强相邻省市公安机关交通联勤指挥,确保不发生长时间、大面积的拥堵,也就是将交通联勤指挥纳入了协作范畴。2024年,公安部及部铁路公安局相继部署客运火车站区域交通治安秩序整治专项行动,将路地公安机关之间的交通协同治理推至新的实践高度。然而,目前将视角聚集于火车站区域交通管理的研究却很少,更毋论路地之间的交通协同治理了。现有文献多从城市规划、交通运输等单一学科为出发点,或仅从地方公安交警视角探讨站周交通整治,缺乏将铁路公安作为关键行动主体纳入交通协同治理的分析框架进行系统性研究。对于路地双方在管辖权交织地带的互动模式、协同机制的具体构建过程、以及技术如何赋能跨界协同等中微观问题,学术关注亦有不足。本研究从长三角地区路地交通管理现状(包括立法现状以及上海铁路公安局的协同治理实践)、存在的问题入手,构建制度、资源、能力多维度的路地交通协同治理框架,为深化路地交通协同治理的提供系统性对策建议。

二、长三角地区路地交通协同治理的立法现状检视

(一)路地交通协同治理机制立法存在“上无下有,上粗下细”

我国涉及路地交通协同治理的法律较少,规定存在空白,与火车站区域路地交通协同治理的有关法律主要有《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)和《中华人民共和国铁路法》(以下简称《铁路法》),但其中《道路交通安全法》仅规定了城市的交通管理工作由各部门应各司其职,以维护道路交通的秩序与安全,但并没有对道路交通秩序的跨部门之间的协同

治理作出明确规定,更毋论路地跨部门之间的交通协同治理。《铁路法》第七条虽然明确了各级地方人民政府应协同铁路企业保证铁路运输安全畅通和车站的良好秩序,但诸如“运输安全畅通”“车站秩序”等词语过于笼统,没有对“交通秩序”予以明确。其次是行政法规层面给予的“机制性破冰”。《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》规定了“道路交通安全工作协调机制”,给路地交通协同治理提供了一定的基础和遵循。然后是地方立法层面带来的“实操性补位”。地方性法规(如沪苏浙皖的《铁路安全管理条例》、江苏和安徽的《〈道路交通安全法〉实施办法》)开始明确相关的协作机制、部门职责,而政府规章(如《上海市铁路客运站地区管理办法》规定交通部门与其他单位联席会议制度)与规范性文件(如《苏州火车站地区综合管理办法》)以及其他部门文件(如《淮南市公安局关于明确商合杭高铁(淮南段)地方公安机关与铁路公安机关管辖事宜的通知》)则进一步聚焦火车站区域具体场景的协作机制或交通职责的划分。最后则是低效力文件承担“核心性功能”。路地协同的具体操作规则(如管辖划分、联动流程)多体现在行政规范性文件、部门通知、会议纪要中,部分地区甚至依赖口头协议。

(二)协同理念逐步深化,核心概念与规则呈现“不统一、碎片化”

从立法演进看,路地协同的规范从“隐性要求”向“显性条款”转变,但尚未形成统一体系。首先是概念从模糊到明确。早期立法多使用“协助”“协同实施”“协助配合”等笼统表述,2022年《浙江省铁路安全管理条例》首次明确“路地协同”概念,标志着协同治理从“实践探索”上升为“法定术语”。其次是规则覆盖不均。如专项场景规

范较全（如四省均规定高峰、恶劣天气下的交通疏解协同），但日常交通治理协同（如常态化联合执法、数据共享）规范不足；警务协作规定（如皖、苏规定路地公安联动）较具体，交通、城管等多部门交通协同规则仍模糊。最后是区域协同规则初现。《江苏省铁路安全管理条例》明确“长三角区域立法协同”“建立行政执法协作机制”，与国家层面“区域协调合作机制”要求呼应，但尚未形成跨省市统一的协同标准。

（三）长三角各地立法情况存在较大差异

以政府规章为例，长三角地区各省市根据本地区实际，几乎都制定有火车站地区的相关（综合）管理办法。然而这些管理办法对交通协同治理的规定存在较大差别。比如《上海市铁路客运站地区管理办法》将火车站区域路地交通共治推向新的高度，不仅明确了铁路客运站地区管理的共治共享原

则，更进一步规定市交通部门会同市公安局等部门、区人民政府以及铁路运输企业等单位依托联席会议，统筹协调铁路客运站地区相关管理工作。然而有的城市的政府规章对车站区域协同配合工作规定过于模糊和笼统：如《芜湖市铁路客运站区域综合管理办法》仅在第七条综管委的职责中提到了“统筹协调车站区域的综合管理工作，协调解决车站区域综合管理的重要问题”。

（四）缺乏考核与保障机制

无论是从法律、行政法规还是长三角各省、地、市制定的火车站区域管理的地方性法规和政府规章来看，大多数缺乏设定“监督与考核”一章，导致各部门行使职责缺乏必要的监督或保障，使得部门间协同动力不足，容易出现“被动参与”或“选择性参与”，“形式上参加、实质上不参与”，最终导致协同失灵现象。

表 1 长三角地区城市路地交通治理的立法现状梳理

法律层级	施行时间	法律名称	相关规定
法律	2021.04.29	《中华人民共和国道路交通安全法》	未有明确规定。
	2015.04.24	《中华人民共和国铁路法》	铁路沿线各级地方人民政府应当协助铁路运输企业保证铁路运输安全畅通，车站、列车秩序良好，铁路设施完好和铁路建设顺利进行。
行政法规	2017.10.7	《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》	县级以上地方各级人民政府应当建立、健全道路交通安全工作协调机制
地方性法规	2020.05.15	《上海市道路运输管理条例》	本市有关行政管理部门按照各自的职责，协同实施本条例。
	2021.03.01	《上海市铁路安全管理条例》	市交通管理部门与上海铁路监督管理机构建立安全管理协作机制，明确车站周边区域综合管理责任。在铁路运输高峰期或者恶劣气象条件下，铁路沿线区人民政府应当加强与铁路运输企业的协调，组织公安、交通、应急等部门以及轨道交通、公共汽（电）车等公共交通运营企业，做好交通疏解工作。
	2022.05.01	《江苏省铁路安全管理条例》	第四十二条：地方铁路管理部门应当会同公安、应急管理等部门，加强与铁路运输企业协调，建立铁路运输高峰期、重大活动、突发事件等情况下的工作协调机制和信息通报制度，协同实施交通疏导、安全检查、应急管理等措施。

续表 1

法律层级	施行时间	法律名称	相关规定
地方性法规	2024.01.01	《江苏省道路交通安全条例》	第三条: 道路交通安全工作应当坚持人民至上、生命至上, 遵循源头预防、协同共治、方便群众、依法管理的原则, 构建政府统一领导、各部门协调联动、全社会共同参与的工作格局。 第九条: 本省推动建立长江三角洲等区域交通安全协调合作机制, 构建信息共享、联勤联动的道路交通安全管理体系。 第十条: 县级以上地方人民政府建立道路交通安全工作协调机制, 负责协调本行政区域内的道路交通安全工作, 组织有关部门建立健全交通安全隐患排查整治、交通拥堵治理、信息共享和突发事件交通保障机制, 定期组织交通安全状况分析评估。
	2022.07.01	《浙江省铁路安全管理条例》	第三条: 建立健全政府统筹、企业负责、路地协同的工作机制。
	2015.01.01	《浙江省实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》	第三条: 县级以上人民政府应当加强对道路交通安全工作的领导, 建立健全道路交通安全工作协调机制
	2022.10.01	《安徽省铁路安全管理条例》	第四十四条: 铁路公安机关和铁路沿线地方公安机关应当建立健全信息互通、执勤联动、应急处置等警务协作机制。 第五十条: 铁路沿线设区的市、县级人民政府应当与铁路运输企业建立应急协调机制, 在运输高峰期或者恶劣气象条件下, 组织应急管理、公安、交通运输等有关部门以及轨道交通、公共汽(电)车等公共交通运营企业, 做好交通疏解工作。
	2013.01.01	《安徽省实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》	第八条: 安全生产监督管理部门应当依法实施道路交通安全监督, 协调各部门加强道路交通安全工作。
地方政府规章	2026.02.01	《上海市铁路客运站地区管理办法》(沪府令 23号)	第四条: 市交通部门会同市公安局等部门、区人民政府以及铁路运输企业等单位依托联席会议, 统筹协调铁路客运站地区相关管理工作。
	2022.01.01	《芜湖市铁路客运车站区域综合管理办法》(市政府令第 64 号)	未有规定。
行政规范性文件	2025.03.20	《苏州火车站地区综合管理办法》(苏府规字〔2015〕1号)	第六条规定: 站管办以及各常驻、派驻、例行管理部门和单位应当与铁路部门相互配合做好各自管理工作。
	2019.08.01	《金华火车站站前区域综合管理办法(试行)》(金政办发〔2019〕62号)	站前区域实行统一领导、部门派驻、综合管理、联合执法的运行机制, 对管辖区域内流动性违法行为, 实施共同管辖, 由首先发现的执法机构查处, 需要移送的依照有关规定移送。
其他文件	2019	《淮南市公安局关于明确商合杭高铁(淮南段)地方公安机关与铁路公安机关管辖事宜的通知》(淮公通〔2019〕523号)	“各高铁车站站前落客平台及平台引桥部分的道路交通安全管理由蚌埠铁路关处管辖, 发生轻微和一般交通事故由蚌埠铁路公安处处理, 重大及特大交通事故由地方警部门协助配合处理。”

三、研究方法 with 案例呈现：以上海铁路公安局为视角

（一）研究方法

本研究采用个案研究法，以上海铁路公安局为研究对象，通过笔者实地工作调研，系统收集资料并综合运用多种资料来源（如互联网、微信公众号等），全面了解上海铁路公安局在长三角地区路地交通协同治理的过程，以系统阐释其在路地交通协同治理中的实践路径。

（二）案例选择

本研究选取 2024 年公安部部署的客运火车站交通秩序专项整治行动期间上海铁路公安局辖内各单位跨部门交通协同治理的实践为研究对象，原因在于上海铁路公安局处长三角，管辖区域覆盖了长三角地区的主要城市和交通枢纽，其融入区域路地交通治理体系的探索具有典型性和前瞻性，特别是在公安部的客运火车站区域道路交通秩序专项整治工作期间，上海铁路公安辖内各单位联合地方部门对铁路站点周边复杂的交通状况开展交通整治行动，形成了具有初步成效的实践探索路径，能够集中展现长三角地区交通协同治理的典型机制，从而使案例选择具有代表性，研究结论具有适用性。

（三）案例呈现：上海铁路公安在路地交通协同治理中的实践探索路径

上海铁路公安局辖内共有上海、南京、杭州、徐州、合肥和蚌埠六个铁路公安处，公安局设交管总队，负责全局的交通管理工作，各处设交管支队，负责统筹各辖区内车站附近道路的交通管理工作，各车站派出所一般配有 2-4 名不等的民警兼职交管职责，主要负责车站附近道路的交通事故的接警、

处警以及处理等工作 and 若干交通辅警（负责配合民警进行交通秩序疏导）。这一“总队一支队一派出所”的三级架构，构成了其参与路地交通治理的组织基础。

1. 机制协同路径：从互通互联到联合执法

一是构建路地互通互联机制。一方面表现为成立交通整治的联合专班或召开专题联席会议，如蚌埠处对接地方公安交管、交通运输执法、管委会等部门召开“交通秩序专项整治”专题联系会议；另一方面表现为基于即时通讯工具的联络网络，如在 2025 年春运期间，蚌埠处阜阳西站派出所建立“高铁机场区域工作群”和“联合执法工作群”等微信群，动态发布落客平台、进站口、候车室等车流、人流密集区域实景，协调综管中心等部门配合车辆疏导。二是建立联合执法机制。体现为联合地方交通执法队伍，开展集中交通秩序专项整治行动，如在专项行动期间，合肥公安处联系属地部门现场查处、纠正违法停车 279 辆次，并同步治理伴随的秩序乱象，如劝阻非机动车及行人不文明行为 74 起、劝阻非机动车上平台 32 辆次。

2. 权限协同路径：道路交通管理权责划分呈现多元格局

在车站周围道路交通事故处理权限划分上，上海铁路公安辖内各地均有不同。各公安处、车站派出所车站周围道路的交通管理权限存在较大差别，有的车站的落客平台道路交通管理权归属地方派出所（如徐州站和亳州南站等），而有的则归铁路派出所自身（如徐州东站、宁波站、阜阳西站等）。

3. 应急协同路径

首先，上海铁路公安辖内各单位根据辖区实际，对极端恶劣天气、铁路设备故障等原因导致的列车晚点、旅客滞留等突发情

况制定相关应急预案，开展应急演练，以及联系交通运输部门增加公交运行班次，做好极端情况下的公共接驳。其次，上海铁路公安主动预判辖区潜在的安全风险，持续完善交通基础设施：协调依规依标设置客运火车站道路隔离设施、防冲撞设施，全面摸排客运火车站道路交通基础设施情况。如蚌埠铁路公安处阜阳西站派出所通过对落客平台外侧、停车场进口以及出站口广场外侧等区域加密挡车石球，这种方式一是避免了电动车、自行车等非机动车进入辖区扰乱交通秩序，二是最大限度防止机动车驾驶员驾车冲撞人群等一系列极端暴力事件。

4. 科技协同路径：依托智慧赋能提升治理效能

上海铁路公安局近年来通过推进科技兴警战略，通过借力长三角“智慧警务”发展优势，将铁路公安纳入地方建设发展规划，在铁路车站建设了车辆卡口、Wi-Fi采集和电子围栏等前端设备。例如有的车站派出所通过联系地方各部门在高铁站附近部署高清摄像头，对违停乱放和喊客拉客等交通违法行为以及交通拥堵情况进行实时监控和响应；有的公安处车站派出所则配备了无人机辅助交通治理。

5. 能力协同路径：参与地方道路交通事故处理资格认定

上海铁路公安局辖内各公安处负责交管职责的民警会定期参加属地省公安厅交管总队组织的交通事故处理资格考试，即各处的辖内所队上报的交管人员先申请，然后通过属地各省公安厅交管总队组织的培训考试获取道路交通事故的处理资格，形成“申请—培训—考核—认证”的完整流程。一般辖内每个铁路派出所会配有1-2名具有初级至中级交通事故处理资格的交管民警。以蚌埠处

阜阳西所为例，全所民警28人，其中2人拥有道路交通事故处理资格，占比为7%。

四、上海铁路公安局在交通协同治理进程中的结构性挑战

尽管上海铁路公安与长三角各部门的路地交通治理实践获得了一定的经验和成效，但仍面临一系列亟待破解的制度、资源、能力缺陷和瓶颈。

（一）制度缺陷

1. 权责模糊

主要表现在长三角地区客运火车站区域道路交通管理权限不清，以交通事故处理为例，有的客运火车站落客平台道路交通事故归地方公安交警部门处理，而有的车站则归铁路公安处理。究其原因，一是在于立法上空白，无论是法律抑或是行政法规、地方性法规或政府规章，均未对火车站周边道路的道路交通事故处理权限的主体作出明确划分，往往依赖单个部门的通知、会议纪要乃至口头协议，导致实践中协同的稳定性和权威性不足，与“制度协同缺乏系统性规范”的实践现状完全吻合。二是权限划分的任意性。对于车站落客平台等道路的道路事故处理权基本上由各铁路派出所与所在行政区域的地方公安以部门文件（如前文中提到的淮南市公安局的部门文件）、会议纪要或口头协议等约定，而这些均不属于正式法律渊源，制定、修改和废止也十分随意，当涉及跨部门、跨领域的管辖协作时，使得相关工作衔接混乱，难以形成稳定的强制力和工作标准。

2. 协同机制未能做到常态化运行

以联合执法为例，虽然上海铁路公安与长三角地方公安交通管理部门建立了联合执法机制，但在实际执行过程中，联合执法行

动往往缺乏系统性和计划性。部分联合执法行动是临时性的，缺乏长期的规划和安排，导致执法效果难以持续巩固。在一些交通秩序整治行动中，联合执法行动仅在短期内取得了一定成效，但由于缺乏常态化的执法机制，整治过后交通违法行为和交通拥堵状况很容易反弹。

3. 应急联动机制缺乏效率

在突发事件发生时，路地协同的响应效率仍不理想。这表现在：一方面路地之间信息传递和响应速度较慢。由于缺乏高效的信息传递渠道和快速响应机制，上海铁路公安与地方公安、交通管理部门在接到突发事件报告后，往往需要较长时间才能完成信息核实和情况通报，导致应急处置行动启动迟缓。比如部分车站派出所在春运期间，遇到车站区域内道路大范围拥堵，需要相关单位协助时却需层层汇报，导致协作响应速度慢，使得现场往往是铁路派出所一家单位单兵作战以至疲于应对拥堵路况和突发情况。另一方面预案衔接不够紧密。路地各自的应急预案在响应级别、处置流程、资源调配等方面未能充分对接，联合演练也多停留在脚本化层面，实战中难以快速形成合力。

（二）资源瓶颈

1. 交通数据信息共享范围有限

数据共享是协同治理的重要一环。在上海铁路公安与长三角区域公安交通管理部门协同治理的进程中，信息共享障碍也成为亟待解决的关键问题。目前共享信息的程度、数量和种类不足，多集中于违法车辆号牌、部分卡口视频等基础静态信息，而对于预测预警、决策支撑至关重要的实时客流数据、铁路列车到发时刻表、地方路网拥堵指数（特别是近车站区域的路口）、网约车平台调度数据等，尚未实现有效融合。这些不足亟需

跨部门智慧数据平台应用来予以解决。

2. 技术应用不足

如前文所述，在长三角区域，无人机、智能摄像头等设备在部分重点车站得到应用，但在许多中小型车站（占绝大多数）仍主要依赖人工巡逻和传统手段来疏导交通秩序，让交通治理效能大打折扣。另外，对于地方交警推出的视频快处功能，在火车站区域道路的应用也明显不足。

（三）能力滞后

主要表现为专职交通执法的警力不足，执法人员素质参差不齐。在人员素质上，对民警的交通执法能力和水平还有待加强，以蚌埠处为例，管辖内所队一般仅有一名专职交管人员具备处理交通事故责任认定的资格，而其他民警往往不具备甚至缺乏相关交通法律法规的了解和掌握，以至于在处理交通事故中容易捉襟见肘，这不仅影响了执法的公正性和权威性，也容易引发旅客群众的不满和质疑。

五、深化长三角地区路地交通协同治理的系统性对策

随着铁路网络的不断密集和客流压力的持续增加，尤其春节、国庆等节假日期间车站这种“潮汐式”“脉冲式”的大客流量，使得传统的分散治理（也即仅靠铁路公安或地方交警某一方力量）难以独立应对如此复杂的系统性压力，如果将多方的管理力量整合起来，不仅有助于整合铁路公安与地方的资源优势，更能通过统一指挥、信息互通和联合行动，提高交通治理的整体效能，产生“1+1>2”的效果。

鉴于此，本研究借助协同理论，提出构建路地交通协同治理基本框架。协同理论最

早由德国物理学家赫尔曼·哈肯于1971年创立,该理论主张通过制度创新构建多元主体协作网络,形成动态平衡的治理生态。Bryson等认为组织间关系视角的协作是两个或者多个组织为共同取得各自无法单独取得的结果,从而进行信息、资源、能力、行动的共享和链接。Tachyon Choi提出“协作治理是一组相互依存的利益相关者,为解决一个复杂的、涉及多面的公共难题而协同工作并制定相关政策的过程和制度”。因此,路地交通协同治理将以“制度协同、资源协同和能力协同”为要素和框架,以“路地联动、资源整合、责任共担、能力共建”为核心,在坚持“一站一策”原则和“信息共享、联勤联动、协同高效、运行顺畅”理念指导下,不断加强路地交通管理协作,实现铁路公安与地方公安等多方主体对火车站区域道路交通秩序综合治理效能,推动形成火车站地区交通秩序治理长效机制,向智慧型警务机制演变。

(一) 以制度协同为核心:构建权责明、常态化的路地联动路径

要充分发挥路地公安机关以及其他部门的各自优势,在顶层制度设计上持续优化。

1. 细化立法条文,明确协同机制、权责边界和考核机制

首先在现有的《中华人民共和国铁路法》《中华人民共和国道路交通安全法》和《中华人民共和国铁路安全管理条例》中明确规定火车站区域道路管辖的部门责任和路地相关交通协同机制。这是因为以法律作为保障才能让相关执法者有法可依、治理者依法治理,才能确保火车站区域道路安全畅通。其次,以前文提到的淮南市公安局的部门文件为思路,在现有相关法规、规章的基础上进一步细化交通道路管理、事故责任处理等管

辖划分,即将长三角火车站前落客平台、匝道等道路交通事故处理权限统一归属地方派出所管辖,原因在于地方交警支队较之铁路派出所,一是配备更专业的交警力量,二是可以防止因部门间责任不明出现推诿现象。最后,在长三角地区火车站区域管理的地方性法规和政府规章中设立“监督与考核”一章,考虑将跨部门路地交通治理协作纳入(警务)绩效考核以保障上述制度的长效化运行,比如设立“路地交通联合治理专项补助”按照治理贡献度分配绩效收益以及奖励优秀协作案例,如此一来不仅能够避免运动式协同治理的局限,推动联合执法常态化,还可以实现“职责共担、成效共享”。

2. 建立路地交通常态化协同机制

运动式交通治理的成效终究只会浮于表面,应结合铁路车站客流特点,有计划的、动态实施常态化协同治理措施,具体包括联系会商制度常态化和联合执法常态化,即每逢节假日、春运、暑运等客流高峰的重要节点之前,铁路公安、地方交警以及火车站区域管理中心各部门应建立起开展路地交通联系会商会议机制,分析火车站周边道路交通违法特点、交通管理中存在的问题,并统一指导和协调各部门交通管理的联合执法行动,在客运火车站、货运场站周边、铁路沿线交叉路口,对乱停乱放等交通违法行为进行常态化打击整治。

3. 建立路地交通管理联勤小组突破体制障碍

应建立跨层级、跨体制、跨区域的扁平化交通指挥体系,在现有的路地公安联勤联动或者火车站区域综合管理中心基础上,各铁路车站增设路地交通管理联勤小组,各单位互相派驻人员,条块结合,打通铁路公安和地方公安、交通等部门的指挥与管理壁

垒，推动建立构建“路地交通协同治理”防控体系，增强执法合力和缩短警情响应时间。江苏省交通综合执法局宁通支队第四大队在相关跨部门联动机制上总结的经验做法具有较强的参考意义：其在联合上海市交通委员会执法总队等 7 家单位通过签署联合执法协议，成立了跨区域执法站，使得多方共同构建“信息共享、案件协查、应急联动”机制，有效破解了以往“交界地带管不了、管不全”的难题。

4. 推动建立铁路应急联动工作一体化机制

将预案一体化：针对极端恶劣天气、重大事故等场景，统筹编制长三角区域的《路地交通管理联合应急预案》和设定“红黄绿”三色预警监测机制，明确物资调配、交通管制、舆情应对和交通宣传的分工流程。其次是让警力网格化，持续深化“一格一警”改革，重新配置网格力量，构建“铁路公安+地方交警+交通执法+N”的网格配置，以达到动态协同配合的联动工作模式。

（二）以资源融通为支撑：建设智慧大脑与打破数据壁垒的技术路径

在科技强警的背景之下，深化科技应用是提高长三角公安新质战斗力的重要手段。

1. 推动数据融合和平台升级

铁路公安熟悉站内客流数据，地方交警掌握城市路网和交通实时信息等数据，如果二者深度融合，将实现从“站内”到“站周”

再到“城市路网”的全链条客流车流引导与管控，是保障站周安全顺畅运行必要手段。

台州公安 2015 年曾探索“市区交警一体化”的实践经验：台州交通警察局指挥中心指挥系统集“GIS 地理信息、违法数据采集、重点车辆监管、视频实时查看、查纠布控、交通管理信息查询”等为一体。有鉴于此，可探索建设“路地交通协同治理智慧平台”，集成铁路 GIS 地图、落客平台、出站口等卡口视频、客流实时预警和无人机巡查画面等模块，形成“1+N”的总体架构和实现风险热力图的动态生成，实现“一图展示、一键调度”。与地方公安交警等部门建立铁路客流数据共享机制，完善警力调度系统和大客流预警系统，对铁路火车站到发客流情况实时动态掌握，让警力跟着客流走，为服务实战打牢数据基础。比如苏州公安融合各类赋能数据，利用交通拥堵指数实时监测系统和交通仿真决策支持系统，精准诊断交通拥堵节点，实现跨区域、跨路网的主动均衡调控。

2. 推动新技术应用

上海铁路公安基层执法单位可以试点和推广 5G+AR 眼镜应用，与公安大数据系统联网，从而集成“车牌识别”“单人核查”和“多人布控”等多种功能，实现对涉嫌非法营运的车辆和人员的快速甄别，减轻执法人员压力；在出站口、停车场等区域加装智能摄像头，通过 AI 识别技术捕捉拉客行为声纹特征，结合人脸比对系统锁定惯犯，提

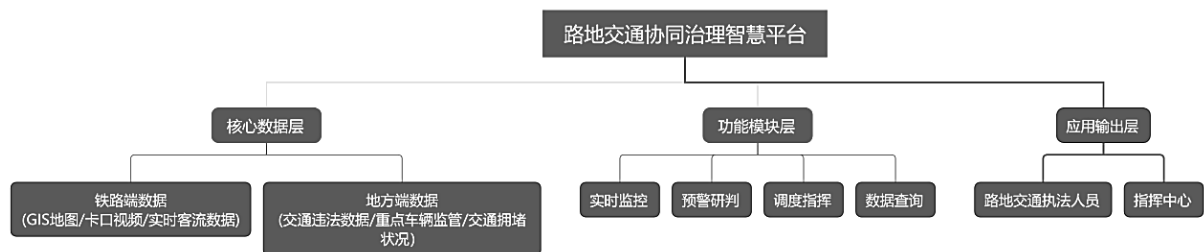


图 1 路地交通协同治理智慧平台

升取证效率；另外积极利用和推广无人机等设备展开巡查，重点拓展大客流期间喊话疏导、车辆违法信息采集和交通事故定位和处理等方面应用，上海杨浦警方用实践证明警用无人机快处易赔比民警到场处置节约时效40%以上。

3. 全面推行轻微事故视频快处快撤

铁路火车站落客平台、出站通道、停车场等区域属于交通事故多发区域，虽然铁路公安民警在接到报警后能够第一时间到达现场，但由于车站周围车流量大，车速普遍较城市道路低，往往是即停即走，因此现场民警面对的大部分事故都是小刮小蹭等当事人均无争议的轻微交通事故，而处理方式则往往是告知当事人前往地方快速理赔中心走快速理赔程序。在这一方面，可以积极向地方学习：对于地方公安已推出的交管12123交通事故视频快处功能，上海铁路公安可与一市三省公安机关协调，将火车站区域轻微交通事故纳入交管12123事故视频快处模块进行一键视频报警，切实提升上海铁路公安民警处置轻微交通事故的效率，防止原本几分钟就能解决的“小事故”，因车主或驾驶人不懂得选择“快处快赔”而变得费时费力，有时甚至引发本来车流量就巨大的火车站区域更为拥堵。最后上海铁路公安局可统筹管内车站派出所落客平台、出站口、停车场等事故易发区域印制并张贴“快处快赔”交通宣传单，有效引导事故快速处置。

（三）以能力共建为辅助：专业化培训和联合演练的人才赋能路径

基层公安执法人员处于交通秩序维护的第一线，其交通执法理论和实践能力的培养对于正确处理交通事故和有效维护现场交通秩序尤为重要，方式可以使优势互补共促。

1. 实施跨系统专业培训

上海铁路公安局可与长三角地方公安等部门联合开设“路地交通联合执法培训学院（基地）”，同时借鉴南京铁路公安处的做法，协调地区公安机关将铁路公安民警纳入整体培训计划，以专题培训或开展基层送教等形式进行交通执法授课，课程内容主要侧重《道路交通安全法》和《道路交通事故处理程序规定》等法律法规、常见执法争议和焦点问题（如出站口黑车拉客、乱停乱放等）的解决对策以及交通事故责任认定书等法律文书的制作规范等。

2. 开展常态化联合演练与比武

在实战层面，定期组织路地各部门针对不同场景（如大客流滞留、危化品车辆事故、极端天气应对）的应急演练，综合运用情景模拟和红蓝对抗等形式，重点测试铁路停运、高峰期增开“红眼列车”时的公路分流方案与警力调度响应，实现铁路调度与地方公安“110”交警指挥系统应急处置联动。其次，举办路地交通事故处理、交通疏导技能比武，以赛促学、以赛促练，提升协同处置的默契度与实战水平，建立路地警务一体化战训机制下的交通治理样板，进一步提高应急处置合力，保障铁路运营与交通秩序安全畅通。

3. 探索构建长三角路地交通管理警务人才智库

2020年11月，长三角四地五所公安院校在“长三角区域警务合作智库论坛”上签署的《长三角区域警务一体化实战研究智库共建协议》给构建长三角路地交通管理警务人才智库提供了参考。另外，南京铁路公安处将辖区铁路公安民警纳入江苏省、市公安机关集中培训范围，并积极推动铁路公安机关与江苏警官学院合作，培养优秀专业人才。鉴于此，铁路公安机关与长三角各地公安机关应发挥长三角资源优势（如高等院校和智

库等),加强与相关单位的协作和交流,开展重大交通警务课题研究,探索建立长三角交通管理警务人才库,为长三角区域路地交通管理一体化发展和警务一体化发展献计献策,更好服务长三角一体化发展国家战略。

上海铁路公安在长三角的路地交管协作实践,为区域路地交通协同治理提供了鲜活样本。通过机制深化、科技赋能与设施优化构建的三维治理框架,有效破解了枢纽站点拥堵、非法营运等现实难题,印证了路地协同的实践可行性,是路地协同治理的生动注脚。但实践中暴露的权责不清、制度不全、资源缺乏以及能力不足等问题,本质是跨体制协同的阶段性挑战。因此,要从“制度—资源—能力”的四维对策,为破局提供系统路径:顶层立法与扁平化指挥破解体制障碍,智慧平台与数据共享强化技术支撑,执法培训、媒体联动和人才培养夯实能力基础,形成了“问题—对策”的闭环回应。路地交通协同治理并非简单的机构合并或业务叠加,而是铁路公安与地方公安交通管理部门,乃至交通、城管等关联机构,通过制度重构、机制创新、技术互联与行动协同,打破行政与业务壁垒,实现对火车站及周边区域交通事务的系统性、整体性治理过程。其核心目标是构建“信息共享、联勤联动、协同高效、运行顺畅”的跨部门、跨层级协同治理体系。

铁路公安通过与地方各部门的交通协同合作,能够实现信息共享、优势互补,共同应对铁路站区交通拥堵、交通违法犯罪和突发事件,优化应急响应机制,增强重大安保活动和重要节假日期间的安保效能(如进博会、亚运会、春运等),不仅能提升公安机关新质战斗力,更能提升国家战略区域安全韧性、保障经济社会高质量发展和增强人民

群众出行安全感、满意度。未来,随着立法协同深化与科技应用落地,“路地交通协同治理”防控体系将建立起现代智慧型警务运行机制,也为全国路地交通协同治理贡献可复制的“长三角经验”。

参考文献:

- [1]刘淑妍、张斌.中国城市交通治理现代化转型的思考[J].城市交通.2020.1
- [2]公安部部署开展客运火车站区域道路交通秩序专项整治[J].道路交通管理.2024.8
- [3]姬海、吕凯、邢焰.老城区火车站周边区域综合治理方案研究——以济南站周边综合整治为例[J].城市建设理论研究(电子版).2018.5
- [4]市人民政府办公厅关于印发贵阳火车站周边环境综合整治提升工作方案的通知[J].贵阳市人民政府公报.2016.24
- [5]朱梁.高质量发展背景下上海铁路公安融入长三角警务一体化的实践与思考[J].森林公安.2023.2
- [6]Ansell, C., & Gash, A.. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory. 2008. 4
- [7]Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M.. The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature[J]. Public administration review. 2006
- [8]Taechyon Choi. Information sharing,deliberation,and collective decision-making:computational model of collaborative governance[D].University of southern California. 2011
- [9]张玲、姚添、王禹淋.我国现代警务机制改革的价值取向、演进逻辑与路径选择[J].中国人民公安大学学报(社会科学版).2021.6
- [10]鲍人省.台州:“市区交警一体化”推动交管新发展[J].道路交通管理.2017.3
- [11]苏交宣.苏州:书写全域一体化智能交管新答卷[J].道路交通管理.2020.1
- [12]陈颖婷.警用无人机八分钟处理完交通事故[N].上海法治报.2025.4.18
- [13]宁交轩、王茸.打个视频电话,轻微事故“6分钟解决”[N].南京日报.2024.4.18
- [14]唐晓军.长三角路地警务一体化发展路径探析[J].铁道警察学院学报.2022.1
- [15]钱秀明.长三角警务一体化视角下铁路治安防控工作高质量发展的思考[J].铁道警察学院学报.2022.2
- [16]王智军.从范围经济到范围治安:长三角警务一体化的实现路径[J].现代管理科学.2022.4

责任编辑 马煜童