

# 唐山高新区2021年度环卫市场化运营项目

## 绩效评价报告

### 一、基本情况

#### (一) 项目概况

##### 1.项目背景

根据《关于贯彻落实国发【2013】36号文件进一步加强城市基础设施建设的实施意见》，稳步推进以道路为载体的市政道路、绿化、环卫一体化综合养护和作业模式，对城区道路清扫保洁、垃圾收运等环卫作业项目进行高标准要求，打造洁净卫生、和谐宜居的卫生城市，唐山高新区率先在全市推行环卫市场化运营模式。

##### 2.项目主要内容及实施情况

2016年，唐山高新技术产业开发区城建局结合高新区实际，借鉴其他省市环卫市场化的成功经验，通过公开招投标形式，确定了北控水务（中国）投资有限公司为本项目的中标单位（下文简称北控公司），于2016年6月30日签订环卫市场化运营项目服务合同，2016年7月1日起正式实施清扫保洁市场化，分别在2019年、2020年签订了新增道路清扫保洁补充协议、新增厕所保洁协议、新增绿化带保洁和交通护栏清洗保洁合同。共计清扫保洁面积191.26156万m<sup>2</sup>，公厕11座，绿化带面积45.5074万m<sup>2</sup>，交通护栏6494米，垃圾中转站2座，年承包经费合计为1577.5947万元，合同服务期20年。

### **3.项目绩效评价依据**

本项目绩效评价依据主要包括：

- (1) 第八届全国人大常委会，《中华人民共和国预算法》（2018年12月29日）；
- (2) 财政部，《项目支出绩效评价管理办法》（财预【2020】10号）；
- (3) 财政部，《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预【2011】416号）；
- (4) 财政部关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知（财预【2013】53号）；
- (5) 全国人民代表大会常务委员会，《中华人民共和国政府采购法》，（2003年1月1日）；
- (6) 财政部，《政府购买服务管理办法》（财综【2020】102号）；
- (7) 唐山市财政局，《唐山市项目支出绩效评价管理办法》，（唐财绩【2020】3号）；
- (8) 唐山市财政局，《唐山市市级项目支出绩效自评管理办法》，（唐财绩【2020】4号）；
- (9) 唐山高新区财政局，《唐山高新区财政性资金管理暂行办法》，（唐高发【2017】3号）。

### **4.资金使用及投入情况**

唐山高新区环卫市场化运营项目年度资金总额 1577.5947 万元，主要根据 2016 年签订的服务主合同和 2019 年、2020年签订的5 个补充服务合同确定。因合同内的部分道路未修建及一座垃圾场停运核减了部分服

务费，经调整后的主要服务内容和费用情况如表 1 所示：

**表 1 唐山高新区环卫市场化运营项目服务合同一览表(截止 2021 年年末)**

合同签订时间	合同内容	服务内容	年服务费(元/年)
2016	高新区辖区道路清扫保洁	道路 140.78 万平方米，实际产生的垃圾，中转站 2 座，公共厕所 7 座；城区主次干道的清扫、保洁作业工作，道路清扫保洁率 95%，每天机械化冲洗、清扫不少于 2 次；区内全部垃圾的收运工作，清运率 95%，定点收运、日产日清；环卫设施配备合理，设备完好率 90%，设施的日常管理工作；道路的洒水降尘工作，夏秋季一级道路每天不少于 3 次洒水，二级道路不少于 2 次；公共厕所专人管理，达到“六无、五净、二通”；餐厨垃圾的定时收运；冬季道路除雪工作，主路面的积雪在雪停后 18 小时内清理完毕，慢车道、便道的积雪在 24 小时内清理完毕；零散建筑垃圾的清运；各种重大活动（包括国家、省、市大检查）及重大节假日的重点保障工作；突发事件和自然灾害等的清理工作。	10,308,100.00
2019	新增道路及新建公厕保洁	新增道路 6,7030.66 平方米，新增 2 座移动水冲公厕。道路日常清扫保洁，果皮箱清掏及清洗，应急保障任务及除雪除障任务，公厕的日常运营及保洁业务。	46,5851.58
2019	新建公厕保洁	公厕的日常运营及保洁业务，保洁标准与主合同一致。	112,600.00
2020	绿化带保洁	全区绿化带 45,5074.65 平方米。园容整洁，卫生设施保持清洁，绿化带内垃圾随产随清，建筑垃圾清运，园路积雪 48 小时内清理完毕。	860,000.00
2020	新增道路保洁	新增道路面积 281,222.7 平方米。道路综合保洁、冬季除雪、应急除障。主干道每天机械化冲洗不少于三次；非机动车道、人行道每周至少冲洗一次；道路机械化作业率达到 90%以上；每年2月 15 日-11 月 15 日道路每天不少于 6 次洒水降尘；果皮箱完好率 98%以上。	2,688,596.00

2020	交通护栏清洗及空港城道路保洁	新增道路面积 15,8562 平方米，辖区内 6494 米护栏清洗。道路清扫保洁率 95%，机械化作业率 100%；垃圾日产日清，清运率 95%；环卫设施完好率 90%，果皮箱完好率 98% 以上；每年 2 月 15 日- 11 月 15 日，道路每天不少于 3 次洒水降尘；交通护栏秩序整齐，每周清洗一次，重大活动随时保持清洁。	1,450,000.00
2021	服务内容调整	停车场停运，核减服务费	- 109, 100.00
		空港城部分道路未修建，核减面积 28507 平方米	-53,450.625
合计			15,722,596.96

## (二) 项目绩效目标

高新区环卫市场化运营项目的绩效目标有三个：一是完成辖区内道路清扫保洁、生活垃圾收运、公厕保洁、绿化带保洁、交通护栏保洁、垃圾中转站管护、临时性活动保障等工作；二是营造清洁、卫生、优美的生活环境，改善市容市貌，增强市民的卫生意识，提高城市品质；三是群众对辖区内环境卫生满意度达到 90% 以上。

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 绩效评价的目的、对象和范围

#### 1.绩效评价的目的

通过环卫市场化运营项目绩效评价，综合评价项目资金安排的科学性、合理性和实施成效，及时发现项目运作中存在的问题，进一步加强管理，切实发挥财政资金资源配置作用，提高专项资金管理水平和使用效益，为后续同类项目立项和预算安排提供决策依据，提升城市环卫市场化管理水平。

通过开展高新区环卫市场化运营项目绩效评价，建立健全第三方评

价体系，客观公正的评价项目现状，综合评价项目单位高新区城建局在项目实施中发挥的作用以及项目实施的效益和效果，推动建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，推进财政资金科学化、精细化管理，不断提高财政专项资金管理水平和使用效益。同时，通过跟踪项目完成的数量、质量及完成进度和及时性，全面了解环卫市场化运营项目的落实情况，认真总结项目经验，发现项目中存在的问题，分析产生问题的原因，提出对策建议，为相关部门决策提供参考依据。

## **2.绩效评价的对象**

本次绩效评价的对象主要是高新区环卫市场化运营项目的环卫服务项目，具体包含 6 个子项：

- ①道路综合清扫保洁服务项目；
- ②新增道路及新建公厕保洁服务项目；
- ③新建公厕的保洁服务项目；
- ④绿化带保洁服务项目；
- ⑤新增道路保洁服务项目；
- ⑥交通护栏清洗及空港城道路保洁服务项目。

## **3.绩效评价的范围**

①项目范围：环卫市场化运营项目的完成情况、专项资金投入的运行情况、项目实施产生的绩效情况。

②时间范围：2021 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日。

## **(二) 绩效评价的原则和评价指标体系**

### **1.绩效评价原则**

本次绩效评价遵循科学规范、客观公正、绩效相关等原则，依据从投入、过程管理到项目产出、效益的绩效评价逻辑路径。

## 2.绩效评价指标体系

针对项目情况，从决策、过程、产出和效益四个方面拟定绩效评价指标，设置了包括 4 个一级指标、11 个二级指标、31 个三级指标、46 个四级指标的评价指标体系。指标权重自上而下按指标层次分步确定权重，决策指标分值为 10 分，过程指标分值 15 分，产出指标分值为 45 分，效益指标分值为 30 分，总分 100 分，指标体系详见附表 1。

### (三) 绩效评价标准和评价方法

本次评价结果采取百分制，按照综合评分划分为 4 个等级，其中 90 (含) -100 分为优、80 (含) -90 分为良、60 (含) -80 分为中、60 分以下为差，评价结果等级标准详见表 2:

**表 2 评价结果等级标准**

评价等级	评价标准	绩效定义
I 级：优	90 分-100 分 (含 90 分)	很理想，可持续性强
II 级：良	80 分-90 分 (含 80 分)	较理想，较强可持续性
III 级：中	60 分-80 分 (含 60 分)	一般理想，中等可持续性
IV 级：差	0 分-60 分	不理想，欠可持续性

本次绩效评价采取资料收集、走访、座谈以及问卷调查等方式开展评价工作，经过综合分析，对项目的实施情况作出整体判断。

### 1.资料收集

从项目单位高新区城建局收集资料，整理分析，判断环卫市场化运营项目立项的合理性、必要性和可行性。通过互联网查阅相关文献，以

提供相关分析的理论基础，从而对项目做出更加客观、科学、全面、合理的绩效评价。

## **2.座谈**

通过与高新区城建局相关人员的联系与协调，听取项目单位对项目实施过程和结果的陈述和分析，总结项目实施经验和存在的不足，提出问题，及时与项目单位进行有效沟通，听取意见和建议，从而为绩效评价和撰写绩效评价报告奠定坚实的基础。

## **3.现场调研**

在初步了解环卫市场化运营项目基本情况后，采取随机抽样的办法，在辖区内进行实地调研，对项目涉及的道路清扫情况、公厕管护情况、垃圾收运情况、绿化带保洁情况、垃圾中转站管护等进行充分的了解，听取群众对项目实施效果的反馈，使绩效评价量化指标更充分，也确保绩效评价与项目的衔接度更高。

## **4.问卷调查**

在本次绩效评价过程中，为充分了解项目实施效果，评估项目实施中存在的问题，评价小组设计了《高新区环卫市场化运营项目调查问卷》，采取线上线下两种方式发放问卷。其中，随机抽取辖区内行人发放纸质版调查问卷 400 份，共回收有效问卷 344 份；以小程序“问卷星”发放电子问卷，共收回 174 份有效问卷。

### **(三) 绩效评价工作过程**

#### **1.评价前期准备阶段（2021年7月20日-2021年8月20日）**

该阶段主要工作包括：

### (1) 成立评价组

根据绩效评价工作需要，成立绩效评价工作组，合理划分工作任务并确定人员分工，明确工作范围和职责。提出对本次绩效评价的要求，初步确定评价的总体时间安排。

### (2) 开展前期调研

评价人员对环卫市场化运营项目的基本情况、立项背景、绩效目标设置、实施情况等进行调研，与项目单位高新区城建局的有关工作人员进行充分沟通，为后续工作奠定基础。

### (3) 确定项目的绩效目标

评价人员根据项目立项情况、项目实施情况、绩效考评办法等相关资料与项目单位沟通后，确定环卫市场化运营项目的绩效目标。

### (4) 设置绩效评价指标体系、评价标准和指标权重

评价人员充分考虑项目特点，同时兼顾可操作性、可评价性等因素，合理编制项目的绩效评价指标体系；根据专项资金相关法律法规、项目绩效目标及相关管理办法，确定绩效评价标准；根据各指标在整体指标体系中的重要程度选用科学方法，合理设置各指标权重。

### (5) 确定绩效评价的方法

根据项目的特点，本次评价主要采取资料采集、实地考察、调查问卷、座谈等方法，获取关于项目立项、项目实施过程和项目实施效益等方面的基础资料。

## **2.绩效评价实施阶段（2022年8月21日-9月30日）**

该阶段主要工作包括：



#### (1) 下达绩效评价通知

评价人员明确评价任务、对象、时间和工作安排、评价内容、需项目单位提供的资料等，通知项目单位高新区城建局。

#### (2) 资料收集与核查

评价人员对项目单位高新区城建局提供的项目相关资料进行收集和整理，核实分析各项资料的真实性、合理性。对资料中反映的或分析中发现的问题进行重点检查。

#### (3) 现场评价

听取项目单位高新区城建局就项目整体实施情况、组织管理情况、预算执行情况、项目产出等情况的介绍，走访辖区内的环卫服务区域进行实地查看，了解项目实施的产出和效益。

#### (4) 非现场评价

结合项目资料和现场检查情况，评价组向服务对象的一定比例发放调查问卷，了解辖区内群众对项目实施的满意程度，全面分析项目的实施效益。

#### (5) 形成绩效评价结果

评价组在全面分析整理项目相关数据资料的基础上，结合现场和非现场评价的结果，形成项目绩效评价结果。

### **3.撰写绩效评价报告阶段（2022年10月1日-2021年10月31日）**

该阶段主要工作包括：

#### (1) 撰写绩效评价报告

按照《唐山市财政支出绩效评价实施办法》规定的格式，完成环卫

市场化运营项目绩效评价报告初稿的撰写。报告以前期调研的数据资料为主要依据，阐述环卫市场化运营项目的基本情况、明确绩效评价目标。在全面分析项目基础资料的基础上，对照绩效评价指标体系和评价标准，从决策、过程、产出和效益四个方面具体分析被评价项目的情况，发现项目实施中的问题，结合实际提出有针对性的建议。

## (2) 复核及递交报告

结合评审专家的评审意见，在与项目单位进一步沟通后，对绩效评价报告初稿进行补充和完善，最终形成唐山高新区环卫市场化运营项目绩效评价报告终稿，提交唐山高新区财政局。

# 三、综合评价等级和评价结论

## (一) 综合评价得分及评价等级

评价组运用指标评价体系及评分标准，通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的数据，对唐山高新区环卫市场化运营项目绩效综合评价得分为 83.54 分，评价结果见表 3，各指标得分情况详见附表 2。

**表 3 高新区环卫市场化运营项目绩效评价综合评分表**

一级指标	权重	分值	项目得分	得分率
决策	10%	10	7	70%
过程	15%	15	11.24	74.9%
产出	45%	45	41.3	91.78%
效益	30%	30	24	80%
综合评价	100%	100	83.54 (良)	83.54%

## (二) 项目综合评价结论

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预【2020】10号）

《唐山市项目支出绩效评价管理办法》（唐财绩【2020】3号文件）等文

件的精神，项目组对高新区环卫市场化运营项目专项资金的项目立项、项目过程、项目产出及项目绩效等方面进行了全面的绩效评价，经过分析评价，唐山高新区 2021年度环卫市场化运营项目专项资金绩效评价等级为“良”。

#### **四、绩效评价指标分析**

高新区环卫市场化运营项目的立项符合有关政策要求，设定的绩效目标合理，绩效指标较为明晰、可衡量，但绩效指标的细化程度一般，对项目整体效益反映不全面。环卫市场化运营项目资金落实与到位情况良好，资金使用及分配合理，管理制度较为健全，项目实施程序规范。年度内服务单位北控公司完成合同规定的服务数量，质量达标率高。城建局对环卫服务的次数和质量起到良好的监督作用。项目实施后高新区城市环境卫生质量显著提升，居民满意度高。项目绩效评价指标具体分析如下：

##### **（一）项目决策情况分析**

该指标主要从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面考察项目决策的规范性、合理性和可行性，共设置 6 个三级指标和 10 个四级指标，总分值 10 分。经综合评价，该指标得分 7 分。

##### **1.项目立项**

(1) 立项依据充分性。唐山高新区环卫市场化运营项目主要依据国务院发布的《关于贯彻落实国发【2013】36号文件进一步加强城市基础设施建设的实施意见》设立。该意见要求稳步推进以道路为载体的市政道路、绿化、环卫一体化综合养护和作业模式，对城区道路清扫保洁、

垃圾收运等环卫作业项目进行高标准要求，打造洁净卫生、和谐宜居的卫生城市。该项目的设立符合国家相关政策，与财政支持范围一致。项目采购环节的资料较为齐全，但缺少唐山高新区 2016 年推行市场化的政策文件或推行市场化的会议纪要等区级立项依据文件，项目前期立项论证的相关材料不齐全，扣分 0.5 分，该项指标计分 0.5 分。

## (2) 立项程序规范性 (1 分)

2016 年高新区环卫市场化运营项目立项时根据《中华人民共和国政府采购法》《高新技术产业开发区行政事业单位政府采购管理规定》和《唐山高新区财政性资金管理暂行办法》的要求，项目实施前履行了政府采购的招投标手续，采购计划表、中标通知书等招投标文件齐全。高新区城建局与中标的北控公司签订了《唐山高新技术产业开发区环卫市场化运营项目服务合同》，2018 年和 2019 年因服务数量和服务内容的调整，双方又签订了《高新区新增道路清扫保洁服务合同之补充协议》《唐山高新区环卫市场化运营项目服务合同之补充协议（二）、（三）》《高新区交通护栏清洗及空港城道路保洁服务合同之补充协议》等补充协议和补充服务合同。项目立项审批文件齐全，程序规范，该指标不扣分，计分 1 分。

## 2. 绩效目标

(1) 绩效目标合理性。项目单位设定的绩效目标有两个：一是保障绿化景观，美化环境，提供一个良好的居住环境和生活环境，二是提高城市品质，保护环境，提升空气质量，维持生态平衡。绩效目标与项目服务内容具有高度相关性，设置较为合理，该指标不扣分，计分 1 分。

(2) 绩效指标明确性。项目设定的绩效指标分产出、效益、满意度三个一级指标，能够反映和考核项目绩效目标。同时对绩效指标进行了细化，共设置 3 个一级指标、6 个二级指标和 7 个三级指标，其中三级指标中有 4 个定量指标，3 个定性指标，从定量和定性角度对绩效目标进行衡量。项目通过购买服务方式完成道路清扫、垃圾清运、公厕管护等多项内容，但绩效指标中未考虑全部服务项目，绩效指标仅为绿化、保洁考核次数两项，项目绩效目标的细化程度一般。设置的部分绩效指标可量化性较差，如生态效益指标、减尘降噪指标、改善生态环境指标等，该指标扣分 1.5 分，计分 1.5 分。

### **3.资金投入**

(1) 预算编制科学性。预算编制经过科学论证，论证材料充分，预算金额以项目涉及到的 6 个服务合同为主要依据，但未提供根据不同服务项目组织明细核算的资料，合同金额的确定是否合理难以准确评估，如 2019 年签订的《高新区新增道路清扫保洁服务合同》中道路清扫保洁单价为 9.56 元/平米，要高于主合同中 5.27 元/平米和其他几个补充合同中 7.5 元/平米的标准，且该合同中将道路清扫和冬季除雪分别定价，而其他服务合同中冬季除雪服务是包含在道路综合清扫服务中的。项目单位未提供该服务单价确定的依据及论证材料等，合同金额是否合理难以准确判断。该指标扣分 1 分，计分 1 分。

(2) 资金分配合理性。项目总预算资金与全部服务合同总金额相匹配，总资金量合理，以服务合同为标准进行分配，分配标准明确合理，该指标不扣分，计分 2 分。

## **(二) 项目过程情况分析**

该指标主要从资金管理和组织实施两个方面考察项目组织实施过程的情况。共设置 2 个二级指标、4 个三级指标和 8 个四级指标，总分值 15 分。经综合评价，该指标得分 11.24 分。

### **1.资金管理**

(1) 资金拨付。①资金到位率。资金到位率= (实际到位资金/预算资金(计划投入资金))\*100%。2021 年该项目实际到位资金：15520271.03 元，预算资金：15700000 元，资金到位率为 98.86%，不足 100%，根据评价标准，该指标扣分 0.01 分，计分 0.99 分。②到位资金实际支出率。到位资金实际支出率= (实际支出资金/实际到位资金) \*100%，2021 年项目实际支出资金：11645418.1 元；实际到位资金：15520271.03 元；2021 年资金实际支出率为 75%，3874852.93 元结转到 2021 年支出。按照评价标准，该指标扣分 0.25 分，计分 0.75 分。

(2) 资金使用。①资金使用合规性。项目资金按照合同规定拨付，资金使用符合国家财经法规要求、不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，不存在违规使用资金问题，但项目单位提供的一、二、四季度环卫保洁拨款表上相关人员签章不全，审批手续不完整。该指标扣分 0.5 分，计分 0.5 分。②资金支出时效性。项目资金拨付时间存在未按合同约定在季度结束后 15 日内完成考核拨付的要求，全年四个季度仅第一季度提前拨付资金，其余季度均有延后情况，全年合计延后 241 天，按照评价标准，该指标扣 2 分，计分 0 分。

### **2.组织实施**

(1) 管理制度。管理制度较为健全，合规性好。项目单位制定有《城建局财务管理制度》等财务管理制度、以及《城建局环卫保洁管理办法（2016年）》《城建局环卫保洁管理办法（2019年）》《高新区绿化带保洁服务作业要求》《高新区环卫市场化道路清扫保洁考评细则》《高新区新增道路清扫保洁服务考评细则》《空港道路保洁服务考评细则》《高新区绿化考评细则》等业务管理制度，对项目所涉及的各项环卫服务制定了详细的考评细则和监督检查制度。财务制度和管理制度均符合国家法规规定，与服务合同内容相符，但项目单位未提供该项目整体实施方案，仅以合同中的考评细则和评分标准等作为日常考核的主要依据，难以全面反映项目单位在该项目中的职责，该指标扣分 0.5 分，计分 3.5 分。

(2) 制度执行。项目实施过程中，高新区城建局每个月能够完成至少两次全面监督检查，遇有突发事件时还能够进行不定期的检查，完成了服务合同中的检查次数（合同约定每月 1 次），北控公司的各项环卫服务台账齐全，对保障城市环境卫生起到了积极的作用。检查时按照考评细则中的标准评分，各种检查台账和打分表等原始资料完备，但部分月份的考核打分表上缺少城建局和北控公司相关人员的签章，环卫服务台账上没有统计人员和所属单位的签章，项目单位的监督责任落实不够严格，该指标扣分 0.5 分，计分 5.5 分。

### **(三) 项目产出情况分析**

该指标从产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个方面考察项目实施的产出情况。共设置 4 个二级指标、17 个三级指标和 19 个四级

指标，总分值 45 分。经综合评价，该指标得分 41.3 分。

### **1.产出数量**

从服务内容来看，项目主要应完成高新区辖区内道路清扫(191.26156 万平方米)、生活垃圾收运（实际产量）、垃圾中转站日常管理（2 座）、公厕日常管理（11 座）、交通护栏清洗（6494 米）和绿化带保洁（455074 平方米）工作。根据项目单位提供的 2021 年 1-12 月人工清扫保洁台账、3-12 月车辆洒水台账、1-12 月垃圾清运台账、垃圾中转站运行台账、公厕保洁台账、交通护栏清洗台账、绿化带保洁台账，辖区内道路的综合清扫和夏秋季洒水任务、生活垃圾的收运工作、垃圾中转站的日常管理工作、公厕的日常管理工作、交通护栏的清洗工作以及绿化带的保洁工作完成率均为 100%，该指标不扣分，计分 12 分。

### **2.产出质量**

①环卫整体质量。2021 年 1-12 月城建局月度环卫服务考核表中区级月平均得分 85.85 分，按照评价标准该项计分 0.86 分。唐山市城市精细化管理考核情况通报资料中的市级月平均得分 96.10 分，按照评价标准该项计分 3.84 分。

②道路清扫保洁情况。2021 年 1-12 月城建局月度服务考核表中涉及到道路清扫质量的各月平均分数分别为：92.77、93.21、90.56、93.52、92.25、91.39、92.54、91.90、92.19、92.54、91.90、92.19，全年道路综合清扫平均得分 92.25，不足 93 分，扣 0.3 分，该指标计分 4.7 分。

③垃圾收运情况。2021 年 1-12 月城建局月度服务考核表中涉及到垃圾收运质量的各月平均分数分别为：94.03、94.78、93.24、96.53、94.50、



93.18、94.56、93.69、94.25、94.56、93.69、94.25，全年平均综合得分为94.27分，高于93分，该指标不扣分，计分3分。

④垃圾中转站日常管理情况。2021年1-12月城建局月度服务考核表中涉及到垃圾中转站管理的各月平均分数分别为：94.03、94.78、93.24、96.53、94.50、93.18、94.56、93.69、94.25、94.56、93.69、94.25，平均得分94.27，高于93分，该指标不扣分，计分1分。

⑤公厕日常管理情况。2021年1-12月城建局月度服务考核表中涉及到公厕保洁质量的各月平均分数分别为：94.32、94.74、93.96、96.53、94.50、93.18、94.56、93.69、94.25、94.56、93.69、94.25，平均得分94.35，高于93分，该指标不扣分，计分2分。

⑥环卫设施日常管理。2021年1-12月城建局月度服务考核表中涉及到环卫设施的各月平均分数分别为：93.69、94.14、92.41、94.74、93.55、92.82、93.40、92.76、93.15、93.40、92.76、93.15，平均得分93.33，低于98分，按照评分规则扣5%的分数，该指标扣分0.1分，计分1.9分。

⑦绿化带保洁情况。2021年1-12月城建局月度服务考核表中涉及到绿化带保洁质量的各月平均分数分别为：96.18、97.33、96.87、97.82、97.81、98.20、95.69、95.31、95.90、95.69、95.31、95.90，平均得分96.50，高于93分，该指标不扣分，计分1分。

⑧临时活动应急响应情况。按照服务合同约定，北控公司应协助高新区城建局做好各种重大活动或检查等临时性任务的环卫保障工作。根据城建局提供的资料，北控公司对临时性活动响应迅速，保障程度好，该指标不扣分，计分3分。

⑨智慧环卫普及情况。北控公司配备了一定数量的智慧环卫车辆，智慧环卫普及率超过 30%，该指标不扣分，计分 1 分。

3.产出时效。项目完成及时。①考核完成及时性。根据项目单位提供的月度环卫服务考核表等资料，项目单位每月均能够在月度结束 15 日内完成当月环卫服务质量的考核，该指标不扣分，计分 2 分。②环卫案件处理及时性。根据项目单位提供的环卫案例处理汇总表等资料，项目实施过程中能够在规定时间内处理完成唐山市精细化管理平台上通报的环卫案件，该指标不扣分，计分 4 分。

#### **4.产出成本**

成本节约率=[(预算成本-实际成本)/预算成本]× 100%，环卫市场化运营项目 2021 年预算成本 15700000 元，实际成本 15520271.03 元，成本节约率为 1.14%，项目成本节约情况一般。根据评价标准，该指标扣分 3 分，计分 1 分。

### **(四) 项目效益情况分析**

该指标从实施效益和满意度两个方面来考察项目的整体效益。共设置 2 个二级指标、4 个三级指标和 9 个四级指标，总分值 30 分。经综合评价，该指标得分 24 分。

#### **1.实施效益**

(1) 生态效益。项目的生态效益较为显著。项目的服务涵盖辖区内道路的定期清扫、生活垃圾的统一收运、垃圾中转站的管养维护、公厕的日常保洁、交通护栏的清洗、绿化带的保洁、环卫设施的日常维护、夏秋季的道路洒水、冬季的道路除雪和临时性活动保障等方面。通过对

调查问卷结果的分析和实地走访，高新区的整体环境卫生情况良好，环卫服务对减尘降噪、垃圾清运及时、市容市貌改善和生态环境改善等方面都有不同的促进，对改善辖区内的生态环境作用显著。根据评分规则，该指标计分 10 分。

(2) 社会效益。项目实施后，辖区内道路上配备的果皮箱、垃圾桶等环卫设施的数量合理、公厕内设施完备，环卫设施的卫生状况良好，改善了居民的生活环境，有助于增强市民的卫生意识，养成良好的卫生习惯。根据调查问卷的结果，该指标计分 5 分。

(3) 可持续发展。为保持良好的生活环境和生态环境的持续改善，项目单位应建立保持环境卫生的长效机制。项目单位和北控公司均未提供相应的资料，该指标不得分，计分 0 分。

## **2.满意度**

(1) 群众满意度。根据收回的纸质版和电子版调查问卷的统计结果，项目的群众综合满意度 89.73%，低于 90%的绩效目标，该项目扣分 1 分，计分 6 分。

(2) 三方评价满意度。项目组随机选取了辖区内的部分道路、公厕、绿化带等区域进行实地走访，重点对道路清扫质量、公厕卫生质量、绿化带保洁质量、环卫设施的配备情况和卫生情况等进行了考核，并按照评分标准进行打分。经实际走访打分，各服务项目的综合分数为 94.36，高于 93 分的绩效目标，该指标不扣分，计分 3 分。

## **五、主要经验做法、存在的问题及原因分析**

### **(一) 主要经验做法**

在综合评价过程中，高新区环卫市场化运营项目在运行过程中较为成功的做法主要有：

1.在项目决策方面，高新区在唐山市率先实现环卫服务市场化运作，实行管干分离、培育新型环卫市场，是顺应新形势的需要。该项目是经过政府公开招投标落实的环卫项目，受到了政府各级部门的层层把关，是受社会各界广泛监督的民生工程。该项目立项依据较为充分，绩效目标设置与预算安排较为合理，能够保障项目的顺利实施，符合国家对城市管理的相关工作要求。

2.在项目管理方面，相关管理制度较为健全、制度执行有效，预算执行率较高，保障到位，相关的招标、管理、考核、支付程序较为完善，项目实施管理情况良好。

3.从项目产出方面看，2021年度高新区辖区内道路人工清扫、机械清扫、机械高压冲洗、机械洒水、生活垃圾收运、垃圾中转站管理、公厕管养、绿化带保洁等环卫作业全部完成，完成质量高，辖区内环卫设施的配备较为充足，设施的完好率有保证，应急任务环卫保障到位，切实提升了高新区的城市环境卫生质量。高新区城建局每月对服务内容组织不少于2次的检查督导，有效保证了服务方按期高质量完成环卫工作。

4.从项目绩效方面看，通过环卫市场化运作，在唐山市城市精细化管理综合考核领导小组对2021年度唐山市各区的综合考评中，高新区在全市每月均排名第一，全年综合测评时以93.01的分数排名第一。通过对市民的问卷调查和实地走访，社会公众对项目实施的满意度达到93.6%。环卫作业市场化运营有效解决了城市管理高成本、低效率等问题，是顺应

新形势下城市环境卫生运作的需要。

5.高新区环卫市场化运营项目从 2016 年开始施行，与北控公司的主合同服务期限为 20 年。按照国内部分地区尝试的结果，长期的合同可以使合作的企业加大投入提升管理，能够在一定程度上避免服务企业出现短视效应、服务质量低下、剥削环卫工人等不良现象。

6.高新区环卫市场化运营项目的拨款方式是每月由城建局将服务费拨给北控公司，并预留 50%作为考核资金，每季度根据考核结果全额拨付或给予惩罚性扣除。这种与绩效考核相结合的拨款方式科学有效，对北控公司服务质量的监控更为有效。

## **(二) 存在的问题**

在综合评价过程中，高新区城市管理局环卫市场化运营项目的问题主要表现在：

### **1.项目单位采购不够规范**

(1) 项目单位高新区城建局于 2016 年通过公开招标方式选择北控公司为本项目的服务单位，于 2016 年 6 月 30 日签订了服务合同，合同约定服务期限为 20 年。违反《政府购买服务管理办法》（财政部令第 102 号）第二十四条“政府购买服务合同履行期限一般不超过 1 年；在预算保障的前提下，对于购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，可以签订履行期限不超过 3 年的政府购买服务合同”的规定。

(2) 在主合同履行期间，项目单位与服务单位先后签订了 5 个补充合同，合同总金额约为 557 万元，在原合同 1030.8 万元的基础上增加比

例约为 53.11%。违反《政府采购法》第四十九条“政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十”的规定。

## **2.绩效评价指标不够细化**

本项目是通过购买服务方式完成道路清扫、垃圾清运、垃圾中转站管养、公厕保洁、绿化带保洁等多项环卫服务，但项目单位设定的数量评价指标仅为绿化、保洁考核次数两项，质量指标、时效指标、效益指标比较笼统，且部分绩效指标的可量化程度低，不能全面体现项目目标的数量要求、质量要求、效益要求，可评价性较弱。

## **3.项目资金支付不及时，支付手续不够完备**

在项目实施过程中，项目单位每个季度均能在合同规定的时间内完成项目的考核工作，但未能按合同约定，在季度结束后 15 日内完成本季度考核奖惩资金的支付，资金的支出及时性差。如果项目资金长期无法按时拨付，对城市环卫服务保障会产生不利影响，存在一定的风险。此外，项目单位提供的 2021 年一、二、四季度的环卫保洁拨款表中签字不齐全，存在未严格履行审核手续的情况。

## **4.资金使用效率偏低**

项目2021年实际到位资金 1552 万元，实际支付资金约 1165 万元，387 万元结转至 2022 年支付，2021年资金支付率 75%，违反了《唐山高新区财政局关于批复 2021 年部门预算的通知》(唐财预【2021】2 号)中要求项目支出进度 6 月底达到 60%、10 月底达到 90%、12 月底达到

100%的落实预算执行支出进度承诺制。

## **5.项目执行中监管不够严格**

(1) 项目单位高新区城建局作为项目的主要监督方应全面履行环卫服务监管责任。城建局未提供项目的整体实施方案，主要按照服务合同的约定以及合同中对各项服务的考核标准进行日常监管，难以全面反映项目单位在该项目实施中的职责； (2) 项目执行过程日常监督管理资料不详实。例如部分《高新区环卫考核统计表》《高新区绿化带保洁考核表》《高新区环卫市场化道路清保洁考评细则》等考评资料上没有签署具体日期，签字处双方没有签字或盖章； (3) 作为北控公司完成服务内容主要依据资料的《2021年 1-12 月份垃圾收运台账》《2021年中转站运行台账》等资料上无统计人员及所属单位签字或盖章，难以评估项目单位的监督管理职责是否严格落实到位。

## **6.缺少保持环境卫生的长效机制，环境卫生保持不足**

为创造良好的生活环境，除了环卫部门的清洁作业，还需要建立保持环境卫生的长效机制，形成全社会关注环境卫生、自觉保持环境卫生的合力。从调研的情况看，项目单位和服务方环卫宣传不到位，环卫宣传设施建设投入不足。随机调查各路段居民，亦反映道路清扫细致认真，但环境卫生较难维持，体现为前面工人清扫，后面市民丢弃，个别扔至绿化带中。部分居民的卫生意识不强，公德意识较差，陈规陋习多，随地吐痰、乱扔乱丢习以为常，恶意破坏环卫设施的行为也时有发生。城区主次干道，发现早上清扫过的路段，出现较多新增垃圾，尤其是餐饮门店前，地面油渍多，白色垃圾及剩余食物随意丢弃。

## **7.垃圾分类回收不到位**

目前高新区辖区内多个小区和多个路段都配备了分类垃圾桶，但由于宣传不到位，以及居民对垃圾分类回收的认可度不高，还无法真正做到垃圾分类。

## **8.对环卫工人的关注不到位**

实行环卫市场化运营后，环卫工人的雇佣和安全等主要由环卫公司负责，而政府部门主要承担监管责任，更注重对环卫服务质量的监管。由于工作量大，环卫工人加班加点是普遍现象。环卫工人凌晨 3:00-5:00 开工，休息时间很短，遇大雪等恶劣天气需要连续工作十几小时以上。2021 年新冠疫情出现之后，除了承担日常环卫工作任务外，环卫工人还承担了对部分公共场所进行消毒杀菌的任务。目前高新区环卫工人普遍存在工作强度大、工资待遇低、从业人员年龄偏高的情况。同时，环卫工人虽然在为我们创造干净整洁的城市，却没有得到应有的尊重，社会上殴打、辱骂、不尊重环卫工人工作等现象屡见不鲜。因工作区域多为室外，近年来发生交通事故的情况也屡屡发生，城市环卫已成为高危职业。环卫工作的好坏直接与民众日常生活相关，市场化运营后如果政府部门只关注环卫质量的高低，而忽视对环卫工人群体的关注，无疑会造成不良的社会影响。

## **六、有关建议和改进措施**

通过综合评价和分析，针对高新区环卫市场化运营中存在的问题，我们提出如下建议：

### **（一）规范环卫服务采购**



该项目主合同期限为 20 年，5 个补充合同的期限与主合同截止期限一致。从经验来看，长期的服务合同可以使合作的企业加大投入提升管理，在一定程度上避免服务企业出现短视效应、服务质量低下等不良现象。但是因购买服务的期限均超过《政府购买服务管理办法》中关于服务年限的规定，建议项目单位按照购买服务和政府采购的有关规定，采取补救措施规范政府采购行为，就服务合同的年限进行充分的论证，及时进行采购调整，控制采购风险。

## **(二) 细化项目绩效评价指标**

环卫项目的主要绩效目标为提升城市环境卫生，为有效衡量绩效目标的达成情况，建议项目单位应科学设置项目的评价指标，按照指向明确、细化量化、易于获得等原则，细化保洁、绿化、道路清扫等内容，提炼主要反映市政卫生内容的指标作为评价内容，提升项目绩效目标明确性、细化量化水平，提高项目可评价性。

## **(三) 加快项目资金支付，提高财政资金使用效率**

项目单位应依据合同约定和资金到位时间等具体情况，科学编制资金使用计划，提高财政资金的使用效率。同时应加快专项资金的审核和下拨，避免因资金不能及时到位影响环卫服务质量。同时严格项目资金支付的审批手续，确保财政资金的安全。

## **(四) 严格项目监督管理和考核评价**

为落实监管责任，项目单位应拟定项目实施方案，明确项目单位和服务单位双方的职责，加强对项目的监督管理和考核评价工作；强化日常监督考核人员的责任意识，严格按照考核标准评价环卫服务质量；确

保评价原始资料的完整和规范，比如考核统计表和评分表上的签字和日期等信息的齐全，详细记录监督中发现的典型问题，对北控公司提供的各项服务台账的数据进行核实，确保服务单位完成全部环卫服务。

### **(五) 建立保持环境卫生的长效机制**

环卫市场化项目的实施对于改善市容市貌、提升城市环境卫生发挥了积极作用，带来了良好的环境效益和社会效益。创造并保持整洁优美的环境卫生，除了环卫服务单位自身的努力外，还需要环卫主管部门及其他政府职能部门的合力监管。如社区街道可加大宣传力度，增强市民的环卫保洁意识、形成全民参与环境创造、全民享受良好环境的社会氛围；落实门前三包责任，店铺商家各负其责，保证其责任范围内环境的干净整洁；强化联合执法，在重点路段引入交通与环卫联合协管员制度，加大对行人乱丢垃圾、行驶车辆车窗抛物、混凝土搅拌、渣土运输车辆“滴撒漏”等行为的规劝与处罚力度。

### **(六) 加大垃圾分类的力度**

当今社会对于资源的可持续发展和再利用已经非常重视，垃圾分类是其中必不可少的一部分。随着经济的发展，城市生活垃圾总量也呈逐年增长的态势，如何使这些垃圾变废为宝，实现垃圾的资源化，垃圾分类回收是一个重要手段。项目单位应采取有效的措施引导市民对垃圾分类的重视，如加大垃圾分类的宣传力度，投入资金建立分类的环卫设施，在垃圾点向群众做好垃圾分类的指导，分类垃圾由分类回收车辆回收分运到回收点，降低处理成本，减少垃圾对土地、地下水的污染。项目单位应将垃圾分类作为资源可持续利用的有效途径，获取社会、经济、生

态三方面的效益。

### **(七) 加大对环卫工人权益的保障**

为充分保障环卫工人的权益，形成良好的社会氛围，建议项目单位在加强环卫质量监督的同时，逐步加强对环卫公司规范用工的监督。项目单位检查的重点不仅要放在环境卫生质量是否达标，也要关注服务单位是否规范用工，工人保障是否到位；将环卫工人的权益保障纳入考核体系，与环卫公司的绩效考评结合起来；大力发展智慧环卫和提高环卫机械化作业比例，提高作业效率的同时也可以减轻环卫工人的作业量。只有切实保障环卫工人的权益，才能增强他们的职业认同感和获得感，获得社会效益和经济效益的共同提升。

## **七、绩效评价结果应用**

项目单位高新区城建局应当高度重视绩效评价结果的应用工作，充分发挥绩效评价以评促管效能，积极探索和建立一套与预算管理相结合、多渠道应用评价结果的有效机制，努力提高绩效意识和财政资金使用效益。财政局要结合评价结果，对被评价项目的绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立评价结果在部门预算安排中的激励与约束机制，逐步发挥绩效评价工作的应有作用。

## **八、其他需要说明的问题**

本评价报告使用者应注意以下其他事项对评价结论的影响：

本报告基础资料由项目单位高新区城建局提供，其真实性和完整性由提供单位负责；评价工作组的责任是保证本评价工作全过程的严肃与公平，得出客观公正的评价结论。

本次评价工作是在评价领导小组和项目实施单位的配合下完成的，评价小组具体实施评价工作和撰写评价报告。评价报告及结论可能受评价人员对项目的了解程度、专业知识和评价能力的限制。

以上其他事项可能对评价结果产生不确定的影响，提请评价报告使用者予以关注。

## **九、附件**

### **(一) 附表**

附表 1：唐山高新区 2021 年度环卫市场化运营项目绩效评价指标体系

附表 2：唐山高新区 2021年度环卫市场化运营项目绩效评分表

附表 3：唐山高新区 2021年度环卫市场化运营项目调查问卷结果统计表

附表 4：唐山高新区 2021 年度环卫市场化运营项目绩效评价基础数据表

### **(二) 其他资料**

唐山高新区 2021年度环卫市场化运营项目绩效评价支撑材料