

DAOLU
YUNSHU
XINGZHENG
GUANLI
ZHINENG

道路运输

行政管理职能

● 王成钢 等著



人民交通出版社
China Communications Press

DaoLu Yunshu Xingzheng Guanli Zhineng

道路运输行政管理职能

王成钢 等著

人民交通出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

道路运输行政管理职能/王成钢等著. —北京: 人民交通出版社, 2004.9

ISBN 7-114-05261-8

I. 道… II. 王… III. 公路运输—交通运输管理
IV.U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 094066 号

书 名: 道路运输行政管理职能

著 作 者: 王成钢 等

责任编辑: 刘永芬

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011) 北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址: <http://www.ccpress.com.cn>

销售电话: (010) 85285656, 85285838, 85285995

总 经 销: 北京中交盛世书刊有限公司

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京明十三陵印刷厂

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 10.25

字 数: 265 千

版 次: 2004 年 9 月第 1 版

印 次: 2004 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

书 号: ISBN7-114-05261-8

印 数: 0001—3000 册

定 价: 22.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

前 言

本书是依据交通部 2001~2002 年软科学研究项目《道路运输行政管理职能研究》(交科教发 2002 年 8 号,课题编号 2001 312 825 04)课题报告加工整理而成。当时课题研究要求为:符合市场经济条件下的政府职能,系统、完善,能够促进道路运输市场的规范与发展,具有可行性。

依据原课题要求,研究报告分为 5 个部分。第 1 部分,我国道路运输行政管理现有职能研究;第 2 部分,道路运输行政管理职能制定原则研究;第 3 部分,市场经济条件下我国道路运输行政管理应有职能研究;第 4 部分,各级道路运输行政管理机构设置与职能分工研究;第 5 部分,道路运输行政管理应有职能实施研究。并要求提供《道路运输行政管理市场准入与行政审批职能改革研究》、《道路运输行政管理机构设置与职能分工改革研究》、《国外道路运输行政管理职能简介》3 个分报告。加工整理成书时,将第 1、2 分报告融入了相关内容,将第 3 分报告作为附录。本书的第 4~8 章为市场经济条件下我国道路运输行政管理应有职能,是本书的核心内容。

我们力求进行行政管理理论创新,使道路运输行政管理职能适应当前及今后我国道路运输市场实际,并向发达国家的道路运输行政管理职能靠近,以推动我国道路运输市场的建设、规范、完善与发展。为此,提出了市场经济条件下道路运输行政管理三大职能,即行业调控、微观监控与行政服务。行业调控包括制定与执行道路运输政策、规划与法规,协调道路运输市场内外及其相关政府管理部门的关系;微观监控包括实行道路运输市场准入与监督职能;行政服务包括为道路运输经营者提供信息、咨询、仲裁、培训与受理处理投诉服务。道路运输政策、规划、行政法规在新形势下必须侧重解决促进专业道路运输及其企业、高速公路快速运输、智

能运输、综合运输、物流运输等的发展问题;准入管理要尽量减少行政审批,将职能分解,实行不同准入管理形式的主体分工,规范准入管理行为;监督管理在新形势下应努力运用现代信息技术、采用电子监控手段与稽查队的组织形式,依法行政;行政服务要规范服务内容、方式与管理办法,为被管理者提供必要、充分的道路运输市场服务。

交通部科教司 2003 年 10 月对该课题组织了评审会。评审会鉴定意见为:“进行了大量实际调查,深入分析了道路运输行政管理职能现状、存在的主要问题及其主要原因;运用现代行政管理相关理论,提出了市场经济条件下行业管理部门应具备的主要职能,其中行业调控、微观监控和行政服务具有创新性;课题研究明确了道路运输行政管理职能改革的方向和途径,抓住了现行职能存在问题的关键,特别对道路运输行政管理中行政审批和机构改革进行了比较详细的研究,能为交通主管部门在深化道路运输行政管理职能改革提供有益的参考和借鉴;课题研究思路清晰,研究方法得当,内容全面,研究成果在国内同类项目研究中具有领先水平。”当然,由于水平与条件限制,研究肯定存在许多问题与不足,还得请道路运输行政管理部门领导与管理人员、行政管理专家提出宝贵意见。

在研究中,我们得到了交通部公路司运政处、科教司信息管理处和其他相关机构的指导与帮助。运政处翁奎处长、刘美银工程师,交通部科学研究院石宝林副院长等提出了许多指导性意见,并提供了不少研究资料。自始至终得到了湖南省、湖北省公路运输管理局的大力支持;在调查与前期工作中得到了全国许多省、地、县级道路运输行政管理机构的帮助,不少领导与专业人士对道路运输行政管理应有职能以及机构设置提出了很有价值的建议。湖南省公路运输管理局局长谭衡明、河北省公路运输管理局局长于志伟等参加了课题评审会议,对课题研究成果作出了客观公正的评价。这里我们一并表示衷心感谢!

本书内容是课题组多人集体研究成果,主要参加人员有长沙

理工大学管理学院刘鹏飞、刘蓓华等,湖北省公路运输管理局邵迈副局长、林浩科长、陈建明科长,湖南省公路运输管理局谢伯平科长等。袁祥勇、尹继云、周敏、余郁、陈晓、杨鹏等参加了资料收集和整理工作。

在市场经济条件下,道路运输行政管理也就是道路运输市场管理。道路运输行政管理是相对于政府管理性质而言,道路运输市场管理是相对于政府管理对象而言。政府管理道路运输的对象是道路运输市场,因此,道路运输行政管理职能也就是道路运输市场管理职能。本书适宜于各级道路运输行政管理或者市场管理人员、政府各类行业管理人员、道路运输企业管理人员和广大道路运输经营者、交通运输管理专业师生阅读,也可供行政管理或者市场管理研究专家参考。适宜作为道路运输市场管理课程教材和道路运输市场管理职业人员培训教材。

王成钢

目 录

第一章 绪论	1
一. 道路运输行政管理职能的涵义	1
二. 道路运输行政管理职能的研究对象	4
三. 道路运输行政管理职能的研究方法	11
四. 道路运输行政管理职能的研究意义	12
第二章 我国道路运输行政管理职能现状	14
一. 我国道路运输行政管理职能变革	14
二. 我国道路运输行政管理现有职能	19
三. 我国道路运输行政管理现有职能存在的主要问题	24
四. 我国道路运输行政管理职能存在问题的主要原因	35
第三章 道路运输行政管理职能制定原则	40
一. 现代国家管理原则	41
二. 现代经济管理原则	42
三. 现代行业管理原则	45
四. 现代运输管理原则	47
五. 现代道路运输管理原则	48
六. 职能系统原则	51
第四章 市场经济体制下道路运输行政管理应有职能	54
一. 道路运输行政管理行业调控职能	54
二. 道路运输行政管理微观监控职能	62
三. 道路运输行政管理行政服务职能	65
四. 道路运输行政管理各项职能的相互关系	66
第五章 道路运输市场行业调控职能	71
一. 道路运输市场行业调控对象	71
二. 道路运输市场行业调控方式	79
三. 道路运输市场行业调控原则	87

四. 道路运输市场行业调控手段	88
五. 道路运输市场行业调控中的关系协调	89
第六章 道路运输市场准入管理职能	98
一. 道路运输行政管理部门市场准入管理职能必须改革 ...	98
二. 道路运输市场准入管理职能改革思路	103
三. 道路客货运市场准入管理改革	119
四. 道路运输配套服务市场准入管理改革	131
五. 道路运输行政管理机构市场准入管理职能分工	139
六. 道路运输市场准入管理职能行使中的关系协调	141
第七章 道路运输市场监督管理职能	144
一. 道路运输市场监督管理的对象与内容	144
二. 道路运输市场监督管理的方式与组织形式	148
三. 道路运输市场监督管理手段	150
四. 道路运输市场监督管理规范	152
五. 道路运输市场监督管理职能分工	154
六. 道路运输市场监督管理职能行使中的关系协调	155
第八章 道路运输市场管理行政服务职能	158
一. 道路运输市场信息服务职能	158
二. 道路运输市场咨询服务职能	161
三. 道路运输市场仲裁服务职能	163
四. 道路运输市场培训服务职能	165
五. 道路运输市场投诉受理处理服务职能	168
第九章 道路运输行政管理机构设置与职能分工	171
一. 我国道路运输行政管理现行机构设置与职能 分工必须改革	171
二. 我国道路运输行政管理职能转变机构设置构想	181
三. 机构改革之后道路运输行政管理职能分工	189
四. 各级道路运输行政管理机构人员编制	193
第十章 道路运输行政管理应有职能实施	199
一. 新的道路运输行政管理职能实施条件	199

二. 新的道路运输行政管理职能实施步骤	205
三. 新的道路运输行政管理职能实施途径	211
附录 国外道路运输行政管理职能	218
第一部分 美国道路运输行政管理职能	218
一. 美国道路运输行政管理体制	218
二. 美国道路运输行政管理行业调控职能	228
三. 美国道路运输市场准入管理职能	233
四. 美国道路运输市场监督管理职能	242
五. 美国道路运输行政服务职能	253
第二部分 日本道路运输行政管理职能	258
一. 日本道路运输行政管理体制	259
二. 日本道路运输行政管理行业调控职能	260
三. 日本道路运输市场准入管理职能	261
四. 日本道路运输市场监督管理职能	272
五. 日本道路运输市场行政服务职能	288
六. 日本道路运输行政管理职能特点	290
第三部分 欧盟道路运输行政管理职能	295
一. 欧盟道路运输行政管理体制	295
二. 欧盟道路运输行政管理行业调控职能	297
三. 欧盟道路运输市场准入管理职能	302
四. 欧盟道路运输市场监督管理职能	309
五. 欧盟道路运输行政管理服务职能	310
六. 欧盟道路运输行政管理职能特点	311
参考文献	315

第一章 绪 论

一. 道路运输行政管理职能的涵义

古典管理理论的奠基人之一法约尔将管理职能概括为计划、组织、指挥、协调与控制。后来发展为现代职能学派,又称程序学派或过程学派。实际上,这种管理职能只是从管理程序或步骤的角度提出的。法约尔在《工业管理与一般管理》一书中阐明,它是所有管理的共有职能。如果我们只从古典管理理论和现代职能学派的理论来理解管理职能,就不能解释政府职能、激励、沟通职能、宏观调控职能、行政服务职能等职能,道路运输行政管理职能也就没有研究的必要,只要按照规定的程序或步骤去做就行了。因此,研究道路运输行政管理职能,首先必须对职能、管理职能等的本质涵义有新的认识,不受传统管理理论对管理职能认识的局限。

1. 职能

所谓职能,我们认为乃是组织为了实现群体活动目标采取的行为方式。首先,它是人类行为方式,动物活动方式不能称为职能。其次,它是组织活动行为方式,个人行为方式不能称为职能。

在组织活动中,首先,组织活动目标不是某一个人可以实现的,它需要各个组织成员分工协作共同努力才能实现。这样人与人之间、人与组织之间、组织与组织之间就存在着责权的分工与责权关系的协调。组织中如何进行责权的分工与责权关系的协调就成为组织行为方式的首要内容。其次,任何组织从事活动都有具体的对象与内容,需要采取一定的基本方式(包括责权分工)、方法或手段、程序或步骤才能完成。于是,组织行为方式又包括行为的基本方式、方法或手段与程序或步骤等内容。也就是说,无论在什

么样的责权关系中行使责权,无论行使什么样的责权,都需要采取一定的基本方式、方法或手段、程序或步骤。组织行为始终是社会性的,它比个人行为的社会性要强得多。责权关系由组织的社会性质决定。我们将组织内部与组织之间的责权关系称为组织体制。那么,职能就是指受组织体制影响与制约的组织行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤。

2. 管理职能

组织中的工作按是否指挥他人这种方式可以分为两个大类,一是作业,即自己指挥自己的工作;一是管理,即自己指挥他人的工作。这样,职能就可以分为作业职能与管理职能。20世纪初,科学管理之父泰罗主张企业中管理者脱产,就是提倡将作业职能与管理职能分开。作业职能是管理职能存在的基础,管理职能是作业职能有效行使的条件。

管理职能即组织管理行为方式。它是受组织管理体制影响与制约的组织管理行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤。

管理职能现在通行的定义是:管理者为了实行有效管理所必备的功能。在物理学上,能是做功的能力。认为职能是功能,只是对能的机械解释,它忽视了对职的解释,忽视了对职和能的社会性与能动性解释。一般所使用的工具就具有功能。所以我们认为,将职能看成功能不妥。职是指承担的工作,包括职务、职责、职权;能是指承担工作的主观条件,包括能力、能量、能位。从管理的社会性与能动性来看待职能,它应是组织管理行为方式,包括了组织管理行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤三个方面的内容。

3. 行政管理职能

管理职能可以按管理行为主体划分类型。按管理主体划分,有政府管理职能,企业、事业单位管理职能。

所谓行政管理,是凭借国家权力或者国家授予的权力进行的管理。因此,政府管理职能属于行政管理职能。政府机构有直线

机构与职能机构。一般来说,政府直线机构管理是凭借国家权力进行的管理,政府职能机构的管理是凭借国家授予权力进行的管理。这样行政管理职能又可以分为政府直线管理职能与政府职能管理职能。

依法建立的或经过政府批准建立的企业、事业单位,也具有国家授予的管理单位内部的权力,可以说也存在行政管理。但它们不是政府机构,相对于政府管理而言,这种管理不是行政管理。我们这里所说的行政管理职能,是专指政府行政机构行使的管理职能。

4. 道路运输行政管理职能

行政管理职能可以按管理对象划分类型。政府行政管理职能按所管的领域划分,有政府经济、政治、文化管理职能,社会、军事、科技、教育等管理职能。政府行政管理职能中的经济管理职能按所管的范围又可以分为综合管理职能与行业管理职能,综合管理的对象是整个经济领域,包括各行各业,行业管理的对象是具体产业。行业管理职能以产业为划分标准,可分为工业、农业、建筑、商业、交通、信息、金融等行业管理职能;交通行业管理职能又可分为铁路、公路(道路)、水路、航空、管道运输具体行业管理职能。

政府行政管理经济的直接对象可以是企业和经营者,可以是市场。计划经济体制,政府行政管理的直接对象是企业和经营者;市场经济体制,政府行政管理的直接对象是市场,通过市场间接管理企业和经营者。我国经济体制改革的目标是建立现代市场经济体制,并且已经有了重大转变,现在管理的直接对象是市场。

道路运输行政管理职能,是按管理主体和管理对象划分的职能。管理主体是道路运输行政机构,它属于政府行业职能机构;管理对象是道路运输市场,它属于交通运输行业市场。道路运输行政管理职能就是政府道路运输行政机构管理道路运输市场的职

能,属于政府职能机构的行业管理职能。

二. 道路运输行政管理职能的研究对象

1. 管理职能类型

管理职能可以按管理主体、管理对象和管理体制划分类型,然而它们不是以职能的本质涵义为标准划分,管理职能的本质涵义是除管理体制之外的组织管理行为方式。组织管理行为方式有狭义、中义与广义之分。狭义的组织管理行为方式是组织管理行为的基本方式或基本形式,一般是只指组织管理行为的总体途径,如组织生产力与维护调节生产关系,进行分工与协作、实行调控与监控、制定战略与策略等。中义的组织管理行为方式包括组织管理行为所采取的方法或手段、程序或步骤等。广义的组织管理行为方式还包括管理责权关系即管理体制在内。我们所说的管理职能,其组织管理行为方式是中义。

管理职能按其本质涵义,可以划分许多类型。

(1)按组织管理行为所采取的基本形式划分

①管制职能与服务职能

对被管理者是加以管制还是提供服务,是管理的根本方式。它由管理的权力性质决定。不是被管理者授予的权力,而是管理者自己夺取或者谋取的权利,天然具有私有性质或者天然将异化为私有性质。这样的管理者对被管理者的权利必然是掠夺,毫无疑问会引起被管理者的不满,只能凭借手中的权力对被管理者采取管制的方式。由被管理者授予的权力是公共权力,被管理者可以授予也可以收回这种权力。管理者要得到被管理者的信任,继续行政,只能采取为被管理者提供服务的方式。管制管理方式即专制管理,服务管理方式亦即民主管理。

②生产力组织职能与生产关系维护、变革职能

它们既可以说是按管理对象划分的职能,也可以说是按管理

方式划分的职能。管理如何着手,从组织生产力与维护一定的生产关系着手。生产力组织职能,指合理组织生产力,优化资源结构,提高组织活动质量与降低组织活动成本。生产关系维护、变革职能,包括维护、巩固、完善与变革一定的生产关系以至整个经济基础和上层建筑。它们是管理的总体思路。

③宏观职能与微观职能

宏观职能指从总体上着眼采取一定的手段对被管理对象进行调控,对被管理对象实行间接管理;微观职能指从具体上着手采取一定的手段对被管理对象进行监控,对被管理对象实行直接管理。

④领导职能与协调职能

领导职能是管理者以身示范,凭借权力与非权力影响力,同被管理者一道工作,带领与引导被管理者完成所从事工作的方式。协调职能是管理者采取一定的方法与手段,协调工作中出现的人与人、人与物、物与物之间的各种关系,解决人与人、人与组织、组织与组织之间的利益与认识问题,以调动人与组织的工作积极性,解决人和组织对物或事的认识与技术问题,以使工作者和工作对象相适应,取得预期工作或活动效果的方式。

⑤维持职能与创新职能

管理主体如何对待现状与发展的关系,是极为重要的组织管理行为方式。维持职能指管理者以维持现状为主的管理方式,其主要目标是保持稳定。创新职能指管理者以改变现状为主的管理方式,其主要目的是谋求发展。

(2)按管理所采取的基本方法或手段划分

①行政、经济、法律、教育职能

行政方法或手段是一种直接管理方式,指凭借行政权力直接发号施令,运用指示、指令、命令、决定、决议等来进行管理。经济方法或手段是一种间接管理方式,指依据物质利益原则,运用经济杠杆与经济方式来诱导被管理者。法律方法或手段是通过立法、司法与执法的方式管理被管理者。现代国家是法制国家,现代经济是法制经济,法律方法或手段是行政管理的主要方式,法律职能

是行政管理的主要职能。教育方法或手段是通过理想、道德、道理等来启发被管理者,使其认识到自身根本利益与长远利益,正确认识自身利益同社会公共利益和他人利益的关系,以激励、约束和规范被管理者行为。

②路线、方针、政策,行政规章、行政制度

行政方法或手段的具体形式,指示、指令、命令是一类,决定是第二类,决议是第三类。决议的内容一般表现为路线、方针和政策。所谓路线,如党的基本路线、群众路线等,乃是组织行为所应遵循的根本途径。所谓方针,如党的基本方针、教育方针等,乃是组织行为所应遵循的方向和目标。所谓政策,乃是组织为实现一定历史时期的路线与方针而制定的行动准则。路线、方针和政策三位一体,路线指导方针,方针指导政策,政策是落脚点。决定的内容除了某些具体工作外,一般是行政规章与行政制度。行政规章指政府职能管理部门依据法律法规和政策制定的下属组织具体行为规范,行政制度一般指组织内部行政管理制度,它约束的是组织内部人员。它们都是运用行政权力进行管理的行政方法或手段,都具有对下属的直接支配性。当然这种直接支配,不是针对某一组织和个人,而是针对所有下属组织和个人。而指示、指令、命令等则是针对某一具体的组织和个人。

③财政、金融、价格等调控职能

经济方法或手段的运用同样存在许多具体形式。它分经济约束方式和经济杠杆调控方式两个大类。经济约束方式包括经济责任制和经济合同制,它们是对被管理对象企业和经营者的直接管理,经济责任制是纵向管理方式,经济合同制是横向管理方式。

经济杠杆调控方式是间接管理方式,它通过财政支出和税收、金融、价格、工资、奖金与罚款等手段来进行调控。

政府对市场实行宏观调控的经济杠杆有财政、金融、价格等方法或手段,政府管理市场的职能又可以分为财政调控、金融调控、价格调控等职能。现代国家是法制国家,现代经济是法制经济,法律方法或手段是行政管理的主要方式,法律职能

法律方法或手段的运用方式是法律和法规。一般来说,法律由立法机构制定。只要是宪法规定的立法机构就有立法权。如美国,联邦议会和州议会都有立法权,都可以制定法律。法规档次低于法律,不能违背法律,一般是只涉及到局部的较短时期的行为规范。我国省市自治区人大不能制定法律,只能制定法规,称为地方法规。国务院可以制定法规,称为行政法规。

⑤宣传教育、直接教育

教育方法或手段可以分为宣传教育与直接教育两种方式。宣传教育的对象是普遍的,不针对某一具体组织和个人。直接教育是针对具体组织和个人的教育。

(3)按管理所采取的基本程序或步骤划分

管理职能按管理所采取的基本程序或步骤可以分为计划、组织、控制等职能。

①计划职能

管理职能可以分为计划、组织和控制职能。计划涵义有广义和狭义之分。狭义计划是指依据决策制定具体行动方案。广义计划包括预测、决策和制定决策执行的行动方案。计划职能是指计划的广义。从管理程序分析,计划职能是管理的首要职能。

②组织职能

组织指活动所需人、财、物和信息各项资源的筹集和合理配置,包括了分工协作、组织设计、人员配备、激励与沟通等。

③控制职能

控制指为执行决策行动方案的行为制定标准、检查并衡量绩效、纠正执行行为同决策行动方案之间所产生的偏差。

2. 特殊职能影响因素

管理职能有基本职能和具体职能、一般职能与特殊职能之分。现行管理学教科书认为,生产力组织职能和生产关系维护与调节职能属于基本职能,计划、组织、指挥、监督与控制等职能为具体职能。生产力组织职能为一般职能,生产关系的维护与调节职能为

特殊职能。将生产力组织看成一般职能,是说它不分管理的社会性质与权力性质;将生产关系维护与调节职能看成特殊职能,是说它由管理的社会性质与权力性质决定。实际上,生产力与生产关系,可以说是所有管理的共同管理对象,从合理组织生产力和维护与调节一定的生产关系入手是所有管理的共同管理方式。如果我们将所有管理的共有职能看成一般职能,那么,特有管理的特有职能则是特殊职能。一般职能不分管理主体与管理对象。特殊职能首先由不同的管理主体与管理对象决定。

道路运输行政管理职能,管理主体是道路运输行政管理机构,管理对象是道路运输市场。它属于特殊职能。

一般职能从特殊职能中抽象出来,特殊职能是一般职能的体现。特殊职能的主要表现,一为一般职能的侧重点。如管理的方法或手段,学校管理同样要采用行政、经济、法律与教育手段,但主要是采用教育与行政手段;如国家对市场的管理方式,同样要采用宏观管理与微观管理方式,但以宏观管理为主。二为一般职能的具体形式。如国家对整体市场管理的主要方式是宏观调控,而行业管理职能部门对行业市场管理的主要方式应是行业调控,行业调控是宏观调控的一种特殊表现形式。国家行政机构颁布行政法规,地方行政机构制订行政制度。

特殊职能受若干因素影响。

(1)管理主体影响

特殊职能首先由管理主体决定。一是主体的政治性质,如不同管理主体维护不同生产关系的职能;二是主体的工作性质,政府与企事业单位所具有的责任与权力不同,其管理的行为方式也必然不同。

(2)管理对象影响

特殊职能受管理对象与内容的影响。政府管理经济不同于政府管理政治,企业管理经营不同于企业管理生产。在同一管理对象内部还存在着主要对象问题。如经济既包括不同企业又包括不同市场,以管理市场为主同以管理企业为主就具有不同的管理方