

# 乡村振兴背景下农村公路管理体制改革路径探析

徐 峰 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：**在全面推进乡村振兴战略的时代语境下，农村公路已从单纯的交通基础设施演变为承载产业振兴、生态宜居、文化传承与基层治理多重功能的复合型公共空间。然而，现行管理体制仍深陷于科层制惯性、财政依赖路径与技术治理滞后等结构性困境，难以回应乡村社会日益多元、动态、复杂的发展需求。本文以治理现代化与制度韧性为理论框架，系统剖析当前农村公路管理中存在的权责碎片化、资金不可持续、养护脆弱性及参与机制缺位等问题，提出构建“多元共治、韧性养护、价值转化、数字嵌入”的新型治理体系。研究认为，改革应超越“建管养运”的线性思维，转向以制度弹性应对不确定性、以价值共创激活内生动力、以数字技术重塑治理流程的系统性变革，从而实现农村公路从“通达工具”向“发展引擎”的战略跃迁。

**关键词：**乡村振兴；农村公路；治理现代化；制度韧性；多元共治；路产融合

## 引言

乡村振兴不仅是经济振兴，更是治理体系与治理能力的现代化重构。作为连接城乡要素流动的“神经末梢”，农村公路的功能早已超越运输本身——它既是农产品上行与工业品下乡的物流通道，也是乡村旅游兴起的景观廊道，更是基层民主实践与社区认同建构的社会场域。截至2024年，我国农村公路总里程达508万公里，99.9%的建制村实现硬化路通达，历史性地解决了“出行难”问题。但“通而不畅、畅而不优、优而不久”的隐忧日益凸显，暴露出管理体制与乡村振兴高质量发展目标之间的深刻张力。既有研究多聚焦于资金投入、养护技术或法律完善等单一维度，缺乏对制度系统性、适应性与协同性的整体关照。本文引入“治理现代化”与“制度韧性”双重理论视角：前者强调主体多元、过程协同与效能导向；后者关注制度在面对财政波动、自然灾害、人口变迁等外部冲击时的自我调适与恢复能力。在此基础上，重新审视农村公路管理体制改革的深层逻辑与可行路径，具有重要的理论价值与实践意义。

## 1 现实困境：体制刚性与乡村动态需求的错配

### 1.1 治理主体单一，协同机制缺失

当前农村公路管理仍以县级交通部门为核心，乡镇政府被动执行，村委会仅具象征性参与权。这种“自上而下”的科层式治理模式，难以有效整合农业、文旅、自然资源、生态环境等相关部门资源，更无法吸纳合作社、乡贤、返乡青年、物流企业等新兴社会力量。结果导致“交通部门单打独斗，其他部门袖手旁观”，项目规划与乡村实际需求脱节。例如，在一些地区，农村公路建设虽按标准完成，却未充分考虑当地特色农业布局

或旅游节点分布，造成道路使用效率低下，甚至出现“修了没人走、走了不赚钱”的尴尬局面<sup>[1]</sup>。这种治理结构的封闭性，不仅削弱了政策执行的精准度，也抑制了乡村社会内生动力的释放。

### 1.2 财政依赖路径固化，抗风险能力弱

农村公路养护高度依赖地方财政转移支付，但中西部县域财政普遍紧张，且易受宏观经济波动影响。一旦中央补助调整或地方财政吃紧，养护工作便陷入停滞。某中部县2023年因财政减收，村道养护经费被削减40%，导致破损率上升35%。这种“输血式”依赖缺乏内生造血机制，制度韧性严重不足。更为关键的是，现有资金分配机制往往重“建设”轻“运维”，新建项目容易获得专项资金，而日常养护则被视为“软任务”，长期处于边缘地位。这种结构性失衡使得大量已建成道路在缺乏持续维护的情况下迅速老化，不仅浪费前期投资，也损害了群众对政府公信力的信任。

### 1.3 养护体系脆弱，缺乏应对不确定性的能力

传统养护以“事后修复”为主，缺乏对极端天气（如暴雨、冻融）、地质灾害或突发交通量激增（如电商旺季）的预判与响应机制。多数地区未建立路况风险评估模型，也无应急预案，道路一旦受损，修复周期长、成本高，严重影响农业生产与居民生活。尤其在山区、边远地区，一场强降雨就可能导致多处塌方断道，而由于缺乏就近应急力量和物资储备，抢通时间往往长达数日甚至数周。这种“刚性养护”模式在气候变化加剧与乡村业态快速演变的双重压力下愈发显得力不从心，暴露出整个管理体系在面对外部扰动时的脆弱性。

### 1.4 价值认知局限，忽视公路的综合赋能潜力

地方政府普遍将农村公路视为“成本项”而非“资产项”，对其在促进土地增值、吸引投资、提升区域形象等方面的潜在价值认识不足。公路沿线资源（如边坡、驿站、广告位）长期闲置，未能与特色产业、生态旅游、数字乡村等深度融合，“路产分离”现象突出，制约了农村公路从“基础设施”向“发展资本”的转化。事实上，一条设计合理、环境优美的农村公路，不仅能降低物流成本，还能成为展示乡土文化、吸引游客驻足的重要载体。但在当前体制下，这种综合价值往往被忽视，导致农村公路仅停留在“通行”功能层面，未能真正融入乡村振兴的整体发展格局。

## 2 理论框架：治理现代化与制度韧性的耦合逻辑

### 2.1 治理现代化：从控制到协同

治理现代化强调打破政府垄断，构建“政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元共治格局。在农村公路领域，这意味着政府角色需从“直接供给者”转向“规则制定者”与“平台搭建者”，而社会组织、市场主体则应成为共建共管的重要力量，村民也应从“被动接受者”转变为“主动参与者”。这一转变并非简单地增加参与主体数量，而是通过制度设计形成权责对等、激励相容的合作网络<sup>[2]</sup>。例如，通过赋权乡镇设立区域性养护合作社，或引导电商企业认领物流干线路段，既能缓解财政压力，又能提升服务的专业性与响应速度。治理现代化的核心，在于通过结构重组与流程再造，实现公共事务治理效能的整体跃升。

### 2.2 制度韧性：从稳定到适应

制度韧性指制度系统在面对扰动时维持核心功能并实现自我更新的能力。对于农村公路管理而言，韧性体现为资金来源的多元化与动态调节机制、养护策略的灵活性与预防性、组织结构的扁平化与响应敏捷性，以及技术手段的智能化与数据驱动。与追求静态稳定的传统制度不同，韧性制度承认外部环境的不确定性，并通过冗余设计、模块化结构和学习反馈机制增强适应能力。例如，建立区域性风险准备金可在突发灾害时迅速启动应急抢修；推广本地化养护队伍则能缩短响应半径，提升处置效率。制度韧性不是对混乱的妥协，而是在复杂环境中保持功能连续性的战略智慧。

二者并非割裂：多元共治增强制度的社会适应性，而韧性设计则保障治理体系在复杂环境中的可持续运行。二者的耦合，为农村公路管理体制改革提供了新的方法论指引——既要构建开放包容的治理结构，也要打造灵活稳健的运行机制。

## 3 改革路径：构建韧性—协同型农村公路治理体系

### 3.1 推动治理主体多元化，构建“1+N+X”协同网络

改革的关键在于打破部门壁垒与行政边界，构建一个由政府主导、社会协同、群众参与的治理共同体。具体而言，应强化县级政府的统筹协调职能，设立由分管副县长牵头的“农村公路融合发展领导小组”，整合交通、农业、文旅、财政等部门资源，形成政策合力。在此基础上，积极培育专业化社会组织，如农村公路养护合作社、乡贤理事会等，使其承接部分养护监督与纠纷调解职能，弥补基层行政力量的不足。更重要的是，要激活村民、电商企业、民宿业主、快递网点等微观主体的参与热情，通过“认养一段路”“门前包保”等机制，将公共事务转化为社区责任<sup>[3]</sup>。四川成都郫都区试点的“路管家”制度便是典型案例：由村民代表、商户、村干部组成路域环境自治小组，实现村道保洁、绿化、秩序“三自主”，不仅降低了管理成本，还显著提升了群众满意度与归属感。

### 3.2 创新“韧性财政”机制，增强资金可持续性

破解资金困局不能仅靠“加钱”，更要通过制度创新实现“生钱”与“省钱”。首先，应建立“基础+绩效+激励”三维资金池：基础部分由中央和省级财政保底，确保基本养护需求；绩效部分与路况优良率、群众投诉率挂钩，倒逼管理提质；激励部分则奖励在“路旅融合”“路农结合”方面成效显著的地区，引导价值创造。其次，必须探索“路产价值转化”路径。在保障安全与生态的前提下，可将公路边坡用于光伏发电、广告招商，或将农村公路作为集体资产折股量化，参与乡村旅游项目分红。浙江安吉已尝试将道路绿化纳入碳汇交易体系，年增收超百万元，实现了“绿路生金”。此外，还应设立区域性农村公路风险准备金，专门用于应对突发灾害导致的应急抢修，避免因临时筹款延误时机。

### 3.3 构建“韧性养护”体系，提升系统抗扰能力

养护理念必须从“被动修复”转向“主动防御”与“动态适应”。一方面，应运用遥感、物联网等技术建立路况健康档案，针对不同区域的气候、地质、交通特征制定差异化养护方案，在易灾路段预置应急物资与抢修队伍，实现“未病先防”。另一方面，要发展“社区韧性养护”模式，培训本地村民成为“兼职养护员”，配备简易工具包，形成“微小病害即时报修—村级初处—专业队伍精修”的分级响应机制<sup>[4]</sup>。这种模式不仅成本低、响应快，还能增强村民的主人翁意识。同时，应将养护技能纳入乡村实用人才培训体系，使养护工作成为一项可持续的职业选择，而非临时性劳务。

### 3.4 深化“路产融合”，释放农村公路综合价值

农村公路的价值不应止步于通行功能，而应成为撬动乡村全面振兴的战略支点。围绕“一村一品”特色产业，可建设直达产业基地、冷链仓储、电商服务站的专用通道，打通农产品上行“最初一公里”。同时，应着力打造“美丽农村路”示范带，将乡土文化、生态景观、慢行系统有机融入道路设计，发展骑行、研学、康养等新业态，使公路本身成为旅游吸引物。更进一步，可推动“数字路廊”建设，在公路沿线布设5G基站、智慧灯杆、物流信息屏，为数字乡村提供基础设施支撑。通过“路+产业”“路+生态”“路+文化”“路+数字”的深度融合，农村公路将真正从“成本负担”转变为“发展资产”。

### 3.5 嵌入数字治理，重塑管理流程

数字化不是简单地将线下流程搬到线上，而是通过数据驱动重构治理逻辑。应加快建设“农村公路数字孪生平台”，集成BIM与GIS技术，实现从规划、建设到养护、运营的全生命周期可视化管理。在此基础上，推广“掌上路长”APP，支持路长巡查打卡、问题上报、任务派发与进度跟踪，形成闭环管理。更重要的是，可探索“信用+养护”机制，对积极参与养护的村民、企业给予积分奖励，积分可用于兑换公共服务或享受金融优惠，从而将道德激励与物质激励相结合，激发持久参与动力。数字技术的深度嵌入，将使农村公路管理从经验判断走向精准决策，从粗放管控走向精细服务。

### 4 制度保障：夯实改革的法治与组织基础

任何深层次改革若想行稳致远，都离不开坚实的制度支撑。农村公路治理改革亦是如此，需多维度构建制度体系。加快《农村公路条例》立法进程是关键一步，以法律形式清晰界定各级政府、部门及社会主体的权责边界，赋予乡镇必要执法权限，让多元共治有法可依，筑牢合法性根基。同时，将农村公路治理成效纳入乡村

振兴考核体系，建立“红黄牌”预警与约谈机制，以严格问责倒逼责任落实，强化治理导向。设立国家级农村公路治理创新试验区也必不可少，鼓励地方围绕“韧性养护”“路产融合”等方向开展“揭榜挂帅”式改革试点，营造宽松的创新环境，允许试错、鼓励探索，为全国推广积累经验。此外，加强基层交通人才队伍建设迫在眉睫，实施“乡村公路工程师”定向培养计划，从待遇、发展等方面着手，解决专业力量“下不去、留不住”的难题，为改革提供坚实的人力保障。

### 5 结语

乡村振兴不是静态蓝图，而是充满不确定性的动态演进过程。农村公路管理体制必须告别“一刀切”“大水漫灌”的传统模式，转向更具包容性、适应性与创造性的治理新范式。本文提出的“韧性—协同型”治理体系，其核心在于以多元共治破解治理碎片化，以价值转化突破财政依赖，以韧性设计应对环境不确定性，以数字嵌入提升治理精准度。未来，农村公路不应仅是“通往乡村的路”，更应成为“激活乡村的脉”。唯有通过深层次的制度创新，才能让这条“振兴之路”真正承载起亿万农民对美好生活的向往，成为农业农村现代化的坚实脊梁。

### 参考文献

- [1]廖小敏.农村公路建设与养护管理体制[J].黑龙江交通科技,2021,44(12):194+196.
- [2]黄阳.乡村振兴背景下农村公路建设管理存在的问题及对策分析[J].新农民,2025,(27):25-27.
- [3]赵春艳.乡村振兴战略背景下农村公路养护管理的质量评价研究[D].昆明理工大学,2024.
- [4]莫勇强.乡村振兴背景下农村公路建设管理与养护工作分析[J].农村科学实验,2024,(11):16-18.