

附件 1

## 财政支出项目绩效评价报告

评价类型： 实施过程评价  完成结果评价  
项目名称：海口市环卫一体化 PPP 项目市级财政承担经费  
项目单位：海口市园林和环境卫生管理局  
主管部门：海口市园林和环境卫生管理局  
评价时间：2021 年 4 月 12 日至 2021 年 4 月 15 日  
组织方式： 财政部门  主管部门  项目单位  
评价机构： 中介机构  专家组  项目单位评价组

评价单位（盖章）：



上报时间：2021 年 4 月 15 日

# 项目绩效目标表

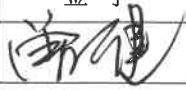




项目名称：海口市环卫一体化 PPP 项目市级财政承担经费

指标类型	指标名称	绩效目标	绩效标准			
			优	良	中	差
产出指标	数量指标	每月进行考核并出具报告	完成率 100%	完成率 90— 100%	完成率 80— 90%	完成率 80% 以下
成效指标	可持续影响指标	按期提供准确的考核结果	非常准确	较准确	一般	不准确

注：以预算批复的绩效目标为准填列

# 项目基本信息表

一、项目基本情况						
项目实施单位	海口市园林和环境卫生管理局		主管部门		海口市园林和环境卫生管理局	
项目负责人	黄建科		联系电话		68723519	
地址	海口市长滨一路市政府第二办公区 15 号楼 4 层				邮编	
项目类型	经常性项目 ( <input checked="" type="checkbox"/> )			一次性项目 ( <input type="checkbox"/> )		
计划投资额 (万元)	36960	实际到位资金 (万元)	36960	实际使用情况 (万元)	36960	
其中：中央财政		其中：中央财政				
省财政		省财政				
市县财政	36960	市县财政	36960			
其他		其他				
二、绩效评价指标评分 (参考)						
一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	4	4
		决策过程	8	决策依据	3	3
				决策程序	5	5
		资金分配	8	分配办法	2	2
分配结果	6			6		
项目管理	25	资金到位	5	到位率	3	3
				到位时效	2	2
		资金管理	10	资金使用	7	7
				财务管理	3	3
		组织实施	10	组织机构	1	1
				管理制度	9	9

项目绩效	55	项目产出	15	产出数量	5	5
				产出质量	4	3
				产出时效	3	3
				产出成本	3	3
		项目效益	40	经济效益	8	6
	社会效益			8	6	
	环境效益			8	7	
	可持续影响			8	7	
	服务对象满意度			8	5	
	总分	100		100		100
评价等次				优		
<b>三、评价人员</b>						
姓名	职务/职称	单位	项目评分	签字		
曾健	副局长	市园林环卫局	90			
陈红光	副科长	市园林环卫局	90			
符永队	二级主任科员	市园林环卫局	90			
平均得分			90			
 评价工作组组长 (签字并单位盖章):  2021年4月15日						

# 财政支出项目绩效评价报告

## 海口市环卫一体化 PPP 项目市级财政承担经费

### 一、项目概况

#### （一）项目基本性质、用途和主要内容

1、项目基本性质：项目属于政府购买服务项目。

2、项目用途：为了改善城乡人居环境，2015 年市委市政府通过采用政府和社会资本合作的方式，引入专业化环卫企业，创新环卫管理体制和管理模式，实现了环境卫生管理全覆盖，快速提升了我市环卫行业建设、运营、管理整体水平，有效解决环卫一体化项目缺乏新增资金和技术短板问题。

3、项目主要内容：服务范围内容为 4 个辖区的城市道路及其可视范围内（含公共活动场所、“三无”小区、空旷地、闲置地、街心街边公园、小游园等）清扫保洁服务、垃圾收集清运（包括无主建筑垃圾的清运）、公共厕所运营管理、环卫专用车辆和设施设备的配置与更新管理、特殊情况下环卫保障服务等。

#### （二）项目绩效目标

海口市环卫一体化 PPP 项目，为跨年度项目。本次绩效评价只对用于 2020 年支付海口市环卫一体化 PPP 项目 2017 年费用 3.696 亿元进行评价。

产出目标：各区每月对产生费用进行审核，由园林环卫局复核后报

市财政局审定拨付。

成效指标：各区真实核算经费，按期提供准确的经费结果。

## 二、项目资金使用及管理情况

### （一）项目资金到位情况分析

根据市政府专题会议精神（[2020]581号），计划用于拨付2017年环卫一体化PPP项目工作费用36960万元，市级财政资金已拨付资金为36960万元，到位率100%。

### （二）项目资金使用情况分析

海口市环卫一体化PPP项目2017年工作费用36960万元，实际到位资金36960万元。截止2020年12月31日，项目共支出36960万元。

### （三）项目资金管理情况分析

海口市环卫一体化PPP项目由各级政府组织实施，为了规范项目资金的管理，保证资金安全、合理、有效利用，资金拨付严格按照各区与各环卫PPP企业签订的合同执行。每笔资金的拨付采用财政授权支付方式支付项目相关款项，由海口市财政局审核后划拨给各级政府，从申请-复核-审核-批准的支付程序到位，手续齐全。该项目的资金管理、费用支出制度健全。

## 三、项目组织实施情况

### 1. 项目组织情况

2015年，在市委、市政府的直接领导下，海口市市政市容管理委员

会成立了环卫 PPP 项目推进工作领导小组，具体负责海口市环卫一体化 PPP 项目的筹备工作。按照国家和省市有关规定，项目筹备遵循了“项目识别、财政承受能力和物有所值评价、制定实施方案、公开竞争性磋商”等基本程序。

为了调动社会资本参与本项目的积极性和鼓励社会资本的相互竞争，经过充分论证，市政府确定了分区实施项目的方案。明确市级层面六统一，即“统一作业范围与内容、统一作业标准与考核标准、统一特许经营年限、统一接管原有队伍、统一拦标价的测算、统一政府方代表”的原则。明确海口市环卫一体化 PPP 项目政府合作方主体为各区政府，保税区建总作为各区政府代表，分别与社会资本组建 4 个项目公司开展合作运营。最大限度维护环卫公共服务产品的公共属性，最大限度吸引社会资本投身海口环卫市场化经营的积极性。

政府利用存量经营性环卫资产，委托保税区建总作为政府代表与社会资本方合资组建项目公司，通过授予 15 年特许经营权和政府购买服务的方式吸引合格社会资本合作运营。按照 PPP 协议，保税区建总及时与社会资本方分别签署了合资协议并组建了项目公司。2015 年 11 月 6 日，组建了海口市京环城市环境服务有限公司（以下简称“京环公司”）；2016 年 4 月 8 日，组建了海口市京兰城市环境服务有限公司（以下简称“京兰公司”）；2016 年 1 月 1 日，组建了海口龙马环卫环境工程有限公司（以下简称“龙马公司”）；2016 年 3 月 17 日，组建了海口玉

禾田环境卫生服务有限公司（以下简称“玉禾田公司”）。

## 2. 项目管理情况

各社会资本方在项目公司组建、资本金入资、项目融资额、人员安排、机械设备配置等方面基本符合协议要求；全市“管干”分离体制基本成型，各区政府主体责任基本到位，政府付费情况基本正常；监管制度体系和考核严密有效，监管能力较强。全市道路清扫保洁大幅度扩宽作业范围且作业质量明显提升，垃圾收集清运基本做到了“日产日清”，城市公厕全部达到了国家二类公厕管理标准，环卫专用车辆和设施设备的配置与更新全面加速，机械作业率达 60%以上。项目公司均有较强的专业化和职业化经营管理能力，在处置应急事件、重大活动或自然灾害（台风）中表现了较强的适应能力和保障能力，内部治理机制基本形成。

## 四、项目绩效情况

### （一）项目绩效目标完成情况分析

#### 1. 项目的经济性分析

##### （1）项目成本（预算）控制情况：

海口市环卫一体化 PPP 项目 2017 年市级财政承担资金由海口市财政根据市政府专题会议精神临时从政府性基金预留中安排 36960 万元，实际到位资金 36960 万元，截止 2020 年 12 月 31 日，项目共支出 36960 万元。项目支出在预算的范围内。

##### （2）项目成本（预算）节约情况：



海口市环卫一体化PPP项目2017年市级财政承担从政府性基金预留中安排36960万元,实际到位资金36960万元,截止2020年12月31日,项目共支出36960万元。

2019年全市环卫一体化签约作业总面积为6,377.86万m<sup>2</sup>,实际作业总面积为7,588.95万m<sup>2</sup>,PPP环卫项目实施前的2014年全市环卫作业面积3,667.29万m<sup>2</sup>。2019年实际作业面积与2014年相比,作业面积增加了3,921.66万m<sup>2</sup>,增幅为106.94%。2019年环卫一体化单位面积平均付费金额为13.04元/m<sup>2</sup>;2014年全市环卫作业单位面积平均付费金额为15.02元/m<sup>2</sup>。环卫一体化实施后的2019年相比环卫一体化实施前的2014年,海口市财政支付的环卫费用每平方米节省1.98元,财政资金使用效率得到明显提高。

## 2. 项目的效率性分析

(1) 项目的实施进度:项目自2015年11月琼山区环卫一体化PPP项目签约,至2016年5月全市4个区先后实施完成,签约时间为15年,目前已实施5年。工作内容包括道路清扫保洁收集运输、垃圾清运、公厕管理以及生活垃圾二级转运等环卫日常作业。根据市政府专题会议([2017]343号)精神和市财政局([2017]1161号)要求,环卫一体化PPP项目付费市区分担机制,各区统一按现行市区财政体制比例分担(即市本级负担45%,区级负担55%)。

(2) 项目完成质量：我局以政府购买服务方式委托第三方专业机构对环卫一体化作业质量实施监督考评，监督考评结果形成台账留存备案。每日考评，指出运营管理存在问题，提出整改意见和建议，运营企业对照问题清单进行整改。每月形成考核报告，根据日常考核打分，扣减相关费用。同时对各区相关收运处理台账进行审计和报市财政审核，考核评估结果、审计报告均作为支付运营经费的依据。在省住房和城乡建设厅季度城乡环境综合整治督查中名列前茅，并顺利通过国家卫生城市复检。项目完成质量：优。

### **3. 项目的效益性分析**

(1) 项目预期目标完成程度：100%

(2) 项目实施对经济和社会的影响：环卫一体化实施后的 2019 年相比环卫一体化实施前的 2014 年，海口市财政支付的环卫费用每平方米节省 1.98 元，财政资金使用效率得到明显提高。有效增加了全市环卫服务供给量，无论是清扫保洁面积、垃圾清运量，还是公厕营运数量都明显增加，服务质量到达了国家卫生城市标准。本项目在提高环卫公共服务水平和基础设施运营效率上，发挥了积极作用，在全省甚至全国走在前列。

### **4. 项目的可持续性分析**

本项目促进了城市环卫管理体制转型升级和技术进步，全市环卫“五低一高”状况全面改变。无论是从政府投资资金有效性、带动性、环卫

作业质量、风险控制机制和社会资本投资经营能力，还是市民公众对环卫工作的满意度来看，本项目均具有可持续发展的能力与条件。并该项目特许经营期 15 年，自 2016 年-2031 年。

## （二）项目绩效目标未完成原因分析

无

## 五、综合评价情况及评价结论

有效增加了全市环卫服务供给量，无论是清扫保洁面积、垃圾清运量，还是公厕营运数量都明显增加，服务质量达到了国家卫生城市标准；在项目风险控制方面，以市、区环卫局为主的考核付费外部控制机制与以保税区建总为代表的公司内部治理机制，既形成了对社会资本方的约束，也构建了激励性服务体系，有效规避了项目的资产失控和项目公司运营风险；本项目在提高环卫公共服务水平和基础设施运营效率上，发挥了积极作用，在全省甚至全国走在前列；本项目各投资主体均有较强的环卫职业责任，通过各项目公司公平竞争和政府“管干分离”新体制改革，全面促进了海口环卫管理体制转型升级和技术进步。无论是政府投资资金有效性和带动性，环卫作业水平、风险控制机制和社会资本投资经营意愿，本项目均具有可持续发展的能力与条件。2020 年度，海口市环卫一体化项目在支出的相关性、预期绩效的可实现性、实施方案的有效性、预期绩效的可持续性、资金投入的可行性及风险等方面落实情况较好，总评分 90 分，综合评价为“优”。

## 六、主要经验及做法、存在的问题和建议

### （一）主要经验及做法：

1. 改革了环卫管理体制。切实破解了全市长期以来环卫工作“管干不分”难题。“管干分离”是政府管理城市环卫体制改革的重要方向，本项目推动了市、区两级政府环卫管理部门职能转变，市、区两级政府及其环卫部门大幅度减少对环卫具体事务的参与，主要精力集中在环卫行业管理及执行监督上。本项目引进社会资本进入公共服务领域，提高了全市环卫一体化的专业化水准和能力，增强了环卫公共服务产品供给效率。在本项目监管上，实施绩效考核付费的方式，能有效激励和约束各项目公司的作业行为。

2. 创新了环卫投融资模式。初步形成了全市环卫领域多元投资、多方参与的投融资模式。本项目采取“存量环卫资产+特许经营权+政府购买服务”的组合方式，吸引社会资本参与环卫公共服务领域投资经营，拓宽环卫领域新增资产的投融资渠道，解决了全市环卫资产投资不足的困境，迅速提高了全市环卫机械化清扫率，大幅度增加了各类环卫作业设备设施数量，全面更新了垃圾收集设备，有利于公益性资产市场化运作和可持续发展。

3. 构建了大环卫服务格局。基本构建了全市一体化大环卫格局。本项目增加环卫作业内容、扩宽了作业范围，将以往一个区域内的各城市部件分属不同部门负责，变为由项目公司一揽子管理，将原来“红线到

红线”范围内的道路清扫保洁，拓宽到“墙到墙”的城市部件保洁，较好解决了部门之间职责不清甚至推诿问题。通过“一体化”整合资源，解决了界限不清、职责不明、互相推诿等问题，减少了内耗，实现环卫管理的全覆盖。

4. 加快了环卫信息化步伐。促进了全市环卫信息化体系建设。各项目公司重视“互联网+”环卫信息技术的研发与应用，加快突破传统环卫装备定位和作业管理模式，在人机互动、设备调配、人员部署、新型小型化作业、公众信息反馈与处理等方面进行了探索，各项目公司建立起了智慧环卫智能化管理平台并与市局联网互动，通过对环卫作业实时监控，增强了横向联动、多渠道协作功能，提高了城市管理的联动处置、应急响应和研判能力。

5. 促进了“双创”目标实现。环卫服务质量提升明显。本项目有效改变了全市环卫机械化作业率低，人工清扫劳动强度大，机械作业工艺单一，环卫作业盲点较多的问题。各项目公司发挥“专业人做专业事”的优势，有效提升了全市环卫作业的市场化、专业化、社会化水平，迅速改变了全市环卫行业管理理念落后、市场化程度低、低产出、低效能状况，显著提升了海口城市形象，有效促进了“双创”工作任务的完成。

## **（二）存在的问题及建议：**

存在的问题：

1. 各区不均衡现象初现。由于各区环卫基础条件不同以及对PPP协

议的理解差异，导致本项目实施出现了一些不均衡现象。主要表现在道路等级标准、质量标准执行、财务核算方式、政策性人力资源费用、关键成本监管、项目补充协议管理等方面。上述不均衡现象直接影响项目公司经营效果，要及时完善相关规制。

2. 部分区环卫基地难以落实。随着机械化清扫率的提升，大型环卫机械设备将不断增加。各项目公司急需解决环卫基地建设用地问题，以解决环卫设备车辆无处停放和随意停放等问题。

3. 服务费拖欠现象普遍。政府付费普遍存在拖欠现象。在PPP 协议范围内未付款额为18,722.62 万元；PPP 协议外增加项目未付费为6,687.17万元，合计为25,409.79 万元。

建议：

1. 进一步加强市级统一行业监管。根据本项目实施中出现的不均衡现象，建议新增“五统一”原则，并将其纳入行业监管范围，强化全市“一盘棋”能力。主要包括：统一监管标准和监管队伍建设；统一项目公司财务核算体系，主要是成本核算科目和固定资产折旧计提方法；统一员工政策性费用标准，主要是基本工资、社保缴费基数、节假日加班费标准；统一道路等级划分标准；统一新增项目的补充协议程序。

2. 进一步明确区政府的主体责任。按照PPP 协议的签约主体责任划分，各区政府要全面承担本项目主体责任。主要包括：补充协议签订、环卫基地建设、环卫员工政策性费用监管、环卫质量监督、关键成本监

控（如大额亏损和超额盈利）、遗留问题处理（如事业编员工管理）等，为项目公司高效、合规运营提供支撑。

3. 定期检查PPP 协议执行情况。鉴于本项目PPP 协议涉及事项多，内容复杂，容易出现理解和执行偏差。建议市、区政府要定期对PPP 协议执行情况进行检查，发现问题，及时纠正，强化PPP 协议履约意识，及时解决PPP 协议执行过程中出现的新情况和新问题。

4. 完善政府付费流程。本项目政府付费拖欠现象主要是付费流程复杂所致。本项目采取按季“干活-考核-付费”的方式，PPP 协议规定的付费流程复杂，再加上每次付费都需市政府会议审定，加大了付费时间的不确定性，容易出现付费拖欠现象。考虑到本项目费用有80%左右用于人员工资和车辆费用，属于刚性支出范围。建议采取按季度预付应付费80%，留下20%按原流程考核支付，以减少项目公司的资金压力。

## 七、其他需说明的问题

暂无。

海口市园林和环境卫生管理局

2021年4月15日

