

交通运输综合行政执法问题分析

张 兰

(汤阴县交通运输综合行政执法大队, 安阳 456150)

[摘 要] 交通运输是推动国民经济社会发展的重要命脉。交通管理工作是否规范有序、合理合法, 对城市经济社会发展持续发展稳定有着十分重要的影响。目前, 由于经济的飞速发展, 汽车几乎实现了普及, 这在很大程度上方便了人民群众的出行。同时, 越来越多的车辆也为交通管理工作增加了大量的压力, 如何合理合法地进行交通管理工作成为不可忽视的一大问题, 其关乎着国民经济发展的稳定和人民生活幸福指数, 因此我国正在逐步贯彻落实组织实施城市交通运输综合行政执法管理体制的综合改革。改革从最初提出到深入实施历时十余年, 跨越了现代计划经济政治体制和社会主义市场经济政治体制。在时代正发生巨大变化的背景下, 原有的改革开放理念完全符合历史现状和客观现实要求。毫无疑问, 计划经济管理体制下的综合交通运输行政综合执法管理模式与目前我国逐步完善的中国特色社会主义市场经济体制是相容和相适应的, 因此有关综合交通行政管理执法的全新概念应运而生。然而, 如何有效实施这种“综合执法”, 如何有效进行这种“综合执法体制改革”, 多年来一直被不少交通人积极探索。

[关键词] 交通运输; 行政; 执法

引 言

当前, 我国正在构建社会主义和谐社会, 这对推进政府服务管理模式进行改革创新提出了更高的要求。作为一种新型的综合行政执法组织和综合执法管理形式, 交通运输综合性的行政管理执法应运而生。这种变化和创新不仅包括提供政府组织治理方式理念的变化创新, 还包括提供政府服务组织管理形式和提供政府服务行为管理方式的变化创新。随着政府知识职能更新、管理职能升级和政府组织职能的重构逐步推进, 作为我国新一轮交通行政处罚体制改革的崭新起点, 交通运输行政处罚综合执法不仅给我国社会展示了新的机遇, 也正在促使新生的问题不断浮出水面, 需要各级政府部门进一步探索完善和协调发展。

一、交通行政执法体制创新的必要性

在以分散管理模式为工作主流的现代交通运输行政执法管理体制下, 如果交通执法人员队伍只限于一支, 应将一批业务相似的交通执法人员队伍合二为一。目前, 多地正在实施的综合行政许可使用权、监督权和检查权、行政区划对各地综合执法的具体实施情况做出了具体工作部署。2015年, 中华人民共和国交通运输部《关于全面深化交通运输改革的意见》正式出台。该政策的提出标志着交通运输执法将继续深化改革, 真正从实际入手, 进而有效构建负面清单, 构建和完善交通运输现代市场体系, 因其会大幅度地改变现阶段交通管理执法过程中的问题, 故交通运输安全综合执法势在必行。

(一) 实施道路交通安全综合执法, 是不断加强执法权力制度约束, 建立相互加强联系、相互加强监督、高效规范运转的交通执法管理工作的必然需要

交通运输全面深化改革已经实施六年, 以交通收费改

革为核心的我国交通运输税费工作总体格局也发生了根本性的重大变化。随着道路收费管理职能的逐步取消, 目前国家交通运输主管部门的道路交通管理、路政、海事三个行政执法管理机构分别履行交通行政许可和交通监督行政执法两个职能。实施深化交通运输行政综合执法权力体制结构改革, 从完善整体行政执法权力结构角度来看, 应充分实行国家行政许可执法权与其他行政执法权(合称即行政监督检查、行政执法强制、行政处罚), 既必须符合国家行政许可法等相关法律法规的其他有关法律规定, 又同时可以有效加强行政权力结构制约, 建立相互协作联系、相互制约的工作程序, 实现相互监督、高效运行。

(二) 实施道路交通安全综合执法工作是不不断加强道路交通安全综合执法建设, 提升综合执法水平的迫切需要

在综合公共交通运输执法体系逐步健全的新形势下, 要加快形成健全行政处罚执法主体合力, 必须坚持科学合理地充分整合现有公共交通运输执法的主体力量。例如, 目前高速公路管理部门主要负责高速路面车辆超载管理控制, 交通管理运输部门主要负责车辆源头性的超载管理控制。综合执法制度实施后, 路面车辆超载风险控制 and 交通源头道路超载风险控制将由道路综合执法管理机构统一组织实施, 真正做到了追溯问题发生的源头, 有利于逐步提高道路超载风险控制综合执法的整体实力和执法效率。

二、交通综合行政执法中存在的问题

(一) 各部门执法权限不清

城市交通运输行政管理执法监察机构的设立, 既应包括道路交通管理、港航主管部门等有关法律法规部门授权的

执法单位，也应包括城市交通基本建设局和工程质量安全监督站等交通主管部门直接委托的执法机构。其中有 5 个公共执法机构通过分权协作的方式在交通运输领域进行执法。但从现阶段的实际交通综合执法现状进行分析，交通运输主管部门存在着与下属各级管理机构缺乏联系的情况，主要表现为以下几点：一是主管部门与下属部门缺乏合作；二是各分部门之间也缺乏数据沟通。虽然现阶段的信息技术已经飞速发展，但其之间的执法及其他资源仍然缺乏流通，造成各个部门之间缺乏联系，导致各部门各司其职、相对分离的局面。运输部门职能的均衡分离和交通运输内部各个部门的职能分离，影响了交通运输部门整体业务职能的均衡发挥。例如，在一次交通运输管理过程中涉及一辆大型超限运载货车，上述部门之间的信息交流不畅可能会导致该车辆因同一原因受到多次处罚，形成一种多头综合执法、执法混乱的情况。

（二）市区两级职责界定不明

市、市辖区交通运输行政主管部门具体机构负责直辖市境内国道、省道和市主干道的道路交通管理和道路执法监督工作，以及市区两级农村公路的普通道路安全管理和交通执法监督工作。市高速公路交通管理执法部门主要负责市辖区公路交通行政管理执法和高速公路车辆超限车超载行政执法管理工作。市辖区交通运输行政主管部门主要负责指导国家、省辖市道路交通执法和市辖县乡镇道路交通执法监管工作。市级经济开发区在全国、省级主干线，以及县乡镇和农村地区道路交通管理领域的道路行政处罚仍然处于实际上的空白监管，导致在进行市与省级市辖区、市级经济开发区之间的综合执法过程中出现了反复性交叉联合执法的严重纰漏，而且在实际执法过程中存在着显而易见的漏洞。部门和城市两级执法权限界定不明确，执法范围不明确。

（三）立法层次偏低

从实际情况对交通管理执法进行分析不难发现，由于其不同情况下所依据的法律法规不同，其所涉及的社会关系十分广泛，故针对交通管理实际情况来看，目前我国部分交通法律体系不完善，缺乏权威性，难以满足实际交通管理执法的需要。根据笔者对实际情况的了解，在现有的执法依据中，普遍出现了立法层次偏低的情况，除《中华人民共和国治安管理处罚条例》属于法律外，其余大多数都是由各地政府单独设立的道路规章制度和具有较强规范性的文件，从实际法律意义层面进行分析，道路交通运输执法在整体上缺乏实际的法律效应，交通管理工作的压力较大。

（四）执法体制不顺

道路交通运输行政监督执法管理部门现阶段存在职能分离严重、执法队伍之间的联系较浅、执法混乱的情况，导致各项道路交通运输行政管理执法工作成本高、效率低，政策分散，相互冲突、制约，难以形成安全有效的统一执法效力。各行政执法管理机构职能分离现象严重，其属于独立进行综合执法的职能机构，故其除行政审批执法职能外还承担着调度执法人员、严格执法的责任，因此就会导致在实际的执法工作过程中出现审批与执法交接混乱的情况，进而顾此失彼的管理乱象频出，影响相关部门的实际管理水平和社会服务水平。一方面，这会导致管理执法力量缺失及交通管理资源浪费的情况；另一方面，也会继续出现“人多、人少”等问题，管理执法力度严重缺失。

三、对于交通领域综合行政执法的建议

（一）相关法律法规需进一步完善

现阶段，我国仍旧没有对行政综合执法模式做出立法支持，但综合执法已经初步完成了管理主体的重组与合并，以及综合执法管理机构的重组合并，但在综合执法管理实践中缺乏统一的执法依据。而现阶段适用于交通运输行政管理执法的相关法律行政规范性文件复杂多样，形式不统一。在处罚执法管理的过程中，一个执法行为往往包含有多个种类的处罚执法依据。行政法规不能是行政处罚的有效依据，同时由于实际情况不同，处罚所依据的法律法规也不同，就势必直接产生一些不必要的行政法规纠纷，造成机关行政执法二次增加成本，行政法规执法工作效率也就无法真正得到显著提高，难以满足社会主义现代化对交通运输管理的实际需要。

（二）案件处理衔接机制需进一步完善

首先，有效提高现阶段案件处理衔接对于实现案件办理合作保障机制具有重要作用。建设不同部门与相关机构之间的综合信息服务平台，实现业务处理公开性，实现公共行政业务、违章违规条例处罚等各类公共行政事务管理和综合执法机关信息服务资源实时共享。交通运输综合执法相关工作人员应对已发生的交通案件开展不间断的跟踪调查，若交通案件存在实际需要，相关部门的执法人员应无条件地为案件的处理提供执法管理信息数据。需要及时联合在案件发生一线的工作人员进行数据的处理和调查，同时职能部门应该抽调人手到场协调帮助其他部门进行案件脉络的掌握。综合现场交通行政执法管理机构人员应及时向有关交通行政职能部门人员通报有关案件调查进展处理情况和相关办案处理结果，

综合现场交通行政执法管理机构对交通管理行为相对人采取其他行政处罚强制措施时,应主动邀请有关交通职能部门工作人员及时到场。

其次,加快实现有关民事行政司法处罚与刑事诉讼行政处罚的案件执法,受理无法有效相互衔接,完善民事行政案件司法侦查或者移送案件执法受理标准和案件受理执法程序,细化并切实贯彻严格执行与行政执法有关部门密切合作的其他行政有关部门法律行政规定。例如,执法机关根据对交通案件的实际侦查结果及相关证据支撑,确定某人存在行政违法行为时,应第一时间将涉嫌行政违法及犯罪的案件移送同级地方公安机关,由地方公安机关和同级地方人民检察院检察机关全权处理,不得以罪替代刑代替以罪追加处罚,各级地方公安机关如果侦查发现当事人涉嫌违纪违法行为不正确或者需要依法追究其他相关人员刑事责任时,应依法及时对其给予同级相关公安行政处理的,应及时依法将其移送同级有关公安行政执法机关。当事人不履行行政执法决定的,行政执法机关应依法强制执行或者申请人民法院强制执行。

(三) 信息技术需进一步更新加强

参照我国城市交通网格化业务管理模式,建立交通运输综合执法行政管理执法业务综合互联网系统,通过统一的软件及操作系统的安装来建立起统一的执法管理业务信息数据库,确保城市道路交通执法信息实时准确更新数据,与各级行政执法监管机构实时联网,实现对执法信息技术资源开放共享和多方位的实时动态系统反馈信息处理,保障动态综合监管系统落实。同时,要更新信息技术,通过软件客户端平台的搭建保障执法管理政务信息系统向我国公民的公开性。例如,可以通过现有的交管 12123 等软件为依托进行信息系统的构建,通过全国道路交通运输综合执法行政管理执法服务网站公众平台公开发布有关法律运行规范、执法处理依据、执法处理程序等各项相关政务信息。及时公布对经济社会秩序有重大不良影响的行政执法检查结果,随时随地接受广大公众的广泛监督,保障执法过程的完全公开透明,推动交通运输有效管理。开通企业执法服务信息实时查询服务平台,使企业相关执法服务提供对象公众能及时查询所有急需执法信息,了解最新执法信息,为全国的社会公众提供优质、高效的企业现代执法信息管理服务。

(四) 执法监督机制需进一步完善

对于现阶段的交通职能部门而言,其主要工作便是审批和处理公共行政事务,而综合利用行政监督执法管理部

门的主要工作内容便是负责行政监督、管理及行政处罚等各项工作。故职能部门与各级的综合行政执法部门及执法管理机构之间属于对等协作的关系。由于各级职能部门人员可能更需要熟悉一些深层次的综合行政执法和相关行政处罚的具体情况,所以相关职能部门必须有一定资格、有一定能力对各级综合执法监督机构的行政权力依法行使情况进行执法监督。作为综合辅助执法监管,交通管理相关职能部门在发现本市交通管理综合执法监管队伍的处罚不当时,应向本市交通管理综合执法局总队部门反馈处罚意见。在实际反馈的过程中,如综合公共行政管理执法监察队伍无视实际情况和反馈意见,拒不接受进一步检查改正,交通管理相关职能部门可以在反馈意见真实的情况下,直接提请本级人民政府,通过法律的手段,依法对相关管理者进行监督检查和问题改正,只有不断完善执法监督机制,才能够真正激励交通运输综合执法行政管理执法业务的提高。

结 语

近年来,我国的国民经济飞速发展,进而带动了我国交通建设行业受到持续关注,这便要求现阶段交通管理更需要在提高水平和质量的基础上,对现阶段在不断加强的综合交通行政执法中可能出现的问题及风险隐患进行探究。要不断贯彻落实交通公路管理在综合交通执法工作中的落实,不断探讨和实践,指导各职能部门科学、完善地规范执法工作中的权利和责任。综合交通执法体系以统一的综合交通执法标准,不断提高执法效率。作为我国新一轮交通行政处罚体制改革的崭新起点,交通运输行政处罚综合执法不仅给社会展示了新的机遇,也正在促使新的问题不断浮出水面,所以如何正确把控现阶段的新机遇,解决并避免新生问题是应着重研究的课题,需要各级政府部门进一步探索完善和协调发展,只有交通运输行业得到健全发展,才能够有效地保障人民群众的生活。

参考文献:

- [1] 孙梦. 道路交通综合行政执法体制模式研究[J]. 商品与质量, 2018(41): 87.
- [2] 王艳文. 交通领域综合行政执法体制改革研究[J]. 机构与行政, 2017(04): 39-43.
- [3] 吕长红, 陈炜炯, 王正, 等. 综合执法: 交通行政执法体制的创新[J]. 理论与改革, 2006(05): 58-60.
- [4] 范得胜. 交通运输综合执法体制改革探讨[J]. 交通企业管理, 2015, 30(07): 9-11.