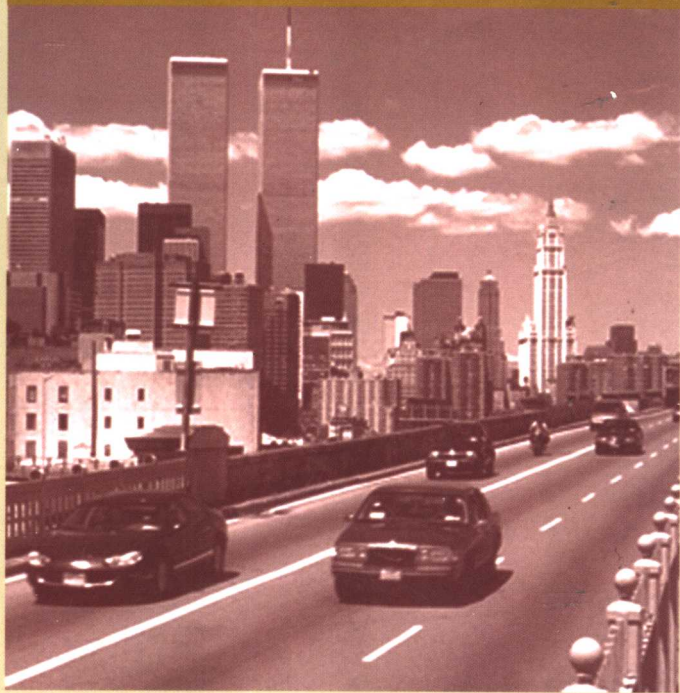


GONGLULUZHENG
GUANLIYU
GONGLUYANGHU

交通管理实用运作丛书 **4**

公路路政管理与公路养护

【黄家城 主编】



人民交通出版社

交通管理实用运作丛书 ④

Gonglu Luzheng Guangli Yu Gonglu Yanghu

公路路政管理与公路养护

黄家城 主编

人民交通出版社

内 容 提 要

本书是《交通管理实用运作丛书》之四。全书共分两篇,根据国家和交通部最新颁布的相关业务管理法规、规范,按世贸组织基本规则,结合实践经验,系统全面地介绍了公路路政管理与公路养护方面的知识。本书是交通行业管理机关及相关行业从业人员必备工具书,也可供高等院校相关专业师生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公路路政管理与公路养护/黄家城主编. —北京:人民交通出版社, 2003.5
(交通管理实用运作丛书)
ISBN 7-114-04693-6

I.公... II.黄... III.①公路养护-行政管理
②公路养护 IV.U418

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第041719号

交通管理实用运作丛书

公路路政管理与公路养护

黄家城

正文设计:孙立宁 责任校对:刘芳 责任印制:杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街10号 010-64216602)

各地新华书店经销

三河市宝日文龙印务有限公司印刷

开本:850×1168 1/32 印张:13 字数:337千

2003年6月 第1版

2003年11月 第1版 第2次印刷

印数:3001—5000册 定价:23.00元

ISBN 7-114-04693-6

《交通管理实用运作丛书》 编写委员会

主 编 黄家城

常务副主编 龚国宗

副 主 编 周荣光 覃有恒 覃克铭 林亚胜 张快育
杨子尧 蒋继红

编 委 谭永源 区 捷 倪大虎 邓志星 陆凯平
陈坚文 李正毅 兰荣林 秦 茹 张翠霞
丁俊彦 胡涤健 周立宏 刘金星 刘子谦
蒋东国 夏伍保 潘金山 魏 海 周昌勇
孟建科 廖仕业 甘瑞玲 王东强 蒋群汕
李元明 周庆安 庾忠恩 蔡斌连 邵晋西
李学英 岑少康 尹战国 王先荣 阎英志
李赫地 朱长川 刘跃光 邓青麟 秦和清
李国荣 葛双福 陆振群 杨鸣章 周三旺
刘干纯 伍光德 何志英 李忠余 罗荣富
谢富荣 邹雄远 胡光模 梁经验 蒲明泽
王亿群 吕先成 袁 锦 粟代江 秦明生
李莲娣

《公路路政管理与公路养护》 编写人员名单

王先荣 徐永强 蒙凌志 李俊 邓旺云

前 言

秦修驰道，汉通西域，唐宋以来驿运站所遍及全国，明朝郑和七下西洋，我国勤劳勇敢的各族人民在开拓交通运输方面曾取得过辉煌的成就。交通作为国民经济的基础产业，历来受到国家的高度重视。19世纪60年代，清政府的洋务运动在筹办军事工业和采矿、冶炼、纺织等厂矿企业的同时，开始修筑铁路，中国近代交通建设被逐渐提上议程。民国初期，百废待兴，孙中山以先驱者的远大眼光，致力发展交通建设，提出“世人皆知农、工、商、矿为富国之要图，不知无交通以运输之，则着着皆败”这一精辟论断，对其后中国交通的建设影响重大。

20世纪，依赖于科学技术的创新，交通运输工具日益向大型化、高速化、电脑化、自动化的方向发展，交通运输的步伐跨上了一个崭新的阶梯。20世纪80年代以前，由于我国用于交通基础建设的投资占国民经济投资总额的比重偏少，加上长期实行“低廉、稳定、统一”的运价政策，致使交通建设发展缓慢，交通运力不足导致“瓶颈”效应激化，严重束缚了我国经济的发展。80年代中后期，“经济要发展，交通须先行”、“要致富，先修路”等口号逐渐成为全民共识，全国各级政府和民间人士纷纷加大对交通的投资，交通建设迅速成为促进国民经济发展的重要动力。我国的高速公路仅仅花了十几年的功夫，便取得了举世瞩目的成就，目前高速公路总里程位居世界第二，超过了加拿大而仅次于美国，走过了西方国家四五十年所走的漫漫历程。

但由于历史的原因以及受到计划经济传统管理模式的影响，现在，交通行业管理人员的政治业务素质、文化结构、专业结构等

方面都存在许多不足;交通管理的科学性、规范性亟待提高,手段低层次、程序不透明等问题还比较严重,不能更好地适应经济和社会发展的要求。尤其是在面临加入世贸组织和国家实施西部大开发所带来的各种机遇和挑战面前,面对新世纪新形势的挑战,如何按照发展社会主义市场经济的要求,实现现行管理理念、体制、制度的变革,理顺交通运输行业的生产关系,推动交通事业逐步走上市场经济的轨道,成为交通人必须不断探索的重要话题。为促进交通行业管理机关不断提高管理水平,推进规范化管理,使管理人员在更新知识、完善知识结构、提高业务水平和拓宽视野的过程中能有一个科学化、规范化的指导教材,有一套行之有效的理论依据,编委会组织编写了这套实用运作丛书。

本书依据国家和交通部最新颁布的相关业务管理法规、规范,按照世贸组织的基本规则,结合多年实践证明行之有效的管理办法、实践经验,系统全面地介绍交通行业各个方面的知识。内容涵盖审批程序、工作程序、业务规范、管理办法、法律法规规定应知应会知识、经验总结、典型案例分析、对策措施以及机关运作、行业安全管理、精神文明建设和廉政建设等。全书由五卷组成:第一卷,道路运输与规费征稽管理;第二卷,水路交通管理;第三卷,公路与桥梁建设与质量监督;第四卷,公路路政管理与公路养护;第五卷,综合管理。全书在编写过程中,力求保证资料权威、内容翔实、科学实用、可操作性强。其实例阐述详细、剖析透彻,是交通行业管理机关、领导和管理人员及相关行业从业人员的一本必备工具书,也可供高等院校相关专业师生参考阅读。对运输、工矿企业搞好运输车船和安全管理,也很具参考价值。

本丛书依据国家现行法规进行编写,若有新的交通管理法规出台,则以新颁布法规的规定为准。

由于编者水平及资料所限,缺点和错误在所难免,敬请广大读者不吝赐教。

编者

二〇〇三年二月

目 录

第一篇 路政管理

第一章 公路路政管理概述	1
第一节 路政管理的概念及特点	1
第二节 路政管理的基本内容	4
第三节 路政管理的性质、任务和意义	5
第四节 路政管理方法	7
第二章 路政管理机构和管理人员	23
第一节 路政管理机构	23
第二节 路政管理员	28
第三节 路政管理员的素质考核	30
第四节 路政管理员的职业道德	37
第五节 公路路政执法人员队列风纪建设	55
第三章 公路路产路权管理	61
第一节 挖掘、占用公路管理	61
第二节 影响公路畅通和安全行为的管理	65
第三节 公路试刹车管理	70
第四节 公路附属设施的管理	72
第五节 非公路交通标志的管理	73
第六节 公路用地及公路设施管理	74
第七节 管线与公路交叉的管理	76
第八节 交叉道口管理	79

第四章 公路建筑控制区管理	84
第一节 公路建筑控制区概述	84
第二节 公路建筑控制区管理的必要性	87
第三节 公路建筑控制区的管理措施	90
第四节 公路建筑控制区的管理应做的工作	92
第五节 公路建筑控制区的法律规定	94
第五章 超限运输车辆行驶公路管理	96
第一节 超限运输概述	96
第二节 超限运输车辆行驶公路的管理	101
第三节 超限运输车辆行驶公路的审批	105
第四节 超限运输车辆行驶公路现场管理	108
第六章 公路路产损失赔(补)偿费管理	112
第一节 公路路产损失赔(补)偿费管理概述	112
第二节 公路路产损失赔(补)偿费管理	114
第三节 路产赔(补)偿费收支财务管理规定	116
第四节 路产赔(补)偿费会计核算及其他	119
第五节 专用票证管理	119
第六节 公路路产损失赔(补)偿费的日常管理与 经费使用原则	122
第七章 交通标志标线管理	124
第一节 交通标志标线概述	124
第二节 道路交通标志	125
第三节 道路交通标线	131
第四节 道路交通标志标线的检测	134
第八章 路政内业管理	139
第一节 概述	139
第二节 路政信息管理	146
第三节 路政档案管理	153
第四节 路政业务统计	158
第五节 路政文书	167

第九章 典型案例分析	194
第一节 路政诉讼案件	194
第二节 路政强制执行案件	198
第三节 路政处罚案件	203
第四节 路政复议案件	207
第十章 路政管理工作发展前景	210

第二篇 公路养护

第一章 路基养护	213
第一节 路基养护工作的内容及要求	213
第二节 路肩及边坡的养护	214
第三节 路基排水设施的养护	217
第四节 路基防护工程养护	222
第五节 路基主要病害及防治	244
第六节 特殊地质路段路基的养护	250
第二章 路面养护	265
第一节 路面养护概述	265
第二节 沥青类路面的养护与维修	267
第三节 水泥混凝土路面常见病害及其原因分析	293
第四节 水泥混凝土路面维修	294
第五节 粒料路面的养护与维修	300
第六节 改善土路面的养护	310
第七节 路面基层的改善	313
第三章 桥梁、涵洞、隧道及渡口浮桥养护	317
第一节 桥梁养护概述	317
第二节 桥梁检查与检验	320
第三节 桥梁上部构造养护维修	325
第四节 桥梁墩台基础养护	338
第五节 桥梁裂缝和维修	363
第六节 桥梁防护	367

第四章 公路绿化	370
第一节 公路绿化概述	370
第二节 公路绿化的树木花草品种	372
第三节 新植路树及花草的栽植	380
第四节 现有路树的管理	386
第五节 路树的更新采伐	389
第六节 公路苗圃及育苗	391
主要参考文献	401

第一篇 路政管理

第一章 公路路政管理概述

第一节 路政管理的概念及特点

一、概念

公路是国家重要的社会公益性基础设施。公路运输是我国交通运输体系中的重要组成部分,其在国民经济中的重要性已深入人心。“要想富,先修路”,充分说明了建设公路的重要性。然而,由于人们重建轻管,加上一部分人的法制观念淡薄,破坏、损坏、非法占用公路及其附属设施的现象相当严重,使公路的效能得不到正常的发挥,直接影响了公路的畅通和交通安全。为此,《公路法》第7条明确规定:“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。任何单位和个人都有爱护公路、公路用地及公路附属设施的义务,有权检举和控告破坏、损坏公路、公路用地、公路附属设施和影响公路安全的行为。”并且,为了保护公路、公路用地、公路附属设施,《公路法》确立了公路路政管理的法律制度,赋予了路政管理机构实施路政管理的权力。

二、特点

1. 公路路政管理的主体是交通主管部门

公路路政管理的主体是交通主管部门和赋予行政的公路管理

机构,其他任何机关、组织都无权进行路政管理。公路路政管理是一种国家行政管理活动,它不是一般的社会管理活动,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。

《公路法》第8条规定:“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……乡、民族乡、镇人民政府负责本行政区域内的交通建设和养护工作。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照本法规定行使公路行政管理职责。”《公路法》第43条第2款规定:“县级以上地方人民政府交通主管部门应当认真履行职责,依法做好公路保护工作……保障公路的完好、安全和畅通。”第57条规定:“除本法第四十七条第二款的规定外,本章规定由交通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。”从以上规定中我们可以看出,《公路法》规定的行使路政管理职责的主体有两类,即交通主管部门和公路管理机构。交通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主管部门作出的决定。只有县级以上地方人民政府交通主管部门作出了由公路管理机构依法行使公路行政管理职责的决定,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,交通主管部门和公路管理机构是公路路政管理的合法主体。

值得指出的是,对全国大部分地区而言,公路路政管理的合法执法主体是交通主管部门和公路管理机构,这是根据《公路法》的规定设立的。根据《行政处罚法》第17条规定:“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”有些地方制定的地方性法规授权路政管理机构行使公路行政管理职权。因此,地方性法规授权的公路路政管理机构也是公路

路政管理的执法主体。在本书中,非特定指明地方性法规授权的公路路政管理机构,是指包括交通主管部门、公路管理机构和地方性法规授权的路政管理机构在内的路政执法主体。

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,具有广泛的涵义。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。

3. 公路路政管理依据国家法律、法规和规章的规定

公路路政管理依照国家有关的法律、法规和规章的规定。1997年7月八届人大第二十六次会议通过了《中华人民共和国公路法》。《公路法》设专章规定了路政管理法律制度,对路政管理的内容进行了系统、完整的规定,为我国路政管理走上法制化、规范化的轨道奠定了基础。

4. 公路路政管理的任务是保护公路、公路用地、公路附属设施,维护公路的合法权益

《公路法》第70条规定:“交通主管部门、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。”

《公路路政管理规定(试行)》第7条规定:公路管理机构及专职路政管理人员行使下列职权:

- (1)负责管理和保护公路路产;
- (2)实施公路巡查;
- (3)依照法律、法规和规章,制止、查处各种违章利用、侵占、污染、毁坏和破坏路产的行为;
- (4)控制公路两侧建筑红线;
- (5)审查从地面、公路上空或地下穿(跨)越公路的其他设施的建筑事宜;

(6)对在特殊情况下利用、占用公路和超限运输车辆通过公路进行审批,并对实施情况进行监督检查;

(7)维护公路渡口和公路养护、施工作业现场的正常秩序;

(8)为处理违反公路管理法规的行为,向有关单位和人员调查、询问、取证,查阅有关文件、档案、资料和原始凭证;

(9)对损害路产或发生侵权行为又拒不接受查处的车辆,责令其停止行驶;

(10)有复议职能的公路管理机构办理有关路政复议案件,参与有关路政案件的诉讼活动;

(11)法律、法规、规章规定的其他职权。

综上所述,公路路政管理的任务是保护公路、公路用地和公路附属设施,维护公路的合法权益。

第二节 路政管理的基本内容

根据《公路法》规定,公路路政管理的目的是为了“保障公路的完好、安全和畅通”(第43条)。从这个目的出发,《公路法》规定了公路路政管理法律制度,规定了公路路政管理的基本内容。公路路政管理的基本内容主要有:

(1)负责管理和保护公路、公路用地和公路附属设施;

(2)审批并监督检查影响公路的其他设施建设事宜;

(3)依法查处各种违法利用、侵占、污染、毁坏公路的行为;

(4)审批公路的特殊利用、占用和超限运输;

(5)对建筑控制区的管理。

此外,《公路法》还规定在公路上行驶的车辆的车轴载质量应当符合公路工程技术标准要求;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;在公路上增设平面交叉道口,必须按照国家有关规定经过批准,并按国家规定的技术标准进行建设;任何单位和个人未经县级以上地方人民政府批准,不得在公路用地范围内设置公路标志以外的其他标志等,明确了超限

运输管理、试刹车管理、平面交叉道口管理、非公路标志管理是公路路政管理的范围。同时,《公路法》还规定了公路管理机构对造成公路损坏的现场负有调查的职责。

第三节 路政管理的性质、任务和意义

一、路政管理的性质

所谓公路路政管理,是指路政管理机构根据国家的法律法规和规章,对公路进行的行政管理。路政管理的目的是为了保障公路使用质量,提高公路的社会经济效益,是我国行政管理的组成部分。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。

路政管理有广泛性、法制性和复杂性的特点,是一项系统工程。

(一)广泛性

路政管理的广泛性主要表现在两个方面。首先,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,路政管理涉及千家万户,与人民群众有着密切的联系。其次,公路线长面广,它牵涉到农业、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,路政管理必然要与这些部门发生密切的联系。因此,它具有较强的广泛性。

(二)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。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,有时经济价值很大,如一幢违法建筑价值几万甚至几十万元。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相关的法律法规,都要受到法律制裁。

(三)复杂性

路政管理的复杂性主要表现在：一是该项工作关系到千家万户，涉及到许多部门；二是路政管理机构与公安交通等部门工作职责上有交叉；三是交通、公安、土管、工商、城建等部门的法规和政策不配套，造成各行其是，多头审批，尤其在公路沿线建筑控制工作中最为明显；四是路政管理机构缺乏必要的权威和手段。我们知道，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，路政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。

总之，路政管理的广泛性、法制性和复杂性决定了路政管理工作必须遵循管养结合、综合治理、预防为主、依法治路的指导思想。

二、路政管理的任务

路政管理的中心任务是保护路产路权，主要有以下4个方面：

(一)保护路产

保护路产的完好，保障公路畅通是路政管理的中心任务。主要表现在制止和查处如超限运输，在公路上试刹车，挖掘公路以及毁坏和破坏公路的路基、路面、桥梁、隧道、涵洞、排水设施、防护构造物、花草林木、苗圃等违法行为。

(二)维护路权

维护路权不受侵犯，是路政管理的重要任务。主要表现在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，废弃公路的产权归属等。

(三)维持秩序

维持公路工作的正常秩序是路政管理的任务之一，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