

道路交通行政执法概论

商 岳 倪本会 主编



山东大学出版社

交通类成人高等教育系列教材

道路交通行政执法概论

商 岳 倪本会 主编

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

道路交通行政执法概论/商岳, 倪本会主编. —济南: 山东大学出版社, 2003. 8

(交通类成人高等教育系列教材)

ISBN 7-5607-2615-1

I. 道…

II. ①商…②倪…

III. 公路运输-交通运输管理-法规-中国-成人教育: 高等教育-教材

IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 068728 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

曲阜师范大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.125 印张 289 千字

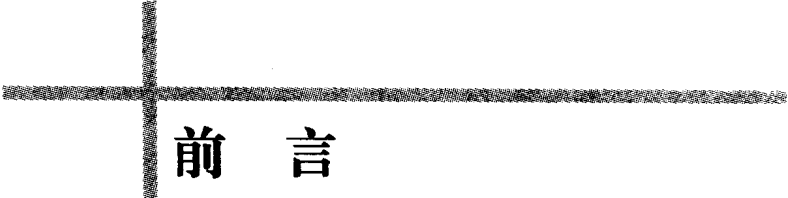
2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—3100 册

定价: 18.80 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换



前 言

随着我国经济的快速发展，人们对道路交通的需求也在不断地提高，不仅体现在对安全、舒适、经济、便利等要求上，也体现在对交通行政执法的合理性上，人们的法律意识增强，对道路交通行政执法基本内容的了解和对道路交通法规的掌握的主动性增加。而更重要的一面则是道路交通行政执法的理论和方法以及公路交通的各方面，诸如交通规划、交通运政管理、公路路政管理、道路建设与养护、道路交通运输管理及高速公路管理等有着密切的联系。从事上述各方面工作的专门人才应该学好、用好交通行政执法的基本知识。

本书正是为适应广大人民群众对交通需求的需要，特别是为适应成人高等教育“交通土建”、“交通工程”、“交通管理”、“高等级公路管理”等专业的教学及学员自学以及相关专业技术人员、管理干部、岗位培训等继续教育的需要编写的。

本书在编写过程中得到了邓志浩同志的大力支持，同时参照了很多专家、学者的专著和学术论文，引用了部分研究成果，书

道路交通行政执法概论

中未能一一列出，在此向文献、资料的原作者表示衷心的感谢。

由于我们水平有限，加之编写时间仓促，本书在内容和结构编排上的不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

2003 年 6 月

目 录

前 言	(1)
第一章 概 述	(1)
第一节 道路交通行政执法概述	(1)
第二节 交通行政行为的概念及意义	(3)
第三节 交通行政的主体	(9)
第四节 交通行政执法人员	(16)
第五节 道路交通行政执法依据	(21)
思考题	(28)
第二章 道路交通行政许可	(30)
第一节 行政许可概述	(30)
第二节 行政许可的分类	(34)
第三节 道路交通行政许可的程序	(36)

思考题	(45)
第三章 道路交通行政处罚	(46)
第一节 行政处罚概述	(46)
第二节 道路交通行政处罚的特征和原则	(49)
第三节 道路交通行政处罚的种类和设定	(52)
第四节 道路交通行政处罚的适用和程序	(57)
思考题	(73)
第四章 道路交通行政强制执行	(74)
第一节 交通行政强制执行概述	(74)
第二节 道路交通行政强制执行的种类和方法	(78)
第三节 道路交通行政强制执行的程序	(82)
思考题	(85)
第五章 道路交通行政执法监督	(86)
第一节 道路交通行政执法监督概述	(86)
第二节 行政机关的自身监督	(90)
第三节 道路交通行政执法监督的范围和内容	(99)
第四节 道路交通行政执法监督的方式	(104)
思考题	(113)
第六章 道路交通行政复议	(114)
第一节 交通行政复议概述	(114)
第二节 交通行政复议受案范围、管辖与行政复议机构	(120)
第三节 道路交通行政复议程序	(125)
思考题	(137)

第七章 道路交通行政诉讼	(139)
第一节 道路交通行政诉讼.....	(139)
第二节 行政诉讼主体.....	(149)
第三节 道路交通行政应诉.....	(159)
思考题.....	(178)
第八章 道路交通行政法律责任	(179)
第一节 行政法律责任概述.....	(179)
第二节 行政赔偿的构成要件.....	(184)
第三节 行政赔偿范围.....	(192)
第四节 行政赔偿法律关系主体.....	(194)
第五节 行政赔偿程序.....	(198)
第六节 行政赔偿方式和标准.....	(201)
思考题.....	(207)
第九章 自测题与案例	(209)
第一节 自测题.....	(209)
第二节 案 例.....	(230)
案例一：是非曲直自有公断 依法治运道路宽广.....	(230)
案例二：胜诉后的思考.....	(233)
案例三：怕打官司 以钱私了	
——一起值得深刻反思的案件.....	(236)
案例四：承运卸客车辆为何又被卸客.....	(239)
案例五：无证经营处罚相对人的认定.....	(242)
案例六：《道路运输证》未随车携带，检查人员能否	
暂扣车辆.....	(245)

案例七：一起执法 三处违规

——商州交通局违法行政败诉的启示…… (247)

案例八：对一起修路挖断光缆案的思考…… (250)

案例九：本不该公路段赔…… (251)

案例十：擅自增设平交道口该不该处罚…… (253)

案例十一：企业内部的“行政”是否为行政法中的
“行政” …… (255)

案例十二：地方性规章能否设定行政处罚…… (256)

第十章 交通法规选编…… (258)

一、中华人民共和国公路法…… (258)

二、超限运输车辆行驶公路管理规定…… (274)

三、路政管理规定…… (279)

四、交通行政复议规定…… (292)

五、交通行政处罚程序规定…… (298)

六、交通运输行政处罚规定…… (307)

七、高速公路旅客运输管理规定…… (321)

八、汽车货物运输规则…… (326)

主要参考文献…… (343)

第一章

概述

第一节 道路交通行政执法概述

一、道路交通行政执法的概念和特征

道路交通行政执法是指各级人民政府交通主管部门及其依法委托的事业组织、法律和法规授权的组织在其职权范围内，依据国家的法律、法规和规章，对道路交通行政管理相对人作出影响其权利和义务的具体行政行为，是贯彻执行道路交通安全法规的社会性管理活动。

道路交通行政执法具有以下特征：

1. 主体具有特定性

道路交通行政执法的职能只能由各级交通主管部门及其依法委托的事业组织、法律和法规授权的组织行使，而且必须在其职权范围内行使。除此之外，其他任何行政机关和团体组织都不能成为道路交通行政执法的主体。



2. 对象具有广泛性

道路交通安全执法社会性强,并具有涉外性,行政执法的对象涉及到千家万户,在空间范围内涉及到一切机动车辆和运输场地。

3. 内容具有一定的专业技术性

道路交通安全管理的专业性决定了道路交通安全执法的内容具有一定的专业技术性的特点,它要求道路交通安全执法人员必须掌握道路交通安全管理的专业业务,才能有效地贯彻道路交通安全法规。

4. 道路交通安全执法是作出具体行政行为的活动

道路交通安全执法是交通管理部门依法作出的具体影响行政管理相对人权利和义务的行为,作出具体行政行为的对象是特定的,而不是作出影响不特定主体权利和义务的抽象行政行为。

二、道路交通安全执法的地位和作用

道路交通安全执法是交通行政管理的重要内容,是道路交通行政管理过程中不可缺少的环节。在前一个过程中,交通管理部门根据法律、法规和规章的规定,预先设定行为规则,主动地干预道路运输市场,调节道路运输各种关系。在后一个过程中,由于行政管理相对人不服从道路交通管理,管理部门依法解决行政争议。在这两个过程中,道路交通安全执法起着承前启后的作用,它是前一过程的延续,又是后一过程的前提。因此,只有抓住道路交通管理行政执法这个中间环节,才能把握道路交通管理的全过程。

道路交通安全执法是促进道路交通行政机关职能转变,促进道路运输行业管理,保障道路交通事业发展的重要措施。建立社会主义市场经济体制目标的确立,要求交通管理部门改

变在计划经济体制下的管理模式，把过去那种主要依靠行政手段直接管理经济活动，转变为主要运用经济和法律手段间接调控经济运行，把宏观控制和微观搞活结合起来，坚持依法行政。但是这一目标的实现，不是一个自发的过程，主要通过强化行政管理的法制建设促进这一目标的实现。其中，重要的一点就是要加强道路交通行政执法工作，保证国家有关道路交通管理的法律、法规和规章得以贯彻执行，规范道路运输市场的主体行为，维护道路运输市场良好的运行秩序，保护和鼓励合法经营，制止和打击违法经营。

由此可见，道路交通行政执法是道路交通行政管理工作的的重要组成部分，是促进道路交通行业管理的重要手段，道路交通行政执法工作开展得如何，关系到依法治运、依法治国局面的形成。

第二节 交通行政行为的概念及意义

一、交通行政行为的概念及构成要素

交通行政行为是指各级人民政府交通主管部门及其依法委托的事业组织、法律和法规授权的组织在其职权范围内，为实现行政管理目标，运用国家行政权作出的具有法律效力的具体行政行为。构成交通行政行为须具备以下要素。

1. 资格要素

只有享有行政权的交通行政机关和法定授权组织才能依法进行行政管理活动，其行为具有法律效力。行政机关自设定之日起，就不同程度地享有一定的行政权。法定授权组织实施行政行为必须取得法律授权。

2. 职能要素



交通行政行为以实现国家交通行政管理为目标。因此,区分交通行政行为与非行政行为除法律授权及行为主体等标准外,还应当重视对其性质的确认,即行政行为必须是行使职权、执行公务的行为。凡受民事法律规范约束的行为,无论是否为行政机关依授权实施,均属民事行为,而非行政行为。

3. 法律要素

交通行政行为是能够引起法定权利义务的行为,即能够产生法律效果的行为。按行为是否产生法律效果来看,交通管理部门的行为可分为事实行为与法律行为两种。其中,事实行为不产生法律效果,例如交通行政主体及其工作人员收集资料、统计数字以及对行政相对人发生的建议、协商、政策指导等行为,都属于事实行为;法律行为既有行政行为,也有行政机关的民事法律行为等。

交通行政行为所产生的法律效果并不只限于行政法律关系中的权利和义务,它往往会同时或附带地产生其他法律效果。例如,交通行政机关征用土地建公路的决定,固然会产生行政法上的权利和义务,但同时,它也会附带地产生该土地的所有权、使用权等相关法律关系的变化,形成和变更有关当事人的民事权利和义务。

二、交通行政行为的特征

1. 法律从属性

行政权力的合法性来自宪法、法律的授权或确认。因此,交通管理部门在实施行政行为时必须严格依据宪法、法律的相关规定,具备相应的法定条件。这些法定的条件主要包括:交通行政行为的主体必须具有法定的权限,行政行为的实施必须有法定的依据,必须正确适用法律、法规和规章等规定,符合法定程序以及法定的表现形式。只有遵守或符合这些条件,行政行为才能有

效、合法地成立。

2. 效力先定性

交通行政行为一经作出，就应当推定其为合法有效，行政管理相对人必须服从，除非由有权机关经法定程序变更或撤销该行政行为。

3. 单方面意志性

由于行政管理及时、高效的客观需要，行政行为只需行政主体单方面的意思表示即可成立。这与民事法律行为的成立以双方合意为原则形成鲜明的差异。

4. 国家强制性

行政行为作出后，依法得到国家强制力的保障，有关国家机关可采取一定的强制手段使行政行为的内容得以实现。就其形式而言，包括交通管理部门在法定权限内自行采取强制措施和依法请求人民法院予以强制执行。

三、交通行政行为必须依法行政的重要意义

依法行政是在实施依法治国方略，建设社会主义法治国家过程中对交通部门提出的基本要求，交通管理部门依法行政就是使其行政活动必须根据法律、法规和规章，使其行政行为必须符合法律、法规和规章。

1. 交通行政权的行使须得到法律上的保障

对交通行政权的行使提供法律上的保障，这是依法行政的基础和前提。法律应该对行政权的行使予以保障的原因在于：首先，就行政权的内容来说，既包括规定行政措施，制定行政法规、规章，发布决定、命令、指示等这样的抽象行政行为，又包括对特定事件或特定人的许可、征收、确认、裁决、处罚等的具体行政行为。为确保交通运输活动的正常运转，就需要对行政权的行使予以保障。其次，还在于行政权本身是有力量的，它以国

家强制力为后盾。没有国家强制力作后盾，行政权的行使在遇到违法和犯罪行为的障碍时，就没有排除这种障碍的最终保证。因此，通过法律明确规定诸如交通管理部门的设置、机构的组成、人员的定编、权力的归属、权限的划分、责任的确定等有关制度，使行政权的行使具备法律保障，以保证行政的权威性和约束力，保障公民合法权益的实现。

2. 交通行政行为必须依法行政

依法行政的首要标志就是要加强对行政权的控制。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”，“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”。因此，凡是有行政权力适用的地方都需要有法律对行政权力进行规范和制约。

交通行政行为作为行使行政权的具体体现，作为一种支配他人的力量，一旦被滥用，便具有侵犯性。在涉及被管理者切身利益时，如果对交通管理部门及其工作人员的活动不加以适当控制，行政权的支配力将转化成侵犯力，侵害公民权益，因此，交通行政行为必须依法行使。

3. 法律高于行政

法律不仅应当为行政权的行使提供保障，而且交通行政行为必须有法律上的依据。法高于行政，这是依法行政的本质要求。具体说来，法律高于行政包括以下要求：（1）权力法定。权力非有法律根据不能存在。行政组织与职权必须由宪法和法律设定，行政机关不得自身设立职权。我国宪法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法是我国行政组织的成立和职权确定的主要依据。没有宪法和组织法的依据而成立的行政机关和配备的行政工作人员都是不合法的、无效的。（2）行政部门职权的使用范围和界限，其运用的基本原则和要求，还必须通过授权法加以具体规定。（3）行政权的行使不得侵犯或损害公

民、组织的合法权益。

四、行政行为的分类

1. 抽象行政行为和具体行政行为

根据行政行为实施的对象及适用力不同，可以将行政行为分为抽象行政行为和具体行政行为，或者可称之制定普遍规范和采取具体措施的行为。区分这两种行政行为的直接意义在于：我国现行的《行政诉讼法》规定，人民法院的受案范围局限于具体行政行为，抽象行政行为不属于行政诉讼的范围。

抽象行政行为，是指行政机关针对不确定对象作出的具有普遍约束力的行政规范的行为，即制定行政法规和规章，作出决定和发布命令以及制定其他规范性文件的行为。

具体行政行为，是指行政机关针对特定对象，作出影响对方权益的具体决定和措施的行为。如行政许可、行政处罚、行政强制措施，等等。从行政机关实施国家行政管理职能上说，也就是行政执法行为。

以法律、法规、规章等形式所体现的抽象行政行为是行政机关在采取具体行政行为时所必需的依据。抽象行政行为通过具体行政行为的实施和贯彻才能最终达到目的。抽象行政行为规定了在何种条件下，行政机关与公民、法人和其他组织构成行政法律关系的发生，确定双方的权利和义务。而具体行政行为则使行政法律关系发生，同时也会引起其他法律关系的发生、改变或者消灭。对象的特定性和能够直接影响个人、组织的权利义务，是具体行政行为的两大特点。

在效力的持续时间上，抽象行政行为和具体行政行为也有着明显的区分。抽象行政行为，在条件具备时将长期不断地重复发生法律效力。而具体行政行为一般只针对特定对象并且一次性地发生法律效力。如果说抽象行政行为的内容属于行政机关进行行



政管理活动的宏观调控手段，那么具体行政行为则属于行政机关进行行政管理活动的微观调控手段。

2. 内部行政行为 and 外部行政行为

以行政行为的作用对象划分，可以将行政行为划分为内部行政行为和外部行政行为。凡行政机关在执行公务中对行政机关及内部工作人员作出的行为称为内部行政行为。这类行为一般被包括在行政机关组织法、行政机关编制法、公务员法、行政监察法和审计法中。内部行政行为不属于行政复议和行政诉讼范围。凡行政机关对外部管理对象，即公民、法人和其他组织所作的执行公务的管理行为称为外部行政行为。

3. 主动的行政行为与被动的行政行为

以行政机关作出行政行为的动因为标准，可以把行政行为分为主动的行政行为与被动的行政行为。

主动的行政行为，是指行政机关依据法律赋予的职权，无须行政管理相对人的请求而采取的行政行为。人们通常把主动行政行为称为“依职权的行政行为”。行政行为大量表现的是主动行政行为，例如，道路管理部门对客运市场的监督和管理。

被动的行政行为，是指行政机关应行政管理相对人的申请或者请求才能实施的行政行为。人们通常把被动行政行为称为“依申请的行政行为”。此时，行政管理相对人的申请是行政行为发生的必要条件，非经行政管理相对人申请，行政机关不主动作出行政行为。例如，行政机关经行政管理相对人申请进行行政复议或者申领营业许可证等。被动的行政行为多数表现为行政许可行为。行政机关作出的批准（许可）或者不批准（许可）的行政决定，都是被动的行政行为的具体表现。

4. 羁束行政行为和自由裁量行政行为

以行政行为受法律约束的程度为标准，可以将行政行为分为羁束行政行为和自由裁量行政行为。羁束行政行为，是指行政行