

江苏省人民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

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

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

江苏省人民政府办公厅

2020年6月24日

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),进一步管好、护好农村公路,加快建立农村公路管理养护可持续长效机制,结合我省实际,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精神,认真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,以质量为本、安全至上、自然和谐、绿色发展为原则,以完善管养体制、强化资金保障、健全长效机制为重点,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,服务苏北地区群众住房条件改善,形成上下联动、密切配合、齐抓共管的工作局面,推动“四

好农村路”高质量发展,全力支持“强富美高”新江苏建设,为广大农民群众致富奔小康、加快推进农业农村现代化提供更好保障。

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格局。农村公路治理体系基本形成,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。农村公路列养率达到100%,县道、乡村道年均养护工程比例不低于6%、5%,中等及以上农村公路占比不低于85%。农村公路三类及以上桥梁占比96%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)加强省级统筹和政策引导。省委编办牵头指导相关部门根据农村公路管理养护法律法规规定,调整完善省、市、县政府部门权力和责任清单。省交通运输厅、财政厅牵头对各设区市人民政府(以下简称市人民政府)、县(市、区)人民政府(以下简称县人民政府)的农村公路管理养护工作进行绩效管理。省交通运输厅拟定有关农村公路政策,提出农村公路发展指导意见,加强政策引导和业务指导。省财政厅加强省级资金统筹,筹集省级养护补助资金。省发展改革委、自然资源厅、水利厅、农业农村厅、文化和旅游厅、扶贫办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:省委编办、省交通运输厅、省财政厅、省发展改革委、省自然资源厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省扶贫办)

(二)加强市级政策支持和指导监督。各市人民政府要发挥好承上启下作用,加强组织领导和监督管理,组织做好对县人民政府农村公路管理养护工作

的绩效管理,建立完善农村公路支持政策和资金补助机制,加大市级农村公路养护补助资金筹集力度。加强地方农村公路养护管理机构能力建设,支持、督促县人民政府履行主体责任。(责任单位:各市人民政府)

(三)落实县级人民政府主体责任。县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、乡村道乡村管”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相关部门、乡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乡镇人民政府履职尽责。大力推行县、乡、村三级路长制,因地制宜建立健全路长管理责任体系和运行机制,明确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。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,加大履职能力建设和管理养护投入力度。(责任单位:各县人民政府)

(四)发挥乡村两级作用和农民群众积极、主动性。乡镇人民政府在县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,并落实专职工作人员,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、以工代赈等办法做好村道管理养护的相关工作。乡镇人民政府要加强宣传引导,将爱路护路要求纳入乡规民约、村规民约,积极引导、激发农民群众爱路护路热情。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,为低收入户提供就业机会。(责任单位:各县人民政府)

四、全面强化农村公路管理养护资金保障

(一)落实成品油税费改革资金。落实成品油税费改革转移支付政策,合理确定转移支付规模,加大对普通公路养护的支持力度。全省成品油税费改

革新增收收入中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。“替代养路费部分”用于普通公路养护的比例一般不得低于80%,且不得用于公路新建。继续执行省人民政府对农村公路养护工程的补助政策,“替代养路费部分”中用于农村公路养护工程的资金(省级补助资金与切块到市县部分之和)不得低于“替代养路费部分”的15%。自2022年起,成品油税费改革转移支付资金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。(责任单位:省财政厅、省交通运输厅,各市、县人民政府)

(二)加大财政资金支持力度。农村公路养护属于市、县财政事权,资金原则上由市、县人民政府通过自有财力安排,确保所承担的支出责任落实到位。省级可根据不同时期发展目标给予一定的资金支持。省级在均衡性转移支付中将进一步考虑农村公路管理养护因素,加大对经济薄弱地区支持力度,继续申请车购税资金支持农村公路升级改造、路网完善、安全生命防护工程建设和危桥改造等。各级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。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12000元,乡道每年每公里5500元,村道每年每公里3500元。日常养护省级补助标准为县道每年每公里苏锡常三市2500元、沿江五市3800元、苏北五市5000元,乡道每年每公里苏锡常三市1000元、沿江五市2000元、苏北五市2500元,村道每年每公里苏锡常三市600元、沿江五市1200元、苏北五市1600元。其余部分由市、县共同筹集,各市应明确市、县公共财政资金用于农村公路日常养护的分担比例。县、乡镇人民政府应不断加大管理养护力度,保障农村公路日常养护及时到位。(责任单位:各市、县人民政府,省财政厅、省交通运输厅)

(三)加大农村公路养护工程资金投入。各级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“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。省级补助标准区分不同地区,执行差异化补助政策。各市应明确养护工程市级资金安排标准。(责任单位:各市、县人民政府,省财政厅、省交通运输厅)

(四)强化养护资金使用监督管理。农村公路养护工程和日常养护补助政策,应建立与里程、养护成本变化等因素相关联的动态调整机制,原则上调整周期不超过五年。全省各级公共财政用于农村公路养护资金应当实施全过程预算绩效管理,绩效评价结果与补助资金或相关投资挂钩,并确保及时足额拨付到位。省、市、县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,严格防控债务风险。公共资金使用情况按有关规定对社会公开,接受群众监督,不断提升资金配置效率和使用效益。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,并将监督结果上报乡镇人民政府。审计部门应定期对农村公路养护资金到位与使用情况进行审计。(责任单位:各市、县人民政府,省交通运输厅、省审计厅、省财政厅)

(五)创新农村公路发展投融资机制。各级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。将农村公路发展纳入一般债券重点支持范围。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。支持利用农村公路冠名权、绿化经营权、广告经营权等方式,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:各市、县人民政府,省交通运输

厅、省财政厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省扶贫办、省地方金融监管局、江苏银保监局)

五、建立健全农村公路管理养护长效机制

(一)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。县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。引导符合市场属性的事业单位改制为现代企业,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,鼓励养护机械生产企业研发通用型、小型化养护机械,提高养护机械化水平。(责任单位:各市、县人民政府,省交通运输厅)

(二)加强安全和信用管理。公路安全设施要与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用,县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。已建成但未配套安全设施的农村公路要及时完善,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。加强农村公路养护市场监管,着力建立以质量为核心的信用评价机制,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。(责任单位:各市、县人民政府,省交通运输厅、省发展改革委、省公安厅、省应急厅)

(三)完善技术指导体系。贯彻落实国家标准规范,积极构建具有江苏特色的农村公路养护管理规范体系,推动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。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。加强新一代信息技术融合应用,提升农村公路建管养运信息化管理和水平,推动农村公路智能化建设。(责任单位:各市、县人民政府,省交通运输厅)

(四)提升农村公路治理能力建设。进一步健全各级农村公路政策法规和制度体系,贯彻落实《江苏省农村公路条例》。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。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。探索通过民事赔偿保护路产路权。市、县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。县人民政府应统筹城乡绿化、特色田园乡村、旅游乡村建设,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。坚持经济实用、绿色环保理念,全面开展“美丽公路”创建工作,力争实现乡乡有美丽农村路。(责任单位:各市、县人民政府,省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省公安厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅)

六、保障措施

(一)加强组织实施。各地各有关部门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,健全协同联动机制,同步部署落实。各市、县人民政府要深入分析本地农村公路发展实际,因地制宜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、责任主体等内容,确保各项改革任务落到实处。各地要在2020年底前将实施方案抄送省交通运输厅、省财政厅,并按要求向社会公开。

(二)确保改革平稳有序。各市、县人民政府要统筹推进农村公路管理养护体制改革工作,要对成品油税费改革资金列支的管理机构和人员等其他支出进行摸底,明确相关资金渠道,确保改革平稳和社会稳定。省财政厅、省交

通运输厅要做好成品油税费改革资金的统筹安排,各地要按照办法组织实施。

(三)加快开展改革试点工作。各地要结合加快建设交通强国要求,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的选取主题开展试点创建工作。省交通运输厅会同省财政厅加强指导和督查,并遴选部分工作基础较好、典型示范带动性强、推广价值高的试点市、县向全省推广,成熟一批,推广一批,积极稳妥推进改革工作。

(四)强化政府督导。各地要建立改革进展情况反馈机制,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。省交通运输厅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。省交通运输厅、省财政厅每年年底前要分别向交通运输部和财政部报备改革进展和落实情况。

(五)加大改革宣传力度。各地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。加强宣传舆论引导,为深化改革营造良好的社会舆论氛围。

本方案自印发之日起施行。《省政府办公厅关于印发加强农村公路管理养护意见的通知》(苏政办发[2007]58号)同时废止。