

NONGCUN GONGLU
JIANSHE HE YANGHU ZIJIN CHANGXIAO BAOZHANG JIZHI
DIANXING ANLI

农村公路

建设和养护资金长效保障机制

典型案例



2023 年 10 月

农村公路建设和养护资金长效保障机制 典型案例

2023 年 10 月

目 录

拓宽筹资渠道 助力“四好农村路”提质增效	山西省中阳县(1)
强化资金“三保障” 奋力谱写河津农村公路养护新篇章	山西省河津市(8)
山区农村公路灾毁保险机制探索与实践	浙江省丽水市(13)
推行三级政府考核机制和极简农村路理念 ——浙江台州积极探索农村公路建设和养护可持续发展之路	浙江省台州市(20)
市财政资金长效保障 绘就“四好农村路”大美画卷	安徽省合肥市(23)
多元强化保障 建好振兴之路 节增并行高质量推进“四好农村路”建设	福建省寿宁县(30)
创新金融机制 推动农村路网高质量发展	福建省永安市贡川镇(36)
打好财政支持组合拳 铺就乡村振兴快车道 全力保障“四好农村路”高质量发展	山东省菏泽市(43)
建立多元化资金保障体系 持续推进农村公路建设	湖北省荆州市(52)
以“全链条”资金保障 推动农村公路高质量发展	湖南省隆回县(54)
汇聚四方财源 破解“四好农村路”资金瓶颈	四川省南部县(58)
“五抓五促” 建立农村公路养护资金长效机制	贵州省黔东南苗族侗族自治州(64)
党建引领 以工代赈 探索“四好农村路”建设新引擎	云南省大理白族自治州(73)

凝聚合力融资金 铺就乡村振兴道

..... 陕西省汉中市(79)

创新思路 加快推动发展“交通 + 旅游”新业态

..... 新疆维吾尔自治区阿勒泰地区(89)

筹资金 建好路 助推乌苏市经济社会发展驶入“快车道”

..... 新疆维吾尔自治区塔城地区乌苏市(93)

拓宽筹资渠道 助力“四好农村路”提质增效

山西省中阳县

近年来，中阳县深入贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”重要指示精神，以构建“纵贯南北、承东启西、覆盖全县、通达四邻”的交通格局为目标，不断强化公路建养资金保障，持续完善农村公路网络，大幅提高公路通行能力和服务水平，推动全县农村公路高质量发展，探索形成了“444”工作做法，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供了有力交通保障。

一、基本情况

中阳县位于山西省中西部，吕梁山脉中段西麓，是山西省首批脱贫的国家级贫困县之一。全县面积 1441.4 平方公里，辖 5 镇 1 乡 89 个行政村（社区），常住人口 13.85 万人。截至目前，全县国省道路 79 公里，农村公路 212 条 944 公里，其中，县道 7 条 199 公里，乡道 24 条 217 公里，村道 181 条 528 公里，公路密度达 70.9 公里/百平方公里，实现全县 89 个行政村（社区）全部通双车道，313 个自然村全部通硬化路，农村公路列养率 100%，优良中等路率 91%，常态化保持“畅、安、舒、美”出行环境。

二、主要做法

（一）创新“四种模式”，多方投入抓建设

公路建设成本高、投入大，建设资金一直是制约农村公路发展的难题，中阳县积极拓展公路建设资金筹集渠道，结合实际融合使用，形成“四种筹资模式”，稳步推动农村公路建设。

1. “上级补助 + 乡镇自筹”相结合。中阳县把农村公路建设作为“为民办实事”的重要抓手，积极挖掘乡村潜力资金，鼓励有经济实力的乡镇、村委根据自身

实际需求申报乡村道路改建项目，交通运输部门根据申报情况，择优选定项目向上级部门争取补助资金，乡镇、村委及时筹措剩余建设资金，推动项目建设。以此模式，中阳县向上级争取补助资金 900 余万元，乡镇、村委筹措资金 3400 万元，成功实施了 6 条 15.56 公里自然村通硬化路改造工程，2 条 8.962 公里建制村通双车道改造工程。



图1 “上级补助+乡镇自筹”建设——自然村通硬化路

2. “上级补助+县级财政投入”相结合。中阳县充分发挥财政资金引导作用，秉承“保障民生为先，发展产业为要”的原则，逐年加大公路建设投入，积极支持农村公路项目建设。近两年在积极争取上级投资 2 亿余元的基础上，县财政投资近 4.7 亿元，改造“四好农村路” 90 公里、资源路产业路 28.5 公里，旅游公路 133.4 公里。



图2 “上级补助+县级财政投入”建设——旅游公路

3. “上级补助+社会投资建设”相结合。中阳县为充分激发民营企业参与交通基础设施建设发展的积极性，主动对接企业，根据企业发展规划，积极引导民营企业参与“四好农村路”建设。在争取上级补助资金 360 万元的基础上，由本地民营企业投资 1800 余万元实施了 10 公里阳坡村公路建设项目，有效助力了阳坡新农村尚养桃园文旅产业稳步发展；当地煤矿企业将投资 1.2 亿元按二级路标准建设资源路产业路 9 公里，有效提升本地资源运输效率。



图3 “上级补助+社会投资”建设——阳坡村旅游公路

4. “政府支持+企业出资”相结合。“奉献社会，造福乡里”是成功企业家的精神追求。中阳县持续优化营商环境，加快政府职能转变，为有意愿参与社会建设的企业提供最便利的政策支持。由县政府出资完成项目可研、设计等前期工作，负责土地、环评等审批手续办理，企业家只需出资建设即可，切实解决了民营企业参与交通基础设施建设发展的痛点堵点难点问题。近年来，中阳县民营企业投资1.1亿元建成前河线八道军山隧道工程，投资700余万元完成乔苏线路面升级改造，2023年继续出资3400余万元建设G209线陈家湾水库保护水源配套桥梁建设项目。



图4 “政府支持+企业出资”建设——前河线八道军山隧道工程

（二）完善“四大体系”，提升效能抓养护

中阳县农村公路多为山区道路、整体服役时间长，养护成本较高，为将养护资金效能最大化，中阳县不断探索养护模式，逐步形成“四大体系”，实现公路条条有人管、路路都清洁。

1. 构建日常养护新体系。有机衔接“包干制”和“协议制”，实现农村路网日常

养护全覆盖。**县道养护“包干制”**，县道及部分主干乡道共 258 公里农村公路由 28 支专业养护队伍分段负责，各养护队伍按照每 2~2.5 公里配备 1 名养护人员，养护人员优先使用沿线常住居民，实现“出门”即养路，有效提升养护效率。**乡村道“协议制”**，县政府每年与乡镇签订养护协议，按照“乡村道乡村养”的原则，将乡村道路 746 公里养护工作交由各乡镇实施，协议明确各乡镇养护范围和养护职责，县交通运输局每年对乡镇养护情况进行考核，根据各乡镇养护道路的里程数和养护考核结果下拨养护资金，由乡镇统筹使用，便于集中资金保障重要路段，将养护资金真正用在刀刃上。

2. 优化养护资金新体系。资金问题是困扰和制约农村公路养护的首要问题。为了很好地解决这一问题，县政府出台了农村公路养护资金筹措与使用办法，在上级养护补助投资的基础上，把公路日常养护资金列入县财政年度预算，2023 年财政预算养护经费 100 万元全部用于农村公路日常养护。对于汛期应急抢修、灾害治理、安全防护等大中修工程，根据工程量专项批拨，2022 年县政府专项批拨农村公路大中修费用 1080 万元。在此基础上，乡村两级从工矿企业和乡村自有资金中筹集一部分，设立专账，专项用于农村公路养护；对于村通公路采取村民“一事一议”的办法来完成。这样，使县级公路平均每年每公里投入达到了 10000 元，乡级公路平均每年每公里投入达到了 7000 元，村级公路平均每年每公里投入达到了 4000 元，确保了农村公路日常养护工作的正常开展。

3. 创新道路清洁新体系。中阳县立足当地产业发展实际，协调各方资源，创新方式方法，形成了政府购买服务、企业自主参与、公益性岗位“三位一体”道路清洁新体系。县乡道路通过政府购买服务，聘请第三方公司组织机械化清扫，每年投入 300 余万元；资源路产业路通过周边工矿企业自主购买道路清扫设备，进行常态化洒水、清扫、保洁，累计投入 800 余万元；乡村道路通过乡镇设置乡村道路清洁公益性岗，结合环境卫生整治要求，利用光伏扶贫资金设置岗位 172 个，在不断巩固乡村道路治理成果的同时实现了脱贫群众持续稳定增收。

4. 探索养护管理新体系。中阳县构建了“交通部门-养护中心-养护队伍”双向联动管理模式，形成齐抓共管、协作配合的工作格局。即，交通部门不定期深入一线上路巡查，检查道路养护情况，并定期召开养护会议，听取养护中心、养护队伍的养护情况，将日常巡查情况纳入年终考核，对所有养护队伍进行考核评分，奖优罚劣，有效激发了养护效能。



图5 日常养护作业



图6 道路清扫作业



图7 养护管理

(三) 强化“四项制度”，严格管理抓质量

公路工程质量是衡量资金绩效最重要的标准，中阳县坚持“政府主导、企业主责、社会参与、有效监督”工作原则，建立健全了交通工程质量安全监督管理机制，强化“四项制度”，狠抓工程质量安全，切实发挥公路建养资金最大效益。

1. 严格招投标制度，择优施工和管理队伍。从严审核参与投标的企业，对其工作业绩、社会评价作出明确规定，严格招投标程序，确保招投标程序合规、中标队伍优秀。国企中铁建大桥局通过招投标，中标上顶山旅游公路建设项目，突破了我县无中直央企、国企参与建设“四好农村路”的历史。

2. 实行优胜劣汰制度，强化监理队伍管理。从严加强监理队伍考核管理，对监理单位派驻工地的监理人员必须按照备案要求到位，并严格审查业务能力。工程开工前，专门对监理人员业务知识进行闭卷测试，合格者方可展开工作；工程实施中，实行优胜劣汰，定期不定期对监理人员和工程质量进行抽查检查，发现监理人员不称职，严格记录在档。2022 年以来先后有两家监理公司 7 名人员被开除并列入黑名单。

3. 应用好数据管理制度，用科技手段严抓质量关。中阳县投资 50 余万元建设了县级公路工程试验室，购买了无人机、GPS 等科技设备，提升现场检查和原材料等试验检查技术水平，实现了质量检测数据化。同时，聘请公路检测第三方公司对原材料和工程质量进行全过程检测，定期分析相关数据，严把检测关。

4. 强化日常巡查制度，落实部门管理责任。成立了质量管理工作组，压实管理责任，加大日常巡查力度。派出专人紧盯一线，对水稳铺设、沥青路面铺设、商砼使用等重点环节严格把关。定期组织监理、第三方检测公司、设计单位、施工队对实施项目进行观摩评比，对评比发现问题责令限时整改，对评选出的优秀施工队伍、监理、第三方检测人员通报表扬，对全年排名靠后的列入黑名单，明确不参与公路建设。



图 8 检测路面平整度



图 9 EDTA 测定水泥剂量



图 10 一线巡查



图 11 观摩评比

中阳县在“四好农村路”建设和养护上积极探索，接续奋斗，取得了一定的成效，但与上级的要求和人民群众对美好生活的向往还有很大差距。下一步，我县将进一步深入学习贯彻落实习近平总书记关于加快建设交通强国重要指示精神，结合乡村振兴战略，高起点规划，高水平实施，织密农村公路网，优化道路养护制度，全力建设优质“四好农村路”，为推动经济社会高质量发展奠定坚实基础。

强化资金“三保障” 奋力谱写河津农村公路养护新篇章

山西省河津市

近年来，河津市认真贯彻习近平总书记视察山西重要讲话和“四好农村路”建设重要指示批示精神，坚持把公路高质量养护作为创建黄河流域生态保护和高质量发展先行示范区、助推工业经济转型升级、实现乡村振兴、打造交通强市的重要抓手，严格落实县、乡、村三级路长制，强化养护资金保障，全面推动农村公路养护工作提档升级。截至2022年底，全市公路总里程1008.2公里，公路密度达到百平方公里170.9公里，其中，国道100.5公里，省道3公里，县道190.2公里，乡道215.7公里，村道460.1公里，专用公路38.7公里，农村公路列养率达100%，优良路率始终保持在85%以上。2022年被交通运输部、财政部、农业农村部、国家乡村振兴局命名为“四好农村路”全国示范县。2023年6月，河津市沿黄旅游公路被交通运输部推选为“我家门口那条路——全国最具人气的路”。

一、强化基础养护资金保障，确保农村公路全部列养

基础养护资金是农村公路养护工作的根本保障。河津市位于黄汾两河交会处，面积593平方公里，人口41万，地域狭小，厂矿聚集，是一座以传统产业为主的工业城市，公路密度大、承载负荷重、运营车辆多、道路易损坏，加之公路里程逐年增加，给养护工作提出了挑战。我们根据河津实际，主要采取四种方式筹措农村公路基础养护资金。

（一）坚持政府主导

河津市政府主动落实农村公路养护主体责任，坚持高位推动，不断加大养护资金投入力度，2020年拨付890万元，2021年拨付970万元，2022年拨付1050万元，2023年列入财政预算1300万元，为农村公路“有人养、养得好、全覆盖”提供了基础保障。

（二）用好上级补助

按照“十四五”时期农村公路养护补助标准（县道每公里10000元，乡道每公里

6000 元，村道每公里 4000 元)，2022 年省市共拨付补助资金 351 万元，用于农村公路养护，促进了农村公路养护高标准实施。

（三）倡导企业参与

按照“谁受益，谁养护”的原则，倡导企业积极参与农村公路养护工作，承担社会公益事业责任。全市 32 家规上企业先后出资 600 余万元，购买大型清扫车、洒水车、冲洗设备，定期对厂区周边的道路进行清扫洒水保洁，特别是对于运煤专用公路，由所辖乡镇牵头，每年 6 家煤炭企业筹集资金 60 余万元，组建养护队伍，为专用公路日常养护提供了保障。

（四）鼓励乡村筹资

各乡（镇）村根据实际，采取“一事一议”或“分段包干”的方式，自行解决乡村道路日常养护资金，基本打破资金对农村公路养护的瓶颈制约，克服了缺养、失养现象，农村公路列养率达 100%。



图 1 冲洗车日常道路洒水保洁



图 2 养护人员清除排水渠

二、强化养护项目资金保障，创建畅安便捷运输环境

养护项目资金的有效落实是实施农村公路改造提升的重要保障。河津市在保障基础养护资金的基础上，优先落实应急抢修、灾害处置、改造提升等大中修养护工程资金，近三年累计投资 8100 余万元，实施黄河一号旅游公路五大系统提升、道路改造和应急养护工程，创建畅安便捷的游乐通行环境。

（一）突出黄河一号旅游公路提升

在 2022 年完成黄河一号旅游公路河津段 31 公里主线和 42 公里 5 条支线建成通车的基础上，累计投资 1800 余万元持续推进黄河一号旅游公路五大系统升级建设工程，改

造彩色步道 22.21 公里，完成连接线改造、平交道口硬化、观景平台供水、供电设施建设，安装禹凿龙门、黄河协奏曲、生态黄河等三组雕塑和 84 组景观小品，增设标识牌、施划标线、地面 logo、智慧交通模块等，将黄河一号旅游公路打造成网络合理、设施完善、功能齐全、特色突出、服务优良的生态路、智慧路、观光路。



图3 黄河一号旅游公路五大系统升级建设效果图

（二）改造提升农村道路

每年组织对全市道路进行普查，制定道路修复养护计划，分步骤实施乡村道路改造工程，2022 年投资 1000 余万元实施乡村道路改造工程 3.77 公里 2.87 万平方米，硬化平交道口 33 处 5600 余平方米，农村公路优良中等路率保持在 93% 以上，综合值达到 90%，确保全市道路始终处于良好的技术状态。

（三）及时实施应急养护

河津市设立应急抢修专项资金，制定防汛抢修方案，开展防汛应急演练，加强雨雪等恶劣天气道路巡查，及时实施应急养护工程，保障农村公路安全畅通。2021 年 8 月的强降雨和汾河 57 年一遇洪峰造成农村公路严重受损，针对这种情况，河津市投资 5300 余万元，出动抢险人员 2300 余人次，机械车辆 800 余台次，处置路面沉陷、清理滑坡、塌方 50 余处，抢通道路 25 公里，实施灾毁道路改造项目 18 个，及时保障了洪涝灾害之

后人民群众安全出行。

三、强化综合养护资金保障，全面提升农村公路路域环境

公路养护是一项复杂的系统工程，我们坚持“政府主导、行业实施、综合治理、全面提升”的工作思路，整合全市资源，聚焦路域环境，由交通、住建、林业、农业农村、自然资源等相关部门依据工作职责，共同发力打造创建“畅、安、洁、美、绿”公路通行环境。

（一）夯实乡村养护基础

投资 8500 余万元购买道路养护车、垃圾清运车、雾炮洒水车等各类保洁车辆 200 余辆，各类垃圾桶 26 万余个，招聘管护人员 250 余人（其中困难群众 82 人），采取定人员、定路段、定标准、定期检查和工效挂钩的“四定一挂钩”管理办法，保障农村公路路肩整修、边坡维护和日常保洁工作到位。

（二）打造绿色生态廊道

按照“路边有树、树下有荫、荫下有花”的养护思路，近几年市政府累计投资 5 亿余元，栽植各类苗木 60 余种、花草 30 余种，共计 250 万余株，高标准绿化提升沿黄旅游路、108、209 国道、稷西线等主干道路 120 余公里 150 余万平米，打造了一批绿色生态样板路。



图 4 绿色生态廊道

（三）推行第三方日常养护

由农业农村部门牵头，投资 3000 余万元，招引第三方公司对全市 8 个乡镇 116 个行政村、国省干线及农村公路实行专业化清扫保洁，负责乡村垃圾收集、清运、转运等综合保洁服务，今年 6 月开始运行，进一步提高了日常养护水平，助推了美丽乡村建设。



图5 第三方日常养护

经过几年的养护实践，我市基本达到了由一般性养护向预防性养护提升，由突击性养护向经常性养护提升，由传统化养护向机械化养护提升，由群众化养护向专业化养护提升的“四个提升”，实现了被动养护到主动养护转变，分散养护到集中养护转变，单一养护到多元养护转变，粗放养护到精细养护的“四个转变”，取得了良好的经济效益、社会效益和生态效益的“三重效益”。下一步，我市将继续深入贯彻交通运输部和省、市关于农村公路养护工作要求，把公路养护作为最大的民生事业，继续巩固“四好农村路”全国示范县创建成果，进一步健全养护机制，完善服务功能，提升养管水平，为河津经济高质量发展提供强有力的交通运输支撑。

山区农村公路灾毁保险机制探索与实践

浙江省丽水市

丽水市自 2014 年率先在浙江省开展农村公路财产保险，创新构建“出险及时报、损毁及时修、资金及时到”的农村公路财产保险运行机制。累计投入保费 2.15 亿元，获得理赔资金 3.69 亿元，赔付率达 171.6%，全市农村公路修复资金到位率从“十二五”的 27% 提升到“十三五”的 96%。推动了养护需求和养护供给的平衡，解决了农村公路灾毁修复资金短缺、速度慢等难题，提高了农村公路抵御风险和应急抢险能力，实现了公路灾毁修复效率显著提升，为浙江山区 26 县“四好农村路”建设提供了“丽水经验”。

一、基本情况

丽水市地处浙西南山区，公路总里程 15135 公里，其中农村公路总里程 13529 公里，占比 89.4%。全市农村公路多临水临崖，极易在台风、暴雨等自然灾害中发生损毁，加之修复资金匮乏，常常造成受损公路不能及时修复，严重影响群众的生产生活。2014 年以来，丽水市以县为单位，通过公开招标、竞争性谈判等方式选择保险机构，为县域内公路购买财产损失综合险。实现农村公路财产保险 100% 覆盖，总保额达 238.81 亿元。保险标的涵盖各县（市、区）境内各级农村公路，含路基、边坡、路面、桥梁、涵洞、隧道、防护工程交通安全设施及公路附属设施等。保险期内，保险标的因自然灾害或意外事故造成的直接损坏或灭失，保险人对修复、重建受损项目予以赔偿。

二、主要做法

（一）建立机制市场运作

一是建立“市级协调引导、县级具体实施”的两级行业管理机制和“三方合作机制”。改变以往“农村公路灾毁靠地方财政拨多少修多少”的传统模式，创新突破管养体制，向市场化经营转变。以政府出资向险企购买公共服务，险企提供优质高效的保险产品，形成以市场为导向，险企、公路、乡镇共同参与的“三方合作”管护运作模式，

发挥了财政资金的撬动作用，最大限度降低了灾后安全隐患和次生灾害带来损失的可能性。二是编制并印发《公路保险理赔服务手册》，规范保险理赔流程、修复方案确定、理赔资金到位时间、理赔单价等理赔实施细节。三是建立县级交通部门对乡镇的考核机制，每季度开展乡镇管养考核，考核结果与当年省下达农村公路管养专项资金挂钩。四是建立险企与乡镇的先行赔付机制，采用“已损速赔”和“未损先赔”措施，加快公路修复速度，确保公路设施安全。

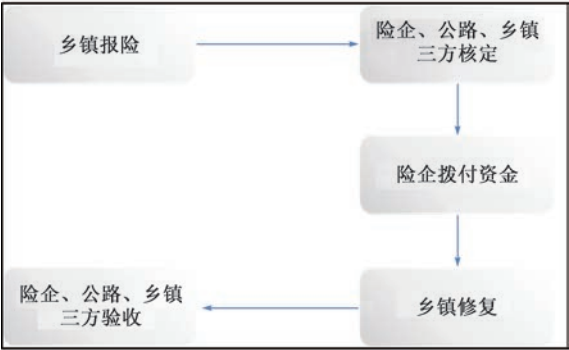


图1 “三方合作”管护运作模式

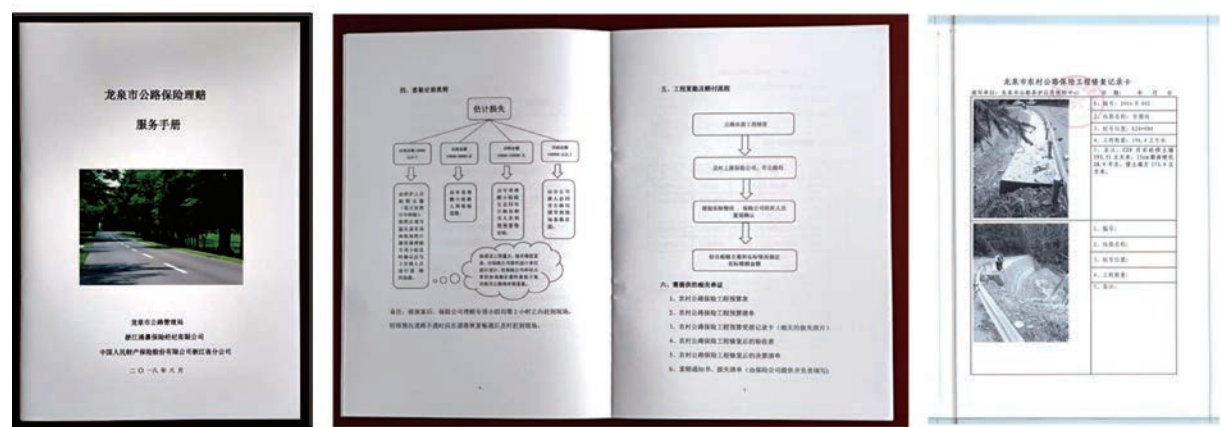


图2 《公路保险理赔服务手册》

（二）出台政策明确标准

一是将农村公路财产保险纳入县（市、区）综合考核交通重点工作考核细则，明确各县（市、区）交通主管部门的管理职责，公路管理部门组织协调职责。二是丽水市政府出台《丽水市农村公路财产保险工作指导意见》，明确政府转变职能、财险全覆盖、分摊灾害风险、提升灾毁修复效率和减轻财政负担等五个方面的目标任务，进一步完善财产保险工作的系统性、协调性。三是明确理赔服务、损毁金额、保险费率、灾后修复、款项流转“五标准”。

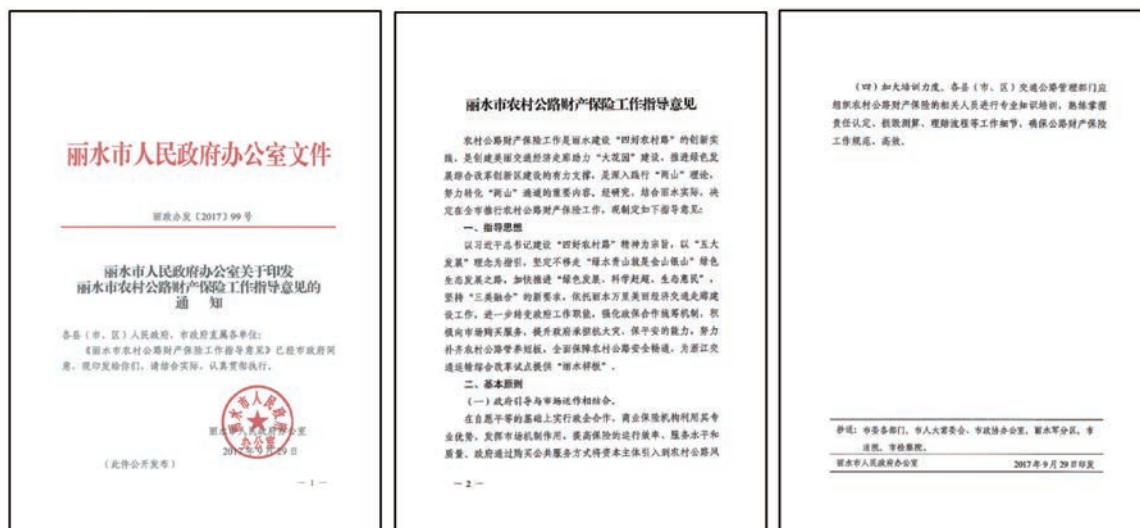


图3 《丽水市农村公路财产保险工作指导意见》

明确理赔服务标准。推出“三个24小时”服务，即险企落实专人24小时负责受灾理赔事项、灾后24小时内赶赴现场勘验，完工后24小时内启动理赔程序。明确损毁金额标准。根据相关文件标准，制定定损理赔标准，规定清方外运的价格以市场价为准，确保在灾后迅速开展公路修复。明确保险费率标准。各县（市、区）以公路建设成本为主要依据，根据约1‰的费率，合理核定年度保费。明确灾后修复标准。制定等级公路修复标准、桥梁修复标准和隧道修复标准。明确款项流转标准。构建险企赔付、公路管理部门核定、乡镇机关复核并结算的款项流转路径。

（三）数字赋能强化预防

为谋求推进农村公路灾毁保险数字化发展，创新提升服务效能。丽水市交通运输部门开发打造了全省首个农村公路灾毁保险系统。该保险系统依托于“一路一档”数据底座，为案件处理设定详备流程。从一线管养人员、保险案件处理人员实用角度出发，细节配备公路巡查、案件合并、大灾认定等功能，交通部门、乡镇、保险公司三方可通过APP开展灾毁调查、确认及审批工作，做到“全市农村公路险情上报、修复理赔同步走，灾毁情况全透明，修复理赔零搁置”，更好实现农村公路灾毁案件处理一网通办。借力数字化对全市灾害时段、路段、赔偿金额等相关内容进行全面预判分析，推行风险减量服务，实现从“重赔”到“重防”的转变。试点引入“高精度边坡监测”等灾情提前预警技术，进行农村公路存在隐患路段“监测+防灾”管理，同时保险公司对参保的农村公路开展定期检查和预防性修复服务，修复费用双方各承担50%，提前加固交通基础设施，及时消除安全隐患，将风险减量管理落到前处，助力保险从传统的灾后救助向灾前预防功能转变，从源头上减少灾害发生，真正实现百姓、政府和企业的三赢。



图4 《丽水市农村公路数字管养平台》

三、取得成效

丽水农村公路财产保险机制于2015年、2017年被省交通运输厅列入交通运输综合改革试点项目，2021年被列入浙江省交通强国建设、浙江省农村公路管理养护改革双试点，相关做法得到多位省、市领导高度肯定并批示，在中国交通报、浙江财政新闻联播、浙江日报等多家主流媒体报道。浙江省交通运输厅出台《支持“四好农村路”建设推动山区26县跨越式高质量发展的政策意见》，强调要推广丽水农村公路灾毁保险经验做法，提高农村公路抗灾能力。浙江省人民政府办公厅出台《高质量建设“四好农村路”2.0版助力“两个先行”实施意见》指出要推广农村公路灾毁保险。主要成效有：



图5 农村公路灾毁保险做法刊登于《中国交通报》、丽水《改革先锋》、《丽水日报》



图6 《支持“四好农村路”建设推动山区26县跨越式高质量发展的政策意见》

（一）提高灾毁修复效率

实施农村公路灾毁保险后，省去了中间行政时间成本，抢通修复资金能更快到达一线，提高了组织实施抢通修复的效率，实现了农村公路路损理赔“三及时”，即出险及时报、损毁及时修、资金及时到，损毁修复效率得到极大提升。赔付资金在复勘后3~5个工作日内均能到位，相较各级地方政府修复资金一年一拨付的频次，更具灵活性，时效性。较小规模灾害修复时间由10天缩至1天，大规模灾害修复时间由3~6个月缩减至1个月以内，缩短修复重建工期50%以上，全面实现“即修即赔”。

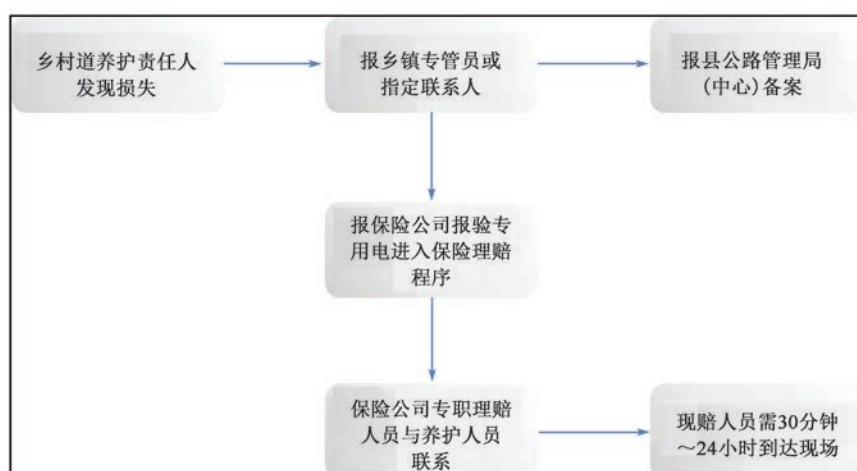


图7 乡村道报案流程

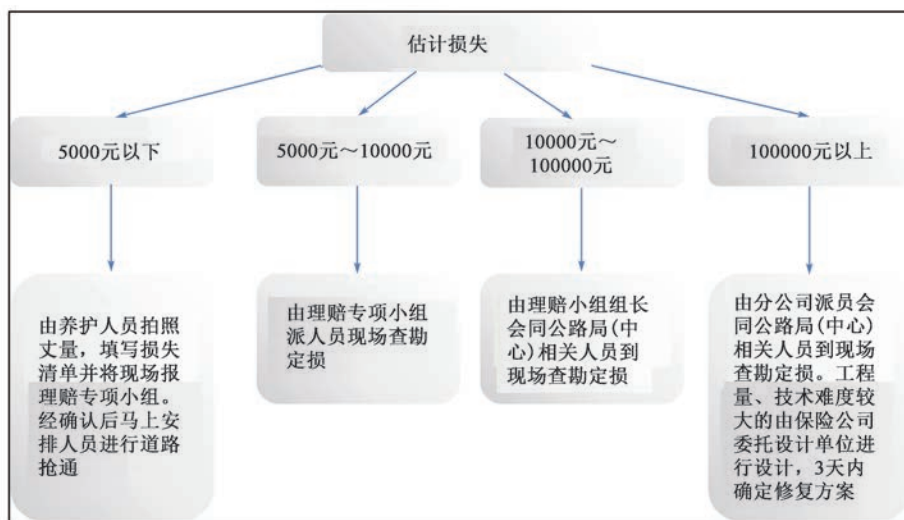


图8 查勘定损流程

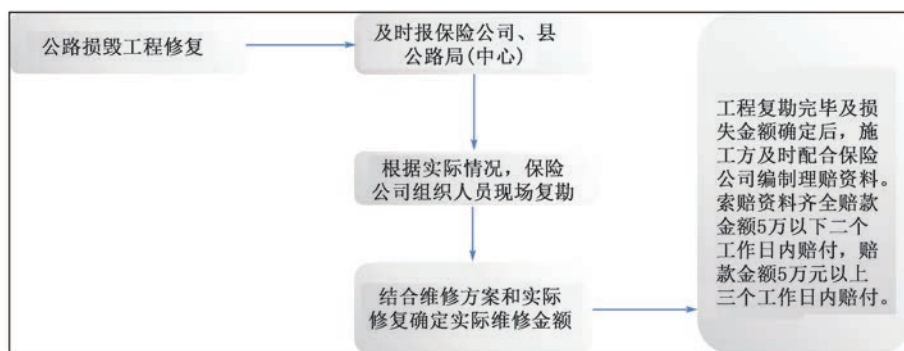


图9 工程复勘及赔付流程

(二) 拓宽资金筹措渠道

自农村公路财产保险实施以来，丽水市通过指导各县参与保险，做大保险资金“蓄水池”，发挥灾毁保险“以丰补欠”“无灾救助有灾”作用，减轻灾毁资金压力。对于容易受灾的地区来说，财政只需每年安排相对固定的资金，便可无“后顾之忧”，突破了现行农村公路体制下由于资金缺口造成的公路养护瓶颈，充分发挥了商业保险机构优势，提高资金放大效应。例如，2016年遂昌县苏村发生大面积山体滑坡事故，农村公路损毁严重，险企当晚即到达现场勘核，第一时间确定到位理赔金额500万，以“已损速赔”的措施加快公路修复速度。同年受台风“莫兰蒂”“鲇鱼”袭击，青田县近300条农村公路严重损毁，保险赔付金额高达5680万，相比332万元的保费支出，撬动的资金总额高达17倍以上。



图 10 遂昌县苏村“将军路”（县道潘兵至金鸡头）

（三）形成可复制的配套举措

资金保障上，将农村公路财产保险保费足额列入县级财政预算，建立地方公共财政预算资金投入长效机制，明确保费不得挤占农村公路日常养护经费。2014 – 2022 年全市农村公路财产险保费总额 2.15 亿元，均在所属县（市、区）财政专项资金中给付。监管责任上，公路部门和保险公司共同参与农村公路灾毁定损，确定修复方案和理赔标准，县级财政部门加强对赔付资金使用情况的监督检查，确保水毁抢修资金的有效投入，有效保证公路损毁修复质量。评价体系上，建立承保机构信用评价机制和诚信“红黑名单”制度，加强信用信息收集汇总，并将承保机构信用信息纳入该市公共信用平台统一管理，为各县（市、区）选择优秀承保单位提供依据。

推行三级政府考核机制和极简农村路理念

——浙江台州积极探索农村公路建设和养护可持续发展之路

浙江省台州市

近年来，台州市认真贯彻习近平总书记关于“四好农村路”的重要指示批示精神，全面落实交通运输部和省交通运输厅有关工作部署，整体谋划高水平推进“四好农村路”建设，探索农村公路建设和养护的长效保障体系，有力助推共同富裕，农村交通面貌焕然一新，农民群众幸福感和获得感显著提升。

一、基本情况

台州市地处浙东南沿海地区，“七山一水二分田”，三面环山，一面临海，公路总里程 13298 公里，其中农村公路 11885 公里，境内山区公路较多，等级普遍较低，桥梁和隧道比例较高。自 2016 年开展“四好农村路”和美丽公路建设以来，全市投入资金超过 200 亿，新改建农村公路 2000 余公里，维修改造农村公路 4000 余公里。积极推行市县乡三级政府考核机制和省钱建美丽农村路（极简农村路）理念，被列入交通运输部深化农村公路管理养护体制改革试点，取得显著成效，台州成功举办全省“四好农村路”现场会，并在全国现场会上作经验介绍，台州市本级和温岭市列入交通运输部农村公路管养体制改革试点地区，获评浙江省“四好农村路”建设市域优秀单位；极简农村路理念多次在全国交通旅游大会上作分享，参编交通运输部美丽农村路指南，寒山和合环线获评全国首批十大最美农村路，环神仙居公路被中国公路学会评为全国最美乡村路。

二、主要做法

台州市全面贯彻新发展理念，结合当地实际，坚持政府主责主导，科学精细谋划，努力在农村公路建设养护的长效管理体系和技术支撑体系上下功夫、出实招。

（一）压实责任，完善机制，积极构建农村公路建养的长效管理体系

一是牵住考核“牛鼻子”，建立市县乡三级考核机制。全市自 2016 年开始，将“四

好农村路”纳入到市委市政府对各县（市、区）政府的年度目标任务考核中，同步出台《台州市“四好农村路”三级考核体系实施意见》，构建了“先进、科学、合理、精准”的市对县、县对乡三级考核体系。“三级考核”赋予了交通部门站在市委市政府中心工作层面上统筹推进“四好农村路”高质量发展的职能，各县（市、区）政府领导亲自参与“四好农村路”谋划、亲自部署落实“四好农村路”推进工作，全额落实“四好农村路”建养资金，构建了“政府主导、部门联动、全民参与”的管理模式。三级考核以来，市县乡步调一致、目标统一、聚力投入形成了“四好农村路”大发展的良好格局。

二是破解资金“大难题”，构建“六个一点”的筹资模式。全市建立以公共财政投入为主的多渠道资金保障机制，将农村公路管理养护经费纳入地方一般财政预算。创新实施“部省补一点、市里奖一点、县乡挤一点、村里筹一点、乡贤助一点、项目拼一点”筹资模式，破解资金瓶颈。发挥政府资金引导激励作用，台州市政府以奖代补带头落实资金1.5亿元，创历史补助最高标准，发挥杠杆作用，评选示范乡镇36个，带动投资20亿元。各县（市、区）政府积极跟进，全部出台《农村公路管养体制改革方案》明确资金配套补助办法，加大配套力度，县级乡村公路改造提升等补助标准均提至80%以上，如浙江26个发展县之一的天台县，明确县乡道公路新改建全额托底，村道建设路面部分全额补助。鼓励乡贤归乡反哺，各地纷纷召开“四好农村路”建设乡贤赞助大会，大量农村公路通过乡贤赞助实现资金拼盘，全市累计筹资超过1.3亿元。另外，还积极寻求项目拼盘，依托小城镇整治、“四边三化”、高标农田及美丽乡村建设等重点工作，优化整合资金20.5亿元。

三是用好管理“组合拳”，落实快速推进“五大制度”。建立“四好农村路”联络员、简报、例会、论坛和挂图作战等五大工作制度，联络员制度保证人员队伍稳定、信息交流通畅；简报制度便于上级部门动态掌握建设情况；例会制度用于定期商讨解决工作中存在的问题、提出好的举措想法；论坛制度构筑一个开放性、学习型的技术交流平台，形成了台州独一无二的创建氛围；挂图作战制度对农村公路建管养运工作实行“月排名、季通报、年考核”，形成互比互学互看的强势快速推进态势。五大工作制度既完善了“四好农村路”推进、评价、考核体系，又确保考核工作全面有效落实。

四是打好创建“引导战”，营造全社会参与的良好气氛。自2016年以来，台州每年召开一次“四好农村路”动员和推进大会，大部分会议由市级领导参加，县级和乡级政府陆续跟进动员，形成市县乡镇村全面参与、全面动员、全面宣传的良好氛围。搭建“四好农村路”+乡贤、+党员、+群团平台，通过授予农村公路“命名权”“广告权”“认养权”，树立“四好牌”，纳入公路志等形式，调动沿线企业、乡贤、商家、党员、群众的积极性，引导全社会力量参与“四好农村路”建设。以“一路跟党

走”交通特色品牌创建为抓手，按照“乡乡建有党建路”的目标，发挥党员带头作用，发挥党组织在“四好农村路”建设过程中的先锋模范作用，特别在过村镇路段管理上、在门前三包活动的落实上、在爱路护路宣传和实践上进行探索实践，取得不错效果，创建了60余条党建路、乡贤路和群众路，涌现出一批农村公路“守夜人”。

（二）大胆探索，勇于实践，积极构建农村公路建养的技术支撑体系

一方面是聚焦顶层设计，创新实施“极简公路”建设理念，做到省钱建美丽农村路。坚持以省钱为核心理念，注重“可持续、全寿命、可复制、精细化”，绿化遵循“以绿为主，不讲究四季有花、大花海、大草坪”，景观构造遵循“以齐为主，不讲究上档次、上规模”。按照“四线分明”准则，构建路宅分界和路田分界，避免公路园林化的做法，做到“能借景、不造景，能利用、不新建，能整治、不拆除”，让公路还原自然美、生态美和人文美，做到“简而不陋、旧而不破、野而不荒”和“嘉者收之、俗者屏之、乱者统之”。台州市极简农村路理念被大篇幅写入交通运输部编制的《美丽农村路建设指南》，在第三、四、五、六届中国交通旅游大会上作发言，受邀在全国多个省份授课。另一方面是聚焦地域特色，探索实施“穷养”和“富养”相结合，做到省力养美丽农村路。全市针对南北经济差异的现实情况，探索“穷养”和“富养”相结合的模式，“穷养”模式适用于山区公路车流量较少路段，鼓励以村为单位，以村党员干部为主心骨，以村贫困户为主劳力。如天台县泳溪乡发挥乡村治理“四个平台”作用，强化网格员的核心力量，与农村公路养护进行打包，有效形成责任抱团、考核捆绑、经济一体，让农村公路有了养护员，让贫困农户有了经济保障，让党员干部有了责任田。“富养”模式适用于平原公路车流量较大路段，探索专业单位承包或专业队伍自养的模式。如温岭市松门镇，全镇200余公里农村公路，市县两级足额配套养护资金，组建5支养护队伍，按频率巡查、按规范小修、按标准作业，农村公路路况常年稳居浙江省前列。

台州市依靠政府三级考核体系，营造“政府主推、部交通推抓、部门配合、乡镇主干”的良好格局，达到了领导能重视、资金能落实、项目能推进、管理有成效的目标任务；同时，台州市创新探索“极简公路”理念，打造“看得美、养得起、留得住、管得牢”的美丽乡村路，全市建设了以一号公路、两条四沿公路、九大交通风景道为框架的“1+2+9+X+Y”的美丽路网，组合构建美丽乡村精品示范带。台州市深入三级考核体系和“极简公路”实践，积极探索农村公路建设和养护的可持续发展之路，具有较好的可复制、可推广、可应用价值。

市财政资金长效保障 绘就“四好农村路”大美画卷

安徽省合肥市

合肥，一座古老而年轻的城市，环抱中国五大淡水湖之一的巢湖，环巢湖流域是中华文明的重要发祥地之一，历史文化源远流长；自 2014 年确定为“长三角”城市群副中心城市，合肥一直聚力打造“五高地一示范”，奋力成为全面塑造创新驱动发展新优势的全国示范城市。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视“四好农村路”发展，先后作出多次重要指示批示，全方位把脉定向，系统性科学指导，为农村公路发展提供了根本遵循和行动指南。合肥市委市政府牢记初心使命，扛起打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会，实现农村农业现代化的交通“先行官”责任，潜心高质量建设“四好农村路”，圆满完成“小康路上，绝不让任何一个地方因农村交通而掉队”的总目标，接续攻坚事事争先助推乡村振兴，通村畅乡的“四好农村路”为农村特别是贫困地区带去了人气、财气，也为党在基层凝聚了民心。

一、市财政保障，“市县同欲”凝聚建设合力

近年来，市财政不断加大资金投入、完善统筹、分担机制，大力支持农村交通运输发展，积极推动农村公路建好、管好、护好、运营好，构建外通内联、人便于行、货畅其流、安全便捷的农村交通网络，全面推进“区域示范引领”转向“全域达标提优”，全力为群众出行提供便利，为乡村振兴注入动力，为全市农村基础设施建设提供强有力的财力保障。

（一）市财政资金全面兜底、分担

2016 年以来，合肥市全面开展农村道路畅通工程、新改建工程、提质改造工程建设，市财政实施全面保障政策。在财力充足的情况下，市财政对畅通工程建安费用全盘兜底，市级财政投资率达 75% 以上，其余征地拆迁费用由县区承担，极大程度地调动了

县（市）区、开发区及乡镇、村全面推进农村公路建设的积极性、主动性。2016—2020年实施畅通工程 1.25 万公里，较“十二五”期间农村公路建设里程增长 7.3 倍。2019年后，农村公路好路率逐年提高，同时根据市财政资金实际情况、各县（市）区农村基础设施发展不平衡情况适时调整市财政补助标准，市、县财政对农村公路新改建工程、畅通工程按 6：4 或 5：5 分担，同步纳入年度财政预算。今年以来，市财政承担比例进一步提高，市、县财政按 7：3 分担。2016—2021 年，市财政累计投入 123.79878 亿元，2022、2023 年市财政分别投入 19.64 亿元、7.2 亿元。

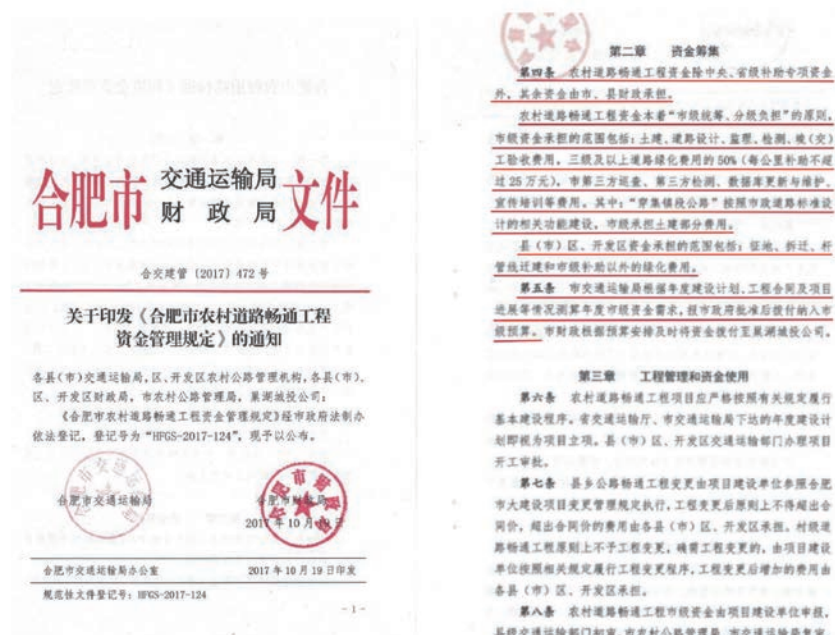


图1 合肥市农村道路畅通工程资金管理规定

（二）市级养护资金高标准配套

合肥市农村公路列养率达 100%，中等及以上路率达到 85% 以上。合肥市财政每年预算安排农村公路养护工程资金为 4600 万元，其中县道 10000 元/公里，乡道 5000 元/公里，村道 1000 元/公里；市级财政按照每个乡镇 10 万元对农村公路日常养护进行“以奖代补”，根据考核结果，采用以奖代补的方式给予支持，有效提高县（市）区管理和养护的积极性。县（市）、区和开发区财政按照县道 10000 元/公里、乡道 5000 元/公里、村道 2000 元/公里标准安排预算资金用于农村公路日常养护（高于省定标准：市、县级财政合计不低于县道每年 10000 元/公里、乡道 5000 元/公里、村道 3000 元/公里）。逐步建立健全“县为主体、行业指导、部门协作、社会参与”的养护工作机制，农村公路养护资金常年足额保障，全面实现农村公路“有路必养、养必到位”。

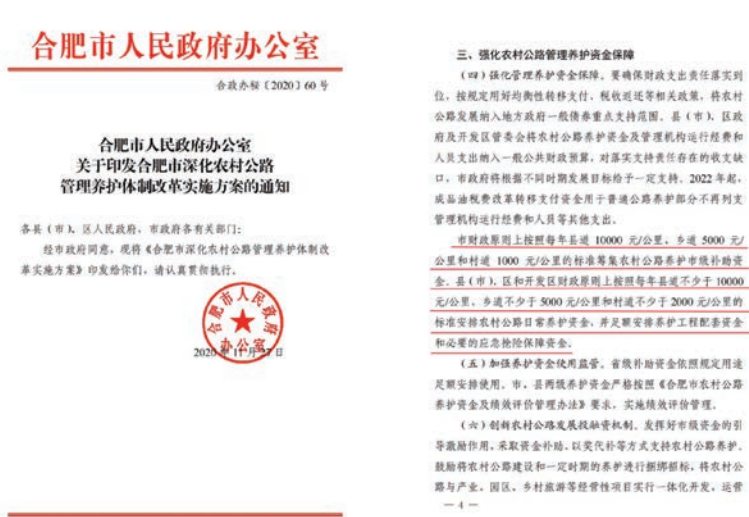


图2 合肥市深化农村公路管理养护体制改革实施方案

(三) 财政资金绩效考核不断完善

2020 年，合肥市印发《合肥市深化农村公路管理养护体制改革实施方案》，按照“统筹督导、分级管理、以县为主、乡村尽责”的原则，建立起市、县、乡、村四级路长制工作机制。全市农村公路在册里程 1.77 万公里全部纳入路长制管理范围，明确各级路长的工作任务、职责职能和监督保障措施，构建“市级监督指导、县级统筹指导、乡级常态监督、村级落实推进”的四级路长体系。深入推进农村公路养护管理改革工作，各县（市）、区及所有乡镇均实现了农村公路管理养护工作机构、人员、经费和考核“四落实”，形成“政府主体、交通主力、部门参与、分级负责、群管群养”的良好局面。

招募培训上岗乡村道路专管员，成立市交通运输行政执法支队、县级交通运输行政执法大队，建立了一支精干、专业的农村公路管理队伍。为用规范化考核落实农村公路管养，实行绩效评价制度，市级针对农村公路养护管理制定了资金及绩效评价管理办法，建立考核结果与财政资金安排相挂钩的考核机制，养护资金得到了保障。



图3 管养人员进行日常养护

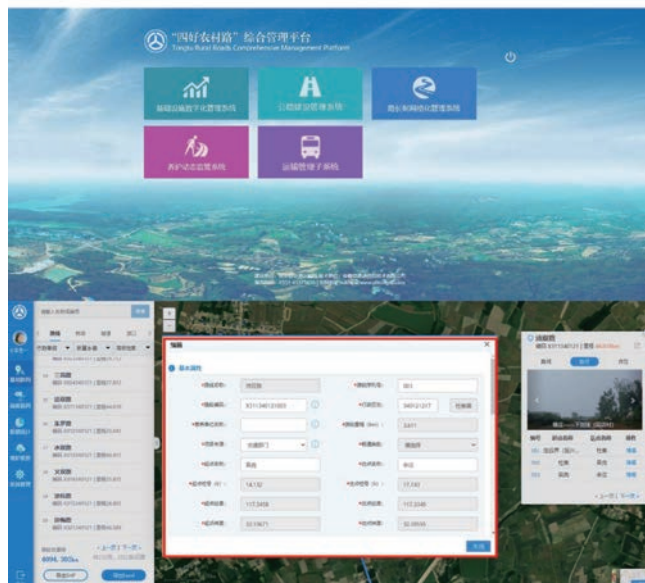


图4 合肥市“四好农村路”综合管理平台

二、建设“四好农村路”，绘就乡村大美画卷

合肥市全面开展“四好农村路”创建，成功创建为全国首批“四好农村路”建设市域突出单位；肥西县、巢湖市、肥东县成功创建为“四好农村路”全国示范县，创建率达60%；肥西县、巢湖市、肥东县、长丰县成功创建为“四好农村路”省级示范县，创建率达80%。同时，成功创建14条省级农村公路品质示范路、1条省级“十大最美农村路”。2020年9月，我市被交通运输部评为“国家公交都市建设示范城市”。2023年2月，肥东县成功创建第二批“安徽省城乡交通运输一体化示范县”。

（一）高站位推动，“提标扩面”争创全省一流

合肥市委市政府坚持按照“大干、快干、高标准、全覆盖”的总体思路，把农村公路建设作为全市大事、发展要事、民生首事来抓。持续推进“四好农村路”建设。“提标扩面”实施农村道路畅通工程，建设“安徽标杆”的农村公路。“提标”，就是在省定标准基础上，提高技术等级。县级公路由三级提升为二级；乡级公路由四级提升为三级；村级道路按5米宽度实施。环巢湖周边及风景区、旅游景点道路实施“白改黑”。“扩面”，就是在省定任务5046公里的基础上，增加约7500公里市级畅通工程，建设里程达1.2万公里，占农村公路总里程的70%，总投资达260亿元。实现乡镇通二级以上公路率达100%，建制村通四级以上公路率达100%；奋力打通“毛细血管”，解决“最后一公里”问题，20户以上较大自然村通硬化路占比约99%。持续推进高标准规划定位。规划县道全部提升至二级公路标准，规划乡道全部提升至三级以上公路标准，形成

了以国省道为主干骨架、县乡道衔接支撑、乡村道辐射延伸四通八达的路网体系。截至2022年底，全市农村公路里程达1.88万公里，其中一级公路60.845公里、二级公路909.667公里、三级公路2606.871公里，全面消除等外路、未铺装路面，基本实现辐射全市乡镇、主要经济节点、村庄。



图5 肥东县青天路



图6 辐射村庄的合肥市农村公路网

（二）推进“交通+”模式，开发资源路、旅游路、产业路

合肥市大力发展“交通+”模式，实现农村公路由“通”向“畅、安、舒、美”持续转变，更好地满足人民生产生活需求，促进农村公路与产业深度融合发展。积极探索资源路、旅游路、产业路项目的建设，补齐农村物流短板，建设便捷高效的“工业品下乡”和“农产品进城”双向渠道。2022年、2023年合肥市建设资源路、旅游路、产业路28个项目108.2公里、38个项目128.7公里。

坚持把农村公路建设放在经济社会发展大局中统筹谋划，坚持服务城乡空间布局、产业发展和生态建设要求，因地制宜、以人为本，量力而行、尽力而为，抓好“三个结合”，一是打造互联互通的品质农村路——与民生工程相结合，打通群众出行通道，满足农村居民出行需要；二是与乡村旅游相结合，打造精品旅游线路，对景区道路实施“白改黑”“黑配彩”改造，大幅提升农村道路质量和形象；三是与美丽乡村建设相结合，实现农村道路与农村景观生态的有机融合。全市旅游路、资源路、产业路总里程达1888公里。推动“路产融合”“路游融合”，打造一部分资源路、旅游路、产业路已成为农民致富、乡村振兴的重要支撑。今天的合肥，农村公路建设突飞猛进，连锁带动加

快乡村产业发展步伐，不断提升农村地区群众收入水平。

其中典型的有：肥东县围绕风景名山、人文景观、田园湿地等打造了一批精品旅游公路。如：浮槎山盘山公路、双山天池公路、青天路、护袁路等，为促进乡村振兴建设了一批产业资源路，如双城路、桥周路、复罗路等。2022年10月1日，灵魂农场旅游度假区开园，上百亩格桑花绽放，灿如云锦，再现着“疑是洛川神女作，千娇万态破朝霞”的绝美景致，成为旅游网红打卡点，引来游人如织。肥西县粮仓路起点位于山南镇，主要承担区域中短距离的客货运输，是对国、省道公路的完善和补充，实现县城与乡（镇）、相邻乡（镇）之间的联系，同时也是实现县际间、县城至高速公路互通、旅游景区等的快速连接。另外，项目的建设对进一步促进山南镇的经济发展、实现观光农业功能及山南镇其他项目规划建设有着积极的推动作用，也极大改善山南镇地区的公路网结构，对加强与周边地区的联系具有重大意义。



图7 庐江县集资源路、产业路、旅游路于一体的“庐南川藏线”



图8 肥西县四丰路助推丰乐镇荷花旅游

征途漫漫，惟有奋斗。近年来，我们深切体会到，“四好农村路”修建的是路，改变的是农村面貌，增强的是人民群众的获得感与幸福感，联系的是党心与民心。合肥市

委市政府将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚定信心决心，以永不懈怠的精神状态、一往无前的奋斗姿态，真抓实干、埋头苦干，聚焦建好、管好、护好、运营好的目标，发挥交通“先行官”作用，进一步推进“四好农村路”高质量发展，为加快推进农业农村现代化建设、谱写新时代乡村振兴新篇章提供更加坚强的保障！

多元强化保障 建好振兴之路 节增并行高质量推进“四好农村路”建设

福建省寿宁县

一、实施背景

寿宁县农村公路 1213 公里，共有 195 个建制村、390 个较大自然村，截至 2021 年底，70 个建制村通双车道，占比 36%；259 个较大自然村通硬化路，占比 66%。农村公路基础薄弱，等级低、弯道多、路面窄等问题突出。由于年代久远，很多乡村道年久失修、“路窄难会车”、小型货车难进出现象较为严重，通而不畅的交通环境成为了农村发展的最大制约。

乡村振兴，交通先行。寿宁县委、县政府按照上级工作部署，坚持把建好农村路作为践行习近平总书记“努力走出一条具有闽东特色乡村振兴之路”殷切嘱托的关键抓手，启动新一轮农村公路建设与改造，实施“农村公路建设三年行动”，计划自 2022 年起通过三年时间完成 125 个建制村和 131 个 20 户以上较大自然村农村公路新改建，实现全县建制村通双车道、较大自然村通硬化路“两个百分百”目标。在此过程中，寿宁县探索形成了“强化项目包装，争取专项债券资金”“做到‘六个一点’，拉平建设资金缺口”“落实‘五项机制’，凝聚全员共建合力”等经验做法，成功打造了畅通进村“最后一公里”、全面助推乡村振兴的“寿宁样板”。

二、创新做法

（一）强化项目包装，争取专项债券资金

抓好农村公路建设改造，资金投入是关键。经测算，完成农村公路建设三年行动工作任务，需投资 17.1 亿元，预计省市补助 6.4 亿元，地方还需配套 10.7 亿元。寿宁属经济欠发达县份，财力匮乏，县级配套资金不足是困扰农村公路建设改造的最大难题。为打破困境，成立筹融资工作领导小组，加强发改、财政、农业农村、交通运输等部门

沟通交流，深化专项债券资金申报政策对接，最终将改造提升农村道路纳入寿宁县现代农业示范园基础设施建设项目进行包装。

寿宁县现代农业示范园基础设施建设项目主要包括改造优势农产品种植基地、特色农业产业园和现代农业设施改造提升工程三大板块，将农村道路的改造和提升共 465.3 公里体现在第三板块内容中。以示范园种植基地、冷链物流出租、停车场、加工厂房、民宿等出租和农旅观光收入等为收益项目，申报了专项债券资金支持。项目估算总投资 12.53 亿元，申请地方政府债券资金 5 亿元，资金主要用于农村道路建设，涵盖县内 197 个行政村（社区）。2022 年 3 月经债券发行机构招商银行的审核，目前专债资金 2.3 亿元已从省财政国库下拨至县财政国库。

（二）做到“六个一点”，拉平建设资金缺口

成功申报专项债券资金后，寿宁县制定出台了农村公路建设补助（含省市补助）标准为：县道三级公路晋级项目每公里补助 300 万元，县乡道四级公路（双车道）晋级项目每公里补助 200 万元，村道四级公路（单车道）每公里补助 60 万元；少数民族和老区基点建制县乡道晋级项目每公里追加 6 万元。

寿宁处于山岭重丘区，公路穿行于山岭之间，建设难度高、土石方工程量大、建设投入大，以双车道四级公路为例，每公里平均造价近 300 万元，与建设补助 200 万元仍存在 100 万元缺口。为此，我县主要通过“六个一点”筹资解决：①**造价压一点**。一方面，通过技术手段优选路线方案，降低工程造价。组织专家咨询，现场踏勘指导，合理选择路线设计方案，充分利用原有老路线形和沿线土石资源，降低工程造价。如：犀溪镇西浦至泮洋界公路，优化后造价降低 300 万元。另一方面，严格执行《寿宁县政府性投资项目管理办法（试行）》，严控工程变更，实行工程变更分级审核制度，加强预算、结算财政审核监督，有效控制工程造价。②**社会捐一点**。发动群众及在外乡贤捐资修路。如，下党乡上党村通村公路单改双项目建设，共捐款 66.5 万元，有效地解决自筹资金的压力。③**征地省一点**。组织沿线村两委和乡贤动员群众无偿捐献土地、苗木，节省征地费用。如，凤阳镇上大洋、刘厝等公路建设项目实现征地、青苗零补偿。④**项目整一点**。整合林业、水利、农业综合开发、新农村建设、以工代赈等涉及道路建设资金，统筹用于公路建设。如，平溪镇长溪至平溪段公路即通过整合以工代赈项目资金进行建设。⑤**财政加一点**。对因悬崖峭壁或特殊原因建设投入大的路段，采取“一事一议”原则，经县政府研究同意后，县财政追加个案补助。⑥**乡镇筹一点**。乡镇通过补充耕地和旧村复垦等项目指标转让收益金用于农村公路，多渠道解决自筹资金。如，坑底

乡用土地指标转让收益金作为乡政府配套资金，建设坑底乡 14 个项目 68 公里农村公路项目。当前，我县正不断探索拓展“交通 + ” 模式，对接农发行“福路贷”等项目，保障项目建设资金需求。

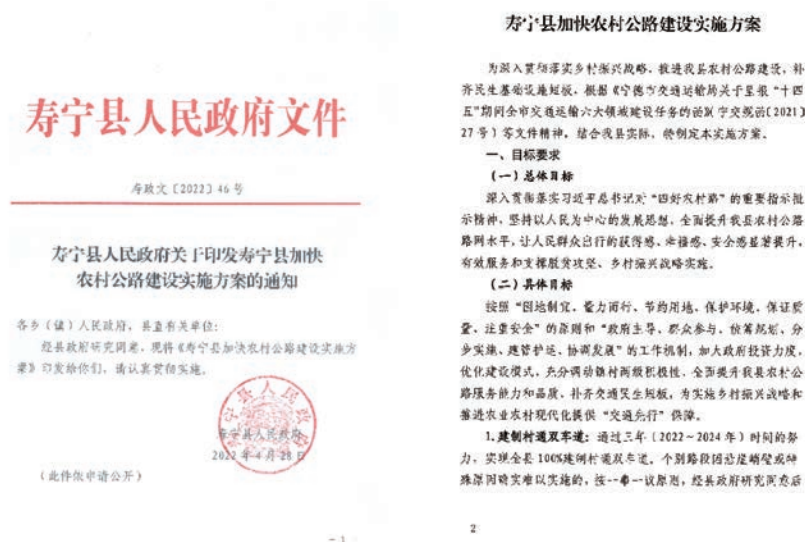


图1 寿宁县政府出台《加快农村公路建设实施方案》



图2 下党乡发动群众及在外乡贤捐资

（三）落实“五项机制”，凝聚全员共建合力

将 2023 年确定为农村公路建设攻坚年，在政府主导下创新推行“专班攻坚”“全民参与”“成效考核”等工作机制，以路网建设成效提速乡村振兴，推动农村高质量发展。

①出台实施方案，建立专班攻坚机制。制发《寿宁县加快农村公路建设实施方案》，成立农村公路项目建设工作领导小组，设立前期工作专班、项目建设专班。在此基础上，

县交通运输局细化专班设置，组建了综合服务组、工程审批组和6个片区业务指导组，深入14个乡镇开展技术指导服务，靠前帮助乡村做好道路规划设计，破解项目建设技术难题，保证农村公路建设行动扎实开展。②坚持先易后难，形成有序推进机制。把农村公路建设与乡村建设、人居环境、产业布局、全域旅游等规划有机结合起来，以打造一批旅游路、景观路、生态路、产业路为目标，全面摸排全县农村公路状况、建设需求和群众意愿，优先实施镇村建设积极性高、涉及人口多、产业带动强的农村道路，努力尽早实现“路通连成网，出村上干道”。③加大宣传动员，构建全民参与机制。紧扣全县动员、全民参与、全域推进，引导社会各界支持参与农村公路建设，形成了“政府主导、部门推动、乡镇实施、村民乡贤企业支持”的联动工作机制。④质量安全为先，规范工程管理机制。坚持把质量安全作为农村公路建设的生命线，努力把每条公路打造成为平安路、放心路。县交通运输局牵头制定出台《寿宁县农村公路建设管理指导意见》，规范农村公路全过程建设。一方面，建立工程质量责任清单，明确项目建设全过程业主、设计、施工、监理等单位职责，专人负责质量安全管理，做到责任到人、落实到岗、具体到事。另一方面，搭建农村公路质量监督组织架构，部门牵头、乡镇组织、群众代表参与，全方位做好农村公路建设质量监督。⑤倒逼责任落实，创新绩效考核机制。制发《寿宁县农村公路三年行动工作考核方案》，成立联合考核组，推行年度因素法考核，将项目建设工程进度、工程质量、施工安全等纳入考评内容，分上下半年进行考核，形成“红黑榜”。考核结果前三名乡镇分别给予奖励80万元、50万元和30万元，并对工作中表现优秀的干部在评先评优、干部选任、职级晋升上予以倾斜。

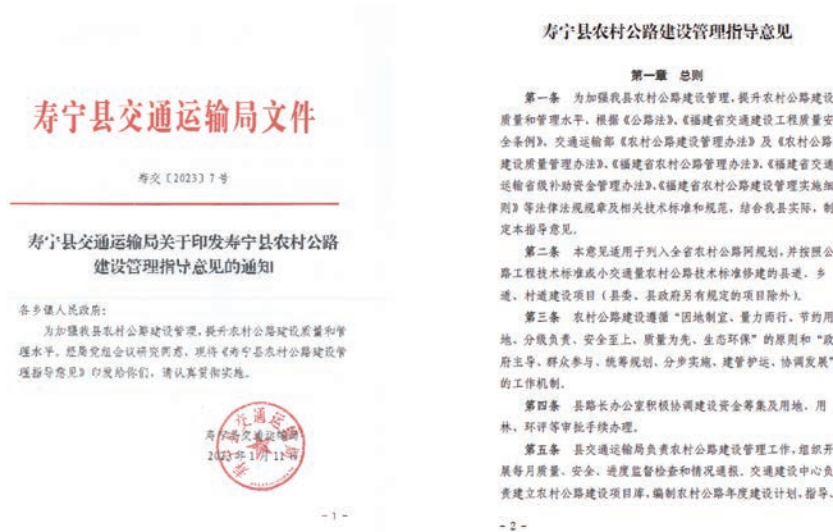


图3 寿宁县农村公路建设管理指导意见

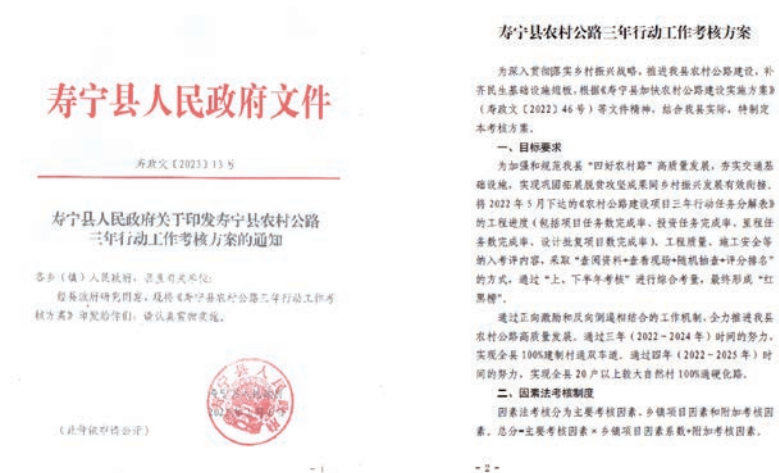


图4 寿宁县农村公路三年行动工作考核方案

三、主要成效

当前，寿宁县紧紧围绕服务乡村振兴战略，结合乡镇产业布局、矿产资源、旅游新业态等优势，有效衔接“交通+”产业融合，推进“四好农村路”建设高质量发展发生质的变化。农村公路三年行动累计完成投资3.2亿元，在建及完工项目54个，占总任务数的21%。



图5 建成后的“四好农村路”

一路通，百业兴。我们深刻感受到农村公路建设给县域发展、乡村振兴和群众生产生活带来的深刻变化。开辟天堑建通途，打开的不仅是山城窗口，更畅通了老区人民通往美好生活的幸福路。如，Y012 线大安至温洋路口段公路的开通，既带动了官台山国家地质公园开发，也实现了乡村旅游和特色农业深度融合，吸引 200 多名青年返乡创业，催生了休闲农业园、农家乐、民宿等文旅业态，带动 3000 多名群众人均年增收 1.6 万元。又如，凤阳镇北山村处于高山晚熟富锌葡萄种植核心区，但村民苦于过往出村公路差，“葡萄多了也愁卖”，不敢进行规模化种植。2022 年公路新修后，农产品出山更通畅，开春新植葡萄就达 800 多亩。

总之，我们将加快推进我县“四好农村路”建设，争创“四好农村路”省级示范县，为建设新时代美丽幸福新寿宁提供有力支撑。

创新金融机制 推动农村路网高质量发展

福建省永安市贡川镇

2022 年，福建三明永安认真贯彻国家农发行、交通运输部《关于“十四五”时期充分发挥政策性金融作用支持农村路网高质量发展的意见》精神，积极探索农村公路市场化融资新模式。经过努力，福建首个农发行“福路贷”项目成功落地永安市贡川镇，为推动农村路网高质量发展提供资金保障。



图 1 贡川福路贷项目成功落地

一、基本情况

永安市贡川镇位于三明、永安“腰部”区域，是三（明）沙（县）永（安）组团发展重要组成部分，打造贡川古镇经济，是永安贯彻落实习近平总书记来明视察提出的三沙永“组团发展”重要指示精神的具体表现，贡川乡村振兴示范路建设是打造贡川腰部经济重要内容。2022 年，在各级交通部门和农发行关心重视和指导下，永安抢抓政策机遇，先行先试，着力破解示范路建设筹资问题。经过政银合作，总投资 7740 万元的贡川镇乡村振兴示范路工程，获省农发行 6000 万元授信贷款并成功放贷。项目主要有“四条路、三个经营性停车场、两座桥和一个综合运输服务站”，现已完成环古镇公路、停车场、综合运输服务站等工程 4 项，目前项目已放款 2400 万元，完成投资约 5000 万元，预计年内将全部完成建设。项目将公路建设与沿线配套设施完善、产业园区、特色农业开发和旅游景区推介一体推进，发展路衍经济，推动贡川石墨产业、文旅休闲和

“贡”品农业新业态发展。



图2 贡川项目环古镇公路



图3 贡川项目游客停车场



图4 贡川项目桥梁改造



图5 贡川项目综合运输服务站

二、主要做法和取得成效

（一）主要做法

贡川“福路贷”项目将沿线荒地、临时停车空地、农贸市场以及园区闲置用房、旅游景区存量用地等约1.13万平方米资源进行设计改造。通过盘活资源，将其转化为资产，整合成具有市场价值的资本注入公路建设中，让公路项目“贷得到”。通过“公路+古镇旅游”“公路+特色农业”、园区物流、广告和配套设施开发等，将路桥建设与沿线配套设施完善、产业园区和古镇旅游景区开发一体推进，发展路衍经济，产生的综合收益作为还款来源，保障还本付息，让金融机构“贷的出”。改变以往由县级国有企业为承贷主体限制，项目由贡川镇国有企业作为承贷主体向农发行申请贷款6000万元，资本金1740万元，贷款期限延长至30年（含3年建设期），利率执行5年期以上LPR（年利率4.3%）。项目为公司自营融资模式，并给予“前期还款少、后期还款多”还款方式，极大减轻还贷压力，让项目业主“贷得起”。根据立项，本项目经济效益分析计算期按30年计，其中建设期3年，运营期27年。项目运营期内经营性收入约17946万元，扣除运营期成本，利润总额约9904万元，可覆盖还本付息。



图6 2022年11月7日贡川福路贷项目顺利签约

(二) 取得成效

1. 项目实现了四个方面创新：一是创新承贷主体，在交通公路项目银行信贷领域首次以乡镇国有企业作为承贷主体；二是延长贷款年限。将以往交通项目贷款期限最长不超过20年延长至30年；三是优化还贷方式。通过政银协调，变逐年均衡还贷为“先少后多”的差异化还贷方式，减轻还款压力；四是发展路衍经济。打破交通项目依赖政府投资、财政还款的模式，整合开发沿线资产进行抵押，与公路捆绑建设，发展路衍经济，达到“以路建路”“以路养路”。

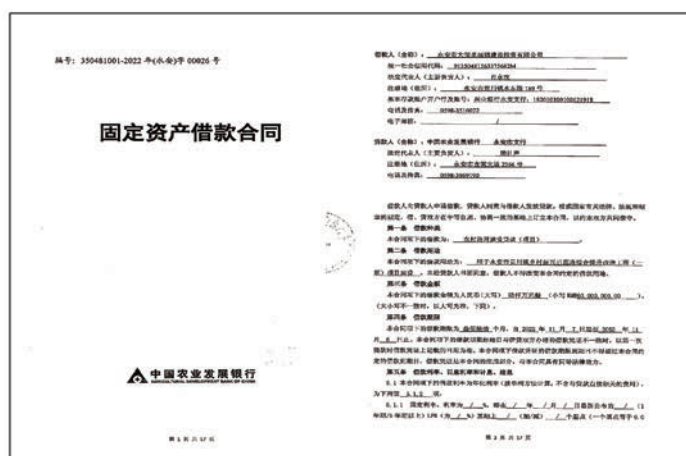


图7 创新承贷主体

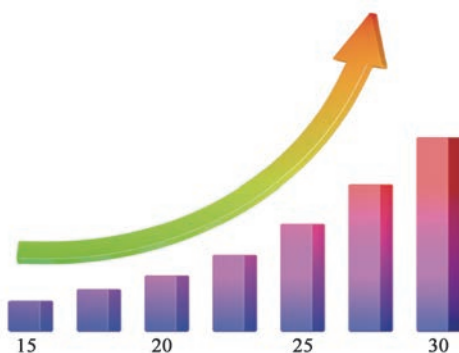


图8 延长贷款年限

[illegible]

图9 优化还贷方式



图 10 发展路衍经济

2. 项目带来的经济社会效益：一是通过具有收益的配套设施等经营后，年收入可达 95 万元，带动就业 315 人。其中，通过整合沿线企业闲置房产，改造成贡川综合运输服务站，可为古镇客货运输提供餐饮、住宿、电商、农产品展销等一体化服务，年收入约 45 万元；通过利用沿线荒地及临时停车空地，改建古镇标准性建筑和游客中心停车场，完善车辆停靠、游客服务等功能，停车场等费用年收入约 35 万元；通过开发路域资源，增设 205 处广告牌及 LED 显示屏，通过招商租赁，预计可实现年收入约 15 万元。**二是**后续古镇开发衍生项目带来收益：通过规划设置安装充电桩，预计年收入可达 100 万元；利用水运资源，打造集观光游览、水上巴士、餐饮娱乐为一体的沙溪河贡川段水上综合项目，进一步提升路衍经济造血能力和效益。**三是在**高质量打造农村路网同时，推动特色农业、村集体经济与高山片区乡村旅游资源“串珠成链”，为乡村振兴注入“源头活水”。**在带动农民增收方面。**通过贡川全域环线路网，带动“贡”字农特产品销售运输，提高大宗农产品销售额，助力村民增收。**在促进村财增收方面。**项目沿线夜市、集市因路而兴，逐渐成为村集体经济新增长点，每年可实现村财增收约 19 万元。同时带动“贡”享农场、农贸中心的规划建设，预计增加村财约 25 万元。**在实现文旅增收方面。**将交通服务与文旅产业新业态有效衔接，深度挖掘古镇民俗文化，目前，古镇景

区共引进业态 17 个，预计可实现年产值 300 余万元。



图 11 综合运输服务站收益项目



图 12 经营性停车场收益项目



图 13 经营性充电桩收益项目



图 14 贡川古镇旅游收益项目



图 15 沙溪河贡川段水上综合项目

三、经验启示

（一）“福路贷” 拓宽农村公路建设融资渠道，具有可复制性

长期以来，农村公路建设的主要任务是为了解决百姓出行，服务农村生产生活基本交

通需求，属公益事业，建设资金主要靠“上级补一点、地方贴一点，百姓筹一点”解决。随着城乡产业化发展和农村生活品质提升，农村对公路建设提出更高需求，农村公路按其公益性，单靠政府筹措已越来越不能满足建设需要，这些都是农村公路发展中共性问题。“福路贷”通过市场手段，盘活农村闲置资源，并将其转换为资产、资本和资金，与农村公路进行捆绑建设，与沿线关联产业和经营性行业、特色农业和乡村旅游等一体开发，发展路衍经济，赋予农村公路公益和产业双重属性，拓宽金融融资渠道，从而解决农村公路建设“钱从哪里来”的问题。农村经过长期的建设发展，在道路沿线普遍都有历史遗留下来的各类闲置资源。如：农村废弃学校、农贸市场、老旧车站、道班房、存量建设用地以及产业园区、旅游景区、乡村旅游等。这些“福路贷”的根本要素，在我们乡镇村都基本具备。为此，“福路贷”以“资源变资产、资产变资本、资本变资金”的市场化、产业化融资模式，在目前农村公路建设中具有可复制性。

（二）“福路贷”初步形成了市场化运作机制，具有可操作性

“福路贷”在项目立项中，要求统筹考虑路网和乡村振兴等规划，统筹考虑公路沿线产业及相关行业和设施营利性，并以乡镇国有企业为主体，通过将农村路网与沿线相关联产业、特色农业和乡村旅游等进行捆绑经营，使农村公路既保留了公共交通功能，又带动路衍经济发展，实现经济和社会效益双赢，初步形成市场化运作机制和“规划先导、适度放宽、风险可控”融资贷款机制。目前，福建省农发行已为“福路贷”量身定制了一套审批机制，给予承贷主体更多自主性，更宽松承贷方式，使承贷更灵活。“福路贷”具有更加灵活的可操作性。

（三）“福路贷”实现多项突破，给予更多优惠措施，具有可持续性

首先，突破了承贷主体改变以往以县级及以上国有企业作为承贷主体的融资要求，降低主体门槛。如：贡川项目是由乡镇国有企业-永安市大儒里城镇建设投资有限公司作为承贷主体，这在三明公路项目信贷领域尚属首次，使项目在没有增加地方政府债务情况下，顺利放贷。其次，突破了贷款期限。以往交通项目贷款期限一般不超过15年，最长不超过20年。福路贷可根据需要设定期限，最长达30年，比以往贷款产品延长10-15年。第三，突破了还款方式。将以往等额还款优化为“前期还款少、后期还款多”的还款方式，极大减轻了还款压力。如：按以往定期定额还贷，每年需还500万元，改变为“前少后多”差异化还贷后，前10年仅需还款580万元。福路贷这些突破性优惠措施，使其更具生命力和可持续性。同时从贡川项目来看，其经济社会效益，总体推进效果良好。



图 16 2023 年 7 月，全国推动“四好农村路”高质量发展调研座谈会在福州召开，三明市作“福路贷”典型经验交流发言



图 17 2023 年 2 月 3 日，永安市在福建省交通运输厅与农发行福建省分行战略合作签约仪式上作经验交流发言

打好财政支持组合拳 铺就乡村振兴快车道 全力保障“四好农村路”高质量发展

山东省菏泽市

近年来，菏泽市认真学习贯彻习近平总书记对“四好农村路”建设的重要指示批示精神，充分发挥多渠道筹资的引导保障作用，取得明显成效。近五年来，菏泽市累计投资 117.7 亿元，新改建农村公路 1.28 万公里，改造危旧桥梁 434 座，完成安防工程 5400 公里。截至 2022 年底，全市农村公路通车总里程达到 2.74 万公里，实现所有乡镇通达三级公路，所有建制村通硬化路、通穿村路，“出门水泥路，抬脚上客车”成为现实，群众“出行难”问题得到历史性解决。

一、强化组织保障，全方位夯实农村公路制度基础

（一）强化组织保障

菏泽市立足实际，成立了以分管市长任组长，交通、财政、资规等部门主要负责人为成员的菏泽市“四好农村路”建设指挥部。相关部门建立“四好农村路”重大问题联合协商、重大政策联合制定、重点环节联合督查的协同工作机制，形成“政府主导、部门协同、各级各单位全面配合”的工作格局。

（二）夯实制度基础

市政府出台《菏泽市“四好农村路”建设实施方案》《菏泽市“路长制”工作实施方案》《菏泽市农村公路管理养护体制改革方案》《菏泽市推进“四好农村路”高质量发展实施方案》等文件及有关道路规划、资金配套政策。

（三）坚持高位推动

市政府连续多年将农村公路工作纳入全市十大民生实事，市主要领导连续多年主持召开全市农村公路建设养护现场会、调度会、座谈会研究解决农村公路建设、资金筹集、用地等问题，为有效实施“四好农村路”建设奠定了制度基础和组织保障。

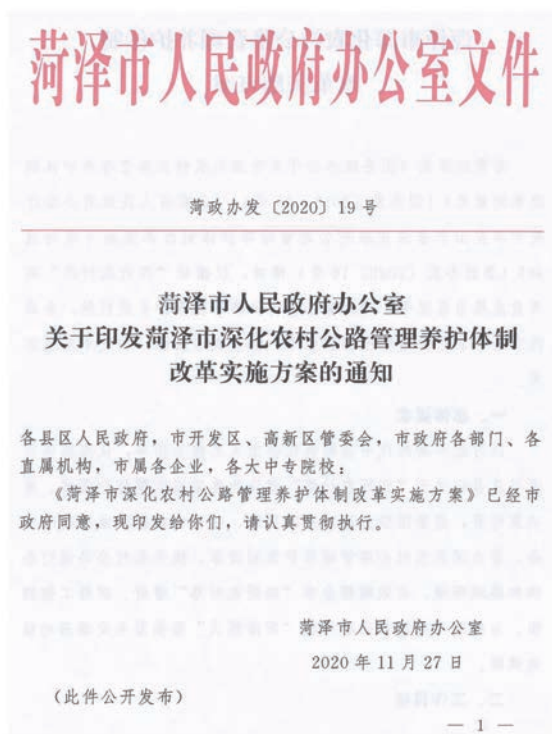


图1 农村公路管理养护体制改革方案

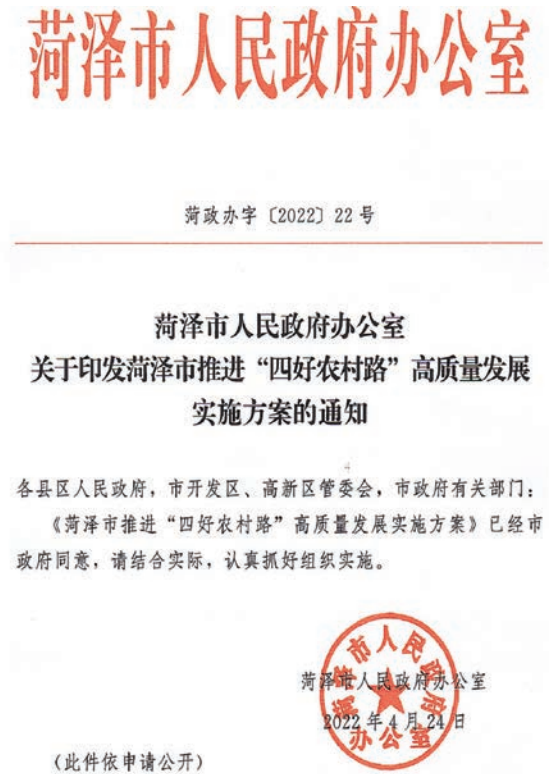


图2 “四好农村路”高质量发展实施方案

二、加大资金支持，全方位保障农村公路健康发展

（一）积极争取上级奖补资金

菏泽市积极靠上工作，加强沟通汇报，2018至2022年累计争取上级农村公路奖补资金20.6亿元，今年已争取上级资金3.4亿，有力地保障了全市农村公路建设工作。除上级正常补助资金外，我市巨野县、郓城县被命名为全国“四好农村路”示范县，额外争取奖励资金2000万元。成武、单县、东明额外争取旅游路资金各1000万元。由于我市农村公路年度建设规模大，完成情况好，累计额外争取农村公路激励资金7000万元。

（二）加大市本级财政投入

1. 大力推进城乡客运一体化。我市累计落实公交补贴6亿元，连续8年每年购置公交车100辆以上，建立健全农村客运财政补贴机制，大力推行农村客运“一票制”，开通了菏泽至各县的城际公交，票价3元全省最低。东明县政府将城市公交运营费纳入财政预算，每年拿出500万元，在全省县级城市率先实行全城区群众免费乘坐公交。



图3 菏泽市城乡公交车



图4 菏泽市新建成的公交站牌

2. 重点支持骨干道路和农村通户道路硬化。市政府对纳入市级重点交通（农村公路）项目，按照 200 万元/公里的标准予以资金支持，全面激发县区对骨干道路提档升级的工作积极性。在农村通户道路硬化工作中，我市专项拿出 3000 万元作为激励，各县区在加大财政投入的同时，还鼓励企业或个人捐款，发动村民投工投劳，既汇聚了资金，又凝聚了民心。

（三）创新丰富投资融资方式

各县区发挥政府资金引导作用，建立“财政主导、信用融资、社会捐助、群众参与”的投资长效机制，较好解决了资金难题。

1. 采取 PPP 模式筹措资金。如东明县采取政府与社会资本合作 PPP 模式下的政府付费机制筹资 19.7 亿元，实施全县农村公路改造；单县引入社会资本参与，筹资 4.7 亿元缓解财政压力；成武县与菏泽某国有企业合作融资 6.82 亿元用于农村公路建设；鄄城县通过政府与社会资本合作 PPP 模式下的政府付费机制争取投资 8.64 亿元，与山东某国有企业合作筹集资金 2.2 亿元，走出一条多渠道、多元化的投融资之路。

2. 积极推动交通领域政企银合作。抢抓农发行贷款机遇，菏泽市政府协调市农发行、市水务集团、市交投集团等国企与县区政府、交通部门进行对接，争取农发行路网建设贷款。今年，全市累计获批农发行贷款 25 亿元。其中鄄城县 18 亿元、定陶区 2.2 亿元、鄄城县 4.8 亿元。成武县申报的 9.2 亿贷款已完成初评调查，近期也将获批。



图5 菏泽市利用农发行贷款建设农村公路调度会议



图6 市县两级交通运输部门与市农发行、市属国企沟通对接会

三、健全管理机制，全方位提升农村公路服务水平

（一）实施“农村公路+”，推进农村公路提质增效

1. “农村公路+旅游”。菏泽市将2023年上级6600万元资金，全部用于旅游公路建设，撬动全市7亿元投资，新改建141公里旅游公路。编制了《菏泽市旅游公路2023—2025年实施方案》及《菏泽市旅游公路2023—2035年规划》，计划到2025年完成“黄河入海”廊道项目，打造好“黄河入鲁第一站”。远期，我市将要打造一条市域精品旅游大环线，构建起覆盖全市重要旅游资源的“快进慢游”旅游公路体系。单县浮龙湖是我市的国家级湿地公园，位于鲁苏豫皖四省八县交界处，位置偏远、道路狭窄，让不少游客望而却步。2019年单县投资1.1亿元建设的13.5公里的旅游路开通后，对浮龙湖旅游业带动成效明显，就连湖边曾经无人问津的小王庄村，如今也成为乡村旅游村，实现了“一条路带动一片景，一片景富裕一方百姓”的目标。



图7 拟打造的市域精品旅游大环线图



图8 已建成的单县浮龙湖旅游路

2. “农村公路 + 特色产业”。我市注重将农村公路规划布局与产业发展、田园综合体打造等综合考虑，高标准实施农村公路道路改造提升，构建互联互通的农村公路网，进一步增强乡村与城市间的联系度。曹县大集镇是我国汉服生产基地之一，是著名的全国淘宝镇。近年来汉服产业发展迅速，镇区路网达到了交通饱和状态，交通物流不便成为制约发展的瓶颈。在市财政资金的支持下，大集镇制定了“三横四纵”路网提升规划，近期将开工建设，助力曹县农村电商产业转型升级。



图9 曹县大集镇道路改造前



图10 曹县大集镇道路改造后

3. “农村公路 + 脱贫攻坚”。黄河滩区居民迁建是菏泽历史上最大的民生工程，迁建道路建设是完成历史性任务的重要内容。我市投资 2.3 亿元新改建滩区道路 127.4 公里，帮助沿线 28 个村台、14.6 万余人外迁安置，“滩区八难”之一的出行难得到历史性解决，有力促进了黄河滩区人气、财气大幅提升，昔日贫苦黄河滩，正变身欣欣向荣“幸福滩”。



图 11 建成的黄河滩区居民迁建道路

(二) 深化路长制管理，打造畅安舒美出行环境

1. 推动农村公路“路长制”全覆盖。菏泽市累计投资 5 亿元用于农村公路管理养护体制改革，实现农村公路“路长制”全覆盖，对各级路长实行定路段、定区域、定人员、定责任、定奖惩“五定”责任制，全面建立“县有路政员、乡有监管员、村有护路员”的路产路权保护队伍。目前全市共明确 117 名县级路长，515 名乡级路长，5064 名村级路长，并沿线设置路长制公示牌，接受广大群众监督。



图 12 路长指导道路日常养护工作



图 13 农村公路路长制公示牌（双路长）

2. 推动农村公路养护水平再提升。我市每年利用春季养护黄金期，组织开展路面病害调查。全面摸排辖区内农村公路路面病害情况，对坑槽、裂缝等典型病害进行集中处置。同时，各县区按要求开展道路巡察，疏通清理排水系统，清洗完善公路设施，补植扶正绿化植物，做好路肩恢复，深入治理农村公路两侧乱堆乱放、乱搭乱建等现象，推进农村公路沿线洁化、绿化、美化。今年，曹县争取到农村公路养护类公益岗位 1500 个，帮助各乡镇组建起乡村道路养护队伍，通过优先吸纳当地农民特别是脱贫人口等低收入群众参与道路维修养护，既解决了农村公路小修和日常保养无人可用的难题又带动了沿线村民就业增收，实现一举多赢。



图 14 集中开展春季道路绿化活动



图 15 打造的“畅安舒美”农村公路

（三）开启运营新模式，实现交邮融合发展新格局

1. 建立农村客运可持续稳定发展长效机制。菏泽市不断扩大农村客运覆盖范围，实现农村客运“开得通、留得住、有收益”。目前菏泽市行政村通客车率达到 100%，通公交率达到 92.5%。巨野县秉持“路修到哪里，车就通到哪里”理念，运营纯电公交 611 辆，通达全县所有乡镇、行政村。2022 年，公司认真落实县委县政府部署，积极推进偏远乡镇教师免费乘坐公交车政策，6 个偏远乡镇、15 条线路可以免费乘车，使 2388 名乡镇教师受益。2023 年，巨野县成功入选“全国第三批城乡交通运输一体化示范创建县”。



图 16 巨野县柳林镇公交枢纽站

2. 不断提升县乡村三级物流综合服务能力。菏泽市以建立“资源共享、多站合一”的农村物流基础设施体系为抓手，将管理、养护、客运、货运、物流、邮政、供销网点、快递、电商等多种服务功能整合融为一体，不断提升农村物流综合服务能力。目前菏泽市已实现全部行政村农村物流服务覆盖，老百姓的获得感、幸福感进一步增强。鄄城县投资 2.9 亿元建设交通枢纽和客货邮分拣中心，引导交通、邮政企业共享站点和车辆资源，实现物流货物“统进、统配、统送”，实现电子商务与物流快递的协同发展和

高效联动，创造 1.9 万多人的电商物流就业岗位。



图 17 郓城县县级仓储配送中心

四、严格资金监管，全方位护航农村公路资金使用

（一）做好动态监管，合力推进资金监管常态化

市交通运输局与市财政局采取召开调度会、现场督导、普查和抽查等方式对“四好农村路”资金拨付及使用情况开展动态监督检查。要求各县区严格按照标准拨付专项资金，对滞留截留、挤占挪用财政转移支付资金的单位及个人，依法依规予以处理，并视情况提请同级政府进行问责，确保将有限的资金用在刀刃上，花在关键处。

（二）严格绩效评价，加速推进资金使用高效化

菏泽市把“四好农村路”资金拨付到位情况纳入县乡年度考核和绩效考核，以农村公路“以奖代补”数据支撑系统为抓手，市县交通和财政部门逐级交叉审核，加强绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”。年终，还依据平台数据，结合实地抽查，对市县年度任务工程量等目标完成情况进行考核和绩效评价。根据考核结果和绩效评价情况对预拨奖补资金进行清算。

（三）抓好监督审计，确保农村公路建设廉洁化

2020 年、2021 年我市审计部门对全市农村公路和农村通户道路硬化工作开展了专项审计调查，对发现的问题进行了严肃整改。我市还借助省市县专项巡察工作，多次将农村公路工作纳入专项巡察范围，对投资计划执行情况进行抽查，重点检查项目管理，资金使用、计划执行进度等，确保将农村公路建设成为阳光工程、廉洁工程。

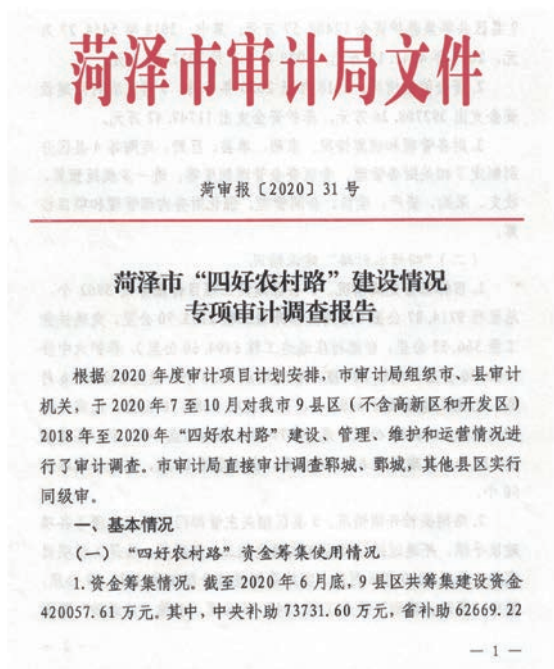


图 18 “四好农村路”专项审计报告

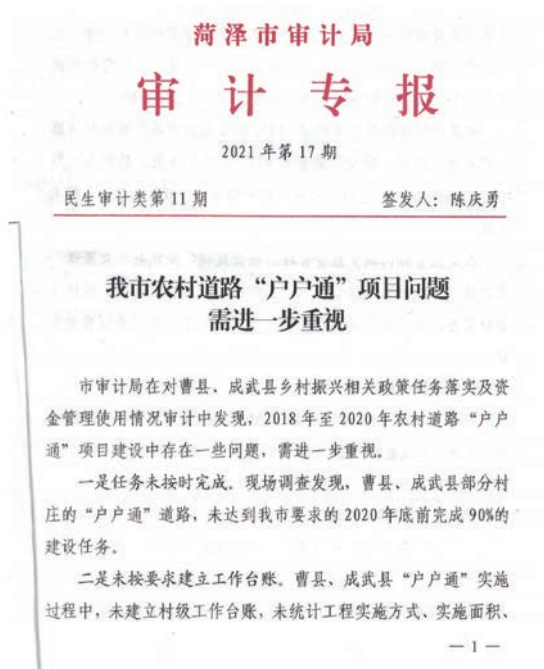


图 19 “户户通”项目审计专报

建立多元化资金保障体系 持续推进农村公路建设

湖北省荆州市

荆州市认真贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”重要指示批示精神，按照国务院稳住经济一揽子措施和交通运输部扩大农村公路有效投资总体部署，紧紧围绕省委赋予荆州建设江汉平原高质量发展示范区的战略定位，着力破解农村公路资金难题，建立了多元化的资金保障体系，“十四五”以来累计完成新改建农村公路 3000 公里，农村公路投资 54 亿元，为稳住经济大盘，推动经济社会高质量发展提供坚实基础。荆州市先后获评全国“四好农村路”建设市域突出单位和全省“四好农村路”示范市。我们的主要做法是：

一、强化财政资金引导，调动地方政府积极性

一是以奖代补，引导地方政府加大投入。市政府将“四好农村路”建设作为考核县市区交通工作的主要绩效指标，考核结果与资金分配挂钩。近年来，市政府奖励各县市区农村公路资金 3265 万元，引导各县市区人民政府在省补资金基础上持续加大财政投入力度。

二是挤进规划，争取部省补助资金。围绕“江汉平原高质量发展示范区”“宜荆荆综合交通枢纽”和国土空间规划调整等战略机遇，争取 11 个重要农村公路项目顺利纳入湖北省综合交通运输规划“盘子”，115 个农村公路项目矢量数据纳入“三区三线”划定范围和市县国土空间规划“一张图”，5700 公里农村公路纳入省交通运输厅项目库。“十四五”以来，全市累计争取农村公路建养部省补助资金 11.1 亿元，有效推动项目建设。

三是纳入预算，压实县级主体责任。在市政府奖励资金和部省补助资金的引导下，推动各级政府将农村公路建设和养护资金纳入财政预算予以保障。建立了公路建设定额配套和“1525”日常养护资金投入机制，“十四五”以来全市共配套日常养护资金 1.8 亿元。江陵县、松滋市对县道建设项目实行全额兜底，石首市政府按照农村公路技术等级给予定额补助，二级公路补助 120 万/公里，三级公路补助 60 万元/公里，四级公路补助 50 万元/公里。

二、整合各类资源，多渠道筹集资金

一是通过整合项目筹资金。地方政府破除“等、靠、要”思想，加强统筹、盘活资源，整合交通、水利、生态、乡村振兴项目一体推进。公安县政府将环崇湖旅游公路，黄山头镇、甘家厂乡景区连接线，“四好农村路”示范县环线等3个农村公路项目作为公安县燕尾片区湖库生态修复及综合开发建设项目的基础设施配套工程一并实施，筹集农村公路建设资金约1.8亿元，有效解决农村公路建设资金不足问题。荆州区政府2022年通过整合乡村振兴、水利部门专项资金3770万元重点支持农村公路建设，完成农村公路新改建57.7公里，改造22处平交路口，新建客运候车亭15个。

二是通过发行债券募资金。用足用好专项债和政策性资金政策，争取更多债券资金用于交通项目建设。荆州区政府将农村公路发展纳入地方政府一般债券支持范围，每年通过一般债券支持农村公路建设1000万元。石首市争取专项债券资金4.5亿元，实施包括G234改扩建、肖石线改扩建工程、养护中心和运输服务设施建设在内的“城乡交通网一体化工程”。

三是通过引入社会资本融资金。充分发挥专业企业、社会资本在投融资、技术、管理等方面的优势，市政府引入社会资本，深度参与总投资107亿元的普通公路项目建设，缓解地方配套资金压力，带动交通项目全盘推进、渐次开花。

三、践行共同缔造理念，多方参与农村公路建设

坚持以党建为引领、以群众为主体、以“五共”为路径、以项目为载体，广泛发动群众和各方力量参与农村公路建设，把群众关注度和期望值高的问题转化成“共同缔造”的实事项目，把群众的“需求清单”变为我们的“履职清单”，打造新时代农村公路共建、共管、共享新格局。亿钧耀能股份公司充分体现民营企业担当，积极承担社会责任，以实际行动践行共同缔造理念，先后捐款370万元，改造洪湖戴家场镇农村公路3公里、刷黑5公里；荆州区八岭山镇马跑泉村针对湖泉路年久失修、影响群众出行的问题，积极探索共同缔造新模式，号召村委干部、帮扶单位、爱心企业、个体工商户代表，党员和村民代表等100余人捐款筹集资金41万元。

多元化的资金保障体系有力推进了农村公路建设，不断完善全市农村公路网络，推动了市域“四好农村路”高质量发展，为巩固脱贫攻坚成果推进乡村振兴提供了交通保障。下一步，我们将深入贯彻本次会议精神，真抓实干、久久为功，持续完善资金保障体系，为“四好农村路”高质量发展贡献力量。

以“全链条”资金保障 推动农村公路高质量发展

湖南省隆回县

隆回县位于湘中偏西南，总面积 2868 平方公里，总人口 130 万，是农业大县、人口大县。县域内现有国省道 541.628 公里，农村公路 6842.824 公里。近年来，隆回县持续深化农村公路管养体制改革，建立起稳定可持续的农村公路养护资金保障体系，以“全链条”资金保障推动农村公路高质量发展。4 年时间，该县农村公路综合养护工作在湖南省排名上升了 70 多位，攀升至全省前 20 名。2021 年，该县被省人民政府命名为“四好农村路”省级示范县，2022 年，被确定为“四好农村路”全国示范县创建单位。



图 1 农村公路助推特色农业发展



图 2 大花瑶景区彩虹公路

一、建立财政资金和社会资本相统一的农村公路养护资金投入机制

隆回县抢抓改革机遇，全面推行公路“路长制”，压实“县道县管、乡村道乡村管”的农村公路管护责任体系，坚持系统观念，凝聚管养合力，推动形成事权清晰、权责匹配、全民参与的农村公路养护管理新业态。对标“1053”标准和“2：2：6”资金分摊比例，县财政全力落实农村公路日常养护资金，建立起以政府财政资金投入为主的稳定的公路养护资金保障渠道。2022年以来，县财政共投入资金2652万元开展农村公路日常性养护和实施农村公路养护工程，每年安排1000万元以上专项资金用于公路风险路段隐患治理，安排1000万元以上资金用于公路水毁修复；充分发挥县级资金的引导作用，采取以奖代补、先养后补等多种方式激励乡镇、街道加大资金筹措力度，支持乡村道养护工作。全县200万元以下水利、公路交通等工程项目按程序交由所在地资质合格、信誉良好的村级建筑劳务服务公司承作，工程所产生的利润归村集体所有，村集体利用本级资金积极反哺农村公路养护、路域环境治理和乡、村道隐患排查处置等工作，形成了良性循环；为拓宽融资渠道，该县将农村公路养护纳入专项债券、一般债券支持范围，鼓励公路沿线广告招商、加油站建设、乡村旅游等经营性项目一体化开发，以“公路收益”发展公路事业。



图3 县公路部门对农村公路实施病害处治

二、建立常态管护和重点保障相衔接的农村公路养护资金使用机制

隆回全面加强农村公路养护资金的使用管理，整合农村公路日常养护、交通问题顽瘴痼疾整治、农村公路修复性养护工程等专项资金和交通安全“两站两员”、公路“路长制”工作经费，建立农村公路养护关联资金库，“多根管子进、一根管子出”，切实提

升农村公路养护资金使用效益。该县坚持农村公路日常养护全覆盖，通过养护工区网格化监督指导、专业劳务公司跨区域承包、乡村富余劳动力分段承养的形式，开发农村公路养护公益性岗位 572 个，在积极稳妥推进养护市场化的同时，充分发挥了公路养护公益岗在巩固拓展脱贫攻坚成果助力乡村振兴进程中“兜底线、救急难”的作用。



图 4 当地在全省最具人气路——Y047 线举行马拉松赛

近两年来，该县大力实施农村公路养护工程，深入开展农村公路养护示范乡镇（街道）、乡镇样板路（美丽农村路）创建活动，全力打造美丽公路、人文公路，累计实施农村公路预防性养护工程 370KM，修复性养护工程 430KM，排查治理公路风险隐患 460 余处，实施农村公路危桥改造 23 座，精心打造了一批旅游路、产业路，Y047 月水线被评为全省“最具人气路”。公路畅安品质明显提高，群众出行的幸福感和安全指数持续提升。



图 5 花瑶群众喜笑颜开行走在美丽农村公路上

三、建立行政监督和群众监督相结合的农村公路养护资金监管机制

隆回县严格落实成品油税费改革转移支付政策，县人民政府制订实施细则，确保成品油税费改革转移支付用于普通公路养护的比例不低于 80%，明确该资金不得用于公路

新建，不得列支管理机构运行经费和人员经费等其他支出。该县农村公路养护资金实施全过程预算绩效管理，农村公路日常养护经费拨付、养护工程项目安排与养护成效挂钩，县路长办、县督查办、县财政局、县审计局对农村公路养护资金进行全方位监督，确保专款专用，足额用于公路发展。全面推行“阳光公路”政策，全县农村公路养护资金使用情况定期向社会公开，乡、村级公路养护资金使用严格落实“四议两公开”制度，接受群众监督。

汇聚四方财源 破解“四好农村路”资金瓶颈

四川省南部县

一、基本情况

四川省南部县地处川东北、嘉陵江中游，全县面积 2229 平方公里，辖 42 个乡镇（街道），491 个村（社区），总人口 133 万。全县公路总里程 5212 公里，拥有 2 条国道 108.9 公里，5 条省道 212.7 公里，农村公路 4890.4 公里。实现 100% 的乡镇、100% 的村社通水泥路或沥青混凝土路，形成了以国省干道为骨架、县乡公路为动脉、村社公路为网线的交通路网体系。2018 年度并先后荣获全省、全国“四好农村路示范县”称号，2021 年度荣获“全省乡村振兴先进县”，南部县围绕聚焦资金难题，通过四个着力点逐步破解制约“四好农村路”发展的瓶颈，逐步推动农村公路建设达到新水平、展现新作为。

二、主要做法

（一）着力抓住四个关键“向上争”

一是抓住“政策”关键导向，实现精准对接。南部县深入贯彻习近平总书记关于“四好农村路”建设的重要指示批示精神，认真学习深入研究相关政策要求，主动对接省市相关部门，及时了解掌握政策动向和资金投向。二是抓住“谋划”关键项目，积极推动入库。组建发改、财政、交通、农业等部门成立项目谋划申报领导小组，在基础数据采集、项目筛选论证及申报方面，以团队的智慧和力量推动幸福美丽乡村路、通组硬化路、撤并建制村畅通工程等纳入省级项目库 3000 余公里，预计争取补助资金 20 亿元。三是抓住“前期”关键工作，做好充分准备。在加大前期工作力度、提高前期工作管理水平等方面下功夫，做深做细项目的研究论证、选址、土地征用、环境保护等前期工作，以“交叉并行方式”推进农村公路建设前期工作，推动形成了加快投产一批、加快建设一批、加快开工一批、加快申报一批“四个一批”的良性循环局面。四是抓住“建设”关键节点，加强向上对接。积极向省市主管部门对接沟通，及时汇报

项目建设进度，做好项目资料采集上传等工作，确保上级补助资金按计划任务及时下达到位。

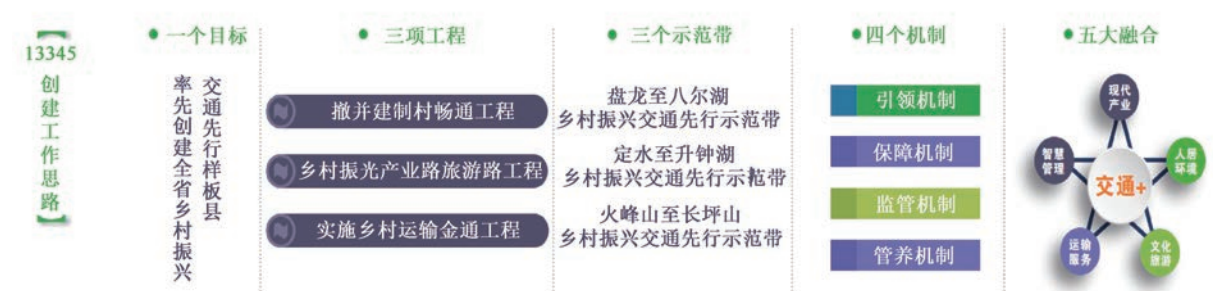


图 1 南部县 2021 年农村公路建设思路

（二）着力紧盯四种模式“扩融资”

一是紧盯政企银合作平台模式。通过 PPP 项目引入蜀道集团等大型国有企业融资 10 亿元，修建县城至乡镇等快速通道 28 公里。二是紧盯自然资源融资模式。利用升钟湖、八尔湖等旅游资源，通过合作方式撬动中交一公局等大型国有企业参与景区开发，建设 58 公里升钟湖环湖旅游公路，项目总投资 8 亿元，其中融资 5 亿元，有效解决资金缺口。三是紧盯专项债券资金模式。通过将“四好农村路”建设与文化旅游、农业产业等融合发展的模式，汇集各部门力量包装各类项目，多渠道、多领域争取债券资金。盘龙大桥总投资 2 亿元，通过与农业农村局合作，争取债券资金 8000 万元使项目顺利推进，工程已完成百分之八十。通过发行地方一般债券 2000 万元解决农村危桥（铁索桥）等公益项目缺口资金。四是紧盯抵押融资模式。充分发挥国企优势，通过县属国企交发公司争取农村公路建设项目银行贷款 5.2 亿元，建设了资源路、旅游路、县乡道改善提升等农村公路 50 余公里。

（三）着力整合三类资金“同发展”

一是整合涉农资金推进“四好农村路”建设。近三年来整合农业部门、水利部门等涉农资金近 2 亿元用于农村公路建设，围绕 30 万亩晚熟柑橘、中药材等产业基地和产业园区，新改建产业道路 200 余公里，带动形成了定水至升钟湖、盘龙至八尔湖、火峰至长坪山 3 条产业环线，四通八达的产业路网像纽带一样把群众紧密连接在产业链上，打通了产业兴旺的“交通经络”。二是整合各类项目推进“四好农村路”建设。把交通项目和其他部门项目进行整合，2021 年联合水务部门争取水利项目，完成沿江县道公路改造提升 8.2 公里。2022 年至今通过污水管网改造项目，改善提升农村公路 60 余公里。县交通局与县总工会合作，争取县委组织部

专项补助，县财政补贴，多方投资，县国企交发公司兜底运营，筹资 160 万元建成暖心服务“司机之家”。三是整合乡村振兴衔接资金推进“四好农村路”建设。近三年来安排乡村振兴衔接资金 1.2 亿元建设通组入户等道路 140 余公里，全面补齐乡村经济社会发展的交通短板。

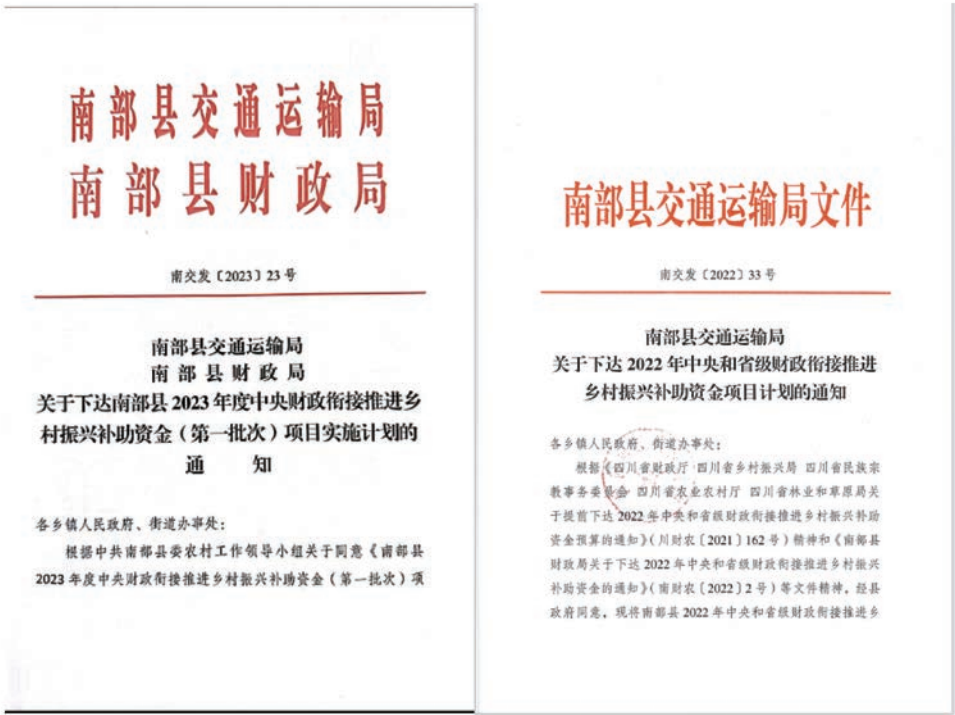


图2 南部县乡村振兴衔接资金计划下达文件

（四）着力地方自筹资金“促效益”

一是县级财政资金配套一部分。出台《南部县深化农村公路管理养护体制改革实施方案》《南部县“金通工程”实施方案》等文件，将农村公路管理养护运营资金纳入财政预算。每年预算农村公路建设资金 2000 余万元，对道路不通、群众筹资积极、项目推进快速的农村公路建设项目优先进行补助，积极发挥杠杆作用，调动乡镇村积极性。二是优化项目管理节约一部分。对建设规模较小的村道公路项目，由县交通运输局技术人员制定简易设计图纸，县农村公路质量监督站进行专项监督，压缩项目设计、监理等前期费用，确保资金效益最大化。三是群众筹资筹劳一部分。广泛动员社会各界尤其是直接受益的各类经济组织、企事业单位、创业成功人士捐赠资金，并通过建功德碑的方式，积极引导群众筹资筹劳。

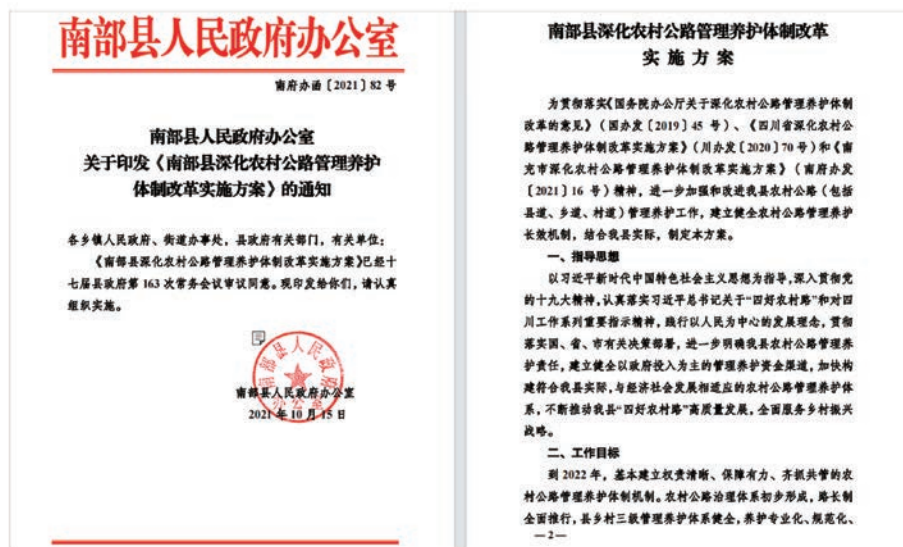


图3 南部县深化农村公路管理养护体制改革实施方案

三、工作成效

近三年，通过不断破解“四好农村路”建设的资金难题，南部县共修建“四好农村路”1500公里，总投资46.6亿元。其中，三级以上道路280公里，产业路310公里，旅游路170公里，通组路320公里。新（改）建农村公路桥梁25座，总投资3.4亿元。向上争取9.5亿元，银行融资21.1亿元，项目整合3.6亿元，财政补贴3.2亿元，群众自筹3.1亿元群众出行便捷。实现了乡镇、村、组通水泥路达到三个100%，城乡融合高度达成，乡村路网全面形成。100%的中心镇和76%的乡镇通三级以上公路。

（一）实现“交通+产业旅游”融合发展

围绕26万亩五个现代农业产业园，形成200公里的产业道路，为土地流转、农资运进、产品运出提供了交通保障，带动柑橘等现代农业园区总产值突破10亿元，亩均增收32%。升钟湖、八尔湖、长坪山等景区80公里旅游公路的建成，成功招引投资商12个，建成农家乐350家，年游客量超过800万人次，实现旅游收入15亿元，带动当地群众年人均增收3000。

（二）实现“交通+运输服务”融合发展

建制村通客车达100%，实现了643辆小型农客车车身颜色等“四统一”，建成1097个招呼站牌按照，新（改）建25个具备客运、物流快递、邮政、电子商务、社区服务等多种功能的乡镇综合运输服务站，县邮政公司在363个建制村村委会或附近小卖部网点设置“金通·邮快驿站”，由县邮政公司和寄递物流企业对村邮员、“金通工程”

小黄车驾驶员或快递员统一培训，实现了统一分拨统一配送，代投代收，农村群众可以享受与城市居民一样的便民服务待遇。

（三）实现“交通 + 智慧管理”融合发展

建成农村公路信息化管理平台 and 交通监测与应急指挥中心，实现对重要道路、桥隧工程的全天候监控。将路产信息、养护巡查、考核监督、项目建设、农村客运、路长制工作等纳入智能化监管范围，实现信息化与行业监管的深度融合，提高交通管理效率，同时成立公路管理养护考核小组，考核结果与经费拨付挂钩，提高资金使用效益。形成了党员干部包片、沿途住户分段、广大群众共管的责任体系。

（四）实现“交通 + 生态宜居”融合发展

以乡村土地利用、道路建设、建筑风貌、农旅小景、污染防治、公共服务等“六个详规”为抓手，充分发挥典型示范引领作用，对典型事迹和典型人物进行宣传表扬。在资金筹措、公路建设、道路养护过程中，尽心竭力表扬先进，不遗余力争创一流。得到群众的高度认可，社会各界积极参与“四好农村路”建设，为乡村居民营造“宜居宜游”的公路通行环境上做出了示范，近年来，县、乡、村共收到群众百幅锦旗、千封感谢信。



图4 八尔湖环湖旅游公路图片



图5 新改建农村公路桥梁——青龙咀大桥图片



图6 新改建农村公路——县道楠木至八尔湖公路图片

“五抓五促” 建立农村公路养护资金长效机制

贵州省黔东南苗族侗族自治州

近年来，为深入贯彻习近平总书记关于“四好农村路”建设重要指示批示精神，黔东南州以全面深化农村公路管理养护体制改革试点为抓手，抢抓新国发2号文件、省委省政府支持民族地区高质量发展、“桥头堡”文件等政策机遇，全力推进“四好农村路”示范创建，围绕“路长制、创新养护生产模式、美丽农村路、资金保障和政府考核”5个主题开展试点工作，示范创建和试点改革取得新成效，助推黔东南州农村公路养护资金长效机制建立和完善。

一、抓统筹促高位推动

“四好农村路”是习近平总书记亲自提出、亲自推动的一项民生工程、民心工程、德政工程。党的十八大以来，总书记高度重视“四好农村路”发展，先后作出多次重要指示批示。全面深化农村公路管理养护体制改革试点，是交通运输部和财政部2020年组织开展的一项重要工作，2020年9月，经交通运输部、财政部审核同意，黔东南州有幸列为全国全面深化农村公路管理养护体制改革试点地区之一，充足的养护资金是推进“四好农村路”建设和改革试点工作的重要保障，是农村公路健康发展的关键，更是衡量农村公路管养重视程度的主要指标，为切实统筹推进“四好农村路”建设和改革试点工作落地落实，州人民政府先后出台了《黔东南州全面深化农村公路管理养护体制改革实施办法》《黔东南州全面深化农村公路管理养护体制改革试点实施方案》《黔东南州加快推进“四好农村路”高质量发展服务乡村振兴实施方案》，成立了以州长为组长、分管州长为副组长、州直各相关单位和各县（市）人民政府主要负责人为成员的工作领导小组。2022年，为进一步深化改革，经州委深改委推荐、省委深改委审定，黔东南州“全面深化农村公路管理养护体制改革试点”成功纳入2022年省委深改委“一市（州）一示范”重点改革事项。黔东南州在充分总结之前试点经验的基础上，对试点实施内容进行补充完善、对工作措施进行细化，并成立以州委书记和州长为双组长的改革试点工作领导

小组，进一步强化对试点工作的组织领导和统筹推进，特别是给农村公路养护资金的落实提供了强有力的组织保障。

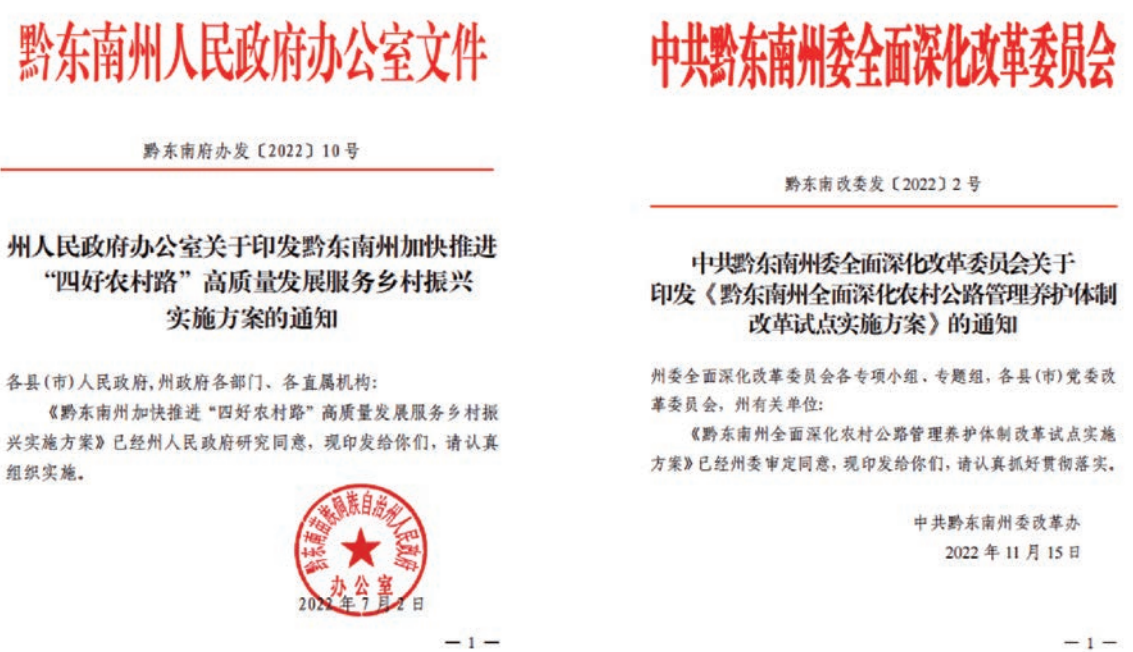


图1 “四好农村路”高质量发展方案

图2 管理养护体制改革试点方案

二、抓执行促资金落实

严格按照《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》以及省人民政府关于农村公路养护资金的标准执行，省州县三级财政按5：2：3比例筹集养护资金，州县按现行标准要求将农村公路养护资金纳入财政预算，农村公路养护工程资金，州县两级按4：6比例筹集且两级合计投入资金不得低于省级投入资金的2倍。2022年，全州县级应到位5524万元，实际到位6618万元，到位率达120%；2023年州级应到位3683万元，实际到位3683万元，到位率100%。农村公路养护资金标准得到提高且能及时足额到位，保障了农村公路管理养护工作的顺利开展，农村公路管养护质量得到大幅提升，农村公路PQI中等路率由2020年底的75%上升至2022年底的92%。

2021—2022年县级养护资金到位统计表 表1

时间	县级应到位（万元）	实际到位（万元）	到位率
2021	6409	8885	139%
2022	5523	6618	120%

黔东南苗族侗族自治州财政局文件

黔东南财建〔2022〕91号

州财政局关于下达2022年农村公路日常 养护资金的通知

州交通建设发展中心：

根据《关于下达2022年州级预算调整支出指标的通知》（黔东南财建〔2022〕60号），2022年州级财政预算调整已通过州十五届人大常委会第五次会议审议批准，为保护农村公路建设成果，延长农村公路使用寿命，保持公路经常处于良好技术状况，保证车辆安全畅通，提升公路交通服务质量。现下达你局农村公路日常养护资金3683万元，专项用于农村公路日常养护。支出请列2022年一般公共预算支出功能分类科目“2140106公路养护”，政府预算经济分类科目“50601资本性支出（一）”。

- 1 -

图3 2022年州级养护资金计划文件

黔东南苗族侗族自治州财政局文件

黔东南财建〔2023〕40号

州财政局关于下达2023年州本级预算 调整支出指标的通知

州直相关单位：

根据《关于下达2023年州本级预算调整支出指标的通知》（黔东南财建〔2023〕41号），2023年州级财政预算调整已通过州十五届人大常委会第十次会议审议批准，现将2023年州本级财政预算调整一般公共预算支出指标下达给你们，具体项目名称、金额、支出功能分类科目、政府经济分类科目详见附件。请你们加强各资金使用和监管，确保专款专用，不得截留、挤占和挪用，不得随意改变资金用途或扩大资金使用范围。请对照绩效目标做好绩效监控，提高资金使用绩效，确保绩效目标如期实现和取得工作实效。

- 1 -

图4 2023年州级养护资金预算文件

三、抓创新促难题破解

黔东南州鼓励各县（市）创新养护资金筹集模式，多渠道筹集建设养护资金，破解资金难题。

（一）交旅融合一体化建设

将农村公路与乡村旅游、工业园区等经营性项目实行一体化开发，解决农村公路改扩建资金不足难题。黔东南州统筹“桥头堡”资金1000万元、东西部协作资金1072万元、交通专项资金1122万元用于黎平县、从江县侗乡传统村落精品旅游环线改善提升和综合配套服务设施的建设，该路线是黔东南州委州政府和《中国国家地理》杂志社联袂推出的中国乡村旅游1号公路，是乡村振兴之路、幸福快乐之路和最美“乡愁”之路；天柱县交通部门和县工业园区共同争取资金3000万余元对园区道路寨头至观州公路（X8GA）进行路面改善提升。

黔东南州发展和改革委员会文件

黔东南发改审批〔2023〕7号

关于从江岑江至荣新农村道路工程可行性研究报告 的批复

黔东南州交通建设发展中心：

根据《关于请求对从江岑江至荣新农村道路工程可行性研究报告进行批复的请求》（州发改建〔2023〕4号）及相关附件内容，从江岑江至荣新农村道路是从江岑洛香镇西北侧群众生产作业、往来通行的重要道路，对带动沿线传统村落高质量发展、助推乡村振兴、促进地方经济发展、提升群众满意度具有重要意义。经研究原则上同意批复如下：

一、项目名称：从江岑江至荣新农村道路

项目代码：2301-522600-04-01-816452

二、建设性质：改建

三、建设规模及路线主要控制点：

该项目路线起于岑江路口，与高增至岑江公路平交，途经岑江、巴寨、独洞、广仁、三溪、四联等村寨，终点止于荣新村，与G242从江公路衔接，路线全长17.925公里。

四、建设标准：

黔东南州发展和改革委员会文件

黔东南发改审批〔2023〕10号

关于乡村旅游配套设施建设项目可行性研究报告的 批复

黔东南州交通建设发展中心：

根据《关于请求对乡村旅游配套设施建设项目工程可行性研究报告进行批复的请求》（州发改建〔2023〕6号）及相关附件内容，乡村旅游配套设施建设项目是推广岑江、从江片区传统村落精品旅游的重要服务设施，对提升岑江、从江片区旅游发展品质、提升群众满意度、带动乡村振兴、促进地方经济发展具有重要意义。经研究原则上同意批复如下：

一、项目名称：乡村旅游配套设施建设项目

项目代码：2212-522600-04-01-875068

二、建设性质：新建

三、建设地点：从江县、黎平县

四、建设规模及内容：在从江县四寨河经占里、小黄、黄洞、独洞、四联、皮林、堂安、肇兴、洛香、贯洞、高增、从江县城到四寨河的环境公路两侧建设旅游综合服务区及配套设施。

- 1 -

图5 中国乡村旅游1号公路建设可研批复

图6 中国乡村旅游1号公路配套设施可研批复

(二) 整合部门资源用于养护

整合部门资源用于农村公路建设养护，降低建设和养护成本。黎平县整合国有砂石料场组建交通战备料场，以成本价供应农村公路建设养护砂石用料，大大降低了农村公路建设和养护成本，有效解决了地方政府配套资金压力大、项目推进困难等难题，“十三五”以来，累计节约资金 2600 万元；黎平县整合林业部门资源，国有林场无偿提供苗木 4 万余株用于农村公路绿化美化及路域环境整治，累计节约资金 840 余万元。



图 7 1 号公路建设可研批复



图 8 1 号公路配套设施可研批复

(三) 融合部门资金开发岗位

整合财政、人社、交通、乡村振兴等部门资源和东西部协作资金约 800 万元以及乡村振兴衔接资金 1000 万元，吸纳农村公路沿线低收入群众参与农村公路日常养护。截至目前，全州累计整合开发就业岗位 4911 个用于农村公路日常保养工作，弥补了养护人员不足的问题，实现了“建养增效”和“群众增收”的双赢局面。

公益性岗位开发统计表 表 2

序号	路长	护路员岗位（个）	备注
1	凯里市	374	
2	黄平县	305	
3	施秉县	30	
4	三穗县	162	
5	镇远县	449	
6	岑巩县	658	
7	天柱县	108	
8	锦屏县	218	

续上表

序号	路长	护路员岗位（个）	备注
9	剑河县	417	
10	台江县	71	
11	黎平县	300	
12	榕江县	845	
13	从江县	425	
14	雷山县	67	
15	麻江县	208	
16	丹寨县	274	

（四）探索共治共享管护机制

按照“谁受益、谁管养”的原则，积极协调农村公路沿线受益企业反哺农村公路管护。截至目前，全州将主要服务于大型旅游景区、产业园区等的农村公路共 180 公里交由受益企业代养或共护，建立共治共享的农村公路管养机制，进一步丰富了农村公路养护模式，提升了受益企业的管护责任。

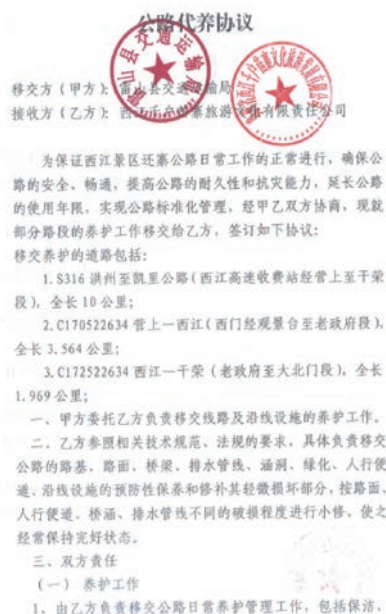


图9 公路代管协议

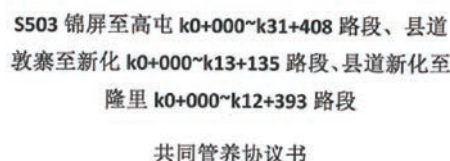


图10 公路共管协议

（五）探索公路灾毁保险制

凯里市、剑河县、榕江县积极探索创新农村公路灾毁保险制，将农村公路因自然灾害造成的损毁纳入商业保险，最高赔付额将达到保费的 1.5 倍/年，进一步调动市场优质资源，提升农村公路应急保障能力。

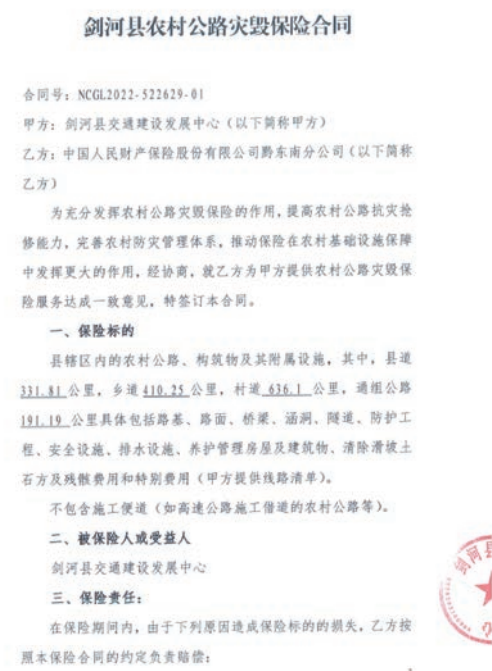


图 11 剑河县灾毁保险合同



图 12 榕江县灾毁保险合同

(六) 建立基层自治管护机制

创新推广基层“支部联建+党建引领”“政府+企业”“全过程人民民主”“积分兑现”“院坝协商”“门前三包”等自治模式，真正实现了“乡村道，乡村管养”，同时将农村公路管理养护纳入村规民约，营造了“爱路护路、人人有责”的良好社会氛围，逐步破解养护“最后一公里”问题。

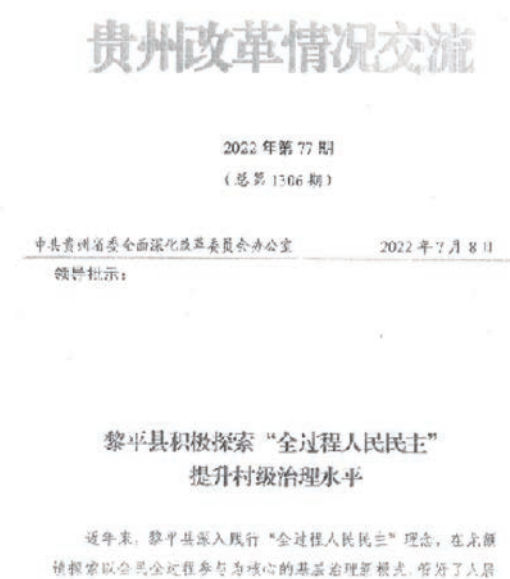


图 13 全过程人民民主自治管理模式

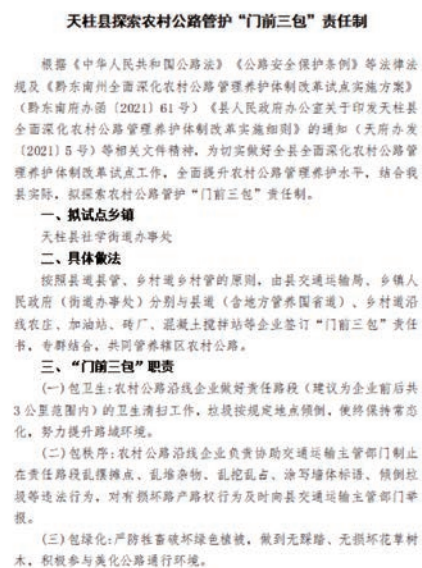


图 14 门前三包责任制



图 15 积分超市、各分兑换制

四、抓监管促资金安全

认真研判以往年度农村公路养护资金执行存在的问题，强化养护资金全过程监督管理，确保资金安全。

（一）确保资金到位

省州养护资金由养护企业在指定的银行开设三方共管账户（州交通运输局、养护企业和开户行）进行统一管理；县级养护资金原则按每季度不低于全年应到位资金 25% 比例及时足额划入指定的银行开设的三方共管账户进行统一管理使用，确保各级养护资金安全。

（二）强化资金拨付

养护资金按照“定额管理、计量支付”的原则，由养护企业按要求完成养护任务后提出计量支付申请，提供相关凭证，经县（市）交通运输部门审核通过并签认后，州交通运输部门进行现场抽查复核合格后，向银行出具付款通知，开放相应额度资金使用权限，银行根据有关程序完成支付，累计支付至年度应付款的 95% 时暂停支付，待年终考

核合格后支付剩余的5%。

(三) 强化资金监管

加强对资金使用情况监管，实时跟踪资金使用进度和支出方向，加强资金使用迟缓、挤占挪用等问题发现及纠偏能力，保证资金安全；同时按相关规定进行独立核算，专款专用，并主动接受财政部门的监督、定期进行审计，切实提高资金使用效益。

五、抓考核促结果运用

加强农村公路养护资金绩效考核，提高财政资金使用效益。

(一) 强化资金落实情况考核

出台《黔东南州农村公路绩效管理考核办法（试行）》，州交通运输局会同州财政局每半年对各县（市）农村公路养护资金纳入财政预算、到位、使用及县级农村公路管养机构运行和人员经费纳入财政保障进行一次综合检查和考评。

(二) 强化资金使用效果考核

交通业主单位强化对养护企业的检查考核，考评结果作为计量支付和信用评价依据。若考核不合格，暂缓计量支付并限期整改，合格后再支付；若养护企业拒不整改，采取约谈、罚款等措施，直至合格为止；若养护企业未按业主单位要求完成日常养护任务，扣减日常养护资金应付款的5%，即按应付款的95%进行结算，扣减资金用于下一年度全州农村公路养护。

黔东南州交通运输局文件

黔东南州人民政府办公室



图 16 养护实施方案

图 17 农村公路绩效考核办法

（三）强化资金考核结果运用

州交通运输局会同州财政局根据县级农村公路日常养护资金到位率，州级养护资金按同等比例安排至该县（市）用于农村公路日常养护；同时根据考核结果，按照“谁积极支持谁、谁实施得好支持谁”的原则，将上一年度的考评结果与下一年度项目（修复养护、应急养护、危桥改造、生命安全防护）实施分配挂钩，建立激励约束机制。

党建引领 以工代赈 探索“四好农村路”建设新引擎

云南省大理白族自治州

为深入贯彻习近平总书记关于“四好农村路”建设的重要指示精神，落实省委、省政府城乡绿美美化行动，充分发挥农村公路在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的重要作用，大理州紧紧围绕解决群众出行难“最后一公里”的关键问题，坚持以人民为中心，坚持党建引领，探索“以工代赈”试点，推动“四好农村路”建设，取得实效。

一、基本情况

大理是全国唯一的白族自治州，位于云南中部偏西，是连接滇西 8 州市的交通枢纽和物资集散地，是北进川藏、南接东南亚、南亚的重要通道。全州辖 1 个市、11 个县、1 个国家级经济技术开发区、1 个省级旅游度假区，国土面积 2.95 万平方公里，山区面积占 93.4%，人口 364.54 万人。党的十八大以来，大理州大力推进“四好农村路”建设，乡村通畅、通客、通邮“三通”目标圆满完成，农村公路列养总里程达到了 22712 公里，先后创成了鹤庆县、弥渡县 2 个“四好农村路”国家级示范县，以及大理市、祥云县、南涧县 3 个省级示范县，“四好农村路”建设水平处全省前列。

近年来，大理州聚焦基层党组织建设和社会治理能力提升，交通全系统开展“党徽在工地闪耀、初心在一线践行”主题活动，坚持“党建引领”，探索在“以工代赈”模式下，将自然村公路建设项目计划下达到村级，上级补助资金全额用于购买主材同步下达到村级，充分释放基层党组织的凝聚力，发挥党员先锋模范作用，组织和吸纳群众投工投劳实施项目工程，大幅降低项目实施成本，以“小试点”破解“农村公路政策资金支持力度降低、地方配套资金筹措困难”等“大难题”。2023 年以巍山县永安村为试点，累计投入资金 90.55 万元，建成连接水资路、南石坪等 2 个自然村的 2.7 公里通村硬化路。持续运用试点经验，活用典型引路法，在南涧县用 34.4 万资金建成了 1.1 公

里凤岭村土么塘新村一社进村硬化路，用 61.6 万资金建成了三家村、罗伯克村 1.7 公里进村硬化路，开创了自然村公路建设的新路子。



图 1 南涧县三家村、罗伯克村“以工代赈”建成的硬化路

二、主要做法

大理州坚持走群众路线，充分发挥基层党组织引领作用，运用“典型引路法”，以“以工代赈”试点实施自然村硬化路为抓手，创新推动农村公路建设。

（一）政策保障，高位推动

一是政府主导。大理州委、州政府高度重视“四好农村路”建设，研究出台了《大理州加强农村公路建管养运工作实施意见》，该意见突出“坚持以人民为中心”的主题思想，提出“3331”总体目标，即：农村公路建设实现“三个升级”，管理强化“三个体系”建设，养护完成“三个提升”，运营推动“城乡一体化”发展；制定“十项工作任务”和“五项保障措施”，高位推动“四好农村路”高质量发展。特别是在自然村硬化路建设方面提出了运用“以工代赈”推动群众投工投劳的建设模式，明确各级各部门职能职责和项目建设流程，在建设程序、项目审批、招标和验收等工作阶段配套了相应的政策支持和要素保障措施。二是部门支持。为了鼓励和引导群众投工投劳实施自然村硬化路项目，交通主管部门在加大项目计划支持力度的同时，研究制定附属设施和管护工作支持措施，把安全生命防护工程和绿化美化行动向群众参与建设的“以工代赈”自然村硬化路项目倾斜，实行同步设计、同步实施、同步验收的“三同时”制度，并在云南省首家推行“农村公路灾毁保险”机制，将“以工代赈”实施的自然村硬化路优先纳入保险范围，为其系上管护“安全带”。三是资金保障。县级政府将农村公路“以工代赈”项目作为政府支出的重点领域，确保国家、省、州补助的项目资金全额用于项目主材购买，“以工代赈”参建人员劳务报酬纳入本级财政保障范围。

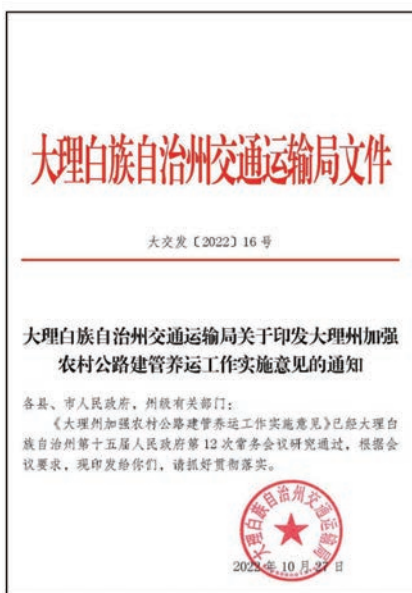


图2 出台政策性支持文件



图3 “以工代赈”政策基层传导

（二）党建引领，凝心聚力

一是抓党建引领。在深化效能革命、作风革命等“两个革命”活动中，践行“三法三化”工作法，把行业重点项目建设作为基层党建的重要载体，实行党建与农村公路建设同时谋划、同时部署、同时落实的“三同时”制度，紧盯乡村振兴的“最后一公里”，坚持以人民群众为工作中心，开创性地把“党建引领”和“以工代赈”相结合，把党建工作深入自然村公路建设工作中。二是强基层传导。坚持大抓基层的鲜明导向，依托基层党组织带支部、支部带党员、党员带群众。将书记院坝（楼宇）协商会会场搬到群众身边、挪到群众家门口，把“以工代赈”建设自然村公路的创新举措传导到党员、群众的心坎里。通过党建凝聚基层党组织力量，发挥党员干部先锋模范作用聚民心，提高群众参与公路建设积极性，以民心推动项目实施。



图4 州、县技术干部强化项目实施前勘察指导和实施中技术旁站指导

（三）统筹协作，聚力攻坚

各级各部门自上而下，做到领导干部到位、交通行业部门技术骨干到位、广大党员干部群众到位等“三个到位”，为“以工代赈”项目实施提供全方位支持。一是基础在州县。州委、州政府研究制定支持“以工代赈”实施乡村公路项目的政策措施，是“以工代赈”模式的“引路人”。州级交通主管部门争取和落实项目计划，成立工作专班，督促指导“以工代赈”政策和项目落地，推动优化简化项目审批程序，是“以工代赈”推动乡村公路建设的“奠基人”。县级党委、政府执行“以工代赈”相关政策，统筹资金和协调各要素保障部门力量，确保项目顺利落地实施，是“以工代赈”项目实施的“协调员”。县级交通主管部门进行技术监督指导，无偿提供设计、检测服务，优化简化审批程序，及时解决施工技术难题，提供全方位技术服务，把控工程质量关，是“以工代赈”项目的“质保员”。二是关键在镇村。乡镇、村组织能力是“以工代赈”实施自然村硬化路项目的关键。乡镇党委、政府履行主体责任，为村级党组织提供坚强的组织保障，统筹乡镇技术力量、各村人力资源，确保项目快速推进。村委会通过召开党支部会议、党员代表大会、户主大会等，宣讲政策措施，进行广泛动员，提高群众参与积极性，引导和组织群众投工投劳，最大限度降低工程实施成本，快速将“宣传引导”转变为“主动谋划”实施。通过州、县、镇、村、组五级联动，基层党组织战斗堡垒作用得到发挥，形成上下一心、干群齐心的工作格局。



图5 南石坪村党员群众代表“以工代赈”建设进村公路协商会

（四）党群联动，先锋引领

一是充分发挥党员先进性。项目实施过程中，各级党员以身作则、率先垂范，在施工场外带头搞协调、抓落实，在施工场内带头干最苦、最难、最累的工作，形成了“党

员带头群众赞、群众跟着党员干”的工作格局。在永安村“以工代赈”实施自然村硬化路过程中，南石坪和水资路村党支部书记无偿捐出自家土地和核桃树，带动党员群众无偿捐献土地3亩多、移除核桃树等苗木76棵。村组党员干部把集体修路的事当作自家的事，起得最早、收工最晚、任劳任怨，一心扑在工地上。二是切实提高群众参与积极性。项目落地实施，让群众看到了实惠，认识到“自己的路自己修”的道理，在村级党组织的引导下，群众自发筹集资金、投工投劳助力通村硬化路建设，项目建设成本大幅降低。在南石坪、水资路进村硬化路项目实施中，群众自发自愿筹集资金9.55万元，成立3个施工小组，共吸纳当地村民496个工日，历时18天完成路面铺筑，后续又发动群众完成了培土路肩、路面刻纹、绿化美化。通过“以工代赈”项目实施，党员干部的号召力和群众的凝聚力显著增强，既大幅降低了项目实施成本，又为党凝聚了民心，提高了基层党组织能力。



图6 正在实施和实施完成的南石坪、水资路自然村公路

三、经验与启示

通过“以工代赈”试点项目实施，激发了群众内生动力，提升了群众的获得感、幸福感、满意度，群众自觉“听党话、感党恩、跟党走”，探索形成了农村基层治理的新模式，得到了以下几点经验启示。

（一）加强了能力建设

在“以工代赈”试点项目实施过程中，通过充分发挥基层党组织作用，解决了“党建提升”的问题；通过调动社会多方资源共同出力，解决了“没钱做事”的问题；通过让群众做主角，解决了“没人管事”的问题；通过变政府单打独斗为发动群众一起干，解决了“政府干、群众看”的问题；通过群众的事让群众说了算，解决了“群众不满意”的问题，实现了环境面貌之变、群众精神面貌之变、发展面貌之变、基层治理格局

之变、干部作风之变。

（二）促进了群众就业

在吸纳群众参与生产建设过程中，有针对性地对参建群众开展实训和以工代训，切实帮助务工群众掌握水泥路面建设实际操作技能，为以后就业创造新渠道，进一步增强农村发展能力，解决群众长远生计，真正使“慰问式”的帮扶变为“造血式”的帮扶。“以工代赈”让村民们在家门口就业，也打通了乡村振兴“最后一公里”。2023年大理州通过试点“以工代赈”建设自然村硬化路，吸纳农村就业人口336人，用工达6720工日。

（三）缓解了资金困难

用“以工代赈”实施农村公路项目，群策群力，政府统筹要素保障，行业主管部门负责技术服务，减少了有偿服务环节，简化优化了项目程序，把补助资金全部用到了工程实体上。以往修建一公里3.5米宽的通自然村水泥路平均造价达到了60万元以上，上级补助资金仅有30万元每公里，资金缺口大，给地方财政带来巨大压力。“以工代赈”组织群众实施一公里自然村硬化路的造价降低到了33万元左右，降本率达50%，有效缓解了资金压力，同时还大幅缩短了项目实施时间，实现了工程成本和进度双赢的局面。

（四）提高了护路意识

群众投工投劳建设完成进村道路后，又自发在公路沿线栽种上绿化树，将公路管理和养护纳入村规民约，公路沿线绿化的管养任务明确到户。众人路众人修，众人修的路众人才会有爱路护路意识，发动群众解决群众自己的事，既为群众排忧解难，也使修路、养路、护路的意识深入人心，农村公路综合治理体系得到有效提升。

（五）拓展了发展思路

“以工代赈”试点项目实施成功，体现了困难面前，只有拓展思路，敢于创新，才能破局解困。“以工代赈”是村民参与农村公路建设的新举措，是群众全过程参与“四好农村路”建设的新机制，加快了农村公路建设进度、补齐了农村道路交通基础设施短板。

凝聚合力融资金 铺就乡村振兴道

陕西省汉中市

汉中市位于陕西省西南部，地处秦巴山区西段，毗邻甘川，素有“汉家发祥地、中华聚宝盆”之美誉。辖9县2区和1个国家级经济技术开发区，常住人口319万人，总面积2.72万平方公里。汉中交通优势明显，是关天、江汉、川渝三大经济圈节点城市，国家179个交通枢纽城市和陕西三个区域中心城市之一。



图1 城固县上元观镇西汉、十天高速公路立交

近年来，汉中市深入贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”的重要指示批示，坚持“政府主导、示范引领、建养并重、路运并举、融合发展”的思路，着力补资金短板、强管护弱项、优运输服务、促高质量提升，全市农村公路由“线”成“网”、由“窄”变“宽”、由“通”向“好”。截至目前，全市公路总里程达到24068公里，其中农村公路22475公里，实现100%县区通高速公路、通二级及以上公路，100%镇通等级公路，100%行政村通水泥路、通客车、通邮目标。探索实践出“争跑上级补助、政企合作发展、交旅融合反哺”的汉中“四好农村路”高质量发展资金保障长效机制。先后荣获交通运输部“全国交通运输脱贫攻坚成绩突出集体”、陕西省交通运输厅“全省普通公路建设积极扩大有效投资表现突出地市”。



图2 十天高速公路勉县引道



图3 城固县城石路



图4 南郑区龙头山旅游公路

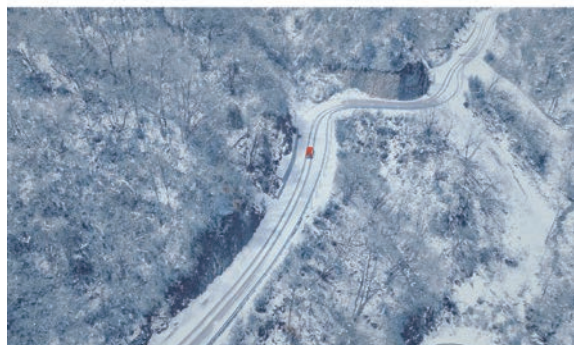


图5 留坝县太狮路

一、突出“三个坚持”，着力推进“四好农村路”高标准落实

（一）坚持聚力共建

成立以市政府主要领导为组长的“四好农村路”领导小组，建立领导小组联席会议制度和市、县、镇街三级联动机制，定期协调解决问题。出台《汉中市推进“四好农村路”高质量发展深化示范创建工作的通知》等文件，将“四好农村路”工作写入政府年度工作报告、纳入对县区 and 市级部门年度综合目标责任考核，市政府督查室每月对工作进度和效能进行督导考核。每年召开现场会、培训会、推进会，分解目标任务、落实共建责任，在全市有效形成了“政府主导、部门协同、行业主抓、社会参与”的强大工作合力。

（二）坚持规划先行

汉中市将高质量建设“四好农村路”作为促进区域经济发展、推进乡村振兴的重要举措，与现代化区域中心城市、乡村振兴、产业发展等规划相结合，先后编制《“十四五”综合交通运输规划》《“四好农村路”建设计划》《区域中心城市“东西南北中”五大交通枢纽规划方案》，大力推进农村公路联网、补网、强链，着力构建以县城为中

心、乡镇为节点、通乡畅村达组的农村公路网络。

（三）坚持示范引领

以创建“四好农村路”示范市、示范县、示范路为抓手，以点带面、示范引领。累计投入“四好农村路”创建市级配套奖补资金 2550 万元，先后创建 1 个国家级、6 个省级“四好农村路”示范县，52 条市级示范路，获评“全国最美乡村路”1 条，全省“十大最美农村路”2 条，“以路美村、以路兴业、以路富民”的示范带动成效显著。



图 6 全国最美乡村路留坝县高江路



图 7 陕西省十大最美农村路——宁强县广金路

二、狠抓“四个重点”，着力推进“四好农村路”高品质建设

（一）“四个模式”促建设，铺就乡村振兴“快车道”

近年来，汉中市通过加强政银企对接、成立汉中市交投集团等方式，积极探索创新融资模式，为项目建设提供充足资金支持。一是争跑上级资金模式。对标各级各类规划、部省投资重点，锁定项目库、强力推前期，两年累计争跑谋划农村公路项目 141 个，总投资 73.2 亿元，年度投资 46.3 亿元，同比增长超过 60%。二是政企合作发展模式。茶碾路等项目积极吸引社会资本参与投资建设，开创性地引入建养一体化 PPP 社会

资本建设模式，县政府授权交通局与社会资本方共同组建了项目公司实施建设、养护道路，成功解决5个多亿的建设资金缺口。三是“交通+”联合开发模式。汉台区、留坝县采取综合开发公路两侧土地、将旅游景区收益策划包装成旅游基础设施项目等方式，争取国家专项债资金3.21亿元。西乡县采取“交通+水资源”联合开发的投融资模式，将公路纳入西乡县抽水蓄能开发基础设施配套项目，落实企业自建，解决项目资金缺口。四是“边干边筹、逐年消化”模式。采取中省补助一些、县财政配套一些、专项债券争取一些、贷款落实一些的方法，实施了S318镇巴星子山隧道及引线工程等一批项目，满足群众安全快捷出行需求。



图8 镇巴县星子山隧道及引线工程



图9 西乡县茶碾路

“十三五”以来，累计完成投资105亿元，改造提升农村公路12000余公里，一、二、三类桥梁总数比例达到95.64%，10355个30户以上自然村（小组）通硬化路，通硬化路比例达到86.4%，总结提炼了洋县品质工程创建、西乡县融资模式、镇巴县筑路精神、佛坪县破解前期手续等项目建设经验。

（二）“三项机制”强管理，织牢常态长效“保障网”

一是健全责任落实机制。按照“县为主体、分级监管、权责一致”原则，建立市、

县、镇、村四级管理队伍，落实“两个纳入”及月检查、季考核制度，将考核结果与养护资金兑现挂钩，确保“有路必管、管必到位”。二是健全长效机制。全面推行“路长制”，健全“总路长+三级路长”责任体系，构建“巡查—反馈—整改”的工作流程，留坝县、宁强县试点探索智慧路长牌，全市 2755 名“路长”让农村公路实现“长治”。整合建立了以道路管护队为主的“三队一屋”公益性服务队 643 个，实现农村公路的“共建、共治、共享”新格局，入选第三批全国乡村治理典型案例。三是健全联动执法机制。积极推进综合执法改革，常态开展道路执法监督检查，强化路产路权管理保护，农村公路超限率稳定控制在 2% 以内。



图 10 全面推行“路长制”

(三) “三个创新” 优养护，绘就一路一景 “新画卷”

一是创新养护模式。对标“有路必养、养必优良”要求，结合汉中地形地貌，探索出佛坪县手机 APP 系统智能化养护，汉台区、宁强县市场化养护，西乡县建养一体化养护、留坝“道班·宿”合作社收益反哺等养护新模式，全市农村公路列养率达到 100%，优良中等路率达 85% 以上。特别是利用废旧道班改造成为秦岭网红民宿“道班·宿”，通过村合作社入股分红、分红资金反哺村道养护的创新运营方式，走出了一条

“交通先行、促旅发展、融合反哺”的特色养护模式，被中国公路学会评为“2022 年度全国交旅融合创新项目”。二是创新养护投入。建立财政预算、资金整合、奖补结合的多元化资金保障体系，严格按照“1063”标准（每年每公里县道 1 万元、乡道 6000 元、村道 3000 元），足额落实农村公路日常养护经费，并建立与里程、养护成本变化等因素相关联的动态调整和逐年增长机制。针对陕南地区道路易水毁特点，采取整合涉农资金、购买农村公路灾毁保险等方式筹措资金，近三年农村公路水毁修复完成投资超过 18 亿元。三是创新养护机制。实行“养护+扶贫”“专群结合”的养护机制，提供“四好农村路”公益岗位 4000 余个，吸纳 5000 余名群众在家门口就业，获得稳定收入近 1.6 亿元。



图 11 佛坪县养路道工正在使用 APP 系统智能化养护打卡



图 12 留坝县“道班宿”

（三）“三篇文章”促运营，打造经济发展“新引擎”

一是做好“城乡客运一体化”文章。建成客运枢纽站1个、一级客运站3个、二级客运站14个、五级客运站111个，所有县区城乡交通运输一体化发展水平全部达到5A。二是做好“农村客运公交化”文章。推进农村客运班线公交化运营，全面落实“两元一票制”，完善服务质量和地方财政补贴挂钩制度，市县财政累计补贴近5000万元。三是做好“农村物流便捷化”文章。建成多式联运智慧物流园3个、县级交通物流综合服务中心11个、镇级寄递物流服务站152个、村级寄递物流服务站1208个，全市实现邮政快递服务100%全覆盖。



图 13 通村公交



图 14 城乡货运公交服务群众

三、聚焦“五个融合”，着力推进“四好农村路”高质量发展

（一）聚焦资金融合，强化要素保障

精准把握国家政策导向、资金投向、支持方向，全力争取财政、专项债等资金，通过资金补助、先养后补、以奖代补等多种方式支持农村公路建设和养护。同时积极探索PPP模式运作、交旅融合反哺、交通旅游打捆招商、路衍经济开发等市场化手段，推动项目与资金有效对接，解决农村公路项目自筹资金难题。“十三五”以来，全市整合和自筹资金近60亿元，全省农村公路单体投资最大、隧道里程最长的项目—镇巴县星子山隧道，全省首个农村公路建养一体化PPP项目—西乡县茶碾路建成通车，在破解资金难题上探索出“汉中经验”。

（二）聚焦信息融合，提升智慧能级

持续加强农村公路管理数字化信息化建设，建立了交通智能数字产业园，建成留坝县农村公路智慧管理平台，实现旅游产业、应急管理、公路养护、路况监测等

信息共享。汉中行、天汉出行 APP、“游汉中”小程序、出租汽车“95128”老年人约车电话、公交站牌数字化改造，运用成果在第五届数字中国建设成果展览会上展出。



图 15 留坝县交通运输局智慧交通控制中心



1042路段图示

图 16 弯道预警试点路段

（三）聚焦交邮融合，服务货畅其流

创新发展城乡货运公交、农村物流班车、小件极速快运等农村物流模式，快递物流进驻企业、园区，多渠道解决农产品销售难、出村难问题。全市发展农村电商 1.1 万家，开发“城货下乡、山货进城”双向流通线路 142 条，通过电商出口产品年均 200 余万件，“藤编小镇”“银杏小镇”“天麻小镇”等特色集镇拉动农产品销售量年均增长 30% 以上。城固县、佛坪县成功创建陕西省客货邮融合发展样板县，实现了“城货下乡、山货进城、电商进村、快递入户”。



图 17 农村物流服务群众最后一公里

（四）聚焦交旅融合，繁荣旅游三产

结合交通强国陕南交通旅游山水画卷试点工作，因地制宜建设集旅游景点、自然景观、风土人情为一体的农村公路风情走廊，形成独具特色的“交通支撑旅游、旅游反哺交通、群众致富增收”新路径。两年来，新创建 A 级景区 6 个、省级旅游度假区 1 家、省级全域旅游示范区 4 个，全国乡村旅游重点镇 1 个、重点村 2 个，带动旅游收入上百亿元。提升了“颜值”的全国最美农村公路留坝县高江路、最美茶园西乡县康宁村道、变“废”为宝的秦岭民宿——道班宿，成为汉中全域旅游的金字招牌。



图 18 西乡县峡口镇江榜茶园

（五）聚焦交农融合，助力农民增收

坚持“道路围绕产业布局、产业围绕道路发展”思路，将 325 条产业路、资源路铺

到群众家门口、修到田间头，群众就地开设“农家乐”、建立“合作社”，茶、菌、药、蔬菜等产业蓬勃发展，汉中大米、汉中仙毫等地理标志产品蜚声海内外，2022 年农村居民可支配收入达到 14224 元，增长 7.2%， “四好农村路”成为了乡村振兴的“金钥匙”。



图 19 助力农民增收

奋进新时代，汉中市将以“四好农村路”高质量发展为引领，在农村公路“建、管、护、运”上不断探索创新，强投入、精养护、塑品牌、建机制、固成效、抓融合、促振兴，更好发挥开路先锋作用，为全面推进乡村振兴、加快建设现代化区域中心城市、奋力谱写汉中高质量发展新篇章而不懈奋斗！

创新思路

加快推动发展“交通+旅游”新业态

新疆维吾尔自治区阿勒泰地区

近年来，阿勒泰地区深入贯彻落实自治区“旅游兴疆”战略，大力发展大旅游、大农业、大健康、绿色矿业、清洁能源——“五大产业”和口岸经济，着力推动经济社会高质量发展。我们围绕建设“中国最佳旅游目的地”的战略定位，按照“提质、扩容、增效”的总体发展思路，坚持交通先行。从交通基础设施看，初步形成以公路、铁路、民航为基础的环形交通网，G216 北屯至富蕴、S232 布尔津至喀纳斯机场、S21 阿勒泰至乌鲁木齐高等级公路建成通车，喀纳斯、富蕴、阿勒泰实现景区环飞，推动阿勒泰旅游业发展从“景点旅游”向“全域旅游”迈进，“交通+旅游”新业态助推地区经济社会发展作用明显。截至目前，全地区共有公路 1888 条、总里程 11085 公里。其中，国省干线公路 27 条、里程 3267 公里，农村公路 1861 条 7818 公里。

一、从“创新融资”发力，多措并举筹措建设资金

阿勒泰地区抢抓新疆交通强国建设试点契机，始终坚持规划先行，立足长远谋划交通发展大局。围绕构建“布局完善、结构合理、服务优质、保障有力”公路交通网络的总体目标，加快构建地区“快进”“慢游”路网。在完善路网布局的同时，促进农村公路成网成环，与高速网、骨干网科学合理有效衔接，加强与路域资源、沿线产业、景区景点等协同发展形成“组合拳”，形成需求牵引供给，营造“公路围绕产业建设、产业围绕公路发展”的良性发展局面。资金问题是制约交通发展的重要因素，我们创新思路，开拓前进，在旅游资源对价支持公路建设资金筹集方面取得突破性进展，以涉旅公路景区收费权和服务设施收益为还款来源和质押，向商业银行融资用于涉旅公路建设，创造了交通强国交旅融合发展试点建设的全新典型经验。

（一）利用公路沿线旅游资源，融资解决建设资金问题

“喀纳斯环线阿勒泰至禾木公路”“喀纳斯环线铁热克提至贾登峪公路”是阿勒泰

交旅融合发展具有代表性的农村公路项目。两个项目建设总里程 260 公里，总投资 10.14 亿元，车购税补助资金仅有 1.56 亿元，建设资金严重不足。为解决这一问题，我们敢于突破、大胆运筹、多方洽谈，使用公路沿线克兰大峡谷、野卡峡、乌希里克野雪公园等 7 个景区，招商融资 8 亿元用于项目建设，破解建设资金不足问题。通过努力，大喀纳斯环线公路项目得以顺利实施，助推了大小景区景点“串珠、成线、连片”，有效推动了全地区旅游发展，极大完善了全地区尤其是大喀纳斯景区旅游交通网络，同时带动了乡村特色旅游，助力农牧特色产业发展，提高了农牧民收入水平。

(二) 利用公路沿线服务设施，融资解决配套资金问题

G331 线乌拉斯台至塔克什肯口岸、G331 线青河至富蕴至阿勒泰、G216 线红山嘴口岸至阿勒泰、G217 线阿勒泰至布尔津、G331 线布尔津至哈巴河五个公路项目，不但是国家重要沿边战略通道，也是阿尔泰山“千里旅游画廊”生态旅游线，建设意义十分重要。5 个项目国家全额补助建安费 98 亿元，但是因地方财力有限，配套资金无法及时到位。我们创新思维，使用公路沿线狼园服务区、拉斯特小镇服务区等 5 个服务设施和沿线资源，金融融资 15 亿元，用于征地拆迁等其他费用。目前，以上五个项目正在加快建设，“十四五”期全部完工投入使用。

(三) 强化地方融资能力，积极利用农村公路“以奖代补”政策

各县（市）将农村公路建设纳入地方财政一般支出范围，保证配套资金，充分发挥车购税资金撬动作用，提高资金使用效益，强化资金绩效管理，“十四五”以来，通过积极争取一般债、信贷融资、涉农整合、援疆资金、社会资金、乡村振兴、占补平衡等专项资金优先支持农村公路项目建设，累计争取到位 6.44 亿元。同时，各县（市）积极推动“交通+旅游”产业发展新业态，大力发展“路衍经济”，围绕“修一条路、造一片景、富一方民”理念，达到“路通景开，景开民富”效果，狗鱼、沙棘、驼奶、牛肉干等当地农牧产品，销往全国各地，带动农牧民稳定增收。

二、以“潜力优势”为点，量身定做路衍经济方案

坚持融合发展理念，立足自身资源禀赋，紧紧以“路衍经济”开发为抓手，围绕现有的公路建设、服务区、土地、现代物流、文化旅游等核心资源衍生“交通+”新时代交通发展格局，制定合理、科学、成熟的路衍经济和业务集群开发计划，进而实现“公路撬资源、资源变资产、资产变资本”的有序发展。一是完善国省干线沿线附属设施建设。在 G331 线青河至富蕴至阿勒泰项目选定 5 个服务区，规划建设加油（气）站与充

电桩、自驾营地、民宿、餐饮、观景平台等服务设施，估算投资 3.3 亿元。二是依托公路沿线点位，补充公路沿线服务区原有业态建设。结合在建公路沿线的临建设施实际，从 7 个重点项目、14 个标段梳理的 32 个站场（拌合站、预制场、生活区等）中选取具有丰富开发优势的点位补充沿线附属设施，提高公路服务品质，确保阿尔泰山“千里旅游画廊”生态旅游线重点公路项目具有更加舒适的驾乘、通行体验感。三是在公路项目建设中融入旅游元素，如增加观景平台、停车带、垃圾箱、厕所、踏步、旅游标志标牌等设施。同时，在服务区、停车区增设土特产品销售驿站，以拉动旅游业发展，为今后农牧民销售土特产提供便利。

三、主要做法及经验

（一）流程

阿勒泰地区摸索出的两种做法，其基本流程如下：

1. 通过授权经营或其他方式，确定公路建设项目实施主体或权益主体，明确由项目实施主体负责项目投融资、建设、运营。实践中，还可以采取其他合法合规形式，确定其他类型或身份的法人单位为项目实施主体或权益主体。
2. 项目实施主体与相关方面沟通，明确以旅游景区收入或服务设施收益作为还款来源、贷款筹集资金弥补资金缺口、建设公路项目的总体思路。
3. 项目实施主体向发改部门申请批复或核准项目工可。
4. 项目实施主体向文旅主管部门申请，文旅主管部门批准设立项目所涉及的景区并批复门票价格，或者由有关部门同意项目沿线旅游服务设施设置方案（有时包含于工可中）。
5. 项目实施主体与文旅主管部门签订景区特许经营协议，取得项目沿线相关景区特许经营权，或取得项目沿线服务设施经营权。
6. 项目实施主体向商业银行提出贷款申请，商业银行出具贷款评估报告，同意贷款，并明确以项目法人取得的景区收费收入或服务设施收入为还款来源。
7. 项目实施主体向另一商业银行提出贷款担保申请，另一商业银行同意以项目实施主体已取得的项目沿线景区收费权为质押担保物，向项目贷款提供质押担保；或进行信用担保。
8. 项目实施主体实际取得银行贷款，用于涉旅公路项目建设。

（二）成效

阿勒泰地区摸索出的两种具体做法，成功解决了全区涉旅公路（包括国省道和农村公路）建设中普遍存在的项目资本金不足、无法取得银行贷款资金、缺乏贷款资金还款

来源等制约涉旅公路建设的具体问题，以旅游景区或服务设施预期收入为对价支持，实际取得银行贷款，用于涉旅公路建设，为全区涉旅公路建设摸索出了一条成功的路径，为全区其他地州市解决类似问题提供了一种可复制的模板，具有极为重要的示范效应和重大的示范意义。

同时，阿勒泰地区摸索出的两种具体做法，用行动实践了自治区人民政府《新疆公路运输与旅游融合发展三年行动计划（2018—2020）》提出的“建立旅游资源与交通资源相互‘对价’机制，形成两种资源在开发投资、运营阶段相互提供收益预期、相互‘对价’、相互流通、相互提供收益补偿的良性循环机制”要求，第一次把行动计划提出的“交通支撑旅游发展、旅游反哺交通发展”模式落实在了阿勒泰地区大地上，以事实证明旅游资源收入对价支持公路建设项目实施是可行的，证明自治区人民政府在《新疆公路运输与旅游融合发展三年行动计划（2018—2020）》中指出的“建立旅游资源与交通资源相互对价机制”“交通支撑旅游发展、旅游反哺交通发展”的方向和模式是正确的、科学的、富有前瞻性的。

（三）原理

阿勒泰地区摸索出的两种做法，彻底改变了以往被无数实践所证明不可持续的“交通项目单位负责修路、旅游项目单位负责发展旅游”模式，用行动蹚出了一条交通与旅游融合发展的可持续发展道路。在原有模式下，由于交通项目单位只建路不搞旅游，结果导致交通项目单位的建设投入无法得到旅游收益补偿，交通项目单位无法取得新的收入投入到新的涉旅公路建设中去；或者导致部分项目因无法筹集足够资金而不能开工兴建；部分旅游项目因无法通路，导致高品质的旅游资源在大山深处沉睡，迟迟得不到开发，不能造福于社会。由此使交通、旅游两个项目、两个行业都形成了利益受损局面，都产生了制度经济学所说的“外部性”。

事实上是将交通与旅游开发两个项目捆绑在了一起，并用修路为旅游资源开发提供了未来收益预期，同时又以旅游景区或服务设施（服务区）收入为公路建设资金偿还提供了补偿预期，彻底改变了沿线交通与旅游两个项目分开经营、交通与旅游两个行业分离孤立发展的局面，用行动践行了自治区人民政府《新疆公路运输与旅游融合发展三年行动计划（2018—2020）》指出的“实现两种资源的捆绑式一体化开发、两种项目的捆绑式一体化运营”模式，使交通与旅游项目、行业由双输隔离局面变为双赢互利局面，用捆在一起的“一体化”手段，用管理学上所说的“内部化”手段，解决了制度经济学所说的“外部性”问题，取得了良好的项目实施效益，并形成了重大的示范效应。

筹资金 建好路 助推乌苏市经济社会发展驶入“快车道”

新疆维吾尔自治区塔城地区乌苏市

近年来，在上级党政的坚强领导和行业部门的精心指导下，乌苏市深入贯彻落实习近平总书记关于“四好农村路”重要指示批示和中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见精神，围绕乡村振兴“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”这一总要求，落实中央一号文件关于“加大农村公共基础设施建设力度”的目标任务，坚持“农村公路+”融合发展，为实现乡村振兴、推动产业兴旺奠定了坚实基础。

目前，乌苏市共有农村公路 2035.098 公里，其中：县道 468.005 公里；乡道 801.388 公里；村道 765.705 公里。目前，所有乡镇政府所在地已通柏油路，通畅率为 100%；所有建制村已通公路，通达率 100%、通畅率 100%。

一、拓宽资金筹集方式，补齐路网短板，促进产业发展

一直以来，乌苏市委、市政府高度重视农村公路路网建设，成立以市委主要领导任组长、政府分管领导为副组长的领导小组统筹“四好农村路”建设，把公路建设纳入全市发展规划，坚持规划引领，采取“社会资本”+“政府筹资”+“积极申报”的模式，全面谋划推进全市农村公路建设项目。2020 年以来，我市累计投入资金 13.62 亿元用于农村公路建设，其中：引入社会资金 8.12 亿元（银行贷款），占总投资的 59.6%；政府自筹资金 4 亿元（一般债资金），占总投资的 29.3%；争取上级资金 1.5 亿元（车购税资金），占总投资的 11.1%。在跑办项目前手续期间，市委、市政府高度重视，组织财政、发改、林业、水利等相关部门对符合政策法规的手续开辟绿色通道，极大地助力了项目的开工进程。近年来，对 1500 余公里农村公路进行了提质升级，通过升级改造，全市农村路网结构、路容路貌得到明显提升，极大改善了广大人民群众出行条件，有效带动了区域一二三产业的协调发展，助推了经济高质量发展。如：我市八十四户乡、夹河子乡瓜果蔬菜驰名全区，西湖镇、头台乡、四棵树的大米和稻田蟹远近闻名，随着农村路网的不断完善，彻底解决了运输难的问题，畅通了外销渠道，农副产品依托

通畅的农村公路，远销至乌鲁木齐、奎屯、独山子、克拉玛依、塔城、伊犁等地，极大地带动了乡村振兴的产业化进程。又如：被评为中国最美村镇的古尔图镇，随着农村路网的不断完善，该镇年旅游游客量达 20 万人次，旅游收入年利润达 3000 万元，极大地带动了当地经济社会发展。再如：以畜牧业为主的塔布勒合特乡，随着农村路网的不断完善，该乡相继建起了养殖小区，最大的养殖小区占地 300 亩，牛羊肉远销全疆各地，牧民年户增收 5 万元。

二、加大资金投入力度，积极推动“交通+旅游”模式，打造全域旅游

近年来，乌苏市依托农村公路建设成果，结合乌苏旅游资源，推进“交通+旅游”融合发展，以桥为纽、以路为带，构建以 G30 高速、G217 独库公路、S101 省道公路等干线为支撑，农村公路为脉络的旅游公路网络，以打造天山北坡生态旅游线为目标，统筹规划，协同推进，进一步加快旅游道路延伸线和连接旅游景点的公路路网提升改造，将“交通线”变为“风景线”“致富线”，真正地服务群众出行出游，助力乡村振兴发展。为深入贯彻落实“交通+旅游”，我市结合发展规划和旅游优势，优化项目储备机制，加强对项目的评估和筛选，提高储备项目的质量和效率，积极跑办项目前期手续，待项目达到代建状态后积极探索和寻求资金方面的政策支持。今年以来，申请一般债资金 6.5 亿元，投资建设 S101 线延长线建设项目和乌苏市兵地融合道路建设项目（机场快速路）。投资 3 亿元的 S101 省道延长线工程即将开工建设，该项目是乌苏市辖区农村农路直接跨奎屯河连接 G217 独库公路和 S101 省道的唯一线路，建成后将彻底解决乌苏市群众需绕行独山子、奎屯、沙湾才能前往两条网红公路的问题，也将有效解决现有公路“通达”性和“通畅”性差的问题，大大缩短沿线地区与其他区域的时空距离，且沿途自然风光秀美，矿产资源丰富，乡村文化、历史文化丰富多彩，“交旅融合”相得益彰，形成梯度发展、分工合理的多层次产业群和优势互补、互利共赢的产业协作体系。乌苏市兵地融合道路建设项目，投资 3.5 亿元，目前已开工建设，该项目的实施，将进一步加强我市与周边团场的经济社会交流、极大地改善和优化两地路网结构，增强路网功能，提高路网通达深度，为今后兵地交流、优势互补、资源共享、发展规划布局、产业融合发展等方面提供良好的基础条件。

三、加强资金监管，确保项目资金落实落细

一直以来，乌苏市坚持公路建设资金专用公路建设项目的原则，实行专款专用、专项管理、单独核算，不截留、不挤占、不挪用。一是坚持以“项目管理为龙头”“资金

管理为核心”“制度建设为保障”的原则，完善财务管理机构，健全财务管理制度。二是强化全流程监管。项目业主单位、财政、审计、纪检部门形成上下联动、信息共享机制，对项目实施全过程，实行月督查、季通报、年度考核，制定完善《项目资金管理制度》，加强对道路建设资金的监管和财务管理，对项目建设资金申报、分配、使用全过程监督，确保资金使用全过程依法依规。三是狠抓拨付进度。实行“一站式”办事，“即时”审批，简化资金支付流程，同时压实道路建设项目业主单位主体责任，进一步细化、量化、具体化项目实施方案、资金分配方案等，实行挂图作战，坚持按阶段及时拨付资金，以资金拨付倒逼项目实施。四是严格项目管理。聘请第三方监管机构，加强事中监管、事后排查，通过实地查看施工、核验绩效管理资料，确保绩效管理评价结果真实有效，做到资金使用精准、资金方向准确、项目建设合格，真正把资金用在刀刃上。

今后，乌苏市将深入贯彻落实党的二十大和二十届一中、二中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于建设“四好农村路”重要指示精神，进一步改进，查漏补缺，强化管理，创新机制，拓宽融资渠道，超前谋划，攻坚克难，向先进县市学习，不断推动“四好农村路”工作再上新台阶，争当乡村振兴的先锋队和排头兵。

农村公路
建设和养护资金长效保障机制
典型案例

NONGCUN GONGLU
JIANSHE HE YANGHU ZIJIN CHANGXIAO BAOZHANG JIZHI
DIANXING ANLI