

公路安全保护条例

释义

《公路安全保护条例释义》编写组 编



人民交通出版社
China Communications Press

公 路 安 全 保 护 条 例 释 义

《公路安全保护条例释义》编写组 编

人 民 交 通 出 版 社

内 容 提 要

本书针对《公路安全保护条例》(以下简称《条例》)的条文,从诠释含义,普及知识,介绍历史沿革及现状情况,阐述政策及立法本意等角度,对《条例》中总则、公路线路、公路通行、公路养护、法律责任、附则六章所有条款进行了全面解读,对《条例》的立法精髓,内涵进行了深入阐释。本书由直接参与《条例》起草和审核工作的人员编写和审稿,因此不失为一部宣传、学习、理解、掌握、执行《条例》的较权威读物。

本书可供地方各级人民政府、各级交通运输主管部门、公路管理机构以及从业者和相关科研教学单位、社会各界人士学习和使用。

图书在版编目(CIP)数据

公路安全保护条例释义 / 《公路安全保护条例
释义》编写组编. — 北京 : 人民交通出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-114-10607-1

I. ①公… II. ①公… III. ①公路 - 交通运输安全 -
条例 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 296. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 096457 号

Gonglu Anquan Baohu Tiaoli Shi yi

书 名: 公路安全保护条例释义

著 作 者: 《公路安全保护条例释义》编写组

责任编辑: 韩亚楠 赵瑞琴

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpress.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 720 × 960 1/16

印 张: 20

字 数: 245 千

版 次: 2013 年 5 月 第 1 版

印 次: 2013 年 5 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-10607-1

定 价: 68.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

《公路安全保护条例释义》编写组

李 华	马森述	魏 东	王 太
梅秀兵	朱作鑫	张雅萍	冯 辉
吴春耕	杨国峰	顾志峰	杨 亮
燕 科	丁 建		

前 言

2011年3月7日,国务院第593号令颁布了《公路安全保护条例》,自2011年7月1日起施行。这部条例是继1997年制定颁布公路法之后,我国交通运输立法领域中又一件大事。它的颁布施行,标志着我国公路保护工作迈上更加规范化、制度化、法制化的轨道,对于依法开展公路保护工作,确保公路的完好、安全和畅通,进一步促进我国公路事业又好又快发展将起到十分重要的作用。

公路是经济社会发展的重要基础设施。改革开放30多年来,在党中央、国务院的正确领导下,我国公路建设取得了显著成就。截至2011年底,全国公路通车总里程从1999年底的135万多公里增加到410万多公里,其中高速公路从1.1万多公里增加到8.5万多公里,位居世界第二。但在公路建设大发展的同时,各类破坏、损毁公路及其附属设施的现象也频繁发生,这既影响公路的完好和正常使用,又危及交通安全。针对公路保护方面的突出问题,完善相关法规制度并严格执行,切实把国家花巨资修建的公路保护好、利用好,已成为一项重要而紧迫的任务。

1997年,国家出台了《中华人民共和国公路法》,确立了我国公路保护工作的基本原则和制度,为依法开展公路保护工作,促进公路事业发展提供了坚实的法律基础。随着经济社会的发展,新形势、新情况不断出现,新经验也不断得到总结,尤其是近年来国家卓有成效地开展车辆

超限治理以及公路突发事件的应急处置等工作,有益地探索了公路保护方面的新机制、新举措,进一步使公路保护工作不断得到完善和加强。因此,及时出台《公路安全保护条例》,在公路法规定的原则和制度框架下,进一步补充和细化公路法所确立的公路保护方面的法律制度,巩固公路保护的新经验,为进一步开展公路保护工作提供更加充分、细致的制度保障是十分必要的。

《公路安全保护条例》的制定以科学发展观为指导,在深入调研的基础上,认真研究相关制度,力求科学、合理地反映公路保护的客观规律。在立法过程中遵循了以下原则:一是立足全面保护的原则。从保护主体看,条例不仅明确了交通运输主管部门和公路管理机构的保护职责,而且规定了各级人民政府、各相关职能部门以及社会公众等各方力量广泛参与公路保护工作。从保护对象看,既明确了公路、桥梁、隧道、渡口等公路主体线路以及公路附属设施的保护,又加强了对公路用地、公路建筑控制区、公路两侧集镇规划控制区、桥梁禁止采砂区、桥隧禁止影响安全作业区等立体空间的管理。二是突出服务便民的原则。维护公路的完好、安全、畅通是各级交通运输主管部门和公路管理机构的职责,做好公路保护工作的出发点和最终目的是为广大人民群众提供方便、快捷、安全的出行条件。为此,条例始终坚持以执政为民、服务群众为指导思想,不断强化公共服务职能,充分体现了以人为本的思想和宗旨。比如,明确了公路管理机构 and 有关部门对公路养护作业的及时公告和保畅义务,防止养护施工区域路段发生交通堵塞;建立了跨省超限运输联合审批机制,进一步提高行政许可效率;提出了路网运行监测,通过多种形式向社会发布公路交通出行服务信息等。三是重点强化治超的原则。违法超限运输危害极大,是最为严重的公路“杀手”。为此,条例将建立治超长效机制作为重中之重,从管理手段上强化超限治理措施,

在管理环节和管理力量上突出了综合治理,从车辆的生产、销售、改装、注册登记、货运装载、站点检测、责任追究等环节入手,对超限治理作了详细规定。四是坚持依法行政的原则。坚持依法行政是依法治国的必然要求,是建设法治政府的核心所在。条例严格遵循《国务院关于全面推进依法行政实施纲要》确定的基本原则和要求,不仅明确了公路管理机构的行政主体资格,赋予了必要的执法手段,又规定了应当承担的法律责任,实现公路执法的权责统一,有利于建立起事权清晰、精简高效、权责一致、运转协调、分工合理、执行顺畅的公路管理体制,进一步促进公路管理机构的职能转变。

这部条例作为我国第一部专门规范公路保护的行政法规,总结了公路法的成功经验,也体现了与时俱进的要求,进行了制度创新,针对性和操作性比较强。为贯彻好、实施好条例,各级交通运输主管部门、公路管理机构等单位要高度重视条例的学习,通过多种形式有计划、有层次地对干部职工进行培训,要把学习条例纳入交通运输行业“六五”普法计划,坚持长期和系统学习,确保相关工作人员特别是领导干部深刻理解和准确把握条例的基本精神和主要内容,不断提高管理能力和服务水平。

为配合条例的学习、宣传和贯彻实施,国务院法制办和交通运输部参与条例起草审核的工作人员共同编写了《公路安全保护条例释义》一书,以释义的形式对条例的立法原意作了具体阐述,以便各级人民政府和有关部门的工作人员以及社会各界准确理解和把握条例的精神实质与内涵。除编写组成员外,安徽、浙江、四川、陕西、广东等省公路管理局的彭道月、张文彪、吕铮、祝新星、李宪生、单青凤、陈俊丽、蔡志强等同志,以及张柱庭、姚晓霞、范金国等专家和学者也参与了本书的编写。借本书出版之际,向他们一并表示衷心地感谢。

本书编写组

二〇一三年三月十日

目 录

第一章 总则	1
第二章 公路线路	53
第三章 公路通行	127
第四章 公路养护	179
第五章 法律责任	203
第六章 附则	267
附录	278
附录 1 公路安全保护条例	278
附录 2 中华人民共和国公路法	294

第一章 总 则

[本章提要] 一部法律,就其内容结构而言,一般包括总则、分则、附则三个组成部分。总则,通常是对这部法律的立法目的、立法依据、适用范围、基本原则、管理体制等重要问题作出规定,对其他章节的规定具有概括和指导的作用。全面、正确地理解、领会总则的精神,是学习这部法律的重要基础,对正确理解、把握并执行好分则中的具体条款是至关重要的。

本章共九条,包括《公路安全保护条例》(以下简称《条例》)的立法目的、立法依据、各级人民政府及其有关部门的公路保护职责、公路管理体制、公路保护经费保障、公路建设、管理和养护水平与社会发展相适应原则、公路突发事件应急预案体系建设及应急装备物资储备保障、社会公众保护公路的责任和义务等。第一条,明确了制定《条例》的目的,即加强公路保护,保障公路完好、安全和畅通,以更好地发挥公路在社会经济发展、社会主义新农村建设以及人民群众安全、便捷出行方面的重要作用。在“完好、安全和畅通”三要素中,完好是基础,安全是保障,畅通是目的。第二条至第四条,明确了实施公路保护的主体和职责。一是规定了各级人民政府的公路保护职责,公路是政府为社会公众提供的公益性公共产品,因此,在公路保护工作中,各级人民政府不仅承担领导责任,而且还依法履行一定的具体职责,如建立健全公路保护的专职管理机构,按照公路管理事权建立层次清晰的公路保护经费保障机制,建立健全政府主导、部门联动

的工作机制,监督相关部门依法履行公路保护职责,加强车辆违法超限治理,负责确定公路用地的范围以及划定公路建筑控制区的范围并公告等;二是规定了县级以上各级人民政府交通运输主管部门和公路管理机构的公路保护职责,即交通运输主管部门主管公路保护工作,公路管理机构具体负责公路保护的监督管理工作;三是规定了县级以上各级人民政府相关部门和管理机构在公路保护工作中的职责分工。第五条,明确了县级以上各级人民政府关于公路保护经费的保障责任和义务。第六条,确立了公路建设、管理和养护水平与社会发展相适应原则。第七条,明确了县级以上各级人民政府交通运输主管部门关于公路突发事件应急预案体系建设的职责,同时明确了公路管理机构、公路经营企业应根据公路突发事件应急预案的要求落实组建应急队伍并定期组织应急演练的职责。第八条,确立了公路突发事件应急装备物资储备保障的基本制度。第九条,明确了社会公众的公路保护义务,这是总括性规定,具体义务在《条例》其他章节中有详细规定。

1

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。

【释义】本条是关于《条例》立法目的和立法依据的规定。

改革开放以来,我国公路事业得到了长足发展,截至2011年底,全国公路网总里程达到410万多公里,其中高速公路通车里程达到8.5万公里,国省干线公路通车里程达到47.3万公里,农村公路(包括县道、乡道和村道)通车里程达到356万公里,“五纵七横”12条国道主干线全部建成,西部开发8条省际通道基本贯通,极大促进和保障了我国经济社会的发展。公路在大发展的同时,也面临着在保护和使用管理上的很多问题和

困惑,如损毁公路和随意占路问题、公路遗洒物和掉落物问题、公路街道化问题、车辆超载超限问题等。这些问题的存在严重影响了公路的安全、完好和畅通,使公路不能充分发挥安全通行的效益,对社会公众人身和财产的安全造成了严重的威胁。如何运用法律手段进一步加强公路管理,提高公路保护水平,规范和提高公路养护水平,针对公路保护出现的新情况、新问题,特别是加强对违法超限运输行为的管理、及时有效地应对和处置雨雪冰冻灾害、地震、泥石流等公路突发事件,确保公路始终处于良好的技术状态,以更加充分和有效地发挥公路服务国民经济和社会发展全局、服务社会主义新农村建设以及服务人民群众安全便捷出行的作用,成为交通运输行业面临的一项重要任务。

从法律制度上看,《条例》出台前国家层面公路立法的框架主要由“一法两条例”和多部部颁规章组成。“一法”是1997年7月公布的《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》);“两条例”是1987年公布的《中华人民共和国公路管理条例》和2004年公布的《收费公路管理条例》。《公路法》确立了公路保护工作的基本原则和制度,赋予了交通运输主管部门和公路管理机构实施公路保护的责任和必要的手段。但作为母法,《公路法》的规定比较原则,针对性和可操作性不够强。《中华人民共和国公路管理条例》是在《公路法》颁布的10年前颁布的,是关于公路建设、管理和养护全面规定的一个条例,但内容已较为陈旧,《公路法》出台后虽没有明确废止,但许多内容已被《公路法》代替,一些内容因与《公路法》抵触已不适用。《收费公路管理条例》则是针对收费公路发展政策的专项性规定。因此,从法律、行政法规的层面看,公路路产如何得到保护、各级人民政府及各相关部门在保障公路的安全、完好、畅通上如何发挥作用、主管机构如何养护好路、社会如何规范地用路,针对这些方面还缺乏系统又明确的规定。2004年6月中旬,经国务院同意,国家

有关部委在全国开展车辆超限超载治理工作,并提出“在总结治理工作的基础上,抓紧制订、修改有关公路设施保护的法律法规,将治理工作纳入法制化轨道”^①。因此,制定一部专门规范公路保护的行政法规,解决公路保护所面临的亟待解决的问题就显得非常的必要和紧迫。

2004 年底,《条例》起草工作启动。2007 年底,完成《条例》送审稿并报送国务院审查。2008 年开始,国务院法制办组织开展审查工作,征求了全国人大常委会法工委、中央编办、发展改革委、公安部、财政部、工业和信息化部、国土资源部、水利部、质检总局等 27 个中央有关部门、机构和浙江省、安徽省、山西省、湖南省、河北省等 15 个地方人民政府的意见,并向社会公开征求意见,同时多次深入基层进行实地调查研究,举办不同层次和范围的专家咨询会、论证会,听取意见,研究论证。在此基础上,国务院法制办组织有关部门对送审稿进行了反复研究和修改,最终形成《条例》草案。2011 年 2 月 16 日,国务院第 144 次常务会议审议并原则通过《条例》草案。2011 年 3 月 7 日,国务院总理温家宝签署国务院第 593 号令颁布《条例》,自 2011 年 7 月 1 日起施行。

一、立法目的

《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。

(一)保障公路完好

公路完好,是指公路经常处于良好技术状态,也就是公路自身的物理状态符合有关公路技术标准的要求,包括路面平整,路肩、边坡平顺,有关设施完好。公路完好并不是要求公路不存在

^①参见《交通部、公安部、国家发展和改革委员会、国家质量监督检验检疫总局、国家安全生产监督管理局、国家工商行政管理总局、国务院法制办公室印发关于在全国开展车辆超限超载治理工作的实施方案的通知》(交公路发[2004]219号)。

任何问题,而是应以《公路工程技术标准》、《公路养护技术规范》等公路技术标准来判断。实践中,公路不可避免地存在物理损害,只要这个损害不是技术标准所认定的病害,应当认定为公路完好,处于良好技术状态。

(二)保障公路安全

公路安全,是指公路本身的安全及整个路网运行的安全。公路安全与交通安全密切相关,但不能等同于交通安全。交通安全是一个由人、车、路和环境等要素构成的“公路安全生态链”,系统中任何一个要素的行为或性质发生变化都会对整个公路交通安全产生影响。在我国现行法律体系中,围绕道路交通安全所产生的法律关系主要是由《中华人民共和国道路交通安全法》及其实施条例调整。如《中华人民共和国道路交通安全法》第三条规定:“道路交通安全工作,应当遵循依法管理、方便群众的原则,保障道路交通有序、安全、畅通。”而公路安全更多的是指公路本身静态的安全,如非法挖沟引水、采石、取土、采空作业等活动都会严重危及公路安全,为此,《条例》规定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。

(三)保障公路畅通

公路畅通,是指公路的通行功能正常。公路畅通必然以公路完好和安全为前提,畅通就要求公路是完好的、安全的。比如,公路未出现坍塌、坑槽、隆起等影响公路完好的病害、损毁现象,公路沿线无挖沟引水、采石、取土、摆摊设点、堆放物品、倾倒垃圾、放养牲畜、打场晒粮等影响公路安全的违法行为,否则,必然影响到公路的畅通。此外,公路畅通不仅指某条或某段公路的畅通,还包括整个公路网的有效运转。如《条例》第五十条关于公路管理机构统筹安排公路养护作业计划以及建立公路养护作业省际沟通协调机制的规定,就是要求大路网的通畅运行。实践中,要注意区分公路畅通与交通秩序畅通。交通秩序畅通

是公安机关交通管理部门依据道路交通安全管理法律法规,运用宣传教育、现代管理科学、现代科学技术,对交通系统实施控制管理,取得最佳的道路交通通行效能,如道路交通事故的发生和处理导致的道路通行效能的降低,及其表现出来的道路通行不畅。

(四)加强公路保护

为保障公路完好、安全、畅通,必须从以下方面加强公路保护:

一是加强养护管理,是指公路管理机构、公路经营企业等养护管理责任主体为保障公路的安全和畅通,并使公路处于良好的技术状态,在公路运行期间按照相关的法律、法规、规章和技术规范、操作规程对公路、公路用地和公路沿线附属设施开展的保养、维修、水土保持、绿化和管理的各项业务工作,即保障公路的“完好”。

二是加强路政管理,是指县级以上人民政府交通运输主管部门、公路管理机构,依据《公路法》、《条例》等法律、法规、规章的规定,为保护公路、公路用地、公路附属设施,维护路权,以及为发展公路事业并以公路为对象而实施的行政管理,即保障公路的“安全”。

三是加强路网运行监测与应急管理,是指在养护管理和路政管理的基础上,根据公路沿线经济发展水平、交通流量等因素,着力完善路网结构,构建一张规划布局科学、干线支线交错、技术等级合理、路路衔接紧密的公路网络,同时积极利用信息化等科技手段,构建路网调度网络和指挥、执行系统,建立高效的路网信息发布制度和公路突发事件应急处置机制,充分发挥路网体系的调度和疏导功能,确保整个路网的畅通,提高路网抵抗自然灾害等突发事件的应急能力和公共服务水平,即保障公路的“畅通”。

总体上看,养护管理、路政管理、路网运行监测与应急管理

是公路保护工作的三种不同表现形式,同时三者又紧密联系,互为基础,缺一不可。比如,车辆超限运输管理属于路政管理内容,组织对违法超限运输造成损坏的公路桥梁等设施进行检测和维修则属于养护管理内容,因维修桥梁等公路设施采取分流措施以及发布公路交通阻断信息则属于路网运行监测与应急管理内容。

加强公路保护,保障公路完好、安全和畅通是《条例》的直接立法目的。法律和法规作为上层建筑的组成部分,是为经济基础服务,为促进生产力发展服务的。制定《条例》,用法律手段加强公路保护工作,其最终目的是要促进公路事业的发展,以适应社会主义现代化建设事业的发展和人民生活水平提高对公路基础设施的需求。这一立法目的不仅体现在《条例》各具体条文之中,更是《公路法》的立法核心所在,贯穿于整个公路管理法律体系。

二、立法依据

《条例》的直接立法依据是《公路法》,这是调整公路保护法律关系的基本法,在公路规划、建设、养护、路政、收费公路等方面确立了一系列的基本原则和基本法律制度。《公路法》第四章、第五章对公路保护作了比较全面的规定,主要包括公路养护主体、养护经费来源、养护作业、绿化管理、涉路施工许可、公路建筑控制区管理、桥隧构造物保护、超限运输车辆管理、公路附属设施保护、公路损毁抢修等方面的规定。《条例》在《公路法》所规定的基本原则和制度框架内,针对公路保护工作的特点及近年来公路保护工作中出现的新情况、新问题,制定了一系列具体的安全保护及监管制度。

此外,《条例》的立法依据还包括《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚

法》、《中华人民共和国侵权责任法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国人民武装警察法》等法律。

三、《条例》在公路保护工作方面所作出的制度创新

(一) 全面加大了对公路线路本身的保护力度

针对公路线路及周边一定范围内容易损坏公路结构、威胁公路安全的情况作了相对完善的规定。一是对公路周边区域作出了保护性规定。在《公路法》的基础上,对公路建筑控制区、公路两侧集镇规划控制区等保障公路安全、畅通的区域范围作出了细化规定,明确了对相关区域的保护责任和义务。二是加大了对涉路施工的监管力度。针对在公路上增设或者改造平面交叉道口、穿跨越公路修建管线设施等影响公路安全的涉路施工进行了监管,要求建设单位制订合理的施工方案和险情应对方案,报公路管理机构批准,同时增加了验收等后续监管制度。

(二) 建立了符合管理实际的公路桥隧安全保护制度

一是在公路桥梁周边及跨越的河道一定范围内严格禁止采砂,并严格限制抽取地下水、架设浮桥等行为;二是对可能影响桥梁安全的船舶航行等情况进行了严格规范;三是禁止利用公路桥梁进行牵拉、吊装等施工作业,禁止利用公路桥隧堆放物品、搭建设施、铺设高压电线和输送易燃易爆物的管道;四是对重要公路桥隧武警守护进行了规定;五是对公路桥隧进行定期检测和评定,保证其技术状态符合有关技术标准。这些制度,对保障公路桥隧安全将起到十分积极的作用。

(三) 加大了对违法超限运输行为的查处与监管力度

作为车辆超限治理的一项重要措施,《条例》首次以行政法规的形式在源头治理方面加强了监管,包括强化车辆生产和销

售环节、车辆登记环节以及货运场站装载环节等方面的源头管理,明确了相关主体的责任或义务,确保源头治理的效果。同时,加强了路面监控网络的建设,对固定超限检测站点建设和管理等作了进一步的明确,并加大了对车辆超限的责任追究力度。总的来说,《条例》通过一系列规定对近年来超限治理的有益经验进行了巩固,力求治超制度环环相扣,取得长效,为进一步开展车辆超限治理提供了法制基础。

(四)强化了对公路养护秩序的规范化管理

《条例》以有效保障公路良好技术状态为出发点,进一步强化了公路管理机构、公路经营企业等有关主体对公路管理、养护的相关责任,提出了公路养护专业化、社会化的发展方向,明确了公路养护作业标准和操作规程,并为避免集中开展养护施工作业造成部分路段拥堵,规定了相应的措施。这些规定,将进一步促进公路养护的规范化和科学化,提高公路养护的质量和效率,为人民群众提供更加良好的出行条件。

(五)完善了应对公路突发事件的规定

一是要求建立国家公路突发事件应急装备物资储备保障制度,确保关键时刻能够迅速调集装备和物资抢通修复公路;二是明确了公路管理机构、公路经营企业在出现公路突发事件时应当及时修复公路、恢复通行,并要求交通运输主管部门及时调集抢修力量,下达路网调度指令,配合有关部门组织绕行、分流;三是将武警交通部队力量纳入公路突发事件应急体系,规定了武警交通部队按照国家有关要求承担公路、公路桥梁、公路隧道等设施抢修任务;四是要求公路管理机构开展公路突发事件的监测、预报和预警工作,并利用多种方式及时向社会发布公路出行信息。

(六)创建了政府主导、部门联动的工作机制

《条例》不仅在治超方面明确了发展改革、工业和信息化、公安、工商、质检等相关主体的工作职责,建立了政府主导、部门联