

农村公路发展规划及有关问题探讨

杜红静

河南省交通事业发展中心 河南郑州 450018

摘要:农村公路是服务广大农村地区经济社会发展的基础性、先导性、公益性设施,可以促进农村产业结构发展变化,有助于乡村物流产业的开发,农促产品、旅游经济会更加活跃,可以为农村地区带来更多经济收入,使农村逐渐向现代化的方向发展,有效缩小城乡差距。为了全面推进乡村振兴,促进农村现代化建设,应该加强农村公路发展规划。本文从融资渠道、公路规划、建设监管等方面,分析农村公路发展规划现状及存在问题,根据“十四五”提出的各项方针,明确农村公路建设的方向和策略。

关键词:农村公路;发展规划;问题

改革开放之后,我国城市化进程不断加快,乡村和城市之间的差距逐渐加大。越来越多的农村居民开始到城市务工生活,农村呈现出空心化、人员流失、发展滞后等问题。不论城市化进程如何加快,乡镇、农村始终是我国建设发展的基础阵地。为解决农村建设中的各项问题,我国将建设社会主义新农村作为发展目标,提出了乡村振兴战略。目前,乡村振兴已经不仅仅体现在经济层面,同时也体现在政治层面。不论是经济的建设,还是政治的发展,都应该从改善基础设施入手。农村公路是服务广大农村地区经济社会发展的基础性、先导性、公益性设施,通过公路建设,可以促进乡村与外界沟通,有助于增加农产品销售渠道,可以促进物流、旅游等产业的发展。按照因地制宜的原则,将农村公路建好、管好、护好、运营好,消除农村交通瓶颈,为农村脱贫致富奠定道路基础。

一、农村公路发展规划现状

(一) 融资渠道

从目前的情况看,农村公路建设资金主要源自财政投资、银行贷款、专项资金等。财政投资以国家财政预算资金、中央财政专项资金、省内财政预算等资金为主;银行贷款就是采用银行借贷的方式,可以分为贷款和外资;专项资金就是车购税等资金^[1]。县级人民政府是本行政区域内农村公路规划、建设、养护和管理的责任主体,在公路建设的过程中,地方配套资金占总投入资金比例较高。如果地方经济基础薄弱,则很难承担大额配套资金,导致建设项目无法按照进度要求落实,公路养护工作缺少资金支持,养护标准难以提升,优良路率随之下降。在缺少资金保障体系的情况下,如果没有稳定可靠的资金来源,会导致公路发展规划受到影响,工程建设、维护管理等都缺少资金支持,各项工作难以开展。

(二) 公路规划

从规划现状来看,为了满足城市发展战略、空间布局规划的要求,应该完善交通体系发展目标,同时采取有效的发展战略,构建综合交通体系,确保市域一体、城乡协同。可以聘请专家编制专项规划,同时与乡镇联系,根据实际情况制定农村公路长期发展规划。结合公路现状、经济社会需求,可以建立七纵、六横的公路网框架,里程总数超过500公里。

(三) 建设监管

在公路发展规划中,建设监管也是十分重要的一项任务。应该结合实际情况规划路线,同时也要安排专人采集信息,经过筛选后,应该将信息内容上报给地市主管部门,便于计划下达之后尽快组织图纸设计工作,并且决定具体的监理公司。将村镇作为单位,开展

工程招标活动^[2]。工程建设管理的过程中,涉及多项内容和多个环节,包括项目设计、施工、竣工验收、预算审计等等。管理部门应该与乡镇形成良好的配合关系,确保征地拆迁工作顺利实施,并且做好组织协调工作。尤其要强化现场勘探和调研工作,掌握施工环境和工艺特点,保障工程建设与管理的合理性,全面提升工程施工质量。

二、农村公路发展规划问题

(一) 整体规划缺少衔接

在农村公路发展规划的过程中,受到各种因素的影响,目前还存在许多问题。从整体规划衔接的角度分析,公路建设涉及多个部门,规划难度较大。因为部门之间的配合默契度不高,采用多种政策方案^[3]。例如,交通运输局以建设“四好”农村公路为工作重点;自然资源局侧重山水林田湖的建设;扶贫办公室重点建设扶贫道路等等。不同的部门职责任务不同,所以采取的方案、标准、策略也不同,部门之间相互独立,交通部门对道路信息的掌握也不够全面,所以建设中,部分高标准道路可以进行级别提升,但路网中可规划循环圈的道路被遗漏;规划方案不够科学。以某市农村道路建设来说,该市下设20个乡镇街道,建设项目比较广泛,涉及多个方面。目前并没有实施专项规划,已有道路建设都根据地图软件进行固化,内容简单、不够科学、难以实施^[4]。与国省道路联通的道路缺少特色主导产业的专门道路,县乡公路缺少统筹规划,所以整体建设与科学发展观不符,无法满足农村生产和发展需求;在农村公路发展规划的过程中,交通部门发挥着重要作用,不仅是申请部门,也是监管部门,应该对公路建设进行全市大规划,然后根据规划进行改造。乡镇应该从实际出发,保障规划设计的合理性。但目前来看,很多规划设计并不符合实际需求,施工的过程中甚至会出现乡镇不配合的情况,会直接影响公路的发展与规划。

(二) 建设管理意识薄弱

农村公路根据等级可以划分为县道、乡道和村道三种类型。县级交通主管部门负责县道的管理和养护;乡镇一级人民政府负责乡道和村道的建设、管理和养护工作。乡镇政府级农村公路管理部门缺少经验丰富、工作专业的管理人员,且人员调动频繁,一些管理人员刚刚掌握公路管理工作,就被调配到其他岗位,缺少长效管理机制和专业的管理人员^[5]。大部分人员都在实践管理中积累经验,缺少专业的学习和培训,所以很难提升管理工作质量。管养机构人才匮乏,定人、定岗、定责的基础上,应该培养更多专业人才,并且提升人员的管理意识,及时诊断和预防公路病害。但从目前来看,

这方面还有待提升,缺少培训业务或培训较为笼统,没有针对性、专题化的教育和培训活动。不仅如此,“路长制”已经在全国范围内实施,可以提升道路安全隐患调查和处理效率,有助于改善道路环境。但目前来看,很多农村道路管理工作中并没有落实“路长制”,综合治理工作效果不理想,缺少有效的考核措施,所以公路管理质量还有待提升。在设施方面,农村交通基础设施发展水平不高,不仅公路等级需要提升,路网结构、公路管理都需要优化。很多农村公路技术匮乏,缺少通行能力,很难抵御自然风险。还有一些公路存在严重的街道化问题,不仅制约了干线公路发挥功能,还会危害公路使用安全。由于权责不统一,造成管理制度与实际管理需求不符,导致管理工作不到位、养护资金不到位。尤其对于财政困难的地方来说,缺少养护资金会导致养护工作无法落实,公路病害没有及时治理,优良路率逐年下降,增加道路安全隐患。

(三) 资金重视程度不足

资金不足是限制农村公路发展规划的主要因素,造成资金不足的原因有很多:一方面,融资渠道狭窄。由于公路规划筹备周期较长,很多工作跟进比较慢,没有对政策进行及时解读,所以融资贷款不及时。对债券项目的把控也缺乏有效性,无法获取资金,导致公路难以建设;另一方面,缺少有效的资金管理措施。一些乡镇存在资金挪用的情况,导致工程建设中资金不到位^[6]。尤其在环保建设的要求下,原材料成本上升,公路建设需要更高的费用,增加了乡村两级资金配套压力。如果上级没有实施有效的资金监管措施,则会影响资金使用效率。第三方机构接入较多,对工程质量有严格要求,但资金不及时到位,会导致索要工程款的情况,影响政府信用。

三、农村公路发展规划策略

(一) 创新规划策略

为保障农村公路发展规划的合理性,需要做好资源整合工作,并且实施专项规划措施。农村公路的发展规划应该由农村公路规划机构落实,整合涉及公路建设的各个部门资源。各部门将涉及或包含公路建设的岗位工作人员纳入规划机构中。应该制定统一的政策方针,根据实际情况制定规划标准、技术等级。部门资源和政策应该汇聚在一起,为规划设计提供便利^[7]。高标准的道路建设需要与通信、电力等公司配合,做好配套和附属设施的安装工作,避免后期安装或整治,导致成本增加。应该做好顶层设计,采取科学的规划方案,坚持“留得住山水、彰显出特色”的原则,在修建公路的同时,也要做好绿化设计,走可持续发展路线。在建设的过程中,应该根据实际地形规划,选择恰当的施工方案,保障道路建设的安全性。同时也要根据旅游融合的设计理念进行规划设计,采取“旅游+交通”的规划发展模式,促进农村旅游业的发展,为农村经济建设奠定基础。

应该引入专业规划设计,由第三方实施,细化公路建设内容,根据乡村特点和需求制定路网发展规划,采用专项定制的方式,确保道路的风格、技术符合当地建设需求^[8]。结合资源、产业、旅游、经济等多种发展模式,解决路面硬化、路段治理、安全生命防护等问题,保障道路的安全性,将原本的路线改为路网,将狭窄的道路拓宽,满足“四好”农村路的建设要求。

(二) 拓宽融资渠道

资金是道路规划发展的基础条件,所以要拓展融资渠道,增加资金来源。一方面,应该合理争取上级资金。乡镇应该促进产业发展,解决各类民生问题,对乡村建设工程进行前瞻性规划,提前制定相关资金计划,并提交上级部门进行审核。不仅如此,还要做好

资金整合工作,将各部门资金整合在一起,提升资金利用率,使公路建设有更多资金支持;另一方面,可以采用融资贷款的方式。应该结合政策,优化债券发放形式和内容^[9]。例如,在疫情期间,可以发放防疫债券、一般债券等等,将PPP等融资政策应用在公路建设方面,解决资金不足的问题。也可以强化自筹资金的能力,可以搭建乡贤交流平台,吸引优秀人才归乡反哺。也可以和企业配对,建立子公司以投资开发、股份合作的方式,为建设精品线注入资金,与沿线村集体联合开发文旅产业,共同创建全新的发展局面。

(三) 完善管理制度

在道路管理方面,应该从管理团队建设入手,强化基层管理人员的业务能力,促进“路长制”模式的实践推广,构建完善的考核与信息报送制度。可以定期开展业务培训活动,提升工作人员的专业知识水平。强化跨领域、跨部门的工作统筹与组织协调,做好基层治理工作,应该定期通报、严格监督、曝光事故、追究问责等等^[10]。其次,强化执法能力,严格按照法律规范落实各项要求,由交通执法中队与交警合力管理,采用一体化的运行模式,促进机构改革与职能整合,全面提升交通执法和管理能力。应该采用精细化的管理模式,做好管理内业资料建档工作。应该严格把控工程质量,从项目设计、工程造价、工程建立、原材料质量等多个方面入手。应该采取不定期动态监管措施,对工程材料进行抽查,构建完善的质量保证体系。保障档案资料的完整性和真实性,根据要求存储和管理档案,为公路规划发展提供更多参考。

结语:

综上所述,在农村建设的过程中,做好公路发展规划工作十分重要。在实际规划的过程中,要结合农村的实际情况,制定科学的规划方案。首先,要采取有效的规划策略;其次,要筹备充足的建设和管理资金;最后,要建立完善的管理制度。全面确保公路质量,为农村发展奠定设施基础。

参考文献:

- [1]秦万龙.平凉农村公路建设管理研究[J].四川水泥,2022(07):64-66.
- [2]张思远.“四好农村路”助力乡村振兴高质量发展思路与路径[J].交通企业管理,2022,37(03):34-36.
- [3]苏璇.南宁市“四好农村路”建设中的政府责任研究[D].广西民族大学,2022.
- [4]刘振华,范文涛,刘柳杨.乡村振兴战略背景下四川省农村公路中长期规划思路与实践[J].交通世界,2021(24):1-3.
- [5]陈政.乡村振兴战略背景下农村公路发展思路探讨[J].农村经济与科技,2021,32(15):277-278+284.
- [6]孙祥.乡村振兴背景下县域内农村公路建设管理问题的研究[D].南昌大学,2021.
- [7]寇伟.浅析农村公路建设管理中的难点和优化措施[J].科技风,2021(12):118-119.
- [8]加快构建便捷绿色安全交通网 支撑区域协调发展[N].固原日报,2021(02):03-31.
- [9]王国炜.全域旅游发展下县域农村公路路网规划研究——以山东省邹城市为例[J].中国水运(下半月),2020,20(09):37-38+40.
- [10]王刚.关于大同市“十四五”农村公路建设规划的分析[J].四川水泥,2020(08):298+300.
- [11]肖波.农村公路路网规划布局及建设探究[J].低碳世界,2019,9(09):295-296.