

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2021〕1号

---

## 市政府办公室关于印发深化 农村公路管理养护体制改革实施方案的通知

海安市、如皋市、如东县、启东市、通州区、海门区人民政府，  
通州湾示范区管委会，市各有关部门和单位：

《深化农村公路管理养护体制改革实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



(此件公开发布)

# 南通市深化农村公路管理养护 体制改革实施方案

为深入贯彻落实《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)和《省政府办公厅关于印发深化农村公路管理养护体制改革实施方案的通知》(苏政办发〔2020〕48号)文件精神,进一步管好、护好农村公路,建立健全管理养护可持续长效机制,全面推动“四好农村路”高质量发展,服务和支撑乡村振兴战略实施,现结合我市实际,制定本实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,认真落实习近平总书记关于“四好农村路”重要指示批示精神和视察江苏重要讲话指示精神,坚决贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署,践行以人民为中心的发展思想,紧紧围绕巩固脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略和统筹城乡发展,以质量为本、安全至上、自然和谐、绿色发展为原则,以推动农村交通治理体系和治理能力现代化为目标,完善管养体制、强化资金保障、健全长效机制,加强农村公路与农村经济社会发展统筹协调,形成上

下联动、密切配合、齐抓共管的工作局面，全面促进“四好农村路”高质量发展，为打造农村交通服务乡村振兴样板，加快推进农业农村现代化提供更好保障，进一步提升人民群众的获得感、幸福感。

## 二、工作目标

到2022年，基本建立“市级督导、县为主体、分级管理、镇村尽责”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。覆盖县、乡、村道的“路长制”全面建立，农村公路治理能力明显提高；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。保持农村公路列养率达到100%，县道、乡村道年均养护工程比例分别不低于7%、5%，优良中等路率分别不低于92%、85%。农村公路三类及以上桥梁占比保持在98%以上。农村公路上的公交站（亭）、公交停车场等公共服务设施维护管理基本到位。

到2035年，全面建成体系完备、运转高效的农村公路管理养护体制机制，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，治理体系全面完善。

## 三、进一步完善农村公路管理养护体制

（一）市级加强政策支持和指导监督。市委编办在全省确定的省、市、县级政府部门权力清单和责任清单基础上，加强动态调整，形成边界清晰、权责一致、运转高效的职能体系。市财政

局、市交通运输局牵头对各县（市）、区人民政府的农村公路管理养护工作进行绩效管理。市交通运输局加强对农村公路管理养护工作的指导、监督，加强政策引导和业务指导。市财政局加强市级资金统筹，筹集市级养护补助资金，完善资金补助机制。市发改委、自然资源和规划局、水利局、农业农村局、文化广电和旅游局、扶贫办等部门通过制定和实施相关政策，支持和促进农村公路事业发展。（责任单位：市委编办、市交通运输局、市财政局、市发改委、市自然资源和规划局、市水利局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市扶贫办）

（二）落实县级人民政府主体责任。县（市）、区人民政府要将农村公路管理养护工作纳入“乡村振兴”工作统筹谋划，按照“县道县管、乡村道乡管”的原则，建立健全农村公路管理养护责任制。按照省有关规定，明确县（市）、区相关部门、镇人民政府农村公路管理养护责任分工，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各镇人民政府履职尽责。全面推行县、乡、村三级路长制，县（市）、区人民政府制定路长制实施方案。各县（市）、区政府主要负责同志担任农村公路总路长，各县（市）、区政府负责同志、镇政府主要负责同志和村两委主要负责人分别担任县、乡、村三级路长，负责相应农村公路建管养运及路域环境整治工作，建立健全“精干高效、专兼结合、以专为主”的管理体系。各县（市）、区、镇政府要明确相应机构承担路长制日常运行工作。按照“有路必养、养必到位”

的要求,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预算,落实农村公路管理养护支出责任,明确农村公路县乡两级管理养护机构,配备专职养护管理人员。(责任单位:各县(市)、区人民政府)

(三)发挥乡村两级作用和农民群众积极、主动性。各镇人民政府在县级人民政府确定的职责范围内,负责本行政区域内乡道、村道的管理养护工作。结合各镇行政机构改革,落实专门机构和专职工作人员,组织协调村民委员会做好农村公路的相关工作。村民委员会要按照“农民自愿、民主决策”的原则,采取一事一议、以工代赈等办法协助做好村道的管理养护工作。各镇人民政府要加强宣传引导,将爱路护路要求纳入乡(村)规民约。鼓励采用以奖代补等方式,推广将村道日常养护通过分段承包、定额包干等方式交由农民承包;鼓励农村集体经济组织和社会力量自主筹资筹劳参与农村公路管理养护工作,通过将农村公路管理养护纳入公益岗位等方式,优先为低收入户提供就业机会。(责任单位:各县(市)、区人民政府)

#### **四、全面强化农村公路管理养护资金保障**

(四)加大财政资金支持力度。农村公路养护属于市、县(市)、区财政事权,资金原则上由市、县(市)、区人民政府通过自有财力安排。县(市)、区人民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,确保所承担的支出责任落实到位。省、市、县三级公共财政资金用于农村公路日常养护的总

额不得低于以下标准：县道每年每公里20000元，乡道每年每公里6000元，村道每年每公里5000元。省级补助标准为县道每年每公里3800元，乡道每年每公里2000元，村道每年每公里1200元。市级补助限额为2000万元/年，按照“增量奖补、考核兑现”的原则，以各县、市（区）日常养护资金投入增量以及市交通局下达“畅洁绿美安”路况质量提升等任务的完成情况为指标，计算各县、市（区）考核分值，兑现奖补资金，具体方案另行制定。不足部分由各县（市）、区及镇共同筹集。各县（市）、区、镇人民政府应不断加大管理养护力度，适当提高本级标准，保障农村公路日常养护及时到位。（责任单位：各县（市）、区人民政府，市财政局、市交通运输局）

（五）加大农村公路养护工程资金投入。县（市）、区人民政府要对照养护标准和发展目标加大养护工程投入。2009年成品油税费改革返还市县的原“五小”养路费基数和2015年下划农村公路养护补助经费支出基数应全额用于农村公路养护工程。省级采取项目法方式对农村公路危桥改造和安防工程进行支持，省级补助农村公路养护工程资金由原来的按里程定额补助方式转变为按比例补助。市级补助待省级文件出台后，另行制定。其余部分由各县（市）、区、镇共同筹集。2021年起，成品油税费改革资金不再列支管理机构运行经费和人员等其他支出。（责任单位：各县（市）、区人民政府，市财政局、市交通运输局）

（六）强化养护资金使用监督管理。市财政局、市交通运输

局牵头建立对县（市）、区人民政府的农村公路管理养护考核机制，将考核结果与补助资金或相关投资挂钩。全市各级公共财政用于农村公路养护资金应当实施预算绩效管理，确保及时足额拨付到位。成品油价格和税费改革专项资金应当专款专用，不得挤占、挪用。全市各级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。县（市）、区、镇人民政府应当统筹使用好上级补助资金和其他各类资金，努力提高资金使用效益，并将公共资金使用情况按有关规定对社会公开，接受群众监督。村务监督委员会应将村道养护资金使用和养护质量等情况纳入监督范围，并将监督结果上报各镇人民政府。各级审计、纪检部门应加强农村公路养护资金到位与使用情况的审计和巡察，向有关部门通报审计巡察结果。（责任单位：各县（市）、区人民政府，市交通运输局、市审计局、市财政局）

（七）创新农村公路发展投融资机制。县（市）、区人民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。将农村公路养护纳入一般债券支持范围。鼓励探索养护新模式，鼓励将农村公路建设和一定时期的养护进行捆绑招标，在农村公路“一县一品牌”创建基础上，实施品牌提升计划，大力推行“农村公路+”发展模式，鼓励将农村公路与产业、园区、乡村旅游等经营性项

目实行一体化开发，运营收益用于农村公路养护，促进农村公路与地方经济、社会、生态、文明融合发展。支持利用农村公路（公交站点）冠名权、绿化经营权、广告经营权、路域资源开发经营权等方式，多渠道筹集社会资金，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。（责任单位：各县（市）、区人民政府，市交通运输局、市财政局、市农业农村局、市文化广电和旅游局、市地方金融监管局）

## 五、建立健全农村公路管理养护长效机制

（八）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，因地制宜、分类有序推进农村公路养护市场化改革。农村公路大中修等专业性工程，通过政府购买服务或招投标等方式依法交由专业化养护队伍承担。有条件的地区，推进农村公路日常养护市场化。鼓励通过分段承包、定额包干等办法，吸收沿线群众参与农村公路的日常保洁、绿化等非专业项目。县级人民政府要出台促进农村公路养护市场化改革的实施意见，拓展农村公路养护向社会购买服务的广度和深度，积极探索各种综合养护承包方式，逐步建立政府与市场合理分工的养护生产组织模式。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，鼓励养护企业研发通用型、小型化养护机械，提



高养护机械化水平。(责任单位：各县(市)、区人民政府，市交通运输局)

(九)加强安全和信用管理。研究制定农村公路高质量建设管理办法，全面推行农村公路“三同时”“四落实”“五监管”“六不开工”“七公开”“八统一”建设管理模式，形成完善的农村公路质量监管体系。各县(市)、区人民政府要组织交通运输、公安、应急等职能部门参与农村公路竣(交)工验收。对农村公路安防设施进行全面调查和评估，已建成但未配套安全设施的农村公路要逐步完善，根据需要合理设置照明、信号灯、警示标志、限速标志、限载标志、反光镜、减速装置、临水临崖道路护栏等设施，并优先安排完善农村客运线路和校车线路上的路段。全面完成农村公路桥梁限载标志设置工作，进一步推广科技兴安经验，因地制宜应用主动发光标志、道路交叉口智能管控系统等新技术。加强农村公路养护市场监管，在农村公路养护工程领域引入以质量为核心的信用评价机制，建立健全农村公路养护信用评价体系，实施守信联合激励和失信联合惩戒，并将信用记录按照国家有关规定纳入全国信用信息共享平台，依法向社会公开，并与农村公路建设、养护等工作挂钩。推广海安道德积分银行经验，进一步提升农村公路管理养护信用水平。(责任单位：各县(市)、区人民政府，市交通运输局、市发改委、市公安局、市应急管理局、市大数据管理局)

(十)完善技术指导体系。贯彻落实国家和省级相关标准规

范，积极构建具有南通特色的农村公路养护管理规范体系，推进农村公路养护标准指南建设，加快形成农村公路绿色公路指标体系。进一步完善适合南通地区的生命安全防护工程实施技术标准。大力推广农村公路管理养护科技成果，积极运用卫星遥感等技术，完善统计监测体系。完善市县一体化智慧农路管理系统，实现全市农村公路“一网一平台”。推动地图导航功能向农村地区延伸覆盖，开发综合出行服务开放生态平台，探索应用大数据服务群众出行、农村生活、激活农村经济。（责任单位：各县（市）、区人民政府，市交通运输局）

（十一）提升农村公路治理能力建设。进一步健全市、县（市）、区农村公路政策制度体系，贯彻落实《江苏省农村公路条例》。根据相关法律法规规定，落实乡村道行政执法机构和人员。完善农村公路路政群管（协管）网络，构建“县（市）、区有综合执法员、镇有监管员、村有护路员”的路产路权保护队伍。完善农村公路管理制度，形成具有本地特色的运行机制，做到农村公路管理人员、机构、职责、经费、制度、程序、行为、台账“八个到位”。探索通过民事赔偿保护路产路权。完善人才培养吸引和激励保障制度，提高管理养护人员工作水平。各县（市）、区人民政府应当加强本行政区域内农村公路的货物运输源头超限超载治理工作。各地可根据需要在农村公路上的重要节点，设置货运车辆超限运输动态检测监控设施。县（市）、区人民政府应统筹城乡绿化、特色田园乡村、旅游乡村、乡村振兴示范村等建设，

实施农村公路路域环境综合治理,推进农村公路沿线洁化、绿化、美化,促进农村公路与生态环境自然和谐。制定美丽农村路建设指南地方标准,坚持经济实用、绿色环保理念,按照“实安绿美融”要求,全面开展“美丽农村路”创建工作,实现镇镇有美丽农村路,形成“一路一特色”。建立健全农村公路用地产权管理制度。(责任单位:各县(市)、区人民政府,市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市公安局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市文化广电和旅游局)

## 六、保障措施

(十二) 加强组织实施。各县(市)、区要将深化农村公路管理养护体制改革作为实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化的一项先行工程,同步部署落实。各县(市)、区政府要深入分析本地农村公路发展实际,健全协同联动机制,按照农村公路管理养护权力和责任清单落实责任,大力推进农村公路管理养护体制改革。在2021年2月底前研究制定深化农村公路管理养护体制改革具体方案并组织实施。方案要明确改革任务落地的时间表、路线图、成果形式,细化工作举措、责任主体、考核激励机制等内容,确保改革任务落到实处。

(十三) 广泛开展改革试点工作。各县(市)、区人民政府要围绕路长制、创新养护生产模式、信息化管理、美丽农村路、资金保障、创新投融资机制、信用评价机制等主题,结合本地特色有针对性地选取主题广泛开展试点创建工作。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。

(十四)强化政府督导考核。各县(市)、区人民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;也要对镇及部门加强工作考核,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。市交通运输局要会同有关部门定期开展督导和评估,跟踪分析改革进展情况,提升改革实效。

(十五)加大改革宣传力度。各县(市)、区人民政府要紧紧围绕改革主要工作,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,为改革工作营造良好的社会舆论氛围。

本方案自印发之日起施行,暂行三年。《市政府办公室关于加强农村公路管理养护的意见》(通政办发〔2007〕133号)同时废止。

---

抄送:省交通运输厅办公室,省财政厅办公室。

---

