

2019年盘龙区环卫一体化服务 PPP 项目

绩效评价报告

委托单位名称：昆明市盘龙区财政局（章）

评价机构名称：云南华业会计师事务所（普通合伙）



（章）

项目评价起止时间：2020年9月至2020年11月

评价报告出具时间：2020年11月15日

概要表

项目名称	2019年盘龙区环卫一体化服务PPP项目			开展评价年度	2020年	
评价类型	项目绩效评价			财政管理处(室)	盘龙区财政局	
预算部门	盘龙区城市管理局			联系人及 联系方式		
评价机构	云南华业会计师事务所(普通合伙)			项目负责人 及联系方式	孙杰 13888263441	
自评方式	自评	自评分值	98		自评等级	优
评价方式	第三方中介机构	评价分值	92.98		评价等级	优
子项目数		抽查子项目数			占比(%)	
项目数	1	抽查类数	1		占比(%)	100%
资金情况	合计	中央资金	省级资金	州(市)资金	县(市、区)资金	其他资金
	19231.56万元				19231.56万元	
	抽查资金	19232.00万元		抽查资金占比(%)	100%	
抽查区域	盘龙区阿子营					
有效问卷数	85	达到满意 以上份数	75		占比(%)	88%

目录

一、项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 资金安排及使用情况	3
(三) 项目组织情况及实施进展	3
(四) 项目绩效目标	4
(五) □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	5
二、绩效评价工作情况	6
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □	6
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □	6
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	7
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	8
□ □ □ □ □ □ □ □	9
三、综合评价情况及评价结论	9
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	9
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	11
四、绩效评价指标分析	11
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	11
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	14
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	16
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □	18
五、经验及做法	20

六、存在的问题20

 （一）绩效指标细化量化不足.....20

 □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □21

七、相关建议21

 □ □ □ □ □ □ □ □ □21

 □ □ □ □ □ □ □ □ □21

 □ □ □ □ □ □ □ □ □22

 □ □ □ □ □ □ □ □ □22

八、附件23

2019 年盘龙区环卫一体化服务 PPP 项目

绩效评价报告

为加强财政资金的管理，提高财政资源配置效率和使用效益，根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《昆明市盘龙区人民政府关于分解下达预算绩效管理改革主要任务的通知》（盘政办通〔2016〕99号）、《昆明市盘龙区人民政府关于全面推进预算绩效管理改革的实施方案》（盘政办通〔2017〕210号）、《昆明市盘龙区财政局关于开展 2019 年度项目支出重点绩效评价的通知》（盘财绩〔2020〕7号）等文件精神，受昆明市盘龙区财政局的委托，云南华业会计师事务所（普通合伙）于 2020 年 9 月至 2020 年 11 月对盘龙区城市管理局 2019 年盘龙区环卫一体化服务 PPP 项目进行了绩效评价。现将绩效评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

为进一步理顺盘龙区环卫工作体制，提高环卫作业水平，营造干净整洁有序的市容环境，提升昆明市城市形象，让人民群众在城市生活的更方便、更舒心、更美好，根据《昆明市人民政府关于加强环境卫生管理工作的实施意见》（昆政发〔2011〕98号）等文件精神，针对盘龙区环卫清扫保洁投

入不足、垃圾收运处置不及时、监管不到位等问题，盘龙区出台了《盘龙区环卫一体化市场运作实施方案》（盘办通〔2016〕64号），阐明了推进环卫一体化的原因，成立了环卫一体化运作领导小组，明确了环卫一体化的目标、实施范围和内容，制定了工作计划，明确了时间要求，采取PPP项目实施方式推进环卫一体化工作。

昆明市盘龙区环卫一体化服务项目采用PPP模式建设和运作。根据《昆明市盘龙区环卫一体化服务项目PPP模式实施方案》、《昆明市盘龙区环卫一体化服务PPP项目合作协议》、《昆明市盘龙区环卫一体化服务项目PPP合同》的相关内容，项目社会投资人为北京环境卫生工程集团有限公司；项目实施机构为昆明市城市管理局；项目公司为北京环境卫生工程集团有限公司与云南盘宸环卫产业有限责任公司合资成立的云南京环盘宸环境资源管理有限公司。项目合同期限为15年，分2个阶段实施，第一阶段自2016年11月11日至2018年12月31日。第二阶段自2019年1月1日至2031年11月10日。

年道路清扫保洁面积14980.91万平方米，道路清扫保洁作业任务量月平均为1248.41万平方米；年河道清扫保洁面积846.41万平方米，河道保洁作业任务量月平均为70.53万平方米。年收运转运垃圾28.69万吨，日平均的垃圾收集和处理量786.14吨。目前，云南京环盘宸环境资源管理有限公司每月负责盘龙区1249.73万平方米的道路清扫保洁、垃圾清理转运、23座垃圾中转站的营运管理、111座公厕的

运营管理、盘龙江及其他河道 70.53 万平方米的河道保洁等一体化服务工作。项目实施以来，盘龙区环卫设施设备条件明显改善，环卫一体化服务范围扩大、服务质量和水平明显提高，城区人居环境明显改观，为全区经济社会发展及群众营造干净宜居的城市环境，得到了广大群众的认可，增强了城乡居民幸福感、获得感。

（二）资金安排及使用情况

1. 资金安排情况

根据盘龙区财政局《关于下达盘龙区 2019 年部门预算的批复》（盘财〔2019〕1 号）文件和 2019 年专项经费审核表，环卫一体化服务项目 2019 年经费预算 21249.56 万元，其中：财政预算安排 11249.56 万元；财政统筹解决 10000.00 万元。截止 2019 年 11 月 30 日，环卫一体化项目实际到位资金 19231.56 万元，资金到位率 90.50%。

2. 资金使用情况

截止 2019 年 11 月 30 日，环卫一体化服务项目中道路清扫保洁、河道保洁、直管公厕维护管理及垃圾收运转运结算金额共计 21601.86 万元，嘉奖 0.28 万元，考核扣款 403.46 万元，应支付经费 21198.68 万元，环卫一体化项目实际支付 18888.85 万元（含 2018 年 9-12 月应付经费 4296.93 万元），完成年初预计支付资金 21249.56 万元的 88.90%。

（三）项目组织情况及实施进展

1. 项目组织情况

环卫一体化项目由区城管局组织实施，具体负责包括前

期工作及项目可行性分析、项目实施过程、项目验收等。通过公开招投标确定北京环境卫生工程集团有限公司为社会投资人，与区属国有企业云南盘宸环卫产业有限责任公司合资成立云南京环盘宸环境资源管理有限公司。项目特许经营期为 15 年。同时，区域管局组建了专项考核组，专门负责环卫一体化道路河道清扫保洁的考核、检查、监督工作。

2. 实施进展

2019 年全区道路清扫保洁面积 14980.91 万平方米，每月平均道路清扫保洁面积 1248.41 万平方米，道路清扫保洁达到“九无九净”的作业标准要求；全区河道清扫保洁面积 846.41 万平方米，每月平均完成河道保洁面积 70.53 万平方米，河道保洁达到水面无漂浮物、河岸无垃圾；全年垃圾收运转运 28.69 万吨，每日平均收集和转运 786 吨，生活垃圾清运达到“日产日清”；公厕维护 111 座，公厕维护管养达到“六无六净”的标准要求。

（四）项目绩效目标

1. 年度目标

根据预算申报单位提供的有关资料，结合《昆明市城市市容和环境卫生管理条例》、《盘龙区环卫一体化市场运作实施方案》、《昆明市城市环境卫生作业规范》、《盘龙区环卫一体化服务作业质量管理标准》、《昆明市环境卫生清扫保洁质量标准》等相关要求，经系统梳理、汇总及分析，项目年度绩效目标是：持续推进道路清扫保洁常态化、长效化作业。全区机械清扫率不低于卫生文明城市标准；优化升

级生活垃圾收集转运体系，建立一体化收转运体系，确保生活垃圾收集率达到100%，做到垃圾日产日清；公厕运营管理服务达到国家一类公厕的环卫标准。提升河道及堤岸漂浮物、垃圾清理保洁标准，还河水清丽本色，让生态植根河底。建立健全环卫应急保障体系，将道路夏季应急防汛、冬季道路扫雪除凝、应急供水、重大活动环卫保障等纳入环卫一体化中，提升城市应急保障水平。

2. 绩效指标

根据项目单位提供的相关资料，经梳理，该项目主要绩效指标如下：

表 1 项目绩效目标表

	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	产出指标	数量指标	月平均道路清扫保洁面积	≥12497371.89 m ²
	产出指标	数量指标	月平均河道水面及河岸清理面积	≥705339 m ²
	产出指标	数量指标	公厕营运管护	≥111 座
	产出指标	质量指标	道路清扫保洁达标率	100%
	产出指标	质量指标	河道保洁达标率	100%
	产出指标	质量指标	公厕维护管养达标率	100%
	产出指标	质量指标	垃圾清运达标率	100%
	产出指标	时效指标	服务费支付及时率	≥100%
	产出指标	成本指标	道路清扫单价	≤10.11 元/m ²
	产出指标	成本指标	河道保洁单价	≤2.28 元/m ²
	产出指标	成本指标	垃圾转运单价	≤199 元/吨
	产出指标	成本指标	公厕运营管护单价	≤12 万元/年/座
	效益指标	经济效益指标	就业人员收入	≥51000 元/年
	效益指标	经济效益指标	项目公司年收入	≥19250 万元
	效益指标	经济效益指标	项目公司全年纳税	≥953 万元
	效益指标	社会效益指标	安置就业人员	≥2300 人
	效益指标	服务对象满意度	辖区群众满意度	≥85%
	效益指标	服务对象满意度	环卫工人满意度	≥90%

（五）项目绩效自评情况

根据预算绩效管理的相关要求，盘龙区环卫一体化服务

项目第一阶段（2016年11月11日至2018年12月31日）由云南华瑞信会计师事务所有限公司进行了绩效评价，绩效评价综合得分90分，评价等级为“优”。2019年，盘龙区财政局委托昆明旭坤会计师事务所对盘龙区环卫一体化服务项目第二阶段进行了绩效跟踪，形成了绩效跟踪评价报告，报告表明：盘龙区环卫一体化服务项目2019年预算设定11个绩效指标，其中：完成7个指标，未完成4个指标。项目整体绩效实现情况一般。通过项目的实施，提升了辖区范围内的卫生保洁质量，进一步提高盘龙区机械化清扫能力，提升了城乡人居环境。根据盘龙区城市管理局2019年决算报告，2019年盘龙区环卫一体化PPP项目绩效自评结果“优”。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

本次绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，根据设定的绩效目标，设置合理的评价指标及标准，运用比较法、成本分析法和公众评判法等评价方法，对2019年度盘龙区环卫一体化服务PPP项目决策情况、过程情况、产出情况及效益情况进行综合评价。

（二）绩效评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；
3. 《财政部关于印发项目支出绩效评价管理办法的通知》（财预〔2020〕10号）；

4. 《云南省财政厅关于印发云南省项目支出绩效评价管理暂行办法的通知》（云财绩〔2020〕11号）；

5. 《昆明市盘龙区人民政府关于分解下达预算绩效管理改革主要任务的通知》（盘政办通〔2016〕99号）；

6. 《昆明市盘龙区人民政府关于全面推进预算绩效管理改革的实施方案》（盘政办通〔2017〕210号）；

7. 《昆明市盘龙区财政局关于开展 2019 年度项目支出重点绩效评价的通知》（盘财绩〔2020〕7号）；

8. 项目管理、资金管理、财务管理政策制度文件、批复文件、资金下达文件、验收等其他相关资料。

（三）绩效评价工作流程及方法

1. 绩效评价工作原则

本次绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，根据设定的绩效目标，设置合理的评价指标及标准，运用比较法、成本分析法和公众评判法等评价方法，对盘龙区环卫一体化服务 PPP 项目决策情况、过程情况、产出情况及效益情况进行综合评价。

2. 绩效评价方法

本次绩效评价遵循共性与个性相结合、定量与定性相结合的评价原则，对收集的相关基础资料进行归集、整理；对项目自评程序、结果进行分析、对比。在此基础上，运用比较分析法、因素分析法、公众评价法、其他评价方法等，系统、科学的反映评价项目综合绩效情况。

3. 绩效评价工作过程

(1) 前期准备。评价工作组收集整理相关资料，设计评价指标体系及方案。

(2) 实地评估。深入主管部门和项目实施单位开展调研访谈、现场踏勘、问卷调查、资料收集等实地评估工作，完成实地评估工作相应工作底稿，并与部门交换意见。

(3) 综合分析。整理、分析绩效评价工作资料，结合实地评估情况进行综合分析，形成评价结论，撰写绩效评价报告。

(四) 绩效评价指标体系及标准

1. 绩效评价指标体系

根据项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性原则，结合财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《云南省财政厅关于印发云南省项目支出绩效评价管理办法的通知》（云财绩〔2020〕11号）的相关要求，针对本项目的支出情况及工作任务，设立相应的指标，并分配相应的权重（分值）。

本次绩效评价指标体系设置 4 个一级指标，包括决策、过程、产出和效益，12 个二级指标，包括项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出数量、产出质量、产出成本、产出时效以及项目效益等，三级指标 18 个。权重设置为决策 15%、过程 25%、产出 30%、效益 30%。

2. 绩效评价指标分值权重

本项目绩效评价总分设置为 100 分，最终得分由各级评价指标得分加总形成。绩效评价指标体系从决策、过程、产

出、效益四个方面进行构建，“决策”分值权重 15 分，“过程”分值权重 25 分，“产出”分值权重 30 分，“效益”分值权重 30 分。

（五）评价标准

根据财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10 号），结合本项目的实际情况，本次评价主要采用计划标准和行业标准。

本次评价采用百分制，各级指标依据其指标权重确定分值，评价人员根据评价情况对各级指标进行打分，最终得分由各级评价指标得分加总得到。根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：优（得分 ≥ 90 分）；良（ $80 \leq \text{得分} < 90$ 分）；中（ $60 \leq \text{得分} < 80$ 分）；差（得分 < 60 分）。

三、综合评价情况及评价结论

（一）绩效目标实现情况

2019 年盘龙区通过环卫一体化服务 PPP 项目的实施，有效提高了辖区机械化清扫作业能力，提升了辖区卫生保洁质量，极大程度改善了城乡人居环境。

2019 年项目任务完成情况见下表：

表 2 绩效指标完成情况表

二级指标	三级指标	指标完成情况
数量指标	计划任务完成率	2019 年全区道路及河道清扫保洁面积 2036.18 万平方米，纳入环卫一体化范围保洁面积 1337.45 万平方米，占全区道路及河道保洁面积的 66%；全区直管公厕维护管养及垃圾收运工作全覆盖，达到 100%。
质量指标	质量标准达标率	实施环卫一体化范围内的卫生保洁质量明显提高，道路基本见本色，基本达到质量标准要求，指标值可达到 85%及以上。

二级指标	三级指标	指标完成情况
时效指标	任务完成时效性	2019年1月1日完成第二阶段交接工作，每日做好全区范围内（水源区清扫保洁除外）道路清扫保洁、垃圾收运及公厕管理工作。每月根据考核情况拨付环卫一体化PPP项目运行经费至云南京环盘宸公司；次年1月可将上一年度经费全部支付完毕，时效指标达95%。
成本指标	道路及河道清扫保洁面积覆盖率	2019年环卫一体化道路及河道清扫保洁面积从原来的524.79万平方米，增加812.66万平方米达到了1337.45万平方米；2019年全区道路及河道清扫保洁面积2036.18万平方米，纳入环卫一体化范围保洁面积1337.45万平方米，占全区道路及河道保洁面积的66%；全区直管公厕维护管养及垃圾收运工作全覆盖，达到100%。
成本指标	资金使用率	2019年预算资金21249.56万元，截至评价日，到位资金19231.56万元，支出资金18888.85万元，资金使用率98.22%。
成本指标	招投标成本节约率	项目实施的招投标程序，进行了价格的谈判，节约了财政资金；道路及河道卫生保洁平均单价为10.11元/m ² 年，垃圾转运单价为199元/吨，公厕维护管理单价为12万元/年/座；根据每年清扫保洁面积、直管公厕维护管养、垃圾转运任务量的增加，资金投入随之增加，中标单价不变。节约成本指标值可达80%。
经济效益指标	经济效益	盘龙区环卫一体化第二阶段的实施，进一步加大了对环卫工作的投入力度，总体提升了环卫工人的工资水平，刺激了辖区经济的增长；增加就业岗位，安置就业人员将达2300多人；全年投入运行资金21249.56万元，提升了项目公司的收入；全年纳税额将进一步增加，增加了政府的税收。同时，为盘龙区创造了一个整洁、卫生的城市环境卫生面貌，为辖区内经济发展奠定环境基础。经济效益指标值可达80%。
社会效益指标	社会效益	从根本上提高了政府公共服务的质量和水平，改善了城市环卫工作的结构，激发了社会资本的活力和创造力，有效解决了环卫工作经费投入分散、清扫作业水平层次不高、环卫工人待遇偏低等现实问题，形成了统一化、归口化和专业化的环卫体制新格局。
生态效益指标	生态效益	大幅提升道路清扫保洁机械化作业的基础上，全面推行“以克论净”。在优化升级生活垃圾收集转运体系中，逐步建立一体化收转运体系，实现生活垃圾分类收集转运。建立健全环卫应急保障体系，将道路夏季应急防汛、冬季道路扫雪除凝、重大活动环卫保障等纳入环卫一体化中，不断提升城市品质。
可持续影响指标	项目可持续影响力	2019年盘龙区环卫一体化PPP项目将实施第二阶段，主城区环卫清扫保洁面积将全部纳入环卫一体化范围，环卫一体化清扫保洁面积将达到1310.89万平方米，同时全区直管公厕维护管养及垃圾转运工作已纳入环卫一体化范围。进一步加快环卫一体化建设步伐，2019年完成区环卫一体化第二阶段范围的顺利交接，达到全覆盖（除水源区环卫清扫保洁以外），进一步提高盘龙区机械化清扫能力，提升城乡人居环境。
满意度指标	受益群众满意度	辖区群众满意度85%以上；环卫工人满意度80%以上；政府部门职工满意度90%以上；项目公司满意度95%以上。

（二）绩效评价综合结论

项目立项依据充分、决策程序规范；目标明确、建设内容具体、项目实施管理规范、资金使用合理、项目成效显著。同时，也存在项目绩效目标和绩效指标填报不规范、档案管理不规范等问题。

项目综合评价得分为 92.98 分，评价等级为“优”。具体得分情况见下表：

表 3 绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
□ □	15	13	86.67%
□ □	25	23.58	96%
□ □	30	27.9	95%
□ □	30	28.5	93%
□ □	100	92.98	92.98%

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况分析

决策包括项目立项、绩效目标、资金投入等 3 个二级指标，主要反映立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性、资金分配合理性等内容。该项满分 15 分，评价得分为 13 分，得分率为 86.67%。

1. 项目立项。根据国家《关于政府购买社会工作服务的指导意见》、《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》等相关文件规定和要求，通过公开招投标确定北京环境卫生工程集团有限公司为社会投资人，与区属国有企业云南盘宸环卫产业有限责任公司合资成立云南京环盘宸环境资源管理有限公司。项目特许经营期为 15 年，其中：

第一阶段自 2016 年 11 月 11 日-2018 年 12 月 31 日；第二阶段自 2019 年 1 月 1 日-2031 年 11 月 10 日。环卫一体化服务 PPP 政府采购项目，于 2016 年 10 月 12 且在昆明市公共资源交易中心进行公开超标后，经项目评审委员会评定，并公示 7 个工作日后，确定中标单位。盘龙区人民政府授权委托盘龙区城市管理局，与北京环境卫生工程集团有限公司于 2016 年 11 月 5 日在昆明市签署《昆明市盘龙区环卫一体化服务 PPP 项目合作协议》。2016 年 11 月 12 日盘龙区城市管理局与云南京环盘宸环境资源管理有限公司签订了《昆明市盘龙区环卫一体化服务项目 PPP 合同》。项目符合经济社会发展规划和部门年度工作计划，项目立项依据充分、立项程序规范。

项目立项指标满分 5 分，评价得分 5 分。

2. 绩效目标。根据实施方案，环卫一体化的目标是：道路清扫保洁实现常态长效化作业，全面推行高标准，以克论净，提升环卫各板块各区域环卫作业水平。优化升级生活垃圾收集转运体系，逐步实现密闭压缩环保作业，建立一体化收转运体系，逐步实现生活垃圾、粪便垃圾、污泥及城市建筑废弃物垃圾分类收集转运，确保收集率达到 100%，做到日产日清。将公厕运营管理服务质量提高到国家二类公厕以上的环卫标准。提升河道及堤岸漂浮物、垃圾清理保洁标准，还河水清丽本色，让生态植根河底。建立健全环卫应急保障体系，将道路夏季应急防汛、冬季道路扫雪除凝、应急供水、重大活动环卫保障等纳入环卫一体化中，提升城市应急保障

水平。提升昆明市国际化大都市主城区环卫品质形象，实现高标准作业要求。环卫一体化主要内容：一是清扫保洁，具体包括城市行政辖区规划（道路墙到墙两米以下）区域内涉及的清扫保洁、小广告清除、市政设施、交通设施及环卫设施保洁（交通站台、灯杆擦拭、隔离带、防护栏保洁等）、下水道清掏管护、城市广场管理及保洁；二是非工程性城市绿化养护及垃圾捡拾；三是公厕管理维护；四是垃圾收运转运（包括生活垃圾、污泥、粪便及其他城市废弃建筑垃圾等）及垃圾收集转运场站的运营管理及维护；五是城市规划区域河道保洁及清淤；六是环卫应急、洪涝预防、凝冻及雪化处理。

绩效目标满分 5 分，评价得分 3 分。扣分的主要原因是：项目通过多个文件下达了多个绩效目标，实施单位未针对项目进行合理的设置，绩效目标不够清晰，扣 2 分。

3. 资金投入。项目明确费用支付标准按照国家有关规定进行测算，并依据聘请第三方造价机构审定的拦标价面向社会公开招投标，以中标单价为准确认购买服务单价。建立科学调价机制，涉及物价指数变化后根据确定的调价机制予以核准，其具体调价机制是在市场化运营日开始的第三个运营年及以后的每两年，当非企业原因造成的运营成本的上升或非企业原因造成运营成本下降时，由中标公司与区政府协商，依法依规进行适时调价。调价于备案的下一月起生效。

项目中标单价及预计工程量见下表。

表 4 中标单价及预计工程量表

项目名称		单价	工程量	价值(元)
道路清扫	一级道路	11.93 元/m ²	6940073m ²	82795070.9
	二级道路	11.86 元/m ²	996132m ²	11814125.52
	三级道路	12.86 元/m ²	3585105m ²	46104450
	四级道路	11.6 元/m ²	597428m ²	6930164.8
河道保洁	河道保洁	2.28 元/m ²	705300m ²	1608084
公厕管护	公厕管护	120000 元/座	53 座	6360000
生活垃圾收集清运	垃圾转运维护	199 元/吨	237250 吨	47212750
垃圾中转站维护升级改造	维护升级改造	——	24 座	——

资金投入指标满分 5 分，评价得分 5 分。

(二) 项目过程情况分析

过程包括资金管理、组织实施 2 个二级指标。主要反映资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性等。该项满分 25 分，评价得分为 23.58 分，得分率为 94%。

1. 资金管理

(1) 资金到位情况。根据昆明市盘龙区财政局《关于下达盘龙区 2019 年部门预算的批复》(盘财〔2019〕1 号)文件和 2019 年专项经费审核表，环卫一体化服务项目 2019 年经费预算 21249.56 万元，其中：财政预算安排 11249.56 万元；财政统筹解决 10000.00 万元。到 2019 年 11 月 30 日，环卫一体化项目实际到位资金 19231.56 万元，资金到位率 90.50%。

(2) 资金使用情况。到 2019 年 11 月 30 日，道路清扫保洁、河道保洁、直管公厕维护管理及垃圾收运转运结算金额共计 21601.86 万元，嘉奖 0.28 万元，考核扣款 403.46 万元，应支付经费 21198.68 万元。实际到位资金 19231.56

万元，占应到位资金的 90.72%；实际支付环卫一体化项目经费 18888.85 万元，占实际到位资金的 98.22%。

（3）资金管理情况。区城管局为进一步规范财务行为，加强财务管理，健全内部监督制约机制，确保各项经费合理、有效使用，节约经费开支，提高经费使用效率，按照财政部门有关规定，结合本单位实际，制定了《昆明市盘龙区城市管理局财务管理制度》、《昆明市盘龙区城市管理局日常费用报销和请款规定》、《盘龙区城市管理局环卫专项资金管理办法》。区城管局环卫专项资金实行“专款专用、专项核算、专项审核”的办法，在项目跟踪期内严格执行批准的使用计划，对资金支付审批手续、项目进度款等进行管理监控，按规定使用项目资金。

资金管理指标满分 15 分，评价得分 13.58 分。扣分的主要原因是：预算资金为 21249.56 万元，实际到位资金 19231.56 万元。资金到位率 90.50%。评价得分为：13.58 分（ $90.50\% \times 15$ ）。

2. 组织实施

（1）组织管理情况。环卫一体化项目由区城管局组织实施，包括前期工作及项目可行性分析、项目实施过程、项目验收等。盘龙区环卫一体化运行后，区城管局组建了专项考核组，专门负责环卫一体化道路河道清扫保洁的考核、检查、监督工作。将考核人员定人、定点、定位，根据不同的考核要求对道路清扫作业进行监督检查，实现全区域、无死角的网格化考核机制，做到考核标准精细化、考核奖惩透明

化、考核力度最大化，建立全区域、无死角的网格化考核机制。

（2）项目管理情况。区城管局根据《昆明市市容和环境卫生管理条例》、《昆明市环境卫生作业规范》、昆明市《关于深入开展“学习中卫经验，清洁城市环境”活动实施方案》、《盘龙区环卫一体化市场化运作工作实施方案》、《盘龙区环卫一体化 PPP 模式服务项目实施方案》，按照“统一标准、强化管理、量化考核、按质付费”的原则，制定了《盘龙区环卫一体化考核管理制度》、《盘龙区环卫一体化作业质量管理考核办法及退出机制》，加强对环卫一体化清扫保洁、生活垃圾收运及直管公厕维护管理、河道保洁等工作的监督检查，按照“六有”（有工作方案、有行动计划、有目标要求、有资金支持、有队伍保障、有体制创新）要求，采取公平、规范、科学的考核方式，不断提高作业质量和标准。

组织实施满分 10 分，评价得分 10 分。

（三）项目产出情况分析

项目产出指标包括产出数量、质量、时效及成本等 4 个指标内容，包括任务完成率、质量达标率、完成及时性、成本控制率等指标。该项满分 30 分，评价得分为 27.9 分，得分率 93%。

1. 产出数量。一是 2019 年全区道路及河道清扫保洁面积为 2036.18 万平方米（道路清扫保洁 1868.76 万平方米，河道清扫保洁 167.42 万平方米），2019 年纳入环卫一体化

保洁平均面积 1328.38 万平方米（道路清扫保洁 1257.84 万平方米、河道清扫保洁 70.53 万平方米），纳入环卫一体化的保洁面积占全区道路及河道保洁面积的 65.24%；二是维护管养了全区直管公厕 111 座，直管公厕维护管养做到了覆盖全区范围。三是收运转运垃圾 28.69 万吨，垃圾收运转运做到日产日清。产出数量指标部分未能完成，应纳入环卫一体化范围保洁面积为 1337.45 万平方米，2019 年实际纳入环卫一体化范围保洁面积平均为 1328.38 万平方米；应纳入环卫一体化范围保洁面积占全区道路及河道保洁面积的 66%，2019 年实际执行为 65.24%。

产出数量指标满分 10 分，评价得分 9.9 分，扣分的主要原因是：“道路面积”和“河道保洁面积”两个指标未达到绩效目标，评价得分为：9.9 分（评分=65.24%/66%*10）。

2. 产出质量。盘龙区环卫一体化作业质量管理采取日常检查与集中检查相结合，专项检查与综合考评相结合的方式，每月对清扫保洁、生活垃圾收运管理等日常环卫作业情况，市长热线交办件、区长信箱交办件、市民举报件，环卫设施设备维护管理情况，企业效能等方面进行考核并奖罚。根据盘龙区环卫一体化作业质量管理考核办法，作业质量合格。环卫一体化项目的实施，使纳入环卫一体化范围内的保洁质量得到了明显提高，道路基本见本色，质量标准基本达到要求，指标值可达到 85%，但未实现四项工作内容均达 100%的质量指标。

产出质量指标满分 10 分，评价得分 8.5 分，扣分的主

要原因是：产出质量达标率为 85%，评价得分为：8.5 分（评分=达标率*10）

3. 产出时效。环卫一体化项目自 2019 年 1 月 1 日开始接收实施第二阶段的工作。云南京环盘宸环境资源管理有限公司每日完成了全区范围内道路、河道清扫保洁，垃圾收集转运及公厕维护管养工作；2019 年 1-8 月，区城管局每月根据各街道办、区城管局、区创建办及区网格化指挥中心考核情况，按时拨付了环卫一体化项目运行经费至云南京环盘宸环境资源管理有限公司，平均付费时效指标为 90%；2019 年第 9-12 月的相关工作经费于 2020 年 1 月份支付。支付及时性指标未达到 100%。

产出时效指标满分 5 分，评价得分 4.5 分。扣分的主要原因是：1-8 月平均付费时效指标为 90%；9-12 月未在当年付费。评价得分为 4.5 分（评分=90%*5）

4. 产出成本。截至 2019 年 11 月实际支付环卫一体化项目经费 18888.85 万元（含 2018 年 9-12 月应付经费 4296.93 万元），完成年初预计支付资金 21249.56 万元的 88.90%。环卫一体化项目实施了招标程序，进行了价格谈判。随着每年清扫保洁面积、直管公厕维护管养、垃圾转运任务量的增加，资金投入加大，但中标单价不变，在一定程度上节约了开支。

产出成本指标满分 5 分，评价得分 5 分。

（四）项目效益情况分析

效益包括经济效益、社会效益、群众满意度等 3 个二级

指标。该项满分 30 分，评价得分为 28.5 分，得分率为 95%。

1. 经济效益。盘龙区环卫一体化项目第二阶段的实施，2019 年投入资金 18888.85 万元，解决了 2256 人就业，发放了环卫工人工资约 11506.00 万元，人均年平均工资 5.1 万元；项目公司云南京环盘宸环境资源管理有限公司实现收入 19250.00 万元，缴纳各项税收 953.00 万元。有效增加了环卫工人的收入水平。

经济效益指标满分 15 分，评价得分 15 分。

2. 社会效益。环卫一体化项目引入社会资本，激发了社会资本的活力和创造力，在优化升级生活垃圾收集转运体系中，逐步建立起一体化收转运体系，有效推进环卫工作的市场化、专业化、机械化、精细化管理，为盘龙区创造了一个整洁、卫生的城市环境卫生面貌，为经济发展奠定了环境基础，同时提升了城乡人居环境。

社会效益指标满分 5 分，评价得分 4.9 分。扣分的主要原因是：项目全年带动人口就业了 2256 人，未完成年初设立的绩效目标值 2300 人。完成率为 98%，评价得分为 4.9 分（ $2256/2300*5$ ）。

3. 满意度。本次问卷调查对项目公司、环卫工人和辖区群众对项目的满意情况以及对项目的意见与建议，进行了书面问卷调查。共计发放问卷共 100 份，实际收回 85 份，均为有效问卷。根据满意度汇总统计，对辖区群众收回有效问卷 38 份，满意度 88.11%；对环卫工人收回有效问卷 36 份，满意度 86.16%；对项目公司收回有效问卷 14 份，满意度

96.67%。综合满意度为 87.92%。

满意度指标满分 10 分，评价得分为 8.6 分。扣分的原因主要是：环卫工人满意度为 86.16%，绩效目标指标值未完成。评价得分为：8.6 分（评分=满意度*10）

五、经验及做法

盘龙区环卫一体化项目采取 PPP 模式，实施主体为区城管局，通过公开招投标确定北京环境卫生工程集团有限公司为社会投资人，与区属国有企业云南盘宸环卫产业有限责任公司合资成立云南京环盘宸环境资源管理有限公司，负责项目的具体工作内容，本项目特许经营期为 15 年。区城管区每年对项目经费进行合理测算，通过预算申报，项目资金于年初区财政预算拨付，区城管局支付上年度 9-12 月经费并按月支付 1-8 月项目经费；同时，区城管局组建了专项考核组，专门负责环卫一体化道路河道清扫保洁的考核、检查、监督工作。通过采取 PPP 模式，区城管局科学且有效地解决了管辖区内每年环卫一体化工作体量大、需求劳动力多、管理难度大等问题；同时，通过专项考核机制，区城管局对环卫一体化项目工作质量有所把控，并能及时了解项目实施情况及进展等。

六、存在的问题

（一）绩效指标细化量化不足

项目绩效指标细化、量化不足，没有如本报告中表 1 所展示的项目绩效目标内容，以致项目绩效目标反映不充分，弱化了目标的导向性，影响了绩效评价的准确性。未将绩效

目标细化分解为具体的绩效指标，如决策目标、效益目标、产出目标没有通过具体、清晰、可衡量的细化指标值予以明确体现。

（二）实施效果与预期目标还存在一定差距

一是申报纳入环卫一体化范围保洁面积为 1337.45 万平方米，2019 年实际纳入环卫一体化范围保洁面积平均为 1328.38 万平方米。二是申报纳入环卫一体化范围保洁面积占全区道路及河道保洁面积的 66%，2019 年实际执行为 65.24%。三是 2019 年预算资金 21249.56 万元，截止到 2019 年 11 月 30 日，应支付经费 21198.68 万元，实际到位资金 19231.56 万元，占应到位资金的 90.72%；实际支付环卫一体化项目经费 18888.85 万元，占实际到位资金的 98.22%。

七、相关建议

（一）强化目标管理

绩效目标是绩效监控和绩效评价的依据，是全过程预算绩效管理的基础和起点。建议实施单位要与项目公司共同协调配合，进一步将绩效目标尽量细化、量化，用具体、清晰、可衡量的细化指标值予以明确体现项目绩效。

（二）强化责任落实

加大宣传力度，提升居民环卫保洁意识。强化联合执法，在重点道路引入交通和环卫联合协管员制度，加大对渣土运输车辆、私家车车窗抛物、行人乱丢垃圾等行为规劝和处罚力度，从源头上减少垃圾产生。加强城管、住建等部门的合作，在清晰界定政府环卫保洁责任边界的基础上，对负责的

绿化带和人行道至墙根区域保洁面积科学测算保洁成本，采取有效措施，提升保洁效果。

（三）完善作业标准

一是建立分类保洁时制，针对季节变化，在保证保洁效果的情况下，适当调整保洁时间。科学调整人员配置，根据作业条件，适当增加机械作业方式，减少保洁人员配置标准，对于保洁工作量季节性变化较大的区域，建立人员配置动态调整机制。

二是进一步完善机械作业标准，将特殊天气因素界定更加清晰明确，完善机械作业标准体系，尽量避免雨雪天等特殊天气机扫车上路作业情况的发生，减少资源浪费，以提高财政资金支出绩效。

（四）加强培训管理

一是强化安全作业管理。针对环卫工人队伍流动性强、年龄偏大、安全意识薄弱等问题，高度重视员工安全教育，严格遵守安全作业规范，特别是新入职员工，未经安全教育，不得上岗。

二是加强业务培训。根据环卫保洁工作的发展需要，加强员工培训，特别是机械保洁操作人员，都应该持证上岗。重视在保洁人员中开展垃圾分类知识培训，努力将保洁队伍建设成垃圾分类的重要骨干力量。针对中心城区环卫保洁市场化，通过协助企业多渠道解决环卫工人临时住房问题。加大监督核查力度，确保环卫工人各项津贴制度能够得到有效落实。

八、附件

附件一：项目绩效评价评分表

附件二：群众满意度调查表

附件三：单位反馈意见表

云南华业会计师事务所（普通合伙）

2020年11月5日

