

南京市栖霞区人民政府办公室文件

宁栖政办通字〔2021〕20号

关于转发栖霞区深化农村公路管理养护体制改革暨养护市场化改革实施方案的通知

各街道办事处，区各有关单位：

经区政府同意，现将区交运局拟定的《栖霞区深化农村公路管理养护体制改革暨养护市场化改革实施方案》转发给你们，请遵照执行。

南京市栖霞区人民政府办公室

2021年10月30日

栖霞区深化农村公路管理养护体制改革暨养护市场化改革实施方案

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）、《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）和《市政府办公厅关于印发南京市深化农村公路管理养护体制改革实施方案的通知》（宁政办发〔2021〕14号）文件精神，进一步管好、护好农村公路，建立健全农村公路管理养护可持续长效机制，服务和支撑乡村振兴战略实施，结合我区实际，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”的重要指示精神和党中央、国务院决策，紧扣省、市统一部署，践行以人民为中心的发展思想，以质量为本、安全至上、自然和谐、绿色发展为原则，深化农村公路管理养护体制改革，明确细化改革目标任务，创新完善管养体制机制，巩固强化政策资金保障，建立健全管养长效机制，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，为实施乡村振兴战略、实现农业农村现代化、建设交通强国提供坚实保障。

二、目标任务

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，“路长制”全面推行，养护质量稳中有升，治理能力明显提高，形成财政投入职责明确、社会力量积极参与的格局。

——整治路域环境，打造畅、安、舒、美、优的通行条件，继续推进安全生命防护工作。实现县道、乡道及通公交的村道安全隐患治理率达 100%，农村公路三类及以上桥梁占比达 97% 以上。实现宜林路段县、乡、村道绿化率不低于 98%、95% 和 90%，具备条件的农村公路全部实现路田分家、路宅分家。

——农村公路建、管、养、运主体责任全面落实，区、街、村社三级组织管理体系全面建立，区、街农村公路管理机构设置率达到 100%；区交通运输综合行政执法大队负责全区农村公路、桥梁和安全生命防护等建设工程质量安全管理，实现行业全覆盖，每年至少打造 1 个农村公路品质工程示范项目。

——以公共财政投入为主的农村公路管养资金保障机制全面确立，区、街农村公路管理机构工作经费全部纳入财政预算；强化依法治路，巩固区级统一执法、乡村协助执法的路政管理工作机制，建立群管（协管）网络，做到农村公路路政管理全覆盖；涉农街道实现爱路护路的村规民约制订率达 100%。

——区级农村公路“路长制”管理办法印发实施，通过“护路员”“网格员”等模式推进县、乡、村道公路全面落实“路长制”的管养要求。区级设立农村公路总路长，由区政府主要领导担任，同时分级设置区级路长、街道级路长、村社级路长，分别由相关负责同志担任。

——保持农村公路列养率和经常性养护率达 100%；农村公路 PQI 值不低于 85，优良中等路比例不低于 96%；县道年均养护工程比例不低于 6%，优良路率不低于 90%；乡村道年均养护工程比例不低于 5%，优良路率不低于 85%。

——全面推进农村公路与运输服务融合发展，因地制宜创新管养办法，制定服务标准，确保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，分别创建省级城乡公交一体化建设试点区和省级农村物流示范区，加快建设城乡一体、服务便利的农村物流网络节点体系。

到 2025 年，农村公路保障体系、治理体系进一步完善，服务能力进一步提升，管养可持续发展长效机制基本建立。路况水平和品牌效应显著提升。农村公路三类及以上桥梁占比不低于 99%，优良中等路率不低于 97%。

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。

三、重点工作

（一）改革完善农村公路管理养护体制

1. 加强区级统筹。按照省、市统一要求，区委编办牵头指导相关部门根据有关法律法规，调整完善区政府部门的权力和责任清单。区交通运输局、财政局牵头对农村公路管理养护工作进行绩效管理。区交通运输局根据省市相关农村公路政策，提出农村公路发展指导意见，加强政策引导和业务指导。区财政局加强省市区财政资金的统筹管理，协调筹集区级养护补助

资金。区发改委、规划资源分局、水务局、农业农村局、文旅局通过制定和实施相关政策，加大支持配合力度，引导和促进农村公路事业发展。（责任单位：区委编办、区交通运输局、区财政局、区发改委、区规划资源分局、区水务局、区农业农村局、区文旅局、相关功能板块平台）

2. 落实主体责任。建立健全农村公路管理养护责任制，明确部门、街道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。建立健全区、街两级农村公路管理养护机构，落实岗位和人员。根据《江苏省农村公路条例》《南京市深化农村公路管理养护体制改革实施方案的通知》要求，结合我区城市化发展进程，逐步明确农村公路与城市道路共线路段的管理主体及其工作职责。制定印发《栖霞区农村公路“路长制”实施方案》，成立栖霞区农村公路“路长制”领导小组，发挥组织领导和统筹协调作用，将管养资金及区、街两级管理机构运行经费和人员支出纳入一般公共预算，全面推行区、街、村社三级路长制。区级总路长是辖区内农村公路管理的第一责任人，负责统筹本行政区域内农村公路的建、管、养、运及路域环境整治等工作，研究确定发展目标和政策，建立保障机制，落实主要任务，解决重大问题等；区、街、村社三级路长在总路长领导下，分别对所辖农村公路的建、管、养、运及路域环境整治等负直接责任，协调解决突出问题，督促相关部门落实管理职责，完成总路长交办的工作任务。（责任单位：涉农街道，区交通运输局、区城管局）

3. 明确街道、村社职责。涉农街道在区政府确定的职责范围内，筹措本级应承担的农村公路管理养护资金，落实专职人员负责本行政区域内乡道、村道的管养工作，组织协调村社做好农村公路的相关工作。村社要按照“农民自愿、民主决策”的原则，完善共享共治的群众参与体系，采取一事一议、以工代赈等办法协助做好村道的管养工作。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；鼓励涉农经济组织和社会力量自主筹资筹劳参与管理养护工作，通过将管养工作纳入公益岗位等方式，为低收入农民群体提供就业机会。（责任单位：涉农街道，区交通运输局）

（二）建立健全农村公路管理养护长效机制

1. 持续推进养护市场化改革。涉农街道和区交通运输局要因地制宜、分类有序推进农村公路养护市场化改革，根据《公路法》《政府采购法》《招标投标法》等相关法律法规规定，结合我区国有资金投资限额以下小型建设工程发包管理相关规定，引入市场竞争机制，推动养护工程市场化、养护作业专业化，推进养护资源合理配置、生产效率和投资效益不断提高，逐步建成政府调控引导、市场调节决定的农村公路养护市场化管理体系。拓展养护工作向社会购买服务的广度和深度，积极探索各种承包方式，逐步建立政府与市场合理分工的养护生产组织模式。鼓励通过分段承包、定额包干、以工代赈等办法，吸收沿线群众参与日常保洁、绿化等相关工作。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，引导专业企业加大投入，提高养护作业机械化、现代化水平。（责任单位：涉农街道，区交通运输局）

2. 规范养护工程建设。根据“四好农村路”发展目标和管养改革要求加大养护工程投入，有计划地安排养护工程项目。区交通运输局和区财政局在财政承受能力范围内综合考虑区域经济发展水平、城镇化建设进程，建立健全区级养护工程项目库，做好项目储备工作，并结合上一年度考核结果，合理下达区级养护工程年度建设计划，编制区级补助资金年度预算。区交通运输局等相关部门应规范区级养护工程项目计划编制，尽量简化、优化工作流程，实施清单式管理，确保计划项目尽快完成工程建设，形成养护工作闭环。（责任单位：涉农街道，区交通运输局、区财政局）

3. 强化安全和信用管理。对全区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，根据需要合理设置安防设施，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，在全区范围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，每年至少打造1条市级平安放心样板路。引入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，同时与农村公路建设、养护等工作挂钩。（责任单位：涉农街道，区发改委、区交通运输局、区应急管理局、交警七大队）

4. 健全完善技术指导体系。贯彻落实国家和省级相关标准规范，全面执行《南京市农村公路养护规范》《南京市农村公路养护工程预算编制办法及定额》等市级农村公路管理养护规范，加快形成栖霞农村绿色公路指标体系。积极运用卫星遥感等技术，完善统计监测体系。全力配合市级主管部门推动市、区一体化智慧农路管理工作，加快建设全市农村公路“一网一平台”系统，推进利用大数据服务群众出行、农村生活。（责任单位：涉农街道，区交通运输局）

5. 提升农村公路治理能力建设。进一步健全农村公路政策法规和制度体系，完善路政管理体系，建立区有交通运输综合执法员、街道有监管员、村社有护路员的路产路权保护队伍。健全完善农村公路管理制度，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”。区交通运输局、涉农街道应加强货物运输源头超限超载治理工作，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；应统筹城乡绿化、特色田园乡村、乡村旅游重点村建设，实施农村公路路域环境综合治理，促进农村公路与生态环境自然和谐；巩固街村公交全覆盖成果和城乡交通运输一体化发展省 5A 级水平，进一步发挥村邮站、邮掌柜、交邮合作便民服务柜等综合服务平台作用。全面开展美丽农村路创建工作，全区每年至少打造 1 条市级美丽农村路，涉农街道每年至少打造 1 条区级美丽农村路。（责任单位：涉农街道，区人社局、区住建局、区交通运输局、区农业农村局、区文旅局、交警七大队）

（三）巩固细化农村公路管理养护资金保障

1. 建立农村公路管理养护扶持政策调整机制。对于农村公路日常养护区级承担资金，县道由区财政负责，乡村道日常养护资金区、街各承担一半。区级补助标准根据养护成本变化因素进行相应调整，原则上每 5 年调整一次。对于获得美丽农村路、管理养护示范路、平安放心样板路、品质工程示范路荣誉的，给予适当奖励。（责任单位：涉农街道，区财政局、区交通运输局）

2. 巩固日常养护资金保障水平。依据《南京市农村公路养护规范》和《南京市农村公路养护工程预算编制办法及定额》标准，按照扣除省市补助后不足部分由区级补足的标准补助，即区政府对县道日常养护资金按照每年每公里 47600 元标准进行补助，并按不低于市级补助标准落实乡村道区级日常养护补助资金，乡道每年每公里 14800 元、村道每年每公里 3800 元。农村公路与城市道路共线的路段，按照不低于区级城市道路养护补助标准落实日常养护补助资金。（责任单位：涉农街道，区财政局、区交通运输局、区城管局）

3. 加大养护工程资金投入。对列入省、市农村公路养护工程计划的项目，经验收合格后按省、市下发补助金额全额拨付。自 2021 年起，2015 年省级农村公路养护补助经费支出基数 247 万元全额用于农村公路养护工程，另自 2022 年起，2009 年成品油税费改革省级返还的原“五小”养路费基数 119 万元，全部用于农村公路养护工程。省级农村公路养护工程计划项目由市交

交通运输局审核后上报备案。市级农村公路养护工程补助标准为县道 50 万元/公里、双车道乡村道 30 万元/公里、单车道乡村道 20 万元/公里。市级农村公路养护工程计划在年初报市交通运输局审核，经批准列入市级农村公路养护工程年度建设计划。区级年度养护工程计划原则从编制的三（或五）年计划中予以考虑。

自 2021 年起，对列入区级农村公路养护工程年度建设计划的项目，县道由区交通运输局负责实施，按照道路所在的功能板块的划分，分别由所在功能板块对省市补助不足部分进行托底补助；乡村道的建设主体为各属地街道，由各街道所在的功能板块按照 80 元/平方米标准予以补助；对列入区级农村公路桥梁大中修年度建设计划的项目，验收合格后由区本级和功能板块资金托底。

具体托底、补助的资金来源为：龙潭街道范围内的项目由南京经济技术开发区管委会承担；西岗街道范围内的项目由南京经济技术开发区管委会及仙林大学城管委会按所属范围承担；尧化街道范围内的项目由新尧新城管委会承担；其余项目原则上由区财政承担，南京经济技术开发区管委会承担的资金不在街道年度财力结算范围内。（责任单位：涉农街道，区财政局、区交通运输局、相关功能板块平台）

4. 规范监督养护资金使用。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、区下达的

农村公路日常养护补助资金和养护工程补助资金要专款专用，应分别全额用于农村公路日常养护工作和养护工程项目。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。审计部门按照年度计划对农村公路养护资金到位与使用情况进行审计监督。（责任单位：涉农街道，区审计局、区财政局、区交通运输局、相关功能板块平台）

5. 创新农村公路发展投融资机制。各有关部门、街道要发挥政策和资金的引导作用，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。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。支持利用农村公路冠名权、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，用于农村公路管理、养护。（责任单位：涉农街道，区交通运输局、区财政局、区农业农村局、区文旅局、区地方金融监管局）

四、保障措施

（一）加强组织领导。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。涉农街道要统筹做好农村公路管理养护工作，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，细化目标举措、责任主体、工作要求、考核内

容等，确保改革任务落到实处。

（二）平稳推进改革。2022年起，省级下达的成品油税费改革资金不得列支管理机构运行经费和人员等其他支出。区交通运输局要发挥好牵头抓总作用，主动会同相关部门、街道统筹推进农村公路管理养护体制改革工作，对原由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。区财政局要从明年开始将管理机构运行经费和人员等其他支出，根据省、市交通运输综合行政执法改革相关文件要求，纳入区级财政承担，保证改革平稳和社会稳定。

（三）全面开展改革试点。区交通运输局、财政局要围绕深化农村公路管理养护体制改革有关要求，按照县、乡、村道至少 1 条线路的要求，确定农村公路管理养护示范路，提升日常管理和养护工作水平；要优先安排示范路项目列入农村公路提档升级、安全生产防护或养护工程年度建设计划，给予补助资金；要强化过程跟踪和督导，及时总结经验，积极稳妥推进改革工作。

（四）强化督导考核。健全区级月度检查、街道每周自查、分级负责、上下联动的督导考核机制，并将考核结果列入区政府对涉农街道的考核内容，与干部绩效、财政补助资金等挂钩。开展市、区级美丽农村路、管理养护示范路、平安放心样板路、品质工程示范路的创建、验收和授牌工作，涉农街道每年至少要创建 2 个市级以上农村公路品牌项目。

（五）加大改革宣传。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，为改革工作营造良好的社会舆论氛围。

