

# 乡镇渡口撤并利弊浅析

彭怀文

(岳阳海事局, 湖南 岳阳 414000)

**摘要:** 本文以曾经是湖南岳阳渡口最多的华容县撤并乡镇渡口的过程为参考, 分析低效乡镇渡口的现状和撤并影响, 并提出撤并工作中应注意的问题。

**关键词:** 乡镇; 渡口; 撤并

中图分类号: U698

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2021) 02—0068—02

乡镇渡口是指设于农村或者集镇, 由乡(镇)、村集体、联户或者个体经营, 为当地群众生产生活服务的渡口。随着经济社会快速发展, 道路交通基础设施建设步伐加快, 运力结构不断改善, 农民群众出行有了更多更优的选择, 不再把渡口作为主要出行选项, 导致绝大多数乡镇渡口渡运量日趋减少, 其中一些乡镇渡口已经失去了创造社会效益和经济效益的功能, 逐渐成了低效乡镇渡口。为了减低成本, 节约行政资源, 消除水上交通安全隐患, 当地政府和相关部门对这部分渡口相继进行依法撤并。由于乡镇渡口历史悠久, 在撤并实际操作中, 仍然牵扯到方方面面的利益, 稍有不慎, 就会因撤并留下“后遗症”。因此, 低效乡镇渡口的撤并, 也要做好充分的准备。

## 1 华容县乡镇渡口现状

华容县地处湘北, 北倚长江, 南滨洞庭, 华容河、藕池河由南向北横跨整个县域, 形成了四面环水, 各个乡镇有渡口的局面。2012年以前, 华容县华容河段有渡口64道、渡船62艘、渡工73名, 藕池河有渡口91道、渡船115艘(其中机动船84艘, 非机动渡划31艘)、渡工192名, 长江干线有渡口5道、渡船6艘、渡工21名。12年以来该县通过各种有效措施, 实施乡镇渡口撤并, 2012年4月, 华容县人民政府根据交通、海事部门对原有渡口进行整理整顿后保留渡口85道, 2018年9月, 华容县人民政府在2102年基础上再撤除和合并渡口27道, 仅保留57道已经撤并的103道乡镇渡口, 除因建桥撤销28道外, 低效自然撤并75道, 占72%。目前在册57道乡镇渡口, 还有27道为低效乡镇渡口, 等待时机成熟后撤并。可以说这是湖南省乃至全国乡镇渡口发展、管理和撤并的一个缩影。

(1) 消除安全隐患, 政府主张撤并。乡镇渡口安全历来是各级政府安全生产管理的重点之一, 2006年4月19日0900时, “湘华容拖0201”拖带“湘华容车0112”在由江州汽渡驶往烟铺汽渡时, “湘华容车0112”倾斜造成3辆汽车滑入江中, 3人落水, 1人自救生还, 2人失踪; 2018年7月27日1610时, “湘南县客0056轮”由藕池东支华容北景港镇永久楼渡口开往南县乌嘴乡东南渡口时, 船舶倾覆后翻沉, 在船四人

全部落水, 三人获救, 一人死亡。群众一度称渡口如“虎口”。为了从根本上消除乡镇渡运安全隐患, 华容县大力实施建桥撤渡, 但从社会效益和经济效益考量, 不能为每一道渡口特别是偏僻的乡镇渡口都建一座桥, 导致仍然有一定数量的低效乡镇渡口难以借建桥“东风”撤并, 这些乡镇渡口渡客稀少、对当地群众生产生活没有绝对影响, 而由于利微, 渡工不愿意对渡口渡船进行设施更新和保养维护投入, 致使一些渡运安全隐患长期得不到根本消除, 负有安全主体责任的县、镇政府态度明确, 积极主张撤并这些乡镇渡口。

(2) 浪费行政资源, 部门建议撤并。乡镇渡口的日常安全监督检查主要由所在地方政府和海事部门负责。华容县在乡镇渡口最高峰时, 由于道路建设滞后、交通工具落后, 全面检查一次乡镇渡口需要1个月左右的时间, 牵扯了华容海事处全部人、财、物力。目前, 尽管辖区的华容河、藕池河等干线航道上, 还有57道渡口, 但相当一部分渡口特别是其中27道低效乡镇渡口乘客寥若晨星, 大部分时间里渡船只是静卧在码头, 就像古诗人描写的“野渡无人舟自横”一般。现在除了农业生产和重大节日外, 全县渡运客流量已经从最高时的日均3万降到目前不足2000人, 就是这样的流量也仅仅集中在少数重点渡口上。而20道低效乡镇渡口的日流量甚至仅在个位数, 甚至是零。这些乡镇渡口分布在2条河流、多个镇区, 由于涉及到方方面面的利益, 还未能撤并到位。但在重大节假日、重要敏感时段以及“季查全面”时, 责任部门都要像正常乡镇渡口一样, 一个不漏地对其进行安全检查, 每年还要对渡船、渡工手续等进行年检、年审, 成了行业管理部门劳而无为的心病。

(3) 选择路桥出行, 群众看淡撤并。改革开放以来, 不仅高速公路、国省干线、县乡道路发生了翻天覆地的变化, 政府部门还大力实施“村村通公路、村村通公交”惠民工程, 其中, 近年来华容共在华容河藕池河上新建改建大桥14座, 极大地改善了农民群众出行条件。“以前没有桥, 道路又不联通, 一条河上隔不了几里路就有一道渡口, 不走渡口就出不了门。现在出门都是车子, 而且道路又好, 乘渡船有安全风险, 又耽误时间。”村民们如是说。对低效乡镇渡口, 曾经依渡出行的群众,

已经把它当做记忆中的痕迹，撤并这些乡镇渡口对大多数当地群众的生产生活没有太大的影响。

(4) 渡工后继无人，形势要求撤并。华容县最高峰时渡工人数达到 286 人，且青壮年居多，而目前在册渡工 120 人，平均年龄 54 岁，40 岁以下的为零，而且三分之二渡工渡运工作是兼职。随着经济社会快速发展，农村道路不断网化，乡镇渡口客流量不断减少，乡镇渡工的收益大幅缩水，稍有的“头脑”的人都能看出“行业前景不容乐观”。当前，普遍都读过书、上过学、掌握发展信息的年轻人不愿意去当味乏利微的渡工，致使渡工特别是那些低效的乡镇渡口渡工后继无人，也只好顺势撤并。

(5) 渡船长期停航、应当要求撤并。近年来，中央政府财政在渡运船舶经营上实施了一系列油料补贴扶持政策，对渡运经营人每年都有一笔较为丰厚的资金补贴，国家发放这笔资金的本意是用于扶助农村公共交通事业，方便农村居民便捷出行。但是，国家确定的油料补贴发放对象依然为多年前批准设置的渡口，随着农村渡运形势的变化，部分渡口实际上已经被撤或不具备渡运条件面临着撤并，但是受经济利益的驱动，部分渡工既拒不服从撤并要求也拒绝投入资金进行渡船更新改造和维护保养，且不时从事非法渡运，存在较大的安全隐患。

## 2 低效乡镇渡口撤并的影响

(1) 渡工的生计问题。曾几何时，担任渡工是“体面”的、光荣的事情，就像是国家的工作人员，所以渡工们不惜荒废自家一亩三分地，起早贪黑的为出行群众服务、为村民生产服务，他们把渡运收入作为养家糊口的主体经济来源，哪怕是改革开放后，他们仍然放弃了其他可能改善生活条件的“发展”，一如既往地坚守在渡运岗位上。随着近年来道路交通建设步伐加快和人们快节奏生活的需要，在安全便捷出行上道路交通成为首选，不仅渡运工作的地位被人们视为“矮人一截”，而且渡运收入也每况愈下，但是为了满足部分群众生产生活的需要，尽管收入微薄，他们依然无怨无悔地为群众服务。渡口沦为低效渡口不是他们的错，为渡运事业奉献青春的他们想得到历史地位的承认，他们认为，政府应该考虑到渡工尤其是中老年渡工当前和未来的生计。如果处置不当，容易引发有关民生的社会问题。

(2) 私渡的安全隐患问题。低效渡口虽然没有社会效益、经济效益，但是部分低效渡口对极少数群众的生产生活仍然有所贡献。在目前交通状况下，渡口对他们来说可能不是必须的，而是他们生产生活的习惯使然，渡口撤并后，还会经常“念念不忘”，使渡口仍有一点点的市场，在重大节日和一些重要时段，一些赋闲人员可能会为了一些蝇头小利，不惜冒险私渡，形成了新的水上交通安全隐患。

(3) 人员需要出行的问题。既然渡口成了低效渡口，

要么是当地路桥通畅，要么是人烟稀少，有些渡口可能成了永远的绝路，但就像有些低效渡口每天渡运量在个位数的这些渡口，虽然是极小一部分群众，但他们也有出行的需要，随着农村城镇化发展步伐加快，大力推行农民集中居住，在一些地方已经开始这样的工程，但在尚未纳入集中居住零星住户的地方，造桥修大路没有可行性，渡口的撤并，将会给他们这些零星居住的群众生产生活带来一些不便。

## 3 低效乡镇渡口撤并中应注意的问题

(1) 细致做好前期调研工作。对准备撤并的低效乡镇渡口，要进行细致的调研，着重要对两岸居住人员、周围道路和上下游桥梁建设情况，渡运客流量，渡口所在地人员和大致年龄结构，以及渡口所在区域经济发展走向等事关民生等方面进行深入勘察和调研。同时应当充分征询当地群众意见，一旦决定撤并渡口，要做好群众的解释工作，在第一手资料充足的基础上，依法撤并低效渡口。

(2) 切实做好渡工补偿和安置。低效渡口的撤并，受到利益牵连最多的就是渡工，当地政府和有关部门要充分考虑到这个群体的感受，不仅体现对民生的关怀，也是维护社会稳定重要因素。对于年轻的渡工，在对其在渡口投入给予补偿后，可以动员其选择其他职业谋生；对于中年渡工，特别是长期工作在渡运岗位上的中年渡工，要对他们的就业进行优先安置，解决他们的生活经济来源；对于接近老年的渡工，要考虑他们的养老问题，可以考虑把他们渡运年限算着工龄，充分运用国家有关政策，纳入老龄船员特种养老保险，解决他们的后顾之忧。

(3) 协调延伸农村公路建设。在充分调研的基础上，对低效渡口所在区域农村公路质量不高的、有断头路的、通往干线困难的，当地政府要协调有关部门，对拟撤并渡口两岸的道路建设进行规划，加快完善村通公路建设，实现农村公路通联成网。与此同时，大力发展农村公交事业，在农村公交线路调配中，充分考虑渡口撤并后群众出行的合理需求。

(4) 动员当地村民集中居住。充分利用社会主义新农村建设契机，在农民集中居住工程建设项目上，优先考虑依渡出行的地区和村组，动员地处偏远、没有长远路桥建设规划居住地的群众集中居住，实现村民居住环境改善和出行方便安全两全其美。

(5) 打击私渡行为。对已经撤并的乡镇渡口，当地政府和负有渡口安全监督管理责任的有关部门要预防私渡的现象，特别是在刚刚撤并的渡口和重大节假日期间，要预防渡运的“惯性”行为，加强对相关水域的巡视和监管，依法严厉打击私渡，确保水上交通安全。