

文章编号: 0451-0712(2006)06-0010-10

中图分类号: F540.3

文献标识码: C

认真落实科学发展观 努力提高公路交通网络的公共服务能力 ——在全国公路养护管理工作会议上的讲话

交通部副部长 冯正霖

(2006 年 5 月 11 日)

全国公路养护管理工作会议,是在“十一五”开局之年召开的一次重要会议。部党组对这次会议高度重视。年初召开的全国交通工作会议作了专门部署,李盛霖部长亲自出席这次会议并作了重要讲话。李部长的讲话,站在落实科学发展观、建设创新型行业、促进交通事业又快又好发展的战略高度,阐述了做好新形势下公路养护管理工作的重要意义,指出了当前公路养护管理工作中需要重视解决的关键性问题,提出了今后一个时期公路养护管理工作的重点任务等。各地各部门都要认真学习、深刻领会李部长重要讲话精神,结合工作实际贯彻落实。

下面,我讲三点意见。

一、“十五”工作回顾

自 2001 年南昌会议以来的 5 年间,各级交通部门认真贯彻“建设是发展,养护管理也是发展”的指导思想,切实遵循“建养并重、强化管理;深化改革、调整结构;依靠科技、提高质量;依法治路、保障畅通”的公路工作方针,不断加大工作力度,强化基础管理,各项工作都取得了显著成效。可以说,“十五”期间,是公路养护管理工作不断提升管理水平、推进技术进步的五年,是不断深化改革、开拓进取的五年,也是勇于面对难题、积极迎接挑战的五年。主要成绩体现在“五个显著提高”和“四个新进展”。

(一)通行保障能力显著提高

在高速公路建设突飞猛进、新时期农村公路建设全面启动的发展形势下,各级交通部门不断加大公路养护投入力度,努力提高路网技术状况,基本形成了四通八达、干支相连的公路交通网络,路网通行能力、抗灾保通能力和应急保障能力得到加强。

路网结构得到优化。到 2005 年底,全国通车总里程达 193 万 km,比“九五”末增长 38%;高速公路总里程达 4.1 万 km,京沪、京珠、京沈、渝湛、连霍等跨区域、长距离的高速公路建成通车,以高速公路为主的全国干线公路网络初具规模。农村交通条件显著改善,99.8%的乡镇和 94.5%的行政村通了公路,山东、江苏、浙江、辽宁等 10 个省(市)实现乡乡通油路,北京、天津、上海等 3 个直辖市基本实现村村通油路。路网等级水平明显提高,完成普通干线公路大中修和升级改造 19 万 km,63.8%的国省干线公路达到二级以上标准,比“九五”末增加 18 个百分点。路况质量显著提升,2005 年底,全国公路养护里程占总里程的比重达 95.3%,比九五末增加 2.4 个百分点。全国干线公路平均好路率达到 83.1%,高速公路的养护质量指数(MQI 值)长年保持在 95 以上,高速公路和普通干线公路的平整度指数提高到 1.8 和 2.9,均达到了优等标准。

薄弱环节得到加强。全国组织实施了以“保障桥梁安全运行”为主题的危桥改造工程,以“畅洁绿美”为主

题的GBM工程与文明样板路建设,以“消除隐患、珍视生命”为主题的安全保障工程。5年来,改造危桥7 665座,计55.3万延m,改造行车安全隐患路段21万处,计6.1万km,干线公路上的急弯陡坡、傍水临崖路段得到了有效治理,公路行车安全性得到明显改善;实施GBM工程4.2万km,创建文明样板路1.8万km,绿化公路34万km,40%的国省干线公路达到了GBM工程标准,105、109、204、210、212、319国道全线建成文明样板路,公路绿化率达67%。与此同时,各地还组织开展了“万里绿色长廊”、“标准化养护,规范化管理工程”、“山区公路养护示范工程”等活动。这些工作的有效开展,创造了畅通、安全、舒适、和谐的交通环境,人民群众满意,社会舆论称赞,树立了责任部门和责任行业的良好形象。

通行能力不断提升。2005年底,全国国道网每日交通量平均为5 914辆,比“九五”末增长29%,一般国道网拥挤度由“九五”末的0.95下降为0.70,降幅达26%,普通国道平均行车时速从“九五”末的46 km/h上升到53 km/h,在交通量大幅增长的情况下,公路通行能力大幅提升。

应急保障能力不断提高。初步建立了中央、省、地、县四级公路应急保障体系。公路交通部门的应急反应速度、抢修保通能力明显提高,在应对洪水、泥石流、雪灾等自然灾害和非典、禽流感等突发公共事件中,出色地完成了公路抢险保通任务。

(二) 综合服务能力显著提高

坚持以人为本、以车为本,适应汽车进入家庭和群众多层次、多样化的出行需求,努力拓展服务内涵,积极探索新方法新举措,显著提高了公路综合服务能力。

服务设施进一步完善。5年来,全国普通公路增设路侧护栏1 300万延m,指示引导标志20多万块,对公路限速标志、指路标志进行了专项整治,提高了公路畅通水平和安全度。部分省份在普通干线公路上设置了客运停靠站、停车休息区、观景台、卫生服务区等人性化设施,方便了人民群众。高速公路管理单位积极开展创建星级服务区活动,对服务设施进行升级改造,引入连锁经营模式和质量管理体系,使服务区的环境和服务质量有了很大提高。

惠民便民政策措施进一步落实。从维护人民群众的切身利益出发,开展了多层次、全方位的惠民便民活动。严格规范普通公路收费站点设置,着力解决社会反应强烈的收费站点过多过密和公路“三乱”问题,5年共撤并1 000多个收费站点,全国所有省份基本实现了所有公路无“三乱”的目标。对集装箱运输车辆和多轴大型运输车辆实行通行费优惠政策,建成了2.7万km的全国“五纵二横”绿色通道网络,减免了完全用于田间作业的农车辆的养路费,全面推行了高速公路联网收费。这些政策措施,有效降低了运输成本,提高了公路通行效率,广大人民群众得到了实惠。

信息服务工作进一步加强。利用电视、报纸、网站、电台、热线电话和可变情报板等媒介,不断满足社会公众快速增长的信息服务需求。到2005年底,全国省地(市)级、大部分县级公路交通部门开通了对外服务网站,推行了政务公开,多个省份开通了24小时救援服务电话,22个省公路局、21个省高速公路管理单位开展了实时路况信息服务,在第一时间向社会公众发布公路通阻和绕行信息,极大地方便了公众出行。

(三) 改革创新能力显著提高

针对行业管理工作中的难点热点问题,大胆探索,勇于实践,稳步推进各项改革,为行业发展注入了生机和活力。

公路养护运行机制改革不断深入。按照“管养分离、事企分开”的要求,加快建立公平竞争、规范有序的养护工程市场。全国所有省份都已通过竞争方式实施公路中修以上工程,全面实行了定额管理和计量支付。部分省份建成了功能齐备、规模适度、技术先进的公路养护中心或大道班,推行机械化养护,提高了养护生产单位的市场竞争力。

收费公路管理改革逐步展开。认真贯彻《收费公路管理条例》,积极推行收费公路“统贷统还”制度,部分省份已经基本实现了省域范围内的统贷统还,有效降低了部分收费公路的债务风险,提高了可持续发展能力。各地还对改革通行费征收方式进行了有益探索,在全面实施高速公路联网收费的基础上,有一半以上省份结合治超工作的需要,试行了计重收费方式,对构建公平合理的通行费征收体系、规范货运市场秩序起到了积极作用。

高速公路管理体制改革取得积极进展。以贯彻落实《收费公路管理条例》为契机,湖北省理顺了高速公路资产管理体制,陕西省实现了交通主管部门对包括高速公路在内的所有公路的集中管理,重庆市建立了包括高速公路安全管理在内的综合执法新模式。

(四)可持续发展能力显著提高

借鉴国外先进养护技术和现代化管理经验,不断加大科技创新力度,提高质量,降低成本。沥青混凝土路面冷热再生、水泥混凝土路面冲击破碎、公路边坡生物防护、桥梁加固的体外预应力等节约环保型养护管理新技术得到推广应用。公路管理现代化水平快速提升,建立了部、省、地三级公路数据库,开发完成了全国1:25万公路电子地图,实现了公路属性数据和空间地理信息交互查询。山东、上海等省市开发研制了覆盖公路建设、规划、养护、管理、执法、收费、服务等全部业务范围的多个应用系统,江苏省建立了路网运行调度中心,提高了管理效率和质量。高速公路联网收费、监控、通信系统日趋完善,语音、图像、数据在区域内初步实现了实时传递,管理服务水平上了一个新台阶。现代科技成果在公路养护管理中的广泛应用,为公路行业可持续发展提供了有力保障。

(五)依法行政能力显著提高

法规体系进一步完善。《收费公路管理条例》颁布实施,为收费公路管理提供了法律依据。部出台了《公路路政管理规定》、《超限运输车辆行驶公路管理规定》、《公路监督检查车辆管理办法》等一系列规章制度。各地制定出台了47部公路管理方面的地方性法规和规章。法规规章的数量和层次都有明显提高。

执法队伍建设进一步加强。结合“四五”普法教育,把“公正执法、文明执法、廉政执法”作为规范公路行政执法行为的根本要求,以人员准入、培训、考核和监督四个环节为重点,狠抓执法人员素质教育和作风整顿,树立了公路执法人员的良好社会形象。

依法行政水平进一步提高。加强与公安、法院、检察院等部门的协调,依法加大对各种危害公路安全畅通行为的查处力度,路政案件的破案率和结案率均在95%以上。严格规范执法程序和执法文书,大力推行便民执法和人性化执法。普遍实行了政务公开,通过设立政务大厅、网上办公、设立举报中心等新举措,提高了工作效率,方便了人民群众,公路管理机构行政能力和执法水平上了一个新台阶。

(六)治理车辆超限超载已经取得新进展

2004年以来,经国务院同意,我部会同公安部、国家发展与改革委员会、国家工商总局等八个部委在全国开展了车辆超限超载运输治理工作。各地都成立了由政府领导挂帅的领导小组,各部门齐抓共管,形成了治超工作的强大合力,治超力度之大前所未有,效果之明显也前所未有,各地交通部门投入执法人员1833万人次,累计查处超限超载车辆316万辆次,卸载货物1919万吨,清理不规范汽车改装厂家728家,更正大吨小标车辆245.2万辆。经过近3年的艰苦努力,超限超载车辆比例由原来的80%下降到目前的9.3%左右,严重超限超载势头得到有效遏制,路桥设施损坏速度和公路交通事故发生率比治理前明显下降,集装箱、多轴大吨位等符合现代汽车运输发展方向的车型得到鼓励和促进,道路运输市场秩序逐步向规范有序方向发展。特别是通过治理工作,各级交通部门进一步深化了对超限超载治理规律的认识,提高了行政能力和应对复杂局面的能力。

(七)养路费征收工作取得新进展

全国5年共征收养路费约3500亿元,比“九五”增长了近20%,为公路事业发展提供了稳定的资金保障。各地积极采用现代化管理手段,推行稽查工作电子化,尽量减少路检路查频率,提高了征收工作水平和公路通行效率。北京、浙江、山东、江苏等省市实现了银行代收养路费,有效解决了车主缴费难问题。各地还普遍推行了“岗位责任制”、上门服务、延时服务等人性化措施,方便了车户,提高了征管效率。面对暴力抗费事件不断增多的复杂局面,广大征稽职工尽职尽责,展示了过硬的素质和良好的精神风貌,为交通事业的持续健康发展作出了重要贡献。

(八)农村公路养护管理工作取得新进展

国务院办公厅印发了《农村公路管理养护体制改革方案》,明确了农村公路的养护主体和资金筹措政策,为农村公路的健康持续发展奠定了基础。各地积极探索农村公路养护管理长效机制,贵州、福建、安徽等10

多个省份制定出台了农村公路养护管理办法,总结出了家庭承包养护、集中整修养护、旅游开发养护、运输业户出资养护、专业队伍代养等多种行之有效的工作模式,为加强农村公路管护工作奠定了坚实基础。

(九)行业文明建设取得新进展

把行业文明建设贯穿于公路养护、收费、管理和服务的全过程,开展了文明单位、文明样板路、文明工地、文明道班、文明收费窗口、高速公路文明畅通通道和青年文明号等七大系列的文明创建活动,使充满行业特色的“铺路石”精神得到发扬光大。全国公路行业涌现出“优秀公路局长曹广辉”、“优秀养护工陈德华”等一大批先进个人和文明单位。在行业文明创建过程中,不断延伸文明创建内涵,丰富创建形式,提高创建质量,江苏省明确了“公路建设塑造文明、公路养护展示文明、公路管理延伸文明、规费征收传递文明”的目标,山东省提出了“公路与文明同行,与时代同步”的口号,吉林省确立了“一切为了行路车、一切为了行路人”的理念,激发了广大职工的责任感和使命感,得到了全社会的广泛认同,充分展示了公路行业的文明风尚。

“十五”期间公路养护管理工作发生了许多可喜的变化。养护工作正在从粗放型向集约化、专业化方向转变,管理工作正在从经验型向科学化、法制化方向转变,通行保障工作正在从被动应对型向主动化、人性化方向转变。这些变化加深了我们对新时期公路养护管理工作规律性的认识,丰富了公路养护管理的经验。

一是必须坚持与时俱进,不断转变和提升公路养护管理理念。多年来,始终坚持用时代发展的眼光审视公路养护管理工作,以改革的精神不断转变和提升公路养护管理理念,不断赋予公路养护管理工作新的内涵,不断增强工作的主动性、前瞻性、服务性,更好地体现时代性要求,这是做好公路养护管理工作的重要前提。从上世纪80年代强调的“以路面为中心”,到“九五”和“十五”期提出的“建设是发展,养护管理也是发展”的新发展观和“以人为本,以车为本”的新服务观,再到今天提出的“更好地为公众服务”,公路养护管理的理念不断得到提升。

二是必须坚持以人为本,不断增强公路设施为民服务的能力。牢固树立以人为本的发展观,把满足人民群众对公路基础设施的需求作为发展目标,把人民群众的感受作为评判标准,把保障群众安全便利出行作为建好、养好、管好公路的最终目的,不断增强公路为民服务能力、为经济社会发展提供支撑能力。这是做好公路养护管理工作的本质要求。

三是必须坚持建养并重,不断强化公路养护管理工作的基础地位。牢固树立和落实科学发展观,准确把握公路养护管理工作的规律性,把建养并重作为基本方针和长期任务,不断强化公路养护管理工作的基础性地位。当公路建设与养护管理发生矛盾时,把养护管理工作摆在优先发展的位置。这是做好公路养护管理工作的内在需要。这一点上,山东省交通厅长期以来始终坚持建养并重方针,不仅公路建设走在全国前列,公路养护管理工作同样取得了喜人成绩。

四是必须坚持改革创新,不断提高可持续发展能力:坚持与时俱进,以新理念、新思路、新举措推进公路养护管理工作,不断总结实践经验,充分借鉴先进国家的发展成果,不断通过体制改革、制度创新和科技创新,解决公路养护管理中的深层次矛盾和问题,实现公路养护管理工作的健康持续发展。这是做好公路养护管理工作的持久动力。

五是必须坚持依法治路,不断提高公路行政管理能力。适应公路养护管理工作的社会性和复杂性要求,不断健全完善法律法规体系,坚持依法治路,加强执法队伍建设,提高执法能力,寓执法于服务之中,不断提高公路行政能力和管理水平。这是做好公路养护管理工作的制度保障。

六是必须坚持加强队伍建设,不断发扬光大行业精神。在长期的公路养护管理实践中,建立了一支素质高、能战斗、讲奉献的干部职工队伍,形成了以“铺路石”为内涵的行业精神,这是数代公路人用汗水和劳动凝炼的宝贵财富,成为激励我们在艰苦条件下保证公路养护管理事业兴旺发达、不断发展的强大动力。这是做好公路养护管理工作的根本保证。

“十五”期间公路养护管理取得的成绩,靠的是各级党委、政府的高度重视和正确领导,靠的是全体公路交通职工的开拓进取和团结拼搏,靠的是广大人民群众无私奉献和大力支持。在此,我代表交通部向所有关心支持公路养护管理工作的各级领导表示衷心的感谢!向从事公路养护管理工作的干部职工,特别是长年工作在第一线的公路养护职工,表示深深的敬意!

二、面临的主要形势

在看到公路养护管理工作取得长足发展的同时,也应当清醒地意识到,当前工作中还存在不少矛盾和问题。归纳起来,主要有“两个不足三个缺乏”。

两个不足:一是通行保障能力不足。公路网路况质量、行车安全水平和设施耐久性还处于较低水平,普通公路安全设施不完善,危桥险隧大量存在,公路设施抗灾能力不高;二是养护管理资金严重不足。干线公路大中修工程难以及时安排,一些危桥险隧和水毁路段得不到及时修复,部分地区国道平均年公里养护费用还不到1万元,大量农村公路失养失修,养护机械装备水平低,一些边远地区基层养护单位的生产生活条件仍然十分艰苦。

三个缺乏:一是缺乏科学的路网管理运行机制。现行管理与公路的网络性、功能层次性、整体性的特点不适应,不同等级的路网间、不同行政区域间,存在管理分割、运转不灵、效率低下等体制性障碍,农村公路长效管理机制尚未建立,收费公路可持续发展问题没有得到解决;二是缺乏高层次的技术和人才支撑。科技在公路养护管理中的主导作用不足,现代通讯、信息、环保、节能技术的集成应用度不高,高层次、复合型管理人才缺乏;三是缺乏完善的法律法规体系。法律法规建设滞后于公路管理的实际需求,公路保护、规费征收、路产索赔、养护市场准入等行政管理行为缺乏权威性。上述问题,必须引起我们的高度重视,采取切实措施认真加以解决。

“十一五”是我们全面建设小康社会的重要战略机遇期,也是构建社会主义和谐社会的关键时期。立足科学发展,注重提高经济增长质量和效益,注重资源节约和环境保护,注重创新发展模式,是这一时期的鲜明特点。同时,这一时期的人口、就业、资源、环境等矛盾将会更加突出,经济社会结构将发生深刻变化,改革的成本和难度越来越大。这些特点和变化,既给公路养护管理工作带来了新机遇,又带来了不确定因素。总体上看,主要面临五个新挑战。

第一,满足快速增长的公路交通需求的挑战。“十一五”期间,国民经济的持续快速增长,必然带来旺盛的客货运输需求。预计到2010年,我国公路客运量将达240亿人,公路货运量达160亿吨,比2005年分别增长37%和23%,公路主通道交通量年均增长将达到10%左右。同时,城乡一体化和区域一体化步伐的加快,区间中短途公路交通的增长幅度会更加突出;消费结构的调整,机动化时代的提前来到,使2010年的汽车保有量,将在现有基础上增长近1倍,达到7000万辆左右。日益增长的公路交通需求与公路基础设施有效供给不足的矛盾仍是交通发展的主要矛盾。缓解这一矛盾,仅靠新建工程和总量扩张是不现实的,必须通过加强养护管理,充分挖掘现有路网通行潜力,改善路网技术状况,提高通行能力和效率,才能适应发展需求。

第二,满足多样化的出行需求的挑战。当前,我国正由低收入国家向中等收入国家迈进,人民群众的出行需求发生明显变化。一是服务对象更加广泛,除传统的商务出行外,旅游、休闲、度假、探亲、访友等通过公路自驾车出行的比例大幅增加,个性化出行成为新趋势;二是评判标准提高,在保证公路通畅的基础上,还增加了安全、快速、舒适、便捷等更高层次要求;三是服务内容升级,需要适时增加信息查询、应急救援、安全保障、交通调度等新的服务项目。与这些新要求相比,目前我们所能提供的公路服务在不少方面处于短缺状态。近年来,党中央、国务院一再强调要强化政府的社会管理和公共服务职能,要求我们把不断满足社会公共需要作为我们工作的出发点和落脚点,牢固树立公共服务理念,不断强化公共服务职能,完善公共服务制度和体系。在这方面,我们还有大量的工作要做,任务相当繁重。

第三,养护资金需求严重不足的挑战。目前我国公路总里程达193万km,如果加上没有纳入统计的乡村公路,总规模近350万km。据测算,养护好管理好这么大规模的路网,满足正常养护经费投入,再加上必要的大中修、灾害抢修、危桥改造等专项工程,每年至少需要近1000亿元的投资,资金筹措的压力巨大。从目前可筹措到的资金情况看,养护资金的缺口将达到500亿元左右。

第四,建设资源节约和环境友好型社会的挑战。“十一五”时期,我国将大力发展循环经济,着力建设资源节约型和环境友好型社会。公路发展客观上对资源和环境存在影响,因此必须承担更大的社会责任。这就要求我们在公路养护管理过程中,要加快技术更新步伐,谨慎使用自然资源,把建设资源节约型和环境友好型社会放在更加突出的位置,下更大的力气抓紧抓好。

第五,养好管好农村公路网络的挑战。农村公路是广大农村地区最重要的公共基础设施之一,建好农村公路、管好农村公路,都是建设社会主义新农村的重要内容。在某种程度上,农村公路养护管理的任务更重。近几年来,农村公路建设取得了很大成绩,但与建设新农村的要求相比,与广大农民兄弟的出行需求相比,还有相当大的差距。特别是养护管理薄弱的问题十分突出,个别地方甚至出现了前修后坏的现象。国务院办公厅印发的《农村公路管理养护体制改革方案》,明确了养护管理的责任主体和必要的资金筹措政策。但如何贯彻落实方案的各项规定,还缺乏相应的配套措施。一些地方反映,方案实施的难度很大。构建农村公路养护长效机制,将成为“十一五”公路养护管理工作的重要任务。

在看到上述挑战的同时,还要看到“十一五”期间公路养护管理工作也有不少有利条件。一是全面贯彻落实科学发展观所倡导的资源节约、全面协调、可持续发展等,要求我们在发展公路交通事业时,必须充分挖掘现有潜力,变数量扩张型发展为质量效益型发展,为做好公路养护管理工作奠定了思想基础;二是国家在经济社会领域各项改革,特别是事业单位改革的不断推进,为做好公路养护管理工作提供了动力;三是各级政府和交通主管部门对养护管理工作的高度重视,不断完善政策措施,为公路养护管理工作创造了良好的环境;四是公路建设的快速推进,建设技术水平和工程质量的提高,也相对减轻了养护管理工作的压力,为做好公路养护管理工作提供了前提条件。

各级交通主管部门要切实统一思想,提高认识,进一步增强做好公路养护管理工作的紧迫感和责任感。以科学发展观为指导,使公路养护管理工作为满足我国交通事业又快又好发展的要求,发挥应有的作用。

三、“十一五”的主要任务

“十一五”公路养护管理工作的总体要求是:以科学发展观为统领,坚持建管养并重,以改革创新为动力,以依法治路为保障,构建更安全、更畅通、更和谐、更高效的公路交通网络,更好地满足经济发展和人民群众的需求。

李部长在讲话中提出了“十一五”公路养护管理工作的总体目标。即:维护一个安全畅通的公路网络;构建一个以人为本的公路服务体系;建立一个科学高效的公路管理体制;培育一个规范有序的公路养护工程市场;建设一个先进高效的公路管理信息平台;培养一支拼搏奉献的公路管养职工队伍。

围绕上述总体要求和目标,要着重抓好以下工作:

(一)加强公路正常养护

养护是建设的延续。良好的养护可以有效延长公路使用寿命,降低路桥设施的全寿命周期成本。树立科学发展观,必须继续坚持“建设是发展,养护管理也是发展,而且是可持续发展”的理念,把各项工作措施落到实处。

一是进一步加大公路养护资金投入。稳定可靠的资金投入是做好养护管理工作的前提和基础。各地要保证公路养路费(包括汽车养路费、拖拉机养路费和摩托车养路费)总收入中扣除征收成本和交警费用等支出后,用于公路养护的比例不低于80%。当公路建设与公路养护管理发生矛盾时,公路建设不能挤占养护资金。同时,要积极争取各级政府财政预算内资金对农村公路养护的投入,建立稳定可靠的公路养护资金来源渠道。对此,李部长讲得很明确,政府的养护资金投入应该主要保障养护的需要,建设资金应当主要采取市场融资的方式去解决,而不应当挤占正常的养护经费去建设。通过市场融资筹集等方式,建设资金仍无法达到要求时,要量力而行。这两个方面,李部长讲得很清楚,希望大家能够认真贯彻落实。

二是分类强化公路日常养护。对高速公路和国省干线公路,重点是要提高养护规范化、机械化和专业化水平,改进管理方式,完善规章制度,提高养护质量。到“十一五”末,全国公路平均好路率不低于76%,国省干线公路平均好路率达到88%,其中高速公路平均优等路率达到95%。农村公路养护要认真贯彻落实《农村公路管理养护体制改革方案》,纳入行业管理范围,重点解决“有路不养”的矛盾。目前,部正会同国家发展与改革委员会、财政部研究贯彻落实中央一号文件的措施,拟把农村公路管护逐步纳入国家支持范围。各地结合实际情况,积极探索适合我国国情的农村公路养护资金筹措、养护生产运行和质量监管新机制,为全面加强农村公路养护管理工作积累经验。

三是及时安排大中修工程。根据路面管理系统和桥梁管理系统的评价结果,适时安排公路大中修工程,全面提高路况水平,努力营造“畅、洁、绿、美”的公路交通环境。每年安排的干线公路大修和中修的比例原则上不低于5%和8%。

四是加大路网结构改造力度。“十一五”期间,部将继续组织实施“公路安全保障工程”、“危桥改造工程”等针对提高公路通行能力和服务水平的路网结构改造工程,并给予一定的投资补助。各地要结合大中修工程,积极落实资金,统筹安排实施路网结构改造工程,做到实施一处、治理一处,着力提高行车安全性、公路抗灾能力和服务水平,确保到“十一五”末,基本完成国省干线公路上的安全隐患路段、危桥险桥的整治任务。有条件的地方,要逐步把路网结构改造工程向县乡公路延伸,解决县乡公路安全防护设施不足、危病桥数量多、抗灾能力弱的突出问题。要高度重视临铁公路、桥梁的安全防护工作,纳入安保工程的实施范围,通过1~2年的集中整治,力争基本消除公铁相交或相邻点段的安全隐患,保证铁路安全运行和人民群众的切身利益。

五是全面推行预防性养护。各级交通部门要从贯彻落实科学发展观,建设节约型行业的高度,充分认识推行预防性养护的重要性和紧迫性,实现全寿命周期公路养护成本最小化。要全面加强路况检测评定等基础性工作,定期开展路面、桥梁技术状况调查,不断完善、更新路况数据库,及时掌握路面、桥梁的使用状况。要充分应用计算机技术,开发建立适合本地实际的路面、桥梁管理评价信息平台,科学分析公路桥梁技术状况的衰减规律,分轻重缓急,科学制定预防性养护计划。要加大预防性养护的投入,保证预防性养护的时效性,避免由于资金不到位,错过了养护最佳时机。要积极推广应用预防性养护的新设备、新技术和新工艺,逐步实现检测自动化、分析数字化、管理信息化、决策科学化。

六是努力提高公路养护科技水平。依靠科技进步实现公路养护现代化,是保证养护管理工作持续健康发展的必由之路。要继续推进公路养护机械化进程,通过资金补助、招标约定等方式,支持、引导公路养护单位和企业加大养护设备投入,加快机械化进程。要积极推广应用沥青混凝土路面冷热再生、水泥混凝土路面破碎利用、边坡生物防护等环保节能的养护技术工艺,逐步更新和淘汰那些污染高、技术含量低、水平落后的传统工艺和设备,促进公路养护与自然生态的和谐。要加大公路养护技术的研发投入,对公路交通安全、高速公路快速养护、特大桥隧设施监护、公路灾害防治等公路养护中的技术难点开展攻关,形成实用科技成果,指导公路养护生产。要把“六个坚持、六个树立”的公路勘察设计理念,向养护运营领域拓展和延伸,逐步建立低投入、低消耗、低污染、高效率的养护新模式。

(二)切实强化桥隧设施的养护监管

发达国家的经验和教训告诉我们,经过大规模路网建设后,桥隧设施安全将是一个突出问题。美国塔科马大桥、韩国圣水大桥、葡萄牙杜罗河大桥的坍塌事件,都造成了严重后果。多年来,我国建成了一大批跨度大、技术复杂、结构多样的大型桥隧设施,养护监管任务十分艰巨。要采取综合措施,确保桥隧设施的安全运营。首先,要完善桥隧养护管理的规章制度,完善桥隧检查、评定和养护管理的考评体系,落实桥隧养护的技术政策和管理制度。第二,要继续加大危桥危隧改造加固力度,对发现的安全隐患要加强监护,及时采取措施予以处理,保证行车安全;第三,研究制定桥梁养护、桥梁检测、桥梁加固设计、施工的从业人员的资格条件和单位资格,尽快在全国建立起完善的桥梁养护与管理从业资格制度,对桥梁加固市场准入提出明确管理规定;第四,加强桥梁养护管理技术研究,对特大桥隧的养护管理、维修与加固、通病治理、桥隧防灾、耐久性设计等开展科技攻关,推广成熟的桥梁检测、评价和加固技术,研究制定桥梁维修与加固工程质量检评标准和工程交(竣)工验收办法,加大对桥隧养护与管理培训力度,力争2~3年内完成地市级以上桥隧养护工程师的培训和考核工作;第五,对重要桥隧实行动态监控,实时掌握技术状况,确保安全运行。

(三)进一步加大依法治路工作力度

一是继续推进立法工作,部将加快工作进度,促使《公路保护条例》尽早出台实施。各地要以高速公路管理、公路路产保护等为重点,争取通过省级人大和人民政府出台地方性法规规章,为公路养护管理提供法制保障。二是继续加大执法力度,严厉打击各种危害公路设施完好畅通、妨碍公路规费正常收缴的违法行为。重点是按照全国治超工作领导小组的要求,继续推进治超工作,规范治超站点的建设布局和管理运行程序,确保治超工作稳步开展,逐步建立治超长效机制。三是要积极争取各级党委、政府和各有关部门对公路执法工

作的支持,力争到“十一五”期末,路政案件的结案率达到96%以上。四是按照“程序规范、办事公正、服务优良”的总体要求,规范大件运输、占(利)用公路审批等行政许可行为,做到依法行政。五是继续抓好执法队伍建设,建立行之有效的执法人员培训、考核和监督制度体系,严格规范执法行为,做到寓服务于执法,寓服务于管理,树立公路交通行政执法队伍的良好形象。

(四)积极推进收费公路管理体制改革的

收费公路政策在我国已经实施了20年时间,对我国公路事业特别是高等级公路的快速发展作出了突出贡献。收费公路发展过程中也出现了一些问题和矛盾,特别是一些地方收费站点过多,收费标准偏高,社会反响强烈。这些问题发展到一定程度就会对收费公路政策带来重大影响,对此我们应当高度重视,认真规范收费公路管理。一是按照《收费公路管理条例》的规定,抓紧研究统贷统还制度的实施问题。通过统贷统还制度,收购并撤销一些不该设置的、效率差、以养人为主的收费站点,从而缩小收费站点的规模,进一步加强公路网的运输能力。二是要积极争取政府支持,通过政府回购、统贷统还等措施,解决普通公路收费站点过多和收费标准过高的问题,减轻社会和群众负担。三是要严格规范经营性收费公路的设立和管理。凡设立经营性收费公路(投资建设或转让收费权),都应当采用公开招标的方式,按照公开、公平、公正的原则选择投资者,做好资产评估和审批,不得违规转让收费权。在投资或转让协议中,要明确规定经营者应当履行的养护义务、提供的通行服务和安全要求。同时,各级公路交通部门要依法加强对收费公路运营状况的日常监管。四是要提高收费公路管理工作中的透明度。在设置收费公路、制订收费标准和年限时,要采取听证、公开征集意见等方式,广泛听取社会公众的意见,使收费的标准更科学,更合理,更有利于收费公路的健康发展。

随着高速公路网络化程度的不断扩展,建立规范、高效的高速公路管理体制问题日益突出,在一定程度上也影响了高速公路的功能和效率的发挥。高速公路是全国公路网的重要组成部分,必须纳入交通主管部门的行业管理范畴,实现统一规划、统一标准、统一服务。理顺高速公路管理体制,必须严格执行《收费公路管理条例》的规定要求,严格界定收费还贷和收费经营两类不同属性的收费公路。在具体管理模式上,可以在明晰产权和收费性质的前提下,采取以省为单位的集中管理方式。对政府还贷性的高速公路,由不以营利为目的的事业法人单位负责运营管理;对依法转让收费权或国内外经济组织投资建设的,则可以按照“谁投资,谁受益”的原则,由依法组建的公路经营企业负责收费运营。但必须明确,公路基础设施的基本属性是国家的公益性基础设施,收费经营公路是现阶段运用市场机制吸引社会资本投资国家基础设施建设运营的投融资方式,是一种特许经营,是有限期的。因此,在收费经营公路的管理中,既要注重保护投资者的合法权益,又要维护公路网络的通畅性;既要减少对投资者在经营期限内的行政干预,也要维护公路使用者应享有的公共服务水平。建立起“职能清晰、权责统一、运转协调”的收费公路管理体制和运行机制。

(五)稳步推进公路养护运行机制改革的

在推进公路养护运行机制改革过程中,各地对要不要改革、改革时机是否成熟、国家有没有统一政策、改革后养护成本是否会增大、抢险救灾等突发任务是否由养护企业承担等问题存在困惑。会议的交流材料中有很多这方面的探索与经验交流。这里需要明确几点:第一,“管养分离、事企分开”的改革方向是正确的,符合我国市场经济体制改革的总体要求,也是世界各国的通行做法。上海、吉林、江苏、浙江等地的实践表明,公路养护运行机制的改革,要适应公路养护生产的规律和特点,除一般性的正常养护大中修工程外,要能够及时应对抢险救灾、应急保通等突发事件的要求,这也是衡量这项改革成败的标准之一。只有改革后公路养护投资效益和养护质量都得到了明显提高,职工的工作积极性得到发挥,应急保障能力得到加强,才是成功的改革。第二,改革的时机取决于政策准备情况。顺利推进这项改革,必须要有政策支持、资金支持和养护职工的理解。关键要妥善解决现有养护职工的社会保障、医疗保险和补偿安置、国有资产保值增值、对新成立的养护企业政策扶持等政策。各级交通部门要坚持“先挖渠后放水”,在广泛调研、深入论证的基础上,积极争取当地政府以及劳动、人事、税务等相关部门的理解和支持,研究出台相关政策。只有政策到位,改革才能顺利推进。第三,改革要坚持态度积极、步子稳妥的原则。改革的时机由各地根据实际情况灵活掌握,不搞一刀切、不排时间表。改革条件不具备、政策不到位的,可以先在系统内部打破行政区域界限,引入竞争机制,进行模拟市场运作,确保稳定。

(六) 加快公路管理信息化建设

要以需求为导向,进一步加快公路管理信息化建设进程,利用信息技术提升管理效率和服务水平。一是要以空间地理信息技术为依托,进一步完善公路数据库,构建公路管理信息化的基础平台。二是以电子政务建设为龙头,以公路数据库为依托,根据实际需要,加快研制开发公路规划、建设、养护、管理、规费征收、路网调度等业务管理系统,加快公路行业对外信息服务系统的建设。三是加快公路管理与应急处置中心建设。按照“立足长远、分步实施、技术先进、功能适用”的原则,整合现有公路上已经设置的交通监控、流量调查、气象监测、收费和通讯信息资源,逐步建设覆盖所有高速公路、国道和重要省道的公路管理与应急处置中心,强化公路交通部门对公路网络的运行监管,并最终建立可视化、数字化、智能化的区域路网管理平台。

(七) 继续做好公路规费征收工作

公路规费是公路建设养护最稳定的资金来源,是公路事业发展之基。各级公路交通部门和规费征稽机构要认真贯彻国务院的要求,继续加强公路规费征收工作,做到思想稳定、队伍稳定和征费稳定,确保规费足额征收。一是加强政策研究。现行《公路养路费征收管理规定》实施了15年,现有的征收方式、计量标准、管理措施已不能适应工作的实际需要。目前,部正在积极协调有关部门,力争尽快出台有关政策,统一和规范各地的征收工作。各地也要加强政策研究,及时解决征收工作中出现的新矛盾和新问题。二是整顿异地挂靠征收。一个时期以来,个别地区擅自降低养路费征收标准,或采取非正常手段抢争费源,既造成本地区新老车辆征费标准的不统一,引发社会矛盾,也在一定程度上干扰了全国征费秩序,影响国家规费征收政策的统一性和法定效力。对此,要尽快采取措施进行调整和纠正。部也将会同有关部门加大监督检查力度,对不按规定征费的重点地区将予以曝光或通报批评。三是增强为运输业户服务的意识。运输业户的发展壮大是保持公路规费稳定增长的前提。在依法征费的同时,要主动了解运输业户的生产经营状况,积极为他们提供服务,营造自觉缴费、主动缴费的良好环境。

(八) 着力提高公路服务水平

“十一五”期间,公路交通部门的一项紧迫任务,就是唱响公共服务的主旋律,着力加强行业公共服务能力建设,提高服务水平,更好地满足人民群众日益增长的交通需求。

一是进一步提升公路服务理念。始终坚持以人为本、以车为本,把侧重于考虑交通基础设施的功能性和管理的方便性,转到更多地考虑社会公众、管理对象的实际需求,更好地满足人民群众的出行需要上,改善人民群众的出行质量,促进社会和谐与文明进步。要以群众满意为目标,确定公路服务标准和项目,精心选择服务类型和平台,制定服务规则和流程,切实增强服务的针对性和实效性。在这里要强调,提高公共服务能力,不要搞花架子,不要搞形式主义,确实能做到的,要多做多;确实经过努力能做到的,少说多做;确实努力也做不到的,就不要说,但要创造条件。

二是加强养护施工路段的交通组织。公路养护作业施工时,要根据施工能力的大小,合理确定工程规模和进度,避开交通高峰时间,并制定相应的非正常堵车应急预案。对工程施工需要长时间占用车道、中断交通的,项目业主单位或管理机构要科学分析交通流规律,合理确定绕行方案,并采取多种有效形式告知公众。公路养护施工单位要严格按照《公路养护维修作业安全规程》的规定,做好施工现场的组织和管理,减少施工中的扬尘和噪音污染,确保施工便道质量,做到文明施工。各级公路交通部门要加大监督检查的力度,对施工现场管理混乱、污染严重、交通组织无序、群众反映强烈的施工单位,要及时责令改正;对屡纠不改、造成严重后果的施工单位,要给予严厉处罚,直至终止施工合同。

三是全面推行出行信息服务。在已经开展的中国气象局、交通部联合发布公路交通气象信息,发布黄金周出行信息和各省份已开通提供的各种服务方式的基础上,进一步从完善制度标准,加快信息化建设入手,规范标志标线设置,充分发挥可变情报板的作用,并通过媒体及时发布出行信息,不断提高公路出行信息服务水平,满足公路使用者的信息需求。

四是及时妥善处理公路突发事件。今年3月27日,太旧高速公路因水文地质灾害导致了路基滑塌、交通中断事件,引起了社会各界的广泛关注。在这一事件中,养护管理部门发现及时,措施果断,有效避免了重特大交通事故的发生,维护了人民群众的生命财产安全。通过这一事件,我们更加深刻地体会到公路养护管理

部门所肩负的重大责任。“十一五”期间,各地要以各种原因造成的堵车问题、恶劣天气下的交通组织问题、水毁断道的及时修复问题、地质灾害监控和预防问题等为重点,按照国家突发公共事件总体应急预案的要求,进一步完善公路突发事件应急预案,构建应急反应体系,建立部、省、地三级公路应急组织机构和应急事件的预警、处置机制,并从人员、设备、技术手段等方面做好充足储备,提高公路交通的可靠性,减少公路突发事件给社会经济和人民生命财产造成的损失。

五是大力推进公路服务技术创新。要积极利用现代科技成果,特别是信息技术的最新成果,推进公路服务的技术创新,改善公路服务的供给方式和提供手段,不断提高公路服务的效率和质量。积极探索公路服务的新模式、新机制,采用政府鼓励、资助等方式,吸引和动员第三方力量参与公路服务工作,提高公路服务质量和水平。

(九)努力提高职工队伍素质

要根据“十一五”期间公路养护管理工作的新目标、新要求、新任务,大力抓好公路养护管理职工队伍建设,为公路养护管理事业的健康持续发展提供强有力的人才保证和智力支持。要认真分析公路养护管理的发展需求,研究制定行业人才规划,有计划、有步骤地改善职工队伍的文化层次和学历水平。要努力改善干部队伍的知识结构,采取积极措施,营造良好环境,吸收一批懂经济、懂管理、懂法律的专业人才充实管理干部队伍。同时,加大岗位培训工作力度。采取长期培训、脱产半脱产进修、业余培训等多种形式,组织职工进行科学文化、岗位技能、更新知识的继续教育。坚持不懈地加强行业文明建设,大力弘扬带有行业特色的“铺路石”精神,让公路使用者能时时感受到公路行业的文明服务新风尚。要进一步关心职工生活,想方设法改善职工的生产生活条件,积极解决他们的后顾之忧,使公路养护职工能够切身感受到公路交通现代化建设带来的养护生产方式和组织形式的转变,带来的工作目标、服务观念的提升以及职工自身生活水平的提高,进一步激发养护职工的工作积极性和创造性。

同志们,我国公路养护管理工作已经站在了一个新的历史起点上,交通事业又快又好的发展也对公路养护管理提出了新的目标要求。只要我们进一步统一思想,坚定信心,奋发努力,扎实苦干,就一定会开创公路养护管理工作的新局面,也一定会为构建更安全、更畅通、更和谐、更高效的公路交通网络发挥应有的作用。

全国公路养护管理工作会议召开

2006年5月11日~13日,全国公路养护管理工作会议在山东省济南市召开。来自全国30多个省、自治区、直辖市及各计划单列市和新疆生产建设兵团的交通主管部门的领导参加了此次会议。

此次会议是在“十一五”开局之年召开的重要会议。会议代表听取了李盛霖部长的重要讲话和冯正霖副部长的工作报告,会上宣读了全国干线公路养护管理检查工作表彰决定,授予了山东、江苏等12个省(市、区)“十五”公路养护管理工作先进单位称号,交流了6个省份的先进经验和部公路科学研究院的研究成果,研讨了《公路养护事业发展纲要(2006年~2010年)》等几份会议文件,考察了山东省公路养护管理工作概况,参观了“十五”公路养护管理工作成果展,并就如何做好“十一五”公路养护管理工作进行了分组讨论。

会议总结了“十五”工作的成绩和经验,也指出了存在的不足。第一次鲜明地提出了“更好地为公众服务”的新价值观,指明了“十一五”公路养护管理工作,要进入“养护转型、管理升级、改革加速、服务提高”的新阶段,交通部门要努力实现“六个一”的工作新目标,即:构建一个网络,建立一个渠道,形成一个机制,建设一个体系,打造一支队伍,弘扬一种精神。强调了“更畅通、更安全、更和谐、更高效”的工作新要求。这些新理念、新目标、新要求,站在新的历史起点上,紧紧把握了时代发展的脉搏,是新时期实现公路养护管理工作又快又好地发展的根本性指导思想。

这次会议站在新的历史起点上,以实现公路交通又快又好发展为基本出发点,以更好地服务公众为主题,既是一次全面回顾“十五”工作和经验的总结大会,也是一次研究部署“十一五”工作的动员大会,还是一次现场学习互动的经验交流会。