

中山市横栏镇财政支出绩效评价报告

项目名称：环卫公司运营经费

评价机构：暨南大学

报告编号：

报告日期 2021 年 10 月

受委托评价机构(盖章)



目录

一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 资金使用情况	2
(三) 评价对象和评价范围	2
(四) 评价目的	2
二、绩效评价结果	3
(一) 评价结论	3
(二) 主要绩效目标完成情况	3
三、绩效管理存在的问题	5
(一) 绩效目标管理水平有待进一步提高	5
1. 产出目标设置未准确反映政府服务采购合同内容	5
2. 效益目标设置未充分体现政策意图	6
(二) 项目资金管理不够规范	7
1. 上半年项目资金支出不够清晰不够明细 ..	7
2. 未按合同约定及时支付公厕劳务派遣费 ..	7
3. 未按合同约定及时支付环卫设备租赁费 ..	8
4. 列支收入项目	8
(三) 项目实施方案有待进一步优化	8
1. “管干合一”未有效促进预算单位政府职能转变	8
2. 环卫公司市场化改革计划缺失	9

3. 沙古公路保洁服务外包合同设计不够合理	10
(四) 项目资金使用效益有待进一步体现	12
1. 预算单位自聘人员的资金使用效益有待进一步体现	12
2. 环卫公司市场化转型效益有待进一步体现	13
(五) 项目绩效评价制度执行不够有效	15
四、绩效管理建议	16
(一) 科学合理设置项目支出绩效目标	16
(二) 进一步落实预算单位主体责任	17
(三) 加速实现预算单位政府职能转变	18
(四) 进一步提高项目资金使用效益	18
1. 积极探索环卫公司改制道路渠道	19
2. 严格遵循特许经营制度, 规范操作和管理	19
(五) 科学合理安排项目预算	20

根据《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）、《横栏镇全面实施预算绩效管理推进工作方案》，“环卫公司运营经费”项目纳入2021年度财政支出重点评价范围。受中山市财政局横栏分局的委托，暨南大学于2021年9月至10月，组织专业力量对该项目进行了绩效评价，经综合评价，评价结果为72.68分，绩效等级为“中”。有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

为全面落实“政企分离”相关政策，以市场化、专业化为导向，积极推进党政机关与下属经营性企业脱钩工作，促进政府职能转变，实现政企分离目的，有效解决横栏镇环卫工作政企不分，管干不分，职责不清的问题，中山市城市管理和综合执法局横栏执法分局（以下简称“城管和执法分局”）。根据《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办〔2020〕4号），积极推进与下属公益性企业中山市横栏环境卫生管理有限公司（以下简称“环卫公司”）脱钩工作。通过建立政企分离帮扶机制在两年帮扶期内（2020年-2021年）帮助环卫公司在两年帮扶期内逐步完善经营资质，对外能够参与市场化经营活动，承接相关环境卫生保洁业务，从而提高镇环卫公共服务供给的质量和水平，促进镇属企业做优做强。政企分离后，环卫公司原有人员、业务、资产全部转移到茂兴公司旗下统一管理，成为茂兴公司的子

公司，按茂兴公司相关章程执行。政府方面职能归并城管和执法分局行使，执法分局内部增设市政环卫管理组和财务组。2020年1月-6月，环卫公司相关人员工资、社保、水电费、日常杂费仍按执法分局原财务报销程序执行，政企分离工作从7月正式进入实质性阶段；2020年7月-12月，城管和执法分局通过外包方式采购环卫公司相关业务，同环卫公司签订了陆上保洁劳务派遣服务协议、水上保洁劳务派遣服务协议、公厕管养工作劳务派遣服务协议、沙古公路保洁服务外包合同、租赁环卫设备服务合同。

（二）资金使用情况

根据《关于2020年横栏镇行政事业单位预算的批复》及《环卫公司运营经费支出明细账》，环卫公司运营经费项目2020年预算批复1693.3211万元，实际安排924.01万元，实际支出858.56万元，总体预算执行率为92.92%。截至评价期末，水上、陆上保洁劳务派遣服务、公厕保洁劳务派遣服务、租赁环卫设备服务12月合同款及沙古公路保洁服务7月-12月费用尚未支付，原因为财政资金紧张，尾款于2021年支付。

（三）评价对象和评价范围

本次评价对象为环卫公司运营经费实际预算安排924.01万元，评价节点为2020年1月1日至2020年12月31日。评价基准日为2020年12月31日。

（四）评价目的

本次评价的目标是通过对“环卫公司运营经费”使用情况和取得的效果进行评价，发现项目管理存在的问题，为完善项目管理，提高资金使用效益提出合理可行的建议。切实提高财政资金的使用效益。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

通过自评材料书面审核、与项目单位座谈相结合的方式，根据构建的项目绩效评价指标体系及评分标准（见附件1），评定环卫公司运营经费项目绩效得分为72.68分，绩效等级为“中”。

总体评价结论为：“环卫公司运营经费”项目，评价期内，由预算单位自聘125名符合社保购买条件的环卫人员，通过3项劳务派遣服务采购合同采购了89名超龄环卫人员，较好完成了2020年度横栏镇环卫管养服务工作，在提高环卫公共服务供给质量和水平、稳妥安置“政企分离”环卫人员、维持社会稳定等方面取得一定绩效。但仍存在效益目标设置未准确体现政策意图不够合理，未按合同约定及时支付合同款，未有效促进预算单位政府职能转变、“政企分离”有待进一步优化完善等等问题，此外、项目资金使用效益也有待进一步提升。

（二）主要绩效目标完成情况

1. 产出目标

根据《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）及

《关于市政公司、环卫公司实行“政企分离”的工作设想》，本项目存在 3 个产出目标。分别为“自聘职工签约数量、劳务派遣岗位购买数量、沙古公路横栏段卫生保洁服务”，评价期内，“沙古公路横栏段卫生保洁服务”合同未实际履约，其余 2 个产出数量目标已完成，目标整体完成率为 67%。详见表 2-1。

表 2-1 产出目标完成情况

序号	目标名称	标准值	实际完成值	完成情况
1	自聘职工签约数量	《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）“符合购买社保条件的安保人员（约 125 人），在帮扶期内，城管和执法分局跟相关人员签订劳动合同，成为部门自聘人员”	签约 125 人	完成
2	劳务派遣岗位购买数量	根据《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）“超龄不能购买社保的保洁人员（约 88 人，有浮动），划归茂兴公司管理；城管和执法分局通过服务外包方式进行采购”	根据《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 5000 元/月派遣 4 人”、《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 4057 元/月派遣 41 人”、《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 3766 元/月派遣 44 人”，合计采购 89 人的劳务派遣人员	完成
3	沙古公路横栏段卫生保洁服务	《10.5 沙古公路保洁服务外包合同》约定“乙方每天安排洒水车辆及 4 名保洁人员到沙古公路横栏段进行清扫、保洁及洒水...保洁服务费每月为 30000 元”	项合同在 8 月 31 日后未再实际履约，且未提供提前解除合同的补充协议	未完成

2. 效果目标

根据《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4 号）及《关于市政公司、环卫公司实行“政企分离”的工作设想》，本项目存在 3 个效果目标，分别为“环卫管养服务质量和水

平、目标企业市场化转型成功、职工满意度”。评价期内，基本完成了其中的2个效果目标，未完成的效果目标为“目标企业市场化转型成功”目标，目标整体完成率为67%。详见表2-2。

表 2-2 履职效果目标完成情况

序号	目标名称	标准值	实际完成值	完成情况
1	环卫管养服务质量和水平	《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）“提高镇市政、环卫公共服务攻击的质量和水平”	2020年7月-12月陆上保洁劳务派遣服务总评分96分，水上保洁劳务派遣服务总评分98分，公厕保洁劳务派遣服务总评分97分，沙古公路横栏段卫生保洁服务总评分97分。环卫公共服务供给质量和水平总体良好	已完成
2	目标企业市场化转型成功	《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）“政企分离后，要认真贯彻落实相关政策、办理相关资质，积极参与市场竞争，建成充满活力、市场竞争力强、符合现代企业制度要求的独立核算、自负盈亏经营实体”	经调查，环卫公司于2020年7月1日获得劳务派遣许可，但目前仍存在缺乏用人权、自主权经营、人力资本弱等问题，不具备足够市场竞争力；本目标核定为未完成	未完成
3	职工满意度	《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》“充分尊重市政、环卫原公司职工的知情权和意愿，原则上按”人随事转“妥善安置职工，依法维护职工合法权益”	根据第三方独立调查数据，5名职工填报了满意度数据，平均满意度为91.6分，指标得分率为91.6%，超过90%的标准值	已完成

三、绩效管理存在的问题

通过书面评审、现场座谈和数据分析，环卫公司运营经费项目的绩效管理存在如下问题：

（一）绩效目标管理水平有待进一步提高

1. 产出目标设置未准确反映政府服务采购合同内容

本项目签署了 5 份政府服务（货物）采购合同。其中的 3 份为劳务派遣服务协议，而不是“环卫服务”采购合同，具体为《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 5000 元/月派遣 4 人”、《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 4057 元/月派遣 41 人”、《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平 3766 元/月派遣 44 人”，合计向乙方采购 89 人的劳务派遣人员。预算单位所提交的评价资料《附件 3 2020 年财政支出项目绩效自评基础信息表》设置的 4 个产出数量目标，具体为“每天清扫市政道路两次任务完成率 100%”、“管养的河道每天清理两次任务完成率 100%”、“公厕垃圾篓内垃圾及时清理，不超过容积的一半”，均以“环卫服务”为标的，与 3 份合同的采购对象（“劳务派遣”）存在偏离，产出目标设置不够合理。第 4 个产出绩效目标“租赁的环卫车辆手续齐全”，未准确反映《10.6 租赁环卫设备服务合同》“租赁自卸汽车等 26 类合计 727 件环卫设备”的采购内容，存在产出数量目标设置不够完整的问题。《10.5 沙古公路保洁服务外包合同》采购内容为“保洁服务”，应设置未设置产出标，存在产出指标缺失、设置不够完整的问题。

2. 效益目标设置未充分体现政策意图

预算单位所提交的评价资料《附件 3 2020 年财政支出项目绩效自评基础信息表》设置了 2 个效益目标，具体为“提高镇环卫公共服务供给的质量和水平 100%”、“推进文明城镇建设 100%”，存在未充分体现项目立项的政策意图的

问题。还存在难以量化细化难以考核的问题。根据《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）“总体目标是以市场化、专业化为导向，实现本镇党政机关与环卫公司政企分开、职能分设，并通过政企分离帮扶机制帮助环卫公司在两年帮扶期内重组整合，...，成为一个充满活力、具有市场竞争力、符合现代企业制度要求的独立核算、自负盈亏的经营实体”，本项目存在非常明确的政策意图。效益目标设置未涉及环卫公司不够合理。环卫公司作为横府办[2020]4号明确指出的项目受扶对象，其转型程度、“充满活力、具有市场竞争力”、可持续发展能力应是衡量项目资金使用效果的主要指标之一，应设置未设置不够合理，易导致项目实施方向偏差项目立项依据文件体现的政策意图，未能充分发挥项目效益目标的导向作用。

（二）项目资金管理不够规范

具体体现在：

1. 上半年项目资金支出不够清晰不够明细

根据《9.1 环卫公司运营经费支出明细账》，2020年1月到6月共支出6笔环卫公司运营经费，合计支出金额648.0478万元，未说明每月费用支出的具体构成，存在预算核实不够清晰不够明细问题。

2. 未按合同约定及时支付公厕劳务派遣费

根据《9.1 环卫公司运营经费支出明细账》数据，2020年8月31日支付3月份公厕保洁劳务派遣2万元，2020年

10月31日支付8月公厕保洁劳务派遣)2万元,2020年12月31日支付9-11月份公厕保洁劳务派遣)6万元,不满足《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》“...劳务费用按月度结算, ..., 每月完成劳务派遣服务后, 乙方以实际派遣人数和考核结果结算当月劳务费。甲方根据乙方的考核结果开具相应金额发票给乙方, 乙方在5个工作日内向政府财政部门申请付款, 具体付款时间以审批为准”的合同约定。

3. 未按合同约定及时支付环卫设备租赁费

2020年9月30日支付7月份设备租赁费12元,2020年10月31日支付7月份设备租赁费3.4198万元,2020年11月30日支付8月份租赁环卫设备费16.4833万元,2020年12月31日支付9-11月份租赁环卫设备费用)49.4499万元,不满足《10.6 租赁环卫设备服务合同》“租赁费按月度结算, ...甲方在当月完结后开具相应金额的发票给乙方, 乙方在10个工作日内向政府财政部门申请付款, 具体付款时间以审批为准”约定。

4. 列支收入项目

2020年10月31日上缴1-6月执法拨款余额-45.3586万元,即收入了45.3586万元,存在“现金坐支”现象,不满足“收支两条线”的财政资金管理原则,项目资金管理有待进一步规范。

(三) 项目实施方案有待进一步优化

1. “管干合一”未有效促进预算单位政府职能转变

市政公用行业市场化转型、“政企分离”以后，按《建设部关于印发〈关于加快市政公用行业市场化进程的意见〉的通知（建城[2002]272号）》，“市政公用行业主管部门的主要职责是...加强市场监管，规范市场行为”，但根据《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》、《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》、《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》“乙方安排被派遣劳动者的具体工作”的约定，中山市城市管理和综合执法局横栏执法分局（即乙方）作为主管部门，负责直接安排被派遣劳动者具体工作，即行政主管部门直管环卫工人，仍然存在“管干合一”问题，未有效促进预算单位的政府职能转变，不满足《建设部关于印发〈关于加快市政公用行业市场化进程的意见〉的通知（建城[2002]272号）》“市政公用行业主管部门要进一步转变管理方式，从直接管理转变为宏观管理，从管行业转变为管市场，从对企业负责转变为对公众负责、对社会负责”要求，也不符合《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）第十五条“政府购买服务应当突出公共性和公益性，重点考虑、优先安排与改善民生密切相关，有利于转变政府职能、提高财政资金绩效的项目”要求。

2. 环卫公司市场化改革计划缺失

《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）提出“政企分离后，环卫公司应按照公司改革要求，深化公司内部劳动、人事、工资“三项制度”改革，构建适应

市场化、企业化经营管理机制”。《横栏镇“政企分离”交接会议纪要》（2020年6月30日下午）形成了以下意见：

“（二）茂兴公司作为市政、环卫公司的主管单位，尽快健全内部组织管理架构，履行对两公司的领导管理职责，落实主体责任...（四）组织部门联同茂兴公司要尽快落实市政公司、环卫公司的组织架构及管理人员配置，使两家公司真正履行企业法人职责”。以上两份镇政府文件均提出了环卫公司“市场化改革、真正履行企业法人职责”的目标任务，但未制订具体详细的改革计划，组织部门联同茂兴公司也只是落实市政公司、环卫公司的组织架构及管理人员配置，未承担指导环卫公司制定市场化改革计划的任务，因此，环卫公司制定市场化改革计划基本缺失。从送审材料来看，应提交未提交比较完整详细的企业改制计划不够科学合理，改制时间节点、改制后的经营计划、改制后的员工安置问题以及外部合作者引入等等重要问题均不够明确，相关部门职责分工仍有待进一步明确，项目实施方案仍有待进一步补充完善。

3. 沙古公路保洁服务外包合同设计不够合理

主要体现在两个方面：一是该项合同未实际履约。

《10.5 沙古公路保洁服务外包合同》约定“乙方每天安排洒水车辆及 4 名保洁人员到沙古公路横栏段进行清扫、保洁及洒水...保洁服务费每月为 30000 元”，但根据《9.1 环卫公司运营经费支出明细账》，2020 年 8 月 31 日支付 7 月份沙古公路保洁服务 3 万元，2020 年 9 月 30 日冲红环卫公司运

营经费 3 月份沙古公路-3 万元，之后再无资金支付记录，表明该项合同在 8 月 31 日后未再实际履约，且未提供提前解除合同的补充协议，存在合同履约管理不够严格问题。

二是环卫公司在签约前已不具备履约能力。环卫公司通过 3 项劳务派遣服务外包合同，将全部 89 名超龄环卫人员外派到预算单位，环卫公司按“乙方安排被派遣劳动者的具体工作”相关约定，无安排环卫工人具体工作的权利，通过 1 项设备租赁合同，将自卸汽车等 26 类合计 727 件环卫设备租赁给了预算单位，且按设备租赁合同“乙方只能把所有租赁设备用于横栏镇环境卫生、清洁工作，如乙方把租赁设备用于其他用途时，甲方有权提出异议，要求乙方马上整改”的合同约定，环卫公司也无法外派洒水车用于沙古公路保洁服务。因此，《10.5 沙古公路保洁服务外包合同》签约以前，环卫公司已经不具备履行“每天安排洒水车辆及 4 名保洁人员到沙古公路横栏段进行清扫、保洁及洒水”的合同义务的人力物力，另一方面，按“未经甲方同意，乙方不得将承包项目发包或转包”合同约定，环卫公司也不能将该项保洁服务外包或转包。

综合来看，沙古公路保洁服务外包给环卫公司的制度安排，本来是作为帮扶计划的一部分设计的，但由于合同设计不够合理，环卫公司无足够的人力物力确保可以履约，又被禁止外包或转包，因此实际已不存在履约的可能性，如果预算单位严格追究的话，环卫公司还会承担合同违约责任，偏离了《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、

环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）“...建立政企分离帮扶机制...”的政策意图，项目实施方案有待进一步完善。

（四）项目资金使用效益有待进一步体现

1. 预算单位自聘人员的资金使用效益有待进一步体现

《横栏镇党委会议讨论事项纪要》（2020年6月29日下午）“同意城管和执法分局现申请将原有“环卫公司运营经费”预算763.3120万元调整至城管和执法分局部门预算，用于支付政企分离后环卫公司“未超龄”人员126人的工资待遇，包括工资、社保费、加班费等项目”，由此涉及预算调整资金769.31万元，在本项目预算总额（1693.3211万）的占比（ $769.31/1693.3211=45.43\%$ ）偏高，存在预算调整幅度偏高且调整理由不够充分等问题。本项目依《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）立项设立，项目预算列支“125名环卫工人”相关费用，表明按（横府办[2020]4号）要求将“符合购买社保条件的125名环卫工人”纳入了“政企分离”范围。预算单位将“125名环卫工人”费用从“环卫公司运营经费”项目调整到部门预算，虽经过镇党委会议讨论同意，预算调整手续合规，但缩小了“政企分离”范围，与横府办[2020]4号“政企分离”的政策意图存在偏离，且行政主管部门自聘125名环卫工人，直接安排环卫工人的具体工作任务，仍然属于“管干合一”旧模式，还不符合《建设部关于印发〈关于加快市政公用行

业市场化进程的意见》的通知（建城[2002]272号）》文件精神。从资金使用效益角度而言，预算调整以后，镇本级财政资金支出总额却没有下降，但“政企分离”范围缩小，该部分财政资金（769.31万元）使用效益有待进一步明确体现。

2. 环卫公司市场化转型效益有待进一步体现

主要是项目资金使用以人员安置为主，不符合市场经济规律，未为环卫公司市场化转型创造良好的内部条件。具体如下：一是环卫公司缺乏自主经营权。根据《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》、《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》、《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》“乙方安排被派遣劳动者的具体工作”的合同约定，环卫公司缺乏用人权，且外派人员与城管和执法分局自聘的符合购买社保条件的125名环卫工人一并在横栏镇从事环卫服务工作，环卫公司不清楚本公司的具体环卫管养服务范围，难以自主决策，无法优化服务方案，难以自主推进劳动、人事、工资“三项制度”改革。

二是未按市场经济规律决定服务价格，未留下合理利润空间。环卫公司市场化改革方向是与市场接轨，改革的一个主要内容就是改革与市场化要求不相适应的价格机制，但3项劳务派遣服务合同按安置费用决定中标价格不够合理。如《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》约定“环派遣41名保洁人员进行环卫清洁，每人每月劳务费4057元，服务期限为6个月”，合同中标价格（99.81万元）完全等于派遣

人员工资费用 99.8022 万元(4057 元/月 *6 个月*41 人=998 022)，未留下管理费用、合理利润空间不够合理，不利于促进环卫公司按市场经济规律进行独立核算。《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》、《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》、《10.6 租赁环卫设备服务合同》存在类似问题。以上完全不满足《建设部关于印发<关于加快市政公用行业市场化进程的意见>的通知（建城[2002]272 号）》“...应在充分考虑资源的合理配置和保证社会公共利益的前提下，遵循市场经济规律，根据行业平均成本并兼顾企业合理利润来确定市政公用产品或服务的价格（收费）标准”要求。

三是环卫公司人力资源弱，与所划拨设备资源匹配度不高。根据《10.6 租赁环卫设备服务合同》的附表，共 26 类合计 727 台（件）环卫设备划拨到环卫公司，由预算单位以租赁方式承租使用，其中，至少有 11 台黄牌中型专项作业车辆须持 B2 驾照¹才能准驾，具体为 3 台自卸汽车、1 台清扫车、3 台扫路车、1 台铲车、1 台清洗车、1 台车厢可卸式垃圾车、1 台绿化喷洒车，但根据“政企分离”方案，超龄不能购买社保的保洁人员（89 人）划归环卫公司进行市场化转型，其中，男士年龄普遍超过 50 岁，按《机动车驾驶证申领和使用规定》（2016 年 4 月起实施）“B 证报名年龄不超过 50 周岁，从 60 岁开始 B 证必须换 C 证”规定，环卫公司已无法重新培养持 B2 驾驶证的员工，因此除已持 B2 驾

¹ B1 驾驶证的准驾车型为中型客车，B2 驾照的准驾车型为重型、中型载货汽车或大、重、中型专项作业车。大、重、中型专项作业车指的是装置有专用设备或器具的汽车，比如洒水车、混凝土搅拌车、消防车等。

照且年龄不超过 60 岁的个别员工外，环卫公司很缺乏自主操作这些专用车辆的人力资源，其他环卫设备的使用存在同类问题，无疑会削弱环卫公司的外部市场竞争力。

综合来看，由于缺乏自主经营决策权、未按市场规律定价、未留下合理利润空间及以“老弱病残”为主的人力资源配置方案存在先天不足，客观上不具备参与市场化竞争的基础和条件，难以适应激烈的市场竞争形势。如果《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4 号）“...通过政企分离帮扶机制帮助环卫公司在两年帮扶期内重组整合，...，成为一个充满活力、具有市场竞争力、符合现代企业制度要求的独立核算、自负盈亏的经营实体”的效益目标最终没有实现，则评价期内实际支出的镇本级财政资金（858.56 万元）只是发挥了“环卫保洁”效益，促进环卫公司“具备相关资质参与市场竞争”的的市场化转型资金使用效益仍有待进一步实现，项目资金使用效益仍有待进一步提升。

（五）项目绩效评价制度执行不够有效

具体体现在：一是自评结果不够客观。2021 年按求对项目开展自评工作，提供了《2020 年度预算单位项目绩效自评表》等自评材料，自评得分为 93 分，项目存在问题及改进措施栏目填列为“结合实际工作情况，进一步加强预算编制的科学性考量，妥善科学安排年度项目预算”，未提

及本次评价过程中发现资金使用绩效存在的诸多问题，存在自评分数偏高，与实际效益情况不符，未针对性提出整改措施并组织整改，未能持续提升财政资金使用效益的问题。预算单位项目绩效自评制度仍有待进一步建立健全，项目绩效自评制度执行仍须讲求实效。

二是预算主体责任仍有待进一步落实到位。城管和执法分局作为“环卫公司运营经费”的预算主体，评价期末只按合同约定对环卫公司提供的服务质量进行了考核，没有对环卫公司市场化改革情况进行监督，未督促环卫公司深化公司内部劳动、人事、工资“三项制度”改革，未对项目资金使用促进本部门政府职能转变效益和环卫公司市场化转型效益进行自评考核，2020年工作总结中也未对本部门政府职能转变和环卫公司市场化改革情况进行总结说明，项目绩效评价制度执行不够有效，预算主体责任仍有待进一步落实到位。

四、绩效管理建议

针对评价过程中发现的问题，进一步提出若干绩效管理建议，供镇财政部门、主管部门和预算部门决策时参考，可部分或全部采纳使用。

（一）科学合理设置项目支出绩效目标

具体建议如下：一是依据项目预算编制和实施方案设置项目绩效目标。本次评价发现的所有问题中，最首要和最核心的问题是绩效目标不够明确问题。绩效目标是预算绩效管理的重要基础和依据，如果以“保障环卫公共服务

供给的质量和水平”作为目标，则城管和执法分局绩效目标完成情况良好，但如果以“环卫公司转型成功”作为绩效目标，则城管和执法分局的绩效目标完成情况仍存差距，须进一步提升。本项目名称为“环卫公司运营经费”，并非“环卫保洁经费”，其目的就是通过政企分离帮扶机制，帮助环卫公司在2年帮扶期内进行市场化改革，完成转型，成为充满活力、具备可持续发展能力、具有较强市场竞争力的市场竞争主体，故建议增加设置“环卫公司转型成功”作为项目整体的绩效目标。二是申报预算时同步申报绩效目标，将绩效目标作为预算安排的前置条件，同步批复、同步下达，确保项目实施不偏离整体目标，形成“预算编制有目标、预算执行有监控、评价结果有应用”的全过程预算绩效闭环管理机制。三是具体绩效目标设置应量化细化。确实无法量化的，可定性表述，但也应可比较、可衡量并可评定。

（二）进一步落实预算单位主体责任

进一步强化预算单位主体责任意识，除了对环卫公司服务质量进行监督考核以外，预算单位还应在事前指导环卫公司制定市场化改革方案，事中督促环卫公司按照公司改革要求，深化公司内部劳动、人事、工资“三项”制度改革，督促环卫公司尽快办理相关资质，事后对环卫公司市场转型情况进行考核，并针对性提出整改建议，督促环卫公司整改，通过两年帮扶期的努力和镇本级财政资金支持，确保实现《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环

卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）“...促使环卫公司成为一个充满活力、具有市场竞争力、符合现代企业制度要求的独立核算、自负盈亏的经营实体”的政策目标。

（三）加速实现预算单位政府职能转变

城市公用事业市场化是我国城市公用事业改革的方向。市场化改革的终极目标就是实现政府职能的转变，政府不再作为竞争者参与公用事业运作，而是以监管者的角色，通过完善制度和加强监管，克服“管干合一”弊端，最大程度发挥其优势。《建设部关于印发〈关于加快市政公用行业市场化进程的意见〉的通知（建城[2002]272号）》是国家第一次使用文件形式确定市政公用行业改革的方向，是中国市政公用行业改革史上的一个里程碑，出台以后，已经促进全国全省地市层面启动和基本完成了城市公用事业市场化改革。中山市在2007年已经基本完成城市公用事业市场化改革，横栏镇城市公用事业市场化改革相对市及其他镇（区）层面已严重滞后，建议预算单位按建城[2002]272号及其他政策文件要求，加速推进本镇城市公用事业市场化改革，变“管干合一”为“政企分离”，加速转变政府职能转变，进一步转变管理方式，从直接管理转变为宏观管理，从管行业转变为管市场，从对企业负责转变为对公众负责、对社会负责。政府部门要与其直接管理的城市市政公用事业单位脱钩，由行政隶属关系改为合同契约关系。

（四）进一步提高项目资金使用效益

1. 积极探索环卫公司改制道路渠道

针对本次评价发现的问题，如环卫公司缺乏用人权、自主权经营、人力资本弱等等，进一步完善“政企分离”方案。参考 2001 年中山市印发的《中山市市属事业单位脱钩改制实施方案》和《中山市市属事业单位所办和管理的企业脱钩改制实施方案》以及《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革的指导意见》（国办发〔2011〕37 号），按照“脱钩、放权、搞活”的思路，连同资产负债、人员整体移交到镇国有资产平台公司，目前由预算单位自聘的 125 名精干人员，在确保工资待遇不变或略有提升前提下，可考虑变更为整体划拨给环卫公司，确保环卫公司能自主操作使用已划拨的 26 类合计 727 台（件）环卫设备，为环卫公司市场化转型创造良好条件，再按照国企改革政策进行改制，稳妥解决其历史遗留问题，对环卫公司资产进行评估，积极引入社会合作者，改为国有控股或参股企业，摸索一条以资源换资本、以产权换资金、以存量换增盘的有效改企转制渠道。

2. 严格遵循特许经营制度，规范操作和管理

特许经营是公用事业领域重要的改革和制度创新，也是中央省市已经明确的规范做法。2004 年《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号）是市政公用行业改革的指导性文件，在国家层面明确公用事业领域采用特许经营管理。《中山市基础设施和公用事业项目特许经营管理暂行办法》（中府〔2019〕113 号）进一步明确了本市做

法。评价期内，预算单位与环卫公司签订的劳务派遣协议，如《10.2 陆上保洁劳务派遣服务协议》、《10.3 水上保洁劳务派遣服务协议》、《10.4 公厕管养工作劳务派遣服务协议》以及《10.6 租赁环卫设备服务合同》均为“管干合一”的传统模式，不属于特许经营管理制度。建议严格遵循特许经营制度，规范操作和管理，即以“环卫管养服务”作为合同标的，通过市场竞争机制选择本镇公用事业经营者，赋予环卫公司经营自主权、用人权和投资权，明确特许经营期限，对环卫工作经营进行监管。参考《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》（横府办[2020]4号）“...通过建立政企分离帮扶机制在两年帮扶期内（2020年-2021年）帮助环卫公司在两年帮扶期内逐步完善经营资质...”，特许经营期不低于2年，最低也不应低于1年。

（五）科学合理安排项目预算

具体建议如下：一是科学合理测算环卫管养服务价格。充分发挥行业主管部门、行业组织和专业咨询评估机构、专家等专业优势，综合物价、工资、税费、历年乙方成本以及周边镇中标价格等等因素，科学测算本镇环卫管养服务价格。预算测算过程应明细和清晰，预算额应与环卫管养服务实施方案挂钩。在逐步理顺价格形成机制的基础上，强化中标单位成本预算约束，促进中标企业加强内部管理，以逐年降低环卫管养服务单价。

二是进一步优化预算方案，加强预算编制的科学性。特许经营制度以“环卫管养服务”作为合同标的，“以事定价”，因此对环卫公司的项目支出预算也由“以人拨款”改为“以事拨款”。参考《建设部关于印发〈关于加快市政公用行业市场化进程的意见〉的通知》（建城[2002]272号）“...或企业为完成政府公益性目标而承担政府指令性任务，政府应给予相应的补贴”，在两年帮扶期内，镇本级财政可考虑给予环卫公司相应的补贴。

三是预算编制须以内容具体的实施方案为基础。应针对本次评价中发现的问题，在制订科学合理、重点突出、切实可行、长效项目实施方案的基础上，科学合理编制下一年的财政预算。只有绩效目标明确、管理制度健全、实施方案内容具体可行，预算编制才有据可依，财政资金使用效益才会良好。



附件 1：环卫公司运营经费项目绩效评价评分表

中山市横栏镇财政支出绩效评价得分表（环卫公司运营经费项目）

一级指标			二级指标		三级指标		四级指标				第三方审核得分	
名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标编号	权重	指标解释	指标说明	评分标准	审核得分	审核依据
决策	15	项目立项	5	立项依据充分必要性	5	11	3	用以反映和考核项目立项必要性的指标	评价要点： ①项目立项是否有镇委镇政府文件、会议纪要、决策部署作为立项依据； ②项目是否列入了主管部门年度工作计划； ③项目所提交的文件、材料是否符合相关要求； ④项目是否经过主管部门审批。	全部满足得满分，任何1项不满是扣0.5分，直至0分。	3	依据横栏镇办[2020]1号《横栏镇人民政府办公室关于印发市政公司、环卫公司实施“政企分离”的方案的通知》；横栏镇政企分离工作会议纪要；横栏镇“政企分离”交接会议纪要；要立项，项目立项依据充分
						12	2	立项程序规范性	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策。	全部满足得满分，任何1项不满是扣1分，直至0分。	2	项目按照规定程序申请设立；
		绩效目标	5	13	3	绩效目标合理性	评价要点： ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	全部满足得满分，任何1项不满是扣0.5分，直至0分。	1.5	产出目标设置未准确反映政府服务采购合同内容； 效益目标设置未充分体现政策意图		
				14	2	绩效指标明确性	项目立项时： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。	全部满足得满分，任何1项不满是扣0.5分，直至0分。	1	社会效益指标“提高镇环卫公共服务供给的质量和水平”标准值设置为100%，“推进文明城镇建设”标准值设置为100%，存在指标设置不够量化细化、目标标准值设置不够客观、难以考核等问题。		
		资金投入	5	5	5	预算编制科学性	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证，是否与经济发展进程匹配； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	全部满足得满分，任何1项不满是扣1分，直至0分	3	根据《9.1环卫公司运营经费支出明细账》，2020年1月到6月共支出6笔环卫公司运营经费，合计支出金额618,017.8万元，未说明每月费用支出的具体构成，存在预算核算不够清晰不够明细问题。		
过程	25	资金管理	13	预算执行率	5	16	5	部门(单位)本年度实际支出数与财政下达资金数(包括年初预算数、年中追加数和上年结转数)的比率，用以反映和考核部门单位预算执行程度。	预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%。 实际支出资金：一定时期(本年度或项目期)内项目实际拨付的资金。	得分=预算执行率*满分值	4.6	评价期内，本专项合计安排镇本级财政预算9210091元，根据预算单位提交的项目清单材料，实际支出合计数为8585362.88元，整体预算执行率为92.92%，酌情扣1分
						17	4	资金使用合规性	按照项目预算批复或合同规定的用途使用资金，无虚列、挤占、挪用、超标等情况。	符合国家标准和财务管理制度的规定以及相关法律法规管理办法的规定的，得满分；存在虚列、截留、挤占、挪用、超标等问题之一的，扣1分。	0	2020年10月31日上级1-6月执法拨款余额15.3586万元，即收入了15.3586万元，存在“资金收支”现象，不满足“收支两条线”的财政资金管理原则
		管理制度健全性	4	资金发放及时性	4	18	4	项目资金是否按照有关要求在规定时间内足额发放，用以反映和考核项目资金到位的及时性。	评价要点： ①每月是否按照相关要求在规定时间内发放资金 ②是否存在拖欠、漏发项目资金等情况。	全部满足得满分，任何1项不满是扣1分，直至0分	2	1. 未按合同约定及时支付公厕劳务费派遣费； 2. 未按合同约定及时支付环卫设备租赁费；
						19	4	管理制度健全性	考核项目实施单位是否建立合法、合理的财务制度和公开、完整的业务管理流程和标准。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是合法、合规、完整。	项目建设单位有健全规范的财务管理制度，且提供管理制度封面、目录复印件的，得2分；财务管理制度不全面的完整的，得1分；无管理制度的得0分。	4
		项目实施计划性	4	4	4	项目实施计划性	评价要点： ①各项业务是否有详细的计划和实施方案； ②项目计划调整及支出调整手续是否完备； ③项目是否按时实施；实施过程的各个时间节点控制是否可行有效； ④项目执行用款计划在实施过程中是否发生偏差	1. 有实施计划，所有项目都能按计划开工，基本符合计划进程，得满分； 2. 计划发生变更的，酌情扣分。	2	2020年8月31日支付7月份沙占公路保洁服务费3万元，2020年9月30日环卫公司运营经费3月份沙占公路3万元，之后再无资金支付记录，表明该项合同在8月31日后未再实际履约，项目实施计划性有待进一步提升		
组织												

实施	1.2	制度执行有效性	4	制度执行有效性	111	4	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告或技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位； ⑤项目实施过程中是否落实有效的监督管理制度。	1.遵守相关法律法规规定、调整手续完备、资料齐全并及时归档、实施条件全部落实到位的，得满分； 2.若以上有一项或几项不满足的，酌情扣分，直到扣完为止； 3.项目资料必须提供相关佐证材料，否则不得分。	2	1.项目实施过程中，预算单位对各项服务进行日常、月度评估验收，并于2020年7月至12月期间上保洁劳务派遣服务进行总验收； 2.预算单位支付769.31万元，虽经过镇党委会讨论同意，预算单位未支付，但缩小了“政企分离”范围，与镇政府[2020]4号“政企分离”的政策意图存在偏差，且镇城管部门自聘125名环卫工人，直接安排环卫工人的具体工作任务，仍然属于“管干合一”旧模式，酌情扣2分
	30	产出指标	21	工作任务完成率	18	6	政企分离工作从7月1日起正式进入实施阶段。在正式实施阶段，城管和执法分局将通过服务外包方式采购环卫公司相关服务	实际服务采购数量与计划服务采购数量的比率	得分=完成率*满分值；	6	根据《10.1公厕管养工作劳务派遣服务协议》“按平均工资水平5000元/月派遣1人”、“《10.2水上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平4052元/月派遣11人”、“《10.3水上保洁劳务派遣服务协议》“按平均工资水平3766元/月派遣14人”，合计采购89人的劳务派遣人员
				产出质量完成情况	6	113	《10.3沙占公路保洁服务外包合同》约定“乙方每天安排洒水车和保洁人员到沙占公路路段进行清扫、保洁及洒水……保洁服务费每月为50000元”	实际服务采购数量与计划服务采购数量的比率	得分=完成率*满分值；	3	项合同在8月31日后未续签履约，且未提供提前解除合同的补充协议
				投入产出关系合理性	6	115	投入产出关系是否合理，用以反映和考核在目标规定的条件下，实施方案的科学、合理和经济的程度。	质量达标率=已验收合格的采购服务数/总采购服务数*100%。	得分=达标率*满分值；最高不超过满分值，酌情扣分	6	1.环卫公司之用人权、自主经营、人力资本弱势，不具备外部竞争力；项目实施方案有待进一步优化。 2.评价期内，预算单位与环卫公司签订的劳务派遣协议、《10.2水上保洁劳务派遣服务协议》、《10.3水上保洁劳务派遣服务协议》以及《10.4公厕管养工作劳务派遣服务协议》均属于“管干合一”的传统模式，不属于特许经营模式。
效益	30	社会效益	20	社会效益	20	117	投入产出关系是否合理，用以反映和考核在目标规定的条件下，实施方案的科学、合理和经济的程度。	评价要点： ①在目标规定的条件下，投入产出关系是否合理；项目是否比其他类似项目好； ②实施效果是否显著，做到科学管理最经济； ③是否存在设立目标接近、使用方向类似、支持对象相近、资金管理方式相近的其他类似或相近的政府项目，如以上展会等；	无偏差的，得满分，其他酌情得分	10	2020年7月-12月水上保洁劳务派遣服务总评分96分，水上保洁劳务派遣服务总评分98分，公厕保洁劳务派遣服务总评分97分，沙占公路保洁环卫保洁服务总评分97分，环卫公共环卫服务供给质量和水平总体良好
				目标企业市场化转型成功	118	10	《横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇市政公司环卫公司“政企分离”方案的通知》（[2020]4号）“政企分离后，要以真带假落实相关政策、办理相关资质，积极参与市场竞争，建成充满活力、市场竞争力强、符合现代企业制度要求的独立核算、自负盈亏经营实体。	评价要点： ①项目预算支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否能详细反映本单位绩效的情况； ③是否按规定及时公开绩效评价信息。	无偏差的，得满分，其他酌情得分	5	项目绩效评价制度执行不够有效：1.2021年度要求对项目开展自评工作，自评得分为93分； 2.项目存在问题和改进措施未列入项目绩效评价报告，未进一步加强对项目绩效评价工作的考核，未能在本次评价过程中发现资金使用绩效存在的诸多问题，存在自评得分虚高，与实际效益情况不符，未针对性提出整改措施并组织整改；2.环卫公司市场化转型效益情况未纳入本单位年度工作总结内容；
				预算绩效管理指标	119	5	反映部门内部绩效管理机制对项目实施可持发展提供保障作用的指标	评价要点： ①项目预算支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否能详细反映本单位绩效的情况； ③是否按规定及时公开绩效评价信息。	得分=完成率*满分值；	4	

满意度指标	5	职工满意度	5	120	5	《鄂兰镇人民政府办公室关于印发鄂兰镇市政公司“政企分离”方案的通知》“东分西单和政、环卫原公司职工知情权和意愿，原则上按”人随事转“妥善安置职工，依法维护职工合法权益”。	评价要点： ①预算单位提供反映满意度数据的有效佐证材料，如问卷调查结果等，以指导改进工作；未提供有效满意度数据的，则由预算单位协助第三方通过发放电子问卷获取数据，电子问卷链接见 https://jianshuju.net/c/mfsc17 ②根据新闻报道、绩效评价报告等调整得分。	得分=满意度×满分值；满意度<最低得分率，不得分。最低得分率设为70%。	4.58	根据第三方独立调查数据，5名职工填报了满意度数据，平均满意度为91.6分，指标得分为91.6%
整体逆指标	逆指标	评价资料真实性	降档指标	121	降档指标	反映项目单位提供资料的真实性和可靠性	评价要点：经抽查项目单位提供的评价资料是否有造假行为或故意提供不全的	目标群体意见很大，或准入条件、程序等存在严重不公平的，扣4分；存在一定不公平的，扣2分。		
		违规实施	降档指标	122	降档指标	反映项目是否违反有关规定组织实施	评价要点：是否发生未按有关规定实施，而曾经被有关部门处罚或通报批评。	经抽查项目单位提供的评价资料有造假行为或故意提供不全的，评价结果直接降低一个档次。		
		违法违纪行为	一票否决	123	一票否决	用以反映和考核项目实施过程中相关人员和单位是否严格执行国家有关法律法规和廉政建设的有关规定	评价要点：1、有关单位和人员是否违反国家廉政建设的有关规定，被有关纪检监察部门处理。2、是否发生未按有关规定实施，而曾经被有关部门处罚或通报批评。	如发生因违规实施被处理的，处理当年的评价等级则直接降低一个等级，其他年度的原则上不能为优良。		72.68
总分	100		95		100					按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）第十八条，总分一般设置为100分，等级一般划分为四档：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。

