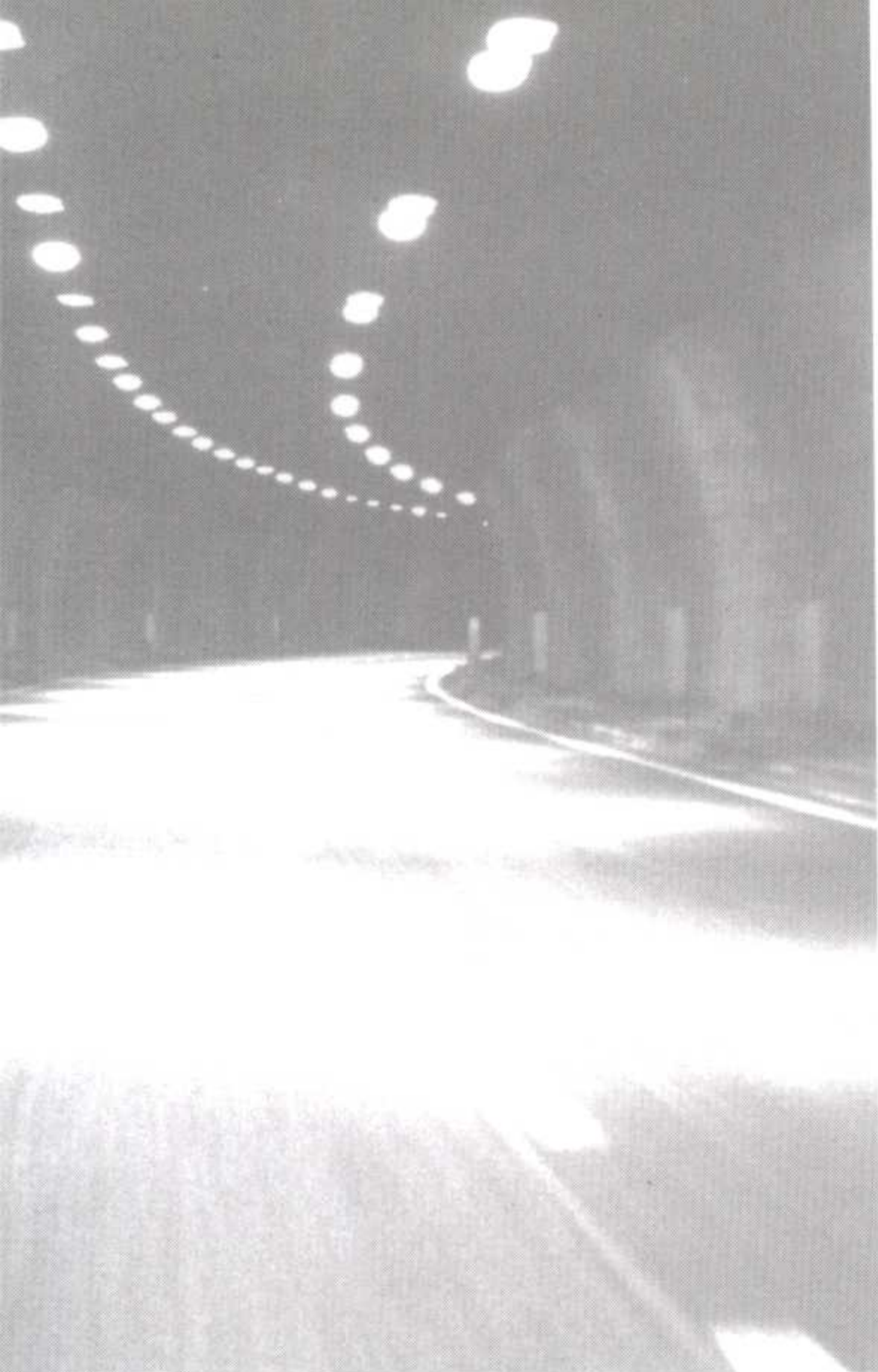

公路路政管理 培 训 读 本

GONGLU LUZHENGGUANLI
PEIXUN
DUBEN

颜世晔 肖扬/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



本书回答了公路路政管理“是什么”、“为什么”、“怎么办”的问题。

对路政实践中常见问题，容易忽略、误解之处或易发法律风险予以特别提示，以期使读者得到一个清晰、明确的认识。

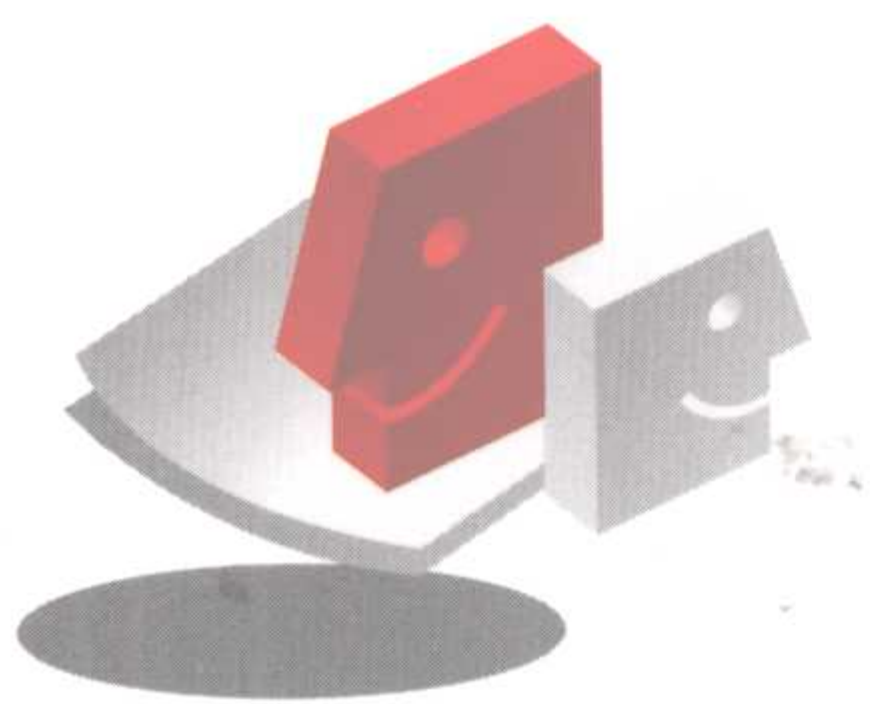
在介绍路政业务的同时，其后都注明法律依据，以期提升本书的现实指引作用。

本书备有典型路政业务模本，读者可以对照“临摹”。

本书适用于公路管理机构、交通行政执法机构执法人员的培训工作。

本书亦可用作公路路政管理工作的参考资料。

本书主要包括：公路的基本知识、公路路政管理的基本知识、公路路政监督检查、公路路政许可的办理、公路路政案件的办理等内容。



参与本书讨论请登录：

中国公路网 www.chinahighway.com

中路社区 bbs.9811.com.cn

中路博客 blog.9811.com.cn



独角兽工作室
装 帧 设 计

上架建议 | 法律实务

ISBN 978-7-5036-9581-0



9 787503 695810 >

定价：32.00元

公路路政管理 培训读本

GONGLU LUZHENGGUANLI
PEIXUN DUBEN

颜世晔 肖扬/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公路路政管理培训读本 / 颜世晔, 肖扬著. —北京: 法律出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9581 - 0

I. 公… II. ①颜…②肖… III. 公路养护—行政管理
IV. U418.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 080385 号

©法律出版社·中国

责任编辑/孙 慧

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/13 字数/353 千

版本/2009 年 6 月第 1 版

印次/2009 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 9581 - 0

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)



前 言

PREFACE

本书适用于公路管理机构、交通行政执法机构新录用人员的培训工作。
本书亦可用于在职公路路政管理人员培训或自学使用。

参加业务培训,既是工作的需要,也是学习的途径。每一名公路路政管理人员都可以通过集中学习与自我学习的方式开阔自己的视野,增强“依法行政”的观念,提高自己的业务技能。

就公路路政管理培训来说,培训内容大体分为两部分。一部分是公路知识与路政业务知识;另一部分是法律知识。要想取得良好的学习效果,就要把这两部分内容有机结合起来,体现培训的针对性、有效性和实用性。作者出身路政一线,对此深有感触。和各地同行交流时他们也颇有同感。

作者体会到,培训要取得实效,就要回答公路路政管理“是什么”、“为什么”、“怎么办”的问题。

概念是一部法律的灵魂所在。要想做好公路路政管理工作,首先必须对公路有一个清晰的认识。执法人员要熟悉工作中涉及的概念及其适用范围。不仅公路路政管理工作如此,其他任何涉法工作都需如此。对概念的内涵与外延有所了解,才会取得良好的工作效果。

对新录用人员来说,他们没有接触过路政工作,但充满着求知的渴望。本书就从最基本的概念讲起,以路政业务为主线,按照“是什么”、“为什么”、“怎么办”三个层次进行论述,一步步引领读者深入到



公路路政管理领域。

实践中,随着立法的完善,公路路政管理工作也在不断发展。一些经验和做法,在以前可能行之有效,但与现行规定相冲突,就不能再用了。要解决这个矛盾,必须与时俱进,消除经验主义的消极影响。

本书对路政实务中常见问题,容易忽略、误解之处或易发法律风险予以特别提示,以期使读者得到一个清晰、明确的认识。

为使读者尽快熟悉并适应公路路政管理工作,本书力求语言简洁、通俗易懂。

公路路政管理属于行政管理的范畴,每一项职权的行使都必须要有法律依据。本书在介绍路政业务的同时,在其后都注明法律依据,以期使读者增强“依法行政”的观念,同时使本书言之合法,提升本书的现实指引作用。

本书备有典型路政业务模本,是作者十余年工作经验的积累和总结。读者可以对照“临摹”。

本书录有作者受起草单位委托为某省交通厅拟定的《公路路政管理考试大纲》(草案),至本书出版时尚未见到该大纲的最终正式文本。在本书(第七章)将该草案提出,供大家讨论。

本书每章文后都有思考题。思考题根据路政实务中常见问题进行设计,结合本书内容供读者思考、解答。本书附有参考答案。

本书初稿经过部分地区交通系统“费改税”转岗人员培训和在职路政人员培训实践的检验,反响很好。经作者整理完善后出版,希望能对广大公路路政管理人员培训工作有所帮助。

本书亦可用作公路路政管理工作的参考资料。

本书作者也在学习、研究公路路政管理的理论与实务。作者水平终究有限,本书内容是否完善,还有待读者的评说。真诚地希望得到广大读者的批评、指正,期待能和大家一起学习、交流和讨论。

在此,也祝愿我们每一位公路路政管理人员学习进步、事业有成、生活幸福。

作 者

2009年5月于秦皇岛

目 录
CONTENTS

第一章 公路的基本知识 1

 第一节 公路的概念 1

 第二节 公路的相关知识 11

 第三节 与公路相关的概念 19

第二章 公路路政管理的基本知识 29

 第一节 公路路政管理的概念 29

 第二节 公路管理机构与路政管理员 33

 第三节 公路路政管理的法律适用 45

 第四节 公路路政管理的业务内容 52

 第五节 公路路政管理的方法 58

第三章 公路路政监督检查 66

 第一节 公路巡查 66

 第二节 公路路政专项检查 81

 第三节 地域管辖与跨区域监督检查 86

第四章 公路路政许可的办理 89

 第一节 路政许可项目及内容 89

 第二节 路政许可的实施机关及实施程序 105

 第三节 路政许可的许可条件 116

 第四节 许可后的相关工作 128



第五章	公路路政案件的办理	138
第一节	办理路政案件的程序	138
第二节	证据的收集与认定	149
第三节	文书的选择与制作	186
第四节	具体案件的办理规范	194
第五节	简易程序	209
第六章	公路路产损害的索赔	213
第一节	路产损害的内涵与外延	213
第二节	路产损害产生的原因及应对措施	217
第三节	路产损害的索赔	223
第四节	公路路产损害赔偿费的性质	235
第五节	其他内容	238
第七章	公路路政内业管理	242
第一节	路政内业的范围	242
第二节	路政内业的工作方法	257
第八章	高速公路路政管理	261
第一节	高速公路路政管理的特殊性	261
第二节	高速公路路政管理的内容	264
第九章	超限车辆行驶公路管理	273
第一节	相关法律法规规定	274
第二节	超限车辆行驶公路现场管理	281
第三节	联合“治超”	281
第十章	公路路政复议与诉讼	293
第一节	路政复议	293
第二节	路政诉讼	311
第三节	申请人民法院强制执行	323
第十一章	公路路政相关业务介绍	327
第一节	“绿色通道”建设	327
第二节	道路交通安全管理	336
第三节	道路运输管理	338

第四节	林木管理	338
第十二章	常见问题解答及思考题参考答案	340
第一节	公路基本知识常见问题	340
第二节	公路路政管理基本知识常见问题	346
第三节	公路路政监督检查常见问题	348
第四节	公路路政许可办理常见问题	349
第五节	公路路政案件办理常见问题	350
第六节	公路路产损害索赔常见问题	352
第七节	公路路政内业管理常见问题	353
第八节	高速公路路政管理常见问题	353
第九节	超限车辆行驶公路管理常见问题	354
第十节	公路路政复议与诉讼常见问题	357
第十一节	各章思考题参考答案	358
附录		371
	中华人民共和国公路法	371
	中华人民共和国行政处罚法	383
	中华人民共和国行政许可法	393



第一章 公路的基本知识

本章主要介绍公路的相关概念和知识。

涉及公路的概念有很多。比如,什么是“公路”,什么是“公路用地”,什么是“公路建筑控制区”,等等。俗话说“名不正则言不顺”,这些概念,都要给出一个明确的说法才能起到指导实际工作的作用。本章就从最基本的概念入手,环环相扣,使读者一步步深入到公路路政管理领域,激发读者的探求热情,促进公路路政管理工作的开展。

本章并对实践工作中一些容易混淆的概念予以澄清,以期使读者得到一个清晰、明确的认识。

第一节 公路的概念

“工欲善其事,必先利其器。”要论述“公路路政管理”,必须先要明确“公路”的概念。

而要明确“公路”的概念,必须先从逻辑学的角度解释一下什么是概念。

一、关于概念的逻辑知识

概念是通过反映客观对象的特有属性来指称对象的思维形式,其表现形式相当于语言中的词或词组(该定义及下文部分内容引自雍琦著:《法律逻辑学》,法律出版社2004年版)。比如,“公路”、“公路路政管理”、“行政许可”、“行政处罚”、“具体行政行为”等都是概念。

表达概念的词或词组被称为概念的表达式。比如“公路”这个名词表达了“公路”这一概念。



一个概念的表达式未必只有一个。比如,“公路”这个概念,除了可以借助于“公路”这个词来表达外,还可以借助“经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路”这一词组来表达,还可以借助于“highway”这一英文单词来表达。

概念的主要功能就是用来指称思维对象的。概念指称的思维对象可以是物质性的,比如“公路”;也可以是意识性的,比如“所有权”。

概念的指称功能,是通过反映对象的特有属性来实现的。所谓对象的特有属性,就是仅仅为被指称的那类对象共同具有,而其他对象都不具有的那种属性,因而也是该概念指称的那类对象区别于其他对象的根本特征。

比如,公路和城市道路。它们都是道路,这是它们的共同属性。如何把它们进行区分呢?那就要看它们的特有属性。比如,公路的主管部门是交通部门(依据《中华人民共和国公路法》第8条),城市道路的主管部门是建设部门(依据《城市道路管理条例》第6条),等等。正因为特有属性的不同,才把公路和城市道路区别开来。

如前所述,概念是通过反映客观对象的特有属性来指称对象的思维形式,因此,概念有其“所谓”,也有其“所指”。

概念的“所谓”,即概念的内涵,就是包容于概念中的被指称的那类对象具有的特有属性,即概念“是什么”。

概念的“所指”,即概念的外延,就是客观世界中具有内涵反映的特有属性的每一个对象,即概念“包括什么”。

先说说概念的内涵。

根据确立方式的不同,概念的内涵可以分为认识性内涵和规定性内涵。

认识性内涵,是通过把客观存在的事物的特有属性进行抽象概括而确立的。比如,对花、鸟、虫、鱼概念的确立,就是把它们的客观属性概括出来从而形成概念。认识性内涵可以说是对客观事物真实情况的一种记录。

规定性内涵则不同。规定性内涵是通过人为规定方式进行确立的。法律规范中的概念,其内涵几乎都是规定性内涵。



因为规定性内涵的人为性,因此,人们可以根据需要对概念进行解释和规定,这就使得相同的一个词语在不同的语言环境中就有不同的含义。

比如,“近亲属”在刑事诉讼和行政诉讼中就是完全不同的概念。

刑事诉讼中的“近亲属”是指夫、妻、父、母、子、女、同胞兄弟姊妹(《中华人民共和国刑事诉讼法》第82条。)

行政诉讼中的“近亲属”,包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女和其他具有扶养、赡养关系的亲属(最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释第11条)。

再举一个和交通有关的例子。

“船舶”一词,在不同的法律规范中也是完全不同的概念。

《中华人民共和国海上交通安全法》中,“船舶”是指各类排水或非排水船、筏、水上飞机、潜水器和移动式平台(第50条)。

《中华人民共和国海商法》中,“船舶”是指海船和其他海上移动式装置,但是用于军事的、政府公务的船舶和20总吨以下的小型船艇除外(第3条)。

显然这两部法律对“船舶”的定义是不同的。这也是一个很明显的例证。

特别提示:“公路”作为一个法律概念,其内涵也是规定性的,在不同的法律规范中的内涵也是不同的。用甲法中的规定来解释乙法中的“公路”,这是十分不妥当的。后文将详细论述。

规定性内涵尽管是人为规定的,但并不等于说任何人都可以随意规定。比如,全国人民代表大会可以制定法律,规定某一概念的内涵,但县级人民代表大会就不行。同时,有权机关也不能随意规定概念的内涵。概念的内涵还要具有合理性。比如规定在公路上摆摊设点是犯罪要被判刑,在现实条件下就不具有合理性。如果出台这样的规定不仅很难得到执行,而且会损害立法机关的权威。



揭示概念内涵的方法或表达式叫定义。

说完概念的内涵,再谈一谈概念的外延。

概念的外延很好理解。简单地说,就是某一概念包含哪些对象。

比如“公路”这一概念,它的外延就包括:国道、省道、县道和乡道(《中华人民共和国公路法》第6条)。

这是按公路在路网中的地位来划分的。依据其他的划分标准,还可以把公路做不同的划分。比如,依据技术标准,公路分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路(《中华人民共和国公路法》第6条)。

在一次划分中,划分标准必须是统一的。不能犯“多标准划分”的错误。比如,将公路分为“高速公路、国道、省道、县道和乡道”,这就出现了两个划分标准。“高速公路”是依据技术标准进行的划分,“国道、省道、县道和乡道”是依据公路在路网中的地位进行的划分。在一次划分中出现两个或两个以上的划分标准,就是“多标准划分”。

“多标准划分”会导致被划分概念的外延不清,因此要予以避免。

特别提示:如果同一句话中列举依据不同标准进行的划分时,中间用分号“;”隔开,这就表明了划分标准的改变。这是可以的,不属于“多标准划分”的错误。

二、“公路”的定义与适用范围

前文学习了关于“概念”的逻辑知识,下面就从逻辑角度谈一谈“公路”的概念。

公路是路政管理的活动空间和客体,地位十分重要。要实施路政管理,必须先知道什么是“公路”。

(一)不同规范中“公路”的定义

如前文所述,“公路”也是规定性内涵。既然如此,那么不同的主体就会按照各自的理解给公路下定义。比如:

《中华人民共和国公路法》(后文简称《公路法》)第6条:“公路按



其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道和乡道,并按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。具体划分标准由国务院交通主管部门规定。”

《中华人民共和国公路管理条例》第36条:“本条例下列用语的含义是:‘公路’是指经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路。公路包括公路的路基、路面、桥梁、涵洞、隧道。……”

《黑龙江省公路条例》第2条第2款:“本条例所称公路是指本省行政区域内的国道、省道、县道、乡道,包括公路桥梁、公路隧道和公路渡口。”

《北京市公路条例》第2条第2款:“本条例所称公路,包括公路桥梁、隧道和涵洞。按其在公路路网中的地位分为国道、市道、县道、乡道和村道。”

《公路工程名词术语》(JTJ002-87)第1.0.1条:公路是“联结城市、乡村和工矿基地等,主要供汽车行驶、具备一定技术条件和设施的道路”。

通过以上法律、法规、技术标准可以看出,在不同规范中“公路”的概念是不同的。既然不同,那么在路政实践中如何适用呢?

这就涉及“公路”概念的适用范围。

(二)“公路”定义的适用范围

如前例,各个法规对“公路”的定义一般都有限定用语。比如,《中华人民共和国公路管理条例》中的“本条例下列用语”、《黑龙江省公路条例》中的“本条例所称公路”、《北京市公路条例》中的“本条例所称公路”等都是限定用语。

类似“本条例所称公路”的限定用语,就是“公路”定义的适用范围,即该定义所在的规范性文件。上述法规对“公路”的定义仅适用于该条例,而不能推而广之。

“本条例所称公路”仅对本条例有效,和其他规范中的“公路”不是同一概念。

实践中,不能超出适用范围乱用概念。



比如,不能把《北京市公路条例》给“公路”的定义运用到《公路法》当中,也不能运用到北京之外的省、自治区、直辖市的规范性文件当中。

各地在实施路政管理时,首先必须查明当地相关规范对“公路”所下的定义。

在实践中,“公路”的定义和公路的管理规定的适用范围必须一致。

比如,若适用《中华人民共和国公路管理条例》的有关规定,则只能适用该条例给“公路”下的定义,不能适用《北京市公路条例》给“公路”下的定义。

这种情形和前文所述“近亲属”、“船舶”的定义是相同的。

《中华人民共和国海上交通安全法》和《中华人民共和国海商法》都有类似“本法所称船舶”字样,说明该法所称“船舶”仅适用于该法。不能用《海上交通安全法》定义的“船舶”去解释《中华人民共和国海商法》的条文。

同样,不能用《中华人民共和国公路管理条例》定义的“公路”去解释《公路法》。前者是1988年1月1日起施行的,整整比《公路法》早了10年。而且前者不是《公路法》的实施细则,更没有适用该条例解释《公路法》的道理。

这时候又产生了一个问题:拟建、在建公路,是不是“公路”?

例如某地一条公路准备开工建设,附近村民在规划线路上抢建房屋、抢种农作物,希望多得一些补偿费。当地交通局指派路政人员前去制止。结果,村民提出:该“公路”尚未建成,因此公路管理机构无权管理。

那么,村民的说法是否有法律依据呢?公路管理机构应如何应对这种情况?这都涉及“公路”的定义。

《公路法》所称“公路”按其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道和乡道,并按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。

这说明,对已经认定的“国道、省道、县道和乡道”或“高速公路、一



级公路、二级公路、三级公路和四级公路”公路管理机构可以依法实施路政管理。

认定的方式,有技术标准规范和文件规定等。

拟建、在建公路尚未融入公路路网中,没有被依法列养接管,因此不是《公路法》所称的“公路”。这个时候,只能在其他规范中寻找答案。

《中华人民共和国公路管理条例》第36条:“本条例下列用语的含义是:‘公路’是指经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路。公路包括公路的路基、路面、桥梁、涵洞、隧道。……”

该条例是目前定义“公路”的最高层次的立法规范。但该条例给出的“公路”定义外延十分狭窄。比如,该条例规定公路是“经公路主管部门验收认定的”公共道路,那么没有经过验收认定的道路肯定不是公路。按照这个判断标准,前述案例中村民的说法是有法律依据的。规划中的“公路”肯定没有经过验收认定,也就不可能成为《中华人民共和国公路管理条例》所说的“公路”。公路管理机构也就不能对其实施路政管理。

这对公路路政管理工作来说十分被动。路政在公路规划、建设阶段不能介入,只能等到公路建成后才去接手。到那时,恐怕公路已经形成街道化了。而街道化,是路政管理的难点问题。

但原交通部有一个文件,对《中华人民共和国公路管理条例》所说的“公路”进行了扩大解释:

**交通部关于《中华人民共和国公路管理条例》中
“公路”一词含义解释的通知**

((91)交函政法字 133 号 1991 年 3 月 4 日)

广西壮族自治区交通厅:

你厅桂交公路[1991]091号《关于要求明确在建公路是否属于法规所称“公路”问题的请示》收悉。现对《中华人民共和国公路管理条例



例》中“公路”一词的含义解释如下：

《中华人民共和国公路管理条例》第39条规定：“公路是指经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路”。它包括已经建成的由公路主管部门认定的公路，也包括按照国家公路工程技术标准进行设计，并经国家有关行政管理部门批准立项，由公路主管部门组织正在建设中的公路。

作者注：该文件所称《中华人民共和国公路管理条例》根据2008年12月27日《国务院关于修改〈中华人民共和国公路管理条例〉的决定》修订，原第39条改为第36条，特此说明。

该文件属于有权解释，但其解释的合理性有待商榷。比如它包括了“由公路主管部门组织正在建设中的公路”这一明显不属于“经公路主管部门验收认定”的外延，显然这扩大了公路路政管理对象的范围。而在法理上，通常认为由行政机关做出扩大化解释来给自身扩权是违反法治精神的。

所以，本书不建议实践中采用该解释。只有在缺乏其他法规规定的情况下，方可采用该解释。如有需要，建议优先适用地方性法规对“公路”的定义。

例如《黑龙江省公路条例》第30条规定：“对已立项即将开工和正在建设的公路，公路管理机构应依法实施路政管理。”根据此条授权，黑龙江省公路管理机构取得了拟建、在建公路的路政管理权力。如果前述案例发生在黑龙江省，那么公路管理机构是有权对村民的行为进行制止和处罚的。

对于缺乏地方性法规为依据的地方，可以通过当地国土部门，或其他合法途径来解决问题，公路管理机构不方便插手。

特别提示：如果没有法律、法规、规章的明文规定，公路管理机构不能对规划中、建设中的“公路”实施路政管理，否则即是越权，要承担相应的法律风险。