论公路执法的法律责任—以公路“三乱”治理为例

摘要：公路执法是我国行政机关行使行政权力的重要组成部分。现今，公路执法过程中，以公路“三乱”为代表的违法行政行为严重影响了国家的公信力。本文通过研究公路执法的法律责任，从行政责任、刑事责任以及国家赔偿责任三个方面进行阐述并加以完善。

关键词：公路执法 行政责任 刑事责任 国家赔偿责任

近年来，随着网络传媒的发展，公路“三乱”问题愈来愈多的呈现在公众面前，河南永城车主服毒事件、徐州交警乱罚款事件、河南百公里路执法人员达200人等，无不反映了当今公路“三乱”问题仍社会的顽疾。公路“三乱”的存在已不是一天两天，然而治理整顿却犹如割韭菜一般，一茬割掉复长出一茬，自国务院1994年发布《关于禁止在公路上乱设站卡乱罚款乱收费的通知》到现在，近20年的时间公路“三乱”未被荡涤，甚至越治越乱。笔者认为除了体制本身的缺陷以外，如法律规范不健全、经费管理混乱、执法人员进出不规范等，执法机关及执法人员的法律责任不健全、执行不力也是其中的一个重要方面。笔者将从法律责任方面对公路执法予以阐述。

（一） 行政责任

行政责任是指因为违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任，行政法律规范要求国家行政机关及其公务人员在行政活动中应当履行相应义务和承担一定责任。

法律规范不仅赋予了路政、运管、交警等公路执法的权力，也对执法机关及执法人员的行政责任作了明确规定。《行政处罚法》第七章法律责任部分规定了行政机关实施行政处罚时的禁止行为，否则对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；《公路法》第七十四条规定了对擅自在公路上设卡、收费的行政责任，《公路安全保护条例》第七十三条规定公路管理机构工作人员的禁止行为，《交通安全法》第八十六条规定了任何单位不得给公安机关交通管理部门下达或者变相下达罚款指标，公安机关交通管理部门及其交通警察对超越法律、法规规定的指令，有权拒绝执行，并同时向上级机关报告。《交通安全法》第一百一十五条规定了交通警察行使职权的禁止行为。此外，道路运输条例、城市道路条例等也有相关的规定。

然而，目前我国公路执法的组织架构使得交警、运政、路政、城管等都有一定的公路执法权，各个部门按各自的职权既分散管理，又交叉管理，责任不明晰。一旦出现严重危害社会的公共事件，往往没有哪个部门愿意主动出来承担相关责任，相互推诿就成了管理部门之间的常态表现。

面对我国多部门管理同一行业的现状，首先，应该完善责任分配，厘清各部门的责任和义务，明确问责对象，建立权责统一、权威高效的行政执法体制；其次，完善行政问责制度，明确领导人应承担的责任，健全信息公开制度，实现问责外部监督，避免“走过场”的作秀,不光要追究上路的交警、路管等工作人员的责任，更要追究部门领导的失察、纵容、包庇等失职渎职的责任，谁主管谁负责，不管涉及到哪一级都决不宽贷；此外，明确问责程序，健全问责标准，改善问责机制启动往往取决于行政领导的意志的现状，人大要进一步通过立法落实宪法和法律赋予其的多项刚性监督问责手段，在法律上完善人大听取报告、质询、调查、罢免、撤职、撤销等问责环节的可操作程序。

（二） 刑事责任

刑事责任是依据国家刑事法律规定，由司法机关代表国家对犯罪分子依照刑事法律的规定追究的法律责任，犯罪分子有义务接受司法机关的审讯和刑罚处罚。

刑法中的贪污罪、受贿罪、滥用职权罪、玩忽职守罪等对公务人员刑事犯罪做了专门规定；《公路法》第八十七条规定：“交通主管部门、公路管理机构的工作人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《道路交通安全法》第一百一十七条规定：“交通警察利用职权非法占有公共财物，索取、收受贿赂，或者滥用职权、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《道路运输条例》第七十七条规定：“道路运输管理机构的工作人员实施了违法扣留运输车辆、车辆营运证的;索取、收受他人财物，或者谋取其他利益等禁止行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”对于公路执法中的职务犯罪行为我国法律有明确的规定,然而在现实这些规定往往成为一纸空文。

例如，在河南永城超限事件中，罚款居然有“月票”“年票”, 执法变为了执罚,这样的治超已经远离了治超的本意，治超已经变成了一种捞钱的手段；又如，徐州铜山区公安局104国道茅村至利国段交巡警在执法过程中，在未对车辆进行检查的情况下，捏造理由，且连续对同一车辆进行处罚。这些虽名为治超，实则为公路“三乱”行为，严重影响了执法机关的公信力，仅仅依靠行政处罚已经难以达到打击犯罪、规范执法的目的。刑法作为防治违法行为的最后一道防线，也应为道路运输者提供更加有力的保护。

首先，在公路执法队伍内开展相关法律法规警示教育，尤其是公务人员滥用职权等的司法判例，使得执法人员对滥用职权等应当承担的刑事责任有更直观的认识，对以后的执法起到警示作用；其次，人民检察院积极行使对贪污贿赂犯罪、国家工作人员的渎职犯罪等的立案侦查权，改变以往责任承担往往只有行政责任和政治责任的方式，在刑事责任也应有所突破。

（三） 国家赔偿责任

国家赔偿责任是指国家对于国家机关及其工作人员执行职务、行使公共权力损害公民、法人和其他组织的法定权利与合法利益所应承担的赔偿责任。国家赔偿责任的主体是国家。公路执法机关是重要的国家行政机关，如因不法行为造成相对人的损害，理应承担国家赔偿责任。

《行政处罚法》第六十条规定：“行政机关违法实行检查措施或者执行措施，给公民人身或者财产造成损害、给法人或者其他组织造成损失的，应当依法予以赔偿。”《国家赔偿法》第三条、第四条规定了对因国家机关及其工作人员在执行职务过程中的不法侵害行为造成受害人损失的赔偿范围。因此，不能因对政府官员的问责机制而忽略或取代国家赔偿责任。然而，我国的赔偿事项采取了列举式方式，凡是不在列举中的行为，受害者向法院起诉也很难得到受理，这种列举方式虽然在某种程度上方便了司法机关的的适用，但各种各样的违法行为，单靠几个条文是不可能将其全部涵盖的。

首先，《国家赔偿法》可以以概括的方式将行政机关的违法行为纳入国家赔偿范围，对不纳入国家赔偿范围的通过列举方式规定；其次，细化精神损害赔偿标准，以抚慰为主，惩戒为辅，数额适当，通过金钱的方式减轻受害人的精神痛苦，但也不能忽视精神损害赔偿的惩戒作用。

总之，要用法律把权力关进“笼子”里，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责一致的公路执法体制；对于一些执法者滥用职权，明火执仗上路敲诈勒索的行为，追究其刑事责任；对于执法人员因不法行为造成相对人人身或财产损失的，行政机关应承担国家赔偿责任。通过明确公路执法的法律责任，理顺管理机制，重塑公路治理生态。