



中华人民共和国

公路法释义

安 健 曹三明 张忠晔 主编

ZHONGHUA
RENMIN
GONGHEGUO
GONGLUFA
SHIYI

辽宁人民出版社

LIAONINGRENMINCHUBANSHE

中华人民共和国公路法

释 义

安 健 曹三明 张忠晔 主编

辽宁人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公路法释义/安健等主编. —沈阳:辽宁人民出版社, 1998. 8

ISBN 7-205-04349-2

I. 中… II. 安… III. 公路法—法律解释—中国
IV. D924

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 14492 号

辽宁人民出版社出版发行
(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码:110001)
沈阳市新华印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:170 千字 印张:7.75
印数:1—10000

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑:蔡文祥	责任校对:文 中
封面设计:庄庆芳	版式设计:王珏菲

定价:16.00 元

《中华人民共和国公路法释义》

编 审 委 员 会

顾 问:黄镇东 邬福肇 曹康泰

主 任:李居昌

委 员:(按姓氏笔画排序)

付国民 安 健 李 华

许如清 张 昕 张之强

张忠晔 徐庆岳 夏越超

曹三明

主 编:安 健 曹三明 张忠晔

撰稿人:(按姓氏笔画排序)

马文胜 马存增 王海峰

李 华 李书惠 刘 波

刘左军 刘晓霞 安 健

宋 芳 孟昭来 张桂龙

袁 杰 徐庆岳

前 言

《中华人民共和国公路法》于1997年7月3日由第八届全国人大常委会第26次会议审议通过，自1998年1月1日起施行。《公路法》是规范公路建设和管理的法律，是公路建设和管理的总章程，它在公路规划、建设、经营、使用和管理等方面确立了一系列重要的法律制度。

《公路法》的颁布是我国交通发展史上的一件大事，是我国交通法制建设的一个里程碑。公路的社会性强，与广大人民群众的生活、工作密切相关。为了帮助广大公民、法人和其他社会组织，尤其是全国交通系统职工学习、理解和贯彻执行《公路法》，全国人大法工委、国务院法制局和交通部共同组织编写了《中华人民共和国公路法释义》一书。该书采取逐条释义的方式，遵循理论联系实际的方针，对《公路法》中每个法律规范设定的背景和理由、需要解决的问题以及在实际执行中应当注意的事项进行了由表及里、深入浅出的详细阐述，具有较强的针对性和实用性。

本书由交通部部长黄镇东、全国人大常委会法制工作委员会原副主任邬福肇、国务院法制局副局长曹康泰担任顾问，黄镇东部长作序。

本书在编写过程中，得到了全国人大法工委、国务院法制局、交通部和有关省市交通部门同志的大力支持和帮助，在此一并表示感谢。

《中华人民共和国公路法释义》

编审委员会

1998年3月5日

认真学习贯彻《公路法》 加快我国公路事业的发展

(代 序)

黄 镇 东

(1997年7月10日)

7月3日，江泽民主席签署第86号主席令，颁布了由第八届全国人大常委会第26次会议审议通过的《中华人民共和国公路法》。《公路法》的颁布，是我国交通发展史上的一件大事，是我国交通法制建设的又一座里程碑，标志着我国公路事业开始进入以法治路的新时期。认真学习、贯彻《公路法》，是全国交通部门和公路管理机构广大干部职工的一项重要任务。

一、充分认识颁布实施《公路法》的重大意义

《公路法》是新中国成立40多年来第一部规范公路建设和管理的法律，是公路建设和管理的总章程。它在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理方面确立了一系列重要的法律制度。它既总结了《公路管理条例》实施以来的成功经验，又吸收了国外适合我国特点的一些公路立法经验，与国际通行做法相衔接；既体现了公路改革开放的成果，又按

照改革决策与立法决策相结合的原则，为今后按照建立社会主义市场经济体制的总体要求，进一步深化公路体制改革指明了方向；既为加强公路建设和管理提供了法律依据，又为公民、法人和其他组织投资、经营和使用公路提供了法律保障。所以，《公路法》是一部符合我国国情和公路工作实际情况、符合公路改革与发展方向、符合建立社会主义市场经济要求的法律。贯彻实施《公路法》，对于保障公路事业在社会主义法制的轨道上健康发展，促进国民经济发展和社会主义进步，具有极其重大的意义和作用。

（一）有利于促进公路事业的发展，适应社会主义现代化建设和人民生活的需要。这是制定《公路法》的根本目的，已作为立法宗旨写入了总则第一条。公路是国民经济和社会发展的基础设施，是综合运输体系的基础。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国公路事业发展迅速，取得了很大的成绩。到1996年底，我国公路总里程达到118.6万公里，其中高速公路3422公里，一、二级汽车专用公路1.7万公里，全国所有的县、98%的乡镇和81%的行政村都通了公路。目前，我国公路运输承担着90.1%和76.5%的客、货运量，53.6%和13.8%的客、货周转量，在社会经济发展中起到了较好的作用。但从总体上看，我国公路还存在通车里程少、技术等级低、路况差等问题，与社会经济发展的需要不相适应。党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》和第八届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，从实现我国国民经济和社会发展远景目标的战略出发，将交通继续列为建设重点，明确提出要充分发挥公路等各种

运输方式的优点，“重点抓好国道主干线建设，带动整个公路网的完善和配套”，并要求到2010年，基本形成综合运输体系，使全国交通运输与国民经济发展相适应，改变我国公路交通的落后状况，实现《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》和《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出的公路交通发展目标，需要用法律的形式规范公路建设和管理，促进公路事业的发展。《公路法》把促进公路事业的发展，适应社会主义现代化建设和人民生活的需要作为立法宗旨写入总则，既昭示了制定《公路法》的根本目的，同时也确定了公路在国民经济和社会发展中的重要地位，这对于促进公路事业的发展是十分重要的。

(二)有利于拓宽公路资金渠道。公路建设需要大量投入，资金问题是制约和困扰我国公路事业发展、造成公路滞后于社会经济发展需要的关键所在。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。《公路法》对公路资金作了规定，主要体现在三个方面：一是把《公路管理条例》中一些行之有效的规定上升为法律，如各级人民政府财政拨款、民工建勤、专用单位投资、社会集资、贷款、收取车辆通行费等。二是对近年来国家和地方根据改革开放的方针，在实践中探索证明切实可行的做法用法律形式予以确认，如征收用于公路建设的费用、向国外金融机构或外国政府贷款、出让公路收费权等，并肯定了以征收燃油附加费代替征收公路养路费的改革方向。三是借鉴国外经验，鼓励国内外经济组织投资建设、经营公路，成立开发、经营公路企业，依法发行股票、公司债券。这些规定规范了公路建设的投融资方式和渠道，明确了

各级人民政府负责筹集公路建设资金的职责，有利于发挥市场机制和政府公路建设投融资中的作用，便于吸引社会资金、企业资金和外资参与公路建设，进一步扩大了公路建设资金渠道，完全符合《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》所确定的“国家投资、地方筹资、社会配资、利用外资”的公路建设投融资体制的要求，将使目前公路建设资金紧张状况得到缓解。

(三) 有利于加强管理。这集中体现在公路建设市场管理、路政管理和监督检查等方面。目前，公路工程建设市场存在着管理混乱、工程质量差等问题。《公路法》针对这些问题作了规定，明确了公路建设市场的主管部门，并赋予其必要的管理手段，规定“县级以上人民政府交通主管部门应当依据职责维护公路建设秩序，加强对公路建设的监督管理”（第20条），要求“公路建设应当按照国家规定的基本建设程序和有关规定进行”（第22条）；“公路建设项目应当按照国家有关规定实行法人负责制度、招标投标制度和工程监理制度”（第23条）；“承担公路建设项目的设计单位、施工单位和工程监理单位，应当按照国家有关规定建立健全质量保证体系，落实岗位责任制，并依照有关法律、法规、规章以及公路工程技术标准的要求和合同约定进行设计、施工和监理，保证公路工程质量”（第26条）。这就从法律上理顺了公路建设市场的管理关系，建立健全了公路建设的法律制度，为加强公路建设市场管理提供了法律依据，有利于提高公路工程建设质量。

为了保护公路、公路附属设施，《公路法》设专章对此作了明确的规定，确立了路政管理的法律制度，明确了各级地方人民政府在公路保护方面的职责，赋予交通主管部门和

公路管理机构实施路政管理的一些必要的权力，包括对因特殊需要占用、挖掘、使用公路和公路附属设施、公路用地以及公路两侧建筑控制区的同意权或批准权，在公路、建筑控制区等进行监督的检查权，对造成公路损坏的现场调查权，对各种违反本法规定的行为的制止权、处罚权等。这些规定有利于加强对公路的保护，制止和制裁各种破坏、非法占用公路和公路附属设施的违法行为，保障公路的安全和畅通，使公路效能得到更好的发挥。

（四）有利于治理公路“三乱”。近几年来，在公路上乱设站、乱收费、乱罚款的现象十分严重，人民群众对此深恶痛绝。“三乱”已影响了经济建设和社会稳定。党中央、国务院对此十分重视，采取坚决措施治理公路“三乱”，取得了明显成效。《公路法》把一些治理公路“三乱”的有效措施上升为国家法律，不仅在“总则”中规定“禁止任何单位和个人在公路上非法设卡、收费、罚款和拦截车辆”（第9条），而且在“收费公路”一章中对收费公路的范围、收费标准、收费期限的确定、设置收费站的审批及其间距作了规定，在“法律责任”中对处罚的种类、使用范围、罚款限额作了较详细的规定，还进一步明确了交通主管部门对公路“三乱”行为的处罚权，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，可以处违法所得三倍以下的罚款，没有违法所得的，可以处二万元以下的罚款；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分”（第74条）。这些规定，为治理公路“三乱”提供了法律依据，有利于巩固治理公路“三乱”的成果，防止公路“三乱”现象的发生。

(五) 有利于完善公路法制建设。公路交通法制建设是社会主义法制建设的重要组成部分。江泽民总书记多次强调,要高度重视法制建设,加强立法工作,严格执行宪法和法律,加强执法监督。最近他又指出,实行和坚持依法治国,是我国社会主义现代化建设的一个根本任务和原则,要在党的领导下努力实现国家各项工作的法制化、规范化,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,保证各项事业在社会主义法制的轨道上顺利发展。党的十一届三中全会以来,我国的公路法制建设取得了较大的进展。1987年国务院颁布了《公路管理条例》,交通部先后制定了一批公路管理规章。但从社会主义法制建设的基本要求看,公路法制还有较大的差距,公路建设和管理缺乏“龙头”法,公路法规和规章的制定以及公路行政执法缺少必要的、高层次的法律依据。因此,《公路法》的颁布施行是非常及时的,它填补了我国公路立法上的空白,体现了依法治国的战略方针。它的颁布,对于建立以《公路法》为龙头、适应社会主义市场经济的公路法规体系,改善和加强公路行政执法,实行依法治路,具有十分重要的意义。

(六) 有利于加强行业精神文明建设。党的十四届六中全会把社会主义精神文明作为社会主义现代化建设的重要目标和重要保证,对精神文明提出了更高的要求,特别强调要“开展创建文明行业活动”,对“窗口行业”的职工“普遍进行职业责任、职业道德、职业纪律的教育,加强岗位培训,规范行业行为,树立行业新风”。公路监督检查人员是《公路法》的具体执行者,代表着交通主管部门和公路管理机构的形象,是交通这个“窗口行业”中的一个重要“窗口”。因此,在各级交通主管部门和公路管理机构开展创建文明行

业活动，具有非常重要的现实意义和深远的社会影响。《公路法》的颁布施行，为各级交通主管部门和公路管理机构开展创建文明行业活动提供了法律规范。

一方面，《公路法》的许多规定与创建文明行业的要求是一致的。如“县级以上地方人民政府交通主管部门应当认真履行职责，依法做好公路保护工作，并努力采用科学的管理方法和先进的技术手段，提高公路管理水平，逐步完善公路服务设施，保障公路的完好、安全和畅通”（第43条）；“交通主管部门、公路管理机构应当加强对所属公路监督检查人员的管理和教育，要求公路监督检查人员熟悉国家有关法律和规定，公正廉洁，热情服务，秉公执法，对公路监督检查人员的执法行为应当加强监督检查，对其违法行为应当及时纠正，依法处理”（第72条）。这些规定既体现了公路管理的要求，也体现了创建交通行业文明的要求。另一方面，搞好公路法制宣传教育，增强全国交通系统干部职工的公路法律意识和公路法制观念，是交通法制建设的基础工程，也是加强交通行业精神文明建设的重要内容。《公路法》的颁布施行，将极大地推动全国交通行业精神文明建设，提高队伍素质和交通行业的文明程度。

二、准确把握《公路法》的基本原则和重要方针

《公路法》共9章88条，其规定比较具体、明确，可操作性较强，同时还确定了我国在发展公路事业中应当坚持的一系列基本原则和重要方针。这些基本原则和重要方针是《公路法》的精神所在，是对公路建设和管理提出的总要求，是公路建设和管理活动应当遵循的一般准则和指导思想。无论是学习《公路法》还是实施《公路法》，都需要领会和掌

握这些基本原则和重要方针。

《公路法》的基本原则主要有以下几项：

1. 公路的发展应当遵循全面规划、合理布局、确保质量、保障畅通、保护环境、建设改造与养护并重的原则。这是我国发展公路事业的一项重要原则。这一原则要求公路的发展必须处理好每条公路与整个公路网的关系；处理好公路和其他基础设施建设以及整个国民经济发展的关系，防止盲目建设、重复建设；处理好数量与质量的关系，避免出现只重数量、不重质量的情况；处理好建设与养护的关系，克服重建轻养的倾向；处理好公路施工与车辆通行的关系，最大限度地保证车辆的通行；处理好公路建设、养护与环境保护的关系。

2. 发挥中央和地方两个积极性发展公路的原则。我国地域广阔，各地经济和公路的发展都很不平衡。这就要求发展公路必须从这一国情出发，在公路建设和公路管理中都要发挥中央和地方两个积极性。这是对我国多年来公路建设经验的总结，是我们应当长期坚持的又一重要原则。《公路法》的许多法律制度和具体条款都体现了这一原则，如：“各级人民政府应当采取有力措施，扶持、促进公路建设”（第4条），“国务院交通主管部门主管全国公路工作。县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作”（第8条），并按照公路在公路网中的地位，对国道、省道、县道、乡道建设和管理实行相应的分工。这些规定是《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出的公路建设贯彻“统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设”和“地方为主、国家为辅”的方针在法律上的具体体现。

3. 合法使用公路和公路受国家保护的原则。公路是公益性基础设施,是供车辆行驶的公共道路,这是公路的基本属性。因此,使用和管理公路都必须依法进行。这一原则包括两个方面的内容:一是任何单位和个人都有使用公路的权利,任何单位和个人不得以任何理由非法限制和禁止他人合法使用公路。《公路法》规定,“禁止任何单位和个人在公路上非法设卡、收费、罚款和拦截车辆”(第9条),违反法律或国务院有关规定,擅自在公路上设卡、收费,都应承担相应的法律责任(第74条)。《公路法》还要求公路建设、养护施工应当保障通行。这些规定都是对合法使用公路权利的具体体现和保障。二是任何单位和个人使用公路,必须受《公路法》和其他有关法律的约束。“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”(第7条),“没有公路养路费收讫标志的车辆不得在公路上行驶”(第36条),以及“路政管理”和“法律责任”等章节中的许多规定,都充分体现了这一原则。

4. 严格管理、热情服务的原则。这是对各级交通主管部门和公路管理机构提出的一项原则要求。因为公路管理政策性、法律性、技术性强,直接涉及公民、法人和其他组织的有关合法权益,如果管理不严,不仅会使公路事业本身受到影响,也会对公民、法人和其他组织的有关合法权益造成侵害。这一法律原则首先要求交通主管部门和公路管理机构实施公路管理,必须以《公路法》和有关法律为准绳,既要在法律的授权范围内行使职权,又要依据法律的规定履行职

责；滥用职权，或者擅自放弃职权，不履行法定职责，都是违法的，都将受到追究。其次，交通主管部门和公路管理机构实施公路管理时，要讲文明，讲礼貌，热情周到，提供优质服务。

《公路法》的重要方针主要包括：

1. 各级人民政府扶持、促进公路建设的方针。因为公路是国民经济的基础设施，也是公益性基础设施，所以扶持、促进公路建设是各级人民政府的重要职责。《公路法》许多条文都体现了这一方针。如，各级人民政府应当把公路建设纳入国民经济和社会发展规划（第4条）；乡级人民政府负责乡道的建设和养护工作（第8条）；编制和审批公路发展规划（第14条）；各级人民政府财政拨款用于公路建设（第21条）；国务院决定征收用于公路建设的费用（第21条）；地方各级人民政府应当支持和协助公路建设征地搬迁（第29条）；县级以上地方人民政府应确定公路用地（第34条）；县、乡人民政府应当按国家规定组织民工建勤修路（第38条）等等。多年的公路建设实践证明，依靠各级人民政府发展公路建设是一条成功的经验，应当长期坚持下去。

2. 国家鼓励、引导国内外经济组织依法投资建设、经营公路的方针。目前，我国公路建设资金缺口很大。要使公路建设有一个大的发展，除了加大各级政府对公路建设的投入外，还需要开辟更多的资金渠道，吸引国内外经济组织投资、经营公路，并在政策上对投资者给予适当鼓励和引导，调动其投资修路的积极性。这一方针与国际上通行的做法是一致的，也是符合我国实际的。

3. 国家帮助和扶持少数民族地区、边远地区和贫困地区发展公路建设的方针。由于历史的原因和自然条件等因素

的制约，一些少数民族地区、边远地区和贫困地区的经济发展较慢，自身没有更多的财力投资公路建设。因此，帮助和扶持这些地区发展公路建设，也是我国公路发展中的一项重要任务。做好这项工作，既是少数民族地区、边远地区和贫困地区经济发展的客观要求，也是促进区域经济协调发展、逐步缩小地区发展差距、实现共同富裕、消灭贫困、保持社会稳定的重要条件。这条方针充分体现了党和国家帮助和扶持少数民族地区、边远地区和贫困地区发展经济建设和文化建设的一贯方针政策。新中国成立以来，我国采取了一系列措施帮助和扶持少数民族地区、边远地区和贫困地区发展公路建设。今后，还要加大工作力度，加快这些地区公路建设的发展。

4. 国家鼓励公路工作方面的科学技术研究的方针。科技是第一生产力。高等级公路和一些特大型桥梁、隧道以及地质地貌复杂地区的公路建设，技术要求很高。因此，我国的公路事业要适应社会经济发展的需要，不但要加大资金投入，更应注重科技投入，依靠科学进步。一是要重视公路工作方面的科学技术研究；二是要对公路科学技术研究和应用方面做出显著成绩的单位和个人给予奖励，以调动各方面研究和应用公路科学技术的积极性。这一方针体现了科教兴国的战略方针。只有重视公路科技研究，才能真正提高公路建设技术水平和管理水平。

三、认真学习、大力宣传《公路法》 切实做好《公路法》实施前的各项准备工作

《公路法》将于1998年1月1日起实施。各级交通主管