

当 / 代 / 国 / 际 / 惯 / 例 / 丛 / 书

主 编 周文彰
副主编 符策震

当代国际惯例

INTERNATIONAL
PRACTICE

国外路政

编 著 郝恩崇 雷玉斌



海南出版社

当代国际惯例丛书

主 编 周文彰

副主编 符策震

国外路政

编 著 郝恩崇

雷玉斌

海南出版社

前 言

路政 (Road Administration), 亦称公路行政或公路管理, 国际上对它通行的定义是: 政府公路管理机关以及受到国家法律或行政授权的组织, 依法对公路的规划、投资、建设、使用、保护等事务所进行的管理活动。“行政是国家的组织活动”(《马克思恩格斯全集》第一卷第 479 页), 公路行政的性质也是国家行使对公路管理权的组织活动。行政管理活动有许多类别, 例如外事行政、司法行政、民政行政、国防行政、公安行政、交通行政、工商行政、税务行政、海关行政、资源行政、计量行政、环保行政、金融行政、文化教育行政、科学技术行政等等。这些类别的行政管理活动, 还可以再细分为一些小的类别。本书所介绍的路政就是交通行政管理活动中非常重要的一支。

交通行政 (Communication Administration) 是指一国有关的交通行政机关根据国家法律、法规、规章或行政授权, 依法对社会交通事务所进行的管理活动。根据国情不同, 交通行政的管理主体可能是一个或多个政府部门, 这些部门管理着全部“运输方式”, 包括铁路运输、公路运输、水路运输、航空运输和管道运输等。由于交通不仅包括货物的交流、人员来往, 也包括信息的传递, 即语言、文字、图像、符号等信息的传送。

因此，有些国家（如澳大利亚），将邮电通讯业也和所有运输活动一起归到一个交通行政机关（澳大利亚交通部）的管辖之下。所以，在国际上，交通行政除了包括公路行政之外，还有水运行政、铁路行政、航空行政、管道行政、邮政、电讯行政等等。

此外，还要理解交通行政是一国政府对全部交通事务的管理，而交通事务管理活动又可分为两个大的范畴，即经济管理活动和非经济管理活动。如果用最简单的语言解释，经济管理就是在交通行业中，与运输企业经营活动相关的所有行政管理，例如开业与停止管理、运输质量管理、运价管理等等；而非经济管理则是政府对交通发展的规划管理、安全管理、交通基础结构的建设与使用保护管理、技术规范管理等等。路政管理属于交通行政管理中的非经济管理活动。

在世界上的所有国家，路政管理与一切行政管理一样，都是路政机关代表国家利益或者全社会的利益进行的管理活动，它追求的是社会效益。

本书主要介绍世界各国在公路行政中的实践活动，介绍他们为发展本国经济，在公路立法、公路规划、公路融资与投资、公路建设、公路使用与保护、公路产权管理等方面的举措、惯例和做法以及成功的经验和失败的教训。在介绍中采用了多种叙述方法，有时专门叙述一国的具体情况，有时综合叙述主要国家的情况，有时为了节省篇幅，把各国情况归纳起来，就某一个问题，专门提纲挈领叙述。我们尽量做到客观介绍与描述，不作分析与评论。但由于水平有限，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。



目 录

第一章	国外公路行政法规	1
○	公路行政法规体系的构成及特点	1
○	典型国家公路立法状况及主要法规内容	5
第二章	国外公路管理体制	15
○	公路管理体制及机构设置	15
○	几个典型国家公路管理体制现状介绍	24
第三章	国外公路规划	42
○	公路规划理论与方法	42
○	典型国家公路规划与实践	52

第四章	国外公路建设管理	62
○	国际通行的公路项目管理程序	62
○	公路建设资金的来源与筹措方法	87
○	BOT 公路项目建设管理	105
第五章	国外收费公路	126
○	收费公路的发展状况及理论依据	126
○	收费公路的管理	131
○	典型国家收费公路的实施	135
○	国外收费公路存在的主要问题	140
第六章	国外公路养护与保护	142
○	公路养护的内容	143
○	典型国家公路养护状况	155
○	公路保护	168
第七章	国外公路资产评估与公路经营权转让	172
○	公路资产评估	172
○	公路经营权转让	180
主要参 考书目		185

第一章

国外公路行政法规

公路行政法规是交通行政法规的一个分支,是用来调整公路行政中各种关系的法律依据。从公路的规划、立项、建设、维护与管理到公路的评估,各项工作的实施都以公路行政法规为依据。纵向而言,公路行政执行全过程的各种关系受法规的约束;横向而言,在公路行政实施过程中与相关部门所发生的经济关系同样受到法规的制约。纵观国外公路行政实施的实践,无不体现了“以法治路”、“依法管理”的精神,尤其在公路交通发达的国家,依法行政更是公路行政的重要特征。通过国家立法,制定公路法律和规范,指导公路行政的执行,已成为公路建设、使用、管理等经济活动必须遵守的准则。

○ 公路行政法规体系的构成及特点

一、公路行政法规体系的构成

公路交通的基础设施,具有投资额大、路线较

长、建设管理工作复杂等特点，这些特点决定了公路行政法规必须形成与之相适应的一整套系统、完善的法规体系。各国根据公路行政的特点，结合各自的国情，逐步建立、完善了一系列公路行政及与公路行政相关联的法规。总的来说，各国的公路行政法规体系由宪法、公路行业基本法规、公路单行法规和条例、公路法规实施细则与办法、国际公约（国际条约、国际协定）等五类形式共同构成或者其中的某几类形式共同构成。

（一）宪法

宪法是一个国家的根本大法，亦即母法。其它任何法规的制定，都必须以宪法为准则，不得与宪法相违背。

在各国的宪法中，都有若干条与公路行政相关联的条款，规定对公路交通实施管理的政府部门及其核心职责。如美国宪法规定联邦政府有权建立“驿道”，负责联邦公路交通的政府部门是运输部；德国宪法中明确赋予交通部长权力，管理整个国家的交通运输事业（除管道外的四种运输方式）；日本在第二次世界大战后制定的新宪法引进了西方的民主政治制度，根据宪法的有关规定对运输省的机构和职责进行了全面改组。

从宪法规定的公路行政条款可以看出，上述国家的宪法纲领性地为公路行政提供了法律依据，为其它法规的制定提供了理论指导，是公路行政法规体系的有机组成部分。

（二）公路行业基本法

公路行业基本法是调整公路行业中所发生的各种经济关系的行业基本法规，它是公路行业的主体性法规，具有时效长、管理范围宽等特点。许多国家都在较早的时期就颁布了公路行业基本法。

1. 亚洲国家的公路行业基本法

亚洲国家中，日本于 1919 年 4 月 1 日颁布行业基本法

《公路法》，对公路的建设、管理等内容作出详尽的规定。根据日本的经济、社会的发展需要，于1952年修订颁布了《新公路法》，根据当时的新情况和发展趋势对有关内容进行补充与修订。韩国也颁布了《公路法》和《公路国土法》，它们是该国公路行业的主体法规。

2. 欧洲各国的公路行业基本法

欧洲各国(除法国外)都颁布了公路行业基本法,如意大利的《公路建设与管理法》等,虽名称各异,但均属公路行业主体法规。

3. 美国加拿大的公路行业基本法

美国分别于1916年、1921年、1944年、1956年颁布的《联邦援助公路法》即《公路法》，加拿大颁布的《加拿大公路法》，都是其行业基本法。

4. 大洋洲的公路行业基本法

大洋洲的澳大利亚也有公路行业基本法《公路法》。

(三) 公路单行法规和条例

单行法规和条例与行业基本法的不同之处，在于单行法规是在特定的时期内为解决某方面的问题而有针对性地制定的若干法规条款。公路交通事业在不断发展、完善的过程中，总会出现新的矛盾和问题，国家需要根据公路交通发展的客观需要，通过立法机关制定一系列单行法规和条例。如日本为发展公路交通、做好公路规划而制定的《产业公路改造规划》(1929年)、《产业公路改造五年计划》等都属于单行法规。英国制定的《车辆国内税法》；美国制定的《陆上交通援助法》、《联邦援助高速公路法》(1938年)、《美国1991年地表运输联运及效率法案》、《公路税法》等，都是为了解决在不同时期公路建设中的具体问题而制订的单行条例。从大多数国家的实践来看，单行法规和条例是公路行政法规体系中不可缺少的组成部分。

(四) 公路行业法规实施细则与办法

实施细则与办法是为了使法规具有可操作性而颁布的便于实施的条款。如日本颁布了《关于确保积雪寒冷特别地区公路交通特别措置法》，是关于特别地区公路保护的实施细则。意大利为与主体法规相适应，制定了 490 多条规则 and 具体规定。实施细则与办法是对主体法规的有力补充。

(五) 国际公约、条约、协定

随着经济发展的全球化，公路交通在某些情况下会涉及国家间的双边关系或多边关系。为了解决公路交通国际化中出现的某些问题，一些国际组织制定了一系列有关公路交通的国际公约、条约或协定，来促进国际间交通事业的发展。这些公约、条约、协定也是各国公路行政法规体系的组成部分，主要有《国际公路交通公约》（1949 年 9 月 19 日日内瓦）及其修订的版本（1968 年 11 月 8 日维也纳）。

一般来说，一个国家的公路行政法规体系由该国宪法、行业基本法、各种单行法规和条例、实施细则与办法及相关国际公约构成。由于各国经济、地理、传统等国情和公路交通发展状况各有不同，其法规体系内容也有相应的差别。总的来说，公路交通越发达，法规体系越完善。

二、公路行政法规体系的特点

国外公路行政法规体系在不断地完善、发展中，逐步形成了自己的特点，主要有以下几个方面：

(一) 公路行政法规的系统性、可操作性

公路行政法规所包括的宪法有关部分、行业基本法、单行条例、实施细则、国际公约这五方面的形式和内容构成一个系统。这些法规既从宏观上规定了公路行政的总目标、指导方针

和管理纲领，也从微观上规定了各种具体管理事务的要求、标准以及办事程序，使公路行政的执行做到有法可依，使法律的可操作性加强。

（二）公路行政立法与执法严格分开

各国制定法规的立法机构和执法机关，由于各国的国家制度不同而有所不同。但有一点相同的是各国立法机构与执法机关分属不同的部门，使立法与执法的主要职能分开。这样便于划分公路行政管理部门及相关机构的职责，做到立法准确、执法严明和提高工作效率。

（三）依法管理、严格执法

法律是国家对公路交通事业进行宏观管理的主要手段。为了大力发展公路交通事业，协调公路与其它运输方式及相关产业间的协作关系，各国都十分注重运用公路行政法规来进行调控、管理，保证公路交通事业的健康发展。

（四）公路行政法规的建设、完善是一个动态发展的过程

公路交通事业同其它经济社会现象一样，也存在着逐步发展、逐步完善的过程。在这个过程中，为了解决公路交通在不同发展时期所出现的各种问题，各国立法机关都能根据客观需要及时地调整、修改、制定相应的法规条款，以保证公路交通事业的顺畅发展。因此说，公路行政法规的建设、完善是一个动态发展的过程。

○ 典型国家公路立法状况及主要法规内容

一、亚洲典型国家的公路立法

亚洲国家中日本、韩国、新加坡等国家经济发展水平较

高，公路行政管理法制化较规范。以下介绍日本、韩国的公路行政管理法制化状况。

（一）日本的公路立法

日本公路行政法规主要有六个方面，即公路基本法、高速公路法、公路整備法、收费公路法、公路财源法和其它法规，构成“公路大法”，并严格按照这些法规进行行政管理。

日本于1919年订立了《公路法》，对公路的规划、建设、管理等方面的内容作出相应的法律规定。经多次修改后于1952年颁布的《新公路法》对原《公路法》作出了重要修改，主要修订要点为：

（1）对公路种类重新界定。把原来的国道、府县道、市道及町村道改称为高速国道、一般国道、都道府县道及市町村道。

（2）公路路线决定方法。旧法规定国道由主管大臣决定，府县道由本府县知事决定；新法规定，一级国道及二级国道根据法定标准通过法令来规定，都道府县道及市町村道应经各自相应级别的所在地地方议会加以认定。

（3）公路所有认识的改变。原来认为“公路全部都是国家营造物”，改为只有一级国道及二级国道才是国家营造物，都道府县道及市町村道分别是当地都道府县及市町的地方营造物。

（4）土地利用限制。新法对规划修建公路区域内的土地，在开始正式修建公路之前，有社会单位或个人想要改变土地形状和性质时或者新建或改建工作物时，都必须得到公路部门许可，从而受到限制。

（5）增设咨询机关。新设立公路审议会，由各方面人士参加组成，是建设大区的咨询机关。

随着时间的推移，日本每年都在不同程度上对公路法进行

修正和补充,使之更加适应公路交通实际的需要。

日本公路单行条例都是为了解决公路交通某一针对性问题而制定的,如《公路修建特别措施法》,主要是为了解决收费公路的若干问题,依法成立了首都高速公路公团、阪神高速公路公团、本州四国连路桥公团等日本公路公团,加强对收费公路的管理,提高了收费公路的经营效益。

公路法规实施细则如《公路构造令》(1970年制订),详细规定了新建、改建公路的一般技术标准,按地区、地形及预计交通量将公路区分为不同的种类和级别,并详细规定了各种公路的宽度、建设范围、弯度、视距、坡度、路面隙的标准,从而建立起一整套从低规格到高规格的公路结构系统;1956年颁布的《关于确保积雪寒冷特别地区公路交通特别措置法》,对雪寒地区公路的除雪、防雪及养护机械修造所需投资作了具体的安排;1964年颁布的《偏僻地区等产业开发公路建设临时措置法》,则是为了加强偏僻地区公路交通与经济建设而制订的。

日本根据“依法行政”要求,自1952年颁布《新公路法》起,截止1986年,共颁布34部法律和74项政令或条例。其中最重要的、长期有效的法规,在公路建设管理方面的有《公路法》、《国土开发纵贯汽车公路建设法》、《高速汽车国道法》、《关于公路标志、区划线和路向划线的命令》和《关于高速汽车国道等公路通行费及其征收期限的命令》等。在采取政策性措施以促进公路建设方面,颁布了《公路建设紧急措置法》、《公路建设特别会计法》、《交通安全设施等事业紧急措置法》等。在收费公路方面,颁布了《日本公路公团法》、《首都高速公路公团法》、《阪神高速公路公团法》、《本州四国连路桥公团法》和《地方公路公司法》等。在筹措建设资金方面,颁布了《关于公路建设费财源等临时措置法》以及汽油税、天然气税、汽车重量税等14个与公路汽车

有关的法规。与公路行政相关的有 14 部法律,如《公路运输法》、《公路运输车辆法》等。经过多年不断充实与完善,日本形成了较完整的公路行政法规体系,基本上做到了处处有法可依,事事有章可循,走上了法制化轨道。

(二) 韩国的公路立法

韩国公路行政法的立法机关是主管公路交通的政府部门建设交通部。

韩国公路行业基本法是《公路法》,该法对公路交通的建设与管理作出了详细的规定。除此之外,韩国目前共有十多个有关公路交通管理的法律,主要有《公路国土法》、《高速公路法》、《收费公路法》、《公路公司法》、《公路油料法》等以及与这些法律配套的规章制度(如表 1-1)。韩国也走上了依法建路、依法管理、依法治路的发展轨道。

二、欧洲典型国家公路立法

(一) 英国的公路立法

英国最早的公路行政法律出现于 1285 年颁布的《西敏寺法典》,距今已有 700 多年的历史,随后相继有多部公路行政法规出台。早期的公路行政立法主要是关于公路的地方行政管理机构及其管理职责等内容,还没有涉及大规模的公路建设。随着经济的发展,特别是汽车工业的逐步兴起,原有公路不能满足公路运输的需要,英国政府开始考虑大规模地建设公路,并于 1909 年通过了《开发与公路改善基金法》,成立了公路委员会。此后,根据公路建设事业的需要,相继制定了《运输部法》、《资金法》、《公路法》、《公路改良法》、《地方政府法》、《干线公路法》、《财政法》、《城乡规划法》、《特别公路法》等法律文件,这些法律文件对中央和地方公路主管机构的设置、管理职责、公路分级、

税制税率、公路资金、公路科研、公路规划、土地利用、高速公路建设都作出了明文规定,用于指导、促进公路建设事业的发展。

表 1-1 韩国公路法规现况

法 律	总统批令	部长批令	训 令
6 部	10 个	7 个	5 个
1. 公路法	1. 公路法施行令 2. 一般国道路线指定令 3. 公路结构令 4. 公路养护维护令	1. 公路法施行规则 2. 公路使用收费规则 3. 公路收益者负担税金规则 4. 公路标识规则	1. 公路使用许可事务处理规程 2. 公路使用收费条例准则 3. 公路收益者负担收费条例准则 4. 国道养护维修运营规则
2. 高速公路法	5. 高速公路法施行令 6. 高速国道路线指定令		5. 公路部门综合投资计划协调委员会规程
3. 收费公路法	7. 收费公路施行令 8. 收费公路管理权注册令	5. 收费公路实施规则 6. 收费公路管理权注册令	
4. 私有公路法	9. 私有公路实施令	7. 私有公路实施规则	
5. 韩国公路社团法	10. 韩国公路社团法施行令		
6. 公路建设促进法			

由于英国政府历史上制定的法规太多、太分散,不利于法规文件的实施,英国政府在 50 年代末 60 年代初对过去所有制定的法规进行了简化、更新、合并,形成《公路法》、《公路交通法》、《车辆国内税法》等几部主要法规,汇集了关于公路建设、使用、养护各项主要工作所涉及的法律,但仍有部分法律条文分散在其它文件中。英国现行的主要行业法规《公路法》

(1980年)是1959年、1961年、1971年颁布的《公路法》的综合,共有345条款项,25个细目。为便于掌握、实施,英国运输部根据《公路法》编写出10卷公路手册,进一步明确各级管理人员的职权,主要内容包括:①公路政策和行政机构;②干线公路;③干线公路的规划;④干线公路的征地;⑤干线公路的财政、控制与使用;⑥合同;⑦公路规划法的作用总则;⑧地方公路当局;⑨公路安全、交通规则及停车场的管理;⑩公路保养维护及其他。

在关于公路主管行政机构的法律中,1919年颁布的《运输部法》,首次成立内阁运输部,依法授权运输部长会商公路顾问委员会和地方当局后制订和实施公路分级系统。1936年通过的《干线公路法》第一次以法律形式确定运输部成为中央名副其实的公路主管部门,授权运输部对全国7249公里的主要过境公路承担财政责任,授权地方当局公路主管部门代理运输部从事公路管理工作。

在关于公路资金的法律中,1920年通过的《资金法》,明确规定了车辆征税制度;1936年通过的《财政法》,规定运输部的公路资金使用要由下院表决批准,取消“公路基金”,使运输部必须通过编报预算,同其它部门竞争来获取公路资金。

在关于公路科研的法律中,1925年颁布的《公路改良法》授权运输部开展公路研究和公路工程试验工作,依法成立了英国公路试验改良所(TRRL),对英国公路的发展提供科学的理论基础,解决公路工程课题中的众多难题,做出了重大贡献。现在TRRL已成为世界上最大的公路工程、车辆试验基地,也是世界银行等许多国际机构指定的重点试验场。

在关于高速公路建设的法律中,1949年通过的《专用公路法》,首次授权运输部长规定某些公路上(即专用公路)只

能行驶某种车辆的权力，改变传统公路概念，为高速公路的建造奠定了法律基础。

关于公路行政其它方面的法规也包含了许多内容，它们一起构成英国公路完备的法规体系，为公路建设事业的发展提供了有力的保障。

（二）法国、意大利的公路立法

法国和意大利都是通过议会立法来理顺“纵”（各级政府管理部门）和“横”（中央各部门）的关系。

1. 法国的公路立法

法国没有公路主体法，现在涉及公路方面的共有 8700 条法律（议会通过的），82000 条法规（政府颁布的）。公路行政法规的制定，是由司法部牵头，有一个国家法律顾问委员会，并向各部派驻小组（或成员）负责草拟法规，协调议会与政府之间、政府各部之间、中央和各级政府之间的法律关系。这些法律、法规涉及公路规划、建设、养护、使用、管理各方面，从根本上保证了法国公路建设的发展。

2. 意大利的公路立法

意大利的公路主体法是《公路建设与管理法》，由意大利交通部、建设部、内政部共同起草，共有 7 章 240 条（第一章：总则；第二章：公路建设与维护；第三章：车辆标准；第四章：驾驶规定和证照；第五章：行车规则；第六章：处罚；第七章：必要解释），还有 490 条执行主体法相应的规则和具体规定。意大利是世界上最早进行高速公路建设的国家之一，关于高速公路建设的主要法规有《高速公路及一般公路建设法》（1959 年）和《一般公路和高速公路新建设法》（1961 年），规定了高速公路建设的有关事项，如规定国家补助高速公路建设的份额、帮助公路建设特许公司调配资金、税收上实行优惠