

2015 年度惠州市农村公路养护市级补助资金 绩效评价简要报告

评价机构：广东惠正资产评估与房地产土地估价有限公司

二〇一七年三月

目录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	2
（三）项目资金安排和使用.....	4
二、综合评价.....	5
（一）主要绩效.....	8
（二）存在问题.....	9
三、意见建议.....	10
（一）扩大资金筹集渠道，增加养护资金投入.....	10
（二）增设公路养护道班，强化承包养护管理.....	11
（三）推进养护“四化”发展，实现高效优质养护.....	11
（四）加强专项资金管理，促进专项资金使用规范和效益 不断提高.....	11
（五）严厉查处车辆超载，依法治路势在必行.....	11

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

根据《国务院办公厅关于印发农村公路养护体制改革方案的通知》（国办发[2005]49号）、省府办公厅《转发国务院办公厅关于印发农村公路养护体制改革方案的通知》（粤府办[2005]96号），结合惠州市实际情况，惠州市交通局、惠州市发展和改革局、惠州市财政局联合印发《惠州市农村公路管理养护体制改革实施方案》（惠市交发[2008]833号）。方案要求按照“统一领导、分级管理、以县为主、乡镇配合”的原则，把农村公路（主要是县道、乡道和通建制村的村道）管理养护纳入各级政府的工作职责。2015年度农村公路养护工作主要是要做好全市9814公里县乡村公路的养护。

根据《关于下达2015年惠州市农村公路养护市财政补助资金的通知》（惠市交发〔2015〕366号），2015年度惠州市农村公路养护项目市财政补助资金为813.87万元。本次绩效评价的范围为2015年度惠州市农村公路养护市财政补助资金813.87万元，评价基准日为2016年7月31日。

2. 项目实施情况

农村公路是指纳入农村公路规划，并按照公路工程技术标准修建的县道、乡道及其所属设施，包括经省级交通运输主管

部门认定并纳入统计年报里程的农村公路。公路包括公路桥梁、隧道和渡口。

2015 年度惠州市农村公路养护包含七个县区（惠城区、仲恺区、惠阳区、大亚湾区、博罗县、龙门县、惠东县）公路，总养护里程 9814 公里，其中县道 919 公里，乡道 5591 公里，村道 3304 公里（养护里程数据依据省公路管理局核定的 2013 年统计年报中的乡村公路里程，不包含林业公路）。全市农村公路主要由道班负责养护或公司、个人承包养护，全市共设立养护道班 63 个，养护工人 900 多人。养护工作内容包括整理路肩、边坡，修剪路肩草；疏通边沟，保持排水系统畅通；清除路面泥土、杂物，排除路面积水、积沙，保持路面整洁；检查、记录和上报挡土墙、护坡道、泄水槽和桥涵损坏病害情况；检查、扶正标志牌、里程碑等，并定期清洗；乔、灌木、花草的关乎和补植等。

（二）项目绩效目标

1. 项目绩效总目标

通过开展农村公路养护工作，贯彻落实“预防为主，防治结合”方针，做好全市 9814 公里农村公路的养护，消除导致公路损毁的因素，增强公路设施的耐久性和抗灾能力，使农村公路达到畅通、安全、舒适、美化、耐用的目标，确保路况保持良好水平。具体如下：

（1）全市农村公路通行能力水平明显提升；

- (2) 促进农村公路建设及生态文明村建设；
- (3) 提升交通便捷度，方便广大人民群众的交通出行；
- (4) 节约运输成本。
- (5) 改善公路沿路景观；
- (6) 改善农村公路路面及可视范围内的脏、乱、差现象。

2. 项目绩效阶段性目标：

根据市交通运输局 2015 年全市农村公路管理养护工作部署和要求，进一步提高惠州市农村公路经常性养护覆盖率和养护质量，根据各县区实际，惠州市地方公路管理总站印发了《关于下达 2015 年全市农村公路养护指标计划的通知》（惠地路[2015]12 号），2015 年度农村公路养护指标计划如下：

序号	辖区	公路等级	里程(公里)	经常性养护		养护质量 (优良路率)
				里程（公里）	养护率	
1	全市合计	县道	919	919	100%	80%
2		乡道	5591	3893	70%	70%
3		村道	3304	1972	60%	60%
4		小计	9814	6783	/	/
5	直属分局 (惠城区、仲恺区)	县道	161.85	161.85	100%	80%
6		乡道	872.16	601.79	69%	69%
7		村道	549.68	324.31	59%	59%
8		小计	1583.69	1087.95	/	/
9	惠阳区	县道	64.16	64.16	100%	80%
10		乡道	697.81	509.40	73%	73%
11		村道	379.17	238.88	63%	63%
12		小计	1141.13	812.43	/	/
13	大亚湾区	县道	38.90	38.90	100%	80%
14		乡道	124.50	93.38	75%	75%
15		村道	32.53	21.14	65%	65%
16		小计	195.93	153.42	/	/

17	惠东县	县道	215.09	215.09	100%	80%
18		乡道	1494.66	1076.16	72%	72%
19		村道	809.94	502.16	62%	62%
20		小计	2519.69	1793.41	/	/
21	博罗县	县道	228.94	228.94	100%	80%
22		乡道	1263.38	871.74	69%	69%
23		村道	1073.65	633.45	59%	59%
24		小计	2565.97	1734.13	/	/
25	龙门县	县道	209.58	209.58	100%	80%
26		乡道	1138.57	740.07	65%	65%
27		村道	459.05	252.48	55%	55%
28		小计	1807.20	1202.13	/	/

（三）项目资金安排和使用情况

2015年惠州市农村公路养护市财政补助资金813.87万元，本项目资金于2015年8月10日由惠州市交通局下达到各县区交通局（惠市交发[2015]366号）。项目资金安排情况见下表：

县（区）	计划		实际		到位率	
	市财政	县（区）配套	市财政	县（区）配套	市财政	县（区）配套
直属分局（含惠城区、仲恺区）	120.36	87.37	120.36	87.37	100%	100%
惠阳区	86.73	80.51	86.73	80.51	100%	100%
大亚湾区	13.32	19.2	13.32	19.2	100%	100%
惠东县	211.65	320	211.65	320	100%	100%
博罗区	215.54	175	215.54	175	100%	100%
龙门县	166.26	122.9	166.26	122.9	100%	100%
合计	813.87	804.98	813.87	804.98	100%	100%

项目资金的具体使用单位为各县区的地方公路管理站，项目资金使用情况如下：

单位：元

县（区）	支出内容	金额	备注
------	------	----	----

直属分局（含惠城区、仲恺区）	公路养护支出	1,203,600.00	
惠阳区	公路养护支出	867,259.00	
大亚湾区	拨付公路站资金	133,200.00	
惠东县	日常养护支出	2,116,541.00	
博罗县	农村公路养护费	2,155,415.00	
龙门县	日常养护	1,662,621.00	
博罗县	农村公路养护费	2,155,415.00	
	总计	8,138,636.00	

2015年惠州市农村公路养护市财政补助资金813.87万元，全部使用，资金使用率100%。

二、综合评价

本项目综合评价得分88分，综合评价结果为良。详见下表：

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	指标说明	评分标准	评价得分
前期工作	20	决策过程	7	论证决策	7	反映各项资金投入的结构是否合理，是否制定明确的实施方案，是否进行科学论证。	1. 投入方向4分，申报项目符合专项资金管理办法以及项目指南有关规定，资金投向和结构相对合理，得满分，否则酌情扣分，扣完为止。	4
							2. 申报规范性3分，项目申报按照申报指南等规定的要求。	3
		目标设置	7	目标完整性	3	绩效目标设置是否全面体现资金属性，包括预定目标和延伸目标两个层次，是否设置量化指标。	1. 目标完整1分，有根据专项资金属性和内容设置绩效目标，且目标多层次、全面完整得满分。	1
							2. 目标具体化2分，目标值能量化的有明确量化值。	2
				目标科学性	4	目标设置是否明确，合理、可行，是否针对资金内容和属性，体现政策意图。	1. 目标相符得2分，目标与资金内容相符、子目标与总目标相符得满分。	2
							2. 目标值合理得2分，合理可实现并提供论证依据得满分。	2
		保障措施	6	组织机构	3	保障资金实施的机构是否健全、分工明确及规范运行。	1. 机构健全得1.5分，有设置或指定专门机构或部门负责。	1
							2. 分工明确得1.5分。	1
				制度措施	3	是否针对各专项制定了相应的资金管理办法、财务管理制度、采购招	1. 资金管理办法1分，执行相关资金管理办法的，得满分，否则酌情扣分。	1

						投标程序、验收办法等。	2. 财务管理制度 1 分，项目单位制定了（项目）财务管理制度的得满分；参照执行国家、省、市相关财务管理制度的，得 0.5 分。	1
							3. 其他管理制度（如项目管理制度/管理规范文件、项目实施工作计划等）1 分，制定相关项目管理具体制度、细则或方案的，得满分；无相关具体制度、细则或方案的，不得分。	1
实施过程	30	资金情况	17	资金到位	5	反映各专项资金到位和及时情况，包括市财政资金到位和各级配套资金到位。	1. 资金到位 3 分，评分等于到位率*3 分，到位率=实际到达的市补助资金/计划安排或下达的市补助金额*100%	3
							2. 配套资金到位 1 分，评分等于到位率*1 分，按要求无需配套但有配套的得满分；	1
							3. 到位及时性 1 分，市级与配套资金到位率均 100%并且到位及时（从资金文件下达日开始计算 30 日内）得满分，资金到达当地同级财政视同到位，否则酌情扣分	1
				资金使用	4	反映各专项资金的实际支出情况。	1. 市补助资金支出情况 2 分，支出率=（市财政补助资金实际支出金额/市财政补助实际到位总金额）*100%，评分等于 2 分*支出率。	2
							2. 其他资金支出情况 2 分，支出率=（其他资金实际支出金额/其他资金实际到位总金额）*100%，评分等于 2 分*支出率，支出率超过 100%按 100%计算。	2
				资金管理	8	反映各专项资金支出流程是否规范，是否遵循国家相关财务法规，符合各级地方管理要求，支出凭证是否健全有效，账目记录是否清晰。	1. 预算执行规范性 2 分，按项目预算或计划的内容、进度支付的，得满分，否则酌情扣分。	2
							2. 项目支出的合规性 3 分，资金支付方式、支付标准、支出内容等符合有关制度规定的得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。	2
							3. 账目清晰 2 分，补助资金单独设账核算，或统一设置能清晰反映各类资金核算情况，科目使用规范的，	1

项目绩效						得满分；账目不清晰或科目使用不规范的，视情节严重情况扣分，扣完为止。	1
						4. 凭证健全有效 1 分，凭证健全、支出票据合法有效的，得满分；无凭证或票据无效的，发现一份扣 0.1 分，扣完为止。	
		实施情况	13	组织情况	8	1. 按规定程序或管理制度执行 3 分，根据项目要求规定实行政府采购、招投标、资金报账等的，得 2 分；未按要求实行的，则视情况酌情扣分。	2.5
						2. 按计划进度实施 3 分，按照项目实施方案或预算实施，且能相关阶段性实施情况报告或总结报告等资料的，得满分；若未按进度实施的，视情况酌情扣分，扣完为止。	3
						3. 按规定手续验收（总结）2 分，已按要求完成验收手续。	2
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理自查情况。	3
	50	经济性	5	成本（预算）控制	5	反映专项资金/项目是否按计划支出，完成相应目标及成本节约情况。	5
		效率性	15	项目实施进度	4	项目实施的进度是否达标	4
				产出数量	5	项目产出数量是否达到绩效目标	5
				产出质量	6	项目产出质量是否达到绩效目标	2.5
							1.5
							0.5
		效果性	25	项目预期目标完成程度	5	项目是否按预期目标完成	5

			项目 实施 对经 济和 社会 的影 响	9	项目实施是否产生社会 综合效益	提高公路通行能力，延长公路使用 寿命（3分）	2. 5
						节约运输成本，促进经济发展（3 分）	2. 5
						方便群众交通出行（3分）	3
			项目 实施 对环 境的 影响	5	项目实施是否对环境产 生积极或消极影响	路面整洁，路容美观（2.5分）	2
						促进生态文明和美丽乡村建设 （2.5）	2
			项目 可持 续影 响	6	后续人员机构安排和管 理措施等完善情况，项 目实施对人、自然、资 源是否带来可持续影响	人员机构的可持续（2分）	1
						管理措施完善（2分）	2
						养护经费可持续性（2分）	1
	公 平 性	5	服务 对象 满意 度	5	项目预期服务对象对项 目实施的满意程度	调查对象包括项目管理人员、养护 工人、项目受益群众、网上调查（5 分）	4
	总分			100	评价得分		88

（一）主要绩效

1. 各县区均按时保质完成全部养护工作任务。根据惠州市地方公路管理总站下达了《关于下达 2015 年全市农村公路养护指标计划的通知》（惠地路[2015]12 号），县道养护率要求 100%，乡道养护率按 70%计算，村道养护率按 60 计算，各县区均按计划数量完成或超额完成养护数量任务，2015 年度共完成全市 9814 公里县乡村公路（主要是县道、乡道和通建制村的村道）的养护。被检查线路大部分都能做到路基稳定，排水通畅，路面平整，路容路貌整洁。本次绩效评价对农村公路进行现场核查的线路总体养护质量较好，全部评为优良。

2. 通过农村公路养护管理，全市各县区均已完成年度养护

质量目标，修复了因自然灾害造成的交通中断，并对存在安全隐患的道路桥梁进行一定的巩固。该项目的实施降低道路损坏率，提高道路使用质量和通行能力，延长了道路使用寿命。节约道路运输成本，极大地促进了农村经济发展和人民生活水平的提高，方便了广大人民群众的交通出行。

（二）存在问题

1. 养护资金难以满足现阶段的农村公路养护需要。虽然省、市、县区补助资金均按规定及时足额到位。但随着惠州市经济社会的快速发展，汽车数量快速增加，交通量越来越大，全社会对农村公路的服务水平要求越来越高。同时，近几年公路养护材料价格和工人工资逐年上升。农村公路养护资金来源中，省补助资金多年没有增加，市、县区补助资金增量不大，因此，农村公路养护资金难以满足现阶段的农村公路养护需要。

2. 公路养护道班不足。全市农村公路主要由道班养护，目前全市农村公路 9814 公里，全市共设立农村公路养护道班 63 个，道班配备数量严重不足。养护道班不足，致使农村公路养护中，只有县道的经常性养护率达到 100%，乡道、村道的经常性养护率只有 70%和 60%。

3. 资金核算不够规范。根据惠州市交通局、惠州市发展和改革局、惠州市财政局印发的《关于印发〈惠州市农村公路管理养护体制改革实施方案〉》（惠市交发[2008]833 号）要求，农村公路养护资金必须实行专项管理、专项核算、专款专用。

在本次评价中发现，本项目资金的使用核算科目为“事业支出-财政补助支出-项目支出-公路养护支出”，公路养护支出包括省、市、县三级资金，各县区均未独立设置市财政补助资金明细科目。

4. 养护质量有待提高。部分县区的部分道路养护质量有待提高，如路肩过高、路肩杂草较多、未及时修补损坏路面等。特别是采用公司承包、乡镇养护、个体承包养护的公路，应当加强监管，提高养护质量。

5. 车辆超载损坏道路。部分农村公路上的运沙、石、土的自卸汽车严重超载，此类车辆所到之处道路桥梁快速损坏，群众意见很大。有关部门却没有找到有效的治理办法。

三、意见建议

（一）扩大资金筹集渠道，增加养护资金投入。根据《农村公路养护管理办法》（交通部令 2015 年第 22 号），农村公路养护资金的来源包括：各级地方人民政府安排的财政预算资金；中央补助的专项资金；村民委员会通过“一事一议”等方式筹集的资金；企业、个人等社会捐助，或者通过其他方式筹集的资金。目前，惠州市公路养护资金的来源中，村民委员会通过“一事一议”等方式筹集的资金和企业、个人等社会捐助，或者通过其他方式筹集的资金仍为空白。建议在合理合法的前提下，想方设法多渠道筹集资金，补充农村公路养护资金的不足。

（二）增设公路养护道班，强化承包养护管理。目前全市农村公路养护道班配备整体数量严重不足，应当尽快合理增设。应当根据法律和政策规定，鼓励农村公路（特别是村道）日常养护交由沿线村民负责，采取个人、家庭分段承包等方式实施。但要切实强化承包养护管理，并按照优胜劣汰的原则，逐步建立相对稳定的群众性养护队伍。

（三）推进养护“四化”发展，实现高效优质养护。目前惠州市农村公路养护规范化、专业化、机械化、市场化水平较低。应当努力提高农村公路养护机械化水平，降低养护人员劳动强度；提高农村公路养护规范化、专业化水平，提高农村公路养护质量；促进农村公路养护市场化，建议管理部门出台相关政策鼓励从事农村公路养护的单位和社会力量组建养护企业，参与养护市场竞争，降低养护成本。

（四）加强专项资金管理，促进专项资金使用规范和效益不断提高。建议各县区地方公路管理站设立农村公路养护市财政补助资金明细科目，实行专项核算、专户存储、专款专用管理。对专项补助资金应当集中管理，强化统筹协调，从而提高资金使用效益。以此保证资金使用绩效，便于资金监管和绩效评价。

（五）严厉查处车辆超载，依法治路势在必行。《中华人民共和国道路交通安全法》第九十二条第二款规定，货

运机动车超过核定载质量的，处二百元以上五百元以下罚款；超过核定载质量百分之三十或者违反规定载客的，处五百元以上二千元以下罚款。有前款行为的，由公安机关交通管理部门扣留机动车至违法状态消除。运输单位的车辆有本条第二款规定的情形，经处罚不改的，对直接负责的主管人员处二千元以上五千元以下罚款。

目前，上述法律没有很好地执行，以致车辆超载屡禁不止，损坏道路桥梁没有依法赔偿。建议养护单位应与当地交警部门积极联系，加强双方之间的信息交流，相互及时反馈道路的基本情况，限制某条道路长时间存在超载现象。同时养护单位应当配合当地交警部门加大监管力度，当发现某条道路上长时间存在超载车辆时，有关部门可以采取照相、录像等办法取证，然后对运输单位依法提起赔偿诉讼。