

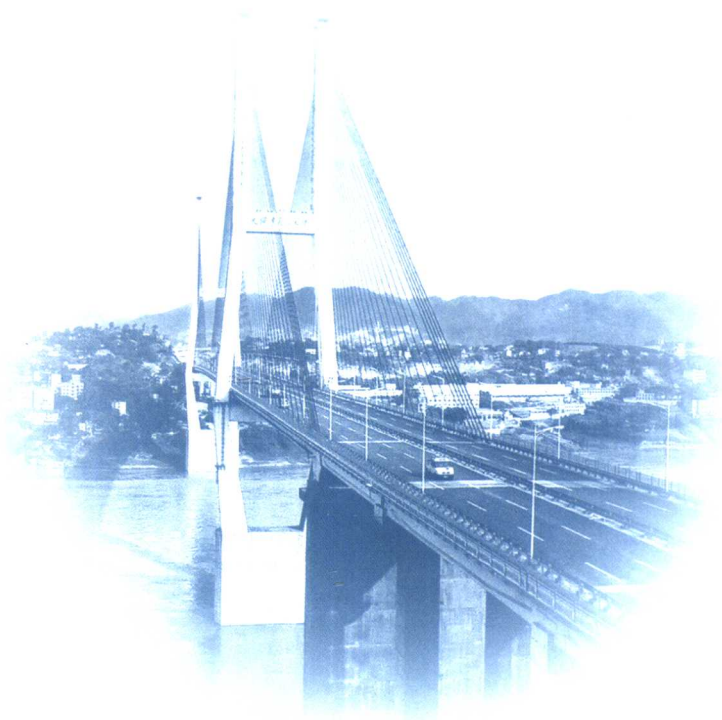
普通高等教育规划教材

道路运输行政管理学

【第二版】

(交通运输管理工程专业用)

郝恩崇 / 编著



人民交通出版社

China Communications Press

普通高等教育规划教材

Daolu Yunshu Xingzheng Guanlixue

道路运输行政管理学

(第二版)

(交通运输管理工程专业用)

郝恩荣 编著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书主要讲述了道路运输行政管理目标、管理职能、发展政策和管理办法,道路运输行政管理法规,道路运输行政管理体制与管理机构,道路运输经营行政许可,道路运输行政行为与交通行政执法改革,道路旅客运输、货物运输及相关业务的行政管理,国际道路运输管理,道路运输从业人员管理,道路运输监督检查与道路违法运输处罚,道路运输行政复议与行政诉讼,道路运输行政法律文书等相关内容。

本书以广大道路运输干部职工的丰富实践为基础,吸收了道路运输业内同仁在运政管理方面的科研成果,以最新的交通运输法规为依据,全面、系统、深入地介绍了道路运输行政管理各方面的知识。本书内容丰富,理念先进,密切联系实际,可以作为大专院校交通运输管理工程专业师生的教学用书,也可作为各级交通主管部门和运管机构培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

道路运输行政管理学 2 版/祁恩崇编著. —北京:人民交通出版社,2006.5

ISBN 7-114-05985-X

I. 道… II. 祁… III. 公路运输-交通运输管理:行政管理 IV. U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 035943 号

书 名:道路运输行政管理学(第二版)

交通运输管理工程专业用

著 作 者:祁恩崇

责任编辑:曹延鹏

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)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:北京牛山世兴印刷厂

开 本:787×1092 1/16

印 张:17.25

字 数:424 千

版 次:1998 年 4 月 第 1 版

2006 年 5 月 第 2 版

印 次:2006 年 5 月 第 2 版 第 1 次印刷 累计第 6 次印刷

书 号:ISBN 7-114-05985-X

印 数:0001—3000 册

定 价:30.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

前 言

20 世纪 80 年代初,在党的十一届三中全会决议精神的指引下,中国经济体制的改革大潮开始涌动,我国随之进入了由传统计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。在改革潮流的推动下,道路运输业从开放、搞活运输起步,提倡多家经营,鼓励竞争,动员社会各方力量兴办道路运输。在很短的时期内,道路运输生产力得到了迅速的解放和发展。为了适应急剧变化的形势,各级交通主管部门积极跟进,相应地实现了由微观管理向宏观管理,由直接管理道路运输企业向管理整个道路运输行业的根本性转变。为了切实履行对道路运输的行政管理职能,全国各地在 20 世纪 80 年代中期相继成立了自成体系的道路运输五级运管机构,道路运输行政管理开始走上正轨。

20 多年来,我国的经济体制改革取得了初步成功,国民经济得到了迅速发展,综合国力不断增强。现在,作为政治体制改革主要内容之一的政府行政管理体制改革,也已提上了议事日程,正在深入推进。随着道路运输基础设施的不断完善与中国道路运输业整体水平显著提高,尤其是运输供给能力明显增强,道路运输业已从制约国民经济发展的“瓶颈阶段”走向“缓解阶段”。同时,我国道路运输行政管理在法治建设、完善行政管理职责、规范运输市场准入、维护运输市场竞争秩序、提高行政执法水平和提高运管人员素质等方面也取得了巨大进步。

但是,道路运输业的发展仍然远远不能适应快速发展的国民经济对其产生的需求,道路运输行政管理工作与时代的要求也有很大差距,尤其是道路运输结构方面存在的问题还需要做艰苦细致的工作才能解决。为了实现交通部道路运输业发展规划纲要规定的目标和任务,全国广大道路运政管理人员要增强紧迫感和责任感,正确把握发展机遇,脚踏实地、扎扎实实地努力工作,坚持高标准、高起点、高要求,把道路运政管理工作做好。

世间的一切事情都是由人来完成的。归根到底。搞好道路运输行政管理要靠全国几十万运管人员去落实,他们的专业知识和业务素质起着至关重要的作用。我期望能为从事道路运政管理工作的广大干部职工提供一本高质量的参考书,为他们更好地学习业务知识尽绵薄之力。本书的撰写目的就在于此。

本书是 1998 年 4 月出版的《道路运输行政管理学》的再版。原版书作为高等学校试用教材,出版后为国内各高等院校交通运输管理专业和一些与交通运输关系密切的专业所广泛采用,已多次重印,至今已使用了 8 年。如今,旧版的《道路运输行政管理学》已不能适应时代需要,迫切需要对其进行更新。首先因为,在这 8 年中,我国处于从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的关键时刻,不仅在经济领域,而且在政治领域都发生了深刻的变革,政府行政管理作为上层建筑的主要部分,改革力度很大,道路运输领域更是如此,为了全面反映我国当前最新的改革成果和新的理念,就要对旧版做全面的修改。其次,从 1998 年以来我国的法制建设取得了重大进展,有许多与道路运输密切相关的重要法律法规,如《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》等相继出台,尤其是

2004年7月1日生效的国务院行政法规《中华人民共和国道路运输条例》，作为道路运输业的主体法规，取代原主体法规《公路运输管理暂行条例》，其中许多关键性的内容都发生了变化，迫切需要重新撰写一本全面体现新法律法规的《道路运输行政管理学》。再有8年来我国高速公路建设的步伐加快，以高速公路旅客和货物快速运输为特征的道路运输迅速发展，道路运输经营结构发生了巨大变化，涌现出许多新的运输服务内容和服务方式，增加了多个新的运输经济增长点，使新形势下的运政管理内容与过去相比出现了很多不同之处，同样需要新版《道路运输行政管理学》予以反映。在本次撰写中，对旧版书内容的更新幅度在80%以上，这也印证了以上所分析的事实。

我校研究生方静、习江鹏、韩东方、李冬亮和冯昊宁等同学也积极参与了本书的编写工作。他们虚心好学的精神和认真的工作态度，以及迅速的进步使我感到欣慰。

这里我还要提到一个对道路运输管理默默贡献了毕生的人，他就是10年前故去的蔡荣生教授。在本书的撰写过程中，我时常回忆起1990年夏天，为了编写《公路运输行业管理》一书，蔡老师和我一起去山西省对基层运管工作进行调研的情形。调研期间，我们与大同运管处的同志们一起，深入到大同、浑源、阳高等地的路检路查现场实地了解情况，获得了很多生动的第一手资料，学到了很多東西。蔡教授已故去10年了，但是他踏实的工作作风和对教书育人的执著精神仍然活在我的心中。我怀念这位好同事和好朋友，谨以本书的出版作为对蔡老师的纪念。

限于作者水平，书中难免存在一些不足之处，恳请广大读者给予批评指正。

长安大学 郝恩崇

2006年2月

目 录

第一章 道路运输行政管理概论	1
第一节 行政与交通行政	1
第二节 道路运输行政的基本概念	4
第三节 我国道路运输行政管理的性质、目标和政策	8
第四节 道路运输行政管理的范围与内容	14
第五节 道路运输行政管理的特点、方法与规范化	18
本章小结	25
思考题	25
第二章 道路运输行政的法律依据	27
第一节 道路运输行政法规概述	27
第二节 道路运输行政法规的表现形式	28
第三节 道路运输主体法规	30
第四节 道路运输行政法规的主要内容	32
第五节 道路运输法制建设	36
本章小结	39
思考题	40
第三章 道路运输行政管理体制与管理机构	41
第一节 行政管理体制概述	41
第二节 我国道路运输行政管理体制分析	45
第三节 国外道路运输管理体制简介	48
第四节 我国道路运输管理体制改革的	52
本章小结	54
思考题	55
第四章 道路运输行政人员和道路运输从业人员管理	56
第一节 道路运输行政管理人员	56
第二节 道路运输行政管理人员资格要求、素质要求及道德规范	59
第三节 道路运输行政管理人员的招聘、培训和考核	62
第四节 道路运输从业人员	66
第五节 从业人员上岗管理和岗位培训	68
本章小结	72
思考题	72
第五章 道路运输行政行为 and 交通行政综合执法	73
第一节 道路运输行政行为概述	73

第二节 交通行政综合执法改革	78
本章小结	83
思考题	83
第六章 道路运输经营行政许可管理	84
第一节 道路运输经营行政许可概述	84
第二节 道路运输经营开业条件	88
第三节 道路运输经营行政许可授予方式	92
第四节 道路运输经营行政许可授予程序	94
第五节 道路运输经营资格管理	102
本章小结	105
思考题	105
第七章 道路旅客运输行政管理	106
第一节 道路旅客运输行政管理概述	106
第二节 道路班车客运行政管理	110
第三节 道路包车客运行政管理	116
第四节 道路旅游客运行政管理	118
第五节 道路出租汽车客运行政管理	119
第六节 农村客运的行政管理	120
第七节 道路旅客运输车辆的管理	122
本章小结	123
思考题	123
第八章 道路货物运输行政管理	124
第一节 道路货物运输行政管理概述	124
第二节 道路货物运输的货源管理与运力调控	128
第三节 道路危险货物运输管理	130
第四节 道路快件与零担货物运输管理	136
第五节 集装箱货物运输管理	140
第六节 道路大型物件货物运输管理	143
第七节 道路货物搬运与装卸管理	145
第八节 其他货物运输管理	148
第九节 道路货物合同运输管理	150
本章小结	153
思考题	153
第九章 道路运输相关业务行政管理	155
第一节 道路客、货运站场经营行政管理	155
第二节 道路货物运输代理、联合运输的行政管理	162
第三节 道路机动车维修经营行政管理	165
第四节 汽车综合性能检测行政管理	176
第五节 道路机动车驾驶员培训行政管理	179
本章小结	189

思考题	189
第十章 国际道路运输行政管理	191
第一节 国际道路运输行政管理概述	191
第二节 国际道路运输经营行政许可	193
第三节 国际道路运输经营业务行政管理	196
本章小结	199
思考题	199
第十一章 道路运输行政监督检查和道路违法运输处罚	201
第一节 道路运输行政监督检查概述	201
第二节 道路运输行政监督检查的主要内容	203
第三节 道路运输行政监督检查的方法程序和注意事项	205
第四节 道路违法运输处罚概述	208
第五节 道路运输违法行为的认定	210
第六节 道路违法运输行政处罚职权的管辖、运用与执行	214
第七节 道路运输商务纠纷的调解与处理	219
本章小结	221
思考题	222
第十二章 道路运输行政复议和道路运输行政诉讼	223
第一节 道路运输行政复议概述	223
第二节 道路运输行政复议程序与期限	227
第三节 道路运输行政诉讼概述	232
第四节 道路运输管理机构在行政诉讼中的权利、义务、责任和诉讼代理	235
第五节 道路运输行政诉讼程序和案件的“国家赔偿”	239
本章小结	246
思考题	246
第十三章 道路运输行政的法律文书	248
第一节 道路运输行政法律文书概述	248
第二节 道路运输行政处罚文书	249
第三节 道路运输行政复议文书和诉讼文书	254
第四节 道路运输行政案件听证文书	259
本章小结	262
思考题	263
附录	264
参考文献	265

第一章 道路运输行政管理概论

第一节 行政与交通行政

一、行政与行政学

道路运输行政是交通行政的组成部分之一,而交通行政又是政府行政管理活动的一个重要组成部分。因此,在学习、研究道路运输行政规律之前,有必要先了解一些关于行政的基本概念。

行政(Administration)一词,早在我国和世界其他历史悠久国家的古代文献中就有出现。据《纲鉴易知录》这部编年史记载,公元前 841 年,我国西周时期周厉王出逃镐京,由“召公、周公行政”;《左传》中也有“行其政事”、“行其政令”的说法。这里行政的含义就是管理国家事务。古希腊学者亚里士多德在《政治学》一书中曾经专门论述过行政职能,认为行政是在国家政治议事、司法活动之外的,专门由政府机关依法管理国家的活动。马克思也给行政下过定义,说“行政是国家的组织活动”(《马克思恩格斯全集》第一卷,第 479 页)。

综合古今中外对行政含义的各种说法可以知道,行政有广义与狭义之分。广义的行政涉及到政治学范畴,如马克思指出的,行政是国家的组织活动,即关于国家存在与发展的立法、司法与行政的全部事务;而狭义的行政则专指政府机关对社会公共事务的管理。目前在世界上形成了一个重要的学科——行政学,它所研究的对象主要指狭义的行政。这个学科与经济学、社会学、政治学等学科一样,是一个十分重要的学科领域。

狭义的行政管理活动有许多类别,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。其中,交通行政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,国务院和地方各级人民政府是国家的行政机关;全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家的立法机关;最高人民法院和地方各级人民法院是国家的司法机关;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,而其他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。在国民经济管理中,包括工业、农业、交通、财政、商业等类别,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专业行政管理。

行政是国家的职能,因此在人类社会发展史上,行政活动的开始与国家的产生是统一的。国家出现的时间就是行政活动产生的时间,而行政学的产生则是 19 世纪后半叶的事情。

一门新学科的产生,必须具备一定的条件。一是要有特定的研究对象,并且研究对象已经

成长壮大到社会具有了对它进行专门研究的强烈需要;二是已经基本具备了专门而系统的研究方法,而且这些研究方法颇有成效,得到了社会和学术界的认可;三是已建立了描述该领域事物规律的理论体系。行政学(也称行政管理学)学科也是在具备了上述条件之后出现的。当社会及其成员普遍觉得已经落后的政府行政管理需要改革,廉洁、高效的行政管理必须通过专门研究,以创新的理论体系和方法来改革和规范政府行政活动的时候,行政学也就应运而生了。

作为世界四大文明古国之一,中国在行政管理方面有十分丰富的历史遗产,也产生过许多精辟的行政理论。但是,将国家行政管理活动从国家的主权活动中分离出来,单独作为一门学问研究,却是与其他很多学科一样,是在 20 世纪初受了西方影响才产生的。由于 20 世纪上半叶中国处于为建立主权国家而奋斗的阶段,所以行政管理学研究没有实践基础。中华人民共和国建立后的初期,由于受前苏联影响,把行政学当成伪科学,没有给行政学以合适的定位,所以行政学也基本没有发展。直到改革开放以后,我国行政管理体制改革迫切需要理论指导,行政学才得以蓬勃发展起来。作为行政学学科体系的一部分,道路运输行政管理学也是在此大背景下产生的。

二、交通

交通(Communication)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来实现人和物的转运输送,达到经济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、图像、符号等信息的传递与播送,目前能够满足其功能的主要是邮政、电信和互联网等信息网络产业。因此,交通是由客货运输和信息传递这两个方面组成的。现代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、电信业和信息网络产业。国内有人还把这种看法称为“大交通”的概念。由以上分析看出,国际上对交通概念的理解与我们谈的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存在误区。过去人们对交通内容的理解仅局限于道路交通,特别是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”。这种解释就把交通管理仅仅理解为道路交通安全管理,与国际上对交通的理解有很大的差异。对上述道路交通概念,英语单词 Traffic 与之对应,而 Traffic 与 Communication 在英语体系中是完全没有联系的两个概念,但是它们都译成汉语的交通,这一点需要注意。

新中国成立后,我国中央政府(国务院)设置的行政机构因受前苏联的影响,组建了以交通运输方式为特征的运输行政管理机构。具体地说,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、负责管道运输的是中国石油工业部(现在为中国石油天然气总公司),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,作为交通组成部门的邮政电信

及信息网络,则是由国务院信息产业部、国家邮政总局负责实施管理。这样,交通内容的几个组成部分被分割归于多个平等的不同机构管理。这种分管体制在运转了 40 多年以后的今天,为我国构建现代化综合运输体系带来了不少问题。同时,这种管理体制长期以来也给人民造成了错误观念,以为交通只包括道路运输和水路运输。

这种以运输方式为特征分割管理的交通运输体制不利于实现现代化,主要是因为它不能有效地实现各种运输方式之间的协作与协调,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,其各种运输方式无一不是由一个行政机关统一管理。例如,美国的运输部负责铁路、公路、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外,还负责管理邮政和信息产业。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,这些都在一定程度上反映了交通运输现代化的发展规律。

我国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。现在,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。本书是根据我国当前道路运输管理的现实需要撰写的。

三、交通行政

交通行政,也称交通行政管理,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,就必须有管理主体,有管理对象,有管理方式和管理性质。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行政法规和不履行交通行政义务的人采取强制手段,迫使其遵守法规和履行义务。所以,交通行政具有强制性。

交通行政管理的内容可以划分为两个大的范畴,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,与经营活动相关的管理,如市场准入行政许可管理、运价管理、质量管理以及经营管理等;而非经济管理包括的内容则不直接与经营活动相关,如国家对交通发展的规划管理以及安全管理、技术规范管理等。当然,交通行政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。如按照运输方式,交通行政管理可以分为铁路运政管理、道路运政管理、水运行政管理、民航运政管理、管道运政管理等;按照管理内容,交通行政管理还可以分为交通设施管理、交通安全管理、交通规费管理、交通运输管理等。

如上所述,我国目前对交通运输进行行政管理的机构是以运输方式划分的行政管理机构,如铁道部、交通部、民航总局、石油工业部(现改为中国石油天然气总公司)等,它们都是相对独立的行政管理机关。因此,我国当前对于交通行政的理解与国际上存在很大差异。我国所谓的交通行政,现实中仅指交通部管辖范围内的行政活动,即对公路交通和水运(内河航运和海运)交通的行政活动,而不包括铁路、航空和管道三种方式的交通运输行政活动,这三种运输方式的交通行政,通常指铁路行政、民航行政和管道运输行政。

我国现实的交通行政,是以中华人民共和国交通部及各省级人民政府交通厅(或交通委员会,简称交通委,下同)、市、县人民政府交通局(或称交通委)为行政主体,通常我们称它们为各级政府交通主管部门,其下面又根据交通行政管理对象和职能的不同分设不同的交通行政机

构,并授权这些机构实施具体管理。目前我国交通行政事务的类别主要包括道路运政、公路路政、交通规费征收稽查(含收费公路通行费征收稽查)、水路运政、航道行政、港口行政等6个方面的内容。其中,道路运政和公路路政是公路交通行政内容,水路运政、航道行政和港口行政是水运交通行政内容,而交通规费稽征则既涵盖公路交通,也包括水运交通。我国交通行政类别的多样性,也导致了各级政府交通主管部门内部机构设置的多样性和复杂性。本书研究的道路运输行政职能机构,是隶属于各级政府交通主管部门下面的各级道路运政管理机构。

总而言之,对公路和水路运输领域的交通事务制定方针政策、制定法规规范、做出规划计划、进行组织指挥、搞好协调服务、实施监督检查构成了我国的交通行政管理。交通行政管理的方法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。

按照行政学原理,交通行政管理是交通行政机关代表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,而其他的交通管理活动,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。

第二节 道路运输行政的基本概念

一、关于公路运输与道路运输

从开始执行改革开放政策后十多年的运输行政管理工作中,公路运输与道路运输的问题曾引起交通主管部门与其他行政部门关于管理范围界定的矛盾,引发了很多行政管理职责的争议,出现了管理职责交叉、互相掣肘的问题,影响了交通部门对道路运输行业的管理。为此,对二者的关系进行科学分析是有必要的。

自有公路运输以来,我国一直使用公路运输管理一词,但是从20世纪80年代末期开始,有些部门却对相关法规断章取义、片面理解,说交通部门在公路运输管理领域越权管理,侵犯了属于他们的管理权限。他们引用1989年国务院发布的《中华人民共和国公路管理条例》(以下简称《条例》)对公路的定义:“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,这些人就错误地认为,既然公路不包括城区道路,那么公路运政管理机关就不能履行对城区之内(包括站场)运输活动的管理职责。他们认为交通部门只能管公路上的运输,而城市道路和客、货运站场不属于公路概念的范围,所以交通部门不能管理在城区的客、货运站和街道上进行的公路运输活动。他们以同样理由把出租汽车从市区到郊区的营运分成两个营运范围,出租车业主必须到交通和城建两个部门办理两套经营手续才能经营,并接受两个部门的行政管理。这样公路运输的完整过程被人为地割裂开来,导致公路运输在其运行条件内不能做到连续贯通,与交通运输做到货畅其流、人便于行的根本要求背道而驰。

首先,《中华人民共和国公路管理条例》(以下简称《公路管理条例》)对公路的界定和规范,在公路技术和路政管理领域里是正确的和必要的,因为我国城市街道和公路一直是由两个部门分管的。国务院颁布的《公路管理条例》本身就是旨在规范由交通主管部门所管理的公路,没有涉及城市建设和城市街道。该《公路管理条例》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”。由此可见,《公路管理条例》对公路所下的定义,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,它不能拿来解释和涵盖公路运输。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。

公路运输的实质含义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机动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。这个完整过程不应因为道路的建设、养护和路产保护由两个不同行政部门管理而受到影响。公路运输生产活动是城乡各种道路运输生产的综合反映,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,以道路的技术概念来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,从来没有按道路的分类来划分管理职能。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以陆地表面运输,但为了不再产生不必要的误会和争议,从20世纪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、运政方面使道路以及道路运输的含义一致起来,不会再被不了解公路和公路运输深层含义的人们所挑剔。

1989年国务院《中华人民共和国道路交通管理条例》(以下简称《交通管理条例》)对道路下了一个定义:“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,这里对道路的解释是包括一切类别的路,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,道路运输在这里的含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、乡镇街道的各种运输活动。这样,用道路运输这个名词,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。

这一段争议发生在我国由计划经济制度向社会主义市场经济制度的改革过程中,是交通运输行政体制改革过程中的一段插曲。随着人们对社会主义市场经济机制和现代化综合运输体系的深入理解,随着我国行政体制改革的不断深化,政府部门之间的政出多门、职责不清、互相掣肘的问题会得到合理解决。

二、道路运输的概念与特点

道路运输是指使用汽车或其他运输工具在公共道路上从事旅客运输经营、货物运输经营和道路运输相关业务经营活动的总称。定义中所述道路运输相关业务包括站(场)经营、机动车维修经营和机动车驾驶员培训经营。

道路运输是现代化综合运输体系内最重要的组成部分,是当今世界上各种运输方式中最广泛、最活跃、最富有潜力的运输方式。随着社会经济向更高层次的发展,道路运输以其机动、灵活、适应性强而越来越受到重视,其作用和地位也越来越重要。

道路运输提供的产品是人与货物的空间位移。吨公里和人公里是抽象出来的、对其提供的空间位移在产量和距离方面的综合度量单位。为了适应道路运输经营管理的需要和行政管

理的需要,用多种方法对道路运输活动进行了分类,主要有以下4种:第一,按运输对象划分,可以分为道路旅客运输和道路货物运输;第二,按服务性质可以划分为面向公众,向社会提供运输服务,以盈利为目的,并发生各种形式运费结算的营业性道路运输和不面向公众、只为本单位或个人的需要服务,也不发生任何形式费用结算的非营业性道路运输;第三,以运输空间范围划分,有跨省道路运输、省内道路运输、市内道路运输、农村道路运输和出入境国际道路运输等;第四,按运输工具来分,可以分为机动车(汽车、拖拉机、摩托车等)道路运输和非机动车(三轮车、架子车等)道路运输。

道路运输与其他运输方式相比,主要有以下特点:

第一,点多面广、流动分散、服务覆盖区域大。道路运输可以随着公路网遍布全国城乡,不仅可以在城市市区提供运输服务,而且通达到所有县城。凡是通公路的乡镇和农村,都有条件实现道路运输。道路运输能满足全国城乡经济与社会发展的各种需要,是一种最广泛的地上运输方式,尤其是对于促进我国农村社会经济发展具有重要意义。

第二,机动灵活、服务方便、适应性很强。道路运输在服务时间上,可以随时调度、随时提供服务,各种作业都具有时间上的机动性和灵活性;在运输空间上,道路运输可以提供远距离服务,也可提供近距离服务,既可以深入城市里巷、街道码头,也可以深入到偏远山区、农村,既可以担当运输主力,也可以为铁路等其他运输方式进行接驳运输,满足各种需要;在运输规模上,既可以满足大批量、紧急运输需要,又可以满足零散、小批量的运输。

第三,服务周到,运送速度快,可以实现“门到门”运输。道路运输可以做到取货(接客)上门,送货(送客)到家,实现货物、旅客“门到门”直达,有效地减少了中转环节和装卸次数,实现快速送达。

第四,开业较容易,原始投资少,资金周转快,投资回收期短。

第五,单车作业运输量较小,运输成本相对较高。

随着我国交通事业的迅速发展,道路运输在综合运输体系中的地位 and 作用更为显著。道路运输在国民经济活动中影响着生产、流通、分配和消费各个环节,尤其是在现代化物流发展中,更起着主力军作用。同时,道路运输在人民生活水平的提高方面也起着重要的作用。随着我国人民生活水平不断提高,人们对出行舒适、快速、方便、经济、安全的要求,在很大程度上靠道路运输来满足。道路运输在实现我国经济社会全面、协调、可持续发展方面,尤其是发展农村经济,实现“三农”现代化方面,具有关键性作用。道路运输还是巩固国防和取得战争胜利的重要保障,战争胜利离不开快速的后勤支援,现代战争依赖于发达的道路运输。

三、道路运输行政

道路运输行政,也称道路运输行政管理,就是由县级以上地方人民政府交通主管部门负责领导,县级以上道路运输管理机构负责具体实施,为实现国家当时的中心工作目标,有效履行政府行政管理职能,对道路运输业的各种经济活动所进行的计划、组织、指导、协调、监督和服务工作的总称。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,都有一定的表达。

1. 道路运政管理的主体

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下属的道路运输管理机构。2004年7月1日生效的《中华人民共和国道路运输条例》(以下简称《道路运输条例》)第七条规定:“国务院交通主管部门主管全国道路运输管理工作。县级以上地方人民政府交通主管部门

负责组织领导本行政区域的道路运输管理工作。县级以上道路运输管理机构负责具体实施道路运输管理工作”。具体地说,就是中华人民共和国交通部主管全国道路运输管理工作;各省、自治区、直辖市人民政府的交通厅(委、局)、各地级市一级政府交通局(委)和县一级政府的交通局负责组织领导本行政区域的道路运输管理工作;县级以上道路运管机构,有省级道路运输管理局、市级道路运输管理处和县级道路运输管理所及其下属运管站,负责具体实施道路运输管理工作。上述政府机关及其下属机构或授权单位,形成了我国道路运输行政管理主体。

2. 道路运政管理的客体

道路运政管理的对象是道路运输领域中所有从事道路客货运输经营的主体、从事道路运输相关业务经营的主体以及他们从事的经营活动。《道路运输条例》第二条明确规定了道路运政管理的对象,就是“从事道路运输经营以及道路运输相关业务的,应当遵守本条例。所称道路运输经营包括道路旅客运输经营(以下简称客运经营)和道路货物运输经营(以下简称货运经营);道路运输相关业务包括站(场)经营、机动车维修经营、机动车驾驶员培训”。在具体管理过程中,从事上述经营的主体,包括社会上所有从事道路运输及相关业务活动的单位、组织和个人都是运政管理的对象。

道路运管机关通过运政管理活动和运政执法,通过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,后面再作详细论述。

四、与道路运政管理相关的几个概念

在道路运政管理活动中,除了道路运输行政管理这一主要概念外,还常常涉及到道路运输管理、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这几个相关概念。下面我们将讨论这些概念的含义以及它们之间的区别和联系。

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一个。它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。

行业是随着生产力的不断发展而自然形成的社会分工系统,它是以特定的专业化技术为基础,以同类的工具设备和工艺过程为生产经营手段,由生产同类产品或服务的厂商所组成的集合体。行业是历史的范畴,是随着社会生产力的发展而不断变化的市场经济的产物。

行业管理是在社会主义市场经济条件下,以政府专业行政管理部门和该领域的行业协会为管理主体,以行业内经营主体及其经济活动为管理对象,以维护行业内经营主体的合法利益为目标,在国家法律法规允许范围内,依据行规所进行的协调、监督、自律及提供服务的活动。

道路运输行业管理是 20 世纪 80 年代初期,在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管理,其特点是政企不分,政府部门对本部门下属企业的人、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大锅饭制度。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。对道路运输来说,就是打破部门界限,不分隶属关系,也不论经济成分,只要是在我国土地上进行的道路运输活动,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,而是更多地采用法律手段、经济手段的宏观调控和间接管理。

道路运输行政管理的含义在前边已经介绍过了。虽然道路运输行政管理的管理对象与道路运输行业管理具有某些一致性,但是它与道路运输行业管理有很多差异。在管理主体方面,道路运政管理只有运政管理机构一个主体,而行业管理除了运管机构这个管理主体外,还有道路运输行业协会这个更重要的主体。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、管理内容、管理深度和管理方法上,道路运政机关和行业协会都是有根本区别的。在市场制度成熟的发达国家,这些差别更加明显。

在 20 世纪 80 年代,由于我国刚开始对计划经济进行改革,对市场经济规律认识不深刻,因此,人们对行业管理的概念认识不太准确,认为行业管理就是行政管理。例如,河南人民出版社 1990 年出版的《公路运输行业管理教程》第 13 页解释公路运输行业管理概念时说:“国家对公路运输经济实行管理和领导的行政机关为公路运输管理部门。这些公路运输管理部门,对公路运输事业的发展和管理机制的完善所进行的各项工作,称为公路运输行业管理”。这个认识把行业管理与行政管理混为一谈,显然是不对的。随着我国社会主义市场经济制度的不断健全与完善,随着我国道路运输行业协会管理活动的不断加强,我们的认识也会与日俱进、不断深化的。

当然,目前我国道路运输行业协会管理还处在初级阶段,许多管理工作尚未开展起来。尽管如此,它们在联系政府机关与企业方面,在为成员提供各种服务方面以及在协助政府部门开展各种工作方面,已经起到了一定的作用。

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质、经营行为、服务质量、市场秩序等进行调控、组织、监督、检查和调节运输纠纷、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主要任务。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。有些发达国家的行业协会还为运政机关起草有关规定、建议运价方案、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企业的经营活动所做的各种决策、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,其管理目标主要是提高企业的经济效益,简单地说,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利益为主要目的。

第三节 我国道路运输行政管理的性质、目标和政策

一、道路运输行政管理的性质

道路运输行政管理属于国家行政管理范畴,是国家行政管理的组成部分,具有政府行政管理的基本属性。目前我国中央运管机关和省级运管机构的大多数列入国家公务员编制,市级和县级运管机关目前大多数还按事业单位编制,尚未划入国家行政公务员系列,这是由我国的行政管理体制正处于改革过程之中这个特殊情况所造成的。但是,这并不影响市级和县级运管机构履行行政职能,近些年来的实践也证明了这一点。作为中间层次的市级运管机构和作

为执行层次的县级运管机构也基本上没有因为是事业编制而直接影响其履行具体的运管工作。但是,这种过渡形式也给道路运政管理带来不少的问题。其中,最突出的矛盾是事业单位进人的门坎低、随意性大、操作不规范,这是导致大量运管机构人员超编的主要原因,也是长期以来运管机构人员素质提高缓慢的主要原因。目前,中央政府已制订了对事业单位进行全面改革的规划,有一条是对执行国家行政职能的事业单位要转入公务员编制系列。按此原则,将来经过规范操作、严格筛选,将运管机构转变为政府公务员系列是改革的趋势。

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,那么它属于经济行政管理的哪个类别呢?从行政学可知,国家的经济行政管理是由三个类别组成的。第一类是综合经济行政管理,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,我国各级政府的发展改革委员会以及财政、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调控经济的综合经济行政机关。第二类是经济监督行政管理,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,防止和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,我国各级政府的安全生产监督管理局、食品药品监督管理局、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。第三类是专业经济行政管理,例如,交通行政管理、电子行业行政管理、卫生医药行政管理、烟酒行业行政管理、出版行业行政管理等。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,由专业经济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。道路运输行政管理就是国民经济行政管理中的专业经济行政管理,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。

道路运输行政管理与其他行政管理一样,属于上层建筑范畴,必须与经济基础相适应,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。改革开放以来,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,不断发展生产力,最大限度满足人们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发展道路运输生产力为主,鼓励非公有资本进入道路运输领域,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。进入新世纪以后,特别是党的十六届三、四、五中全会之后,中央政府执行全面、协调、可持续发展的科学发展观,构建和谐社会,坚持经济结构调整,转变经济增长方式,落实节约型社会发展模式。道路运政管理也必须围绕以上中心展开工作,坚持道路运输结构调整,坚持规模化经营,提高道路运输的集约化程度,构建和谐的交通运输体系,满足人民群众的多元化需要,为适应经济社会对道路运输的需求而努力。

二、道路运输行政管理目标

在任何一项事业中,目标、政策、任务和方法是实现该项事业兴旺发达的系统要素,缺一不可。道路运政事业的管理目标是整个运政管理工作的出发点和归宿。全国各级道路运政管理机构从上到下所进行的全部决策和具体管理活动,无不围绕着总体管理目标展开。作为道路