

“四好农村路”建设 初步成效及面临的主要难点

财政部经济建设司青年调研团



为贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”建设的重要批示和指示精神，深入推进“四好农村路”建设，2019年，财政部会同交通运输部组成调研团，赴山东费县、贵州赤水调研“四好农村路”情况。总体看，“四好农村路”建设取得了初步成效，为农村特别是贫困地区带去了人气、财气，也为党在基层凝聚了民心，但目前也仍存在一些难点，不容忽视。

“四好农村路”建设为农村特别是贫困地区带去了人气、财气

党的十八大以来，山东、贵州两省认真贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，将“四好农村路”建设

作为服务脱贫攻坚、城乡统筹和乡村振兴的重要抓手，强力推进。其中，费县、赤水两县市通过“四好农村路”建设，使当地农村经济发展和老百姓生活质量有了显著改善。

一是产业更加兴旺。费县开发现代农业示范园、农产品加工园区、改造提升优质农产品基地；赤水发展商品竹林、花卉苗木等产业，构建快进慢游系统。

二是生态更加宜居。费县农村公路发展改善了“老、库、边、穷”区域的人居环境；赤水依托农村公路开展美丽乡村创建，同步实施乡村水、电、路、房、寨、讯升级改造，提升了农民生活质量。

三是生活更加富裕。四通八达的农村公路，使当

地特色资源得到充分开发利用,带动沿路群众奔上“致富路”。费县朱田镇崔家沟村规划了“四横二纵三环”的路网,两年间共新修道路45公里,盘活了50余家种养殖合作社以及家庭农场。因道路通畅,赤水竹原料供应量由2014年20万吨增加到2018年的80万吨,20多万竹农每年仅靠出售竹原料和竹笋就增收3200元以上,助推8000个贫困户实现脱贫。

探索“四好农村路”建设新模式

(一)建设好。一是坚持建设与产业相结合。2016—2018年,赤水结合全域旅游,加快品质提升和要素融合,新改建农村公路里程2653公里,硬化2880公里,实现路路有旅游、路路有资源、路路有产业目标。二是坚持补齐农村公路短板。2016—2018年,费县改造县乡道老旧路段、打通断头路530余公里,建设改造旅游道路81公里,改造危桥23座,建设村道410余公里,完成交通扶贫道路170余公里,解决了山区群众出行“最后一公里”问题,推动全域旅游发展。三是探索“建养一体化”模式。贵州省发挥中央建筑企业融资、技术、管理等优势,促进农村公路加快融入干线路网,将纳入“十三五”规划的农村公路建设项目打捆招标,引进技术力量强、资金雄厚的社会资本负责农村公路项目融资、建设和验收后五年养护工作。其中,赤水通过推行“建养一体化”模式吸引社会资本18.9亿元,是当年政府财政投入的4倍。

(二)管理好。费县积极推进管理机构改革,在全县共设置6个中心交通运输管理所,强化路政养护、运政服务、监察执法职能,实行乡镇包管理区、管理区包村的网格化管理体系。赤水在市级设公路养护中心,16个乡镇、90个村设交通服务(养护)站,做到场地、设备、人员、经费四落实,推行市级、乡镇、村三级路长制。贵州省依靠农村“组组通”硬化路监管平台,进一步研发了农村公路信息管理系统,整合农村公路建设、管理、养护、运营等业务,实现了农村公路建管养运一体化、信息化管理。

(三)养护好。费县推行城乡环卫一体化管理,由乡镇统一招标进行专业保洁,建立了覆盖全县农村公

路的养护体系,同时推进经费保障改革,赋予乡镇充足财力,县财政除上级拨付资金外,按照县乡公路每公里1.5万元标准进行统筹补助。赤水市推行养护市场化,将农村公路养护以向社会购买服务的方式公开招标养护公司,实现管养分离,同时整合扶贫、安全、林业等资源,统筹用好全市保洁员、安全员、林管员,对农村公路定期开展保洁、安检、护绿,以及路域环境整治工作。此外,运用养护管理信息化技术,开展县乡道高级、次高级路面路况自动化检测,运用PQI对养护质量进行评价,提高养护决策科学化水平。

(四)运营好。2016—2018年,费县累计投资3500余万元,更新97台纯电动公交车和燃气型客运班车,积极推进贫困村通客车工作,在省定贫困村建设客运站点棚55个,同时推行城乡公交一体化发展。赤水深入实施大数据战略行动,出租车全面安装“通村村”,滴滴车全面进入网约平台,农村客运车辆全部实现实时监督,积极推动双向物流配送服务和“赤货出山”“网货下乡”。

“四好农村路”建设面临的主要难点

(一)建设任务仍十分繁重。随着经济社会的发展和建制村通硬化路目标的逐步完成,农民群众对现有农村公路升级改造和自然村通硬化路提出了强烈诉求。目前,仍有24.5万公里“油返砂”路段亟待整治,自然村通硬化路比例仅约60%,农村交通现状与农民群众对美好出行条件的向往还有差距。下一步,农村公路建设的重点是向进村入户倾斜,建设任务仍十分繁重。

(二)地方主体责任未落实。按照现行的农村公路管理体制,县级政府是农村公路建设养护的责任主体,但目前来看,落实县级政府主体责任任重道远。在投入上,从抽取的部分项目情况看,到位的资金以中央财政资金为主,占比高达70.6%,地方财政投入严重不足;在管理上,缺乏对农村公路管理养护方面专业技术人员的储备,管理养护的规范化专业化水平不高;在绩效考核上,农村公路还没有纳入地方政府绩效考核范围,一些地方政府缺乏积极性和主动性,存在“等靠要”的消极思想。



(三) 养护欠账问题突出。由于养护对拉动当地经济发展不明显,地方的养路护路意识淡薄,“重建轻养”“以建代养”的问题突出,在一些贫困地区存在“弃养待建”现象。“十二五”期间,全国农村公路年均大中修为 7.9 万公里,比例仅为 2.1%,由于养护不及时,农村公路超期服役问题比较普遍,最终只能用代价高昂的改建工程解决通畅问题,大大降低投资效益。

(四) 配套政策尚需调整完善。一是按照事权划分改革方案,农村公路属于地方事权,地方是建设养护的责任主体,现行中央对地方以投资补助方式支持建设和按基数切块方式支持养护的模式已不适应,需调整政策采用“以奖代补”的方式统筹考虑建设和养护的问题,充分调动地方积极性。二是随着经济社会不断发展、农村公路建成里程不断增长,一方面,农村公路养护工程的补助标准仍为 2005 年制定的标准,远不能满足实际需要;另一方面,日常养护资金的增幅也远不及公路里程、人工成本及物价上涨增速。因此,有必要调整完善燃油税增量用于农村公路养护保障机制。

(五) 缺乏有效的绩效管理手段。车辆购置税是中

央财政支持公路等基础设施建设的主要资金来源,目前每年支出规模超过 3000 亿元,在交通基础设施建设和发展过程中发挥了重要作用。调研中发现,地方交通基础设施建设和发展存在基础信息底数不清、资金分配没有绩效跟踪、部分地区报大建小和虚报任务量等问题,从公路发展现状、项目管理和资金管理等方面尚未建立全流程的动态监控机制。按照党中央、国务院关于深化预算绩效管理体制改革相关要求,有必要借鉴贵州省“四好农村路”信息化监管平台建设和管理经验,建立“车辆购置税资金”信息化管理平台建设,切实提高财政资金使用效益。

农村公路是保障农民群众生产生活的基本条件,是农业和农村发展的先导性、基础性设施,是社会主义新农村建设的重要支撑。下一步,有关部门应按照国家、国务院决策部署,着眼当前农村公路建设和养护机制,优化和完善成品油转移支付等相关支持政策,研究建立全链条信息化监管平台,提高财政资金使用效益,促进“四好农村路”高质量建设发展。□

责任编辑 韩璐