

2018 年度长沙市公路管理局专项资金 绩效评价报告

为认真贯彻落实党的十九大“全面实施绩效管理”的精神，进一步加强财政支出管理，强化部门支出责任，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《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）和《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）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2019年7月16日开始对长沙市公路管理局（以下简称“市公路局”）治超信息平台建设资金、2018年农村公路养护省级补助资金、2018年普通公路日常小修保养经费基数实施绩效评价工作。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从预算的编制、执行和监督、项目的决策、资金分配与使用、资金监督与管理及财务会计信息、项目组织管理、项目绩效完成等方面对项目进行综合评价。现将绩效评价情况报告如下：

一、评价情况

在评价过程中，评价人员根据预定的评价考核指标体系，

采用定量分析和定性分析相结合的方法，分别对项目主管部门和项目实施单位进行评价，综合主管部门和项目单位的评价情况得出评价结论。评价工作组按照重要性原则，根据项目的实际情况，实施了资料审阅、账务核实、现场查勘、抽查支付记录、询问、分析计算等必要的现场评价程序。

2018年度市公路局资金绩效评价涉及3个项目。评价组根据项目实施的实际情况优化评价范围，抽查了治超信息平台建设资金项目、2018年农村公路养护省级补助资金项目、2018年普通公路日常小修保养经费基数项目，现场评价项目单位数占总数的100%，现场评价的项目资金占专项资金总额的69.71%。

二、项目基本情况

纳入本次市公路局2018年度专项经费绩效评价的资金项目共3个，省市财政共安排专项资金8,528.92万元，具体如下表：

金额单位：万元

序号	项 目	项目资金	备注
1	治超信息平台建设	119.80	
2	2018年农村公路养护	1,682.00	
3	2018年普通公路日常小修保养	6,727.12	
合 计		8,528.92	

各项目的立项依据、主要建设内容及绩效目标如下：

（一）治超信息平台建设

1、项目立项依据及主要内容

根据《湖南省交通运输厅关于进一步加强全省公路运输车辆超限超载治理工作的通知》（湘交路政〔2016〕13号）以及《湖南省治超信息管理系统建设指南 V3.0（技术部分）》的文件精神，市公路局拟利用已有的信息化设施和治超站点进行信息平台建设，该项目建设项目内容主要包括：市、县、站三级治超平台和信息管理系统（含各治超站点信息化高施改造）、源头企业及重要路段监控点及情报板建设。

2、项目绩效目标

2018年度治超信息平台建设资金未制定年度预算绩效。

（二）2018年农村公路养护、2018年普通公路日常小修保养

1、项目立项依据及主要内容

《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国公路安全保护条例》明确规定：“公路管理机构应当按照国务院交通主管部门规定的技术操作和操作流程对公路进行养护，保证公路经常处于良好的技术状态”，“国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金”。

为提升普通干线公路、农村公路路况，根据《长沙市公路管理局公路小修保养工程管理办法》（长路干养字〔2017〕221号）文件要求，确保安全畅通，各单位对管养路段全面实施小修工程，特别是次差路段，在大中修实施前采取填平保畅和小修等措施确保公路安全、顺畅运行。

2、项目绩效目标

(1) 2018 年农村公路养护：以改善和提高农村公路通行能力、确保农村公路安全畅通为目标，调动农村公路沿线乡镇和相关职能部门的积极性，各司其职、齐抓共管，围绕“畅、洁、绿、美、安”的要求，构筑通畅、安全、舒适、优美的农村公路行车环境。

(2) 2018 年普通公路日常小修保养：强化日常养护，开展预防性养护，完成省公路局下达的年度小修目标任务，全年路面预防性养护实施里程不低于总里程的 5%，提高路况水平，不断打造“畅、安、舒、美”的公路网络，年末国省干道优良率达 90%，路面 PQI、RQI 优良率达到 90% 以上。

三、项目资金情况

纳入本次市公路局 2018 年度专项经费绩效评价的资金 8,528.92 万元，具体情况如下：

金额单位：万元

项 目	计划安排		实际到位	
	预算数	占比	实际数	占比
治超信息平台建设资金	119.80	1.40%	119.80	1.40%
2018 年农村公路养护省级补助资金	1,682.00	19.72%	1,682.00	19.72%
2018 年普通公路日常小修保养经费基数	6,727.12	78.87%	6,727.12	78.87%
合 计	8,528.92		8,528.92	

(一) 治超信息平台建设资金

市财政中心拨款 119.80 万元，主要用于市公路局治超信息

平台的建设。治超信息平台建设主要包括治超中心平台的建设和外场终端设备的建设。治超中心平台的建设分为软件和硬件设施，其中软件主要是对全市治超数据的集中存储、实时监管、综合查询、统计分析；硬件主要有服务器、磁盘存储、交换机、工作站等，同时配套建设市局后楼监控系统。外场终端设备的建设含有视频监控设备建设如监控摄像机、立柱、基础；治超站信息管理系统软硬件如服务器、前置机等；重点货运源头企业接入，如前置机接入。

（二）2018 年农村公路养护省级补助资金

根据《湖南省财政厅湖南省交通运输厅关于提前下达 2018 年成品油税费改革转移支付资金的通知》（湘财预〔2017〕183 号），经报政府同意，下达长沙市区、县 2018 年农村公路养护省级补助资金 1,682.00 万元。全部用于农村公路养护支出专项费用。

（三）2018 年普通公路日常小修保养经费基数

为提升普通干线公路路况，根据《长沙市公路管理局公路小修保养工程管理办法》（长路干养字〔2017〕221 号）及长沙市财政局《关于下达 2018 年普通公路日常小修保养经费基数的通知》，资金来源为市下达的日常小修保养经费及区县（市）自筹资金，市下达的日常小修保养经费是根据 2013 年长沙市管养里程测算，全市共计 6,727.12 万元，其中长沙县 1,226.96 万元，望城区 1,088.16 万元，浏阳市 2,213.00 万元，宁乡县 2,199.00

万元。

四、项目实施情况

(一) 治超信息平台建设

治超信息平台由市公路局治超信息中心负责主管，按照《长沙市人民政府办公厅关于做好长沙市两型产品推广使用工作的通知》有关要求，以公开招标的方式选定了平台建设和后台运行维护单位。现阶段已完成基于SOA的平台应用集成平台系统，同时安装完成了外场终端设备的建设，在全市重点路段区域布控120个点，将47个重点源头企业监控、地磅、门禁信息等接入市公路局治超平台。

(二) 2018年农村公路养护、2018年普通公路日常小修保养

1、主管部门

长沙市公路管理局按照全市公路发展规划，管养公路路面技术状况，对区县（市）公路管理部门上报的农村公路养护省级补助资金计划、普通公路日常小修保养经费基数计划进行了审核汇总，呈报市交通局、省公路局、省交通厅审批后组织实施；根据相关管理制度和定额标准，与市财政一同进行公路养护资金的分配；制定了公路养护管理办法、专项资金管理制度和养护巡查考核等办法，对管养范围内的公路工程项目招投标及其质量进行了监管，对所辖公路养护和建设工程项目进行了日常督查管理。

2、项目单位

各区县（市）公路局及下设养护服务中心具体负责项目的实施。小修保养工程由区县（市）公路局（养护中心）将年度目标任务分解成月度计划下达到各中心养护站、路长办或项目外包单位，并按月进行养护质量巡查考核，落实月度计划执行情况，对存在的保洁、养护不及时、不到位的现象及时督促整改到位。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

（一）资金管理制度建立及执行情况

为规范公路养护专项资金管理，市公路局制定了《长沙市干线公路省市养护资金使用监督管理办法》，明确了专项资金的使用范围、支付方式、支付进度、审批程序以及资金监督、考核和奖励措施。项目实施单位城郊公路养护服务中心制定了《养护经费结算（报账）管理实施细则（试行）》，宁乡市公路局、望城县公路局制定了《专项资金管理办法》，规范了专项资金的审批、结算、支付流程，项目实施过程中，项目资金管理制度基本得到了执行。

治超信息平台建设专项资金未制定专项资金管理办法，但资金使用过程中未出现挤占、挪用或其他不合理支出的现象。

（二）项目管理制度的建立及执行情况

1、治超信息平台建设：2018年度治超信息平台建设按照《长沙市人民政府办公厅关于做好长沙市两型产品推广使用工作的通知》以及《关于长沙市公路管理局治超信息平台初步设

计的复函》等文件规定，制定和完善了治超信息平台建设项目技术方案，并严格按照方案模块功能和技术指标实施，保障了平台的顺利、如期运行。

2、2018年度农村公路养护和普通公路养护：为加强公路养护工程管理，提高公路养护质量，市公路局按照省交通厅、省公路局等公路养护技术标准和实施细则，制定了《长沙市公路管理局公路小修保养工程管理办法》、《长沙市公路局普通公路日常养护管理办法》和《长沙市农村公路养护管理考核细则》，规范了长沙市普通公路和农村公路养护的技术标准和要求。

项目实施过程中，各区县和相关养护实施单位基本能按照市公路局下发的各项公路养护管理规定，遵守公路养护工程标准要求，实施养护，保障养护工程的顺利实施。

六、项目的产出成果及效益情况分析

（一）完成了治超信息平台的专业化建设

全面完成治超平台考核任务。一是实现了治超信息平台版本更新至 3.0 系统，完成了文书升级，数据迁移。增加了短信抄告功能，对系统首页进行了改版，对统计报表模块进行了优化并新增治超数据月报表，手机移动治超 APP 进行了升级更新，能够获取到车辆超限超载的相关数据，并进行案件审核，极大地方便了移动治超办公。此外还布设了设备监控平台，能够快速、直观、实时了解服务器、前置机和一些监控设备的异常情

况，便于及时处理故障，提高了工作效率。二是保障非现场执法正式全面推行。8月16日全市开展公路治超非现场执法，在治超系统层面进行了优化改善，确保非现场执法系统正常运行。三是数据共享，做好治超信息平台和省厅、省局、市交通局、长沙县执法平台的系统对接工作，与省交通厅、市交通局共享人车资料,获取人员企业数据、车辆信息数据，并共享至区县平台，实现车牌与运输企业、驾驶人、联系电话的快速查找，便于执法工作开展，提升执法效率。

（二）较大地改善了农村公路路容路貌

2018年全市各级农村公路管理机构通过大力推进“四好农村路”建设，积极开展管养示范乡镇和文明示范路创建，积极实施危桥改造和公路安防设施建设，全面落实农村公路养护主体责任，强化管理，狠抓养护，全市整体路况水平保持稳定，路容路貌得到较大改善。全市农村公路路况PQI中等路以上比例达90%，绿化率达到87.4%，农村公路列养率达到100%，县道、乡道、村道的常养率分别达到100%、95%、91%，乡镇管养机构设置率达到100%。全年共创建管养示范乡镇4个，创建文明示范路201.8公里，改造农村公路危桥11座，实施农村公路安保工程1686.3公里。

（三）逐年提高了普通公路管养水平

2018年市公路局按照全省公路工作统一安排部署，积极推广了路长制的“长沙方案”，着力打造了长沙养护工作范本和标

杆。2018年度长沙市普通干线公路年末路况优良率为92.70%，超出年初目标值3.70%；路面使用性能PQI指数为90.98，超出目标任务值2.98。同时，养护过程还积极推广了绿色环保技术，推进节能减排，加大“四新”技术推广的应用力度，实现了G106和G107预防性养护（超黏钎维磨耗层）工艺在道路养护中的应用。

七、存在的问题

（一）预算绩效目标编制欠全面

2018年市公路局治超信息平台建设专项资金未制定预算绩效目标，只根据项目技术方案和设计要求开展年度运行与平台维护的重点工作。同时，市公路局对2018年农村公路养护和普通公路日常小修保养资金下达了绩效目标编报要求的通知，区县未全部执行到位。只按照年度公路工作目标管理考核办法明确养护目标，养护效果未细化、量化。

不符合《长沙市财政专项资金管理办法》第三十条“业务主管部门应……按预算管理要求，编制项目支出预算……组织项目进行绩效评价”、第三十一条“项目单位要按要求申报专项资金，提出项目绩效目标”之规定。

（二）个别项目未制定专项资金管理办法

治超信息平台建设资金项目专项资金未制定专项资金管理办法。本次评价发现，治超信息平台建设资金支出虽按照项目批复的设计方案执行未出现不合理的支出现象，但资金的监管

和使用过程中缺乏可参照的标准规定，未明确资金允许使用的范围和支付流程，不利于日后平台运行费用的监管。

（三）个别项目未按照预算设计方案推广

经统计，目前使用治超信息平台管理系统的仅有望城、浏阳、宁乡和雨花4个区县。不符合《关于长沙市公路管理局治超信息平台建设工作有关问题的请示》中关于平台建设采取“五统一分的办法，即统一标准、统一内容、统一时间、统一设计、统一监理”的有关要求。

同时，评价组注意到，除长沙县已有独立的执法平台外，剩余4个区县未使用的原因因为平台设计方案前期调研不够深入，没有安装路上建非现场执法前端设备，无法匹配平台系统使用要求。

（四）个别区县养护施工前后审核不严谨

望城区普通公路和农村公路养护，按照路面巡查发现问题申报望城公路管理局养护中心（以下简称“养护中心”）审核，养护中心审核后确定面积、深度、厚度等，再由养护中心确定施工单位，签订施工合同。施工完成后，由养护科与计划科共同验收，最后报望城公路管理局财务部门审核、付款。

现场评价中关注到，望城公路管理局的路面养护施工前后没有对具体路段、路害面积、深度等进行详实的基础信息记录，保留的施工前后对比照片由于拍摄角度的不一致，也没有GPS路段、地点定位，使事后复核工作受到了较多的限制。同时，

望城公路管理局财务部门在养护工程专项资金中，没有在确定施工合同价款、合同单价审核流程中发挥应有的监督与审核作用。

（五）个别区县存在未合理规划项目采购方式的现象

经查，2018年度望城区公路管理局农村公路和普通公路日常小修保养经费共计支出 1,718.16 万元，未整体或分标段招标，采取分别与 36 家施工单位签订了 195 份养护施工合同的方式确定养护施工单位。如 2018 年度与长沙文铭道路工程有限公司一共签订 56 份合同，合同总价款为 356.14 万元。不符合《政府采购法实施条例》第二十八条“在一个财政年度内，采购人不得将一个预算项目下的同一品目或者类别的货物、服务采用公开招标以外的方式多次采购”之规定。

（六）存在将小修保养工程发包给个人的现象

经查，宁乡公路管理局在 2018 年 7 月前存在将所有小修日常保养项目均承包给个人的现象，如邹长江总计金额 23.89 万元，周海鹏总计 12.19 元，周胜洪总计 12.37 万元，姜细年总计 7.23 万元，李从洋总计 5.96 万元，卢文武总计 7.97 万元。

（七）个别区县在养护专项经费中列支临聘人员工资

经查，2018 年度望城公路管理局在农村公路和普通公路养护专项经费中，列支养护中心临聘人员工资合计 67.00 万元，占 2018 年度望城区养护经费整体支出比例 3.89%。不符合《长沙市财政专项资金管理办法》第三章第十九条“专项资金应专款专

用，并专账核算，任何单位和个人不得滞留、截留，不得用于专项资金规定使用范围以外的开支”之规定。

（八）农村公路养护不够及时

根据《长沙市农村公路养护管理考核细则》，农村公路养护质量的基本要求：保持路面整洁、横坡适度；路肩平整坚实、边坡稳定、排水畅通；桥涵、构造物完好；交通标志、防护设施完好；绿化协调美观。逐步实施 GBM（标准路）工程，力争构建畅、安、舒、美的农村公路交通环境。

评价组现场抽查了望城、宁乡以及长沙县农村公路现场养护情况，发现养护后的路面仍然多处出现坑洞，路肩不平整，路面不整洁的情况，尤其是宁乡县天井至枫木桥路段，路害分布较为密集，行车颠簸感严重，与农村公路养护管理考核细则要求不相符。随同检查的养护施工人员表示，受现有的财力限制，目前的养护资金仅仅只能优先保障日常养护和小修工程，翻修工程所需资金链巨大，只能根据线路重要性、病害程度按“轻重缓急”逐年逐步改善。养护范围无法覆盖到每一处出现路面坑害的地方，除非是严重影响出行了才会由巡检人员进行申报，路面养护部门进行施工，养护质量也只是以修平路面不影响出行为主，路段实质出现的问题没有彻底排查，修护到位。

八、相关建议

（一）加强单位预算绩效管理，强化部门支出责任

预算绩效目标，是衡量部门年度工作履职程度和效益的重

要指标，也是加强部门工作管理，提高工作效率的有效监管措施。按照《财政专项资金管理办法》有关规定，市公路局应加强业务垂直单位的绩效工作管理，结合年度重点工作任务安排，分部门指向明确、科学合理地在年初预算申报时，定量定性地编制可供后期考核的绩效目标。同时，也要重视自评工作，预算年度终了后，要根据行业政策、部门职责、年度重点工作安排等，积极开展自评，及时整改，有效提高各项业务管理工作效率。

（二）制定精细、具体化的养护施工实施细则，从程序上保障养护工作的有序性、规范性。

精准制定项目具体实施细则，规范前期摸底排查的工作流程、要求。施工前期工作在养护项目中非常重要，对施工养护具体位置运用 GPS 定位、航拍等专业方法，绘制精准的方位图，对施工地点进行面积测量和经纬度位置确认，明确施工地址的坐标位置等基础情况等，并将以上信息整理成数据化记录的模式，以供后期核查。

（三）规范项目管理，严格按照政府采购文件规定执行

严格《政府采购法》及实施条例，规范工程项目发包管理。加强工程招标过程中监督管理，确保招标工作公开、公平、公正。规范小修工程发包管理，对未达到公开招投标限额的工程项目，应明确施工队伍选取办法。合理选择具有施工资质、服务质量优良的施工队伍。对于小修养护零散的特点，可以考虑

以划分标段，单价招标，以年度为单位整体结算的方式，避免不合理的政府采购行为。另外，建议对养护施工单位的选择还要加入准入政策。建立养护施工单位养护质量考核记录和资质要求，对不需要招标的临时性应急工程从施工质量考核记录库中从优选择。

（四）加强合同管理，从严控制养护成本

加强合同管理，防范合同风险。规范合同签订，合同条款应完整，明确约定具体的工程内容、工期、工程质量标准、合同价款、结算方式、质保金、缺陷责任期、违约责任等。合同一经签订，未经甲方批复不得随意变更，应严格履行合同约定。

（五）完善项目资金管理制度，明确资金支付和使用的范围

项目资金管理制度是把关财政资金支出安全、合理的重要抓手，不能简单套用其他制度制成一份文档。建议项目单位在以后年度的项目建设中，根据项目内容的特点，结合招标文件要求以及合同约定事项，严谨制定每一条制度内容。同时遵照《财政专项资金管理办法》相关规定，专户专账，专款核算。

（六）落实路面养护考核制度，推到联合养护机制

农村公路的养护应严格按照《长沙市农村公路养护管理考核细则》来执行，加强管理机制，加大监管力度，将制度落实到位。实行县、乡、村三级负责制，通过突击养护、日常养护、抓示范路等多种方法，充分调动县、乡、村和广大群众养路护路积极性。

针对资金缺口的情况，“十二五”以来新建公路实际里程已成倍增长，却一直未能纳入省市数据库。用原有的养护经费养护更长的里程，这是资金缺口的主要原因，同时原有公路逐步实施提质提级，加上养护单价逐年增长，但年度预算的每公里养护资金并未同步增长。对此，建议各区县应合理安排资金的使用，推行“农村公路民养化”，养护中实行包线、包段、责任到人、县乡村三级联动的养护机制，确保减少养护成本，增大社会效益。

九、综合评价情况及评价结论

市公路管理局按计划实施了2018年农村公路养护普通公路日常小修保养的工作。建立了项目管理办法和资金管理制度，规范了实施程序，创新了公路养护模式，对项目实施情况进行了现场督查，较好的完成了2018年的目标任务，但存在个别地区在项目审批程序方面存在不完善的情况。按照项目申报，资金分配，预算执行，预算调整，预算结转，组织管理，财务管理、项目产出与项目效益等方面进行总体评价，项目综合评分87.59分，评价等次为良。

长沙市财政局

2019年8月28日