

Gonglu Luzheng Guanli Gailun

公路路政管理概论

● 饶克隆 钱金龙 主编



人民交通出版社

Gonglu Luzheng GuanLi Gailun

公路路政管理概论

饶克隆 钱金龙 主编

人民交通出版社

内 容 提 要

本书根据有关法律法规,全面论述了路政管理及其法律关系、路政行为、路政行政处罚、路政行政复议、路政行政诉讼等主要内容;对公路路产路权管理、建筑控制区管理、超限运输管理、公路路产损失赔偿管理等内容作了一般性探讨。另外,对高速公路的三大系统作了一般性介绍。

本书深入浅出,体系完整,通俗易懂,可作为路政人员岗位培训的教材,也可作为路政从业人员的工具书。

图书在版编目(CIP)数据

公路路政管理概论/饶克隆,钱金龙主编. —北京:人民交通出版社,2001.4
ISBN 7-114-03908-5

I.公... II.①饶...②钱... III.公路运输-交通运输管理 IV.U491

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第011252号

公路路政管理概论

饶克隆 钱金龙 主编

正文设计:王静红 责任校对:梁秀青 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)

各地新华书店经销

北京鑫正大印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张:8.625 字数:194千

2001年4月 第1版

2001年4月 第1版 第1次印刷

印数:0001—3000册 定价:18.00元

ISBN 7-114-03908-5

U·02848

前 言

为了进一步推进公路路政执法行为的规范化、法制化,保障路政管理的灵活高效、协调运转,提高路政管理的执法水平,促进公路事业的健康发展,江苏省交通厅公路局组织从事路政管理的同志编写了《公路路政管理概论》,供公路路政管理人员学习参考。

本书理论联系实际,依据有关法律法规,全面论述了路政管理及其法律关系、路政行为、路政行政处罚、路政行政复议、路政行政诉讼等内容,对公路路产路权管理、建筑控制区管理、超限运输管理、公路路产损失赔(补)偿费管理、道路交通标志标线管理、施工路段交通管理、路政内业管理作了探讨,同时介绍了高速公路的三大系统。

本书由饶克隆组织协调、主持编写并修改定稿,钱金龙执笔撰稿,其中第十二章、第十六章分别由吴俊利、钮建平、陈新豪撰写,陈国庆参与了本书第十五章的编写工作。

本书在编写及路政执法岗位培训试用过程中,得到了江苏省交通厅法规处和各市公路管理处、镇江交校及全省路政管理部门同志的关心和支持,部分同志参加了本书审稿并提出了宝贵意见。本书引用了许多专家的研究成果、著作和参考资料,其出处和作者未能一一注明,在此一并表示衷心的感谢。

由于对公路路政管理的研究尚处于初级阶段,尚有许多

理论和实际问题有待解决,加上法律法规的不完善,再加上编者水平有限,因此本书不当或错误之处,敬请专家和读者批评指正。

编 者

2000年12月28日

目 录

上篇 基础知识

第一章 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.....	7
第三节 路政管理的意义.....	8
第四节 路政管理的法律依据	10
第五节 路政法规的效力	15
第二章 路政管理法律关系	17
第一节 路政法律关系概述	17
第二节 路政管理机构	21
第三节 交通主管部门	29
第四节 公路管理机构	30
第五节 路政管理人员	37
第六节 路政管理相对人	42
第三章 路政管理的管辖、期间与送达	47
第一节 管辖的概念和意义	47
第二节 路政案件管辖规定	47
第三节 路政管理的期间	50
第四节 送达	54
第四章 路政管理行为	58
第一节 路政行为概述	58

第二节	路政行为的有效条件	60
第三节	路政行为的效力	64
第四节	路政行为的无效及其法律后果	65
第五节	路政许可	66
第六节	路政合同	69
第五章	路政行政处罚	72
第一节	路政处罚的概念和特征	72
第二节	路政处罚的原则	72
第三节	路政处罚的要件	75
第四节	路政处罚程序	76
第五节	作出路政处罚决定的原则	76
第六节	简易程序	79
第七节	一般程序	82
第八节	听证程序	86
第九节	路政处罚的执行	89
第十节	《公路法》规定的路政处罚	90
第十一节	路政行政处罚中应注意的几个问题	92
第六章	路政案件证据和调查取证	96
第一节	路政案件证据的概念和特征	96
第二节	证据的种类	99
第三节	调查取证	102
第四节	证据的审查判断	106
第五节	证据的登记保存	108
第七章	路政行政复议	109
第一节	路政行政复议概述	109
第二节	路政行政复议的原则	112
第三节	路政行政复议程序	115
第八章	路政行政诉讼	121

第一节	路政行政诉讼的概念及特征	121
第二节	路政行政诉讼的基本原则	123
第三节	路政行政诉讼程序	125
第四节	路政行政诉讼的参加人	128
第五节	路政管理机构在路政行政诉讼中的权利 和义务	132
第六节	路政行政诉讼代理要点	137

下篇 业务知识

第九章	公路路产路权管理	140
第一节	地方人民政府在路产保护方面的职责	140
第二节	占用、挖掘公路的管理	142
第三节	影响公路畅通和安全行为的管理	145
第四节	特定车辆行驶公路管理	149
第五节	公路附属设施的管理	151
第六节	非公路交通标志的管理	152
第七节	公路平面交叉道口的管理	153
第八节	管线与公路交叉的管理	155
第十章	公路建筑控制区的管理	159
第一节	公路建筑控制区的概念	159
第二节	公路建筑控制区的管理	161
第三节	公路建筑控制区的法律规定	162
第十一章	超限运输车辆行驶公路管理	164
第一节	超限运输的概念	164
第二节	车辆荷载	167
第三节	超限运输车辆行驶公路的管理	171
第十二章	公路路产损失赔(补)偿费管理	176
第一节	公路路产损失赔(补)偿费管理概述	176

第二节	公路路产损失赔(补)偿费管理	179
第三节	专用票证管理	183
第四节	公路路产损失赔(补)偿费的日常管理与经费 使用原则	188
第五节	公路路产损失赔(补)偿费的会计核算与内部 监督	190
第十三章	施工路段的交通管理	193
第一节	施工路段交通管理概述	193
第二节	公路施工路段的交通管理	194
第三节	公路施工路段交通标志的设置	198
第四节	公路施工路段交通管理的实施	205
第十四章	交通标志标线管理	207
第一节	交通标志标线概述	207
第二节	道路交通标志	208
第三节	道路交通标线	214
第四节	道路交通标志标线的检测	218
第十五章	路政内业管理	222
第一节	路政公文	222
第二节	内业档案	242
第十六章	高速公路三大系统	255
第一节	三大系统概述	255
第二节	监控系统	256
第三节	收费系统	261
第四节	通信系统	264
主要参考文献		266

上 篇 基 础 知 识

第一章 路政管理概述

第一节 路政管理的概念及特点

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。“想要富,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》第七条明确规定:“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。

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(简称路产),维护公路合法权益(简称路权),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、安全和畅通,促进公路事业的发展。

公路路政管理,具有以下特征:

1. 公路路政管理的主体是交通主管部门和公路管理机构

公路路政管理的主体是交通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。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。如《广东省公路路政管理条例》规定:“省交通行政主管部门负责全省公路路政和本条例的实施。各级公路路政管理部门负责本辖区内的公路路政管理工作。”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。

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、行政机关同它所属的机关工作人员之间的关系。行政机关内部上下级之间的关系、行政机关同它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。

3. 公路路政管理的依据是国家法律、法规和规章的规定

公路路政管理依照国家有关的法律、法规和规章的规定进行。法律、法规和规章是公路路政管理的法律依据。

在《公路法》出台以前,我国公路路政管理的主要依据是法规和规章。建国 50 年来,我国先后颁布了大量的有关路政的法规、规章,对规范路政管理行为发挥了重要作用。如国务院国发(1983)105 号《关于加强路政管理,保障公路安全畅通的通知》;国务院国发(1986)94 号《关于改革道路交通管理体制的通知》;1987 年 10 月国务院颁布了《中华人民共和国公路

管理条例》;交通部颁布了《中华人民共和国公路管理条例实施细则》和《公路路政管理规定(试行)》;交通部、石油部以(78)交公路字 698 号、(78)油化管道字 452 号文联合发布的《关于处理石油管道和天然气管道与公路相互关系的若干规定》(试行),国家标准局发布的 GB5768 - 86《道路交通标志和标线》等。

随着我国法制建设的不断推进,公路法制建设也在不断发展。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、规范化的转道奠定了基础。

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。

由于公路路政管理的对象是公路,点多、线长、面广,而又没有建立像铁路、管道、航空等其他运输方式的条线管理体制,因此公路路政管理有其自身的特点,其主要表现为路政管理的复杂性、广泛性和无序性。

(1)复杂性 路政管理的复杂性表现在:一是路政管理机构缺乏必要的执法权威,管理的对象是流动的车辆,而对违法车辆法律没有规定相应的强制性的措施;二是部门职责交错、如路政管理机构与公路交警部门对超限运输的管理,造成有利争,无利推;三是有关公路管理的法律法规之间的交织和矛盾,造成政出多门,各有依据,无法管理。

(2)广泛性 路政管理的广泛性表现在:一是公路管理点多、线长、面广;二是路政管理机构的服务对象是千家万户,各行各业;三是管理内容广泛,上至路权,下到路产。

(3)无序性 路政管理的无序性表现在:一是公路管理机构路政执法由交通主管部门决定,实际上存在着两种可能,交通主管部门可以决定由公路管理机构实施路政管理,也可以决定不由公路管理机构管理,加上交通主管部门对公路管理

机构要求或者申请法院强制执行,由于种种原因造成拖延或不办,致使执法力度减弱,难度增加;二是路政管理体制不顺。全国有三种管理体制,即交通主管部门执法、授权路政管理机构执法、委托公路管理机构执法;全国有三种管理模式,路政模式、公路公安混合模式、公路模式。管理路政的机构名称五花八门,影响了路政执法队伍的壮大,影响了对路政管理工作的加强。没有规矩,不成方圆。因此,统一路政机构的名称,统一路政机构的模式,统一路政管理的体制,才能树立起路政执法的权威。

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以下几个方面:

- (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 路政管理的意义

加强公路路政管理,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体现在以下几个方面:

一、有利于保护公路完好

公路是汽车运输的基础设施,完好的公路是公路交通畅通的前提。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、利用公路试刹车等,都会严重损坏公路,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、公路用地和公路附属设施的行为,以保护公路经常性地处于完好状态。

二、有利于保障公路的使用质量

要保障公路的使用质量,实现这个目标,需要禁止影响公路使用质量的履带车和铁轮车在铺有路面的公路上行驶,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。在公路沿线路肩上任意埋设供电线路、电信线路和自来水管,行道树被毁;电杆设置在路肩上,当汽车交会或超越时,靠近路边行