



交通运输行政执法人员培训教材

交通运输行政执法 典型案例评析

交通运输部政策法规司 组织编写



人民交通出版社
China Communications Press

交通运输行政执法人员培训教材

Jiaotong Yunshu Xingzheng Zhifa Dianxing Anli Pingxi

交通运输行政执法典型案例评析

交通运输部政策法规司 组织编写

人民交通出版社

内 容 提 要

本书为交通运输行政执法人员培训教材之一,全书共分为五部分,内容包括交通运输行政处罚的对象与主体、交通运输行政执法的依据、交通运输行政执法的证据与程序、司法对交通运输行政执法的审查、附件。

本书为交通运输行政执法人员培训教材,也可供交通运输行政人员、高等院校相关专业师生教学参考。

图书在版编目(CIP)数据

交通运输行政执法典型案例评析 / 交通运输部政策法规

司编. --北京:人民交通出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-114-09583-2

I. ①交… II. ①交… III. ①交通法 - 行政执法 - 案例 - 中国 IV. ①D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 002715 号

交通运输行政执法人员培训教材

书 名: 交通运输行政执法典型案例评析

著 作 者: 交通运输部政策法规司

责任编辑: 张征宇 尤晓晔

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) 59757973

总 经 销: 人民交通出版社发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 720 × 960 1/16

印 张: 15.75

字 数: 224 千

版 次: 2012 年 12 月 第 1 版

印 次: 2015 年 6 月 第 7 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-09583-2

印 数: 30001 - 35000 册

定 价: 36.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

《交通运输行政执法人员培训教材》

编审委员会

主 任：高宏峰

副主任：何建中

委 员：	柯林春	朱伽林	刘 缙	王昌军	吴秉军
	宋晓瑛	戴 飞	姜革锋	葛 方	毕忠德
	马云洲	沈晓苏	冯健理	汪祝君	王德宝
	胡 冰	王兆飞	万 明	高洪涛	霍金花
	唐 元	邹和平	徐 欣	黄汝生	周文雄
	乔 墩	白理成	陈志刚	张长生	汪玉芹
	李永民	杨映祥	刘自山	勾红玉	高江淮
	郭洪太	曹德胜	但乃越	姜明宝	

《交通运输行政执法人员培训教材》

编写委员会

主 编：何建中

副主编：柯林春 朱伽林

编 委：孙红军 于会清 张立国 齐树平 曹居月
王志强 杨 清 邵新怀 赵勇刚 李 冰
王元春 胡继祥 晏少鹤 陈炳贤 张建明
陈继梦 张 宏 李 敢 王跃明 黄冠城
黄永忠 林 森 郑 宁 王 波 方延旭
马德芳 徐龙海 姚 军 赵建峰 杜 军
甘庆中 王旭武 常 青 马 军 王乔贵
陈卫中 王海峰 杨素青 熊雅静 陈 松
杨 剑

本册编写人员

胡继祥 陈 松

深入开展执法人员培训 改进交通运输行政执法

由部政策法规司组织编写的交通运输行政执法人员培训教材正式出版了。这是推动广大交通运输行政执法人员深入学习、提高素质、提升水平的一项基础性工作,很有意义。

推进依法行政,队伍素质是基础。在2010年召开的全国依法行政工作会议上,温家宝总理强调:“加强行政执法队伍建设,严格执行执法人员持证上岗和资格管理制度,狠抓执法纪律和职业道德教育,全面提高执法人员素质。”近年来,部制定了一系列规章制度,采取有效措施加强和规范交通运输行政执法,取得了明显成效。交通运输行政执法工作仍存在许多不足,根据调查,全行业现有的40多万行政执法人员中,大部分人员为大专以下学历,大学本科以上学历仅占26%,法律专业人员仅占23%。交通运输行政执法队伍整体素质状况与推进依法行政、建设法治政府的要求相比还有很大差距,执法工作不作为、乱作为的现象仍然存在,很多执法人员未接受过系统的基础法律知识教育,缺乏必要的程序意识、证据意识、时效观念,迫切需要进行有组织的系统化的法制教育培训。

为加强执法队伍的建设和管理,提高整体素质和能力,部制定了《交通运输行政执法证件管理规定》,建立了一套严密的关于执法人员培训、考试、发证、考核的管理制度。组织编写行政执

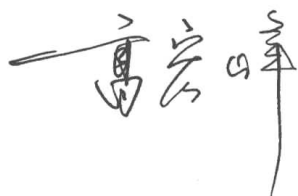
法人员培训教材,为全系统开展执法人员培训考试工作提供统一的内容、标准和依据,是落实执法证件管理制度的基础和前提。据此,部政策法规司组织全国交通运输行业内有关科研院所、高等院校、法制部门的专家和一线执法的实践工作者编写了《交通运输行政执法人员培训教材》。这套教材共七本,包括《交通运输行政执法基础知识》、《交通运输行政执法管理与监督》、《交通运输行政处罚自由裁量权行使实务》、《交通运输行政执法程序与文书实务》、《交通运输行政执法证据收集与运用》、《交通运输行政执法典型案例评析》、《交通运输行政执法常用法规汇编》。

这套教材着眼于《全面推进依法行政实施纲要》发布以来新出台的法律法规对行政执法工作的新要求和当前交通运输行政执法实践中存在的突出问题,以基层行政执法人员为对象,以交通运输行政执法应知应会为主要内容,结合典型案例分析,对交通运输行政执法的有关基础知识、规范执法的基本要求、行政处罚自由裁量权、行政执法程序与文书、行政执法证据等进行了比较系统的介绍和阐述。教材既总结了多年来交通运输行政执法实践和培训的经验,又借鉴了有关行政执法部门的工作成果,贴近交通运输行政执法的实际,并有简明的理论分析,体现了理论与实践的统一,内容比较丰富,针对性、实用性强,形式新颖,是各级交通运输主管部门和交通运输行政执法机构对交通运输基层行政执法人员培训的实用教材。

孟子说:“徒善不足以为政,徒法不足以自行。”法律条文只是写在纸面上的东西,它自己无法使之贯彻,法律的实施要靠人。如果执法者无视法律的规定,枉法裁判,漠然置之,则法律只能成为一纸空文。交通运输行政执法人员每天的执法言行直接影响

交通运输管理秩序和行政相对人的切身利益,没有一支人民满意的交通运输行政执法队伍,就不可能建设人民满意的交通运输部门;不努力改进交通运输行政执法,就不可能树立交通运输部门良好的社会形象。因此,交通运输部门的各级领导干部和广大执法人员应当秉持对法律的敬畏之心,认真学法,规范执法。要以《交通运输行政执法人员培训教材》出版发行为契机,对交通运输行政执法人员实施全覆盖、多手段、高质量的培训,力争用3年左右的时间,将所有交通运输行政执法人员轮训一遍,努力建设一支政治坚定、素质优良、纪律严明、行为规范、廉洁高效的正规化交通运输行政执法队伍,为进一步做好“三个服务”,推动交通运输科学发展安全发展营造良好的法治环境!

交通运输部副部长

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters '高宏平' (Gao Hongping) followed by a long vertical line.

2012年4月

编写说明

交通运输法制建设是行业管理的基础。交通运输事业取得的显著成就,离不开法制工作提供的保障和支持。交通运输行政执法是“法治交通”建设的重要环节,近年来,交通运输部门在积极推进交通运输依法行政工作的进程中,通过建立健全交通运输执法机构和执法队伍,提高交通运输执法人员的业务素质和能力,加大交通运输执法工作力度,严格执法、文明执法、廉洁执法,较好地维护了行业的稳定与发展,但不可否认的是,我们的行政执法依然存在着诸多的问题,业内依法行政的意识还不够强,法制工作的理念还不够端正,“重建设、轻管理”的思想观念还没有得到根本扭转;部分基层执法人员没有树立正确的执法理念,“趋利”执法的现象也还存在;大量的交通运输行政诉讼败诉案件就是最好的例证。丰富的交通运输行政诉讼案件,给了我们一个从行政诉讼来审视交通运输行政执法的全新视角,为此,我们选取发生在交通运输系统中具有典型意义的行政诉讼实例,以26个交通运输行政机关典型的行政诉讼判决书为素材,依据法律分析败诉的基本原因,为交通运输行政执法实践提供参考与警示。我们之所以选择交通运输行政机关典型败诉案例进行分析,是因为其分析价值和教育意义远胜于行政机关胜诉的案例,它更能够使交通运输行政执法人员从中吸取经验和教训,从行政败诉案件中来审视执法行为。

本书以最真实与本源的行政判决书为资料,还原案件的事实,阐明双方的争议焦点,分析交通运输行政机关败诉原因,并以此为鉴,逐案分析交通运输行政执法中应当注意的事项和法律原理,使案例所反映的问题更为真实、具体,也更具有阅读性和启发性。由于时间仓促,加之编写者水平有限,书中难免有错漏之处,欢迎读者予以批评指正。

目 录

CONTENTS

交通运输行政处罚的对象与主体

交通运输行政处罚对象的认定

仲某不服 YY 市 YX 区交通运输管理所公路交通行政管理行政处罚 纠纷案	3
--	---

车主还是驾驶员

顾某与 HN 市交通局交通行政处罚纠纷上诉案	10
------------------------------	----

船舶是否可以成为处罚对象

靳某诉 SZ 市城区地方海事处行政处罚主体错误案	16
--------------------------------	----

授权与委托

邓某诉 P 县交通局暂扣车辆行政强制措施行政上诉案	21
---------------------------------	----

交通运输行政执法的依据

交通运输行政执法不得超越职权

LZ 某运业有限公司诉四川省 LX 交通局、四川省 LX 物价局越权 行政纠纷案	31
---	----

客运线路审批的权限

张某与 JH 市交通局客运线路变更行政争议纠纷上诉案	36
----------------------------------	----

道路客运行政许可标准

某客运公司诉 × × 省道路运输管理局不给予行政许可案	40
-----------------------------------	----

行政不作为

GL 市交通局路政队与胥某等不履行法定职责纠纷上诉案	44
----------------------------------	----

规范性文件不得作为行政处罚依据

贾某与 CQ 市 WZ 区天城道路运输管理所行政处罚纠纷抗诉案 50

交通运输行政执法的证据与程序

行政许可中的听证程序

杨某等诉 YZ 市人民政府等交通运输管理纠纷案 57

行政许可变更的程序

陈某等诉 XC 市 X 区公路运输管理所客运行政许可案 65

行政强制措施的解除

DY 市交通局与郭某交管行政强制纠纷上诉案 70

诱惑取证

汪某诉 WX 交通局交通运输管理行政处罚附带行政赔偿案 76

SH“钓鱼执法”事件的法律分析 80

证据链的形成

韦某与 FS 市 S 区交通局交通行政处罚并请求行政赔偿纠纷上诉案 86

行政处罚主要证据不足

BT 自治县交通局交通管理总站与李某行政管理纠纷上诉案 93

现场笔录的证明力

张某诉 × × 省 Y 市道路运输管理所行政处罚案 100

现场笔录的制作

郭某诉 JJ 市交通局交通行政处罚纠纷案 105

行政处罚决定书的制作

杨某不服 BJ 市 F 区交通管理处撤销运营资格案 112

新旧法律条文的正确引用

王某诉 QS 县道路运输管理所运输行政强制纠纷案 119

减轻处罚的适用

张某不服 SH 海事局海事行政处罚决定案 123

执法文书的送达

YY 县公路运输管理所与米某运管行政决定纠纷上诉案 127

司法对交通运输行政执法的审查

信赖利益保护

刘某诉 CQ 市 FL 区路政管理支队公路行政处罚纠纷案 135

司法对行政处罚的合理性的审查

NK 市公路运输管理所与卢某交通行政处罚决定纠纷上诉案 143

行政诉讼中行政机关不得自行收集证据

YW 市路通驾驶员培训有限公司诉 ZJ 省 YW 市公路运输管理所行政许可案 151

行政违法行为赔偿的确定

张某不服 YY 县交通运政管理及行政赔偿纠纷 155

附 件

中华人民共和国行政处罚法 165

中华人民共和国行政许可法 176

中华人民共和国行政诉讼法 192

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 203

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定 222

交通运输行政处罚的 对象与主体

交通运输行政处罚对象的认定

仲某不服 YY 市 YX 区交通运输管理所 公路交通行政管理行政处罚纠纷案

【案情概述】

原告:仲某。

被告:YY 市 YX 区交通运输管理所。

2006 年 12 月 16 日,原告仲某驾驶江苏省 KS 市某仓储运输有限公司的 E-P0408(头)—EM055(挂)货车运货至中国石化集团 BL 石油化工有限责任公司,途经 107 国道 YX 收费站时,被告运管所执法人员上前检查该车道路运输证,发现该车实际车辆长度为 9.6 米,而道路运输证核实车辆长度为 10.4 米,明显进行了改装。遂依法对其进行立案调查,并履行了处罚前的告知程序。原告放弃听证。被告运管所认定仲某使用擅自改装车辆从事危货运输,违反了交通部《道路危险货物运输管理规定》第五十六条的规定,作出责令仲某改正违法行为,并处罚款 6000 元的交通行政处罚决定。被告仲某不服被告运管所交运管罚字(2006)第 014986 号行政处罚决定书,向 YY 市 YX 区交通局提出复议。YY 市 YX 区交通局于 2007 年 3 月 2 日以交复决字(2007)第 1 号行政复议决定书,维持了运管所交运管罚字(2006)第 014986 号交通运输行政处罚决定书。

注:本书案例来源于北大法宝案例库,部分案例分析采用网络作者的评析观点和内容,在此表示感谢。



【原告观点】

原告仲某称:1. 被告运管所在作出行政处罚过程中,没有履行告知义务,剥夺了原告陈述、申辩、听证的权利;2.《道路危险货物运输管理规定》第五十六条明确规定处罚的对象只能是企业或单位,被告处罚仲某个人错误。请求人民法院依法撤销被告运管所2006年12月18日作出的交运管罚字(2006)第014986号交通运输行政处罚决定书。

【被告观点】

被告称:1. 仲某违反规定擅自使用擅自改装车辆从事危货运输,违法行为的主要事实清楚、证据确凿;2. 被告对仲某作出行政处罚决定适用依据正确,符合法定程序,执法人员也表明了身份,被告所作出的行政行为,事实清楚,证据确凿,适用法律正确,程序合法。请求法院维持其作出的具体行政行为。

【争议焦点】

本案件的焦点在于:

1. 仲某的危险品运输车是否是挂靠车辆? 对挂靠车辆的处罚对象如何认定?
2. 《道路危险货物运输管理规定》第五十六条中规定的擅自改装已取得《道路运输证》的车辆及罐式专用车辆罐体的行为,处罚对象如何认定? 是处罚司机,还是处罚单位? 第五十六条中的“单位”,包括哪些?
3. 执法实践中如何区别职务行为和非职务行为?

【判例分析】

对违反行政管理秩序的违法行为人实施行政处罚,是行政机关维护行政管理秩序,保障法律的贯彻执行,实现依法行政的主要手段之一。而行政处罚的运用是有前提条件的,即它必须针对法定的对象。而所谓的处罚对象,我们认为应当是实施违反行政法规范的行为,具备责任能力,依法应受行政处罚的公民、法人或其他组织。然而,从本案来看,显然属于典型的处罚对象错误。《道路危险货物运输管

理规定》(中华人民共和国交通部 2005 年第 9 号令)第五十六条规定违反本规定,道路危险货物运输企业或者单位擅自改装已取得《道路运输证》的专用车辆及罐式专用车辆罐体的,由县级以上道路运输管理机构责令改正,并处 5000 元以上 2 万元以下的罚款。非常明显,该行为的处罚对象为企业或者单位,而非个人。此外,该车辆为仲某挂靠在江苏省 KS 市某仓储运输有限公司,擅自改装行为不是仲某的个人行为,据此,本案的处罚对象应当为江苏省 KS 市某仓储运输有限公司。虽然仲某只是挂靠在江苏省 KS 市某仓储有限公司名下,这是仲某与某仓储有限公司之间的权利义务关系,并不能将“挂靠”作为某仓储运输有限公司免除行政处罚的依据。况且,作为被挂靠的公司,其理应对仲某负有必要的审查、管理职能。本案的仲某擅自使用改装后的车辆运输,由此可见,该公司的监管职能也存在缺失。因此,本案应当将江苏省 KS 市某仓储运输公司作为处罚对象。

【执法启示】

正确认定行政处罚对象是行政机关和行政执法人员正确实施行政处罚的前提和保障,是行政执法中关键的工作。但目前,对处罚对象认定不准确或者错误的情况时有发生,我们一些交通运输执法人员由于专业知识的缺乏,或者是工作中疏忽大意,文书制作模式化、机械化,造成交通运输行政处罚对象认定错误。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第三条第一款规定:“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚的,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。”该条文虽明确规定了行政处罚对象的主体资格,但与大量行政法规、规章对处罚对象的表述不尽一致,缺少详细的法律解释,导致在执法实践中,由于对法律、法规条文理解不一,在一定程度上造成了难以确定行政处罚对象主体资格的情况。因此如何准确地认定行政处罚对象的主体资格,成为我们具体办案人员在办理行政处罚案件中首先必须解决的一个问题。下面,我们结合相关资料和司法解释,就如何认定公民、法人和其他组织(单位和个人)的行政主体资格问题,做如下分析。

一、公民、个人主体性质的认定

对于公民的认定,目前并不存在疑惑与障碍。依据《行政处罚法》第二十五