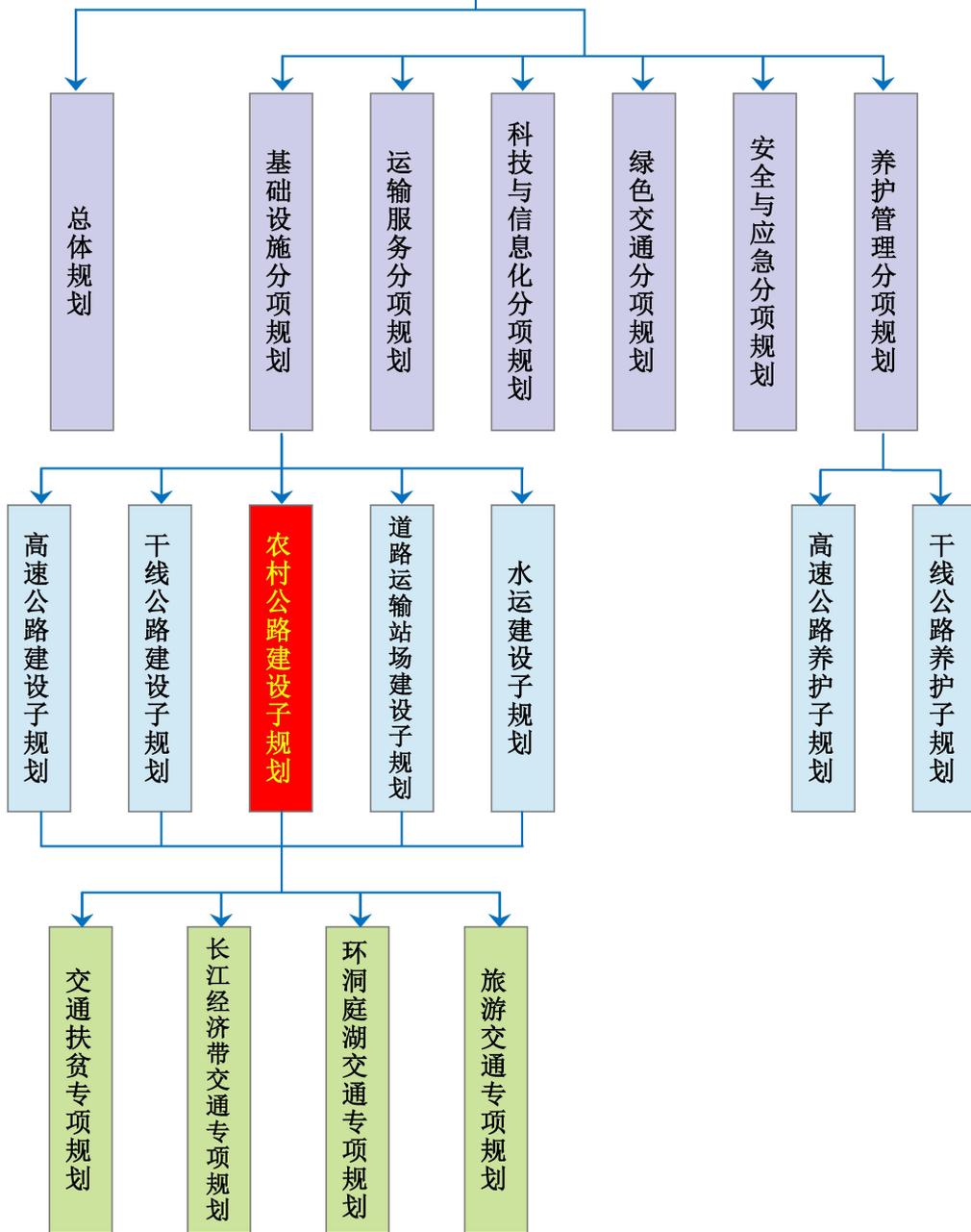


湖南省交通运输“十三五”发展规划系列  
——基础设施分项规划之三

# 湖南省农村公路“十三五” 发展规划

湖南省交通运输厅  
二〇一六年九月

湖南省交通运输“十三五”发展规划



# 目 录

第一章 规划背景与编制依据	1
(一) 规划背景	1
(二) 编制依据	3
第二章 发展现状	4
一、 基本情况	4
二、 发展评价	6
第三章 发展思路	10
一、 发展理念	10
二、 指导思想	11
三、 基本原则	11
第四章 发展目标和规划规模	13
一、 发展目标	13
二、 规划规模	15
三、 建设标准	16
第五章 资金筹集	18
第六章 农村公路养护	19
一、 发展现状	19
二、 主要问题	20
三、 目标任务	22
第七章 政策保障措施	24

为推进全省农村公路持续健康发展，提高农村公路整体服务水平，科学指导“十三五”农村公路发展，根据国家农村公路发展规划，按照省委、省政府和交通运输部的工作部署，结合我省实际，特制定本规划。

## 第一章 规划背景与编制依据

### 一、规划背景

农村公路是公路网的重要组成部分，是农民群众生产生活和农业农村发展的先导性、基础性设施，是社会主义新农村建设的重要支撑，也是沟通城乡人流、物流、信息流的重要载体。党中央、国务院和省委、省政府、交通运输部高度重视农村公路工作，对农村公路发展做出了战略部署，为“十三五”农村公路发展，服务“三农”明确了思路 and 方向。

**党中央、国务院对农村公路发展做出新部署。**党的十八届三中全会决议明确要求：统筹城乡基础设施建设，促进城镇化和新农村建设，推进城乡基本公共服务均等化。习近平总书记多次就农村公路发展作出重要指示、批示，高度评价了农村公路建设对改善农民生产生活条件作出的贡献，指出交通基础设施建设的先导作用，要求进一步“建好、管好、护好、运营好”农村公路，逐步消除制约农村发展的交通瓶颈，为广大农民致富奔小康提供更好的保障。2013—2015

年中央一号文件都对农村公路发展作出部署：要求加快农村公路建设，推进西部地区、连片特困地区乡镇、建制村通沥青（水泥）路建设和东中部地区县乡公路改造、连通工程建设，实施村内道路硬化工程；加大农村公路桥梁、安保工程建设和渡口改造力度，推进农村乡镇客运站网建设；加强农村公路养护和安全管理，强化农村公路管理养护的资金投入和机制创新；推进城乡道路客运一体化，切实加强农村客运和农村校车安全管理。

**省、部对农村公路发展提出新目标。**省委、省政府高度重视农村公路工作，连续 13 年将农村公路建设列为“重点民生实事”项目；交通运输部要求认真贯彻落实习近平总书记的重要指示、批示精神，主动适应新常态、新形势，切实落实“四个全面”的战略布局，全面把握发展先行官的新定位，确保交通运输适应全面小康社会建设的“三通三覆盖、两降两提升”发展目标，积极推动“四好农村公路”建设，确保小康路上绝不让任何一个地方因农村交通掉队。

**农村公路发展是解决“三农”问题和全面建成小康社会的客观需要。**“十三五”是全面建成小康社会的决定性阶段、全面深化改革的攻坚时期、全面推进依法治国的关键时期。“小康不小康，关键看老乡”，农业还是“四化同步”的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。加快农村公路持续

健康发展，是进一步贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府、交通运输部战略部署的具体行动，对全面建成小康社会、解决“三农”问题、服务社会主义新农村、完善公路路网结构、促进交通协调发展以及统筹城乡经济社会全面发展具有十分重要的意义。

## 二、编制依据

- 1、 中华人民共和国《公路法》
- 2、 中国共产党十八届三、四、五中全会决议
- 3、 中共中央、国务院《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》
- 4、 中央1号文件（2013年-2015年）
- 5、 国务院《公路安全保护条例》
- 6、 国务院《农村公路建设规划》
- 7、 《湖南省乡村公路条例》
- 8、 省委、省政府《湖南省农村扶贫开发实施纲要（2011—2020年）》
- 9、 省委、省政府《关于分类指导加快推进全面建成小康社会的意见》
- 10、 交通运输部《综合交通运输“十三五”发展规划》
- 11、 交通运输部《关于推进“四好农村路”建设的意见》

- 12、《湖南省交通运输“十三五”发展规划》
- 13、《湖南省“十三五”农村公路发展战略研究报告》  
—省交通科学研究院
- 14、2015年公路综合统计年报
- 15、湖南省农村公路“十三五”补充调查数据

## 第二章 发展现状

“十二五”期是我省农村公路发展速度最快、质量最好、服务水平提升最显著的时期之一。全省实现了所有具备条件的建制村通水泥（沥青）路，农村公路管理养护水平逐步提升，全面实现了“十二五”农村公路发展规划目标。

### 一、基本情况

“十二五”期，我省实施了建制村通畅工程、连片特困地区重要县乡道改造与连通工程、湘潭“三率先”、渡改桥、危桥改造、安保工程建设。全省完成农村公路建设总投资372亿元，国、省投入资金211亿元，分别为“十一五”期的92%、115%。全省完成建设里程44114公里，是“十一五”期的31%，其中：建制村通畅工程34938公里，连片特困地区重要县乡道改造1302公里，连通等其它农村公路建设6188公里，湘潭“三率先”1259公里，建制村通达427公

里。连片特困地区共完成 23510 公里，占全省完成里程的 53.3%。全省农村公路危桥改造 138000 延米/4266 座，渡改桥（含码头改造）1479 处，安保工程处治长度 16000 公里。全省新增 8815 个建制村通水泥（沥青）路，实现了所有具备条件的建制村通水泥（沥青）路。全省农村公路网络初步形成，技术等级逐年提高，路面状况明显改善。

表1 农村公路建设情况对照表

序号	指标	单位	“十一五”	“十二五”期			“十二五” 为 “十一五” %
				规划	完成	完成为 规划%	
1	总投资	亿元	404.6	300	372	124	92
	国省投资	亿元	184	211	211	100	115
2	建设里程	公里	141027	39738	44114	111	31
	一类地区	公里		24871	25870	104	
	二类地区	公里		3083	3350	109	
	三类地区	公里		11784	14894	126	
3	危窄桥改造	延米/座	35934/796		138000/4266		392
	渡改桥或码头改造	座	656		1479		225
4	安保工程	公里	5673		16000		282

说明：一类地区指集中连片特困地区、国贫县、少数民族县；二类地区指省贫县、大湘西地区及其比照县；三类地区指未纳入上述两类的省内其它地区。下同

至 2015 年底，全省农村公路里程达 189562 公里，等级公路总里程为 166977 公里，等级公路率为 88.1%，比“十一五”末提高了 8.6 个百分点；铺装路面里程达 132541 公里，未铺装里程 57021 公里，路面铺装率为 69.9%，比“十一五”末提高了 11.8 个百分点。其中，集中连片特困地区、国贫县与少数民族县农村公路总里程达 73491 公里，等级公

路总里程为 65837 公里，等级公路率为 89.6%，比“十一五”末提高了 14.9 个百分点；铺装路面里程 55476 公里，路面铺装率为 75.5%，比“十一五”末提高了 19.7 个百分点。集中连片特困地区、国贫县与少数民族县农村公路等级公路率和路面铺装率提高幅度与比率均超过了全省平均水平。

表2 农村公路主要指标对照表

序号	指标	单位	2010年	2011年	2015年	“十二五”提高百分点数
1	总里程	公里	212064	188013	189562	0.8
	其中：县道		55851	30705	31542	2.7
	乡道		55691	54543	54600	0.10
	村道		100522	102766	103420	0.6
	一类地区		84694	72554	73491	1.3
	二类地区		21881	20315	20471	0.8
	三类地区		105489	95144	95601	0.5
2	公路等级率	%	79.3	82.9	88.1	8.8
	一类地区		74.7	80.0	89.6	14.9
	二类地区		81.2	82.1	85.6	4.4
	三类地区		82.6	85.3	87.5	4.9
3	路面铺装率	%	59.4	58.3	69.9	10.5
	一类地区		55.8	56.6	75.5	19.7
	二类地区		58.1	57.1	65.4	7.3
	三类地区		62.5	59.8	66.6	4.1
4	乡镇通畅率	%	99.4	99.7	100	0.6
	一类地区		98.7	99.2	100	1.3
	二类地区		100	100	100	0.0
	三类地区		100	100	100	0.0
5	建制村通畅率	%	81.2	86.0	99.9	18.7
	一类地区		73.8	80.2	99.8	26.0
	二类地区		81.5	86.8	100	18.5
	三类地区		87.5	90.9	100	12.5

## 二、发展评价

## 1、发展成效

我省农村公路经“十二五”期发展，已建成农村公路基本网络，极大改善了农民群众出行条件，带动农村经济快速发展，促进农业产业结构调整，改善农村生活条件和投资环境，加快农村资源开发等方面，发挥了不可替代的作用，农村公路建设取得显著的经济和社会效益。

一是促进了农民增收。“要想富，先修路”，农村交通条件的改善，拉近了农村和市场的距离，有效解决了农产品运输难、销售难、货损大、成本高、价格低的问题，农民增收效果明显。

二是改变了农村消费结构。农村交通条件的显著改善，解决了农村“进出难”的问题，为农民群众这个最具消费潜力的群体扩大消费提供了必要条件。近年来，各类家用电器普遍进入了农家，摩托车、农用车的销售也呈明显上升趋势，不少农村家庭还购买了小汽车。农村消费结构的改变，为扩大内需，保持经济平稳较快增长提供了持久动力。

三是推动了农村产业结构调整。便利的农村交通条件，拉近了城乡间的距离，加快不同地区间的信息交流和物资交流，促进了传统农业向现代农业的转变，乡村旅游蓬勃发展，也促进广大农民就业增收，有效地推动了农村经济产业结构调整。

**四是**建立了现代生活方式。农村公路建设是新农村建设的重要组成部分，整洁通畅的农村公路拉近了城乡之间的时空距离，城乡交流日益频繁，城市文明向乡村延伸，农民群众接受现代文明，很多地方在农村公路修通后，组织开展了改水、改电、改房、改厕、垃圾污水处理等工程，改善了农村居住环境，也促使传统乡村生活向现代乡村生活转变。

**五是**促进了基层民主。农村公路建设过程中，推行了民主管理，密切了干群关系，促进了农村的平安、稳定、和谐。

**六是**加快了城乡一体化进程。农村公路的快速发展，在提高公共服务能力和改善民生方面产生了巨大效应，使城市经济发展的带动效应更及时、更高效的辐射到农村地区，使农村与城市的联系更加紧密，农村青年白天到城市打工或经商，下班乘坐客运班车或驾车回村居住，有效带动了城乡一体化的快速发展。

## 2、存在的主要问题

由于我省农村公路建设起步晚、起点低、历史包袱重，农村公路发展依然存在着基础不牢固、区域发展不平衡、技术等级不高、网络化程度较低、窄路（险段）多、危桥（窄桥）多、安全设施少、运输服务水平不高等突出问题，与全面建成小康社会总体要求还存在较大差距。

**一是**技术等级较低。全省 2013 年以前实施的村道路面

宽度普遍为 3.5 米，据统计，全省农村公路路基宽度小于等于 4.5 米或路面宽度小于等于 3.5 米的铺装路面里程占全省总铺装里程的比重达 62.4%。同时，还普遍存在平曲线半径偏小、纵坡偏大等技术指标不达标现象，不能满足通行客班车的要求，严重制约农村客货运输的发展。

**二是**通达深度不够。“十二五”期，建制村通畅工程建设仅支持一条路线。特别是部分建制村村部虽在干线公路旁，但村人口主要聚居地距离较远，农民群众受益面不广，满意度不高。

**三是**网络化水平低。乡镇、建制村虽已通水泥（沥青）路，但多为“树状”路网，“直进直出”现象较为普遍。同时，受资金投入不足等因素的影响，“十二五”期我省未全面启动连通工程建设，县道、乡道存在大量断头路，乡际、村际等行政地域间普遍缺少连接通道，不能充分发挥公路网的整体服务功能，主要技术指标在中部地区落后，在全国也处于较低水平（详见表 3）。

**四是**安全隐患多。农村公路安全保障设施严重缺乏，至 2015 年底，全省农村公路存在安全隐患的路段里程达 10.6 万公里，占农村公路总里程的 55.8%；农村公路危、窄桥多，危桥有 2133 座，每年还新增 600 余座，由于桥梁加宽改造没有与线路改造同步进行，导致窄桥众多，达 4169 座（桥

面净宽小于6米且小于路面宽的桥梁，不含危桥），占桥梁总数的16.8%。

表3 2015年湖南农村公路主要指标与全国及中部地区对比情况

	总里程 (公里)	公路密度		乡镇 通畅 率(%)	建制村		公路等 级率(%)	公路路面 铺装率(%)
		公里/百 平方公里	公里/ 万人		通达 率(%)	通畅 率(%)		
全国	3,980,570	47.68	33.46	98.62	99.87	94.45	87.3%	69.4%
中部六省	1,081,526	92.93	35.98	100	99.96	99.84	89.1%	76.2%
湖南	189,562	111.63	32.92	100	99.97	99.93	88.1%	69.9%

### 第三章 发展思路

#### 一、发展理念

经过“十二五”期发展，我省农村公路总体上已由“瓶颈制约”步入到“初步适应”的新阶段。“十三五”期，全省农村公路发展在新形势下，要转变发展理念，加快实现“四个转变”：一是从“会战式”建设向规范化发展转变。“十三五”农村公路建设要进一步加强顶层设计，不断完善管理制度，严格执行基本建设程序，确保农村公路在制度化和规范化的轨道上实现持续健康发展；二是从全面铺开向重点突破转变。全省农村公路区域间发展不平衡和需求差异化，建设的重点和难点集中在连片特困地区和“少边穷”地区。同时一般地区农村公路改造升级、网络化发展的需求也日益突出。“十三五”的工作要转到集中攻坚和解决突出问题上，

实现重点突破和差异化发展；三是从以建设为主向建管养运协调发展转变。建管养运是农村公路工作的有机整体，过去以建为主，先解决“通”的主要矛盾，今后要更加注重统筹兼顾，转移到建管养运同步推进、协调发展上来，努力消除制约农村公路交通发展的短板。四是从适应发展向引领发展转变。把农村公路工作与优化村镇布局、发展农村经济结合起来，充分发挥农村公路的先导作用。通过完善农村基础设施、提高农村客货运输服务水平，促进农村人口和产业集聚，引领社会主义新农村建设，推动城乡发展一体化。

## 二、指导思想

以科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于农村公路系列重要指示、批示精神，全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，主动适应经济社会发展新常态，适应全面建成小康社会、扶贫攻坚和财税体制改革的要求，按照“保基本、强服务、惠民生、促发展”的总体方针，把握稳中求进、适度超前的总基调，全力推进规范发展、协调发展、安全发展和引领发展，满足全面建成小康社会和农村公路基本服务均等化的要求，不断提高农村公路发展质量、通畅水平和服务水平，促进新农村建设、新型城镇化和农业现代化，实现“四好农村路”总目标。

### 三、基本原则

一是坚持政府主导、县为主体，以公共财政投入为主。地方各级政府加强领导，分层负责。省级加大政策支持和资金投入，市级加强监督检查，县级人民政府要切实履行农村公路工作的主体责任，加大投入，加强管理。社会各界共同参与，有效调动和激发各部门和农民群众的积极性和创造力。

二是坚持统筹规划、突出重点。从农村经济社会发展的实际需要出发，与村镇规划和易地扶贫搬迁（生态移民）相结合，与小城镇建设相结合，与其他路网和运输方式衔接互补。规划目标既要满足全面建成小康社会的总体要求，也要综合考虑不同地区经济发展的差异性，合理确定发展类指标。规划既要兼顾公平，突出“托底性”指标，又要注重效益，突出对地方经济促进作用大、群众需求强烈的项目。

三是坚持适度超前、有序推进。将发展作为第一要务，继续保持一定的投资规模和发展速度，努力实现农村公路设施能力适度超前配置，为全面建成小康社会、新农村建设、人民群众安全便捷出行提供更好的保障。充分考虑财政实力、环境承受能力、资源要素，尊重现实、轻重缓急、实事求是发展农村公路。

四是坚持因地制宜、分类指导。根据各地区经济发展水

平、交通需求特点、自然地理条件等因素合理确定建设目标和建设标准，尽力而为、量力而行，修农民群众愿意修的路。对标全面建成小康社会目标，按照保障改善服务民生的要求，继续加强连片特困地区、国省贫困县等“少边穷”地区“托底性”任务建设，以有序推进拓宽改造、安保工程、旅游路、资源路、产业路、边界路和断头路等为重点，提高基本公共服务均等化水平，兜住发展底线。一般地区以有序推进拓宽改造、安保工程和联网公路建设为重点，促进农村公路提质增效升级。

**五是**坚持建养并重、持续发展。避免重建轻养、重建轻管的现象，在加快发展的同时，加强管理养护工作。坚持质量第一，确保安全，坚守红线思维和底线思维。注重对环境的保护和资源的有效利用，实现与自然和环境的和谐统一。完善安防设施，逐步消除安全隐患，全面提高农村公路的安全性、可靠性和抗灾能力。

## 第四章 发展目标和规划规模

### 一、发展目标

“十三五”期，全省农村公路要通过转变发展思路和发展方式，实现农村公路路网结构明显优化，质量、标准、安

全水平明显提升；养护全面加强，真正做到有路必养；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健全完善，城乡交通一体化格局基本形成；适应全面建成小康社会和新型城镇化要求。

**1、提升农村公路服务能力。**一是按照确保所有具备条件的建制村通客班车的要求，实施 3.5 万公里窄路面加宽改造。二是完善路网，重点开展旅游路、县乡道断头路、乡级以上边界路改造，加强连接 3 个建制村及其它重要联网路建设。至 2020 年，全省县道、乡道、村道的公路等级率分别达到 97%、96%、82%，路面铺装率分别达到 90%、80%、65%（详见表 4）。

**2、提升农村公路通畅深度。**完成 267 个撤并未通畅建制村通硬化路建设 413 公里，撤并村通硬化路比例达到 100%。

**3、提升农村公路安全保障水平。**一是基本完成县、乡道公路安全隐患治理，全面完成通行客运班线路和接送学生车辆集中的急弯陡坡、临水临崖等重点路段的安全隐患治理，实现农村公路交通安全基础设施明显改善、安全防护水平显著提高。二是及时改造农村公路四、五类危桥，危桥率明显下降，三类以上桥梁比率达到 95%以上。三是加强农村公路渡改桥建设。

表4 “十三五”农村公路发展目标

指标		单位	2015年	2020年	五年增长百分点数
县道	公路等级率	%	96.1	97	0.9
	路面铺装率	%	86.9	90	3.1
乡道	公路等级率	%	95.8	96	0.2
	路面铺装率	%	74.5	80	5.5
村道	公路等级率	%	81.3	82	0.7
	路面铺装率	%	62.3	65	2.7
安保工程	县乡道安全隐患治理率	%		100	
	客班车校车线安全隐患治理率	%		100	
危桥改造	五类危桥处治率	%		100	
	三类以上桥梁比率	%		95	

## 二、规划规模

规划总投资 520 亿元，建设里程 5.86 万公里，详见表 5。

**1、线路新改建：**总投资 353 亿元。实施建制村优选通达路线加宽改造约 3.5 万公里，撤并建制村通硬化路 413 公里，路网完善项目约 2 万公里，贫困地区重要县乡道约 1000 公里，旅游通景路约 1300 公里，环湖公路约 500 公里。

**2、安保工程：**总投资 82 亿元，实施 7.2 万公里安全防护工程。

**3、危桥、渡改桥：**总投资 85 亿元。改造危桥约 5920 座，其中全面实施客班车通达线路上的危桥处治 1776 座，其他县乡道上危桥处治 4144 座；渡改桥 501 座。

类别	单位	建设规模	总投资 (亿元)	备注
总计			520	
1. 建制村优选通达路线加宽	万公里	3.5	97	
2. 部撤并村通硬化路	公里	413	2	
3. 重要县乡道	公里	2800	81	
3.1 贫困地区重要县乡道改造	公里	1000		
3.2 旅游通景路	公里	1300		
3.3 环湖公路（非国省道）	公里	500		
4. 路网完善	万公里	2	173	
5. 安全防护	万公里	7.2	82	
6. 危桥	座	5920	32	
6.1 全面实施客班车通达线路上危桥处治	座	1776		
6.2 其他县乡道上危桥处治	座	4144		
7. 渡改桥	座	501	53	

### 三、建设标准

新建农村公路要因地制宜，满足《公路工程技术标准》（JTG B01—2014）及国省有关技术标准，充分利用现有公路，避免大改大调、高填深挖，保护耕地、保护环境、防止水土流失。主要技术标准见表6。

重要县乡道：采用三级及以上公路技术标准，路基宽度一般不小于7.5米，路面宽度一般不小于6.5米。水泥砼路面面层厚度不小于22厘米、强度等级不低于C30，水泥稳

定类基层厚度不小于 15 厘米；沥青路面面层厚度不小于 4 厘米，水泥稳定类基层厚度不小于 20 厘米。

县道：采用四级及以上公路技术标准，路基宽度一般不小于 6.5 米，路面宽度一般不小于 6 米。水泥砼路面面层厚度不小于 22 厘米、强度等级不低于 C30，水泥稳定类基层厚度不小于 15 厘米；沥青路面面层厚度不小于 4 厘米，水泥稳定类基层厚度不小于 20 厘米。

乡道：采用四级及以上公路技术标准，路基宽度一般不小于 5.5 米，路面宽度一般不小于 5 米。水泥砼路面面层厚度不小于 20 厘米、强度等级不低于 C30，水泥稳定类基层厚度不小于 15 厘米，或其他类型基层厚度不小于 18 厘米；沥青路面面层厚度不小于 4 厘米，水泥稳定类基层厚度不小于 20 厘米。

村道：采用四级公路技术标准，路基宽度不小于 5 米，路面宽度不小于 4.5 米。水泥砼路面面层厚度不小于 20 厘米、强度等级不低于 C30，基层必须满足强度和平整度的要求；沥青路面面层厚度不小于 4 厘米，水泥稳定类基层厚度不小于 18 厘米。结合交通流量和自然条件，可采用多种类型路面。

受地形、地质等自然条件限制的路段，经技术安全论证与批准，可按规定适当降低技术指标。路面宽在 4.5 米及以

下的连续路段根据地形及视距，一般每 300 米设置错车道一处，每公里不少于 3 处，错车道长 10 米，路面全幅宽 6 米。

新改建农村公路项目，要按照保障安全畅通的要求，同步建设交通安全、排水和生命安全防护设施，改造危桥，加宽窄桥。

危窄桥改造、安保工程、渡口改造、桥梁和隧道建设根据其所在路段技术等级，按照国家及省有关技术标准执行。

	技术等级	具体指标	备注
重要县乡道	三级及以上	路基宽度一般不小于7.5米； 路面宽度一般不小于6.5米	
县道	四级及以上	路基宽度一般不小于6.5米； 路面宽度一般不小于6米	四级公路双车道标准
乡道	四级	路基宽度一般不小于5.5米； 路面宽度一般不小于5米	
村道	四级	路基宽度一般不小于5米；路 面宽度一般不小于4.5米	

## 第五章 资金筹集

完善以公共财政投入为主，多渠道筹措为辅的资金筹措机制。农村公路发展资金由县市区人民政府负责筹措，国家和省实行“以奖代补”的政策，鼓励市州加大农村公路资金投入，多渠道、多形式筹集，为农村公路提供可靠资金保障。

“十三五”期间，全省农村公路建设估算总投资为 520 亿元。根据我省“十三五”期交通发展形势，结合“十二五”

期农村公路建设资金筹措情况，预计“十三五”期全省农村公路建设资金主要来源：

- 1、国省补助约 285 亿元。
- 2、市县人民政府筹资，以及沿线受益群众自愿捐资或投工投劳、以资代劳，筹措约 235 亿元。

## 第六章 农村公路养护

### 一、发展现状

“十二五”期，我省进一步深化农村公路管理养护体制改革，强势推进“农村公路养护管理年”活动，逐步加大资金投入，全省农村公路养护管理水平稳步提高，基本实现了养护管理工作的常态化、规范化。

**（一）养护管理体系逐步完善。**省人民政府于 2011 年出台了《湖南省农村公路养护管理办法》，确立了我省农村公路实行“省级指导，市级考核，县为主体”的养护管理体制，14 市州政府或人大均出台了农村公路养护管理办法，对农村公路养护管理的职责体系、资金筹措、目标考核等进行了规范。2014 年省人大颁布的《湖南省乡村公路条例》全面施行，进一步落实了县级政府在农村公路养护管理中的主体责任，强化了乡镇、村委会对乡村道的养护管理职责。我省 100% 的乡镇设立了农村公路养护管理机构或明确了负

责农村公路养护管理工作的职能部门，在农村公路尤其是乡村道的养护管理工作中发挥了较好的组织协调作用。

**（二）管理养护年活动成效明显。**2012年至2015年我省紧紧围绕“五个到位、四个提高”的目标强势推进农村公路养护管理年活动，取得明显成效。截止2015年底，我省农村公路PQI中等以上比例达到85.6%，绿化率达到81.8%，创建农村公路养护管理示范乡镇425个，创建农村公路示范路16877公里，农村公路列养率达到100%，县、乡、村道的常养率分别达到了100%、81.2%、71.4%。

**（三）资金投入大幅增加。**“十二五”期，省、市、县级农村公路管理机构的人员及运转经费均列入财政预算；省级农村公路养护专项资金由4.9亿元增加至6.2亿元，并明确了县级财政养护资金投入不低于国省补助的20%；市、县通过以奖代补等形式在本级财政内加大了养护资金投入力度。

## 二、主要问题

随着我省农村公路里程的不断增加，农村公路使用年限的逐步增长，农村公路养护高峰期已经到来，“十三五”期农村公路养护管理压力巨大。

**（一）小修保养不到位。**我省农村公路的小修保养主要集中在清扫路面、疏通水沟等基础性工作，对路面病害的处

治不及时，导致病害发育较快，部分道路路况急剧下降；我省农村公路基本未开展预防性养护工作，养护管理缺乏计划性，导致公路使用全寿命周期内的养护成本大幅增加。

**（二）大中修工程存量逐年增加。**随着道路使用年限的增长，“十五”、“十一五”期建设的农村公路已经开始出现较严重的老化和破损，亟需进行大中修改造。据不完全统计，约10%的乡、村道水泥路面已经出现断板、塌陷及破碎等病害，影响了公路的正常通行。

**（三）养护资金缺口巨大。**一是养护资金缺乏常态化的保障机制。我省农村公路养护资金除了省级来源有保障外，市级配套较少，县级受财政实力及对农村公路养护的重视程度差异，筹资额差距较大，且没有形成稳定的来源。二是省级养护专项资金的标准偏低。随着材料价格的上涨和劳动力价格的增加，省级“7351”资金补助标准已经远远无法满足农村公路的养护需要。三是省级专项资金的使用和管理不规范。

**（四）农村公路安全水平亟需提高。**由于资金、技术等因素的制约，农村公路普遍存在交通安全设施不配套、危桥和窄桥改造不及时等现象，加之农村公路路基防护工程的欠缺，使农村公路的交通安全保障能力和抵御灾害能力均比较脆弱，总体的安全保障水平较低。

### 三、目标任务

“十三五”期,进一步深化农村公路管理养护体制改革,认真落实农村公路管理养护的各项制度,加大资金投入,逐步提高农村公路管理养护水平,实现农村公路养护管理工作常态化、规范化。

**(一)完善养护管理体制。**一是全面落实“省级指导,市级考核,县为主体”的农村公路养护管理体制,进一步强化县级人民政府对本辖区农村公路养护的主体责任;二是建立健全“县为主体、行业指导、部门协作、社会参与”的养护工作机制,加大乡镇管养机构建设,到2020年,全省100%的乡镇建立由乡级人民政府主要负责人为召集人、各村民委员会主任参加的乡村公路建设、养护协调机构,明确相关负责人和工作人员具体负责组织本行政区域内乡道的养护工作。三是全面构建农村公路群众性养护体系,强化乡镇、村委会对农村公路尤其是乡村道的养护管理职责,实现100%的乡、村制定爱路护路的乡规民约、村规民约。探索采取承包、委托等多种方式,吸收村委会、沿线群众参与农村公路养护,实现“乡道乡养,村道村养”。

**(二)加大资金投入。**全面落实县级人民政府主体责任,各市州、县市区要在本级财政内加大农村公路路面养护资金

的投入力度，积极建立养护资金的制度性增长机制。各市州要进一步加大对省级农村公路养护专项资金配套比例和管理力度，确保专项资金全部用于农村公路养护，路面日常养护投入逐年增加，建立农村公路路面日常养护资金常态化保障机制，真正实现有路必养。

**（三）探索养护模式。**平稳有序推进农村公路养护市场化改革，积极实行管养分离，通过政府购买服务的方式实现公路养护市场化，培育一批符合当地养护实际的养护企业。对农村公路大中修工程，推行专业化养护模式，采用招标与委托相结合等方式，选择符合资质要求的养护队伍，实行合同管理制和施工监理制；对农村公路小修保养，推行群众性养护模式，积极构建“群众性养护”体系，采用定额管理、计量支付等方式，择优委托承包人实施。

**（四）提高养护水平。**全省农村公路列养率达到 100%，经常性养护率：县道达到 100%，乡道不低于 83%，村道不低于 72%。加大预防性养护和大中修工程实施力度，全面推进农村公路小修保养，除保洁、清沟等基础性工作外，重点做好路面病害处治及附属设施修复工作，确保农村公路 PQI 中等以上比例不低于 85%，绿化率不低于 85%；树立全寿命周期成本理念，逐步推进农村公路预防性养护，延长公路大修周期，力争每年实施预防性养护的公路里程不低于我省农

村公路总里程的5%。适时启动农村公路严重破损路段的大中修工程，确保“十三五”末大中修工程存量不再增加，农村公路路况实现良性循环。

**（五）提高公路抗灾能力。**按照“防重于抢”灾害防治理念，组织对农村公路高边坡、填方路基等易发生地质灾害的路段进行调查，提出预防和处治方法，消除安全隐患；加强路基、路面排水设施建设，提高抗水毁能力；加强对基层养护人员的培训，提高灾害应急处治能力。

## 第七章 政策保障措施

**一、加强组织领导。**“十三五”我省农村公路管理继续实行省交通运输工作领导小组下设办公室的机制，交通运输、发改、财政、国土等有关部门加强相关工作的指导和监督管理。

**二、强化监督考核。**农村公路工作实行目标管理，地方各级政府层层明确目标责任。省级加强监督、检查和考核，重点对建设标准、建设质量、工作进度、资金到位等情况进行检查指导，建立健全考核结果与投资挂钩的奖惩机制。对于积极性高，自筹资金力度大，完成情况好的市州、县市区，目标考核给予奖励，下年度优先安排计划。对于推动不力，自筹资金到位差，目标任务未完成的市州、县市区，根据情况核减下年度计划，充分发挥省补资金的引导和激励作用。

市州要加强对县市区的监督考核。县级政府要加强对乡镇政府、村委会的监督考核，充分发挥基层政府和组织在农村公路发展中的作用。

**三、加大资金投入。**一是省本级增加农村公路补助资金投入力度。国省资金补助标准体现地区发展的差异性，向连片特困地区、国省贫困县等地区倾斜。二是县级人民政府负责筹措农村公路发展资金，加大投入力度，确保完成目标任务。三是鼓励市州加大农村公路发展资金投入力度。四是广开筹资门路，采取“一事一议”政策，继续鼓励企业和个人捐款，以及利用道路冠名权、路边资源开发权、绿化权等多种方式筹集社会资金用于农村公路发展。