

# 梅州市深化农村公路管理养护体制改革 实施方案

(征求意见稿)

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)、《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)、《中共广东省委办公厅 广东省政府办公厅印发〈关于加快推进“四好农村路”建设的实施意见〉的通知》(粤办发〔2018〕36号)、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省深化农村公路管理养护体制改革实施方案的通知》(粤府办〔2021〕1号)、《中共梅州市委办公室 梅州市人民政府办公室印发〈梅州市加快推进“四好农村路”建设实施方案〉的通知》(梅办发〔2018〕20号),进一步管好、护好农村公路,加快完善农村公路管理养护体制和长效机制,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,深入贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”的重要指示精神,践行以人民为中心的发展思想,贯彻落实《国务院关于新时

代支持革命老区振兴发展的意见》，按照创建交通强国先行示范市的工作要求，推进农村公路治理体系和治理能力现代化，深入农村公路管理养护体制改革，加快完善适应我市乡村全面振兴和新型城镇化建设、符合农村特点的农村公路管理养护体制，推动“四好农村路”高质量发展，为实现农业农村现代化提供交通运输服务保障。

## 二、工作目标

到 2022 年，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工作格局。农村公路“路长制”高效运行，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，信息化管理体系基本完善。农村公路“路长制”实现县、乡、村三级 100% 全覆盖。农村公路列养率达到 100%，全市年均养护工程比例不低于 5%，中等以上等级农村公路占比不低于 80%。

到 2025 年，农村公路管理养护工作取得长足成效，管理养护体制运行顺畅，农村公路更加畅通、安全、舒适、美丽，与乡村旅游、生态农业、乡村文化、特色小镇等新兴业态融合发展，现代化管理手段和治理能力得到充分提升，资金得到有效保障，适应农业农村现代化要求。

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，全面实现城乡公路交通基本公共服务均等

化，全面实现农村公路治理体系和治理能力现代化。

### 三、完善优化农村公路管理养护职责分工

（一）市级有关部门加强统筹协调和指导监督。市交通运输局按照上级交通运输部门有关农村公路政策和指导意见，组织好新升普通国省道管养移交工作，加强对农村公路管理养护工作指导和监督，着力完善农村公路发展政策和管理养护体系，会同市有关部门建立健全农村公路管理养护绩效管理考核机制，推进绩效考核管理。市财政局加强市级资金统筹，落实市级养护资金补助政策。市公安局会同市交通运输局负责指导、监督、考核全市农村公路超载超限运输治理，创新执法方式，推进农村公路联合执法。市人力资源和社会保障局负责指导开发农村公路相关公益岗位。市发展和改革局、农业农村局、扶贫工作组、应急管理局等有关部门积极配合，结合实施乡村振兴战略，为农村公路发展提供良好的政策环境，促进农村公路与相关领域的联动发展。

（二）县级政府落实主体责任。切实加强对辖区内农村公路管理养护体制改革的组织领导，落实主体责任，完善支持政策和补助机制，加快理顺农村公路管理职能，将农村公路管理方面的行政职能回归交通运输主管部门，原承担有关公路建设、养护组织等工作的各级各类公路管理机构按照整合资源、优化布局、理顺关系的要求，同步进行划转、调整、整合，重新进行职能定位。将农村公路管理养护纳入乡村振

兴统筹谋划，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清单，实行以农村公路安全保障、综合运输及路况能力提升、路域环境治理等为考核内容的农村公路工作目标责任制和绩效管理，指导监督有关部门和镇政府履职尽责。全面推行农村公路“路长制”，县、镇政府主要负责人和村委会主要负责人分别为县、乡、村三级总路长，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”的路长制度体系。按照“有路必养、养必到位”的要求，落实养护资金保障政策。强化管理养护能力建设，优化县、乡两级农村公路管理养护职责配置，加强专职养护工作力量。适应农村城镇化需求，探索农村公路市政化改造、管养新模式。围绕农村人居环境整治行动，强化农村公路路域环境治理。定期组织实施农村公路净化、美化、绿化“三化”工程，实施路田分家、路宅分家，积极开展“四好农村路”示范县、示范镇、示范村和“美丽农村路”创建工作。到2022年底，农村公路路域环境明显改善。各县（市、区）人民政府制定出台县级深化农村公路管理养护体制改革实施方案，明确农村公路管理养护权力和责任清单。

（三）发挥好镇村两级作用。明确镇级农村公路管理机构，确定1名乡镇分管领导和至少1名专职工作人员（管养里程在50公里以上的乡镇至少2名工作人员）具体负责，管

理人员应具备一定的公路专业知识，承担农村公路管理职责。任务较重的乡镇可招募专职协管员，在乡村道的日常巡查工作发挥应有作用。村民委员会在乡镇政府的指导下，做好村道的日常管理养护等工作。要加强宣传引导，将爱路护路要求纳入乡规民约、村规民约，实现政府治理与村民自治良性互动，爱路护路的乡规民约、村规民约制定率达 100%。

#### **四、强化农村公路管理养护资金保障**

（四）落实养护工程资金补助政策。继续执行省级政府对农村公路养护工程的补助政策，要统筹用好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”，以下称“替代养路费部分”）切块到市县部分、省级交通专项资金、涉农资金、一般性转移支付等多种补助资金，做好农村公路养护工作。其中，“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”（公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费）收入的比例，用于农村公路养护工程的资金不得低于“替代养路费部分”的 15%，实际高于上述比例的不得降低。同时，“替代养路费部分”用于普通公路（普通干线公路和农村公路）养护工程的比例一般不得低于 80%，且不得用于公路新建工程。农村公路养护工程资金安排应结合里程、养护成本变化等因素进行动态调整。2022年起，“替

代养路费部分”用于普通公路养护部分不再列支管理机构运行经费和人员等其他支出。

（五）落实日常养护资金补助政策。进一步完善以县级财政为主、省市级财政支持为辅的资金筹措机制。农村公路管理养护属于县级事权，由县级政府承担资金筹措主体责任，并确保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。2021年起，省、市、县三级公共财政资金（不含“替代养路费部分”）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10000元、乡道每年每公里5000元、村道每年每公里3000元。省、市、县三级财政原则上按3:3:4比例筹集，实际资金标准和筹资比例高于上述规定的县区不得降低。

（六）强化养护资金使用监督管理。结合我市乡村振兴考核机制，对各级财政用于农村公路养护的资金实施绩效管理，并将绩效考核结果与相关资金安排挂钩。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。

（七）创新农村公路发展投融资机制。发挥政府资金的引导作用，采取购买服务、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。支持县级政府

将符合条件的农村公路项目纳入一般债券申报范围。县、镇两级政府要积极吸引社会资本投入，引导社会各界参与“四好农村路”建设。鼓励农民和农村集体经济组织自主筹资筹劳参与农村公路养护。围绕乡村振兴战略，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，推动农村公路与产业项目同步建设、合力管护、互利共赢。鼓励各县依法采取多种方式筹集农村公路建设养护资金。出台相关优惠政策鼓励社会资本参与农村公路养护，鼓励探索水毁、地质等灾害保险模式。

## **五、建立农村公路管理养护长效机制**

（八）推进农村公路养护市场化改革。将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、社会合理分工的养护组织模式，全面提升通行服务水平。推行养护市场准入制度。深化农村公路建设养护一体化项目包工程管理模式，简化农村公路养护工程项目审批程序，实行统一计划、统一检测、统一设计管理。支持将普通国省干线公路与农村公路养护捆绑招标，支持片区农村公路多个项目捆绑招标，支持养护企业跨区域参与市场竞争。推进将农村公路客运候车亭（招呼站）纳入农村公路养护范畴一并养护，全面实现日常养护常态化、养护工程专业化、安全隐患排查整治制度化。

（九）创新多元养护模式。探索适合本地的农村公路养护模式，推行捆绑式区域养护模式，培育县域养护中心，强化养护能力，负责农村公路的小修、预防养护以及应急养护。大力推进农村公路路面改善提升工程，逐步消灭“畅返不畅”路段。鼓励乡道、村道的日常养护等由镇政府采用专业化养护或群众性养护等多种方式实施，也可委托村民委员会组织实施。引导符合市场属性的事业单位改制为现代企业，参与农村公路养护市场竞争。推广一事一议、以工代赈等方式，支持各地开发农村公路养护公益性岗位，吸纳就业困难人员等易返贫致贫人口参加农村公路管理养护。鼓励农民投工投劳，鼓励将区域相近的镇村两级养护员、护林员、护河员等整合，让农民更多参与农村公路管理养护，提高综合养护质量。创新养护技术应用，充分利用旧路资源，强化公路养护资源集约节约利用，积极构建农村公路沿线和谐生态，加强公路两侧造林绿化和原生植被保护。

（十）提升农村公路养护规范化信息化水平。编制农村公路管理养护手册，完善相关制度，加强基层人员培训，促进管理养护规范化、养护作业标准化，全面提升农村公路管理养护水平。加强项目库、信息化建设，强化设计审批、建设（养护）总承包、招投标备案、资金审批等关键环节管理，完善项目储备机制，全面实现数字化网上审查审批备案管理。全面上线数字“四好农村路”管理系统和手机终端应用，建



立健全农村公路数据库，固化管理网络和机制，规范管理流程。深化卫星遥感新技术融合应用研究，实现传统的现场监管向卫星遥感监管转变。

（十一）建立农村公路科学化养护技术体系。树立“早检测、早预防、提质量”的养护理念，完善科学管理机制。加强病害巡查和应急管理，定期开展路况评定和桥梁、隧道检测，推进农村公路科学化自动化检测，建立养护决策体系以及以目标为导向的奖罚机制。适时引进第三方咨询单位参与，提升养护科学决策能力。强化预防养护理念，分类分区确定预防养护工艺，制定科学的预防养护方案，开展“微病害处治”工程，提升农村公路通行能力。提高养护机械化水平，创新养护新技术应用。加强农村公路路网资产管理系统等建设，运用大数据管理技术，推进自动、智能检测、无人机、人工智能、物联网等技术应用，实现农村公路管理养护智能化、智慧化。

（十二）加强质量安全和信用管理。推进农村公路交通安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。完善县级竣（交）工验收机制，由县级交通运输主管部门组织实施，并邀请同级公安、应急管理等相关单位参加。已建成但未配套安全设施的农村公路要制定专项方案，尽快补充完善。各级公安机关要积极探索加强农村道路交通安全管理工作。加强农村公路养护市场监管，加快建立以质量和安全

为核心的信用评价体系，实施守信激励和失信惩戒，并将信用记录按照国家有关规定纳入省公共信用信息平台，依法向社会公开。

（十三）强化执法和队伍建设。按照《广东省农村公路条例》规定，县级政府加强农村公路路政执法和日常监督管理，负责农村公路管理和执法工作；乡镇政府和村民委员会协助开展农村公路保护和管理的工作，制止危害农村公路的违法行为。各县（市、区）要结合实际，建立健全农村公路路政管理制度，探索通过民事赔偿保护路产路权，建立适合本地情况的农村公路路政管理模式。根据各地实际情况建立健全“县统一执法、乡村协助执法”的路政管理工作机制，做好农村公路路政管理和执法工作，规范执法行为，建立起“县有路政员、镇有监管员、村有护路员”的路产路权保护队伍，实现农村公路路政管理全覆盖。

（十四）提高农村公路运营水平。加强城乡交通运输一体化建设，推动城乡客运公共服务均等化水平进一步提升，落实县级政府主体责任，强化政策扶持和兜底保障，巩固乡镇和建制村通客车脱贫攻坚成果，确保农村客运线路通乡畅村、运营稳定。健全农村货运物流网络节点，有序推进乡镇运输服务站建设，不断推动农村客货运输高质量发展。

（十五）开展示范创建工作。完善“四好农村路”示范创建机制，扩大示范创建范围，推进示范市、示范县、示范

路等示范创建工作。推进品牌建设，开展“一县一品牌，一区一特色”工程。开展“美丽农村路”建设，结合农村人居环境整治和美丽乡村建设，打造“美丽农村路”经济带。推进公路文化建设，深挖彰显本地特色的公路发展历程和人文底蕴，推动优秀公路文化传承和创新。到2022年底，各县（市、区）成功打造一批“美丽农村路”，争取实现全域省级示范县，开展“四好农村路”省级示范市创建工作，示范带动效应充分发挥。

## **六、保障措施**

（十六）**加强组织领导**。各县（市、区）要切实提高政治站位，将深化农村公路管理养护体制改革、推进“四好农村路”高质量发展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，强化组织领导，完善工作机构，抓好贯彻落实。市交通运输局要加强对农村公路管理养护工作的统筹协调，完善相应机制，重大情况及时报告市政府。

（十七）**完善激励机制**。健全深化农村公路管理养护体制改革的正向激励体系，强化敢于担当、攻坚克难的用人导向，在改革工作中加强对相关人员的考察。加强工作督促落实，建立完善考评机制，对落实成效明显的单位和个人，按照有关规定给予奖励。

（十八）**加强政策宣传**。积极开展政策解读，综合运用报刊、广播、电视、网络等新闻媒体，宣传报道农村公路管

理养护体制改革实施情况，总结推广典型经验，大力宣传创新举措，营造良好工作氛围，更好地推动农村交通实现高质量发展。

附件：梅州市深化农村公路管理养护体制改革实施方案  
主要任务责任清单。

梅州市深化农村公路管理养护体制改革实施方案主要任务责任清单

项目	内容	主要任务	责任单位	完成时限
一、体制机制	(一) 加快理顺农村公路管理职能	1. 加快理顺农村公路管理职能，将农村公路管理方面的行政职能回归交通运输主管部门，原承担有关公路建设、养护组织等工作的各级各类公路管理机构按照整合资源、优化布局、理顺关系的要求，同步进行划转、调整、整合，重新进行职能定位。	市委编办、市交通运输局、各县（市、区）政府按职责负责	持续推进
	(二) 推进县、镇级农村公路管理机构建设	2. 县级农村公路机构设置率达到 100%，明确镇级农村公路管理机构，镇级农村公路管理机构确定 1 名乡镇分管领导和至少 1 名专职工作人员（管养里程在 50 公里以上的乡镇至少 2 名工作人员）具体负责，管理人员应具备一定的公路专业知识，承担农村公路管理职责。	市委编办、市交通运输局、各县（市、区）政府按职责负责	持续推进
二、资金落实	(一) 落实养护工程资金补助政策	1. “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”（公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费）收入的比例，用于农村公路养护工程的资金不得低于“替代养路费部分”的 15%，实际高于上述比例的不得降低。	市财政局、市交通运输局、各县（市、区）政府按职责负责	持续推进
		2. “替代养路费部分”用于普通公路（普	市财政局、市交通运输局、各	持续推进

		通干线公路和农村公路) 养护工程的比例一般不得低于 80% ,且不得用于公路新建工程。农村公路养护工程资金安排应结合里程、养护成本变化等因素进行动态调整。	县(市、区)政府按职责负责	
		3. 2022 年起,“替代养路费部分”用于普通公路养护部分不再列支管理机构运行经费和人员等其他支出。	市财政局、市交通运输局、各县(市、区)政府按职责负责	2022 年
	(二) 落实日常养护资金补助政策	1. 农村公路管理养护属于县级事权, 由县级政府承担资金筹措主体责任, 并确保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。	各县(市、区)政府	持续推进
		2. 2021 年起, 省、市、县三级公共财政资金(不含“替代养路费部分”)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 10000 元、乡道每年每公里 5000 元、村道每年每公里 3000 元。省、市、县三级财政原则上按 3:3:4 比例筹集, 实际资金标准和筹资比例高于上述规定的县区不得降低。	市财政局、各县(市、区)政府按职责负责	持续推进
三、制度建设	(一) 推行“路长制”	1. 全面推行农村公路“路长制”, 县、镇政府主要负责人和村委会主要负责人分别为县、乡、村三级(总)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”的路长制度体系, 农村公路“路长制”实现县、乡、村三级 100%全覆盖。	各县(市、区)政府	2022 年

	(二) 乡规民约	1. 乡镇、村委会作用发挥充分, 爱路护路的乡规民约、村规民约制定率 100%。	各县(市、区)政府	持续推进
四、公路保护	(一) 农村公路政管理和执法工作	1. 根据各地实际情况建立健全“县统一执法、乡村协助执法”的路政管理工作机制, 做好农村公路路政管理和执法工作, 规范执法行为。	市交通运输局、市公安局、各县(市、区)政府按职责负责	持续推进
		2. 建立起“县有路政员、乡有监管员、村有护路员”的路产路权保护队伍, 实现农村公路路政管理全覆盖。	各县(市、区)政府	持续推进
		3. 开发农村公路管理相关公益岗位, 巩固脱贫攻坚成果。	市人力资源和社会保障局、各县(市、区)政府按职责负责	持续推进
五、养护工作	(一) 有路必养	1. 积极落实“有路必养、养必到位”的工作要求, 农村公路列养率达到 100%。	各县(市、区)政府	持续推进
	(二) 养护工程	1. 根据路况水平实施一定比例大中修及改建工程, 年均养护工程比例不低于 5% 中等以上等级农村公路占比不低于 80%。	各县(市、区)政府	持续推进
	(三) 养护管理	1. 推进农村公路养护市场化改革, 创新多元养护模式, 提升养护规范化信息化水平, 建立科学化养护技术体系。	各县(市、区)政府	持续推进
六、示范创建	(一) 示范创建工作	1. 扩大示范创建范围, 开展“美丽农村路”建设, 结合农村人居环境整治和美丽乡村建设, 打造“美丽农村路”经济带。到 2022 年底, 各县(市、区)成功打造一批“美丽农村路”, 争取实现全域省级示范县, 开展“四好农村路”省级示范市创建工作, 示范带动效应充分发挥。	市交通运输局、市农业农村局、市扶贫工作组、各县(市、区)政府按职责负责。	持续推进

