

第一章 道路运政管理概论

第一节 道路运输概述

一、道路运输概念

道路运输，是对在公共道路上使用汽车或其他车辆从事道路旅客或货物运输及其相关业务活动的总称，具体包括道路旅客运输、道路货物运输、机动车维修与综合性能检测、道路搬运装卸和道路运输辅助服务。准确理解道路运输的概念应注意以下几点：

1. 公共道路所指范围

道路运输作为一个完整的运输生产过程，具有连续作业的特点和要求 因此这里的公共道路泛指城市内、城市间、城乡间、乡村间能行驶汽车和其他车辆的所有道路。

2. 道路运输基本构成

道路运输是一个大的概念，不单指道路旅客运输和道路货物运输，还包括为道路旅客运输、道路货物运输服务的车辆维修、搬运装卸、运输辅助服务等。道路运政管理机构负责对广义上道路运输实施行政管理，这既是历史形成的，也是实施道路运输行政管理的内在需要。

3. 道路运输分类

道路运输依标准不同，而分类各异。如从运输的对象来看，可以分成道路旅客运输和道路货物运输；从服务性质来看，可以分为进入道路运输市场为社会提供劳务的经营性公用运输和为本单位或个人生产生活提供服务的自用运输 即非经营性运输 从运输工具分 可以分成由汽车、拖拉机、摩托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

道路运输是综合运输体系中的一部分，目前在综合运输体系中的作

用和地位已越来越重要，完成的客运量、旅客周转量、货运量多年以来已居几种运输方式之首，为国民经济的发展和满足人民生活需要做出了巨大贡献，同时由于是劳动密集型产业，因此也为社会就业提供了大量的岗位。与铁路、水运、航空、管道运输方式相比，道路运输的主要特点为：

(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 and 起运 具有较大机动性 在运输空间上 长、短途均可 因此可以深入到广大的城镇和农村、工厂、车站、码头等地 在批量上 既能满足大宗货物的运输 又能满足零散、小批量的运输 在班次安排上 班次多、密度大，既可满足旅客随到随走，又能根据客流变化随时增开加班车和包车。

(2)点多面广、流动分散。与航空运输的点与点之间或铁路运输以线为主的运输形式不同，道路运输是一种地区性的“面”上运输。由于目前公路网密布全国城乡，覆盖区域大，全国所有的县城、98%以上的乡镇和 91% 以上的行政村通公路，因此道路运输能满足各种需要。

(3)送达迅捷，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，是综合运输体系中唯一可以实现“门到门”直达运输的方式，可减少中转环节和装卸次数，送达速度快。

(4)可达性与可靠性高，服务能力强。道路运输既可为其他运输方式提供集疏运服务，也可以自成体系，独立地完成运输任务。

(5)原始投资少，资金周转快，回收期短。道路运输准入成本较低，原始投资回收期短，运输资本周转快。

(6)运量小 单位运输成本相对较高。

表 1-1 为各种运输方式服务特性相对优势的比较，从服务特性角度 列出了道路、铁路、水运、航空、管道五种运输方式在成本、运达时间、可靠性、服务能力、可达性、安全性等方面的相对优势。

各种运输方式服务特性相对优势的比较表 1-1

	道路	铁路	水运	航空	管道
成本	4	3	2	5	1
运达时间	2	3	4	1	—
可靠性	1	3	4	3	—
服务能力	1	2	4	3	5
可达性	1	2	4	3	—
安全性	2	3	4	1	—

注：1表示最好，5表示最差。

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，是国民经济的基础产业，也是社会生产、流通、分配、消费各环节正常运转和协调发展的先决条件，对保障国民经济持续快速发展、改善人民生活和促进国防现代化等具有十分重要的作用。

1. 促进农业的发展

道路运输是我国广大农村地区最基本的运输方式。道路运输的发展为农村地区农副产品的流通、城乡物资交流、商品经济的发展、人员的流动和社会的文明进步创造了物质条件。道路运输是我国广大农村地区社会经济发展最重要的基础条件之一。

2. 促进工业的发展

道路运输是工业企业能源、原材料得以及时输入，销售产品能够及时输出的必要条件。便利的交通为现代企业降低了流通成本，通畅的运输加速了资金周转，为企业创造了利润，高效的物流服务提高了企业的市场竞争能力。我国的乡镇企业已在我国现代化建设中具有重要的地位，其发展更是离不开道路运输。在我国乡镇企业发达的长江三角洲、珠江三角洲地区，各种经济成分的企业竞相沿公路向纵深发展，公路成为企业发展的载体，公路的走向成为企业群体布局的方向，而道路运输则成为确保这些企业生产所需的原材料输入以及产成品输出的首选运输方式。

3. 促进第三产业的发展

道路运输特别是以高速公路为代表的快速客、货运输，相对缩短了人员交往和商品流通的时空距离，为人与物的流动创造了有利条件，因而促进商业、旅游业等第三产业的发展。道路运输使商品流通在更大的空间进行得以实现，扩大了市场的范围；同时公路会带来沿线地区商业的繁荣，促进各类大小集贸中心的形成。道路运输也为沿线旅游业提供了便利的条件，促进旅游景点向纵深拓展并提高旅游业的综合服务水平。

4. 在国防和战争中的作用

国防建设离不开现代化的交通运输系统，现代化的道路运输也是成快速可靠的军事后勤保障体系的一种主要运输方式，会极大地提高军队快速反应和军需供给的能力，有力地保障国家安全，保证战争的胜利

和边防的巩固。

第二节 道路运输市场管理

一、道路运输市场的概念及功能

1. 道路运输市场的概念

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。从广义上讲，市场是商品交换关系的总和，是独立的经营主体之间经济关系的体现。在这种意义下，只要发生了供求关系即形成了市场，这种市场不一定是具有实体的市场设施。道路运输市场包括道路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货位的场所，也包括运输产品的经营者与消费者之间、运输能力供给和运输需求之间、运输部门与其他部门之间的经济关系。例如供求双方通过电话或网络达成交易也即形成市场关系。它反映了供给和需求之间、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。从狭义上讲，市场是指商品买卖的场所，如生产资料市场、消费资料市场等具体的市场形式。就道路运输而言，专门设置的供货、运双方进行交易活动的场所即为有形市场。

2. 市场经济的基本特征

市场经济是区别于传统的计划经济的资源调控方式，它是指市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济运行形式。市场经济一般具有以下特征：

(1)经济关系市场化。与传统的计划经济条件下，资源由政府行政命令调配不同，市场经济条件下，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他参数配置社会资源，在追求自身利益的驱动下决定生产什么（what）、生产多少（how many）、如何生产（how）为谁生产（for whom）。

(2)企业行为自主化。企业是市场竞争的主体，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，所需各类生产要素按照等价交换的原则从市场取得，所生产产品直接向市场提供，通过公

平的竞争 实现优胜劣汰。也就是说 市场经济条件下 企业要靠‘找市场’而不是‘找市长’增强自身的实力。

(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，政府的宏观调控仍是必不可少的。但政府宏观调控的目的与方式都与传统计划经济条件下的宏观调控有很大区别。市场经济条件下的政府宏观调控的主要目的是通过调控总供给与总需求的总量平衡与结构平衡以实现社会资源的充分利用。调控的主要方式是调节利率、汇率、价格等市场信号，通过市场信号间接调控企业行为，即“政府调控市场，市场引导企业”。政府不应也不得直接干预企业的生产经营活动。

(4)市场秩序法制化。市场经济在一定意义上就是法制经济。维护市场经济正常运转的各项游戏规则将通过法律形式予以确认和保护。企业的生产经营活动和政府的宏观调控都要以法律、法规、规章为依据，都要置于法律、法规、规章的监督之下。

3.道路运输市场的功能

道路运输市场是市场体系中的重要组成部分。道路运输市场的主要功能是配置社会运输资源，在这一过程中实现道路运输经营者与消费者 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 通过市场机制调节道路运输行业与国民经济其他行业及道路运输行业内部的经济关系和行为，实现道路运输供给总量及结构的基本平衡，最终实现道路运输资源的优化配置。

二、道路运输市场机制

市场运行要靠市场机制的作用来实现。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。只有市场机制作用得到充分发挥，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

机制一词最早源于希腊文，意思是指机器的构造与动作机理。具体说，它是指机器运转过程中各个零部件之间的互相连接关系及运转方式。后来它被用于经济学中说明经济机体的运行，称作经济运行机制。市场机制作为一种经济运行机制，是指市场机体内的供求、价格、竞争、

风险等要素之间的相互关系及作用机理。道路运输市场机制则是指道路运输市场上供求、价格、竞争、风险等要素之间的相互关系及作用机理。

2. 道路运输市场机制的构成

道路运输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。价格机制是指道路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。价格机制可以促使不同运输产品的经营者调整生产方向；可以促使道路运输经营者调整车辆结构和加快技术进步；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。

(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；三是供求平衡是相对的和暂时的，不平衡则是经常发生的。

(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。竞争的主要手段有价格竞争与质量竞争。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。它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道路运输经营者，道路运输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。在市场经济条件下，只有按照道路运输市场需要安排生产经营活动，通过风险机制的作用迫使道路运输经营者改进管理，提高质量，才能获得较好的经济效益和社会效益。

用图 1-1 来说明价格机制、供求机制、风险机制和竞争机制之间的关系。

图中横轴表示市场供给量与需求量，纵轴表示市场价格。DD 曲线表示市场需求状况，SS 曲线表示市场的供给状况。在 P_1 价格时，供给

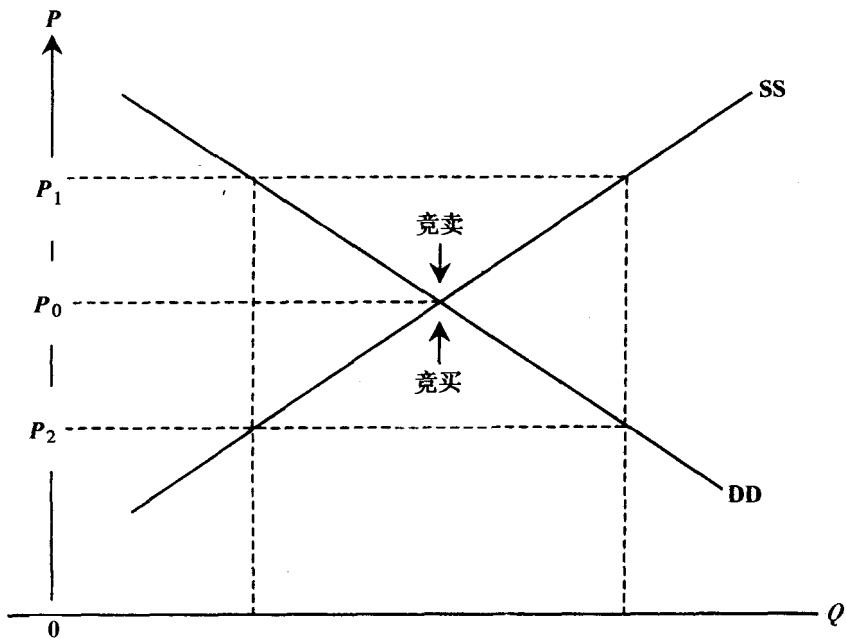


图 1-1 价格机制供求机制风险机制和竞争机制之间的关系

大于需求 此时生产者将竞相降价以卖出产品 这样价格将下跌 价格下跌的结果是供给减少,需求增加。在 P_2 价格时 需求大于供给 此时消费者将竞相提价购买商品,因此价格将攀升,价格攀升的结果是需求减少,供给增加。而这一切之所以发生,就是因为无论消费者还是生产者都是风险的承担者,他们的行为是出于自身利益的考虑,而这也是经济学分析问题的根本基石。

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,都会波及其他机制发生连锁反应 并要求其他机制协调配合。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;利润下降又会引起资源配置方向变化;资源配置方向变化又引起车辆和货源的变化。所有这些都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,例如竞争机制使道路运输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，市场机制要发挥作用，主要条件是推进企业产权制度改革以使企业成为追逐自身利益的风险承担者，这个条件不具备，则市场机制就不可能建立起来。

(4)动态性。市场机制的要素是在不断变化中发生作用的，只有及时根据道路运输市场变化来调控市场机制作用的方向，才能保持道路运输市场协调发展。例如，在放开搞活之后，不少个体运输涌到城市和干线 使城市运力供大于求、货源紧缺 而广大乡镇却一定程度上存在有货有客无车的现象。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 既提高了道路运输经营者收入，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)构筑道路运输市场的法律基础。道路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 and 规范化。

(2)转变政府职能，改进宏观调控。市场经济条件下，政府职能主要是加强市场监管 进行宏观调控 而不是直接管理企业的内部事务 建立进入、退出运输市场的机制，建立和完善道路运输企业资质管理和定期审验制度。

(3)实行政企分开。计划经济时期形成的政企合一必须分开，大中型国有运输企业一定要按现代企业制度进行改革，使产权关系明晰化。

(4)放松价格管制。道路运输价格是道路运输市场供求关系的晴雨表 建立起以市场调节价为主 政府指导价、政府定价为辅的运输价格体系是当前形势的要求。没有合理的运价，道路运输机制就不可能真正发挥作用。

(5)加强道路运输市场的服务系统建设。它包括运输基础设施、信息服务系统等。要建立与完善道路运输交易场所，使道路运输市场有形化、实体化。

三、道路运输市场的宏观调控

发展社会主义市场经济，并不是不要政府管理，实行完全自由的竞争。要正确认识市场调节和宏观调控都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：一只是“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，另一个是直接的市场管理。间接的宏观调控就是按照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、法律的以及必要的行政手段对道路运输市场进行调控从而间接影响道路运输企业的经营状况。而直接调控就是各级交通主管部门、道路运政管理机构对道路运输市场实施的具体管理例如市场准入管理、市场监督管理、市场退出管理等以维护正常的市场交易秩序与竞争秩序。

1. 道路运输市场宏观调控的内容

(1)保持运力供给总量与需求总量的基本平衡。满足社会的运输需求，实现总供给与总需求平衡，是道路运输市场宏观调控的出发点和归宿。实践证明，道路运输的发展，包括发展规模和内在结构都围绕着服务于社会的经济发展，适应社会在发展中所产生的对运输的需求而展开的。道路运输服务于社会当然要依靠充足的运力来实现。其理想情况是运力与运量基本平衡并适度超前，保持买方市场。当前，我国道路运输市场总体上运力与运量的比例是供大于求，除少数地区外，大部分地区乘车难、运货难的问题已基本解决。为了保持这种适度超前的供求比例，从宏观调控上要做到：一是根据国民经济区域布局及其发展速度和规模制定运力投放规划；二是严格控制 and 把好开业关按城市、农村两个区域的实际需求，实施不同的调控手段，根据市场需求合理适时投放运力减少盲目性。运力的科学投放是道路运输市场保持持续、稳定、协调发展的关键。

(2)调控运力技术结构，促进技术进步。道路运输市场宏观调控应按照市场需求的变化不断调整和改变运力技术结构，促进道路运输行业技术进步，提高车辆及其他设备的性能水平，满足社会不同层次的要求。

(3)调整企业结构，鼓励规模经营。道路运输要朝着规模化、网络化、专业化经营方向发展 积极创造条件 以资产为纽带 努力扩大企业规模，实行集约化、规模化经营。

(4)调整经营结构，促进道路运输企业全面发展。按照“有所为、有所不为”的原则 引导企业围绕客运、货运及物流、车辆维修三项主业 拓展企业业务范围 鼓励企业向运输的上、下游发展 减少环节 加大增值服务项目，形成一条龙服务。

2.道路运输市场宏观调控的一般原则

(1)促进国民经济总体发展的原则。道路运输市场是我国综合运输市场体系的重要组成部分，其状况如何对经济的发展和人民生活水平的提高有着重要的作用。保持道路运输与其他产业的协调发展，是社会总供给与总需求基本平衡的必要保证。所以，道路运输市场的宏观调控，必须同国家和地区经济发展的目标、方向、计划、要求相适应 在重大比例关系上相互协调。

(2)促进运输生产力发展的原则。只有实现道路运输生产力的发展，才能保证道路运输市场兴旺和发达，才能达到国民经济的繁荣和发展，因此，必须根据国民经济的实际需要，有计划地发展道路运输生产力。针对我国运输生产发展滞后的实际，运输产业应适度超前发展。

(3)符合市场经济规律的原则。道路运输市场特别是要遵循公平竞争、公平交易和价值规律的原则。

3.道路运输市场宏观调控的手段

道路运输市场宏观调控的手段也就是各级交通主管部门和道路运政管理机构的管理手段，即行政手段、法律手段和经济手段。今后要进一步加强法律手段和经济手段，逐步弱化行政手段。

第三节 道路运政管理概论

一、道路运政管理概念

道路运政管理，是道路运输行政管理的简称，是指各级道路运政管理机构代表各级交通主管部门行使道路运输行政管理职能的活动。

道路运政管理的概念可以从以下几个方面进一步理解。

1. 道路运政管理的主体

道路运政管理的主体是各级交通主管部门，各级道路运政管理机构是执行机构。

2. 道路运政管理的对象

道路运政管理的对象是道路运输市场领域中的各种经济活动，按道路运输行业划分为道路客运、道路货运、道路装卸搬运、机动车维修和道路运输辅助服务。道路运输行业各子行业又可分为许多具体的行业门类，随着行业分工的细化和门类的发展，将会有许多新的行业分支产生。道路运输辅助服务包括客运或货运代理、联运服务、运输信息服务、站务服务、货物仓储、车辆租赁、车辆存放和机动车驾驶员培训等。

3. 道路运政管理的性质

道路运政管理是国家行政管理在道路运输领域的延伸，具有国家行政管理的基本属性。从行政管理类型划分，道路运政管理机构属于政府专业经济管理部门，具有代表政府管理道路运输行业的行政功能。但是由于种种原因，目前道路运政管理机构只有部分省、市列入了行政序列，而大部分省、市列入事业编制。

4 道路运政管理的目的

道路运政管理的目的是：保证国家主管部门制定的关于道路运输行业发展的方针、政策、规划正确实施 保障道路运输经营者与消费者的合法权益 保护合法经营 维护道路运输市场秩序 通过适度调控实现运力供给与需求基本平衡 实现货畅其流 人便于行。

5. 道路运政管理方式和手段

道路运政管理方式是依法行政管理。按照建立和发展社会主义市场经济体制的要求，道路运政管理必须由过去计划经济条件下的直接管理向侧重于间接管理转变。与之相适应 在管理手段上 应以经济、法律管理手段为主，并辅以行政管理手段。

二、道路运政管理的范围及任务

1. 道路运政管理的范围

道路运政管理的范围取决于道路运输的范围。根据国务院对交通部“三定”方案的职责规定 道路运政管理的范围是 道路旅客运输、道路货物运输、道路搬运装卸、车辆维修、运输辅助服务等五个方面。具体可以从以下几个方面进行理解：

(1) 道路运输是一个独立的、完整的行业，道路运政管理范围应该是

除铁路运输、水路运输、航空运输和管道运输外的整个运输经济活动。

(2)从系统观点来考察道路运输，道路运输包括道路运输基本生产系统和道路运输生产保障系统。前者具体包括道路旅客运输、道路货物运输、道路装卸搬运；后者包括车辆维修和道路运输辅助服务。运输基本生产系统是道路运输的主体，运输生产保障系统是运输基本生产的辅助过程。这些子系统是相互依存、相辅相成、密不可分的整体。所以，把这五个系统同归属于道路运输，界定在道路运政管理范围内。

(3)道路运输业按性质分为经营性与非经营性两种。经营性运输指为社会提供劳务、发生各种方式费用结算的道路运输；非经营性运输指为本单位或个人生产、生活服务的自用道路运输。经营性与非经营性道路运输区分的主要依据是：是否为他人提供有偿的道路运输活动。为他人提供有偿的道路运输活动，则属经营性道路运输；反之，则属非经营性道路运输。用有偿或取酬来划分经营性道路运输和非经营性道路运输相对来说更加科学和合适。各级道路运政管理机构在界定具体的经营性道路运输和非经营性道路运输时，应当客观、公平，并做好取证工作。目前，道路运政管理的重点是经营性道路运输。

(4)鉴于历史和体制原因，在道路运政管理范围的具体界定上，目前部门之间还存在着一些职能交叉和有争议的问题，如出租汽车和城市公共汽车客运管理仍由交通、建设部门分头管理。

2. 道路运政管理的任务

道路运政管理的任务是由道路运输行政管理的基本目标和职能决定的。道路运政管理机构是政府专业经济管理部门，其基本任务是对道路运输的发展、经济关系、经营活动进行规划、组织、指导、协调和监督，发挥政府管行业、管市场的行政功能。

1) 道路运政管理的具体任务

(1)根据国家经济发展的总方针、总任务，研究制定发展道路运输的方针和政策，并组织贯彻实施。依据国家的立法程序和有关规定，起草制订道路运输管理的法律、法规、规章、规范、标准、制度等，并监督执行。

(2)制定市场游戏规则，维护道路运输市场秩序。重点通过严把道路运输市场主体准入、规范竞争行为与交易行为、市场监督管理、实施市场退出，逐步建立统一开放、公平竞争、规范有序的道路运输市场。

(3)依据国民经济发展战略目标和建设规划，处理好道路运输的合理布局、发展规模、发展速度和发展重点，制定道路运输发展战略目标及

中长远发展规划。

(4)通过建立健全道路运输行业统计、经济分析及信息系统，发布市场信息，引导道路运输市场协调发展。通过宏观调控实现道路运输运力与运量在总体上大体平衡，运力结构与运输需求结构基本对接以及运力布局合理。

(5)搞活汽车运输企业。促进企业转机建制 建立现代企业制度 加强企业的科学管理和民主管理，引导企业向规模经营发展，为企业发展创造和提供良好的市场环境。

(6)加强监督服务工作。对从事道路运输的企业、个人和有关单位，在市场竞争行为与交易行为方面进行监督检查。为道路运输提供市场信息、安全保障等各项服务，寓管理于服务之中。

要完成以上任务，关键是要进一步转变道路运政管理职能，建立一支权责一致、管理顺畅、工作协调、行为规范、办事高效且政策水平和业务素质较高的道路运政队伍。各级道路运政管理机构不仅是行业管理职能的具体执行者，而且是交通主管部门的对外窗口。因此，有必要把道路运政队伍建设成为一支执法行为规范化、运政管理制度化、基础工作现代化、行动作风军事化的队伍。

2)道路运政管理的作用

(1)保证作用。主要体现在保证党和国家的方针、政策在道路运输行业中的贯彻执行 保证道路运输发展方向、规模和速度 保证道路运输市场机制的正常运作；保证道路运输经营者和消费者的利益不受侵害，为道路运输经营者创造良好的经营环境。

(2)促进作用。主要体现在促进道路运输市场竞争和繁荣，促进道路运输生产力的发展和产业创新、技术进步。

(3)调节作用。主要体现在调节道路运输市场供求关系，调节道路运输与国民经济各部门及与其他运输方式的协作关系，协调解决道路运输市场中出现的问题。

3. 道路运政管理的特点

一是微观放开，宏观调控。社会主义市场经济体制就是要将行政命令配置资源变为市场机制配置资源，为了防止政府过多地干扰市场，避免政企不分，使政府的调节和控制被限定在符合市场运行规律允许的范围内。道路运政管理机构对微观经济行为主体的管理要放开，而对宏观经济要通过经济的、法律的、行政的手段有机结合实施调控 充分发挥市

场对道路运输资源的配置功能。

二是统一领导、分级管理。道路运输具有点多、线长、面广、分散的特点。基于道路运输的特性，决定了道路运政管理只能统一领导，分级管理。道路运政管理是按部、省(市、区)、市(地)、县(市区)、乡(镇)五级实行统一领导，分级管理，在全国形成从上到下的道路运政管理体系。

三是统一规范，依法治运。社会主义市场经济从某种角度上讲，就是法制经济，法制化管理不仅是现代化国家行政管理的核心内容，也是道路运政管理的客观要求。道路运政管理机构的管理程序、手段也应减少随意性，形成规范化的管理，真正做到有法可依、有法必究。统一行政管理规范，能够保证行政管理职能的顺利实现，保障行政管理的民主化、科学化，有利于加强行政机关的自身建设，提高行政管理效率。道路运输业由于具有生产门类多、行业结构复杂、队伍庞大、经营分散的特点，在客观上要求必须制定和实施统一的规范，对其各项政策、各项活动、各种关系、各种行为进行依法调整，才能促进协调发展，建立有效的运输市场规则，保证运输各方权益，维护正常秩序，推动运输生产的发展。

四是关系复杂、协同管理。道路运输行政管理具有广泛性、复杂性。在综合运输体系中，道路运输不仅自身单独承担了大量的长途、中途中途和短途运输，而且还担负着其他运输方式其起点、终点处的集疏运任务，因而与其他运输方式之间有着广泛的联系。在横向管理关系方面，它既是一个独立的专业经济行政管理体系，又同工商、财政、税务、物价、统计等综合经济管理和监督部门的管理职能密切相关，横向管理关系相当复杂。在道路运输行业内部，道路运输行政管理的客体也门类众多。要规范和调整各种形式的经济关系，协调道路运输行业内外的经营业务关系，都需要在宏观管理上加以协调，各有关部门和单位之间密切配合，互相支持、协同工作。

4. 道路运政管理的基本方法

管理是一门科学，也是一门艺术。良好的管理方法决定了道路运政管理的水平。在道路运政管理实践中，常见的有三种管理手段、三种管理方法，即经济手段、法律手段、行政手段，源头管理法、过程管理法和目标管理法。

(1)经济手段。经济手段是采用价格、财政、税收、利润等与价值范畴相联系的经济杠杆来管理道路运输事务的方法。用经济方法管理道路运输事务是一种间接的管理，而不是靠权力直接指挥。道路运政管理

机构制定的经济手段必须有利于形成公平竞争环境，同时尊重道路运输经营者经营管理自主权。只有如此，道路运输经营者才可能在杠杆的影响下，自主地根据价值规律调节运输生产，决定运力结构和作出投资决策，并按道路运政管理机构确定的经济政策导向发展。

(2)法律手段。法律手段是指依据国家颁布的法律、法规和规章，通过法律监督和法律诉讼来调控道路运输经营者之间的经济关系，处理经济矛盾 解决经济纠纷 维护运输生产和经营秩序 保障道路运输经济正常运行的一种方法。道路运输经营者在进行运输生产经营活动时，除应遵守国家的相关法律以外，还必须遵守诸如《公路运输管理暂行条例》、《道路运输行政处罚规定》、《道路旅客货物运输业户开业技术经济条件》、《汽车货物运输规则》、《汽车旅客运输规则》、《汽车运价规则》等交通行政管理法规、规章。国家正是通过这些法规性文件，来稳定和调节道路运输生产经营活动中上下左右关系，维护运输生产经营活动的正常秩序。目前为了有效地利用法律手段实施道路运政管理，必须建立和完善道路运输行业的经济立法和经济司法。用前者来明确道路运输行业各种经济活动的基本准则，用后者来保证道路运输行业各项经济法规执行。

(3)行政手段。行政手段是指道路运政管理机构及其工作人员，采取行政许可、行政认定、行政监督检查的管理方法 依法对管理对象所作的行政决定具有强制力。

经济手段、法律手段和行政手段是根据道路运输行业特点，在道路运政管理实际工作中形成的专业性的管理方法。

源头管理法是指道路运政管理要从当地管起，以管好当地道路运输经营者和在籍车辆为主的管理方法。在实践管理工作中，要切实有效地运用源头管理法 必须使其与过程管理法有机结合 以源头管理为主 过程管理为辅。

所谓过程管理法 是指在道路运输生产、作业过程 也就是在道路运输经营活动过程中，履行组织协调、监督、检查等管理职能的工作方法。可见过程管理，主要是道路运输经营活动过程的监督检查，现场组织发挥，维持生产秩序。其作用有三个方面的：一是弥补源头管理可能出现的疏漏和不足；二是促进地区之间在管理上互相支持，管理环节之间相互制约；三是收集动态资料为宏观调控和制定管理决策提供依据。

所谓目标管理法是相对过程管理法而言的，即当确定了管理要达到

的目标之后 我们可以严格验证经营者是否合格、达标 而不要过多地去关注或干预经营者采取何种方式（当然是合法的）来达到这一目标。这不仅是进一步落实企业经营自主权和政企分开的需要，而且是道路运政管理机构进一步转变职能，改进工作作风的需要。

道路运政管理既要综合运用三种手段，又要注意努力实现源头管理、过程管理与目标管理相结合。

三、道路运政管理的规范化

1. 规范化管理的涵义与基本特征

规范化管理的涵义就是在道路运政管理的内容上、方法上、程序上都有一套比较成熟的管理规定和标准。道路运输市场的规范化管理，就是要根据国家的有关法律、法规和规章的规定，按照一定的程序、方法、标准、规范对道路运输经营者和管理者以及对他们的经营行为和管理行为进行组织、监督与协调，以达到预期的管理目的，取得最好的管理效果。道路运输市场管理规范有以下基本特征：

1) 程序化

规范化管理有它的客观规律，为使规范化管理科学化，必须制定一套“规范化管理的工艺流程”。为此 要根据道路运政管理活动的特点和管理的要求 编制各项规范化管理的程序流程图 如行政许可、办证办牌照程序流程图，行政处罚程序流程图等等。通过程序化使规范化管理条理化、具体化和形象化 由此提高管理效率。

2) 标准化

规范化管理流程图是制定规范化管理工作标准的基础。所谓规范化管理工作标准化，就是把管理活动中重复出现的管理工作，按照现代化管理对管理的客观要求和管理人员长期积累的实践经验，规定成标准的工作程序和工作方法，用制度形式把它固定下来，成为行动的准则。道路运政管理人员的岗位责任制、行政审批、行政处罚责任制应该成为规范化管理工作标准化的具体表现。

3) 统一化

道路运输市场管理规范，除了由国家明文规定的有制定权限的部分外，可以由各级交通主管部门和道路运政管理机构自行制定，但制定规范的依据，制定原则都是一致的。道路运输管理规范必须以国家的有关法令和政府交通主管部门的有关规定为基础。近些年，交通部或交通部

会同相关部门已陆续颁布了《公路运输管理暂行条例》、《道路运输行政处罚规定》、《交通行政处罚程序规定》、《道路运政管理工作规范》等规章和规范性文件，这给道路运输市场的管理规范提供了依据。

4 量化

所谓量化就是道路运输市场的管理活动和经营活动各方面应遵守并达到的数量、质量和时间的标准。使规范化管理具有明确性、具体性、客观性 如运输价格浮动幅度的量化 审批申报从事旅客运输经营资格的最长审批时间的规定，行政处罚中罚款的最高额度等等。量化是规范化管理有效实施的手段。

2. 规范化管理的内容

道路运政管理规范化的内容主要有：

1)经营资格规范

主要是指进入道路运输市场的经营者必须具备的经营资质条件，即经营资格的要求。如道路运输经营者进入道路运输市场必须具有与其从事经营活动有关的设备、设施、人员、资金以及合法的身份证明等。合格的发给道路运输经营许可证、道路运输证和有关票据、经营标志 证照齐全且有效的属于合法经营；反之，则不得进入市场。

2)市场行为规范

这是规范化管理主要内容之一。目前，各地道路运政管理机构制定了各种市场行为规范，起到了很好的作用。对于道路运输经营者的市场行为规范 主要是端正其经营行为 遵守市场规则 进行合法经营。在规范内容中 还要根据道路运输经营者资质等级、生产规模、生产能力划分经营范围，统一质量标准和服务标准，明确其相应的责任和义务。对于消费者，主要是维护其合法权益。

3)经营服务质量规范

对客货运输、搬运装卸、车辆维修、运输辅助服务及驾驶员的培训都要制定相应的质量标准和要求。对各种产品的检测、计量设施、器具仪表的种类、性能、标准要做出相应规定 对质量管理方法、检验手段、组织形式、检查周期也应有相应的管理规范。

4)运输价格规范

道路运输经营者必须执行政府运价，对政府指导价可在浮动范围内调整，对市场调节价须向政府管理部门报备并向社会公布。所有的运输价格必须在运输经营场所和各车辆内公布。