

农村公路管理养护体制改革及市场化措施

穆伟 马永红

(凤翔县农村公路管理局, 陕西 凤翔 721400)

摘要:在市场经济条件下,农村公路事业要发展与进步,就必须融入到市场经济的大潮之中。农村公路养护的运作方式、发展方式也必须与市场经济接轨,要在市场经济的大环境下适应形势发展的需要,要谋求生存和发展,就必须走改革之路。因此,改革已成为我国农村公路养护发展的内在要求,农村公路养护体制改革势在必行。国务院办公厅印发的农村公路管理养护体制改革方案(国办发[2005]49号)正是这个背景下,促进农村公路事业健康发展与进步的指导性意见。为贯彻落实该方案精神,循序渐进地培育农村公路养护市场,这里提出几点关于农村公路养护市场化改革的措施,供读者参考。

关键词:农村公路;市场;管理养护;体制改革;措施

1 农村公路管理养护体制改革的措施

1.1 实现管养分离

实现“管养分离”,即各级农村公路管理机构将所属的从事养路作业的单位分离出去,使之按照产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,组建具有独立法人资格的养护企业。目前,省、市、县设立的公路管理机构存在着管养合一的情况,如地道站,既负责农村公路养护工作的管理和监督,又从县道、乡道、村道具体养护作业。这种体制的弊端是管养职责不清,效率低下,缺乏竞争性,影响了生产单位的积极性。通过“管养分离”的改革,可使农村公路管理部门和养护部门职责得以明确,效率更加突出。

1.2 引入竞争机制

农村公路养护市场化最根本的特征就是引入竞争机制,实行招投标,按照“建养并重,以养为主”的原则,改革养护管理体制。要打破自收自支自养的封闭的内部运行体制,引进竞争激励机制,建立一个适应市场经济规律的管理机制。按照事企分开、管养分离、精简高效原则,搞好农村公路管理机构重组和人员分流,先在一定范围内进行内部招投标,逐步培育起适合当地实际的农村公路养护市场,再逐步向市场开放,吸纳优质养护企业参与公路养护市场竞争。农村公路养护企业通过招投标参与市场的竞争,有助于自身条件的完善和竞争能力的提高,同时调动了企业职工的积极性。

合同化管理和公开招标的实施,进一步培育养护市场主体。使农村公路原管理单位与养护单位的行政隶属关系转变为经济合同关系,管理与被管理的关系转变为雇佣和被雇佣的关系,为养护市场化奠定坚实的基础。

1.3 完善市场准入条件

养护企业成为真正意义的企业是农村公路养护实现市场化的前提,养护企业成为健康的企业是养护市场有序运行的保证。养护企业的健康发展有赖于养护市场的健康和有序。2003年交通部颁布的《公路养护工程市场准入暂行规定》初步规范了养护市场主体即养护企业进入养护市场的资格,明确养护企业进入市场的条件,建立健全公路养护资质登记制度,积极稳妥地培育和建立公平竞争、规范有序的公路养护工程市场,实现养护企业能够按照市场规则规范运作,有序竞争,逐步实现公路养护的市场化、专业化和机械化。

1.4 推行养护工程计量支付

打破传统的养护包干的做法,推行养护工程计量支付。养护包干是计划经济的产物,往往造成养护工作“干多干少一个样,只要考核能过关”的大锅饭现象,养护只是为了应付检查的工作误区,

无法提高工作积极性,难于做到养好公路、时刻畅通的基本要求。养护工程计量支付是解决这个问题的有效方法。以路况情况、工程数量为依据,以工程项目的人工、机械和材料所需量来确定工程项目单价,计算养护造价。这样就能保证养护费得到合理使用,确保公路路况始终保持良好的状态,以满足公路运输的需要。将按包干计划下达养路经费的方式,逐步转变为按合同计量支付方式,保证专款专用,提高养护企业的意识,即良好的路容路貌是谋取收入和利润的前提。

2 养护市场化改革具体实施措施

2.1 实现管养分离

(1)各级政府分别制订《农村公路养护管理办法》,明确各级政府在农村公路管理养护中的职责和扶持政策措施。规定农村公路的管理部门和养护单位的责任,要求农村公路管理与养护工作相分离,以合约形式确定各自的责、权、利。

农村公路管理养护责任主体是县级人民政府,县级人民政府交通主管部门负责农村公路管理养护工作,县级交通主管部门可专门成立或委托农村公路管理机构如县级农村公路管理站,具体负责农村公路管理养护工作,原隶属县级农村公路管理站的养护中心、养护道班改制为养护企业负责养护工作。

(2)严格划定农村公路管养范围,为实现“有路必养、有路必管”的目标打下良好基础,按“国省道省养、农村公路地养”的原则,调整国省道与农村公路的管理养护主体。

(3)为使农村公路接管和管养分离顺利进行,可采取逐步推进的方法,设立农村公路管理养护体制改革过渡期,制订各时期的改革工作目标,确保改革、稳定、发展。

(4)对原农村公路管理机构进行分流转制,对已存在的养护组织进行转制,由事业单位逐步转变为企业单位,管理机构出台相应的优惠政策,扶持其成为养护公司等经济实体。为减轻养护成本,建议公路养护工程给予免税优惠,养护企业一定时期内也相应免征营业税,以扶持其成长和发展。

(5)人员分类管理。将现有的农村公路管理机构的人员分为公路管理人员和养护生产人员两大类,实行管养分开。公路管理机构实行定岗定员,人员的编制数按公路管养里程、地域、人口而定,将富余的管理人员分流到养护单位,对未聘任的管理人员可依据有关政策安排退休,鼓励主动离岗或自谋职业,解除聘用关系。逐步建立起精干高效的公路养护管理机构。

(6)分流到农村公路养护单位的职工,可实行一些保障措施,如5年内保留原事业人员关系不变;合同制职工的各项劳动保障基金由原单位按

规定缴纳,固定职工按有关规定转入社会保障体系。落聘人员按内部退养、承包养护工程劳务、参加各类培训或按下岗对待安置,也可出于本人自愿一次性买断工龄等等。

(7)各级农村公路管理机构要完善各项管理制度,建立一套农村公路养护管理、评价体系和监督检查制度,制订养护工程资质管理办法、养护工程招投标办法、养护质量检查制度,加强和改善农村公路养护行业管理。出台相应的养护作业质量考核标准,养护资金分配制度、养护作业制度、招投标制度,完善养护管理工作。

(8)县级农村公路管理机构制订养护合同并与养护单位签订合同,明确养护范围,以及作业内容、标准和时间,并进行定量管理,有效保障任务落实。

(9)乡(镇)政府、村委会要积极协助养护作业顺利进行,如协助路政管理,允许养护人员就近取土、砂等筑路材料,并保障养护人员的人身安全。

(10)养护单位明确制定养护人员的用工制度、岗位职责、各项安全作业条例、养护机械的管理条例,确保养护工作顺利完成。

2.2 引入竞争机制

(1)按照“公平、公开、公正”原则,进行养护招投标,建立健全各类养护资金管理监督机制,建立目标合同管理制度,养护监理制度。农村公路的日常养护、小修、大中修及改善工程可采取招投标与合同化管理的方式,择优选定有资质的养护作业单位,在保证养护工程质量的前提下,降低养护成本。

(2)农村公路的日常养护、小修、大中修及改善工程招投标,符合竞标条件的,在同等条件下可优先考虑公路管理机构分离转制后的各类养护公司等经济实体,扶持并促使其不断发展壮大,增强自身在市场上的生存能力和竞争能力。

(3)农村公路养护工程(含小修及日常养护),可打破地域的局限,推行异地承包,优化资产组合,养护中心和道班改制后的养护单位可通过招投标争取所在辖区外的养护任务。

(4)对等级较低、自然条件特别困难并难以通过市场化运作进行养护作业的乡村公路,可以通过聘用、委托、承包等方式由个人(农户)分段进行养护,仍采用合同化管理方式。

(5)在改革过渡期养护中心主任、养护道班班长、养护技术人员、财务人员均采取竞争上岗的方式进行招聘,实现养护人员竞争,提高养护人员的积极性,提高养护人员的技术素质。

责任编辑:赵玉敏