

《上海市高速公路管理办法》 立法后评估报告

摘要

《上海市高速公路管理办法》（以下简称《办法》）于2013年9月颁布，并于当年开始实施。2016年上海市政府对其进行了修正并重新发布。《办法》实施7年多以来，为本市高速公路的建设、养护、服务与使用、监督与管理工作的顺利开展提供了法制保障。随着本市社会经济的持续健康发展，长三角一体化国家战略的有序推进，城市带、城市群态势的逐步形成，以及《中华人民共和国公路法》《上海市公路管理条例》等法律法规的修订与完善，高速公路的建设、养护、服务与使用、监督与管理等都面临着新的要求和挑战。根据《上海市规章立法后评估办法》设定的评估规范与要求，对《办法》开展了立法后评估工作。

评估组在管理机构自评、社会调查、条文评估、座谈调研和个别访谈的基础上，通过对《办法》立法目的实现情况、主要规定的具体落实情况、对社会管理的促进作用以及社会认可度的分析，认为，《办法》的立法理念既符合当时本市经济社会发展的客观需要，也具有一定的前瞻性。实施七年以来，通过强化行政管理、落实主体责任、完善行为规范、加强事中事后监管等方式，确保了本市高速公路的完好、安全和畅通。其立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。具体情况如下：

首先，《办法》的立法目的基本实现：一是高速公路的建设有序推进；二是高速公路及其设施设备基本能够保证正常使用；三是高速公路监管工作基本落实到位；四是本市高速公路安全态势总体平稳。其次，《办法》的主要规定落实情况“较好”：一是高速公路的建设管理机制不断完善；二是高速公路养护的关键性制度有效确立；三是高速公路的收费、服务和使用有效规范；四是高速公路路政管理不断加强；五是《办法》规定的资料报送制度顺利实施。再次，《办法》对社会管理起到了积极的促进作用：一是相关配套管理制度和技术规范标准先后出台；二是高速公路相关责任主体依法履职情况良好，本市高速公路基本完好、安全和畅通。最后，《办法》的社会认可度“较高”。

与此同时也发现，伴随着上位法的修改，放管服改革的推进，高速公路建设、养护、运营、管理、执法的客观实践而出现的新情况、新要求、新挑战，《办法》也存在一些需要予以修改的内容。为此，提出相关政策性建议如下：

首先，根据上位法的修改，放管服改革以及本市高速公路管理的实际情况等建议对《办法》做出适应性修改，主要涉及以下七个方面的建议：一是关于高速公路建设项目资金监管的问题，建议《办法》修改时考虑将对建设资金使用情况的监督检查职责予以进一步明确。二是高速公路建设项目初步设计文件和施工图设计文件的审批应当根据目前的实践操作做出修改。三是年度养护运行计划的问题，建议《办法》修改时，对经营性高速公路养护资金的落实和使用情况采用与政府还贷高速公路和免费高速

公路不同的监督检查模式，并单独做出具体规定。四是大中修的问题，第一，对高速公路的中修和大修工程不再区分，而作出统一规定。第二，针对政府还贷高速公路和免费高速公路，建议将相关内容修改为“报市交通行政管理部门审批后组织实施”。而对于经营性高速公路，应当由“市公路管理机构组织技术审核通过后，报市交通行政管理部门审批后组织实施”。第三，对养护工程内容建议按照《公路养护工程管理办法》的修改内容做出调整和细化补充。五是高速公路收费的问题，建议《办法》第二十一条第二款的标准修改为“按照部级或本市计费服务标准或者通过查询/询问收取车辆通行费”。六是法律责任的问题，针对《办法》所设定的五项法律责任，除建议《办法》修订时，将第三十条的第二项修改为“通过人工收费方式驶入高速公路，在出口处驶入电子不停车收费专用车道”外，建议相关行业主管部门结合管执的实际情况，开展论证研究和修订工作。

其次，建议对本市高速公路管理客观实践中存在的一些问题予以适当规范，主要包括以下七个方面：一是关于服务区设置“车辆维修点”的问题；二是关于户外广告设施的管理问题；三是关于长三角地区的沟通协调机制、跨区域治理公路超限运输联防联控机制问题；四是关于车辆通行费减免问题；五是关于高速公路的绿化养护标准问题；六是关于道路运输行政管理部门在发生高速公路交通事故时指导清障施救工作的问题；七是关于非指定清障施救单位开展高速公路清障施救工作的管理和执法问题。

一、评估概况

2020年4月—10月，我委组织开展了《办法》的立法后评估工作。为了做好这项工作，采取委托评估方式：委托上海市行政法治研究所对《办法》进行立法后评估。

（一）评估目标

《办法》立法后评估项目的对象主要是《办法》所确立的各项管理制度，主要包括信息公开制度、建设管理制度、养护管理制度、收费管理制度、非高速公路设施管理制度等五项管理制度。

评估主要是围绕两个方面开展：

一是制度规范性有效性方面：主要评估是否存在与上位法相抵触的内容；制度措施是否合理，是否符合公平公正的原则，是否适应社会经济发展的需要；是否存在与其他规章不相协调的内容等。

二是制度实施有效性方面：主要评估公众、行政相对人等对《办法》及其主要制度的知晓度、满意度；制度措施是否可行；相关配套制度建设情况；规章的执行情况和效果，实施中存在的主要问题以及原因等。

（二）评估指标

评估指标体系是立法后评估制度的重要组成部分，是反映立法文件是否需要修改、废止的检验标尺。本项目结合项目实际情况，在上海市行政法治研究所前期研究成果《地方立法后评估制度研究》中构建的指标体系的基础上进行了归并与调整，最后形成以下6个一级评估指标19个二级评估指标为评估依据。评估

指标具体见下表：

表 1 评估指标

一级指标	二级指标
合法性	依据合法；权限合法；程序合法；内容合法
合理性	正当性；平等性；适应性
协调性	与同位法之间的协调性；与配套制度的协调性；与其他公共政策之间的协调性
立法技术	文本结构的完整性；立法语言的准确性
专业管理制度	专业性；可操作性；实效性
实施效果	公众知晓度；公众认可度；守法有效性；执法有效性

（三）评估的技术路径

此次评估，评估组采取了条文评估、行政管理部门自评、社会调查、专题调研、定向访谈相结合的评估方法。

1. 管理机构自评

与《办法》各项管理工作相关的行政管理部门开展自我评价，出具自我评价分析报告，作为整个项目研究工作的基础材料。

2. 社会调查

评估组采用“云走访”的模式，对高速公路经营管理者和高速公路使用者开展社会调查，掌握相关信息，出具相关分析报告。本次社会调查共回收问卷 241 份，其中，属于高速公路经营管理单位人员的受调查者有 90 人，占比 37.08%；高速公路使用者的受调查者为 134 人，占比 55.83%；其他人员 17 人，占比 7.09%。

虽然，通过“云走访”方式回收的问卷总量一般，但仍然能在一定程度上反映出高速公路经营管理者和管理相对人对高速公路以及《办法》的关心程度、认知度和评价情况。

3. 条文评估

对《办法》的具体条文进行全面分析，评估其合法性、合理性和实效性。

4. 座谈调研

召开由市交通行政管理部门，道路运输行政管理部门，发展改革、财政、公安、绿化市容、水务等行政管理部门，上海市交通运输行业协会，以及高速公路经营管理者参加的座谈会，了解掌握《办法》实施中的具体问题和相关意见建议。

5. 个别访谈

一是在社会调查阶段，结合问卷情况进行必要的前期访谈，以保证调查问卷结果的客观性和全面性；二是在补充访谈阶段，在归纳梳理自评报告、座谈会及数据分析报告的基础上，有针对性地选择一些访谈对象，深入了解被访谈人对该研究项目所涉内容的具体评价及看法。

二、总体评估

在管理机构自评、社会调查、条文评估、座谈调研和个别访谈的基础上，通过综合分析，以及对照评估等级及划分标准（见表2），经过充分讨论后一致认为，《办法》的立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。具体分析如下：

表 2：总体评估等级及划分标准

评估项目	具体评价				
	已经实现	基本实现	实现度不高	基本没有实现	没有实现
立法目的	已经实现	基本实现	实现度不高	基本没有实现	没有实现
主要规定的落实情况	全部落实	多数落实	少数落实	少数基本落实	没有落实
对社会管理的促进作用	积极的规范促进作用	一定的规范促进作用	较少的规范促进作用	基本没有规范促进作用	没有规范促进作用
社会认可度	高	较高	不高	较低	很低
评估等级	好	较好	一般	较差	差

（一）关于立法目的的实现程度

《办法》的立法目的有两个：一是加强本市高速公路管理；二是保障高速公路完好、安全和畅通。从评估结果来看，《办法》这两个立法目的基本实现，具体理由如下：

1. 高速公路的建设有序推进

《上海市交通行业发展报告》显示，截止到 2019 年年底，上海市域高速公路共计 18 条。其中，出省高速 9 条，高速公路总里程 844.67 公里（含 S20 外环高速），较 2018 年增加 9.12 公里，增长 1.1%。本市郊区高快速路网“两环、十二射、一纵、一横、多联”的网络格局已经形成，为本市社会、经济发展和长三角一体化国家战略的顺利开展奠定了坚实的基础。

调查显示,《办法》对整个高速公路建设中的规范作用功不可没。据统计,近三年来,市交通委等根据《办法》第七条的相关规定,共完成15个高速公路建设项目建议书、工程可行性研究的编制及上报工作;完成包括S4公路奉浦东桥及接线工程、G40长兴岛西侧服务区改扩建工程等在内的2个企业投资高速公路项目的行业审核工作;完成S26公路(G15-嘉闵高架路)入城段、沿江通道越江隧道(浦西牡丹江路-浦东外环线)和S7公路(S20-月罗公路)三个高速公路建设项目的设施移交、接管工作。

2. 高速公路及其设施设备基本能够保证正常使用

《办法》实施以来,除部分由于公路维护与交通保畅之间固有的矛盾所造成的维修不够及时之外,本市高速公路各养护责任主体基本能够做到及时有效地开展高速公路及其设施设备的大中修工程和日常养护工作,确保了本市高速公路的正常使用。据《上海市交通行业发展报告》显示,2019年,上海市收费高速公路日均交通量达到114.5万辆次,较2018年增长6.1%;全部高速公路的日均周转量达到4841.3万pcu公里,较2018年增长6.3%;每自然车高速公路平均行驶里程达到27.4公里,高速公路总体服务水平保持在C级,平均拥挤度为0.96等等。

3. 高速公路监管工作基本落实到位

一是市交通执法总队根据《办法》要求,建立了高速公路路政巡查制度,明确了高速公路路政巡查的方式、频次和巡查要求,规范了日常路政巡查行为,依法做好高速公路保护工作。2017年至2019年,总队累计巡查高速公路里程数944000多公里;二

是市交通执法总队高度重视超限运输治理工作，通过强化高速入口路面执法力度和利用科技手段非现场治超相结合的方式打击高速公路超限运输违法行为。仅 2017 年至 2019 年，市、区两级交通执法机构、公路管理机构会同交警部门开展各类治超执法检查行动 1872 余次，其中开展全市性集中整治行动 61 次，累计检查各类货运车辆 1.56 万余辆，查获违法超限运输车辆 2765 辆，责令卸载超限货物 3.49 万余吨，对超限车企共立案 85 起，累计罚款金额 156.65 万元。为进一步打击违法超限运输的行为，开展非现场治超，对遏制本市的货运车辆违法超限运输行为，保障公路设施的安全运行起到了极大的促进作用，有效的维护了高速公路设施运行安全；三是为配合全国取消省界高速公路收费站以及收费系统全国联网结算相关工作，交通执法总队还开展了“保通保畅”专项保障工作，重点检查车辆违反《办法》第三十条第二项规定进入 ETC 车道的行为，仅 2020 年 5 月 7 日至 6 月 19 日“排堵保畅”专项行动期间，就出动执法人员 4714 人次，车辆 2039 辆次，有效地保障了路网收费系统改造后的正常有序通行。

4. 本市高速公路安全态势总体平稳

总体来看，按照《办法》的职责分工，相关区人民政府、发展改革、公安、财政、规划国土、绿化市容、水务等部门、高速公路运营单位、高速公路养护单位等，基本上能够依法履行各自的法定职责，在高速公路运营安全方面付出了大量努力，本市没有发生明显引起社会公众高度关注或重大的高速公路安全

事件，《办法》在保障本市城市社会、经济发展方面发挥了积极有效的作用。

（二）关于主要规定的落实情况

《办法》实施以来，本市高速公路管理的主要规定多数已经得到较好的落实，在评估等级中处于“较好”。理由如下：

1. 高速公路的建设管理机制得以不断完善

市交通行政管理部门不仅就使用财政资金建设的高速公路的项目建议书和工程可行性研究报告的编制和上报审批，以及相关初步设计文件和施工图设计文件的审批和审定完善了管理机制，确保了各项工作的顺利开展，而且对除极少数关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益的企业投资项目开展审批外，已经将原来的审批制改为核准制，有效地提升了企业投资项目的建设效率。

2. 高速公路养护的关键性制度得以有效确立

一是针对政府还贷高速公路和免费高速公路分别建立了年度养护运行计划的编制、审核、批准运行机制。该机制施行以来，基本上达到了制度设计的初衷，确保了政府还贷高速公路和免费高速公路年度养护计划的编制、审核与实施，确保了高速公路养护工作的顺利开展。二是为确保《办法》第十七条关于中修和大修工程管理规定的落实，针对政府还贷高速公路和免费高速公路分别建立了中修和大修工程管理的编制、审核和实施机制。近年来运行的实践证明，这些制度的设计也是行之有效的。

3. 高速公路的收费、服务和使用得以有效规范

根据受访者的调查显示，高速公路的收费标准、快速通行保障、电子不停车收费、信息服务、服务区管理、障施救牵引服务等方面基本能够执行《办法》的相关规定，各项服务能力有所提高，使用体验满意度有所提升。尤其是近三年以来，ETC的工程建设和发行取得了显著的成果。2019 年全年，市道运局完成取消高速公路省界收费站工作。全面完成 G50 沪苏收费站、S32 沪浙收费站等 9 座省界收费站的拆除工作，完成 296 条 ETC 专用车道升级改造，完成全部省界收费站设施改造；全市可办理 ETC 业务的网点已达到 400 家，新增 23 个高速公路现场服务网点。截止 2019 年 12 月底，新增 ETC 用户签约量 248 万，累计发行沪牌量 180.52 万。后期本市还将进一步提高收费口设置的科学性、创新和完善电子不停车收费服务，规范施救牵引服务收费等，同时加大对各类违法收费行为的查处力度。

4. 高速公路路政管理得以不断加强

一是路网信息系统建设有序开展。市交通行政管理部门认真按照要求在新建、改建、扩建路段铺设通信管线，积极做好新建、改建、扩建高速公路，以及中修和大修工程验收中的联网测试工作，不断提升系统接入的效率和稳定性，避免可能产生的系统风险，为通信、监控、收费系统的正常运行提供了保障。二是结合高速公路取消省界收费站的整体工作部署，在本市所有高速公路收费站入口设置称重检测设备，采用入口拒超的手段加强治超，实现超限执法系统与收费系统的数据共享。市交通委执法总队也

能认真做好高速公路巡查工作，利用科技手段，提升执法效率，确保高速公路安全和正常使用。此外，受访者也认为高速公路路政管理在超限运输检查、设施损坏的赔偿和补偿、非高速公路设施的安全管理等方面执行情况较好，能够有效地实现保护路产、维护路权、维持秩序、保障权益等目的。

5. 《办法》规定的资料报送制度得以顺利实施

本市各高速公路项目公司能够按照交通行业突发事件信息、高速公路阻断信息等相关要求进行信息报送，包括及时向市交通委指挥中心报送相关路况信息，及时向交通运输部、市委、市政府报送突发事件路况等信息。在重大活动(赛事)、国定假日、灾害性天气、突发事件保障等情况下，各高速公路项目公司能够按照市交通委指挥中心的指令要求，按时提供交通流量数据，有效地确保了高速公路的正常安全使用。

(三) 关于对社会管理的促进作用

《办法》对加强高速公路管理保障高速公路完好、安全和畅通起到了积极的促进作用，评价结论为“较好”。

1. 相关配套管理制度和技术规范标准先后出台

《办法》颁布实施前后，相关行政管理部门先后出台了《上海市交通委员会关于公路行政处罚的裁量基准》《上海市市属道路路网监测系统基本技术要求》《本市公路和市管城市道路巡查管理规定》等一批配套管理制度和技术规范标准，对保障高速公路及其附属设施设备的建设、维护、运营起到了极其重要的保障作用。

2. 高速公路相关责任主体依法履职情况良好，本市高速公路基本完好、安全和畅通

高速公路经营管理者作为高速公路运营责任主体的责任意识不断加强，养护管理制度不断健全，从业人员素质不断提升，市交通管理部门能够严格依照法定职责，严格规范高速公路建设、养护、服务、管理等活动，严格依法开展执法活动，发展改革、公安、财政、规划国土、绿化市容、水务等部门能够积极参与高速公路的相关管理工作，基本形成共治合力，确保本市高速公路基本完好、安全和畅通。

（四）关于社会认可度

《办法》的社会认可度“较高”。高速公路已成为当前经济和社会发展重要的基础设施，与市民的出行密切相关。根据社会调查，受访者对《办法》基本规定的知晓度和认可度较高。受调查者围绕高速公路收费、服务、使用、路政管理等方面的实施情况进行评价，同时能够积极反馈实施过程中存在的问题。对《办法》的知晓度不高，主要集中在高速公路建设和养护管理制度中的部分管理规定，如编制年度养护运行计划、落实养护所需经费、开展监测和评定的情况等，这些规定相对专业性更强，与使用者的直接使用感受联系较少。

综上所述，通过对《办法》立法目的实现情况、主要规定的具体落实情况、对社会管理的促进作用以及社会认可度的分析，《办法》的立法理念既符合当时本市经济社会发展的客观需要，也具有一定的前瞻性，实施近七年以来，通过强化行政管理、落

实主体责任、完善行为规范、加强事中事后监管等方式，基本实现了《办法》加强高速公路管理、保障高速公路完好、安全和畅通的两大立法目的。

与此同时，评估在评估过程中发现《办法》在具体实施中仍然存在一些需要完善和改进的地方，主要包括：

一是法制层面的问题，主要表现在：《办法》属于实施性的地方政府规章，因此随着上位法的修改、行政审批制度改革的推进、以及交通运输部相关规定的调整，《办法》中的部分规定与客观现实之间呈现出一定的不一致、不适应的状态，亟需修改完善。

二是体制机制层面的问题，主要表现在：《办法》对政府还贷高速公路和免费高速公路的规范作用比较强，但是对经营性高速公路养护资金的落实和使用情况的监督检查，以及技术监管等缺乏行之有效的制度性规范；《办法》对高速公路建设中涉及沟渠填埋、地面通道调整，以及区属土地上设置标志的管理的责任主体等制度有待进一步优化。

三是具体操作层面的问题，主要表现在：《办法》中因高速公路及相关桥梁隧道维护与交通畅通之间的固有矛盾所引发的及时养护的协调问题有待进一步解决；《办法》规定的五项法律责任在现实中难以落实，有待进一步优化调整等。

三、分项评估

结合本次后评估的目的及《办法》的具体情况，对照 6 个一级指标、19 个二级指标，对《办法》在立法和实施方面的情况

逐项进行了评估。具体评估结论如下：

（一）关于立法的合法性

合法性，是指立法必须符合立法权限、符合立法程序、不违背上位法的规定等。本次评估将合法性指标细化分为以下四项二级指标：

1. 依据合法

立法依据合法是指立法权的来源、效力位阶合法，它是立法行为合法性的证明，而非内容合法性的证明。《办法》是 2013 年 9 月 9 日上海市政府第 22 次常务会议审议通过，以上海市人民政府令第 5 号公布的政府规章，制定时以《中华人民共和国公路法》《公路安全保护条例》《收费公路管理条例》《上海市公路管理条例》为立法依据，属于交通管理领域的专项性立法、实施性立法，主要是结合本市高速公路建设和管理的客观实际，对高速公路的建设、养护、收费、服务和使用，以及管理进行了细化规定。因此依据合法。

2. 权限合法

符合法定权限是指立法符合《宪法》、《立法法》中有关立法权限划分的规定，没有违背法律保留、法律优先等原则。根据 2000 年起施行，2015 年修订的《立法法》第八十二条第一款、第二款的规定，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，就“为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项以及属于本行政区域的具体行政管理事项”制定地

方政府规章。《办法》规定的内容，主要是通过规范管理高速公路的建设、养护、收费、服务、使用和管理活动，达到加强本市高速公路的管理，保障高速公路完好、安全和畅通的目的。因此，上海市政府享有相应的地方政府规章立法权，其对本市行政区域内高速公路的具体管理事项进行立法，符合法定的权限规定，是适格的立法主体。

3. 程序合法

符合法定程序是指符合《立法法》中规定的有关立法的程序性规定，包括法律的立项、起草、审查和审议、决定和公布等。

《办法》于 2013 年由市政府按照法定立法程序制定，根据 2016 年 6 月 21 日上海市人民政府令第 42 号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市关于管理外国企业常驻代表机构的规定（试行）〉等 12 件市政府规章的决定》修正并重新公布，是按照法定程序以打包形式修正一次，也是惟一的一次修正。无论是制定程序、修改程序均符合法定程序。

4. 内容合法

立法内容合法又被称为实质合法性，是指立法内容没有与上位法的规定相抵触，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。《办法》作为高速公路专业领域的实施性政府规章，在立法内容上是对行政主管部门职责、高速公路建设养护机构、收费服务使用经营管理者、路政管理机构等的权利义务的明确与规范，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。在立法内容方面不存在违反上位法规定的情形。

综上所述，《办法》在立法依据、立法权限、立法程序、立法内容等四个方面都不存在问题。

（二）关于立法的合理性

立法的合理性，是立法的核心理念之一，主要是指立法规定在无法与上位法依据一一对应时，立法应当从符合法治的基本精神和原则的高度去考虑和规定。本次评估将合理性指标细化分为以下三项二级指标：

1. 正当性

正当性，即立法内容符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。《办法》的立法目的是为了保障高速公路完好、安全和畅通，保护高速公路经营管理者等运行单位与高速公路使用者之间的合法权益。对《办法》的条款逐一进行评估，《办法》的主要规定都较好地体现了立法正当性的要求。比如：第十三条规定了日常巡查，“高速公路经营管理者应当按照国家和本市的有关规定，对高速公路进行巡查，并制作巡查记录。发现高速公路有坍塌、坑槽、隆起等情形，或者发现隔离栏、防眩板、声屏障等附属设施损坏，危及交通安全的，应当及时设置警示标志，并采取措施修复。”该条明确了高速公路经营管理单位有义务加强对高速公路正常运行的日常监管义务，保障高速公路的安全正常运行，符合社会公共利益的要求。

2. 平等性

平等对待原则，是指立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。《办法》中涉及有关行政管理相对人权利

与义务的规定均是针对某一领域不特定的主体，不存在对某一领域某类主体的歧视与差别对待问题。比如：第三十五条规定了设施损坏的赔偿、补偿，“任何单位和个人对高速公路及其附属设施造成损坏、污染的，应当按照本市财政、价格主管部门核准的赔偿、补偿标准进行赔偿、补偿。高速公路经营管理者收取设施损坏的赔偿、补偿款时，应当向当事人开具符合规定的收费凭证，并对损坏设施按原技术标准进行修复。”这条明确了对使用高速公路的任何单位和个人的禁止性行为，也规定了高速公路经营管理者收取赔偿补偿款后，需要对损坏设施按原技术标准进行修复的义务，体现了对一切组织和个人平等对待的原则。

3. 适应性

立法的适应性指的就是立法能否做到与时代理念同步，与改革发展同步，与社会管理实践需要同步，即立法是否存在阻碍社会发展、改革推进的规定，与政治、经济、社会、文化发展是否相适应。立法的适应性对于制定时间较早，修改不太及时的法律、法规、规章而言，存在的问题会比较多。《办法》制定于2013年，后于2016年通过打包修改的方式进行了一次修正。而2016年的修改没有实质性的修改。

评估显示，近年来随着政府“放管服”改革的推进，加强事中事后监管要求的深刻变化，以及大数据等高科技的异军突起，《办法》存在一些有待作出修改的内容，以适应形势发展的需要。如《办法》第八条第一款规定了本市高速公路附属设施建设标准由市建设交通行政管理部门制定的规定，但事实上，根据交通运

输部全国“收费一张网”及“入口治超一张网”的相关要求，收费系统、入口治超系统的建设均按照交通运输部统一的方案、技术要求及标准实施，相关标准已经不由本市交通行政管理部门制定，本市新建项目中涉及收费系统及治超系统的，市道运中心也将按交通运输部要求予以监督落实。可见，此条文已经不能适应现实的立法需求。又如，《办法》第七条第一款关于建设项目的规定，“高速公路建设项目建议书和工程可行性研究报告由市交通行政管理部门组织编制，报市发展改革部门批准；高速公路建设项目初步设计文件和施工图设计文件由高速公路项目建设单位组织编制，报市交通行政管理部门批准。”而目前的实践情况是，初步设计文件是由建设单位组织编制，交通行政管理部门征询行业管理部门书面意见后，报市住建委审批；而施工图设计文件已取消行政审批。因此该条文有待根据实际情况作出适应性调整。

综上所述，《办法》在正当性和平等性方面不存在明显的问题，但在立法的适应性方面，有进一步改进和提升的客观需要。

（三）协调性

在地方立法后评估中，评估组需要评估地方性法规与部门规章、部门规章与政府规章之间以及地方性法规之间、政府规章之间立法的协调性。对地方性法规、政府规章作出特别规定，要求制定配套性规范性文件的（其中既有授权的，也有规定义务的，还有既授权又设定义务的），应当评估配套性文件与法规、规章的协调性。在评估立法文件与公共政策之间的协调性时，应当根

据公共政策的指引适时地废止一些过时的法律规范，确认和保障一些新生的利益，合理地调整利益格局。

1. 与同位法之间的协调性

即立法规定与其处于同一法律位阶的其他法律规范之间是否协调。从地方层面上看，与《办法》相关的地方政府规章主要包括：《上海市道路公共服务设施指示标志管理规定》（2016年9月公布）、《上海市查处车辆非法客运办法》（2014年7月公布）、《上海市农村公路管理办法》（2011年3月公布）。经认真核对比较，《办法》与同位法之间不存在矛盾冲突。

2. 与配套性文件的协调性

与配套性文件的协调性是指立法与以其为依据制定的配套性文件之间的协调性。以《办法》为依据制定的配套性文件主要包括《上海市高速公路和快速路养护维修安全作业实施规定(试行)》（沪路政安〔2017〕123号）、《上海市交通委员会关于<上海市市属道路路网监测系统基本技术要求>的通知》（沪交科<2017>1112号）等文件。经过对这些文件的评估，这些文件基本上都是根据本市经济社会的快速发展要求，对《办法》的相关制度进行更加具体的细化和调整，总体上在协调性方面不存在冲突。

3. 与其他公共政策之间的协调性

公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。因此，需要评估立法与公共政策之间的协调性，保障和调整合理的社会利益。评估组以上海行

政区域内相关的公共政策为研究对象，就相关协调性问题进行了评估后认为，从总体上讲，《办法》的相关规定与高速公路的建设、运营维护和保障、使用等相关的公共政策之间基本不存在协调性问题。

综上所述，《办法》在与上位法、配套性文件、公共政策之间总体上不存在协调性方面的问题，但随着上位法、同位法以及国家重大政策等的改革调整，《办法》在协调性方面需要与时俱进。

(四) 立法技术

立法技术是指“依照一定之体例，遵循一定之格式，运用妥恰之词语（法律语言），以显示立法原则，并使立法原则或国家政策转换为具体法律条文之过程”。立法技术的好坏，对于立法质量、立法实施，包括执法和守法均有非常直接和重大的影响。本次评估将立法技术指标细化分为以下二项二级指标：

1. 文本结构的完整性

文本结构的完整性，是指被评估的政府规章是否由法律规则一般要求的假定、处理和制裁三部分构成。《办法》在宏观体例的设置和逻辑结构的安排方面非常合理。《办法》由六章构成，第一章为总则，第二章到第四章作为分则，具体对建设和养护管理，收费、服务和使用管理，路政管理的相关内容进行了规定，第五章为法律责任，第六章为附则，主要是对《办法》的实施日期做出了规定。从整体上来看，文本结构非常完整。

2. 立法语言的准确性

立法语言的准确性，即立法中法律用语具有内在逻辑的严密性和表达的准确性，不存在概念之间矛盾、前后不一致、语言使用不规范等情况。通过对《办法》法律文本用语的分析，评估组认为，《办法》使用了法言法语，相关技术用词精准，符合立法语言的要求。总体来讲，《办法》立法语言准确规范，在语言逻辑和内部结构方面也不存在相互矛盾和冲突的问题。

综上所述，无论是从文本结构，还是从立法语言来看，《办法》的立法技术都较为成熟。

（五）专业管理制度

对专业管理制度的评估，主要是评估立法所设立的专业管理制度的内容及规定是否反映了所调整领域的内在规律，与客观规律的相符程度，以及实际的效果如何。本次评估将专业管理制度的评估细化分为以下三项二级指标：

1. 专业性

专业性，强调立法规定必须与社会实际相一致，不仅要避免相关规定滞后于社会实际，也要防止相关规定过于超前，而导致规定无法执行，造成不必要的社会浪费或者政府强行推进而得不偿失。《办法》作为一部专门用于全面规范高速公路建设、养护、收费、服务、使用和管理行为的政府规章，其不仅细化了一部分法律、法规所明确设定的制度，使其更具适应性和可操作性，而且创设了一些具有针对性的制度，凸现了专业性较强的特点。比如，《办法》第二十一条设定的逃费行为处罚制度，就是对高速

公路上常见的驾驶员在出口不能提供通行卡的行为的一种分类管理制度，其明确“对在出口不能提供有效的通行凭证且无法提供进入入口证明，或者经查实互换通行凭证的，收费高速公路经营管理者可以按照路网内离该出口最远路径收取车辆通行费，并对不能提供通行凭证的车辆用户收取通行凭证的工本费。车辆用户事后提供进入入口证明的，收费高速公路经营管理者应当按照实际行驶里程收取通行费。”这一设定规避了通行的“无卡即按照最远端收费”制度的弊端，在制度的科学性和专业性上都有了较大层级的提升。社会调查证明，在实践中引入分类管理模式对在出口不能提供通行卡的行为开展管理是为绝大多数受访者所认可的，而其实践情况也是令人满意的。

2. 可操作性

可操作性，是指立法既要充分考虑管理相对人自觉守法的可能性和可行性，又要充分考虑行政执法机构及执法人员有效执行法律的可能性和可行性，以确保相关规定的实际操作和实施。从整体上来看，《办法》可操作性较强。比如，《办法》第二十七条就清障施救牵引服务做出了明确规定，“高速公路经营管理者接到清障救援信息后，应当立即派出清障施救牵引车辆和人员赶赴现场进行紧急处理。根据就近、安全、便捷的原则，将障碍物或故障车辆拖移至距事发地最近的出口处或者与当事人商定的地点。”“高速公路经营管理者或者其委托的清障施救牵引服务企业应当按照市价格主管部门制定的高速公路清障施救牵引服务收费标准收取费用，不得擅自增加收费项目、提高收费标准。”

社会调查中评估组针对清障施救牵引服务涉及的“救援的及时性”“是否遵循就近、安全、便捷原则”“收费情况”开展的调研。社会调查显示，认为救援及时的比例达到 95.02%，认为救援能够遵循就近、安全、便捷原则的比例达到了 95.44%，认为收费合理的比例为 89.22%。由此可见，《办法》设定的清障施救牵引服务具有较强的可操作性，基本能够保证救援的及时性，能够遵循就近、安全、便捷原则，但是在收费方面有待进一步加强管理。

3 实效性

专业管理制度的实效性，强调立法时所设计制度的目标和要求是否被转化为现实，并对社会产生积极的规范促进作用。

《办法》涉及到的主要专业管理制度包括“信息公开制度”、“建设管理制度”、“养护管理制度”、“收费管理制度”、“非高速公路设施管理制度”等 5 项制度。在分别对这 5 项制度开展评估后，评估组认为，这些制度在实效性方面是可圈可点的：

一是在信息公开制度方面，社会调查显示，市交通管理部门和收费高速公路经营管理者都较好地履行了《办法》第四条规定的信息公开义务，受访者给予正面评价的比例分别是 88.38% 和 86.31%。但是高速公路使用者对责任主体履职情况的评价明显低于高速公路经营管理者，说明责任主体在正确履行信息公开义务的同时，还需要拓展公开的渠道，让社会公众更便利地知晓已公开的信息。

二是在建设管理制度方面，行政管理部门自我评估显示，《办

法》的相关规定基本都能得到有效落实，但在建设项目初步设计文件和施工图设计文件的审批、附属设施建设标准等方面，由于交通运输部规定的变化、行政机构改革、行政审批制度改革、本市特定区域的实际情况等原因在不同程度上存在有待进一步调整的客观需求。

三是在养护管理制度方面，社会调查显示，建设和养护管理制度的整体实施情况较好。具体来看，养护作业安全要求的规定落实情况较好，高速公路的检验检测工作还需进一步加强，以达到及时地进行检验维修的目标。调查中，对《办法》第二十条养护作业安全要求的两款规定评价较低，认为“非常好”或“好”的受调查者分别占比 63.91%和 62.66%；同时，《办法》及时维修的情况(第 14 条第 1 款)的实施情况相对较不理想，认为“不好”或“非常不好”的评价占比明显高于其他规定，为 9.55%。

四是在收费管理制度方面，首先，高速公路经营管理者收取相关费用的规定执行情况较好，收费高速公路经营管理者能够按照法定要求收取相关费用；其次，车辆快速通行保障相关规定的执行总体较好的，但是在执行过程中还需不断改进和完善。主要涉及两个问题：一是收费口设置的科学性还需提高，需要及时增加车流量变化调整收费口数量。二是“免费放行时相关标志的设置”的实施效果还需提升；最后，电子不停车收费管理的规定执行情况为一般。需要进一步加强电子不停车收费管理能力，创新服务手段，提升高速公路使用者体验的满意度。从高速公路使用者反馈的体验不好的原因看，电子不停车收费规定实施中涉及的

基层设施建设、与传统收费方式的协调等问题有待解决。

五是非高速公路设施管理制度方面，《办法》关于非高速公路设施的安全管理实施情况较好，但根据部分受调查者的具体反馈，应当提高非高速公路设施修复、清除等紧急处置措施的及时性，更好保障高速公路交通安全。

综上所述，评估组认为《办法》在专业管理制度的设定方面，无论是专业性、可操作性还是实效性，都基本达到了设立这些专业管理制度时的原意，但随着经济社会的发展，新形势、新情况和新挑战的不断涌现，以及上位法的修改和相关规定的变化，这些管理制度在不同程度上都面临着适度调整、升级换代、与时俱进的问题，有着不断完善的客观需求，有着进一步提升实效性的必要。

（六）实施效果

法的生命来自与实施。因此对《办法》实施效果的评价也是立法后评估的一项重要内容。本次对《办法》实施效果的评价主要围绕以下四项二级指标展开：

1. 公众知晓度

立法所调整的法律关系主体只有对立法规定有所了解，才有可能按照制度的要求来规范自己的行为。因此，对制度的知晓程度，可以从一个侧面判断制度的实现程度。从实际调研和问卷的回收情况来看，《办法》作为针对性较强的政府规章，在高速公路建设单位、经营管理者中的社会知晓度较高，但是在高速公路使用者群体中总体上偏低，且了解程度一般。

2. 公众认可度

认可度，是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体对立法规定的认可和信任程度。当各方主体对立法规定持认可态度时，不仅自己会自觉守法，还会积极地维护法律的实施，推动立法目的的实现。这时，立法目的实现的可能性也较大；反之，当各方主体抱有抵触情绪时，立法实施的阻力就会增加，立法实施的成本也会增加。

从社会调查反映的情况来看，受访者对《办法》基本规定的执行情况主观感受明显，认可度很高。调查问卷统计数据显示，97.1%的受访者认可《办法》规定的适用范围。

3. 守法有效性

守法有效性是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体，对自身是否能够将立法中的相关规定内化为自觉行为的评价。如果能够做到自觉内化，那么则说明该项立法的守法有效性高。从行政管理部门提交的自评报告，高速公路经营管理者和高速公路使用者填写的调查问卷看，除部分由于基础设施建设进程、交通畅通与道路养护的固有矛盾等因素引发的守法性问题外，《办法》相关各方的自觉守法的意识较强，守法情况较好。

4. 执法有效性

行政执法的目的是为了实现立法意图，保障立法规定在现实生活中得以实现。行政执法的有效性，既能够反映立法规定实施的情况，也能够反映立法的质量与水平。《办法》共设定了五项法律责任，包括“违反养护规定的处理”、“违反快速通行规定

的处罚”、“违反服务区管理的处罚”、“违反清障施救牵引规定的处理”、“违反专用车道通行规定的处罚”等。从执法总队提交的自评报告来看，出于种种不同的客观原因，这五项行政执法的实际处罚案例不多。

综上所述，评估组认为《办法》在实施效果方面总体情况较好，就是法律责任的设定有待进一步研究和完善。

四、具体评估建议

对照立法后评估指标体系，通过对《办法》的全面评估，从总体上来看，《办法》的立法质量较高，执行情况较好，但是伴随着上位法的修改，行政审批制度改革的推进，高速公路建设、养护、运营、管理、执法的客观实践而出现的新情况、新要求、新挑战，《办法》也出现了一些需要予以修改的内容。为此，评估组提出相关建议如下：

（一）根据上位法的修改，行政审批制度改革以及本市高速公路实际情况等做出适应性修改

1. 关于高速公路建设项目资金监管的问题

《办法》第五条第二款和第三款就高速公路建设项目的资金监管问题做出了规定。但从目前的实际情况来看，无论是政府投资项目还是国内外经济组织投资的项目，按照工程建设的相关管理程序，市交通行政管理部门都只能对颁发施工许可前的建设资金是否到位进行监督，而无法对此后的资金使用情况等开展监督。为此，评估组建议《办法》修改时，可以考虑将对建设资金使用情况的监督检查职责赋予发展改革和审计等行政管理部门。

2. 关于高速公路建设项目初步设计文件和施工图设计文件的审批问题

《办法》第七条第一款就高速公路建设项目的初步设计文件和施工图设计文件的审批作出了明确规定。但是随着本市机构改革和行政审批制度改革的推进，原来的规定已经不再适合目前的实际情况：一是目前对初步设计文件的审批流程是，建设单位完成编制之后，送交通行政管理部门征询交通行业管理部门书面意见后，报市住建委审批；二是施工图设计文件目前已经改由具有相关资质的审图单位审定。

为此，评估组建议《办法》修改时，应当对这两项内容进行调整。

3. 关于年度养护运行计划的问题

《办法》第十二条第三款明确规定，“市交通行政管理部门应当会同有关部门对高速公路养护资金的落实和使用情况进行监督检查。”从目前的实际情况来看，无论是浦东新区辖区内的，还是本市其他行政区域内的政府还贷高速公路和免费高速公路的年度养护资金都是由相关政府财政按照法律法规的规定予以安排，并遵循合法的预决算程序和审计程序，因此其资金的落实和使用情况的监督检查工作情况是良好的。

为此，评估组建议《办法》修改时，应当对经营性高速公路养护资金的落实和使用情况采用与政府还贷高速公路和免费高速公路不同的监督检查模式，并单独做出具体规定。鉴于经营性高速公路的经营管理者遵循的往往是市场规则，因此可以考虑对

其高速公路养护资金的落实和使用情况改用通过强化高速公路养护技术标准、考核和监督经营性高速公路的实际路况、运行状况等来达到督促经营性高速公路的经营者正确履行高速公路养护职责，维护高速公路完好、安全和畅通的目的。

4. 关于大中修的问题

《办法》第十七条对高速公路的中修和大修工程管理做出了规定。根据目前上位法的修改情况和实际运作情况，评估组建议就以下三个方面作出修改：

一是鉴于目前高速公路的中修和大修工程都是按照初步设计文件深度编制工程可行性研究报告后报批，因此可以考虑不再作区分，而作出统一规定。

二是目前就政府还贷高速公路和免费高速公路而言，公路管理机构和高速公路经营管理者实为一体，因此《办法》第一款明确规定的由“市公路管理机构组织技术审核通过后，方可组织实施”已经不符合实际情况，建议修改为“报市交通行政管理部门审批后组织实施”。而对于经营性高速公路，应当由“市公路管理机构组织技术审核通过后，报市交通行政管理部门审批后组织实施”。

三是根据 2018 年交通运输部发布的《公路养护工程管理办法》的规定，养护工程分为预防养护、修复养护、专项养护和应急养护。《上海市高速公路管理办法》中第十六至十八条列出的小修保养、中修和大修工程相关内容仅为修复养护中的内容，因此，建议在《办法》修订时，对养护工程的其他内容进行细化补

充。

5. 关于高速公路收费的问题

《办法》第二十一条第二款明确规定，“对在出口不能提供有效的通行凭证且无法提供进入入口证明，或者经查实互换通行凭证的，收费高速公路经营管理者可以按照路网内离该出口最远路径收取车辆通行费，并对不能提供通行凭证的车辆用户收取通行凭证的工本费。车辆用户事后提供进入入口证明的，收费高速公路经营管理者应当按照实际行驶里程收取通行费。”鉴于目前全国已经取消省界高速公路收费站，而如果按照“路网内离该出口最远路径收取车辆通行费”的情况，就意味着要按照全国范围内的最远点收费了，因此需要作出适应性调整。考虑到目前的技术发展已经能够支撑及时查询车辆从哪处道口进入高速公路，因此建议《办法》第二十一条第二款的标准修改为“按照部级或本市计费服务标准或者通过查询/询问收取车辆通行费”。

6. 关于法律责任的问题

目前《办法》共设定了五项法律责任，但是执法实践表明这五项法律责任的设定有进一步修改完善的需要：

一是关于“违反养护规定的处理”。《办法》第三十八条对收费高速公路经营管理者未按照国家和本市规定的技术规范 and 操作规程进行高速公路养护的行为，规定了代为养护的措施。但是实践表明，一方面执法总队在日常巡查监管工作中无法对经营管理者是否按照国家和本市规定的技术规范 and 操作规程进行养护作出判断；另一方面，《办法》实施后，市政府加大了收费高

速公路特许经营权的回购力度，目前全市绝大部分高速公路均由财政资金提供管理养护保障，养护经费投入不足、管理不规范的情况已经明显减少。

二是关于“违反快速通行规定的处罚”。《办法》第三十九条规定了对收费高速公路经营管理者违反快速通行规定的行政处罚。由于执法总队路政执法主要集中在保护路产路权，维护设施安全运行方面，因此没有在日常巡查中对此类违法行为开展执法。

三是关于“违反服务区管理的处罚”。《办法》第二十六条第一款规定了收费高速公路经营管理者根据规划配置高速公路服务区的服务设施以及相关的运营维护职责。实践表明，由于执法总队在日常执法中很难对经营管理者设置的服务设施是否符合相关设置标准作出准确判断，因此一直没有相关处罚案例。

四是关于“违反清障施救牵引规定的处理”。《办法》第二十七条第二款规定了经营管理者承担高速公路清障施救牵引的主体责任。实践中，近三年来，执法总队未收到经营管理者未履行清障施救牵引义务的举报，同时也未收到其他单位和个人在高速公路上实施清障施救牵引活动的举报，因此无具体处罚案件。

五是关于“违反专用车道通行规定的处罚”。2020年开始，执法总队在高速公路入口开展“保通保畅”专项保障工作，并对违反规定进入电子不停车收费专用车道的行为实施行政处罚。

综上所述，针对《办法》所设定的五项法律责任，除建议《办法》修订时，将第三十条的第二项修改为“通过人工收费方式驶

入高速公路，在出口处驶入电子不停车收费专用车道”外，建议相关行业主管部门结合管理的实际情况，开展论证研究工作，以确定如何对相关法律责任的设定开展必要的修订工作，以提升执法有效性。

（二）其他建议《办法》修改时予以适当规范的内容

评估组根据评估过程中收集的资料和听取的意见、建议，汇总了以下六个需要做出适当调整的内容，一并做简要建议如下：

一是建议《办法》第二十六条关于服务区管理的规定中删除对设置“车辆维修点”的规定；

二是建议《办法》第三十六条第一款关于户外广告设施的相关规定根据修正后的《上海市公路管理条例》第四十三条的相关规定做出调整；

三是建议《办法》根据修正后的《上海市公路管理条例》第九条和第五十五条的相关规定，就长三角地区的沟通协调机制、跨区域治理公路超限运输联防联动机制等做出明确规定；

四是建议根据《交通运输部 国家发展改革委 财政部关于全面清理规范地方性车辆通行费减免政策的通知》（交公路发〔2019〕98号）第一款第三项的内容，对《办法》第二十二条的相关规定做出修改；

五是建议本市对高速公路，尤其是经过城区的高速公路的绿化养护标准作出适当调整，并由《办法》就相关问题以及养护责任主体等做进一步明确规定；

六是建议《办法》就道路运输行政管理部门在发生高速公路

交通事故时指导清障施救工作设定相关指导义务；

七是建议市交通行政管理部门就非指定清障施救单位开展高速公路清障施救工作的管理和执法问题作出研究，并在《办法》中做出明确规定。