

新时期道路交通 管理创新与执法

探索实践

主编 王新田



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

新时期道路交通管理创新 与执法探索实践

主编 王新田
中 卷



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

第七编

新时期农村公路
建设与管理

第一章 概述

农村公路是国民经济发展的一项重要交通基础设施,是我国公路网的重要组成部分。随着我国经济的发展和改革的深入,建设社会主义新农村已成为“十一五”期间的一项主要任务。加快农村公路建设是新时期党中央、国务院部署的一项重要工作内容,是建设社会主义新农村战略任务的重要组成部分。

第一节 我国农村公路建设背景

农村公路是我国公路网的组成部分,是广大农村地区最主要甚至是唯一的运输方式,是农村经济发展的重要基础设施。改革开放以来,国家投入大量车购税、国债、以工代赈等资金,先后实施了贫困县出口路、通县油路、县际和农村公路改造工程,通达工程、通畅工程等,使农村公路落后的面貌发生了显著变化。公路里程不断增长,技术等级迅速提升,路面状况明显改善,通达深度逐年提高,已经基本形成了县与乡、乡与乡、乡与村之间的农村公路网络。

党的十六届五中全会、2005 年底全国农村工作会议对建设社会主义新农村作了战略部署,2006 年中央 1 号文件也对加快农村公路建设提出了明确要求。因此,我们必须从国民经济和社会发展全局的高度,深刻认识新时期加快农村公路建设的重大意义。

一、农村公路建设是推进社会主义新农村建设的重要内容

农村公路是农村经济发展、农业结构调整、农民持续增收的重要基础条件,建设社会主义新农村,是党中央、国务院根据我国经济社会发展的阶段特点,为解决“三农”问题而明确提出的重大战略举措。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,通过综合建设,最终目标是把农村建设成为经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村。

二、农村公路建设是增加农民收入的有效途径

“要想富、先修路”,加快农村公路建设,改善农村交通条件是农民群众脱贫致富的有效途径。加快农村公路建设不仅打破了农村地区的自然封闭状态,有效地促进了农村资



源开发,使广大农村地区蕴藏的土地、矿产、森林、水电以及旅游等资源潜力转变为现实生产力,同时也扩大了农村信息和商品流通的渠道,使农村的自然物产和农副产品进入流通领域,从而增加农民收入,提高农民生活水平。

三、农村公路建设是扩大内需、拉动经济增长的重要措施

扩大内需,是我国经济发展的长期战略方针和基本立足点,也是保持经济较快增长的持久动力。实践表明,大力加强农村公路建设,改善农村交通条件,可以有效地开拓农村市场,刺激农民消费,从而达到扩大内需、拉动国民经济增长的目的。

四、农村公路建设是构建便捷、通畅、高效、安全的交通运输体系的重要组成部分

建立城乡协调、结构合理、质量稳固、功能完善的公路网络和运输服务体系,实现交通运输现代化是交通行业长期坚持、努力奋斗的目标。目前我国农村路网及运输服务体系起点较低,公路技术等级低、路况差,许多地区缺桥少涵、晴通雨阻,农村公路的覆盖能力、技术状况和管理水平等均已不能适应建设社会主义新农村的需要。同时,随着高速公路网及国省干线公路网的扩展,干线公路规模效益的发挥,也有赖于农村公路的协调配置,共同形成有机的整体。

第二节 我国农村公路建设目标

农村公路建设是一项长期而又繁重的任务,从现在起到 2020 年的十几年间,农村公路建设要完成量的增长,同时达到质的飞跃,这是直接关系到我国路网整体水平提高的重要因素。明确我国公路建设现状以及不同时期农村公路建设的主要目标和任务,对于农村公路建设具有十分重要的指导意义。

一、我国公路现状

截至 2005 年底,全国公路总里程达到 193.05 万公里,比 2004 年末增加 5.99 万公里,比“九五”期末增加 25.07 万公里。路网结构进一步完善。全国公路总里程中,国道 132 674km、省道 233 783km、县道 494 276km、乡道 981 430km、专用公路 88 380km,分别占公路总里程的 6.9%、12.1%、25.6%、50.8% 和 4.6%,见图 7-1-1 所示。

县乡公路里程大幅度增长,公路密度不

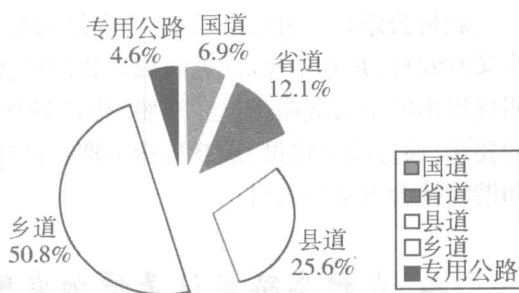


图 7-1-1 全国公路总里程组成比例图

断提高,公路通达情况进一步改善。2005 年底,全国县道、乡道里程达到 147.57 万公里,比 2004 年末增加 5.12 万公里,占全国新增公路里程的 85.4%;全国公路密度为 20.1km/100km²,比 2004 年末提高 0.6km/100km²,比“九五”期末提高 2.6km/100km²;全国通公路的乡(镇)占全国乡(镇)总数的 99.81%,比 2004 年末提高 0.23 个百分点,比“九五”期末提高 1.5 个百分点;通公路的行政村占全国行政村总数的 94.3%,比 2004 年末提高 1.5 个百分点,比“九五”期末提高 4.8 个百分点,全国还有 75 个乡镇和 38426 个行政村不通公路。因此,今后相当长的一段时期,我国公路主骨架网、国省干线公路网、县乡农村公路网都将处于全面建设和改造阶段。

二、“十一五”的建设目标和任务

“十一五”期间,全面完成“通达”工程建设任务,具备条件的乡(镇)、行政村通公路;加快推进“通畅”公路养护和绿化里程不断增加。截至 2005 年底,全国公路养护里程达 184.01 万公里,占公路总里程的 95.3%,比 2004 年末增加 5.12 万公里。工程建设,东部地区和部分中部地区力争基本实现乡(镇)、行政村通沥青(水泥)路;部分中部地区和西部地区乡(镇)、行政村通沥青(水泥)路比率明显提高。

(1)具备条件的乡(镇)、行政村通公路比率达到 100%。

(2)乡镇通沥青(水泥)路比率达到 96%。

——东部地区 100%;

——中部地区 99%;

——西部地区 90%。

(3)行政村通沥青(水泥)路比率达到 75%。

——东部地区 99%;

——中部地区 72%;

——西部地区 48%。

“十一五”期间全国将新建、改建沥青(水泥)路 50 万公里(含村道),新增农村公路(含村道)里程 33 万公里,到 2010 年全国县乡公路里程将达到 185 万公里。

三、2010 年到 2020 年农村公路建设的目标任务

到 2010 年,农村交通条件将得到明显改善,力争所有具备通车条件的乡镇与行政村通公路,县到乡公路基本达到高级、次高级路面标准,乡到行政村公路达到有路面状况,通公路的行政村班车通达率达到 95% 以上;到 2020 年,力争乡到行政村公路基本达到高级、次高级路面标准,基本完成通公路的行政村通班车。





第三节 农村公路建设技术标准

农村公路的建设根据因地制宜、实事求是的原则,应合理确定建设标准。县际公路建设,应根据工程项目在公路网中的作用及交通量发展前景,按照等级公路建设标准建设;通乡(镇)、通行政村公路,应结合各地资金落实情况及交通量发展前景综合考虑,按照等级公路建设标准建设;村道的建设标准,特别是路基、路面宽度,应当根据当地实际需要和经济条件确定。

我国现行的公路工程技术标准对县乡公路没有明确的技术标准要求,县乡公路所连接的行政区域不同,所处的地理位置不同,其交通量和路基宽度等亦会有较大差异。为了便于交通量难以预测的县乡公路在设计时能合理选用技术等级,表7-1-1列出了连接不同行政区域的农村公路与公路技术等级的对应关系,以供参考。

表7-1-1 县乡公路的技术分级

公路类型	市—县公路	县—县公路	乡—乡公路
	县—县公路	县—乡公路	乡—村公路
	县—乡公路	乡—乡公路	村—村公路
相应公路技术等级	二级、三级	三级、四级	四级

注:1. 连接县、市、乡的公路若为国、省道或与国、省道直接相连,则宜选较高等级。

2. 若道路连接的行政区域有矿产、交通繁重,应选用较高技术等级。

一、路线标准

原则上以现有道路为主,路线线位、线形满足规范要求的,尽量利用老路改扩建,避免大改大调、大填大挖占用有限耕地资源。对于工程艰巨、地质复杂路段,在确保安全的前提下,平纵指标可适当降低,路基宽度可适当减窄。

通乡(镇)公路中,预测交通量较大的项目,一般采用三级公路标准;预测交通量一般的项目,按四级公路标准实施;工程艰巨、难度较大的路段,个别技术标准可采用四级公路下限指标,但必须满足行车安全要求。

通行政村公路,有条件的可采用四级公路标准,如条件所限,除路基宽度外,个别指标可适当降低,但应满足行政村内主要机动车辆的通行要求。

二、路面工程

路面结构应当选择能够就地取材、易于施工、有利于后期养护的结构。通乡(镇)、通行政村公路,一般应铺设高级或次高级路面,具体路面结构形式应根据预测交通量大小、当地建筑材料及配套资金落实情况具体确定;采用高级或次高级路面存在困难时,也可结合当地实际情况,采用合适的路面结构。

交通量大的路段推荐采用沥青混凝土或水泥混凝土路面结构,沿线水泥、砂石资源丰富的地区,可优先采用水泥混凝土路面结构,施工工艺采用机拌机铺为宜;沥青碎石路面施工,施工工艺采用热拌机铺为宜,当采用灌入式或表处工艺时,必须注意施工温度,加强成型期养护。

各地区应在认真调查研究的基础上,结合当地的情况推荐选用典型路面结构。

三、桥涵工程

桥涵工程应当采用经济适用、施工方便的结构形式。一般宜选用构造简单、造价低廉的桥形,如拱桥、简支梁桥等。

四、防护、排水工程

通乡(镇)、通行政村的公路改造,应提高公路抗灾能力。在陡岩、急弯、沿河路段应设置必要的安全、防护设施和警示标志,提高行车安全性。圬工工程采用机拌砂浆工艺为宜。

有条件的地区,可研究制定符合本地区实际情况的农村公路建设技术标准。

第四节 农村公路建设与养护管理的发展

县乡公路是整个公路网的基础,是农村最主要的基础设施。随着国家加大对农村公路的资金投入,农村公路的建设迎来了巨大的机遇,同时也是挑战,特别是农村公路的养护管理,在新形势下,其所面临和暴露的问题日益突出,重建轻养的现象在很大范围内比较明显。

一、农村公路建设的发展和新时期农村公路建设的新变化

“十一五”是我国农村公路发展最快的时期,在此期间,农村公路建设投资力度大、里程增加多、质量提高快、经济社会效益好,顺应民心、符合民意、惠及民众,成为交通发展的一大亮点。

我国农村公路建设的新变化,主要表现在以下四个方面:

(1)农村公路建设要求的新变化。以往,农村公路建设主要是交通行业落实中央解决“三农”问题的一项重点工作和支农惠农的重要举措;新时期,党中央、国务院明确提出了农村公路建设的目标、任务和要求,农村公路建设成为建设社会主义新农村的重要组成部分,这是一个历史性转变。

(2)农村公路建设任务的新变化。以往,农村公路建设作为交通行业发展的重要任务,主要是贯彻实施国务院批准的《农村公路建设规划》,重点实施“通畅工程”和“通达工程”;新时期,农村公路建设必须服务和服从于社会主义新农村建设的总体部署。





(3)农村公路建设发展阶段的新变化。以往,针对农村公路基础薄弱的实际,交通部门在组织实施中,以大规模发展农村公路基础设施为主要特征;新时期,适应建设社会主义新农村的新要求,农村公路建设、养护及管理工作共同发展。

(4)农村公路建设发展内涵的新变化。以往,农村公路建设发展主要立足于“通路”,重在基础设施建设;新时期,适应建设社会主义新农村的要求,农村公路建设不仅要“通路”,而且要“通车”,实现人便于行、货畅其流。

二、农村公路养护管理的发展目标

根据农村公路的发展目标,“十一五”期间全国将新建、改建沥青(水泥)路 50 万公里(含村道),新增农村公路(含村道)里程 33 万公里,到 2010 年全国县乡公路里程将达到 185 万公里。在努力建设通县、通乡、通村公路网的同时,农村公路的养护管理任务十分艰巨,它也是交通部“十一五”交通规划的重要任务之一。

在 2006 年的全国公路养护管理工作会议上,明确了构建农村公路养护长效机制,将成为“十一五”公路养护管理工作的重要任务,到 2010 年,全国农村公路将实现“有路必养”;到 2010 年,全国普通公路平均好路率将不低于 76%;“十一五”期间交通部门将努力实现六大目标,分别是:一是要通过加强养护管理,促进形成安全通畅、和谐高效的公路基础设施网络;二是要加快建立持续投入、不断增长的公路养护管理资金渠道;三是要通过深化改革,完善管养分离、事企分开的公路养护运行机制;四是要加快形成科技主导、法制完备的公路养护管理体系;五是要适应养护管理工作的新要求,着力建设一支素质较高、创新进取的公路养护管理干部职工队伍;六是要大力弘扬和进一步培育求实创新、拼搏奉献的精神。

第二章 农村公路建设

第一节 建设基本程序

一、公路建设基本程序

2000年10月1日起施行的交通部《公路建设监督管理办法》,对全国各级政府、交通主管部门在各级公路建设中的管理职责、权限以及基本建设程序作了明确规定。《公路建设监督管理办法》中明确要求,在中华人民共和国境内从事公路建设的单位和个人必须遵守本办法进行公路建设——包括公路、桥梁、隧道、立交、交通工程及沿线设施和公路渡口的可行性研究、勘察设计、施工、验收全过程的活动。

1. 公路建设监督管理划分及权限

公路建设监督管理实行统一领导,分级管理。

(1)交通部负责全国国道主干线和国家、部重点公路建设项目的监督管理。

(2)省级人民政府交通主管部门负责本行政区内国道、省道和省重点公路建设项目的监督管理。

(3)地(市)、县级人民政府交通主管部门负责本行政区域内公路建设项目的监督管理。

(4)采用中外合资、合作、贷款及BOT形式的公路建设项目,由立项审批机关的同级交通主管部门负责监督管理。

(5)县级以上地方人民政府交通主管部门在履行公路建设监督管理职责时,有权要求:

- ①被检查单位提供有关公路建设的文件和资料;
- ②进入被检查单位的工作现场进行检查;
- ③对发现的工程质量和安全问题以及其他违规行为依法处理。

2. 公路建设监督管理职责

公路建设监督管理的职责包括:

- (1)监督国家有关公路建设方针、政策和法律、法规、强制性技术标准的执行;
- (2)监督公路建设履行国家基本建设程序;
- (3)监督公路建设市场秩序;
- (4)监督公路工程质量和工程安全;
- (5)监督公路建设资金的使用;
- (6)指导检查下级人民政府交通主管部门监督管理工作;



(7) 依法查处公路建设违法行为。

3. 公路建设基本程序

公路建设基本程序, 见图 7-2-1 所示。

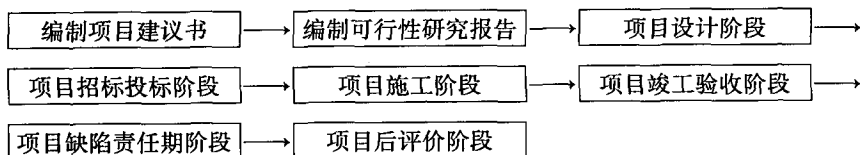


图 7-2-1 公路建设基本程序图

公路建设基本程序具体内容包括以下 10 个步骤:

- (1) 根据规划, 进行预可行性研究, 编制项目建议书;
- (2) 根据批准的项目建议书, 进行工程可行性研究, 编制可行性研究报告;
- (3) 根据批准的可行性研究报告, 编制初步设计文件;
- (4) 根据批准的初步设计文件, 编制施工图设计文件;
- (5) 根据批准的施工图设计文件, 编制项目招标文件;
- (6) 根据批准的项目招标文件、资格预审结果和建设计划, 组织项目招标投标;
- (7) 根据国家有关规定, 进行征地拆迁等施工前准备工作, 编制项目开工报告;
- (8) 根据批准的项目开工报告, 组织项目实施;
- (9) 项目完工后, 编制竣工图表和工程决算, 办理项目验收;
- (10) 竣工验收合格后, 组织项目后评价。

二、农村公路建设基本程序

2006 年 3 月 1 日起施行的交通部《农村公路建设管理办法》(以下简称《建管办法》), 对全国各级政府、交通主管部门和投资有关部门在农村公路建设中的管理职责、权限以及建设基本原则作了明确规定。同时还明确规定, 本办法所称农村公路, 包括县道、乡道和村道。

1. 农村公路建设监督管理划分及权限

- (1) 交通部负责全国农村公路建设的行业管理。
- (2) 省级人民政府交通主管部门依据职责负责本行政区域内农村公路建设的管理。
- (3) 设区的市和县级人民政府交通主管部门依据职责负责本行政区域内农村公路建设的组织和管理。

2. 农村公路建设责任主体

地(市)、县级行政区域内的公路包括县级公路和乡村公路(两者统称为农村公路), 根据《建管办法》第四条规定:“农村公路建设应当由地方人民政府负责”, 农村公路建设责任主体具体为: 县道由县级交通主管部门负责建设; 乡道由所在乡(镇)人民政府负责建设; 在当地人民政府的指导下, 村道由村民委员会按照村民自愿、民主决策、一事一议的方式组织建设。

3. 农村公路建设基本原则

根据《建管办法》的相关规定,农村公路建设基本原则包括:

(1)农村公路建设应当遵循统筹规划、分级负责、因地制宜、经济实用、注重环保、确保质量的原则;

(2)农村公路建设项目应当依据农村公路建设规划和分阶段建设重点,按照简便适用、切合实际的原则和国家规定的程序组织建设;

(3)农村公路建设应当保证质量,降低建设成本,节能降耗,节约用地,保护生态环境。

4. 农村公路建设基本程序

县、乡(镇)人民政府作为农村公路的管理主体,在从事农村公路建设管理中,需要遵守《公路建设监督管理办法》中的所有规定,在上一级政府和交通主管部门的领导和监督下,按照“公路建设基本程序”开展本区域内的公路建设工作。

目前,由于我国各地区社会、经济发展水平不一,县级以上政府和各级交通主管部门对农村公路建设(包括养护)的监管力度也不一致,建设资金投入还未形成制度化,县级以下的农村公路建设投资小、里程短、技术相对简单,其基本建设程序如套用一般公路建设项目程序来管理,前期工作周期长,审批环节复杂,建设成本必然加大。因此,对于县级公路建设可按照“公路建设基本程序”开展工作,县级以下农村公路建设程序,在参照“公路建设基本程序”的前提下,见图7-2-2所示。

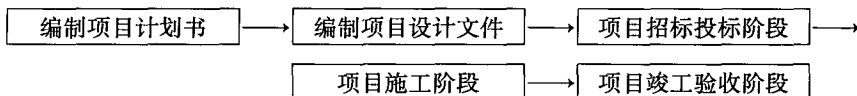


图 7-2-2 县级以下农村公路建设基本程序图

县级以下农村公路建设基本程序应具备以下7个基本步骤:

(1)乡(镇)政府负责农村公路管理的部门制订工程项目的计划,提交乡(镇)政府(或县级政府)和县级交通主管部门批准;

(2)根据批准的项目计划书,在公路部门的支持和参与下,进行工程设计并上报;

(3)根据批准的设计文件,编制项目招标文件;

(4)根据批准的项目招标文件和公路建设计划,组织项目招标投标;

(5)根据国家有关规定,进行征地拆迁等施工前准备工作,编制项目开工报告;

(6)根据批准的项目开工报告,组织项目实施;

(7)项目完工后,编制竣工图表和工程决算,办理项目验收。

5. 农村公路建设工作发展方向

从2003年开始,交通部在全国实施三年农村公路改造工程计划(部分地区成为村村通油路工程),中央、省市级政府投入大量资金,帮助地方区县、乡(镇)政府进行农村公路建设,实现道路油化(或硬化),改善农村交通基础设施。针对农村公路改造工程计划,交通部出台了《县际及农村公路改造工程管理办法》和《县际及农村公路改造工程实施细则》,对项目计划、工程设计标准、工程施工管理、工程质量监督与监理、项目竣工验收和资金使用管理,作了详细严格的规定。

2006年1月,交通部正式颁布《农村公路建设管理办法》,这是交通部颁布的第一部



专门规范农村公路建设管理的行政规章,是农村公路建设管理的纲领性文件。对农村公路建设责任主体、建设标准与设计、建设资金与管理、建设组织与管理、工程验收和法律责任,做了详实的规定。这实际上是推动农村公路建设工作,像等级公路一样,实行规划、设计和施工过程的四制落实(四制是指项目法人责任制度、招标投标制度、工程监理制度和合同管理制度)等“公路建设基本程序”要求履行的程序,为依法加强农村公路建设管理提供了依据,对加快农村公路建设、促进农村公路建设健康持续发展、服务社会主义新农村建设具有十分重要的意义。

目前,各省市地方政府和交通主管部门,根据自身实际的社会经济条件,在不同程度上参照《公路建设监督管理办法》和《建管办法》,制订了符合本地实际的农村公路建设管理办法。

第二节 建设资金筹措与监督使用管理

一、农村公路建设资金的筹措

近年来,国家不断加大农村公路建设资金补助力度,农村公路状况得到了较大改善。从广大农民群众的需求看,当前农村公路建设与管理的任务还相当繁重,面临着诸多的问题和矛盾,其中主要问题是资金不足、缺口大。

2004年6月11日起施行的《农村公路建设资金使用监督管理办法》(以下简称《建设资金管理办法》),对农村公路建设资金的使用管理、监督检查、违规处罚作了明确规定。同时还明确定义了农村公路建设资金(以下简称建设资金)是指用于纳入中央或地方投资计划的县际及通乡通村公路建设或改造的全部资金,包括中央和地方各级财政拨款、交通规费、银行贷款等各种来源的资金。《建管办法》中也明确规定了建设资金筹措原则,具体内容包

- 括:
- 第一,农村公路建设资金应当按照国家有关规定,列入地方人民政府的财政预算。
 - 第二,农村公路建设逐步实行政府投资为主、农村社区为辅、社会各界共同参与的多渠道筹资机制。
 - 第三,农村公路建设不得增加农民负担,不得损害农民利益,不得采用强制手段向单位和个人集资,不得强行让农民出工、备料。确需农民出资、投入劳动力的,应当由村民委员会征得农民同意。

农村公路属于公益性基础设施建设,国家、省市级政府应当建立较为稳定的农村公路建设投资来源,逐步形成公共财政框架下,政府为主、农村社区为辅、社会各界共同参与的多渠道农村公路投资新机制。建设资金来源渠道主要包括以下几方面:

- (1)中央财政拨款,建议将公路扶贫专项资金,国家建设债券项目资金,以工代赈资金,世界银行扶贫资金等资金中安排一定比例的费用用于农村公路建设;
- (2)地方各级财政拨款,主要包括省市(自治区)、地(市)、县级财政补助,乡(镇)财

政可视地区经济发展水平适当补助;

- (3) 地方交通主管部门安排的一定比例的交通规费;
- (4) 行政村村民通过“一事一议”政策筹集的建设资金;
- (5) 鼓励农村公路沿线受益单位捐助农村公路建设;
- (6) 鼓励利用冠名权、绿化权、路边资源开发权等市场化运作方式,鼓励、吸引企业等社会力量投资农村公路建设;
- (7) 鼓励企业和个人捐款用于农村公路建设。

二、农村公路建设资金的使用管理

加强农村公路建设资金的使用管理,充分发挥建设资金的最佳效能,是交通主管部门财会人员和公路管理决策者面临的严峻问题。随着交通部《建设资金管理办法》和《建管办法》的颁布,农村公路建设资金使用管理逐步实现了制度化、规范化,两部“办法”中对农村公路建设资金的使用管理原则、支付方式、支付程序、资金保全原则作了明确规定。

1. 农村公路建设资金的使用管理原则

- (1) 建设资金使用必须严格遵循专款专用、讲究效益原则;
- (2) 建设资金必须用于农村公路建设,任何单位或个人不得截留、挤占和挪用;
- (3) 建设单位在使用建设资金前,应根据本办法和国家、上级主管单位的有关规定,制定本单位的建设资金使用监督管理制度。

(4) 管理单位要做到专项管理、专项核算、专项拨付,建设单位要做到专户存储、专项核算,专款专用;

(5) 管理、使用建设资金的单位,应设置财会部门,由具有从业资格的专职或兼职财会人员管理建设资金;

(6) 建设资金的一切收付,必须通过财会部门进行。

2. 农村公路建设资金的支付方式

(1) 管理单位应根据项目投资计划和年度预算,在确保工程质量的前提下,严格按工程进度和对各类资金的到位规定及时划拨建设资金。

(2) 中央政府对农村公路建设的补助资金应当全部用于农村公路建设工程项目,并严格执行国家对农村公路补助资金使用的有关规定,不得从中提取咨询、审查、管理、监督等费用。补助资金可以采用以奖代补的办法支付或者先预拨一部分,待工程验收合格后再全部支付。

(3) 地方政府安排的建设资金应当按时到位,并按照工程进度分期支付。

(4) 农村公路建设不得拖欠工程款和农民工工资,不得拖欠征地拆迁款。

(5) 管理单位遇有下列情况之一的,不得划拨建设资金:

- ① 计划外工程;
- ② 超过批复工程概预算;
- ③ 擅自改变建设标准的;
- ④ 工程质量有重大缺陷未达到整改要求的。

(6) 对于使用管理上有特殊要求的建设资金,应按国家有关规定执行。其中:



①中央专项资金只能由建设单位按规定支付农村公路建设款,其他任何单位、组织和个人都不能从中提取管理费用;

②国债资金按照国家关于国债资金使用管理规定执行;

③农村公路建设项目,不得拖欠农民工工资和农民的征地拆迁费。

3. 农村公路建设资金支付程序

建设单位支付农村公路建设资金时,必须符合下列程序:

(1)有关业务部门审核:工程、计划等业务部门应根据有关合同、协议对结算凭证(发票、收据、工程价款结算单等)进行审核,并签署意见;实行工程监理制度的项目,其工程价款结算单必须经监理工程师审查签字同意后再交给业务部门审核;

(2)财务部门审核:财务部门应根据有关规定和合同、协议,对有关业务部门审核同意支付的凭证的合法性、手续的完备性和金额的正确性进行审核,审核无误后签署同意支付意见;

(3)根据业务和财务部门的同意支付审核意见,单位领导或其授权人审核无误后签署同意支付意见;

(4)财务部门根据单位领导或其授权人的同意支付签批意见办理付款手续。

三、农村公路建设资金的监督检查

农村公路建设是一个复杂、庞大的系统工程,也是关系农民群众切身利益的社会工程。农村公路建设资金的使用应接受各级政府和交通主管部门的监督检查,应向沿线村民群众实行社会公示制度,让群众直接参与监督和管理。《建设资金管理办法》和《建管办法》,对农村公路建设资金的监督管理方式与方法、监督管理职责、监督检查内容作了明确规定。

1. 农村公路建设资金的监督管理方式与方法

农村公路建设资金实行分级负责、分级监督管理方式,包括两个层次:

第一,交通部负责指导监督全国农村公路建设资金使用管理工作;

第二,省(市、区)交通主管部门负责本辖区农村公路建设资金的使用监管工作,建设单位按规定使用建设资金,采取“一级管一级”的分级负责、分级监督管理方式。

农村公路建设资金的监督管理方法,主要包括以下几方面:

(1)各级地方人民政府交通主管部门应当依据职责,建立健全农村公路建设资金管理制度,加强对资金使用情况的监管;

(2)各级交通主管部门应定期、不定期地对所属单位、建设项目的建设资金管理、使用情况进行检查;

(3)对建设资金使用情况的监督,实行单位自查与接受财政、审计等政府机关和上级主管单位的监督检查相结合的办法;

(4)建设单位应对支付给施工单位的工程款的使用情况实施监督,确保已付工程款按合同约定满足工程需要;

(5)农村公路建设资金使用应当接受审计、财政和上级财务部门审计检查;

(6)通乡通村公路建设资金,实行财务公开,各级人民政府和村民委员会应当将农村

公路建设资金使用情况,向公路沿线乡(镇)、村定期进行公示,对群众反映属实的问题及时进行整改,加强资金使用的社会监督。

2. 农村公路建设资金的监督管理职责

交通主管部门对建设资金监督管理的主要职责:

- (1) 制定建设资金管理制度;
- (2) 审核、汇编、审批年度农村公路建设工程支出计划、预算和财务决算;
- (3) 合理安排及时划拨建设资金;
- (4) 监督管理建设项目工程概预算、年度投资计划和预算安排(包括年度计划、预算调整)、工程招投标、合同签订、财务决算、竣工验收;
- (5) 监督检查建设资金筹集、使用和管理,及时纠正违纪违规问题,对重大问题提出意见报上级交通主管部门;
- (6) 收集、汇总、报送建设资金管理信息,审核、编报农村公路建设工程投资效益的分析报告;

(7) 督促建设单位及时编报工程财务决算,做好竣工验收准备工作。

3. 农村公路建设资金的监督检查内容

交通主管部门应对建设资金全过程实施监督检查,重点检查的内容包括:

- (1) 是否严格执行国家财经法规、制度和建设资金管理规定;
- (2) 工程项目是否有擅自改变建设规模和标准的问题;
- (3) 是否严格执行概预算管理规定的,有无将建设资金用于计划外工程;
- (4) 筹集的资金是否符合国家有关规定,配套资金是否落实、到位是否及时;
- (5) 是否按合同规定拨付工程进度款,有无高估冒算,虚报冒领情况,工程预备费使用是否符合有关规定;
- (6) 是否按规定使用建设单位管理费、预留工程质量保证金,有无乱摊乱挤建设成本的问题;
- (7) 资金支付程序是否符合规定;
- (8) 财会机构是否建立健全,并配备相应的财会人员,各项原始记录、统计台账、凭证账册、会计核算、财务报告、内部制约制度等基础性工作是否健全规范。

第三节 建设工程招标与投标

农村公路是我国公路网的基础组成部分,随着建设规模的增大、通车里程的增长以及技术标准的提高,农村公路建设将逐步实现专业化和市场化,为了降低建设成本、提高建设工作效率,必将引入竞争机制,实行农村公路建设工程招标与投标。

