

# 长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称：2020年度长株潭一体化三千两轨四连线--洞株路快捷化改造项目

评价项目金额：45,000 万元

评价项目单位：长沙交通投资控股集团有限公司

主 管 部 门：长沙市交通运输局

报告日期：二零二一年八月十二日  
长沙市财政局制

# 2020年度长株潭一体化三千两轨四连线— 洞株路快捷化改造项目绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《财政部关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》（财预〔2011〕285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）、《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《长沙市财政局关于开展2021年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2021年5月8日至2021年7月20日对长沙交通投资控股集团有限公司（以下简称市交通集团）承担的长株潭一体化三千两轨四连线—洞株路快捷化改造项目（以下简称该项目）实施了绩效评价。

## 一、评价实施情况

此次评价过程中，评价人员采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四个方面进行综合评价和现场评价。根据项目的实际情况，绩效评价工作组实施了资料审阅、账务核实、询问、分析计算以及现场调查等必要的现场评价程序。

## 二、项目基本情况

### （一）项目立项依据

1、《湖南省人民政府关于推进长株潭一体化“三千”项目建设有关问题的会议纪要》（湘府阅〔2018〕90号）明确芙蓉大道、洞株路、潭州大道等项目快速化改造要按统一设计、统一标准、统一进度、分段负责的原则组织实施。项目建设由长株潭三市的项目单位具体负责，建设资金由长株潭三市各自负责，省财政厅在债券安排上予以支持。进度时间按2019年9月开工、2020年底建成的要求加快推进。

2、《长沙市人民政府关于长株潭一体化“三千一轨”项目有关问题的会议纪要》（长府阅〔2018〕96号）明确由长沙交通投资集团负责洞株路快捷化改造项目，2019年9月开工，2020年建成。

3、《长沙市发展和改革委员会关于洞株城际公路（长沙段）改扩建工程可行性研究报告的批复》（长发改审〔2019〕117号）明确，为推进长株潭一体化建设，完善城市群基础设施，形成长株潭半小时经济圈，同意长沙交通投资控股集团有限公司建设洞株城际公司（长沙段）改扩建工程。该项目位于长沙市雨花区，起于环保大道与万家丽路交叉口，沿环保大道往东，经振东路节点向南转向沿原洞株公路，终于洞株公路长沙界，全长16.249KM，按一级公路标准建设（兼顾城市道路功能）。项目总投资估算为122,469.64万元，其中工程费用83,286.79万元，工程建设其他费用9,459.13万元，征地拆迁费用暂估19,611.54万元（最终以征地拆迁主管部门审定金额为准），预备费10,112.18万元。建设资金来源为财政资金。项目建设工期17个月，消防、

环保、节能及安全生产等按国家相关标准执行。核准项目施工、监理、重要设备和材料的采购，全部采用委托公开招标。招标活动必须在交易中心进行，评标专家从省政府综合评标专家库长沙分库中抽取。长沙市公共资源交易管理委员会办公室将对项目的招投标情况进行全过程监督管理。

## **(二) 项目主要内容及绩效目标**

### **1、项目主要建设内容**

根据《长沙市交通运输局关于洞株城际公路（长沙段）改扩建工程两阶段初步设计的批复》（长交批〔2019〕8号），项目采用改扩建方案，起于雨花区万家丽南路和环保大道交叉口，止于洞株公路长株界，全长16.249公里。其中环保大道段（环保大道与万家丽交叉口至振东路与老洞株路交叉口）3.77公里，维持现状，标准路幅宽度46米，设计速度60公里/小时；郊区公路段12.48公里，采用一级公路建设标准（兼顾城市道路功能），一般路基宽度37.5米，主线采用双向六车道，设计速度80公里/小时。路面采用沥青混凝土结构，桥涵设计汽车荷载等级采用公路-I级，桥涵及路基设计洪水频率为1/100，其余技术指标按部颁《公路工程技术标准》（JTG B01-2014）执行。其中：

#### **(1) 路基路面**

郊区公路段一般路幅断面形式为：0.75米土路肩+3.5米辅助车道+0.5米路缘带+0.75米侧分带+1.5米硬路肩（含0.5米路缘带）+3.75米行车道+2\*3.5米小汽车专用车道+0.5米路缘带+1.0米中央护栏+0.5米路缘带+2\*3.5米小汽车专用车道+1.5米硬路肩（含

0.5米路缘带)+0.75米侧分带+0.5米路缘带+3.5米辅助车道+0.75米土路肩

加宽路面结构为：4厘米细粒式沥青混凝土上面层（AC-13C）+5厘米中粒式沥青混凝土中面层（AC-20C）+7厘米粗粒式沥青混凝土下面层+1厘米沥青同步碎石（封层、透层）+2\*18厘米5%水泥稳定碎石基层+20厘米4%水混稳定碎石底基层+15厘米级配碎石垫层。

桥面铺装路面（新建）：4厘米细粒式改性沥青混凝土上面层（AC-13C）+5厘米中粒式沥青混凝土中面层（AC-20C）+防水粘结层。

S104洞株公路原有路面铣刨4厘米上面层，重新加铺；原中分一定要面层结构：4厘米（AC-13C）SBS改性沥青混合料+5厘米（AC-20C）SBS改性沥青混合料。

## （2）桥梁与涵洞

新建大桥199米/6座，小桥加宽50米/3座、涵洞接长36道。

## （3）线路交叉及绿化工程

分离式立体交叉8处（主线上跨6处，被交通上跨2处），人行天桥274.8米/6座，利用既有人行通道4处，右进右出81处。

## 2、项目绩效目标

十九大报告提出“要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。长株潭城市群是中部六省全国城市群建设的先行者，“中国第一个自觉进行区域经济一体化实验的案例”，2007年获批为全国两型社会建设综合配套改革试验区，

2014年获批为国家自主创新示范区。

近年来，长株潭城市群抓住当前的重大战略机遇，充分发挥交通设施对城市的提升和拉动作用，打造长株潭一体化的综合运输体系。经多年建设，长株潭三市间轨道交通和汽车交通网络已经基本成形，但以高铁、高速为代表的快速交通网络因照顾过境交通需要，三市间通勤绕行距离远、出行成本高、节假日拥堵严重。而以普通公路、城市道路为代表的区内交通网络因照顾沿线开发需要，三市间通勤运行速度慢、出行效率低、通行时间长。面向承前启后、继往开来的新时代，尽快建设适合长株潭三市融城发展的快速交通网络，大幅降低三市间人流、物流流动成本，真正构建长株潭半小时经济圈，显得尤为迫切。

洞株城际公路改扩建工程项目为连接长沙和株洲高快路网的关键项目，项目建成后，将在长株已有收费的京港澳高速、长株高速的基础上新增一条高效快捷的免费通道，可极大缩短株洲往来长沙火车南站、黄花国际机场的行程时间，加强长株潭“同城”之间的联系，逐步消除城市综合交通的隔阂与瓶颈，提升长株潭城市群内部交通服务效率和水平，推进长株潭一体化建设，完善城市群基础设施，形成长株潭半小时经济圈。

### **三、项目资金情况**

#### **（一）项目资金到位及支出情况**

《长沙市交通运输局关于洞株城际公路（长沙段）改扩建工程两阶段初步设计的批复》（长交批〔2019〕8号）明确，洞株城际公路（长沙段）改扩建工程概算总投资为112,231.65万元，

项目资金来源为财政资金。截至2020年末该项目财政资金到位45,000万元，其中：政府债券资金15,000万元，财政专项资金30,000元，财政资金到位率为40%。截至2020年末，财政资金45,000万元全部使用完毕，同时市交通集团2020年自筹资金（银行贷款资金）8,886.57万元已用于该项目支出。

根据项目明细账，截至2020年末共支出53,886.57万元（含上年度专项资金），账面支出明细情况见下表：

单位：万元

序号	支出类别	概算金额	实际支出	差额
1	建筑安装工程费	78,557.42	48,594.52	29,962.90
2	土地征用及拆迁补偿	11,977.66	1,794.59	10,183.07
3	工程建设其他费	16,352.20	3,205.72	13,146.48
4	预备费	5,344.36	0.00	5,344.36
5	利息支出	0.00	291.74	-291.74
	合计	112,231.65	53,886.57	58,345.08

注：利息支出超出概算，系自筹资金的贷款利息。

## （二）项目资金管理制度建设及执行情况

市交通集团制定了《长沙交通投资控股集团有限公司建设资金支付管理制度》、《长沙市湘行交通建设管理有限公司关于“三重一大”事项集体决策制度的实施办法》、《长沙市湘行交通建设管理有限公司农民工工资支付管理制度（试行）》等

制度，但未专门针对本项目制定专门的专项资金管理制度，专项债券项目资金管理办法等。

绩效评价组查看了项目资金的支出凭证、招标文件、合同等，各项目支出基本符合制度和法规要求。在收到财政局债券资金和专项资金时，均拨入项目单位双控账户管理；资金的支付有完整的审批程序和手续；重要的工程、服务、物资、设备的采购均按照政府采购的相关规定执行，政府采购手续齐全；采购项目应招尽招，招标方式符合规定；签订的合同曾经有部分合同条款不符合规定的情况，一经发现已及时整改到位，补签了补充协议。但也存在一些不足，如：资金到位不足、工程款支付不及时、农民工工资未拨付到专用账户等。

#### **四、项目管理制度建设和执行情况**

公司制定了《长沙市湘行交通建设管理有限公司工程安全生产管理办法》《长沙市湘行交通建设管理有限公司工程质量管理办法》《长沙交通投资控股集团有限公司建设项目工程造价管理办法》《长沙交通投资控股集团有限公司工程签证管理办法》《长沙交通投资控股集团有限公司建设项目其他费计算操作指南（试行版）》《长沙交通投资控股集团有限公司合同管理办法（试行）》等制度。

绩效评价组查看了项目合同、招标文件、项目会议记录、项目预算、结算等档案资料，项目的各项制度得到有效执行。项目管理秉持“速度快、质量好、成本低”的原则，实行工程首件认证制，确保工程源头质量，加强重大危险源的识别及控制；



实行有据可依、有章可循的制度化管理；严控各类方案的编制、审批及落实；查问题、定措施，落实过程管控；发现问题及时整改，实行挂销号制度，形成整改前、中、后的实施记录、影像资料；强化参建各方的履约、守法、信用意识；构建业主、监理、施工单位三级质量管理和安全防范体系，项目的质量、安全、进度等各方面均得以有效控制。项目实施过程中曾有招标控制价编审不规范，工程量计量有误的问题，市交通集团已采取措施扣回多计量工程款，并修订相关制度进行了整改。

另外，项目管理也存在一些不足，如：项目施工许可证办理不及时、交工验收不及时、工程结算不及时等问题。

## 五、项目组织实施情况

2018年12月，省委召开“三千一轨”专题会议，明确项目按统一设计、统一标准、统一进度、分段负责的原则组织实施。2019年6月完成了项目可研批复。2019年7月25日，长沙交通投资控股集团有限公司正式启动项目建设。

为了优质、高效的建设洞株改扩建工程，市交通集团成立了洞株城际公路（长沙段）改扩建工程项目部，日常定期开展人员履约、质量、安全巡查。质量控制措施与效果方面：为打造优质工程、精品工程，结合洞株城际公路改扩建工程的建设实际，抓工程质量控制，执行项目法人制、工程投标制、社会监理制、合同管理制，严抓工程建设质量控制和管理，安全生产和文明施工管理，本项目实施过程中无人员死亡、重伤事故，无较大质量事故。在施工前充分做好各项准备工作，严格按照

规范、规程、标准的要求，对每道工序、每个环节进行严格控制；施工过程中的各工序检测，验收严格把关；加强岗前培训、持续技术交底、聘请专家现场指导等，增强全体建设者的质量创优意识，拓展质量管理的深度和广度。加强组织领导，明确目标，全面落实质量责任制，建立了四级质量保证体系，并通过中心实验室、监理单位、市交通质安站一道进行跟踪、监督、试验抽检等，确保体系运转高效。对原材料从源头控制，主要材料实行业主备案制严把材料进出关，从进场检验到现场管理全过程进行把关。以工程监理为关键，强化现场监督和质量管理措施的落实。对施工现场做好巡视，做好施工过程控制，按规定频率进行抽检，把好工程检测与验收关，根据工程进展的不同阶段对施工质量进行检查，每周进行通报。把好试验检测关，重视试验检测的科学性，一切以数据说话，一切按规范说话。

本项目主体分两个标段实施，一标段为洞株路（长沙段）中央分隔带改路面工程，施工单位为长沙市公路桥梁建设有限责任公司，合同金额1,313万元；二标段为洞株城际公路（长沙段）改扩建工程设计施工总承包工程，施工单位为湖南路桥建设集团有限责任公司（联合体牵头人）、长沙市公路桥梁建设有限责任公司（联合体成员）、湖南省交通科学研究院有限公司（联合体成员），合同金额68,065.8万元。监理单位为育才-布朗交通咨询监理有限公司（联合体牵头人）、湖南湘沙项目管理有限责任公司（联合体成员），合同金额958.4万元；勘察设计

单位为湖南省交通规划勘察设计院有限公司（初步设计），合同金额1,177.13万元。

## **六、项目的产出成果及效益情况**

### **（一）产出成果**

#### **1、项目工程建设已完成**

项目起于环保大道与万家丽路交叉口，终于洞株公路长沙界，全长16.249公里，按一级公路标准建设（兼顾城市道路功能）。项目主要建设内容为：6座主线跨线桥工程、6座人行天桥工程、涵洞工程、路基路面工程、公路设施及预埋管线工程、绿化和环境保护等工程。2020年8月28日，项目已通车试运行。

#### **2、进度管理有成效**

工程部根据项目总工期的要求制订了项目总体进度计划，根据总体进度计划和各单项工程的施工衔接等再制订各类单位工程的月度计划，并及时把各阶段计划细化、分解、层层落实。建立了报表制度，对工程进度进行动态管理。强化现场管控，实行超前预控，对影响关键工程的进度问题及时协调、落实解决，确保工程建设按计划、有步骤地快速推进。

2020年8月28日，项目在“三千两轨”建设项目中率先实现通车试运行，提前2个月完成了省、市政府既定的通车节点任务。

#### **3、质量控制到位**

市交通集团委托湖南金君工程科技有限公司于2020年8月至2021年1月，对项目路基、路面、桥梁、交安、人行天桥，照明设施等所有建设实体工程进行了交工验收质量检测，并被审

查了相关资料，检测评定合格。

2021年2月至3月，市交通运输局、市交通质安站对项目交工验收申请材料进行了审核，并组织交工检测核验单位、建设单位、监理单位、施工单位待进行了验证性检测，于2021年3月22日出具交工验收核验意见，明确项目的路基、路面、桥梁、交安工程的工程质量验证性检测数据与交工验收检测数据基本吻合，项目交工质量核验的工程主要抽检指标满足相关要求。

#### **4、安全生产零事故**

市交通集团严格落实安全规章制度和责任，建立《油株公路改扩建工程安全生产管理制度》及专项活动方案，结合工程施工特点，完善各类应急预案。项目实施过程中通过层层分解责任，组织深入学习，强化安全生产意识，落实一岗双责。积极开展安全生产培训，组织开展安全演练，强化人身安全管理。保障安全投入，安全生产费用专款专用。推行安全标准化管理，强化安全防范措施，保障安全生产，整个项目已完工未发生任何人员伤亡之类的重大安全事故。

#### **(二) 效益情况**

项目完成后，长株两地的通行时间大大缩短，改善了长株潭区域路网结构，实现长株潭三市间人流高效、低成本流动，从而促进形成长株潭半小时经济圈，促进区域经济发展。

##### **1、提高长株两地通行效率。**

项目完成通车后，株洲和长沙之间新增一条免费的快带通道，开车全程只需28分钟，通行时间较改造前节约40%。

洞株路是长沙连接株洲干线公路之一，快捷化改造前为双向四车道，由于平交路口多、等待红绿灯时间长，主辅道设置不合理、车辆限速等原因，滑板路车辆通行效率并不高。改造完成后，共消除22个灯控路、6个无信控路口的影响，通行时间预计由原来的45分钟，减少到28分钟。

## **2、完善了长株潭区域路网结构，促进长株潭城市群之间的联系。**

长沙市红旗路南延工程、环保大道东延工程实施后，洞株路可通过以上两个工程进一步快速接入红旗路和万家丽路，全面对接长沙骨架路网。作为连接长沙和株洲高快路网的关键项目，项目完成通车后，将在长株已有收费的京港澳高速、长株高速的基础上新增一条高效快捷的免费通道，极大缩短株洲往来长沙火车南站、黄花国际机场的行程时间，加强长株潭“同城”之间的联系，逐步消除城市综合交通的隔阂与瓶颈，提升长株潭城市群内部交通服务效率和水平。

## **3、促进长株潭融城，加速“半小时经济圈”的形成。**

项目完成后，芙蓉大道、洞株路、潭州大道的通行时间，将由原来的1小时左右减少于半小时以内，长株潭“半小时交通圈”加速形成，“半小时经济圈”未来可期。长株潭一体化已站上新的历史起点，成为湖南着力打造“三个高地”、担当“四新”使命的战略枢纽和强劲引擎。

## **4、带动经济发展。**

洞株路通车以来，不仅仅带来时间上的便利，同时能助推

旅游升温。由方特欢乐世界、梦幻王国、云龙水上乐园等休闲旅游共同组成的云峰湖国际旅游度假大片区，知名度日益高涨，云龙大道快速化改造完成后，可直接融入长沙城南骨架路网，无论是城际公交、客运班线还是自驾，这条路无疑都会成为重要选择。

洞株路辐射的长株两市大数据、智能制造、生物医药、文旅创意等产业链正加速发展。洞株路将极大促进大数据产业园、华夏幸福产业新城、职教科技园等片区开发，加速产业在高质量发展道路上阔步疾行。

## 七、存在的问题及原因剖析

### （一）绩效管理不到位

#### 1、债券资金方面

（1）未开展事前绩效评估，不利于提高债券资金使用效益、防范政府债务风险。

根据《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》，项目主管部门应组织对本级拟申报政府债券需求的项目开展事前绩效评估，评估结果作为项目立项的必要条件。事前绩效评估未通过的项目，不予立项。通过评估的项目，应当编制项目事前绩效评估报告，报送同级财政部门审核，经财政部门审核通过的项目，才能纳入本级政府债券需求清单。市交通集团未能提供项目事前绩效评估报告及批复文件，未按相关规定开展事前绩效评估。

经调查了解，市交通集团缺乏债券资金绩效管理意识，认

为项目有省、市政府相关会议纪要明确了项目建设的必要性，项目后续进行了可行性研究并取得了批复，不影响项目的立项与后续的实施。债券资金的申报及分配过程中，相关管理部门亦未向市交通集团提出项目事前绩效评估要求。

事前绩效评估主要是判断项目申请债券资金支持的必要性和可行性，此项绩效管理的缺失不利于债券资金的科学分配，不利于提高债券资金使用效率，也不利于防范政府债务风险。

## （2）未申报绩效目标，债务资金绩效管理无据可依。

根据《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》，项目单位在项目申报时应当编制项目绩效目标。未按要求设定绩效目标或绩效目标审核未通过的项目不得纳入政府债券需求清单。财政部门按照有关规定将审核通过后的本级项目绩效目标批复至本级项目主管部门；项目主管部门根据财政部门的批复，将项目绩效目标批复至项目单位执行。市交通集团提供了项目可研报告及批复文件，但未能提供项目《政府债务项目绩效目标表》等申报文件及批复文件，未按规定设定项目绩效目标。

经查，市交通集团由于缺乏债券资金绩效管理意识，认为他们已经根据国资委的管理要求制定了公司层面经营管理目标，根据市发改委下达2020年重大投资计划安排项目建设工作（目标主要为2020年9月完工），从而未按相关规定编制《政府债务项目绩效目标表》申报绩效目标。

政府债务项目绩效目标的内容包括预期产出（预期提供的公共产品和服务的数量、质量、时效和成本）、预期效益（经

济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、社会公众或服务对象满意度)，以及衡量预期产出、预期效益的绩效指标等，绩效目标是后续开展绩效运行监控、绩效评价、绩效评价结果应用等工作的重要依据，未设置绩效目标，项目的绩效目标管理便无对标依据。

(3) 未及时进行绩效自评，不利于揭示政府债券资金的使用效益和项目预期目标的实现程度。

根据《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》，项目主管部门应组织项目单位对批复的项目绩效目标完成情况以及债券资金使用情况等进行单位自评。市交通集团未按规定及时进行绩效自评，截至审计现场方补充进行绩效自评工作。

经查，市交通集团由于缺乏债券资金绩效管理意识，认为他们已经根据国资委的管理要求进行了公司层面经营管理绩效目标考核，而项目则未按相关规定及时进行债务资金绩效自评。

## **2、专项资金方面**

(1) 未按专项资金管理要求编制预算和申报绩效目标，不利于优化财政资源配置和提高财政资金使用效益。

根据《湖南省预算绩效目标管理办法》，按照“谁申请资金，谁编制目标”的原则，绩效目标由预算部门申报预算和项目实施单位申请预算资金时填报。根据《长沙市财政专项资金管理办法》，业务主管部门应当对本部门管理的专项资金按预算管理的要求，编制专项资金项目支出预算。市交通集团未能提供专门的专项资金管理办法，未能提供经过科学论证的详实的预算



编制资料，未编制《项目绩效目标表》，进行专项资金项目绩效申报。

经查，市交通集团由于缺乏绩效管理意识，项目未根据该项目功能特性、预计项目实施在一定时期内所要达到的总体产出和效果，按绩效管理的要求编制报送预算绩效目标。

(2) 未按专项资金管理要求及时进行绩效自评，不利于提高项目承担单位的履职效能和项目产出供给质量。

根据《长沙市财政专项资金管理办法》，业务主管部门应当对本部门管理的专项资金组织项目绩效自评，向市政府或相关部门报送自评结果。

经查，市交通集团为国资委绩效管理体系下的单位，每年有公司层面经营管理目标责任考核，未意识到所承担的项目还需按财政专项资金要求履行绩效自评，截至审计现场方补充进行绩效自评工作。

项目绩效自评能反映绩效目标实现结果，发现绩效目标未达成或目标制定明显不合理的原因。未及时开展绩效自评，不利于促进健全资金管理机制、优化资金支出结构、提高资金使用效益，不利于提高项目承担单位的履职效能和项目产出供给质量。

## **(二) 资金管理不规范**

1、财政资金到位不及时，造成项目实施过程中项目施工单位垫资，以及项目占用其他来源资金而产生资金利息支出超概算。

根据《政府投资条例》财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、行政法规和国库管理的有关规定，及时、足额办理政府投资资金拨付。政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算，项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设。

经查，《长沙市交通运输局关于洞株城际公路（长沙段）改扩建工程两阶段初步设计的批复》（长交批〔2019〕8号）明确，洞株城际公路（长沙段）改扩建工程概算总投资为112,231.65万元，项目资金来源均为财政资金。截止2020年末该项目实际到位的财政资金45,000万元（含债券资金和专项资金），财政资金到位率为40%。根据市审计局对该项目的跟踪审计报告显示，2020年8月31日该项目已签订合同金额8亿元，其他需求资金0.22亿元，项目需求资金合计8.22亿元，而项目实际到位资金5.08亿元，项目资金缺口3.14亿元。

由于建设单位资金未及时到位，2019年9月至2020年8月，湖南路桥项目部实际支出该项目材料、劳务、机械租赁和其他费用22,158.78万元，而市交通集团拨付给湖南路桥项目部的工程计量款为21,995.17万元，湖南路桥项目部垫支163.61万元。长沙市路桥项目部实际支付洞株路项目材料、劳务、机械租赁和其他费用合计18,487.01万元，市交通集团拨付长沙路桥项目部的计量款12,295.65万元，长沙市路桥项目部垫支6,191.36万元。由于财政资金到位不足，市交通集团2020年自筹资金（银行贷款资金）8,886.57万元已用于该项目支出，其中利息支出291.74

万元超出概算。

2、存在部分农民工工资未按规定支付至专用账户的情况，不利于防范施工企业拖欠农民工工资问题。

根据国务院办公厅《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（国办发〔2016〕1号），建设单位应按照工程承包合同约定的比例或施工总承包企业提供的人工费用数额，将应付工程款中的人工费单独拨付到施工总承包企业开设的农民工工资（劳务费）专用账户。

经查，2019年12月至2020年8月，长沙路桥发放洞株路（长沙段）改扩建工程农民工工资合计948.3万元，建设单位交通集团未将应付工程款中的人工费单独支付到农民工工资专用账记，而是直接支付至工程款账户。市交通集团解释，由于资金到位不及时，长沙路桥先行垫付了部分农民工工资（未通过农民工工资专用账户），市交通集团支付进度款时，便依长沙路桥的要求，未将农民工工资单独支付到专用账户。

### **（三）项目管理不合规**

1、项目投入使用前未办理交工验收手续，不利于公路运营安全和维护管理。

根据《中华人民共和国公路法》，公路建设项目和公路修复项目竣工后，应当按照国家有关规定进行验收；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。项目于2020年8月28日通车试运行，该工程项目投入使用前未办理交工验收手续。

由于该项目当时未取得用地批复手续，从而影响了项目未

取得施工许可证，导致市交通运输局不组织开展工程质量验证性检测，故无法办理交工验收手续。但任务艰巨、工期紧张，市交通集团为落实省、市政府关于洞株路在8月31日前竣工通车的重要指示，报请市政府于2020年8月28日通车试运行。

2、由于项目实施过程中变更、签证等原因，未能及时取得完善的结算资料，导致工程结算不及时。

根据《长沙市政府投资建设项目管理办法》，建设项目竣工验收后，项目建设单位应当在规定时间内整理完善项目结算资料并送审，财政部门按规定及时完成审核并出具结算审核报告，并按规定办理结算及支付。根据《长沙市政府投资建设项目财政评审办法》，项目建设单位应在项目完成或竣工验收后的30日内，指派专人将项目结算资料报送财政部门评审。

本项目于2020年8月28日通车试运行，截止到此次绩效现场评价时，合同台账登记的项目合同有69个，已完成结算的为7个，其中：中央分隔带改路面工程（一标段）施工合同金额1,313.2万元、其补充合同金额128.48万元，设计施工总承包（二标段）合同金额68,065.8万元、其补充合同金额2,306.83万元。

工程结算未能及时办理财政评审结算的原因主要为部分工程结算资料未完善，如：工程施工过程中遇上新冠疫情，为了赶工期应给付施工单位的补偿没有明确的标准，故相应的变更资料待完善；为解决当地村民提出的水系问题，部分工程返工，变更增加铺设管线，变更的工程部分需先审变更后才能申请结算，影响取得结算资料所需时间更长。市交通集团解释，目前

施工单位正准备结算相关资料，待施工单位完善结算相关资料后，将立即进窗进行结算审核工作。

3、先施工后办理施工许可证不合法，不利于后续工程实施过程的正常管理。

根据《中华人民共和国公路法》，公路建设项目的施工，须按国务院交通主管部门的规定报请县级以上地方人民政府交通主管部门批准。

洞株城际公路（长沙段）改扩建工程项目（二标段）项目于2019年9月26日开工，2020年6月12日通过长沙市交通局施工许可预审，2020年8月28日通车试运行时，该项目尚未取得施工许可证。

经查，根据施工许可证办理的要求，需取得国土资源部门关于征地的批复或控制性用地批复等相关审查批复资料。由于项目征地拆迁工作和征地拆迁费用由雨花区政府负责，雨花区政府征地拆迁补偿款未及时落实到位，未能及时拿到交地证明并完成用地划拨手续，导致项目施工许可证迟迟未能办理。但项目工期紧张，建设单位倒排工期，于2019年9月开工，于2020年8月28日通车试运行，直到2021年5月底补办了施工许可证。

施工许可证是保证该工程项目正常施工的基本条件，先施工后办证不合法，对于施工过程中相应的质量、安全、环保等的监管不利，也影响后续的工程项目管理的手续正常办理。

4、新增指挥中心扩容工程超监控系统概算10%未进行审批，不利于规范政府投资，不利于控制投资规模与建设标准。

根据湖南省交通运输厅《关于进一步规范我省高速公路和普通国省道工程建设项目管理的若干意见》（湘交基建〔2018〕116号），需提高技术标准或增加建设规模，且增加的投资超过对应概算10%及以上的设计变更，报原概算审批部门审批。

经查，2019年6月20日长沙市交通运输局批复的初步设计概算中，监控系统概算费用1,109.11万元。2020年5月长沙市公安局交通警察支队雨花交警大队在进行技术方案审查时提出，需同步建设指挥中心扩容工程。2020年6月经市财评审核的监控系统预算价为1,557.35万元，其中指挥中心扩容增加302.11万元，该扩容工程费用超出概算10%，未报长沙市交通局审批。市交通集团认为未超总概算10%，且有市发改委的批复意见，无需办理单项审批。市发改委的批复程序本来就在市交通局前，其批复意见并不能替代市交通局的审批。

#### **（四）部分产出设计不合理**

1、部分人行天桥未接驳常规的人行道路，造成一定程度上的投资浪费。

对沿线周边居民进行问卷调查时，部分居民反应人行天桥无法使用，快速化改造的道路封闭不利于他们生产、生活及出行。经现场勘查，发现两座人行天桥的出入口的位置是池塘、农田、水渠等，人行天桥连接的不是常规的人行道路，未能达到投资设计的效果。我们检查了项目工程概算等相关资料，该项目设计的人行天桥6座，投资概算1,897.61万元，2座人行天桥无法正常使用，该投资估算632.54万元，将造成一定程度上的投

资浪费。

2、部分快速化改造道路与乡镇道路连接的路口为直角转弯，且转弯处路口较窄，交通、出行不便。

对沿线周边居民进行问卷调查时，周边居民一直以苗木栽种出售收入为主要经济来源，部分居民反映快速化改造道路与乡镇路连接为直角转弯且转弯处较窄，苗木等运输车辆较难通行，且易发生交通事故。经实地调查，发现部分快速化改造的道路连接路口设计为直角转弯，且转弯路口较窄，不利于大型车辆转弯、各车辆会车，对沿线区域的交通安全和经济发展有一定的影响。

## 八、相关建议

### （一）强化绩效管理意识，提高绩效管理工作水平

建议交通集团结合实际情况，立项前做好项目立项前绩效评价；申报项目预算时科学、合理编制绩效目标，提高资金的使用效率；在年度终了后，按照项目实际情况合理设定绩效评价指标对项目进行自评价，及时总结项目的绩效情况、存在的问题，准确、规范填写绩效自评报告，使绩效管理贯穿于项目始终，提高项目实施成果。

### （二）加强资金筹措，规范资金管理

一是建议加强资金筹措，确保项目资金及时到位，及时按规定支付工程款，避免施工单位垫付项目建设资金。二是农民工工资的支付严格按照规定执行，确保农民工工资按时足额发放，杜绝拖欠农民工工资行为。

### **（三）加强项目管理，规范工程建设行为**

一是应按照公路法要求在工程项目投入使用前及时办理交工验收手续，确保验收质量通过后再通车，保证行车安全。二是应按照政府投资建设项目管理要求，项目竣工验收后，项目建设单位应当在规定时间内整理完善项目结算资料并送审，财政部门按规定及时完成审核并出具结算审核报告，并按规定办理结算及支付。三是应按公路法的要求履行基本建设程序，规范工程建设行为。四是应按省交通厅《关于进一步规范我省高速公路和普通国省道工程建设项目的若干意见》的要求，在以后的项目建设中加强概算报批管理。

### **（四）积极补救，确保实现基础建设投资的效用**

联动沿线村委会或社区，商讨论证补救措施，使得人行天桥连接上正常的人行道路，改良路口弯道设计，实现该项基础投资的设计功能，改善附近沿线居民交通、出行问题，避免形成投资浪费。

## **九、综合评价情况及评价结论**

长沙交通投资控股集团有限公司组织实施了长株潭一体化三千两轨四连线—洞株路快捷化改造项目，基本完成了建设目标任务，本次绩效评价针对项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四个方面进行了总体评价，项目综合评分80.16分，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2021年8月18日