

高等学校法学试用教材

交通行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 沈开举

中国人事出版社

高等学校法学试用教材

交 通 行 政 法

司法部法学教材编辑部编审

主 编： 沈开举

副主编： 王建元 洪永军

撰稿人： （按编写章节先后为序）

沈开举 王建元 王国峰

宁金成 洪永军 史晓捷

王青方 苗连营 梁立群

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

责任校对:张明

交通行政法

司法部法学教材编辑部编审

江 波 湛中乐 主编

*

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

(邮政编码 100028)

新华书店经销

华北矿专印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 200 千字

1996 年 2 月第 1 版 1996 年 2 月第 1 次印刷

印数:1-6000 册

ISBN7-80076-536-9/D·119

定价:9.75 元

高等学校部门行政法教材编委会

顾问	余叔通		
主任	罗豪才		
副主任	应松年	沈忠俊	姜明安
编委	(以姓氏笔画为序)		
	王连昌	叶必丰	方世荣
	张焕光	张树义	皮纯协
	应松年	沈忠俊	姜明安
	罗豪才	胡建森	郁忠民
	杨海坤	杨小君	袁曙宏
	湛中乐	熊文钊	潘枯周

序 言

这十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的市场经济,从这个意义上说也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚刚起步,不仅没有系统的部门行政法系列教材,个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界几乎都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们足够的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书

的区别在于:本教材是探讨各部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等学院教学和科研部门以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1994年8月

编 审 说 明

为了满足行政法教学的需要，在各有关部门的支持下，由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会，组织、策划和编写了一套部门行政法试用教材，供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版，现已出版的计有：《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》和《交通行政法》等。

每种教材，都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合，坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导，比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度，主要法律、法规及其实施中的法律问题和事实问题，并注意到教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《交通行政法》是部门行政法试用教材的一种，由沈开举任主编，王建元、洪永军任副主编，撰写人分别为（以编写章节为序）：

- | | |
|-----|----------|
| 沈开举 | 第一章、第三章。 |
| 王建元 | 第二章。 |
| 王国峰 | 第四章。 |
| 宁金成 | 第五章。 |
| 洪永军 | 第六章。 |

史晓捷 第七章、第八章。

王青方 第九章、第十章。

苗连营 第十一章。

梁立群 附录。

由于水平所限，缺点和错误在所难免。请读者批评、指正，以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1994 年 12 月

目 录

第一章	交通行政法绪论	(1)
第一节	交通行政法概述	(1)
第二节	交通行政法的渊源	(4)
第三节	交通行政法的历史发展	(5)
第二章	交通行政机关	(9)
第一节	交通行政机关的含义和特征	(9)
第二节	交通行政机关的设置	(11)
第三节	交通行政机关的职能和权限	(13)
第三章	交通行政行为	(18)
第一节	交通行政行为概述	(18)
第二节	交通行政处理行为	(24)
第三节	交通行政处罚行为	(26)
第四节	交通行政强制执行	(29)
第四章	道路运输行政管理法律制度	(33)
第一节	道路运输行政管理法律制度概述	(33)
第二节	道路运输行政管理法律制度的主要内容	(36)
第三节	违反道路运输行政管理法规的行为及其处罚	(50)
第五章	公路管理法律制度	(63)
第一节	公路管理法律制度概述	(63)
第二节	公路管理法规的主要内容	(65)

第六章	水路运输管理法律制度	(73)
第一节	水路运输的地位和作用	(73)
第二节	水路运输管理体制	(77)
第三节	违反水路运输的行为及处理	(83)
第七章	水路运输安全法律制度	(90)
第一节	海上交通安全法律制度	(90)
第二节	内河交通安全管理法律制度	(105)
第八章	河道、航道、港口管理法律制度	(116)
第一节	河道管理法律制度	(116)
第二节	航道管理法律制度	(120)
第三节	港口管理法律制度	(122)
第九章	交通行政复议	(126)
第一节	交通行政复议概述	(126)
第二节	交通行政复议的范围和管辖	(130)
第三节	交通行政复议机构和复议参加人	(140)
第四节	交通行政复议程序	(145)
第十章	交通行政诉讼	(158)
第一节	交通行政诉讼概述	(158)
第二节	交通行政诉讼的基本原则	(161)
第三节	交通行政诉讼的受案范围和管辖	(164)
第四节	交通行政诉讼参加人	(170)
第五节	交通行政诉讼证据	(179)
第六节	交通行政诉讼的程序	(188)
第十一章	交通行政赔偿	(204)
第一节	交通行政侵权赔偿责任的构成及其构成	(204)
第二节	交通行政赔偿的范围	(206)
第三节	赔偿请求人和赔偿义务机关	(212)
第四节	行政赔偿的方式、计算标准和费用	(214)

第五节	交通行政赔偿程序.....	(216)
附 录	交通行政诉讼案例评析.....	(220)

第一章 交通行政法绪论

第一节 交通行政法概述

一、交通行政管理

交通行政管理是国家行政管理的一种。它是指国家交通行政机关及其工作人员依据法定权限和程序对交通事务进行管理活动的总称。

交通行政管理的主体是各级人民政府中的交通行政主管部门。如国务院的交通部、省级政府的交通厅(局)、县级政府的交通局等。除此之外,经法律、法规授权的组织也是交通行政管理的主体。交通行政管理不同于交通运输企业对其业务的经营管理,后者的管理主体不是国家行政机关,而是企业。

交通行政管理权是国家行政权的组成部分。现代国家权力有立法权、司法权和行政权之分,交通行政管理权属于行政权的范畴,是国家权力的一种。交通企业享有法律规定的经营自主权,但这种经营自主权不具有国家权力的性质。

交通行政管理的目的是实现社会效益。即通过交通行政管理使全社会的经济文化整体协调发展,满足社会全体成员的生活需要。一个交通运输企业虽然也要组织客货运输,保障客货安全,提高职工素质等,但是其管理的直接目的在于追求本企业的经济效益。

交通行政管理的内容包括各级政府交通主管部门对交通事务

进行决策、计划、组织、领导、监督和控制等管理活动，涉及公路运输行业、公路路政、水路运输、水路运输安全、航道、河道以及港口管理等^①方面。

二、交通行政法

交通行政法是行政法的一个部门，是调整交通行政机关在行使行政职能过程中发生的行政关系的法律规范的总称。

说交通行政法是行政法的一个部门，表明了交通行政法的法律地位。在我国法律体系中，存在着众多的法律部门，但是在宪法之下有几个基本的法律部门，即通常所说的三大实体法和三大程序法。三大实体法是指刑法、民法和行政法，三大程序法是指刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法。交通行政法与上述法律部门相比较不是平行关系，它是行政法的一个分支，它与行政法之间的关系是分则与总则的关系。交通行政法与其他部门行政法，如公安行政法、工商行政法、税务行政法、海关行政法、环境行政法等共同构成行政法的分则部分。

所谓交通行政法调整交通行政关系，从本质上讲就是规定交通行政管理机关与行政相对人之间在交通行政管理事务中的权利义务，即交通行政关系，而不是其他别的社会关系；由此因调整交通行政关系而形成的法律规范是交通行政法规范，而不是其他别的法律规范。这也正是交通行政法区别于其他法律部门的基本特点。

交通行政法包括三个部分的规范，即交通行政组织法规范、交通行政行为法规范以及对交通违法行为的监督规范。交通行政组织规范是指调整交通行政机关内部关系的规范，主要有涉及交通行政机关的行政组织法、编制法以及公务员法等规范；交通行政

^① 铁路、航空、邮电等交通管理将另册撰写。

行为法是调整交通行政机关与行政管理相对人之间的规范，也即调整交通行政机关外部关系的规范，主要有行政处罚规范、行政许可规范、行政强制执行规范等。这些规范分别散见于众多的交通行政管理法律、法规之中；对交通行政行为的监督规范主要调整对交通行政执法行为的监督和制约关系，因而它不同于一般的行政关系。在这类关系中，交通行政机关处于被动地位。调整这类关系的法律规范主要有行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法以及单行交通行政管理法律、法规中有关交通行政机关责任的规范等。

三、交通行政法的调整对象

交通行政法的调整对象是交通行政关系。所谓交通行政关系是指国家交通行政机关在履行其行政职能过程中发生的各种社会关系的总称。

由于交通行政关系是交通行政机关在履行其职能过程中发生的，交通行政机关的职能又是多方面的，因而交通行政关系也是多种多样的。现阶段我国交通行政机关的主要职能是统筹规划、依法管理、执行政策、提供服务、实行监督。根据这些职能，交通行政关系可以有不同的分类。按交通行政关系的当事人来分，可分为交通行政机关与其他国家机关的关系，交通行政机关之间的关系，交通行政机关同它的工作人员的关系，交通行政机关与公民、法人或其他组织的关系等。按照交通行政关系的内容来分，交通行政关系包括命令与服从的关系，服务与被服务的关系，监督与被监督的关系等。也有的学者把交通行政关系分为内部交通行政关系（交通行政机关之间的关系和交通行政机关与其工作人员的关系）和外部交通行政关系。

交通行政关系的特征是：第一，在一般情况下，交通行政关系总是有国家交通行政机关参与并起主导作用；第二，交通行政

关系的发生必须以国家交通行政机关履行其职能为前提。不具有行政性质的社会关系不是交通行政关系，而不论这种社会关系是否有交通行政机关参与。

第二节 交通行政法的渊源

交通行政法的渊源是指交通行政法的外部表现形式，即其具体的法律形式。交通行政法主要表现在法律、行政法规、地方性法规、行政规章等法律形式之中。

法律指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其中属于交通行政法渊源的有《中华人民共和国海上交通安全法》等。

行政法规指国务院根据宪法、法律以及全国人大和常委员的决议、命令制定的有关国家行政管理的规范性文件。交通行政法有很大一部分来自行政法规，因而行政法规是交通行政法的重要渊源。主要有：《中华人民共和国内河交通安全管理条例》、《中华人民共和国航道管理条例》、《中华人民共和国水路运输管理条例》、《公路运输管理条例》等。

地方性法规指根据我国宪法和地方人大组织法的规定，省、自治区、直辖市的人大及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市的人大及其常委会以及经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律和行政法规相抵触的情况下有权制定的地方性法规。地方性法规中绝大多数都是规定国家行政管理内容的，因而是行政法的重要渊源。其中规定交通行政管理内容的地方性法规就属于交通行政法的渊源。如《河南省公路运输管理条例》（1984年12月25日河南省第六届人大常委会通过）即属于地方性法规，是交通行政法的渊源之一。

行政规章指根据宪法、国务院组织法和地方各级政府组织法的规定，国务院各部、委根据法律、行政法规以及国务院的决定、命令，在本部门的权限内可以制定的规章；省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和行政法规，可以制定的规章。如交通部1990年9月28日发布的《中华人民共和国内河交通安全管理违章处罚规定（试行）》，就属于交通部制定的行政规章，是交通行政法的渊源之一。

除上述法源之外，还有一些与交通行政法有关的法律解释以及我国政府签订、加入或承认的涉及交通行政法内容的国际条约等，也是交通行政法的渊源。

第三节 交通行政法的历史发展

我国现代交通行政法最早产生于1919年11月北洋政府交通部公布的《长途汽车公司条例》和《长途汽车营业规则》。1933年江苏、浙江、安徽、南京、上海联合颁布了《五省市汽车载货通则》和《五省市汽车载客通则》，并于同年由当时的全国经济委员会转颁全国施行。1943年在上述两项通则的基础上，修订并颁布了《中华民国汽车载货通则》和《中华民国汽车载客通则》，但因处于战争时期未能施行于全国。

中华人民共和国成立后，我国对交通行政立法十分重视。在公路路政管理方面，早在1950年2月政务院就发布了《关于1950年公路工作的决定》，1950年7月交通部公布了《养护公路暂行办法》，使公路管理工作基本走上了有法可依的轨道。为了进一步加强公路建设，发展国民经济，国务院又于1951年5月发布了《关于1951年民工整修公路的暂行规定》。1953年交通部发了《关于公路工作的指示》，强调了加强公路建设和管理的重要性，并对公

路的建设和管理作了具体布署。为了搞好公路养护，加强地方公路建设，1955年11月国务院又下发了《关于改进民工建勤养护公路和修建地方道路的指示》。国家在大力修建公路的同时，十分重视公路的绿化工作。1956年3月，交通部发布了《公路绿化暂行办法》。60年代国家又制订和修订了一批公路管理法规。1960年2月交通部和财政部联合发布了《公路养路费征收和使用暂行规定》；1960年4月交通部在对50年代的公路养护规定进行修改的基础上，发布了《公路养护管理暂行规定》；1962年，国务院又发布了《关于加强公路养护和管理工作的指示》；1962年交通部又发布了《关于公路养护和管理工作的若干规定》，并于1975年进行了修订；1983年7月国务院发布了《关于加强路政管理保障公路安全畅通的通知》，进一步强调了公路路政工作的重要性；1987年10月国务院发布了《中华人民共和国公路管理条例》，它的颁布标志着我国路政管理已真正走向了正规化、制度化和法制化。为了贯彻实施条例，交通部于1990年10月发布了《公路路政管理规定（试行）》，使我国公路路政管理方面的法制建设得以进一步完善。

在汽车运输管理方面，新中国成立后也制定了大量的管理规定。1950年4月交通部就颁布了《汽车管理暂行办法》，并于1953年6月经国务院财政经济委员会批准修正；1953年，交通部颁布了《公路汽车货物运输规则》和《公路汽车旅客运输规则》，以后又颁布了《汽车运价规则》，从而初步形成了比较完整的公路运输规范体系；1957年，为了组织机关、企业的货运汽车合理从事运输工作，国务院发布了《关于合理地组织和运用机关、企业的货运汽车的指示》。1959年，国家为了更加合理地组织有关国计民生的重要物资的运输工作，经国家经济委员会批准，商业部、林业部、轻工业部、煤炭工业部、冶金工业部、建筑工业部先后与铁道部、交通部分别颁布了一批运输规章。主要有：《石油合理运输