

CHENG SHI DAO LU GUAN LI TIAO LI SHI YI

城市道路 管理条例 释义

建设部 城市建设司 编
体改法规司

中国法制出版社

城市公用事业—行政管理—行政法
—中国.

城市道路管理条例释义

建设部 城市建设司 编
体改法规司

中国法制出版社

城市道路管理条例释义

CHENGSHI DAOLU GUANLI TIAOLI SHIYI

经销/新华书店

印刷/国家建材局技术情报研究所印刷厂

开本/787×1092毫米 32 印张/3.5 字数/72千

版次/1997年7月北京第1版 1997年7月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-426-3/D·406

(北京文津街9号 邮政编码 100017)

定价:6.00元

编辑说明

为了帮助广大读者正确理解和掌握法律、法规的内容,帮助法律工作者正确运用法律、法规,使国家发布的法律、法规能被有效地贯彻实施,发挥法律、法规应有的作用,我们决定编辑出版《法规释义丛书》。

《法规释义丛书》由国务院法制局协同有关部门组织编写,由参加起草、审查法律、法规的同志撰稿。《法规释义丛书》的各个单行本都采取逐条释义的方式,并对法律、法规的立法背景和专业术语进行必要的说明和解释。各个释义单行本都收录法律、法规的原文和国内外有关参考资料。今后每年我们都将有计划地通过《法规释义丛书》对新发布的法律和内容重要、应用面广的行政法规进行宣传解释。

国务院法制局

目 录

认真宣传贯彻《城市道路管理条例》(代序)	(1)
城市道路管理条例	(15)
《城市道路管理条例》释义	(24)
建设部关于宣传贯彻《城市道路管理条例》的 通知	(81)
国务院办公厅转发建设部、公安部关于加强 城市道路与交通管理工作报告的通知	(84)
建设部、财政部、国家物价局关于印发《城市 道路占用挖掘收费管理办法》的通知	(88)
城市道路占用挖掘收费管理办法	(88)
中华人民共和国行业标准城市道路养护技术 规范(摘编)GJJ36-90	(90)
后记	(104)

认真宣传贯彻《城市道路管理条例》

(代序)

建设部副部长 李振东

1996年6月4日，国务院以第198号令颁布了《城市道路管理条例》并于1996年10月1日起实施。这是我们城市建设、管理工作中的一件大事，它不仅对进一步加强城市道路的建设，维护和管理提供了可靠的法律依据，而且也标志着我国城市道路管理的法制建设进入了一个新的阶段，各级人民政府和城市建设行政主管部门，一定要学习好，贯彻好这个《条例》并以此为契机，进一步深化城市管理体制改革，依法加强行业管理，充分发挥城市道路的功能和作用，为推进城市经济和社会发展，提高城市人民生活水平，建设现代化文明城市做出贡献。

当前，我国正处在经济体制转轨时期，中央和各级领导将更加重视对国民经济发展有全局性，先导性影响的基础设施的建设与管理，中共中央十四届五中全会制定的“九五”计划和2010年远景目标中要求：政府的经济管理职能要真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境上来。江总书记在八届人大四次会议讨论发言中指出：建设有中国特色的社会主义，必然要求我们建立有中国特色的现代化城市管理模式，努力造成一个秩序井

然，市民安居乐业的社会环境。这就为我们进一步加快城市基础设施建设，强化基础设施管理创造了十分有利的条件。这次会议的中心任务是要认真宣传贯彻《城市道路管理条例》，推动城市道路建设与管理工作的发 展，更好地为城市经济建设和人民生活服务。为此，我着重就城市道路在城市中的地位 和作用，“八五”城市道路发展和“九五”计划目标，当前城市道路亟待解决的问题以及贯彻《条例》的具体要求讲几点意见。

一、城市道路在城市中的地位 和作用

城市道路作为城市基础设施的重要组成部分，在城市中占有十分突出的位置。城市道路系统是保证城市功能的发挥和人民生活的重要物质基础。担负着城市内部人流、物流、信息流的载体功能，同时还具有对城市外部交通中转，集散的功能，在全国交通网络中起着“结点”的作用。城市道路除了具有交通功能外，它还带动了城市各类建筑的发展，改善居民的居住条件，加快旧城改造步伐，同时，推动商业、服务业、房地产业和第三产业以及供水、供电、供气、通讯等其它基础设施的同步发展，加快城市现代化进程，城市道路还可以为城市开发创造条件，带动沿线土地的增值。所以近几年在群众中流传着这样一句话，叫做“要想富，先修路”，这是广大人民群众在发展经济的实践中总结出来的经验之谈。城市道路还是反映现代化水平和文明建设程度的重要窗口，通过城市道路可以看到一座城市的建设风貌。在城市遇到火灾、地震等自然灾害或紧急情况时，道路还可为城市居民提供疏散或避险的通道和空间等等。因此，可以说城市道路的服务对象是整个城市，在城市中有着极其广泛的受益层面，它的建成投入使用，具有十分显著的社会效益、经济效

益和环境效益。良好的城市道路设施和有序的城市管理，是现代化的重要标志。中共中央在《关于加快第三产业的决定》中明确，市政公用事业是关系到经济发展具有全局性，先导性影响的基础行业。正是由于城市道路在城市中占有如此重要的地位和作用，长期以来，城建部门的各级领导把选择城市道路系统的改造和建设作为城市建设的突破口，这是一条投入少，产出多，促进城市全面发展的路子，能够起到事半功倍的作用。

二、“八五”城市道路的发展和“九五”计划目标

“八五”期间，城市道路建设继续以较快的速度增长，取得了令人瞩目的成就，据我部1990年统计，城市道路长度为9.5万公里，面积为9亿平方米，到1995年全国城市道路长度已达13.03万公里，面积为13.58亿平方米，分别增长了3.53万公里和4.58亿平方米，人均拥有道路面积1990年为6平方米，1995年达到7.3平方米；城市桥梁1990年为2.2万座，1995年达到3.2万座，增长了1万座，“八五”期间城市道路设施的发展是建国以来最快的时期，而且这种增长不仅仅是数量的增长，设施的规模和技术水平都发生了巨大变化，如上海市建成了具有世界一流水平的南浦大桥和扬浦大桥，武汉和重庆分别建成了跨越长江的特大型桥梁——长江二桥。上海内环线是目前我国规模最大、设施最齐全，功能最完善的城市高架快速干道，全线实现了现代化管理，配备了先进的自动监控系统，通过电视屏幕掌握全线交通情况。近几年他们建设的快速干道使城市道路由平面进入空间，城市道路的功能得到了充分发挥，为经济的发展创造了良好的环境。

北京市的二环路、三环路都改造成没有红、绿灯指示的

城市快速道路系统。深圳市近几年建成宽 120 米，长度 20 公里，设计车速 60 公里/小时的城市主干道——深南大道。这些设施建设标志着我国城市基础设施已经逐步进入现代化新阶段，更可喜的是，这些变化不仅发生在大城市、特大城市，而且已经带动普及到广大中小城市，如徐州市近三年来筹集 20 亿元投资城市道路建设。城市道路的建设，新增道路 48 条，共 450 万平方米，95 年达到 9.98 平方米/人，大大高于全国平均水平。在促进城市经济、社会发展和改善人民生活方面发挥了重要作用，不同程度地改善了投资环境，推动了我国城市现代化进程。

在努力搞好城市道路建设的同时，各级地方政府还认真搞好现有道路设施的维护和管理，在提高道路完好水平、发挥城市道路功能方面采取了许多卓有成效的措施和方法，使道路状况有了明显改观，从 1994 年全国道路联查情况看成都、哈尔滨、长沙、海口、大连等市在城市管理方面成效显著，成都、哈尔滨、长沙、海口、厦门、上海、合肥、青岛、天津、石家庄、北京、太原、济南等城市在道路设施完好水平上成绩较好，成都市取得了综合优秀的好成绩。

“八五”期间城市道路建设与管理之所以能够取得突出的成就，我认为最根本的原因是各级政府坚持贯彻了党中央十一届三中全会制定的改革开放的方针，认真执行了国家对城市道路建设管理的一系列政策，根据我国国情和市政行业特点摸索出一条建设和管理城市道路的路子，积累了大量的有益经验，归纳起来主要有这样几条：一是加大了道路建设维护的资金投入，在道路建设方面充分利用政府给予的政策，开辟了多渠道、多元化的投资体制。成都、南京、西安、杭州、徐州、包头等城市走城市道路综合开发的路子，就是一条比

较成功的经验，他们在道路建设中，推行“以路带房，以房养路，路房结合，综合开发”循环滚动发展，筹集道路建设资金，有效地推进了城市道路的建设速度，取得了良好的经济效益和环境效益，据全国 32 个开发城市不完全统计，从 1984 年到 1994 年利用城市综合开发直接为市政设施建设筹集资金 44.7 亿元，约占同期完成总投资的 20%。同时，他们还利用道路建设统筹规划的优势，做到地上地下统一安排，建路建房统一规划，主体工程与配套工程，一次形成，有效的避免了反复开挖道路等许多“后遗症”。很多城市还利用外资建设城市道路，如天津市近几年利用世界银行贷款改造了内环线，宁波引进外资 1.5 亿元对市区四条主要交通干线进行全面拓宽翻修，使市区车行道由原来的 16.8 米提高到 27.6 米，大大缓解了市区交通压力。还有的城市按照国际惯例，采用“BOT”方式投资建设道路，既引进了资金，又引进了先进的管理方式和手段，促进了我们管理水平的提高。南京市利用“BOT”方式建设天桥 24 座工程造价达 1747 万元。

许多城市还利用贷款建设大型桥梁、隧道，实行有偿使用，收取车辆通行费偿还贷款。郑州的“四桥一路”石家庄的“五桥一环”大胆引入风险机制，变政府拨款为银行贷款，变无偿投入为有偿使用，在不要政府一分钱的情况下，完成了大型重点工程的建设，有效地改善了城市交通状况和投资环境。

在城市建设资金十分紧缺的情况下，各级地方政府努力筹措资金，加大现有道路设施维护的资金投入，保证了设施完好水平不断提高，长沙、大连、哈尔滨、南京、上海、厦门、青岛等城市维护管理经费的投入与《全国市政设施养护估算指标》相比均在 70% 以上，上海、大连、厦门分别达到

85%、88%和83%，长沙和南京分别达到78%和77%。大连市政府把加强道路维护、提高现有设施的完好状况，作为改善投资环境，发展城市外向型经济的重要措施，近年拨出专款1.8亿元，维护了30万平方米道路，完成了30万平方米彩色方砖铺装，路况和市容明显改观。占道管理工作也把下放到区里的审批、收费发照权收回到市里，做到统一整治、统一管理，去冬今春共清除占道临建3060处，面积46000平方米，两年拟建市场40处，改扩建市场40处，使马路市场退路进厅有了可靠保证。成都市政府以改善城市居民生活环境为目标，根据自身财力，每年拨款1000多万元，对中、小街道进行维护和改造，五年来累计治理街道759条，对提高道路完好水平和市民的生活质量做出了很大贡献。二是各级政府和市政工程行政主管部门加大了立法和执法力度，根据国务院办公厅（92）58号文件精神，结合本地实际，先后出台了一批市政设施管理的规范性文件或地方性法规，其中，北京、天津、上海、大连、哈尔滨、西安、银川、西宁、兰州、成都、长沙、重庆、南京、济南、青岛、郑州、南宁、南昌、厦门、深圳、石家庄等城市都制定了较为健全的法规或办法，上海、西安、天津、成都、郑州、大连、南昌、石家庄、重庆等城市经省、市人大常委会通过颁布了地方性道路管理条例。逐步使城市道路管理纳入了法制化管理轨道。在长期的管理实践中，大家普遍认识到建立一支素质高、装备好、业务能力强的城市监察队伍，是依法行政，管理好城市道路的重要保证，所以各城市对此都给予了高度重视，绝大部分城市建立了专职市政监察队伍，据统计在编人员数量已达3000余人，这支队伍在各级地方政府的领导下，在城市管理中发挥着越来越重要的作用，已经成为市政管理战线上的一支生

力军。北京、石家庄、成都、兰州、厦门、合肥、长沙、长春、深圳等城市的监察队伍成绩尤为显著。兰州市有专职监察人员近 300 名，全部经过严格考核，配有精良的交通、通讯装备，对维护城市道路设施完好起到了很大作用。石家庄市政监理所，具有过硬的工作作风和较高的业务素质，市政设施管理已全部纳入微机，他们充分发挥先进的交通、通讯设备的优势，以行动机械化、通讯网络化、作风军事化，树立了良好的社会形象，近年来，他们针对排水井篦、井盖被盗，经常发生交通事故的情况，主动与公安部门配合，加大打击力度，五年来共查获违章、违法案件 2600 余起，清查郊区非法收购点 200 多家，抓获盗窃破坏市政设施犯罪分子 108 名，其中被公安机关判刑 24 名，劳动教养 16 名，拘留 20 名，收回设施赔偿费 100 多万元，为保证设施完好，维护社会治安做出了显著成绩。

三是充分发挥道路功能，减少和抑制大量占用、频繁挖掘城市道路取得了一定成绩。北京、呼和浩特、深圳、宁波、西宁、兰州、银川、西安、成都、长沙、福州、厦门、青岛等城市，认真贯彻国务院（92）58 号文件精神，由市政设施管理部门和公安交通管理部门对城市道路占用、挖掘，实行了有效地集中审批，对抑制随意审批占道，防止占道费流失，保证道路设施完好起到了积极作用，这其中，多数城市是通过长期工作实践，深刻认识到在占道、挖掘中实行分散管理、多头审批，造成责、权不清，资金流失所带来的严重后果，从而采取果断措施进行了及时纠正，如厦门市原来对占道管理实行多头审批，有占道审批权的就有城管、工商、房管、开发、街道办事处等达十三家之多，使城市道路管理陷于十分混乱的局面，后来市政府痛下决心，果断决策，完善法规，依

法治市、推行集中统一管理、先后按照“六不”原则（即不影响市容观瞻、不妨碍市政设施功能、不影响交通、不影响居民起居条件、不妨碍消防、抢险、救灾、不影响规划建设）拆除了所谓“铁房子”816间，拆除率达51%，使厦门本岛主次干道完全消除了固定的经营性占道；又如：青岛、长春、郑州、重庆等城市为解决道路被占严重的问题，由主管市长、秘书长亲自组织，制定文件，发布广告，进行集中清理整顿，收到良好效果，有力地促进了城市环境的改善。摊入室、停车进场工作，也有了明显进步，大部分城市都制定了入室，进场规划，厦门市通过健全法制，对道路停车进行管理，市政府作出规定，新购车辆没有车库的一律不办理年审，挂牌手续，有库不用的一经查实给予重罚，同时城市总体规划中由原来的10个停车场改为22个，面积增加了1.2倍。

“八五”期间城市道路建设取得的成绩是令人瞩目的，但是，我们还应该看到《城市道路管理条例》发布之后在改革开放不断深入，市场经济不断发展的今天，城市道路的建设、维护和管理，将面临着更加艰巨的任务。建设部于1995年制定了城市市政公用事业九五计划和2010年规划，为城市道路建设管理绘制了宏伟蓝图，“九五”期间，我国城市道路建设发展的总体目标是：城市道路交通的服务水平要基本上适应经济和社会发展的要求，城市要形成布局较为合理，结构适当的城市干道网络系统，百万人口以上的特大城市要初步形成快速路系统。大城市干道网机动车平均行驶速度不低于25公里，中小城市不低于30公里。城市人均拥有道路面积达到8平方米。要加强静态交通设施的规划建设，缓解大城市停车难问题。

为了实现上述发展目标，我们要继续加大城市道路投资体制改革的步伐。通过各种融资手段，形成多元化、多渠道的投资来源，今年将组织编制《城市道路有偿使用管理办法》对利用贷款建设的城市干道和大型桥梁、隧道，要实行有偿使用，通过集资、发行股票等办法加快道路建设。要充分运用《条例》管理好城市道路设施，充分发挥城市道路的使用功能，尽可能延长城市道路的使用周期，努力形成城市道路建设、养护、管理的良性循环。

三、当前城市道路亟待解决的问题

近几年来，由于经济和社会发展，城市人口和交通量的迅速增长，城市道路的建设管理与城市的经济发展和城市建设不相适应的矛盾日益突出。

第一，道路数量少并且失修失养。1995年底我部统计，全国城市人均拥有道路面积只有7.3平方米，而发达国家一般都在20至40平方米。改革开放以来，尤其是近几年，全国城市机动车数量以10%—15%的速度增长，而城市道路面积低于机动车增长速度，现在全国有70%的城市尚未形成干道网络，很多大城市交叉路口交通流量接近极限，同时，道路设施老化十分严重，现在全国有三分之二的道路超过使用年限，得不到及时的更新改造，而这些道路大部分是结构单薄，设计标准低，已不适应当前大流量，高吨位交通运输的需要。以青岛为例按道路大修周期15年计算，每年应大修道路35—40万平方米，但近几年，由于财力原因只能安排8.4万平方米，占应大修道路的20%左右。

养护维修投资不足已成为制约城市道路管理水平提高的主要矛盾，有相当一部分城市维护经费短缺，无法实施有效地养护维修。如兰州市，按《全国市政工程施工设施养护维修估

算指标》测算，1994 年需维护经费 4659 万元，而当年实际投入仅为 1439 万元，资金到位率仅为 12.93%。成都市 1994 年桥梁维护预算为 240.6 万元实际拨款仅 4 万元，为预算额的 1.7%。造成维护投资不足的原因，是一些城市存在重视建设新的项目，而忽视了现有道路的修修补补，挤占了维护资金。二是应该用于维护的资金没有专款专用，如：道路占用费，排水设施有偿使用费等，有的随意分散到其它部门，有的则做为一项财政收入用于其它项目。三是投资体制不完善，造成养管单位没有稳定的资金来源，有的增设施、增人员、不增投资，造成养管单位将大量人力投放新建工程等。维护资金的短缺，使相当一部分道路失修失养，路况恶化，使交通拥挤状况日益严重，成为制约经济发展的“瓶颈”。据了解，由于道路交通不畅，堵塞每年给国家造成城市直接经济损失占国民生产总值的 1%。

第二，占道路经营现象仍十分严重，改革开放以来，城市商品流通领域的活力大大增强了，各类贸易市场占道经营的摊贩越来越多，“要想富、占马路”已成为一些经营者的所谓“秘诀”而一些领导同志甚至以“繁荣经济”为名，擅自审批占用城市道路开辟市场，由此造成马路市场越来越多，如西安市有一条康复路，是西安市典型的马路市场，有固定摊 3500 多家，流动摊贩不计其数，将整条道路全部塞满，郑州市 1991 年市区城市道路非交通占用率高达 11%，经过几年的清理，目前仍有 5% 的道路面积被非交通占用。市区有 69 条道路被开辟为集贸市场，占道经营的个体商贩有 5 万多个，占道面积达 20 多万平方米，这种状况在全国具有普遍性。有的城市被占道路甚至超过新建道路的数量，形成了“建的（道路）不如占的快”的局面，产生这些问题的原因是多方面

的，一是城市规划滞后，不能适应市场经济发展需要，缺少规范化的室内集贸市场的规划建设，因此形成到处占地摆摊；二是一些部门和单位，尤其是街道，为了本部门的利益，不顾全局，随意批占马路，只顾收钱，不理管理，批的越多，收钱越多，马路市场越乱；三是有关管理部门在占道管理上责、权、利不明确，不协调。该管的没有管，不该管的乱管，致使乱占城市道路的现象得不到有效控制。

停车场占道也十分普遍，当前全国大城市面临着停车场设施严重短缺的问题，使本来已经十分拥挤的道路更加拥挤不堪。北京已有各种机动车近100万辆，而停车位不足2万个，造成大批车辆占用道路停放，非机动车占道停放问题更为突出。

第三，城市道路挖掘频繁，道路质量标准不断下降。城市道路的功能之一是提供多种专用管线的敷设空间，由于受到资金、材料、管理体制等因素的制约，同步建设尚不能完全实现，城市道路经常有供水、排水、电力、热力、燃气、通讯等地下管线分别开槽施工，造成道路建了挖，挖了填的现象，既影响交通又影响市容。老百姓称城市道路是“拉锁马路”，而且往往在修复被开挖的道路时，达不到基本的质量标准，使路面的整体结构受损，道路使用年限缩短。

第四，道路设施被盗现象日益突出，在许多城市曾发生井盖丢失造成人员伤害事故，加剧了道路损坏，影响车辆、行人的安全。据山东省对21个省辖市调查，平均每年因丢失井盖造成直接经济损失达100多万元，上海为解决井盖被盗问题，近两年投入的240多万元进行防盗改造，更严重的是每年都有车辆、行人因井盖丢失而摔伤致残、直接威胁着人民群众的生命安全。

造成当前城市道路管理中这些问题的原因很多,我认为,最根本的原因是我们法制不健全,执法主体不明确,道路的建设、养护管理不规范。《城市道路管理条例》的发布,有利于加强城市道路管理,使之适应我国进一步改革开放和发展经济的新形势,有利于控制城市道路的乱占乱挖现象,恢复道路的交通功能,缓解交通拥挤堵塞;有利于加强城市道路的养护维修,提高道路完好率,延长使用年限;有利于提高道路的服务水平,保障交通畅通与安全。

四、认真贯彻《条例》提高城市道路的载体功能,更好地为城市的工农业生产和人民生活服务

《条例》是多年来城市道路管理方面许多行之有效的经验的总结,内容丰富,是一部既有专业性,又有社会性的国家法规,加强城市道路的建设管理,是城市人民政府的一项重要职责。希望各省、市要借此东风,通过宣传贯彻《条例》,明确行为规范,理顺管理体制,掀起一个加强城市道路管理的浪潮。重点做好以下几个方面的工作。

(一) 深入学习、大力宣传《条例》

各省、自治区、直辖市城市建设行政主管部门和各市市政工程行政主管部门要组织本系统的干部、职工认真学习《条例》,并结合本地区、本城市的情况和已颁布的地方法规、规章、采取多种形式广泛宣传《条例》,宣传城市道路在城市建设中的地位和作用,宣传加强城市道路管理的作用和意义,提高对加强城市道路管理工作的认识。

各级领导要提高认识,要正确处理繁荣经济与加强城市道路管理的关系,不能一提活跃市场,繁荣经济就盲目地随意地占用城市道路发展商业网点。应该看到城市各项基础设施是保障城市生活和人民生活的物质基础,它的正常运行维