

DAOLUYUNSHU
YUGUIFEIZHENGJI
GUANLI

交通管理实用运作丛书

1

道路运输与规费征稽管理

【黄家城 主编】



人民交通出版社

交通管理实用运作丛书 ①

Daolu Yunshu Yu Guifei Zhengji Guanli

道路运输与规费征稽管理

人民交通出版社

内 容 提 要

本书是《交通管理实用运作丛书》之一。全书共分两篇,系统全面地介绍了道路运输管理和规费征稽管理方面的业务知识。

本书内容详细,实用性强,适合于道路运输管理和规费征稽管理人员使用学习,也可供高等院校相关专业师生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

道路运输与规费征稽管理/黄家城主编. —北京:人民交通出版社, 2003. 4

(交通管理实用运作丛书)

ISBN 7-114-04690-1

I. 道… II. 黄… III. ①公路运输-交通运输管理
②公路费用-征收-管理 IV. ①U491②F540. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第041622号

交通管理实用运作丛书①

道路运输与规费征稽管理

黄家城 主编

正文设计:孙立宁 责任校对:刘 芹 责任印制:杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街10号 010-64216602)

各地新华书店经销

北京牛山世兴印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.75 字数:251千

2003年6月 第1版

2003年6月 第1版 第1次印刷

印数:0001~3000册 定价:18.00元

ISBN 7-114-04690-1

《交通管理实用运作丛书》

编写委员会

主 编 黄家城

常务副主编 龚国宗

副 主 编 周荣光 覃有恒 覃克铭 林亚胜 张快育
杨子尧 蒋继红

编 委	谭永源	区 捷	倪大虎	邓志星	陆凯平
	陈坚文	李正毅	兰荣林	秦 茹	张翠霞
	丁俊彦	胡涤健	周立宏	刘金星	刘子谦
	蒋东国	夏伍保	潘金山	魏 海	周昌勇
	孟建科	廖仕业	甘瑞玲	王东强	蒋群汕
	李元明	周庆安	庾忠恩	蔡斌连	邵晋西
	李学英	岑少康	尹战国	王先荣	阎英志
	李赫地	朱长川	刘跃光	邓青麟	秦和清
	李国荣	葛双福	陆振群	杨鸣章	周三旺
	刘干纯	伍光德	何志英	李忠余	罗荣富
	谢富荣	邹雄远	胡光模	梁经验	蒲明泽
	王亿群	吕先成	袁 锦	粟代江	秦明生
	李莲娣				

《道路运输与规费征稽管理》

编写人员名单

周立宏 刘金星 丘伟雄 贲伦瑞 覃金赐 俸仕华 王梅林
刘 波 岑少康 杨华英 蒋燕兴 肖清和 龙慧群 秦丽华
韦明槐 韦庚周 王章明 刘小兵 朱 琴 周强霞 唐晓波
莫 斌 周玉荣 王鸿明 陈廉华 班祝名 曾小萍 龙祥贵
曾学雄 黎尔宁 李元明 易际春 吴 涛 谭永源

前言

秦修驰道，汉通西域，唐宋以来驿运站所遍及全国，明朝郑和七下西洋，我国勤劳勇敢的各族人民在开拓交通运输方面曾取得过辉煌的成就。交通作为国民经济的基础产业，历来受到国家的高度重视。19世纪60年代，清政府的洋务运动在筹办军事工业和采矿、冶炼、纺织等厂矿企业的同时，开始修筑铁路，中国近代交通建设被逐渐提上议程。民国初期，百废待兴，孙中山以先驱者的远大眼光，致力发展交通建设，提出“世人皆知农、工、商、矿为富国之要图，不知无交通以运输之，则着着皆败。”这一精辟论断，对其后中国交通的建设影响重大。

20世纪，依赖于科学技术的创新，交通运输工具日益向大型化、高速化、电脑化、自动化的方向发展，交通运输的步伐跨上了一个崭新的阶梯。20世纪80年代以前，由于我国用于交通基础建设的投资占国民经济投资总额的比重偏少，加上长期实行“低廉、稳定、统一”的运价政策，致使交通建设发展缓慢，交通运力不足导致“瓶颈”效应激化，严重束缚了我国经济的发展。80年代中后期，“经济要发展，交通须先行”、“要致富，先修路”等口号逐渐成为全民共识，全国各级政府和民间人士纷纷加大对交通的投资，交通建设迅速成为促进国民经济发展的重要动力。我国的高速公路仅仅花了十几年的功夫，便取得了举世瞩目的成就，目前高速公路总里程位居世界第二，超过了加拿大而仅次于美国，走过了西方国家四五十年所走的漫漫历程。

但由于历史的原因以及受到计划经济传统管理模式的影响，现有部分交通行业管理人员的政治业务素质、文化结构、专业结构

等方面都存在许多不足;交通管理的科学性、规范性亟待提高,手段低层次、程序不透明等问题还比较严重,不能很好地适应经济和社会发展的要求。尤其在加入世贸组织和国家实施西部大开发所带来的各种机遇和挑战面前,面对新世纪、新形势的挑战,如何按照发展社会主义市场经济的要求,实现现行管理理念、体制和制度的变革,理顺交通运输行业的生产关系,推动交通事业逐步走上市场经济的轨道,成为交通人必须不断探索的重要话题。为促进交通行业管理机关不断提高管理水平,推进规范化管理,使管理人员在更新知识、完善知识结构、提高业务水平和拓宽视野的过程中能有一个科学化、规范化的指导教材,有一套行之有效的理论依据,编委会组织编写了这套实用运作丛书。

本丛书依据国家和交通部最新颁布的相关业务管理法规、规范,按照世贸组织的基本规则,结合多年实践证明行之有效的管理办法、实践经验,系统全面地介绍了交通行业各个方面的知识。内容涵盖审批程序、工作程序、业务规范、管理办法、法律法规、应知应会知识、经验总结、典型案例分析、对策措施以及机关运作、行业安全管理、精神文明建设和廉政建设等。本丛书由五卷组成:第一卷,道路运输与规费征稽管理;第二卷,水路交通管理;第三卷,公路桥梁建设设计与质量监督;第四卷,公路路政管理与公路养护;第五卷,交通综合管理。本丛书在编写过程中,力求保证资料权威、内容翔实、科学实用、可操作性强。其实例阐述详细、剖析透彻,是交通行业管理人员及相关行业从业人员的一本必备工具书,也可供高等院校相关专业师生参考阅读。对运输、工矿企业搞好运输车船和安全管理工作的,也具有参考价值。

本丛书依据国家现行法规进行编写,若有新的交通管理法规出台,则以新颁布法规的为准。

由于编者水平及资料所限,缺点和错误在所难免,敬请广大读者不吝赐教。

编 者
2003年2月

目 录

第一篇 道路运输管理

第一章 综述	1
第一节 道路运输行政管理.....	3
第二节 道路运输市场管理.....	9
第二章 道路旅客运输管理	17
第一节 道路旅客运输管理概述	17
第二节 班车客运的管理	20
第三节 包车客运的管理	30
第四节 旅游客运的管理	32
第五节 快速客运的管理	36
第三章 城市公共交通客运管理	38
第一节 出租汽车客运管理	38
第二节 城市公交车客运管理	57
第四章 道路货物运输管理	73
第一节 道路货物运输管理概述	73
第二节 经营资格审查和单证的管理	78
第三节 货物运输的货源管理	86
第四节 道路货物运输的分类管理	90
第五节 搬运装卸管理.....	107
第六节 道路货物运输价格管理.....	111
第七节 道路货物运输站场的管理.....	114

第八节 现代物流管理	117
第五章 出入境汽车运输管理	123
第一节 出入境汽车运输概述	123
第二节 出入境汽车运输开业和审批程序	123
第三节 出入境汽车运输要求和单证	124
第四节 出入境汽车运输管理	127
第六章 汽车维修管理	129
第一节 汽车维修管理概述	129
第二节 汽车维修业的审核	133
第三节 汽车维修合同管理	137
第四节 汽车综合性能检测站管理	139
第七章 机动车驾驶员培训管理	144
第一节 机动车驾驶员培训管理概述	144
第二节 机动车驾驶员培训业户的管理	152
第三节 营运驾驶员从业资格证管理	154
第四节 各级运政机构机动车驾驶员培训行业 管理职责	157
第八章 道路运输服务业管理	159
第一节 道路运输服务业概述	159
第二节 运输服务业的开业条件	164
第三节 道路运输服务业的监督检查	165
第九章 道路运输市场监督检查	167
第一节 道路运输市场监督检查概述	167
第二节 道路运输行政执法的主体	173
第三节 道路运输行政处罚	175
第四节 道路运输执法工作监督检查	183
第五节 道路运输商务纠纷的调解和处理	184
第十章 道路运输管理费的征收、使用与管理	189
第一节 道路运输管理费的征收	189
第二节 道路运输管理费的使用	191

第三节	道路运输管理费的管理	192
第十一章	道路运输行业统计	198
第一节	道路运输行业统计概述	198
第二节	道路运输行业统计的指标分组	201
第三节	道路运输行业统计的基础工作	210
第十二章	道路运输质量管理	212
第一节	道路运输质量管理概述	212
第二节	道路运输行业质量管理具体要求	213
第三节	道路运输行业精神文明建设	221
第十三章	假日道路旅客运输管理	234
第一节	假日道路旅客运输概述	234
第二节	假日道路旅客运输管理工作	234
第十四章	新形势下的道路运输管理	239
第一节	道路运输发展趋势	239
第二节	信息技术的应用	241

第二篇 规费征稽管理

第一章	规费征稽管理概述	250
第一节	征稽管理的概念、意义和内容	250
第二节	养路费等交通规费征收的依据	253
第三节	拖拉机、摩托车养路费等交通规费征收	253
第四节	票证管理	256
第五节	征稽计划管理	261
第六节	征稽统计管理	269
第二章	稽查及征稽处罚、复议	274
第一节	稽查管理	274
第二节	征稽处罚	283
第三节	征稽复议	290
主要参考文献		299

第一篇 道路运输管理

第一章 综 述

道路运输,是指在公共道路上使用汽车或其他运输车辆从事旅客或货物运输及其相关的业务活动的总称。其特点是机动灵活、点多面广、送达速度快、原始投资少、资金周转快、运输成本相对较高等。道路运输的概念可从以下几个方面加以理解。

首先是公共道路界定。公共道路是指城市、城间、城乡间、乡间能行驶汽车的所有道路。这样界定和理解道路运输范围,是道路运输行业的特点和要求所决定的。道路运输具有连续、贯通的特点和要求,道路运输经济活动是城乡各种道路运输经济活动的综合反映,是一个完整的运输生产过程。

其次是道路运输的基本构成。道路运输业作为一个相对独立的行业,主要由旅客运输、货物运输、搬运装卸、汽车维修、运输服务组成。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。这五个方面构成道路运输业的两大系统,即道路运输生产系统和运输生产的支持保障系统,如图 1-1-1 所示。

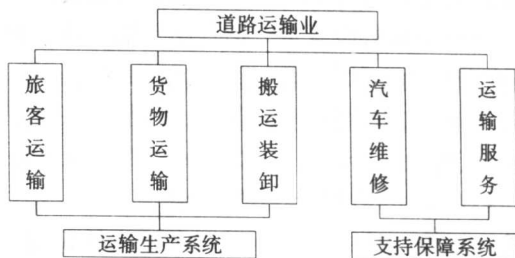


图 1-1-1 道路运输业系统结构图

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。

第三是道路运输的分类。道路运输涉及的范围很广,运输活动相当复杂,有很多层次的不同分类标准。例如从运输的对象来看,可以分成旅客运输和货物运输;从服务性质来看,可以分成为社会提供劳务、发生各种费用结算的营业性运输和为本单位或个人生产活动服务、不发生费用结算的非营业性运输;从运输工具分,可以分成由摩托车、拖拉机和汽车等构成的机动车运输和由人力车、三轮车等构成的非机动车运输。

关于道路运输管理的概念,常见的有道路运输管理、道路运输行业管理、道路运输市场管理、道路运输经营管理和道路运输行政管理。它们之间既有联系又有区别。

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

道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实行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;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道路运输行政管理也是对全行业的行政管理。但道路运输行业管理和道路运输行政管理,在管理的主体、人物、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,也属行业管理范围,显然这种管理的主体、对象、范围、方法和工作内容与行政管理都不尽相同。协会在行业中主要起桥梁纽带作用。

道路运输市场管理是以营业性道路运输为管理对象,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。属于道路运输行政管理的重要组成部分,也是道路运输行政管理的重要任务。

道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的管理,属于微观管理。经营管理与其他几种管理的目标有所不同,经营管理以提高企业效益为主要目的,同时要服务于社会效益;而其他集中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。

第一节 道路运输行政管理

道路运输行政管理,是指各级政府交通主管部门履行政府行政管理职能,对道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。

一、道路运输行政管理的范围及任务

(一)道路运政管理的范围

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。道路运输行政管理的范围,决定于道路运输业的范围。根据国务院对交通部三定方案的职责要求和《公路运输管理暂行条例》的规定,目前我国道路运输业包括的道路旅客运输、道路货物运输、搬运装卸、汽车维修、运输服务五个方面,均属道路运输行政管理的范围。

(二)道路运政管理的任务

道路运输行政管理的任务是由道路运输行政管理的基本职能决定的。道路运政管理机构是政府专业经济管理部门,是国民经济管理的组成部分,其基本管理职能是对道路运输发展、经济关系、经营活动进行调控、调整、规范和监督,发挥政府管理道路运输行业的行政功能。

根据道路运输行政管理的目标、政策和管理职能要求,现阶段道路运输行政管理的任务,概括有六个方面:

(1)根据国家经济发展的总方针、总任务,研究制定发展道路运输业的方针和政策,并组织贯彻实施,解决道路运输的发展方向问题。依据国家的立法程序和有关规定,起草制订适应道路运政管理的法律、规范、标准、制度等,并监督执行。

(2)加快道路运输市场体系的培育和建设。重点通过培育市场主体、建立市场机制、制定市场规则、增强宏观调控方法的科学化,逐步形成统一、开放、竞争、有序的道路运输市场。

(3)依据国民经济发展战略目标和建设规划,协调各种运输方式之间的合理分工、统筹安排。处理好道路运输的合理布局、发展规模、发展速度和发展重点。制定道路运输科学技术等发展战略目标及中长远发展规划。

(4)通过建立健全行业统计、经济分析及信息系统,加强道路运输市场宏观调控。通过宏观调控实现道路运输运力与运量在总体上达到大体平衡,运力结构与运输需求结构基本适应以及运力布局合理。

(5)搞活汽车运输企业。增强国有企业(特别是国有大中型企业)的活力,发挥国有经济的主导作用,促进企业转机建制,建立现代企业制度,加强企业的科学管理和民主管理,引导企业向规模经营发展,为企业创造和提供良好的市场环境。

(6)加强监督服务工作。对从事道路运输的单位、企业和个人,在执行道路运输方针、政策、法规、规章、规费征收等方面进行严格的监督检查。为道路运输提供信息、技术、培训、车辆维修及安全保障等各项服务,寓管理于服务之中。

要完成以上任务,关键是要有完善的道路运输管理体制,还要建立一支政策水平和业务素质较高的运政队伍。各级道路运政管理机构不仅是行业管理职能的具体执行者,而且是交通部门对外的窗口。因此,要把运政队伍建设为一支执法行为规范化、运政管理制度化、基础工作现代化、行动作风军事化的队伍。

二、道路运输行政管理体制

道路运输管理体制是指道路运政管理的设置体系、行政职责的职能体系和制度规范运作体系的总称。它关系到道路运输行政管理的效能发挥,是道路运输行政管理的组织基础。

(一)机构设置

按照交通主管部门机构设置的原则和层次,道路运政管理机构也相应地实行中央、省(自治区、直辖市)、地(市、盟、州)、县(市、旗)、乡(区、镇)五级管理体制,如图 1-1-2 所示。

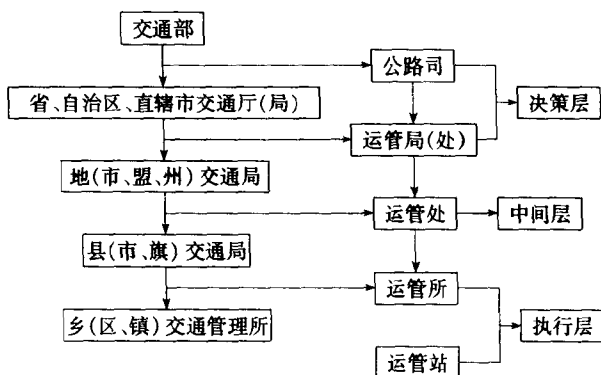


图 1-1-2 交通主管部门机构层次图

道路运政管理的五级机构、三个层次,构成了道路运政管理机构的基本体系。根据道路运政管理任务要求和职能划分,各层次的道路运政管理机构承担着相应的职责和职权。

决策层的运管机构(部、省级)的主要职责,对全局性的运管工作进行筹划与决策。其主要职责范围是:

(1)负责有关公路运输行业管理的方针、政策、法规、发展规划等的制订和颁发;

(2)负责有关公路运输行业业务规章制度,经济、技术规范 and 标准的确定;

(3)负责高层次的统筹、协调、组织、管理;

(4)负责对低层次运管机构工作的指导、督促、检查和信息的传递与反馈等。

中间层的运管机构(地、市、盟、州)兼有决策和执行层次两种职能,主要职责范围是按决策层和执行层的职责,发挥承上启下的作用:

(1)负责上级有关道路运输方针、政策、法规及指令的贯彻实施;

(2)制定或协助交通主管部门制定本地区行业发展规划和道路运输有关规章的实施细则,建立有关的道路运输管理制度,合理安排运力、企业、站点布局;

(3)根据管理权限,审批客货运输业户、搬运装卸业户、汽车维修二类业户、运输服务业户的开业、停业及年度审验,审批跨县客货运输线路,搞好客运“定线路、定班次、定站点”工作,协调好各部门、各县、各种运输方式、各运输业户之间的横向联系;

(4)核发、管理道路运政管理机构统一印制的各种证、照、牌、票据、凭证、单据等,负责道路运输规费的征收、管理;

(5)掌握本地区道路运输价格、税收、信贷的执行情况,主动与有关部门协调配合,按分管权限,提出修改和调整的意见;

(6)组织实施重点物资、大宗物资、重点港站集散物资的运输,组织实施重要节假日旅客运输,组织实施指令性抢险、救灾、战备物资运输,并进行监督检查;

(7)根据本地区运力与运量情况,按时向有关部门和上级交通部门提供需求信息,进行宏观调控,组织对车辆结构调整和技术进步的实施,组织本地区的站场规划、布局和建设,组织重大的科研项目、新产品、新技术的推广应用;

(8)负责本地区道路运输行业的经营、生产和主要经济技术指标的统计、汇总及上报工作,组织道路运输业的各种基本信息的收集、分析、处理、反馈,开展咨询服务,组织市场调查和预测;

(9)负责组织运输市场的质量、经营行为、价格执行及使用证、照、牌、单、票据等的监督、检查,调解重大运输纠纷;

(10)负责本地区的运政工作和运输行业工作的经验交流和推广,负责组织领导对运政人员的培训,对运输从业人员的培训、考核、发证,负责对运输企业的指导和对运输行业协会的组织、指导工作。

执行层运管机构(县、乡级)的主要职责是根据上级的方针、政策、法规和有关指令,作好具体的业务管理。其主要职责是:

(1)负责管辖区内行业发展的统筹规划,制订具体的实施方案;

(2)负责各项行业管理法规的贯彻执行,根据行业发展的目标,搞好行业的调整与监督;

(3)作好开业停业管理和统一单证、票据的发放管理,并实施具体的督促检查;

(4)负责辖区内行业内外和各方面关系的组织协调,作好行业发展的综合平衡;

(5)负责做好各项基础工作和行业统计,以及实际情况的收集、整顿、分析和报告,建立基层信息的传递与反馈系统。执行层是行业管理的落脚点,一切行业管理的方针、政策、法规,以及行业管理的目标,都要通过执行层得到体现和落实。因此,执行层是运政管理的基础,加强和提高执行层机构的建设和人员素质,是深化道路运输行政管理的重要环节。

(二)队伍建设

道路运政管理人员是构成道路运政管理机构的最基本要素,是道路运政管理的主体。各级道路运政管理机构要通过运管人员具体执行各项管理任务,解决管理中的各种问题,实现道路运政管理的职能。因此,道路运政管理队伍的好坏,素质的高低,直接影响着道路运政管理的效率和效能。按照党中央对干部队伍建设提出的“年轻化、知识化、专业化”的要求,结合道路运输专业经济管理实际需要,对道路运政管理人员素质应有特定的要求:

(1)在政治素质上,要具有一定的马列主义、毛泽东思想水平,在实际工作中能够运用邓小平理论、“三个代表”重要思想的基本