

法律法规释义系列

收费公路管理条例

释 义

主编 / 曾世红

中国法制出版社

收费公路管理条例释义

主 编：曾世红

撰写人员：朱喜洋 韩元建

吴小军 张书克

潘北枝 曾世红

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

收费公路管理条例释义/曾世红主编.

—北京: 中国法制出版社, 2004.9

ISBN 7-80182-381-8

I. 收… II. 曾… III. 收费公路—条例—
注释—中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045883 号

收费公路管理条例释义

SHOUFEI CONGLU GUANLI TIAOLI SHIYI

主编/曾世红

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/7.125 字数/123 千

版次/2004 年 9 月第 1 版

2004 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-381-8/D·1347

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66070047

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的与依据】	(5)
第二条 【收费公路的含义】	(8)
第三条 【收费公路的发展原则】	(11)
第四条 【不得收取车辆通行费的规定】	(15)
第五条 【收费主体】	(16)
第六条 【非法收费的处理】	(19)
第七条 【收费对象】	(22)
第八条 【收费公路的经营管理不受非法干预】	(25)
第二章 收费公路建设和收费站的设置	(29)
第九条 【建设收费公路的总体要求】	(30)
第十条 【收费公路设立原则】	(32)
第十一条 【收费公路的建设和管理】	(37)
第十二条 【收费站设置的审查批准】	(43)
第十三条 【联网收费】	(47)
第十四条 【收费期限的审查批准】	(49)
第十五条 【收费标准的确定程序和审查批准】	(51)
第十六条 【确定收费标准的因素】	(56)

第十七条 【备案制度】	(60)
第十八条 【建设收费公路的技术等级和规模】	(62)
第三章 收费公路权益的转让	(66)
第十九条 【收费公路权益的转让方式与原则】	(67)
第二十条 【收费公路的权益和依法保护投资 者的合法权益】	(71)
第二十一条 【收费期限的延长】	(74)
第二十二条 【收费权不得转让】	(76)
第二十三条 【转让政府还贷公路权益收入的 用途】	(78)
第二十四条 【收费公路权益转让的具体办法】	(79)
第四章 收费公路的经营管理	(81)
第二十五条 【验收合格制度】	(82)
第二十六条 【收费公路的养护】	(85)
第二十七条 【显著公告牌与社会监督】	(87)
第二十八条 【交通标志标线和通行信息】	(89)
第二十九条 【收费道口的设置】	(92)
第三十条 【收费站工作人员】	(94)
第三十一条 【公路损坏、中断的处理方法】	(96)
第三十二条 【收费票据的开具及印制】	(99)
第三十三条 【收费秩序原则】	(103)
第三十四条 【超载处理】	(107)
第三十五条 【经管者违法行为】	(111)

第三十六条	【通行费专款专用】	(117)
第三十七条	【适时终止收费义务】	(120)
第三十八条	【移交前验收】	(123)
第三十九条	【收费设施拆除】	(126)
第四十条	【禁止强迫通行收费公路】	(128)
第四十一条	【提供信息义务】	(130)
第四十二条	【路政养管】	(132)
第四十三条	【行政监督】	(140)
第四十四条	【审计监督】	(143)
第四十五条	【监督检查不得收费】	(147)
第四十六条	【收费信息公开】	(149)
第五章	法律责任	(152)
第四十七条	【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行为 的法律责任】	(153)
第四十八条	【非法干预收费公路经营管理行 为和挤占、挪用收费公路经营管 理者收取的车辆通行费行为的法 律责任】	(155)
第四十九条	【擅自在公路上设立收费站(卡) 收取车辆通行费或者应当终止收 费而不终止收费行为的法律责任】 ...	(157)

第五十条	【收费公路经营管理者不履行法定义务的行为及其法律责任】	(160)
第五十一条	【收费公路经营管理者违反财税制度的行为及其法律责任】	(163)
第五十二条	【政府还贷公路的管理者、财政部门违反财政制度的行为及其法律责任】	(165)
第五十三条	【收费公路经营管理者不及时拆除收费设施的法律责任】	(168)
第五十四条	【收费公路经营管理者不依法进行收费公路养护的法律责任】	(170)
第五十五条	【收费公路经营管理者不履行公路绿化和水土保持义务的法律 责任】	(173)
第五十六条	【价格违法行为及其法律责任】	(174)
第五十七条	【扰乱收费公路经营管理秩序行为的法律责任】	(176)
第五十八条	【假冒特种车辆逃交车辆通行费 的法律责任；人民警察利用制 式警车从事执行任务以外的活 动、拒交车辆通行费的法律责 任】	(178)
第六章 附	则	(180)

第五十九条 【条例施行前在建和已运行的收	
费公路的规范】	(181)
第六十条 【条例施行日期】	(183)

附：

收费公路管理条例	(186)
(2004 年 9 月 13 日)	
中华人民共和国公路法	(200)
(2004 年 8 月 28 日)	

第一章 总 则

《收费公路管理条例》已由国务院第 61 次常务会议审议通过，并将于 2004 年 11 月 1 日正式施行。这一条例的颁布实施标志着我国公路收费体制的不断完善并完成向依法收费体制的转型。

公路交通运输业是国家重要的物资生产部门，公路有着公益和商品的双重属性，是联系生产和消费、城市与农村、国民经济各个部门、全国各地的桥梁和纽带，是国民经济和社会赖以发展的重要基础设施。在国家整个综合交通运输体系中有着广阔的发展前途，对发展商品生产、繁荣城乡经济、巩固国防、密切国际交往、方便大众生活，特别是对加快改革和扩大开放有着十分重要的意义和作用。流通已经成为发展商品经济的首要条件。而公路交通较之于其他交通运输更具有机动、灵活、直达、及时、适应性强、服务面广和易于普及等特点。

公路是一个资金密集型行业，资金问题是制约和困扰我国公路事业发展，造成公路建设滞后于经济发展需要的关键。要加快公路事业的发展，使之适应社会经济发展的

需要，就必须加大对公路建设的资金投入。《中华人民共和国公路法》按照“国家投资、地方筹集、社会配资、利用外资”的公路建设投融资体制改革的要求，对公路建设资金渠道做了较为广泛的规定，除财政拨款、专用单位投资等资金渠道外，还规定了贷款、社会集资、国内外经济组织投资、转让收费权等多种形式。而对于后面几种形式来讲，允许收费还贷或者收费取得合理投资回报，成为市场经济条件下的客观经济规律的必然要求。

我国收费公路的发展是从 1984 年国务院第 54 次常务会议给予有关政策后开始的。最初是由交通主管部门利用贷款和集资款进行修建公路。经过几年的发展，公路收费已经成为经济生活中一个司空见惯的现象。从近几年公路发展的实践经验来分析，我国将继续推行目前实行的多元化、多渠道的公路建设投融资体系。外资投资和民间资本的投入在未来一段时间内可能会有增加，但银贷资金占公路建设资本支柱地位的格局并不会发生太大变化。来自交通部的信息显示，在目前已告完成的中国高速公路网的规划中，未来中国高速公路网总里程将超过 8 万公里，连接中国 319 个人口在 20 万以上的城市。这样一个庞大的高速公路修建计划的建设资金的来源的解决成为问题的焦点。在目前实行的多元化、多渠道的公路建设投融资体系中，来自商业银行和政策性银行的贷款占了很大比重（约 60% - 70% 左右），此外，大约占总额的 6% - 7% 的中央财政的投入，

和省市级地方投入，加上外资和民间资本投资，构成了中国公路建设的四大资金来源。从这样的结构可以看出，银行贷款资金在中国公路的建设资金链中占绝大多数，收费还贷的重要性不言而喻。从这个意义上可以预见，“贷款修路，收费还贷”的修路模式在中国还将施行很长时间，中国不可能在短期内取消公路收费。从目前对公路的效益分析来看，目前推行的多元化建设公路的方式总体上是成功的，也符合中国的实际和未来的发展趋势。贷款修路、收费还贷的投资方式作为目前公路建设最重要的投融资方式，有必要坚持下去。参考发达国家的经验来看，要保持经济的持续、稳定、健康发展，必须对一些关系国计民生的基础性行业投入先行成本，而交通行业正是这其中最重要的部门之一。由于交通设施是公共产品，无法实现完全的市场化，势必需要来自政府的财政投入和银行贷款来扶植交通建设的发展。

但是，收费公路立法方面的发展则一直处于滞后于现实的状态。正是这种权力约束真空的存在给不法行为提供了机会。有关部门利用公路收费的权力谋取部门、地方利益，不顾国家的规定乱设收费点、任意抬高收费价格等等不良收费现象层出不穷。乱设卡、乱收费、乱罚款（“公路三乱”）这样的词语的出现，从侧面说明了治理公路收费情形的紧迫性和重要性。我国关于公路的建设、养护、管理方面的立法明显落后于西方发达国家。最早的 1987

年10月13日由国务院发布实施的《公路管理条例》，只是具有政府规章的性质，说明我国在立法上还没有足够的重视公路方面的问题。直到这部规章实施后的第十年即第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议才审议通过了《中华人民共和国公路法》。1998年1月1日正式开始实施《中华人民共和国公路法》。但是公路法作为一部基本性的法律，其规定还是缺乏细致性的规范，现实中公路管理方面的问题仍然没有能够得到完全有效的治理。正是在这样的背景下，国务院依据已有的《中华人民共和国公路法》的原则性规定，总结近年来公路收费中的实践和经验教训，制定实施了《收费公路管理条例》。这一条例专门针对目前问题最大，也是老百姓最头疼的公路收费问题做了详细周密的规定。通过本条例的实施，希望能够有效治理和规范现实中的公路收费行为，创造一个良好、有序的交通运输环境。

在立法文件的布局上设立“总则”是我国制定立法文件的一种立法技术和表达习惯，符合中国人认识事物从大处着眼的整体思维倾向，为多数法律、法规所采用，为广大公民和司法实践人员所接受。法律文件的总则部分，一般规定对一部法律有普遍意义的或者不适宜安排在其他部分中的内容，主要包括立法宗旨和目的、立法依据、适用范围、基本原则和其他有关事项。《收费公路管理条例》同样遵循了这样的思路。第1条规定了立法目的和依据，

第2条规定了该条例的适用范围，第3条规定了条例总体上要遵循的一个基本原则，第4条规定了不属于条例收费范围的公路，第5条规定了收费的主体，第6条原则性的规定了缴费义务人对非法收费的对抗性权利，第7条规定的是收费对象，第8条规定了收费财政的管理。

第一条 【立法目的与依据】 为了加强对收费公路的管理，规范公路收费行为，维护收费公路的经营管理者和使用者的合法权益，促进公路事业的发展，根据《中华人民共和国公路法》（以下简称公路法），制定本条例。

【释义】 本条是对收费公路管理条例的立法目的和依据的规定。

（一）立法目的是立法者制定整部法律、规章所要达到的目的和制度设计与规则订立的出发点，也可以说是立法的初衷。在法律上看来，立法宗旨的表达结构比较抽象，它的作用一般地说还需要依靠具体法律规范的适用。详言之，本条规定的立法目的可以细分为以下几项：

1. 加强对收费公路的管理，规范公路收费行为。由于历史的原因，我国的公路管理体制比较复杂，表现为：一方面是按行政区划进行管理，与此相应的是，公路网除了按技术等级划分外，也按行政等级划分，把公路分为国道、省道、县道和乡村道路。另一方面，对国道、省道的

管理又有不同的模式。从机构设置和管理模式来看，目前的实际情况是：国务院设交通部主管全国的公路工作；各地人民政府设交通厅（或局）主要负责公路的计划、建设、协调、公路运输及有关规费征收等。同时，政府或交通厅还设有公路管理机构，具体从事公路的养护和路政管理工作。公路管理机构是事业单位，在行使路政管理职能方面受各地交通主管部门的委托。各地的县、乡道一般均按照行政区划进行管理，而对国道、省道的管理工作则有三种不同的模式：一是由省、自治区、直辖市公路局直接管理，在省交通厅下设省公路局、地（市）设分局、县设公路所，其人、财、物都由省里管理，对公路的行政管理职责统一由省公路局行使；二是省一级的公路局不直接进行管理，而由地（市）级公路部门直接管理，省交通厅下设省公路局，除对全省公路行使行政管理外，主要负责公路养护计划、统计、大中修工程等。地（市）下设县公路管理所，作为派出机构，人、财、物均由地（市）管理；三是由省、地、县三级各自按照职责分别管理，人、财、物均由县里管理，由县承担国道、省道的具体管理工作。正是这样繁杂的体制的存在，使得现实中收费的主体也有了不同的形式，政出多头，不仅管理困难，而且造成公民的救济投诉也不方便。本条例的出台，旨在缓解这种混乱的局面。

2. 维护收费公路经营管理者和使用者的合法权益。法

治的社会是用权利来界定人与人之间的关系。在公路收费行为中，公路经营者和公路使用者构成了法律关系的双方，互负权利义务。简单地说，公路经营者为使用者提供顺畅、平整的公路交通，使用者为其使用支付相应的费用。在法定的范围内，两者的权利都受法律的保护。原来我国没有正式的法律规范来规制收费问题，收费行为一直成为行政部门争夺的稀缺权力，造成行政收费恶性膨胀。公路交通领域顺应现实的呼吁及时将公路收费行为纳入法律体系，从根本上杜绝了乱收费的可能。

3. 促进公路事业的发展。顺畅、发达的公路网体系对现代经济发展的重要性已经无需多说。公路事业的发展，需要社会各界的同心协力。然而，现代社会的特征就是各种利益、价值的冲突、矛盾的层出不穷，要想根本杜绝这些冲突完全是不切实际的。对于一个法治国家来说，最有利的措施就是将一切不稳定、不确定的矛盾、冲突都纳入法治的轨道，通过法律的程序来和平地、稳妥地解决各种争端。公路事业是一个系统工程，发展公路事业同样会遇到各种矛盾，比如公路和其他基础设施及经济发展的关系，公路质量和数量的关系，公路建设和养护的关系。当然这里我们要强调的主要是公路收费和其他相关事宜的关系，比如和费用缴纳人的关系，车辆通行费和养路费等其他规费的关系等等。

(二) 立法依据。依据《中华人民共和国立法法》第

56 条的规定：国务院根据宪法和法律制定行政法规。行政法规可以就下列事项作出规定：（一）为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；（二）《宪法》第 89 条规定的国务院行政管理职权的事项。很显然，本条例的制定是属于第一项的内容，它是对 1998 年施行的《中华人民共和国公路法》的具体执行方面的细节性规定。

第二条 【收费公路的含义】 本条例所称收费公路，是指符合公路法和本条例规定，经批准依法收取车辆通行费的公路（含桥梁和隧道）。

【释义】 本条是对收费公路含义的规定。

首先来分析一下条例所包括的公路的范围。就日常用语来看，公路是指联结各城镇、乡村和工矿基地之间主要供汽车行使的郊外道路。而法律意义上的公路，是指在中华人民共和国境内，按照国家规定的《公路工程技术标准》修建，并经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间可供汽车行使的公共道路。

车辆通行费是对通过利用贷款或集资修建的公路、桥梁、隧道的车辆按规定收取的专用资金，主要用于所建公路基础设施的集资款和贷款的偿还，是公路经营管理者利用其享有的对公路的权利而对通过某段公路的车辆收取的费用。公路作为通行的要道，它不仅仅是一种社会的基础设施，而且具有商品属性。公路建设过程同其他商品一

样，是一种交织的形成过程。投入公路建设的货币不是一种单纯的消耗，而是一种投资，这种投资可以通过公路建成使用而回收。收费公路管理经营者收取车辆通行费正是其收取投资效益的一种手段。尤其是在公路建设资金的来源越发多元化的今天，公路收费已经在很大程度上成为一种市场行为。

本条认为对收费公路的界定需要两个要件，其一是符合公路法已做出的规定，其二是也符合本条例新作出的规定。只有同时符合以上两个条件才是条例所指的收费公路。

（一）符合公路法已作出的规定，具体指的是公路法的第 59 条。

根据我国《中华人民共和国公路法》第 59 条的有关规定，以下三种公路可以收费：1. 由县级以上地方人民政府交通主管部门利用贷款或者向企业、个人集资建成的公路；2. 由国内外经济组织依法受让前项收费公路收费权的公路；3. 由国内外经济组织依法投资建成的公路。本条例是公路法的一个具体的实施法，它的规定必须以公路法的规定为依据，不能超出、否定公路法作为上位法已有的规定。也就是说，如果公路法没有规定可以收费的公路，本条例不可以扩展规定可以收费。这就在源头上控制了乱收费、乱设站的行为。一切没有法律法规依据的收费行为都是应该依法取缔的。