

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：济南市 2019 年市区道路环卫保洁项目

主管部门：济南市城市管理局

委托单位：济南市城市管理局

评价机构：上海闻政管理咨询有限公司

2020 年 7 月

目 录

一、 项目概况	1
(一) 项目背景	1
(二) 项目内容、规模、范围	1
(三) 资金来源及使用情况	2
(四) 绩效目标	2
二、 评价思路及过程	3
(一) 评价目的及思路	3
(二) 评价方法	4
(三) 指标体系	4
(四) 评价对象及时段	5
(五) 评价的组织实施	5
三、 评价结论	6
(一) 评价结论	6
(二) 绩效评价指标分析	7
四、 成绩及经验做法	9
(一) 部门分工明确，责任清晰，管理工作有效落实	9
(二) “深度清洁，不留死角”，保洁质量大幅提升	9
(三) 构建智慧环卫大脑，不断创新城管数字化平台应用 ..	10
五、 存在的问题及建议	10
(一) 存在的问题	10
(二) 意见和建议	12

一、项目概况

（一）项目背景

环境卫生管理工作是与人民生活息息相关的公共事业，是社会经济发展的基础和保障。根据中央有关精神，山东省先后制定了《山东省城市环境容貌综合整治标准》（鲁建法〔2000〕46号）、《山东省城镇容貌和环境卫生管理办法》（省政府令第218号）等文件和规范。济南市制订《济南市城市环境卫生管理条例》规定，济南市实行环境卫生保洁责任区制度，主、次干道和沿街公厕、废弃物转运站等公共环境卫生设施，由环境卫生专业作业单位负责；要求环境卫生保洁应当达到国家和本市规定的环境卫生质量标准，主、次干道和公共场所的清扫保洁作业，应当按照清扫保洁作业规程进行；主、次干道的每日首次清扫保洁作业应当在市、县（市）市容环境卫生管理部门规定的时间内完成。

济南市城区道路环卫保洁项目属经常性业务支出，由济南市城市管理局负责组织管理。根据济南市政府办公厅《关于2015年城市道路保洁招标工作有关问题的报告》市领导的批复，市区道路环卫保洁总体按照“市级指导、属地管理、重心下移”方式和“区为主、市统筹、全覆盖、市场化”的原则实施，项目经费由市级财政和区本级财政共同承担，2019年市级共安排道路环卫保洁项目预算资金27143万元。

（二）项目内容、规模、范围

济南市市区道路环卫保洁项目覆盖历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区六个区，2019年市区道路环卫保洁面积达到6954万平方米。项目内容包括对主次道路、街巷实施精细化保洁与服务，落实一日“一冲五扫五洒”机械化保洁频次，人工一日两普扫、全天守岗捡拾，实现“六净、一洁、见本色”的道路保洁质量标准，为

市民提供良好的出行环境。

该项目采取以区为主的管理方式，各区政府对本辖区范围内的主次道路和支路进行自行招标或自行实施，涉及多区交叉且分区保洁道路和影响机械作业质量的道路由市负责统一组织招标，高架路、立交桥、隧道委托济南市机械化清扫大队（以下简称“机扫大队”）负责保洁。

（三）资金来源及使用情况

1. 项目预算

2019 年道路环卫保洁项目总预算 27143 万元。其中市级承担的各区资金 21547 万元，机扫大队道路保洁资金 5596 万元。

2. 资金使用情况

2019 年市财政拨付各区用于道路保洁的经费为 22041 万元，其中各区日常保洁经费 21247 万元，考核奖励经费 300 万元，2018 年结转资金 494 万元。2019 年市财政拨付机扫大队 6596 万元，其中 2019 年预算 5596 万元，2018 年结转资金 583.9 万元。

（四）绩效目标

1. 总目标

本项目的总目标为对全市 5055 万平方米主次道路实施精细化保洁与服务，有效落实一日“一冲五扫五洒”机械化保洁频次，人工一日两普扫、全天守岗捡拾，为市民提供良好的出行环境。全面提升道路机械化作业水平，提高道路扬尘治理成效。

2. 绩效年度目标

根据《济南市市级财政支出预算项目绩效目标申报表》（2019 年），济南市市区道路环卫保洁项目的绩效目标详见表 1-2。

表 1-2: 绩效年度目标

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
产出指标	数量指标	主次道路冲刷次数（次/日）	1
		主次道路清扫次数（次/日）	5
		主次道路洒水次数（次/日）	5
		道路保洁车辆数量（辆）	850
		保洁车辆机械化保洁频次（次/日）	11
	质量指标	环卫作业行业规范执行率	100%
		主次道路保洁情况达标率	100%
	时效指标	垃圾清运及时性	及时
		作业质量问题解决及时性	及时
	成本指标	成本控制率	100%
效益指标	社会效益指标	改善环境卫生质量，不断提升居民的认可度和幸福感	2020 年打造宜业宜居的生活环境，道路达到“平、亮、绿、美、净、齐”的标准。
	生态效益指标	提升道路扬尘治理成效，为“蓝天保卫战”提供坚实基础	城区主次道路机械化清扫率达 100%。
	可持续影响指标	环境卫生管理处指导，各区城管局组织实施	建立“科学合理、职责明确、管理全覆盖”的工作体制，促进环卫事业持续健康发展。
		做好纵向部门协调	与环保、交通部门做好业务协调。
		道路扬尘在线监测系统数据共享	提升道路扬尘在线监测系统使用效能。
满意度指标	服务对象满意度指标	市民满意度	≥ 95%

二、评价思路及过程

（一）评价目的及思路

财政支出绩效评价是提高公共服务质量、提升公共支出有效性的手段，通过指标设计和量化分析检验公共支出的效果，从项目决策、项目过程、项目产出和效果因素等方面，综合考察项目的完成情况、取得的成绩及效益，分析项目管理过程中的问题及原因并针对性地提出建议。

本次评价根据指标体系评分完成。通过设置道路保洁面积计划完成率、每日主次道路冲刷计划完成率、每日主次道路洒水计划完成率、人工保洁每日计划完成率、道路保洁工作抽查合格率、环卫作业规范情况、道路深度保洁率、保洁工作及时性、作业质量问题解决及时性等指标，考核道路环卫保洁的产出情况；通过设置主干道路保洁覆盖率、机械化清扫率提升情况、洒水率提升情况、道路保洁干净卫生情况、有责投诉降低率等指标考核项目产生的效益情况；通过设置应急预案完备性、保洁人员配备情况、保洁作业车辆设备配备情况、管理平台建设情况、信息共享机制健全性等指标，考察项目实施的可持续性。指标体系的最终确定经过评价组设计、专家评审、依据专家意见修订等三个步骤完成。在评价过程中，则通过实地考察、访谈、问卷调查等形式采集基础数据，以具有代表性与广泛性的数据，支撑指标体系的评分，进而实现客观科学的评价。

（二）评价方法

本次评价运用文献法、社会调查法、因素分析法等方法，同时通过文献资料搜索、多因素分析来支撑评价的逻辑紧密性与客观性。本次评价坚持定量优先、定量与定性相结合的方式，始终遵循科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关的基本原则。

（三）指标体系

1. 设计思路

根据绩效评价的基本原理，依据项目特点，评价组应用逻辑分析法，按照绩效指标建立的科学性、可操作性和有用性等标准，设计科学的指标体系。指标体系包括指标体系和基础表两部分，指标体系是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位负责填报。指标体系包括项目决策、项目管理、项目绩效和影响力四部分内容，力求全面考察项目决策、资金投入、过程管理、产出效果和影响力，

体现从投入到产出、效果和影响力因素的绩效逻辑路径。内在逻辑的一致性也增强了评估的科学性、严谨性和可行性。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查、访谈和实地调研的支持。

2. 指标权重与评分标准设计

(1) 关于权重

本方案评价指标体系各指标的权重由项目组根据评估需求，在调研基础上依据指标的重要性产生，在经专家论证后结合专家意见确定。

(2) 关于评分标准

本方案的评价标准分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定。对于定性指标，一般通过问卷及访谈采集相关数据，在实施过程中运用等级描述法进行考核，通过设置分级标准来显示该指标认可程度的差异。

对于定量指标，一般通过公式等方式予以量化，是可以准确数量定义、精确衡量并能设定目标值的考核指标。

3. 评价指标体系

本次济南市 2019 年市区道路环卫保洁项目评价指标体系，包括评价指标、权重、指标解释、标杆值、评分标准等。评价指标体系详见附件 3。

(四) 评价对象及时段

1. 评价对象

济南市市区道路环卫保洁项目

2. 评价时段

此次绩效评价的时段为 2019 年 1 月 1 日到 2019 年 12 月 31 日。

(五) 评价的组织实施

本次项目的评价期间为 2020 年 6 月 24 日至 2020 年 7 月 31 日，

具体安排如下：

1. 前期准备阶段（2020 年 7 月 10 日前）

制定评价工作方案（2020 年 7 月 10 日前）。受市城管局委托后，对市区道路环卫保洁项目资金进行调研，与业务处室沟通，收集相关资料，了解资金的内容、操作流程、管理机制、资金使用、产出和效果等情况，根据资金实际情况和绩效管理要求制定绩效评价工作方案，并报送市城管局财务审计处和环境卫生管理处。

2. 评价实施阶段（2020 年 7 月 20 日前）

数据填报（2020 年 7 月 10 日前）。将基础表提交给相关部门，相关部门按照预算绩效管理要求填报相关数据。

数据复核（2020 年 7 月 13 日前）。对填报的数据进行复核。

问卷调查和访谈（2020 年 7 月 20 日前）。根据社会调查方案进行满意度问卷调查和现场访谈工作，并出具问卷调查报告和访谈报告。

3. 报告完成阶段（2020 年 8 月 10 日前）

撰写评价报告（2020 年 7 月 25 日前）。对复核后的数据和资料进行汇总，依据评分标准对绩效指标进行评分，并通过绩效分析形成专项资金的评价结论。在此基础上，按照预算绩效管理要求撰写绩效评价报告。

征询委托方意见报告定稿（2020 年 8 月 10 日前）。绩效评价报告报委托单位征询意见，并根据意见进行修改定稿。

三、评价结论

（一）评价结论

评价组通过基础数据采集、问卷调查、访谈、现场核查等获得的数据和资料，对济南市 2019 年市区道路保洁项目专项资金进行了独立客观公正的评价。从投入、过程、产出和效果四方面对项目的绩效

情况进行评分，最终，项目整体评价得分为 **90.33** 分，绩效评级为“优”¹。

（二）绩效评价指标分析

1. 决策

济南市 2019 年道路环卫保洁项目根据《山东省城镇容貌和环境卫生管理办法》（山东省人民政府令第 218 号）、《济南市城市环境卫生管理条例》（2007 年 5 月 1 日由济南市人民代表大会常务委员会颁布）等要求设立，与济南市十三五发展规划战略目标及部门工作计划匹配。此外，项目与市城管局“负责城区道路保洁的监督管理”职责密切相关。

市城管局制定绩效目标，设立主次道路冲刷、清扫、洒水频次、机械化保洁频次、环卫作业规范性及道路保洁达标率等产出指标，设立了社会效益、生态效益、可持续影响及服务对象满意度等效益指标。但绩效指标设置不够全面，产出目标中缺少保洁面积完成数等数量目标，目标不够明确，不能有效衡量项目产出内容；社会效益指标、生态效益指标均为定性表述，缺少数据支撑，指标较笼统；可持续影响指标缺少保洁设备配置情况、信息系统完备性等指标，绩效目标不够健全。

2. 过程

市城管局参照《城市道路清扫保洁质量与评价标准》（CJJ/T126-2008）《济南市城市环境卫生管理条例》《济南市城市管理标准》制定《济南市道路保洁标准及规范》《济南市道路保洁监管考核实施办法》等制度，明确项目道路保洁的标准及规范，监督实施单位道路保洁工作，提升工作质量；建立了监督考核机制，市城管局环境卫生管理处负责组织全市道路保洁定期检查、日常巡查，并结合 12345 投诉信息、市考评办委托的第三方考核机构检查结果、各类新闻媒体曝光

¹ 注：根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）规定，绩效评分结果 90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

的道路保洁问题以及省、市领导和局领导批示件等信息，对各区县城管局（环卫管护中心）管理的主要道路、次要道路、支路、街巷、高架路（立交桥）墙根至墙根的路面保洁（不含交通管理部门负责保洁道路和城乡环卫一体化范围内的道路）实施多元化、综合性、全面性的考核。制定了《济南市城市管理局专项资金管理办法》《道路保洁专项资金管理办法》，明确了道路保洁专项资金的使用要求及支持范围。各区均已制定财务管理制度或适用于道路环卫保洁专项资金的管理制度。财务管理制度符合财务会计制度规定。合同执行中，区城管局按照合同规定对保洁公司进行考核，对存在的问题进行通报，并根据考核结果支付资金，但存在部分区人员、设备配置未按照合同执行的情况

2019 年市级安排道路环卫保洁项目预算资金 27143 万元。2019 年市级实际到位资金 27143 万元，其中市财政拨付各区日常保洁经费 21247 万元，考核奖励经费 300 万元，拨付机扫大队 5596 万元。资金到位率为 100%。

3. 产出

济南市 2019 年度道路保洁面积按照计划完成约 6438 万平方米，实现主次道路每日高压冲洗次数为 1 次，每天洒水作业频次为 5 次，人工作业实现了主次道路一日两普扫，全日守岗捡拾。根据 2019 年每月城市环境卫生检查通报，存在一是部分道路保洁标准不够高，存在路面发黄未见本色、路面污物较多的问题；二是果皮箱擦拭不够及时，存在灰尘较多的现象；三是个别主次干道快车道道路尘土多，路面洁净度有待进一步提高。

4. 效益

2019 年济南市道路保洁覆盖率为 100%，机械化清扫率为 98.6%，各区环境卫生保洁质量存在较大的提高，2019 年济南市市区道路环卫保洁项目的整体满意度为 92.3%。

四、成绩及经验做法

（一）部门分工明确，责任清晰，管理工作有效落实

市级综合考核。采取“周抽查、月考评、季排名”的考核方式，由市城管局环境卫生管理处适时开展日常抽查与月度考核，并结合12345投诉信息、第三方考核机构检查结果、各类新闻媒体曝光的道路保洁问题以及省、市领导和局领导批示等信息，实现综合性、多元化、全覆盖的考核体系。

区级属地监管。各区县城市管理部门负责本区域道路保洁的日常监督工作；建立健全监督检查制度，组建专项检查队伍，实施全天候监督管理；对各街道办事处道路保洁事项实施全面监管，推广对街办环境卫生考核实施排名通报制度；对各市场化运营服务企业实施监管考核，充分发挥资金杠杆效能，完善市场化竞争机制；配合住建部门对物业小区实行行业监管；指导与责任单位签订保洁责任书工作。

街道网格监管。各街道办事处充分发挥环境卫生网格化管理，以环卫所为依托，对辖区街巷道路、开放式小区实行属地监管；以物业管理委员、社区环境和物业管理委员会为依托，监督各物业小区的物业公司落实各项环境卫生事项；加强对沿街单位、商户市容环境责任区保洁的日常监管，签订保洁责任书；对各市场化运营服务企业实施监管考核。

企业内部监管。各市场化运营服务公司应全面落实合同约定标段内道路保洁事项，按照“标准化配置、标准化管理、标准化保洁、标准化考核”的要求，建立企业内部监管体制，成立监管部门，组建监管队伍，完善日常巡查与整改，促进企业高效管理，形成高质量的市场化运行体系。所有车辆安装GPS、北斗等定位设备，推广利用卫星定位系统平台，动态监控作业车辆运行轨迹和道路清扫保洁质量。

（二）“深度清洁，不留死角”，保洁质量大幅提升

主次道路环卫保洁服务项目实施后，各区坚持标准化作业，对于道路保洁质量易反复区域采取增加机械化作业频次、增加守岗捡拾人员的方式，有效确保了主次道路保洁质量。各作业单位的作业水平和作业质量的差距越来越小，各作业单位全面落实“全覆盖配置、全覆盖保洁、全覆盖监管”的道路保洁精细化工作标准，对具备人机结合作业条件的道路进行全覆盖冲刷，成效明显，各区道路保洁的质量整体不断提升。

（三）构建智慧环卫大脑，不断创新城管数字化平台应用

历下区以实现道路保洁管理工作公平、公正、高效、便捷为目标，打造“1+1+5”的环卫智慧大脑，即 1 张网格地图，联通各种设备设施，实现视频、轨迹等实时在线管理；1 款手机 APP，便捷实用，随时随地在线调度指挥；融合作业预判、工作规划、在线监督、统计考核、数据分析 5 个模块，构建前瞻强、智能高、调度精、考核严、数据准的环卫保洁智慧大脑。市机扫大队积极落实“行走城管”和“双报到”工作，制定详实的行走方案，利用数字化平台派发任务、及时准确监督行走动态，实时上报发现问题，汇总行走情况，专人负责督导，理出问题清单，及时对接街道办事处处理好发现的问题。

五、存在的问题及建议

（一）存在的问题

1. 预算资金拨付不及时，资金年末存在结转

2019 年市级资金分 3 批下达，其中第一批资金 8840 万元于 2019 年 7 月份下达，第二批资金 12362 万元于 2019 年 12 月 11 日下达，第三批资金于 2019 年 12 月 18 日下达。从市级各季度资金支付情况看，预算执行主要集中在下半年支付，除第四季度支付进度符合整体支付进度外，其他进度资金支付均存在滞后，导致年末资金拨付至区级以后，本年度内资金无法正常拨付至项目，不利于财政资金使用的

高效率发挥。

2. 保洁公司日常考核和监管培训力度有待进一步加强

城市环卫保洁工作直接决定着环境保洁效果的高低，直接关系到环卫保洁的经济效益、社会效益和生态效益。城区道路环卫保洁人员能力、素质参差不齐，年龄结构偏大，且人员流动性较大，日常保洁存在道路上垃圾捡拾、垃圾箱擦拭不及时的情况，对道路环卫保洁管理的精细化、标准化、规范化建设具有一定影响，反映了环卫企业完善的岗前和岗中培训、明确考核制度、日常监督管理工作需进一步加强。

3. 保洁单位作业质量有待提升，考核结果应用有待加强

根据查阅市对各区、各区对环卫所或市场化保洁公司的考核通报情况及现场查看，个别路段存在快车道路面有尘土或尘土较多，个别人行道路段存在烟头，路面洁净度有待进一步提高；个别果皮箱存在尘土，绿化带、道路隔离栏角落等位置的巡回捡拾作业有待进一步加强，保洁单位的作业质量有待提升。

针对检查发现的问题，责任单位重视意识有待加强。根据要求，按照“当日发现、当日反馈、立即整改”的原则，及时督导相关单位进行整改提升。责任单位针对检查发现的问题，能够做到及时整改，但未制定科学合理办法措施，导致每月检查中存在同样的问题发生，一定程度影响保洁工作长效管理，作业管理规范性有待加强。

考核结果应用层面，市级将考核成绩纳入全市城市管理综合考评体系，根据考核得分进行排名奖励。区级层面看，区级对环卫所的考核具体落实情况表现为通报，未针对考核结果予以有效应用，考核结果应用有待进一步加强。

4. 部分区级未编制项目绩效目标，部门预算绩效管理工作有待加强

根据济南市人民政府办公厅《转发市财政局<关于全面推进预算绩效管理的实施意见>的通知》（济政办字〔2016〕75号）要求，按照“谁申请资金、谁编制目标，谁分配资金、谁审核目标，谁批复预算、谁批复目标”的原则，强化全过程预算绩效管理的事前目标管理，增强预算编制的科学性、合理性。各部门（单位）申请财政资金预算时，须按规定编制和申报绩效目标，准确反映预期产出和效果，并不断提高绩效目标管理的覆盖比例，加快实现目标管理全覆盖。经调查了解，区级城管部门预算绩效管理机制不完善，项目绩效目标未编制，不利于开展项目绩效监控，准确反映预期产出和效果。

（二）意见和建议

1. 加快预算执行进度，确保资金使用效益的发挥

部门预算部门是部门和单位完成全年工作目标任务的全部财力保障，建议市城管局在年度预算执行中，严格按照预算下达的各项资金额度内科学合理地控制使用好资金，确保各项工作目标任务的完成；加快预算支出进度，提高预算执行效率，确保项目资金的使用效益。

2. 优化环卫队伍配备与布局，加强人员培训力度，提升环卫保洁作业效率

一是积极加大财政投入力度，建立稳定的投入保障机制，适当提高环卫工人的工资标准和福利待遇，改善环卫工人的工资结构，合理匹配薪酬待遇与工作效率，适当增加浮动工资和奖金；二是拓宽环卫工人招聘渠道，吸引年轻劳动力进入环卫队伍，逐步解决环卫从业人员年龄结构老化问题，根据环卫保洁实际需求替换年龄偏大或身体偏弱清扫保洁人员。三是加大人员培训力度，加强监管和考核力度，提高人员的稳定性，促进环卫保洁项目健康运作、可持续运行。

3. 提升环卫作业质量，加强考核结果应用

建议各保洁单位项目负责人加强责任意识，提升内部作业水平和

道路保洁精细化管理水平，对于项目实施中存在的问题及时响应，创新保洁模式，为市民营造更加干净、整洁的市容环境。进一步压实主体责任，严格监管考核，增加不定期抽查与定期抽查的频率，发现问题及时通报，对于曝光、扣分严重的问题，督促保洁单位整改，同时，将考核结果有效运用，以便提升作业质量，更好地提升主干道路保洁效果。

4. 加强绩效目标管理，科学合理设置绩效目标

财政绩效目标管理，就是在预算环节要求预算部门（单位）申报绩效目标，目标内容应包括需要多少公共资金投入、实现多少公共价值（产出和效果）。建议各预算部门单位在申报预算时做好绩效目标的填报工作，根据绩效目标对财政资金使用过程加强跟踪管理，在资金使用后对照设定的目标开展绩效评价，构建完整的绩效目标管理体系。

绩效目标设置方面，建议项目部门单位严格按照《中华人民共和国预算法》《关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，编制预算时贯彻落实各级党委政府投入部署，分解细化各项工作要求，结合本地区本部门实际情况，全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。在绩效目标设置方面，根据项目确定的总体目标，进一步细化和明确项目内容，制订详细的实施计划，明确项目的产出指标和效益指标，绩效目标从数量、质量、时效、成本等方面进行细化，尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，采用定性分级分档形式表述。