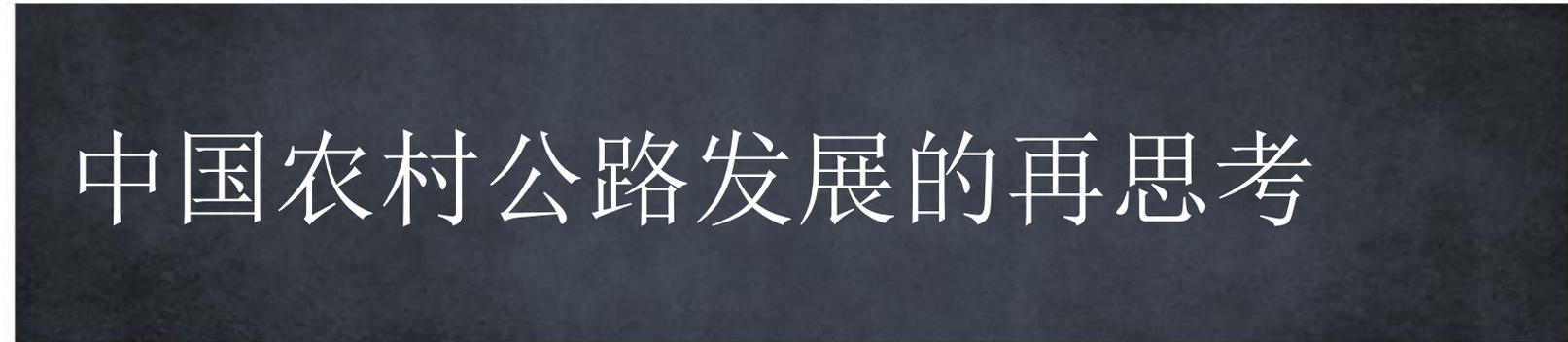
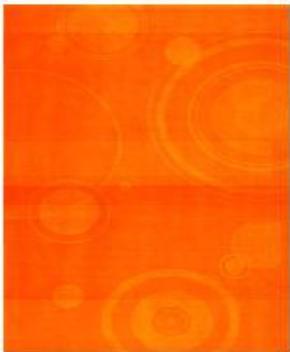




10年回顾与展望



中国农村公路发展的再思考



交通运输部规划研究院 徐丽



过去的10年

思考农村路

未来的30年



过去的**10**年，

伟大、辉煌、载入史册

过去10年

- 2003年提出了“修好农村路，服务城镇化，让农民兄弟走上油路和水泥路”的建设目标。
- 10年，全社会完成农村公路建设累计投资超过1.7万亿（全国人均投入1300元）。
- 共新建改建农村公路292万公里（农村居民人均4.5米公路）。



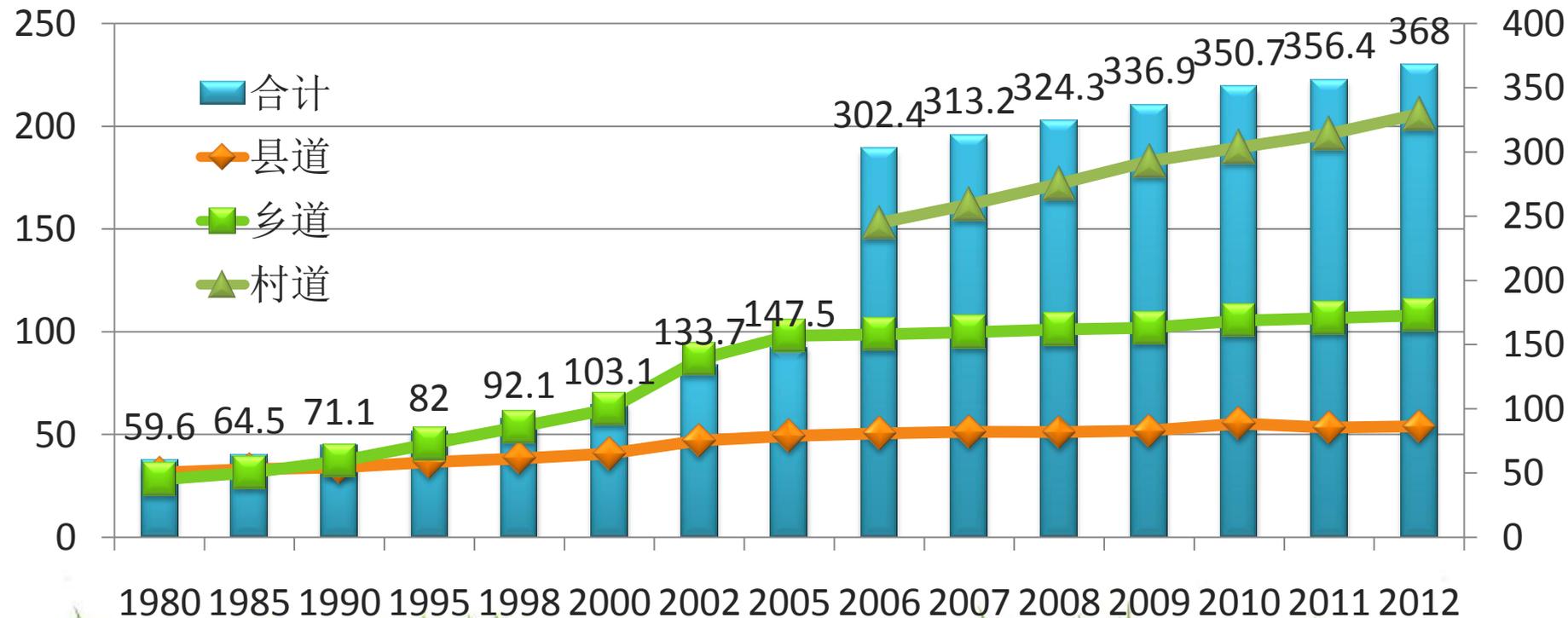
政策初始的情况

- 2002年底，全国不通公路的乡镇有235个（0.4%）、行政村有77650个（6.5%）；全国不通油路（水泥路）的乡（镇）有11980个（18.7%），行政村有587835个（49.1%）。
- 2012年底，10年期间，
 - 解决了1000个乡镇、14万个行政村不通公路的问题；（1.5亿）
 - 解决了1万个乡镇、27万个行政村不通油路水泥路问题；（6亿）

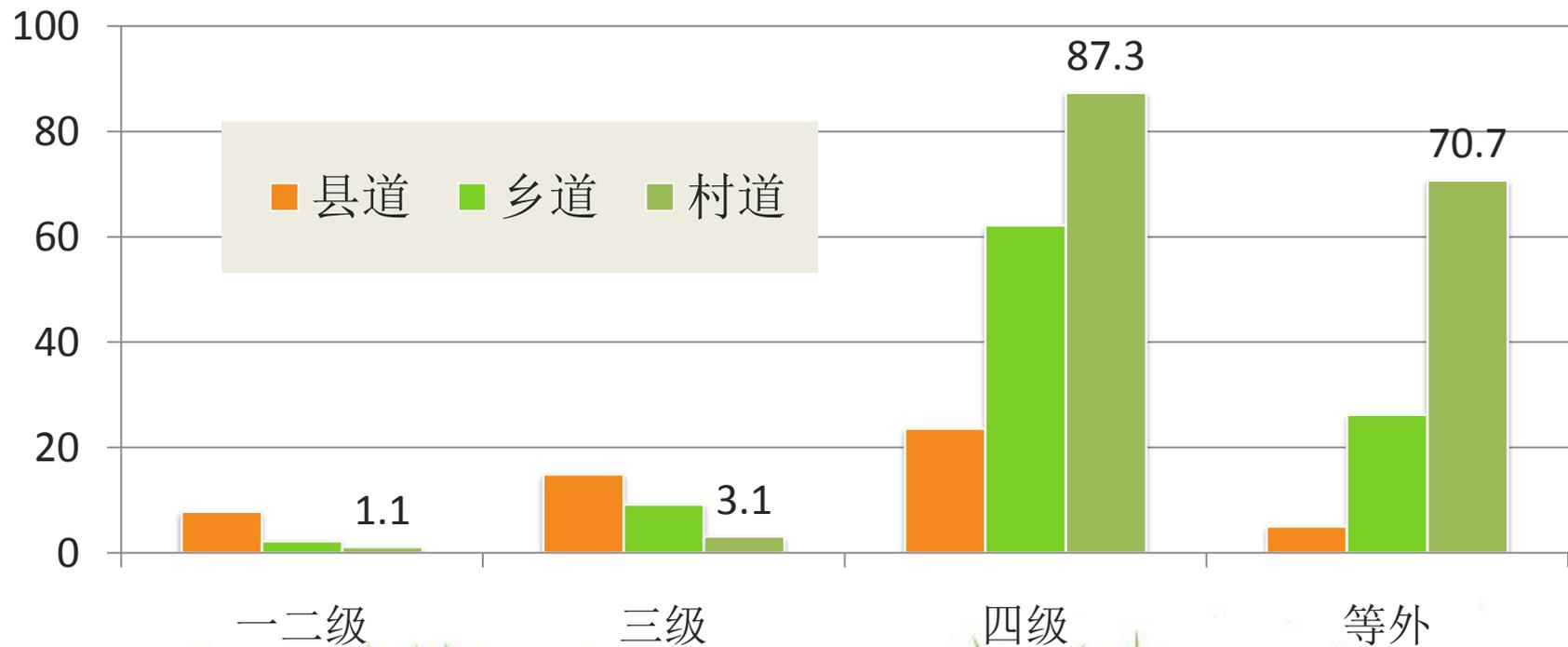
过去10年的伟大



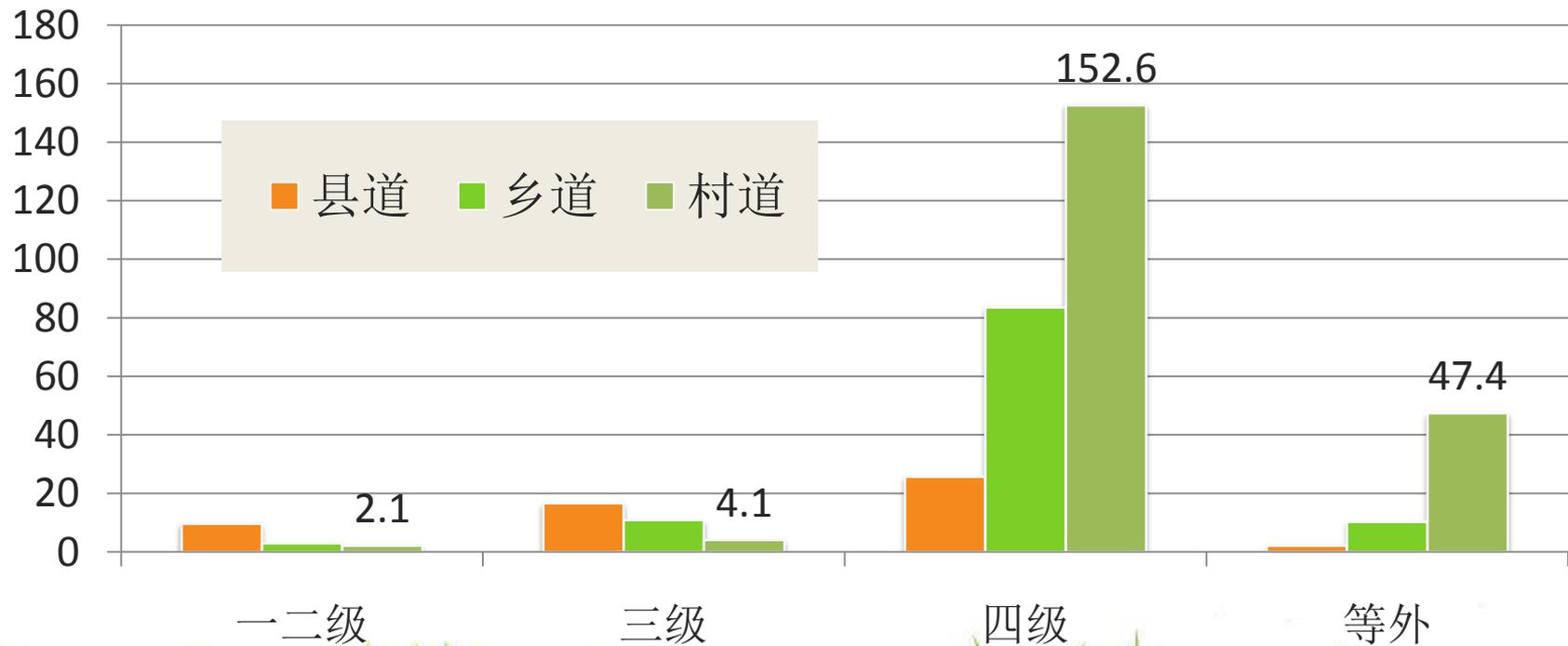
农村公路发展的基本情况——里程



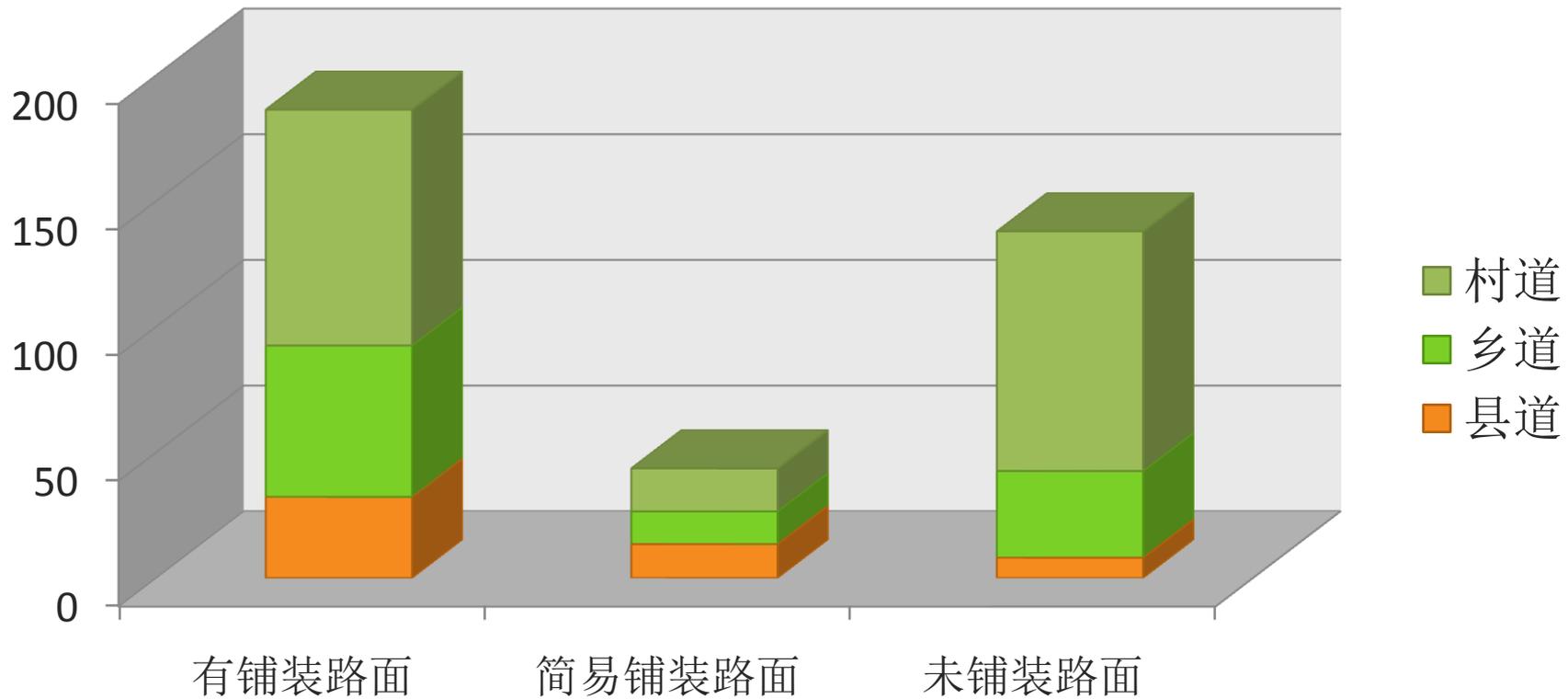
技术等级构成2007年



技术等级构成2012年



路面情况-2012年

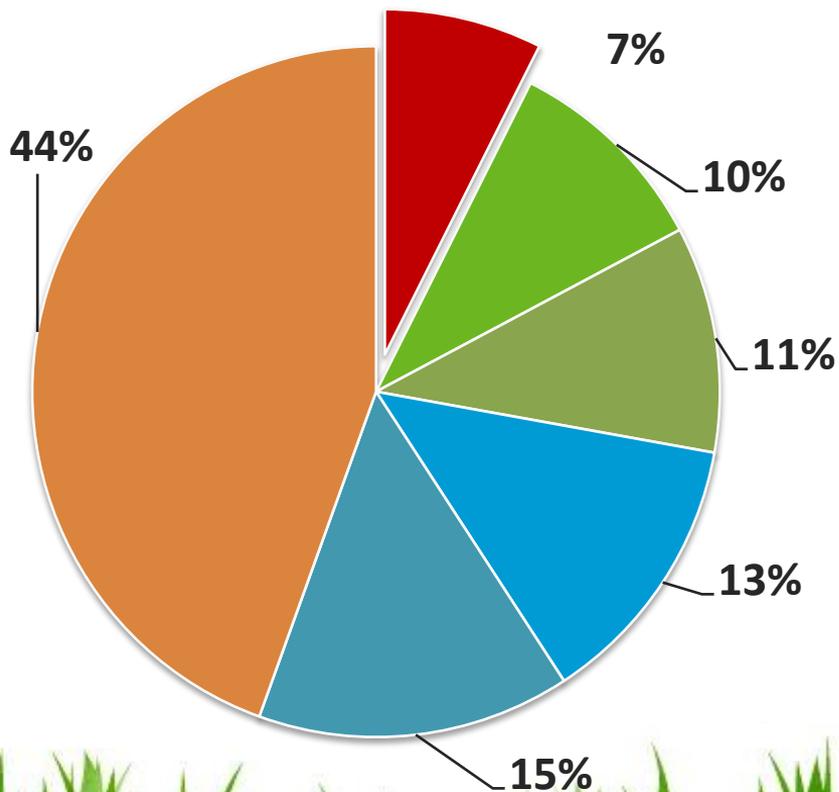


农村公路的管理

- 过去的农村公路，特别是村道，主要是农民自己管理，没有稳定的资金来源；
- 国务院颁布出台的《农村公路管理养护体制改革方案》（国办发〔2005〕49号），对于促进农村公路管理养护工作的开展具有里程碑式意义。
- 农村公路管养主体责任得到明确，农村公路养护资金筹措机制初步建立，基本形成了以县乡为主的农村公路管理养护体制。
- 逐步建立了1.7万个养（护站、道班），一些省超过1千个。

农村公路发展的基本情况——人员情况

有35.9万人，
从事农村公路
的养护管理，
管养了368万公
里公路，人均
10公里。



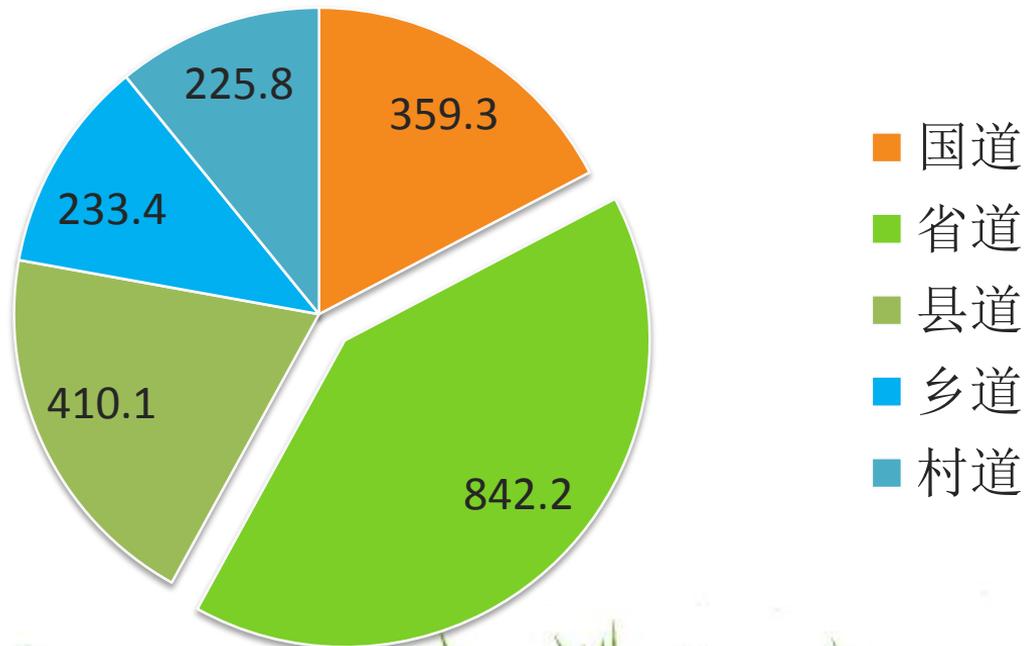
- 工程技术人员
- 管理人员
- 工勤人员
- 固定养护工
- 合同养护工
- 临时及其他

养护资金投入（2012年，单位亿元）

养护投入资金

2012年用于农村公路养护的资金869亿元，

- 比省道略多？
- 每公里平均2.4万元？



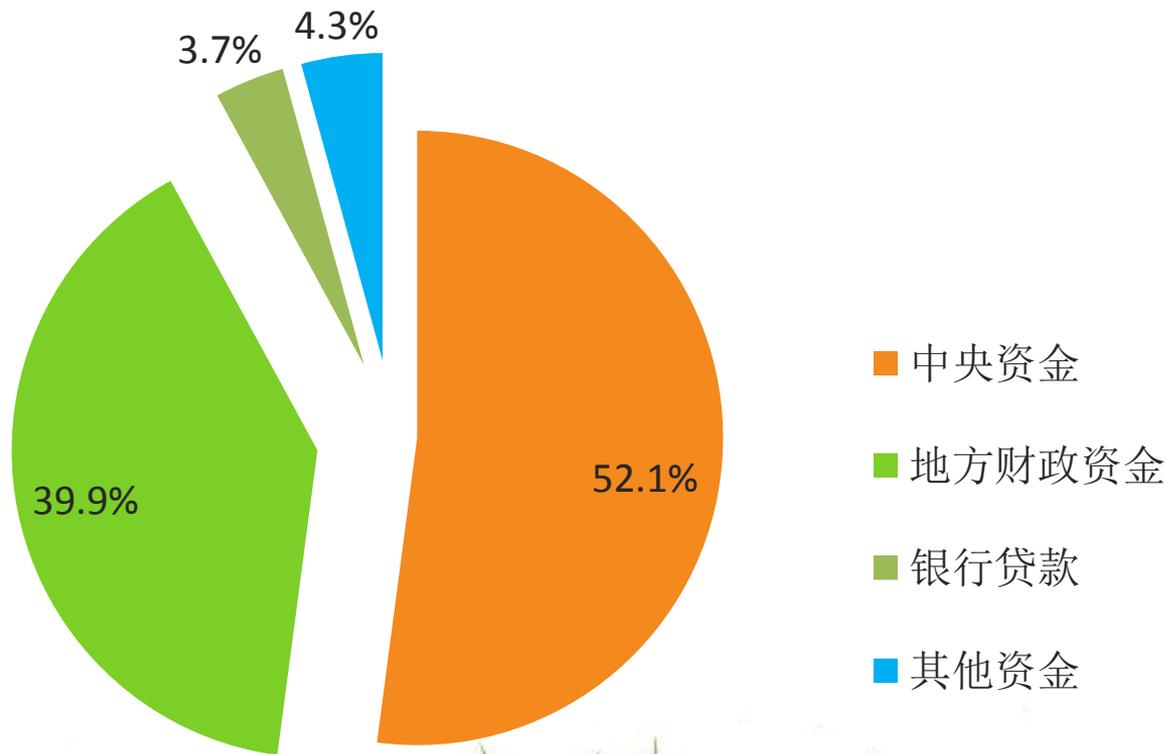
农村公路养护资金来源构成（2009-2011）

中央财政主要来源于燃油税

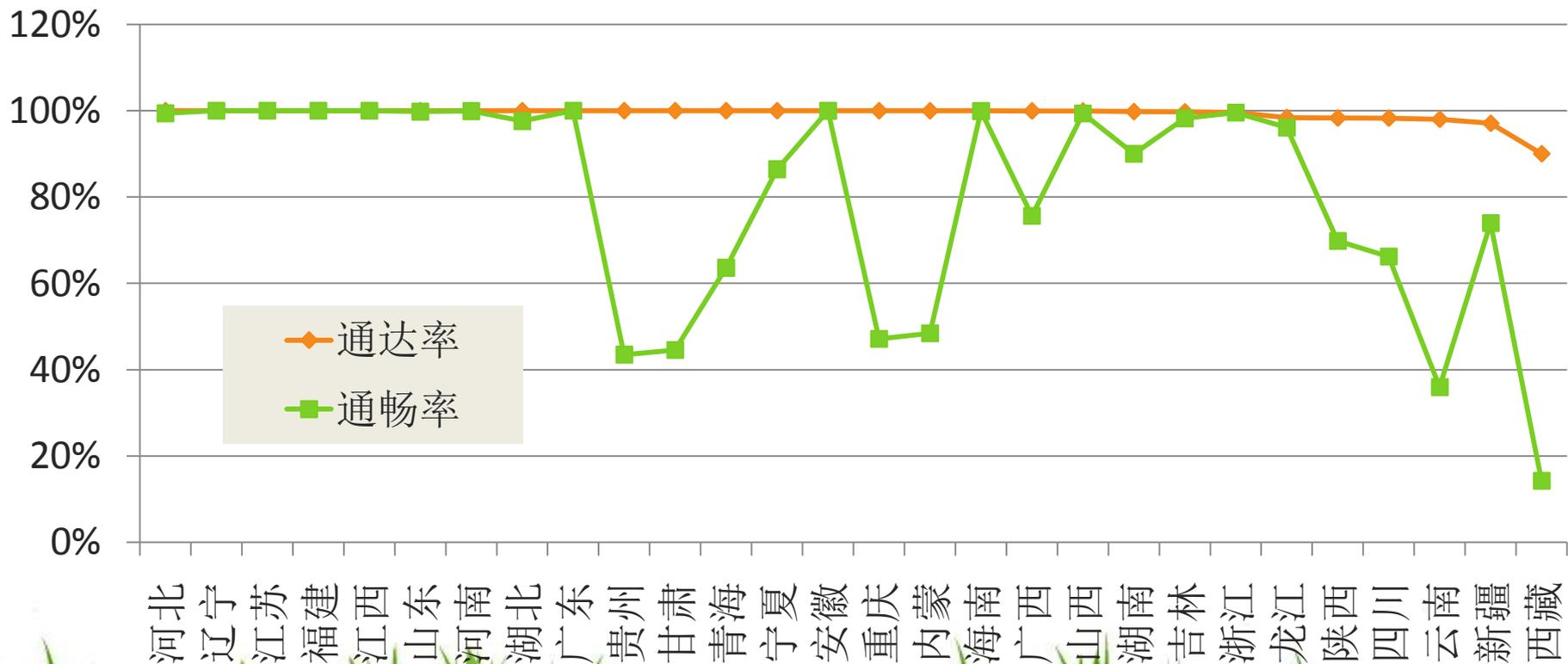
“7351”

地方财政投入中：

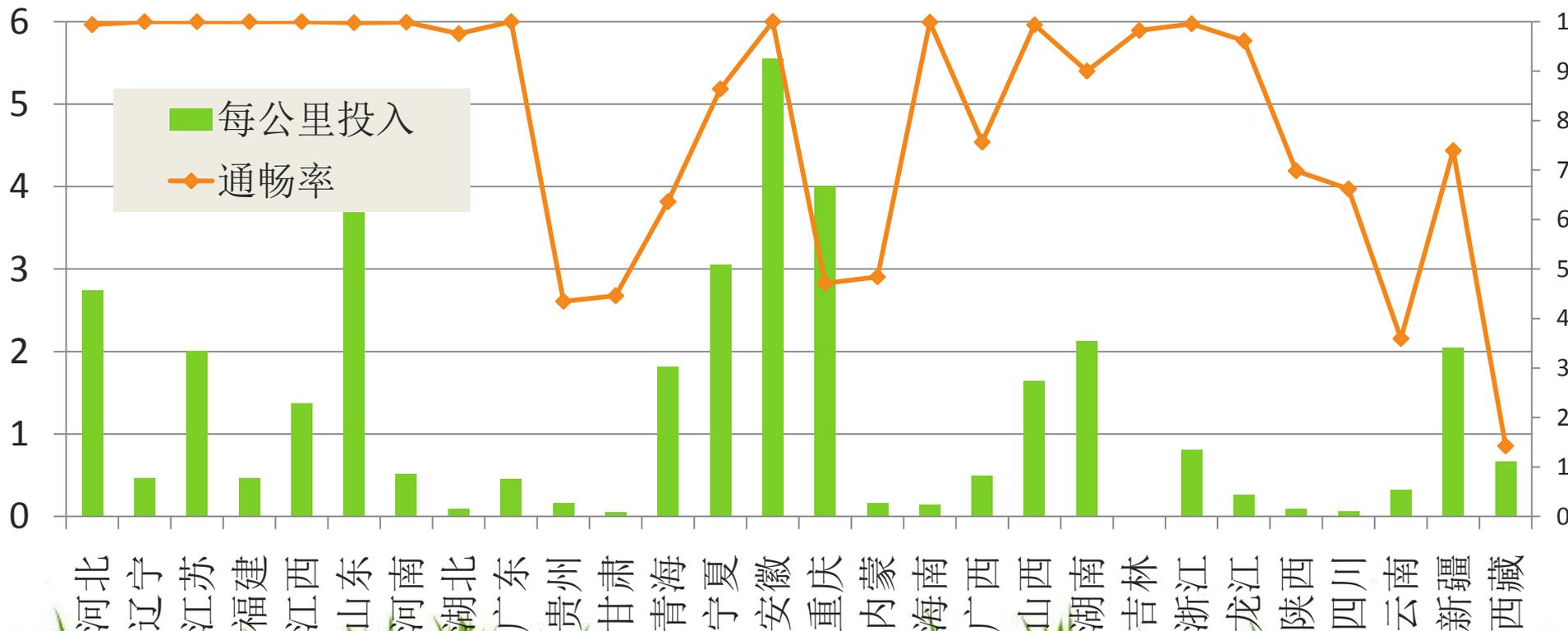
- 省级11%，
- 市级23%，
- 县级66%



建制村公路通达、通畅率



养护资金投入（万元/公里）





积极的影响

经济：增加了部分农民的收入

社会：减少了与城市的疏离感

文化：影响了农民的生活方式

政治：改善了农民与政府的关系

农村公路政策的影响

但是，每年平均大约
3000亿元的投入，还
要一直持续下去，并
且逐步增加，
今后的政策如何坚持？
如何定位？





思考农村公路的意义

为什么要修农村公路

道路的历史

- 世上本没有路，走的人多了也就成了路。
- 可以说自从人类诞生后，就开始了路的历史。原始的道路是由人践踏而形成的小径。东汉训诂书《释名》解释道路为“道，蹈也，路，露也，人所践踏而露见也”。
- 古代的道路分为两类，一类是官道，一类是商道。
- 西周对道路网的规划、标准、管理、养护、绿化以及沿线的服务性设施方面，也有所创建。
- 城市道路分为经、纬、环、野四种，郊外道路分为路、道、涂、畛、径五个等级，并根据其功能规定不同的宽度，
- “径”为走马的田间小路。类似现在的农村路

古代的道路

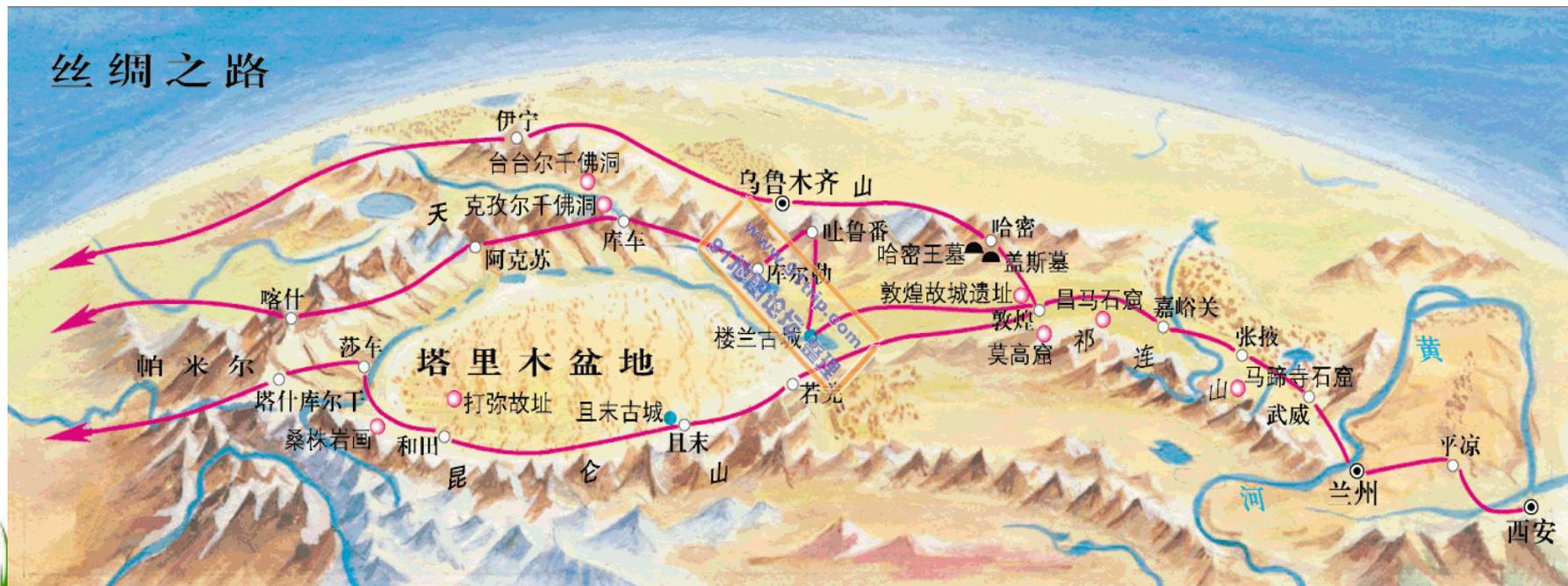
官道-秦驰道

用于战争、传递政令消息等政治军事用途，沿途设驿站，为其换马。政府负责建设养护。



古代的道路-商道

- 并不像官道那样有着统一的设置和驿站，而是进过多年商人们的摸索而走出来的一天路，这种路一般是比较安全，适宜货物运输的道路。



古代道路的养护管理

- 在路政管理上，朝廷设有“司空”掌管土木建筑及道路，而且规定“司空视涂”，按期视察，及时维护；如“雨毕而除道，水涸而成梁”；并“列树以表道，立鄙食以守路”，是以后养路、绿化和标志的萌芽。
- 而且“凡国野之道，十里有庐，庐有饮食；三十里有宿，宿有路室，路室有委；五十里有市，市名侯馆，侯馆有积”；其道路服务性设施的齐备程度，可想而知。

从古至二十世纪的农村公路

- 农村路一直处于乡村的公共事务范畴，多由乡绅组织提供，基层政府并不组织大规模的修路，更不会修农村的道路
- 是无数个历朝历代的刘文彩等乡绅、张謇实业家出资并组织修建的。



从古至二十世纪的农村公路



- 中国古代乡绅历来看重修路、兴建水利，因为那是最具口碑的。以地主、商人为主的乡绅参加慈善活动，兴办慈善事业，常常捐资、出钱给本村修桥、修路、修凉亭，办义学、义塾，在水灾、旱灾、蝗灾、瘟疫等灾荒之年，也常会设立粥场、施粥摊 施粥给穷人吃，或免费赠药给染上瘟疫的村民治病。
- 古代中国的乡绅是很希望获得“慈善家”、“大善人”的美名的，也希望通过兴办慈善事业而获得官府、朝廷的嘉许、褒扬，地方政府常会以赐匾的方式褒扬这类乡绅，甚至有极少数乡绅还会因此而获得皇帝的亲笔题匾、亲笔嘉许。

从历史的角度看：

- 国家大规模建设改造农村公路，并设立专门机构，是史无前例的，对我们这样一个传统的农业大国真正开启现代化的转型之旅意义重大；
- 农村公路就像是给封闭的农村和闭塞的农民打开一扇通向文明现代社会的大门，
- 让农民首次分享了经济发展的成果
- 政策意义不亚于取消农业税。



中国的农民、农村和农业一直处于“原生态”



交通可以带来改变





农民：

从封闭的状态走向开放的状态。



农村：

**将农村与城市连接在一起，
将农村与现代社会连在了一起。**

农业



**创造了从自给自足小农经济向
规模化产业经济升级的条件。**

伟大的历史意义



伟大的历史意义：

**在二十一世纪，终于开启了中国农村
从传统的农业社会向现代社会迈进的征程。**



- 但是，

现实似乎并不十分美好



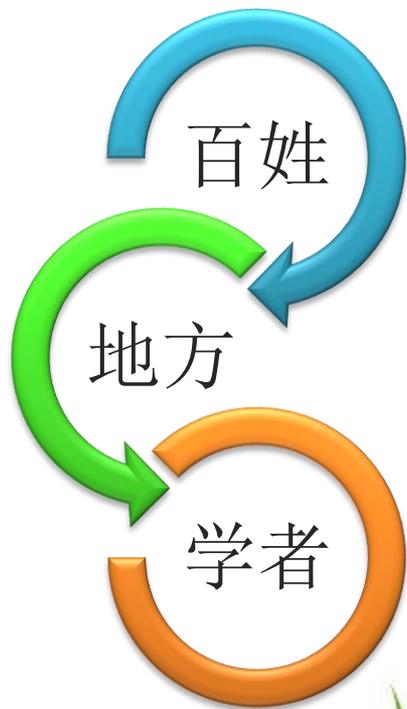
农村公路的政策期望

- 几乎100%的建制村都通了公路；
- 几乎100%的行政村都通了班车；
- 回顾2003年的目标，通过改善农村交通条件：
 - 降低农用物资和农副产品的运输成本，
 - 实现提高农业竞争力，发展农村经济，
 - 改善基础设施条件，改变农村落后面貌。

核心：支持解决“三农”问题



10年以后，



10年以后，

如果不懂三个代表，那就修路去；
如果不知道如何解决三农问题，那就修路去；
如果不知道小康社会，那就修路去。



为什么水泥路不通到我们村？
为什么城里人修路不掏钱，我们修路要出钱？
为什么这些路国家不管养，都烂了？

农村公路失养现象 日益普遍



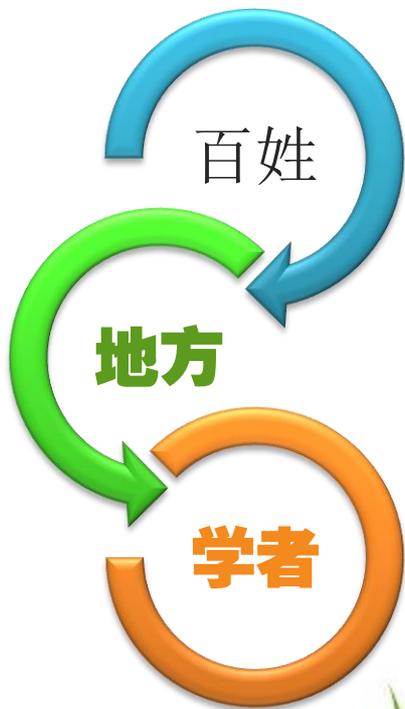
10年以后，

热情高涨，积极向省里部里要项目。

害怕省里摊派指标，希望慢一点。

大力赞扬，是公共服务的表率。

是否会影响集聚，并带来负面影响？



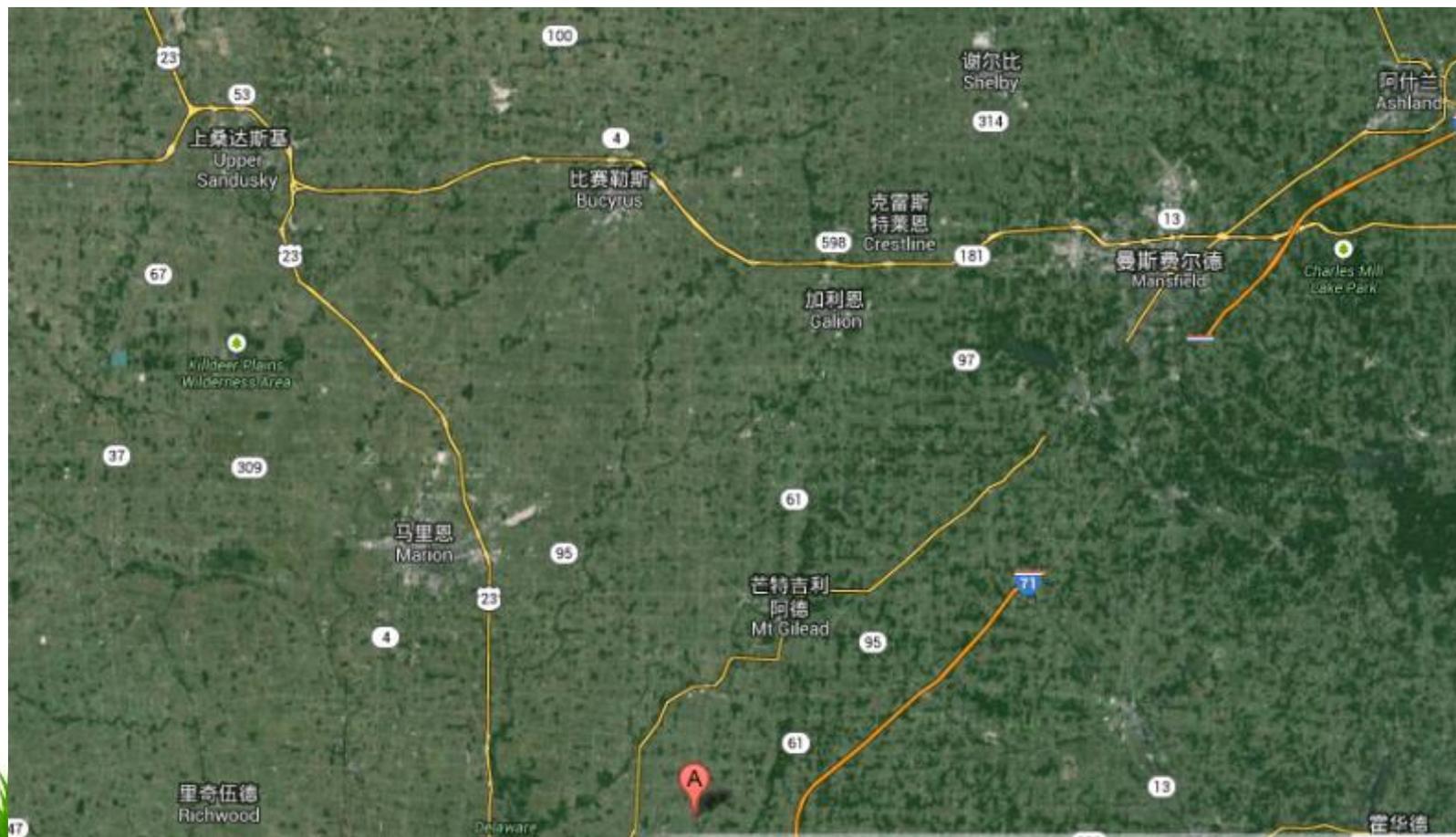
河北沧州附近的农村

平原上到处是村庄



美国俄亥俄州（传统的农业州）

人口主要居住在交通
干线附近



农村公路政策的影响

- 农村仍然表现为四个落后：
经济落后、文化落后、社会落后、乡村面貌落后
- 农村公路对改变四个落后的作用似乎比较有限



-
- 农村公路政策要怎样

坚持、调整和完善，

才能更加有意义？





农村公路政策再定位

放在经济社会进程的大视角

农村公路发展的未来

农村发展的
未来

农村客运的
未来

农村公路的
未来

农村发展的未来

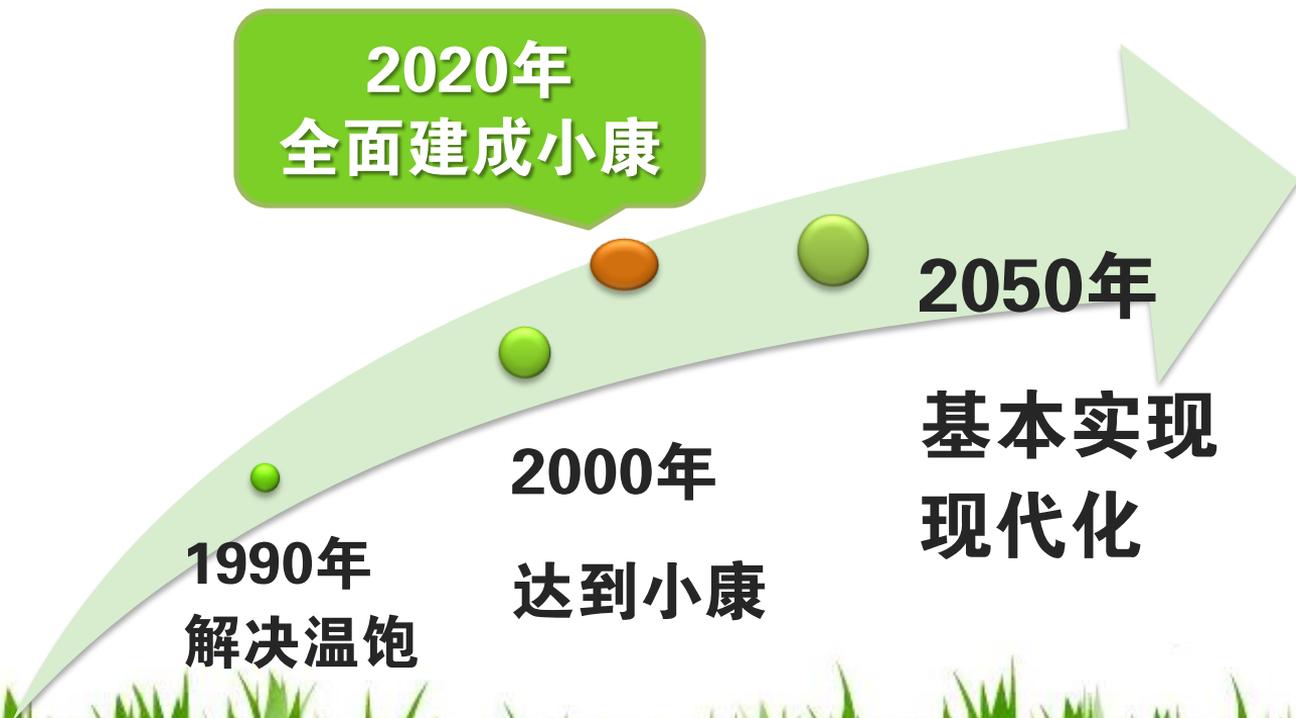
农村发展的
未来

农村客运的
未来

农村公路的
未来

时代背景——我们处于现代化的进程中

1987年“十三大”提出中国经济建设的总体战略部署



陈宝成 《三农问题的现状问题域对策》

- 现代化意味着工业化和城市化，**在现代化进程中，传统的乡村将面临严峻的挑战**，生存、复兴或重建是任何走向现代化的国家都必然面临并必须解决的难题。
- 三农问题是在中国现代化进程中提出来的。
- 中国三农问题，不仅仅是个现实问题，而且也是个历史问题，是长达半个世纪城乡矛盾积累的结果，**它在今天中国现代化进程加快的情况下表现得更为突出和尖锐。**
- 总的来看，广大农村基本上仍是农业社会，现代化程度低，发展比城市严重滞后，城乡差别、城乡居民收入差距很大。

小康不小康，关键看老乡
——习近平今年在海南调研



农村发展的未来



未来农村30年



农村发展的未来——城镇化

第一阶段

• 集中型城镇化



第二阶段

• 郊区化



第三阶段

• 逆城市化



第四阶段

• 再城市化

工业化推进，规模经济效益作用下

这一阶段，

农民到城市打工，但不能留在城市，

农村平时多是老人小孩，

我国大部分地处于处于这个阶段，

农村公路就是方便人出去。

交通比较便利的农村更加寂寞

形成以生产为主要职能的工业型城市

城市职能由制造业主导向服务业主导转变

农村发展的未来——城镇化

第一阶段

• 集中型城镇化



第二阶段

• 郊区化



第三阶段

• 逆城市化



第四阶段

• 再城市化

人口在城市中心区的高度集中

这一阶段：

大城市附近的农村逐步消失，更远一些的发展成小城镇，或称为卧城或特色城镇

农村公路也变成街道。

我国一些特大大城市周边农村逐步消失或演变

郊区 → 具有相对独立功能的城市外围组团

卧城 → 半独立的卫星城 → 独立的卫星城

农村发展的未来——城镇化

第一阶段

- 集中型城镇化



第二阶段

- 郊区化



第三阶段

- 逆城市化



第四阶段

- 再城市化

这一阶段

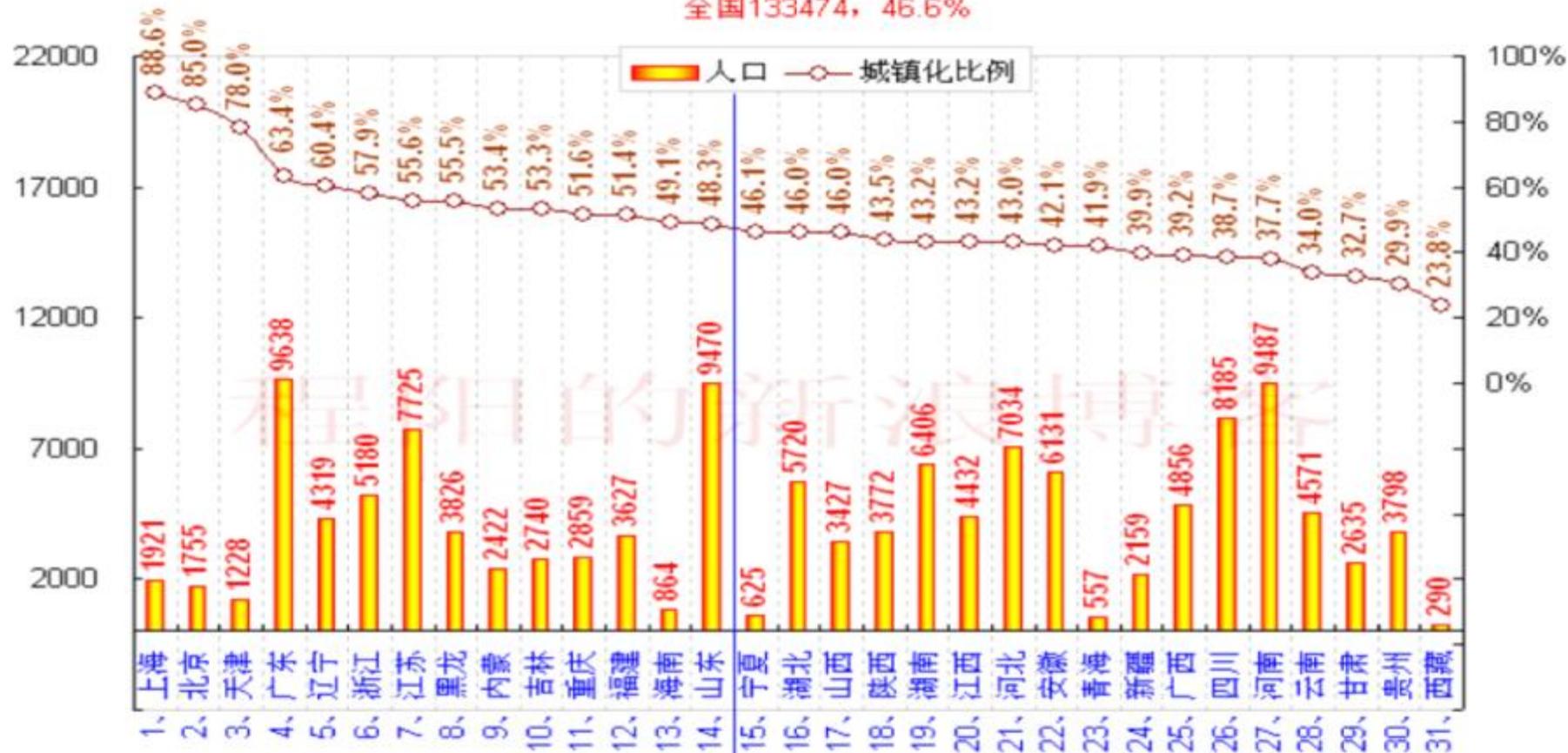
人口以向小城镇和农村转移为主，城市地区人口规模下降。

人口老龄化会加剧这个趋势

前提条件：小城镇是宜居的。环境、生活设施、交通设施等都是必要条件

2010年全国省市城镇化比例

全国133474，46.6%



□ 江苏的城市化

江苏63%比全国高10个百分点，
苏南73%高20个百分点，
苏北55%比全国高2个百分点。



□ 浙江的城市化

全省城市化率为63.2%，比全国平均水平高出12个百分点。

全省七山、一水、两分田。

- 北部、中东部地区经济较为发达，人口稠密，
- 西南地区经济相对落后，地形以山区为主，人口分散。



农村的定位

- 每个省，城镇化特征是什么？
 - 主要人口居住在哪儿？
 - 每个省，城镇化进程怎么样？
 - 是加快阶段还是缓步阶段，甚至逆向阶段
 - 每个省，农村和农业的定位是什么？
 - 是重点产业还是保留特色，
 - 农村是否会大面积保留？
- 

农村的定位

- 将被大城市吞没的农村



农村的定位

- 正在成为空心村



农村的定位

- 特色产业村



农村

风景迷人的居住地



农村发展的未来

农村发展的
未来

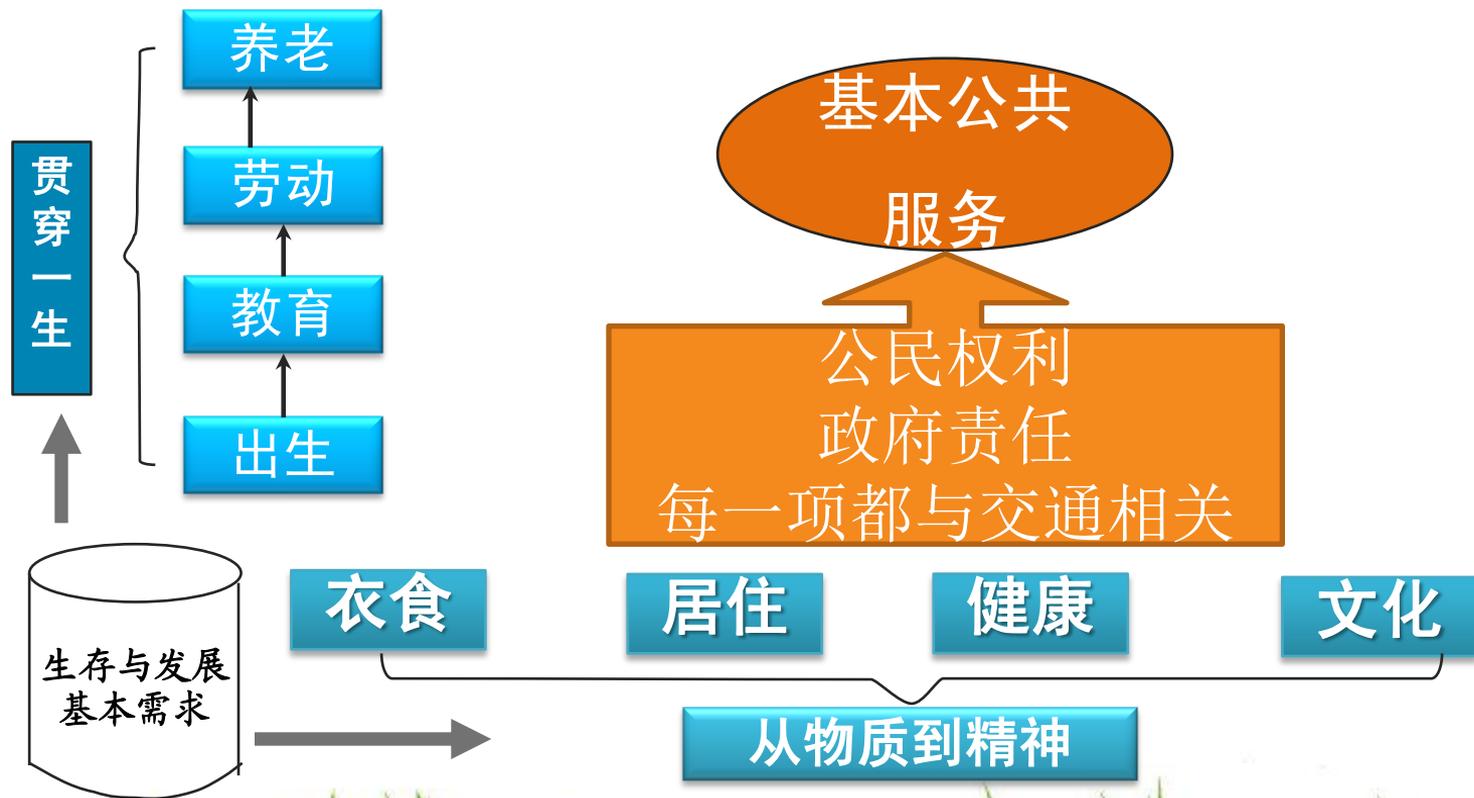
农村客运的
未来

农村公路的
未来

农村客运服务要以解决“三农问题”为立足点

- 当前中国三农问题突出表现为：农民收入持续低迷；粮食生产持续下滑；农民负担久减不轻；城乡差距进一步扩大；农村社会秩序状况堪忧，民众与基层国家权力的关系日益紧张，群体性抗争事件多发。
- 政府在解决三农问题上采取的主要措施主要包括在政治领域中推进村民自治；在经济领域推进农村税费改革。这两项制度设计尽管取得了一定成效，因还未触动三农问题的根本。
- 要真正解决三农问题，**必须从体制上入手，破除城乡二元结构，在公共教育、就业、社会保障、公共服务、公共财政等方面使农民享受平等权利。**

农村客运应该纳入基本公共服务

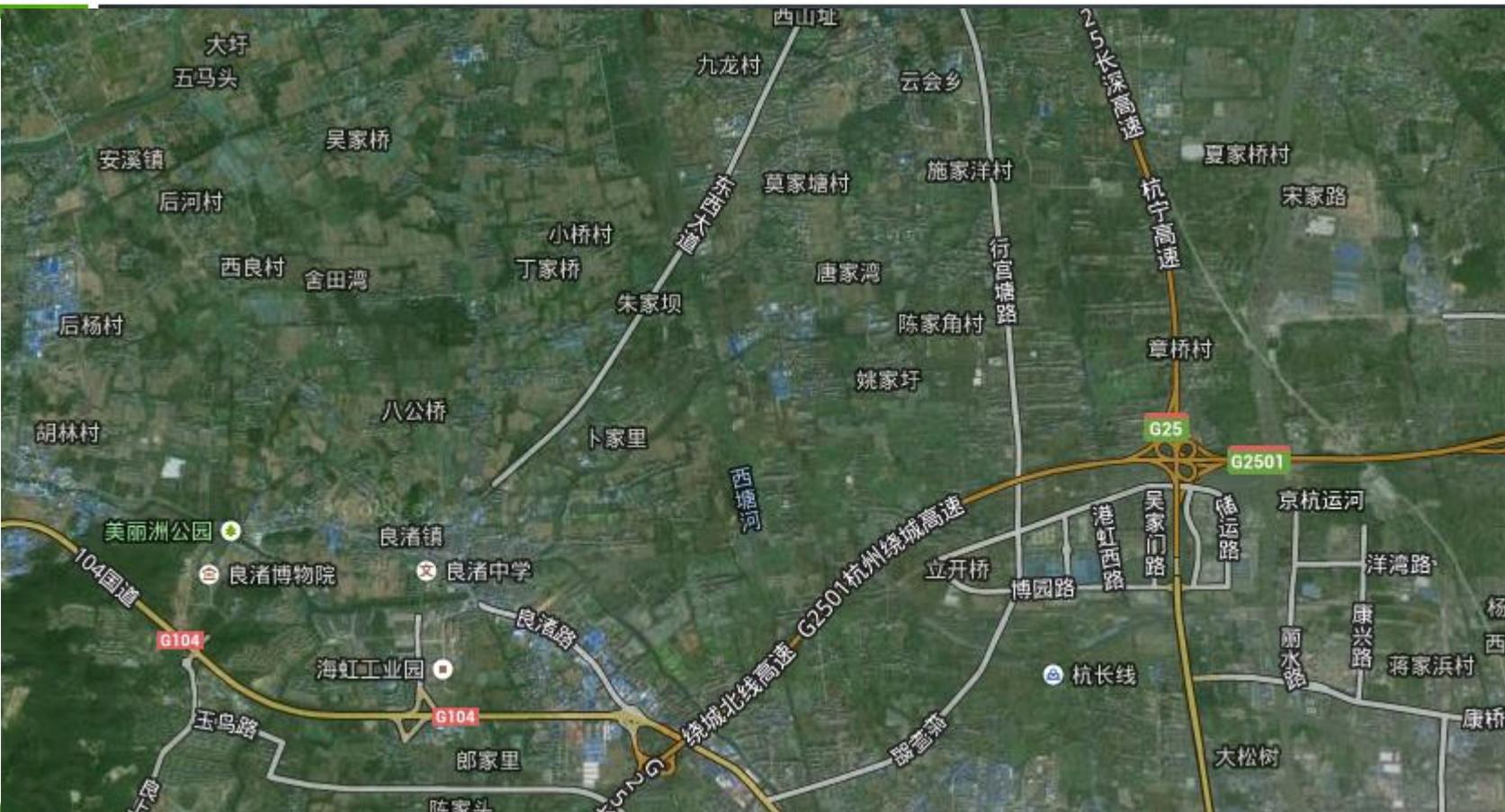


我国现行的基本公共服务体系

• 公共服务的特点

- 交通是每一项基本公共服务的必要条件
- 政府提供的基本公共服务的内容随着社会的发展不断扩充，（例：美国政府提供的17项公共服务中有2项与交通有关）
- 随着社会发展的需求的提升（减少隔膜、增强乡村活力）和减少负外部性（减少拥堵、安全）需求增加，公共交通服务日益成为重要的公共物品，
- 一都市公交、镇村公交、城乡公交等，**也逐步成为现代人的基本权利**

农村基本公共服务不能“一体化”



杭州外围的村镇

农村基本公共服务不能“一体化”



金华兰溪附近的乡镇

客运发展政策应引导农村公路发展

- 先修路是对的，但要以农村客运发展（农村基本公共服务）为引导修路，不能为修路而修路；
- 例如：平原地区，是不是村村通公路就要村村通公交？村村通公交不仅带来运输资源的浪费、城市的交通压力增大，还会带来沉重的财政负担？怎么理解“村村通”，空间布局和技术等级要有区别
- 例如：山区，如果采用灵活多样的农村客运服务，山区的农村公路否都要修成具备通客车条件？

客运发展政策应引导农村公路发展

先定位农村的发展

再聚焦农村客运服务的目标

再规划和考虑农村公路的建设



农村发展的未来

农村发展的
未来

农村客运的
未来

农村公路的
未来

农村公路的未来

- 还首先取决于农村的社会改革
 - 土地流转制度，户籍制度——要素才能集聚
 - 社会组织、协会充分发展——产业才能起来，
- 农村具有生机、农民具有平等权利、农业成为现代产业，三农问题解决与公路发挥价值是相辅相成的。
- 外部的政策环境不变化，仅依靠农村公路建设是不行的。

政策地位

- 不是阶段性政策，而应该是长期政策；
 - 但是，政策目标不能大而化之，应该与解决三农问题相结合，将问题聚焦和落实在农村客运公共服务目标上，与地方财力相结合，制定分区域、分阶段制定不同的政策目标。
 - 未来政策“不要追求快，应该追求好”
- 

政策定位



新阶段的农村公路政策

- 因地制宜，实事求是；
- 优化布局，不铺摊子；
- 落实资金，量力而行；
- 提高质量，减少损坏；
- 重视养护，延长寿命。

结束语：

- 唐德刚在《晚清七十年》中提出：

我们现在正处在有史以来第二次政治社会制度大转型中间,中国历史的第一次转型,从商鞅（前395—前338年），变法到汉武帝昭帝（公元前86年），期间转了二、三百年年之久，才大致确立“废封建，立郡县；废井田，开阡陌”称为秦汉模式，自此这一秦汉模式的中国政治、经济、文化制度，便一成不变地延续下来，所以毛泽东说：“千载犹行秦法政。”可是这一秦汉模式延续到清朝末叶“鸦片战争”时期（1839-1842），就逐渐维持不下去了。

结束语：

- 在西方文明挑战之下，我们的传统制度被迫作有史以来“第二次政治社会制度大转型。这第二次大转型是被迫的，也是死人如麻，极其痛苦的。这次惊涛骇浪的大转型，笔者试名之曰“历史三峡”。我们要通过这个可怕的三峡，大致也要历时两百年。
- 后来他在《走出历史三峡需时两百年》一文中又说：**一部中国近代史，便是一部近代中国政治、社会、文化的转型史，政治制度要从君主转民主，其他各种制度和风俗习惯也随之一转百转，全部转完，大致需时两百年。**

放在社会大转型的背景下，思考农村公路政策的价值和意义，确定政策的目标定位，有助于未来农村公路更好的发展。





谢谢大家！