

红河 J 县农村公路建设养护问题研究

胡天野

(建水县地方公路管理段, 云南 红河 661100)

摘要:为巩固脱贫攻坚成果,推动农村公路向好发展,让农村公路继续为乡村振兴事业提供有力的支撑和保障。构建以县道公路为骨架,乡、村道做辐射,规模结构合理的农村交通基础设施网络,延长公路使用年限,提升管理服务水平,进一步满足新农村旅游、资源、产业的发展需求。立足笔者工作经验,以红河州 J 县为例,从当地农村公路建设、养护两个方面存在的问题进行分析,提出切实可行的对策建议,以期对相关人士提供参考。

关键词:红河州;乡村振兴;四好农村路;建设;养护

中图分类号:F542

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2023)20-0085-03

0 引言

交通是连接城乡的筋骨,是经济社会发展的内在血管。农村公路指行政等级县道及以下公路,是县、乡(镇)、村之间最主要的通达方式。振兴乡村,带领农民创业致富,离不开农村公路作为桥梁和基石。对于地处西南边陲的云南来说,人口、资源、产业分布极不均衡,各地交通运输发展也存在较大差异。笔者所处云南省红河州,红河大裂谷将境内分为南北区域,大气环流与复杂地形造就了多样化的气候类型,降雨分布极不均匀。其中南部 6 县位于横断山及其余脉,农村公路建于高山深壑间,弯急坡陡,自然地质灾害频发;北部 7 县(市)则位于喀斯特高原地区,山、河、盆相间排列,地势相对平缓,经济社会发展优势显著,农村公路技术状况良好,但交通运输压力较大。近年来,红河州各地结合实际,走出适合本地区农村公路高质量发展之路,同时也暴露出诸多发展问题。

1 基础背景

2012 年,云南省农村公路总里程数量达 18.6 万公里,公里数总长在全国 34 个省级行政区中位次为第 6 位。而到 2021 年底,我省总里程数超过了 26.3 万公里,排名大幅提升跃至全国第 2。实现了所有行政村百分百通硬化路、通邮、通客车。为云南省 88 个贫困县脱贫摘帽贡献了坚实的交通力量,帮助 11 个弱势群体“直过民族”和人口数量较少的边远民族群体实现整族集体脱离贫困,沿江沿河群众告别溜索出行的原始方式。

在取得阶段性发展的同时,不难发现云南省与国内其他发达地区的发展现状、与人民群众对美好生活的殷切向往相比,依然有需要弥补的差距。交通基础设

施建设作为区域公共设施均等化建设的首要任务,红河必须克服“北强南弱”的地理条件和经济发展水平差异,实现均衡发展。

站在乡村振兴的战略背景下,对农村公路未来的要求是高品质、高效率以及更好的服务功能,不断扩大城乡联通覆盖面,为广大的农村人民营造更加安全、便捷和舒适的出行条件。让农村公路的发展从之前的侧重普惠升级为普惠与效率并重,从聚焦规模速度转变为高质量地发展,由满足基本出行要求向均等公平、优质服务、融合发展的现代化模式转变。

2 红河 J 县农村公路发展现状分析与问题研究

2.1 发展现状

2022 年底,全县农村公路里程 2026.619km,其中按行政等级划分:县道 574.007km,乡道 1366.449km,村道 86.163km。按公路技术等级划分:一级公路 22.937km,二级公路 30.563km,三级公路 67.649km,四级公路 1575.152km,等外公路 330.318km;四级及以下公路里程合计 1905.47km,占农村公路总里程的 94.02%。按路面类型划分:沥青混凝土路面 293.117km,水泥混凝土路面 1240.376km,简易铺装路面 40.349km,未铺装路面 452.777km;铺装路面公路里程合计 1573.842km,占农村公路总里程的 77.66%。有在役桥梁 131 座,其中大桥 2 座,中桥 18 座,小桥 111 座。县域内等级公路连接 100%,乡镇通双车道硬化路率 100%,行政村公路通硬化路率 100%,自然村通达率 100%。

2.2 问题研究

(1)农村公路分布点多面广,公路技术等级普遍较低,基础条件薄弱。J 县国土面积 3782km²,277 条农村

公路分布 14 个乡镇,四级及以下农村公路里程占比例达 94.02%。由于历史发展、地形地貌、建设资金等因素限制,在实施通达通畅工程时设计技术标准偏低,路基宽度不足,路面较窄,双车道以上公路 728.437km,占比仅为 35.94%;铺装路面以水泥混凝土路面为主,易发生板块破碎、板底脱空、沉陷、错台、表面露筋、坑洼、蜂窝、麻面等病害,而水泥混凝土路面小修保养又需处治整块混凝土面板,现场搅拌混凝土在强度质量上很难标准控制,加上资金影响,养护部门难以做到统筹兼顾,导致现状道路病害点多面广,平整度不足,公路服务水平有待提高。

(2) 沿线安防设施不完善,灾毁水毁频发,安全隐患不能及时有效治理。J 县地形地貌复杂,山区湿润多雨,农村公路依山环绕,急弯陡坡、临水临崖、视距不良、长下坡等需设置安防设施路段普遍较多,按照“十三五”时期 7 万元/km 补助标准县、乡道已基本下达计划实施完成,但仍不能完全满足处治需求;同时农村公路在建设期末对高边坡路段进行路基防护处治,极易发生边坡坍塌、路基路面沉降、水毁冲刷边沟涵洞和桥梁,受养护补助资金限制,部分损毁路段不能及时治理,病害面积不断扩大,公路安全通行能力不足。

(3) 养护机构人员不健全,主体责任落实不到位。在县道县管、乡道乡管、村道村管的统一管理体系之下,J 县农村公路养护工作的机制架构为上由县一级交通运输局统揽总责,下由县地方公路管理段以及各乡镇有关站所按职责分工负责。其中县级养护部门现有专职技术员 10 人,负责县道日常养护、小修保养、预防性养护、大中修工程以及安防工程、危桥改造工程、绿化工程等,同时还承担上级安排的其他专项工作,对乡镇养护工作监督指导,定期开展巡查考核,由于人员专业技术水平参差不齐,业务工作繁重且人员严重不足,难以圆满完成既定的目标任务。乡镇有关站所设置专(兼)职站所长 1 名,工作人员 1-2 人,均为身兼数职的非公路专业技术人员,负责多个站所工作任务。一方面人员顾及时间有限,岗位更换频繁,原有的养护模式和养护技术已不适应新时代发展要求,农村公路的管养工作迫切需要一批懂技术、会管理的复合型工程技术人才和养护队伍。目前各乡镇真正懂得公路桥梁养护工程技术、能够胜任工作、解决工程技术难题的人员少之又少,同时又无专业养护队伍,仅依靠聘请当地的一些群众或村党支部等集体单位进行养护;另一方面个

别乡镇领导对农村公路重建轻养思想严重,对待县级考核应付了事,发现并通报的问题二次考核依然存在,没有发挥乡镇人民政府应有的作用,部分农村公路仍处于失养状态,直接影响和制约了农村公路的可持续、高质量发展。

(4) 县级财政补助困难,养护资金缺口大,无法满足实际工作需求。自 2021 年云南农村公路管理养护体制改革后,县、乡、村道每年每公里养护资金补助标准由原来的 7000 元、3500 元、1000 元提高至 10000 元、5000 元、3000 元,可以看出养护资金较原来确有所增加,但其中要求县级财政配套比例达 50%,由于县级财政困难,实际到位资金支出比例较低。J 县 2022 年省、州、县农村公路养护资金共计 2421 万元,其中县级配套资金 663 万元,年末县级部分资金支出率仅为 1.1%。随着人工、机械设备、燃油以及砂石、沥青、水泥等主要养护原材料价格的不断上涨,养护成本也在逐年增加,资金保障体系有待完善。

(5) 提质改造要素保障不充分,过村寨路段拥堵现象加剧。“十四五”期间,国家重点支持农村公路巩固提升工程,为加快构建普惠公平的农村公路网络,云南省建设计划主要向乡镇通三级公路和 30 户以上自然村通硬化路倾斜。J 县“十四五”储备 6 个乡镇通三级公路提质改造项目,因存在不同程度的土地、林地、前期经费等问题推进迟缓。公路等级提升需扩宽路基,加大弯道半径,降低最大纵坡,不免新增建设用地,涉及永久基本农田,或不可避免或避让路线不具有经济合理性,用地报批政策无通道办理农村公路占用永久基本农田手续,存在违法用地风险;涉及使用林地不可避免让国家级公益林,自然保护地等,同样存在违法风险;项目可研编制费用,两阶段施工图设计费用,土地、林地手续办理报批和需缴纳的相关费用,征地拆迁费用等前期工作均无专项经费来源,完全由县级财政自筹,负担过重,建设单位不断压缩前期经费,导致手续办理迟缓,报件质量难以控制。同时,随着交通运输不断发展,农村车辆持续增加,现状公路过村寨路段拥堵现象加剧,由于各项要素保障不充分,新开工项目也未考虑建设过境公路绕开村庄,过村路段成为公路提质改造的难点、堵点,违背了项目实施的意义和目的。

3 对策建议

3.1 健全农村公路建设养护管理体制

继续以“四好农村路”建设为重要发力点和落脚

点,以乡镇通三级公路、30户以上自然村(组)通硬化路和建制村通双车道为目标,推进农村公路提档升级,整治隐患路段,提升服务质量。进一步明确以县、乡两级人民政府为主体,交通运输局为行业管理责任的体制,培养专业技术人才,定期组织乡镇站所工作人员业务培训,完善县级建设养护管理办法,将年度考核结果纳入县政府综合考核评价,充分调动领导干部对农村公路养护工作的主动性,严格落实“路长制”,对工作不力的单位及个人严肃问责。使全县建养工作在制度建设、组织领导、责任落实、目标考核等多个方面形成有统一标准、规范可行的考核标准^[1-2]。

3.2 推进农村公路建设养护体制改革

探索“建养一体化”发展模式,由项目承建单位在完工验收后继续承担养护工作,建设单位可在建设期及养护期,根据资金到位情况逐年支付建设资金,以缓解前期资金压力,同时养护资金也能在一定程度上补贴企业,有效降低建设成本,提高工程质量;推进公路养护市场化,建立高水平、专业化、技能强的养护施工队伍,促使全县农村公路养护工作质效大幅提升^[3]。

3.3 加大农村公路建设养护资金投入

农村公路建设养护要发展,核心是政策,关键在资金。应加大县级财政支持力度,按要求配套比例足额纳入财政预算,各乡镇根据实际情况,积极组织筹措征地拆迁及养护资金。全面建立长效、稳定的国家投入、财政补助、乡村自筹、社会参与等多渠道资金筹措机制。强化资金使用管理,建设养护资金设置专用账户,年终审计延伸至乡镇养护资金,做到专款专用。

3.4 用好农村公路养护生产专项成果

做实做细公路技术状况评定,系统完善病害点,合理列入养护工程计划,施工图设计细化修复方案,将有限的资金发挥最大的效用;依托公路灾毁普查,动态调整安全隐患点,条件成熟的及时处治消号,暂时不能处治的做好安全警示;定期开展桥梁检测,监测桥梁病害情况,为危桥加固改造及拆除重建提供依据;完善路产路权档案,建立安防工程、绿化工程储备库,掌握每条公路绿化情况,为后续提升安全通行能力和打造绿美交通打下基础;认真组织交通流量调查,为农村公路建设规模、路面结构层厚度等提供真实有效的数据。

3.5 倡导沿线群众积极参与建设养护

在同等条件下优先聘用沿线群众参与到项目中

来,提供公益性、非公益性岗位,创造农村就业机会,培养技术工种,带动农民工返乡就业,将日常养护、疏通边沟涵洞、清理杂草、绿化植被、修枝浇水等主要依靠人工的工作承包到村到户。加强爱路护路意识宣传,爱护农村公路周边环境,自觉维护路产路权,有效防止沿线堆放杂物、种植农作物等侵占公路红线的行为发生。

3.6 政策协同发力强化要素保障支撑

交通部门应加强与发展改革、财政、自然资源、林草、水务、生态环境等要素保障行业部门的沟通协调,学习掌握可能影响项目实施的各类法律法规制度,提前谋划储备项目,优化调整路线方案,联合现场勘察调查,最大限度减少和避免政策冲突,统筹纳入各行业主管部门规划,服务建设要素需求。

4 结语

近年来,“四好农村路”建设取得了一定的成效,为农村地区尤其是贫困地区和边远山区提供了发展的便利。道路畅则财富昌,道路通则民心拥^[4]。新形势下,交通运输部门应秉承高质量的建设就是最好的养护、科学决策养护、路与环境协调统一、着力打造绿美交通、智慧交通等新发展理念,坚持不懈把解决好“三农”问题作为交通工作的目标,认真贯彻落实党的二十大精神,不断提升农村公路资源路、旅游路、产业路等级,持续加强乡镇与县城、乡镇与乡镇、乡镇与中心村之间的联系,全面推进乡村振兴,为广大农民安居就业、携手奔赴美好生活,为加快推进农业农村现代化提供更坚实的基础、更有力的支撑、更充分的保障。

参考文献

- [1] 刘勇.浅谈农村公路养护管理存在问题及应对措施[J].中国科技投资,2016(30):83.
- [2] 肖飞,管峰,樊颖.徐州市“农村公路+生态”融合发展模式[J].交通企业管理,2022,37(4):29-31.
- [3] 黄凤姣,黄仁忠.关于农村公路管养体制改革过渡期管理问题的探讨[J].交通标准化,2009(1):169-174.
- [4] 交通运输部.交通运输部关于印发《农村公路中长期发展纲要》的通知(交规划发(2021)21号)[A/OL].(2021-02-22)[2023-01-10].http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/03/content_5589937.htm.

作者简介:胡天野(1991—),男,汉族,云南建水人,本科,工程师,主要从事公路工程工作。