

第一章 绪论

一、道路运输行政管理职能的涵义

古典管理理论的奠基人之一法约尔将管理职能概括为计划、组织、指挥、协调与控制。后来发展为现代职能学派，又称程序学派或过程学派。实际上，这种管理职能只是从管理程序或步骤的角度提出的。法约尔在《工业管理与一般管理》一书中阐明，它是所有管理的共有职能。如果我们只从古典管理理论和现代职能学派的理论来理解管理职能，就不能解释政府职能，激励、沟通职能，宏观调控职能，行政服务职能等职能，道路运输行政管理职能也就没有研究的必要，只要按照规定的程序或步骤去做就行了。因此，研究道路运输行政管理职能，首先必须对职能、管理职能等的本质涵义有新的认识，不受传统管理理论对管理职能认识的局限。

1. 职能

所谓职能，我们认为乃是组织为了实现群体活动目标采取的行为方式。首先，它是人类行为方式，动物活动方式不能称为职能。其次，它是组织活动行为方式，个人行为方式不能称为职能。

在组织活动中，首先，组织活动目标不是某一个人可以实现的，它需要各个组织成员分工协作共同努力才能实现。这样人与人之间、人与组织之间、组织与组织之间就存在着责权的分工与责权关系的协调。组织中如何进行责权的分工与责权关系的协调就成为组织行为方式的首要内容。其次，任何组织从事活动都有具体的对象与内容，需要采取一定的基本方式（包括责权分工）方法或手段、程序或步骤才能完成。于是，组织行为方式又包括行为的基本方式、方法或手段与程序或步骤等内容。也就是说，无论在什

么样的责权关系中行使责权，无论行使什么样的责权，都需要采取一定的基本方式、方法或手段、程序或步骤。组织行为始终是社会性的，它比个人行为的社会性要强得多。责权关系由组织的社会性质决定我们将组织内部与组织之间的责权关系称为组织体制。那么，职能就是指受组织体制影响与制约的组织行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤。

2. 管理职能

组织中的工作按是否指挥他人这种方式可以分为两个大类，一是作业，即自己指挥自己的工作；一是管理，即自己指挥他人的工作。这样，职能就可以分为作业职能与管理职能。20世纪初，科学管理之父泰罗主张企业中管理者脱产，就是提倡将作业职能与管理职能分开作业职能是管理职能存在的基础，管理职能是作业职能有效行使的条件。

管理职能即组织管理行为方式。它是受组织管理体制影响与制约的组织管理行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤。

管理职能现在通行的定义是：管理者为了实行有效管理所必备的功能在物理学上，能是做功的能力。认为职能是功能，只是对能的机械解释，它忽视了对职的解释，忽视了对职和能的社会性与能动性解释。一般所使用的工具就具有功能。所以我们认为，将职能看成功能不妥。职是指承担的工作，包括职务、职责、职权；能是指承担工作的主观条件，包括能力、能量、能位。从管理的社会性与能动性来看待职能，它应是组织管理行为方式，包括了组织管理行为的基本方式、方法或手段、程序或步骤三个方面的内容。

3. 行政管理职能

管理职能可以按管理行为主体划分类型。按管理主体划分，有政府管理职能、企业、事业单位管理职能。

所谓行政管理，是凭借国家权力或者国家授予的权力进行的管理。因此，政府管理职能属于行政管理职能。政府机构有直线

机构与职能机构一般来说，政府直线机构管理是凭借国家权力进行的管理，政府职能机构的管理是凭借国家授予权力进行的管理。这样行政管理职能又可以分为政府直线管理职能与政府职能管理职能

依法建立的或经过政府批准建立的企业、事业单位，也具有国家授予的管理单位内部的权力，可以说也存在行政管理。但它们不是政府机构，相对于政府管理而言，这种管理不是行政管理。我们这里所说的行政管理职能，是专指政府行政机构行使的管理职能。

4. 道路运输行政管理职能

行政管理职能可以按管理对象划分类型。政府行政管理职能按所管的领域划分，有政府经济、政治、文化管理职能，社会、军事、科技、教育等管理职能。政府行政管理职能中的经济管理职能按所管的范围又可以分为综合管理职能与行业管理职能，综合管理的对象是整个经济领域，包括各行各业，行业管理的对象是具体产业。行业管理职能以产业为划分标准，可分为工业、农业、建筑、商业、交通、信息、金融等行业管理职能；交通行业管理职能又可分为铁路、公路（道路）、水路、航空、管道运输具体行业管理职能。

政府行政管理经济的直接对象可以是企业和经营者，可以是市场。计划经济体制，政府行政管理的直接对象是企业和经营者；市场经济体制，政府行政管理的直接对象是市场，通过市场间接管理企业和经营者。我国经济体制改革的目标是建立现代市场经济体制，并且已经有了重大转变，现在管理的直接对象是市场。

道路运输行政管理职能，是按管理主体和管理对象划分的职能。管理主体是道路运输行政机构，它属于政府行业职能机构；管理对象是道路运输市场，它属于交通运输行业市场。道路运输行政管理职能就是政府道路运输行政机构管理道路运输市场的职

能，属于政府职能机构的行业管理职能。

二、道路运输行政管理职能的研究对象

1. 管理职能类型

管理职能可以按管理主体、管理对象和管理体制划分类型，然而它们不是以职能的本质涵义为标准划分，管理职能的本质涵义是除管理体制之外的组织管理行为方式。组织管理行为方式有狭义、中义与广义之分。狭义的组织管理行为方式是组织管理行为的基本方式或基本形式，一般是只指组织管理行为的总体途径，如组织生产力与维护调节生产关系、进行分工与协作、实行调控与监控、制定战略与策略等。中义的组织管理行为方式包括组织管理行为所采取的方法或手段、程序或步骤等。广义的组织管理行为方式还包括管理责权关系即管理体制在内。我们所说的管理职能，其组织管理行为方式是中义。

管理职能按其本质涵义，可以划分许多类型。

(1) 按组织管理行为所采取的基本形式划分

管制职能与服务职能

对被管理者是加以管制还是提供服务，是管理的根本方式。它由管理的权力性质决定。不是被管理者授予的权力，而是管理者自己夺取或者谋取的权利，天然具有私有性质或者天然将异化为私有性质。这样的管理者对被管理者的权利必然是掠夺，毫无疑问会引起被管理者的不满，只能凭借手中的权力对被管理者采取管制的方式。由被管理者授予的权力是公共权力，被管理者可以授予也可以收回这种权力。管理者要得到被管理者的信任，继续行政，只能采取为被管理者提供服务的方式。管制管理方式即专制管理，服务管理方式亦即民主管理。

生产力组织职能与生产关系维护、变革职能

它们既可以说是按管理对象划分的职能，也可以说是按管理

方式划分的职能。管理如何着手，从组织生产力与维护一定的生产关系着手。生产力组织职能，指合理组织生产力，优化资源结构，提高组织活动质量与降低组织活动成本。生产关系维护、变革职能，包括维护、巩固、完善与变革一定的生产关系以至整个经济基础和上层建筑它们是管理的总体思路。

宏观职能与微观职能

宏观职能指从总体上着眼采取一定的手段对被管理对象进行调控，对被管理对象实行间接管理；微观职能指从具体上着手采取一定的手段对被管理对象进行监控，对被管理对象实行直接管理。

领导职能与协调职能

领导职能是管理者以身示范，凭借权力与非权力影响力，同被管理者一道工作，带领与引导被管理者完成所从事工作的方式。协调职能是管理者采取一定的方法与手段，协调工作中出现的人与人、人与物、物与物之间的各种关系，解决人与人、人与组织、组织与组织之间的利益与认识问题，以调动人与组织的工作积极性，解决人和组织对物或事的认识与技术问题，以使工作者和工作对象相适应，取得预期工作或活动效果的方式。

维持职能与创新职能

管理主体如何对待现状与发展的关系，是极为重要的组织管理行为方式。维持职能指管理者以维持现状为主的管理方式，其主要目标是保持稳定。创新职能指管理者以改变现状为主的管理方式，其主要目的是谋求发展。

(2) 按管理所采取的基本方法或手段划分

行政、经济、法律、教育职能

行政方法或手段是一种直接管理方式，指凭借行政权力直接发号施令，运用指示、指令、命令、决定、决议等来进行管理。经济方法或手段是一种间接管理方式，指依据物质利益原则，运用经济杠杆与经济方式来诱导被管理者。法律方法或手段是通过立法、司法与执法的方式管理被管理者。现代国家是法制国家，现代经济是法制经济，法律方法或手段是行政管理的主要方式，法律职能

是行政管理的主要职能。教育方法或手段是通过理想、道德、道理等来启发被管理者，使其认识到自身根本利益与长远利益，正确认识自身利益同社会公共利益和他人利益的关系，以激励、约束和规范被管理者行为

路线、方针、政策 行政规章、行政制度

行政方法或手段的具体形式 指示、指令、命令是一类 决定是第二类，决议是第三类。决议的内容一般表现为路线、方针和政策。所谓路线，如党的基本路线、群众路线等，乃是组织行为所应遵循的根本途径。所谓方针，如党的基本方针、教育方针等，乃是组织行为所应遵循的方向和目标。所谓政策，乃是组织为实现一定历史时期的路线与方针而制定的行动准则。路线、方针和政策三位一体，路线指导方针，方针指导政策，政策是落脚点。决定的内容除了某些具体工作外，一般是行政规章与行政制度。行政规章指政府职能管理部门依据法律法规和政策制定的下属组织具体行为规范，行政制度一般指组织内部行政管理制度，它约束的是组织内部人员它们都是运用行政权力进行管理的行政方法或手段，都具有对下属的直接支配性。当然这种直接支配，不是针对某一组织和个人，而是针对所有下属组织和个人。而指示、指令、命令等则是针对某一具体的组织和个人。

财政、金融、价格等调控职能

经济方法或手段的运用同样存在许多具体形式。它分经济约束方式和经济杠杆调控方式两个大类。经济约束方式包括经济责任制和经济合同制，它们是对被管理对象企业和经营者的直接管理，经济责任制是纵向管理方式，经济合同制是横向管理方式。

经济杠杆调控方式是间接管理方式，它通过财政支出和税收、金融、价格、工资、奖金与罚款等手段来进行调控。

政府对市场实行宏观调控的经济杠杆有财政、金融、价格等方法或手段，政府管理市场的职能又可以分为财政调控、金融调控、价格调控等职能。

④ 法律、法规

法律方法或手段的运用方式是法律和法规。一般来说，法律由立法机构制定。只要是宪法规定的立法机构就有立法权。如美国，联邦议会和州议会都有立法权，都可以制定法律。法规档次低于法律，不能违背法律，一般是只涉及到局部的较短时期的行为规范。我国省市自治区人大不能制定法律，只能制定法规，称为地方法规。国务院可以制定法规，称为行政法规。

宣传教育、直接教育

教育方法或手段可以分为宣传教育与直接教育两种方式。宣传教育的对象是普遍的，不针对某一具体组织和个人。直接教育是针对具体组织和个人的教育。

(3)按管理所采取的基本程序或步骤划分

管理职能按管理所采取的基本程序或步骤可以分为计划、组织、控制等职能。

计划职能

管理职能可以分为计划、组织和控制职能。计划涵义有广义和狭义之分。狭义计划是指依据决策制定具体行动方案。广义计划包括预测、决策和制定决策执行的行动方案。计划职能是指计划的广义。从管理程序分析，计划职能是管理的首要职能。

组织职能

组织指活动所需人、财、物和信息各项资源的筹集和合理配置，包括了分工协作、组织设计、人员配备、激励与沟通等。

控制职能

控制指为执行决策行动方案的行为制定标准、检查并衡量绩效、纠正执行行为同决策行动方案之间所产生的偏差。

2. 特殊职能影响因素

管理职能有基本职能和具体职能、一般职能与特殊职能之分。现行管理学教科书认为，生产力组织职能和生产关系维护与调节职能属于基本职能，计划、组织、指挥、监督与控制等职能为具体职能。生产力组织职能为一般职能，生产关系的维护与调节职能为

特殊职能。将生产力组织看成一般职能，是说它不分管理的社会性质与权力性质；将生产关系维护与调节职能看成特殊职能，是说它由管理的社会性质与权力性质决定。实际上，生产力与生产关系，可以说是所有管理的共同管理对象，从合理组织生产力和维护与调节一定的生产关系入手是所有管理的共同管理方式。如果我们将所有管理的共有职能看成一般职能，那么，特有管理的特有职能则是特殊职能。一般职能不分管理主体与管理对象。特殊职能首先由不同的管理主体与管理对象决定。

道路运输行政管理职能，管理主体是道路运输行政管理机构，管理对象是道路运输市场。它属于特殊职能。

一般职能从特殊职能中抽象出来，特殊职能是一般职能的体现。特殊职能的主要表现，一为一般职能的侧重点。如管理的方法或手段 学校管理同样要采用行政、经济、法律与教育手段 但主要是采用教育与行政手段；如国家对市场的管理方式，同样要采用宏观管理与微观管理方式，但以宏观管理为主。二为一般职能的具体形式。如国家对整体市场管理的主要方式是宏观调控，而行业管理职能部门对行业市场管理的主要方式应是行业调控，行业调控是宏观调控的一种特殊表现形式。国家行政机构颁布行政规章，地方行政机构制订行政制度。

特殊职能受若干因素影响。

(1)管理主体影响

特殊职能首先由管理主体决定。一是主体的政治性质，如不同管理主体维护不同生产关系的职能；二是主体的工作性质，政府与企事业单位所具有的责任与权力不同，其管理的行为方式也必然不同。

(2)管理对象影响

特殊职能受管理对象与内容的影响。政府管理经济不同于政府管理政治，企业管理经营不同于企业管理生产。在同一管理对象内部还存在着主要对象问题。如经济既包括不同企业又包括不同市场，以管理市场为主同以管理企业为主就具有不同的管理方

式。

(3) 管理目标影响

管理主体和管理对象相同，其管理目标不同，管理方式也不同。如经济发展目标是速度，主要采取促使管理对象多快发展的方式；经济发展目标是效益，主要采取促使管理对象好省的发展方式。

(4) 管理体制影响

管理职能属于管理方式，然它不是根本的管理方式，根本的管理方式是管理体制。所谓管理体制，即管理主体与管理对象之间、不同管理主体（不同管理层次与同一管理层次的不同管理机构）之间的责权利关系制度。国家经济管理职能主要由经济管理体制决定。管理体制不同，主要管理对象与管理职能也不同。在计划经济体制下，政府直接管理对象是企业与生产者，职能是通过层层编制投入产出平衡表给每一个企业下达生产任务并组织完成；在市场经济体制下，政府管理对象主要是市场，职能是通过发挥市场机制在资源配置中的基础性作用来推动企业与经营者的生产经营活动。两种不同经济管理体制下国家行政管理机构具有不同管理职能。

3. 道路运输行政管理职能研究应该解决的问题

研究特殊职能 就是依据管理主体与管理对象、管理目标与管理体制 研究其应有的管理方式。

道路运输行政管理职能属于特殊职能。它不是政府直线机构的全面管理 而是政府职能机构的专门管理 不是综合职能机构的综合管理，而是行业职能机构的行业管理。它不是直接管理道路运输企业，而是主要管理道路运输市场。它的目的是培育、建设、规范与发展道路运输市场，促使道路运输市场的正常运行与健康发展。它的管理环境是市场经济体制。道路运输行政管理职能，就由道路运输行政机构行业主体性质，道路运输市场对象，培育、建设、规范与发展道路运输市场目的，市场经济体制等因素决定。

研究道路运输行政管理职能，就是研究政府道路运输行业行政机构在市场经济体制下为了实现管理目的如何管理道路运输市场的特殊职能。

(1) 研究市场经济体制下的行政管理职能

这种职能同计划经济体制和非行政管理比较，也属于特殊职能，对于道路运输行政管理来说却是共有职能。我国市场经济体制还在建立之中，市场经济体制下的行政管理职能应该是什么样的职能，当前仍然需要借鉴发达国家经验，结合我国实际情况探索。只有首先明确市场经济条件下政府管理市场的一般职能，才能研究它在道路运输行政管理中应该如何体现。国家对市场管理的方式是宏观调控与微观监控，道路运输市场管理方式能否采用宏观调控和微观监控的方式？国家宏观调控的经济手段是财政、金融、价格等，道路运输行业管理同国家宏观调控是什么关系，道路运输行政管理能否采取财政、金融、价格等调控手段？几千年来，政府行政管理都是管理者对被管理者的管制，并且这种影响在我国根深蒂固，现在要提倡服务管理，它在道路运输行政管理中又如何体现？这些是道路运输行政管理职能研究必须解决的问题。

(2) 研究道路运输市场管理的具体内容

管理对象与管理内容是相对而言的，管理内容是管理对象的分析，管理对象是管理内容的综合。管理内容与管理方式也是相对而言的。管理哪些具体内容也就是管理从哪些方面入手。管理道路运输市场，到底具体管些什么？它是道路运输行政管理职能研究首先应该解决的问题。

(3) 研究对不同管理内容的具体管理方式

不同管理内容如同不同管理对象一样，也存在不同管理方式。如管理道路运输市场供求关系，应不同于管理道路运输市场行为方式。管理不同道路运输市场内容应该采取什么管理方式，就成为研究道路运输行政管理职能应该解决的又一重大问题。

(4) 研究如何实行职能转变

当前道路运输行政管理不是没有职能，而只是说我们现有没

能没有摆脱计划经济体制的影响。研究道路运输行政管理职能就是要研究道路运输行政管理职能如何由计划经济体制向市场经济转变。管理体制是管理的根本方式。市场经济体制政府管理的对象是市场，通过市场对企业和经营者实行间接管理；计划经济体制政府管理的对象企业，政府直接对企业和经营者进行管理。采取什么途径使得直接管理转变为间接管理，就成为研究道路运输行政管理职能不可缺少的一个环节。

管理体制关系到管理的社会性质与权力性质。在道路运输行政管理中，如何体现权力的公益性质，如何使管理者真正是被管理者的公仆，为被管理者服务，也成为研究的重要内容。

三 道路运输行政管理职能的研究方法

1. 以行政管理理论为指导

道路运输行政管理属于具体的行政管理，不能违背一般的行政管理原理与方法。在研究道路运输行政管理职能中，要注重贯彻运用现代国家行政管理理论，如宏观调控、行政服务、依法行政等。要注重行政管理理论创新，如我们提出了行业调控、微观监控等。

2. 以道路运输市场发展及其管理实际为出发点

研究道路运输行政管理职能，要依据道路运输市场及其发展的当前状况与今后发展趋势，依据当前道路运输行政管理职能现状，有的放矢。为此，必须分析我国当前道路运输市场发展需要，了解今后道路运输及其市场发展趋势，明确现有职能哪些符合管理目标，哪些同管理目标相违背。

3. 以市场经济体制为核心

我国道路运输行政管理职能存在的种种问题，除了受传统政

治体制影响外，主要是受原有计划经济体制影响。研究道路运输行政管理职能的根本任务，就是要将其从计划经济体制向市场经济体制转变。为此，我们提出了市场经济条件下完善的道路运输行政管理职能系统应有三大职能，即行业调控、微观监控与行政服务。行业调控是主要职能，微观监控是补充职能，行政服务是不可缺少的职能。行业调控职能贯穿间接管理原则，通过政策、规划与法规的方式来协调道路运输市场内外关系，实现供求总量与结构的平衡与发展。微观监控职能包括市场准入与市场监督管理职能。市场准入管理要贯穿政企分开、政事分开原则，尽量减少政府对道路运输市场准入的行政审批，充分发挥市场机制的调节作用；市场监督管理要贯彻依法行政原则，行政服务职能要贯穿管理就是服务的原则。

4. 以发达国家为借鉴

发达国家如美、日等国，道路运输发达，道路运输行政管理先进，其经验值得我国借鉴。他们的道路运输行政管理职能是我们研究的重要参考。如他们以运输安全为政策调控重点，准入条件科学、宽松，监督处罚严厉，但通过诉讼的平等法律形式进行等。当然借鉴不是照搬，要依据我国实际采用适当的形式将其精华加以应用。

四. 道路运输行政管理职能的研究意义

1. 实践意义

我国现正处于社会主义市场经济的快速发展时期。市场的运行与发展，一是靠市场机制的推动，二是靠政府的管理。在市场机制还不成熟与完善的情况下，市场机制的培育也离不开政府的管理。规范道路运输行政管理职能，是建设与规范道路运输市场，促使道路运输市场正常运行与健康发展的前提条件。改革开放以

来,我国道路运输行政管理职能已经有了许多变化,在改革中取得了显著成绩,但仍然还不完全适应道路运输市场发展的需要。在道路运输市场形成阶段,如何促进道路运输市场主体形成、创造平等竞争环境、加强法制建设、培育道路运输市场机制,现有的道路运输行政管理职能还不明晰与完善;在道路运输市场的运行与发展过程中,如何充分发挥市场机制的积极作用,克服其消极作用与缺陷,现有的道路运输行政管理职能还存在着诸多问题。道路运输市场是国家整体市场的重要组成部分,在交通运输市场中具有举足轻重的地位。我国已经加入 WTO 外资道路运输企业已经进入并且还将继续进入。面对国际道路运输市场竞争,我们如何进行道路运输行政管理,充分发挥政府道路运输行业管理职能,是必须认真对待的大事。因此,研究道路运输行政管理职能,规范道路运输行政管理行为,对于建设与规范我国道路运输市场,应对今后复杂的道路运输行政管理形势,具有重大的现实意义。

2. 理论意义

道路运输行政管理属于政府行政管理。以前,我国实行的是计划经济体制,国家对经济的行政管理理论许多已不适应市场经济条件下的行政管理。研究道路运输行政管理职能,可以探索新的行政管理理论。

道路运输行政管理属于政府行业职能部门的管理。市场经济体制下,政府行业职能部门应该行使哪些职能,如何行使职能,它同政府综合职能部门的关系怎样处理?这些问题的研究不仅对于道路运输行业,而且对于整个交通运输行业以至所有存在行业主管职能部门的行业,应该说都有一定的指导意义。

第二章 我国道路运输行政管理职能现状

我国道路运输行政管理职能现状，是我们研究市场经济条件下道路运输行政管理应有职能的依据。只有深刻认识道路运输行政管理现有职能同市场经济条件下道路运输行政管理需要的差距，才能明确市场经济条件下道路运输行政管理应有职能。

我国道路运输行政管理职能变革

1978 年改革前我国道路运输行政管理职能围绕计划经济体制确定，交通部门对公路运输生产单位实行直接管理。当时的公路运输生产单位是政企合一组织，小社会性质，每省一个或两个，各地市、县公路运输单位是它的分支机构。那时道路运输行政管理职能就由这种政企合一的公路运输组织行使，主要职能是制定公路运输发展计划与进行公路运输生产组织。党的十一届三中全会确定国家实行战略转移，提出了以经济建设为中心，坚持四项基本原则与改革开放的战略方针，我国道路运输行政管理职能也随之开始变革。

1. 部门管理体制下的变革

1978 ~ 1987 年，我国经济管理体制改革取得了很大进展。1984 年中共中央作出了《关于经济体制改革的决定》，其中提出了由部门管理向行业管理转变的问题，随之交通部下文强调行业管理。但由于打破传统部门管理有一个过程，这一时期的道路运输行政管理职能变革仍然没有突破部门管理格局。

(1) 管理对象扩展到多种经济成分

从党的十一届三中全会开始，我国个体经营者与私营企业开

始出现，党的十二大正式确定了多种经济成分在经济发展中的地位，我国道路运输行业便出现了许多个体营运户和私营企业。他们从事道路运输由政府运输管理部门审批，由此出现开业停业管理，并且工作量逐年增加，道路运输行政管理部门开始履行公路运输准入管理职能

(2) 道路运输管理主体开始明确

1985 年前后，各省政企合一的公路运输生产组织先后一分为二，建立了公路运输管理局，地市为科或处，县为所，它们的职责是从事公路运输行政管理，成为道路运输行政管理主体；另一部分则是省公路运输总公司，地市为公司，县为分公司，成为公路运输企业。这些国有与集体公路运输企业，成为道路运输行政管理的主要对象。

(3) 指令性计划减少

改革前，政企合一的公路运输生产组织，实行的全部是指令性计划，一年一度的开春计划工作会议，发布指令，并进行人财物的分配。政企从组织机构上分开之后，在国家实行计划经济为主，市场调节为辅的大气候下，逐步减少了指令下达的运输生产任务。许多运输企业下放，由中央到省，由省到地市，由地市到县。

2. 行业管理体制下的变革

部门管理的对象是全部门，不论行业。交通部门管理的对象除了公路、水路运输外，还包括相关行业，如汽车、船舶制造、公路建设与航道维护，以及相关的科技、教育、医疗、宣传、商贸、生活服务等等，它们实际上属于其他行业。这样交通部门管了非交通行业的事，管的面过大而其他部门的企事业单位，一般都有自己的运输工具和运输组织，尤其是公路运输工具与组织。这样公路运输管理部门又没有管到本行业应管的对象，所管的运输范围非常狭小。1987 年我国全社会货运量为 711424 万吨，专业公路运输 79134 万吨，只占 11.12%。部门管理造成的行业分割阻碍了公路运输行业发展。1987 年中共中央第十三次代表大会提出了建立

《有计划的商品经济体制》加快了我国经济体制改革步伐 由部门管理向行业管理转变正式得以实施。20 世纪 90 年代前后可视为我国行业管理的开始。行业管理的对象是全行业,不论部门。我们将 1987 年到 1992 年这一时期公路运输行政管理职能变革称为行业管理体制下的变革。

(1) 不再管理企业生产经营活动

这一时期,国家实行“有计划的商品经济体制”。计划主要是国家的经济与社会发展计划,而企业生产主要由价值规律调节,企业成为经营管理单位。实行公路运输行业管理,公路运输行政管理机构成为行业管理机构,管理范围空前扩大,也不再有时间 and 精力管理企业的生产经营活动。

(2) 开始明确道路运输行政管理对象

1986 年 12 月,交通部和当时国家经委共同颁布了《公路运输管理暂行条例》对道路运输开业停业以及客货运、运输服务、汽车维修、车辆、单证、价格、运管费征收与使用、监督检查与处罚等作了规定,成为道路运输行业管理规范,使得道路运输行政管理对象开始明确。这一条例沿用至今,在道路运政管理史上发挥了重要作用。

(3) 开业停业管理与规费征收职能强化

由于交通部继续深入贯彻“国家、集体、个人三个一起上、三个一起干以缓解公路运输紧张状况”的方针,个体车辆迅速增长,大量企事业单位车辆参加营业性运输,使得开业停业行政审批与规费征收成为经常性的工作。

(4) 开始制定运输法规

1986 年 12 月《公路运输管理暂行条例》颁布对公路运输经营条件、收费标准和运输管理作出了规定,是我国道路运输法规制定的开始。此前交通部虽然也颁布过许多规定、条例,但整个社会法制意识淡薄,法律、法规、行政法规、地方法规等概念不明确,只能视为行政决定或规定。随后交通部出台的道路运输法规逐年增多。

3. 市场管理体制下的变革

若将部门管理看成计划经济体制下的一种行政管理模式，那么行业管理则是由计划经济体制向市场经济体制过渡时期的行政管理模式。1992 年党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标，政府行政管理的主要对象开始由行业转向市场。因此我们将 1992 年至今这一时期的道路运输行政管理职能变革称为市场管理体制下的变革。管市场不是不管行业 而是通过培育、建设市场来促使全行业的发展。部门管理因国务院工业各部的撤消大大削弱 然当前行业交叉的现象依然存在 公路运输行业管理远未到位，道路运输行政管理机构集中精力管理市场存在难度。但道路运输行政管理部门仍然做了大量工作，使管理职能向适应市场经济转变开始迈开步伐。

(1) 依法行政观念产生

1995 年前后 各省、市、自治区先后通过其人大立法 制定了《道路运输管理条例》地方法规 成为各省市自治区各级政府道路运输管理部门的执法依据。交通部颁发的道路运输行政法规增多 据统计 1992 年至今，交通部颁布的各类行政法规已有 80 多项。这些法规涉及到道路客货运输、汽车维修、运输服务等各个市场管理 涉及到市场准入、价格、竞争等管理内容与管理规范。各级道路运政管理机构在管理中都已经基本具备按运输法规办事的观念。

(2) 履行道路运输市场管理职能开始

1997 年 1 月 交通部颁发了《“九五”期间培育和发展道路运输市场规划》 提出了分层次、有重点地培育和发展道路运输市场的任务 对客运、货运、汽车维修、搬运装卸、运输服务等各个市场的建设作出了规划；对于加强道路运输市场宏观调控和运政管理，加强法制建设与运政管理队伍建设等各项工作制订了措施。这一规划的制定及其以后一系列法规的出台，是我国道路运输行政管理履行市场管理职能的开始。