

五、公物法

- (一) 概念
- 最为广义的公物是指行政主体直接或间接为实现行政目的所必要的一切财产。包括财政财产、行政以及公共用财产。
- 财政财产又称为收入财产；行政财产如办公场所；公共用财产系行政主体提供公民使用的物。
- 广义的公物是行政主体直接供行政目的之用，包括行政财产与公共用财产。
- 狭义的公物指行政机关为实现行政任务所提供的公物，包括直接供公民利用的公共用财产。

（二）分类

- 以所有权归属为区分标准，可分为公有公物与私有公物。
- 以法定公用的范围区分，可分为绝对公物与相对公物。前者使用者为不特定多数人，如道路桥梁等；后者系可得特定多数人，如学校设施基本上系供校内师生使用。
- 以形态区分，可分为自然公物与人工公物。
- 以功能区分，可分一般公共用公物、特别用物与营造用物。特别用物系利用特许方式成立的公物，如水源地特许公民有水权。营造用物是营造物的一种，如中小学教室。

(三) 公物法在行政法上的定位

- 1、属于行政组织法
- 2、属于给付行政法
- 3、属于公共设施法
- 公共设施法除公物法、营造物法外，还包括公企业法及公用负担法。
- 定位会影响到对公物一般利用的法律性质，如第一种观点会倾向于公物之一般利用属于组织上的反射利益；而第二种观点则认为公物的一般利用具有权利的属性；第三种观点则偏向地方自治行政。

（四）公物的成立与废止

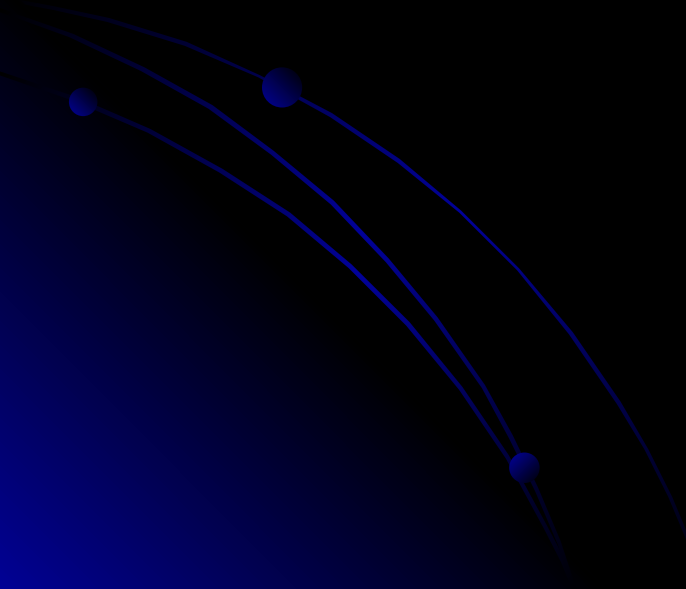
● 1、形体要件

- 人工公物因人为了的设置而成立，如道路、公园等。多系行政机关的裁量，但有时尚应举行公民听证。
- 自然公物符合法律规定即可使用。

● 2、意思要件

- 公物成立的意思要件指开始公用的意思表示，开始公用意思有“依法律”为之；也有依行政法上意思表示的“一般处分”为之；也有“依法律事实”为之。
- 消灭有二种原因：废止处分；形态丧失。

（五）公物利用的类型

- 一般利用（不妨害他人利用的情形下，可以任意利用）
 - 许可利用（货车载重限制）
 - 特许利用
 - 习惯利用
 - 私法利用
 - **公物利用规则**
- 

王烈凤诉千阳县公路管理段人身损害赔偿案

- 1988年7月15日下午6时许，原告王烈凤之夫马学智下班后骑自行车回家，行至千阳县电力局门前公路时，遇大风吹断公路旁扩路树，马躲闪不及，被断树砸中头部，当即倒地昏迷，由同行人送入医院，经抢救无效死亡。经一审千阳县法院查明，发生事故公路及路旁树木属千阳县公路管理段管辖。路旁树木受到害虫危害严重，部分树木枯死三年之久，经上级批准下达了采伐的文件。由于被告千阳县公路管理段对采伐对采伐枯树一事未采取任何积极措施，导致生生上述事故。

- 法院认为：“公路两旁的护树属公路设施。千阳县公路管理段对这段公路及路旁护树负有管理及保护的责任。护路树被虫害蛀朽三年之久，直接威胁公路上的车辆行人的安全，在上级批文决定采伐更新的一年多时间内，千阳县公路管理段不履行自己的职责，导致危害结果的发生，是有过错的。”依民法通则第126条及第119条，判决被告千阳县公路管理段向原告支持损害赔偿金。

- 被告不服一审判决，上诉认为（一）因收益分配等问题与附近村镇意见不一致而无法采伐更新护路树，要求有关单位分担责任；（二）当地气象部门已经预报下午有大风，受害人仍冒风行进被砸死，死者也有过错。
- 二审宝鸡中院认为，上诉人对该公路护路树负有直接的管理责任。在上级批文决定采伐一年有余的时间内，未采取积极措施，致使危害结果发生，主观上的过错不能推脱。有关村镇与上诉人有关收益分配上的争议，是另一民事争议，不能成为分提责任的理由；受害人冒风行进，主观上没有过错，与被断树砸死不存在因果关系，不应承担责任。因此，作出驳回上诉，维持原判的判决。

江宁县东山镇副业公司诉江苏省南京机场高速公路管理处损害赔偿纠纷案

- 1997年11月20日晚7时左右，江苏省江宁县东山镇副业公司驾驶员孙某驾车，由南向北驶在南京禄口机场高速公路上，在19公里处突然发现前方路口有障碍物，因避让不及，撞在路东护栏上，造成1死3伤。经查，该障碍物系一卷红白蓝相间的布条，交警部门查孙某驾驶正常，纯属意外事故。副业公司以高速公路管理处收取车辆通告费用后，未履行保障道路安全通畅的义务，导致自己巨大损失为由，向南京市某区人民法院起诉，要求赔偿。

- 一审法院认为，高速公路管理处因收费与副业公司之间形成了有偿使用公路的合同关系，管理处未履行其应尽职责与合同义务，赔偿相关费用。
- 但高速公路管理处认为其收费系实施行政管理行为，双方之间由此形成的只能是行政关系，不是合同关系，故提起上诉。并指出原审认定上诉人疏于巡查，没有证据。交警部门出具的交通事故认定书，并未指出上诉人对这次事故的发生有过错，上诉人不应对这起事故负责。被上诉人不去起诉抛弃雨布的责任人，却起诉上诉人，没有法律依据。法院应当驳回被上诉人的诉讼请求却未驳回，实属错判。

分析

- 实践中两种做法。一是通过行政诉讼的方式。本案中高速公路管理处为全民所有制事业法人，受江苏省交通厅委托行使路政管理和规费征收权。
- 二是民事诉讼的方式。因为是以自己的名义展开的，其收的是经营性收费，而不是行政事业性收费。
- 二审维持原判，驳回上诉。
- 注意：《收费公路条例》与公路的性质

(七) 公营造物法

- 在大陆法系上，“公营造物”系指公法营造物，是指公行政主体所控制，持续用以达成特定公目的的目的物以及人的手段。

中国公营造物分类

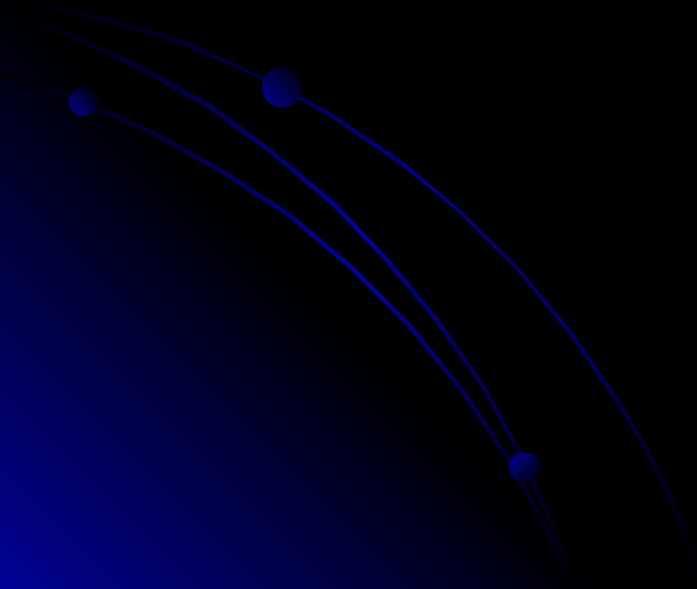
- 可分为公益事业法人与公用企业法人
- 公益事业法人除了具备公营造物的基本特征之外，还具有不以营利为目的的重要属性。目前，公益事业法人的依据主要是《事业单位登记管理暂行条例》。第2条规定：“本条例所称事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科研、文化、卫生等活动的社会服务组织。”

- 进而将公益事业法人分为以下几类：
- (1) 教育类事业法人，包括基础教育、高等教育、职业教育以及各种类型的社会培训在内的公办学校；(2) 科研类事业法人，主要包括从事基础研究，社会公益研究和国家对策性研究的事业单位；(3) 文化类事业法人，主要是指为公众提供公共文化服务的事业法人，如新闻出版、公共图书馆、公共大剧院、公共体育场馆、公共博物馆以及文物保护单位等；(4) 医疗卫生类事业法人，包括各类公立医疗机构、社会医疗保障机构、卫生防疫和保健机构、独立食品卫生检验检疫机构等；(5) 社会救助类事业法人，包括各种公共救助站、儿童福利院、公立养老院、戒毒所等。

公用企业法人

- 是指负有向社会提供某种公共产品/服务之义务的企业法人。
- 公用企业法人通常采用私法组织形态，其设立、人员、运营及监督原则上大多数接受私法特别是公司法的调整。
- 公用企业法人的公营造物属性大多属财政公产，因而通常并不排斥对利润的追求。但公用企业法人的资本由国家投入，因此在涉及行政给付的情况下，要受到公法规则的拘束。在追求利润的程度与范围受到一定限制，特别是当提供涉及公众基本生存保障的公共产品如自来水等，其依然应当遵循非营利性或者微利的原则。

- 公用企业法人提供公共服务通常以公用产品的形式出现，公众对这种公共产品的使用，多是采用私法合同的方式，因此大多直接受到私法交易规则的调整。例如公众与自来水公司或电力公司之间的产品使用关系受合同的调整。



作为公共机构的国有企业

- 企业在什么情况下可以国有？
- 自然垄断性质的企业：公用事业
- 特殊时期：石油危机、战争时期
- 还有没有？

经济热点前瞻之

国企改革如何动刀？

十八届
三中全会

特别
策划

- 从实质意义上讲，国企是政府之手的延伸。国企只是便于履行公共职能的各种政府组织中的一种形式——只不过是履行公共职能的便利和需要，才采取类似于企业的这种组织结构形式。国企首先必须是履行公共职能而非博取利润，因为利润可以由私人部门来提供。

- **反思：**

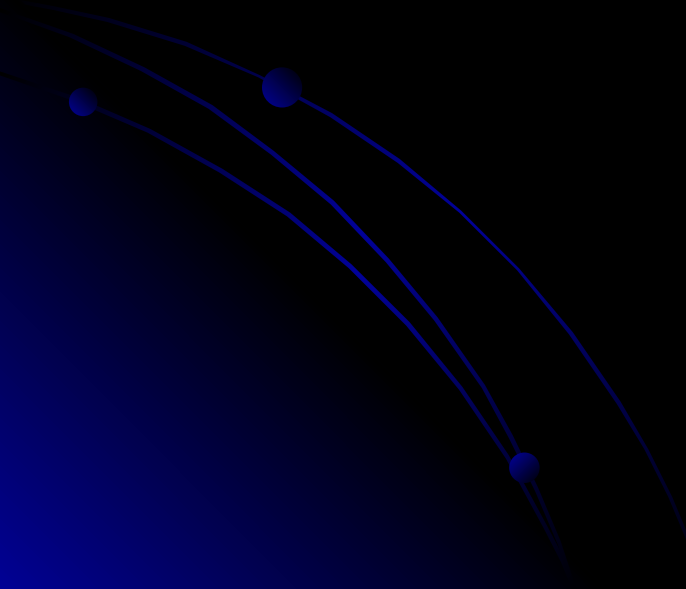
1. 独立市场主体地位一定是正确的改革方向吗？
2. 我国政企分开一定正确吗？
3. 产权（资产）抑或公共职能的视角？
4. “国营”改“国有”一定是进步吗？

蔡某诉天津市河东区价格认证中心价格鉴定案

-
- 2004年3月11日，原告驾驶小客车与第三人郭杰驾驶的小客车发生交通事故，造成双方车损。在公安交通管理部门处理事故损失赔偿过程中，委托被对事故车辆损失情况进行价格评估鉴定。作出鉴定后，原告对该评估鉴定有异议，为此成讼。

- 原告认为，被告派出一名不具有资质的人员对原告的受损车辆进行评估，故请求法院判决被告所作的鉴定结论书无效。
- 被告认为，虽然天津河东区物价局是行政执法部门，但其下属的价格认证中心是经上级行政机关批准设立的事业法人单位，不是行政机关，河东区物价局也未授予其行政执法的权力，所出具的价格鉴定结论书不是行政执法行为，是根据委托方的委托对鉴定标的提供价格的依据。其行为是基于与委托方的委托合同而形成的民事行为，不属于行政诉讼受案范围。

参考条文

- 《价格认证管理办法》
 - 第二条 本办法所称价格认证，是指依法设立的价格鉴证机构接受各类市场主体及公民的委托，对其提出的各类商品（财产）和有偿服务项目价格进行的公证性认定。
 - 第八条 价格认证应当遵循当事人自愿的原则。除法律法规规定必须由价格鉴证机构进行价格认证的事项外，任何单位和个人不得强制当事人接受价格认证。
- 

- 第十八条 委托人对价格鉴证机构出具的《价格认证书》有异议的，可以向原认证机构要求补充认证或者重新认证。委托人仍然有异议时，可以委托上级政府价格主管部门设立的价格鉴证机构重新认证。
- 《行政诉讼法》司法解释第四十四条第一款第一项：有下列情形之一的，应当裁定驳回起诉：
 - （一）请求事项不属于行政审判权限范围的；

阅读与作业

- 马怀德、喻文光：《公有公共设施致害的国家赔偿》，载《法学研究》2000年第2期。
- 作业：
 - 1、高速公路致害的赔偿问题。
 - 2、高速公路其他法律问题研究。
 - 3、公物法其他问题研究。

作 业

- **分析两个案例**
 - 〔指导案例5号〕鲁淮（福建）盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案。
 - 〔指导案例6号〕黄泽富、何伯琼、何熠诉四川省成都市金堂工商行政管理局行政处罚案。
- 