

中山市火炬开发区财政项目支出 绩效监控报告

项目名称：2021年至2023年市政绿化及环卫保洁
项目绩效监控报告

评价机构：暨南大学

报告编号：

报告日期：2021年8月

受委托评价机构(盖章)

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目背景	1
(二) 项目资金情况	2
(三) 评价对象和评价范围	2
二、总体结论	2
三、绩效管理存在的问题	3
(一) 绩效目标管理水平有待提高	3
(二) 预算资金管理有待进一步规范	5
(三) 专项资金管理办法缺失	9
(四) 监理合同内容不够完整	9
(五) 资金使用效益有待提升	10
四、绩效管理建议	15
(一) 进一步规范绩效目标管理工作	15
(二) 进一步强化预算执行管理工作	16
(三) 进一步落实采购人主体责任	17
(四) 科学合理安排项目预算	21

受中山市火炬开发区财政局的委托，暨南大学于 2021 年 6 月，组织专业力量对 2021 年至 2023 年市政绿化及环卫保洁项目开展中期绩效监控，评价结果为 71 分，绩效等级为“中”。有关情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目背景

根据《火炬区党工委会议决定事项通知》（火炬党政办会函〔2,020〕348 号），火炬区党政办同意区住建局按有关程序启动 2,021-2023 年的市政绿化管养、环卫保洁及其监督的政府采购工作。区城乡建设服务中心于 2020 年 10 月 27 日对外公开招标，招标预算上限为 26,743.89 万元（三年），中标金额为 265,373,518.71 元（三年），中标单位为广东特丽洁环境工程有限公司。2021 年 1 月 24 日与中标单位签订《火炬区 2,021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目合同书》（以下简称《合同书》），由乙方提供绿化管养和环卫保洁服务工作（包括保洁道路面积约 537 万平方米，绿地面积约 120 万平方米和乔木约 7.55 万棵等），采购服务期限三年，合同实行一年一签，签订服务期为一年，即 2021 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日（其中，环卫保洁项目签订服务期为 2021 年 2 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日，2021 年 1 月 1 日至 1 月 31 日为甲方

委托的第三方服务期限),服务期限届满,甲方有权对乙方进行综合评分并根据评分结果决定续签或者终止合同。

本次评价目的是对“火炬区 2,021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目”合同履行情况与设定绩效目标预期实现程度进行中期监控,监督乙方履约进度及项目资金运行是否偏离既定绩效目标,预防或解决绩效周期内可能发生的各种问题,为做财政资金预算管理工作,实现资产效益最大化提出合理可行的建议。

(二) 项目资金情况

“2021 年至 2023 年市政绿化及环卫保洁项目”, 2021 年度安排预算资金 108,000,000 元,截至绩效监控时点(2021 年 6 月 30 日),合计支出 41,365,210.53 元,年度预算执行率为 38.3%。

(三) 评价对象和评价范围

评价对象为 2021 年度项目预算资金 108,000,000 元。监控基准日为 2021 年 6 月 31 日,即所有数据截至到 2021 年 6 月 31 日。

二、总体结论

评价工作组通过自评材料书面审核、现场核查相结合的方式,评定项目绩效得分为 71 分(详见附件 1),绩效等级为“中”。

总体评价结论是：火炬区 2,021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目，通过公开招标完成政府采购计划，于 2021 年 1 月 24 日与中标供应商签订服务合同实际实施，在提高火炬开发区的市政整洁卫生水平等方面取得了一定成效。但仍然存在绩效目标管理水平有待提高、预算执行不够规范、项目管理制度不够完善、垃圾清运焚烧数量不稳定、绿化管养施肥标准偏低、绿化管养范围偏窄、河涌保洁未纳入监理范围、未专门处理垃圾渗滤液等问题。另外，项目资金预算安排、合同履约管理、资金使用效益等方面也有待进一步提升。

三、绩效管理存在的问题

通过现场评价、书面评审和数据分析，项目绩效管理存在如下问题：

（一）绩效目标管理水平有待提高

具体体现在：一是绩效目标设置不够完整。根据《2021 年度中山市火炬开发区财政支出项目预算绩效申报表》，本专项预算包括项目监理费用 95 万，应设置但未设置“项目监理”相关目标，作为民生项目应设置未设置“市民满意度”或“社区满意度”等服务对象满意度指标，“垃圾收运量 360 吨/天”¹作为本项目关键效益绩效目标应设置但未设置，均存在效益目标设置不够完整问题。二是部分

¹ 根据招标文件关于“垃圾收运费及垃圾处理费”计费说明：投标单位暂按垃圾收运量 360 吨/天为依据进行报价，当垃圾收运量在 360 吨/天以下时，垃圾收运费将实行按实结算；当垃圾收运量在 360 吨/天或以上时，垃圾收运费将按 360 吨/天作为上限进行计费（即超出部分不再计费），但是乙方仍然需要完成全部的垃圾收运工作。

绩效目标设置不够量化细化难以考核。“市容市貌提升”目标标准值设置为“使全区环境得到美化，让群众有舒适干净的居住环境”不够量化细化，环境效益目标“环境保护方面显著”的标准值设置为“市政道路每天都会产生垃圾，有道路旁的落叶、每天都需要清理...所以环卫保洁和绿化管养对于我们居住环境保护是非常重要的的一环”，可持续发展目标“市政绿化管养及环卫保洁能提升市容市貌，助力城市建设”的标准值设置为“1、通过加强市政绿化管养及环卫保洁，...；2、绿化管养及市政保洁是创建、迎检工作的重要一环，...”，存在目标名称设置不够规范、目标标准值设置不够量化细化难以考核等问题。

三是关键效益绩效目标的指标标准值设置不够科学合理。“垃圾收运量 360 吨/天”是本项目的关键效益目标，按政府服务采购“绩效付费”原则，影响项目预算方案，存在目标标准值“360 吨/天”高于项目规划目标（303.364 吨/日）的问题。项目规划目标计算过程如下：根据《中山市市域环境卫生控制性规划（征求意见稿）》²提供的数据，目前中山全市人均生活垃圾产生量约为 1.07 千克/人日，考虑粤港澳大湾区协同发展，中山市人均垃圾产生量呈上升趋势，拟规划中山市 2025 人均生活垃圾产生量约为 1.15 千克/人日。随着垃圾分类减量工作的开展，人均生活垃圾产生量远期会有一定的下降，按 5%下浮计算，

² 2021 年 5 月 19 日中山市城市管理和综合执法局对《中山市市域环境卫生控制性规划（征求意见稿）》公开征求意见。

到 2035 年，中山市人均生活垃圾产生量将稳定在 1.09 千克/人日。根据《中山市 2020 年统计年鉴》，截至 2019 年底，火炬开发区常住人口为 263,795 人，按上述规划目标 1.07 千克/人日（目前全市人均生活垃圾产生量）、1.15 千克/人日（2025 年全市人均生活垃圾产生量）、1.09 千克/人日（2035 年全市人均生活垃圾产生量）计算，火炬开发区生活垃圾总量最多为 $263,795 \times 1.07 = 282.2607$ 吨/日、 $263,795 \times 1.15 = 303.364$ 吨/日、 $263,795 \times 1.09 = 287.5365$ 吨/日，取其中数字最高者为 303.364 吨/日。关键效益绩效目标的目标标准值“360 吨/天”设置高于规划目标数字“303.364 吨/日”，不利于按财政绩效预算管理工作要求，以该关键效益目标为中心，从上到下层层分解设置具体招标任务要求，不利于指导优化项目实施方案和科学合理编制预算，难以将“360 吨/天”作为绩效监控和期末绩效考核的重要依据，削弱了财政支出绩效目标的导向作用。

（二）预算资金管理有待进一步规范

具体体现在：一是预算安排不够清晰不够明确，与实际资金安排情况匹配度有待提高。根据《2021 年度中山市火炬开发区财政支出项目预算绩效申报表》，2021 年度本项目预算 9,266 万元（与财政批复额 10,800 万元还存在数字稽核不一致问题）列出了两项内容，分别为 2,021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目 9,171 万，项目监理费用 95 万，但据现场了解情况和资金支出数据的比对结果，仍有两项实际资金安排未明确列入预算方案中不够合

理，存在预算方案内容不够完整，预算编制不够清晰不够明确的问题，不利于按预算计划安排资金支出，不利于后期资金管理和绩效监控。未列入预算方案的两项实际资金安排分别为：①“中山火炬开发区 2,018 至 2020 年市政道路清扫保洁、公厕管理、垃圾收集清运及处理项目”的最后三期合同款，具体为东莞市家宝园林绿化有限公司中山分公司第二十九次支付(2020 年 10 月费用 2,880,132 元)、第三十次支付(2020 年 11 月费用 7,677,220)、最后一次支付(2020 年 12 月费用 7,920,632 元，余 2,444,001.62 元不再支付)；②2021 年 1-3 月生活垃圾焚烧处理费用由合同乙方(广东特丽洁环境工程有限公司(中山)分公司)代为支付。按市有关部门要求，2021 年 4 月生活垃圾焚烧处理费 1,208,490.90 元、5 月 1,122,574.26 元由预算单位直接支付。

二是预算调整未履行项目库管理相关手续。主要存在两处：①生活垃圾焚烧处理费用的调整。2021 年 1-3 月生活垃圾焚烧处理费用由合同乙方(广东特丽洁环境工程有限公司(中山)分公司)代为支付，按市有关部门要求，2021 年 4 月份调整由预算单位直接支付，涉及 4 月生活垃圾焚烧处理费 1,208,490.90 元，5 月 1,122,574.26 元；②2021 年 1 月环卫保洁的调整。根据《火炬区 2021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目合同书》“双方同意本项目环卫保洁部分服务期限自 2021 年 2 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，绿化管养部分服务期限自 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，扣减 2021 年 1 月份环卫保洁部分月度

作业费 5,754,975.56 元,扣减后本合同作业费总额为 259,618,543.15 元”。以上两项预算调整虽然未改变预算总额,但服务合同金额和项目用款计划均发生变化,应办理但未办理相关预算调整手续,不利于后期按计划使用专项资金,不满足有关预算变更的项目库管理要求³。

三是预算数字在不同材料中稽核不一致。《2021 年度中山市火炬开发区财政支出项目预算绩效申报表》填列的 2021 年度预算 (9,266 万) 与财政批复额 (10,800 万) 存在数字稽核不一致问题。《附件 4: 2021 年度部门预算情况说明》的“2021 年预算申报 16,685.910951 万”与《2021 年部门预算明细表》的 2021 年合计数 166,453,274.82 元存在数字稽核不一致问题。《2021 年部门预算明细表》的 2021 年合计数 166,453,274.82 元与所有明细实际加总数字 172,653,274.82 元存在稽核不一致问题。《附件 5: 2021 年度火炬区财政支出项目绩效自评表(2021—2023 年市政绿化和环卫保洁项目)》填列的预算批复金额 (8,845.78 万) 与以上所有数字存在稽核不一致问题。

四是预算评审成果应用不够有效。本项目经过完整预算绩效管理程序,但仍然存在预算绩效评审不够有效的问题,体现在:①《中山火炬开发区 2021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目政府采购预算绩效复审报告》第 11 页的“相关建议”部分提出了 11 条建议,但未落实未对预算资金核定和项目实施方案优化产生有效影响,如第

³ 《中山市市级财政专项资金管理办法》(中府〔2020〕14 号)第九条“专项资金名称、使用范围和用途、绩效目标、资金总额发生变化的,市业务主管部门须及时以正式公文形式连同《市级财政专项资金调整申报表》(见附件 3)等相关材料报市财政部门,经市财政部门审核并报市政府同意后予以调整。其他要素调整需按照项目库管理有关要求办理变更手续。”

1 条建议“建议项目单位在预算编制中，参考已成交的同类项目的价格，特别是本项目近几年养护、保洁价格以及中山市其他镇区同类项目招标价格，并应对比其招标中的实施内容情况，方能比较出项目预算中的养护费用预计的合理性”未被有效实际应用，第三部分“对预算额度的评价意见...总预算资金控制在每年 8612.94 万元之内(详见附件)，核减每年 423.61 万元”未体现比选方案横向比较的影响，整体核减幅度 4.6% ($423.61/9171=4.6\%$) 偏低，核定金额合理性有待进一步论证。②第三方预算评审成果应用不够有效。项目三年招标预算额为 267,438,900 元，年均 8,914.63 万元($267,438,900/3=8,914.63$)比第三方预算绩效复审建议金额 (8,612.94 万) 高出 301.69 万 ($8,914.63-8,612.94=301.69$)，存在第三方预算评审成果应用不够有效问题。

五是部分资金支出管理不够规范。截至绩效监控点，累计发生 6 笔支出中的 3 笔支出不够规范：①2021 年 1 月 20 日支付 2020 年 10 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日家宝公司租用办公楼房产税 3,733.56 元。根据《中华人民共和国房产税暂行条例》第二条“房产税由产权所有人缴纳。产权属于全民所有的，由经营管理的单位缴纳”，家宝公司租用办公楼不需要承担房产税，而是由产权方或经营方承担房产税，在本专项列支房产税 3,733.56 元不够规范；②2021 年 1 月 20 日支付深圳中通建设工程管理有限公司广东分公司的“火炬区 2,021 至 2023 年市政环卫保洁项目

（一年）预算编制费用”（18,469.3 元）属于专项工作经费，一般纳入部门预算的专项工作经费，在专项资金中列支不符合“不得从专项资金中安排工作经费”的一般性规定（国家有明确规定除外）；③2021 年 2 月 25 日支付家宝公司“2020 年 1-12 月租用办公楼（租金的税金及附加）16,361.55 元”无据可依，不符合服务合同“作业费包括了...由环卫保洁及绿化综合管养作业产生的其他全部费用，及乙方须承担为完成任务所发生的一切预见和不可预见费用。项目承包期间除招标文件约定的可调整的项目外，合同价款一概不作调整”的有关约定。

（三）专项资金管理办法缺失

2021 年本项目年度预算为 1.08 亿元已符合专项设立条件，参考《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2,020〕14 号）规定达到专项资金设立条件⁴，参考中府〔2,020〕14 号第十一条“...须严格落实“一项专项资金一个具体管理办法”的要求，...”做法，应制定未制定专项资金管理办法不满足一般性财政资金管理规范。截至绩效监控点（2021 年 6 月 31 日），项目开展、资金支付均缺少专门管理规范的指导，不利于指导专项资金的规范使用，不利于提高专项资金使用效益。

（四）监理合同内容不够完整

⁴ 《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2020〕14 号）“第二条 本办法所称市级财政专项资金（下称专项资金），是指符合有关政策规定，由市级财政预算持续安排 2 年以上（含 2 年），资金总额在 200 万元以上（含 200 万元），为支持经济社会各项事业发展，需完成特定工作任务或实现某一项事业发展目标，具有专门用途和绩效目标的财政资金

具体体现在河涌保洁服务(69.64公里)应纳入但未实际纳入监理合同。根据《火炬开发区市政绿化管养及环卫保洁巡查项目监理服务合同》约定的“监理服务范围:火炬开发区市政绿化管养、环卫保洁项目所辖范围。具体内容:全区的市政道路(含绿地保洁、绿化修复、绿地松土、除杂草、绿地淋水、绿地施肥、草坪复壮、乔木修剪,绿化计价面积约120万平方米,乔木约7.55万棵)的绿化管养及环卫保洁的巡查监管”,其中不含河涌保洁监理服务,存在未全面覆盖中标企业服务范围,难以严格监管及考评中标单位服务效果的问题,不满足《火炬区党工委会议决定事项通知》(火炬党政办会函〔2,020〕348号)“委托城建集团负责监管检查(实行一年一委托,费用约为95万元/年),负责对中标企业进行严格的监管及考评”。

(五) 资金使用效益有待提升

一是环卫保洁资金使用效益有待提升。体现在:①垃圾焚烧量存在上升趋势。根据市中心组团垃圾焚烧发电厂提供的开发区垃圾焚烧过磅数据,进一步展开的实证分析证实了上述结论,实证方程列于式3-1,图3-1直观展示了实证结果。根据实证方程(式3-1),本区垃圾焚烧厂日均过磅量360.9805吨/日与现状定额(360吨/日)基本接近,存在逐日增加168.64kg/日的稳定上升趋势,目前占比低,短期影响较小,但却是项目的重要风险点,长期须加以留意。如果上述上升趋势在未来进一步加剧,可能导致项目超支、影响本项目实施效果。

$$Qt = 360.9805 - 3.8606 * \text{Day}6 - 4.3742 * \text{day}7 + 0.0168t \quad (3-1)$$

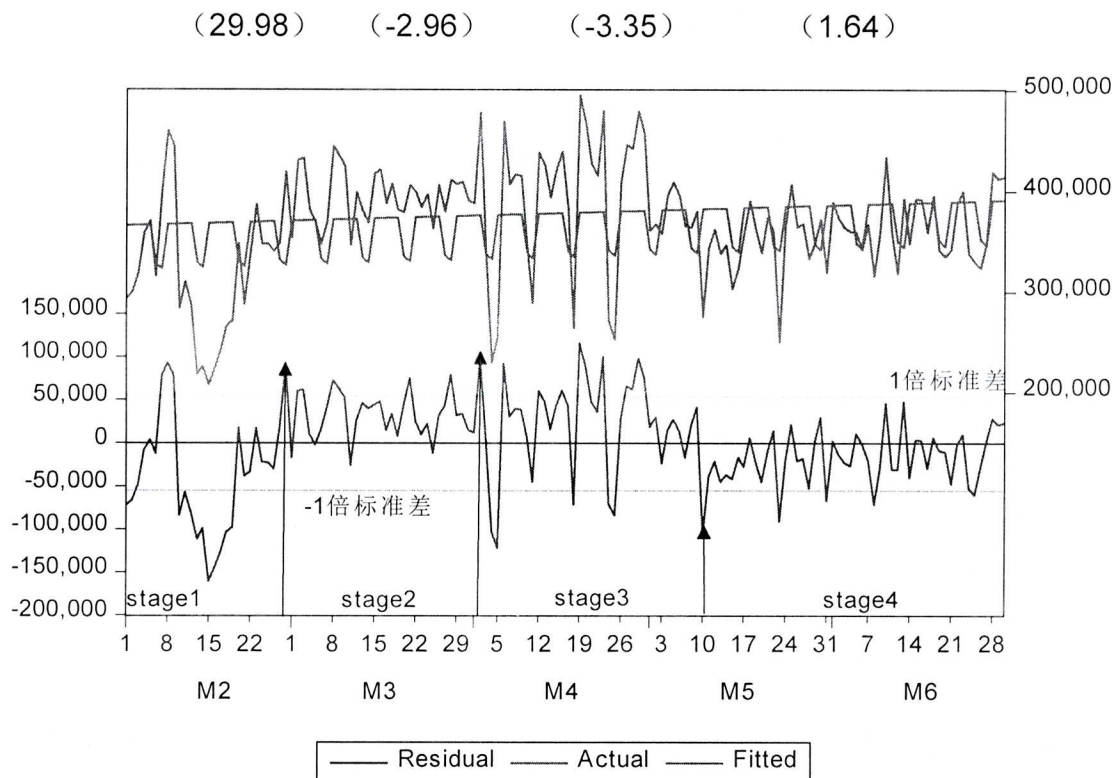


图 3-1 环卫保洁项目实证分析结果

②资金使用效果不够稳定。根据实证分析结果的残差变动情况，大致可以三个时点（2021/2/28、2021/4/02、2021/5/10）为边界，把项目实施情况划分为 4 个阶段，如图 3-1 所示。其中，阶段 1（2021/2/1 到 2021/2/28，基本为整个 2 月份）的采集清运焚烧量变动最大，且连续 10 日（2021/2/10-2021/2/19，大致对应 2 月份）出现残差低于 1 个标准差的异常情况，2021 年 2 月 15 日的清运焚烧量最低达到 207.75 吨，仅为平均数（360.9805 吨/日）的 57.55%。阶段 3（2021/4/02 到 2021/5/10，大致对应 4 月份）则间断性出现了 5 个偏低异常点（残差低于 1 倍标准差）和 11 个偏高异常点（高于拟合值 1 倍标准差），其中，5 个偏低异常点具体为 2021/4/11 (289.4)、2021/4/18(264.06)、2021/4/24(271.27)、2021/4/25(252.69)、2021/5/10(275.39)，11 个

偏高异常点具体为 2021/4/02(477.99)、2021/4/06(469.25)、2021/4/12(438.51)、2021/4/16(439.85)、2021/4/19(495.31)、2021/4/20(467.51)、2021/4/23(479.93)、2021/4/27(446.62)、2021/4/28(442.48)、2021/4/29(479.43)、2021/4/30(457.12)。上述 5 个异常偏低点中的 4 个为双休日，原因可能在于火炬开发区垃圾大多产自于工业园区，工业园区大部分市民在周末回市区生活，因此双休日产生垃圾量大幅度降低，但 2021/4/24(271.27)为周五，并非双休日，偏低可能存在未做到“日产日清”问题。偏高则不利于合同乙方按计划组织实施项目，且按服务合同约定，会额外支出“360 吨/日”配额的清运焚烧费用，不利于提高合同乙方履约积极性。与阶段 1 和阶段 3 相比，阶段 2（2021/2/28 到 2021/4/02）和阶段 4（2021/5/10 到 2021/6/30）也有变动，但残差基本位于正负 1 倍标准差范围内，属于正常情况。合同乙方在反馈意见陈述“垃圾变动量大最大因素是人口的问题，节假日（如春节、清明、劳动节等）会造成人员大量流失，所产生的垃圾量就会大幅降低，到了节假日结束后返程高峰，垃圾量就会明显增多，所以不能说明未完全做到日产日清”不能完全解释整个 2 月份（阶段 1 基本对应整个 2 月份，2021/2/1-2021/2/28）、4 月份(阶段 3 包括整个 4 月份，2021/4/02-2021/5/10)的垃圾焚烧量异常波动问题以及 2021/4/24 为周五，垃圾焚烧量异常偏低到 271.27 吨的问题。

③垃圾渗滤液处理效益不够明确。垃圾中转站渗滤液处理是城市垃圾处置过程中的必不可少的环节之一，但根

据《火炬区 2021 至 2023 年度市政绿化管养及环卫保洁项目合同书》，合同乙方负责火炬开发区 5 座社区一级垃圾压缩站、21 座小区一级垃圾站、5 座环保分类垃圾屋的日常管理，其中不包括压缩站、中转站的垃圾渗滤液处理内容。合同附件 3《火炬区环卫管养日常检查扣罚标准》共有 13 条垃圾站管理扣罚标准，附件 6《火炬区环卫管养作业标准》共有 7 条垃圾站管理作业标准，均缺少“垃圾渗滤液”处置的监管内容。如中转站的垃圾渗滤液直排市政污水管网，造成二次污染问题。近三年以来，大环垃圾中转站及健康花城垃圾滞留和渗滤液问题⁵已经引起市民投诉，火炬开发区管委会与市相关部门对此高度重视。项目预算方案未专门安排资金用于运输、处理垃圾压缩站转运站的垃圾渗滤液，服务合同未合理处置 5 座社区一级垃圾压缩站、21 座小区一级垃圾站的垃圾渗滤液问题不够合理，存在压缩站垃圾渗滤液直排市政管网、二次污染、臭气扰民的问题。

二是绿化管养工作有待落实到位。具体体现在两个方面：①绿化施肥标准偏低。绿地二级管养，乔木三级管养主要要求合理进行松土施肥，未规定每次施肥具体数量，但地方性园林绿化养护管理技术规范存在相关要求（中山市未出台相关地方规范）。为了确保管养效果，一般要求乔木植后三年内，每年的春、夏、秋初各施一次，每次用复合肥 1-2kg，乔灌木每年不少于 2 次，2-3 月和 9-10 月

⁵ 近年来大环垃圾中转站及健康花城垃圾滞留问题引起市民投诉，经火炬开发区管委会积极与市相关部门研究，从 2021 年 6 月 28 日起中心组团生活垃圾处理基地恢复全量接收处理火炬开发区的生活垃圾。火炬区住建部门已督促清运单位从即日起两周内清理完大环等主要垃圾中转站，进一步加强各中转站的管理，并积极改进措施减少对周边群众的影响。

重点进行施肥；绿篱每年撒施复合肥不少于2次，每次0.15千克/平方米；草地、地被不少于4次/每年，每次施尿素0.1千克/平方米。《2021年2-5施肥用量汇总表》自定的施肥标准（“城市绿地15kg/150m²（即100克/m²）、行道树为80g/株”）低于一般性地方性园林绿化管养标准，且未提供每次施肥的肥料入场签证记录和肥料采购发票，存在施肥标准偏低、难以准确考核实际施肥用量等问题，不利于提高绿化养护效果。

②绿化管养范围偏窄。根据《2021年2-5施肥用量汇总表》数据，评价期内，合同乙方对25条道路⁶的行道树进行了施肥养护，低于招标文件附件《中山火炬开发区东片区公共绿化管养服务(3米)明细表》列出的191条道路(合计121,7911.82平方米、75504株行道树)的绿化管养范围。其中，多数三级绿化管养道路不存在施肥养护记录，如凤岗路、消防路等等，绿化管养工作有待进一步落实到位。

三是河涌保洁效果不够明确。服务合同规定了69.64公里的河涌保洁服务任务，合同乙方提供了《2021年2-7月火炬区河涌河涌养护巡查记录表》，其中包括现场工作图片，巡查记录的内容相对简单，很难反映河涌保洁范围和效果，典型记录如“入场巡查各河涌、做好工作安排；招聘河涌工作人员；小隐涌博爱路周边一带河道清理漂浮莲，枯枝，垃圾；私盐涌岸上垃圾，各河涌加强保洁工作”等等。监理方未提供河涌保洁服务的任何监理材料，河涌

⁶ 为与服务合同的《附件5道路测量数据》作比较，对同一道路的不同分支进行合并，如会展东路和会展西路合并为“会展路”，合并后共有25条道路。

保洁服务应纳入但未实际纳入监理合同。《2021年3月甲方、特丽洁公司与监理方月底考评扣款统计表》合计扣款759,250元，包括保洁扣款640,900元，绿化扣款118,350元中，未对河涌保洁做任何扣款。综上所述，合同乙方采取了河涌保洁工作措施，但合同甲方、监理方未对相关工作进行有效监管，也未定期采集河涌沿岸居民、社区的满意度数据，河涌保洁资金使用效益有待进一步明确。

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，供火炬开发区党政办或者城建集团决策时参考，可部分或全部采纳使用。

（一）进一步规范绩效目标管理工作

具体建议如下：一是以管委会工作部署和市有关规划为立项依据，结合实际情况，科学合理和完整设置总体效益绩效目标。根据《中山市2020年统计年鉴》，2019年底火炬开发区常住人口为263,795人，参考《中山市市域环境卫生控制性规划（征求意见稿）》的2025年全市人均生活垃圾产生量规划目标（1.15千克/人日），本区生活垃圾控制性规划目标为 $263,795 \times 1.07 = 303.364$ 吨/日，结合360吨/吨的现状数字，通过大力推进垃圾分类处理、“减量化”处理、再生资源利用等工作措施，逐步调低“垃圾收运量”效益目标的标准值，具体年度数字由预算单位结合实际情况设置，应有一定挑战性，满足“跳一跳，够得着”要求，逐步促进达成相关中期规划目标。进一步补充设置

“项目监理”相关目标，作为民生项目，补充设置“市民满意度”或“社区满意度”等服务对象满意度指标。

二是以“垃圾收运量”、“市民满意度”等等总体效益目标为中心，按财政绩效预算管理工作要求，从上到下层分解指导设置年度绩效目标，进一步指导优化项目实施方案和科学合理编制预算，作为年度绩效监控和期末绩效考核的重要依据。

三是规范设置项目绩效目标。厘清效益目标与项目（环卫、绿化、河涌保洁等）产出目标之间的投入产出关系，层层分解指导设置项目绩效目标，用于指导中标服务供应商的人力物力配置需求，用于明确监理方监理需求，将量化细化的项目效益目标用于项目年度绩效考核，确保可实现总体效益目标，不偏离政策方向，不断完善专项绩效目标体系以及项目考核评价制度。

（二）进一步强化预算执行管理工作

具体建议为：一是扎实做好预算编制管理工作，加强预算执行管理。增强预算约束力。预算编制应清晰明确，须与实际资金安排情况匹配，如“中山火炬开发区 2018 至 2020 年市政道路清扫保洁、公厕管理、垃圾收集清运及处理项目”最后三期合同款为上一个项目的余款、生活垃圾焚烧处理费等，与招标项目的关联性弱，应在预算方案中单列，以利于按计划安排资金支出和后期资金管理。二是及时按要求办理预算调整手续。如果项目实施方案变动带来预算影响，导致服务合同金额和项目用款计划发生变化的，应及时办理相关预算调整手续，满足有关预算变

更的项目库管理要求。三是不同材料的预算数字须稽核一致，避免资金管理混乱问题，提高资金管理效率。四是进一步复核累计发生6笔支出中的3笔存在的资金支出不够规范问题，复核结果向财政分局备案。具体为：①2021年1月20日支付2020年10月1日至2020年12月31日家宝公司租用办公楼房产税3,733.56元；②2021年1月20日支付深圳中通建设工程管理有限公司广东分公司的“火炬区2,021至2023年市政环卫保洁项目（一年）预算编制费用”（18,469.3元）属于专项工作经费；③2021年2月25日支付家宝公司“2020年1-12月租用办公楼（租金的税金及附加）16,361.55元”。五是进一步复核监理费支付问题。《2021年度中山市火炬开发区财政支出项目预算绩效申报表》列支了项目监理费用95万，但评价期内未支出监理费不够合理，建议进一步复核本项目监理费用是否在其他项目列支，如确在其他项目列支的，应调整到本项目列支，保持预算计划和实际资金支出一致，避免项目资金管理混乱问题。

（三）进一步落实采购人主体责任

按《政府购买服务管理办法》(中华人民共和国财政部令第102号)有关要求，规范政府购买服务行为，进一步落实采购人主体责任：

一是进一步完善项目管理制度，制订专项资金管理办法。本项目符合专项资金设立条件，参考《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2,020〕14号）第十一条“...须严格落实“一项专项资金一个具体管理办法”的要求，

建议立刻制定和完善专项资金管理办法。专项资金管理办法的内容应当按时，包括专项资金的绩效目标、使用范围、管理职责、执行期限、分配办法、分配方式、审批程序、支出管理、财务管理、监督评价和责任追究等。逾期未制定的，建议区财政部门暂缓拨付资金。

二是进一步完善项目监理机制。主要是以下两点：①河涌保洁服务（69.64公里）应纳入但未纳入监理合同不够合理，建议与监理合同乙方（城建集团）在友好协商基础上，将河涌保洁服务（69.64公里）纳入监理合同范围，同时进一步明确河涌保洁服务的监理要求，全面覆盖中标企业服务范围，进一步完善项目监理机制。参考《火炬区党工委会议决定事项通知》（火炬党政办会函〔2020〕348号）“委托城建集团负责监管检查（实行一年一委托，费用约为95万元/年），负责对中标企业进行严格的监管及考评”，建议年度监理费用不做变动，仍维持为95万元/年。

②加强双休日（周末）垃圾清运监理工作。根据市中心组团垃圾焚烧发电厂提供的开发区垃圾焚烧过磅数据，从2021年2月到6月（1月环卫保洁工作由家宝公司承担），开发区垃圾焚烧累计过磅数为55,018,860吨，按工作日统计累计垃圾焚烧量的占比数字，从周一到周日依次为14.55%（周一）、15.78%（周二）、15.15%（周三）、14.25%（周四）、14.47%（周五）、12.99%（周六）、12.80%（周日）。不难看出，周六（12.99%）、周日（12.80%）的累计垃圾焚烧量占比明显偏低（未超过13%），而其他

工作日占比均高于 14%。用占比数字最低的周四(14.25%)做进一步比较,周六(12.99%)、周日(12.80%)分别较周四(14.25%)低 1.27%、1.46%。换算为绝对数,即周六的累计焚烧垃圾量较周四低 $55,018,860 \times 1.27\% = 698,739.52$ 吨垃圾,周日较周四低 $55,018,860 \times 1.46\% = 803,275.356$ 吨垃圾。进一步展开的实证分析证实了上述结论,实证方程列于式 3-1,图 3-1 直观展示了实证结果。根据实证方程(式 3-1),评价期内,存在显著的双休日(周六和周日)效应,具体为周六垃圾过磅数平均较正常工作日下降 3.8606 吨,周日下降 4.3742 吨,除周六和周日外,其他工作日(周一到周五)均不存在类似日期效应。合同乙方在反馈意见陈述“火炬开发区的垃圾量大多产自于工业园区,工业园区大部分市民在周末回市区生活,因此周末周日产生的垃圾量有大幅度降低”存在合理性,但仍须进一步验证,建议项目监理方加强双休日(周末)垃圾清运监理工作,重点关注和解决双休日(周末)垃圾清运量异常下降问题。

三是进一步加强合同履约管理。加强政府购买服务项目履约管理,开展绩效执行监控,及时掌握项目实施进度和绩效目标实现情况,针对 2021 年 2 月份和 4 月数据异常(残差位于 1 倍标准差外)、绿化管养施肥标准偏低、绿化管养范围偏窄等问题,进一步针对性提出整改措施,如进一步采集每一个垃圾桶作业记录、收集社区意见、提高绿化施肥标准、扩大绿化管养范围等等,督促承接主体严格履行合同,严格按照合同约定向承接主体支付款项。进一步做好日常监管工作,合理细化项目监管规则,如乙

方施肥前应提早三天通知监理方到场监督，购肥发票应交给监理方备案，购肥发票反映的肥料用量作为评定乙方有否按约定履行施肥义务的依据，如乙方拒交相关购肥发票的，甲方有权拒付当期养护费用。做好日常监管工作的同时，以市垃圾焚烧厂过磅数据为对象，进一步加强大数据分析工作，从宏观上监控垃圾清运焚烧“日产日清”情况，提升合同履行管理水平。按《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号)第二十七条“承接主体应当建立政府购买服务项目台账，依照有关规定或合同约定记录保存并向购买主体提供项目实施相关资料信息”，督促承接主体建立项目台账，对项目进行独立核算。建立健全监管考评反馈结果制度，针对考评结果进行反馈，及时针对问题提出解决方案，比如通过对比扣款内容进行扣款原因分析，及时改善，避免同一问题重复出现，有利于强化乙方的责任意识，保证服务质量，提高市民生活体验好感度。

四是专门处置生活垃圾渗滤液问题。为避免生活垃圾转运站渗滤液直排入市政管网，建议在每个垃圾转运站配建三级以上渗滤液收集池，由专门渗滤液收运单位抽取运输至垃圾填埋场的渗滤液处理厂进行集中处理。广州东莞环卫保洁项目采用此类做法且效果良好。

五是落实购买主体的预算主体责任和绩效评价责任。购买主体是预算绩效管理主体，也是实施绩效评价结果应用的责任主体。建议成立项目支出绩效评价小组，按财政绩效预算管理工作要求，做好项目自评工作，适时组织开展第三方绩效评价工作，切实落实购买主体的预算主体责

任。重视对项目实施效益的评价，作为民生项目，应组织开展社区（或市民）满意度调查工作，作为合同付费的重要依据，确保提高财政资金使用效益。强化绩效评价结果的有效应用，针对以往自评和本次评价工作发现的问题进行认真整改，形成整改报告文本，在规定时限内报送财政部门审核通过，确保项目实施质量逐年改进，实施成效逐年提升。将项目实施效益效果作为承接主体选择、预算安排和政策调整的重要依据。

（四）科学合理安排项目预算

一是河涌服务单价高于可比同类项目未做到最经济。根据中通建设工程管理有限公司出具《中山市火炬区 2021 至 2023 市政环卫保洁项目（壹年）编制说明》，“河涌保洁费 $69.64 \text{ 公里} \times 754.72 \text{ 元/公里（天）} \times 72 \text{ 天（一个月清六次）} = 378 \text{ 万元/年}$ ，水域边坡清理费 $41.7 \text{ 万平方米} \times 1.74 \text{ 元/平方米（1 季度）} \times 4 \text{ 季度} = 290 \text{ 万元/年}$ ”，计算得到 69.64 公里河涌管养单价为 $(378+290) / 69.64 = 9.592 \text{ 万元/公里/年}$ ，远高于黄圃镇（63km，2021 年核定单价 1.5 万元/公里，项目由黄圃镇财政分局委托暨南大学评审，数据来源于内部合同资料）、三角镇（长度 23.75km，2020 年合同单价 1.11 万元/公里）、阜沙镇（长度 13.6km，2020 年合同单价 1.36 万元/公里）、古镇（长度 21.38km，2020 年合同单价 4.16 万元/公里）不够经济合理。

二是严格按合同约定向承接主体支付款项。针对 2021 年 2 月份和 4 月垃圾焚烧数据异常（残差位于 1 倍标准差外）、绿化管养施肥标准偏低、绿化管养范围偏窄、河

涌保洁未纳入监理范围等等问题，在针对性提出整改措施基础上，按标准相应扣减合同款，督促承接主体严格履行合同。

三是增加垃圾渗滤液处理的资金投入。在项目预算总额不增长前提，预算方案中专门安排资金用于运输、处理垃圾压缩站转运站的垃圾渗滤液，在每个垃圾转运站配建渗滤液收集池，由专门渗滤液收运单位抽取运输至垃圾填埋场的渗滤液处理厂进行集中处理，避免转运站渗滤液直排市政管网，彻底解决压缩站渗滤液臭气扰民的问题，提高项目资金使用效益。

四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，在进一步明确本专项定位，并制订科学合理、重点突出、切实可行、长效常规的专项实施方案的基础上，科学合理编制下一年的财政预算。只有专项资金定位清晰、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。



2021年8月10日

附件 中期绩效监控评分表

附件 2021年至2023年市政绿化及环卫保洁项目绩效监控评分表

一级指标	二级指标	三级指标			指标解释	评价得分		
		名称	指标编号	权重		评分标准	评分	评分说明
前期工作	项目申报立项	项目论证（申报）规范性	i1	10	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项或报政府批准的规范情况。	项目的申请、设立过程不符合相关规定要求的，酌情扣分。	10	项目的申请、设立过程符合相关规定
		绩效目标合理性	i2	5	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	绩效目标符合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相，并且在数量、质量、成本和时效等方面进行细化，做到定量表述，符合客观实际，且可操作，满分；其他情况酌情扣分。	4	绩效目标设置不够完整。预算包括项目监理费用95万，应设置但未设置“项目监理”相关目标，作为民生项目应设置未设置“市民满意度”或“社区满意度”等服务对象满意度指标，“垃圾收运量”作为本项目关键效益绩效目标应设置但未设置
		绩效指标明确性	i3	5	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	绩效指标与绩效目标有直接的联系，项目效果有多个核心的个性化指标，并形成系统的，指标可通过客观统计资料相互验证分析的，设定的指标值适当，并优于行业标准、计划标准、历史标准的，得满分；其他情况酌情扣分。	4	“市容市貌提升”目标标准值设置为“使全区环境得到美化，让群众有舒适干净的居住环境”，环境效益目标“环境保护方面显著”的标准值设置为“市政道路每天都会产生垃圾，有道路旁的落叶、每天都需要清理…所以环卫保洁和绿化管养对于我们居住环境保护是非常重要的的一环”，可持续发展目标“市政绿化管养及环卫保洁能提升市容市貌，助力城市建设”的标准值设置为“1、通过加强市政绿化管养及环卫保洁，…”存在目标名称设置不够规范、目标标准值设置不够量化细化难以考核等问题
	资金配置	资金预算	i4	5	项目资金安排的合法性、合理性、科学性和准确性；用以反映和考核项目资金的安排情况。	程序合规、依据充分、计算详尽、标准合理的，得5分；程序合规，但计算过程不详尽，或依据不是很充分的，3分；缺少有效依据，只粗略估算的，1分。	2.5	1. 预算安排不够清晰不够明确，与实际资金安排情况匹配度有待提高； 2. 预算评审成果应用不够有效，核定金额合理性有待进一步论证
		管理制度健全性	i5	5	项目实施单位的业务、绩效管理制度是否健全，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	建立监管考评反馈机制，能有效增强乙方工作责任感，自觉规范日常作业行为，得满分；未建立监管考评反馈机制，不得分，其他酌情得分	0	项目年度预算为1.08亿元已符合专项设立条件，未制定专项资金管理办法不满足一般性财政资金管理规范

一级指标	二级指标	三级指标			指标解释	评价得分		
		名称	指标编号	权重		评分标准	评分	评分说明
项目管理	业务管理	制度执行有效性	i6	5	项目实施是否符合相关业务，用以反映和考核业务管理制度的有效执行情况。	好，5分；中，2.5分；一般，0.5分。	3	生活垃圾焚烧处理费用调整、2021年1月环卫保洁的调整未履行项目库管理相关手续，项目库调整制度执行不够有效
		项目实施计划性	i7	5	项目实施是否制定相关规划、计划，在实施过程是否调整计划，用以反映和考核业务计划情况。	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；计划发生调整的，酌情得分	5	项目基本能按计划实施
		项目质量可控性	i8	5	项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。	好，5分；中，2.5分；一般，0.5分。	2.5	监理合同内容不够完整，具体体现在河涌保洁服务（69.64公里）应纳入但未实际纳入监理合同，河涌保洁质量不可控
	财务管理	财务制度健全性	i9	5	项目实施单位的财务制度是否健全，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。	有专门的资金财务管理方法的，得满分；没有专门的办法，只在相关业务制度中有提及的，1分；其他酌情得分	5	项目实施单位的财务制度基本健全
		资金使用合规性	i10	5	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	好，5分；中，2.5分；一般，1分。被财政、审计部门检查、评价，有发现问题的，或发现问题没有整改的，不得分。	3	截至绩效监控点，累计发生6笔支出中的3笔支出不够规范
		财务监控有效性	i11	5	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。	好，5分；中，2.5分；一般，0.5分。	4	截至绩效监控点，累计发生6笔支出中的3笔支出不够规范，财务监控有效性有待进一步增强
产	项目产出	项目产出偏离情况	i12	10	反映和考核预计产出的完成进度及趋势，包括数量、质量、时效、成本等是否偏离预设目标的情况	无偏离的，得满分，其他酌情得分	7	绿化管养范围存在偏离。根据《2021年2-5施肥用量汇总表》数据，评价期内，合同乙方对25条道路的行道树进行了施肥养护，低于招标文件《中山火炬开发区东片区公共绿化管养服务(3米)明细表》列出的191条道路(合计121,7911.82平方米、75504株行道树)的绿化管养范围。

一级指标	二级指标	三级指标			指标解释	评价得分		
		名称	指标编号	权重		评分标准	评分	评分说明
出	产出	投入产出关系合理性	i13	10	在目标既定的条件下，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；实施方案是否最优，做到科学合理和最经济；	项目比其他类似项目好，实施方案最优的，得满分，其他情况酌情扣分	7	1. 关键效益绩效目标的指标标准值设“垃圾收运量360吨/天”高于市规划目标（303.364吨/日）不够合理，直接影响预算方案，项目实施方案有待依据规划目标进一步优化完善； 2. 垃圾焚烧量存在上升趋势
效 果	项目效益	经济效益	i14	5	预计经济效益的实现进度及趋势，是否存在偏离无法实现预设目标的情况	无偏离的，得满分，其他酌情得分	5	通过公开招标节约了财政资金
		社会生态效益指标	i15	10	预计社会效益、生态效益的实现进度及趋势，是否存在偏离无法实现预设目标的情况	无偏离的，得满分，其他酌情得分	5	绿化管养工作有待落实到位；绿化管养施肥标准偏低、绿化管养范围偏窄、
		可持续影响	i16	5	反映原项目实施方案所依赖的基本事实和政策前提发生变化，项目的业务设计是否针对性修改，修改后实施方案有效性是否得到增强的指标。	提出了优化工作建议，确保实施方案持续有效的，得满分，其他酌情得分	4	未专门处理垃圾渗滤液问题，影响项目可持续发挥效益
总分				100			71	