

21世纪法学通用教材
General Textbook



运输法教程

Lessons

Transport Law

主 编 | 孙 林



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

21 世纪法学通用教材

运输法教程

A Course in Transport Law

主 编 | 孙 林

撰稿人 | 孙 林 孙宇霆 李晓燕
(以编写章节先后为序) | 张长青 刘 微 顾 娟



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

运输法教程 / 孙林主编. —北京:法律出版社,
2010.2

21 世纪法学通用教材

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0435 - 8

I. ①运… II. ①孙… III. ①交通运输管理—法规—
中国—高等学校—教材 IV. ①D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 025949 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 慧

装帧设计/孙 杨

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16

印张/23 字数/471 千

版本/2010 年 3 月第 1 版

印次/2010 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0435 - 8

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

孙 林 铁道部经济规划研究院研究员,中国海事仲裁委员会仲裁员,中国法学会会员,律师。先后从事过铁路运输审判、交通运输立法、运输法研究以及律师等工作,组织起草《铁路法》、《铁路运输安全保护条例》等法律法规草案,参与相关运输法律的起草、审议活动,先后发表有关交通运输法学论文百余篇,编著出版《运输合同》、《铁路运输合同》、《铁路法概论》、《法律经济学》法律实用全书系列、中国法律文书范本系列等著作 20 余部,主持和参与“铁路运输对外开放研究”、“中国物流法律制度研究”等数十项部级课题的研究,其研究成果得到相关部门的普遍认可。由其主编的中国常用法律文书范本系列在社会上具有较大影响力。

前 言

交通运输是国民经济的动脉,是人们出行、工作、访亲交友的重要运输工具。我们每天都可能与交通运输工具发生关联,比如上班要坐公共汽车,出差旅游可能坐火车、飞机或者乘船,将货物从甲地到乙地的运送,都会与交通运输有关。

交通运输法律制度涉及的内容、领域和范围非常广泛,从法律责任分类来看,既有运输行政管理法律制度、运输经济法律制度,也有运输刑事法律制度。从运输方式来看,包括铁路运输法律制度、公路运输法律制度、民用航空运输法律制度、海上运输法律制度等。从运输法律制度的内容上分析,运输合同关系占主导地位。随着人们社会经济生活水平的不断提高,对交通运输的需求越来越高,以至于运输法律纠纷也越来越多。特别是高等级的公路网、高速铁路网的建成通行,一方面,人们出行更加方便、快捷;另一方面,也更加需要加强法制,明确各方当事人的权利义务,确保交通运输的安全畅通。

随着交通运输现代化,我国高速客运铁路网、高速公路网逐步形成,综合运输枢纽建设、各种交通运输工具的换乘等引起对综合运输的全面思考,在建设综合运输的硬件时,人们越来越意识到交通运输法制管理的重要性,越来越认识到运用法律手段推动综合运输发展的积极意义。因此,在大力发展综合运输的今天,加强交通运输法制建设显得更为重要。

为了使人们对交通运输法律理论有全面的了解,作者就交通运输法的主要问题,进行系统化研究,编写了本教程。本教程共分八章,第一章论述了交通运输基本法律问题,包括交通运输法体系、交通运输法律关系等,第二章至第七章分别论述了铁路、公路、民用航空、海商、水路和管道运输法律制度,第八章为多式联运法律制度。虽然在体例上基本沿袭了旧有的分类方式,但在内容上尽可能结合综合运输的要求进行适当的理论探讨。本教程的特点一是注重运输法的实际,对运输法若干热点问题探讨;二是注重运输法理论的系统化,力求反映运输法理论全貌;三是探讨综合运输对法律的需求,具有超前的意义。参加本书写作的有:孙林(第一章和第七章)、孙宇霆(第二章)、李晓燕(第三章)、张长青(第四章)、刘微(第五章)、顾娟(第六章)、孙静楠(第八章)。全书由孙林统稿。

由于交通运输法涉及领域较多,内容也相对分散,本书不足之处在所难免,恳请读者批评指正。

作 者
2009年8月

目 录

第一章 交通运输法概述	(1)
第一节 交通运输业概况	(1)
第二节 交通运输法的发展	(6)
第三节 综合运输政策对交通运输立法的影响	(15)
第四节 交通运输法律体系	(28)
第五节 交通运输法律关系	(30)
第六节 交通运输合同	(33)
第七节 交通运输行政管理	(44)
第二章 铁路运输法	(52)
第一节 铁路运输法概述	(52)
第二节 铁路建设法律规范	(59)
第三节 铁路运输合同	(67)
第四节 铁路运输管理	(120)
第五节 铁路运输安全	(126)
第三章 公路运输法	(143)
第一节 公路运输法概述	(143)
第二节 公路建设法制管理	(150)
第三节 公路运输合同	(165)
第四节 道路交通安全	(180)
第五节 道路交通事故	(190)
第四章 民用航空法	(201)
第一节 民用航空法概述	(201)
第二节 机场建设	(217)
第三节 国际航空运输	(223)
第四节 民用航空旅客运输合同	(237)
第五节 民用航空货物运输合同	(246)
第六节 民用航空运输安全	(252)
第五章 海上运输法	(260)
第一节 海商立法	(260)
第二节 海上运输管理体制	(269)
第三节 海上旅客运输合同	(272)

2 目 录

第四节 海上货物运输合同	(279)
第六章 水路运输法	(307)
第一节 水路运输法概述	(307)
第二节 水路旅客运输合同	(314)
第三节 水路货物运输合同	(318)
第四节 水路运输安全管理	(327)
第七章 管道运输	(335)
第一节 管道运输概述	(335)
第二节 管道运输经营	(338)
第三节 管道运输安全保护	(339)
第八章 多式联运	(344)
第一节 多式联运的概念和特征	(344)
第二节 多式联运合同	(348)
第三节 多式联运的责任	(349)
参考文献	(353)

第一章 交通运输法概述

第一节 交通运输业概况

交通运输是人类社会必不可少的活动之一。尤其是进入现代社会,交通运输逐步发展成为国民经济的一个重要行业,是实现人与物的位移的重要手段和工具。交通运输是国民经济中的基础产业,是经济发展的基本需要和先决条件,也是现代社会的生存基础和文明标志。因此,交通运输业的发展,对于促进社会经济的发展,促进社会分工、大工业发展和规模经济的形成,巩固国家的政治统一和加强国防建设,扩大国际经贸合作和人员往来都具有重要作用。

改革开放三十多年来,我国交通运输业得到了迅速发展,到目前为止,铁路运输紧张状况有所缓解,公路交通明显改善,民航运输基本适应需求,水运业也得到了长足的发展,管道运输作为新型的运输方式,在货物运输业方面的作用越来越明显。交通运输业的快速发展,为我国国民经济和社会发展提供了重要保障。

在《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》(以下简称《十一五规划》)中,对优先发展交通运输业和大力发展现代物流业作了明确的规划,指出要统筹规划、合理布局交通基础设施,做好各种运输方式相互衔接,发挥组合效率和整体优势,建设便捷、通畅、高效、安全的综合运输体系。强化枢纽衔接和集疏运配套,促进运输一体化。开发应用高速重载、大型专业化运载、新一代航行系统等高新技术,推广集装箱多式联运和快递服务。应用信息技术提升运输管理水平,推广智能交通运输体系。发展货运代理、客货营销等运输中介服务。建设上海、天津、大连等国际航运中心。同时要通过现代物流组织建设,推广现代物流管理技术,促进企业内部物流社会化,实现企业物资采购、生产组织、产品销售和再生资源回收的系列化运作。培育专业化物流企业,积极发展第三方物流。建立物流标准化体系,加强物流新技术开发利用,推进物流信息化。加强物流基础设施整合,建设大型物流枢纽,发展区域性物流中心。^{〔1〕}

〔1〕 参见《中国交通年鉴2006》,中国交通年鉴社2006年版,第9页。

一、交通运输方式

(一) 交通运输方式的概念

交通运输方式,是指实现人或者物的流动的形式。早期的交通运输方式主要是人力、水运和马车等,现代交通运输方式主要有五种:轨道交通运输、道路交通运输、水路交通运输、航空交通运输和管道交通运输。

轨道交通,是指以轨道线路为基础的运输方式,包括铁路交通与城市轨道交通。我国现有铁路运营里程 7 万公里,2006 年与改革开放初期的 1978 年相比,增长了 40%。到 2020 年我国铁路线路运营里程要达到 12 万公里。城市轨道交通属于城市的公共交通系统,包括地下铁道、城市轻轨、单轨铁路、有轨电车等。轨道交通以其运量大、速度快、污染小、占地少等优越性已在世界城市交通领域崭露头角。据专家研究分析,轨道交通尤其是轻轨运输具有以下几个方面的优点:一是轨道交通有专用线路,与其他城市道路不产生平交,因而运行速度快、准时、不堵车、可达性好,而且安全性高;二是使用清洁能源——电力,不占用宝贵的石油资源;三是对大气基本不产生污染,属于“绿色”运输方式;四是替代性强,运输容量大,能够在很大程度上替代汽车,从而减少汽车流量,提高运行效率;五是占地面积小,节省土地资源,尤其是高架铁路优势更明显;六是建设造价低,城市轻轨和高架铁路比地铁、一般铁路和高速公路的造价都要低。^{〔2〕}

道路交通主要包括公路和乡村道路运输。公路又有高速公路和一般公路。交通运输业的发展曾经经历了三个阶段。第一阶段以水运为主;第二阶段是 1825 年世界上第一条铁路诞生后进入以铁路为主的阶段,铁路能够快速实现大量人员和货物的位移,且不受气候和地理条件的影响,极大地满足了工业化初期的发展需要,世界交通运输进入铁路时代;第三阶段是 20 世纪 30 年代起公路迅速发展,公路汽车运输在机动灵活、小批量快速运输方面比铁路显示出更大的优越性,汽车使人们的活动空间不断延展,人类社会进入了汽车时代。汽车时代大大改变人们的生活方式和行为方式,人们的活动空间增大了,交通更广,物流和人流更为便捷,对经济的发展起到了极大的推动作用。

水路交通运输是运输业发展的第一阶段的重要运输方式。人们利用天然的水道资源和船舶运输工具,实现人和物的流动。但由于航道受自然因素的影响比较大,直到蒸汽机的应用,才使水运业有了长足的发展。水路运输包括海上运输和内河运输。海上运输一般运距长、载重大,通常用于国际间的货物运输。内河运输包括本国内河运输和跨国水路运输。一条水道可能涉及多个国家,比如莱茵河,沿河有五六个国家,莱茵河的运输就是一条国际航道。

航空运输是现代化运输中最重要的方式。它的高速度、长距离的巡航能力,实现了人与物的快速流动,过去要用 1 个月的时间才能从太平洋的东岸到西岸,而飞机只

〔2〕 国建华:“交通运输可持续发展”,载《中国铁路》2003 年第 12 期。

需十二三个小时。航空运输业的发展,是人类在运输业方面一次质的飞跃,是人类在克服自然障碍方面的创举。

管道运输,对于运送液体货物来说具有明显的优势。目前的管道运输主要适用于原油的运输。原油从产地到炼油厂之间,如果用管道运输不仅可以保证运输量的有效调节,而且可以减少对环境的污染、提高运输安全效率。

不同的交通运输方式,为人们的出行和运送货物提供了选择的机会。不同交通运输方式的优势可以互补,形成全国统一的交通运输网络,为国民经济的发展提供运输服务。

(二) 交通运输方式的优劣

各种交通运输方式都有其不同的优势,发挥不同运输方式的优劣,形成统一的有效的运输网络体系,是现代交通管理的重要内容。从运输方式的比较优势来考察,轨道交通运输具有运能大、安全性高、能源消耗很低、受气候等自然条件影响较小等特点,但建设轨道交通受到地形的影响较为严重,维护费用很高。因此,轨道交通一般适合于运距长、运量大的环境。道路交通运输是一种可实现“门到门”的运输方式。当路网密度足够大的时候,它具有很高的普遍性。但其营运费用比轨道交通运输的单位成本要高,消耗的能量也多,但是小批量的商品和实际价值较高的货物却特别地适合用这种交通方式。水路交通运输普遍性受到很大的局限,基础设施的维护修建费用都很高,运输时间长。但运量特别大,且能源消耗很少,多用于货物运输,旅客运输只限于旅游和短途。航空交通运输突出优点是快速舒适,但基础设施修建的费用高、能源消耗大、运输成本高。管道交通运输速度慢,但能力高。适宜长距离的连续运输液体石油或气体天然气等介质。各种运输方式都有相应的比较优势,充分发挥每一运输方式的优劣,可以最大限度地提高运输效率,合理安排建设运输网络,实现运输资源共享。

(三) 我国交通运输方式的协调

改革开放以来,我国的铁路、公路、水运和民航等运输方式均得到较快的发展,而且随着交通运输事业市场化程度的不断提高,各种运输方式之间的市场竞争也已全面展开。但是,由于多年来运输市场分属不同部门管理,缺乏统一的总体规划和政策指导,各种运输方式发展很不平衡,而且在承担社会运量方面也存在分工不合理、运能浪费等问题。各种不同运输方式之间的衔接不畅,综合运输枢纽建设严重滞后,铁路、公路和水运在同类客货源上盲目竞争的现象较为普遍。因此,交通运输的发展,必须走以提升系统协调能力为主的内涵式发展的道路。

根据我国的国土、人口、资源分布和产业布局等特点,综合评估各种运输方式造成的土地占用、能源消耗、运输费用、环境影响、运输安全等成本效应,未来我国交通运输应选择“优先发展铁路、促进铁路公路协调发展”的战略模式,既要摆脱目前对公路运输过于依赖的发展束缚,也不能因强调铁路发展而削弱其他运输方式的发展。其发展思路可概括为三点:通过增加铁路投资,加快铁路发展,逐步提高铁路在运输

市场中的份额并维持在合理水平;确保公路、水运、管道稳步发展,实现航空运输快速发展;通过增量调整和存量升级,推动各种运输方式在发展过程中按照比较优势进行分工与协作,使运输结构和运输布局不断趋于优化。

二、交通运输发展趋势

交通运输业,是向社会提供运输服务的产业,其产品具有公共产品的特点,交通运输产业的发展目标,是为满足国民经济发展的需要,社会效益是交通运输业的基本价值取向。因此并非所有的交通运输产业的发展都有很好的经济效益,有些项目经济效益很低甚至没有效益或者在相当长的时期内没有经济效益,如用于国防目的的铁路、用于扶贫目的的铁路和缓解城市交通的城轨铁路以及国土开发型的铁路等。世界各国在交通运输项目的建设方面,始终存在着以追求经济效益为主要目标的交通设施和以追求社会效益为主要目标的交通设施两种情况,前者被称为经营型的交通基础设施,后者被称为社会公益型的交通基础设施。当然,这两种基础设施的划分不是绝对的。在现实世界中,纯粹的社会公益型的基础设施和纯粹经营型的基础设施都是不存在的,且在一定的条件下,两者是可以转换的。

不同性质的交通基础设施要求有不同的投资来源、投资主体、投资回报,它们的发展也要求有不同的战略和政策。区分两类不同性质的基础设施,目的在于为它们的发展制定不同的战略规划和提供不同的政策环境。交通运输业作为第三产业,是服务业的重要组成部分。交通运输业的发展,对国民经济的发展具有举足轻重的意义。因此交通运输业要适应经济发展的要求,必须转变观念、解放思想,运用现代经济理念,用科学发展观指导交通运输工作,真正实现交通运输业的快速健康有序地发展。

(一)转变交通运输增长方式

交通运输增长方式,关系到交通运输业能否有效持续发展的问题。交通运输必须树立科学的发展观,转变传统的发展方式,主要考虑以下三个方面:

1. 从单一的数量、规模、速度型变为速度、规模、效益相统一。传统的交通运输业,由于管理体制等方面的原因,各个部门通常只是考虑本部门的利益,而没有从国家整个交通运输体系来考虑交通运输的增长方式,部门之间缺少协调,对于发展综合运输、提高运输系统的综合效益是不利的。因此,从单一向综合方向转化,可以大大提高运输资源的有效利用率。

2. 从单纯重视交通经济效益转向经济社会效益和环境效益相统一。环保问题越来越引起全社会的广泛关注。而交通运输行为的社会性,对资源的占有和使用过程中的对环境的影响,越来越成为人们普遍关注的话题。交通运输的发展,不仅要考虑自身的经济状况,更要考虑社会效益,考虑对环境的影响,要最大限度地防止对环境的污染,保证环境的良好。

3. 从资源粗放消耗型变为资源集约使用型。资源和能源,是现代社会最为关注的两大难题。资源的短缺和能源的消耗,使全社会逐步认识到保护资源和减少能源

消耗的重要性。交通运输业也不例外。在交通运输发展政策方面,要引导向高效率、低能耗的方向转化,合理配置运力资源,大力发展环保型的运输工具。在不同运输方式之间,不仅要有竞争,更要有合理分工,使不同运输工具的最佳优势得到充分发挥。

4. 由各方式各自发展向协调发展转变。我国目前的管理体制是分散型的,这对于充分利用各种交通工具的优势,形成综合运输的能力是不利的。因此,向协调综合型方式转变,是交通运输业面临的最大的任务。

(二) 建立健全现代综合运输体系

综合运输发展,必须充分体现政府统筹发展各种运输方式的思路 and 重点,从宏观上、战略上、全局性的高度,突出交通运输与经济社会的协调发展,以及各种运输方式彼此的协调发展等问题。

综合运输体系,是要将各种运输方式统一到国家整个运输网络中来,利用不同运输方式的优势,实现优势互补,全面发展,联网联运,综合运行的大运输的目标。从系统工程的角度看,运输具有很强的网络性,这种网络性必然要求各种运输方式之间的联系要畅通、行为要统一、合作要有效,才能保证大系统的统一运转,从而提高运输系统的综合效益。因此,建立综合运输体系,是现代运输业发展的必然趋势。

在建立综合运输体系方面,做好规划并实施规划是非常重要的。国家应根据国民经济发展总体规划的要求制定综合运输发展规划,使各种运输方式的部门规划成为综合运输发展规划的一个有机组成部分,防止各种运输方式或部门以自我为中心,各自规划、各自建设、自成体系。

建立综合运输体系,做好联合运输法制建设也是非常重要的。实现各种交通运输方式的互联互通,提高运输效率,是综合运输的必然要求,也是运输业发展的内在要求,要通过法律规范的方式明确联合运输的条件、程序和责任,实现方便客户、有利运输、责任到位、提高效率、有益社会的运输目的。

(三) 建立完善的交通运输管理体制

充分发挥政府在交通运输发展中的推进与引导作用,加快交通特别是铁路改革步伐,构建新型交通运输管理体制、调控机制与监管体系。加强对交通基础设施建设和运营活动的监管力度,积极稳妥地推进基础设施投融资和建设运营机制的改革,确保为经济和运输服务业发展提供足够的交通公共设施。改革交通运输行业的价格管理制度,构建合理的市场价格形成机制,提高交通运输行业的整体运行效率。

目前我国交通运输管理体制不适应综合运输发展的要求。铁道、民航、公路、水路、管道五大运输方式分属于不同的运输管理部门,互相之间协调的难度较大,各行其是,影响综合运输的效率。改革现行的交通运输管理体制,由部门分割转变为统一管理、协调发展是势所必然。^[3]

[3] 参见“为什么要进行‘大部制’改革”,载深圳新闻网,2008年1月9日, http://www.sznews.com/news/content/2008-01/09/content_1774892_4.htm。

(四)提高运输技术管理水平

发展节约能源、排放量小、技术先进的铁路、公路、民航和水运运输工具,是交通运输业的发展方向。通过提高装备水平,实现运输活动的高效率、低能耗、低排放。加快发展高速、重载技术,集装箱多式联运技术和现代物流技术,推广运输技术与装备的标准化与国际化。积极采用先进现代信息和通讯技术,重点发展交通运输综合管理信息系统、城市交通诱导系统、高速公路收费系统、车载路径导航系统、交通信息系统等智能交通系统。提高运输管理组织技术,以充分利用基础设施的能力,发挥运输工具的使用效率、降低资源损耗。

(五)发展现代化的运输服务系统

重点建设由高速铁路、高速公路、民用航空组成的快速客运系统,以及由铁路干线和公路干线组成的快速货运系统。发展国际航运中心港口群及集装箱运输系统、散装运输系统、特种货物运输系统。建设散装货物、集装箱货物的联合运输系统。建设换乘便捷的旅客联合运输系统。发展公交优先的城市运输系统。实现运输组织的信息化、智能化。

第二节 交通运输法的发展

一、交通运输法概况

(一)交通运输法的概念

随着交通运输的不断发展,交通运输法律制度也不断完善和发展。交通运输法,是调整交通运输关系的法律规范的总称。交通运输关系包括交通运输管理关系、交通运输建设关系以及交通运输合同关系。交通运输管理关系是交通主管部门对交通运输活动实行领导、组织和管理所产生的行政管理关系;交通运输建设关系是指在交通运输建设中的规划、设计、施工、监理、咨询等方面形成的合同关系;交通运输合同关系是交通运输企业与托运人或旅客之间所产生的货运合同关系和客运合同关系。交通运输方式包括铁路、公路、内河、沿海、远洋、航空及管道运输等。

交通运输,作为现代社会的服务行业,是社会经济的重要的基础部门。它处于生产和消费的中间环节,是生产过程在流通领域里的继续,在整个国民经济中起着纽带和桥梁的作用,对人民生活、政治、文化和国防建设都有着极为重要的作用。

狭义的交通运输是指用交通工具将物资或人从一个地方运送到另一个地方,仅仅指人的流动与物的流动;广义的交通运输还包括信息流动,其载体就是电信。现代交通运输,已经成为国民经济的重要的生产部门,是社会人、物和信息流动的载体和工具。由于信息流动是以非实体性的信息作为运送对象的,与以人或者物为运送对象的实体性运输行为相比,具有更为复杂的特殊性,因此,这里我们仅探讨和研究以人和物为运送对象的实体性运送行为的交通运输。

(二) 交通运输业的特点

就传统意义上的交通运输业来说,具有以下特点:[4]

(1) 运输业表现为生产过程在流通过程中的继续。工农业生产,当其产品作为投入流通领域之时起,对企业来讲,就已经完成了其生产过程,而运输生产是在流通领域继续从事生产,它表现为一切经济生产过程的延续。由于运输业不断为企业提供原料、燃料和半成品并把其运往消费地,以保证企业不间断地进行生产。因此,它的作用和影响显得十分重要。

(2) 运输生产的产品形态是运输对象的位移。运输生产不改变劳动对象的属性和形态,只是改变它的空间位置的移动。运输生产所创造的使用价值和交换价值,附加于其运输对象上。作为旅客来说,运输满足了旅客的旅行需要,运输产品被直接消费了;作为货物来说,运输产品附加在其成本上,在交换中列入流通所需资金。

(3) 运输产品不能储存。为满足运输市场的需要,运输企业必须储存一部分运力。特别是线路、站场等运输设施,是必须提前投入的。但是,运输产品是直接向用户出售的,不经过批发、储运等环节。这是区别于其他物质生产部门的重要的客观标志。

(4) 运输合同的标的是承运人的运输劳务行为。承运人以完成人或者物的位移为劳务的目标,承运人的劳动物化在运送行为的过程之中。因此,托运人有权要求承运人将货物安全、准时运送到目的地,但不能拒绝提取货物而要求承运人赔偿;承运人有权要求托运人支付运费(报酬),但不能随便处置货物或者将货物出售给他人。[5]

就现代运输而言,运输产品已经逐步走向多元化与系列化,承运人可以为客户提供多层次、多品种的运输产品服务。运输产品不仅表现为旅客或者货物的位移,而且还表现为在位移过程中承运人所提供的相关的附加增值服务。特别是货物运输,随着物流业的发展,货物运输往往成为综合物流服务的一个中间环节,货物运输在物流过程中表现为服务链条上的一个节点,是实现物流目的的一个车间班组式的劳务活动。就运输业的服务对象而言,其要求已经不仅是物的位移,而且还包括仓储、装卸等延伸服务,许多情况下,运输企业的客户范围已经由面向消费者而转向了物流企业或者直接成为第三方物流企业。

(三) 交通运输业与运输立法

交通运输立法同运输业的发展状况有密切联系。19世纪以前,整个运输业处于手工业生产阶段,依靠畜驮、畜力车、人力车、木帆船等运输工具进行运输,这时的陆上运输立法比较简单,通常由民法调整。19世纪以后,机械运输业出现,1807年第一

[4] 运输特点有多种描述,本书仅从运输生产性质、产品形态、合同特点等方面作一般理解。

[5] 实践中,有的收货人拒绝领取货物,而要求承运人赔偿,这是不正确的。与运输合同的性质是相背离的。参见孙林:“铁路货物运输合同若干问题研究”,载《铁道货运》2006年第1期。

艘轮船“克莱蒙特号”在纽约哈得逊河下水,1825年第一条蒸汽牵引铁路在英国开始办理货运业务,20世纪初活塞式飞机飞行成功,使运输业进入新的现代化发展阶段。随着海、陆、空交通工具的迅速发展,高速公路的出现以及交通运输活动的日趋频繁,交通运输立法受到各国普遍重视,并日趋完备。^[6]世界各国运输立法一般包括:公路运输立法;铁路运输立法;航空运输立法;内河、沿海、远洋运输立法。也就是说是以不同的运输方式作为法律调整对象。

我国自清末以来,陆续制定了一些交通运输法规。同治元年(1862年)清政府制定了《长江通商章程》,光绪二十四年(1898年)制定了《华洋轮船驶赴中国内港章程》,宣统三年(1911年)制定有《大小轮船公司注册给照章程》。在中华民国时期,于1916年颁布《轮船注册给照章程》,1918年颁布《长途汽车公司营业规则》、《长途汽车公司条例》,1931年颁布《国道条例》,1932年颁布《铁道法》。但当时铁路和航运事业大都为帝国主义和官僚资产阶级所垄断。

中华人民共和国成立后,没收了官僚资本和帝国主义在华财产,将铁路、海运、航空等现代化运输工具收归国有,并先后制定了一系列调整各种运输关系的单项法规。随着国民经济的发展,运输法律法规不断得到完善。在铁路运输方面,先后制定了《铁路法》(1990年)、《铁路运输安全保护条例》(1989年制定、2004年修改)、铁路旅客和货物运输规程及相关规则等;公路方面,先后制定了《公路法》、《道路交通安全法》、《道路运输条例》以及相关的规章;在海(水)运方面,先后制定了《海商法》、《海上运输安全法》、《航道管理条例》、《河道管理条例》、《水路运输管理条例》、《内河运输安全管理条例》、《港口法》、《航标条例》以及相关规章;在航空方面,先后制定了《民用航空法》、《航空安全保卫条例》以及相关规章。这些法律、法规和规章的实施,对维护交通运输秩序,调整运输活动各方当事人的关系,起到了积极的作用。^[7]

二、交通运输立法的特点

交通运输立法与交通运输业的特点是紧密相连的。交通运输立法反映了交通运输业的客观现实,与运输业的发展相适应。从我国交通运输立法的历史发展来看,主要有如下特点:

1. 部门立法始终是运输行业立法的基本方式。在我国,运输法律基本上是由不同的运输主管部门负责起草和制定的,铁路法由铁道部起草,民航法由民航主管部门负责起草,而海商法和公路法是由交通部负责起草的,虽然最终的审议和决定权在全国人大常委会,但这些部门起草的法律在相当的程度上代表了一些部门利益的倾向。尤其在20世纪90年代起草的法律草案,更是反映了部门利益的需求。而在法律之下,除了部分法规以外,大量的运输法律制度是由各部门发布的行政规章构成的,这些行政规章事无巨细,面面俱到,导致人们只知有部门的规定而不知有法律的规定,

[6] 参见《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社1984年版,第317页。

[7] 《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社1984年版,第319页。

形成了“规章压法”的现象。

部门立法是交通运输立法的基本特点,这不仅是由于在交通运输行业中,存在着不同的运输方式,而不同的运输方式其管理体制与运行模式又各有特色,因而反映在立法需求方面,主要是运输部门的需求。同时,运输立法属于经济立法的范畴,其技术性立法的特征必然要求部门做更多的立法基础工作,以便能够突出部门的特点,满足运输方式对法律规范的要求。世界上许多国家,都按照不同的运输方式制定各自的法律,但随着交通运输行业整体的发展,立法的统一化趋势已经显现,最明显的是德国于1998年推行的运输法改革,已经考虑到各种运输方式的统一性的要求。

2. 集中管理是运输立法的基本原则。对运输活动的集中管理原则,在现代运输方式中最为明显。比如铁路运输与民用航空运输,都强调统一指挥。这是网络性很强的运输企业的必然要求,是生产属性的必然反映,也是运输安全的客观需要。即使是运输主体相对分散的公路运输方面,集中管理也是基本的要求。比如,对公路线路的管理,对运输工具的管理,都体现了国家的集中化的要求。而在建设交通运输基础设施、保证交通运输的畅通等方面,更需要加强集中管理。当然,这里的“集中管理”并不是指政府直接管到企业,把企业管住管死,而是指政府要在运输规划、运输组织、运输连接等涉及全局的运输活动方面把住把紧,以保障全国运输的畅通。

运输活动的集中管理的立法原则,是由交通运输行业特点所决定的。不管是铁路,还是民航、公路、水运,线路和航(线)道都是统一的,是运输的基础,运输工具的移动首先要求线路或者航道的畅通,一处堵塞,全线断流,影响大局。因此,保障线路和航(线)道畅通,必须实行集中统一管理。

3. 现代运输立法国际化倾向越来越明显。在我国交通运输立法中,特别强调借鉴国外的运输立法经验和成熟的立法例,特别是在海商和民航方面,许多条文直接引用了国际公约或者发达国家的立法规定。这不仅是由于运输方式的立法基础是共同的,而且还因为法律规范本身在技术经济中的应用是相同的。它本身并不带有特殊的国家色彩,只不过是涉及国家运输政策时,其法律规范要体现本国经济的特色。

总之,交通运输立法与一个国家的经济发展的需求是紧密相连的,也与科学技术的发展紧密相连的,新技术的应用也推动着运输立法的不断更新。交通运输法是对交通运输行为的法律规范,交通运输法是国家法律体系的组成部分,其立法原则与国家的基本立法原则是一致的。同时,交通运输法也与国家的基本法律的规定是一致的,比如《合同法》、《民法通则》等法律原则同样适用于交通运输法。

三、我国交通运输法的发展

(一)铁路立法的发展

铁路自从中国自己修建唐胥铁路以来,铁路运输发展的历史已经一个多世纪了。在铁路运输发展的进程中,铁路法规也在不断发展和完善起来。特别是新中国成立以后,铁路立法对推动铁路建设与发展,起到了积极的作用。

改革开放以来,铁路法制建设取得了一定的成就。先后制定《铁路法》、《铁路运

输安全保护条例》、《铁路旅客运输损害赔偿办法》、《外商投资铁路货物运输业审批和管理暂行办法》等法律法规和规章,对完善铁路运输管理法律制度,推动铁路改革与发展起到了积极的作用。自2001年开始,铁道部制定了《铁道部规范性文件事前审查制度》、《铁道部行政许可程序办法》、《铁道部行政许可听证制度》、《铁道部对被许可人的监督检查办法》、《对违法和不当的行政许可决定的申诉、检举制度》、《铁道部行政许可责任追究办法》、《铁道部行政复议程序规定》等配套制度,推动了铁路依法行政,维护了当事人的合法权益。2004年,国务院修改了《铁路运输安全条例》,2007年7月公布了《铁路交通事故处理条例》,进一步完善了铁路法律制度。截至2006年底,铁路现行有效的法律法规和规章560多件。其中法律1件,法规及其法规性文件20件。

在开展立法的同时,我国还先后数次对铁路法规进行了全面的清理,及时废止、修改与现实不符、与法律不一致的规章,提高铁路法规规章的适应性,完善了相应的规章制度,并及时开展提高法律效力层次的立法活动。通过大量的铁路立法活动,推动了铁路建设事业的发展,并初步形成了具有铁路特色的铁路法规体系。

《铁路法》于1990年9月公布、1991年5月1日起施行。《铁路法》对铁路运输与管理若干基本问题作出了规范,《铁路法》的实施对铁路发展起到了积极的作用。《铁路法》的调整对象是铁路建设、管理和运营中的社会关系,是一部综合性的法律。

在2004年12月修订的《铁路运输安全保护条例》中,与其他运输方式的协调主要是建设与安全管理。但总体上并未超出《铁路法》的规定。

(二) 公路立法的发展

自新中国成立以来,我国道路交通管理一直保持着地方为主中央为辅、多头管理的体制。目前,建设部门主管城市道路的管理工作,交通部门负责公路的建设、养护、路政和道路运输管理工作,公安交通部门主管道路交通安全。

在公路行政管理方面,20世纪80年代以前,一直没有进行较为系统的立法工作,并且法律效力层次较低,以部门规章、地方性法规规章及规范性文件为主。期间的主要法律规定有《公路汽车货物运输规则》、《关于公路养路费征收和使用的规定》、《公路养路费征收管理规定》、《公路汽车旅客运输规则》等。80年代中后期,以1986年12月29日交通部、国家经济委员会颁布《公路运输管理暂行条例》为标志,我国公路立法工作进入了一个新的阶段。之后,国家相继出台了《公路运输管理部门工作条例》(试行)和《公路管理条例》等法规性文件。

自1990年开始,公路法规中,主要有《公路法》、《道路交通安全法》和《道路运输条例》、《道路交通安全法实施条例》、《收费公路管理条例》。

《公路法》是一部行政管理性法律,1997年7月3日公布,1999年10月31日修订,是新中国成立以来第一部规范公路建设和管理的基本法律。主要内容包括公路规划、公路建设、公路养护、路政管理、收费公路、监督检查和法律责任等,但没有涉及公路运输营业。