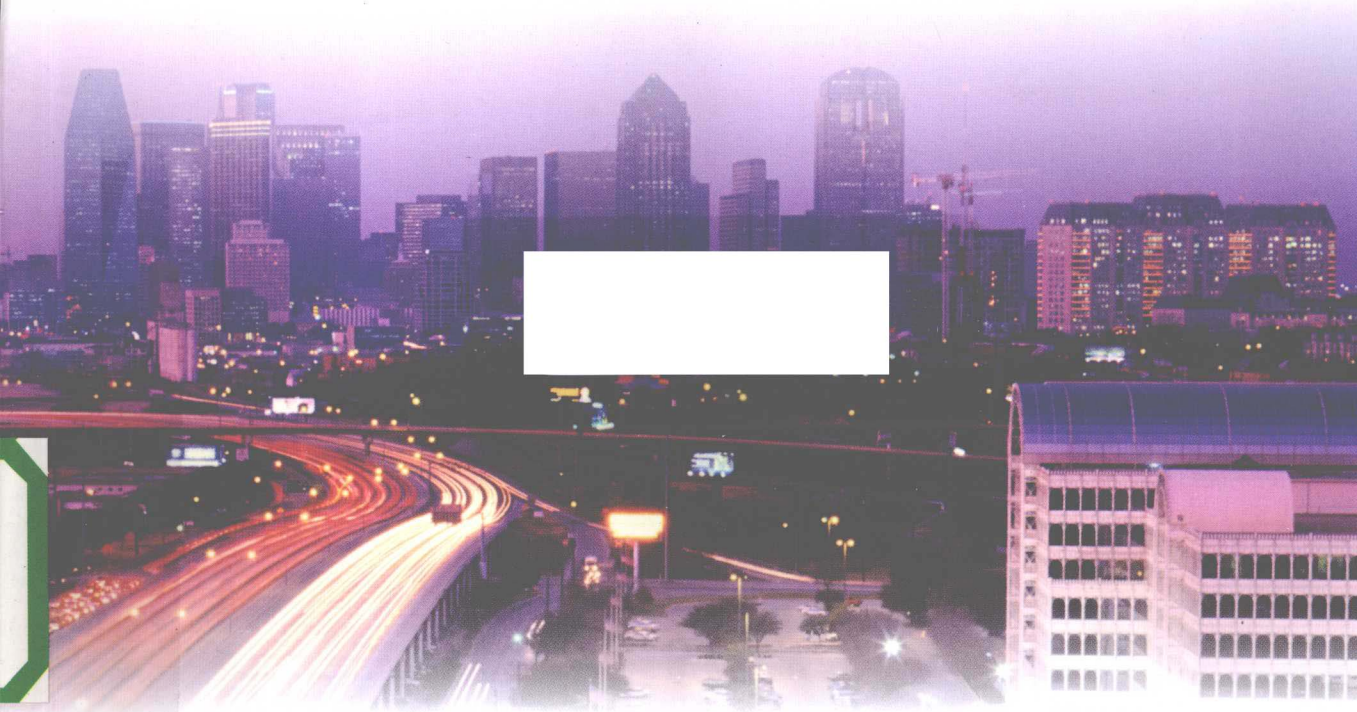


城市运营服务与管理系列教材

城市交通 法学

CHENGSHI JIAOTONG FAXUE

韦冬莉◎主编



 中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

城市运营服务与管理系列教材

第 1 版 (2015) 第 1 次印刷

城市交通法学

主 编 韦冬莉

副主编 陈云鹏 冯建丽

参 编 朱文英 程晓玲 尹义尚 李永飞

第 1 版 (2015) 第 1 次印刷

中国财富出版社

地址 北京市
邮编 100000
电话 010-63701000
网址 www.cfpub.com.cn

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市交通法学/韦冬莉主编. —北京: 中国财富出版社, 2013. 5

(城市运营服务与管理系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5047 - 4674 - 0

I. ①城… II. ①韦… III. ①城市交通—交通法—中国—高等学校—教材
IV. ①D922. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080355 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 徐文涛 李瑞清

责任印制 何崇杭 王 洁

责任校对 杨小静

出版发行 中国财富出版社 (原中国物资出版社)

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼

邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部)

010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部)

010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 中国农业出版社印刷厂

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 4674 - 0/D · 0088

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2013 年 5 月第 1 版

印 张 14

印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

字 数 307 千字

定 价 29.80 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

前 言

改革开放以来,我国城市交通事业得到了迅速发展,对经济社会的发展发挥了极其重要的推动作用。但是客观来讲,我国的城市交通发展与经济社会发展的要求仍然不相适应。体制不顺、管理水平低下、管理混乱、安全形势严峻、运输方式之间的衔接不畅、城市道路通行效率低下、停车难等问题日趋严重,在一定程度上制约了经济社会的进一步发展和人民生活水平的提高。

城市交通问题的解决是一个系统工程,改善城市交通状况,一靠基础设施的建设,二靠有效的管理。城市交通管理不仅仅是一个技术问题,而且是在一定的宏观和微观政策框架下,与经济社会和国家产业政策等发展密切相关的综合性问题。其中管理体制、管理理念、管理方法是有效解决问题的关键。新中国成立以来,我国已经颁布了一系列有关城市交通管理的法规,这些法规是进行城市交通管理工作的法律依据。但是,由于我国城市交通管理法规还不够完善,执法部门执法不严,公民遵守法规的观念淡薄,交通违规现象很普遍,时常造成人为的交通拥挤与阻塞。因此,加强城市交通法规的理论学习与实践研究,具有重要的现实意义。

本书由广西交通职业技术学院管理工程系韦冬莉担任主编,广西道路运输管理局城市客运科陈云鹏、山东交通职业学院冯建丽担任副主编,长安大学朱文英、厦门城市职业学院程晓玲、山东交通学院尹义尚、西安交通大学李永飞参与了本书的编写工作。

韦冬莉编写第一章、第二章、第九章,朱文英编写第三章,冯建丽编写第四章,尹义尚编写第五章,李永飞编写第六章,程晓玲编写第七章、第八章,陈云鹏编写第十章。韦冬莉负责全书的总体策划、结构设计,陈云鹏负责最后统稿。

在本书编写的过程中参考了大量的书籍、网站等大量资料,编者已尽可能在参考文献中详细地列出,在此对这些专家和学者表示深深的谢意。可能有些引证参考资料由于疏忽或其他原因没有注明出处,在此表示万分的歉意。这里由衷感谢广西道路运输管理局和广西交通职业技术学院的同事和许多朋友在编写过程中给予的支持、帮助和启迪。

城市交通法是一门专门法,对城市交通法的研究既需要具备交通专业的知识,又需要具备法学专业的知识,而法规的时效性很强,随着时间的推移会发生较大的变化,而编者的水平有限,加之时间仓促,书中难免有疏漏之处,恳请使用本教材的师生与读者批评指正,以便第二版修订改进。

编 者

2013年3月



目 录

第一章 城市交通法概述	1
第一节 城市交通法的概念及调整对象	1
第二节 城市交通法的渊源与适用	3
第三节 城市交通法的作用	6
第四节 城市交通法律关系	7
第二章 运输合同	14
第一节 合同与运输合同概述	14
第二节 客运合同	23
第三节 货运合同	28
第三章 道路交通安全法	39
第一节 概 述	39
第二节 车辆和驾驶员	42
第三节 道路通行条件	45
第四节 交通通行规定	46
第五节 交通事故处理	50
第六节 执法监督	53
第七节 法律监督责任	54
第四章 道路运输条例	63
第一节 概 述	63
第二节 道路运输经营	67
第三节 道路运输相关业务	74
第四节 执法监督	76
第五节 法律责任	78
第五章 城市公共交通安全法规	82
第一节 概 述	82
第二节 规划与建设	90
第三节 经营权管理	96
第四节 运营管理与监督	101



第五节 法律责任	108
第六章 城市轨道交通管理规范	115
第一节 概 述	115
第二节 规划和投资管理	118
第三节 运营管理	121
第四节 安全管理和应急处理	124
第五节 法律责任	128
第七章 出租车管理规范	132
第一节 概 述	132
第二节 经营资质管理	133
第三节 运营管理	134
第四节 法律责任	137
第八章 交通行政执法	146
第一节 概 述	147
第二节 交通行政执法人员和管理相对人	151
第三节 交通行政处罚	157
第九章 行政复议法	169
第一节 概 述	170
第二节 交通行政复议基本制度	172
第三节 行政复议受案范围与管辖	174
第四节 行政复议的程序	177
第十章 行政诉讼法	184
第一节 概 述	184
第二节 行政诉讼的受案范围和管辖	187
第三节 行政诉讼参加人	189
第四节 行政诉讼程序	192
附录一 城市公共汽电车客运管理办法	199
附录二 城市轨道交通运营管理办法	204
附录三 城市出租车管理办法	210
参考文献	216



第一章 城市交通法概述



学习目标

1. 了解城市交通法的概念及调整对象
2. 掌握城市交通法的渊源
3. 了解城市交通法的作用
4. 清楚城市交通法律关系



动脑筋

是什么在指导人们在城市交通活动中的行为?

在城市交通活动中,为什么机动车和非机动车都实行右侧通行?为什么行人和车辆在通过路口时要按照交通信号灯指示通行?如果没有这些规定或者人们都不遵守这些规定,我们的城市交通将会怎样?

第一节 城市交通法的概念及调整对象

一、城市交通的定义

城市交通是实现人流、物流、车流和部分信息载体的空间位移并到达一定目的地的基本手段,是整个城市生活从静态转入动态,完成城市生存发展所必需的多种活动的主要保证,是重要的城市基础设施。为了实现上述空间位移而提供的城市道路、桥梁、铁路和航空等运输设施,公交车辆、货运车辆、轨道交通车辆、出租汽车和公用停车场等交通载体,可以供任何人随时使用,其中包括与他人共同使用(如道路、公交车辆等)或交通需求者独自使用(如专业化货运汽车、出租汽车等),去实现各自活动的不同目的和不同价值。

根据1985年发布的中华人民共和国国家标准《城市公共交通常用名词术语》(GB 5655—85),城市公共交通是指城市中供公众乘用的、经济方便的各种交通方式的



总称。它包括由公共汽车、无轨电车、小公共汽车组成的公共汽电车客运系统，由地铁、轻轨、有轨电车、索道、缆车等组成的轨道交通系统，以及城市轮渡、出租汽车等公共交通方式。

二、城市交通法的概念

城市交通法有广义与狭义之别。广义的城市交通法，是指一切由国家制定并由国家强制力保证实施的城市交通行为规范的总称，包括各级权力机关制定的法律法规，各级行政机关制定的法规规章，各级交通主管部门制定的规范性文件等。本书以下所称城市交通法为广义的城市交通法。狭义的城市交通法，应指以城市交通法命名的、专门调整城市交通关系的法律。目前我国尚无专门制定的城市交通法律。

给城市交通法下一个准确的定义，首先要搞清楚城市交通法的特定调整对象是什么，只有把握了城市交通法的特殊调整对象，才能将城市交通法与其他法律加以区别，搞清城市交通法的概念。

三、城市交通法的调整对象

法以一定的社会关系为调整对象，不同的法调整不同的社会关系，城市交通法所调整的是一定的城市交通关系。城市交通关系是人们在城市交通活动中所形成的各种社会关系。如人们在从事经营活动中与管理者所形成的行政管理关系；人们在利用机动车辆进行运输的过程中所形成的运送关系、安全关系、保险关系等。作为社会关系的一种，城市交通关系存在于城市交通活动组织之中，没有城市交通活动就谈不上城市交通关系。这些关系既包括城市交通经济关系，又包括城市交通行政关系。

（一）城市交通行政关系

城市交通行政关系，是因城市交通行政管理活动而在城市交通行政主体与行政管理相对人之间、行政主体之间形成的关系。城市交通行政关系，是城市交通法最重要的调整对象。

1. 城市交通行政管理机关之间的关系

如上下级城市交通行政管理机关之间的关系，城市交通管理部门与其他管理部门的分工协作关系等。例如交通运输部与交通运输局之间的关系；交通运输主管部门与公安机关交通管理部门之间的关系等。

2. 城市交通行政管理机关与行政管理相对人之间的关系

又可分为两种情况：一是城市交通行政机关与从事城市交通活动的法人、其他组织和个人之间的关系；二是城市交通行政管理机关与城市交通事业的利用者之间的关系。例如城市交通执法机关与运输企业之间的关系；以及城市交通执法机关与旅客之间的关系等。

（二）城市交通民事关系

城市交通民事关系是指城市交通企业（包括国有、集体和个体运输经营者等承运



人)与托运人和旅客之间的关系;运输经营者之间联合协作和分工关系;交通运输企业内部的管理关系。城市交通民事关系主要表现为运输合同关系。

第二节 城市交通法的渊源与适用

一、城市交通法的渊源

城市交通法的渊源即城市交通法的表现形式,目前,我国城市交通法的表现形式主要有以下六种。

(一) 宪法

宪法是我国最高权力机关即全国人民代表大会制定颁布的根本大法,是全国各项立法的根本依据和法律基础,也是城市交通行业立法的根本依据。我国现行宪法是1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的。1988年4月12日,1993年3月29日和2004年3月14日全国人民代表大会先后三次对宪法作了修改。宪法是诸法之母,也是城市交通法的重要渊源,如《中华人民共和国宪法》第八条规定:“城镇中的手工业……运输业……等行业的各种形式的合作经济,都是社会主义劳动群众集体所有制经济;国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”第十条规定“城市的土地属于国家所有。……一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”第十一条规定“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”等。宪法的这些规定,都是我国制定有关城市交通法的重要依据。

(二) 法律

法律是指全国人民代表大会及其常委会制定并通过的规范性文件,由国家主席签署主席令予以公布。凡适用城市交通、调整城市交通关系的法律都是我国城市交通法的渊源。如《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国合同法》。其效力仅次于宪法。行政法规、地方法规、行政规章、地方规章等不得与之抵触。

(三) 行政法规

行政法规是指由作为最高行政机关的国务院制定或批准的规范性文件,由总理签署国务院令公布。中华人民共和国国务院制定的适用城市交通的行政性法规,也是我国城市交通法的重要表现形式。我国行政法规的名称,按照2001年11月国务院发布的《行政法规制定程序条例》第四条的规定为“条例”、“规定”、“办法”。目前,国务院制定的城市交通方面的行政法规主要有:《中华人民共和国道路运输条例》《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》《城市道路管理条例》等。

(四) 部门规章

部门规章是指由国务院组成部门及直属机构在它们的职权范围内制定的规范性文



件，由部门首长签署命令予以公布。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。交通运输部是国务院主管城市交通的职能部门，它所制定的行政规章，以及其他部委制定或联合制定的适用城市交通的行政性规章，都是城市交通法的主要表现形式。目前，部门规章是我国城市交通法最主要的法律渊源。例如：交通运输部发布的《道路旅客运输及客运站管理规定》、住房与城乡建设部发布的《城市公共汽电车客运管理办法》和《城市轨道交通运营管理办法》等。

（五）地方性法规、自治条例、单行条例

地方性法规是一定的地方国家权力机关，根据本行政区域的具体情况和实际需要，依法制定的在本行政区域内具有法的效力的规范性文件。根据宪法和立法法的规定，省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会有权制定地方性法规。地方性法规可以就下列事项作出规定：为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况做具体规定的事项；属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。我国的地方性法规，一般采用“条例”、“规则”、“规定”、“办法”等名称。如广东省实施的《广东省城市交通管理条例》、湖北省武汉市实施的《武汉市城市公共客运交通管理条例》等。

民族区域自治是我国的一项基本政治制度。根据宪法和民族区域自治法，民族自治地方的自治机关除行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权外，同时依照宪法和有关法律行使自治权。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，但应报全国或省级人民代表大会常委会批准之后才生效。自治条例是一种综合性法规，内容比较广泛。单行条例是有关某一方面事务的规范性文件，一般采用“条例”、“规定”、“变通规定”、“变通办法”等名称。

（六）地方政府规章

地方政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、行政法规、地方性法规等制定的在本地区发生效力的规范性文件，由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。目前，全国各地制定了大量的城市交通方面的地方规章，这些地方规章为城市交通事业的发展发挥了积极的作用。如北京市人民政府公布的《北京市城市轨道交通运营管理办法》、云南省人民政府公布的《云南省城市公共交通安全运营管理办法》等。

二、法律的适用

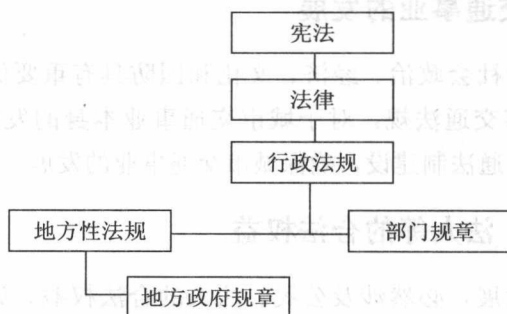
由于行政立法不完善等诸多原因，无法避免出现法律规范适用的冲突。当法律规范发生冲突时，需要确立一种适用的原则，以便国家机关及其工作人员依照其职权范围把法律规范应用于具体事项的活动。

（一）不同层级规范之间的冲突

不同层级规范之间发生冲突时，按照高层级法律法规优于低层级法律法规的原则



选择适用的法律规范。根据《立法法》的相关规定，宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同效力，在各自的权限范围内施行。法律效力层级关系如下图所示。



法律效力层级关系图

(二) 特别法与一般法的冲突

适用于全国、对所有人、一般事项有效的法律称一般法，如《民法通则》等。仅适用于某一地区、仅对部分人、特定事项有效的法律称特别法，如《教师法》《公路法》等。

《立法法》第八十三条规定，同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

(三) 新旧法冲突

根据《立法法》的规定，当新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。《立法法》第八十五条规定：同一机关制定的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由制定机关裁决。

(四) 特殊情况处理

地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人



民代表大会常务委员会裁决。

第三节 城市交通法的作用

城市交通法是国家为调整城市交通关系而制定的，是国家基本法的调整方法和原则在城市交通业这一特定行业中的具体体现，也是政府领导、组织和管理城市交通市场的重要工具。

一、确保城市交通事业的发展

城市交通既然对于社会政治、经济、文化和国防具有重要促进作用，那么作为规范城市交通管理的城市交通法规，对于城市交通事业本身的发展就会产生重大影响。因此，必须健全城市交通法制建设，确保城市交通事业的发展。

二、保护公民、法人等的合法权益

城市交通事业的发展，必然涉及公民、法人的合法权益。如公民、法人等对公路事业、城市交通事业的利用等。因此，必须通过立法的手段，明确公民、法人在城市交通法律关系中的权利、义务，确保公民、法人合法权益的实现。

三、有利于以法治运，有利于城市交通市场管理

加强城市交通市场管理，必须建立健全一整套城市交通管理法规制度，以维护正常的城市交通秩序，把城市交通的每一环节都纳入法制管理的轨道。只有这样，才能保证城市交通业健康有序地向前发展。我国先后制定了行政许可法、行政处罚法、行政诉讼法、国家赔偿法等重要法律，这些法律的颁布，对于加强依法管理城市交通具有重要意义。

四、有利于化解矛盾，维持正常的城市交通秩序

城市交通过程有其固有的特定矛盾，这些矛盾的内容，通常是人与人、人与车、人与路、车与车、车与路，以及人与环境、车与环境的矛盾等。这些矛盾在交通活动中，每时每刻都在产生。如果这些矛盾得不到及时处理，就会转化成交通混乱、交通事故，以致给人们的正常工作、生活带来不幸，人民的生命财产受到损失、正常的工作秩序和日常生活受到干扰。法以社会关系为其调整对象。法通过对人们在社会关系中的权利与义务的规定，有利于把人们的行为规范化，从而维护整个社会的正常秩序。

五、有利于树立城市交通法律意识

要想建立良好的城市交通秩序，必须解决人们的思想问题，只有所有管理者和经



营者在头脑中树立起城市交通法律意识,依法治运才有可能变为现实。

一要增强城市交通立法观念,加快运输立法步伐,不断完善城市交通法规体系,建立层次分明、配套齐全的城市交通法规,使城市交通法日趋完善,实现有法可依。

二要增强有法必依的观念,加强行政执法和执法监督工作。要切实抓好运政管理人员的岗位培训和轮训,努力提高执法水平。建立健全行政执法监督机制,改进行政执法工作方法,规范行政执法程序。教育所有从业人员,必须依法办事,要养成守法的习惯。任何人,任何单位都不能超越国家的法律各行其是。

三要增强执法必严、违法必究的观念。所有城市交通行业管理人员,要敢于坚持原则,按照城市交通法律规定程序办事,认真维护城市交通法适用问题的严肃性。凡违法者不论职位高低、权力多大,一律按法律规定原则处理。

交通法规的上述作用,正是约束所有城市交通参与者或每个社会成员的城市交通行为和协调、统一各种城市交通矛盾。这是因为城市交通法的内容反映了城市交通的基本规律,反映了人、车、路、环境的内在联系。它能够实现对行人、车辆的统一指挥,合理地利用现有道路,减少行人、自行车、机动车之间的相互干扰,实现对城市交通的科学管理。

诚然,法律并不是万能的,要建立一种良好的社会秩序、社会环境,光靠法律的强制也是不够的。建立和维护良好的交通秩序,既要加强交通立法,增强人们的法制观念,提高人们遵守交通法规的自觉性,又要对人们进行思想道德等方面的教育,提高全体人民的道德水准。

综上所述,城市交通法作为行政法的重要组成部分,有其独立的调整对象,是一个独立的法的体系。城市交通法规对于促进城市交通事业的发展,维护城市交通秩序等具有重要作用。

第四节 城市交通法律关系

城市交通法律关系是法律关系的一种,是指城市交通关系被城市交通法调整所形成的权利义务关系。城市交通法律关系的构成有三要素,即城市交通法律关系的主体、内容和客体。

一、主体

(一) 城市交通行政法律关系的主体

城市交通行政法律关系的主体,亦称城市交通法律关系当事人,是指城市交通行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者,包括城市交通行政主体和行政相对人。城市交通行政主体,如交通行政主管部门和城市交通管理机构。城市交通行政相对人,如城市交通经营者等。在城市交通行政处罚关系中,城市交通管理机构是城市交通行



政主体，被处罚的城市交通经营者是相对人。

（二）城市交通民事法律关系主体

城市交通民事法律关系的主体，是指以自己的名义参与城市交通民事关系，并且享受权利、承担义务的当事人。城市交通民事法律关系的主体包括：法人、其他组织和自然人。一般而言，城市交通行政主体并不参与城市交通民事关系，这一点，使城市交通民事法律关系区别于城市交通行政法律关系。道路旅客运输、货物运输企业、物流企业、个体运输业户等是城市交通民事法律关系的主要参与者，他们为客户或者提供客、货运输服务，或者为承运人、托运人等提供中介服务，是城市交通民事法律关系必不可少的主体。

二、内容

（一）道路运输行政法律关系的内容

道路运输行政法律关系的内容，是指道路运输行政主体和相对方在道路运输法律关系中享有的权利和承担的义务。道路运输行政主体的权利主要有：道路运输行政规章和其他规范性文件的制定权，道路运输行政命令权、决定权、检查权、许可权、处罚权、强制权、复议权等。道路运输行政主体的义务主要有：正确适用法律、履行法定职责、依法行使职权、遵守法定程序、纠正违法行为，对因违法行为造成的损害进行赔偿等。道路运输行政主体的权利和义务是法定的，不同的道路运输行政主体有不同的权利和义务，在不同的道路运输行政法律关系中，行政主体的权利和义务各不相同。道路运输行政相对方的权利主要有：道路运输行政参与权、知情权、陈述申辩权、听证权、申请复议权等。相对方的义务主要有：遵守法律规范、服从管理、执行决定等。同样应当指出的是，不同的相对方在不同的道路运输行政法律关系中，其权利和义务各不相同。

（二）城市交通民事法律关系的内容

城市交通民事法律关系的内容是指城市交通民事法律关系的主体享有的民事权利和义务。如在货物运输合同关系中，承运人有安全、及时运送的义务，享有收取运输费用的权利，托运人、收货人则享有提货权、负担支付运输费用的义务等。

三、客体

（一）道路运输行政法律关系的客体

道路运输行政法律关系的客体，是指道路运输行政法律关系的当事人权利和义务所共同指向的对象，包括物、行为。客体是道路运输法律关系不可或缺的要素，离开客体的道路运输法律关系的权利和义务是空洞的，因而也是难以成立的。某一具体的道路运输法律关系的客体可能是物，也可能是行为。值得说明的是，精神财富一般不作为道路运输行政法律关系的客体。



1. 物

作为法律关系的客体的物，是指能够为人们所控制的、具有一定价值的、能够通过一定的具体物质形态表现出来的客观存在。生产资料、消费资料、货币、有价证券等都可以成为法律关系的客体的物。道路运输行政赔偿关系的客体可能是货币，道路运输行政没收关系的客体，可能是物品等。

2. 行为

行为是人的一种有目的的活动，包括积极的行为（作为的行为）和消极的行为（不作为的行为）。作为道路运输行政法律关系的客体的行为，既可以是道路运输行政主体的行为，也可以是相对方的行为。在道路运输行政许可法律关系中，道路运输管理机构颁发许可证的行为是客体。

（二）城市交通民事法律关系的客体

城市交通民事法律关系的客体，是指城市交通民事权利、义务共同指向的对象。道路旅客、货物运输合同关系的客体是承运人提供的运输服务。机动车维修合同的客体是一定的工作成果。

四、城市交通行政主体

（一）行政主体的概念与特征

1. 行政主体的概念

行政主体是指享有国家行政权力，能以自己的名义从事行政管理活动并独立承担由此产生的法律责任的组织。

2. 行政主体的特征

行政主体具有下列三个特征：

（1）行政主体是享有国家行政权力，实施行政活动的组织。这是行政主体与其他国家机关、组织的区别所在。

（2）行政主体是能以自己的名义行使行政权的组织。这是行政主体与行政机关内部的组成机构和受行政机关委托执行某些行政管理任务的组织的区别。

（3）行政主体是能够独立对外承担其行为所产生的法律责任的组织。这是行政主体具有独立法律人格的具体表现，也是一个组织成为行政主体的必备条件。

在我国，行政主体包括国家行政机关和法律、法规授权的组织。

（二）行政主体资格

只要是享有国家行政权力，从事行政管理活动，就一定存在承担相应行政法律责任的行政主体。行政主体自己行使行政权力，承担行政法律义务；具有行政主体资格的行政机关建立的其他行政机关享有一定的行政权力，其建立者承担由没有行政主体资格的行政机关所做的行政行为的行政法律义务；具有行政主体资格的行政机关撤销的其他行政机关享有一定的行政权力，其撤销者承担由没有行政主体资格的行政机关



在被撤销前所做的行政行为的行政法律义务。

在我国，具有和能够具有行政主体资格的组织有中央机关与机构、地方机关与机构以及非政府组织三类。

1. 中央机关与机构

(1) 国务院。

(2) 国务院组成部门，包括部委行署。

(3) 国务院直属单位和特设机构。

(4) 国务院组成部门管理的机构。

(5) 授权的内设机构。原则上内设机构没有行政职权，但有些内设机构经过法律法规特别授权而享有了一定的行政职权。如商标评审委员会是工商局的内设机构，公安部下属的公安消防局，公安交管局以及公安边防局是公安部的内设机构。

(6) 授权的议事协调机构。

2. 地方机关与机构

(1) 各级地方人民政府，包括县级到省级人民政府。

(2) 县级以上政府各工作部门、直属机构、特设机构，这里与中央工作部门、直属机构、特设机构是一样的，基本上中央有什么部门，地方也有什么部门，值得指出的是必须是县级以上，乡镇人民政府是没有工作部门、直属机构、特设机构的。

(3) 各类派出机关，具有准政府的地位，包括省级人民政府派出的地区行政公署，县级人民政府派出的区公所及县级政府或市辖区人民政府派出的街道办事处。

(4) 中央机关或机构依法设立的分支机构。

(5) 授权的派出机构、内设机构，包括派出所、公安所、税务所等。

(6) 根据行政处罚法规定和组建的综合执法机构。

3. 非政府组织

非政府组织经过授权可以成为行政主体，包括四类：

(1) 授权的企业组织，如铁路运输企业、邮政企业、电信企业等公用事业企业。

(2) 授权的事业单位。

(3) 授权的社会团体，如行业协会。

(4) 授权的村民委员会和居民委员会。

以上四类组织可以根据授权获得行政主体资格，必须是授权，如是委托不能产生主体资格。

(三) 城市交通行政主体

由于历史沿革以及各地的规定不同等原因，我国城市交通管理主要存在三种模式：第一种是由交通、城建、市政、城管、公安等部门实施“多部门交叉”管理的模式；第二种是“城乡道路运输一体化”管理模式，即公路和水路客货运输、城市公交和市域范围内的客运出租车由一个部门进行统一管理；第三种是“一城一交”综合管理模式。



式，即交通运输规划、道路（城市道路和公路）和水路运输、城市公交、出租车的行业管理，城市内的铁路、民航等其他交通方式的协调等统一由一个部门进行统一管理。

1. 交通主管部门

交通主管部门，是国家为实现对交通事务进行有效管理而设置的，对国家交通事务具有组织、管理、监督和指挥等行政职能的国家行政机关。根据2009年3月《国务院办公厅关于印发交通运输部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，原建设部的指导城市客运职责，整合划入交通运输部。具体由道路运输司（出租汽车行业指导办公室）承担城乡道路运输市场监管，指导城市客运管理，拟订相关政策、制度和标准并监督实施。承担公共汽车、城市地铁和轨道交通运营、出租汽车、汽车租赁等的指导工作。

2. 建设主管部门

根据《国务院办公厅关于印发交通运输部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》关于城市地铁、轨道交通方面的职责分工，交通运输部指导城市地铁、轨道交通的运营；住房和城乡建设部指导城市地铁、轨道交通的规划和建设。两部门要加强协调配合，确保城市地铁、轨道交通规划与城市公共交通整体规划的有效衔接。

3. 公安部门

根据《中华人民共和国道路交通安全法》第五条规定：国务院公安部门负责全国道路交通安全管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门负责本行政区域内的道路交通安全管理工作。

案例 3 析

睢宁县交通巡逻警察大队对一起交通事故作出责任认定。一方不服，以县公安局为被告提起行政诉讼，要求法院撤销该责任认定。诉状副本送达后，睢宁县公安局未答辩。睢宁县交警大队进行了答辩，称原告起诉睢宁县公安局错误，睢宁县交巡警大队才是本案的适格被告。

【案例分析】

一种意见认为，睢宁县交巡警大队不具备被告主体资格，睢宁县公安局才是本案的适格被告。根据我国《行政诉讼法》第二十五条第四款以及最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十条第一款的规定，县交巡警大队仅仅是县公安局所属的部门，虽然能以自己的名义作出具体行政行为，但因没有取得法定行政主体资格，不能独立承担法律责任，其法律后果仍应由组建该机构的行政机关——县公安局承担，因此，本案中睢宁县公安局才是适格被告。

另一种意见认为，睢宁县交巡警大队具有法定行政主体资格，能够成为本案的适格被告。根据有关法律、法规的规定，判断某一组织是否具有行政主体资格，通常需要从四个方面考察：①该组织必须具备行政权力。“行政权力”的取得主要有两种途