

无锡市 2018 年度隧道养护专项资金  
绩效评价报告  
(完整版)

评价机构：无锡众信会计师事务所有限公司

评价组负责人：蒋瑜

评价时间：2019 年 6 月 3 日

# 目 录

一、专项基本情况.....	1
(一) 专项背景.....	1
(二) 项目概况.....	2
(三) 专项依据.....	2
(四) 组织管理.....	2
(五) 专项使用内容.....	3
(六) 专项资金预算安排及执行情况.....	3
(七) 专项绩效目标.....	5
二、评价组织与实施过程.....	5
(一) 绩效评价思路.....	5
1. 评价目的.....	5
2. 评价范围.....	5
3. 评价依据.....	5
4. 评价方向.....	6
5. 评价内容.....	6
6. 评价方法.....	7
(二) 评价的组织与职责分工.....	8
1. 人员配备情况.....	8
2. 聘请专家情况.....	8
(三) 评价的过程.....	8
(四) 评价指标、权重和标准设计.....	10
三、评价结果及主要绩效指标状况.....	12
(一) 业绩综合情况.....	12
(二) 主要绩效指标分析.....	14
1. 投入与过程类指标分析.....	14
2. 项目产出类指标分析.....	15
3. 项目效益类指标分析.....	15
四、主要成效.....	16
(一) 购买服务要求基本达到.....	16
(二) 购买服务监管趋于常态.....	17
(三) 购买服务目标全面实现.....	17

(四) 大修理项目都如期完成.....	17
五、主要问题.....	18
(一) 实施服务方面.....	18
1. 监控养护项目.....	18
(1) 监控养护项目擅自转包.....	18
(二) 服务效果方面.....	19
1. 监控养护项目.....	19
(1) 岗亭人员存在离岗现象.....	19
(2) 警示显示不能及时反映.....	19
2. 机电养护项目.....	19
(1) 土建养护方面.....	19
(2) 机电养护方面.....	20
3. 隧道保洁项目.....	20
(三) 服务考核方面.....	20
1. 日常监管数据存在缺失.....	21
2. 市民投诉未与考核挂钩.....	21
(四) 大修理方面.....	21
六、相关建议.....	22
(一) 严格加强监管，切实规范监管行为.....	22
1. 完善专项管理规范.....	22
2. 规范日常监督行为.....	23
3. 优化检查考核办法.....	23
4. 增强履约行为约束.....	24
(二) 建立标准体系，积极完善大修理体系.....	24
七、关于提交探讨的问题.....	25
1. 基本情况.....	26
2. 定价机制.....	27
3. 存在现象.....	27
4. 相关建议.....	29
八、其他需说明的问题.....	30
附件:	
1、《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标表》	
2、《市民满意度调查问卷及汇总》	
3、《市民投诉事项受理及处理单》	
4、《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效目标完成情况表》	

# 无锡市 2018 年度隧道养护专项资金 绩效评价报告

受无锡市财政局委托，无锡众信会计师事务所有限公司于 2019 年 4 月-5 月，组织实施了 2018 年度无锡市隧道养护专项资金绩效评价工作。根据《无锡市财政局委托第三方机构参与财政绩效评价工作规程》、《无锡市财政局委托第三方机构参与预算绩效管理办法》和《关于开展 2019 年无锡市本级绩效评价工作的通知》等相关要求，按照“实事求是、客观公正、科学合理、绩效导向”的原则，围绕 2018 年度无锡市隧道养护专项资金实际使用情况，通过采取“实地调研、数据采集、汇总数据、全面核实、综合评价”相结合的形式，对 2018 年度无锡市隧道养护专项资金实际使用管理及取得具体绩效等情况，全面开展综合评价，并形成本专项资金的绩效评价报告。

## 一、专项基本情况

### （一）专项背景

随着无锡市城市建设飞速发展、道桥建设步伐不断推进，无锡市区范围内隧道应运而生。为了加强隧道养护，保障隧道正常运行，充分发挥隧道在城市快速通道中的作用，全面落实隧道日常养护经费摆上议事日程。2010 年，《无锡市公建中心关于隧道管养费用列入年度城市维护费用的请示》经市领导批示〔2010〕117 号办文单同意，每年在城市维护费中安排隧道养护经费，专项用于市区隧道养护购买服

务的资金。

## （二）项目概况

2007年，太湖隧道建成通车，意味着我市第一条隧道诞生。2008年起，随着快速内环的形成，青祁隧道、金城隧道、惠山隧道以及沟通城区与太湖新城的蠡湖隧道等隧道群应运而生，总里程长度达到11.90公里。2009年，隧道保洁服务通过实行公开招投标，确定保洁服务单位；2016年，机电和监控养护实行公开招投标，确定养护服务单位。至此，无锡市隧道养护全面推向社会，通过公开招投标形式，实行政府购买服务的模式，委托专业机构实施隧道监控、机电养护及专业保洁工作。

## （三）专项依据

无锡市隧道养护专项资金主要依据《无锡市公建中心关于隧道管养费用列入年度城市维护费用的请示》及市领导批示〔2010〕117号办文单而设立的。

## （四）组织管理

无锡市隧道养护专项资金属于政府性专项资金，由无锡市公建中心负责使用管理。

1. 管理职责明确。无锡市隧道养护专项资金的具体负责部门为无锡公建中心内设机构隧道（地下工程）部，其主要职能是根据无锡市市政府要求，具体承担隧道保护区内的通行管理和车辆通行秩序维护以及隧道及其附属设施管理和隧道维修、养护等日常监督管理工作，专项资金实行了专项归口管理的模式。

2.管理模式明确。通过实行公开招投标，确定养护服务单位。监控养护由江苏大为科技股份有限公司中标实施，机电养护由无锡市工业设备安装有限公司中标实施，隧道保洁由无锡长峰交通工程有限公司中标实施，隧道养护项目全部实行政府购买服务模式。

### （五）专项使用内容

无锡市隧道养护专项资金使用范围内容主要为：

1.隧道监控日常养护项目内容，主要包括隧道、下穿、地下人行通道及隧道控制中心所涉及的监控设备进行日常运营管理、定期保养维护、设施与交通安全管理工作及隧道内各类突发应急事件的处理。

2.隧道机电日常养护项目内容，主要包括隧道、下穿、地下人行通道及隧道控制中心的照明系统、机电设备、路面、墙面、吊顶、顶部防火板、防撞墙等日常维护保养和维修工作，以及变电所、雨水泵房值班及维护项目的管养。

3.隧道保洁项目的内容，主要包括保持隧道环境整洁。

4.大修理项目，主要指已过保质期的设备及损坏的设施更换维修费用、设备的年度服务费用、大型的工具费及设施技术改造费用等。

5.隧道保险费、水电费等。

6.其他运营经费，编号隧道控制中心物业管理费、车辆使用费、管理及办公费用、管理处人员费用等。

### （六）专项资金预算安排及执行情况

#### 1.专项资金预算安排情况

2018 年，无锡市隧道养护专项资金年初预算安排 3675.33 万元，其中，大修理项目预算 452 万元，经市政府投资评审管理处项目最高限价审核，大修理项目结余 44 万元，2018 年 10 月 16 日无锡市公建工程建设中心向朱市长书面请示，调整 2018 年隧道大中修计划，增加实施三个大中修项目，金额 44 万元，大修理预算资金总额未作调整。专项资金预算调整率为 1.20%。

## 2. 专项资金预算执行情况

2018 年，无锡市隧道养护专项资金当年实际支出 3404.48 万元，预算执行率为 92.63%（详见表 1）。其中：大修理项目的预算金额 452 万元，实际支出金额 278.53 万元，预算执行率为 61.62%，实际大修理项目已全部竣工，因工程竣工财务决算的审核报告未完成，资金未支出。

表 1 2018 年无锡市隧道养护专项资金支出明细表

单位：万元

项目名称	预算金额	实际支出金额
隧道监控日常养护	986.65	986.65
隧道机电日常养护经费	978.51	978.51
水电费	750.00	648.06
隧道大修经费	452.00	278.53
隧道保洁	324.36	324.36
其他运营费用	136.86	135.83
隧道保险	26.95	26.95
应急费用	20.00	25.59
合计	3675.33	3404.48

## （七）专项绩效目标

根据无锡市隧道养护专项资金预算绩效论证申报资料显示，无锡市隧道养护专项资金年度绩效目标为：

1. 安全设施完好率达到 100%；
2. 隧道保洁冲洗率达到 100%；
3. 普通设施完好率达到 95%；
4. 隧道设施诉求处置率达到 100%；
5. 隧道养护考核质量全部达到合格。

## 二、评价组织与实施过程

### （一）绩效评价思路

#### 1. 评价目的

通过开展 2018 年度无锡市隧道养护专项资金绩效评价，全面了解专项资金使用管理中存在的问题，进一步掌握专项资金扶持项目取得的实际绩效情况，为无锡市公建中心组织实施、使用管理专项资金，为无锡市财政局提高专项资金使用绩效提供参考性建议。

#### 2. 评价范围

2018 年度无锡市隧道养护专项资金绩效评价范围，主要是 2018 年度隧道机电日常养护经费、隧道监控日常养护、隧道保洁、隧道保险、隧道大修经费、水电费、应急费用、其他运营费用等 8 个项目涉及资金 3675.33 万元。

#### 3. 评价依据

##### （1）主要文件政策

《无锡市公建中心关于隧道管养费用列入年度城市维护费用的请示》及市领导批示〔2010〕117 号办文单。



## （2）业务文件依据

- ①无锡市隧道养护专项资金预算绩效论证申报资料；
- ②无锡公建中心年度预决算报告；
- ③《无锡市公共工程建设中心隧道管养专项考核办法》；
- ④《隧道养护管理标准文件》；
- ⑤《隧道运营管理标准文件》。

## （3）年度绩效目标（见上）

### 4. 评价方向

由于无锡市隧道养护专项资金用于隧道机电日常养护经费、隧道监控日常养护、隧道保洁 3 个项目的资金量占专项资金总量的 62.29%，且该类项目属于政府购买服务的项目。因此，本次绩效评价方向，改变了专项资金传统的评价方向，主要从政府购买服务的角度出发，重点围绕“需要花多少钱购买服务、花钱购买的服务质量如何”两个方面开展绩效评价。

### 5. 评价内容

根据 2018 年无锡市隧道养护专项资金绩效评价方向，围绕专项资金绩效评价内容，按照无锡市财政局绩效评价相关要求，在本次专项资金绩效评价中，重点核实评价了以下主要内容：

#### （1）“需要花多少钱购买服务”方面

隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁 3 个项目养护工作量的确定、养护人员的配备依据、养护成本的构成等情况，核实到底需要花多少钱购买隧道养护服务。

#### （2）“花钱购买到的服务质量”方面

隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁 3 个

项目购买服务时，是否提出了预期达到的养护目标、是否制定跟踪检查的要求和日常考核的标准、是否实行了日常检查考核等情况；核实外包服务是否达到了预期的养护效果，政府购买隧道养护服务取得了哪些相应的养护绩效。

### （3）大修理项目方面

主要重点关注隧道施工前的初始设计要求，是否明确了相关项目的修理周期，大修理项目的范围如何界定的；2018年实施的大修理项目是否符合大修理周期要求、是否属于大修理范围；大修理设备更新是否实行了政府采购、是否进行了性价比较。

## 6. 评价方法

为了全面完成 2018 年无锡市隧道养护专项资金绩效评价工作，根据绩效评价一般采用的评价方法，针对无锡市隧道养护专项资金的使用特性，本次绩效评价主要采取以下评价方法。

（1）目标对比法。主要对照无锡市隧道养护专项资金年初申报预算时提出的年度绩效目标，与经过核实确定的实际完成值进行比对，以此衡量评价专项资金是否实现了预期的目标效果。

（2）成本核算法。主要针对隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁 3 个项目实施内容，核算实际的费用成本情况。

（3）社会调查法。主要通过开展问卷调查形式的社会调查，广泛了解掌握市民对隧道相关设施运行、保洁状况、行驶畅通等满意度情况。

(4) 专家评价法。聘请专家组织对隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁 3 个项目实际管养成本费用进行论证，形成管养外包项目费用的建议。通过数据采集、汇总，形成评价基础资料后，组织本次专项资金绩效评价聘请的专家，进行专家集中会审，最终得出专项资金绩效评价的结论。

## (二) 评价的组织与职责分工

### 1. 人员配备情况

根据 2018 年无锡市隧道养护专项资金绩效评价的具体工作量，组成绩效评价工作小组：

组长：蒋瑜，全面负责制定工作方案、指标研制、访谈，参与重点评价内容的现场评估，报告撰写；

副组长：尚勤，全面负责项目的开展、进度跟踪，具体负责重点内容评价，数据核查和社会调查；

组员：王佳琦、冯焱、孙旭东、郁萍具体负责数据核查、现场抽查、问卷调查、数据分析。

### 2. 聘请专家情况

根据无锡市隧道养护专项资金使用管理特性，聘请了无锡市人大常委会原城乡建设委主任王安岭、原研究室主任祁际平为本专项资金绩效评价专家，全程指导本次专项资金绩效评价工作。

## (三) 评价的过程

根据无锡市隧道养护专项资金的实际使用情况，本次绩效评价主要经过以下几个过程：

1. 前期调研访谈。赴市公建中心等部门先行开展前期调研，获取项目立项资料、相关政策性文件，了解绩效评价的内容、目的及资金范围等，与隧道（地下工程）部沟通了解隧道养护购买服务的具体情况，为专项资金绩效评价奠定基础。

2. 现场实地核实。根据隧道养护购买服务的3个大类项目及大修理项目，全部到达实地进行现场核实。

围绕“需要花多少钱购买服务”方面，核查了养护监管单位与养护服务单位签订的购买服务合同，隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁3个项目养护成本的构成情况。特别是对隧道机电养护、隧道监控养护两个项目招投标人员配备的需求、养护人员实际配备的情况、养护成本实际构成情况等，进行了核实、测算，重点解决到底要花多少钱购买隧道养护服务。

围绕“花钱购买到的服务质量”方面，对于养护单位，主要核查了隧道机电日常养护、隧道监控日常养护、隧道保洁3个项目购买服务时，是否提出了预期达到的养护目标、是否制定跟踪检查的要求和日常考核的标准、是否实行了日常检查考核等情况；核实外包服务是否达到了预期的养护效果，政府购买隧道养护服务取得了哪些相应的养护绩效；应急抢修的反应时间是否在3小时以内的情况等。对于监管部门，主要核查了专项资金管理办法、考核办法的制定、日常巡查监管的记录、实际实施考核的记录、市民投诉问题实际处理的情况等。

大修理项目方面，主要重点核查隧道施工前的初始设计要求，是否明确了相关项目的修理周期，大修理项目的范围

如何界定的；2018 年实施的大修理项目是否符合大修理周期要求、是否属于大修理范围；大修理设备更新是否实行了政府采购、是否进行了性价比较等情况。

3. 设计评价指标。主要是根据 2018 年无锡市隧道养护专项资金的具体使用情况，设置了《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标》，并按照评分标准逐项评分，最后得出专项资金的绩效评价的分值结果。

4. 开展社会调查。为了通过开展问卷调查，能够全面了解掌握市民对隧道养护管理情况的满意度情况。本次绩效评价社会调查，采用了网上调查问卷和网下现场调查问卷二种方式。网上调查问卷回收 635 份；网下调查问卷回收 200 份。基本达到了社会调查的预期效果。

5. 聘请专家评价。针对实际核实后测算的隧道监控养护、隧道机电养护成本，组织专家进行审定。根据前期现场审核、社会调查等结果情况，聘请无锡市绩效评价专家进行综合评价，在充分肯定 2018 年无锡市隧道养护专项资金使用绩效的同时，揭示专项资金使用管理中存在的相关问题，并提出进一步完善专项资金使用管理的意见。

#### （四）评价指标、权重和标准设计

按照无锡市财政局绩效评价指标框架体系的要求，针对 2018 年无锡市隧道养护专项资金使用情况，设计了《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标表》（详见表 2）。

表 2 无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标表

一级指标	二级指标	权重	2018 年目标值	2018 年完成值	打分标准
1、专项管理		35			
11、使用情况	111 预算调整率 (%)	4	≤10%		≤10%得满分，每大于 1%扣 1分，扣完为止。
	112 预算执行率 (%)	4	≥95%		≥95%得满分，每小于 1%扣 0.5 分，以此类推。
	113 明细支出合理性	7	支出合理		发现一处不符合扣 0.5 分，扣完为止
12、规范运作	121 项目实施配套办法	6	健全		没有制定各种办法不得分，缺一项办法扣 1 分，缺一项要素扣 0.5 分
	122 项目运转程序规范	7	符合规范		发现一起不符合规定扣 3 分
	123 项目实施跟踪管理	7	符合规范		没有相关记录，发现一起扣 1 分，没有事后检查考核记录发现一起扣 0.5 分
2、项目绩效		65			
21、项目产出	211 安全设施完好率	4	100%		按 2018 年完成值与 2018 年目标值的比率区间评分，≥100%且≤140%，得满分；85%-100%或 140%-200%，按比例扣分；≤85%或≥200%，得 0 分
	212 隧道保洁冲洗率	4	100%		同上
	213 普通设施完好率	4	95%		同上
	214 隧道设施诉求处置率	4	100%		同上
	215 隧道养护考核质量	4	合格		3 家养护单位和物业管理单位考核得分全部合格的，得 4 分；有 1 家不合格，扣 1 分，以此类推。
	216 养护考核实施情况	8	100%		考核办法的合理性、可操作性占 4 分；严格按照考核办法组织考核，得 4 分。

	217	大修理任务完成率	5	100%	按 2018 年完成值与 2018 年目标值的比率区间评分， $\geq 100\%$ 且 $\leq 140\%$ ，得满分；85%-100%或 140%-200%，按比例扣分； $\leq 85\%$ 或 $\geq 200\%$ ，得 0 分
	218	日常巡查率	6	100%	执行日常巡查但无巡查记录或记录不完整的，得 3 分；执行日常巡查且有完整记录的，得 6 分。
22、项目效益	221	应急抢修及时率	5	100%	按 2018 年完成值与 2018 年目标值的比率区间评分， $\geq 100\%$ 且 $\leq 140\%$ ，得满分；85%-100%或 140%-200%，按比例扣分； $\leq 85\%$ 或 $\geq 200\%$ ，得 0 分
	222	养护费用符合度	8	95%	按 2018 年完成值与 2018 年目标值的比率区间评分， $\geq 100\%$ 且 $\leq 140\%$ ，得满分；85%-100%或 140%-200%，按比例扣分； $\leq 85\%$ 或 $\geq 200\%$ ，得 0 分
	223	监管考核效果情况	8	符合要求	现场抽查监控养护和机电养护的工作效果，每个项目占 4 分，100%得满分，85%-100%按比例扣分； $\leq 85\%$ 得 0 分
	224	市民满意率	5	90%	达到 90%的，得 5 分；没有达到的，按比例扣分。
总分			100		

### 三、评价结果及主要绩效指标状况

#### （一）业绩综合情况

无锡市隧道养护项目属于政府购买服务项目，对照政府购买服务项目绩效评价的相关要求，无锡市隧道养护专项资金在 2018 年度取得了一定的成效。主要体现在：

购买服务要求基本达到：2018 年，隧道监控、机电养护能够按照不同类别、不同等级和不同技术级别进行相应养护，总体达到了合同约定的服务内容及相关要求。购买服务监管趋于常态：2018 年，基本能够做到开展日常巡查，坚持按照《无锡市隧道养护考核办法》明确的要求，每季组织对

隧道监控养护、隧道机电养护、保洁工作进行检查考核评分，形成评判养护责任单位实施服务情况的主要依据。购买服务目标全面实现：2018年，无锡市隧道养护专项资金预算绩效论证申报资料中提出的5个绩效目标全部完成。大修理项目如期完成：2018年度安排实施的隧道软件平台及信息化系统升级改造等19个年度大修理项目全部如期完成。

2018年，无锡市隧道养护专项资金在取得上述成效的同时，在以下方面存在一些不足。主要表现在：

实施服务方面：监控养护项目中存在了监控养护项目擅自转包，在未报告甲方的情况下，江苏大为科技股份有限公司（以下简称“江苏大为”）将监控养护项目转包给无锡大为智能交通工程有限公司（以下简称“无锡大为”）。

服务效果方面：监控养护项目中存在隧道出入口设置的岗亭配备人员离岗率比较高，离岗比例达到了32%。机电养护项目中存在着隧道地面坑洼现象时有发生、隧道顶（墙）面漏水现象维修滞缓、隧道顶面存在脱落现象等安全隐患；隧道保洁项目中，存在了隧道路面保洁不够及时，保洁服务存在缺陷。

服务考核方面：存在了日常监管数据存在缺失，市民投诉未与考核挂钩等现象。

大修理项目方面：主要存在了大修理项目与日常维修项目的界定，没有形成书面标准依据；隧道配置的所有设施设备，还尚未建立使用周期标准，年度实施大修理项目的依据不够充分。



经评价，针对 2018 年无锡市隧道养护专项资金使用情况评分为 78.55 分，评价结果等级为“良好”。详见《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标表》(附件 1)。

## (二) 主要绩效指标分析

### 1. 投入与过程类指标分析

(1) 资金使用权重 15 分，实际得 13.50 分。

①预算调整率：年初预算 3675.33 万元，年度新增三个大修理项目金额 44 万，预算调整率为 1.20 %。该指标权重 4 分，按照评分标准，实际得 4 分。

②预算执行率：年度预算数为 3675.33 万元，实际支出 3404.48 万元，预算执行率为 92.63%。该指标权重 4 分，大于 95%得满分，每小于 1%扣 0.5 分，按照评分标准，扣 1.5 分，实际得 2.5 分。

③明细支出合理性：该指标权重 7 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 7 分。

(2) 规范运作权重 20 分，实际得 11.50 分。

①项目实施配套办法：2018 年正式行文的专项资金管理办法于 2019 年 1 月 1 日起实施。该指标权重 6 分，按照评分标准，扣 4 分，实际得 2 分。

②项目运转程序规范：监控养护项目转包未向公建中心申报擅自转包，该指标权重 7 分，按照评分标准，扣 3 分，实际得 4 分。

③项目实施跟踪管理：该指标权重 7 分，实施跟踪管理的记录不完整。按照评分标准，扣 1.5 分，实际得 5.5 分。

## 2. 项目产出类指标分析

项目产出类指标权重 39 分，实际得 32 分。

(1) 安全设施完好率：该指标权重 4 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 4 分。

(2) 隧道保洁冲洗率：该指标权重 4 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 4 分。

(3) 普通设施完好率：该指标权重 4 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 4 分。

(4) 隧道设施诉求处置率：该指标权重 4 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 4 分。

(5) 隧道养护考核质量：该指标权重 4 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 4 分。

(6) 养护考核实施情况：该指标权重 8 分，市民投诉未结合到考核办法中，按照评分标准，扣 2 分，考核办法未严格执行，按照评分标准，扣 2 分，合计扣 4 分，实际得 4 分。

(7) 大修理任务完成率：该指标权重 5 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 5 分。

(8) 日常巡查率：该指标权重 6 分，日常巡查记录不健全，按照评分标准，扣 3 分，实际得 3 分。

## 3. 项目效益类指标分析

项目效益类指标权重 26 分，实际得 21.55 分。

(1) 应急抢修及时率：该指标权重 5 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 5 分。

(2) 养护费用符合度：该指标权重 8 分，按照评分标准，监控养护费用符合度 90.56%，扣 0.16 分；机电养护费用符合度 86.42%，扣 0.29 分，总扣分 0.45 分，实际得 7.55 分。

(3) 监管考核效果情况：该指标权重 8 分，监控养护和机电养护每个项目占 4 分。实地检查中发现岗亭 7 人离岗，离岗率 31.82%；警示灯 1 次不亮，抽查不符率 50%。监控养护项目扣 4 分，合计扣 4 分，实际得 4 分。

(4) 市民满意率：根据网上和网下社会调查问卷的结果，市民满意率为 99.88%。该指标权重 5 分，按照评分标准，扣 0 分，实际得 5 分。

#### 四、主要成效

无锡市隧道养护项目属于政府购买服务项目。2018 年，无锡市隧道养护专项资金使用管理部门根据政府购买服务项目管理工作要求，认真履行职责，积极加强对实施服务责任主体的监督管理，达到了政府购买服务项目预期目标。主要体现在：

##### (一) 购买服务要求基本达到

2018 年，隧道机电养护能够按照不同类别、不同等级、和不同技术级别进行相应养护；隧道监控能够坚持每月按照养护计划，做好蠡湖隧道、金城隧道等 CCTV 系统、PLC 设备等的日常检查和维护，基本都达到了合同约定的服务内容及相关要求。据隧道监管部门提供的相关数据资料显示，2018 年，隧道发生各类事故 212 起，能够在 30 分钟以内及时处

理的，达到了 151 起，占比 71.23%。监控养护责任单位全年实行故障维修近 200 次，机电养护责任单位全年实行故障维修近百次。

## （二）购买服务监管趋于常态

无锡市隧道养护项目监管部门在制定了《无锡市隧道运营管理标准应急预案》、《无锡市公共工程建设中心隧道大修专项管理规程》及《无锡市隧道考核制度》的基础上，2018 年基本能够做到开展日常巡查，坚持每月召开例会，通过听取监控养护责任单位、机电养护责任单位、保洁责任单位实施养护情况汇报，检查服务单位履行服务的情况，并逐步形成制度化；按照《无锡市隧道养护考核办法》明确的要求，每季组织对隧道监控养护、隧道机电养护、保洁工作进行检查考核、逐项评分，形成评判养护责任单位实施服务情况的主要依据。

## （三）购买服务目标全面实现

2018 年无锡市隧道养护专项资金预算绩效论证申报材料中提出“安全设施完好率”、“隧道保洁冲洗率”、“普通设施完好率”、“隧道设施诉求处置率”、“隧道养护考核质量”5 个预期实现的绩效目标，实际结果为“安全设施完好率达到 100%”、“隧道保洁冲洗率达到 100%”、“普通设施完好率达到 95%”、“隧道设施诉求处置率达到 100%”、“隧道养护考核质量全部达到合格”，体现了年度购买服务项目绩效目标全面实现。

## （四）大修理项目都如期完成

根据轻重缓急的原则，2018 年度安排实施的隧道软件平台及信息化系统升级改造等 19 个年度大修理项目，在统筹安排、资金保障、精心组织下，全部在年底前如期完成，为全面保障隧道设施设备完好、隧道正常畅通运行创造了条件。

## 五、主要问题

2018 年，无锡市隧道养护专项资金在取得上述成效的同时，在以下方面存在一些不足。主要表现在：

### （一）实施服务方面

#### 1. 监控养护项目

##### （1）监控养护项目擅自转包

在绩效评价实施现场核实过程中，我们分别着重查看了无锡市公建中心与“江苏大为”签订的《无锡市隧道监控养护合同》、与无锡市工业安装设备有限公司签订的《无锡市隧道机电养护合同》以及《无锡市隧道群监控养护管理委托协议书》、《无锡市隧道群机电养护管理委托协议书》。在《无锡市隧道群监控养护管理委托协议书》中第六条“合同的签订及终止”条款中第 2 小点约定：“未经甲方同意，乙方擅自转包给他人的，甲方有权单方终止合同”。实际上，“江苏大为”和“无锡大为”签订了合作协议，以每个季度不同的合作价格，将中标的 9,866,487.81 元/年费用的部分监控养护项目以 636 万元转包给“无锡大为”组织实施，且“江苏大为”并未以书面形式向甲方请示转包或和其他单位合作的事宜。因此，该行为是在未经甲方同意的情况下转包，属

于未严格遵守合同的行为。

## （二）服务效果方面

### 1. 监控养护项目

在开展现场核实时，我们分别查阅了《隧道监控养护手册》、《隧道机电养护手册》等反映养护要求的依据，实地查看了蠡湖隧道、青祁隧道等多个隧道，现场暗访隧道养护实际效果的情况。实际发现了以下两种现象：

#### （1）岗亭人员存在离岗现象

在暗访过程中，我们两次对隧道出入口的岗亭进行检查，共计查看 22 个岗亭，在岗人数应为 22 人，实际现场查看在岗人数为 15 人，离岗人数 7 人，离岗比例达到 31.82%。

#### （2）警示显示不能及时反映

为了现场测试隧道警示灯是否及时显示的情况，我们分别在青祁隧道、蠡湖隧道停车两次且时长超过 5 分钟（隧道内车辆滞留 2 分钟以上应警示灯显示），其中：蠡湖隧道中停车所在车道并没有及时亮起红色警示灯，说明警示显示及时反映不够。

### 2. 机电养护项目

为了全面了解监管部门对市民投诉反映问题的实际处置情况，我们查看了 2018 年度市民投诉反映受理记录。在全部 36 起投诉问题中，经过甄别筛选，发现与隧道监控养护、机电养护、保洁服务相关联的问题有 10 个，主要表现在：

#### （1）土建养护方面

存在隧道顶面漏水和脱落现象：市民蒋女士于 2018 年 2 月 23 日电话反映“滨湖区金城隧道内由西往东方向，顶上有滴水漏水现象，且存在一个星期左右”；市民付先生于 2018 年 10 月 17 日电话反映“滨湖区蠡湖大桥隧道从南向北入口处，隧道顶部的板有脱落情况，存在安全隐患”。

### （2）机电养护方面

存在照明灯多个不亮现象。市民田先生于 2018 年 9 月 21 日电话反映“梁溪区太湖大道隧道由东往西道路照明灯和红星桥下太湖大道的照明灯多个不亮”。

### 3. 隧道保洁项目

存在隧道路面保洁不够及时现象。如市民来电反映“蠡湖隧道由北往南方向三分之二处，靠右侧两条车道内有动物尸体，已一周未作处理”。

对于市民实时发现且电话即时反映的以上问题，隧道监管部门明确了市民投诉事项处理流程，即“收到市民投诉热线转来的投诉事项后，通过电话通知相关维养单位进行处理，维养单位处理好后电话通知公建中心人员现场察看后，再通过投诉平台对投诉人进行回复。”但是，从规范管理的角度来看，由于没有设置《市民投诉事项记录及处理单》，维养单位处理情况、修复现场察看情况都没有留下相应痕迹记录，不利于责任追究。

### （三）服务考核方面

作为评价监管部门实施具体服务监管考核的重点内容，我们主要现场查看了专项资金管理办法、养护考核办法、日

常巡查记录台账、每月例会记录、季度考核记录等所有与之相关联的资料台账。发现了在实际实施监管中，监管部门的监管职能没有履行到位。主要存在以下两种现象：

#### 1. 日常监管数据存在缺失

2018年，隧道监管部门在实行每季度定期对养护单位考核评分的同时，采取了日常巡查监管的形式，加强了对购买养护服务质量效果的监管，在确保达到养护服务质量方面起到了一定的积极作用。但是，监管数据严重缺失，仅提供了2018年养护单位巡查扣分通知单，未见购买服务以来相关巡查记录、未见物业管理检查相关记录，服务外包项目的日常巡查监管的记录台账不够健全、完整，缺乏系统性、连续性，表明了监管没有全部履行到位。

#### 2. 市民投诉未与考核挂钩

通过查看季度考核表、市民投诉记录台账等资料后发现，平时市民反映的各种现象，都是反映隧道养护质量及效果方面存在的相关问题，是最能够说明养护质量和养护效果最充分的依据。但是，恰恰都没有在季度考核表中体现，说明市民投诉反映的问题没有与季度考核评分挂钩联系。

### （四）大修理方面

#### 1. 大修理制度内容不健全

隧道配置的所有设施设备是隧道养护购买服务以外的项目，是由隧道管理主体部门自行组织实施的项目。在绩效评价过程中我们着重查看了大修理管理办法、2018年度大修理项目计划及实际实施的大修理项目明细及使用资金情况



等，发现隧道养护管理的大修理项目标准化体系不够完善。主要表现在：大修理项目与日常维修项目的界定，没有形成书面的标准依据；隧道配置的所有设施设备，没有明确各类设备的具体使用年限标准。

## 六、相关建议

为了进一步规范隧道养护购买服务行为，不断提高隧道养护专项资金使用绩效，针对 2018 年度隧道养护购买服务项目中反映在实施服务、服务效果、服务考核等方面存在的不足之处，主要体现了监管行为尚未完全规范化，提出如下建议：

### （一）严格加强监管，切实规范监管行为

无锡市隧道养护项目是实行政府购买服务的项目，加强服务质量的监管、服务效果的考核是政府购买服务项目绩效跟踪管理的重点内容。因此，政府购买服务项目监管的重要环节是加强服务质量的监管和服务效果的考核。针对 2018 年度，隧道监控养护、机电养护、保洁服务在项目实施方面、服务效果方面存在的各种问题，建议作为全市隧道监管部门，严格加强日常监管，切实规范监管行为，优化检测考核办法，全面提升监管效果。

#### 1. 完善专项管理规范

制定专项资金管理办法，是实施专项资金绩效管理的前提；提高专项资金预算编制的准确性，是实施专项资金绩效管理的基础。建议隧道监管部门尽快制定《无锡市隧道养护专项资金管理办法》和配套办法及实施细则，围绕专项资金

使用范围内容、养护单位的服务标准、监管部门的监管职责、日常巡查的形式及频次、日常巡查的内容及要求、专项绩效管理等内容，全面明确相应要求，形成专项资金操作性规范及管理依据。准确测算大修理项目资金，科学编制大修理项目预算，以提高大修理项目预算编制准确性为突破口，全面提高专项资金预算执行的准确率。

## 2. 规范日常监管行为

实行日常监督检查，是对一个时点内的购买养护服务质量的验收，反映了一个时点内购买养护服务取得即时效果的情况。鉴于隧道监控养护、机电养护、保洁服务都是即时实施的行为，针对目前日常巡查没有形成规范记录依据的现象，建议继续重点加强日常巡查监管，特别是充分发挥手机的作用，运用影像实时记录手段，将每次巡查、检查的结果，全部形成书面记录资料，确保检查考核结果的真实性、时效性。

市民投诉反映情况直击的问题最真实，反映了市民认真负责的精神，体现了一种正能量，实质上也起到了义务监督员的作用。因此，这种精神应该大力鼓励和弘扬，并重视对待。建议监管部门尽快设计《市民投诉事项记录及处理单》（参考样本见附件 3），并按照记录处理内容，如实填写，形成记录台账，既能够为养护单位年度考核提供重要依据，也以此达到规范管理的要求。

## 3. 优化检查考核办法

日常巡查与季度考核的结果，都是衡量隧道监控养护、

隧道机电养护、隧道保洁服务等项目是否取得购买服务效果的重要依据。特别是市民电话反映的问题，更能够真实反映实际养护的效果。从某种角度来看，日常巡查的作用效果相对于季度检查考核的作用效果更加能够贴近实际，市民反映的问题更加符合即时实际。因此，建议实行日常巡查、市民反映问题与季度考核相结合的考核办法，将日常巡查的结果、市民反映的问题都融入到年度考核体系中，并提高日常巡查结果、市民反映问题在考核指标体系中的权重，进一步体现检查考核的科学性、合理性。

#### 4. 增强履约行为约束

针对隧道监控养护单位自行转包养护项目的现象，建议监管部门重申履约纪律，告之养护服务单位严格按照购买服务合同规定要求，在项目中标后，未经同意，不得自行转包项目；必须将投标承诺的服务人员名单提交养护服务购买方，如果需要变更服务人员，须经过委托方同意，并将该内容在合同中明确。如果一旦发生类此现象，一律作为违反合同处置，进一步完善和规范对养护服务单位的监管。

#### （二）建立标准体系，积极完善大修理体系

隧道监控、机电设施设备大修理项目的实施效果，事关隧道监控、机电设施设备能否确保投入正常运转并发挥相应作用的问题。因此，在隧道监控、机电日常养护的同时，有必要安排专项经费，保障大修理项目实施落实到位。鉴于隧道监控、机电设施设备已经投入运行时间较长，且面对每年极其有限的大修理资金，建议隧道管理责任部门：

一是尽快完善日常维修项目与大修理项目的界定边际，将属于易损易耗的、使用周期在较短时间内的零件、配件，纳入日常维修项目范围，其费用经过详细测算后确定费用额度，由养护单位以年为周期实行定额包干；对于除此以外的修理项目，纳入大修理范畴，按照大修理项目要求实行管理。

二是根据隧道监控、机电每类设施设备的理论使用年限，结合实际使用结果，制定隧道监控、机电设施设备使用周期年限标准，为设施设备实行大修理提供充分依据。

三是建立大修理项目库，根据每类设施设备使用周期年限，建立定期大修理项目库；并按照轻重缓急的原则，对项目实行排序；每年依据大修理项目可用资金额度，安排实施年度大修理项目。

四是将完善的日常维修项目与大修理项目的界定标准、制定的监控、机电设备使用周期年限标准，尽快形成规范性的文件，作为日常操作的依据。

## 七、关于提交探讨的问题

围绕政府购买服务项目绩效评价的方向和重点，按照政府购买服务项目绩效管理的要求，在本次绩效评价过程中，我们着重对购买养护服务成本进行了跟踪，侧重关注了隧道监控养护、隧道机电养护、隧道保洁服务项目的购买服务成本问题。通过查看招投标文件，了解监控养护、机电养护、保洁服务项目养护人员的实际采购需求；隧道监管部门分别与养护单位签的养护合同；收集监控养护、机电养护两个单位实际配备人员名单、工资发放清单等资料；分别对两个单

位提供的人员清单，逐个进行电话核实；赴隧道出入口岗亭、控制中心等现场，实地核实了实际在岗人员情况；比对南京、扬州等地隧道养护费用等等了解、核实，总体上，感觉到我市隧道养护服务外包的价格水平比周边城市价格水平呈现了“控制严、费用少”的特点。但同时存在的一些现象，值得引起关注和思考，提交相关部门共同探讨。

### 1. 基本情况

无锡市隧道养护项目中的监控养护、机电养护、保洁服务三个项目，2016年实行公开招投标，进入2016--2018年三年承包服务期，根据服务项目内容修正情况，经过调整后确定招投标底价。

(1) 监控养护项目：2008年开始，承养单位都为江苏大为科技股份有限公司。据获得的资料，2012年签订了两个合同，其中：太湖大道监控管养费316.02万元，人员核定67人；其他隧道监控管养费642.03万元，人员核定141人；两个合同总额958.05万元，核定人数208人。2013年-2015年间合同金额不变。2016年-2018年的招标合同价为9866487.81元/年，根据了解，主要按以前年度的养护金额为依据，原单独申请的备品备件款改为列入在监控养护项目中，所以，监控养护价格比以前年度的合同价有所提高。

(2) 机电养护项目：2008年开始，承养单位都为无锡市工业设备安装有限公司。据获得的资料，2012年机电合同价288.64万元，人员配备56人；土建合同价605.13万元，人员配备117人。合计总的养护费893.77万元，总人员配

置 173 人。2013 年-2015 年间养护金额未变。2016 年-2018 年，实行政府招投标，养护费合同价 978.51 万元/年，新增 84.75 万元，根据了解，主要按以前年度的养护金额为依据，原单独申请的备品备件款改为列入在机电养护项目中，所以增加了养护费。

(3) 保洁项目：2012 年-2015 年，承养单位为无锡市越泰保洁服务公司，保洁养护金额都是 590 万元/年。2016 年-2018 年通过政府招投标，中标额 324.36 万元/年，承养单位为无锡长峰交通工程有限公司。重新招标的服务内容作了调整：一是原合同中，路面为每天一次清扫，新合同将路面分为两种，隧道路面 1 次/每月，人行通道路面 1 次/天；二是新合同中增加了太湖大道隧道墙面 1 次/月。费用由原来的 590 万降到 324.36 万。

## 2. 定价机制

2012 年，监控养护、机电养护项目是按照配备人员测算购买服务价格，保洁项目是按照保洁内容及工作量测算价格。2016--2018 年服务周期中，监控养护、机电养护改为按照养护工作及工作量测算服务价格，保洁项目仍然是按照保洁内容及工作量测算价格。

## 3. 存在现象

(1) 隧道监管部门委托实施的监控养护项目、机电养护项目招标文件和提供服务的监控养护单位、机电养护单位投标文件，都是以养护工作项目数量及对应的单价确定最终养护成本费用，而养护单位实际发生的养护费用成本基本都

是由人员工资性支出构成的劳动力成本为主，成本测算与实际发生的成本口径不一致。

(2) 监控养护项目在隧道出入口设置了 26 个监管岗亭，实际配备了 86 名相应的安保人员，每年产生的人力成本在 300 万以上。这些安保人员主要是发挥封道、开道及应急预处置等作用，而封道、开道的作用可通过其他途径解决，如利用巡检人员定时进行封道、开道工作或安装自动化装置代替。该岗位的投入产出比低下。

(3) 隧道监控设备的安装、监控软件的设计，“江苏大为”都是直接参与者；隧道机电设备的安装，无锡市工业设备安装有限公司是直接参与者。因此，后期的养护工作从理论上来看，由这两家公司承接比较妥当。但是，也会随之带来一定的弊端。如养护服务价格和服务质量缺乏相应的市场竞争；这两家公司长期承接隧道监控、机电的养护，养护监管单位与养护服务单位之间容易形成一种依赖的关系，不利于项目的监管。

(4) 我们按照两家养护单位提供的人员名单，进行了养护费用符合度的测算。按完成这些养护任务所配备的人员的人工成本和其他成本的基础上，考虑了合理的利润和税费（5%的管理费用和 5%的利润以及 6.72%的税费）。测算结果：隧道监控养护项目的合同价为 986.65 万元，测算的所需费用为 897.97 万元，符合度为 91.01%；隧道机电养护项目的合同价为 978.51 万元，测算的实际成本为 859.51 万元，符合度为 87.84%。

#### 4. 相关建议

核准购买服务成本，是政府购买服务项目绩效管理必须解决的首要问题，是解决“化多少钱购买服务”的根本问题。

建议

(1) 隧道监管部门在下一轮新的外包周期实施前，从现在开始化两年时间，即组织隧道监控、隧道机电、保洁服务等养护成本的调研摸底，全面掌握第一手数据资料；根据《无锡市隧道监控养护手册》、《无锡市隧道机电养护手册》明确的养护内容及要求，进行精心测算，编制每个养护项目的定额标准；再根据养护项目实际工作量，按照制定的定额标准，确定养护成本价格；在此基础上，加上税收、管理费及适当利润等刚性支出，形成相对科学合理的购买养护服务的价格机制。保洁服务的价格形成机制，建议参考环卫行业的费用成本，分别测算单位面积人工清扫费用成本和单位面积机械清扫费用成本，单位面积墙面冲洗费用成本；在此基础上，按照隧道清扫的实际面积，计算实际服务成本，再加上税收、管理费及适当利润等刚性支出，形成相对科学合理的购买保洁服务的价格机制。

(2) 全面隧道智能化管理是隧道管理的发展趋势，鉴于隧道监管部门已经制定了隧道软件平台及信息化系统方案，已经将隧道智能化设想纳入整体方案，并提出了具体实施步骤，建议隧道监管部门进一步完善该方案，参考养护单位已经设计投入试运行的监控和机电养护管理智能系统，结合现有隧道出入口岗亭设置存在的投入产出比较低的现象，



从以现代化智能化手段替代人工管养的角度出发，逐步取消隧道出入口岗亭值班进行通盘考虑，进一步完善方案，形成一个政府掌握核心技术的、体现隧道管理全方位和全过程的、运用物联网技术的无锡市隧道信息化管理系统平台；在相关部门资金全力扶持的情况下，加快设计及实施步伐，尽快实现隧道管理系统化、信息化、智能化管理，全力打造无锡市现代化隧道管理的品牌。

#### 八、其他需说明的问题

保洁服务项目 2016 年-2018 年服务周期内，中标服务单位为无锡长峰交通工程有限公司，2019 年中标服务单位为无锡地铁物业管理发展有限公司。由于绩效评价范围是 2018 年，原服务单位无锡长峰交通工程有限公司已经退出隧道保洁服务行列，该公司不予配合调查，因此无法获取保洁服务实际构成成本。

附件：

- 1、《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效评价指标表》；
- 2、《市民满意度调查问卷及汇总》；
- 3、《市民投诉事项受理及处理单》；
- 4、《无锡市 2018 年度隧道养护专项资金绩效目标完成情况表》。

无锡众信会计师事务所有限公司

绩效评价项目组

二〇一九年六月三日