

上海市住房和城乡建设管理委员会文件

沪建村镇〔2022〕70号

上海市住房和城乡建设管理委员会 关于印发《上海市村内路桥建设养护 “十四五”规划》的通知

各相关单位：

现将《上海市村内路桥建设养护“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2022年1月26日

（此件公开发布）

上海市村内路桥建设养护“十四五”规划

村内道路是指直接为农村生产、生活服务的村庄内部道路和沿线桥梁，属于村集体资产，不包括村内古桥等文物保护单位构筑物，不纳入公路设施量管理。2019年之前，本市主要依托村庄改造、薄弱村路桥改造等新农村建设工作，对部分村内道路进行改造。随着乡村振兴战略的深入推进，农村基础设施建设的重要性日益凸显，2019年市政府对村内道路建设养护问题进行了专题研究，在充分调研基础上，市住房城乡建设管理委联合相关部门出台了《加强本市村内道路建设养护指导意见》（沪建村镇联〔2019〕529号），确立了村内道路的管理职责、建设标准和任务要求。为更好地满足农民生活、农村建设、农业生产对“家门口”道路的需求，按照市住房城乡建设管理委“十四五”规划编制要求，结合前期调研以及征求相关部门和部分区、镇、村意见，现制定《上海市村内路桥建设养护“十四五”规划》。

一、“十三五”实施评估

（一）“十三五”时期取得的主要成绩

1. 管理框架初步确立

2019年以前，村内道路建管养主要依靠村民自治，区镇帮扶，市、区、镇三级基本无系统管理。2019年9月，为解

决村内道路长期失管失养的管理“真空”问题，根据市政府部署，市住房城乡建设管理委牵头制定了《加强本市村内道路建设养护指导意见》（沪建村镇联〔2019〕529号），明确了市住房城乡建设管理委为行业指导部门，区政府为责任主体，镇政府为具体实施主体，负责筹集本级管护资金，组织实施日常管养；村民委员会配合镇政府，做好日常保洁等工作。文件出台后，各涉农区相继出台了区级文件，结合实际，进一步明确相关管理任务和要求。

2. 底数基本摸清

针对村内道路底数不清问题，2019年市住房城乡建设管理委牵头组织全市各涉农区首次全面排摸村内道路现状，根据排摸统计，全市共有村内道路约1.2万公里（主要指村主路和村支路，不含已纳入交通管理部门设施量的村内道路，以及机耕路（桥）、田间路、水利水闸桥、农桥等），沿线桥梁约1万座。其中，村主路约3200公里，村支路约8600公里。村主路、村支路存在不同程度道路破损。其中，严重破损道路总里程约1198公里，占村主路和村支路总里程数的10%左右。部分桥梁存在安全隐患，初步判断四、五类危桥约700余座。

3. 分类建设标准合理制定

组织相关委局和市政规划设计研究院，全面梳理分析普

查数据，召开二十余次调研会、座谈会、征询会，研究村内道路特点，在借鉴农村公路四级标准基础上，充分考虑农村实际，按照不同村庄和项目类型，对乡村振兴示范村、新建农民集中居住点和规划保留村，制定分类建设标准，形成面上达标改造、重点提升示范的分类建设指导标准。

4. 达标改造与提升示范工作良好起步

根据实施意见要求，2019年全面启动了达标改造任务，截至2020年底，已全面完成全市43.2公里村主路、支路硬化；完成9个涉农区、76个镇、6个街道、2个工业区的488公里严重破损村主路、支路和219座村路沿线危桥改造。同时，实施特色道路示范工程，结合乡村振兴、美丽乡村示范村建设，开展道路绿化、景观、照明、防护设施提档升级；对新建农民集中居住点配建道路，全面按照新标准建设，提升道路功能和形象。

5. 数字化落图基本完成

积极开发村内道路子管理模块，重点借助信息化等手段，基本完成全市涉农区1.2万公里村内道路、1万座沿线桥梁定位落图，标绘道路网络，记载路面材质、路宽、路长等道路基本信息，为村内道路数字化管理奠定基础。

（二）存在的主要问题和短板

1. 达标改造任务仍然艰巨

尽管已经完成488公里严重破损道路达标改造，但任务依然艰巨，在区镇资金紧张情况下，仍有近700公里严重破损道路亟需达标改造，仍有约500余座存在安全隐患问题的桥梁，需要及时修缮加固；此外，即使是现状较好的路，因建设水平较差，再过2-3年，也会逐渐出现损坏情况。

2. 养护资金有待落实

村内道路长效养护缺乏持续稳定的资金投入。截至2020年末，除松江区（建设资金区镇各50%，养护资金区30%、镇70%）、宝山区（建设和养护资金，区镇各50%）外，绝大多数区对村内道路无区级专项财政资金支持。村内道路量大面广，资金需求较大，镇级财力难以承担。镇政府一般每年仅安排50-150万元道路应急经费，主要用于群众反复信访以及人大代表政协委员强烈呼吁的道路应急维修。

3. 管护能力有待提升

管理队伍缺口较大。村内道路日常管护工作主要由镇公路站负责组织实施，但公路站主要职责是纳入公路设施量的道路管护，人员和经费有限，对村内未纳入设施量的路桥管护“有心无力”。管理方式落后，现代化工具运用较少，未建立基本规范的管理手段。

4. 安全设施有待进一步完善

村内道路普遍缺少安全提示、标识设施，临河路段和桥

下引坡高路堤处普遍缺少安全护栏，道路交汇处缺少照明设施，重点路段缺少智能安防设施。

二、“十四五”新形势新要求

“十四五”时期，本市将加快形成城乡融合发展新格局，将赋予超大城市乡村更加重要的战略价值，对村内道路建设管护提出了新的要求。

（一）上海加快实施乡村振兴战略，推动城乡融合发展，要求村内道路加快补齐短板，提升整体建设管护水平。上海农村地区是“超大城市的稀缺资源”、“上海国际大都市的亮点和美丽上海的生态底色”。“十四五”期间上海城乡融合发展将进一步深入推进，农村要与城市形成功能互补，农村基础设施建设管护要服务于农村功能提升，这对村内道路建设管护提出更高要求。当前，上海村内道路功能品质与其他国际化大都市的郊区乡村还存在较大差距，难以充分发挥国际大都市乡村的核心功能，亟需在建设上补齐短板，在管护上形成长效机制。

（二）上海进一步提升农村人居环境，更好匹配民生需求，对村内道路提档升级提出更高要求。“十四五”期间，上海将切实改善农民生活居住条件和乡村风貌，加快实现郊区农村生态美、环境优、生活美、家园好，提升乡村活力，促进人口、资金等要素向乡村流动，这对上海村内道路功能

品质提出更高要求。经过多年的建设，目前上海村内道路的基本通行功能尚可，但普遍缺少绿化、照明、护栏等设施，整体功能形象与周边省份农村差距较大，亟需围绕重点地区创新示范，提升村内道路品质，匹配民生需求，助力农村改善人居环境，增强农村对各类人群吸引力。

（三）上海构建村内道路长效养护机制，对村内道路管理精细化、数字化提出更高要求。上海村内道路量大面广，建设质量参差不齐，损坏情况较为普遍，加上不断新增的动态损坏，养护任务将会日益繁重，将成为下一步村内道路工作的重中之重，需要持续关注，持续投入。面对大量的道路养护需求，传统管理手段局限性日益凸显，再加上管理人手严重不足，亟需提升管理精细化、数字化水平，加快村内道路“一网统管”场景建设，利用数字手段为管理赋能，提升养护工作效率，助力完善村内道路长效管护机制。

三、“十四五”发展总体思路

（一）指导思想

全面贯彻乡村振兴战略，落实城乡融合发展与农村人居环境优化提升工作要求，践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，以安全、畅通、整洁、美丽为基本导向，立足乡村振兴对村内道路承载力、通行力的要求，立足幸福家园对村内道路风貌特色的要求，进一步提高本市村内道路

建设养护水平，促进农业农村全面发展，打造宜居宜业美丽乡村。

（二）基本原则

1. 以人为本，因地制宜。坚持以人民为中心的发展理念，根据群众需求和村庄实际，不断提升道路设施品质，增强人民幸福感、获得感和安全感。

2. 夯实责任、健全保障。按照“市指导、区统筹、镇乡实施、村配合”的原则，夯实主体责任，加强部门协调配合，健全保障措施。

3. 建管并举、管理为重。一手抓建设，一手抓管理，严格建设养护标准，建立健全长效运行机制，管出质量，管出效率，管出满意。

（三）发展目标

逐步建立与上海社会主义现代化国际大都市相匹配的高质量村内道路体系，形成务实有效的上海村内道路长效管护体制机制，更好服务上海乡村振兴战略，更好满足人民群众美好生活向往和高品质生活需要。

1. 规划目标

——建设方面。完成涉农区 700 公里严重破损村主路、支路达标改造；完成涉农区 500 座危桥改造；结合示范村建设和农民相对集中居住点建设，持续提升道路建设水平。

——养护方面。建立健全长效养护机制，定期开展日常巡查和沿线桥梁检查，做到严重破损道路及时发现、及时修复，确保村内道路完好、畅通。

——管理方面。完善目标考核，建立市、区监督考核机制；加强监管，保证村内道路建设和管护质量。

2. 规划指标

序号	指标名称	单位	属性	2025年
1	严重破损道路达标改造	公里	约束性	700
2	危桥改造	座	约束性	500

四、主要任务举措

（一）加快完成达标改造

加快弥补全市村内道路短板，用两年时间全面完成700公里严重破损道路、500座沿线危桥改造。对严重破损道路，有条件的实施道路拓宽改建。对四类、五类危桥，全面消除安全隐患。

（二）做好做靓示范创建

持续开展示范村村内道路提升行动，提升乡村振兴示范村、美丽乡村示范村道路水平。加强道路整体风貌设计，更好融入村庄周边自然人文环境。鼓励道路黑化，按需设置道路防护设施、绿化景观和照明，确保路容路貌良好，做到整村道路无破损、示范区域有特色。各涉农区每年至少有1-2

个示范村特色道路示范。高水平配套建设新建农民相对集中居住归并点道路，各涉农区每年至少 1-2 个新建农民集中居住归并点特色道路示范。

（三）建立健全长效管护机制

按照“预防为主、防治结合”的原则，基本建立常态化村内道路养护机制，做到日常有巡查、道路有清扫、破损有修复，建立村内道路建、管、护的责任体系。发挥村民主体作用，将村内道路管护要求写入村规民约，调动村民爱路护路积极性，做到“路脏有人扫、路况有人查、路坏有人修”。

（四）不断提升精细化管理水平

积极推动村内道路管理精细化，纳入“一网统管”系统，建立专项模块，形成发现问题、分配问题、反馈问题、处理问题的完整闭环，做到督促提醒、亮灯通报、整改灭灯，解决“问题看见容易处置难”的现状。结合问题处置情况，强化评价考核，开展村民满意度测评。

（五）提升安全防护水平

守牢安全底线，推动道路安全设施整治。结合实际情况，采用灵活方式，加装路桥防护设施，重点对临河道路、桥梁等部分高风险路段，增加警示标识，有条件的加装防护设施。逐步推进沿线桥梁定期检查。针对安全薄弱环节、薄弱设施，有条件的加强智能安防。

五、规划实施保障

（一）多措并举，落实资金保障

一方面，落实村内道路建设管护资金渠道，由区、镇两级财政共同保障，村内道路建设管护资金要纳入镇政府年度财政预算，区政府须落实资金托底保障。另一方面，要多措并举，积极探索从农村土地流转收益、集体经营性土地上市交易收益中提取一定比例；加强涉农条线项目资金的统筹；鼓励使用村内道路的企业适当出资，用于支持村内道路建设养护。

（二）加强组织领导，明确责任分工

各级政府加强领导，建立相应的协调运作机制，层层落实责任，形成工作合力。各相关部门按照职责分工，制定和完善各项配套政策措施，认真组织实施，确保各项工作有序、有效进行；对接交通、村镇规划，因地制宜细化和完善建设、养护相关技术要求以及管理规定等，及时提供制度保障和技术指导，提高管理实效。

（三）建立督查考核机制，形成闭环管理

建立市对区、区对镇、镇对村三级考核体系，对“十四五”确定的各项目标、任务建立常态化督查机制。将各涉农区村内道路建设养护情况纳入乡村振兴考核和涉农资金转移支付考核。开展村内道路建设养护立功竞赛活动，推选优秀

先进单位个人，形成典型带动、示范引领的良好竞赛氛围，做到表扬先进、鞭策后进。

（四）加强技术服务引导，编好用好导则

对标周边省市好的做法，充分结合特点、充分彰显亮点，完善村内道路建设导则，编制村内道路养护导则，以图解方式引导区镇开展村内道路建设养护实践，争取最大程度发挥导则的引导作用。

（五）加强管护队伍配套，探索市场化养护模式

增强村内道路一线管理和技术力量，加强村民自治，吸纳更多村民参与道路巡查。积极探索专业第三方养护承包等多元化的养护管理新模式，提升村内道路养护的专业化和市场化水平，降低养护成本。

抄送：各涉农区人民政府。

上海市住房和城乡建设管理委员会办公室

2022年1月27日印发
