

公路与法律

“任何法律制度和司法实践上的根本目的，都不应当是为了确立一种权威化的思想，而是为了解决实际问题，调整社会关系，使人们比较协调，达到一种制度上的正义”——法学家朱苏力教授曾这样说。这本新书，亦正有此意。希望有更多热爱公路事业的人能投身公路法制，推动行业法治化进程。

范金国○著



人民交通出版社

China Communications Press

公路与法律

“任何法律制度 and 司法实践上的根本目的，都不应当是为确立一种政治化的思想，而是为了解决实际问题，调整社会关系，使人们比较快地达到一种前漫长的正义”——法学家朱苏力教授曾这样说。这本新书，不正有此意。希望有更多热爱公路事业的人能投身公路法制，推动行业法治化进程。

范金国〇著



人民交通出版社

China Communications Press

内 容 提 要

本书精选了公路交通专业律师在《中国公路》和《中国高速公路》杂志上发表的五十多篇文章。全书分两部分：“观点集萃”从法律职业工作者的视觉，发现、揭示公路法制工作中存在的问题，并从专业角度提出解决方案；“就事论法”对公路行业发生的涉法典型案例进行分析，提出法律风险防范的建议。该书既可以作为公路交通行业干部职工的普法读物和培训教材，也能成为公路交通法制工作者、社会公众研究公路交通法律的法律实用手册。

图书在版编目（CIP）数据

公路与法律/范金国著. --北京：人民交通出版社，2012.11

ISBN 978-7-114-10188-5

I. ①公… II. ①范… III. ①公路法-中国-文集
IV. ①D922.296.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 263240 号

书 名：公路与法律

著 作 者：范金国

责任编辑：张征宇 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.ccpres.com.cn>

销售电话：(010) 59757969, 59757973

总 经 销：人民交通出版社发行部

经 销：各地新华书店

印 刷：北京市密东印刷有限公司

开 本：720×960 1/16

印 张：17.75

字 数：287 千字

版 次：2012 年 11 月 第 1 版

印 次：2012 年 11 月 第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-114-10188-5

定 价：39.00 元

（有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换）

目 录

第一编 观点集萃

此安全非彼安全	3
五大诉讼风险防范攻略	7
农村公路不宜另行立法	13
盖然性标准与抗辩策略	18
挂靠车的处罚主体	23
法定责任主体	26
如何应对交警来函	30
赔(补)偿费标准问答	35
五问户外广告	40
试运营期的法律空白	46
路产管理呼唤法律支持	50
十二个亮点	55
立法建议:建立公路“广告控制区”管理制度	63
高速公路法律问题七解	66
涉路诉讼面临的形势及应对	71
“第三方”试水路政执法	75
为“公路行政强制”擦亮眼	82
“担责”的法律之问	89
关于节假日高速公路免费通行的思考	93
依法收费的真正“大考”	97
路政执法问答录	103
我们为什么说“不”	110

第二编 就事论法

一起路政案始末	121
---------------	-----

再看“全国第一案”	125
法办“军车”	129
行政执法必备两大意识	132
劳动关系还是劳务关系	137
当法律遭遇冰雪	140
超限超载大不同	144
要命稻草	148
村道事故中的“连坐”	152
排水沟引发的赔偿案	156
“倒卡逃费”的法办依据	161
此无责非彼无责	165
合同的“有效”之争	168
打赢“牛”官司	170
非法厢板该谁拆	173
岂能一封了之	176
荒唐的“玩忽职守”	180
不该挨的板子	184
并非万能的护栏	188
阻击“稻革命案”成为判例	191
路政电话缺位的反思	195
路政车：示警灯不是摆设	200
坠桥诉讼的法律应对	205
遗洒引发的诉讼	209
路赔案件的京港澳模式	215
少受一点“夹板气”	221
谁来保护作业现场	227
不该流血又流泪	231
改扩建工程的法律风险预防	237
聚焦广东计重收费引发的“葫芦案”	242
治超中的欲加之罪需警惕	247

路赔案件中的角色误区	252
公路保护急需刑事司法解释	257
老问题引发的新话题	264
危化品凶猛	269
后记	274

第一编

观点集萃

此安全非彼安全

——谈公路管理部门在影响公路安全畅通物件引发的交通事故中的责任

改革开放以来，我国的公路事业发展很快，路越来越多了，也越来越好走了，可是道路交通事故却未见减少。老百姓的法律意识提高了，出了事故得不到赔偿，都知道去找法院说理，这是件好事。公路管理部门因管理公路不作为或管理公路不当，造成了交通事故，坐坐被告席也未尝不是件好事，至少可以花钱买教训。可怕的是只要涉及影响公路安全畅通的物件导致的交通事故，公路管理部门都背上“负有保障道路安全畅通的责任”的罪名而难逃其“负”。你看，公路上半夜弃落一块石头引起了交通事故，公路管理部门赔钱！路边堆了一堆沙引起了交通事故，公路管理部门赔钱！南京机场高速公路赔偿案的终审判决开了一个可怕的先河。

在社会公众甚至一些法院法官、法学专家眼里，公路安全就是交通安全，交通安全就是公路安全，交通运输主管部门及公路管理机构负责公路安全，就是负责交通安全。这是一种极端错误的认识，混淆了二者的区别，毫不客气地说，这是一种望文生义的认识。

公路安全与交通安全既相区别，又相联系，绝不能把二者混为一谈。

二者的区别

首先，对二者实施管理的行政主管部门不同。负有保护公路安全职责的行政主管部门是县级以上交通运输主管部门。对损坏公路及公路附属设施，影响公路这种固定资产或国家财产的自身安全的，由交通行政主管部门进行行政处理和处罚。负有维护交通秩序、保障交通安全和畅通的职责的行政主管部门是各级公安机关。对于破坏交通秩序、影响交通安全和畅通的，由公安机关进行行政处理和处罚，具体由各级公安机关交通警察实施管理。这点区别在《中华人民共和国公路法》（以下简称《公路法》）中体现尤其明显。如在路政管理章节中，无论哪一条，涉及保护路产和维护路权的，均直接作出规定：由交通运输主管部门负责。而“影响交通安全的，还须征得有关公安机关的同意”，充分说明了公路安全和交通安全的行政主管部门是不同的。

其次，对二者实施管理所依据的法律法规体系不同。交通运输主管部门保护

公路安全的职责所依据的是以《公路法》为龙头的法律法规体系。而公安交通管理部门保护交通安全的职责依据的是以《中华人民共和国道路交通管理条例》(以下简称《道路交通管理条例》)为龙头的法规规章体系,2004年5月1日起,《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》实施,该条例规定,1988年3月9日国务院发布的《道路交通管理条例》同时废止)。

再次,影响交通安全的,不一定影响公路安全。如南京机场高速公路赔偿案中,雨布遗落在公路上,对公路不会产生安全影响,但是会对交通行车安全产生重大的影响。又如,从行驶中的汽车上遗落一块石头在公路上,最多将公路砸一个小坑,对公路安全影响的程度很小,但是若不及时清除,将会严重影响交通安全。再如,在路边堆放砂石料,最多只是因占据了公路有效路面,影响了公路使用效能的正常发挥,对公路安全的影响较小,但是对交通安全的影响却是很大的。

二者的联系

首先,公路安全与交通安全经常交织在一起,一个行为往往在影响公路安全的同时,也影响到交通安全。如公路上车辆超载或超限行驶,交通运输主管部门有权进行管理,因为该行为极大损坏了公路桥梁,影响到了公路桥梁的安全。公安机关可以进行管理,因为该行为容易出交通事故,影响交通安全。

其次,公路安全是构成交通安全的一个重要条件和组成部分。交通运输主管部门加强对公路安全的保护,正是为了发挥部门作用,协助公安机关共同创造一个良好的交通安全秩序。交通安全不仅包括公路因素引发的安全,还包括车辆因素引发的安全、与车辆相关人员如驾驶员、乘车人、行人等因素引发的安全,还包括自然因素、环境因素等引发的安全。凡是涉及交通安全的,无论是否影响到公路安全,公安机关所属的交通部门都有权进行管理,同时应当承担起因管理不力、管理不当造成的后果。

因此,我们不能将公路安全和交通安全混为一谈,不能忽视二者最根本的区别——负有管理职责的行政主管部门及管理机构不同。

从以上分析可以清楚看到,交通运输主管部门的职责是保证公路的完好、公路的安全、公路的畅通(影响公路完好、安全和畅通),真正履行实施道路交通安全、维护交通秩序、保障道路交通安全和畅通职责的是公安机关。交通运输主管部门对公路的保护过程中,必须依照法律赋予的职责进行,否则,就是无权行政

或越权行政，并将承担败诉等不利的法律后果。

具体来说，交通运输主管部门只能在法律法规赋予的路政管理职权范围内进行保护公路路产、维护公路路权的管理。如对汽车装载石头不符合法规规定，石头很容易被甩在公路上的行为，交通运输主管部门及授权的公路管理机构即使看见了，也无权进行管理。但是如果石头被甩在路上，尽管没有损坏公路或影响公路的安全，出了交通事故，却让交通运输主管部门或授权的公路管理机构来承担“不作为”的责任和后果，这显然违背了我国行政立法上的责权统一的原则。这就是当今交通运输主管部门或授权的公路管理机构承受的最大不公和尴尬——没有管理的权，却承担管理的责。这不仅是整个公路管理部门的悲哀，更是我国法律的悲哀！

面对这种让人憋闷却又无奈的现状，公路管理部门不能牢骚满腹、怨天尤人，更不能消极观望、疲于应付，而是要积极做好相关工作，尽可能扭转这种不合理、不合法的被动局面：

一是要理顺管理体制。针对目前交通管理政出多家、权责不分、职能交叉、管理重复、行政效率低下的现状，积极呼吁争取建立统一、高效的交通管理体制，把路政管理、交通安全管理合二为一，做到权责分明、提高行政效率。同时修改相关法律法规，做到有法可依。

二是要做好宣传解释工作。在当前的类似案件的诉讼中，要向法院做好“此安全非彼安全”、“行政关系与民事关系”的解释、宣传工作。必要时，要依法追加公安交通管理部门为诉讼第三人，使其参与诉讼，让真正的交通安全管理部门担起责任。对公安交通管理部门作出的让交通运输主管部门或公路管理机构、公路经营企业承担此类交通事故的责任的认定，要依法申请复议或提起行政诉讼（注：2004年5月1日《中华人民共和国道路交通安全法》（以下简称《道路交通安全法》）实施后，事故认定书仅作为证据，不再具有行政可诉性，不能提起行政复议和行政诉讼，但是可以申请复核），阐明公安交通管理部门既是“运动员”又是“裁判员”及只当“裁判员”不当“运动员”是不合理、不合法的。

三是要培养自己的专业法律队伍。培养一批既熟悉公路业务又具备较高法律专业水平的人才十分必要的。笔者经常注意到一些涉及公路管理的诉讼中往往都是自己的职工不懂法律，聘请的专业律师又不太懂公路业务，不能把专业性都很强的公路业务、法律业务很好结合起来，导致了诉讼的被动局面甚至败诉。

四是要加大路政管理执法力度。目前我国路政管理执法队伍担负管理公路的任务重大、责任重大，却存在着人员不多、素质不高、手段不硬、装备不好的现状，路政人员对于突发的公路违法行为，常常是疲于奔命。因此，必须在扩充路政队伍的基础上，提高路政人员执法水平，加大路政管理资金、科技含量的投入，改善路政装备，勤巡查，严管理，确保路政人员能切实履行保护公路路产、维护公路路权的职责。

记忆犹新的案例

1997年12月14日，山东省章丘市相公镇个体户叶某未戴头盔驾驶无牌摩托车，行驶至相公镇镇东路时，撞在袁庄村村民袁某盖房子堆放在路边的沙堆上摔伤致死。1999年4月，死者妻子向济南市历城区法院起诉，要求赔偿各种损失约12万元，后法院一审判决章丘市公路局对这一事件负连带责任。

2000年2月8日，湖北省大冶市金湖街道办事处岗背村村民刘某无证驾驶摩托车，行驶在大金省道上，突遇村民黄某堆放在公路上的沙堆，因车速过快，刘某摔倒在地，于次日凌晨死亡。同年7月，死者的父亲及儿子向大冶市法院提起诉讼，后法院判决黄某承担次要责任，大冶市交通局未尽其责，负连带赔偿责任，各项损失费共计2.7万余元。

这种拉公路部门做“垫背”的事早已不新鲜，公路部门就像个软柿子，任人拿捏，不但自己管的路出了事要赔，连不归公路部门管的乡镇公路出了事也要赔。只要肇事者双手一摊，“没钱，找公路局执行去”，公路部门只好自认倒霉。可怕的是这样的事情愈来愈多了。

（原载于《中国公路》2001年第17期。作者：范金国）

微评论

翻出十多年前写的这篇文章，今昔对比，尽管许多法律法规已经改变，公路部门被拉去垫背的情况仍在继续，甚至有愈演愈烈之势。其实，公路部门的“被承担责任”虽有助于个案的解决，但是损害了行政管理秩序，不利于维护司法尊严，最终受损的，是大多数纳税人的权益。我们期待，随着《公路安全保护条例》和《中华人民共和国行政强制法》的相继实施，这种现象能有所改变。

五大诉讼风险防范攻略

作为一名公路交通行业专业律师，笔者在数年来办理的大量涉路纠纷诉讼案件中，发现公路管理工作中常见的有五大诉讼风险，在此分别提出防范意见，供大家参考。

风险一：地面施工致人损害

主要表现在公路的施工及养护过程中不按规定设置标志牌，导致过往车辆或行人受到损害，产生纠纷。

《公路法》第三十二条、第三十九条以及《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》（以下简称《道路交通安全法实施条例》）第三十五条均规定道路养护施工单位在道路上进行养护、维修时，应当按照规定设置规范的安全警示标志和采取有效的安全防护措施。这是公路部门的法定义务，违反该义务，则存在过错。而根据法律规定，此类案件适用过错推定责任的归责原则，即如果施工单位不能证明自己没有过错，就要承担责任。

尽管施工安全警示标志牌设置后，容易遭到损毁或盗窃，且标志牌设置成本较高，但这不能成为纠纷发生后的免责事由。

为避免此类诉讼风险，要做到：

严格按照 GB 5768—1999（注：现已修订为 GB 5768—2009）《道路交通标志和标线》规定的标志设置原则，充分考虑在动态条件下发现、判断标志及采取行动的时间和前置距离，在施工路段两端设置必要的警示标志牌，并设置防围设施。

标志的外观及样式必须按《道路交通标志和标线》规定的样式进行制作，这是该国标中的强制性规定。如果违反了，受害人可以以不符合国家强制性标准的理由进行抗辩。因此，切不可自行乱设计警示标志样式。且应根据实际情况设置相应的警示标志，不可随意设置。

设置标志，可根据道路交通实际情况选择标志或选择标志摆放位置。有条件的，尽量按《道路交通标志和标线》提示附录中的“道路施工安全设施设置示例”进行设置。当然，该“道路施工安全设施设置示例”并非强制性的。

风险二：道路管理瑕疵致人损害（又称物件致人损害）

此类案件主要表现形式有三类：

一是路面遗落物、抛洒物致人损害。如公路上遗落的石头导致交通事故，公路上抛洒的碎石或滴漏的重油导致交通事故。

二是在公路上人为堆放物品致人损害。如在公路边建房时在公路上堆放建筑材料，在公路上打场晒粮等，都会导致交通事故。

三是公路管理机构在公路养护、管理工作中存在过失致人损害。如路上有影响到交通安全的坑槽、跌洼、隆起等没有及时进行维修；应当设置的交叉路口标志、桥梁限载标志、上跨构筑物限高等标志没有进行设置；行道树或树枝倒塌致人损害等。

根据最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》规定，道路管理瑕疵致人损害应当承担的责任是民事赔偿责任，而非行政赔偿责任。根据该规定，公路管理机构要免责就必须证明自己没有过错。也就是说，此类案件的归责原则仍然是过错推定责任，如果不能证明自己没有过错，就要承担责任。

要避免此类诉讼的风险，要做到以下几点：

勤勉履行对公路的巡查、维护和管理义务。对任何职责范围内的安全隐患都要及时进行整改。全面、正确、及时履行法律法规赋予的职责，是避免此类诉讼风险的根本所在。

要制定公路小修保养作业标准。特别要结合本地列养公路的实际情况，重点明确日常养护中清扫公路的频率。要做好日常养护（公路清扫）的养护记录。因对路面抛洒杂物、滴漏油污等不可能做到随时清除，根据交通部对JTJ 073—1996《公路养护技术规范》的解释（交通部交公便字[2001]66号文关于对《关于请求明确〈公路养护技术规范〉有关条款含义的紧急请示》的答复），“及时”不等于“随时”，如果公路养护单位按照规定的频率或有关工作要求做到了定期清扫，不能认为其“疏于养护”。因此，日常养护记录是证明已经履行了定期清扫义务的重要原始证据。

要制定路政巡查标准，明确路政巡查频率，详细记录路政巡查情况。公路管理机构不可能对公路全线进行全方位全时段的监控，只要按规定履行了路政巡查

义务，也不能认定为疏于管理。而路政巡查记录也是证明公路管理机构履行了路政巡查义务的重要证据。

公路路政管理部门发现路面有人为堆放的建筑材料、晾晒的粮食或其他障碍物，必须按照《公路法》和《道路交通安全法》的规定，做好调查取证，查明违法行为人的基本情况及违法事实后，依法责令违法行为人改正交通违法行为，并作出相应行政处罚。下发并送达相关法律文书后，公路管理机构的法定职责履行完毕，不再存在过错。上述法律文书也是公路管理机构履行了路政管理职责的重要证据。

公路管理机构采取了各种法定行政措施后，如果违法行为人仍未改正违法行为，公路管理机构可以书面函告公安机关交通管理部门进行管理或进行清除。根据国务院对交通运输部门和公安部门的分工规定，路障管理由公安管理机关负责。公路管理机构没有强制清除障碍物的权力，如果进行强制清除，不仅行为违法，同时给相对人造成损失的，还需承担行政赔偿责任（注：《公路安全保护条例》和《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）相继实施后，该规定有所变化）。

风险三：公路工程项目招投标或分包中的人身损害赔偿

最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》中明确规定：雇员在从事雇佣活动中因安全生产事故遭受人身损害，发包人、分包人知道或者应当知道，接受发包或者分包业务的雇主没有相应资质或者安全生产条件的，应当与雇主承担连带赔偿责任。

因此，在公路工程项目招投标或承包、分包工程中，如果将工程发包或分包给没有相应资质或安全生产条件的单位或个人，都要与雇主承担连带赔偿责任。例如，某路桥公司在一桥梁拆除工程的施工中，由某包工头带领农民工进行拆除作业，作业中一工人摔到桥下受伤，该路桥公司因将劳务工程发包给不具备资质的包工头，被判与包工头一起承担连带赔偿责任。

此类风险的防范措施主要是：

公路管理机构在行使公路建设工程项目或公路养护工程项目的业主职能，对项目进行发包时，一定要审核投标单位的施工资质，不将项目发包给不具备相应资质的施工单位。

施工单位在分包劳务工程时，不可再与包工头打交道。“包工头”在很多地方

已经退出了建设市场，施工单位一定要与具备营业资质和条件的劳务公司签定劳务合同。

风险四：路政许可中的行政诉讼

路政许可行为也是具体行政行为。《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）规定，行政机关违法实施行政许可，给当事人的合法权益造成损害的，应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。

路政许可中，存在的违法实施许可的现象主要有：

1. 对不需要取得许可的事项进行许可。如有的公路管理机构对在公路两侧建房进行许可。事实上，根据《公路法》规定，公路两侧建筑控制区内禁止修建任何建筑物或构筑物，如果加以许可，则是违法许可。

2. 滥发许可证件。如很多公路管理机构在检查超限运输车辆时，收取赔（补）偿费后，为超限车辆补发通行证。事实上，通行证就是一种许可证件。路政许可应当依申请进行，未申请就不存在许可。途中处理后主动发放通行证不符合行政许可法的规定。

3. 不按法定权限进行受理或许可。《路政管理规定》和《超限运输行驶公路管理规定》等行政规章对路政许可的实施机关及权责进行了明确划分，但现实中普遍存在不按规定的权限进行受理或许可的情况。

4. 不按《行政许可法》规定的程序发放相关许可文书。相关的许可文书是公路管理机构证明其按程序正确实施了许可的重要证据，没有这些程序上的证据，如果遭遇到行政诉讼，必然会因程序不合法而败诉。

预防上述路政许可中存在的行政诉讼风险，其方法主要是：

严格按照国家规定的路政许可实施机关的权责划分来进行受理和许可。

严格按照《行政许可法》及《交通行政许可实施程序规定》规定的程序来进行许可。

风险五：公路使用性质及行政等级变更时不按法定程序实施

公路使用性质变更主要表现在集镇过境路段经协商变为城镇街道，导致管理主体发生变更。公路使用性质变更为城镇街道，应当依法进行，法律没有规定的，应当依约定或上级政策进行。公路行政等级的变更应当依照《公路法》进行，未

按《公路法》规定的程序进行的行政等级的变更，是无效的变更。

避免此类诉讼风险，要做到“有法必依”，按法律法规规定办理变更手续，并在移交时签订好移交协议。

最后，再谈谈公路管理机构如何减少诉讼风险的策略问题。

当前，公路管理机构在公路的维护和管理过程中，除了确实存在过错外，大量没有过错的也被判承担赔偿责任，造成“涉路就当被告、当被告就担责”的被动局面。为改变当前这种被动现状，笔者认为，公路管理机构除了要进一步规范公路管理各项工作，勤勉履行法定职责外，还要注意以下几点：

首先，在公路管理的立法上要做到坚持“责权利一致”原则，条款上尽量详细，文字上用词规范无歧义。争取权力解释部门对歧义法条作出有利解释。

其次，对涉路案件，依照事实和法律应当胜诉、却没取得胜诉结果的，一定要把诉讼进行到底。改变法官的一些观点是需要长久的时间和耐力的。事实证明，涉路案件中，公路管理机构胜诉的案子大都经历了反复的一审、二审和再审，才取得最终的胜诉结果。

如果确实有过错，或者因行政干预等意外因素不愿意将诉讼进行到底的，尽量选择调解结案，避免以判决形式结案。如果以判决形式结案，那么在同一法院形成判例后，类似案件就不可能再取得胜诉结果，因为同一个法院不会作出矛盾的判决。

最后，高度重视行业法制工作，培养既懂法律又懂公路业务的法制工作人员，或聘请交通专业的律师。

（原载于《中国公路》2007年第12期。作者：范金国）

微评论

在公路管理机构事企不分的年代，地面施工致人损害是公路管理机构对外赔偿最多的项目。随着养护市场化的推进，该项法律风险，已经由公路养护施工作业单位（企业）来承担，公路管理机构也成为公路养护施工作业单位的行政监督管理单位。道路管理瑕疵责任至今仍是悬在公路管理机构头上的一柄利刃，无数有理无理的起诉和判决，都可以装在“道路管理瑕疵”这个口袋里，令公路管理机构深陷泥沼。我们只能期盼通过立法活动和司法实践，能把部门