



国家示范性高等职业院校优质核心课程改革教材

高等级公路维护与管理专业

公路路政管理

主 编 / 宋林锦

主 审 / 聂忠权

GONGLU
LUZHENG
GUANLI



人民交通出版社
China Communications Press

要 容 内

国家示范性高等职业院校优质核心课程改革教材

公路路政管理

主 编 宋林锦

主 审 聂忠权

人民交通出版社

内 容 提 要

本书是国家示范性高等职业院校优质核心课程改革教材之一,由四川交通职业技术学院优质核心课程改革教材编审委员会组织编写。本书根据《中华人民共和国公路法》和《中华人民共和国公路管理条例》等相关法规和政策,结合公路路政管理的实践,阐述了公路路政管理的基本概念、具体内容、方法及路政案件处理程序。

本书以公路路政管理工作过程为主线,以完成路政管理工作任务为目标,以案例分析为载体组织教学。内容包括公路路政管理基础、公路产权管理、超限车辆行驶的管理、公路路政外业管理、公路路政内业管理、路政管理行为、路政行政处罚、公路路政复议与诉讼共八个任务。

本书主要供高等职业技术学院高等公路维护与管理专业教学使用,也可供公路路政管理的相关人员学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

公路路政管理/宋林锦主编.--北京:人民交通出版社,2012.8

国家示范性高等职业院校优质核心课程改革教材
ISBN 978-7-114-09895-6

I. ①公… II. ①宋… III. ①公路管理—路政管理—
高等职业教育—教材 IV. ①U418.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 138351 号

国家示范性高等职业院校优质核心课程改革教材

书 名:公路路政管理

著 作 者:宋林锦

责任编辑:夏 迎

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:787×1092 1/16

印 张:19.5

字 数:450 千

版 次:2012 年 8 月 第 1 版

印 次:2012 年 8 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-09895-6

定 价:60.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

四川交通职业技术学院
优质核心课程改革教材编审委员会

主 任 魏庆曜

副 主 任 李全文 王晓琼

委 员 (道路桥梁类专业编审组)

杨 平 袁 杰 李永林 张政国 晏大容 黄万才 盛 湧
阮志刚 聂忠权 陈海英 常昇宏 张 立 王闰臣 刘玉洁
宋林锦 乔晓霞

(汽车运用技术专业编审组)

周林福 袁 杰 吴 斌 秦兴顺 张 洪 甘绍津 刘晓东
何 攀 粟 林 李作发 杨 军 莫 凯 高 琼 旷文才
黄云鹏 顾 华 郭远辉 陈 清 许 康 吴晖彤 周 旭
方 文

(建筑工程专业编审组)

杨甲奇 袁 杰 蒋泽汉 李全怀 李伯成 郑玉祥 曹雪梅
郑新德 李 燕 杨陈慧

序 *Xu*

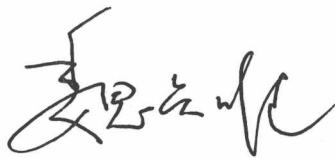
为贯彻教育部、财政部《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划,加快高等职业教育改革与发展的意见》(教高【2006】14号)和《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》(教高【2006】16号)精神,作为国家示范性高等职业院校建设单位,我院从2007年开始组织探索如何设计开发既能体现职业教育类型特点,又能满足高等教育层次需求的专业课程体系和教学方法。三年来,我们先后邀请了多名国内外职业教育专家,组织进行了现代职业技术教育理论系统学习和职业技术教育课程开发方法系统的培训;在课程开发专家团队指导下,按照“行业分析,典型工作任务,行动领域,学习领域”的开发思路,以职业分析为依据,以培养职业行动能力为核心,对传统的学科式专业课程进行解构和重构,形成了以学习领域课程结构为特征的专业核心课程体系;与企业专业技术人员共同组成课程开发团队,按照企业全程参与的建设模式、基于工作过程系统化的建设思路,完成了10个重点建设专业(4个为中央财政支持的重点建设专业)核心课程的学材、电子资源、试题库、网络课程和生产问题资源库等内容的建设和完善,在课程建设方面取得了丰厚的成果。

对示范院校建设工程而言,重点专业建设是龙头;在专业建设项目中,课程建设是关键。职业教育的课程改革是一项长期艰苦的工作,它不是片面的课程内容的解构和重构,必须以人才培养模式创新为核心,实训条件的改善、实训项目的开发、教学方法的变革、双师结构教师团队的建设等一系列条件为支撑。三年来,我们以课程改革为抓手,力图实现全面的建设和提升;在推动课程改革中秉承“片面地借鉴,不如全面地学习”,全面地学习和借鉴,认真地研究和实践;始终追求如何在课程建设方面做出中国特色,做出四川特色,做出交通特色。

历经1000多个日夜的辛劳,面对包含了我们教师团队心血,即将破茧的课程建设成果的陆续出版,感到几分欣慰;面对国际日益激烈的经济的竞争,面对我国交通现代化建设的巨大需求,感到肩上的压力倍增。路漫漫其修远兮,吾将上下而求索!希望更多的人来加入我们这个团结、奋进、开拓、进取的团队,取得更多更好的成果。

在这些教材的编写过程中,相关企业的专家给予了很多的支持与帮助,在此谨表示衷心的感谢!

四川交通职业技术学院院长



前 言

公路路政管理是公路管理工作的重要内容,是高等级公路维护与管理专业的必修课程。但目前的教材中,既能适用于高职院校教学,又能体现公路路政管理具体工作过程的教材不多。因此,我们根据国家示范性高职院校课程资源建设要求,参考最新公路法规和相关文献,编写了本教材。

本教材在组织编写过程中,对公路维护与管理专业的培养目标和路政管理的典型工作任务进行了分析,使教学内容与路政管理工作密切结合,形成了以下特点。

1. 体现任务驱动的课程教学理念

以职业岗位的典型工作任务为驱动,确定理论与实践一体化的学习任务,按照工作过程组织学习过程。每个学习任务既有知识学习,又有能力训练。把被动学习过程,变成了为完成任务而主动学习的过程,调动了学生学习的积极性和主动性。

2. 以案例分析为载体组织教学

在学习任务中,引入了大量的路政案例,用于师生课堂讨论和学生课后分析,学生为完成案例分析的任务,就会去大量阅读相关资料,使学生在案例分析的过程中,对路政管理的知识进行了学习和较深入的掌握,把学习过程变成了对路政案例的分析过程。

3. 教材内容的选取与路政管理工作过程紧密结合

按照路政管理的工作过程,以任务为载体编写内容。把学习内容分成路政管理基础、业务管理、执法与诉讼三大部分,并设计成8个任务来组织教材。

按照公路路政产权管理、超限车辆行驶的管理、公路路政外业管理、公路路政内业管理、路政管理行为、路政行政处罚、公路路政复议与诉讼的任务编写教材内容,把路政理论和概念内容都融入工作过程内容中,使教材内容能够较好地与路政工程过程相结合。

4. 精心设计单元训练、注重能力训练

在教材中,笔者设计了大量的填空题、问答题、简答题,这些题目不仅来源于教材,还来源于路政管理的真实工作工程。同时还设计了很多路政案例的案例分析题,并且根据路政的实际工作,还设计了很多完成真实路政工作的能力训练题。

5. 采用全新的结构编排模式

本书打破了传统教材的章节体系,以典型学习任务为一个相对完整的学习过程,每个学习任务的内容相互独立但又有内在联系。在每个学习任务开篇处,都以解决实际问题、完成岗位任务为引导,设定“学习目标”、“任务描述”和“学习引导”三个栏目,围绕工作任务聚集知识和技能。正文则由若干单元组成,包含“单元要点”、“相关知识”、“单元训练”等内容。

6. 本书与现行法律法规同步,内容严谨,文字表达准确

本书由四川交通职业技术学院宋林锦担任主编,并负责全书统稿,聂忠权任主审。任务一、二、三由罗靖编写,任务四由郭金英编写,任务五、六、七、八由宋林锦编写。

由于本书编者水平有限,加之时间仓促,书中错漏之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

编 者
2012年6月

目 录

任务一 公路路政管理基础	1
单元一 公路路政管理概述	1
单元二 公路路政管理机构	6
单元三 路政管理人员和相对人	14
单元四 路政管理方法	22
单元五 路政管理法	30
单元六 高速公路路政管理	45
任务二 公路产权管理	53
单元一 公路产权管理概述	53
单元二 公路两侧建筑控制区管理	61
单元三 公路路产管理	66
任务三 超限车辆行驶的管理	81
单元一 超限超载运输概述	81
单元二 超限超载车辆通行管理	88
任务四 公路路政外业管理	98
单元一 公路路政巡查	98
单元二 现场勘查	111
任务五 公路路政内业管理	120
单元一 路政内业管理内容与要求	120
单元二 路政内业管理常用文书	129
单元三 路政档案管理	139
单元四 路政业务统计	145
任务六 路政管理行为	152
单元一 路政管理行为概述	152
单元二 路政许可	157
单元三 路政合同	166
单元四 路政监督	168
单元五 路政强制执行	172

任务七 路政行政处罚	177
单元一 路政处罚	177
单元二 路政处罚程序	188
单元三 路政处罚的执行	197
单元四 路政案件证据	201
单元五 路政处罚文书	211
任务八 公路路政复议和诉讼	225
单元一 路政复议	225
单元二 路政复议文书	237
单元三 路政诉讼	242
单元四 路政诉讼文书	253
附录一 《中华人民共和国公路法》	264
附录二 《交通行政处罚程序规定》	273
附录三 《路政管理规定》	278
附录四 《中华人民共和国公路管理条例》	286
附录五 《中华人民共和国公路管理条例实施细则》	290
附录六 《超限运输车辆行驶公路管理规定》	298
参考文献	301

任务一 公路路政管理基础

学习目标

1. 能够描述公路路政管理的概念,能够简述路政管理的特征、内容、意义;
2. 能够叙述路政管理机构的职责和任务;
3. 能够叙述路政管理人员和相对人的权利与义务;
4. 能够叙述路政管理方法的分类、路政管理手段、常用路政管理方法、常用路政管理设备;
5. 能够描述路政管理法概念,简述特征、渊源、效力;
6. 能够简述路政管理法律关系的构成要素、特点;
7. 能够简述高速公路路政管理的特征、内容;
8. 能够分析公路路政管理的简单案例。

任务描述

学生通过阅读教材、查阅其他相关资料,了解路政管理的基础知识,能分析公路路政管理的简单案例。

学习引导

本学习任务沿着以下脉络进行学习:

学习路政管理的基本知识→分析公路路政管理的简单案例。

单元一 公路路政管理概述

单元要点

1. 公路路政管理的概念、特征;
2. 公路路政管理的内容、业务内容、意义。

相关知识

一、公路路政管理的概念

所谓公路路政管理,是指路政管理机构根据国家法律、法规、规章的规定,为保护公路、公路用地、公路附属设施(路产),维护公路的合法权益(路权),为发展公路事业所进行的行政管

理。其目的在于维护公路合法权益,保障公路的完好、安全、畅通,促进公路事业的发展。

路政管理的对象包括人、社会组织、物质资源(路产)、时空资源(路权)和信息资源。

由于公路路政管理的对象是公路,点多、线长、面广,不可能建立像铁路、管道、航空等其他运输方式的点线式管理体制,所以,公路路政管理有其自身的特点,是一个多元复合面式的立体管理方式。它主要表现为路政管理的复杂性、广泛性和法制性。

1. 复杂性

路政管理的复杂性主要表现在:一是路政管理的对象是流动的人和车辆;二是路政管理机构缺乏必要的权威性,有时在实施路政管理的实践活动中,往往要借助于其他部门的权威和手段,取得公安、法院、国土、工商等部门的支持和协助;三是部门职责交叉;四是有关公路路政管理法律和法规关系之间相互交织。

2. 广泛性

路政管理的广泛性主要表现在:一是路政管理涉及千家万户,各行各业,与人民群众和经济建设有着密切的联系;二是公路线长面广,它牵涉农业、水利、林业、电信、电力、厂矿、铁路、建筑、汽车运输以及公路沿线乡镇等许多部门。

3. 法制性

路政管理是代表国家履行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。任何个人和组织违反路政管理法,都要受到法律的制裁。同时,路政管理活动直接牵涉路政管理相对人(个人和组织)的切身利益。因此,又必须采用法律法规来调整路政管理机构与路政管理相对人的权利和义务。

总之,路政管理的复杂性、广泛性和法制性决定了路政管理工作的难度。

二、公路路政管理的特征、内容和意义

(一)公路路政管理的特征

1. 公路路政管理是一种国家行政管理活动

公路路政管理不是一般的社会管理活动,是以国家的名义进行管理,体现了国家的意志,因此,路政管理权是由国家赋予行使的。公路路政管理的主体是交通运输主管部门和公路管理机构,其他任何机关组织都无权进行路政管理。《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》)中规定能行使路政管理职责的主体有两类,即交通运输主管部门和公路管理机构。交通运输主管部门的路政管理职责是由法律直接规定的,是法律所赋予的;而公路管理机构并非都具有路政管理职责,其职责的取得取决于县级以上地方人民政府交通运输主管部门作出的决定。只有县级以上地方人民政府交通运输主管部门作出了由公路管理机构依法行使公路路政管理职责的决定,相应的公路管理机构才能行使公路行政管理职责,才能成为路政管理的主体。因此,公路路政管理是交通运输主管部门和公路管理机构根据国家法律、法规、规章的规定所进行的行政管理,交通运输主管部门和公路管理机构是公路路政管理的合法主体。

2. 公路路政管理是一种行政管理活动

公路路政管理是路政管理机构依法对公路路产、路权实施的行政管理活动。行政,按

照行政法的规定,是指执行或管理的意思,具有广泛的含义。一般意义上说,行政除了国家行政以外,还有企业、事业单位的行政,党派和社会团体的行政等。公路路政管理调整的是路政管理机构对国家财产公路路产、路权的管理,因而公路路政管理是国家的一种行政管理活动。

在行政执法中,会发生各种行政法律关系,公路路政管理也不例外。行政法律关系主要是指国家行政机关在行使行政职能过程中发生的内部行政关系和外部行政关系。

内部行政关系是指行政机关内部的上下级之间的关系、同级行政机关之间的关系、行政机关同他所属的机关工作人员之间的关系。行政机关内部的上下级之间的关系、行政机关同他所属的机关工作人员之间的关系表现为领导与服从的关系;同级行政机关之间的关系则是在共同上级领导下的相互协作关系。

外部行政关系是指行政机关同其他国家机关、行政机关与其行使行政职能中的相对一方即行政管理相对人(包括公民法人和其他组织)之间的关系。公路路政管理的外部行政关系,表现为路政管理机构与路政管理相对人之间的关系,这种关系是命令与服从的关系。在这种关系中,路政管理机构处于主导地位,行使法律、法规、规章赋予的路政管理职权,这种权力是具有国家强制力的,无需征得路政管理相对人的同意;而路政管理相对人必须服从路政管理机构的管理,这是一种管理与被管理的关系,路政管理机构依据国家法律、法规、规章的规定行使路政管理职权。

(二)公路路政管理的内容

公路路政管理的中心任务是保护路产路权。从保障公路完好安全和畅通的目的出发,公路路政管理的基本内容主要有以下几个方面。

1. 保护路产

保护路产的完好,是保障公路畅通的基本要求,主要表现在负责依法制止、查处和管理如超限运输、在公路上试制动、侵占、挖掘公路以及毁坏和破坏公路路基、路面、桥梁、隧道、涵洞、排水设施、防护构造物、花草树木等违法行为。保护路产具体内容如下:

(1)依法制止和查处非法占用、挖掘公路及毁坏和破坏公路路基、路面、桥梁、隧道、涵洞、排水设施、防护构造物、花草树木、苗圃等违法行为。

(2)依法制止和查处非法在大中型公路桥梁和渡口周围 200m、公路隧道上方和洞口外 100m 以内,以及公路两侧一定距离内挖砂、采石、取土或倾倒废弃物。

(3)依法禁止和查处危及公路、桥梁、隧道、涵洞、渡口安全的爆破作业以及其他影响行车安全的活动。

(4)依法制止和查处损坏、擅自移动、涂改公路防护、排水、管理、服务、交通安全、渡运、监控、通信、收费、专用构造物、建筑物等设施和设备。

(5)依法禁止和查处在公路上及公路用地范围以内摆设摊点、堆放物品、倾倒垃圾、设置障碍、挖沟引水、排放污物、污染公路环境以及其他影响公路畅通的行为。

2. 维护路权

维护公路权不受侵犯是路政管理的重要工作任务,主要表现在审批、监督检查影响公路的其他设施建设事宜,如控制公路两侧建筑红线、审理跨越公路的各种管线和渠道、审理各种道路与公路交叉、转移和废弃公路的产权归属等事项。其内容如下:

(1)在公路用地和所属空间范围内依法建设结构物,必须符合《公路工程技术标准》(JTG

B01—2003)的要求。

(2)控制公路两侧建筑红线,审理跨越、穿越公路的各种管线和渠道。

(3)审理各种道路与公路交叉及废弃公路的产权归属问题。

在公路用地和公路空间范围内建设结构物,致使占用、挖掘、损害公路时,建设单位应当按照不低于相应段公路原有技术标准予以修复、改建或视损坏程度给予经济补偿。

3. 维持秩序

维持公路工作正常秩序也是保障公路畅通运行的重要工作任务之一,也是路政管理日常工作内容。主要表现在维持公路渡口、公路养护施工作业的正常秩序、公路外部行政管理的正常工作秩序。其内容如下:

(1)禁止可能损害公路路面的履带车、铁轮车等在公路上通行。

(2)禁止超限车辆在有限定标准的公路上行驶。超限车辆是指车辆载质量超过公路、桥梁的设计荷载标准或者其车辆的高度、宽度、长度超过公路技术标准的要求。

(3)禁止机动车制造厂和其他单位利用公路作为检验机动车制动性能的试验场地。

(4)努力保护公路完好,积极改善公路环境,提高公路使用质量。

4. 保护权益

主要是保护公路管理机构、路政管理机构的合法权益,以及公路养护施工作业人员、公路管理人员和路政管理人员从事生产、执行公务时的合法权益。

高速公路路政管理,除与一般公路路政管理相同(保证路产设施完好、维护路权不受侵犯)外,主要任务是保证高速公路车辆的安全畅通。

为了达到这一目的,高速公路路政管理工作的主要内容是:维持车辆行驶秩序、提供路面行驶信息、牵引拖带故障车辆、清理事故现场和路上障碍、参与抢险救援救护、施工作业和恶劣气候下的交通管制、提供路旁服务、环保监测和监督等管理功能。其目的是,最大限度地吸引车流,向过往车辆提供优质服务,通过路政管理,充分发挥高速公路的经济效益和社会效益。

(三)公路路政管理的业务内容

目前,公路路政管理的业务内容包括:

(1)公路路产管理(公路管理、公路用地管理、公路附属设施管理、公路绿化花木管理)。

(2)公路建筑控制区管理。

(3)超限车辆行驶公路管理。

(4)可能损害路面的机具行驶公路管理。

(5)非公路标志管理。

(6)平交道口管理。

(7)管线与公路交叉管理。

(8)路政内业(路政统计、路政档案、装备、经费、票据)管理。

(9)其他业务。

(四)路政管理的意义

加强路政管理,有利于提高公路的社会效益和经济效益,充分发挥公路在国民经济中的重要作用。路政管理的意义主要包括以下几个方面。

1. 有利于保护公路完好

公路是汽车交通运输的基础设施,完好的公路是公路交通畅通的前提条件。任意挖掘公路埋设管道、利用边沟灌溉或者排放污水、侵占公路用地构筑设施、种植作物、利用公路试制动等,均会严重损坏公路,影响行车安全。要使公路设施完好,就需要通过加强路政管理,依法查处各种破坏、损坏公路和公路附属设施的行为,以保护公路经常处于完好状态。

2. 有利于保障公路的使用质量

要保障公路的使用质量,需要禁止影响公路使用质量的履带车和铁轮车在有铺装的公路路面上行驶,需要加强对超过桥梁限载标准和路面承载能力的车辆通过公路和桥梁的管理。同时,要处理好沿公路埋设管线和修建跨越公路的桥梁、渡槽、架设管线等设施与公路的矛盾。避免在公路路肩上任意埋设供电线路、电信线路和自来水管,防止行道树被毁等行为发生。通过路政管理工作,加强对履带车、铁轮车上路行驶的控制,加强对超限运输车辆行驶公路的管理,加强对各种管线穿(跨)越公路和在公路建设控制区设置的审批,以保证公路的使用质量。

3. 有利于保证公路养护施工作业的正常秩序

公路养护施工路段分布于各地,公路养护的等级和工程质量要求标准日益提高,同时也伴随着干线公路交通量成倍增长。而要在维持正常交通的条件下进行施工作业,就必须加强对施工路段的管理,加强公路路政管理,保障公路养护施工的作业秩序,以及交通的安全和畅通。

4. 有利于改善行车环境和减少建设投资

对于驾驶员来说,除了优良的道路条件之外,还要求行车视线清楚。驾驶员在公路上行驶,只有视线清楚,视野开阔,才会感到心理轻松,操作自如,面对视野范围内各种机动车、非机动车和行人的动态交通流,可以有效地控制行车,调整车速。因此,要控制公路交叉道口的搭接,减少对运行车辆的横向干扰;要严格控制公路两侧修建永久性工程设施,使建筑物边缘与公路边沟的间距达到国家规定的建筑控制距离。同时,控制好公路两侧建筑控制区的建筑,还有利于减少在公路改建扩建时的动迁费用。

综上所述,路政管理对公路社会效益和经济效益的充分发挥和提高有着十分明显的促进作用。只有加强路政管理工作,才能充分发挥公路本身应有的效能。要把路政管理工作放到公路管理的重要位置上来考虑,切实运用法律手段、行政手段、经济手段来进行公路管理的综合治理,管好公路,用好公路,建设好公路。

单元训练

一、填空题

1. 公路路政管理,是指_____根据国家法律、法规、规章的规定,为保护____、____、公路____、维护公路的____,为发展公路事业所进行的行政管理。其目的在于维护公路____,保障公路的____、____、____,促进公路事业的发展。

2. 路政管理的特点是一个多元复合面式的立体管理方式。它主要表现为路政管理的____性、____性和____性。

二、简答题

1. 简述公路路政管理的主要内容。

2. 简述路政管理的意义。

3. 某人为贪图方便从高速公路上行走,不慎掉入未加盖的高速公路通信光缆检修井中摔伤。该人向高速公路管理机构索赔医药费。试从公路概念的角度分析该人的要求有无道理。

4. 公路上因摆摊设点造成交通堵塞,路政人员可以管理;公路路口因汽车争道抢行造成交通堵塞,路政人员不能管理。同样造成交通堵塞的后果,为什么路政人员的处理方式却不同?试从公路路政管理的目的的角度进行分析。

单元二 公路路政管理机构

单元要点

1. 公路路政管理执法主体的概念;

2. 公路路政管理机关的概念与形式;

3. 公路路政管理机构的职责。

相关知识

一、路政管理执法主体

根据《公路法》第八条规定:“国务院交通运输主管部门主管全国公路工作”;《公路管理条例实施细则》第十条关于“各级公路主管部门根据实际情况设置公路管理机构。公路管理机构依据公路主管部门授权,负责公路管理工作”的规定,公路管理机构是授权执法主体,能够以自己的名义对公路行使管理职能。

公路管理的执法主体可分为行政执法机关和法律授权执法组织两大类。

1. 行政执法机关

行政执法机关指县级以上人民政府的交通运输主管部门,即国务院的交通运输部、省(市、自治区)的交通运输厅、地(市、县)的交通运输局。

2. 法律授权的执法组织

法律授权的执法组织是由省(市、自治区)、地(市、县)交通运输主管部门授权的公路管理机构,依法行使公路管理职能。

二、公路路政管理机关的概念

公路路政管理机关是指为了完成国家赋予的路政管理职责,按法定程序组建的行政组织。它具有以下特征:

(1)代表国家实施公路行政管理权。

(2)能以自己的名义行使路政管理活动。

(3)能独立承担自己行为所引起的法律责任。

三、公路路政管理机关的形式

(一)交通运输主管部门

《公路法》第八条规定,国务院交通运输主管部门主管全国公路工作。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工作……县级以上地方人民政府交通运输主管部门可以决定由公路管理机构依照《公路法》规定行使公路行政管理职责。

《公路法》第五十七条规定:“除本法第四十七条第二款的规定外,本章又规定交通运输主管部门行使的路政管理职责,可以依照本法第八条第四款的规定,由公路管理机构行使。”第六十九条规定:“交通运输主管部门、公路管理机构依法对有关公路的法律、法规执行情况进行监督检查。”第七十条规定:“交通运输主管部门、公路管理机构负有管理和保护公路的责任,有权检查、制止各种侵占、损坏公路、公路用地、公路附属设施及其他违反本法规定的行为。”因此,交通运输主管部门的路政管理职权是法律赋予的,交通运输主管部门是路政管理的行政处罚主体。

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第十五条规定:“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职责范围内实施。”交通运输主管部门作为行政处罚的实施机关,是因其具有法律赋予的行政处罚权。作为公路行政管理机关,交通行政主管部门具备行政处罚实施机关的以下特点:

(1)行政处罚由行政机关来行使,这是行政处罚法定原则的体现。

(2)只有具有行政处罚权的行政机关才能实施行政处罚,也就是说并不是所有的行政机关都有行政处罚权,行政处罚权是国家赋予的,哪些机关有权行使,由法律和行政法规规定。公路行政管理权由交通运输主管部门行使是由《公路法》规定的。

(3)行政机关只能对自己职权范围内的违反行政管理秩序的行为给予行政处罚。不同的行政机关有不同的职权范围,其只能在自己的法定管理职能所涉及的范围内,才能作为行政处罚主体。例如,对违反工商行政管理的行为,只能由工商行政管理机关给予行政处罚,而不能由技术监督机关给予处罚;同样,对违反路政管理的行为,只能由路政管理机关给予处罚。路政管理机关只能在自己的职权范围内给予处罚,超越职权的行政行为是无效的。

(4)每个行政机关有权给予什么种类的行政处罚,都要依照法律、法规、规章规定。法律没有规定的,不得处罚。

(二)公路管理机构

《公路法》第八条第四款规定:“县级以上地方人民政府交通运输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。”第五十七条规定公路管理机构可以依照《公路法》第八条的规定行使路政管理职责。《公路法》这样规定是考虑到我国公路管理机构是事业单位,不是政府行政主管部门,不具有行政管理的职能,而在现实工作中又直接从公路养护和路政管理工作的实际情况而作出的。

县级以上地方人民政府交通运输主管部门作出的由公路管理机构依法行使公路行政管理职责的决定,是有委托性质的决定,这种委托是对路政处罚的委托。

路政行政处罚委托必须符合《行政处罚法》关于行政处罚委托的规定,其具有以下法律特征:

(1)交通运输主管部门委托公路管理机构行使路政处罚权具有法律依据。

《公路法》规定县级以上地方人民政府交通运输主管部门,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。

(2)《行政处罚法》要求行政机关委托的职权应当在其法定职权范围内,不能越权委托,即委托的行政机关必须以自己拥有某项行政处罚权为前提,只能在自己法定权限范围内进行委托,不属于自己机关的行政职权不得委托。

《公路法》规定:国务院交通运输主管部门主管全国的公路工作,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内的公路工作。因此,公路行政管理职责是《公路法》以法律的形式赋予各级交通运输主管部门的。交通运输主管部门委托公路管理机构行使行政处罚权符合《行政处罚法》的规定。

(3)行政机关对受委托的组织实施行政处罚的行为,应当负责监督并对该行为的后果承担法律责任。

公路管理机构以交通运输主管部门的名义实施行政处罚并由交通运输主管部门承担法律责任,这种法律责任包括实体法律责任和程序法律责任,如作为被申请人参加行政复议或者作为被告参加行政诉讼。这样规定意在加重委托行政机关的责任,有利于防止行政机关乱委托,促使委托行政机关对受委托组织进行监督和管理。委托行政机关可以依法收回委托或者撤销委托。

(4)受委托的组织必须具备一定的条件。

对受委托实施行政处罚的组织,必须有严格的条件限制,不是任何组织都可以被委托,以保证受委托组织的素质,保证行政处罚的严肃性和行政处罚的有效实施。

根据《行政处罚法》第十九条的规定,受委托组织必须符合以下条件:

①必须是依法成立的管理公共事务的事业组织,即受委托组织必须是依法成立或者设定的,以管理公共事务为目的,又是一种事业组织;不是以营利为目的的企业组织或者无管理公共事务职能的一般事业组织。

②必须具有熟悉法律、法规、规章业务的工作人员。可见,不是所有依法成立的事业组织都可以被委托,被委托组织必须拥有熟悉法律、法规、规章和有关业务的工作人员,这样方能严谨有效地实施行政处罚。

③对违法行为需要进行技术检查或者技术鉴定的,应当有条件组织进行相应的技术检查或技术鉴定。

有些违法行为并不是凭肉眼就能认定的,而是需要凭一定的设备来进行检查、鉴定。因此,对违法行为需要进行技术检查或者技术鉴定,该受委托组织应当具有相应的技术检查或者技术鉴定的条件,即必须具有技术检查或者技术鉴定的设备和水平。

(5)受委托的组织不得再委托其他任何组织或者个人实施行政处罚。

受委托的组织本身并不具有行政处罚权,它行使的行政处罚权是别的行政机关赋予的,所以它不具有委托权,不能进行再委托。省、市、县(市)交通运输厅、局委托有关组织行使行政处罚权,必须同时具备三个条件:

①委托处罚必须有法律、法规或规章依据,即只有在法律、法规或规章明确规定可以委托的情况下,委托机关才可以将处罚权委托于受委托组织。

②委托处罚不得超出委托机关的权限范围。也就是说,委托其他组织行使的处罚权,必须是省、市、县(市)交通运输厅、局自身所拥有的,委托机关不得将自己不享有的或其他机关行使的处罚权委托于受委托组织。

③接受委托的组织必须是符合法定条件的组织,即只有符合《行政处罚法》第十九条规定条件的组织才能委托。省、市、县(市)交通运输厅、局对受委托组织实施行政执法、处罚应当负责监督,进行定期或不定期检查,一旦发现受委托组织违法实施行政执法、处罚行为,应及时予以纠正;对情节严重的,要追究主管人员和违法执法人员责任。对受委托组织违法实施行政执法、处罚,情节特别严重的,委托机关可以暂时部分终止或全部终止委托。暂时部分终止或全部终止委托应报上一级交通运输主管部门备案。

受委托的组织行使行政执法、处罚权时,必须遵循以下规则:

①行政处罚和在交通法律、法规、规章规定的范围内行使涉及当事人合法权益的行政执法,必须以委托机关的名义实施。如果以自己的名义实施,属于无效行为,所产生的法律后果由其自己承担。

②不得超出委托的权限。受委托组织只能在具体委托可以实施的行政执法、处罚的种类、范围和权限内实施行政执法、处罚。凡是超出委托种类、范围、权限行使行政执法、处罚的行为,所产生的法律后果由自己承担。

③受委托的组织不得将行政机关委托给自己行使的行政处罚权再委托其他任何组织或个人行使。凡是再委托其他组织或个人行使行政处罚权的,均是违法委托行为,所作出的行政处罚决定均属无效。由此产生的法律后果,由其自己承担。凡涉及当事人合法权益的行政执法,受委托组织不得再委托其他组织或个人行使;其他辅助执法确需再委托的,必须经委托机关批准。

公路管理机构是事业单位,不是政府的行政职能部门,不具有行政管理职能;要行使有关的行政管理职能,需要有法律、法规的授权或行政机关的依法委托。因此,经县级以上地方人民政府交通运输主管部门决定,公路管理机构可以行使路政管理和行政处罚及采取行政措施的行政职责。公路管理机构以委托的交通运输主管部门的名义行使行政管理职责,作出行政处罚决定,并由委托的交通运输主管部门对公路管理机构在受委托的范围内作出的具体行政行为负责。当发生行政诉讼时,委托的交通运输主管部门是被告。

(三) 地方性法规授权的管理机构

有些省市根据《公路法》通过地方性法规,授权地方公路管理机构或地方路政管理机构行使公路管理的职能。

如《四川省公路路政管理条例》规定:“省交通运输主管部门负责全省公路路政和本条例的实施。各级公路管理部门负责辖区的公路路政管理工作。对违反本条例规定的单位和个人,由公路路政管理部门按下列规定处罚……”同样,广东省、云南省公路路政管理机构也是地方性法规授权的路政管理机构。这样各地(市、县)交通运输主管部门就不能将路政处罚权委托给公路管理机构或路政管理机构。

四、路政管理机构的职责

(一) 路政管理机构的责任划分

1. 省级路政管理机构的职责

(1)贯彻执行国家有关公路路政管理的法律、法规和规章,以及上级主管部门的指示、