# **2021年大通湖大湖东岸环湖公路工程项目**

# **资金绩效评价报告**

益阳市大通湖区发展改革和财政局：

根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩〔2020〕7号）《益阳市财政局关于加强预算绩效管理工作的通知》（益财绩〔2019〕198号）及《大通湖区发展改革和财政局关于做好2022年区级财政重点绩效评价工作的通知》（大财发﹝2022﹞52号）等文件要求，受贵局委托，我公司成立绩效评价工作组，于2022年5月23日至6月9日对2021年度大通湖大湖东岸环湖公路工程项目（以下简称该项目）资金开展绩效评价。现将有关情况报告如下：

1. 基本情况
2. 项目基本情况。
3. 项目背景。

大湖东岸环湖公路工程地处大通湖堤岸东岸，受自然条件、地理环境和经济发展水平等多种因素的影响，项目所在区域公路发展相对滞后，公路技术等级偏低，行车条件差，路面状况差，严重影响了区域公路网功能与作用的发挥，制约了本区域内资源开发利用和优势产业、各项社会事业的发展。为完善区域公路路网结构，促进区域内经济发展、提高抵御洪水能力和提升湖区防洪安全转移能力，加快城市化建设进度，全面推进社会主义新农村建设，开发区域旅游资源，加快旅游业发展，2018年10月，建设单位大通湖区交通运输局（以下简称区交通运输局）委托中国市政工程东北设计研究总院有限公司深圳分院对该项目进行可研论证，2019 年2月，经大通湖区发展改革和财政局（以下简称区发改财政局）批复，同意实施该项目。

1. 主要建设内容。

（1）交通部分建设线路：地点位于大通湖大桥桥下大堤（与规划中的大通湖大桥互通匝道相接），全线沿大通湖大堤至 K6+120接入S220沙老线，沿S220沙老线向北至K8+225再向西沿老路至K8+920上堤，沿大堤至与南县交界处，路线全长10.70km；

（2）水利部分建设线路：包含公路建设全线10.70km，并在交通部分起点向南增补 1.08km，路线全长 11.78km；

（3）交通部分公路等级：K0+000～K3+180 段为三级公路，采用三级公路技术标准，路基宽7.5m，路面宽6m，其余路段采用公路四级技术标准，路基宽5m，路面宽3.5m，设计行车速度20km/h，设计荷载公路-Ⅱ级，路面结构类型：沥青混凝土路面。

（4）水利部分建设内容包括11.78km堤防加高培厚、部分堤顶硬化、浆砌石护坡、新建防浪墙等。河坝镇增补南段0+000～增补南段K1+080堤顶宽度7m，有效路面宽度6m，河坝镇堤顶加高培厚，迎水面坡比1:2.5，背水坡比1:2.5；河坝镇迎水面未护砌堤段采用浆砌石护坡坡比1:2.5。（大管阅〔2019〕47号会议纪要明确大湖东岸湖堤加固工程部分，由区交通运输局作为实施主体，与环湖公路工程统筹结合，完成建设要求）

交通部分起点向南增补 1.08km路面结构及厚度为面层20cm厚C30混凝土路面，基层20cm6%水泥稳定砂石基层。

（5）建筑安装配套项目：环湖公路路灯工程（含配电、路灯），环湖公路绿化提质工程。

（三）项目绩效目标完成情况。

该项目于2020年1月18日开工建设，2021年2月28日完工。经湖南理大工程检测有限公司检测，路基工程和路面工程各项技术指标检测结果合格，A标合同段（施工单位：中南建设集团有限公司）于2021年3月4日交工验收，B标合同段（施工单位：湖南大胜集团有限公司）于2021年6月4日交工验收。其他附属工程于2021年12月8日交工验收。

1. 2021年项目资金使用和管理情况

（一）资金指标下达情况。2021年2月，区财政局下达预算指标1500万元，2021年7月，区级预算资金49.65万元（从区级交通项目预算100万元中支付），合计1549.65万元，全部及时到位，到位率100%。

（二）项目资金使用情况。截止2021年12月31日，该项目资金已使用1549.65万元，余额5.93万元，支付明细如下：

1.支付路灯（配电部分）建设安装费80万元；

2.支付环湖公路工程建设费1344万元，其中支付中南建设集团有限公司（A标段）工程费787万元，支付湖南大胜集团有限公司（B标）工程费557万元；

3.支付公路安全标识标牌款1.23万元；

3.支付待摊投资费118.49万元，其中支付财评、检测、审计、造价咨询、设计、技术服务等费用84.02万元，拆迁补偿、鱼池补偿费、锦大电排、栈桥补偿款、公路雪亮工程拆建等费用9.3万元，支付监理费20万元，支付现场技术人员劳务费5.17万元。

**（三）项目资金管理情况。**

环湖公路建设专项资金由区发改财政局拨付到项目建设单位。按照合同约定，项目施工（实施）方根据施工监理方审核的《工程进度表》、《工程支付证书》、《工程清单支付报表》向建设单位提出资金支付申请，经建设单位项目股室负责人、项目财务会计、项目负责人、财务股负责人、分管财务副局长、项目单位负责人、区政务中心、项目区级领导自下而上签署意见、局会审联签小组审核后，由区财政国库集中核算中心直接支付。

三、项目组织实施情况

（一）启动项目前期工作。

1.进行项目可研论证。建设单位于2018年10月委托中国市政工程东北设计研究总院有限公司深圳分院进行该项目工程可行性研究，该院成立项目研究组，对该项目进行了路线勘察及有关经济、交通、水文等方面的大量调查，较为详细地收集了相关资料，对路线方案、项目建设规模、技术标准进行了比选和论证，于2018年11月完成项目研究报告。2019年2月项目可研报告经区发改财政局审查批复，同意实施该项目。

2.做好工程初步设计。2019年3月，大通湖区交通建设投资有限责任公司就该项目交通线路部分一阶段施工图的勘察设计、预算文件及后续服务工作公开招投标，中标单位为中国市政工程东北设计研究总院有限公司，2019年7月施工图设计经建设单位审查批复，其中水利部分由区农业农村水利局委托益阳市水利水电勘察设计研究设计，2018年9月经益阳市水务局审查批复。

3.完成财政投资评审、招标核准备案。2019年9月，区投资评审中心对该项目预算进行财政投资评审并予以批复。10月，项目招标经区招标投标领导小组办公室核准备案。

4.依法依规公开招投标。2019年11月，区交通运输局委托招标代理机构就该项目施工公开招标，该项目分A、B两个标段，中标单位分别为中南建设集团有限公司、湖南大胜集团有限公司。12月就该项目工程施工监理服务委托代理机构政府采购，成交单位湖南省汇林工程建设监理有限责任公司。其他建筑安装配套工程（公路绿化提质工程、路灯工程）分别于2020年11月、2021年1月进行了政府采购。项目招投标均在湖南省招标投标监管网、中国湖南政府采购网、益阳市公共资源交易中心、湖南省水利工程招标投标公共服务平台进行了公示。

（二）成立项目管理机构，建立安全管理制度。

2020年1月，区交通运输局成立了由项目单位法人（负责人）任组长、安全负责人任副组长、其他成员任组员的5人安全领导小组，负责该项目的安全生产和管理工作；制定《工程安全管理办法》并下发至安全领导小组成员、监理单位和施工单位，强化施工过程安全管理和质量控制；同时制定了《大通湖大湖东岸环湖公路工程领导一岗双责制度》，要求既要管好队伍，又要抓好业务，既要管安全，也要管质量，细化工作任务和指标，压实管理责任，确保安全、质量两不误、双促进。

1. 加强组织领导，整体协调推进。

2020年3月1日，区管委会召开项目建设推进会，成立了项目建设联席会议制度，由区委组织部部长孙功伟同志担任联席会议召集人，区交通运输局、区农业农村水利局、河坝镇、区湿地管理局、区自然资源局、区住房城乡建设局、区发改财政局、区电力公司为联席会议成员单位，联席会议办公室设区交通运输局，负责日常工作调度与日常事务协调。联席会议根据时间节点会商研究问题，全面助推项目建设。会议就整合项目资金、把握政策红线、落实工作责任，加强施工过程质量、安全、进度、资金监管以及项目动态管理作了明确部署和要求。

1. 强化质量安全监管。

一是强化行政机构监管。根据建设单位的申请，区交通建设质量安全监督站制定了《质量和安全监督计划书》，派出监督人员，根据有关交通建设工程质量、安全管理法律、法规、规范性文件和工程建设强制性标准，采取监督巡查、专项检查和综合检查三种方式对项目施工进行监督检查，督促施工、监理单位落实管理制度，确保施工质量和安全。二是强化督查督导。区分管领导和交通运输部门每周召开调度会，督查项目进度、质量和施工安全，项目分管领导每天深入现场督导，确保项目按时完成。三是抓好工程质量检测。受建设单位委托，湖南理大工程检测有限公司于2020年8月至2021年1月对该项目A、B标段路基工程和路面工程各项技术指标检测，结果合格并出具了检测报告。

四、绩效评价工作情况

根据相关政策规定和大发财〔2022〕52号文件要求，我公司成立了专项资金绩效评价工作组，主要采取座谈、查阅2021年度项目资金1500万元支付及项目工程建设和管理资料、实地查看环湖公路工程、绿化提质工程、路灯工程等项目质量情况，发放现场问卷调查30份，采取问卷调查的方法了解社会公众对环湖公路项目实施的满意度，最后通过对相关资料进行综合分析，确定评价指标和标准，结合现场评价情况，得出评价结论，形成绩效评价报告。

五、绩效评价结果和主要绩效

根据该项目资金绩效评价指标体系和绩效检查情况，该项目整体绩效分值100分，实得90分（详见附件：大通湖区大湖东岸环湖公路工程项目资金绩效评价指标评分表），综合评价等级为“优秀”。主要绩效表现在以下几个方面：

1. 满足了防洪抗灾的需要，提高了抵御洪水能力和湖区防洪安全转移能力。

通过堤防加高培厚、部分堤顶硬化、浆砌石护坡、新建防浪墙等，加固了大通湖的堤防，显著提高了防洪能力。该项目的建成，构成了该区域主要交通路线，起到拉通作用，将为高洪水位期间大通湖区内数万人口安全、有序搬迁移民提供有力保障。同时可大大缩短抢险物资运输时间，是确保人民生命与财产安全的“生命线”。

1. 完善了乡村路网结构，提升了交通服务保障功能。

交通是经济社会发展的主动脉，公路交通已成为大通湖区经济社会发展的重要保障设施。近年来，环大通湖区域经济社会快速发展，物流、人流量急剧增加，交通量急剧增长，主要靠的是公路交通。公路交通设施不断完善，公路技术等级提高，服务保障功能不断提升，对大通湖区经济社会发展将起到十分重要的作用。

1. 解决交通“瓶颈”，促进区域资源开发。

大通湖区风光旖旎，美不胜收，旅游资源丰富，近年来区委、区管委会从本地资源出发，走旅游兴区的发展道路，相继开发环大通湖区域生态渔业、生态农业、新能源科技、休闲观光乡村农家乐等，经济得到迅速发展。旅游业的发展与交通业的发展相辅相成，基础设施差，旅游景区、景点的进入问题成为制约发展的障碍。该项目建成后，解决了交通“瓶颈”问题。

1. 打造精品旅游线路，推动区域经济发展。

环湖公路是一个集防洪、休闲、旅游、观光、健身、娱乐于一体的综合型建设项目，公路部分路面宽度达到6米，并铺设彩色沥青路面，湖边设置有观景台、绿化带，配套路灯亮化，成为大通湖区一张亮丽的城市名片，吸引了周边县市众多游客和沿线群众前来“打卡”、沿湖景观休闲和公路自行车骑行。每逢节假日，来大通湖区的游客络绎不绝，据相关部门初步统计，2021年“五一”假期游客数量较上年同比增加2万多人次。该项目的建成，打造了“洞庭之心”旅游景点，带动了文旅产业，为推动区域经济发展提供了有力支撑。

1. 社会公众满意度高。

本次评价组设计了大通湖大湖东岸环湖公路工程满意度调查问卷，现场走访河坝镇沙堡洲村、铭新村、新秀村等当地村民，发放调查问卷30份，收回问卷30份。问卷涉及对项目实施中环境保护、改善环湖区域群众出行条件、项目工程质量、项目的整体评价四项内容（满意、基本满意、不满意），其中，对项目实施中环境保护的满意度为100%，对改善环湖区域群众出行条件满意度为98%，对项目工程质量满意度96%，对项目的整体评价的满意度为96%、综合满意度为98.8%。

六、存在的主要问题

（一）未制定专项资金管理办法。经现场评价，查阅项目建设资料，未发现建设单位制定公路建设项目资金管理办法。

（二）合同内容欠规范。现场评价中，发现环湖公路绿化提质改造工程合同未规定合同工期，且工程内容描述简单，合同中描述的工程内容为乔木、灌木、地被栽植养护，整理绿化用地等，而实际施工项目为无障碍通道、台阶汀步、生态台阶、过排水沟现浇盖板、升降柱、控制箱、电缆线、停车位、混凝土车垱、水泥砖路面、片石填方，多为土建项目，绿化项目内容只有停车位前后护坡铺植的草皮和栽种少量的乔木（柳树、桂花树）、万年青灌木球。

（三）环湖公路周边公厕设置不足。环湖公路建成后，已成为当地居民散步休闲纳凉的好去处，节假日客流量逐年增加，由于公路沿途缺少公厕，仅在大嘴巴路段设置一个，大量游客只能借用当地民宿厕所应对，干扰了民宿业主正常经营，同时也给环湖沿线的环境卫生带来影响，对此群众反映强烈。

（四）项目未完成竣工验收。交通、水利部分A标段、B标段于分别于2021年3月4日、6月4日交工验收，至评价日，尚未完成竣工验收，影响了后期竣工结算审计和管理单位管护手续移交。

七、建议

（一）制定公路建设项目资金管理办法。2015年，湖南省财政厅湖南省交通运输厅关于印发《湖南省交通运输事业发展专项资金管理暂行办法的通知》（湘财建〔2015〕90号），就专项资金支出范围和安排原则、项目申请与审核、资金拨付程序、专项资金使用管理、专项资金监督管理等作了详细规定。建议项目实施单位联合区发改财政局结合大通湖区实际，制定完善《大通湖区交通运输事业发展专项资金管理办法》，做到专项资金管理有章可循，有规可依，不断提高资金使用效益，促进交通运输事业发展。

（二）加强合同审核，规范合同内容。一是明确合同工期。在签订工程施工合同前，工程发包人与承包人应通过协商确定合同工期，便于双方根据合同规定履行责任和义务，如因特殊原因不能确定合同工期，应另行签订补充协议。二是合同工程内容应简单明了。应将工程建设的主要项目内容体现在合同中，确保合同中工程内容与实施的项目内容相符。三是加强合同审核。合同签订前应由合同管理部门或单位法务人员（法律顾问）审查，经修改完善形成合同正式文本后，再签订合同。

（三）完善公共厕所、公交站点等配套设施，为游客提供便利。建议在符合现行国家标准《城市环境卫生设施规划规范的规定》的基础上，每800-1000米在环湖公路沿线一侧新建小型、景观型公厕，将公厕打造成为重要的景观节点、休憩平台，完善公厕的标识标牌，解决公厕难找的问题，同时实施截污纳管，使其符合环保要求。另外，完善公交站点配套设施建设，为游客乘坐公交车提供便利。通过完善配套设施建设，提升消费者的文化旅游体验感知度，促进旅游业的可持续发展。

（四）做好工程竣工验收和移交管护。建议由主管单位组织设计、施工、监理、质监、审计、运行管理等单位代表组成的竣工验收工作组对工程质量进行验收鉴定，确保工程质量符合工程建设标准，如存在质量缺陷，应督促施工单位落实整改并做好质量复核，同时做好资产移交，建立健全和完善后期管理制度。

附件：大通湖区大湖东岸环湖公路工程项目资金绩效评价指标评分表

湖南世纪金源工程咨询公司

2022年10月10日