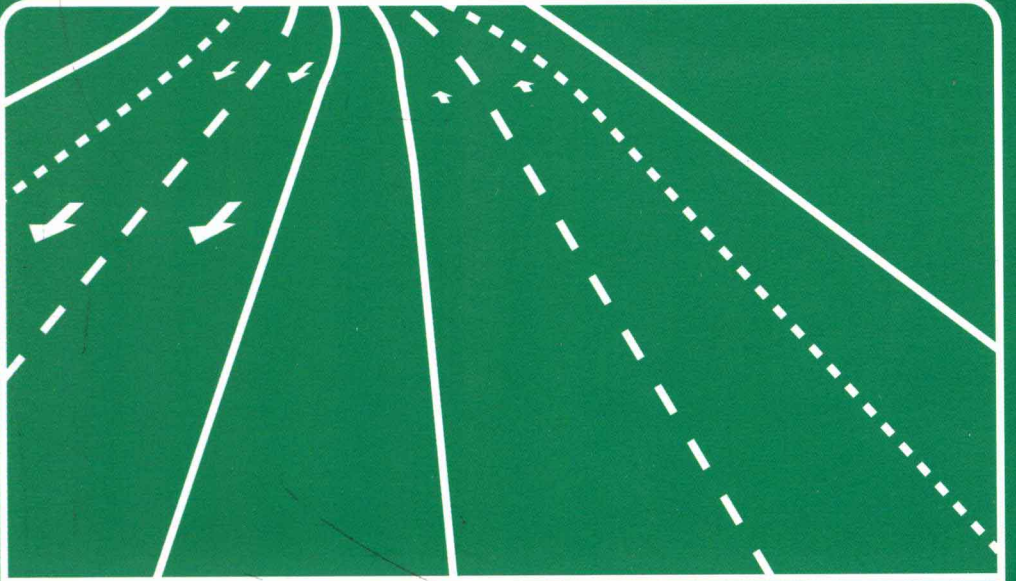


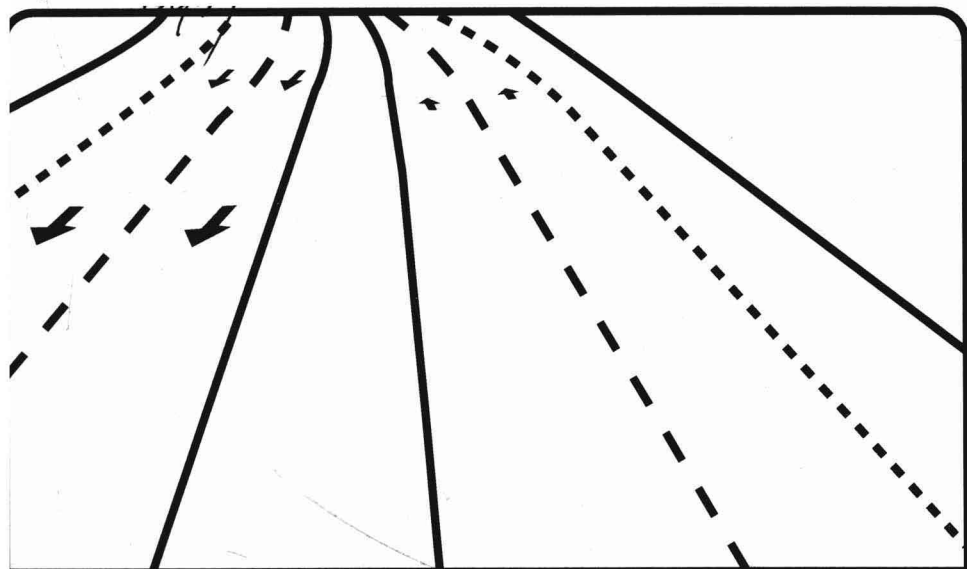


高速公路经营者 民事责任研究

陈广华 徐小锋 那 函 著



中国政法大学出版社



高速公路经营者 民事责任研究

陈广华 徐小锋 那 函 著



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目(CIP)数据

高速公路经营者民事责任研究 / 陈广华, 徐小锋, 那函著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5620-4767-4

I. ①高… II. ①陈… ②徐… ③那… III. ①高速公路—公路运输—交通事故—民事责任—研究—中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第084034号

书 名 高速公路经营者民事责任研究

GAOSUGONGLU JINGYINGZHE MINSHIZEREN YANJIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088

邮箱 zhengfadch@126.com

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 880mm×1230mm 32开本 11.625印张 270千字

版 本 2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4767-4/D·4727

定 价 36.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序 言

高速公路是经济发展的重要标志之一。我国改革开放以来的 30 多年，高速公路网络的建设从开发、探索到体系逐步完善、配套设施齐全，经历了漫长的探索和改进的路程。在这一过程中，高速公路建设的法律体系也经历了一个从无到有、从单行法律法规到完备法律体系的过程。高速公路作为国有财产，通过融入市场经济的运作方式加快其建设进程在我国目前的经济形势下无可厚非，但随之而来的法律问题却十分的复杂和棘手，全国各地法院的判决也难以遵循一个一定的标准，这给法官适用法律带来了相当多的困难。这一问题的根源在于高速公路经营者的特殊法律地位。一方面高速公路经营者从政府受让了高速公路经营权，运营和管理国家财产；另一方面其仍然保持了自身的民事法人的属性。在他的行为中既有行政行为的属性，又有民事行为的属性，这给当事人和法院在选择诉讼类型、适用法律、归责原则和损害赔偿标准上带来了许多困难。

王泽鉴先生曾说过：“民法乃实用之学，旨在处理实际问题。”本书也遵循这样的原则，一方面从具体的案例中发现问题、提出问题；另一方面寻求现有法律法规体系下具体的解决方案。本书在大量搜集案例资料、研究新的动向和发展的基础上写成，力求准确、完整地阐述高速公路经营者民事责任的基本概念、司法实践中的基本问题和解决方案，吸收国内外最

新的研究成果，力图为解决我国目前高速公路经营者民事责任存在的难题，提出新的思路和见解。本书从我国高速公路的起源入手，以探究我国目前高速公路经营者投资、建设、运营的全过程为出发点，借鉴外国高速公路法律体系的先进经验，将高速公路经营者的民事责任区分为违约责任和侵权责任，并结合司法实践中的具体案例进行分析，提出了如下几点结论：第一，高速公路经营者的侵权责任应当适用侵权责任法中的安全保障义务条款作为原则性条款，以此解决高速公路经营者侵权责任中法律适用的难题；第二，对于高速公路经营者民事责任的未来发展，提出了引入国家赔偿制度作为损害赔偿的基本法律依据；第三，从社会风险的角度，应用公众责任险制度分散高速公路所带来的社会风险，使损害得到最有效的弥补。

陈广华

2013年2月

目 录

序 言	1
第一章 我国高速公路的历史沿革及法律评析	1
第一节 我国高速公路的起源	1
第二节 高速公路的基本类型	18
第三节 我国高速公路法律体系的基本框架	22
第四节 域外高速公路法律评析	47
第二章 高速公路经营者民事责任概述	80
第一节 高速公路经营者民事责任的特殊性	80
第二节 高速公路经营者民事责任的法理基础	148
第三章 高速公路经营者违约责任研究	182
第一节 涉及高速公路经营者的合同概述	182
第二节 收费公路权益转让合同的权利义务关系	186
第三节 高速公路经营者违约责任分析	206
第四节 关于规制高速公路经营者违约责任的立法 建议	214

第四章 高速公路经营者侵权责任研究	225
第一节 基于人或动物进入高速公路的侵权责任	225
第二节 基于抛洒物、遗撒物致害的侵权责任	241
第三节 基于物件致人损害的侵权责任	272
第四节 基于技术性缺陷致人损害的侵权责任	287
第五章 高速公路经营者民事责任与行政责任之 关系概述	297
第一节 高速公路经营者民事责任和行政责任的现状 ...	297
第二节 民事责任与行政责任两种观点之比较	301
第三节 民事责任与行政责任竞合与混合	304
第六章 高速公路经营者民事责任法律体系完善 ...	312
第一节 对高速公路经营者民事责任案件适用《侵权责 任法》第 37 条为一般性条款	312
第二节 对高速公路经营者民事责任案件适用国家 赔偿制度	344
第三节 对高速公路经营者民事责任的案件引入公众 责任险制度分散社会风险	348
参考文献	354
后 记	360

第一章 我国高速公路的历史沿革及法律评析

第一节 我国高速公路的起源

一、世界公路的起源

公路的历史应当追溯到公元 3000 年前,其出现在四大文明古国之一的埃及。古埃及人为了修建金字塔运送石料的方便,铺设了世界上最早的公路,这就是现代公路的雏形。道路是人类社会最先使用的交通设施。东汉刘熙所著《释名》一书中,对路有这样的解释:“道,蹈也;路,露也,人所践蹈而露见也”。“路是人走出来的”。上古时期,先民在从事采集、渔猎、和原始牧业生产过程中,足迹所至,形成的道路,即人行小路,可以说是公路的起源。〔1〕

与此同时,人们修建公路的技术手段也逐渐提高,所使用的建筑材料也在不断更新。最初出现的是土路,优点在于投入少、容易建设,缺点是当雨水充沛的日子极易损坏。欧洲较早出现了碎石路,相比于土路前进了一大步,再后来出现了砖块

〔1〕 中国公路交通史编审委员会编:《中国古代道路交通史》,人民交通出版社 1994 年版,第 1 页。

路。而现在在碎石上铺浇沥青是公路史上一大突破，这已经是近代才出现的事情了。

高速公路是专供汽车行驶的公路。公路内禁止行人、摩托车、自行车等出入，在公路的出入口设有检查、控制通道。公路内中央分隔，双行车，相互隔离，此种公路与其他道路立体相交。

高速公路的发源地是德国。世界上最早的一条高速公路是德国柏林的阿布斯高速公路。这条公路自格吕纳巴尔特起，到班塞的郊区，全长 10 公里，有两条行车线。公路的设计是从 1909 年开始的，在即将完成之际，爆发了第一次世界大战，工程因此中断。建议重新修建这条高速公路的人是赛车爱好者卡尔·弗里多里奇·弗里秋。他建议建造既可进行赛车又可进行试车的高速公路。因此，继续修筑这条公路的人又考虑，在赛车的同时，普通车也能往返，并在道路的两头设置了环索。后来，又有一个名为乌格·施延纳斯的实业家按照上述计划将这条高速公路修建成功。公路内设有两条各宽 7.8 米的隔离带，全部种上了草，沿途还设置了 10 座钢筋混凝土人行桥。这条高速公路于 1921 年 9 月 10 日正式通车，作为一般道路兼试车场，至今仍在的使用着。只是后来从利于交通的观点出发，废除了在这条高速公路上赛车。^{〔1〕}

其后，欧洲各国和美国陆续修建了一些高速公路。随着汽车事业的发展，高速公路不断完善，并形成了一定的技术标准，出现了各种类型的立体交叉建筑，车速有些已达时速 120 公里以上。第二次世界大战以后，多层的立体交叉和各种控制交通的电子监视装置及防撞、防眩网等相继出现，更使高速公路一

〔1〕 尚留占：“国外高速公路的发展及投资政策”，载《公路运输文摘》2001 年第 1 期。

日千里,遍及世界各地。意大利、西班牙、英国、美国等也是较早修建成高速公路的国家。西方发达国家的高速公路已形成网络,并向国际化发展。与此同时,不少发展中国家和地区也修建了高速公路。截止2011年底,世界上50多个国家和地区共修建有高速公路20多万公里。^[1]

二、我国公路的起源

依据史书记载和殷商时代的甲骨文考究,“行”“车”二字在商代甲骨文中出现的最多。殷商时期称道路为“行”,西周早期出现的“道”字,到中期又出现了“路”字。《竹书记年》记载:“商王朝第十位王太戊,曾任命费侯中衡为‘车正’管理道路事宜”,同时还制定了有关路政管理的严酷法规。《韩非子·内储说上篇》记载:“殷(商)之法,弃灰于道者,断其手”。西周的道路分为城邑、野外两大类。西周时期(公元前1066~公元前771年)道路初具规模,在道路规划方面《周礼》记载:“匠人营国,国中九经九纬,经涂九轨,环涂七环,野涂五轨”。即南北道路宽九车,环城道路宽七车,郊区道路宽五车,可见在春秋末已有环城道路。《考工记》记载:“西周时期,分京城道路、环城道路、郊野道路、诸侯采邑道路”。^[2]在古代的中国,人们早早地了解到道路的重要性。路是构成一座城市的脉络,也是将一座座城市连为一个城邦的重要工具。

秦汉时期,公元前221年,秦始皇统一中国,修建了以咸阳为中心的驰道,“车穷燕、齐,南极吴、越”。驰道标准为

[1] 董浩、陈天瑞:“世界主要国家公路交通发展与比较”,载《山西建筑》2011年第21期。

[2] 中国公路交通史编审委员会编:《中国古代道路交通史》,人民交通出版社1994年版,第10~18页。

“广五十步，三丈而树，厚筑其外，隐以金锥，树以青松”〔1〕。秦朝重要道路的修治由皇帝下诏，地方路政沿袭战国时期的制度，由郡守、县令负责。按秦律规定：除按时修治道桥外，平时要求“道易车利”；私自移动道路标志的要处以“耐”刑（中国古代剃光犯人鬓须强制其服劳役的刑罚）；弃灰于路的要处以“黥”刑（中国古代五刑之一，指在犯人脸脸上刺字，染以黑色）。还规定：驾驭车马的人如四年不能胜任，则予以免职并要服四年徭役，负责训练的人也要罚“一盾”（相当于一块盾牌价值的罚金）。〔2〕

魏晋南北朝时期，规定在车马大道上“一里置五尺之铜表”〔3〕，以标明里程。北周时，令诸州夹道一里植一槐树，十里植三树，百里植五树，以标志道路的里程。隋唐宋辽金时代，随着经济大发展，官府更加注重车马大道的修筑、养护及管理，除车马大道的称呼外，由于虎屋流通量大增，为满足需要沿途设站，称野外（长途大道）大道为驿道和驿站。唐太宗下诏要求“率土之内，道路无壅”。广德元年（公元763年）及大历元年（公元766年），代宗两次下诏，明确规定要地方巡视道路、管好道路，〔4〕并重申不得在官路上耕种和砍伐树木，路树缺损及时补植。

北宋辽金时代，由国家工部主管，地方则在州、县下设户曹、司户集体负责。从元代起，虽然水路航运迅速发展，但对道路交通也十分重视，不但全国设省管理道路交通，地方的府、

〔1〕《汉书·贾山传》。

〔2〕中国公路交通史编审委员会编：《中国古代道路交通史》，人民交通出版社1994年版，第73～81页。

〔3〕《魏志》：“文帝迎薛灵芸，大道傍一里置铜表五尺，以志里数。”

〔4〕中国公路交通史编审委员会编：《中国古代道路交通史》，人民交通出版社1994年版，第146～157页。

州、县设专人管理。并发诏令“道路整修后要及时检查”。清代时,将管理的官名“尚书”和“左右侍郎”改为“大臣”,即交通大臣。对御道的规范也更为详尽与具体,制定了施工与养护道路规范的《东道纪略》。^{〔1〕}

元明清时期,元代虽以水运发达著称,但对道路交通也很重视,全国路政由中书省所属工部都水监负责,地方则由路、府、州、县设专人具体管理,还建立了路边植树制度。延祐元年中书省给浙江省的咨文中写道:“……道店侧畔,各随地宜,官民栽植榆柳槐树。”并提出“不得非理砍伐,违者,各路达鲁花赤(官名)管民官依条治罪。”^{〔2〕}

我国公路古已有之,但是高速公路的先进理念和技术则是在汽车这一现代化交通工具发明后才逐渐诞生的,我国的高速公路并不是本土的,而是从国外学习来的先进技术和理念,经由我国的工程技术人员的改造,针对我国的地理和经济条件融合而成的。

三、我国高速公路的历史

我国最早的高速公路是上海至嘉定 18.5 千米的高速公路,自 1988 年 10 月 31 日建成通车,这标志着中国大陆高速公路通车里程实现了零的突破。1990 年 9 月 1 日,沈阳——大连高速公路全线建成通车。这条公路全长 375 千米,是迄今为止全国规模最大的一条公路,被称作“神州第一路”。我国目前是世界上拥有高速公路里程第三位的国家,截至 2010 年底全国共有高速公路 7.4 万多公里。但是,新中国成立初期,全国没有一条

〔1〕 中国公路交通史编审委员会编:《中国古代道路交通史》,人民交通出版社 1994 年版,第 299~319 页。

〔2〕 中国公路交通史编审委员会编:《中国古代道路交通史》,人民交通出版社 1994 年版,第 371~378 页。

高速公路。从零起步到高速公路通车 1 万公里,我国用了 12 年时间;从 1 万公里到 6 万公里,只用了短短 9 年。^[1]中国迅猛发展的高速公路网络标志着国力强盛、经济发达,并成为了泱泱五千年历史的东方古国走向民族复兴的重要里程碑。

(一) 我国高速公路的起源

新中国成立初期,中国几乎没有现代意义上的高速公路,公路等级均不到二级。从 1950 年到 1970 年,国家逐渐增加公路的建设,但是公路路面质量差,高速公路根本不存在。1985 年以来,我国国民经济快速发展,公路客货运输量急剧增加,公路交通长期滞后所产生的后果充分暴露出来,社会各界对修建高速公路问题非常关注。出于经济建设和社会发展的需要,我国亟须向发达国家学习先进的高速公路建设技术,而我国最初选择学习的国家则是日本。19 世纪 80 年代,中国政府组织了专家团赴日学习高速公路修建的工程技术。而后中国政府开始了由工程院院士沙庆林主持的“高速公路路面修建技术研究”的一系列项目课题,并开展了适合我国国情的高速公路建设技术开发和改进。

我国高速公路的建设正式开始于 1984 年 4 月“京津塘”高速公路项目的批准。在北京市成立的国家公路中心实验室,对高速公路建设过程中使用的各项技术、材料进行实验和测试,以取得设计路面所需要的重要参数。随后,沙庆林院士提出了“京津塘高速公路沥青路面结构方案”,^[2]这是中国大陆第一次根据自主进行的实验总结出的路面设计的范例,为随后的国内其他地区的高速公路的设计与建设打下了良好的基础,实现了

[1] 张菁:“我国高速公路 20 年发展历程回顾”,载《综合运输》2008 年第 11 期。

[2] 文刚:“中国高速公路的奠基人——记著名公路专家、工程院院士沙庆林”,载《苏南科技开发》2005 年第 6 期。

我国高速公路建设技术的原始积累。

（二）我国第一条高速公路

我国的第一条高速公路是沪嘉高速公路，其前身为上海的沪嘉公路。1983年5月19日上海市人民政府决定建造新的沪嘉公路，1984年7月11日上海市人民政府成立“沪嘉公路工程指挥中心”，最终确定了这条改造的公路名称为沪嘉高速公路，并与12月21日正式动工。

沪嘉高速公路是中国大陆地区高速公路历史上的里程碑。沪嘉高速公路1988年10月31日通车。沪嘉高速公路南起端点是上海市宝山区的真北路汶水路口，北至是上海市嘉定区的博乐南路嘉戩公路口，全长16千米。作为新中国第一条高速公路，其各项数据指标均远远超越当时的普通公路，车道宽度55米，设计时速每小时120千米。沪嘉高速公路总投资2.3亿元，平均1千米需要1127万元。^{〔1〕}

建成后，上海市公路管理部门对通行车辆按吨位大小，每辆（单程）收取通行费2~20元。建成后第一年即1989年，共收入431万元，日均1.18万元。“沪嘉高速公路”只有一个收费站：南翔收费站。从2009年3月15日开始，“沪嘉高速公路”实行“弹性收费”：十九座以上客车双向免收高速公路车辆通行费；小于等于十九座客车“中环路至南翔镇”双向免收高速公路车辆通行费，“中环路——嘉定南门”双向收取高速公路车辆通行费5元。^{〔2〕}

2011年12月，上海市建交委出台收费公路清理整改方案，提出自2012年1月1日起，沪嘉高速公路停止收费。随着全国

〔1〕 张奎鸿、张先梅：“沪嘉高速公路简介”，载《公路》1989年第1期。

〔2〕 俞明荣、马国兴：“上海高速公路收费模式的回顾及展望”，载《上海公路》2005年第2期。

多条高速公路将到收费的最后期限，作为我国大陆建成的首条高速公路，沪嘉高速在通车 23 年后停止收费，为全国高速路打开了取消收费的先例。2012 年 4 月 30 日，上海市路政局宣布，经过近 3 个月建设，国内首条高速公路——上海沪嘉高速收费站迁建工程已建成通车。

沪嘉高速公路是中国大陆第一条建成通车的高速公路，标志着中国大陆高速公路从无到有，预示了中国公路建设将发生翻天覆地的变化，也体现了中国公路建设的标准上升到一个更高层次。沪嘉高速公路的设计具备世界级水平，竣工通车到现在 20 多年，仍然符合目前高速公路的技术指标，在整个上海地区高速公路路网中发挥着重要作用。工程设计建设阶段缺少国家标准和经验，特别在交通监控、交通安全防护设施和交通标志标线方面规范缺失，只能参照交通部制定的一些暂行规定和国外标准的情况下，并且一直在不断探索和研究。

（三）我国最著名的高速公路——沈大高速公路

沈大高速公路是中国内地第一条通车的高速公路，也是中国内地第一条八车道高速公路，全长 348 千米，1990 年完工时为全部四车道，全立交，全互通。2002 年开始拓宽改造，于 2004 年改造完毕，为八车道高速公路，设计时速 120 千米。沈大高速公路于 1984 年开工，在全国高速公路的历史上，辽宁“吃了第一个大螃蟹”，其历史意义至关重要，有着不可磨灭的功绩。从沈大高速公路本身的经济意义来讲，它的建成带动了沈阳、大连等 5 市的对外贸易的发展，连接了 5 市的经济发展。由于当时修建如此规模的高速公路在我国尚属首例，而且学习的还是当时日本和欧洲高速路的标准。〔1〕

〔1〕“神州第一路——沈大高速公路”，载《中国地名》2009 年第 11 期。

沈大高速公路由辽宁省高速公路管理局实行管理,下分三个管理处,主要业务分为路政、养护、收费、通信和经营工作。沈大高速公路 1984 年兴建,总造价 22 亿人民币。1990 年 9 月,沈大高速公路通车,全长 375 公里,连接沈阳、辽阳、鞍山、营口、大连等五个城市,开创了中国建设长距离高速公路的先河。2002 年 5 月进行为期两年多的扩建工程。〔1〕

(四) 我国首次引进外资的高速公路——京津塘高速

京津塘高速公路除了是国家首次正式批准的高速公路,还是我国首次利用世界银行贷款进行国际公开招标建设,第一次引入 FIDIC (国际咨询工程师联合会的法文缩写——作者注) 条款实施工程监理的高速公路。

京津塘高速公路是中国“七五”至“八五”期间重点交通建设项目,也是第一条经国务院批准并部分利用世界银行贷款按国际项目管理模式组织建设的跨省、市高速公路。早在 1972 年至 1977 年,建设项目由交通部调研规划,1982 年提出可行性研究报告,1983 年上报国家计委立项,1984 年 1 月 7 日经国务院批准实施,1985 年完成施工图设计,1987 年 12 月开工运营。京津塘高速公路历经科研、勘测、设计单位 10 余年的技术准备精心设计,先后 6 次进行大规模现场勘察,并完成大量科学实验和专题研究工作。在项目实施过程中,研究完成 12 项关键技术和理论成果,包括高速公路项目管理技术、勘察设计技术、工程实施技术和工程监理技术等。项目建设按国际竞争招标,实行施工监理制度,严格遵守国际咨询工程师联合法制定的合同条款进行组织、施工和管理。全部工程于 1995 年 8 月 4 日通过国家验收,国家验收委员会认定工程总体水平达到国内领先

〔1〕 李美华:“辽宁沈大高速公路安全管理研究”,载《科技信息》2012 年第 32 期。

和当代国际先进水平。京津塘高速公路 1993 年被交通部授予改革开放以来中国十大工程公路；1994 年被建设部评为改革开放以来对国内外有重大影响的中国最佳的工程而且获奖；1995 年被交通部部评为公路优质工程一等奖；1996 年获中国建筑工程鲁班和交通部科学技术进步特等奖；1997 年获国家科学技术进步一等奖。京津塘高速公路建成通车以来，显著改善了京津塘地区的道路交通条件，构筑了区域快速交通道路。为加强北京、河北、天津的经济合作关系、实现优势互补，形成地区经济总体布局提供了良好的契机和重要的物质条件，对京、津、冀社会经济的迅速发展起到了积极的推动作用；对区域经济的发展布局产生了积极的引导作用，形成了沿京津塘高速公路布局的新经济增长点和发展带。^{〔1〕}京津塘高速公路的探索和实践，为我国高速公路勘察设计理念和方法以及标准规范体系的建立奠定了基础，是中国高等级公路建设的新起点，标志着中国公路建设已进入现代化的新时期。建设过程中研究制定的标准和总结积累的经验，对中国其他高速公路建设起到了深远的影响，具有创新示范和技术指导作用。

现在看来，京津塘高速公路的意义远远不止一条公路。FIDIC 模式的成功推行，给我国高速公路建设运营带来了翻天覆地的变化，既解决了我国当时高速公路建设资金短缺的问题，又使得修建高速公路本身对地方经济带来巨大促进作用，同时也促使了我国高速公路运营管理模式的创新发展。

（五）我国新世纪高速公路网络的形成

1998 年，为应对亚洲金融危机，国家实施了积极财政政策，加快了基础设施建设步伐。交通行业按照国家的统一部署，加

〔1〕“京津塘高速公路设计执行报告”，载《公路》1995 年第 12 期。