

GONGLU ANQUAN BAOHU TIAOLI
YINGYONG ZHIYIN

公路安全 保护条例 应用指引



颜世晔 肖扬/著

公路管理机构的义务与权力

执法依据的选择与适用

公路建筑控制区管理

公路超限运输管理

公路安全保护行政许可

对违法行为的处理

条文简析

公路安全的定义

公路安全保护的
范围与方式



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

GONGLU ANQUAN BAOHU TIAOLI
YINGYONG ZHIYIN

公路安全

保护条例
应用指引

颜世晔 肖扬/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公路安全保护条例应用指引 / 颜世晔, 肖扬著. —
北京: 法律出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3744 - 8

I. ①公… II. ①颜…②肖… III. ①公路法—基本
知识—中国②公路—交通运输安全—条例—基本知识—中
国 IV. ①D922. 296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 157077 号

公路安全保护条例应用指引

颜世晔 肖 扬 著

编辑统筹 法律应用出版分社

策划编辑 孙 慧

责任编辑 孙 慧

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 永恒印刷有限公司

责任印制 陶 松

开本 A5

印张 10.5

字数 293 千

版本 2012 年 8 月第 1 版

印次 2012 年 8 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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 3744 - 8

定价: 29.00 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

《公路安全保护条例》自 2011 年 7 月 1 日起施行。这是一部对公路管理工作来说至关重要的法规,其重要性甚至超过了《公路法》。《公路法》的规定较为原则,可操作性稍差。而这部法规制定的很细致,明确规定了长期以来公路管理急需而又缺乏的执法手段。作者认为,这部法规制定的很好,可以打八十分以上。没有得到的分数,主要失在了立法技术上,本书将会说到。

这部法规制定的是好的。但实际效果如何,还需要实践的检验。因为这部法规历经多次修改方才定稿,所以有些条文在衔接上可能并不流畅,需要深入理解后才好应用。同时,个别条款存在“硬伤”,需要通过法规解释或执法规范予以修复。这些,构成了本书写作的基础动力。作者希望通过本书对法规中容易误解之处进行解释和说明,并提出应用指引意见,使执法人员在实践中遇到问题的时候可以得到一个解决问题的参考,如能提前预防则作者更感欣慰。

《公路安全保护条例》是对《公路法》的细化和发展,它的价值要通过执法活动体现出来。作者希望这部法规能够发挥其应有的作用。这有赖于公路行政执法人员的共同努力,也有赖于相关机构的积极参与和支持。

《公路安全保护条例》规定了保护公路的途径和方法,而其意义不止于此。它的最终目的是为公众提供一个安全、畅通的公路通行环



境,让公路为经济社会发展发挥更大、更好的作用。在这个层面上理解《公路安全保护条例》会使我们更加清晰地认识公路安全保护工作的重要性,也可以让我们更加准确地把握公路路政管理的内涵与外延。

本书为公路安全保护实务所写,力求每一观点都言之有据、切实可行。但作者水平终究有限,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。读者朋友们在工作中遇到任何问题也可以提出,期待能和大家一起交流和讨论。

祝各位读者开卷有益、工作顺利。

作 者

2012 年 6 月于秦皇岛



目 录

CONTENTS

第一章 公路安全保护条例概述	1
第一节 条例的总则	2
第二节 公路线路的规定	6
第三节 公路通行的规定	16
第四节 公路养护的规定	25
第五节 条例规定的法律责任	29
第六节 条例的附则	37
第二章 公路安全保护的基本内容	39
第一节 公路安全的定义	40
第二节 公路安全保护的范围	47
第三节 公路安全保护的方式	62
第四节 公路安全保护的体制	66
第三章 公路安全保护义务与权力	67
第一节 公路管理机构的义务与权力	68
第二节 行政机关及其他机构的义务与权力	77
第三节 其他单位和个人的义务	83
第四节 协调联动机制的建立与公路管理体制改革	87
第四章 公路安全保护法的选择与适用	92
第一节 公路安全保护法的体系	93



第二节	执法依据的选择	98
第三节	条例与公路法的关系	102
第五章	行政强制的理解与应用	108
第一节	行政强制的理论	109
第二节	行政强制法的简评	115
第三节	条例设定的行政强制的内容	118
第四节	行政强制的应用	126
第五节	行政强制纠纷的应对	147
第六章	公路建筑控制区管理	152
第一节	公路建筑控制区的作用	152
第二节	公路建筑控制区的划定	155
第三节	公路建筑控制区内的管理	161
第四节	公路建筑控制区外的管理	163
第七章	公路超限运输管理	166
第一节	公路超限运输许可	167
第二节	路面执法流程与扣留车辆	177
第三节	固定超限检测站点的运作	181
第四节	道路运输管理机构的参与	184
第五节	若干敏感问题的理解与应对	185
第八章	公路安全保护的其他内容	198
第一节	公路路产登记	198
第二节	对其他危及公路安全的活动的防止与控制	199
第三节	其他车辆行驶公路管理	201
第四节	条例未规定法律后果的行为的处理	205
第五节	对其他损害公路行为的处理	208
第九章	公路安全保护行政许可	211
第一节	许可的项目	211
第二节	涉及河道的作业的许可	213
第三节	更新采伐护路林的许可	215
第四节	涉路施工活动的许可	217



第五节	公路超限运输许可	237
第六节	公路养护作业单位资质许可	238
第十章	违法行为的处理	241
第一节	违法行为的分类	241
第二节	违法行为的处理方式	243
第三节	公路管理机构办理的案件的案由	247
第四节	公路管理机构办案的程序	274
第五节	文书应用与示例	292
第六节	简易程序的办案流程	308
附录一	公路安全保护条例	310
附录二	公路路政管理专题讲座(秦皇岛)启事	322
附录三	《公路路语》征集启事	324
附录四	《陆上交通运输行政执法工作指导》教学片 合作启事	326



第一章 公路安全保护条例概述

阅读提示:本书主要以公路管理机构的角度进行论述。写作目的是为了能够更好地促进公路安全保护工作的开展。本章主要讲解《公路安全保护条例》的条文内容,从整体上对条例做一个概括性的阐释和说明,以期使读者得到一个完整、清晰的认识。法规的生命在于应用。法规的条文内容要学习和理解,但更重要的是在实践中对法规条文准确的把握和应用。通过本章的阅读,可以为以后章节的读解打下一个良好的基础,从而实现从条文到实践的飞跃。

《公路安全保护条例》^①于2011年2月16日国务院第144次常务会议通过,2011年3月7日总理温家宝签署中华人民共和国国务院令(第593号)公布,自2011年7月1日起施行。这是一部关于公路安全保护工作的行政法规,共六章,^②七十七条。

学好、用好这部条例可以更好地促进公路安全保护工作的开展,可以更好地提升公路通行能力和公路服务水平,可以更好地展示公路管理工作在经济社会发展中的重要地位,可以更好地促进社会公众对公路行政执法的认可与支持。

顺便说一句,作者不主张背诵条文。读者只要能够在法规中找到自己需要的条款就行了,把法规倒背如流的效果未必更好。

下面开始对《公路安全保护条例》的条文内容进行阐述。

① 若无特别说明,本书中“本条例”、“条例”均指《公路安全保护条例》。

② 条例第一章:总则;第二章:公路线路;第三章:公路通行;第四章:公路养护;第五章:法律责任;第六章:附则。



第一节 条例的总则

《公路安全保护条例》的第一章为“总则”，从第一条到第九条，共九条。在立法规范中，第一章通常为“总则”部分。把总则放在最前的位置，足以显示出总则的重要性。总则是一部立法规范的基石。总则规定的一般是立法目的、基本原则、管理体制以及其他不宜列入分则的内容等。下文逐条简析。

第一条 为了加强公路保护，保障公路完好、安全和畅通，根据《中华人民共和国公路法》，制定本条例。

【简析】该条规定的是《公路安全保护条例》的立法依据和立法目的。条例的立法依据是《中华人民共和国公路法》（以下简称《公路法》），条例的立法目的是“加强公路保护，保障公路完好、安全和畅通”。

该条需要注意的是：条例规定的是“保障”公路完好、安全和畅通，而不是“保证”公路完好、安全和畅通。“保障”和“保证”是有区别的。

保障，是有限的，只要符合立法规范和技术标准的要求就可以了。它不强调公路的实际状态，而更注重公路管理机构和公路经营企业的行动。换句话说，你的行动符合立法规范和技术标准，即使公路不完好、不安全、不畅通，你也没有责任，在法律上也仍然认为你已经尽到了“保障”义务。比如因为洪水冲垮公路，公路管理机构及时组织抢修，但在抢修期间公路毁坏无法通行，也不能说公路管理机构没有尽到“保障”义务。

保证，是无条件的，也就是俗话说的“万无一失”、“百分之百”。它强调的是公路的实际状态，而不管公路管理机构和公路经营企业采取了哪些行动。换句话说，在“保证”的情况下，公路在任何时候都应当是完好的、安全的、畅通的。如果没有做到，你没有任何借口可以推脱责任。比如因为洪水冲垮公路，公路管理机构及时组织抢修，但在



抢修期间公路毁坏无法通行,虽然是因为自然灾害,但也要追究公路管理机构没有尽到“保证”义务的责任。

由此可见,“保证”要比“保障”的要求苛刻得多。不管在理论上还是实践中,要求公路管理机构和公路经营企业承担“保证”公路完好、安全和畅通的责任都是不合理的,也是根本无法做到的。所以,条例没有规定“保证”而只规定了“保障”,条例的规定是合理的。

实践中,在发生涉路纠纷的时候,有人偷换概念,把“保障”置换成了“保证”,只要在公路上出了事就要求追究公路管理机构或公路经营企业的责任,对此一定要有清醒的认识,不能被人绕进去牵着鼻子走。

第二条 各级人民政府应当加强对公路保护工作的领导,依法履行公路保护职责。

【简析】该条规定的是政府在公路安全保护工作中的职责,即领导职责。公路安全保护工作的好坏,政府是要负总责的。但政府负责,并不意味着所有的工作都推给政府,具体工作还是要讲分工的,条例后文对此作出了具体规定。

该条所称“各级人民政府”,包括国务院以及省级、设区的市级、县级、乡级人民政府。是否包括地方人民政府的派出机关,条例没有明确。

第三条 国务院交通运输主管部门主管全国公路保护工作。

县级以上地方人民政府交通运输主管部门主管本行政区域的公路保护工作;但是,县级以上地方人民政府交通运输主管部门对国道、省道的保护职责,由省、自治区、直辖市人民政府确定。

公路管理机构依照本条例的规定具体负责公路保护的监督管理工作。

【简析】该条规定的是公路管理体制。

该条需要注意的是:



一、省级人民政府可以对国道、省道的管理体制作出规定。

二、该条第三款以行政法规授权的形式授予了公路管理机构以行政管理职能,公路管理机构可以以自己的名义依照本条例作出行政行为。但该条款与《公路法》第八条第四款的规定并不完全一致。^①《公路法》第八条第四款的规定,在理论上叫做“行政授权”;而条例第三条第三款,在理论上叫做“立法授权”,也就是通常所说的“法规授权”。条例第三条第三款与《公路法》第八条第四款的关系在理论上是一个大问题,但在实践中影响不大,了解一下就可以了。

第四条 县级以上各级人民政府发展改革、工业和信息化、公安、工商、质检等部门按照职责分工,依法开展公路保护的相关工作。

【简析】该条规定的是相关部门也有开展公路保护的相关工作的职责。这可以避免公路管理机构单打独斗,也可以在实践中多争取一些主动,促进公路安全保护工作的开展。相关部门的职责,主要体现在“治超”工作中。

第五条 县级以上各级人民政府应当将政府及其有关部门从事公路管理、养护所需经费以及公路管理机构行使公路行政管理职能所需经费纳入本级人民政府财政预算。但是,专用公路的公路保护经费除外。

【简析】该条规定了公路管理、养护经费的来源,即财政预算。在立法层面上经费有了保障。在实践中,经费短缺的现象依然存在,需要解决的问题还有很多。

该条会对公路赔(补)偿费的收取和使用产生影响,同时也会对经营性收费公路行政管理经费的来源产生影响,应当引起重视。

^① 《公路法》第八条第四款:“县级以上地方人民政府交通主管部门可以决定由公路管理机构依照本法规定行使公路行政管理职责。”



第六条 县级以上各级人民政府交通运输主管部门应当综合考虑国家有关车辆技术标准、公路使用状况等因素,逐步提高公路建设、管理和养护水平,努力满足国民经济和社会发展以及人民群众生产、生活需要。

【简析】该条规定的实际上是“车适应路”还是“路适应车”的问题。按照该条规定,是要求“路适应车”的。因为车辆生产和公路管养的主管部门不是同一个,所以如何协调二者的关系是一个很敏感而紧迫的问题。在实践中,车和路的矛盾必然越来越明显的体现出来。

第七条 县级以上各级人民政府交通运输主管部门应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定,制定地震、泥石流、雨雪冰冻灾害等损毁公路的突发事件(以下简称公路突发事件)应急预案,报本级人民政府批准后实施。

公路管理机构、公路经营企业应当根据交通运输主管部门制定的公路突发事件应急预案,组建应急队伍,并定期组织应急演练。

【简析】该条规定的是公路突发事件的应对措施。

该条需要注意的是:

一、公路突发事件应急预案,仅仅针对地震、泥石流、雨雪冰冻等自然灾害,不包括人为因素,比如发生在公路上的交通事故、恐怖活动、群体性事件等。实践中,在制订应急预案的时候不要扩大对象范围。否则把不该写的写进去,就会出现不该管、管不了、管不好还揽了一身责任甩不掉的情况。

二、该条规定公路突发事件应急预案需要政府批准,意味着如果经批准的应急预案本身制定的不好,出现问题,政府是要承担责任的。同时,意味着如果在应急预案中规定了其他单位和个人的义务,而政府又批准了应急预案,那么就可以借助政府的权威调动各方面人力、物力应对公路突发事件,这对公路安全保护工作来说是有利的。



第八条 国家建立健全公路突发事件应急物资储备保障制度,完善应急物资储备、调配体系,确保发生公路突发事件时能够满足应急处置工作的需要。

【简析】该条内容比较简单,但需要做的工作很多。

该条需要注意的是:条例的用语是“确保”,而不是“保障”。“确保”就要求不能发生因为应急物资不到位而影响应急处置的情况,否则是要承担责任的。

实践中,应制定应急物资的配备标准。标准可以高一些,以充分满足应急处置的需要。需要说明的是:应急物资所需经费是纳入财政预算的。如果发生因为经费不到位影响公路突发事件处置的情况也是要承担责任的。

第九条 任何单位和个人不得破坏、损坏、非法占用或者非法利用公路、公路用地和公路附属设施。

【简析】该条规定的是保护公路的普遍义务,即通常所说的“保护公路,人人有责”。实践中,该条常被用于追究当事人的民事责任。

该条所称“破坏”,是指故意造成公路损害的行为。该条所称“损坏”,是指非故意造成公路损害的行为。该条所称“非法占用或者非法利用”,是指实施立法规范禁止的占用、利用公路、公路用地和公路附属设施的行为,比如在公路上摆摊设点;或者未按照许可决定实施的占用、利用公路、公路用地和公路附属设施的行为,比如批准占用公路100平方米,但实际占用了200平方米。

第二节 公路线路的规定

《公路安全保护条例》的第二章为“公路线路”,从第十条到第二十九条,共二十条。该章属于条例的分则部分之一,是关于公路线路的具体规定。涉及公路安全保护的若干区域,如公路建筑控制区、公



路沿线集镇分隔区、公路周围危险作业与危险源控制区(包括公路周围危险作业控制区与公路周围危险源控制区)、公路桥梁安全特别保护区(包括公路桥梁安全控制区、公路桥梁周围禁止采砂区、公路桥梁周围疏浚作业控制区)、公路桥区等都在该章中作出了规定。下文逐条简析。

第十条 公路管理机构应当建立健全公路管理档案,对公路、公路用地和公路附属设施调查核实、登记造册。

【简析】该条规定了公路管理档案制度。对公路、公路用地和公路附属设施(统称“公路路产”)调查核实、登记造册,其目的是摸清公路家底儿,一方面可以对公路所有权做到心中有数从而更好地保护公路,另一方面也为公路数字化管理提供基础数据。

该条需要注意的是:有同志认为该条规定的“登记造册”可以产生物权法上的效力,这个观点值得商榷。

首先,从形式上看,《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)规定的物权登记是以当事人申请为前提的。在理论上,物权登记属于一种被动的行为,即没有申请就不能启动物权登记程序。而《公路安全保护条例》第十条规定的“登记造册”显然是公路管理机构主动实施的行为,不存在申请人,在形式上和《物权法》所说的物权登记不一致。

其次,从内容上看,对公路路产登记造册,属于“建立健全公路管理档案”的工作,是为规范管理而实施的,而不是确认公路物权的工作。因此只涉及公路路产“有什么、什么状况”等情形,而不包括所有权的内容。这就像某人对其名下的房产登记造册,可以方便管理,但这不能作为其拥有房产所有权的证明一样。

最后,从效力上看,《公路安全保护条例》并没有赋予公路管理机构实施的公路路产登记造册行为具有物权法上的效力,也不能对其他单位和个人产生法律效力,最多只是公路管理机构为方便管理实施的内部登记行为,仅起到一个内部规范的作用。



同时需要说明,尽管该条规定的“登记造册”不能产生物权法上的效力,但可以产生档案法上的效力,属于公路系统的专业档案。

第十一条 县级以上地方人民政府应当根据保障公路运行安全和节约用地的原则以及公路发展的需要,组织交通运输、国土资源等部门划定公路建筑控制区的范围。

公路建筑控制区的范围,从公路用地外缘起向外的距离标准为:

- (一)国道不少于 20 米;
- (二)省道不少于 15 米;
- (三)县道不少于 10 米;
- (四)乡道不少于 5 米。

属于高速公路的,公路建筑控制区的范围从公路用地外缘起向外的距离标准不少于 30 米。

公路弯道内侧、互通立交以及平面交叉道口的建筑控制区范围根据安全视距等要求确定。

【简析】该条是关于公路建筑控制区的规定。

一、公路建筑控制区的划定原则,实际上有三个:(1)保障公路运行安全;(2)节约用地;(3)满足公路发展的需要。该条仅指明前两个为原则,是为了保持和《公路法》在条文表述上的一致。

二、公路建筑控制区由县级以上地方人民政府组织交通运输、国土资源等部门划定。但对于《公路安全保护条例》实施前依据《中华人民共和国公路管理条例》确定的公路建筑控制区的效力,《公路安全保护条例》没有涉及。实践中,对依据《中华人民共和国公路管理条例》确定的公路建筑控制区应予认可。

三、公路建筑控制区范围的起算点,是公路用地外缘。而条例实施之前的起算点,是公路边沟外缘。条例对公路建筑控制区范围起算点的变更,无形中把公路管理的范围向外扩张了至少 1 米,同时也避免了公路用地和公路建筑控制区存在重合的问题而带来的管理和法律适用上的不便。



四、公路建筑控制区的范围,条例只规定了下限而没有规定上限,即只有最小距离没有最大距离,比如条例规定国道建筑控制区不少于20米,那么可能是25米、30米,还可能是50米,在理论上可以无限远。但实践中也并非无限扩张,具体划定时还应遵循前面所说的三个原则。

第十二条 新建、改建公路的建筑控制区的范围,应当自公路初步设计批准之日起30日内,由公路沿线县级以上地方人民政府依照本条例划定并公告。

公路建筑控制区与铁路线路安全保护区、航道保护范围、河道管理范围或者水工程管理和保护范围重叠的,经公路管理机构和铁路管理机构、航道管理机构、水行政主管部门或者流域管理机构协商后划定。

【简析】该条规定了两类特殊的建筑控制区如何划定:一类是新建、改建公路的建筑控制区,另一类是与铁路线路安全保护区、航道保护范围、河道管理范围或者水工程管理和保护范围重叠的公路建筑控制区。

该条需要注意的是:划定主体。

新建、改建公路的建筑控制区的范围,划定主体是公路沿线县级以上地方人民政府。

存在重叠情况的公路建筑控制区,仍然按照条例第十一条的规定划定。但有一个前提,就是“经公路管理机构和铁路管理机构、航道管理机构、水行政主管部门或者流域管理机构协商后”才能划定。该条所规定的“协商”,是依法划定公路建筑控制区的前提,而不是说公路管理机构取得了划定公路建筑控制区的资格。从文字上最明显的表现就是条例规定的是“协商后划定”而不是“协商划定”。一个“后”字就构成了时间限制条件。

第十三条 在公路建筑控制区内,除公路保护需要外,禁止修建