

【法学研究】

法治公路的规律、支柱及其对策研究

贺宏斌

(长安大学 人文社科部, 陕西 西安 710064)

摘要: 法治公路是法治行政的重要组成部分。研究法治公路的基本内涵, 探讨法治公路的基本法则, 构建法治公路的道德支柱, 提出法治公路的建议与对策, 对于公路法制化进程意义匪浅。

关键词: 法治公路; 法治公路规律; 道德支柱; 对策

中图分类号: D922.19 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2002)01-0034-05

The Study of Principle, Pillar and Countermeasure of Rule of Law in the Highway

HE Hongbin

(Department of Humanities and Social Science, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

Abstract Rule of law in the highway is the major composition of rule of law in administration. For the process of rule of law in the highway, it has great significance to study the basic connotation, approach the basic rule, explore the moral pillar, put forward suggestions and countermeasures of rule of law in the highway.

Key words rule of law in the highway; rule of law in the regular pattern of highway; moral pillar; countermeasure

一、法治公路的基本内涵

(一) 法治公路是法治行政的重要组成部分

法治行政是作为人治行政的对立面而提出来的, 其要旨是在行政过程中始终坚持“以法治理, 依法治国”的基本原则^[1]。法治行政与人治行政的判断, 并非以是否在行政过程中有法律的作用或者人治的影响来判断。一般而言, 行政中有法的存在, 并不等同于法治行政, 有人的作用也不等同于人治行政。法治行政的关键在于要求法律与个人意志发生冲突时, 采取法律权威高于个人意志的行政方式。依法治国与法治的概念在内涵上是相同的, 因为法治本身表达了一种治国方略或社会调控方式。

法治公路, 是从宏观上治理公路的战略性思路与手段, 是从宏观上来强调公路法律规范作用于公路行政的方式。法治公路强调在公路行业中依法行政, 其基本内涵是公路法律关系主体在公路的规划

建设、养护、经营、使用和管理各个行政社会关系中, 均须以法律规范来调整。对于公路行政主体而言, 在依法行使公路行政权的同时, 必须承担公路行政主体相应的法律义务; 对于公路行政相对人而言, 在公路行政社会关系中享有公路行政受益权, 并受公路法律规范的制约。

(二) 法治公路是产业经济行政管理法在公路行业的具体体现与有效延伸

产业是一个国家和社会发展的经济基础。产业的发展离不开产业行政, 并通过产业政策法规的不断调整加以规范。产业经济行政管理法, 旨在规范国民经济各个专业经济管理部门的特殊问题, 调整其各种具体的经济行政关系, 以实现国民经济管理的有序化运行。显然, 法治公路, 就是在公路的规划、建设、养护、经营、使用和管理的过程中, 始终依法行政, 以法治路。

法治公路并非只是对公路行政主体行为的规范

收稿日期: 2001-11-14

作者简介: 贺宏斌 (1958-), 男, 陕西人, 长安大学人文社科部副教授, 主要从事法学、教育学教学与研究。

1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

与要求,而是对包括公路行政相对人在内的公路行政法律关系主体的要求,其基本要素是:公路行政权必须服从法律,公路权利与公路义务必须依法设定,公路行政中的自由裁量权必须依法行使,公路行政法律规范必须主动适用等。法治公路的前提是在公路建设管理中以法行政。

(三)法治公路的法理学要求是:在制度上不能给任何侵犯公路路权者留有空隙

首先,法治公路的一切制度,都必须紧紧围绕着公路社会关系中的权力的控制与权利的保护而建立与完善。

其次,法治公路的一切制度都应当是封闭的、协调统一的,要求不能形成没有控制的公路行政权,更不能形成没有责任的公路行政救济空白点。

第三,法治公路的一切制度都应当是相互配合的。它既包括国家的基本法律制度体系,也包括部门法律规范体系,更包括其中的部门行业技术标准与技术规章。该制度应在国家行政法律规范体系的构架下协调发展。如公路建设中的项目法人负责制度、工程招标投标制度、工程监理制度,均是依照国家相关法律制度,辅之于配套的部门规章、技术标准,形成其相对稳定的行业管理制度。

(四)法治公路的形式标准与实质标准

法治公路的形式标准是指公路行政法治的外在表现形式。即公路社会关系中的一切权力的行使必须具有法律依据;任何公路行政行为(包括具体行政行为与抽象行政行为)必须有正当的法律程序;必须建立健全公路行政法律保障体系,以有效保障公路行政救济的实现;必须拥有一支训练有素的公路行政执法队伍,确保公路行政程序中当事人各方的权利实现^[2]。

法治公路的实质标准是指公路行政法治目的性的内在要求。即如亚里士多德所说的“制定得良好的法律”。其中要求公路法律规范确定的公路行政职权必须与公路行政职责相统一;公路法律规范必须具有公路行政法律关系主体(并非仅是公路行政主体)的实体性权利与程序性权利的规定;公路行政中的自由裁量权,必须建立在有效防范公路行政主体滥用自由裁量权的制度基础上,取消公路行政主体的责任豁免权,从而规定某些肯定性标准,以限制公路行政主体对公路行政相对人合法权利的干涉。

(五)法治公路的目的在于规范公路社会关系

公路社会关系是在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理中形成的特定的社会关系^[3]。公路社会

关系并不等同于公路法律关系。只有以法律调整这一关系时,才形成公路法律关系。鉴于“公路”在法理学时空范畴具有特定的内涵,即从法理学角度讲,《中华人民共和国公路法》所言的“公路”,具有“时间”和“空间”两个层面上的公路涵义。就时间而言,《中华人民共和国公路法》中所规范的公路是包括规划中的公路、在建中的公路和已经建成正在运行中的公路;就空间而言,《中华人民共和国公路法》中所规范的公路是包括狭义的公路本身和公路用地、公路附属设施、公路渡口、公路桥梁和公路隧道等广义的空间性公路^[4]。显然,从这一意义上分析,法治公路的目的,不能仅仅停留在如何依法治理好“运行中的公路”,也不能局限于只对公路行政相对人的规范与要求。法治公路的内涵,已经延伸,涵盖了规范包括公路规划、设计、施工、养护等“技术性”、“工程性”公路行为在内的,所有的“公路”行为。即在公路规划、建设、养护、经营、使用和管理中形成的每一特定的社会关系,均涉及公路行政与公路行政执法的问题。

(六)法治公路是现代文明国家治理公路的基本选择

《中华人民共和国公路法》的颁布施行,标志着中国在公路建设与管理方面,步入一个全新的法制化时期,即以现代文明制度的系统治理方式来管理公路,使公路规划、建设、养护、经营、使用和管理既有法可依,又有规律可寻。纵观世界各国的公路法制史,我们不难看出,法治公路,是公路交通产业行政法制的重要内容,是国家法制建设的重要组成部分,它既是整个人类社会的共同文明成果,代表着人类社会数千年来在政治管理、经济管理和社会管理方式上的理性思考与选择,又是一个国家在特定的经济、政治和文化条件下依据法治规律所创建的现代治国模式,体现着该国人民构建制度文明在公路建设与管理中的创新精神。显然,法治公路,选择文明的法治公路之路,是现代文明国家公路管理现代化的必然选择。

二 法治公路的规律

所谓法治公路的基本规律,就是在依法治理公路过程中,能够反映法治公路内在必然联系的基本法则,即法治公路中的基本法律制度原则、方法及其特定的规则。

法治公路是一个世界性的问题。公路法制化水平与一国社会的法制化发展程度密切相关。公路法制化程度较高的一些国家(或地区),在走向公路现

代化、法制化的过程中,大致遵循了权威性原则、程序性原则和公权性原则。

(一)权威性原则

法治公路的权威性原则主要表现在:权威的法律规范体系、权威的社会制度保障体系、权威的执法组织体系。权威的法律规范体系,意味着国家在法治公路的规范建设上,必须有健全的公路法律规范体系,而且公路法律规范在该国法律规范体系中居于相当的层面。如《中华人民共和国公路法》就其法律地位而言,属于基本法律以外的法律,是由全国人民代表大会常务委员会通过的法律,具有较高的法律地位。当然,部分三权分立制度的国家,采取行政立法的方式确立本国《公路法》(或称《道路法》等)及其配套法律规范的方式,无疑是在确认公路法律规范在国家法律规范体系中的地位。其中,《公路法》这一调整公路社会关系的基本法律规范,其法律位阶层次的高低,在很大程度上,影响着公路行政执法的法律效力。权威的社会制度保障体系,意味着国家公路法律规范的实现,必须有相应的配套监督制度、法律救济制度、处罚制度、保险制度、信用制度、行政司法制度以及社会经济、政治、文化等系统的制度,以保障公路法律规范的有效实现。在中国,较系统、完善的行政、民事及刑事法律制度,为公路法律规范体系及其制度的实现创造了基础性的条件。与《中华人民共和国公路法》相配套的诸多行政法规及行政规章、地方法规及地方规章的制定与完善工作才刚刚开始。权威机关制定的调整公路社会关系的系统法律制度,是国家社会法律保障体系的重要组成部分,也是公路法治得以实现的制度基础。权威的执法组织体系,意味着公路行政执法的组织建制必须具有权威性。在世界各国的公路行政实践中,公路行政执法主体资格的取得,不外乎三种情况:职权性行政主体、授权性行政主体和委托性行政主体。从公路行政执法主体行政行为的强制强度分析,不外乎也具有三种情况:警察式强制权威、保安式强制权威和混合式强制权威。行政执法主体的行政强制,至少有行政强制预防、行政强制制止和行政强制执行三种情况。由于公路行政执法主体资格取得的区别及其强制权限的不同,使得公路行政执法组织建制的权威性也不同,继而直接导致了公路行政执法主体的权威及其效力的不同。

(二)程序性原则

法治公路的程序性原则主要表现在:程序民主、程序公开、程序合法、程序严肃。

程序民主,意味着在法治公路的过程中,必须按照立法权限与程序,遵从民主程序,制定、完善公路法律规范体系及其制度体系;程序公开,意味着必须本着向纳税人、公路行政相对人负责的精神,公开公路行政执法程序,健全公路行政救济制度,加强公路行政监督程序等;程序合法,意味着必须严格公路行政处罚制度,严格公路执法程序,依法定程序实施公路行政管理活动,做到不失职、不越权,确保公路行政执法与管理行为在内容上、程序上均遵守行政合理性、行政合法性及行政应急性原则;程序严肃,意味着在公路法制建设与实践过程中,要确保法律规范的严肃性和公路行政相对人合法权益的不可侵犯性,严格区分公路社会关系中的行政程序和司法程序,依特定程序依法追究公路法律关系主体的行政责任、民事责任和刑事责任。

(三)公权性原则

法治公路的公权性原则主要表现为:公路路权维护、公路路产保护、公路行政权保护及公路行政受益权维护。

公路路权维护,意味着在法治公路中,必须十分注意公路公权的保护与维护。所谓公路公权,就是指公路资源的民事权益和行政权益,它既包括交通主管部门及其管理机构所具有的公路民事及公路行政权益,也包括公路行政相对人合法使用公路的民事及行政权益。保护国家公路资源的行政与民事权益同保护公路行政相对人的公路民事与行政权具有同样重要的意义。在法治公路的进程中,社会公权包括国家公权及公众私权两个方面。只强调公路路权中的国家公权,而忽视公民、法人及社会组织等公路使用者的公路使用权(公众私权),是一种不完善的路权概念。维护公路路权,体现着一种社会公正性、正义性和平等性等法理学基本理念与原则,是人们判断公路社会关系中是非标准的公理性理念与道德心理尺度,是公路社会关系中的社会公益权。

公路路产保护,意味着在法治公路中必须十分注意公路有形资产与公路无形资产的保护。根据《中华人民共和国公路法》的有关规定,公路路产应该包括公路、公路桥梁、公路隧道、公路用地、公路设施、公路设备,以及公路规划、建设、养护设施、场站苗圃,同时,还包括公路科技成果及其知识产权中的相应民事权益及其财产权利。

公路行政权保护,意味着在法治公路中必须注意公路行政权的保护与有效实现。公路行政,是国家行政权在公路社会关系中的具体体现和有效延伸。

现代国家的公路行政权包括公路行政立法权、公路行政命令权、公路行政处理权、公路行政裁决权、公路行政强制权、公路行政监督权、公路行政制裁权等諸多国家行政公权等权力。公路行政立法权是指国家及其交通行政主管部门依法制定公路行政法规和规章的权力;公路行政命令权是指国家及其交通主管部门发布决定、命令,要求行政相对人为一定的行为或不为一一定的行为的权力;公路行政处理权,是指国家及其交通主管部门等公路行政主体依法处理涉及公路行政相对人某种权益事项的权力;公路行政监督权是指公路行政机关等公路行政主体依法对公路行政相对人是否遵守、履行公路法律规范所规定的义务而进行监督的权力;公路行政强制权,是指具有强制权的国家机关或者法律规定的公路行政主体,在其执法权限范围内,强制不履行公路法律规范规定义务的公路行政相对人履行义务,或者依法对公路行政相对人人身、财产采取的直接或者间接强制的权力;公路行政制裁权是指交通主管部门等行政主体,为维护公路社会关系的合法有效,对违反公路行政管理关系秩序的公路行政相对人依法予以制裁的权力。显然,无论从理论上还是从实践上看,在中国公路行政中,交通主管部门及其公路管理机构是公路行政的主要职权行使者,但并不意味着它拥有公路行政的所有权力。如在公路行政处罚中人身处罚的行使权等。

公路行政受益权保护,是公路行政相对人要求其合法、合理的公路权益在公路行政社会关系中得以顺利实现的正当要求权。随着以人为本观念的日益普及化,公路行政相对人要求维权的呼声愈来愈高,与之相对应的是社会对公路行政行为的公正、合理、合法性要求愈加强烈,公开化、合法化要求已成为未来公路法制的基础性条件。社会的发展,要求法治公路必须以开放的精神,主动接受维权要求的挑战,将公路事务始终置于公路法律规范体系的有效组织、管理、监督与调控之中。

(四)法治公路的运行环境与WTO的挑战

法治公路的三大要素——权威性、程序性和公权性,体现着公路法制过程中的公正与正义性特征,其实质在于促进法治公路的文明与进步。公路行政若无权威性,则公路法律规范就只能是束之高阁的贡品,其结果是只有法治之名而无法治之实;公路行政若无程序性,则公路法制的有序性无法保障,其法律规范的民主基础将被破坏。公路行政若无公权性,其法律规范就不能体现国家和人民的意志与利益,

其结果将导致立法腐败与执法腐败的产生与蔓延,公路法律规范法将会变为公路行政主体手中的工具,导致公路行政无正义性,“法治公路”即会变为以恶法治理公路为背景的管理体制的滋生。

法治规律要求法治公路要有特定的运行环境,这就是:在法律制度上,确立公路法律规范的权威,构建科学有效的公路法律规范体系与执法、监督体系;在经济上,遵循市场经济的基本规律,以市场法制来依法治路;在思想观念上,必须强化公路行政法律关系主体意识,强化公路行政执法者的义务、职责意识,提高其公路行政水平。强化公路行政相对人——公民、法人和社会组织的法治公路的行政协助义务意识、监督意识、受益权保护意识、主动接受行政指导意识,为法治公路提供良好的社会群众基础。

法治公路,就其本质来说,调整的是公路社会关系中的人与人之间的关系,规范的是公路社会活动中的人与人之间的活动。因此,所谓将法治公路规律与具体国情结合起来,就是在法治公路过程中,要始终注意将公路法制的普遍性准则为中国广大人民群众所理解、接受和维护,要将公路法制意识内化为广大公路行政相对人的自觉行动。

法治公路离不开具体国情,更不能游离于国际大环境。面对进入WTO的国际竞争环境,完善既符合国际惯例与标准的,又有利于中国经济社会发展的公路法律规范体系,建立健全相应的公路管理体制,培养具有国际竞争力的高素质公路法制高级专门人才,则是加入WTO后中国法治公路所面临的首要任务。

(五)法治公路的历史文化背景

法治公路的规范形成与实现既受中国法律思想体系的影响,又离不开中华历史文化体系影响。以刑代罚的中国古代法治形式,往往是刑事、民事与行政违法不分,而且也极不健全,其负面影响较大。长期以来对行政机关行使行政权力也很少从依法行政的角度提出要求,而是把“依法”看成仅仅是司法机关的事。似乎只有公、检、法才称为执法机关,只有执行刑事法律才是执法,才必须以事实为根据,以法律为准绳,而并不把公路行政主体看成是执法主体。这种历史文化因素引起的对法治公路的认识偏颇,将增加法治公路中依法行政的难度。

三、法治公路的道德支柱

法治公路需要道德支持。人类法治史表明,没有道德的法治,法治必然沦为政治权力的奴隶;而没有

法治的道德,道德自身也维持不了多久。法治公路需要道德的支撑。

(一)法治公路的道德支柱是公正、合理、平等、自由与民主

在公路行政执法中,权力设定与义务履行中的正义与公平,往往与公正、合理、平等、自由与民主的社会道德理念密切相联,其构成法治公路制度的道德基础。法治公路客观上要求营造这样的社会道德环境:公路法律关系主体要平等地承认行政主体与行政相对人同样有权追求自身正当、合法的权益,这是法治公路制度建设的前提条件和首要原则,也是法治公路所依托的道德立足之本。

(二)法治公路的理想监督是道德监督

法治公路既需要法律监督,更需要道德监督。法律监督与道德监督是法治公路监督体系的两个不同的层面。法律监督具有外在性、强制性和非意志性特征,其监督始终处于“变动”的状态之中。道德监督,往往源于内在的、舆论的和人性善恶自省的监督,具有久远、自觉的社会效果。基于法治公路所调整的公路社会关系必然涉及公路法律关系主体间的各种利益关系的调整,当然需要系统的监督保障体系,而道德监督则是理想的监督选择。

(三)法治公路依托的道德导向

法治公路依托的道德导向应该是与社会主义市场经济相适应的道德,即利人利己的双赢道德。这种道德内在地包含着法治所需要的文化养料和价值理念,这就是公正、平等、自由与人权。利己利人的经济是一种信用道德经济,而法治公路过程中,公路法律关系主体各方均需要尊重人、尊重他人的权利、诚实守信、不欺诈、善良、公道、维护公众利益等基本社会道德准则支持。市场经济所萌生的权利至上、规则至上等道德原则,正是在公路行政中要求的法治至上的逻辑起点。在法治公路实践中,有可能出现一些非法治的现象,但它不能证明法治行政制度引进的不适,而只能说明目前的法治公路的基础尚须与市场经济道德的发展与完善进一步接轨、协调。事实上,法治公路的目标与市场经济道德目标在社会追求上是一致的。法治公路的终结应该是公路法律关系主体信用道德的建立与完善。

四、法治公路的对策建议

(一)完善公路法律规范体系^[5]

《中华人民共和国公路法》的颁布与施行,并非

意味着公路法律规范体系的最终完成。公路法律制度的形成与实现,既需要完备的国家法律体系的保障,更需要诸多与《中华人民共和国公路法》配套的法规、规章、规范的细化与落实。否则,依据的相互冲突,必然会导致许多法律调整上的冲突与漏洞,进而严重影响公路行政执法的质量和效果,法治公路也就无从谈起。

(二)完善法治公路的监督制度

法治公路离不开完善的监督体系。目前,在公路上行使公路行政执法权的执法主体并非单一主体。执法主体的多样性,导致公路行政相对人无所适从的情况时有发生。完善公路行政执法监督,意味着在对公路行政主体赋予某些实质性权力的同时,必须对公路行政主体执法过程形成有效制约。在更大的领域,应该对中国执法系统的构建、横向与纵向协调、有序的交叉、配合、互补、双向制约等行政执法体制进行重新设计,借以形成完善的公路行政执法管理体制,将公路行政监督与公路行政执法监督检查制度相结合,使公路行政执法权力的运行始终处于全方位的效能发挥与相互制约的结合之中。

法治公路是依法治国战略思想在公路行政中的具体体现与延伸。法治行政的基本原则构成了法治公路的法则,且对法治公路具有战略性指导意义。法治公路是一项长期而艰巨的工作,既需要道德建设支持,更需要制度完善。面对近年来国家以每年2000多亿元人民币的巨额投资公路建设的态势,面对WTO对公路法制化的挑战,更显得公路法制迫在眉睫。以开放的精神分析、研究中国公路法治建设正反两方面的经验与教训,研究其规律,构建其体系,促进其发展,将是中国公路法制化与现代化的重要任务。

参考文献:

- [1] 李传敢,田瑶.依法行政的理性探索[M].北京:对外经济贸易大学出版社,1998,3.
- [2] 张文显.《法学基本范畴研究》[M].北京:中国政法大学出版社,1993.
- [3] 贺宏斌.公路行政的法理学界说研究[J].宁波大学学报,2000,(3).
- [4] 王秉纲,贺宏斌.中华人民共和国公路法学习问答[M].北京:人民交通出版社,1999.
- [5] 雷孟林,贺宏斌.公路交通法学[M].北京:人民交通出版社,1998.