**破解农村公路灾毁修复困局的建议**

编号：160号 会中提案：是

提案分类：工业交通 重点提案：否

提案者：林祥云 所属界别：九三

联系电话：13307976736

联系地址：赣州市章贡区长岗路达芬奇10栋22楼

联名提案：是 联名委员：刘其生,靳东,吴侦红

同意公开：是

主办单位：市交通运输局

会办单位：市财政局,赣州银保监分局

习近平总书记强调：“要通过创新体制、完善政策，进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好”。近年来，全市各地认真贯彻落实习近平总书记的重要指示精神，把“四好农村路”建设放在突出位置，截至2022年底，赣州全市农村公路里程约4.01万公里，位居全省第一。但由于农村公路覆盖面广、技术等级低、抗灾能力弱等因素，其灾毁影响远超其他社会公共基础设施。尤其是山区农村公路的路基、边坡、桥隧等基础设施更易受暴雨、洪水、台风、冰雪，以及突发性滑坡、崩塌、泥石流等自然灾害影响，造成严重损毁，然而因资金“捉襟见肘”，灾毁公路修复困难重重。

一、原因分析

**（一）灾毁损失大。**2021年，全市农村公路塌方347处/15.4万立方米，路基损毁3.4万立方米/54.4公里，水淹路面57.8公里，桥梁局毁4座，桥梁全毁8座，公路中断交通59处，共造成直接经济损失0.6亿元。2022年，全市农村公路塌方10231处/412万立方米，路基损毁143.8万立方米/511.3公里，水淹路面513.9公里，桥梁局毁362座，桥梁全毁150座，公路中断交通1751处，直接经济损失高达12亿元。

**（二）修复资金到位时间长。**由于农村公路灾毁的不可预见性，修复资金需要临时向财政申请，而修复资金从灾害发生，须经上报、核实、编制方案、组织实施等严格的程序，待资金拨付到位往往周期都较长，一般需3个月至6个月。部分乡村道路常因资金问题，只能降低修复标准，造成诸多安全隐患。

**（三）修复资金缺口大。**农村公路灾毁资金主要由县级筹措，上级补助资金非常有限，2022年农村公路灾毁损失为12亿元，而省、市共安排修复资金1360万元（其中省级补助资金670万元，市级补助资金690万元），对于灾毁严重、地方财政又薄弱的山区县，可谓是杯水车薪。如，崇义县2022年财政收入10.05亿元（农村公路灾毁损失2.78亿元），全南县2022年财政收入11.83亿元（农村公路灾毁损失2.68亿元），实在是不堪重负，只能优先“抢通”，保通保畅，难以确保修复到位。

二、解决之道

为了破解农村公路灾毁修复的困境，建立渠道稳定、拨付及时的农村公路灾毁抢修资金来源，福建、浙江、安徽等多个省份大力推行农村公路灾毁保险，为当地农村公路灾毁修复发挥了巨大作用。

**（一）缓解了政府财政压力，拓宽了灾后资金筹措渠道。**面对巨额公路损失，引入保险公司参与风险管理，可有效控制因灾害导致的财政波动，极大缓解地方财政压力。以浙江丽水为例，2022年，累计发生理赔案件1814起，确定赔付金额9516.86万元。其中，龙泉、庆元两县（市）合计交纳保费614万元，获得理赔7023万元。同时，通过做大保险资金“蓄水池”，还能利用保险资源，发挥保险“以丰补欠”“无灾救助有灾”的作用。

**（二）确保了资金及时到位，提升了政府灾后抢修能力。**农村公路是乡镇、农村出行的“生命通道”，更是乡村遭遇灾害时，及时抢通电力、通讯、供水的前提条件。出现灾毁现象后，灾毁保险采用预付赔款“特事特办”的方式，确定5万元或10万以内赔款5个工作日到位、超过5万元或10万的赔款10个工作日到位，基本可实现“即修即赔”，大大缩短了资金到位时间，促使修复重建工期缩短50%以上。例如：浙江丽水塌方类的抢险工程实行快速理赔，基本可在1天内清理完毕；一些比较小型的普通灾害的修复由以往的10天减少为1天；大型严重灾害的修复时间从一般的3个月至6个月减少至1个月内。

**（三）提高了核灾环节效率，降低了交通部门管理成本。**以往出现灾毁时，各级交通部门需要耗费大量时间、人力来确定灾毁损失情况。推行农村公路灾毁保险制度后，保险公司代行了交通部门核灾环节的相关工作，大大提高了工作效率、降低了行政成本。以福建省为例，2016年开始实施农村公路灾毁保险，2017年就由保险公司核定农村公路灾害损毁点4100多处，并实现了快速抢通，起到了补短板、惠民生的效果。此外，保险公司以最终核定的损失情况作为理赔依据，保证了理赔资金使用和灾情的匹配性，有效提升了灾毁资金分配合理性和使用效益。

三、对策建议

**（一）积极推行农村公路灾毁保险制度，巩固“四好农村路”建设成果。**农村公路灾毁保险属于财产综合险的一种，是政府通过购买公共服务方式对农村公路进行投保，投保标的包括县乡村道路、构筑物、公路附属设施，在一定的保险期间内（通常是一年），遭受暴风雨雪、雷电、冰雪冰雹、洪水、突发性滑坡、崩塌、泥石流、地面突然下陷下沉、沙尘暴等自然灾害可能造成标的的损失损毁，保险公司按照保险合同约定负责赔偿；对事故发生时为了抢救或防止灾害蔓延而采取的措施所支付的合理且必要的费用负责补偿。当发生大规模灾害时，保险公司采取预付赔款的方式，“特事特办”帮助当地抢险救灾。

2019年，《国务院办公厅关于深化农村公路管理养护体制改革的意见》（国办发[2019]45号），明确提出要“创新农村公路发展投融资机制”“探索开展农村公路灾毁保险”。2020年，《江西省深化农村公路管理养护体制改革实施方案》中明确提出“探索开展农村公路灾毁保险试点工作”。2022年，《中国银保监会 交通运输部关于银行业保险业支持公路交通高质量发展的意见》（银保监发[2022]8号），明确“鼓励保险机构根据不同类型项目特点，推出合适的公路交通项目灾毁保险产品和服务，积极参与公路灾毁保险等业务”。保险不仅能为农村公路上一把“安全锁”，有效解决灾毁重建资金短缺问题，而且还可巩固“四好农村路”的建设成果，因此，建议要尽早探索、推行符合我市实际的农村公路灾毁保险制度，让保险这一“稳定器”护好人民群众的“幸福路”。

**（二）因地制宜，市、县二级统筹实施农村公路灾毁保险。**实施农村公路灾毁保险要结合县区财政状况和农村公路灾毁修复的实际需求，由市交通运输部门牵头，做好充分的调查研究，在试点的基础上逐步推开。采取“市级统一招标、市县自愿参保、县乡村共同受益”的方式。规范实施步骤，明确保险责任范围、赔付标准、理赔程序及争议处理方式。保费由市、县二级财政按比例分摊,市级承担的可按分担比例由市财政调剂安排;县级承担的由县级公路养护部门足额申报纳入县级一般公共财政预算,保险费用不挤占农村公路日常养护经费,由县级财政全额列支或自筹解决；分摊比例要根据各地经济发展和财政状况，分类设置补助标准，经济落后、财政吃紧的地方可适当提高市县分摊比例。