

高速公路诉讼案件的“识”“应”“防”“治”

◆徐星霞

(江苏省高速公路经营管理中心, 江苏 南京 210009)

【摘要】近几十年来,我国高速公路建设取得历史性、跨越式的发展,改善了出行条件,促进了经济的发展。然而,随着人流物流车流的快速增长、交通事故发生率上升、大众维权意识提高,围绕高速公路的诉讼案件呈大幅度上升趋势,纠纷类型亦呈现出复杂化态势,高速公路变成了“高诉公路”。本文从“常见类型”“原因分析”“判决思考”“应对举措”“防范建议”“立法建议”六个方面进行了探讨,再将问题深化至民法理论的抽象层面进行分析探讨,进而结合立法精神及司法导向,提出自己的观点,以期能为行业解决此类困惑提供有益思路。

【关键词】高速公路;诉讼案件;原因分析;风险防范;工作建议

一、高速公路诉讼案件常见类型

(一)行人、禁行车辆违法进入高速公路引发事故纠纷

行人、禁行车辆违法进入高速公路引发事故主要是指行人、禁行车辆穿越防护网或收费道口拦道器进入高速公路、乘车人违规中途下车在高速公路行走、无民事行为能力人误入高速公路等,并由此与通行机动车碰撞发生事故。当事人以高速公路经营管理单位未尽到管理责任为由提起诉讼。

(二)堆放物、倾倒地、遗撒物引发事故纠纷

堆放物、倾倒地、遗撒物引发事故主要是指驾乘人员突遇前方路面上的堆放物或前车产生的倾倒地、遗撒物以及较大类动物闪避不及以致酿成事故。当事人以其缴纳了道路通行费,高速公路经营管理单位未能及时清理路面保证其车辆安全行驶为由提起诉讼。

(三)恶劣天气引发纠纷

恶劣天气引发纠纷在日常实践中主要分为两类,一是以雨雾冰雪等恶劣天气为导火索,以路面能见度降低、地面积水、结冰等现象为中介因素,驾乘人员在行车途中产生财产、人身损害的交通事故,当事人以高速公路经营管理单位未尽到养护义务为由提起诉讼;二是在恶劣天气中,雨水、雪水流经高速公路后进入鱼塘、庄稼地等,给经营者造成损失,当事人以公路不满足技术条件、给其造成损失为由提起诉讼。

(四)环境污染纠纷

环境污染纠纷最主要表现为高速公路过往车辆引起的噪声和震动影响人居环境或造成经营损失。此外,在高速公路新建、改建、扩建过程中,水污染、粉尘污染、震动污染、大气污染等纠纷也时有发生,当事人以噪声值或污染含量超标为由提起诉讼。

(五)租赁合同纠纷

租赁合同纠纷主要是指高速公路经营管理单位对外出租

管养范围内的房屋、土地及广告牌过程中,与承租方发生的权利义务纠纷。承租方可能因出租方未按约交付租赁物、单方通知解除合同等为由提起诉讼;出租方也可能因承租方拖欠租金、擅自转租等提起诉讼。

(六)服务区安全保障义务纠纷

服务区安全保障义务纠纷主要是指驾乘人员在服务区内发生损害事实,以高速公路经营管理单位未履行或充分履行安全警示告知义务、安全设施设备安装、维护义务、损害救助义务等为由提起诉讼。

(七)路产路权纠纷

路产路权纠纷主要指因高速公路上发生交通事故,或因偷盗、工程施工不当等原因造成高速公路路面、公路用地及其公路附属设施产生损害的纠纷案件情形,高速公路经营管理单位以当事人造成公路损害为由提起诉讼。

(八)偷逃通行费纠纷

偷逃通行费是指驾乘人员通过改变车型、改变缴费路径、利用优免政策及其他逃费行为不缴纳或少缴纳通行费,高速公路经营管理单位依据双方之间的有偿服务合同关系或依据不当得利理论、侵权责任等为由提起诉讼。

(九)安全生产事故责任

安全生产事故责任主要是指高速公路经营管理单位因安全生产主体责任落实不到位,在引发高速公路重特大交通事故、长时间大规模拥堵事件等情况中,相关责任主体被依法提起公诉,追究民事、行政和刑事责任。

二、高速公路诉讼案件原因分析

(一)通行载量的增加

2022年,全国机动车保有量已超4亿辆,机动车及驾驶人总量、增量均居于世界第一位。随着机动车的数量激增,高速公路通行流量不断增大,发生各类事故和纠纷的风险也随之增加。



（二）维权意识的增强

随着我国法治建设的不断推进，社会大众遵法守法用法意识在不断增强，在发生涉路纠纷后，选择通过诉讼方式解决争议的司乘人员越来越多。

（三）垄断行业的挑战

作为具有公共属性的高速公路，在某种意义上来说具有一定的垄断性，加上社会公众通行高速公路需缴纳车辆通行费，造成一些司乘人员心理失衡，找到理由后，通过诉讼方式发泄心中的不满。

（四）立法领域的缺失

目前，与高速公路有关的法律属于级别较低的下位法，现有的全国性高速公路法律法规较少，对高速公路经营管理的规定过于笼统，缺乏可操作性，严重影响经营管理单位维护自身合法权益。

（五）司法平衡的倾向

司法机关往往认为高速公路管理机构赔付能力强，让管理机构承担一定责任有利于案件的结案，从“理性经纪人”角度出发，扩大经营管理单位的法定义务，造成“粘路就当被告、当被告就担责”的被动局面。

（六）经营单位的妥协

高速公路经营管理单位往往将重心放在投资建设和运营管理等主责主业中，法院协调或一审败诉后，往往不再争取自身合法权益，逐渐形成法院以案件类型和一贯比例判责，而不关注经营管理单位是否已经履职尽责的不良倾向。

三、高速公路诉讼案件判决思考

（一）高速公路经营管理单位义务不应被无限扩大

高速公路经营管理单位的安全保障义务等应依据相关的法律法规、行业标准来依法合理确定，不应被无限扩大，否则将误导社会公众，鼓励日后针对道路管理者来转移交通事故责任，破坏社会管理秩序。以路面遗撒物纠纷为例，交通运输部公路管理司对《关于请求明确〈公路养护技术规范〉有关条款含义的紧急请示》的书面答复中明确：《公路养护技术规范》（JTJ073-96）第3.1.4条规定“各种路面应定期清扫，及时清除杂物，以保持路面和环境的清洁”中的“及时”并不等于“随时”，《公路养护技术规范》没有也不可能要求公路养护单位对路面杂物做到随时清除。因此，如果高速公路经营管理单位按照规定的频率及有关工作要求做到了定期清扫，即不能认为其“疏于养护”。

（二）应区分政府还贷公路经营管理单位与经营性公路经营管理单位的不同法律责任

高速公路经营管理单位根据收费公路性质的不同分为两类：政府还贷公路经营管理单位和经营性公路经营管理单位，其法人性质、收费目的及归属、收费标准的审批程序均不相同，最本质的区别为政府还贷公路经营管理单位是非营

利性的。以双方和用路人之间的关系为例，司法机关在案件审理中，通常判定高速公路经营管理单位与用路人之间为“服务合同”关系，而政府还贷公路经营管理单位收取车辆通行费，是受政府委托的强制性收费，不是发生在平等主体之间的民事法律行为，且政府还贷高速公路经营管理单位无权更改收费标准，不存在与缴费者之间进行平等协商、达成意思一致的法律关系。综上所述，政府还贷高速公路经营管理单位与用路人不可能形成合同关系，应当根据两类管理主体的不同性质，区分政府还贷公路经营管理单位与经营性公路经营管理单位的不同法律责任。

四、高速公路诉讼案件应对举措

高速公路经营管理单位应构建“闭环式”案件处理机制，在科学应对中不断提升案件应诉质效。

（一）未雨绸缪“知”案情

建立健全案件信息上报制度，确保单位各部门、所属单位发现诉讼风险或接到法律文书后，及时报送法律事务管理机构。法律事务管理机构接到案件信息后，及时向单位汇报，对于重大案件，应及时向上级单位的对口管理部门进行汇报。

（二）多方联席“问”计策

在对案件进行初步梳理后，及时成立案件应对工作小组，并根据案情需要，有针对性地组织法律顾问、相关业务部门等召开多方联席研讨会议，发挥集体智慧，分析研究案件，全面梳理案件事实和证据材料。

（三）精准聘用“选”律师

在选聘代理律师时，应侧重于考虑律师事务所擅长的领域及其与案件的匹配度，以及律师能够投入本案的时间精力、费用是否合理等相关因素。对于外地重大疑难纠纷案件，可采取几家律所相互配合的模式，共同推进案件的审结。

（四）深度参与“定”方案

单位法律事务机构要主动作为，在前期研讨的基础上，明确应诉思路，讨论制定应诉方案，争取形成案件最佳处理方案，最大限度维护单位合法权益。并第一时间掌握开庭审理情况，提前筹划下一步应对措施。

（五）一案一评“促”管理

及时总结复盘案件处理的全过程，形成不同类型案件的应对思路和诉讼策略，评析选聘代理律师能力，形成律师数据库。同时，以案为鉴查找管理漏洞，提出改进管理建议，形成“解决案件、堵塞漏洞、完善制度、防范风险”的良性循环管理机制。

五、高速公路诉讼案件防范建议

高速公路经营管理单位应重点抓好源头治理，最大程度依法依规履职尽责，有效避免诉讼案件的形成。

(一)聚焦主业、突出主责

高速公路经营管理单位要建立健全涵盖经营管理全过程和各领域的规章制度,并确保有效执行,最大限度避免道路设施瑕疵、路面障碍物清理不及时等未履行规定义务而需承担法律责任的情形出现。

(二)联勤联动、无缝衔接

高速公路经营管理单位应强化和高速交警、交通执法等部门的联勤联动,协同做好路段保安保畅工作,并高度重视交通事故发生后,交警部门出具的交通事故责任认定书等材料,为日后接到当事人索赔诉讼或主动提起路产诉讼提供有力支撑。

(三)法业融合、防控风险

坚持风险提示在前、审核把关在前,落实“三项法律合规审核”和“双重法律合规审核”,实施经济合同全过程管理。法务部门主动参与到业务工作中,将依法合规、防范风险贯穿到单位运营管理的各条战线、各个环节,确保风险防范全覆盖,防患于未然。

(四)普法育人、润物无声

紧密结合单位实际开展普法宣传教育,不断提升单位职工的法治意识和法治素养。主动在收费站、服务区开展“入口拒超”等政策教育,走进沿线乡村开展法治宣讲等活动,释明“超限超载”“图省事、抄近道”等行为的法律后果和风险隐患。

(五)矛盾转移、兜底保障,探索“新路径”

购买公众责任险兜底保障,并积极尝试保险公司代位应诉,在减轻案件应对工作投入精力、人力资源成本、案件应对成本的同时,发挥保险公司经常作为原告对高速公路行业进行代位求偿的丰富处理经验和资源优势,有效转移矛盾焦点和不利后果。

六、高速公路诉讼案件立法建议

根据现有判例,高速公路经营管理单位在诉讼中处于不利地位已经是一个不争的事实,推动立法完善才是扭转不利局面和消解风险的长效机制。

(一)行为人违法上高速应当承担相应的民事赔偿责任和刑事责任

行为人违法上高速使得本就属于高度危险区域的高速公路更加危险,大大增加了驾乘人员的风险系数,属于危害公共安全,并增加了公安机关和高速公路经营管理单位的管理和运营成本。因此,对于增加社会风险的行为人,应当为其设置相应的法律责任,该法律责任不仅包含行政责任,还应该包括民事赔偿责任和刑事责任。

(二)明确高速公路隔离栅的法律意义

隔离栅的“防止进入”功能更多地体现在观念上的警示

作用,其主要功能是宣示路产路权并划定区域,即便隔离栅处于物质上的破损状态,其观念上警示防止作用并不因此而消减。即行为人见到隔离栅,无论其物理状态如何,均应意识到不可任意逾越。建议在之后的行业规范修改中,对隔离栅的法律意义进行更为准确的界定。

(三)明确公路障碍物“及时清扫”的具体义务标准

《公路安全保护条例》第四十三条第二款第五节规定:公路管理机构、公路经营企业应当及时清除掉落、遗洒、飘散在公路上的障碍物。鉴于高速公路管理人客观上无法做到时刻清扫路面抛洒物,不具有现实可操作性。因此,应当明确“及时”的法律含义并非等同于“随时”,并进一步明确高速公路经营管理单位的养护义务,以便高速公路经营管理单位遵照执行,明确责任边界。

(四)细化养护人员安全作业操作规程

虽然《公路养护安全作业规程》对锥桶的摆放作了一定的规定,但是第一个锥桶的摆放方法和要求却未有明确规定,而摆放第一个锥桶危险性最大。另外,有部分省份为保护养护人员的安全,采购了防撞作业车,但是防撞车并未列为高速公路养护作业车。因此,防撞车的身份认定也是一亟待解决的重要问题。

(五)完善通行费相关的法律法规

我国高速公路收费的主要法律依据是《公路法》和《收费公路管理条例》,但没有明确规定逃交、少交通行费行为的具体处罚措施。建议将偷逃费行为纳入征信系统,明确行政处罚措施,对于偷换车卡等欺骗型逃费认定为诈骗罪,闯关逃费等暴力型偷逃费认定为抢夺罪,跟车逃费等和平型逃费认定为盗窃罪。这样可以对不法分子起到有效的震慑作用,从而促进我国高速公路事业的健康长远发展。

参考文献:

- [1]吴清颖.高速公路管理者对妨碍通行物致害的责任研究[D].重庆:西南政法大学,2020.
- [2]杨立新,李佳伦.高速公路管理者对妨碍通行物损害的侵权责任[J].社会科学战线,2013(09):153-158.
- [3]尹相彬.妨碍通行物致害责任中道路管理者侵权责任研究[D].延吉:延边大学,2017.
- [4]李国营.关于辽宁省高速公路管理涉诉案件适用法律问题的思考[J].北方交通,2008(01):169-172.
- [5]郭羽.从法院判例看路损追赔[J].中国公路,2021(24):32-36.

作者简介:

徐星霞(1975—),女,汉族,江苏泰州人,本科,高级经济师,研究方向:公路经济、政策法规。