

交通行政执法人员岗位培训系列教材

Daolu Yunzheng Guanli

道路运政管理

交通部教育司组织编写

交通行政执法人员岗位培训教材编审委员会审定

人民交通出版社

内 容 提 要

本书全面讲述了当前在实行市场经济体制改革的形势下,道路运政执法人员应具备的专业知识,包括运政管理的目标、任务,管理的具体内容、原则、方法、手段、程序等;系统地介绍了旅客运输、货物运输、汽车维修、搬运装卸、运输服务、汽车驾驶员培训及汽车综合性能检测等管理基本知识;道路运输开业、停业、年度审验及办理牌、证、照的程序和方法;从业人员的培训与管理、车辆技术管理、运输价格、票据、单证、统计、市场监督检查等方面的有关规定。

本书可作为道路运政执法人员岗位培训教材,也可供有关业务人员参考。

前 言

本书是交通部教育司委托四川省交通厅根据交通部印发的《交通行政执法人员三年岗位培训规划》和《交通行政执法人员岗位培训教学大纲》结合道路运政人员岗位规范和道路运政执法工作的实际编写的。全书主要介绍道路运输行政管理的有关业务知识、管理内容和管理方法,旨在帮助广大运政管理人员掌握有关道路运输行政管理和市场管理的知识,是教育运政执法人员依法行政的主要教材之一。

本书编写的主要依据和素材,既结合了我国近10年来道路运政管理的有关法规和工作实践,也吸收了部分省市和其他教材的有关资料,重点突出了道路运输行政管理的内容,道路运输的生产组织管理、企业管理等内容没有纳入。本教材的编写注意了统一性和超前性,但也考虑到全国各地发展不平衡的实际情况,主要将一般性、普及性和条款性的内容提供给大家,各地可以根据实际情况进行充实、补充。

编写工作得到了四川省交通厅、省运管局、省交通干部管理学校、重庆交通学院的大力支持,同时也得到了山东、广东、广西、甘肃、江苏、安徽、江西、河北、河南、山西、湖南、大连、南京等省市运管部门的支持。交通部公路管理司组织教材编审组对教材进行了审查,提出了重要的修改意见。主审为郭生海,参加审定的人员有:王盈嘉、邵振一、何云修、徐亚华、刘美银、刘保新、薛文绍、徐通发、周家俊、元传代等同志。何坚、罗关洲、于永成等同志也参加了本书的修订工作。在此对他们表

示衷心的感谢。

本教材共分十八章,主编刘健民,主要撰写人员有:刘健民(第六、八、十二、十四、十六章),张发均(第五、十一、十三章),马维跃(第一、二、七章),梁雄跃(第九、十章),钟林(第十五、十七、十八章),张宏(第三、四章),由刘健民负责总编纂。

由于本书编写时间比较仓促,担任编写、审查的人员理论水平和实践经验所限,不当之处在所难免,敬请各位教员、学员和广大读者批评指正。

1997年7月10日

目 录

第一章 道路运政管理概论	1
第一节 道路运输概论	1
第二节 道路运输市场管理概论	4
第三节 道路运政管理概论	12
第二章 道路运政管理的机构与职责	26
第一节 道路运政管理的机构	26
第二节 道路运政管理的职责	29
第三节 道路运政管理的队伍建设	35
第四节 道路运政计算机运用与管理	41
第三章 道路运输业的开业与歇业	45
第一节 道路运输业的开业管理	45
第二节 道路运输业年度审验管理	50
第三节 道路运输业的变更、歇业和停业管理	54
第四章 道路运输业的证牌管理	57
第一节 道路运输业经营许可证管理	57
第二节 道路运输证(营运证)的管理	59
第三节 客运线路标志牌管理	62
第四节 出租车标志管理	63
第五节 危险品运输标志管理	66
第六节 汽车客运站等级牌管理	67
第七节 汽车驾驶员培训证、照管理	69
第五章 道路运输从业人员的培训及管理	73

第一节	道路运输从业人员培训及管理的必要性	73
第二节	道路运输从业人员岗位培训	75
第三节	道路运输从业人员岗位培训和考核的实施	79
第六章	道路旅客运输管理	82
第一节	道路旅客运输管理概述	82
第二节	道路班车客运的管理	85
第三节	道路包车客运的管理	92
第四节	道路旅游客运的管理	94
第五节	道路出租车客运管理	96
第六节	道路旅客运输的质量管理	98
第七章	道路货物运输管理	101
第一节	道路货物运输管理概述	101
第二节	道路货物运输的货源管理	103
第三节	零担货物运输管理	105
第四节	集装箱运输管理	107
第五节	道路危险品货物运输管理	111
第六节	道路大型物件运输管理	114
第七节	鲜活货物运输管理	115
第八节	搬家运输管理	116
第九节	道路禁运与限运货物管理	117
第十节	道路货物合同运输管理	119
第十一节	道路货物运输质量监督	121
第八章	出入境汽车运输管理	125
第一节	出入境汽车运输概述	125
第二节	出入境汽车运输开业和审批程序	125
第三节	出入境汽车运输要求和单证	126
第四节	出入境汽车运输管理	129
第九章	汽车维修管理	132

第一节	汽车维修管理概述	132
第二节	汽车维修业开业条件	144
第三节	汽车维修合同管理	147
第四节	汽车维修费用结算管理	150
第五节	汽车维修质量管理	158
第十章	道路运输车辆技术管理	165
第一节	车辆技术管理概述	165
第二节	车辆技术管理的内容和措施	166
第三节	车辆改装、改造、更新和报废的管理	172
第十一章	汽车综合性能检测站管理	174
第一节	汽车综合性能检测站概述	174
第二节	汽车维修诊断检测	177
第三节	汽车维修质量检测	179
第四节	汽车综合性能检测站的管理	180
第十二章	道路搬运装卸管理	186
第一节	搬运装卸概述	186
第二节	搬运装卸的分类	189
第三节	搬运装卸的管理	190
第十三章	道路运输服务业管理	193
第一节	道路运输服务业的组成及特点	193
第二节	道路运输服务业开业条件	197
第三节	汽车站的管理	199
第四节	客货联运的管理	205
第五节	运输服务业的其它服务项目管理	208
第十四章	机动车驾驶员培训	213
第一节	机动车驾驶员培训的概念及特点	213
第二节	机动车驾驶员培训管理的指导思想及原则	
	216

第三节	机动车驾驶员培训学校(班)管理·····	219
第十五章	道路运输价格和票据管理·····	224
第一节	道路运输价格概述·····	224
第二节	道路运输价格分类及计算·····	227
第三节	道路运输价格管理·····	231
第四节	道路运输票据管理·····	236
第十六章	道路运输管理费的征收与管理·····	240
第一节	道路运输管理费的征收·····	240
第二节	道路运输管理费的使用·····	241
第三节	道路运输管理费的管理·····	242
第四节	道路运输管理费的审计·····	243
第五节	其它委托代征税费的管理·····	244
第十七章	道路运输行业统计·····	246
第一节	道路运输行业统计概述·····	246
第二节	道路运输行业统计的指标分组·····	250
第三节	道路运输行业统计的基础工作·····	259
第十八章	道路运输的监督检查·····	261
第一节	道路运输市场监督检查·····	261
第二节	道路运输行政处罚·····	265
第三节	道路运输执法工作监督检查·····	271
第四节	道路运输商务纠纷的调解与处理·····	272

第一章 道路运政管理概论

第一节 道路运输概论

一、道路运输概念

道路运输 是指在公共道路上使用汽车或其他运输车辆从事旅客或货物运输及其相关的业务活动的总称。道路运输的概念应从以下几个方面加以理解。

1. 公共道路界定

公共道路是指城市、城间、城乡间、乡间能行驶汽车的所有道路。这样界定和理解道路运输范围 是道路运输行业的特点和要求所决定的。道路运输具有连续、贯通的特点和要求 , 道路运输经济活动是城乡各种道路运输经济活动的综合反映 是一个完整的运输生产过程。

2. 道路运输的基本构成

道路运输业作为一个相对独立的行业 主要由直接从事客、货运输的物质生产活动和为运输生产活动服务的车辆维修、搬运装卸、运输服务构成。

3. 道路运输的分类

道路运输涉及的范围很广 运输活动相当复杂 ,有很多层次的不同分类标准 例如从运输的对象来看 ,可以分成旅客运输和货物运输 ;从服务性质来看 ,可以分为社会提供劳务、发生各种费用结算的营业性运输和为本单位或个人生产活动服务、不发生费用结算的非营业性运输 ;从运输工具分 ,可以分

成由摩托车、拖拉机、汽车等构成的机动车运输和由人力板车、三轮车等构成的非机动车运输。

二、道路运输的特点

道路运输与其他运输方式相比,具有以下特点:

(1)机动灵活、运输方便。道路运输在运输时间上,可以随时调度,装车和起运具有较大机动性;在运输空间上,可以进行长、短途运输,可以深入到广大的城镇和农村、工厂、车站、码头等;在批量上,既能满足大批量的运输,又能满足零散、小批量的运输。

(2)点多面广、流动分散。道路运输是一种地区性的“面”上的运输,由于公路网密布全国城乡,覆盖区域大,全国所有县城和90%以上的乡镇及80%以上的行政村都通了公路,城市市区也形成了道路网络。因此,道路运输能满足各种需要。

(3)送达速度快,可实现“门到门”的直达运输。道路运输可以做到取货(接客)上门,送货(送客)到家,实现“门到门”直达运输,减少中转环节和装卸次数,送达速度快。

(4)原始投资少,资金周转快,回收期短。道路运输投入较低,原始投资回收期短,运输的资本周转快。

(5)运量小,运输成本相对较高。

三、道路运输的地位和作用

道路运输是交通运输的重要组成部分,在国民经济活动中影响着生产、流通、分配和消费各个环节,它对人民生活和国防建设都起着重要的作用。

1. 在城市中的作用

城市作为国家的政治、经济和文化中心,人口密集、客货流量大,一般都是行政、商业、物质生产部门的集中地,存在着生产者与消费者之间、企业之间、不同行业之间、不同部门之间的广泛联系,这些联系都必须借助于四通八达的道路运输

来沟通 ,以确保城市活力。道路运输与其他运输方式一起构成城市交通枢纽 ,发挥城市对外辐射作用。发达的公路交通是城市现代化的重要标志。

2. 在社会再生产过程中的作用

作为交通运输的重要组成部分的道路运输活动贯穿于社会再生产的全过程 ,为生产、分配、交换、消费服务。道路运输以其自身的优势 ,为工业、农业、商业以及国民经济的各个部门不断运送着原材料、半成品及产品 ,使物流、技术流、人流和信息流在国民经济各部门中有序的运动 ,有力地保证了工农业生产的正常运行和市场经济的稳定 ,起到了社会生产、流通、消费的纽带作用。

3. 在流通领域中的作用

道路运输担负着众多社会产品的流通任务。而流通时间的缩短 ,可相对地减少产品在流通过程中的数量 ,减少流通费用 ,这对整个社会来说 ,是一个很大的节约。缩短流通时间的重要手段之一就是发展现代化的道路运输。随着我国各大城市公路主枢纽站和现代化公路网络的形成 ,道路运输的作用越来越显著。

4. 在综合运输体系中的作用

道路运输具有的灵活性和深入性 ,在各种运输方式中起着纽带和桥梁作用 ,能把各种运输方式联结成网 ,成为一个分工合作协调发展的综合运输体系 ,确保运输业在经济和社会发展中的基础作用 ,并提高综合运输能力和综合运输效益。道路运输这种独特的作用 ,是其它各种运输方式所不能替代的。此外 ,车站、港口、码头等是城市与外部联系的重要基础设施 ,对城市的发展起着巨大的推动作用。

5. 在国防和战争中的作用

现代战争需要有现代军事装备和技术 ,而现代的军事装

备和技术又必须有发达的道路运输 形成快速的后勤支援来保证战争胜利和巩固边防。否则再先进的武器和正确的指挥 ,再多的训练有素的士兵 ,也无济于事 ,因此发达的道路运输是巩固国防的保障。

第二节 道路运输市场管理概论

一、道路运输市场的概念及功能

1. 市场的概念

市场是社会分工和商品生产发展的产物。市场概念的理解有广义和狭义之分。广义讲市场是商品交换关系的总和 是独立的商品生产者之间经济关系的体现。它反映社会生产和社会需求之间、商品可供量与有支付能力的需求之间、生产者和消费者之间、买方和卖方之间、国民经济各部门之间广泛的经济联系。狭义讲市场是指商品买卖的场所 ,如集市贸易市场、钢材市场等具体的市场形式。

2. 市场经济的基本特征

市场经济是指人们在从事商品生产、商品交换过程中 所形成的相互关系尤其是经济关系 通过市场联系起来并得到实现和表现。也就是说 市场经济是以市场为“导向” 或为“媒介” 的经济形式 强调一切经济活动都要经过“市场” 这个中间环节才能进行 并通过市场机制、利益原则引导资源的配置。市场经济一般具有以下特征：

(1)经济关系市场化。一切经济活动都直接或间接地处于市场关系之中 ,市场机制是推动生产要素流动和资源优化配置的基本力量。经济活动根据市场提供的价格信号和其它参数配置社会资源 ,决定为谁生产、生产多少、如何生产。

(2)企业行为自主化。企业是市场的主体 ,各类企业都具有商品生产经营所具有的全部权利 ,都自主地面向市场 ,所需

生产资料和生产成果按照等价交换的原则从市场取得和向市场提供,通过公平的竞争,优胜劣汰。

(3)宏观调控间接化。市场经济并不是放任自流,不要国家任何干预,政府的宏观调控是必不可少的。但政府应最大限度地减少对企业生产经营活动的直接干预,而主要利用各种经济杠杆对企业进行间接调控。

(4)市场秩序法制化。法律、法规是市场经济正常运转的基础。企业的生产经营活动和政府的宏观调控都要以法律、法规为依据,都要置于法律、法规的监督之下。

3. 道路运输市场的功能

道路运输市场是社会主义市场的重要组成部分。对道路运输市场的理解也可以从广义和狭义两个方面加以把握。广义讲道路运输市场包括运输活动各方在交易所产生的经济活动和经济关系的总和,即不仅包括运输营业场地、运输代理机构等各种提供客位和吨位的场所,也包括运输产品的生产者和消费者之间、运输能力供给和运输需求之间、运输部门和其他部门之间的经济关系。狭义讲道路运输市场指为完成旅客和货物的空间位移而提供客位或吨位的场所,即运输需求方(旅客和货主)、运输供给方(运输业者)及运输代理者进行承托运交易的场所。道路运输市场的主要功能,首先在于实现运输生产者与消费者、买方与卖方的经济结合,实现运输商品(劳务)的价值和使用价值;其次是配置社会资源,通过市场机制调节道路运输部门与国民经济其他部门及道路运输部门内部的经济关系和行为,实现运输供给总量及结构与整个国民经济发展的基本平衡,最终实现运输资源的优化配置;再次,提供运输供求信息。市场是交换的场所,是连接生产和消费的纽带,所有供求方面的信息都可以在市场得到。

二、道路运输市场机制

培育和发展市场机制是社会主义市场经济发展的关键。坚持市场取向的改革,其实质在于变行政命令配置资源为市场机制配置资源。只有建立了市场机制,企业才有可能在公平竞争的环境中,自主地根据市场价格决定产出结构,安排购销关系和作出投资决策。也只有建立了市场机制,政府的宏观调节手段和经济政策导向才能够有效地发挥作用。因此,建立和完善道路运输市场机制是道路运输市场的客观要求。

1. 道路运输市场机制的概念

市场机制是指市场中各个组成部分的相互关系以及其中所发生的各种变化过程的性质和相互联系,也就是人们在从事商品生产和交换过程中所形成的相互关系,尤其是经济关系。所有这些关系都是通过市场这只“看不见的手”来实现的。市场机制的运作,使各种商品、劳务和要素通过相对价格反映它们的稀缺程度。道路运输市场机制则是指运输经营者和运输消费者在运输市场上发生的相互关系,也就是说,市场上发生的各种运输经营活动及各种变化均是市场机制发生作用的结果。

2. 道路运输市场机制的构成

市场机制主要包括价格机制、供求机制、风险机制和竞争机制等。

(1) 价格机制。价格机制是指运输的供给与需求同价格的有机联系和运动。供求对比变化,引起价格变化,价格变动又引起供求变化。正是在这种联系和波动中,供求趋向一致,价格与价值趋于一致,价值规律的要求才得以实现。价格可以促进运输经营者降低成本;可以促进不同运输产品的经营者调整生产方向;可以促进经营者调整车辆结构和技术进步;价格机制又是宏观调控的重要手段;价格对于消费者是选择和改

变需求结构的信号等。

(2) 供求机制。供求机制是供求双方矛盾运动的平衡机制,价格和竞争机制的作用离开供求关系均不复存在。供求机制作用于价格价值的关系之间,价格与价值的背离程度,要看供求的平衡或差异程度的大小。供求关系与价格的内在联系有:一是供求关系的变化导致市场价格的涨落,而市场价格涨落又刺激供求的增减;二是供求都是变量,它们的变动受很多因素影响;三是供求平衡是偶然的,不平衡是经常发生的。

(3) 竞争机制。竞争机制是道路运输市场的动力机制,其核心是追求利润的最大化。竞争机制的作用不是独立的,它同价格机制、供求机制相互作用、相互影响。竞争的主要手段是价格竞争及争夺先进的技术和人才。竞争机制充分发挥作用的结果是优胜劣汰。因此竞争机制是市场机制的基本要素和重要组成部分,没有竞争,市场机制就难于发挥作用。

(4) 风险机制。是指在市场经济条件下,任何一个经济主体都面临盈利、亏损、破产的可能,都必须承担相应的利益风险。风险是以利益的诱力和破坏的压力作用于经营者,经营者一旦没有利益风险,也就失去了动力和压力。因此,风险机制是极为重要的市场机制。按照市场需要安排生产经营活动,通过风险机制的作用迫使经营者改进管理,提高质量,获得较好的经济效益。

3. 道路运输市场机制的特点

(1) 关联性。道路运输市场内每一个机制的作用,都会波及其它机制发生连锁反应,并要求其它机制协调配合。例如,车辆多,货源少,必然导致价格下浮;价格下浮又会导致利润减少;利润下降又会引起投资方向变化;投资方向变化又引起车辆和货源的变化。所有这些又与市场信息传递密切相关。如

此循环往复,使市场在失衡——平衡——再失衡——再平衡中运动发展。

(2) 制约性。它是通过对进入市场的各个经济主体的经济利益产生影响而发挥作用的,例如竞争机制使运输生产经营者随时感受到获取利益的动力和被淘汰的压力,从而努力改善经营,提高运输质量,选择先进车型设备,采用先进技术,提高效率,降低成本,增加效益,以求在市场竞争中处于优势地位。

(3) 客观性。每一种机制作用的发挥,都要受到一定客观条件的制约,不具备一定的客观条件就不能发挥作用。例如,价格机制要发挥作用,主要条件是价格和价值背离的程度和区间,由于很长一段时期,我国道路运价一直未变,在国营运输企业欲变不能的情况下,一些个体经营者就采取给回扣等变相压价的方法争夺货源,造成不平等竞争。因此,竞争机制就不可能发挥作用。

(4) 动态性。市场机制的要素是在不断变化中发生作用的,只有及时根据市场变化来调控市场机制作用的方向,才能保持市场协调发展。例如,在放开搞活之后,不少个体运输拥到城市和干线,使城市运力供大于求、货源紧缺,而广大乡镇有货有客无车。有的地区采取鼓励个体运力“车头向下”,采取调整价格、税率、费率的办法,实行乡镇短途运输高运价、低税费,城间干线高税费、低运价,促使大批农村个体运力自动返回本乡镇经营,既提高了经营者收入,又缓解了城市和农村运输市场出现的矛盾。

4. 建立道路运输市场运行机制的途径和方法

建立道路运输市场运行机制的途径和方法主要有以下几个方面:

(1) 实行政企分开,特别是对大中型国营运输企业按现代

企业制度进行改革,使产权关系明晰化,以及由产权关系而产生的其他重要问题的法规化。

(2)构筑道路运输市场的法律基础。运输市场是一种社会关系,为了保持这种社会关系的经常性、稳定性,就要借助于法律手段使之制度化和规范化。

(3)建立合理的道路运输市场价格机制。价格是市场供求关系的晴雨表,没有合理的运价,道路运输机制就不可能真正发挥作用。

(4)加强道路运输市场的宏观调控。凡进入市场的经营业户,均应严格审查其经营资格,符合条件的方可进入市场;建立与完善有关部门对道路运输市场管理的合力,尽快解决政出多门、力量分散的问题。

(5)加强道路运输市场的服务系统。包括运输基础设施、中介结构和信息服务系统等。建立与完善道路运输交易场所,使市场有形化、实体化。

三、道路运输市场的宏观调控

在培育和发展社会主义道路运输市场过程中,要正确认识市场调节和宏观调控是保证道路运输市场活而有序的不可缺少的手段。搞市场经济还是要讲两只手:一只“看不见的手”——市场机制能有效合理地配置资源;另一只则是“看得见的手”——政府的调控和管理能充分有效地利用资源。两者互补并存才能有利于实现资源优化配置。

政府对道路运输市场管理包括两个大的方面,一个是间接的宏观调控,另一个是直接的微观管理。间接的宏观调控就是根据保障社会运力总供给与运输总需求基本平衡的要求,根据国家的产业政策,通过对道路运输市场的综合分析,运用经济的、法律的、行政的手段,对运输市场主体交易行为进行指导和管理。而直接调控就是运政管理机关对各类运输市场