

2018 年度长沙市轨道交通集团地铁三号线 专项资金绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，按照贯彻落实党的十九大关于“全面实施绩效管理”重要精神，进一步强化部门支出责任，依据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等有关要求，市财政局绩效评价小组于2019年5月9日至7月5日，对长沙市轨道交通集团有限公司地铁三号线项目（以下简称本项目）实施绩效评价。绩效评价小组从项目决策、资金落实、项目管理、财务管理以及项目产出情况等方面对本项目进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

一、评价实施情况

（一）组织评价小组

为更好地履行绩效评价相关的工作职责，依据市财政局文件要求，成立了绩效评价工作小组。明确了小组成员各自的工作范围和职责。

（二）评价时间

本项目绩效评价的时间：2019年5月9日至2019年7月5日。

（三）评价程序

绩效评价小组成员召开会议，通过认真研究讨论，制定了本项目评价实施程序：

- 1、成立绩效评价项目小组
- 2 收集项目相关政策及其他资料
- 3、制定绩效评价工作方案
- 4、现场调研及收集资料
- 5、利益相关群体意见和建议收集
- 6、评价指标表调整
- 7、数据分析
- 8、关键问题梳理及评价分析
- 9、撰写绩效评价报告
- 10、绩效评价报告意见征求
- 11、形成绩效评价报告正式稿
- 12、资料归档

（四）评价方法及体系

根据《长沙市财政支出绩效评价操作规程（试行）》（长财绩〔2015〕2号），绩效评价小组成员结合本项目特点，组织人力、财力，进行评价体系的构建。评价工作在遵循“客观、公正、科学、规范”原则的基础上，采用“以结果为导向、基于证据”的绩效评价方法，主要从项目决策、资金落实、项

目管理、财务管理以及项目产出情况等五个方面对评价目标进行分解，从定性与定量两个角度综合考量，运用比较法为主、结合公众评判法及因素分析法，从项目前期准备、项目资金管理、项目组织实施、项目产出四大部分构建评价指标体系，根据重要性及风险特征和随机抽样的方法，对目标预定与实施过程及成果进行比较，对利益相关者的预期与实施状况及结果进行比较，对本项目作出全面评价。

（五）资料提供情况

进入长沙市轨道交通三号线建设发展有限公司后，该公司立即召开了专项会议，对项目进行了整体介绍，指定了专门联络人，对绩效评价给予了高度重视和支持。在实施绩效评价的过程中，该公司履行了与实施绩效评价相关的工作职责，及时、准确、完整提供了相关材料。至评价截止日，被评价单位尚未提供绩效自评报告。

二、项目基本情况

（一）项目立项依据

根据《长沙市发展和改革委员会关于转发省发改委《关于转发〈国家发展改革委关于长沙市城市轨道交通3号线一期工程可行性研究报告的批复〉的通知》的通知》（发改基础〔2013〕1206号），为了缓解中心城区交通拥堵、减轻过江交通压力、完善轨道交通网络、衔接对外交通枢纽、实现城市总体规划目标，于2014年1月长沙市轨道交通三号线项目开始实施。

(二) 项目的主要内容

长沙市轨道交通三号线一期工程涉及地下站 25 座（山塘站、洋湖湿地站、洋湖新城站、阳光站、中南大学站、阜埠河站、灵官渡站、侯家塘站、东塘站、桂花公园站、阿弥岭站、朝阳村站、长沙火车站、烈士公园东、丝茅冲站、四方坪站、雅雀湖站、长沙大学站、月湖公园北、湘龙站、星沙站、松雅湖（南）、星沙文体中心站、螺丝塘站、广生站）、洋湖垸车辆段、龙湘停车场、主变电站 2 座（铁院主变和星沙主变）、阜埠河站与 4 号线的联络线、月湖公园北站与 5 号线的联络线，项目起自岳麓区山塘站，止于长沙县广生站，线路全长 36.5km。

(三) 项目的绩效目标（总目标和阶段目标）

1、总体目标

长沙市轨道交通三号线项目一期工程计划 2012 年 12 月开工，预计 2017 年 12 月底通车试运营，总工期 5 年。

2、阶段目标

1) 工程设计：2012 年 12 月完成部分土建招标设计和施工图设计，满足工程 12 月底部分土建工程开工需要。其余招标设计和施工图设计分别于 2013 年 9 月底和 2014 年 6 月底完成。

2) 施工前期准备：征地、拆迁、三通一平、管线迁改等施工前期准备工作于 2012 年 10 月底开始，2013 年 12 月底完成。

3) 工程招标: 土建工程招标, 于 2012 年 12 月初开始, 2013 年 12 月底完成; 车辆招标, 于 2013 年 8 月初开始, 2014 年 5 月底完成; 机电设备招标, 于 2014 年 4 月初开始, 2014 年 9 月底完成; 设备安装招标, 于 2014 年 10 月初开始, 2015 年 3 月底完成。

4) 工程施工: 2012 年 12 月开始施工, 2017 年 12 月底完成。

其中施工关键节点“四通”时间节点计划: 隧道全线贯通于 2015 年 9 月底; 轨道铺设完成(通轨)于 2016 年 5 月底; 全线通电于 2016 年 12 月初; 全线通车运营于 2017 年 12 月底。

三、项目资金情况

(一) 项目资金总额及组成

长沙市轨道交通三号线项目经长沙市造价站核准的概算总额 2,602,807.00 万元, 金额组成: 资本金 858,900.00 万元、债务资金 1,743,907.00 万元。

(二) 到位情况

截止 2019 年 04 月 30 日, 累计到位资金总额 1,141,573.85 万元; 其中: 注册资金 7,700.00 万元(财政资金 5,000.00 万元、国开发展基金 2,700.00 万元), 国开发展基金 57,300.00 万元, 轨道集团下拨财政资金 126,881.25 万元, 企业债券资金 287,414.66 万元, 兴业租赁 667.94 万元, 补贴收入 9,110.00 万元, 银团贷款 652,500.00 万元。累计到位资金占概算总额

资金比率 43.86%。

（三）配套资金实际执行情况

截止 2019 年 4 月 30 日，累计工程费用支出 1,056,470.59 万元；其中：付工程款 600,847.82 万元，设备采购款 176,143.17 万元，拆迁款 126,883.24 元，运营筹备费 26,808.03 万元，融资费 2,416.81 万元，劳保基金 7,079.03 万元，财务费用及其他 116,292.49 万元。

（四）资金管理情况

1、本项目资金按照预算管理制度，集团董事会履行对集团的预算管理工作负总责的责任，监察审计部根据财务制度及相关经济法规，对经济活动的合法性和合规性进行监督；对预算执行情况、预算调整以及预算外资金审批情况进行督查。

2、项目资金支付遵循先报计划后使用的原则，并严格按年度资金预算数据控制总额；无计划的资金支付严格按《关键管理权限表》的要求进行报批。执行部门把关、财务审核、领导审批、互相监督的原则。建设资金遵循双控支付控制管理，按照长沙市政府《长沙市政府投资建设项目管理办法（试行）》和市政府办公厅《关于加强政府性投资项目资金管理的通知》的规定，财政局国库集中支付局和长沙市轨道集团在相关指定银行开立双控账户，项目每笔建设资金付款申请履行相关内控制度，经过完整的审批流程后再报财政局国库集中支付局审核完成支付。

3、预付款与进度款履行项目资金内部审批表-工程类、监理类、监理联合体类、前期类控制，支付设备货款履行提供经验收部门确认后的到货清单等相关资料的审核。付款额度按合同总额的比例进行控制。支付拆迁监控资金结算款时提供市国土局或市征拆办的结算文件，和市国土资源局或市征拆办审核的概算表。用地报建费支付提供测绘合同，市国土资源局审批的收费计算表。

四、项目实施情况

(一) 项目组织情况

为有效组织本项目实施，设置了综合前期部、技术部、安全质量部、工程建设部、计量财务部。

综合前期部履行公司内务、综合协调及对外联络工作；技术部负责协助总工程师制定和审核工程技术方案，对职权内的施工与变更技术方案履行职责，主导与设计部门协调与沟通；安全质量部负责工程建设安全管理现场文明施工的监督执行，督促相关方制定生产质量、安全事故应急救援预案和组织实施，进行现场质量、安全管理，参与现场事故处理，对伤亡事故及时上报，参与对伤亡事故调查；工程建设部负责土建、装修、设备安装现场工程项目的建设管理工作，严格落实安全、质量、文明施工、成本控制等现场施工管理工作，落实创优方案；计量财务部根据工程量清单计价办法、预结算相关制度，负责办理工程预结算工作及工程建设过程中的分期计量工作，负责工程项目的预结算和工程建设过程

中的工程计量工作。

(二) 项目管理情况

1、项目启动

长沙市轨道交通集团有限公司于 2011 年 10 月 21 日成立了长沙市轨道交通三号线建设发展有限公司，负责本项目的组织实施工作，承担三号线一期工程土建部分的施工，工程预付款支付、施工进度资金支付、土建施工合同资金结算，负责土建施工的进度、安全、质量等，同时，承担与各区县、各职能部门的对接协调任务；轨道交通集团公司负责招投标、土建施工建设所需主材的入围、使用、质量监督，负责监督预付款支付、安措费支付、施工进度资金支付情况，负责进度、安全、质量的监督工作，负责财务审核；监察审计部履行监察与审计职能。

2、项目计划

本项目在可行性研究获得政府相关部门批准以后进行了整体计划：

(1) 资金计划：在 2012 年至 2016 年建设期，项目预需资本金 85.89 亿元，市财政将根据项目建设进度计划及时足额安排到位；于 2012 年 11 月 12 日取得中国建设银行湖南省分行为本项目贷款的承诺函；于 2012 年 11 月 16 日取得交通银行股份有限公司湖南分行为本项目贷款的承诺意向书。

(2) 项目实施计划：初步设计于 2012 年 10 月 31 日完

成；土建招标设计 2012 年 11 月 30 日完成；施工图设计 2014 年 6 月 30 日完成；前规准备 2013 年 12 月 31 日完成；征地拆迁 2013 年 12 月 31 日完成；场地“三通一平”2013 年 12 月 31 日完成；管线改移 2013 年 12 月 31 日完成；工程招投标 2015 年 3 月 31 日完成；土建工程招标 2013 年 12 月 31 日完成；车辆招标 2014 年 5 月 31 日完成；主要机电设备招标 2014 年 9 月 30 日完成；设备安装招标 2015 年 3 月 31 日完成；土建工程 2015 年 12 月 31 日完成；车站 2015 年 12 月 31 日完成；区间 2015 年 9 月 30 日完成；车辆段及停车场土建 2015 年 9 月 30 日完成；涵洞 2015 年 9 月 30 日完成；主变工程 2015 年 3 月 1 日完成；第一列车制造、验车及运输 2016 年 8 月 31 日完成；轨道工程（含轨道结构）2016 年 5 月 31 日完成；各系统设备安装、调试及装修 2017 年 4 月 1 日完成；通电 2016 年 12 月 1 日完成；试运营 2017 年 12 月 31 日。

3、项目实施

（1）资金筹措实施情况：截止到 2019 年 4 月 30 日实际筹措到位资金 1,141,573.85 万元，其中财政资金：140,991.25 万元，银团贷款（含建行和交行）652,500.00 万元，其他渠道资金 348,082.60 万元。

（2）项目实体实施情况

项目工作开展：综合前期部紧跟公司工作部署，坚持以服务为宗旨，基本完成了各项工作任务，发挥了综合部“组织、

协调、服务”的职能作用。工程建设部基本履行部门廉政教育、公司精细化考核、部门考核、严格执行每周例会制度，落实目标任务。通过监理例会、方案审查会、安全条件验收会、监测报警处置会等会议，发挥了部门管理作用，挑起了现场管理责任。同时，通过组织施工调度会，明确现场工期节点，理清工作思路，及时敦促落实管理要求。配合了公司各职能部门办理相关建设手续，配合拆迁工作的有序推进；履行了协调不同施工单位、土建与机电、现场与政府职能部门、现场与周边商户居民存在的问题，使相关工作有序推进。安质部通过安全生产上下联动履行工作职责，每月由公司副总经理组织专题研究和布置全线安全、质量生产工作，通过建立“零缝隙”现场监管，排查、整改，并通报处罚以提升现场安全质量管理意识；计财部对施工单位报送的施工图预算资料，及时报送合约部进行审查，并对合同金额有变化的单位，及时修正合同金额，并按此控制履行资金支付，对于管线单位报送过来的预结算资料，及时审核并报送合约部，在合约部出具审核报告的第一时间通知产权单位，并与产权单位签订分站合同，积极配合施工现场做好现场变更的签证工作。

（3）项目控制

①计量控制：本工程项目在工程计量控制上履行承包人申报→监理人审核→项目实施单位审→造价咨询单位复核（如有）→集团合约部复核→完成计量。

②财务支付控制：本工程项目财务支付上履行单位根据

预算和实际计量编制资金需求→集团财务管理部编制资金用款月计划表→集团投融资经营管理部编制融资资金到位计划→集团财务管理部安排资金→办理报批手续→项目实施单位编制资金支付明细表、会签并收集付款资料→财务部门依完成审批资料办理付款。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

（一）资金管理制度的建立、健全、完善和执行情况

长沙市轨道交通集团有限公司制定了《长沙市轨道交通集团有限公司财务管理制度》、《长沙市轨道交通集团有限公司预算管理办法》、《轨道交通建设资金支付管理办法》、《长沙市轨道交通集团有限公司管理费开支审批制度》、《长沙市轨道交通集团有限公司差旅费管理办法》。轨道三号线公司资金管理制度是健全的、完善的，轨道三号线公司基本执行了上述制度。

（二）项目管理制度的建立、健全、完善和执行情况

为贯彻落实《中华人民共和国建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《城市轨道交通工程安全质量管理暂行办法》等国家、行业、地方质量管理方面的法律、法规，规范，给全体工程建设管理人员的日常工作提供一个行为指南，为全面提高工程建设的规范化、制度化、精细化水平提供了保障，长沙市轨道交通集团有限公司制定了《工程质量管理办法（试行）》、《工程建设安全管理办法（试行）》、《进度计划管理办法（试行）》、《监理管理办法（试行）》、《环

境保护管理办法（试行）》、《水土保持管理办法（试行）》、《管线迁改管理办法（试行）》、《工程建设综合应急救援预案（试行）》、《质量通病防治措施指南》、《安全文明施工标准化手册》、《施工监理标准化管理图集》、《施工质量资料统一指南（土建工程篇）》。项目管理制度是健全的、完善的，轨道三号线公司基本执行了上述制度。

六、项目的产出成果及效益情况分析

截至 2018 年 11 月 29 日全线 25 座车站，完成 23 座车站主体，2 个正在施工（阜埠河站、广生站）。工程施工的关键节点“四通”：隧道全线贯通、轨道铺设完成（通航）、全线通电、全线通车到 2019 年 4 月 30 日均未完工。

（一）落实了长沙市城市总体规划的需要

《长沙市城市总体规划（2003-2020）（2010 年修订）》确定了构建“一轴两带、一主两次六组团”的中心城区城市空间架构的城市发展方向。三号线一期工程主要沿中心城区西南—东北客流走廊布设，连接了坪塘镇、岳麓区、天心区、雨花区、芙蓉区、开福区、长沙县，其建设可强化主城区与河西片区（坪浦组团）、星马片区的交通联系，有利于支撑并引导洋湖垸片区、南湖新城、芙蓉中央商务区和星马片区等沿线近期重点建设区域的开发建设，促进旧城人口、就业岗位和服务职能向坪浦、星马组团疏散，从而有效拉开城市框架，为实现城市总体规划中提出的“一主两次六组团”中心城区城市空间架构发展目标奠定基础。

(二) 缓解了长沙市核心区交通日益拥堵, 满足了当前需求及未来发展

随着城市机动化进程的加快, 交通需求剧增, 连接主城区与河西片区(坪浦组团)、星马片区的跨江大桥均处于饱和或接近饱和运行状态。同时, 长沙主城区范围内城市道路交通运行的恶化态势明显, 重要道路及交叉口均呈现了高峰时段的饱和状态。因此, 建设三号线一期工程, 对缓解主城区三号线沿线主要道路的交通拥堵和跨江交通压力具有十分重要的作用。

(三) 形成了轨道交通骨架网络, 有效发挥了网络规模效应的需要

三号线一期工程是贯穿长沙西南—东北方向的径向线路, 建成后与已开通运营的1、2号线及4号线一起形成“米字型”轨道交通主骨架网络, 对有效发挥轨道交通网络规模效应, 培育公共交通客流, 促进城市公共交通的良性发展, 具有非常重要的作用。

(四) 疏解了大型铁路枢纽客流的需要, 提升了长沙交通枢纽在全国的地位

地铁三号线在长沙火车站与京广铁路、长株潭城际铁路相衔接, 其建设可以方便三号线沿线旅客快速进入国铁干线网和“3+5”城市群城际铁路网, 对实现城市轨道交通与国铁客运枢纽间客流的快速集散和提升长沙火车站的枢纽地位, 具有非常重要的作用。长沙城市的交通枢纽组织将通过轨道交

通进行衔接，构建起综合型的交通枢纽发展新格局。城市人口分布、商业布局乃至空间结构也将发生重要变化。

（五）响应了绿色环保出行，推进了“两型社会”建设，实现交通可持续发展。

作为省两型社会建设的龙头，长沙市正在建设大河西“两型社会”综合配套改革试验区先导区。地铁三号线作为主城区的对外辐射西南至东北的骨干线，穿越长沙市岳麓区、天心区、雨花区、芙蓉区、开福区和长沙县，连接了中南大学、国防科技大学、长沙火车站等高校与交通枢纽，贯穿侯家塘、东塘、四方坪等城市核心商圈，快速衔接坪浦组团、长沙主城区和星马片区，有效缓解城区南北向交通压力，促进洋湖、星沙等片区与主城区联系，加快经济社会发展，引导城市向西南、东北方向拓展，促进两型目标的实现。

地铁三号线一期工程山塘站至广生站，线路全长36.399千米，全部为地下线，有效节约了城市的土地资源。三号线在全线推行标准化样板施工，并荣膺全国“AAA级安全文明标准化工地”荣誉称号，项目的实施充分发挥了轨道交通低污染、低能耗、高效率的优势，实现城市交通的可持续发展。

七、存在的问题

1、三号线公司截至现场评价完成日，一直未提供绩效自评报告。

2、经营层外部环境宽松，风险意识不足。评价小组通

过询问程序，未收到内部审计部门针对三号线的审计监察档案资料，如经营、管理、绩效、财务、合规性（包括履约）、内部控制、舞弊等资料；未收到其有对三号线公司进行监督的档案资料，如检查公司财务报告。

3、在发出安全质量整改通知后，有部分无整改到位反馈和监理单位、建设单位相关复查资料。如长轨三建安质（2015）第 307 号监理 8 标工程问题；长轨三建安质（2015）第 303 号 SG-16 标文体中心站工程问题。

4、项目实施过程中，存在法律手续不完善的地方。抽查长沙市轨道交通 3 号线一期工程土建施工项目 SG-16 标段，长沙市轨道交通集团有限公司与承包人中国铁建大桥工程局集团有限公司（联合体主办方）安措费支付条款“（3）其它约定：根据湘建建〔2010〕211 号文件精神，合同工期在二年以上的工程，应在办理工程项目安全受监手续时支付安全文明费的 50%，开工满一年前，再支付安全文明费的 30%，开工满二年前将剩余费用全部支付到位。”与安监站于 2015 年 1 月 6 日给市住建委回复意见《关于轨道交通工程安全文明措施费支付方式的意见》中的建议“在办理安全受监手续时，合同工期在一年以内的工程，建议单位支付安全文明措施费的 50%；合同工期一年以上的工程，支付安全文明措施费的 30%，余下安全文明措施费每半年支付一次，支付比例按总工期平均分摊”不一致。

5、部分工程项目施工未办理施工许可证，存在违反法

规现象。如地铁三号线项目有 16 个土建主体标段，11 个监理标段,2 个疏解标段，2 个车辆标段，1 个停车场共 32 个标段，通过询问、检查，项目只有两个标段（1 标和 4 标）办理了施工许可证。

6、项目推进过慢，延期严重，推升了偿债风险，使项目财务风险增高。根据《可行性研究报告》，三号线项目预计 2017 年 12 月底通车试运营，而三号线公司提供的《长沙市轨道交通 3 号线一期工程情况》报告规划显示，三号线项目 2020 年 4 月 30 日开通试运营，项目实际延期可能达 28 个月。提供的财务数据显示，2018 年利息支出为 2.92 亿元，按 28 个月计算延期利息额为 6.81 亿元，再结合可行性研究报告，三号线项目投资财务内部收益率为-1.08%，项目投资财务净现值为-115.79 亿元，从财务角度表明持续运营能力比较弱。

7、征拆工作进度滞后，影响了现场施工进度。由于征拆补偿未达成一致，4 标段因湖大 18 号栋拆迁影响，导致阜埠河站主体结构施工缓慢；16 标段因为中石油忠武输气段长沙县段迁改动火连头，中石油管道线路区域房屋改迁未完成，导致 16 标盾构区间停工，左线停机 12 个月，右线停机 10 个月；公司在内部处理问题上梳理不及时、不全面。如对全线的征拆相关问题未吃透，未吃准，有些问题没有及时发现，给领导决策、现场施工进度造成了一定的影响；公司内部协同上各部门之间联动较少，造成现场机械设备多次进出

场，不仅增加多方协调的难度，也造成了不必要的浪费；由于图纸方案未充分考虑现场实施情况，未及时提出修改方案而耽误了现场施工进度。集团内部各部门之间配合程度不够，用地资料未在手续办理之初统一起来，使得用地资料手续办理出现重复性，影响了现场实施进度。

8、现场管线的迁改方案存在不确定性风险，制约了车站结构施工的进度。三号线大部分车站位于长沙老城区，地下管线错综复杂，且管线基础资料不全并有许多不准确，给现场管线的迁改方案确定带来一定的困难，管线迁改的滞后一定程度上制约了车站结构施工的进度。

9、个别施工现场渣土未及时清运出去，未采取覆盖措施，文明施工有待提高到位。如4标阜埠河地段，16标段星沙文体中心；多次发现施工人员现场未佩戴安全帽，安全意识不强，如：长轨三建安质（2015）第25号黄兴大道站；长轨三建安质（2015）第27号东四线.星沙大道站；长轨三建安质（2017）第GB-10-1阜埠河站。

10、大部分盾构区间掘进进度缓慢，除了施工单位自身施工水平的问题，还存在管片生产协调不及时，土方外运不及时，土方及管片问题成为盾构掘进的关键制约；道路恢复及倒边施工未按期完成，如坪塘大道沿线、中南大学站、东塘站、桂花公园站、烈士公园东站、丝茅冲站、四方坪站、月湖公园北站、星沙站等。

11、现场组织管理不力，未能充分调动施工能动性，关

键问题没有盯住、抓严。例如由于交通疏解倒边的不及时，导致全线 2018 年附属施工进度不顺利，同时各主体施工单位在附属的施工组织上拖沓性严重。

12、对外协调不足。特别是管线的调度协调，严重制约现场进度，迁改项目预结算工作进展缓慢，现场施工的外围问题突击解决存在较大问题，部门单位横向协调机制可能不畅，如施工过程中存在的疏解施工单位和主体施工单位之间的配合问题、疏解施工单位投入不到位。

13、站点设计项目及规划设计效果有进一步提升空间。比如地铁 3 号线有部分地铁口设计可能存在优化空间，如已反映的松雅湖南站。同时根据调查采访，侯家塘附近居民对侯家塘站反应也相当大，在侯家塘十字路口，东北角边有十五中、枫树山小学，在东南角边有雅礼中学、大型购物商场、育新小学，在西南角边有建业中学、仰天湖小学，西北角边有贺龙体育场，每个路边都有公交站，但地铁站并未设在十字路口，未有效满足学生需求，也不能有效满足周围八个公交站乘客的换乘。

14、产值任务及进度目标完成情况较差，到 2019 年 4 月 30 日累计产值为 147.41 亿元，占项目总产值 260 亿元的 56.70%；2018 年原预算完成土建产值 24.6 亿元，截至到 2018 年年末，实际完成计量的产值 19.68 亿元，土建工程主体产值完成率为 80%。

15、部分审批表和合同书写内容不完整。如建设项目工

程资金《内部审批表》无实际支付金额、无制表人签字。见凭证 2017 年 6 月 36 号、凭证 2017 年 6 月 37 号、凭证 2017 年 3 月 26 号、凭证 2017 年 4 月 9 号；四类变更费用审批无造价咨询单位的审核意见，如：中南大学站围护变更；增加全环预埋槽道管片（洋湖湿地站-洋湖新城站）变更；《建设工程施工合同》均未注明合同日期，欠规范。

16、工程部分变更的程序欠规范。（1）设计变更资料不严谨，部分无设计发出的设计变更通知单。如编号 36#、35#、34#；部分无变更具体工程量及概算变化表，如编号 31#、24#、23#；部分变更通知单无设计单位盖章，如编号 30#、29#、17#变更。

（2）设计变更程序拖沓，如编号 36#月湖公园北站主体围护结构施工图（一）变更，申请变更时间 2017 年 3 月 9 日，全部签字走完流程时间 2018 年 1 月 31 日，流程时间跨度大，时间久，金额跟存档汇总表上有差异；（3）设计变更较多。根据查看长沙市 3 号线一期工程设计变更台账（施工图之后），截止至 2019 年 1 月，设计变更达 161 条。如变更编号 40#，烈士公园东站~丝茅冲站区间淤泥粉质粘土地层加固变更，变更增加的金额达 1,888 万。

17、项目安全的监督工作有部分未到位。在施工准备工作中，存在没有严格审查开工前各项条件动工的情况，有安全隐患。如东塘竖开-东塘站暗挖未经开工条件审查，锚索未施工完，违规进行暗挖施工；灵-侯 1#联络通道未经开工条

件审查（2017第GC-10-05号），监理单位于2017年10月25日出具的复查意见写明：经复查，仍未完全停止正洞开挖作，后续也无相关整改情况回复记录。

18、项目材料质量监督有部分工作未到位，存在未经建设单位审批的供应商进场。经抽查《工程材料设备供应单位资格报审表》，发现存在部分未经建设单位审批的供应商进场，如：湖南海螺水泥、望城望湘砂石，不符合合同《关于材料供应商的专用条款约定》，承包人应按合同专用条款的约定，将各项材料和工程设备的供货人及品种、规格、数量和供货时间等报送监理人审批，承包人未按发包人审批同意的品牌、规格及型号采购材料或工程设备的，应无条件清退出施工现场，已安装使用的，应无条件拆除，由此造成的费用及工期延误，由承包人自行承担。

19、有部分材料进场违反了质量管理程序，存在材料先进场后审供应商资质的情况。经抽查《工程材料报审表》、《材料进场验收记录》，中铁四局湖南华菱涟钢2017年2月先进场，2017年12月审供应商资质。

20、整体专业技术水平有待提供。由于对工作缺乏预见性，公司技术部个别人员对专业性较强的工艺工法了解的不够深入系统，导致现场管理不到位，如泥水盾构施工、区间暗挖施工、自动化监测、岩溶加固处理、管片提前生产等。对工序的衔接队伍组织不到位，如对围护结构转入冠梁施工、土方开挖转入主体施工、主体结构转入防水施工等衔接

时间长；施工组织缺乏经验，生产要素未及时跟上，制约工程推进，如区间联络通道施工、附属结构施工、盾构井封板等问题。

21、监理投标保证金未按规定执行。如：主体工程的监理投标保证金 20 万元，超出了湘建建（2013）283 号文第十一条规定：投标保证金额度按照合同估算价的 1%确定；但一般最高不得超过 8 万元人民币。

22、监理工作欠规范。如：监理六标长沙大学站的《监理旁站记录》都未有旁站监理人签字。

23、施工工作对附近居民造成了比较严重的影响：通过实地调查、发放调查问卷和询问，地铁施工产生的震动、盾构掘进对附近居民造成了严重的实质性影响，周边小区居民反映工期过长，造成的负面影响超过他们的预期。如：阜埠河站周边地段的岳南村社区六村一百二十户居民的生活从 2015 年下半年开始就处于受灾状态，几年的打桩施工，小区的路面全部开裂，很多家的房屋已经出现了裂纹，房屋水管漏水，二单元房屋的基础与房体严重分离；灰尘多，机械噪音比较严重，居民意见较大。

八、相关建议

1、建设公司应加强绩效自评意识，及时总结项目的资金使用情况、组织实施情况及绩效情况，按要求对项目进行自评，准确、规范填写绩效自评报告，以发挥自评价的效果，在自评价中总结经验、发现问题，在自评价中提升项目及资

金管理水平。

2、内部监督审计部门应定期、不定期对项目建设资金，进行内部监督检查，并在一定范围内进行公示，对发现的问题应限期整改，将内部检查结果作为考核、晋升、奖励的基础。

3、单位应当遵循诚实信用原则严格履行合同。在合同生效后,对因政策调整、市场变化等客观因素需变更合同的，应经双方协商一致，依据国家相关法律法规,在规定时效内履行法律程序，及时签订变更合同或补充协议，办理合同变更或解除事宜。但本项目公司未与施工单位签订变更合同或补充协议，可能导致企业诉讼失败、经济利益受损、损害企业利益、信誉、和形象。

4、根据《建筑法》第七条的规定，建筑工程在开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；建设单位应当组织专人及时履行法律法规手续，合法合规施工。

5、项目建设落实岗位职责，全力推进现场工作，加强部门管理，确保部门切实履职。应明确现场工期节点，积极协调方案、图纸、迁改计划及施工组织，全力确保管线迁改工作的稳步推进；严格执行每周例会制度，明确工作重点，落实目标任务；全力落实标段的管理责任，加强部门管理，确保部门切实履职。

6、细化基础任务分工，就具体问题进一步有针对性的

要求，每一项基础数据、每一次工作对接效果、实际拆迁工作进展做到详尽的掌握和汇报，保证拆迁基础工作根据节点要求提前做充分、做到位；加强与市国土局、市征收办、区征收办、街道办、拆迁指挥部等部门的沟通，由于主要实施拆迁的部门是各区征收办、街道办，所以依托各区政府对具体实施部门根据地铁建设要求进行督促和考核，进行专题汇报，涉及的重大拆迁问题，以不同的形式进行汇报、请示解决，在市政府协调会议、区政府对接会议、调研会、集团公司相关会议中进行充分汇报和讨论，争取尽快明确最佳解决途径。

7、主管部门可考虑加强管线竣工图的备案管理，提高城市管网系统资料的准确性；管线调查单位尽可能准确、完整收集资料；建设单位在施工单位进场后，立即组织施工单位进行管线调查，并组织参建单位和产权单位研究稳定迁改方案，并充分考虑主体结构施工及后续附属结构施工的关系，做到少迁改、优迁改。

8、加强文明施工管理，严格按照中共长沙市委长沙市人民政府关于印发〈长沙市强力推进环境大治理 坚决打赢蓝天保卫战三年行动计划（2018—2020）〉的通知〉（长发〔2018〕6号）精神和《长沙市施工工地扬尘管理规范》要求，进行规范化管理，对未清运出去的渣土督促施工单位及时进行覆盖到位。对工人着装及时督促、警告、处罚。

9、工程部直接负责现场管理工作，具体的协调事项、

质量安全及文明施工整改督促工作均应在现场落实；（2）细排计划，重在落实，提前做好筹划，加强计划管理，根据总体工程筹划、年度施工目标细排计划，确保按计划完成工作。

10、依据地铁车站设计应遵循的原则，车站应方便乘客使用，使多数乘客步行的距离最短，并具备最快疏散人群功能；车站站点应与城市道路网及公共交通网络密切结合，依托地面公交线路网络，使其能最大限度地吸引客流，为地铁车站往返运输乘客，使地铁成为快速大运量的骨干交通动脉，一般应将地铁车站设在道路交叉口，公交线路旁边，方便公交和地铁之间的换乘。还可利用网络互动、信息技术的便捷性；利用大数据分析，进行数据挖掘，提升决策依据的充分性、决策的有效性及决策的及时性。

11.相关业务部门应加强生产调度，确保施工进度。要进一步明确生产调度管理职责及权限。公司应督导各级公司及项目部不遗余力落实月、季度生产进度计划，并对重点项目采用周、月、季、半年和年报等方式动态监管；全过程督导三号线，并采用动态监管方式，及时根据现场情况进行调整，以确保产值及进度按规定实际节点完成。

12、在填写审批表和签订合同仔细审阅表格内容和合同条款，把应写的实际支付金额、制表人及合同落款时间补充完整。

13、完善审核制度，规范变更程序。工程变更应严格履

行变更手续，做到先测后审再施工。变更前必须做好现场测量、检查、试验等基础工作，并根据基础数据对变更方案的合理性进行充分论证，确认后报主管部门审批通过方可下达变更令。施工单位应严格按照变更令组织施工，现场记录及影像资料应齐全，施工、监理、设计、建设单位等各方负责人应签字确认。

14、从源头抓好安全质量工作，使工程建设过程得到全面有效的控制，确保工程建设安全达到预期的目标。进一步加大对监理单位履行安全监理职责情况的监督。要求监理单位完善各项安全制度，健全安全管理资料，认真履行安全监管职责，对查出的安全问题要及时督促整改落实。

15、针对钢材、水泥、商品混凝土、防水、水电等主要必检建筑材料，须提供出厂合格证、检验报告、数量等质量证明文件（将原件出示给监理工程师复查后复印件一式两份报监理及建设单位暂存备案），通知现场监理工程师及建设单位现场代表见证取样送检，验检合格后方可投入使用。以免存在未经建设单位审批的供应商进场和先进场后审供应商资质的情况。

16、各施工工序、施工部位施工前，应做好充分的施工准备工作，组织相关人员熟练施工工艺、施工组织设计，提高预见性，做到质量事前控制，制定预防措施计划，加强现场管理意识、质量管理意识。

17、在施工图设计阶段尽量结合现场，充分考虑用地

拆迁、交通疏散、管线迁改等各类因素，以减少后期的设计变更，另一方面加强变更管理，加快设计变更图的出图进度。

18、按照《湖南省房屋建筑和市政工程监理招标投标管理办法》第十一条规定，招标人可根据招标项目需要在招标文件中要求投标人提交投标保证金，并在招标文件中载明金额和提交方法。投标人应当予以响应。投标保证金额度按照合同估算价的1%确定；但一般最高不得超过8万元人民币，最低不得少于2万元人民币。

19、监理公司在施工阶段监理过程中应进一步发挥好旁站作用，规范旁站行为。旁站监理是监理企业进行质量控制的一个重要手段。按时签字确认是旁站监理记录的重要组成部分。不及时签字，是对旁站监理工作的不重视、不负责，因此必须有一个严谨的时效性。建议旁站监理人员在旁站监理结束后24小时内写好、确认签字。

20、在施工中应尽量把建筑物的影响降至最低。可行的方法有：① 设置隔离桩加固地基及侧壁注浆，它能有效地阻隔隧道开挖所引起的地层变形向建筑物基础的地层区域发展，而且侧壁注浆也可起到减小地表沉降的目的。② 合理运用施工工法。③ 建议在区间隧道和建筑物之间设置砖孔灌注桩，同时加强监控量测，进行信息化施工，根据反馈信息及时调整各项参数。同时希望相关部门进行实地勘察，给问题定性，把问题解决。给市民一个美好的环境，共同创造一个和谐美好的社会！

九、综合评价情况及评价结论

根据财政支出绩效评价指标及评分标准，通过对长沙市轨道交通三号线建设项目从项目决策、资金落实、项目管理、财务管理以及项目产出情况等方面进行综合评定，得分 82.3 分，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2019 年 8 月 5 日