

高等学校试用教材

道路运输行政管理学

(交通运输管理工程专业用)

郝恩崇 主编
邵振一 主审



人民交通出版社

1

高等学校试用教材

Daolu Yunshu Xingzheng Guanlixue

道路运输行政管理学

(交通运输管理工程专业用)

ND40/07
郝恩崇 主编
邵振一 主审



402707

人民交通出版社

内 容 提 要

作为行政管理学的一部分,本书主要讲述的内容是:道路运输行政管理的目标、职能和管理办法,道路运输行政管理所依据的法律法规,道路运输行政管理体制及各相应行政机关的职责,道路运输经营资格和经营业务的行政管理,道路规费和税收的行政管理,道路运输行政决定和监督检查,道路运输违章行为的处罚,道路运输行政复议和行政诉讼等。

本书可作为交通运输管理和交通运输经济类专业大学本(专)科的必修或选修课教材,也可作为各级交通主管部门及运政机关管理人员的参考书或者培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

道路运输行政管理学/郝恩崇编. —北京:人民交通出版社,1997
高等学校试用教材
ISBN 7-114-02750-8
I. 道… II. 郝… III. 公路运输-交通运输管理:行政管理-高等学校-教材 IV. U491
中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 16638 号

高等学校试用教材

道路运输行政管理学

(交通运输管理工程专业用)

郝恩崇 主编

邵振一 主审

责任印制:孙树田 版式设计:崔凤莲 责任校对:梁秀青

人民交通出版社出版

(100013 北京和平里东街 10 号)

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经销

北京牛山世兴印刷厂印刷

开本:787×1092 $\frac{1}{16}$ 印张:10 字数:246 千

1998 年 4 月 第 1 版

1998 年 4 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数:0001—4000 册 定价:13.00 元

ISBN 7-114-02750-8

U · 01951

序

现在呈献给广大读者的这本《道路运输行政管理学》是由我校(西安公路交通大学)管理工程系四位中青年教师,按照交通部教育司制定的“九五”教材规划及高等学校交通运输与经济类专业教学指导委员会审定的教学大纲编写的,它是我国道路运输行业中比较系统、全面、深入地阐述道路运输行政管理理论和实务的一本教材。

我国的道路运输行业管理是80年代初期酝酿,从80年代中期正式开始的。中国共产党在十一届三中全会上做出了改革开放的战略决策,经济体制改革全面展开,我国随之进入由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。在这个时期,长期制约我国经济发展的交通运输成为改革和发展的重点;政府实行对道路交通运输的全行业管理成为实施改革的首要步骤。在中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议中讲到:“国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接管理为主,主要运用经济手段和法律手段,并采取必要的行政手段,来控制 and 调节经济的运行。专业性经济管理部门要从具体管理直属企业的生产经营转向搞全行业管理。”在中央书记处1984年8月6日第149次会议纪要中,也对道路交通运输行政管理明确指出“改革管理体制,实行政企分开,简政放权,使各级交通部门真正成为行使国家或政府职权的机构”。

为了适应这个时代巨变,我校管理工程系把握时机,对这个课题适时开展研究,并决定在运输管理专业开设“公路运输行业管理”课程,于1985年由我主持率先编写了“公路运输行业管理”讲义,除对本科生讲授外,还多次在运管人员岗位培训中使用。此后一段时间,在各级交通主管部门领导下,我国道路运输行业管理积累了丰富的实践经验,国内道路交通运输界同仁也潜心研究,取得了丰硕的成果。在此基础上,1992年底,由我担任主编,郝恩崇、马天山两位同志担任副主编,组织编写出《公路运输行业管理学》一书,由陕西省人民教育出版社出版。该书重点从理论上系统阐述了一系列重要的课题:公路运输行业管理如何适应我国经济和社会发展的问題;转变政府职能问题;理顺和解决行业内外关系问题;公路运输行业管理的体制、政策、方法、手段等等,从而在公路运输行业管理上形成了比较完整的理论体系。该教材经交通运输管理专业本科生使用和有关运管干部培训使用反映良好,并被全国许多省市交通主管部门确定为本系统公务员考试指定参考书,1996年该书获交通部优秀教材奖。

十几年来,我国经济得到迅速发展,国力不断增强,经济体制改革取得了初步成功,改革实践使人们的认识有了新的突破,认识到社会主义市场经济,必定是法治的经济,建立和完善我国社会主义市场经济法律体系,实现以法律规范市场机制的运作和市场主体的行为是经济体制改革取得成功的标志。我国已经相继制定了行政法和行政诉讼法,制定了一系列有关宏观经济调控的行政法规,这些法律法规更加明确政府管理经济的范围和宏观调控的法律形式,充分体现政府在发展社会主义市场经济中的地位和作用。所以,编写《道路运输行政管理学》正是适应新的经济形势发展的需要,是适应我国经济体制改革深化的需要,是加强道路运输行政管理的需要。

这本书吸取了《公路运输行业管理》的核心内容,着重论述了政府对道路运输,尤其是道路

运输市场的宏观调控和微观行政管理,强调了对道路运输市场的法规建设及道路运输法律、法规的贯彻与执行,对道路运政机关大量的行政行为——道路运输的行政决定、监督检查、行政复议、行政诉讼,做了较透彻的分析与阐述。在该书写作中作者注意运用道路运输的经济规律分析行政问题,注意体现以法治运,注意结合当前道路运政机关的管理实践,所以说,这本书既是《公路运输行业管理学》的继续和深化,也体现出近几年经济体制改革的新精神和新趋向。

参加本书编写的教师有郝恩崇(第一、二、七、八章)、陈引社(第九、十章)、董千里(第二、六章)和王江宁(第四、五章),全书由郝恩崇同志拟定写作提纲和总纂定稿,并担任主编。

本书可作为高等院校交通运输经济与管理类专业的教材和教学参考书,也可供道路运输行业管理干部培训之用。

本书在编写和出版过程中,得到交通部教育司、高等学校交通运输与经济类专业教学指导委员会、人民交通出版社以及许多省市交通部门的大力支持和帮助,谨在此表示诚挚的谢意。

作为在道路运输行业从事教学和研究工作三十多年的一名老教师,目睹着一批又一批中青年教师,在清贫自守中为行业的发展而不懈地求索;展望着我们这个拥有几千万从业人员的大行业在改革大潮中急流勇进的美好前景,我感到由衷地喜悦和兴奋,故此为本书作一小序,祈望同行们、同仁们关心并支持作者的开拓性的工作,愿我们共同努力,尽职尽责,构筑社会主义现代化建设的宏伟大厦。

西安公路交通大学 吴志恒

1997年3月

目 录

第一章 道路运输行政管理概论	1
第一节 交通行政管理与道路运输.....	1
第二节 道路运输行政管理的基本概念.....	4
第三节 道路运输行政管理的目标、政策、管理职能和管理方法.....	8
复习思考题	16
第二章 道路运输行政法规	17
第一节 道路运输行政法规的表现形式与内容	17
第二节 我国道路运输的法制建设	22
复习思考题	25
第三章 道路运输行政管理机关	26
第一节 交通行政管理机关与道路运输行政管理机关	26
第二节 交通行政管理与道路运政管理体制	29
第三节 道路运政管理机关的职责	34
复习思考题	38
第四章 道路运输业经营资格管理	39
第一节 道路运输开业、停业、歇业与变更	39
第二节 开业、停业、歇业、变更的审批程序.....	43
第三节 道路运输经营资格凭证管理	55
第四节 从业人员管理	59
复习思考题	61
第五章 道路运输经营业务行政管理	62
第一节 道路运输经营范围管理	62
第二节 道路运输经营质量管理	82
第三节 合同运输管理	86
第四节 道路运输经营凭证管理	88
第五节 道路运政管理的基础工作	93
复习思考题	94
第六章 道路运输规费与税收管理	95
第一节 道路运输规费与税收	95
第二节 道路运输规费与税收征收管理.....	100
第三节 道路运输规费使用管理.....	105
复习思考题.....	109
第七章 道路运输行政决定与监督检查	110
第一节 道路运输行政决定.....	110

第二节 道路运输监督检查.....	114
复习思考题.....	119
第八章 道路运输行政处罚	120
第一节 道路运输违章行政处罚的概念.....	120
第二节 道路运输违章行为的认定.....	123
第三节 道路运输行政处罚的运用与执行.....	125
复习思考题.....	129
第九章 道路运输行政复议	130
第一节 道路运输行政复议概述.....	130
第二节 道路运输行政复议机构与管辖.....	133
第三节 道路运输行政复议程序.....	134
第四节 道路运输行政复议文书.....	138
复习思考题.....	140
第十章 道路运输行政诉讼	141
第一节 道路运输行政诉讼概述.....	141
第二节 道路运输行政诉讼的司法审查.....	145
第三节 道路运输行政诉讼程序.....	147
第四节 道路运输行政诉讼文书.....	152
复习思考题.....	154

第一章 道路运输行政管理概论

第一节 交通行政管理与道路运输

一、交通与交通行政管理

1. 交通的含义

交通就是往来通达。现代意义上的交通,指的是货物的交流、人员的来往和信息的传递。货物交流与人员的来往,实际就是当今世界上的运输,它是通过各种“运输方式”,包括铁路运输、道路运输、水路运输、航空运输和管道运输等多种运输方式,来实现人和物的转运输送,达到社会对人和物空间位移的需求。而信息的传递,主要指语言、文字、图象、符号等信息的传递与播送,在目前,能够满足其功能的主要是邮电和通信,因此,交通是由运输和通信这两个方面组成的。交通这个大行业应当包括铁路运输业、道路运输业、水路运输业、航空运输业、管道运输业、邮政业和电信业,国内还把这种看法称为“大交通”的概念。国际上对交通(Communication)概念的理解与上面我们谈的所谓大交通的内涵是一致的。

在我国,由于历史的原因,许多人对交通的理解与交通真正的内涵是有较大分歧。解放后,我国中央政府(国务院)的行政机构受前苏联的影响,组建了以交通运输方式为特征的运输行政管理机构。具体说就是管理铁路运输的铁道部,管理民航运输的民用航空总局,管管道运输的石油工业部;而作为交通主管部门的交通部主要管理公路运输和水路运输。另外,作为交通一个组成部分的邮电通信,则是由国务院邮政电信工业部实施管理。这样,交通内容的几个组成部分,被分割归于四个平行的不同机构管理。这种分管体制在运转了40多年以后的今天,为我国实行现代化综合运输带来了不少问题,同时,这种管理体制长期以来也给人们造成了错误的观念,以为交通只包括道路运输和水路运输。

这种分割管理的交通运输体制是不利于实现交通运输现代化的,主要是因为它不能有效地实现各种运输方式的协作与协调,如法律协调、技术协调、商业协调等。世界上已经实现了交通运输现代化的国家,各种运输方式无一不是统一由一个行政机关管理。例如美国的运输部负责铁路、道路、管道、航空、水运的统一规划管理,日本的运输省也是如此;澳大利亚的交通部则除了管理五种运输方式的运输外,也负责管理邮电和通信。今后世界上交通运输的发展趋势是“大交通”,即建立现代化综合交通运输体系,另外还有个别国家又提出“信息高速公路”设想,这些都反映了交通运输现代化的发展规律。

我国的这种以运输方式为特征的条条分割的管理体制最终将会得到合理的改革,但是需要稳妥进行,条件成熟一步改一步,不能操之过急。就目前的情况看,这种管理体制还会维持一段相当长的时间。本书主要研究的是中华人民共和国交通部领导管理的道路运输,即道路运输行政管理。

2. 交通管理与交通行政管理

交通管理是一个国家对全部交通事务的管理。交通管理可以分为两个大的范畴,即经济管理和非经济管理。如果用最简单的解释,经济管理就是在交通行业中,与经营活动相关的所有管理,例如开业与停业管理、运价管理、质量管理以及经营管理等等。而非经济管理包括的内容则更加广泛,例如国家对交通发展的规划与计划以及安全管理、技术规范管理等等。当然,交通管理是一个全面而广泛的概念,它包括各个层次、各种形式的有关交通事务的管理。它的管理主体可以不同,国家机关可以是管理主体,运输企业也可以是管理主体。根据不同的用途,它还有许多不同的分类方法,如从管理种类上分,还可以分为铁路运输管理、道路运输管理、水运管理、民航运输管理、管道运输管理、邮电通信管理等;从管理内容上分,交通管理可以分为交通设施管理、交通安全管理、交通规费管理、交通运输经营管理等等。由此,我们可以给交通管理下一定简单的定义:凡是对有关交通的全部内容实施的各种决策、组织、指挥、协调、控制、监督、服务等活动都是交通管理。

应当指出的是,在很多情况下,人们对交通管理的内容理解只局限于道路交通,特别只局限于城市公共交通,这显然是比较狭义的。例如《中国大百科全书·交通》卷就是这样定义和解释交通管理的:“利用工程技术、法制、教育等手段,正确处理道路交通中人、车、道之间的关系,使交通尽可能安全、通畅、公害小和能耗少”,并解释说:“现代交通管理的基本内容是车辆检查、驾驶员考核、交通违章及交通事故处理,交通秩序的维护、交通信号指挥与控制,交通警卫,人行道、车行道及停车场所的管理,交通标志、道路交通标线、隔离墩、安全岛和维护栏等道路交通安全设施的布置,交通的合理组织、交通法规的制定与执行以及交通安全的宣传教育等”。上面的解释就把交通管理仅仅理解为道路交通安全管理,这显然是狭义的理解方法。

“行政是国家的组织活动”(《马克思恩格斯全集》第一卷第479页)。在《纲鉴易知录》这部编年史中,也有公元前841年西周时期周厉王出逃镐京,由“召公、周公行政”的记载,这里行政就是管理国家政务。所以,古今中外对行政的定义是一致的,就是指国家行政机关以及受到国家法律或行政授权的组织依法对国家和社会事务进行管理的活动。行政管理活动有许多类别,例如外事行政、司法行政、国防行政、民政行政、公安行政、交通行政、工商行政、税务行政、海关行政、资源行政、计量行政、环保行政、金融行政、文化教育行政、科学技术行政等等。其中交通行政管理是一个国家行政管理活动中最重要的行政活动之一。

在我国,中央和地方各级人民政府是我国的行政机关;全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是我国的立法机关;最高人民法院和地方各级人民法院是我国的司法机关;最高人民检察院和地方各级人民检察院是国家的检察机关。上述的各个国家政权机关,只有国务院及其下属机关和地方各级人民政府所从事的管理活动是行政管理,而其它的机关所从事的社会事务不属于行政管理。

上面列举的行政管理活动,在我国可以归纳为六个方面,即国民经济管理、文化教育管理、国防军事管理、公安管理、民政管理和外事管理。在第一个方面,即国民经济管理中,包括工业、农业、交通、财政、商业等这些类别被行政学称为国民经济专业行政管理,上面所提到的交通行政管理就属于国民经济的专业行政管理。

交通行政管理,是指国家有关交通行政机关根据国家法律、法规、规章或行政授权,依法对社会交通事务进行的管理活动。既然是行政管理,必须有管理主体,有管理对象,有管理方式,有管理性质。我国交通行政管理,是国家的管理活动,是国家意志的体现。我国是社会主义国家,交通行政管理是根据广大人民的意愿行事的,符合广大人民群众的根本利益,只是对少数

不遵守交通法规和不履行交通行政法义务的人采取强制手段,迫使其遵守法规和履行义务,所以交通行政管理具有强制性。我国交通行政管理主体,是各级政府中的交通主管部门以及得到法律或行政授权的管理机构,例如国务院的铁道部、交通部;省级人民政府的交通厅(局),市、县人民政府的交通局等。交通行政管理的对象是全社会交通事务,其管理内容十分广泛,就我国交通部的交通事务而言,有路政、运政、航(道)政、港政、港监、稽征等交通事务。对上述的交通事务制定方针政策、制定法规规范、做出规划计划、履行组织指挥、搞好协调服务、实施监督检查,这就是交通行政管理活动。交通行政管理的方式总的来说就是要按照行政法规所规定的条件、程序和方式进行行政管理活动,通过法律手段、经济手段、行政手段或者多种手段的综合运用来贯彻落实国家关于交通的方针政策与法律法规,准确地运用法律法规,严格按法定程序执法,不许滥用职权。

总的来说,交通行政管理是交通管理活动中的一部分,是非常重要的部分,因为它不同于一般的交通管理活动,交通行政管理是交通行政机关代表国家的利益或者说全社会的根本利益进行管理的,它追求的是社会效益,因此,我们也可以说它是交通管理中最高层次的管理。而其它的交通管理活动,比如说一个运输企业的管理活动,则主要追求的是企业的经济效益,这里的区别是很大的。

二、公路运输与道路运输

这里为什么要提公路运输与道路运输问题呢?这是因为在过去十多年的运输行政管理中,它涉及到道路交通部门与其它行政部门关于行业范围的界定,常常引起行政管理职责的争议,影响了交通部门对道路运输行业的管理,为此,对上述问题进行科学分析是必要的。

自有公路运输以来,我国一直使用公路运输管理一词,但从 80 年代末期开始,我国开始以“道路运输”的称呼来代替“公路运输”,这是由于对公路运输行政管理职责划分上的争议而引起的。

1987 年国务院发布了《中华人民共和国公路管理条例》,对公路定义为:“公路是指经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路”。根据这条定义,有些人和单位就错误地认为公路不包括城区道路,因此,公路运政管理机构不能履行对城区之内的公路运输管理职责,例如不能管理在城区的客、货运站和停车场所内进行的公路运输活动;也导致出租汽车从市区到郊区的营运必须到交通和城建两个部门办理两套经营手续,接受两个部门的行政管理等。这样把公路运输的完整过程人为地割裂开来,不能使公路运输在其运行条件内做到连续、贯通,与公路客、货运输要货畅其流、人便于行的根本要求背道而驰,出现了无数次因此而引起的运输活动和管理上的争议和矛盾。这样,就把本来是公路路政法规方面的概念和词汇,生搬硬套去理解公路运输行政领域的问题,引发了很多不必要的问题和麻烦。

首先,《中华人民共和国公路管理条例》对公路的界定和规范,在路政管理领域里是正确的和必要的。因为我国城市道路和公路一直是由两个部门分管的。国务院颁布的条例本身就是旨在规范由公路主管部门所管理的公路的,没有涉及城市建设和城市道路。该条例第二条规定:“本条例适用于中华人民共和国境内的国家干线公路(以下简称国道),省、自治区、直辖市干线公路(以下简称省道),县公路(以下简称县道)、乡村公路(以下简称乡道)。本条例对专用公路有规定的,适用于专用公路”。条例对公路的定义,是为了明确划分公路路政管理、公路修建和维修保养的责任而提出的,它决不能转用来涵盖“公路运输”的定义。用界定公路的词汇生

搬硬套来界定“公路运输”，完全不能反映事物的客观实际。

公路运输则包括一切公共道路上的运输，当然也将城市街道、里巷、停车场、客货运站及公路部门主管的公路上的一切公路汽车运输活动包括在内。公路运输活动是一个完整的运输过程，具有连续贯通的特点和要求。这个完整过程不应受到道路由两个不同行政部门管理的影响。公路运输生产活动是城乡各种道路运输生产的综合反映，如以道路类别来分割运输生产活动和划分运输管理范围，是违背运输经济中各种运输方式分工协作规律的，同时以道路类别划分运输管理范围也是无法操作的。实际上，在运输管理职能的划分上，我国一直是按照运输范围和营运项目来划分相关部门的管理职责的，从来没有按路种、路类来划分管理职能。所以，一些人提出的公路运输不含城区道路的运输，运政机关只能管理公路上的运输，既没有法律依据，也不符合客观实际。

尽管公路运输这个名词能够包括除铁路运输以外的所有地面运输，但为了不再产生不必要的误会和争议，从80年代末开始，交通部逐渐以“道路运输”来代替“公路运输”，这种称呼的改变完全能够在路政、运政等方方面面使道路、道路运输的涵义一致起来，不会再被不了解公路、公路运输概念深层含义区别的人们所挑剔。

1989年国务院《中华人民共和国道路交通管理条例》对道路规定了一个定义：“道路是指公路、城市街道和胡同（里巷）以及公共广场、公共停车场等供车辆、行人通行的地方”。这个定义与世界上通行的道路概念是一致的。例如英国的权威字典——牛津现代高级字典对道路的定义是：“专门在两地之间，为步行人，骑乘者（注：此处指骑马、骑自行车的人）和车辆等修建的公共或者私有的通路”。显然，这里的解释是包括一切的道路，包括陆地上所有可以通行机动车、非机动车、骑乘者及步行人的道路。所以，道路运输在这里的涵义既包括城市之间主干公路上的汽车运输，也包括支线公路、非机动车道路上的各种货物、旅客运输，还包括发生在城市、乡镇街道的种种运输活动。这样，用道路运输这个语汇，从形式上和内涵上都确切地反映了以前人们理解“公路运输”的全部含义。

第二节 道路运输行政管理的基本概念

一、道路运输行政管理

从上一节知道，道路运输行政管理是交通行政管理的一部分。道路运输行政管理就是国家各级交通主管部门，为实现国家当时的中心工作目标，履行政府行政管理职能，对道路运输业的经济活动所进行的计划、组织、指导、协调、监督和服务工作。在这个定义中，对道路运输行政的主体、客体和运输行政管理工作的主要内容和任务，都作了明确的表述。

1. 道路运输行政管理的主体

道路运输行政管理的主体是各级政府的交通主管机关及其授权的道路运输管理机构。在1986年12月颁布的交通部规章《公路交通管理暂行条例》中规定“各级交通主管部门是各级人民政府主管公路运输的行政管理部门”。具体说就是省、自治区、直辖市的交通厅（局），市、地区（自治州）一级政府的交通局、县（旗）一级政府的交通局等。在我国体制改革中，有些城市将交通局改为交通委员会，这也属于交通主管部门。

我国中央一级政府的交通主管部门是中华人民共和国交通部。在国务院批准的交通部“三

定”方案中,明确规定“交通部是国务院对水路、公路交通进行组织领导和归口实行行业管理的职能部门”。

上面所说的各级人民政府的交通主管部门代表着道路运输行政管理的主体,它们还是其它道路交通类别的行政管理主体,例如路政、道路规费稽征、航政、港务监督等的行政管理活动的主体也是各级人民政府的交通主管部门。实际上,道路运输行政管理是由交通主管部门下属的道路运输管理机构(可以简称“运管机关”)来完成的。道路运管机关是经交通部规章明确的国家行政单位,是同级交通主管部门的职能机构,行使政府对道路运输行业的行政管理职权。

2. 道路运输行政管理的对象

道路运输行政管理的对象是道路运输行业的各种经济活动及从事道路运输活动的企业、社会组织和个体经营者。这里面既包括参与经营性运输活动的企业、社会组织和个体经营者,也包括非经营性运输活动的企业、社会组织和个体业者。一句话,就是社会上所有进行道路运输活动的单位、组织和个人。道路运管机关通过运政管理活动和运政执法来贯彻落实道路运输行政管理的法律、法规和规章,来实现国家的经济发展目标,保证道路运输行业与国民经济的协调发展。至于道路运输行政管理对象的具体范围以及道路运输行政管理的主要内容和任务,后面再做详细的论述。

二、道路运输行政管理与其它管理概念的区别

在道路运输业的管理概念中,除了道路运输行政管理外,还常常碰到道路运输管理、道路运输行业管理、道路运输市场管理和道路运输经营管理等。下面我们将讨论这些重要概念之间的区别和联系。

道路运输管理是道路运输行业各种管理活动的总称,是这些管理概念中含义最广的概念,可以说在它的涵义中包括了道路运输行业管理、道路运输行政管理、道路运输市场管理和道路运输经营管理。道路运输管理表达了对整个道路运输事业进行综合管理的全部内容,它的管理主体是多方面的,可以是运管机关、运输经营者,也可以是与道路运输活动有关的行业协会等社会经济组织。

道路运输行业管理是本世纪 80 年代初期,我国实行经济体制改革的初级阶段提出来的。当时我国实行的是计划经济体制下的部门经济管理,其特点是政企不分,政府部门对本部门企业的人、财、物进行直接的管理。企业生产靠计划,亏损靠补贴,盈利全上交。投资、销售都由政府部门包揽,实行的是企业吃政府的大锅饭的制度。为了改革这种不合理的体制,实现管理职能的“两个转变”(即政府由直接管企业向间接管理全行业转变,企业由只对主管部门负责向面向市场转变),中央政府提出实行行业管理,对道路交通运输来说,就是打破部门界限,不分隶属关系,不论经济成分,只要是在我国土地上的道路运输活动和道路运输车辆,都必须纳入道路运输行业的管理范畴。这种管理不再是以前政企不分的人、财、物的直接管理和政府机关对企业经营活动的直接干预,而是更多采用法律手段、经济手段的宏观调控和间接管理。道路运输行政管理的涵义在前边已经介绍过了,实际上道路运输行政管理也是面向全道路运输行业的管理,但是它与道路运输行业管理有一些差异。在管理主体方面,道路运政管理只有各级政府交通主管机关一个主体,而行业管理除了这个管理主体外,还有道路运输行业协会这个主体。而行业协会管理并不属于政府机关的行政管理。在对道路运输活动的管理方针、管理范围、管理深度和管理方法上,道路运政机关和行业协会都是有一些区别的,在资本主义国家,这

些差别更加明显。目前我国行业协会管理才刚刚开始,许多管理工作尚未开展起来,但在联系政府机关与企业和其它经营者方面已起到一定的作用。总之,可以说道路运输行业管理包含了道路运政管理,也包括了行业协会的管理活动。

道路运输市场管理是以营业性道路运输为管理对象,对参加营业性运输业户的经营资格、经营行为、服务质量、市场秩序等进行调控、组织、监督、检查和调处运输纠纷、纠正违章行为的管理。它是道路运输行政管理的重要组成部分,也是道路运政管理的重要任务。近几年来,各级运政机关加大了道路运输市场的培育、健全和管理的力度,有的运政机关调整了内部科室结构,专门成立了运输市场管理科,在道路运输市场管理上取得了较好成绩。道路运输市场的管理主体是各级运政机关,但行业协会在这方面也能发挥重要的作用,协助运政机关了解和掌握运输市场情况,反映运输业户的要求,传达贯彻运政机关的规章制度和决定等等。有些发达国家的行业协会还为运政机关起草有关规定,拟定运输价格,帮助解决运输纠纷等。

道路运输经营管理是运输经营者对自己的经营活动所做的经营决策、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方面的管理。它的管理主体是企业的管理者,它的管理目标主要是提高自己企业的经济效益,简单说就是为了增加盈利。而道路运输行业管理、道路运政管理、道路运输市场管理则是以提高社会效益和行业效益为主要目的。

三、道路运输行政管理的性质与特点

1. 道路运输行政管理的性质

(1)道路运输行政管理属于国家行政管理,具有国家行政管理的基本属性。目前我国中央和省级交通主管部门的运管机关属于国家公务员编制,市级和县级交通主管部门的运管机关目前大多数还按事业单位编制,并未划入国家行政公务员编制,这是由于我国的体制正处于改革过程中这个特殊情况造成的。但是,这并不影响市级和县级运管机关履行行政职能,近来的实践也证明了这一点,作为中间层次的市级运管机关和作为执行层次的县级运管机关丝毫没有因是事业编制而影响履行运管工作,其副作用是增加了人员进出的弹性。

(2)道路运输行政管理的阶级性。道路运输行政管理与其它行政管理一样,是代表国家的组织活动和管理活动,它反映着国家政府所代表的阶级实质,是国家统治权力的体现。我国是人民民主专政的社会主义国家,实行的是社会主义市场经济模式,国家行政管理的功能,就是创建、巩固和发展社会主义市场经济体系,对国民经济实行有效的计划、控制、组织和监督。

(3)道路运输行政管理属于上层建筑范畴。道路运输行政管理和其它国家行政管理一样,属于上层建筑,必须与我国经济基础相适应,并为经济基础服务。随着我国社会经济、政治和科学技术的不断发展,各个时期的任务和中心工作也随之发生改变,国家行政管理的功能也要相应发生改变与调整。当前,我国坚持以经济建设为中心,健全和完善社会主义市场经济机制,发展生产力,不断满足人民日益增长的物质文化生活需要。道路运输行政管理也必须围绕上述中心展开工作,在道路运输行业坚持以公有经济为主导,鼓励各种经济成份进入道路运输,积极发展运输生产力,促进道路运输业协调发展,为适应社会运输需求,满足人民日益增长的物质文化生活需要服务。

(4)道路运政管理是专业部门的经济行政管理。前面已经讲过道路运政管理属于国民经济行政管理的范畴,它属于经济行政管理的那个类别呢?从行政学可知,国家的经济行政管理是由三个类别组成的。第一类是综合经济部门的管理。其主要职能是对国民经济的总体运行进

行宏观调控,使国民经济在以较快的速度发展的同时,保持物价水平的稳定和良好的就业状况。例如我国各级政府的计委、财政、税收、中国人民银行等部门就是用财政政策和货币政策进行宏观综合调控经济的经济行政机关。第二类是经济监督部门的行政管理。其主要职能是规范国民经济运行中的厂商和消费者的经济行为,纠正在其从事经济活动中的违章行为,保护国家、消费者和厂商的合法权益。例如我国各级政府的工商局、物价局、计量局等都属于经济监督部门,它们履行的是经济监督职能。第三类是专业部门的行政管理,例如交通行政管理、电子行业行政管理、卫生医药行业行政管理、烟酒行业行政管理、出版行业行政管理等等。这是因为现代经济体系是由很多不同行业构成的,每一种行业都有不同的产品、不同的生产形式和劳动组合、不同的销售渠道、不同的生产技术人员等等。总之,不同的行业都有各自的特点和需求,除了在整体上受到国家综合经济部门的管理和调控,使自身发展符合国家的全局需要之外,还必须根据本行业的特点,由专业行政机关对本行业实施具体的计划、组织、协调和监督,这就是国民经济行政管理的专业经济行政管理,我们也把它叫做行业行政管理。道路运输行政管理就是国民经济行政管理中的专业经济管理,它必须服从国家宏观经济管理的大目标,同时根据本行业的特点开展行政管理工作。

2. 道路运输行政管理的特点

从运输经济学的理论可知,道路运输行业与其它生产行业比较,有着十分特殊的技术经济特性,在生产过程方面和产品方面都有许多与一般产业部门的不同之处,加上我国目前正处于经济体制变革的特殊时期,使我国当前的道路运输行政管理有以下几个方面的特点:

(1) 以宏观调控和间接管理为主的道路运输行政管理

道路运输生产的三要素中,只有两项要素(运输工具和运输劳动力)掌握在运输生产者手中,而运输对象(旅客、货物)是不能和其它生产部门直接掌握劳动对象那样掌握在运输生产者手中的。运输产品是无形的运输劳务,它的生产过程和消费过程同时产生、同时进行、同时结束。也就是说,运输产品既不能储存,也不能调拨,它决定了运力的供给,必须以社会经济的运输需求为限度,并受到国家或地区经济发展的制约。运力供给多了会造成运输资源的浪费,运力供给少了不能满足社会需求,会影响国民经济的发展和人民生活水平的提高,所以对道路运输行业进行宏观调控是十分必要的。

改革开放以来,随着我国由计划经济向社会主义市场经济的过渡,我国政府的管理职能也随之进行调整,由直接对企业的干预转变为间接管理,管理办法也由行政命令转化为经济手段、法律手段和辅以行政手段的结合。我国道路运政部门在80年代中期组建后,坚决贯彻中央政府的指示精神,实行了间接管理、宏观调控。除了抢险救灾等紧急运输任务外,不直接组织和指挥运输生产,不干预运输企业内部的经营管理和生产事务,使行政管理水平不断提高。这是目前我国道路运政管理的一个显著特点。

(2) 统一领导、分级管理是当前我国道路运输行政管理的特点

道路交通运输和铁路运输不同,具有点多、面广、线长、流动分散,经营业户多的特点,而且运输企业兴办容易,适应性强,规模效益并不明显,经营规模可大可小,容易普及。改革开放以来,为了鼓励发展道路运输生产力,实行了允许各种经济成份、各行各业办运输的政策,形成道路运输行业多种经济成份、多种运输渠道、多种经营形式的局面,活跃了道路运输市场。这些特点,再加上我国国土面积大,地区之间发展也不平衡,决定了我国道路运输行政管理必须统一领导,不能各行其事,且必须分级管理,而不宜集中管理。

目前世界上除了英国、法国等一些地域较小的国家外,美国等大国都实行道路分级管理。

美国的道路运政管理给予州政府更大的自主权,但它们的问题也正出在这里,由于各州间运政法规不一致,管理政策不相同,给道路跨州运输带来很多困难。我国正处在改革阶段,社会主义市场经济机制还不健全,法规也不尽完善,在这种情况下更需要保持全国的统一领导。

按照统一领导的原则,各级道路运政机关都要围绕全行业管理的统一目标、尽职尽责、发挥各自的功能,保持指导思想统一、行动步调一致,搞好全行业的法规协调、技术协调和商业协调,使道路运输行业随时保持与国民经济发展步调相一致。

我国道路运政分级管理体制,目前划分为部、省、市(地)、县、乡五级。其中部、省两级为决策层;市(地)级为中间层,起承上启下、组织领导执行层的作用;县和乡镇级是执行层,是进行具体运政管理工作的层次。与发达国家相比,我国运政管理分级是多了些(美国是联邦和州政府两级、澳大利亚是中央和省两级),随着我国道路运输现代化的实现和法制的健全,随着管理手段的更加先进,我国道路运输行政管理机关的分级层次也会呈现减少的趋势。

(3)我国道路运政管理必须是统一规范下的整体管理

行政管理的统一规范,就是对行政管理的管理步骤、管理程序、管理技术方法和行为方式法律化和制度化,就是政府部门通过行政法规对上述各项管理活动进行的调整和规范。它能够为国家行政提供法律保障,能够提高行政管理质量和行政管理效率,同时也有利于加强行政机关的自身建设。

道路运输行业的特点是生产门类多,分散经营,点多面广多环节,再加上改革开放以后,运输经营者的经济成分多样化,行业结构复杂,必须制定和实施统一的规范,才能建立竞争有序的道路运输市场,才能保护合法经营、维护良好的运输秩序,促进运输生产力的发展。

道路运输活动是在一个很大的范围内进行的,有站、有线、有多种服务保障系统;而每一趟运输活动都要在这个大系统内连续地、一环接一环地进行。道路运输有本地区内运输,有跨市、跨省运输,还有出入境运输。这些客观特点要求道路运输行政管理必须具有整体性。道路运输行政管理的对象是道路运输业全部,无论是国有、集体或是个体运输户,也无论是专业运输车辆或是机关单位企事业单位车辆,只要从事道路汽车运输,就都在道路行政管理范围之内。这就是对道路运输的整体行政管理。

(4)道路运政管理是协调的行政管理

道路运输行业是一个社会性极强的行业。道路运输活动是线长、面广的经济活动,它涉及的方方面面比那一个行业都多,它的服务对象是经济社会的各行业、各部门以及几乎全部的社会成员;它的经济活动与其它运输方式,如铁路、水运、航空等又协作又竞争,有着密切的经济关系。道路运输活动还要受到国家其它行政机关,如工商、财政、税务、物价、计统的管理与监督。在道路运输活动中,无论是客运或是货运,每天都发生着千千万万的经济合同关系,需要道路运政部门规范与调整,所以,道路运输行政管理是协调的行政管理。道路运政管理机关要做好与政府综合经济管理部门、经济监督部门的协调与配合,要做好地区间的横向协调管理,要做好与其它运输方式的协调与配合,还要做好与路政、稽征等其它交通行政机关的协调与配合。目前,在我国体制改革期间,政府行政机关间的职能经常出现交叉和矛盾现象,政出多门、互相扯皮也时有发生,这就更需要搞好协调管理。

第三节 道路运输行政管理的目标、政策、管理职能和管理方法

在一项事业中,目标、政策、任务、方法是实现该项事业兴旺发达的完备要素,缺一不可。道

路运政事业的管理目标是整个工作体系的出发点和归宿。五级运政管理机关从上到下所进行的决策、领导、执行工作无不围绕着总体管理目标展开。政策是根据目标确定的,是各级运政机关进行管理的指导原则和行动准则。为了实现管理目标,必须在管理政策的指导下确定运政管理任务,也就是运政机关应当发挥的管理职能;而管理方法则是实现目标、履行运政管理职能的途径——即毛主席所说的“过河”时“桥或船”的问题。

一、道路运输行政管理的目标

道路运政管理的主体法规《公路运输管理暂行条例》第一条指出:“保护合法经营,保障货主和旅客的正当权益,维护运输秩序,促进公路运输事业的发展,实现货畅其流、人便于行,提高社会效益”,这就是现阶段我国道路运政管理的总目标。

在这个总目标中,基本目标是保护和发展道路运输生产力,即要提高道路运输生产能力,实现货畅其流、人便于行,完全满足经济社会发展和人民生活水平提高对道路运输日益增长的要求。各级道路运政管理机关都应把保护和发展道路运输生产力,尽快实现我国交通运输现代化作为自己工作的出发点和落脚点,围绕它做好各项工作。

道路运政管理目标的核心是“提高社会效益”。道路运输业属国家的基础产业,其本质决定了必须把社会效益放在第一位,这是我国经济发展的需求,也是道路运输事业存在与发展的前提。对道路运输业的所有经营者、消费者,在绝大多数情况下,其经济利益和我国的全局社会效益是一致的。我们主张道路运输业的经济效益与社会效益统一论。没有一定的经济效益,道路运输的发展就没有了动力,会造成产业的停顿或衰退。如果没有道路运输业的发展,也会影响社会效益的提高,从而制约经济的发展。但是,如果只片面追求自身的经济利益,而全然不顾社会的整体效益(如不重视交通环境污染而盲目发展等),也会影响全局利益,最终也会影响交通运输业自身的发展。所以,在道路运输行政管理中,要从提高社会整体效益出发,同时也十分重视经济效益,要科学合理地处理二者的关系,决不能牺牲全局利益而一味追求局部的经济利益。

由于五级管理机关工作的侧重面不同,在实现总体目标时,要通过具体工作目标予以保证,即需要将总目标分解为多项具体目标,通过实现一项项具体目标,来确保总目标的实现。

根据总目标的内容、要求和不同时期、不同地点、不同层次的具体情况,道路运政管理的总目标可分解为以下几个主要具体目标:运政体制改革目标、运输发展目标、运输生产与经济效益目标、运输质量与精神文明建设目标、运输结构(经济、技术、经营结构)目标、运输环境保护目标、运政管理机关的自身建设目标等。这些目标是围绕实现总目标服务的,它们互相联系、相辅相成,构成当今运政管理工作的完整目标。各级运政机关在进行目标管理时,可从上述各项目标出发,更进一步进行细化和分解,但都应围绕并保证实现总目标。

二、道路运输行政管理政策

道路运输行政管理政策是根据国家总的方针政策而制定的,主要包括道路运输的发展政策、经济政策和技术政策。在国务院和交通部所颁布的《公路运输管理暂行条例》、《交通运输技术政策纲要》、《公路、水路交通产业政策实施办法》等一系列文件中,都规定了重要的运政管理

政策。

1. 道路运输发展政策

这一类政策主要指围绕建立和完善社会主义道路运输市场机制,对国有、集体、个体运输成份所构成的运输经济结构,对各种运输经营形式不同比例所构成的经营结构,对重、中、轻、特种专用车辆为代表的货车技术结构和大客车、面包车、小客车等车型为代表的客车技术结构,在一个时期内重点支持或是重点限制,使之协调发展从而满足社会需求的宏观调控。《公路运输管理暂行条例》中规定:“公路运输在国家计划指导下,实行各地区、各行业、各部门多家经营的方针。坚持国营、集体、个体各种经济形式协调发展。保护正当竞争”,表达了发展政策的主要内容。我国经济体制改革的中心,是建立和完善社会主义市场机制。我国道路运输业已经初步完成了向市场经济的转变,已进入进一步完善和健全市场体系的发展阶段。

在交通部制定的发展政策指引下,道路运管部门率先在道路运输业实行“国营、集体、个体一起上”和“各地区、各部门、各行业一起干”的方针,开放市场,实行多家经营,形成了道路运输市场主体的多元化。竞争机制开始对道路运输经济运行发挥日益增强的调节作用。现在除抢险救灾等紧急运输任务和少量重点港站集疏运输外,客源、货源都已进入市场。为适应道路运输交换关系的变化,在道路旅客运输方面加强了公用型客站的建设;在道路货运方面,大力发展货运服务站点、信息配载网络和货运交易市场等货运交易“中介”组织,这对完善市场功能,引导企业经营起到积极的推动作用。

2. 道路运输经济政策

经济政策,主要是指投资、信贷、价格、税收、折旧、资金等体现经济杠杆作用的政策。

交通运输是国民经济发展的战略重点之一,国家和地方政府对道路运输交通实行了一系列扶持发展的经济政策。“八五”期间,中央和地方共对道路建设的投资在二千多亿元以上,计划在“九五”期间对道路建设投资将超过六千亿元,是各行业中投资最大的行业。在投资和集资方面,扩大养路费征收范围,开征车辆购置附加费,放宽政策引进外资,允许有偿转让高等级公路经营权等等都是行之有效的经济政策。在税收方面,不少地方减免了经营困难的国有道路运输企业的调节税、所得税等。在运价方面,首先改革了过去的单一运价制度。在客运方面,实行按不同线路、不同车型的差别运价。在货运方面,按不同条件和不同货物类别定价。近几年又逐步实行客运季节性浮动(如春运期间票价上浮等),货运运价适度放开,有些地区实际已全部放开。总之,道路运价正朝着反映价值、调节供给与需求的方向发展。在基金方面,除在营业收入中提取车辆维修专项基金和折旧费之外,各地方都根据本地的具体情况,规定了一些能促进道路运输事业发展的基金项目和相关政策。

3. 道路运输技术政策

技术政策主要指推广采用先进运输方式、营运形式和管理方法,改进运输工艺和运输组织结构,完善支持保障系统等技术进步和技术改造的相关政策。

国务院颁布的《交通运输技术政策要点》明确规定了加快技术改造,广泛采用新技术和新工艺等发展道路运输生产力、提高运输效益和运输质量的重要措施。根据国务院《交通运输技术政策要点》,交通部制定了《公路、水路交通产业政策实施办法》,更具体地规定了道路运输技术政策的重点。其主要内容是改善道路技术状况,提高道路技术等级,发展高等级路和老、少、边、穷地区公路,逐步实行快、慢车分道行驶;加速客、货运输站场设施改造和道路运输主枢纽建设;改变汽车缺重少轻状况,发展大吨位柴油车和轻型车,重视发展专用车,改善支持保障系统等。