

巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目

绩效评价报告

山东国政咨询院有限公司

2025 年 05 月

巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目
绩效评价总览表

一、项目预算资金安排和使用情况																											
项目名称：巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目																											
实施单位：巨野县综合行政执法局																											
预算资金安排		项目总金额4171.45万元，县财政负担2085.725万元																									
其中：	财政拨款1752.95万元（84.05%）	上年结转0万元（0%）																									
年度实际支出		1752.95万元（预算执行率100%）																									
二、综合评价得分和等级																											
<table><tr><th>一级指标</th><th>分值</th><th>得分</th><th>得分率（%）</th></tr><tr><td>决策</td><td>10</td><td>9</td><td>90.00%</td></tr><tr><td>过程</td><td>25</td><td>13.86</td><td>55.44%</td></tr><tr><td>产出</td><td>40</td><td>38</td><td>95.00%</td></tr><tr><td>效益</td><td>25</td><td>24</td><td>96.00%</td></tr><tr><td>合计</td><td>100</td><td>84.86</td><td>84.86%</td></tr></table>				一级指标	分值	得分	得分率（%）	决策	10	9	90.00%	过程	25	13.86	55.44%	产出	40	38	95.00%	效益	25	24	96.00%	合计	100	84.86	84.86%
一级指标	分值	得分	得分率（%）																								
决策	10	9	90.00%																								
过程	25	13.86	55.44%																								
产出	40	38	95.00%																								
效益	25	24	96.00%																								
合计	100	84.86	84.86%																								
绩效评价得分：84.86 综合评价结果等级：良																											
三、项目绩效目标																											
1.绩效目标 通过实施巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目，确保全面覆盖城乡环境卫生清洁、提升垃圾分类与处理效率、按时完成清扫与清运作业，提升全县环境卫生管理水平，确保公共卫生环境的持续改善，保障群众的生活质量。 2.主要指标 成本指标：城乡环卫一体化保洁服务项目总成本≤4171.45万元；人工费成本≤576万元；人员保险费成本≤54万元；材料费成本≤9.5万元；机械费成本≤672万元；燃修费成本≤529.2万元；车辆保险费成本≤67.2万元；管理费成本≤44.96万元。 产出指标：工作人员人数≥120人；材料数量≥95套；车辆数量≥56辆；垃圾清运、转运工作，完成及时。 效益指标：提升乡镇形象，改善环境卫生，提升居民环保意识和文明意识。 满意度指标：社会公众满意度≥95%。																											

四、实施成效
1.环境卫生质量显著提升 项目实施以来，城乡环卫一体化服务覆盖了全县所有行政村和主要城市区域，清扫作业频次和垃圾清运准时性得到显著提升。各项作业按合同要求严格执行，公共区域的清洁度大幅提高，垃圾日产日清，垃圾清运率达到了100%。通过规范化的作业流程和加强的设施维护，城乡环境卫生质量得到了全面改善，群众的生活环境更加整洁、舒适。 2.群众满意度持续提升 在项目实施过程中，针对城乡环卫服务的满意度进行了定期调查，结果显示群众对服务的总体满意度超过了90%。特别是在服务质量、作业人员态度及垃圾清运效率等方面，群众的反馈普遍积极。通过加强环卫作业人员培训、提高设备运行效率及提升作业透明度，群众的环保意识和参与度显著增强，项目的社会效益得到了进一步体现。
五、主要问题及有关建议
主要问题： （一）职责划分不清导致财政资金重复投入 （二）资源配置不合理拉高运营成本 （三）管理制度编制不规范，考核约束性不足 （四）绩效指标设计不科学，产出导向与考核基础薄弱 有关建议： （一）以绩效考核明确责任，建立“镇村收集-城管转运”的奖惩机制 （二）以成本效益分析优化资源配置，推行“撤桶并点+机械替代 （三）规范制度编制流程，提升本地化适配能力 （四）优化绩效指标体系，增强产出导向与考核科学性

目 录

一、基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标	2
二、绩效评价工作开展情况	3
三、综合评价结论	4
四、绩效评价指标分析	5
（一）项目决策情况	5
（二）项目过程情况	5
（三）项目产出情况	6
（四）项目效益情况	7
五、成本效益分析	7
六、存在问题及原因分析	8
（一）职责划分不清导致财政资金重复投入	8
（二）资源配置不合理拉高运营成本	9
（三）管理制度编制不规范，考核约束性不足	9
（四）绩效指标设计不科学，产出导向与考核基础薄弱	9
七、有关建议	9
（一）以绩效考核明确责任，建立“镇村收集-城管转运”的奖惩机制	9
（二）以成本效益分析优化资源配置，推行“撤桶并点+机械替代”	10
（三）规范制度编制流程，提升本地化适配能力	10
（四）优化绩效指标体系，增强产出导向与考核科学性	10
八、其他需要说明的问题	11

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

巨野县推行城乡环卫一体化，既是落实上级政策的必然要求，也是应对现实挑战的关键举措。从政策层面看，国家自 2010 年起陆续出台农村环境治理文件，强调城乡统筹处理垃圾，而山东省积极响应，2011 年率先试点并逐步推广，将其纳入乡村振兴和生态文明制度体系。从现实需求看，农村长期面临“垃圾围村”、处理设施落后、城乡环卫服务不均等问题，环境污染加剧倒逼改革。在城镇化加速和农民环保意识提升的背景下，传统分散式管理已无法适应发展需求，城乡环卫一体化成为优化资源配置、改善人居环境的必由之路。

城乡环卫一体化是改善农村人居环境、推动乡村振兴的重要举措，也是实现城乡公共服务均等化的关键环节。随着城镇化进程加快，农村垃圾处理、污水治理等问题日益突出，亟须建立城乡统筹的环卫管理体系。巨野县综合行政执法局（以下简称“执法局”）2023 年通过政府采购的方式确定巨野绣麟州环境服务有限公司为该项目的中标单位，服务期为三年。

2.绩效评价对象

评价对象为巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目实施情况和资金使用情况，该项目合同总金额为 4171.45 万元/年，

县财政负担 50%（2085.725 万元/年），用于支付城乡环卫一体化垃圾转运清理服务费；镇街负担 50%（2085.725 万元/年），用于购置清扫设备，同时负责镇村道路清扫、垃圾捡拾、洒水等。该项目财政批复预算资金 1952.86 万元/年。本次评价年度为 2023 年 6 月 20 日-2025 年 3 月 20 日，涉及县级财政预算 3417.50 万元¹。

3.项目资金投入情况

巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目 2023 年 6 月 20 日-2025 年 3 月 20 日预算总金额为 3417.50 万元，截至评价日实际到位资金 1752.95 万元，资金到位率为 57.14%。

4.项目资金拨付

截至 2025 年 3 月底，该项目到位资金 1752.95 万元，支付资金 1752.95 万元，资金支付率 100%。

（二）项目绩效目标

1.总体目标

通过对全县 17 个镇街村庄的生活垃圾收集转运并集中处置，建成“户集、村收、镇运、县处理”的城乡环卫一体化模式，实现城乡环卫一体化全覆盖，农村生活垃圾全部纳入城市生活垃圾处理体系，有效推进生态文明城镇建设。

2.年度绩效目标

2025 年度，通过持续推进全县城乡环卫一体化保洁服务，全年项目总运行成本控制在县财政预算 1952.86 万元以

¹ 该项目合同签订时间为2023年6月份，截至2025年3月底，实际服务期限为21个月，预算按照21个月计算，即 $1952.86/12*21=3417.50$ 万元。

内。各项经费使用合理、结构清晰。确保配备在岗工作人员不少于 120 人，投入环卫作业车辆不少于 6 辆、作业设备材料不少于 95 套，全面完成清扫、转运、处理等各环节任务。垃圾清运与转运工作质量达标、完成及时，农村生活垃圾治理能力持续提升，保障镇村环境整洁有序，助力生态文明镇村建设。绩效目标具体详见下表 1-1。

表1-1 巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目绩效目标表

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
成本指标	经济成本	城乡环卫一体化保洁服务项目总成本	≤1952.86万元
		人工费成本	≤576万元
		人员保险费成本	≤54万元
		材料费成本	≤9.5万元
		机械费成本	≤672万元
		燃修费成本	≤529.2万元
		车辆保险费成本	≤67.2万元
		管理费成本	≤44.96万元
产出指标	数量指标	工作人员人数	≥120人
		材料数量	≥95套
		车辆数量	≥56辆
	质量指标	保洁服务达标率	100%
	时效指标	保洁服务完成及时率	100%
效益指标	社会效益指标	保洁服务覆盖率	100%
		推进生态文明城镇建设	有效推进
	生态效益指标	环境卫生改善度	效果显著
	可持续影响指标	提升居民环保意识和文明意识	有效提升
满意度指标	社会公众满意度指标	社会公众满意度	≥95%

二、绩效评价工作开展情况

为确保财政专项资金落到实处，取得实效，巨野县财政局委托山东国政咨询院有限公司（以下简称“评价机构”）对该项目进行绩效评价。评价机构根据项目属性和特点制定了具有项目特色的指标体系，确定了由 4 个一级指标、13 个二级指标、22 个三级指标和 28 个四级指标组成的指标体系，并遵循科学公正、绩效相关、公开透明和激励约束等原则，运用案卷研究、座谈、现场调研和公众评判相结合的评价方法，对项目的决策、管理、产出和效益四个方面进行评价，发现问题、改进管理，为今后此类项目的实施提供经验和做法，落实可持续机制，以推动项目效益持续发挥，促进财政资金绩效最大化显现。

三、综合评价结论

巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目绩效评价综合得分为 84.86 分，评价等级为“良”。该项目立项依据充分，立项程序规范，符合部门职责规定，属于公共财政支持范围，项目资金使用合规。但项目管理不规范。职责分配不明晰，成本重复投入等问题。项目指标得分情况详见表 3-1。

表3-1 巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目评价得分情况表

评价内容	分值	得分	得分率
决策	10	9	90.00%
过程	25	13.86	55.44%
产出	40	38	95.00%
效益	25	24	96.00%
综合得分	100	84.86	84.86%
绩效级别	“良”		

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目立项方面，本项目立足于改善城乡人居环境、提升公共卫生服务水平，落实《中华人民共和国环境保护法》《“十四五”城乡环境基础设施建设规划》等国家政策，符合国家推动城乡基本公共服务均等化和乡村振兴战略的总体要求，具有显著的生态效益、民生效益和社会效益。项目的实施有利于提升农村生活垃圾治理能力，推动城乡环卫服务一体化发展，改善农村居民生活条件，提升公共卫生保障水平。属于公共财政支持范围，且与相关部门同类项目或部门内部相关项目不重复。因此，该项目立项依据充分，程序规范。

绩效目标方面，整体上能够围绕城乡环卫一体化建设任务，明确服务方向和基本保障要求。但从指标体系设计看，存在核心作业环节覆盖不足的问题。如项目绩效指标体系中未包含垃圾清运、垃圾转运次数等关键作业指标，产出无法量化考核。

资金投入方面，项目资金来源明确，年度预算安排合理，资金执行及时，未发现超预算、挤占、挪用等违规使用情况。项目在资金使用中严格执行财务管理制度，相关票据资料齐全，支付流程规范。综上，资金投入情况较为合理。

（二）项目过程情况

资金管理方面，巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目2023年6月20日-2025年3月20日实际到位资金1752.95

万元，预算执行率为 100%，资金使用合规。

组织实施方面，前期准备工作基本完成，服务机制初步建立，整体推进基本符合工作要求，但管理制度健全性较差。**一是**管理制度不够健全，执法局未制定相关考核制度。**二是**付款方式与合同约定不一致，合同约定对项目考核后进行付款，实际主管部门未对服务公司进行考核直接付款。**三是**未见提供相应应急处置方案，缺乏应对突发任务的制度性安排。**四是**提供的管理制度资料与本项目实际区域不符，“业务水平书面测试标准”引用了“成都市城市环境卫生管理标准”。**五是**项目招标前未开展财政评审，导致项目中标金额高于财政批复的年度预算，不利于后期项目的正常运转和合同的履行。

（三）项目产出情况

产出数量方面，项目产出数量完成充分，资源投入保障有力。**一是**人员方面，供应商配置清运司机 95 人，垃圾中转站操作工 13 人，挂桶工 46 人，保障项目正常运转。**二是**车辆方面，根据各镇街人口情况，先后配置了 85 辆五征牌垃圾清运车，2 辆宇通牌车厢可卸式垃圾车，9 台 S1700M 移动垃圾压缩设备，2 台东风牌垃圾压缩箱和 4 辆中联牌洒水车。

产出质量方面，评价工作组对永丰街道、凤凰街道、田庄镇、麒麟镇进行现场复核，评价发现个别乡镇垃圾箱存在溢出情况、垃圾转运车车体外存在污垢、垃圾转运存在撒漏

的情况，项目服务质量需进一步提升。

产出时效方面，经现场复核即调查镇域居民，垃圾清运、转运工作基本实现“日产日清”“早清晚运”等考核要求。

产出成本方面，该项目年度预算 1952.86 万元，巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目 2023 年 6 月 20 日-2025 年 3 月 20 日实际支付资金 1752.95 万元，成本控制有效。

（四）项目效益情况

社会效益方面，项目实施过程中，环卫应急保障机制运转正常，能及时响应突发保洁任务，乡镇区域整体环境形象明显改善，村庄面貌焕然一新，社会公共服务水平进一步提升。但现场评价发现在垃圾转运过程中存在污水撒漏的情况

生态效益方面，巨野县城乡环卫一体化保洁服务项目有效提升了城乡生活垃圾的收集与清运效率，农村环境卫生状况得到明显改善，垃圾无害化处理率提升，村庄清洁度稳步提高，生态环境质量持续向好，生态效益达成良好。

可持续影响方面，项目在实施过程中注重宣传引导和群众参与，通过宣传栏、入户宣传等方式，有效提升了居民环保意识和文明卫生素养，为城乡环境卫生工作的可持续推进奠定了良好基础。

服务对象满意度方面，通过问卷调查、走访访谈等形式，了解社会公众对环卫服务的意见反馈，结果显示群众对项目实施效果总体满意，尤其在环境改善、垃圾清运及时性等方面反映积极，满意度较高，综合满意度为 95.2%。

五、项目实施成效

1.环境卫生质量显著提升

项目实施以来，城乡环卫一体化服务覆盖了全县所有行政村和主要城市区域，清扫作业频次和垃圾清运准时性得到显著提升。各项作业按合同要求严格执行，公共区域的清洁度大幅提高，垃圾日产日清，垃圾清运率达到了100%。通过规范化的作业流程和加强的设施维护，城乡环境卫生质量得到了全面改善，群众的生活环境更加整洁、舒适。

2.群众满意度持续提升

在项目实施过程中，针对城乡环卫服务的满意度进行了定期调查，结果显示群众对服务的总体满意度超过了90%。特别是在服务质量、作业人员态度及垃圾清运效率等方面，群众的反馈普遍积极。通过加强环卫作业人员培训、提高设备运行效率及提升作业透明度，群众的环保意识和参与度显著增强，项目的社会效益得到了进一步体现。

六、存在问题及原因分析

（一）职责划分不清导致财政资金重复投入

该项目由镇街和县执法局共同实施，执法局通过购买服务委托巨野县绣麟州环境服务有限公司（以下简称“绣麟州”）负责镇街垃圾转运、垃圾中转站运维等工作内容；镇街自行实施道路清扫、洒水、垃圾捡拾、垃圾分类收集等工作内容。但镇街与执法局的职责边界模糊，镇街未有效履行“垃圾收集”主体责任，导致绣麟州被迫承担额外工作（如清理垃圾桶周边散落垃圾）。

（二）资源配置不合理拉高运营成本

垃圾站点和垃圾桶数量过多且布局不科学，导致绣麟州挂桶作业人力成本激增。财政资金在采购垃圾桶、人员工资等环节存在低效配置。一是垃圾桶分散导致作业路线冗余，机械转运设备利用率低；二是人力投入与垃圾产生量不匹配，如 46 名挂桶工是因垃圾桶配置分散、为提高垃圾清运效率而配置的，而非因垃圾量增加人员短缺配置，优化垃圾桶投放点可在提高效率的同时降低作业成本。

（三）项目实施过程不够规范，考核约束性不足

一是管理制度制定不规范，如《管理员岗位责任制》中“业务水平书面测试标准”引用了“成都市城市环境卫生管理标准”，管理制度内容存在照搬他地模板现象，缺乏对本地实际情况的分析与适配，执行操作性不强，影响管理效能的发挥。二是合同约定需对项目考核后进行付款，主管部门未制定考核管理制度，未对项目实施考核，直接支付合同款既不符合合同要求，也缺乏对服务单位项目实施质量的约束。

（四）绩效指标设计不科学，产出导向与考核基础薄弱

项目绩效指标体系中缺乏清运频次、转运次数等关键性量化指标，产出考核无法精细化评估，影响绩效评价的针对性和准确性。

七、有关建议

（一）以绩效考核明确责任，建立“镇村收集-城管转运”的奖惩机制

一是加强考核评价，建议将镇街该项目实施情况纳入美丽乡村等相关质量考核评价内，设置与垃圾收集质量，垃圾桶周边清洁度等指标，通过第三方考核评分，倒逼镇街履职。二是优化流程，要求镇街在垃圾入桶后加盖或使用封闭式垃圾箱，减少散落垃圾；绣麟州仅对“合规投放”的垃圾进行转运，否则拍照存证，退回镇街整改，避免责任转嫁。

（二）以成本效益分析优化资源配置，推行“撤桶并点+机械替代

一是撤桶并点，通过数据分析（如垃圾量、人口密度）合并使用率低的垃圾点，减少垃圾桶配置数量，降低挂桶作业频次。二是设备升级，将节省的人力成本转化为购置侧装式压缩车等机械设备的财政投入，实现“以机代人”，降低长期运营成本。同时，对镇街可推广电动巡回收集车，实现“定时定点”收运，减少垃圾桶依赖。

（三）规范制度编制流程，提升本地化适配能力

建议项目单位对现有管理制度进行系统梳理与适应性修订，杜绝简单照搬他地模板，结合本地环境特点、作业实际和人员素质，重新设定符合实情的操作标准与管理内容。强化制度执行过程的监督检查，确保制度“能落地、可执行、真见效”，提升制度在项目运行管理中的实际指导和约束能力。同时加强合同管理，严格按照合同约定考核后支付资金，提高财政资金的使用效益。

（四）优化绩效指标体系，增强产出导向与考核科学性

建议在后续绩效管理工作中，构建“目标—过程—结果”闭环考核体系，加强绩效目标与实际作业之间的联动性，推动绩效考核从形式性管理向实质性评价转变，为项目评估和预算决策提供更加科学依据。

八、其他需要说明的问题

本报告所基于的数据具有一定的局限性，主要体现在以下两个方面：

一是本次评价所收集数据的真实性是基于项目单位提供的资料具有真实性和可靠性，数据统计和分析工作是在假设所有信息都是在项目实施过程中实际发生的基础上进行的。

二是本报告在对评价结果分析时所陈述的没有提供资料是指，项目单位在评价期间未能及时向评价组提供所需资料，不代表项目单位在项目实施过程中没有收集或整理相关信息。