

# 交通运输安全法治体系综述

罗延辉<sup>1</sup>, 王智谋<sup>2,3</sup>, 李福贵<sup>4</sup>, 何四新<sup>1</sup>

(1. 青海省交通运输厅, 青海 西宁 810008; 2. 湖北微安交通安全研究院有限公司, 湖北 武汉 430088;  
3. 综合交通大数据应用技术国家工程实验室交通出行安全大数据应用技术研发中心, 湖北 武汉 430088; 4. 青海省交通工程技术服务中心, 青海 西宁 810009)

**摘要:** 本文分析了我国安全法治体系现状和发达国家安全法治体系发展现状, 结合青海省交通运输厅的实际, 重点分析了交通运输安全法治体系现状, 提出了我国交通运输安全法治体系建设目标、挑战与实施路线。

**关键词:** 交通运输; 交通安全; 法治体系

**中图分类号:** U111      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1006—7973 (2020) 05—0022—06

我国的法治体系建设, 经历了从无到有, 从法制化到法治体系的逐步演进, 从国家治理体系到部门、行业法治体系建设, 现在, 进入了依法治国、依法治理行业的时代, 交通运输安全生产监督管理也迎来了交通运输安全治理体系和治理能力现代化时代。

## 1 我国安全法治体系现状

### 1.1 我国现有法治体系

自中国共产党在 1978 年召开党的十一届三中全会发出“加强社会主义法治”<sup>[1]</sup>的号召以来, 中国特色社会主义法治建设进入了第 42 年。在前 41 年的历程中, 中国特色社会主义法治体系经历了多次变革, 实现了历史性的飞跃。

#### 1.1.1 从“法制”到“法治”

20 世纪 70 年代, 党的十一届三中全会之后, 在法制领域和法学体系中, 最流行的概念就是“法制”、“法制建设”。中共十五大之后, 最流行的概念演进为“法治”、“依法治国”、“全面依法治国”<sup>[2]</sup>。

“法制”与“法治”的区别, 张文显认为主要体现在以下四点: 第一, “法治”突出了实行法治、摒弃人治的坚强意志和决心, 针对性、目标性更强。第二, “法治”、“法治国家”意味着法律至上, 依法而治、依法治权。第三, 与“法制”比较, “法治”意味着不仅要有完备的法律体系和制度, 而且要树立法律的权威, 保证认真实施法律, 切实依照法律治理国家和社会。第四, 法制是静态的, 法治则是动态的, 法治包容了法制, 涵盖面更广泛, 更丰富<sup>[2]</sup>。而李步云则认为法制是法律制度的简称, 法律制度是相对于一个国家的经济、政治、文化、军事等制度来说的, 而法治从来都是相对于人治来说的, 没有人治就无所谓法治, 相反亦然<sup>[3]</sup>。

#### 1.1.2 从“法律体系”、“法制体系”到“法治体系”

在 2007 年高等教育出版社出版的《法理学》中指出在中国大陆的中文语境中, 法制体系 (legal system), 即法律制度体系, 亦称为法制系统, 指“法制运转机制和运转环节的全系统。包括立法体系、执法体系、守法体系、法律监督体

系等。而法律体系 (the system of laws) 则指的是成文法体系, 即“一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体”。就这两个概念的相互关系而言, “法制体系包含着法律体系, 而法律体系则组合在法制体系之中”<sup>[4]</sup>。

而在党的十八届四中全会提出中国特色社会主义法治体系就是在中国共产党领导下, 坚持中国特色社会主义制度, 贯彻中国特色社会主义法治理论, 形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系, 形成完善的党内法规体系, 坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进, 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设, 实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法, 促进国家治理体系和治理能力现代化<sup>[5]</sup>。

这是首次提出“建设中国特色社会主义法治体系”的论断, 标志着中央的法治思想从“法制体系”到“法治体系”的深化和发展<sup>[6]</sup>。

#### 1.1.3 我国目前法治体系尚未形成

以 2011 年为界, 前三十多年以“中国特色社会主义法律体系”和“中国特色社会主义法治理念”的构建为标志成果, 那么后一个时期的标志成果应该是“法治中国”的实现, “全面推进依法治国”则是实践路径<sup>[7]</sup>。

法治体系是一个具有较高水准的概念或者概念系统, 它是衡量一国法治进程的客观标准, 该标准能够对一国法治的产生、发展、完善等相关过程或者元素作出判定。当党的十八届四中全会中提出在我国要建成法治体系时, 实质上是对目前我国法治状况的一个期待, 是对我国目前法治发展过程及其客观状况的一个评价, 是对十八届三中全会决定中法治建设指标体系的升华和系统化。深而论之, 我国目前的法治体系尚未形成<sup>[8]</sup>。

## 1.2 安全法治体系现状

改革开放以来, 我国陆续制定并颁布了安全生产法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章, 确实已

经初步建立起了安全生产法律体系的基本架构。但也仍存在部分法规规章缺失、部分立法质量不高、更新不及时、法律强制力不足等问题<sup>[9]</sup>。

2014年4月5日,在中央国家安全委员会第一次会议上,习总书记提出了总体国家安全观的概念。在全面推进依法治国的时代背景下,总体国家安全观与法治中国建设有机融为一体,开辟了我国国家安全法治建设新局面。在此以后,尽管我国制定了《国家安全法》和一些专门领域的安全法,但是远没有建立起国家安全法律制度体系<sup>[10]</sup>,安全法治体系就更无从说起。

## 2 发达国家安全法治体系发展现状

### 2.1 国家安全法治体系

当前,世界各国在国家安全议题上呈现出三大立法模式:第一种是俄罗斯式的宪法模式;第二种是美国式的总法模式;第三种英国式的散法模式<sup>[11]</sup>。

俄罗斯是基于俄罗斯联邦宪法的联邦总统部分第9款:“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国总统领导俄罗斯联邦安全会议,其组织结构、职能和运行规则由俄罗斯联邦法律规定。”,陆续形成了宪法、专门基本法、部门条例、国家战略等一整套国家安全法律体系<sup>[11]</sup>。

美国的国家安全立法是以《1947年国家安全法》为起点,为建立国安体制、赋予国安机构职能、保障和监督国安机构等交叉工作事项在法治框架内开展工作奠定了法治基础<sup>[12]</sup>。后续六十多年相继加入多部修正案,该法至今仍对美国国家安全工作起着重要作用。

英国国家安全委员会的成立,是恐怖主义威胁与“大国家安全”战略综合作用的历史结果。因此,英国国家安全方面的法律主要针对的是情报和反恐,而尚未有一部系统、全面的国家安全总法<sup>[11]</sup>。

### 2.2 安全生产法律体系

国外大多数国家(地区)的安全生产立法将我国所称的“安全生产”和“职业危害”、“职业卫生”称之为“职业安全健康”。在英美法系国家如美国、英国、加拿大、澳大利亚等国,虽说也有制定一些成文法,但是主要是依法确定国家的职业安全健康行政管理体制和体系,其法律规定不甚具体,操作性法律规定以下位法和司法判例为准。而在大陆法系国家如俄罗斯、日本、巴西等国,其职业安全健康工作以法律的具体规定为依据。因此,大陆法系国家的职业安全健康立法都比较详细,可操作性强,更注重对企业劳动安全卫生的具体条件、操作规范、雇主与雇员的权利、义务和责任、监管执法的具体规定<sup>[13]</sup>。

## 3 交通运输安全法治体系现状

### 3.1 交通运输部安全法治体系建设的创新

党的十九大提出“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”。加快建设法治政府,是全面依法治

国的重要内容。交通运输部为贯彻落实中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》和《交通运输部关于全面深化交通运输法治政府部门建设的意见》(交法发〔2015〕126号),扎实推进交通运输法治政府部门建设,在国务院部门中率先提出“交通运输法治政府部门”建设工程,并明确2020年基本建成交通运输法治政府部门<sup>[14]</sup>。

党的十八届三中全会作出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”。为全面、客观、准确地对法治政府部门建设情况进行评价和督导,实现以评促建、以评促改、评建结合、上下联动,交通运输部起草了《交通运输法治政府部门建设评价暂行办法》(交办法〔2018〕73号),并本着精简考核的原则,将法治政府部门建设考核工作与行政执法评议考核“合二为一”,在充分借鉴吸收《交通运输行政执法评议考核规定》(交通运输部令2010年第2号)考核实践经验的基础上,建立了法治政府部门建设评价制度<sup>[14]</sup>。

### 3.2 青海省交通运输厅安全法治体系探索

青海省交通运输厅在青海省委、省政府和交通运输部的正确领导下,严格按照《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》和《青海省法治政府建设实施方案》,深刻领会《交通运输部关于全面深化交通运输法治政府部门建设的意见》(交法发〔2015〕126号),深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持用法治思维引领交通运输改革发展,依法全面履行政府职能,着力完善行政制度体系,不断健全行政执法体制机制,行业立法、法治政府创建、执法服务能力等方面均取得了积极成效,为全省交通运输行业持续健康发展营造了良好的法治环境。

#### 3.2.1 加强组织领导,统筹推进法治政府部门建设

一是认真部署交通运输依法行政工作。紧紧围绕全省法制工作会议精神和2019年全省交通运输工作会议部署,印发《2019年全省交通运输法制工作要点》、《2019年交通运输系统普法依法治理工作要点》和《青海省交通运输厅2019年法治政府建设工作要点任务台账》,将《青海省高速公路条例》起草调研、“四基四化”建设、执法三项制度落实等重点任务纳入2019年法制建设重点工作。

二是积极推进交通运输综合行政执法改革。贯彻落实《中共中央 国务院关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》,按照青海省交通运输厅深化交通运输综合行政执法改革工作领导小组统一部署,对照改革总时间表,把握节奏、盯住节点,经多次调研及召开座谈会,起草了《青海省交通运输综合行政执法改革的实施方案》,并报请省政府审核。5月27日,省委办公厅、省政府办公厅联合印发实施《关于交通运输综合行政执法改革的实施方案》(青办字〔2019〕79号),以坚强有力的顶层设计力促全省交通运输综合行政执法改革有序进行。目前,该《方案》已报送交通运输部、省委改革办备案。

三是部署交通运输行政执法“三项制度”落实。为贯彻《青海省人民政府办公厅印发关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案的通知》精神，全面落实交通运输行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，促进严格规范公正文明执法，营造更加公开透明、规范有序、公平高效的法治环境，印发了《关于在全省交通运输系统全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的工作方案》，就“三项制度”落实进行安排部署，按时间段明确了重点任务。

四是做好行业法制培训工作。根据《交通运输部关于2019年度交通运输部教育培训计划的通知》，6月13日-14日，我厅立足交通运输综合行政执法改革需要举办了“交通运输名师讲师团依法行政培训班”，全省各级交通运输部门200余名执法人员参加了培训。9月15日至27日分两期在浙江大学城市学院继续教育中心举办了“青海省交通运输行政执法及放管服改革培训班”，全省各级交通运输部门86人参加了培训。11月11日至22日分两期在重庆交通大学举办了“2019年全省治超业务培训班”，全省各级治超办主任、交通运输综合执法大队、收费站等约230余人参加了培训。

五是发挥青海省交通运输厅法律顾问团参谋助手作用。发挥法律专家、学者、律师在涉诉纠纷及立法工作中的参谋助手作用，青海省交通运输厅就《青海省高等级公路条例（草案）》等事项及时启动了法律顾问意见咨询，全年共提出意见建议12项。同时，6月25日组织召开了第二期法律顾问聘任工作会议，会议总结了青海省交通运输厅法律顾问团第一期法律顾问工作开展情况，印发了《青海省交通运输厅关于厅法律顾问团聘任第二期法律顾问的通知》，并为14名法律顾问颁发了聘任证书。

六是开展全省交通运输行政执法案卷评查工作。根据省委全面依法治省委员会执法协调小组《关于开展行政执法案卷评查活动的通知》要求，青海省交通运输厅及时安排部署对全省交通运输行业110家执法机构2018年的3401份行政许可、行政处罚和行政强制案卷进行了全面评查。各级交通运输主管部门和厅属执法单位积极主动开展自查自评工作，严格按照评查标准推荐出本单位参评案卷。省交通运输综合行政执法监督局组织业务骨干成立案卷评查小组对116份参评案卷进行了评查，并从中优选出2份行政处罚案卷和1份行政许可案卷报省司法厅。

七是深入推进“七五”普法工作。围绕“唱响英雄赞歌 护佑人民平安”“坚持总体国家安全观 着力防范化解重大风险 喜迎中华人民共和国成立70周年”“我与宪法”、第四届“平安交通”、第十六届“全国法治动漫”等活动主题，组织行业部门开展了微电影微视频微动漫征集拍摄活动和国家安全教育日普法宣传活动。为进一步推动普法以案释法工作常态化、规范化和制度化，组织厅属单位开展普法依法治理

典型案例的报送工作，共向省司法厅报送六例典型案例。同时，根据省司法厅《关于做好2019年度全省国家工作人员网络学法用法和考试工作的通知》精神，青海省交通运输厅安排部署全厅系统实施2019年度国家工作人员网络学法用法和考试工作。在厅门户网站设立“法制政府部门建设”专栏，开展了法治政府部门建设成果的宣传宣传活动，并向省司法厅撰写报送“学习贯彻习近平总书记依法治国新理念新思想新战略全面提升青海省交通运输法治工作水平”署名文章1篇。

八是持续开展交通运输厅法制大讲堂。为深入推进全省交通运输行业扫黑除恶专项斗争，提升广大干部群众参与专项斗争的积极性、主动性，青海省交通运输厅邀请省委党校法学教研部黄国政教授召开扫黑除恶专项斗争普法集中宣讲会，厅机关各处室负责人，厅属各单位分管负责人及扫黑除恶专项斗争工作部门负责人80余人参加了培训。

### 3.2.2 突出立法先行，着力深化行业法规制度建设

一是积极做好《青海省高速公路条例（草案）》立法工作。印发《〈青海省高等级公路条例（草案）〉起草调研工作实施方案》，就立法工作进一步明确了工作进程。4月10日至20日，青海省交通运输厅与省人大财经委、省司法厅共同组成立法调研组赴山西、湖南、江苏三省开展了《青海省高速公路条例》省外立法调研工作。在调研基础上经修改完善，配合省司法厅于6月11日邀请省直17部门和法律学者、律师、公路协会召开了《青海省高速公路条例（草案）》专家论证会。该《条例》已于11月28日经省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议表决以52票全票通过，将于2020年1月1日起正式实施。

二是部署开展《青海省农村公路条例》宣贯工作。经青海省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议通过，《青海省农村公路条例》于2019年1月1日起施行。青海省交通运输厅就宣贯工作及时安排部署，印发了《〈青海省农村公路条例〉宣传贯彻工作实施方案》，于1月18日邀请交通运输部党校政法教学部主任、法学教授张柱庭结合典型事例，就《条例》中农村公路规划与建设、养护与运营、路政管理等进行专题解读；于1月24日，组织全省各级交通运输部门开展了集中宣传活动。

三是加强青海省交通运输厅规范性文件制定和备案监督管理工作。按照《青海省交通运输厅规范性文件制定和备案管理实施办法》要求，青海省交通运输厅对提请进行合法性审查的10份文件出具了审查报告，反馈征求意见13件，并将3件行政规范性文件报送省司法厅备案。同时，为加强党内规范性文件备案监督管理，青海省交通运输厅起草印发了《青海省交通运输厅党内规范性文件备案管理办法》。

四贯彻实施《交通运输行政执法程序规定》。为进一步规范执法行为、提高执法效能、推进严格规范公正文明执法，青海省交通运输厅及时印发《关于在全省交通运输系统贯彻实施〈交通运输行政执法程序规定〉的通知》，并依托交通

运输名师讲师团依法行政培训班，邀请张柱庭教授就程序规定进行了专题解读。同时，结合基层执法需要，印制了2600余份《交通运输行政执法程序规定》工作手册，分送各执法人员，要求强化学习应用，进一步规范交通运输行政执法行为。

### 3.2.3 进一步推进简政放权，深化行政审批制度改革

一是持续深化行业“放管服”改革。印发《青海省交通运输厅办公室关于做好省政府取消下放和暂缓实施行政审批项目衔接落实工作的通知》《关于做好国务院取消下放行政许可事项承接落实工作的通知》《关于落实交通运输部公布十项交通运输行政许可事项取消下放后事中事后监管措施的通知》，就《国务院关于取消一批行政许可等事项的决定》（国发〔2018〕28号）、《青海省人民政府关于取消下放和暂缓实施45项行政审批等事项的决定》涉及交通运输部门取消下放行政审批事项、行政服务事项，要求做好衔接，加强事中、事后监管，规范行政审批程序，进一步提高行政审批效率。目前，各地已按照取消下放要求正在有序承接相关审批事项，各项业务办理正常有序。2019年截至目前，下放行政许可事项5项、行政服务事项6项，取消3项行政许可。

二是安排部署“双随机一公开”监管工作。为贯彻落实《青海省市场监管领域推行部门联合“双随机一公开”监管实施办法》《交通运输部关于深化“双随机一公开”监管工作的实施意见》精神，青海省交通运输厅制订印发了《青海省交通运输厅办公室关于全面加强交通运输领域“双随机一公开”监管工作的通知》，就随机抽查事项清单调整、规范组织实施双随机抽查、加强联合抽查和抽查结果应用等工作进行了安排部署。

三是做好权责清单调整更新和数据汇集工作。根据省委编办《关于开展全省政府部门权责清单调整更新和数据汇聚工作的通知》要求，青海省交通运输厅及时安排专人对本部门159项权责清单中的7项行政许可、137项行政处罚、7项行政强制、5项行政检查、2项行政确认、1项行政收费在青海省政务事项管理系统上进行了再次核对确认，并按要求报省委编办确认后，将数据统一汇聚到了中央编办云平台。同时，按省政府审改办要求，先后三次对青海省交通运输厅现行保留7项行政许可事项的实施主体、项目名称、设定依据进行了认真核对。

四是完成青海省交通运输厅监管事项清单的梳理工作。根据省政府工作部署，青海省交通运输厅组织机关相关处室和厅属相关单位按时完成了省级交通运输监管事项目录清单和监管事项实施清单梳理。认领交通运输部监管事项目录清单85条，新增监管事项目录清单42条，梳理编制监管事项检查实施清单91条，将对进一步理清监管责任、明确监管措施发挥重要作用。

五是全面梳理电子证照事项。根据省发改委对接电子证照系统的相关要求，对涉及青海省交通运输厅的电子证照事项进行了梳理、确认，经梳理后将青海省交通运输厅对接的9

项电子证照事项及时反馈省信息中心，并督促各相关单位做好对接工作。同时，按照省司法厅“证明事项”清理工作要求，收集整理了2起涉及证明事项清理典型案例，按期报送省司法厅。

六是深化便民利民服务能力提升。印发《青海省道路普通货物运输车辆网上年度审验工作实施方案》，深化普通道路货运车辆检验检测改革，自9月起全面实施4.5吨以上普货车网上年度审验。同时，全省综合信息化建设成效显著，33户实现“两检合一”（其中32户实现“三检合一”）的综合性检测机构完成与省综检服务系统联网、与省级运政信息系统互动，基本实现道路普通货运车辆检验检测“一次上线、一次检测、一次缴费”的“交钥匙”目标要求。取消了高速公路省界收费站，编制印发《青海省取消高速公路省界收费站工程建设方案》。目前，全省579条ETC专用及混合车道改造、170套ETC门架系统建设已全部完成，达到部省联调测试条件；68套入口称重检测设施已全部完成。全面开展清理规范地方性车辆通行费减免政策和进一步优化鲜活农产品运输“绿色通道”政策，维护公平规范的公路收费秩序，提高了鲜活农产品运输车辆通行效率。深入推进“互联网+政务服务”，积极开展跨省大件运输并联许可业务办理，做好“一地审批，全线通行”的服务工作。跨省大件运输审批与青海省政务网成功对接，截止11月底，省行政服务大厅共办理大件超限运输许可14160件，其中网上办理1388件，全国大件起运1571件，全国途径7199件，窗口现场办理4002件。

### 3.2.4 多措并举，创新机制，提高规范化科学化管理水平

一是做好行政执法主体和行政执法人员资格清理工作。根据省司法厅《关于开展行政执法主体和行政执法人员资格清理的通知》要求，青海省交通运输厅组织专人对厅系统交通运输行政执法主体资格和全省执法人员进行了审核清理，经清理具有行政执法主体资格的省级单位共6个，全省持有《交通运输行政执法证》的执法人员为1840人，对全省76名已离岗或退休执法人员的执法证件进行了注销，进一步规范了执法证件的管理。

二是严把执法人员“准入关”。青海省交通运输厅按照《交通运输行政执法证件管理规定》，从年龄、学历、资历对新进入交通运输行政执法队伍的人员申领证件进行严格审查，把好入口关。以执法证件管理为载体，狠抓执法上岗前的培训教育，严格执法人员资格管理，要求上岗执法必须经过省厅统一培训，凡不参加培训、考试不合格者不准上岗执法。根据工作安排，8月份组织全省270余名新进执法人员进行了以“强化基础知识，提升实操能力”为主要内容的岗前培训，并通过考试对新进执法人员的业务知识、执法能力等进行了综合测评，为全面推行严格规范公正文明执法打下了良好基础。

三是部署推进交通运输信用体系建设。印发《2019年全省交通运输信用体系建设暨“信用交通省·青海”创建工作

要点》、《“信用交通省·青海”创建指标体系任务分工台账（2019年版）》，从“信用交通省·青海”创建、信用联合奖惩和信用治理、数据归集共享公开与应用、信用评价等7个领域27个方面逐项明确了年度重点任务和可检验成果。完成了《省交通运输厅信用信息共享目录（2019年版）》《省交通运输厅信用数据归集共享清单（2019年版）》《2019年省级单位社会信用体系建设工作任务清单（共性任务）》《2019年省级单位社会信用体系建设工作任务清单（个性任务）》梳理。举办了全省交通运输行业信用专题培训、“信用交通省·青海”创建培训班。完成公路水运工程建设等领域信用评价。配合开展了“信用交通省”创建中期评估、2019年上半年度“双公示”抽查迎检。“信用交通省·青海”创建亮点在全国“信用交通省”创建阶段总结暨现场观摩会展出。同时，在超限运输治理领域，将16名强行冲卡的失信当事人、13名违法超限运输超过3次的驾驶人、29辆违法超限运输超过3次的货运车辆信息纳入“黑名单”在全国范围内实施联合惩戒，起到了良好的威慑作用。

四是加强路面管控，力保高压态势。青海省交通运输厅安排省高管局在全省31个劝返站派驻收费人员实施24小时监控，有效管控超限车辆驶入高速公路。路政部门13个固定治超站点联合公安交警实施24小时“肩并肩”常态化联合治超执法，对查处的超限超载车辆严格依法依规进行卸货、处罚和记分处理，并依托高速公路劝返站、非现场执法点、收费站，不定期开展路警联合治超执法，严厉打击非法超限超载运输行为，始终保持了路面治超的高压态势。2019年1-10月，全省共检测货车16896508辆，查处超限超载违法行为167154起，卸货17599吨，全省公路平均超限率0.99%，其中，高速公路平均超限率由2018年全国通报最高时的8.5%下降至今年第三季度的1.4%、下降了7.1个百分点、低于全国平均水平1.6个百分点、全国排名第7位。

五是加强区域联动，强化执法协作。2019年5月底，青海、新疆两省区交通运输厅厅领导带队在青海省交通运输省茫崖治超站召开治超联席会议，联合签订了两省区区域联动治超执法协作备忘录，为两省区跨省联合治超执法协作深度融合发展奠定了坚实基础。门源县交通运输局与甘肃张掖路政执法局、格尔木市交通运输局与西藏青藏公路局、黄南州交通运输局与甘肃甘南州等相邻地区积极加强沟通衔接，强化联合治超执法协作，在省际交界重点区域、重点路段不定期开展联合治超执法，依法严厉打击跨省违法超限运输行为。8月初，果洛州、玉树州、甘孜州、阿坝州、迪庆州、昌都市6个市州交通运输局，在四川阿坝州召开交通运输暨治超工作协调会，共同签订《区域联动治超执法工作备忘录》，省际区域联动治超的区域化范围不断扩大。为加强省内中短途违法超限运输，青海省交通运输厅8个市州政府联合签订省内区域联动治超协议，市州间、县区间不定期开展区域联动治超，区域联合治超成效日益显现。

六是加强硬件建设，提升保障能力。2019年2月，青海省交通运输厅组织召开全省公路超限检测站电子抓拍系统建设工作推进会，加快推进全省14个公路超限检测站电子抓拍系统和配套标志标线工程建设，现已建设完成13个，其中联网运行7个、建成未联网6个，1个正在加快施工。制定了《青海省高速公路入口治超工作方案》，将全省68处高速公路入口称重检测建设任务已纳入全省取消高速公路省界收费站建设项目，已建设完成60处，完成率88.24%，预计11月全面建成并调试运行。同时，加快全省治超设施建设，新建4个劝返站和10个非现场执法点，改造升级高速公路入口25个劝返站和5个非现场执法点，对已建成未运行的24个劝返站进行了升级改造。持续推进交通运输行政执法综合管理信息系统建设，在项目前期工作基础上，根据《交通运输部关于安排青海省交通运输行政执法综合管理信息系统工程补助资金的函》要求，完成了该系统初步设计修改调整、项目施工招标文件、工程监理招标文件的编写和内审工作。2019年9月启动了项目招标，目前已启动项目的建设施工。

## 4 我国交通运输安全法治体系建设目标、挑战与实施路线

### 4.1 建设要求与目标

党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。而在《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》中也提出大力推进依法治理需健全法律法规体系。其中具体工作包括“建立健全安全生产法律法规立改废释工作协调机制。加强涉及安全生产相关法规一致性审查，增强安全生产法制建设的系统性、可操作性。制定安全生产中长期立法规划，加快制定修订安全生产法配套法规。加强安全生产和职业健康法律法规衔接融合。研究修改刑法有关条款，将生产经营过程中极易导致重大生产安全事故的违法行为列入刑法调整范围。制定完善高危行业领域安全规程。设区的市根据立法法的立法精神，加强安全生产地方性法规建设，解决区域性安全生产突出问题。”

### 4.2 存在的问题和挑战

法治体系是建设法治中国的要求，“法治体系形成时，就是法治国家建成时”<sup>[15]</sup>。同时，我们也须清醒地认识到交通运输安全法治体系建设还有很长的一段路要走。

#### 4.2.1 法律意识淡薄

无论是企业还是为企业服务的第三方机构都大范围存在着不懂法、不敬畏法、抱有侥幸心理违反法律的现象。更有甚者，一些政府的监管执法人员不依法办事，执法监督不到位也时有发生。公众法律意识不强，为了个人方便留有“就这一次不会有事”的思想，在日常生活中频繁的触犯法律。也因中国传统思想里面“中庸”的态度，公众对于眼前的违法行

为持有“多一事不如少一事”的态度，造成了社会监督不到位。

#### 4.2.2 法律体系不健全

按照辩证唯物主义观点，法律体系的健全是相对的，不健全是绝对的<sup>[13]</sup>，交通运输安全法律体系也不例外。随着社会的发展，原有法律体系中的系统性（结构性）、完整性（全面性）、衔接性、公众参与度等问题进一步暴露，“立改废释”工作成为下一步的工作要点。

#### 4.2.3 行政执法体制不完善

执法主体设置过多，执法机构设置不合理。政府职能界定不够清晰，执法权被分散在众多的职能部门中，部门职能重叠、职能不清、“多头执法”、“重复执法”现象严重。同时，执法机构设置存在一定的缺陷，应有的机构没有建立，已有的机构却又编制混乱，比如对某一事项的管理，既有常设机构，又有非常设机构，既有行政机关，又有事业单位，他们的职能往往重叠，严重影响着行政管理的规范有序和便民高效。行政执法趋利化。罚款和收费成为一些基层执法队伍经费的主要来源，对于他们来说，罚款和收费越多，他们的经费也越多，行政执法中乱罚款、乱收费现象屡禁不止，导致执法行为与执法目的严重背离。重实体轻程序。一些行政机关认为只要依照行政实体法执法就是合法的执法行为，忽视执法程序，执法方式粗暴简单，严重影响行政执法实际效果地发挥<sup>[16]</sup>。

#### 4.2.4 监督管理效果不佳

按照目前的制度，对行政权力可以进行监督的权力机构有人民代表大会及其常委会、司法机关、党的纪律委员会及行政监察机关等，非权力机构的监督主要包括人民政协以及各民主党派、普通公民、社会舆论、社会团体等。从监督效能看，除了党的纪委部门对一些重大案件的监督比较有力外，其他监督主体的行政监督效能还不尽如人意<sup>[16]</sup>。

#### 4.2.5 司法公信力不足

我国人民潜意识里对行使自己的法律权益带有畏惧思想，法律知识不普及、执法程序过于复杂、审判过程不透明等因素是不得不说是主要原因。长此以往，公民在寻求在发生纠纷时多数会考虑通过诉讼以外的方式解决或者想通过“找关系”来解决，不得不说是司法的公信力的一个重大打击。

### 4.3 实施路线

青海省交通运输安全法治体系建设实施路线为：

- （1）系统性梳理现有法律法规
- （2）用体系思维审视并体系化
- （3）完成青海省交通运输安全法治体系顶层设计
- （4）按照顶层设计规划完成法治体系建设

不是本文的研究范围。

## 5 结束语

依法治国，依法治安，依法治理交通运输安全监督管理，是历史赋予我们的时代使命，在国家治理体系和治理能力现

代化的伟大时代，我们要按照法治化、标准化和信息化三化融合的方式开拓交通运输安全法治体系建设新征程，任重道远。

参考文献：

- [1] 曾宪义. 十一届三中全会与中国法学 20 年 [J]. 高校社会科学研究和理论教学. 1998(Z2): 34-35.
- [2] 张文显. 中国法治 40 年：历程、轨迹和经验 [J]. 吉林大学社会科学学报. 2018, 58(5): 5-25.
- [3] 李步云, 黎青. 从“法制”到“法治”二十年改一字——建国以来法学界重大事件研究 (26) [J]. 法学. 1999(07): 1-4.
- [4] 张文显. 法理学 [M]. 北京：高等教育出版社，北京大学出版社，2007: 11, 461 页.
- [5] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报 [J]. 实践 (党的教育版). 2014(11): 4-7.
- [6] 焦洪昌. 四中全会公报解读：从“法制体系”向“法治体系”迈进 [Z]. 2014.
- [7] 李亮. 法律体系到法治体系：从“建构理性主义”到“进化理性主义”——以中共十五大到十八届四中全会政治报告为分析基点 [J]. 甘肃政法学院学报. 2014(06): 1-14.
- [8] 关保英. 法治体系形成指标的法理研究 [J]. 中国法学. 2015(5): 53-72.
- [9] 吕波. 安全生产法律体系亟须完善 [J]. 南京工业大学学报 (社会科学版). 2013, 12(01): 11-15.
- [10] 魏胜强. 论“总体国家安全观”视域下的国家安全法治建设 [J]. 上海政法学院学报 (法治论丛). 2018, 33(04): 53-62.
- [11] 宋建强, 刘李明, 赵宏瑞. 中国国家安全法治建设的模式与格局研究 [J]. 学术交流. 2014(09): 66-71.
- [12] 李竹. 国家安全立法研究 [M]. 北京：北京大学出版社，2006: 247 页.
- [13] 石少华. 安全生产法治总论 [M]. 北京：煤炭工业出版社，2011: 391 页.
- [14] 中华人民共和国交通运输部. 《交通运输部法治政府部门建设评价暂行办法》解读 [Z]. 2018.
- [15] 徐显明, 陈宝成. 形成法治体系才是法治国家建成时 [N]. 南方都市报, 2011-03-11 (16).
- [16] 张娜. 中国特色社会主义法治体系构建的难点与对策 [J]. 西安电子科技大学学报 (社会科学版). 2013, 23(06): 122-127.