

相关利益主体视角下超限超载运输的治理对策

李 丽, 范文彬, 曾 博

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘 要: 为有效遏止超限超载运输引发的一系列社会危害, 规避机会损失, 保障各相关利益主体的合法收益, 运用经济学理论, 通过建立利润模型分析了超限超载运输对运输企业、道路经营者、低附加值产品生产者、原材料需求者等相关利益主体的影响。分析结果表明: 建立治理超限超载运输长效机制的根本在于保障资源动力链的连续性, 即形成商品生产—货物(商品)运输—商品消费的循环链, 构建良好有序的货运市场。

关键词: 交通运输工程; 交通运输规划与管理; 货物运输; 超限超载; 治超; 货运市场

中图分类号: F50 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-6248(2007)03-0013-05

Countermeasures for oversizing and overloading transportation from viewpoint of relative benefit factors

LI Li, FAN Wen-bin, ZENG Bo

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: In order to hold back a series of social danger from oversizing and overloading transportation, avoid chance loss, and guarantee legal income of relative benefit factors, the influence of relative benefit factors on transport enterprises, road operators, lower-benefit producers and raw-materials demanders is analyzed through economic theory and the established profit model. The conclusion shows that the root of long-term management for oversizing and overloading is to construct a good and orderly freight market system, and to ensure the flow of resource, that is, to form a circular chain of commodity-production-transportation-consumption.

Key words: traffic and transportation engineering; planning and management of transportation; freight transport; oversize and overload; overloading management; freight market

0 引 言

超限超载运输是指发生于公路交通领域, 装载货物的货车轴载质量、外廓尺寸超过国家的限值或车辆运输的货物质量超过行驶证标注的核定载重量的运输行为。超限超载运输引发的危害严重损害了道路基础设施, 缩短了公路、桥梁等的正常使用寿命, 同时易诱发大量交通事故, 会导致公路运输市场的恶性竞争。从20世纪80年代末以来, 超限超载运输就一直困扰着公路运输行业的健康发展, 中国

政府曾多次对其进行治理, 但运输业户在经济利益的驱使下, 每次集中治理超限超载(以下简称治超)后都出现了不同程度的反弹。2004年6月20日, 国务院八部委联合开展治理超限超载运输, 其力度是空前的, 治理也取得了明显的效果^[1]; 超限超载运输占运输总量的比例有所下降, 交通安全形势明显好转, 车辆生产改装行为逐步规范, 公路基础设施完好率得到提高等。

与此同时, 许多学者从不同视角对如何有效治超进行了研究, 如陈荫三通过对经济利益贯穿的货

主、运输业户、车辆生产改装厂家的超限超载运输链条的成因、现状和危害进行分析,提出从以核定载重为依据转向以货车实际总重和轴载限额为依据对货车实施计重收费的思路^[2];李晓峰通过对公路超限超载运输的经济学性质和发生机理进行分析,认为货主将价格而不是质量作为其主要关注点,这直接导致了运价的下跌,进而提出提高运价、降低收费的对策^[3];李忠奎结合美国治超的成功经验,对不同执法强度和执法密度组合的执法策略,并进一步对其适用条件、执法效果进行分析,提出加大罚款力度和增加检查频度两者相结合的治理对策^[4 87];路成章认为公路车辆超限超载运输形成的根本原因是运输市场的过度混乱,进而提出对道路运输行业进行适度管制的治理手段^{[5] 166}。这些都为治超提供了理论基础。

然而,目前超限超载运输现象仍然没有杜绝,完成治超的任务任重道远。笔者认为,只有超限超载运输中涉及各方利益主体的经济利益都能得到有效补偿,运输业才能真正走出超限超载的怪圈。因此,本文将从治超前后道路运输中相关利益主体的利益变化情况的视角出发,分析治超对各利益主体经济利益产生的影响,提出基于实现各方主体经济利益的长效治超运输的对策。

1 现行货运市场治超运输手段评析

目前治超采用的手段主要包括行政手段和经济手段,它们的配合使用在短期内取到了一定的效果。但不得不指出,目前采取的治超措施只停留在治标层面,而对超限超载运输产生的根源并没有系统的分析。要从根本上治超,必须找到治超的治本手段,因此有必要对现行治超手段进行剖析。

1.1 加大检查频度和处罚力度

由于超限超载运输引发了一系列社会问题,因此政府采用强制性手段要求车主将承载量限制在国家标准规定的吨位内,如果车主违反规定,就处以重罚。这种强制性措施短期内见效快,但20万人上路执法所造成的巨额行政成本使之不可能持续太久;并且,对过往货车都进行检查所造成的交通拥堵所带来的损失也是不小的社会成本。另外,行政禁止在技术上不完全具有可行性,如对鲜活产品、危险化学品实行卸载,会造成很大损失。因此,行政禁止只能获治标之效,而非治本之策^[9]。

1.2 计重收费

计重收费的基本思路是把征收通行费与车货总

量挂钩,并按车轴载荷的超限程度加重收费。自2004年以来,江苏、安徽、河南、山东、青海、四川等省已经先后在部分收费公路上开展计重收费试点工作,并取得了初步成效。计重收费能够体现“多用路者多交钱,少用路者少交钱”的公平原则,同时让超限超载车辆承担其所应承担的成本。但从技术上看,计重收费只适合于收费公路,采用计重收费后许多超限超载车辆绕道而行。由此看出,计重收费也有局限性。

1.3 提高运输价格

从20世纪80年代初开始,为缓解道路运输的紧张局面,中国一直采取鼓励大力发展交通运输业的政策。在1983年3月召开的全国交通工作会议上,交通部就明确提出了“有河大家行船,有路大家行车”的行业政策。到20世纪90年代,公路货运市场在市场供求关系上发生了根本性的转变,运力供给远远大于运量需求,从而直接导致了运价的持续走低与运输业的畸形发展。

偏离成本的超低价使运输业户收入的增加成为不可能,同时作为支出项的成本,如油价、费率等又都在上涨,这进一步加大了运输业户选择超限超载的可能性。在治超中,车主也往往以“不超载就不赚钱”为理由来阻碍治超的对策。因此,部分业内人士提出通过提高运输价格来治超。但现阶段中国货运市场处于无序的、竞争过度的状态中,如果提高运输价格,必然吸引更多的车主进入该市场,从而再次导致价格下跌。可见,在现阶段过度竞争的货运市场上,采用调高运输价格的手段不可能从根本上解决超限超载问题。

除以上方法外,现阶段所采用的“大吨小标”、降低通行费等治理手段,也只能在局部产生效果,但这些都不是治本措施。

2 治超对相关利益主体的影响

治超势在必行,然而治超是一个复杂的问题,涉及到多方面的利益。货物从生产到运输,再到消费领域,形成了一个连续的动力链;在每一个链条上,它对应着相关的利益主体。从治超涉及的利益主体看,主要包括运输业户、公路经营者、低附加值产品生产者、原材料需求者。本文下面具体分析治超对各利益主体经济利益造成的影响。

2.1 对运输业户的影响

根据经济学理论,运输业户运营目的是实现企业运营利润的最大化。运输业户在利益驱动下会试

图通过超限超载以牟取利益。在超限超载情况下,单个运输业户所获得经营净利润可用式(1)表示

$$R = P(Q_s + Q_t) - C(Q_s + Q_t) - \beta F(Q_t) \quad (1)$$

式中: R 为单个运输业户的经营净利润; P 为吨公里运价(元/tkm); Q_s 为核定载货量限值(t); Q_t 为货物超载量(t); C 为运输用户每吨公里的经营成本(元/tkm); β 为每公里超载被罚款的概率; $F(Q_t)$ 为与超载有关的罚款数额,是货物超载量的函数。

在没有超限超载检查的情况下,即意味着超载没有罚款,则式(1)中的 $\beta F(Q_t)$ 项为零,式(1)变为 $R = P(Q_s + Q_t) - C(Q_s + Q_t)$ 。在这种情况下,运输收入 R 与超载量 Q_t 为线性关系:随着 Q_t 的增加,运输收入 R 同比例增加,而每吨公里的经营成本 C 却由于规模效益增长缓慢。因此,在没有治超的情况下,越超越赚钱成了运输企业的普遍现象。

在治超的情况下,如果超限超载就要冒着被罚款 $\beta F(Q_t)$ 的风险,再加上检查频繁、罚款力度大和计重收费,运输企业往往选择不超载,式(1)就会变为 $R = PQ_s - CQ_s$,这时企业的利润完全源于核定载重的运费,因为治超可能使部分企业暂时退出,所以价格会有一定的回升^{[4]97}。

由分析可知,运输业户是否超载对其营业收入影响很大,因此如果没有根本性的治理措施,在利益的驱动下,超载现象就很容易反弹。

2.2 对公路经营者的影响

近年来超限超载运输已经演变为运输市场上的常态。超限超载运输严重损害了道路,使得公路经营者不得不投入大量人力、物力、财力对道路进行翻修;同时现行公路收费制度的缺陷又为超限超载运输业户偷逃道路通行费提供了机会,那些本应该由运输业户承担的超限超载运输成本也就转嫁给了公路经营者。

治超前,超限超载运输业户偷逃道路通行费,由超限超载带来的成本转嫁给公路经营者,导致公路养护费用迅速增加,高速公路营运效益降低;治超后,公路经营者不需再负担由超限超载引起的外部成本,公路养路费支出处于正常水平,公路经营者能够获得正常的利润。

2.3 对低附加值产品生产者的影响

目前,货物运输中的货物大都属于低附加值、低风险的整车散货物品。为了降低成本,货主关注点在于运输价格的高低。根据浙江农业信息网的统计,治超前运输成本一般占低附加值企业生产成本的8%左右,治超后上升到15%左右,低附加值企业

在治超后的利润空间已十分有限。治超后,公路运价上扬,生产低附加值产品的生产者难以承受高额的公路运输费用,部分货物转向铁路货运;对一些季节性强的货物运输,甚至造成运不出去的情况。毫无疑问,治超后的运输将会给低附加值产品生产者带来挑战。

2.4 对原材料需求者的影响

治超前,由于运输市场运力充足,原材料能够及时到货,原材料使用者可以按计划进行生产,保证其获得正常利润;同时低廉的运价使得原材料使用者降低其变动成本。

由于铁路运力有限,公路治超使市场对原材料的旺盛需求所引发的运输“瓶颈”问题日益凸现;由于运力不足,所需的原材料无法按时送到,这导致部分原材料使用者不得不停产,进而造成企业产量下降,经济收益减少。另外,治超使得运输市场供小于求,运价随之上扬,原材料使用者的运营成本也会随之增加。

在完全竞争市场上,由于对手众多、市场信息完全、产品同质,单个企业很难通过提高产品价格补偿因运费增加而增加的成本,所以原材料使用者因治超而造成的利润减少无法通过企业自身的经济行为得到价值补偿。

综上所述,治超对运输业户、货物的生产者、货物的需求者都产生经济影响。

3 保障资源动力链的连续性

虽然目前所采用的治超手段能够产生一定的效果,但是在各种矛盾面前,治超基本上是治标不治本。要治本,从经济学角度看,必须达到一个前提条件,即在不超限超载运输的情况下,各方利益主体能够获得正常利润。也就是说,治超中的相关各方利益主体正常的生产经营消耗能够得到有效的价值补偿。只有达到这种状态,整个社会资源才能得到有效配置。

在整个货物运输中,形成了货物生产—货物运输—货物消费这样一个循环链,与此相对应主体的经济利益链为货主—运输业户和运输经营者—产品生产厂家这一价值动力链。在链条中,只有所有环节的正常利益要求都得到满足,资源才能顺畅流动;反之,任何一个环节的正常利益要求得不到满足,都将影响到资源的流动,从而对治超带来阻力。

从生产者角度看,其生产的货物只有能够及时运出,并得到合理补偿,货物生产者才能获得正常的

利润。当前货物运输的主流货种性质属于低附加值产品,利润空间已经很低,治超不但会使货物的运费增加,而且在货物的季节性销售中,由于运输量的激增,导致运力不足,而使货物不能及时运出。因此,要使生产者的利益得到保证,除合理定价外,政府要提高初级产品的价格,同时降低生产者的税费负担。这要求国家的产业政策要适度向低附加值产品的生产者倾斜,提高初级产品的价格,同时对初级产品的生产者给予政策上的优惠。

从运输业户角度看,必须使其在不超限超载运输的情况下,获得正常利润。这就要求政府为货物运输市场创造一个不超限超载,又可获利的公平竞争的经营环境。目前,中国道路货运市场经营主体过度分散,整个市场处于低级的价格竞争环境中。而当前主流货种属于低附加值、低风险的整车散货物品,这使得作为需求方的货主将运输价格而不是运输质量作为主要关注点,从而对货运市场的价格竞争起到推波助澜的作用。在这种情况下,即使政府提高了运价,也会由于该行业的过度竞争而使价格再次降低;同时,由于该行业的进入门槛太低,再次提价可能带来更多竞争者加入。

从公路经营者角度看,超限超载运输严重破坏了道路设施,增加了道路的养护费用,缩短了道路的使用寿命,这使许多公路不得不提前进行大修。与此同时,现行通行费收取模式存在一些缺陷,使超限超载运输车辆和“大吨小标”车辆大量偷逃道路通行费等费用^[7]。在这种情况下,车辆对道路造成的损失并没有在价格机制和财政规费中得到应有补偿,车辆超限超载形成的成本转嫁到公路这一公共物品上,由公路经营者负担。应当说,在超载超限情况下,公路经营者收入减少,同时又负担了额外的由超限超载运输带来的费用,他们是超限超载运输过程中经济利益受损最大的主体。目前中国公路的投资主体主要是国家、各级政府,也有其他一些经济组织。针对公路投资主体多元化的特性,国家现行的公路运营模式是“谁投资谁受益谁养护”,也就是说在现行的运作模式下汽车超限超载所导致公路受损的成本(养护费用)承担主体是固定的投资方,即国家、各级政府和其他的经济组织^[8]。

从生产厂家角度分析,他们是这类低附加值原材料的消费者,他们消费原材料是为了生产,原材料能否及时供给是保证生产厂家再生产能否顺利进行的必要条件。治超前,由于资源流动成本低、流动速度快、辐射力大,低附加值产品生产厂家能够及

时获得较低价格的原材料。治超后,资源流动成本增加,运力减少,原材料价格上涨,甚至由于企业所需的原材料不能及时供给而造成停工、停产,严重地影响企业的生产经营。因此,要使产品生产厂家的正常生产不受影响,要保证原材料运输的畅通,这要求治超后运输市场必须有充足的运力和一个有序的货运竞争市场。

4 构建良好有序的货运市场

保证资源动力链的连续性是治超的根本。只有货运市场处于一个有序的市场竞争环境中,才能保证这一动力链的连续性。根据产业组织理论,市场结构限定了企业进行各种经营活动的环境,因而市场结构决定着市场行为,市场绩效作为市场行为的结果。目前货运市场这种无序的竞争环境是由过度竞争市场结构决定的。这个结构的特点就是经营业户多、企业规模小、运输组织松散、行业集中度过低。2004 年全国货运营业性汽车达到 552 万辆,而营运企业竟已达 451 万家;换言之,每个货运企业所拥有的车辆仅为 1.22 辆,这说明中国货运企业经营主体是以货运个体户为主。中国原有的大中型专业公路货运企业绝大部分都已名存实亡,进行实体运营的很少,许多名义上存在的大中型企业都进行所谓挂靠经营,收取挂靠车辆的管理费以维持公司的简单运转,货运业务完全由零散的个体户自行经营,公司本身并不拥有实际的所有权和经营权。单车经营的企业谈不上网络运输和信息化运输,更谈不上经营的集约化和规模化。车辆的运营效率和服务标准只能维持在较低的水平上^{[15] 168}。

美国是当今世界上高速公路通车里程最长、公路网最完善的国家之一。在美国高速公路发展初期,从事公路客货运输的实体,除了少数几家略有规模外,大部分都只有几辆车,甚至还有一辆营运车的小规模业主。运输市场动荡不安,运输秩序混乱,运输事故多,运输设备使用效率低,价格大战使得运输企业财务状况急剧恶化。随着公路网的健全与完善,路面等级的提高,上述弊端也日趋突出。为了促进汽车运输业的发展,更好地发挥公路网的作用,美国联邦政府自 1935 年起就着手整顿运输业的秩序,颁布了《商务运输法》,对汽车运输业实行有效调控和严格管理。该法对运输经营者的开业、停业、经营范围、市场行为、运输价格等内容及程序都作了严格规定。自此到 20 世纪 70 年代中后期,美国政府都是围绕建立并维持良好的汽车运输市场秩序、促进

汽车运输企业的规模发展 2 个基本目标,综合运用法律手段、经济手段和行政手段,对汽车运输市场实行严格管理和积极引导。美国的运输控制政策取得了显著的效果,到 20 世纪 80 年代初期,以高速公路为骨架,高度集中的长途客货运输的互相配合,形成了有序、稳定、安全、便捷的美国公路长途客货运输市场^[9]。这时,美国道路运输行业开始解除管制,解除管制主要是放松了进入运输市场的审批程序和开放了企业运输价格。

美国道路运输发展史使我们充分认识到道路运输在什么阶段和什么环境下应该进行怎样的管制,在什么阶段和什么环境应该放松管制,所以我们在讨论中国道路运输业是否应该进行管制和如何进行管制时,应该准确分析中国道路运输业发展所处的阶段和环境。在货运市场处于无序竞争的状态下,如果完全靠市场机制来解决,那么整个社会必然会付出较大的代价。超限超载就是在货运行业发展水平较低,又缺乏政府有效管制的情况下,逐步演变成货运市场上的常态。

从根本上治超,就必须保证有一个良好的、有秩序的货运市场。根据市场结构、市场行为和市场绩效之间的因果关系,即市场结构决定企业行为,企业行为决定市场运行的经济绩效,目前货运市场管制的首要目标就是完善市场组织,建立良性的市场结构模式,即如何促进产业集中和实现规模经济,解决货运市场过于分散的经营主体的问题。因此,根据现阶段货运市场组织结构特点,构建“大小结合”的货运组织化发展模式是很必要的。

“大小结合”的货运组织化发展模式是指在道路货运市场中,主要由能够承担全能运输的少数龙头货运企业从事运营,广大中小型运输企业则依附于龙头企业从事以集散运输为主的具体运输生产活动。在这种模式下,少数龙头货运企业将主导货运市场,并凭借其市场竞争优势和组织功能让广大中小运输企业甚至是单车运输户依附于自己从事组织化、网络化经营,而那些游离于组织化经营之外的小型运输企业只有在主体市场以外从事专业化的特色运输服务。这样,既可有效避免同业恶性竞争,又便于政府加强货运市场管理,因为政府进行管理的对

象将不再是众多的个体运输业户,而主要是少数龙头运输企业^[10]。

5 结 语

本文从治超前后道路运输中相关利益主体的利益变化情况入手,分析了治超对运输业户、公路经营者、低附加值生产者和原材料使用者的利益影响;并提出只有在货主、运输经营者和产品生产厂家这一价值动力链中的各利益主体正常的利益得到满足,资源才能顺畅流动。换句话说,只有治超中所涉及的各方利益主体的正常生产经营消耗都能得到有效的补偿,国家才能达到长效治超的目的。只有货运市场处于一个有序的市场竞争环境,才能保证价值动力链的连续性,故构建良好的有秩序的货运市场是治超的根本所在。

参考文献:

- [1] 葛慧敏. 道路超限运输问题研究[D]. 西安: 长安大学, 2005.
- [2] 陈荫三. 运用经济杠杆长效治理超载超限运输[J]. 中国公路学报, 2004, 17(2): 94-99.
- [3] 李晓峰, 尚晋平. 公路超限超载治理的宏观经济学分析[J]. 公路交通科技, 2005, 22(4): 152-154.
- [4] 李忠奎, 荣朝和. 治理公路超限超载运输的长效机制和对策研究[J]. 中国公路学报, 2005, 18(4): 96-99.
- [5] 路程章, 王文龙. 从超限超载说到运输市场的过度进入和运输行业的管理方针[J]. 公路交通科技, 2006, 23(6): 166-170.
- [6] 王 宇, 吴群琪. 我国货运市场超限超载运输成因及对策研究[J]. 太原理工大学学报: 社会科学版, 2005, 23(2): 51-54.
- [7] 陈方红. 治超对高速公路货运中相关主体的影响[J]. 交通运输工程与信息学报, 2006, 4(1): 116-120.
- [8] 刘建平, 王冬梅. 公路超载的经济学分析与治理对策[J]. 湖北经济学院学报, 2006, 4(3): 90-93.
- [9] 陈荫三, 吴群琪, 王怡民, 等. 公路快速客运[M]. 北京: 人民交通出版社, 1998.
- [10] 张圣忠, 徐 敏, 吴群琪. 论中国道路货物运输供给的结构性失衡[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2005, 7(3): 16-19.