坪山区2022年度环卫服务一体化项目

（清扫保洁、公厕管养、雾炮抑尘部分）

绩效评价报告

**项目名称：**坪山区2022年度环卫服务一体化项目

**项目主管部门：**深圳市坪山区城市管理和综合执法局

**项目实施单位：**深圳市坪山区坪山街道办事处

深圳市坪山区坑梓街道办事处

深圳市坪山区龙田街道办事处

深圳市坪山区石井街道办事处

深圳市坪山区马峦街道办事处

深圳市坪山区碧岭街道办事处

**评价组织单位：**深圳市坪山区财政局

**评价时间：**2023年7月-2023年11月

为贯彻《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）文件精神，落实预算执行和绩效管理主体责任，综合评价坪山区环卫服务一体化项目对坪山区辖区范围环境卫生改善和环卫管理水平提高的实际效果，提高财政资金使用效益，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组建绩效评价工作小组（以下简称“评价组”），对2022年度环卫服务一体化项目（清扫保洁、公厕管养、雾炮抑尘部分）开展绩效评价工作，评价范围将根据项目实际情况向2023年适度延伸。经书面评价、现场核查与综合分析，最终得出评价结论并形成本绩效评价报告。

# 项目基本情况

## 项目背景

2023年3月，深圳市城市管理和综合执法局印发《深圳市推进环卫事业高质量发展三年行动计划（2023-2025年）》，提出推进新一轮环卫改革，加快打造全国最洁净城市。同年4月，深圳市人大常务委员会修订《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》，进一步落实市容和环境卫生管理工作主体责任制度。

为落实市委、市政府以上工作部署，有效提升全区环境卫生水平，坪山区城市管理和综合执法局（以下简称“区城管局”）自2016年起组织各街道办事处（以下简称“街道”）通过政府购买服务的形式开展环卫保洁工作。2019年初步整合清扫保洁、垃圾清运、公厕管养等服务内容，落实环卫服务一体化工作要求，细化环卫服务计费标准（以下简称“旧标准”）[[1]](#footnote-0)。2021年，为贯彻执行市、区大气污染强化减排措施，首次将雾炮抑尘纳入项目范围。2022年12月，区城管局进一步整合环卫标段，提升服务标准（以下简称“新标准”）[[2]](#footnote-1)，并鼓励各街道将清扫保洁服务纳入城市物业改革范畴，以适应环卫指数考核向市容综合指数考核转变。截至2023年4月，除石井街道外，各街道基本完成新一轮招标工作。

## 项目管理及实施情况

**1.项目管理情况**

本项目主要由区城管局和坪山区6个街道（坪山街道办事处、石井街道办事处、马峦街道办事处、坑梓街道办事处、碧岭街道办事处、龙田街道办事处）负责。

**2.项目实施情况**

2022年，坪山区环卫标段共计11个。其中清扫清运一体化[[3]](#footnote-2)标段6个，主要道路清扫保洁标段3个，市政道路一体化[[4]](#footnote-3)管养改革试点标段1个，物业化改革服务标段1个。

新标准发布后，区城管局要求各街道仅设立1个清扫保洁综合服务采购标段，不再拆分设立主干道标段和市政道路一体化管养标段。

**3.项目实施成效**

根据新一轮测绘情况，2022年坪山区各街道清扫保洁总面积约1,851.21万平方米[[5]](#footnote-4)，维护管养公厕31座。区城管局、各街道着力推进环卫指数测评、环卫管理、环卫设施建设等工作，城区环境卫生品质得到改善，全市环卫指数排名第9，较2021年成绩提升1位，第四季度全市公厕环境指数排名第1。

## 预算安排及执行情况

本项目预算纳入各街道部门预算安排，2022年项目年初预算21,293.75万元，实际安排预算20,860.07万元。截至2022年12月31日，项目实际支出20,820.95万元，预算执行率99.81%。

# 绩效评价工作开展情况

## 评价目的

为了客观评价环卫服务一体化项目的经费使用情况，衡量2022年度项目支出整体绩效，本项目从资金使用经济性、效率性、效果性和公平性进行客观、公正的综合评判。通过本次绩效评价，旨在总结既有经验、分析存在问题，强化预算绩效管理意识，促进各街道进一步提升预算绩效管理水平，强化支出责任，提高财政资金使用效益。

## 评价对象及范围

本次绩效评价对象为坪山区2022年度环卫服务一体化项目（清扫保洁、公厕管养、雾炮抑尘部分）。评价期间为2022年全年，并根据项目实际情况向2023年适当延伸。项目涉及财政资金共计20,860.07万元。

# 评价结论及指标分析

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕

10 号),本次绩效评价采取评分和评级相结合的方式,将绩效评价结果按级划分为四档:90(含)-100 分为优、80(含)-90 分为良、60(含)-80 分为中、60 分以下为差。基于书面、现场核查结果及相关佐证材料分析，坪山区2022年度环卫服务一体化项目（清扫保洁、公厕管养、雾炮抑尘部分）综合评价得分为81.45分，绩效等级为“良”。

# 项目相关履职情况

2022年度区城管局作为全区环卫工作主管部门，通过修订环卫作业及计费标准、优化服务质量要求，规划、指导各街道项目招标工作，以及定期收集、汇总和通报市、区监管考核情况等多项举措，大大提升了全区环卫业务体系建设水平。如统筹整合全区环卫标段，改善各标段环卫服务机构间因管养界限导致责任不清的问题，将环卫实施主体责任清晰、准确地落实到位。制定区环卫企业监督考核办法，发布《坪山区环境卫生服务企业考核办法》，实行考核扣款和履约评价“双考核机制”，强化履约评价运用。

同时，各街道作为环卫工作的责任主体和环卫项目的采购主体，自觉接受市、区城管局的监督指导，夯实环卫管理基础，完善环卫设施建设，积极实践环卫一体化项目的标段合并，推进新一轮环卫招标交接工作，推动新标准的实施，创新工作方式多措并举，如龙田、坑梓、碧岭街道均整合设立1个环卫清扫保洁服务标段，坪山、马峦街道转变环卫服务模式，启动城市物业管理改革项目。

2022年，坪山区环卫指数全市排名第9，较2021年成绩提升1位，第四季度全市公厕环境指数排名第1。2023年，坪山区第二季度市容环境综合指数排名全市第4位[[6]](#footnote-5)，较2022年环卫指数排名提升5位，各街道“干净”指数等次均在A等次及以上[[7]](#footnote-6)，公厕指数连续4个季度排名全市第1位，城区环境卫生品质取得明显提升。

# 主要成效及经验

## 提升环卫服务新标准，健全环卫企业监督考核机制，统筹开展项目招标工作

一是优化环卫作业面积、作业标准、管养等级、计费标准等。区城管局会同各街道完成全区环卫保洁面积新一轮测绘工作，明确了各街道市政道路、城中村分级，并对清扫保洁、垃圾转运、公厕管理、雾炮抑尘的经费标准进行调整，细化坪山区环卫服务管理，进一步提高重点区域环卫服务质量。二是建立“区-街-社”三级监管体系，提高精细化管理水平，将智慧环卫作业监管平台考核、环卫服务质量考核、市容环境综合指数测评得分、社区履约考核评价、专项检查等纳入考核内容，形成监管月通报，精准通报环卫痛点问题。三是统筹开展新一轮环卫招标工作。区城管局通过整合全区环卫标段，改善各标段间易发生管养界限推诿的问题，对评标、定标等重要环节进一步规范，采用“评定分离法”选定中标供应商，促进全区环卫品质提升。四是新标段坚持低碳环保理念。环卫作业模式推陈出新，使用“以洗代扫+机械为主、人工为辅”的作业模式。在主干道采取“机扫冲刷+雾炮洒水+人工冲洗+护栏冲洗+小型作业”组合作业模式；在城中村，运用小型化机械设备配合人工的方式，实施分时段环卫作业管理，全面提升环卫工作效率和清洁化水平。

## 开展专项增效行动，大力提升环卫质量监管力度，责任压力传导到边到底

一是开展“环卫质量提升月”行动。全面理清基础配置情况，固化作业模式，在市政道路、城中村等区域全面开展“大冲洗、大清扫”行动，对公厕、垃圾转运站、环卫车等重点场所开展专项增效行动。二是强化环卫专项检查。2022年，区城管局多次开展人车设备配置检查、夜间突击检查、现场作业检查等系列监管检查行动，同时结合监管平台分析情况，落实“严管重罚”工作要求。三是持续完善样本框管理机制。印发《关于深化环卫指数样本框管理责任制的通知》，推进环卫基层治理参与度的提升。四是压实社区主体责任。

## 探索“站格制”管理模式，搭建市容环卫综合治理平台，环境品质提升成效显著

2023年以来，坪山区以全市环境卫生指数测评向市容环境综合指数测评转变为契机，率先以龙田街道为试点，整合搭建市容环卫综合治理平台，探索“站格制”城市管理模式，助力环境品质高质量发展。自4月项目启动以来，龙田街道第二季度市容环境综合指数测评现场考察得分91.73，相较第一季度提升4.76分，进步指数全市第3名、全区第1名，改革成效初显。

## 石井街道以旧标准推动辖区市容环境品质提升，实现环卫项目成本经济效益最大化

新标准发布以来，因原标段未到期，石井街道仍延续旧标准开展环卫工作，并以低于全区各街道的环卫服务单价，在全市考核中取得亮眼成绩。在2023年深圳市市容环境考核体系变革的背景下，该街道排名稳中求进，第二季度干净指数全市第7位，满意度指数全市第2位，综合排名全市第6位、全区第1位，环卫工作成本经济效益显著。

# 存在问题

## 政策规划性和衔接及时性有待提高，部分街道新标准落实较慢，影响项目整体实施进度

一方面，政策衔接规划性不足，新标准出台过晚，招标时间安排不合理。区城管局于2022年12月1日下发《关于开展坪山区环卫服务项目招标相关工作的函》，向各街道明确新一轮招标工作安排。仅给街道预留1个月时间用于开展招标工作，时间安排过于紧密。

另一方面，部分街道政策落实进度较慢。在新标准实施过程中，由于项目涉及各环卫标段整合，且在清扫面积、计费标准、服务内容、考核形式等方面均做出较大调整，除石井街道外，各街道招标工作进度相对滞后。

## 新标段实施过渡期长，环卫资源配备履约情况差，街道监管主体责任有待进一步压实

一是各街道环卫资源配备情况不及时，配置数量和接入系统情况未达到合同规定。全区小型化作业器械设备系统录入率仅85.19%，疑似存在环卫服务企业相关器械配置不到位的问题。

二是各街道未严格落实对小型环卫机械设备的管理要求。环卫企业配备的小型环卫机械设备（如小型扫路机、清洗机、垃圾转运机等）均未设置标识号牌，较难实现对该类设备的日常管理。

## 合同考核条款落实不到位，各街道间实际执行力度差异大，对环卫企业的约束性有限

一是街道之间考核标准执行力度差异较大，且部分街道内部存在不同标段、不同月份之间扣罚力度不一致的情况。二是各街道未严格执行安全生产考核要求。三是各街道对环卫问题处置情况的跟踪落实不到位，环卫管理工作普遍存在“重考核、轻整改”的现象。

# 有关建议

## 提前规划，科学统筹，上下合力推进坪山区环卫新标准全面落地

一是各街道应对新环卫企业资源配置情况进行梳理，督促环卫企业尽快配备足量的人员、车辆，并按照区城管局要求及时录入、接入相关系统，加大对环卫服务企业的监督管理力度。二是各街道应加强落实小型化设备相关管理规定，督促环卫服务企业及时配置设备号牌。

## 完善服务评价体系，强化招标履约监管，全力推动考核标准化、规范化

一是各街道应严格执行《考核办法》，强化结果导向监管，以最高标准、最严要求落实“标后履约”检查工作。综合智慧环卫系统统计数据、环卫服务质量考核情况、社区履约考核评价等，对企业服务情况开展每月综合评价和季度履约评价。二是各街道应定期提交考核扣款情况至区城管局备案，并就考核内容缺漏、考核标准不统一、扣款计费与规则不符等问题进行整改补罚。三是各街道应以《考核办法》为依据，进一步健全环卫管理制度建设，推动环卫管理由结果考核为主向加强过程管理并重转变，强化对发现问题的整治力度。

## 健全部门协调联动机制，督促环卫企业工作规范，进一步提升市容环境质量水平

一是加强落实跨部门联动工作。建议各街道学习龙田街道经验，结合街道实际建立市容环卫综合治理机制，多措并举强化环卫政策法规执行。二是督促环卫服务企业加强环卫人员培训，提升作业车辆及设备管理水平。各街道应要求环卫服务企业严格落实作业人员规范着装，强化安全文明作业意识，做到不占用车道，不阻碍他人，同时对环卫作业车辆、小型化器械等开展常态化检查。三是重视人、车精细化管理。各街道应加强作业排班方案核查，确保人车数量、作业区域和作业频次等不低于合同要求，对于每月人员出勤及车辆作业情况未达预期的，严格执行相关扣款规定，必要时应对企业进行问责。四是完善诉求反馈处理机制，强化负面清单动态管理，提升居民满意度。

1. 本报告所提及“旧标准”，即指区城管局于2019年7月发布《关于开展坪山区环卫服务一体化相关工作的函》（深坪城管函〔2019〕881号）中的环卫服务作业标准、计费标准。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 本报告所提及“新标准”，即指区城管局于2022年12月发布《关于开展坪山区环卫服务项目招标相关工作的函》（深坪城管函〔2022〕32号）中的环卫服务作业标准、计费标准。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 清扫清运一体化：2019年区城管局统筹各街道将原来环卫清扫标和清运标合并一体化。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 市政道路一体化：2020年区交通局将试点区域（京基片区、生物医药片区）的环卫、绿化、路灯、道路管养合并一体化，管养区域涉及坪山、坑梓、马峦、碧岭街道。该标段不纳入本次评价范围。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 此处不包含区交通局管理范围。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 自2023年起，原深圳市环境卫生指数测评优化升级为市容环境综合指数测评。一季度试行按新标准测评，二季度首次发布综合指数。测评成绩按A+、A、B、C等次发布，暂定A+等次为93（含）分以上，A等次为90（含）—93分，B等次为87（含）—90分，C等次为87分以下。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 按业务类型分类统计“干净”“整洁”“有序”“绿美”四类指数，其中干净指数主要评价清扫保洁、垃圾收集点管理等环境卫生情况。 [↑](#footnote-ref-6)