

农村公路工程“建管养运”一体化管理模式探索与完善

李宜励

玉溪市江川区地方公路管理段

DOI:10.32629/etd.v6i7.18246

[摘要] 农村公路工程是乡村振兴重要基础设施,对推动乡村经济、改善农民生活至关重要。“建管养运”一体化管理模式是提升服务效能、保障农民民生的关键。基于此,本文剖析了当前农村公路工程面临的挑战,如建设标准不统一、管养机制碎片化、运营服务滞后等。针对问题,提出了以“一体化”理念为核心的优化路径:一是加强顶层设计,构建统筹协调机制;二是整合建设资源,推动标准化施工;三是创新管养模式,引入市场化机制;四是完善运营服务体系,促进城乡融合。本研究为农村公路可持续发展提供理论支撑与实践指导,助力实现总体目标,为乡村振兴奠定基础。

[关键词] 农村公路; 建管养运一体化; 管理模式; 乡村振兴; 可持续发展

中图分类号: C93 文献标识码: A

Exploration and Improvement of the Integrated Management Model of "Construction, Management, Maintenance and Operation" for Rural Road Projects

Yili Li

Jiangchuan District Local Road Management Section, Yuxi City

[Abstract] Rural road projects are important infrastructure for rural revitalization and are crucial for promoting rural economies and improving farmers' lives. The integrated management model of "construction, management, maintenance and operation" is key to enhancing service efficiency and ensuring farmers' livelihoods. Based on this, this paper analyzes the challenges currently faced in the management of rural road projects, such as inconsistent construction standards, fragmented management and maintenance mechanisms, and lagging operation services. In response to these issues, it proposes an optimization path centered on the concept of "integration": first, strengthening top-level design and establishing a coordinated mechanism; second, integrating construction resources and promoting standardized construction; third, innovating management and maintenance models and introducing market mechanisms; fourth, improving the operation service system and promoting urban-rural integration. This research provides theoretical support and practical guidance for the sustainable development of rural roads, contributing to the achievement of overall goals and laying the foundation for rural revitalization.

[Key words] Rural roads; Integrated management model of "construction, management, maintenance and operation"; Management model; Rural revitalization; Sustainable development

引言

农村公路工程是连接城乡的重要交通纽带,像“毛细血管”网络,对农村经济增长、提升农民生活质量和改善民生至关重要。截至2024年,全国农村公路总里程达450万公里,体现我国农村基础设施建设成就。但当前农村公路管理存在“重建设、轻管养”“重建管、轻运营”问题,导致公路建成后易损坏且维修难,陷入“建成就坏、坏了难修”的恶性循环。因此,迫切需要探索构建科学、高效的“建管养运”一体化管理模式,将建设、管理、养护和运营各环节有机整合,实现全生命周期无缝衔接与

高效协同,破解农村公路发展瓶颈,保障其可持续发展。这种全方位管理策略能确保建设质量、提升管养水平、延长公路寿命,最大程度发挥其对农村经济社会发展的积极作用。

1 农村公路工程“建管养运”一体化管理的现存问题

(1) 建设环节: 当前基层财政运作依赖上级补助,地方财政自主性不足,配套资金匮乏,难以支撑大规模基础设施建设。资金短缺使项目设计阶段降低标准,如落后地区公路设计降低承载能力、路面厚度等标准,影响公路质量和寿命,增加长期成本。施工单位资质和水平参差不齐,部分缺乏专业技术和经验,影响

施工质量。监管工作不到位,一些施工单位偷工减料、以次充好,损害工程质量和安全。基层监管人员配备不足,设备陈旧、技术手段落后,难以满足监管需求,影响基础设施建设长远发展。

(2)管养环节:在当前的公路管养机制中,我们可以明显观察到其呈现出一种分散和零碎的特征,这主要是由于资金投入的严重不足所导致的。在传统的管养模式中,存在两个主要问题,一是“建设与管理分离”,二是“养护与运营脱节”。具体来说,公路一旦建成,就会移交给地方政府进行管理。然而,在乡镇一级,财政普遍面临较大的压力,同时,也缺乏专业的养护队伍,这直接导致了日常养护工作的覆盖率不足30%,这对于保障公路的长期稳定运行来说,是远远不够的。此外,部分地区在管养资金方面,高度依赖上级政府的专项拨款。这种资金来源的稳定性较差,难以满足公路常态化管养的实际需求,进一步加剧了管养工作的困境。

(3)运营环节:目前,农村公路在运营服务方面呈现出显著的单一性特征,且城乡之间的衔接机制并不顺畅,这导致农村公路的运营功能在很大程度上仅限于满足基本的通行需求,未能有效拓展到更广泛的物流和客运服务领域。具体来说,物流与客运服务的整合程度极为不足,造成了“最后一公里”的运输效率长期处于较低水平,难以有效满足农村地区的实际需求。此外,在一些偏远地区,客运班次极为稀少,且票价相对较高,这不仅严重影响了当地居民的出行便利性,更直接导致农产品难以顺畅地外销,同时农资的输入也面临诸多困难。这种双向流通的阻塞现象,不仅严重制约了乡村产业的健康发展,还在很大程度上阻碍了农村经济的全面提升,使得农村地区的经济发展潜力未能得到充分释放。

2 “建管养运”一体化管理模式的优化路径

(1)顶层设计:为了实现高效的管理与协调,必须构建一个全面且系统的统筹协调机制。首先,应成立一个专门的领导小组,该小组应由市县市政府作为主导力量,同时交通、财政、农业农村等多个相关部门共同参与其中,形成强有力的跨部门协作平台。通过这种跨部门的合作模式,制定出一套详尽且具有可操作性的“一体化管理实施细则”,从而明确各个参与主体的具体权责范围,确保各项工作有序推进。此外,还需统一规划标准,紧密结合当前的乡村振兴战略规划,编制出针对农村公路的“建管养运”专项规划。在这一规划中,不仅要统一农村公路的建设等级标准,确保建设质量,还要明确管养技术的规范要求,提升养护水平,以及运营服务的各项指标,优化服务效能,确保农村公路建设与运营服务的高效性、规范性和可持续性,为乡村振兴提供坚实的交通保障。

(2)建设环节:全面加大质量管控与资源整合力度,严格按照国家相关标准和规范,执行标准化施工流程,确保每一个施工环节都符合质量要求。积极推行“设计—施工—监理”一体化招标模式,通过这种模式的有效实施,确保设计、施工和监理各环节之间的无缝衔接,避免因环节脱节而导致的工程质量问题。同时,引入第三方专业检测机构进行全程监督,对路基、路面以

及安防设施进行全面、细致的检测,确保每一处工程细节都达到设计标准,其达标率必须达到100%,从根本上保障工程质量的可靠性和安全性。在资金方面,整合涉农资金资源,统筹利用涉农整合资金和社会资本,设立专门的农村公路专项基金,为项目建设提供坚实、稳定的资金保障。通过这种多元化的资金筹措方式,确保项目资金的充足和可持续性。此外,实行“以奖代补”的激励机制,优先支持那些一体化示范项目,通过奖励的方式激发地方政府、施工企业和相关单位参与建设的积极性,进一步推动农村公路建设的高质量发展。通过这种激励机制的落实,不仅能够提高工程质量和效率,还能有效调动各方资源,形成合力,共同推动农村公路建设的全面提升。

(3)管养环节:虽然每年上级部门会下达专项养护资金,但这些资金下达到地方财政后,却未能直接拨付给具体的管养单位,导致养护资金在实际使用过程中出现脱节现象。具体而言,资金在经过地方财政的层层审批和分配过程中,往往会出现延迟或截留的情况,使得原本用于养护的资金无法及时、足额地到达实际需要的地方,进而影响了养护工作的正常开展。更为严重的是,地方财政本身配套资金不足,这种双重资金短缺的问题,严重制约了管养工作的顺利推进。地方财政在自身财力有限的情况下,往往难以提供足够的配套资金,导致养护工作所需的资金缺口较大,进一步加剧了养护工作的困难。另外,在日常的养护工作中,诸多细节问题也暴露无遗。例如,在排水系统方面,部分路段的排水设施长期未得到有效疏通,导致堵塞现象频发,积水问题严重。这种状况不仅加速了路面的老化损坏,缩短了公路的使用寿命,还可能引发交通安全隐患,给行车安全带来极大威胁。在日常清洁方面,由于清洁工作不及时,垃圾长时间堆积,不仅严重影响了公路的整体美观,破坏了路域环境,更对通行安全构成了威胁,增加了交通事故发生的风险。再者,在传统的管养模式下,普遍存在“建设与管理分离”和“养护与运营脱节”的现象。这种管理模式上的弊端,使得乡镇一级的财政压力倍增,因为它们既要承担建设任务,又要负责日常管理,而资金和资源的有限性使得两者难以兼顾。同时,缺乏专业的养护队伍支持,导致日常养护工作的覆盖率长期处于较低水平,难以全面覆盖所有需要养护的路段。这种情况下,公路的长期稳定和安全运行难以得到有效保障,潜在的安全隐患得不到及时排查和修复,进一步影响了公路的使用性能和服务质量。

(4)运营环节:针对当前农村公路运营服务单一城乡衔接不畅的问题,应着力推动“公交化”运营模式改革。一是整合客运与物流资源,推行“客货同网、货运公交化”模式,通过统一调度平台实现农村客运班线与物流配送的协同运营,提高车辆利用率,降低运营成本,鼓励客运企业利用返程空载资源承接农产品上行和农资下行的双向物流服务,有效解决“最后一公里”运输效率低的问题。二是完善农村客运补贴机制,对偏远地区客运班线实行政府购买服务或亏损补贴政策,确保基本公共服务覆盖率达到100%,保障居民基本出行需求。三是依托农村公路网络布局建设乡镇综合运输服务站和村级物流服务点,打造“县级物

流中心—乡镇服务站—村级服务点”三级物流网络体系,实现农产品产地到市场的快速流通。四是引入市场化竞争机制,鼓励邮政快递及电商等企业参与农村物流体系建设,通过资源共享网络共用降低物流成本提升服务效能。同时建立运营服务质量评价机制,定期对客运班次准点率、票价合理性、物流时效性等指标进行考核,确保运营服务真正满足农村经济发展和居民生活需要。

3 保障措施

为了进一步规范和提升农村公路的管理水平,政府正式出台了一部专门的农村公路管理条例。该条例不仅对农村公路的建设、养护和管理进行了全面细致的规定,还将一体化管理理念深度融入其中,并将其作为一项重要指标纳入地方政府的绩效考核体系。同时,为了确保各项管理措施能够落到实处,条例中还明确建立了严格的问责机制,对管理不力、责任不落实的情况进行追责。在资金保障方面,条例明确要求市县两级财政必须对农村公路的管养工作给予充分的支持,确保其投入比例不低于当年财政总支出的3%。这一硬性指标的设定,旨在确保农村公路管养工作有稳定的资金来源。此外,为了拓宽资金渠道,条例还积极鼓励社会资本通过政府和社会资本合作(PPP)模式参与到农村公路的运营中来,形成多元化的投资格局。在人才队伍建设方面,条例强调要加强对基层交通干部和养护人员的技能培训工作。通过系统化的培训,着力培养一支既懂技术又擅长管理的专业化队伍,全面提升农村公路管理的专业化和规范化水平。这样的队伍建设,将为农村公路的长效管理和可持续发展提供坚实的人才保障。

4 结论

农村公路工程“建管养运”一体化管理模式是一个复杂的系统工程,我们要通过机制创新、技术赋能和资源整合,来打破传统的管理壁垒。这种管理模式不仅需要我们在建设、管理、养

护和运营等各个环节进行深化改革,还需要我们通过数字化、市场化的手段,来推动农村公路从“线性工程”向“网络服务”的转型,从而为乡村振兴提供坚实的交通支撑。在未来的发展中,我们需要进一步强化数字化、市场化手段的应用。数字化手段可以帮助我们实现农村公路的精细化管理,提高管理效率和服务水平。市场化手段则可以引入更多的社会资本,推动农村公路的可持续发展。同时,我们还需要通过资源整合,来优化农村公路的管理体系,提高管理效率和服务水平。总之,农村公路的“建管养运”一体化管理模式是一个系统工程,需要我们以问题为导向,通过机制创新、技术赋能和资源整合,来推动农村公路从“线性工程”向“网络服务”的转型,为乡村振兴提供坚实的交通支撑。

[参考文献]

- [1]熊伟峰,胡健平,刘安.全过程咨询服务创新模式探索——公路工程“代建+监理”一体化建设管理模式研究[J].招标采购管理,2022,(11):36-37+43.
- [2]李志栋,谭小刚,李壮壮.公路工程“代建、监理一体化”管理新模式探索[J].内蒙古公路与运输,2018,(03):11-14.
- [3]吴曲.公路建设项目代建监理一体化模式分析[J].交通世界,2020,(30):129-130+148.
- [4]李继波.浅谈“代建、监理一体化”模式下如何开展好监理工作[J].公路交通科技(应用技术版),2017,13(12):22-25.
- [5]熊必章.湖山大道项目“代建+监理一体化”管理模式应用研究[D].华东交通大学,2017.

作者简介:

李宜励(1979—),女,汉族,云南玉溪江川人,大学本科,玉溪市江川区地方公路管理段,中级职称,研究方向:公路工程的管理。