

索引号:	11220000013544357T/2018-00961	分类:	农业、林业、水利;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2018年07月17日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于深入推进“四好农村路”发展的实施意见		
发文字号:	吉政办发〔2018〕25号	发布日期:	2018年07月25日

**吉林省人民政府办公厅**  
**关于深入推进“四好农村路”**  
**发展的实施意见**  
吉政办发〔2018〕25号

各市(州)人民政府,长白山管委会,长春新区管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

为深入贯彻落实习近平总书记“既要把农村公路建好,更要管好、护好、运营好”的重要指示精神,全面推进“四好农村路”向更高质量发展,现提出如下意见。

**一、总体要求**

(一)指导思想。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精神和习近平总书记关于“四好农村路”工作的重要指示批示,始终坚持以人民为中心的发展思想,牢固树立新的发展理念,落实高质量发展要求,突出补短板、强管养、提服务、促发展,扎实推进农村公路协调可持续发展,不断提升农村交通运输供给能力,充分发挥农村公路在全面建成小康社会、乡村振兴发展、加快推进农业农村现代化中的先行保障作用,不断提升农民群众的获得感、幸福感,使农村公路成为助力广大农民致富奔小康的民生路,成为党联系农民群众的民心路。

(二)基本原则。农村公路是保障农民群众生产生活的公益性基础设施,是农业发展和乡村振兴的重要支撑,是社会主义新农村建设的重要内容。要坚持以目标、问题为导向,扎实推进农村公路从“会战式”建设向集中攻坚转变,从注重规模增长向高质量发展转变,从以建设为主向建管养运协调发展转变,从适应发展向引领发展转变。

——坚持合力发展、县为主体。按照农村公路有关法律法规及政策规定,县级政府全面落实建管养运主体责任,省、市(州)政府认真履行监督指导责任,各部门加强协调联动,强化资源要素支持和制度保障,形成工作合力。同时,要充分发挥企业及社会群团组织的力量,合力推进“四好农村路”发展。

——坚持优先发展、分类施策。既尽力而为,又量力而行,聚焦突出矛盾和问题,注重规划先行、突出重点、典型引领,区分县、

乡、村级公路不同功能定位,合理确定建设标准和建设方案,科学把握养护对策和养护时机,扎实推进“四好农村路”发展。

——坚持协调发展、聚焦管养。按照构建现代化公路养护管理体系要求,有效推进农村公路建管养运协调发展,把管养作为农村公路发展的主攻方向,坚持专业养护和日常管护相结合,推动养护常态化、专业化、规范化和市场化,保证农村公路处于良好的技术状态。

——坚持融合发展、统筹城乡。加快推进城乡统筹、资源共享、客货兼顾、多方融合发展,加快推进城乡交通运输一体化和县、乡、村三级农村物流服务网络建设,促进和支撑城乡经济社会协调发展。

## 二、重点目标

到2020年,全面落实县级政府主体责任,基本形成权责清晰、共同参与的“四好农村路”发展体制机制。确保完成通乡、通村破损老旧路维修改造和贫困县(市、区)重点自然屯通硬化路两个目标,如期实现全面建成小康社会交通发展目标。基本建成城乡一体化交通运输网络,形成“公路大家建、建好大家管、管好大家用”的良好格局。

——农村公路建设。突出高标准建设,确保建成一条、达标一条,为后期的低成本养护奠定坚实基础。新建农村公路5000公里,确保2018年实现贫困县(市、区)的重点自然屯通硬化路目标,2020年实现全省重点自然屯通硬化路目标。

——农村公路管理。突出“体制落地、机制落地、政策落地”。全面落实《吉林省农村公路条例》,农村公路管理法规制度体系基本健全,建立健全县、乡、村农村公路管理体制机制。各级管理机构经费纳入同级一般公共预算比例达到100%;“路长制”覆盖率达到100%;规范统一县级公路管理机构的职能,市辖区和乡级管理机构设置率达到100%,建立健全村级管理议事机制和爱路护路的乡(村)规民约。

——农村公路养护。突出“路况优良、路面整洁、边沟通畅、路容绿美”,基本实现“有路必养、养必到位”的目标。农村公路养护资金纳入同级财政预算比例达到100%;列养率保持在100%;路面技术状况指数(PQI)逐年上升,优、良、中等路总比例不低于75%。确保2020年全面完成1.4万公里通乡、通村破损老旧路维修改造,改造危桥564座,实施安防工程5040公里,既有危桥维修改造率达到100%,基本完成县、乡公路隐患路段整治任务。

——农村公路运营。突出“服务于便捷出行、休闲旅游、现代物流、现代农业,服务于乡村振兴”。全省建制村通客车率保持在

100%;城乡道路客运一体化发展水平AAA级及以上的县超过 96%;县、乡、村三级农村物流网络建设取得明显成效。

### 三、主要工作任务

(一)建设好农村路,切实发挥先行保障作用。牢固树立高品质建设就是最好养护的理念,按照“先近后远、突出重点”的原则,突出重点村屯、重点路线、重点路段,加快建设“四路工程”,努力打通农村交通运输“最后一公里”。

1.全力建设“幸福小康路”。加快实施重点自然屯通硬化路工程。坚持目标导向,优先保障贫困县(市、区)交通扶贫脱贫项目,推动农村公路进村入户,切实做到精准投资、精准施策,确保2018年完成贫困县(市、区)的重点自然屯通硬化路托底目标。坚持与国家同步推进的原则,加快推进撤并建制村、贫困村域内自然屯、边境县(市、区)自然屯通硬化路建设,按照建制村通硬化路标准推动国有林区林场保留居民居住的场部、林下经济节点通硬化路建设,努力提高农村公路联通功能、提升路网运行效益,充分发挥先行保障作用。

2.持续实施“特色致富路”。推动农村公路“外接内联、互通成网”,为发展旅游、集聚人流、促进经济发展创造条件。推进“交通+特色产业”扶贫,重点推进能够形成新的经济增长点的旅游路、资源路、产业路新改建,实现重点工业园区、AAA级及以上旅游景区、AAAA级及以上乡村旅游经营单位有等级公路连接,农村物流点、旅游景区、乡村旅游经营单位对外通行条件明显改善,构建县、乡、村三级农村物流配送网络,进一步提升农村公路带动地方特色产业发展的能力。

3.精心打造“平安放心路”。坚决落实质量安全责任制度,始终把质量安全放在首要位置。严格履行基本建设程序,建立“实施有标准、操作有程序、过程有控制、结果有考核”的标准化建设管理体系,确保工程依法合规建设。因地制宜推进窄路加宽改造或增设错车道,公路安防工程、排水工程要与主体工程同步设计、同步施工、同步验收。要落实以“品质工程”为导向的质量安全管理制度,加强工程监理和质量安全监督。要落实“七公开”制度,主动接受社会监督。

4.积极创建“绿色品质路”。以“实、安、绿、美”为重点,突出“实体质量、功能质量、外观质量、服务质量”均衡发展。注重功能完善,有条件的地方可以根据旅游、客货运输等需求,设置服务区、停车区、“港湾式”汽车停靠站、候车亭;注重绿色环保,加强自然地貌、原生植被、表土资源、湿地生态、野生动物等保护,因地制宜做好绿化美化工作;注重资源节约,新改建公路要少占耕地和基

本农田,充分利用旧路资源、地产材料,推广废旧材料再生循环利用;注重内在质量和外在品质相统一,丰富农村公路文化内涵。

(二)管理好农村路,全面构建高效管理体系。按照“健全管理体制,加强依法治路,创新监管机制,强化质量监督,严格督导考评”的要求,突出构建“五个体系”。

5. 构建行业管理体系。进一步健全完善市、县、乡、村农村公路管理体制机制。强化市级公路管理机构对农村公路行业管理和指导职能;规范设置县级公路管理机构,统一履行农村公路管理职能;市辖区、乡级政府建立专门管理机构,完善村民委员会议事机制,对辖区内农村公路实施管理。全面推行“路长制”,县级政府主要负责人为县域农村公路总路长,乡级政府、村民委员会主要负责人为辖区农村公路路长,各级路长对所管辖农村公路负总责。县、乡政府通过制定本辖区“路长制”实施细则,指导村民委员会形成路长制工作机制,同时对每条农村公路逐一明确具体路长负责,并通过在路侧设置公示牌等方式对社会予以公布,主动接受群众监督。

6. 构建法规制度体系。严格执行《中华人民共和国公路法》《公路安全保护条例》《吉林省农村公路条例》及《农村公路建设管理办法》《农村公路养护管理办法》等法律法规,贯彻落实国家和省有关政策和规定。进一步完善农村公路制度体系,建立信用评价体系,实行守信联合激励、失信联合惩戒。各市、县要加强农村公路法制建设,结合本地实际,制定实施办法、优惠政策等规范性文件,进一步明确事权和责任。推行县统一执法、乡村协助执法模式,建立县有路政员、乡(镇)有监管员、村有护路员的路政管理体系,严厉查处违法超限运输及其他各类破坏、损坏农村公路设施的行为,对公路及其设施造成损坏的,要及时进行修复或者依法赔偿。县级政府应按照规定组织划定农村公路用地和建筑控制区,依法做好用地确权工作。

7. 构建智能监管体系。利用“互联网+”和农村公路大数据等信息技术,建立农村公路县级智能监管平台,动态完善“一路一档、一桥一档”空间信息库、属性信息库。开发应用手机APP,路政和养护人员对日常巡查中发现的问题及时上传、及时解决,实现对管养道路的动态监管。对施工现场、重要桥梁安装视频监控,实现对在建工程、重要桥梁的日常监管。

8. 构建质量监督体系。进一步完善农村公路质量监管体系,实行项目业主责任制和责任追究制。要充分发挥市级交通质量监督机构作用,加快建立县级交通质量监督机构,明确质量监管职责、责任清单和权力清单。全面落实建设单位首要责任和勘察设计、施工、监理等单位主体责任。进一步完善项目(中修、大修和新改建项目)保

修期和质量保证金制度, 县级和乡级公路保修期为 3 年, 村级公路保修期为 2 年。在保修期内发生的质量缺陷, 由施工单位负责修复。施工单位不能修复的, 由项目业主负责组织修复, 修复所产生的相关费用从质量保证金中扣除, 不足部分由施工单位承担。加强常规检查和综合督查, 加大抽查频率, 保证工程质量。

9. 构建督导考评体系。建立省对市、市对县、县对乡(镇)、乡(镇)对村的考评体系。各级政府要加大督导考评工作力度, 将“四好农村路”工作纳入本级政府目标责任考核范围。省“四好农村路”工作领导小组出台全省“四好农村路”督导考评办法, 重点对“四好农村路”实施落实情况进行全面督导考评, 考评结果纳入对下级政府绩效考核范畴, 并建立考评结果与计划项目、奖补资金挂钩的激励约束机制。

(三) 养护好农村路, 巩固农村公路发展成果。按照“以县为主、分级负责、行业指导、群众参与、保障畅通”的原则, 推动农村公路养护常态化, 着力抓好“六项工作”。

10. 加大养护资金投入。县级以上政府要按照政府投资为主、多元筹资为辅的原则广泛筹集资金, 根据当年农村公路养护需要安排农村公路养护资金, 并纳入本级财政预算。要确保日常养护资金需要, 并随农村公路里程和地方财力增长逐步增加。从 2019 年起, 县级政府要按照县、乡、村级公路每年分别不低于 25000 元/公里、10000 元/公里、5000 元/公里标准安排小修保养资金, 省依据年度督导考评结果, 采取“以奖代补”方式, 对成绩优秀、良好、达标的县(市、区)分别按上述标准的 40%、30%、20%予以奖励性补助。各地要加大通乡、通村的破损老旧路大中修投入, 对 2020 年前全面完成维修改造任务的县(市、区), 省政府将通过“先修后补”的方式给予奖补, 具体奖补范围、方式和标准由省交通运输厅、省财政厅另行制定。

11. 推进养护模式改革。建立政府与市场合理分工的养护生产组织形式, 推动农村公路养护向常态化、规范化、专业化和市场化方向发展。积极探索统筹建设和养护一体化、专业养护和群众参与相结合的养护模式。对小修、中修、大修养护工程等专业性工作, 选择具备相应资质的专业化队伍承担; 对日常保洁、疏通排水系统、路缘石修理、行道树及花草的抚育、施肥等专业性不强的工作, 可通过政府购买服务方式选择非专业队伍, 或者采取“分段承包、定额包干”、吸纳沿线群众和家庭参与等方式进行管护。结合脱贫攻坚工作, 同等条件下优先安排贫困群众从事养护工作, 增加贫困群众收入。鼓励开发应用经济实用、易操作、多功能的日常养护设备, 不断提升养护质量和效率。建立完善养护质量与计量支付相挂钩的考评机制, 提高养护设计、施工、质量检测 and 工程验收等环节的管理水平。

12. 全面完成旧路改造。要确保完成通乡、通村的破损老旧路维修改造任务,统筹推进其他破损农村公路维修改造。大力推广成熟的养护工艺,重点支持破损老旧路“白改黑”工程(老旧水泥混凝土路面加铺沥青混凝土路面)。要集中资金、区别不同情况,有针对性地推进破损老旧路维修改造,分别实施局部维修、预防性养护、中修、大修、改扩建等工程,让建成时间较早、破损严重、影响车辆通行的路段及早恢复使用功能,巩固农村公路建设成果,切实解决群众最关心、最直接、最现实的突出问题。

13. 切实加强预防养护。牢固树立“全寿命周期”养护理念。加强路况巡查和公路桥涵隧道检测评价,积极推广智能化快速检测技术,及时发现问题,及时下达修补任务;加强桥涵日常维修养护,确保桥涵安全运行;强化路面小修保养,做到裂缝及时清灌、坑槽和啃边及时修补、网裂和断板及时处置,避免小病害变成大病害,小投入变为大投入;及时采取微表处、稀浆封层、碎石封层等预防性养护措施,达到“低投入、高效能”的养护效果。要加强农村公路跨越(下穿)铁路和其他公路路段的养护管理,确保交叉工程安全运行。

14. 强化安全隐患治理。建立健全政府主导,交通运输、公安、安监等部门共同参与的协调联动机制,合力抓好农村公路安全整治工作。加强公路安防设施检查,经常性检查每季度不少于1次,定期检查每年不少于1次。发生自然灾害、极端气象等情况时,及时进行专项检查并更新相关设施,确保公路交通运输畅通。以客运班线、通校车路线为重点,加快“急弯陡坡、临水临崖、穿越村镇和学校、平面交叉”等危险路段隐患综合治理,完善防护、减速带、标志、标线、视线诱导等公路安防设施及中央隔离设施、交通信号灯、照明、监控等交通管理设施,加快推进危桥重建、险桥维修加固和有路无桥的桥梁建设。全力做好路面路肩排水和除雪防滑工作,确保农村公路保持安全运行状态。

15. 全面整治路域环境。县级交通运输主管部门和公路管理机构应在当地政府的统一领导下,结合农村人居环境整治三年行动,全面清理路域范围内的草堆、粪堆、垃圾堆,疏通边沟等排水设施,加强绿化美化,常年保持路面整洁、无杂物,排水畅通、无淤积。到2020年,具备条件的农村公路全部实现路田分离、路宅分离。

(四)运营好农村路,提升农村客货运输服务水平。充分发挥农村公路运输比较优势,加快构建城乡道路运输一体化格局,提升农村物流节点服务功能,突出推进“三个融合”,引领和支撑城乡经济社会协调发展。

16. 推进城市与农村客运融合发展。推进城市公交线网向周边乡(镇)和村屯延伸,对具备条件的农村客运班线进行公交化改造,享受

公共交通优惠政策,提高农村客运班线通达率。以客运班线、公交班线和农村客运站为载体,推动小件快运业务发展。鼓励经营者采取灵活发班、电话预约、定制服务等经营模式,提高班线运行效率和经营效益。要严格落实《农村道路客运旅客运输班线安全通行条件审核规则》,确保运输安全。

17. 推进客运与货运物流融合发展。加强农村运输基础设施建设,支持人口密集、客货流通需求旺盛的乡(镇)新建农村客货综合服务站或实施客货同站改造。统一农村物流节点标识,推进县、乡、村物流网络节点体系建设,提高乡(镇)和建制村物流节点覆盖率,推动物流降本增效,促进农村客运与农村物流融合发展。

18. 推进交通与各产业融合发展。加强农村公路与旅游景区有效衔接,引导客运、物流经营者在旅游景区、休闲度假区、乡村旅游集聚区设立客货服务站点,促进乡村旅游、休闲度假等农村新业态发展。加强农村交通基础设施与经济带、工业园、开发区等产业充分融合,推进交通运输、邮政、农业、供销、商务等部门资源整合,逐步构建“多站合一、资源共享”的农村物流基础设施体系,有效提升农村运输服务水平。

#### 四、保障措施

(一) 强化组织领导。要切实提高对农村公路发展重要意义的认识,把“四好农村路”这个事关民生的大事抓实抓好。省政府成立“四好农村路”工作领导小组,负责统筹协调和组织指导“四好农村路”工作。各地政府要成立以政府主要负责人为组长的领导小组,制定切实可行、符合本地实际的实施方案,确保任务清晰、权责明确、运转高效、监管有力。各有关部门要建立重大问题联合协商、重大政策联合制定、重点环节联合督查的协同工作机制,合力推进“四好农村路”发展。

(二) 强化责任落实。各地政府要强化“四好农村路”的组织责任和主体责任,逐级分解工作任务、细化建设目标、夯实工作责任、充实工作力量,落实资金、机构、人员和保障措施。各地政府每年要向上级政府报告推进实施“四好农村路”情况。各部门要按照职责,加强工作指导,做好协同配合,确保顺利实现“四好农村路”各项目标,让群众看到实效、得到实惠。

(三) 强化资金保障。按照《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》(国办发〔2017〕17号)要求,将农村公路发展资金纳入财政预算,并建立与物价和里程变动等因素相适应的增长机制,健全分级分类投入保障体制机制,建立以中央专项资金和省级奖补资金为引导、市县投入为主体、多渠道筹措为辅助的多元化投资机制。各级财政和交通运输部门要通过本级预算安排、

统筹政府性基金预算、使用一般债券、整合涉农扶贫资金、鼓励捐助捐款等方式多渠道筹集发展资金。充分发挥财政资金的导向功能和杠杆作用,将财政政策与金融、担保、保险等相关政策有机结合,推广政府和社会资本合作,鼓励采取政府和社会资本合作、出让公路冠名权广告权和相关资源开发权、一事一议等方式筹集农村公路发展资金。鼓励农民投工投劳,让农民更多参与农村公路建设管护。

(四)强化规划先行。切实加强农村公路发展规划工作,加强与城镇总体规划、土地利用总体规划等各类规划的统筹衔接,形成多规合一的规划体系。要维护规划的约束性和计划的严肃性,未纳入农村公路建设规划和项目库的建设项目,不得列入年度计划,不得随意变更规划和调整计划。按照“五年规划、三年滚动、一年计划”的工作要求,立足“保基本、兜底线、补短板、增效益”,合理确定项目建设时序,超前开展前期工作,提前做好项目储备。建立完善农村公路管理基础数据库及其信息管理平台,推动实现全方位动态管理。

(五)强化技术指导。各有关部门要结合各自职责,切实做好指导、协调、监督、检查、服务工作。交通运输部门要加强农村公路技术标准体系建设,制定符合我省农村公路特点的《吉林省农村公路建设与养护技术指南》,根据不同公路的功能定位,明确差异化技术要求,大力推广低成本、操作简单的标准化养护技术,进一步充实专业技术力量,指导和推动农村公路建管养运更加规范化、标准化、专业化。

(六)强化示范引领。要按照“好中选好、优中选优”和“经验突出、可推广、可复制”的原则,继续组织开展“四好农村路”示范县创建活动。示范县由省交通运输主管部门组织评审,每年通过督导考评确定一批省级示范县,经省政府审定同意后,予以通报表扬。同时,县级政府还可组织开展“示范乡、示范村、示范路”创建活动,以点带面推动“四好农村路”发展。对于评为示范县(市、区)的,将通过“以奖代补”方式予以资金补助,奖补资金全部用于农村公路建设及养护大中修工程,其中:对获评国家级示范县(市、区)的,在国家奖补 1000 万元的基础上,省级再配套补助 1000 万元;对获评省级示范县(市、区)的,给予 1000 万元奖补资金。具体考核评定和奖补办法另行制定。

(七)强化宣传引导。各地要采取切实措施,大力宣传“四好农村路”发展成绩,通过现场会、典型经验交流、培训讲座、专题宣传报道等方式进行广泛宣传。同时,还要总结好、宣传好“四好农村路”在服务脱贫攻坚、服务全面小康、服务乡村振兴和服务农业农村现代化等方面的作用和典型事迹,为“四好农村路”健康可持续发展营造良好环境。



吉林省人民政府办公厅  
2018年7月17日

(此件公开发布)