# 

# 《广东省农村公路条例》解读

## 《广东省农村公路条例》（以下简称《条例》）已由省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年5月21日通过，自2019年9月1日起施行。

一、《条例》制定的背景

农村公路是保障农民群众生产生活的基本条件，是农业和农村发展的先导性、基础性设施，是社会主义新农村建设和乡村振兴的重要支撑。党的十八大以来，习近平总书记多次就农村公路工作作出重要指示批示，要求“建好、管好、护好、运营好”农村公路。2017年12月，习近平总书记再次强调：“交通运输部等有关部门和各地区要认真贯彻落实党的十九大精神，从实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的高度，进一步深化对建设农村公路重要意义的认识，聚焦突出问题，完善政策机制，既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好，为广大农民致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障。”《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）提出“继续把基础设施建设重点放在农村，加快农村公路、供水、供气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施建设，推动城乡基础设施互联互通”。

广东省交通运输厅按照中央和省的工作部署，专门成立了“四好农村路”建设、脱贫攻坚工作领导小组，明确将“四好农村路”建设工作作为当前和今后一个时期内全省交通运输系统的重要工作。经过多年的努力，广东的农村公路建设取得了一定的成绩，但也存在历史欠账多、路网等级低、通达能力低、抗灾能力低、安全隐患多等问题。全省18.3万公里的农村公路中，铺装水泥路面、沥青路面的里程仅12万公里，还存在6.3公里的砂石路；80%的乡道单车道通行。

为促进我省农村公路发展，打破制约农村经济发展的交通瓶颈，提高农村公路工作的法治化水平，广东省交通运输厅从2016年启动《条例》的起草工作，经过深入调研、广泛征求行业和社会意见，借鉴省外先进经验做法，于2018年4月将《条例》送审稿报省政府审议，并按地方性法规立法程序送省人大常委会审查通过。

二、《条例》出台的重要意义

## 《条例》的出台，是广东落实党的十九大提出的乡镇振兴战略、推进我省农村公路健康有序发展的重要举措。

一是有助于落实各级人民政府和相关部门在农村公路规划、建设、养护、管理和运营方面的职责，推进“四好农村路”建设工作顺利开展，为我省乡村振兴和打赢脱贫攻坚战夯实基础。

二是有助于破解我省农村公路工作发展瓶颈。目前我省农村公路工作存在体制机制不健全、公路路况差等级低、粤东西北历史欠账多、建设和养护资金缺口大、城乡一体化可持续发展能力不强、公路养护市场化专业化程度不高等问题。出台《条例》，有助于进一步理顺农村公路管理体制机制、加大欠发达地区的建设和养护资金投入力度，改善农村基本出行条件，为加快推进我省农业农村现代化提供更好的法规保障。

三是有助于健全我省农村公路法治化管理。出台《条例》，既是着眼于我省农村公路实际、弥补不足的需要，也是进一步细化落实《公路法》《公路安全保护条例》等上位法和吸收外省先进经验做法，依法行政，促进我省农村公路管理制度化、法治化的需要。

三、《条例》规定的主要内容

《条例》共8章57条，主要从理顺农村公路管理体制机制、加强各级财政资金保障、简化基建程序、强化养护与保护管理、推动城乡运输一体化等方面作出了具体规定。

## （一）明确地方政府和有关部门责任，提升村民护路积极性

《条例》明确农村公路工作的职责分工，第五条和第六条分别规定了县级以上人民政府、县级人民政府、乡镇人民政府以及交通运输主管部门和有关部门的职责内容，强化各级政府和部门责任的落实。此外，鉴于农村公路服务于农民，农村公路的建管养运应当吸纳村民参与，《条例》强调发挥村民委员会的自治作用，鼓励村民参与护路、爱路。第七条规定村民委员会协助做好乡道、村道的建设和养护等相关工作，将村道的保护纳入村规民约，增强村民爱路、养路、护路意识；第二十八条规定乡镇人民政府可以将乡道、村道的小修保养委托给村民委员会组织实施；第三十三条规定村民委员会协助和发动农村公路沿线村民参与农村公路绿化工作；第三十五条明确村民委员会可以配备护路员协助农村公路保护和管理工作的开展等。

## （二）强化公共财政投入，提高资金保障水平

基于农村公路具有显著的社会公益属性和公共产品属性的特点，确立稳固的农村公路资金来源是农村公路健康、可持续发展的现实要求。《条例》第八条规定县级以上人民政府应当加强农村公路规划、建设、养护、管理和运营经费保障，提高财政资金的使用效益，并重点对建设和养护的资金筹措机制进行规定，即“公共财政分级投入为主、多渠道筹资为辅、鼓励社会各界共同参与”的筹措机制。第六章专章规定了资金保障问题。其中，第四十八条列举了农村公路建设和养护资金的来源形式；第四十九条规定县级人民政府应当将农村公路建设和养护资金纳入本级财政预算，乡镇人民政府应当根据财力情况安排相应的资金用于乡道、村道的建设和日常养护；此外，省、地级以上市人民政府应当安排财政资金用于农村公路建设、养护的补助，并逐步增加对经济欠发达地区、偏远山区、少数民族地区、革命老区及原中央苏区农村公路建设、养护的支持力度。

## （三）建管养运并重，确保农村公路健康发展

《条例》第四条将“政府主导、分级负责、各方参与、统筹规划、建管养运并重、保障安全畅通和保护环境”作为农村公路发展应当遵循的原则。第二章至第五章分别规定了农村公路规划建设、养护、保护管理和运营服务的内容，强调按照“四好农村路”的要求，贯彻科学发展理念、完善农村公路规划编制，合理设计农村公路建设程序、加强建设质量监督，健全农村公路养护体系、提高养护质量，建好农村客运物流体系、满足农民出行需求，从而促进农村公路建设和服务向更高标准发展。《条例》第二十五条创造性地规定施工便道与农村公路之间的“永临结合”，明确建设单位可以组织设计、施工单位将符合农村公路规划的施工便道按照公路工程技术标准进行建设，纳入项目设计概算，在项目交工验收后及时恢复路面技术状况，移交由当地政府改造完善为农村公路。

## （四）填补立法空白，村道管理有法可依

农村公路中村道数量居多，但《公路法》《公路安全保护条例》《广东省公路条例》等公路法律法规对村道几乎没有涉及，村道长期存在无法可依、管理空白的问题，需要通过立法强化管理手段，巩固村道建设成果，保护村道的路产路权，最大程度发挥村道的使用效率。为此，《条例》填补上位法及地方立法空白，对村道的规划、建设、养护、管理进行相关规定。《条例》第十一条规定村道的规划编制程序；第十五条规定村道的公路用地及建筑控制区范围；第十七条规定村道建设的技术标准要求；第三十六条从管理保护的角度出发，规定村道及其用地范围的禁止行为；第三十七条对确需在村道建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的或者因建设工程需要占用、挖掘村道的情形进行了规范；第三十八条从治超的角度，明确在村道出入口设置必要的限高、限宽设施的主体、设置条件及相关注意事项。法律责任方面，设定了与村道保护和管理相关的行政处罚。

## （五）完善建设程序，规范农村公路建设

农村公路的工程规模相对不大，但数量多，科学、合理、高效的建设程序能为提高建设效能、控制成本预算提供保障。同时，农村公路建设质量事关农村公路的正常使用和人民群众的生命财产安全，把好质量关亦是农村公路建设中必须始终坚持的底线。《条例》综合考虑上述要求，一方面，第九条规定县级以上人民政府交通运输主管部门应当按照标准统一、内容完备、结构合理、数据准确、上下衔接的要求，建立健全农村公路数据库。第十三条规定县级人民政府交通运输主管部门应当会同同级发展改革部门按照农村公路规划编制建设项目库，报本级人民政府批准，而列入项目库的农村公路建设项目作为已批准立项的项目，不再单独办理立项手续，从而简化立项手续。第十九条规定农村公路建设项目分为重要农村公路建设项目和一般农村公路建设项目，省人民政府交通运输主管部门可以依法结合实际情况简化一般农村公路建设项目的建设程序，并分别规定重要农村公路建设项目和一般农村公路的设计程序。第二十四条分别规定重要农村公路建设项目和一般农村公路建设项目的交工、竣工程序。另一方面，为保障建设安全及建设质量，第二十二条规定县级人民政府交通运输主管部门应当建立健全农村公路建设质量管理体系，可以聘请专业技术人员和群众代表参与农村公路工程质量和安全生产的监督工作；第二十三条规定农村公路建设项目实行安全生产责任制和工程质量责任追究制等，保障人民群众的生命财产安全。

## （六）实行路政监管联动，推行科技治超

当前农村公路管理普遍存在缺人员、缺设备、缺资金的问题，为此，《条例》明确农村公路路政管理的主体责任，并规定了路政管理联动协管机制。《条例》第三十五条规定县级人民政府应当加强农村公路路政执法和日常监督管理，统筹有关力量，负责农村公路管理和执法工作，并规定乡镇人民政府配备的农村公路协管人员、村民委员会配备的护路员负责协助开展农村公路保护和管理工作。另一方面，为解决超限超载问题，《条例》从设施设备入手，为实现“科技治超”提供可能。《条例》第四十一条规定县级人民政府交通运输主管部门可以在农村公路上设置超限技术监控设施设备，自动检测、拍摄和记录行驶中货运车辆的车货总质量、几何尺寸、车辆图像等信息，第五十五条对故意损毁、擅自移动或者拆除超限技术监控设施设备的法律责任进行了规定。