

黄山市农村公路建设问题及其对策研究

——以公共财政为视角

程小霞

安徽大学管理学院,安徽 合肥 230601

摘要:农村公路建设作为推进社会主义新农村建设的重要内容,在新的历史时期面临严峻的挑战。在公共财政体制改革的背景下,各级政府之间的责任划分越来越清晰,制定和实施各项公共政策在推进农村公路建设中发挥着重要作用。从公共财政的视角,对黄山市农村公路建设的现状进行分析,发现其存在的问题有地方财政的自给率不足、政府公共财政投入严重不足和农村公路建设的资金分配不均衡等。由此,提出了相应的对策和建议:在公共财政框架下,赋予地方政府一定的财权;完善相关法律法规,保障农村公路建设的财政投入力度;加强财政监督;完善税费改革及相关优惠政策。

关键词:黄山市;农村公路;公共财政

中图分类号:F320.3

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.07.004

0 引言

社会主义新农村的建设直接关系到整个现代化的发展进程。农村公路建设是社会主义新农村建设的一项重大举措^[1]。黄山市农村公路在社会主义新农村建设中占据着重要地位,其作用和特殊性不容忽视,因此,如何做好建设、维护和运营农村公路的工作变得越来越重要。农村公路直接关系到农村群众的出行安全和便利,对农村经济的稳定发展起着关键作用,更对农村产业的持续发展起到决定性的影响,在我国建设交通强国过程中具有举足轻重的地位。随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善,新形势下的农村公路发展对农村公路建设提出更高的要求,而农村公路建设仍有不少问题亟待解决。

1 公共财政支持农村公路建设的理论依据

当前,我国对农村公路还没有一个准确、统一的定义,常将通往乡镇、行政村的公路统称为农村公路^[2]。农村公路是一种“准公共物品”。根据公共财政理论,政府应当对农村公路等公共产品买单。公共财政可理解为国家或地方政府为满足社会公共需求,将一部分社会资源用于提供公共物品和服务^[3],是一种特定的分配活动或经济行为,也是满足市场经济发展的财政模式^[4]。公共财政是对“市场失效”的一种补偿机制,是以满足社会公共需求为目标的制度安排。公共财政对市场经济体制的形成和发展起着支撑和推动作用。市场经济体制与公共财政相互制约,相互促进,共同发展。要想建立与完善社会主义市场经济体制,就必须推行公共财政。

传统的农村公路建设模式下,政府和建设单位共同参与农村公路的建设,但各类建设材料、人力等

资源在市场经济下不能得到理想配置,因此需要政府介入来实现资源的最优分配,即采取公私合作的模式。农村公路建设的属性决定了它需要政府采取政策引导、利益调整、财政补贴等手段来确保其同时具有市场化和社会公益性。

西方经济理论认为,市场失灵使得市场机制在所有的领域,特别是公共产品方面,难以达到帕累托最优。纯粹的公共产品或劳务是指个人使用这种物品或劳务时,不会导致他人减少对该产品或劳务的使用^[5]。公共产品或劳务具备以下三种特性:效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性。凡是可被个人消费者所拥有和使用,带有敌对性、排他性和可分性的产品,均被界定为私人产品。介于二者之间的产品,被称为“准公共产品”。大部分农村公路具有纯公共产品的特性,只有小部分具有准公共产品的特性,因此政府应当是主要提供者。

2 黄山市农村公路建设的现状及问题

2.1 黄山市农村公路建设现状

经过“十一五”“十二五”的大力建设后,黄山市的农村基础设施取得了显著成效。“十三五”时期是黄山市农村交通运输体系加快构建的关键时期,至“十三五”期末,全市完成交通投资 105.7 亿元,较“十二五”期间增加 4.2%,其中,高速公路投资 30.7 亿元,普通国省道投资 44.7 亿元(含养护工程 6.4 亿元),农村公路投资 26.1 亿元(含养护工程 1.7 亿元),场站投资 2.9 亿元,水运投资 1.3 亿元。黄山市已被列为安徽省规划建设的皖南现代化区域性中心城市,其立体综合交通体系已初步建立。

交通建设蓬勃发展,农村公路建设日益完善。

“建好、管好、护好、运营好”农村公路是促进农村经济发展和美丽乡村建设的重要环节。至“十三五”末,黄山境内的农村公路总长度将达到 5 715 km,公路密度为 75.1 km/百 km²。与“十二五”末期相比,增加 154 km,增长 2.8%。“十三五”期间,共完成投资 24.4 亿,其中涉及 217 条贫困村农村公路,总里程 518 km,总投资 2.7 亿元。农村道路畅通工程实施项目 769 个,总投资 17.3 亿元;农村公路扩

面延伸工程实施项目 394 个,总投资 5 亿元;农村公路危桥加固改造工程项目 54 个,总投资 6 446 万元;处置农村公路隐患里程 1 319 km。黄山市 675 个建制村通客车率达 100%,总投资 1.5 亿元。“十四五”时期将重点推进自然村硬化路建设、农村公路提档升级、农村公路桥梁隧道建设等项目,完成投资 54.44 亿元(其中,实施类 20 亿,预备类 16.77 亿),具体情况如表 1、表 2 所示。

表 1 黄山市“十三五”农村公路建设汇总表

项目名称	建设性质	建设内容	投资(亿元)
农村道路畅通工程	新/改建	项目 769 个,里程 2 583.7 km	17.3
农村公路扩面延伸工程	新/改建	项目 394 个,里程 671.7 km	5.0
农村公路危桥加固改造工程	新建/加固	桥梁 54 座,总长 20 184 m	0.6
农村公路安全防护工程		农村公路隐患 298 个,里程1 318.7 km	1.5

表 2 黄山市“十四五”农村公路规划建设表

项目名称	建设规模	总投资(亿元)
自然村通硬化路建设	1 266.5 km	13.48
农村公路提档升级	1 765.3 km	39.44
农村公路桥梁、隧道建设	140 个(长度 39 030 m)	1.52

注:数据来源为黄山市交通运输局。

黄山市境内共有普通国道 5 条(502 km)、普通省道 21 条(1 119 km)，“叶网”状的普通国省道布局已初步形成,与“十二五”末期相比,道路里程增加 927 km,增幅为 133%。“十三五”期间,实施普通国省干线公路建设项目 20 个,普通国道、省道的投资分别为 15.8 亿元和 22.5 亿元。2020 年,黄山市公路总里程达 7 717.33 km,其中,一~四级公路的里程分别为 293.53 km、1 141.62 km、1 841.28 km、4 440.9 km,如表 3 和图 1 所示。

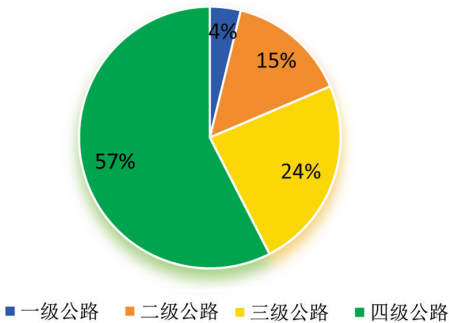


图 1 黄山市各级公路的百分比

表 3 2020 年黄山市公路里程统计

公路总里程(km)	7 717.33
密度(km/百 km ²)	78.60
一级公路里程(km)	293.53
二级公路里程(km)	1 141.62
三级公路里程(km)	1 841.28
四级公路里程(km)	4 440.90

注:数据来源为黄山市交通运输局。

目前,除国家财政拨款外,黄山市农村公路建设资金来源还有养路费补助、地方财政收入、贷款、以工代赈、社会筹集、民工建勤等。其中,向农村公路养护资金投入 675.53 万元,向农村公路日常保障工作投入 435.61 万元,同时,安排 39.5 万元的一般公共财政预算资金、129 万元的一般债专项资金用于农村危桥检修及农村公路安全隐患排查。按照“区统筹、乡管理、村监督”的方式,2023 年安排路长制办公室工作经费和乡村道路专管员等办公支出 25 万元,以进一步增强路长制的实施效果,构建并完善乡村道路专管员管理体系。

农村公路建设资金来源还有集资款、企业捐赠、国内外个人和单位的赞助、社会捐款等^[6],但占比却很小。农村公路建设资金还是以国家财政拨款和地方财政收入为主,如图 2、表 4 所示。

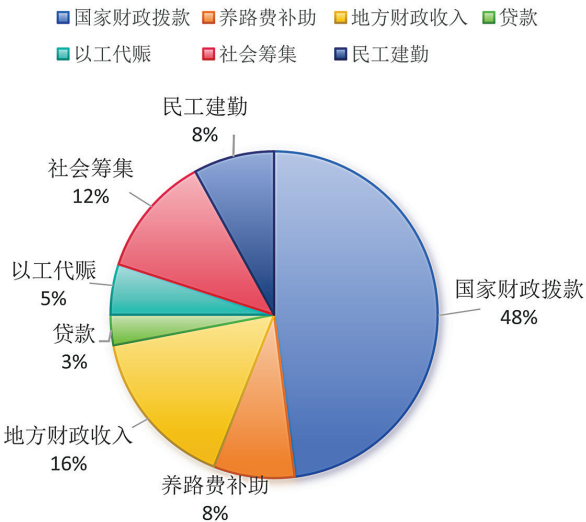


图 2 2020—2022 年黄山市农村公路建设资金占比

表 4 2020—2022 年黄山市农村公路建设资金及构成表

筹资渠道	金额(万元)	比重(%)
国家财政拨款	2 767	48
养路费补助	436	8
地方财政收入	922	16
贷款	184	3
以工代赈	307	5
社会筹集	738	12
民工建勤	436	8
合计	5 790	100

注:数据来源为黄山市交通运输局。

2.2 黄山市农村公路建设目前存在的问题

2.2.1 地方财政的自给率低,难以满足农村公路建设的需求

地方财政自给率是地方一般公共预算收入在其总支出中的比重,是衡量地方财政可持续发展程度的一个重要指标。近些年来,地方财政自给率总体呈下降趋势。

1994 年开始实行分税制之后,财权大部分都集中到中央,中央财政的自给率在不断提高。全国范围内,地方一般公共预算收入在其支出中的占比一般维持在 50% 以上,1997 年达到最高点 66%。2014 年起,这一比例持续下降,2019 年降到 50% 以下,2020 年降至 47.6%,为 1994 年以来的最低点,比 2014 年的峰值减少 11.2 个百分点。2021 年的占比提高至 52.6%,与 2017 年相当。近些年来,财政收入的增长速度未能跟上支出的增长速度,并且 2014 年营改增后,地方失去了作为主体税种的营业税,财政自给率不断下滑。

2008 年国际金融危机的影响下,财政收入的增长有所减缓。从 2014 年开始,随着经济下行压力的增大,以及减税降费力度的增大,财政收入从两位数的高速增长变为中低速增长。2020 年暴发疫情后,财政收入明显下降。虽然我国经济在 2021 年呈现稳定的态势,财政收入有所提高,但 2020 年、2021 年的地方财政自给率仍有所下降,如图 3 所示。

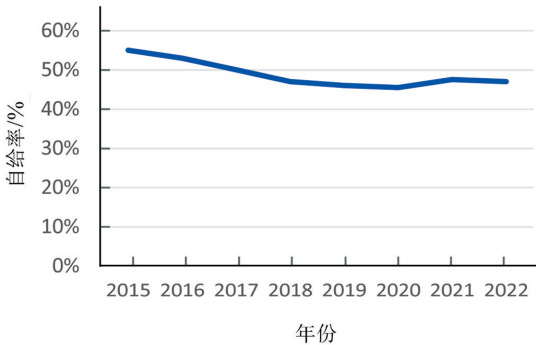


图 3 2015—2022 年地方财政自给率情况

注:数据来源为《2021 年政府收入主要指标解析》。

2.2.2 政府公共财政投入严重不足,融资困难,资金缺口大

当前,我国的公路建设资金的主要来源仍然是国内贷款和地方自筹资金。公路建设资金以贷款为主要来源造成成本较高,对农村交通发展产生很大的影响。许多地区的农村交通道路需要整修,交通状况迫切需要改进。修路资金不足、融资途径与政府投入不多造成大多数地方还是依靠农民自筹资金修路。资金短缺使得许多道路尤其是乡村公路未能修缮,地方财政实力不足极大地限制了农村交通的改善。如表 5 所示,2003—2022 年的资金供给跟不上资金需求,资金缺口不断增大。

表 5 黄山市农村公路建设资金缺口情况 亿元

年份	资金需求	资金供给	资金缺口	年均资金缺口
2003—2007	46.09	19.32	26.77	5.35
2008—2012	46.15	15.30	30.85	6.17
2013—2022	62.70	27.25	35.45	3.55

注:数据来源为安徽省交通厅。

由于农村公路的公共物品性质,其管理和建设都依赖于国家和地方政府,因此,农村公路建设资金的来源应是国家和地方政府的财政支出^[7]。但政府的投入相对于农村公路的建设资金需求来说是远远不够的。首先,从国家的角度来看,每年的财政支出有限,财政面临的压力也不小。虽然中央政府认识到农村公路的重要性,开始增加投入,但仍难以满足农村公路建设的需求。近年来,我国财政赤字不断上升,进行了一系列的财政体制改革。地方政府开始自行分配财政收入,不再执行国家统一分配的方式。这导致农村公路采用“自养”“自建”“自管”方式,国家财政对农村公路的支持力度逐渐减小。农村公路建设的资金短缺给地方政府带来更大的财政压力,根据最新的资料显示,我国的县乡政府财政收入与当地国民生产总值之比呈下降趋势,政府财政赤字不断增加,政府的财政支持在农村公路建设资金的占比不大。

2.2.3 黄山市政府对农村公路的建设资金使用可能存在不规范行为

当前,农村公路建设没有严格执行公共财政制度,监督管理流于表面,导致公共财政资金管理失范。不少单位在农村公路建设期间未明确登记并公示所筹资金和项目开支,相关监督部门监督检查不力,给农村公路的有序建设带来了极大的阻碍。

2.2.4 农村公路建设的资金分配不均衡

农村公路点多、面广,路网密度大,但规模较小,这些特点直接造成农村公路建设项目分散的问题。国家投资在较小规模的项目占比较小。面对这一现

象,财政部门工作人员有必要对农村公路的建设资金提出合理建议,科学合理高效地利用好资金。当前,建设资金管理尚未形成科学体系,无法对其进行合理的配置,造成项目无法按时完工。不能对公路建设资金进行科学合理的分配,会出现一些地方项目建成后还存在资金结余、另一些地区由于资金不足而无法按期完工的局面,对农村公路建设的发展造成很大的障碍。

2.2.5 中央政府对农村公路建设的资金投入不够

自改革开放以来,虽然社会筹集渠道不断拓宽,但仍十分有限,绝大部分的公路建设资金还是国家和地方政府的财政投入^[8]。中央政府的投入相对于农村公路建设的资金需求来说远远不够,因此筹集农村公路建设资金成为地方政府的一项艰巨任务。农村地区,尤其是艰苦偏远地区的地方政府难以自筹筑路资金,若缺少中央政府的投入,公路建设难以实行。

3 对策

3.1 在公共财政框架下,赋予地方政府一定的财权

当前,农村公路建设的主要责任仍由地方政府承担,其出资比例高达 60%~70%。近年来,中央财政的自给率逐年提高,地方财政的自给率持续下降。这就需要在不脱离公共财政框架的前提下,通过建立相应的地方税体系,使地方政府获得相应的财权,从而拥有更多的财力履行职能。地方政府在中央与地方的共享税中分享的比例过低,获得的财力不足,且地方政府在分税制下的税收收入有限^[9]。因此,在财政分权的框架内,要扩大地方政府在共享税的分享比例,如增值税可以从 25%提高到 40%,企业所得税和个人所得税从 40%提高到 50%。在公共财政架构下,地方税体系应以克服“市场缺陷”为目标,实现共同发展。

3.2 完善相关法律法规,保障农村公路建设的财政投入力度

近年来,虽然政府对“三农”问题的重视程度越来越高,对农村基础设施建设的资金支持也越来越大。但由于过去数十年里,农村建设一直被忽视,所以,现有的资金和重视度仍远远不够。要想确保农村公路建设资金的来源,就需要完善相关法律法规。目前,我国还没有这方面的立法,这成为很多学者要求建立健全农村公路建设法律规范的原因。只有将农村建设相关政策提升至法律法规层面,才能确保政府对农村公路建设的投资力度不低于每年整体经

济的增长速度,使农村建设资金来源相对稳定。法律法规一旦建立,可让各个农村地区都受益。

3.3 加强财政监督

要加强对农村公路建设资金的有效监督,确保资金的规范使用、安全运行。这可以从以下几个方面着手出发。首先,统筹监督管理农村公路建设项目的财政资金使用,配备专职的财政总监保障资金的合理使用。其次,对农村公路预算支出项目和年度执行及竣工情况进行专项审计。最后,对财政资金使用和管理过程中出现的重大违法违纪问题进行调查处理。

3.4 完善税费改革及相关优惠政策

为减少单一利用市场机制带来的弊端,且由于农村公路的公共属性,政府应在农村公路建设发挥主导作用。当前,政府推行的鼓励政策是推动农村公路建设发展的重要动力。通过这些鼓励政策,让群众关注农村公路,继而降低农村公路建设资金的融资难度。国家资金和政策态度的倾斜有利于通过其他融资途径保障农村公路建设的顺利实施。因此,黄山市各级政府应当制定并发布相应的政策。

参考文献:

[1] 吴菁.农村公路建设存在的问题及对策:以安徽省黄山市农村公路发展为例[J].交通标准化,2009(10):74-76.

[2] 李月.吉林省T县农村公路建设PPP模式实施存在问题及对策研究[D].长春:长春工业大学,2023.

[3] 龙秀露.重庆市武隆区财政支农工作中存在的问题与对策研究[D].重庆:西南大学,2021.

[4] 吴今.我国林业重点工程投融资及资金管理研究[D].哈尔滨:东北林业大学,2006.

[5] 魏立萍.地方性公共产品理论与地方政府投资职能研究[J].国有资产研究,2000(4):9-12.

[6] 刘慧,刘光俊.公共财政框架下农村公路建设资金来源探讨[J].交通财会,2008(7):14-18.

[7] 王博超.湖南省农村公路建设融资问题研究[D].长沙:湖南农业大学,2017.

[8] 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.

[9] 刘光俊,林枢昊,朱璇.新农村建设中农村公路融资问题研究:基于公共财政视角的分析[J].山东农业大学学报(社会科学版),2009,11(3):14-18.

作者简介:程小霞,女,2000年生,硕士研究生。研究方向为农村与区域发展。