

**通海县城市管理局 2020 年城乡环卫服务
特许经营权出让项目经费**

绩效评价报告

委托单位名称：通海县财政局（章）

评价机构名称：天健会计师事务所（特殊普通合伙）云南分所（章）

项目评价起止时间：2021 年 8 月 30 日至 2021 年 9 月 15 日

评价报告出具时间：2021 年 10 月 25 日

目 录

一、基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目资金安排情况.....	3
（三）实施内容	4
（四）绩效目标	4
（五）项目组织管理情况.....	6
二、绩效评价工作开展情况.....	7
（一）绩效评价目的	7
（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准和评价抽样	7
（三）绩效评价工作过程.....	13
三、绩效评价情况	14
（一）绩效评价分析.....	14
（二）绩效评价结论.....	21
（三）绩效目标实现情况.....	22
四、存在问题及原因分析.....	23
五、建议	28
六、其他需说明的情况.....	30

通海县 2020 年城乡环卫服务 特许经营权出让项目经费 绩效评价报告

根据玉溪市财政局关于转发《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》（玉财投〔2020〕6号）、《玉溪市市级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）》（玉财投〔2018〕1号）以及《通海县预算绩效评价实施办法》（通财〔2017〕392号）的要求，天健会计师事务所（特殊普通合伙）云南分所接受通海县财政局委托，于2021年8月至2021年10月对通海县城市管理局2020年城乡环卫服务特许经营权出让项目经费（以下简称该项目）开展绩效评价。现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

市政公用行业是城市经济和社会发展的载体，它直接关系到社会公共利益、人民群众生活质量，关系到城市经济和社会的可持续发展。为了促进市政公用行业的发展，提高市政公用行业运行效率，我国引入竞争机制，建立政府特许经营制度，实现政事分开、管干分离，逐步形成与社会主义市场经济体制相适应的市政公用行业市场体系。

2018 年 9 月，为有效解决城乡环卫公用设施和公共服务规划、建设、管理方面存在的问题，基本消除城乡环境脏乱差现象，完善市政环卫、公用基础设施体系，扎实推进城乡人居环境综合整治三年行动，努力把通海打造成设施完善、服务到位、环境优美、生态宜居的美丽城市。通海县住房和城乡建设局（以下简称通海县住建局）提出了《通海县城乡环卫公共服务特许经营实施方案》。通过特许经营权出让的方式选择城乡环卫公共设施和公共服务经营者，对经营者实行权责分明、科学规范的监督考核机制，形成城乡环卫设备完善、环境整洁、监管到位的良好格局。

《通海县人民政府关于〈通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让方案〉的批复》（通政复〔2018〕118 号）批复同意《通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让方案》，严格按照程序抓紧落实，项目所需经费纳入县财政预算。

2. 项目基本情况

2018 年 11 月 19 日，通海县住建局通过竞争性磋商的方式，确定授予云南盘宸环卫产业有限责任公司承担特许经营权项目，进行商业运营。特许经营期限 10 年，自 2019 年 1 月 1 日至 2028 年 12 月 31 日。2019 年 3 月 15 日，签订《通海县城乡环卫公共服务特许经营事项出让项目合同》（以下简称《特许经营事项出让项目合同》），明确了合同双方的权利与义务。

3. 项目单位基本情况

云南盘宸环卫产业有限责任公司成立于 2011 年 5 月 19 日，注册资本 2,950.02 万元，注册地址：云南省昆明市盘龙区东华小区田园里 21 号，经营范围：包括环境卫生管理（包括但不限于：垃圾清运服务、道路清扫保洁服务）和绿化管理等。

4. 2020 年度整体运行情况

2020 年全年对县城区 89 条道路（共计 113.96 万平方米）完成清扫保洁工作；对县城 23 座公厕进行管理维护；完成路灯线路及路灯控制柜故障维修 21 次、路灯维修 584 盏次、清洁路灯灯罩 386 个次、清洁路灯杆体 52 杆次、清除灯杆小广告 204 个次，保障路灯管护质量，亮灯率达 98%；完成绿化浇水车辆出动 1601 车次，病虫害防治次数 77 次，完成乡镇垃圾转运 685 车，约 8182 吨。

（二）项目资金安排情况

1. 预算批复情况

2020 年 1 月 22 日，通海县财政局以《关于批复 2020 年部门预算的通知》（通财〔2020〕1 号），批复通海县城乡环卫服务特许经营权出让项目经费 2,292.48 万元。

2. 资金使用情况

根据《特许经营事项出让项目合同》的约定，城乡环卫公共服务项目费用的结算与支付方式为“月结月付”。

（1）截至 2020 年 12 月 31 日资金使用情况

截至 2020 年 12 月 31, 项目实际使用资金 1,553.70 万元, 其中: 县城清扫保洁及智慧环卫系统运行、公厕管护、垃圾收集清运费 1,331.62 万元, 绿化管护费 109.85 万元, 路灯维护费 112.23 万元。

(2) 截至 2021 年 2 月 28 日资金使用情况

截至 2021 年 2 月 28, 项目实际使用资金 1,788.65 万元, 其中: 县城清扫保洁及智慧环卫系统运行、公厕管护、垃圾收集清运费 1,454.76 万元, 绿化管护费 118.59 万元, 路灯维护费 122.35 万元, 垃圾清运费 92.95 万元。

(三) 实施内容

根据《特许经营事项出让项目合同》的约定, 项目内容主要为: 城区道路清扫保洁(含水景观), 包括县城 68 条主要路段、16 条背街小巷和 5 条新增市政道路的清扫保洁(包含果皮箱清掏、维护及更换); 城区生活垃圾清运, 包括县城 46 个公共垃圾桶点、77 家企事业单位和小区、2 座农贸市场、10 座洗车场、2 座中转站的垃圾清运; 城区 30 座公共厕所日常管理维护; 城区绿化管护运行, 包括 29 条道路及县城街道公园、街头绿地; 城区路灯管护运行, 包括灯具、灯杆、线路、电缆的管护; 9 个乡镇生活垃圾转运及中转站日常维护; 设施维护与更新等工作。

(四) 绩效目标

1. 批复(下达)的绩效目标和绩效指标情况

2020 年 1 月 22 日，通海县财政局以《关于批复 2020 年部门预算的通知》（通财〔2020〕1 号），批复该项目年度目标为：安排经费 2398.35 万元支付乙方，能按时按质提升通海县环境卫生质量。具体绩效指标为：

（1）支付运营费用 23,983,538.39 元；

（2）为解决城乡环卫公共卫生服务规划、建设、管理方面存在的问题，消除城乡环境脏乱差现象，完善市政环卫、公用基础设施体系，提升通海县环境卫生质量；

（3）效益合格率 100%；

（4）群众满意度 100%。

2. 绩效评价调整后的绩效目标和绩效指标情况

该项目年初申报预算时虽设定绩效目标和指标，但绩效目标有效细化、量化不足，未能全面反映项目产出和效益情况。绩效评价时，评价工作组根据项目情况，重新梳理了项目的绩效目标，确定项目年度目标为：通过该项目的实施，有效解决城乡环卫公用设施和公共服务规划、建设、管理方面存在的问题，基本消除城乡环境脏乱差现象，完善市政环卫、公用基础设施体系，营造整洁、优美的城乡环境。具体绩效指标为：

（1）城市清扫保洁面积 113.96 万平方米；

（2）管理维护 30 座公共厕所；

（3）对县城路灯仅需维护管理，保证每天路灯亮灯率不得低于

98%

(4) 对西至金山大环岛，东至东村加油站的 29 条道路及县城街道公园、接头绿地等进行管护；

(5) 及时收集、转运城乡垃圾，实现“日产日清”；

(6) 及时维护和更新公共基础设施设备，保障项目的正常运营；

(7) 社会公众和环卫工人满意度>80%。

(五) 项目组织管理情况

在本项目中，由通海县政府常务会履行特许委职责，负责特许经营权出让的决策和管理，通海县住建局经县政府授权负责具体管理工作，机构改革、建管分离后，通海县住建局履行建设职能，具体监督管理工作移交至通海县城市管理局。住房和城乡建设局负责此项环卫服务涉及到的各乡镇垃圾中转站的建设管理工作，建设完成后移交至特许经营方运营和维护，城市管理局负责对特许经营方的监督、考核和日常管理工作。

本项目的具体运营主体为云南宸洁环境卫生管理有限公司，按项目合同内容履行职责。

为进一步加强城乡环卫公共服务成效工作，建立条块结合、部门联动、科学合理、统一规范的考核机制，通海县住建局制定印发了《通海县城乡环卫公共服务成效考核办法》(通建通〔2018〕73 号)，明确了具体的考核标准及质量要求，由城市管理局对其进行监督管理，组织每月一次的集中考核会议，通报考核结果，上报县财政局

拨付资金资料，根据考核结果月结月付项目服务费。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的

1. 绩效评价目的

绩效评价的主要目的是在通海县住房和城乡建设局 2020 年城乡环卫服务特许经营权出让项目经费绩效自评的基础上，通过开展绩效评价，了解、分析、衡量项目是否按照有关制度办法实施，掌握项目资金的管理和使用情况等；根据项目的完成情况，运用科学、规范的绩效评价方法，客观公正地核查项目资金预期目标实现程度，考评其社会效益、生态效益、可持续影响等。

通过绩效评价，总结项目实施过程中的经验，发现项目实施过程中存在的问题，提出有针对性的意见和建议，切实采取措施改进和加强项目管理，进一步提高项目资金管理水平和预算资金使用效益；总结预算管理经验，查找资金管理和使用薄弱环节，为进一步完善财政政策、改进预算管理、提高预算资金绩效提供依据，为后续财政预算资金提供重要参考。

2. 绩效评价对象和范围

本次绩效评价的范围为 2020 年通海县城乡环卫服务特许经营权出让项目，包括城区清扫保洁、城区和乡镇生活垃圾收集转运、公厕管护、绿化管护、路灯管护、智慧环卫系统运行维护等内容。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准

和评价抽样

1. 绩效评价原则

（1）科学规范原则。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，合理确定绩效目标和评价内容，运用简便有效、定量与定性分析相结合的方法进行评价。

（2）公正公开原则。绩效评价符合真实、客观、公正的要求，做到依据合法、标准统一、资料可靠、实事求是、公开透明。

（3）目标引领原则。绩效评价围绕项目的绩效目标、实施单位的履职目标两个方面开展，设置全面量化或可衡量的指标来评价项目绩效目标的实际完成情况。

（4）绩效相关原则。绩效评价围绕具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 绩效评价指标体系

根据项目相关性、重要性、可比性、经济性、系统性原则，结合财政支出项目绩效评价的相关要求设立相应的指标，并分配相应的权重（分值）。本次评价共设置决策、过程、产出和效益 4 个一级指标，所占权重分别为 15%、20%、35%、30%。

“决策”指标由“项目立项、绩效目标和资金投入”3 个二级指标构成，同时设置 6 个三级指标。主要考核项目立项依据是否充分，程序是否规范，项目是否属于市政公用事业特许经营范畴，目标设定是否清晰、可衡量，目标任务是否细化分解，预算编制

是否科学合理。

“过程”指标由“项目管理和资金管理”2个二级指标构成，同时将2个二级指标分解为8个三级指标。主要考核：采购程序合规性、承接服务主体合规性、管理制度的建立和执行情况，合同（协议）签订及履约、履约监管情况，资金到位情况，预算执行情况、资金使用合规情况。

“产出”指标由“产出数量、产出质量、产出时效、产出成本”4个二级指标构成，同时将4个二级指标分解为10个三级指标。主要考核：城乡环卫服务任务完成情况，包括：城市道路清扫保洁面积、管理维护公厕数、路灯灯杆年更换率、路灯亮灯率、行道树死亡率、主要工艺设备完好情况、环卫安全事故、垃圾清运及时率、设施维修及时率、项目资金节约情况等。

“效益”指标由“社会效益、可持续影响、满意度”3个二级指标构成，同时将3个二级指标分解为6个三级指标。主要反映该项目实施所带来的社会效益、可持续影响；并通过实施问卷调查，了解工作人员和社会公众对项目实施效果的满意程度。

详见附件2.绩效评价指标体系。

3.绩效评价方法

结合评价项目的具体情况，本次评价主要采用资料审阅、比较分析法、资金查验法、实地调查法、公众评判法等方法进行评价。从决策、过程、产出和效益四个方面，对项目资金的使用管

理，综合效益等内容进行评价。

（1）资料审阅

获取通海县城乡环卫服务特许经营权出让项目经费相关政策文件、通海县财政局预算批复、项目管理和资金管理办法、项目合同、招投标资料、自评报告、工作总结、资金收支的会计账簿资料相关数据等，进行认真审阅，准确把握项目资金的安排和使用情况、项目实施的内容、服务对象，通过查阅资料初步了解项目实施情况和绩效目标的实现情况，为评价工作收集充分、有效的证据。

（2）比较分析法

通过对比项目预定目标和实际产出、效益，分析项目产出数量、质量的完成情况和效益实现程度，分析项目实施产生的效益。

（3）资金查验法

通过对会计账簿记录和原始凭证的检查，对资金的到位、拨付及使用情况进行梳理和检查。结合各种统计报表对相关数据勾稽关系进行对比分析，发现疑点时延伸以前年度项目资金使用情况，通过对资金流向的追溯，判断资金使用的合规性、合理性和相关性。

（4）实地调查法

本次项目实地评价主要对项目的资金拨付、结算资料进行抽查；对监督考核单位的检查资料、记录进行查阅，以了解项目实

施内容（道路清扫、垃圾清运、绿化养护、路灯管护等）的情况和相关单位的履职情况，并根据资料检查结果抽取部分街道进行实地查勘。

（5）公众评判法

通过现场调查与座谈、发放问卷等方式，对环卫工作人员及社会公众等直接或间接受益对象进行调查，了解和分析相关群体的满意度。问卷设计的问题与项目紧密相关且简单、清晰明了，通过问卷调查采集对项目实施情况和实施效果的意见和建议，为项目实施产生的社会效益、满意度等提供定性与定量评价的基础。

4. 评价标准

本次评价标准采用了计划标准、历史标准和行业标准，用于对指标完成情况进行比较。计划标准是根据年初制定的目标、计划作为评价标准；历史标准是参照历史数据，取前两年的平均值作为评价标准；行业标准是根据全国的统一标准进行等级评定和排名。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出。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）。

5. 评价抽样

该项目主要对项目的资金拨付、结算资料进行抽查；对监督

考核单位的检查资料、记录进行查阅，以了解项目实施内容（道路清扫、垃圾清运、绿化养护、路灯管护等）的情况和相关单位、特许经营方的履职情况，并根据资料检查结果抽取部分街道进行实地查勘。

6. 绩效评价依据

- （1）《中华人民共和国预算法》（2014 年修订）
- （2）《中华人民共和国环境保护法》
- （3）《中华人民共和国水污染防治法》及其实施细则
- （4）《中华人民共和国政府采购法》
- （5）《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号）
- （6）《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）
- （7）《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214 号）
- （8）《中华人民共和国住建部市政公用事业特许经营管理办法》（住建部 24 号）
- （9）《云南省住建厅 云南省城市市政公用事业特许经营管理办法（试行）》（云建城〔2003〕673 号）
- （10）《玉溪市特许经营权管理暂行办法》
- （11）《通海县人民政府关于通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让方案的批复》（通政复〔2018〕118 号）

(12)《通海县城乡环卫服务特许经营事项出让项目合同》

(13)《通海县城市管理局关于城乡一体化管护范围、数量相关工作确定会会议纪要》(2020年2月25日)

(14)其他与项目相关的各类规范性、指导性文件

(三)绩效评价工作过程

绩效评价工作过程主要为：开展项目前期调研，编制实施方案，方案征求意见及评价试点，实地评价，撰写绩效评价报告，绩效评价报告征求意见及修改完善，出具绩效评价报告。

1.开展前期调研：评价工作组与项目相关单位充分沟通，准确了解项目概况，多渠道收集项目背景资料，重点收集与评价项目相关的政策文件、资金分配文件、资金管理办法、项目实施方案、国家和行业标准数据。

2.制定绩效评价工作方案及评价试点：根据项目实际情况，制定实施方案。形成征求意见稿并提交评价相关方征求意见。同时，按照实施方案选取部分地区进行评价试点，进一步修改完善实施方案和评价指标体系。

3.实地评价：评价工作组根据评价工作方案，通过查阅资料、资料分析、现场勘查、问卷调查和访谈、综合评价等方式，对项目实施情况进行评价。

4.撰写绩效评价报告：汇总相关数据，分析整理绩效评价情况，撰写评价报告。形成绩效评价报告（征求意见稿），并提交评

价相关方征求意见，在充分考虑评价相关方反馈意见的基础上，修改完善绩效评价报告。

5. 出具绩效评价报告：按规范要求出具绩效评价报告。

三、绩效评价情况

（一）绩效评价分析

1. 决策情况分析

决策情况满分 15 分，得分 11 分，得分率 73.33%，具体分析如下：

（1）项目立项方面

一是项目立项依据充分、合理。通过查阅项目相关资料，该项目依据相关政策文件，并经通海县人民政府研究决定，由通海县住建局与云南盘宸环卫产业有限责任公司签订《通海县城乡环卫公共服务特许经营事项出让项目合同》。二是项目立项程序规范。通过查阅项目相关资料，该项目基于所处市场运作环境所需，依据相关规定，经相关部门、单位相关决策会议研究决定，予以项目立项。三是项目属于《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号）第二条明确特许经营适用行业内的垃圾处理范畴，应纳入特许经营权转让范围。项目通过特许经营权转让模式，交由符合条件的市场主体承担，并根据环卫服务的数量和质量等因素向其支付费用，既可以有效控制投入成本，又可以提升环卫服务的质量和效率。

（2）绩效目标方面

该项目年初申报预算时虽从全年支付运营费，提高县城环境卫生、提升人居环境和群众满意度三个方面设置了目标和指标。但绩效目标未能全面反映该项目的预期产出和效果，未将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，未通过清晰、可衡量的绩效指标值予以体现。

（3）资金投入方面

根据《特许经营事项出让项目合同》的约定，运营费用包含：县城清扫保洁及智慧环卫系统年运营费 1,057.56 万元、公厕管理维护年运营费 144.72 万元、路灯管理维护年运营费 124.89 万元、绿化管理维护年运营费 112.33 万元、县城垃圾收集清运年运营费 304.08 万元、乡镇垃圾中转 3.24 元/吨×公里等。

根据《特许经营事项出让项目合同》约定内容，结合 2019 年以来环卫服务运营情况，该项目 2020 年度共申请预算资金 2,292.48 万元，其中：县城清扫保洁及智慧环卫系统运行费用 1,057.56 万元、公厕管理维护费 144.72 万元、路灯管理维护费 124.89 万元、绿化管理维护费 112.33 万元、县城垃圾费收集转运 304.08 万元、乡镇垃圾中转运行费用 510.45 万元、市政园林绿化乔木大修维护费新增 11.53 万元、县城道路清扫面积增加部分 26.92 万元。经现场核实，乡镇垃圾中转站尚未建成正式投入运营，

在此情况下，申请乡镇垃圾中转运行费用 510.45 万元不具备合理性，占总资金预算的 22.27%。

2. 过程情况分析

过程情况满分为 20 分，评价得分 15.86 分，得分率 79.30%，具体分析如下：

（1）项目管理方面

采购程序合规性方面：受通海县住房和城乡建设局的委托，玉溪碧成工程建设招标代理有限公司于 2018 年 11 月 5 日，在中国政府采购网 中国政府购买服务信息平台（www.ccgp.gov.cn）发布通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让项目竞争性磋商公告，项目采购预算价为 23,000,333.55 元。2018 年 11 月 16 日 9:00 分在通海县公共资源交易中心开标大厅开标，经竞争性磋商及专家评审，确定中标候选人名单。2018 年 11 月 19 日，在中国比地招标网上发布《通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让项目成交公告》。

表 1：中标候选人名单

顺序	中标候选人名称	最终报价（元）
第一中标候选人	云南盘宸环卫产业有限责任公司	22,540,326.88
第二中标候选人	北控滨南康健（重庆）环境工程有限公司	22,680,000.00
第三中标候选人	侨银环保科技股份有限公司	21,846,354.50

承接服务主体合规性方面：云南宸洁环境卫生管理有限公司成立于 2019 年 4 月 18 日，注册地址：云南省玉溪市通海县秀山

街道古城西路 13 号，经营范围包括环境卫生管理、绿化管理、市政设施管理、家政服务、物业管理，属云南盘宸环卫产业有限责任公司中标后在通海注册成立的项目公司。符合“《通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让项目竞争性磋商公告》二、投标人资格要求（一）投标人须是中华人民共和国内合法注册的独立法人，提供银行存款证明，中标后必须于项目所在地注册成立项目公司，注册资本金不低于 3000 万元”的要求。

管理制度健全性及制度执行有效性方面：制定有相关项目管理制度，责任明确，按照相关文件、合同要求的内容和程序开展和实施工作，并进行定期、不定期考核检查，对考核检查中发现的问题进行整改。但存在单位对特许经营方实施内容进行检查发现的问题及其整改情况在微信群中进行反映，未形成相关纸质材料的情况。

合同签订规范性方面：合同签订不及时。2018 年 11 月 19 日，通海县住建局通过竞争性磋商的方式，确定授予云南盘宸环卫产业有限责任公司承担特许经营权项目，进行商业运营。特许经营期限 10 年，自 2019 年 1 月 1 日至 2028 年 12 月 31 日。2019 年 3 月 15 日，签订《特许经营事项出让项目合同》。

合同履约及履约监管情况方面：《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（发改委令 财政部令 住建部令第 25 号）第四十三条已明确，实施机构应当根据特许经营协议，定期对特许经营项

目建设运营情况进行监测分析，会同有关部门进行绩效评价，并建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或财政补贴进行调整的机制，保障所提供公共产品或公共服务的质量和效率。实施机构应当将社会公众意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。

经查阅相关资料，云南宸洁环境卫生管理有限公司未定期对特许经营项目建设运营情况进行监测分析；虽根据财政要求对项目进行了绩效评价，但未建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或财政补贴进行调整的机制；未将社会公众意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。

（2）资金管理方面

资金到位率方面：经统计，截至 2020 年 12 月 31 日，该项目共计收到财政补助资金 1,553.70 万元，占预算批复资金的 67.77%。

预算执行率方面：按照《特许经营事项出让项目合同》5.4 结算与支付的约定，城乡环卫公共服务项目费用采取“月结月付”的办法，云南宸洁环境卫生管理有限公司应在结算周期结束后下月 5 号提供按约定条款计算的运营费用，向通海县住房和城乡建设局提交付款申请并附相应佐证记录，经审核确认后支付城乡环卫公共服务项目费用。截至 2020 年 12 月 31 日，通海县住房和城乡建设局共计收到财政补助资金 1,553.70 万元，支付城乡环卫服务费 1,553.70 万元，预算执行率达到 100%。

资金使用合规性方面：资金的使用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；资金的拨付有完整的审批程序和手续；资金的使用符合项目预算批复或合同规定的用途。

3. 产出情况分析

产出情况满分为 35 分，得分 28.98 分，得分率 82.80%。具体分析如下：

（1）产出数量方面

城市道路清扫保洁面积 113.96 平方米，100%完成年初计划任务；管理维护公厕数 23 座，完成年初计划任务的 76.67%；2020 年年末预计树立灯杆数 3312 个，实有灯杆数 3088 个，因市政道路改造移除灯杆 220 个，4 个灯杆未进行更换，截止 2020 年底，未进行更换，路灯灯杆年更换率为 0%；路灯亮灯率达 98.99%，完成年初计划任务的 101.02%；行道树死亡率为 0.04%，小于考核标准值“小于等于 0.42%”。

（2）产出质量方面

经现场查阅资料，发现对于主要设备的维护及维修仅有财务存有维修费的单据，业务部门或综合管理单位未形成记录台账。2020 年未发生过重大环卫安全事故，环卫安全保护防范工作实施到位。

（3）产出时效方面

产出时效方面，根据《通海县城乡环卫公共服务成效考核办法》，项目管理单位严格按照办法对特许经营方及时进行监督考核，采取定期与不定期相结合的方式，对特许经营方的运营进行检查，并督促其整改。从《通海县城乡环卫公共服务成效考核综合评分汇总表》反映出：“城区生活垃圾收集（箱体点至中转站）、转运”1-12 月的考核得分别为：18.32 分、19.12 分、17.8 分、18.32 分、18.68 分、18.92 分、17.8 分、19.32 分、19.12 分、19.56 分、19.42 分、17.8 分，据此得出全年的平均分为 18.68 分，该要点在考核中的权重为 20%，全年平均分占该要点权重的 93.41%。

“路灯维护”1-12 月的考核得分别为：10 分、9.9 分、9.9 分、9.9 分、9.9 分、9.9 分、9.9 分、9.8 分、9.8 分、9.8 分、9.8 分、9.8 分，据此得出全年的平均分为 9.87 分，该要点在考核中的权重为 10%，全年平均分占该要点权重的占比 98.7%。根据上述分析，在垃圾清运及时性和设施维修及时性方面存在不及时清运垃圾和维修设施的情况。

（4）产出成本方面

该项目获批预算资金 2,292.48 万元，截至 2020 年 12 月 31 日，项目共计支付环卫服务费 1,553.70 万元，资金节约率为 32.23%。

4. 效益情况分析

效果情况满分为 30 分，得分 19.33 分，得分率 64.43%。具体分析如下：

（1）社会效益方面

通过调查问卷反映社会群众对居住地附近倾倒生活垃圾的便捷程度、对周围人员的环保、卫生意识程度情况，调查结果反映，通过项目的实施，社会公众的环保、卫生意识有所提升，环卫服务较为便捷。环卫服务便捷率达 95.60%，环保、卫生意识提升率达 93.20%。

（2）可持续发展方面

根据《特许经营事项出让项目合同》7.1（4）乙方义务的相关要求，云南盘宸环卫产业有限责任公司制定特许经营近期、远期经营计划，于每年 12 月 30 日前提交上年度的特许经营报告至管理部门，内容包括特许经营资产情况、发展、管理、服务质量报告、经营计划的执行情况和企业基本情况、特许经营财务报告。但云南盘宸环卫产业有限责任公司未制定形成年度经营计划及上一年度特许经营报告。

（3）满意度方面

问卷调查显示，工作人员对环卫服务效果的评分为 95.80 分，满意度 100%，环卫工作对环卫服务效果的评分为 94 分，满意度 100%。

（二）绩效评价结论

该项目本次绩效评价得分 75.17 分，评价等级为“中”。一级指标具体得分情况详见下表：

表 2：绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	15	11	73.33%
过程	20	15.86	79.30%
产出	35	28.98	82.80%
效益	30	19.33	64.43%
合计	100	75.17	75.17%

城乡环卫服务特许经营权出让项目，对经营者实行权责分明、科学规范的监督考核机制，项目实施基本消除了城乡环境脏乱差现象，在道路清扫、垃圾清运、公厕、绿化、路灯管护等方面取得了一定成效，社会公众对城乡环卫服务较满意。但在项目管理、资金管理、绩效管理三方面仍存在问题亟需改进，项目管理方面主要体现在问题及整改情况未形成纸质材料存档、合同签订不及时两个方面；资金管理主要体现在资金计算依据不合理、项目资金支付滞后两个方面；绩效管理方面的问题主要为未形成定期报告，项目的可持续性难以保障。

（三）绩效目标实现情况

通海县城乡环卫服务特许经营权出让项目绩效目标实现情况与预期目标还存在一定差距，9 项具体绩效指标有 5 项完成预期目

标，4 项指标未完成预期目标，未实现比例为 44.44%。各指标完成情况详见表 3。

表 3：绩效指标完成情况表

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	说明
一级指标	二级指标	三级指标			
产出指标	数量指标	城市道路清扫保洁面积	≥113.96 万平方米	已完成	完成县城 68 条主要路段清扫保洁（100.1 万平方米），16 条背街小巷和 5 条新增市政道路清扫保洁（13.86 万平方米）
		公共厕所管护量	≥30 座	未完成	完成对 23 座公厕的管护，完成率为 76.67%
		路灯亮灯率	≥98%	已完成	总路灯数 4863 盏，亮灯数 4814 盏，路灯亮灯率为 98.99%
		城市绿化管护量	≥29 条	已完成	对西至金山大环岛，东至东村加油站的 29 条道路及县城街道公园、接头绿地等进行管护
	时效指标	垃圾清运及时率	100%	未完成	从《通海县城乡环卫公共服务绩效考核综合评分汇总表》反映出，1-12 月均存在生活垃圾少量积压过夜，未实行日产日清的情况
		设施维修及时率	100%	未完成	从《通海县城乡环卫公共服务绩效考核综合评分汇总表》反映出，2-12 月均存在未及时对挑损坏路灯进行维修的情况
效益指标	社会效益	环卫服务便捷率	100%	未完成	根据问卷调查结果，环卫服务便捷率为 95.60%
满意度指标	满意度	社会公众满意度	≥80%	已完成	共收集 25 份问卷，均为有效问卷，其中满意问卷为 25 份，社会公众满意度为 100%
		环卫工人满意度	≥80%	已完成	共收集 20 份问卷，均为有效问卷，其中满意问卷为 206 份，环卫工人满意度为 100%

四、存在问题及原因分析

（一）预算绩效理念未全面落实，绩效目标设置质量不高

全面预算绩效管理理念不强，预算绩效管理未确切落实。该项目年初申报预算时虽从全年支付运营费，提高县城环境卫生、提升人居环境和群众满意度三个方面设置了目标和指标。但绩效目标未能全面反映该项目的预期产出和效果，未将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，未通过清晰、可衡量的绩效指标值予以体现，绩效指标不可衡量，难以考核。如：“提高县城环境卫生，提升人居环境”此指标不可衡量，难以考核。

（二）问题及整改情况未形成纸质材料存档

环卫服务发现的问题及整改情况在微信群中，未形成纸质材料。特许经营方为方便工作，提高工作效率，将路灯管护班组和道路清扫保洁班组建立微信工作群，管护过程中发现的问题及整改在微信群中进行反馈，并由相关负责人员组织整改。管护过程出现的问题及整改情况未形成相关纸质材料，可能导致对特许经营方的考核结算、工作指导等无相关支撑纸质材料，同时，随着时间流逝，微信群消息过多，可能无法立即找出以前年度各月份存在的问题及整改情况，对管理部门掌握项目整体实施情况及做出下一步工作指导存在一定难度。

（三）合同签订不及时

2018年11月19日，通海县住建局通过竞争性磋商的方式，确定授予云南盘宸环卫产业有限责任公司承担特许经营权项目，进行商业运营。特许经营期限10年，自2019年1月1日至2028

年 12 月 31 日。2019 年 3 月 15 日，签订《特许经营事项出让项目合同》。合同签订日期不符合《中华人民共和国招标投标法》第四十六条关于“招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起 30 日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同”的规定。

（四）资金计算依据不合理，支付时限不符合合同规定

1. 在无项目施工进度的情况下，申请财政资金，不具备合理性

2020 年 12 月 2 日，通海县住建局以关于《通海县乡镇农村生活垃圾转运站建设和考核情况说明》，同意拨付乡村生活垃圾转运站运营费 929,520.80 元（招标文件规定的当年度工程量—乙方当年度已经完成的工作量） $\times 0.59$ 元 = 当年应补偿金额 = $(1575458.99 \text{ 吨} \cdot \text{公里} - 0) \times 0.59 \text{ 元}$ ¹。在没有项目施工进度或工程量的情况下，支付资金不具备合理性。

2. 项目资金支付滞后，不利于项目资金按年度管理以及项目单位生产运营

按照《特许经营事项出让项目合同》5.4 结算与支付的约定，城乡环卫公共服务项目费用采取“月结月付”的办法，云南宸洁环境卫生管理有限公司应在结算周期结束后下月 5 号提供按约定条款计算的运营费用，向通海县住建局²提交付款申请同时提供所有

¹ 《特许经营事项出让项目合同》5.3 条款中的价格调整公式

² 为 2019 年 3 月 15 日签订的《特许经营事项出让项目合同》中约定的甲方，2019 年 3 月 29 日，中共通海县委办公室 通海县人民政府办公室关于印发《通海县城市管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知（通

相应的证明记录和资料以便通海县住建局能够核实计算。通海县住建局应在收到付款申请后 5 个工作日内对付款申请进行审查，并向通海县主管部门递交《付款通知书》，在 15 个工作日内由通海县住建局直接支付应付款项。但财政资金额度到账时间均晚于应支付月份 1—2 个月，如：应在次年 1 月份拨付上年 12 月份的资金延迟至次年 2 月份拨付，应在 2 月份拨付 1 月份的资金延迟至 4 月份拨付，应在 5 月拨付 4 月份的资金延迟至 6 月份拨付。未能及时支付项目服务费用，不利于项目资金按年度管理以及项目单位生产运营。

表 4. 资金额度到账情况表

月份	城乡环卫公共服务项目费用	额度到账通知时间
1	1,427,000.75	2020 年 02 月 29 日
2	1,398,035.88	2020 年 04 月 30 日
3	1,433,669.51	2020 年 04 月 30 日
4	1,385,942.91	2020 年 06 月 30 日
5	1,390,428.63	2020 年 08 月 31 日
6	1,385,815.42	2020 年 09 月 30 日
7	1,384,337.06	2020 年 09 月 30 日
8	1,388,424.46	2020 年 10 月 31 日
9	1,411,394.21	2020 年 11 月 30 日
10	1,517,813.96	2020 年 12 月 31 日
11	1,414,145.89	2020 年 12 月 31 日
12	2,349,511.40	2021 年 02 月 05 日
合计	17,886,520.08	

室字（2019）26 号）已明确，城乡环卫为通海县城市管理局的职责。为了与《特许经营事项出让项目合同》相吻合，此处的表述仍为通海县住建局。

（五）项目进度滞缓，效益未得以实现

按照《通海县城乡环卫一体化特许经营实施方案》、《通海县城乡环卫公共服务特许经营权出让方案》要求，为加快乡镇垃圾中转站建设，建立健全我县农村生活垃圾治理的长效机制，深入贯彻落实省市城乡人居环境提升行动决策部署，着力解决城乡环境卫生问题。2019年1月8日，县住建局组织召开城乡环卫一体化乡镇垃圾中转站建设项目推进会。会议要求各乡镇（街道）会后及时开展工作，把中转站建设作为当前的重要工作来抓，下周内完成垃圾中转站建设用地的选址，1月中旬组织实地勘察，尽快制定方案，全面推进垃圾中转站建设项目，确保2019年3月前建成投入使用。截至评价现场日2021年9月14日，经了解，乡镇垃圾中转站虽已进行部分试运行，但仍达不到竣工验收正式投运的要求。

（六）未形成定期报告，项目的可持续性难以保障

根据《特许经营事项出让项目合同》7.1（4）乙方义务的相关要求，云南盘宸环卫产业有限责任公司制定特许经营近期、远期经营计划，于每年12月30日前提交上年度的特许经营报告至管理部门，内容包括特许经营资产情况、发展、管理、服务质量报告、经营计划的执行情况和企业基本情况、特许经营财务报告。但云南盘宸环卫产业有限责任公司未制定形成年度经营计划及上

一年度特许经营报告。报告的缺失，不利于经营者和主管部门的经营决策，项目的可持续性难以保障。

五、建议

（一）强化预算绩效管理理念，重视绩效目标设置

强化预算绩效管理理念，全面实施预算绩效管理。在年初预算申报按要求填报绩效目标和绩效指标，合理设立绩效目标，充分反映项目预期产出及效果。绩效目标应当清晰反映项目的预期产出和效果，与项目计划相对应，与预算资金量相匹配，从数量、质量、时效、成本，以及社会效益、可持续影响、满意度等方面进行细化。绩效目标设立应充分、明确、合理性，符合客观实际，与部门履职相一致，绩效指标设置应清晰、细化、可衡量。预算年度强化绩效管理，认真落实预算绩效管理相关工作。

（二）加强档案规范化管理，便于查找运用

整理形成环卫服务发现问题及整改纸质材料。鼓励利用微信群开展工作，提高工作效率，同时建议管理单位应每半月或每月对微信群中发现的问题及整改情况进行统计整理，形成相关纸质资料，对比分析每月发现问题及整改情况，对特许经营方改进完善工作提出建议和要求，同时可以作为其考核结算的支撑依据。

（三）加强政府采购合同（协议）审查，提高合同（协议）签订规范性

在中标通知书确定发出后，采购方应会同采购代理方对政府采购合同（协议）进行审查，严格按照《中华人民共和国招标投标法》和《市政公用事业特许经营管理办法》（建设部令第 126 号）的规定，按照采购文件确定的事项及时签订采购合同（协议）。

（四）依据规定合理计费，及时支付资金

项目主管单位按照《特许经营事项出让项目合同》的约定、结合《城乡环卫公共服务绩效考核综合评分汇总表》、各服务内容结算表以及工程量核实表，按期及时、合理核定服务费，及时向财政部门申请、足额拨付服务费，加快资金使用进度，及时发挥财政资金使用效益。同时，优化规范结算审批流程，合理设置管理层次，层层落实责任，保证审批及时性、支付及时性。

（五）加快乡镇垃圾中转站建设，充分发挥项目效益

通海县住建局应加快乡镇垃圾中转站建设进度，若垃圾中转站已建成处于试运营阶段，应及时与相关单位沟通对项目进行竣工验收投入正式运营，以充分发挥乡村垃圾中转站的作用，使项目的效益得以有效发挥。

（六）定期形成报告，便于经营者和主管部门做出决策

经营计划及特许经营报告是项目单位运营的基石，计划和报告不仅要写，而且必须写好，其目的是将单位的运营情况一目了然地呈现给计划和报告使用者，为其决策提供参考。项目单位根据《特许经营协议》的约定，于每年年底前向主管部门提交下一

年度的经营计划，于每年 12 月 30 日前向主管部门提交上一年度的特许经营报告，便于经营者和主管部门做出决策。

六、其他需说明的情况

（一）关于特许经营期限的说明

根据《玉溪市特许经营权管理暂行办法》规定：环卫清扫保洁的特许经营一般不超过 3 年，最长不得超过 5 年。通海县城乡环卫服务特许经营期为 10 年，已经过县政府领导会议讨论研究，按 10 年签订特许经营合同。

（二）评价工作的基本前提

相关基础工作材料的真实性、合法性、完整性及评价人员对项目的正确理解和认识是做好评价工作的基本前提。

（三）报告适用范围

本评价报告仅供委托方实施所涉及项目使用，适用范围包括：委托方内部管理，委托方实施项目所履行的预算申报、政府采购控制，呈送政府及其主管部门的其他申报、审查、备案。本报告不得用于委托方投融资、抵押、担保等商业经济活动。超出上述使用范围须经本评价机构书面同意。

本评价报告未经评价机构盖章不具法律效力。

（四）关于评价责任相关说明

项目单位的责任是提供与形成本项目报告相关的基础工作材料，并对其真实性、合法性、完整性负责。绩效评价是依据财政

部门关于绩效评价相关要求进行的，选择的评价程序取决于评价人员的职业判断，项目评价的可靠性基于相关部门和单位提供资料的全面性和准确性，评价工作组尽可能地收集更为全面、有效、准确的文件和数据，但由于受客观因素的限制，只能在相关部门和单位提供的现有资料的前提下，结合应有的职业判断做出尽可能可靠的评价结论。

（五）关于影响本项目评价局限性的说明

评价人员本着严谨客观的态度完成此次评价工作，从前期调研、方案设计和修改、数据采集到报告撰写，尽量做到科学和全面。但在绩效评价过程中仍然存在或发生各种可能影响报告质量的客观因素，造成评价结果的或有局限性。评价人员降低此类因素影响的努力贯穿评价工作的始终。

- 附件：
1. 绩效评价绩效目标表
 2. 绩效评价指标体系及评分表
 3. 绩效评价抽样发现问题汇总表
 4. 调查问卷结果汇总表
 5. 绩效评价报告意见反馈表（部门）
 6. 绩效评价报告意见反馈采纳情况表（部门）