## **《新疆维吾尔自治区农村公路条例》政策解读**

2024年5月30日，自治区十四届人大常委会第十一次会议通过了《新疆维吾尔自治区农村公路条例》（以下简称《条例》），自2024年7月1日起施行。《条例》的制定和出台，强化了政府对农村公路的监督管理和服务保障，促进了农村公路的规划建设和养护，突出了农村公路的设施保护和安全管理，着力解决人民群众的生产生活需要，为我区农村公路事业的高质量发展提供了重要法治保障，有力推动我区乡村振兴战略的实施和农业农村现代化。

**《条例》制定背景**

农村公路是公路路网的重要组成部分，是农村地区重要的公益性基础设施，对保障农民群众生产生活的正常秩序、促进“三农”发展具有基础性、先导性、保障性作用。习近平总书记高度重视农村公路发展，亲自总结提出“建好、管好、护好、运营好”农村公路，亲自推动这一重大民生工程、民心工程、德政工程。近年来，在自治区党委、自治区人民政府的坚强领导下，我区“四好农村路”建设取得了扎实成效，为农村特别是南疆贫困地区带来了人气、财气，助力全疆顺利打赢脱贫攻坚战，夯实了乡村全面振兴的交通基础。截至2023年底，全区农村公路总里程达到15.59万公里，其中县道1.73万公里、乡道4.88万公里、村道8.96万公里，专用公路0.015万公里，所有乡镇和具备条件的建制村实现100%通硬化路。今年是习近平总书记对“四好农村路”首次作出重要指示批示的十周年。5月27日，习近平总书记对进一步做好“四好农村路”建设作出重要指示，对政策法规提出“新时代新征程，要持续发力，久久为功，进一步完善政策法规，提高治理能力”为贯彻落实好总书记重要指示批示精神，积极适应农村公路管理养护改革发展的新形势、新要求，有效解决主体责任不清晰、重建轻养、运营服务和村道法律制度不健全等制约“四好农村路”高质量发展的“卡脖子”问题，迫切需要从立法层面，对以上问题予以明确和规范。因此，制定条例十分必要。

**《条例》制定的依据**

《条例（草案）》起草的主要依据有《中华人民共和国公路法》、国务院《公路安全保护条例》《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》等法律、行政法规和政策。参照了交通运输部《农村公路建设管理办法》《农村公路养护管理办法》和相关政策文件。

**《条例》主要内容**

《条例》包括总则、规划与建设、养护、保护管理、运营、法律责任和附则七个部分，共七章五十条。

一、明确职责分工，落实农村公路主体责任

《条例》根据上位法，结合我区实际，细化了农村公路工作的责任分工，明确县（市、区）人民政府是农村公路规划、建设、养护、管理和运营的责任主体，规定县（市、区）人民政府交通运输主管部门负责县道的建设、养护、管理和乡道的管理以及农村公路的相关运营工作，乡（镇）人民政府负责本行政区域内乡道、村道的建设和养护以及村道的管理。村（居）民委员会在乡（镇）人民政府的指导下，将村道的保护纳入村规民约，并协助做好乡道、村道的建设、养护和管理等相关工作。《条例》规定实行县、乡、村三级路长制，因地制宜建立健全路长管理责任体系和运行机制。各级路长根据职责负责相应的农村公路工作。

二、立足自治区实际，规范农村公路建设要求

农村公路是公路交通系统中的“毛细血管”，与国道、省道相比，在体量、功能、地位上有其自身特性。为了加强对农村公路的建设管理，《条例》结合我区实际作了以下规定：

**明确农村公路建设标准**。规定县道一般按照不低于三级公路技术等级建设，乡道、村道一般按照不低于四级公路技术等级建设。对受地形、地质等条件限制的村道局部路段，经过县（市、区）人民政府交通运输主管部门组织论证，可以适当降低技术指标，但应当完善相关设施，确保安全。

**规范项目设计审批**。规定县道、乡道以及独立大中桥梁、独立隧道，技术复杂的村道建设项目设计文件由州、市（地）人民政府（行政公署）交通运输主管部门审批；其他农村公路建设项目设计文件由县（市、区）人民政府交通运输主管部门审批。

**强化质量安全监督**。规定县（市、区）人民政府交通运输主管部门应当建立农村公路建设质量和安全监督管理工作机制，加强对农村公路建设质量和安全的监督检查。鼓励聘请专业技术人员和群众代表参与农村公路建设工程质量监督工作。

三、聚焦突出问题，提升农村公路交通安全

立法调研中，农村公路交通安全问题受到各方广泛关注。为了营造安全、畅通的农村公路道路交通环境，《条例》作了以下规定：

农村公路急弯、陡坡、临崖、临水等危险路段、事故多发路段，以及农村公路桥梁、交叉口、学校门口等重要路段，根据需要合理设置照明、信号灯、警示标志、限速标志、反光镜、减速装置等设施。

加强安全隐患排查，县（市、区）人民政府应当组织应急管理、交通运输、公安等有关部门结合公路等级、交通流量、交通安全配套设施、交通事故、通行秩序特点等具体情况，对农村公路安全隐患进行动态排查，发现未按照国家和自治区有关技术标准和规范设置农村公路交通标志、标线、减速丘等安全设施以及其他安全隐患的，应当及时治理。

四、提出务实之策，细化农村公路管养要求

管理养护是使农村公路处于良好技术状态的关键因素。为保障农村公路整洁、完好、安全、畅通，《条例》在加强农村公路管理、养护方面作了以下规定：

**创新养护方式**。规定农村公路养护应当遵循以县为主、分级负责、群众参与、保障畅通的原则，鼓励采取个人、家庭分段承包等方式，将农村公路清扫、路肩边坡修整、边沟桥涵清理等日常养护工作，交由沿线村（居）民实施；当地人民政府可以通过购买服务、设置公益性岗位等方式逐步建立相对稳定的群众性养护队伍。

**明确农村公路养护要求**。规定农村公路养护应当按照国家和自治区技术规范和操作规程实施，保持路基、路面、桥梁、涵洞、隧道和附属设施处于良好技术状态，保证农村公路正常使用。农村公路养护工程及县道的日常养护由县（市、区）人民政府交通运输主管部门组织实施。乡道、村道的日常养护由乡（镇）人民政府组织实施，县（市、区）人民政府交通运输主管部门应当进行技术指导和检查。

**强化农村公路技术状况检测评定的运用**。规定县（市、区）人民政府交通运输主管部门应当定期开展农村公路技术状况检测评定，检测评定结果作为实施年度农村公路养护的依据。

**设立巡察制度**。规定农村公路日常养护单位或者个人应当按照规定开展日常巡查，做好巡查记录，发现突发损坏、交通中断等影响公路运行的情况时，及时处理和上报。鼓励采取信息化、智能化等方式开展日常巡察工作。

**规范涉路施工**。规定不得擅自在农村公路用地范围内开展涉路施工活动。确需开展的，应当保障公路安全，征求村（居）民委员会意见，并与乡（镇）人民政府签订协议。

五、强化要素支持，推进农村公路健康发展

为保障农村公路建设运营，推进“四好农村路”建设，《条例》加强资金要素保障。规定农村公路建设、养护、管理和运营应当建立以财政投入为主，利用农村公路冠名权、绿化经营权、广告经营权等方式多渠道筹集为辅的资金保障机制。鼓励单位和个人捐助资金用于农村公路建设和养护；鼓励采取以工代赈等方式组织农民参与农村公路建设和养护。自治区、州、市（地）人民政府（行政公署）应当加大对农村公路建设与养护资金的投入，根据经济发展水平和财政承受能力，建立符合绩效评价要求的农村公路建设与养护资金补助机制，并根据农村公路建设进度以及养护状况适时调整资金补助政策。县（市、区）人民政府应当按照有关规定将农村公路建设、养护、管理的资金和农村公路运营中政府所承担的资金纳入预算管理，并建立与农村公路发展相适应的稳定增长机制。乡（镇）人民政府应当根据职责，按照有关规定使用资金，用于乡道、村道的建设和养护以及村道的管理。加强公路用地、建筑控制区保障。规定农村公路用地为公路路堤两侧排水沟外边缘（无排水沟时为路堤或者护坡道坡脚）以外，或者路堑坡顶截水沟外边缘（无截水沟为坡顶）以外不少于一米的区域。农村公路建筑控制区的范围，县道不少于十米；乡道不少于五米；村道不少于三米。村道的公路用地和建筑控制区因客观原因不符合前两款规定标准的，由乡（镇）人民政府提出方案，报县（市、区）人民政府确定。县道、乡道的建筑控制区范围，由县（市、区）人民政府确定并予以公告。村道的建筑控制区范围，由乡（镇）人民政府确定并予以公告。

**加强超限管理**。规定在乡道、村道出入口设置必要的限高、限宽设施，但不得影响消防和卫生急救等应急通行需要，不得向通行车辆收费。限高、限宽设施应当有明显标志和夜间反光标志。要求县（市、区）人民政府加强农村公路货物运输源头超限治理工作，组织交通运输、公安、工业和信息化、市场监督管理等有关部门，对货运源头单位货物装载环节实施经常性的监督检查。

**禁止违法占道**。规定不得在村道上及村道的用地范围内摆摊设点、堆放物品、倾倒垃圾、设置障碍、挖沟引水、漫路灌溉、堆粪沤肥、打场晒粮、种植作物、放养牲畜、采石、取土、采空作业、焚烧物品、利用村道边沟排放污物或者进行其他损坏、污染村道和影响村道畅通的活动。并根据上位法，结合自治区实际，对村道的违法占道设计了以消除违法行为为主的行政管理措施。

**《条例》的突出亮点**

一、立法紧密贴合当前的国家政策导向，反映了农村公路发展的实际需求，特别是针对一些热点、难点问题有具体的立法举措

《条例（草案）》制定过程中，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，积极适应自治区农村公路建设管理养护改革发展的新形势、新要求，有效解决了主体责任不清晰、重建轻养、运营服务和村道法律制度不健全等制约“四好农村路”高质量发展的“卡脖子”问题。一是立法过程中全面贯彻《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）县级人民政府履行农村公路主体责任的要求；二是按照县道县管、乡村道乡村管的要求，明确了各级人民政府及交通运输主管部门农村公路工作的职责；三是对农村公路发展中建设和养护资金不足的问题，根据党中央 国务院相关政策及法律法规的要求，明确了资金保障机制，规定财政投入为主，多渠道筹资为辅的农村公路资金筹措方式；四是针对重建设轻养护的问题设置专章，对农村公路养护进行了进一步规范，建立了以县（市）为主体、分级负责、群众参与、保障畅通的农村公路养护工作机制。

二、立法有创新，对未来发展有前瞻性的规划

一是在发展原则中纳入生态优先、绿色发展的理念，明确规定农村公路规划要符合国土空间规划，并与产业布局、旅游发展、生态保护需要相适应。二是根据自治区农村公路发展需求，在条例中规定数字化建设及新技术应用要求，例如鼓励在农村公路养护巡查中，采取信息化、智能化等方式开展日常巡查工作。三是为了提升农村公路服务水平，鼓励农村公路设置小型服务区、停车区、休息区、新能源充电桩、观景台等设施。

四是在农村公路自然灾害损坏处理条款中，鼓励开展农村公路灾毁保险工作。

三、立法体现了对民生福祉的关注和保障，加强了对公民权益的保护

一是鼓励采取以工代赈等方式组织农民参与农村公路建设和养护，可以通过设置公益性岗位的方式建立群众性养护队伍，增加就业岗位。二是规定编制村道规划应当征求村（居）民委员会和村（居）民意见；涉路施工审批中，规定建设单位在涉及村道的施工活动中，应当征求村（居）民委员会意见。三是规定农村公路经过学校、农贸市场等混合交通量较大区域，可参照城市道路标准设置人行道。四是规定开通农村客运班线的，应当在确保安全的前提下，依照便民原则，合理设置停靠站点。

四、立法有助于完善我区交通运输法律体系，对现有的法律法规进行了有效的补充

一是对农村公路规划、建设、养护、管理、运营及其相关活动作出了全面的规定，填补了我区交通运输法律体系中农村公路板块的空白。二是依据有关法律、行政法规和政策，并结合我区实际，对村道的建设、管理、养护和运营作出明确规定，对涉及村道的违法行为明确了处罚措施，特别是将涉及村道的施工采取行政协议的方式进行管理，进一步提高了行政管理效率，推进优化营商环境。

五、立法明确了各方的法律责任，建立了有效的监管机制

一是规定县（市、区）人民政府应当加强农村公路执法和日常监督管理，组织公安、交通运输等部门开展农村公路管理和执法工作，保障农村公路安全畅通。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，制止危害农村公路的违法行为，并及时上报县（市、区）人民政府交通运输主管部门依法处理。二是规定擅自进行涉及村道有关施工活动，对农村公路及其附属设施造成破坏、损坏的，按照不低于农村公路原有的技术标准予以修复，或者给予相应的赔偿或者补偿。三是对涉及村道的10类禁止行为，设定了责令停止违法行为、行政处罚等管理措施。

六、立法的制定过程遵循了程序正义的原则，广泛征求了公众的意见和建议，体现了民主立法的精神

自启动立法工作以来，严格按照《自治区人大及其常委会立法条例》《自治区人民政府2024年立法计划》相关要求，完成《条例（草案）》起草工作，起草过程中开展了行业、司法行政部门和自治区人大疆内外立法调研，同时征求了自治区、州（市、地）、县（市、区）人民政府（行政公署）及相关部门意见，并向社会公众公开征求了意见，召开了专家论证会，自治区人民政府、司法厅对《条例》进行了审查，立法过程严格遵循了程序正义原则，体现了民主立法精神。