

《路政管理规定》实施手册

LUZHENG GUANLI GUIDING SHISHISHOUCE



金版电子出版公司

《路政管理规定》 实施手册

主编 于文景

(第三册)

金版电子出版公司

第六篇

路政管理行政执法

第一章 路政管理法

路政管理法是国家行政法的重要组成部分,是依法治路的法律保障。学习和研究路政管理法,对于加强和改善我国的公路路政管理,把路政管理真正纳入法制化的轨道将会产生积极作用。

第一节 路政管理法概述

一、路政管理法的概念及特征

所谓路政管理法,是指国家权力机关或行政机关为加强公路路政管理,依据我国宪法和法律制定和发布的规范性文件的总称。是通行于公路的一切车辆、行人及公路交通相关联的个人和组织的行为准则。

路政管理法具有双重作用,一方面,它具有路政管理权有效行使的作用;另一方面,具有保护公民和组织合法权益的作用,两者是有机统一的。

制定路政管理法的目的,是为提高公路通过能力,保障公路使用质量、为促进公路事业发展提供法律依据。

路政管理法具有以下特征:

(一)管理性

路政管理法的主要功能是对社会公共事务进行管理,即对通行于公路的车辆、行人及公路交通相关联的个人或组织进行管理,这与刑法的惩罚性、民法的平等性相比,具有明显的组织管理特性。

(二)强制性

路政管理法是国家意志的体现,由国家强制力保证实施。

(三)普遍性

路政管理法是由国家意志单方面规定对方当事人的权利和义务,对方当事人必须严格履行义务,不得以任何借口违反。也就是说,路政管理法具有普遍的约束力,任何人违反路政管理法都要受到制裁。

(四)分散性

路政管理法是由法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章组成的。

(五)交织性

实体性行政法律规范和程序性行政法律规范交织在一起。

二、路政管理法的分类

根据制定的主体及效力层次的不同,路政管理法可以分为以下几种:

(一)法律

是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件的总称,如《公路法》。

(二)行政法规

是指由国务院制定的规范性文件的总称,如《条例》。

(三)部门规章

又称行政部门规章,是国务院各部委制定的规范性文件的总称,如《细则》、《规定》。

(四)地方性法规

是指省级人民代表大会及其常务委员会,省府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,所制定的规范性文件的总称。如《四川省公路路政管理条例》、《甘肃省公路路政管理条例》。

(五)地方政府规章

是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。如《浙江省公路路政管理办法》。

根据制定的依据和目的,路政管理法可分为以下三类:

(一)自主的路政管理法

它不是为了实施某项法律或其他路政管理法而制定的,也不是为了补充某项法律或其他路政管理法而制定的,而是对法律未规定的事项加以规定,所以称为自主的路政管理法,如《公路法》。

(二)执行的路政管理法

它是以执行法律或上级机关所发布的路政管理法为目的而制定的,通常称为该路政管理法的实施细则,如《细则》。对现行的路政管理法的实施作出具体的规定,使它更切实。它所执行的法律规范消灭时,执行法规也不能独立存在。

(三) 补充的路政管理法

是以补充路政管理法为目的而制定的,因为层次较高的路政管理法对于某些情况不能事先预见到或不宜详细规定,为了更有力地开展工作,不得不由国家行政机关或下级行政机关,根据当时当地情况加以补充。制定补充的路政管理法,必须得到宪法、法律或路政管理法的授权。补充的路政管理法在它所根据的法律消灭以后就不能再行颁布,但前已颁布的路政管理法,并不因此而当然消灭。

第二节 路政管理法的效力

一、路政管理法的拘束力

已经生效、实施的路政管理法,对国家和公民都有拘束力。所谓对国家的拘束力,是指对一切国家机关的拘束力而言,不仅制定路政管理法的机关应受它所制定的路政管理法的拘束,而且上级机关(虽然有权撤销或变更下级机关的路政管理法)在该路政管理法未被撤销或变更以前,也要受下级机关所制定的路政管理法的拘束。不仅路政管理机构应当遵守路政管理法,其他国家机关也必须遵守。因为国家行政机关的行为是代表国家的行为,能够拘束所有国家机关。社会团体对于行政机关所制定的路政管理法,也都应当遵守。

路政管理法对公民的拘束力,是指路政管理法拘束在其规定范围内的一切公民而言。凡符合路政管理法规定条件的客体及事项,均受路政管理法的拘束。

二、路政管理法的废止、撤销、变更和消灭

(一) 路政管理法的废止

是指路政管理法向后失去效力。废止的原因是由于情况变更,原来的路政管理法不再符合新的需要,所以不能继续生效,或者是在原来法规所取得经验基础上加以改进,用新的路政管理法代替。废止的方法有直接和间接两类;直接废止即在法律或路政管理法中明确规定废止另一路政管理法;间接废止即路政管理法和后来制定的法律,或上级或本级机关制定的路政管理法相抵触时,在其抵触的限度内视为废止,这种废止不用明文规定,根据后法修改前法的原则,前法当然废止。

(二) 路政管理法的撤销

撤销是由于路政管理法成立时包含有不当或不符合宪法、法律的因素,一般由上级机关把它撤销。

(三) 路政管理法的变更

变更是指路政管理法包含有废止或撤销的因素时,由上级监督机关或原机关将其内

容改变而言,在规定路政管理法撤销的法律中,大都同时规定路政管理法的变更。

(四)路政管理法的消灭

除上述废止、撤销或变更等原因以外,还可因为路政管理法所规定的社会事实已消灭或效果已完成而消灭,例如执行的路政管理法,因被执行的路政管理法已废止而被取消。

三、路政管理法的效力层级

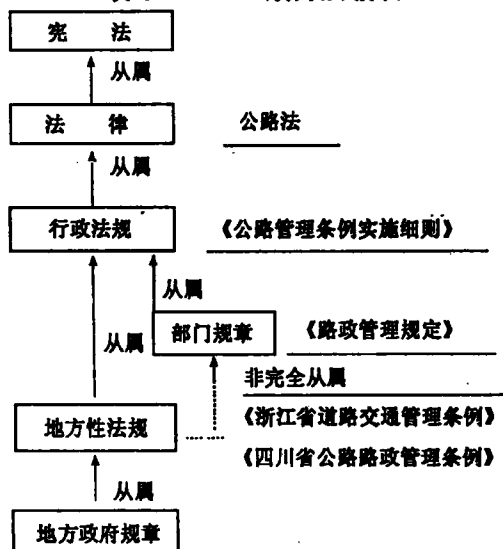
我国现行立法体系在纵的方面分为中央立法和地方立法两大层级。在横的方面可分为权力机关立法和行政机关立法两大系统。

由表 6-1-1 可知,在行政立法系统中,只有国务院享有制定部门行政法规的权限;在国务院的工作部门内,只有国务院各部委享有制定规章的权限。

由此可见,路政管理法包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章。它们不处于同一个层级。行政法规的效力高于部门规章和地方规章。部门规章由于属中央行政立法,因此其法律效力高于相应的地方政府规章。路政管理法律体系其效力层级大致如表 6-1-1 所示:

表中,“↑”表示完全从属关系。法律必须符合宪法,不能与宪法相抵触;行政法规必须符合宪法和法律,不能与宪法和法律相抵触;地方性法规和地方政府规章必须符合法律、行政法规,不能与法律、行政法规相抵触。“↑”表示非完全从属关系,法律未明确规定地方性法规、地方政府规章必须符合部门规章和不能与部门规章相抵触。在实践中,地方性法规如与部门规章发生冲突,其争议应由全国人大常委会解决。地方政府规章如与部门规章发生冲突,其争议应由国务院解决。

表 6-1-1 效力层级表



第三节 路政立法技术

路政立法技术指有关立法的程序、步骤、立法文件的结构、形式和立法文件的语言、文字的规则等。交通部已组织起草《公路法》。因此,研究路政立法技术,具有重要意义。

一、路政立法程序

我国目前尚未制定统一的行政立法程序法,但国务院已经发布了《行政法规制定程序暂行条例》。路政立法从属于整个行政立法之中。其主要程序是:编制立法计划;起草;征求意见;协商;审查和审议;发布。

路政立法经起草部门起草、征求意见,并与有关部门协商完毕后,即由起草部门主要负责人签署草案并报送相应的行政立法机关审议。起草部门在报送立法草案时,应同时附送:(1)立法草案的说明和有关材料;(2)该路政管理法由主管部门制定实施细则的,应附实施细则草案;(3)立法草案如果作出了与现行立法不一致的规定,应附情况说明和理由。

二、路政管理法的名称

行政法规和规章的名称过去一直没有统一的法律规定,实践中使用的名称很多很乱,如条例、规定、办法、决议、通知、细则等,达几十种之多。各行政立法机关使用这些名称没有统一标准,以致在名称上难以确定相应行政法规、规章的性质、类别和法律效力。《行政法规制定程序暂行条例》规定了国务院行政法规的名称及其使用标准。国务院颁布的行政法规的名称有三种,即条例、规定和办法。其使用标准是:

(一)条例

行政法规的内容是对某一方面的行政工作作比较全面系统的规定,使用“条例”。

(二)规定

行政法规的内容是对某一方面的行政工作作部分的规定,使用“规定”。

(三)办法

行政法规的内容是对某一项行政工作作部分的规定,使用“办法”。

至于行政规章的名称,现行法律尚未作出统一规定,《暂行条例》只是规定国务院各部(委)和地方人民政府制定的规章不得称“条例”。但它们究竟称什么,没有明确规定。

三、路政立法结构

路政立法结构可采用章、节、条的形式,条是法律文件的基本单位。路政立法属于法的范畴,要求采用条文表达的形式。条可以分为款、项、目。款不冠数字,项和目冠数字。路政立法条文不多的,可以不分章、节,而仅由条文组成。路政立法无论是否分章、节,都要求结构严谨、条理清楚、用词准确、文字简明,使立法的形式表达立法的内容。

四、路政立法的必要条款

(一)立法目的和立法依据

例如《公路法》第1条规定:“为了维护公路投资者、经营者和使用者的合法权益,保障和促进公路事业的发展,制定本法”。

(二)立法适用范围

例如《公路法》第2条规定:“在中华人民共和国境内从事公路规划、建设、养护、经营、使用和管理活动,适用本法。”

(三)主管部门和立法解释机构

发《条例》第3条、第40条规定,“中华人民共和国交通部主管全国公路事业”,“本条例由交通部负责解释,交通部可以根据本条例制定实施细则”。

(四)具体规范

即立法正文。路政立法的基本内容即通过具体规范反映和体现。

(五)惩奖办法

有些行政法规既有奖励的规定,也有罚则的规定。

(六)施行日期

行政法规通常自发布之日起施行。但有些行政法规和规章规定另外的施行日期。

五、路政立法的语言文字

路政立法由于是权力机关或行政机关代表国家、以国家名义确定人们的行为准则、制定法的规范的一种极其严肃的行为,所以对于其语言文字有着特别严格的要求。这些要求主要包括:

(一)用词准确

立法用词必须准确,应使用正式的公文或法律用语,不得使用带感情色彩的文学语言、地方语、口语、双关语等。

(二)概念明确

路政立法中的概念必须十分明确,不能有任何含糊不清和模棱两可的词。对于容易发生误解的词和具有几种不同涵义的词,要在立法文件或所附实施细则中加以解释,明

确其所使用的含义。

(三)语言简洁

路政立法的语言必须简明扼要,以非常精炼的语言告诉人们应该做什么、必须做什么、不准做什么。

(四)明白易懂

路政立法的语言文字还要求明白易懂,尽量使用人们易于理解、易于把握的语言文字。对于某些不得不使用的生僻难懂的法律术语、专业用语、科技用语,应在立法文件或所附实施细则中加以解释,以保障立法文件的正确适用、执行和遵守。

六、路政管理法的成立

路政管理法应该具备一定的实质要件和形式要件才能成立。它的实质要件是:由正当组织的行政机关在其权限以内按照立法程序所做的合法行为,所有重要的路政管理法在其制定过程中,必须经有关上级机关审批或备案。至于行政机关权限的合法性,要从两方面看:首先,行政机关所根据的权限必须是合法的,例如制定补充的路政管理法时所根据的法律或法规是合法成立的,如果作为根据的法律本身不合法,当然不能据此成立有效的路政管理法。其次,路政管理法的内容必须在其制定机关的职权范围及其所根据的法律规定的权限范围以内,超过这些权限,所制定的路政管理法就无效。路政管理法的内容,如果和宪法、法律以及上级颁布的路政管理法相冲突,就不能成立和属于无效。

在形式上,路政管理法是要式行为,必须用书面表示,由单位负责人签名,记明年月日,证明其内容及成立时间。

已经成立的路政管理法要公布后才发生效力,公布的目的在于使受路政管理法拘束的客体知道其内容。公布的方式登载于政府公报,或张贴于公共场所,最常见的是对下级机关分别通知。

第四节 路政管理法律关系

一、路政管理法律关系的构成要素

路政管理机构在行使路政管理职能过程中,必须要对外发生各种关系,这些关系统称为路政管理关系。路政管理法律关系是指由路政管理法律规范调整的、路政管理机构在行使路政管理权过程中形成的,具有权利义务内容的特殊社会关系。它的特点主要有:第一,路政管理法律关系必须产生于路政管理过程中;第二,必须是由路政管理机构

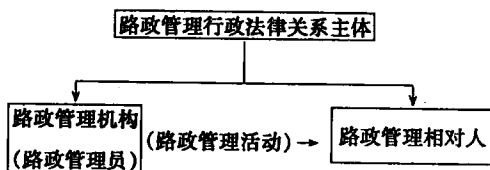
依职行使职权才能产生;第三,该法律关系双方当事人中必有一方为路政管理机构;第四,路政管理法律关系的内容具有明显的指挥与服从关系。

路政管理法律关系由主体、客体和内容组成。

(一)路政管理法律关系主体

路政管理法律关系主体,又称路政管理法律关系当事人,指路政管理行政法律规范权利、义务的承担者。路政管理法律关系存在于两个以上的主体之间。没有主体,权利义务没有承担者,法律关系便不存在。只有一个主体,而没有相对一方,权利义务关系也不能存在。路政管理法律关系的主体由路政管理机构和路政管理相对人构成。路政管理机构可以是依法行使行政职权并对其行为承担责任的行政机关,也可以是经法规规定或明文规定以及经授权行使路政管理职能并对其行为承担责任的组织,见表 6-1-2

表 6-1-2 路政管理行政法律关系主体的构成



(二)路政管理法律关系客体

路政管理法律关系的客体是指路政管理法律关系参加者的权利、义务所指向的对象或标的。路政管理法律关系,其客体主要有物和行为两种。

1. 物

指一定的物质财富。如公路的路基、路面、桥涵、排水设施、防护构造物、渡口、测桩、里程碑、百米桩、地名牌、花草树木、苗圃、专用房屋、工程设备、监控设施、通讯设施以及公路用地等。物是客观存在的,它本身没有意识,但由于物的存在,就会有主体之间的占用、利用、使用等方面的权利义务关系。

2. 行为

行为指法律关系主体为一定目的、有意识的活动。如交通肇事、损坏路产、侵占公路等。行为包括作为和不作为。研究行为,不应限于研究行为本身,还应包括行为的发生地点、时间、方式,特别是行为的动机和后果。当然,并不是所有的行为都可以成为法律关系客体,只是具有法律意义的行为或法律规范的行为,才能成为法律关系的客体。

路政管理法律关系的核心是路政管理法规上的权利义务关系。

(三)路政管理法律关系的内容

路政管理法律关系的内容是指主体双方享有的权利和承担的义务。根据路政管理法律关系主体的性质及作用不同,其内容可分为两类:一是路政管理机构享有的权利,即路政管理权,如路政处罚权等。二是路政管理相对人在行政法上享有的权利,如申请复议权、起诉权、要求赔偿权等。路政管理法律关系主体双方的权利义务是一致的,表现为

一方享有权利又同时承担义务。如路政管理机构有处罚等管理权,又有接受群众监督、正确履行职责的义务;路政管理相对人既有起诉权、监督权,也有自觉遵守法律、服从路政管理机构及其路政管理员管理的义务。因此,在路政管理法律关系中,一方当事人拥有权利,同时就意味着另一方负有义务。

二、路政管理法律关系的特点

路政管理法律关系具有以下特点:

(一)路政管理机构总是路政管理法律关系的一方

这是路政管理法律关系最显著的特征。

(二)不对等性

不对等性在路政管理法律关系上表现为如下三个方面:

1. 路政管理法律关系地位不对等

路政管理机构是以国家名义参与路政管理法律关系并以国家强制力保证其实施路政管理权的,当相对一方不履行义务时,路政管理机构可以采取制裁措施。与此相反,对路政管理机构的行为,即使是不当或违法的行为,相对一方既不能否认其效力也不能加以抵制,而是只能于事后用申诉或起诉的方法予以补救。

2. 路政管理法律关系中的意思表示不对等

路政管理机构单方面进行意思表示,通常既可引起路政管理法律关系,而无需征得相对一方的同意。路政管理机构发出的违法处罚决定书等,都说明了这一点。

3. 路政管理法律关系的变更中存在不对等性

通常,路政管理机构可以不经对方同意径自变更路政管理法律关系,限制权利、增加义务等,而不必考虑对方的意思表示。

(三)路政管理法律关系当事人的权利和义务都是由路政管理法规定的

路政管理法律关系中一个重要特征是其主体不能相互限定和自由选择权利义务,而必须依据路政管理法取得权利并承担义务。

(四)在多数情况下,路政管理法上的权利义务是交叉重叠的

例如维护路产路权,既是路政管理机构的权利,也是它的义务。

(五)复议前置

路政管理法律关系引起的争议,首先必须经上一级路政管理机构复议,经复议仍不服的,才可向法院起诉,不经复议是不能直接向人民法院起诉的。

三、路政管理法律关系的产生、变更和消灭

路政管理法律关系的产生、变更和消灭是指路政管理关系的发生和变化。这里所说的产生、变更和消灭不是指相应的路政管理法的制定、修改和废除,而是指路政管理法所

确认的普通一般的法律关系,同具体的当事人之间的关系相符合,由一般的抽象的法律关系变成具体的法律关系,并导致当事人之间权利义务的变更或消灭。如《公路法》第 61 条规定的公路违法建筑必须拆除,这些规定是一般的普遍性规定,当事人之间是一种抽象的法律关系,当路政管理机构命令某一个人或组织拆除其违法建筑,这时,一般的抽象的路政法律关系就变成现实的具体的路政法律关系,若该人或组织执行命令,自行拆除违法建筑,此时,这项法律关系也就消灭了。但调整该项关系的规范即《公路法》第 61 条仍然存在,仍然有效。当上级路政管理机构变更了具体的路政行为,这种情况则是属于路政法律关系的变更。

第二章 路政管理行为

第一节 概述

一、路政行为的概念及其特征

(一)路政行为的概念

路政管理行为又称路政行为,是指路政管理机构根据国家法律、法规、规章的规定实施路政管理,产生法律后果的行为。路政行为既包括抽象行为,也包括具体行为;既包括直接产生法律后果的行为,也包括间接产生法律后果的行为。

(二)路政行为的特征

路政行为具有以下几个特征:

(1)路政行为是路政管理机构所作的行为,具有强制性与单方性的特点。路政管理机构所作的路政行为,路政管理相对人必须履行,否则,路政管理机构可以强制执行或申请人民法院强制执行。路政管理机构行使路政管理的职权,对路政管理相对人进行路政管理,无需征得相对人的同意,是单方性的行为。

(2)路政行为必须依法进行,是一种合法行为,路政行为的合法性包括三个方面的含义:①实施路政行为的主体必须是路政管理机构,其他任何组织或个人都无权进行路政管理。②路政管理机构必须在法律规定范围内进行路政管理,超越职权、滥用职权的行为都是无效行为,都不是合法的路政行为。③路政行为的内容、形式必须符合法律、法规、规章的规定。

(3)路政行为是路政管理机构进行路政管理能产生法律后果的行为。路政管理机构所进行的一切活动并非都是路政行为,不发生法律后果的事实行为和不发生路政管理法

律后果的其他法律行为都不是路政行为。

二、抽象的路政行为与具体的路政行为

路政行为按照行为的方式与作用不同,可以分为抽象的路政行为和具体的路政行为。

(一)抽象的路政行为

抽象的路政行为是指国家机关、交通主管部门及路政管理机构在行使行政职能过程中,制定和发布具有普遍性行为规则的行为,简单地说即制定法律、法规、规章的行为。抽象的路政行为不对具体的人和事作出决定或处罚,而是确认路政管理机构对何种人在怎样的情况下将采取何种具体行为的一般规则。抽象的路政行为具有普遍的适用效力,即抽象的路政行为要求任何人都必须加以遵守。如《公路法》要求所有的路政管理相对人均能遵守。

(二)具体的路政行为

具体的路政行为是指路政管理机构在路政管理活动中对路政管理相对人的具体事实进行处理处罚的行为。具体的路政行为以抽象的路政行为为依据。具体的路政行为在公路路政管理中表现的最多、最明显的为处罚决定。

第二节 路政行为的有效条件

一、路政管理的主体是路政管理机构,其他任何组织都无权对公路路政事宜进行管理

根据《公路法》和《行政处罚法》的规定,有权实施路政管理的机构是交通主管部门、受委托的公路管理机构、地方性法规授权的路政管理机构,其他组织无权实施路政管理。

二、路政行为必须是路政管理机构的真实意思表示

意思表示,从法律上来说,是指行为人将自己的内心意思表示于外部的行为。意思表示真实是指行为人的内心真实意思与意思表示相一致。具体到路政管理行为来说,路政行为的意思表示是指路政管理机构通过路政管理人员将自己的内心意思表示为外部的行为,如对违法行为进行路政处罚。路政行为的意思表示真实是指路政管理人员作出的处罚与路政管理机构的真实意思相一致。路政管理机构对当事人实施路政处罚,要由路政管理人员来执行,即路政管理机构的意思要由路政管理人员来表示,因此在路政管理活动中就涉及到路政管理人员作出的处罚是否表示了路政管理机构的真实意思的问

题。

在路政管理实践中,路政管理人员作出的处罚与路政管理机构真实意思不一致的情况主要表现在:(1)路政管理人员在受到某种外界因素的影响下(如被胁迫、被伪造的证据蒙骗)作出的处罚,则该路政行为无效。(2)路政管理人员超越职权、滥用职权所作出的路政行为,该行为无效。《公路法》、《公路管理条例》及其实施细则规定了交通主管部门、公路管理机构在路政管理中的职权,《路政管理规定》则对路政管理职权进一步具体化,明确了公路管理机构及专职路政管理人员的八项路政管理职权。按照行政处罚法的规定,路政管理必须严格依照法律、法规、规章的规定,滥用职权或超越职权的行为都是无效的。

超越职权是指路政管理人员超越了法律、法规授予的权限,实施了其无权实施的路政行为。在路政管理实践中,超越职权的情况主要表现在:(1)内容上的越权。如对跨县(市)、跨地(市)的路政案件管辖,下级路政管理机构行使了上级路政管理机构的职权;行使其他行政机关的职权;超越地域管辖范围;超越委托权限实施具体行政行为等。(2)程序上的越权。表现在超出了法律、法规规定的有效期限;未按照法律规定的程序实施具体行政行为等。

值得指出的是,由于《道路交通安全法条例》与《公路管理条例》在某些方面对公安、公路管理机构道路管理职责划分不明确,造成两家对妨碍交通管理的行为(如在公路上摆摊设点、打谷晒场等)管理互相推诿,有关部门必须尽快明确,以便正确依法行政。

滥用职权是指路政管理人员行使职权时,背离法律法规的基本原则,其所实施的路政行为虽然形式上在其职权范围内,但其内容与法律设定该职权的用意与目的不一致。滥用职权主要表现在:(1)以权谋私。在实施具体路政处罚时,利用职权实现自己的个人目的或者为自己熟悉的人谋求私利。(2)惧怕权势。在上级主管部门或上级其他部门、领导打招呼、递条子后,实施路政处罚不严格依照法律、法规规定,降低标准,迁就处罚。(3)故意拖延。《路政管理规定》第19条规定:“交通主管部门或者其设置的公路管理机构自接到申请书之日起15日内应当作出决定,作出批准或者同意的决定的,应当签发相应的许可证;作出不批准或者不同意的决定的,应当书面告知,并说明理由。”有的路政人员故意拖延办理,以研究、勘察为名,迟迟不作答复,使申请单位或个人利益受到损失。

三、路政行为的内容必须符合法律法规的规定

路政行为的内容必须符合法律法规的规定,是指路政行为确认的当事人享有的权利及应承担的义务以及权利义务的范围都必须法律法规规定的范围内。它主要表现在两个方面:

(一)事实方面

要求做到事实清楚,证据充分。要正确认识事实的两个基本要素;自然要素和法律