

□ 胡继祥 主 编
□ 张建华 徐恩铭 副主编

JIAOTONGXINGZHENGZHIFASHIWU

交通行政执法实务



人民交通出版社

China Communications Press

□ 胡继祥 主 编

□ 张建华 徐恩铭 副主编

JIAOTONGXINGZHENGZHIFASHIWU

交通行政执法实务



人民交通出版社

内 容 提 要

本书旨在根据行政法学原理,结合交通行政管理实际,研究、分析交通管理部门依法行政的方式方法和措施,重点是交通行政执法实务方面的内容。其主要内容为:依法行政的必要条件,交通行政许可,交通行政监督检查的依据和内容,交通行政监督的手段和方式方法,交通行政监督程序,交通行政强制措施,证据登记保存,交通行政处罚,查处案件文件的使用以及案例分析。

本书为交通管理人员,特别是交通行政执法人员进一步掌握交通行政管理知识,提高依法行政能力的读本,也可作为大专院校行政法学、交通管理类专业师生,社会公众和监督部门了解交通行政执法,判断交通违法行为是否合法、有效的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

交通行政执法实务 / 胡继祥主编. —北京: 人民交通出版社, 2005.5

ISBN 7-114-05579-X

I. 交… II. 胡… III. 交通运输管理—行政执法—基本知识—中国 IV.D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 051094 号

书 名: 交通行政执法实务

著 作 者: 胡继祥

责任编辑: 钱悦良

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.ccpres.com.cn>

销售电话: (010) 85285656, 85285838, 85285995

总 经 销: 北京中交盛世书刊有限公司

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京宝莲鸿图科技有限公司

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 11.75

字 数: 303 千

版 次: 2005 年 5 月 第 1 版

印 次: 2005 年 5 月 第 1 版 第 1 次印刷

书 号: ISBN7-114-05579-X

印 数: 0001—5000 册

定 价: 25.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

作者简介

- 胡继祥 现任浙江省交通厅政策法规处处长。
- 张建华 毕业于浙江大学机械系,具有工程师、专利代理人资格,浙江省交通厅政策法规处助理调研员,现已退休。曾经在杭州市第六律师事务所、浙江省第五律师事务所从事兼职律师工作,现被聘为浙江开红律师事务所顾问,杭州之江专利事务所主任。
- 徐恩铭 现任浙江省交通厅政策法规处助理调研员。
- 王亦华 现任浙江省交通厅政策法规处主任科员。
- 张欣潮 毕业于浙江万里学院,从事信息管理与信息系统工作。

序

依法治国,建设社会主义法治国家,是我国社会主义现代化建设的一项根本任务,是党的十五大确定的基本治国方略。依法行政,是贯彻依法治国方略、建设社会主义法治国家的重要组成部分,是从严治政的根本要求,是改革和发展形势的迫切需要。交通法制建设作为社会主义法制建设的重要组成部分,是交通行政管理工作的基础,是交通现代化的重要途径和标志,对促进交通事业的发展至关重要。

改革开放以来,交通法制建设取得了突破性进展,交通行政管理人员特别是领导干部的法律意识和法制观念逐步增强;交通立法工作取得显著成就;建立健全了包括路政、运政、稽征、海事、船检、航道、港口等内容在内的交通行政执法体系;交通行政执法水平不断提高;交通行政执法监督制度逐步完善。交通法制建设的发展,为加强交通行业管理、维护公民、法人和其他组织的合法权益提供了法律保障。

但是从总体看,交通法制建设的基础还比较薄弱,跟不上改革和发展的要求,交通法规还不完善;交通行政执法行为不规范,有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然存在;少数交通行政执法人员滥用职权,执法犯法,徇私枉法,损害了法制尊严。上述问题的存在,主要原因在于交通行政执法队伍总体素质还不高,阻碍了交通行业管理工作,不适应交通进一步改革开放和加速发展的需要。

浙江省交通厅政策法规处的同志为指导基层执法单位更好地理解和掌握法律法规,提高交通行政执法水平,结合多年来的工作实践,编写了《交通行政执法实务》,就交通行政执法工作中涉及的有关内容作了简明扼要、通俗易懂的介绍,是一本内容全面、操作

性强的交通行政执法工具书。它对于加强交通行政执法,提高管理水平,特别是促进交通行政执法工作规范化,起到积极的推动作用。同时,这本《交通行政执法实务》的出版,也是对交通行政执法工作中存在问题的探讨与研究。我为本书作序的目的,是鼓励广大从事交通行政执法的工作者,要认真贯彻党的依法治国的基本方略和国务院《全面推进依法行政实施纲要》,高度重视交通法制建设,从严治政,大力加强对执法人员的教育和培训,牢固树立执法为民的观念,全面提高交通执法队伍的政治素质和业务素质,培养和造就廉洁、勤政、务实、高效的交通行政执法队伍,全面推进依法行政工作,改善交通经济发展软环境,为实现交通跨越式发展作出应有的贡献。

张 忠 晔
2005 年 4 月

前 言

依法治国,建设社会主义法治国家作为治理国家的基本方略,已明文载入我国宪法,得到国家根本大法的保障。依法行政是现代法制国家政府行使权力时普遍奉行的基本准则,它反映了社会从人治向法治转变的历史进程。我国自党的十一届三中全会以后,社会主义法制建设迅速发展,为依法行政提供了法律依据。依法行政已成为依法治国的极为重要的组成部分,成为国家机关行使权力的基本准则,也是建立和完善社会主义市场经济,促进经济繁荣的必由之路。交通行政管理是国家行政管理的一部分,是国家行政管理的延伸。交通管理部门在管理交通经济和有关交通事务中,必须严格依法办事、履行职责。然而,如何根据基层执法单位实际,按照依法行政的理念,在具体工作中指导行政执法,这方面的著书少有鲜见。

本书旨在根据行政法学原理,结合交通行政管理实际,研究、分析交通管理部门依法行政的方式方法和措施,重点是交通行政执法实务方面的内容。交通行政执法工作量最大的是行政许可、行政监督和行政处罚,实施行政行为的关键是掌握工作程序和研拟执法文书的使用。因此,本书主题是围绕如何保证交通行政行为合法、高效率,对交通行政执法工作程序和行政执法文书作深入仔细的分析、研究、探讨。本书充分吸收了交通行业管理实践中的经验,采用理论相结合的方式,用案例分析、举例说明等形式,详细介绍了交通行政执法的基本思路、原则、具体措施、工作方式方法等内容,对当前交通行政管理热点、难点问题进行剖析,具有较强的针对性、可读性、实用性和可操作性。这本书可以作为交通管理人员,特别是交通行政执法人员进一步掌握交通行政管理知识,提高依法行政能力的读本;可以作为大专院校行政法学、交通管理

类专业师生了解交通行政执法的重要学习资料;也可以作为行政复议机关复议案件或者社会公众、有权监督的部门、单位(人大、政府法制部门、政府相关部门、司法部门、新闻媒介等)了解交通行政执法,判断交通行政行为是否合法、有效的参考资料。

本书由胡继祥主编,张建华、徐恩铭副主编,王亦华和张欣潮也参加了编写工作。在编写、出版过程中,得到浙江省交通厅道路运输管理局的大力支持和帮助,对此我们一并表示衷心的感谢。

编 者
2005 年 4 月

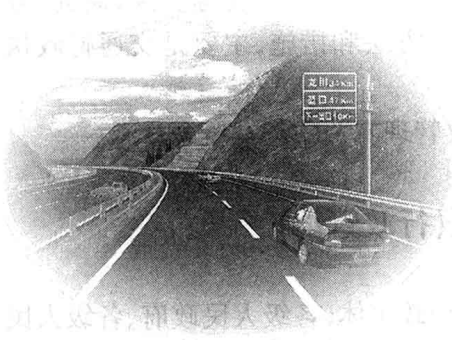
目 录

第一章 概论	1
一、行政(行政管理)	2
二、市场监管	8
三、行政主体	10
四、行政相对人	11
五、行政监督	11
六、“行政监督”与“行政监督检查”、“监督行政”的区分	12
七、交通行政管理概念和特征	13
八、交通行政管理手段	16
第二章 依法行政的必要条件	18
一、判断交通行政执法行为合法有效的标准	18
二、做好基础工作	25
三、建立一支高素质、高效率的交通行政执法队伍	49
四、加强交通行政执法检查	53
第三章 交通行政许可	61
一、交通行政许可的概念	62
二、交通行政许可事项	62
三、交通行政许可实施机关	63
四、交通行政许可的基本程序	64
五、交通行政许可执法文书	72
第四章 交通行政监督检查的依据和内容	79
一、交通行政监督检查的依据	79
二、交通行政监督检查的内容	82
第五章 交通行政监督的手段和方式方法	134
一、检查	135

二、调阅审查	137
三、调查	138
四、查验	138
五、检验	138
六、鉴定	138
七、勘验	139
八、统计	139
九、信用考核	140
第六章 交通行政监督程序	141
一、行政监督程序的共同点	141
二、交通行政监督检查程序	142
三、交通行政监督检查注意事项	148
第七章 交通行政强制措施	153
一、行政强制措施的概念	153
二、行政强制措施的依据	154
三、行政强制措施的目的	155
四、行政强制措施的文书格式和作用	155
五、行政强制措施文书的制作(填写说明)	156
六、注意事项	158
七、行政强制措施、证据保存、行政处罚的区分	159
第八章 证据登记保存	161
一、依据	161
二、适用范围	161
三、操作程序	162
四、《证据登记保存清单》的填写	164
第九章 交通行政处罚	167
一、简易程序及主要步骤	168
二、简易程序文书的使用	171
三、一般程序适用范围	176
四、一般程序主要步骤及可能出现的文书	177

第十章 关于证据	192
一、证据的种类和概念	192
二、证据的客观性(真实性)、关联性、合法性	194
三、收集证据	196
四、调查阶段收集证据的主要工作	197
第十一章 查处案件文书	201
一、文书的概念和种类	201
二、查处案件文书格式	202
三、现有文书举例分析	203
四、查处案件主要文书的制作	208
第十二章 案例分析	246
案例分析 1 机动车维修经营许可	246
一、案卷目录	246
二、案情分析	246
三、主要案卷摘录	248
四、道路运输行政许可文书格式	255
五、交通行政许可实施程序规定的附件	270
案例分析 2 无从业资格证驾驶危险品专用车辆	282
一、案卷目录	282
二、案情分析	282
三、主要案卷摘录	286
案例分析 3 无证营运	299
一、案卷目录	299
二、案情分析	300
三、主要案卷摘录	303
案例分析 4 使用伪造道路运输证	332
一、案卷目录	332
二、案情分析	332
三、主要案卷摘录	334
案例分析 5 行政复议	345

案例分析 6 超限运输	347
一、案卷目录	347
二、案情分析	347
三、主要案卷摘录	351



第一章 概 论

依法治国,建设社会主义法治国家作为治理国家的基本方略,已明文载入我国宪法,得到国家根本大法的保障。依法治国的内容和基本要求是“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。贯彻依法治国方略的首要任务是依法行政,贯彻“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”方针的关键还是在于依法行政。这是因为,在整个国家机关序列中,行政机关所占比重最大,部门最多;行政管理范围广,涉及社会生活各个层面;行政行为具有多样性、广泛性,对社会生活直接干预等特点;在我国的法律体系中,约有80%以上的法律法规是由行政机关执行的;随着政府职能的转变,用法律手段调节和管理各个领域的活动,将成为政府机关活动的主要形式,行政执法将成为政府机关的主要工作任务。

依法行政的基本含义是:各级行政机关依法行使行政权力,管理国家事务。

法律是行政机关据以活动的标准,也是人们对该行政活动进行评价的标准。

依法行政是现代法制国家政府行使权力时普遍奉行的基本准则,它反映了社会从人治向法治转变的历史进程。我国自党的十

十一届三中全会以后,社会主义法制建设迅速发展,为依法行政提供了法律依据。依法行政已成为依法治国的极为重要的组成部分,成为国家机关行使权力的基本准则,也是建立和完善社会主义市场经济,促进经济繁荣的必由之路。

本文将根据行政法学原理,结合交通行政管理实际,研究、分析交通管理部门依法行政的方式方法和措施,主要是交通行政执法实务方面的内容。

首先,明确一些与交通行政管理有关的基本概念。

一、行政(行政管理)

行政,从广义上理解,是指行政主体(各级人民政府、各级人民政府工作部门以及经过法律、法规授权的组织)对国家和社会公共事务进行组织和管理的活动。这里的活动,除一般事务性工作外,主要是指实施一定的行为,包括:决策、组织、管理和调控等行为。

这些行为,以其功能和对象的不同作为标准划分种类,可以分为:抽象行政行为与具体行政行为;以其适用与效力作用的对象的范围为标准,可以分为内部行政行为与外部行政行为;以其受法律规范拘束的程度为标准,可分为羁束行政行为与自由裁量行政行为;以行政机关是否可以主动作出行政行为为标准,可分为依职权的行政行为与依申请的行政行为;以决定行政行为成立时参与意思表示的当事人的数目为标准,可分为单方行政行为与双方行政行为;以是否应当具备一定的法定形式为标准,可分为要式行政行为与非要式行政行为等。

(一)行政行为

行政行为,是指行政主体为实现国家行政管理目的,在实施行政管理活动过程中,行使行政职权和履行行政职责所实施的一切具有法律意义、产生法律效果的行为。实施行政行为的主要形式包括:行政立法行为、行政指导行为、行政执法行为、行政司法等。

行政立法和行政指导行为产生法律效果一般是间接的,行政执法行为和行政司法行为一般能直接产生法律效果,并且直接影响行政相对人的权利和义务。

1. 行政立法行为

行政立法,是指国家行政机关依照法定的权限和程序制定行政法规和规章的活动,如,国务院制定行政法规,交通部制定部门规章,省政府制定地方性规章等。从广义上理解还包括管理机关依照法定的权限和程序制定的带有普遍约束力的规范性文件的行为,统称行政立法行为,或者称之为抽象行政行为。

2. 行政指导行为

行政指导是指行政主体在其职责、任务或其管辖的事务范围内,为适应复杂多变的经济和社会生活的需要,基于国家的法律原则和政策,适时灵活地采取非强制手段,以有效地实现一定的行政目的,不直接产生法律效果的行为,如制定规划、鼓励性措施、限制发展的措施、签订具有指导意义的行政合同,引导相对方按主管机关确定的经济导向发展。

行政指导的作用:

(1)对法律手段的补充

行政指导是对现代法律不完备的及时补充。随着社会生活特别是现代科技的迅速发展,行政管理越来越涉及于整个经济与社会生活领域。但是,由于立法活动不可能完全满足于行政管理的要求,因此,主管机关应及时、灵活地采用行政指导等措施实施管理。

(2)辅导和促进作用

主管机关可以利用其优越地位,因地制宜,通过行政指导,合理引导,影响相对方的选择,保障社会的顺利发展。

(3)协调和疏导作用

行政指导能有效地缓解和平衡各种利益主体间的矛盾冲突,同时,还能疏通和调停阻碍社会发展的矛盾。

(4)预防和抑制作用

对于可能发生的妨碍社会经济秩序和社会公益的行为,可以起到防患于未然的作用,对于刚刚萌芽的妨害行为,则可以起到防微杜渐的抑制作用。

3. 行政执法行为

行政执法是指行政主体在其职权范围内,依据法律、法规和规章,对行政相对人作出直接影响其权利义务的具体行政行为,或者是对行政相对人行使和履行权利义务情况进行监督检查的行为。行政执法行为包括行政处理决定、行政许可、行政处罚、行政征收、行政强制措施、行政强制执行、证据登记保存、行政给付、行政奖励、行政裁决、行政确认、行政监督检查等行为。从广义上理解,行政执法包括行政主体为贯彻执行法律、法规、规章进行的所有活动。

4. 行政司法行为

行政司法行为,是指行政机关作为争议双方之外的第三者,解决一定范围的行政案件、民事案件的活动,如:行政复议、调解或裁决。

公路运输纠纷、水路运输纠纷、道路交通事故处理、水路交通事故,主管机关都有对其进行调解的职能。行政调解,是指行政主体以法律、国家政策等为依据,以当事人双方自愿为原则,通过说服教育,引导、促使当事人双方友好协商,达成协议,从而解决争议的一种方式。

(二)抽象行政行为

抽象行政行为,是指行政主体针对不特定的人或不特定的事制定具有普遍约束力的法律、法规、规章和其他规范性文件的行政行为。

抽象行政行为是个法学概念。

(三)具体行政行为

具体行政行为既是法学概念,也是法律概念,《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国行政复议法》均有明确,行政

相对人对行政主体的具体行政行为不服的,可以提起行政诉讼或者行政复议。

具体行政行为,最高人民法院司法解释是指“行政主体在国家行政管理活动中行使职权,针对特定的人,就特定的事项,作出的有关该行政相对人权利义务的单方行为”,如行政处理决定、行政许可、行政处罚、行政征收、行政强制措施、行政强制执行、证据登记保存、行政给付、行政奖励、行政裁决、行政确认、行政监督检查等。因此,具体行政行为是行政执法的主要内容。

(四)内部行政行为

内部行政行为,是指行政主体在内部行政组织管理中所作的只对行政组织内部产生法律效力的行政行为,如干部任免、核发行政执法证、行政处分(警告、记过、开除等)、扣发奖金、对执法人员的培训、上级机关对下级机关所下达的行政命令、上级机关对下级机关进行的工作检查或执法检查等。

(五)外部行政行为

外部行政行为,是指行政主体在对社会实施行政管理活动过程中针对行政相对人所作出的行政行为,如行政立法行为、行政指导行为、行政执法行为、行政司法等行政行为。

(六)羁束行政行为

羁束行政行为,是指法律规范对其范围、条件、标准、形式、程序等作了较详细、具体、明确规定的行为。行政主体实施羁束行政行为,必须严格依据法定范围、条件、标准、形式、程序等进行,没有自行斟酌、选择、裁量的余地。如,道路运输管理费征收、水路运输管理费征收、公路养路费征收、航道养护费征收等,只能根据法律、法规规定的征收范围、对象、科目、费率征收,交通行政主体没有选择、裁量的余地。行政主体若违反羁束规定,就构成违法行为,必须承担违法的后果。