

交通运输系统“五五”普法读本

基本法律分册

交通运输部普法办公室 编



人民交通出版社
China Communications Press

交通运输系统“五五”普法读本

基本法律分册

交通运输部普法办公室 编



人民交通出版社
China Communications Press

图书在版编目 (CIP) 数据

交通运输系统五五普法读本. 基本法律分册/交通运输部普法办公室编. —北京: 人民交通出版社, 2008.7
ISBN 978-7-114-07081-5

I. 交… II. 交… III. 法律 - 中国 - 普及读物
IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 047694 号

书 名: 交通运输系统“五五”普法读本 基本法律分册

著 作 者: 交通运输部普法办公室

责任编辑: 乔文平

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) 59757969, 59757973

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: 北京密东印刷有限公司

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 8.875

字 数: 234 千

版 次: 2008 年 7 月 第 1 版

印 次: 2008 年 7 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-07081-5

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)

编写说明

在我国“四五”普法规划顺利完成的基础上,中共中央和国务院转发了中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》交通部也发布了《关于印发全国交通系统法制宣传教育第五个五年规划的通知》。

交通运输系统“五五”普法的主要任务是“六个深入、一个相结合和开展主题活动”,即:深入学习宣传宪法;深入学习宣传规范政府共同行为的相关法律法规;深入学习宣传规范交通建设市场和交通运输市场的相关法律法规;深入学习宣传资源节约型和环境友好型社会建设的相关法律法规;深入学习宣传与人民群众安全出行密切相关的交通法律法规;深入学习宣传维护社会和谐稳定,促进社会公平正义的相关法律法规;坚持普法与法治实践相结合,全面推进依法治交;组织开展交通法制宣传教育主题活动。

与交通运输事业又好又快发展构建和谐交通的要求相比,与社会和广大人民群众对交通法律法规知识的现实需要相比,交通运输系统的法治水平还远不适应。因此交通运输系统“五五”普法,对于进一步提高各级交通主管部门的领导干部依法决策和依法管理交通的能力;进一步增进交通运输系统公务员的社会主义法治理念,提高依法行政能力和水平;进一步增强交通运输行政执法人员依法执法的素质,确保交通运输法律法规的正确实施;进一步增强各级交通主管部门依法治理的自觉性,提高交通运输行业依法管理和服务的水平;进一步增强交通运输企业经营管理人员诚信守法的观念,提高依法经营能力;进一步提高公民的交通运输法律意识和交通运输法律素质,了解和掌握维护自身合法权益、解决矛盾纠纷的法律系统和法律常识,都有重要的意义。

根据“五五”普法规划有关要求,部普法办公室组织编写了这套《交通运输行业五五普法读本》,共分基本法律分册、公路与道路运输法律分册、水路交通法律分册三本。系统讲解了“五五”普法的主要内容,书中还收录了有关普法的重要决定以及政策文件。这套读本内容完整,针对性强,实用性强,是各级交通运输主管部门组织实施普法的重要教材,也是社会各界、公民、法人学习研究交通运输法律法规的良师益友。

交通运输系统五五普法读本编审委员会名单 (基本法律分册)

主 任:何建中

副主任:柯林春

委 员:孙茂刚 蔡启文 陈永久 高洪涛

马健列 王学文 薛振安 杨根林

胡 冰 张 润 王新华

编写委员会名单

主 审:黄克清

编 委:张柱庭 陈 晖 陈继梦 李望斌 张 明

高锦安 胡继祥 齐树平 何俊威 吴卫红

李智琨 王海峰 刘 磊 熊雅静 王 艳

执笔人:张柱庭 陈 晖 陈继梦 李望斌 张 明

统稿人:张柱庭 陈 晖

目 录

第一章 依法治国与依法行政	1
第一节 依法治国	1
第二节 依法行政	2
第三节 依法治交通	10
第二章 宪法	21
第一节 宪法基本理论	21
第二节 我国宪法确定的国家基本制度	27
第三节 公民的基本权利和义务	32
第四节 国家机构	35
第五节 国旗、国徽、国歌、首都	42
第三章 立法法	43
第一节 立法法概述	43
第二节 法律	45
第三节 行政法规	54
第四节 地方性法规、自治条例和单行条例、规章	55
第五节 适用与备案	59
第四章 刑事和民事法律	64
第一节 刑事法律	64
第二节 民事法律	79
第五章 行政许可法	104
第一节 行政许可法概述	104
第二节 行政许可的设定	109
第三节 行政许可的实施机关	112
第四节 行政许可的实施程序	113
第五节 行政许可的费用	119
第六节 行政许可的监督检查	121
第七节 行政许可的法律责任	124

第八节 交通行政许可制度·····	127
第六章 行政处罚法 ·····	133
第一节 行政处罚法概述·····	133
第二节 行政处罚的种类和设定·····	137
第三节 行政处罚实施主体·····	140
第四节 行政处罚的管辖和适用·····	146
第五节 行政处罚的程序·····	152
第六节 行政处罚的执行程序·····	161
第七节 行政处罚的法律责任·····	162
第八节 交通行政处罚制度·····	166
第七章 行政复议法 ·····	168
第一节 行政复议法概述·····	168
第二节 行政复议范围·····	173
第三节 行政复议申请·····	174
第四节 交通行政复议受理·····	180
第五节 交通行政复议决定·····	182
第六节 行政复议法律责任·····	190
第八章 行政诉讼法 ·····	194
第一节 行政诉讼法概述·····	194
第二节 行政诉讼的受案范围·····	200
第三节 管辖·····	204
第四节 诉讼参加人·····	209
第五节 证据·····	218
第六节 诉讼程序·····	226
第七节 行政侵权赔偿责任·····	240
第九章 国家赔偿法 ·····	242
第一节 国家赔偿法概述·····	242
第二节 行政赔偿·····	245
第三节 赔偿方式和计算标准·····	250
附录 五五普法的有关文件 ·····	252

中共中央、国务院转发《中央宣传部、司法部关于在 公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》的通知 ...	252
全国人民代表大会常务委员会关于加强法制宣 传教育的决议	253
中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法制宣传 教育的第五个五年规划》	256
关于印发全国交通系统法制宣传教育第五个 五年规划的通知	266
全国交通系统法制宣传教育的第五个五年规划	267

第一章 依法治国与依法行政

第一节 依法治国

一、依法治国是我国的基本国策

党的十五大指出:我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。这一思想已为宪法所采纳,1999年九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,从而使依法治国基本方略载入宪法,得到国家根本大法的保障。因此依法治国是我国的基本国策。

二、依法治国的含义

依法治国,建设社会主义法治国家,“就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”党的十五大报告中的这一解释说明了“依法治国,建设社会主义法治国家”的内涵,这就是:

(1)依法治国的主体是广大人民群众,这与社会主义法的本质体现广大人民群众意志是一致的。

(2)依法治国的核心是保障广大人民群众管理国家事务,管

理经济文化事业,管理社会事务的权利,这与社会主义民主的本质保障广大人民群众当家作主是一致的。

(3)依法治国的客体是国家事务、经济文化事业、社会事务,这与社会主义法制调整范围的广泛性是一致的。

(4)依法治国的目标是保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。

(5)依法治国的目的是树立社会主义法制的权威,不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。

第二节 依 法 行 政

一、依法行政是建设法治政府的关键

依法治国基本方略,要求各个国家机关必须贯彻执行。依法治国对政府而言,就是要做到依法行政。依法行政不仅是依法治国的重要组成部分,而且在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义,这是由于政府的性质以及其在国家机关的地位和职能决定的。

政府的性质决定了必须依法行政。我国的宪法明确规定政府是由人民代表大会产生的,必须对人民负责。人民通过立法方式通过了代表人民意志的法律,依法行政的本质就是依人民意志从事经济和社会的管理。

政府的职能决定了必须依法行政。我国国家机关中设立有国家主席、政府、人民法院和检察院、军事机关,其中政府是社会管理中职能最广泛、权利运行最活跃的国家机关,与人民生活、生产息息相关,因此政府依法行政不仅是依法治国的重要组成部分,而且在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。

政府的地位决定了必须依法行政。因此政府依法行政不仅是国内依法治国的重要组成部分,而且也是对外依法治国的代表。

1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政

的决定》，2004年3月22日国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了要经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。实现建设法治政府的目标，关键是要全面推进依法行政。

二、依法行政的含义和要求

(一) 依法行政的含义

1. “依法行政”的含义

“依法行政”四个字的含义：第一，“依法行政”决定了“行政”等级低于法律，不能“行政”高于法律；第二，“依法行政”决定了“行政”不能偏离法律轨道，不能游离于法律之外；第三，“依法行政”决定了“行政”与“法律”的紧密联系度。

2. 依法行政的基础

依法行政的基础是“法”，这里的法是广义的法，但主要是行政法。

行政法是规范行政管理活动的法律，主要调整行政管理机关与管理相对人、行政管理机关之间、行政管理机关内部的关系。包括国防、外交、财政税收、工商、金融、公安、民政、建设、交通、环境、文化、人事等方面的法律。行政法可以从两个方面来进行深入的理解。

(1)“行政”是行政法调整的对事范围。行政法是规范行政管理活动的法律，“行政”一词源出拉丁文 *administrare*，意为执行事务，后英文发展为 *administration*，泛指管理，包括国家事务及事业、企业、团体、组织对其事务的管理。目前关于行政的词义，国内外有多种表述。有的认为行政是为实现国家的政治目的的活动；有的认为行政是国家意志的执行，即行政是执行经济和效率的主要指标；有的认为行政是除立法、司法以外的一切作用；有的认为行政就是行政权，是指国家统治权的行使；有的认为行政是国家统治权所发生作用的一种；还有的认为行政是国家的组织活动。这些表述有的是从政治学角度研究的，有的是从三权分立角度出发的，

还有的是从行政学角度来看待的。

笔者以为,行政一词在汉语和法律上有广义和狭义两种理解。广义的行政,是泛指一切带有组织管理性质的活动,如企业行政、院校行政,部队行政等,与此相适应的法规如国务院《国有企业职工奖惩条例》,其中企业职工违反法律或者企业管理制度,企业有权对其行政处分,这里的“行政”显然只能是广义的。狭义的行政,是特指政府及其职能机关的组织活动,一般人们常用的法律用语也是该狭义的词义。

(2)行政法主要调整的三个法律关系。行政法主要调整的三个法律关系是其调整的对人范围,分别表现为:

第一,行政管理机关与管理相对人关系:这一法律关系不反映平等、等价有偿的商品经济关系,主要采用行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政监督检查、行政征用等行政行为方式来调整双方法律关系。

第二,行政管理机关之间关系:这一法律关系主要通过行政职能配置、行政协助、行政监察等行政行为方式来调整双方法律关系。行政管理机关之间关系又可以分为平行的行政管理机关之间关系和有隶属关系的行政管理机关之间关系,其具体调整方法又有所不同。

第三,行政管理机关内部的关系:这一法律关系主要通过行政任命、行政处分、行政报销等行政行为方式来调整双方法律关系。

(二)依法行政的要求

根据国务院《全面推进依法行政实施纲要》的要求,依法行政的基本要求是:

1. 合法行政

行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的決定。其具体要求是:

(1)合法行政,首先是主体合法,即只能行政机关实施行政管

理,如果不是行政机关则不具有合法行政的主体资格。当然法律、法规授权的事业组织实施行政管理,也是具备合法资格的。

(2)合法行政,要求行政的适用范围合法。行政机关在社会生活中的职能除行政管理外,作为机关法人还可能会有一些民事行为,例如政府采购办公用品,政府预订招待所房间会议室开会等。作为机关法人的行政机关,此类活动应当遵循民事法律准则,而合法行政的范围是指的适用于行政行为。

(3)合法行政,要求行政机关在没有法律、法规、规章的规定,不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定,即必须“法无明文不为之”。“法无明文不为之”与政府创新的关系是不矛盾的:在不影响公民、法人和其他组织合法权益或者不增加公民、法人和其他组织义务的前提下,政府创新应当鼓励;在不影响公民、法人和其他组织合法权益或者不增加公民、法人和其他组织义务的行政管理范围内实施的行政管理,政府创新应当鼓励;影响公民、法人和其他组织合法权益或者不增加公民、法人和其他组织义务的,政府创新推动立法或者修改法律应当鼓励。

(4)行政机关实施行政管理,在有法律依据的情况下也应当依照法律、法规、规章的规定实施,即在实体法的内容和程序法的步骤上都必须符合法律规定。

2. 合理行政

行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当;行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当避免采用损害当事人权益的方式。其具体要求是:

(1)公平、公正是行政机关实施行政管理的原则。合法是合理的基础,但合法不一定合理,因此合理性是行政法的又一尺度,公平、公正这些人类发展形成的智慧结晶,当然就是合理的内涵。公平、公正这些原则既是行政立法制度设计的准则,也是实施行政

管理的原则。作为实施的原则,主要功能是指导实施行政管理的过程,同时也是检验实施效果的标准。

(2)平等对待行政管理相对人是公平、公正的表现。平等对待行政管理相对人就要做到不偏私、不歧视,偏私和歧视都是违反合理性的表现。

(3)行使自由裁量权合理。由于国家经济发展不平衡,人口众多,情况差异大,因此法律必然出现自由裁量权,表现为行政许可中有数量限制的审批,行政处罚中自由裁决幅度,监督检查的频率,在自由裁量权内行政管理都是合法的,但不一定合理。为使得合理性有衡量标准,《全面推进依法行政实施纲要》提出三个标准:一是行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;二是所采取的措施和手段应当必要、适当;三是可以采用多种方式实现行政目的的,应当避免采用损害当事人权益的方式。

3. 程序正当

行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责,与行政管理相对人存在利害关系时,应当回避。其具体要求是:

(1)行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开。

(2)行政机关实施行政管理,应当注意听取公民、法人和其他组织的意见。

(3)行政机关实施行政管理,应当严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。

(4)行政机关工作人员履行职责,与行政管理相对人存在利害关系时,应当回避。

4. 高效便民

行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。其

具体要求是：

(1) 行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,不能超过法定时限。

(2) 行政机关实施行政管理,在不能超过法定时限的条件下,在法定时限内应当积极履行法定职责,提高办事效率。

(3) 行政机关实施行政管理,要提供优质服务,方便相对人。

5. 诚实守信

行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。其具体要求是：

(1) 行政机关实施行政管理,有义务公布应当公布的信息,因为诚实的基础是透明,因此公布应当公布的信息是诚实守信的必然要求。

(2) 行政机关实施行政管理,公布的信息应当全面、准确、真实,这是对公布信息的内容要求。如果公布的信息不全面、不准确、不真实,错误信息比不公布的危害更大,对诚实的破坏也更大。

(3) 信赖保护,即行政机关实施行政管理,非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当依照法定权限和程序进行,并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。诚实信用的社会体系,应当从政府做起,因此建立信赖保护有利于杜绝朝令夕改,防止随意行政。

6. 权责统一

行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责,要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。其具体要求是：

(1) 权力和责任是一致的,有权力必然有责任,政府不能只享有权力,不承担义务。

(2) 权力和责任是统一的,既是权力又是义务。

(3) 权责统一的目标是依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

三、行政执法制度

(一) 行政执法的概念和分类

执法行为的定义理解有广义和狭义两种。广义的执法行为是指国家机关、公民、法人或者其他组织执行法律的活动,狭义的执法行为是特指国家机关执行法律的活动。狭义的执法行为根据不同的国家机关又可以分为审判、检察、政府行政、军事等执法行为,其中政府的执法是行政执法。

行政执法按部门可以分为公安、工商、税务、交通等行政执法,按行为种类又可分为行政许可、行政处罚、行政强制等执法行为。

(二) 行政执法制度

1. 行政执法主体资格公示制度

行政执法由行政机关在其法定职权范围内实施,非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托,不得行使行政执法权;行政执法主体向社会公告;实行行政执法人员资格制度,没有取得执法资格的不得从事行政执法工作。

2. 行政执法依据公示制度

根据依法行政的要求,行政执法主体对执法依据、许可项目及依据、处罚的依据和程序等都进行了多种形式的梳理和公示。

3. 行政执法责任制

2005年10月28日《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》发布,提出了梳理执法依据,分解执法职权,界定执法职责的要求;提出了科学设定执法岗位,规范执法程序。要建立公开、公平、公正的评议考核制和执法过错或者错案责任追究制的要求;提出了要积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法。这为建