

福建省 公路路政理论探索

《福建省公路路政理论探索》编委会 编



海风出版社
HAIFENG PUBLISHING HOUSE

福建省 公路路政理论探索

《福建省公路路政管理理论探索》编委会 编

海风出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

福建省公路路政理论探索/《福建省公路路政管理理论探索》编委会编. —福州: 海风出版社, 2009.4

ISBN 978-7-80597-855-0

I. 福… II. 福… III. 公路养护—行政管理—福建省—文集 IV. U418.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 057335 号

福建省公路路政理论探索

《福建省公路路政管理理论探索》编委会 编

责任编辑: 周海文

出版发行: 海风出版社

(福州市鼓东路 187 号 邮编: 350001)

出版人: 焦红辉

印刷: 福州广森彩印有限公司

开本: 185×260 1/16

印张: 20.5 印张

字数: 360 千字

印数: 1-2000 册

版次: 2009 年 4 月第一版

印次: 2009 年 4 月第一次印刷

书号: ISBN 978-7-80597-855-0/Z·163

定价: 35.00 元

序 言

进入 21 世纪以来,在“一通百通海西八方纵横”交通精神的指引下,我省交通系统全面推进依法行政,不断加强交通法治建设,健全行政执法责任制以及广泛开展民主评议交通等一系列改革措施,逐步建立健全了全省交通管理工作的制度和机制,为交通事业的又好又快发展做出了应有的贡献。

《福建省公路路政理论探索》这本论文集的出版,记录了福建省公路路政队伍在交通厅党组领导下,努力贯彻落实科学发展观,积极开展维护路权路产,保障公路畅通,积极探索交通执法工作规律,促进海峡西岸经济区建设的思考与探索。

生活之树长青。推进交通事业前行的思维、理念,是在实践过程中不断丰富、发展和完善的。这个过程仍在不断地扩展延伸。改革开放 30 年来,我省的公路建设经历了意义深远的变化,从坑坑洼洼的沙土路到平整伸展的高等级公路,从封闭型交通到开放型交通,从线状交通到大网络,从低科技含量到高科技含量,从纯粹人工管理到电子信息网络管理体系……我们的路政工作人员不仅见证了福建交通的沧桑巨变,也在工作实践中积累了丰富的经验。在这个论文集里,我们感受到交通路政与时代共前进的脉搏。

本论文集涉及的内容,包括了管理体制、法规宣传、队伍建设、人员编制、路产路权、路政档案、廉政约束、路面巡查、清障、路侧建筑、路面救援、电子治超、肇事处理、计重收费、路面抛洒物清理以及各种专项治理等等。可以说,属于路政管理范畴的所有基本业务和工作内容,都在这个论文集的探讨视野之中

这也就形成了本论文集的特点,即它的实践性和指导性。这些论文的作者,都是直接从事路政管理工作人员,他们长期活跃在路政管理的第一线,面对的是最基层岗位中遇到的最实际的问题。作者们把工作实践中的所遇所感、所困所惑、所思所得,以及通过实践反复检验与修正的经验与心得,经过一番去芜存菁的疏理,并提升到理性与理论的高度上来,加以总结和升华。因此,才有了这个难得的论文集。

可以说,这个论文集,不仅是我省路政工作人员集体智慧的荟萃和展示,也反映了他们自觉用科学发展观指导工作实践、不断提高自身素质的精神成果。

交通建设培育着新的生产力,好的交通管理同样释放着生产力。国外有关资

料显示,交通管理每投入1美元,将产生2.275美元的效益。还有资料显示,一条管理良好的高速公路,可延长使用寿命5—10年。因此,对交通路政管理规律的探索,得到的不仅仅是理论层面的收获也将可以转化为明显的经济效益。

现代交通理念的最深刻改变,是从管理型向服务型的转变。理念的转变是做好交通管理、路政执法的关键。交通管理涉及面广、交叉点多、政策性强,本身就是一个错综复杂的系统工程。除了不断强化交通建设和队伍建设之外,至少有两点是必须十分明确和注重的。一是必须协调好交通与社会的关系,要积极争取地方政府及相关部门的大力支持和配合,坚持联合执法,形成一个以公路部门牵头,公安、工商、规划和国土等部门参加并统一行动的路政管理体系。这也是真正建立起路政管理的长效机制的关键。二是必须明确自己的角色定位,路政人员既是管理者、执法者,同时又是服务者;而与路相关的各色社会人,包括车主、司机、旅客、货主及行人等等,既是你的管理对象,又是你的服务对象。因此,要处理好严格执法与“人性化”执法的关系,在严格依法行政的同时,一定充分考虑到人民群众的困难和需求,充分保障人民群众利益,以及他们的参与权、建议权和申述权。以人为本,应是交通管理的核心理念。

随着我国交通运输业的快速发展,交通行政执法工作对整个交通业的发展所起的作用已越来越突出,但在目前,它还在一定程度上制约着交通运输业的发展。在全面推进依法行政,建设法治政府,构建和谐社会的新形势下,必须加快交通立法工作,推进交通综合执法,强化交通行政执法手段,以更好地为交通建设和行政管理服务,促进交通运输事业持续快速健康发展。

目 录

综合业务管理研究

高速公路两侧违法建筑的成因及对策	(3)
高速公路建筑控制区管理与保护的若干法律问题	(7)
浅谈公路建筑控制区内违法建筑处罚案件中较有争议的几个问题	(13)
公路建筑控制区的管理困惑和立法建议	(17)
高速公路肇事逃逸和偷盗行为的打击与路产路权的维护	(21)
新形势下的路政实践和理论探索	(25)
高速公路广告牌管理初探	(27)
谈高速公路路政管理的法律责任	(31)
路政在高速公路长隧道安全营运管理中的作用	(36)
中国联通宁德分公司不服交通行政处罚提起复议案评析	(41)
对山区公路平面交叉道口管理的一点认识	(44)
农村公路路政管理初探	(49)

执法方式研究

“借力”使路政管理如虎添翼——永泰所路政管理经验探讨	(55)
路政执法中的若干证据认定	(59)
高速公路路政执法现状的几点讨论	(63)
加强和改进公路路政执法工作的调研与思考	(67)
浅谈如何破解路政执法难的问题	(72)
因地制宜探索适宜特区的路政管理工作体系	(76)
浅谈公路路政执法的探索	(84)
浅谈加强和推进公路路政管理的有效途径	(87)
浅谈加强路政管理与提高服务评析	(91)

浅谈如何提高路政管理能力更好地服务海西经济建设	(94)
浅析路政执法存在问题的原因与对策	(99)
以联动机制实现路政违法案件的快速查处和公路全面管理的目标	(104)
提高路政管理工作水平的实践探索	(109)
公路路政管理必须发挥道班工人的作用	(113)
公路路政管理之困惑	(115)
浅谈公路路政管理的发展与对策	(121)
浅谈路政管理实践过程难点与对策	(128)
浅谈如何构建平安和谐的高速路政执法管理体系	(132)
主动性是做好路政联合执法工作的关键	(136)
加强监督 依法管理 切实维护高速公路的合法权益	(138)

超限运输管理研究

车毁人亡责谁负	(145)
浅谈农村公路的超限运输治理	(152)
依法查处车辆超限运输 维护市场经济秩序	(155)
治超工作任重而道远	(161)
治理超限引发的相关问题及对策研究	(165)
浅谈计重收费与治超工作	(170)
超限运输治理工作初探	(176)
关于集中治超的几点思考	(182)
建立长效机制是深化治超的根本保证	(186)
浅谈超限运输治理之疾	(190)
浅谈货车超限超载运输的危害及其治理对策	(193)
浅谈超限运输的危害及其治理对策	(197)
天下第一难——反超限工作	(199)

队伍管理研究

以科学发展观为指导加大力度治理超限运输和防止公路“三乱”行为	(205)
省际治超检测站廉政工作的几点思考	(211)

浅谈如何提高基层路政人员的工作积极性	(214)
论公路路政人员应熟悉相关法律法规	(219)
浅谈交通行风与行业的关系	(221)
浅谈加强路政执法队伍建设的工作机制	(224)
永葆合格路政员的自我行为	(228)
提高公路路政管理水平保障畅通	(232)

内业管理研究

浅谈公路路政档案管理	(239)
浅谈加强路政内业管理的几点体会	(243)
浅谈电子化管理在路政管理中的作用	(245)
路政电子治超的措施和前景	(248)
浅谈公路路政内业管理的问题与对策	(253)

清障业务研究

大型清障车拖挂系统的改装与应用	(257)
高速公路汽车火灾的应急处置	(263)
提升高速公路抢修队应急保障能力之浅见	(267)
浅谈高速公路路政在交通事故中的救援处置	(270)
谈高速公路抢修管理存在问题与对策	(276)
从法理角度评析公路清障工作	(280)

管理体制研究

浅谈公路集中建设阶段路政管理机制的健全	(289)
路政管理只能加强不能削弱	(295)
谈谈路政管理主体的重新构建	(297)
浅谈路政管理体制	(300)
福建高速公路路政管理模式分析	(304)

其 他

把握“车、路、人”关系 加强道路安全管理 (311)

试论闽车外挂的成因及治理对策 (313)

加强高速公路交通安全管理努力构建和谐高速 (317)

综合业务管理研究

高速公路两侧违法建筑的成因及对策

福建省高速公路漳州厦漳路政大队 黄秋荣

摘要:随着我省高速公路建设的快速发展,治理目前日益涌现的高速公路两侧违法建筑的呼声愈来愈高。然而久治不力,是法制不健全或政策与管理的不完善?还是公路执法部门执法力度不够?本文就目前困扰我省公路路政执法中的这一难点问题,从违法行为性质、产生的原因等角度入手,进行分析探讨,为公路执法部门提供参考意见及对策。

关键词:高速公路 违法建筑 成因对策

高速公路两侧违法建筑是指当事人违反《中华人民共和国公路法》及相关公路法律法规规定,未经交通主管部门审批,擅自在高速公路两侧的建筑红线控制区内修建建筑物和地面构筑物。随着我省高速公路建设的快速发展,治理目前日益涌现的高速公路两侧违法建筑的呼声愈来愈高。然而久治不力,是法制不健全或政策与管理的不完善?还是公路执法部门执法力度不够?笔者结合几年来的工作实践,就目前困扰我省公路路政执法中的这一难点问题,从违法行为性质、产生的原因等角度入手,进行分析探讨,为公路执法部门提供参考意见及对策。

一、存在的原因

(一)法律规定上的不足,公民法律意识的淡薄。我省高速公路从1997年开始建成运营,正值《中华人民共和国公路法》正式颁布施行,该法作为交通行业根本法,明确规定公路两侧红线控制区管理机关、范围、修建违法者的法律后果等,福建省人民政府也颁布《福建省人民政府关于高速公路用地及沿线两侧管理的通告》,从公路路政执法法律依据上,已经根本上解决了公路建筑控制区内修建建筑物管理的法律依据缺乏问题。但从全国范围看,公路两侧违法建筑问题已相当突出。虽然1987年国务院92号令通过的《中华人民共和国公路管理条例》、1988年中华人民共和国交通部1号令《中华人民共和国公路管理条例实施细则》及《公路路政管理规定》中都对公路两侧的红线控制区修建违法建筑进行了规定。但由于这些法规效力层次较低、没有明确的管理措施等种种原因,公路两侧红线控制区管理难一直困扰公路路政执法。

(二)个人私利驱动和地方保护主义。公路是国民经济和社会发展的基础设施。特别是高速公路出入口两侧一般都是经贸比较发达地带,交通便利,出于经

济私利驱动,群众喜欢倚路建厂、建房,个人脱贫致富的目的凌驾于法律规定之上;有的地方政府部门也从地方经济发展角度出发,倚路建街,沿路开办开发区,集市贸易等,虽然影响到公路的畅通与美观,但能促进当地经济发展,何乐而不为呢?地方保护主义也往往置国家公路法律法规于不顾,公路建到哪,房屋就建到哪,使一些改道后已避开集镇的公路又成为新的街道,大大降低了车辆的通行能力。

(三)历史原因。公路建设是随着经济建设的发展而发展,考虑地理位置的影响及便利通行的原则,公路建设一般靠近城镇,甚至穿越城镇、乡村,在一些公路建成以后,其建筑控制区就已经历史地形成了固有的构筑物或建筑物,甚至已有经有关部门审批完毕的建筑用地或正在审批的建筑用地都将成为潜在的违法建筑来源。例如,在福建高速公路同三(闽)线 B491K+100m 公路建筑控制区内有一工业用地,早在高速公路建设前的 1993 年已经有关部门审批,并建了部分厂房。1998 年高速公路建成通车。2003 年该厂根据原来审批范围对未建部分进行续建。而根据《福建省人民政府关于高速公路用地及沿线两侧管理的通告》的规定,在高速公路通车以前控制区内已有建筑物原则上应逐步拆迁,对暂时无法拆迁的可先维持现状,但禁止原地改建、扩建任何建筑物。当时业主辩称该地属工业用地,早于高速公路建设,而且已审批。

(四)执法力度的单薄、手段单一、管理滞后。虽然《公路法》为建筑控制区管理提供了法律依据,但公路路政部门作为处理违法建筑的具体实施部门,执法力度单薄。按目前我省高速公路路政人员 0.5 人/km 配置,一个大队,二、三十个人往往要管理几十公里的公路,点多线长,加上其它管理任务繁重,单凭全队力量用于查处违法建筑显然达不到日常管理的需求。同时,执法手段单一也是一大难题,目前路政行政执法主要是通过行政措施、行政监督、行政处罚和行政管制执行等手段来实现,从处理违法建筑的措施看,主要是依靠行政处罚措施(限期拆除、罚款)和行政强制执行(强制拆除)手段来执行,因为缺乏有效的对管理相对人人身强制手段,对拒不服从管理的业主或拒不停止施工的现场行为人难以调查取证,执法的难度大,造成有法难依现象。

(五)部门间的协调沟通不够。两侧红线控制区管理不仅涉及到公路路政执法部门的管理,同时还可能涉及到土地、建设、规划等多个行政管理部門的管理。所以部门间的协调不畅,沟通不够也往往导致红线控制区违法建筑的出现。例如:当事人向土地部门申请住宅用地审批,经办人员对该用地没有进行实地考察,仅凭对附近环境模糊认识,依本部门法律规定,颁发许可证,然而这块地正好处于公路控制区范围内,那么就可能导致由土地部门依法审批的建筑违反了公路法而成为违法建筑。有的部门经办人员对公路法律法规不熟悉或对其所审批建筑附近环境认识模糊,都可能导致审批上的形式合法,而实际上却违反《公路法》的规定。

二、解决的对策

违法建筑的成因复杂,那么该如何采取对策呢?笔者认为应该从以下方面着手解决。

(一)加大法律法规的宣传力度。笔者认为,目前法律法规的宣传不够是公路执法中普遍存在的问题。我国管理两侧建筑控制区执法依据,主要是1997年7月3日第三届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国公路法》及各地制定的路政管理条例。《公路法》第七条、第十八条、第五十六条、第八十一条分别对两侧建筑控制区管理作出了原则性的规定及违法的法律责任,2001年9月《福建省公路路政管理条例》就控制区范围划分的主体确定、范围大小划定、各种不同原因产生的违法建筑该如何区别对待,采取怎样的处置措施等进行规定,使执法依据更明确,处理措施更具有执行性和可操作性。公路法律法规作为部门法律,其对象具有相对性,如果宣传力度或方式单一容易造成管理对象对公路管理的法律法规不了解。所以要采取利用广播电视宣传、张贴标语、以案析法、宣传车上路宣传等多种形式大力加强宣传,使社会大众和被管理者知道法律法规的具体内容,提高社会各界对法律法规的认知程度,多一点理解和支持,提高公民守法的法律意识。

(二)增加人员配备,提高执法水平。公路执法线长、面广,公路执法人员配备不足严重制约着执法的力度。对违法建筑这种行为,源头的管理显得尤为重要。如果执法部门人员到位加大监控力度,在当事人未投入较大人力、物力的情况下,可及时发现制止,执法阻力也会减小,而日常监控不够,没有及时发现并将违法行为消灭在刚刚起步阶段,一旦建筑物或构筑物形成,执法力度将会加大。同时由于治理违法建筑是一项涉及面广,影响大,管理对象复杂的执法活动,执法规范与否不仅影响行政质量和行政效果,同时会在社会上造成不同影响。因此,提高执法人员的素质和对法律法规的理解程度,增强析法说服力度,将在制止、处理违法建筑过程中起着至关重要的作用。

(三)加强部门之间的协调沟通。治理违法建筑,仅仅依靠交通部门一家的行业执法难度较大。一个建筑本身的存在往往涉及到土地、规划、建设甚至乡镇等各个相关部门。如果在治理过程中各个行业部门能建立工作协调机制,共同观察分析违法建筑的新动向新对策,联合执法,发挥优势共同把好源头关,违法建筑就难以存身。特别是在涉及由于历史原因造成的违法建筑,或出于地方经济保护出发而违法兴建的倚路建筑等,部门间的协调就显得更为重要。一方面能加大监管力度,不易在审批中出现符合本部门法律法规却违反其他部门法律法规的现象,另一方面也能在制止违法行为中形成合力,加大打击力度。

综上所述,高速公路两侧违法建筑的治理是一项复杂的系统工程,涉及到诸多部门,还有许多法律法规及政策上的问题需要研究解决,必须对各管理部门职能、

各执法人员行为等进行综合整治和依法规范。随着国家依法治国步伐的加快,法律法规的逐步完善,公路执法部门管理手段的强化,各部门间的协调配合,国民素质的提高,治理公路两侧违法建筑的问题将在不久的将来得到解决。

参考文献:

- 王文武 《高速公路路政管理学》 花城出版社出版 1998年9月
- 中国交通报社报 《公路超限运输治理实务》 人民交通出版社出版 2003年5月
- 福建省高速公路建设总指挥部 《福建省高速公路路政管理文件汇编》 福建省高速公路建设总指挥部印制 2004年12月
- 许崇德 《宪法学》 法律出版社出版 2002年6月
- 许崇德 《法学基础理论》 法律出版社出版 2002年6月

高速公路建筑控制区管理与保护的 若干法律问题

福建省高速公路宁德福宁路政大队 叶晓春

摘要:本文以一侵害高速公路建筑控制区的案例为切入点,依据现行公路法律、法规、规章,深入地分析了公路建筑控制区的法律界定,控制区内违法行为类型以及侵害控制区的法律责任等问题。提出了该类案件的法律依据与救济途径和只有严格依法管理与保护高速公路建筑控制区,从根本上遏制侵害高速公路建筑控制区的违法行为,才能切实保障高速公路运行的安全、畅通与高效,也才能使福建省高速公路为福建省经济社会的进一步发展发挥支撑性作用。

关键词:建筑控制区 违法行为 法律责任 法律救济

问题的提出

2007年某月某日,某高速公路路政中队路政人员巡至沈海线(闽)B道 xxxK + xxxM 处时发现,有人在在高速公路建筑控制区内一个小山包旁施工,后经了解,当事人为此段高速公路附近某村村民,该块地为其自留地,其欲在该自留地内建新房,并已经取得县国土、规划、建设等部门的审批文件。该中队及时制止了该行为,现此案正在调查处理中。^①

本文欲依据现行公路法律、法规、规章,结合本案例对下面几个问题进行探讨:

1. 对于修建新宅的申请,县政府职能部门有无审批即进行行政许可的权力?
2. 对于该行为,高速公路管理机构可以采取哪些法律救济手段?

公路建筑控制区的法律界定

(一)公路建筑控制区概念的提出与界定

1987年10月13日,国务院发布的《中华人民共和国公路管理条例》(以下简称《公路管理条例》)第三十一条和紧随其后实施的《中华人民共和国公路管理条例实施细则》(以下简称《实施细则》)第四十二条并没有使用“建筑控制区”这一概念,而只确定了“建筑控制区”的具体范围。真正使用“建筑控制区”概念的则是1997年7月3日全国人大常委会通过的《中华人民共和国公路法》(以下简称《公路法》),该

^① 本案例来源新浪网,网址:<http://news.sina.com.cn/c/2006-08-09/09409700011s.shtml>,内容有调整及删减。

法第五十六条规定,“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,……”。自此以后,公路建筑控制区在各省、自治区、直辖市的地方性法规和政府规章中广泛使用,成为公路路政管理及路政行政执法的专业术语。此外,从以上法律法规的规定我们可以得出公路建筑控制区的定义——公路建筑控制区系指公路两侧边沟外缘以外禁止修建建筑物和构筑物,或者需埋设管线、电缆及修建临时性工程设施等应经由交通主管部门批准的特定区域。建筑控制区的具体范围是建筑设施边缘与公路边沟外缘的最小距离,目前我国国道、省道、县道及乡道建筑控制区范围都已有了统一的标准,而高速公路尚无统一的规范,均由各地方人民政府依照《公路法》的相关规定,并结合各自实际情况划定。

(二)公路建筑控制区具体范围的确定

《公路法》第五十六条第一款规定,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;需要在建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的,应当事先经县级以上地方人民政府交通主管部门批准。同时该条第二款规定,建筑控制区的范围由县级以上地方人民政府按照保障公路运行安全和节约用地的原则,依照国务院的规定划定。由此,《公路法》将建筑控制区的具体范围授权国务院及地方人民政府确定。

《公路管理条例》第三十一条对控制区的具体范围做出了明确规定,即:在公路两侧修建永久性工程设施,其建筑物边缘与公路边沟外缘的间距为:国道不少于二十米,省道不少于十五米,县道不少于十米,乡道不少于五米。《福建省公路路政管理条例》第十三条对公路两侧建筑控制区范围做了进一步明确,指公路两侧边沟、高速公路两侧隔离栏外缘以外,国道不少于二十米、省道不少于十五米、县道不少于十米、乡道不少于五米、高速公路不少于三十米、互通立交不少于一百米区域。《福建省人民政府关于高速公路用地及沿线两侧管理的通告》进一步扩大了控制区范围。该通告第二项规定,任何单位和个人,在高速公路两侧修建永久性工程设施,其建筑物边缘与高速公路边坡(坡脚隔离栅或纵向排水沟外侧、坡顶截水沟)外缘的间距应不少于50米。

建筑控制区内的违法行为类型分析

根据《公路法》、《公路管理条例》、《福建省公路路政管理条例》(以下简称《路政管理条例》)等法律、法规、规章,可以归纳得出建筑控制区内的违法行为有如下几个类型: