



大余县城市管理局

2021 年度城乡环卫一体化项目评价报告

一、基本情况

(一) 项目概况

为有效提升大余县环境卫生服务质量，促进全县社会、经济、环境可持续发展，提高公共产品和服务的供给效率，大余县人民政府决定采用 PPP 模式完成本项目投资、融资、建设、运营维护及合作期满移交等工作。《大余县城乡环卫一体化 PPP 项目实施方案》已于 2018 年 8 月获得政府方批准同意。通过统一规划，统一安排，科学有序地开展城乡环境卫生一体化工作，彻底解决农村环卫事业发展滞后、垃圾围村、环境脏乱差的问题，提高乡镇垃圾无害化处理水平，切实改善村民生活环境。

项目从 2018 年 10 月经过公开招标，由深圳市龙吉顺实业发展有限公司和江西城市天使实业发展有限公司作为社会资本方参与项目，成立项目公司大余龙吉顺天使环境发展有限公司正式接手大余县全域范围内的道路清扫保洁、垃圾清运、中转站运营管理、公厕管理、河道保洁等工作。

完成部分设备采购并投入使用，包括 10 吨洗扫车 2 台，18 吨洗扫车 6 台，15 吨绿化喷洒车 4 台、25 吨绿化喷洒车 2 台、4 吨绿化喷洒车 4 台，18 吨压缩式垃圾车 5 台、8.2 吨压缩式垃圾车 11 台、7.3 吨压缩式垃圾车 1 台，1.8 吨路面养护车 2 台、

3.4 吨路面养护车 5 台、3.1 吨路面养护车 1 台，4 吨自装卸式垃圾车 3 台、4.4 吨自装卸式垃圾车 18 台，18 吨压缩式垃圾对接车 3 台，18 吨车厢式垃圾车 2 台，8.2 吨自卸汽车 3 台、3.2 吨自卸汽车 1 台，18 吨抑尘车 1 台。环卫一线人员 1500 余人、管理人员约 50 人，公厕 22 座的管养维护和 11 座垃圾中转站已全部移交给龙吉顺公司；垃圾清运量每日现达 180 余吨。

全面推行大余县城乡环卫一体化管理服务模式，实行县监督考核和各乡镇评分考核的双重监督管理机制，县环卫所每月对 11 个乡镇随机抽查监督考核，各乡镇每月必须组织 4 次以上对各行政村核查（可结合乡镇本级考核进行），将签章后的环卫作业人员配备督查、周考核和日考核资料，汇总形成月度考核台账。

项目资金由财政负担，年初预算 4730.10 万元，每月考核申报经费。

（一）绩效目标

1. 总目标。健全城乡环卫基础设施，完善保洁队伍，强化投入保障机制，实现城乡垃圾日产日清的目标，增强群众卫生、环保意识，提高城乡文明程度，从根本上解决环境脏乱差的问题，持续推进垃圾分类工作，缩短城乡环境卫生差距，全面改善环境面貌。实现环保清洁全覆盖，提高保洁质量，提高群众满意度，打造宜居环境。

2. 阶段性目标。全力推进环卫 PPP 项目工作，做到垃圾清

扫清运及时，做到日产日清。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

通过客观、公正、独立的第三方进行绩效评价，全面了解县城管局负责的环卫一体化项目管理过程是否规范、产出目标是否完成，以及效果目标是否实现，总结项目实施中的经验，查找存在的问题。重点分析项目预算编制的合理性、成本支出的真实性和控制有效性，评价财政资金的使用效率和效果，为以后年度编制项目预算、选择项目实施主体，规范资金管理，提高资金效益提供参考依据。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准

明确本次绩效评价的范围、内容、评价时间及要求，提醒评价应注意事项，为绩效评价工作做好充分准备。项目负责人、财务人员进行座谈，了解项目基本情况听取项目介绍，对项目的立项，绩效目标设定，资金到位及使用，项目管理等方面进行初步了解。在了解项目基本情况的基础上，拟定项目实施单位需要提交的资料清单，对收集的资料进行核查、分析，根据项目立项背景、目标，初步设定项目绩效的业绩衡量指标及实施方案。

依据初步设定项目绩效的业绩衡量指标及实施方案，确定细化的项目支出指标评价体系，提交县城管局讨论后修改形成最终的指标评价体系（见附表）。绩效评价评价方法采用目标

评价法、成本效益分析法、数据采集和社会调查等方法，评价采用定量与定性相结合的方式进行。

部门评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	指标说明
决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。
		立项程序规范性	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、集体决策。
	绩效目标	绩效目标合理性	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。	评价要点： （如未设定预算绩效目标，也可考核其他工作任务目标） ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；

过程	资金投入			<p>③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平;</p> <p>④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。</p>
		绩效指标明确性	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。	<p>评价要点:</p> <p>①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标;</p> <p>②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现;</p> <p>③是否与项目目标任务数或计划数相对应。</p>
		预算编制科学性	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,用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	<p>评价要点:</p> <p>①预算编制是否经过科学论证;</p> <p>②预算内容与项目内容是否匹配;</p> <p>③预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制;</p> <p>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。</p>
	资金分配合理性	项目预算资金分配是否有测算依据,与补助单位或地方实际是否相适应,用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	<p>评价要点:</p> <p>①预算资金分配依据是否充分;</p> <p>②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。</p>	
	资金管理	资金到位率	实际到位资金与预算资金的比率,用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	<p>资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。</p> <p>实际到位资金:一定时期(本年度或项目期)内落实到具体项目的资金。</p> <p>预算资金:一定时期(本年度或项目期)内预算安排到具体项目的资金。</p>
	预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行,用以反映或考核项目预算执行情况。	<p>预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) ×100%。</p> <p>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。</p>	
资金	项目资金使用是否符合相关的	评价要点:		

		使用 合规 性	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。	<p>①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；</p> <p>②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；</p> <p>③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；</p> <p>④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。</p>
	组织 实施	管理 制度 健全 性	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	<p>评价要点：</p> <p>①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度；</p> <p>②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。</p>
		制度 执行 有效 性	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。	<p>评价要点：</p> <p>①是否遵守相关法律法规和相关管理规定；</p> <p>②项目调整及支出调整手续是否完备；</p> <p>③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；</p> <p>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。</p>
产 出	产出 数量	实际 完成 率	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	<p>实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。</p> <p>实际产出数：一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。</p> <p>计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。</p>
	产出 质量	质量 达标	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。

		率	和考核项目产出质量目标的实现程度。	质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。
	产出时效	完成及时性	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。
	产出成本	成本节约率	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率= $[(计划成本-实际成本)/计划成本] \times 100\%$ 。 实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目预算为参考。
效益	项目效益	实施效益	项目实施所产生的效益。	项目实施所产生的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响等。可根据项目实际情况有选择地设置和细化。
		满意度	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人。一般采用社会调查的方式。

（三）绩效评价实施过程

通过对资料审核、现场评价（勘察、查询、复核）和资料的分类、整理、分析及时撰写和提交评价报告，对项目绩效情况实施评价。一是资料审核。通过区城管局提供的资料，审核

项目立项是否经过前期论证、工程项目建设是否符合批准内容、是否存在擅自调整设计内容。二是现场评价。（1）由县城管局填写了项目名称、项目单位、项目属性、项目实施完成时限、资金来源、资金使用情况等相关信息，作为绩效评价的基础数据。（2）向项目主管单位县城管局了解项目基本情况、取得项目相关资料，对项目的立项，绩效目标设定，资金到位及使用，项目管理等方面进行初步了解。（3）通过现场查看的方式，查看工程实施情况，确定项目实施情况和实施效果；同时，通过对周边群众发放调查问卷的方式，了解市民对项目的认可情况。三是资料分类、整理、分析及及时撰写和提交评价报告。在取得基础数据资料的前提下，我们对数据进行分析比对，根据指标评价体系进一步计算统计定量指标，确定进行评价所需数据，对定性指标做出经验判断，并运用相应的评价方法对绩效情况进行综合性评价，并逐一打分，在此基础上，根据报告模板格式撰写报告。

三、综合评价情况及评价结论

部门评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评分标准	评分依据及简要说明	得分
决策 (2)	项目 立项	立项 依据 充分 性(5)	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及	评价要点：	符合 评分 标准	5
				①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；		
				②项目立项是否符合行业发展规划和政策要		

2 分)	(8分)	部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。	求; ③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则; ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。				
		立项程序规范性(3分)	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、集体决策。	符合评分标准	3	
			绩效目标合理性(5分)	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。	评价要点: (如未设定预算绩效目标,也可考核其他工作任务目标)	符合评分标准	5
					①项目是否有绩效目标;		
	②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性;						
	③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平;						
	绩效指标明确性(3分)	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。	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;	符合评分标准	3		
			③是否与项目目标任务数或计划数相对应。				
			资金投入(6分)			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,用以反映和考核项目预算编	评价要点: ①预算编制是否经过科学论证; 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。

过程 (25分)	资金管理 (10分)	制的科学性、合理性情况。				
		资金分配合理性(2分)	项目预算资金分配是否有测算依据,与补助单位或地方实际是否相适应,用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	评价要点: ①预算资金分配依据是否充分; ②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。	符合评分标准	2
		资金到位率(3分)	实际到位资金与预算资金的比率,用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=(实际到位资金/预算资金)×100%。 实际到位资金:一定时期(本年度或项目期)内落实到具体项目的资金。 预算资金:一定时期(本年度或项目期)内预算安排到具体项目的资金。	项目资金未全部拨付到位	1
		预算执行率(3分)	项目预算资金是否按照计划执行,用以反映或考核项目预算执行情况。	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。	符合评分标准	3
		资金使用合规性(4分)	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。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	符合评分标准	4
组织实施 (15分)	管理制度健全性(5分)	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制	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。	符合评分标准	5	

	分)		度对项目顺利实施的保障情况。			
		制度执行有效性(10分)	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:	符合评分标准	10
				①是否遵守相关法律法规和相关管理规定;		
				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、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。						
产出(45分))	产出数量(10分)	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。	符合评分标准	10
				实际产出数:一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。		
				计划产出数:项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。		
产出质量(10分)	质量达标率(10分)	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率,用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。	符合评分标准	9	
			质量达标产出数:一定时期(本年度或项目期)内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。			
产出时效(10分)	完成及时性(10分)	项目实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	实际完成时间:项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。	受疫情影响部分项目未如期完成	9	
			计划完成时间:按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。			
产出成本	成本节约率(15分)	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。	符合评分标准	15	
			实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。			

	(15分)		率，用以反映和考核项目的成本节约程度。	计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目预算为参考。		
效益(8分)	(8分)	项目效益(4分)	项目实施所产生的效益。	项目实施所产生的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响等。可根据项目实际情况有选择地设置和细化。	符合评分标准	4
	(8分)	满意度(4分)	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门(单位)、群体或个人。一般采取社会调查的方式。	符合评分标准	4
总分						96

根据评价分析，大余县城乡环卫一体化项目立项依据充分、项目目标明确、资金使用规范、目前投资总额未能实施完成，项目绩效目标未进行细化，故按规定自评价得分 96 分。

四、绩效评价指标分析

(一) 项目决策情况。根据《关于同意〈大余县城乡环卫一体化 PPP 项目实施方案〉的批复》(余字 2018〔54〕号)，于 2018 年 10 月 26 日在大余县公共公共资源交易中心组织了采购评审，经过采购结果确认谈判，选定深圳市龙吉顺实业发展有限公司和江西城市天使实业发展有限公司联合体为中标社会资本。2019 年 3 月 9 日大余龙吉顺天使环境发展有限公司最为最终的社会资本方与大余县城市管理局举行了服务合同的签约仪式。

(二) 项目过程情况。项目从 2018 年 10 月经过公开招标，确认深圳市龙吉顺实业发展有限公司和江西城市天使实业发展

有限公司作为社会资本方参与项目，成立项目公司大余龙吉顺天使环境发展有限公司正式接手大余县全域范围内的道路清扫保洁、垃圾清运、中转站运营管理、公厕管理、河道保洁等工作

（三）项目产出情况。项目年初预算为 4730.10 万元，经过月考核项目 2021 年执行金额 4354.32 万元，执行率 92.06%

（四）项目效益情况。

通过统一规划，统一安排，科学有序地开展城乡环境卫生一体化工作，建立了一套完整的垃圾收运系统、完成了管理体系的构建。垃圾清扫清运及时，做到日产日清。彻底解决农村环卫事业发展滞后、垃圾围村、环境脏乱差的问题，提高乡镇垃圾无害化处理水平，切实改善村民生活环境。

五、主要经验及做法、存在问题及原因分析

1、每季度召集服务企业项目经理、现场负责人开会，服务企业汇报工作开展情况和下步工作计划，局领导和有关人员布置任务，提出存在的问题和整改意见。定期和服务企业面对面沟通交流，可以详细、及时地了解服务情况，全面传达工作要求，实现动态管理规范化。

2、督导服务企业制定内部管理制度、开展岗前培训、岗位中指导和员工之间交流会，进一步增强服务企业和服务人员的专业素养，更好的推进环卫事业的发展。