

高速公路涉路工程行政许可研究

刘颖

(山东省鄄城县行政审批服务局, 山东 鄄城 274700)

【摘要】高速公路涉路工程的行政许可是维护高速公路交通安全以及使用年限的重要内容,也是涉路工程建设施工中需要严格遵循的规范性要求,需要在进行高速公路涉路工程建设前落实深入分析与把握。基于此,文章在简单介绍行政许可相关内容的基础上,对安全性原则、公共优先原则、符合高速公路规划原则这些高速公路涉路工程行政许可的主要原则内容进行了分析。在此基础上,以跨越式涉路工程、穿越式涉路工程、利用高速公路结构物的涉路工程、并行式涉路工程为切入点,对高速公路涉路工程行政许可的要求与主要内容做出了着重阐述,以期对高速公路涉路工程的建设提供参考。

【关键词】高速公路;涉路工程;行政许可

【DOI】 10.12294/j.issn.1673-0992.2022.08.063

引言

行政许可是约束高速公路涉路工程建设施工的重要内容,在维护高速公路交通安全、结构稳定性等方面发挥着重要作用,也为高速公路涉路工程的高质量展开提供指导。就当前的情况来看,针对不同类型的涉路工程,相应行政许可要求内容也存在一定的差异性,需要落实深入性探讨,以此保证所有类型的高速公路涉路工程建设施工均能够顺利且规范性展开,并体现出对现有高速公路的更好保护。

一、行政许可的概述

(一) 行政许可的概念

在法令日常禁止的条件下,结合公民、法人或者其他组织的申请,在完成依法审批后由行政机关予以相应主体以从事某一项特定活动的行为属于行政许可,是一种具有授益性的具体行政行为。在设定行政许可的过程中,必须要严格遵循社会、经济的现实发展规律,并对公民、法人或者其他组织的积极主动性进行更好激发与充分性发挥,同时体现出对公共利益、社会秩序的有力维护,最终实现对经济社会更好发展的促进,推动生态环境与经济社会的协同发展成为现实。

(二) 行政许可的种类

对于行政许可而言,其可以进一步划分为普通许可、特许、认可、核准、登记这几种类型,具体如下:第一,普通许可,即赋予符合法定条件的相对人以准许展开某项事务或是行使某种权利的行为,例如生产与销售烟花爆竹的许可、进行游行示威活动的许可等等。第二,特许,即由行政机关代表国家,向被许可人赋予某种权利,或是对某些有限资源展开分配的管理方式,例如出租车经营许可的发放、自然资源的开

发与利用等等。第三,认可,即认定符合法定条件的相对人是否具备某种资格资质,实践中,一般会向获得资格的人员颁发证书、资格证,如发放医师资格证、发放会计师资格证等等。第四,核准,即参考技术标准规范,由行政机关对申请人的标准满足程度做出判断,流入检验食用油、核准电梯的安装等等。第五,登记,即由行政机关确定个人、企业是否具备特定民事权利能力和行为能力的主体资格以及特定身份,例如工商企业注册登记等等。

二、高速公路涉路工程行政许可的主要原则分析

(一) 安全性原则

在涉路工程设计与建设施工过程中,不应当对高速公路交通安全、结构稳定性、实际运营与维护造成负面影响;如果涉路工程建设中涉及到设计、施工与道路作业等方面的内容,则需要严格遵守高速公路行政主管部门提出的标准要求与规定完成工程建设,保证净高净空达到要求;在涉路工程的养护中,要求体现出对车辆安全行驶的维护^[1];所有涉路工程参建单位以及高速公路主管部门均要积极参与涉路工程的规划建设,并积极、主动配合相应涉路工程行政许可要求;在涉路工程建设中应纳入对环境保护的考量。

(二) 公共优先原则

如果高速公路涉路工程属于公共事业,或是高速公路涉路工程建设目标为特定人的谋利,则均可以申请行政许可;如果在某地同时展开多个高速公路涉路工程的建设,则在申请行政许可时,要对相应工程建设的公共优先性进行考量。

(三) 符合高速公路规划原则

针对新建、改建或是扩建的高速公路涉路工程,

以及现有涉路工程的移除施工项目，在展开审批的过程中需要切实参考高速公路的规划内容，如果两者之间存在内容冲突，则需要对涉路工程展开适当调整^[2]。

另外，应当定期针对高速公路涉路工程行政许可展开技术审查工作，实践中，围绕保障涉路施工安全的总体目标，开展了全面的调研工作，走访各基层交通运输执法支队，归纳总结公路桥梁、电力、石油化工等各相关行业设计、施工、评估要求，系统梳理穿越高速公路等涉路施工许可技术审查工作要求、依据、内容和要点等，为涉路施工许可工作提供规范化、标准化的工作指南，进一步加强高速公路路产路权保护，保障高速公路的运营安全、畅通。

三、高速公路涉路工程行政许可的主要内容探究

（一）基于跨越式涉路工程的行政许可要求

自高速公路、高速公路结构物上方架空通过的管线工程、大型结构物工程等属于跨越式涉路工程，电力线架设工程、通讯广播线路架设工程等等，在相应的行政许可中，要求内容主要可以划分为一般规定、禁止行为、设计要求、施工要求、施工交通组织这几方面进行解读，具体如下：

第一，一般规定。在展开跨越式涉路工程建设前，需要落实对施工影响的考量，并避免工程结构物进入高速公路范围内，避免对高速公路交通安全与使用造成负面影响。通常来说，对于燃气管道、石油管道、水利管线等项目，均不可以使用跨越式涉路工程模式，如果项目建设内容为电力线路、通信线路、高压电力线等，则可以选用跨越式涉路工程模式，避免管线损坏后对高速公路造成严重负面影响。同时，应当尽可能将电缆、墩基础等结构物加设在高速公路网区域以外，体现出对路侧净区的更好维护。第二，禁止行为。在跨越式涉路工程建设中，严禁将各类管线平行设置于高速公路的建筑红线内；如果高速公路已经纳入规划扩建的范畴内，则严禁在相应路段沿线进行各种管线的平行设置；在高速公路的通信线路中，严禁除高压电源线以外的电源线展开跨越施工，且在高压电源线的设计与施工过程中，严禁对高速公路与匝道站进行占用；在立体交叉附近位置，严禁展开跨越式涉路工程建设；在高速公路的建筑红线内，严禁进行多柱式支撑结构或是高塔的建设施工；在高速公路穿越村镇、风景区、开发区、观景台的路段内，严禁组织跨越式涉路工程建设；在高边坡、桥墩台、深掘路堑、横向流水涵洞、岩石区域、潮湿地基等范围内，严禁落实跨越式涉路工程的建设。第三，施工要求。以架空线路至地面的最小垂直净空要求为例

进行说明，当架空电线的标称电压为1千伏以下时，垂直最小净空为6米；当架空电线的标称电压为1-10千伏时，垂直最小净空为7米；当架空电线的标称电压为35-66千伏时，垂直最小净空为7米；当架空电线的标称电压为110千伏时，垂直最小净空为7米；当架空电线的标称电压为220千伏时，垂直最小净空为8米；当架空电线的标称电压为330千伏时，垂直最小净空为9米；当架空电线的标称电压为500千伏时，垂直最小净空为14米^[3]。

（二）基于跨越式涉路工程的行政许可要求

对于某需要穿越高速公路展开建设施工的工程来说，其属于跨越式涉路工程，包括包括管道穿越、铁路穿越、公路穿越、电缆穿越等等，在相应的行政许可中，要求内容主要可以划分为一般规定、禁止行为、设计要求以及施工要求这几方面进行解读，具体如下：

第一，一般规定。尽可能使用地下穿越的形式完成跨越式涉路工程的规划建设，以此体现出对高速公路交通安全以及公路景观美观程度的维护，促使路侧危险物种类、数量与规模有所下降，从而达到降低跨越式涉路工程建设施工对高速公路实际运行的影响程度的效果。同时，在进行跨越式涉路工程的建设过程中，要求所选用的施工方法及配套机械设备，均不会对高速公路道口、周边区域内的建筑物与设施产生损害。第二，禁止行为。针对桥梁、匝道、隧道等一系列高速公路敏感位置，一般禁止跨越式涉路工程的建设，从而体现出对高速公路结构物实际稳定性的更好维护；针对石方区、高填方区、潮湿地带、陡坡地段、路堑、需要进行深入挖掘才能够实现穿越的区域，一般禁止跨越式涉路工程的建设，从而体现出对高速公路路基稳定性的有效维护；由于跨越式涉路工程的设计与建设施工不可避免的会对高速公路造成一定程度的影响，所以在高速公路规划设计阶段，就需要纳入对跨越式涉路工程相关问题的考量，且在高速公路竣工的五年内禁止展开一系列需要进行土方开挖施工的涉路工程施工。现阶段，针对高速公路匝道交叉口、隧道、桥梁等结构的100米范围内，严禁进行跨越式涉路工程的建设；在高速公路以及所述区域的土地范围内，严禁进行公路地下管线的埋设；高速公路新建或是改建五年内，严禁进行跨越式涉路工程的建设施工；如果管道的内部压力维持在1兆帕以上，则相应管线不能展开跨越式涉路工程施工建设。第三，设计要求。针对跨越式涉路工程的不同类型，依照相关标准要求完成设计，此时，要求着重规避管道破坏对高速公路路基产生损坏的问题发生。

实践中,需要切实参考穿越式涉路工程特点设置工程设计参数,以覆土厚度参数为例进行说明,如果埋设的穿越管线有着较高荷载,则要求适当增大覆土厚度参数;如果埋设的穿越管线有着较大管径,则要求适当增大覆土厚度参数;如果埋设的穿越管线为输气管线、输油管线或是某些易挥发物质的输送管线,则要求适当增大覆土厚度参数。同时,针对不同位置,穿越管线的覆土厚度最小值也要满足一定要求,具体有,在行车道下,穿越管线的最小覆土厚度为1.2米,如果条件受限应稳定在0.8米;在非行车道下,穿越管线的最小覆土厚度为0.9米,如果条件受限应稳定在0.6米;在特殊地段,穿越管线的最小覆土厚度为0.3米;在排水边沟沟底,穿越管线的最小覆土厚度为0.8米,如果条件受限应稳定在0.6米;针对输送燃气及易蒸发挥发性液体的管线,穿越管线的最小覆土厚度为1.2米,如果条件受限应稳定在0.8米^[4]。第四,施工要求。当前,穿越式涉路工程更多使用非开挖式施工模式,在直径不超过150毫米的小管径管道挖掘中,可以选用冲击挖掘法;如果使用顶管法展开施工,则要求重视对临近公路的保护,并利用灌浆处理完成对管线外冗余空间的填充。

(三) 基于利用高速公路结构物的涉路工程的行政许可要求

依托高速公路的路桥或是立交桥等结构进行管线敷设的工程为利用高速公路结构物的涉路工程,在相应的行政许可中,要求内容主要涉及荷载计算、管线输送媒介与桥型、辐射位置、附件装置等方面,具体如下:

第一,荷载计算。如果在高速公路的路桥或是立交桥上加设管线,则极有可能导致桥梁需要承担的实际荷载量上升,所以需要在展开利用高速公路结构物的涉路工程建设之前,对桥梁荷载参数进行准确计算,必须要在确保桥梁安全性的基础上发放利用高速公路结构物的涉路工程的建设许可。第二,管线输送媒介与桥型。原则上,在利用高速公路结构物的涉路工程中,只能够进行热力管路、给水管路、通讯广播电缆、输配电线路(35千伏以下)这几种管线敷建设项目建设在桥梁结构中,不允许输气管路、输油管路加设于高速公路桥梁结构中,体现出对高速公路交通安全的更好维护。同时,针对互通式立交桥,严禁在其中敷设各种管线;针对分离式立交桥,严禁在其中加设输气管线以及输油管线。第三,辐射位置。尽可能在桥梁面板位置展开利用高速公路结构物的涉路工程建设,此时,即便在高速公路中发生车辆运行事故或是与桥梁防护栏发生

碰撞,也不会导致管道线路断裂的问题出现。实践中,要求在应急车道、硬路肩的桥梁面板下方位置敷设管道线路,避免在行车道下方位置加设管线,防止车辆振动对管线造成负面影响;如果所设置的管道为液体管道,那么需要避免将其设置在混凝土箱梁或是钢桁梁位置,降低液体意外泄露后对桥梁造成更为严重的腐蚀问题;如果设置的管线之间可能会引起较为严重的后果,则必须要将相应管线之间的距离适当增加,可以分别设置于桥梁两侧^[5]。第四,附件装置。针对各种液体输送管道,需要设置于两端的桥墩上,保证在必要情况下可以进行管道液体的切断;禁止在桥梁部件内焊接管线附件,避免造成桥梁结构的损坏;在进行电力线路及其配件的设置过程中,要求保证与钢桥绝缘,减小触电意外事故的发生概率;在具有抗震需求的桥梁中加设涉路工程附属件时,需要引入防震措施;在桥墩两侧以及伸缩缝位置,电缆的设置需要留有一定富余度,防止桥梁热胀冷缩导致线路损坏。

(四) 基于并行式涉路工程的行政许可要求

在高速公路单侧或是双侧平行建设的工程为并行式涉路工程,在相应的行政许可中,要求内容主要涉及线形、设置位置、水平净空、垂直净空、覆土厚度等方面,具体如下:

第一,线形。对于并行式涉路工程来说,在实际的规划设计与建设过程中,必须要确保其与高速公路的基本走势、路型维持在相同水平,方便在后续使用中落实相应工程的建设以及对高速公路的养护运维。对于高速公路而言,其曲率半径普遍维持在偏高水平,且多数路段的曲率半径保持在一千米以上,可以依照直线路段落实对相应支撑杆塔的设置;如果高速公路的曲率半径相对较小,出于对维护并行式涉路工程与高速公路线形一致的考量,可以参考实际情况对高速公路车道边缘线的长度落实适当调节。第二,设置位置。如果某段高速公路已经被列入扩建计划,则必须要为相应扩建项目提供良好条件。此时,如果在相应路段展开并行式涉路工程,会一定程度阻碍道路扩建,也会对交通安全产生相对明显的影响。基于此,针对等待扩建的高速公路,严禁进行并行式涉路工程的建设。第三,水平净空。站在并行式涉路工程水平净空的角度来看,需要着重关注的内容为路侧安全水平,实践中,要求并行式涉路工程各类附属设施,包括拉线、支撑结构等等,均要与行车道之间保持较大距离,尽可能在临近高速公路建筑用地的外边缘区域进行并行式涉路工程附属设施的设置。此时,由于并行式涉路工程存在于高速公路的路测净范

围之外,所以即便在高速公路上发生车辆失控问题,并行式涉路工程也不会受到车辆碰撞影响,确保并行式涉路工程长时间维持在安全稳定的状态下。尽可能减少在路侧设置的支撑杆塔数量,并适当增加相邻杆塔之间存在的距离;可以落实杆柱共用,具体来说,就是多个管线对同一支撑结构进行共同利用。第四,垂直净空。从垂直净空方面来看,并行式涉路工程在这方面需要遵循的行政许可要求与跨越式涉路工程的相关要求之间具有较为明显的相似性,基本内容相同,因此在此处不再展开赘述。第五,覆土厚度。针对埋设在地下的管线(平行于高速公路),对于不同位置,所需要覆盖土壤的最小厚度参数有着较为明显的差异性^[6]。通常情况下,如果管线埋设的位置与高速公路行车道之间的距离维持在较低水平,则相应位置的覆土厚度则需要保持较高水平;在边沟底位置,其覆土厚度需要稳定在1.2米及以上;在紧邻边坡位置,其覆土厚度需要稳定在0.9米及以上;在远离边坡位置,其覆土厚度需要稳定在0.75米及以上。

总结:综上所述,为促使涉路工程建设施工质量进一步提升,避免在涉路工程建设与运营中对高速公路造成较大负面影响,必须要着重把握高速公

路涉路工程行政许可要求与主要内容。实践中,需要在切实把握安全性原则、公共优先原则、符合高速公路规划原则的基础上,结合跨越式涉路工程、穿越式涉路工程、利用高速公路结构物的涉路工程、并行式涉路工程等不同类型涉路工程的建设特点与行政许可要求,组织高速公路涉路工程规划与建设施工,体现出对高速公路以及涉路工程建设与运行安全的同时性维护。

参考文献:

- [1] 章文英,任海霞.行政许可案件若干争议问题之探析[J].法律适用,2020(20):68-77.
- [2] 宋学文.公路涉路施工许可的实践与思考[J].黄河科技学院学报,2020,22(08):18-22.
- [3] 袁金宁.天然气长输管道工程项目行政许可手续综述[J].化工管理,2019(04):175-177.
- [4] 丘晓.关于高速公路户外广告设施设置行政许可的分析[J].建材与装饰,2018(21):151-152.
- [5] 韩国兴,王仲,殷俊.路政管理行政许可权力清单的梳理[J].中国公路,2018(04):62-64.
- [6] 李康.穿跨越高速公路建设工程行政许可中的问题及对策[J].科技创新导报,2016,13(35):40-41.

