

普通高等教育规划教材

道路交通行政管理学

王润琪 主 编
袁开愚 朱世杰 副主编
刘 方 主 审



人民交通出版社
China Communications Press

普通高等教育规划教材

Daolu Jiaotong Xingzheng Guanlixue

道路交通行政管理学

王润琪	主 编
袁开愚	副主编
朱世杰	主 审
刘 方	



人民交通出版社

内 容 提 要

本书内容包括公路路政管理、道路运政管理、行政执法与诉讼三篇,共十一章。主要介绍了我国道路交通行政管理中关于公路路政管理和道路运政管理的政策法规、主要任务、工作职责、基本原则及其各项行政许可与行政执法等业务知识。

本书突出道路交通的法制管理,注重理论与实用相结合,内容较全面和系统,主要作为高等学校交通运输专业、交通工程专业、物流工程专业、物流管理专业、汽车服务工程专业、汽车运用工程专业等与道路交通相关的本、专科学校教材使用,也可供道路交通行政管理人员、道路运输与物流企业管理人员和从业人员、道路交通相关人士学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

道路交通行政管理学/王润琪主编. —北京:人民交通出版社,2009.9

ISBN 978-7-114-08024-1

I. 道… II. 王… III. 公路运输-交通运输管理:行政管理 IV. U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 196540 号

普通高等教育规划教材

书 名:道路交通行政管理学

著 作 者:王润琪 主编

责任编辑:智景安

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:北京中交盛世书刊有限公司

经 销:各地新华书店

印 刷:北京牛山世兴印刷厂

开 本:787×1092 1/16

印 张:13

字 数:323 千

版 次:2009 年 9 月 第 1 版

印 次:2009 年 9 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-08024-1

印 数:0001~4000 册

定 价:20.00 元

(如有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

前 言

道路交通以其机动灵活,可实现“门对门”运输服务的特点,在现代5种主要运输方式中具有突出地位,对国家政治、经济、文化、军事极其重要,与社会生产和人们生活密切相关。

改革开放以来,特别是进入21世纪后,我国公路建设取得了举世瞩目的成绩,道路交通运输业呈现蒸蒸日上的繁荣景象。截至2008年年底,全国公路总里程达373.02万km,其中高速公路6.03万km;全国公路桥梁59.46万座、2524.70万延米,公路隧道5426处、318.64万延米;全国公路密度38.86km/100km²,公路营运汽车930.61万辆。我国汽车产量增长速度更是惊人,年产量从2000年200万辆跃升至2008年近1000万辆,连续8年年均增速超过20%。我国公路建设和汽车产业的发展,对公路保护和道路运输的管理提出了新的任务和要求。

《道路交通行政管理学》主要介绍公路路政管理、道路运输行政管理及其行政执法与诉讼等内容,是国家行政管理的组成部分。近年来,全国人大、国务院、交通运输部等部门以及各省(直辖市、自治区)关于道路的法律、法规和规章已逐步建立和完善,为道路交通行政管理走上科学化、规范化、法制化的轨道提供了依据和保障。

本书以《中华人民共和国公路法》、《道路运输条例》、《道路货物运输及站场管理规定》、《道路旅客运输及客运站管理规定》等150多部道路交通法律、法规、规章及国家和行业标准为依据,以作者多年来有关教学和工作经验为素材,结合近10年来我国部分地区道路交通行政管理的社会实践,参考了原交通部科教司组织编写的交通行政执法人员岗位培训系列教材《公路路政管理》和《道路运政管理》等文献,吸收了部分高校交通运输等专业有关教材内容,较全面和系统地介绍了路政与运政管理的有关政策法规和业务知识等。本书可作为高等学校交通运输、交通工程、物流工程、物流管理、汽车服务工程、汽车运用工程等道路交通相关专业的教学用书,使在校学生获得道路交通行政管理专业知识;也可供道路交通行政管理人员、道路运输与物流企业管理人员和从业人员学习和参考,从而提高在职人员道路交通行政管理业务能力。

本书受中南林业科技大学委托和资助,得到湖南省株洲市公路管理局的大力支持和资助。本书由中南林业科技大学王润琪教授任主编,交通行业资深高管深圳市安达运输有限公司袁开愚、朱世杰任副主编,湖南省株洲市公路管理局局长刘方主审;中南林业科技大学李翔晟教授、吴迎学教授、邓海英教授、陈德良教授,长沙理工大学周国平教授、湖南省株洲市公路管理局叶光华高级工程师、长沙交通职业技术学院谢惠超老师对本书给予了大力支持并提出了宝贵建议;中南林业科技大学硕士生肖朝民、王大纲、郭美华、刘梦安、杨三英,长沙理工大学硕士生丁尚为本书做了资料收集、图表制作、文字打印等具体工作。

本书编写过程中,参考和引用了国内外有关文献和论著的内容、文字与图表,在此谨向原作者表示衷心感谢!本书的编写出版得到湖南省自然科学基金[07JJ6024]的资助,得到湖南省交通厅、株洲市交通局等有关方面的支持和指导,得到人民交通出版社认真论证和精心安排,在此深表感谢。由于本书包含内容较广,涉及法律法规较多,编者水平和经验有限,不当之处和缺点错误在所难免,欢迎读者批评指正。

编 者

2009年8月

目 录

第一篇 公路路政管理

第一章 公路路政管理概论	3
第一节 公路的分级和路产	3
第二节 公路路政管理的任务、特点和意义	6
第三节 公路路政管理机构	10
复习思考题	13
第二章 公路路政管理业务	14
第一节 公路建筑控制区管理	14
第二节 超限运输车辆行驶公路管理	18
第三节 公路路产管理	27
第四节 公路路权管理	32
第五节 高速公路路政管理	36
第六节 路政外业和内务管理	40
复习思考题	45
第三章 道路交通费收与税收管理	46
第一节 车辆通行费和过渡费征收管理	46
第二节 车辆购置税征收管理	51
第三节 成品油价格和税费改革	55
复习思考题	59

第二篇 道路运政管理

第四章 道路运政管理概论	63
第一节 道路运输概述	63
第二节 道路运政管理的范围 and 任务	65
第三节 道路运政管理机构	68
第四节 道路运政管理人员	72
复习思考题	74
第五章 道路运政管理基础工作	75
第一节 道路运输开业与歇业管理	75
第二节 道路运输管理基础工作	79
第三节 国际道路运输管理	87
第四节 外商投资道路运输业管理	92
复习思考题	96
第六章 道路客运管理	97
第一节 道路客运管理概述	97

第二节 道路客运的经营许可·····	100
第三节 道路班车客运管理·····	104
第四节 道路其他客运管理·····	108
复习思考题·····	111
第七章 道路货运管理 ·····	112
第一节 道路货运管理概述·····	112
第二节 道路货运的经营许可·····	116
第三节 道路危险货物运输管理·····	120
第四节 道路大型物件运输管理·····	125
第五节 道路货物专用运输管理·····	128
第六节 道路禁运、限运、凭证运输管理·····	133
复习思考题·····	135
第八章 道路运输相关业务管理 ·····	136
第一节 机动车维修管理·····	136
第二节 汽车客运站管理·····	143
第三节 汽车货运站管理·····	147
第四节 机动车驾驶员培训管理·····	150
复习思考题·····	160

第三篇 行政执法与诉讼

第九章 道路交通行政处罚 ·····	163
第一节 道路交通安全法规基本概念·····	163
第二节 道路交通行政处罚概述·····	166
第三节 公路管理行政处罚·····	170
第四节 道路运输行政处罚·····	173
复习思考题·····	175
第十章 道路交通行政复议 ·····	176
第一节 道路交通行政复议概述·····	176
第二节 道路交通行政复议机关和参加人·····	178
第三节 道路交通行政复议程序·····	180
第四节 道路交通行政复议期间·····	185
复习思考题·····	187
第十一章 道路交通行政诉讼 ·····	188
第一节 道路交通行政诉讼概述·····	188
第二节 道路交通行政诉讼主持人和参加人·····	191
第三节 道路交通行政诉讼的程序·····	195
复习思考题·····	201
参考文献 ·····	202

第一篇 公路路政管理



第一章 公路路政管理概论

公路路政管理,是指县级以上人民政府交通主管部门或者其设置的公路管理机构,为维护公路管理者、经营者、使用者的合法权益,根据《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》)及其他有关法律、法规和规章的规定,实施保护公路路产、维护公路路权、维持公路交通秩序和安全的行政管理,简称路政管理。它是道路交通行政管理的重要组成部分。

第一节 公路的分级和路产

公路是指我国境内经公路主管部门验收认定的城间、城乡间、乡间能行驶汽车的公共道路。它包括公路的路基、路面、桥梁、涵洞、隧道。它不同于古代的牛马车道,也区别于现代城市道路,有其特定的结构、功能和专业管理部门。它是国民经济赖以发展,与国家政治、军事、文化和人民生活密切相关的重要的道路交通基础设施。

一、公路的分级

我国《公路法》第六条规定:“公路按其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道和乡道,并且按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。具体划分标准由国务院交通主管部门规定。新建公路应当符合技术等级的要求。原有不符合最低技术等级要求的等外公路,应当采取措施,逐步改造为符合技术等级要求的公路。”随着国家建设的发展,我国公路事业逐步向科学化、法制化和现代化方向健康发展,公路的各级管理者应该不断学习,熟悉我国公路的分级和路网状况,并及时了解国家公路发展的新形势。

(一)我国公路的行政级别

根据《公路法》规定,我国公路按其在公路路网中的地位分为以下5个行政级别。

1. 国道。即国家干线公路,是指具有全国性政治、经济意义的主要干线公路,包括重要的国际公路,国防公路,联结首都与各省、自治区首府和直辖市的公路,联结各大经济中心、港站枢纽、商品生产基地和战略要地的公路。国道规划由国务院交通主管部门会同国务院有关部门并商国道沿线省、自治区、直辖市人民政府编制,报国务院批准。国道由省、自治区、直辖市公路主管部门负责修建、养护和管理。国道中跨省、自治区、直辖市的高速公路,由交通部批准的专门机构负责修建、养护和管理。

2. 省道。即省、自治区、直辖市干线公路,是指具有全省(自治区、直辖市)政治、经济意义,联结省内中心城市和主要经济区的公路,以及不属于国道的省际间的重要公路。省道规划由省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同同级有关部门并商省道沿线下一级人民政府编制,报省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院交通主管部门备案。省道由省、自治区、直辖市公路主管部门负责修建、养护和管理。

3. 县道。是指具有全县(旗、县级市)政治、经济意义,联结县城和县内主要乡(镇)、主要商品生产和集散地的公路,以及不属于国道、省道的县际间的公路。县道规划由县级人民政府交

通主管部门会同同级有关部门编制,经本级人民政府审定后,报上一级人民政府批准。县道由县(市)公路主管部门负责修建、养护和管理。

4. 乡道。是指主要为乡(镇)内部经济、文化、行政服务的公路,以及不属于县道以上公路的乡与乡之间及乡与外部联络的公路。乡道规划由县级人民政府交通主管部门协助乡级人民政府编制,报县级人民政府批准。乡道由乡(镇)人民政府负责修建、养护和管理。

5. 专用公路。是指专供或主要供厂矿、林区、油田、农场、旅游区、军事要地等与外部联络的公路。专用公路规划由专用公路的主管单位编制,经其上级主管部门审定后,报县级以上人民政府交通主管部门审核。专用公路由专用单位负责修建、养护和管理。

(二)我国公路的技术等级

为了满足经济发展、规划交通量、路网建设和功能等的要求,公路必须分等级建设。根据我国交通部标准 JTG B01—2003《公路工程技术标准》,我国公路按其功能和适应的交通量分为以下 5 个技术等级。

1. 高速公路。为专供汽车分向、分车道行驶并全部控制出入的多车道公路。高速公路适应的交通量是以小客车为设计标准,即按照将各种汽车折合成小客车计算,四车道高速公路应能适应年平均日交通量为 25 000~55 000 辆;六车道高速公路应能适应年平均日交通量为 45 000~80 000 辆;八车道高速公路应能适应年平均日交通量为 60 000~100 000 辆。全部控制出入的高速公路应符合的条件是:必须具有双向四条或四条以上的车道,必须设置中间带,必须设置禁人出入的栅栏,与其他公路和城市道路相交时必须设置立体交叉。

2. 一级公路。为供汽车分向、分车道行驶,并可根据需要控制出入的多车道公路。四车道一级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 15 000~30 000 辆;六车道一级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 25 000~55 000 辆。

3. 二级公路。为供汽车行驶的双车道公路。双车道二级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 5 000~15 000 辆。

4. 三级公路。为主要供汽车行驶的双车道公路。双车道三级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 2 000~6 000 辆。

5. 四级公路。为供各种车辆行驶的双车道或单车道公路。双车道四级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 2 000 辆以下,单车道四级公路应能适应将各种汽车折合成小客车的年平均日交通量为 400 辆以下。

二、公路路产

我国公路路产包括公路、公路用地和公路设施 3 个组成部分。公路路产受国家法律保护,任何单位和个人均不得侵占和破坏。

1. 公路。公路包括公路的路基、路面、桥梁、涵洞、隧道和渡口。其中路基是公路的基础,常有路堤、路堑和半填半挖 3 种基本类型。路面横向组成为行车道、中间带和路肩 3 个部分;路面纵向结构一般由面层、基层与垫层 3 个层次构成;路面按使用品质、材料组成和结构强度的不同分为高级路面、次高级路面、中级路面和低级路面 4 个等级,按力学特性可分为柔性路面和刚性路面两大类型。

2. 公路用地。公路用地是指公路两侧边沟(或者截水沟、坡脚护坡道)以外不少于 1m 范围内的土地,修路时政府已向当地征收,由集体所有性质征收为国有,并由农业、林业、牧业用地转换为建筑用地。公路用地的具体范围由县级以上人民政府确定。

3. 公路设施。公路设施是指公路的排水设备、防护构造物、交叉道口、界碑、测桩、安全设施、通信设施、检测及监控设施、养护设施、服务设施、渡口码头、花草林木、专用房屋等。公路设施按公路工程或安全工程的有关要求建设和设置,是公路路产的一部分。

三、公路控制设备与设施

公路控制设备与设施主要是指交通标志、路面标线、交通信号和高等级公路交通监控系统,是公路设施的一部分。其功能主要是对车辆和行人起限制、警告、诱导和监护作用。

1. 公路交通标志。它是一种以图形、符号和文字传递特定信息,用以管理公路交通的安全设施。它设置于路侧或公路上方,是交通的先导。齐全的交通标志,能有效地保护路桥设施,保障交通秩序,提高运输效率和减少交通事故。它是公路沿线设施必不可少的组成成分。交通标志必须简单、明了、醒目和具有统一性,使不同地区或国家的驾驶员在极短的时间内能看清识别。因此,它在颜色、形状和符号三方面应符合国家标准规定。公路交通标志与道路交通标志是一致的,按国家标准 GB 5768—2009《道路交通标志和标线》,分为主标志和辅助标志。主标志又分为警告标志、禁令标志、指示标志和指路标志四类。

2. 公路路面标线和路标。它是由各种路面标线、箭头、文字、立面标记、凸起路标和路边线轮廓标志等构成的交通安全设施。它与交通标志具有相同的作用,主要用于管制和引导交通。它可以和交通标志配合使用,也可以单独使用。路面标线的颜色除少数注明可用黄色外,大多用白色。白色一般用于准许车辆越过的标线;黄色一般用于车辆不准许超越的标线。路标为沿道路中线或车道边线或防撞墙埋设的反光标志物。公路路面标线和路标的主要种类有:车行道中心线;车道分界线;车行道边缘线;停止线;减速让行线;人行横道线;导流线;车行道宽度渐变段标线;接近路面障碍物标线;停车位标线;港湾式停靠站标线;出入口标线;立面标记等。

3. 公路交通信号。它使用最多的是信号灯,主要用在平面交叉口上,用来在时间上给交通流分配通行权的一种交通指挥措施;也可用在车道上,给驾驶员和行人某种提示。主要信号灯的名称和作用是:①绿灯——表示放行,即允许通行;②红灯——表示禁行,即不准通行,或提示前方有障碍物;③黄灯——表示清尾,即允许已过停车线的车辆继续通行,未过停车线的车辆停车让行,作为红灯和绿灯之间的过渡信号;④其他灯——如箭头信号灯(表示前进方向),闪烁灯(引起注意)等。

4. 高等级公路交通监控系统。它的主要任务是收集全线的交通和道路状况的信息并进行集中监视与处理。这种系统是综合应用自动控制、计算机、通信、闭路电视、交通工程等技术的一项系统工程。它一般由信息收集和处理子系统;道路情报子系统;可变速度控制子系统;紧急电话子系统;闭路电视子系统;通信子系统;控制中心子系统等组成。为保证高等级公路的高速、畅通、安全、舒适并适应日益增长的经济的发展,交通监控系统应当结合国情,力求技术先进、经济可靠、符合标准,同时应按交通量增长情况,采取总体规划,分期实施的原则进行设计安装。

四、我国公路现状

进入 21 世纪后,我国道路交通基础设施建设迅速发展,取得了举世瞩目的成绩。根据交通运输部 2009 年 4 月 29 日发布的《2008 年公路水路交通运输行业发展统计公报》,截至 2008 年年底,我国公路基本情况(未含我国港、澳、台地区)是:

1. 公路里程持续增长。全国公路总里程 373.02 万 km, 其中: 国道 15.53 万 km; 省道 26.32 万 km; 县道 51.23 万 km; 乡道 101.11 万 km; 专用公路 6.72 万 km; 村道 172.10 万 km。

2. 公路技术等级显著提高。全国等级公路通车里程 277.85 万 km, 其中: 高速公路 6.03 万 km; 一级公路 5.42 万 km; 二级公路 28.52 万 km; 三级公路 37.42 万 km; 四级公路 200.46 万 km; 等外公路 95.16 万 km。

3. 公路路面等级显著提高。各类型路面里程分别为: 有铺装路面 146.48 万 km (其中沥青混凝土路面 44.11 万 km, 水泥混凝土路面 102.37 万 km); 简易铺装路面 53.08 万 km; 未铺装路面 173.45 万 km。

4. 公路密度和通达水平继续提高。全国公路密度为 38.86 km/100 km²; 通公路的乡(镇) 占全国乡(镇) 总数的 99.24%; 通公路的行政村占全国建制行政村总数的 92.86%。

5. 公路桥梁总量增加。全国公路桥梁达 59.46 万座, 2524.70 万延米。其中: 特大桥梁 1457 座, 250.18 万延米; 大桥 39381 座, 884.37 万延米。

6. 公路隧道总量增加。全国公路隧道为 5426 处, 318.64 万延米。其中: 特长隧道 120 处, 52.57 万延米; 长隧道 743 处, 122.62 万延米。

7. 公路养护里程比重提高。全国公路养护里程 350.59 万 km, 占公路总里程的 94.0%。

8. 公路绿化里程比重提高。全国公路绿化里程 167.69 万 km, 占公路总里程的 45.0%。

尽管我国公路建设取得了巨大成就, 但与国际上发达国家相比还有差距, 还不能完全满足国民经济和社会发展的需要。目前, 公路存在的主要问题: 一是各地发展不平衡, 有的地区公路建设滞后于经济社会的需求; 二是公路密度低, 按国土面积计算公路密度仍然很低; 三是公路质量差、标准低, 在通车里程中, 大部分为等级较低的三、四级公路和达不到技术标准的“等外”公路, 其设施不全, 抗灾能力差。因此, 在今后相当长的时期内, 加快新公路建设和低等级公路改造, 加强公路的管理, 将是我国公路事业的主要任务。

第二节 公路路政管理的任务、特点和意义

广义的公路行政管理包括公路建设、公路养护、公路管理 3 个部分。公路路政管理(路政管理)是对已有公路的行政管理, 是公路事业中以上 3 个重要有机组成部分之一, 与国民经济其他专项行政管理一样, 具有明确的管理任务、鲜明的特点和重要意义, 是一般行政管理不能替代的。

一、路政管理任务

我国《公路法》规定: 公路受国家保护, 任何单位和个人不得破坏、损坏或者非法占用公路、公路用地及公路附属设施; 交通主管部门或者其设置的公路管理机构负责管理和保护公路、公路用地及公路设施, 有权依法检查、制止、处理各种侵占、破坏路产的行为, 肩负依法查处各种违章利用、侵占、污染、毁坏路产的行为, 控制公路两侧建筑红线, 审理跨越公路的其他设施建筑事宜, 核批公路的特殊利用、占用和超限运输, 维持公路渡口和公路养护施工作业的正常秩序, 保护公路管理机构及其工作人员的合法权益等路政管理任务。

国家设立公路管理机构的目的就是为了保护公路的完好、保证公路的安全和畅通, 保障公路的使用质量, 提高公路的社会经济效益。路政管理的对象包括公路的物质资源(路产)、时空

资源(路权)、信息资源和涉及公路的人、社会组织等。概括起来,路政管理的主要任务包括保护路产、维护路权、维持秩序和保护权益 4 个方面。

(一)保护路产

保护路产就是要求各级交通主管部门或者其设置的公路管理机构认真履行职责,依法做好路产保护工作,使其免受损害,并努力采用科学的管理方法和先进的技术手段,提高公路管理水平,逐步完善公路设施,保障公路完好与畅通。国家有关法规保护路产的规定如下。

1. 任何单位和个人不得在公路上及公路用地范围内摆摊设点、堆放物品、倾倒垃圾、设置障碍、挖沟引水、利用公路边沟排放污物或者进行其他损坏、污染公路和影响公路畅通的活动。

2. 在大中型公路桥梁和渡口周围 200m、公路隧道上方和洞口处 100m 范围内,以及在公路两侧一定距离内,不得挖砂、采石、取土、倾倒废弃物,不得进行爆破作业及其他危及公路、公路桥梁、公路隧道、公路渡口安全的活动。

3. 机动车制造厂和其他单位不得将公路作为检验机动车制动性能的试车场地。

4. 任何单位和个人不得损坏、擅自移动、涂改公路附属设施(公路附属设施是指为保护、养护公路和保障公路安全畅通所设置的公路防护、排水、养护、管理、服务、交通安全、渡运、监控、通信、收费等设施、设备以及专用建筑物、构筑物等)。

5. 任何单位和个人未经县级以上地方人民政府交通主管部门批准,不得在公路用地范围内设置公路标志以外的其他标志。

6. 造成公路损坏的,责任者应当及时报告公路管理机构,并接受公路管理机构的现场调查。

(二)维护路权

使用公路主要有 3 种类型:一是正常有偿使用,如普通机动车按国家规定缴纳燃油消费税,对收费公路交付通行费,可以在公路上行驶;二是禁止使用,如履带车和铁轮车可能损坏路面,不得在铺有路面的公路上行驶;三是有条件使用,如超限运输车辆经公路管理机构同意后,方可按要求采取有效保护措施,在指定的公路和规定的时段行驶。

维护路权就是要求公路主管部门或者其设置的公路管理机构认真履行职责,维护公路的所有权和使用权,保护公路路产及净空使用权不受侵犯。其主要工作表现在控制公路两侧建筑红线,审理涉及公路的各种管线和渠道建设、各种道路与公路交叉、超限运输车辆通行、废弃公路产权归属等事项,使公路得到合理利用,充分发挥其应有的社会效益。国家有关法规维护路权的规定如下。

1. 在公路上行驶的车辆的轴载质量应当符合公路工程技术标准要求;超过公路、公路桥梁、公路隧道或者汽车渡船的限载、限高、限宽、限长标准的车辆,不得在有限定标准的公路、公路桥梁上或者公路隧道内行驶,不得使用汽车渡船。以上超限车辆确需行驶的,须经公路管理机构批准;妨碍交通的,还需经公安交通管理部门批准,并按要求采取有效的防护措施;运载不可解体的超限物品的,应当按照指定的时间、路线、时速行驶,并悬挂明显标志。运输单位不能按照以上规定采取防护措施的,由公路管理机构帮助其采取防护措施,所需费用由运输单位承担。

2. 除农业机械因当地田间作业需要在公路上短距离行驶外,铁轮车、履带车和其他可能损坏公路路面的机具,不得在公路上行驶。确需行驶的,须经公路管理机构批准,采取有效的防护措施,并按照公安机关指定的时间和路线行驶。对公路造成损坏的,应当按照损坏程度给予

补偿。

3. 机动车辆制造或修理厂家不得擅自公路上试车。必须试车的,应事先征得当地公路管理机构的同意并签订协议,悬挂公安交通管理部门核发的试车号牌,在指定路段,设置试车标志,并明确由厂方向路方缴纳公路损坏补偿费。

4. 任何单位和个人不得擅自占用、挖掘公路。因修建铁路、机场、电站、通信设施、水利工程和进行其他建设工程,需要占用、挖掘公路或者使公路改线的,建设单位应当事先征得有关公路管理机构的同意;影响交通安全的,还须征得有关公安机关的同意;占用、挖掘公路或者使公路改线的,建设单位应当按照不低于该段公路原有的技术标准予以修复、改建或者给予相应的经济补偿。

5. 修建跨越公路的各种桥梁、渡槽、管线等设施,必须考虑公路的远景发展规划、满足公路工程技术标准规定的各项几何尺寸及净空的要求。建设单位应当事先征得有关公路管理机构的同意;因施工造成公路及公路设施损坏的,按国家路政管理有关规定办理。

6. 除公路防护、养护需要的以外,禁止在公路两侧的建筑控制区内修建建筑物和地面构筑物。在公路两侧修建永久性构造物或设施,其建筑设施边缘与公路边沟(坡脚护坡道、坡顶截水沟)外缘的最小间距必须符合国务院《公路管理条例》的规定;公路弯道内侧及平交道口附近还须满足公路长远发展规划标准的行车视距或改作立体交叉的要求;需要在建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的,应当事先经公路管理机构批准。

7. 在公路上增设交叉道口,需经公路管理机构和公安交通管理部门审核批准,并按《公路工程技术标准》的要求设计、修建。

8. 通过公路渡口的一切车辆和人员,必须服从渡口和路政管理人员的调度及指挥,遵守渡口管理规章。

9. 在公路保护范围内因抢险、防汛需要修筑堤坝、压缩或者拓宽河床的,应当事先报经省、自治区、直辖市人民政府交通主管部门会同水运行政主管部门批准,并采取有效的保护有关的公路、公路桥梁、公路隧道、公路渡口安全的措施。

(三)维持秩序

指维持公路管理、公路渡口和公路养护施工作业的正常秩序。其具体工作主要表现在加强巡视检查,及时发现和制止各种违章利用、侵占、污染、毁坏路产的行为,及时查处超限运输车辆和在公路上检验车辆制动性能的行为,及时做好公路清障和故障车辆拖拽工作,做好爱路、护路宣传,受理群众对破坏路产行为的检举和揭发,保持与公路外部行政管理的联系等,主要目的是保障公路现场的交通秩序和运输车辆安全通行。

(四)保护权益

指充分利用和正确运用公路管理法规,保护公路管理机构的合法权益以及公路养护施工作业人员、公路管理人员从事生产、执行公务时的合法权益。

对违反《公路法》,侵犯公路合法权益、造成路产损坏或严重危及路产安全的单位、个人或车辆,公路路政管理人员有权对当事者和案发现场进行拍照取证和查处,并按有关法规规定,责令赔偿损失;对驾车逃逸者可通知公安交通管理人员或赶赴交通检查站会同检查人员共同拦截,查处其违章行为。

二、路政管理特点

路政管理工作是一项系统工程,必须遵循管养结合、综合治理、预防为主、依法治路的指导

思想。路政管理的特点与其管理对象、任务和外部环境密切相关。与其他专项行政管理相比,我国路政管理具有广泛性、法制性和复杂性的特点。

1. 广泛性。路政管理的广泛性主要表现在两个方面:一是路政管理涉及的人员多,因为衣食住行是人类最基本的生活内容,“行”即交通,人们的生产和生活,都离不开公路交通,因此,路政管理活动涉及千家万户,与人民群众有着密切的联系,直接影响一些机构和个人的权益,需要广大人民群众的理解、觉悟和支持;二是路政管理涉及的范围广,因为公路网遍布全国各地,公路线长面广,牵涉到农业、市政、水利、林业、电信、电力、厂矿、铁路、商业、建筑、汽车运输及公路沿线乡、镇等许多部门和组织,路政管理必然要与这些部门和组织发生密切的联系,需要各部门和其他组织的支持与配合。因此,它具有较强的广泛性。

2. 法制性。路政管理是代表国家履行公路管理职能的一种执法活动,是国家行政管理的一部分,属于法制的范畴。路政管理活动直接牵涉到路政管理相对人(个人和组织)的切身利益和经济关系,如一幢违法建筑价值几万元甚至几十万元,但为了保护国家和大多数人的利益有时要牺牲少数人的利益或为了长远的发展规划,有时要牺牲暂时的利益。路政执法活动是国家意志的体现,由国家强制力保证实施,任何个人和组织违反路政管理法,都要受到法律制裁。因此,它具有极强的法制性。

3. 复杂性。路政管理的复杂性主要表现在处理路政问题涉及面广、程序复杂、政出多头、政策多样。一是该项工作关系到千家万户,涉及到许多部门;二是公路管理机构与公安等部门工作职责上有交叉;三是交通、公安、土管、工商、城建等部门的政策和法规不配套,会出现各行其是,多头审批现象,尤其在公路沿线建筑控制工作中最为明显;四是路政管理机构行政执法力度有限,缺乏必要的权威和手段。因为任何管理活动都必须以鲜明的服从为前提,否则,管理活动就无法实现。路政管理员在执行公务时,往往会受到各方面的阻挠和制约,有时甚至会遭到围攻、谩骂和殴打。因此,公路管理机构和路政管理员在履行路政职责时不得不借助其他部门的权威和手段,在查处路政案件以及进行路政大整顿时,往往要取得公安、法院、土管、工商等部门的支持和协助。因此,它反映了突出的复杂性。

三、路政管理意义

为了完成路政管理任务,必须对路政管理的重要意义进一步加深认识。

首先,我们要认识到路政管理工作是公路事业中不可缺少的重要组成部分。公路的建设、养护和管理都是公路工作的有机组成部分,三者互相联系、互相促进,具有辩证关系,正确处理好三者的关系是道路交通工作中始终需要把握和解决的问题。这三者关系处理正确与否,直接关系到整个公路网在国家经济中发挥的作用。路政管理与公路建设和公路养护的目标一致,地位相等。公路建设、养护是路政管理的前提和基础;路政管理是公路建设、养护的必然结果和保障。公路建设的周期性决定了路政管理的超前性。只建不管,等于白建;养而不护等于白养。建设是发展、养护是发展,管理也是发展。只有理解路政管理与公路建设、养护的辩证关系,才能树立三者并重的思想,做到一手抓公路建设与养护,一手抓路政管理。

其次,我们要看到在新形势下路政管理工作的必要性。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的确立,“要致富,先修路;搞开发,沿路建”的思想已深入人心。一些人认为“搞市场经济了,路政管理不要搞了,路政管理法规不必贯彻执行了,公路两侧建筑红线要服从于经济开发等,否则,就是阻碍经济的发展和市场经济机制的运行。”这是对市场经济的曲解。具体表现是:沿路住户申请靠路建房的想法时刻萌生;沿路社队企业靠路开厂设店现象不断增加;沿

路经济开发区曾一度有增无减;一些人占路晒谷晾草,一些地方占路摆摊设市,一些部门随意架线埋管等现象屡禁不止;一些领导和部门对路政管理工作的重要意义认识不够。这些沿路经济开发及公路经济热,给路政管理工作带来了新的热点和难点。

总之,加强路政管理工作,保护公路完好,能够提高车辆的运输效率,充分发挥公路的社会经济效益,具体说来,主要有以下几个方面的意义。

1. 有利于保护公路完好和提高公路使用质量。加强路政管理工作,运用路政管理法规,依法检查处理各种侵占、破坏公路、公路用地及公路设施的行为,可以保护公路路产,使公路设施处于完好状态,提高公路使用质量。

2. 有利于提高社会效益和经济效益。公路是国民经济的基础设施,经济和社会的发展有赖于公路的发展,路政管理是提高现有公路通行能力的有效途径,通过加强路政管理,可以充分发挥公路的使用效益,提高通行能力和车辆的行驶速度,借此可以提高全社会其他行业 and 产业的经济效益和社会效益。

3. 有利于公路工作的协调发展。公路建设、养护和管理是整个公路工作的重要组成部分,通过加强路政管理,可以节省改建和扩建公路的拆迁费用,缩短前期工作时间,有利于加快其工程进度;通过加强路政管理,可以改善公路环境,有利于减少养护工作量,减少养护工作的难度。

第三节 公路路政管理机构

公路路政管理机构是指为了完成国家赋予的公路路政管理任务,按法定程序组建的,具有一定层次和结构的有机整体,是一种广义和动态的公路行政管理机构,简称路政管理机构。其管理职责、法律地位及其工作人员等有关规定如下。

一、路政管理机构

《公路法》规定:国务院交通主管部门主管全国公路工作;县级以上地方人民政府交通主管部门主管本行政区域内的公路工作;县级以上地方人民政府交通主管部门对国道、省道的管理、监督职责,由省、自治区、直辖市人民政府确定;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法行使公路行政管理职责。

按照《公路法》的规定,各级公路管理机构同时担负着公路的建设、养护、管理三大任务,其中具体行使路政管理职责的人员和组织及机关负责人,就形成了路政管理机构。所以说,路政管理机构是一种广义和动态的机构。交通部 2003 年颁布的《路政管理规定》对路政管理的主管部门、执行机构及其职责规定如下。

(一)路政管理的主管部门

1. 交通部根据《公路法》及其他有关法律、行政法规的规定主管全国路政管理工作。

2. 县级以上地方人民政府交通主管部门根据《公路法》及其他有关法律、法规、规章的规定主管本行政区域内路政管理工作。

(二)路政管理的执行机构

1. 县级以上地方人民政府交通主管部门设置的公路管理机构根据《公路法》的规定或者根据县级以上地方人民政府交通主管部门的委托负责路政管理的具体工作。

2. 受让公路收费权或者由国内外经济组织投资建成的收费公路的路政管理工作,由县级以上地方人民政府交通主管部门或者其设置的公路管理机构的派出机构、人员负责。

(三)路政管理职责

路政管理工作应当遵循“统一管理、分级负责、依法行政”的原则。县级以上地方人民政府交通主管部门或者其设置的公路管理机构的路政管理职责如下:

1. 宣传、贯彻执行公路管理的法律、法规和规章。
2. 保护路产。
3. 实施路政巡查。
4. 管理公路两侧建筑控制区。
5. 维持公路养护作业现场秩序。
6. 参与公路工程交工、竣工验收。
7. 依法查处各种违反路政管理法律、法规、规章的案件。
8. 法律、法规规定的其他职责。

二、路政管理机构的法律地位

路政管理机构在保护路产、维护路权和维持秩序时,必然进行路政许可与路政处罚等行政活动和行使路政执法权力。这种以对方服从为前提的行政活动必然对外界产生影响,有可能涉及或损害公民和组织的权益,必须依法行政。而依法行政原则上要求管理机构必须具有行政权力,并能承担其行为的法律效果。这种具有行政权力,并能以自己的名义承担法律效果的行政机关和组织称为行政执法主体。权限不清,主体不明,是无权行政执法的,也无法承担法律责任。

《公路法》第五十七条规定:“由交通主管部门行使的路政管理职责,要由公路管理机构行使。”交通部《路政管理规定》进一步明确规定:县级以上人民政府交通主管部门设置的公路管理机构根据《公路法》的规定或者根据县级以上人民政府交通主管部门的委托负责路政管理的具体工作;依照《公路法》的有关规定,受让公路收费权或者由国内外经济组织投资建成的收费公路的路政管理工作,由县级以上地方人民政府交通主管部门或者其设置的公路管理机构的派出机构、人员负责。

根据以上法规规定,我国县级以上公路管理机构属于行政执法机关或授权执法组织,具备路政执法主体资格,能以自己名义实施路政处罚及路政许可和承担法律责任。公路路政管理机构作为公路管理机构的一部分,负责具体的路政管理工作,代表并以公路管理机构名义具体实施路政许可和路政处罚,由公路管理机构承担法律责任。

三、路政管理人员

路政管理人员,是指依法任职于公路管理机构,从事路政管理工作,履行路政管理职能的个人。其职务关系产生于路政管理员被任用之时。

(一)路政管理员的特征

相对于普通公民和其他行政工作者而言,路政管理员具有以下特征:

1. 身份特征。路政管理员具有的双重身份,即“自然人”和“行政人”。作为自然人他是普通公民,应该热爱祖国和遵纪守法;作为行政人他是任职于公路管理机构的行政人员,应该爱