

2023年度广州市南沙区万顷沙镇人民政府重点 项目支出绩效评价报告

一、评价项目概述

（一）项目概况

城乡环境卫生工作是一项重要的、常规的公共服务，属于基础性民生类项目，开展此项工作，旨在提高城乡环境卫生水平，营造“整洁、有序、美观”的生活环境。为落实此项工作的推进，广州市南沙区万顷沙镇人民政府根据《中华人民共和国环境保护法》《广东省城乡生活垃圾管理条例》《广东省人民代表大会常务委员会关于居民生活垃圾集中处理设施选址工作的决定》《广州市生活垃圾分类管理条例》《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿办法》（穗城管规字〔2018〕3号）和《广州市南沙区生活垃圾终端处理设施区域生态环境建设工作实施办法》（穗南城规字〔2022〕1号）等法律法规的要求，安排2023年城乡环境卫生管理经费项目。拟通过道路保洁、河涌保洁、生活垃圾收运，并对相应的保洁服务工作进行监督管理；城乡环境卫生综合整治；处理环境卫生突发性事件等环境卫生相关工作，全面实现“干净整洁、平安有序”城市环境建设要求。

（二）项目预算

本项目为经常性项目，资金来源为财政资金，年初预算批复总额为2,300.00万元，年中预算调减330.00万元，调整后预算金额为1,970.00万元；到位资金1,970.00万元，项目支出金额1,875.23万元，预算执行率为95.19%。项目支出明细如下表所示：

2023年度万顷沙镇城乡环境卫生管理工作经费项目支出明细表

项目	金额（元）	比重
保洁人员费用	6,246,720.00	33.31%
环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（北片区）	2,896,353.15	15.45%
环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（南片区）	2,865,484.69	15.28%

生活垃圾收运服务项目	2,408,439.23	12.84%
河涌保洁服务项目	1,878,000.00	10.02%
南片公共区域保洁服务采购项目	668,202.23	3.56%
其他垃圾拆解分类处理服务项目	497,920.00	2.66%
垃圾分类督导服务项目	409,667.09	2.18%
万新大道（十一涌至十四涌）工程清扫保洁项目	220,123.91	1.17%
十六涌半垃圾中转站污水处理项目	206,100.00	1.10%
污水处理运营运营项目	137,400.00	0.73%
垃圾分类收集容器费用	99,480.00	0.53%
道路保洁费用项目	96,684.90	0.52%
垃圾分类收运设施改造提升项目	49,000.00	0.26%
其他	72,766.06	0.39%
合计	18,752,341.26	100.00%

二、绩效评价组织情况

（一）绩效评价目的

本次项目的评价目的是全面分析区镇建设办城乡环境卫生管理经费的使用效率和效果，项目管理过程是否规范，管理模式是否完善，是否完成了预期绩效目标。针对项目资金使用过程中存在的问题提出合理化建议，增强财政预算资金编审、使用的规范性，提高资金使用效益；通过绩效评价来总结经验和教训，优化城乡环境卫生管理项目运行模式，为今后完善同类项目的绩效管理提供可行性参考。

（二）绩效评价标准和评价方法

1.绩效评价标准

（1）计划标准。包括项目主管部门及项目实施单位预先制定的目标、计划、预算、定额等数据，是绩效评价的主要标准。

（2）行业标准。包括国家、省、市政府及其部门公布的行业指标数据，主要适用于项目产出与项目效益的评价。

（3）经验标准。主要是指相关领域经验丰富的专家学者经过分析研究后得出的有关指标标准，主要适用于评价指标体系中的定性类个性指标评价。

2.评价方法

（1）成本效益分析法

将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标的实现程度。结

合预算支出确定的目标，比较支出所产生的效益和付出的成本。

（2）目标比较法

通过对项目的实际产出与预定目标比较，分析完成目标或未完成目标的原因，从而评价绩效状况。

（3）因素分析法

通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

（4）公众评判法

通过访谈、公众问卷调查，对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（三）绩效评价实施过程

1.前期准备

成立绩效评价工作小组，明确工作职责，制定现场评价方案，联系项目单位和部门，确定实施时间。

2.组织实施

（1）收集核查分析资料。

①计划和目标资料：评价人员收集、查阅与项目有关的法律、法规和规定；

②项目实施资料：评价人员围绕初步设定的指标体系表获取项目实施单位的资料，主要包括项目单位制定的有关项目业务管理制度、财务管理制度及其执行情况，项目实施有关采购文件、经济合同、管理流程、成果材料。

③财务会计资料：由项目实施单位提供项目预算文件、财务账册、会计凭证（包括采购合同、发票）和决算报表等。

（2）在比较各种证据收集方法优缺点的基础上，评价小组设计了案卷查阅、实地调研、问卷调查等方式对支撑材料进行收集和核实。评价小组对收集到的材料进行了认真的整理和分析，客观地对该项目进行了评级，最终形成评价结论。

3.分析评价

本次考核评价我们根据收集的资料、实地查看结果及社会公众和消防救援人员意见情况进行综合分析，评价各类项目资金投入、实施过程、产出和后期效益情况，分别按照各项目考核评价指标量化评分表，形成评价结果。

三、绩效评价指标体系和评分标准方法

（一）评价结论

1.评分结果

评价小组通过数据采集及访谈，对2023年度万顷沙镇城乡环境卫生管理项目绩效进行客观评价，最终评分结果如下：总得分为80.32分，根据《关于印发广州市预算项目绩效目标管理办法的通知》（穗财绩〔2015〕38号）、《关于印发〈2024年广州市南沙区财政资金支出绩效评价工作方案〉的通知》（穗南区财字〔2024〕40号）结合本次评价得分值，项目评价等级为“良”。具体指标设置和评分标准详见附件。

2.主要绩效

项目总体实施情况良好，完成了年度计划和合同约定的工作内容。主要绩效表现为：通过购买第三方服务的方式，实现对辖区公共区域的道路保洁、河涌保洁、生活垃圾收运，并对相应的保洁服务工作进行监督管理；城乡环境卫生综合整治；处理环境卫生突发性事件等环境卫生相关工作，改善区域城乡面貌，提高区域清洁卫生水平，推进万顷沙镇精细化管理。

（二）具体绩效分析

1.项目决策

项目决策类共22分，得15分，得分率68.18%。共设3个二级指标，从项目立项、项目目标和两个方面进行考察，各项指标得分和绩效分析如下：

（1）项目立项

①立项依据充分性

本项目依据《城市生活垃圾管理办法》（建设部令第157号）、《根据关于印发〈南沙区优化生活垃圾收运模式工作方案〉的通知》（穗南城管办〔2017〕72号）等文件立项，旨在维护区域环境卫生。立项依据充分，目的明确。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

②立项程序规范性

本项目该按照规定程序进行申请，所提交的文件、材料符合相关要求，且事前经过集体决策。

根据评分标准，该指标不扣分，得3分。

(2) 绩效目标

①绩效目标合理性

项目的绩效目标“旨在提高城乡环境卫生水平，营造‘整洁、有序、美观’的生活环境”，是为促进社会发展所需；项目的预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，且与预算确定的资金量相匹配，但对产出效益和效果表述不够具体。

根据评分标准，该指标扣1分，得3分。

②绩效指标明确性

项目绩效目标设置不够全面，不能充分体现项目实施内容和成效；该项目绩效目标没有清晰、可衡量的量化指标，不能充分体现项目实施内容。

根据评分标准，该指标扣2分，得1分。

(3) 资金投入

①预算编制科学性

城乡环境卫生经费项目预算内容与项目内容相匹配，年初编制预算2,300.00万元，年中根据项目实际情况调整建设330.00万元，预算编制无金额测算过程，且相较于项目实际情况有一定差距，年初预算编制明显不合理；经查阅项目的预算批复报告，年初预算额度并没有充分的依据进行测算。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

②资金分配合理性

项目的资金主要用于河涌、道路的保洁清洁，生活垃圾处理，维修厕所，生活垃圾处理等工作。资金分配对象符合绩效目标，但资金分配缺乏测算过程。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

2.项目管理

该指标主要从资金管理、组织实施两个方面考察决策情况，指标分值24分，评价得分18分，得分率75.00%。

(1) 资金管理

①资金拨付及时性

项目各子项目全年基本按照合同约定拨付。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

②资金使用合规性

项目资金用途与预算申报一致；资金使用填报有预算资金拨付审批表，并经过相关领导签字审批，符合相关规定；支付凭证齐全，资金拨付及时。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

(2) 组织实施

①管理制度健全性

万顷沙已建立《南沙区万顷沙镇政府集中采购管理办法》《万顷沙镇合同管理制度》等制度，但缺少项目的档案管理、对第三方服务商的监督考核等管理制度。项目管理制度不够健全。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

②财务管理制度健全性

万顷沙镇已制定《广州市南沙区万顷沙镇预算支出管理办法》《南沙区万顷沙镇国有资产管理暂行办法》等相关制度，符合相关财务会计制度规定。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

③制度执行有效性

经抽查项目实施过程材料，万顷沙镇环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（南片区）为联合体中标，中标单位为广州南沙城市运营有限公司和广东树华智慧环保系统有限公司，但实际由广东树华智慧环保系统有限公司的子公司广州润标环保有限公司支付保洁人员工资、社保。根据《对建筑施工企业母公司承接工程后交由子公司实施是否属于转包以及行政处罚两年追溯期认定法律适用问题的意见》（法工办发〔2017〕223号），此类行为认定为转包，与合同约定的“乙方不得转包、分包”相悖。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

④合同条款合理性

虽然镇建设办在日常管理中已制定了较为细化的考核办法，每月开展考核工作，对考核结果进行了记录，考核得分也与服务金额相挂钩，但合同中未对考核标准及考核结果应用作出明确约定。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

3.项目产出

该指标主要从数量、质量、成本、时效四个方面考察产出情况，指标分值38分，评价得分33分，得分率86.84%。

(1) 产出数量

①公共道路、内街内巷、公共场所清洁工作完成率

按照工作计划，服务单位每天洒水降尘不少于4次，全年清理公路撒漏16,150平方米，清洗人行道约21,000平方米，排水设施900个，清理垃圾站10个，清理各类垃圾3,301吨、卫生黑点1,084处。截至2023年12月31日，各项工作均按照计划完成。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

②河涌保洁工作完成率

根据实施单位进度计划，对辖区29条内河涌，4条外江河道进行日常保洁，保洁面积达23万平方米，清理河涌垃圾共1,800吨。截至2023年12月31日，各项工作均按照计划完成。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

③垃圾分类宣传工作完成率

根据实施单位进度计划，开展入点宣传培训4,800人次，开展桶边督导约70,000次，桶边宣教居民约70,000人次，派发相关宣传资料10,000份，发布各级媒体报道50条。对辖区内16个村宣传全覆盖，宣传内容具有多样性。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

④服务团队人员到位率

万顷沙镇环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（北片区）招标要求应配置不少于156人的服务团队，实际在册人数为139人；环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（南片区）招标要求应配置不少于186人的服务团队，实际在册人数为95人。上述实际到位人数与招标要求存在差异。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

⑤垃圾分类收集容器购置完成情况

垃圾容器均按计划数量到位，质量验收通过。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

（2）产出质量

①村庄保洁覆盖率达

保洁范围包括：北片区的主次干道、河涌和沙尾一村、同兴村、年丰村、新安村、民建村、民兴村、民立村等主村道、指定地点及北片区内河涌及外江河道水面及岸边，南片区的主次干道、河涌和沙尾二村、福安村、红湖村、红港村、红洋村、红江村、红海村、工程村、新垦居委等主村道、指定地点。由于南片区内河涌、外江河道水面及岸边保洁覆盖率达100%。

根据评分标准，该指标不扣分，得4分。

②整改工作情况

根据汇总工单及列表，仍存在垃圾落地、垃圾未分类投放、河堤两岸、河岸线及滩涂有少量垃圾积存、漂浮等问题。

根据评分标准，该指标扣2分，得2分。

（3）产出时效

①水域保洁及时性

按照工作计划，每天清理十一至二十一涌河涌垃圾，从7:00至19:00对水域实行12小时轮回动态保洁，在8:00前完成首次清捞保洁工作，但经抽查，发现仍存在水域有少量垃圾漂浮物未及时清理。

根据评分标准，该指标扣1分，得4分。

(4) 产出成本

①项目资金是否超预算

该预算金额为1,970.00万元，实际支出1,875.23万元，未超出预算。

根据评分标准，该指标不扣分，得5分。

4.项目效益

该指标主要从经济效益、社会效益、满意度三个方面考察效益情况，指标分值16分，评价得14.32分，得分率89.50%。

(1) 经济效益

①带动本地居民就业

根据抽查保洁服务单位保洁人员登记情况，60%以上为镇本地居民，解决了部分本地居民就业问题。

根据评分标准，该指标扣1.60分，得2.40分。

(2) 社会效益

①居民居住环境水平

根据辖区居民满意度问卷调查结果，居民对居住环境水平满意度为98%。

根据评分标准，该指标扣0.08分，得3.92分。

(3) 满意度

①居民满意度

根据辖区居民满意度问卷调查结果，居民满意度为98%。

根据评分标准，此指标不扣分，得4分。

②实施部门满意度

评价组对城乡环境卫生管理项目负责人进行问卷调查，参与问卷24人，有效问卷为24份。问卷共包含4题，每题1分。总体满意度为95.42%。

根据评分标准，此指标不扣分，得4分。

四、主要经验做法、存在的问题和建议

（一）主要经验做法

1.强化分类宣传氛围、创建星级投放点

扎实开展垃圾分类工作，完成覆盖全镇宣传培训强化垃圾分类宣传，共计开展入点宣传培训4,800人次，开展桶边督导约70,000次，桶边宣教居民约70,000人次，派发相关宣传资料10,000份，发布各级媒体报道50条；以居住区、单位为重点，推进辖区生活垃圾分类示范达标创建工作，完成万源花园1号定时投放点星级创建工作、新垦社区星级投放点复牌工作，并按照《星级投放点日常管养规范》做好相应配置及日常管养；更新宣传栏55处，更新垃圾分类标识4,000余张，配置分类收集容器650余个（套），规范完善辖区生活垃圾分类设施配置，为居民进行垃圾分类提供硬件保障。

2.城乡环境管理精细化

开展“万顷沙镇环卫一体化服务项目”，将辖区划分为“北片区”和“南片区”，通过服务外包方式实现对公共区域的道路保洁、河涌保洁、生活垃圾收运，并对相应的保洁服务工作进行监督管理；城乡环境卫生综合整治；处理环境卫生突发性事件等。一旦发现堆积垃圾、卫生黑点等问题，立即予以解决，提高了市容环境处置效率，使城乡环境的管理更加全面、精细。

（二）存在问题

1.项目管理制度不够健全

万顷沙已建立《南沙区万顷沙镇政府集中采购管理办法》《万顷沙镇合同管理制度》等，但缺少项目的档案管理、对第三方服务商的监督考核等管理制度。项目管理制度不够健全。

2.合同执行有效性有待加强

万顷沙镇环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（北片区）合同约定：乙方应配置不少于156人的服务团队，但查阅工资单人数仅为139人。

万顷沙镇环卫保洁、生活垃圾收运一体化服务项目（南片区）合同约定：乙方应配置不少于186人的服务团队，其中保洁人员不少于165人，各类环卫车辆司机

不少于10人，管理人员不少于6人，日常巡检人员不少于5人，同时需要配足人员点位站桶工作。经查阅，员工花名册人数为95人，考勤表人数为121人，工资发放人数为97人。

上述合同约定与实际执行情况存在一定差异。

3.合同要素需要进一步完善

《万顷沙镇合同管理制度》规定，政府购买主体应及时与承接单位签订购买服务合同，并明确购买服务的内容、期限、质量、金额和考核标准等要素。经抽查，发现存在少数合同重要要素缺失，例如：虽然镇建设办在日常管理中已制定了较为细化的考核办法，每月开展考核工作，对考核结果进行了记录，考核得分也与服务金额相挂钩，但合同中未对考核标准及考核结果应用作出明确约定。导致合同缺乏约束力，存在管理风险。

（三）建议

1.健全项目管理制度

建议镇建设办建立健全项目的台账记录和归档管理、对第三方服务商的监督检查等管理制度，如：制定《第三方服务商考核管理制度》，考核制度包含考核关联方、考核频次、考核内容、考核标准等。

2.合同要素需要进一步完善，提高合同执行严肃性

建议镇建设办在项目管理中加强合同管理，全面履行合同签订合规性的责任，规范合同要素，明确合同中的每一个条款，并按照合同约定执行，改善合同的签订和执行情况，有效规避项目管理风险。

五、绩效评价报告使用限制

本报告仅针对万顷沙镇2023年度城乡环境卫生管理工作经费项目绩效评价结果进行说明，为绩效管理提供依据。未征得委托方、相关政府部门或出具绩效评价报告的评价机构同意，绩效评价报告的内容不得被摘抄、引用或披露于公开媒体，除法律、法规规定及相关当事方另有约定的除外。