

# 云南省道路运输货物源头治超监管机制研究

徐 民

(云南省交通科学研究院有限公司 安全研究中心, 云南 昆明 650011)

**摘 要:**随着经济高速发展,交通网络不断扩大,云南省的交通事故率不断上升,其中道路运输企业超限超载问题尤为突出,治理难度较大。要降低事故风险,控制云南省道路运输超限超载现象极为重要,深层次举措就是加强货运源头的监管及控制。这需要以“五大体系”为主要内容,建立和完善货运源头治超监管机制,并以“三大源头”为货运治超实施路径开展具体工作,综合整理,以求实效。

**关键词:**超限超载;货运源头;监管机制;实施路径

中图分类号:U492.3

文献标志码:A

文章编号:1671-9891(2019)03-0053-04

## 0 引言

车辆超载运输给人民生命财产造成了巨大损失。据不完全统计,云南省 70%的道路安全事故是由车辆超载运输引发的,50%的群死群伤重大道路交通事故与超载有直接关系。因此,建立云南省道路运输货物源头治超监管机制,从而有效降低由于超限超载运输造成的事故率至关重要。

### 1 研究的背景及必要性

云南省按照全国的统一部署和要求,从 2004 年 6 月起,在全省范围内组织开展了为期 3 年的车辆超载集中治理工作,并从 2008 年开始逐步转入长效治理阶段。几年来,各地、各有关部门坚持“立足源头、依法严管、标本兼治、长效治理”的工作原则,不断健全完善政策措施,扎实工作,稳步推进,治超工作取得了明显成效。截止 2009 年底,全省累计检查货车 541.66 万辆,查处超载车辆 362.08 万辆,卸载车辆 122.68 万辆,卸载货物累计 329.2 万吨。全省超载率由统一治超前的 80%以上降到目前的 8%左右,车辆严重超载态势得到了有效遏制。同时,道路交通安全形势明显好转,在全省机动车辆数量以每年 20%以上速度增长的情况下,道路交通事故次数每年均下降 1.5%左右,而在高速公路、普通干线公路上,因为货车超载而造成的人员伤亡数、交通事故起数等明显下降。

为了贯彻落实全国治超工作精神,目前,云南省已启动了新一轮力度更大的治超计划。云南省人民政府于 2010 年出台了《关于加强非法超限超载车辆治理工作的实施意见》,要求对非法超限超载行为依法实行“控、拆、卸、罚、记、赔、拘”等综合措施,全面加强治理非法超限超载车辆工作。云南省道路运输管理局也相应出台了《关于加强非法超限超载车辆源头治理工作的实施意见》,要求扎实推进源头治超工作。

促进交通运输健康、快捷、可持续发展,治理超限超载运输是一项长期且必不可少的任务。云南省对超载治理工作十分重视,从 2004 年 6 月起,在全省范围内启动了超载治理工作。几年的治超工作取得了明显成效,但是仍有许多问题需要解决,如未见缓解的反弹形势、仍不健全的工作机制等普遍问题。因此,针对云南省公路超载运输及源头治理工作的现状,研究建立源头治超监管机制的总体框架体系,从源头治超这个主要方面研究具体的治超思路和对策措施,对建立完善治超长效机制具有重要的理论价值和实际意义。

## 2 国内外超限超载治理研究现状

### 2.1 国外超限超载治理研究现状

美国已采取强制使用动态车辆称重设备(WTM),制定了超载责任人监禁等处罚措施,并不断改进处罚

收稿日期:2019-06-30

作者简介:徐民(1991—),男,云南昆明人,云南省交通科学研究院有限公司安全研究中心工程师。

手段和方法。经过连续治理,超载运输呈下降趋势。2001年,超载车辆减少50%,效果明显。在道路超限超载治理方面,英国的经验可归纳为“经济惩罚与司法处治双管齐下,营运市场从业资格管理和路上检查现场治理相结合,依法管理,从严治超”。近40年来,日本对道路超载运输采取了长期稳定的治理政策,主要将完善立法、技术检测和严厉处罚相结合进行综合治理,取得了良好的效果。

## 2.2 国内超限超载治理研究现状

陕西公路局结合中国公路超限超载运输的现状和规律,针对如何控制超限超载运输,提出应从三个方面着手:完善的法律内容、严格的执法行为和有力的宣传力度,以确保道路安全畅通和规范道路运输市场秩序。来自长安大学,长期对我国道路运输领域“疑难杂症”有研究的王学军提到,不完善的收费政策是高速公路超限超载运输日益严重的根源。现行的公路收费政策是以车辆吨位为依据,不论车辆是空车还是满载车。如果现行的收费方式不改革,公路运输超限超载问题将难以根治。长安大学博士生导师陈荫三教授从经济学角度系统地研究治理超载运输。他认为,要根据车辆类型改变现有的公路桥梁收费模式,应根据车辆和货物的总体质量,采用动态称重系统确定收费标准和收费总额。目前的治超工作没有在全国形成统一体系,地区之间条块分割,未能对超载运输进行联合治理,各地区治超工作力度也不尽相同,在有的地区还只是部门行为,只作专项行动开展,不能对超载运输形成有效治理。

## 3 云南省货运源头治超监管机制总体框架设计

### 3.1 货运源头治超监管机制的主要内容

(1)建立健全行政组织体系是建立货运源头治超监管机制的关键所在。治超行政组织体系可以分为行政决策体系和行政执行体系。行政决策体系方面,主要研究组织形式和工作机制;行政执行系统方面,主要研究各部门职责分工和合作方式等。

(2)建立健全法规制度体系是建立货运源头治超监管机制的工作依据。源头治超管理制度应包括以下几个方面:横向来看,包括超载运输产生的几个主要环节——车辆的生产、加工、改装、使用、装载、运输等;纵向来看,应当包括法律、法规、标准规范、规章制度等重要文件。建立健全法律法规体系,是从源头上建立长效监管机制,维护各方权益的重要保障。

(3)建立健全市场监管体系是建立货运源头治超监管机制的重要环节。市场监管体系主要包括监管的方式、方法、手段等<sup>[1]</sup>,其目标是严格车辆生产加工、加强车辆使用监管、提高市场准入条件、强化货源装载监管等几个重要环节,通过加强货运生产市场监管,规范市场秩序。

(4)建立健全网络监控体系是建立货运源头治超监管机制的重要辅助手段。源头治超网络监控体系是指一个以源头治超站点为依托,以源头治超监控网络为资源共享平台,以计算机应用系统为末梢,以运营商、车辆信息、从业人员等相关的大数据为支撑,同时具有车辆装车实时监控、后台跟踪、监督处罚等支持功能,服务于各地、各部门源头治超管理和执法监督的网络监控系统。建立和完善源头治理网络监控体系的意义在于提供基础信息及平台,形成对违法经营者的法律威慑作用。

(5)建立健全条件保障体系是建立货运源头治超监管机制的重要支撑。为保证货运源头治超监管组织机构的高效协同运作及监管方式、方法、手段的有效实施,从思想担保、团队担保、舆论担保、财务担保等方面构建有条件担保体系,为有效控制源头治超打下坚实的基础,提供有力的支持。

### 3.2 建立健全货运源头治超监管机制的措施

货运源头治超管理行政决策可能存在以下几种模式:政府在源头治超方面设立工作专项协调机构和临时机构,批准建立各工作部门专项联席会议制度,完善专项审议制度,督导下级相关部门各司其职等。

按照政府领导、部门协同配合的基本原则,建议县级以上人民政府应成立货运源头治超工作领导小组,负责本行政区域内的货运源头治超工作。领导小组组长由政府分管领导担任,成员包括交通、公安、安监、质监、工商、经济信息、行政监察以及企业主管部门等部门负责人,领导小组下设办公室,设在交通运输部门。同时,县级以上人民政府应建立货运源头治超工作部门联席会议制度,每月或每季度召开联席会议,交流工作经验,协调解决工作中出现的新问题,达成共识,出台治超政策。同时,不断健全完善常态化联席会议制度、经常化的行政决策组织模式。

建立健全货运源头治超行政执行体系,要理顺组织结构,明确部门职责,实现部门各司其职、分工协作。在确保现有源头治超工作机构不散、责任不减、队伍不乱的前提下,应建立县级以上人民政府统一领导,交通运输部门主管本行政区域内源头治超工作,公安、工商、质监、安监、行政监察以及企业主管部门等各部门协同联动的货运源头治超行政执行组织结构。明确人民政府是货运源头治超的责任主体,政府负责人为第一责任人,源头治超成员单位为监管责任主体,其主要负责人为第一责任人。源头治超成员单位应当按照各自职责及相关规定,做好源头治超的相关监管工作。云南省货运源头治超监管组织结构如图1所示。

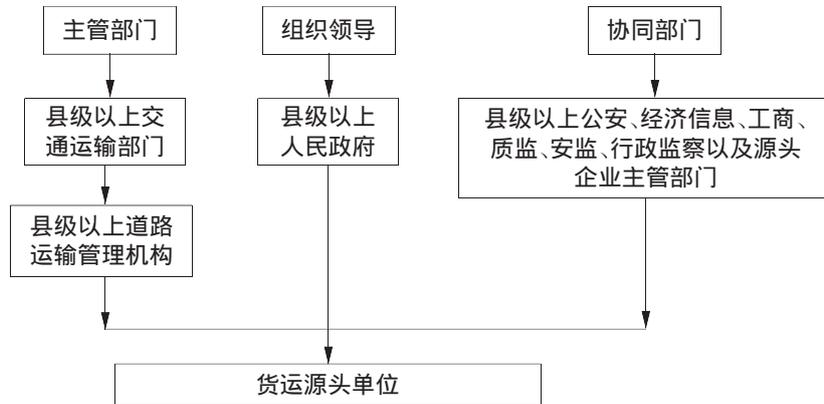


图1 云南省货运源头治超监管组织结构

#### 4 云南省货运源头治超实施路径

##### 4.1 加强货运装载源头治理

装车是货物运输的第一步,也是控制超限超载的第一步。通过干预和控制货运装载环节,能做好源头的严管严控,治超管理也就基本成功了。明确货物装载来源基数和情况,是确定货物装载来源的前提。道路运输管理机构必须做好收集、整理、汇总、登记基础数据的工作,清楚掌握本辖区内货物运输来源单位的基本信息。这些单位是一个大型配送中心,主要承担沙场、煤场、石场、水泥厂等建筑材料行业的配送任务,同时也是车站、港口、码头、矿山等区域的货物集散地,所以必须清楚掌握企业的规模、货物装载数量和安全管理情况等信息,并做好相应的记录台账。在确定货源底数的基础上,重点选择和管理典型货源单元。加强对大型企业、重点企业的监管,派驻具体人员进场监督管理,针对条件暂时不具备的小型企业,要采用综合检查方式,定期或不定期对其进行检查。

各地道路运输管理机构应当配备专职人员,设立专门的工作机构,加强对货源单位和从业人员的监督管理,控制货源的越界行为。查明底数,建立货源单位《企业信用等级考核档案》,将货源单位的超载行为列入信用等级评定范围。<sup>[2]</sup>实行货源单位信用等级评定制度,并定期向社会公布,依法实施后续处罚和分级监管。同时,应进一步提高工作效率、提升科技含量,积极开发、推广和应用视频远程监控系统、电子秤等先进技术。

各地道路运输管理机构进一步完善货运源头监管信息报送制度,建立科学、准确、完整的信息报送体系,对查处的违法装载运输的单位和个人有关信息按月报送上级道路运输管理机构。<sup>[3]</sup>省级道路运输管理机构汇总后,对外省(区、市)籍车辆至少每半年向相关省通报一次,相关省(区、市)道路运输管理机构应及时记入质量信誉考核档案,对违法行为依法进行处理。

##### 4.2 严格货运车辆源头监管

经济信息、工商、质量监督部门要加强对汽车生产、加工、制造、销售企业的监督检查,使检查工作制度化。如果车辆不能满足国家标准的强制性规定或错误地调整车辆的技术参数,经济和信息部门应当逐级向国家有关部门报告,取消该产品的相关资格,违反相关条例规定的企业,应当严格按照国家有关规定对相关车辆自行召回处理,拒不召回的,由质量监督部门责令限期召回,对擅自销售上述违规车辆的企业,由工商行政管理部门依照有关法律、法规的规定进行处罚。

货物运输车辆登记发证实行“谁发证,谁负责,谁发证,谁核查”的责任制。公安交通管理部门应当严格

执行道路交通安全法和机动车登记管理规定,依法颁发机动车登记证书和驾驶执照。对不符合机动车安全检查标准、未达到强制性国家标准的车辆,不得注册登记和发放机动车号牌,并将相关信息及时报告所在地质量监督部门。

#### 4.3 强化驾驶员源头安全教育

驾驶员,特别是从事个体经营的驾驶员,其关注点就是使经济活动利益最大化。由于以往缺乏控制超载的制度,或者制度内容不齐全,超载往往在“超载”与“处罚”的博弈中处于有利地位,使“超载”的利益远远大于“处罚”所遭受的损失。因此,驾驶员不担心受到惩罚,甚至冒着超载带来的生命危险以追求最大经济利益。因此,监管部门要加大对货运驾驶员的监管力度,严把从业资格关,对全省货物运输从业人员进行质量信誉考核,建立从业人员信誉档案。同时,进一步加强驾驶员的培训教育,使其思想观念从“要我安全”转变为“我要安全”,可以适时请驾驶员的亲人参加培训课程,促使驾驶员明白超载一时而酿成大祸的惨痛代价,使货车驾驶员不敢超载。此外,还要加大超载处罚力度,从严处理,除罚款外,可综合采用吊扣道路运输驾驶员从业资格证等处罚手段,提高超载违法成本,使驾驶员或车主自觉放弃超载。

#### 5 结束语

车辆超载是道路运输安全的巨大隐患,需要多维度综合治理。目前,云南省超限超载运输问题广泛存在,同时货运源头超限超载治理方面的数据较为缺乏,货运源头监管系统暂时未开发使用,货运源头监管难度较大。因此,需要从行政组织体系、法规制度体系、市场监管体系、网络监控体系、条件保障体系等五大体系入手,建立和完善货运源头治超监管机制,并以货运装载、货运车辆、驾驶员等三大源头为货运源头治超实施路径开展具体工作,综合整理,以求实效。

#### 参考文献:

- [1]冯杰,邵毅明,江爱民,等.山区农村公路交通安全分析及对策[J].中外公路,2014(4):362-365.
- [2]赵静,邵毅明,冯杰.山区公路超载超限运输治理对策[J].公路与汽运,2015(3):85-87.
- [3]王志强.交通运输超限治理对策研究[J].交通标准化,2010(4):120-122.

(责任编辑:范可旭)

## Study on Mechanism of Supervision for Overlimit and Overload of Road Transport Goods in Yunnan Province

XU Min

(Safety Research Center, Yunnan Science Research Institute of Communication Co., Ltd., Kunming 650011, China)

**Abstract:** With the rapid development of economy and continuous expansion of transport network, the rate of traffic accidents in Yunnan Province has been rising continuously. Among them, the problems of overlimit and overload in road transport enterprises are particularly prominent, and it is of significant difficulties to manage. To reduce the risk of accidents, it is extremely important to control the overlimit and overload of road transport in Yunnan Province. The substantial measures are to strengthen supervision and control of the source of freight. This requires “five major systems” as the main body, to establish and improve the mechanism of supervision for the source of freight, and to carry out specific work with the “three major sources” as the path of implementation of freight supervision to comprehensively manage for real outcome.

**Key words:** overlimit and overload; source of freight; regulatory mechanism; path of implementation