附件2

关于《广东省交通运输厅关于公路路政许可涉路施工质量和安全技术评价的管理办法

（修订稿）》的说明

1. 修订的背景和必要性

公路作为供公众使用的公益性基础设施，对人民的生产生活起着重要作用。为减少涉路施工对既有公路运营安全的影响，我国相继出台法律法规设定路政许可对涉路施工行为实行事前审批控制。为进一步规范路政审批行为，根据《公路安全保护条例》（2011年国务院令第593号）第二十八条的规定和交通运输部关于“国检”标准的要求，原广东省公路管理局制定的《广东省涉路工程许可安全技术评价办法（试行）》（粤公路函〔2015〕717号）（以下简称“717号文”）对质量和安全技术评价及管理工作作出了相关规定。717号文实施以来，为统一规范我省涉路施工质量和安全技术评价行为，保障公路完好、安全和畅通，保护公路路产路权，确保公路运营安全起到了积极作用。

随着我省“十二五”规划的顺利完成，我省交通基础设施在规模和质量上都出现了巨大飞跃，尤其是高速公路发展更为迅速，截至2018年底，全省总里程已达9002公里，位居全国首位，这些都对我省的公路管理提出了更高要求，也为717号文的施行提出了新的要求，形成了确需对其及时修订的外部条件。

近年来，我省公路路政许可涉路施工质量和安全技术评价管理工作也出现了一些新问题、新情况，需要通过这次修订来完善和优化我们的路政许可服务行为，进一步提升我省公路路政管理的水平。**一是**在第三方评价机构资质范围方面国家相继出台了相关规定，进一步明确了质量和安全技术评价服务单位的资质要求。2015年8月12日，天津瑞海国际物流有限公司危险品仓库发生特别重大火灾爆炸事故，国务院事故调查组调查认定，第三方评价机构存在故意隐瞒事实情况，报告弄虚作假，情节十分恶劣。为进一步加强资质管理，原国家安全监管总局下发《国家安全监管总局关于安全评价与安全生产检测检验机构甲级资质延期换证有关工作的通知》（安监总规划〔2016〕120号），严格控制系统内安全评价机构的业务范围，将评价“公路”等26个安全评价业务范围剔除，仅保留《安全生产法》规定的涉及矿山的几项评价业务。在2019年5月1日起实施的《安全评价检测检验机构管理办法》（应急管理部令第1号）中规定，安监系统认定的安全评价机构仅在法定的业务（不包含公路行业）范围内从事评价服务，不得超出机构资质认可业务范围从事其他评价服务。也就是说，按照上述规定，原来有安监系统认定资质的安全评价机构，已经不能再从事涉及公路范围的质量和安全技术评价服务。**二是**交通运输部为深入贯彻国务院“放管服”改革工作部署，强化涉路施工活动的管理，优化行政许可服务，下发《涉路施工行政许可服务与管理办法（征求意见稿）》（交公便字〔2018〕202号）、《涉路工程安全评价规范（征求意见稿）》（交路安全函〔2019〕103号）等两个征求意见稿，明确规定质量和安全技术评价报告的编写单位应当具备所涉及公路等级相符合的公路工程设计资质。另外，交通运输部为进一步改善交通安全环境，减少交通事故，提升公路安全水平，2016年4月1日发布实施行标《公路项目安全性评价规范》（JTG B05-2015），该规范明确规定公路安全评价单位的资质主要是指具有工程设计资质（设计综合或者公路行业）或者工程咨询资质（公路专业），且资质等级不得低于承担该公路项目建设前期工程咨询和工程设计单位的资质等级。以上规定为此次政策修订和资质的界定给出了范围和依据。**三是**承担行政职能事业单位试点改革后，原省公路管理局的行政许可职能划归省交通运输厅，公路路政许可的主体发生了变化，同时省政府要求亟需从制度层面加以明确。**四是**717号文实施以来，存在个别高速公路经营企业通过发文、会议纪要等方式内部指定或者干扰安全评价单位的自由选取，严重违反了《广东省网上中介服务超市管理暂行办法》（粤府办〔2018〕53号）的规定，影响了市场主体的自主参与和竞争，亟需加以规范。**五是**717号文实施以来，个别安全评价单位存在不独立开展安全评价活动，应到而不到施工现场踏勘，闭门造车，弄虚作假，甚至抄袭他人成果，严重影响了质量和安全技术评价报告质量，背离了《安全保护条例》第二十八条设定开展质量和安全技术评价服务制度的初衷，亟需进一步规范。**六是**717号文自2015年9月18日施行，已试行多年，且按照相关规定应走规范性文件的制定发布程序。

二、修订的简要过程

按照《广东省司法厅关于明确涉及机构改革的规范性文件清理工作有关事项的函》（粤司函〔2019〕811号）和《广东省司法厅关于进一步做好法规规章规范性文件清理工作有关事项的通知》要求，为了进一步规范涉路施工路政许可的质量和安全技术评价行为，2018年6月，省交通运输厅公路路政处召开座谈会，全面听取相关单位对717号文修改的意见和建议。座谈会后，省交通运输厅委托省交通运输规划研究中心开展该项课题的研究修订的起草工作，并组织成立课题小组。课题小组经过收集文献资料，实地调研座谈，严格依据上位法规定，并结合我省公路路政管理工作的实际，对717号文进行了全面修订，形成了《广东省交通运输厅关于公路路政许可涉路施工质量和安全技术评价的管理办法（验收送审稿）》及相关起草说明。按照修订委托协议约定，省交通运输厅公路路政处聘请相关行业专家，组成课题验收组对研究成果进行了验收。验收后，课题小组按专家验收意见修订后，最终形成《广东省交通运输厅关于公路路政许可涉路施工质量和安全技术评价的管理办法（修订稿）》（以下简称修订稿）及相关起草说明。修订稿主要明确了文件的适用范围、质量和安全技术评价的涵义、纳入安评的事项范围、第三方评价机构的资质要求、中介超市的适用规定、根治“红顶”中介的具体措施、编制报告的勘验要求及报告格式、评价要点、报告审查原则要求、事后监督及相关罚则链接等内容。从整体上看，修订稿在合法、合规的前提下，紧贴我省公路路政管理工作实际，更具有操作性和前瞻性，能够为路政许可审批提供更有力的技术支撑和保障，更能够降低施工活动对既有公路、公路附属设施的质量、安全及运营的影响，从而更加有力地保护路产路权，最大限度地确保车辆通行安全。

三、修订的依据和原则

（一）修订依据。

1.法律依据：《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国道路交通安全法》《公路安全保护条例》《收费公路管理条例》《广东省公路条例》《广东省行政许可监督管理条例》《路政管理规定》（交通部令2003年2号）《涉路施工行政许可服务与管理办法（征求意见稿）》（交公便字〔2018〕202号）等。

2.其他依据和参考资料：《安全评价检测检验机构管理办法》（应急管理部令第1号）《涉路工程安全评价规范（征求意见稿）》（交路安全函〔2019〕103号）《公路项目安全性评价规范》（JTG B05-2015）《公路工程技术标准》（JTG B01-2014）《公路养护技术规范》（JTG H10-2009）《涉路工程安全评价规范》（DB34/T2395-2015）《广东省公路管理局关于公路路政许可的实施办法》（粤公路函〔2016〕829号）《江苏省普通国省道涉路工程安全评价技术管理办法》（苏交公路政〔2015〕218号）《山东省涉路工程建设技术评价办法》（鲁交公〔2017〕6号）《北京涉路施工保障公路及附属设施质量和安全技术评价工作制度》（京交路公管发〔2014〕256号）《福建省涉路施工行政许可安全评价管理指南》《温州市公路路政许可涉路施工安全评价暂行规定（试行）》（温公路〔2014〕197号）等。

（二）修订原则。

1.严格按照国家、部委、省颁布实施的相关法律、法规、规章，以及标准、规范的规定进行修订，确保修订的内容合法合规。

2.以原来的717号文为基础，紧贴当前公路路政管理工作实际，总结一段时期以来的工作经验，解决在执行过程中遇到的实际问题，全面补充完善。

3.修订工作坚持科学性、可操作性和可持续性原则，既要有原则性规定，又要体现实际公路路政管理情况的灵活性；既要反映国内外成熟的研究成果和经验，又要借鉴安全技术评价的新理论；既要保证涉路施工活动安全有序推进，又要确保公路的运营安全。

4.删除其它相关法规、规章、办法中已对相关内容做出详细解释的内容，精简该办法体系，减少和避免法规、规章、办法的重复规定。

四、修订的主要内容

修订稿共二十三条，比717号文多细化了八条内容。主要规定了办法适用范围、相关术语涵义、规定事项范围、评价工作原则、单位资质范围、中介超市管理、限制条件、执业要求、踏勘要求、报告格式、评价要点、审查原则及要求、专家评审、法律责任、解释主体等条款，主要内容说明如下：

（一）第一条至第二条是对立法目的、制定依据、适用范围的规定。征求意见稿主要是为了在全省范围内进一步规范涉路施工质量和安全技术评价行为，让其切实能够做到技术支撑和保障作用。适用范围限定为仅对涉路施工公路路政许可而开展的保障既有公路、公路附属设施质量和安全技术评价及管理工作，对于新建或者改扩建工程的相关评价则适用其它规定。

（二）第三条是为术语涵义的规定，明确了涉路施工活动质量和安全技术评价的涵义，继续沿用原717号文的规定，给评价单位及从业人员清晰的工作思路，提升评价报告的质量和水平。

（三）第四条依法规定了纳入评价的事项范围，根据公路行业法律、法规的规定，全面梳理了涉路施工活动的事项和范围。另外，按照省政府对省直部门权责的清理梳理，以及交通运输部政务服务事项，公路路政许可新增该条第十三项的许可业务，作为涉路施工活动依法进行许可管理。

（四）第五条根据国家“放管服”改革政策要求，在总结717号文实施以来的实践经验基础上，进一步明确细化了减轻企业负担的情形。同时，为确保小型涉路施工活动安全实施，规定了由建设单位书面说明的方式开展质量和安全技术工作。

（五）第六条至第七条规定了评价工作应当遵循的原则和第三方评价机构的资质范围。717号文实施以来，原国家安监总局、交通运输部相继就安全评价的机构、资质、业务范围，以及评价项目管理发布了诸多规定，其中2019年5月1日起实施的《安全评价检测检验机构管理办法》（应急管理部令第1号）中明确了安监系统认定的安全评价机构只能在法定的业务范围内开展业务；2016年4月1日发布实施行标《公路项目安全性评价规范》（JTG B05-2015），该规范编制组释义说明了公路安全评价单位的资质主要是指具有工程设计资质（设计综合或者公路行业）或者工程咨询资质（公路专业），且资质等级不得低于承担该公路项目建设前期工程咨询和工程设计单位的资质等级。近期，交通运输部下发的《涉路施工行政许可服务与管理办法（征求意见稿）》（交公便字〔2018〕202号）、《涉路工程安全评价规范（征求意见稿）》（交路安全函〔2019〕103号）等两个征求意见稿，再次明确规定质量和安全技术评价报告的编写单位应当具备所涉及公路等级相符合的公路工程设计资质。综上，该条又结合近几年的实际情况，即普遍反映原安监局认定的评价资质的机构，评价报告质量低下，不能够从公路行业技术角度，深度查找、分析，涉路施工设计、施工、交通组织、后期运营过程中的潜在风险，有的甚至看不懂公路工程的相关图纸和技术参数等，按照应急管理部、交通运输部发布的最新规范和规定，同时借鉴福建、山东、江苏、北京、河南等先进省份的做法，对第三方评价机构的资质范围进行了进一步的规范和调整。

（六）第八条至第十条对第三方评价机构纳入中介超市以及自主竞争、根治“红顶”中介、评价单位及从业人员的执业要求进行了规定。根据《广东省人民政府办公厅关于印发广东省网上中介服务超市管理暂行办法的通知》（粤府办〔2018〕53号）的规定，第三方评价机构自行入住中介超市并自由从事评价服务，任何单位和个人不得进行任何方式的阻挠和干涉，更不得通过其他任何的更为隐蔽的方式干涉市场竞争。为了根除“红顶”中介，以及我省部分高速公路经营企业通过内部发文、会议纪要随意设定限制自由竞争的条件干涉第三方服务，因此第九条规定了三种情形为禁止参与服务事项。

（七）第十条至第十二条为新增的条款，旨在规范要求第三方评价机构的项目管理和现场踏勘。涉路施工活动相对复杂，不同于一般事项的许可，需要技术人员认真负责，强化项目管理，更重要的是需要现场踏勘，摸清施工现场实际情况，切实查找到存在的各类风险，从而确保涉路施工活动和既有公路的安全。

（八）第十三条至十四条规定了质量和安全技术评价报告的形式要求和实质要求，包括评价报告的内容要求、格式要求、评价要点。具体规定了评价报告的内容主要有九大部分：1.封面标题为《xxx涉路施工保障公路、公路附属设施质量和安全技术评价报告》；2.第三方评价机构资质证书复印件及评价人员信息；3.涉路基本概况；4.开展评价依据；5.法律、法规、规章符合性审查和标准、规范技术性审查；6.质量和安全技术评价分析；7.主要危险、有害因素查找分析；8.安全对策措施及建议；9.明确的评价结论。另外，根据《涉路工程安全评价规范（征求意见稿）》（交路安全函〔2019〕103号）的规定，在总结717号实施以来实际经验的基础上，再次细化规定了各类涉路施工活动的评价要点，对报告的评价技术参数指标进行了量化。

（九）第十五条至第十七条规定了报告应当具有明确的结论、审批人员的审查要求、重大复杂的涉路施工开展专家评审的特殊处理要求等。2015年8月12日，天津瑞海国际物流有限公司危险品仓库发生特别重大火灾爆炸事故，国务院事故调查组调查认定，第三方评价机构存在故意隐瞒事实情况，报告中出现不明确的结论意见，误导审批人员作出决定，情节十分恶劣。为杜绝此类情况发生，第十五条作出了原则性规定；第十六条规定了承办人员在实质审查环节发现问题的处理措施，以提升许可的质量和安全；第十七条按照法规规定，明确了开会的特殊情形以及专家评审意见的法律作用。

（十）第十八条至第二十条规定了第三方评价机构的责任承担、信用评价监督机制、各相关部门及工作人员的处分情形。第三方评价机构依法对其评价过程及其评价结论承担法律责任，许可机关应当建立信誉档案制度和“黑名单”制度，强化管理，提升服务。

（十一）第二十一条至第二十三条规定了解释主体、实施时间、新旧衔接等。按照谁制定、谁解释的原则，本办法在实际实施过程中，遇到问题由省交通运输厅负责解释。为了做好新旧办法、规定之后的衔接，更好的发挥新办法的作用，明确了凡不一致的，以新办法为主。