

## 第一节 我国路政执法的历史沿革与基本现状

### 一、历史沿革<sup>①</sup>

#### (一) 民国时期路政管理概况

旧中国是一个半殖民地半封建的国家,经济落后,公路发展缓慢、质量低劣,公路路政管理有所发展。

##### 1. 北洋政府时期(1912~1927年)

公路在各系军阀的控制下,为争权夺地,公路修建时修时停,时兴时废,建成的公路不多,而公路管理机构变动频繁。在全国,路政曾先后归交通部、内务部、铁道部及全国经委管辖。在直隶省(即现河北省)初期,未建立专管机构,路政由直隶省负责。1917年,北京成立了京兆乡镇马路工巡捐局,其后演变为北京国道局,路政主要由京兆国道局负责。

北洋政府时期,在公路建设与管理方面也颁布了一些法规,如1919年11月颁布的《修治道路条例》。但由于当时军阀割据,又缺乏公路知识和经验,有些规定脱离实际情况,实际上未能执行。

##### 2. 国民政府时期(1927~1937年)

公路开始纳入国家建设规划,初期国民政府的交通部和铁道部还草拟了全国道路规划和公路工程标准。1932年,全国经委会筹备处奉命督造苏、浙、皖三省联络公路,仿照国外中央贷款筑路办法,筹集资金,贷给各省作为补助筑路之用。以后在华中、西北、西南几省督造边境公路和联络公路。据统计,截至1936年,全国公路通车里程达117300km。各级养护机构日趋健全。

为加强护路修路工作,一些省相继成立了护路警察队。

##### 3. 抗日战争和解放战争时期(1937~1949年)

1937年7月7日,日本侵略者发动了卢沟桥事变,中国抗日民族解放战争从此开始。当时,我国沿海各省相继失守,沿海公路中断,陆上运输已转入西南、西北大后方。为了适应战时需要,于1938年撤销全国经济委员会,公路处移归交通部领导,并改建

① 本节部分内容选自中国公路网《路政管理历史沿革》一文。

为公路总管理处。1943 年,又改为交通部公路总局,负责护路筑路工作。1945 年 8 月,日本侵略者宣布投降,全国公路交通机构恢复平时建制,同时恢复了交通部公路总局。1945 年国民政府行政院发布关于军用大车行驶公路的通知规定。

日本投降后,国民党发动大规模内战,抢修了一些公路,但路政管理无从谈起。

与此相反,在解放区,人民政府不但组织力量整修公路,恢复通车,同时还制定了一些规定和办法,以加强路政管理。例如,华中行政办事处为加强解放区的公路管理和养护工作,公布了《养路队暂行条例》。

## (二) 新中国路政管理的建立和发展

中华人民共和国成立以后,交通部主管全国公路事业,公路事业一步一个台阶地有了较大发展,路政管理工作也有新的突破。

国民经济恢复和发展时期(1949~1966年)。新中国成立前的中国,从修建第一条公路起,到1949年的43年间,共修建公路13万km,而能通车的只有80700km,同时,这些公路布局畸形,质量低劣,不少路段路基狭窄,弯急坡陡,缺桥少涵,依靠渡船。新中国成立后,党和各级政府对公路建设及管养十分重视,全国从上到下建立了公路管理机构,并建立了设计、施工和养护的专业队伍,同时还颁布了一系列重要法规,如《公路留地办法》《公路养护办法》,动员民工整修公路办法,养路费征收办法等。路政管理工作明确列为公路养护管理的一项重要工作,并在全国进行公路普查,全面恢复和改善了原有公路,同时由国家和各省市自治区投资,对重点公路进行建设,如康藏、沈(阳)一大(连)等公路兴建,还对原有一些干线如川陇、京塘等公路进行了改建。1952年以后,公路建设稳步发展,各级公路部门补充完善了各项管理制度和技术规范,公路建设队伍进一步充实发展;并继续修建了一些干线公路。1955年国务院公布了《改进民工建勤养护和修建地方道路的指示》,使专业队伍和群众力量密切起来,县乡公路得到了普遍发展。

“大跃进”和国民经济调整时期(1958~1966年)。1956年交通部、邮电部、电力部颁布了《关于处理电线与行道树互相妨碍的规定的联合通知》,1957年铁道部、交通部、农业部、水利部印发《关于各部门基本建设工程占用公路暂行规定的联合通知》,1958年交通部、水利部联合印发《关于公路兴修农田水利工程注意事项》,1962年国务院印发《关于加强公路养护的指示》等。这些规定和办法的实施,对于搞好路政管理起到了一定的积极作用。

“文化大革命”时期(1967~1976年)。公路建设仍有发展,渣油路面发展较快,10年中增长了10万km,还相应地改善了一些线路标准,大部分木桥改建为永久性桥梁,一批干线上的渡口也改建为桥,国防公路建设和县乡公路也有不少进展。然而,“左”思潮盛行,错误地将一些行之有效的规章制度视为“管、卡、压”,管理机构遭到冲击,公路建设和管养工作受到严重影响。

为改变这种状况,1975 年交通部颁发了《公路养护管理暂行规定》,提出“全面养护,加强管理,统一规划,积极改善”的方针,明确了公路养护职工应和交通管理人员

密切配合,积极做好路政管理工作。

1978年,交通部、石油部颁发了《关于处理石油管道,天然气管道与公路相互关系的若干规定》,规定了各种管线与公路交叉或接近的处理问题。

党的十一届三中全会后,我国的经济建设进入发展的新时期,交通部制定了《公路养护质量检查评定办法》《公路养护定员标准》等规章制度,还修订了《公路工程技术标准》及一些设计与施工规范,全国公路事业稳步长足发展。1982年6月,交通部在甘肃平凉召开全国公路养护工作会议,提出要依靠地方,依靠群众,认真贯彻落实“全面规划、加强养护、积极改善、重点发展、科学管理,保证畅通”和“普及与提高相结合,以提高为主”的方针。1984年8月中共中央书记处和国务院在听取交通部汇报后,指示要加快交通基础设施建设步伐,修建平、直、宽公路,发展大吨位的公路运输;随后中共中央召开全国农村工作会议,又明确了发展公路交通运输的若干政策等。随着公路里程的增加、等级的提高,公路养护管理取得了明显的进展。公路路政管理工作也同时引起了各方面的重视,各地开始组建路政管理机构,充实路政管理人员。1983年7月,国务院印发了新中国成立以来第一个路政管理方面的文件,即《关于加强公路路政管理,保障公路安全畅通的通知》,把路政管理工作摆到了重要议事日程。

进入80年代中期,人们对公路的重要性认识提高了,“要想富,先修路”,全国掀起了修路的热潮。为保护公路不受侵占和破坏,1987年10月,国务院颁布了《中华人民共和国公路管理条例》,根据条例授权,交通部又发布了《实施细则》。这是我国第一个比较系统全面的公路管理行政法规。

1989年11月,交通部在四川重庆召开新中国成立以来全国性的路政管理工作会议,使路政管理工作逐步走向法制管理轨道,由单纯路政管理转向保护路产、维护路权、环境监督等多维管理;由季节性管理转向常年性管理,各级公路路政主管部门及其授权的路政管理机构的人员不断完善、充实和加强,取得了不小的成绩。

随着改革开放的深入,国民经济的发展,高等级公路在我国逐步发展起来,尤其是高速公路在我国土地上的出现,《公路管理条例》的贯彻施行,无疑也是搞好高等级公路路政管理的良好契机。1997年7月八届全国人大常委会第26次会议通过了《中华人民共和国公路法》,它的颁布施行标志着我国公路事业发展步入了法制轨道,有利于保障和促进公路事业的发展,充分调动了各方面建设公路积极性,指明了改革方向及建设和管理公路的措施。以《公路法》为基础,加快建立配套的法规、规章,使之成为一个科学、完备和有序的法律体系,《公路法》在公路事业新的发展历程中发挥了重要作用,依法建好管好公路,推动了整个国民经济的持续发展。

## 二、基本现状

到2014年年末,全国公路总里程446.39万km,公路密度46.50km/hkm<sup>2</sup>,公路养护里程435.38万km,占公路总里程97.5%。全国等级公路里程390.08万km,等级公路占公路总里程87.4%,其中,二级及以上公路里程54.56万km,高速公路里程

11.19 万 km。

根据第十一届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》(国发[2008]11号),设立交通运输部,为国务院组成部门。交通运输部下设公路局,其主要职责是:承担公路建设市场监管工作,拟订公路建设、维护、路政、运营相关政策、制度和技术标准并监督实施;承担国家高速公路及重要干线路网运行监测和协调;承担国家重点公路工程设计审批、施工许可、实施监督和竣工验收工作;承担公路标志标线管理工作;指导农村公路建设工作;起草公路有关规费政策并监督实施。

县级以上地方人民政府交通运输主管部门,在本级人民政府的统一领导和上级人民政府交通运输主管部门指导下,依法主管本行政区域内的公路保护工作,根据《公路安全保护条例》的规定,在本行政区域内的贯彻执行管理、监督工作。关于各省、自治区、直辖市对本行政区域内的国道、省道的管理,各地在实践中有条条管理、条块结合、块块管理三种管理模式。考虑到实践中各省、自治区、直辖市对国道、省道的管理体制的不同情况,《公路法》《公路安全保护条例》均规定,“县级以上地方人民政府交通运输主管部门对国道、省道的保护职责,由省、自治区、直辖市人民政府确定”,以适应各地的不同情况。

《公路安全保护条例》通过行政法规授权的形式,明确了公路管理机构的法律主体资格,规定了公路管理机构具体负责公路保护的监督管理工作,同时也赋予了公路管理机构行使公路行政管理职责的必要权力和手段。

## 第二节 路政执法的概念及特征

日益完善的公路路网有力地促进了我国经济社会的快速发展,同时也对公路保护提出了更高的要求。保护公路设施,维护国家公路财产安全,提高公路的通行和服务水平,是各级交通运输主管部门和公路管理机构的重要职责。公路保护的内容包括公路的养护和管理,而路政管理则是公路保护的重要内容。路政管理主要保护的是静态的物,即公路。同时,针对可能或已经导致公路损害的行为,依法履行调查处理。如前所述,公路属于国家或集体所有,交通运输主管部门和公路管理机构代表国家行使对公路的管理权,一是依行政权对公路进行管理,二是代表国家对造成公路损坏的公民、法人和其他社会组织行使民事赔偿请求权。

## 一、路政执法的概念

公路路政管理是我国行政管理的组成部分,所谓公路路政管理,是指交通运输主管部门和路政管理机构根据国家法律、法规和规章,对公路进行的行政管理,目的是为了保障公路完好、安全、畅通,提高公路的社会经济效益。路政管理的对象包括人、社

会组织、物质资源(路产)、时空资源(路权)和信息资源<sup>①</sup>。根据《路政管理规定》(交通部2002年第2号令),路政管理是指县级以上人民政府交通运输主管部门或者其设置的公路管理机构,为维护公路管理者、经营者、使用者的合法权益,根据《公路法》及其他有关法律、法规和规章的规定,实施保护公路、公路路产及公路附属设施的行政管理活动。

## 二、路政执法的特征

### (一)路政管理是通过行政权对公路实施保护

公路法律法规中,对路政行政许可、路政监督检查、路政强制、路政行政处罚等方面做出明确规定,意在通过公路保护行政主体、行政权、行政保护措施等方面的规定,强化对公路的保护和管理。这也是国际通行的保护方式,例如,《印度喀拉拉邦公路保护法》第二十条规定,建筑线与控制线之间土地使用的限制,无论现行的其他法律中包含何种规定,除非在公路主管部门的书面文件中含有先前的许可,任何人不得在位于公路建筑线和控制线之间的土地上,建造或者重建建筑物或结构物,或者通过降低、抬升、挖掘或填充等方式改变地面,或者建造、形成或布设任何方式的公路出入口。《加拿大马尼托巴省公路及运输法》也规定,使用关闭的部属公路的人,或是移动或损坏依法放置在路上的布告牌以及路障的人,将被视为违法,并将在即席判决中被处以不超过50美元的罚款;并对因此造成的对部属公路的损坏和伤害负责,或者对政府的财产或由该人使用部属公路而向政府提起的诉讼负责。南非、日本、澳大利亚等国均有类似的规定。

### (二)实施路政管理,依法保护路产路权

#### 1. 公路路产

公路路产包括公路、公路用地及公路附属设施等。

#### 2. 公路路权

一般意义上的路权是指交通参与者的权利,是交通参与者根据交通法规的规定,一定空间和时间内在道路上进行道路交通活动的权利。路权可分为上路行驶权、通行权、先行权、占用权。此处的路权是指公路的所有权,包括:一是公路、公路用地和公路附属设施的所有权;二是相关的权益。

#### (1)公路所有权<sup>②</sup>

①各级人民政府投资建设的公路产权。

我国《公路法》第二十一条规定:“筹集公路建设资金,除各级人民政府的财政拨款,包括依法征税筹集的公路建设专项资金转为的财政拨款外,可以依法向国内外金融机构或者外国政府贷款。”首先,从上述规定及目前公路建设的实践来看,政府投资

① 洪秀敏编著《新编公路路政管理学》,杭州出版社,2002年12月第1版,第38页。

② 部分内容来自杨继勇著《公路法概论》,山西经济出版社,2011年5月版,第109页。

> > > > > > > > > > > >

建设公路的资金来源有两种,一是财政拨款,包括国家和地方投资、征收的车辆购置税;二是以政府或政府交通部门作为贷款主体,通过融资形成的公路建设资金。其次,从公路建设用地来看,各级政府及交通部门投资建设的公路,其土地无一例外地全部都是征用土地。第三,许多公路特别是国省道主干线兼具国防资产的作用,特别是通往国家军事设施的公路。第四,从公路的保护主体看,根据《公路法》第八条的规定,交通部门和公路管理机构是公路管理和保护的行政主体。综上所述,上述公路的路产为国家所有是毫无疑问的。

### ②国内外经济组织依法投资建成或受让的公路产权问题。

关于此类公路的所有权问题,虽然《公路法》并未作明确规定,但根据其中的一些条款是可以界定其产权的。《公路法》第六十五条规定:“有偿转让公路收费权的公路,转让收费权合同约定的期限届满,收费权由出让方收回。由国内外经济组织依照本法规定投资建成并经营的收费公路,约定的经营期限届满,该公路由国家无偿收回,由有关交通运输主管部门管理。”《公路法》的这些规定其实是 BOT/TOT 模式的展开表述,对于公路资产的归属没有明确规定。但是,如果从“由国家无偿收回”中“收回”的表述来看,可以理解为国家所有。在民商事和经济法律中,所谓“收回”即意味着本权利人在将本权利或者本权利之部分权能向他人一定程度授权以后,因为授权到期或者撤销授权,重新使本权利归于完整。照此解释,对于公路法中“收回”的表述,笔者的理解是:国家依法将收费权及相关权益授权国内外经济组织一定期限后,到期或者提前终止而消灭收费权及相关权益,使公路资产的国家所有权恢复完整性。

### ③农村公路的产权。

近年来,农村公路(水泥路、油路)发展很快。10年间,仅山西省就建成农村公路约10万km。农村公路并不是新生事物,但其所有权归属问题却鲜有研究。农村公路附着的土地为集体所有,公路建设资金除少量来自上级政府和交通部门的补贴外,其余为村民集资或投工投劳建成的。从其土地来源和资金来源可以认定,农村公路的所有权性质应当为集体所有。

④专用公路的产权。

根据《公路法》第十一条的规定,“本法对专用公路有规定的,适用于专用公路。专用公路是指由企业或者其他单位建设、养护、管理,专为或者主要为本企业或者本单位提供运输服务的道路。”实际中,专用公路有矿山企业的矿区专用道路、森林企业的林区专用道路、国防科研基地的专用道路和旅游景区的旅游专用道路等。这些公路是由本单位自行建设、管理、养护,主要为本单位使用。这些专用公路原则上不适用《公路法》的规定,专用公路一般属于专用公路投资建设单位所有。

### (2) 公路的空间权。

《物权法》第一百二十六条规定:“建设土地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。”《公路工程技术标准》(JTG B01—2014)、《公路路线设计规范》(JTG D20—2006)规定了公路建筑限界,即在一定宽度和高度范围内,不得有任何障碍物侵

入的空间范围,旨在保证公路上规定的车辆正常运行与安全。《公路法》明确规定,跨越公路修建桥梁、渡槽或者架设管线等设施的,以及在公路用地范围内架设管线、电缆等设施的,应当事先经有关交通主管部门同意。因此,公路的空间权为公路建筑限界。

### (三)路政管理的主体是交通运输主管部门和公路管理机构

交通运输主管部门和公路管理机构是公路法律法规规定的公路保护主体。公路保护既是路政管理主体的职权,也是其职责。按照《公路法》的规定,路政管理的行政主体为县级以上交通运输主管部门。《公路法》第八条第四款规定:“县级以上人民政府交通主管部门可以决定由公路管理机构依照本法规定行使公路行政管理职能。”对上述规定,一般理解为交通运输主管部门为公路路政管理的行政主体,而公路管理机构为受交通运输主管部门委托行使公路路政管理职能的机构。《路政管理规定》第四条的规定更为明确,该条第二、第三款规定:“县级以上地方人民政府交通主管部门根据《公路法》及其他有关法律、法规、规章的规定,主管本行政区域内路政管理工作。县级以上地方人民政府交通主管部门设置的公路管理机构根据《公路法》的规定或者根据县级以上地方人民政府交通主管部门的委托,负责路政管理的具体工作。”但是,许多公路管理机构认为,这种委托执法的体制不利于公路管理。不少省、自治区、直辖市已经通过地方性法规授权的方式,授权公路管理机构具体履行路政管理的职能。为此,《公路安全保护条例》授权公路管理机构为路政管理的行政主体。

需要注意的是,依《公路安全保护条例》的规定,村道的管理工作由乡级人民政府负责。

公安机关对破坏路产案件的管辖是基于法律赋予该机关对公私财产的普遍保护的权力,而非专事路产保护。

### (四)路政管理的目的是实现公路的完好、安全和通畅

《公路法》第四十三条规定,路政管理的首要目的是保障公路的完好、安全和畅通。《公路安全保护条例》第一条也规定:“为了加强公路保护,保障公路完好、安全和畅通,根据《公路法》,制定本条例。”

#### 1. 公路完好

公路完好主要是指公路物理状态的完好,即公路及其附属设施应当符合有关技术规范的要求,处于良好的技术状态,包括路面平整,路肩、边坡平顺,有关设施完好。公路完好,一方面要求公路管理机构或公路的经营管理者按照国家有关规定实施公路养护,另一方面要求公路管理机构加强对公路的路政管理。如:对涉路施工实施许可时,充分考虑公路设施及其功能的发挥,对当事人从事涉路施工实施许可进行必要的监督检查,对可能影响公路完好的行为,要求其改进和完善施工方案;对已经影响公路完好的,要求其按照公路工程技术标准予以修复。对违法影响公路完好行为,予以调查处理,必要时可依法实施行政强制和行政处罚措施。

#### 2. 公路安全

公路安全主要是指公路、公路附属设施本身的安全及整个路网运行的安全。公路



[illegible]

属于国家财产,保障公路安全就是保障财产安全,亦即公路、公路用地及公路附属设施的安全。任何单位和个人不得破坏、损坏、非法占用公路、公路用地和公路附属设施,不得开展危及公路安全的活动。公路管理机构发现前述违法行为的,应当及时制止并进行查处。需要明确的是,公路安全与交通安全密切相关,但不能等同于交通安全。道路交通安全是一个由人、车、路和环境等要素构成的“公路安全生态链”,系统中任何一个要素的行为或性质发生变化都会对整个公路交通安全产生影响。在我国现行法律体系中,围绕道路交通安全所产生的法律关系主要是根据《道路交通安全法》调整的。

### 3. 公路畅通

公路畅通主要是指公路的通行功能正常,包括物理状态下的畅通、对影响公路正常通行功能行为的查处。公路畅通的前提必然是公路完好和公路安全。如:公路未出现坍塌、坑槽、隆起等损毁现象,公路沿线无摆摊设点、堆放物品、倾倒垃圾、放养牲畜、打场晒粮等违法行为。公路畅通也指对公路用地范围内附属设施符合公路工程技术标准和公路的设计标准,如,跨越公路修建桥梁、渡槽或者架设、埋设管道、电缆等设施,不符合公路建筑限界有关规定的,可能导致超高车辆难以通行;再如,超限运输车辆因其外廓尺寸超过公路设计标准,难以通行某些特殊路段,造成车辆拥堵;干线公路平交道口开设过多,影响车辆通行速度等,上述情形均可能影响公路的畅通。

### 三、公路路政管理的区域

路政管理的区域包括平面区域和净空区域。根据我国《公路法》的有关规定,路政管理的区域为立体的空间区域。

### 1. 平面区域

平面区域为公路、公路用地和公路建筑控制区。按照《公路法》第三十四条的规定,公路用地是指县级以上地方人民政府依法确定的,公路两侧边沟(截水沟、坡脚护坡道)外缘起不少于1m的土地。同时《公路工程技术标准》(JTG B01—2014)规定,在有条件的地段,高速公路、一级公路不小于3m、二级公路不小于2m范围内的土地为公路用地范围。在风沙、雪害等特殊地质地带,设置防护设施时,应根据实际需要确定用地范围。桥梁、隧道、互通方式立体交叉、分离式立体交叉、平面交叉、交通安全设施,服务设施,管理设施,绿色以及料场、苗圃等用地,应根据实际需要确定用地范围。因此,公路用地的范围应为因公路需要所占用的地幅,《公路法》中所称的不少于1m的公路用地范围,实际上是公路路基用地。《公路法》规定,任何单位和个人不得在公路上及公路用地范围内设置障碍、挖沟引水、打场晒粮,不得从事修车洗车、摆摊设点等经营活动,不得有堆放物品、倾倒垃圾、种植作物、放养牲畜等行为。《公路法》第五十六条规定,除公路防护、养护需要以外,禁止在公路两侧的建筑控制区内修建建筑物和地面构筑物;需要在建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的,应当事先经县级以上地方人民政府交通主管部门批准。前款规定的建筑控制区的范围,由县级以上地方人民



政府按照保障公路运行安全和节约用地的原则,依照国务院的规定划定。建筑控制区范围经县级以上地方人民政府依照前款规定划定后,由县级以上地方人民政府交通主管部门设置标桩、界桩。任何单位和个人不得损坏、擅自挪动该标桩、界桩。可见,路政管理的平面区域为公路、公路用地和公路建筑控制区。

### 2. 公路的空间区域

公路的空间区域主要为公路建筑限界。根据《公路工程技术标准》(JTG B01—2014)、《公路路线设计规范》(JTG D20—2006)的规定,公路建筑限界是为了保证公路上规定的车辆正常运行安全,在一定宽度和高度范围内,不得有任何障碍物侵入的空间范围。在公路横断面设计中,公路标志、护栏、照明灯具、电杆、管线、绿化、行道树以及跨线桥的桥底、桥台、桥墩等的任何部分不得侵入公路建筑限界之内。公路建筑限界的宽度:当设置加(减)速车道、爬坡车道、慢车道、紧急停车带时,建筑限界包括该部分的宽度;八车道及其以上整体式路基的高速公路,设置左侧硬路肩时,建筑限界应包括相应部分的宽度;桥梁、隧道设置检修道、人行道时,建筑限界包括相应部分的宽度。公路建筑限界的高度:检修道、人行道与行车道分开设置时,其净高为2.5m,高速公路、一级公路、二级公路的净高为5m;三级公路、四级公路的净高为4.5m。

### 3. 地下区域

公路是附着于地面的构筑物,因此保障公路的安全、完好和畅通,对公路地下区域的保护也是非常重要的。如对穿越公路修建设施的许可,以及对违法实施该行为的查处。

## 第三节 路政法法律关系

法律是社会关系的调节器,不同的法律调节不同的社会关系,社会关系经一定的法律调整后,便形成了相应的法律关系。路政管理法律关系就是其中的一种。

对公路法律关系进行研究,有助于我们正确认识和分析各种与路政管理有关的法律现象,从而进一步揭示路政管理法律法规与其他部门法不同的规定性以及相互关系,加深对路政管理法律法规的规律性认识。

### 一、路政管理法律关系的含义

路政管理法律法规的综合性和技术性特征十分明显。在路政管理法律法规中,既有实体法规范,也有程序法规范;既有权利义务(权力责任)规范,也有技术规范。但从法律部门的归属上讲,路政管理法律法规仍属于行政法的范畴。在公路保护方面,必然要发生各种关系,这些关系范围广,内容复杂,都统称路政管理法律关系。经公路法律法规和其他有关法律法规确认,并具有路政管理法律法规上的权利、义务内容的,就是路政管理法律关系。路政管理法律关系是公路法的体现,由国家强制力作保障。违反、破坏路政管理法律关系的行为,就要受到法律的追究。就目前的路政管理法律

法规而言,主要为行政法律关系,同时与公路保护相关的法律关系还有民事法律关系和刑事法律关系。

## 二、路政管理行政法律关系

### (一) 路政管理行政法律关系的概念和特征

路政管理行政法律关系是指为公路法律法规所调整和规定的,具有公路路政管理行政法上的权利义务内容的社会关系。路政管理行政法律关系由主体、客体及内容三大要素构成。公路行政法律关系的特征有:

### 1. 路政管理行政法律关系中必有一方为行政主体

路政管理行政法律关系本质上是路政管理行政主体实现路政管理行政职能时发生的一定的社会关系的法律化,没有路政管理行政主体就不可能发生路政管理行政法律关系,因此,路政管理行政主体必为路政管理行政法律关系的一方。如,在超限车辆行驶公路的行政许可中,做出行政许可的公路管理机构即为行政主体,如果没有上述许可主体,也就不可能构成路政管理行政许可法律关系。

## 2. 路政管理行政法律关系具有非对等性

路政管理行政法律关系的非对等性是指路政管理行政法律关系主体双方的权利义务不对等。权利义务的对等是指主体双方的权利义务是等值或者基本等值的。在路政管理行政法律关系中,由于作为路政管理行政主体的交通运输主管部门和公路管理机构拥有法律法规赋予的行政管理权,可以依法对公民、法人及其他社会组织履行公路法义务的情况进行监督检查,而且其做出的行政强制、行政处罚等具体行政行为具有先定力、拘束力和执行力。因此,两者的权利义务是不对等的。

### 3. 路政管理行政法律关系的权利义务一般是法定的

在路政管理行政法律关系中,主体之间的权利义务一般是不能约定的,包括权利义务的多少、实现方式和具体种类等(但行政合同除外),必须依据法律规范取得权利并承担义务。行政法的基本原理和要求可以用一句话概括:“在行政法领域,对行政主体而言,法无明文规定即禁止。”所以,行政权必须依法确定,公民、法人及其他社会组织在公路行政法上的权利义务也须经法律规定。

#### 4. 路政管理行政主体在实体上的权利义务是重合的

路政管理行政主体的职权和职责是密不可分的,从一个侧面看是职权,从另一个侧面看是职责。如,公路管理机构对未经许可的超限车辆行驶公路的行为的监督检查和处理,既是其职权,也是其职责。因此,作为行政主体的交通运输主管部门和公路管理机构必须按照法律规定行使职权,否则就可能构成失职或渎职。

## （二）路政管理行政法律关系主体之公路行政主体

路政管理行政主体主要是由《公路法》和有关法律法规规定的,也有许多具体职权是由地方性法规和规章规定的。

### 1. 路政管理行政主体的概念

所谓路政管理行政主体,是指享有依据国家法律规定或者法律法规授权,能够以自己的名义实施公路保护的监督管理工作,并能够独立承担由此产生的法律后果的组织。对于这一概念,应当从以下几个方面把握:

(1)路政管理行政主体是组织,而不是个人,应当具有法人资格,能够独立承担民事责任。组织是由个体成员组成的有机整体,其概念的外延包括各级人民政府交通运输主管部门、各级公路管理机构。

(2)路政管理行政主体是依法拥有国家公路管理权力的组织。公路路政管理权是国家赋予的,运用国家强制力对公路事务进行管理,是国家行政权在交通行政领域的一种表现形式。作为路政管理行政主体的交通运输主管部门和公路管理机构具有双重身份,一重身份为行政主体,另一重身份为一般社会组织。一个社会组织必须享有公路路政管理权力,才能成为公路路政管理主体。此外,公路路政管理主体并不是在任何场合都是行政主体,只有在依法实施路政管理时,才是公路路政管理行政主体。公路路政管理行政主体作为机关法人(事业法人),从事购买办公用品等民事活动时,就不再是公路路政管理行政主体。

(3)公路路政管理行政主体能够以自己的名义实施公路路政管理活动。所谓“以自己的名义”,是指以自己的名义对外行文,能以自己的名义做出行政决定,实施行政行为,并能以自己的名义参加诉讼活动。具体表现为就公路路政管理做出的行政决定。

(4)公路路政管理行政主体能够独立地承担法律责任。能否独立承担责任是判断一个组织是否具有主体资格的关键。一个组织能否成为公路管理行政主体,除享有公路路政管理行政职权,能够以自己的名义实施公路路政管理行政权外,还必须能够独立参加行政复议和行政诉讼活动,独立承担由实施公路路政管理行政行为而产生的法律责任。这一特征是公路路政管理行政主体同受委托的组织的本质区别。

### 2. 职权公路路政管理行政主体和授权公路路政管理行政主体

根据行政职权来源的不同,一般将公路路政管理行政主体划分为职权公路路政管理行政主体和授权公路路政管理行政主体。根据我国现行的体制,授权的行政主体须有法律法规的明确规定,《行政处罚法》第十七条规定:“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”按照《公路法》第八条的规定,县级以上人民政府交通主管部门为职权公路路政管理行政主体,《公路安全保护条例》第三条的规定,公路管理机构为行政法规授权的公路路政管理行政主体。

所谓职权公路路政管理行政主体是指依宪法和组织法及有关编制文件,在其成立时就具有公路路政管理行政职权并取得相应的公路路政管理行政主体资格的组织。如省市县三级交通运输主管部门,其成立时就具有包括公路路政管理在内的公路、水路交通行政管理权。

所谓授权公路路政管理行政主体是依据宪法和组织法以外的法律、法规的规定获

> > > > > > > > > > > >

得公路路政管理行政职权,并获得相应的公路路政管理行政主体资格的组织,如公路管理机构。在《公路安全保护条例》施行前,不同的省、自治区、直辖市,公路管理执法体制不尽相同,有的省份通过地方性法规授权公路管理机构履行公路管理职责,有的省份采取委托执法的方式。《公路安全保护条例》施行后,公路管理机构即为行政法规授权的公路路政管理执法主体。

划分职权公路路政管理主体与授权公路路政管理行政主体具有重要的意义,交通运输主管部门作为公路路政管理的行政主体,其职权是与生俱来的,只有国家的管理体制发生大的改革,才可能发生变化。而授权公路管理机构存在的依据是授权法,即授予该机构的法律法规。

需要注意的是,《行政许可法》《行政强制法》均规定,实施行政许可和行政强制的主体是行政机关,如《行政许可法》第二条规定:“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”《行政强制法》第二条规定:“行政强制措施,是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。”那么公路管理机构作为行政法规授权的行政主体,能否按照《行政许可法》《行政强制法》的规定程序实施《公路安全保护条例》等有关规定授权的行政许可和行政强制呢?按照《行政许可法》第二十三条:“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,在法定授权范围内,以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。”以及《行政强制法》第七十条:“法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织在法定授权范围内,以自己的名义实施行政强制,适用本法有关行政机关的规定。”显然是可以的。

### 3. 公路路政管理行政执法人员

(1)公路路政管理行政执法人员的含义。

公路路政管理行政执法人员是指在交通运输主管部门和公路管理机构中,具有合法资格,直接从事公路路政管理行政执法工作的人员。公路路政管理行政执法是指交通运输主管部门和公路管理机构依法对公路管理相对人做出影响其权利义务的外部行政行为的活动,如超限运输车辆行驶公路许可行为、公路监督检查行为、公路行政强制行为、公路行政处罚行为等。所以,公路路政管理行政执法人员只是公路管理机构内部的一部分工作人员,不直接从事外部管理行政行为的人员不属于公路路政管理执法人员。公路行政执法人员的概念包含以下几层含义:

①公路路政管理执法人员是在交通运输主管部门和公路管理机构中任职的人员。

②公路路政管理执法人员是行使公路行政权、执行公路行政事务的人员。在交通运输主管部门和公路管理机构中工作的工勤人员,如驾驶员、清洁工、修理工等不是公路行政执法人员。

③公路路政管理执法人员是在交通运输主管部门和公路管理机构编制内的正式

人员。临时在上述机关中协助工作的人员不是公路行政执法人员。

④公路路政管理执法人员必须是符合法律法规规定的人员。如交通运输部《交通运输行政执法证件管理规定》规定了五个条件:18周岁以上,身体健康;具有国民教育序列大专以上学历;具有交通运输行政执法机构正式编制;品行良好,遵纪守法;持有交通运输执法证件。再如,《山西省行政执法条例》第十一条规定了七个条件,分别是:忠于祖国,拥护宪法;熟悉有关法律、法规、规章和业务;除合同制工人以外的在编、在岗人员;除法律另有规定外,必须具有大专以上学历,原在岗人员不具有大专以上学历的,3年内必须达到大专以上学历;经过专门的行政执法业务培训,且经考核合格;持有行政执法证件;法律、法规、规章规定应当具备的其他条件。

## (2)路政管理执法人员的双重身份及划分。

### ①路政管理执法人员双重身份的产生及冲突。

公路行政执法人员具有多重身份,在从事公路行政管理以外的其他法律关系中,路政管理执法人员为普通的公民身份。在民事法律关系中,只能以普通的民事主体与其他民事主体平等地进行民事活动。在公路路政管理中,以行政执法人员的身份出现。与路政管理人员双重身份相适应,路政管理执法人员具有双重行为。公路行政执法人员以个人名义进行活动属于个人行为;当其以公路行政执法人员实施公路管理时,其活动属于公务行为。当路政管理执法人员为个人行为时,反映的是他的公民身份;当他执行公务时,则反映的是他的公路行政执法人员的身份。公路行政执法人员的双重身份与双重行为的存在,使其从事活动的过程中会产生各种冲突。如个别执法人员不适当地将执法人员的身份带到民事活动中,强买强卖,严重违反民事法律中平等自愿、等价有偿的原则,不仅损害了民事交易秩序,而且也损害了公路行政执法人员的社会形象。因此,对其双重身份进行划分具有非常重要的意义。

### ②划分个人行为和公务行为的标准。

a. 公路行政执法人员以所属交通运输主管部门或公路管理机构做出的行为,属于公务行为;以个人名义做出的属于个人行为。

b. 路政管理执法人员在其职责范围内做出的行为,属于公务行为;如果超出职责范围,但其是以行政职权的名义做出的,属于公务行为。

c. 路政管理执法人员的行为是执行本单位的命令或接受行政机关的委托,不管单位的命令或委托是否超越权限,概属公务行为。

### ③公务标志。

为方便群众识别公路行政执法人员行为的性质,国家规定了应当佩戴相应的标志和标识。《公路法》第七十一条规定:“公路监督检查人员执行公务,应当佩戴标志,持证上岗。”一是执法证件。《行政处罚法》第三十七条规定:“行政机关在调查或者进行检查时,执法人员不得少于两人,并应当向当事人或者有关人员出示证件。”如《山西省行政执法条例》第十三条也规定,行政执法人员从事行政执法活动必须持有行政执法证件。二是执法服装。三是执法车辆。目前,国家为公路管理机构配备了统一标志

和标识的执法车辆,其意也在于方便群众识别公路行政执法人员行为的性质。

设置公务标志的目的在于:一是有利于公路行政执法人员迅速向相对一方表明身份,便于实施公路管理。二是便于公路行政相对一方迅速识别公路行政执法人员的身份,以要求公路行政执法人员为其提供公共服务,同时也便于行政相对人对公路执法人员行为的监督。三是以此区分公路行政执法人员执行公务的行为和非执行公务的行为,以确定行为的效力和责任的归属。四是方便社会各界对公路行政执法人员执行公务的行为实施监督。

### (三)路政管理行政法律关系主体之行政相对人

路政管理行政法律关系中的行政相对人属于路政管理行政法律关系的主体之一，主要是不特定的公民、法人和其他社会组织。

《公路法》第七条规定,公路受国家保护,任何单位和个人不得破坏、损坏或者非法占用公路、公路用地及公路附属设施。任何单位和个人都有爱护公路、公路用地及公路附属设施的义务,有权检举和控告破坏、损坏公路、公路用地、公路附属设施和影响公路安全的行为。因此,公路行政法律关系行政相对人为不特定的公民、法人和社会组织。

公路行政法律关系的相对人中的公民涉及其行为能力的问题。公民的行为能力是公民的意识能力在法律上的反映。确定公民有无行为能力,其标准有二:一是能否认识自己行为的性质、意义和后果;二是能否控制自己的行为并对自己的行为负责。因此,公民是否达到一定年龄、智力是否正常,就成为公民能否享有行为能力的标志。公民的行为能力问题是由法律规定的。该问题涉及如何适用行政处罚的问题,在我国的《行政处罚法》中规定,不满 14 周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教;已满 14 周岁不满 18 周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚。该法第二十六条规定,精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的,不予行政处罚,但应当责令其监护人严加看管和治疗。间歇性精神病人在精神正常时有违法行为的,应当给予行政处罚。例如,某一公路路段发生破坏公路设施的案件,在决定是否给予行政处罚时,除搜集证据、认定有关事实外,还要注意上述规定。

#### (四)路政管理行政法律关系的内容

路政管理行政法律关系的内容是主体享有和承担公路行政法权利和义务的总和。

按照路政管理的过程,大致上可以将路政管理行政主体的权力概括为:规定与公路有关的公民、法人和其他社会组织权利义务的命令权以及具体做出许可行为、惩治公路行政违法行为的制裁权和解决行政争议的裁判权。上述权利包括抽象行政行为和具体行政行为两个方面。主要表现为:一是抽象行政行为方面,即人民政府、交通运输主管部门以及其他政府主管部门制定涉及公路管理方面的规范性文件的为;二是具体行政行为方面,对违反公路法规定的相对人,如破坏、损坏公路及公路设施的相对人做出行政强制、行政处罚等方面的具体行政行为。可以将公路行政主体的义务概括为:依法行使公路管理行政职权、接受国家机关的法律监督、保证当事人在行政决定过



程中的知情权、参与权和得到法律救济的权利。严格依照法律法规的规定实施公路监督检查,在做出具体行政行为时,严格履行法定程序,告知相对人享有的权利。

按照公路行政管理的过程,公民、法人和其他社会组织权利可以概括为:依法参加公路管理(如参与公路立法,提出意见和建议等)和监督公路管理主体,要求公路管理主体尊重和保障其自主权、自由权和平等权。公民、法人和其他社会组织的义务可以概括为依法履行公路法规定的义务和约定的义务。

#### (五)公路路政管理行政法律关系的客体

公路路政管理行政法律关系的客体,是指公路行政法权利义务所指向的对象,大体有物和行为两种。

物是指各种有经济价值的有形物。例如,公路、公路附属设施、建筑控制区内的违法建筑等。行为是指人有意识、有目的活动。例如,行为人驾驶未经许可的超限车辆行驶的行为等。

#### (六)公路行政法律关系的形成、变更与消灭

引起公路路政管理行政法律关系的产生、变更和终止,需要一定的条件。其中最主要的条件有二,一是法律规范,二是法律事实。公路行政法律规范是公路行政法律关系产生、变更和终止的法律依据,没有公路路政管理行政法律规范就不会有相应的法律关系。但公路路政管理行政法律规范的规定只是主体权利和义务的一般模式,还不是现实的公路路政管理行政法律关系本身。公路路政管理行政法律关系的产生、变更及终止还必须具备直接的前提条件,这就是法律事实。它是公路路政管理行政法律规范与公路行政法律关系联系的中介。

所谓公路路政管理行政法律事实,就是公路路政管理行政法律规范所规定的、能够引起公路路政管理行政法律关系产生、变更和终止的客观情况和现象。也就是说,公路路政管理行政法律关系首先是一种客观存在的外在现象,而不是人们的一种心理现象和心理活动。

#### (七)公路行政法律责任

公路行政法律责任分为行政主体、国家公职人员的法律责任和相对人的法律责任。

##### 1. 行政主体、国家公职人员的法律责任

主要是针对国家工作人员不依法履行规定的职责所应当承担的法律责任。如,《公路法》第八十六条规定:“交通主管部门、公路管理机构的工作人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。”再如,《收费公路管理条例》第四十七条、第四十八条规定的对擅自批准收费公路建设、收费站、收费期限、车辆通行费收费标准或者收费公路权益转让的法律责任及地方人民政府或者有关部门及其工作人员非法干预收费公路经营管理,或者挤占、挪用收费公路经营管理者收取的车辆通行费的法律责任。



## 2. 相对人的行政法律责任

(1) 行政处罚。

①罚款。如《公路法》第七十八条规定：“违反本法第五十三条规定，造成公路损坏，未报告的，由交通主管部门处 1000 元以下的罚款。”

②没收违法所得。如《公路法》第七十四条规定：“违反法律或者国务院有关规定，擅自在公路上设卡、收费的，由交通主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以处违法所得3倍以下的罚款，没有违法所得的，可以处2万元以下的罚款。”

(2)行政强制。

如《公路法》第七十九条、第八十一条规定的强制拆除,《公路安全保护条例》第五十六条规定的强制拆除,《道路交通安全法》第一百零四条规定的恢复原状等。

### 3. 关于违反公路法及有关规定的治安处罚问题

《公路法》第八十三条规定：“阻碍公路建设或者公路抢修，致使公路建设或者抢修不能正常进行，尚未造成严重损失的，依照治安管理处罚条例第十九条的规定处罚。损毁公路或者擅自移动公路标志，可能影响交通安全，尚不够刑事处罚的，依照治安管理处罚条例第二十条的规定处罚。”但是，《治安管理处罚条例》废止后，违反《公路法》有关规定的违法行为，就难以对其实施治安管理处罚。2009年8月27日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》对相关内容进行了调整，将《公路法》第八十三条修改为：“阻碍公路建设或者公路抢修，致使公路建设或者抢修不能正常进行，尚未造成严重损失的，依照《治安管理处罚法》的规定处罚。”并规定，“损毁公路或者擅自移动公路标志，可能影响交通安全，尚不够刑事处罚的，适用《道路交通安全法》第九十九条的处罚规定。”“拒绝、阻碍公路监督检查人员依法执行职务未使用暴力、威胁方法的，依照《治安管理处罚法》的规定处罚。”

### 三、公路保护涉及的民事法律关系

《公路法》第八十五条规定：“违反本法有关规定，对公路造成损害的，应当依法承担民事责任。”《民法通则》第一百一十七条规定：“损坏国家的、集体的财产或者他人财产的，应当恢复原状或者折价赔偿。”同时，《民法通则》第一百二十六条规定：“建筑物或者其他设施以及建筑物上的搁置物、悬挂物发生倒塌、脱落、坠落造成他人损害的，它的所有人或者管理人应当承担民事责任，但能够证明自己没有过错的除外。”《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第十六条规定，道路、桥梁、隧道等人工建造的构筑物因维护、管理瑕疵致人受损害的以及树木倾倒、折断或者果实坠落致人受损害的，由所有人或者管理人承担赔偿责任，但能够证明自己没有过错的除外，因设计、施工缺陷造成损害的，由所有人、管理人与设计、施工者承担连带责任。因此，在公路管理中，民事法律关系是重要的法律关系之一。

公路保护涉及的民事法律关系是指公路使用人在使用公路中与公路管理机构发

生的平等主体之间的法律关系。2009年12月26日,第十一届人大常委会第十二次会议审议通过的《侵权责任法》的有关条款也涉及公路民事侵权责任赔偿。除“一般规定”“责任构成和责任方式”“不承担责任和减轻责任”等章节的规定外,其他条款主要有:一是机动车交通事故责任,发生交通事故致公路或公路附属设施损坏的,机动车所有人、使用人或其他有关责任人承担损害侵权赔偿责任。二是建筑物、构筑物等设施脱落、坠落造成他人损害赔偿责任,如公路立交桥、天桥、公铁立交桥或附着其上的广告设施的脱落、坠落致人损害的侵权责任等。三是公共道路妨碍通行致人损害责任,如公路养护材料、公路使用人抛洒物等致人损害的侵权赔偿责任等。四是林木折断造成他人损害侵权责任,如公路行道树因管护不善,树木或树枝折断致公路使用人的人身、财产损害的侵权赔偿责任。

此外,《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》对交通事故涉及公路民事侵权责任赔偿进行了规定。一是对公路管护方面,因道路管理维护缺陷导致机动车发生交通事故造成损害,当事人请求道路管理者承担相应赔偿责任的,人民法院应予支持,但道路管理者能够证明已按照法律、法规、规章、国家标准、行业标准或者地方标准尽到安全防护、警示等管理维护义务的除外。二是对未经许可进入高速公路的人身损害赔偿方面,规定“依法不得进入高速公路的车辆、行人,进入高速公路发生交通事故造成自身损害,当事人请求高速公路管理者承担赔偿责任的,适用侵权责任法第七十六条的规定”。三是关于公路上堆放物方面,规定“因在道路上堆放、倾倒、遗撒物品等妨碍通行的行为,导致交通事故造成损害,当事人请求行为人承担赔偿责任的,人民法院应予支持。道路管理者不能证明已按照法律、法规、规章、国家标准、行业标准或者地方标准尽到清理、防护、警示等义务的,应当承担相应的赔偿责任”。四是关于公路设计缺陷方面。规定“未按照法律、法规、规章或者国家标准、行业标准、地方标准的强制性规定设计、施工,致使道路存在缺陷并造成交通事故,当事人请求建设单位与施工单位承担相应赔偿责任的,人民法院应予支持”。

### (一)公路保护涉及的民事法律关系的特征

与公路行政法律关系相比,公路保护涉及的民事法律关系有以下特征:

#### 1. 主体的私人性

公路保护涉及的民事法律关系是平等者之间的关系,因此,它的主体只能是自然人和法人,也即社会普通成员。这个私人性之“私”是相对于公路行政法等公法而言的,即使是政府、交通运输主管部门、公路管理机构也不例外。如,某公路桥梁缺少安全保护设施,公路使用人在骑车行驶公路坠落桥下后,该当事人或者其近亲属要求公路管理机构赔偿其人身和财产损失,即为民事赔偿。

#### 2. 内容为私权利和私义务性

公路保护涉及的民事法律关系的内容,就是民事权利和民事义务,具体来说是人