

# 第一篇摇绪摇摇论

## 第一章摇交行政法概述

对任何一个国家来说,交通在国民经济与社会发展中都处于极为重要的战略地位。作为国家行政管理之一的交通行政,在改革过程中存在许多新情况和新问题,需要我们去研究和探讨。因此,研究交通行政法学,探讨其固有的规律,对提高交通行政效能,促进我国交通事业健康发展,具有十分重要的意义。

### 第一节摇交行政法的概念、法源及调整对象

#### 一、交行政法的概念

交行政法是行政法这个独立的法律部门的一个分支,同其他任何部门行政法一样,有自己独立的调整对象。对交行政法概念的界定受行政法定义的影响,因此,有必要先对行政法的涵义加以揭示。

##### (一)行政法

行政法,源于法文,这个词最早出现于行政法的“母国”——法国。由于社会历史发展、制度、法律及文化等背景的差异,认识角度的不同,行政法学理论界对这一概念的认识与表述存在分歧。简单归纳有以下几种:

(员)把行政法定义为有关行政的法。例如:德国行政法学家奥托·迈尔(员愿年出版)在其于员愿年出版的《法国行政法理论》一书中提出“行政法即关于行政之法,属于行政之法”这种最简单的定义,统而论之并不错,但缺乏对行政法内涵和外延的进一步揭示,不利于明了行政法的内容体系、本质特征等。

(圆)从管理的角度界定行政法,谓之为管理论。认为“行政法作为一种概念范畴就是管理法”,<sup>①</sup>“行政法是关于政府机构中从事管理活动的各种机构的组织、权力、职责、权利和义务的法。简言之,关于公共管理的法”。<sup>②</sup>这一理论在早期,特别是在大陆法系国家和前苏联的行政法学理论中占有重要地位,在一定的社会历史条件下,对社会的稳定与发展起到一定的积极作用,但不可否认的是这一理论具有明显的片面性。它把法视为管理工具,以管理者为本位,将管理对象视为纯粹的义务客体,过分强调两者之间权力与义务的不对等,只要求管理对象服从命令而轻视对管理者违法责任的追究,同现代民主与法治原则极度不相适应,逐渐被行政法学理论界所放弃。

① [苏]月·馥·马诺辛著:《苏维埃行政法》,群众出版社,员愿年版,第圆页。

② [英]韦沃德·菲力蒲著:《宪法与行政法》英文版,员愿年版,第缘页。

(獠认为行政法是“调整行政关系的法律规范的总称”<sup>①</sup>或者说是“调整行政活动的法律”<sup>②</sup>或是“关于国家各个方面行政管理活动的法律规范的总称”<sup>③</sup>等。此类定义的特点是以行政活动、行政权为中心,单纯从管理者的角度界定行政法,忽略了管理对象的地位、权利,以及从监督法引申出对行政的监督这一行政法的重要使命。从逻辑上也极易导致出行政法的管理主体享有特权的法律结论。日本学者中村弥三次的表述,似能道出这种实质,他说“行政法就是以命令关系即职务上的命令服从为构成原理的执法机关所适用的法规总称”<sup>④</sup>。

(源认为行政法是用于控制行政权的法律,这种观点被称控权论。英美一些行政法学者从权利本位出发,提出“行政法是控制政府权力的法”<sup>⑤</sup>“行政法是控制行政机构执行各种行政程序的法律”<sup>⑥</sup>“行政法是控制国家行政活动的法律部门,它设置行政机构的权力,规范这些权力行使的原则,以及为那些受行政行为侵害者提供法律补救”。<sup>⑦</sup>控权论强调必须通过行政法来制约行政权的行使,防止其腐败,以保障公民权利等。这种观点虽然具有一定的价值,有利于制约权力,保障权利,但对现代社会所要求的积极行政以及行政效率的提高未给予足够的重视,有失片面。

(缘平衡论。这种观点认为,行政法是调整行政关系以及在此基础上所产生的监督行政关系的法律规范的总称。按这种观念,行政关系即管理关系,在这种关系中,行政机关处于优势、主导地位,享有指挥命令权,因而被称为“权力原服从”关系,具有非平衡性。如:在公路行政管理中,交通执法人员代表公路管理机构对损坏路产的相对人进行交通行政处罚。该公路管理机构与管理相对人的关系就是一种非平衡关系。监督行政关系是指为了监督、制约行政权的行使,解决行政争议而产生的各种关系,在这种关系中,行政机关从权力主体转变为义务主体,与行政相对方相比,承担更多的义务,所以这种关系同样具有非平衡性。如:交通管理相对人对交通管理机构的行政处罚行为不服,向上级行政机关提起行政复议或向人民法院提起行政诉讼。在这种关系中,交通管理机构作为被监督一方,应承担更多的义务,与管理相对人之间也是一种非平衡关系。行政法既调整行政关系,又调整监督行政关系,综观其运作全局,它经历了管理中的非平衡至监督中的倒置不平衡,最终达到平衡的辩证过程。<sup>⑧</sup>简单说,在行政关系中行政机关处于优势地位的不平衡,在监督行政关系中相对人找到了平衡,行政法就是以实现这种最终的平衡为目的的“平衡法”。

自 1982 年北京罗豪才教授提出现代行政法的理论基础是平衡论的观点以后,广大的

① 王珉灿主编:《行政法概要》,法律出版社,1983年版,第1页。

② 王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社,1983年版,第1页。

③ 《法学辞典》,上海辞书出版社,1983年版,第1页。

④ [日]中村著:《规范行政法学》,有斐阁,1984年版,第1页。

⑤ 刁爱群著:《行政法》,中国政法大学出版社,1989年版,第1页。

⑥ 刁爱群著:《行政法》,中国政法大学出版社,1989年版,第1页。

⑦ [美]施瓦茨著:《行政法》(英文版),第1页。

⑧ 参见罗豪才:《行政法之语义与意义之分析》,载于《现代行政法的平衡理论》,罗豪才主编,北京大学出版社,第1页。

行政法学者相继推出了大量的赞同平衡论的文章<sup>①</sup>，从不同角度论证了平衡论的合理性，使这一理论不断得到发展与完善。尤其值得一提的是，在《现代行政法学与制约、激励机制》一文中，作者提出了“博弈说”。在该文中，作者这样论述：“现代行政法机制，乃由制约机制与激励机制整合而成。其中，制约机制是指既制约行政权非理性膨胀、保护相对方合法权益，又制约相对方滥用权利、维护行政秩序；激励机制是既激励行政主体积极行政、为公众谋求更多的公益，又激励相对方积极实践法定权利、参与行政，以实现私益的递增。现代行政法正是通过制约机制与激励机制的协调运作，形成最佳的资源配置格局，实现现代行政法的价值目标。”<sup>②</sup>在文章中，作者提出，现代行政法机制应该具有博弈性，而且，这种博弈性决定了现代行政法机制必然是制约机制与激励机制的整合体。对于博弈，作者界定为存在利益竞争的双方，为谋求互惠而自愿合作的战略选择，它以“游戏”双方地位平等为前提，以双方都能从“游戏”中获益为基础。“博弈说”通过对现代行政的两种基本功能——制约功能与激励功能之间平衡关系的分析，为平衡论增添了新的内容，并且有助于推动行政法学界对各种具有‘激励’性质的行政法现象（如非权力性和非强制性行政手段的运用，行政管理的市场化、民营化趋向，行政公开与公民参与等）的研究。”<sup>③</sup>

## （二）交通行政法的概念

通过以上对行政法概念的分析我们可以知道，对这一概念的界定主要从三个角度出发，即“管理论”、“控权论”和“平衡论”。前两种界定或强调对相对方进行管理而忽视对行政权的监督与制约，或只重视对行政权的制约，以防止其被滥用而忽视了对行政相对方权利滥用问题的解决，都具有片面性。“平衡论”则从行政权与行政相对方权利平衡配置的角度对行政法的涵义进行揭示，是当前行政法学界比较流行的一种观点。交通行政法作为行政法这一独立法律部门的一个分支，对其概念的界定因此也便存在这样的问题。

从目前对交通行政法概念的界定来看，主要有两种趋势，一种是采用“管理论”，另一种是采用“控权论”，从“平衡论”的角度进行揭示的还很少见。从“管理论”角度界定交通行政法的学者认为：“交通行政法是调整交通行政管理关系的法律规范的总和”，“其目的是为了保障交通行政管理活动在法律的范围内有效地实施”，“交通行政法调整的对象，仅是交通行政管理关系”。<sup>④</sup>这种界定同样只强调运用交通行政权进行管理，而忽略了对交通行政法的监督与制约，也没有将保护相对方权利的享有包括在内，有失片面。

我们认为，交通行政法应被界定为是在实现国家交通行政职能过程中，通过对交通行政权的授予、行使与控制和对相对一方权利的保障与约束来调整交通行政主体与相对方之间的各种交通行政关系及监督交通行政关系的法律规范的总称，是行政法的一个分支。这一定义包括以下几层含义：

- ① 如胡建森的《谈谈中国行政法学理论基础与“平衡论”》，崔卓兰的《行政法观念更新试论》，姜明安的《授权、分权、控权——平衡行政法生存的理》，熊文钊的《行政法理论基础的中心点与基石：保障公益、授权与控权》等等。
- ② 罗豪才、宋功德：《现代行政法学与制约、激励机制》，载于《中国法学》1999年第3期。
- ③ 冯军、刘翠霄：《行政法学研究述评》，载于《法学研究》1999年第5期。
- ④ 周河祥等：《实用交通行政法》，中国政法大学出版社，1998年版，第27页。

(丙) 交通行政法的目的和任务旨在实现国家交通行政职能, 以建立依法治理交通的法律秩序。

(圆) 交通行政法调整的对象是拥有交通行政职权的交通行政主体与不拥有交通行政职权的交通行政相对方之间的交通行政关系及监督交通行政关系。在交通行政关系中, 交通行政主体居于管理者的地位, 可以在职权范围内制定规章、发布命令, 并根据法律、法规及规章的授权作出具体交通行政行为, 以维护交通秩序。在监督交通行政关系中, 交通行政相对方有权对交通行政机关违法及不合理的具体交通行政行为申请交通行政复议或提起交通行政诉讼。

(獠) 交通行政法是调整各种交通行政关系及监督交通行政关系的法律规范。它不仅规定交通行政主体的性质及地位, 也规定交通行政相对方的性质及地位; 不仅规定交通行政主体的活动及程序, 也规定交通行政相对方的活动及方式; 同时还规定对实施以上活动所实行的责任制度。

## 二、交通行政法的法源

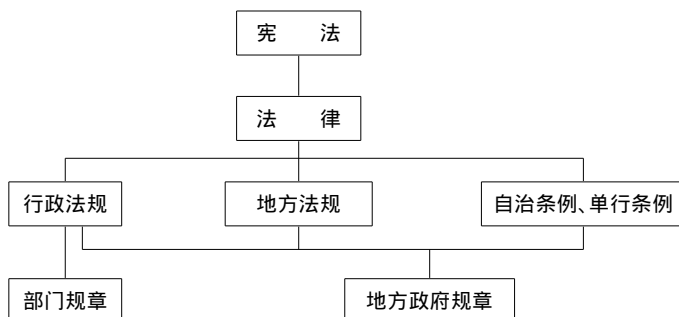
法源指法的存在形式, 即法律部门中法律规范的来源或出处, 也是法律规范的载体。由于交通行政管理活动范围广泛, 种类繁多, 并处于不断的变动之中, 因此, 很难制定一部统一的交通行政法典, 大量的交通行政法律规范都分布在各种法律、法规及规章等规范性文件当中。我国交通行政法的法源包括:

### (一) 交通行政法的基本法源

在交通行政法的各种法源中, 最高国家权力机关制定的宪法、法律, 最高国家行政机关制定的行政法规, 地方权力机关制定的地方性法规, 民族自治地方权力机关制定的自治条例和单行条例, 以及宪法、组织法授权的特定中央部门行政机关和地方行政机关制定的规章是基本法源。交通行政法律规范的其他表现形式是非基本法源。

#### 宪法

宪法是国家的根本大法, 具有最高法律效力和最高的法律地位, 是各项立法的依据。宪法中确立了一系列行政法的原则及规范, 这些原则和规范都具有基础性、纲领性、指导性, 并具有统率作用和最高的适用效力, 是行政法的法源。毫无疑问, 宪法也是交通行政法的表现形式。对行政法而言, 宪法主要涉及行政权力的取得、行使及对其进行的监督。具有行政法意义的宪法规范主要有:



### ㉑ 国家行政权的来源及权力行使的基本原则

如宪法规定,行政机关由各级人民代表大会产生并向其负责,行政机关实行民主集中制原则等。

### ㉒ 行政机关在国家机构中的法律地位和行政体制

如《中华人民共和国宪法》第 92 条第 1 款规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。”

### ㉓ 行政组织及权限

如《中华人民共和国宪法》第 107 条第 1 款规定:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

### ㉔ 行政权力与公民权利的关系及处理原则

我国宪法规定了公民的基本权利和义务,特别是遭受行政机关及其工作人员侵害时有权进行检举、控告、申诉、获取国家赔偿等。

### ㉕ 法律

法律是全国人民代表大会或其常务委员会根据宪法或依职权制定的规范性法律文件。根据制定机关的不同,它可以分为基本法律和一般法律。前者由全国人民代表大会制定,后者由全国人民代表大会常务委员会制定。法律中涉及的交通行政权力的取得、行使及对其加以监督补救的规范,均为交通行政法律规范。这些法律不仅规定了交通行政权的范围、行使界限、行使程序及职责,而且规定了对交通行政权的监督及对受侵害者的保护与补救等内容。法律作为交通行政法的法源,具有较高的效力等级,是其他法源的基本依据。宪法以外的其他形式的法律规范都是法律的具体化,具有执行性与从属性,并不得与法律相抵触。法律关于交通行政法的内容大致可以分为以下几方面:

#### ㉑ 关于交通行政权的设定、取得及权限范围方面的法律

例如,《中华人民共和国公路法》<sup>①</sup>第 8 条规定:“国务院交通主管部门主管全国公路工作。县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作;但是,县级以上地方人民政府交通主管部门对国道、省道的管理、监督职责,由省、自治区、直辖市人民政府确定。乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的乡道的建设和养护工作。县级以上地方人民政府交通主管部门可以决定由公路管理机构依照本法规定行使公路行政管理职责。”

#### ㉒ 关于交通行政权的运用与行使方面的法律

例如,《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国海上环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》等法律都对这方面的问题作了相关规定,因而成为规范交通行政权运用与行使的重要依据。

<sup>①</sup> 1984年 9月 20日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过,根据 1997年 9月 3日第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改中华人民共和国公路法的决定》修正,本书以后的引用均与此一致,不再具体说明。

狗关于对交通行政权的行使予以监督以及对受害者予以补救的法律

例如:《行政监察法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》以及《国家赔偿法》等 都对行政机关及公务员违法、不当行使职权进行监督并对因此受到侵害的人予以救济作了相应规定。这些法律是一般行政法的表现形式,当然也就成为交通行政法的法源。摇摇

以上只是我们根据行政法学理论对交通行政法规范所做的归类,在我国的立法实践中,并不是以此归类来创制法律的,而往往在一部法律中同时规定多个方面的内容。如《中华人民共和国公路法》就既有交通行政权设定、取得和权限范围方面的规定,又有交通行政权运用与取得方面的规定,还有交通行政权监督以及对相对一方救济方面的规定。目前,我国以交通部为主管部门的交通行政法律主要有:1987年颁布的《中华人民共和国公路法》、1988年颁布的《中华人民共和国海上交通安全法》、1989年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》等。

猿行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律制定的有关政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。国务院是国家最高行政机关,是全国行政管理的最高指挥机关。制定行政法规是国务院领导全国行政工作的一种有效手段。因此,行政法规作为交通行政法的法源与其他法源相比,在数量上远比法律要多,是交通行政法的主要表现形式。另外,这里所指的作为交通行政法法源的“行政法规”主要是指狭义的行政法规,即交通行政法规。规范其他领域的行政法规中也有规范交通行政方面的内容,但是毕竟少之又少。摇摇

国务院制定的交通行政法规必须按照法定程序和方式制定、公布,并不得与宪法、法律相抵触。目前以交通部为主管部门的行政法规主要有:国务院 1987年颁布的《关于加强公路养护和管理工作的指示》、1987年颁布的《外国籍非军用船舶通过琼州海峡管理规则》、1988年颁布的《国务院批准交通部关于制止乱砍滥伐公路两旁树木的报告》、1988年颁布的《国务院关于加强路政管理保障公路安全畅通的通知》、1988年颁布的《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、1989年颁布 1990年修正的《内河交通安全管理条例》、1989年颁布的《中华人民共和国公路管理条例》、1989年颁布的《中华人民共和国航道管理条例》、1989年颁布 1990年修正的《水路运输管理条例》、1989年颁布 1990年修正的《中华人民共和国海上国际集装箱运输管理规定》、1989年颁布的《关于外商参与打捞中国沿海水域沉船沉物管理办法》、1989年颁布的《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》、1989年颁布的《中华人民共和国船舶登记条例》、1989年颁布的《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》、1989年颁布的《中华人民共和国航标条例》,国务院批准交通部 1989年颁布的《中华人民共和国打捞沉船沉物管理办法》、1989年颁布的《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》、1989年颁布的《中华人民共和国外国籍船舶航行长江水域管理规定》、1989年颁布的《中华人民共和国海上交通事故调查处理条例》、1989年颁布的《中华人民共和国海上航行警告和航行通告管理规定》、1989年颁布的《上海航运交易所管理规定》等。摇摇

源地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省会市、国务院批准的较大的市<sup>①</sup>以及经济特区市<sup>②</sup>的人民代表大会及其常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,根据本行政区域的具体情况和实际需要所制定的规范性文件总称,是地方交通行政管理部门从事国家交通行政管理的法律依据之一,因而,成为交通行政法的一个非常重要的法源。

作为交通行政法表现形式的地方性法规数量较多,据粗略统计,我国具有立法权的地方人大制定的地方性法规已经超过百件。如,1997年颁布的《吉林省道路运输管理条例》、1998年颁布的《吉林省公路管理条例》、1995年颁布的《云南省道路运输管理条例》、1995年颁布的《安徽省水路运输管理条例》、1993年颁布的《湖北省公路路政管理条例》等。这些地方性法规适应了地方交通行政管理活动范围广泛、易变化的特点,在地方交通行政事业中起了较为重要的作用。

#### 自治条例和单行条例

自治条例和单行条例是指民族自治地方人民代表大会依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限,结合当地民族的政治、经济和文化特点,制定的规范性文件。自治条例和单行条例不同于地方性法规,可以对法律和行政法规的规定进行变通。并且自治区的自治条例和单行条例须报全国人大常委会批准,自治州、自治县的自治条例和单行条例须报省或自治区人大常委会批准,自治条例和单行条例的立法主体除省一级的自治区、省辖市一级的自治州的人民代表大会外,还包括县一级的自治县人民代表大会。自治条例和单行条例是行政法的法源,当然也就是交通行政法的重要的法源。而且,许多条例对交通行政管理活动作专门规定,成为交通行政法的更为重要的法源。如,1993年湖北省人大常委会批准的《恩施土家族苗族自治州县乡公路管理条例》、1995年河北省人大常委会批准的《宽城满族自治县地方公路条例》、1995年青海省人大常委会批准的《互助土族自治县公路管护条例》等。

#### 行政规章

行政规章是指国务院主管部门或地方人民政府依职权或授权制定的,具有强制力的普遍性行为规则,可以分为部门规章和地方政府规章。部门规章是指国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,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,按照法定程序制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件的总称。地方政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市以及经济特区市的人民政府,根据法律和行政法规、地方性法规制定的,普遍适用于本行政区域行政管理工作的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件的总称。

作为交通行政法法源的行政规章,主要指规范交通行政管理活动的适用于交通行政领域

- ① 1993年 4月 15日国务院批准唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、重庆 10个城市为较大市。1995年 7月 1日,又批准宁波为较大市。1995年 7月 1日批准邯郸、本溪、淄博为较大市。到现在为止,共有 17个较大市。
- ② 包括深圳、珠海、厦门、汕头等四个城市。严格地说,经济特区法规属于授权立法,其调整事项和效力不同于普通的地方性法规,可以对法律、行政法规、地方性法规可以作变通规定。

的交通行政规章。交通行政规章的数量较多,仅1999年就有上百件。以国家交通部制定的规章为例,在公路建设养护方面有:《公路工程质量管理办法》、《公路工程行业标准管理办法》等四件;在水运工程方面有《水运工程施工监理招标投标管理办法(试行)》;在道路运输方面有《道路运输服务质量投诉管理规定》、《汽车货物运输规则》等四件,在超限运输管理方面《超限运输车辆行驶公路管理规定》。在地方行政规章方面,有《上海市货运出租汽车运输管理暂行规定》等。这些行政规章在日常交通行政管理活动中承担十分突出、重要的角色。

## (二) 交通行政法的非基本法源

### 1. 国际条约和行政协定

国际条约指规定两个或两个以上国家关于政治、经济、贸易、法律、文化、军事等方面相互权利和义务的各种协议。行政协定是指两个或两个以上的政府相互之间签定的有关政治、经济、贸易、法律、文化和军事等方面的协议。我们国家和政府一旦与外国或外国政府签定了条约或协定,所签定的条约和协定对国内的机关、组织和公民同样具有法律约束力。所以,其中具有的交通行政法方面的内容就成为我国交通行政法的一个法源。例如,于1959年12月15日签署的《中华人民共和国政府和希腊共和国政府海运协定》、1959年12月15日签署的《中华人民共和国和法兰西共和国政府海运协定》、1959年12月15日签署的《中华人民共和国政府和印度共和国海运协定》、1959年12月15日签订的《中华人民共和国和俄罗斯联邦政府汽车运输协定》、1959年12月15日签订的《中华人民共和国吉林省和朝鲜民主主义共和国咸镜北道关于两国边境地方贸易货物汽车直达运输协议书》等。

### 2. 法律解释

法律解释是指对法律规范的含义以及所使用的概念、术语、定义所作的说明和解释。分为有权解释和无权解释。作为交通行政法法源的法律解释属于有权解释。例如,1994年通过的《吉林省人民代表大会常务委员会关于吉林省道路运输管理条例 执法主体的解释》,1994年交通部《关于道路客运范畴和线路审批权限的复函》等。

### 3. 其他交通行政法非基本法源

除以上两种非基本法源外,通常把交通行政机关与党派、群众团体等联合发布的交通行政法规、规章等文件也视为交通行政法的法源。

## 三、交通行政法的调整对象

交通行政法是调整交通行政关系<sup>①</sup>及监督交通行政关系<sup>②</sup>的法律规范。很显然,交通行政法的调整对象就是交通行政关系及监督交通行政关系。具体地说,交通行政法调整的社会关系主要有以下三种:

---

① 交通行政关系是一种在交通行政权行使过程中所形成的特殊社会关系,是交通行政法的调整对象。

② 监督交通行政关系是管理相对人对行政主体进行监督过程中所产生的一种社会关系,是法律救济关系。

### (一) 交通行政权力取得过程中交通行政机关与权力机关的关系

调整这种交通行政关系的法律规范主要调整交通行政权力的授予、交通行政机关的权限、职责及活动原则、交通行政法律责任等。如：

(员)《中华人民共和国公路法》第 8 条规定：“国务院交通主管部门主管全国公路工作。县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作；但是，县级以上地方人民政府交通主管部门对国道、省道的管理、监督职责，由省、自治区、直辖市人民政府确定。乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的乡道的建设和养护工作。县级以上地方人民政府交通主管部门可以决定由公路管理机关依照本法规定行使公路行政管理职责。”

(圆)1995 年颁布的《安徽省水路运输管理条例》第 15 条规定：“交通行政主管部门及航运管理机构工作人员有下列行为之一的，由其所在单位或者上级主管部门给予行政处分，造成经济损失的，按国家有关规定予以赔偿，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- ①以权谋私、收受财物的；
- ②玩忽职守、严重失职的；
- ③违反规定设置水上检查站，拦截船舶检查、收费、罚款的；
- ④不按规定收取航运规费或罚款的；
- ⑤侵犯运输当事人合法权益的；
- ⑥打击报复举报人的。”

(二) 交通行政权力行使运用过程中交通行政机关与作为相对一方的公民、法人及其他组织所发生的关系

交通行政管理关系是交通行政主体实现国家交通行政权的社会形式，是一种特殊的社会关系。具体地说，就是拥有国家交通行政权的交通行政主体为了实现其职能，运用命令、指示、合同及其他手段（如交通行政指导、交通行政奖励等），同交通行政相对一方之间发生的各种关系的总称。与其他一般的社会关系相比，具有以下几个特征：

(员)交通行政管理关系中必有一方是作为交通行政主体的交通行政机关及其工作人员或得到授权的其他组织或者个人，如果不具备这一特征，就不构成交通行政管理关系。

(圆)交通行政管理关系是交通行政主体在行使交通行政管理权能的过程中与交通行政相对一方发生的，其内容与国家交通行政权力直接相关，与交通行政权没有关系的社会关系不是交通行政管理关系。

(獭)交通行政管理关系的发生依赖交通行政行为的作出。这些行为多数具有强制性、单方性，如交通行政处罚、交通行政强制执行等，但有相当一部分交通行政行为不具有强制性，如交通行政指导，而且这种行为有不断增多的趋势。

(源)在交通行政管理关系中，交通行政主体作为管理者，往往居于主导地位，主要表现在三个方面：

①交通行政管理关系的产生、变更及消灭，往往取决于交通行政主体的单方行为，无须以双方协商一致为前提。例如，根据 1997 年颁布的《吉林省道路运输管理条例》第 24 条的规定，道路运输管理机构可以到经营单位、作业现场检查，或者在公路征费稽查站执行运政管理任务。

②为保障正常的交通行政管理秩序，交通行政主体可以对交通行政相对一方采取直接的

怨

强制措施,如交通行政强制征收,而交通行政相对一方则没有权利采取这样的手段。

③交通行政主体在行使交通行政权能的过程中,享有交通行政特权。例如交通行政行为的推定有效,即基于交通优先权的交通行政行为一经作出,只要未被有权机关正式撤销,即使违法或不当,也被推定有效。

交通行政管理关系是最常见的关系。当然也是最需要交通行政法律规范予以调整的关系。由于交通行政权与交通行政相对一方的权利之间并不完全是对等关系,因而如何保障交通行政权有效行使,又不对交通行政相对一方的合法利益及自由造成侵犯便成为一件非常重要的事情。交通行政法对这类关系的调整方式主要是规定交通行政主体权力及交通行政相对方权利的拥有、行使,各自义务的履行以及违反法律规定所应当承担的法律责任等。摇摇摇摇摇摇

### (三)对交通行政权的实施进行监督所发生的监督交通行政关系

这类关系主要指各级权力机关与交通行政机关及其公务员之间所发生的监督与被监督关系,各级人民法院与交通行政机关之间的监督与被监督关系,人民检察院与交通行政机关及其公务员之间所发生的监督与被监督关系,公民个人、社会团体及新闻媒介与交通行政机关及其公务员的监督与被监督关系,以及交通行政系统内部的上级交通行政机关对下级交通行政机关的监督关系。

## 第二节 摇交通行政法研究的理论起点

对交通行政法进行研究,首先要搞清楚几个基本的理论范畴,并以此为交通行政法研究的理论起点。具体应该包括 猿个:行政、交通行政以及交通行政权。

### 一、行政

“行政”一词的英文是 ~~葬葬葬葬葬葬~~ 源于古希腊文 ~~葬葬葬葬葬葬~~ 原意是“事务的执行”<sup>①</sup>。行政法上的“行政”有特定的含义,在不同社会制度、不同法律传统及法律形式的国家、不同的历史时期,对行政的内涵有着不同的规定。综合国内外学者的论述,主要有以下几种观点:

(员)行政指国家意志的执行。持这种观点的论述把国家的活动分为两部分:一部分是国家意志的制订和表达,另一部分是国家意志的执行,行政就是后一部分的国家活动。<sup>②</sup>

(圆)行政是除立法、司法活动之外的一切活动。这种观点被称为“排除说”、“蒸馏说”,是对行政的一种消极定义。日本行政法学家美浓部达吉在其《行政法撮要》中指出:“行政即行于法律以下的国家行为中除去司法行为部分。”国内也有部分行政法学者持这种看法。由于

① 据美国出版的《文学与科学》一书统计,“行政”一词有 员圆 种含义。

② 持这种观点的主要代表是美国早期行政法学家古德诺(~~葬葬葬葬葬葬~~),他在《政治与行政》一书中指出:“在一切政治制度中,只有两种基本的功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。前者谓之政治,后者谓之行政。”这种观点已经开始对国家活动进行分类,可以说是一个进步。但是,这种见解在某种程度上过于绝对化,将行政决策等一些国家活动排除在外。

现代行政的发展,出现了职权的交叉、混合,同一个行政机关可能同时具有行政职能、准立法职能及准司法职能,因此“排除说”便很难表述行政的含义了。

(獠行政是对国家事务的管理。这种观点在国内外都很流行。美国《社会科学辞典》这样解释:“行政为国家事务的管理。”萨佛里兹的《公共行政辞典》解释行政是政府事务的管理和指导。在当代,由于行政与管理在研究领域出现了融合的趋势,所以,用管理来定义行政便显得很不充分。

马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一书中对“行政”所下的定义是“行政是国家的组织活动”。从这一定义,我们可以得出三层意思:

其一,行政是一种国家活动,不是一般的社会活动。只有国家出现以后才有行政,将来国家消亡了,行政也自然消亡。

其二,行政不是国家的所有活动,只是它的组织活动,也就是对国家事务的组织与监督。

其三,只有国家或代表国家的机关才有权进行行政活动。

我们认为,行政法学研究的行政是指行政主体依法对国家与公共事务的决策、组织、管理与调控。这一定义包括两层意思:

第一,行政是行政主体的活动。行政主体是享有国家行政权,能以自己的名义行使行政权,并能独立承担因此而产生的法律责任的组织。在我国,它主要是国家行政机关及其机构,同时也包括得到授权的企业、事业单位和社会组织。

第二,行政不是行政主体的所有活动,它限于行政主体对国家和社会事务的管理。

基于以上论述,我们可以按照行政活动的内容把行政划分为以下种类:国防行政、外交行政、公安行政、交通行政、金融行政、工商行政、税务行政、海关行政、计量行政、统计行政、文教行政、卫生行政及环保行政等。由于交通事关“衣食住行”四大基本生存活动中的“行”,因而,交通行政在国家行政活动中具有不可替代的重要地位,对交通行政的研究也就愈加重要。

## 二、交通行政

### (一)交通

交通,古代称为“交关”,为来往通达或彼此相通之意。《后汉书·西羌传》中记载为:“通道玉门,隔绝羌胡,使南北不得交关。”随社会经济、地域政治及互联网的发展,“交通”一词的含义也不断得到丰富,出现了广义与狭义两种意义的交通。现代意义上广义的交通是指各种运输方式和邮电通信的总称,也就是通过运输工具对人与物的运送以及通过各种电信手段对语言、文字、符号和图像的传播,即人员、物资和信息的流动。其中“各种运输方式”包括公路运输、铁路运输、水路运输、航空运输和管道运输等多种运输方式,也就是交通业或运输业,即狭义的交通。由于种种原因,人们心目中的交通多是指狭义的交通,因此,本书试从狭义交通的角度对交通行政加以论述。

### (二)交通行政

交通行政是指交通行政机关依法对交通事业进行组织、管理的活动。具有以下特征:

(员)交通行政的主体是国家和地方各级交通机关及得到授权的交通行政管理机构。交通行政机关是由国家依法设立的,代表国家依法行使交通行政管理职权,负责交通行政管理事务,它是交通行政最主要的主体,如国家交通部、省级交通厅、市(县)交通局等;其次是法律、

法规授权的组织,通过法律、法规的规定,将其不具有的行政管理权授予该组织,使其具有交通行政主体身份,以自己的名义从事交通行政活动,并独立承担法律责任,如:《吉林省公路管理条例》第 10 条第 1 款规定:“公路路政管理职责由县级以上地方人民政府交通主管部门所属的公路管理机构行使”,直接将行政执法权授予公路管理机构,使吉林省的公路管理机构具备了交通行政主体资格。黑龙江省、辽宁省、湖南省、山西省等一些省份也都通过地方性法规的授权使公路管理机构获得了授权性行政主体资格。其他国家机关,如司法机关和没有得到法律、法规、规章授权的交通事业单位都无权进行交通行政管理活动。

(圆)交通行政的客体是交通行政参加者之间的权利义务关系。其范围非常广泛,包括财产关系、部分人身关系以及由物(如交通工具、土地、房屋)或行为(如侵权行为、交通肇事、规费征收、偷逃税款等)引发的其他关系。

(獭)交通行政的对象是国家和地方的交通行政事务。交通行政事务的内容非常广泛,如,公路计划、规划,公路养护管理,公路路政管理,道路运政管理,水路运政管理,航道行政管理,港务监督管理,征费稽查管理等。

(源)交通行政管理活动必须依法进行,接受法律、法规及规章的监督与制约。依法行政原则具体到交通行政管理活动就是依法治理交通。交通行政机关进行活动不但要遵守交通实体法的强制性规定,而且,还必须遵守法定程序,不得超越职权、滥用职权,否则,其行为违法并须承担相应的法律责任。

(缘)交通行政是执行国家意志的一种强制性活动,是交通行政管理领域中的国家意志的执行,除交通行政合同、交通行政指导等非强制性活动以外,几乎都是单方行政行为。对违反交通行政强制性规定的交通行政相对方,交通行政机关有权采取强制措施迫使其履行相应义务,甚至对之予以交通行政处罚以维持交通行政秩序。

### 三、交通行政权

交通行政法是用以调整交通行政关系及监督交通行政关系的法律规范,交通行政关系与监督交通行政关系实质上就是交通行政主体在行使交通行政权的过程中与交通行政相对方所产生的各种关系。交通行政关系、监督交通行政关系以及交通行政法的其他各个问题无一不与交通行政权存在这样或那样的关系。因此,交通行政权便成为交通行政法的核心问题,是交通行政法研究的关键。

#### (一)行政权

所谓行政权(狭义行政权)按多数人的观点,是指国家行政机关执行法律,实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。为了便于理解,有必要通过与相关概念进行区别以揭示行政权的内涵与外延。

行政权与政权通常是指一个国家的统治权,统治权完整而独立就意味着主权。行政权是国家政权的一个组成部分,是国家主权的一项内容。政权的主体是国家,行政权的主体是政府(行政机关)。

行政权与权利通常指行政权作为一种权力,与权利在法理上是不能等同的两个概念。权力指一定的机关或组织依法所具有的支配力量,而权利是指公民、法人或其他组织(有时也包括国家机关)可以依法作为或不作为的一种资格。二者的区别主要有以下几点:

#### 圆

(员)权力的主体限于国家机关或组织,公民不能成为权力主体,而权利主体除了国家机关或组织,还可以是自然人;

(圆)权力的实现一般取决于权力主体的意志,多数权力行为具有单方性、强制性,而权利的实现不仅取决于公民自身的行为,权力主体的权力行为也对其产生一定的影响,多不具有单方性;

(獭)权力不可以自由处分,非经法律规定并经法定程序,不能增加、减少或放弃权力,而权利一般可以相对自由地放弃或转让。

行政权与行政职权行政权是行政主体依法对国家事务进行管理的权力,具有一般性、抽象性、广泛性。这种权力不能抽象地由一般行政机关行使,而必须被具体到某一个具体的行政机关或公务员身上。而后者则是“定位”到具体行政机关及工作人员身上的,与其职务及职位相适应的管理资格与权能。二者是一般与个别、抽象与具体的关系。

## (二)交通行政权

交通行政权,简单扼要地说,就是交通行政主体依法对国家交通事业进行组织、管理的权力,是国家行政权在交通领域的具体运用。交通行政权究其来源,无外乎有三种方式:一是交通行政机关依法设立,并经有权机关批准以后,交通行政权自然产生,交通行政机关即具有交通行政管理职能;二是本来没有交通行政权的企事业单位,经法律、法规授权后,即具有了交通行政权,是一种外来的行政权力;三是相关事业组织,其本身不具有交通行政权,法律、法规也未授予其交通行政权,但经过交通行政机关合法委托,以该交通行政机关的名义从事交通行政活动,并由该交通行政机关承担责任。此时,该事业组织也具有相应的交通行政权,是一种由委托而产生的行政权力,该事业组织成为交通行政的行为主体。交通行政权具有以下特征:

(员)交通行政权具有公益性。交通行政权的存在与行使,并不是为了交通行政主体自身利益,而是以公共利益为目的。

(圆)交通行政权具有优先性与先定性。交通行政权的优先性,是指交通行政权与公民、其他社会组织在同一领域相遇时,交通行政权具有优先行使与实现的能力。交通行政权的先定性,是指运用交通行政权所作出的交通行政行为,被法律承认的确定性与先行有效性。

(獭)交通行政权具有不可处分性。交通行政权不但表现为法律上的支配力量,而且还是法律上的职责,是权力与职责的统一。这种法律职责的要求是交通行政主体不得自由处分交通行政职权。不可处分性包括以下三项内容:其一,一定的交通行政权必须由法定的相应交通行政主体行使,未经法定许可不得随意移转;其二,交通行政主体不得自由放弃或抛弃行政职权,放弃交通行政职权意味着放弃交通行政职责,因此,交通行政执法人员的辞职请求在得到有权机关的批准之前,不得停止履行职责,否则,必须对其失职行为承担相应的法律责任;其三,交通行政职权的转移不但要有法律的许可,还必须遵守严格的法律程序。

(源)交通行政权具有强制执行性。强制执行力是交通行政权的最终保障力量。当交通行政相对方不执行交通行政命令或不履行相应义务,给交通行政秩序造成危害时,交通行政主体有权依法采取强制措施以维护被破坏的社会秩序。如行政相对一方擅自在航道内设置固定的网具和拦河捕捞网具,或者种植水生物,交通管理机构有权责令其限期清除或强制清除。



展,在交通行政管理方面出现了越来越多的问题,如收费公路的出现,公路作为商品如何体现其社会公益性等。<sup>①</sup>解决这类问题的主要手段就是交通行政法律规范。交通行政主体通过交通行政立法、交通行政执法、交通行政司法等各种手段,能够有效地规范、约束交通行政管理相对方的行为,促使其积极履行交通行政法义务,制止危害公共利益的违法行为,建立并维护交通行政管理秩序,确保交通行政主体充分、有效地实施交通行政管理,从而维护社会和公共利益。

#### 监督监督交通行政权的行使 防止交通行政权的滥用

法律赋予交通行政主体以交通行政权力,其目的在于维护社会秩序和公共利益。然而,由于交通行政权客观上存在扩张性、强制性以及对权利的侵犯性,容易被滥用,因此,必须加强对交通行政权的监督与制约。在各种监督方式中,最为直接有效的监督方式是通过交通行政法予以监督。交通行政法通过规定交通行政权力的范围、行使方式及违法责任等方式,能够达到有效监督交通行政权力主体、防止滥用交通行政权力的目的。

#### 保护保护公民、法人或其他组织的合法权益

交通行政法保护公民、法人或其他组织的合法权益,包括两方面的意义:

其一,有相当一部分的交通行政侵权行为,不仅损害了交通行政相对一方的合法权益,而且也损害了社会公共利益、社会秩序。制止这些交通行政违法行为,也就是维护社会公共利益和公共秩序。例如,甲未经交通行政机关许可私自从事道路旅客运输,交通行政机关依法责令其停止非法营运,并依法对其进行处罚。这种交通行政行为不仅维护了受损害的旅客和合法运输经营者的权益,而且也在一定程度上恢复了被侵害的交通行政秩序。

其二,由于交通行政权具有强制性、自我扩张性等特点,国家交通主体及其工作人员在行使交通行政权力的过程中,极易侵犯公民、法人或其他组织的合法权益,给交通行政相对一方造成重大损失。为了保障交通行政相对一方的合法权益不受侵犯,及时对遭受侵害的公民、法人或其他组织提供补救,有必要建立一整套保障公民、法人或其他组织合法权益的法律制度,交通行政法就是其中比较有意义的法律制度。如交通行政复议制度,为受到侵害的个人提供了申请交通行政机关内部监督的机会;交通行政诉讼制度为公民、法人提供了寻求司法救济的手段;法院对违法的交通行政行为有权做出撤销、变更等判决;交通行政处罚制度则通过规范交通行政处罚权的设定、交通行政处罚实施机关、交通行政处罚程序等方式为受处罚人提供了申辩、听证等多项权利;交通行政赔偿为遭受交通行政侵权的公民、法人提供了获取赔偿的途径。一系列的交通行政制度都是用来保护公民、法人或其他组织合法权益的。从这一点上看,交通行政法不仅能够起到维护公共利益和社会秩序、监督交通行政权力的作用,而且能够为在国家管理中处于弱者位置的公民、法人提供最为有效的权利保障手段。

<sup>①</sup> 由于公路建设筹资模式的多元化,收费公路上多种管理主体、经营主体并存,如公路管理机构、股份制上市公司、有限责任公司、外资企业等,都按照有关法律、法规和协议对公路实施管理和经营,甚至同一条路上出现多个管理经营主体,这就形成令出多门、相互掣肘和工作扯皮、效率低下的问题,同时收费公路具有公益性和商品性双重属性,而公益性是主要的,决定、影响着它的商品性,都需要以交通行政法的形式加以调整和规范。

## 第二章 交通行政法的基本原则

交通行政法的基本原则问题是交通行政法的中心问题。因为交通行政法基本原则是在交通行政法较为充分发展的基础上加以归纳和概括出来的。掌握交通行政法的基本原则,有助于确立规范交通行政行为的标准。本章将分别阐述交通行政法基本原则的概念、特征、地位,交通行政合法性原则,交通行政合理性原则以及交通行政协调、统一原则等内容。

### 第一节 交通行政法基本原则概述

#### 一、交通行政法基本原则的概念

交通行政法作为一般行政法的一个分支,对其任何概念的界定都要受一般行政法相应概念界定的影响,交通行政法基本原则概念的揭示自然也不例外。因此,在对交通行政法基本原则进行界定之前,有必要先分析一般行政法基本原则概念的内涵。

对行政法基本原则内涵的揭示有不同的角度,因此也就有不同的结论。主要观点有:

(员)“行政法基本原则是指贯穿于行政法律关系和监督行政法律关系之中,作为行政法的精髓,指导行政法的制定、修改、废除并指导行政法实施的基本准则或原理”;<sup>①</sup>

(圆)“行政法的基本原则,是指指导行政法的制定、执行、遵守以及解决行政争议的基本准则,贯穿于行政立法、行政执法、行政司法和行政法制监督的各个环节之中”;<sup>②</sup>

(猿)“行政法基本原则,指反映行政法本质,体现行政法各种制度和规则的内在关系,指导行政活动的基本方向和基本过程,调节基本行政关系的共同性准则和原理”;<sup>③</sup>

(源)“行政法基本原则,是指指导和规制行政法的立法、执法以及指导、规制行政行为的实施和行政争议的处理的基础性规范。行政法基本原则贯穿于行政法具体规范之中,同时又高于行政法具体规范,体现行政法基本价值观念”;<sup>④</sup>此外,还有学者认为,“所谓行政法基本原则是指反映现代民主法治国家的宪法精神,规范法和行政之间的关系,约束行政立法、行政执法和行政法制监督等各个环节和行政法律关系各个方面的主要法则或者标准”。<sup>⑤</sup>

这些定义都各有科学之处,如,均强调行政法基本原则是一种具有指导性的原理或准则,是行政法的精髓。但这些观点也分别存在一定的缺陷,如,没有从宪法的角度理解和界定行政法的基本原则,没有突出行政法的时代性,在突出行政法基本原则指导作用的同时,没有强调其规范作用和约束力等。

① 罗豪才主编:《行政法学》,中国政法大学出版社,1999年版,第 5 页。

② 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社,1995年版,第 10 页。

③ 杨海坤主编:《行政法与行政诉讼法》,法律出版社,1996年版,第 10 页。

④ 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社,1993年版,第 10 页。

⑤ 马怀德主编:《行政法与行政诉讼法》,中国法制出版社,1999年版,第 10 页。

行政法所应遵循的原则很多,根据不同的层次,大致上可以分为三类。一类是政治原则和宪法原则。在我国,四项基本原则是行政法的最高原则,它规定我国行政法的发展方向、道路和根本性质。另一类是一般的行政法原则,即行政法的基本原则。这类原则位于政治原则和宪法原则之下,产生于行政法之中并指导所有的行政法律规范。再一类是行政法的特别原则,这类原则位于行政法基本原则之下,产生于行政法之中并指导局部的行政法规范。例如,行政诉讼中的起诉不停止执行、被告负主要的举证责任原则。在以上三类原则中,行政法的基本原则,是行政法存在的基础,是贯穿于行政法自身体系以及全部运行机制中,负责统帅、指导行政法具体规范的最稳定、最具有普遍价值的准则。它决定着行政法的根本性质、发展方向和社会效果。

综合以上分析,我们认为,为了更好地揭示交通行政法基本原则的含义,有必要采取列举式的定义方式对其进行界定。交通行政法所应遵循的原则主要有以下四类:

一是宪法原则。宪法原则是我国各项法律所应遵守的最高原则,如保障基本人权原则、民主集中制原则等。这些原则规定着我国交通行政法的发展方向、道路和根本性质;二是行政法的基本原则。交通行政法是一般行政法的一个部门,一般行政法的基本原则都对其具有指导作用;三是一般的交通行政法原则,也就是交通行政法的基本原则。这类原则位于宪法原则和一般行政法原则之下,产生于交通行政法之中并指导所有的交通行政法律规范;四是交通行政法的特别原则。这类原则位于宪法原则和一般行政法原则之下,产生于交通行政法之中并指导局部的交通行政法律规范。

在以上四类交通行政法原则中,交通行政法的基本原则是交通行政法存在的基础,是贯穿于交通行政法体系以及全部运行机制中,负责统帅、指导交通行政法律规范的最稳定的、最具有普遍价值的准则。

交通行政法基本原则不同于交通行政法的指导思想。交通行政法指导思想比交通行政法基本原则效力层次更高,内容也更抽象。交通行政法基本原则相对于交通行政法指导思想而言,更具有直接的可操作性。

交通行政法基本原则也不同于具体的交通行政法律规范。交通行政法基本原则在效力层次上比具体的交通行政法律规范要高。交通行政法律规范是交通行政法的最小元素,它的制定必须与交通行政法基本原则相一致,其内容必须体现交通行政法基本原则的精髓。如果两者不一致,或者发生矛盾,必须修改交通行政法律规范,而不是交通行政法基本原则。

## 二、交通行政法基本原则的特征

交通行政法基本原则之所以不同于交通行政法指导思想以及具体的交通行政法律规范,主要取决于其自身的特征。交通行政法基本原则具有以下几个主要特征:

### 1. 交通行政法基本原则具有特殊性

交通行政法基本原则只能是“交通行政法”的基本原则,而不是适用于所有部门行政法的基本原则。可以说,交通行政法基本原则的特殊性建立在交通行政法与一般行政法之间的个别与一般的关系之上,它相对于一般行政法的一般原则而言。

### 2. 交通行政法基本原则具有普遍性

交通行政法原则是可以分层次的。有的原则适用于国家交通行政管理的所有领域,有的