

中山市横栏镇财政支出绩效评价报告

项目名称：可堆肥生活垃圾处理

评价机构：暨南大学

报告编号：

报告日期：2021 年 12 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	3
(三) 评价对象和评价范围	3
(四) 评价目的	4
二、绩效评价结果	4
(一) 评价结论	4
(二) 主要绩效目标完成情况	4
1. 产出目标	4
2. 效果目标	5
三、绩效管理存在的问题	6
(一) 绩效目标管理水平有待进一步提高	6
(二) 项目预算管理有待进一步规范	7
1. 预算资料混乱, 预算数字稽核不一致	7
2. 未按项目实施进度安排年度预算	8
3. 预算编制范围不够完整	8
(三) 项目资金管理不够严格	9
1 未按合同约定及时支付服务费	9
2. 列支资源处理中心建设支出	9
(三) 项目实施方案有待进一步优化	9
1. 部分外包模式不利于预算单位转变政府职能	9
2. 合同付款条件有待进一步明确	10

3. 服务合同未充分体现“绩效付费”原则 ...	11
(四) 财政资金使用效益有待进一步提升	11
1. 厨余垃圾处理技术路线落后	11
2. 垃圾渗滤液处理情况有待进一步明确 ..	12
3. 垃圾处理单价高于可比同类项目	13
4. 综合国民经济效益有待进一步提高	14
(五) 项目绩效评价制度执行不够有效	15
四、绩效管理建议	15
(一) 科学合理设置项目支出绩效目标	15
(二) 加速促进预算单位政府职能转变	16
(三) 进一步优化项目实施方案	17
(三) 进一步强化项目实施过程管理	17
(四) 进一步提高项目资金使用效益	18
(五) 科学合理安排项目预算	19

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》，“可堆肥生活垃圾处理”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70.82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

2018年，横栏镇被确定为中山市垃圾分类回收制度改革试点镇区之一，在市住建局的指导下，横栏镇深入推进生活垃圾分类与处理工作，投入1000多万元完善垃圾分类收集、清运和处理设施。借鉴江浙地区垃圾分类的经验和做法，横栏镇提出采取源头分类减量、分类收运、分类处理的思路，选取政府机关、横栏中学、横栏小学、横栏医院、五沙村、宝裕村、西冲市场、茂辉市场、鹿茵华庭等9个单位作为全镇生活垃圾分类工作试点单位，在清运环节，购置了10辆可腐烂垃圾分类清运车，按照“村收集、镇清运”的模式对可腐烂垃圾进行清运；在中转环节，建立了一个可回收垃圾和有害垃圾仓库。为解决垃圾分类后无法处理的问题，横栏镇对西冲垃圾中转站进行改造，建设可堆肥生活垃圾处理中心。2018年6月26日镇党委会就“关于建设可堆肥生活垃圾处理中心的请示”进行研究讨论，计划按照示范点标准对西冲垃圾中转站进行改造，包括

土建、水电改造和设计费，预计投入 79.7 万元，改造后将
成为日处理量 10 吨生活垃圾的生态处理中心。方案一是政
府购买硬软件并自行运行，包括 2 台 5 吨可堆肥垃圾处理机、
除臭设备和监测软件，共 310 万元，五年运营费用为 328 万
元，总计为 638 万元；方案二是采用政府购买服务的形式，
第一年投入 145 万元，含处理机 50 万元/台*2+25 元万软件
平台+20 万元除臭设备费用，第二年至第五年每年均为 125
万元，合同期满后设备归政府，五年总计 645 万元，若合同
期为三年则需 516 万元（需要增加最后两年设备折旧费用）。
根据《横栏镇党委会议讨论事项纪要》（2018 年 6 月 26 日），
镇党委同意采用方案二，因招投标制度规定购买服务年限
不得多于三年，故决定合同年限为三年。即同意追加建设
可堆肥生活垃圾处理中心经费 595.7 万元，其中，包括对西
冲垃圾中转站改造经费 79.7 万元以及该中心未来三年采用
政府购买服务形式进行运营费用 516 万元，合同期满后设备
归政府。

中山市城市管理行政执法局横栏分局于 2018 年 7 月
13 日就中山市横栏镇可堆肥垃圾资源化服务采购项目
（442000-201807-h1024-0013）采用公开招标进行采购，
采购预算为 516 万元，2018 年 8 月 8 日公布中标结果，中标
价格为 513 万元，中标供应商为浙江点泰信息科技有限公司，
于 2018 年 8 月 21 日签订《中山市政府采购合同书》（以下
简称“《服务合同》”），委托服务期限为 2018 年 9 月 15 日至
2021 年 9 月 14 日止，2018 年 10 月 26 日签订合同变更协

议，服务期限变更为 2018 年 11 月 12 日至 2021 年 11 月 12 日止。2020 年机构改革，主管单位变更为横栏镇城管住建和农业农村局（以下简称“镇城建农局”）。项目实施以来，新建成的资源化处理中心顺利运作，2018 年 11 月至 2020 年底，累计处理可腐烂垃圾 7400 吨，产出营养土 1184 吨，垃圾就地减量初显成效。

（二）资金使用情况

根据送审材料，评价期内，可堆肥生活垃圾处理项目计划投入 516 万元，按中标价实际安排镇本级财政预算 513 万元，按合同约定，每年支付服务费 171 万元，每半年支付 50%，截止评价期末，累计安排资金（含本年度）331.7387 万元，累计支出资金（含本年度）211 万元，整体预算执行率为 63.6%（ $211/331.7387=63.6\%$ ）。其中，2020 年 1-5 月已合计支付 2019 年 11 月需支付的第一年服务费欠款 85.5 万元，根据合同约定，在 2020 年 11 月需支付第二年费用 171 万，该笔费用于 2020 年 9 月和 10 月各支付 20 万元合计 40 万元，余下 131 万元应已在 2021 年支付，另 2020 年 6 月支付了 2018 年横栏镇西冲垃圾中转站改造工程欠款 75.2387 万元中的 10 万元，剩余 65.2387 万元未支付。目前仍剩余第三年服务费 171 万元须支付。

（三）评价对象和评价范围

本次评价对象为可堆肥生活垃圾处理实际预算安排资金 513 万元，评价节点为 2018 年 11 月 12 日至 2021 年 11 月 12 日。评价基准日为 2018 年 11 月 12 日。

（四）评价目的

本次评价的目标是通过对“可堆肥生活垃圾处理”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），评定可堆肥生活垃圾处理项目绩效得分为70.82分，绩效等级为“中”。

总体评价结论为：“可堆肥生活垃圾处理”项目，从2018年11月12日至2020年12月31日，已累计处理可腐烂垃圾7400吨，产出营养土1184吨，餐厨垃圾减量率达到84%，在提高横栏镇生活垃圾分类减量化处理及资源化利用水平等方面取得一定绩效。但仍存在绩效目标设置水平有待进一步提高、预算管理不够规范、资金管理不够严格、部分外包模式不利于促进预算单位政府职能转变、垃圾处理技术路线落后、垃圾渗滤液二次污染情况不够明确等等问题，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

根据中山市横栏镇可堆肥垃圾资源化服务采购项目（442000-201807-h1024-0013）招标文件的用户需求书，

本项目存在“日处理可腐烂垃圾 10 吨”产出数量指标和“产出物质量达标率”的产出质量指标，评价期内，基本完成了产出数量指标，产出质量指标未完成，目标整体完成率为 50%。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	备注
1	可腐烂垃圾处理总量	7800 吨。从 2018 年 11 月 12 日至 2020 年 12 月 31 日为 780 个日历日，合同约定须在 30 日内投入设备运行，按日处理可腐烂垃圾 10 吨标准，应处理 $(780-30) \times 10 = 7500$ 吨	7400 吨。从 2018 年 11 月 12 日至 2020 年 12 月 31 日为 780 个日历日，已累计处理可腐烂垃圾 7400 吨	98.66% ($7400/7500 = 98.66\%$)	需要预算单位进一步更新实际产出量数据到 2021 年 11 月 12 日止，即更新到服务期结束
2	产出物质量达标率	农业部有机肥料标准 (NY 525-2012)	未提供产出物质量检测报告；	未完成	招标文件提出“处理产物作为肥料实现资源化利用，严格按照中华人民共和国农业行业标准（有机肥料）要求发酵成品水分降到 30% 以下，氮、磷等营养物质不少于 7%，有机质不少于 80%，可达到生物有机肥料标准，可长时间贮存”

2. 效果目标

根据中山市横栏镇可堆肥垃圾资源化服务采购项目（442000-201807-h1024-0013）招标文件“为进一步落实“垃圾分类”的实施要求，达到垃圾“减量化、资源化、无害化”处理的模式，确定一家供应商开展合作，为政府可堆肥垃圾资源化提供服务”，本项目存在 4 个效果目标，分别为“分类减量效果、资源再利用效益、无害化处置效益、市垃圾分类回收制度改革试点示范效益”。评价期内，

基本完成了其中的“分类减量”效果目标，其余3个效果目标未完成，目标整体完成率为25%。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	备注
1	分类减量效果	招标文件中要求“有机垃圾处理设备应做到技术可靠、排放达标，总体减量化率达到85%以上”	84%	基本完成	2018年11月至2020年底，累计处理可腐烂垃圾7400吨，产出营养土1184吨，减量 $1184/7400=84\%$
2	资源再利用效益	根据有机垃圾分解法经济效益计算方式，每5吨有机垃圾可分解转化为1吨价值600元的有机肥原料。7400吨应产生88.8万元经济效益	0元	未完成	根据实地了解情况，肥料成分复杂，价值含量较低，在市场中基本无竞争力，花农不愿意使用本项目产出物，未实现预期经济效益
3	无害化处置效益	不存在二次污染	垃圾渗滤液处置情况不够明确	未完成	未提供垃圾渗滤液处置材料
4	市垃圾分类回收制度改革试点示范效益	形成可推广、可复制的成功经验，并被市有关部门推广应用	未提供相关材料	未完成	2018年，横栏镇被确定为中山市垃圾分类回收制度改革试点镇区之一

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，可堆肥生活垃圾处理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

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个产出数量目标，具体为“产出480吨营养土、处理厨余垃圾3000吨”，存在标准值设置为“3000吨”偏低问题，按“垃圾日产日清”要求，10吨/日的产能，1年365日处理厨余垃圾数量不应低于

3650 吨。设置了三个效益目标，分别为“生活垃圾就地减量、推进垃圾分类促进生态文明建设、社会文明程度显著提高”，缺失目标标准值，存在效益目标设置不够量化细化、难以考核的问题。2018 年，横栏镇被确定为中山市垃圾分类回收制度改革试点镇区之一，在市住建局的指导下，横栏镇深入推进生活垃圾分类与处理工作，投入 1000 多万元完善垃圾分类收集、清运和处理设施，本项目是作为市垃圾分类回收制度改革试点的重要工作措施之一，应设置未设置“市垃圾分类回收制度改革试点示范效益”目标，还存在效益目标设置不够完整的问题。

（二）项目预算管理有待进一步规范

1. 预算资料混乱，预算数字稽核不一致

不同资料中的项目预算数字不同，彼此稽核不一致不够合理。如《2020 年横栏镇中央、省、市级、镇级垃圾分类专项资金及项目情况统计表》为“2018 年安排预算 513 万元，年度支出 85.5 万元，结余 430.5 万元；2019 年安排预算 85.5 万元，年度支出 0 万元，结余 85.5 万元；2020 年安排预算 399.8342 万元，年度支出 175 万元，结余 224.8342 万元”，《2020 年横栏镇城管和执法分局预算支出明细表》为“331.7387 万元，支付 2019 年 11 月需支付欠款 855000 元，根据合同 2020 年 11 月需支付费用为 1710000 元，支付 2018 年横栏镇西冲垃圾中转站改造工程欠款 752387 元”，《附件 3 2020 年财政支出项目绩效自评基础信息表》为“计划总投入 595.70 万元，截至评价期末累计安排资金（含本

年度) 331.7387 万元, 截至评价期末累计支出资金(含本年度) 211 万元, 累计结余金额(含本年度) 302 万元”。以上预算数字稽核不一致, 且未办理预算调整手续不合相关规定, 暂按《附件 3 2020 年财政支出项目绩效自评基础信息表》数字进行评价, 计算得到整体预算执行率为 63.6% ($211/331.7387=63.6\%$)。

2. 未按项目实施进度安排年度预算

2018 年本项目服务期(服务期从 2018 年 11 月 12 日开始) 仅为 42 个日历日, 根据《2020 年横栏镇中央、省、市级、镇级垃圾分类专项资金及项目情况统计表》, “2018 年安排预算 513 万元” 偏高, 产生财政资金闲置问题(“结余 430.5 万元”)。“2019 年安排预算 85.5 万元” 低于 171 万元/年的服务费支付标准, 导致 2019 年项目预算不足, 产生合同违约、拖欠服务费问题。以上存在未按项目实施进度安排年度预算问题, 导致评价期内分别出现财政资金闲置和短缺问题, 降低财政资金管理效率。

3. 预算编制范围不够完整

两笔费用应纳入未纳入项目预算范围不够合理, 预算编制不够完整。按《服务合同》“采购人无偿向中标人提供有机垃圾, 在处理完成后的所有产出物归采购人所有; 垃圾处理站在运营期间产生的水费、电费、宽带费用由采购人承担, 若中标人经营期间所产生的水、电、宽带总费用超过 15 万元/年的, 超过部分由中标人自行承担” 约定, 除年度服务费 171 万元/年以往外, 本项目实施产生的水电费

和产出物处置费用（运输费等）未含在合同金额中，却是项目实施必须支出的费用，未纳入项目预算范围产生项目实施成本被低估问题，不能准确反映真实的项目实施成本，预算管理不够规范。两笔支出被列入其他项目，还额外增加预算单位资金管理工作量，降低财政资金管理效率。

（三）项目资金管理不够严格

1 未按合同约定及时支付服务费

根据佐证材料《2020 财务报销》数据，2020 年 1-5 月支付 2019 年 11 月需支付的第一年服务费欠款 85.5 万元，具体为：2020 年 1 月支付 20 万元，2020 年 3 月支付 20 万元，2020 年 5 月支付 45.5 万元。以上存在分笔支付，且支付时间延迟问题，不满足《服务合同》“第一年合同款在合同签订后 10 个工作日内采购人支付当年合同款（即人民币 171 万元）的 50%；当年服务期满后支付当年合同款剩余的 50%”约定。

2. 列支资源处理中心建设支出

根据《2020 年横栏镇城管和执法分局预算支出明细表》，2020 年预算金额为 331.7387 万元，其中含 2018 年横栏镇西冲垃圾中转站改造工程欠款 75.2387 万元不够合理，2020 年 6 月支付其中的 10 万元（剩余 65.2387 万元未支付）存在超范围列支问题，项目资金管理不够严格。

（三）项目实施方案有待进一步优化

1.部分外包模式不利于预算单位转变政府职能

项目采用了部分委托模式，只有垃圾处理环节做了外包，垃圾处理其余工作环节，如前端收集、中间运输和资源利用等等，仍由政府部门负责，存在未减少政府对市场进行干预，未将市场的事推向市场来决定的，预算部门未切实转变政府职能，不符合“放管服”深化改革要求的问题，也不符合《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》（发改价格〔2021〕977号）“各地区可采用非居民厨余垃圾收运处理一体化运作模式，确保处理系统与收运系统有效衔接。支持非居民厨余垃圾处理企业拓宽产品出路，促进资源化利用”的政策导向。据现场调研了解的情况，由于产出的有机肥料成分复杂，价值含量较低，在市场中基本无竞争力，花农不愿意使用，垃圾处理与资源利用之间未做到无缝链接，此外，垃圾渗滤液处理问题也存在隐患，项目实施方案存在较大优化改进空间。

2.合同付款条件有待进一步明确

《服务合同》付款条件“第一年合同款：在合同签订后 10 个工作日内采购人支付当年合同款（即人民币 171 万元）的 50%；当年服务期满后支付当年合同款剩余的 50%；第 x 年：第 x 年服务期满半年后 10 个工作日支付第 x 年合同款（即人民币 171 万元）的 50%；第 x 年服务期满后 10 个工作日支付当年合同款剩余的 50%”只与项目实施时间进度挂钩，未与垃圾处理数量挂钩不够合理。预算单位所提交评价资料《附件 3 2020 年财政支出项目绩效自评基础信

息表》在项目存在问题及改进措施栏目填列“机械设备陈旧，经常出现故障”，对于设备故障停机时段，是否需要相应扣费不够明确。按半年付费也存在付费时间间隔过长问题，不利于调节项目实施进度和控制项目实施质量，不符合一般性政府服务采购合同按“月度”付款惯例，须进一步优化改进。

3. 服务合同未充分体现“绩效付费”原则

《服务合同》第六条“考核标准”为技术考核标准，如“堆肥垃圾处理站点要求“五无五净”，无堆积物；无果皮纸屑；无砖瓦土石；无污泥积水；无明显臭味...”等，但考核结果未与合同付款条件挂钩，难以依据合同约定按“绩效付费”原则对合同乙方服务和工作质量进行扣罚。存在考核结果用途不够明确、合同条款内容不够完善、未充分体现“绩效付费”原则等问题，不利于提高项目资金使用效益。

（四）财政资金使用效益有待进一步提升

1. 厨余垃圾处理技术路线落后

项目采用的技术路线并非国内餐厨垃圾处理与资源化利用的主流技术路线，存在技术路线落后问题。这也是项目资金使用效益不高的深层次技术原因。本项目采用厌氧消化堆肥技术，表面上采用了国内主流的厌氧消化工艺，但实质仍是一种厌氧堆肥的淘汰技术。先要大量餐厨垃圾集中运往堆肥厂，在进行筛选分类，分出能氧化的餐厨垃圾后还要将果粒较大的物质粉碎成小颗粒后才能进行厌氧

发酵，分选出的杂物如大块金属、瓷片、玻璃瓶及塑料袋等杂物还要外运处理，这样使垃圾长时间暴露在空气容易滋生细菌，在厌氧发酵工程中产生的气体中含有二氧化碳，硫化氢，排入空气会发出刺鼻的味道，厌氧发酵后剩余垃圾还要经过脱水后才能进行制作肥料或填埋，工艺繁琐，占地面积广，处理时间周期长，耗费人力物力。实际情况中，该技术产生的肥料成分复杂，价值含量较低，在市场中基本无竞争力，此类项目往往需配备一些农业种植养殖项目配合自产自销进行处置。而制成土壤改良剂其含盐量较高，造成土地盐碱化问题，目前也基本无市场竞争力，基本处于被淘汰状态。根据 2015 年国家发改委评估结果¹，通过厌氧发酵消化制备生产生物质能源才是将易腐垃圾资源化转化的主要研究方向和产业化方向之一。

2. 垃圾渗滤液处理情况有待进一步明确

项目采用厌氧消化堆肥技术，垃圾处理过程中会产生大量垃圾渗滤液和废水，一旦处置不当，如直排市政管网等，就会形成二次污染问题，从而降低财政资金使用效益。但采购人应要求未要求、应考核未考核垃圾渗滤液处理情况，或未提供相关考核材料，项目资金使用效益仍有待进一步明确体现。如《招标文件》1.5 其余排放物要求中包含两项内容，“1、气体排放标准；2、噪声污染控制标准”，其中，未含垃圾渗滤液排放要求。根据《横栏镇可堆肥垃

¹ 2014、2015、2016 三年间发改委分五批共公布开展餐饮垃圾处理的 100 个试点项目，2015 年 12 月发改委对第一、第二批国家餐厨废弃物资源化利用试点城市开展的中期评估结果主推了苏州的餐厨废弃物厌氧发酵生产生物质能源及废水深度处理关键技术。

圾资源化处理年度验评表(2019 年 11 月-2020 年 5 月)》，采购人分别于 2020 年 5 月 22 日和 2020 年 12 月 1 日开展了两次合同考核活动，其中，考核内容未包括对垃圾渗滤液排放的检查内容。垃圾渗滤液处理情况仍有待进一步明确。

3. 垃圾处理单价高于可比同类项目

本项目的委托服务期为 3 年，每年按 365 天计取（日产日清），按日处理不低于 10 吨要求，3 年服务期内合计应处理垃圾总量为 $3 \times 365 \times 10 = 10,950$ 吨，中标价格为 513 万元，计算得到的垃圾处理单价 468.49（ $513 / 10,950 = 468.49$ ）元/吨高于中山市坦洲镇餐厨垃圾收集处理服务项目（第三次）(442000-201907-tz3-0016)的中标单价 268.98 元/吨、东莞市东城公用事业服务中心东城下桥水果市场易腐垃圾处理项目(441900-3-201904-0321203-0004)的中标单价 278 元/吨、东莞市石排镇易腐垃圾就地处理项目（441900012-2021-00016）的中标单价 278 元/吨不够合理，项目实施成本偏高问题，财政资金使用投入产出比有待进一步提升。

上述三个可比同类项目的中标单价均为全工作环节整体全包价格，含垃圾收运/处理及产出物后续终处理等所有费用，包括电费、除臭费、设备保养费、维修费、设备折旧费、工人工资、管理费、税金等中标人为履行本合同而产生全部的费用，以及餐厨降解设备所需添加的微生物菌种、辅料、导热油、润滑油、废水废气处理所需添加的除臭剂等消耗材料，收运车用油/保险/年检/维修保养等、垃圾收运/处理及产出物后续终处理等所有费用，中标人需保

证服务期内设备设施的正常运作，除双方另有约定外，采购人无需另行支付任何额外费用。

4. 综合国民经济效益有待进一步提高

主要是政府整体配套投资多，综合国民经济效益不高。国民经济效益是指国民经济的总体效益，即在一定时期内项目实施活动中总投入与总产出的对比关系。本项目实施过程中的总投入远不止中标价格 513 万。据了解，横栏镇资源化处理中心占地面积 1200 平方米，总投入约 600 万元，包括购买三年的可腐烂垃圾处理服务费和处理站改造费用，其中投入 80 万元对原有的垃圾中转站进行改造。为加强可腐烂、不可腐烂垃圾分类转运在清运环节，购置了 10 辆可腐烂垃圾分类清运车，按照“村收集、镇清运”的模式对可腐烂垃圾进行清运，其中的 3 辆可腐烂垃圾分类清运车专门用于本项目。为解决有机肥料资源化利用问题，横栏镇还在项目产出物运输发放上投入财政资源。与本项目相比，可比同类项目投入的综合财政资源少得多，本项目实施的综合国民经济效益有待进一步提高。如东莞市东城公用事业服务中心东城下桥水果市场易腐垃圾处理项目作为东莞市第一个易腐垃圾处理项目，日处理易腐垃圾 20 吨/日，设立在市场内部占地面积约 150 平方米，由中标服务商负责提供运输车辆并收运垃圾和处置最终废料，中山市坦洲镇餐厨垃圾收集处理服务项目（第三次）（442000-201907-tz3-0016）要求中标供应商提供餐厨垃圾收集运输车辆不少于 6 辆，负责垃圾收运和处置废料，中标人需在坦洲镇内设置

餐厨垃圾处理器，厂区的面积不低于 600 平方米，按照相关要求可在厂区内设置地磅等等。

（五）项目绩效评价制度执行不够有效

预算单位按本次评价工作要求组织开展了自评工作。根据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》，自评得分（68 分）基本符合实际情况，项目存在问题及改进措施栏目填列为“机械设备陈旧，经常出现故障”，并针对性提出“整改措施：对设施设备进行维护、保养”。但 2019 和 2020 年工作总结未能详细反映本单位绩效情况，也未提供项目绩效信息公开网址。针对合同乙方的绩效评价制度执行不够有效。根据《横栏镇可堆肥垃圾资源化处理年度验评表(2019 年 11 月-2020 年 5 月)》，采购人仅分别于 2020 年 5 月 22 日和 2020 年 12 月 1 日开展了两次合同考核活动，考核结论“经验收小组现场考察，一致认为半年来横栏镇资源化处理中心运行良好，能执行合同考核要求”未反映自评材料“机械设备陈旧，经常出现故障”问题不够客观、考核频次偏低等问题，针对合同乙方的绩效评价制度有待进一步建立健全。

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

绩效目标是预算绩效管理的重要基础和依据，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。建议完整、准确设置出目标和效果目标的指标标准值，标准值应与项目预算方案、实施方案的数字保持一致，以切实发挥绩效目标的导向作用。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。

（二）加速促进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，出台后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）层面滞后。建议预算单位通过优化项目实施方案，以部分外包模式转变为厨余垃圾收运处理一体化整体外包模式为契机，进一步转变管理方式，从直接管理转变为重点考核合同乙

方服务绩效，从管行业转变为管市场，从对具体事务负责转变为对公众负责、对社会负责。

（三）进一步优化项目实施方案

主要是部分外包模式转变为厨余垃圾收运处理一体化整体外包模式。按《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》（发改价格〔2021〕977号）“各地区可采用非居民厨余垃圾收运处理一体化运作模式，确保处理系统与收运系统有效衔接。支持非居民厨余垃圾处理企业拓宽产品出路，促进资源化利用”要求，建议加速推进本镇垃圾处理的市场化改革，变部分服务外包模式、“管干合一”为居民、非居民厨余垃圾收运处理一体化整体外包模式。可参考中山市坦洲镇餐厨垃圾收集处理服务项目（第三次）（442000-201907-tz3-0016）、东莞市东城公用事业服务中心东城下桥水果市场易腐垃圾处理项目（441900-3-201904-0321203-0004）、东莞市石排镇易腐垃圾就地处理项目（441900012-2021-00016）以及其他可比同类项目，研究制订具体整体外包方案。

（三）进一步强化项目实施过程管理

进一步完善合同条款内容，充分体现“绩效付费”原则。进一步强化合同履约管理。根据经财政部门批复的项目支出绩效目标表，进一步完善针对乙方服务数量和服务质量的考核制度，把各项财政支出绩效目标具体落实为针对合同乙方的“考核标准”，细化各考核指标评分标准，服务合同付款金额应与垃圾处理数量挂钩，与甲方对乙方的

绩效考核结果挂钩，缩短考核和付费的时间间隔，逐月考核并根据考核结果付款，以合理调节项目实施进度和控制项目实施质量。进一步加强项目资金管理，严格按合同约定足额及时支付服务费用，按“绩效付费”原则对合同乙方服务工作数量和质量进行扣罚。

（四）进一步提高项目资金使用效益

一是优先（集中）处理非居民餐饮垃圾。根据住房和城乡建设部颁布《餐厨垃圾处理技术规范》（CJJ184-2012），餐厨垃圾是餐饮垃圾和餐厨垃圾的总称。餐饮垃圾是指餐厅、餐厅、单位食堂等的餐饮剩余物，以及后厨的水果、蔬菜、肉类、油脂、面条等加工工艺废弃物，以油脂和固液混合物为主；餐厨垃圾是指家庭日常生活中丢弃的水果、蔬菜和食材的下脚料、剩菜剩饭、瓜果皮等易腐有机垃圾，以固体垃圾为主。两者的显著区别在于产生单位不同，分别为非居民（经营单位或个体）和居民家庭，两者处理工艺也有很大差异，非居民餐饮垃圾处理工艺更加成熟，资源化利用价值也更高。按《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》（发改价格〔2021〕977号）“各地区可采用非居民厨余垃圾收运处理一体化运作模式...”，发改委也倡导优先处置非居民餐饮垃圾。

二是选择国内餐饮垃圾处理与资源化利用的主流技术路线。国内餐厨垃圾的主要资源化利用方法包括且不限于厌氧消化、好氧堆肥、生物饲料、昆虫养殖、热处理技术

及生物炼制生产高附加值化学品等。每一种技术都有自身的优缺点，对现有技术的改善和更新将是今后餐厨垃圾处理的主线。许多市场主体正在致力于降低餐厨垃圾处理技术带来的新的环境污染风险。参考中山市坦洲镇餐厨垃圾收集处理服务项目（第三次）（442000-201907-tz3-0016）由市场主体自主选择处理工艺的做法，以及《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》（发改价格〔2021〕977号）“支持非居民厨余垃圾处理企业拓宽产品出路，促进资源化利用”政策，建议充分发挥市场机制的决定性作用，由非居民厨余垃圾处理主体通过市场竞争自由展示其技术优势，自主选择国内主流创新技术，拓宽产品出路，同时享有自主资源化利用的利润。但无论选择何种技术路线，均应满足国家市场监督管理总局、中国国家标准化管理委员会于2021年5月21日发布、将于2021年12月1日生效实施的国标《餐厨废油资源回收和深加工技术要求》（GB/T40133-2021）。

（五）科学合理安排项目预算

具体建议如下：一是科学合理测算餐饮垃圾收运处理一体化运作服务价格。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、税费及可比同类项目中标单价等等因素，科学测算项目服务价格。参考可比同类项目中标单价，建议收运处理一体化运作单价控制在300元/吨以内（目前的部分外包单价为

468.49 元/吨), 强化中标单位成本预算约束, 促进中标企业加强内部管理, 逐年降低单位垃圾处理单价。

二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: 项目绩效评价评分表 (可堆肥生活垃圾处理)

中山市横栏镇财政支出绩效评价得分表（可堆肥生活垃圾处理项目）

一级指标														二级指标														三级指标														四级指标														指标说明														评分标准														审核得分														审核依据													
一级指标														二级指标														三级指标														四级指标														指标说明														评分标准														审核得分														审核依据													
决策	15	项目立项	5	立项必要性	3	指标11	3	用以反映和考核项目立项必要性、重要性和可行性的指标	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项目是否经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估	全部满足得满分，任何1项不满足扣0.5分，直至0分。	3	依据《横栏镇镇委会议讨论事项纪要》（2018年6月26日）立项，项目立项依据充分																																																																																																			
													立项程序规范性	2	指标12	2	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	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、绩效评估	全部满足得满分，任何1项不满足扣0.5分，直至0分。	2	项目按规定程序申请设立；																																																																																										
																						绩效目标合理性	3	指标13	3	反映立项时项目所设定的绩效目标是否清晰、细化、可衡量。	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项目产出效益和效果是否达到预期的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投入资金或资金量相匹配。	全部满足得满分，任何1项不满足扣0.5分，直至0分。	2.5	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报告》设置了2个产出数量目标，具体为“产出480吨可堆肥生活垃圾3000吨”，存在标准值设置为“3000吨”偏低问题																																																																																	
																															绩效指标明确性	2	指标14	2	反映立项时绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量。	评价要点： 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是否将项目绩效目标与工作任务相匹配。	全部满足得满分，任何1项不满足扣0.5分，直至0分。	1.5	“生活垃圾就地减量、推进垃圾分类促进生态文明建设、社会文明程度显著提升”等三个效益目标缺乏目标标准值，存在效益目标设置不够量化细化、难以考核的问题																																																																								
																																								预算编制科学性	5	指标15	5	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应。《政府采购货物和服务招标投标法》（中华人民共和国招标投标法第102号）第三条：政府采购是指采购人采用公开招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式，以事先确定的预算为约束，以事先确定的标准，从符合相应条件的供应商处采购货物、工程和服务的行为。	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相匹配； ②预算内容是否与项目内容是否匹配； ③预算编制是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投入资金或资金量是否与工作任务相匹配。	全部满足得满分，任何1项不满足扣0.5分，直至0分。	3	1.预算资料混乱，不同资料中的预算数字核算不一致； 2.项目实施产生的水电费和产出物处置费用（运输费等）应纳入未纳入预算方案，存在预算编制范围不够完整问题																																																															
过程	20	资金管理	10	预算执行率	6	指标16	6	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，用以反映和考核预算单位预算执行程度。	预算执行率=（实际支出资金/预算下达资金）×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	3.82	截止评价期末，累计安排资金（含本年度）331.7387万元，累计支出资金（含本年度）211万元，整体预算执行率为63.6%（211/331.7387=63.6%）																																																																																																			
													资金使用合规性	4	指标17	4	项目资金使用是否符合相关财务管理制度规定	按照项目预算批复或合同规定的用途使用资金，无虚列、截留、挤占、挪用、超标等情况。	资金管理、费用标准、支付符合符合国家和法律法规和财务管理制度以及相关专项资金管理办法的规定，得满分；存在虚列、截留、挤占、挪用、超标等问题之一均不得分	3	列支2018年横栏镇西冲垃圾中转站改造工程欠款75.2387万元不够合理，存在超范围支出问题，项目资金管理不够严格																																																																																										
																						管理制度健全性	2	指标19	2	考核项目实施是否建立合理、合法的财务制度和公开、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否合法、合规、完整。	项目建设和运行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，得2分；财务管理制度不全、面完整的，得1分；无管理制度的得0分。	2	按“横栏镇人民政府办公室关于印发横栏镇行政企事业单位财务管理实施办法的通知（横府办〔2017〕21号）”组织实施																																																																																	
																															项目实施计划性	3	指标110	3	反映项目实施是否按计划执行的指标。	评价要点： ①各项业务是否有详细的计划和实施方案； ②项目实施计划和实施方案调整是否及时； ③项目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，基本符合计划进程的，得满分； 2.计划发生调整的，酌情扣分。	3	项目基本按计划实施																																																																								
																																								制度执行有效性	5	指标111	5	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管理规定； ②项目实施过程中是否发生偏差； ③项目实施过程中是否发生偏差； ④项目实施过程中是否发生偏差； ⑤项目实施过程中是否发生偏差	1.遵守相关法律法规，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，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.项目实施过程中必须提供相关资料，否则不得分。	4	1.根据《横栏镇可堆肥生活垃圾处理项目绩效评价表》（2019年11月、2020年5月），采购人分别于2020年5月22日和2020年12月11日开展了两次合同考核活动。考核结论“经验收小组现场考核，一致认为半年考核横栏镇垃圾处理中心运行良好，能执行合同考核要求，未反映出材料“机械故障、设备损坏、经营不善”等问题，针对合同乙方的绩效评价制度执行不够有效； 2.项目预算调整手续缺失或未提供相关资料																																																															

产出指标	产出指标	12	产出质量完成情况	4	113	4	反映和考核项目产出质量目标的实现程度。招标文件描述“处理产物作为肥料实现资源化利用，严格按照《中华人民共和国农业行业标准（有机肥料）》要求发酵成品水分≤30%以下，氮、磷等营养物质不少于7%，有机质≥80%，可检测到生物有机肥料标准，可长期间作。	评价要点： ①指标完成率=Σ实际处理的垃圾总量/Σ计划完成的垃圾处理总量*100%。 ②从2018年11月12日至2020年12月31日为780个工作日，合同约定须在30日内投入设备运行，按日处理可降解垃圾10吨标准，应处理（780-30）*10=7500吨。 ③指标完成率=Σ达标产出数/Σ实际完成产出数*100%。	得分=完成率*满分值； 满分值：100分。	从2018年11月12日至2020年12月31日为780个工作日，合同约定须在30日内投入设备运行，按日处理可降解垃圾10吨标准，应处理（780-30）*10=7500吨，实际处理7400吨，指标完成率为98.66%。
	投入产出关系合理性	8	投入产出关系合理性	8	114	8	评价投入产出关系是否合理，用以反映和考核在目标确定的条件下，实施方案的科学、合理和经济性。	评价要点： ①在目标确定的条件下，投入产出因果逻辑关系是否合理；项目是否比其他类似项目好； ②实施方案是否合理，做到科学合理和最佳经济； ③是否存在投入产出比接近、使用方向类似、支持对象相适、资金管理方式相近的其他类似或相近的政策项目，如四上基金等。	变更方案科学合理，并且经济做到最优的，得满分；否则，酌情扣分。	
效果	经济效益	10	资源再利用效益	115	10	考核项目实施的经济社会效益。根据有机垃圾成分经济价值，每5吨有机垃圾可分解转化为有机肥料600元的有机肥料。	评价要点： ①指标完成率=Σ已实现经济效益/Σ计划实现经济效益*100%。 ②根据有机垃圾成分经济价值，每5吨有机垃圾可分解转化为有机肥料600元的有机肥料，7400吨应产生88.8万元经济效益。	得分=指标完成率*满分值 满分值：100分。		根据实地了解情况，肥料成分复杂，价值面较低，在市场中基本无竞争力，花农不愿意使用本项目产出物，基本未实现预期经济效益。
	社会效益	10	生活垃圾处理制度改革试点示范效益	117	10	考核项目实施的经济社会效益。根据有机垃圾成分经济价值，每5吨有机垃圾可分解转化为有机肥料600元的有机肥料。	评价要点： ①是否形成可推广、可复制的成功经验； ②是否被省市主管部门宣传推广； ③根据送审材料，由评价组核定分数。	无偏离的，得满分，其他酌情得分		未提供相关材料，按50%核定得分率
效果	生态环境效益	20	无危害处置效益	119	10	考核项目实施的生态环境效益。根据有机垃圾成分经济价值，每5吨有机垃圾可分解转化为有机肥料600元的有机肥料。	评价要点： ①产出物是否已经无害化处理； ②项目实施过程是否存在二次污染现象，垃圾渗滤液是否无害化处理； ③项目实施的环保措施是否落实到位。	无偏离的，得满分，其他酌情得分		2018年11月至2020年底，累计处理可降解垃圾7400吨，产出营养土1184吨，减重11847.00084%
	可持續性指标	5	预算绩效管理保障机制	120	5	反映部门内部绩效管理机制对制度保障项目可持发展效益提供制度性保障作用的指标	评价要点： ①项目预算支出绩效目标是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否详细反映本单位绩效的情况； ③是否按照规定公开绩效评价信息。	4		1.预算单位所提评价资料《附件3 2020年度收支项目绩效自评基础信息表》的自评得分率为88分基本符合实际情况，项目存在向群众发放宣传品且未列为“机械设施设备项目”，经发现问题反馈，并针对提出“整改”措施，对设施设备项目进行维护，保养”； 2.2019和2020年工作总结未能详细反映本单位绩效情况； 3.未提供项目绩效信息公开网址
整体运行指标	评价指标	121	评价资料真实性	121	10	反映项目单位提供资料的真实性	评价要点： ①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	目标整体量差很大，或进入条件、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。		
	逆指标	122	违法违纪行为	122	10	用以反映和考核项目实施过程中相关单位和人员是否严格执行国家有关规定，而曾经被有关部门处罚或通报批评	评价要点： 1、有关单位和人员是否违反国家廉政建设有关规定，是否有好的评价等级或等级直接降低一个等级，其他中度的原则上不能为优良。			
总分	100	100	85	100	100	70.82				

根据《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，等级一般划分为四级：90（含）-100分为优，80（含）-90分为良，60（含）-80分为中，60分以下为差。