





# 前 言

现代化的交通运输方式主要有五种，即公路运输、铁路运输、水路运输、航空运输和管道运输。本书以公路交通运输为切入点进行构架，原因在于：

第一，公路交通运输是我国最常见、最普通的运输方式。

我国公路运输网的密度比铁路、水路网等的密度要大得多，分布面相当广，公路运输车辆可以“无处不到、无时不有”，公路交通运输是我国对外贸易运输和国内货物运输的主要方式之一。

第二，公路交通运输在国民经济中具有举足轻重的地位。

近年来，随着我国公路建设的飞速发展，公路运输的能力和水平在不断地提高，公路交通运输在我国国民经济中的基础性地位和作用显著增强，对经济发展和社会进步的推动作用也越来越大。

第三，专业发展、学科建设的需要。

一方面，我国现有的交通运输法教程更多的是将几种运输方式放在一起，并列、简略、概括性地做介绍。而且这些教程引用的材料新颖性、典型性不够，未能充分反映当前实践中的焦点问题。部分教材偏重学理阐释，而实务性偏弱。现今，国内尚无针对特色专业本科生，跨越三大法律部门，将案例教学、模拟法庭等实训环节系统整

合、精心设计的实训教材。另一方面，我国学科发展非常需要专业性很强的教程，为专业学习者提供服务。随着特色专业的建设，将某一种运输方式独立地作为教程的内容，进行系统性编排、强调理论知识与案例相结合应成为一种趋势。

面对公路交通的长足发展，我国公路交通运输法律规范也在不断地完善，形成了包括公路建设、维护以及公路交通运输的各个方面，涉及行政法、商经法，甚至刑事法律制度的一个开放的且不断发展完善的有机体系。本书以公路交通运输法规为主线设计、安排，在介绍国内外公路交通运输法概况的基础上，主要围绕我国公路运输市场准入、公路货物运输合同、公路旅客运输合同、公路交通事故责任解决、公路运输安全保护等方面进行内容构架。该教材与其他同类教材相比较，最突出的特点就是着重于综合性地培养学生运用法律知识分析和解决实际问题的司法实践能力。围绕这一目的，本教材从教和学两个角度进行了设计编排。章前有“案例导学”，用一个小的案例或生活中常见的事项来引导本章中涉及的主要问题；章节的内容围绕该章主题展开，涉及基本原理、内容等，并结合相关案例进行讲述；每章内容中穿插了综合性、讨论式案例或作业式案例，让学生能够通过思考和讨论案例来进一步巩固本章的主要内容，真正做到“以案说法，以案学法，以案教法，以案练法”。本教材有助于强化我国法学实践教学环节，对于交通运输法领域的更深层次研讨也能发挥基础性作用。其既适用于特色专业本科学生，也可以供相关专业的硕士研究生作为课外参考读物使用，还可以供从事公路交通运输的企业工作人员学习参考。

本教材是西南交通大学 2013 年教材建设研究重点项目“公路交通运输法实务教程”的成果。该项目由西南交通大学朱奎彬副教授主持，主要参与人为：西南交通大学教师张晶、杨道现；西华大学教师骆怡惠；四川警察学院教师程伟；四川卓安律师事务所首席律师成安。本教材的编写是在总结教学和司法实务经验的基础上，依托西南交通大学、西华大学的交通运输学科以及四川警察学院的交通指挥学科的背景与优势，进一步提升交通运输法制实务问题研究水平，服务三校重点学科并提升特色法学学科教学水平的尝试。同时，本教材的编写也是在初具特色的法学专业人才培养方案的基础上，进一步调整现有教学内容，以满足实务人才培养需要。本教材的编写除了得到上述项目资助外，还得到四川卓安律师事务所、西华大学人文学院法学系、四川警察学院的大力支持。教材的编写团队组建与编写过程也是加强校际合作、校（律）所合作的探索。

本书的编者多为本领域教学科研或者实务人员，资料收集整理与部分内容的编写中也得益于四名优秀研究生（杨柳、毛博、徐文晶、张洪）的参与。本书各章编写分工情况如下：

第一章 朱奎彬、杨柳

第二章 程伟、徐文晶、张洪

第三章 张晶

第四章 骆怡惠

第五章 骆怡惠

第六章 成安、毛博

第七章 杨道现

全书最后由朱奎彬、骆怡惠统稿。在编写本书过程中对于学界已有成果进行了系统梳理与借鉴，本书的成功编写得益于既有著作与教材的启发，在此仅致谢忱！

由于编者水平所限，书中不足或疏漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

2015年6月

# 目 录

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 第一章 公路交通运输法的基本认识.....   | 1         |
| 第一节 公路交通运输法概述.....      | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路与公路交通运输.....        | 错误!未定义书签。 |
| 二、公路交通运输法的概念及特征.....    | 错误!未定义书签。 |
| 三、公路交通运输法的发展历程.....     | 错误!未定义书签。 |
| 第二节 公路交通运输法的法律规范体系..... | 错误!未定义书签。 |
| 一、横向结构.....             | 错误!未定义书签。 |
| 二、纵向结构.....             | 错误!未定义书签。 |
| 第三节 公路交通运输法的基本原则.....   | 错误!未定义书签。 |
| 一、统一领导 分级管理.....        | 错误!未定义书签。 |
| 二、科学规划 合理布局.....        | 错误!未定义书签。 |
| 三、严把质量 低碳环保.....        | 错误!未定义书签。 |
| 四、联动改建 并重养护.....        | 错误!未定义书签。 |
| 五、优化结构 技术兴路.....        | 错误!未定义书签。 |

|     |                           |           |
|-----|---------------------------|-----------|
| 第四节 | 公路交通运输法律关系                | 错误!未定义书签。 |
| 一、  | 行政法律关系：公路市场准入与公路交通安全      | 错误!未定义书签。 |
| 二、  | 民事法律关系：客、货运输合同与交通运输侵权损害赔偿 | 错误!未定义书签。 |
| 三、  | 刑事法律关系：公路交通安全事故           | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 | 公路交通运输法的发展趋势              | 错误!未定义书签。 |
| 一、  | 公路交通运输业新发展                | 错误!未定义书签。 |
| 二、  | 公路交通运输法的新趋势               | 错误!未定义书签。 |
| 思考题 |                           | 错误!未定义书签。 |
| 第二章 | 国外公路交通运输法律制度发展及启示         | 错误!未定义书签。 |
| 第一节 | 国外公路交通法制发展概述              | 错误!未定义书签。 |
| 一、  | 公路交通运输建设发展历程              | 错误!未定义书签。 |
| 二、  | 各国公路交通运输立法发展              | 错误!未定义书签。 |
| 三、  | 各国公路交通运输管理主体              | 错误!未定义书签。 |
| 四、  | 各国公路交通运输安全制度              | 错误!未定义书签。 |
| 第二节 | 美国公路交通运输法律制度              | 错误!未定义书签。 |
| 一、  | 美国公路交通法律体系构成              | 错误!未定义书签。 |
| 二、  | 美国交通运输管理部门                | 错误!未定义书签。 |



|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| 三、美国公路运输安全制度 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 第三节 德国公路交通运输法律制度 .....      | 错误!未定义书签。 |
| 一、德国公路交通法律体系构成 .....        | 错误!未定义书签。 |
| 二、德国交通运输管理部门 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 三、德国公路运输安全制度 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 第四节 日本公路交通运输法律制度 .....      | 错误!未定义书签。 |
| 一、日本公路交通法律体系构成 .....        | 错误!未定义书签。 |
| 二、日本公路交通管理体制 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 三、日本公路运输安全制度 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 国外公路交通运输法律制度的共性 .....   | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路交通法律体系的共性 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 三、公路交通安全制度的共性 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 思考题 .....                   | 错误!未定义书签。 |
| <br>                        |           |
| 第三章 我国公路运输市场准入实务 .....      | 54        |
| <br>                        |           |
| 第一节 公路运输市场准入法律制度的基本原理 ..... | 11        |
| 一、市场准入制度内涵 .....            | 11        |
| 二、市场准入的特征 .....             | 15        |

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 三、市场准入的原则 .....              | 17 |
| 第二节 设立公路运输市场准入法律制度的必要性 ..... | 19 |
| 一、促进公路运输市场健康发展 .....         | 21 |
| 二、维护公平竞争、防止垄断经营的需要 .....     | 21 |
| 三、维护公路运输客户的合法权益 .....        | 22 |
| 四、国家对运输市场实行有效监管的需要 .....     | 23 |
| 第三节 公路运输市场准入的主要内容和框架 .....   | 24 |
| 一、公路运输市场准入的主体 .....          | 24 |
| 二、公路运输市场准入的主体资格条件 .....      | 27 |
| 三、公路运输市场准入的程序 .....          | 28 |
| 四、公路运输市场准入的监管 .....          | 31 |
| 第四节 公路运输市场准入的法律规范及相关责任 ..... | 35 |
| 一、公路运输企业市场准入的法律规范 .....      | 35 |
| 二、违反公路运输市场准入规定的责任 .....      | 37 |
| 第五节 我国公路运输市场准入存在的问题 .....    | 47 |
| 一、市场准入法律体系不完备 .....          | 47 |
| 二、市场准入管理体系不健全 .....          | 48 |

|                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| 三、 审批程序繁琐，影响了企业的经营自主权 ..... | 49               |
| 第六节 完善公路运输市场准入法律制度的建议 ..... | 50               |
| 一、 完善公路运输市场准入的法律法规 .....    | 50               |
| 二、 严把市场准入关，完善行政许可程序 .....   | 51               |
| 三、 提高政府管制效率 .....           | 53               |
| 思考题 .....                   | 54               |
| 第四章 我国公路货物运输合同实务 .....      | 78               |
| 第一节 公路货物运输合同的概念和特征 .....    | 79               |
| 一、 公路货物运输合同的概念 .....        | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 二、 公路货物运输合同的特征 .....        | 81               |
| 第二节 我国公路货物运输合同的基本内容 .....   | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 一、 托运人的权利 .....             | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 二、 托运人的义务 .....             | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 三、 承运人的权利 .....             | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 四、 承运人的义务 .....             | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 五、 收货人的义务 .....             | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 第三节 我国公路货物运输合同的订立 .....     | <b>错误!未定义书签。</b> |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 一、合同的订立原则 .....                 | 错误!未定义书签。 |
| 二、订立的形式 .....                   | 错误!未定义书签。 |
| 三、订立程序 .....                    | 错误!未定义书签。 |
| 第四节 我国公路货物运输合同的变更与解除 .....      | 错误!未定义书签。 |
| 一、赋予托运人单方变更、解除运输合同的现实需要 .....   | 错误!未定义书签。 |
| 二、托运人行使单方变更、解除货物运输合同权利的表现 ..... | 错误!未定义书签。 |
| 三、托运人行使单方变更、解除运输合同权利的期限 .....   | 错误!未定义书签。 |
| 四、托运人行使单方变更、解除权的方式 .....        | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 我国公路货物运输合同的责任 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路货物运输合同的归责原则 .....           | 错误!未定义书签。 |
| 二、承运人的责任 .....                  | 错误!未定义书签。 |
| 三、托运人的责任 .....                  | 错误!未定义书签。 |
| 第六节 我国公路货物运输合同案例分析 .....        | 错误!未定义书签。 |
| 思考题 .....                       | 错误!未定义书签。 |
| <br>                            |           |
| 第五章 我国公路旅客运输合同实务 .....          | 107       |
| 第一节 我国公路旅客运输合同的基本原理 .....       | 错误!未定义书签。 |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 一、公路旅客运输合同的概念和特征 .....          | 错误!未定义书签。 |
| 二、公路旅客运输合同的种类 .....             | 错误!未定义书签。 |
| 第二节 我国公路旅客运输合同的基本内容 .....       | 错误!未定义书签。 |
| 一、承运人的义务 .....                  | 错误!未定义书签。 |
| 二、承运人的权利 .....                  | 错误!未定义书签。 |
| 三、旅客的义务 .....                   | 错误!未定义书签。 |
| 四、旅客的权利 .....                   | 错误!未定义书签。 |
| 第三节 我国公路旅客运输合同的订立 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路旅客运输合同的订立形式 .....           | 错误!未定义书签。 |
| 二、公路旅客运输合同的订立程序 .....           | 错误!未定义书签。 |
| 第四节 公路旅客运输合同的变更和解除 .....        | 错误!未定义书签。 |
| 一、因旅客自身的原因需要办理变更或解除旅客运输合同 ..... | 错误!未定义书签。 |
| 二、因承运人违约导致旅客变更或解除运输合同 .....     | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 我国公路旅客运输合同的责任 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 一、承运人的责任 .....                  | 错误!未定义书签。 |
| 二、旅客的责任 .....                   | 错误!未定义书签。 |
| 第六节 我国公路旅客运输合同案例分析 .....        | 错误!未定义书签。 |

|                               |                  |
|-------------------------------|------------------|
| 思考题 .....                     | 错误!未定义书签。        |
| <b>第六章 道路交通事故实务 .....</b>     | <b>136</b>       |
| <b>第一节 道路交通事故责任概述 .....</b>   | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 一、道路交通事故责任的概念 .....           | 错误!未定义书签。        |
| 二、道路交通事故责任的承担形式 .....         | 错误!未定义书签。        |
| <b>第二节 道路交通事故处理 .....</b>     | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 一、道路交通事故处理概述 .....            | 错误!未定义书签。        |
| 二、交通事故责任认定 .....              | 错误!未定义书签。        |
| 三、道路交通事故行政处罚 .....            | 错误!未定义书签。        |
| <b>第三节 道路交通事故民事侵权责任 .....</b> | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 一、道路交通事故的概念 .....             | 错误!未定义书签。        |
| 二、道路交通事故侵权行为与责任 .....         | 错误!未定义书签。        |
| 三、道路交通事故侵权责任归责原则 .....        | 错误!未定义书签。        |
| 四、道路交通事故侵权责任主体 .....          | 错误!未定义书签。        |
| <b>第四节 道路交通刑事犯罪 .....</b>     | <b>错误!未定义书签。</b> |
| 一、道路交通犯罪概述 .....              | 错误!未定义书签。        |
| 二、交通肇事罪及其实务问题 .....           | 错误!未定义书签。        |

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 三、危险驾驶罪及其实务问题·····      | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 综合性案例解析·····        | 错误!未定义书签。 |
| 思考题·····                | 错误!未定义书签。 |
| <br>                    |           |
| 第七章 我国公路交通安全保护实务·····   | 168       |
| <br>                    |           |
| 第一节 我国公路交通安全保护基本原理····· | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路交通安全法概述·····        | 错误!未定义书签。 |
| 二、公路交通安全保护的基本原则·····    | 错误!未定义书签。 |
| 三、有关公路交通安全的立法状况·····    | 错误!未定义书签。 |
| 第二节 我国公路设施安全保护制度·····   | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路设施安全保护概述·····       | 错误!未定义书签。 |
| 二、公路设施安全保护的具体规定·····    | 错误!未定义书签。 |
| 第三节 我国公路行驶安全保护制度·····   | 错误!未定义书签。 |
| 一、公路行驶许可制度·····         | 错误!未定义书签。 |
| 二、强制报废制度·····           | 错误!未定义书签。 |
| 三、安全技术检验制度·····         | 错误!未定义书签。 |
| 四、超限检查制度·····           | 错误!未定义书签。 |
| 第四节 我国公路安全监管制度·····     | 错误!未定义书签。 |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 一、公路交通安全执法监督 .....       | 错误!未定义书签。 |
| 二、对驾校及车管所的监管 .....       | 错误!未定义书签。 |
| 三、公路交通安全监管的社会化 .....     | 错误!未定义书签。 |
| 第五节 校车安全管理制度 .....       | 错误!未定义书签。 |
| 一、我国校车安全现状 .....         | 错误!未定义书签。 |
| 二、我国校车安全管理的具体制度 .....    | 错误!未定义书签。 |
| 第六节 我国公路运输安全保护实训方案 ..... | 错误!未定义书签。 |
| 一、实训宗旨 .....             | 错误!未定义书签。 |
| 二、实训要求 .....             | 错误!未定义书签。 |
| 三、实训备选方案 .....           | 错误!未定义书签。 |
| 思考题 .....                | 错误!未定义书签。 |
| 参考文献 .....               | 错误!未定义书签。 |





## 第三章 我国公路运输市场准入实务

### 第一节 公路运输市场准入法律制度的基本原理

#### 一、市场准入制度内涵

市场准入的概念，最先是由国外引入。在国外，“市场准入”最常见于世界贸易组织等国际贸易环境，其含义基本等同于市场开放。在 20 世纪 80 年代以前，尤其是在中国申请恢复关贸总协定之前，中国官方文件、理论学术界、汉语词汇中并没有“市场准入”这个词汇。中国在申请恢复关税与贸易总协定谈判（GATT）成员国地位过程中，国内学术界在介绍、研究有关法律文件和他国的相关制度时逐渐翻译过来使用了“市场准入”一词。

市场准入一词来源于英文“Market Access”，最早可见于 20 世纪 70 年代末所签订的多边和双边协议。如 1979 年的《国际橄榄油协议》和《澳大利亚—日本渔业协定》中就明确使用了“市场准入（原则）”（Market Access）一词。《服务贸易总协定》第 16 条规定，一成员方给予其他成员方服务和服务提供者的待遇应不低于其在承诺义务的计划表中确定的期限、限制和条件。就其本质而言，市场准入是一个渐进的过程，其目的是国家通过实施各种法律和规章制度对本国市场向外开放程度的一种宏观控制，允许缔约方根据发展水平，在一定的期限内，逐步开放市场，打破各国贸易壁垒，

最终实现贸易自由化。“市场准入”被引入我国以后，国内对其涵义和认识说法各一，但就其本意而言，“准”体现了政府或国家权威机构对市场的干预和控制。虽然对市场准入的理解不同，但不外乎包括国际法意义和国内法意义上这两方面的内容。

### （一）国际法意义上的市场准入

目前对此没有统一的概念和解释，大多数学者是立足于某个具体的领域或条约而谈市场准入，如 WTO 文件中的《农业协定》和《服务贸易总协定》《实施卫生与植物卫生措施协定》直接使用了“市场准入”。WTO《农业协定》第三部分第四条标题即“市场准入”，此外，还使用了“市场准入机会”的概念。就世界范围而言，目前该词在西方国家主要使用在国际贸易领域中。

### （二）国内法意义上的市场准入

国内法意义上的市场准入，其使用在学术界和理论界争议较大，并没有统一。从字面理解，“市场准入”即是“准许进入市场”的意思，是指国家出于维护市场经济秩序的目的，依据相关法律、法规，对市场主体及交易对象进入某个领域的直接控制或干预。该词主要在经济学和法学领域使用。

经济学中的市场准入主要是从政府规制经济学的角度研究，是由政府通过对市场进入的需求与供给以及供需均衡等问题的分析，分析政府在管制市场进入的成本与收益，为政府管制的经济合理性提供一种分析工具，是提高政府管制效率的有效途径。<sup>①</sup>学

---

<sup>①</sup> 金泽良雄：《经济法概论》，中国法制出版社 2005 年版，第 45 页。

者认为，市场准入制度是国家对市场主体资格审核和确认的法律制度，包括市场主体资格的实体条件和取得主体资格程序条件，其表现是国家通过立法，规定市场主体资格的条件及取得程序，并通过审批和登记程序加以执行。<sup>①</sup>此外，特别需要加以区分的是市场准入包括了市场进入，绝对不能不加区分的将市场准入等同于市场进入。通常认为，市场准入包括了市场主体进入市场的程序条件和规则，市场进入的范围、限制规则，市场进入的监管等若干方面的内容。

在法学领域，市场准入较多由国际经济法、经济法学者使用。例如，车丕照先生指出，市场准入是指政府向外国商品（包括服务）和外国资本开放国内市场，以便利国际贸易和国际投资。市场准入是 WTO 所倡导的贸易与投资自由化的重要内容，世贸组织各成员国通过各项协议和议定书的签署，承担起市场准入的国际法义务。<sup>②</sup>李昌麒教授在其主编的《经济法学》教材中指出，市场准入制度是有关国家和政府准许公民和法人进入市场，从事商品生产经营活动的条件和程序规则的各种制度及规范的总称。<sup>③</sup>经济学意义上的市场准入制度通过政策、法律法规表现出来，具有法律的强制力。根据一国政府对市场准入的义务职责来区分，可以分为国际市场准入和国内市场准入；根据国内市场准入的宽严度可划分为一般市场准入制度、特殊市场准入制度。

从政府管制角度来看市场准入制度，其作为政府管制的一种，是政府对市场基本

---

① 赵庆庆：《市场准入制度理论基础的新视角》，[http://www.chinalawedu.com/news/16900/175/2004/8/ma89461748341\\_9840021\\_31412\\_127979.Htm](http://www.chinalawedu.com/news/16900/175/2004/8/ma89461748341_9840021_31412_127979.Htm)。

② 车丕照：《“市场准入”、“市场准出”与贸易权利》，载《清华大学学报》2004年04期，第49页。

③ 李昌麒：《经济法学》，中国政法大学出版社2007年版，第149页。

的、初始的干预，是政府为了防止资源配置低效或过度竞争，确保规模经济效益和范围经济效益，提高经济效率，通过批准和注册等若干手段，对市场主体的市场进入(包括数量、质量、期限以及经营范围等)进行的管理行为。市场准入作为政府对市场管理和经济发展的一种制度安排，可以通过法律手段、行政手段以及经济手段对市场主体进行规制，最典型的是行政许可方式，包括许可证的发放、前置审批、审批等，政府还可以通过采取税收优惠、补贴、限价、反托拉斯等手段来鼓励或限制某些市场主体的进入。

在立法实践中，我国官方正式的法律文件中并没有对市场准入的概念加以明确，但是在一些地方性和部门性的政策法规中经常出现“市场准入”一词。例如，2000年10月1日实施的《公路建设市场准入规定》第三条规定：“公路建设市场准入是指对项目法人的资格审查和对从业单位的资信登记。资格审查是指政府交通主管部门对进入公路建设市场的项目法人的机构设置、人员配备和管理能力的审核确认。资信登记是指政府交通主管部门对进入公路建设市场的从业单位的资历、能力和信誉的审核确认。”该规定在第二章还专门规定了“准入条件”。该规定是我国第一个关于某个行业领域市场准入的专门规定。该规定第六条明确指出项目法人和从业单位进入公路建设市场，应当遵守国家法律、法规，诚实信用，注重质量。公路建设市场的资格审查和资信登记工作应当遵循公平、公正、客观的原则。此外，国务院于2005年出台了对中国非公有制经济发展产生重大影响的文件——《关于鼓励支持和引导个体私营等非公

有制经济发展的若干意见》。其放宽了非公有制经济的市场准入条件，允许非公有资本进入电力、电信、民航、铁路等垄断行业和领域；允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域；加快完善政府特许经营制度，规范招投标行为，支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。因此，从实践来看，我国政府为实现某项公共政策，已经着手于通过立法或出台相关政策性文件，对市场主体进入某个市场领域，进行直接控制和干预。这里的市场准入已经不限于工商登记、行政许可意义上的一般性市场准入，其范围已经扩大到平等参与市场竞争的实质上的广义上的市场准入。

## 二、市场准入的特征

第一，市场准入的主体是国家或政府。国家或政府的市场调控手段分为微观管理和宏观调控，市场准入是国家调控的主要手段。国家或政府机关通过立法或其他形式被授予准许权，作为准许权行使的主体，他们被称为准许者。国家或政府行驶着它们自己应该行驶的权利，即对本国市场的开放程度进行干预，同时，对市场进入情况进行有效管理，其开放的程度可自行规定。有主体必然就有对应的客体，市场准入的客体称为被准许者，主要是指各种交易对象和微观经济主体（主要是企业）。

第二，市场准入的客体是政府对拟进入市场的主体、货物、服务或资本等的规制或干预行为。通常表现为国家或政府是否允许市场主体进入市场从事经营活动，尤其在涉及环境、安全、生命、健康、人身财产方面更是表现为直接控制与干预。

第三，市场准入的实质是对市场失灵的反应，市场准入作为一项社会政策，是弥补市场配置资源缺陷的一种不可或缺的制度安排。市场失灵表现出的自然垄断、外部性、信息不对称或不完全信息等缺陷会反映在市场准入中，为了治愈市场失灵，保障社会经济安全、协调发展，需要通过制定完整可行的法律规制，在市场调节基础上进行必要的适度的国家干预<sup>①</sup>。例如，油轮运输对海洋环境造成的污染属于经济学中的外部性，政府通过制定较高的准入标准可以控制此种市场失灵。

第四，市场准入的主要依据是各种法律、法规，并辅以经济规则和政策主张，它们明确规定及限制了被准许者的经营性与非经营性行为，这些规则的形式是多样的，可以是经济的，同样也可以是法律的。通常而言，在国内市场准入中表现为各种法律法规、行政规章和单行条例；在国际市场准入中表现为国际条约、双边协定及国际承诺。

第五，市场准入是对一国对外政策、经济发展水平、市场开放程度以及企业发展战略的综合评价机制。一国市场准入政策标准是受国家经济发展水平、市场运行状况以及市场主体发展程度、国际参与度等因素的影响。由于这些因素错综复杂，且与市场准入联系密切，市场准入的标准也始终处于动态的变化之中<sup>②</sup>。例如，某些国家的电信产业原来属于自然垄断行业，现如今随着技术的发展而成为非自然垄断，从而要求政府放松规制。而随着人们生活水平的提高，原来没有纳入社会性规制的一些领域逐步为人们所重视从而需要政府的规制，如转基因食品的标准、环境保护企业标准等。

---

<sup>①</sup> 戴凤岐：《经济法》，首都经济贸易大学出版社 1999 年版，第 25 页。

<sup>②</sup> 戴震：《市场准入法律制度研究》，西南政法大学 2006 年博士学位论文。

### 三、市场准入的原则

#### (一) 公开原则

市场准入制度的公开，即市场准入管理全过程应尽可能向社会公众公开。这不仅仅是制度内容的公开，更是程序的公开，市场准入的程序、结果、依据以及有关机构和人员的职责、权限都要公开，未经公开的，不得作为依据，这可以防止暗箱操作和对公平性原则的破坏。总而言之，采用公开性原则，一方面使得政府的准入行为受到广大公众的监督，使市场准入管理能够最有效地发挥作用；另一方面能够让市场主体平等地通过此程序获得市场主体资格，在市场上进行竞争。

#### (二) 公平原则

经济公平是指任何一个法律关系的主体，在以一定的物质利益为目标的活动中，都能够在同等的法律条件下，实现建立在价值规律基础上的利益平衡<sup>①</sup>。竞争是市场机制发挥其基本功能的先决条件，而竞争功能的实现程度又主要取决于法律对各竞争主体使用的公平性。市场经济运行机制要求参与市场竞争的主体，无论性质如何，都应享有平等的权利。只有公平竞争，才能达到市场有效配置资源的功能。因此，国家或政府有必要通过设置市场准入条件、程序等手段，保证企业进入市场后的平等地位，并且通过市场准入调控市场结构，杜绝不合格企业进入市场，有效防控市场垄断与不正当竞争，实现有效监督管理，维护市场秩序，保障交易安全。

#### (三) 效率原则

---

<sup>①</sup> 李昌麟：《经济法学》，中国政法大学出版社2007年版，第57页。

效率是经济发展的前提与助推力。市场准入应当顺应当前市场经济发展的要求，转变政府职能，提高政府的服务能力，符合当前建设服务型政府的基本要求。市场准入的效率直接影响企业的根本利益，冗长的审批手续和繁杂的准入环节会致使企业错过最佳经营环境。因此，高效的市场准入制度是社会主义市场经济发展的内在要求与价值体现。

尤其需要注意的是，设定市场准入制度要符合经济规律，需要正确处理政府的有效干预与市场主体的充分自由主权二者的关系。监管者要尽量发挥市场机制本身的作用，充分利用市场主体、民间机构的自律和辅助监管作用。避免政府在市场准入问题上掌握过度的控制权同时又流于形式。换言之，凡是通过市场机制能够解决的，应当由市场机制去解决。此外，还需要合理划分和调整市场准入制度的部门职责，简化程序，减少环节，加强和改善管理，提高效率。

#### （四）责任原则

市场准入不仅应当注重公平效率，更应注重对于市场风险的防范，无论是从事营运的企业还是进行监管的主体，对于不当的准入行为与经营行为，相关人员都应承担相应的责任，以此来防止权力的滥用，保障市场安全。特别是在赋予行政机关市场准入的行政权时，要规定其相应的责任。如果行政机关不按规定的市场准入条件、程序行政，越权、滥用职权、徇私舞弊，以及对相对人不依法履行监督责任或者监督不力、对违法行为不予查处的，审批机关主管有关工作的领导和直接责任人员必须承担相应



的法律责任。

## 第二节 设立公路运输市场准入法律制度的必要性

现代交通运输系统由公路、铁路、航空、水运、管道等多种运输方式组成。对任何国家而言，交通运输业都是一个国家的重要国民经济基础产业，对国家经济社会发展有着重要的影响。交通运输业的国家中央集权，在运输业历史上是各国通例。国外主要发达国家交通行政管理体制经历了由分散走向集中的历史过程。

交通运输产业的中央集权主要表现在设立完备的中央和地方交通行政组织对交通运输市场进行宏观调控，对交通运输结构、行业经营走向等方面予以适时、适当地引导，对交通从业人员以全面管理，对企业运输业务进行严格监管等。中央政府对交通产业结构等的调整，不像对其他类型的企业一样，完全按照市场规律和经济手段调节，而是同时采用技术标准、运输安全措施、环境影响标准、运输市场准入制度、对运输业的扶植制度、对运输业的财政补贴、运价审批制度等非市场经济手段来促进和整合运输方式的发展。<sup>①</sup>

公路运输市场有狭义和广义之分。狭义的公路运输市场是指公路运输劳务交货的场所或领域，该场所是旅客、货主、运输业者或者他们的代理者提供交易的空间；广义的公路运输市场是指运输市场的参与各方在交易中所产生的经济活动现象和经济利益关系的总和，即运输市场不仅是运输劳务交换的场所，而且还包含了运输活动参

---

<sup>①</sup> 黄民、张建平：《国外交通运输发展战略及启示》，中国经济出版社 2007 年版，第 16 页。

与者之间、运输部门与其他部门之间的经济关系，是一个动态的、综合的、与其他市场广泛联系的体系。<sup>①</sup>基于公路运输市场的复合型，在实践中可以将其分为旅客运输、货物运输、汽车维修、装卸搬运、运输服务五个子市场。其中旅客运输和货物运输子市场是主导型市场，汽车维修、装卸搬运和运输服务子市场是辅助性市场。

公路运输市场与一般商品市场不同，它出售的不是普通的实物产品，而是不具有实物形态，不能贮藏的运输服务，运输生产过程不会改变劳动对象的属性和形态，而只改变运输对象的空间位置。此外，运输产品还具有一定的公共性，其产品和服务为整个社会或某一域的所有成员共同使用，这就要求政府必须与市场共同参与资源配置和产品运输，以弥补运输市场机制的不足。这就意味着，一方面，国家需要保护或扶持运输企业，或者由国家直接经营运输业务，避免运输企业经营失败给全社会直接造成危害；另一方面，国家要保护运输业利用者即社会公众的利益，需对承运人给以种种限制、赋予种种义务。

目前我国公路运输的主要问题在于市场秩序较为混乱，经营行为不规范、行业及企业管理水平不高，因而妨碍了技术进步，导致企业缺乏市场竞争力和发展后劲，集约化和规模化发展也就失去了内在的支持基础。所以，必须改革现阶段不适宜经济发展需求的公路运输市场准入制度，通过系统的治理，一方面促进公路运输市场沿着法制的轨道良性发展，另一方面最大限度地减少安全事故、提高公路旅客运输服务质量。

---

<sup>①</sup> 陈力铭：《综合交通运输市场准入法律制度研究》，北京交通大学出版社 2013 年版，第 13 页。

## 一、促进公路运输市场健康发展

目前我国公路运输市场主体方面基本上采取国家投资为主,地方适当投入为辅的投资模式,这种投资模式不利于资金的积累和投入,因为建设公路需要投入巨额资金,而资金缺口历来是制约各地发展公路的最大难题。如果仅仅依靠政府一家投入将难于满足社会对这一现代交通基础设施的巨大需求。换言之,资金短缺及由此造成的技术陈旧已经成为限制我国公路运输行业发展的瓶颈。

公路运输准入法律制度的完善,将为各类社会资本参与公路建设经营提供公开、公平、公正的运输市场准入条件,凡符合资质要求的民营经济和其他经济成分,凡满足法定程序和要求,均可以进入公路交通基础设施投资领域,并与其他资本享有同等待遇。这不仅能够促进公路运输市场改变以往单一的模式,增进整个行业的主投资体多元化,更能够打破目前我国公路行业发展的瓶颈困难,保障投资者的合法权益,进一步促进公路运输市场的健康发展。

## 二、维护公平竞争、防止垄断经营的需要

市场需要在公平、平等的环境下开展竞争,在一个不完全开放的市场中,公平竞争是难以做到的。有的情况下,可能会产生恶性竞争,导致运输效率低下、运输成本增加、服务质量下降。因此,一方面,通过设置准入制度,有一定的门槛限制,保证进入运输市场的主体具备最起码的运输条件,能够为社会提供必要的运输服务;另一方面,通过市场准入制度,可以适度控制进入运输市场的主体,达到规模效益、有效竞争。

由于公路作为自然垄断行业是自然垄断性与可竞争性并存的。我国的公路行业在一定程度上具有独占性、公益性和不可选择性，而且存在着巨额沉淀成本，无疑具有自然垄断性，但近些年来却逐渐成为一个可竞争领域。以往我国公路运输在全国综合运输体系中的绝对垄断地位，很大程度上是我国计划经济安排及强制性的低运价政策带来的结果，随着计划经济向市场经济的转变及其他运输方式的迅速崛起，公路运输无论是在价格还是在运输方式上都具有了极强的可替代性，逐渐失去以往的垄断地位。因此，在竞争的领域内，引入市场准入制度势在必行。

要形成有效的市场竞争必须降低进入壁垒，至少有潜在的竞争者。目前，要进入我国公路运输市场，首先有很多行政性限制（如竞争性规定和审批程序），其次有很高的进入壁垒。

### 三、维护公路运输客户的合法权益

运输是一项特殊的服务，它的特点是服务对象与服务内容的统一性，即服务对象本身要发生服务的内容，运输主体有义务将旅客从甲地运送至乙地，而旅客作为服务对象也有权利要求运输主体将其安全正点地运送至旅行目的地。对运输市场主体而言，必须具备相应的运输条件，才能完成运输目的。<sup>①</sup>

当前我国公路运输所存在的主要问题在于运输结构不合理、竞争无序、经营行为不规范、服务质量低劣和安全生产状况不佳等，尤其是人们最关注的安全问题和服务

---

<sup>①</sup> 孙林、张长青：《交通运输法》，北京交通大学出版社 2008 年版，第 50 页。

质量问题，此类问题的出现在一定程度上侵犯了公路运输客户的合法权益。因此，必须建立适宜经济发展需求的市场准入制度，一方面，公路运输准入以其严密的程序要求，决定了公路运输市场准入主体资质的高标准，尤其在客运方面，必须能够为公众提供稳定可信赖的服务，对公路运输客户的人身安全要做到万无一失的保障。另一方面，公路运输市场具有部分的公共性，垄断企业利用垄断权力操纵市场会导致社会福利损失，而垄断主体的单一性又会导致公路运输市场竞争的活力下降，为了保持社会福利和增进效率，需要适度控制进入公路运输市场的主体，达到规模效益，有效竞争，提高资源的配置效率和改善服务。

#### 四、国家对运输市场实行有效监管的需要

作为国家重要基础设施、国民经济大动脉、大众化交通工具，公路运输提供的是公众服务，直接关系社会公共利益和公众生命财产安全，从事公路运输经营的企业，必须具备相应的安全保障能力、运输管理能力、持续经营能力和经济实力。如果充分开放，允许任何人进入，则可能降低运输效率，影响运输市场有序发展。另外，由于公路运输业属于资金密集型行业，往往会出现因满足一时市场需求，导致市场运力过剩的情况，形成资本、资金周转效率的低下而间接增加社会的成本，这也需要政府对公路运输业进行行政干预。

纵观世界，各国普遍实施了公路运输市场准入制度，即使在市场化程度很高的公路运输市场，对公路运输主体的条件和资格，也有很明确的要求，并通过加强政府的

事中、事后监管，维护良好的运输市场秩序，保障公众生命财产安全。因此，通过对申请人的审查、许可制度，可以有效地监督运输市场，维护运输市场秩序，促进运输市场健康有序的发展。

### 第三节 公路运输市场准入的主要内容和框架

#### 一、公路运输市场准入的主体

公路运输市场准入，一方面解决的是谁来主管公路运输管理工作的的问题，另一方面着重解决的是谁可以成为合格的公路承运人的问题，即公路承运人应当具备什么条件的问题。对于前者，根据《道路运输条例》的规定，“国务院交通主管部门主管全国公路运输管理工作，县级以上地方人民政府交通主管部门负责组织领导本行政区域的公路运输管理工作，县级以上公路运输管理机构负责具体实施公路运输管理工作”，“县级以上人民政府交通主管部门应当加强对公路运输管理机构实施公路运输管理工作的指导监督”。可见，对公路运输经营主体颁发行政许可的行政主体是县级以上公路运输管理机构。

对于后者，关于公路承运人，《中华人民共和国合同法》之“运输合同”一章中有“承运人”这个词，但没有给承运人下定义，只是提出公共运输的承运人的概念。公共运输承运人，按照通常的观点解释，就是依法取得法人资格，以营利为目的，使用运输工具运送旅客或者货物的企业或者个人。这个概念的要点在于：一是以营利为目的；

二是使用运输工具。营利是作为从事公共运输活动的经济目标，使用运输工具是其物质条件。运输工具应是作为公共承运人必须具有的基本条件。此外，公共承运人一般需要通过国家主管机关的审批才能获得经营资格，未获得行政许可的法人或者自然人不得从事公共运输。

目前，根据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国道路运输条例》《公路建设市场准入规定》等有关规定，下列单位和个人可以从事公路运输。

### （一）公路运输企业

公路运输企业是指依法设立，以营利为目的，能独立承担民事责任的从事公路客货运输的经济组织，公路运输企业必须具备以下特征：

（1）公路运输企业是依法成立的经济组织。所谓依法成立，是指公路运输企业必须经交通主管部门审核批准，发给经营许可证，并经工商行政管理部门核准登记，颁发营业执照，方能从事公路运输。

（2）公路运输企业是专门从事公路运输以及与运输有关业务的企业。公路运输企业从事的业务包括公路客货运输、搬运装卸、汽车维修、运输服务等业务。

（3）公路运输企业是专门从事营业性运输活动的经济组织。营业性运输活动区别于非营业性运输活动，其是指以营利为目的，专门为社会提供运输劳务、发生各种费用结算的公路运输。

只有同时具备上述三个特征的企业，才能称之为公路运输企业。公路运输企业是公路运输主体中重要的组成部分，是公路运输的支柱，也是主要的公路运输承运人。

## （二）公路运输服务企业

公路运输服务企业指为公路货物或旅客运输提供运输服务的各种具有法人资格的企业，此种运输服务包括客货联运、货运委托、客运代办、货物包装、仓储理货、存车等。从广义上讲，还包括货物搬运装卸、汽车维修等。搬运装卸企业是指以从事港口、站场货物的搬运装卸为主要经营范围的运输企业。汽车维修企业是指以从事汽车维护、修理为主要经营范围的企业。

## （三）个人

在市场经济条件下，国家允许个人（包括农民个人或联户）从事公路营业性运输。个人可以直接从事货运或客运，也可以从事公路运输服务业务，但必须遵守国家法律、法规对此的规定，不得违法经营。个人直接从事公路货运或旅客运输时，可称为运输个体户或个体运输户；当个人从事公路运输服务业务时，可称为运输服务个体户。

最近二十年间，随着公路运输行业开放步伐的加快，从事个体运输的人越来越多，个体运输车辆大量增加。个体运输户从事公路运输，不仅拓宽了公路运输业的投资渠道，活跃了公路运输市场经济，而且在扩大就业、方便公路客货运输交流、促进城乡经济发展等方面发挥了较为重要的作用。但我们也注意到公路运输个体户很多，但能成为规模运输公司的很少。大部分的个体运输户在中国公路运输业整合的大潮中，被



淘汰出局，一小部分能够适应市场发展需要，成为正规的运输公司。所以，公路个体运输户实行公司化经营是该行业的发展方向。

根据我国《道路运输条例》规定，客运经营者、货运经营者必须使用中国车牌照（正式的或临时的）的车辆经营，应当使用符合国家规定标准的车辆从事道路运输经营，应当加强对车辆的维护和检测，确保车辆符合国家规定的技术标准；不得使用报废的、擅自改装的和其他不符合国家规定的车辆从事道路运输经营。

## 二、公路运输市场准入的主体资格条件

从事公路运输业务的单位和个人，必须具备法定条件，经过前置性许可，即必须先向公路运输管理机构申请许可，取得公路运输经营许可证后，才能向工商行政管理部门登记注册、领取营业执照，之后可以从事公路运输，否则就是违法经营。根据及《中华人民共和国道路运输条例》（下文称《道路运输条例》）等的有关规定，并结合公路运输行业特点，设立专门的公路运输企业一般应当具备下列条件：

### （一）客运经营许可条件

根据《道路运输条例》第八条、第九条的规定，申请从事客运经营的，应当具备有与其经营业务相适应并经检测合格的车辆；有符合本条例第九条规定条件的驾驶人员；有健全的安全生产管理制度。申请从事班线客运经营的，还应当有明确的线路和站点方案。从事客运经营的驾驶人员，应当取得相应的机动车驾驶证；年龄不超过60周岁；3年内无重大以上交通责任事故记录；经设区的市级道路运输管理机构对有

关客运法律法规、机动车维修和旅客急救基本知识考试合格。

## （二）货运经营许可条件

根据《道路运输条例》第二十二条、第二十三条的规定，申请从事货运经营的，应当具备有与其经营业务相适应并经检测合格的车辆；有符合本条例第二十三条规定条件的驾驶人员；有健全的安全生产管理制度。从事货运经营的驾驶人员，应当取得相应的机动车驾驶证；年龄不超过 60 周岁；经设区的市级道路运输管理机构对有关货运法律法规、机动车维修和货物装载保管基本知识考试合格。

根据《道路运输条例》第二十四条的规定，申请从事危险货物运输经营的，还应当具备有 5 辆以上经检测合格的危险货物运输专用车辆、设备；有经所在地设区的市级人民政府交通主管部门考试合格，取得上岗资格证的驾驶人员、装卸管理人员、押运人员；危险货物运输专用车辆配有必要的通讯工具；有健全的安全生产管理制度。

## 三、公路运输市场准入的程序

### （一）申请

2002 年交通运输部将原《公路运输经营许可证》《汽车维修技术合格证》《机动车驾驶员培训许可证》《车辆检测许可证》合并统称为《道路运输经营许可证》。凡在我国境内经营道路旅客运输、道路货物运输、车辆维修、道路货物搬运装卸和道路运输服务（含物流服务，汽车综合性能检测，汽车驾驶员培训，客货车站、场，客运代理，货运代办，汽车租赁，商品车发送，仓储服务，营业性停车场和其他从业人员培

训等)的单位和个人,均须持有交通运输部制发的《道路运输经营许可证》。

公路承运人申请道路运输经营许可证,应当提交相应的文件资料。这些资料 and 文件能够反映申请人的基本情况,包括申请人的经营能力、责任能力和财务状况等,防止不具备条件的人进入公路运输市场,搅乱市场秩序,损害消费者的利益。概括地说,申请人提供的文件和资料应当包括以下五个方面。

(1) 申请表,要求写明申请人的名称、地址、法定代表人的姓名及联系方式等。

(2) 申请人的基本情况,包括拥有与业务相适应的流动资金、企业经营状况、企业股东身份证明等。

(3) 申请人开展公路运输的筹备情况,包括拟投入车辆承诺书,内容涉及车辆数量、类型及等级、技术等级,若拟投入车辆属于已购置或者现有的,应提供行驶证、车辆技术等级证书(车辆技术检测合格证)、客车等级评定证明等。

(4) 开展公路运输业务的可行性研究报告,包括有经营管理的组织机构、场所和负责人以及相应的技术人员、业务章程、安全管理证明材料等。

(5) 交通主管部门规定的其他资料。

总而言之,申请人提供的文件资料,是交通主管部门审批的基础。因此,这些文件资料要能充分反映申请人是否具备公路运输的必要条件,是否能够保证旅客货主的利益和其他公路承运人的利益不受损失。

## (二) 审批批准

从事营业性公路客、货运输，仅具备上述主体条件还不能开业，还必须经过交通主管部门审批、工商行政管理部门登记。目前，我国公路运输经营行政许可实行的是分级许可的管理体制，即不同级别的公路运输管理机构负责许可不同的公路运输经营申请，只有经过各级交通主管部门批准或许可的单位和个人，方能向工商行政管理部门申领营业执照，从事运输业务；未经许可的，不得从事运输业务<sup>①</sup>。

就我国公路客运经营的行政许可权限划分而言，《道路运输条例》第十条规定，从事县级行政区域内客运经营的，向县级道路运输管理机构提出申请；从事省、自治区、直辖市行政区域内跨 2 个县级以上行政区域客运经营的，向其共同的上一级道路运输管理机构提出申请；从事跨省、自治区、直辖市行政区域客运经营的，向所在地的省、自治区、直辖市道路运输管理机构提出申请。对从事跨省、自治区、直辖市行政区域客运经营的申请，有关省、自治区、直辖市道路运输管理机构颁发道路运输经营许可证前，应当与运输线路目的地的省、自治区、直辖市道路运输管理机构协商；协商不成的，应当报国务院交通主管部门决定。就我国公路货运经营的行政许可权限划分而言，《中华人民共和国道路运输条例》第二十五条规定，从事危险货物运输经营以外的货运经营的，向县级道路运输管理机构提出申请；从事危险货物运输经营的，向设区的市级道路运输管理机构提出申请。

收到申请的道路运输管理机构，应当自受理申请之日起 20 日内审查完毕，作出

---

<sup>①</sup> 雷孟林、刘兰英：《公路运输学》，人民交通出版社 2008 年版，第 148 页。

许可或者不予许可的决定。予以许可的，向申请人颁发道路运输经营许可证，并向申请人投入运输的车辆配发车辆营运证；不予许可的，应当书面通知申请人并说明理由。

总体而言，公路运输这种分级许可的体制较之于逐级审批的许可体制，减少了审批程序的环节，缩短了审批周期，节省了大量的人力和物力。

## 四、公路运输市场准入的监管

### （一）许可证的监管

公路运输经营许可证，是公路承运人开展公路运输业务的资格和前提条件，因此在公路市场准入制度中，对于许可证的监管是其核心问题。许可证的发放要符合法律的规定，当事人必须以书面方式提出申请，接受申请的相关机关要对申请人所提供的申请材料进行形式审查。根据《中华人民共和国行政许可法》的相关规定，对于申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。此外，根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。同时，接受申请的机关应在法定期限内进行形式审查，并及时作出受理与否的决定，不允许无故拖延，损害申请人的权益。如果申请人认为符合法定的许可条件而提出申请，但被拒绝或者不予答复的，申请人可以向行政复议机关申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。

此外，根据《道路运输条例》的相关规定，未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的，由县级以上道路运输管理机构责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得，处违法所得 2 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 2 万元的，处 3 万元以上 10 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。该条例第六十六条规定，客运经营者、货运经营者、道路运输相关业务经营者非法转让、出租道路运输许可证件的，由县级以上道路运输管理机构责令停止违法行为，收缴有关证件，处 2000 元以上 1 万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。

## （二）对经营行为的监管

公路运输市场准入制度中，对于经营者经营行为的监管也是重要组成部分。首先，要对营运驾驶员、营运车辆、道路及环境条件、运输组织、运营监控等方面，开展风险源辨识、评估、监测，落实防控和应急处置措施，保障旅客及货物的运输安全。同时，各级交通运输部门要严格执行营运车辆年审年检制度，对检测不合格的车辆，一律不予通过审验，不得从事营运。服务质量也是公路运输市场准入监管的重要环节，各级交通运输部门要加快建立运输诚信体系，实施运输不良信用记录制度、诚信“黑名单”制度、诚信评价和管理制度，对于不诚信企业要停业限期整改。此外，要定期复查经营者资质变动情况，及时查处超类别、超范围及非法转让、出租许可证的违章经营行为。最后，各级交通运输部门要会同公安、安全监管等部门，建立健全重大事故隐患治理联合督办制度，督促公路运输企业消除重大事故隐患，对未建立隐患排查治

理制度、未采取有效措施消除事故隐患的，要严格按照《中华人民共和国安全生产法》第九十八、九十九条予以查处。

近年来，危险品运输安全生产事故总量较多，重特大事故时有发生，特别是山西岩后隧道“3·1”特大事故、浙江杭州庐县境内化学品泄漏事故，损失惨重，为了坚决遏制危险品运输安全生产事故的发生，有必要加强危险品运输安全监督管理，严格危险品运输市场准入，包括严格企业准入管理，严格危险品运输企业经营许可，认真审核申请企业的安全生产和经营条件。严格运输工具准入管理，是严格道路危险货物运输车辆准入前的实车查验和材料审核，禁止不符合标准要求 and 擅自改装的车辆准入，禁止对异地车辆发放道路运输证。

### 3-1 【案例：珠海危险品运输案】

珠飞公司是珠海一家化工单位，公司的产品雷达吸波涂料是危险易燃易爆品，运速公司是一家不具备危险品运输资质的普通珠海货运公司，双方有长期运输业务合作关系。2012年9月，珠飞公司有一批涂料要运往浙江，于是运速货运公司先派出具备运输危险物资资质的货运车进入珠飞公司厂区装载货物，离开厂区后，运速货运公司将装载此货物的危险品运输货运车调换为普通货运车，而在这次货物转换货车的过程中，货运公司并未与发货方珠飞公司协商告知。2日后该车在沪渝高速公路发生交通事故，货物起火导致货物大部分损毁。事后，珠飞公司又委托货运公司将大火中的残留物运回珠海，并支付了此次运费。

双方在协调不成后诉诸法庭，珠飞公司请求法院判令被告赔偿原告所托运货物的损坏及运输费用实际损失。但被告运速公司辩称，原告托运的货物如果是危险品，应该找一个具有危险品运输资质的公司，被告不具有资质原告本应知道的，再则本次车辆着火不能证明起火原因和运货车是否有直接因果关系，或者是货物本身有自燃的情况，而原告却没有告知给被告。

### 【案例评析】

《道路运输条例》规定，从事危险品运输经营应当具备一定的条件，并取得道路运输许可机构的行政许可。在本案中，运速货运公司没有危险品运输许可证，却在明知货物为危险品的情况下承运了该批危险品货物，造成了原告货物的损毁后果。货运公司一方面不具备该批货物的运输资质，另一方面有一定的欺骗行为，具有较大过错，故法院认为，应承担本案损失的百分之八十的责任。而珠飞公司作为托运人，托运人托运易燃、易爆、有毒、有腐蚀性、有放射性等危险物品的，应当按照国家有关危险物品运输的规定对危险物品妥善包装，作出危险物标志和标签，并将有关危险物品的名称、性质和防范措施的书面材料提交承运人。托运人违反前款规定的，承运人可以拒绝运输，也可以采取相应措施以避免损失的发生，因此产生的费用由托运人承担。在本案中，珠飞公司明知被告不具有危险货物道路运输资质却将危险品交付其托运，有一定过错，故原告应承担本案损失的百分之二十的责任。

此案暴露了目前我国危险货物运输市场存在的问题，针对这些问题，交通运输部



门应当督促危险化学品生产、储存、经营企业，建立健全并严格执行发货与装载的查验、登记、核准等安全管理制度。对危险化学品生产、储存、经营企业委托未依法取得危险货物道路运输许可企业承运的，各地交通运输部门一经发现，要严格按照《危险化学品安全管理条例》第八十七条予以处罚。此外，各级交通运输部门应该加强相关法律建设、完善道路危货运输市场的进入机制和退出机制，鼓励引导危险品运输企业整合资源，对监管水平差、规模小、存在严重安全隐患的企业进行整合或重组。

## 第四节 公路运输市场准入的法律规范及相关责任

### 一、公路运输企业市场准入的法律规范

#### (一) 我国公路运输企业市场准入的法律

##### 1. 《中华人民共和国民法通则》

该法第三十七条对各类法人的设立规定了基本条件：(1) 依法成立；(2) 有必要的财产或者消费；(3) 有自己的名称、组织机构和场所；(4) 能独立承担民事责任。这些是所有运输企业在市场准入方面应具备的基本条件。

##### 2. 《中华人民共和国全民所有制工业企业法》

该法对国有企业的设立条件作了规定：设立全民所有制工业企业，必须依照法律和国务院规定，报请政府或者政府主管部门审核批准，并经工商行政管理部门核准登记，获得营业执照，取得法人资格。设立国有工业企业的条件为：(1) 产品为社会所需要；(2) 有能源、原材料、交通运输的必要条件；(3) 有自己的名称和生产经营场

所 ; ( 4 ) 有符合国家规定的资金 ; ( 5 ) 有自己的组织机构 ; ( 6 ) 有明确的经营范围 ; ( 7 ) 法律、法规规定的其他条件。

### 3. 《中华人民共和国公司法》

该法主要就设立有限责任公司和股份有限公司分别规定了相应的条件。

### 4. 《中华人民共和国公路法》

该法是调整政府及其部门、企事业单位，其他社会团体以及公民在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理等方面建立的各种社会关系的法律规范的总称。公路作为一种重要的基础设施，该法对各级人民政府和有关管理机构管理公路的职责做出了明确的规定。国务院交通主管部门主管全国公路工作；县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作，但是县级以上地方人民政府交通主管部门对国道、省道的管理、监督职责，由省、自治区、直辖市人民政府确定；乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的乡道的建设和养护工作；县级以上地方人民政府交通主管部门可以决定由公路管理机构依照《中华人民共和国公路法》的有关规定行使公路行政管理职责。

## (二) 我国公路运输企业有关市场准入的行政法规、地方性法规和规章

### 1. 《道路运输条例》

为了维护道路运输市场秩序，保障道路运输安全，保护道路运输有关各方当事人的合法权益，促进道路运输业的健康发展，制定了本条例。该条例主要是对道路运输经营及道路运输相关业务的管理作了规定。包括客运、货物等道路运输经营业务，道

路运输站(场)的经营,机动车维修经营和机动车驾驶员培训业务等道路运输相关业务,国际道路运输业务等。

## 2. 《道路零担货物运输管理办法》

为加强道路零担货物运输管理,维护运输市场秩序,保护经营业户的合法权益,促进零担货运业的发展,制定了该办法。零担货物是指一次托运、计费重量不足3吨的货物,凡在我国境内从事零担货运经营活动的经营业户,均适用本办法。交通部负责全国零担货运管理,各级地方交通主管部门负责本辖区零担货运管理,具体管理工作由各级道路运政管理机关负责。经营零担货物受理和经营零担货运站场的业户除具备《道路运输服务业户开业技术经济条件》外,还需要建立仓储设施、配备专职业务人员。

## 3. 其他行政法规、地方性法规和规章

为了更好地配合《道路运输条例》的实施,交通部还制定了一系列针对性更强的部门规章,是对公路运输中的某一方面予以调整的单行法规,例如《汽车旅客运输规则》《道路货物运输及货运站场管理规定》《外商投资道路运输业管理规定》等,对各类经营及相关业务的市场准入条件作了更加详细的规定,具有较强的可操作性。另外,针对全国各省市自身公路运输的发展状况,若干省市、自治区、直辖市制定了地方性公路运输法规及规章,如《江苏省公路运输管理条例》《新疆维吾尔自治区公路运输管理条例》等,这些都构成了我国公路运输市场准入的法律依据。

## 二、违反公路运输市场准入规定的责任

### (一) 服务责任

公路运输承运人在进行经营的过程中，与货主或者旅客之间达成一定的协议，对于货物运输，承运人要将货主的货物安全送往目的地，对于旅客运输，要保证旅客的人身安全，并安全及时地将旅客送往目的地。可以看出，承运人与货主或旅客之间建立了一种合同关系，因此，《中华人民共和国合同法》（下文称《合同法》）中关于违约责任的一般规定在运输服务中是应当遵循和适用的。《合同法》第一百零七条规定，当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任。这表明，我国《合同法》以严格责任原则为基本的归责原则，即在法律没有特殊规定下，只要合同一方不履行合同义务给对方造成损害，违约方即应承担违约责任，而不以违约方的主观过错作为其承担违约责任的要件，非违约方无需就违约方是否有过错承担举证责任。另外，需要引起注意的一点是：公路客运承运人在承担责任时有其特殊性，其中在承运人的违约行为导致旅客人身伤害的场合，旅客主张违约损害赔偿的范围应包括人身损害和精神损害赔偿。

### 3-2 【案例：乘坐客车遭遇横祸，客运公司有赔偿义务吗？】

2010年4月2日，刘某乘坐某客运公司的长途汽车前往邻市出差，当客车行驶至某县郊区时，与李某所驾驶的运煤货车相撞，刘某受伤并被送往省人民医院治疗，被诊断为右髌骨骨折，髌关节半脱位，颌面挫裂伤。住院治疗一段时间后，刘某遵医嘱带骨牵引回当地医院进一步诊治。经鉴定，刘某的伤残等级为9级，后经核实，刘某在事故中共造成医药费、误工费、住院伙食补助费、残疾赔偿金等损失共计75 084.5

元。公安交警部门对本次事故做出认定：运煤车负全部责任，刘某和客运司机均无责任。事故发生后，货车车主李某因此次车祸债台高筑，表示对刘某的赔偿请求无能为力。因此，刘某便将长途汽车所属的客运公司告上法庭，要求客运公司赔偿各项费用共计 11.5 万元。庭审过程中，客运公司辩称，交通事故责任认定客车司机无责任，因此客运公司不应承担赔偿责任。

### 【案例评析】

本案的争议焦点，原告刘某究竟对谁享有诉权？客运公司还是肇事的货车司机？根据交警部门的交通事故责任认定，客车司机无责任，那么客运公司在本次事故中作为无责方，是否意味着可以不赔偿刘某的人身伤亡损失呢？

在处理道路交通事故损害赔偿案件的过程中，首先应搞清楚其中涉及几种法律关系，哪种法律关系会影响受害人利益的维护。具体到本案而言，存在两种法律关系，刘某与货车司机李某之间的人身损害赔偿关系、刘某与客运公司之间的客运合同法律关系。在本案中存在道路交通事故损害赔偿请求权和违约损害赔偿请求权的竞合。损害赔偿请求权是指因权利人受到侵害而享有的要求加害人承担损害赔偿责任的权力。如因侵权行为造成他人的损害，受害人享有损害赔偿请求权。违约损害赔偿请求权，是指违约方因不履行或不完全履行合同义务，而给对方造成损失，依法和依合同规定应承担的损害赔偿责任。

车祸发生后，对车内乘客而言，就具有了双重身份，既是侵权行为的受害人，又

是客运合同违约行为的受害人，在此情况下，选择何种法律关系进行诉讼就显得十分重要，因为起诉的目的是获得赔偿款，最大限度地弥补自身的损失，故而需要着重考虑对方的赔偿能力。在本案中，受害人刘某是选择了违约之诉。刘某买票乘坐客运公司的客车，双方之间形成了合法有效的客运合同关系。刘某可以基于客运合同，根据《合同法》第三百零二条的规定：“承运人应当对运输过程中旅客的伤亡承担损害赔偿责任，但伤亡是旅客自身健康原因造成的或者承运人证明伤亡是旅客故意、重大过失造成的除外”，向客运公司主张违约损害赔偿责任。

虽然本案道路交通事故责任认定书已确认客运公司对事故无责任，但我们认为道路交通事故责任认定书对客运司机无违章行为的记载不能作为客运公司免责的事由。因为道路交通事故责任认定书，是据道路交通管理及其事故处理规范进行的，仅仅针对当事人在交通事故中有无违章及其违章过错程度做出的综合评断，不涉及当事人间的法律关系，其所认定的事故原因及其责任，并不等同于法律责任中的民事责任，也不构成民事责任的免责事由情形。

因此，本案在最终宣判中，法院经审理认为：原告吕某与客运公司之间形成了客运法律关系，客运公司没有按照客运合同将吕某安全送达目的地，应承担违约责任。据此判决客运公司赔偿原告全部费用共计 11.5 万元。

## （二）安全保障责任

安全保障责任，是指自然人、法人、其他组织等民事主体依照法律规定负有的保

护他人人身、财产安全的义务，没有尽到此种义务造成他人人身或者财产权益损害，应当承担损害赔偿责任。<sup>①</sup>

在公路运输合同中，公路运输承运人负有在约定期间或者合理期间内将旅客或货物安全运输到约定地点的责任。安全保障责任虽然也是合同义务，当事人可以约定，但更多体现的是国家法律的要求，法定的义务。任何一方当事人都不应当把安全保障责任视为一般性的合同义务。因为，公路运输安全不仅涉及当事人的经济上的利益，而且也涉及国家利益和不特定的人的利益。纵观各类交通事故，许多都是承运人对应承担的安全责任认识不清和履行不到位而导致。

因此，各级交通主管部门要切实加强企业安全生产的监督检查，监督企业执行相关国家标准及行业标准。对安全生产状况较差、安全生产主体责任落实不到位、驾驶员违章多、安全隐患大的企业，要加大力度、重点监督。发现问题的要立即督促企业限期整改，整改不合格的，原许可机关要吊销相关车辆《道路运输经营许可证》。

### 3-3【案例：机动车一方无过错，就等于无赔偿责任吗？】

2010年2月，重庆江北区大石坝九村路段马路上，江某由右至左横过马路折返行走。这时，马某驾驶的摩托车突然将马路中的江某挂倒在地，随后，同向行驶的一辆大货车（驾驶员徐某）右前轮又将江某的左上肢碾压，事故发生后，江某被送往人民医院治疗，经抢救无效死亡。江某住院期间，货车驾驶员徐某所在单位——某运输

---

<sup>①</sup> 孙林：《运输法教程》，法律出版社2010年版，第41页。

公司——支付了 22 000 元医药费。期间，马某也分三次赔偿了 28 720 元。

当地交警部门作出的《交通事故认定书》认定：江某在有过街设施的路段未走过街设施，并在横过马路时折返行走，属于有过错行为。而马某驾驶机动车（摩托）遇到行人过马路处置不当，未确保安全，此次事故由两人行为共同造成，徐某在此事故中无造成事故的违法过错行为。江某应为此事故负主要责任，马某应为此次事故负次要责任，徐某不负事故责任。2006 年 4 月，江某的丈夫田某将马某、徐某和重庆某运输公司告上法庭，要求其赔偿医疗费共计 266 906.61 元。

### 【案例评析】

在本案中，法院认为，对于行人非法横穿公路造成交通事故，货车司机虽然没有过错，但江某生命受侵害是因为马某所驾驶摩托车撞上倒地、徐某所驾驶货车右前轮碾压两个行为间接结合所致，因此，被告马某和徐某应根据各自过失大小和原因按比例承担相应的责任。故而判决，马某赔偿田某及其家人 74 224.15 元，重庆某运输公司赔偿田某及其家人 14 007.43 元。

以上判决表明，对于行人非法横穿公路造成交通事故，货车司机虽然没有过错，但仍应承担部分赔偿责任。其中的原理就涉及交通事故损害赔偿的归责原则问题。

根据《中华人民共和国道路交通安全法》(下文称《道路交通安全法》)第七十六条规定：机动车发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的，由保险公司在机动车第三者责任强制保险责任限额范围内予以赔偿；不足的部分，按照下列规定承担赔偿责任：



(一) 机动车之间发生交通事故的，由有过错的一方承担赔偿责任；双方都有过错的，按照各自过错的比例分担责任。(二) 机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故，非机动车驾驶人、行人没有过错的，由机动车一方承担赔偿责任；有证据证明非机动车驾驶人、行人有过错的，根据过错程度适当减轻机动车一方的赔偿责任；机动车一方没有过错的，承担不超过百分之十的赔偿责任。交通事故的损失是由非机动车驾驶人、行人故意碰撞机动车造成的，机动车一方不承担赔偿责任，如非机动车驾驶人、行人出于自杀或者非法谋取保险赔偿等目的故意造成交通事故的，机动车一方完全免责，一切后果均由造成该交通事故的非机动车驾驶人、行人承担。

依照上述法律的规定，这种赔偿责任的性质是由于交通事故主体的不同而产生的不同归责原则：机动车之间发生交通事故的，适用过错责任原则；机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故的，适用无过错责任原则。<sup>①</sup>无过错责任原则是指行为人对因自己的行为造成的损失，不论其是否有过错都应承担民事责任的一种归责原则。机动车作为高速运输工具，对行人、非机动车驾驶人的生命财产安全具有一定危险性，发生交通事故时，应当由机动车一方承担民事责任。当然对于机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生的交通事故，驾驶人没有过错的，法律设定了不超过 10% 的赔偿比例以维护其应有的权益，对于非机动车驾驶人、行人的故意行为，机动车驾驶人可以免责。

在本案中，法院适用无过错责任原则判决，在事故中无过错的司机徐某所在单位，

---

<sup>①</sup> 杨立新：《类型侵权行为法研究》，人民法院出版社 2006 年版，第 864 页。

仍要承担赔偿责任。实行这一原则特别强调了机动车驾驶员的谨慎驾驶义务，体现了对基本人权的尊重和对弱势群体的保护，可以有效地避免交通事故的发生，最大限度地保障人民的生命财产免受损失。

### （三）非法营运的责任

道路运输经营许可证在公路运输市场准入制度当中，始终处于核心的位置。道路运输经营许可证是交通运输部统一制发的经营道路运输的合法凭证。凡在我国境内经营道路旅客运输、道路货物运输、车辆维修、道路货物搬运装卸和道路运输服务（含物流服务，汽车综合性能检测，汽车驾驶员培训，客货运站、场，客运代理，货运代办，汽车租赁，商品车发送，仓储服务，营业性停车场和其他从业人员培训等）的单位和个人，均须持有交通运输部制发的道路运输经营许可证。符合条件的市场主体持有许可证，也就意味着是在公路运输市场的经济活动的过程中，其为有关民事责任、行政责任乃至刑事责任的承担者，是法律责任的载体。

非法营运是指没有依法取得营运权而实施了营运行为，即未按规定领取有关主管部门核发的营运证件和超越核定范围进行经营。根据《道路交通安全法》和《道路运输条例》等有关道路运输管理的法规、规章规定，非法营运具体包括：未取得道路运输（包括道路货物、道路危险货物、道路客运/班线、国际道路运输等，下同）经营许可，或使用失效、伪造、变造、被注销等无效的道路运输许可证件，或超越许可事项，从事有关道路运输经营的行为。

依照《道路运输条例》第六十四条规定：违反本条例的规定，未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的，由县级以上道路运输管理机构责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得，处违法所得 2 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 2 万元的，处 3 万元以上 10 万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### 3-4 【案例：挂靠车辆发生交通事故，挂靠公司是否承担赔偿责任？】

2006 年 3 月 31 日，刘某驾驶出租车行驶至西环路交叉口右转弯时，与驾驶两轮摩托车行驶的杜某相撞，致使杜某胸椎压缩性骨折。后经交警部门认定，刘某应负事故主要责任。由于双方未能达成赔偿协议，故杜某起诉至法院，要求被告刘某及其挂靠公司赔偿原告医疗费等各种经济损失 13 865.40 元。庭审过程中，被告出租汽车公司认为，刘某所驾驶的车辆是个体车辆，产权归刘某个人所有，与公司是挂靠关系，应当由刘某自己承担民事责任，公司不承担责任。

法院经审理认为，原告杜某与被告刘某之间的交通事故，有公安机关道路交通事故责任认定书，双方没有异议。因该事故给原告造成的损害，被告刘某作为直接责任人，应当按照责任划分予以赔偿，根据原、被告之间责任划分，被告承担原告合理要求的 70%，余下的 30%由原告自行承担。同时，被告出租车公司作为肇事车辆的挂靠单位，根据有关规定，应在收取管理费范围内承担连带责任。

## 【案例评析】

车辆挂靠经营，是指挂靠人为了满足车辆运输经营管理上的需要，将自己出资购买的机动车挂靠于某个具有运输经营权的企业，由该企业为挂靠车主代办各种法律手续，并以该企业的名义对外进行运输经营。以挂靠形式从事运输经营活动的情形在现实中确实比较普遍。根据法律规定，个人所购车辆不能以个人名义申请客车线路牌的挂牌营运或从事出租车营运等行为，必须挂在具有客运或出租经营权的公司，方可进行营运。

根据最高人民法院 2005 年《关于挂靠车主是否对机动车发生交通事故致人损害承担责任的请示》的批复：“被挂靠单位收取了管理费，并对挂靠车辆的运营有一定支配权的，承担连带责任；反之，则不承担责任。被挂靠单位收取了管理费，对挂靠车辆的运营没有支配权的，被挂靠单位仅在收取管理费的范围内承担有限连带责任，但私人自用非营业性车辆除外。”此外，2012 年《最高人民法院关于审理道路交通事故损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第三条规定：“以挂靠形式从事道路运输经营活动的机动车发生交通事故造成损害，属于该机动车一方责任，当事人请求由挂靠人和被挂靠人承担连带责任的，人民法院应予支持。”在本案中，司机刘某作为侵权人承担责任是毫无疑问的。但是，我们常说“谁收益，谁担责”，虽然被告出租汽车公司并不是事故车辆的所有人，但它作为该车辆的挂靠单位，恰恰从挂靠经营活动中获得了利益，有时甚至是巨大的利益。那么在该车造成他人损害时它就有义务承担责任。所以，法院判决它在获利范围内承担连带责任不仅符合侵权责任法的立法精神，

也是合理的，符合公平原则的。

## 第五节 我国公路运输市场准入存在的问题

随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，关于引入竞争、放宽准入的要求不断提高，我国现有的公路运输市场准入状况已不能适应社会经济发展的需要。当前存在的诸多问题主要体现在以下方面。

### 一、市场准入法律体系不完备

虽然近年我国颁布了不少有关公路运输的法律法规，例如《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国公路管理条例》《收费公路管理条例》《道路运输条例》《交通安全法》《中华人民共和国交通安全法实施条例》等，他们在很大程度上完善了公路运输业的法律体系，特别是 2004 年《道路运输条例》的颁布实施，结束了我国公路运输“无法可依”的历史。但公路运输业的立法依然远远落后于经济社会发展的要求，到目前为止，还没有出台专门针对公路运输的正式法律（《中华人民共和国公路法》主要调整政府及其部门、企事业单位、其他社会团体以及公民在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理等方面建立的各种社会关系）。

与发达国家相比，我国公路运输业的法律规范的层次低、效力不强。在实践中，对于公路运输活动具有直接操作性的法律规范大多集中于各部委和地方政府制定的法规和规章上，与法律相比，其效力层次较低，普遍适用性较差。此外，在公路运输法规体系

中有些法规、规章的内容存在着交叉重叠的现象，有的相互之间还存在着矛盾，有些公路运输管理工作方面还存在着无章可循的状况。值得关注的是，2007年11月交通运输部在《关于促进公路运输业又好又快发展的若干意见》中已明确提出继续加大《道路运输条例》及配套规章的贯彻力度，加快地方道路运输立法，制订或修订道路运输标准、规范，完善道路运输法规体系，研究启动《中华人民共和国道路运输法》的立法准备工作，进一步完善法规体系。

## 二、市场准入管理体系不健全

目前，我国的公路交通管理体制，大多是在计划经济时期，按照“统一领导、分级管理”的原则建立起来的。在计划经济框架下，适用交通运输部—省级—地市级—县级—乡级的五级管理体制能够极大地促进我国公路事业的发展。但是，随着我国社会主义市场经济的建立和完善，随着公路事业的高速发展，现有的公路管理体制已经不能适应经济社会的快速发展要求。在这种管理体制下，各省市的机构设置不尽相同，行业内部条块分割，存在着政府管理职能的交叉，多部门互相协调的难度较大，导致管理环节重复，办事程序烦琐，加重了经营者的负担。

此外，目前我国公路交通管理是交通、公安两家共管的管理体制。交通运输部门负责公路行业管理，公安部门负责道路交通安全管理。由于割裂了行业管理与安全管理之间的内在联系，没有实施道路交通安全管理的统一集中管理，造成公安、交通两个部门在道路交通安全管理、驾驶员管理、车辆管理及公路路面执法等许多方面存在的职责交

叉。以公路路面执法为例，交通和公安两个执法主体在同一条路面上对同样的管理对象分别执法。如公安部门从安全角度治理超载，交通运输部门从保护路产路权角度治理超限运输，造成对驾驶员重复处罚；发生交通事故后，公安部门负责事故处理，交通运输部门负责路产索赔，一次事故分两次处理降低了行政效率；长期以来，出租汽车行业管理一直由交通运输部、建设部两家共同管理。

总而言之，公路运输分属于不同的行政部门进行管理，使得行业管理缺乏统一性和系统性，难以形成统一的公路运输管理体制，严重影响了公路行政管理工作的效力和整体效能的发挥。职责交叉表现出来的效率低下有悖于交通行业又好又快地服务于国民经济的宗旨，更不利在特殊时期交通综合保障能力的发挥，要改革现行的公路交通运输管理体制，由部门分割转变为统一管理，是势所必然。

### 三、审批程序繁琐，影响了企业的经营自主权

当前公路运输行政管理市场准入，多采用行政审批的形式。公路客运市场，每条线路经营必须审批；公路货运市场，每个经营项目必须审批；任何经营者无论是自然人还是法人从事汽车维修、搬运装卸、运输服务都必须经行政审批。复杂的审批程序由于环节太多、周期过长，以及审批时间的不确定性，导致经营者来回往返奔波，十分辛苦、艰难，浪费了巨大的精力和财力。

针对客运班线而言，审批就是要知道这条线路上究竟有多少车辆、实载率多少、企业需多大规模等，而实际对未来若干年需求分析均无。客运班线事实上是“一线一

批”，即经营者每开辟一条客运班线，都要经过与该班线类型相适应的级别的公路运输管理机构的许可。名义上审批班线，实际上是审批班次，即企业每次申请并经审批得到的仅是每条班线上的一个班次，企业获得一条班线经营权后，只能在规定时刻发班，无权根据企业发展的需要及线路上客源变化增减班次，也无权因种种因素派其他车辆顶班，在这种制度下企业经营已没有太多自主权，企业被种种束缚约束了行为。这样，对企业管得过死过细，企业已不是主动积极去闯市场，而是找主管部门要市场，真正的宏观调控没有形成，更谈不上有效的市场约束。

## 第六节 完善公路运输市场准入法律制度的建议

### 一、完善公路运输市场准入的法律法规

公路运输在整个交通运输中占有特殊地位，其重要性随着我们经济的不断发展而快速提高，不管是旅客运输还是货物运输的发展与变化都成为国民经济发展的重要部分。交通运输部在 2015 年初提出，坚持把推进法治建设作为公路交通运输加快发展的根本保障，要围绕全面推进依法治国总目标，加强公路交通运输法治建设，构建完备的公路交通运输法律规范体系。众所周知，法治体系是国家治理体系的骨干工程，完备的法律体系是建设公路运输市场的前提和基本条件，加强公路交通运输法治建设，在法治轨道上推进公路交通运输改革发展，是公路交通运输行业兴旺发达的根本保障。首先，应当加强顶层设计和整体谋划，理顺立法工作机制，制定全面推进公路