



编者按

通道,指来往畅通的道路。在这个世界上,有形形色色的通道,其中有一些特殊通道,专门为特殊人群、车辆设置,或在特殊情况下通行,比如无障碍通道、公交专用道、消防通道、应急车道等。特殊通道怎么设置,是否畅通,利用率如何等,不仅影响特殊人群、车辆的相关权益,也与广大群众的切身利益息息相关。从今天起,法治经纬版就特殊通道推出系列调查报道,敬请关注。



《资源浪费》 漫画/李晓军

- 各地公交专用道不同程度存在利用率低的现象。一些地方部分环路、主干道的社会车道时就不时“飘红”,而一旁的公交专用道却是空荡荡的,司机和乘客只能干着急。
● 坚持公共交通优先发展,充分保障路面公路路权优先的同时,为解决部分公交车道利用率低的问题,可在特定条件下,将公交专用道调整为公交优先,允许班车、大巴车等使用公交车道。
● 无论是专用还是优先,最终目标都是提高道路的利用率,某个路段选择专用还是优先,都需要经过科学论证评估后再决策,公交优先道的落地需要法律法规的配套。

公交车道空荡荡时 能否让社会车辆用用? 专家建议优化路权分配特定条件下调整为公交优先

□ 本报记者 温远源

“马路上多条行车道堵得水泄不通,但旁边的公交专用道半天看不到一辆公交车,这岂不是白白浪费了道路资源?”在北京开了10多年出租车的秦师傅近日接受《法治日报》记者采访时说。北京部分环路、主干道的社会车道时就不时“飘红”,每当他被堵在路上时,看着一旁空荡荡的公交专用道只能干着急,车上的乘客也是心急火燎。这样的经历,不少车主都遇到过。于是不断有人呼吁:在公交优先的前提下,允许包括企事业单位班车等载容量高的车辆驶入公交专用道;在非工作日,允许私家车驶入公交专用道。随着城市汽车保有量的增加,城市道路逐渐成为稀缺资源。近日,北京交通发展研究院公布了一项提升北京公交专用道利用效率的建议:将部分公交专用道调整为公交优先道,进一步优化公交优先道的路权分配。

受访专家认为,公交专用道在提升公交运行效率的同时,也存在车道利用率低的问题。在特定条件下,将公交专用道调整为公交优先,允许班车、大巴车等使用公交专用道,不失为一种减少道路资源浪费、缓解城市拥堵的有效途径。但在落地过程中,这种措施必然要面临各种复杂的变量与考验,需要科学论证。同时,也要充分保障路面公路的路权优先,引导广大市民积极选择公共交通工具出行。

优先发展公共交通 专用道利用率不高

北京三环路,早晚高峰全线开启公交专用道。3月11日(周六)18时,记者在北三环马甸桥西看到,向西向东方内侧两条社会车道车辆非常拥挤,而最外侧的公交专用道上,两三分钟才能看见一辆公交车。

3月12日(周日)17时许,在紧邻国贸商圈的建国门外大街,从国贸开往永安里方向的车辆已经排起长龙,汽车缓慢前行,而公交专用道却很少有车经过。该路段公交专用道6时至20时开启。

“周末客流高峰一般在9时至16时之间,与工作日客流高峰时段并不一样。因客流量减少,公交公司也会合理分配运力,适当调整运营间隔。”一位公交司机说。

记者了解到,国内第一条公交专用道于1997年6月在北京长安街启用。此后,北京公交专用道在提升公交服务水平、倡导市民绿色出行、推动城市可持续发展方面发挥了重要作用。

据中国城市公共交通协会副理事长、南京市城市与交通规划设计研究院董事长杨涛介绍,2012年12月,《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》发布,公交优先战略逐步在全国各地得到落实,各大城市陆续开辟公交专用道,国家公交都市建设取得显著成效。

“公交专用道设立的初衷,是想通过对

道路物理空间上的分离,保障公共交通的路权,缓解城市交通拥堵问题。”北京工业大学城市交通学院院长陈艳艳教授说,其实质是对城市交通知识水平的提升,确立了公共交通优先发展的地位,这是交通管理逐渐精细化的体现。

据不完全统计,截至2021年底,全国公共交通运营线路长度达148万公里,公交专用道超过1.6万公里。以北京为例,当前,全市公交专用道总里程已达1020公里,覆盖了主要环路、放射线及骨干道路等大客流走廊。

“虽然我们在公交专用道的规划建设规模上取得了很大成就,但管理和使用水平还有待提升,仍存在利用率不高、线网连续性不强等问题。”陈艳艳认为,究其原因,一方面在于需求层面,即对城市交通的规律还没有摸透,专用道的设置与需求没有精准匹配;另一方面在于供给层面,即城市的路网仍不完善,新老城区的道路宽度与通行能力有较大差异,公交专用道设置缺少基础设施支撑。

此外,由于北京有较为发达的地铁系统,私家车也已经成为一种普遍的通勤工具,这也使得出行方式极大地分散了公共交通系统的压力。

北京交通发展研究院数据显示,北京的公交专用道在部分时段存在闲置现象,如京藏高速公路专用道,早高峰7时至8时利用率仅23%左右;同时,社会车辆违规走公交专用道导致效率下降,以京通快速路(远通桥东向西)为例,早高峰7时30分至8时30分,每10分钟通过车辆约400辆,其中约70辆小汽车违规使用公交专用道,违规率17.5%。

“当前,各地不同程度存在公交专用道利用率低的现象,甚至还可能在某些路段的特定时间造成交通拥堵,于是很多人对公交专用道产生了质疑。”陈艳艳认为,这是城市交通的精细化治理能力与复杂多变的现实交通需求之间的矛盾,而不能简单地看作是公共交通与私人交通的对立,更不能因此动摇公共交通的优先发展地位。

杨涛说,各地公交专用道设置、管理和使用效果差异极大,公交专用道的孤立化、碎片化、郊区化等现象还不同程度存在,各区域、各路段的峰值、谷值发生时刻有差异,很难用统一的交通规律特征去描述。”陈艳艳说,若单纯地认为周末应该或不应该设置公交专用道限行,也是一种“一刀切”的管理思维。如果公交优先道的预约模式能够得到验证并推广,那么就拥有了第三种选择,也可能是一种更加科学、精准、高效的选择。

精准分配道路资源 探索适时适度开放

“快速公交不是24小时运营,为何一些公交专用道要24小时开启?”家住首钢附近的居民刘女士不解道。

事实上,关于“取消公交专用道周末限行”的呼声已持续多年。

根据相关法律法规规定,道路划设专用车道的,在专用车道内,只准许规定的车辆通行,其他车辆不得进入专用车道内行驶。若公交专用道加标了公交车专用时间,则表示在该

限定时段内,其他车辆不得进入该车道;若未加标专用时间,则表示全天24小时内,其他车辆不得进入该车道,包括周六日及法定节假日。对于违法使用专用车道的,处200元罚款,不记分。

受访专家认为,在道路交通管理实践中,各地存在一些问题。“当前,社会上对于城市公交专用道的目的、功能、使用等还存在很大偏差,认为在城市中心地区、繁忙拥堵路段设置公交专用道,使用效率低、浪费道路资源,增加交通拥堵,从而要求取消公交专用道,开放公交专用道。”杨涛说,一些城市干脆将公交专用道甚至是运营良好的BRT(快速公交系统)取消。

杨涛认为,还有些城市只允许公交车车辆在公交专用道内行驶,不得借道超车,道路交叉口处取消公交专用道或鼓励社会机动车辆使用公交专用道,导致公交车路权优先效果大打折扣。有必要对这些不作为、乱作为行为进行适当的督查问责。

在他看来,为最大限度发挥道路时空资源效率和效益,改善道路交通拥堵状况,在对具体城市公交专用道交通量、客运量和服务水平进行客观科学、公正专业的评估后,如果确有条件和必要的,可以在周末甚至平日非高峰期将公交专用道适时适度向社会车辆开放。

在交通运输部管理干部学院教授张柱庭看来,城市公共交通发展的优先含义,应当不断发展与时俱进。之所以优先,一方面是由于城市公共交通集约高效、节能环保,可以做到以纳入广义公共交通的范畴,如果公交专用道向这些车辆开放,既可以充分发挥公交专用道的功能,也可以减轻非公交专用道的拥堵状况。

杨涛说,将公交专用道向社会大巴车、班车及新能源车辆开放,目前技术上并无太大困难,但应当以充分保障公交乘客的路权优先,保证公交车运行快速、准时、稳定为前提,“除非通行能力确实非常充足,否则我不赞成将公交优先道向新能源汽车开放。”

“对于这种调整方案的可行性及其实施效果,应当进行专业的交通影响评价。同时对原有公交专用道使用与管理规则进行相应调整,并对于调整方案,影响评价,使用与管理规则进行社会宣传与宣传。”杨涛说。陈艳艳认为,无论是专用还是优先,最终目标都是提高道路的利用率,尤其是人的运送效率,而不是车的通行效率,公交专用道与公交优先道不过是两种管理技术手段,某个路段选择专用还是优先,都需要经过科学论证评估后再决策。

“根据当前公交专用道的规划与管理经验,再加上智能化手段的赋能,若结合预约模式及智能网联或车路协同等手段,公交优先能够提升道路资源精准分配的科学性。”陈艳艳说。

陈艳艳提出,公交优先道的落地需从三方面推进:基础条件的研判,包括对交通需求特征的认知与精准刻画,以及对道路基础设施的技术等级、通行能力、几何线性、交叉形式、网络可达等内容综合研判;技术设备的准备,以预约为例,包括路上监管技术设备的准备,预约配额计算方法的准备,车辆预约流程的准备,预约平台开发的准备,技术标准规范的准备等;法律法规的配套,包括公交优先道合法性的认定、管理法规与执法罚则的配套等。

对路权精细化管理 缓解交通拥堵问题

北京交通发展研究院发布《预约技术提升公交专用道利用效率的建议》提出,可将公路路权优先和保障效应并不明显,在不影响公交车正常运行的前提下,优先允许班车、大巴车等使用公交专用道,也允许部分高乘载率(多乘员)车辆、新能源车通过预约的

方式使用公交优先道,进一步优化公交优先道的路权分配。

该研究院研究人员认为,随着移动通信、精准定位、车联网等技术发展,对路权的精细化管理已具备条件。具体来讲,可采用预约的方式,在保证公交车正常运行的前提下,允许部分高乘载率和新能源车使用专用道,充分利用公交专用道的闲置能力。

研究人员还建议,可优先选取公交专用道有较大冗余能力的道路进行试点。考虑到主干路的公交专用道情况复杂,存在专用道连续性不足等问题,暂不适宜作为试点路段。先期可以选取快速路放射线(如京藏高速、京港澳高速),将公交专用道调整为公交优先道,再逐步扩展到其他道路。

对此,陈艳艳认为,车辆通过预约等方式使用公交优先道,可以在合适的路段上进行尝试,以突破当前的道路交通管理模式,有助于在一定程度上缓解交通拥堵问题。

杨涛认为,将公交专用道调整为公交优先道,扩大了公共交通的内涵与外延,表明城市公共交通并不局限于公交企业的公交车辆与服务,为企事业单位、学校、旅游等提供多员合乘集约化服务的班车、大巴车、中巴车等,都可以纳入广义公共交通的范畴。如果公交专用道向这些车辆开放,既可以充分发挥公交专用道的功能,也可以减轻非公交专用道的拥堵状况。

杨涛说,将公交专用道向社会大巴车、班车及新能源车辆开放,目前技术上并无太大困难,但应当以充分保障公交乘客的路权优先,保证公交车运行快速、准时、稳定为前提,“除非通行能力确实非常充足,否则我不赞成将公交优先道向新能源汽车开放。”

“对于这种调整方案的可行性及其实施效果,应当进行专业的交通影响评价。同时对原有公交专用道使用与管理规则进行相应调整,并对于调整方案,影响评价,使用与管理规则进行社会宣传与宣传。”杨涛说。陈艳艳认为,无论是专用还是优先,最终目标都是提高道路的利用率,尤其是人的运送效率,而不是车的通行效率,公交专用道与公交优先道不过是两种管理技术手段,某个路段选择专用还是优先,都需要经过科学论证评估后再决策。

“根据当前公交专用道的规划与管理经验,再加上智能化手段的赋能,若结合预约模式及智能网联或车路协同等手段,公交优先能够提升道路资源精准分配的科学性。”陈艳艳说。

陈艳艳提出,公交优先道的落地需从三方面推进:基础条件的研判,包括对交通需求特征的认知与精准刻画,以及对道路基础设施的技术等级、通行能力、几何线性、交叉形式、网络可达等内容综合研判;技术设备的准备,以预约为例,包括路上监管技术设备的准备,预约配额计算方法的准备,车辆预约流程的准备,预约平台开发的准备,技术标准规范的准备等;法律法规的配套,包括公交优先道合法性的认定、管理法规与执法罚则的配套等。

法治是最好的营商环境

- 本报记者 王家梁
□ 本报实习生 胡特旗
□ 本报通讯员 汪浩谦

仅剩26万多元资金且债台高筑的破产企业,经破产清算转破产和解,实际控制人出资清偿了债权;楼盘长期烂尾处于破产边缘的房地产开发公司,经法院联动,引进投资人投资,有效清理债权债务并迅速开工脱困……

如何“破”病企危机,“产”发展生机?贵州法院立足破产审判工作职能,发挥法治引领、集中管辖、规范保障作用,努力推动府院联动机制实质化运行,积极探索“线下”转“线上”破产办理新模式,努力优化破产审判工作,为各类市场主体投资兴业营造良好的法治生态。2020年至今,全省法院共审结破产案件643件。

“优化破产审判工作,是贵州法院助力贵州闯新路的司法需求,是坚持服务大局、勇于创新的改革实践。贵州法院必将加快创新探索,强化司法保障,为人民群众提供更加优质高效的司法服务。”贵州省高级人民法院副院长刘力近日接受《法治日报》记者采访时说。

成立破产审判组织 专业化审理化解纠纷

“原本以为公司申请破产了,钱就要不回来了,没想到这么多钱还能拿回来,真是太出乎意料了。”贵州省安顺市平坝区某商场业主王某说。

前些年,平坝区某商业管理有限公司由于管理不善,经营陷入困境。2021年,该公司进入破产清算程序,其中仅经管理人确认的申报债权就有94笔,金额高达2300多万元,另有大量业主、租户申报债权,而该公司可供分配的资金仅有26万多元。

为妥善化解矛盾,安顺市中级人民法院清算与破产审判庭积极协调推动本案由破产清算转破产和解,经过多次协商,实际控制人愿意为该公司出资用于清偿债权,400余户业主、租户债权得以实现,众多业主、租户与该商业管理公司之间的纠纷得以化解。

“此案涉及面广、人数众多,稍有不慎就会造成大量案件‘爆发式’起诉至法院,甚至引发群体性事件。我们采取集中管辖、专案专管的方式,由清算与破产审判庭直接受理此案。”安顺中院清算与破产审判庭庭长杨虹介绍说,清算与破产审判庭的成立,标志着法院建立更完善的破产企业识别机制,让法院成为“生病企业”的“诊治”医院,通过运用破产重整和解制度,尽快实现企业再生,对于没有挽救希望的企业,快审快结,使其尽快退出市场,重新释放生产要素。

安顺企业破产和解案件的有效化解,只是贵州法院优化破产审判工作的一个缩影。

据悉,贵州法院近年来高度重视破产审判案件的集中管辖,在中级人民法院成立清算与破产审判组织,对破产案件进行专业化审理,充分分析危困企业经营和财产情况,对于不适合进入破产程序的,通过法律引导、组织和解等,及时化解矛盾。

采取府院联动机制 帮助企业走出困境

在贵州省遵义市正安县的“云港广场”房地产开发项目工地上,刚刚拿到工资的工人们准备开始新一轮施工。

“从濒临破产到企业重获新生,谁能不激动呢?这一切,离不开政府及法院的帮助和支持。”正安浙商房地产开发有限公司负责人说。

不久前,正安浙商房地产开发有限公司还处于负债累累的破产边缘。去年,该公司受经济下行压力和因素影响,所开发“云港广场”项目长时间停工停产,楼盘烂尾,拖欠118人近370万元报酬,1615套房屋不能交付购房人,大量工程债务无法如期清偿。

同年8月26日,经数百名债权人申请,正安县人民法院裁定受理该公司破产重整一案,该公司所开发项目“云港广场”土地手续不齐,后续工程不能开发建设,必须通过外部投资“输血”,续建至工程验收交付才能实现自身“造血”。

为让“云港广场”项目恢复建设,快速化解矛盾,保证有效出清资产以及让破产企业资产的价值实现最大化,法院与当地政府积极沟通协调,在以投资款作为共益债务的条件下,引进投资人投资1500万元对债权债务进行了有效清理,项目也迅速开工。同时,借助府院联动机制解决土地税费“证缴分离”、工程竣工验收等遗留问题,助力问题楼盘“脱困”。

“受理该案后,我们仅用42天就通过了重整计划草案。”正安县法院民事审判庭庭长郑刚说,“我们通过采取府院联动机制争取政府职能部门支持,很快完成了诸多基础性工作,帮助该公司尽早交楼并实现了购房人和债权人的利益最大化,这既化解了社会矛盾,又促进了企业的整合和生产再造。”

无独有偶,贵阳市中级人民法院坚持党建引领,通过府院联动机制,主动识别企业的救助价值,采用公开竞争方式对破产企业选任管理人,对意向投资人的投资方案进行评审及优化,通过庭外重组重整帮助百年老字号药企从困境中重生,充分识别企业价值帮助“大数据交易”资质企业实现重整。

据了解,为优化营商环境,拯救困境企业,充分发挥破产审判职能作用,过去一年,贵州法院积极借助府院联动机制,整合各个部门的资源优势,通过建立必要的庭前阶段引导、协调制度,为危困企业“诊断”,援助指导,投资招募,提供融资渠道等,推广重整工作,帮助企业整合资源,盘活资产,进而走出困境。

建贵州智破云平台 数据赋能高效监管

破产案件数量多、内容杂,参与主体多,推进慢……无数问题困扰着破产审判案件的法官,怎么办?

这就需要破产审判法官做到心中有“数”。为提高破产案件的审判质效,贵州省高院引入大数据和现代信息技术,研发上线全国首个省、市、县三级统一的智能化破产办案平台——贵州智破云平台,将传统线下破产案件办理流程节点搬到线上,为法院、管理人、债权人、金融机构等搭建起互联互通的桥梁。

据贵州省高院民二庭副庭长雷苑介绍,在贵州智破云平台上,法官可以通过预设十余类、百余项监管点,对管理人的办案情况、资金使用情况进行在线履职监管,在线指导,在线考核,达到随案高效监管的效果。管理人也可借此平台与法官在线协同,包括在线反馈工作进展,在线会议,在线审查债权,提高工作效率。

“这一系列留痕操作为后续管理人考评提供了依据,让管理人办案考核数据实现量化提取,综合考评工作将更加科学、透明。平台上的管理人与法官的信息交互模块,还可以实现法官和管理人相关事项协同办理。”雷苑说。

一位做了十多年破产管理人的律师对这个平台很满意:“以前办理破产案件要跑法院,法官特别忙,得约时间,现在我们可以直接通过管理人在线递交材料,实现信息实时交互,真正将案件办理从线下搬到线上。”

值得一提的是,该平台内含的银行金融服务平台还可为法官、管理人提供在线账户资金管理,为破产企业提供银行融资等金融服务,为破产重整企业“输血”,其中的债权人平台更是可以直接帮助债权人进行网上债权申报,甚至进行线上债权人会议,有力保障了债权人的知情权与参与权。

“可以说,贵州智破云平台的上线,有效破解了传统审判模式下各方参与人之间信息不对称、审理进程不透明、债权人会议召开难、债权申报方式单一等问题,引入多家金融机构合作,提供全方位金融服务,让数据多跑路,让债权人少跑腿,让法官更高效;让管理人更省心,让破产审判各方在一张网内互联互通,实现各方利益最大化,靶向攻坚提速贵州破产审判。”雷苑介绍说。

据悉,下一步,贵州法院将继续坚持目标导向、问题导向、效果导向,充分发挥破产审判职能作用,持续提升优化破产审判工作,更好保障市场主体和人民群众合法权益,为贵州打造一流营商环境提供更加优质高效的司法服务和保障。

「破」病企危机 「产」发展生机

贵州法院积极探索企业破产办理新模式