

GONGLUKEXUEFAZHAN
DETANSUOHESHIJIAN

公路科学发展的 探索和实践

2007年度山东省公路系统优秀调研成果汇编

山东省交通厅公路局办公室 编

山东友谊出版社

GONGLUKEXUEFAZHAN
DETANSUOHESHIJIAN

公路科学发展的 探索和实践

2007年度山东省公路系统优秀调研成果汇编

山东省交通厅公路局办公室 编

山东友谊出版社

图书在版编目(CIP)数据

公路科学发展的探索和实践:2007 年度山东省公路系统
优秀调研成果汇编 / 山东省交通厅公路局编著. — 济南:
山东友谊出版社, 2008.12

ISBN 978—7—80737—475—6

I. 公… II. 山… III. 公路运输—交通运输管理—调查
报告—汇编—山东省—2007 IV. F542. 852—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 208621 号

主 管: 山东出版集团

集团网址: www.sdpress.com.cn

出版发行: 山东友谊出版社

地 址: 济南市胜利大街 39 号 邮政编码: 250001

电 话: 总编室(0531)82098756 82098142

发行部(0531)82098035(传真)

印 刷: 济南文建印刷厂

版 次: 2008 年 12 月第 1 版

印 次: 2008 年 12 月第 1 次印刷

规 格: 145 × 210mm

印 张: 5.5 印张

插 页: 2

字 数: 110 千字

定 价: 12.00 元

(如印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

重视做好公路调研工作,对于解决公路发展中的问题,更好地促进公路科学和谐可持续发展具有重要意义。2007年以来,各级公路部门紧紧围绕公路建、养、征、管中心工作和事关公路改革发展的重大问题以及领导关心、社会关注的热点、焦点和难点问题,有针对性地组织开展调查研究,取得了一系列调研成果。本书汇编的14篇调研报告,是在各级公路部门推荐的基础上,经省局初选和组织科研院所专家评审选出的优秀调研成果,是对山东公路科学发展、和谐发展、率先发展积极探索和实践的结晶,为各级领导科学决策、推动全省公路事业在新起点上实现又好又快发展提供了参考依据。

当前和今后一个时期,是我省公路行业思想大解放、构建大路网、指导大转变、管理大变革、服务大提升的关键时期。全省公路系统各级各单位,要深入学习实践科学发展观,紧紧围绕公路中心工作,大力开展调查研究,重点在贯彻落实中央和省委、省政府扩大内需,加快公路基础设施建设,促进经济增

前 言

长战略部署;深化公路改革,加大招商引资力度,多渠道筹集资金;推进公路精细化、预防性养护,迎接“十一五”全国公路养护大检查;实施“四化管理”,提高公路特别是高速公路运营管理和水平等方面狠下功夫,在抓好长线调研的同时,更加注重搞好短线调研,多出成果,快出成果,出好成果,为促进全省公路事业又好又快发展献计献策。

2008 年 12 月

目 录

关于农村公路养护管理情况的调研报告

..... 王松根 张玉宏 周玉波 (1)

关于重庆、成都等市交通综合执法改革情况的调研报告

..... 蒋 俊 范西广 杨永军 陈善永

施鲁生 胡冠书 (24)

潍坊市国省道路域环境治理调查报告

..... 付金鹤 吴登义 路澄宇

杨永军 王清波 张建军 李茂盛 (35)

济宁市构建鲁南经济带公路交通枢纽的理论与实践探讨

..... 曹景民 (49)

滨州市公路局创建文明行业工作调研报告

..... 李 辉 刘汉兴 孙文贞 (64)

关于烟台通行费征收提速工作的调研报告

..... 宋成江 马更军 唐世岳 李其波 (75)

关于高速公路服务区运营管理面临的问题及对策调研报告

目 录

..... 刘为棠 刘 丽	(86)
青岛市公路局关于农民养路员用工情况的调查报告	
..... 郭绍江	(103)
关于推进威海公路事业发展的调研报告	
..... 连承鹏	(116)
关于做好恶劣天气及应急情况下高速公路安全畅通的调查报告	
..... 李 波 王 玮 郭安亮	(125)
公路在区域经济发展中作用及新形势下加快公路建设探析	
..... 杨 利 黄 驰 刘 涛	(136)
关于高速公路设备使用维护中的问题及对策调研报告	
..... 刘为棠 卢立峰 刘 丽	(146)
关于创建节约型机关的调查与思考	
..... 张道堂 李广兰	(156)
关于大型涉路工程项目路政管理的调查探讨	
..... 叶玉宝 邢成生	(164)

关于农村公路养护管理情况的调研报告

王松根 张玉宏 周玉波

全省大规模实施“村村通油路”工程以来,农村公路得到了迅猛发展,截止 2006 年底,全省农村公路通车里程达到 179422.8 公里。农村公路改造工程的实施,极大地改善了农村交通条件,为社会主义新农村建设提供了良好的交通保障。面对规模巨大的农村公路,如何加强养护管理,保护和巩固来之不易的建设成果,成为摆在全省各级交通部门面前的一个重大课题,也得到了党中央、国务院及各级党委、政府的高度重视。为深入贯彻上级一系列指示精神,建立符合我省实际的农村公路养护管理长效机制,切实做到“有路必管、有路必养”,我局组成专题调研组,于 2007 年 3 月中旬至 4 月中旬,赴德州、聊城、临沂、枣庄、淄博、潍坊等 6 个市、10 个县区进行调研,召开了 16 次不同层次的座谈会,广泛听取了 6 个市、10 个县交通部门和 30 多个乡镇政府代表的意见,基本掌握了我省农村公路养护管理的实际情况,现将调研情况汇报如下。

一、全省农村公路养护管理基本情况

2005 年,国务院办公厅出台的《农村公路管理养护体制改革方案》对农村公路概念进行了明确界定,即县道、乡道和村道同属农村公路,按照这个口径,截止 2006 年底,我省农村公路通车里程为 179422.8 公里,具体情况见下表:

农村公路技术等级情况 (单位:公里)

行政等级	里程合计	一级公路	二级公路	三级公路	四级公路	等外路
合计	179422.8	740	10722.3	21759.7	140366.1	5834.7
县道	22183	383.3	6248.1	9167.4	6384.2	0
乡道	31368.3	131.1	1993.4	5921.4	23322.4	0
村道	125871.5	225.6	2480.8	6670.9	110659.5	5834.7

农村公路路面情况 (单位:公里)

行政等级	里程合计	有铺装路面			简易铺装路面	未铺装路面
		小计	沥青混凝土路面	水泥混凝土路面		
合计	179422.8	70398.9	27858.8	42540.1	72636.1	36387.8
县道	22183	12307.4	8573.9	3733.5	8482.9	1392.7
乡道	31368.3	13855	6398.2	7456.8	13153.2	4360.1
村道	125871.5	44236.5	12886.7	31349.8	51000	30635

随着农村公路的快速发展,各级政府和交通部门对其养护管理工作的重视程度越来越高。2005 年,国务院办公厅制

定的《农村公路管理养护体制改革方案》，对加强农村公路养护管理，逐步建立健全农村公路养护管理体制提出了具体要求。交通部联合国家发改委、财政部专门下发《关于进一步做好农村公路管理养护体制改革的通知》，对农村公路养护管理体制深化改革工作进行深入部署。在广泛调研的基础上，结合国办文件精神，2006 年省政府出台了《山东省农村公路管理养护办法》，明确了管理职责，确定了筹资渠道，制定了奖惩措施，在此基础上，省厅制定了实施细则，对相关内容进行了细化、分解。为推动全省农村公路养护管理工作顺利进行，省厅又专门制定下发了《山东省农村公路管理养护体制改革示范试点工作实施方案》，确定济南、德州两市为我省农村公路养护管理体制深化改革示范单位，对如何建立符合我省实际的农村公路养护管理体制和运行机制进行探索。各地在农村公路养护管理方面进行了不同程度的研究，德州市政府制定了《关于做好农村公路养护管理体制深化改革示范工作的意见》，明确了管理机构 and 稳定的养护资金来源，枣庄市政府以政府令的形式出台农村公路养护管理办法，济南市还提请济南市人大常委会审议通过《济南市农村公路管理条例》，把农村公路管理纳入了法制化轨道。目前，全省已有 50 多个县（市、区）出台了农村公路养护管理办法或规定，为推动农村公路养护管理工作顺利进行奠定了基础。

二、六市农村公路养护管理的基本情况

(一)德州市

1. 总体情况。作为全省农村公路养护管理体制改革的示范单位,德州市农村公路养护管理工作开展较为深入,基本上建立了专门的农村公路养护管理机构,明确了各级各部门管理责任,确定了长效稳定的养护资金来源,农村公路日常养护工作正在有序展开。

2. 基本特点。(1)机构设置上,在市交通局设置农村公路管理处,为副县级事业单位;各县(市、区)交通局设立农村公路管理所,为副科级事业单位;各乡(镇)设立农村公路管理站,为副科级事业单位;各行政村设立农村公路养护队,市、县、乡、村等四级共同负责组织实施本辖区农村公路养护管理工作。(2)资金筹措上,在全省率先明确了政府财政预算对农村公路养护的列支比例,即从2006年开始,市、县(市、区)两级要将农村公路养护管理资金按同级财政收入的1%~3%列入财政预算,并逐年提高,确保2008年达到3%的要求。(3)责任划分上,市级交通部门负责全市农村公路养护管理工作的监督指导,县级交通部门负责县道的养护管理和乡村道路的大中修工程,乡、村两级负责乡村级道路的日常养护管理。(4)制度建设上,拟定了《农村公路管理养护实施细则》、《农村公路养护工程管理办法》、《农村公路管理养护监督考核办法》。此次调研的禹城市还结合本辖区农村公路养护管理实际,针对农村公路养护管理所内设的办公室、计财科、工程科、

养护科、路政科等相关科室,制定了各科室管理制度和工作制度,明确主要负责人的责任,值得深入研究。

3. 问题和不足。各项管理制度还需进一步完善,养护质量水平有待提高。

(二)聊城市

1. 总体情况。聊城市农村公路养护管理工作基本上借鉴了德州市做法,正在向当地政府积极争取出台农村公路养护管理办法,建立专门管理机构,明确财政资金的投入比例。有些县区的农村公路养护管理工作已全面展开,取得了不错效果。

2. 基本特点。(1)机构设置上,各县(市、区)成立了农村公路养护管理办公室,具体负责本辖区农村公路养护管理工作,其中,东阿、高唐、阳谷为副科级单位,茌平为正科级单位。部分乡镇建立农村公路养护管理站(所),明确一名副乡级领导分管,主要负责养护员的聘任和日常养护队伍的管理、乡村道路的日常养护及实施农村公路集中整治活动。市交通局正在向市政府争取建立较高规格的农村公路养护管理机构。(2)资金筹措上,一方面正在建立拖拉机、摩托车养路费投入制度,一方面积极争取市政府将农村公路养护资金纳入财政支出预算。高唐县在养护人员补贴资金的筹措上,采用县、乡财政和交通局各承担三分之一的方式,在县财政开设农村公路养护管理资金专户进行存储。每月底由交通局根据养护员的实际

出勤和养护实绩,从县财政兑付后划拨至各乡镇交管所,兑现到每位养护员手中,保证了日常养护人员补贴资金的及时到位,有效推动了日常养护工作的顺利进行。(3)制度建设上,市交通局起草了《聊城市农村公路管理养护暂行办法》,对养护管理职责、机构设置、资金筹措、路政管理、养护管理等各方面工作进行明确,已上报市政府,争取以政府名义出台。同时,积极实施县级公路达标路段创建活动,制订下发了《聊城市县道达标路段验收标准》,采取“以奖代补”对达标路段进行奖励,并拟采用先县乡道后村道,以点带面的方式逐步推开。(4)养护队伍方面,高唐县在建立县、乡两级农村公路养护管理机构的同时,将下属的运输二公司改制为交通养护中心,补充技术力量和机械装备,建立了专业化养护队伍。

3. 问题和不足。机构、人员、养护资金还有待落实,日常管理制度还需进一步完善。另外,全市养护管理工作开展不均衡,县区间差距很大。

(三)临沂市

1. 总体情况。临沂市基本上沿用了原县乡公路管理的管理模式和理念对农村公路实施养护管理。市、县交通局部门主要负责纳入列养里程的县道和部分重要乡道的养护管理,大部分乡道和全部村道由乡镇自主管理,管理模式比较粗犷。

2. 基本特点。(1)机构设置上,市交通局拟将县乡公路管理处由正科级升格为副县级单位,下设综合科、工程养护科、路政

科等三个科,对全市农村公路养护管理工作进行管理。各县区县的日常养护和农村公路养护人员基本上是依托交管所进行管理。(2)养护管理资金的主要来源是市、县交通部门征收的拖拉机、摩托车养路费,每年列支比例约占规费收入的 30%,主要用于交通部门列养的县乡公路养护,一般乡道和村道日常养护资金由县、乡、村三级负责筹集。此次调研的临沂市沂水县在发展路肩、边坡经济方面进行了细致、深入的探索。县交通局组织各乡镇因地制宜在农村公路边坡和路肩上种植以国槐、杨树、黄花、金银花、花椒为主的经济林木和经济作物,收益按照 4 : 4 : 2 的比例对乡镇、养护人员、行政村进行分配,有些乡镇还将应由乡镇政府所得的 40%再次进行分配,按照 2 : 1 : 7 的比例分配给养护人员、行政村和村道所经过的农户。这种做法有效调动了当地农民参与农村公路养护的积极性。

3. 问题和不足。尚未建立统一领导的管理体制,养护资金投入明显不足,对乡、村道路养护管理力度和重视程度不够。

(四)枣庄市

1. 总体情况。枣庄市对农村公路养护管理开展比较主动,2004 年,明确了“县道县管、乡道乡管、村道村管”的养护责任体系,市县交通部门能够履行行业主管部门的责任,对辖区内农村公路养护管理工作进行指导、监督。

2. 基本特点。(1)机构设置上,枣庄市交通局在市局内设立了农村公路公路养护管理科(挂靠在计划基建科),县(市、区)

交通局成立以路工股和乡(镇)交管所为依托的县级公路管理机构,乡镇成立以水利站、林业所为依托的乡村级道路养护站。(2)职责划分上,县道、乡道的发展规划和年度养护计划由区(市)交通局主管部门编制和实施,市交通局负责指导、监督和检查。村道发展规划和年度养护计划由乡镇政府负责编制和实施,区(市)交通局负责指导、监督和检查考评。(3)养护资金筹措上,市级资金较为稳定的来源是交通部门征收的拖拉机、摩托车养路费,主要用于县道的养护,县级资金基本上由区(市)政府、乡镇和行政村共同筹集,用于乡、村级道路的养护管理。此次调研期间,薛城区明确表示将农村公路日常养护人员补贴纳入县、乡两级财政预算。(4)制度建设上,2004年,枣庄市在全省率先以政府令的形式出台了《枣庄市农村公路管理办法》,各区(市)相继出台了管理办法,市中区还制定了《农村公路建设管理养护考核办法》,明确将农村公路养护工作纳入区委、区政府对乡镇目标管理考核。

3. 问题与不足。市县制定的养护管理办法出台时间比较早,在机构设置、财政投入、养护管理责任落实等方面还需进一步探讨和加强。

(五)潍坊市

1. 总体情况。潍坊市农村公路养护管理工作开展较为迟缓,市交通局及各县(市、区)交通局对农村公路养护管理仍旧局限于列养的县乡公路,村级道路基本由各乡镇、行政村自发

养护。

2. 基本特点。(1)机构设置上,市交通局工程管理科主管全市县乡公路养护管理,全市 14 个县(市、区)交通局(管理处)有 10 个市成立了专门的县乡公路养护管理机构,其他 4 个区交通局设立了专门县乡公路养护管理科室。县乡公路养护管理具体工作由设在乡镇的养护管理站(所),与乡镇交管所共同负责。(2)资金筹措上,县乡公路养护资金基本上来源于交通部门征收的拖拉机、摩托车养路费,市局每年投入 2000 万元,约占总收入的 20%。(3)制度建设上,目前,该市正在起草《潍坊市农村公路管理养护办法》,拟在以后的工作中逐步建立市、县、乡、村等四级相应的农村公路养护管理机构。

3. 问题与不足。交通部门对农村公路养护管理认识比较模糊,养护资金投入不足,在农村公路养护管理体制建设方面还有大量工作需要研究与落实。

(六)淄博市

1. 总体情况。淄博市农村公路养护管理与潍坊市情况基本相同,将农村公路养护管理工作定位于县乡公路,村道养护管理基本由地方负责。

2. 基本特点。(1)管理机构上,市交通局工程质量监督站负责全市农村公路日常养护管理工作,县交通局设立地方道路管理处,负责县道的养护管理的监管、指导和县乡公路的路政管理。乡镇设立地方道路管理站,在区交通局和乡镇政府的

双重领导下,具体负责县道、乡道的管理养护。村道尚未纳入交通部门管理范围。(2)资金筹措方面,唯一稳定的农村公路养护管理资金来源是交通部门征收的拖拉机、摩托车养路费,但随着拖拉机等农用运输车辆的逐年减少,这部分资金投入也正在日渐萎缩。(3)制度建设方面,该市的农村公路养护管理办法正在起草中,拟报请市政府,以政府文件下发。

3. 问题与不足。对村级道路养护管理工作重视程度不够,在机构设置、资金筹措、管理人员配备等各个方面还有很大不足。

三、农村公路养护管理工作存在的主要问题

通过对我省中、西部地区6个市农村公路养护管理情况的调研和分析,可以看到,目前各市的农村公路养护管理工作正在逐步展开,部分市在农村公路养护管理机构设置、制度建设、养护资金筹措等方面的进行了较为深入的探索,对逐步建立健全符合我省实际的农村公路养护管理机制具有很好的借鉴和推动作用。但从被调研市的农村公路养护管理情况来看,目前,全省的农村公路养护管理工作开展还存在着许多问题和不足,主要表现在以下几个方面。

一是对农村公路认识不到位,对其养护管理重视不够。一方面,有些地方对农村公路的养护管理范围还存在模糊认识,将农村公路狭隘地理解为县乡公路,还没有真正将近几年改造的大量村级道路纳入到农村公路范围。有些交通部门在管理责任落实上,简单地理解“县道县管、乡道乡管、村道村管”