

# Discussion on the Problems and Countermeasures of Rural Highway Maintenance and Management

Dong Ma

Lingwu City Highway Management Section, Lingwu, Ningxia, 750400, China

## Abstract

Since reform and opening-up, with the continuous development of social economy, China's road traffic has made great progress, rural highway construction miles continue to grow. Maintenance management is an important link in the rural road cause. However, affected by various factors, the current situation of rural road maintenance management is not optimistic. Based on this, the paper discusses the existing problems in rural road maintenance management from five aspects: imperfect management system, non-standard use of funds, unprofessional management personnel, advanced technology application and imperfect performance appraisal, and puts forward some strategies on how to solve the problems.

## Keywords

rural highway; maintenance management; counterplan

## 浅谈农村公路养护管理存在的问题及对策

马东

灵武市公路管理段, 中国·宁夏 灵武 750400

## 摘 要

改革开放以来, 随着社会经济的不断发展, 中国道路交通事业取得了长足的进展, 农村公路建设里程持续增长。养护管理是农村公路事业的重要环节。然而, 受各种因素的影响, 当前农村公路养护管理情况并不乐观。论文基于此, 从管理体系不健全、资金使用不规范、管理人员不专业、技术应用不先进、绩效考核不完善五个方面探讨了农村公路养护管理存在的问题, 并就如何解决问题提出了策略。

## 关键词

农村公路; 养护管理; 对策

## 1 引言

农村公路指按照公路工程技术标准修建, 且纳入农村公路规划的县道、乡道、村道, 是中国公路体系的有机组成部分, 在促进城乡交流, 服务农村产业经济发展中发挥着至关重要的作用。根据国家发改委发布的数据, 截至 2022 年底, 中国农村公路总里程达 453 万 km, 等级公路占比 96%。养护管理是防范农村公路质量问题, 延长农村公路使用寿命, 充分发挥农村公路经济、社会价值的必由之路<sup>[1]</sup>。习近平总书记强调“要进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好”, 为农村公路养护管理指明了方向。然而, 现实中, 不少地区农村公路存在着“重建设, 轻养护”的现象, 农村公路养护管理面临着多重问题。对此, 要采取有效的措施, 切实提升农村公路养护管理水平。

## 2 农村公路养护管理的问题

### 2.1 管理体系不健全

完善的管理体系是农村公路养护管理有效、有序开展的先决条件, 但在实践层面, 农村公路养护管理面临着管理体系不健全的问题。首先, 责任落实不到位。2015 年印发的《农村公路养护管理办法》明确规定了农村公路养护管理的责任主体——县级人民政府。县级交通运输局则负责具体的业务工作。不少县级政府在农村公路养护管理中的介入程度较低, 仅停留在签批转发文件层面, 未能发挥好牵头抓总作用。其次, 群众参与不足。农村公路总里程长, 养护管理难度较大, 仅凭政府部门, 难以很好地实现养护管理的目标。因此, 要充分调动群众参与到农村公路的养护管理中, 然而, 不少地区农村公路养护管理存在着群众参与不足的问题。此外, 养护管理制度建设滞后, 也影响了农村公路养护管理工作的开展水平。

### 2.2 资金使用不规范

“三分建, 七分养”, 资金是农村公路养护管理的物

【作者简介】马东 (1981-), 男, 回族, 中国宁夏灵武人, 助理工程师, 从事公路养护与管理研究。

质基础,而资金层面的问题,也是农村公路养护管理中的主要问题。首先,资金总额不足。农村公路具有里程长、数量多、覆盖范围广的特点,养护管理需要大量的资金,同时,作为普惠性公共物品,农村公路难以像高速公路一般实行收费通行制,其养护资金主要来源于财政拨款。在经济下行压力增大、地方财政收入下降的背景下,地方政府能够用于农村公路养护的资金极为有限。其次,资金使用不规范。《农村公路养护管理办法》规定了农村公路养护的补助政策,然而,补助资金却存在着被挤占的现象,部分地区将养护补助资金应用于非养护领域,如客运事业、公路建设等,进一步加剧了农村公路养护中资金短缺的问题<sup>[1]</sup>。

### 2.3 管理人员不专业

养护管理人员是农村公路养护管理的实施者,其专业能力、职业素养对农村公路养护管理效果有着直接的影响。当前,农村公路养护管理面临着管理人员不专业的问题。首先,管理人员稳定性差。县交通运输局以及乡镇交通管理站负责农村公路养护管理工作的多为兼职人员,他们多承担着繁重的任务,且工作调动较为频繁,这使得农村公路缺乏稳定性的养护管理主体,影响了农村公路养护管理的延续性,难以保证农村公路养护管理质量。其次,管理人员技术水平低。农村公路养护管理需要采用大量的机械设备,如路面清扫设备、道路修补设备、道路标线设备等,对养护管理人员的技术水平有一定的要求。部分养护管理人员技术水平较低,在设备使用以及作业流程中存在问题。

### 2.4 技术应用不先进

与时俱进是农村公路养护管理的内在要求,而加强先进科学技术的应用则是农村公路养护管理与时俱进的关键。不少地区农村公路养护管理中存在着技术应用不先进的问题。其一,自动化检测设备较少。诸如路面激光传感器等自动化检测设备,在实时监测农村公路路面质量中发挥着重要的作用。受养护意识薄弱、经费不足等因素的影响,自动化检测设备尚不普及,这对农村公路养护管理带来了不小的挑战。其二,智慧程度低。智慧养护是信息时代道路养护的重要发展趋势,以综合性养护管理平台建设为重点。与高速公路相比,农村公路养护管理智慧程度偏低,大部分地区均缺乏智慧养护平台,且在大数据技术、人工智能技术等新型技术的利用中存在滞后性,降低了农村公路养护效果。

### 2.5 绩效考核不完善

绩效考核不完善同样是农村公路养护管理中的常见问题。从考核指标的角度而言,不少地区农村公路养护管理绩效考核指标单一,仅以一定比例农村公路的路况水平检测来评定优良路率。养护管理内容繁多,涵盖养护计划项目备案情况、资金使用情况、统计报表报送情况等,单一指标难以全面反映农村公路养护管理情况。从考核方法的角度而言,农村公路养护管理绩效考核多采用年终考核制,很少突击检查,并且,上级单位在考核前会告知检查路段,这为下级单

位应付检查创造了条件,不利于养护管理的常态化开展<sup>[1]</sup>。从考核结果应用的角度而言,农村公路养护管理考核结果没有得到充分应用,既未用于养护管理主体的激励机制建设,也未用于养护管理中问题的诊断、分析。

## 3 农村公路养护管理的对策

### 3.1 健全管理体系

针对管理体系中存在的问题,要从以下三个方面采取好措施:首先,明确政府主体责任。县级政府的缺位,使得农村公路养护管理缺乏统一化的领导机构。对此,一方面要明确县级政府的牵头抓总责任,协调好各职能部门,如发改局、交通运输局、财政局等在农村公路养护管理中作用,另一方面要强化县级政府的监管责任,使乡镇政府承担起辖区内乡道、村道的管理任务<sup>[4]</sup>。其次,发挥好群众作用。农村公路为公共产品,人民群众作为农村公路的受益者,应参与与农村公路的养护管理者,同时,人民群众对农村公路养护管理也享有知情权、参与权和监督权。要加强农村公路养护管理的宣传教育工作,以乡村为单位,要求村委会挨家挨户开展农村公路养护管理宣传,提高人民群众农村公路养护管理意识。此外,也要借助分段承包、定额包干、家庭分段承包等方式,让人民群众成为农村公路养护管理的责任人,提升人民群众的主人翁意识。最后,加强制度建设。“没有规矩,不成方圆”。要围绕农村公路养护管理中的痛点、难点,加强制度建设,完善农村公路养护管理制度体系,使养护管理工作的开展有规可依,提升农村公路养护管理工作的规范性。

### 3.2 做好资金保障

资金不足以及资金使用不规范从根本上制约了农村公路养护管理的开展。对此,要从以下三个方面采取措施:第一,提高财政投入力度。财政资金是农村公路养护管理的主要资金来源。在农村公路里程不断增长、养护管理要求日益提升的今天,财政资金缺口越来越大。要结合农村公路养护管理的实际情况,提高财政投入力度,利用好专项资金的同时,统筹好其他资金,如文明创城资金、乡村振兴资金等,缓解农村公路养护管理的资金压力。第二,拓展资金来源。社会资金参与不足是农村公路养护管理资金短缺的重要因素。可从多个方面来拓展养护管理资金的来源,比如,引入市场主体,通过道路冠名、出让广告权的方式,将企业纳入养护管理体系中,利用企业资金来分摊养护管理成本。又如,将农村公路养护项目与其他经营性项目捆绑实施,依托经营性项目的收费来改善农村公路养护管理资金不足的情况<sup>[5]</sup>。第三,加大资金使用的监管力度。交通运输部门作为农村公路养护的直接责任人,要建立健全内部控制机制,严厉防范养护资金截留、侵占或挪用的情况。审计部门也要强化自身的审计监管作用,全程跟踪审计养护资金使用情况。同时,要自觉提高养护资金使用的透明度,接受外部监督。

### 3.3 加强队伍建设

管理人员专业能力欠缺对农村公路养护管理带来了很大的挑战,对此,要从以下三个方面加强队伍建设:首先,加强专业人才引进工作。农村公路自身的特点使得其为养护管理的人才“洼地”,专业人才数量、质量,明显少于市政道路以及高速公路。要从提升农村公路养护管理水平的角度出发,以公开招聘、返聘以及高层次人才引进等方式,合理引导公路养护管理领域的人才向农村公路流动,有效改善农村公路养护管理中兼职人员占比过高的问题,厚植农村公路养护管理的人才基础。其次,健全人才培养方案。在农村公路养护管理要求不断提升的今天,传统的单一素质型人才已经难以满足农村公路养护管理的需求。兼有多种素质的复合型人才成为农村公路养护管理最为急需的人才。要健全人才培养方案,将养护管理技能、器械设备操作、政策法律意识、信息技术操作能力等,均纳入人才培养方案中,推动养护管理人才的全面发展。最后,创新人才培养方式。除集中组织学习外,要加强信息技术在养护管理人才培养中的应用,依托远程培训,推动培训工作的全天候开展,切实提升养护管理人员的专业能力和职业素质。

### 3.4 创新养护技术

现代科学技术,特别是现代信息技术的蓬勃发展,为农村公路养护管理的深入开展提供了巨大的技术支持。因此,要着力创新养护技术,提升农村公路养护管理的整体水平。首先,布局自动化检测设备。自动化检测设备在农村公路养护管理中的应用,不仅可以有效减轻人力负担,也能增强农村公路的态势感知能力。以非侵入式路面传感器为例,该设备采用遥感技术,能够准确检测出路面结冰、积雪及积水的厚度,并向道路管理部门提供监测数据。要合理布局自动化检测设备,重点做好故障多发路段的布局工作。其次,打造综合性养护管理平台。信息技术推动了农村公路养护从线下养护向线上养护的转变,而综合性养护管理平台,则是农村公路上养护的主要载体。要围绕病害跟踪追溯、中长期养护决策支持、巡查业务闭环管理等,完善综合性养护管理平台的功能,助力农村公路养护管理工作的深入开展<sup>[6]</sup>。最后,加强新型技术的应用。深刻认识到大数据技术、人工智能技术等在农村公路养护管理中的作用,以新型技术多维赋能农村公路养护管理,提升农村公路养护管理的现代化水平。

### 3.5 严格绩效考核

绩效考核是农村公路养护管理的重要环节,在反馈农村公路养护管理情况、诊断农村公路养护管理问题以及构建农村公路养护管理激励机制中发挥着重要的作用。针对绩效考核中存在的问题,要从以下三点采取好措施:第一,完善绩效考核指标。单一的绩效考核指标难以反映农村公路养护管理的复杂情况。要结合养护管理的内容、要求、目标,健全绩效考核指标,构建涵盖责任落实、养护质量、基础管理、工程管理、资金管理等方面的绩效考核指标体系,为绩效考核工作的开展夯实基础<sup>[7]</sup>。第二,完善绩效考核方法。采用年终考核与阶段性考核相结合的绩效考核方法,并且,发挥好抽检在绩效考核中的作用,注意规避绩效考核中走形式、弄虚作假的问题。第三,加强绩效考核结果应用。一方面,根据绩效考核结果,健全农村公路养护管理激励机制。例如,将经费拨付与绩效考核结果衔接起来,对绩效考核优秀的单位,采取全额拨付,然后依次递减。另一方面,重视绩效考核结果的分析,诊断农村公路养护管理中的问题,并提出改进方案,推动农村公路养护管理的持续、深入开展。

## 4 结语

养护管理是保障农村公路安全性、通畅性,实现农村公路经济效益、社会效益的重点内容。当前,农村公路养护管理中面临多重问题。要紧扣问题表现,从健全管理体系、做好资金保障、加强队伍建设、创新养护技术、严格绩效考核五个方面采取好措施。

### 参考文献

- [1] 郝金辉.公共经济理论下中国农村公路管养问题思考[J].技术与市场,2019(9):202-203.
- [2] 顾欣欣,庞化军,李雪,等.山东省农村公路养护管理现状及发展对策研究[J].综合运输,2023(1):46-49.
- [3] 李佳倪.T市农村公路养护管理问题研究[D].太原:山西财经大学,2023.
- [4] 袁瑞峰.农村公路养护管理有效形式与长效机制研究[J].交通世界,2020(19):147-148.
- [5] 廖小敏.农村公路建设与养护管理体制变革[J].黑龙江交通科技,2021,44(12):194-196.
- [6] 曹静,翁梓航,蒋盛川.新一代农村公路智慧管理养护体系构建[J].公路,2023(6):424-428.
- [7] 王铁锋.新时期农村公路建设与管养的问题及对策[J].交通科技,2012(S1):157-159.