

公路规费征收管理
专业系列教材



人民交通出版社

公路管理 法规概论

公路规费征收管理专业教材编审委员会 编

公路规费征收管理专业系列教材

公路管理法规概论

Gonglu Guanli Fagui Gailun

公路规费征收管理专业
教材编审委员会 编

人民交通出版社

(京)新登字 091 号

公路规费征收管理专业系列教材

公路管理法规概论

公路规费征收管理专业教材编审委员会编

插图设计:裴琳 正文设计 崖凤莲

人民交通出版社出版发行

(100013北京和平里东街10号)

各地新华书店经销

人民交通出版社照排中心排版

顺义向阳印刷厂印刷

开本:850×1168 $\frac{1}{32}$ 印张:10.75 字数:272千

1993年12月 第1版

1993年12月 第1版 第1次印刷

印数:0001—6000册 定价:13.00元

ISBN7-114-01728-6

U·01141

序 言

公路是国民经济、社会发展和国防保障的重要基础设施。由于国家预算内投资有限,在现阶段,我国公路建设、养护和运营管理的经济活动,除各级地方政府和广大社会力量给予必要的支持外,主要是按照国家规定借助各项公路规费的收入来维持和发展;所以,公路规费征稽工作对我国公路事业的兴衰举足轻重,是国家交通行政不可缺少的极其重要的内容。

公路规费,多数是取之于车,用之于路,服务于民,专款专用,有很强的政策性、社会性、广泛性和专业性。要搞好公路规费的征管工作,真正做到应征不漏和切实坚持客观、公正、适度、合法的原则,必须教育、培养、造就一支具有现代化管理知识、实用征稽技术技能、较高组织领导能力和决策效能的公路规费征管技术队伍。交通部教育司、交通部电视中等专业学校,急人才需求之所急,开办“公路规费征收管理专业”,是一个值得称赞的良好开端。由交通部工程管理局、财务司、部电视中专和人民交通出版社组织全国公路规费征收管理部门的负责人和专家编著出版的这套系列教材,实现了从无到有,且该书是许多同志长期理论研究和工作总结的总结,也不失为今后进一步充实完善该专业系列教材建设工作的基础。我殷切期望该教材的作者与编者、该专业的教者与学者,努力深入实际,不断研究和总结国内外这方面的成功经验,博采众长,集思广益,为我国公路规费征收管理的学术研究、理论发展、教材建设和人才培养作出更大贡献!

李 居 昌

公路规费征收管理专业 教材编审委员会

主任委员:李作敏

副主任委员:夏越超 许如清

委员:(按姓氏笔画排列)

王忠厚 毛宝兴 石妍梅 李卫平

李治清 李德铭 沈继昌 张春岩

张沛公 周孟坚 胡金洲 郝凤耿

黄金辉 曾炳全 黎帝德

本书主编:夏越超

主审:谢凤书

编者的话

在我国,无论正规的大专院校,还是成人教育培训,属于公路(行政)管理专业的系统教育一向薄弱,因而这方面的专业人才严重不足。目前,从事公路路政、规费征稽管理的行政执法人员,以及从事公路建筑市场,特别是高速公路营运管理的人员多为“拉郎配”。他们“管非所学”,只好“在战争中学习战争”。这与我国现代化公路的日益发展,特别是公路领域引入社会主义市场经济的现实极不相称。尤其在依法治路,用法律、法规、规章调整因公路建设、养护、路政、征费、经营、服务而产生的各种社会关系,规范公路使用者、管理者、经营者的行为等方面,更显得知识的淡薄和手段的不足。因此,在我们接受编写一本公路规费征稽管理专业成人中专教育用的《公路管理法规概论》基础技术教材的时候,便设想如何广搜博揽,针对公路(行政)管理的实际,面向现代化、面向未来,尽量吸收近几年有关方面研究的新成果,力图编写一本既反映较为系统、较为完整的公路行政学科知识,又符合我国公路(行政)管理的实际,不仅适应公路规费征稽行政执法人员的需要,也适应所有公路管理人员需要的教科书,借以填补这方面的空白,为能够在各类交通院校的路桥专业、交通工程专业和其他有关管理专业开办这门课程打下初步基础。但是,我们毕竟经验不足,又受自身能力、知识和时间所限,编就的这本书难免有疏漏、错误之处,恳请各方面读者批评指正。

本书第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第八章和第九章由夏越超编写,第六章由张思瑶编写,第七章由张天聪编写。全书由夏越超统稿。各章初稿写出后,除由交通部电视中专公路规费征稽管理专业教材编审委员会会审外,又经谢凤书主审。

编者

1993年3月30日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 道路与道路管理法规发展史	1
一、道路名称的演变	1
二、道路管理法规发展史	3
第二节 公路及其在国民经济和社会发展中的 地位与作用	4
一、公路的涵义	4
二、公路在国民经济和社会发展中的地位与作用	5
三、我国公路状况	6
第三节 公路的法律性质	9
一、公路和公路部门的属性	9
二、公路的法律性质	10
第四节 公路的经济特征	11
一、公路建设和养护属于物质生产	11
二、公路的经济特征	13
第五节 公路管理离不开法律的调整	14
一、法律是国家活动准则和社会行为规范	14
二、法律是现代国家的一种管理手段	15
三、公路管理离不开“法”的调整	16
复习思考题	18
第二章 公路管理法规一般原理	19
第一节 行政与行政权	19
一、行政法上的行政	19
二、国家行政的特征	20
三、行政功能	21

	四、行政体制·····	22
	五、行政组织·····	22
	六、行政领导·····	25
	七、行政权·····	28
第二节	行政法·····	29
	一、行政法的涵义·····	29
	二、行政法的调整对象·····	30
	三、行政法在国家法律体系中的地位·····	30
	四、部门行政法·····	31
	五、行政法律·····	31
	六、行政法规·····	31
	七、地方性法规·····	32
	八、行政规章·····	32
	九、法律解释·····	33
	十、其它规范性文件·····	33
	十一、行政法的特点·····	34
第三节	行政法律关系·····	35
	一、行政法律关系的涵义·····	35
	二、行政法律关系的特征·····	36
	三、行政法律关系的主体·····	36
	四、行政主体·····	37
	五、行政相对人·····	39
第四节	行政法的基本原则·····	40
	一、行政法基本原则的概念·····	40
	二、行政法制原则·····	40
	三、行政适当原则·····	41
	四、行政统一原则·····	42
	五、行政公开原则·····	42
第五节	国家行政机关及其工作人员·····	43
	一、国家行政机关与行政机构·····	43

	二、国家行政机关的性质和地位·····	44
	三、国家行政机关的特点·····	44
	四、设置国家行政机关的原则·····	45
	五、国家行政机关工作人员·····	45
	六、国家行政工作人员的特征、作用·····	46
	七、国家行政工作人员的任职条件·····	46
	八、国家行政工作人员履行职务时的 权利和义务·····	47
	九、国家公务员制度·····	48
第六节	行政行为·····	52
	一、行政行为的特征·····	52
	二、行政行为与民事行为的区别·····	52
	三、合法行政行为·····	53
	四、抽象行政行为·····	55
	五、具体行政行为·····	55
	六、内部行政行为与外部行政行为·····	56
	七、单一行政行为与共同行政行为·····	56
	八、依职权的行政行为、依授权的行政行为和 依委托的行政行为·····	57
	九、积极的行政行为与消极的行政行为·····	57
	十、原行政行为与改变后的行政行为·····	58
	十一、羁束的行政行为与自由裁量的行政行为·····	58
	十二、单方行政行为与双方行政行为·····	59
	十三、要式的行政行为与非要式的行政行为·····	59
第七节	行政立法·····	60
	一、行政立法的概念·····	60
	二、行政立法的特征·····	60
	三、职权行政立法与授权行政立法·····	61
	四、行政立法程序·····	62
	五、行政法规和规章的名称·····	63

	六、行政法规和规章的结构·····	63
	七、对行政法规和规章文体用语的要求·····	64
	八、行政立法解释·····	64
第八节	行政执法·····	65
	一、行政执法的特征·····	65
	二、行政执法生效要件·····	66
	三、行政命令·····	67
	四、行政措施·····	67
	五、行政监督检查·····	68
	六、行政许可·····	69
	七、行政合同·····	70
第九节	行政复议与行政仲裁·····	70
	一、行政复议·····	70
	二、行政仲裁·····	72
第十节	行政违法与行政责任·····	72
	一、行政违法·····	72
	二、行政责任·····	73
	复习思考题·····	76
第三章	公路(行政)管理概要·····	77
第一节	公路管理基本概念·····	77
	一、公路行政·····	77
	二、公路管理的内容·····	78
第二节	公路管理的原则·····	82
	一、公路管理的总原则·····	82
	二、公路管理的基本原则·····	82
第三节	公路管理体制·····	86
	一、公路管理体制现状·····	87
	二、公路管理法规确立的体制改革指导原则与 模式·····	89
	三、公路管理体制改革的动态及策略考虑·····	92

第四节	公路管理机构的职权和职责	106
	一、公路管理机构享有的职权	106
	二、公路管理机构的职责	106
第五节	公路管理的手段与方法	107
	一、公路管理手段	107
	二、公路管理方法	108
	复习思考题	110
第四章	公路管理法规概要	111
第一节	公路管理法规的性质和必要条件	111
	一、公路管理法规的性质	111
	二、构成公路管理法规的必要条件	112
第二节	公路管理法规调整对象	115
第三节	公路管理法规与其他法律的关系	116
	一、公路管理法规与宪法的关系	116
	二、公路管理法规与刑法的关系	116
	三、公路管理法规与民法的关系	116
	四、公路管理法规与行政诉讼法的关系	117
	五、公路管理法规与经济合同法的关系	117
	六、公路管理法规与其他相关法规的关系	117
第四节	我国公路管理法规体系及其组成	117
	一、公路管理法规体系概述	117
	二、有关公路发展规划的规定	120
	三、有关筹集公路建设资金的规定	125
	四、有关公路基本建设程序的规定	128
	五、有关公路建设运行机制改革的规定	132
	六、关于公路环境保护的规定	138
	七、有关公路养护的规定	140
	八、有关公路路政管理的规定	148
	九、有关公路规费征收与使用管理的规定	171
	复习思考题	174

第五章 中华人民共和国公路管理条例概述	175
第一节 《中华人民共和国公路管理条例》概述	175
一、国务院发布《中华人民共和国公路管理条例》 的历史意义	175
二、《条例》的主要内容	176
三、《条例》的授权性法规	177
四、《条例》的从属性法规	178
第二节 《中华人民共和国公路管理条例》及其实施细则 主要条款说明.....	180
一、关于《条例》的指导思想和适用范围	180
二、关于公路行政等级划分与统一领导 分级管理原则	182
三、关于公路建设规划及其实施的资金来源	184
四、关于公路用地	185
五、关于公路两侧建筑“红线”	187
六、关于路障管理与路政管理	188
七、关于路产的保护	189
八、关于对超限运输车辆行驶公路的管理	190
九、关于路政与征费管理中路检路查权问题	196
十、关于民工建勤制度	196
十一、关于公路养路费征收与使用管理	198
复习思考题.....	201
第六章 公路规费征稽法规概述	202
第一节 公路规费征稽法规发展史	202
一、民国时期公路规费征稽法规(1912 年~ 1949 年)	202
二、中华人民共和国建立至 1978 年以前.....	207
三、1978 年~1991 年.....	209
第二节 公路规费征稽法规的基本概念及调整对象	211
一、公路规费征稽的涵义及特征	211

	二、公路规费征稽法规是公路管理法规的组成部分	212
	三、公路规费征稽法规调整的对象	213
第三节	公路规费征稽法规的性质及基本原则	214
	一、公路规费征稽法规的性质	214
	二、公路规费征稽法规的基本原则	215
第四节	公路养路费征稽管理规定	217
第五节	车辆购置附加费征收管理规定	222
	一、车辆购置附加费的征收	222
	二、对违反《车辆购置附加费征收办法》的处罚	224
第六节	车辆通行费征收管理规定	226
	一、收取通行费的道路、桥梁应具备下述条件	226
	二、征费对象	227
	三、管理办法	227
第七节	公路规费征稽行政行为	227
	一、征稽行政行为概念和特征	227
	二、征稽行政行为的法律要求	228
	三、征稽处罚	230
第八节	公路规费征稽强制执行	233
	一、征稽强制执行的涵义	233
	二、征稽强制执行的形式和方法	234
	三、征稽强制执行的程序	235
	四、目前征稽强制执行存在的现实问题	236
第九节	公路规费征稽法律文书设置	237
	一、征稽处罚类	237
	二、征稽强制执行类	240
	三、“征稽送达证”	243
	四、征稽复议类	244
	复习思考题	246
第七章	公路规费使用管理法规概述	247

第一节	公路规费使用管理的重要意义	247
	一、公路规费的作用	247
	二、加强公路规费使用管理的重要意义	248
第二节	公路规费使用管理的基本原则	248
	一、统一领导与分级管理的原则	248
	二、分级管理与归口管理相结合的原则	249
第三节	公路规费使用管理基本内容	249
	一、把握公路规费的使用方向	249
	二、搞好公路规费的使用控制	250
	三、要讲求公路规费的使用效益	251
第四节	公路养路费使用管理法规内容	253
	一、公路养路费使用原则	254
	二、公路养路费使用范围	254
	三、公路养路费使用安排比例	255
	四、公路养路费使用管理	255
第五节	车辆过渡费使用管理法规内容	257
	一、车辆过渡费使用原则	257
	二、车辆过渡费使用范围	257
	三、车辆过渡费使用管理	257
第六节	车辆购置附加费使用管理法规内容	258
	一、车辆购置附加费主要用途	258
	二、车辆购置附加费使用原则	258
	三、车辆购置附加费使用范围	258
	四、车辆购置附加费使用管理	259
第七节	车辆通行费使用管理法规内容	260
	一、车辆通行费主要用途	260
	二、车辆通行费收费机构管理费内容	261
	三、车辆通行费使用管理	261
第八节	现金管理法规有关规定	262
	一、现金管理体制	262

	二、现金使用范围	262
	三、库存现金限额核定	263
	四、现金收支具体规定	263
	五、违反现金管理暂行条例的处罚规定	264
第九节	违反财经管理法规处罚的有关规定	265
	一、违反财政法规处罚规定适用范围	265
	二、对单位和责任人员违反财政法规处罚形式	266
	三、对违反财政法规款额的处理	266
	四、违反财政法规具体处罚规定	266
	复习思考题	270
第八章	行政诉讼法概述	271
第一节	实施行政诉讼法的意义	271
	一、什么是行政诉讼法	271
	二、实施行政诉讼法的作用和意义	271
第二节	行政争议	273
	一、什么是行政争议	273
	二、构成行政争议的条件	273
第三节	行政复议	273
第四节	行政诉讼	274
	一、什么是行政诉讼	274
	二、行政诉讼的特征	274
	三、行政诉讼与行政复议的区别	274
	四、行政诉讼的基本原则	275
第五节	行政案件的受理范围与管辖	276
	一、受理范围	276
	二、不予受理事项	277
	三、管辖	277
第六节	行政诉讼的参加人	279
	一、原告	279
	二、被告	279

	三、共同诉讼人	280
	四、第三人	280
	五、诉讼代理人	281
第七节	行政机关在行政诉讼中的权利和义务	281
	一、涵义	281
	二、当事人的诉讼权利	282
	三、当事人的诉讼义务	282
	四、正确行使答辩权	283
	五、委托诉讼代理人应注意的几个问题	284
	六、认真对待举证责任	285
	七、依法行使上诉权	285
	八、申请强制执行	286
	九、自觉履行发生法律效力判决或裁定	286
第八节	行政案件的审判	286
	一、第一审判决	287
	二、第二审终审裁判	289
第九节	行政侵权赔偿责任	290
	一、涵义	290
	二、构成行政侵权赔偿责任的条件	290
	三、行政侵权赔偿的程序	291
第十节	行政裁判的执行	292
	一、执行的概念	293
	二、对行政机关的执行措施	293
	三、对具体行政行为的执行措施	293
	四、结束语	294
	复习思考题	296
第九章	依法治路措施	297
第一节	依法治路的概念	297
第二节	建设公路法治环境	298
第三节	依法治路措施	299

第四节	公路管理工作中常见的行政纠纷和侵权、 违法、乱纪行为	303
第五节	典型案例分析	306
	一、典型案件案情	306
	二、路政案件分析参考实例	307
第六节	基本法律、法规有关条款节录	314
	一、《中华人民共和国宪法》	314
	二、《中华人民共和国刑法》	315
	三、《中华人民共和国民法通则》	316
	四、《中华人民共和国土地管理法》	317
	五、《中华人民共和国森林法》	317
	六、《中华人民共和国治安管理处罚条例》	318
	七、《中华人民共和国道路交通管理条例》	318
	八、《中华人民共和国行政诉讼法》	319
	复习思考题	321
	后记	322
	参考文献	324