

《关于进一步加强普通公路勘察设计和建设管理工作的指导意见》解读

日前，交通运输部印发《关于进一步加强普通公路勘察设计和建设管理工作的指导意见》（交公路发〔2022〕71号，简称《指导意见》）。为便于有关单位更好地理解相关内容，切实做好贯彻落实工作，部公路局副局长王太就《指导意见》进行了解读。

《指导意见》编制的背景 and 目的是什么？

王太：《指导意见》主要是在新的发展阶段，针对普通公路的特点，指导规范勘察设计和建设管理工作，推动普通公路高质量发展。普通公路是相对于高速公路而言的，包括普通国省干线公路和农村公路，具有覆盖范围广、服务人口多、公益性强等特点，是公路网络的主体和基础。与高速公路相比，普通公路更加贴近群众，贴近民生，承担着服务交通出行“最后一公里”的重要使命。近年来，我国普通公路发展迅速，普通国省干线公路通车里程每年增加超过1万公里，总里程达到76.3万公里，广泛连接全国县级及以上行政区、重要乡镇、产业园区、交通枢纽及旅游景区，其中二级及以上公路比例达到71%；农村公路年均增长超过9万公里，总里程达446.6万公里，实现了具备条件的建制村通硬化路的宏伟目标，为脱贫攻坚目标的顺利实现和乡村振兴工作的开展奠定了坚实的基础。

在普通公路快速发展过程中，各级交通运输主管部门不断加强工程勘察设计和建设管理，设计水平和工程质量不断提高。“十三五”期，部先后出台了绿色公路、品质工程、服务设施提升、“四好农村路”等政策文件和技术标准，各地积极打造示范工程、标杆工程，取得了良好成效。与此同时，普通公路项目多、地域广、建设投资标准相对较低，容易出现薄弱环节。一是普通公路建设管理以地市和县为主实施，统筹指导相对较弱。二是有的项目管理不够规范，报批程序不严，有的尚未完全实现建管分离，未能充分发挥监管职能。三是与高速公路等重大项目相比，部分普通公路勘察设计相对薄弱，设计深度和设计文件质量不高，方案针对性不强。四是施工水平不高，工程小而散导致施工集约化程度不高，现场施工管理能力与高质量发展新要求尚有差距。

为进一步加强普通公路新、改建工程勘察设计和建设管理，确保工程质量、安全、进度和投资效益，促进普通公路高质量发展，打造一流公路基础设施，部公路局在深入调研的基础上，组织起草了《指导意见》。

立足新发展阶段，《指导意见》对普通公路建设的总体要求是什么？如何落实？

王太：《指导意见》明确了普通公路建设的总体要求，强调严格基本建设程序和“四项制度”，落实各方责任，加强技术指导，强化行业监管，规范市场秩序，提升工程质量、

安全、经济、环保水平。一是深化项目前期论证。前期阶段是项目决策论证的关键阶段，公路是分段建设、成网运行的，需要着眼全局统筹路线走廊、技术标准和建养时序等问题，省级交通运输主管部门加强国省道前期统筹，县级交通运输主管部门加强农村公路前期统筹。近期，要着重加快推进省际（区域间）待贯通路段和瓶颈路段的建设改造。二是严格建设程序。公路作为基础设施，一旦实施具有不可逆性，必要的建设程序是保证科学决策和实施效果的前提。《指导意见》强调加强各阶段论证报批工作，同时对符合条件的农村公路可以施行简易审批。三是把握技术政策。《指导意见》强调合理确定普通公路技术等级和技术标准，特别是尽量论证优先利用既有公路，一方面节省投资和占地，避免对山体和自然环境造成更大影响，另一方面也发挥老路更加贴近村镇的优势，更好地体现服务功能；对于局部困难路段，应按照规定标准规范加强论证，强化安全保障措施。此外，公路投资要避免只重视路面和绿化的误区，完善排水设施、防护工程和安全设施，提高抗灾能力，确保安全耐久；避免将公路行政等级与技术等级直接挂钩，尤其是农村公路更要因地制宜，不宜片面追求过高的技术等级。

《指导意见》对勘察设计提出了哪些要求、主要解决什么问题？

王太：理念是先导、设计是龙头。普通公路建设理念和勘察设计水平虽然总体向好，但仍存在一些问题：**一是参建单位水平参差不齐**，投资规模相对较小、设计费用不高，市场吸引力不强。**二是部分项目建设理念有待提升**，在环境协调、服务功能等方面还需要加强，有的路段实际运行速度偏低。**三是勘察设计管理还不严格**。对普通公路勘察设计重视程度不足，论证调查不够充分，内部审核把关不严，设计方案的针对性和创造性有待加强。**四是部分重大技术方案论证不充分**。一些山区项目技术指标把握不合理，设计精细化不足，存在大填大挖的现象，有的对原路调查评价不充分，老路利用率低。由于普通公路主要由市、县具体实施，有的地方技术力量相对薄弱，制约了整体设计水平的提升。

为此，《指导意见》重点围绕落实勘察设计主体责任、强化设计管理与审查等提出要求：**一是规范市场准入**。要求依法依规选择熟悉同类工程、具备较好现场服务能力的优秀勘察设计公司，不得设置壁垒，不提明显高出工程实际需要的要求，倡导“优质优价”，鼓励小型项目打包招标。**二是落实设计主体责任**。要求勘察设计公司健全内部质量控制体系，设计成果要签署齐全、终身负责，设计变更涉及设计深度等问题的要先明确有关责任；支持勘察设计公司依据合同自主开展设计和评估论证，任何人不得强行要求更改设计方案、降低设计安全水平。**三是要加强勘察设计工作**。特别是

要重视勘察和基础资料收集工作，编制勘察工作大纲，勘察成果经验收后提供设计单位，勘察与设计要紧密结合，避免“两张皮”。**四是要重视设计审查。**规范审查流程，突出基础资料、老路利用、结构验算、安全设施、排水系统等审查重点，减少后期变更，提高工程安全耐久性和投资效益。

《指导意见》对建设管理提出了哪些针对性措施、规范了哪些事项？

王太：我国公路建设经过多年的发展，建立了较为完备的制度体系。但由于普通公路体量小、分散、建设投资标准相对较低，有的项目管理能力偏弱，施工力量不强，施工标准化程度不高，建设水平容易产生波动。《指导意见》鼓励推行大标段招标、项目群“打捆”招标、“代建+监理”招标、设计施工总承包等承发包方式，吸引有实力的大型单位，提高工程管理能力。

《指导意见》要求建设单位根据工程实际和批复的工期，合理确定设计周期和施工工期；加强合同履约管理与考核、评价，强化造价管理；做好信息公开，主动接受监督。特别是要及时完成验收，重点核查批复执行情况和相关设施是否同步建成，边通车边改造项目完工后立即开展验收工作；验收情况纳入计划执行考核。

为了促进农村劳动力就业，维护农民工权益，《指导意见》提出鼓励吸纳农民工参与公路建设，在小型公路基础设施建设领域推广以工代赈，要求依法保障农民工合法权益。

《指导意见》对提升普通公路管理水平有何要求、侧重哪几个方面？各地、各有关单位重点抓什么？

王太：为明确工作抓手，《指导意见》强调“四个提升”，即“提升公路建设理念、提升勘察设计水平、提升工程建造水平、提升项目管理水平”。

提升公路建设理念。要求合理确定方案和技术指标，注重生态景观，加强废旧材料循环利用；完善配套设施、服务功能、智慧感知系统等。特别是加强普通国省道平面交叉口“平改立或渠化设置”及特殊路段改造提升，这是在总结浙江省近年来普通国省道提标、提速、提质“三提工程”经验的基础上，进一步明确普通国省道安全、快速、高效的功能目标。

提升勘察设计水平。各地可结合本地区普通公路建设发展的特点，认真研究普通公路勘察设计工作，研究提升设计质量的针对性举措，包括但不限于：编制典型专业工程通用图和设计要点；统筹前期工作，依据批准的规划及早做好项目储备，避免设计周期不足；加强基础资料收集，特别要重视防洪排水设计，提高防灾抗灾能力。

提升工程建造水平。施工标准化工作在公路建设领域已具备较好的基础，对于提升建设施工管理水平等发挥了重要作用。针对普通公路相对分散的特点，《指导意见》提出结合项目实际情况，因地制宜推行混凝土集中拌和、材料集中加工、构件集中预制、信息集中管控和智慧工地建设。针对边通车边施工项目，强化临时安全设施规范化设置，提升施工路段安全保障水平。

提升项目管理水平。项目法人的管理水平决定了工程建设的水平，项目管理专业化是现代工程管理的基本要求之一。《指导意见》要求普通国省道项目规范现场建设管理机构设置，农村公路项目要明确项目法人并由具备技术管理能力和经验的人员进行管理，逐步实行建管分离。PPP项目可以根据合同创新监理体制、检测工作流程，完善设计变更程序，设计施工总承包项目要加强设计审查和变更管理。

《指导意见》如何落地，有何保障措施？

王太：交通运输部从落实监管责任、加强监督检查、完善保障机制、鼓励试点示范四方面提出了保障措施。

一是落实监管责任。为发挥地方积极性，一些地方不同程度下放了普通国省干线公路建设管理权限。《指导意见》要求进一步明确普通国省干线公路建设管理责任分工，强化对市、县交通运输主管部门的指导。

二是加强监督检查。提出各级交通运输主管部门根据职责分工加强对项目建设全过程的监督检查，推动将普通公路建设纳入政府目标考核体系。部将加强对普通公路项目的督查抽检，加大管理力度。

三是完善保障机制。良好的建设环境和要素保障是保证项目顺利实施的必要条件。《指导意见》提出推动建立政府主导、部门参与、多方联动的建设协调机制，落实资金、土地、建筑材料等要素资源，协同做好前期工作及征地拆迁、路域环境整治等工作，保障良好的建设环境。

四是鼓励试点示范。鼓励各地将普通公路建设“四个提升”纳入交通强国试点，要求将试点项目实施情况及时报部。部公路局加强指导跟踪，适时组织开展普通公路勘察设计和建设管理交流工作，对试点示范优异地区和项目予以通报表扬。