

# 关于村级公路养护管理机制创新的思考与研究

冯毅丰 李 鹏

杭州市临平区公路与运输管理服务中心 浙江 杭州 330113

**摘要：**村级公路作为我国农村公路网的“毛细血管”，是连接千家万户、服务农业农村发展的基础性、先导性设施。其畅通与否直接关系到乡村振兴战略的实施成效、农民群众的生产生活便利以及城乡融合发展的质量。然而，长期以来，受制于资金短缺、权责不清、技术薄弱、机制僵化等多重因素，村级公路普遍存在“重建轻养”、“失管失养”等问题，导致路况衰减快、服务水平低，严重制约了其功能的发挥。本文旨在深入剖析当前村级公路养护管理面临的现实困境，系统梳理其成因，并在此基础上，从明晰权责体系、创新资金保障、推动多元共治、强化数字赋能、健全长效机制五个维度，提出一套具有前瞻性、系统性和可操作性的村级公路养护管理机制创新路径，以期为新时代背景下提升农村公路治理现代化水平、服务乡村全面振兴提供理论参考与实践指导。

**关键词：**村级公路；养护管理；机制创新；乡村振兴；多元共治；数字化转型

## 引言

国务院高度重视“三农”工作，将乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手。交通作为先行官，在其中扮演着至关重要的角色。近年来，通过大规模的“村村通”工程，我国农村公路建设取得了历史性成就，基本实现了具备条件的建制村通硬化路的目标。然而，“通”只是第一步，“畅、安、舒、美”才是更高层次的要求。村级公路作为农村公路网络中最末梢、里程最长、覆盖最广的部分，其养护管理水平直接决定了整个农村公路网的服务效能和使用寿命。当前，村级公路养护管理正面临前所未有的挑战。一方面，早期建成的大量村级公路已进入集中养护期，破损、老化问题日益凸显；另一方面，随着农村电商、乡村旅游、特色农业等新业态的蓬勃发展，对村级公路的通行能力、安全性和舒适性提出了更高要求。与此同时，传统的“政府包办、财政兜底”的养护管理模式在村级层面已显现出明显的不适应性，暴露出一系列深层次矛盾。因此，如何突破现有体制机制的束缚，探索一条符合中国国情、契合乡村实际、可持续发展的村级公路养护管理新路子，已成为亟待解决的重大课题。

## 1 村级公路养护管理的现实困境与成因剖析

要破解难题，必先找准病灶。当前村级公路养护管理主要面临以下几方面的困境：

### 1.1 权责边界模糊，管理体系不畅

我国农村公路管理体制虽经多次改革，但在村级层面仍存在“九龙治水”或“无人问津”的尴尬局面。《农村公路养护管理办法》虽明确了县级人民政府的主体责任、乡镇人民政府的管理职责和村民委员会的协助

义务，但在具体实践中，责任划分往往过于笼统。县级交通部门通常只负责县道、乡道的技术指导和行业监管，对村道的直接管理鞭长莫及；乡镇政府虽有属地管理责任，但普遍缺乏专业的技术力量和充足的管理资源；而作为直接受益者的村民委员会，则因缺乏法定授权、专业能力和激励机制，难以有效承担起养护主体责任。这种“上面千条线，下面一根针”的权责错配，导致管理链条断裂，出现“谁都该管，谁都不愿深管”的推诿现象，最终使得村级公路在制度设计上看似有主，实则处于事实上的管理真空状态。

### 1.2 资金保障乏力，投入渠道单一

资金短缺是制约村级公路养护的“卡脖子”问题。目前，村级公路养护资金主要依赖于中央和省级财政的“以奖代补”资金以及县级财政的配套。然而，这些资金往往杯水车薪，且具有不确定性。许多经济欠发达地区的县级财政自身就十分紧张，难以足额配套，导致“无米下锅”。同时，资金来源渠道过于单一，社会资本、受益企业、村民自筹等多元化投入机制尚未有效建立<sup>[1]</sup>。此外，现有资金拨付程序繁琐、周期长，常常不能及时到位，影响了养护工作的时效性。长期的资金匮乏，使得养护工作只能停留在“头痛医头、脚痛医脚”的应急性小修小补层面，无法开展预防性养护和周期性大中修，最终形成“年年修、年年坏”的恶性循环，不仅浪费了宝贵的财政资源，也严重削弱了农村公路基础设施的可持续服务能力。

### 1.3 养护模式粗放，专业化水平低下

受制于资金和技术的双重约束，村级公路的养护模式普遍较为粗放。许多地方采取“一事一议”或临时雇

佣当地村民的方式进行养护，缺乏必要的专业技能和机械设备，养护质量难以保证。针对不同类型、不同等级的村级公路，缺乏科学、细化的养护技术标准和考核指标，导致养护工作随意性强，效果参差不齐。更为关键的是，养护理念整体落后，普遍重视路面破损后的修复，而忽视了日常巡查、小修保养和预防性养护的重要性，未能做到“防患于未然”。这种被动应对式的养护方式，不仅效率低下，而且大大增加了后期的养护成本，使得有限的养护资源难以发挥最大效益，进一步加剧了路况恶化的趋势。

#### 1.4 监督考核缺位，长效机制难建

有效的监督考核是确保养护工作落到实处的关键。然而，在村级层面，监督考核机制普遍薄弱。上级交通主管部门对村道的监管存在盲区，难以进行常态化、精细化的监督；村民作为最直接的利益相关者，其监督权和参与权未能得到充分保障，缺乏有效的反馈和评价渠道。由于缺乏刚性的约束和激励机制，养护责任主体缺乏内生动力，容易产生懈怠心理，导致养护工作流于形式。即便偶有检查，也多为突击式、运动式，难以形成持续的压力传导和行为规范。这种监督与激励的双重缺失，使得村级公路养护难以摆脱“一阵风”式的短期行为，无法建立起稳定、长效的运行机制，从根本上制约了农村公路治理能力的现代化进程。

### 2 村级公路养护管理机制创新的核心路径

面对上述困境，必须以系统思维和改革创新精神，构建一套权责清晰、保障有力、模式先进、监督有效的新型村级公路养护管理机制。

#### 2.1 明晰权责体系，构建协同高效的治理格局

要破解权责不清的困局，必须从顶层设计入手，构建一个上下贯通、左右协同的治理体系。县级人民政府应切实履行好农村公路养护管理的主体责任，将村级公路养护纳入全县经济社会发展总体规划和年度工作计划，统筹资源、统一部署。县级交通运输主管部门要转变角色，从单纯的行业管理者转变为服务提供者和绩效监督者，加强对村道养护的技术指导和过程监管。乡镇人民政府作为承上启下的关键枢纽，应被赋予更明确的管理权限和必要的资源支持，可通过设立专门的农村公路管理站或明确专人负责，统筹协调辖区内所有村道的养护组织、合同签订与初步验收等工作<sup>[2]</sup>。在此基础上，必须激活村级自治的内生动力。在法律框架内，通过修订村规民约等方式，明确村民委员会在村道日常巡查、小修保养、路域环境整治等方面的具体职责，并鼓励推行“路长制”，由村支部书记或村委会主任担任村级路

长，形成“一路一长、责任到人”的网格化管理模式。尤为重要的是，要保障村民的知情权、参与权和监督权，让广大农民群众真正成为公路养护的主人翁，从而形成政府主导、乡镇落实、村级协同、群众参与的多元共治新格局。

#### 2.2 创新资金保障，拓宽多元化的投入渠道

稳定的资金保障是机制创新的基础。首先，必须巩固和优化财政主渠道。中央和省级财政应持续加大对村级公路养护的转移支付力度，并建立与物价指数、公路里程、路况变化等因素挂钩的动态增长机制，增强资金安排的科学性和前瞻性。县级财政要克服困难，确保足额配套，并简化资金拨付流程，实行“按季预拨、年终清算”或“项目进度拨款”等灵活方式，确保资金能够及时、精准地用于一线养护。其次，要积极探索“使用者付费”与“受益者分担”机制。对于服务于特定产业园区、旅游景区、物流企业的专用村道，可在依法依规的前提下，由受益方合理承担部分养护费用；对于普通村道，则可在尊重村民意愿的基础上，通过“一事一议”方式，引导村民合理分担部分日常保洁、绿化维护等非结构性养护成本。再次，应积极引入市场机制，撬动社会资本。鼓励采用政府和社会资本合作（PPP）、特许经营等模式，将区域内多条村道打包，通过公开招标选择专业养护公司进行市场化运作。最后，还应着眼于盘活存量资源，实现自我造血。在保障公路安全和功能的前提下，依法合规利用公路沿线的边沟外缘、闲置土地等资源，发展路衍经济，如设置规范广告牌、建设驿站、发展林下经济等，所得收益专项反哺公路养护，逐步形成“以路养路”的良性循环。

#### 2.3 推动多元共治，激发全社会参与活力

村级公路养护不应是政府的“独角戏”，而应是一场全民参与的“大合唱”。要培育本土化的专业养护力量，鼓励和支持本地成立农村公路养护合作社、劳务公司等市场主体，吸纳有劳动能力的脱贫户、边缘易致贫户等参与养护工作，既解决了就业增收问题，又培养了扎根乡土的专业队伍。政府可通过购买服务的方式，向这些组织采购标准化的养护服务，实现社会效益与经济效益的双赢。同时，应大力推广“美丽农村路+”模式，将公路养护深度融入乡村振兴的全局之中<sup>[3]</sup>。例如，将路域环境整治纳入村庄清洁行动，发动党员、志愿者定期开展义务劳动；将公路景观设计与当地文化、生态特色相结合，打造具有地域标识度的“网红打卡路”，提升公路的综合价值，从而增强各方参与养护的内在认同感和积极性。此外，还需构建全民监督网络，开发简便易

用的手机APP或微信小程序，让村民可以随时拍照上传路况问题，实现“随手拍、即时报”，并建立问题快速响应和处理反馈机制，形成“群众发现问题—平台受理派单一责任主体处置—群众评价满意度”的闭环管理，真正实现共建共治共享。

#### 2.4 强化数字赋能，提升智慧化管理水平

数字化转型为破解村级公路养护难题提供了全新可能。首要任务是夯实数据基础，运用遥感、无人机、移动终端等现代技术手段，对辖区内所有村级公路的路线、里程、技术等级、路面状况、桥梁涵洞等信息进行全面普查和动态更新，建立“一路一档”的电子档案，为科学决策提供坚实的数据支撑。在此基础上，应因地制宜推广低成本、易部署的智能监测技术。针对村级公路投资有限的特点，可研发和应用简易裂缝监测器、积水传感器等设备，对重点路段、危桥险段进行实时监测预警，变“人防”为“技防”。最终目标是搭建一个集约高效的智慧养护管理平台，整合GIS地理信息系统、BIM建筑信息模型等先进技术，实现路况巡查、病害识别、任务派发、过程监管、绩效考核等全流程线上化、可视化管理。通过大数据分析，精准预测不同路段的养护需求，优化资源配置，推动养护模式从“被动响应”向“主动预防”转变，全面提升养护管理的科学化、精细化和智能化水平。

#### 2.5 健全长效机制，完善制度与法治保障

任何机制创新若缺乏制度保障，都难以持久。因此，必须从法治和制度两个层面筑牢根基。一方面，要加快完善法规政策体系。积极推动修订《公路法》《农村公路条例》等相关法律法规，进一步明确村级公路的法律地位、管养主体、资金来源和各方权责，为基层的创新实践提供坚实的法治保障，消除“无法可依”的后顾之忧<sup>[4]</sup>。另一方面，要建立科学的绩效考核与激励机制。制定差异化的村级公路养护管理考核办法，将考核结果与财政补助资金分配、干部评优评先、村级集体

经济奖励等实质性利益紧密挂钩。对养护成效显著的乡镇、村集体和个人给予表彰和物质奖励，形成鲜明的正向激励导向。此外，人才是机制落地的关键。必须加强人才与技术培训，定期组织对乡镇管理人员、村级路长、养护工人进行专业技能培训，不断提升其业务能力和技术水平，为村级公路养护管理机制的持续创新和高效运行提供坚实的人才支撑。

### 3 结语

村级公路养护管理机制的创新，是一项复杂的系统工程，绝非一蹴而就。它需要顶层设计与基层探索相结合，政府主导与社会参与相协同，传统经验与现代科技相融合。本文提出的“明晰权责、创新资金、多元共治、数字赋能、健全机制”五维创新路径，旨在构建一个权责统一、保障有力、运转高效、充满活力的新型村级公路养护管理体系。展望未来，随着乡村振兴战略的深入推进和国家治理体系与治理能力现代化的不断提升，村级公路养护管理必将迎来新的发展机遇。唯有坚持问题导向，勇于改革创新，不断探索符合时代要求和乡村实际的新模式、新方法，才能真正打通农村公路养护的“最后一公里”，让这条条康庄大道不仅连通城乡，更能承载起亿万农民对美好生活的向往，为全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴提供坚强的交通保障。这不仅是交通强国建设的题中之义，更是实现共同富裕宏伟目标的坚实基石。

### 参考文献

- [1]周绪通.农村公路养护管理改革[J].上海企业,2025,(09):44-46.
- [2]刘帅.基于精细化管理的县域农村公路养护体系构建研究[N].山西科技报,2025-08-19(B07).
- [3]杨双.新形势下农村公路管理养护的不足与改进措施[J].运输经理世界,2025,(20):108-110.
- [4]刘铭莉.农村公路养护管理水平的提升方法分析[J].汽车画刊,2025,(06):200-202.