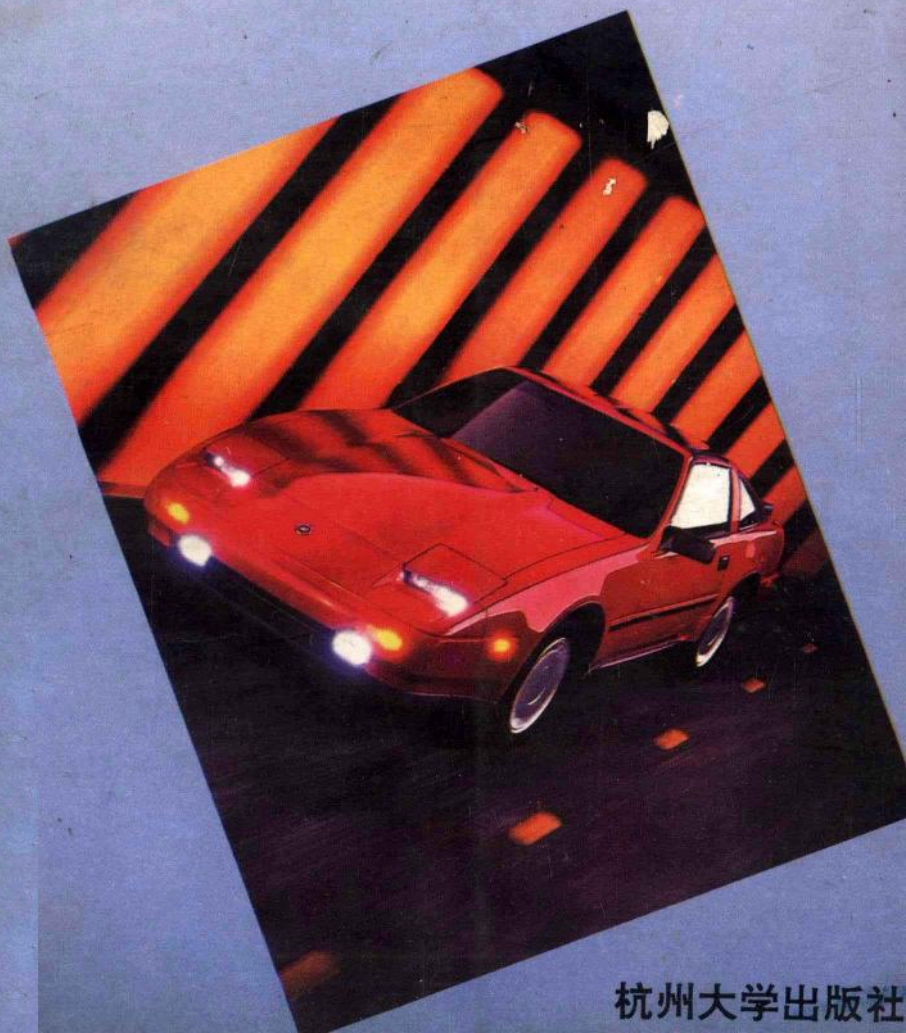




GONGLULUZHENGGUANLIXUE

公路路政管理学

洪秀敏 编著



杭州大学出版社

公路路政管理学概论

洪秀敏 编著

杭州大学出版社

公路路政管理学概论

洪秀敏 编著

杭州大学出版社出版

(杭州天目山路34号)

浙江省新华书店发行 萧山文广印刷厂印刷

1993年7月第一版 1993年7月第一次印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 12 字数: 277,000

印数 1—5,000

ISBN7-81035-376-4/U·001

定价: 9.00元

前 言

在我国，路政管理已有几千年的历史，但在理论上形成体系，进行研究还是近几年的事。我曾笔耕五年，于1991年8月出版了《公路路政管理》一书，出版后心中一直非常惶惑，惟恐贻误读者。始料不及的是，此书受到了广大路政管理者的喜爱，以致于供不应求。在广泛听取意见的基础上，我又对原书进行了较大规模的修改，修正了原书中的不妥之处，并充实了一些新的内容，于1992年8月第二次出版。

随着公路事业和路政实践的不断发展，尤其是对外开放的不断深入和市场经济的确立，给路政管理提出了许多新问题和新情况，它迫切需要更高层次的理论与之相适应，并提出相应的解决办法。而原书所阐述的理论体系已不能适应现代路政管理工作的需要，要求在理论上进一步提炼和升华。为此，我再一次鼓起勇气，紧跟在我国路政管理学的拓荒者后面，作一番大胆的尝试。既然是尝试，那就难免会有差错，但对后来者来说，却可以得到借鉴，从而写出一部更为完善的路政管理学专著。同时，也给全国路政研究会今后出版路政管理学提供一块试验地。

路政管理学是一门研究和探讨路政管理活动规律的科学，除了普通行政管理学的一般原理外，还有其自身的特点。因

此，本身在体系的安排上，既有普通行路管理学的一般原理，又有路政管理的专业特色；在框架结构上，力图与即将出台的《公路法》相呼应。书中所阐述的路政管理机构与实际的路政管理机构不同，它具有行政主体资格。

本书在撰写过程中，受到了全国路政界领导、专家、同行的悉心关怀和热情指导，并在发行过程中给予了大力支持。他们是：杨盛福、夏越超、王振清、吴志恒、顾思齐、韩悦、宋炬烽、王宏、李紫银、李文清、齐军、苏明道、陈佳俊、黄开元、俞大忠、李德临、孙云卿、王令河、宋与贵、俞炳荣、张国荣、张振荡、易明清、潘永源、王幸、郭裕泰、谢本云、苏衍斌、刘可弟、赵守明、兰明全、雷明光、李茂泉、梁玉和、刘清亮、岳建新等。

要白手起家，建立一门新的学科，当然不是一件容易的事情，奉献给广大读者的这部新作，仍然有许多不完善的地方，甚至有错误之处。殷切希望广大读者提出宝贵意见，以便共同探讨、共同提高。

1993年3月于西子湖畔²

洪震教

目 录

第一篇 导 论

第一章 路政管理学概述

- 第一节 路政管理学的形成与发展…………… (1)
- 第二节 路政管理学研究的基本内容和方法…………… (5)
- 第三节 路政管理学的相关学科…………… (9)
- 第四节 学习和研究路政管理学的重要意义…………… (13)

第二章 我国路政管理概况

- 第一节 路政管理的地位和作用…………… (17)
- 第二节 路政管理的形成与发展…………… (20)
- 第三节 我国路政管理工作的成就和经验…………… (29)
- 第四节 路政管理工作中存在的问题及对策…………… (31)

第三章 路政管理实施

- 第一节 路政管理权力…………… (37)
- 第二节 路政管理手段…………… (39)
- 第三节 路政管理方法…………… (43)
- 第四节 路政目标管理…………… (49)

第四章 路政管理机构

- 第一节 路政管理机构概述…………… (57)
- 第二节 现行路政管理机构的现状…………… (59)

第三节 路政管理机构的法律地位…………… (63)

第四节 路政管理机构的职责…………… (64)

第五节 路政管理体制改革的…………… (66)

第五章 路政管理员

第一节 路政管理员概述…………… (70)

第二节 路政管理员的法律地位…………… (71)

第三节 路政管理员的个体素质…………… (75)

第四节 路政管理员的考核…………… (80)

第二篇 业务管理

第六章 公路两侧建筑红线管理

第一节 公路两侧建筑红线概述…………… (85)

第二节 公路两侧建筑红线管理的必要性…………… (89)

第三节 公路两侧建筑红线的管理措施…………… (93)

第七章 超限运输车辆行驶公路管理

第一节 超限运输概述…………… (99)

第二节 汽车轴载质量…………… (106)

第三节 超限运输公路损失补偿费…………… (116)

第四节 超限运输车辆行驶公路的审批…………… (125)

第五节 超限运输车辆行驶公路现场管理…………… (129)

第六节 超限运输标志…………… (133)

第八章 公路试刹车管理

第一节 汽车行驶的制动性能…………… (141)

第二节 汽车制动过程的受力分析…………… (142)

第三节	公路试刹车对路面的影响·····	(146)
第四节	公路试刹车管理措施·····	(149)
第九章	公路路产管理	
第一节	挖掘占用公路管理·····	(153)
第二节	公路用地管理·····	(157)
第三节	公路设施管理·····	(159)
第四节	管线与公路交叉的管理·····	(162)
第五节	交叉道口管理·····	(167)
第十章	路政内业管理	
第一节	路政内业管理概述·····	(173)
第二节	路政业务统计·····	(177)
第三节	路政管理档案·····	(183)
第四节	装备经费票据管理·····	(187)

第三篇 执法与诉讼

第十一章 路政管理法

第一节	路政管理法的特征及分类·····	(191)
第二节	路政管理法的效力·····	(194)
第三节	路政立法技术·····	(197)
第四节	路政管理法律关系·····	(201)
第五节	现行路政管理法中的有关问题及完善途径	(205)

第十二章 路政管理行为

第一节	路政行为概述·····	(211)
第二节	路政许可·····	(214)
第三节	路政合同·····	(218)

第四节	路政监督	(222)
第十三章	路政处罚	
第一节	路政处罚概述	(225)
第二节	路政处罚的种类	(229)
第三节	路政处罚程序	(234)
第四节	申请人民法院强制执行	(239)
第十四章	路政复议	
第一节	路政复议概述	(243)
第二节	路政复议参加人	(247)
第三节	路政复议程序	(250)
第四节	路政复议期间	(254)
第十五章	路政诉讼	
第一节	路政诉讼概述	(259)
第二节	路政诉讼法律关系	(261)
第三节	路政诉讼参加人	(264)
第四节	路政诉讼证据	(275)
第五节	出庭应诉前的准备工作	(277)
第六节	路政诉讼法庭辩论	(278)
第十六章	路政法律文书	
第一节	路政法律文书概述	(290)
第二节	路政处罚文书	(292)
第三节	路政复议文书	(296)
第四节	路政诉讼文书	(298)

附 录

附录一	浙江省超限运输车辆行驶公路管理规定实施办法	(308)
-----	-----------------------	-------

附录二	浙江省公路及其附属设施损坏赔(补)偿标准(313)
附录三	浙江省路政管理工作考核评比标准……………(318)
附录四	路政主要法律文书格式和范例……………(331)
附录五	超限运输车辆有关技术参数……………(348)

第一章 路政管理学概述

凡是有行政管理活动的地方，就有行政管理学研究的领域和课题。作为国家行政管理之一的公路路政管理，有许多新情况和新问题需要我们去研究和探讨。因此，创立一门公路路政管理学，研究其固有的规律，对于提高路政管理效能和效率，强化路政管理，实现路政管理的科学化、法制化和现代化，促进我国公路事业的发展具有十分重要的意义。

第一节 路政管理学的形成与发展

一、路政管理学的概念

要掌握路政管理学的概念，首先必须弄清行政、管理、行政管理、行政管理学的含义。

行政是指对国家事务进行的一种有组织的管理活动。在中外诸多的行政管理学著作中，对“行政”一词的解释各不相同。我国历史文献中很早就出现过“行政”一词。据《纲鉴易知录》记载，纪元前841年西周时期的周厉王，因国人“发难”而逃走，当时太子清年幼，由“召公、周公行政”。这里说的“行政”，即指管理国家政务。又如《左传·昭公五年》记载，女叔齐解释“礼”的含义是“守其国、行其政令，无失其民者也”，指的是执行国家的政令。西方学者认为，“政”是“众人之事”，“行”是“推行”或“管理”，“行政”是

公务的推行或管理。在英语中“行政”(Administration)一词,源出于拉丁文Administare,是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》的解释是“行政为国家事务的管理”。

管理是一种社会现象。管理成为一门科学却是在19世纪末、20世纪初才开始的。它是指人类对某种共同劳动进行有目的高效率的组织、领导、计划、指挥、协调与控制的社会活动。行政管理是管理的一种,它是指国家根据宪法和有关法律,通过行政机关对国家事务进行管理的组织活动,是国家行政权的运用和实施。行政管理的目的是为了贯彻执行国家的法律法规和方针政策,提高行政工作效率。

公路路政,是指国家对公路的公共事务进行管理的活动,属于管理的范畴,是我国行政管理的组成部分。所谓路政管理,是指路政管理机构根据国家的法律法规和规章,对公路进行的行政管理,目的是为了保障公路使用质量,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)和信息资源等。

行政管理学简称行政学,也称公共行政学。美国学者兼政治家威尔逊于1887年发表的《行政(学)之研究》,标志行政管理学的正式诞生。行政管理学是研究国家管理的学问,即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是为了提提高行政效率,促进现代化建设。

路政管理是国家行政管理的组成部分,路政管理学是一门专业化的行政管理学,除了普通行政管理学的一般原理外,还有其自身的特点。路政管理学就是探讨路政管理活动规律、研究如何搞好路政管理的科学。它以我国公路路政管理实践为研究对象,主要研究路政管理机构自身的管理及其职能管理活动的规律性,探求有效地提高路政管理效率的途径、方法的社会科

学。它的内容较为广泛，一般包括路政决策、路政方法、路政法规、路政业务管理以及路政管理机构的设置、人员编制，等等。其目的在于建立科学的路政管理体系，提高路政管理效能。

二、路政管理学的产生与发展

路政管理学是随着路政管理实践的产生而产生，随着行政管理学的发展而发展的。路政管理学是社会经济发展到一定阶段的必然产物。

（一）路政管理实践为路政管理学的产生提供了客观基础。社会中有很多现象往往是先有实践，然后才有对这些实践的自觉或不自觉的探讨，一切自然科学和社会科学莫不遵循这种发展途径。路政管理学的产生和成长过程也是如此。在我国，路政管理工作已有几千年的历史，但对路政管理的理论研究，却是在20世纪80年代中后期开始的。随着改革开放的不断深入，公路在国民经济中的地位不断提高，其使用价值日益明显，个人和组织对公路的需求非常强烈，矛盾也更为突出。据不完全统计，仅1991年全国共发生路政案件18万起，查处14.75万起，为国家挽回经济损失5000万元。随着市场经济的确立和第三产业的迅速发展，对路政管理提出了新的任务和更多的要求，也为路政管理的理论研究创造了条件。《中华人民共和国公路管理条例》（以下简称《条例》）、《中华人民共和国公路管理条例实施细则》（以下简称《细则》）、《公路路政管理规定》（以下简称《规定》）的颁布实施，为路政管理的理论研究提供了框架体系；1989年11月，交通部在四川重庆召开了建国以来第一次全国性的路政管理工作会议，为路政管理的理论研究起到推波助澜的作用。路政管理工作已迫切需要其理论的

指导，路政管理学产生的条件逐渐成熟。

(二) 学术研究机构的建立，为路政管理学的产生创造了良好环境 1990年7月27日，第一次全国路政管理研讨会在广州召开，并筹备成立了中国路政管理学研究会。随着形势的发展，研究会显示其强大的生命力，1991年7月和1992年10月，研究会分别在吉林省吉林市、云南省昆明市召开了第2次、第3次年会，并在第2次年会上宣布中国路政管理学研究会正式成立，报请中国交通工程学会核定，批准为该学会的二级学术性社团组织。研究会下设秘书组、法规组、学术组和组织组，分工负责学术研究活动、采集信息、交流经验、编印书刊、以及培训、咨询和发展会员等工作。至此，研究会的组织机构建设达到了一个新的水准。在研究会活动的影响下，各地片区级、省级路政研讨学术活动也逐步开展起来，四川、云南等省已成立了省路政管理学研究会。一个紧紧围绕路政管理学建立和发展的学术研究蔚然成风，路政管理学也必将随之应运而生。

(三) 一批有价值的论文、专著的发表与出版，丰富和发展了路政管理学 80年代后期，全国各省路政界有人开始较为系统地研究和探讨路政管理理论，发表出版了一些有价值有见地的论文和专著，数量和质量在我国路政管理历史上是空前的。其作者既有研究会的领导成员，也有基层路政工作者；既有我国路政管理方面的专家、学者，也有名不见经传的后起之秀。一批有较高价值的论文和专著的发表及出版，极大地丰富与发展了我国的路政管理学。

(四) 独特的学科地位促使其成为一门新兴的边缘学科 路政管理学虽然与其他学科有联系，如管理学、交通工程学、行政法学等，但这些学科代替不了路政管理学。管理学主要是研究管理的一般原理、原则和方法，路政管理学除吸收了管理

学的一些理论和方法外，它的研究范围更加广泛和专业，事务更复杂，具有许多不同的特点。路政管理学具有其独特的研究对象和领域，是其他学科所不能代替的。

第二节 路政管理学研究的基本

内容和方法

一、路政管理学研究的基本内容

路政管理学是一门发展中的学科，研究的基本内容也尚未形成统一的框架体系。而且，随着形势的发展，路政管理机构的职能、管辖范围、工作方法、体制等都在不断变化。路政管理学的研究内容一般包括以下12个部分：

（一）路政管理学史 研究路政管理学学科的发展历史，了解路政管理学的起源、形成、发展和改革的全过程，从中总结规律以借古鉴今。

（二）路政管理机构 主要研究路政管理机构的结构形式、功能，各级路政管理机构以及机构内人员各自的职责范围等，路政管理体制是否完善关系到路政管理活动的过程和结果。

（三）路政管理决策 路政决策是路政管理的重要任务之一，贯穿在路政管理全过程中，路政管理学研究的内容之一，就是要研究决策的程序、方法、途径、手段和决策者的素质要求等。

（四）路政管理员 路政管理学不仅要研究路政管理机构，也要研究路政管理员。研究路政管理员的心理和人际关系对路政工作的影响，研究如何对路政管理员进行选拔、培养、使用、考核、奖惩，如何调动路政管理员的积极性、创造性，

做到因人而异，人尽其才。

（五）路政管理法 这是法学研究的内容，从路政管理学的角度更应该进行研究，建立我国的路政管理法体系，是有效地实行路政管理的重要保证。

（六）路政管理方法 路政管理机构为达到路政管理目标，开展路政管理工作所采取的手段和措施。路政管理方法贯穿于整个路政管理过程，它的好坏关系到路政管理的效果，把它作为路政管理学的研究内容之一，具有重要意义。

（七）路政管理效率 这是路政管理学的核心问题，不断提高路政效率是路政管理工作的根本目的。路政管理学应研究提高路政效率的途径及衡量路政效率的方式、方法，这是路政管理学必须研究的重大课题。

（八）路政监督 监督各级路政管理机构及其路政管理员遵纪守法、严格履行职责、维护国家的法律和公民的权益，这是路政管理学研究的基本内容之一。

（九）路政信息 行政管理从某种意义上来说就是信息管理，信息在路政管理中至关重要。路政管理学要研究信息与路政管理的关系，路政信息管理的内容和过程，为路政决策和处治提供科学依据。

（十）路政财务管理 财务是构成行政管理的一个不可缺少的要素，路政管理学也应重视财务行政的研究。

（十一）路政管理改革 路政管理活动是不断变化和发展的，路政管理学必须研究路政管理中出现的新情况和新问题。从目前情况看，要重点研究路政管理体制、方法、手段、法规等如何适应市场经济的需要。

（十二）路政业务管理 路政管理与路政业务是密不可分的，路政管理必须渗透在各项业务管理之中，各项业务管理最终体现路政管理目标。显而易见，路政管理学不能不研究路政业

务管理，这是路政管理学区别于普通行政管理学的一个重要标志。

二、路政管理学的研究方法

路政管理学是一门新兴的边缘学科，其研究方法也多种多样，而且随着公路事业和科学技术的不断发展，研究手段不断更新，研究方法也不断得到发展。根据行政管理学的一般原理，路政管理学的研究方法主要有以下几种：

（一）调查研究方法 这是调查研究科学化和现代化的重要途径，也是提高路政管理效率的重要一环。调查研究方法的种类很多，内容很丰富。由于调查研究的对象、性质、任务有许多共同之处，且使用的手段和工具也没有绝对的界限，所以，行政工作和行政管理学大量引进了社会工作和社会学中的方法。调查研究方法被普遍采用的原因主要是这种方法由来已久，技术简单而且容易掌握。

（二）系统研究方法 系统论是当代科学管理和方法的一个重大发展。行政管理的系统分析，不仅从静态看系统的构成，还要从动态看系统的活动。系统方法就是运用系统工程的理论和方法来分析研究路政管理过程，把人、财、物和信息等构成行政的各项因素，作为一个有机的整体进行全面分析，把路政管理的各个环节联系起来，对它们之间的关系进行定量分析，求得最高效率。系统研究方法有利于从整体上揭示路政管理过程中各环节之间的内在联系，把握路政管理的整体效能，创造一个良好的路政管理环境。

（三）数量研究方法 就是在广泛收集最新最直接的资料和数据的基础上，实事求是地发现和解决问题的研究方法。运用数量研究方法，必须注意：一是确立适度的研究目标和范围；二是拟订切实而周密的研究调查计划；三是收集充足、广