

文章编号: 1002-0268 (2006) 06-0166-05

从超载、超限说到运输市场的过度 进入和运输行业的管理方针

路成章, 王文龙

(交通部公路科学研究院, 北京 100088)

摘要: 车辆超载、超限运输固然是当前道路运输行业中一个非常突出和严重的问题, 但是正确的运输行业管理方针才是道路运输行业全面、健康发展的根本保证。文章以调研的典型情况为例证, 以道路运输的基本理论为指导, 以发达国家道路运输发展历程为借鉴, 论证了公路车辆超载、超限形成的根本原因是运输市场的过度进入。而解决市场过度进入则需要正确的运输行业管理方针。基于我国道路运输行业所处的发展阶段, 对道路运输行业进行适度的经济管制应成为今后一个阶段的管理方针。

关键词: 道路运输; 超载、超限运输; 经济管制; 市场过度进入

中图分类号: U492.3⁺1

文献标识码: A

Taking Views on the Market Over-entrance and Administration Guiding Principle of Road Transport Industry from Trucks' Overload and Oversize Transport

LU Cheng-zhang, WANG Wen-long

(Research Institute of Highway, Beijing 100088, China)

Abstract: Overload and oversize transport of the commercial vehicles is no doubt a very outstanding and serious problem in the road transport industry at this stage. But only a correct administration guiding principle for the road transport industry is the fundamental assurance for comprehensive and healthy development of the industry. This paper demonstrates that the essential cause of overload and oversize transport of the commercial vehicles is over-entrance to the transport market, which is based on the typical example from investigation report and road transport basic theory and uses for reference of evolution of road transport industry of some developed countries. So a correct administration guiding principle is needed to solve the market over-entrance problem. According to the development stage of road transport industry of our country, enforcement of a moderate economy regulation should be the administration guiding principle of the industry at this stage and in the near future.

Key words: road transport; overload and oversize transport; economy regulation; market over-entrance

1 问题的提出

国务院八部委开展对超载、超限运输的治理已经接近两年时间了。尽管治理有相当的难度, 但治理工作还是取得了很大的成果。这些成果的取得得益于集中治理所采取的治理措施, 如加强了对超载、超限车

辆的检测力度, 规范了对超载、超限运输车辆的执法程序和处罚措施, 严格了货运车辆生产和改装的规范性, 等等。上述的治理措施无疑都是必要的, 这种必要性也可从治理的效果得到证明。但不得不指出, 当前对车辆超载、超限运输治理采取的措施还不完善, 目前采取的措施主要还集中在对运输车辆的检

收稿日期: 2005-04-12

作者简介: 路成章 (1944-), 男, 北京人, 研究员, 研究方向为交通经济. (cz.lu@rioh.cn)

测、路面的执法与处罚、车辆的生产和改装的规范等方面,而针对车辆超载、超限运输的产生根源方面并没有系统的治理措施。因此,本文将从运输的视角对车辆的超载、超限进行研究,深入分析车辆超载、超限运输的根源,确立科学的行业管理方针和规范的市场准入机制等治本的战略措施,解决包括超载、超限运输在内的若干运输行业内的突出问题。

2 车辆超载、超限运输的形成原因分析

2.1 中国道路运输的独特现象

如果在总体上对中国道路货运,尤其是中长途道路货运做一简单分析,就可以发现,我国道路货运存在着一个非常独特的现象:中长途普通货物道路运输的运价20多年来几无变化,而且还有一定程度的降低,20多年前,我国道路货运的价格基本稳定在0.20元/t·km的水平上,然而时至今日,道路货运的价格仍然维持在0.20~0.25元/t·km的水平上,有些情况下运价还可低至0.15元/t·km。这个现象之所以奇特,是因为在这20多年的时间里,我国的车辆用燃油价格提高了6~8倍,劳务成本提高了10多倍,所缴纳的公路规费也比20年前增大了3~5倍之多。运价水平的变化与全社会服务价格和商品价格的 trends 趋势相悖谬,因为全社会的商品价格和服务价格都比20年前有了几番的增长。另外,运价长期走低趋势也与国际上运输价格稳步上升的趋势背道而驰。当然,20多年来道路货运的生产和服务也存在着几个效率提高而导致成本下降的因素,如中长途普通货物运输车辆装载量的大幅度提高、装卸效率的提高、路网质量提高后运输速度的提高,通信技术的应用也提高了运输衔接的紧密性。但这些积极因素都远不足以抵消燃油、劳务和规费成本的更大幅度的提高。

最令人不解的是运输的实际成本。根据测算,一个普通守法运输业户进行中长途普通货物运输,其实际成本大约在0.38~0.45元/t·km之间,由此可见,此成本大约是运价的2倍。但问题在于,专业道路货运这个行业为什么还得以继续存在甚至有所发展?

2.2 道路货运市场并未因运价的低迷而萧条

如上述,我国道路货运行业并未因运价与成本的背离而崩溃,相反,有愈来愈多的运输业户不断地进入到运输市场中来从事营运性货运。2001年,全国运输业户达到了407万,营业性货车达到了509万辆,而2004年,全国运输业户达到了451万,营业性货车达到了552万辆。由此可见,尽管表面上的成本与运价相对水平十分荒谬,但运输业户仍然源源不

断地涌入运输市场,而吸引它们进入运输市场的又是什么因素?根据价值规律,吸引这些业户进入市场的原因仍然逃不掉“利润”二字。运输业户仍然希望或者是确实能够得到利润。前面已经强调,0.20~0.25元/t·km的运价水平是当前中长途货运市场的实际水平,但上面所提到的成本水平是指守法业户的成本水平,0.40元/t·km的成本绝对不能代表违法业户的运输成本水平。也就是说,目前运输市场中的许多业户的运输成本是低于市场运价的,而唯有如此,它们才能获取利润。

2.3 超载、超限运输是违法业户降低成本的唯一途径

运输业户依靠什么手段可使成本降低到足够的水平,这是一个非常现实的问题。理论上存在着几种答案。但实际可行的答案或办法并不多。理论上的解决办法包括降低燃油成本、降低劳务成本、降低车辆成本、降低管理成本以及降低税费。实际上,前4种成本的降低几乎是不可能的,即使小有降低也于事无补。以人员、材料为主的4种成本,其费用水平从总体而言一直处于上升趋势,下调的可能性几乎不存在。其中,燃料的费用更是节节攀升。因此,降低成本的主要途径就只有降低公路运输税费费用这一项了。

实际上各种公路规费的征收水平,各相关主管部门也都有明确规定,运输业户本来并不可能也不应该偷漏这些规费。但由于征收公路规费涉及到不同的管理部门,涉及车辆、证照以及户籍管理等问题,各地在征费管理上还是存在一些漏洞。所以违法运输业户就通过偷漏公路规费来达到降低运输成本的目的,而偷漏公路规费的唯一途径就是进行违法的超载、超限运输。

对于违法的运输业户而言,偷漏公路规费确实是一个立竿见影的降低运输成本的好办法。他们大多采用大吨小标的车辆进行违法运输。以集中治超前有代表性的一个违法业户为例,其所使用的车辆标称吨位为2.99t,但实际载重量经常维持在20t左右。仅养路费一项,该车辆每月就偷漏3400元左右,而偷漏的通行费的数额就更为惊人了。该车往返大同至天津,全程运距为550km,每月22个往返,收费公路里程11000km。按3t车辆计费每月通行费支出为5500元,而按20t计算则支出13200元,每月偷漏通行费7700元,运管费也可偷漏300元左右。

通过超载超限共可偷漏公路规费11400元左右。考虑到燃油费用、劳务费用、车辆费用、轮胎费用、

工商税费以及车辆保险、公路罚款等各项费用,如果车辆按20 t正规缴纳公路规费,此车辆的月营运成本为67 300元,而如果按照3 t进行规费的偷漏,其总成本则为56 400元。

这样就使得该车在很低的运输效率下,通过超载、超限每月非法获取利润4 100元(在成本计算中,已充分考虑了车辆的折旧费用)。

上述计算是基于目前绝大部分个体运输业户较低的实载率而进行的。业内人士都非常明了,车辆的实载率实际上是车辆里程利用率和吨位利用率两项参数的乘积。根据实际情况,上面例证中采用的里程利用率为50%,即去程满载,回程空载,但是吨位利用率却是100%,也就是说去程时装载了20 t的货物,而该车的装载能力就是20 t,但如果按标称吨位计算,该车的吨位利用率竟然达到了667%。这些超载、超限运输的业户在不能获取回程货的情况下,只能通过超载的手段来人为地提高车辆的实载率。在这种情况下,既严重地冲击了运输市场的秩序,又对我国的公路网络造成了极大的破坏,有时这些个体运输业户还用“小马拉大车”的方式进行超载、超限运输,这对交通秩序就形成了更大的威胁,一方面减少了公路的通行能力,造成了交通的阻塞,另一方面引发了更多的、更严重的交通事故,同时还造成了公路沿线的大气污染。

2.4 当前超载、超限运输形成两项本质原因

通过上述分析,可以概括出车辆超载、超限运输的两项本质原因:第一是业户不守法,第二是在规费负担相对沉重时运价不能进行水涨船高式的调整。

作为国家的公民,不论出于什么原因都不应该做出违反法律、法规的行为。在道路货运方面,如果运输业户有较强的守法意识,就不会发生范围如此广泛、程度如此严重的车辆超载、超限运输的泛滥。

应该指出,我国道路运输行业在国民经济中是一个很特殊的行业。所以特殊是指此行业的经营者的缴纳的费用是诸多行业中最沉重者之一。以货运为例,经营主体需要缴纳车辆的养路费、车辆购置税、车辆的车船使用税、车辆保险费,需要缴纳从事营业性运输的运管费、货运附加费,行驶收费道路时要缴纳车辆通行费,进行中长途运输时还经常遭遇各类罚款。当然,运输企业还要缴纳普通的工商税赋,如营业税和所得税等。本文不拟对这些税费的水平详加分析,但税费负担较为沉重则是业内外人士的共识。问题在于,如果运输成本高而运输价格可以随之进行调整,就可以保证运输经营主体在合法的情况下获取合

法的利润。但前面已经说明,我国道路货运的价格长期固定在较低的水平上,这就成为了违法运输业户进行超载、超限运输的口实。

2.5 我国道路运输过低的生产效率是超载、超限运输的环境原因

还有一个问题需要说明,目前的运输成本居高不下,是由于我国道路货运业总体的生产效率低下。虽然我国公路网络的总体技术水平有了很大的提高,公路网络规模也有了大幅度的发展,汽车工业和通信技术的进步也为汽车运输提供了越来越好的运载工具和信息手段,但是我国道路运输经营的集约化程度和规模化程度还很低。因此,据专家估测,当前我国道路货运的实载率一直徘徊在50%以下,车辆的工作率仅能达到65%左右,专业货运车辆的平均车日行程也很低。上述比例和数据虽然与官方公布的统计资料有一定出入,但仍然存在一定的真实性和代表性。运输效率的低下就必然导致运输的高成本,这就又回到了本文上面所论及的高成本、低运价这个车辆超载、超限运输的直接本质原因。

3 货运市场经营主体结构对车辆超载、超限运输原因形成的深刻影响

3.1 3项形成原因中行为主体的定位

车辆超载、超限运输形成的本质原因以及运输效率低下的间接原因无一不与我国道路运输经营主体结构有直接的关系。这个结构的特点就是个体运输业户占了经营主体的主流。违法、违规进行超载、超限运输的始作俑者和主体部分大多是个体业户,运输效率低下也是个体运输业户的先天特征。运价不能与成本联动也主要是这些违法的个体业户在市场中作祟的结果。因此,不解决好运输经营主体结构的问题,根治超载、超限运输是不可能的。

3.2 我国道路货运市场早已发生了市场过度进入的问题

2004年全国货运营业性汽车达到了552万辆,而营运企业竟已达451万家,简单计算就可以算出每个货运企业所拥有的车辆仅为1.22台。这就有力地说明了我国货运企业经营主体是以货运个体户为主构成的。相反,我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,进行实体运营的已经是凤毛麟角,许多名义上存在的大中型企业都是进行的所谓挂靠经营,收取挂靠车辆的管理费,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

谈不到网络运输和信息化运输,也谈不到经营的集约化和规模化。车辆的效率和服务只能维持在较低的水平上。

3.3 市场过度进入的历史原因

就我国道路运输业总体来看,行业准入标准把握过低也存在一定的历史背景。改革开放以后,为了迅速扭转当时运输能力严重不足的局面,国家出台了一系列鼓励市场进入的政策,在大规模加强道路、航道、桥梁、车站、港口等交通基础设施建设的同时,鼓励社会各界投资办运输,提出“有路大家行车,有水大家行船”,极大地调动了全社会投资兴办道路运输的积极性。由于与其他行业比较,进入运输业市场的资金和技术门槛相对较低,社会上许多企业、个人和其他组织大量涌入道路运输市场。

随着全国道路运输市场的发展,各地交通主管部门也在不断地调整运输管理的政策,但多年来对道路运输市场的准入与退出没有形成一个科学、一贯的政策与标准。一些运管人员误把社会主义市场经济当作自由经济,对市场准入完全不加以控制,把进出市场的控制职能完全推给市场,由市场自行调节。由于存在着这种管理方针,行业准入的标准设置过低,大量并不适宜进行道路运输服务的个体运输户进入了市场,既造成了经营主体结构失衡的局面,又造成了运输市场上运力大大高于运量,进而造成市场内竞争无序、资源浪费、运输效率低下等后果。

虽然交通部于2000年颁布了交通运输企业经营资质管理规定方面的条例,各地区基于资质评定的需要,纷纷组建具有相应规模的客运企业和货运企业。许多个体运输业户担心不具备资质而被甩出市场,所以也转而挂靠于一定规模的运输企业。而这些企业为了达到规定的规模,同时也出于收取挂靠业户管理费的需要,也乐于接受这些业户的挂靠。问题的本质在于,这些企业的成立只是形式上的需要,组建的公司也是有其名而无其实,大部分运输车辆产权和经营权仍然属于原来的经营者,新组建的企业主要靠收缴车辆挂靠费维持生计。因此,资质管理规定并没有取得实际的效果,道路运输行业市场准入标准过低的问题也仍然没有得到真正的解决。

3.4 过多的个体营运者进入市场所带来的弊端

既然我国专业道路货运的主体是个体运输业户,因此在他们身上就存在与生俱来的劣势,这主要包括资金方面、技术方面、设备方面、管理方面、经营方面和法制意识方面等。

这些个体业户往往缺乏足够的资金,也就无从谈

起企业的发展与进步。他们甚至缺乏足够的风险保障,一旦发生问题,企业就会自动破产,严重时业主也会逃之夭夭。这种情况在汽车肇事时表现得最为明显。这也是挂靠业户与挂靠单位经常发生摩擦的原因。他们往往使用陈旧的设备进行低层次的、普通货物的营运。许多业户的主要生产工具即运输车辆大多购买的是二手车辆,虽价格便宜,但车况极差,有些业户甚至购买的是一些小厂私自改装的大吨小标车辆,这些车辆除了可进行超载、超限运输外,余下的就是能耗高、污染严重、破坏道路和存在很大的安全隐患了。这些企业的管理十分原始并简单,往往是一个业主和一个驾驶员,有些驾驶员就是业主本身,财务、经营、市场销售、运输装卸集于一身,根本谈不到使用计算机和网络通讯等方面的现代化管理了。既然是个体运输业户,就更谈不到较大地域范围内的网络经营了,运输的实载率一般都维持在50%以下。由于技术手段落后和信誉程度不高,他们也很难开展在本地和在外地的信息化运输服务。从运输装备、装卸作业、企业管理、通信联络、财务交付,这些企业的技术水平都与上世纪70年代道路货运的技术水平大体相当。

许多运输业户来自于农村,它们从事道路货运是出于生计的需要,解决就业问题。它们中的许多人缺乏必要的法律常识,对工商管理的有关规定也缺乏必要的了解,对于道路运输的法规和使用公路的法规的了解,也是支离破碎的。为了获取利润,有时为了获取更高的利润,它们经常会无视上述各个方面的法规进行违规违法运输,如超载、超限运输,当然有时它们对一些相关法规也缺乏必要的了解。以超载、超限运输为例,相信所有的驾驶人员在集中治超后都知道这种行为是违法的,但仍然大行其道。这已经不是对法规缺乏了解的问题,而主要是缺乏法制意识的问题。

大量法制意识不强的、不具备从业资格的业户进入运输市场,导致了市场的过度进入,具体表现为生产的低效率、运输的低价格和从业者的低素质。因而产生了车辆超载、超限运输的最后结果。因此,要想根治超载、超限运输,必须严格市场准入关口,加强对运输市场的经济和社会管制。

4 对今后相当时期道路运输行业管理方针的探讨

既然治理车辆超载、超限运输的关键是要打好运输市场的准入关口,那么对于今后相当时期内道路运输行业管理方针的确定就是非常重要的了。对于今后

的行业管理方针, 究竟应该继续大力倡导开放市场、简化审批、方便进入还是应该进行适度管制, 批准那些具有较强能力、信誉和法制意识的企业进入市场。以上就是当前道路运输行业管理中两个截然不同的管理方针。本文认为, 后者才是当前及今后一段时期内的正确的管理方针。

业内某些人士认为, 以美国为代表的发达国家道路运输行业目前实行的是放松管制的政策, 因此已经从计划经济转为市场经济的我国也应该对道路运输行业实行解除管制的政策。上述观点基本没有摆脱形而上学的思维。各国的道路运输发展历史和实践已经证明, 道路运输行业的管制与否及实行方式是随着行业的发展不断调整和变化的。开放与管制经常是交替进行的, 即使在同一阶段, 它们也是相辅相成的。

美国对道路运输的管制可大体分为3个阶段。第1阶段是自由发展阶段, 这一阶段的特点是对道路运输企业的市场进入约束甚少, 进入门槛很低。在这个时期, 由于道路运输处于初级发展阶段, 道路运输的需求和供应都处于较低的水平, 所以虽然存在着行业内的竞争, 但运输市场是可以得到控制的。第2阶段是加强管制阶段, 这一阶段的特点是对道路运输市场准入的管理力度。这主要是针对市场内运输服务的供应过于充分、市场中不正当竞争不断加剧、以非正常的低价攫取货源等问题而采取的。在这一阶段, 自由发展的政策已经不能对道路运输行业进行有效的管理, 因此美国对其国内的道路运输行业加强了管制。政府制定了多项法律以加强管制。如运输法案、运输代运者法案、对联合价格制定的反托拉斯的免除法案、运输部法案等。这些法案对包括汽车运输在内的交通运输和其他服务行业经济管制进行了补充、深化、修改和完善。总之, 这一阶段政府对道路运输市场的准入和对市场的监管都大大地加强了力度。第3阶段开始于20世纪的70~80年代。这一阶段的特征是政府大范围的解除管制, 道路运输是解除管制的领域之一。解除道路运输管制的直接原因是在经济管制实施一个阶段后, 人们逐渐发现, 经济管制也存在一些弊病, 如资源配置的无效性和由此带来的生产的无效性以及福利的损失。解除管制的主要内容是放松了对进入运输市场的审批程序和企业运输价格的放开。

通过对道路运输行业发展史的了解发现, 美国交通主管部门是根据行业的发展阶段, 通过交替使用放松管制和加强管制的手段对行业进行管理。但美国当前的放松管制绝不是简简单单地又回到了其发展的第1阶段。正如美国著名经济学家阿尔弗雷德·康恩(AIFRED KAHN)针对美国交通运输经济管制的周而复始指出(政府的管理)不会回到原位时说:“管制政策的演变永无止境。然而, 它所经历的道路正是我们要竭力观察到的,(路径)并不是一个完整的圆或摆线将我们带回原位;它是螺旋形的, 有一定方向的。在某种意义上, 这仅仅是一种偏好的表述, 力求沿着市场经济最优功能的方向, 而不是朝第二优或第三优的集权社会方向前进。”也就是说经济管制的放松并不是又恢复到原来的未实行经济管制的状态上去。

在学习和研究美国道路运输发展史的过程中, 必须充分认识到, 道路运输在什么阶段和处于什么环境下应该进行管制, 什么阶段和处于什么环境应该放松管制。所以, 在讨论我国道路运输业应否进行管制和如何进行管制时, 应准确分析我国道路运输业发展所处的阶段和所处环境。本文将在后续的文章中对我国道路运输行业当前的理论研究、行业管理和企业经营等3方面所处的阶段进行论证并对行业当前所处的经济环境、法制环境和社会环境进行分析。基于论证和分析的结果, 笔者认为, 我国道路运输行业当前及今后一段时期的行业管理应该执行适度管制的管理方针, 尤其是要加强市场准入的管理和以市场监管为基础的退出机制的实施。具体的经济管制措施和社会管制措施的制定就不在本文中详细阐述了。

参考文献:

- [1] [美] W. Kip Viscusi 等著. 反垄断与管制经济学(第3版)[M]. 机械工业出版社, 2004
- [2] [美] John J. Coyle, 等. 运输管理(第3版)[M]. 机械工业出版社, 2002
- [3] 王俊豪. 政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 商务印书馆, 2001
- [4] 胡鞍钢, 王绍光. 政府与市场[M]. 中国计划出版社, 2000
- [5] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 中国发展出版社, 2003
- [6] [美] 道格拉斯·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海三联书店、上海人民出版社, 1994