# 铜陵农村道路建设中存在的难题及解题思路

丁松林

从2005年开始，安徽省在金寨、无为、繁昌、桐城等10个县（市）开展“村村通”道路建设试点。2006年在全省范围内全面铺开，基本目标是到“十一五”末，全省农村实现“村村通”。建设资金来源主要是省、市两级，其中省财政每公里补助10万元，市财政每公里补助15万元，主要用于“村村通”路面结构层建设。路面结构层以下部分则由县、乡（镇）、村三级负担。

铜陵市“村村通”建设于2005年9月启动，当年建设完成70公里，2006年完成250公里，其余将在2007年全部完工。根据全市各地提供的情况和从实地了解到的情况来看，铜陵市“村村通”道路建设取得了一些成效，路网结构得到明显改善，公路“通达率”明显提高。但仍然存在一些难题，主要有如下几个方面。

**一是资金拨付进度滞后。**市级补助资金基本能够及时到位，但省级资金到位进度滞后。2006年上半年全市“村村通”道路建设已达200公里，省级补助资金应为2000万元，但没有到位。主要是因为工程进度上报与省拨款安排有一定时间差，同时铜陵市“村村通”建设周期只有3年，而省规划周期是5年，超出省安排的序时进度。由于县、乡财政困难，资金调度紧张，造成了承包单位及农民工工资拖欠，既影响了工程进度，也有可能危及到工程质量。

**二是资金不足。**省、市建设资金主要用于路面建设，但路面以下部分建设任务由县（区）财政承担，并且在路基建设完工通过验收，进入路面结构层施工后，省市资金才能到位，这还不包括工程设计费、监理费以及拆迁征地补偿费用。加上铜陵的洲圩区多、山区多，有的路段确实需要加厚、加宽，工程建设成本加大，县乡要承担相当多的建设成本，再加上物价上涨，人工和材料费用增加，资金来源严重匮乏。

**三是地区间建设进度不均衡。**“村村通”工程能让老百姓直接受益，得到老百姓广泛支持和积极拥护，但由于各地路况及财力差异等原因，乡（镇）间甚至乡（镇）内建设进度不均衡。财力状况好的乡（镇）和行政村建设进度较好，反之则较慢；平原地区以及原有基础较好路段的地区，建设进度较快，

---

效引导高新技术企业和现代制造业企业加大技术研发投入，开展原始创新、集成创新和引进消化再创新，继续支持大企业集团技术研发中心建设和关键核心技术、优势产品的研发，提高企业自主创新能力。三是财政科技投入要更多地向企业倾斜，积极支持区域性、专业性技术中心建设，促进企业建立和发展各种形式的创新战略联盟，加强产学研联合创新平台建设，大力推动应用性技术、行业共性技术、战略性技术的研发。四是发挥科技型中小企业创新资金的引导作用，进一步扩大资金规模，加大对科技型中小企业技术研发的投入，支持为中小企业技术创新搞好服务，充分激发中小企业科技创新活力。

（四）进一步完善企业投融资机制，消除制约企业研发投入的资金瓶颈。一是充分发挥股市的融资和再融资功能，加快推进具有产品竞争优势、发展潜力大的工业企业上市步伐。建立和完善中小企业产权交易市场，为中小企业直接融资搭建平台。二是研究完善科技型中小企业风险投资机制，建立健全相应的法律框架及规章制度，引导更多的民间资本和国际风险资本参与，推动创新投资主体的多元化和资金来源的多样化，为中小企业技术创新提供融资渠道。三是鼓励和支持设立中小企业担保机构，建立担保机构的资本补充机制，吸收社会资本进入，鼓励大企业、大公司参股，壮大担保公司实力，提高担保公司的担保能力，为中小企业自主创新提供担保支持。

（作者单位：山东省财政厅）

责任编辑 石化龙

中国财政杂志社

而山区以及那些路况较差的地方则进度较慢。

**四是GPS测定的里程和路线与“村村通”道路建设需求有一定矛盾。**省对“村村通”建设的路段范围是村部到村部的测量距离，并经GPS定位测定，补助标准也按测量结果，但“村村通”规划建设应当与“农村公路网络、农村经济发展特别是新农村建设需要”等相结合，因此，实际建设与GPS测量有一定出入。

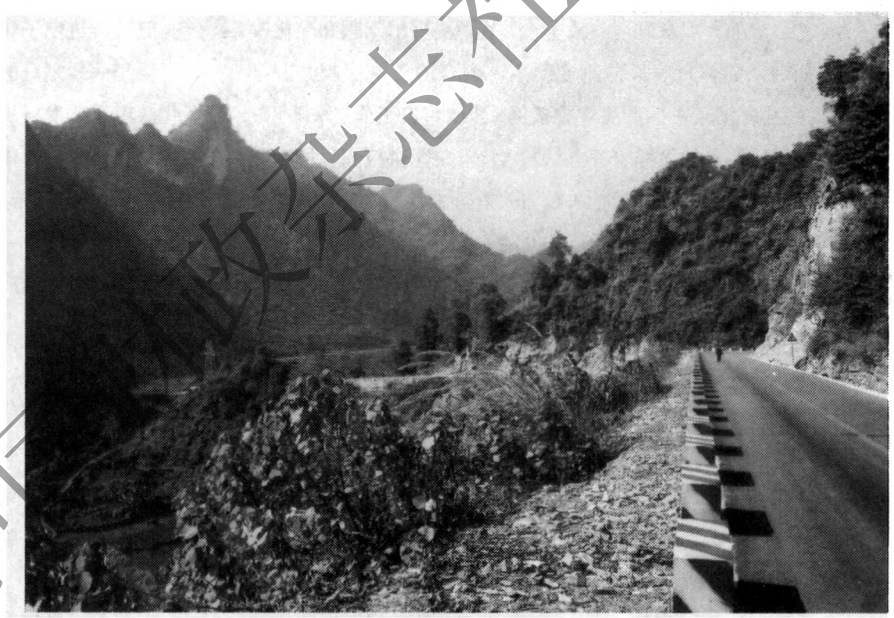
**五是养护缺位。**由于处于建设初期，道路养护问题还不突出，因此，道路养护政策、责任、资金来源等还没有明确，养护人员没有到位，养护工作缺失。

“村村通”道路建设，是一项让亿万农民直接受益、直接服务于社会主义新农村建设的重要任务，得到了广大农民群众的真心拥护和全力支持。因此各级财政一定要增强责任感和使命感，加倍努力，扎实工作，实现“村村通”道路建设又快又好的发展。

**一是整合“三农”资金，加快“村村通”道路建设。**根据公共财政的要求，财政投向“三农”的主要范围应当是为全体农民服务，满足人们对公共产品的需求。因此，财政“三农”支出应当主要用于增加农村公共产品的供给，部分用于对实际贫困家庭的补助、减少收入分配的巨大差距。但是，由于这些资金种类繁多，运用分散，不能达到较好的规模效益和很好的引导功能，对解决农民贫困和农村发展收效甚微。因此，在目前县、乡两级政府十分困难，难以挤出资金投资于经济建设的情况下，不如集中资金用于改善农村的基础设施，为农村与农业发展创造一个良好的平台和基础条件，让广大农民在市场经济条件下，充分发挥自身的聪明才智，通过辛勤劳动致富奔小康。

**二是加快资金拨付进度，保障工程顺利实施。**目前，省级“村村通”建设补助资金的拨付受诸多环节的影响与制约，如计划安排、审批环节、审批手续等等，每笔资金的拨付往往要历经数月之久。为此，省财政应按照各地实际工程进度，简化审批手续，加快资金拨付进度。

**三是根据实际情况，对困难地区建立专项补助资金。**由于全省各地农村经济发展不均衡，特别是“村村通”道路基础条件差异较大，县、乡财政较为困难，建议省财政在高速公路建设的存量、增量中或者是在高速公路的收费中适当挤出一些资金，建立专项补助资金，增加对困难地区或投资成本较高的农村地区的专项补助，实行全省统筹，分块安排，保证“村村通”道路建设的质量，支持各地“村村通”建设均衡发展。



农村公路建设中，越是贫困落后的地方，投资成本往往越高

**四是适当调整道路建设路线。**目前的“村村通”线路选择，主要依据是GPS定位测量，省级验收和补助款项也以此为依据，容易把GPS教条化。应根据农村实际和农村经济发展需要适当调整“村村通”道路建设路线，修老百姓想修之路、实用之路。同时，结合实际情况和发展需要，设计好方便可行的错车道，并对重点路段加宽加厚，省级要据实验收，增加补助。另外，把“村村通”规划建设做细做长，逐步向“自然通”、“户户通”推进，不断推动“村村通”向纵深发展。

**五是安排维护资金，建立维护管理机制。**目前全省尚未制订出统一的农村道路养护管理办法，根据分级养护的原则，农村道路的养护责任在地方，特别是乡、村一级。据初步测算，目前，县道每年每公里养护费用在1.5万元左右，乡道每年每公里6000元，村道每年每公里2500元。但是由于乡、村筹资能力有限，且省级又对地方养路费的征收部分参与分成，因此“村村通”道路的养护经费需省市两级统筹安排，或者实行省、市、县三级公担，具体管理责任可以由县（区）交通部门或乡（镇）交通站（所）承担。只有安排好维护资金，并且实行严格的管理办法，才能延长“村村通”道路的使用寿命，充分发挥出“村村通”道路在新农村建设中应有的功效。●

（作者单位：安徽省铜陵市财政局）

责任编辑 石化龙

中国财政杂志社