

上海市宝山区 **2019** 年市容养护经费---  
二级道路清扫保洁项目绩效评价报告

## 前 言

为贯彻落实上海市财政局关于全面推进预算绩效管理工作的要求，上海沪博会计师事务所有限公司接受上海市宝山区财政局（以下简称“区财政局”）委托，以第三方中介机构的身份，对 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目的财政资金使用及其效果，实施绩效评价并形成绩效评价报告。

### 一、项目概况

#### （一）项目立项的背景和目的

##### 1、立项背景和目的

###### （1）立项背景

随着城市快速发展，对城市道路的保洁要求不断提高，中小道路的保洁是整个城市道路保洁的一环，为此上海市绿化和市容管理局确定了提高中小道路保洁水平的目标，旨在改善主要道路与中小道路保洁质量存在较大差异的现状，摒弃白天普扫后的“大扫把”作业，推行“小扫帚”巡回保洁作业及上门收集垃圾，探索和建立具有地域特点的城市道路环境生长效管理机制，树立道路保洁作业文明的新形象。

针对上海现代化大都市情况以及整体形象的要求，环境卫生区域等级分为一级、二级、三级，具体划属原则如下：

一级区域：商业网点集中，道路旁商业店铺占道路长度不小于 70%的繁华闹市地段；主要旅游点和主干路及其所在地路段；大型文化娱乐、展览等主要公共场所所在路段；平均人流量为 100 人次/分钟以上和公共交通线路较多的路段；主要党政机关、外事机构等行政办公所在地。

二级区域：城市主、次干路及其附近路段及；商业网点较集中、占道路长度 60-70%的路段；公共文化娱乐场所所在路段；平均人流量为 50-100 人次/分钟的路段；有固定公共交通线路的路段。

三级区域：商业网点较少的路段；居民区和单位相间的路段；城郊结合部的主要交通路段；人流量、车流量一般的路段。三级以下道路（不含高速、高架道路等）以及郊区农村地区道路等参照三级道路保洁要求执行。

宝山区人民政府积极响应国家、上海市对市容市貌、美丽家园、美丽乡村、美丽街区等工作的要求，提出了《宝山区加强城市管理精细化工作三年行动计划（2018-2020 年）》，并制定宝山区城市管理精细化管理指标（2018-2020 年），计划用三年的时间，打造更加整洁有序、宜居舒适的城市环境，呈现有活力、有特色、有温度的宝山滨江新城。

为贯彻落实有关文件，进一步提高道路保洁、垃圾收集清运，打造洁净卫生、和谐宜居的卫生城区，上海市宝山区绿化和市容管理局（以下简称区绿容局）依照《上海市市容环境卫生管理条例》、《上海市城市容貌标准规定》及《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》，根据上海市绿容局《城市道路保洁导则（试行稿）》的有关规定，结合宝山区相关文件精神，开展实施了宝山区环境卫生作业养护服务。

本项目为环境卫生作业养护服务的子项目，用于宝山区所属3个街道和9个镇的区管二级道路（二级区域）清扫保洁工作的正常运行，确保城乡市容环境干净整洁。项目包含清除路面尘土、杂物，维护道路整洁，废物箱清掏，道路冲洒水，机扫车作业等。2016年全区计

划清扫二级道路面积为4,039,423平方米，预算金额5,655.19万元，2017年为4,213,961平方米，预算金额5,899.55万元，2018年为4,830,020平方米，预算金额6,762.03万元。2019年度区绿容局计划清扫二级道路（二级区域）面积为5,477,340平方米，预算投入资金7,668.28万元。

目前，本项目由区绿容局下属环卫企业承接并签订相关环境卫生作业养护服务总合同，区绿容局对养护单位人员、业务及财务等进行统筹管理，并对服务质量进行监督、考核。区绿容局尚未就本项目实施公开招标、外部监督等市场化管理。

## **（2）立项目的**

2019年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目为经常性项目。项目设立的主要目的是通过常态化道路清扫等市容养护作业，保持城乡市容环境整体干净整洁，助力实现减低扬尘污染，为提升全区城乡整体人居环境质量做出贡献。

## **2、立项依据**

本项目的立项依据包括：

- （1）《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》；
- （2）《宝山区区域总体规划(2005-2020)》；
- （3）《宝山区加强城市管理精细化工作三年行动计划（2018-2020年）》；
- （4）宝山区城市管理精细化管理指标（2018-2020年）；
- （5）《城市道路保洁导则（试行稿）》。
- （6）道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求（上

海市地方标准 DB31)

## (二) 项目情况说明

### 1、项目范围和内容

#### (1) 项目范围

2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目范围为宝山区所属 3 个街道和 9 个镇的区管二级道路，本项目共涉及二级道路 5,477,340 平方米。宝山区绿容局根据承接业务的环卫公司所在地进行区域划分，共分为 5 个标段：

表 1-1

序号	单位名称	区域范围
1	上海东晨市容清洁服务有限公司	友谊街道、吴淞街道、高境镇、淞南镇、杨行镇
2	上海宝谊环境卫生服务有限公司	友谊路街道、顾村镇
3	上海张庙环境卫生服务有限公司	张庙街道、庙行镇
4	上海月罗环境卫生服务有限公司	月浦镇、罗店镇、罗泾镇
5	上海大场环境卫生服务有限公司	大场镇

#### (2) 项目主要内容

2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目内容为道路清扫、冲洗及废物箱的管理保洁服务。根据《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》，道路保洁质量要求达到：

- 路面无各类废弃物，无痰迹、粪便、污水、污物等。
- 人行道侧石、行道树树穴内等无各类废弃物。
- 应保持窨井进水口清洁；隔栅板沟眼畅通；沟底无残留污水、无残积沙土、无明显污迹。

- 清道垃圾收集容器、道路两侧的废物箱等环卫设施的外表，无积灰、无污迹、无乱招贴。
- 清道垃圾、沿街上门收集垃圾，禁止垃圾再次落地、污水滴漏。
- 收集的清道污水，应符合环保的处理要求。

## **2、评价对象、范围和时段**

### **(1) 评价对象**

本次绩效评价的对象是 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目。

### **(2) 评价范围**

本次评价范围为二级道路清扫保洁工作全过程，包括资金预算、合同管理、项目实施、款项支付、服务质量监督考核等。

### **(3) 评价时段**

项目开展期限：2019 年 1 月 1 日~2019 年 12 月 31 日

绩效评价时间段为：2019 年 1 月 1 日~2019 年 12 月 31 日

## **(三) 项目绩效目标**

### **1、总目标**

按照《城市道路保洁导则（试行稿）》的有关规定，通过常态化道路清扫等市容养护作业，保持城乡市容环境整体干净整洁，助力实现减低扬尘污染，为提升全区城乡整体人居环境质量做出贡献。

### **2、具体目标**

因二级道路清扫保洁项目是市容养护经费的三级子项目，宝山区

绿容局未对本项目的具体目标进行细化。评价小组根据项目的总目标、项目要求及考核内容，对项目的具体目标进行了梳理，详见下表：

表 1-2

具体目标设置情况表

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	目标值来源依据及说明
产出目标	数量目标	道路清扫保洁工作完成	1. 完成二级道路清扫总面积约 5,477,340 m <sup>2</sup> ; 2. 完成二级道路机扫面积约 5,203,473 m <sup>2</sup> 。	预算安排、项目工作计划、质量标准、日常管理要求、考核管理要求及绩效评价指标体系框架
		道路冲洗保洁工作完成	完成二级道路冲洗面积月 4,710,512.4 m <sup>2</sup>	
		废物箱管理保洁工作完成	沿街 1809 个废物箱保洁	
	时效目标	清扫保洁工作及时完成	每日按要求及时完成	
	质量目标	道路保洁质量达标	1.路面清; 2.人行道清; 3.沟底清; 4.废物箱清	
		重大节假日任务完成率	重大节日、重大活动任务的完成情况良好	
效果目标	影响力目标	重大事故 0 发生	重大事故 0 发生	
		城区扬尘改善	扬尘有效改善	
		道路保洁质量满意度	满意度 90%以上	
		投诉处置率	投诉处置率 100%	
	满意度目标	社会公众满意度	满意度 90%以上	
	长效目标	长效管理机制建立情况	建立健全	



#### (四) 项目预算、资金来源及执行情况

##### 1、预算及执行情况

2017年至2019年，宝山区绿容局对二级道路清扫保洁分别投入5,899.55万元、6,762.03万元、7,668.28万元，支出分别为5,899.55万元、6,762.03万元、7,668.28万元，执行率100%。

表 1-3: 近三年预算及执行情况表

所属年度	预算安排(万元)	预算执行(万元)	预算执行率
2017	5,899.55	5,899.55	100%
2018	6,762.03	6,762.03	100%
2019	7,668.28	7,668.28	100%

注：养护单价14元/平方米由区财政局和绿容局统一核定，2017-2020年无变化。

本项目每年按照年度二级道路计划清扫保洁面积乘以养护单价14元/平方米，计算年度预算金额资金。因每年都会有新增道路由区建交委移交区绿化市容局管理，故近三年项目预算逐年递增，2019年新增道路面积64.73万平方米，明细如下表：

表 1-4

公司	街镇	道路名	起点	终点	总面积(m <sup>2</sup> )
宝谊环卫	顾村镇	宝太路	菊联路	菊太路	7120
大场环卫	大场镇	真华路	大华一路	大华二路	5120
	大场镇	真金路	富水路	武威东路	5000
	大场镇	鄂尔多斯路	环镇南路	南何支线	7600
	大场镇	祁真路	丰宝路	瑞丰路	7200
	大场镇	祁真路	祁连山路	华瑞路	10200
	大场镇	华瑞路	祁华路	塘祁路	5775
	大场镇	华秋路	祁华路	塘祁路	7012.5
	大场镇	真朋路	华和路	环镇南路	7012.5
东晨市容	吴淞街道	双城路	宝东路	淞宝路	10850
月罗环卫	月浦镇	宝泉路	龙镇路	四元路	8568
	月浦镇	龙镇路	宝泉路	北安路	8494
	罗店镇	东太路	南卫路	沪太路	3294
	罗店镇	亭前街	东南弄街	市二路	365

	罗店镇	美安路	郁家宅路	羌家宅路	50070
	罗店镇	陆翔路	美兰湖	宝嘉公路	68943
	罗店镇	罗和路	杨南路	宝嘉公路	77824
	罗店镇	杨南路	联杨路	沪太路	91466
	罗店镇	美文路	罗和路	罗店路	27522
	罗店镇	美平路	罗和路	羌家宅路	47151
	罗店镇	罗贤路	美兰湖路	美秀路	30163
	罗店镇	罗智路	美兰湖路	美秀路	35030
	罗店镇	罗南路	年吉路	杨南路	58900
	罗店镇	郁家宅路	罗和路	杨南路	19580
	罗店镇	天家路	郁家宅路	罗南路	6103
	罗店镇	年吉路	沪太路	联杨路	40964
合计					647327

## 2、资金来源及实际支出情况

### (1) 项目预算安排情况

上海市宝山区 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目预算资金来源于宝山区一般公共财政预算，支出方式为零余额授权支付。

### (2) 项目实际支出情况

区绿容局根据 2019 年市容养护经费计划工作内容向区财政局提出项目资金申请，区财政局根据审核批复后的预算金额，将项目款项拨付至区绿容局零余额账户，区绿容局根据项目开展的时间节点，按季度拨付项目资金至相关清扫保洁单位，资金额度实行零余额账户管理。

截至 2019 年 12 月底，该项目已安排预算资金 7,668.28 万元，实际支出 7,668.28 万元，预算执行率 100%。资金详细使用情况详见下表：

表 1-5:

2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目预算明细表

金额单位：元

项 目 名 称	计划作业量 (m <sup>2</sup> )	单 位	预算金额	实际支付	执行率
二级 道路 清扫 保洁	1,686,843	上海东晨市容清洁服 务有限公司	23,615,802	23,615,802	100%
	490,473	上海宝谊环境卫生服 务有限公司	6,866,622	6,866,622	100%
	941,721	上海张庙环境卫生服 务有限公司	13,184,094	13,184,094	100%
	1,624,467	上海月罗环境卫生服 务有限公司	22,742,538	22,742,538	100%
	733,836	上海大场环境卫生服 务有限公司	10,273,704	10,273,704	100%
合计	<b>5,477,340</b>		<b>76,682,760</b>	<b>76,682,760</b>	<b>100%</b>

### 3、供应商（环卫公司）财务核算情况

评价人员通过查看 5 家环卫公司的财务资料，发现 5 家公司截止 2019 年 12 月 31 日，已全额收到区绿容局下拨的 2019 年度二级道路清扫保洁项目经费，但在财务核算上未能对二级道路清扫项目的收入和成本做到单独核算、独立考核。下表为环卫公司 2019 年度相关财务数据（经审计后）：

表 1-6

单位：万元

单位名称	营业收入	其中： 二级道路清扫保洁收入	净利润
上海东晨市容清洁服务有限公司	12,938.46	2,361.58	166.02
上海宝谊环境卫生服务有限公司	16,890.00	686.66	567.01
上海张庙环境卫生服务有限公司	9,250.24	1,318.41	101.51

上海月罗环境卫生服务有限公司	14,322.60	2,274.25	1,065.25
上海大场环境卫生服务有限公司	7,508.53	1,027.37	346.34

根据获取的资料，由于本项目尚未开展实质性的市场化运作，各养护单位未就本项目进行项目化管理及单帐核算，故无法对本项目的资金使用率做出评估。

## （五）项目情况说明

### 1、项目招投标情况：

经评价小组了解，本项目采购未采用招标方式，亦未实施“三重一大”决策流程，区绿容局以计划清扫保洁道路面积为基数乘以固定单价确定年度预算金额，并按承包项目的合同服务单位所在地进行区域划分，分解成5个标段签订合同，合同服务单位均为隶属于宝山区绿化市容管理局的国有企业，合同服务单位的基本情况如下表所示：

表 1-7

序号	单位名称	项目范围	单位性质
1	上海东晨市容清洁服务有限公司	友谊街道、吴淞街道、高境镇、淞南镇、杨行镇	宝山区属国有企业
2	上海宝谊环境卫生服务有限公司	友谊路街道、顾村镇	宝山区属国有企业
3	上海张庙环境卫生服务有限公司	张庙街道、庙行镇	宝山区属国有企业
4	上海月罗环境卫生服务有限公司	月浦镇、罗店镇、罗泾镇	宝山区属国有企业
5	上海大场环境卫生服务有限公司	大场镇	宝山区属国有企业

其中：

上海东晨市容清洁服务有限公司：成立于1999年，隶属于宝山区绿化和市容管理局。连续七届上海市文明单位、上海名牌服务企业、上海市标准化示范（试点）创建单位，宝山区质量创新奖，拥

有上海市市容环卫经营性服务许可证和上海市陆域环境作业养护企业壹级资质。

上海宝谊环境卫生服务有限公司：成立于 1980 年，2004 年改制为有限责任公司，隶属于宝山区绿化和市容管理局，上海市环卫行业协会理事单位，连续十一届被评为上海市文明单位，拥有上海市市容环卫经营性服务许可证、上海市陆域环境作业养护企业二级资质。

上海张庙环境卫生服务有限公司：2004 年改制为有限责任公司，隶属于宝山区绿化和市容管理局，上海市环卫行业协会会员单位，连续六届被评为上海市文明单位，拥有上海市市容环卫经营性服务许可证、上海市陆域环境作业养护企业二级资质。

上海月罗环境卫生服务有限公司：由原来的罗店环卫所、马泾桥环卫所合并组建而成，2004 年改制为有限责任公司，隶属于宝山区绿化和市容管理局，荣获上海市二星级交通安全资信企业，拥有陆域环境作业养护三级资质。

上海大场环境卫生服务有限公司：公司前身系大场环境卫生卫生管理所，2005 年改制为有限责任公司，隶属于宝山区绿化和市容管理局，上海市环卫行业协会理事单位，荣获十届上海市文明单位称号，拥有上海市市容环卫经营性服务许可证、上海市陆域环境作业养护企业叁级能力资质。

## 2、合同管理情况：

宝山区绿容局与上述 5 家服务单位签订环境卫生作业养护服务合同（两年一签），合同服务内容包含了道路清扫保洁（1-3 级道路）、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运等，本项目为其中二级道路清扫保洁，未单独签订合同。

评价小组发现，合同中未对工作量变化、支付方式、违约责任、各项明细服务项目的服务单价等做详细约定，存在违约的风险。如：2019 年二级道路清扫面积为 547.73 万平方米，较 2018 年增加 64.73 万平方米，区绿容局与上述 5 家服务单位实际仍按 2018 年二级道路养护单价 14 元/平方米执行，但双方亦未就增加的工作量签订补充合同。

各项服务合同签订情况如下表所示：

表 1-8

环境卫生作业养护服务合同及采购情况表

单位：元

序号	供应商名称	签订日期	服务内容	服务期限	合同总价	其中：2018年二级道路清扫保洁费	2019年二级道路清扫保洁实际金额	2019年是否签订补充协议
1	上海东晨市容清洁服务有限公司	2018年1月1日	道路清扫保洁、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运	2018.1.1-2019.12.31	77,054,217	23,463,930	23,615,802	否
2	上海宝谊环境卫生服务有限公司	2018年1月1日	道路清扫保洁、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运	2018.1.1-2019.12.31	30,720,000	6,766,970	6,866,622	否
3	上海张庙环境卫生服务有限公司	2018年1月1日	道路清扫保洁、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、垃圾箱房管理保洁、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运	2018.1.1-2019.12.31	40,863,400	13,184,094	13,184,094	否
4	上海月罗环境卫生服务有限公司	2018年1月1日	道路清扫保洁、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、垃圾箱房管理保洁、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运	2018.1.1-2019.12.31	38,190,687	14,700,462	22,742,538	否
5	上海大场环境卫生服务有限公司	2018年1月1日	道路清扫保洁、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、垃圾箱房管理保洁、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运	2018.1.1-2019.12.31	26,040,000	9,504,824	10,273,704	否
	合计				212,868,304	67,620,280	76,682,760	

注：1、合同为服务总合同，服务内容包括但不限于二级道路清扫保洁。

### 3、项目作业要求

根据道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求（上海市地方标准 DB31），对于二级区域的作业时间和机械清扫保洁频次要求如下：

表 1-9 清扫保洁作业时间要求

清扫保洁等级	保洁时间（小时/日）	清扫保洁时间
二级区域	16--22	自 5:00 至 7:00、13:00 至 15:00、19:00 至 21:00 三个时段内至少完成三遍普扫

表 1-10 机械清扫保洁频次要求

保洁等级	机械清扫频次 (次/日)	机械冲洗频次 (次/日)	人行道冲洗频次
二级	≥2	≥2	每周不少于 1 次

### 4、项目完成情况

宝山区绿容局 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目涉及道路清扫保洁、道路冲洗及废物箱保洁管理。根据评价小组获取的相关资料，5 家服务单位均完成了计划任务，各单位实际完成工作量汇总数据如下表所示：

表 1-11 2019 年度各服务单位实际工作量汇总表

序号	单位名称	路段 (条)	总面积 (m <sup>2</sup> )	废物 箱数	清扫方式
1	上海东晨市容清洁服务有限公司	150	1,686,843	1048	人扫机扫冲洗
2	上海宝谊环境卫生服务有限公司	65	490,473	327	人扫机扫冲洗
3	上海张庙环境卫生服务有限公司	68	941,721	44	人扫机扫冲洗
4	上海月罗环境卫生服务有限公司	133	1,624,467	268	人扫机扫冲洗
5	上海大场环境卫生服务有限公司	65	733,836	122	人扫机扫冲洗
	合计	481	5,477,340	1809	

注：各清扫保洁服务单位具体实际工作量情况详见附件



## **(六) 项目的相关方及其关联**

### **1、相关政府部门、单位及其管理职责**

(1) 预算审批部门：宝山区财政局

主要职责：负责审核、批复、下拨项目预算，并对区绿容局预算资金执行情况进行监督检查

(2) 项目主管单位：宝山区绿化和市容管理局

主要职责：编制项目预算、按程序完成预算申报，监督项目的实施、负责项目的经费申请、检查验收项目成果资料，监督项目的实施情况并报告项目绩效指标完成情况

### **2、利益相关方**

(1) 项目实施部门：宝山区绿容局环卫管理科

主要职责：负责环卫作业服务市场的行业管理和项目的合同管理、检查验收项目成果资料，监督项目的实施情况。

(2) 作业清扫保洁单位：

①上海东晨市容清洁服务有限公司；

②上海宝谊环境卫生服务有限公司；

③上海张庙环境卫生服务有限公司；

④上海月罗环境卫生服务有限公司；

⑤上海大场环境卫生服务有限公司；

作业清扫保洁单位主要职责：根据合同内容及相关制度要求，负责日常的清扫保洁，做好突发事件、防汛防台、重大节日、重大活动等等的应对工作。

(3) 监督检查单位：上海市宝山区市容景观管理所  
主要职责：负责对市容环境进行日常检查。

(4) 项目受益者：周边居民及单位等群体

## (七) 项目的组织及管理

### 1、项目组织情况

上海市宝山区财政局为项目的资金保障单位，对区绿容局项目预算编制进行审查，并指导区绿容局开展预算绩效目标申报。

上海市宝山区绿化和市容管理局是本项目主管及预算单位，其内设机构综合计划科负责项目资金预算的编制与执行；环卫管理科负责项目清扫保洁单位的合同管理、制定监督考核机制、进行监督考核工作、统筹项目的实施。区绿容局下属市容景观管理所负责对道路清扫保洁工作进行日常检查。

具体组织结构图如下图所示。

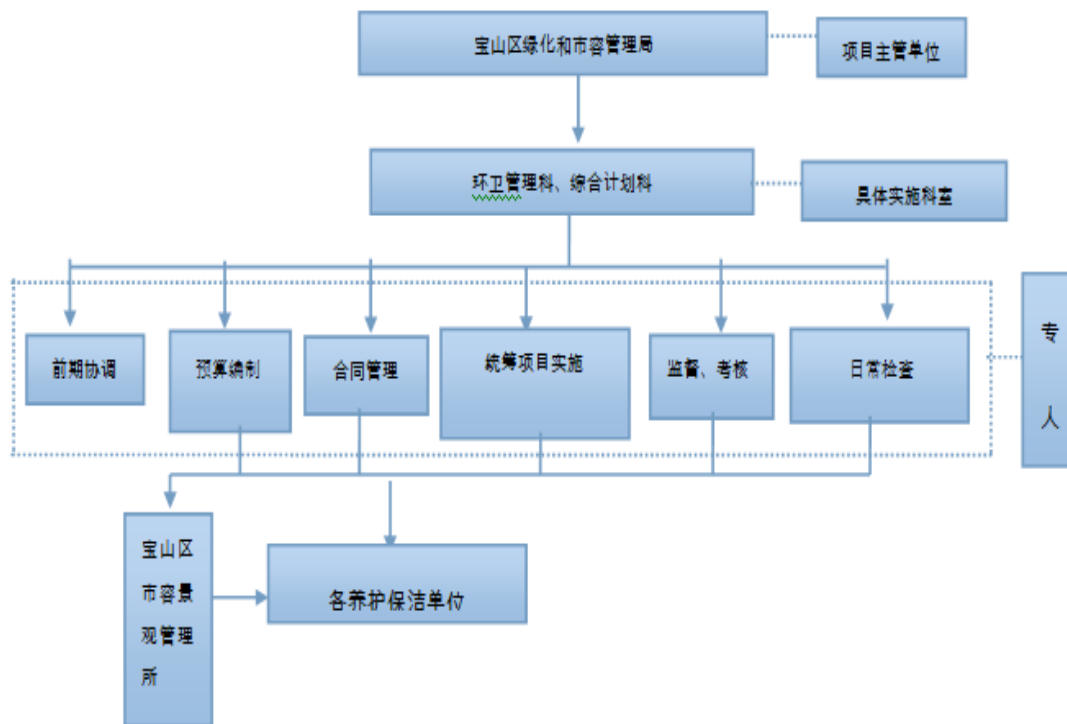


图 1：项目组织管理图

## 2、项目管理情况

### (1) 项目管理流程

在项目管理方面，区绿容局在本区范围内择优选取保洁单位，签订环境卫生作业养护服务合同，并对保洁服务单位的人员、业务及财务管理进行指导、监督。保洁单位负责项目的具体实施，并将项目实施的具体情况向区绿容局进行汇报。宝山区市容景观管理所负责日常的检查工作，区绿容局根据提交的检查资料对各保洁服务单位进行监督、考核管理。

项目具体流程见下图：

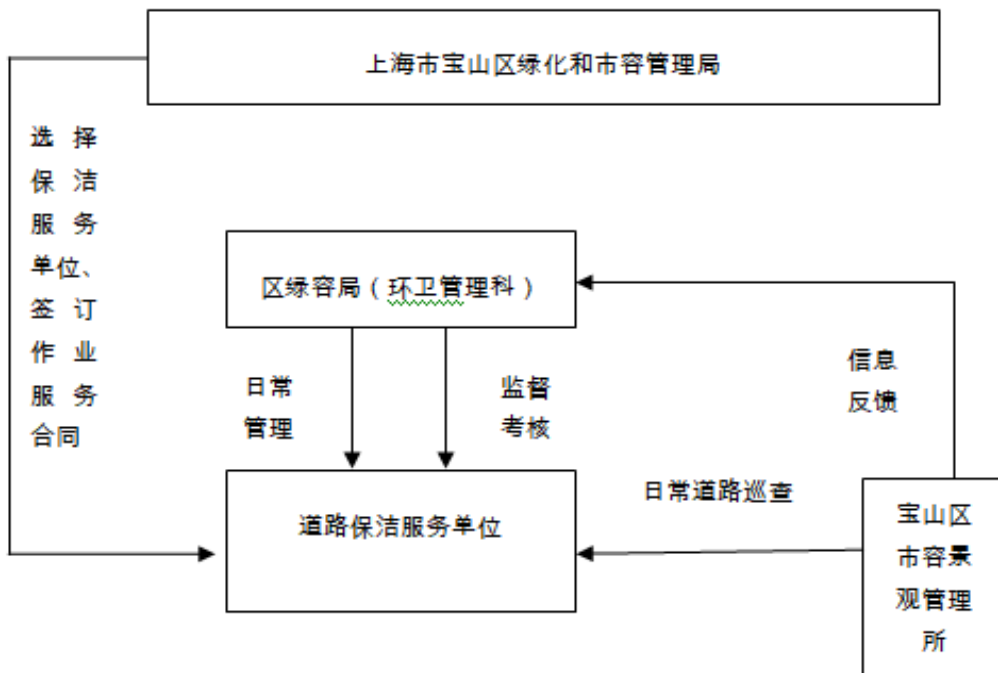
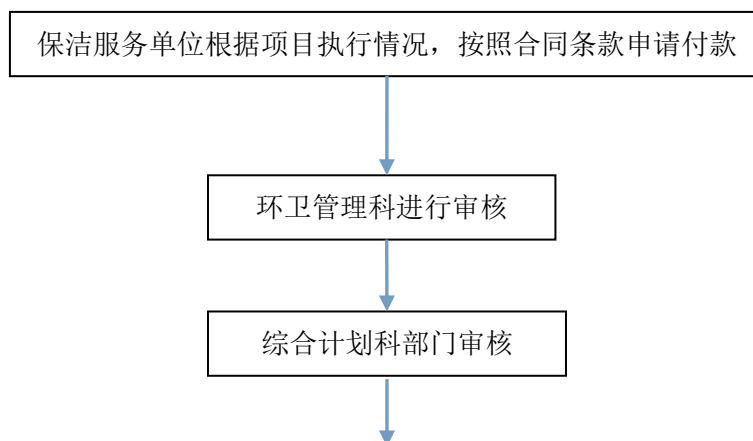


图 2：项目管理流程图

### 3、财务管理情况

区绿容局根据合同要求和项目开展的时间节点，拨付项目资金至相关清扫保洁单位，资金额度实行零余额账户管理。

资金具体拨付流程如下图所示：



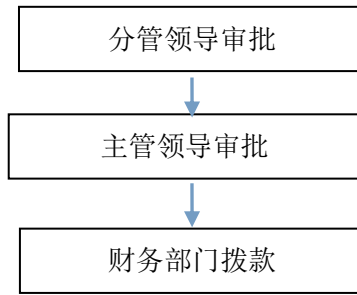


图 3：项目资金拨付流程图

#### 4、保障制度及管理内容完成情况

##### (1) 项目主管单位

本项目主管单位为区绿容局。评价小组通过查阅项目文件资料以及访谈的方式，了解到区绿容局管理内容完成情况如下：

表 1-12 宝山区绿容局管理内容完成情况表

管理内容	完成情况	具体内容	保障制度	制定单位
• 制定监督检查计划	好	<ul style="list-style-type: none"> <li>•区绿容局负责对 5 家环卫企业的保洁人员、质量进行监督、管理</li> <li>•区绿容局对项目进行不定期抽查</li> </ul>	《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》、《城市道路保洁导则（试行稿）》、《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》（上海市地方标准 DB31）	上海市人民政府、上海市市容环卫局
• 具有资金支出管理制度	较好	<ul style="list-style-type: none"> <li>•按照区绿容局相关制度规定进行资金拨付</li> <li>•区绿容局负责对 5 家环卫企业财务核算进行监督、指导</li> </ul>	《上海市宝山区绿化和市容管理局单位财务管理制度》、《上海市宝山区绿化和市容管理局关于专项经费（补贴费）使用的若干规定（试行）》及《关于资	宝山区绿容局

			金拨付审批权限管理制度》	
• 制定档案管理制度	较好	<ul style="list-style-type: none"> <li>•明确各职能科室负责项目的档案收集及管理工作</li> <li>•设立项目档案专员对项目进行档案整理工作</li> </ul>	区绿容局内控制度	宝山区绿容局
• 编制项目整体工作安排及措施	好	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为项目编制了 2019 年的整体工作安排</li> <li>• 编制清扫保洁服务突发事件和重大节假日应急预案</li> </ul>	《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》、《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》(上海市地方标准 DB31)、区绿容局内控制度	上海市人民政府 宝山区绿容局
• 制定招投标采购制度	一般	<ul style="list-style-type: none"> <li>•通过公开招标，实施政府采购</li> <li>•合同签订规范，要素齐全</li> </ul>	《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》、区绿容局内控制度	上海市人民政府、 宝山区绿容局
• 制定监督考核机制	较好	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建立完善日常巡查机制；</li> <li>• 定期及不定期及对第三方服务机构开展检查工作</li> </ul>	《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》、《城市道路保洁导则（试行稿）》、区绿容局内控制度	上海市人民政府、上海市市容环卫局、 宝山区绿容局
• 具有群众意见接收及反馈措施	好	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 设立了投诉电话，及时处理投诉信息</li> </ul>	区绿容局内控制度	宝山区绿容局

## (2) 清扫保洁服务单位

评价小组通过查阅项目文件资料、社会调查以及访谈的方式，了解到各第三方服务单位管理内容完成情况如下：

表 1-13 第三方服务单位管理内容完成情况汇总表

服务单位完成情况 管理内容	上海东晨市 容清洁服务 有限公司	上海宝谊环 境卫生服务 有限公司	上海张庙环 境卫生服务 有限公司	上海月罗环 境卫生服务 有限公司	上海大场环 境卫生服务 有限公司
• 制定科学的服务方案	较好	较好	较好	较好	较好
• 项目服务管理组织架构	较好	较好	较好	较好	较好
• 制定服务质量管理措施	好	好	好	好	好
• 制定业务管理考核措施	较好	较好	较好	较好	较好
• 项目财务核算规范，做到单独核算	一般	一般	一般	一般	一般
• 制定档案管理制度	较好	较好	较好	较好	较好

注：各清扫保洁单位具体完成情况详见附件

## 二、绩效评价工作情况

### (一) 评价目的

2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目经费支出绩效评价从深化部门预算改革、加强财政支出管理实际需要出发，通过科学合理的方法，客观公正地评价财政资金的经济性、效率性和效益性，强化部门预算支出责任、改善财政支出管理。并且对绩效项目的实施、

制度的建设、取得的成效以及后续管理等方面总结经验，发现问题，提出改进意见及建议。

## **（二）评价依据**

### **1、项目业务文件**

- （1）《上海市市容环境卫生管理条例》
- （2）《上海市道路和公共场所清扫保洁服务管理办法》；
- （3）《城市道路保洁导则（试行稿）》；
- （4）《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》（上海市地方标准 DB31）

### **2、绩效评价管理文件**

- （1）上海市财政局《关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》（沪财绩[2014]22号）；
- （2）宝山区财政局关于印发《宝山区预算绩效管理实施办法》的通知（宝财[2017]66号）；
- （3）上海市财政局关于印发《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》的通知（沪财绩【2020】6号）；
- （4）宝山区委员会关于印发《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》的通知（宝委[2020]107号）；

### **3、其他**

- （1）部门（单位）预算申报的相关材料；
- （2）项目财务资料、合同、会议记录、工作总结等。

## **（三）评价方案制定过程**

### **1、文件研读**



评价组在区绿容局的协助下，收集项目相关背景资料、预算文件、管理制度等资料，并组织项目绩效评价组结合绩效目标，对项目相关文件进行研读。根据宝山区财政局的要求，结合项目的特点，形成项目评价的总体思路，并形成了项目指标体系和方案的初稿。

## **2、前期调研**

根据项目评价方案初稿的要求，与项目的实施单位区绿容局的相关负责人进行了沟通和访谈，进一步了解项目的实施情况，资金使用和管理情况等，并且讨论了项目指标体系和方案初稿的可行性。

## **3、确定评价思路和方法**

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，由评价组按照逻辑分析法设计科学的指标体系，包括项目决策、项目管理、项目绩效三部分内容，主要围绕资金使用、资源配置、项目管理等客观分析项目的产出和效果，体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。内在逻辑的一致性也增强了评价的科学性、严谨性和可行性。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位负责填报。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由绩效评价组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性产生，并经专家论证后根据专家意见，对相关指标权重调整后确定。

## **4、绩效评价指标体系及绩效评价方案设计**

根据项目的资料研读及前期调研，结合项目的实际开展情况，将项目的指标体系和方案初稿进行了调整和完善，并且与区绿容局有关

负责人进行了沟通，就方案的可行性、合理性进行了请教，初步形成了项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。

在方案评审的基础上,评价组根据专家评审意见对方案进行修改,形成着重关注点如下:(1)关注5家服务单位的财务账,是否对二级道路做到独立核算,独立考核。(2)关注政府采购需求、采购规范性和合同管理有效性。(3)在长效管理中关注项目的考核结果与购买服务推向市场化管理的结合。另外:对项目背景进行补充,补充说明项目所涉二级道路的定义和保洁标准;对项目预算逐年增加的原因进行分析;对预算安排、资金支出、合同金额、招投标情况进行补充说明;对项目具体绩效目标进一步梳理,修改部分指标及评分规则,将“重大节假日任务完成率”、“道路机扫率完成情况”、“道路冲洗率完成情况”改为产出目标;将保洁质量达标和扬尘改善情况纳入指标进行考察,细化工作底稿;并对社会调查进行完善等。同时对有关问题再次征询被评价单位的意见,最终形成绩效评价方案的定稿。

#### (四) 绩效评价体系

##### 1、绩效评价原则和评价标准

本报告的评价原则是依据绩效评价基本原理,按照财政部《财政部关于<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》(财预[2011]285号)、上海市财政局关于印发《上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》的通知(沪财绩【2020】6号)和宝山区委员会关于印发《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》的通知(宝委[2020]107号),分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定。

对于反映财政收支合法合规性的指标,如战略目标适应性指标、

项目立项规范性指标以及财务管理类、项目实施类指标，根据项目对相关法律、法规、制度的符合度进行打分。

对于反映财政支出完成情况及部分项目产出情况的指标，一般以100%为满分，按照区间赋值计算，如投入管理类指标和完成率指标。

对于描述状态的定性类指标，如公众满意度指标，一般通过问卷及访谈采集相关数据，在实施过程中根据项目的符合度进行打分。

## 2、绩效评价指标体系

本项目绩效评价方案指标体系主要参照上海市财政局“关于印发《上海市预算绩效管理实施办法》的通知（沪财绩[2014]22号文）”（以下简称“22号文”）和《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》的通知（沪财绩【2020】6号）中财政项目支出绩效评价共性指标框架，并结合本项目个性化情况设计而成。指标设计充分考虑到保洁项目的具体特点，主要围绕对项目任务、项目管理和资金管理的完成情况以及项目的效益进行分析，体现从投入、过程到产出、效果和影响的全过程。重点关注保洁任务量是否全部完成、日常监督情况和保洁质量如何，针对上述情况，我们设置了相关的产出指标体系来衡量项目产出是否到位。另外，结合市府、区政府文件的要求，从社会效益、后续保障、受益群体满意度等来衡量工程的项目效益。

2019年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目评价指标体系包括3项一级指标，10项二级指标，23项三级指标，各项指标的评价标准可详见附件一。

## 3、评价方法

### （1）实地调查

评价组到项目单位宝山区绿容局了解项目相关内容，收集项目业

务资料；查看财务明细账和会计凭证，了解资金到账、资金使用、会计信息质量等情况。深入项目工作现场开展现场调查，查看 2020 年二级道路清扫保洁项目的工作现状，并与项目相关单位进行访谈，了解本项目实际实施中的情况和遇到的问题、困难，以及各利益相关方对本项目的意见和建议。

## （2）问卷及抽样调查

根据评价指标需要，在考虑调查对象的覆盖面和调查对象代表性的基础上，针对性地设计了问卷调查，包括：12 个街镇的主管部门及道路周边居民、过往行人，了解他们对本项目的过程和结果的评价及满意程度情况。

## （3）统计资料分析

统计和分析的对象是宝山区绿容局提供的 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目的相关据资料，以及与 5 家环卫单位的访谈内容和收集的针对受益群体的调查问卷等。评价组对数据资料进行汇总、统计和分析，并根据实施方案设定的评价指标体系和评分标准对分析结果进行打分。

## （4）逻辑分析

逻辑分析法是指通过逻辑推理，将设定条件与各种可能产生的结果相关性分析来寻求各指标之间内在的联系，并借以找出财政资金投入与产出的效果之间内在联系的一种方法。

## （五）绩效评价实施情况

上海沪博会计师事务所有限公司接受委托后，成立绩效评价组。绩效评价组在前期调研的基础上，完成了绩效评价工作方案。经过了

数据收集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写，完成了绩效评价报告。

本次绩效评价的证据收集途径主要有：1. 由区绿容局自行提供基础数据资料；2. 通过与区绿容局及5家环卫公司相关人员访谈，获取信息；3. 现场查看道路清扫情况，了解项目的成效；4. 对选取的项目的受益群体进行问卷调查，获取基本情况和满意度等数据；5. 通过审计调查，对相关数据进行核实、验证。

## 1、评价实施进度

第一阶段：准备阶段（2020年6月09日前）

（1）成立项目评价工作小组，制定项目工作计划；

（2）参与项目评价工作协调会，提请相关职能部门及被评价方的帮助和配合，确定相关部门的联络人员；参加本次绩效评价的培训；

第二阶段：指标体系设计与评价方案（2020年7月20日前完成）

（3）组织赴主管部门和项目单位调研，现场考察与收集初步资料；

（4）绩效评价人员赴现场调研工程情况，调研、访谈、收集资料；

（5）项目评价小组联合相关部门参与人员，设计项目评价指标体系及评价方案；

（6）开展资金使用调查工作

资金使用调查的内容包括：项目制度、项目实施、项目资金、财务制度四个方面。

项目制度方面，评价具体内容有：①制度、措施的健全性，评价是否建立了保证项目顺利实施的相关制度和措施，涉及项目招投标制度、合同管理制度、项目质量管理制度、监督考核制度等；②制度、措施的适用性，评价为保障项目实施的制度、措施是否具有科学性、

合理性和可操作性。

项目实施评价具体内容有：①项目立项，评价项目立项是否有充分的依据；②项目申报，评价项目申报单位申报条件、目标、工作思路、主要举措、预期成果、审批手续等的真实性与合规性；③项目质量，评价项目是否按要求开展，项目质量是否符合行业标准的规定；④项目考核，评价项目的考核管理情况。

项目资金评价具体内容有：①预算执行率，评价预算执行到位情况；②项目资金使用情况，评价项目资金使用是否符合有关制度规定。

财务制度评价具体内容为财务制度是否得到了有效地执行，包括政府采购制度、财政资金拨付制度、资金专户管理、专款专用等。

(7) 召开项目评价方案专家咨询会；

第三阶段：评价方案修改（2020年7月31日前完成）

(8) 根据专家评审意见对方案进行了修改；

(9) 确定项目评价指标体系和评价方案；

第四阶段：评价工作执行阶段（2020年8月07日前完成）

(10) 按照评价方案细化评价工作计划，依据评价指标体系收集相关数据

(11) 根据需要组织问卷调查。

根据方案要求，绩效评价组对12个街镇的主管部门、环卫公司工作人员及道路周边居民、过往行人发放问卷，并直接回收。其中：发放街镇管理部门问卷12份，收回12份，有效率100%；发放公众问卷300份，实际收回299份，回收率99.67%，有效率为100%。绩效评价组根据问卷调查数据分析，撰写了社会满意度分析。具体问卷调查分析见附件。

(12) 密切相关职能部门与被评价方的信息沟通，根据需要召开小型工作推进会。

(13) 撰写调研的阶段情况综合报告；

第五阶段：评价报告撰写阶段（2020年8月14日前完成）

(14) 根据前期资料、专业技术报告、调研与问卷信息、指标体系依托数据，项目评价小组分工独立撰写项目评价报告，小组组长负责报告的总撰；

第六阶段：评价报告报送委托方（2020年8月31日前完成）

(15) 根据项目委托方要求提交项目评价报告，包括相关文本文件；

(16) 根据评审专家意见，进一步修改优化评价报告，并协助委托方和项目主管单位进行后续整改工作。

## 2. 项目访谈、沟通时间

项目访谈、沟通情况表

序号	访谈、沟通主要内容	时间
1	了解项目基本信息、资料	2020年6月5日
2	赴现场调研项目情况，收集资料	2020年6月9日
3	项目方案沟通	2020年7月3日
3	社会调研、访谈	2020年7月21日
4	收集、补充资料	2020年7月30日
5	评价报告沟通、征求意见	2020年8月12日

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

#### 1、评价结果及主要绩效

本项目绩效评价最终评分结果为82分，评价等级为“良”。其中：

项目决策类指标权重分为 8 分，得分为 6 分，得分率 75.00%；项目管理类指标权重分为 34 分，得分为 22 分，得分率 64.71%；项目绩效类指标权重分为 58 分，得分为 54 分，得分率 93.10%。具体指标得分如表 3-1 所示。

表 3-1 指标综合评分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分
<b>A 项目决策</b>				<b>8</b>	<b>6</b>
	A1项目立项			4	4
		A11 战略目标适应性		2	2
		A12 项目立项规范性		2	2
	A2项目目标			4	2
		A21 绩效目标的合理性		2	1
		A22 绩效指标明确性		2	1
<b>B 项目管理</b>				<b>34</b>	<b>22</b>
	B1投入管理			4	4
		B11 预算执行率		2	2
		B12 预算编制合理性		2	2
	B2财务管理			12	8
		B21 资金使用合规性		3	3
		B22 财务制度健全及执行有效性		6	3
			B221预算单位财务制度健全及执行有效性	3	2
			B222保洁单位财务制度健全及执行有效性	3	1
		B23 财务监控有效性		3	2
	B3质量管理			6	6
		B31 预算单位管理制度执行有效性		3	3
		B32 服务单位管理制度执行有效性		3	3
	B4采购管理			8	2
		B41 采购规范性		4	0
		B42 合同管理有效性		4	2
	B5监督考核管理			4	2
		B51 监督考核有效性		4	2
<b>C 项目绩效</b>				<b>58</b>	<b>54</b>
	C1项目产出			30	30
		C11产出数量完成率		15	15
			C111道路清扫完成率	5	5
			C112道路冲洗完成率	5	5
			C113废物箱管理保洁完成率	5	5
		C12产出时效性		5	5



		C121 清扫保洁完成及时性	5	5
		C13 产出质量	10	10
		C131道路保洁质量达标情况	8	8
		C1311 路面清	2	2
		C1312 人行道清	2	2
		C1313 沟底清	2	2
		C1314 废物箱清	2	2
		C132重大节假日任务完成率	2	2
	C2项目效果		24	21
		C21 安全事故 0 发生	2	0
		C22 城区扬尘改善情况	3	2
		C23 路面整洁情况	3	3
		C24 投诉处置率	3	3
		C25 满意度	13	13
		C251管理部门满意度	3	3
		C252社会公众满意度	10	10
	C3长效管理		4	3
		C31长效管理机制建立健全情况	4	3
	总分		100	82

## （二）绩效分析

### 1、项目决策分析

项目决策类指标主要核查项目与部门职能的关联度、是否能够支持部门职能的实现；与项目相关的国家、省市、地区政府文件依据，并关注这些文件与这一项目的关联度的高低；核查这一项目的绩效目标是否合理、是否可以量化。

项目决策类指标包括 2 个二级指标、4 个三级指标，权重分 8 分，实际得分 6 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-2 所示。

表 3-2 A 类（项目决策）指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分
A 项目决策				8	6
	A1项目立项			4	4
		A11 战略目标适应性		2	2
		A12 项目立项规范性		2	2
	A2项目目标			4	2

	A21 绩效目标的合理性	2	1
	A22 绩效指标明确性	2	1

## **A1: 项目立项**

### **A11 战略目标适应性**

“A11 战略目标适应性”指标权重 2 分，得分为 2 分。

本项目设立的主要目的是通过常态化道路清扫等市容养护作业，保持城乡市容环境整体干净整洁，助力实现减低扬尘污染，为提升全区城乡整体人居环境质量做出贡献。项目符合宝山区城市管理精细化管理指标（2018-2020 年）和宝山区加强城市管理精细化管理工作三年行动计划（2018-2020 年）》相关要求，与部门的战略目标高度一致，因此，本指标得满分 2 分。

### **A12 项目立项规范性**

“A12 项目立项规范性”指标权重 2 分，得分为 2 分。

本项目由宝山区绿容局相关科室提出立项申请，向分管局领导汇报，区绿容局审议通过，报区相关部门审议通过。项目按照规定的程序申请设立，所提交的文件、材料符合相关要求。项目立项规范，因此，本指标得满分 2 分。

## **A2: 项目目标**

### **A21 绩效目标合理性**

“A21 绩效目标合理性”指标权重分 2 分，得分为 1 分。

本项目是市容养护经费的三级子项目未填写单独的绩效目标申报表，项目的绩效目标系由评价小组根据市、区级文件对宝山区二级道路清扫保洁工作的具体要求，结合本项目预算安排情况、工作计划、

工作内容整理提炼完成的，因此，本指标得分 1 分。

### A22 绩效指标明确性

“A22 绩效指标明确性”指标权重分 2 分，得分为 1 分。

根据区绿化和市容管理局提供的实施方案，设定的绩效总目标可分解为具体的绩效指标，但设置的相关绩效指标较为简单，未能完全涵盖项目的质量、效果等方面指标，因此，本指标得分 1 分。

## 2、项目管理分析

项目管理类指标主要核查预算资金的到执行情况；核查项目单位制定财务管理的文件及实际资金使用的正确性；核查项目单位制定的业务管理的执行情况及招投标、合同管理执行的有效性等。项目管理类指标包括 5 个二级指标、10 个三级指标，权重分 34 分，绩效评价小组根据调研、访谈和实地取数所获得的材料和数据，依据评审确定的工作方案，对 B 类指标“项目管理”综合评分为 22 分。其中各项指标得分如下：

表 3-3 B 类（项目管理）指标得分情况

B 项目管理		34	22
	B1投入管理	4	4
	B11 预算执行率	2	2
	B12 预算编制合理性	2	2
	B2财务管理	12	8
	B21 资金使用合规性	3	3
	B22 财务制度健全及执行有效性	6	3
	B221 预算单位财务制度健全及执行有效性	3	2
	B222 保洁单位财务制度健全及执行有效性	3	1
	B23 财务监控有效性	3	2
	B3质量管理	6	6
	B31 预算单位管理制度执行有效性	3	3
	B32 服务单位管理制度执行有效性	3	3

	B4采购管理		8	2
		B41 采购规范性	4	0
		B42 合同管理有效性	4	2
	B5监督考核管理		4	2
		B51 监督考核有效性	4	2

### **B11 预算执行率**

“B11 预算执行率”指标权重分 2 分，得分为 2 分。

本项目 2019 年度预算安排共 7,668.28 万元，截至 2019 年 12 月底，累计支出 7,668.28 万元，预算执行率为 100.00%（实际支出 7,668.28 万元/预算资金 7,668.28 万元×100%）。

根据指标评分规则，本指标得分为 2 分。

### **B12 预算编制合理性**

“B12 预算编制合理性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。

本项目每年按照年度二级道路计划清扫保洁面积乘以养护单价 14 元/平方米，计算项目年度预算金额。根据区绿容局提供的 2019 年预算申报及预算明细，项目预算的内容与项目目标相吻合，且数量和标准符合实际情况。

根据指标评分规则，本指标得分为 2 分。

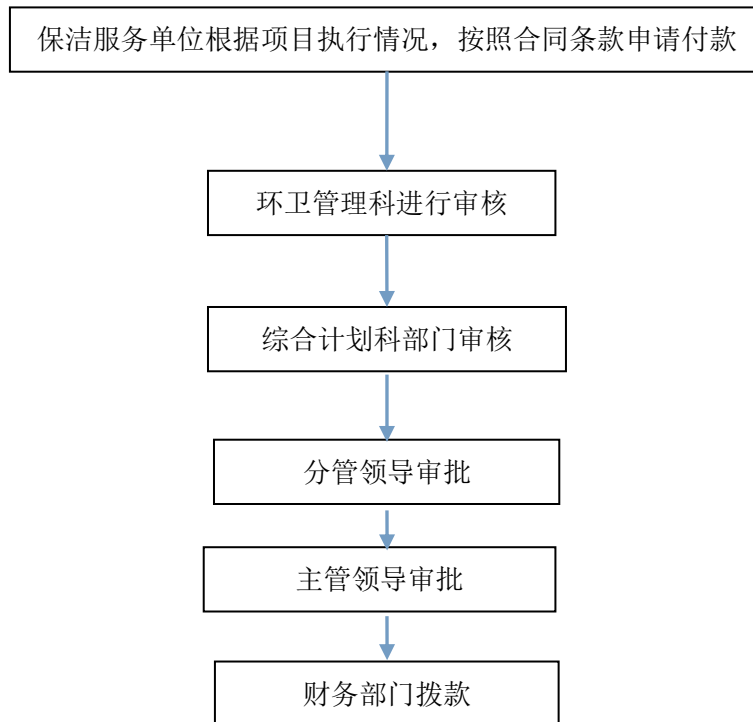
### **B21 资金使用合规性**

“B21 资金使用合规性”指标权重分 3 分，得分为 3 分。

评价组通过对项目单位区绿容局的财务部门进行 2019 年市容养护经费---二级道路清扫保洁项目专项资金明细账的查阅，并抽取了项目款项的支付凭证，发现资金使用符合财务管理制度和相关资金管理制度的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批

复或合同规定的用途；并无截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

项目款的付款流程如下：



综上所述，宝山区绿容局在资金使用上在按照相关规定的基础上制定资金管理制度，资金使用合规。因此，本指标得满分 3 分。

## **B22 财务制度健全及执行有效性**

### **B221 预算单位财务制度健全及执行有效性**

“B221 预算单位财务制度健全及执行有效性”指标权重分 3 分，得分为 2 分。

根据区绿容局财务部门提供的资料显示，区绿容局建立了一套完善的财务管理制度，主要包括：《上海市宝山区绿化和市容管理局单位财务管理制度》、《上海市宝山区绿化和市容管理局关于专项经费（补贴费）使用的若干规定（试行）》及《关于资金拨付审批权限管理制度》。但在核算本项目预算资金时，未对资金支出进行单独核算，

而是将本项目与其他市容养护经费一同核算，不利于项目的成本控制分析。

根据指标评分规则，本指标得分为 2 分。

### **B222 服务单位财务制度健全及执行有效性**

“B222 服务单位财务制度健全及执行有效性”指标权重分 3 分，得分为 1 分。

经调研了解，承接项目的 5 家环卫公司在财务核算时均未针对本项目的相关支出设置专账进行独立考核，无法对项目的成本进行准确反映和科学的分析及有效的控制。

根据指标评分规则，本指标得分为 1 分。

### **B23 财务监控有效性**

“B23 财务监控有效性”指标权重分 3 分，得分为 2 分。

评价小组通过调研了解到，在财政资金方面，主要根据《上海市宝山区绿化和市容管理局单位财务管理制度》、《关于资金拨付审批权限管理制度》和项目合同开展相关财务监控，区绿化和市容管理局按照其内控制度采取了申请、审批等财务监控措施，最终资金支付均经区局领导审批确认，确保资金安全。

但在项目尚未开展市场化运作前，区绿容局对下沉资金缺乏跟踪和监控，未关注资金拨付后的实际使用效率和结余情况。

根据评分细则，B23“财务监控有效性”指标得分为 2 分。

### **B31 预算单位管理制度执行有效性**

**“B31 预算单位管理制度执行有效性”** 指标权重分 3 分，得分为 3 分。

区绿容局以《城市道路保洁导则（试行稿）》和《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》（上海市地方标准 DB31）的相关标准为依据，明确了对 5 家环卫公司的作业要求，并定期对相关的人员管理、业务管理开展监督、检查，对发现的问题及时下达整改要求，并复查。

根据评分细则，B31 “财务监控有效性” 指标得分为 3 分。

### **B32 服务单位管理制度执行有效性**

**“B32 服务单位管理制度执行有效性”** 指标权重分 3 分，得分为 3 分。

5 家环卫公司根据《宝山区加强城市管理精细化工作三年行动计划》的相关要求，在区绿容局的监督、指导下，制定了科学的人员组织管理机制、服务方案及考核制度，并定期接受区绿容局的检查，积极配合提供相关服务材料及信息，较好的完成了道路的日常保洁及防台防汛等应急保障任务。

根据评分细则，“B32 服务单位管理制度执行有效性” 指标得分为 3 分。

### **B41 采购规范性**

**“B41 采购规范性”** 指标权重分 4 分，得分为 0 分。

评价小组通过查阅项目资料及与项目各相关方座谈了解到，区绿容局根据项目所需环卫专业能力、人员车辆调配、地理熟悉度等方面

选取下属 5 家国有企业，并按其公司所在地进行区域划分，将项目分解成 5 个标段，由上述 5 家环卫公司分别承接。项目采购未采用招投标方式，亦未实施“三重一大”决策流程。

根据评分细则，“B41 采购规范性”指标得分为 0 分。

#### **B42 合同管理有效性**

“B42 合同管理有效性”指标权重分 4 分，得分为 2 分。

根据合同、付款凭证及其他相关资料显示，区绿容局与 5 家环卫单位均签订了环境卫生作业养护服务合同（两年一签），合同服务内容包含了道路清扫保洁（1-3 级道路）、公共厕所管理保洁、生活垃圾清运、生活垃圾小型压缩站作业管理、粪便清运等。本项目为其中的二级道路清扫保洁，未单独签订合同。

同时评价小组还发现，合同中部分内容签订不规范，如：1、未对支付方式、违约责任、各项明细服务项目的服务单价等做详细约定；2、2019 年二级道路清扫面积为 547.73 万平方米，较 2018 年增加 64.73 万平方米，但双方亦未就增加的工作量签订补充合同。

根据评分细则，B42“合同管理和执行有效性”指标得分为 2 分。

#### **B5：监督考核管理**

“B51 监督考核管理有效性”指标权重分 4 分，得分为 2 分

项目实施后，由区绿容局环卫科负责对 5 家环卫公司的清扫保洁工作进行监管和考核，以质监中心日常检查为依据，通过计算问题发生率（问题数/样本数=问题发生率），进行考评，其中：问题发生率 5%以内扣 0.1 分；问题发生率 0.5--10%扣 0.2；问题发生率 11--15%



扣 0.3；问题发生率 15 以上扣 0.4；因环保督查发现问题扣 0.1 分。  
年底由区绿容各科室进行考评，综合评出全年考评分。

但是，针对末位淘汰或更换机制等奖惩措施的制定尚不够全面细致，未能充分体现考核机制对提高工作效率，促进竞争的作用。

目前区绿容局仅以宝山区市容景观管理所负责道路的日常监督管理，力量配备不足，未能引入第三方检查机制，充分发挥街镇和第三方检查队伍的作用，区、街镇各级巡查检查机制有待进一步完善。

2019 年各环卫公司考核情况如下表：

单位：	宝谊	张庙	东晨	月罗	大场
得分：	99.75	99.65	99.55	99.35	99.25

注：宝山区绿化和市容管理局 2019 年度局绩效考核汇总表详见附件

根据评分细则，B51“监督考核管理有效性”指标得分为 2 分。

### 3、项目绩效分析

项目绩效类指标包括 3 个二级指标、9 个三级指标，权重分 58 分，绩效评价小组根据调研、访谈和实地取数所获得的材料和数据，依据评审确定的工作方案，对 C 类指标“项目绩效”综合评分为 54 分。其中各项指标得分如下：

表 3-4： C 类（项目绩效）指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分
<b>C 项目绩效</b>				<b>58</b>	<b>54</b>
	C1项目产出			<b>30</b>	<b>30</b>
		C11产出数量完成率		<b>15</b>	<b>15</b>
			C111道路清扫完成率	5	5
			C112道路冲洗完成率	5	5
			C113废物箱管理保洁完成率	5	5
		C12产出时效性		<b>5</b>	<b>5</b>
			C121 清扫保洁完成及时性	5	5

		C13 产出质量	10	10
		C131道路保洁质量达标情况	8	8
		C1311 路面清	2	2
		C1312 人行道清	2	2
		C1313 沟底清	2	2
		C1314 废物箱清	2	2
		C132重大节假日任务完成率	2	2
	C2项目效果		24	21
		C21 安全事故 0 发生	2	0
		C22 城区扬尘改善情况	3	2
		C23 路面整洁情况	3	3
		C24 投诉处置率	3	3
		C25 满意度	13	13
		C251管理部门满意度	3	3
		C252社会公众满意度	10	10
	C3长效管理		4	3
		C31长效管理机制建立健全情况	4	3

## C1：项目产出

### C11 产出数量完成率

本三级指标下分 3 个四级指标：

#### C111 道路清扫完成率 指标分值为 5 分，实际得分为 5 分。

本项目计划清扫二级道路面积 5,477,340 平方米；计划二级道路机扫面积 5,203,473 平方米，机扫率 92%。根据项目台帐以及区绿容局的相关资料，2019 年上海东晨市容清洁服务有限公司、上海宝谊环境卫生服务有限公司、上海张庙环境卫生服务有限公司、上海月罗环境卫生服务有限公司、上海大场环境卫生服务有限公司已完成清扫二级道路总面积 5,477,340 平方米，完成二级道路机扫面积 5,203,473 平方米，机扫率 95% $(5,203,473/5,477,340*100%=95\%)$ ，完成年度计划目标。

根据评分细则，C111 道路清扫完成率 指标得分 5 分。

**C112 道路冲洗完成率 指标分值为 5 分，实际得分为 5 分。**

本项目计划完成二级道路冲洗面积约 4,710,512.4 平方米，根据项目台帐以及区绿容局的相关资金支付情况等资料，2019 年上海东晨市容清洁服务有限公司、上海宝谊环境卫生服务有限公司、上海张庙环境卫生服务有限公司、上海月罗环境卫生服务有限公司、上海大场环境卫生服务有限公司已完成二级道路冲洗面积约 4,710,512.4 平方米，完成年度计划目标。

根据评分细则，C112 道路冲洗完成率 指标得分 5 分。

**C113 废物箱管理保洁完成率 指标分值为 5 分，实际得分为 5 分。**

本项目计划完成对沿街 1809 个废物箱的保洁工作。根据项目台帐以及区绿容局的相关资金支付情况等资料，2019 年上海东晨市容清洁服务有限公司、上海宝谊环境卫生服务有限公司、上海张庙环境卫生服务有限公司、上海月罗环境卫生服务有限公司、上海大场环境卫生服务有限公司已完成沿街 1809 个废物箱的保洁工作，完成率为 100%，完成年度计划目标。

根据评分细则，C113 废物箱管理保洁完成率 指标得分 5 分。

**C12 产出时效性 指标分值为 5 分，实际得分为 5 分。**

根据日常巡查记录及环卫公司项目台账显示，日常道路清扫、冲洗、废物箱保洁及重大节假日活动的保洁工作均及时完成。

根据评分细则，C121 清扫保洁完成及时性得满分，本指标得分

为 5 分。

### **C13 产出质量达标率**

**C131 道路保洁质量达标情况** 指标分值为 8 分，实际得分为 8 分。

根据区绿容局的考核资料，2019 年 5 家环卫公司的道路保洁质量达标情况良好，考核评分均在 99 分以上。评价小组通过问卷调查，统计管理部门及受益居民对路面、人行道等的保洁情况，满意度均在 90 分以上。

根据评分细则，C131 道路保洁质量达标情况 指标得分 8 分。

**C132 重大节假日任务完成率** 指标分值为 2 分，实际得分为 2 分。

根据项目台帐以及区绿容局的统计资料，2019 年 5 家环卫公司在元旦、春节、清明、五一、端午、中秋、国庆等重大节假日中均较好的完成了道路保洁工作，重大节假日任务完成率为 100%。

注：重大节假日道路环境保障相关数据详见附件

根据评分细则，C131 道路保洁质量达标情况 指标得分 2 分。

## **C2. 项目效果**

### **C21. 安全事故 0 发生**

“C21 安全事故 0 发生” 指标分值为 2 分，实际得分为 0 分。

评价组通过对项目单位和服务公司的访谈、调研了解得知，2019 年项目开展过程中发生了工伤安全事故。

根据评分细则，“C21 安全事故 0 发生”指标得分 0 分。

### **C22 城区扬尘改善情况**

“C22 城区扬尘改善情况”指标分值为 3 分，实际得分为 2 分。

本指标考察项目实施后是否对宝山区的扬尘情况有所改善。通过查阅 2019 年 1-12 月上海市生态环境局《关于扬尘在线监测和执法情况的通报》中道路扬尘颗粒物月均浓度统计表，宝山区的月平均排名为 6

2019 年宝山区道路扬尘颗粒物月均浓度统计排名情况如下表：

月份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
序号	2	6	3	10	5	9	7	7	9	8	6	5

注：排名序号越小，当月扬尘颗粒物月均浓度越高

根据评分细则，“C22 城区扬尘改善情况”指标得分 2 分。

### **C23 路面整洁情况**

“C23 路面整洁情况”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。

本指标主要考察项目实施后周边群众对二级道路路面整洁的满意情况。通过现场对受益公众进行问卷调查，公众对路面整洁满意度的认可度为 94.06%，该指标得满分。

根据评分细则，“C23 路面整洁情况”指标得分 3 分。

### **C24 投诉处置率**

“C24 投诉处置率”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。

评价组通过调研、访谈得知，2019 年，宝山区绿容局就相关道路清扫问题接到投诉共计 185 条，主要为道路污染清除，投诉均得到

及时处置。投诉处置率 100%，该指标得满分。

根据评分细则，“C24 投诉处置率”指标得分 3 分。

## **C25 社会公众满意度**

为了进一步了解项目的实施情况和效果，反映道路保洁的实际效果，评价小组对项目受益群体及街镇管理部门进行了社会满意度调查，了解项目具体效益情况，以便总结经验，找出项目的不足之处及好的经验并提供相应的改进措施和建议。

为提高问卷的有效性，将问卷进行了分类，包括 12 个街镇的相关管理部门的问卷调查和社会公众的问卷调查。

### **C251 管理部门满意度 指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。**

本次管理部门调查问卷共发放 12 份，回收 12 份，回收率 100%，问卷有效率 100%。评价小组对问卷调查进行分析统计，相关管理部门对项目的管理及效果总体比较满意，在作业时间、作业频次、路面整洁情况、人行道清扫情况、改善扬尘污染效果和对绿容局的监督、管理措施 6 个满意度选项中均选择“非常满意”，满意度 100%。调查问卷得分为 100 分，满意度为 100%。

根据评分细则，C251 “管理部门满意度”指标得分 3 分。

### **C252 社会公众满意度 指标分值为 10 分，实际得分为 10 分。**

本次公众调查问卷共发放 300 份，回收 299 份，回收率 99.67%，问卷有效率 100%。评价人员从路面整洁、人行道清扫、节假日道路状况及扬尘污染改善情况等方面进行了满意度调查。根据问卷调查统

计，群众的总体满意度 95.57%。其中，对路面整洁情况，群众的满意度为 94.06%；人行道清扫情况，群众的满意度为 94.15%；节假日道路状况，群众的满意度为 95.57%；扬尘污染改善情况，群众的满意度为 92.64%。评价小组对问卷调查进行分析统计，调查问卷得分为 95.57 分，满意度为 95.57%。

根据评分细则，C252 “社会公众满意度” 指标得分 10 分。

### **C3 长效管理**

**C31 长效管理机制建立健全情况** 指标分值为 4 分，实际得分为 3 分。

评价小组通过调查了解，本项目的管理制度以《城市道路保洁导则（试行稿）》及《道路和公共广场及附属公共设施保洁质量和服务要求》（上海市地方标准 DB31）为主，相关的考核要求和制度较为明确，但在采购、合同管理、考核等方面，尚未形成针对本项目的有针对性的制度及执行模式。

根据评分细则，C31 “长效管理机制建立健全情况” 指标得分为 3 分。

## **四、评价意见**

### **（一）存在的问题**

#### **1、采购管理不规范**

本项目未按政府采购相关规定执行招标程序，由宝山区绿容局直接委托隶属于其下属的 5 家国有环卫公司承接业务。

## 2、合同管理不规范

评价小组发现，合同中部分内容不完整，如：未对支付方式、违约责任和各项明细服务项目的服务单价等做详细约定；合同采用 2 年一签，但未对 2019 年发生的工作量变动签订相关补充协议。

## 3、监督考核机制有待完善

宝山区绿容局针对末位淘汰或更换机制等奖惩措施的制定尚不够全面细致，未能充分体现考核机制对提高工作效率，促进竞争的作用。

### （二）建议及改进措施

#### 1、建议合理确定项目采购方式，进行市场化运作管理

本项目为财政公共预算项目，年度预算金额为 7668 万元，基于政府采购相关规定和要求，评价小组建议预算单位合理评估本项目的采购方式，从而有利于项目的规范运行和有效管理。

#### 2、完善合同内容，加强合同管理

针对合同签订不够严谨的情况，评价小组建议区绿容局在签订合同时应完善条款内容，保证合同的完整性和合理性。同时在合同服务内容、金额等主要条款变动较大的情况下应及时签订相关补充合同，以保证合同的严谨、合规、有效，从而保障合同各方的权利义务。



### 3、加强项目的财务核算管理

在本项目尚未开展市场化运作前，评价小组建议区绿容局应加强下属 5 家环卫公司的财务核算，在账务处理中按项目进行单账核算，单独核算收入、成本、费用，关注资金拨付后的实际使用效率，对项目的成本进行准确反映及有效的控制。

### 4、完善日常考核监督制度，健全奖惩、淘汰机制

目前区绿容局对项目的日常考核监督主要集中在结果考核，在过程考核方面主要依靠服务单位自身的自查、巡查等内控制度。评价小组建议区绿容局，完善针对本项目的专项制度及执行模式，探索将结果考核向过程考核转变的新模式。

同时，可以将奖惩、淘汰机制与项目采购管理相结合，将项目的考核结果与支付资金相挂钩，激发服务单位的忧患、竞争意识，更好的提高工作效率和质量，推进项目的有效开展。

