赣州市深化农村公路管理养护

体制改革实施方案

为贯彻落实《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）、《交通运输部、财政部贯彻落实<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>的通知》（交公路发〔2020〕26号）和《江西省人民政府办公厅关于印发江西省深化农村公路管理养护体制改革实施方案的通知》（赣府厅字〔2020〕41号）精神，深入推进我市农村公路管理养护体制改革，加快建立农村公路管理养护长效机制，现结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

认真贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”的重要指示精神和党中央、国务院决策部署，践行以人民为中心的发展思想，紧紧围绕打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略和统筹城乡发展，按照“质量为本、安全至上、自然和谐、绿色发展”的原则，深化农村公路管理养护体制改革，加强农村公路与农村经济社会发展统筹协调，形成事权清晰、职责明确、齐抓共管的工作局面，推动“四好农村路”高质量发展，为我市广大农民群众致富奔小康、助推乡村振兴发展、加快推进农业农村现代化提供坚实的交通运输保障。

二、工作目标

到2022年，全市基本建立权责清晰、齐抓共管的农村公路管理养护体制机制，形成财政投入职责明确、社会力量积极参与的格局。农村公路治理能力明显提高，治理体系初步形成。农村公路通行条件和路域环境明显提升，交通保障能力显著增强。全市农村公路列养率达到100%，年均养护工程比例不低于5%，中等及以上农村公路占比不低于80%。

到2035年，全市全面建成体系完备、运转高效的农村公路管理养护机制，基本实现城乡公路交通基本公共服务均等化，路况水平和路域环境根本性好转，农村公路治理能力全面提高，治理体系基本健全。

三、农村公路管理养护范围及要求

（一）农村公路管养范围：县道、乡道和村道

（二）农村公路养护要求：保持路面整洁，横坡适度，行车舒适；路肩整洁，边坡稳定，排水畅通；构造物完好；沿线设施完善；绿化协调美观；逐步实施GBM工程，力争构建畅、洁、绿、美的公路交通环境。

四、主要任务

（一）完善农村公路管理养护体制。

1.市级部门要发挥好职能作用，细化方案，督导落实。细化完善本地支持农村公路管理养护政策和养护资金补助机制，加强辖区内农村公路管理机构能力建设。负责筹集落实本级农村公路养护补助资金，制定相应的办法，并对资金的使用情况进行监督。加强对县级农村公路管理养护工作进行指导监督，督促县级政府履行主体责任，对辖区内各县（市、区）农村公路管理养护工作进行监督考核。强化对全市农村公路管理养护工作的政策引导和能力建设指导。制定全市农村公路管理养护相关政策和制度办法，在全市大力推广农村公路县、乡、村三级“路长制”。统筹制定本辖区内农村公路养护工程和日常养护计划，汇总审核上报统计结果，及时做好数据更新及调整。下达市级农村公路养护工程及日常养护资金补助计划，监督检查养护工程计划执行情况和养护工程质量。组织辖区内各县（市、区）开展农村公路技术状况评定工作及养护工程的规范化管理工作，定期对县（市、区）养护工作进行抽查。（责任单位：市交通运输局、市财政局）

 2.县级人民政府履行好主体责任。

（1）将农村公路管理养护工作纳入“三农”工作统筹谋划，负责落实辖区内农村公路管理养护体制改革工作并组织实施，制定农村公路管理养护办法、方案及实施细则。按照“县道县管、乡村道乡村管”的原则，建立健全农村公路管理养护责任制，明确相关部门及乡（镇）人民政府农村公路管理养护权力和责任清单，实行农村公路工作目标责任制和绩效管理，指导监督相关部门和乡（镇）人民政府履职尽责 。制定农村公路“路长制”实施细则，大力推广县、乡、村三级路长制，各级路长负责相应农村公路管理养护工作，建立“精干高效、专兼结合、以专为主”的管理体系。

（2）按照“有路必养、养必到位”的要求，筹措落实本级财政的农村公路管理养护资金，并将农村公路养护资金及管理机构运行经费和人员支出纳入一般公共财政预算，确保落实到位，对资金的使用情况进行监督。加大履职能力建设和管理养护投入力度。结合《赣州市农村人居环境整治三年行动实施方案》，大力整治农村公路路域环境，做好农村公路沿线绿化美化工作。

（3）积极推广智能化快速检测技术，定期组织开展农村公路技术状况评定，县道和重要乡道评定频率每年不少于一次，其他公路在五年规划期内不少于两次。根据评定结果编制养护工程与日常养护计划并组织实施。以农村公路电子地图库和项目库为基础，建立“一路一档”“一桥一档”的管理养护档案，构筑简便宜行、覆盖全面的农村公路养护电子基础数据库，推动农村公路管养工作信息化。

（4）发挥好乡村两级作用和农民群众积极性。乡（镇）人民政府要确定专职工作人员，具体负责本行政区域内乡道、村道的管理养护工作，指导协调村民委员会组织好村道管理养护工作。村民委员会按照“农民自愿、民主决策”的原则，采取“一事一议”“以工代赈”等办法组织村道的管理养护工作。鼓励采用以奖代补等方式，推广将日常养护与应急抢通捆绑实施并交由农民承包；鼓励农村集体经济组织和社会力量自主筹资参与农村公路管理养护工作，通过将村道日常管理养护纳入公益岗位等方式，为贫困群众提供就业岗位。鼓励经济条件较好的乡（镇）从本级财政中安排一定资金用于农村公路管理养护。鼓励推行农村公路养护工作数据信息化。做好农村公路法制教育，爱路护路宣传。爱路护路的乡规民约、村规民约制定率达到100%。

（二）强化农村公路管理养护资金保障。

**1.落实成品油税费改革资金。**落实国家成品油税费改革转移支付政策，加大对普通公路养护的支持力度。成品油税费改革新增收入替代原公路养路费部分（包括成品油税费改革转移支付的“替代性返还+增长性补助”，以下简称“替代养路费部分”），不得低于改革基期年（2009年）公路养路费收入占“六费”收入的比例。2022年起，该项资金不得列支管理机构运行经费和人员等其他支出。明确农村公路养护工程省级补助资金按照“县道每年每公里15000元、乡道每年每公里7000元、村道每年每公里2000元”的标准统筹安排，且省级补助资金与切块到市县部分之和占“替代养路费部分”的比例不得低于15%，实际高于上述比例的不得再降低。同时，“替代养路费部分”用于普能公路养护的比例一般不得低于80%，且不得用于公路新改建。（责任单位：市交通运输局、市财政局，各县﹝市、区﹞政府）

**2.加大财政资金支持力度。**农村公路养护实行“以县为主、省市支持”的筹资模式，对县级政府落实支出责任存在的收支缺口，上级政府应根据不同时期发展目标给予一定的资金支持。加大对重点贫困地区支持力度，继续使用车购税资金支持农村公路升级改造、安全生命防护工程建设和危桥改造等。各县（市、区）政府要确保财政支出责任落实到位，将相关税收返还用于农村公路养护。2021年起，省、市、县三级公共财政资金用于农村公路日常养护的总额不得低下以下标准：县道每年每公里10000元，乡道每年每公里5000公里，村道每年每公里3000元；其中，省、市、县按照1：1：8比例承担。各县（市、区）可根据实际情况，在此基础上适当提高本级标准，已高于上述标准的不得再降低。各县（市、区）政府应建立与养护成本变化、农村公路里程增加、地方财政增长等因素相关联的日常养护资金动态调整机制，原则上调整周期不超过5年。（责任单位：市财政局、市交通运输局，各县﹝市、区﹞政府）

**3.强化养护资金使用监督管理。**市财政局、市交通运输局要建立对各县（市、区）政府的农村公路管理养护预算绩效考核机制，将考核结果与相关投资挂钩。对各县（市、区）用于农村公路管理养护的公共财政资金实施全过程预算绩效管理，确保及时足额拨付到位，对考核不合格的地区核减或取消安排下一年度上级农村公路养护补助资金。县（市、区）财政和交通运输主管部门要加强农村公路养护资金使用监管，严禁农村公路建设采用施工方带资的建设—移交（BT）模式，严禁地方以“建养一体化”名义新增隐性债务，公共资金使用情况要按有关规定对社会公开，接受群众监督。村务监督委员会要将村道养护资金使用和养护质量等情况纳入监督范围。审计部门要加强对农村公路养护资金使用情况的审计。（责任单位：市交通运输局、市审计局、市财政局，各县﹝市、区﹞政府）

**4.创新农村公路发展投融资机制。**各县（市、区）政府要发挥政府资金的引导作用，采取资金补助、先养后补、以奖代补、无偿提供料场等多种方式支持农村公路养护。将农村公路发展纳入地方政府一般债券支持范围；依托市场化融资方式，增强农村公路养护资金保障能力。鼓励县级政府将农村公路建设和一定时期的养护进行捆绑招标，将农村公路与产业、园区、乡村旅游等经营性项目实行一体化开发，运营效益用于农村公路养护。鼓励保险资金通过购买地方政府一般债券方式合法合规参与农村公路发展，探索开展农村公路灾毁保险试点工作。（责任单位：市交通运输局、市财政局、市农业农村局、市政府金融办、赣州银保监分局、各县﹝市、区﹞政府）

（三）建立农村公路管理养护长效机制。

1.加快推进农村公路养护市场化改革。将人民群众满意度和受益程度、养护质量和资金使用效率作为衡量标准，分类有序推进农村公路养护市场化改革，逐步建立政府与市场合理分工的养护生产组织模式。积极推行农村公路养护工程电子化招投标，鼓励农村公路养护工程采取公开招投标的方式选择专业施工队伍实施，县道（重要乡道）日常养护可通过政府购买服务的方式交由具有养护资质的第三方承担；乡、村道日常养护可结合乡村人居环境治理、秀美乡村建设，交由专业保洁队伍养护，或通过开发公益性岗位，分区域、分路段聘请贫困户劳动力进行养护。引导符合市场属性的事业单位转制为现代企业，鼓励将干线公路建设养护与农村公路捆绑招标，支持养护企业跨区域参与市场竞争。鼓励通过签订长期养护合同、招投标约定等方式，引导专业养护企业加大投入，提高养护专业化、机械化水平。（责任单位：市交通运输局，各县〔市、区〕政府）

2.促进农村公路转型发展。促进农村公路转型发展。坚持绿色发展，推广再生利用，节约集约利用资源，严守生态保护红线，实现路与自然和谐共生。支持农村公路项目建设，路宽不超过8米的农村道路用地按规定不纳入建设用地范畴，按相关规定办理。大力开展“美丽生态文明农村路”建设，切实提升路域环境，将交通之美融入村容整体环境美当中。坚持融合发展，推进农村公路与特色产业、乡村旅游等多元融合。积极拓宽农村公路服务功能，为农村公路持续发展注入新动力。坚持智慧发展，积极推进信息化技术在农村公路养护领域中的应用示范，推广应用全省公路行业“公路养护综合管理系统”和“E路通App系统”。加强5G、北斗、互联网、物联网、大数据、卫星遥感、快速检测等技术应用，不断提升农村公路管理效能和养护科学决策水平。（责任单位：市交通运输局、市自然资源局、各县﹝市、区﹞政府）

3.加强安全和信用管理。

（1）各县(市、区)政府要保障农村公路安全设施建设和投入，严格落实“三同时”制度，即安全设施要与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。要依法组织公安、交通运输、应急管理等职能部门参与农村公路竣（交）工验收。已建成但未配套安全设施的农村公路要逐步完善。加强农村公路交通安全隐患治理，及时改造四、五类危桥。完善农村公路交通标志、标线和指路标识，加强农村客货运输车辆的安全监管。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局、市公安局、市应急管理局）

（2）各县（市、区）政府及交通运输部门要制定农村公路应急预案，确保农村公路在发生损毁、自然灾害、交通事故、交通拥堵等重大紧急事件时，能够反应迅速、组织得力、抢修及时，救援有效，保障畅通。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局、市应急管理局）

（3）加强农村公路养护市场监管。落实农村公路建设从业单位信用评价细则，建立农村公路建设信用评价体系，实施守信联合激励和失信联合惩戒，依法向社会公开。交通运输主管部门要积极开展农村公路从业单位信用评价工作，基本建立以质量为核心的信用评价机制。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局。）

4.完善落实法规政策，加强队伍建设。

（1）严格执行国家有关农村公路的法律、法规和技术规范，进一步建立健全各级农村公路法规体系。探索通过民事赔偿保护路产路权。需要养护的路段要提前向社会公示，并向当地公安机关交警部门报备。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局、市公安局）

（2）完善路政管理体系，建立县有路政员、乡有监管员、村有护路员的路产路权保护队伍。大力推广县统一执法、乡村协助执法的工作方式，充分发挥乡镇、村委会的作用和沿线村民的爱路护路积极性。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局）

（3）健全完善农村公路超限超载治理长效机制，加强重点货运源头监管，依法依规完善农村公路限宽限高保护设施，加强公路巡查，坚决查处违法超限超载行为。（责任单位：各县﹝市、区﹞政府、市交通运输局）

五、保障措施

（一）强化组织领导。切实提高政治站位，充分认识推动“四好农村路”高质量发展的重要意义。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，形成上下联动、密切配合、齐抓共管的工作局面。各县（市、区）政府、相关部门要将深化农村公路管理养护体制改革、推动“四好农村路”高质量发展作为打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化的一项先行工程，同步部署、同步落实，建立协调联动机制，出台配套政策措施，有序推进本方案落地见效。各县（市、区）政府要制定本辖区深化农村公路管理养护体制改革具体方案，协调解决重大问题，层层压实责任，认真抓好落实；方案应于2021年5月31日前完成，抄送市交通运输局、市财政局，并向社会公布。

（二）强化试点示范。市交通运输局、财政局按照交通部、财政部推荐的试点主题及要求，积极开展试点创建工作，抓出水平、抓出成效。各县（市、区）政府要围绕路长制、资金保障、创新投融资机制、美丽生态文明农村路、养护市场化、群众参与、政府考核、信用评价机制等主题广泛开展试点工作。市交通运输局会同有关部门加强跟踪和督查，并遴选示范带动作用强的试点项目进行全市推广，成熟一批，推广一批，积极稳妥推进改革工作。到2021年实现全市至少50%的县（市、区）基本完成改革任务，2022年全市所有县（市、区）基本完成改革任务。

（三）强化监督考核。各相关部门要按照职责，加强工作指导、协同配合，确保全面完成深化农村公路管理养护体制改革、推动“四好农村路”高质量发展任务。各县（市、区）政府要建立改革进展情况反馈机制，及时掌握改革进程，及时发现并协调解决改革过程中出现的问题，确保改革顺利进行。各县（市、区）政府要将深化农村公路改革纳入本地重点改革事项，加强工作考核，将考核结果与干部绩效、财政补助资金等挂钩，充分发挥改革激励作用。

（四）强化宣传引导。紧紧围绕改革重点工作，通过现场会、典型经验交流、培训讲座、专题宣传报道等方式，大力宣传改革的新进展、新成效，准确解读改革政策举措，积极宣传改革中的先进典型，充分调动广大群众参与、监督改革工作的积极性，为深化农村公路管理养护体制改革营造良好氛围。