

乡村振兴战略中农村公路建设养护资金的有效使用

张亚坤

(沈阳市交通运输综合行政执法队,辽宁 沈阳 110004)

摘要:农村公路的建设养护直接影响着我国广大农民日常生活和地域经济发展,关系国计民生。在国家乡村振兴战略的大背景下,相关部门应正视农村公路建设养护现状,多渠道加大农村公路建设养护资金投入,加强相关资金管理,高质量地完成农村公路建设养护任务,为实现乡村振兴战略保驾护航。

关键词:乡村振兴战略;农村公路;建设养护资金;使用

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2023.08.010

1 引言

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,认真落实习近平总书记关于“四好农村路”的重要指示精神,践行以人民为中心的发展思想,坚持质量为本、安全至上、自然和谐、绿色发展的原则,深化农村公路管理养护体制改革,学习广西作为交通强国建设试点和宜州区作为交通强区建设试点单位的各项经验做法,统筹农村公路与农村经济社会发展,形成上下联动、密切配合、齐抓共管的工作局面,推进“四好农村路”高质量发展,为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、加快农业农村现代化提供坚实保障。

2 乡村振兴战略意义

公平和效率是财政分配中永恒的话题。如何直面“区域六问”并在经济运行进入新常态、财政收入增速放缓、支出负担刚性化的现实背景下统筹规划财力结构,提升涉农财政资金,尤其是涉农财政专项资金使用绩效,才能保证区域乡村振兴战略顺利实现。一方面,乡村振兴战略的实施有其必要性,该战略是不断完善和发展中国特色社会主义制度,推进我国的治理体系和治理能力迈向现代化的重要内容。而基层治理的完善,就是在不断巩固整个社会治理。因此,乡村振兴战略的贯彻落实,农村基层建设薄弱环节的不断完善,乡村治理体系的逐渐健全,是社会主义现代化建设提出的必然要求;另一方面,有效落实乡村振兴战略,推动农村现代化建设的步伐。农业经济在国民经济中占重要地位,因此,政府对具体乡村振兴战略的实施,可以更好地完善现代农业的产业体系,从而使农村发展的各种生产要素被激活,也推动了传统农业实现产业转型。

3 我国农村公路实施状况及变化趋势

党的十八大以来,全国农村公路坚持以规划为引领,重点实施乡镇、建制村畅通工程,以便更快地全面建成小康社会。我国农村公路主要包括县道、乡道、村道。截至

2020年底,我国农村公路为438.23万公里,其中,县道66.14万公里、乡道123.85万公里、村道248.24万公里,分别占农村公路总里程的15.09%、28.26%和56.65%。随着国家各级财力投入的逐年增多,农村公路建设里程和覆盖率逐年提高。尤其是乡村振兴战略的推进,国家加大了偏远地区路域状况改善和交通能力提升的步伐,加强了政策支持和资金投入力度,乡村级道路建设有了明显的改善,2016-2020年乡道里程数增长了9.93万公里,2016-2020年村道里程数增长了23.19万公里,使我国农村公路里程一直呈良好的增长态势。

4 乡村振兴战略环境下农村公路建设养护中资金方面存在的问题

4.1 建设资金需求较大,资金来源不足

我国地域辽阔,农村人口众多,农业经济在国民经济中占有较大比重。农村公路作为服务“三农”的基础设施,对方便百姓出行,改善交通能力,拉动地域经济发展至关重要。目前,农村公路建设资金主要来源包括国家直接投入(中央车购税资金)、省对下财政转移支付资金、市级财政补贴资金、区县地方配套资金、其他资金。实际使用中,主要来源为省级以上资金,市级以下资金实际投入较少,其他渠道的资金更少。导致农村公路建设实施过程中资金困难较大,难以满足实际需求。

4.2 公路养护预算经费不足,养护水平有待提高

农村公路养护工作是维护公路日常畅洁绿美的保证,但公路养护经费不足一直困扰农村公路养护工作的有效开展。目前,养护资金来源主要是省级燃油税资金、部分市级财政补贴资金:其中县级以下(含县级)农村公路省级资金燃油税资金定额2.5-3万元左右,市级财政补贴在0.2-0.5万元左右。资金主要用于养护人员经费、路面日常扫保、绿化补植、除雪防滑、边沟边坡维护清理、路面坑槽修补、险桥维护等全方位养护工作,工作量很大。尤其是超期服役公路,日常维护养护任务更为繁重。从目前的实际需求看,单公里养护经费预算定额不足,实际养

护工作中很难保证人力物力的足额投入,养护工作专业化、机械化程度低,养护质量差强人意,路面破损频繁,小修保养压力很大。甚至有的公路通过小修保养已经不能真正解决路面毁损问题,直接影响公路通行安全和承载能力,缩短公路建设的设计使用周期。路面易坏难养的情况恶性循环。

4.3 农村公路资金管理方面存在的问题

一是部分地区存在不同程度挤占农村公路建设养护资金(以下简称建养资金)情况。农村公路建设养护资金作为专项资金,必须全部用于农村公路建设养护,但在实际资金下拨过程中,个别市、区县由于地方财税资金来源不足,存在私自挤占部分资金等情况,使本来就有限的农村公路建养资金得不到及时下拨至农村公路建养部门,使得工程建设工期滞后,日常农村公路养护难以正常开展。二是部分各级管理部门对农村公路建养资金的管理水平有待提高,缺乏行之有效的制约手段。农村公路改革以后,农村公路建养资金实行财政转移支付至各区县交通部门,即农村公路的主体责任部门。市级以上的交通部门是农村公路实施情况的管理部门。三是部分农村公路实施部门建养资金使用不规范,没有做到专款专用,项目计划下达不严谨,存在多列、少列、重复列等情况,工程量核实和计划调整不及时,影响资金合理使用,有资金闲置、浪费、使用效率低下等问题。

5 农村公路建设养护资金有效使用的相关策略

5.1 各级管理部门加强资金管理力度

在农村公路建设养护过程中,资金的管理是非常重要的一个环节。由于农村公路建设过程中存在建设、养护等多项工作,资金的流向比较复杂,监管难度较大。为加强公路资金的管理力度,应从以下两个方面进行落实:(1)各区县农村公路建养实施的主体部门(交通部门)应根据工程当地的具体情况,建立农村公路建养资金的专户,实行专款专用。同时设定专业人员对公路建设资金进行规划、核算及管理,让每一笔资金支出都能够有明确的走向,提升公路资金的利用率与合规性。(2)各级审计部门、各级农村公路管理部门应加大对农村公路建设养护专项资金预算执行状况的审计监督和检查力度。全过程监管包括计划列支下达及调整、资金下拨使用、财务收支核算与决算、概算与预算投资审核、工程竣工后结(决)算审核等。在完善的会计核算体系基础上,按照合规的工程项目实施基本程序做好农村公路建养工作,取得较好的成本控制效果,提高资金保障能力,达到较好的农村公路建养效果。既要加强过程中监管,发现问题,立行立改,又要做好事后监督。(3)各地区在农村公路改革过程中,在事权财权分离的大背景下,赋予农村公路建养管理部门(如市级以上交通部门)以相应的权利手段,保证其监管

工作得以有效实施。(4)畅通农村公路建设养护信息反馈渠道,及时修正存在问题。通过召开座谈会、调查问卷、实地调研等方式,听取相关主管部门、资金使用单位、路域百姓、相关专家等关于项目实施过程与实施效果的意见,进一步修改项目实施方案和完善相关指标体系。建立健全农村公路工程建养管理相关制度与实施细则、建养资金管理制度、与项目实施目前相关又可行的内控制度等一系列措施,加强对工程实施过程中监管,对下拨的专项资金及时跟踪使用情况,使日常监管常态化。

5.2 强化农村公路养护经费保障机制,使农村公路日常管养工作良性循环

在农村公路养护过程中,用好成品油税费改革资金,落实国家成品油税费改革转移支付政策,在计划下达、资金拨付等各个环节落实好农村公路养护资金政策,避免某些环节出现截留、串用、挤占等情况发生,保障渠道畅通。按照“有路必养、养必到位”的要求,将农村公路养护资金及管理经费、人员支出足额纳入本级财政预算。在安排现有日常养护资金的基础上,每年按一定的上涨比例逐年递增养护资金预算,保障人力物力足额用于农村公路日常养护工作,使农村公路达到设计使用周期和预期的养护效果。

5.3 积极筹措资金,创新投资融资机制

一是按照农村公路建设和资金政策,积极向国家及省市县各级财政争取符合农村实际需求的农村公路项目专项资金。二是积极争取社会资本,筹措农村公路资金。可以盘活公路沿线已有的景区、地方特色产品品牌商誉、相关产业开发权等有形与无形资产,扩大招商引资,发动公路沿线受益的企业、吸引外部资本等投入农村公路建养领域,推行“基于资源变资金的建养一体化”模式流程,通过多渠道筹措资金。三是利用政策性贷款(如国家开发银行贷款)、国债资金、发行地方债券融资方式,安排农村公路建养项目,以基本建设拉动路域经济发展,促进地方产业开发和安排人员就业。

可以通过各种融资与投资方式合理组合对接,既解决政府拟建项目或在建项目、养护项目资金问题,提高政府资产管理和运营的水平,又可以减少投资方风险的担忧,实现融资与投资双赢。

5.4 强化预算绩效考核在农村公路建养资金管理中的地位

《关于全面实施预算绩效管理的意见》中指出,部分单位缺乏对财政资金使用情况的绩效考核,重投入、轻管理在一定程度上制约了涉农财政专项资金的使用绩效,预算考评结果与年度预算安排未能有效挂钩,预算考核结果激励、引导作用不明显。

按照市、(区)县财政部门的总体要求,“花钱必问效,

无效必问责”。农村公路建养资金作为涉农资金的重要组成部分,严肃绩效考评工作势在必行,也是管好用好该项资金的有力手段。

6 绩效考评应遵循的原则

(1)全面覆盖,重点突出。农村公路建养项目分布面广,其执行情况涉及国计民生。要建立全面、深入而完善的绩效考评体系,跟踪监督项目实施情况,保证产出效益。同时,对投资额较大、特殊区域(如城市出口、景区周边)分布的项目可以重点评价,执行较好的项目可以作为绩效评价的范例进行推广。

(2)问题导向,讲求实效。将结果导向、问题导向作为绩效评价的引领,实实在在地挖掘农村公路建养过程中各个环节存在问题,并在日常管理工作中引以为鉴,优化改进工作方法,引导各项工作务实求质。

(3)纵深引领,全域实施。农村公路建养工作由投资部门至管理部门、建养实施单位(施工单位),环节较多,链条较长。任何环节出现纰漏都难以保证项目顺利实施并达到预期效果。绩效考评不应该仅局限于管理部门,应推行至全过程全领域,跟踪至建养实施过程的最末级基层单位和资金落实终端。上下联动,为共同的绩效目标达成工作默契。

(4)客观公正,互鉴互学。建立规范、科学、高效的绩效考评程序,客观、公正、翔实地反映考评内容,并及时在全域范围内公开考评结果,奖优罚劣,互学互鉴。有力推动全域范围内农村公路建养工作的进一步开展和整体水平的提高。在整个农村公路建养领域实现“讲绩效、有绩效、用绩效”的预算管理正向激励机制。

7 严格执行农村公路建养资金的预算绩效考核

(1)强化农村公路建养资金计划管理,严肃核查评价计划执行。农村公路建设养护资金预算,某种程度上说即投资计划。经基层单位逐级上报农村公路建养需求和管理部门逐项审核,按照省市县三级资金配套及投资标准,几上几下反复核查测算,最终形成项目投资计划,即预算。在此过程中,要建立严格的项目计划报送与审批制度,计划下达要经过严格论证,保证资金用到百姓刚需、必需的农村公路建养项目,提高资金的有效性和可及性。另外,严格核查项目实施情况,及时调整项目投资预算,避免多列、少列、重复列情况发生,严肃计划实施。

(2)完善农村公路建养资金绩效考评程序,做实考核内容。绩效考核是一系列工作,包括组织架构、制度建设、建立考核目标、分解指标体系、考核业务指导培训、考核信息公开等。分步骤多环节逐项开展:评价前的相关评估、建立绩效考核目标、过程中监控与跟踪管理、被考核各单位自评、管理部门复检复评。做好每一个环节,做实每一项内容。以考核促管理,管理好农村公路建养项目,

规范资金使用,完善建养工作基本流程。

(3)做好农村公路建养成果实物量与实际效果核查评价。农村公路建养资金绩效考核不能仅仅停留在资金使用层面,要实地核查农村公路建养成果。包括实际完成建设工程的地址、工程量、路基路面厚度与强度、路面宽度、明暗排水能力、施工材料应用等是否达到设计要求,通行能力是否得到有效改善,是否能够满足路域百姓出行和当地经济发展需要等。公路扫保、坑槽填补、绿化补植、桥梁维修加固、除雪防滑等日常养护工作是否及时开展。这些实际成果看得见,摸得着,体会得到,真真正正评价出农村公路建养工作所实现的社会效益、经济效益与生态效益。

8 结束语

基于乡村振兴战略的发展要求,对农村公路的建养问题成为促进农业农村现代化发展的重要着力点,而农村公路建养资金的合理、合规、科学使用,是不断健全完善农村公共设施的重要保障之一。确保有效地利用土地资源、财政资源和人力资源,提高农村公路在建设和养护方面的整体水平,满足农民群众的实际需求。完善农村基础设施,促进农村经济平稳可持续发展,进一步加快农业农村现代化建设。

参考文献

- [1]白雨金.探讨农村公路养护管理水平与质量的提升建议[J].中国住宅设施,2020(10):55-56.
- [2]徐长荣.谈农村公路建设中的财务管理问题及对策[J].大众投资指南,2020(19):179-180.
- [3]龙云.农村公路桥梁的养护管理对策研究[J].交通世界,2020(24):147-148.
- [4]黄伊萱.农村公路建设与养护的资金需求与对策探讨[J].中国民商,2018(02):111.
- [5]王志航.农村公路建设与养护资金使用监管问题探讨[J].财经界,2016(15):68.
- [6]赵国强,徐芳,刘家乡,周国光.河南省农村公路建设与养护资金筹集问题及对策研究[J].交通财会,2012(02):4-12.
- [7]郭法霞.农村公路养护资金的筹集与使用问题研究[D].长安大学,2008.
- [8]张晓婷.农村公路养护费用管理研究[D].重庆交通大学,2008.

作者简介:张亚坤(1971-),女,汉族,辽宁新民人,学士,高级会计师(副高),研究方向:公路建设项目财务管理。