

全国交通行业岗位培训教材

# 公路运政管理

交通行业岗位培训教材编委会 编



人民交通出版社

全国交通行业岗位培训教材

# 公路运政管理

Gonglu Yunzheng Guanli

交通行业岗位培训教材编委会 编

**图书在版编目(CIP)数据**

公路运政管理/交通部教育司编. —北京:  
人民交通出版社, 1996 重印

ISBN 7-114-01340-X

I. 公… II. 交… III. 公路运输-行政管理-  
基本知识 IV. U49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 17685  
号

**全国交通行业岗位培训教材**  
**公路运政管理**  
交通行业岗位培训教材编委会 编

人民交通出版社出版

本社发行

(100013 北京和平里东街 10 号)

各地新华书店经销

北京外国语大学印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张: 9.875 字数: 226 千

1992 年 3 月, 第 1 版

1996 年 9 月 第 1 版 第 3 次印刷

印数: 11301—13300 册 定价: 10.00 元

ISBN 7-114-01340-x

U·00878

## 内 容 提 要

本书是继《公路运输行业管理教程》之后,吸收了近几年全国运管工作新经验和理论研究成果的一部系统、全面的新作。它反映了我国公路运政方针、政策的发展和法规逐步健全的趋势。内容包括:公路运输行政管理概论;公路运输市场管理;公路旅客运输管理;公路货物运输管理;汽车维修管理;搬运装卸管理;运输服务业管理;监督检查。

本书系县运管所长岗位培训教材,也适用于基层公路运政管理各岗位及其他交通行政管理岗位的工作人员阅读和使用。

本书由交通部教育司审定。

# 前 言

交通部决定在“八五”期间对全国交通行业主要岗位的从业人员实施资格性岗位培训,以提高素质,增强能力(技能),加快交通运输现代化建设的进程。为此,我部在全国范围内组织了相应岗位培训教材的编写工作。

编写教材,依据“岗位规范”的要求,遵循“按需施教、讲究实效”的原则,从岗位的实际工作出发,力求做到针对性、实用性、实效性的统一,简明扼要,通俗易懂。

鉴于全国交通运输改革发展不平衡,各地相应的岗位职责和工作内容亦有差别,在使用全国统一教材时,按部(91)交教字 398 号文的规定,各地可根据实际情况做必要的补充和调整。

岗位培训教材的编写和出版工作得到了很多省交通厅(局)、部属及双重领导单位的大力支持,许多专家和行家为此付出了艰辛的劳动。人民交通出版社和北京交通管理干部学院也做了不少工作。在此,谨向各有关单位、有关同志表示衷心的感谢!

由于岗位培训是一项新的工作,编写岗位培训教材要求高、任务重、时间紧,因此,其中的不足之处在所难免,恳请读者不吝指正,以臻完善。

交通部教育司

1991 年 8 月

## 运管站(所)长岗位培训教材编写委员会

主任委员:郭生海

副主任委员:王 毅 陈贻安

委 员 (按姓名笔画为序):

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王 毅 | 孔卫国 | 刘保新 | 许嘉崑 | 李 刚 |
| 吴国庆 | 陈贻安 | 张锦湘 | 张德发 | 周有才 |
| 郭生海 | 夏越超 | 康文仲 | 蒋 飞 |     |

## 《公路运政管理》

主 编:王 毅

参加编写人员(按姓氏笔画为序):

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 刘保新 | 李 刚 | 张锦湘 | 宋援朝 | 周有才 |
| 康文仲 | 谢景星 |     |     |     |

主 审:郭生海

# 目 录

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>第一章 公路运输行政管理概论</b> .....         | 1   |
| 第一节 公路运输行政管理的概念 .....               | 1   |
| 第二节 公路运输行政管理的方针与任务 .....            | 12  |
| 第三节 公路运政管理体制 .....                  | 32  |
| <b>第二章 公路运输市场管理</b> .....           | 42  |
| 第一节 公路运输市场的概念与特征 .....              | 42  |
| 第二节 公路运输市场的调控 .....                 | 47  |
| 第三节 公路运输市场调查与预测 .....               | 58  |
| 第四节 公路运输市场的规范化管理 .....              | 66  |
| 第五节 建立与完善公路运输市场机制 .....             | 76  |
| <b>第三章 公路旅客运输管理</b> .....           | 88  |
| 第一节 公路旅客运输概述 .....                  | 88  |
| 第二节 公路旅客运输经营资格及单证管理 .....           | 92  |
| 第三节 公路班车客运管理 .....                  | 96  |
| 第四节 出租汽车、旅游汽车客运管理 .....             | 107 |
| 第五节 公路客运站设施及管理 .....                | 114 |
| 第六节 公路旅客运输质量管理 .....                | 122 |
| <b>第四章 公路货物运输管理</b> .....           | 127 |
| 第一节 公路货物运输管理概述 .....                | 127 |
| 第二节 公路货物运输经营资格审查和单证<br>的管理 .....    | 139 |
| 第三节 公路货物运输的货源管理 .....               | 147 |
| 第四节 公路货物合同运输和运输项目招标<br>与投标的管理 ..... | 153 |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 第五节 公路货物运输的分类管理 .....           | 165        |
| 第六节 公路货物运输站点的管理 .....           | 182        |
| 第七节 公路货物运输的质量管理 .....           | 186        |
| <b>第五章 汽车维修管理 .....</b>         | <b>195</b> |
| 第一节 汽车维修的一般概念 .....             | 195        |
| 第二节 汽车维修行业管理的必要性 .....          | 200        |
| 第三节 汽车维修行业管理的原则 .....           | 206        |
| 第四节 汽车维修行业的分类和开业、停业<br>管理 ..... | 212        |
| 第五节 汽车维修质量的监督管理 .....           | 218        |
| 第六节 汽车维修工时定额和收费标准 .....         | 228        |
| <b>第六章 搬运装卸管理 .....</b>         | <b>236</b> |
| 第一节 搬运装卸的概念和功能 .....            | 236        |
| 第二节 搬运装卸的分类与业务范围的划分 .....       | 244        |
| 第三节 搬运装卸的行政管理 .....             | 248        |
| <b>第七章 运输服务业管理 .....</b>        | <b>256</b> |
| 第一节 运输服务业的概念、形式和作用 .....        | 256        |
| 第二节 运输服务业的发展 .....              | 262        |
| 第三节 运输服务业管理 .....               | 268        |
| <b>第八章 监督检查 .....</b>           | <b>276</b> |
| 第一节 监督检查的作用 .....               | 276        |
| 第二节 监督检查的内容 .....               | 281        |
| 第三节 监督检查的方法 .....               | 286        |
| 第四节 违章行为的处理 .....               | 289        |

# 第一章 公路运输行政管理概论

## 第一节 公路运输行政管理的概念

### 一、公路运输行政管理的涵义

《公路运输名词术语》对公路运输行政管理一词所下的规范化定义是：“指各级政府交通主管部门履行政府行政管理职能，对公路运输经济活动进行计划、组织、指导、协调和监督等各项工作的统称。”这个定义对公路运输行政管理的主体、客体和主要任务都作了明确的表述。对于公路运输行政管理概念，可从三个方面进一步理解。

(一)通过了解公路运输概念，掌握公路运输管理的对象和范围。现代交通运输业是由铁路、公路、水路、航空和管道五种运输方式构成的。公路运输是综合运输体系的重要组成部分，它有着同其它四种运输方式不同的内涵和技术、经济特征。《公路运输名词术语》明确定义公路运输是指在公路上使用汽车或其它运输工具从事旅客或货物的运输，也称城乡道路运输。显然，这个定义中的“公路”是公共道路的意思。因此，凡在公共道路上，包括城市街道、公路部门管理的公路、专用公路、乡间道路上使用汽车、拖拉机、其它机动车、人力车、畜力车等从事客货运输活动的，都称为公路运输或城乡道路运输。

长期以来，对于公路运输概念的涵义，本来是没有异义

的。但自 1987 年国务院发布《中华人民共和国公路管理条例》对“公路”做了特定的解释后,公路与道路的内涵才有了差别。《中华人民共和国公路管理条例》界定:“公路是指经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路。”这里“公路”的内涵已不包括城市街道、各种专用公路,以及未纳入公路部门管理和养护的等外公路。鉴于目前我国城市道路和公路由两个部门分管的体制,出于道路专业管理的需要,这样界定“公路”概念也是恰当的,因为这样便于明确划分道路的管理职责,有利于加强对道路的管理。但是,不能用这个概念的“公路”来界定“公路运输”概念的涵义。首先,公路运输是区别于铁路、水路、航空、管道的一种运输方式,除铁路以外的一切陆上运输都属于公路运输的范畴。用界定道路管理范围的公路概念来界定“公路运输”,不能表述公路运输本来的内涵,不能反映客观事物的实际。公路运输与公路管理两个概念中所用“公路”的涵义不尽一样。公路运输包括一切公共道路上的运输,同道路运输的涵义是相同的。在道路运输中,因政府部门职能划分关系,城市公共汽车、电车暂由建设部门管理。其次,运输生产活动具有连续、贯通的特点和要求,一个完整的运输过程,不能受道路管理体制不同的限制。公路运输经济活动是城乡各种道路运输生产的综合反映,如以道路类别来分割运输生产活动和划分运输管理范围,是违背运输经济活动规律的,客观上也是无法划分的。再次,在运输管理职能划分上,我国从来也未以路类、路种或路线来分工,而主要是按照运输范围和营运项目划分相关部门的管理职责。所以,近几年有人提出公路运输不含城市道路上的运输,交通主管部门只能管理公路上的运输,显然是无法律依据的,也不符合客观实际。为避免概念上的混淆而引起误解和矛盾,今后应逐步用“道路运输”替代“公路运输”,以准确地

反映事物的客观实际。正因为如此,本书在其它章节中有时用“公路运输”表述,有时用“道路运输”表述,其基本涵义是一致的,这是习惯用语的衔接,并不因名词的不同在内涵上有所差异。

(二)通过了解“行政管理概念”的涵义,认识公路运输行政管理的主体和基本功能。行政管理是国家政府行政组织对政治、经济、文化和社会等各方面事务的管理。这里讲的行政组织是行政管理的主体,专指各级政府行政执行部门,不包括立法、司法及政府部门以外的企业、事业和社会团体管理行政事务的机构。我国政府的行政组织,就是国务院、各级地方政府及它们所属的职能部门、办事机构。国务院批准的交通部“三定”方案中,明确“交通部是国务院对水路、公路交通进行组织领导和归口实行行业管理的职能部门”;《公路运输管理暂行条例》规定“各级交通主管部门是各级人民政府主管公路运输的行政管理部门。”这在法律规范上明确了公路运输行政管理的主体是各级人民政府交通主管部门,公路运政管理工作的具体执行机关是各级交通主管部门所属的公路运输管理机构。

行政管理的主体,即行政组织的健全完善和适应需要的程度,对提高行政管理的功效和能量、发挥行政管理的作用,有着重要的意义。目前,由于管理体制不顺,机关部门职能划分不明确,没有权威层次的法律规范,管理手段软弱,导致公路运政管理体制分割、职能交叉,常常发生矛盾和出现扯皮现象。如有的部门阻挠、干扰实施路上监督检查;有的部门延伸客运管理的范围和职权;有的部门在汽车驾驶员培训、收费停车场、汽车检测站等方面向公路运输延伸管理职权。这些都严重地影响着公路运输行政管理机关正常履行管理职能和职权,难以对全行业实现整体性的行政管理。

为了使公路运输行政管理机关更好地发挥在公路运输行政管理中的主体作用,在今后实际工作中要继续研究现行管理体制存在的弊端和相关管理部门之间职能划分不清问题,采取多种形式,不断反映情况,不失时机地提出改革建议,并加强舆论宣传,从理论和实践上说清存在的问题和改革意见。公路运输行政管理体制需要研究解决的问题,主要有科学地进行横向管理职权的划分,理顺相关行政管理机关的关系,实现职、责、权一致和全行业的整体管理。

(三)通过了解公路运输其它种类管理概念的涵义,认识公路运输行政管理同公路运输其它种类管理的区别。公路运输业相关管理概念中,常常见到使用的有公路运输管理、公路运输行业管理、公路运输市场管理、公路运输经营管理和公路运输行政管理,它们之间既有联系又有区别。

公路运输管理是这几个管理中含义最宽的概念,它包括了公路运输行政管理、公路运输行业管理、公路运输市场管理、公路运输经营管理,为表述对公路运输事业进行广泛的综合性管理内容时所使用的概念。

公路运输行业管理是改革经济管理体制,实行政府部门管理职能转变过程中提出的、行使行业经济管理的概念。部门经济管理是对本部门企业的人、财、物进行直接的管理,包括宏观控制和经营管理;行业管理则是打破部门界限,不分隶属关系,不分经济成分,对全行业实行间接的宏观管理。按照政府专业经济部门管理职能转变的要求,公路运输行政管理也是对全行业的行政管理。但公路运输行业管理和公路运输行政管理,在管理的主体、任务、深度、层次,方法手段等方面都存在差异。如行业协会对同行业的管理,也属行业管理范畴,显然这种管理的主体、对象范围、采取的方法和工作内容同行政管理都不尽相同。协会在行业管理中主要起桥梁纽带

作用。

公路运输市场管理是以营业性公路运输为管理对象，以对经营资格、经营行为、市场秩序等进行调控、组织、监督、检查和调处运输纠纷及违章行为为内容的管理。它属公路运输行政管理的组成部分，也是公路运输行政管理的重要任务。

公路运输经营管理是指运输经营者自身的经营决策、生产计划、组织指挥、经济核算、财务会计、物资供应和后勤服务等管理，属于微观管理。经营管理与其它几种管理的目标有所不同，经营管理以提高企业经济效益为主要目的，同时要服从和服务于社会效益；而其它几种管理都是以提高社会效益、行业效益为主要目的，但要兼顾企业效益。

## 二、公路运输行政管理的范围

公路运输行政管理的范围，决定于公路运输业的范围。《公路运输管理暂行条例》第二条规定“公路运输业包括公路旅客运输、公路货物运输、搬运装卸、汽车维修、运输服务五个方面”。这五个方面都是公路运输业的组成部分，均属公路运输行政管理的范围。

国民经济各行业范围及其行政管理范围的界定，是依据经济群体的客观规律，反映经济构成的内在规律和管理的实际需要，而不是人们的主观意愿的产物。

首先，在国民经济行业的划分上，为什么按照不同运输方式为行业单元和运输行政管理单元，而不以整个运输为单元？众所周知，国民经济是多体系、多层次的，而运输业是国民经济构成中的一大体系，包括公路、水路、铁路、航空、管道五种运输方式。这五种运输方式虽然都属运输业，而且相互间存在着一定的联系，然而无论是运输工具、经营场所，还是

生产特点和经营管理的要求都是各不相同、相对独立的。因此,按不同运输方式这个层次界定行业和运输行政管理的单元,即把公路运输界定为一个独立的行业,是正确、合理的。当然,为促进综合运输体系的协调发展,也需要在更高的层次上对整个运输业进行综合管理。但是,即使这样,对不同运输方式进行专业管理也是必要的。

其次,为什么把公路旅客运输、公路货物运输、搬运装卸、运输服务和汽车维修均界定在公路运输行业范围内,而不进一步细化呢?因为这五个方面都是为实现同一目标所从事的同一门类生产或服务。它们都是以道路为依托,实现人和物的位移而从事的生产或服务事业。这五个方面构成公路运输业的两大系统,即公路运输生产系统和运输生产的支持保障系统。如图 1-1 所示。

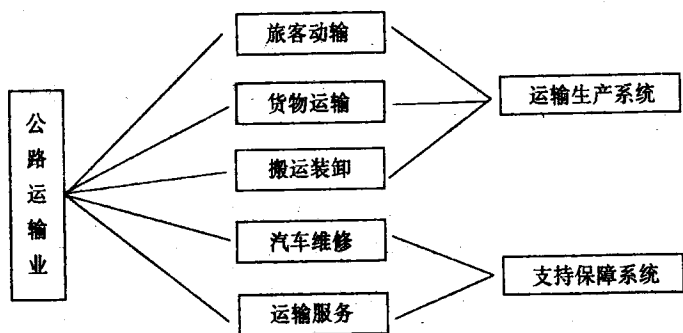


图 1-1

运输生产系统是行业的主体,支持保障系统是运输生产的配套工种。配套工种以行业主体的存在而存在、兴衰而兴衰;行业主体则以行业配套工种的存在和完善得以正常的运转和发展。两者是相互依存、相辅相成、密不可分的整体。所

以,把这五个方面同归属于公路运输,界定在公路运输行政管理范围内,同样是符合公路运输的客观实际的。

第三,公路运输业按性质分为营业性与非营业性两种。《公路运输管理暂行条例》第五条规定:“公路运输分为营业性与非营业性两种。营业性运输指为社会提供劳务,发生各种方式费用结算的公路运输;非营业性运输指为本单位生产、生活服务,不发生费用结算的公路运输。”这一规定明确了区分营业性与非营业性公路运输业的基本界限为:是否向其他单位或个人提供运输服务,并发生一定方式费用结算。

营业性与非营业性公路运输业,虽然在经济属性、运输目标和服务对象方面存在着明显的差别,但就其生产方式、生产场所和生产特点来说,没有根本的区别。营业性与非营业性公路运输业,都是公路运输行业的组成部分,都应纳入公路运输行政管理的范围。只有这样,才能分门别类制定和实施相应的发展政策、调控措施、行为规范和管理办法,从全行业整体上进行有效的管理。

此外,在公路运输行政管理范围的界定上,目前部门之间还存在着一些职能交叉和争议问题,这需要在经济管理体制改革和国家机关机构改革中进一步研究论证,予以合理划分和解决。在旅客运输方面,城市公共汽车、电车客运和少数城市的出租汽车客运仍由建设部门进行管理,把完整的道路旅客运输人为地分割开,势必影响城乡客运贯通,违背运输的客观规律,而且造成政出多门,常常发生矛盾和扯皮现象,影响管理效果。在公路运输服务业方面,有的部门在汽车驾驶员培训、收费汽车停车场、汽车检测站的管理上,向公路运输行政管理领域延伸,造成管理职能的交叉和矛盾;有的部门主张把联运服务业作为一个与五种运输方式并立的独立行业,另立管理机构,把以公路运输为基础和依托的联运服务业分割

出去,进行独立管理,这在理论上不正确,在实际上也没有这个必要。

### 三、公路运输行政管理的性质

公路运输行政管理是国家行政管理的组成部分,具有国家行政管理的基本属性。行政管理是国家的组织活动和管理活动。它反映着国家政府所代表的阶级实质,是国家统治权力的体现,有鲜明的政治性。不同类型的行政管理的内容实质、活动方向、作用方式都不相同的。我国是人民民主专政的社会主义国家,国民经济行政管理的功能,是创建、巩固和发展社会主义的经济体系,组织和发展社会生产、交换、分配和消费,对国民经济实行有效的计划、控制、组织和监督。

行政管理属于上层建筑,必须与经济基础相适应,并为经济基础服务。因此,随着社会经济、政治和科学技术的发展,以及不同历史时期形势和任务的变化,国家行政管理的功能也要随之发展变化。在我国夺取政权的革命年代,解放区行政管理的主要功能是组织一切力量取得革命战争的胜利;在夺取全国政权以后的社会主义改造时期,行政管理的主要功能是建立公有制为主体的社会主义经济基础;当社会主义改造基本完成以后,行政管理功能是集中力量发展社会主义生产力,以经济建设为中心,不断满足人民日益增长的物质文化生活需要。公路运输行政管理作为国家行政管理的组成部分,必须坚持以公有经济为主导,促进公路运输业协调发展,为发展社会主义生产力,满足人民日益增长的物质文化生活需要服务。

从行政管理类型划分上,公路运输行政管理属于国民经济管理范畴。经济管理是国家行政管理的一项基本功能,它鲜明地体现着上层建筑决定于并服务于经济基础的特性。国

家行政管理的功能是通过政府综合与专业经济管理部门实施领导、组织、管理社会经济事务实现的。公路运输行政管理的运输经济功能是通过各级政府交通主管部门的领导、控制、组织、管理、监督来实现的。当然,国家对于国民经济的管理,需要在总体上进行宏观调控,这种总体的调控是通过综合经济管理部门进行的,如工商行政、税收、物价、信贷等,都是属于总体调控综合经济管理。但因现代经济的构成是极其复杂的,有众多的分支体系,也就是说,由众多的行业组成,各个体系或行业,又有其本身的特点和需求,单靠综合经济管理进行总体调控是不够的,需要各个体系或行业根据国民经济的总体目标和自身的特点,做好本行业的调控,进行具体的计划、组织、协调和监督,这就是组成国民经济管理的各个专业经济管理。综合与专业经济管理的有机结合,保障整个国民经济的协调发展。行业行政管理就是国民经济管理中的专业经济管理,公路运输行政管理就是国民经济管理中的公路运输专业经济管理。公路运输行政管理作为国民经济管理的组成部分,必须服从并服务于国民经济发展的总目标。

#### 四、公路运输行政管理的特点

公路运输行政管理的性质决定了公路运输行政管理的特点。它既有各类行政管理普遍具有的特点,又同其他行业的行政管理及公路运输部门经济管理,公路运输企业经营管理有着很大的差别。运用行政管理学理论,结合公路运输行业实际,综合公路运输行政管理主要有以下四个特点。

##### (一)间接控制,宏观管理

改革开放以来,我国各级政府专业经济管理部门实行职能转变,对微观经济由以往的直接控制转变为间接控制,而且对宏观经济由行政的、指令性的管理方式转为经济的、法律