关于《广西壮族自治区治理货物运输车辆超限超载条例》（草案初稿）起草说明

一、制定《广西壮族自治区治理货物运输车辆超限超载条例》的必要性

（一）是高位推动交通强区建设的必然要求。

党的二十大报告强调要加快建设“交通强国”。2019年，交通运输部将我区列为全国首批13个交通强国建设试点单位。习近平总书记在参加党的二十大广西代表团讨论时，对做好广西工作提出了“五个更大”重要要求，赋予新时代新征程广西交通重大历史使命。截止至2022年，全区公路总里程增至17万公里，高速公路在建和建成总里程近1.5万公里，通车里程突破8000公里，通车总里程排全国第六；普通国省道通车里程1.97万公里。加强公路货运车辆超限超载治理立法，对确保公路的完好、安全和通畅，提升交通运输服务质量，满足人民对现代交通的需要，强化交通强区建设的法治保障，具有十分重要的现实意义。对我区全面建成“全国前列、西部领先”的“交通大省”，初步形成安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系，具有重大战略意义。

（二）是治理我区货运车辆超限超载运输突出问题的有效途径

总体情况看，我区超限超载货运车辆所占比率仍然处于较高水平。近三年来，全区公路检测货运车辆342.98万辆次，依法查处违法超限超载运输车辆15.32万辆次，监督实施卸载货物179.07万吨，查处“百吨王”严重超限超载车辆4326辆次。同时，货运车辆违法超限超载运输严重影响车辆行驶的稳定性，极易引发道路交通事故，严重危害公路桥梁等设施安全、威胁人民群众生命财产安全，是“公路第一杀手”。

治理超限运输需要高额的公路维修养护成本和行政监管成本。据有关统计，近三年来，广西公路部门共安排12.2亿元对普通国省干线公路、危旧桥梁进行维修加固，耗费巨大社会资源。2022年全区交通运输部门查处的交通违法案件70%是超限超载案件，各级各部门投入了大量的执法力量治超，使本身就严重不足的执法力量更加捉襟见肘，严重影响广西交通运输高质量发展。

非法超载超限运输严重威胁公路基础设施和人民生命财产安全，阻碍市场秩序和经济健康发展，亟需通过立法完善治理货运车辆超限超载规范体系，为我区治理货运车辆超限超载提供更坚实的法治保障。

（三）是总结我区治超工作有益经验，破解当前工作中难点堵点问题的迫切需要。

近年来，自治区通过不断加大治超工作力度，取得了一定的成绩，区内各级各相关部门在治超实践中探索积累的关于源头监管、信息化监测手段应用、信用惩戒等经验做法，有必要通过立法予以总结、肯定和规范。但治超实践中仍然存在一些不容忽视的问题和薄弱环节，需要从制度层面研究解决：

一是部门监管职责不明确。本由政府主导、多部门联动的治超工作机制没有落实到位，导致联合治超的效能未能充分发挥。其问题的原因之一在于相关部门没有将治理货运车辆超限超载违法行为纳入行业安全监管的工作职责之中，相应的目标责任管理体系尚不完备。

二是源头管理单位治超主体责任落实不到位。我区沿海、沿江地区港口码头众多，是大型设备、建材、矿石等物资的集散地；另外我区矿产、石材资源丰富，采矿场、采石场分布广泛。由于源头治理监管职责缺位，车辆生产、销售企业和货运源头单位治超主体责任不明确，导致这些港口码头、矿场石场成为我区超限超载治理的盲区和薄弱环节。

三是监管的方式单一。当前对违法超限超载行为的治理方式主要靠执法部门在路面检查并对违法行为进行处罚。我区公路超限检测站点建设起步慢、数量少，固定检测局限性大，固定线路、固定站点的单一治理方式，不能完全满足超限超载治理工作的需要。自实施高速公路收费站入口货运车辆称重劝返以来，大量违法超限超载车辆为躲避检查由高速公路转向普通国省干线公路乃至农村公路行驶，高速公路上跳磅、绕磅、换卡等新型违法超限行为数量较大，普通国省干线公路上绕行逃避检测等新情况突出。每年度几次专项执法行动难以实现有效监管。监管违法超限超载行为，迫切需要 “科技治超”和“信用治超”等手段。

（四）是完善法治政府建设、构建治超法规体系的重要举措。

目前，国家层面尚缺乏治超的专门法律、行政法规，仅在《公路法》、《公路安全保护条例》、《道路交通安全法》等对货物运输和超限超载作了原则性规定和禁止性规定。交通运输部和自治区交通运输厅出台了一系列关于超限超载治理方面的制度措施，但此类政策文件相较于法律法规而言位阶较低，贯彻执行力度不足，加之政策性文件在一般表达上较为宏观，边界模糊，针对性和操作性不强，其实施效果难以保障。法律行政法规缺失，执法缺少有效的法律依据，因此，亟需地方立法为加强和创新地方治理提供有力法治支撑。

为解决新形势下治超工作面临的突出问题，以系统治理的理念打造全链条的治超格局，制定治超专门地方性法规，对有效遏制我区货车非法超限超载运输行为，维护我区公路运输秩序、人民群众生命财产安全，具有十分重要的意义。

二、立法依据

《中华人民共和国立法法》第七十二条第一款规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”。针对货物运输车辆超限超载治理制定地方性法规，符合自治区人大及其常委会地方立法权限。

《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》《公路安全保护条例》等法律对货物运输车辆超限超载作了原则性规定和禁止性规定，是地方立法的上位法依据。

目前，全国已有安徽、河南、辽宁、湖南、陕西、山东、福建7省在机构改革后出台了专门的地方性法规，另有内蒙古、黑龙江、山西、江苏、宁夏、江西、新疆、广东、青海等9个省（自治区）制定了有关政府规章，为我区立法提供了有益参考。

三、立法过程

为加强全区货运车辆超限超载治理工作，自治区人民政府今年将《广西壮族自治区治理货物运输车辆超限超载条例》（以下简称《条例》）列入立法调研项目。为了扎实做好立法前期工作，自治区交通运输厅于2021年至2023年连续三组织开展《条例》立法调研工作。为学习借鉴外省在治超工作中的先进做法，自治区交通运输厅以现场座谈、实地考察、书面调研等多种方式向安徽、湖南、辽宁、河南、陕西、山东、江苏等开展调研，同时通过集体座谈、实地考察、查阅资料、书面调研等方式，向区内14个设区的市深入了解当前我区货运车辆超限超载运输的严峻形势及治理工作面临的突出困难和问题，针对我区货运车辆超限超载的现状、货运车辆超限超载的社会危害以及通过立法治理货运车辆超限超载的必要性、可行性和需要建立完善的主要制度、措施等方面进行了调研。后经反复论证，修改形成了《条例（草案）》。

四、《条例》规范的主要问题

《条例》共五章四十条，包括第一章“总则”、第二章“源头治理”、第三章“通行监管”、第四章“法律责任”、第五章“附则”。具体内容如下：

（一）关于主体责任

一是地方各级人民政府的治超主体责任。明确县级以上人民政府是本行政区域内货运车辆超限超载治理工作的责任主体，负责建立健全联席会议制度和联合执法机制，将货运车辆超限超载治理工作纳入本级政府绩效考核（第四条）。

二是结合国家机构改革，对治超工作中各职能部门的职责进行界定。交通运输、公安、发展和改革、工业和信息化、财政、商务、自然资源、住房和城乡建设、水利、农业农村、应急管理、市场监督管理、林业、糖业等部门按照职责分工，做好货运车辆超限超载治理的相关工作（第五条）。

三是明确货物装载源头单位的安全生产管理、车辆合法装载主体责任。加强对重点货运源头单位的监督管理，是治超工作能否取得实效的关键所在。明确货物装载源头单位要严格执行相关国家标准或者行业标准，规范进行货物的装载配载、运输和其他经营活动。（第十二条）

（二）关于源头治理

违法改装货车和违法装载货物，是超限超载的源头问题，给治超路面执法带来巨大压力。《条例（草案）》将治超关口前移，对货车的生产、销售、注册登记、办理经营许可作出严格规定，禁止拼装或者擅自改装货车（第九条、第十条）。对于货源单位点多、面广，《条例（草案）》明确重点货物装载源头单位的认定标准，要求政府建立清单目录加强监管（第十一条），同时明确货物装载源头单位的义务和禁止性行为（第十二条、第十三条），从源头遏制货车超限超载，使治超工作由“被动防守”转向“主动出击”。

（三）关于通行监管

一是关于固定治超检测站点规划及技术监控设施设置。按照有关法律法规规定，固定超限超载检测站点建设规划由自治区人民政府交通运输主管部门统一编制（第十八条）。

二是科技治超。利用技术监控设施动态检测货运车辆超限超载，具有节约行政成本、减少矛盾冲突、传输信息快等特点。明确了技术监控的布局设置、设备配置标准、使用规范等内容（第二十二条），依据上位法规定科技治超非现场执法的程序（第二十三条），并明确技术监控设备记录的资料经依法审核后方可作为证据（第二十二条），还对技术监控设备的维护、检定、保护和建设等作出规定（第二十八条）。

（四）关于法律责任

法律责任的设定把握以下原则：一是严格遵守上位法规定，不与《公路安全保护条例》、《中华人民共和国道路运输条例》等上位法规定相冲突；二是坚持与上位法不重复的原则，对上位法已规定的处罚，原则上不再重复规定；三是对上位法没有规定或规定不明确之处进行补充或细化。《条例（草案）》设立了一些禁止性条款，并根据《行政处罚法》授予地方性法规设定行政处罚的权限，补充设定行政处罚。

（五）关于包容审慎执法

治超是一项系统工程，需要同时贯彻“安全”“发展”双重理念，采取包容审慎的执法符合国务院“放管服”精神，同时实现依法行政和优化营商环境。经参考浙江、江西等治超立法经验，明确“未超过限值20%属于轻微违法不罚”的执法规则。《条例（草案）》规定货车的车货总质量未超过限值20%的，给予批评教育，可以不予处罚；超过限值20%的按照超限比例分档处罚（第三十二条）。同时，严惩多次超限违法行为，对一年内违法超限超过三次的货车、驾驶人和一年内违法超限货车超过总数10%的道路运输企业分别予以吊销营运证、停止从业、停业整顿和吊销经营许可证等处罚（第三十四条）。

（六）其他

一是采取信息化手段提高治超效率。根据国务院和交通运输部关于在治理超限超载工作中加强科技化应用的要求，《条例》强调推广货运车辆超限超载信息平台建设，规划设置路面超限超载技术监控设备，采集、实现治理数据的交互共享和相关运用，明确加强全区统一的治理货运车辆超限超载信息平台建设和运用，完善监控网络，解决目前治超科技水平不高、治超信息不能共享的问题（第六条）。

二是建立信用治超联合惩戒制度，运用信用手段加大对严重违法失信超限超载运输行为的联合惩戒，为信用体系在治超工作中充分发挥作用提供制度保障（第七条）。