

唐山高新区 2022 年度 农村环卫保洁项目支出绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

改善农村人居环境，是实施乡村振兴战略的重点任务，是农民群众的深切期盼。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025 年）》提出，到 2025 年，农村人居环境显著改善，生态宜居美丽乡村建设取得新进步；《河北省美丽乡村建设行动实施意见（2021—2025）》将“全面提升人居环境水平”作为美丽乡村建设的首要任务；《唐山市美丽乡村建设行动实施意见（2021-2025 年）》明确提出要“实现垃圾治理全域达标，建立健全生活垃圾处理机制，村庄内外全域保洁，垃圾实现日产日清”。为提升农村生产生活条件和生态质量，打造宜居、宜业、幸福、和谐的美丽乡村，持续改善村容村貌和居住环境，健全垃圾无害化处理和环境保洁长效机制，唐山高新区在老庄子镇、庆北办事处、三女河办事处的 42 个行政村和庆北办事处李各庄村分别开展了农村环卫市场化运营项目。

2. 项目主要内容及实施情况

本项目包括两部分内容：

（1）42 个村农村环卫市场化运营项目

2021年，唐山高新区通过公开招标确定北京中创城市环境服务有限公司（下文简称中创公司）负责高新区老庄子镇、庆北办事处、三女河办事处的42个行政村农村环卫保洁服务工作，整体服务期为3年，自2021年10月10日起至2024年10月9日止，中标价格为年服务费7,083,300.00元，3年服务费共计21,249,900.00元。根据合同规定，北京中创负责组织管理项目管理人员、环卫人员并配备相关车辆与设备；环卫市场化服务内容包括道路清扫保洁、生活垃圾收运、垃圾桶管理和安全生产；高新区城市建设管理局负责组织实施项目考核，检查方式包括日常巡查、半月检查、月考核、社会监督和重点考评，月度考评成绩根据上述检查得分综合计算，项目服务费根据考核结果按季支付。

（2）李各庄农村环卫市场化运营项目。2019年12月18日通过公开招标，确定北控城市服务投资（中国）集团有限公司（下文简称北控公司）负责唐山高新区庆北办事处李各庄农村环卫保洁服务工作，整体服务期为3年，自2020年1月19日起至2023年1月18日止，中标价格为年服务费726,000.00元，3年服务费共计2,178,000.00元。根据合同规定，北控公司负责组织管理项目管理人员、环卫人员并配备相关车辆与设备；环卫市场化服务内容包括道路清扫保洁和垃圾收集清运；高新区城市建设管理局负责组织实施项目考核，检查方式包括日常巡查、半月检查、月考核、社会监督和重点考评，月度考评成绩根据上述检查得分综合计算，项目服务费根据考核结果按月支付。

3. 资金投入及使用情况

(1) 项目财政预算情况

2022 年度项目财政预算资金计划 780.93 万元，实际到位资金总额 772.93 万元，资金执行率 98.98%。

(2) 项目预算支出情况

2022 年度项目支出 772.93 万元，其中支付给中创公司 700.33 万元，支付给北控公司 72.60 万元。资金支付详情见下表。

表 1 农村环卫保洁项目支出明细表（单位：元）

支付日期	付款内容	合同约定 金额	实际支付 金额	考核罚款 金额
2022.07.07	2022 年第一季度农村环卫保洁经费	1,770,825.00	1,719,789.82	51,035.18
	2022 年第一季度李各庄农村环卫服务费	181,500.00	181,500.00	-
2022.09.19	2022 年第二季度农村环卫保洁经费	1,770,825.00	1,741,901.52	28,923.48
	2022 年第二季度李各庄农村环卫服务费	181,500.00	181,500.00	-
2022.12.26	2022 年第三季度农村环卫保洁经费	1,770,825.00	1,770,825.00	-
	2022 年第三季度李各庄农村环卫服务费	181,500.00	181,500.00	-
2023.03.30	2022 年第四季度农村环卫保洁经费	1,770,825.00	1,770,825.00	-
	2022 年第四季度李各庄农村环卫服务费	181,500.00	181,500.00	-
	合计	7,809,300.00	7,729,341.34	79,958.66

4. 项目决策依据及绩效评价依据

本项目绩效评价依据主要包括：

- (1) 《中华人民共和国预算法》（2018 年 12 月 29 日）；
- (2) 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）；

(3) 《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）；

(4) 《财政部关于印发〈预算绩效评价共性指标体系框架〉的通知》（财预〔2013〕53号）；

(5) 《中华人民共和国政府采购法》（2003年1月1日）；

(6) 《政府购买服务管理办法》（财综〔2020〕102号）；

(7) 《唐山市项目支出绩效评价管理办法》（唐财绩〔2020〕3号）；

(8) 《唐山市市级项目支出绩效自评管理办法》（唐财绩〔2020〕4号）；

(9) 《唐山高新区财政性资金管理暂行办法》（唐高发〔2017〕3号）。

（二）项目绩效目标

通过农村环卫保洁项目，对高新区农村人居环境进行综合整治，做到农村道路干净、村容整洁，生活垃圾统一收运，实现农村面貌、整洁程度明显提升，改善农村街道脏乱差面貌，创建干净整洁的农村新形象，进而提高人民群众的满意度和幸福感。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的

通过对农村环卫保洁项目绩效评价，综合评价项目资金安排的科学性、合理性和实施成效，及时发现项目运作中存在的问题，进一步

加强管理，切实发挥财政资金资源配置作用，提高专项资金管理水平和使用效益，为后续同类项目立项和预算安排提供决策依据。

2. 绩效评价的目标

第一，评价农村环卫保洁项目资金管理和使用的效率和效果

第二，针对农村环卫保洁项目资金管理和使用过程中存在的问题，提出加强管理、提高财政专项资金使用效益的合理化建议。

3. 绩效评价的对象和范围

唐山高新区农村环卫保洁项目资金投入情况、资金过程管理、项目产出情况、产生的效益及满意度为本次绩效评价对象。结合高新区城建局对唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目的绩效目标，梳理项目管理部门内部管理过程，分析确定项目的评价重点，围绕业务管理部门职能、项目的决策、绩效目标及年度计划的设定，预算资金管理、履职情况、效益完成情况、社会评价、可持续发展情况进行评价，评价的范围为 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日

(二) 绩效评价的原则和评价指标体系

1. 绩效评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、客观公正、绩效相关等原则，依据从投入、过程管理到项目产出、效益的绩效评价逻辑路径。

2. 评价指标体系

为了更好地对唐山高新区农村环卫保洁项目进行绩效评价分析，我们在充分了解该项目从立项到实施全过程的基础上，根据财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、唐山市

财政局印发的《唐山市项目支出绩效评价管理办法》（唐财绩〔2020〕3号）等文件相关规定，按照指标相关性、重要性、系统性、经济性原则，结合本项目实际情况，从项目决策、项目过程、项目产出及项目效益四个方面拟定绩效评价指标，设定 11 个二级指标、20 个三级指标、32 个四级指标。

评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，突出结果导向，项目决策指标权重为 15%，项目过程指标权重为 25%，项目产出指标权重为 30%，项目效益指标权重为 30%（农村环卫保洁项目绩效评价指标体系见附表 1）。

（三）绩效评价标准和评价方法

本次评价结果采用百分制，绩效评价结果分 4 个等级，分别为：90 分（含）以上为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。评价结果等级标准详见表 2：

表 2 评价结果等级标准

评价等级	评价标准	绩效定义
I 级：优	90 分-100 分（含 90 分）	很理想，可持续性强
II 级：良	80 分-90 分（含 80 分）	较理想，较强可持续性
III 级：中	60 分-80 分（含 60 分）	一般理想，中等可持续性
IV 级：差	0 分-60 分	不理想，欠可持续性

本次绩效评价经过资料收集、座谈以及问卷调研等形式开展评价工作，经过综合分析，对项目的运行情况作出整体判断。

1. 资料收集

从项目实施单位高新区城建局收集资料，整理分析，判断项目立项的合理性、必要性和可行性。通过互联网查阅相关文献，以提供相

关分析的理论基础，从而对项目做出更加客观、科学、全面、合理的绩效评价。

2. 座谈

通过与高新区城建局相关人员的联系与协调，听取项目单位对项目实施过程和结果的陈述和分析，总结项目实施经验和存在的不足，提出问题，及时与城建局进行有效沟通，听取意见和建议，从而为绩效评价和撰写绩效评价报告奠定坚实的基础。

3. 问卷调查

在本次绩效评价过程中，为充分了解项目实施效果，评估项目实施中存在的问题，评价小组设计了《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》，采取线上方式发放问卷。共回收有效问卷 465 份。

（四）绩效评价工作过程

1. 评价前期准备阶段（2023 年 3 月下旬）

（1）成立评价组，明确工作范围和职责，召开评价组成员会议，提出对本次绩效评价的要求，初步确定评价的总体时间安排。

（2）组织评价组人员进行业务培训。学习财政支出绩效评价和项目管理方面的政策，及有关项目实施依据、实施方案、专项资金管理等文件精神；学习项目评价指标体系和项目评价方案，使各参评人员对项目情况作进一步了解，明确评价工作程序及要求，解析评价指标体系。

(3) 为做好项目评价工作，提高评价的工作效率，由高新区城建局指定联络员，主要负责评价组实地检查过程中与各相关部门的联络工作。

2. 评价指标体系及方案设计阶段（2023 年 4 月）

(1) 拟定评价指标体系及设计绩效评价方案

接受委托后，组织评价组人员对项目基础资料进行认真学习和了解，拟定《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目绩效评价指标体系》。在制定的指标体系中，我们充分考虑农村环卫保洁项目的特点。

(2) 完善评价指标体系和绩效评价方案

拟定指标体系并征求高新区财政局和相关专家意见后，对实施方案和指标体系进行补充和完善。拟定的评价实施方案，征求省高新区财政局及咨询专家意见后定稿，提交高新区财政局，供其下达评价通知时参考。

3. 评价实施阶段（2023 年 4-5 月）

评价组将评价项目基础数据表、问卷调查表等发送至相关单位填报。评价组进场核查，包括对资金使用情况、项目实施管理情况、项目产生的效益效果以及受益群体满意度情况的核查分析，按照计划进度完成对项目提交数据的审核、调整及整理汇总，对唐山高新区农村环卫保洁项目绩效进行真实、客观的评价。

(1) 在对项目资料进行总结、整理基础上实施绩效评价

①评价组收集、汇总、整理项目资料，检查、核实项目资料中的数据后，确定实地检查的重点和疑点问题、检查方法及具体的时间安排等。

②对项目实施情况进行检查：

第一，在听取城建局对项目实施情况汇报的基础上，核实相关资料的真实性、合理性，对项目资料中反映的或分析中发现的问题进行重点检查。

第二，采取座谈、调查问卷、查阅资料等方式进行核查。

③评价内容：

第一，检查项目计划的合理性、可操作性；项目组织机构、配套制度建设情况：是否有专门的领导机构，是否有完善的管理制度包括资金管理、技术服务、考核奖罚、档案管理等。

第二，检查项目计划完成情况，完成的指标数据是否真实无误。

第三，检查项目的建设质量，项目建设内容是否达到建设标准。

第四，检查项目管理情况，领导机构和任务是否明确、责任是否清楚；项目建设台账是否建立、内容是否规范齐全、数据是否正确；是否对项目建设情况和质量情况进行检查指导；是否按时报送信息。

第五，检查项目财政资金是否按专项资金管理办法足额投入。

第六，检查项目资金是否按有关财务会计制度执行，是否专账核算、专款专用；会计核算是否真实、规范、会计报表是否能真实反映收支结余等情况；专项资金使用是否有完整的审批程序，是否及时支付。

第七，检查项目财政资金的实际支出情况，项目资金使用是否按专项资金管理办法规定使用，有无截留、挪用项目资金；有无另行安排项目管理经费，项目管理经费有无挤占专项资金。

④结合检查情况，评价组将对项目进行满意度问卷调查。

（2）综合评价

评价组在全面分析整理被检查项目的相关数据资料的基础上，总结检查情况，对照评价指标和标准，进行综合评议与打分，得出评价结论，撰写评价报告。

（3）评价实施具体程序

评价组按照实地检查、评价组成员汇报检查情况进行打分、得出评价结论，评价组开展撰写评价报告等具体程序。

4. 评价报告阶段（2023年6月）

绩效评价小组根据绩效评价的原则和方法，对采集的基础资料进行分类整理、汇总和分析，通过对比核实，以验证成效、发现问题。依据制定的评价标准和评分规则，对项目进行独立、客观、公正的评分，并围绕项目管理、项目产出、项目效益等方面撰写绩效评价报告，针对存在的问题提出相关建议，在征求被评价单位意见和建议的基础上，形成正式绩效评价报告。

2023年7月前出具评价报告，主要工作包括：

（1）对被检查项目的绩效评价统计表及相关资料进行汇总分析；

(2) 按照《河北省财政支出绩效评价实施办法》规定的格式，形成唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目绩效评价报告初稿，征求财政局意见，补充完善评价报告；

(3) 形成唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目绩效评价报告，提交唐山高新区财政局审核。

三、项目综合评价等级和评价结论

(一) 项目综合评价得分及评价等级

根据《唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目资金绩效评价指标体系》及评分规则，通过数据资料采集、问卷调查、访谈以及评价分析等评价程序，经评价工作组的综合评定，2022 年高新区农村环卫保洁项目资金绩效评估得分 82.8 分，对应级别为“良”，附评分简表见表 4。（详见附表 2：唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目支出绩效评价指标评分表）

表 4 唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目资金绩效评价评分简表

项目	决策	过程	产出	效益	得分合计
标准分值	15	25	30	30	100
评价得分	12.7	19.3	26.8	24	82.8
得分率	84.7%	77.2%	89.3%	80%	82.8%

(二) 项目综合评价结论

总体上看，2022 年唐山高新区财政预算安排农村环卫保洁项目专项资金 780.93 万元，符合国家及省市相关规划的要求，在决策依据及决策程序上符合相关规定，能够及时拨付区级项目资金；高新区城建局对农村环卫保洁项目的相关管理制度基本完备，辖区农村环卫保洁市场化服务高质量发展，不断提升了唐山高新区农村环境卫生管理水

平，完善农村环境卫生长效管理机制，农村人居环境得到较大改善，村民的幸福感和获得感得到进一步提升。

从项目绩效评价得分来看，项目产出效果较好，辖区农村环境卫生切实得到提升，但在项目管理上仍存在较大的进步空间，特别是项目实施方案的制定、考核管理的规范性以及外部监督机制的畅通等方面需要进一步提高管理水平和效能。

四、绩效评价指标分析情况

（一）项目决策情况

该指标主要从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面考察项目决策的规范性、合理性和可行性。共设置 3 个二级指标、6 个三级指标和 10 个四级指标，总分值 15 分，综合评价得分 12.7 分。

1. 项目立项（4 分）

（1）立项依据（2 分）

本项目依据《河北省农村人居环境整治三年行动实施方案（2018-2020 年）》《河北省农村人居环境整治提升五年行动实施方案（2021-2025 年）》《唐山市美丽乡村建设行动实施意见（2021-2025 年）》《唐山市 2021 年农村生活垃圾收运提升攻坚行动实施方案》等文件设立。该项目的设立符合国家相关政策，与财政支持范围一致。该项指标不扣分，计分 2 分。

（2）立项程序（2 分）

高新区农村环卫保洁项目立项时根据《中华人民共和国政府采购法》《高新技术产业开发区行政事业单位政府采购管理规定》和《唐

山高新区财政性资金管理暂行办法》的要求，实施前履行了政府采购的招投标手续，采购计划表、中标通知书等招投标文件齐全。高新区城建局与中标单位签订了服务合同。项目立项审批文件齐全，程序规范。该项指标不扣分，计分 2 分。

2. 绩效目标（6分）

（1）绩效目标（3分）

项目确定了明确的绩效目标，且绩效目标与服务内容具有高度相关性，绩效目标合理。该项指标不扣分，计分 3 分。

（2）绩效指标（3分）

项目设定的绩效指标分产出、效益、满意度三个一级指标，能够反映和考核项目绩效目标。同时对绩效指标进行了细化，共设置 6 个二级指标和 6 个三级指标，其中三级指标中有 2 个定量指标、4 个定性指标，从定量和定性角度对绩效目标进行衡量。产出指标全面考虑了成本、时效、数量和质量指标，但年度考核次数属于城建局所承担的项目管理职责，不应将其设置为项目产出指标。设置的部分绩效指标可量化性较差，如按时收运时间、日程清洁完成程度等。该指标扣分 1.1 分，计分 1.9 分。

3. 资金投入（5分）

（1）预算编制方面（3分）

42 个村农村环卫市场化运营项目招标按照项目 2018 年的中标价格 100.83 元/人、共 70591 人，测算出最高限价 7,117,690.53 元/年；由北京希地环球建设工程顾问有限公司出具的招标控制价为

7,807,600.00 元/年,其中道路综合清扫保洁直接成本按照服务半径内总人数测算,未按照清扫道路面积、垃圾转运量等工作内容进行测算。项目预算编制的测算依据不够充分,科学性有待进一步提升。该指标扣分 1.2 分,计分 1.8 分。

(2) 资金分配 (2 分)

项目总预算资金与全部服务合同总金额相匹配,总资金量合理,以服务合同为标准进行分配,分配标准明确合理,该指标不扣分,计分 2 分。

(二) 项目过程情况

该指标主要从资金管理和组织实施二个方面考察项目过程组织实施管理的质量。共设置 2 个二级指标、4 个三级指标和 9 个四级指标,总分值 25 分,综合评价得分 19.3 分。

1. 资金管理 (8 分)

(1) 资金到位情况 (2 分)

资金到位率=实际到位资金/预算资金 \times 100%。项目实际到位资金 7,729,341.34 元,预算资金 7,809,300.00 元,资金到位率为 98.98%。根据评分规则,该指标不扣分,计分 2 分。

(2) 资金使用情况 (6 分)

①资金支出率。资金支出率=(实际支出资金/实际到位资金) \times 100%。该项目全年实际支出资金 7,729,341.34 元,实际到位资金 7,729,341.34 元,资金支出率 100%。②资金使用合法性。项目资金按照合同约定支付给中创公司,资金使用符合国家财经法律法规要求。

③资金使用合规性。项目资金按照合同规定拨付，资金使用符合国家财经法规要求、不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，不存在违规使用资金问题。该指标不扣分，计分6分。

2. 组织实施（17分）

（1）管理制度（6分）

法高新区城建局制定了《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业标准要求》《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》以及《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》，项目管理制度合法合规。高新区城建局对项目所涉及的各项环卫服务制定了较为详细的考评细则和监督检查制度，检查主体包括村级、镇办级、城建局及社会监督等多个层面，检查方式结合规范检查与随机抽查、明查与暗访，但高新区城建局未提供该项目整体实施方案，仅以合同中的考评细则和评分标准等作为日常考核的主要依据，未能对各个环节的监督机制进行系统设计，难以全面反映项目单位在该项目中的职责，项目管理制度全面性、深入性和科学性有较大的提升空间。该指标扣1.7分，计分4.3分。

（2）制度执行（11分）

①高新区城建局同农村服务中心每月到各镇办随机抽取村庄进行检查并按照考评细则中的标准评分，打分结果按照权重与服务费的支付挂钩，对项目执行效果起到了积极的监督作用。城建局完成了合同约定的监督检查次数。②未见高新区城建局对中标单位是否履行合同约定为本项目配备人员、车辆、设备等内容的监督检查资料；《高

新区农村环卫市场化运作项目服务合同》约定由中标单位中创公司配置垃圾桶，《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业标准要求》中第3条对垃圾桶管理提出了要求，但在《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》中未对垃圾桶管理设置相应分值，也未见其他关于垃圾桶管理的相关考核监督资料。③根据《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》，高新区各镇办每半月随机抽取本辖区内村庄进行检查并按照考评细则中的标准评分，打分资料次数符合要求，但城建局、各镇办采用的打分表均直接复制评分标准表格格式，未能在表格中突出体现具体考核村庄、所属镇办以及考核阶段；同时，未见考核办法中日常巡查、社会监督、重点考评的过程管理资料，未见用以记录发现问题的《考核检查整改联系单》；未见道路清扫保洁台账、垃圾收集清运台账及垃圾桶管理台账。综上，该指标扣分4分，计分7分。

（三）项目产出情况

该指标主要从产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个方面考察绩效目标完成的产出情况。共设置4个二级指标、6个三级指标和8个四级指标，总分值30分，综合评价得分26.8分。

1. 产出数量（10分）

（1）道路保洁服务范围（3分）

根据高新区城建局提供的镇办考核评分表，项目道路保洁服务覆盖了合同约定的老庄子镇17个村、庆北办事处10各村和三女河办事

处 15 个村，共计 42 个行政村以及庆北办事处李各庄。该指标不扣分，计分 3 分。

(2) 垃圾转运量 (3 分)

根据《唐山高新区农村环境卫生整治外包服务工程招标控制价(标低)》测算，项目年垃圾收转运为 16425 吨/年，但高新区城建局与中创公司签订的《高新区农村环卫市场化运作项目服务合同》中未对垃圾收运量做出明确约定，也未见中创公司关于垃圾转运台账。通过对城建局、各镇办考核打分资料的整理，中创公司基本完成了垃圾收集清运工作。该指标扣分 1 分，计分 2 分。

(3) 考核次数 (4 分)

高新区城建局每月对项目完成情况进行考核。该指标不扣分，计分 4 分。

2. 产出质量 (6 分)

验收合格率 (6 分)

2022 年 1 月至 2022 年 12 月，42 个村农村环卫市场化运营项目平均考核成绩 85.56 分，服务人口 70,591 人；李各庄农村环卫市场化运营项目平均考核成绩 89.33 分，服务人口 7,325 人。项目验收合格率为 85.91%。根据评分规则，该指标扣分 1 分，计分 5 分。

3. 产出时效 (8 分)

(1) 道路清扫及时 (4 分)

《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》结果表明，98.49%的调查对象认为村内的道路清扫及时。根据评分规则，该指标不扣分，计分 4 分。

(2) 垃圾转运及时 (4 分)

《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》结果表明，98.28%的调查对象认为村内的生活垃圾转运及时，能够做到车走地净、容器复位。但在上级检查督导中，存在垃圾转运不及时、村容村貌不整洁的状况。根据评分规则，该指标扣分 0.2 分，计分 3.8 分。

4. 产出成本 (6 分)

(1) 成本执行情况 (3 分)

高新区城建局通过将考核结果与服务费挂钩，对项目成本进行控制。服务合同中约定了对中标公司的处罚措施：月考评成绩在 85 分以上（含 85 分），承包金足额拨付；月考评成绩在 80-85 分（含 80 分）的按照得分值扣罚月承包金的 2%-5%；月考评成绩在 70-80 分（含 70 分）的给予扣罚月承包金的 5%-10%；月考评成绩在 70 分以下的给予扣罚月承包金的 10%-20%；月考评成绩在 70 分以下的为不合格，一年内累计三次月考评成绩在 70 分以下，甲方启动项目退出程序，单方面终止合同。2022 年，城建局、各镇办按照考核办法对中标公司服务效果进行检查，根据检查结果对服务费进行扣罚，全年共计扣罚 79,958.66 元，成本控制执行到位。该指标不扣分，计分 3 分。

(2) 成本节约率 (3 分)

项目预算资金 7,083,300.00 元、实际支出资金 7,003,341.34 元，成本节约率= $[(\text{预算成本}-\text{实际成本})/\text{预算成本}]\times 100\%=1.13\%$ 。根据评分规则，该指标扣分 1 分，计分 2 分。

（四）项目效益（30 分）

该指标主要从实施效益和满意度两个方面考察项目的整体效益。共设置 2 个二级指标、4 个三级指标和 5 个四级指标，总分值 30 分，综合评价得分 24 分。

1. 实施效益（20 分）

（1）生态效益（10 分）

《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》结果表明，96.99%的调查对象认为农村环卫保洁项目的实施对农民居住环境产生了积极影响，97.2%的调查对象认为农村环卫保洁项目的实施对村容村貌产生了积极影响。根据评分规则，该指标共扣分 2 分，计分 8 分。

（2）社会效益（5 分）

《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》结果表明，99.14%的调查对象认为农村环卫保洁项目的实施改善了农村生活条件。该指标扣分 1 分，计分 4 分。

（3）可持续发展（5 分）

高新区城建局制定了《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业标准要求》《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》以及《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》，对项

目规范化运行产生了积极作用，但仍欠缺细致深入的项目实施方案等规范性文件。根据考核办法，城建局、各镇办以及各村按照不同频次对项目效果进行检查，同时也将社会监督、重点考评纳入到评分标准中，然而，除城建局、各镇办的月度、半月度评分表，未见其他相关资料，城建局也未设置群众反映问题的专门渠道，未能充分调动外部监督力量，不利于项目的可持续发展。该指标扣分 1 分，计分 4 分。

2. 满意度（10 分）

《唐山高新区 2022 年度农村环卫保洁项目群众满意度调查问卷》结果表明，98.28%的调查对象对农村环卫保洁项目的总体评价为满意。根据评分规则，该指标扣分 2 分，计分 8 分。

五、主要经验做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验做法

1. 项目决策程序规范

唐山高新区进行农村环卫市场化运作既是顺应新形势下城市环境卫生运作的需要，实现管干分离，培育新型环卫市场，也是经过政府公开招投标落实的环卫项目，受到了政府各级部门的层层把关，社会各界广泛监督的民生工程。项目前期取得较好效果，为进一步提升农村人居环境，打造美丽乡村，提升村民的幸福感和获得感，2021 年 7 月，高新区城建局向管委会申请再次公开招标方式继续推进农村环卫市场化项目（《唐山高新区城市建设管理局关于 2021 年农村环卫市场化运作项目招标相关问题的请示》唐高建呈〔2021〕32 号）。2021 年 8 月，高新区财政局给出拟同意城建局意见的初步意见（《唐山高新技

术产业开发区财政局关于 2021 年农村环卫市场化运作项目招标相关问题的请示初步意见》财政意见反馈〔2021〕142 号）。2021 年 9 月，高新区城建局完成了政府采购计划备案手续后进行了公开招标。项目立项依据充分，决策程序规范，较好的保障了项目的顺利实施。

2. 资金管理与风险防范严格规范

在资金管理方面，严格执行请、拨款制度，实行项目资金专款专用。在资金支付方式上，城建局按月依据考核办法计算服务单位考核综合成绩并与服务费挂钩，按季度制作《农村环卫市场化运营项目服务经费明细表》并由城建局经办人、审核人签字，中创公司负责人签字并加盖双方公章以示确认；由服务单位向城建局提供季度服务费应付之合法有效的票据，在收到应付票据后，由城建局审核填制项目经费报销单和资金申请书，经业务分管领导及财务分管领导审核签字，完成审批后，申请财政集中支付。

3. 项目单位考核督导及时

高新区城建局在与服务单位中创公司签订合同时，随附了《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业标准要求》《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》以及《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》，规定由高新区城建局会同农村服务中心每月对项目效果进行一次检查，老庄子镇、三女河办事处和庆北办事处组织人员每半月进行一次检查，检查结果按照一定权重计入综合成绩并作为经费结算依据。2022 年，高新区城建局、农服中心、各镇办及时到位的完成了检查督导工作，按次形成了评分资料。项目管

理制度执行有效，保障到位，为切实提高农村环境卫生水平、提升农村人居环境、增强村民的幸福感和获得感保驾护航。

（二）存在的问题及原因

1. 项目绩效指标设定不准确

项目实施内容包括道路清扫保洁、生活垃圾收运、垃圾桶管理和安全生产等，绩效指标应围绕上述服务内容设定。目前，将产出数量指标设定为“农村环卫保洁年度考核次数 12 次”，未体现保洁工作涉及的行政村的数量及清理的垃圾量情况，无法评价项目服务量；产出成本指标未结合本项目的投入资金情况设定量化指标值；效益指标设定为社会效益“提高农村卫生环境状况”，缺乏量化评价标准（如蚊虫密度检测指标、PM10 等），也未设定环境效益及生态效益指标；满意度调查未设定具体满意比率，不能量化反映项目的绩效效果。现有绩效指标无法准确评价项目的实施效果。

2. 预算方式不够科学准确，经费来源有待拓宽

一是项目经费测算以项目覆盖区域内农村人口数量为基数，以原中标标准 100.83 元/人进行测算，测算方式与清扫的道路面积、垃圾转运量没有直接对应，预算编制科学性有待提升。二是项目年度资金用来支付上年度尾款和本年度完成考核的服务期间服务款，但预算中未注明资金的构成，预算不够严谨。三是项目具体实施单位是两家中标公司，但业务量所覆盖面积相差较大，不利于市场经济竞争关系的形成。四是本项目经费全部来自区级财政，不利于农村环卫项目的可持续发展，有待拓宽经费来源，争取不同级别的财政经费支持。

3. 未按合同约定条款支付资金

根据合同约定，项目单位应按季向中创公司支付资金，按月向北控公司支付资金，而目前均为按季度支付项目资金，资金支付与合同约定不符。

4. 项目管理制度有待完善

一是未制定项目实施方案。本项目的作业标准要求、作业考核办法和作业评分标准均以服务合同的附件形式制定。未从组织机构、各级人员分工、各方职责、相关实施、资金管理、服务标准、考核标准及实施、风险控制等方面制定项目的组织实施方案，缺乏项目运行的顶层设计，不能反映项目的近、远期目标，不利于项目人、财、物的规范化管理，缺乏对项目执行的全过程管控。高新区各村垃圾组成特点、生活习惯、经济水平等存在较大差异，而本项目从立项到实施过程均未体现上述差异性，未能采取针对性的经费优化测算或提升资金绩效的具体措施。此外，本项目的监督检查主体既涉及项目单位高新区城建局，又涉及农村服务中心、三个镇办和各行政村。各机构、各层次人员的组织与管理、检查与监督都应当有一定之规，高新区城建局作为项目主管单位，应当对管理机制进行系统性设计，以保证财政资金发挥应有的效益。

二是缺少对合同条款执行情况的监督检查。高新区城建局与中标公司签订的服务合同中，明确规定中标公司应为本项目配置完整的管理层体系、保洁员人员及所需服装和劳保工具，配备项目专用的电动三轮车、大型垃圾转运车、干扫车、洒水车、道路养护车以及垃圾桶

等。此外，中标公司就项目内容应当设置相应的管理制度并就完成情况形成台账记录。高新区城建局作为项目责任主体，应当对中标公司的合同履行情况予以监督检查，但未见项目单位提供上述管理文件资料，尚未形成相应台账。

三是考核评分标准有待完善。①根据《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业标准要求》第三项，服务单位中创公司应当对服务区域内的垃圾桶进行管理，包括垃圾清运及时性、垃圾桶周边卫生整洁度以及垃圾桶日常维护等内容；然而在《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》中，仅对垃圾清运和周边环境设置了10分的考核标准，未对垃圾桶日常维护做出明确要求。②根据《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》，每月成绩=100-半月检查扣分×50%-月检查扣分×30%-月曝光投诉扣分×10%-月应急响应扣分×10%，然而，在《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》中未就应急响应的考核内容、考核标准和扣分方法进行明确规定。整体来看，项目考核打分较简单，不能体现考核的客观公正。③《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》规定，社会监督员反映或媒体曝光的环境卫生问题未在规定时限内解决的，每一项扣0.2分，该项共计10分。此项考核内容为偶发性的、非日常化的，扣分程度过低，不能对项目效果起到较好的督促作用。综上，现行评分标准未能涵盖所有项目内容，评分标准有待进一步细化和完善。

四是监督检查力度不够，评分资料不全。①项目主管单位检查频次和力度有待加强，现有检查监督没有形成闭环管理模式，未建立垃

圾处理量及清扫面积统计机制，对于本项目年度产生的垃圾量、42 个行政村的清扫面积并不清楚。②《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》中明确规定：半月检查中，由实施部门向作业单位下发《考核检查整改联系单》，通知考核对象予以纠正，考核中发现问题以《考核检查整改联系单》为准；月考核中，必须对每次检查做好记录，建立台账，形成详细档案。然而，此次绩效评价中项目单位未提供《考核检查整改联系单》，针对月考核发现的问题仅提供了评分表，未就具体问题记录，未能形成台账和详细的档案资料，不利用发现环卫保洁作业中的沉疴旧疾，影响了管理效能。③项目单位以考核结果作为核准服务费用的重要依据，但项目单位没有组建考核小组，个别考核单仅有一人签字，无法体现考核的客观性、准确性。④高新区城建局、农服中心进行的月度考核和各镇办进行的半月考核，均直接采用《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》表格形式，未将考核对象、考核周期等关键信息明确在表格中，不利于对考核结果的统计分析及运用，不利于进一步提升环卫工作质量和水平。

5. 联合监管机制需进一步优化

一是日常巡查的监督机制不明确。《2021 年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》规定了，由各村组织人员对考核对象每天进行巡回检查和自查考核检查，在检查中发现的问题联系考核对象及时处理。然而，该规定过于泛化，既未对巡查人员、工作记录等提出明确要求，也未对巡查结果的运用做出规定，日常巡查机制存在流于

形式的可能性。

二是群众监督渠道不畅。《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》和《2021年高新区农村环卫市场化运作项目考核评分标准》都提到了社会监督员、群众、媒体等监督机制，然而，经评价小组了解，群众发现环卫保洁方面问题的反馈渠道为向村委、镇政府反映，项目单位并未设置专门渠道，未能充分发挥群众监管力量，极易导致出现监管不到位的现象。

三是未留存政府督查督导相关资料。《2021年高新区农村环卫市场化运作项目作业考核办法》将月曝光投诉扣分按照10%的权重纳入到月考核成绩中。月曝光投诉主要是指政府查室督导问题。一方面，该类问题影响高新区整体环卫工作的考核评价及整体形象；另一方面，该类问题的得分也会直接影响项目经费支出。然而，项目单位并未整理留存相关资料。不利于督促服务单位整改和项目效果的提升。

6. 村民环境卫生意识有待加强

该项目是财政支持的纯粹公益事业，绩效目标以生态效益、社会效益及其可持续性为主，因此该项目目标既有实现环境清洁的目的属性，也有通过项目的实施所营造出的环境对居民生活习惯产生引导的教育属性。农村村民环境卫生意识不足，即使道路清扫、垃圾收运细致认真，但环境卫生较难维持，前面工人清扫，后面村民丢弃。在上级督查和考核检查中发现，农村房前屋后、道路两旁空地和水沟等位置存在保洁不到位问题，尤其是逢重大检查活动时，农村人居环境整治工作中往往需要加班突击才能完成任务，因此，该项目缺乏教育属

性的思路和内容，导致环境卫生保洁常态化的能力有待进一步提升。

7. 项目垃圾处理及分类实施效果不明

本项目垃圾清运流向、治理保洁效果、是否存在违法违规等情况的支撑材料不足。本项目与垃圾分类、分类设施投资、分类处理等项目之间的关系不够明确，垃圾分类情况不明，给予垃圾分类进行的垃圾减量化和资源化效果没有体现。

六、对策建议

（一）加强项目绩效指标设定的准确性及全面性

项目单位要结合项目内容，合理全面设定项目绩效指标，提高绩效指标的准确、全面及细化量化和可评价程度。指标要与项目道路清扫保洁、生活垃圾收运、垃圾桶管理和安全生产高度相关，特别是在实施效益中要增加客观性指标，如 PM10 和蚊虫密度检测等指标，以充分反映项目的产出及预期绩效效果，提升指标对项目的考核评价作用，提高项目绩效完成程度的可评价性。

（二）规范项目预算编制，提高资金使用效率

一是项目应进一步细化经费测算，提升经费测算的科学性，在积累基础数据的基础上，按照清扫面积及垃圾产生清运量合理测算项目所需资金，尽量避免按照人员标准测算，提高预算与业务的直接相关性。二是在保证项目实施效果的前提下，节约财政资金成本，充分发挥财政资金效益，除采取服务费与考核结果挂钩的惩罚性机制外，探索建立适度的奖励机制，充分调动考核主体的工作积极性和主观能动性。三是除区级财政外，应采取争取中央、省级和市级财政支持或吸

纳社会资本等方式，保证全区农村环卫保洁作业高质量、高标准完成。

（三）完善项目管理机制，提升管理效能

一是制定完善的项目实施方案。项目实施方案是项目有效运行的制度保证，为项目开展提供制度依据和政策支持。项目实施前，要详细规划并编制项目实施方案，做好从项目立项、中标方的遴选、相关管理制度的建立、项目实施过程的监督检查措施、绩效目标及指标的设定、评价等全方位谋划。项目应根据各村生活垃圾的特点，进一步优化制定合理的垃圾保洁和收运标准要求，明确项目边界，制定针对性实施方案，优化项目经费测算，并进一步提升财政资金绩效，提高财政对于此类项目支持的可持续性。

二是优化细化考核办法。考核办法是工作开展的指挥棒，制定科学有效的考核办法有利于及时发现工作中存在的问题，提高工作效率和工作质量。项目现行的考核办法应当进一步细化：考核内容要全面覆盖项目内容，对中标方投入的保洁人员数量、机械设备台班等作为重点核查内容，保证中标单位全面履行合同义务；考核主体责任、组织程序、评分标准应清晰明确，形成系统性的考核机制，特别是对于纳入月考核成绩的考核内容，要制定明确的考核细则和评价标准；评分标准应当根据前期督导检查结果进行动态调整，对于同类问题应当给与惩罚性扣分，避免检查与整改不同步。

三是健全档案管理，建立总结整改制度。目前项目考核评价制度执行较好，检查次数按照考核办法严格执行。然而，打分不是考核的目的，考核是为了提升工作水平，提高工作质量。对于考核检查结果，

不应仅对打分结果进行记录，应当将考核中发现的问题形成书面材料，采取一定的方式通报给考核主体，促使其予以改正，防止出现屡查屡犯的问题。同时，通过对前期工作的总结，有助于项目主体和考核主体发现工作中存在的疏忽和漏洞。项目实施自始至终都要做好资料收集归档工作，特别是要实现形式多样、措施有效全面覆盖的检查，体现考评结果客观、公正，从而切实提高农村环境卫生质量。

四是强化质量管理。项目通过购买服务方式实施，服务数量、服务质量是项目核心管理内容，项目单位应加强服务质量管理，加大巡视、考核力度，督促服务单位提升服务质量。

五是加强合同执行管理。严格按照合同约定条款付款，对于付款条款变更，双方需签订补充协议，否则必须按照合同执行。

（四）建立健全环境保洁长效机制。

一是不断探索更加有效的农村环卫保洁治理措施。对项目垃圾清运量及流向、治理保洁效果等进行统计分析，建立垃圾处理量、清扫面积统计机制，设置详细的基础数据台账，通过总结分析，为项目申请预算和开展招投标工作奠定基础。逐步体现农村垃圾分类和就近就地处理的结合，体现垃圾源头减量，并进一步降低垃圾收运成本。

二是切实落实多层次监督体系。要想切实发挥现有监管机制的督导作用，既要强化内部监督，不断提高城建局、农服中心以及各镇办的工作积极性和主动性，更要充分调动外部监督力量，畅通村民意见反馈渠道，利用好政府政务服务平台等信息化手段，以及微信平台、网络问政及电话投诉等手段，拓宽举报投诉渠道，让受益群体监督检

查起到最重要的补充作用。

三是创新监管方式。可以适度利用大数据、无人机、物联网等新技术手段，建立起对中标公司的智慧化动态管理系统，更好的督促中标公司加大人力、物力等投入和完善各项管理制度。通过多层次、多手段的监督管理机制，实现形式多样、措施有效、全面覆盖的检查监管，体现考评结果公平、公正、客观。

（五）加大宣传教育力度，努力提高村民环卫意识

多措并举改善农村人居环境，持续改善村容村貌和居住环境，广泛开展环卫科普进村镇、进企业、进学校、进家庭活动，宣传垃圾分类、环境保护、卫生健康等知识，引导村民践行健康强国理念。积极开展生态道德宣传教育，引导村民尊重自然、顺应自然、保护自然，切实增强节约意识、环卫保洁意识和生态意识，引导村民争做生态环境的保护者、建设者。

（六）探索开展城乡环卫一体化工作

环卫工作要把握“政府主导，村民主体，全民参与”的原则，按照“属地管理、分级负责”的原则，唐山高新区可结合地区特点，研究探索全面开展城乡环卫一体化的可行性和可操作性。

七、绩效评价结果应用

根据绩效评价结果，下一步可采取以下几方面措施，强化对绩效评价结果的应用。

第一，高新区城建局应当高度重视绩效评价结果的应用工作，充分发挥绩效评价以评促管的效能，积极探索和建立一套与预算管理相

结合、多渠道应用评价结果的有效机制，做好农村环卫资金测算工作，提高财政资金使用效益。

第二，高新区城建局要结合评价结果，对被评价项目的绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立评价结果在部门预算安排中的激励与约束机制，逐步发挥绩效评价工作的应有作用。

八、其他需要说明的问题

本评价报告使用者应注意以下其他事项对评价结论的影响：

本报告基础资料由高新区城建局提供，其真实性和完整性由提供单位负责；评价工作组的责任是保证本评价工作全过程的严肃与公平，得出客观公正的评价结论。未经评价组织管理机构同意，任何单位和个人不得将评价结果对外公布。

本次评价工作是在评价领导小组和项目实施单位的配合下完成的，评价小组具体实施评价工作和撰写评价报告。评价报告及结论可能受评价人员对项目的了解程度、专业知识和评价能力的限制。

以上其他事项可能对评价结果产生不确定的影响，提请评价报告使用者予以关注。

九、附件

（一）附表

1. 附表 1：唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目绩效评价指标体系
2. 附表 2：唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目绩效评价指标评分表

3. 附表 3：唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目绩效评价基础数据表

(二) 其他资料

1. 唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目满意度调查问卷及问卷统计

2. 唐山高新区 2022 年农村环卫保洁项目支撑材料