

2018 年度长沙市公路管理局城郊公路养护 服务中心普通公路养护专项资金绩效评价 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10日至2019年8月2日对长沙市公路管理局城郊公路养护服务中心（以下简称“养护中心”）2018年度普通公路养护项目进行了绩效评价，评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目立项、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理、项目产出及效果等方面对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

绩效评价组对养护中心小修保养、水上拆迁拆违、2016年第二批国省道水毁应急处治项目市补资金、2017年第三批国省

道大中修等市级专项资金、2016年第四批国省道大中修等市级专项资金进行了现场绩效评价，纳入2018年绩效评价的专项资金预算安排总额为1,762.83万元，实际到位1,762.83万元。评价组在养护中心提供资料的基础上，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、分析计算和问卷调查等必要的现场评价程序。

二、项目基本情况

（一）小修保养项目

1、项目的内容、立项依据

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》（长财建指〔2018〕15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

加强日常养护路面破损率、路基缺损率、水沟畅通率、路面清洁率、绿化及设施完好率、桥隧失养率的定期巡查，在养路段失养率为0%；路面预防性养护实施里程不低于总里程的5%；加强桥隧日常养护和小修保养，落实桥梁安全运行十项制度，规范桥隧检查；围绕省局、市局规定的主要竞赛内容，紧

密结合实际，组织开展“雨季杯”养护竞赛；开展数据更新，对调整后国省道基础数据核实及更新。年末普通公路路况优良率达到 91%，PQI 指数到达 88%。

通过该项目的实施，为建“畅、优、舒、美”的交通环境，保持公路及其设施处于完好状态提供保障、通过及时修复损坏部分、保障了行车的安全、舒适与畅通、提高了公路的抗灾能力和使用质量。

（二）水上拆迁拆违项目

1、项目的内容、立项依据

2017 年 6 月-7 月，长沙市遭受了历史上罕见的特大暴雨袭击，引发了创历史纪录的大洪水，造成养护中心管养的 14 条公路不同程度受损，水毁点 61 处，发生了山体滑坡、路基边坡垮塌，桥梁受损、水沟和安保设施严重损毁等灾害。水上拆迁拆违经费主要用于 14 条公路（12 条县道和 2 条国道）边坡削坡卸载、回填土、砌档土墙、路基路面恢复、绿化种植等水毁恢复工程的建设。

根据长沙市发展和改革委员会关于《2017 年水毁恢复工程可行性研究报告（代项目建议书）》的批复（长发改审〔2017〕339 号）项目总投资估算 1,539.00 万元。

2、项目绩效目标

本项目的建设对恢复公路交通、保障沿线出行安全、防止水土流失及保障水毁路段的安全畅通具有重要意义。对受损的

14 条公路（12 条县道和 2 条国道）边坡削坡卸载、回填土、砌档土墙、路基路面恢复、绿化种植工程，按照公路水毁应急处治项目管理要求实施，做到及时、高效、安全。

（三）2016 年第二批国省道水毁应急处治项目市补资金项目

1、项目的内容、立项依据

2015 年 11 月由于连续雨水冲刷腐蚀等原因，导致长沙市暮云街道 G107 线 K1650+360-K1650+452 段左侧公路路堤边坡开裂下沉，裂缝长约 100 米，最大缝宽处达 1 米，左侧边坡波型钢护栏外移和下沉，路堤行道树向外侧倾斜，路堤左侧边坡坡脚向外滑移。报长沙市公路管理局现场复核，经长沙市发展和改革委员会关于《G107 线 K1650+360-K1650+452 左侧下边坡维修处治工程项目建议书》的批复（长发改工业〔2016〕148 号），项目总投资估算 268.00 万元。

2、项目绩效目标

为保证 G107 线公路的正常通行，保护附近居民的生命及财产安全，对 G107 线 K1650+360-K1650+452 左侧路堤边坡进行维修处治。

（四）2016、2017 年国省道大中修项目

1、项目的内容、立项依据

2016 年县道中修换板和县道水毁恢复项目根据长沙市人民政府办公厅关于印发《长沙市干线公路养护工程管理办法（试行）的通知》（长政办发〔2014〕40 号）、长沙市发展和改革

委员会《关于下达 2016 年县道中修换板和县道水毁恢复项目投资计划的通知》（长发改工业〔2016〕337 号）、长沙市发展和改革委员会《关于调整 2016 年县道中修换板投资计划的通知》（长发改工业〔2016〕767 号）、长沙市公路管理局文件《关于下达 2016 年县道中修换板和县道水毁恢复项目投资计划的通知》（长路计划字〔2016〕68 号）、长沙市财政局《关于下达 2016 年第一批国省道大中修等专项资金的通知》（长财建函〔2016〕59 号），养护中心 2016 年县道中修换共计划 11000 平方米，县道水毁恢复工程项目根据实际发生的 X081 桥宗线 2 处和 X037 青卫线 1 处进行申报。

2017 年 G107 线左侧滑坡处治理工程根据长沙市发展和改革委员会关于《国道 G107 线 K1650+210-K1650+360 左侧滑坡处治工程可行性研究报告（代项目建议书）》的批复（长发改审〔2017〕215 号）、长沙市公路管理局《关于 G107 线 K1650+210-K1650+360 左侧滑坡处治工程一阶段施工图设计的批复》（长路干养字〔2017〕186 号），养护中心对 G107 线总长约 150 米，边坡高度 8-10 米的滑坡路段进行浇筑抗滑桩、回填土、路面恢复绿化种植等。

根据长沙市公路管理局《关于下达 2017 年度危桥改造工程、安全生命防护工程计划的通知》（长路计统字〔2017〕24 号）文件对桥宗线 X081、双仰线 X047 全线增设交通标牌以及高边坡、深水池塘、急弯路段防撞设施。

2、项目绩效目标

为改善道路质量，确保行车安全，结合县道路面破损的实际情况，对县道水泥路面病害的换板处置，提升公路技术状况评定指标，延长路面使用年限。解决未设置交通标牌以及高边坡、深水池塘、急弯路段防撞设施缺失的交通安全隐患，保证车辆和行人安全。

三、项目资金情况

纳入本次评价范围的普通公路专项共 5 个，共安排财政专项资金 1,762.83 万元，具体如下表：

金额单位：万元

序号	被评价项目	上年结转	收入	支出	结余	结余率
1	小修保养	119.64	644.00	625.81	137.83	18.05%
2	水上拆迁拆违	-	461.70	461.70	-	-
3	2016年第二批国省道水毁应急处治项目市补资金	-	138.89	138.89	-	-
4	2016年第四批国省道大中修等市级专项	-	138.77	138.77	-	-
5	2017年第三批国省道大中修等市级专项	-	259.83	259.83	-	-
合计		119.64	1,643.19	1,625.00	137.83	-

（一）小修保养经费主要用于普通公路日常保洁、路面小修、桥梁小修及检查等方面。养护中心共管养线路 19 条，养护总里程 204.56 公里，其中一级公路 7.28 公里，二级公路 23.93 公里，三级公路 50.11 公里，四级公路 123.24 公里。

（二）水上拆迁拆违项目为应急工程，经费主要用于水灾

受损的公路、桥梁及防护设施的抢修和恢复。

（三）2016、2017年国省道大中修项目经费主要用于国省道大中修、水泥路面换板、危桥改造、安保工程和区（县、市）公路管理局管养的县道大修、中修（换板）等工程支出。

四、项目实施情况

养护中心工务科将年度目标任务分解至每月后，每月下达月度任务单，各承包单位按任务单进行每月的小修保养工作。完成后，提交月度小修保养完成数量表，养护中心工务科在月底组织进行验收和考核评分，养护中心养护站参与验收和考核评分。养护中心工务科和主管生产领导根据月度任务单对工程进行质量和数量验收，并以所验收的实际合格工程量签发相应的月度小修保养完成数量验收单。

大中修工程项目按政府投资项目管理办法明确的项目建设程序开展工程设计、招标控制价评审、办理工程公开招投标，择优选择施工队伍，实行经济、廉政和安全合同“三合同”管理，严格工程质量控制，建立项目经理负责制，落实质量责任人，实行工程监理制度，把好材料、工艺关，督促施工单位遵守操作规范，确保工程质量合格。

安保设施应急和水毁抢险应急工程按应急管理程序选取委托符合资质要求的设计单位进行施工图设计；所有项目均委托有相关资质的监理单位对项目进行全程监管，养护中心定期或不定期进行专项巡查，发现质量问题和安全隐患，立即要

求各施工和监理单位整改，切实加强了对工程的全方位的监管工作，确保了对工程质量、安全、进度、效益进行有效监管；项目验收先由监理负责各工序和分项工程的验收，验收合格了才能进入下一步工序，其次委托有相关资质的第三方检测机构进行专项检测和交工验收检测工作。

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

为规范专项资金管理，城郊公路养护中心制定了《养护经费结算（报账）管理实施细则（试行）》，明确了专项资金的使用范围，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。

（二）项目管理制度的建立及执行情况

养护中心为规范和加强养护承包管理，依据《公路养护技术规范》、《公路桥梁养护规范》、《公路工程质量评定标准》、《长沙市公路管理局普通公路日常养护管理办法》、《城郊公路养护服务中心公路小修保养管理实施办法》，制定了《公路养护承包实施方案》和《公路养护承包考核评分办法》，对考核组织机构、考核方式、考核项目的管理和要求、考核项目及评分内容、考核评分依据、结算支付、保证金制、安全生产、应急抢险、人员与设备等十个方面做了较详细规定和要求。

项目实施过程中，养护中心基本执行了各项公路养护工程管理制度，按照标准化、规范化的流程进行施工养护。

六、项目的产出成果及效益情况分析

（一）公路小修养护扎实开展，路面技术状况得以提升

在小修养护工作中，一是坚持“七无”养护标准和“三全养护”工作理念，严格执行中心养护站日常养护巡查制度，全年共编发 16 期巡查通报，其中桥梁专项检查 2 期，下发养护指令和养护通知 15 份。二是认真开展“雨季杯”养护竞赛活动，彰显公路人“工匠精神”，对路面坑槽、水沟和涵洞堵塞、边坡局部垮塌等雨季养护工作的重点，做到了及时高效的修复处治，确保了雨季路况。三是贯彻“预防为主、防治结合”的公路养护方针，重点抓预防性养护，全年共完成预防性养护实施里程 55.46 千米，为养护线路总里程的 27.11%，投入资金 78.14 万元，为全年小修保养养护预算资金 644 万元总额的 12.13%，超额完成了由省、市局下达的 2018 年度养护中心预防性养护任务。

（二）改善和提高了公路的通行能力及通行质量

2018 年 7 月经长沙理工大公路工程试验检查中心检测长沙城郊辖区内国省干线 4 条，检测里程共计 63.87 公里，路面总体优良率为 94.33%，路面使用性能指数 PQI 评分为 90.74，评价等级为优；路面损坏状况指数 PCI 评分为 92.27，评价等级为优；路面行驶质量指数 RQI 评分为 88.10，评价等级为良。路基技术状况指数 SCI 评分为 90.97，评价等级为优；沿线设施技术状况指数 TCI 评分为 91.94，评价等级为优，桥隧构造物技术状况指数 BCI 评分为 100.00，评价等级为优，公路技术状况指数米 QI

平均值为 91.99，评价等级为优。超过长沙市公路管理局下达的路况养护目标（优良路率 $\geq 92\%$ ，PQI $\geq 86\%$ ），为人民群众的出行提供了便利。

（三）有效防范了安全隐患问题

养护中心实施了县道水泥路面中修换板项目，换板面积 5000 平方米，主要位于暮石线、廖茶线、泉沿线、桥宗线四条线路；路面大修项目分别有开福区的 X057 线 3.5 千米，和雨花区的 X047 线 7.715 千米及 X049 线 6.0 千米。养护中心负责监管大修项目的施工质量、进度和安全，根据项目的不同施工阶段，不定期对大修项目建设情况进行巡查，对施工质量和施工安全隐患问题，以通报的形式送发建设方，督促其及时整改到位。

针对公路各种突发事件和汛期及雨雪冰冻等恶劣天气，注重加强领导，强化责任和措施落实，完善应急预案。一是组织好应急抢险队伍，分河东、河西两支抢险队；二是储备好防汛抗冰材料、设备、器材和车辆；三是加强巡查，特别是暴雨和低温时加强对桥梁涵洞、高危边坡、易淹路段的巡查，24 小时值守；四是对已发生的边坡垮塌水毁恢复工程，精心组织，加快施工进度。保质、保量按时完成公路水毁修复工程、安保工程。

七、存在的问题

（一）绩效目标申报工作有待加强

经查，养护中心未按规定分专项向财政部门申报专项绩效

目标申报表。现场评价时，单位提供的“长沙市 2018 年度财政项目预算绩效目标申报表”填报日期为 2019 年，且填报金额均为实际 2018 年度实际使用金额，项目实施产出定量目标均不够细化、量化。

（二）预算执行有待加强

养护中心 2018 年度小修养护专项资金预算资金 644.00 万元，上年结转资金 119.64 万元，年度支出 625.81 万元，结余 137.83 万元，预算执行率 81.95%。

（三）存在合同约定不规范的情况

经现场查看养护中心工程合同情况，发现多处合同约定不规范，如：养护中心与湖南中柱建设有限公司签订的《2017 年水毁恢复工程三标段施工合同》中施工项目为“X083 水毁恢复工程（路面）三标段”，未明确具体施工项目内容；计量与支付中未约定按一定比例预留质保金内容；签订的水毁恢复工程其他标段的合同存在同样的情况。养护中心与湖南华工建设有限公司签订的《X057（廖茶线）、X060（彭捞线）中修换板施工合同》中未约定按一定比例预留质保金内容，且工期约定“工程为 1 月，由合同签订之日算起”，但合同签订日期未填写。养护中心与长沙市祥安交通设施有限公司签订的“路长制标牌制作安装协议”中未约定工期及质保金内容。

（四）招投标管理工作不规范

1、部分工程中标单位不具备相关资质

经现场查看，养护中心 2016 年县道换板处治北区部分的中标金额为 64.96 万元，中标公司为湖南华工建设有限公司；查看中标公司经营范围并无设计、监理资质。

工程中标价格包含工程监理费 0.96 万元，试验检测费 0.45 万元，设计费 0.39 万元，总计 1.80 万元，由养护中心另行委托具有资质的单位实施。

2、招标文件存在涂改现象

经现场查看，养护中心提供“2016 年县道换板处治北区部分”的归档资料中，中标单位湖南华工建设有限公司的报价一览表及报价文件中工程总报价及工程量清单及分项报价表存在涂改情况。

（五）存在未严格按照合同约定施工及支付工程款

经现场查看，养护中心 2018 年 2 月 41#凭证支付小修保养费用 18.64 万元，为支付 2017 年 11 月水泥路面补灌费用，合同签订实施数量为灌溉长度 67053 米，单价 4 元/米，实际验收数量为 66576 米，少实施数量 477 米，不符合合同签订“严格按照表中所列路段、位置和数量实施”条款，也未见工程量减少的说明；工程数量验收单无施工单位签字、盖章确认，未见现场项目负责人签字确认。3 月 6#凭证支付 2017 年小修保养费用公示牌安装合同尾款 8.26 万元，合同约定“乙方制作安装完工，验收完毕后支付费用的 60%，余款在财政评审后支付”，合同总价款 21.66 万元，财政评审前支付金额为 13.40 万元，超过应支付款

项 0.4 万元(合同价款 60%为 13 万元)。6 月 39#凭证支付 G107 线滑坡处治工程设计、勘察费尾款共 4.86 万元，按照合同约定付款方式“乙方交付的设计文件（地质勘察报告），经甲方组织验收合格...根据财政评审后金额，甲方向乙方一次性付清本合同费用”，工程项目评审报告出具时间为 2018 年 1 月，养护中心在评审报告出具前提前支付工程设计、勘察费用。

（六）对日常养护中标单位督查考核不到位

1、月度考核结果未完全应用到位

养护中心成立了公路养护承包考核小组，每月负责对小修保养计划实施情况、文明安全生产、公路养护质量和承包单位管理履约能力进行监督、检查和考核评分，按照合同依考核评分结果进行结算和支付。同时，负责日常监督的路面中心管养站参照考核小组的考核标准，进行日常监督。

评价组随机抽选了湖南省众立建设工程有限公司和湖南长沙坪塘建设（集团）有限公司年度考核记录检查，发现养护中心考核组与路面中心管养站对同一路段在考核标准一致的前提下，存在考核总评分不一致但未按合同约定扣减工程款的现象。如：承包单位湖南省众立建设工程有限公司 1 月月度考核评分中一套评分表得分 90 分，一套得分 92 分，其中存在 3 处考核项目一致评分不一致情况，绩效组综合扣分情况得出综合得分为 89 分，经统计全年 12 个月中存在 9 个月综合得分低于 90 分以下；湖南长沙坪塘建设（集团）有限公司 1 月月度考核评分

中一套评分表得分 90 分，一套得分 91 分，其中存在 6 处考核项目一致评分不一致情况，绩效组综合扣分情况得出综合得分为 86 分，经统计全年 12 个月考核评分均低于 90 分以下；但均按 90 分以上结算价款。不符合同约定“当月度考核评分 \leq 90 分时，月度结算款为（合同价-预防性养护金额）/12 \times （月度考核评分+10） \times 1%”之规定。

2、督查管理不到位

根据现场查看养护中心日常考核记录，施工承包单位在安全生产、业内资料方面一直存在养护作业中未配备安全员、作业人员未按要求进行着装、未按要求摆放安全标志牌等安全措施、未每月做到进行安全生产培训和教育、未及时上报月报等问题。养护中心每月考核中都在以上方面存在扣分现象，但一直未见施工承包单位整改到位。

（七）施工进度晚于合同工期

经现场查看，养护中心“2017 年度桥宗线 X081、双仰线 X047 生命安全保障工程”合同协议书约定合同工期为“开工时间 2017 年 7 月 1 日，竣工时间 2017 年 7 月 31 日，工期 30 天”；实际施工时，开工日期为 2017 年 8 月 4 日，竣工时间 2017 年 9 月 5 日；晚于约定时间一个月。

（八）监理合同签订晚于工程开工时间

经现场查看，养护中心部分工程项目监理合同签订时间晚于工程开工时间。如：养护中心与湖南长和工程项目管理有限

公司签订的

2017年水毁恢复工程项目的监理合同，合同签订日期为2017年8月7日，工程开工时间为2017年7月18日；监理合同签订时间晚于工程开工时间20天。

八、相关建议

（一）加强绩效目标管理。

绩效目标是衡量财政支出绩效的基本标准和财政资金安排的重要依据，也是推动预算编制科学化、精细化的重要基础。应加强项目绩效管理，完善绩效目标编制过程的绩效管理机制，从项目绩效目标编制审核入手，加强财政资金的跟踪问效，及时纠正绩效偏差，提升精细化管理水平，提高财政资金的使用效益。专项资金申报的同时应制定并申报项目的绩效目标，为专项资金绩效考核提供依据。

（二）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，合同内容应与国家和省市相关法律、法规、制度一致，不得出现违反相关法律、法规、制度的约定。合同一经签定，未经双方同意变更，应严格履行合同约定。

（三）规范招标投标管理工作

严格按照招标投标程序，确保中标单位符合标准，加强对投标人的资格审查。各项目管理单位应严格按有关规定确定投标

人资格要求，并对投标人业绩、信用及不良行为进行审查。资格审查一般采用预审方式，投标人经资格审查合格后，方可购买招标文件。采取资格后审的，由招标人或委托代理机构，在开标前对投标人提供的资格条件进行核查，并形成核查报告，评标时交评标委员会评审确认。各项目管理单位、招标代理机构应将建筑市场信用信息管理系统与招投标紧密结合，如发现存在违法违规行为存在不良信用的企业，应视情况禁止或限制其参加投标。

（四）严格按照合同约定施工及支付工程款

施工单位应严格按照合同约定及时施工，按照合同的约定支付工程款，《基本建设财务规则》第二十八条的规定“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款。竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月。”不得提前支付工程，养护中心应在评审报告出具后支付工程设计、勘察费用。

（五）加强督促管理，确保养护质量。

养护中心应加强普通公路日常小修保养项目的定期巡查，对发现问题及时指出，并督促整改，并将督查考核结果作为外包服务单位办理工程结算和内部责任部门（人）绩效考评的依据。

九、综合评价情况及评价结论

综合上述绩效评价情况，养护中心 2018 年度普通公路养护

专项资金在项目申报、资金分配、预算调整、项目产出、项目效益完成情况等方面总体执行情况较好，但在预算执行、组织管理、绩效自评、财务管理等方面存在不完善的情况。依据项目立项、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理、项目产出、项目效益等情况进行评价，项目绩效评价综合评分为 86.18 分，评价等次为“良”。

长沙市财政局

2019 年 8 月 20 日