**《上海市农村公路管理办法》**

**立法后评估报告**

**上海市交通委员会**

**2019年10月**

**《上海市农村公路管理办法》**

**立法后评估**

**一、摘要**

为全面客观地了解《上海市农村公路管理办法》（以下简称《办法》）的实施效果和执行情况，对实施过程中出现的问题进行梳理和研究，达到进一步完善相关制度的目的，我委开展了立法后评估工作，采取委托评估方式，成立评估小组，运用文献研究、问卷调查、实地调研、个别访谈、召开座谈会、组织专家论证等方法，从**制度规范性（合法性、合理性、协调性）、实施有效性（科学性、实效性、认同度）和立法技术**共三个层次六个方面对《办法》开展了立法后评估工作。

评估显示，在**合法性方面**，《办法》在立法依据、法定权限和法定程序方面不存在问题，但是立法内容上由于法律位阶的问题，与一些法律、法规、部门规章的规定存在一定程度上的不协调，可根据上海实际情况做出调整或说明；在**合理性方面**，存在一定的缺陷，主要表现在《办法》未能根据实际需要及时做出修改，未能与改革和发展（特别是新形势新要求）同步，未能更好地发挥法律规范对改革的引领作用；在**协调性方面**，存在部分问题，表现在《办法》与其他法律规范和公共政策等在规定上大部分内容不存在交叉重叠、相互抵触等问题，但部分内容存在交叉重叠；在**科学性方面**，从整体上来看，《办法》既保证了专业性，又保证了确立的基本制度的可操作性，但有些个别规定还存在一定的操作性问题，因此属于良好状态；在**实效性方面**，总体上讲，《办法》涉及的行政管理相对人的自觉守法意识尚可，大体上能够遵守《办法》的有关规定，但是也存在着一些违法现象，同时，由于机构改革和社会、经济发展以及发展政策等因素的综合作用，导致《办法》的相关制度有着与时俱进、适度调整、不断完善的客观需求，有着进一步提升实效性的必要；在**认同度方面**，《办法》实施后所取得的经济效果和社会效果显著，总体上处于“较好”状态；在**立法技术方面**，《办法》无论是从文本结构，还是从立法语言来看，立法技术都较为成熟。

综上所述，在过去8年间，《办法》对上海市农村公路管理工作的顺利开展提供了重要的法律依据。但是由于经济、社会的快速发展，国家和地方发展规划有较大调整，《办法》也逐渐呈现出需要进一步优化完善的内容，亟需适时启动修订工作，以使其能够继续发挥关键性作用。

为此，提出以下6项建议：

**一是进一步明确农村公路的定义。**《办法》所称农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞，不含县道；但是，国家相关政策文件和上海市农村公路设计导则等文件，均将县道加入农村公路范畴。因此，需要进一步明确农村公路的定义。

**二是明确职责，完善工作机制。**《办法》的管理和执法，涉及市、区两级多个部门、区城管执法部门、乡镇政府、村民委员会等多个主体，随着国家及上海市机构改革和相关职能调整，办法中对管理部门的职责要求有待细化，乡镇政府和村民委员会的具体职责有待调整。应在《办法》在修订中，对管理部门职责作出更为明确和详细的规定，明确市区两级交通行政管理部门、公路管理机构以及市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门和乡镇政府、村民委员会的职责，包括行政管理、执法、资金和监管等方面。此外，本次评估反映出乡镇政府无执法权，发现问题报区交通行政管理部门，再报城管后，导致执法有效性难以保障。因此，《办法》的实施，需要多家部门之间信息共享互通、密切配合，建议切实有效落实常态化的沟通协调工作机制。

**三是进一步健全管理体制。**自从2010年农村公路体制改革之后，区农村公路管理总体运行体制存在部分问题。部分区人员配备不齐，管理没有到位。如金山区公路管理站只有3个人，且身兼多职。因此建议明确规范农村公路行政管理工作人员的编制，在《办法》修订中，对各级机构（如农村公路安质监站、农村公路管理站等）及其工作人员的数量和编制做出明确规定，确保相关工作人员的专业性、专职性和稳定性，为农村公路管理工作的可持续发展提供基础保障。

**四是进一步优化资金管理。**各区普遍反映农村公路建设和养护资金不足，导致道路条件仍有待进一步改善。建议在《办法》修订中，根据本区实际需求，优化建设和养护资金管理和监管制度。

**五是进一步加强路政管理。**农村公路按照原有的标准建设，质量基础较差，仅能满足小车、摩托车、自行车的通行需求。但是，随着本市经济水平的发展，农村公路道路宽度等技术标准的提升，以及“村村通”公交深化推广，当前农村公路上大中重型货车和公交车流量增加较多，导致路面基础设施难以满足此类货车通行需求，路损严重。因此，建议加强路政管理，合理治理农村公路超载、超重等。

**六是进一步加强执法力量。**各区普遍反映农村公路巡查和执法人员配备不足，执法人员缺失，专业执法力量淡薄，执法难度大，执法效果难以保障。因此，建议借鉴相关经验，在执法人员配备上，建立统一标准，设置每公里配备执法人员人数。如《关于推进上海市“四好农村路”建设的实施意见》，提出实施农村公路路长制和农村公路专管员制度，要求原则上每25-30公里乡村道配备一名农村公路专管员。可借鉴路长制和农村公路专管员制度，配备农村公路执法人员。

**二、评估工作基本情况**

《上海市农村公路管理办法》（市政府令第63号）于2011年5月1日开始实施，适用于本市行政区域内农村公路及其附属设施的规划、建设、养护和管理，至今已施行近8年。

随着上海市社会和经济的高速发展，国家战略及本市定位的调整带来的新形势和新机遇。2017年12月，习近平同志对“四好农村路”建设作出重要指示，要求交通运输部等有关部门和地区，要聚焦突出问题，完善政策机制，交通运输部把此项工作作为近期重要工作，要求各地加快落。为全面推进“四好农村路”建设，建立健全农村公路法律保障体系，依法落实地方政府主体责任，交通运输部相继出台了《农村公路建设管理办法》和《农村公路养护管理办法》。此外，交通运输部还启动了《农村公路条例》起草工作，并于2018年底征求意见。《上海市农村公路管理办法》需要与之衔接，并体现本市特色。根据2018年“四好农村路”督导考评反馈，本市农村公路建设和养护相关制度需要完善，“四新技术”、“绿色公路”等理念应在制度设计中有所体现，为下一步本市“四好农村路”建设做好法律支撑。随着新形势和新要求的提出，《办法》在某些政策和手段方面已经不能满足或者涵盖当前的管理需求，亟待对某些条文进行调整、删减和增加。为全面客观地了解《办法》的实施效果和执行情况，对实施过程中出现的问题进行梳理和研究，通过立法途径解决问题，进一步完善制度，有必要及时开展相关立法后评估工作。

2019年4月—10月，我委组织开展了《办法》的立法后评估工作。为了做好这项工作，确保评估工作更为客观和具有科学性，采取委托评估方式：委托上海汇衡交通规划设计咨询有限公司开展《上海市农村公路管理办法》立法后评估。评估侧重点主要聚焦实施部门按照规章履行职责情况和相关制度实施的具体情况。在这个前提下，以立法后评估指标体系作为评估标准，对《办法》相关制度实施过程中存在的问题等进行全面的评估分析。

### **（一）评估目的**

本次评估的主要目的，一是对《办法》立法目的的实现情况作一次比较全面、客观的总结，梳理和分析《办法》实施过程中出现的问题，为立法机关适时修订和完善立法提供依据，从而进一步完善本市农村公路管理制度，充分发挥新形势下农村公路在本市经济社会发展中的作用。二是通过对《办法》实施效果的评估，对《办法》是否需要修改或者废除提出具体的评估意见。

### **（二）评估重点**

本次立法后评估的重点为：一是通过广泛调研和专家座谈，主要从制度规范性和实施有效性等方面开展调查评估，重点评估实施部门按照规章规定履行职责情况和制度实施的具体情况；二是在国家战略要求和上海快速发展的新形势下，国家和本市关于农村公路相关法律、法规和规章不断更新迭代，与时俱进、精准评估，梳理需要通过立法予以调整、规范的各种实际问题，借鉴其他省市先进管理经验，结合农村公路发展面临的新形势、新要求，为今后修订完善规章提出相关的意见和建议，也是本次评估的重点和难点。

### **（三）评估方法**

本次评估主要采用了以下5种评估方式：文本分析法、问卷调查法、专家座谈法、专题调研法、文献研究法。

**1.文本分析。**梳理了《上海市农村公路管理办法》中的主要法律制度，即农村公路规划和建设制度、财政资金管理制度、养护管理制度、路政管理制度、行政处罚制度等。收集梳理了《办法》相关的上位法和相关法律、法规，即《中华人民共和国公路法》、《上海市公路管理条例》、《农村公路建设管理办法》、《农村公路养护管理办法》等。

**2.问卷调查。**为确保立法后评估工作顺利开展，在评估过程中， 6月设计了《<上海市农村公路管理办法>立法后评估调研表（管理部门）》，调查对象涵盖市交通委、市道路运输局、市交通委执法总队和宝山区建交委、闵行区交通委、金山区交通委、奉贤区交通委等重点区工作人员。

**3.专家座谈。**在评估过程中，分别于4月份和6月份，召开了专家座谈会，听取他们对《办法》实施情况的介绍，以及相关意见和建议。

**4.专题调研。**本次评估已进行了3次专题调研走访，并于10月初对金山区公路管理所进行专题调研，实地了解了金山区农村公路现状和相关管理情况。此外，在撰写评估报告的过程中，针对一些疑难问题，多次与具体操作人员座谈交流，听取他们农村公路管理工作相关的意见和建议，并探讨有关问题。

**5.文献研究。**搜集、研究农村公路设计导则、农村公路管理的相关政策文件等。

### **（四）立法后评估的流程安排**

**1.部署阶段。**2019年4月，拟订了项目计划书；制定统一的评估工作方案，完成评估的准备和部署工作。

**2.实施阶段。**2019年5月—6月，根据评估工作方案，开展相关调查研究工作。一是收集相关资料；二是访谈个别专家，调研相关管理部门；三是设计调查问卷，并发放。

**3.分析和撰写报告阶段。**2019年7—9月，召开座谈会，回收并分析调查资料。在广泛调研的基础上，起草形成评估报告的初稿，并听取专家意见修改形成中期评估报告。

**4.审核、提交报告阶段。**2019年10月，梳理、分析、总结前期调研获得的文字资料，分析本市农村公路管理存在的主要问题，提出相关建议和意见，撰写形成立法后评估报告。

### **（五）总体评估结论**

在文本分析、问卷调查、专家座谈、专题调研的基础上，通过综合分析，以及对照评估等级及划分标准（见表2），经过充分讨论后一致认为，**《办法》立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。**具体分析如下：

**表2 总体评估等级及划分标准**

|  |  |
| --- | --- |
| **等级** | **划分标准** |
| 好 | 立法目的已经实现；主要规定的全部具体要求落实到位；对社会管理产生积极的规范促进作用；社会认可度高 |
| **较好** | **立法目的基本实现；主要规定的多数具体要求落实到位；对社会管理产生一定的规范促进作用；社会认可度比较高** |
| 一般 | 立法目的的实现度不高；主要规定的少数具体要求落实到位；对社会管理规范促进作用不大；社会认可度不高 |
| 较差 | 立法目的基本没有实现；主要规定的少数具体要求基本落实到位；对社会管理规范没有起到促进作用；社会认可度较低 |
| 差 | 立法目的没有实现；主要规定的具体要求基本没有落实到位；对社会管理规范没有促进作用；社会认可度很低 |

### **1.关于立法目的的实现程度**

《办法》的立法目的主要有三个：一是加强本市农村公路的管理；二是保障农村公路完好畅通；三是促进城乡经济社会发展一体化。

将立法目的评估等级及划分标准分为5个等级（具体见表3）：

**表3** **立法目的评估等级及划分标准**

|  |  |
| --- | --- |
| **等级** | **划分标准** |
| 好 | 立法的全部目的已经实现； |
| **较好** | **立法的主要目的基本实现或多个立法目的基本实现 ；** |
| 一般 | 立法的主要目的的实现度不高或只有个别立法目的基本实现； |
| 较差 | 立法的主要目的基本没有实现； |
| 差 | 立法的主要目的都没有实现； |

**《办法》立法目的实现程度好于基本实现，但是尚未完全实现，处于基本实现与完全实现之间的状态。**理由如下：

**（1）****农村公路的管理得到加强**

加强农村公路的管理，是《办法》及其上位法《中华人民共和国公路法》、《上海市公路管理条例》共同的立法目的。除了《办法》第五条，“村民委员会负责村道的建设工作”与实际实施情况并不相符，按照《上海市公路管理条例》和《办法》明确的职责分工，本市农村公路的主管行政机关及相关行政机关、部门能够依法履行法定职责：上海市交通行政管理部门是本市农村公路的主管部门；其所属的市公路管理机构负责全市农村公路的监督管理。区（县）交通行政管理部门按照职责，负责本辖区内农村公路的管理；其所属的区（县）公路管理机构负责本辖区内农村公路的具体管理工作。本市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门按照各自职责，协同实施。乡（镇）人民政府负责本辖区内乡道的建设工作；乡（镇）人民政府和村民委员会应当配合区（县）公路管理机构做好农村公路的养护与路政管理工作。具体职责详见附件六。

《办法》实施8年以来，上海市农村公路规范、有序、稳定发展。《办法》对本市行政区域内农村公路及其附属设施的规划、建设、养护和管理进行了详细规定，切实保障了本市农村公路规划和建设养护、财政资金管理等制度的有效实施。客观上《办法》所建立的农村公路规划、建设、养护等制度为本市四好农村路建设奠定了良好基础。

**（2）****农村公路完好畅通得到保障**

**一是农村公路畅通方面，**《办法》实施8年以来，本市农村公路建设平稳发展。2003年以来，上海市农村公路进入建设大发展时期，里程数快速增加，到2010年底，总里程达到了10388公里。2010年至2018年，农村公路进入平稳发展阶段，结构有所调整，共增加926公里，其中县道增加645公里，乡道减少51公里，村道增加333公里。截至2018年底，纳入本市公路统计范围的公路总里程为13106公里，其中农村公路（县道、乡道、村道）总里程为11314公里，约占本市公路总里程的86%，农村公路中，县道3101公里，乡道6778公里，村道1435公里。农村公路密度达到178公里/百平方公里，处于全国领先水平。

**二是农村公路完好方面，**《办法》实施以来，本市农村公路品质有所提高，全市乡道和村道优良路率分别为85%和84%，但部分地区乡村道优良路率低于80%，，低于周边江浙部分地区。

因此，农村公路完好、畅通均得到保障。

**（3）促进城乡经济社会发展一体化的目的基本实现**

目前，本市农村公路主要分布在浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区、金山区、松江区、青浦区、奉贤区、崇明区9个区。在城市建设发展过程中，浦东新区、闵行区、宝山区等区内原部分农村地区已逐渐发展为城市化地区，现状部分农村公路已按城市道路改建，如浦东新区杨高路、罗山路地面辅道，闵行区虹梅南路、吴中路，宝山区锦秋路、汶水路等。外环外建成区内也存在已承担城市道路功能，但仍然作为农村公路进行养护，如嘉定新城、松江新城、青浦新城、青浦虹桥地区、南桥新城等。但是，金山廊下、奉贤头桥、青浦练塘等农村地区公路网络密度还相对较低，有必要对区域路网进行适当加密和结构完善。

从整体上来看，《办法》促进城乡经济社会发展一体化的目的基本实现，但未完全实现。

**综上，**《办法》实施以来，农村公路的管理得到加强，农村公路完好畅通得到保障，促进城乡经济社会发展一体化的目的基本实现。但在取得上述成绩的同时，也注意到，现行的农村公路管理过程中，在管理职责、人员编制、执法监管、资金落实等方面也存在着有待进一步改进与完善的内容，因此在该立法目的的实现上应当以“较好”为妥。

### **2.关于主要规定的具体落实情况**

**评估等级及划分标准。**根据评估目的及评估指标，按照制度设计目的实现程度、具体要求转化程度、各环节有效运行情况及制度所发挥的作用等，对主要制度实施情况的评估结论分为5个等级（具体见表4）：

**表4 主要制度评估等级及划分标准**

|  |  |
| --- | --- |
| **等级** | **划分标准** |
| 好 | 制度设计的目的已经实现； 制度设计的具体要求转化为现实  制度设计的各环节有效运行；对社会管理产生积极的规范促进作用 |
| **较好** | **制度设计的目标基本实现；制度的核心要求转化为现实；制度设计的主要环节能够有效运行；对社会管理产生一定的规范促进作用** |
| 一般 | 制度设计的目标实现度不高；制度设计的个别要求转化为现实  制度设计的主要环节能够运行；对社会管理规范促进作用不大 |
| 较差 | 制度设计的目标基本没有实现；制度设计的主要要求没有转化为现实  制度设计的各个环节没有有效运行；对社会管理规范没有起到促进作用 |
| 差 | 制度设计的目标没有实现；制度设计的各项要求没有转化为现实  制度设计的各个环节没有运行；对社会管理规范没有促进作用 |

**《办法》主要规定的多数具体落实到位，在评估等级中处于“较好”。**理由如下：

**（1）制度基本贯彻到位**

《办法》总共设定了多项制度，包括农村公路投入保障制度、建设和养护财政资金管理制度、规划建设和养护制度、日常巡查制度和行政处罚制度等。客观实践证明，第六条农村公路投入保障制度、第七条资金监管、第九条征求意见、第十条建设计划的备案、第十五条技术指导等规定得到了较为严格的执行，确保了农村公路管理工作的依法、有序开展。

但是，对于第三十二条日常巡查制度、第十八条农村公路废弃制度、第十四条建设管理中所涉规定的执行情况较为一般。

**综上，**虽然《办法》多数规定的落实情况都处于“好”与“较好”的状态，但是，部分规定的落实情况处于“一般”状态。因此，主要规定落实情况的评价等级为“较好”。

**（2）相关主体履职情况良好**

《办法》涉及的关键主体主要包括上海市交通、发改、规划国土、公安交通和绿化市容行政管理部门，市公路管理机构，区交通行政管理部门，区公路管理机构，乡镇政府和村民委员会等。除村民委员会之外，各方履行《办法》所规定的协助职责情况基本良好，但仍有继续提升主动性和配合度的空间。

### **3.关于对社会管理规范化的促进作用**

**《办法》对推动本市农村公路的规范化管理起到了积极的促进作用，评价结论为“较好”。**理由如下：

《办法》实施8年以来，有力地促进了社会管理的规范化。《办法》出台后，为更好地贯彻落实《办法》，各区主管部门分别制定了相关细化文件，如《嘉定区村庄道路建设和养护管理办法》、《青浦区农村公路养护管理实施办法》等文件，对《办法》中有关农村公路建设、养护管理的规定进行细化，在规范本市农村公路管理中发挥了较好的规范促进作用。

### **4.关于社会认可度**

**《办法》在上海行政区域内的社会认可度“一般”。**理由如下：

本次社会调查统计结果显示，《办法》作为专业性较强的政府规章，相关内容具有较强的发展阶段特征，随着发展，社会认可度逐渐降低。受调查者普遍认为，从整体效果来看，《办法》的实施情况良好，立法的3项目的都得到了较好的实现，《办法》所规定的“农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞”基本做到了满足上海特色，但如果该范围能够根据经济、社会的发展做出适时增补，则更加完美。虽然被调查者对于《办法》贯彻实施情况整体效果的主观评价很高，但是，被调查者对《办法》涉及的部分规定执行情况作出的主观评价并不是非常理想：一是随着本市机构改革和体制调整，部分区在农村公路管理方面，主要参照《上海市公路管理条例》，而不再参考上海市农村公路管理办法；二是部分区不再单独设置农村公路管理站、农村公路安质监站，且人员和编制也未能落实，导致相关工作人员流动性大，基层管理和执法困难；三是村民委员会的相关责任没有落实，乡镇政府在实际管理中承担的相关职责未能明确。因此，从整体上来看，《办法》的社会认可度处于“一般”状态。

**综上所述，**通过对《办法》立法目的实现情况、主要规定具体落实情况、对社会管理规范化的促进作用以及社会认可度的分析，《办法》的立法理念符合立法当时的需要，并具有一定的前瞻性，因此《办法》实施整体上较为平稳有序，执行情况较好。

但是，随着时代的发展和社会的进步，《办法》面对新时代、新情况、新问题，开始出现不能有效适应的状况，亟需通过修订，完善和细化现有各项制度，调整相关权利义务，设定必要的法律责任，以确保《办法》能够继续有效支撑本市农村公路的管理。具体包括：

**从立法层面来看，一是职责界定不是非常清晰。**由于《办法》出台后有关农村公路行政管理体制与执法体制一直处在不断调整之中，因此，对相关行政管理部门与执法部门的职责界定不是非常清晰，导致相关行政管理部门与执法部门职责的履行不是非常到位；**二是立法规定的操作性还需要进一步增强。**例如《办法》第十七条农村公路的移交接管要求，市交通行政管理部门应当在收到申请后的30日内，完成农村公路认定工作，并将认定结果告知区（县）交通行政管理部门。但调查发现，行政管理人建议将“30日”的时限要求进行调整，宜结合管理工作实际重新制定。

**从执行层面来看，**主要是相关行政管理部门与基层管理和执法部门之间的衔接不是很顺畅。比如：第十八条“乡（镇）人民政府和村民委员会应当将失去使用功能的农村公路上报区（县）交通行政管理部门，并由区（县）交通行政管理部门征得区（县）规划行政管理部门的同意后宣布废弃”，但是乡镇政府和村民委员会并未做相关上报；比如：巡查人员发现相关违法行为，需上报区交通行政管理部门，区交通行政管理部门再派人去核实情况，但是由于区里执法人员不足等问题，往往造成问题不能及时处理。

**三、评估具体情况**

本章首先对部门履责情况进行了评估，然后结合本次立法后评估的目的及《办法》的具体情况，确定了以下七个一级指标21个二级指标（见表5）作为本次评估的评估指标，并对照评估指标，对《办法》在立法和实施方面的情况逐项进行了评估。具体评估结论如下：

**表5 评估指标**

|  |  |
| --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** |
| 合法性 | * 立法依据合法性； * 立法权限合法性； * 立法程序合法性； * 立法内容合法性 |
| 合理性 | * 正当性； * 平等性； * 适应性 |
| 协调性 | * 与同位法之间的协调性； * 与配套规范性文件之间的协调性； * 与其他公共政策之间的协调性 |
| 科学性 | * 专业性； * 可操作性 |
| 实效性 | * 执法有效性； * 守法有效性； * 专业管理制度的有效性 |
| 认同度 | * 对立法基本规定的知晓度； * 对立法基本规定的认可度； * 对执法效果的评价； * 对自我守法情况的评价 |
| 立法技术 | * 文本结构的完整性； * 立法语言的准确性 |

### **（一）部门履职评估**

根据《办法》第四条的规定：“上海市交通行政管理部门是本市农村公路的主管部门，负责组织实施本办法；其所属的市公路管理机构负责全市农村公路的监督管理。区（县）交通行政管理部门按照职责，负责本辖区内农村公路的管理；其所属的区（县）公路管理机构负责本辖区内农村公路的具体管理工作。本市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门按照各自职责，协同实施本办法。”

根据《办法》第五条的规定：“乡（镇）人民政府负责本辖区内乡道的建设工作；村民委员会在当地人民政府的指导下，按照村民自愿的原则，负责村道的建设工作。乡（镇）人民政府和村民委员会应当配合区（县）公路管理机构做好农村公路的养护与路政管理工作。”

根据《办法》第六条的规定：区（县）人民政府应当建立农村公路投入保障制度，优先补贴危桥改造以及与农民生产生活密切相关的农村公路建设。区（县）公路管理机构和乡（镇）人民政府应当根据本辖区内农村公路实际情况，落实相应的管理机构、管理人员和装备。市、区（县）交通行政管理部门和公路管理机构以及乡（镇）人民政府应当通过多种形式，宣传农村公路相关管理规定和养护知识，提高农民爱路、护路意识。

根据《办法》第七条的规定：市和区（县）交通行政管理部门应当会同有关部门建立农村公路建设和养护财政资金管理制度。农村公路建设和养护财政资金应当接受财政、审计部门的监督、检查。乡（镇）人民政府应当将本乡（镇）农村公路建设财政资金使用情况向公路沿线乡（镇）、村进行政务公开。村民委员会应当将本村自筹的农村公路建设资金的使用情况，按照村务公开的要求进行公示。

### **1.管理现状**

根据《办法》，上海交通委员会是本市农村公路的主管部门，负责组织实施本办法；市路政局负责全市农村公路的监督管理。各区交通委/建交委按照职责，负责本辖区内农村公路的管理；其所属的区公路管理处（部分区未设立公路管理处）负责本辖区内农村公路的具体管理工作。本市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门按照各自职责，协同实施本办法。

乡（镇）人民政府负责本辖区内乡道的建设工作。乡（镇）人民政府和村民委员会积极配合区（县）公路管理机构做好农村公路的养护与路政管理工作。

除村民委员会外，各部门履责情况良好。

### **2.执法现状**

《办法》的行政管理权限，涉及市区两级交通部门、市区两级路政部门、区政府、乡镇政府和村民委员会；执法权限，涉及区交通行政管理部门和区公路管理机构。《办法》的实施，需要多家部门之间信息共享互通、密切配合、切实有效落实常态化的沟通协调工作机制。目前，本市农村公路执法在组织架构、职责划分和人员配备等方面均存在问题。

**一是各级执法人员配备不足。**根据《办法》，区交通行政管理部门（或委托区公路管理机构）进行执法，相关执法案件数量很少，各区每年案件数不足十件。由于基层执法人员缺乏，执法人员要巡查、执法和治超等工作，执法效果难以保障。如金山区农村公路执法由区公路所路政科负责，农村公路的执法未下放至镇政府，全部由区路政管理部门负责。金山区公路所路政科共8人，2人内务，剩下的人分组2组巡查和执法。但是该6名执法人员还要兼顾县道，主要精力用于保障区管公路（县道）的执法，且农村公路执法量大点分散，农村公路执法力量明显不足。

**二是巡查人员配备不足。**各区农村公路管理是要求每个镇配一个路政协管员，没有执法权，主要负责巡查、记录违法行为、路损，并上报公路所路政科。日常巡查制度已经建立，巡查人员已经配备，要求每周一次，基本到位。但是各镇路政协管员配备不到位，巡查力量不足。

**三是农村公路执法难度大。**农村地区有一定的特殊性，强制执行很难实施。农村地区桥孔堆积柴火情况多发，但是村民对于执法的抵抗性强，不配合执法情况较多。尤其是部分流动性强的违法行为，如设摊经营等，执法难度较大。

### **（二）制度规范性评估**

制度规范性评估主要包括立法的合法性、合理性、协调性评估等。**一是立法的合法性评估**，主要是评估《办法》是否存在与上位法相抵触的内容，其立法依据是否合法，法定权限和法定程序是否符合相关规定。**二是立法的合理性评估，**主要是评估《办法》的制度措施是否合理、正当，是否符合公平、公正的原则，是否适应社会经济发展的需要。**三是立法的协调性评估，**主要是评估《办法》与相关同位法之间的协调性，是否与配套规范性文件、其他公共政策等存在不协调的内容。

### **1.关于立法的合法性**

本次评估将合法性指标细化分为以下4项二级指标：

**（1）立法依据**

立法依据合法，是指立法权的来源、效力位阶合法，它是立法行为合法性的证明，而非内容合法性的证明。

《办法》制定时的上位法依据是《中华人民共和国公路法》和《上海市公路管理条例》，因此本《办法》属于实施性地方立法，立法依据合法。

**（2）法定权限**

是指立法符合《宪法》、《立法法》中有关立法权限划分的规定，没有违背法律保留、法律优先等原则。

《办法》是关于市行政区域内农村公路及其附属设施的规划、建设、养护和管理的法律规定，依据《立法法》第82条的规定，属于自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章的立法事权范围，由本市人民政府出台政府规章，符合法定立法权限的规定。

**（3）法定程序**

符合法定程序是指符合《立法法》、《规章制定程序条例》中规定的有关立法的程序性规定，包括法规、规章的立项、起草、审查和审议、决定和公布等。

《办法》于2011年由本市上海市人民政府按照法定立法程序制定，2011年3月30日上海市人民政府令第63号发布，根据2015年5月22日上海市人民政府令第30号公布的《上海市人民政府关于修改<上海市盐业管理若干规定>等19件市政府规章的决定》修正并重新公布。因此无论是制定程序、修改程序均符合法定程序。

**（4）立法内容**

《办法》作为实施性地方立法，在立法内容上是对《上海市公路管理条例》中农村公路管理方面的规定做实施性的细化，大部分条款在上位法的基础上增加了对农村公路规划、建设、养护管理的规定；其中，关于办法的适用范围需要研究：第三条“本办法所称农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞”，上位法《公路法》和《上海市公路管理条例》适用范围不含村道；此外，随着一系列法律、法规的颁布和实施，法律位阶较低的《办法》在立法内容上与部分法律的相关规定存在一定程度上的不协调。《办法》为上海地方性政府规章，法律效力无法与其他业务相关部门更高层级的法律、法规或者部门规章相匹配，以致其权威性和强制力在执行过程中受到影响；但是，《办法》总体并不与《公路法》、《上海市公路管理条例》相冲突，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。

**综上所述，《办法》在立法依据、法定权限和法定程序方面不存在问题，但是立法内容上由于法律位阶的问题，与一些法律、法规、部门规章的规定存在一定程度上的不协调，需要适时做出调整。**

### **2.关于立法的合理性**

合理性指标包括以下3项二级指标：

**（1）正当性**

正当性，即立法内容符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。

《办法》的立法目的是为了加强本市农村公路管理，保障农村公路完好畅通，促进城乡经济社会发展一体化。立法的主要规定除了围绕实现立法目的要求外，条款的具体规定，还要符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。对《办法》的条款逐一进行了评估，无论是农村公路规划和建设制度、财政资金管理制度、养护管理制度、路政管理制度，还是行政处罚制度，都较好地体现了立法正当性的要求。

**（2）平等对待原则**

平等对待原则，即立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。

《办法》有关行政管理相对人权利与义务的规定均是针对某一领域不特定的主体，不存在对某一领域某类主体的歧视与差别对待问题。第二十九条使用了“任何单位和个人”，第三十条使用了“村民或者其他单位和个人”之类的字样，充分体现了对各类主体一视同仁，平等对待的立法原则。因此，《办法》在立法上做到了坚持平等对待原则。

**（3）立法的适应性**

立法的适应性，即立法是否存在阻碍改革的规定，与政治、经济、社会、文化发展是否相适应。在这一问题上，应当从两方面来理解：**一方面**，从当时的立法背景来看，《办法》为有效推动本市农村公路管理起到了重要作用，从这一点上《办法》是符合与改革发展同步的要求的。**一方面，**随着社会的不断进步，《办法》制定于2011年，虽然于2015年修订了一次，但是小修小补，主要内容没有大的变化。此次评估，显示该项指标还是存在一些问题，依靠现行的《办法》无法解决，而工作开展缺乏对应的法律依据或《办法》部分内容已经滞后，需进一步更新。例如，第二十九条和第三十条条款内容与《公路安全保护条例》存在内容重复；第二十条“农村公路养护技术规范和养护定额，由市交通行政管理部门组织制定”，机构改革后，农村公路养护技术规范和养护定额是由市住建委编制和发布，市交通行政管理部门仅负责组织编制。

**综上所述，《办法》在合理性方面符合正当性和平等对待原则的要求，但仍存在一定的缺陷。主要表现在《办法》未能根据实际需要及时做出修改，未能与改革发展同步，未能更好地发挥法律规范对改革的引领作用。**

### **3.关于立法的协调性**

协调性主要包括以下3项二级指标：

**（1）与相关同位法之间的协调性**

与相关同位法之间的协调性是指立法规定与其处于同一法律位阶的其他法律规范之间是否协调。在本市现行有效的政府规章中，《办法》的相关同位法与《办法》不存在冲突，因此不存在协调性的问题。

需要说明的是，作为《办法》上位法的《公路法》、《公路安全保护条例》（国务院令第593号）、《上海市公路管理条例》、《农村公路建设管理办法》、《农村公路养护管理办法》在农村公路的定义上均与《办法》不同，前三者均不含村道，后两者均将县道加入农村公路，因此需要对《办法》中农村公路的定义予以调整或说明。

**（2）与配套规范性文件的协调性**

与配套规范性文件的协调性即立法与以其为依据制定的配套性规范性文件之间的协调性。

在本市现行有效的相关规范性文件中，《嘉定区村庄道路建设和养护管理办法》、《青浦区农村公路养护管理实施办法》等是以《办法》为依据制定的配套规范性文件，与《办法》不存在冲突问题。

**（3）与其他公共政策之间的协调性**

公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。因此，需要评估立法与公共政策之间的协调性，保障和调整合理的社会利益。

本市作为国际性大都市，如何保障公平公正，一直是本市公共政策制定时重点考虑问题之一。在与本市涉及农村公路管理的公共政策的协调性方面，《办法》的立法目的与近年政策走向保持一致，如《关于推进上海市“四好农村路”建设实施意见的通知》《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》《上海市乡村振兴战略实施方案（2018-2022年）》等，因此，《办法》与之不存在协调性方面的问题。

**综上，《办法》在协调性指标上存在一些问题，主要反映在与上位法的协调性上。与其他法律规范在规定上不存在内容交叉重叠、相互抵触等问题。**

### **（三）实施有效性评估**

《办法》的实施有效性评估主要包括立法的认同度、科学性、实效性评估等。**一是立法的科学性评估**，主要是评估《办法》的制度措施是否专业，是否可行，立法是否科学，是否存在不可操作性。**二是立法的实效性评估，**主要是评估《办法》相关配套制度建设和运行情况，评估行政执法的有效性、守法的有效性，评估《办法》的执行情况和效果。**三是立法的认同度评估，**主要是评估公众、行政相对人等对《办法》及其主要制度的知晓度、认同度和满意度，对执法效果的评价和对自我守法情况的评价等情况。

### **1.关于立法的科学性**

科学性，是指立法的内容及规定是否反映了立法所调整领域的内在规律，以及与客观规律的相符程度。本次评估将合理性指标细化分为以下2项二级指标：

**（1）专业性**

专业性，强调法律规定必须与社会实际相一致，不仅要避免相关规定滞后于社会实际，也要防止相关规定过于超前，而导致规定无法执行，造成不必要的社会浪费或者政府强行推进而产生任何负面效果。

《办法》是为了规范本市行政区域内农村公路及其附属设施的规划、建设、养护和管理，确立了包括目的和依据、适用范围、定义、管理部门职责、规划和建设、养护管理、路政管理、法律责任在内的主要规定。《办法》的具体条文并没有明显滞后于社会实际的规定，也没有过于超前的规定，在规范本市农村公路管理方面发挥了积极作用。

**（2）可操作性**

可操作性，既要考虑行政执法机构及执法人员执行法律的可能性和可行性，又要考虑管理相对人自觉守法的可能性和可行性，以保证立法的实际操作和实施。

从整体上来看，作为政府规章，《办法》的具体规定具有较好的可操作性。但有些个别规定还存在一定的操作性问题：**一是反应在资金监管方面，**第七条规定“村民委员会应当将本村自筹的农村公路建设资金的使用情况，按照村务公开的要求进行公示”，已经不具备可操作性，上海已经没有自筹村道；**二是反应在职责划分方面，**第五条规定“村民委员会在当地人民政府的指导下，按照村民自愿的原则，负责村道的建设工作”，第十条规定“村民委员会应当按照村道规划以及建设资金落实情况，编制村道建设计划，报区（县）交通行政管理部门备案”，与交通部相关法规要求一致，但是上海的村民委员会在实际管理中并不是建设养护和建设计划编制的单位；**三是反应在相关规定时限要求方面，**第十七条规定“市交通行政管理部门应当在收到申请后的30日内，完成农村公路认定工作，并将认定结果告知区（县）交通行政管理部门”，实际操作中很难实现在30日内完成。

**综上所述，《办法》在立法的科学性方面存在一些问题，虽然保证了专业性，但在基本制度的可操作性存在问题。**

### **2.关于立法的实效性**

实效性是指法律文件在其具体实施过程中所带来的社会效果，也就是设计的制度在实施中的实现程度。采取以下3项二级指标来评价立法的实效性：行政执法的有效性、守法的有效性、与社会经济发展的相适应性。

**（1）行政执法的有效性**

行政执法的目的是为了实现立法意图，保障相关规定在现实生活中得以实现，促使社会活动按照法定规则运行。同时，由于行政执法能够更直接的触及各种社会利益，最能反映相关法律规范在实施中出现的各种问题，因此行政执法的质量和效率也反映了立法水平的高低。由此行政执法的有效性在整个实效性评估中占有特别重要的地位。

对执法的有效性的评估主要是通过对市、区两级管理部门、执法部门的问卷调查和座谈会来评价的。调查结果显示，《办法》中涉及到的行政管理部门和执法部门在保障立法规定在现实生活中得以实现的力度还是比较小，执法人员不足，执法成效尚不明显。另外，参与座谈会的人员提出，由于目前部分区一级行政执法和监督权在城管部门，而乡镇政府是没有执法权的，因此当乡镇政府发现问题后，需要先上报区交通行政管理部门，区交通行政管理部门即使立即反馈给城管，也不能保证执法能够得到及时开展。这也直接影响到行政执法的有效性。

因此，《办法》行政执法的有效性仍较低，尚有较大提升空间。

**（2）守法的有效性**

任何一个社会，法律实现的最主要形式乃是法律的遵守，因为法律不是单靠强力来实现的。如果每一个法律规范都要借助于执法活动才能实现，法律制度的实现必然是低效的。因此，法律制度的有效实现离不开公民对法律的自觉遵守，而公民对法律的自觉遵守又是以公民的守法意识为主观心理基础。由此可见，公民的普遍守法既是法律制度高效实现的表现，也是法律制度高效实现的重要条件之一。

主要是通过对市、区两级管理部门和执法部门的问卷调查和座谈会来评价守法的有效性的。《办法》涉及的行政管理相对人包括单位和个人两类。总体上讲，《办法》涉及的行政管理相对人的自觉守法意识尚可，大体上能够遵守《办法》的有关规定，但是也存在着一些违法现象，主要集中表现在桥孔堆积柴火、占用和挖掘用地、堵塞排水沟渠、填埋边沟、设置摊点、堆放物品、公路及附属设施被损坏情况等方面。因此，不少村民本着“你查出来我认，查不出来我就得利”的心理，怠于自觉守法。且农村地区有一定的特殊性，强制执行很难实施，村民对于执法的抵抗性很强，不配合执法情况多发。尤其是部分流动性强的违法行为，如设摊经营等，取证困难，执法难度较大。

因此，《办法》在守法的有效性上，有进一步完善的空间和实际需求。

**（3）专业管理制度的有效性**

专业管理制度的有效性强调的是设计该制度时的目标和要求被转化为现实，并对社会产生积极的规范促进作用。为此，在考察专业管理制度有效性时，不仅要关注该制度的要求转化为现实的结果，更要关注该制度的要求如何高效益地转化为现实的过程。

从在评估过程中掌握的信息来看，与《办法》所确立的制度相关的各项内容在将制度要求转化为现实结果方面不存在太大的问题，但是在以下3个方面有待做出更加优化的制度设计。

**人员队伍建设问题——**

人员队伍建设是农村公路管理工作开展的有力保障，从目前的情况来看，无论是市、区还是街镇都有着相关的工作人员，但是却不能有效满足农村公路管理工作开展的客观需求。主要问题有三：

**一是专职人员匮乏，基层工作人员压力大。**农村公路管理站缺少人员编制，导致人员流通性大，专业技术能力薄弱，执法力量缺乏，造成管理效能低。由于基层工作事务繁杂、人员紧张，因此各区交通行政管理部门人员身兼多职的情况比较普遍。

**二是专业人员匮乏，工作开展压力大。**现有农村公路管理站大多为社工编制，或者劳务派遣人员，待遇普遍较低。由此导致人员流动性大，熟练工严重缺乏。

**三是执法人员不足，**农村公路执法在组织架构、职责划分和人员配备等方面均存在问题。

**资金问题——**

《办法》第六条要求建立农村公路投入保障制度，第七条规定，市和区（县）交通行政管理部门应当会同有关部门建立农村公路建设和养护财政资金管理制度。农村公路建设和养护财政资金应当接受财政、审计部门的监督、检查。但在实际操作过程中，存在资金补贴不足的问题，有待根据实际情况做出必要调整。

**安全质量监管问题——**

《办法》第十四条规定，区（县）公路管理机构应当对农村公路的建设质量安全实施监督管理。本市上一轮机构改革之后，部分区未设置安质监站，且未将农村公路的安全质量监管纳入区政府对各镇的绩效评价体系，因此缺乏农村公路的建设安全质量监管。

**综上所述，《办法》在立法的实效性领域，由于部分村民的守法意识较为淡薄，执法力量不足，资金和安全质量监管不能有效落实，以及由于社会、经济发展带来的新的形势等因素的综合作用，出现了很多新的情况，提出了很多新的要求，导致相关制度有着与时俱进，适度调整，不断完善的客观需求，有着进一步提升实效性的必要。**

### **3.关于立法的认同度**

立法实施的实际情况，不仅指其在实施过程中所带来的客观结果，同时也包括公众、尤其是立法所调整的法律关系主体对该制度的认知和认同情况。一般情况下，只有当社会公众及相关主体对立法持认同态度时，立法才能够得到有效的实施。对立法认同度的评估，主要是对照以下4个二级指标展开。由于这4个二级指标均属于主观性的评价指标，因此，主要是通过调查问卷和专家座谈来完成对《办法》的评估的。

**（1）对立法基本规定的知晓度**

立法所调整的法律关系主体只有对立法规定有所了解，才有可能按照制度的要求来规范自己的行为。因此，对制度的知晓程度，可以从一个侧面判断制度的实现程度。

从调查问卷和专家座谈来看，由于村民委员会并未履行《办法》中要求的职责，在行政管理相对人中普法宣传较弱，只有部分镇邀请村委会老党员担任村里业务监督员，对于工程建设情况进行监管，或在农村公路项目竣工验收时，要求村委会出具相关意见，所以行政管理相对人对《办法》的基本规定知晓度较低。因此，《办法》在知晓度方面的评价应当以“一般”为宜。

**（2）对立法基本规定的认可度**

认可度，是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体对立法规定的认可和信任程度。当各方主体对立法规定持认可态度时，不仅自己会自觉守法，还会积极地维护法律的实施，推动立法目的的实现。这时，立法目的实现的可能性也较大；反之，当各方主体抱有抵触情绪时，立法实施的阻力就会增加，立法实施的成本也会增加。

调查结果显示，无论是区、街镇基层工作人员还是行政管理相对人对《办法》涉及到的相关制度规定认可度是较高的。表示认可度介于基本认同和认同之间，区别是在操作性的高低上存在一定的差异。

因此，《办法》在认可度方面的评价应当以“较好”为宜。

**（3）对执法效果的评价**

执法效果评价是指对行政执法行为所产生效果的评价，既包括行政管理相对人的评价，也包括行政执法机关的自我评价以及社会公众的评价。

按照《办法》，本市与农村公路管理相关的行政执法活动主要是由区交通行政管理部门（或委托区公路管理处）规定的内容依法开展的。从各区交通行政管理部门反馈的情况来看，近三年来，相关执法案件每年不足10起。因此，从整体上看，相关行政管理部门对自身执法情况持正面肯定态度，但由于农村公路执法难度较大，缺乏分类执法，疏堵结合的手段，执法手段也不够先进，所取得的经济效果和社会效果尚不明显。

**（4）对自我守法情况的评价**

自我守法是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体，对自身是否能够将立法中的相关规定内化为自觉行为的评价。如果能够做到自觉内化，则说明该立法的社会认同度高。

《办法》涉及的主体主要包括市、区交通行政管理部门和市、区公路管理机构，区（县）人民政府、乡（镇）人民政府、村民委员会，以及行政管理相对人等主体。从调查问卷、专家座谈所收集到的情况来看，除村民委员会，以及行政管理相对人之外，其他主体基本上都能做到依法履行法定职责，虽然也存在质量不高等现象，但基本不属于违法行为的范畴，可以通过优化调整的方式来予以解决。问题主要是来自于村民委员会和行政管理相对人。因此，对自我守法情况的评价是“一般”。

**综上所述，在立法的认同度方面处于“一般”状态，对《办法》基本规定的认可度较好，但在知晓度方面的评价一般，执法效果也不明显，自我守法评价一般。**

### **4.关于立法技术**

立法技术，对于立法质量、立法实施，包括执法和守法均有非常直接和重大的影响。本次评估将立法技术指标细化分为以下二项二级指标：

**（1）文本结构的完整性**

文本结构的完整性，即是否由法律规则一般要求的假定、处理和制裁三部分构成。

《办法》在文本结构上由39条构成，分成了6大章节，《办法》第一条到第七条为第一章总则部分；第八条到第十八条构成了第二章规划和建设的相关规定；第十九条到第二十八条是《办法》的第三章养护管理部分；第二十九条到第三十三条是《办法》的第四章路政管理部分；第三十四条到第三十八条是第五章法律责任部分；第三十九条为《办法》的第六章附则部分。《办法》涵盖了目的和依据、适用范围、定义、管理部门职责、规划和建设、养护管理、路政管理、法律责任和附则等。

从整体上来看，文本结构非常完整。

**（2）立法语言的准确性**

立法语言的准确性，即立法中法律用语具有内在逻辑的严密性和表达的准确性，不存在概念之间矛盾、前后不一致、语言使用不规范等情况。

通过对《办法》法律文本用语的分析，并与《办法》所依据的上位法《公路法》和《上海市公路管理条例》比对来看，《办法》的立法语言准确规范，在语言逻辑和内部结构方面也不存在相互矛盾和冲突的问题。

**综上所述，无论是从文本结构，还是从立法语言来看，立法技术都较为成熟**。

**四、评估结论和建议**

## （一）总体评估结论

对照立法后评估指标体系，通过对《办法》的全面评估，从总体上来看，《办法》立法质量较高，立法执行情况较好，实施8年以来，为本市有效推动农村公路的管理起到了重要的保障作用。但随着本市社会、经济的持续发展，《办法》在与改革发展的客观需要相同步方面存在进一步完善和提升的空间，为此对《办法》提出的规章评估总体结论为“**建议适时启动《办法》的修订工作**”。

## （二）评估建议

## 1.明确农村公路定义

本办法所称农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞，不含县道。但是，国家相关政策文件和上海市农村公路设计导则等文件，均将县道加入农村公路范畴。具体如下表所示。因此，需进一步明确是否将县道纳入《办法》明确农村公路的定义。

**表6 不同文件对农村公路的定义**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **名称** | **发文号** | **条文具体内容** | **是否包括县道** |
| 1 | 中华人民共和国公路法 | 中华人民共和国主席令〔2004〕第19号 | 公路按其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道和乡道，并按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。具体划分标准由国务院交通主管部门规定。 | —— |
| 2 | 公路法（修正案草案征求意见稿）、关于《公路法修正案（草案）》的起草说明 | —— | 公路按其在公路路网中的地位分为国道、省道、县道、乡道和村道，**县道**、乡道和村道统称农村公路。  **农村公路包括县道、乡道和村道，这已成为全社会共识。** | 是 |
| 3 | 农村公路条例（征求意见稿） | —— | 本条例所称农村公路包括纳入农村公路规划的**县道**、乡道和村道，及其附属设施。 | 是 |
| 4 | 交通运输部关于提请审议《农村公路条例（送审稿）》的请示 | 交安监发〔2019〕45号 | 第二条 本条例所称农村公路,是指依据公路法的规定纳入公路规划的**县道**、乡道和村道,包括其附属设施 | 是 |
| 5 | 农村公路建设管理办法 | 中华人民共和国交通运输部令〔2018〕第4号 | 本办法所称农村公路是指纳入农村公路规划，并按照公路工程技术标准修建的**县道**、乡道、村道及其所属设施，包括经省级交通运输主管部门认定并纳入统计年报里程的农村公路。 |  |
| 6 | 农村公路养护管理办法 | 中华人民共和国交通运输部令〔2015〕第22号 | 本办法所称农村公路是指纳入农村公路规划，并按照公路工程技术标准修建的**县道**、乡道、村道及其所属设施，包括经省级交通运输主管部门认定并纳入统计年报里程的农村公路。 | 是 |
| 7 | 交通运输部关于印发《农村公路建设质量管理办法》的通知 | 交安监发〔2018〕152号 | 本办法所称农村公路是指纳入农村公路规划，并按照公路工程技术标准修建的**县道**、乡道、村道及其所属设施。 | 是 |
| 8 | 上海市公路管理条例 | —— | 第二条本条例所称的公路，是指本市行政区域内的国道、市道、**县道**和乡道，包括公路桥梁、公路涵洞和公路隧道。 | 是 |
| 9 | 上海市农村公路建设规划 | —— | 本报告中规划对象包括**县道**、乡道和村道。 | 是 |
| 10 | 上海市农村公路管理办法 | 上海市人民政府令第63号 | 本办法所称农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞。 | 否 |

## 2.明确职责完善工作机制

《办法》的管理和执法，涉及市、区两级多个部门、区城管执法部门、乡镇政府、村民委员会等多个主体，随着国家及上海市机构改革和相关职能调整，办法中对管理部门的职责要求有待细化，乡镇政府和村民委员会的具体职责有待调整。应在《办法》在修订中，对管理部门职责作出更为明确和详细的规定，明确市区两级交通行政管理部门、公路管理机构以及市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门和乡镇政府、村民委员会的职责，包括行政管理、执法、资金和监管等。

此外，本次评估反映出乡镇政府无执法权，发现问题报区交通行政管理部门，再报城管后，导致执法有效性难以保障。《办法》的实施，需要多家部门之间信息共享互通、密切配合，建议切实有效落实常态化的沟通协调工作机制。

## 3.进一步健全管理体制

部分区人员配备不齐，管理没有到位。由于区公路管理处人员编制问题和基层执法人员的编制问题，基层工作人员大多属于无编制的社工、劳务派遣人员；且部分工作人员往往身兼数职，专业性不强。同时，由于待遇较低所带来的人员高流动性，对农村公路管理工作的稳定、持续、有效开展造成了一定程度上的阻碍。如金山区公路管理站只有3个人，且身兼多职。为此，《办法》在修订中应当明确规范工作人员的编制，对各级机构（如农村公路安质监站、农村公路管理站等）及其工作人员的数量和编制做出明确规定，确保相关工作人员的专业性、专职性和稳定性，为农村公路管理工作的可持续发展提供基础保障。

## 4.进一步优化资金管理

各区普遍反映农村公路建设和养护资金不足，导致道路条件仍有待进一步改善。为此，在《办法》修订中，根据本区实际需求，优化建设和养护资金管理和监管制度。

## 5.进一步加强路政管理

农村公路按照原有的标准建设，质量基础较差，仅能满足小车、摩托车、自行车的通行需求。但是，随着本市经济水平的发展，农村公路道路宽度等技术标准的提升，以及“村村通”公交深化推广，当前农村公路上大中重型货车和公交车流量增加较多，导致路面基础设施难以满足此类货车通行需求，路损严重。为此，在《办法》修订中加强路政管理，合理治理农村公路超载、超重等。

## 6.进一步加强执法力量

目前，各区普遍反映农村公路各级巡查和执法人员配备不足，执法人员缺失，专业执法力量淡薄，执法难度大，执法效果难以保障。因此建议，借鉴相关经验，在执法人员配备上，建立统一标准，设置每公里配备执法人员人数。如《关于推进上海市“四好农村路”建设的实施意见》，明确提出实施农村公路路长制和农村公路专管员制度，要求原则上每25-30公里乡村道配备一名农村公路专管员。可借鉴路长制和农村公路专管员制度，配备农村公路执法人员。

# 附件1：管理部门调研问题梳理

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **一、相关背景问题** | | |
| **序号** | **问题** | |
| 1 | **本市农村公路总体发展情况，包括数量、结构、分布等。**  上海市农村公路主要分布在浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区、金山区、松江区、青浦区、奉贤区、崇明区9个区。  截至2018年底，纳入本市公路统计范围的公路总里程为13106公里，其中农村公路（县道、乡道、村道）总里程为11314公里，约占本市公路总里程的86%，农村公路中，县道3101公里，乡道6778公里，村道1435公里。农村公路密度达到178公里/百平方公里，处于全国领先水平。  **上海市农村公路发展历程：**  2003年以来上海市农村公路进入建设大发展时期，里程数快速增加，到2010年底，总里程达到了10388公里。  2010年至2018年，农村公路进入平稳发展阶段，结构有所调整，共增加926公里，其中县道增加645公里，乡道减少51公里，村道增加333公里。 | |
| 2 | **本市农村公路发展的主要瓶颈问题是什么？优势和劣势分别是什么？发展趋势是什么？**  **主要瓶颈问题：**  一是资金补贴不足；  二是执法人员编制不足，一方面基层工作人员大多属于无编制的社工、劳务派遣人员，另一方面，部分工作人员往往一人身兼数职，专业性不强。同时，由于待遇较低所带来的人员高流动性，导致人员流通性大，专业技术能力薄弱，执法力量缺乏，造成管理短板，使得农村公路管理工作的稳定、持续、有效开展形成了一定程度上的障碍；  三是农村公路管理站缺少人员编制，造成管理效能低。 | |
| 3 | **截至目前，在管理本市农村公路过程中，除《公路法》、《上海市公路管理条例》和《办法》外，还会经常涉及到哪些行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、配套规范性文件和涉及到农村公路管理的其他公共政策？**  《公路安全保护条例》（国务院令第593号）、《农村公路建设管理办法》、《农村公路养护管理办法》、交通运输部 国家发展改革委 财政部 自然资源部 农业农村部 国务院扶贫办 国家邮政局 中华全国供销合作总社关于推动“四好农村路”高质量发展的指导意见、《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》、《推进上海市“四好农村路”建设实施意见》（沪府办规〔2018〕23号）等 | |
| 4 | **本市农村公路的管理难点及管理中存在的主要问题。**  一是执法方面的问题。在组织架构、职责划分和人员配备等方面均存在问题；  二是建设过程中的监管方面。随着体制改革之后，各区未全部设置安质监站，因此缺乏农村公路的建设安全质量监管。 | |
| 5 | **《办法》与《公路法》、《上海市公路管理条例》之间是否存在适用或衔接问题？**  1、《上海市公路管理条例》没有涵盖村道；  2、农村公路标准建议差别化，各区情况不同，建议将《办法》从标准方面再细化，更有针对性一点；  **3、与上位规划衔接不足。**农村公路规划、建设缺少与上位规划有效衔接，已有的农村公路规划执行力度不足，大多数农村公路建设处于自发状态，造成部分地区路网结构不尽合理；  4、**公路品质有待提高。**全市乡道和村道优良路率分别为85%和84%，部分地区乡村道优良路率低于80%，低于周边江浙部分地区。大部分公交停靠站相关设施不完善，对慢行交通出行重视不足，无法满足农村日益多样化的出行需求。 | |
| 6 | **交通部相继出台了《农村公路建设管理办法》和《农村公路养护管理办法》。此外，交通部还启动了《公路法》修订、《农村公路条例》起草工作，并征求意见中。《办法》是否存在与新文件冲突的内容？**  《办法》不含县道，新文件均含县乡村道。主要是因为国家管理的重点是县乡道，对村道规定村民委员会管理。但是，上海的村道都是上一级管理。国家县道管理层级和本市乡道的管理是一级的。 | |
| **二、制度规范性、实施有效性** | | |
| **序号** | **《办法》条文** | **答案梳理** |
|  | **第一章 总则** |  |
| **3** | 第三条（定义）  本办法所称农村公路，是指纳入本市公路规划并符合规定建设标准的乡道、村道，包括乡道、村道范围内的桥梁、隧道和涵洞。  乡道是指由乡（镇）人民政府组织建设，连接乡（镇）人民政府所在地与其所辖行政村之 间、乡（镇）与乡（镇）之间以及乡（镇）与外部公路网之间的公路。  村道是指由村民委员会组织建设，连接行政村与行政村之间以及行政村与外部公路网之间的公路。 | 如果调整定义，县道要放进去，可能需要面临体制机制和资金来源问题，所以可能造成很大问题。县道有大的法律规范，所以不需要再调整。 |
| **4** | 第四条（管理部门职责）  上海市交通行政管理部门是本市农村公路的主管部门，负责组织实施本办法；其所属的市公路管理机构负责全市农村公路的监督管理。  区（县）交通行政管理部门按照职责，负责本辖区内农村公路的管理；其所属的区（县）公路管理机构负责本辖区内农村公路的具体管理工作。本市发展改革、规划国土、公安交通和绿化市容等行政管理部门按照各自职责，协同实施本办法。 | 各区情况不同。区管理部门负责农村公路的管理职责，但是只起到行政管理部门的职责，主要是偏向于行业管理。根本原因：多数区在体制改革和农村公路管理办法出台后，认为自己参考的是公路管理条例，起的是行业管理职能，因此部分区参照公路管理条例。 |
| **5** | 第五条（乡镇政府和村民委员会的职责）  乡（镇）人民政府负责本辖区内乡道的建设工作；村民委员会在当地人民政府的指导下，按照村民自愿的原则，负责村道的建设工作。  乡（镇）人民政府和村民委员会应当配合区（县）公路管理机构做好农村公路的养护与路政管理工作。 | 执行不到位。  村委会并不是建设养护的单位。村道的建设和养护均有乡镇政府负责。 |
| 6 | 第六条（管理和宣传要求） 区（县）人民政府应当建立农村公路投入保障制度，优先补贴危桥改造以及与农民生产生活密切相关的农村公路建设。  区（县）公路管理机构和乡（镇）人民政府应当根据本辖区内农村公路实际情况，落实相应的管理机构、管理人员和装备。  市、区（县）交通行政管理部门和公路管理机构以及乡（镇）人民政府应当通过多种形式，宣传农村公路相关管理规定和养护知识，提高农民爱路、护路意识。 | 投入保障制度较差，主要是资金问题。 |
| 7 | 第七条（资金监管）  市和区（县）交通行政管理部门应当会同有关部门建立农村公路建设和养护财政资金管理制度。农村公路建设和养护财政资金应当接受财政、审计部门的监督、检查。  乡（镇）人民政府应当将本乡（镇）农村公路建设财政资金使用情况向公路沿线乡（镇）、村进行政务公开。村民委员会应当将本村自筹的农村公路建设资金的使用情况，按照村务公开的要求进行公示。 | 目前资金监管的制度都是有的，且执行良好。  但是村道很少有全过程审计的，村道没有自筹建设的，不会纳入设施量。 |
|  | **第二章 规划和建设** |  |
| 8 | 第八条（规划）  农村公路规划的制定应当贯彻保护耕地、节约用地、保护环境的原则，并与当地实际需要和经济条件相适应。  乡道规划由区（县）交通行政管理部门听取区（县）有关行政管理部门和有关乡（镇）人民政府的意见后组织编制，经区（县）人民政府和市交通行政管理部门初审后，报市人民政府批准。  村道规划由乡（镇）人民政府会同区（县）交通行政管理部门和规划管理部门组织编制，报区（县）人民政府批准后纳入村庄规划，并报市公路管理机构备案。 | 执行情况良好。目前的规划是由区里牵头编制的，之前报交通委修改，然后报区政府审批，然后报市交委备案。  村道乡道都一起编的，乡村道规划纳入一起编制，因此要统筹一起考虑，不要分开来。 |
| 9 | 第九条（征求意见）  组织编制乡道规划时，区（县）交通行政管理部门应当通过政府网站、新闻媒体等，将乡道规划草案征求社会公众意见。草案公示时间不得少于10日。  组织编制村道规划时，乡（镇）人民政府应当将村道规划草案征求沿线村村民的意见。草案在沿线村的村务公示栏中的公示时间不得少于10日。沿线村的村民委员会应当就村道规划草案召集村民会议或者村民代表会议进行讨论，并将意见汇总后提交给乡（镇）人民政府。  乡道规划和村道规划的组织编制机关应当会同有关部门对反馈意见进行研究，并及时将意见的处理情况予以回复。 | 征求意见，没有问题。  乡道村道不要分开管理。 |
| 10 | 第十条（建设计划）  乡（镇）人民政府应当按照乡道规划，编制乡道建设计划，经法定程序批准后组织实施，并报区（县）交通行政管理部门备案。  村民委员会应当按照村道规划以及建设资金落实情况，编制村道建设计划，报区（县）交通行政管理部门备案。  跨区（县）或者跨乡（镇）的乡道、村道建设计划，分别由市交通行政管理部门或者区（县）交通行政管理部门负责协调。  区（县）交通行政管理部门应当将乡道、村道建设计划及其执行情况汇总后，报市交通行政管理部门备案。 | 村委会没有执行编制建设计划。乡村道放一起。跨区的线路由区里解决。县道跨区涉及到市层面。  备案执行良好。 |
| 11 | 第十一条（农村公路用地）  农村公路建设使用土地，应当按照有关法律、法规、规章的规定办理审批手续。  农村集体土地复垦后，增加的耕地占补平衡指标优先满足村道建设计划确定的本村村道建设需要。 | 执行情况良好 |
| 12 | 第十二条（建设标准）  乡道的建设标准不得低于三级公路标准。受地形、地质等自然条件限制的路段，经区（县）公路管理机构组织论证后，可以在确保安全的前提下适当降低标准，但不得低于四级公路标准。  村道的建设标准不得低于四级公路标准。其中，通行公共交通车辆的村道建设标准不得低于双车道的四级公路标准。  农村公路应当按照国家和本市有关规定和标准，设置交通标志、标线、安全保障设施等交通安全设施。 | 建设标准参考设计导则。  上海高度城镇化以后，很多农村公路按照城镇道路来设计了。 |
| 13 | 第十三条（建设资金）  乡道的建设资金以乡（镇）人民政府的财政资金为主，市和区（县）人民政府予以适当补贴。  村道的建设资金以村民委员会的自筹资金为主，市、区（县）和乡（镇）人民政府予以适当补贴。  鼓励通过其他合法渠道和方式筹集农村公路建设资金。 | 明确资金的渠道。  乡村道以镇为主 |
| 14 | 第十四条（建设管理）  农村公路应当按照有关法律、法规、规章以及技术标准、规范进行建设。区（县）公路管理机构应当对农村公路的建设质量安全实施监督管理。 属于同一乡（镇）的两个以上的农村公路建设招标投标项目，乡（镇）人民政府可以在区（县）公路管理机构的指导下，组织合并招标投标。但大桥、特大桥建设项目应当单独组织招标投标。  除依法需要通过招标投标确定监理单位外的，其他村道建设项目，可以由区（县）公路管理机构组建工程监理组，免费提供监理服务。 | 区县的交通行政管理部门，要实施质量安全监管。  第二款：建议对条文调整，按照相关法律标准，执行招投标  第三款：采购，政府采购 |
| 15 | 第十五条（技术指导）  农村公路建设项目的建设单位应当将施工图（施工方案）设计文件向区（县）公路管理机构征求意见，区（县）公路管理机构应当及时提供技术指导意见。 | 改成“施工方案”，向区交通主管部门征求。 |
| 16 | 第十六条（命名和编号）  农村公路竣工验收前，乡（镇）人民政府应当将农村公路名称报区（县）交通行政管理部门，由区（县）交通行政管理部门征求区（县）地名管理部门意见后确定。跨区（县）的农村公路名称由区（县）交通行政管理部门报市交通行政管理部门，经市交通行政管理部门征求市地名管理部门意见后确定。  农村公路的编号，按照国家有关规定执行。 |  |
| 17 | 第十七条（移交接管）  新建、改建的农村公路竣工验收合格后，建设单位应当向区（县）交通行政管理部门书面提出养护移交申请，并按要求提供公路设施量清单、竣工档案等养护管理资料。  区（县）交通行政管理部门应当对养护移交申请进行初审，并将符合要求的申请和相关资料提交给市交通行政管理部门。市交通行政管理部门应当在收到申请后的30日内，完成农村公路认定工作，并将认定结果告知区（县）交通行政管理部门。市公路管理机构应当根据认定结果，及时将该农村公路纳入本市公路设施量。  农村公路经认定后，区（县）交通行政管理部门应当与建设单位签订农村公路养护移交接管协议。 | 移交接管改成设施量调整。  30日内，改成“在规定时间内”  第三款：执行良好 |
| 18 | 第十八条（废弃及公告）  乡（镇）人民政府和村民委员会应当将失去使用功能的农村公路上报区（县）交通行政管理部门，并由区（县）交通行政管理部门征得区（县）规划行政管理部门的同意后宣布废弃。  区（县）交通行政管理部门以及乡（镇）人民政府应当将废弃的农村公路及时向社会公告，并设立明显标志。  区（县）规划行政管理部门应当按照土地利用规划的要求，重新确定废弃农村公路的土地使用性质。 | 执行较差。  建议：废弃后增加市交通主管部门备案 |
|  | **第三章 养护管理** |  |
| 19 | 第十九条（养护管理范围）  纳入本市公路设施量的农村公路，由区（县）公路管理机构负责养护管理。  因公路规划变更需要调整农村公路行政等级，或者农村公路失去使用功能而废弃的，区（县）交通行政管理部门应当及时向市公路管理机构办理公路设施量变更手续。 | 第一款没问题，执行良好。建议和第四条职责对应起来  第二款：执行良好，不用改 |
| 20 | 第二十条（养护与管理计划）  区（县）公路管理机构应当根据公路设施量、农村公路养护技术规范和养护定额，编制农村公路年度养护与管理计划，并将其纳入本辖区公路年度养护与管理计划，报区（县）交通行政管理部门批准后组织实施。  农村公路养护技术规范和养护定额，由市交通行政管理部门组织制定。 | 第一款 不用改，执行的好  第二款：定额是住建委编制和发布，建议把“组织制定”改成“组织编制” |
| 21 | 第二十一条（养护管理资金）  农村公路养护管理资金以区（县）人民政府的财政资金为主，国家下拨给本市的公路养护管理资金予以适当补贴。  乡（镇）人民政府应当根据本辖区实际情况，安排一定的资金用于农村公路养护。 | 不用改，但是执行情况不佳。  第一款：不用改。  第二款：执行情况不佳，乡镇人民政府投入到农村公路的养护资金较少。 |
| 22 | 第二十二条（养护作业单位）  区（县）公路管理机构应当采取公开招标的方式，选定承担农村公路养护作业的单位。  对不具备法定招标条件的农村公路小修保养作业，区（县）公路管理机构可以委托沿线乡（镇）人民政府选定养护单位。 | 第二款，不适应当前发展。现在都是公开招投标。乡道是由乡镇人民政府招投标。选定符合一定条件的承担农村公路养护作业的单位。按照政府采购相关规定。 |
| 23 | 第二十三条（大中修工程）  区（县）公路管理机构应当按照公路技术状况评定标准，每年至少对农村公路进行一次技术状况检测和调查，及时确定农村公路大、中修工程项目。  农村公路大、中修工程项目应当按照本市公路养护工程质量检验评定标准，进行竣工验收。 | 增加：委托专业机构  第二款：农村公路大、中修工程项目应当按照本市公路养护工程质量检验评定标准，进行竣工验收。改成“按照相关规定进行验收” |
| 24 | 第二十四条（桥梁管理）  市交通行政管理部门应当组织制定本市农村公路桥梁养护管理工作制度和养护技术规程。  区（县）公路管理机构应当设置专职的桥梁养护工程师。桥梁养护工程师负责以下工作：  （一）对农村公路桥梁养护管理进行技术指导；  （二）起草农村公路桥梁的年度养护与管理计划；  （三）组织开展农村公路养护单位有关技术人员的桥梁技术业务培训。 | 桥梁专管员，执行好不好，专职没有。  乡镇政府设置专门的桥梁专管员，配合做好本辖区范围内的相关工作。实际上操作不好。 |
| 25 | 第二十五条（桥梁检查）  区（县）公路管理机构应当按照农村公路桥梁养护管理工作制度，对本辖区农村公路桥梁质量安全情况履行检查职责，并做好相关检查记录。  有下列情形之一的，区（县）公路管理机构应当委托具有相应资质的检测单位对桥梁进行检测：  （一）桥梁因洪水冲刷、物体撞击、自然灾害或者超重车辆通过造成损坏的；  （二）桥梁技术状况不佳达到四类、五类标准或者桥梁损坏原因以及程度难以判明的；  （三）桥梁需要提高荷载等级的；  （四）有必要进行检测的其他情形。  区（县）公路管理机构应当根据相关检查结果，及时更换限载标志，并按照农村公路桥梁养护管理工作制度的要求组织实施桥梁的维修、加固和改造等处置措施。 | 增加乡镇人民政府 |
| 26 | 第二十六条（桥梁损坏的处置）  对受到严重损坏影响通行安全的桥梁，区（县）公路管理机构或者乡（镇）人民政府应当立即采取禁止或者限制通行的措施，并及时通知公安交通管理部门。  区（县）公路管理机构应当及时将桥梁的损坏情况以及维修建议报告区（县）交通行政管理部门和市公路管理机构。区（县）交通行政管理部门应当优先落实相关经费，及时组织实施桥梁维修作业。 | 没有改变 |
| 27 | 第二十七条（档案与信息管理）  区（县）公路管理机构应当建立农村公路养护管理档案。  区（县）公路管理机构应当定期采集、更新农村公路数据信息，并做好相关统计和分析工作，为养护管理提供依据。  农村公路数据信息应当纳入本市公路信息化管理体系。 | 第一款：增加乡镇政府  第二款：也要增加 |
| 28 | 第二十八条（树木更新砍伐）  乡道及其用地范围内的树木不得任意砍伐、迁移。确实需要更新砍伐的，应当经市公路管理机构同意后，按照有关法律、法规的规定办理审批手续，并更新补种。  村道及其用地范围内的树木需要砍伐或者迁移的，应当经村民委员会同意；有损坏村道路面平整、村道路基和边坡等影响通行安全情形的，村民委员会应当要求申请人采取安全措施并及时修复。 | 乡道村道不要分开。 |
|  | **第四章 路政管理** |  |
| 29 | 第二十九条（禁止行为）  未经依法批准，任何单位和个人不得在农村公路上设卡、收费。  农村公路及其用地范围内禁止从事下列行为：  （一）利用农村公路桥梁进行带缆、牵拉、吊装等施工作业，设置超过规定标准的高压电力线和易燃易爆的管线；  （二）在农村公路桥梁下停泊船只；  （三）在农村公路桥梁的桥孔内堆放易燃易爆物品、擅自明火作业、搭建永久性设施或者擅自搭建临时性设施；  （四）取土或者爆破作业；  （五）设置障碍，挖沟引水；  （六）设置摊点、堆放物品、打场晒粮、种植作物、放养牲畜；  （七）倾倒渣土、垃圾，焚烧各类废弃物；  （八）堵塞排水沟渠、填埋边沟；  （九）机动车滴漏、散落、飞扬物品或者随车人员向外抛物；  （十）将农村公路作为检验机动车制动性能的场地；  （十一）损坏或者擅自涂改、移动农村公路附属设施；  （十二）损坏、污染农村公路和影响农村公路畅通的其他行为。 | 乡道和村道，路政执法没有力量。区管公路是执法的，但是乡村公路不去执法。乡村道是给镇里管，但是镇里不管。  删除“村民委员会”，报备案。 |
| 30 | 第三十条（限制行为）  村民或者其他单位和个人在村道及村道用地范围内从事下列行为的，应当征得村民委员会同意；村民委员会同意后，应当报区（县）公路管理机构备案： （一）临时占用和挖掘村道及村道用地的；  （二）跨越、穿越村道修建桥梁或者架设、埋设管线等设施，以及在村道用地范围内架设、埋设管线、电缆等设施的；  （三）在村道上增设平面交叉道口的；  （四）在村道及村道用地范围内设置标牌、广告牌等非公路标志的；  （五）车辆或者车辆载运的物件超过村道限载标准或者限制性通行条件但确需通行的。  村民委员会实施前款规定行为的，应当报区（县）公路管理机构备案。  乡道及乡道用地范围内从事本条第一款规定行为的，应当按照有关法律、法规的规定办理审批手续。  实施上述行为时，区（县）公路管理机构应当派员至现场进行技术指导，避免对农村公路造成损坏。 |
| 31 | 第三十一条（封闭农村公路）  因施工作业和养护作业确需封闭农村公路的，区（县）公路管理机构应当在该农村公路路段两端设置明显的警示标志；可以绕道通行的，还应当在绕道通行路口设置指示标志。  实施封闭农村公路措施3日前，区（县）公路管理机构应当通知相关乡（镇）人民政府和村民委员会，并会同公安交通管理部门通过新闻媒体、村务公示栏等方式联合发布封闭农村公路的通告。 | 执行情况不好，不是区公路管理结构在做。  第一款：建设单位去向公安交通申请。具体是建设单位在做，而不是区公路管理机构单位。  区县：建议删除 |
| 32 | 第三十二条（日常巡查）  区（县）公路管理机构应当建立农村公路日常巡查制度，依法制止、查处和纠正违反路政管理的行为。  沿线乡（镇）人民政府和村民委员会应当协助做好农村公路日常巡查工作；发现有违反路政管理的行为或者接到举报的，应当及时将相关情况上报区（县）公路管理机构。 | 执行情况较差，人员不足，巡查不到位 |
| 33 | 第三十三条（应急处置）  区（县）交通行政管理部门应当制定本辖区的农村公路突发事件应急预案。  因突发事件造成农村公路及其附属设施损坏并且严重影响交通安全的，事发地区（县）公路管理机构或者乡（镇）人民政府应当派员赶赴现场先行处置，并立即向区（县）人民政府和交通行政管理部门报告。  区（县）交通行政管理部门应当按照应急预案的要求，立即组织抢修；短期内难以修复的，应当修建临时便道或者在路口标明绕行线路。 | 不用修改。建议放进养护管理。  区编制应急预案；  第三款，乡村道落实到乡镇人民政府。 |
|  | **第五章 法律责任** |  |
| 34 | 第三十四条（已有违法处理规定）  违反本办法的行为，法律、法规、规章已有规定的，从其规定。 | 执行情况不佳，乡村道基本上没有处罚。只有奉贤有乡村道的处罚案例，一年个位数。 |
| 35 | 第三十五条（违反禁止行为的处理）  违反本办法第二十九条第一款规定，在村道上设卡、收费的，由区（县）交通行政管理部门责令停止违法行为，并处以200元以上1000元以下的罚款。  违反本办法第二十九条第二款规定，在村道上从事第（一）、（二）、（三）、（四）、（十一）、（十二）项禁止行为的，由区（县）交通行政管理部门责令停止违法行为，并可处以100元以上500元以下的罚款；情节严重的，处以500元以上5000元以下的罚款。  违反本办法第二十九条第二款规定，在村道上从事第（五）、（六）、（七）、（八）、（九）、（十）项禁止行为的，由区（县）交通行政管理部门责令限期改正，并可处以100元以上500元以下的罚款；情节严重的，处以500元以上3000元以下的罚款；逾期不改正的，区（县）交通行政管理部门可以代为清除，有关费用由违法行为人承担。 |

# 附件2：区县调研座谈会反映问题

**一、金山区农村公路发展情况**

**1、本区农村公路发展情况**

金山区的农村公路具有代表性，里程数较高，达到566公里，农村公路路网结构发达。此外，金山区村内道路里程达3000公里，但是尚未纳入管理体系。全区农村公路管理和养护运行正常，市场化运作，镇政府采用招投标方式，委托一家养护公司（具备公路养护综合3类以上）。区公路所每季度对公路管理站和养护公司进行考核，并纳入镇政府全年综合考评，效果较好。

**2、本区农村公路发展的主要瓶颈问题及原因**

**一是农村公路建设和养护资金不足**。金山区在燃油税补贴总额相对较少的情况下，仍重视日常养护，资金总额的60%用于日常养护。但由于资金不足，全区道路条件仍有待进一步改善。建议各区主要根据本区实际需求，确定拨付资金，而不是和市里等额。



附图1 农村公路路面状况较差

**二是部分农村公路拓宽涉及土地资源问题。**农村公路提档升级中道路拓宽可能涉及到土地问题。由于规划制定中机制衔接问题，导致部分农村公路拓宽会占用永久基本农田或基本农田，占用永久基本农田需报国务院审批，对农村公路的拓宽实施可行性带来影响。根据《关于推进上海市“四好农村路”建设的实施意见》和《上海市农村公路提档升级工程技术指导意见》，2018年本市提出农村公路提档升级目标，建立了项目库。但是国家《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》发布较早。



附图2 农村公路提档升级改造效果显著

**3、本区农村公路的管理难点及问题**

**一是管理体制有待健全。**自从2010年农村公路体制改革之后，区农村公路管理总体运行体制存在部分问题。部分区人员配备不齐，管理没有做到位。如金山区公路管理站只有3个人，且身兼多职。虽然区里对于人员配备有资金补贴，每人15万，但是这些钱统一划拨至镇政府。建议专业人员专职负责。

**二是管理机制有待完善。**镇规划是规土所做，但是镇规土没有听取城建办的意见，导致永久基本农田规划时未考虑到农村公路拓宽等发展影响。相关规划中，农村公路要与路边农田留出一定的范围（6m左右），但是部分区规划土地红线时，基本农田划在路边，导致农村公路提档升级改造困难。

**三是路政管理有待加强。**农村公路按照原有的标准建设，质量基础较差，农村公路大中修工程中，路面基层仍然很薄（18cm），仅能满足小车、摩托车、自行车的通行需求。但是，随着本市经济水平的发展，农村公路道路宽度等技术标准的提升，以及“村村通”公交深化推广，当前农村公路上大中重型货车和公交车流量增加较多，导致路面基础设施难以满足此类货车通行需求，路损严重。因此，建议加强路政管理，合理治理超载、超重等。



附图3 农村公路行驶大中重型货车较多

**4、目前，在本区农村公路管理过程中，除《公路法》、《上海市公路管理条例》和《办法》外，还会经常涉及到哪些行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、配套规范性文件和涉及到农村公路管理的其他公共政策？**

《公路安全保护条例》、《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》、《推进上海市“四好农村路”建设实施意见》、《关于推进上海市“四好农村路”建设的实施意见》和《上海市农村公路提档升级工程技术指导意见》等。

**二、农村公路执法现状及存在问题**

**1、本区农村公路执法的主要职责部门（如区交通委、乡镇政府、城管等）和相关工作流程及时效，区级行政执法和监督权是否在城管部门？**

**一是各级执法人员配备不足。**根据《办法》，区交通行政管理部门（或委托区公路管理机构）进行执法。如金山区农村公路执法由区公路所路政科负责，但是各镇没有相应的执法人员。

**二是执法力量不足。**农村公路的执法未下放至镇政府，全部由区路政管理部门负责。由于基层执法人员缺乏，执法人员要巡查、执法和治超等工作，执法效果难以保障。如金山区公路所路政科共8人，2人内务，剩下的人分组2组巡查和执法。但是该6名执法人员还要兼顾县道，主要精力用于保障区管公路（县道）的执法，且农村公路执法量大点分散，农村公路执法力量明显不足。

**三是巡查人员配备不足。**金山区农村公路管理是要求每个镇配一个路政协管员，但是没有执法权，主要负责巡查，记录违法行为、路损，然后上报路政科去配合执法。但是各镇路政协管员配备不到位，巡查力量不足。

**四是农村公路执法难度大。**农村地区有一定的特殊性，强制执行很难实施。农村地区桥孔堆积柴火多发，但是村民对于执法的抵抗性很强，不配合执法情况多发。执法过程反映，部分流动性强的违法行为，如设摊经营等，执法难度较大。

**2、日常巡查制度是否已建立？巡查如何开展？**

日常巡查制度已经建立，巡查人员已经配备，要求每周一次，基本到位。金山区组织机构改革之后，执法部门为区交通执法大队，但具体职责划分尚未确定。

**3、近三年的执法案件数及种类**

由于执法时效性低，取证难，农村公路执法案件为0。

**4、相关建议**

**一是建议在执法人员配备上，建立统一标准，设置每公里配备执法人员人数。**目前，根据《关于推进上海市“四好农村路”建设的实施意见》，实施农村公路路长制和农村公路专管员制度，原则上，每25-30公里乡村道配备一名农村公路专管员。可借鉴路长制和农村公路专管员制度，配备农村公路执法人员。

**二是建议采用先进的执法手段，**如电子治超等，提升执法效果。

**三是分类执法，疏堵结合。**建议对于农村公路执法难度较大、执法效果不明显的行为进行有效引导，如对于流动性较大的设摊经营行为，设置专门固定场所。

**三、《农村公路管理办法》实施过程中存在的主要问题**

**1、本区农村公路管理的责任主体？是否按照《办法》管理？**

根据《办法》，区交通委/建交委按照职责，负责本辖区内农村公路的管理；其所属的区公路管理处（部分区未设立公路管理处）负责本辖区内农村公路的具体管理工作。金山区交通委负责金山区内农村公路的管理，金山区公路管理处负责农村公路的具体管理工作。

**2、农村公路的职责划分、资金监管、安全质量监管方面存在的主要问题，如责任主体、人员配备和组织架构等；**

资金监管比较健全，严格按照《办法》和相关文件要求，区财政下放资金到镇财政所，项目采取招投标，专款专用。

安全质量监管方面，公路所是管理主体，负责农村公路建设和养护质量把控。镇政府全程监管。具体验收由镇政府组织，区里相关职能部门参加验收。

**3、本区农村公路安全质量监管是否设立专门的机构？**

《办法》第十四条规定，区（县）公路管理机构应当对农村公路的建设质量安全实施监督管理。但是金山区尚未设立。上一轮机构改革之前，区建管所负责公路质量监管。但是机构改革之后，农村公路的质量监管未纳入其中。

建议专门设立安质监站，并将农村公路的安全质量监管纳入区政府对各镇的绩效评价体系。可参考松江经验。

**4、村级道路的投资主体、建设程序等；**

根据《办法》，资金监管方面，第七条规定“村民委员会应当将本村自筹的农村公路建设资金的使用情况，按照村务公开的要求进行公示”；职责划分方面，第五条规定“村民委员会在当地人民政府的指导下，按照村民自愿的原则，负责村道的建设工作”等。

金山区朱泾镇邀请村委会老党员担任村里业务监督员，对于工程建设情况进行监管。项目竣工验收的时候，村委会要出具相关意见。但是仅限朱泾镇，其他镇没有。村级道路的投资主体、建设程序和其他农村公路一致，均在镇级以上。

**5、村民委员会和村民等对自己的职责是否清楚？责任是否太重？**

目前均不清楚，且未落实。

村委会的主要职责：配合协调管理的职责，承担乡村道路的保护和宣传工作和居民意见的收集，主要功能是上传下达。

**四、《办法》立法后评估相关问题**

**1、对《办法》整体实施效果的评价；**

必须要有，是金山区农村公路管理的重要上层文件。

**2、从立法层面看，对相关行政管理部门职责界定是否清晰？**

金山区也有专门的农村公路办法实施性意见，考核办法的宣布也是在这基础上修改的。职责界定清晰，管理部门现在的使用文件，根据办法职责分工。

**3、从执行层面看，立法规定操作性是否强，是否导致一些执行困难或无法执行？**

尚未发现。