

湖南南方会计师事务所有限责任公司

HUNAN SOUTHEM ACCOUNTING NETWORKS AND ASSOCIATIATIONS CO. , LTD

邵阳市双拥路宝庆府邸·馨园三栋一单元二楼 电话0739-5311268

湘南绩评字[2023]031号

双清区城管局 2022 年清扫保洁市场化运营项目 资金绩效评价报告

为规范专项（项目）资金管理，切实提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、财政部《项目支出绩效评价管理办法》等文件要求和双清区财政局对绩效评价工作的安排，以双清区城市管理和综合执法局（以下简称双清区城管局）、邵阳同盈环境卫生服务有限公司（以下简称邵阳同盈）、湖南惠杰环境工程有限公司（以下简称湖南惠杰）、邵阳市王者投资有限公司（以下简称邵阳王者）和邵阳市侨飞城市环境管理有限公司（以下简称邵阳侨飞）提供的资料为依据，遵循“科学性、规范性、客观性和公正性”的原则，湖南南方会计师事务所对邵阳市双清区 2022 年清扫保洁市场化运营专项（项目）资金使用进行绩效评价。评价组采取听取项目介绍，核查资金与项目资料，现场勘查以及问卷调研等多种方式，确立评价指标与标准，并综合分析形成评价结论。现将评价情况及评价结果报告如下：

一、项目支出基本情况

(一) 项目立项情况

十三五国家把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体的总体布局，对环境保护工作提出了更加全面的要求。邵阳市积极贯彻落实环境保护政策，动员各方力量，整合各种资源，继2017年成功创建国家卫生城市后，对城市管理提出更高要求，开展创建全国文明城市活动。2019年4月，出台了《邵阳市国家卫生城市管理暂行办法》《邵阳市创建全国文明城市五年行动计划(2019-2023年)》等系列重要文件，成立邵阳市国家卫生城市管理工作领导小组，领导小组下设办公室和七个专业组，其中市容环境卫生专业组的牵头单位为邵阳市城市管理和综合执法局。为进一步提高垃圾处理能力，实现城区居住环境的改善，将原城管部门承担的城市垃圾清扫转运工作采取政府购买服务的方式，经公开招标引进第三方社会专业公司实施。2022年3月，在办理项目政府采购前期审批手续后，发布了双清区第三轮清扫保洁环卫一体数字化管理服务项目招标公告，政府采购计划编号：双清财采计〔2022〕000002，采购预算3,961.50万元/年，委托招标代理机构依法开展采购招标工作，选定社会资本方。

(二) 项目主管单位情况

本项目组织单位为双清区城市管理和综合执法局属双清区政府组成部门，内设办公室、政工股、法制股、财务股、考核评价办公室、数字化信息股、行政审批服务股、城市管理工作股、后勤保障股9个股室。下设区规划执法大队、区建设房产执法大队、

区综合执法一、二、三大队、区环境卫生服务中心。内设机构不单独核算。

双清区城管局负责行使辖区内市容环境卫生管理、城市规划管理、城市园林绿化管理、市政管理、环境保护管理、工商行政管理等方面违法行为的行政处罚权。

(三) 项目基本情况

双清区位于邵阳市东南部，现辖 1 个乡、2 个镇、9 个街道，含 59 个社区、33 个村，总面积 135.22 平方公里，总人口 31.95 万。项目实施地点分布在邵阳市双清区下辖的汽车站街道、东风路街道、小江湖街道、龙须塘街道、兴隆街道、桥头街道、滨江街道、爱莲街道的主次干道道路清扫保洁服务、小街小巷道路清扫保洁服务、城区居民院落清扫保洁服务、城区垃圾清运(清运至垃圾中转站)、城区牛皮癣的清理、城区 2 座垃圾中转站宝庆东路(建材城二期)、老三一垃圾中转站的管理、绿化带清理等服务工作(不含公厕保洁)。

2022 年本项目实施分两个时间段。其中主街干道道路清扫保洁服务 1 月至 5 月 20 日由深圳星玉实业有限公司和湖南惠杰环境工程有限公司两家运营，合同服务期限 2018 年 2 月 1 日至 2019 年 1 月 31 日，后因疫情等原因未续签合同，属于无合同运行。

2022 年 5 月 21 日，中标公司接手项目，本项目分为四个标段。一标段由侨银城市管理股份有限公司中标，中标金额 9,033,340.43 元；二标段由湖南惠杰环境工程有限公司中标，中标金额 8,743,300 元；三标段由邵阳市王者投资有限公司中标，

中标金额 13,868,32.60 元；四标段由长沙中联重科环境产业有限公司中标，中标金额 7,409,655.60 元。2022 年 4 月 12 日，招标代理机构湖南国金项目管理咨询有限公司签署了各标段中标通知书，6 月 1 日，双清区城管局与中标单位签订了政府采购合同，服务年限采取 3+1+1 模式，合同一年一签。2022 年合同签订时间滞后。

（四）项目绩效目标

完成辖区各街道垃圾清扫、收集和转运（至中转站），国省干道清洗、冲洗；按照合同要求配备保洁员和购置构建清扫保洁设备设施，确保垃圾及时得到清扫、收集和转运，公厕得到及时清洗、消毒，城区牛皮癣和绿化带及时得到清理，巩固创卫、创文成果，双清区城市人居环境逐步改善。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价主要依据

1、预算绩效管理相关文件

- （1）《中华人民共和国预算法》；
- （2）《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》；
- （3）《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）；
- （4）财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）；
- （5）国家发改委《关于鼓励民间资本参与政府和社会资本合作项目的指导意见》（发改投资〔2017〕2059 号）；

(6) 《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）；

(7) 《湖南省财政厅关于印发湖南省预算支出绩效评价管理
办法的通知》（湘财绩〔2020〕7号）；

(8) 湖南省财政厅关于印发《湖南省省级预算支出绩效评价
结果应用管理办法》的通知（湘财绩〔2020〕9号）；

(9) 湖南省财政厅关于印发《湖南省省级预算支出绩效运行
监控管理办法》的通知（湘财绩〔2021〕9号）；

(10) 《湖南省市政公用事业特许经营条例》；

(11) 《湖南省人民政府办公厅关于鼓励和支持民间资本参
与公共领域投资的若干意见》（湘政办发〔2014〕66号）。

（二）绩效评价主要内容

绩效评价要反映预算项目资金决策、管理、产出和效益全过
程，突出专项（项目）资金绩效评价特点，包括以下内容：

1、项目绩效目标的设定及完成情况。包括绩效目标设定的依
据是否充分，绩效目标是否明确、清晰、完整，绩效目标与项目
部门的职能职责、事业发展规划是否密切相关。项目绩效目标是
否细化量化为具体的绩效指标和标准，绩效指标和标准是否与绩
效目标相关联，能否恰当反映绩效目标的可实现程度。资金规模
与绩效目标之间是否匹配，在既定资金规模下，绩效目标是否过
高或过低，或者要完成既定绩效目标，资金规模是否过大或过小。
专项资金的长期和年度绩效目标完成情况如何，项目绩效目标完
成情况如何。

2、项目资金使用管理情况。包括项目安排是否“散、小、乱”；是否存在多头申报、重复安排资金的情况；是否按有关规定实行了公开招投标；是否存在不按专家评审结果确定项目的情况；资金使用单位财务制度是否健全、会计核算是否规范、资金管理是否严格，是否按计划使用资金，是否按时、按质、按量完成项目投资和建设任务，有无资金缺口或结余，有无浪费行为，有无挤占挪用或套取资金等现象。

3、项目资金产出情况。项目购买服务情况，项目运行质量达标情况，项目运行进度情况，项目运行成本情况，项目实施后提供公共产品和服务效果情况等。

4、项目资金绩效情况。围绕绩效目标，通过横向比较、纵向分析、问卷调查等方式，对专项资金使用的经济性、公平性、效率性、效益性、实施效果的可持续性、受益对象的满意度等进行评价，并提出切实可行建议。

（三）绩效评价指标体系

按照《湖南省财政厅关于印发湖南省预算支出绩效评价管理
办法的通知》（湘财绩〔2020〕7号）要求，评价组结合项目具体情况，设计了本项目支出的评价指标体系。指标体系分为共性指标和个性指标两部分，主要包括决策、过程、产出和效益四个维度，每个维度由一级、二级、三级指标构成，满分100分。绩效评价结果分为四个等级：90分（含）—100分为优，80分（含）—90分为良，60分（含）—80分为较差，60分以下为差。

(四) 开展项目现场评价

现场评价工作内容主要有：

1、**核实数据**。核实项目资金收入支出数据的准确性、真实性。重点检查项目资金支出情况、支出产出和效益情况，运用因素分析法、专家评判法等调查分析方法进行综合分析。

2、**查阅资料**。查阅项目预算安排、资金管理、资金运用、项目前期准备、项目运营管理等相关文件资料和财务凭证。

3、**实地查看**。现场查看项目运行、进度和质量管理、各方履职情况等。

4、**问卷调查**。对项目建设的满意度发放问卷，进行调查。

5、**综合分析**。归纳汇总提供的材料及项目单位的自评报告，结合现场调查情况进行综合分析。

6、**撰写评价报告**。评价组依据各项评价指标进行评价和打分，形成绩效评价报告。

三、项目资金使用及管理情况

(一) 资金到位情况

本项目纳入双清区财政预算，2022 年安排项目资金 2,500 万元，实际到位项目资金 2,500 万元，预算资金到位率 100%。

(二) 资金使用情况

项目资金主要用于支付项目公司运营服务费，项目公司使用服务费购置环卫车辆及设施、支付垃圾转运费、保洁员工资以及项目公司日常费用。2022 年双清区城管局共支付项目公司服务费 29,053,478.43 元，预算执行率 116.21%。其中支付星玉公司服务

费 1,359,503.71 元（扣除车辆租赁费 142,415.75 元，考核罚款 6,000 元）；支付惠杰公司服务费 10,394,164.37 元（扣除车辆租赁费 339,487.65 元，电费 12,089.66 元，考核罚款 116,600 元）；支付侨飞公司服务费 5,094,559.50 元（扣除电费 9,710.91 元，考核罚款 174,800 元）；支付同盈公司服务费 4,259,668.67 元（扣除电费 13,630.43 元，考核罚款 49,000 元）；支付王者公司服务费 7,945,582.18 元（扣除电费 9,878.48 元，考核罚款 134,750 元）。因预算指标到位时间原因，服务费结算略有延迟。

（三）资金管理情况。

双清区城管局与资金管理相关的制度有《财务管理制度》《专项资金管理办法》等。制定政府采购、专项资金等支出报账流程图，制定专用经费审批表，加强内部控制管理。

1、**实行一支笔审批和财务会审制度。**局机关所有开支均由局长一人签批，大笔开支由局务会集体研究决定。开支发票由经手人写明用途，参加人员证明属实，分管财务的领导审批签字。由局长，分管财务副局长，副局长，办公室主任，财务股相关人员组成局财务会审小组，负责审查开支发票的合理性和合法性。审核完毕后，加盖财务会审专用章，再由局长签批，最后交由财务人员统一报账。

2、**项目资金财务核算情况。**项目资金在邵阳市双清区城管局本级账套中核算，通过“行政支出-财政拨款支出-基本支出-日常公用经费-劳务费-其他城乡社区管理事务支出-一般公共预算资金”核算，因未通过“项目支出”明细科目核算，故无法进行项

目资金辅助核算，本项目资金与其他项目资金以及预算内日常经费未分开核算，不便于查询指标余额和了解支付进度。

评价组发现，财务入账原始凭证欠完整，如凭证中未附考核评分表、考核情况通报等。

四、项目运行管理情况

双清区城管局负责项目申报、项目预算、管理实施及考核、资金拨付等，指派一名副局长负责项目管理，局办公室、财务股协助管理，局属二级机构环境卫生服务中心具体负责项目的组织实施与考核；同时参照市城市管理委员会制订的行动方案、考核制度，结合本地实际情况，制定了相应的规章制度和考核办法，为项目工作的正常开展提供了有力保障。

（一）项目制度建设情况

1、**市城管委制定考核制度。**2021年8月，邵阳市城市管理委员会印发了《邵阳市城市管理工作考核办法》，由市城管委负责组织实施城市管理考核评比工作，具体考核区政府（管委会）和乡镇（街道）。每月进行一次考评通报，排名靠后的实施处罚。

2、**双清区城管局制定管理制度。**大祥区城管局以《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》《邵阳市城市管理工作考核办法》为指导，制定了《邵阳市双清区主街干道清扫保洁作业质量考评办法及扣款标准》《环境卫生管理制度-城区主次干道、小街小巷及院落清扫质量标准》，对服务方作业提出要求：按照道路分级标准进行作业，道路清扫保洁率100%；垃圾定点收集、密闭化运输，做到日产日清，清运率100%；合理配备环卫

设备、设施，设备完好率 90%以上；城区道路及大街小巷全线无垃圾暴露；遵守作业时间和作业频次。

3、制定了一整套考核标准和评分细则。双清区为提高城市管理精细化水平，制定了《双清区城区清扫保洁长效管理及考核奖惩工作实施方案》，区城管局将全区城区清扫保洁工作推向市场化，联同乡、办事处协调和指导承包公司抓好清扫保洁工作，督促、管理和考核承包公司清扫保洁工作质量。双清区根据实施方案制定了四个具体实施细则，分别是：《双清区乡办对清扫保洁公司管理考核细则》《双清区城区道路清扫保洁考评细则》《双清区小区管理考核细则（1-5类）》《双清区对乡办和区城管局管理考核细则》。以上考核细则设置了考核内容、作业要求和考核分值权重，采用百分制评分。

（二）项目组织实施情况

邵阳市将人居环境整治工作纳入了奖惩考核范畴，严格考核结果运用。城市管理年度考核奖励经费为 1,000 万元，根据当月考核成绩分区进行奖励，按月考核，按季拨付奖励经费。对连续两次排名末位的行政区，提请市领导约谈该区区长、分管副区长；对连续三次排名末位的区，按干部管理权限责令该区区长、分管副区长引咎辞职。

1、项目组织情况。双清区环境卫生服务中心负责项目日常管理，区城管局业务股室协同配合，实行了专门班子抓落实的工作机制。把考核评分作为提质提标主要抓手，推行“四级”（公司、乡办、区城管局和区政府）监管和考核办法，落实常态管理，采取

明查和暗访等方式进行月度、季度及年度考评，并完善考评结果运用。

2、项目设备配备情况。为有效提高机械化作业水平和运营效率，根据项目合同要求，四个标段分别约定了设备配置内容，主要是洒水车、洗扫车、垃圾车、勾臂车、检查车、垃圾桶及果皮箱等。评价组现场查看了设备配备情况，现场核实车辆行驶证，同盈公司与王者公司车辆配备不足，其中王者公司应配备作业和检查车辆 27 辆，实际配置仅 18 辆；惠杰公司部分车辆与合同约定车辆型号、功能不匹配；侨飞公司作业车辆大多从外地项目公司调拨而来，稳定性差。同时，王者、同盈、惠杰公司均未配备智慧环卫系统，作业车辆亦未加装了 GPS 实时监控系統，侨飞公司安装了内部控制的数字监控系统，但该系统未与区城管局工作人员手机实现互联互通，无法实现随时监管。

3、人员招聘及管理情况。项目公司优选责任心强、吃苦耐劳、遵纪守法和身体健康的人员作为员工，在平等自愿、协商一致的基础上订立书面合同，享受工资（基本工资、加班工资、绩效工资）和安全奖（司机独有）。社保方面目前为员工缴纳了养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险，为超龄员工购买了商业意外险。2022 年侨飞公司员工 175 人，其中保洁员人；王者公司员工 196 人，其中保洁员人；惠杰公司员工 137 人，其中保洁员 100 人；同盈公司员工 93 人，其中保洁员 59 人。企业运行较为顺畅，全年未发生重大车辆安全事故，出现一例保洁员死亡事故（对方全责），但企业员工超龄现象比较突出。

4、**项目应急处置情况。**项目公司对应急处置工作重视不够，评价组未发现项目公司事先制定应急方案，未成立应急保障组织机构。

（三）项目实施检查评比情况

1、**建立多重清扫保洁考核机制。**本项目除实行市级考核外，区级层面实行四级考核：**一是**保洁公司自行管理与考核。由公司自行主张，分片区、班组进行管理，制定相应考核制度，对所属片区、班组的工作完成情况进行考核，并与员工劳动报酬挂钩。**二是**乡办对保洁公司的监管与考核。由乡办组织考核机构，按照属地管理原则，每天对保洁公司在本辖区内的小街小巷等场所清扫保洁工作开展情况和工作质量进行日常监管与考核，及时在全区清扫保洁考核微信群交办整改问题。每月汇总一次考核情况，并报区城管委办公室审核监督。**三是**区城管局对保洁公司的监管与考核。由区城管局成立专门的考核组，严格按照合同条款，每天对全区各清扫保洁公司进行日常考核，及时在全区工作微信群交办整改问题。每月汇总一次考核情况，报区城管委办公室审核监督。**四是**区城管委办公室对保洁公司的监管与考核。由区城管委办公室适时进行监管和问题交办。同时，每季度组织一次集中考核。

2、**考核方式灵活多样。**实行日常考核与集中考核结合方式，建立日常考核台账，记录日常检查、抽查、暗访等情况。每季度汇总通报，奖惩兑现。

3、严格考核结果运用。

(1) 考评人员每天对主次干道街巷，敞开式小区、公厕与垃圾中转站等清扫区域及道路清洗、机械化作业等进行随机检查，对发现的问题按考评细则进行扣分扣款。

(2) 对保洁公司的组织管理、规章制度、人员配备、设备维护、社会反响等问题进行督查，发现问题，限期整改，并纳入扣分。

(3) 发现的问题以摄像或录像方式记录，检查结果以微信工作群或书面形式告知保洁公司。

(4) 每月发布考评报告通报当月扣分扣款情况。考核按计分制，罚款标准为当月总扣分值×2000元，每月从承包经费中扣除。

(5) 所在乡办保洁公司的考核成绩将作为该乡办城市管理工作成绩考核依据之一。

4、奖罚排名结果。2022年市城管委对大祥、双清、北塔和经开四区组织月度考评11次（11月疫情原因未考评），双清区排名第一名3次，排名第四名4次，月均得分81.27分，总体考评成绩中等偏下。双清区城管局对四家项目公司每月组织月度考评，其中同盈公司月均评分95.10分，年度考评被扣除服务费49,000元；侨飞公司月均评分82.60分，年度考评被扣除服务费174,800元；王者公司月均评分86.60分，年度考评被扣除服务费134,750元；惠杰公司月均评分82.70分，年度考评被扣除服务费173,000元。

五、项目支出主要绩效及评价结论

（一）项目主要绩效

本项目是一项有综合效益的惠民工程，项目实施后，有利于居民卫生习惯形成和生态系统恢复，有利于改善当地生态环境，提升城市品位，促进居民健康，并提供数百个就业岗位。主要效益包括间接经济效益、社会效益、生态效益等。

1、**项目服务企业微利或亏损经营。**2022年收集、转运垃圾92,256吨，转运15,376车次，洒水车年出动12,260趟，洗扫车年出动4,755趟，养护车年出动4,730趟。项目公司取得的经济效益一般，同盈公司2022年6-12月营业收入450.79万元，净利润25.60万元；侨飞公司2022年6-12月营业收入522.18万元，净利润-14.26万元；王者公司2022年6-12月营业收入795.93万元，净利润59.35万元；惠杰公司2022年营业收入1,216.66万元，净利润61.10万元。企业经营微利或亏损，持续投入能力不足。

2、**项目实施带来较好社会效益。**本项目清扫主次干道59条，总面积2,590,995 m²，清扫小街小巷203条，面积897,078 m²，清扫院落576个，面积1,976,019 m²，频次完成率100%。城乡环境的提升减少疾病发生、增进居民健康、提高社会劳动生产率、降低医疗费用，提高城市卫生水平、改善城市环境、增加旅游收入。

3、**项目实施带来显著的生态环境效益。**生态环境效益主要包括：局部空气的净化、环境的美化，净化水源，保护生物多样性。

（二）绩效评价结论

经现场调查取证和审核佐证材料，本项目绩效评价评价组综合评定，事务所三级复核，双清区 2022 年度清扫保洁市场化运营项目资金绩效评价得分为 81.91 分，评价等级为“良”（评分详见附件 1：邵阳市双清区 2022 年度清扫保洁市场化运营项目资金绩效评价指标及评分表）。

六、绩效评价指标分析

（一）预算支出决策情况

项目支出决策包括项目决策过程、绩效目标和资金投入。该项满分为 15 分，扣 3 分，得 12 分，具体情况如下：

1、项目决策过程

本项目立项符合国家法律法规、符合邵阳城乡社会经济发展需要，具有较强的公益性，符合行业发展规划和政策要求，属于公共财政支持范围；项目经过反复研究、集体决策和招标程序，立项程序规范。

2、绩效目标

本项目未编制年度绩效目标，扣 1 分；未设置绩效目标指标扣 1 分。

3、资金投入

项目资金预算不合理，年度项目资金支大于收，与项目工作需要不相匹配，未能做到年度收支平衡。酌情扣 1 分。

（二）项目执行过程情况

项目支出过程包括项目资金管理、项目实施和绩效评价。该项满分为 31 分，扣 7.5 分，得 23.50 分，具体情况如下：

1、资金管理

项目资金到位 2,500 万元，预算资金到位率 100%；项目单位共支付项目公司 2022 年度服务费 2,905,3478.43 元，预算执行率 116.21%（扣除城管局车辆租赁费和考评罚款），因预算不足临时追加指标支付，酌情扣 1 分；因财政原因服务费支付基本延迟 2 个月，酌情不扣分；项目单位制定了资金财务管理办法；资金的拨付有审批程序和签字手续，财务入账原始凭证不齐全，未附考核评分和服务费结算单，项目资金核算错误计入“基本支出”，扣 1 分；项目资金专款专用，未发现挤占、挪用等情况。

2、项目实施

项目单位建立了比较完善的管理制度，制度执行比较到位；同盈和侨飞公司项目管理制度不齐全，扣 1 分；2022 年 1-5 月项目处于无合同约束运营状态，6 月本项目履行了政府采购手续，惠杰、侨飞公司未与区城管局、母公司签订承继协议；项目服务人员到位，超龄现象严重，扣 1 分；未安装环卫智慧系统，部分车辆未安装 GPS 设备，缺乏有效监管，扣 1 分；作业车辆普遍未按合同约定配备，扣 1 分；安全管理较好，人员管理、应急管理力度大，响应及时；制定了项目实施计划和质量标准，并开展了明查与暗访结合的检查措施。

3、绩效评价

项目单位未进行年度项目支出绩效评价，扣 1.5 分。

(三) 项目支出产出情况

项目产出包括产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。
该项满分为 30 分，扣 3.84 分，得 26.16 分。

1、产出数量

项目产出数量设置垃圾收转运覆盖率、清扫保洁覆盖率、设备设施完成率、保洁员招聘覆盖率和项目考核实施率及考核结果运用率 5 个指标，经测算，完成率分别为 100%、100%、75%、95%、100%，扣 0.5 分。

2、产出质量

①区城管局月度考核结果：月均评分 86 分，扣 0.28 分。

②市城管委市容环境卫生考核评比结果：月均评分 81.27 分，扣 0.36 分；

③经费支出合规率：专款专用；

④设备完好率，设施美观、清洁：1.5 分，扣 0.5 分；

⑤评价组现场检查合格率：1.8 分，扣 0.2 分。

3、产出时效

①城区垃圾收转运及时性：抽样得分 90 分，扣 0.2 分；

②城区清扫保洁完成及时性：抽样得分 86 分，扣 0.3 分；

③保洁员等工资发放及时性：略有延迟，扣 0.5 分；

④卫生整改及时性：定期巡查，动态监督。

4、产出成本

项目 2022 年服务成本为 2,905.35 万元，超预算指标额 16.21%，酌情扣 1 分。

(四) 项目支出效益情况

项目支出效益包括服务企业经济效益、社会效益、可持续影响和服务对象满意度。该项满分为 24 分，扣 3.75 分，得 20.25 分。

1、服务企业经济效益

经查阅项目公司 2022 年度会计报表，王者公司资产负债率 63.85%，另三家公司均大于 90%，扣 2 分；同盈公司经营毛利率达 20.67%，惠杰公司毛利率 18.19%，另两家公司均小于 15%，扣 1 分；侨飞公司亏损，另三家公司处微利状态，扣 0.5 分。

2、社会效益

项目实施改善了市容市貌，提升城市形象；垃圾循环利用，实现“资源节约、环境友好、城乡统筹”的生态发展模式；提供劳动保障，增加了社会就业，取得了较好的社会效益。

3、可持续影响

项目实施改善了生态环境，提升邵阳形象和影响力，带来的影响长期、明显。

4、服务对象满意度

评价组对城市居民发放关于满意度的纸质调查问卷，发放问卷 30 份，收回 30 份。根据问卷调查选项汇总统计，项目整体满意度为 95.78%，扣 0.25 分。

七、存在的问题

(一) 项目绩效管理方面存在的问题

1、项目未设置绩效目标。项目主管单位绩效目标管理意识不

强，未针对本项目资金编报年度项目绩效目标，给项目绩效评价工作带来一定的困难。

2、未按时开展绩效自评工作。项目运行终了，项目单位需要按照绩效管理要求，组织力量，对项目绩效目标的实现程度进行评价，认真总结经验，发现差距不足，提出解决存在问题的合理建议。

3、预算编制不科学。项目预算资金安排不足，与项目实际需要资金量不匹配。根据项目合同应付服务费 28,954,585 元，预算安排资金 25,000,000 元，资金安排率仅 86.34%。

(二) 项目实施过程方面存在的问题

1、财务核算不规范。项目服务费支出均计入“行政支出-财政拨款支出-基本支出-日常公用经费-劳务费”，项目支出和公用经费支出均计入“基本支出”，不利于项目资金支付进度、指标查询的管理。

2、保洁员超龄服务现象严重。评价组实地检查发现，部分项目公司保洁员中，年龄在 60 岁以上的占比 30%-40%，势必影响到项目工作的高效运行。

3、项目公司运营管理有待加强。一是同盈和侨飞公司项目管理制度不齐全；二是政府采购执行不力。2018 年所签 1 年期合同于 2019 年 1 月 31 日到期，后一直未续签合同，属于无合同约束运营状态。2022 年 6 月签订政府采购合同，但合同履行欠完善，惠杰、侨飞公司未与区城管局、母公司签订承继协议；三是运营管理未实现数字化、智能化，项目公司未安装环卫智慧系统，部

分车辆未安装GPS设备，无法实时查看运营监控。

4、项目公司作业设备投入不足。作业车辆普遍未按合同约定配备，部分公司车辆型号、功能与约定不匹配，侨飞公司作业车辆大多从外地项目公司调拨而来，稳定性差。

（三）项目产出、效益方面存在的问题

1、项目整体实施效果仍存提升空间。在邵阳市城管委组织的检查评比和暗访行动中，双清区排名中等偏下，仍然存在车辆乱停摆、清扫不及时、中转站卫生差等现象。

2、项目公司抗风险能力弱，经营管理需进一步做实做细。2022年末三家项目公司资产负债率高于90%，整体毛利率水平一般，净利润一家微亏，三级微利，经营管理水平有待提升。

八、有关建议

（一）增强绩效管理意识，提升项目决策管理水平。学习并领会《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和各级财政部门预算绩效管理制度等规定，严格按照绩效管理有关要求，落实绩效管理主体责任，做好绩效管理目标申报、自评、公开等各个环节的工作。根据项目特点和内容科学编制项目绩效目标，定期开展项目量化考核；项目内容发生增减变化，需适时依规办理追加、削减预算手续，确保项目预算与项目实施所需资金匹配一致。

（二）规范会计核算，强化项目运行监控。加强业务知识及相关法律法规、制度的学习，提高业务知识水平和操作技能，严格执行资金签字审批手续，确保专项支出手续合规，财务核算真实

准确；适当增加保洁员待遇，提高保洁员招聘条件；定期维护和适时更换项目运行设备设施，发挥和保持其最佳功效及状态，确保项目运行安全畅通。

（三）提高作业效率，落实降本增效。作业智能化、机械化是提升作业效率的最佳手段。建议项目运行各方进一步加大设备投入力度，提高机械作业率，并加大督查考核力度，确保项目高效安全转运；同时项目公司内部加强会计核算及会计监督工作，落实定额管理和计划考核，减少财务成本和临时开支，提升企业盈利水平。

附件：邵阳市双清区 2022 年度清扫保洁市场化运行项目资金绩效评价指标评分表

湖南南方会计师事务所有限责任公司



中国注册会计师：



中国注册会计师：



2023 年 12 月 6 日

邵阳市双清区 2022 年度清扫保洁市场化运行 项目资金绩效评价指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分
决策 15	项目决策过程 6	立项依据充分性	3分	项目立项是否符合法律法规、相关政策；是否符合专项资金支持领域和方向等，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、行业发展政策、省委省政府决策部署； ②项目是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ③项目是否与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出重复；以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	3
		立项程序规范性	3分	项目申请、设立过程是否符合相关规定和要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目审批文件、手续是否符合相关要求； ②事前是否已经过必要的可行性研究、绩效评估、集体决策。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	3
	绩效目标 6	绩效目标合理性	3分	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出和效益是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	2
决策	6	绩效指标明确性	3分	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的细化情况。	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	2

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分
	资金投入 3分	预算编制科学性	3分	预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金申请额度与项目目标是否相适应，用以反映和考核预算编制科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证，做到总体收支平衡和年度收支平衡； ②预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ③项目申请资金额度是否与实际需要匹配。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	2
过程 31	资金管理 12分	资金到位率	3分	实际到位资金与预算资金的比率、资金到位与项目建设进度匹配情况，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。 预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。 该项得分=资金到位率×3分	3
		预算执行率	3分	项目预算资金是否按照计划执行、资金支出与项目建设进度匹配情况，用以反映或考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）内项目实际拨付的资金。 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。 该项得分=预算执行率×3分	2
		资金使用合规性	6分	是否制定了资金财务管理制度，项目资金使用是否符合相关的资金财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①是否制定了具体的资金财务管理办法； ②是否符合国家财经法规和财务管理制度以及项目资金管理的规定，是否对资金收支、成本进行专账核算； ③资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ④是否严格按照项目资金用途或相关立项批复文件中列明的建设范围和用途使用； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 ①-③每出现一起不符合要求扣1分， ④-⑤每出现一起不符合要求扣6分。	5

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分
项目实施	16分	管理制度健全性	3分	项目管理制度建设执行情况，用以反映和考核管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点： ① 财务、业务管理等环节的管理制度是否健全、合规、完整； ② 项目管理制度是否有效执行。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	2
		制度执行有效性	3分	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目资料齐全并及时归档。 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	3
		服务内部管理	7分	项目管理是否执行合同约定，是否符合行业规范，用以反映和考核服务方内部管理活动的有效执行情况。	评价要点： ①运营设施设备管理：包括运输车辆管理、垃圾转运站维护和智慧环卫系统维护等，2分； ②安全管理：包括安全运营责任制度、安全培训教育和安全事故发生次数等，2分； ③人员管理：包括着装是否规范、作业是否规范和人员劳动保障是否到位等，2分； ④应急响应及时性：应急响应及时程度，1分。 以上根据采购合同和行业规范要求进行评估，每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	4
		项目运行监控	3分	项目是否按实施计划执行，是否进行项目调整，是否有相应的质量标准要求。用以反映和考核对项目质量的控制。	评价要点： ①是否编制科学合理的项目实施计划； ②是否制定相应的项目质量要求或标准； ③是否采取了相应的项目质量检查、考核检验等必需的控制措施或手段； 以上每出现一起不符合要求扣1分，扣完为止。	3

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分
过程	绩效评价 3分	自评规范性与整改及时性	3分	项目年度运营终了是否做出全面客观的自评，对存在问题客观分析并及时整改。	①项目单位是否进行了项目支出绩效自评； ②项目绩效自评报告是否内容全面，结论客观科学，存在的问题是否得到及时整改完善。 以上每出现一起不符合要求扣1.5分，扣完为止。	1.5
产出 30	产出数量 10分	实际完成率	10分	项目实施的实际产出数量与计划产出数量的比率，用于反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	评价要点： ①垃圾收转运覆盖率；②清扫保洁覆盖率；③设备设施完成率；④保洁员招聘覆盖率；⑤双清区考核实施率及考核结果运用率。以上每项分值2分。 实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际完成率=100%，计10分；<70%，不计分；介于二者之间的，按照实际完成率计算分值。	9.50
	产出质量 10分	质量达标率	10分	项目实施的质量达标产出数量与实际产出数量的比率，用于反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	评价要点： ①双清区月度考核结果，2分； ②省市农村人居环境整治检查评比结果，2分； ③经费支出合规率，2分； ④设备完好率，设施美观、清洁，2分； ⑤评价组现场检查合格率，2分。 质量达标率=100%，计满分；<70%，不计分；介于二者之间的，按照实际完成率计算分值。	8.66
	产出时效 5分	完成及时性	5分	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	考核要点： 1、市区垃圾收转运及时性； 2、城郊清扫保洁完成及时性； 3、保洁员等工资发放及时性； 4、卫生整改及时性：定期巡查，动态监督。 提前或按时完成计划，计5分；每出现延迟一次，扣1分，扣完为止。	4

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分
	产出成本 5分	项目运行成本节约率	5分	完成项目计划工作目标的实际成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目支出的节约程度。	项目运行成本完成率=项目实际成本/计划成本×100%。 运行成本完成率≤100%，计5分；≤105%，计3分；≤110%，计1分；≥110%，不得分。	4
效益 24	项目效益 24分	服务企业经济效益	6分	用以反映和考核项目实施带来的企业经济效益实现和持续运行能力情况。	考核要点：企业偿债、营运、盈利和发展能力 ①资产负债率≤60%，计2分，否则不计分；②毛利率≥15%，计2分，否则不计分；③净利润为正，计2分，否则不计分。	2.50
		社会效益	6分	用以反映和考核项目实施带来的社会效益实现情况。	①改善市容市貌，提升城市形象，2分；②垃圾循环利用，实现“资源节约、环境友好、城乡统筹”的生态发展模式，2分；3、提供劳动保障，促进社会就业，2分。根据问卷调查结果及现场调查情况计分，从以上方面综合评定（定性定量相结合的方式）	6
		可持续影响	6分	用以反映和考核项目支持邵阳持续发展情况。	促进区域可持续发展，改善生态环境，影响是否长期、明显。根据问卷调查结果及现场调查情况计分，从以上方面综合评定（定性定量相结合的方式）	6
		服务对象满意度	6分	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	社会公众或服务对象是指部门履行职责而影响到的部门、群体或个人，本项目中是指项目实施受惠的城乡群众。一般采取社会调查的方式(不少于30份)。 该项得分=满意率×6分。	5.75
		合计	100			81.91