

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2018〕54号

## 山西省人民政府办公厅 关于深入推进“四好农村路”建设的实施意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

农村公路是实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的重要基础和支撑。习近平总书记多次批示指示建好、管好、护好、运营好农村公路（以下简称“四好农村路”），《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）要求以示范县为载体，全面推进“四好农村路”建设。为深入贯彻落实习近平总书记重要批示指示和中央1号文件精神，推动我省乡村振兴、脱贫攻坚和三大旅游板块等重大战略的实施，现就深入推进我省“四好农村路”建设提出如下意见：

### 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，坚持新发展理念和高质量发展要求，以农村公路提档升级为目标，以三大板块旅游公路建设为重点，以创新体制机制为动力，推动农村公路建设、管理、养护、运营协调发展，推进城乡交通运输一体化发展，为实施乡村振兴、脱贫攻坚和锻造黄河、长城、太行三大旅游板块等重大战略提供交通支撑。

### （二）基本原则。

——坚持政府主导、社会参与。注重发挥省级规划指导、奖补引导作用，强化市级政府统筹作用，落实县级政府主体责任，充分发挥市场机制作用，合力推动“四好农村路”建设，提高农村公路供给效率和供给质量。

——坚持问题导向、突出重点。加强顶层设计与政策支持，着力解决我省农村公路标准不高、结构不合理、管理养护不到位特别是旅游公路通达深度不够、网络化程度不高、不适应全域旅游发展需要等突出问题，补短板、强弱项、调结构，不断提升农村公路服务水平。

——坚持统筹兼顾、协调推进。统筹交通与旅游融合发展，更好发挥旅游在脱贫攻坚、民生改善中的作用；统筹建设、管理、养护、运营协调发展，推进城乡交通运输基本公共服务一体化、均等化。

——坚持保护生态、安全至上。突出农村公路特别是旅游公路的专用性、安全性、智慧型、友好型功能特点，优化农村公路设计，最大限度利用现有公路资源，最大程度减少耕地占用和生态破

坏；着力完善农村公路安全防护排水设施，加强超限超载治理和交通管理，确保行车安全。

——坚持实事求是、效益优先。综合考虑财政承受能力和市场开发潜力，按轻重缓急安排项目建设，优先安排纳入脱贫攻坚任务、对民生改善发挥直接作用的项目，优先安排对旅游发展、产业转型有直接效益的项目，防止盲目投资、重复建设。

### （三）建设目标。

到 2020 年，“四好农村路”建设取得明显成效，具备条件的建制村通硬化路、通客车，农村路网结构明显优化，技术状况和安全通行能力明显提升，养护管理全面加强，路产路权得到有效保护，路域环境优美整洁，农村客运和物流服务体系得到完善，城乡交通一体化格局基本形成。

到 2022 年，基本建成结构合理、能力适应、安全保障、环境友好的农村公路交通服务体系；三大旅游板块主体区全面建成“快旅慢游深体验”旅游公路网，形成主线串联、支线循环、连接线成网的“城景通、景景通”全域旅游一张网。

## 二、主要任务

### （一）全面建设好农村公路。

1. 科学编制建设规划。各市政府要从本地实际出发，将三大板块旅游公路建设纳入“四好农村路”建设规划，并与乡村振兴、城乡一体化发展、综合交通、产业布局、全域旅游、脱贫攻坚等专项规划有效衔接，合理确定功能定位、布局方案、建设重点，优化路网结构，完善路网布局。

2. 加快农村公路提档升级。今后三年,全省实施建制村和撤并建制村通硬化路、窄路基路面拓宽改造工程 2.3 万公里,实施养护提质改造工程 3.2 万公里,同步完善公路生命安全防护工程、治超设施及标志标线,集中解决通村公路质量不高、“油返砂”“畅返不畅”严重、安全排水设施不完善、桥梁隧道安全隐患多、路网联通度不够等问题,逐步消除“断头路”、“瓶颈路”、等外路及安全隐患,打造山西农村公路“升级版”,确保 2018 年 58 个贫困县具备条件的建制村通硬化路,2019 年全省具备条件的建制村通硬化路。到 2020 年,基本实现县乡道安全隐患治理率 100%,农村公路危桥总数逐年下降、当年治理。

3. 重点推进旅游公路率先突破。今后五年,集中建设三大板块主体区旅游公路 5500 公里,着力打通城市与景区、景区与景区、交通节点与景区之间的通道,提升现有通道技术标准,完善旅游公路服务设施,形成适应全域旅游要求的旅游公路网。要实事求是制定建设计划,合理安排工期,有序推进旅游公路主线、支线、连接线建设,同步规划建设服务区、观景台、汽车营地、步道、骑行道等旅游服务设施。2018 年先在大同、临汾、晋城等市开展试点,开工建设一批“城景通、景景通”示范项目,为全省提供可复制、可推广的成功经验。

4. 创建品质示范工程。强化工程全寿命周期设计,普通县乡道原则上达到等级公路标准,旅游公路可适当提高建设标准,通客车的村道原则上路基宽度不低于 5.5 米、路面宽度不低于 4.5 米;不具备拓宽条件的公路应当增加错车道及必要的安全防护设施,

满足安全通行条件。健全工程质量责任制,强化施工过程控制和质量检验,新改建项目一次交工验收合格率达到98%以上。运用现代旅游交通理念和借景、造景等手段,将自然生态、风土人情、乡村特色、传统文化等融入旅游公路规划、设计、建设之中,与沿线乡村风貌、田园风光、旅游景区等充分融合,努力把三大板块旅游公路打造成为具有山西特色的国内一流精品旅游路。

## (二)全面管理好农村公路。

1. 落实管理主体责任。以健全督查、考核、奖惩机制为抓手,督促县级政府进一步落实农村公路管理主体责任,充分发挥乡镇政府、村委会和村民的作用,切实做到“有路必管、管必到位”。市级政府要进一步加大农村公路投入,创新监督方式,严格奖惩措施,不断提升农村公路治理能力。省交通运输厅等有关部门要加强政策支持和业务指导,督促落实管理责任,为农村公路发展创造良好外部环境。

2. 深化管理体制变革。按照事权与支出责任相适应的原则,细化县道、乡道、村道管理责任,建立“政府主抓、部门负责、社会参与”的农村公路管理体制,健全县、乡、村三级组织体系,建立“县有路政员、乡有监管员、村有护路员”的农村公路三级保护队伍,原则上不再成立新的机构。要将农村公路管理机构和交通运输执法体制改革纳入地方政府机构改革,规范设置农村公路管理机构和综合执法机构,理顺管理人员经费保障渠道。到2020年,县级农村公路管理机构和综合执法机构设置率达到100%,机构经费纳入财政预算比例达到100%。

3. 全面推进依法治路。加强农村公路执法能力建设,建立农村公路管理、养护、执法联动机制,不断提高执法水平。完善农村公路治超站点和保护设施,严肃查处违法超限超载运输及其他各类破坏、损坏农村公路设施的行为。深入开展农村公路路域环境集中整治,全面清理路域范围违章建筑、草堆、粪堆、垃圾堆、非公路标志及占道经营、马路市场等,继续推进农村公路绿化美化标准化建设,打造“交通畅通、整洁有序、生态优美、出行安全”的通行环境。到2020年,农村公路非法超限超载运输基本消除,具备条件的路段实现路田分家、路宅分家。

### (三)全面养护好农村公路。

1. 实施养护发展战略。牢固树立“建设是发展,养护也是发展,而且是科学发展”的理念,坚决克服重建轻养的倾向,把养护摆到更加重要的位置,把旅游公路作为农村公路养护的重中之重,按照“县为主体、分级负责、群众参与、保障畅通”的原则,科学编制养护发展规划,推进养护决策科学化、养护管理常态化、养护机制市场化,实现路况稳定提高、路网良性运行。到2020年,农村公路列养率达到100%。

2. 深化养护机制改革。培育农村公路养护市场,积极探索采取政府购买服务、PPP等市场化方式,引导专业化公司参与农村公路养护,提升养护专业化水平。对采用PPP方式建设的农村公路项目,要将养护质量作为项目运营绩效评价的重要指标,与政府付费或补贴相挂钩,引导社会资本更加注重公路养护管理,保持路况稳定。积极推行路面清扫、边沟清理等日常养护农民分段承包、

定额包干等模式,构建“群专结合”养护机制。

3. 落实养护保障措施。实施“互联网+农村公路”工程,运用大数据、云计算等信息技术加强路况检测与数据分析,科学制定养护计划,努力提升养护质量和资金使用效益。建立养护质量考核评价机制,省每年、市每半年、县每季度对辖区内农村公路养护开展考核评价,考核结果与养护补助资金、个人奖惩挂钩。建立以公共财政投入为主的资金保障机制,加强养护资金管理,省级补助资金必须全额用于农村公路养护大中修工程,市县两级政府要将农村公路养护资金纳入同级财政预算予以保障。到2020年,农村公路优、良、中等路比例达到75%以上,路面技术状况指数(PQI)逐年上升,养护经费基本纳入财政预算,满足正常养护需求。

#### (四)全面运营好农村公路。

1. 着力提升农村客运服务水平。深入推进村村通客车工程,完善农村客运站场设施,构建以县城为中心、以乡镇为节点、覆盖建制村的农村客运服务网络,做到路通、车通。大力发展农村旅游客运,加强旅游景区客运站建设,推广运旅一体化经营模式,培育集约化经营、规范化管理的经营主体。深入推进农村客运公交化,鼓励有条件的地区发展镇村公交、旅游公交。到2020年,具备条件的建制村、旅游景区通客车率达到100%,城乡道路客运一体化发展水平AAA级(含)以上的县达到60%以上。

2. 大力发展农村物流。优化农村物流基础设施布局,推进县、乡、村三级物流站场设施和信息平台建设。创新农村物流发展方式,按照“多站合一、资源共享”的原则,推广货运班线、客运班车代

运邮件等农村物流组织模式,鼓励引导交通、邮政、供销、商务、粮食等农村物流资源整合,降低流通成本,促进农村商贸业和农业产业化发展。到2020年,基本建成覆盖县、乡、村三级的农村物流网络。

3. 强化运输安全生产监管。严格落实交通运输部《农村道路客运旅客运输班线安全通行条件审核规划》,建立农村客运班线通行条件联合审核机制;严把农村客运、旅游客运市场准入关,加快淘汰老旧客运车辆,加强车辆运行监管,从严查处安全生产事故;严格落实安全生产信用联合激励、联合惩戒制度。

#### (五)扎实开展“四好农村路”示范县创建活动。

创建“四好农村路”示范县,是推进“四好农村路”建设的重要载体。要把三大板块旅游公路建设纳入“四好农村路”示范县创建总体布局,在开展城乡交通一体化试点的基础上,以建设为重点,以建设、管理、养护、运营协调发展为基本要求,以创新融资机制、完善财政保障机制、落实县级政府主体责任为抓手,以服务脱贫攻坚、乡村振兴、民生改善为根本目的,扎实开展“四好农村路”示范县创建活动。省交通运输厅要组织制定创建方案,完善创建标准、评选程序及表彰奖励办法,按照“好中选好、优中选优”和“经验突出、可推广、可复制”的原则,组织好评比表彰工作,推广典型经验,促进形成“比学赶超”的良好局面。

### 三、投融资机制

农村公路建设公益性强、建设规模大、资金需求量大。要合理划分各级政府事权与支出责任,构建省级引导、市级统筹、县为主体、金融支持、社会参与的多元化投融资机制。

### (一)加大政府投资力度。

未来五年,省市县三级财政要分别安排一定财政预算资金投入农村公路建设,市县要从土地出让金收益中安排一定比例用于农村公路建设。省发展改革、交通运输部门要通过安排成品油消费税转移支付、争取中央车辆购置税补助以及申请中央预算内投资等方式,加大对农村公路建设的投入。鼓励采取出让公路桥梁冠名权、广告权、沿线土地等资源开发权,以及沿线受益企业出资、农村集体组织投资、农民“一事一议”自主筹劳、扶贫单位帮扶等多种方式筹措建设资金。贫困县可以通过整合涉农扶贫资金等方式拓宽资金来源渠道。

### (二)加大政府债券投资力度。

未来五年,各市县在年度新增政府债券限额内,合理安排债券资金支持三大板块旅游公路建设。省市两级要根据财力水平、债务风险、资金需求等,合理分配下级政府新增债券规模。

### (三)推广政府与社会资本合作模式。

市县可通过整合各级政府补助资金,采取资本金注入、建设期补助、设立投资基金、运营补贴等方式,将公路项目与沿线服务区(驿站)、汽车营地、旅游景区、产业园区、土地出让等有收益的项目捆绑招标,吸引社会资本一体开发、整体投资。

市级政府要切实发挥统筹作用,加强对农村公路建设、PPP项目流程的组织落实。县级政府可委托市级政府统筹PPP项目的招标、建设、运营、管理、养护等相关工作,但政府付费责任仍由县级政府承担。积极引导国开行、农发行落实农村公路融资政策,降低企

业融资成本。山西交控集团、省建投集团、省文旅集团等国有企业要积极参与农村公路投资建设,发挥专业优势,履行社会责任。

#### (四)规范 PPP 项目运作。

各级财政部门要会同有关部门统筹论证项目合作周期、收费定价机制、投资收益水平、风险分配框架和政府补贴等因素,科学设计 PPP 项目实施方案,防止政府以固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式承担过度支出责任。建立政府、公众共同参与的绩效评价体系,将政府付费、使用者付费与绩效评价挂钩,并将绩效评价结果作为调价的重要依据,确保实现公共利益最大化。严禁以 BT 方式、政府回购或担保、承诺固定收益回报等违规举借政府债务的行为。市县两级政府要将 PPP 项目政府付费资金和债券本息支出纳入同级财政预算。省级财政通过转移支付方式每年安排补助资金,支持财政较为困难的市县支付 PPP 项目政府付费资金和债券本息。

#### (五)切实加强资金管理。

农村公路建设资金实行专款专用,严禁截留、挪用、挤占。要加强工程造价管理,努力降低建设成本,克服违规超概算问题,确保有限资金用在刀刃上。省财政厅要会同省交通运输厅研究制定“四好农村路”和三大板块旅游公路建设资金筹措和使用监督管理办法。

### 四、保障措施

#### (一)加强组织领导。

省政府成立由分管副省长任组长,编制、发展改革、财政、国土

资源、环保、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、林业、旅游发展等部门负责人为成员的“四好农村路”建设领导小组。领导小组办公室设在省交通运输厅，负责日常协调、部门衔接工作，承担规划编制、技术标准规范和管理办法制定、工程质量监督以及年度考评任务。

省直有关部门要围绕“四好农村路”建设目标任务，落实部门责任，强化协调配合，建立各负其责、合力攻坚的工作机制。编制部门负责研究落实农村公路管养机构、编制；省发展改革、环保、住房城乡建设、水利等部门分别负责建设项目有关事项审批的监督指导；财政部门负责建设资金和管养经费的筹措落实和相关扶持政策的制定；国土资源部门负责落实项目用地审批与征地拆迁工作协调；农业部门负责相关涉农和扶贫事宜的协调；林业部门负责建设项目林地占用审批和旅游公路绿化的协调；旅游发展部门负责配合做好旅游公路建设规划编制、标准制定及项目安排等。

各市县政府也要成立相应的领导机构，建立和完善领导体制和工作机制，加强对“四好农村路”建设的领导。

## （二）落实主体责任。

各市政府对辖区内“四好农村路”建设负总责，统筹组织“四好农村路”建设，并对工程质量、进度、安全等实施监管。县级政府是“四好农村路”建设主体，具体负责项目手续办理、征地拆迁、建设协调及政府全额投资项目的建设与管理等工作，履行项目建成后的养护管理及PPP项目政府付费等应承担的主体责任。

## （三）加强监督考核。

要将“四好农村路”建设纳入政府年度监督检查范围,建立与评价结果挂钩的奖惩机制。省财政、交通运输、审计等有关部门要采取定期督导巡查、第三方机构评估、明察暗访、“双随机一公开”等方式加强监督检查,及时通报检查结果。要加强对“四好农村路”建设工作的考核,考核结果纳入市县政府年度目标责任考核。

#### (四)注重舆论宣传。

各级政府要将“四好农村路”建设作为舆论宣传的重点,深入宣传习近平总书记重要批示指示及省委、省政府重大决策,大力宣传“四好农村路”和三大板块旅游公路建设成就与先进典型,讲好“四好农村路”建设山西故事,创造良好舆论环境。

山西省人民政府办公厅

2018年5月21日

(此件公开发布)

---

抄送:省委各部门,省人大常委会办公厅,省政协办公厅,省高法院,省检察院,各人民团体,各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2018年5月21日印发

---

