

“十四五”时期加快补齐农村道路建设短板

王瑞波¹, 宋建青², 方家¹, 张亚玲¹, 刘洋¹, 马建宇¹

(1. 农业农村部农村社会事业发展中心, 北京 100122; 2. 山东省烟台市招远市温泉街道农办, 招远 265400)

摘要 近年来, 我国农村道路建设取得了显著成绩。截止2020年, 具备条件的乡镇和建制村实现了100%通硬化路的目标, 但还存在一些突出问题和短板, 亟需加快补齐。文章系统研究我国农村道路建设现状, 梳理现阶段农村道路建设存在的问题, 提出加强农村道路建设、加快补齐农村道路短板的思路 and 对策。我国农村道路建设在取得显著成绩的同时, 也存在一些突出问题和短板, 村内道路无人管无人建、建设标准缺失、资金缺口巨大, 农村道路管理养护滞后, 技术等级不高, 配套设施不健全, 交通隐患较多, 等等, 亟待转变建设思路, 加强对策研究, 加快补齐短板, 促进农民脱贫致富。加快补齐农村道路建设短板, 应从六个方面精准施策, 实现农村道路建设“六大转变”, 才能更好地为农民群众便捷出行、农村地区经济社会发展提供强有力的支撑和保障。

关键词 十四五 农村道路 村内道路 短板

“要想富, 先修路”, 农村道路是连接乡村和城市的纽带, 农村道路建设对农村地区生产、生活、物流、旅游等各方面发展具有至关重要的作用。习近平总书记指出, “交通基础设施建设具有很强的先导作用。特别是在一些贫困地区, 改一条溜索、修一段公路就能给群众打开一扇脱贫致富的大门”, 要“逐步消除制约农村发展的交通瓶颈, 为广大农民脱贫致富奔小康提供更好的保障”。

十八大以来, 国务院、交通部及地方有关部门高度重视农村道路建设, 制定出台了多项推动农村道路建设发展的政策举措, 农村道路建设取得了显著成绩。2019年全国农村公路总里程已达420.05万km, 比2015年增加了22.05万km。2020年具备条件的乡镇和建制村实现了100%通硬化路的目标。一条条“四好农村路”通村畅乡, 成为农民群众的民生路、产业路、致富路, 为农村地区带去了人气、财气, 为党在基层凝聚了民心^[1]。农村道路建设在取得显著成绩的同时, 当前还面临一些问题和短板, 如村内道路无人管无人建、“重建轻养”“以建代养”问题突出、县级政府养护主体责任大、建设标准和等级不高等。

目前, 对农村道路建设的研究, 较多的学者聚焦于农村道路交通安全问题, 认为我国农村道路建设步伐明显加快, 为城乡经济建设提供了基础保障, 但与此同时, 农村道路交通安全管理基础薄弱, 农村公路等级较低, 路面宽度较窄(一般只有2.5~3m), 安全防护设施缺失, 危险路段多, 安全隐患大; 养护主要采用沥青修补路面, 实质上道路质量没有改善, 之后出现问题的概率比较大, 导致农村道路交通事故频发, 一些家庭甚至因交通事故而致贫返贫, 应加强农村道路交通安全隐患排查, 推进防护栏、防撞桩的加装改进, 推进警示标牌、减速带的增设完善, 切实改善农村道路安全通行条件^[2-4]。一些文献从农村道路规划设计、施工技术和质量管控的角度进行研究, 指出农村道路建设缺乏科学设计, 仅仅立足于满足农民群众最基本的出行需要, 没有达到承载农产品运输、带动经济发展等多方面的需求, 这样的设计是不合理的, 应综合考虑多方面需求规范设计^[5]; 此外, 农村道路建设施工环境复杂, 周围是各种居住区, 施工场地很窄, 影响大型设备进场和运行, 导致施工质量下降, 应制定统一的施工原则和标准化的施工标准和流程, 保证施

收稿日期: 2020-09-30

作者简介: 王瑞波(1972—), 男, 山东莱阳人, 博士、副研究员。研究方向: 农村社会事业、农村公共基础设施。Email: 992815145@qq.com

工质量,提高农村道路的修建质量^[6,7]。部分文献研究了农村道路的客运现状,指出随着农村公路的不断扩展延伸,农村客运也得到了快速发展,针对农村道路等级低、客源分散的特点,农村客运应采取公司化经营的方式,推广经济适用的小巴车辆^[8]。有的学者从村内道路建设与管护的角度进行了研究,指出村内道路建设面临主管部门缺位、资金缺口大、建设标准缺乏、管护不到位等诸多问题,已成为最突出的瓶颈制约^[9];还有部分学者,从经济学的角度,运用计量模型或公共产品理论,分析农村道路建设供给影响因素,指出影响农村道路供给的主要因素是第二产业占GDP的比例、人均收入、地方企业数和是否为合并的乡镇,而第一产业占GDP的比例和外出打工人员占总劳动力的比例对农村道路供给的影响不显著^[10],应把农村道路作为公共产品来对待,由中央、省级、市级政府承担主要责任,防止市场化取向的错误思想,提高农村道路的供给能力^[11]。

总体来看,现有研究偏向于农村道路交通安全管理、施工技术规范 and 学术探讨,对全国农村道路建设缺乏整体系统的研究,只是从某一个方面对农村道路建设提出政策建议,或者从学术的角度探讨提出建设思路和建议,与国家的发展形势结合不紧密,对国家的整体指导作用不强。文章从宏观层面,对全国农村道路建设整体情况进行剖析,查找农村道路建设存在的问题和短板,提出下一步我国农村道路建设的思路和对策建议,以期为我国农村道路建设提供决策参考。

1 我国农村道路发展现状

1.1 领导高度重视,政策支持力度加大

习近平总书记分别于2014年3月、2016年9月、2017年12月,对建设“四好农村路”做出重要批示,要求把农村公路“建好、管好、护好、运营好”。党中央、国务院高度重视农村公路建设,连续多年在“中央一号文件”、政府工作报告中作出部署。国务院办公厅印发了《关于深化农村公路管理养护体制改革的意见》,交通运输部等制定出台了《农村公路养护管理办法》《关于推进“四好农村路”建设的意见》等一系列法规和政策性文件,农村道路建设的政策体系逐步完善。截

止2019年3月,全国已有28个省份将“四好农村路”建设纳入政府绩效考核范畴,有15个省份明确提出实施“路长制”。

1.2 公路总里程提升,农村公路网络基本形成

近年来,交通运输部会同有关部门,大力推进“四好农村路”建设与发展,取得了显著成就。2015—2019年农村公路总里程数分别为398万km、395.98万km、401万km、403.97万km和420.05万km。2019年全国农村公路总里程比2015年增加了22.05万km,增长了5.54%(图1),其中县道里程58.07万km,乡道里程119.78万km,村道里程242.2万km。2019年具备条件的乡镇和建制村实现了100%通硬化路的目标,初步形成了“县城为中心、乡镇为节点、建制村为网点”的农村公路网络。

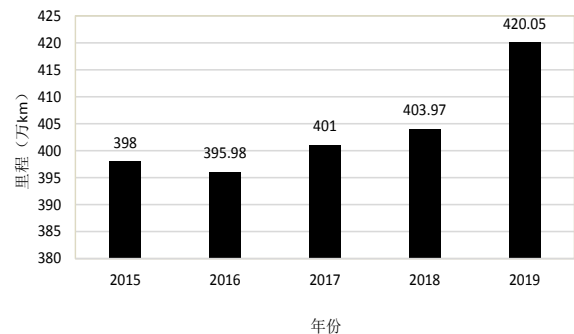


图1 我国农村公路里程数

数据来源:交通运输部网站 <https://www.mot.gov.cn/>

1.3 建立农村公路管理养护机制

国务院先后两次印发农村公路管理养护体制改革的意见,推动建立形成“省市指导监督、县级主体责任、乡村两级参与”的农村公路管理养护体制,明确了“县道县管、乡村道乡村管”的原则,并强化了农村公路管理养护资金保障。2019年农村公路日常养护标准比2005年有大幅提高,其中县道从每年每公里7000元提高至1万元,乡道从每年每公里3500元提高至5000元,村道从每年每公里1000元提高至3000元。截止2017年底,全国农村公路列养率达97.73%,优良路率提高到60.11%,农村公路运行条件全面改善。

1.4 农村交通物流网点加快建设,网络越织越密

客运方面,据2019年3月交通运输部报告显

示,乡镇和建制村通客车比例分别超过99.1%和96.5%。2020年9月底前,具备条件的建制村有望100%通客车。邮政快递方面,邮政快递营业网点31.9万处,其中设在农村的10.5万处,具备条件的乡镇和建制村已100%通邮。货运方面,县乡村三级农村物流网络体系建设和“快递下乡”工程加快建设,城乡物流网络越织越密。

2 农村道路建设存在的问题和短板

2.1 村内道路,主管部门和建设主体不明确

农村道路包括农村公路和村内道路,《农村公路建设管理办法》规定了农村公路的范围包括县道、乡道、村道,但不包括村内街巷和农田间的机耕道,即村内道路并未纳入国家统一规划建设范围,由此带来了村内道路建设主管部门不明确和缺乏建设标准、建设资金、管理养护等问题,导致村内道路建设严重滞后,已成为农村道路建设中最突出的瓶颈制约。

2.2 管护资金压力巨大,重建轻养现象比较普遍

国务院明确了以县级政府为主的农村公路管护体制,但在现实中,县级政府的财力与事权不匹配的问题十分突出,且随着农村公路总里程快速增加,县级政府对农村公路管理养护的资金压力巨大,导致其缺乏管理和养护的积极性和主动性,农村公路“重建轻养”“以建代养”的现象非常普遍。据统计,全国每年实施农村公路养护大中修的比例仅为2%,离规定的比例5%还有不小差距。在管理养护的路段中,也由于资金不足,大多仅停留在卫生清扫、路面简单修补的层面,管护水平较低,道路质量没有提升,容易出现路面损坏、减速带损毁、护栏扭曲等问题。

2.3 农村道路建设缺乏系统规划

当前,农村道路建设总体上缺乏系统规划,建设随意性较大,影响因素很多。有的是根据当地政府的资金情况来编制规划,有结余资金就建设,没有资金就不建;有的则看有没有配套建设资金,有配套资金的就安排,没有的就不安排;还有的取决于人为因素,村里有能人善于争取的就安排建设,而一些经济落后、位置偏远但又急需修建道路的村庄就始终不能列入建设规划。由于缺乏系统规划,农村道路建设存在无序性较大、

断头路较多、线路走向不合理、偏远山区缺口大等问题。

2.4 农村道路等级偏低,交通安全隐患较多

农村道路建设仍然延续多年前的标准,且村内道路缺乏统一的建设标准和技术规范,有的地方参照“村村通”建设标准,有的根据建设条件、资金状况、技术力量等情况自行建设,建设质量参差不齐。大部分村内道路的路面宽度仅为3m,路基、面层结构简单,一些村组道路建设等级低,道路建设的宽度、厚度及混凝土强度不符合要求。总体看,农村道路技术等级偏低,路况普遍不好,交通量大的路段很快就会出现损坏,严重影响农村道路的畅通和安全。据交通部数据显示,农村公路技术等级四级和等外路占农村公路里程的80%以上,农村公路交通安全问题突出^[12]。

2.5 农村道路配套设施不完善

大多数农村道路的配套设施不完善,红绿灯、摄像头、标志牌、减速带、凸透镜、节能路灯等道路“标配”尚未完全覆盖,安全防护栏、地标线、水沟渠系、边坡防护等配套设施缺项较多。交通条件较差的乡镇只有村内主干道配套了一部分基础设施,村内道路的配套基础设施严重不足。此外,沿线村民在公路两侧路肩或路面上堆放建筑材料、柴草、垃圾等杂物,甚至在公路上打粮晒粮,使得原本就不宽余的农村道路更加狭窄,严重阻碍正常行车,也造成了安全隐患。

3 政策建议

针对农村道路建设存在的突出问题,为了实现农村道路有人管、有人建、有人护,为农民群众便捷出行、乡村振兴战略实施和农业农村现代化提供先行支撑,该文提出以下六个方面建议。

3.1 从“职责不清”到“分工明确”转变,尽快明确村内道路主管部门

虽然村内道路等农村公共基础设施建设管护的主体责任在地方,但考虑到我国现实国情,过去是靠牺牲农业农村来支持发展城市和工业,农村公共基础设施历史欠账较多,目前仍较为薄弱,是经济社会发展的最突出短板。因此,在当前坚持农业农村优先发展、大力实施乡村振兴战略的背景下,中央应当承担必要的责任,尽快明确村

内道路建设的行政主管部门^①，将村内道路建设纳入国家统一规划建设范围，形成中央与地方共担职权、分工负责的良好格局。

3.2 从“无序建设”到“科学规划”转变，制定全国农村道路建设专项规划

将村内道路建设纳入政府道路建设规划范围，制定全国性的农村道路建设专项规划，指导农村道路建设发展。农村道路建设专项规划要与乡村振兴战略村庄调整布局相衔接，按照“因地制宜、科学规划”的原则，充分考虑东、中、西部地区现有农村道路的基础状况与建设需求，并结合农村的区位特点、地形地貌、资源禀赋、产业发展等因素，统筹优化农村道路整体建设布局，形成具有当地特色、与现实情况和未来发展相适应的农村道路建设路网。通过科学规划，改变农村道路建设无序的状态，解决农村道路断头路多、有路无桥、路宽桥窄等问题，使农村道路对内有合理的路网，对外与城市交通有效衔接。

3.3 从“重建轻管”到“建管并重”转变，明确各级政府对农村道路管护的责任

明确各级财政投入农村公路养护的具体政策，制定中央、省、市、县四级公共财政用于农村公路管护的投入标准。完善中央对地方转移支付制度，加大中央对重点贫困地区的支持力度，将农村道路管理养护纳入一般性转移支付测算因素，解决农村道路失养问题。省市两级政府要为县级政府履行管护主体责任创造更加有利的环境，制定完善含金量更高的支持政策，加大管护补助资金筹集力度，将农村公路管理机构运行经费和人员基本支出纳入一般公共财政预算。按照“县道县管，乡村道乡村管”的原则，制定县级政府及相关部门、乡镇政府在农村公路管护方面的权利和责任清单，提升农村道路管护水平、安全条件和路域环境。

3.4 从“政府主投”到“多方参与”转变，吸引社会资本投资农村道路建设

农村道路建设资金缺口巨大，仅靠政府部门，尤其是县级政府，很难全部承担投入费用，应在“财政为主”的基础上，健全投入机制，拓宽投资

渠道，优化投资环境，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。制定出台社会资本投资农村公路等农村公共基础设施建设的指导意见和实施细则，细化落实用地、环评等政策措施，积极引导鼓励社会资本投资农村公路建设。鼓励采取农村公路资源开发、金融支持、捐助、捐款等方式筹集农村公路建设资金。继续通过实施“一事一议”财政奖补等政策，积极引导农民对农村道路建设投工投劳。

3.5 从“标准缺失”到“规范建设”转变，提升农村道路整体建设质量

以农村公路建设标准为参考，制定村内道路建设标准和技术规范，从质量等级、路面宽度、路基厚度、路面材料等方面进行统一规范，确保村内道路建设质量和水平。提升农村道路建设等级，通村道路按照“安全、经济、适用、环保”的原则，采用四级公路技术标准建设，优先采用水泥混凝土，对水文地质条件较好的段落可采用沥青路面，对急弯陡坡等特殊路段以及高寒阴湿、牧区有特殊需要的地区，宜选用天然砂砾路面等结构形式；村内巷道硬化以改善群众生产生活条件为目的，按照“宜宽则宽、宜窄则窄”的原则施工建设。改变农村道路“只有路，没有牌”的状况，严格施工验收，配齐道路标识牌、减速带、红绿灯等配套设施，尤其是在急弯陡坡、临水临崖等危险路段，应严格按照相关规定，同步建设安全防护设施和警示标志，使农村道路成为农民群众的安全路。

3.6 从“面上铺开”到“深耕细作”转变，重点加强农村道路薄弱环节建设

从区域上看，东部和发达地区的农村道路建设状况比较好，工作重心应转向中西部地区和偏远贫困地区，为贫困地区农民群众修好脱贫致富路；从范围上看，通村的外部道路已比较完善，要将工作重心从村外转向村内，重点建设村内街巷和机耕道，从主动脉向微细血管转变；从内容上看，要从通路到通车通邮通商转变，加快农村地区电商、物流、旅游等第三产业发展，使微细血管流通起来。

参考文献

[1] 交通运输部党组. 大力推进“四好农村路”高质量发展. (2019-03-25) [2020-07-14]. <http://theory.people.com.cn/n1/2019/0325/>

c40531-30992787.html.

- [2] 卢辉忠, 叶琳, 毛志坚. 农村道路交通安全存在的问题与对策研究——以江西省为例. 道路交通科学技术, 2019 (2): 38-44.
- [3] 黄子贝. 农村道路交通安全管理现状及建议. 技术与市场, 2020 (1): 225-225.
- [4] 赵琳娜, 肖鹏飞, 戴帅. 农村道路交通安全发展趋势及管理对策研究. 湖南警察学院学报, 2018 (2): 5-10.
- [5] 蒙振庆. 农村道路设计的问题及对策分析. 内蒙古科技与经济, 2019 (3): 89-90.
- [6] 尹红梅. 农村道路工程施工技术和施工质量控制. 信息周刊, 2019 (20): 64.
- [7] 罗珂, 高照良, 王凯. 毛坝至陕川界高速公路边坡生态防护技术及其应用研究. 中国农业资源与区划, 2015, 36 (6): 128-135.
- [8] 罗佩, 张扬. 农村客运市场的现状与问题分析. 知识经济, 2014 (12): 116.
- [9] 刘建水, 毛世平. 村内道路建设与管护情况调查. 当代农村财经, 2019 (2): 13-16.
- [10] 周月书, 胡越, 梁人焯, 等. 我国农村道路供给的影响因素分析——基于江浙皖三省的调查. 江淮论坛, 2010 (4): 37-43.
- [11] 刘红学. 西部农村道路建设——公共产品供给问题分析. 陕西理工学院学报: 社会科学版, 2007 (4): 41-45.
- [12] 中央政府门户网站. 农村公路占我国公路通车里程 85% 以上公路技术状况总体偏低. (2014-12-24) [2020-07-14]. http://www.gov.cn/2014-12/24/content_2795756.htm.

SPEEDING UP THE CONSTRUCTION OF RURAL ROADS IN THE 14TH FIVE-YEAR PERIOD

Wang Ruibo¹, Song Jianqing², Fang Jia¹, Zhang Yaling¹, Liu Yang¹, Ma Jianyu¹

(1. Rural Social Development Center of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100122, China; 2. Agricultural Affairs Office of Wenquan Street in Zhaoyuan City, Zhaoyuan 265400, Shandong, China)

Abstract In recent years, China's rural road construction has made remarkable achievements. By 2020, the qualified towns and villages have achieved the goal of 100% road hardening, but there are still some outstanding problems and short boards, which need to be supplemented. This paper systematically studied the current situation of rural road construction in China, combed the problems and short boards of rural road construction at this stage, and put forward the ideas and countermeasures to speed up the construction of rural road. While China's rural road construction had made remarkable achievements, there were also some outstanding problems and short boards, such as no management and no construction of village roads, lack of construction standards, huge funding gap, lagging management and maintenance of rural roads, low technical level, imperfect supporting facilities, and many traffic hazards. So, it is urgent to change the construction ideas, strengthen the research on countermeasures, and speed up the completion of short boards, to help peasants to get rid of poverty and become rich. To speed up the short boards of rural road construction, we should implement policies from six aspects to realize the "six changes" of rural road construction, so as to provide strong support and guarantee for the convenient travel of peasants and the economic and social development of rural areas.

Keywords the 14th five-year period; rural road; village road; short boards

上接第 13 页

scientific research materials are standardized and intact, equip with full-time scientific research archivists and improve the management system of scientific research archives and the professional ability by using regular training, so as to provide strong support for the smooth management of scientific research archives.

Keywords agricultural research institutes; management of scientific research archives; problems; countermeasures