

关于机动车驾驶人考试工作的调研

——以宁夏回族自治区为例

■ 宁夏公安厅交警总队调研组

摘要 公安交管部门机动车辆管理所主要负责机动车和驾驶证管理业务。其中，机动车驾驶人考试工作是驾驶证管理业务的重要组成部分，既包括受理申请、实施考试、发放证件等程序步骤，也包括对考试内容、考试场地、考试车辆、训练区域核定等监督管理。近期，宁夏公安厅交警总队组织全区车管所民警辅警认真学习新的《机动车驾驶证申领和使用规定》（部令162号）的同时成立调研组，围绕机动车驾驶人考试的历史沿革和基本现状、主要问题和影响因素等，深入开展调研，提出意见建议。

关键词 机动 驾校管理 驾驶人考试 监管机制

一、历史沿革和基本现状

新中国成立后至20世纪80年代中期，交通运输部门交通监理处（站、所）负责驾驶人考试。1986年道路交通管理体制体制改革后，原交通监理处（站、所）并入公安交管部门，我区公安交管部门自1988年开始负责驾驶人考试。从前端培训变迁看：20世纪80年代之前只有机关企业“师傅带徒弟”培训驾驶学员，通过交通运输部门负责的驾

驶人考试，获得特殊职业技能资格认证，相比现在培训周期长、考试标准高；80年代末从机关企业先行、再到个人跟进开办驾驶人培训学校（以下简称驾校），历时10年左右公安交管部门负责初期驾校管理，世纪之交前后转由交通运输部门负责驾校管理，近年来逐步实现驾校社会化运营，交通运输部门履行行业监管职责，至今全区共有驾校90家。目前除部分增驾车型外，驾驶人考试转为群众基本生活技能验证。从法律法规依据看：20世纪60年代初我国出台《机动

课题组成员：胡银萍，宁夏公安厅交管局局长（课题组组长）；田丰，宁夏公安厅交管局副局长（课题组副组长）；丁万成，宁夏公安厅交管局车管科科长；李聘，宁夏公安厅交管局车管科四级高级警长；马艳，宁夏公安厅交管局车管科副科长

车管理办法》，实现了驾驶证管理的依据从无到有；1988 年国务院出台《道路交通管理条例》，1996 年公安部发布《机动车驾驶证管理办法》（部令 28 号）、《机动车驾驶员考试办法》（部令 29 号），建立了驾驶人考试的基本法规规章；21 世纪至今，2004 年《道路交通安全法》施行，2004 至 2022 年，公安部先后 5 次发布《机动车驾驶证申领和使用规定》，构建起法律法规、部门规章和 20 余个行业标准相互支撑的完备体系，驾驶人考试从法律地位上明确成为行政许可事项。从考试需求发展看：2021 年全区驾驶人 240 万人，从 2007 年 76.5 万人到 2010 年 101 万余人，从 2015 年 162 万余人到 2018 年 206 万余人，我区驾驶人考试需求井喷式增长始于 2007 年，近 15 年每年新增驾驶人 13 至 20 万人，2021 年环比上年增加 15.63 万人，预计未来 5 年驾驶人每年增长还会稳定在 10 万人以上。同时，全区共有驾驶人考试考场 132 个（详见图 1），是全国实现科目二考场全部社会化的少数省份之一；考试用车 1331 辆。随着新部令新增 C6 准驾车型，专用考场五市至少要有 1 处，预计未来考场总数还会有零星增长。从考试规范程

度看：公安部多次调整准驾车型分类，不断优化考试科目和项目，深入推进信息化监管体系建设应用。在各项保障逐步夯实的条件下，总队车管科从 2005 年开始不再实施驾驶人考试，转向业务指导和重点监管；2016 年以来，五市全部推行驾驶人考试预约，不再由车管所分配考试名额；考试监管平台实时动态监管多数考试过程，科目一、科目二考试全部实现电子化评判自动上传考试成绩，应用二代身份证读卡器、人脸识别等技术手段确保考生身份唯一性，基本杜绝了考试舞弊现象发生。据统计，2019 至 2021 年全区 3 个科目的平均通过率分别为 71.87%、70.07%、61.81%，2021 年全区三年内驾龄的驾驶人交通违法率 1.88%、交通肇事率不足万分之一，反映了驾驶人准入关守得好、把得牢。2021 年 3 月以来，总队和五市交警支队严格落实新增考场初审、复审制度，特别是复审中异地抽调业务骨干民警组成专家组实地核查并提出整改意见，整改之后再由总队长办公会议审议，对新建 7 个科目三考场逐项备案审核，实现了分层审核、备案审批的严谨规范。

科目一	27个(理论考试考场,含摩托车考场5个)	均由车管所(分所)直接管理。	
科目二	58个(倒库移库考场,含摩托车考场14个)	均为隶属不同驾校的社会化考场。	考试用车 1331 辆,其中1291辆为社会化考场暨驾校自采,46辆为总队采购配发,由4个自建考场的车管所(分管)使用维护。
科目三	47个(路面行驶考场,含摩托车考场8个和公安交管部门自建考场4个)	除4个自建考场外,均为隶属不同驾校的社会化考场。	

图 1 全区驾驶人考试考场简介 (132 个)

二、主要问题和影响因素

近年来，全区驾驶人考试规范化程度明显提升，社会各界有目共睹。但是，惠民便民和服务发展的实践只有更好、没有最好，源头治理和安全为基的标准只有更高、没有最高。梳理当前影响驾驶人考试提质增效和群众满意度体验感的突出问题主要有：

（一）前端培训问题

受历史上驾校管理主体和驾驶人考试主体改革调整影响，社会各界容易混淆驾校行业监管与驾驶人考试组织实施和全程监督两个范畴，两个范畴的问题又交织反馈群众，一直倍受关注。事实上，驾驶人考试的前端培训属于完全市场行为。目前，全区90家驾校每年培训能力约44万人，对比每年20万人左右的培训需求，总体处于饱和状态（详见图2）。《机动车驾驶人培训和考试大纲》明确要求，驾校学员培训学时至少达到78小时。据此测算，每辆教练车每月最多培训8人。驾校在供给不足阶段为了多培训学员缩减培训时间，在总体饱和阶段为了降低成本还是缩减培训时间，学员实际操作不够，计时培训形同虚设，直观感受很多新领证驾驶人不敢独自驾车上路。尽管全区有11家驾校投入114辆专用机器人教练车

降低运营成本，但只有银川市3个驾校使用情况良好。据统计，全区每年通过机器人教练车培训学员不足4000人，占比驾校学员总数仅2.5%。同时，教练员队伍准入门槛低、人员流动性大、文化素质偏低，直接影响培训质量。

（二）考试监管问题

驾驶人考试属于通过性考试，驾校对考试未通过学员不再加收补习费用，与竞争性考试相比，本应没有考试作弊动机。事实上，如果不能一次性通过考试，驾校学员的时间成本和考试费用都会增加，投机取巧与考场社会化后管理漏洞交织，容易滋生违规作弊土壤。

科目一，制度落实不力。相比20年前个别文盲也能考取驾驶证，现在科目一考试计算机上操作，考场监控无死角录像，屏蔽仪全覆盖管控，理论上万无一失。但是，执行制度的人一旦出问题，所有制度就会形同虚设。从通报的典型案列看，规定2名考试员相互监督，个别考试员却相互勾连，故意调整监控探头角度设置死角，考试期间故意关闭屏蔽仪，导致制度约束失效无效。

科目二，问题查纠欠缺。有的驾校针对科目二考试在考场“标点位”、在考试车上“画记号”，教练员据此教授应试反应而不

地区分布	银川市 38家	石嘴山市 7家	吴忠市 18家	固原市 15家	中卫市 12家
教练车及教练情况	全部4677辆教练车中，小型汽车教练车3913辆、持证教练员313人。				
学员人数排名	前3位分别是银川同力驾校8939人、中卫兴宁驾校7500人、吴忠红太驾校5691人				
培训学员人数均值	中卫3500人、吴忠3000人较高，银川1600人最低。				

图2 全区驾驶人培训学校简介（90家）

是实操技能。由于考场数量多、分布广，发现问题有疏漏，整改问题有空档。

科目三，人为因素影响。目前此项考试电子评判项目约 65%，其余为人工评判项目，而且有多个“一票否决项”。由于考试员手握“考试不合格”的直接评判权，依靠考试员主观决断势必存在人为干扰。同时，全区考试员共 249 人，力量不足、年龄偏大，超过 50 岁的 147 人、占比 59%，习惯于凭老经验评判、靠吃老本工作，群众质疑度和投诉率相对较高。

（三）科技保障问题

一是后台监控缺口。五市车管所均已建成后台监控中心。但除了银川市、石嘴山市接入率较高外，其他三市接入率不足 50%，最低的固原市仅 20.6%，成为公安部交管局“减量控大”考核扣分的短板弱项。二是电子档案缺口。驾驶人考试 3 个科目依次递进，每科成绩档案作为准予下一科目考试的唯一凭证。现阶段我区仅实现科目一考试成绩档案电子化，科目二、科目三考试成绩档案依然人工保存传递，导致调取档案、分配考场无法实时进行，也无法满足新部令关于“考试学员通过 1 个科目即可预约下个科目”的要求。三是维护服务缺口。由于公安交管部门科技民警匮乏，不得不在考试参数维护、用户设置权限等关键环节上依赖建设维护企业，存在较大安全隐患。

（四）考场运营问题

2021 年以来考场准入审批权责清晰、程序严谨、公正公开，2022 年 3 月银川市交警支队又向社会发布考场饱和、不再初审的公告，社会化考场监管问题从原来的新建考场备案审核转向所属驾校运营收益。目前考试收费入国库，财政部门再按比例返还考场隶属的驾校。据了解，过去驾校积极兴建

社会化考场，原因是考场具有招牌效应，对于吸引驾校生源大有帮助。但在驾校总体饱和、生源增幅下降后，矛盾逐步显现。当前，考试用车更新、考场系统升级所需费用成为社会化考场所属驾校法人纠结的核心问题。

三、对策意见和工作建议

驾驶人考试是交通安全的第一道防线，既要交通运输部门和公安交管部门源头治理、守土尽责，也要社会成员和各界力量共同提升交通安全文明素养，关键在于把好前端培训、看牢考试过程、夯实保障基础，推进驾驶人考试向着高质量发展目标迈进。

（一）完善监管机制，提升培训质量

一是强化备案监管。根据目前驾校总体饱和的基本判断，应当保持现有驾校分布格局，不宜增加新的驾校，需要交通运输部门参照公安交管部门的社会化考场饱和公告制度，向社会公开不再增加新的驾校，也有利于厘清社会各界关于“驾校归谁主管”的认识误区。二是强化培训监管。交通运输部门、公安交管部门要主动发现驾校人为减少培训学时和训练项目等行为，由交通运输部门建立更加具体的处罚制度。交通运输部门应当提高驾校教练员准入“门槛”，建立常态化培训机制，定期评选优秀教练员形成引领效应。同时，注重解决机器人教练车推广难的问题，帮助驾校降低运营成本，引导驾校更好适应市场竞争和市场竞争。三是强化结果监管。新部令第五十八条、五十九条明确规定驾校质量公开排名和三年内驾龄驾驶人事故倒查机制，公安交管部门在依照执行、及时通报的同时，进一步加强与交通运输部门的深度协作，适时由交通运输部门联合工商、税务部门建立对驾校的“劝告退

出”“强制退出”机制。

（二）加强考试监管，筑牢安全基础

科目一，严密监管。从考试员暨执行制度的人抓起，由车管所（分所）建立轮岗交流制度，由支队建立“上挂一级”问责制度，由总队、支队每月开展抽查暗访活动，借助必要工具检验考试过程视频监控、屏蔽仪使用情况。规定二代身份证读卡器、人脸比对身份认证、视频监控、屏蔽仪等设备故障不得进行考试的硬杠杠。科目二，严格检查。定期组织对考试场地、考试用车、考试系统规范建设情况进行集中检查，严格执行考试场地、车辆视频全覆盖的规定，严格落实及时清理考试场地、车辆标记物等要求，确保考试场地设施规范设置。科目三，多策并举。严格核查考试项目和标准执行情况，堵塞考试员徇私舞弊的渠道，消除考试过程中的人为因素。同时，深入分析考试员岗位由“热岗”变“冷岗”的深层次问题，由交警支队主动向本级公安机关党委汇报，补充新生力量，优化年龄结构，增强岗位吸引力。

（三）注重科技赋能，加快建设进度

一是加快视频接入建设。以五市车管所监控中心全要素运行为目标，梳理考试视频监控接入率低的问题，针对音视频与监管平台联网不畅的问题，督促各地加大资金投入，搭建音视频联网平台，实现与监管平台的无缝对接。针对考场撤销、合并没有及时维护导致监管平台统计音视频监控接入率不准的问题，加强考场备案系统维护，在公安部交管局的帮助支持下，确保各地联网率准确有效，力争2022年底全区平均接入率超过70%。二是加快电子档案建设。在总队统一实施的科目一电子档案建设竣工之后，由各地安排考场所属驾校自行建设科目二、科目三电子档案应用系统，确保2022

年底完成全部建设任务。三是规范外包服务管理。督促指导交警支队、大队在外包服务招标采购、合同签订等环节明确设置违约条款，对服务期间发生违规情况的严格按照违约条款追责问责，涉嫌违法犯罪的一律移交相关部门处理。

（四）严把考场准入，引导良性运营

一是严格执行备案审核制度。交警支队初审新建考场增设“意向对接”环节，即有意向新建考场的驾校先与车管所对接，车管所根据考场分布状况进行评估，征得车管所同意后再投资建设，避免先建后报、建成即审现象。借鉴银川市交警支队考场饱和和社会公示的做法，吴忠市交警支队即将跟进实施，以后还应建立多项数据支撑的考场饱和测算体系。总队复审新建考场在专家组实地复核、提请会议研究的基础上，还应把实地复核的标准悬得更高、检查做得更细。二是分类探索动态调整机制。针对科目三考试收费返还比例较低的问题，按照新部令三类车型考试里程差别（10、8、3公里），联系发展改革、财政部门依据车型细分考试收费标准及返还比例，并参照通货膨胀指数制定3至5年内的动态调整幅度。针对不同考场容量不平衡的问题，由交警支队定期统计每个考场的最大考试量和实际考试量，科学实行动态调整。针对考试员力量不足、年龄偏大的问题，探索全区考试员异地调用工作机制，有效整合警力，保证满额工作量。三是加大投入实现升级提质。既着眼当前抓紧解决落实新部令考试系统升级的急迫问题，又注重长远全面梳理社会化考场应配未配的硬件软件，明确3年左右逐步配齐配强的方法步骤，建立定期考核体系，实行优秀达标和问题通报制度，促进整体水平再上台阶。

责任编辑 韩笑尘