

# 路侧落石引发公路管理机构诉讼的原因与对策分析

高源<sup>1</sup> 高沛<sup>2</sup> 李欣<sup>2</sup> 张旭冉<sup>2</sup> 周建<sup>2</sup>

1. 新疆维吾尔自治区交通运输综合行政执法局工程质量监督执法支队 新疆 830000

2. 交通运输部公路科学研究院 公路交通安全技术交通运输行业重点实验室 北京 100088

**摘要:** 文章基于现行法律法规及行业标准,系统分析路侧落石事故中公路管理部门的责任认定难点,提出应对策略。研究指出,公路用地范围与建筑控制区的界定是责任划分的首要问题,公路养护要求“良好技术状态”的定性化表述缺乏量化标准,水土保持职责在公路用地外存在部门交叉。提出完善养护档案管理、严格依据技术规范开展养护和明确部门职责分工三项具体措施。研究结果为公路管理部门优化法律风险防控、提升安全管理效能提供了理论与实践参考。

**关键词:** 路侧落石、公路诉讼、责任划分

DOI: 10.63887/fet.2025.1.4.1

## 1 引言

近年来,落石砸中过往车辆的事故时有发生。如2024年发生在四川马边彝族自治县的路侧落石事故,造成3人死亡、1人受伤。同年7月8日,四川通江也发生了一起轿车被山体落石砸中的事故,造成3人死亡、2人受伤,事故表明,落石砸车现象在全国范围内都较为普遍。落石砸中过往车辆往往会造成严重的人员伤亡和财产损失。由于落石通常具有较大的质量和速度,一旦砸中车辆,很可能导致车辆严重损坏,甚至引发火灾等次生灾害。同时,车内人员也可能因此受伤或死亡。落石砸车的原因多种多样,包括地质条件、天气因素、人类活动等,如山体滑坡、岩石风化脱落、降雨冲刷等都可能导落石的发生。此外,人类活动如开山采石、道路建设等也可能对山体稳定性造成影响,从而增加落石的风险。通常这类事故会涉及到生命权、身体权、健康权,而公路管理部门作为公共道路的管理者和维护者,对于保障道路安全负有一定的责任,因此时常被追责<sup>[1]</sup>。

《中华人民共和国公路法》第三十五条规定要保证公路经常处于良好的技术状态<sup>[2]</sup>,但针对“良好的技术状态”这一表述缺乏量化的区别,导致在责任判定时,关于公路管理部门的责任缺乏量化的描述。通过分析近年来涉及路侧落石的案件,通常都会让公

路管理部门进行一定的责任承担。虽然公路管理部门作为公共管理部门应该承担一定的责任,但对于部分事实清楚的事故,个别责任分配方式还有待优化。

为了更好的应对此类事件发生,提高公路安全水平,本文从公路管理部门的职责要求、管辖范围、养护成效等方面出发,对路侧落石案件进行原因分析,并提出相应的对策建议。

## 2 重点问题梳理

### 2.1 公路用地范围和公路建筑控制区

确认公路管理机构的用地和管理范围是影响此类案件结果的首要因素,其可以通过明确公路与周边土地之间的界限,避免在公路建设和运营过程中与周边土地管理部门产生纠纷,从而保障公路建设和运营的安全,确保公路的完整性和功能性不受损害。

#### 2.1.1 关于公路用地的界定

根据《中华人民共和国公路法》第三十四条的规定,县级以上地方人民政府应当确定公路两侧边沟(截水沟、坡脚护坡道,下同)外缘起不少于1米的公路用地<sup>[2]</sup>。

根据上述内容,在行业标准规范《公路工程技术标准》(JTG B01-2014)1.0.5条中指出公路建设应贯彻保护耕地、节约用地的原则,在确定公路用地范围时应符合下列规定<sup>[3]</sup>:

(1) 公路用地范围为公路路堤两侧排水沟外边缘(无排水沟时为路堤或护坡道坡脚)以外, 或路堑坡顶截水沟外边缘(无截水沟为坡顶)以外不小于1m范围内的土地; 在有条件的地段, 高速公路、一级公路不小于3m, 二级公路不小于2m范围内的土地为公路用地范围。

综上所述, 公路用地范围在现行法律规定中具备明确的界限, 且从行业标准出发, 以不同的公路等级和交通场景为依据, 提出了具体的起算点, 如下图所示为典型填方路堤与挖方路堑下的公路用地范围示意图。

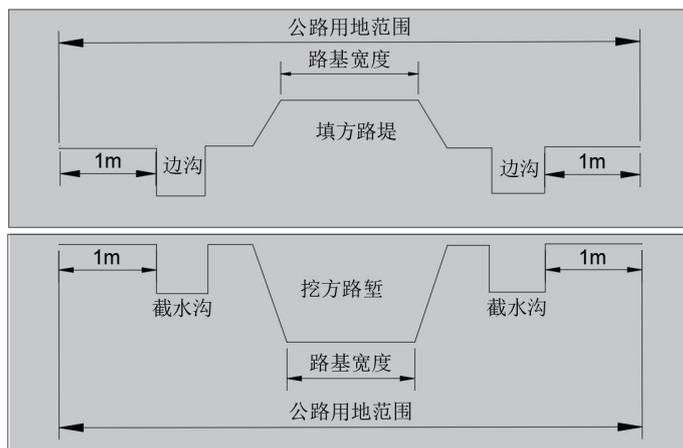


图1 公路用地范围示意

### 2.1.2 关于公路建筑控制区的界定

公路建筑控制区的意义在于保障公路运营安全和行车安全、为公路改建扩建预留土地、维护公路两侧的景观和环境以及提供法律依据和行政管理支持。

根据《公路安全保护条例》关于建筑控制区范围的规定: 县级以上地方人民政府应当根据保障公路运行安全和节约用地的原则以及公路发展的需要, 组织交通运输、国土资源等部门划定公路建筑控制区的范围<sup>[4]</sup>。

公路建筑控制区的范围, 从公路用地外缘起向外的距离示意如下图, 具体距离视道路等级不同存在一定差异。

根据上述总结可知, 公路用地范围和建筑控制区是相互搭接, 且公路用地包含在建筑控制区内, 如下图所示。现行法律法规中关于公路用地及建筑控制区已经有着清晰的划分, 实际应用中需要严格把握上述要求。

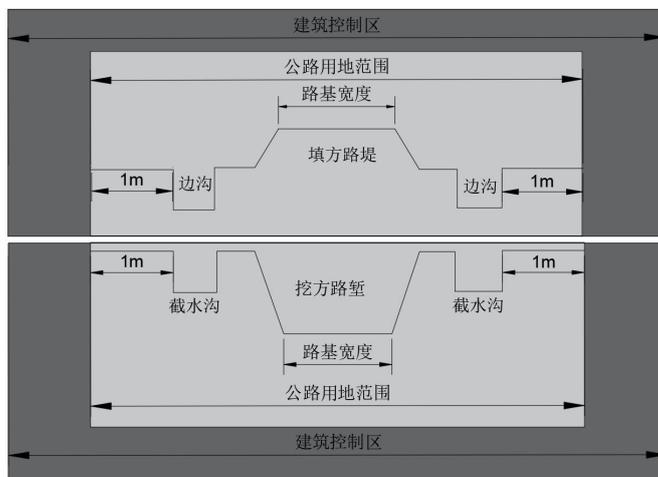


图2 建筑控制区范围示意

## 2.2 公路养护与路政管理

### 2.2.1 公路养护

根据《中华人民共和国公路法》第三十五条规定，公路管理机构应当按照国务院交通主管部门规定的技术规范 and 操作规程对公路进行养护，保证公路经常处于良好的技术状态。《公路安全保护条例》第四十四条规定，公路管理机构、公路经营企业应当加强公路养护，保证公路经常处于良好技术状态。前款所称良好技术状态，是指公路自身的物理状态符合有关技术标准的要求，包括路面平整，路肩、边坡平顺，有关设施完好。

根据行业强制性标准《公路养护技术标准》（JTG 5110-2023）中的规定<sup>[5]</sup>，公路养护对象应包括已竣工验收并投入使用的路基、路面、桥涵、隧道、交通工程及沿线设施等。

### 2.2.2 路政管理

交通运输部部门规章《路政管理规定》中第五条做出如下规定，县级以上地方人民政府交通主管部门或者其设置的公路管理机构的路政管理职责一共有八条，其中一条就是要管理公路两侧建筑控制区<sup>[6]</sup>。

从上述总结分析来看，对公路养护的路政管理都有明确的规定，其相关内容也是在进行责任划分时重要依据。

## 2.3 水土保持

考虑到路侧落石案件涉及到公路用地之外的山坡，同时根据公路法第四十一条规定：公路用地范围内的山坡、荒地，由公路管理机构负责水土保持，因此本节针对水土保持的相关规定进行总结<sup>[7]</sup>。

水土保持是指对自然因素和人为活动造成水土流失所采取的预防和治理措施。依据《中华人民共和国水土保持法》第五条第二款规定“县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区的水土保持工作”，第四十条第一款规定“县级以上人民政府水行政主管部门应当加强水土保持监测工作”，县级水利主管部门是水土保持管理单位。县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。

综上所述，从水土保持要求来看，《中华人民共

和国公路法》属于特殊法，《中华人民共和国水土保持法》属于一般法，公路用地范围内按照公路法的要求开展管理并无不妥，但关于公路建筑控制区内水土保持的责任划分情况不明确，由此易造成责任划分不明的问题。

## 3 路侧落石引发诉讼的原因分析

目前，在交通运输行业尚未对公路管理部门的诉讼进行深入的分析，对诉讼原因、后果等缺乏足够的深入探究，导致法律风险防控的步伐无法满足新形势下交通安全的需要，因此本节对公路管理部门就路侧落石案件引起诉讼的原因进行分析，深度溯源事故特征。

### 3.1 质疑公路管理部门养护程度不足

公路法中规定要保证公路经常处于良好的技术状态，但在法律实务中，关于“公路养护”作业范围是多大，国务院及交通运输主管部门对公路日常管理及养护作业的具体要求都不是很明显，导致即使公路管理机构开展了相关的养护工作，但在诉讼中可能还是会因为养护不足而需要承担一定责任<sup>[8]</sup>。

就路侧落石案件而言，通常做法是在落石发生前的路侧设置前方落石的标志，也就是说公路管理机构已经意识到此处存在落石的可能并采取了一定的养护措施，但从结果来看，一块标志牌并不能直接阻挡案件的发生，此时就是典型的养护不足，且不能归结于意外事件。又或者说当遇到极端天气时，按照标准规范的要求，本应该加强巡查频率，但实际仍然按照日常频率开展巡查也属于典型的养护不足。因此可以认为养护不足是引发落石案件诉讼的首要原因。

根据第二章重点问题的梳理，文章对建筑控制区有了明确的界定。根据《公路保护条例》的规定，若为了公路的防护和养护需要，可以在建筑控制区修建建筑物和地面构筑物，再根据《中华人民共和国民法典》第一千二百五十三条规定，高空坠物时所有人、管理人、使用人需承担无过错责任原则（即设置的防护网规格、养护频率等符合要求），因此公路管理机构作为防落网的所有人，为了能够证明自己没有过错，则有义务对防落网开展养护工作。

综上所述,就路侧落石案件而言,公路养护的范围主要为公路用地范围内的公路自身物理状态,当在建筑控制区设置了公路防护、养护需要的建筑物、构筑物或设施时,则设置的建筑物、构筑物或设施也属于养护范围。但是在诉讼中,由于养护程度没有一个明确的界限,无法进行充分举证,是导致公路管理机构败诉的主要原因。

### 3.2 事故范围界定不清晰

根据第二章的分析可知,公路用地范围和建筑控制区内涉及多个主体,包括公路管理部门、土地管理部门、执法部门等,但在诉讼中,由于公路管理部门为公路的管理者,通常都会被列为被告,但就路侧落石案件而言,在一定情况下其作为被告缺乏充分的必要性,如当路侧落石位于公路用地范围外且位于建筑控制区内,此时其可以作为被告,若可以证明已经尽到合理的养护义务,则继续让公路管理机构承担责任不合理,且此时已经涉及到其他部门,但在实务工作中,很少有将其他部门列为共同被告的情形,导致责任都归结于公路管理部门。所以在诉讼中,关于确定路侧落石的范围是影响公路管理机构是否是合理被告且承担责任的重要因素<sup>[9]</sup>。

### 3.3 举证材料不完备

在诉讼中,公路管理机构采用过错推定责任,即需要证明自己没过错,否则就被认为有过错,需要承担责任,因此具备合法真实的、关联性强的证据是举证的主要手段。

在法律实务工作中,经常存在的一个问题是公路管理机构无法提供完整的证据或提供的证据与案件的关联性不强,如就路侧落石案件而言,虽然提供了日常的养护巡查台账(真实性不足,无法证明其巡查范围包括事故发生的位置),但缺乏相应的佐证材料,如行程记录视频、GPS定位信息等,导致不同证据之间无法进行相互印证,由此导致证据不被采纳。因此缺乏有效的工作记录作为举证材料是导致诉讼的直接原因。

## 4 建议对策

### 4.1 构建标准化档案管理体系

基于证据法学理论框架,建立养护作业全流程数据归档机制。针对路侧落石等典型高危场景,构建“三位一体”证据链系统:首先制定证据要素清单,明确巡视日志、GIS轨迹数据、音视频记录等电子证据的保存要求;其次建立多维数据关联机制,通过时空信息匹配实现证据链闭合;最后引入区块链存证技术,确保证据的完整性与不可篡改性。以路侧落石案件为例,需系统采集巡查车辆行驶轨迹、检查点位影像资料及养护日志,形成具有时间连续性与空间关联性的证据体系。

### 4.2 实施风险导向型养护规程

制定高风险场景下的养护内容清单,编制养护要求,逐一对照落实。从事故预防与公路管理部门工作要求出发,按照法律法规和标准规范的要求加强养护,如就路侧路上案件而言,特殊天气下,需要加大养护巡查,其不仅仅是简单的走一遍,满足要求的应该是对防落网的防护性能、有无松散石块等都做出排查,并采取有效措施予以防范,此时首要就是保证了行车的安全,即使引发诉讼,公路管理机构也有充足的证据予以抗辩。

### 4.3 建立多部门协同责任体系

明确涉路主体之间的分工,制定工作交叉下的权利义务清单。根据法律法规的要求,会同林业、自然资源部门、公安等部门明确责任交叉下的承担方式,如影响路侧视距的植被由谁修剪?建筑控制区外的石头掉入公路内时导致发生事故如何进行责任的划分等。

## 5 总结

文章在梳理法律法规和标准规范的基础上,分析了路侧落石案件的主要原因,主要工作如下:

(1) 基于系统性的分析方法,从法律法规和标准规范双重角度出发,梳理了路侧落石案件中易混淆问题的具体界限。

(2) 通过对现有审判案例的总结,分析了路侧落石案件的主要原因和责任认定依据。

(3) 从养护档案管理、规范养护和完善职责分工三个方面出发,总结了路侧落石案件的应对措施。

笔者提出了关于路侧落石案件的责任划分问题，为公路管理部门在事故划分中提供明确的责任界限。下一步将拓展分析典型公路事故下的责任划分问题，

#### 参考文献

- [1]原文娟. 收费公路运营单位在道路交通事故中法律责任分析[J]. 现代职业安全, 2023, (6): 68-70.
- [2]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国公路法[Z]. 中华人民共和国主席令第 81 号. 2017-11-04.
- [3]交通运输部. 公路工程技术标准: JTG B01—2014[S]. 北京: 人民交通出版社, 2014.
- [4]国务院. 公路安全保护条例[Z]. 中华人民共和国国务院令 第 593 号. 2011-03-07.
- [5]交通运输部. 公路养护技术标准: JTG 5110—2023[S]. 北京: 人民交通出版社, 2023.
- [6]交通运输部. 路政管理规定[Z]. 交通运输部令 第 81 号. 2016-12-10.
- [7]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国水土保持法[Z]. 中华人民共和国主席令第 39 号. 2010-12-25.
- [8]董思航. 论妨碍通行物损害中道路管理者的侵权责任[D]. 吉林大学, 2016.
- [9]王超. 公路建筑控制区保护立法若干问题研究[D]. 中国政法大学, 2011

作者简介: 高源, 男, 汉族, 出生年月: 1983.3, 籍贯: 陕西米脂, 学历: 硕士研究生, 当前职称: 高级工程师, 研究方向: 公路工程