



普通高等教育规划教材

DAOLU YUNSHU
XINGZHENG GUANLIXUE

道路运输行政管理学

李升朝◎编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.



普通高等教育规划教材

Daolu Yunshu Xingzheng Guanlixue
道路运输行政管理学

李升朝 编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书属普通高等教育规划教材,包括道路运输行政管理基础、道路运输行政主体及其职能、道路运输行政决策、道路运输行政执行总论、道路运输车辆技术管理和从业人员管理、道路运输行政许可、道路运输市场监管、道路运输行业信用管理和道路运输行政监督等相关内容。

本书可作为普通高等学校交通运输管理相关专业教材,也可作为各级道路运输管理机构的行政管理人員和一线运政执法人员培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

道路运输行政管理学/李升朝编. —北京:人民交通出版社股份有限公司,2017.4

ISBN 978-7-114-13680-1

I. ①道… II. ①李… III. ①道路运输—交通运输管理—行政管理 IV. ①U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 029495 号

书 名: 道路运输行政管理学

著 作 者: 李升朝

责任编辑: 曹 静

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 15.75

字 数: 367 千

版 次: 2017 年 4 月 第 1 版

印 次: 2017 年 4 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13680-1

定 价: 36.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

道路运输业是国民经济行业之“交通运输业”的重要组成部分,道路运输是综合运输体系的基础。时值国家加快完善综合交通运输体系、使交通运输真正成为发展的先行官、推进“四个交通”全面发展的重大战略机遇期,如何改进提升道路运输服务、满足人民群众日益多样化的出行需求、提高道路运输效率和降低物流成本、使得人民群众更加满意、让经济发展更具活力,是各级交通运输主管部门及其所属的道路运输管理机构履行道路运输行政管理职责的重要任务。本书在以往道路运输行政管理学相关著述基础上,以行政管理学领域最新前沿理论和方法为指导,深入分析道路运输行政管理工作实务,试图建构一个全新框架的道路运输行政管理学教材。

本书共由八章组成,主要讲述了道路运输业务分类、道路运输行政管理主体、道路运输行政职能及管理手段的相关内容。首先,定义道路运输行政的基本概念、对道路运输业务进行详细分类,即叙述“管什么”;其次,对交通运输主管部门及其所属的道路运输管理机构的体制、道路运输行政人员进行叙述,即“谁来管”;再次,以道路运输决策、执行、监督为基本写作框架,以道路运输执行为重点,从事先、事中、事后管理三个方面分述道路运输经营许可、经营管理、诚信管理等执行工作,即叙述“怎么管”;最后,本书以道路运输行政监督收尾。

本书由长安大学李升朝编写,编写内容以相关道路运输的法律、法规、规章以及交通运输部颁布的与道路运输有关的规范性文件为基础,同时参考了交通运输部牵头组织撰写的一些研究报告、调研报告等。本书编写期间,得到了长安大学经济与管理学院的陈引社老师、张周堂老师基于专业角度的支持,得到了陕西省交通运输厅姚军、刘向东和习江鹏等同志基于实务工作角度的写作指导支持,作者所指导的研究生李尚官、冯阳萍、何雅婧等同学对本书写作也做了大量工作,在此一并感谢。

李升朝
2017年1月

CONTENTS 目 录

第一章 道路运输行政管理基础	1
第一节 行政、交通运输行政及道路运输行政	1
第二节 道路运输	9
第三节 道路运输经营分类	11
第四节 道路运输经营者和道路运输从业人员	19
第五节 道路运输属性特征及对行政管理的要求	25
复习题	30
第二章 道路运输行政主体及其职能	31
第一节 道路运输行政主体	31
第二节 道路运输行政主体职能及转变	40
第三节 道路运输行政人员	51
复习题	58
第三章 道路运输行政决策	59
第一节 道路运输行政决策概述	59
第二节 道路运输行政决策体制	63
第三节 道路运输行政决策范围和程序	68
第四节 道路运输业发展规划编制程序	71
第五节 道路运输法规制定程序	72
第六节 道路运输规范性文件制定	85
第七节 道路运输标准的制定	90
复习题	94
第四章 道路运输行政执行总论	95
第一节 道路运输行政执行	95
第二节 道路运输行政许可实施	99
第三节 道路运输行政处罚实施	106
第四节 道路运输行政强制措施实施	115
第五节 道路运输行政强制执行实施	117
第六节 道路运输监督检查	119

复习题	121
第五章 道路运输车辆技术管理和从业人员管理	122
第一节 道路运输车辆技术管理	122
第二节 道路运输从业人员管理	128
第三节 出租汽车驾驶员从业资格管理	135
复习题	140
第六章 道路运输行政许可	141
第一节 道路客运经营许可	141
第二节 道路货物运输经营许可	153
第三节 道路危险货物运输许可	156
第四节 国际道路运输许可	160
第五节 机动车维修经营许可	163
第六节 机动车驾驶员培训许可	167
第七节 出租汽车经营许可	172
复习题	178
第七章 道路运输市场监管	179
第一节 道路客运市场监管	179
第二节 道路货运市场监管	184
第三节 危险货物运输行政监管	187
第四节 国际道路运输运营监管	191
第五节 道路运输价格监管	195
第六节 道路运输相关业务市场监管	198
第七节 出租汽车运营服务行政监管	205
复习题	214
第八章 道路运输行业信用管理	215
第一节 道路运输企业质量信誉考核	215
第二节 道路运输驾驶员诚信考核	222
复习题	227
第九章 道路运输行政监督	228
第一节 道路运输行政执法监督	228
第二节 道路运输行政许可监督	231
第三节 道路运输行政复议	234
复习题	243
参考文献	244

第一章 道路运输行政管理基础

第一节 行政、交通运输行政及道路运输行政

一、行政、行政机关和行政职权

道路运输行政管理工作,属于国家行政管理工作的一部分。要研究道路运输行政管理工作,必须先了解国家行政管理工作的基本知识,这些知识主要包括行政的含义、行政机关体系及行政职权。

(一)行政的含义

1. “行政”一词的字面含义

《说文解字》中解释:“行,道也”。“行”原为名词,后来演变成动词,俗语说:“读万卷书,行万里路”,指出了“行”的本义是实践、执行;“政”从字面意思看,左半部分代表正义,右半部分代表强力,意即以强力施行正义。由此看来,行政重在通过“行”,完成“政”的目标任务。

2. 行政的实务工作含义

从实务看,以我国为例,行政与行政机关、行政权密不可分。根据宪法,行政权属于国家权力的一部分,行政机关属于国家机关的一部分。

国家权力归属于国家权力机关即人民代表大会及其常务委员会,国家权力机关在保留重大决策权(包括立法权等国家权力)后,把大部分执行权分出交给国务院和各级人民政府机构,把专业的执行权分出交给司法机关和军事机关。国务院和各级人民政府因此享有行政权(包括执法权等国家权力);司法机关(包括最高人民检察院和地方各级人民检察院、最高人民法院和地方各级人民法院)因此享有司法权(包括法律监督权和审判权);军事机关因此享有相关的军事指挥权力。总之,国家权力可以分为立法、行政、司法、军事共四大块。这四个权力的关系为“议行合一”,并非完全平行。从国家管理的角度看,人民代表大会重在决策,国务院和各级人民政府重在执行,军事机关重在特殊执行,最高人民检察院和地方各级人民检察院、最高人民法院和地方各级人民法院重在监督执行(专业的执行)。

基于上述内容,行政的基本含义是,各级人民政府及其所属的行政机构基于宪法的规定,通过经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方式执行权力机关的重大决策和国家法律,履行法定职责的各种职能活动。

(二) 行政机关和行政职权

图 1-1、图 1-2 分别为我国国家机构图 and 我国中央国家机构图。

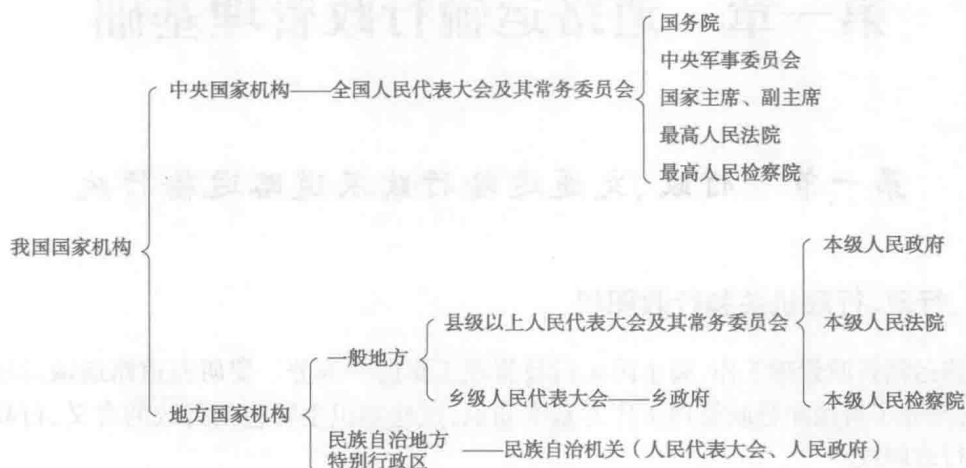


图 1-1 我国国家机构图



图 1-2 我国中央国家机构图

1. 最高行政机关(国务院)及其职权

行使行政权的国家机关在中央为国务院及其组成机构。国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关;行使行政权的国家机关在地方为各级人民政府及其组成机构。

(1) 国务院组成。国务院由总理、副总理若干人、国务委员若干人、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长组成。

(2) 国务院实行总理负责制。总理领导国务院的工作,副总理、国务委员协总理工作。总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。国务院对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,国务院对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

2. 国务院所属机构

国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构(图 1-3)。国务院直属特设机构、国务院直属事业单位为国务院的两类特殊机构,并非典型意义的行政机构。

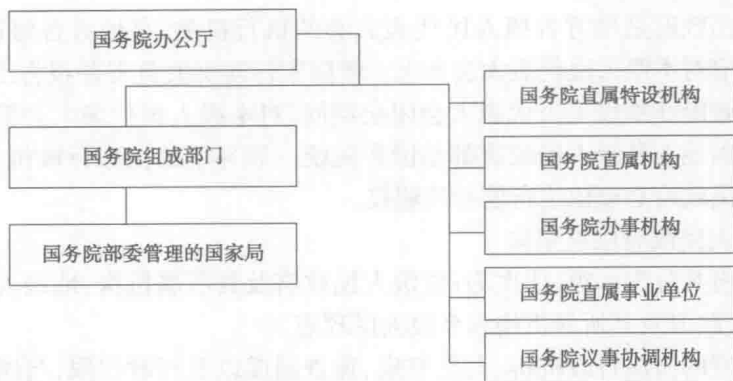


图 1-3 国务院所属机构框架图

国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构在职能分解的基础上设立司、处两级内设机构;国务院组成部门管理的国家行政机构根据工作需要可以设立司、处两级内设机构,也可以只设立处级内设机构。

(1) 国务院办公厅协助国务院领导处理国务院日常工作。

(2) 国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能。国务院组成部门包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作;召集和主持部务会议、委员会会议、委务会议,讨论决定本部门工作的重大问题。各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,发布命令、指示和规章。需要指出的是,监察部与中共中央纪律检查委员会机关合署办公,机构列入国务院序列,编制列入中共中央直属机构。

(3) 国务院国有资产监督管理委员会为国务院直属特设机构。

(4) 国务院直属机构主管国务院的某项专门业务,具有独立的行政管理职能。需要指出的是,国家预防腐败局列入国务院直属机构序列,在监察部加挂牌子。一般来说,属于国务院组成部门的部委参与国务院的重大决策,而“直属机构”则负责专业性行政事务管理。

(5) 国务院办事机构协助国务院总理办理专门事项,不具有独立的行政管理职能。例如国务院法制办公室、国务院研究室等。

(6) 国务院组成部门管理的国家行政机构,由国务院组成部门管理,主管特定业务,行使行政管理职能。例如:国家信访局由国务院办公厅管理,国家能源局由国家发展和改革委员会管理,国家公务员局由人力资源和社会保障部管理,国家铁路局由交通运输部管理,中国民用航空局由交通运输部管理,国家邮政局由交通运输部管理。

(7) 国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。国务院议事协调机构议定的事项,经国务院同意,由有关的行政机构按照各自的职责负责办

理。在特殊或者紧急情况下,经国务院同意,国务院议事协调机构可以规定临时性的行政管理措施。例如:国务院安全生产委员会,其具体工作由国家安全生产监督管理总局承担;国务院纠正行业不正之风办公室保留名义,其工作由监察部承担。

3. 地方人民政府性质和架构

1) 地方各级人民政府性质

地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。地方各级人民政府必须依法行使行政职权。

2) 地方各级人民政府层级架构

地方人民政府共分为四级,依次为:省级人民政府及其所属机构、地级人民政府及其所属机构、县级人民政府及其所属机构和乡级人民政府。

地方人民政府的所属行政机构、人员组成、负责制度以及行政权限,与国务院的差异主要表现在管理行政区域不同、管理权力的程度不同。我国属于中央集权的单一制国家,并非联邦制国家。地方人民政府除不享有国防、外交等直属于国务院的专属权力外,基本上权限范围一致,部门上下对应设立,制度安排类似。

二、交通运输行政

道路运输管理机构隶属于交通运输主管部门,道路运输管理职责是交通运输管理职责的一部分,道路运输行政管理工作是交通运输行政管理工作的必要组成部分,研究道路运输行政管理工作,有必要对更大背景的交通运输行政管理做概要的介绍。

(一) 交通运输

“交通”一词,最早仅指运输所依托的基础设施,陶渊明《桃花源记》中的“阡陌交通”,指路与路相交互通,即交通。“运输”是指使用适当工具实现人和物空间位置变动的活动。由此可见,“交通”是基础,“运输”是目的。后来,“交通”的含义扩大,包含运输的意思在内,与“交通运输”一词同义。

(二) 交通运输行政

交通运输行政,是指国家各级交通运输主管部门及其所属的专业管理机构根据国家法律、法规、规章等规定,通过经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方式对交通运输事务履行法定职责的行政活动。

交通运输行政的主要含义包括以下方面。

(1) 交通运输行政主体是指各级交通运输主管部门及其所属的专业管理机构。交通运输主管部门的内设机构是交通运输主管部门的内部必要组成部分,原则上没有行政主体资格,对外没有独立名义。交通运输主管部门的直属机构,以交通运输部海事局(中华人民共和国海事局)为例,其具有行政主体资格,在地方所设的直属海事局也有行政主体资格。

(2) 交通运输行政的内容主要是对交通运输事务进行的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等。

经济调节是为交通运输发展提供良好的宏观经济环境,对社会交通运输需求和供给进行总量调控,并促进交通运输结构调整和优化,保持交通运输持续快速协调健康发展,立足于交通运输的基础性、先导性、服务性,进一步理清政府与市场的边界,发挥市场在交通运输资源配置中的决定性作用,加快转变政府职能,更好发挥政府作用。经济调节主要运用经济手段和法律手段,必要时辅之以行政手段,通过制定规划和政策指导、发布信息以及规范市场准入条件,引导和调控交通运输行业运行。

市场监管是依法对交通运输市场主体及其行为进行监督和管理,维护公平竞争的市场秩序,形成统一、开放、竞争、有序的交通运输市场体系。管理手段主要包括:①加强交通运输过程监管和后续管理,强化生产经营者的主体责任,完善市场退出机制;②加快建立交通运输强制性标准体系,重点加强对安全生产、工程质量、环境保护、服务质量等方面的监管;③应用信息化等手段创新监管方式,建立交通运输监管信息服务平台,推进监管信息的归集和共享;④创造良好的信用环境;⑤深化交通运输职业资格制度改革,对从业人员实施分类培养、分级管理;⑥改进市场监管执法,改革监管执法体制。

社会管理是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范交通运输社会组织、社会事务,化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。社会管理的手段主要包括:①依法指导和帮助非政府组织(例如,道路运输协会等)的健康发展,推进行业组织自治;②妥善处理突发性、群体性事件;③解决好各种利益矛盾和纠纷;④加快实施政社分开,完善交通运输行业社会组织管理体制,实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,将适合由行业社会组织承担的职能,委托或移交给社会组织承担。

公共服务是指提供公共产品和服务,其包括:①建立交通运输部门向社会力量购买服务制度,制定交通运输领域政府购买服务实施意见,明确购买服务的种类、性质和内容,逐步扩大政府购买服务范围;②在公共汽电车、轨道交通等运营服务领域,进一步引入竞争机制,采取合同、委托等方式向社会购买;③及时、公开地向全社会提供道路运输市场信息等。

(3) 交通运输行政必须坚持依法行政。依法行政的主要法律依据指与交通运输相关的法律、行政法规、部委规章、地方性法规、地方规章等。法律依据包括通用执法依据和专用执法依据。通用执法依据主要包括行政处罚法、行政许可法、行政强制法等,是各级行政主体及其执法人员的共同执法依据,无论治安管理、质量管理、食药监管,还是交通管理、路政管理、运政管理等,都必须严格遵守,除非该法本身有授权可以例外。专用执法依据,以公路交通运输行业为例,主要包括《中华人民共和国公路法》《公路安全保护条例》《中华人民共和国道路运输条例》及相关的若干交通运输部规章,也包括地方相关的立法。

(三) 最高交通运输主管部门组织机构体系

交通运输主管部门由交通运输部和地方省、地、县三级交通运输主管部门组成(共四级),各级地方交通运输主管部门受本级人民政府统一领导,并依照法律或行政法规的规定受交通运输部的业务指导。

1. 三个部管国家局

(1) 中国民用航空局。中国民用航空局的内设机构包括综合司、航空安全办公室、政策法规司、发展计划司、财务司、人事科教司、国际司(港澳台办公室)、运输司、飞行标准司、航空器适航审定司、机场司、空管行业管理办公室、公安局等。在地方设立华北、东北、华东、中南、西南、西北、新疆七大地地区管理局,负责对辖区内民用航空事务实施行业管理和监督,实行垂直管理。另外设立的直属机构空中交通管理局,是民航局管理全国空中交通服务、民用航空通信、导航、监视、航空气象、航行情报的职能机构。

(2) 国家邮政局。国家邮政局内设机构主要包括办公室(外事司)、政策法规司、普遍服务司(机要通信司)、市场监管司、人事司等。垂直管理各省(自治区、直辖市)邮政管理局。

(3) 国家铁路局。国家铁路局内设综合司(外事司)、科技与法制司、安全监察司、运输监督管理司、工程监督管理司、设备监督管理司、人事司等。在地方设立沈阳、上海、广州、成都、武汉、西安、兰州 7 个地区铁路监督管理局,负责辖区内铁路监督管理工作,实行垂直管理。

2. 交通运输部内设机构

内设机构主要包括办公厅、法制司、政策研究室、综合规划司、财务司、人事劳动司、公路局、水运局、运输服务司、安全与质量监督管理局、科技司、国际合作司、公安局、直属机关党委、离退休干部局、中央纪委驻交通运输部纪检组、中国海上搜救中心(海上突发事件应急处置工作的议事协调机构)等。

3. 交通运输部直属机构

交通运输部直属机构包括:中华人民共和国海事局(交通运输部海事局)、部救助打捞局、中国船级社、质监局、职业资格中心、部长江航务管理局等。

中华人民共和国海事局为交通运输部直属行政机构,履行水上交通安全监督管理、船舶及相关水上设施检验和登记、防止船舶污染和航海保障等行政管理和执法职责,下设天津海事局、河北海事局、辽宁海事局、黑龙江海事局、山东海事局、连云港海事局、上海海事局、浙江海事局、福建海事局、广东海事局、深圳海事局、广西海事局、长江海事局、海南海事局等,实行垂直管理体制。地方海事局通常分为省、市、县三级,负责除国家海事局直接管辖以外的本地通航水域、港口的水上安全监管、水上安全检查和水上安全事故调查处理;承担救助打捞、防止船舶污染、船舶和船员管理工作;承担船舶和水上设施及船用产品检验工作等。

4. 交通运输部派出机构

交通运输部长江航务管理局对长江干线航运行使政府行业管理职能,受交通运输部委托或法规授权行使长江干线(云南水富—上海长江口,干线航道里程 2838km)航运行政主管部門职责。长航局现有长江海事局、长江航道局、长江三峡通航管理局、长江航运公安局等直属单位。

交通运输部珠江航务管理局是交通运输部在珠江水系的派出机构,承担珠江水系航运行政管理职责。

(四) 地方各级政府交通运输行政主管部门的组织机构体系

地方交通运输行政管理组织体系的基本结构模式,主要体现为纵向组织体系和横向部门制相结合的体制。

1. 纵向组织体系

地方三级政府基本形成“一省一厅(委)”“一市一局(委)”“一县(区)一局”的组织模式。省、市、县三级交通运输主管部门之间具有上级对下级的业务指导关系,各级交通运输主管部门对本级政府负责。

2. 横向部门制

省级层面基本构建起“一厅(交通运输厅)+专业管理局(公路管理局、港航管理局、运输管理局等)”的构架。另外,许多省份设置综合执法局(总队)或工程质量和安全监督管理局(站)。

地级市层面基本构建起“一局(市交通运输局)+专业管理处(公路管理处或局、港航管理处或局、运输管理处或局等)”的构架。

县级层面基本构建起“一局(县交通运输局)+专业管理站或所(公路管理站、港航管理局、运输管理所等)”的构架。县级层面设置以公路(农村公路)管理机构和道路运输管理机构为主的基本构架,其他专业管理机构视具体情况选设。

但由于各专业管理机构的管理体制和管理工作量的因素,各地对专业管理机构的设置差异很大。

(1) 无水运的省份和部分水运较弱的省份不设港航局,而是将相关职能并入其他机构。水运发达的部分省份单设地方航道、地方海事管理机构。虽然港航、船检、地方海事、航道等管理机构“一门多牌”现象较普遍,但各地实行合署办公的程度不一。

(2) 国铁、民航运输、邮政管理采取中央垂直体制,地方仅承担一些协调性事务。但由于地方铁路管理和民航机场管理一般由省级交通运输厅内设机构承担,部分省份已通过内设或外设直属机构的方式成立了地方铁路和民航管理机构。

(3) 城市客运(包括公共电汽车、出租汽车、轮渡、地铁、轻轨等)管理,已划归交通主管部门负责,各地成立新的内设机构、直属机构或归运输管理机构管理。

3. 地方交通运输专业管理机构的内部管理体制

1) 交通运输主管部门和专业管理机构的关系

交通运输主管部门及其所属的专业管理机构之间是“决策”和“执行”的关系。交通运输主管部门既是各项专业性公共政策的决策者、指导者,也是各个专业管理机构的监督者。专业管理机构则是所属专业业务领域公共政策的执行者。

2) 各专业管理机构纵向关系

(1) 公路管理机构:对国省道,大部分省份实行省以下垂直管理的体制模式;对农村公路,实行省与县之间以块为主、条块结合的体制模式,市级机构作为省级代理,只负责协调具体事务。

(2) 港航管理机构:港口和水路运输大多采用以块为主、条块结合的体制模式;地方航道、地方海事一般按流域设置省级垂直管理的分支机构。

(3)其他专业管理机构大多也采用以块为主、条块结合的体制模式。

三、道路运输行政

道路运输行政是交通运输行政的一个重要分支。道路运输行政管理工作以行政管理学理论作为指导,根据道路运输行政管理自身固有的行业特点,把道路运输专业知识和行政管理学一般理论进行有效结合,兼取道路运输科学与行政管理学之长,处理好两门科学之间的衔接,力争达到“科技与管理是车之两轮,鸟之两翼”,为我国道路运输行政管理实务提供更实用、更贴近实际的理论指导。

(一)道路运输行政含义

道路运输行政,是指国家各级交通运输主管部门及其所属的道路运输管理机构根据国家法律、法规、规章的规定,依法对全社会道路运输事务所进行的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等行政管理活动。

道路运输行政主要有以下特征。

(1)道路运输行政主体是各级交通运输主管部门及其所属的道路运输管理机构。

(2)道路运输行政的内容主要是对道路运输事务所进行的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

(3)道路运输行政必须坚持依法行政,依法行政的主要法律依据是与道路运输相关的法律、行政法规、部委规章、地方性法规、地方规章等。

(二)道路运输相关概念界定

1. 道路运输与交通运输的关系

交通运输按照运输依托的基础设施不同,分为陆路交通运输、水路交通运输和航空交通运输等。其中,陆路交通运输又可以分为道路交通运输、铁路交通运输、管道交通运输等。由此可见,交通运输是母概念,道路运输是子概念。

2. 道路运输与公路运输的关系

“道路运输”一词中的“道路”,根据《道路交通安全法》第一百一十九条(本法中下列用语的含义:(一)“道路”,是指公路、城市道路和虽在单位管辖范围但允许社会机动车通行的地方,包括广场、公共停车场等用于公众通行的场所。))的规定可以看出,道路运输是母概念,公路运输是子概念。

3. 道路运输管理

道路运输管理,泛指对道路运输进行的各种管理活动,包括道路运输行业管理(包含道路运输行政管理和道路运输行业协会自治管理)和道路运输企业管理两大块。道路运输行政管理和道路运输企业管理并列,互不隶属。

4. 交通安全、公路安全、运输安全

交通安全指为了维护道路交通秩序,预防和减少交通事故,保护人身安全,保护公民、法人和其他组织的财产安全及其他合法权益,提高道路通行效率,由国务院公安部门负责和县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门负责的一系列道路管理工作。

公路安全指为了加强公路保护,保障公路完好、安全和畅通,由国务院交通运输主管部门和县级以上地方人民政府交通运输主管部门及其所属的公路管理机构负责的公路保护工作。

运输安全指为了维护道路运输市场秩序,保障道路运输安全,保护道路运输有关各方当事人的合法权益,促进道路运输业的健康发展,由国务院交通运输主管部门和县级以上地方人民政府交通运输主管部门及其所属的道路运输管理机构负责的经营性道路客货运输和危险货物运输安全管理工作。

(三) 道路运输行政的基本管理体系

1. 道路运输管理对象体系

道路运输管理对象体系即“管什么”的问题。管理对象主要指在城乡道路(城市道路和城外公路)上从事的经营性道路运输业务及相关业务,主要包括道路旅客运输、道路货物运输、道路运输相关业务(机动车辆维修和驾驶员培训)、城市客运(城市公共汽车客运、出租汽车客运和汽车租赁等)。

2. 道路运输管理机构组织体系

道路运输管理机构组织体系即“谁来管”的问题。重点对道路运输管理机构的性质、名称、设置、层级、人员等进行叙述。此外,结合交通运输领域综合执法改革,阐述道路运输管理机构的体制改革问题。

3. 道路运输管理机构管理手段体系

道路运输管理机构管理手段体系即“怎么管”的问题。本书重点从依法行政和决策、执行、监督这一角度论述道路运输行政管理工作:首先梳理道路运输行政管理的法律依据并进行效力分析;然后从道路运输行政规划和重大决策程序等方面论述道路运输行政决策问题,从市场准入监管(许可)、经营过程监管(处罚和强制等)及经营退出监管来论述道路运输行政执行问题,从行政复议等角度论述道路运输行政监管问题;最终力图建构比较完整、科学的道路运输行政管理手段体系。

第二节 道路运输

一、运输和运输业

1. 运输

运输一词,据《说文解字》,运,意为迁徙转移,其字形采用“辶”作边旁,“军”作声旁。“辶”(chuò),意即走走停停、跑;军,意即兵车。输,意为托人转运,字形采用“车”作边旁,“俞”作声旁。俞,空中木为舟也,从舟从水。根据现代汉语字典,“运输”意为用交通工具把人员或物资从一个地方运到另一个地方。

2. 运输业

行业(或产业)是指从事相同性质的经济活动的所有单位的集合。根据《国民经济行业

分类》(GB/T 4754—2011),运输业是国民经济行业组成部分之一。《国民经济行业分类》把国民经济行业分为20个门类行业,交通运输业归属于“交通运输、仓储和邮政业”类。交通运输业分为铁路运输业、道路运输业、水上运输业、航空运输业、管道运输业和搬运装卸运输代理业。道路运输业进一步分为城市公共交通运输(公共电汽车客运、城市轨道交通、出租汽车客运、其他城市公共交通运输)、公路旅客运输、道路货物运输、道路运输辅助活动(客运汽车站、公路管理与养护、其他道路运输辅助活动)。

此外,在国民经济20个门类中,汽车租赁属于“租赁和商务服务业”;汽车监测属于“科学研究和技术服务业”;机动车维修属于“居民服务、修理和其他服务业”;驾驶员培训属于“教育”。

3. 本书叙述的道路运输业范畴

根据道路运输行政管理实务工作和本书编写目标,本书述及的道路运输业主要包括道路运输业(客运和货运)、城市电汽车客运、道路客货运相关业务等。其中城市客运中的轨道交通、城市轮渡等,因为其依托的交通基础设施不是道路,故不在本书编写范围。

二、道路运输的概念和特征

(一) 道路运输概念

道路运输,是指自然人、法人或其他组织利用客货车辆在道路(公路和城市道路,不含轨道)上进行的客货运输活动。道路运输是一种能实现“门到门”的最快捷的陆上运输方式,是与轨道运输、水路运输、航空运输和管道运输平行的运输方式之一。

(二) 道路运输的特征

与轨道运输、水路运输、航空运输相比,道路运输的特征主要表现在以下几方面。

(1) 道路运输路网环境开放、密度大、通达行好,因此运输方便灵活。这一特征导致行政监管空白较多,把现代信息技术用于道路运输行政监管是必然选择。

(2) 运输工具价格低、动力成本低、驾驶员雇用成本较低,导致市场准入门槛低。这一特征导致经营者数量庞大,竞争激烈,行政监管成本偏高,鼓励规模化、公司化经营是必然选择。

(3) 道路质量等级参差不齐、运输工具众多、交通安全管理水平低,导致运输安全度较低。这一特征说明安全问题是道路运输监管的重中之重。

三、道路运输基本分类

道路运输行政监管的对象以经营性道路运输为主,以监管个别非经营性道路运输(主要指非经营性国际道路运输和非经营性危险货物运输两大类)为辅。

(一) 经营性道路运输

经营性道路运输是指为社会提供公共服务、具有商业性质的道路运输活动。道路运输的管理范围以经营性道路运输为主。英美法系采用“合同运输”和“非合同运输”;大陆法系

采用“有偿运输”和“无偿运输”，不论其是为本单位还是为社会服务，也不论其是“显性”有偿运输还是“隐性”有偿运输。

（二）非经营性道路运输

非经营性道路运输指不面向社会提供运输服务，主要为本单位生产、生活服务，不具有商业性质的道路运输活动，例如工厂厂区内的货物运输、自办的职工上下班通勤车运输等。

因非经营性道路运输不向社会提供服务，基本不涉及不特定社会公众安全、权益，基本不影响相应的道路运输市场秩序。除个别非经营性道路运输（主要包括非经营性国际道路运输和非经营性危险货物运输），道路运输行政管理对象基本上不包含非经营性道路运输。

第三节 道路运输经营分类

一、国际道路运输经营和国内道路运输经营

根据道路运输经营是否跨越国境，道路运输经营可以分为国际道路运输经营和国内道路运输经营。

（一）国际道路运输经营

国际道路运输经营指从事中华人民共和国与相关国家间的国际道路运输经营活动。国际道路运输包括国际道路旅客运输和国际道路货物运输。

国际道路旅客运输分为定期国际道路旅客运输和不定期国际道路旅客运输。定期国际道路旅客班线运输有线路、站点、班次方案。

国际公路货物运输指国际货物借助一定的运载工具，沿着公路做跨及两个或两个以上国家或地区的移动过程，涉及国际道路货物运输（普通货物运输、货物专用运输、大型物件运输）和国际道路危险货物运输。

（二）国内道路运输经营

国内道路运输经营指从事中华人民共和国国内的道路运输经营活动。国内道路运输经营，按照经营者所从事经营活动的主辅地位的特点，可分为道路运输经营和道路运输相关业务。道路运输经营指为社会公众提供服务、具有商业性质的道路运输活动。道路运输相关业务指为社会公众提供站场经营、机动车辆维修、驾驶员培训等道路运输辅助服务、具有商业性质的业务。

二、道路客运经营和道路货运经营

按照运输对象的不同，道路运输经营分为道路客运经营和道路货运经营。

（一）道路客运经营

道路客运经营指用客车运送旅客、为社会公众提供服务、具有商业性质的道路客运活