

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：济南市 2019 年度垃圾焚烧处理补贴项目

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 8 月

目 录

一、 基本情况.....	1
(一) 项目背景.....	1
(二) 项目内容、规模和范围.....	1
(三) 项目绩效目标.....	2
二、 绩效评价工作开展情况.....	3
(一) 评价目的及思路.....	3
(二) 绩效评价方法.....	3
(三) 绩效评价工作过程.....	4
三、 评价结论.....	4
(一) 综合评价结论.....	4
(二) 绩效评价指标分析.....	4
四、 主要经验做法.....	6
五、 存在的问题.....	7
六、 有关建议.....	8

一、基本情况

（一）项目背景

垃圾焚烧具有处理效率高、占地面积小、对环境影响相对较小等优点，可以满足城市生活垃圾处理减量化和无害化的要求。近年来，济南市经济水平快速发展，人口不断增长，生活垃圾量日益增加，济南市委、市政府高度重视城市生活垃圾无害化处理工作，自 2009 年起，引入社会资本建设运营集中式垃圾焚烧厂，先后部署建设了济南市第二生活垃圾焚烧发电厂、章丘区垃圾焚烧发电项目、济南市（长清马山）生活垃圾暨垃圾焚烧处理厂污泥焚烧发电 PPP 项目、莱芜生活垃圾焚烧发电项目。

（二）项目内容、规模和范围

1. 项目实施内容

本次绩效评价的主要内容为 2011 年投入运行的济南市第二生活垃圾焚烧发电厂项目和 2018 年投入运行的济南市第二生活垃圾焚烧发电厂扩建项目。

2. 项目规模和范围

垃圾焚烧二厂及二厂扩建厂的垃圾来源主要包括市中区、历下区、槐荫区、天桥区、济阳区、新旧动能转换区的生活垃圾及历城区的少部分垃圾。根据特许经营权协议及其补充协议，垃圾焚烧二厂最大垃圾处理量 85.33 万吨，二厂扩建厂最大垃圾处理量 36.1 万吨，超出部分无法结算。

表 1-1 2019 年垃圾处理规模统计表

单位：（万吨）		
名称	最大垃圾处理量	实际垃圾处理量
垃圾焚烧二厂	85.33	----

垃圾焚烧二厂扩建厂	36.1	
二厂及扩建厂合计	121.43	110

3. 资金来源及使用情况

该项目资金来源全部为济南市市本级财政资金，资金预算金额依据特许经营权协议（或补充协议）约定的单价及预期的垃圾处理量计算得出，经测算，二厂预算资金测算 3396.6 万元，二厂扩建厂预算资金测算 1501.6 万元，实际批复预算金额为 4850 万元。垃圾处理服务费每月支付，年终结算。

表 1-2 2019 年预算安排及支付情况

项目名称	预算（万元）	实际拨付（万元）	预算执行率
垃圾焚烧二厂及扩建厂	4850	4257.56	88%

4. 项目实施情况

本项目主管部门是济南市城市管理局，负责制定质量标准，监督检查垃圾焚烧项目运营情况，监测达标情况。通过 ppp 项目招标方式，确定光大国际、光大环保能源为垃圾焚烧项目的具体运营方。

（三）项目绩效目标

1. 总目标

将济南市第二生活垃圾焚烧发电厂（及其扩建项目）建设成为“我国北方生活垃圾焚烧发电示范项目和环保宣传教育基地”，提升市生活垃圾处理承载能力，提高生活垃圾资源化利用水平。环境管理质量标准严格按照特许经营权协议要求执行，并达到国内领先，部分指标达到国际先进。

2. 年度目标

通过项目实施，使济南市生活垃圾得到及时处理，实现

生活垃圾 100% 无害化处理。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的及思路

项目组按照逻辑分析法研制科学的指标体系，从项目决策、过程、产出和效果的逻辑分析项目资金使用进行绩效评价。通过综合考察垃圾焚烧处理运行绩效目标的完成情况、详细了解该项目财政支出产生的效益及成绩，分析项目管理过程中的问题及原因并针对性地提出建议，为优化垃圾处理运行政策设计、促进财政资金提质增效、提高预算管理水平，提供相关参考和依据。另外，由于本次被评价项目为处于运营期的 PPP 项目，该阶段绩效评价重点考察运营阶段管理及目标的实现情况。在指标设计中对相关指标的设计及数据收集分析时会对项目实施机构和项目公司分别进行考量。

（二）绩效评价方法

1. 文献法

通过广泛收集相关文献，并通过对文献的研究形成对事实的科学认识，从中选取信息，以达到调查研究目的。

2. 因素分析法

通过全面梳理影响绩效目标实现和实施效果的主客观因素，综合分析各种因素对绩效目标实现的影响程度。

3. 社会调查法

在了解垃圾焚烧处理项目内容的基础上，通过对主管部门、项目实施单位和受益单位的针对性访谈，项目实施情况的实地复核，受益对象的满意度调查，对该项目专项资金发展的现状、目前存在的主要问题和挑战进行了深入了解，初

步获得如何改善现状和解决问题的办法。

（三）绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段

制定评价工作方案。受城管局委托后，对垃圾焚烧补贴资金进行调研，与预算单位沟通，收集相关资料，了解补贴资金的操作流程、管理机制、资金使用、产出和效果等情况，根据补贴资金实际情况和绩效管理要求制定绩效评价工作方案。方案初稿完成后，与城管局相关部门沟通确认。确认后的工作方案作为本次垃圾焚烧补贴项目绩效评价的依据。

2. 评价实施阶段

（1）数据填报。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。

（2）数据复核。对填报的数据进行复核。

（3）问卷调查和访谈。根据社会调查方案进行满意度问卷调查和访谈工作，汇总调研数据进行初步分析。

3. 报告完成阶段

通过绩效分析形成垃圾焚烧补贴项目资金的评价结论。在此基础上，按照预算绩效管理要求撰写绩效评价报告。

三、评价结论

（一）综合评价结论

2019 年垃圾焚烧补贴项目资金绩效评价得分为 91.47 分，评价等级为“优”。项目的资金使用基本实现了预期绩效目标，在推进济南市垃圾处理无害化运行方面发挥了积极作用。

（二）绩效评价指标分析

产出指标的得分率最高，为 96.55%；其次是决策指标，

为 92.31%，说明项目运行情况正常，满足项目产出目标需求；过程和效益指标得分率相对较低，说明该项目在过程控制及效益实现方面仍存在一定改进空间。具体各一级指标概况如下：

2019 年垃圾焚烧补贴项目绩效评价得分表

一级指标	分值	评价得分	得分率
决策	13	12	92.31%
过程	28	24.32	86.86%
产出	29	28	96.55%
效益	30	27.15	90.50%
合计	100	91.47	91.47%

1. 决策

项目设置了总体目标及年度目标，目标设置整体符合战略要求及客观实际。但对绩效目标的分解过程中存在不合理的情况：如经济效益指标未进行设置；产出质量指标（生活垃圾无害化处理率）与生态效益指标重复；产出时效指标（生活垃圾处理及时性）与社会效益指标重复。

2. 过程

项目财务管理制度健全，项目资金使用符合相关制度规定，项目单位制定了监控措施机制和业务管理制度，并能够按已建立的管理制度实施。但受财政资金紧张，下达资金时间滞后等方面因素影响，项目资金到位与计划时间（每月支付）存在一定滞后，项目实施机构有《生活垃圾处理监管办法》《生活垃圾污染控制标准》等适用于本项目的监管制度，但 2019 年对入厂数据无效排查方面机制尚不健全。

3. 产出

项目公司垃圾焚烧处理量均能按照合同约定完成，各项污染物排放指标均可达到环保要求相关标准。但在垃圾焚烧处理的及时性方面，仍存不足之处，主要体现在对清运司机

即时运送的垃圾卸载时间¹未做时间限定，导致部分时间司机排队时间过长，影响清运效率。

4. 效益

社会效益看，项目公司依法合规经营，2019 年未发生重大安全事故；经济效益看，垃圾焚烧发电量实现逐年增长；生态效益看，城市生活垃圾无害化处理率达 100%，未出现环保处罚或通报情况；可持续影响看，项目实施机构围绕本项目建立了相关信息传输机制，信息基本可实现完整、及时、准确共享，但项目实施机构与项目公司跨部门协调沟通机制尚不够健全。

四、主要经验做法

1. 监管单位近距离驻点，利于项目日常监控。

为规范垃圾焚烧补贴项目运营，保障项目绩效目标的有效落实，主管单位城管局设施建设管理处委托市生活废弃物处理中心在项目公司（光大环保能源公司）附近近距离驻点监察管理，包括每日垃圾焚烧处理量数据核查、厂区异味监察、炉膛压力监察等，保障设施正常运行及称重计量的准确性。

2. 资金拨付严格把关，确保资金支出真实可靠。

每月 10 日前，光大环保能源公司与市生活废弃物处理中心核对上月垃圾进厂量数据编制《垃圾处理费结算单》，并由济南能源公司、市生活废弃物处理中心签字审核确认。同时，市生活废弃物处理中心每月对各项环保指标数据进行核对检查，核查无误后编制监管报告，连同《垃圾处理费结算单》一起报送至城管局生活废弃物管理处、设施建设管理

¹ 此处卸载时间指从司机到达垃圾焚烧厂到垃圾卸载完毕所需时间，包括了排队时间

处,生活废弃物管理处、设施建设管理处(2019年9月以后)审核后报财务处进行资金安排。近距离的“驻点式”日常监控措施,及《垃圾处理费结算单》的四级²审核流程,保障了财政资金支出的真实可靠性。

五、存在的问题

1. 称重计量环节无效数据频现,监管考核机制有待进一步健全。

现场调研中了解到,由于2019年清运车队将司机运送垃圾次数、入厂量数据等作为核心指标对司机考核,导致运输垃圾车辆存在“空车进、空车出”“重车进、重车出”等现象,垃圾入场量的无效数据频现。

2. 资金到位不及时,合同支付进度有待加强。

根据《特许经营权协议》及其补充协议,垃圾处理服务费应每月支付,年终结算。但实际执行过程中,资金拨付速度缓慢。2019年8月28日拨付完成2019年1-6月份的垃圾焚烧处理服务费,12月18日拨付完成7-10月份的垃圾处理服务费。11月-12月份的服务费支付约在第二年5月份拨付。整体看,资金到位情况相比合同约定较为滞后,有待加快资金拨付及时率。

3. 项目公司垃圾坑卸载制度不健全,内部管控机制仍需提升。

根据实地走访调研及司机满意度调查问卷反馈情况,司机对垃圾坑卸载垃圾处理的满意度最低,仅为58%。实地走访调研中了解到,项目公司对(垃圾坑)垃圾卸载方面制度管控偏弱,对清运司机即时运送的垃圾卸载时间未做时间限

² 四级分别指光大环保能源公司、济南能源公司、生活废弃物管理处、设施建设管理处

定，导致部分时段司机排队时间过长，影响清运效率。这也侧面反映出项目实施单位与项目方沟通协调机制不够完善。

六、有关建议

针对上述问题，本报告提出以下几点建议：

1. 加强统筹协调，细化考核，提高垃圾运送-焚烧整体处理效率。

项目实施机构、监管方与项目公司应加强统筹协调，建立健全信息沟通机制，细化考核。建议项目实施机构加强清运车队管理，对无效进厂情况进行考核扣分，源头上减少无效数据的产生；监管方加强长效考核机制建设，进一步加强日常监管，加快对垃圾入厂量的批量数据分析频次，如每周或每月进行数据分析，对无效数据展开原因分析，并与考核挂钩，长效机制上引导避免产生无效数据；项目公司加强内部管控，尤其是（垃圾坑）卸载时间的考核规定，人员的配置等，提高清运车队运送效率。双方统筹协调安排，提高垃圾运送到焚烧处理的整体运作效率。

2. 规范资金支出，依照合同约定执行付款计划。

建议在理顺垃圾处理量分析链条，优化考核机制后，按照合同约定，及时拨付资金至项目方，利于项目的稳定运营。

3. 加强信息化建设，提高运营效率。

本次评价发现，影响项目资金补贴精准性的关键点在入厂数据量的统计，由于项目公司的垃圾入场数据计量无法实时传输至监管方，并与清运车队的计量数据实现共享，人为的数据统计分析消耗大量的资源，且分析结果的准确性难以保证。因此建议加强信息化平台的建设，推进各类数据的信息化管理规范，提升工作效率。