

# 《物权法》视角下的公路保护制度

贺宏斌,郝占辉,吴建军,苑芳强

(长安大学 公路交通产业法学研究所,陕西 西安 710064)

**摘要:**为有效保护公路产权,逐步完善公路保护法律制度,从《物权法》视角探讨《公路保护条例》的构建法理。分析认为,汲取物权法定原则和国有不动产物具体保护等立法思路,应规范和界定公路的时空权,科学地审视和拓展公路保护的立法视域,探析公路保护的法治规律,以构建和谐有序的公路保护法律制度。

**关键词:**《公路保护条例》;行政立法;公路行政;和谐交通文化

**中图分类号:**D911.01

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2008)01-0103-03

公路保护制度既具有行政内涵,又具有民事意义。公路保护制度构建所依托的法治精神,是一个融民主正义、公平效率、安全秩序、和谐善治等精神于一体,且权利义务平衡的法治精神。法治精神在创建公路保护制度中具有重要的法理指导价值。公路保护制度立法具有创新意义。已列入国务院立法计划的《公路保护条例》(以下简称《条例》),其草案制定是一个严肃规范且民主科学的行政立法过程。制定一部既符合中国公路管理体制,体现行政法治规律,又反映最新行政与民事立法成果的公路保护法规,引领公路法律规范的科学走向,立法创新意义深远。在全面建设小康社会的今天,工业化、城市化、机动化快速发展产生的巨大需求,给交通发展带来了难得的机遇;资源环境压力和公平、安全问题凸显出来,也使交通发展面临严峻挑战<sup>[1]</sup>。构建公平有序的和谐交通关系,公路保护的法治化是基础要件。尽管涉及物权的公法尚未出台,作为民事基本法律的《物权法》以私法视角对物权予以规范,其立法特色与法理创新,堪称中国特色社会主义法律制度完善之典范。《物权法》关于物权法定原则、

对作为国有不动产物保护的规定等,其立法思路严谨,规范内涵深刻。科学汲取借鉴《物权法》的基本原则及具体规定的精神,有助于提升《条例》草案的科学构建水平。笔者试图以《物权法》为视野,探讨公路保护规定的构建思路,以推动公路保护法理的应用研究。

## 一、以《物权法》视角思考公路时空权的保护

公路是一种具有特定时空意义的公共基础设施。笔者曾对《公路法》所定义的公路以时间与空间的描述。《公路法》所言的公路,是具有时间和空间两个意义上的公路。就时间而言,公路包括规划中、在建中、已建成正在运行的公路;就空间意义而言,公路包括狭义的公路本身、公路用地、公路附属设施、公路渡口、公路桥梁、公路隧道等广义的空间性公路<sup>[2]</sup>。显然,制定《条例》如不考虑规划中的公路和在建中的公路,其公路保护的法律效力范围将受到质疑。孤立地保护使用中的公路,而忽视规划

收稿日期:2007-12-25

基金项目:交通部公路法学研究项目(2171-22298)

作者简介:贺宏斌(1958-),男,陕西榆林人,教授。

与在建的公路,其保护的时空连续性与工程技术标准的一致性值得思考。随着科学技术的进步与公路时空权益的衍生,规范公路保护的时空权制度,理当成为公路保护制度的重要内容。

公路时空权是具有特定利用价值的特殊物权资源。就公路空间权而言,不仅仅是净空权,在一定条件下是可以单独存在的特殊用益物权,如高速公路特定时空内的广告权益等。就法理而言,在公路特定时空内获得相关用益权,须与公路建设投资成本分担义务相平衡。创立公路时空权概念,显然具有重要的法理意义和现实价值。公路保护涉及的时空权制度应当包括:公路时空利用权的设定期限与范围;公路时空利用权的取得、登记与限制;公路时空利用权的转让、抵押与出租等。以《物权法》视野思考公路的时空权,从公路的规划与建设着眼公路使用的保护问题,符合物权保护的基本规律。

## 二、从《物权法》视角思考公路保护制度的构建

在公路保护法律关系的调整中,其民事法律关系的调整价值不容忽视。《物权法》基本原则及物权法定等规定的立法精神,对规范公路的路权维护与路产权属保护,构建和谐有序的公路行政与民事法律关系体系具有重要的现实意义。

### (一)以《物权法》视角看公路的路权保护

《物权法》基本原则对于创制公路保护规范具有重要的指导价值。在公路保护规范中确定物权法定原则,并不意味着将公路路权仅仅理解为民事方面的权利。在公路法律关系中,除了公路行政法律关系外,还应有关公路消费关系的存在。物权是交易关系的基础权利,物权法定便于公示,利于当事人知晓其权利义务。交易关系的安全和迅捷与物权关系的透明度成正比,因此物权关系越明确,交易就越安全,交易的效率则越高<sup>[3]</sup>。按照民法学理论,物权法定原则、一物一权原则、公示公信原则是《物权法》的基本原则,《物权法》的具体制度和理论架构均在三大基本原则之下展开。

公路属于社会公共产品,其所有权当属国家所有<sup>[4]</sup>。为维护公路的完好、安全、畅通,国家制定和颁布了有关的法律法规。公路是国家重要的基础设施之一,其发展水平是一个国家或地区经济社会发展水平与科技进步的重要标志。在现代社会中,公

路发展离不开公路的法制建设<sup>[5]</sup>。依法治路亦称法治公路,是从宏观上治理公路的战略思路与手段,其强调公路法律规范作用于公路行政的方式,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,均以法律规范来调整<sup>[6]</sup>。保障公路行政相对人的合法权益,是公路管理机构乃至全社会的普遍共识和追求目标,也是构建和谐交通的必然要求。

### (二)以物权法定原则看公路的产权保护

在公路保护规范的创制中,对公路产权的权属设定、归属、变更和登记应坚持物权法定原则。物权法定是指物权的种类和物权的内容(即权能)应由法律直接规定,不得由当事人基于自由意志而协商创设或者确定。种类法定是指当事人不能创设法律没有规定的新类型物权。笔者认为,《条例》制定应体现物权法定这一基本原则。毋庸置疑,在民法学理论中,公路属于不动产,所有权由国家享有,其占有权、使用权、收益权和处分权等权能有深刻的民法学内涵。不动产物权涉及的论题主要是探讨不动产物权权利取得的各种具体方法、条件及其所依据的法律基础。在现代社会中,因不动产物权对公民、法人及国家关系重大,故各国在此领域内均坚决贯彻物权法定原则<sup>[7]</sup>。坚持物权法定原则,可有效遏止可能发生的侵占、破坏等行为,有利于公路始终处于完好、安全和畅通的状态,维护公路法律关系主体的合法权益。涉及到具体工作中的公路路网的分类、公路技术等级的划分等都是对公路不动产物权种类与内容的强制性规定;即使以后对公路不动产物权的种类和内容进行变更,也要严格按照《公路法》等相关法律法规的规定,不与物权法定原则相悖。《物权法》第6条的规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,应当依照法律规定登记。动产物权的设立和转让,应当依照法律规定交付”也印证了这一点。

### (三)以《物权法》的相关条文看公路产权的保护

在公路保护规范的创制中,明确公路权属关系,规定公路产权保护的措施,有利于最大限度地发挥公路对于国民经济的效用。中国《物权法》第1条就开宗明义地做出规定:“为了维护国家基本经济制度,维护社会主义市场经济秩序,明确物的归属,发挥物的效用,保护权利人的物权,根据宪法,制定

本法。”据此推之,国家对公路产权的保护,是对公路财产权利的保护。其目的是使公路这一不动产在社会主义现代化建设中发挥更大的效用,为涉路行为入提供更大的方便。其目的是使公路管理机构切实履行其职责,维护公路路权不受侵害,确保公路的安全、完好与畅通。通过路政管理,进一步厘清公路的权属关系,完善路产登记制度,使公路产权登记等行为升华为民事法律行为<sup>[8]</sup>。

#### (四)以《物权法》调整的法律关系看公路民事与行政保护

在公路保护规范的构建中,明晰涉路行为的法律关系,有利于明晰公路保护权利与义务联系。法律关系是人们依法调整社会关系中所形成的权利义务关系<sup>[9]</sup>。《物权法》的法律关系则指,物权法律规范在调整物(包括动产物与不动产物)的归属、保护物所有人的过程中形成的人们之间的权利与义务关系,具体说就是调整平等法律主体之间的物权归属关系。公路法律关系则是人们依法调整公路社会关系中形成的公路权利义务关系。

在公路保护法律关系中,公路行政法律关系主体间的法律地位具有不对等特征。行政法律关系是指,行政主体在实现国家行政职能范围内,用行政法律规范对其行政社会关系加以调整,而形成的行政主体之间以及行政主体与其他方之间的权利义务关系<sup>[10]</sup>。笔者认为,在公路保护过程中,除监督关系外,还包括两大行政法律关系,一是公路管理机构和一定范围内的社会公众之间的关系;二是公路管理机构和公路使用者之间的关系。这里的社会公众是指与公路发生一定联系的特殊公众,可分为与公路的相邻者、利用者和损害者。从目的上看,界定本类法律关系,主要是为了规范与公路发生一定联系的特殊公众的行为,从而保护路产安全。

### 三、民事法律体系视域中的公路保护问题

以民法视野拓展公路保护制度,逐步构建以《公路法》为基础,以《条例》为主导的公路保护法规体系,辅之于相关配套的公路保护的法律法规,是对公路有效保护的发展趋势。以民法视野思考特定物权保护制度,有利于进一步明确国家、集体、私人和其他权利人的物权,以及对物权的保护,促进国家基本经济制度得到更好的落实;有利于明确物的归属,预防和减少物权纠纷,运用法治手段解决经济社会

生活中一些深层次的矛盾和问题,切实化解不安定因素,促进社会和谐稳定。《物权法》的制定与实施,并不意味着中国的民事法律体系已经健全完善。中国的民事立法任重道远,还有许多工作尚须开展,如制定《侵权责任法》等。涉及公路行政与民事保护的法律规范体系的建构亦如此。《公路法》的颁布并不意味着中国公路法律体系的最终形成。一方面,现有的法规、规章亟需与《公路法》配套、协调、衔接;另一方面,随着社会主义市场经济的不断完善和综合运输体系的协调发展,公路事业发展中还将出现一系列的新情况和新问题,有待于通过新的法律法规和规章来调整和规范。同样,涉及到公路保护的法律(《公路法》等)、法规(《收费公路管理条例》等)、规章(《路政管理规定》等)并非穷尽了公路保护的所有方面。从这个角度来讲,制定《条例》这样的公路保护专门性行政法规已是当务之急。

从法理上看,《条例》等公路法规制定的位阶(效力等级)要求规范性文件须充分考虑与其上位法——《公路法》等的衔接与一致,不得与《公路法》基本原则、基本精神相悖,以体现法治统一的要求。同时,也需注意与其他涉及公路保护的法律法规相配合,避免立法空白或者重复规定,节约立法成本,完善公路保护的相关法律制度,逐步构建科学的公路保护法律规范体系。

## 四、结 语

公路保护制度的构建是一项科学、规范且具有前瞻性的公路行政立法过程。在公路法律规范的制度体系安排中,汲取《物权法》的立法精神,界定公路权属的时空权限,总结公路保护的法治化规律,是形成融行政与民事于一体的公路保护制度的重要思路。然而,拓展公路保护的法理视野,形成民事与行政的双重保护维度,则是公路保护法治化发展的必然趋势。

#### 参考文献:

- [1] 周 伟.新时期中国可持续交通发展战略与政策选择[J].长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):1-7.
- [2] 贺宏斌.公路行政的法理学界说研究[J].宁波大学学报:人文科学版,2000,22(3):100-104.
- [3] 张 驰,董 东.我国《物权法》中物权法定原则之探究[J].法学,2007,30(10):90-96.

(下转第111页)

## Political quality interpretation

LI Yun

(1. School of Humanities, Northwest A&F University, Yangling 712100, Shaanxi, China;

2. School of Philosophy and Society Development, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, Shaanxi, China)

**Abstract:** The topic of political quality has long been highlighting, and it is also a concept of political quality. Many problems, however, do exist in its extension division as well as connotation definition. With a new analysis frame, and in light of the essence of politics, political quality can be defined as social members' attitudes toward the national public authority and its exercise process, and participating abilities in public authority. Different perspectives may lead to different categories of political quality, which involves the system quality, the process quality and the policy quality on the one hand, and the political awareness quality and the political behavior quality on the other. Clearly, defining the concept of political quality is of great significance in both theory and practice.

**Key words:** politics; political quality; political system; political behavior

(上接第 105 页)

- [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] 贺宏斌. 公路路政管理与行政执法政策指南实用全书[M]. 北京: 新华出版社, 2004.
- [6] 贺宏斌. 法治公路的规律、支柱及其对策研究[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2002, 4(1): 34-38.

[7] 孙宪忠. 论物权法[M]. 北京: 法律出版社, 2003.

[8] 贺玲玲, 贺宏斌. 明晰公路产权关系, 完善路产登记制度[J]. 集团经济研究, 2007, 4(11): 210-214.

[9] 张文显. 法学基本范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1993.

[10] 袁曙宏, 方世荣, 黎 军. 行政法律关系研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999.

## Road protection system from angle of *Ownership law*

HE Hong-bin, HAO Zhan-hui, WU Jian-jun, YUAN Fang-qian

(Institute of Highway Traffic Industry Legal Science Research, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** In order to effectively protect road products and maintain the right of way, the authors in this paper examine the legal ideas of *Highway protection regulations* with *Ownership law*, which is of great significance to the research for making highway protection law. The analysis shows that the principles in the *Ownership law* and real property law should be adopted, highway right of space and time should be defined and determined, the law-making vision for highway protection should be extended and the law for governing by law in highway protection should be studied so that the legal regulation for highway protection can be constructed harmoniously.

**Key words:** *Highway protection regulations*; administrative legislation; road administration; harmonious transportation culture