

南昌市 2022 年度两整治一提升—农村路域环境整治
(2022 年农村公路白改黑项目)

绩
效
评
价
报
告

委托单位：南昌市财政局

评价机构：江西平安会计师事务所有限责任公司

报告时间：2024 年 12 月

目 录

摘要.....	1
一、基本情况.....	13
(一) 项目概况.....	13
(二) 项目绩效目标.....	18
二、绩效评价工作开展情况.....	19
(一) 绩效评价目的、对象和范围.....	19
(二) 评价依据.....	20
(三) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等	21
(四) 绩效评价工作过程.....	24
三、综合评价情况及评价结论.....	26
(一) 评分结果.....	26
(二) 评价结论.....	26
四、绩效评价指标分析.....	27
(一) 项目决策情况.....	27
(二) 项目过程情况.....	30
(三) 项目产出情况.....	32
(四) 项目效益情况.....	40
(五) 满意度.....	41
五、存在的问题.....	42
六、有关建议.....	47
附件 1: 2022 年度两整治一提升—农村路域环境整治(2022 年农村公路白改黑项目)绩效评价指标体系及评价表.....	51
附件 2: 2022 年度两整治一提升—农村路域环境整治(2022 年农村公路白改黑项目)完工情况明细表.....	64
附件 3: 2022 年度两整治一提升—农村路域环境整治(2022 年农村公路白改黑项目)满意度问卷调查分析报告.....	73

摘要

一、基本情况

(一) 项目背景

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是南昌在“作示范、勇争先”上发挥核心引领作用、充分彰显省会担当的关键跨越期。是加快建设交通强国、交通强省的第一个五年。改善农村人居环境，是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署，是实施乡村振兴战略的重点任务，事关广大农民根本福祉，事关农民群众健康，事关美丽中国建设。2018 年农村人居环境整治三年行动实施以来，各地区各部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，全面扎实推进农村人居环境整治，扭转了农村长期以来存在的脏乱差局面，村庄环境基本实现干净整洁有序，农民群众环境卫生观念发生可喜变化、生活质量普遍提高，为全面建成小康社会提供了有力支撑。

2022 年 2 月 7 日，《中共南昌市委 南昌市人民政府关于印发〈南昌市农业农村“两整治一提升”三年行动计划

(2022-2024 年)〉的通知》(洪发〔2022〕5 号)，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述以及视察江西重要讲话精神，以“两整治一提升”行动为主抓手，深入实施乡村振

兴战略，加快促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足在打造新时代乡村振兴的样板之地中彰显省会担当、树立南昌标杆，为打造宜居宜业、宜学宜游的现代都市奠定坚实基础。通过三年集中行动，实现全市农业农村工作“一年见成效、两年大变化、三年树标杆”的目标。开展农村路域环境整治方面，实施路面改造提升工程，以通往乡镇政府、大型乡村休闲旅游景区、重点农业产业发展区、农业园区的省道和重要县道、乡道为重点，推进农村道路路面提升改造，提高农村公路黑化率，构建覆盖广泛、深度通达的农村交通网络。

(二) 主要内容及实施情况

1. 项目计划情况

2022 年 2 月 7 日，《中共南昌市委 南昌市人民政府关于印发〈南昌市农业农村“两整治一提升”三年行动计划

(2022-2024 年)〉的通知》(洪发〔2022〕5 号)文件，推进农村道路路面提升改造，提高农村公路黑化率，力争三年完成重要县道、乡道“白改黑”1000 公里，其中 2022 年完成 369 公里，2023 年完成 316 公里，2024 年完成 315 公里，实现重要县道宜改造路段黑化率 100%，重要乡道宜改造路段黑化率 50%以上。2022 年 5 月 7 日，南昌市交通局《关于下达 2022 年农村路域环境整治“白改黑”项目计划的通知》

(洪交发〔2022〕98 号)，2022 年计划建设里程 369 公里。按道路类别分，其中三级及以上公里 168.7 公里、四级公里 200.3 公里；按县区分，其中青山湖 2.5 公里、进贤县 147.9

公里、湾里管理局 11.9 公里、经开区 15.8 公里、南昌县 66.1 公里、安义县 44.1 公里、高新区 9.3 公里、新建区 69.5 公里、东湖区 1.9 公里。

2. 项目完工情况

根据各县区报送的完工情况表,2022 年农村公路白改黑项目覆盖进贤县、新建县等 9 个县区,涉及业主单位 32 个,项目 92 个。本次评价抽取了南昌县“五星-沙潭公路向塘路段”等 56 个项目进行实地评价。此次抽查的 56 条公路中,计划改造里程 295.803 公里,其中青山湖区 2.5 公里、安义县村道三级 2 公里、其他县区三级公路合计里程 145.98 公里、其他县区四级公路合计里程 145.323 公里。实际完工里程数 291.786 公里(不含青山湖区),其中安义县村道三级 2 公里,其他县区三级公路合计里程 145.819 公里、完成率 99.89%,其他县区四级公路合计里程 143.967 公里、完成率 99.07%。

(三) 资金投入和使用情况

2022 年农村公路白改黑项目(不含青山湖区),项目总投入 95850.69 万元。其中工程款 89763.91 万元,其他勘察设计、监理、第三方试验检测费、技术顾问咨询费、可研报告编制费、拆迁补偿费等费用合计 6086.78 万元。计划改造里程 369 公里,其中三级公路 160.05 公里、四级公路 208.782 公里,按照四级路面补助 40 万元/公里、三级路及以上路面补助 80 万元/公里的标准,涉及市财政补助资金 21812 万元。

截至 2022 年 12 月 31 日,2022 年农村公路白改黑项目

资金合计到位 33213.09 万元，其中市级资金到位 8840.74 万元，县区资金到位 24372.35 万元。合计支出 30813.3 万元，预算执行率 92.77%。截至评价日，项目资金合计到位 47375.97 万元，其中市级财政资金到位 16008 万元，县区资金到位 31367.97 万元。合计支出 50779.93 万元，预算执行率 107.18%，其中 3403.96 万元为进贤县业主单位垫付的资金。

二、评价结论

经过数据采集、资料分析及实地走访、问卷调查，对 2022 年农村公路白改黑项目进行客观评价，最终评分结果：总分 67.77 分，绩效评级为“中”。通过项目实施，取得了一定的社会效益，改善了当地的出行条件，提高了当地出行便捷性，但在项目决策和组织实施过程中仍存在一些不足，如相关管理制度不够完善，缺乏指导性文件，项目未及时完工，产出效果不理想，项目实施流程规范性不足，管护工作落实不到位等问题。

三、存在的问题

（一）项目前期谋划不科学

一是项目工作方案内容不够明确。市交通局制定出台了《关于印发全市农村公路路域环境整治工作推进方案的通知》（洪交发〔2022〕34 号），方案明确全市农村公路路域环境整治目标，但未明确农村公路白改黑项目申报条件，不宜改造路段认定范围；项目采用先建后补方式对农村公路路域环境整治进行市级奖补，未进一步明确项目奖补节点。市

交通局作为 2022 年农村公路白改黑项目责任单位，未针对该项目制定有效的实施方案等，指导项目实施，相关管理制度、措施欠缺。

二是部分不符合要求项目纳入改造范围。（1）**部分项目公路级别不符合改造要求。**根据洪发〔2022〕5 号文件，明确对重要县道、乡道进行改造，经评价组评价发现，实际 2022 年白改黑改造范围包含省道、村道。如青山湖项目罗家镇谢埠路板溪村段白改黑工程路线，道路级别为省道；安义县乔乐-花果山项目，道路级别为村道。（2）**部分项目启动时间不符合政策要求。**根据洪发〔2022〕5 号文件，2022 年为行动计划启动第一年。评级组在评价过程中发现，部分项目在 2022 年前已完工。此次申报的 2022 年农村公路白改黑项目有 13 个项目在 2022 年前正在实施或已完工的项目，如南昌县五星-沙潭公路向塘路段、新建区象山镇新增至铁河闸（象山桥至铁河安全楼段）县道升级改造工程，共涉及里程数合计 97.965 公里。

三是未及时排查不宜改造路段。项目行动计划启动时间为 2022 年，市交通局未在启动前期及时组织县区交通部门对各县区农村公路不宜改造路段进行摸排，未制定科学、合理的建设方案，而是在 2023 年 4 月 11 日才印发《关于印发全市“两整治一提升”农村道路不宜“白改黑”清单的通知》（洪交发〔2023〕64 号），在明细表备注不宜改造路段。

(二) 项目实施进度不理想

一是项目资金未及时足额保障到位。(1)个别县市区级补助资金未足额下拨到位。市财政局下拨进贤县项目补助资金 8204 万元,其中 2022 年下拨 4136.90 万元、2023 年下拨 4067.10 万元。2022 年 9 月 28 日,进贤县交通运输局支付进贤创新发展控股集团有限公司(业主单位)2400 万元项目施工款。截至评价日,剩余资金 5804 万元仍滞留在县财政局,未拨付至业主单位,进贤创新发展控股集团有限公司已支付施工款和其他费用共计 5803.96 万元。**(2)部分项目地方配套资金难以及时到位。**2022 年农村公路白改黑项目总投资 95850.69 万元。截至 2022 年 12 月 31 日到位总额 33213.09 万元,资金到位率 34.65%。截至评价日,项目资金合计到位 47375.97 万元,资金到位率 49.43%,其中市级财政资金到位 16008 万元,县区资金到位 31367.97 万元。未及时到位的主要原因,一是项目其他费用未支付,如经开区 5 个项目,设计费、预备费、森林植技恢复费等其他费用基本未支付;二是项目暂未验收未达到付款条件,如南昌县五星-沙潭公路向塘路段、新坊—土坊(新莲塔线—荏港)农村公路改建工程。

二是项目未及时完工。(1)路面改造提升里程数未完全达到任务目标。此次抽查的 55 个项目中,实际完工里程数 291.786 公里,其中安义县村道三级 2 公里,其他县区三级公路合计里程 145.819 公里、完成率 99.89%,其他县区四级公路合计里程 143.967 公里、完成率 99.07%。未全部完成

的主要为四级公路。**(2) 多数项目未按时完工。**此次评价时发现,截至 2022 年 12 月底,55 个项目中,有 30 个改造项目未按时完工,占比 54.55%;涉及县区 6 个(安义县、新建区、湾里管理局、经开区、高新区、进贤县),涉及里程数 157.203 公里,里程数占比 53.6%,其中三级路 64.094 公里、四级路 93.109 公里。截至评价日,仍有 1 个项目未全部完工,具体为新建区象山镇新增至铁河新闻(象山桥至铁河安全楼段)县道升级改造工程,该项目道路附属候车亭(工程项目内)周围路段未硬化。

三是个别项目上报的完工里程数不符合实际。进贤县二塘乡至涂家墩公路 Y037 乡道白改黑工程,施工图批复改造里程 6.524 公里,道路等级乡道四级,实际施工里程 3.33 公里。但进贤县上报完工里程 147.9 公里,其中二塘乡-涂家墩公路上报 6.5 公里。

(三) 项目招投标程序不规范

一是部分项目监理单位选定时间早于立项批复时间或施工图批复时间。如南昌县幽兰-少城及马游-泾口项目,2021 年 3 月 5 日幽兰镇以镇党组会议形式确定监理单位,该项目建议书批复时间 2021 年 5 月 7 日;安义县刘家桥至乌龟山项目,2022 年 2 月 16 日,万埠镇以党组会议形式确定监理单位,工程施工图设计批复时间 2022 年 3 月 5 日;安义县万埠至坪源项目,2022 年 2 月 16 日,万埠镇以党组会议形式确定监理单位,工程施工图设计批复时间 2022 年 3 月 5 日。

二是部分项目设计、监理单位选定程序不合规。根据《关于规范南昌县农村公路建设市场监督管理的通知》，设计费、监理费在 50 万元以上(含 50 万元)、100 万元以下的项目应通过政府采购的方式产生。南昌县埂头-涂埠项目、幽兰-少城及马游-泾口项目、五星-沙潭幽兰至泾口路段项目、新坊-土坊公路武阳街至荏港街路段项目均由业主单位党组会议确定勘察设计、监理单位，勘察设计合同金额分别为 91.1 万元、55.05 万元、92.91 万元，监理合同 66.43 万元，未执行政府采购程序。

三是部分项目实际开工时间早于准予施工许可时间。如南昌县五星-沙潭公路向塘路段项目，南昌县行政审批局出具准予施工许可的决定时间 2020 年 4 月 3 日，该项目签发开工令时间 2019 年 12 月 27 日；安义县马源-彭垅项目，2023 年 5 月 10 日取得安义县交通运输局《准予行政许可决定书》，2023 年 1 月 18 日监理单位出具开工报告；高新区麻丘一涂洲（乡道）提升改造项目，2022 年 9 月 28 日取得南昌高新区城市管理局《准予行政许可决定书》，2022 年 9 月 19 日出具工程开工令。此类项目共涉及 12 个。

四是部分项目施工合同与招标文件内容不一致。安义县长埠-云庄（云庄段）、长埠-云庄（大路段）2 个项目，招标文件里付款方式为完成 50%工程量后，支付已完成工程量价款的 30%；竣工验收备案后支付至合同价款的 60%；经财政结算审计后支付至审定价款的 97%，剩余 3%价款待缺陷责任期满后壹年内付清（付款期无息）。但是在签订施工合同

时，双方约定，进场付 40%，中途付 30%，做完付 20%，验收，审计后一个星期之内付清。施工合同付款方式与招标文件不一致，也未扣留质保金。

五是部分项目施工合同约定工程款支付进度不合理。根据《南昌县人民政府办公室关于修订〈南昌县政府投资项目管理办法(试行)〉的通知》（南政办发〔2020〕44 号），工程资金拨付按 6:2:2 的比例拨付工程款。南昌县渡头-郭上项目施工合同约定工程进度款按月施工进度 60%计算支付；南昌县老袁梁线项目施工合同约定工程进度款按月施工进度 60%计算支付，工程交工验收合格后支付 80%。均未按南昌县政府投资项目管理办法要求签订工程款支付进度。

（四）项目管护工作不到位

一是部分县区未建立有效的管护措施。根据《中华人民共和国公路管理条例》，公路管理工作实行统一领导、分级管理的原则，县道由县(市)公路主管部门负责修建、养护和管理，乡道由乡(镇)人民政府负责修建、养护和管理。本次抽查的项目涉及 23 个业主单位（不含青山湖），高新区、东湖区、湾里管理局未制定有效的管护措施。

二是通车后不久公路出现不同程度的破损。本次现场查看的 55 个项目中，有 2 条公路存在路面损毁等情况，如 a. 东湖区扬子洲联名至晏家 Y006 乡道路段，表面不平整、密实，出现麻面；b. 高新区麻丘一涂洲（乡道）提升改造项目路面存在较长裂缝，路面坑洼，路面标线磨损严重，路肩淤泥未清理。

三是部分项目路旁杂草未及时清除。本次现场查看的 55 个项目中，有部分项目未及时进行养护，路面两旁杂草丛生，出现遮掩路面的情况。如安义县长均乡天坪至六溪项目、安义县乔乐乡乔乐至花果山项目、经开区乐化镇桐坑村段县道升级改造建设项目、经开区乐化镇谢家坪段县道升级改造建设项目、经开区樵舍镇王家至茶山乡道升级改造建设项目。项目未管护到位，影响出行人员通行。

四、有关建议

(一) 科学谋划，明确项目建设发展思路

随着国道主干线以及全省路网改造的扩展，高速公路、干线公路规模效益日渐显现，农村公路的协调发展更加迫切，农村公路覆盖能力、技术状况和管理水平等都不适应建设社会主义新农村的需要。为更加科学合理的规划项目建设，各级交通部门要提高认识，首先市局层面，要科学谋划，制定符合项目实际的纲领性文件，明确农村公路白改黑路段改造范围、申报条件等，规范项目前期启动程序；二是各县区交通部门层面，应及时对本地区不宜改造县道、乡道等进行排查，科学合理安排建设项目，对损毁较重、改造需求迫切的项目先行改造，加强沟通与协调，形成合力，保障项目顺利。

(二) 规范实施，制定科学合理建设方案

现行农村公路存在基础低、路面状况差、路面窄、部分公路建设标准有限、资金投入大、时间紧任务重等问题。探索科学、高效的完成农村公路建设任务，是各级交通部门及项目业主单位共同面临的问题。一是各县区交通部门要因地

制宜，结合项目实际确定建设标准，让更多有资质有相关工作业绩的单位投入农村公路建设；二是建立切实可行的项目管理办法，从项目设计、施工、监理队伍的选择等方面严格执行国家对项目管理的有关政策；三是各项目业主单位应加强与其他部门的协调力度，加快并规范项目审批流程，尽早启动项目实施；四是项目业主单位应该加强项目合同签订和验收工作监督管理，严格按照《中华人民共和国民法典》《政府采购法》和验收工作要求开展，并安排人员针对合同和验收报告进行检查，提高监督力度；五是各级交通主管部门在建设过程中要加大技术管理和指导的力度，交通工程质监执法部门加强监督检查力度，提高项目建设质量；六是各级交通部门应当及时了解各项目实施进度，不定期开展动员调度会，根据不同项目情况，分月度、季度、半年进行调度项目实施进度情况，针对项目实施进度迟滞单位，及时了解原因并督促加快项目实施进度，如存在因不可抗力无法按时完成的情况，及时采取相应措施进行处理，保障项目实施进度与预期计划一致性；七是积极引导社会资金投入农村公路建设，鼓励个人或企业通过产品冠名、绿化经营、广告经营等多种形式和渠道筹集资金，建立多渠道的资金来源方式，缓解资金压力。

（三）积极参与，建立长效管护工作机制

要建立“有路必养、有路必管、管养结合”的责任机制，首先要坚持“政府主导、全民参与、建管养运、协调发展”的指导方针，建立以县为责任主体的农村公路建设、管理和

养护体制,全民共同参与的管理格局;二是安排必要的配套管护资金,各级人民政府应将农村公路养护纳入重要议事日程,保证农村公路正常养护,避免农村公路建成后脱管的局面;三是要加强对超限超载车辆行驶农村公路的管理,积极探索建立行之有效的农村公路路政管理机制;四是县区交通部门应不定期对各个项目养护情况进行监督检查及考核,对养护工作不到位的情况要求整改,必要时可制定通报制度,增加奖惩措施提高长效管护积极性。