深圳市龙华区城市管理和综合执法局

大件垃圾处理费（采购）项目支出绩效评价报告

深圳市龙华区区财政局

一、项目基本概况

2018年4月，深圳市城市管理和综合执法局（以下简称“市城管局”）发布《深圳市大件垃圾回收利用管理办法》（深城管规〔2018〕1号，以下简称《管理办法》），大件垃圾为生活垃圾的一种，**包括废旧家具及其他大件垃圾[[1]](#footnote-0)**。《管理办法》规定对废旧家具等大件垃圾进行人工拆解，拆解产物按照木质材料、金属、海绵、塑料、皮革、织物等不同性质分类集中打包，设置计量系统，详细统计进场及外运的物料数据信息；含有毒有害物质应当单独分离，交由具备专业资质的企业集中处理。

本项目包括了“龙华区废旧家具处理项目”和“龙华区大件垃圾收运项目”两个子项目，按年度申请预算并分别采购。2020年初预算1940.76万元，其中废旧家具处理子项目预算1581.94万元，占比81.51%；大件垃圾收运子项目预算358.82万元，占比18.49%。全年预算支出1940.76万元，预算执行率100%。

二、绩效评价结果

评价小组根据设计的绩效评价指标体系及对应佐证材料进行综合分析评价并打分，评分结果为70.75分，绩效评级为“中”[[2]](#footnote-1)。

三、取得的主要成效

龙华区由区政府统一投入，在辖区内完成垃圾分类设施的规范设置，建立并完善分类收运体系，切实做到居民分类投放，政府分类收运分类处理。并以住宅小区（城中村）为单位指定废旧家具集中投放点，实行废旧家具定点投放、预约清运。

2020年，区城管局根据《深圳市全面推进生活垃圾强制分类行动方案（2019-2020年）》（深府办函〔2019〕38号）要求，制定并印发《龙华区2020年生活垃圾强制分类重点工作方案》（深龙华分类通〔2020〕2号，简称《工作方案》），细化工作任务，明确工作责任，全面推进辖区生活垃圾强制分类工作，并取得较好成效。

根据工作方案，区城管局进一步完善了分流分类收运处理体系，完成基础设施配置，精细化管理，公布预约收运途径，做到废旧家具应收尽收，机关企事业单位、物业住宅区全覆盖。一是监督、指导各小区做好废旧家具临时堆放点的日常管理，配备消防器材，做好堆放点的围挡；二是规范市民的废旧家具投放行为，再统一由物业公司拨打电话或使用公众号预约第三方上门清运废旧家具服务；三是为各小区统一配置堆放点标识牌；四是督促运营商完成收运车辆GPS终端、自动联网地磅系统、视频监控等技术设备与龙华区垃圾分类信息系统互联互通，解决了龙华区废旧家具的收运与处理问题。

四、存在的主要问题

（一）事前论证不够到位，成本核算更新不及时，存在较大改善空间

**1.处理子项目事前调研论证和成本核算更新不及时，采购单价居于全市较高水平。**

废旧家具处理子项目招标为参考上一标段价格作为本标段采购预算标准，未重新开展事前调研论证和成本核算工作，项目预算标准不够科学。评价小组就废旧家具的处理单价与我市兄弟区同期“处理”或者“收运+处理”单价进行对比分析，发现我区采购单价居于全市较高水平，存在优化空间。

**2.收运子项目采购需求论证不严谨，偏离项目实际。**

**一是收运需求远低于项目预算和合同约定。**根据区城管局《大件垃圾收运服务成本测算》，年总费用为：4,491,999.36元/年。其中人工成本按照33人测算，为257.21万元，占总费用的57.16%；车辆使用成本按照收运车辆6台、应急车辆3台进行测算，为103.62万元，占总费用的23.02%；材料费用3.41%，管理费8%，利润2.4%,税金6%。实际申请预算450万元，中标价格448.53万元。

根据收运合同约定，合隆公司应配备新能源厢式货车6台、新能源应急车辆3台，从2020年9月的完成情况来看，日均运输次数仅3.3次，日均运输量仅4.94吨，合同约定远大于实际需求。由此可知，相应的人员投入也无需33人，区城管局按照需求计算的项目预算远超实际。

**二是按原预算重新采购，未考虑历史情况亦未重新核价。**经评价小组延伸评价了解，区城管局2021年8月份对收运子项目进行了新一轮招标，由洁鑫环保公司（与龙岗区一致）中标，中标金额433.27万元（上一标段为448.53万元），未重新开展成本核算和定价工作。合同预计废旧家具日产量和日结算上限均为30吨，与上一个标段合同约定完全一致；结算方式由全年包干制改为按量收费、按月结算，单价为395.68元/吨，较2020年平均单价下降了约61%，但项目总预算仅下降了3%。

经向区城管局访谈了解，为规范废旧家具收运管理，新合同预算未降低原因为扩大了覆盖范围。评价小组对比分析了两个标段的合同，发现2020年合同约定的收运范围为“辖区住宅小区（城中村）大件垃圾投放点”，2021年合同约定的收运范围为“负责包括但不限于从住宅小区、医院、机关事业单位、农贸市场、学校、大型商场、公园、酒店、工业园等集中投放点”。除住宅住宅小区以外的新增范围内的废旧家具原为由相关场所自行处理，现由区城管局使用财政资金统一收运处理，但新增产量事前并未进行调查，新增需求并不明确，缺乏事前论证和核价程序。

（二）监管考核约束力不足，供应商同类问题屡犯影响实施质量

2002年，区城管局与深圳市绿源物业环保产业有限公司（简称“绿源环保公司”）签订《龙华区废旧家具收运处理监管服务项目合同》，合同金额99.84万元。绿源环保公司负责每月进行定期和不定期检查并按照《龙华区废旧家具收运处理监管服务考核标准》进行检查评分，按月出具监管报告。每次检查满分100分，90分为达标，每扣1分扣2000元，连续三个月成绩不达标，区城管局有权解除合同并要求乙方承担合同总额的10%的违约金。

根据2020年度绿源环保公司对本项目三家收运和处理供应商的月度考核结果，扣分情况较多，且工作人员不足等重要问题反复发生，监管考核约束力不足，问题整改不到位，监管有效性有待加强。

（三）绩效目标设置质量不高，绩效自评结果与改进措施偏离实际

**1.绩效目标设置质量差，难以发挥引导作用。**

**一是绩效指标设置不完整。**本项目包含了龙华区190个小区投放点的废旧家具收运和全区529个投放点的废旧家具的处理两项内容，其中收运费支出金额占比19.49%，较为重要，但区城管局在绩效指标设置时，缺乏与收运子项目相关的指标。

**二是绩效指标设置不够量化。**本项目除数量指标以外，其他6个指标均为定性指标，指标不够量化且难以衡量。

**三是数量指标的投入与产出不匹配。**本项目数量指标为“全区废旧家具每日收运处理量——120吨”，与本项目预算测算的110吨/日不符。

**四是社会效益、经济效益指标与项目实施目标相关性不足。**第一是本项目的社会效益指标为“通过垃圾分类提高分类意识——提高居民准确投放”，而项目实施内容为分类投放之后的收运和处理环节，指标设置与项目不相关。第二是本项目经济效益指标为“通过该项目提供就业岗位——提升卫生环境，使更多的人愿意来投资兴业，从而带动本地的经济发展”，存在以下问题：首先，该绩效指标与目标值不匹配，提升就业岗位与提升卫生环境没有因果关系；其次，提供就业岗位与本项目资金投入目的不符；再次，废旧家具拆解破碎后，焚烧发电的收入与运输成本基本相抵，本项目基本未能带来直接经济效益，经济效益指标是否适用于本项目，需再根据本项目的资源回收利用情况重新论证。

**2.部分绩效指标完成情况与实际不符，自评质量较差。**

**一是时效指标完成情况与实际不符**。本项目时效指标为“全区收运覆盖，及通过预约平台的收运及时性——每月覆盖一次收运，处理日产日清”，区城管局绩效自评完成值为“已完成”。经评价小组访谈了解，废旧家具体积和重量都较大，难以搬运，且通常较为坚固、整体性强，一般情况下难以改变其形状，不便于压缩。目前在实际收运工作中，投放点积累一定数量的垃圾后，由物业管理人员通过系统预约收运单位进行收运，一般能在预约后的3日内完成收运，符合市城管规定，但低于街道办合同约定的“日产日清”的时效要求。而且，通过月度监管考核结果可知，处理子项目亦存在多个月未能“日产日清”的情况。

**二是满意度指标完成情况与实际不符。**本项目满意度指标为“做好问卷调查工作——群众满意度调查中，做到群众基本满意”，完成值为“已完成”。经评价小组核实，区城管局并未就本项目开展满意度问卷调查工作，满意度指标完成情况与事实不符。

五、改进建议

（一）尽快开展需求论证和成本核算，夯实预算标准

**一是建议区城管局据实开展现状调研和需求论证，夯实预算测算基础。**建议全面开账龙华区废旧家具投放情况摸底调查工作，可采用访谈调研、问卷调查、实地勘察等方式，深入了解各类场所废旧家具常规产量及处理现状，分析论证全区废旧家具收运和处理需求，夯实预算测算基础，为资金投入测算提供合理参考依据。

**二是建议区城管局尽快开展项目成本核算，夯实预算标准。**建议在需求论证的基础上，尽快开展成本核算。首先，建议就废旧家具收运和处理过程中发生的各项耗费按照一定的对象（如运输成本、管理成本、工具耗费、人工成本等）进行分配和归集，合理计算总成本或单次收运/处理成本；其次，建议就我市其他区同期同类项目开展调研，充分了解市场行情和行业发展情况，借鉴先进经验做法，针对定价、收运和处理方式、时效、质量考核机制等进行对比分析，作为本项目预算标准确定的参考依据。

**三是建议区城管局进一步加强全区收运统筹管理，整合资源提质再增效。首先，**建议对各收运供应商的总体分布情况、收运实施方案、人力和车辆投入情况等进行摸底，充分了解现有资源和基础；**其次，**建议区城管局统一绘制全区废旧家具收运地图；**然后，**建议进一步明确区城管局、住建局、街道办、供应商等各相关方的职责分工，权责清晰对等，互联互通达成协同效应；**最后，**建议区城管局统筹制定全区收运计划，综合考虑线路安排、管理难度等多项因素，从经济合理的角度，对各项收运资源进行整合安排，与收运需求形成精准供需匹配关系，整合资源提质再增效。

（二）完善监管考核标准，强化供应商问题整改，提升监管效果

建议区城管局进一步完善《龙华区废旧家具收运处理监管服务考核标准》，提升指标考核内容的精准性。例如，可加大人员投入等关键指标的权重；增加重复发生问题的考核力度；严惩关键指标多次重复发生等重点问题；优化年度内“连续三个月考核不达标”指标为“累计三个月考核不达标”；重点问题屡犯不改的，应充分考虑终止合同的可能性，提升监管约束力和有效性，确保项目实施质量。

（三）科学合理设置绩效目标，实事求是开展评价工作

**一是建议区城管局加强绩效目标管理，充分发挥绩效目标导向作用。**绩效目标的设置是预算绩效管理的核心，也是做好全过程预算管理的基础。建议全面设置符合项目业绩水平和项目实际的绩效指标和目标值，尽量细化、量化，便于考核。并以目标导向原则实施和评价项目，确保项目管理有标准、项目实施不偏离、目标完成有保障。

**二是建议区城管局加强绩效自评管理，提升自评工作质量。**建议严格按照区财政部门绩效自评工作通知要求，提升预算绩效管理主体责任意识，加强组织领导，结合单位实际，充分开展绩效自评工作，如实反映存在问题，并针对问题提出有效的整改建议与措施。提供的各项评价数据及佐证资料应符合项目实际，且满足评价工作需要，做到有理可依，有据可寻。

1. 其中废旧家具主要包括床架、床垫、沙发、桌子、椅子、衣柜、书柜等具有坐卧、贮藏、间隔等功能的废旧生活和办公器具等；其他大件垃圾是指除废旧家具以外的大件生活垃圾，主要包括厨房用具、卫生用具、行走车辆以及用金属、橡胶、皮革、装饰板等不同材料制成的大件物品。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可根据不同评价内容设定。总分一般设置为100分，等级一般划分为四档：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。 [↑](#footnote-ref-1)