

上海市宝山区财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2021 年新农村垃圾分类建设补贴资金项目

项目实施单位：上海市宝山区绿化和市容管理局

项目主管部门：上海市宝山区绿化和市容管理局

委托单位：上海市宝山区财政局

评价机构：上海华炬会计师事务所有限公司

2022 年 9 月

摘 要

一、项目概况

为贯彻执行《上海市农村人居环境整治实施方案(2018-2020年)》文件精神 and 《上海市生活垃圾管理条例》规定，确保宝山区农村生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置实现长效化管理，在考虑涉农镇和农村村级财力普遍较弱的事实基础上，宝山区适时调整了《关于转发宝山区村容整洁达标建设财政资金补贴管理办法的通知》（宝府办〔2006〕41号）的补贴范围和方向，对农村生活垃圾分类收集、分类运输和分类处置环节继续进行补贴。为此，上海市宝山区绿化和市容管理局（简称区绿容局）根据部门工作职责申报了“2021年新农村垃圾分类建设补贴资金预算项目”（简称：垃圾分类补贴项目或本项目）。

二、项目内容

垃圾分类补贴项目的内容是由区级财政和镇级财政对农村生活垃圾的的处理给予一定比例的补贴，补贴的内容包括：

保洁人员经费。保洁人员经费的内容是保洁员工资和服装费。

垃圾清运费和处置费。其内容是由区级财政和镇级财政对农村生活垃圾的清运和处置进行补贴。

公共厕所维修、粪便运输和处置费。其内容是由区级财政和镇级财政对农村公共厕所的日常维护保养和分别处置进行补贴。

三、评价结论

经过我们对该项目综合绩效评价，项目最终评价得分为 82.61 分，按照宝山区绩效评价等级评定标准，评价等级为“良”。

四、业绩经验、问题和建议

（一）主要业绩和经验

1、实现农村生活垃圾的有效收集和处理，保证了农村良好生活环境的常态长效

2021年,通过本项目的实施,宝山区垃圾清运、处置完成率达100%,且保证垃圾收集的及时率和清运及时率达100%。通过上述目标的较好完成,确保了宝山区农村垃圾分类工作的有序进行,实现了农村生活垃圾100%有效收集、100%集中处理,杜绝了生活垃圾随意倾倒的现象,确保了宝山区农村良好生活环境的常态长效。

2、明确了各环节主体责任,确立了农村生活垃圾分类的工作机制

通过本项目的实施,不断推进户投、村收、镇集中分类收集、运输机制建设。一是在村民层面做到“干湿分类、毒害分离”。二是村保洁员上门进行收集并转运至干湿垃圾转运点再进行分拣,在村级层面做到“分步收集、二次分拣”。最终,将生活垃圾按照干、湿、有害、可回收四分类,交由区专业环卫企业定时定点实施分类收运。通过各环节主体责任的明确,宝山区完成了以全程分类为目标的垃圾分类管理体系,确立了农村生活垃圾分类工作机制。

(二)存在的主要问题

1、未根据预算绩效管理规定确立项目绩效目标

在预算编制阶段,未根据本项目的特点、工作任务和年度计划编制项目绩效目标,无法进行对比量化考核。

2. 预算编制依据不准确,预算基础数据与实际情况差异较大

根据本项目的预算明细,在测算保洁人员经费方面,预计的保洁员人数和农村公厕数量与实际数量存在一定差距。

3、政府购买服务采购程序不够规范

在确定各作业区域环卫企业时,项目单位采购过程未满足相关规定、采购程序不够规范。

4、垃圾投放环节管理存在欠缺,垃圾分类工作整体效果一般

农村生活垃圾在保洁员收集、二次分拣后达到了上海市生活垃圾分类管理的标准,但是部分自然村在垃圾投放环节仍然存在欠缺。

5、湿垃圾就地处置工作推进停滞，生活垃圾外运处置减量目标未能实现

由于设备质量问题、环保监管压力、投入成本和运行成本等综合因素影响，湿垃圾不出镇、不出村进度缓慢。

（三）相关建议和措施

1、加强项目预算绩效管理，确保申报的绩效目标指向明确、具体且合理

建议在申报项目预算时，申报项目年度绩效目标，编制项目绩效考核指标，加强对项目定位和年度任务的调查研究，确保申报的绩效目标和指标指向明确、具体细化且合理可行。

2、提高预算编制工作的精细化水平，保证预算工作的严肃性

建议在编制本项目预算时，获取准确的数据信息，使项目预算资金与工作任务相匹配，进而提高预算编制工作的精细化水平，保证财政预算工作的严肃性。

3、严格执行政府采购相关规定，确保采购程序的规范性

建议在确定各作业区域环卫企业时，应根据生活垃圾的产生量，合理划定生活垃圾收运作业服务区域，并以招标方式确定每个作业服务区域的收运单位，确保采购程序的规范性。

4、加强垃圾投放环节的管理，实现真正的分类投放

建议进一步加强执法力度，加大对垃圾投放环节的管理，加强宣传引导，强化分类投放的理念，真正实现生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输和分类处置。

5、加强湿垃圾处理设备实效管理，建立湿垃圾处理设备质量追踪机制

建议加强对湿垃圾就地处理设备的实效管理，建立一套湿垃圾处理设备质量的追踪机制，确保湿垃圾处理设备能够真正发挥作用。

2021 年新农村垃圾分类建设补贴资金项目

绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，完善部门预算管理，强化预算支出责任，提高财政资金的使用效益，根据《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）的有关规定，按照中共上海市委、上海市宝山区人民政府《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）的工作要求，上海华炬会计师事务所有限公司受宝山区财政局委托，以第三方社会评价机构身份，承担了宝山区绿化和市容管理局实施的 2021 年度新农村垃圾分类建设补贴资金项目的绩效评价工作。经过对项目资金使用情况核查、项目数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序，运用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

一、基本情况

（一）项目立项背景和目的

1. 项目背景

改善农村人居环境是上海市统筹城乡发展，落实乡村振兴战略的一项重要任务，也是一项基础性工作。近年来，上海市委、市政府高度重视农村人居环境改善工作，实施了农村村内道路桥梁建设、“五违四必”¹环境综合整治、中小河道整治、农村生活污水处理、农村村庄改造、生态廊道建设等一系列工作，大力推进农村基础设施建设和生态环境改善，农村人居环境建设取得了显著成效。按照乡村振兴战略的新要求，贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅《关于印发〈农村人居环境整治三年行动方案〉的通知》（中办发〔2018〕5号）文

¹ 五违四必：指违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住这“五违”，要做到安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔。

件精神，根据上海市委、市政府的要求，中共上海市委农村工作办公室于 2018 年 3 月向国家住房和城乡建设部、生态环境部、国家发展改革委报送了《上海市农村人居环境整治实施方案（2018-2020 年）》（以下简称：环境整治实施方案）。

根据环境整治实施方案的行动目标，到 2020 年底，上海市农村人居环境整治工作要取得重要进展，人居环境质量全面提升。在农村污染源的整治方面，要实现全市农村生活垃圾分类全覆盖，完成农村非正规垃圾堆放点整治，保持农村垃圾 100%有效收集、100%无害化处理。在完成农村人居环境整治和评定验收的基础上，不断补齐农村垃圾综合治理差距，继续实行“自我纠错”机制，采取销项式管理方法，运用第三方入村测评，确保农村垃圾综合治理常态长效。

2019 年 1 月 31 日，《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称：条例）由上海市第十五届人民代表大会第二次会议审议通过，并于 2019 年 7 月 1 日起施行。自此，上海市农村垃圾分类工作由以往的政策导向型转变为法治化、规范化管理模式。根据条例规定，上海市生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、湿垃圾、干垃圾四大类。条例同时要求建立健全生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的全程分类体系，积极推进生活垃圾源头减量和资源循环利用，实现生活垃圾减量化、资源化、无害化处置目标。

为贯彻执行环境整治实施方案精神和条例规定，确保宝山区农村生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置实现长效化管理，在考虑涉农镇和农村村级财力普遍较弱的事实基础上，宝山区适时调整了《关于转发宝山区村容整洁达标建设财政资金补贴管理办法的通知》（宝府办〔2006〕41 号，以下简称“补贴管理办法”）的补贴范围和方向，对农村生活垃圾的分类收集、分类运输和分类处置环节继续进行补贴。为此，上海市宝山区绿化和市容管理局（简称区绿容

局)根据部门工作职责申报了“2021年新农村垃圾分类建设补贴资金预算项目”(以下简称:垃圾分类补贴项目或本项目)。

2. 项目目的

本项目实施的目的是贯彻上海市关于改善农村人居环境、城乡一体化发展目标和条例规定,确保农村生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的常态长效,积极推进农村生活垃圾源头减量和资源循环利用,实现农村生活垃圾减量化、资源化、无害化为目标,促进城市精细化管理,维护生态安全,保障经济社会可持续发展。

(二) 项目主要内容及实施情况

1. 项目内容、范围和标准

(1) 项目内容

本项目的内容是由区级财政和镇级财政对农村生活垃圾的的处理给予一定比例的补贴,补贴的内容包括:

保洁人员经费。保洁人员经费的内容是保洁员工资和服装费两项内容。

垃圾清运费和处置费。其内容是由区级财政和镇级财政对农村生活垃圾的清运和处置进行补贴。

公共厕所维修、粪便运输和处置费。其内容是由区级财政和镇级财政对农村公共厕所的日常维护保养和分别处置进行补贴。

(2) 项目范围

1) 生活垃圾的收集、清运和处置

①根据农村生活垃圾的种类划分,本项目经费的覆盖范围具体包括湿垃圾、干垃圾两大类,不包括可回收物和有害垃圾,可回收物和有害垃圾按照专门方式和途径处理。

湿垃圾,即易腐垃圾,是指食材废料、剩菜剩饭、过期食品、瓜皮果核、花卉绿植、中药药渣等易腐的生物物质生活废弃物;

干垃圾，即其它垃圾，是指除可回收物、有害垃圾、湿垃圾以外的其它生活废弃物

可回收物，是指废纸张、废塑料、废玻璃制品、废金属、废织物等适宜回收、可循环利用的生活废弃物；

有害垃圾，是指废电池、废灯管、废药品、废油漆及其容器等对人体健康或者自然环境造成直接或者潜在危害的生活废弃物；

②根据农村生活垃圾分类管理环节划分，本项目经费覆盖范围包括农村生活垃圾的收集、清运和处置三个环节，涵盖了垃圾分类投放以外的后三个环节。

垃圾分类投放，由区、镇财政安排专项资金为农村居民统一配备分类垃圾桶，通过宣传、监督、纠正等形式确保居民按照垃圾分类规则准确投放生活垃圾。由于以前年度已为农村家庭配置了分类垃圾桶，本年区级财政补贴资金不涉及该环节。

垃圾收集，农村生活垃圾收集有两种方式，对于人口居住相对集中的区域，通过布设相应的垃圾回收箱房，居民直接将生活垃圾投放至垃圾箱房，再由垃圾分类保洁员分拣后转运至环卫公司清运点；对于居民居住相对分散的区域，由垃圾分类保洁员每天逐户上门收集，并转运至环卫公司清运点，在村级层面做到“分布收集、二次分拣”。

垃圾清运，各镇对应的环卫公司按照每日1次的频次，实现定人、定车、点位、定时到各村固定垃圾收集点进行收集，并运输至垃圾处置码头。

垃圾处置，环卫公司将垃圾运至码头后，应按照指示将垃圾分类倾倒入指定的集装箱，经过专用设备压缩后，由码头转运车辆将集装箱转运至码头集装箱吊运区，并完成吊装上船。

宝山区农村生活垃圾是在上海城投（集团）有限公司负责的老港

生态环保基地完成最后处置。垃圾船运至老港生态基地后，由老港垃圾处置基地按照既定的分类处置标准进行垃圾处置。

2) 公共厕所维修、粪便运输和处置

农村公厕的维修。各镇的管理模式存在一定的差异，基本分为两种模式，一种是由镇级环卫管理部门统一维修，另一种是各村自行维修，镇级政府给予补贴。

粪便运输和处置。因为农村公厕已基本完成截管纳污工程，实际垃圾清运和处置量并不大。所以，各镇是将农村公厕粪便清运和处置与城市粪便清运和处置统一管理，由各环卫公司按照实际清运、处置需求安排作业，未单独进行管理和计量。

(3) 项目补贴标准

①保洁人员经费（工资、服装费）。保洁人员工资每人每月定额补贴 800 元，其中区级财政承担比例 70%，镇级财政承担比例 30%。

服装费每人每年定额补贴 200 元，其中区级财政承担比例 70%，镇级财政承担比例 30%。

②垃圾清运补贴（区内运输）。生活垃圾清运费按照核定金额给予补贴，即按照核定垃圾量上限 380 吨/日和运输单价计算确定补贴额。

③垃圾处置补贴。生活垃圾处置费补贴按照核定金额给予补贴，即按照核定垃圾量上限 380 吨/日和处置费单价计算确定补贴额。

(3) 农村公厕粪便清运费。按照每座公厕每年 1200 元的标准给予补贴，其中区级财政承担比例 70%，镇级财政承担比例 30%。

(4) 农村公共厕所维修费补贴。农村公共厕所维修费补贴为 10000 元/座·年，其中区级财政承担比例 70%，镇级财政承担比例 30%。

2. 评价对象

本项目涉及的评价对象包括宝山区农村生活垃圾的分类投放、分

类收集、分类运输和分类处置情况，由于垃圾处置工作进入垃圾处置基地后的不可识别性，以及管理权限等特殊情况，本次评价对象主要为宝山区农村生活垃圾的分类投放、分类收集和分类运输三个方面。

3. 评价范围

评价的范围包括项目的决策程序、过程管理、项目产出和项目效益情况。具体包括：

在项目决策方面，主要考核项目与国家、上海市及宝山区政策和战略目标的一致性、项目立项的规范性、立项依据的充分性、绩效目标的明确性等因素。

在项目过程管理方面，主要考核项目资金的投入使用情况、过程管理、财务管理以及配套政策和制度的完备性等情况。

在项目产出方面，主要考核宝山区农村生活垃圾清运量，抽查垃圾收集和运输的工作质量，检查垃圾收集工作的频次、卫生状况，检查垃圾清运的频次、积压情况，从而判断项目计划完成情况、垃圾收集和运输的规范性，以及垃圾收集和运输的及时性。

在项目效益方面，主要考核农村生活垃圾的分类效果、农村生活垃圾的源头减量效果和就近就地处置能力提升效果，以及项目实施的社会影响方面。

4. 项目期限

本项目属于年度经常性项目，本项目评价的时间段为 2021 年 1 月至 2021 年 12 月。

（三）项目管理

1、项目主管部门及其职责

（1）上海市绿化和市容管理局（以下简称：市绿容局）是本市生活垃圾转运、处置设施及其附属、配套设施运营监管的主管部门。

(2) 市绿容局所属的上海市废弃物管理处(现已更名为上海市资源利用和垃圾分类管理事务中心。以下简称:市废管处)负责本市生活垃圾转运、处置设施及其附属、配套设施运营监管的具体事务。市废管处负责市属生活垃圾转运、处置设施及其附属、配套设施(简称:市属设施)运营的日常监管,并对其余生活垃圾转运、处置设施及其附属、配套设施的运营监管开展指导和监督。

(3) 宝山绿容局负责区属生活垃圾转运、处置设施及其附属、配套设施(简称:区属设施)运营的日常监管,以及对街镇所属设施的运营监管开展指导与监督。

(4) 宝山区 9 个涉农镇人民政府负责所辖区域内农村生活垃圾分类投放、分类运输以及相关的分类收集等日常管理工作的具体落实。

2、项目实施参与部门及其职责

(1) **行政村。**宝山区现有 9 个涉农镇(园区),共有行政村建制数为 103 个,各行政村的职责是建立健全包括垃圾分类分拣员、志愿者、保洁员在内的垃圾分类工作队伍。根据现有的标准,各村至少落实 2 名保洁员。

(2) **环卫企业。**目前服务于宝山区农村生活垃圾运输的环卫企业共有 8 家,环卫企业的职责是按照合同约定的区域、频率、时间、标准将农村生活垃圾清运至符合条件的转运场所。收集、运输过程中发现生活垃圾不符合分类标准的,应当要求改正;拒不改正的,收集、运输单位可以拒绝接收。环卫企业应使用专用车辆分类运输生活垃圾,专用车辆应当清晰标示所运输生活垃圾的类别,实行密闭运输,并安装在线监测系统。环卫企业不得将已分类投放的生活垃圾混合收集、运输,不得将危险废物、工业固体废物、建筑垃圾等混入生活垃圾。

(3) 垃圾转运码头。宝山区农村生活垃圾转运码头为泰和路码头或虎林路码头，由上海立及废弃物处置服务有限公司负责运营，其工作职责是对各环卫企业输入垃圾码头的各类垃圾进行分类整理，并调度船只运输至老港生态环保基地进行规范的末端处置。

(4) 垃圾处置。上海城投（集团）有限公司（以下简称：城投集团）负责老港生态环保基地内生活垃圾处置及其附属、配套设施的具体管理工作。

3、项目组织实施流程

本项目在实际执行过程中主要涉及行政村、环卫企业、垃圾码头和垃圾末端处置企业。

4、资金拨付流程

本项目的资金分为两个部分，一部分由区财政拨付至区绿容局，并由区绿容局直接支付给垃圾运输、处置企业；另一部分由区财政局转移支付至镇级财政，并由镇级财政支付至相关企业。

5、项目相关管理制度

(1) 项目管理

在垃圾分类投放方面，宝山区主要是以《上海市生活垃圾管理条例》为依据，要求垃圾分类保洁员在收集垃圾严格要求农村居民分类投放，贯彻“不分类，不收运”操作规程，并配合垃圾分类志愿者宣传等方式，促使农村居民养成垃圾分类投放习惯。

在垃圾的收集方面，项目单位制定了《宝山区农村生活垃圾收集服务规范和标准》，对垃圾收集的责任主体、收集时间、收集频次、收集设备、收集线路规划和收集方法等作出了详细规定，并结合垃圾分类最新的政策和方案进行培训。

在垃圾的运输和处置方面，上海市人民政府制定发布了《上海市城市生活垃圾收运处置管理办法》，对生活垃圾的实施部门、容器和

设施、投放要求、收运单位的确定、收运规范、处置单位的确定、处置方式确定、处置规范和数据报送进行了规定。市绿容局制定了《上海市生活垃圾转运、处置设施运营监管办法》，对垃圾收运和处置的职责分工、监管措施、信息系统、监管事项、称重计量监管等做了进一步规定。

(2) 项目考核

在农村生活垃圾分类项目的考核方面，上海市生活垃圾分类减量联席会议办公室农村生活垃圾治理推进办公室、上海市资源利用和垃圾分类管理事务中心（原上海市废弃物管理处）每年均委托第三方测评机构对农村垃圾治理情况进行入村考核测评，并将测评结果反馈给各区主管单位，指导、监督存在问题的村庄积极改进。

2021 年，负责宝山区农村生活垃圾分类实效考核工作的第三方为上海聚力绿色环境科技研究中心（简称：聚力研究中心），执行的测评标准为《2021 年度行政村生活垃圾分类实效测评细则》。2021 年，聚力研究中心对宝山区随机抽查了 6 个街镇 19 个行政村进行测评。

宝山区及区绿容局对于本区农村生活垃圾的分类管理是由区绿容局分类办负责推进，主要是通过指导、监督各镇（开发区）对农村垃圾分类工作进行考核测评。根据现场检查结果，各镇均委托第三方机构对对辖区内村庄每月入村测评，形成测评报告，并由镇级环卫管理部门负责督促整改。

(四) 项目绩效目标

通过询问，区绿容局称因本项目属于财政转移支付项目，没有关于该单位需要申报本项目绩效目标的工作要求，故区绿容局在申报本项目预算时未同时申报项目绩效目标。因此，评价项目组对本项目的绩效目标进行了提炼和归纳，并经项目单位审核后得以确认。

1、项目绩效总目标:

本项目的绩效总目标是贯彻《上海市农村人居环境整治实施方案（2018-2020年）》及其长效管理机制，严格执行《上海市生活垃圾管理条例》，确保农村生活垃圾做到分类投放、分类收集、分类运输、分类处置；积极推进农村生活垃圾源头减量、湿垃圾就地就近处置能力提升和资源循环利用，实现农村生活垃圾减量化、资源化、无害化目标，进而改善宝山区农村人居环境，促进农村精细化管理，维护农村生态安全，保障经济社会可持续发展。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价的目的、对象和范围

1、评价目的

本次评价的目的是通过全面了解垃圾分类补贴项目资金的投入、项目管理以及产出和效果情况，判断垃圾分类补贴项目资金投入是否符合政府工作战略目标，资金投入是否合理。判断项目管理制度建设的完备性和执行的有效性，已建立的相关制度是否能够有效保障项目的顺利实施，是否存在缺陷而导致项目管理存在漏洞或执行不科学、不合理的情况；核查项目资金的使用是否合法合规，是否严格按照预定的用途和范围使用。确定垃圾分类补贴项目计划工作完成情况，考核项目效益是否达到预期目标，指出项目实施过程中存在的问题及产生的后续影响；通过社会调查，了解项目的实施是否达到了预期的社会效果，是否能够获得利益相关方满意。

通过上述评价工作，总结项目经验和不足，提出切实可行的意见建议，促进宝山区农村垃圾分类管理工作。

2、评价对象和范围

本项目评价的对象和范围包括项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四部分内容。评价指标的设计主要围绕项目的执行过程、项

目完成情况和项目实施效果等方面展开。

（1）项目执行过程和产出情况

对于项目执行过程和完成情况的考核，评价小组通过询问项目相关人员、查看项目档案、实地检查等方法实现。考核项目预算执行情况 and 资金使用的合规性，考核项目相关管理制度的健全性和执行的有效性。我们还通过查看宝山区农村生活垃圾清运量，抽查垃圾收集和运输的工作质量，检查垃圾收集工作的频次、卫生状况，检查垃圾转运的频次、积压情况，从而判断项目计划完成情况、垃圾收集和运输的规范性，以及垃圾收集和运输的及时性。

（2）项目实施效益

在项目实施效益的考核上，评价小组从农村生活垃圾的分类效果、农村生活垃圾的源头减量效果和就近就地处置能力提升效果，以及项目实施的社会影响三个维度进行考核。

①垃圾的分类效果方面：在宝山区农村生活垃圾分类的效果方面，我们通过考核农村生活垃圾有效收集情况、农村垃圾分类覆盖情况、农村垃圾分类达标情况，以及宝山区在市级考核中的排名情况考核项目实施的直接效果。

②源头减量效果和就近就地处置能力提升方面：在农村生活垃圾源头减量效果和就近就地处置能力提升方面，我们通过查询、统计宝山区农村日均生活垃圾清运量，并进行纵向对比分析，用以考核农村生活垃圾总体减量目标完成情况；通过查询、统计湿垃圾就地、就近处置的比例，考核宝山区农村湿垃圾源头处理的效果。

③项目社会影响方面：在项目社会影响方面，评价小组主要考核在项目的管理、农村生活垃圾污染治理效果、农村人居环境提升效果等方面的社会满意度情况，具体的调查对象为农村居民和农村保洁员。

（二）评价原则和依据

1、评价原则

- （1）科学公正原则；
- （2）统筹兼顾原则；
- （3）激励约束原则；
- （4）公开透明原则。

2、评价依据

2021 年新农村垃圾分类建设补贴资金项目的绩效评价是为了贯彻落实上海市财政局《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）的要求，提升财政资金管理水平而进行的。在项目评价过程中，评价小组的主要评价依据为法律法规、行业标准和与项目直接相关的文件资料。

（三）评价方法

（1）采用因素分析方法：采取询问、现场检查相结合，同时辅以数据对比和抽样调查相结合的方式。

（2）根据专家评审通过的工作方案设计调查问卷，并在评价过程中实施问卷调查，获取被调查对象对于项目实施的满意度情况。

（3）根据专家评审通过的工作方案及指标需要设计基础数据表，并根据方案和考核指标收集相关的项目信息。

（4）通过评价过程中的访谈、检查等工作，判断项目决策的科学性和合规性、项目管理制度的完善性和执行的有效性。

（5）根据问卷调查、基础数据、询问和检查的结果，对项目进行定量和定性两个方面的综合研究分析，并对每项绩效指标进行评分，最后形成绩效评价报告。

（四）评价指标体系和评价标准

1、指标设置原则

本次垃圾分类补贴项目绩效评价指标设置原则，包括相关性、重要性、综合性和简约性四个方面：

(1) 相关性原则

衡量指标与政府部门的目标及项目目标是否有直接的联系。

(2) 重要性原则

根据指标在整个项目绩效的影响重要程度，选择最具有代表性、最能反映评价要求的指标。

(3) 综合性原则

将定量指标和定性指标相结合，定量分析可准确反映绩效的水平和数值，从而通过定性分析反映各绩效环节要素之间的因果及关联。

(4) 简约性原则

指标选取充分考虑观察条件和可操作性，数据的获得可成为基本前提，这方面要求指标精练简明，另一方面，取数方式也应简易可行，对于某些必要但难以取数的指标，将通过一些转化手段，达到评价目的。

2、指标体系构建及权重分配

本次评价设置一级指标 4 个，二级指标 9 个，三级指标 27 个。一级指标分为决策、过程、产出和效益四个维度。

根据沪财绩（2020）6 号和本项目的特点，一级指标体系的权重分别为：决策 20%，过程 20%，产出 20%，效益 40%。

3、评价标准及评分方式确定的原则

对于项目决策和过程管理类指标，我们将主要以法律法规的规定和内部控制制度作为评价的标准。评分方式则以我们对各指标的重要性和影响力大小的理解给予相应的权重分值，并采取核实程序和要件的完备性和定性分析的方法分别计分。

对于项目产出和效益类指标，我们将主要以预算单位职能和年度工作计划、国家和本市相关法律法规和规章制度、经济社会发展目标、

相关行业政策、行业标准及专业技术规范和项目产生的预期影响作为评价标准。评分方式以各指标与法律法规、规范性文件、行业标准等标杆的关联程度的密切性为依据分别给予相应的权重分值，并以量化的方式评价项目绩效与标杆值的切合程度分别计分。

（五）绩效评价过程

1. 数据信息采集

根据专家评审后修改的绩效评价工作方案，对于项目实施过程中的基础数据的获取，评价小组采取了公开途径查询数据、项目单位提供数据和现场检查核实相结合的方式。

（1）公开途径查询获取数据：用于评价 D13 市级考核排名情况指标。上海市资源利用和垃圾分类管理事务中心每年会对全市 9 个涉农区的农村垃圾治理情况进行考核测评，并发布正式测评报告。我们将根据测评报告中有关宝山区的考核结果和排名情况，对宝山区农村垃圾分类管理的效果进行评分。

（2）项目单位提供数据：用于评价 C11 垃圾清运处置完成率、C12 保洁员岗位补贴完成率、C13 公厕补贴完成率、D12 农村垃圾分类达标率、D14 垃圾减量目标完成度、D15 湿垃圾就地处置率六项指标。我们将通过设计基础数据表获取相应的数据信息，具体方式是：首先，项目单位按照评价机构设计的表式填报相关信息；然后，评价机构通过数据查询对比、乡镇和行政村负责人及知情人核实等手段对数据的真实性、准确性进行复核；最后，评价机构根据已复核确认的数据计算相应的考核指标。

（3）现场检查获取信息：对于 C21 垃圾收集规范性、C22 垃圾收运规范性、C31 垃圾收集的及时性、C32 垃圾转运的及时性、D11 农村生活垃圾有效收集率五个定性指标，我们以现场检查和测试获取评价信息。我们选取了顾村镇（老安村、谭杨村、沈宅村）；罗店镇（西埭村、北金村、罗溪村），杨行镇（北宗村、湄浦村）作为样本进行

现场检查和测试。

对上述村庄垃圾收集的规范性和及时性、垃圾收运的规范性和及时性、农村生活垃圾收集的有效性进行评价，得出评价结果，并以上述样本抽查和评价结果作为项目评价的数据来源。

2. 问卷调查和访谈

(1) 问卷调查

① 问卷调查的对象和内容

为了解项目相关利益群体对项目实施的过程及结果的满意度情况，客观测定项目补贴资金产生的社会效果，评价机构对本项目涉及的农村居民和农村保洁员进行了问卷调查。

对农村居民的调查内容包括：垃圾分类的宣传情况、垃圾有效收集情况、可回收垃圾体系建设情况、保洁人员收集垃圾的质量和及时性、村庄生活环境现状满意度以及相关意见和建议。

对农村保洁员的调查内容包括：项目的培训情况、垃圾收集的有效性、垃圾可回收体系建设情况、垃圾分类投放的现状、垃圾收集设备、环卫企业收运情况以及对村庄环境的总体满意度。

② 问卷调查方法和回收情况

本次问卷的发放和回收将通过网络调查的方式实现，即将专家评审通过的调查问卷导入问卷星在线调查系统，生成正式的网络调查问卷和答卷链接（或二维码）。由项目单位、涉农镇（开发区）协调保洁员、农村村委会将答卷链接发布在工作群或将答题二维码链接打印张贴在显著位置。本次计划收集农村居民问卷数为 200 份，农村保洁员问卷数 200 份，共计 400 份。根据微信问卷模块统计信息，针对农村居民实际回收调查问卷 204 份，针对农村环卫保洁员实际回收调查问卷 174 份，共计 378 份。

问卷星调查系统每个手机只可以投票一次，且只有制作者可以查看答卷信息。因此，我们认为通过本方式收集的信息可信度高，不易

被外界干扰。

(2) 访谈

评价过程中，评价小组对涉农镇项目负责人、环卫企业项目负责人进行了访谈。本次访谈采取上门面访的方式进行，针对涉农镇项目负责人具体访谈对象为顾村镇、罗店镇、杨行镇农村垃圾分类项目负责人，并抽取部分行政村延伸至村委会环卫工作负责人（老安村、谭杨村、沈宅村、西埭村、北金村、罗溪村）。针对环卫企业项目负责人的访谈对象具体为月罗公司、宝谊公司和杨鑫公司负责农村生活垃圾运输的项目负责人。

3. 数据分析及撰写报告

完成问卷调查、访谈、基础数据获取、现场复核和检查程序后，我们汇总并分析了所有已获取的信息，并以此为基础对各项绩效评价指标进行评分和分析，最后依据评分和分析结论形成绩效评价分析报告。

三、综合评价情况及评价结论

(一) 绩效目标完成情况

评价机构通过公开途径查询、项目单位填报和现场检查相结合的方式获取了评价方案确定的项目绩效目标完成情况。

(二) 评价结论

按照经专家评审确定的工作方案指标体系、评分标准、评价方法，通过综合测评，本项目最终总得分为 82.61 分，按照宝山区等级评定标准，评价结果为“良”。

四、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要业绩和经验

1、实现农村生活垃圾的有效收集和处理，保证了农村良好生活环境

的常态长效

2021年,通过本项目的实施,宝山区垃圾清运、处置完成率达100%,且保证垃圾收集的及时率和清运及时率达100%。通过上述目标的较好完成,确保了宝山区农村垃圾分类工作的有序进行,实现了农村生活垃圾100%有效收集、100%集中处理,杜绝了生活垃圾随意倾倒的现象,确保了宝山区农村良好生活环境的常态长效。

2、明确了各环节主体责任,确立了农村生活垃圾分类的工作机制,

通过本项目的实施,不断推进户投、村收、镇集中分类收集、运输机制建设。一是在村民层面做到“干湿分类、毒害分离”。二是村保洁员上门进行收集并转运至干湿垃圾转运点再进行分拣,在村级层面做到“分步收集、二次分拣”。最终,将生活垃圾按照干、湿、有害、可回收四分类,交由区专业环卫企业定时定点实施分类收运。通过各环节主体责任的明确,宝山区完成了以全程分类为目标的垃圾分类管理体系,确立了农村生活垃圾分类工作机制。

(二) 存在的问题及原因

1、未根据预算绩效管理规定确立项目绩效目标

在预算编制阶段,区绿容局未根据本项目的特点、工作任务和年度计划编制项目绩效目标,制定项目绩效考核指标,不符合项目支出预算绩效管理规定。无法根据预期绩效目标、结果判断实际业绩值是否符合正常的业绩水平,无法进行对比量化考核。

2. 预算编制依据不准确, 预算基础数据与实际情况差异较大

根据区绿容局提供的关于本项目的预算明细,在测算保洁人员和农村公厕数量时,与实际数量存在一定差距。

3、政府购买服务采购程序不够规范

在确定各作业区域环卫企业时,项目单位采用的是直接签订服务合同和划定作业区域的方式进行的。但是,根据本项目涉及的采购规

模，应采用公开招投标的方式进行采购，采购过程不符合《政府采购法》以及《上海市 2021 年政府集中采购目录及标准》的规定。另外，从行业管理的角度来看，上述采购方式也不符合相关规定，根据《上海市城市生活垃圾收运处置管理办法》的第九条规定：“市或者区、县市容环卫部门应当根据生活垃圾的产生量，合理划定生活垃圾收运作业服务区域，并以招标方式确定每个作业服务区域的收运单位”。因此，区绿容局在购买环卫企业垃圾清运服务过程中的采购程序不够规范。

4、垃圾投放环节管理存在欠缺，垃圾分类工作整体效果一般

虽然宝山区农村生活垃圾在保洁员收集、二次分拣后，达到了上海市生活垃圾分类管理的标准，符合环卫企业收运标准和处置标准，能够做到无拒运拒收。但是，根据现场查看情况，各自然村在垃圾投放环节仍然存在欠缺，主要表现在垃圾桶周边存在散落垃圾、地面脏乱的情况、周边状况混乱、垃圾桶无序堆放，以及干湿垃圾混装混投的现象。由于在投放环节的欠缺，也导致宝山区在涉农镇垃圾分类管理综合测评中效果一般，2021 年测评结果显示宝山区实际得分为 92.18 分，在 9 个涉农区中排名第五名，未能实现年度绩效目标。

5、湿垃圾就地处置工作推进停滞，生活垃圾外运处置减量目标未能实现

由于设备质量问题、环保监管压力、投入成本和运行成本等综合因素影响，湿垃圾不出镇、不出村进度非常缓慢，导致宝山区农村生活垃圾外运量处于上升态势。

五、有关建议

1、加强项目预算绩效管理，确保申报的绩效目标指向明确、具体且合理

建议区绿容局在申报项目预算时，应同时申报项目年度绩效目标，编制项目绩效考核指标。同时，应加强对项目定位和年度任务的调查研究，确保申报的绩效目标和指标指向明确、具体细化且合理可行。设置绩效目标和绩效指标时，要从数量、质量、时效等方面进行细化，尽量进行定量表述。同时，制定绩效目标和绩效指标时要以结果为导向，预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，能够反映项目的核心绩效。

2、提高预算编制工作的精细化水平，保证财政预算工作的严肃性

建议区绿容局今后在编制本项目预算时，应获取准确的保洁员数量、农村公厕数量，并根据实际数量、补贴标准等信息计算、编制项目年度预算，使项目预算资金与工作任务相匹配，进而提高预算编制工作的精细化水平，保证财政预算工作的严肃性。

3、严格执行政府采购相关规定，确保采购程序的规范性

建议区绿容局根据《政府采购法》以及《上海市 2021 年政府集中采购目录及标准》的规定，并参照行业管理制度《上海市城市生活垃圾收运处置管理办法》第九条规定，在确定各作业区域环卫企业时，应根据生活垃圾的产生量，合理划定生活垃圾收运作业服务区域，并以招标方式确定每个作业服务区域的收运单位，确保采购程序的规范性。

4、加强垃圾投放环节的管理，实现真正的分类投放

建议区绿容局及相关单位进一步加强执法力度等方式，加大对垃圾投放环节的管理，对于不进行分类投放的农户和人员，应及时通过教育、拒收、处罚等方式进行纠正。同时，建议加大宣传低碳环保发明的引导工作，鼓励本地农户发挥自身才智进行垃圾处理智慧比拼，找到公众最喜闻乐见的垃圾处理方式方法，强化分类投放的理念。真

正实现生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输和分类处置，进而也可以减少农村垃圾二次分拣的压力和人员配备，减轻公共财政压力。

5、加强湿垃圾处理设备实效管理，建立湿垃圾处理设备质量追踪机制

如果湿垃圾处理设备真正发挥相应的功能，各村的湿垃圾外运量将大大减少，区、镇财政承担的垃圾清运费、处置费和环境补偿费支出将相应减少。因此，建议加强对湿垃圾就地处理设备的实效管理，建立一套湿垃圾处理设备质量的追踪机制，要求质量不过关的设备供应商及时维护或更换相关设备，确保湿垃圾处理设备能够真正发挥作用。