

公路超限运输治理实务

中国交通报社 主编



人民交通出版社

China Communications Press

U491.4
Z566:1

276

U491.4

Gonglu Chaoxian Yunshu Zhili Shiwu

公路超限运输治理实务

中国交通报社 主编

人民交通出版社

北京·2003

内 容 提 要

本书分为四个部分,即:寻根究源篇,治理经验篇,献计献策篇,政策法规篇,前三部分分别从不同侧面分析了超限运输形成的原因,治理的难点并进行了实务性的阐述,提出了治理公路超限运输的对策与建议。本书还收集了国家及各省关于治理超限运输的相关政策法规,并收录了国外关于特种运输的规定。可供公路管理部门各级管理干部阅读学习。

图书在版编目(CIP)数据

公路超限运输治理实务/中国交通报社主编. —北京:
人民交通出版社,2003.8

ISBN 7-114-04778-9

I.公... II.中... III.公路运输—交通限制—研究 IV.U491.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 070446 号

公路超限运输治理实务

中国交通报社 主编

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号)

各地新华书店经销

北京凯通印刷厂印刷

开本:787×1092 1/16 印张:18.25 字数:303 千

2003 年 8 月 第 1 版

2003 年 8 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数:0001~5500 册 定价:38.00 元

ISBN 7-114-04778-9

《公路超限运输治理实务》编委会

主 任：李育平

副主任：李彦武 王文锦 郭 欣

编 委：李 华 张继顺 焦振芳

王丽梅 陈 颖 刘洪韬 王瑞水

主 编：廖西平 杨保众

编 辑：韩 杰 王 胜 杜爱萍 吴志弢 张玉兰

找准深层原因,依法综合治理(代序)

李居昌

超限运输最普遍、危害最大的问题是超载运输。究其久治不愈的根本原因就是一个利益驱动的问题。谈到利益驱动,应该是多方面的,以前谈及这个问题时,多强调车主和驾驶员,其实汽车厂家、汽车改装厂家、一些交通管理部门、货主等在超载运输这个问题上都有一个追求自己非正当利益的问题存在。比如一些汽车厂家、汽车改装厂家为了多卖车、多赚钱,置国家有关法规于不顾,迎合车主多拉货多赚钱的需要,非法生产“大吨小标”的车辆。这些车5吨的可以拉十几吨、10吨的可以拉30吨。这样,为超载运输提供了运输装备条件,不但对公路造成了极大的损害,车主也偷逃了大量的规费。

另外,有些交管部门只执法不治理,只罚款不卸载,助长了超载运输的恶性循环。一些货主鼓励多运、快运,同时又过分地压低运价,也为超载运输起到了推波助澜的作用。

目前有这样的观点,认为造成超载运输的原因是运输市场中运力过剩、个体运输户太多、运价严重偏低、不超载不赚钱。所以,有人认为运力过剩、运价过低是造成超载的主要原因。我的看法是:不排除这是造成超载运输的重要因素,但最根本的原因是利益驱动问题。因为运价早已放开,运价过低应该由运输市场调节,运力投放也应是这样,应在政府宏观调控下,充分发挥市场配置资源的作用,无利可图,谁也不会进入运输市场的。

那么,怎样对超载运输进行治理呢?全国各地交通管理部门为治理超载运输做了许多工作,也取得了很大成绩,但未根本解决问题。要根治超载运输,还得从根本上下功夫,不能头痛医头、脚痛医脚。首先要制定一部全国性的治理超限(载)运输的权威

法规,让公路管理者治理公路超限(载)运输有法可依。现在治理超限(载)运输有了全国性的行业法规,这些法规对依法治理超限(载)运输起到了巨大的作用,但只靠交通一家的行业执法是不能解决超限(载)运输问题的。必须实施综合治理,交通、公安、汽车制造、质量监督等行业要联合起来执法,从体制、根源上进行彻底的治理。如果联合执法能够实现,没有一部全国性的具有权威的治理超限(载)运输的法规,执法就没有法律依据。

有了综合治理和依法治理,还要坚持抓源头的治理。先要从汽车制造和汽车改装行业的车辆“大吨小标”入手,让超载运输者没有超载运输的装备和零配件,断了他们超载运输的车源和配件源。抓源头治理还要抓好运输市场的管理,不仅抓车主,驾驶员,也抓货主的管理。如果因货主造成车辆超载,就依法罚货主,让他感到不划算、赔本。这样又断了超载运输者从事超载运输的货源。断了超载运输者的车源和货源后,要进一步加强汽车牌照和证件的管理,从汽车的出厂型号、车型、产品目录等方面做到规范管理,凡是实际装载量与标定的装载量不符的一律不给上牌照,这就从运输手续上防止了“大吨小标”车辆流入运输市场。

车辆移交交通管理部门。

有一些基层的同志反映收费太多、罚款太重,不超载不赚钱。这里有运输市场的问题,也有驾驶员、车主为超载运输找理由的问题。同时,管理者也应科学合理地解决乱罚、乱扣问题,以减轻企业的负担。我想强调这样一个观点,我们修路、修好路,特别是多修高速路,就是要大力发展交通运输,使车辆多拉快跑提高运输效益。但不是超限的“效益”,而是在收费制度上,鼓励发展大吨位运输车辆,合理提高载重量,降低费税和成本,提高效益,也发挥了高速公路的使用效率。

治理超载运输,汽车牌照管理是个关键环节。它不仅是运力投放和结构调整的手段,也是监管运输市场秩序的手段。汽车牌照管理涉及到交通、公安等部门,如何对汽车牌照进行科学管理呢?不久前的全国政协会议上我提出了这样的议案,应适应市场经济体制的需要,按照责、权相统一的原则,把车辆牌照管理职能由公安部门管理移交给交通管理部门,由交通部门对人、车、路等

运输要素实行统一管理,这是治理超载运输、发挥公路运输最大效能的根本性改革措施。因为超载运输,交通部门是直接最大受害者,受害者自然强烈要求积极去管,但有管理积极性的部门却因无有力的管理手段而无力去管。有管理手段者却又因种种原因不下大力气去管,这种管理体制上的扭曲不能不说是治理超载运输、保障公路设施安全的一大障碍。所以,将车辆牌照管理职能移交给交通部门管理在对提案的答复中得到了国务院编委的赞同和支持。

前 言

公路超限运输，这是一个由来已久的话题。谈的是车路矛盾，而背后隐藏的却是一个相当复杂的社会问题。

我们知道，路是为行车而建的，但是，道路在设计时，是遵循一定的技术标准与要求的，超限运输车辆超出了道路的使用条件要求，势必对道路本身及道路交通安全造成极大危害。如果你看了那些痛陈超限车辆损害公路、危及生命的报道文章，你就会明白社会各界为何对超限运输如此恨之入骨。从表面上看，超限运输损害的是公路部门的利益，实际上侵犯的是全社会的共同权益。据公安交通管理部门的一项调查统计，每年因车辆超限、超载原因造成的恶性事故占全国重大道路交通事故 50% 以上。

引发超限运输的原因究竟是什么？超限运输为何久治不绝，甚至有愈演愈烈之势？人们在思考着。法制不健全，竞争无序，运价过低，运营车辆只想着“多拉快跑”；汽车生产厂家为迎合用户需要，非法改装车辆，堂而皇之地出售“大吨小标”货车；政出多门，各自为政，管车的不管路，管路的不管车，政策上与管理上的不协调；胡乱设卡，轮番罚款，只罚不卸，交钱放行，部门利益的局限；运输业主受追逐更大利润心理的驱使，变本加厉地超载超限，不惜损害国家和人民的生命财产。如此一个循环往复的恶性怪圈，多少人为之感慨，为之叹息，为之心痛，为之呼喊！

国际上对于公路超限运输的研究和管理已经历了一百余年的历史，而在我国是在上世纪 80 年代初才开始的。随着我国汽车保有量的快速增长，道路运输业的蓬勃发展，公路运输车辆正在向大型化、拖挂化和集装箱化方向快速发展，全国范围内损坏公路路面、压坏公路桥梁的路政案件日益增多。2000 年，交通部发布 2 号部令，加强了对于超限运输车辆行驶公路的管理。各地也

相继出台配套的法令、法规,开展治超工作。但由于政令不统一、行动不一致,因此收效不明显,公路运输状况时好时坏,反复无常。超限运输屡禁不绝问题已经引起了国务院、国家有关部委领导的高度重视。2003年6月23日,全国19个省(区)市的公路局长联名致函本报,倡议“动员起来,全社会合力治理超限”。由此,我们看到了全社会对于治理超限运输的迫切要求。

有鉴于此,本报自2003年3月以来开展了“为治理超限运输献策”征文活动,征文活动得到了社会各界的热烈响应,江苏京沪高速公路公司为本次活动提供了热情的帮助,本报读者踊跃投稿,借此机会,谨向参与征文活动的广大读者以及热情支持本次活动的交通部领导、江苏沪高速公路公司领导致谢。征集的大量的论文中,不乏具有真知灼见的优秀之作。我们遴选了近百篇,编辑成这本《公路超限运输治理实务》。收录的文章从不同侧面分析、阐述了公路超限运输的成因、危害和治理措施,介绍了本地区、本部门治理超限的经验,可供大家研究参考。为方便读者使用,本书还收录了国家及各省关于治理超限运输的相关政策法规,

由于我们的水平有限,疏漏之处在所难免,恳请广大读者提出宝贵意见。

编 者

2003年8月8日

目 录

一、寻根究源篇

- 1 超限运输的利益驱动分析
——超限运输及其治理的经济学思考…………… 杜朝运(3)
- 2 治理超限运输执法难点剖析
——浅析《超限运输车辆行驶公路管理规定》
的几个法律界限…………… 张柱庭(6)
- 3 临石线路面破损严重的原因分析……………
…………… 王华斌 张美玲 朱江飞(10)
- 4 石安路 重压之下“未老先衰”…… 杨玉昭 甄咏峰 李建军(13)
- 5 超限运输的原因及其表现形式…………… 王维强(15)
- 6 试论超限运输的原因及危害…………… 何 芸(17)
- 7 运输市场亟待规范
——浅析超限运输产生的根源…………… 陈秀东(21)
- 8 超限的根源探寻…………… 李守西 王春华(24)
- 9 超限运输害人、害己、害国家…………… 郭建华(28)
- 10 超限运输超在何处?…………… 鲍传圣(32)
- 11 治理超限运输还需几个转变…………… 黄 升(34)
- 12 超限车为何久治未绝…………… 张继顺(36)
- 13 走出治理超限运输的两大误区…………… 王永祥(39)
- 14 对超载、超限运输的透视…………… 龚 雳(41)
- 15 高速公路超限运输管理调查报告…………… 陈 莉(43)
- 16 治理超限运输的关键在“人”…………… 陈 榕(46)
- 17 集约化经营,网络化运输是治理超限运输
的根本…………… 隋勇军(48)
- 18 载货汽车“大吨小标”的判别…………… 吴融华(52)
- 19 浅析超限运输的危害与对策…………… 王宝起 赵 发(55)
- 20 超限运输的“幕后黑手”…………… 徐鼓平(57)

二、治理经验篇

- 1 率先实行计重收费 有效控制超限车辆····· 于复新(61)
- 2 有的放矢 治理超载超限运输····· 吕顺义(63)
- 3 抓住源头 综合治理····· 王建平 张丽萍(65)
- 4 严厉查处超限车的两点建议····· 一 夫(69)
- 5 江苏施行计重收费 以期遏制超限运输····· 陈国雄(70)
- 6 治理超限运输 刻不容缓····· 谢树森(73)
- 7 大胆创新,矢志不渝治“超限”····· 沈裕民(75)
- 8 超限货车对道路的损害和控制····· 丁 一(77)
- 9 不让非法超限车辆上路····· 杨保众 石中生(80)
- 10 维护路产路权 保障公路畅通····· 杨国华(82)
- 11 论超限运输查处中的规范化执法····· 金国庆(87)
- 12 切实维护人民利益 强化超限运输管理····· 陈昌彪(91)
- 13 超限运输使 110 国道八达岭过境线破坏严重····· 张海涛(93)
- 14 云南:治超在行动····· 庄以群(96)
- 15 计重收费利大于弊····· 牛天飞(99)
- 16 阻击超限运输····· 彭利波(102)
- 17 治理超限是提高公路服务水平的重要举措····· 洪秀敏(103)
- 18 用法律武器治理超限运输····· 陈光榕 黄书招(106)
- 19 探寻高速公路联网计重收费方案····· 赵 博 孟昭祥(108)
- 20 让超限运输无处藏身····· 汪学君(111)
- 21 淮北市综合治理超限运输的经验····· 吴 敏(113)
- 22 从福建永春一起案例看治理超限运输的法律依据····· 苏志勇(116)
- 23 山西省大力治理超限运输····· 戴 飞(118)
- 24 京秦高速公路超限运输治理经验谈····· 刘孔杰 赵文奇(120)
- 25 计重收费能拯救货运市场吗?····· 朱美环(123)

三、献计献策篇

- 1 政府牵头、全面出击是根治超限运输的良药····· 乔玉生(127)
- 2 整治超限运输 还运输市场一片蓝天····· 张志东 樊军芳(129)
- 3 高速公路通行车辆按实载收费势在必行····· 王文锦 李亚强等(132)
- 4 对非法改装车处以重罚····· 王丽梅(135)
- 5 根治超限 应从治理恶性循环入手····· 王忠权(138)
- 6 治超要加强内外监督····· 王振林(140)

7	治超从路政自身做起	黄 雄(142)
8	综合治理 铲除超限	郭才群(144)
9	治超不是“三乱”	张胜荣(146)
10	重拳整顿运输市场 ——对治理超限运输的思考	李 傲(147)
11	将部门行为上升为政府行为	刘振荣(150)
12	山西省超限运输形成的主要原因及治理对策	鹿庆华(153)
13	解铃还需系铃人	刘四海(157)
14	使超限运输无以立足	唐光明(159)
15	治理超限有“四要”	王占平(161)
16	超载对公路的破坏及解决对策	王燕重(163)
17	用信息技术治理超限运输	郑传海(167)
18	从源头上治理超限运输	王建国(169)
19	治理超限必须上升为社会行为	张 展(171)
20	让车主在不超限的情况下有钱 可赚	刘明臣 迟晓新 常岩霞(173)
21	“治超”需强化四种行为	孙关荣 梁 勇(175)
22	建议采用计量式机动车税费征收系统	吴 巍(177)
23	治理超限运输应从实际出发	杨占山(179)
24	计重收费:用利益制约超限运输	汪小平(181)
25	治理超限运输要多管齐下	胡娟娣(184)
26	让法律给超限套上紧箍咒	来建忠(185)
27	农村公路对超限车辆说“不”	荣 晓(187)
28	惩前毖后 治病救“路” ——谈治理超限运输的对策	朱顺芳(189)
29	降低运输成本 杜绝恶性循环	徐群英(191)
30	高速公路超限现象分析	徐 蔚(192)
31	治理超限运输,当走综合治理之路	张浦建(194)
32	治理超限运输先要澄清认识	龙传华(197)
33	严格车型认定 加强轴载控制	徐信明 张玉华(199)
34	让超限车辆无路可行	荆向平(201)
35	治理超限运输应强化执法手段	周中玉(203)
36	对“治理超限运输”宣传的几点看法	项彦彦(205)
37	创新管理体制 遏制超限运输	赵 晖(207)
38	计重收费需要冷思考	章兴成(210)

- 39 合理的利润空间是解决超限的有效之路 张德彦 张 云(211)
- 40 治理超限必须“刮骨疗伤” 莫庆球(213)
- 41 “良方”治“重症” 张乐华(215)
- 42 治理超限运输的关键一步
——写在江苏省试行计重收费之际 陈荫三(217)
- 43 协调联动 坚决制止超限运输 宋敬信 傅建法(219)
- 44 征收特种货车税 遏制超限运输车辆 周卫杨(221)

四、政策法规篇

- 1 超限运输车辆行驶公路管理规定
(2003年2月13日 中华人民共和国交通部令
[2000年]第2号发布) (225)
- 2 内蒙古自治区人民政府关于加强超载超限
运输车辆管理的通告 (229)
- 3 济南黄河大桥安装使用新型称重系统严格控制超载车辆
确保大桥安全 (230)
- 4 宁夏回族自治区超限运输车辆行驶公路管理规定 (231)
- 5 青海省关于《超限运输车辆行驶公路管理规定》
实施办法 (236)
- 6 贵州省物价局、贵州省财政厅关于增补超限运输
车辆行驶公路赔(补)偿收费项目和标准的通知 (241)
- 7 天津市超限运输车辆行驶公路路政管理规定 (243)
- 8 安徽省人民政府关于对超限运输车辆行驶公路管理
的通告(2002年11月29日 皖政[2002]71号发布) (245)
- 9 云南省关于加强超限运输车辆行驶公路管理的通告 (247)
- 10 新疆维吾尔自治区道路超限超载运输管理暂行规定 (249)
- 11 山西省人民政府关于加强超限运输车辆行驶公路
管理的通告 (252)
- 12 广东省公路条例(关于超限运输的规定) (253)
- 13 陕西省公路路政管理条例(关于超限运输管理的
规定) (254)
- 14 福建省超限运输车辆行驶公路管理规定实施办法 (256)
- 15 意大利关于公路特种运输的规定 (260)
- 16 法国关于公路特种运输的规定 (270)

一 寻根究源篇

1 超限运输的利益驱动分析

——超限运输及其治理的经济学思考

厦门大学金融系 杜朝运

假定人的理性自利性是西方经济学的基本出发点之一。理性的人,在给约束条件下,总是会努力追求自身利益的最大化。超限运输之所以出现并且屡禁不止,根本原因还在于营运商对于利润的追逐。

1. 超限运输就是“搭便车”

道路是一种公共产品或半公共产品(收费道路),公众缴纳税费,获得道路的使用权,其实就是购买并消费公共产品或半公共产品的过程。公共产品较私人产品,在使用上具有非排他性,即私人产品被某个人消费了,其他人便无法同时消费,而公共产品(如路灯等)在消费的过程中无法排除别人的同时消费。因此,在公共产品的消费上就容易出现“搭便车”现象,造成公共产品供给不足。

为避免公共产品短缺,一般采取以公众缴纳税费,公共部门提供并管理公共产品的方式来解决。超限运输,从某种意义上看,其实就是一种“搭便车”的消费行为,即营运商使用了公共产品或半公共产品性质的道路而未对其超限的部分付费。由于市场经济下交易双方是平等的契约性关系,付费购买产品是理所当然。超限运输的营运商在利润动机驱使下未充分付费就消费了道路产品,显然违背市场经济讲求的诚信原则,理应受到惩罚。

超限运输的营运商除了有“搭便车”的心理外,还有同其他营运商进行博弈后的考虑。博弈论研究的是人们在给定约束条件下如何形成决策以及形成什么样的决策。每个营运商在与对手的竞争中都面临着两种选择:超限运输或不超限运输。假如其他营运商不超限运输,那么本营运商选择超限运输就可获得更多利润;假如其他营运商实行超限运输,那么本营运商自然也要跟着超限运输,否则就会在竞争中处于劣势。

这样看来,每个营运商在权衡对手的决策后,最终都会作出超限运输的选择。所以,我们不能一味指责营运商的超限运输,毕竟这是其追求利润的理性做法,我们关键要做的是制定合理规则并予以监督实施,规范所有营运商的行为,让他们在同一起跑线上竞争,同时要求他们遵守市场经济的等价交换原则,防止“搭便车”行为出现。

2. “治超难”源自信息不对称

超限运输需要治理;但是,为什么治理超限运输存在诸多困难呢?笔者认为,监管部门与营运商之间的信息不对称是很重要的原因。信息不对称源于监管部门与营运商双方利益的不一致,导致双方在信息的拥有上不对等,营运商掌握更多关于自身的特定信息。

信息不对称造成的不利影响主要有两方面:其一是逆向选择,即信息占优的一方会利用另一方的信息劣势作出不利于另一方的行为,从而偏离另一方的愿望。譬如“大吨小标”问题,乃汽车生产厂家或汽车修理厂家与营运商的“合谋”行为。监管部门当然是希望汽车的实际装载质量与标注相符,但“大吨小标”隐瞒了汽车载负的真实信息,倘若监管部门未能获取汽车实际载负的充分信息,那么汽车相关厂商及营运商就能从中获取更多利润,从而汽车市场上将充斥更多的“大吨小标”的汽车,合乎规定的汽车反倒被排除在市场之外,这就是“逆向选择”的严重后果。

其二是道德风险,指交易双方签约后,合约一方因无法对另一方进行充分监督和约束,使另一方为追求自身利益最大化而作出损害对方的行为。譬如监管部门和营运商本来是按照核定的汽车载负达成收缴费协议,但营运商在实际的营运中,为了获得更多的收益而背离协议、超限运输,这就产生败德行为。这种行为与监管部门未能获得营运商的实际信息从而未能实施有效约束有关。

3. 治理超限运输要有新思路

既然治理超限运输的要害在于解决信息不对称,那么,监管部门如何改善信息劣势的局面以在同营运商的博弈中获取优势呢?笔者认为,应该从以下几方面着手:

一是完善法律法规,理顺车辆管理体制,加强各部门的配合,形成严密的监管体系。强调制度建设和综合治理,实际上就是为了畅通监管部门获得营运商有关信息的渠道,改变监管部门与营运商之间的信息不对称,从而