

中华人民共和国 公路法通释

张知 主编



中国建材工业出版社



D922.296.5
Z253:1

中华人民共和国法律通释丛书

中华人民共和国公路法 通 释

主 编：张 知

副主编：邹双泰（现哈尔滨市公路局局长）

杨俊之（郑州市公路协会理事长、原
郑州市交通局局长）

田 地

编 委：万其刚 张永志 张 知

郑 东 焦亚尼

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国公路法通释/张知主编. —北京: 中国建材工业出版社, 1998. 8

(中华人民共和国法律通释丛书)

ISBN 7-80090-773-2

I. 中… II. 张… III. 公路法-法律解释-中国 IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21802 号

* * *

中华人民共和国公路法通释

主 编 张 知

副主编 田 地

*

中国建材工业出版社出版 (北京海淀区三里河路 11 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京银祥福利印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 6.375 字数: 160 千字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—15000 册 定价: 12.00 元

ISBN 7-80090-773-2/D·25

丛 书 说 明

《中华人民共和国法律通释丛书》由全国人大常委会立法研究机构资深研究人员、参与各项法律立法工作的有关人员编写。

该套丛书紧扣法律条文、明确立法意图、分析法律依据、揭示准确内涵。

我们相信，随着本丛书的陆续出版，对广大法律工作者、研究人员和其他公民学习和研究法律具有重要的参考和指导作用。

前 言

八届全国人大常委会第二十六次会议通过的《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》),是社会主义市场经济法律体系中的一部重要法律,对规范公路建设、公路养护、公路保护以及经营性公路的管理,促进公路事业的健康发展,具有十分重要的意义。

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,取得了很大成绩。但是,从总体和发展的角度看,我国公路事业发展还存在一系列不容忽视的问题,主要是:公路里程少,密度低,依然是制约国民经济发展的薄弱环节,东西部发展不平衡,边远贫困地区的公路还很不发达;公路技术等级低,路况差,路网整体服务水平还很低;公路建设、养护资金不足,缺口严重,制约了公路的发展;公路建设市场不规范,公路工程质量问题突出;一些单位和个人法制观念不强,偷逃公路规费的情况和任意占用、损坏公路的现象严重;交通管理部门的管理落后;公路“三乱”现象一度比较严重等。这迫切需要通过立法予以规范和调整。《公路法》适应这一需要,在公路规划、公路建设、公路养护、公路保护、经营性公路的管理、监督检查等方面都做出了具体规定,确立了一系列的法律原则和法律制度,必将对我国公路事业的健康发展产生积极作用。

为配合这部新通过的重要法律的宣传和普及工作,给从事公路建设和管理的工作人员、律师、司法工作人员及其他公民提供准确的法律释义读本,全国人大常委会机关从事立法研究工作并

参与《公路法》起草、审议的几位同志编写了这本《中华人民共和国公路法通释》一书。该书也可作为交通主管部门、公路管理机构有关人员培训的教材。参加本书编写的有：万其刚、张永志、张知、郑东、焦亚尼等，全书由张知统稿。

本书编写过程中，得到现哈尔滨市公路局局长邹双泰先生、河南省公路协会常任理事、郑州市公路协会理事长、原郑州市交通局局长杨俊之先生及黑龙江省齐齐哈尔田地女士的大力支持和关注，使本书得以顺利出版，在此深表谢意。

编 者

1998 年 5 月

目 录

第一章 总则	(1)
第一节 制定《公路法》的目的与意义	(1)
第二节 《公路法》的调整范围	(4)
第三节 公路发展应遵循的基本方针和重要原则	(6)
第四节 我国的公路管理体制	(9)
第五节 《公路法》的作用	(15)
第二章 公路规划	(19)
第一节 编制公路规划的依据	(19)
第二节 公路规划的编制与调整	(25)
第三节 公路的命名与用途调整	(30)
第三章 公路建设	(32)
第一节 公路建设主管机关与职责	(32)
第二节 公路建设资金的筹集	(40)
第三节 公路建设基本制度	(44)
第四节 公路建设对其它设施的影响与补偿	(51)
第四章 公路养护	(56)
第一节 公路管理机构的公路养护义务	(56)
第二节 公路养路费用	(66)
第三节 县乡人民政府对公路养护的义务	(77)
第四节 公路养护现场作业	(80)
第五章 路政管理	(82)
第一节 路政管理	(82)
第二节 路政管理机构及其职责	(85)

第三节 路政管理的具体内容	(90)
第六章 收费公路	(108)
第一节 收费公路设立的原则与范围	(108)
第二节 收费期限与收费权的转让	(115)
第三节 收费标准的确定与收费站的设立	(119)
第四条 公路经营企业的成立及其职责	(122)
第七章 监督检查	(129)
第一节 行政监督检查与行政执法	(129)
第二节 《公路法》规定的监督检查	(132)
第八章 法律责任	(139)
第一节 法律责任的基本原理	(139)
第二节 《公路法》规定的法律责任	(150)
第九章 附则	(165)
第一节 附则的概念	(165)
第二节 《公路法》附则的主要内容	(166)
附录	(169)
一、中华人民共和国主席令（第八十六号）和中华人民共和国公路法	(170)
二、关于《中华人民共和国公路法（草案）》的说明	(187)
三、关于公路法（草案修改稿）修改意见的汇报	(192)

第一章 总则

第一节 制定《公路法》的目的与意义

公路是国家重要的社会公益性基础设施。公路运输作为我国交通运输体系中的重要组成部分，是交通运输行业的基础，也是人们使用最为普遍的交通运输方式。“要想富，先修路”，这一句致富名言，最初的意思就是指兴修公路。在我国，公路的通达深度、广度和灵活便利是其他任何一种运输方式所不能替代的。1995年，公路所承担的客、货运量是其他四种运输方式（铁路、水路、民航和管道）客、货运量的 7.7 倍和 3 倍。这就足以表明，公路运输在我国国民经济建设中的重要性。

1949 年，我国的公路通车里程只有 8.07 万公里，建国以后，我国公路设施有了巨大的变化。特别是实行改革开放以来，公路建设进入了一个新的发展时期，“八五”又是改革开放以来发展最迅速的时期。到 1996 年底，全国公路总里程达 118 万公里，其中，高速公路 3258 公里，一、二级汽车专用公路 1.7 万公里。二级以上公路达到 10 多万公里。全国所有的县、98% 的乡镇、80% 的行政村都通了公路。公路密度由 1950 年的每平方公里 0.01 公里增加到每平方公里 0.12 公里。连接我们国家各经济中心的公路网络已基本形成。

尽管我国的公路建设取得了巨大成就，但是，我国公路的现状还远远不能适应社会经济发展的需要。这主要表现在：1. 公路

里程少、密度低，东西部发展不平衡，边远贫困地区的公路还很不发达。我国到1996年底公路总里程是118万公里，美国现在是620万公里，而我们两国的国土面积相差不多。就是与发展中国家相比，印度的公路总里程大概是160万公里。从公路的密度来看，我国大概是美国的1/5，日本的1/24，印度的1/5。我国还有2%的乡和20%的行政村不通公路。因而，公路依然是制约国民经济健康快速发展的重要因素。

2. 标准低、路况差。我国的高速公路只占公路总里程的0.2%；二级以上的公路只占通车里程的8.2%；等级比较低的三、四级公路占70%；还有近25万公里的公路没有等级，占通车里程的21%。在50%的国道上，实际车流量远远超过了设计能力。所以，中国目前的大部分公路仍处于一个比较拥挤、堵车塞车严重的状况之中。

3. 路网整体服务水平低，抗拒自然灾害的能力弱。除封闭的高速公路和汽车专用公路以外，其他公路都是混合交通，即各种车辆，包括机动车、人力车和行人都可以在公路上行驶。这使得公路的平均车速为30—40公里/小时。由于严重存在着混合交通的现象，路网的通过能力就大打折扣了。与发达国家和一部分发展中国家相比，我国的路网服务水平还相当低。我国的公路网抵御自然灾害的能力很弱，每年仅仅因自然灾害的损失大约就有数十亿元人民币。

4. 公路建设养护资金不足，缺口严重，制约了公路的发展。

5. 公路建设市场极其不规范，公路工程质量问题相当突出，迫切需要加强公路建设市场的管理。

6. 一些单位和个人法制观念淡薄，偷缴逃缴公路规费的情况和任意占用、损坏公路的现象严重。

7. 交通部门管理公路的手段缺乏，尤其是《行政处罚法》的颁布施行，使得这一问题更加突出。

8. 公路“三乱”（乱设卡、乱收费、乱罚款）现象比较严重。

上述这些问题的存在，严重影响、制约了公路事业的健康发展。尽管国务院于1987年10月13日发布了《公路管理条例》，但在实行社会主义市场经济的今天，已不能满足现实的需要。因此，总结《公路管理条例》实施以来的经验、教训，尤其是近些年来在公路建设、管理上出现的新情况、新经验，充分参考和借鉴国外有关公路立法的经验，在此基础上，颁布实施《公路法》，不仅是可能的，也是十分必要的。

因此，1997年7月3日，第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议审议通过了《中华人民共和国公路法》，并于1998年1月1日起施行。《公路法》第一条规定：“为了加强公路的建设和管理，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，制定本法。”这就明确了制定《公路法》的目的与意义。

确实，《公路法》的颁布施行，有着极其重要的现实意义。在《“九五”计划和2010年远景目标纲要》中，交通运输业仍是我国经济建设的重点，并明确提出在今后5年到15年内的公路建设，要建设国家的国道主干线。这是充分体现了关于实现两个根本性转变的要求。而且，根据测算，到2020年全国民用汽车保有量将达到7000万辆，公路客、货运量将分别达到550亿人和400亿吨；要适应社会经济发展，公路总里程将达到160万公里左右。要满足这些需要，就应大力发展公路事业，而要大力发展公路事业，就应认真贯彻《公路法》。

《公路法》的颁布施行，对于规范公路建设、公路养护与保护行为，对于加强对经营性公路的管理，促进公路事业的健康发展，不断满足人民生产生活的需要，都将发挥重要作用。

第二节 《公路法》的调整范围

与公路相关的社会关系，可分成两大部分：一部分是与公路本身相关的，即与公路建设、养护、管理有关的社会关系；另一部分则是与公路的效用相关联的，即与车辆、运输和交通安全有关的社会关系。从国外立法情况看，美、日、韩、欧共体等多数国家的公路立法都是围绕公路建设、养护和管理而制定的，而与公路运输、公路交通安全等有关的方面则分别制定了专项法律来进行调整。只有我国台湾地区的公路法才包括了公路运输和公路安全的内容。

具体到我国，公路法的调整范围，是只规定公路的建设、养护和管理，还是把公路运输及交通安全都加以规范？有两种观点，一种观点是只调整公路的建设、养护、管理，另一种观点则主张还应把公路运输、交通安全都一并加以调整。

那么，究竟应采取哪种观点呢？鉴于我国公路本身的建设、养护和管理与道路运输管理、车辆管理、道路交通安全管理分别属于相对独立的系统。而这些系统的管理体制不同，适应的地域也有很大差别，所以，相应的法规体系也是相对独立的。如果把把这些系统都纳入到一部法律中来加以调整，就可能只是这几部分的简单叠加。这样，就既不便于法律的起草和审议通过，也不便于该法律的实施。为此，我国《公路法》的调整范围就只规定与公路本身有关的公路规划、资金筹集、建设、养护、管理的各种社会关系。

《公路法》第二条规定：“在中华人民共和国境内从事公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理，适用本法。”而本法所称的公路，包括公路桥梁、公路隧道和公路渡口。这就表明：第一，公路法调整的是与公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理

有关的活动，而关于城市道路的规范则应当适用国务院的有关行政法规，不适用本法的规定。第二，公路法适用于涉及公路的活动，包括从公路的规划到修建及建成后的养护活动；公路的经营活动如公路的收费，公路的使用者对公路的管理活动等等。第三，关于专用公路的问题，《公路法》第十一条规定：“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。”专用公路是公路的组成部分，但由于它是专为或者主要为本企业或本单位提供运输服务的，因而具有特殊性，不能完全适用公路法的规定。根据《公路法》的有关规定，专用公路在以下两个方面要适用该法：（1）专用公路的规划应当与公路规划相协调。专用公路规划由专用公路的主管单位编制，经其上级主管部门审定后，报县级以上人民政府交通主管部门审核。（2）专用公路主要用于社会公共运输时，可以改划为省道、县道或乡道，但必须由专用公路的主管单位或者有关方面事先申请，经专用公路的主管单位同意，并须经省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门批准。专用公路一般不改划为国道。第四，我国的公路按照技术等级可分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。公路的等级越高，质量越好，安全性越强。目前，我国的公路建设水平较低，在现有公路总里程中，还有 21% 的公路达不到最低技术等级的要求。《公路法》第六条第二款规定：“新建公路应当符合技术等级的要求。原有不符合最低技术等低要求的等外公路，应当采取措施，逐步改造为符合技术等级要求的公路。”随着公路建设的顺利发展，资金紧缺问题的缓解，等外公路改为等级公路的步伐将加快。在等外公路尚未达到等级要求之前，有关的公路活动也适用《公路法》的规定。第五，《公路法》适用于正在建设中的公路的建设、养护、使用和管理活动。第六，《公路法》适用于中华人民共和国领域内的所有与公路有关的活

动，香港已回归祖国，但根据香港特别行政区基本法的规定，《公路法》的规定不适用于香港。

第三节 公路发展应遵循的基本方针 和重要原则

《公路法》将我们党和国家长期以来发展公路事业的一系列行之有效的方针、政策，用法律的形式固定下来，赋予它们以法律效力。

一、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

这一原则是《公路法》第三条规定的。这要求：发展公路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及经济发展的关系，防止盲目建设、重复建设；要处理好数量与质量的关系，避免出现重数量、不重质量的现象；要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；要处理好建设与养护的关系，克服以往重建轻养的倾向；还要处理好公路建设、养护与环境保护的关系。这一规定涵盖了公路发展中的主要方面，贯穿于公路发展的基本环节。所以，认真贯彻这一条所规定的原则，肯定会极大地促进我国公路事业的发展。

二、各级人民政府应扶持、促进公路建设

由于公路是国民经济的基础设施，也是公益性基础设施，但公路建设投资大、周期长，这样，公路建设若没有各级人民政府的扶持、促进，就将是非常困难的。所以，《公路法》明确规定：“各级人民政府应当采取有力的措施，扶持、促进公路建设。”《公路法》的许多条文都体现了这一精神。如把公路建设纳入国民经济和社会发展规划；依法编制和审批公路发展规划；支持和协助公路建设的征地和搬迁工作；各级人民政府对公路建设提供财政

拨款；按照法律和国务院的规定来征收用于公路建设的费用；县级以上人民政府应确定公路用地；乡级人民政府负责乡道的建设和养护工作；县乡人民政府应当按照国家的规定组织民工建勤修路等。这些都充分表明，扶持、促进公路建设是各级人民政府的重要职责。

我国的公路建设实践证明，积极依靠各级人民政府发展公路建设是一条卓有成效的经验，应当加以坚决贯彻，并长期坚持下去。《公路法》的上述规定确认了公路建设实践中的成功做法，同时也是《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出的交通运输建设应当贯彻“统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设”方针在法律上的具体体现。

三、公路建设需要多渠道筹集资金

公路建设投资大、周期长，这就使公路建设的资金投入成为头等重要的大问题。尤其在我国社会经济的发展对公路快速增长的需要与公路发展相对滞后的矛盾日益突出的情况下，增加公路建设的资金投入是缓解、甚至是从根本上解决这一矛盾的关键。

如何加大公路建设的资金投入呢？

目前，在我国公路建设资金缺口很大的情况下，要使公路建设加快发展，除了加大各级人民政府对公路建设的资金投入外，还需要开辟更多的资金渠道，吸引国内外的投资者投资、经营公路。《公路法》第三条第二款规定：“国家鼓励、引导国内外经济组织依法投资建设、经营公路。”这一规定旨在充分调动国内外投资修路的积极性、主动性。这也是与国际上通行的做法相一致的，且符合我国实际。

四、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

在我国，由于社会历史和自然地理条件等因素的制约和影响，一些少数民族地区、边远地区和贫困地区的经济发展比较缓慢，相

应地，没有更多的财力投资于公路建设。在这种情况下，帮助和扶持这些地区加快发展公路建设，是摆在我国公路建设中的一项紧迫的任务。而做好这项工作，既是少数民族地区、边远地区和贫困地区经济社会发展的客观要求，也是促进区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距，实现地区发展平衡，实现共同富裕，消灭贫困，保持社会稳定和繁荣的重要条件。

《公路法》的规定充分体现了党和国家帮助、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，要认真落实《公路法》的规定，切实加快少数民族地区、边远地区和贫困地区公路建设。

五、国家鼓励公路工作方面的科学技术研究，对在公路科学技术研究和应用方面作出显著成绩的单位和个人给予奖励

科学技术是第一生产力，在知识经济时代，科学技术在社会经济发展中的作用将越来越大。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。所以，适应两个根本性转变的要求，我国的公路基础设施建设，要转移到依靠科技进步，不断地加大和提高公路基础设施的科技含量，大力增加高等级公路的比重。

所以，我国的公路建设要适应社会经济发展的需要，不仅要加大资金投入，而且更要注重科技投入，增加科技含量，切实依靠科技进步。《公路法》第十条规定：“国家鼓励公路工作方面的科学技术研究，对在公路科学技术研究和应用方面作出显著成绩的单位和个人给予奖励。”执行这一条的规定：一要高度重视公路工作方面的科学技术研究，加大科技投入，为提高公路工作中的科技含量打下必要的、坚实的基础。二是要充分尊重公路科技研究人才，注重科技队伍建设，对在公路科学技术研究和应用方面

作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，推动公路科学技术工作。

只有重视公路科学技术研究，并及时加以应用，促进科学技术成果向现实生产力的转化，才能真正提高公路事业发展中的科学技术水平和管理水平。

除了上述公路发展的方针、原则外，《公路法》中也就公路规划制度、公路建设制度、公路养护制度、公路收费制度等作出了规定。《公路法》中所规定的我国发展公路事业的基本方针和重要原则、制度，不仅在“总则”中得到了体现，而且在“分则”中也有较充分的反映，同时，这些方针和原则、制度，还是制定公路法规、规章的法律依据。

因此，必须认真贯彻《公路法》所确定的发展公路事业的基本方针和重要原则、制度。遵循这些基本方针、重要原则和制度，将极大地促进我国公路事业健康、持续发展。

第四节 我国的公路管理体制

要加强对公路的管理，就必须完善公路管理体制。我国的公路管理体制比较复杂，如何理顺体制，对于促进公路发展，具有重要作用。所以，认真考察并借鉴国外的作法与经验，就是非常必要的。

一、一些国家的交通管理体制

美、英等发达国家对公路、汽车运输均采取集中管理。根据1979年公安部城市交通管理考察团《西欧五国交通管理体制考察报告》和1982年交通部公路科研所《美、英、法、德、日本、苏联和加拿大公路交通监理工作简况》，并结合中国的交通管理体制，综合成《几个国家道路交通管理体制概况》，见附表。