

第一章 绪论

第一节 交通运输法规的发展演变

交通运输法规的历史源远流长。

我国早在西周、春秋战国时期，就有驿、置、邮、传等官办驿传运输管理机构和相应的运输法律制度。当时的道路守卫和交通运输管理人员，叫做司空官。为了适应诸侯国之间政治和军事的需要，在大道上设置驿站，备有良马固车，专门传递官府文书、接待往来官吏。

到了秦朝，除了对驿站委派管理官吏外，还制定了有关邮驿的规章法令，如使用的车辆有“车同轨”的制度。秦朝对违反交通运输管理法规、破坏道路设施的人实行非常严厉的制裁措施。据《法经》记载，那时有“弃灰于道，断其臂”的法律条文。用现在的话来说，对于敢在道路上倾倒垃圾、设置障碍、影响交通运输的人，要受到砍下胳膊的处罚。

以后，历代封建统治者都对交通运输管理制定了相应的法规，内容甚至更为翔实，便于操作。

清末以前，交通运输仍然离不开人力、畜力的羁绊。直到 20 世纪初，随着汽车的引进，1926 年 11 月北洋政府内政部发布了《修治道路条例》，开始修建供汽车行使的公路；1936 年，国民政府内务部制定了《路上交通管理规则》等交通运输法规。

1937 年，日本侵略者在华北发动“七七”事变（又称“芦沟桥事变”），国民党实行不抵抗政策，沿海各省相继失守，国民政府被迫迁都重庆。此时，铁路、水路和道路交通中断，交通运输已转入大后方的道路上，公路运输成为主要运输方式。为了适应战时运输的需要，国民政府于 1939 年组建了汽车牌照管理所，并制定了应对战时运输需要的法规。

新中国成立后，迅速医治战争创伤，交通运输为满足国民经济发展的需要，得到了飞速发展。建国后，交通运输法规建设大致可分为以下几个阶段：

1949 年～1956 年。在这一时期，国家处于百废待兴、百业待举阶段。各级政府对交通运输工作十分重视，及时制定了一些相关法规。1950 年 2 月，中央人民政府政务院作出了《关于航务、公路工作的决定》，规定了交通运输管理工作的分工，成为保证交通运输秩序的重要法规依据。交通部于 1952 年 4 月颁发的《汽车运输企业暂行技术标准与定额》作为交通运输的一项重要规范性文件，为建立全国统一的汽车维修制度提供了依据。1954 年 3 月，交通部颁布了《公路汽车货物运输规则》、《公路旅客运输规则》两项行政规章，为规范道路客货运输提供了依据。

1957 年～1960 年。这一时期，由于过分地夸大人的主观能动作用，在运力严重不足的情况下，不按客观规律办事，只要求多拉快跑，使得法规、制度得不到贯彻实施，造成车辆技术状况低下、运输秩序混乱，运输事故大幅度上升。

1961 年～1966 年。由于前一时期的工作失误，国家提出以“调整”为中心的八字方针，“调

整、巩固、充实、提高”)并恢复和建立相应的法规和规章制度 逐步恢复运输能力 以保证社会运输需要。

1966年~1976年。十年动乱期间,交通运输受到极左思潮的严重干扰,把交通运输法规当作“管、卡、压”进行批判 交通运输管理机构遭受冲击 造成机构瘫痪、法规制度废止 无政府主义严重膨胀,交通运输秩序混乱。

党的十一届三中全会以来,随着国家经济的快速发展,交通运输在国民经济中发挥着越来越重要作用 特别是 1984年 2月国务院发布《关于农民个人或联户购置机动车船和拖拉机经营运输的若干规定》以后 交通运输市场多种经济成分并存 为了规范交通运输经营秩序 加强交通运输法制建设,国务院、交通部相继出台了一系列的行政法规,交通运输管理逐步走向法制化的轨道。

第二节 交通运输法规的基本概念

所谓交通运输法规,是指国家立法机关为了加强交通运输管理而颁布的法律以及国家行政机关依照宪法和法律的有关规定制定和发布的行政法规、规章,是集行政法、民法和经济法为一体的调整交通运输关系的法律规范的总称。

交通运输法规是调整交通运输行政权力的创设、行使以及监督过程中发生的各种社会关系的法律规范。

制定交通运输法规的目的是为了维护国家利益,规范交通运输秩序,保护公民、法人和其它组织的合法权益。

一、交通运输法规的性质

交通运输法规在法学分类上归属于行政法的范畴,包括一系列交通运输经营、管理方面的法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方性规章等法律规范,以及大量的技术性规范。

所谓法律规范,是指由国家确定并认可,体现统治阶级的意志,并以国家强制力保证实施的行为准则。

所谓技术性规范 是指人们合理利用自然、生产工具、交通工具和劳动对象的行为准则 只调整人与自然之间的关系 并不具有阶级性 违反了这些行为准则 会造成生命、财产巨大损失和严重危害,因而被直接规定在有关法律文件中,使之成为具有法律规范性质的技术文件。

一些没有规定在法律文件中的技术规范 如操作规程、技术规程等 文件,一般也被确定为有关人员必须履行的法定义务。

交通运输法规,是为了适应交通运输发展产生的,而且随着交通运输的发展而发生相应的改变,适应交通运输市场要求的法规就能够促进交通运输的发展,反之,就会阻碍交通运输的发展。就本质而言,交通运输法规与其它法规一样,是统治阶级意志在法律方面的表现,具有明显的阶级性。可以认为,交通运输法规是统治阶级的意志在交通运输领域中的体现,反映了统治阶级干预交通运输领域强烈愿望,是统治阶级在交通运输领域中行使权利的一个重要手段;同样也是交通运输行政管理机关运用法律手段管理交通运输,取缔违反交通运输秩序的行为,维护交通运输秩序的重要途径。

二、交通运输法规的特征

1. 管理性

交通运输法规的主要功能是对交通运输相关的公共事务进行管理，即对交通运输工具以及与交通运输相关的公民、法人和其它组织进行管理，对违反交通运输法律规范的公民、法人和其它组织进行行政处罚。

2. 强制性

交通运输法规是国家意志的体现，由国家强制力保证实施。如果不能有效地实施交通运输法规，交通运输法规公布之后依然属于一纸空文，就得不到贯彻执行；如果不对违反交通运输法规的人加以处罚，交通运输法规就形同虚设，没有任何约束力。因此，必须通过国家强制力保证交通运输法规的贯彻实施。

3. 普遍性

交通运输法规是由国家意志单方面规定了管理相对人的权利和义务，任何管理相对人都必须严格履行义务，且不得以任何借口违反。也就是说，交通运输法规具有普遍约束力，违反交通运输法规要受到制裁和处罚。

4. 分散性

交通运输法规是一个总的名称，它分散在各个有关交通运输的法律规范之中，并由法律、行政法规、部门规章、地方法规和地方政府规章组成。

5. 交织性

交通运输法规是集实体与程序于一体的部门性行政法律规范。在一个法律规范文件中，既规定了交通运输管理权力的取得、行使以及对当事人产生的后果等内容，又同时规定了行使行政权力的程序，以及违法行使行政权力的监督和处理的的内容。这不仅是科学效率的要求，而且也是交通运输行政管理活动本身的特点决定的。

6. 变动性

由于社会关系、经济关系经常处于变动之中，交通运输管理权力，以及因交通运输管理权力形成的交通运输行政管理关系也必须随之变动。因此，作为交通运输的法律规范具有较强的变动性，需要适时地废、改、立。

三、交通运输法规的调整对象

交通运输法规的调整对象，主要包括：

(1)在交通运输行政管理权力行使运用过程中，交通行政管理机关（行政主体）与相对一方的公民、法人或其它组织之间发生社会关系。这类关系最为常见，也是最需要法律规范调整的关系。由于交通运输行政管理权力与管理相对人权利之间并不是平等关系，因而如何保障交通运输行政管理权力合法、正确的行使，同时又不过多妨碍管理相对人的合法权利与自由，是一项非常重要的内容。交通运输法规调整这类关系的方式通常是规定双方权力或权利的原则，规定各自享有的权力或权利和承担的义务以及违反规定所要承担的责任等内容。

(2)交通运输行政管理权力实施监督过程中发生的社会关系。这类关系主要是指国家或地方权力机关与交通运输管理机关之间发生的监督关系；人民法院与交通运输管理机关之间发生的监督关系；人民检察院与交通运输管理机关及其工作人员之间发生的监督关系；社会团体、公民个人、舆论媒体与交通运输管理机关的监督关系。

需要指出的是，交通运输管理机构参与的所有社会关系并不是都要受到交通运输法规调整，交通运输法规只调整那些以交通运输行政管理权力形式出现时所产生的社会关系。

此外，法律授权的交通运输行政管理机构行使行政权力时产生的社会关系也受到交通运输法规的调整。交通运输行政管理机关委托的组织行使交通运输管理权力时形成的社会关系同样受到交通运输法规的调整。

第三节 交通运输法规的渊源

交通运输法规属于行政法的范畴。所谓交通运输法规的法律渊源是指交通运输法规的外部表现形式和根本来源。只有了解掌握交通运输法规的法律渊源，才能正确理解交通运输法规的本质属性和适用范围。我国交通运输法规的法律渊源有以下几种形式：

一、宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高法律效力，是国家其它一切法律立法的依据。

宪法规定了包括交通运输管理在内的行政权力的来源和行使权力的基本形式，行政组织的权限，公民权利与行政权力的关系以及处理原则。

二、法律

法律是指全国人民代表大会及其常委会制定的基本法律和法律。法律中涉及行政权力的取得、行使以及对其加以监督和进行补救的规范，均为与交通运输管理相关的法律规范。例如《公路法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》《行政许可法》等不仅规定了包括交通运输管理在内的行政权力的范围、行使界限、程序、而且规定了对行政权力的监督、对受害人的补救等内容。这些都是交通运输法规最重要的法律渊源。法律作为交通运输法规的渊源，具有较高的等级，是其它渊源的依据。行政法规、规章等规范一般都具有执行性和从属性，是法律的具体化，且不得与法律相抵触。

三、行政法规

行政法规是指国务院根据宪法和法律，按照规定的程序制定的各类规范性文件的总称。由于法律对包括交通运输管理在内的有关行政权力规定的比较原则、抽象，不具有很强的操作性，还需要由行政机关进一步具体化。行政法规就是法律具体化的一种形式，行政法规的效力仅次于法律，高于地方性法规和规章。行政法规作为法律渊源，必须具备以下两个条件：

- (1) 行政法规从属于宪法和法律，不得与宪法和法律相抵触；
- (2) 行政法规必须是按照法定程序和方式制定和发布的。

四、地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省会市、自治区首府及国务院批准的较大市的地方人民代表大会及其常委会根据本地需要，在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下制定颁布的规范性文件。

五、民族自治条例和单行条例

民族自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会依照宪法、民族区域自治法和其它法律规定的权限结合当地的特点制定的规范性文件。

六、规章

规章分为部门规章和地方规章。部门规章是指国务院部委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令 在本部门权限内 按照规定程序制定的规定、办法、实施细则等规范性文件的总称。地方规章是指省、自治区、直辖市以及省会市、自治区首府及国务院批准的较大市的人民政府根据法律和行政法规、地方性法规所制定的适用于本行政区域的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件的总称。规章是交通运输管理活动的重要依据，其数量之多、适用范围之广、使用频率之高是其它形式的法律渊源无法相比的。

七、国际条约

我国参加和批准的国际条约，如果内容涉及交通运输行政权利的行使和公民、法人的权力义务 这些条约 同样是交通运输管理法规的法律渊源。例如 根据 2000 年 8 月 25 日《全国人民代表大会常务委员会关于我国加入世界贸易组织的决定》和 2001 年 11 月 1 日中华人民共和国主席的批准书，《中华人民共和国加入决定书》中有关交通运输方面的协议与其它法律规范一样，对交通运输管理机关以及公民、法人或其它组织同样具有法律效力。

八、法律解释

有权对法律、法规、规章作出解释的机关所作的解释，如涉及交通运输行政管理的权力以及公民、法人和其它组织权利义务，也是交通运输法规的渊源。

第四节 交通运辅法规的作用

一、维护交通运输秩序

交通运输法规是规范交通运输行政管理权力的法律规范。首先，它通过规范交通运输行政权力来源、行使方式，达到维护交通运输秩序，保障社会公共利益的目的。在社会主义市场经济条件下，交通运输行政管理机关解决管理中的各种问题的手段就是交通运输行政法律规范。各种交通运输行政管理机关依照各自地职权通过行政立法、行政执法和行政裁判等手段，能够有效地规范、约束行政管理相对人的行为，促使其履行法定义务，制止行政管理相对人危害他人利益和公共利益的违法行为。交通运输行政管理机关通过建立和维护交通运输秩序，确保充分、有效地实施行政管理。

二、监督行政权力主体、防止违法滥用行政职权

法律赋予交通运输行政管理机关和其它管理主体行政权力，用于交通运输秩序和社会公共利益。然而，由于行政权力客观上存在着对个人权力的侵犯性，这就必须对行政权力加以监督和制约。在各类监督方式中，最为有效的监督就是法制监督。通过法规规定交通运输行政

管理权力的范围、行使方式及法律责任等，可以有效地防止行政主体违法滥用行政权力。诸如行政复议、行政诉讼、国家赔偿等法律制度对于防止和纠正行政机关超越职权、失职渎职、滥用职权、不当行政等具有十分重要的作用。

三、保护公民、法人和其它组织的合法权利

由于行政管理权力具有强制性、自我扩张性等特点，交通运输行政管理机关在行使行政管理权力的过程中，容易侵犯公民、法人和其它组织的合法权利，给行政相对人造成损失。为了保障公民、法人和其它组织的合法权利不受侵犯，并及时为受到侵害的公民、法人和其它组织提供补救，必须建立一系列的法律制度来保护公民、法人和其它组织的合法权利。例如，交通行政复议制度就为受到侵害的公民、法人和其它组织提供了交通行政机关内部监督的机会；行政诉讼制度为公民、法人和其它组织提供了司法救济的手段，人民法院对违法行为有权作出撤销判决；交通行政处罚制度则通过规定行政处罚权的设定、行政处罚实施程序等方式，为受处罚人提供申辩、听证等多项程序；国家赔偿法为受到国家行政机关违法行为损害的公民、法人和其它组织提供了获取赔偿的途径，这一系列的制度都是用来保护公民、法人和其它组织权利的。由此可见，交通运输法规不仅能够起到维护公共利益和交通运输秩序，监督行政权力的作用，而且还能够为在交通运输行政管理中处于弱者的公民、法人和其它组织提供有效的权力保障。

复习思考题

1. 交通运输法规的概念。如何理解交通运输法规的特征。
2. 交通运输法规调整的对象。
3. 交通运输法规的作用。

第二章 交通运输法规的一般原理

第一节 概述

随着社会主义市场经济体制的完善，交通运输行政管理越来越具有广泛性和社会化。调整规范交通运输行政管理的法规，成了国家行政管理的依据和国家行政法的重要组成部分。因此，有关行政法的一般原理也普遍适用于交通运输法规。

一、交通运输法规的基本原则

（一）概述

交通运输法规的基本原则是贯穿在交通运输法规之中，指导交通运输管理权力的获得、行使以及对其监督的基本准则。

交通运输法规的基本原则是适用于交通运输管理行政权力的准则，指导交通运输管理行政权力获得、行使以及对其监督的全过程。交通运输管理机关行使行政权利并与其他公民、法人或组织发生关系时，都必须遵守这一基本原则。交通运输法规的基本原则贯穿于所有交通运输行政管理活动，调整行政权力行使的各个领域，指导行政行为的各个方面。特别是在交通运输管理行政权力的获得、行使和监督缺乏法律规范依据时，这一基本原则可以为交通运输管理机关提供适当的行为准则，是判断行政权力行使是否合法合理的依据。

（二）交通运输法规基本原则的作用

交通运输法规基本原则的作用主要表现在以下几个方面：

- （1）是制定有关交通运输法律规范的基本依据。
- （2）能够促进和保证交通运输法律体系的和谐与统一。
- （3）在交通运输行政执法过程中具有重要的指导意义，有时还成为交通运输行政执法适用的直接依据。
- （4）有助于人们形成正确的法律意识。

（三）交通运输法规的基本原则

1. 合法性原则

合法性原则是指交通运输管理机关作为行政主体必须严格遵守行政法律规范，特别是交通运输管理行政权的来源、存在与行使必须符合法律规范，而不得与法律相抵触。合法性原则包括符合实体法与符合程序法两个方面，违反实体法和违反程序法均构成对合法性原则的破坏。

合法性原则的具体内容包括：

- （1）交通运输管理行政权力的来源与设定合法。交通运输管理的一切行政权力来源于法律规范的授权，凡法律规范没有授权的领域，交通运输管理机关无权实施行政管理。
- （2）交通运输管理权力的运用与行使合法，行使交通运输管理权力的机关必须是依法成立

的行政组织，管理权力必须在法律规范规定的范围内行使，而不得与法律相抵触；交通运输管理权力必须以法律规范为依据，不得损害管理相对人的权利或让其承担义务，也不能擅自免去特定相对人的法定义务或为特定相对人设定权利。

(3) 交通运输管理行政权力的委托合法。通常情况下，交通运输管理行政权力应当由法律法规明确规定的机关——交通运输行政主管部门行使，当交通运输行政主管部门需要将其权力的部分或全部委托给其它组织行使时，必须符合法律法规规定条件。

(4) 交通运输行政主管部门不享有法外特权，一切行政违法行为都必须承担相应法律责任。

2. 合理性原则

合理性原则又称为行政适当原则，是指交通运输行政管理机关自由裁量权的行使不仅应当合法，而且应当合理、客观、公正。

自由裁量权是指交通运输管理机关在法律规范明示或默示的范围内，基于行政目的自由斟酌选择适当行为方式的权力。从形式上看，交通运输管理机关基于法定范围内行使自由裁量权而产生的自由裁量行为都是合法行为，即使在客观上背离了社会公共利益，造成不良后果也只属于不当行为，不产生违法问题；但同时也应该注意到，严重不当的行政行为也会给管理相对人的合法权利造成损害。因此，行使自由裁量权也必须受到法律规范的控制。行使自由裁量权不仅应当合法，更应当合理、客观、公正，是行政法治原则的基本要求。

合理性原则的具体内容包括：

(1) 行使自由裁量权的动机必须正当。

(2) 行使自由裁量权必须符合法定授权的自由裁量目的。

(3) 行使自由裁量权必须基于正确的考虑，应考虑相关的因素，而不能考虑无关的因素。

(4) 行使自由裁量权作出的行政管理行为必须客观公正、合情合理。

3. 程序公正原则

程序公正原则是行使交通运输行政管理权利的程序性要求，包含：

(1) 交通运输行政管理机关作出影响管理相对人利益的行政行为时应当听取管理相对人的意见，管理相对人有为自己辩护的权利。

(2) 交通运输行政管理机关作出行政行为时应坚持公开原则，接受管理相对人及社会公众的监督。

(3) 交通运输行政管理机关对交通运输管理行政行为的争议纠纷须接受司法上的审查。

4. 权利制约原则

这是合法性原则、合理性原则及程序公正原则的保障原则，其包括主要内容有：

(1) 以权力制约权力，即运用国家权力对交通运输行政管理权力实施制约，包括立法制约、行政制约和司法制约三方面。立法制约一般是指权力机关的监督；行政监督包括上级行政机关和专门监督机关的监督（如监察和审计机关监督）；司法监督包括检察机关和审判机关的监督。

(2) 以权利制约权力，即调动、运用公民、法人和其它组织的权利对交通运输管理行政权力实施制约，例如以管理相对人的行政诉讼权制约交通运输行政管理中的违法行为等。

(3) 以责任制约权力，即以严厉的法律责任制约交通运输行政管理权力的行使，以防止权力过大、责任过小或有权无责的情况发生，如建立行政复议、行政赔偿等实现责任制约的法律制度等。

二、交通运输行政法律关系

(一) 概述

交通运输管理机关在履行国家交通运输管理行政职能时，必然产生大量的社会关系，这种社会关系称为行政关系。行政关系一经法律规范调整，便在当事人之间形成法律上的权利义务关系。因此，交通运输行政法律关系是指交通运输管理机关在行使行政职权或接受法律监督过程中形成的以行政法律规范所调整的权利、义务关系。

交通运输行政法律关系具有以下特征：

(1)从法律关系主体来看，在行政法律关系的双方当事人中，作为行政主体的交通运输管理机关或者法律法规授权的组织，必须是行政法律关系的一方当事人，否则，构不成行政法律关系。

(2)从法律关系的产生来看，行政法律关系产生的前提条件是行使国家行政权力，与行使国家行政权力无关的法律关系不是行政法律关系。

(3)从法律关系的内容构成来看，行政法律关系双方的权利义务具有不对等性，这一点是行政法律关系的典型特征。

(4)从法律关系权力义务内容实现的情况来看，行使交通运输管理权力涉及公共利益，因此交通运输管理机关行使行政权力具有不可处分性，即不得放弃职权，不得擅离职守，不得擅自处分交通运输管理行政权力。

(5)从双方当事人在法律关系中所处的地位来看，交通运输管理机关作为行政主体始终处于主导地位，具有很大的优越性。具体体现在行政法律关系的产生、变更或消灭，大多数取决于行政主体单方面的意思表示，而无须与管理相对人协商一致。为保证实现行政法律关系内容，行政机关拥有强制的权力和手段，在发生行政纠纷的情况下，行政机关有处理行政争议的权力。

(二) 交通运输行政法律关系的构成

1. 交通运输行政法律关系的主体

交通运输行政法律关系的主体，是指在具体的交通运输行政法律关系中享受权利（职权）或承担义务的当事人，包括作为行政主体的交通运输行政管理和行政管理相对人双方。不同的法律关系主体，在交通运输行政管理法律关系中的地位是不同的。

交通运输行政法律关系主体是行政法律关系的首要构成要素，没有行政法律关系主体，行政法律关系就不能启动，也不能成立。

2. 交通运输行政法律关系的客体

交通运输行政法律关系的客体，是指行政法律关系中权利和义务所指向的对象。法律关系的客体包括人身（人的身体和身份）、行为（法律关系的作为和不作为）和财产（具有价值和使用价值的物资资料和精神财富）。

交通运输行政法律关系的客体是法律关系内容的最终表现形式，没有客体，法律关系的内容便无从体现。

3. 交通运输行政法律关系的内容

交通运输行政法律关系的内容是指交通运输法律规范所设定权利和义务，在行政主体方面，表现为交通运输管理机关可以行使的行政职权以及必须履行的行政职责；在管理相对人方面，表现为相对人依据交通运输管理法律规范所享受的权利以及应当履行的义务。

(1)交通运输管理机关作为行政主体的行政职权主要表现在以下两个方面：

在职权范围内，有对交通运输行政事务进行组织和管理的权力；

②有依法对不服从行政管理和违反交通运输法规的公民、法人采取行政强制措施，予以行政处罚的权力。

(2)交通运输管理机关作为行政主体的义务和职责主要表现为：

依法实施交通运输行政管理的义务；

保护管理相对人合法权利的义务；

纠正违法、不当交通运输管理行为的义务；

对受到行政侵害的相对人给予赔偿和补偿的义务。

(3)管理相对人在法律关系中的权利义务有实体权利和程序权利两个方面：

实体权利是管理相对人依据交通运输实体法律规范的规定所享受的权利，包括取得交通运输中各类许可证、资格证的权力 取得国家保护合法经营的权力 拒绝摊派、拒绝非法处罚的权利，合法权利受到侵犯时获得国家赔偿和补偿的权利等。

程序权利是指管理相对人依程序法的规定所享受的行政权利，包括行政听证权利，控告权、申诉权、申请行政复议的权利、行政诉讼权等。

(4)管理相对人的义务主要体现在三个方面：

遵守交通运输法律规范的义务；

接受交通运输行政管理机关管理、监督、指导、委托的义务；

承担因违反交通运输法律规范被行政处罚和行政强制执行的义务。

(三) 交通运输行政法律关系的产生、变更和消灭

交通运输管理法律规范的存在是法律关系产生、变更和消灭的前提条件，而一定法律事实的出现则是法律关系产生、变更和消灭的直接原因。这里所谓法律事实是指能够引起法律关系产生、变更和消灭的客观事实。这种客观事实按与人的意志关系又可以分为两大类：一是不以人的意志为转移的，能够引起法律关系产生、变更和消灭的法律事件；二是能够引起法律关系产生、变更和消灭的法律行为。

(1)法律关系的产生：指因一定法律事实的出现，在行政主体与行政相对人之间形成相应的法律上的权利义务关系。

(2)法律关系的变更 指法律关系产生之后、消灭之前 因一定的法律事实出现 原有法律关系的主体、内容或客体发生了变化。

(3)法律关系的消灭是指法律关系主体之间权利义务关系的终止。终止的原因可能是法律关系的主体双方权利义务的充分行使和履行造成的，也可能是某种法律事实的出现是主体双方权利义务无法行使和履行造成的。

第二节 交通运输行政主体与行政相对人

一、交通运输行政主体

(一) 含义

所谓行政主体，又称为行政管理主体，是指代表国家实施行政管理权的国家行政机关或得到法律授权的其它组织。需要说明的是，行政主体不等同于行政法律关系主体，行政主体必然是行政法律关系主体，但行政法律关系主体还包含行政相对人。

交通运输管理机关作为行政主体依法享有国家交通运输行政管理权力，具有以下特征：

- (1) 交通运输行政管理主体是一种组织，而不是个人；
- (2) 交通运输行政管理主体可以依法行使行政职权；
- (3) 交通运输行政管理主体是能够以自己的名义行使交通运输行政管理职权的组织；
- (4) 交通运输行政管理主体必须能够独立承担行政行为的法律效果，并能够对自己的行为负法律责任。

(二 交通运输行政管理主体享有的权力

交通运输行政管理主体享有的权力是法律授予的行政管理职权，可以归纳为以下几类：

1. 交通运输规范性文件的制定权

根据法律法规授权，有权制定行政规章等有关规范性文件，规定从事交通运输的公民、法人和其它组织必须遵守的行为准则。

2. 行政处理权

有权依法为管理相对人设立、变更和取消具体的权利和义务。

3. 行政命令权

有权依法要求特定的人或不特定的人从事一定的行为或不能从事一定的行为，管理相对人必须服从。

4. 行政处罚权

有权对违反交通运输法规的当事人依法实施一定的制裁。

5. 行政强制执行权

对拒绝履行义务的行政管理相对人，依法有权采取法定的强制措施，以促使其履行义务。

6. 行政裁决权

有权处理、解决因执行有关交通运输法律规范而发生的各种纠纷，如进行行政复议和行政仲裁等。

7. 行政监督权

有权采取措施监督交通运输法律规范的实施，监督公民、法人和其它组织履行交通运输法律规范规定义务的情况。

(三 交通运输行政管理主体承担的义务

交通运输行政管理主体在法律关系中的义务，主要有以下几个方面：

1. 执行法律、依法行政的义务

交通运输行政管理主体的基本职能，就是在执行国家交通运输法律规范，实施各项管理活动的过程中，必须依据相应的法律规范。

2. 保护公民、法人和其它组织合法权利的义务

交通运输行政管理主体应在自己的职权范围内，保护公民、法人和其它组织的合法权利，维护交通运输秩序。同时对公民、法人的请求有依法受理、确认、许可和进行其它积极行政行为的义务。

3. 赔偿、补偿的义务

当公民、法人或其它组织的合法权利受到交通运输行政管理主体的非法侵害时，行政管理主体负有行政赔偿的义务。当交通运输行政管理主体因执行法律或因公共利益的需要损害了公民、法人或其它组织的经济利益时，负有依法予以相应补偿的义务。

4. 依法接受监督的义务

交通运输行政管理主体应自觉接受各方面的监督，以减少和纠正违反行政法律规范的情况 避免工作失误。

二、交通运输行政相对人

(一) 含义

交通运输行政相对人是指在交通运输行政法律关系中与行政管理主体相对应的另一方当事人。即处于被管理地位上的、其权利受到交通运输行政管理主体的行政行为影响的公民、法人和组织。

(二) 交通运输行政管理相对人具有以下特征：

1. 交通运输行政管理相对人具有相对性

任何公民、法人和其它组织只有在交通运输行政管理法律关系中，才具有管理相对人的地位。

2. 交通运输行政管理相对人在行政救济中具有主动性

管理相对人认为自己的合法权利受到交通运输行政管理主体侵害，可以按照法律规定向行政复议机关提出复议申请，或向法院提出行政诉讼。

3. 交通运输行政管理相对人具有广泛性和法定性

运输行政管理的广泛性决定了管理相对人的广泛性，任何公民、法人和组织在一定条件下都可以成为行政管理相对人，作为相对人享受哪些权利、承担哪些义务具有法定性。

(三) 交通运输行政相对人的权利

相对人在交通运输行政法律关系中享有的权利主要包括：

1. 参与权

相对人有参与交通运输行政管理及相应的行政管理程序活动的权利。

2. 知情权

相对人有了解交通运输行政管理信息权利。

3. 申请权

相对人有依法提出申请许可、申请奖励等权利。

4. 受益权

相对人有依法从交通运输行政管理主体处获得某种应得到的利益的权利。

5. 保护权

相对人有依法要求交通运输行政管理主体在职责范围内保护自己的合法权利。

6. 监督权

相对人有依法对交通运输行政管理机关及其工作人员的违法失职行为进行批评、控告和揭发的权利。

7. 救济权

相对人认为交通运输管理行政机关及其工作人员的具体行政行为侵犯了自己的合法权利 有权依法申请行政复议、提起行政诉讼、申请行政赔偿和补偿。

(四) 交通运输行政管理相对人的义务

相对人在交通运输行政法律关系中，既享有一定的权利，同时又必须承担一定的义务，其主要义务有：

1. 遵守交通运输法律规范的义务

相对人必须自觉遵守交通运输法律规范的规定，才能保持正常的行政管理秩序。

2. 接受和服从管理的义务

相对人对行政管理主体的行政管理行为必须服从，即使认为行政行为不合法或者不合理，在经过法定程序变更或撤消之前，相对人也不得拒绝执行。此外，接受管理还包括接受行政管理主体的行政处罚等。

3. 协助行政管理的义务

相对人对行政管理主体依法实施的行政行为有义务支持并加以配合。

第三节 交通运输行政管理行为

一、概述

（一）概念

交通运输行政管理行为（以下简称行政行为），是指行政主体为实现交通运输行政管理的目的，在行使行政职权和履行行政职责过程中所实施的一切具有法律意义、产生法律效果的行为。

（二）特征

行政行为是行政主体实施交通运输管理的手段与方式，为了保证行政主体有效运用行政行为达到行政管理的目的，同时防范行政主体侵犯公民、法人和其它组织的合法权益，交通运输法规对行政行为进行了科学、详细地规范。行政行为的法律规范同样是交通运输法规的重要组成部分。

行政行为与其它行为相比具有以下特征：

1. 行政行为是交通运输行政管理主体所实施的行为

这是行政行为的主体特征。行政行为是实施交通运输行政管理的活动，只有交通运输行政管理主体才能实施行政行为。这一特征是将交通运输行政管理行为与其它各种行为加以区别的依据。

2. 行政行为是交通运输行政管理主体行使职权或履行职责的行为

这是行政行为法律属性的特征。国家以法律规范的形式赋予了交通运输行政管理主体特定的职权和职责，这是一种国家管理权力。行政行为就是实现这种特定权力的方式，因而行政行为都是交通运输行政管理主体行使职权或履行职责的行为。

3. 行政行为是能够产生法律效果的行为

这是行政行为的法律后果特征。行政行为是一种行使职权或履行职责的行为，交通运输行政管理主体通过行政行为的设定而产生、变更，消灭了相应的法律关系，使交通运输行政管理主体与管理相对人构成一定的权利与义务关系。

4. 行政行为具有多种行为方式

这是行政行为类型多样化特征。由于国家在交通运输行政管理方面的范围非常广泛，事物多变，这就要求以多样化的方式予以处理解决。因此，行政行为包括制定交通运输法规和规章的行政立法行为；行政许可、行政处罚和行政强制执行等行政执法行为；行政复议等行政救济行为。

（三）行政行为的分类

行政行为按照不同的标准可以分为多种，通过分类可以全面的了解行政行为的特点及具体运用。常见的分类如下：

1. 抽象行政行为与具体行政行为

抽象行政行为与具体行政行为是对行政行为的一种最基本的分类，这种分类对于正确进行行政诉讼活动具有重要意义。按国家行政诉讼法规定，只有对具体行政行为不服而提起的诉讼才属于行政诉讼案件的受理范围。因此，这是一种具有实际意义的分类。

2. 内部行政行为 and 外部行政行为

以行政行为所针对的问题是属于社会管理事务还是交通运输行政主体的内部事务为标准，可以分为内部行政行为 and 外部行政行为。

所谓内部行政行为是指交通运输行政管理机关对本机关内部行政事务管理所实施的行为。根据国家行政诉讼法的规定，因内部行政行为而引起的纠纷，不能通过行政诉讼的形式解决。

所谓外部行政行为是指交通运输行政管理主体对社会上的交通运输管理事务所实施的行政行为 对公民、法人和其它组织产生法律效果。外部行政行为有抽象行政行为 例如《道路运输行政处罚规定》等行政规章就属于抽象行政行为，大量的则是具体行政行为。例如，对违反交通运输法规的公民、法人和其它组织实施的行政处罚等行为。

3. 依职权的行政行为、依授权的行政行为 and 依委托的行政行为

以实施行政行为的权力来源为标准，可以将行政行为分为依职权的行政行为、依授权的行政行为 and 依委托的行政行为这三类。

依职权的行政行为是作为行政主体的交通运输行政机关直接按照自己的法定职权所实施的行政行为。在由此而引起纠纷的行政诉讼案件中，则实施行政行为的行政机关为被告。

依授权的行政行为是作为行政主体的其它非行政机关的组织，按照法律法规的授权所实施的行政行为。例如 按照《中华人民共和国公路法》授权 公路管理机构可以对违反路政管理规定从事超限运输的公民、法人实施行政处罚。依授权的行政行为而引起纠纷的行政诉讼案件，则实施行政行为的组织为被告。

依委托的行政行为是指某些非行政机关的组织经交通运输行政机关委托后，在委托的权限内代行政机关所实施的行政行为。依委托的组织实施的行政行为引起纠纷导致的行政诉讼案件，原委托的行政机关为被告。

4. 单方行政行为 and 双方行政行为

以行政行为是否以交通运输行政管理主体单方意志就可以形成并产生法律效力为标准，可以将行政行为分为单方行政行为 and 双方行政行为。单方行政行为是以交通运输行政管理主体单方意志作出并产生法律效力的行为，无需征得管理相对人一方同意，例如交通运输行政处罚等行为。双方行政行为是以交通运输行政管理主体与管理相对人的共同意志作出，需双方同意才能产生法律效力的行为。

5. 羁束行政行为 and 自由裁量行政行为

以行政行为受拘束的程度为标准，可以将行政行为分为羁束行政行为 and 自由裁量行政行为。羁束行政行为是指严格受法律规范的具体规定约束，行政主体没有一点自己选择余地的行为，例如税务机关严格按照税法规定的税率向从事交通运输的公民、法人征收车辆购置附加税、车船使用税、营业税、所得税 不能有任何的变动。自由裁量行政行为是指法律规范只规定原则或一定的范围，行政主体根据原则或在法定的范围内，根据具体需要和实际情况，可以自

主作出的行为。例如，交通运输行政主管部门根据《道路运输行政处罚规定》对无道路运输经营许可证擅自从事道路运输经营活动的公民或法人予以处罚，就可以根据实际情况，在规定的5000元以上10000元以下的范围内自由选择罚款的具体数额。由此可见，羁束行政行为和自由裁量行政行为分别运用于不同事务，羁束行政行为通常针对严格控制、稳定性较强的事务，自由裁量行政行为通常针对情况比较复杂、多变，需要灵活处理的事务。

6. 要式行政行为与非要式行政行为

以行政行为产生法律效力需不需要特定形式为标准，可以将行政行为分为要式行政行为与非要式行政行为。要式行政行为是指必须具备特定形式才能产生法律效果的行政行为，例如颁布交通运输行政规章必须以交通部令这种特定形式，交通运输行政处罚需要有行政处罚决定书这种法定形式。非要式行政行为是指不要求有特定形式，只要明白表达了意思就能产生法律效果的行政行为，例如口头、电话通知等。

（四）行政行为的内容

行政行为的内容是指行政行为所包含的意思和目的。行政行为在法律意义上的作用就是产生、变更或消灭一定的法律关系，因此行政行为的内容权利和义务有关。行政行为的主要内容包括：

1. 设定权利和义务

设定权利和义务是通过行政行为规定和确立交通运输行政管理主体与管理相对人各自应享有的权利和承担的义务。设定权利和义务通常属于抽象行政行为的内容，例如交通运输法规规定有公民、法人从事交通运输经营活动的权利，有依法交纳各项规费的义务。

2. 实现权利与义务

实现权利与义务，是指通过行政行为具体落实交通运输行政管理主体与管理相对人各自的权利和义务。法律规范规定的权利义务需要一定的行为来实现，许多行政行为以实现权利义务为内容，交通运输行政管理主体的职权、职责均落在行政行为之中，例如交通行政处罚权就是通过交通行政处罚行为来实现的；同样，管理相对人的法定权利与义务也需要行政行为才能实现。在交通运输行政管理中，相对人的有些法定权利需要一定的程序才能享有，而有些法定的义务需要一定的行政督促才能实际履行，这就需要行政行为发挥作用，交通运输行政管理主体的行政行为有相当一部分就是以实现相对人的权利与义务为内容的。

3. 剥夺、限制权利和减免义务

剥夺、限制权利是通过行政行为来取消、制约相对人已经取得的某种权利。通常是管理相对人有违法行为而实施的惩处；或者是未及时履行相应的义务而实施的强制措施；也有的是相对人不再具备相应的条件而被取消权利。例如，没收非法所得等行政处罚，扣押财产等行政强制措施，吊销交通运输经营许可证等行政决定都是以此为内容的行政行为。

减免义务是通过行政行为减免相对人原承担的义务。一般是相对人在承担法定义务后，因外部情况的变化，或相对人自身的原因符合减免条件，由交通运输行政管理主体依法减免所承担的义务。

4. 确认和恢复权利、义务

确认和恢复权利、义务是指当权利义务出现抵触时，通过行政行为的认定，使被歪曲了的权利义务恢复原状。

5. 确认法律事实

确认法律事实是通过行政行为认定某种与权利义务有关的法律事实。虽然法律事实本身

并不是权利义务，但它是得到某种权利义务的条件，因此通过行政行为确定以后，将必然导致相应的权利义务关系。

（五）行政行为的效力

行政行为的效力是指行政行为的法律效果。行政行为只有产生法律效果才能达到预期的目的和作用。行政行为的效力表现为它产生的特定的法律约束力和强制力。这种法律约束力和强制力要求交通运输行政管理主体和相对人都必须遵守和服从，否则就要承担法律责任。

1. 行政行为效力的内容

行政行为效力的内容是指行政行为生效后，对行政法律关系的双方所产生的法律约束力，主要表现在以下几个方面：

（1）行政行为的确定力。行政行为的确定力是指行政行为成立生效后，其内容具有确定性，非经法律程序不可随意变更和撤消。

行政行为的确定力来源于国家行政权利的权威性，行政行为的确定力对于稳定交通运输行政管理秩序，使管理相对人服从行政管理是十分必要的。但行政行为也并非绝对不能改变，具有法定理由并经过法定程序后，交通运输行政管理机关可以依法变更或撤消行政行为。

（2）行政行为的拘束力。行政行为的拘束力是指行政行为成立并生效后，其内容对行政主体和行政相对人均产生法律上的约束性，二者都必须遵守和服从，否则将要承担法律责任。行政行为的拘束力表现为两个方面：一是对管理相对人的约束力。行政行为主要是针对管理相对人的，它要对管理相对人的权利义务产生约束，而且管理相对人必须服从。二是对交通运输行政管理主体自身的拘束力。行政行为成立生效后，交通运输行政管理主体也受其拘束，必须按照行政行为的内容履行自己的职责，否则也要承担相应的法律责任。

（3）行政行为的执行力。行政行为的执行力是指行政行为生效后，交通运输行政管理主体有权依法采取强制手段使行政行为的内容得以实现。行政行为的内容只有得到实现才具有实际意义，因此行政行为的执行力是行政行为效力的不可缺少的组成部分。

2. 行政行为有效成立的条件

行政行为要产生法律效果必须具备一定的条件，否则，即使根据效力先定的原则产生了法律效力，但终究要被一定的法律程序予以撤消或变更，从而失去或终止法律效力。

行政行为有效成立的条件有以下几个方面：

（1）主体条件。主体条件是要求作出行政行为的主体必须具有行政主体的资格，即必须是合法成立的交通运输行政管理机关，或者是交通运输法律规范授权的组织，以及得到交通运输管理机关委托并以交通运输管理机关的名义行事的其它组织。

（2）职权、职责条件。职权职责条件就是要求交通运输行政管理主体作出行政行为时，要运用法定的职权或履行法定的职责，符合自身法定的权限分工范围，如果超越范围，则属于越权行政或滥用职权行为。

（3）内容条件。内容条件是要求行政行为的内容必须合法、适当、真实、明确。行政行为的内容合法是指行政行为对权利义务的处置必须完全符合法律的规定，包括符合法律规定的目的、原则和条件等。行政行为内容适当是指行政行为的作出必须合情、合理、符合实际，不能畸轻畸重带有不良动机。行政行为内容真实是指行政行为必须是行政主体真实意思的表示。行政行为的内容明确是指行政行为所表达的内容清楚、具体，不至于产生模棱两可，使相对人无所适从，以至于不能起到行政行为应有的作用。

（4）程序和形式条件。行政行为的程序和形式条件是指行政主体作出行政行为，必须符合

法定程序和具备法定的形式。所谓程序是指行政行为成立生效必不可少的过程和步骤。行政行为的程序合法，包括不能缺少法定的行为作出过程，不能颠倒法定的环节和顺序，符合法定期限等。所谓形式是指行政主体作出行政行为应具备法定的形式。行政行为应当符合法定形式，特别是要式行政行为应具备法定的形式，例如交通行政处罚必须有行政处罚决定书，不具有这类特定形式的行政行为是不能有效成立的。

3. 行政行为的生效

主要有以下几种生效规则：

(1) 即时生效：指行政行为一经作出就对管理相对人立即产生法律效力。

(2) 送达生效：指将表达行政行为内容的法律文书送达给当事人，即产生法律效力。

(3) 附条件生效：指行政行为的生效附有专门的日期或条件，一旦日期届满或条件具备，该行政行为就产生法律效力。

(六) 行政行为的撤销、变更和终止

1. 行政行为的撤销

行政行为的撤销是指因行政行为不符合有效成立的条件，由行政主体予以撤销，使其向前向后均失去效力。行政行为不符合有效成立的条件应属于违法的行政行为，撤销是对其完全否定，因而不仅对以后不具备效力，原则上还要溯及以往，使其自始至终都归于无效。

2. 行政行为的变更

行政行为的变更是指因行政行为的内容不适当而加以改变。变更通常是让行政行为依然存在只是在种类、幅度等内容上进行一些变化使之更加合理、适当。

3. 行政行为的终止

行政行为的终止是指行政行为因某些法定因素而不再向后发生法律效力。终止并不否定该行为以前的效力，而且也不是因为该行为存在违法或不当的情况。

二、抽象行政行为

(一) 抽象行政行为的概念与特征

所谓抽象行政行为是指行政主体针对不特定的对象设定或规定的具有普遍约束力的行为。交通运输行政管理主体制定交通运输法规、规章和各种规范性文件等活动均属于抽象行政行为。这类行为是从各种各样的具体管理活动中，“抽象”出交通运输领域中人们应该普遍遵守的、具有概括性内容的行为规范。

抽象行政行为有以下特征：

1. 抽象行政行为的对象是不确定的

凡是针对不确定对象实施的行为，一般为抽象行政行为；凡是针对特定对象实施的行为，一般为具体行政行为。因此，行为对象的不确定性，是抽象行政行为的一个重要特征。例如，某市政府发布一项规定，凡小型货运汽车均分单双号进入市区从事运输活动。该规定针对的对象是不特定的即不是张三也不是李四而是所有小型货运汽车的车主或使用者。因此该规定是一个抽象行政行为。

2. 抽象行政行为是可以反复适用的

内容的可反复适用性也是抽象行政行为的一个特征。所谓内容的可反复适用性是指该行政行为对于同一对象或同类对象可以多次适用并产生效力。例如，关于高速公路收费的规定，不仅可以适用于张三，也可适用于李四，凡是使用高速公路的人，每次使用均应按规定交纳费