

财政项目支出绩效评价 评价报告

项目名称：2019 年景德镇市环卫一体化 PPP 项目

主管部门：景德镇市市容环境卫生管理局

委托单位：景德镇市财政局

评价机构：上海闻政管理咨询有限公司

2021 年 1 月

目录

一、项目概况	1
(一) 项目立项的背景	1
(二) 项目立项依据	3
(三) 项目实施内容	4
(四) 项目预算及资金来源	2
(五) 项目组织及管理	4
(六) 项目绩效目标	6
二、评价工作开展情况	7
(一) 评价目的和依据	7
(二) 绩效评价工作过程	8
三、评价结论	10
(一) 总体结论	10
(二) 绩效分析	11
四、项目成效或经验做法	14
(一) “双创”目标顺利实现，环卫成果社会认可度较高	14
(二) 环卫基础工程逐步完善，机械化作业水平明显提高	14
(三) 构建大环卫格局，规模效应促进产业升级	15
五、存在问题及原因分析	15
(一) 未执行项目财务跟踪，项目预算编制不够合理	15
(二) 项目管理制度执行不到位，环卫作业效果持续性待提升	16
(三) 项目公司管理方式存在差异，作业效果差别明显	17
(四) 外部沟通协调效果不佳，协调机制有待进一步完善	18
(五) 绩效目标编制不合理，绩效管理有待提高	18
六、相关建议	19
(一) 建立项目财务跟踪机制，提高预算编制水平	19
(二) 强化项目管理考核，提升作业效果的持续性	19
(三) 完善项目公司管理机制，促进精细化管理水平提升	20
(四) 加强内、外部沟通，进一步完善协调机制	20
(五) 提高目标编制合理性，提升绩效管理	21
七、其他情况说明	21
附件 1 项目成本分析报告	22
附件 2 综合评分表	36
附件 3 问卷调查报告	50
附件 4 访谈报告	60
附件 5 现场核查表	66

景德镇市环卫一体化 PPP 项目 绩效评价报告

一、项目概况

（一）项目立项的背景

1. 行业背景

随着我国经济的迅速发展，城镇化水平越来越高，城市环境越来越成为衡量一座城市综合竞争力的关键指标。城市环境建设是营造商业环境发展的基础，是顺应广大民众对生活环境重视的要求，也是全面落实科学发展观的需要。

景德镇作为中国首批历史文化名城之一，被誉为“世界瓷都”，同时作为鄱阳湖生态经济区重要组成部分，景德镇也是江西重要的现代化城市，因此景德镇的环境卫生一直是市委、市政府关注的重要方面。但在环卫改革前，景德镇市环卫管理存在着以下几方面问题：一是景德镇市环卫管理以市、区两级管理为主，街道管理为辅，环卫管理的要求难以统一和落实到位；二是环卫保洁主体多元，未形成完善的环卫管理体系，作业质量水平低，道路清洁水平差，灰尘污渍严重，人工清扫频率及机械化作业率低，垃圾中转站、公厕管理严重滞后；三是各区（县）独立市场化运营的环卫体系机制，导致各区之间环卫资产及资源相对独立，环卫作业“碎片化”，无法做到环卫资源的统筹调配及有效利用，造成资产利用效率不高，且形成保洁盲区和卫生死角。

为增强景德镇城市管理水平，改变环境卫生面貌，全面提升景德镇历史文化名城形象，打造“一座与世界对话的城市”，2017 年景德镇市委、市政府赴安庆、三亚、海口学习调研后，结合景德镇市实际情况，决定以城乡环境大整治为契机，在景德镇市实施环卫一体化 PPP 项目。2017 年 7 月 26 日江西省第十二届人民代表大会常务委员会第

三十四次会议批准了《景德镇市市容和环境卫生管理条例》，该条例对市容和环境卫生管理体制、环卫设施建设等内容做出了具体规定，并对市容环境卫生管理中存在的问题进行了规范，也为环卫工作提供了指导，环卫管理体系得到了进一步完善。

2. 投资背景

基于本项目投资额大，商务条件复杂，景德镇市政府在充分研究相关政策文件的基础上，结合调研安庆市、三亚市、海口市等城市的管理经验，初定采取 PPP 模式开展。景德镇市市容环境卫生管理局（以下简称“市容环卫局”）会同市财政局委托北京金准咨询有限责任公司开展了环卫一体化 PPP 项目的物有所值¹及财政承受能力²论证工作。

物有所值论证主要从项目生命周期整合程度、风险识别与分配、绩效导向、鼓励创新、潜在竞争程度、政府机构能力、可融资性这六项基本评价指标以及项目规模大小和行业示范性这两项补充指标对本项目开展了定性分析³，论证该项目采用 PPP 模式实施，符合物有所值要求，通过引进社会资本参与环卫设施建设和运营维护，能促进政府职能转变、增加供给、优化风险配置、提高运营效率。

财政承受能力论证方面，景德镇市财政局通过采用一般公共预算支付项目公司服务费和年均风险承担支出，该项目合作期限以 8 年为边界条件进行测算，即 2017 年 7 月-2025 年 6 月，政府每年支付给项

¹ 《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113 号）中界定了“物有所值”（Value for Money, VFM）的定义。物有所值是指“一个组织运用其可利用资源所能获得的长期最大利益；VFM 评价是国际上普遍采用的一种评价传统上由政府提供的公共产品和服务是否可运用政府和社会资本合作模式的评估体系，旨在实现公共资源配置利用效率最优化”。

² 《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21 号）对“财政承受能力论证”做出了解释。“财政承受能力论证”是指“识别、测算政府和社会资本合作（Public-Private Partnership，以下简称 PPP）项目的各项财政支出责任，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，为 PPP 项目财政管理提供依据”。

³ 因道路清扫保洁、江（河）堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁、生活垃圾收集清运、湖面保洁、生活垃圾收集清运、公厕管理、等项目已经采取市场化运作模式，且本项目所有子项目不涉及建构筑物等固定资产投资，无法用 PSC 值和 PPP 值来定量评价能否降低本项目全生命周期成本，是否物有所值。因此，本项目以定性评价结果作为物有所值评价的主要依据。

目公司服务费为 28702.62 万元，年均风险承担支出额最大值约 647.15 万元，年平均支出合计约为 29409.77 万元。经测算，结合已实施景德镇市地下综合管廊建设项目，2017 年景德镇市 PPP 项目整体支出占当年一般公共预算支出最大比例为 1.92%⁴。因此，本项目的公共支出责任在景德镇市市级财政支出的承受范围之内，符合 PPP 项目支出不超出公共预算支出 10%的政策条件。

基于上述论证结果，市容环卫局向市政府提交了《景德镇市环卫一体化 PPP 项目实施方案》等相关材料，并通过了景德镇市政府 2017 年第 9 次常务会议，明确采用 PPP 模式实施项目采购。

（二）项目立项依据

1. 《国家发改委关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号）；

2. 《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113 号）；

3. 《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》（财金〔2015〕57 号）；

4. 《江西省人民政府关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》（赣府发〔2015〕20 号）；

5. 《江西省人民政府关于开展政府和社会资本合作的实施意见》（赣府发〔2015〕25 号）；

6. 《江西省财政厅关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的实施意见》（赣府厅发〔2015〕51 号）；

7. 《景德镇市环卫一体化 PPP 项目物有所值评价及财政承受能力论证报告》。

⁴ 2017 年景德镇市 PPP 项目整体支出合计为 36249.77 万元（其中景德镇市地下综合管廊建设项目支出为 6300 万元，景德镇市环卫一体化 PPP 项目支出测算为 29949.77 万元），2017 年景德镇市一般公共预算支出预算为 1887135 万元。

（三）项目实施内容

1. 项目基本情况

本项目采取 PPP 模式运作，由景德镇市城市管理局（以下简称“市城管局”）作为牵头协调单位，市政府授权市容环卫局作为本项目实施机构统筹负责组织实施和安排各项具体工作，政府方指定景德镇市大道环境事业有限责任公司（以下简称“大道公司”）作为政府方出资代表，与中标单位共同出资成立项目公司。在 PPP 合作期内由项目公司负责项目的投资、融资、建设及运营维护，根据本项目基本情况，结合国家有关 PPP 项目的政策及运作实务，确定本项目采取政府购买服务的运作方式⁵。项目公司按照 PPP 合同提供约定的环卫服务，并通过政府付费的方式补偿成本并获得合理收益。本项目存量固定资产（垃圾转运站、公共厕所等）仍然归政府所有，项目公司对存量资产拥有运营和管理权，无固定资产所有权和处置权。

2017 年 7 月 20 日，本项目完成公开招标，综合考虑投标方的经济实力、整体规模及行业经验等因素，确定本项目的社会合作资本方为玉禾田环境发展集团股份有限公司和北京环境有限公司。2017 年 8 月，市容环卫局、大道公司、社会合作资本方三方签订了《景德镇市环卫一体化 PPP 项目合同》，合同约定：两家中标单位分别与大道公司按股权比例 9:1 出资成立景德镇玉禾田环境事业发展有限公司（以下简称“玉禾田项目公司”）、景德镇京环公司（以下简称“京环项目公司”），采用“8+8”年服务年限模式（即项目年限为“8+8”年，若社会合作资本方在 8 年合作期内履约良好，且考核合格，市容环卫局可选择是否与社会合作资本方续约，经市政府批准后，合作期限可再延长 8 年；若社会合作资本方在合同期连续 3 个月考核分值低于 70 分，或

⁵ PPP 项目模式根据项目自身经营属性，项目总体回报机制有三种：使用者付费、可行性缺口补助、政府付费。使用者付费最终由消费者直接付费购买公共产品和服务；可行性缺口补助由政府以财政补助、股本投入、优惠贷款和其他优惠政策的形式，给予社会资本或项目公司经济补助；政府付费由政府直接付费购买公共产品和服务，主要包括可用性付费、使用量付费和绩效服务费；本项目属于公益性项目，采用政府付费方式。

在创建全国卫生城市中因环卫而丢分，市容环卫局可终止合同）。同时，合同中对中标单位须履行的相关环卫服务内容进行了明确界定，对项目范围内所有环卫设施设备（包含环卫作业车辆及配套作业工具等固定资产）要求在合约到期后，无条件移交市政府或其指定单位。

据了解，每家项目公司注册资本为 3000 万元，其中大道公司以现有环卫设备实物出资占比 10%，截至目前，大道公司尚未完成实际出资。同时，本项目尚未完成 PPP 项目备案入库，实际仍按 PPP 模式进行运作，具体运作模式如下图所示：

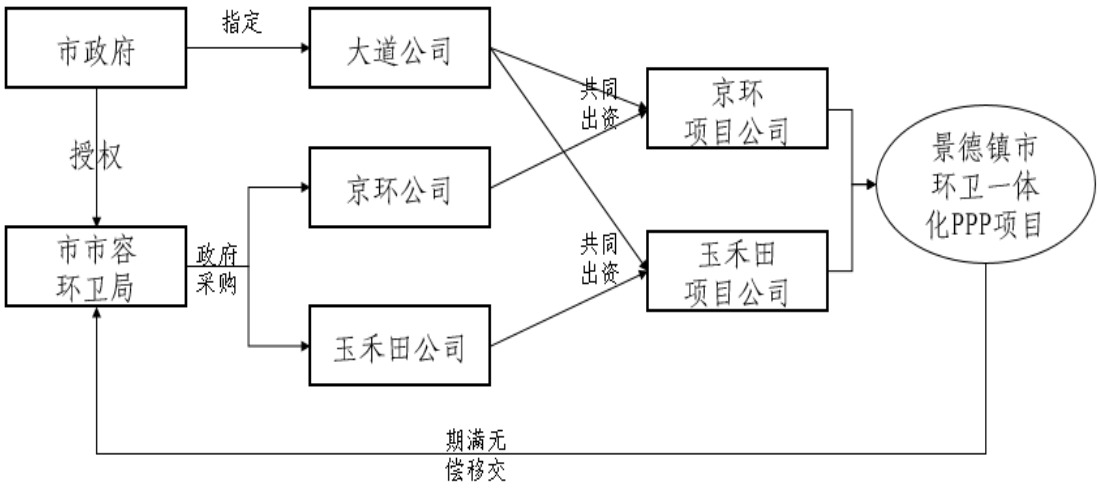


图 1 项目运作模式图

2.项目内容

（1）项目范围

本项目覆盖范围包括：珠山区、昌江区（含昌南拓展区）、陶瓷园区、高新区城市建成区及乐平市、浮梁县城区，共 6 个区县，共分为两个标段：第一标段包括珠山区、陶瓷园区、浮梁县，由玉禾田项目公司负责；第二标段包括昌江区、高新区、乐平市，由京环项目公司负责。具体范围详见下表。

表 1-1 项目范围具体情况表

项目公司	覆盖区域	具体范围
玉禾田项目公司	珠山区	东至三宝，南至银坑坞铁路处，西至昌江河，北至浮梁县高架桥（至湘湖路段）合围区域。
	陶瓷园区	东至景北高速转盘，南至机场路路口（含机场路、御旧路），西至 206 国道高墩庙商业街，北至景北高速出口处合围区域。
	浮梁县	东至景樟公路，南至景北大桥，西至金岭大道，北至红塔路处合围区域，另包括景西高速路口至石洪桥、景东高速路口至湘官公路路口。
京环项目公司	昌江区	东至昌江河，南至飞虹大道，西至 206 国道，北至浮梁县陶科园金岭大道机场路口处合围区域。
	高新区	东至瓷都大道，南至滨江路，西至 206 国道，北至梧桐大道处合围区域。
	乐平市	东至大连路、外环线，南至乐安河，西至皖赣线，北至碛溪河处合围区域。

（2）服务内容

本项目服务内容包括：综合清扫保洁、各类垃圾清运、公厕管护及化粪池清掏、市容整理（含非机动车规范停放管理）、垃圾分类试点 5 个方面（共 16 个子项目），具体服务内容如下表所示。

表 1-2 项目内容具体情况表

服务内容	子项目	服务范围	具体内容
一、综合清扫保洁	（1）道路清扫保洁	本项目范围内全部道路	① 主次干道（含人行天桥、地下通道、桥梁）和背街小巷按照墙到墙或红线到红线区域范围内路面的清扫、清洗、保洁、洒水降尘，花圃（台）内、道路绿化带的垃圾捡拾和保洁； ② 上述范围内行道树的冲洗，清除路沿石边杂草； ③ 道路墙到墙范围内垃圾桶、果皮箱等垃圾收集容器的清掏、保洁、投放及更新。
	（2）开放式小区清扫保洁	本项目范围内所有开放式小区	① 小区范围内的人行道、路面、边沟、树池、绿化带、公共通道口、房前屋后、花圃（台）等公共区域清扫、清洗、保洁、洒水降尘；

服务内容	子项目	服务范围	具体内容
			② 小区范围内垃圾桶、果皮箱等垃圾收集容器的清掏、清洗保洁及投放、更新。
	(3) 江(河)堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁	各区、县(市)江(河)堤景观带及室外公共休闲场所	上述范围内江(河)堤景观带及室外公共休闲场所的清扫和保洁。
	(4) 湖面保洁	各区、县(市)湖面	清除打捞湖面及岸线垃圾、杂草、树枝、果皮、纸屑、塑膜、动物尸体等废弃漂浮物, 清除水中小型障碍物等。
	(5) 小广告清理	清扫保洁服务范围内的沿街建筑物墙体和设施, 以及上述范围内路名牌、指路牌、交通护栏、交通站牌、路灯杆、交通指示牌等公用设施 2.6 米以下部分(含路面)	社区清扫保洁服务范围内建筑物墙体和小区公用设施等 2.6 米以下部分(含路面)的污迹、小广告、牛皮癣、乱张贴、乱涂写和过时破损广告标语的清理保洁。
	(6) 交通护栏清洗	各区、县(市)交通护栏	定期运用人工和机械方式进行作业, 对交通护栏进行擦拭清洗。护栏周边地面应清洁, 外观应干净整洁, 护栏应呈本色。
	(7) 环卫应急保障	/	项目公司应负责特殊情况下的环卫应急保障服务, 包括突发应急事件或大型检查、重大活动保障、自然灾害环卫保障、扫雪铲冰等, 项目公司根据应急保障要求进行落实。
二、各类垃圾清运	(8) 生活垃圾收集清运	服务区域范围内生活垃圾(含服务区域内菜市场产生的垃圾)	① 将道路清扫作业和沿途垃圾收集容器清掏所产生的生活垃圾收集、运输至转运站; ② 将服务范围内开放式小区产生的生活垃圾收集、运输至转运站; ③ 服务范围内有主小区产生的生活垃圾收集、运输至转运站; ④ 服务范围内无主生活垃圾清理、运输至转运站;

服务内容	子项目	服务范围	具体内容
			⑤ 转运站生活垃圾转运至垃圾终端场所。
	(9) 零星建筑垃圾清运	服务区域范围内城市居民随意倾倒的建筑装饰垃圾	将零星建筑垃圾清理并运至政府指定的消纳场所及垃圾清运后的地面清洁。
	(10) 大件废弃物清运	各区、县(市)大件废弃物	将大件废弃物清理并运至政府指定消纳场所及大件废弃物清运后的地面清洁。
	(11) 垃圾转运站运行维护	各区、县(市)垃圾转运站	生活垃圾压实、转运站日常运营及维护管理等。
三、公厕管护及化粪池清掏	(12) 公厕管理维护	各区、县(市)公共厕所	① 公厕有专人管理,向公众 24 小时免费开放; ② 公厕配套设施设备的维护、更新和改造,保持良好正常使用; ③ 公厕卫生标准不低于国家二类标准; ④ 保证公厕用水、用电。
	(13) 化粪池清掏清运	服务区域内所有开放式小区、公共厕所的化粪池	① 化粪池的定期清掏并送至政府指定消纳场所; ② 化粪池发生漫溢或淤堵的临时应急清掏。
四、市容整理(含非机动车规范停放管理)	(14) 市容整理	服务范围内所有道路	① 非机动车规范停放区域内实行免费停车管理,不得收取停车费用;车辆停放整齐,首尾方向一致,不得占用机动车道、非机动车道及盲道; ② 将门头、门面、街头吊挂饰品、摆放物品整理到位、摆放整齐; ③ 各种公用设施整理到位。
	(15) 含非机动车规范停放管理		
五、垃圾分类试点	(16) 垃圾分类试点	8 个试点小区的垃圾分类宣传、分类收集、再生资源的综合运输、分拣等服务	人员招募培训、分类宣传、运营管理工作;垃圾分类相关设施、设备的配置和日常运行维护;互联网平台的建设和维护工作;厨余垃圾的分类收集试点;再生资源的分类集中、运输、分拣等。

(3) 费用测算

每个子项目均采用全费用(包括人工费、机械使用费、规费、耗材费、管理费、利润、税金等)单价计价办法,通过控制成本利润率

为 8%，计算每个子项目的服务价格。根据测算，年均环卫作业服务费约为 28702.62 万元（其中珠山区、昌江区、高新区及陶瓷园区四个主城区的作业服务费约为 21654.49，占比为 75.44%），加上年均风险承担支出额最大值约 647.15 万元，年均整体支出合计约为 29409.77 万元，作为项目招标预算的依据。根据《景德镇市环卫一体化 PPP 项目实施方案》，本项目服务内容整体基准量的测算数据如下表所示。

表 1-3 项目内容基准量具体情况表

子项目	分项		城区 单价	县级单价	单位	城区数量	总价 (万元)	县级数量	总价 (万元)	数量合计	价格合计(万元)
综合清扫 保洁	道路清 扫保洁	一级道路	12.6	12.27	元/m ²	4266435	5376.89	203448	249.73	4469883	5626.62
		二级道路	9.84	9.6	元/m ²	1971028	1931.88	2505432	2404.68	4476460	4336.56
		三级道路	7.86	7.68	元/m ²	2054368	1605.99	1278268	982.15	3332635	2588.14
		四级道路	5.59	5.42	元/m ²	3649533	2035.11	1663412	901.89	5312945	2937
	开放式小区清扫保洁		7.8	7.56	元/m ²	7225384	5633.13	1047774	792.07	8273158	6425.2
	江堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁		9.79	9.47	元/m ²	1137262	1112.97	313080	296.44	1450342	1409.41
	水面保洁		3.23	3.14	元/m ²	580667	187.39	215734	67.7	796401	255.09
各类垃圾 清运	零星建筑垃圾及大件废弃物清运		97.53	95.91	元/吨	5594	54.49	2935	28.15	8528	82.64
	生活垃圾清运转运及垃圾转运站维护		5.59	5.5	元/吨.公里	187975	1880.4	109500	577.85	297475	2458.25
公厕管护 及化粪池 清掏	公厕管理维护		4.98	4.86	万元/座	277	1379.4	107	519.57	384	1898.97
	化粪池清掏		131.4 7	129.57	元/吨	7468	98.18	3435	44.5	10903	142.68
市容整理	市容整理		2.44	2.37	元/m ²	1194136	290.61	565056	133.79	1759192	424.41
垃圾分类 试点	垃圾分类试点		302.5 3	296.26	元/户	2249	68.04	1675	49.62	3924	117.66
小计						21654.49		7048.13		28702.62	

（四）项目预算及资金来源

1. 招标预算及合同签订

景德镇市环卫一体化 PPP 项目由市容环卫局委托北京金准咨询有限责任公司进行采购，于 2017 年 7 月 27 日完成招标。本项目招标预算、中标合同价目表如下。

表 1-4 招标预算、中标合同价目表

标段	公司名称	招标预算金额 (万元/年)	中标合同金额 (万元/年)
第一标段	玉禾田环境发展集团股份有限公司	14100	13985.27
第二标段	北京环境有限公司	14900	14869.91
合计		29000	28855.18

2. 2019 年度预算及支出情况

（1）预算安排

景德镇市环卫一体化 PPP 项目预算资金来自景德镇市本级及各区级财政资金，其中珠山区、昌江区的作业经费由市财政承担 60%，区财政承担 40%；高新区、陶瓷园区、乐平市、浮梁县的作业经费由各区财政自行承担。预算资金实际安排情况为：珠山区、昌江区由区财政承担的 40%作业经费和高新区、陶瓷园区由区财政承担的 100%作业经费，均由市财政先行安排预算，年底市、区两级财政自行结算；乐平市、浮梁县由区县财政承担的 100%作业经费由各区财政自行安排预算。本项目绩效评价的范围为珠山区、昌江区、高新区及陶瓷园区所涉及的作业经费，根据服务费测算情况，四个主城区的作业服务费约占总体合同费用的 75.44%，约为 21768.35 万元。

2019 年市容环卫局年初预算总额为 24291.91 万元，其中：当年项目预算 21600 万元，上年结转结余为 2691.91 万元。2019 年度实际到位资金总额为 20471.91 万元，其中：当年财政预算资金 17780 万元（2019 年 11-12 月项目经费 3820 万元于次年年初拨付），上年结转结余 2691.91 万元。

（2）资金支出

市容环卫局及各区项目主管部门对项目公司采用绩效付费的方式，分为月度绩效付费和年度绩效付费。月度绩效付费为 96%月全额服务费扣除月考核扣款额⁶，其中 4%月度全额服务费作为年度考核押金，年度绩效付费为年度考核押金扣除年考核扣款额。详细考核办法见附件 5。

2019 年市容环卫局共支付作业经费 19623.12 万元，主要包括 2018 年 12 月份作业经费、2019 年 1-10 月份作业经费、2018 年 7 月-2019 年 6 月的年度绩效费用，2019 年 11-12 月作业经费在 2020 年项目预算资金中安排，2019 年度该项目的预算执行率约为 95.88%。2019 年市级财政预算资金支出明细情况如下表所示。

表 1-5 2019 年度市级财政资金支出明细

单位：万元

编号	支出项目	玉禾田项目公司		京环项目公司	
		应支付	实际支付	应支付	实际支付
1	2018 年 12 月份作业经费	1013.23	961.30	773.77	742.82
2	2019 年 1 月份作业经费	1023.59	969.57	781.13	749.89
3	2019 年 2 月份作业经费	1009.54	963.98	772.93	741.52
4	2019 年 3 月份作业经费	1030.76	983.62	790.83	759.19
5	2019 年 4 月份作业经费	1025.84	978.97	784.14	748.94
6	2019 年 5 月份作业经费	1016.94	958.41	778.35	746.54
7	2019 年 6 月份作业经费	1017.46	960.30	774.09	743.12
8	2019 年 7 月份作业经费	1032.31	974.23	779.05	747.89
9	2019 年 8 月份作业经费	1017.70	960.80	777.18	745.43
10	2019 年 9 月份作业经费	1007.36	953.32	770.36	739.55
11	2019 年 10 月份作业经费	1011.83	954.22	774.19	743.61
12	2018.7—2019.6 年度绩效费用	486.49	417.70	370.99	369.29
13	2018.11—2019.3 月三宝片区经费 ⁷	9.28	8.91	\	\
合计		11702.33	11045.33	8927.01	8577.79

⁶ 珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园根据市区两级综合考评结果确定本区县的项目考核扣款额。

⁷ “2018.11—2019.3 月三宝片区经费”为珠山区三宝地段漏算垃圾运量费用，单独补充支付款项。

（五）项目组织及管理

1. 项目组织情况

本项目实施涉及的相关主体单位包括市城管局、市容环卫局、北京金准咨询有限责任公司、政府出资方、社会资本方、项目公司等。根据《PPP 项目合同》等约定，各主体的职责如下：

市城管局：作为景德镇市环卫一体化 PPP 项目牵头协调单位；

市容环卫局：组织景德镇市环卫一体化 PPP 项目招投标工作；授予项目公司在特许经营期内对本项目进行投资、融资、运营、维护、移交的权利；监督考核项目公司的项目运营情况；审核、批复项目公司提交的各类变更申请；申请及拨付运营期项目公司的作业经费；

区县项目主管部门：监督考核项目公司的项目运营情况；

招标代理方：北京金准咨询有限责任公司接受景德镇市容环卫局的招标委托，对市环卫处提交的“景德镇市环卫一体化 PPP 项目”招标材料进行审核，根据《中华人民共和国政府采购法》等有关规定进行公开招标采购；

政府出资方：景德镇市大道环境事业有限责任公司与市容环卫局、社会资本方签订《PPP 项目合同》，按约定以实物出资成立项目公司；委派代表参与项目公司的经营管理；

社会资本方：玉禾田环境发展集团股份有限公司和北京环境有限公司分别与市容环卫局、政府出资方签订《PPP 项目合同》，按约定以货币形式与大道公司按股权比 9: 1 出资成立项目公司；

项目公司：玉禾田项目公司、京环项目公司在合同期内提供环卫作业服务及对项目设施进行运营维护；合同期满后，按要求将项目设施移交给政府指定机构；开展经市容环卫局批准的其他经营活动。

2. 项目管理情况

（1）业务管理流程

根据财政部发布的《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号），PPP项目的操作流程通常包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交五个阶段，根据本项目实际情况和进展，本项目操作流程图如下：

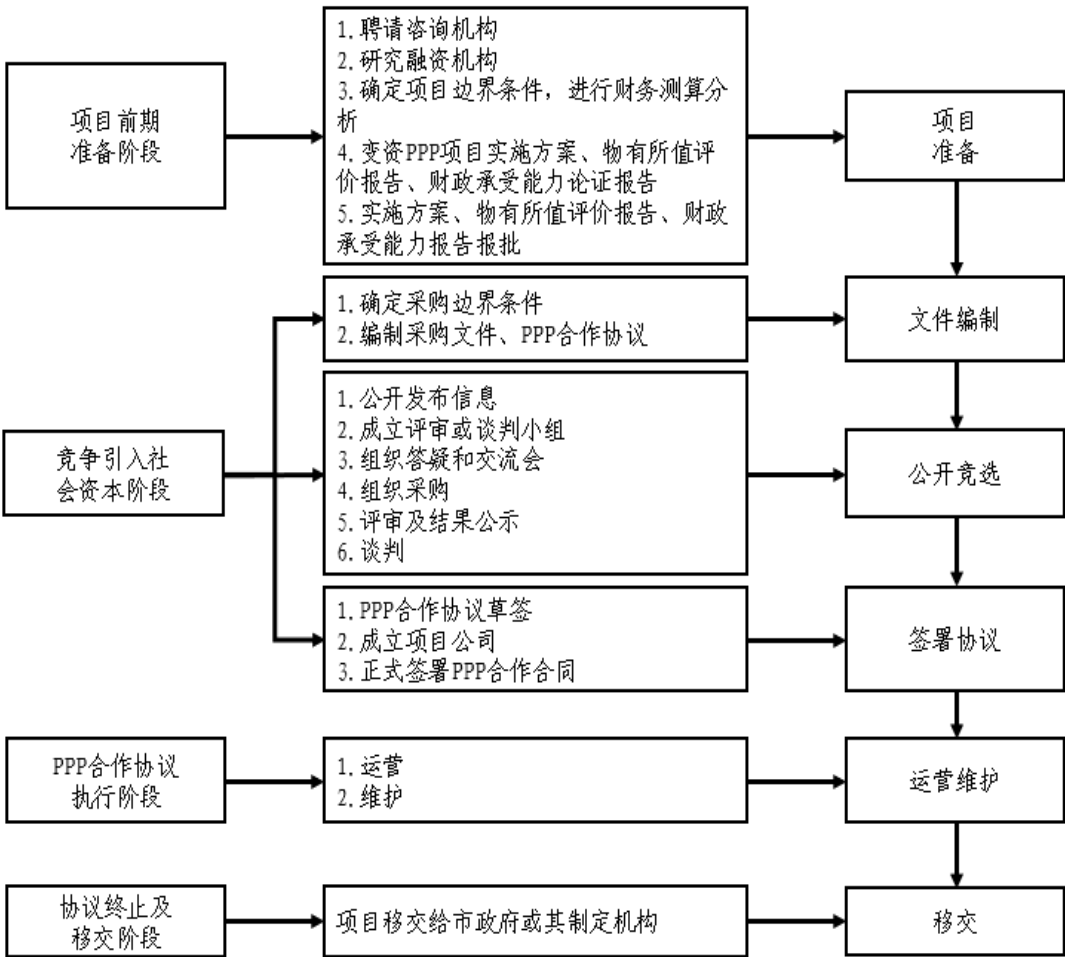


图 2 操作流程图

（2）资金拨付流程

市财政局统筹支付珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区的服务费，项目公司将服务费账单报市容环卫局审核，市容环卫局审核确认无误后，将账单及综合考核结果提交至市财政局，市财政局据此账单及综合考核结果将服务费支付给项目公司。各区承担的服务费由市政财政年底和各区财政自行结算。财政资金具体拨付流程图如下。



图 3 资金拨付流程图

（六）项目绩效目标

1. 总体目标

打造以综合清扫保洁为主，涵盖垃圾收集清运、公厕保洁、市容整理及垃圾分类等环节的全产业链一体化示范项目，全面提升“瓷都”国家历史文化名城、中国优秀旅游城市、国家园林城市的整洁文明程度，为景德镇市创建“国家卫生城市”、“全国文明城市”和打造“一座与世界对话的城市”提供有力保障，把景德镇市建设为资源节约型、环境友好型、科学发展型城市。

2. 年度目标

根据市容环卫局编制的《2019 年预算绩效目标申报表》和《PPP 项目合同》等相关材料，评价组根据 SMART 原则，对项目绩效目标进行重新梳理后，明确该项目年度目标如下：

（1）作业数量方面：道路清扫保洁覆盖率、垃圾清运作业完成率、公厕管护及化粪池清掏作业完成率、市容整治作业完成率及垃圾分类试点覆盖率均达到 100%。

（2）作业质量方面：道路清扫保洁、垃圾清运作业、公厕管护及化粪池清掏作业、市容整治及垃圾分类试点作业均达到《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》、《景德镇市环境卫生作业质量标准》的质量要求。

（3）作业时效方面：对于环卫考核整改、市民投诉及其他特殊情况的处理率达到 98%。

（4）项目效益方面：一是保证全市环卫作业正常开展，确保全市环境卫生干净、整洁；二是加大环卫设备的投入；三是提升景德镇市环境卫生水平和道路、小区等清洁程度；四是增加环卫就业岗位；五是实现“双创”⁸目标及提高市民满意度等。

二、评价工作开展情况

（一）评价目的和依据

1. 评价目的

政府和社会资本合作模式（PPP 模式）是公共服务供给机制和公共基础设施投融资领域的重大创新，是推进供给侧结构性改革、培育经济发展新动能的重要举措。据调研了解，景德镇环卫一体化 PPP 项目的实际运作方式为政府购买服务，评价组与景德镇财政局沟通后，明确该项目在考察立项合理性及合规性的同时，参照政府购买服务绩效评价的方式明确本项目的评价重点。通过绩效评价全面掌握政府购买环卫服务的绩效目标达成情况、各项目公司的成本投入情况及社会公众的满意度情况，以回应该项目“买的值不值”、“服务效果好不好”、“过程管控到不到位”等相关问题，即是否符合财政资金使用的经济性、效率性和效益性原则，并针对项目运行过程中出现问题提出相关建议，进而提高资金使用效益及公共服务水平。同时，本次评价的结果将运用于优化主管部门监督管理、财政预算调整和面向社会公开等方面。

2. 评价依据

（1）财政部《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）明确，“省级财政部门要督促行业主管部门，加强对项目公共产品或服务质量和价格的监管，建立

⁸ “双创”：创建全国卫生城市、创建全国文明城市。

政府、服务使用者共同参与的综合性评价体系，对项目的绩效目标实现程度、运营管理、资金使用、公共服务质量、公众满意度等进行绩效评价。绩效评价结果应依法对外公开，接受社会监督。同时，要根据评价结果，依据合同约定对价格或补贴等进行调整，激励社会资本通过管理创新、技术创新提高公共服务质量”。

（2）财政部《关于印发政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法的通知》（财金〔2016〕92号）明确，“各级财政部门应当会同行业主管部门在 PPP 项目全生命周期内，按照事先约定的绩效目标，对项目产出、实际效果、成本收益、可持续性等方面进行绩效评价”。

（3）其他财政依据文件包括：《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）；《中共江西省委 江西省人民政府 关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（赣发〔2019〕8号）；《景德镇市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（景府发〔2013〕13号）。

相关行业依据文件包括：国务院《城市市容和环境卫生管理条例》；《江西省城市市容和环境卫生管理条例》（2018年修订版）；《景德镇市市容和环境卫生管理条例》；《景德镇市环卫一体化 PPP 项目实施方案》。

（二）绩效评价工作过程

本项目自 2020 年 9 月启动，拟于 2021 年 1 月 20 日前完成评价，具体项目开展情况如下：

1. 前期准备阶段（2020 年 12 月 5 日前）

（1）前期调研（2020 年 10 月 30 日前）。针对本项目，我公司成立了绩效评价小组，对专项资金进行调研，与市容环卫局以及项目公司访谈，了解项目背景，项目目前的基本情况，获取并收集相关政策文件、物有所值分析和财政承受能力论证报告、支出数据和项目实施情况等信息，并对实地作业情况进行了解。

(2) 工作方案设计与撰写(2020年11月30日前)。根据项目实际情况,设计评价指标、标准和方法,并设计数据收集与复核方案、实地调研方案等,形成绩效评价方案初稿。

(3) 工作方案的修改与定稿(2020年12月5日前)。将工作方案各项内容(指标体系、数据采集及社会调研方案等)与财政局、市容环卫局、项目公司等相关部门进行确认,听取意见后进行必要的修改与完善,并定稿。

2. 评价实施阶段(2020年12月20日前)

(1) 基础数据采集、复核、问卷调查(2020年12月15日前)。按照工作方案,向相关单位发放基础数据表,收集基础数据,并进行初步复核;同时进行线上问卷调查工作,收集企业职工问卷444份和市民满意度问卷1514份。

(2) 实地调研(2020年12月20日前)。根据工作方案进行实地调研,评价组分为两个小组分别对各区县单位负责人、项目公司负责人进行访谈以及对未收集上来的基础表实地辅导填报,同时对各区环卫情况进行实地测评,向一线环卫工人了解情况,并采用街头拦截方式收集线下市民满意度问卷100份。

3. 报告完成阶段(2021年1月20日前)

(1) 撰写评价报告并提交报告初稿(2021年1月10日前)。对复核后的数据和访谈资料进行汇总,依据评分标准对绩效指标进行评分,同时进行项目成本分析,通过分析结果形成专项资金的评价结论。在此基础上,按照预算绩效管理要求撰写绩效评价报告,经内部质控后提交报告初稿。

(2) 终稿提交(2021年1月20日前)。根据景德镇市财政局意见,修改完善评价报告,征求完项目单位的意见后,将重点评价报告最终稿及绩效评价档案一并提交至景德镇市财政局。

三、评价结论

（一）总体结论

该项目运用由评价组研发的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈等方法，对景德镇环卫一体化 PPP 项目进行客观评价，最终评分结果为 83.69 分，属于“良”⁹。景德镇环卫一体化 PPP 项目绩效整体分值见下表。

表 3-1 绩效评价指标得分情况汇总表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分率	得分
决策	立项依据	战略目标适应性	2	适应	适应	100.00%	2.00
		项目立项规范性	3	规范	不够规范	70.00%	2.10
	绩效目标	项目目标合理性	3	合理	不够合理	70.00%	2.10
过程	投入管理	预算编制合理性	4	合理	不够合理	60.00%	2.40
		预算执行率	2	=100%	84.50%	84.45%	1.69
	财务管理	资金使用合规性	2	合规	合规	100.00%	2.00
		财务监管机制执行有效性	2	有效	不够有效	33.33%	0.67
	项目管理	政府采购执行有效性	2	有效	有效	100.00%	2.00
		合同管理完备性	2	完备	不够完备	85.00%	1.70
		政府监管机制健全性	2	健全	健全	100.00%	2.00
		业务管理制度执行有效性	4	有效	不够有效	75.00%	3.00
		绩效付费机制执行有效性	4	有效	有效	100.00%	4.00
产出	产出数量	环卫作业计划完成率	8	≥100%	部分未达成	90.00%	7.20

⁹ 财预〔2020〕10 号《项目支出绩效评价管理办法》规定绩效评价结果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。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分率	得分
	产出质量	环卫作业质量达标情况	9	达标	部分未达标	86.44%	7.78
	产出时效	环卫作业完成及时情况	7	及时	不够及时	60.00%	4.20
效果	项目效益	环境卫生清洁度改善情况	5	符合	部分不符合	70.00%	3.50
		环卫作业考核提升情况	3	提升	部分未提升	75.00%	2.25
		机械化作业率	2	=100%	部分未达成	100.00%	2.00
		机械化设备投入情况	2	符合	符合	100.00%	2.00
		就业人数提升情况	2	提升	提升	100.00%	2.00
		有责投诉处理情况	2	符合	部分不符合	75.00%	1.50
		重大安全事故发生数	1	=0 起	=0 起	100.00%	1.00
		“双创”目标实现情况	4	实现	实现	100.00%	4.00
	可持续影响力	沟通协调机制建立情况	3	健全	不够健全	50.00%	1.50
		应急机制健全性	2	建立	建立	100.00%	2.00
		人员保障机制健全性	2	健全	健全	100.00%	2.00
		信息化管理系统建设情况	3	建设	部分未建设	70.00%	2.10
	满意度	项目公司职工满意度	5	≥90%	94.71%	100.00%	5.00
		市民满意度	8	≥90%	95.71%	100.00%	8.00
合计			100	-	-	83.69%	83.69

（二）绩效分析

1. 决策类指标分析

项目决策指标从项目立项、项目目标两个方面对项目的决策立项情况进行考察，项目决策类指标权重共计 8 分，本项目实际得分为 6.2 分，得分率 77.5%。项目立项方面，该项目立项依据充分，立项程序

不够完整，市容环卫局按照规定组织了物有所值评价和财政承受能力论证，但尚未完成 PPP 项目入库备案；项目目标编制不够合理，绩效目标未覆盖全部项目内容，成本指标设置不够明确，部分绩效指标未进行量化。

2. 过程类指标分析

项目过程指标从投入管理、财务管理、项目管理三个方面对项目过程管理情况进行考核，项目过程类指标总分为 24 分，实际得分为 19.46 分，得分率 81.08%。投入管理方面，预算编制依据不够充分，根据成本分析情况，实际执行中，部分子项目的直接成本投入与中标价格偏差较大。财务管理方面，项目资金使用合规，但财务监管机制执行有效性较低，根据股东协议，项目主管单位应对项目公司进行财务监管，但实际执行中，项目主管部门未及时跟踪项目公司的年度审计情况。从项目管理方面来看，合同管理不够完备，相关单位按规定签订了项目合同，但项目内容变更未及时签订补充协议；政府监管机制较健全，市、区两级均设置了项目督查组，并配备了项目督察人员进行督察；业务管理制度执行有效性较低，市、区两级项目主管部门均按照统一考核办法考核，但区级层面存在执行不到位的情况；项目绩效付费机制健全，市容环卫局严格按照制度要求执行，且相关考核材料存档齐全。

3. 产出类指标分析

项目产出指标从产出数量、产出质量和产出时效三个方面进行考核，项目产出指标总分为 24 分，实际得分为 19.18 分，得分率 79.92%。产出数量方面，环卫作业计划完成情况中清扫保洁、垃圾清运、公厕管护、市容整理均达到 100%，但垃圾分类试点小区数量未达标，主城区原计划安排的试点小区为 4 个，目前实际开展垃圾分类试点的小区为 3 个，均为京环项目公司负责，玉禾田项目公司尚未开始执行垃圾分类试点任务。产出质量方面，环卫作业质量达标情况仅高新区年

度综合考核得分达到 95 分以上，珠山区综合考核得分较低。产出时效方面，抽检结果显示，市民投诉处理整改及时，但日检查考核存在未及时整改的情况。

4. 效果类指标分析

项目效益指标从项目效益、可持续影响和满意度三个方面进行考核，项目效益指标总分为 44 分，实际得分为 38.85 分，得分率 88.30%。从项目效益来看，根据调查问卷，市民对于环卫改善情况认可度较高，但在评价组实地测评中，4 个区域均出现作业不符合标准的情况，其中珠山区作业不合标准的情况较多；环卫作业考核提升方面，2019 年较 2018 年珠山区、昌江区、陶瓷园区平均综合得分均有提升，高新区出现小幅下降；机械化作业率方面，道路清扫保洁、道路隔离护栏机械化、生活垃圾清运机械化作业率均为 100%；机械化设备投入方面，2019 年京环项目公司和玉禾田项目公司均有新增设备投入并对老破设备进行了更新和淘汰；从就业人数提升情况来看，2019 年两家项目公司的就业人数较 2018 年有所提升；从有责投诉处理情况来看，高新区和陶瓷园区未出现环卫相关的投诉处理，珠山区、昌江区有责投诉处理均及时完成，但昌江区 2019 年较 2018 年有责处理的数量有所增加；“双创”目标顺利实现，环卫相关考核未出现扣分情况。从可持续影响力来看，沟通协调机制不够健全，环卫项目与其他部门的管理内容还存在较多职责范围界定不清的情况；应急机制和人员保障机制较健全；信息化管理系统建设方面，玉禾田项目公司尚未建立信息化管理系统。从满意度情况来看，项目公司职工满意度和市民满意度均较高。

四、项目成效或经验做法

（一）“双创”目标顺利实现，环卫成果社会认可度较高

2017 年两家项目公司陆续入场，根据《景德镇市环境卫生作业质量标准》及“双创”的要求，在各自负责的区域内积极开展工作，并在双创期间加大了对主次干道、江湖水面、交通护栏、小广告清理等清扫保洁力度、增加了清洗整顿频次，景德镇市环境洁净度有了明显提高，垃圾死角也得到了有效治理。在 2019 年全国创卫检查暗访中以 800 多分高分通过考核，并在 2020 年顺利入选全国文明城市名单，同时，乐平市被评为省级卫生城市，浮梁县被评为国家卫生县城，洪岩镇、兴田乡、瑶里镇、荷塘乡被评为国家卫生乡镇。

此外，为客观反映受益相关方的满意度情况，评价组针对珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区的市民进行了满意度调查，共收集满意度样本 1614 份，其中有效样本 1614 份，根据调研统计结果，市民平均满意度为 95.71%，客观反映了 4 个区居民对于环卫作业成效的高度认可，其中针对“您认为目前景德镇市的市容与环境卫生较过去的改善程度如何”的问题调研，调查对象中选“非常大”的比例为 87.67%，选“比较大”的比例为 10.22%，选“一般”的比例为 1.80%，选“比较小”和“没有变化”的比例为 0.31%，总体看来，城市环境的改善取得了市民较高的评价。

（二）环卫基础工程逐步完善，机械化作业水平明显提高

根据景德镇市委、市政府部署和“双创双修”的要求，景德镇市先后新建改造公厕 200 多家、新建改造中转站 22 座，其中京环项目公司为响应“厕所革命”号召建设的“第五空间”公厕和环卫驿站，得到了多家媒体的宣传报道，并受到了众多市民的赞许，景德镇的环卫设施形象和质量有了明显提升。

机械化作业方面，截至 2020 年 2 月 1 日，两家环卫企业共购置雾炮车 7 台、洒水车 72 台、机扫车 86 台、护栏清洗车 5 台、压缩车 24 台、路面养护车 28 台、抽粪车 4 台、勾臂车 17 台、清运车 96 台、转运车 36 台、高压清洗车 75 台、电动扫地车 108 台、翻桶车 184 台、小型电动保洁车 2570 台等环卫作业车辆 3500 多台，固定资产投资达 1.17 亿元，环卫车辆和装备的升级，促进景德镇市道路机扫率达 90% 以上。整体来看，环卫改革使得景德镇市环卫基础设施完善度和机械化作业程度得到了明显提升。

（三）构建大环卫格局，规模效应促进产业升级

通过环卫一体化项目的实施，初步构建了大环卫格局。一是服务区域全覆盖，打破条块管理壁垒。项目服务范围覆盖了景德镇市辖区内的四区两县，由过去的分片包干转变成“一个标准管到底、保洁区域全覆盖”，做到卫生管理无缝隙、无盲点；管理上打破部门壁垒，实行市、区（县）两级统筹监管考核，形成较完善的管理考核机制。二是服务内容全覆盖，规模效应促进产业升级。从服务内容上看，项目不仅覆盖了传统的清扫保洁、垃圾清运，而且涵盖了小广告清理、大件废弃物清运、公共厕所运营维护、市容整理、垃圾分类等原来分割或单独外包的服务项目，亦有利于统一服务标准，提高环卫作业质量；通过引进专业化、规模化的环卫企业，实现对当地零散环卫队伍的整合，促进规模效应的形成，有利于促进相关产业的升级。

五、存在问题及原因分析

（一）未执行项目财务跟踪，项目预算编制不够合理

根据《景德镇环卫一体化 PPP 项目股东协议》约定，大道公司作为政府投资方代表，提名一人作为项目公司董事会成员，项目公司须委托第三方开展财务审计工作，并提交董事会，但根据调研核实，大

道公司并未对项目公司 2017 年至今的财务审计情况进行跟踪，不掌握项目公司的实际成本投入情况。

根据评价组本次的成本分析情况(具体成本分析内容详见附件 1)，一方面，景德镇的环卫投入相较于部分其他同级城市处于较高水平。以 2019 年为例，景德镇、安庆、常州、滁州和三门峡五个城市的环卫支出分别占其全市一般公共预算支出的 0.90%、0.19%、0.18%、0.44% 和 0.36%；根据项目实际覆盖区域¹⁰，测算其单位面积财政投入分别为 208.67 元/km²、96.46 元/km²、69.28 元/km²、117.94 元/km²和 72.10 元/km²，平均单位面积财政投入为 114.13 万元/km²。从两家项目公司的单位投入来看，2019 年京环项目公司负责区域的单位面积投入为 174.32 万元/km²，玉禾田项目公司负责区域的单位面积投入为 217.38 万元/km²，玉禾田项目公司的单位投入高出京环项目公司 24.70%，接近于上述五个城市平均单位面积财政投入的 2 倍，远超市场正常水平。另一方面，部分子项目的单位直接成本与中标单价存在较大的差异。根据测算，垃圾分类试点和开放式小区清扫保洁的单位成本分别为中标单价的 39.96%和 56.75%；道路清扫保洁和各类垃圾清运的单位成本分别为中标单价的 93.56%和 102.11%；其余子项目的单位成本为中标单价的 75%-80%左右。

综上，景德镇的环卫财政投入相对较高，市容环卫局作为项目主管部门，未能对项目财务情况进行跟踪，且缺乏对项目成本的掌握和分析，不利于 PPP 项目整体成本的有效控制；从成本测算结果来看，部分子项目的单位测算价格偏高，预算编制不够合理、准确。

（二）项目管理制度执行不到位，环卫作业效果持续性待提升

根据《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》要求，市容环卫局对高新区、昌江区、珠山区、陶瓷园区环卫作业质量实行周检查制度，每周不少于 2 次，其中 1 次为量分考核检查（每月 4 次）；各区环卫

¹⁰ 覆盖区域以所涉及的城市建成区为计算口径。

部门对作业质量实行日检查制度，其中每周 2 次为量分考核检查（每月 8 次）。评价组对市、区两级 2019 年环卫考核材料进行核实，昌江区有 8 个月未完成规定的考核量，其中 2 月和 6 月的考核次数仅为 4 次和 5 次。综上，个别区级层面项目管理制度执行不够到位。

此外，评价组于 2020 年 12 月 17-19 日对昌江区、高新区、珠山区及陶瓷园区的环卫作业质量情况进行了为期 3 天的现场测评，根据测评结果，4 个区共发现 53 处不符合考核标准的情况，涉及道路清扫保洁、公厕保洁管理、垃圾清运及垃圾分类试点等多个项目内容，其中占比较大的问题包括公厕内垃圾较多，且长时间无人巡视打扫（超过 30 分钟）；道路两侧绿化带内有白色垃圾；多个道路两侧垃圾桶爆桶现象严重；垃圾分类试点小区无专人引导，垃圾混放情况较多。整体现场测评结果一般，与“双创城市”对环卫的要求存在一定偏差，环卫作业效果的持续性还有待提升。

（三）项目公司管理方式存在差异，作业效果差别明显

根据对项目公司的实地调研结果，两家项目公司在项目的精细化管理上存在一定的差距。京环项目公司方面，在检查手段上，采取“人防”与“技防”相结合的方式，“人防”是通过建立内部督查队伍，对道路保洁、机械化作业、垃圾清运、公厕保洁等现场作业情况进行人工结果考核；“技防”则是利用信息化系统对各类作业人员、作业车辆的实时位置与作业状态进行在线跟踪，实现对作业过程的过程考核，同时利用该系统对发现的现场问题及时上报并对整改情况进行跟踪管理，并通过系统保留考核记录，按月形成考核报告。整体而言，即通过线下考核与线上考核相结合、过程考核与结果考核相结合，有效提升了项目管理效能。玉禾田项目公司方面，目前未建立内部信息化系统（根据调研情况，2019 年玉禾田项目公司对部分作业车辆安装了 GPRS 定位系统，后在市城管局城管指挥中心统筹下，于 2020 年度录入“智慧

城管”平台)，内部主要采取线下人工督查的方式，通过微信、电话方式传达整改要求，未定期对考核记录进行汇总形成报告。

结合现场测评结果来看，4 个区共发现 53 处不符合考核标准的情况，其中京环项目公司负责区域为 14 处，玉禾田项目公司负责区域为 39 处，作业效果上也体现出较为明显的差异。

（四）外部沟通协调效果不佳，协调机制有待进一步完善

根据各区环卫主管部门访谈了解，环卫项目与其他部门的管理内容还存在较多职责范围界定不清的情况，例如尚未完成移交的园林绿化项目主要由建设单位负责，相关垃圾处理不及时；市政的施工建筑垃圾主要由施工单位负责，施工完成后不做清理，且相关渣土运输车辆作业不规范，导致渣土等垃圾散落严重；封闭小区的保洁主要由物业公司负责，其沿街店面的门前三包处理不及时等情况较多。在创文创卫期间，主要通过“创文创卫指挥部”进行统一协调，但基本上是“一事一议”，没有形成明确的长期规范，而当前创文创卫工作已告一段落，取消了指指挥部，相关问题主要靠主管部门进行电话直接沟通，但效果不佳，一定程度上增加了项目主管部门的管理难度及项目公司的作业难度。

（五）绩效目标编制不合理，绩效管理有待提高

根据市容环卫局 2019 年编制的预算绩效目标申报表来看，其对于绩效目标的理解还不到位。一是绩效指标的完整性不足，例如数量指标未能完全覆盖全部项目内容。二是部分绩效指标设置不合理，例如成本指标名称及其目标值均设定为“21600 万元”，而成本指标应反映项目的成本控制情况，并非预算执行情况；可持续影响指标设定为“长期保持干净”，而该指标应反映为保障项目效果持续发挥各项长效机制的建立情况。三是部分绩效指标不够量化，例如生态效益指标设置为“改善市区环境”、“控制道路扬尘污染”，目标值分别为“改善”、

“控制”，过于定性，无法进行量化考察。整体而言，绩效目标合理性不足，绩效管理水平有待提高。

六、相关建议

（一）建立项目财务跟踪机制，提高预算编制水平

市容环卫局作为政府投资方，应根据《景德镇环卫一体化 PPP 项目股东协议》约定，建立对项目公司财务审计情况的跟踪机制，充分掌握项目公司的实际运行情况。

针对预算测算存在偏差的情况，建议主管部门一是对其实际工作情况进一步核实，是该项任务投入不足，未按照原定计划执行，还是该项任务的测算价格过高。如果是测算价格过高，则建议主管部门在年度预算编制期间，充分考虑部门财政压力及项目投入的经济性，督促项目公司完善会计记账方式，按照各项目类型分类统计财务数据，并按年度对其实际投入情况进行成本分析，从而提高预算编制的准确性。二是建立地区环卫作业定额标准，主管部门可以参考北京、上海、山东及江苏等地的做法，通过充分调研及分析，试点制定符合当地实情的环卫作业定额标准，进一步提升部门的预算管理水平，同时也为江西省制定行业定额标准提供参考依据。总体而言，主管部门应加强预算管理，在保障社会资本合理利润、实现环卫目标的前提下，有效控制 PPP 项目成本，提升项目资金利用效益。

（二）强化项目管理考核，提升作业效果的持续性

针对部分区级环卫主管部门管理制度执行不到位，环卫作业效果持续性不足的情况，建议市容环卫局加强与各区相关负责人的沟通，严格要求相关负责人按照制度规定执行，加强市区两级联动，强化对项目公司的管理考核，环境卫生作为城市发展的重要考核指标之一，不应以“双创城市”的实现作为最终目标，而是以此作为过程激励，不

断提升环卫作业效果的持续性，为将景德镇打造成“一座与世界对话的城市”提供有力保障。

（三）完善项目公司管理机制，促进精细化管理水平提升

针对项目公司之间管理精细化管理水平差异化的问题，建议一是完善项目公司的考核机制，例如建立项目公司间的交叉互评机制，通过常态化的互评方式，促进双方内部督查机制的统一、完善；二是督促玉禾田项目公司加快内部环卫信息化系统建设进程，依托物联网与移动互联网技术，对环卫管理所涉及到的人、车、物、事进行全过程实时管理，合理设计规划环卫管理模式，实现精细化分配任务、合理规划路线、对环卫设备和环卫工人的精准调度和实时监控，有效提高企业管理效率；三是通过线上、线下相结合的考核模式，实现作业问题的实时上传和整改情况的在线跟踪，进一步促进精细化管理水平的提升，提升环卫作业质量。

（四）加强内、外部沟通，进一步完善协调机制

针对外部沟通协调效果不佳的情况，建议由市容环卫局牵头，对各区环卫主管部门相关负责人进行内部深度沟通，充分收集、整理环卫项目管理及作业中存在的与其他部门项目交叉的内容，分析困难点，在内部形成较全面的优化提案。然后，根据项目开展需要与所涉及相关部门负责人进行深度交流，针对职责界定问题达成一致意见；亦可借助相关领导的协调作用，以提升整体治理效能为出发点，通过政府部门联席会议明确各方重点职责，统一行动目标，充分发挥各部门间的协作。

此外，针对部分无法避免交叉的内容，例如园林绿化的作业内容，建议相关部门进行探讨、调研，分析其与环卫项目实现一体化管理的可行性和必要性，为后期实现城市管理一体化提供一定的参考依据。

（五）提高目标编制合理性，提升绩效管理水平

针对绩效目标编制不合理的情况，建议项目主管部门深入学习预算绩效管理知识，在项目绩效目标申报阶段，规范绩效目标填报，明确绩效目标与项目的关系，区分绩效长期目标和绩效年度目标，提高绩效目标设置科学性。同时，在确定项目年度绩效目标时，应从财政资金投入所希望解决的问题、达成的目的角度出发，制定完整、细化、量化的绩效目标和绩效指标，使产出规模、发挥效益与资金安排量相匹配，例如成本指标可以设置“成本控制率”指标，来反映该项目历年投入变化情况及成本控制情况；可持续影响指标可以设置“应急机制健全性”、“信息化管理系统建设情况”及“人员保障机制健全性”等指标，来反映为保障项目效果持续发挥各项长效机制的建立情况。总而言之，合理的绩效目标能够为后期的绩效评价提供科学、合理的依据，从而提高部门绩效管理水平。

七、其他情况说明

（一）根据市容环卫局和财政局业务处室反馈，本项目因新政原因尚未完成 PPP 项目入库，目前反馈原因为“本项目不允许向市场收费，不能作为 PPP 项目”，但评价组查阅相关政策条款，并未提出明确的相关规定，且 2017 年后其他地区仍有同类环卫 PPP 项目正常入库。按照景德镇市财政局要求，本项目主要参照政府购买服务绩效评价的方式来确定评价重点，不对立项情况做重点考察，故不将 PPP 项目未入库情况作为问题单独反映，但建议相关部门进一步核实，尽早明确原因，解除相关隐性风险。

（二）本项目 2019 年的预算执行率偏低，主要原因：一是该项目采用绩效付费方式，每月会根据考核情况进行扣款，实际付款金额低于合同应付款金额；二是 2019 年 11 月份服务费支付审核流程有所滞后，故连同 2019 年 12 月份服务费一并纳入 2020 年预算中安排。故本项目不将预算执行率偏低的问题单独进行反映。

附件 1 项目成本分析报告

一、资金概况、分析目的及思路

（一）资金概况

根据 2017 年 7 月 27 日景德镇市公共资源交易中心公布的中标公告，景德镇市环卫一体化 PPP 项目的竞价标的为年服务费，第一包基准年服务费成交报价为 13985.27 万元/年，第二包基准年服务费成交报价为 14869.91 万元/年，合计成交报价为 28855.18 万元/年，其中昌江区、高新区、珠山区、陶瓷园区 4 个区¹¹所涉及服务费约为 21138.51 万元/年。根据市级财政支出统计，2017-2019 年各年度实际项目支出分别为 8892.96 万元（2017 年 7-12 月）、19996.53 万元、20526.58 万元。

（二）分析目的

评价组拟通过本次成本分析，直观呈现景德镇市环卫一体化 PPP 项目的成本构成，并通过比对其他地区财政投入情况、比对两家公司实际成本投入情况，反映该项目预算测算的合理性和准确性，为下一年度项目预算安排或调整提供参考依据。

（三）分析思路

本次成本分析将从外部对比和内部对比两个层面进行分析。外部对比方面，一是看景德镇市与其他城市在环卫一体化项目的财政投入差异情况，二是看不同城市环卫一体化项目各子项目单位价格的差异情况，从而了解景德镇市在环卫一体化项目的实际财政投入水平。内部对比方面，一是看 2017-2019 年两家项目公司各类成本投入差异情况，二是看 2017-2019 年两家项目公司的实际利润率差异情况，从而掌握环卫一体化项目的实际成本投入情况，三是看 2017-2019 年两家项目公司各子项目的单位成本与中标单位价格的差异情况，进而分析

¹¹ 本次绩效评价的范围为市本级财政资金所覆盖的区域，即昌江区、高新区、珠山区、陶瓷园区 4 个区。

该项目预算测算的合理性和准确性。

二、分析内容

（一）外部对比

1.部分城市财政投入比较

评价组通过财政部政府和社会资本合作中心（PPP 项目库）、地方财政部门及政府采购中心等官方网站，检索同类环卫项目公开材料，筛选出部分城市环卫项目进行横向对比，对比内容包括安庆市、常州市及滁州市等 5 个城市。具体情况如下表所示。

表 1 2019 年各城市环卫项目投入汇总表

序号	城市	GDP(亿元)	一般公共预算支出(万元)	环卫项目支出(万元)	环卫支出占比	主要覆盖区域 ¹²	覆盖面积(km ²)	单位投入(万元/km ²)
1	景德镇	926.00	2357100	21138.51	0.90%	市辖区	101.30	208.67
2	安庆	2380.50	5070000	9800.00	0.19%	市辖区	101.60	96.46
3	常州	1495.60	6537400	11454.02	0.18%	钟楼区、天宁区	165.34	69.28
4	滁州	2909.10	4551000	19955.27	0.44%	市辖区	169.20	117.94
5	三门峡	1443.82	2933623	10598.90	0.36%	市辖区	147.00	72.10

从上表可以得出，2019 年景德镇环卫支出在全市一般公共预算支出中的占比为 0.90%，根据项目实际覆盖区域，测算其单位面积财政投入为 208.67 万元/km²，相较于部分其他同级城市处于较高水平，具体对比情况如下图所示。

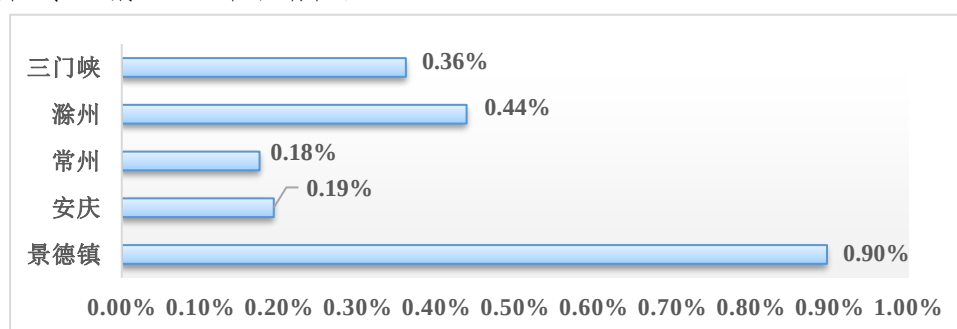


图 1 2019 年各城市环卫支出占比

¹² 这里指环卫项目覆盖的市辖区范围内的建成区（含全部市辖区以及非民政部在册的县级行政/经济管理区、开发区，并非仅指中心城区；不含由其所管辖的县或代管的县级市）。

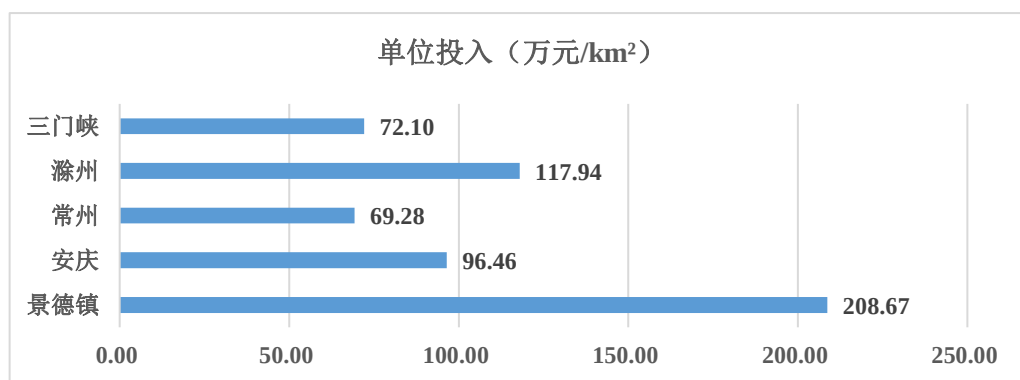


图 2 2019 年各城市单位面积财政投入情况

2.部分城市单位价格比较

因各地对环卫项目的归类及单价测算标准不一，遵循数据可比性的原则，这里选取了作业标准、测算口径均相同的两个城市（安庆市、滁州市）进行比较，与景德镇市相同，均将项目类型分为综合清扫保洁、各类垃圾清运、公厕管护及化粪池清掏、市容整理及垃圾分类试点五大类。整体来看，景德镇市环卫一体化项目的中标单价¹³处于中等水平，具体项目单位价格表如下。

表 2 各城市环卫一体化项目单价表

项目		单位价格			单位
子项目	分项	景德镇	安庆	滁州	
综合清扫保洁	道路清扫保洁（综合各级道路数据）	9.01	6.53	11.26	元/m ²
	开放式小区清扫保洁	7.26	7.33	7.64	元/m ²
	江堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁	9.35	10.29	6.78	元/m ²
	水面保洁	3.17	2.78	4.01	元/m ²
各类垃圾清运	零星建筑垃圾及大件废弃物清运	96.62	90.45	114.65	元/吨
	生活垃圾清运转运及垃圾转运站维护	108.48	113.70	159.31	元/吨
公厕管护及化粪池清掏	公厕管理维护	4.90	4.70	7.86	万元/座
	化粪池清掏	129.56	97.58	124.89	元/吨
市容整理	市容整理	0.23	-	2.13	元/m ²
垃圾分类试点	垃圾分类试点	297.30	282.13	359.01	元/户

¹³ 这里根据四个区各子项目的中标单价、作业量进行综合测算，得出项目的综合中标单价。

（二）内部对比

1.项目公司成本投入情况

下文所涉及的财务科目按照《景德镇环卫一体化 PPP 项目物有所值评价及财政承受能力论证报告》中明确的测算分类，结合本项目中项目公司的实际投入情况，主要分为人工费、机械费、耗材费、其他费用、管理费、财务费用及税金七大类，具体科目内容如下表所示。

表 3 财务科目及内容表

科目	具体内容
人工费	指基本工资、保险、社保费等
机械费	指车辆折旧费、规费、维修及其配件费等
耗材费	指柴油费、机油费、齿轮油费、水费、电费、各种清扫工具等
其他费用	两家公司的统计口径有所区别，在下文中具体说明
管理费	指管理人员工资、办公费、办公场所及停车场租赁费、差旅交通费、工会经费、职工教育经费等
财务费用	指为筹集资金发生的费用，包括利息支出、汇兑损益、金融机构手续费等
税金	指按国家税法规定计入环卫经费内的增值税、城市维护建设税及教育附加费等（不含所得税）

本次成本分析数据来源为两家项目公司提交的 2017-2019 年度财务报表¹⁴（京环项目公司一并提供财务审计报告，玉禾田项目公司未提供审计报告），因项目合同签订日期为 2017 年 7 月 1 日，故 2017 年只有 6 个月财务数据，为保证数据可比性，这里采用各年度月均成本投入来计算。

（1）京环项目公司

根据财务报表显示，2017-2019 年京环项目公司各年度成本投入分别为 3413.74 万元、8395.80 万元、8681.19 万元，月均成本投入分别为 568.96 万元、699.65 万元、723.43 万元。根据测算，2017-2019 年项目整体月均成本投入为 664.01 万元，其中人工费、机械费、耗材费、其他费用、管理费、财务费用及税金（不含所得税）分别为 318.62 万元、45.96 万元、84.15 万元、67.42 万元、101.64 万元、4.27 万元

¹⁴ 财务报表数据的真实性由提供方负责。

及 41.95 万元，具体成本投入情况如下表所示。

表 4 2017-2019 年京环项目公司成本投入情况表

单位：万元

项目	2017 年			2018 年			2019 年		
	小计	月均	占比	小计	月均	占比	小计	月均	占比
人工费	1554.90	259.15	45.55%	3977.59	331.47	47.38%	4383.00	365.25	50.49%
机械费	212.30	35.38	6.22%	625.73	52.14	7.45%	604.12	50.34	6.96%
耗材费	238.78	39.80	6.99%	1312.54	109.38	15.63%	1239.46	103.29	14.28%
其他费用	432.90	72.15	12.68%	829.64	69.14	9.88%	731.63	60.97	8.43%
管理费	747.33	124.56	21.89%	1101.27	91.77	13.12%	1063.20	88.60	12.25%
财务费用	4.26	0.71	0.12%	23.42	1.95	0.28%	121.74	10.15	1.40%
税金	223.27	37.21	6.54%	525.61	43.80	6.26%	538.04	44.84	6.20%
合计	3413.74	568.96	100.00%	8395.80	699.65	100.00%	8681.19	723.43	100.00%

从整体投入占比来看，人工费用为主要支出科目，其次是管理费（主要包括相关场所租赁费、办公费、管理人员工资等）支出，再次是耗材费，然后其他费用（主要包含车辆保险费、车辆年检费、人员支援费用等）的支出等，具体如下图所示。

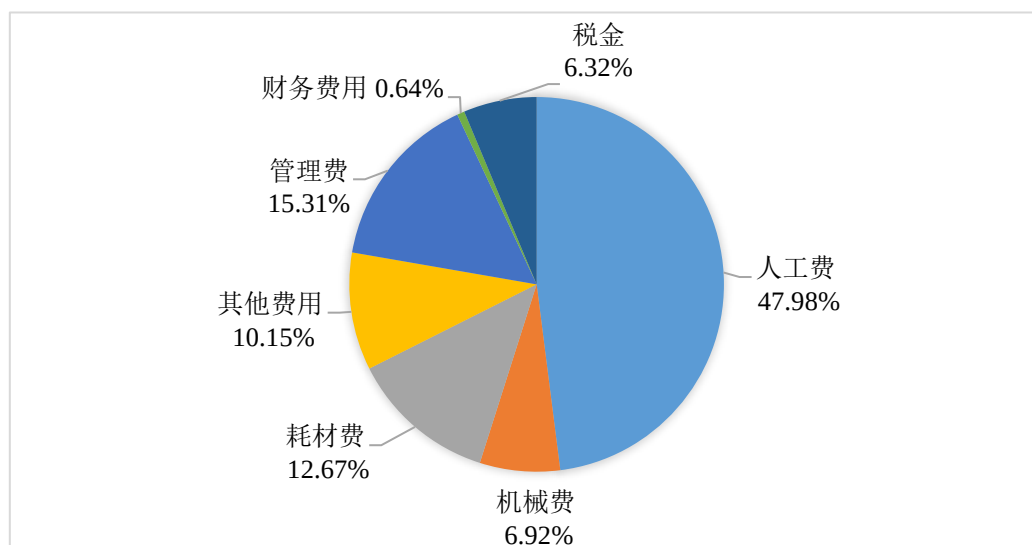


图 3 京环项目公司各类成本占比图

从月均投入变化趋势来看，其中人工费呈现递增趋势，2018、2019 年增幅分别为 27.91%、10.19%；管理费和其他费用呈现递减趋势，但 2019 年管理费所占比例仍然超过了 12%；2018、2019 年作业耗材费较 2017 年有较大增幅；2018、2019 年机械费较 2017 年略有提升，整体占比相对较小，仅为 7%左右。各年度月均成本对比情况如下图所示。

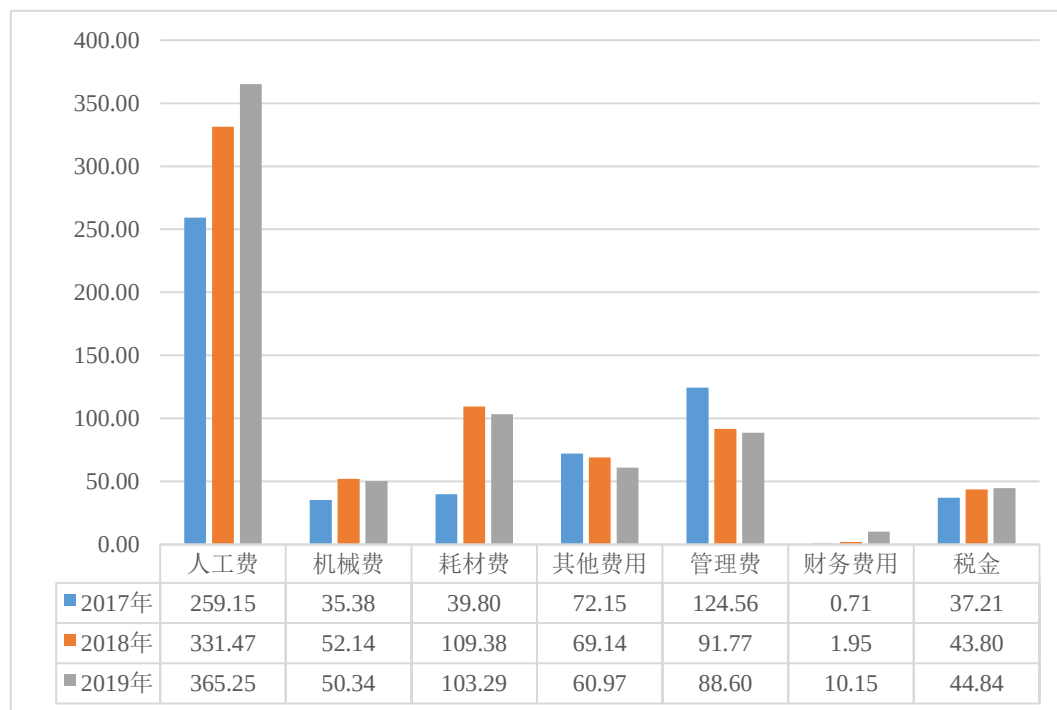


图 4 2017-2019 年京环项目公司各类成本对比图

（2）玉禾田项目公司

根据财务报表显示，2017-2019 年玉禾田项目公司¹⁵各年度成本投入分别为 4931.75 万元、10395.37 万元、11195.20 万元，月均成本投入分别为 821.96 万元、866.28 万元、932.93 万元。根据测算，2017-2019 年项目整体月均成本投入为 873.72 万元，其中人工费、机械费、耗材费、其他费用、管理费、财务费用及税金（不含所得税）分别为 542.22 万元、97.65 万元、62.69 万元、46.22 万元、50.19 万元、17.00 万元及 57.75 万元，具体成本投入情况如下表所示。

¹⁵ 因玉禾田项目公司未对浮梁县进行独立核算，财务上无法直接剥离，这里根据珠山区、陶瓷园区的项目概算占比，等比例换算其在两区的成本投入。

表 5 2017-2019 年玉禾田项目公司成本投入情况表

单位：万元

项目	2017 年			2018 年			2019 年		
	小计	月均	占比	小计	月均	占比	小计	月均	占比
人工费	2951.92	491.99	59.86%	6619.40	551.62	63.68%	6996.61	583.05	62.50%
机械费	440.46	73.41	8.93%	1193.79	99.48	11.48%	1440.81	120.07	12.87%
耗材费	233.55	38.93	4.74%	968.73	80.73	9.32%	821.01	68.42	7.33%
其他费用	634.08	105.68	12.86%	74.09	6.17	0.71%	321.56	26.80	2.87%
管理费	242.23	40.37	4.91%	681.06	56.76	6.55%	641.49	53.46	5.73%
财务费用	114.47	19.08	2.32%	191.63	15.97	1.84%	191.54	15.96	1.71%
税金	315.05	52.51	6.39%	666.66	55.56	6.41%	782.18	65.18	6.99%
合计	4931.75	821.96	100.00%	10395.37	866.28	100.00%	11195.20	932.93	100.00%

从整体投入占比来看，人工费用为主要支出科目，其次是机械费（主要包括设备折旧费、车辆维修费、车辆保险费、车辆费等）支出，再次是耗材费，然后是税金（主要包含增值税、营业税及附加等）等支出，具体如下图所示。

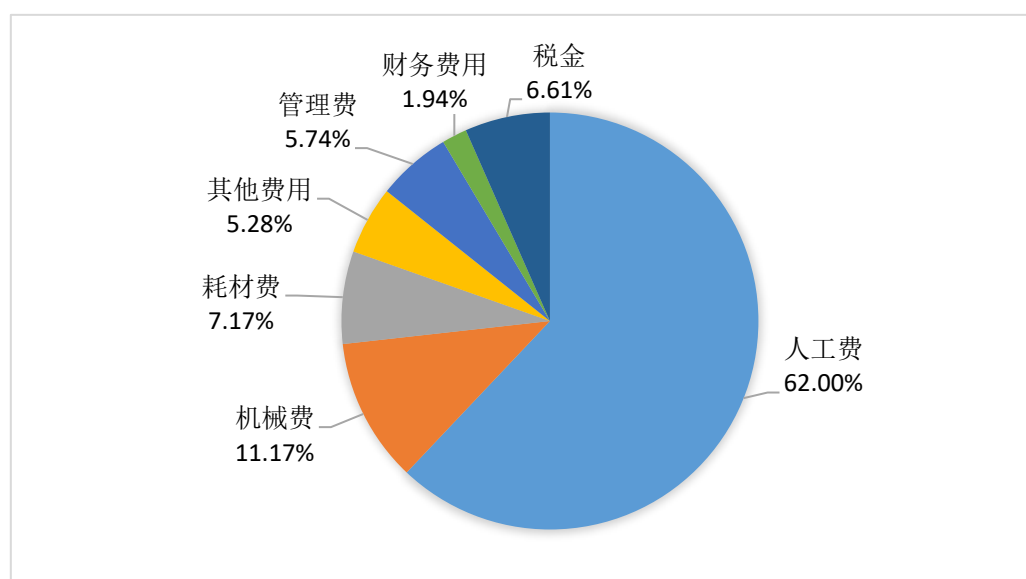


图 5 玉禾田项目公司各类成本占比图

从月均投入变化趋势来看，其中机械费增长较明显，2018、2019 年增幅分别 35.51%、20.69%；人工费也呈现一定增幅，2018、2019 年增幅分别为 12.12%、5.7%；2018、2019 年作业耗材费较 2017 年有较大增幅；各年度管理费和税金的变化幅度不大。各年度月均成本对比情况如下图所示。

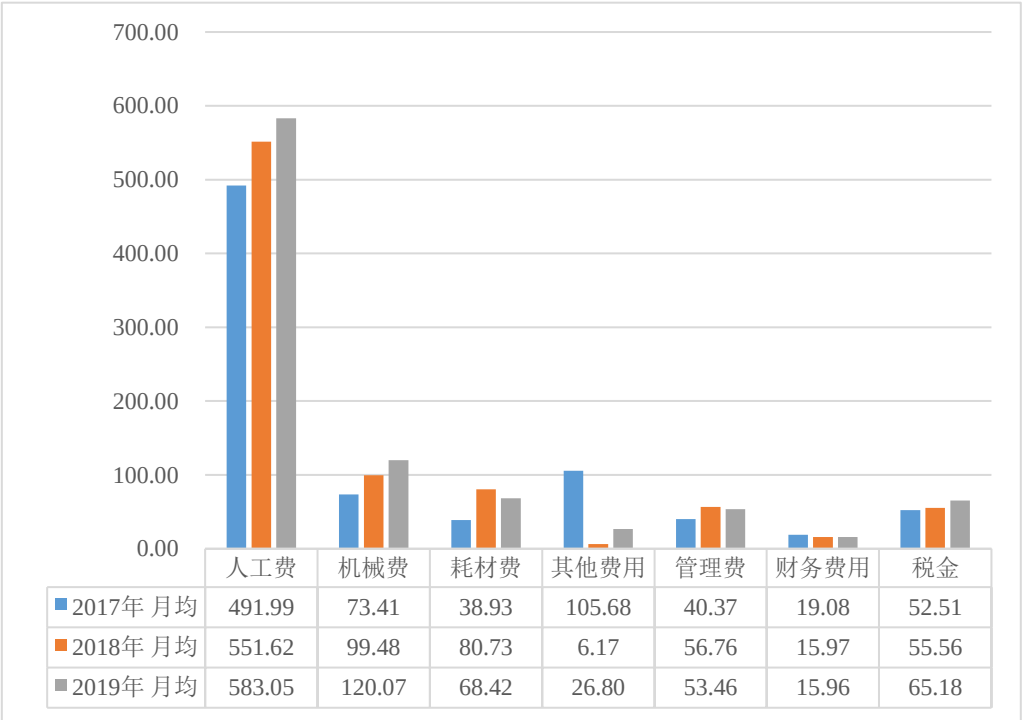


图 6 2017-2019 年玉禾田项目公司各类成本对比图

（3）两家项目公司成本对比

1) 对比两家项目公司的直接成本和间接成本¹⁶占比情况：京环项目公司的直接成本占比 77.73%，间接成本占比 22.27%；玉禾田项目公司的直接成本占比 85.70%，间接成本占比 14.30%。从各类分项来看，除税金以外，其成本构成有较大差异，其中京环项目公司的人工费、机械费占比较低，耗材费、其他费用和管理费占比较高。项目公司各类月均成本对比情况如下图所示。

¹⁶ 直接成本：人工费、机械费、耗材费及其他费用；间接成本：管理费、财务费用及税金。

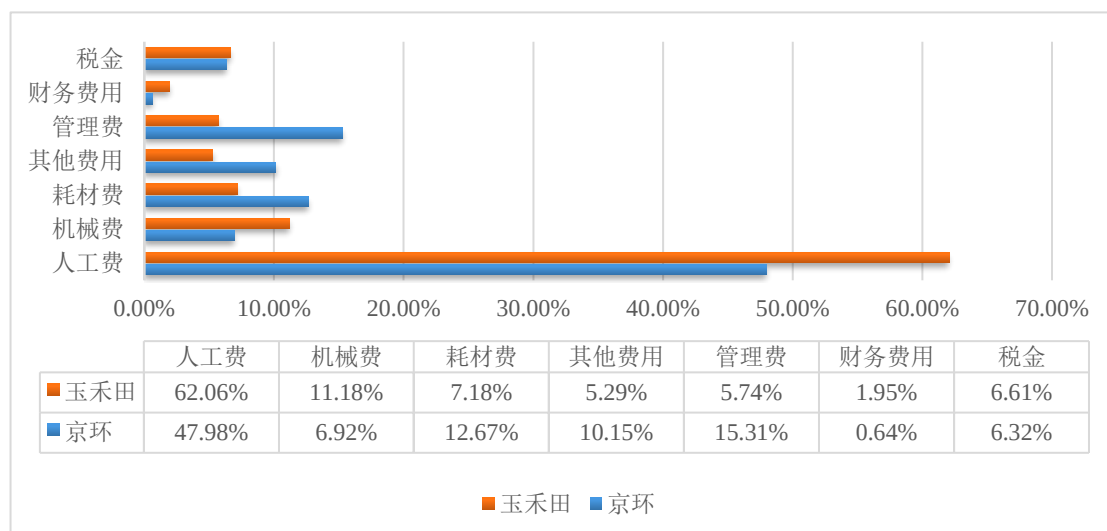


图 7 两家项目公司各类月均成本对比情况

2)对比两家项目公司的单位投入情况:根据项目实际覆盖区域,京环项目公司负责的昌江区和高新区城市建成区面积为 49.8km²,2019 年的成本投入为 8681.19 万元,则其单位面积投入为 174.32 万元/km²;玉禾田项目公司负责的珠山区和陶瓷园区城市建成区面积为 51.5km²,2019 年的成本投入为 11195.20 万元,则其单位面积投入为 217.38 万元/km²。玉禾田项目公司的单位投入高出京环项目公司 24.70%。

2.项目公司利润率差异情况

评价组通过整理分析两家项目公司 2017-2019 年度总体经营成本和经营收入情况,测算出:(1)2017-2019 年京环项目公司经营收入总额分别为 3720.36 万元、9186.25 万元、9342.99 万元,扣除经营成本后的利润分别是 306.62 万元、790.45 万元、661.80 万元,则利润率(包含所得税)分别为 8.24%、8.60%、7.08%,平均利润率为 7.98%。

(2)2017-2019 年玉禾田项目公司经营收入总额分别为 5563.29 万元、11703.76 万元、12580.60 万元,扣除经营成本后的利润分别是 631.54 万元、1308.39 万元、1385.40 万元,则利润率(包含所得税)分别为 11.35%、11.18%、11.01%,平均利润率为 11.18%。具体情况如下图表所示。

表 6 项目公司利润统计表

类型	项目	2017 年	2017 年	2018 年	2018 年	2019 年	2019 年
		京环	玉禾田	京环	玉禾田	京环	玉禾田
经营成本	人工费	1554.90	2951.92	3977.59	6619.40	4383.00	6996.61
	机械费	212.30	440.46	625.73	1193.79	604.12	1440.81
	耗材费	238.78	233.55	1312.54	968.73	1239.46	821.01
	其他费用	432.90	634.08	829.64	74.09	731.63	321.56
	管理费	747.33	242.23	1101.27	681.06	1063.20	641.49
	财务费用	4.26	114.47	23.42	191.63	121.74	191.54
	税金	223.27	315.05	525.61	666.66	538.04	782.18
小计		3413.74	4931.75	8395.80	10395.37	8681.19	11195.20
经营收入	服务费收入	3720.36	5548.20	9190.74	11689.40	9317.86	12567.70
	其他收入	0.00	0.00	0.00	0.00	25.13	0.00
	营业外收支净额	0.00	15.09	(4.49)	14.36	0.00	12.90
小计		3720.36	5563.29	9186.25	11703.76	9342.99	12580.60
经营利润		306.62	631.54	790.45	1308.39	661.80	1385.40
利润率		8.24%	11.35%	8.60%	11.18%	7.08%	11.01%

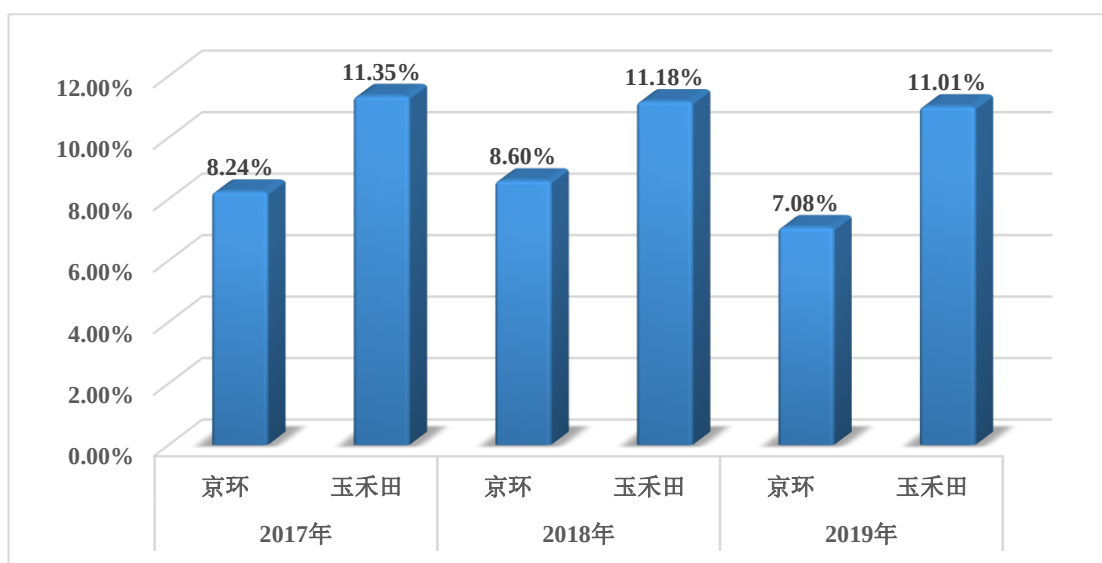


图 8 项目公司利润率对比图

3.各子项目单位成本差异情况

评价组通过对项目公司各子项目的作业成本¹⁷进行统计，结合其实际作业量，测算出项目公司 2019 年各子项目的单位成本，因玉禾田项目公司未能提供分项数据，无法进行测算，以下对京环项目公司各子项目单位成本进行测算。具体测算结果如下表所示。

¹⁷ 直接成本不包含项目公司的管理费用、财务费用和税金。

表 7 项目公司 2019 年单位成本表

项目		单位	单位价格		占比
子项目	分项		中标价格	京环	
综合清扫保洁	道路清扫保洁（综合各级道路数据）	元/m ²	9.01	8.43	93.56%
	开放式小区清扫保洁	元/m ²	7.26	4.12	56.75%
	江堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁	元/m ²	9.35	7.56	80.86%
	水面保洁	元/m ²	3.17	2.4	75.71%
各类垃圾清运	各类垃圾清运及中转站维护	元/吨	108.14	110.42	102.11%
公厕管护及化粪池清掏	公厕管理维护及化粪池清掏	万元/座	5.24	4.06	77.48%
市容整理	市容整理	元/m ²	0.23	0.14	60.87%
垃圾分类试点	垃圾分类试点	元/户	297.3	118.81	39.96%

从上表测算结果可以看出，垃圾分类试点、开放式小区清扫保洁及市容整理的单位成本分别为中标单价的 39.96%、56.75%和 60.87%；道路清扫保洁和各类垃圾清运的单位成本分别为中标单价的 93.56%和 102.11%；其余子项目的单位成本为中标单价的 75%-80%左右，具体情况如下图所示。

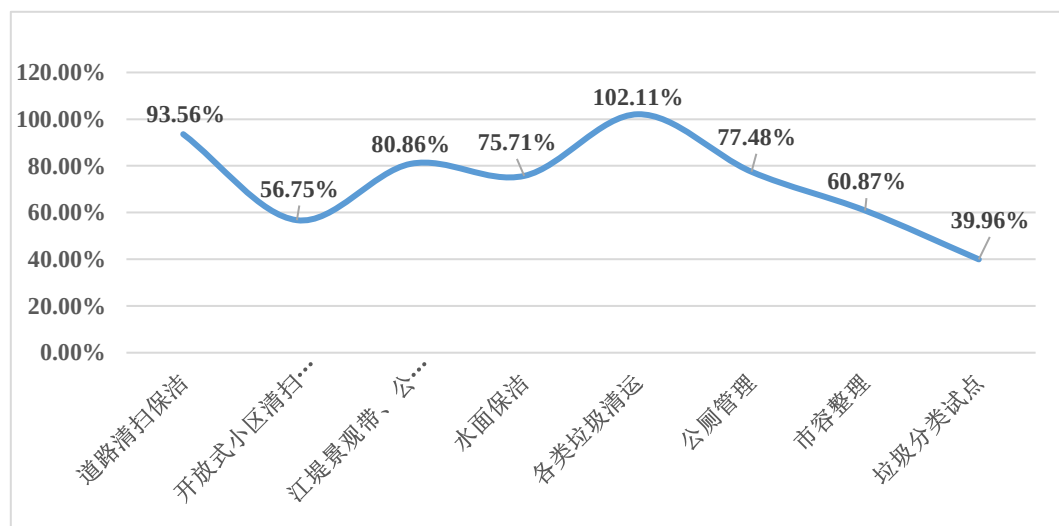


图 9 2019 年京环项目公司单位直接成本对比图

三、总体结论

1. 外部对比

从财政整体投入来看，2019 年景德镇环卫支出在全市一般公共

预算支出中的占比为 0.90%，覆盖区域单位面积财政资金投入为 208.67 万元/km²，相较于部分其他同级城市处于较高水平（景德镇、安庆、常州、滁州和三门峡五个城市的平均单位面积财政投入为 114.13 万元/km²）；从各子项目单价测算来看，景德镇市环卫一体化项目的测算单位价格处于中等水平。

2. 内部对比

（1）对比两家项目公司成本情况

从两家公司的直接成本和间接成本来看，京环项目公司的直接成本占比 77.73%，间接成本占比 22.27%；玉禾田项目公司的直接成本占比 85.70%，间接成本占比 14.30%。相较而言，京环项目公司的间接成本投入占比较高，其中管理费用占比达到了 15.31%。

从两家项目公司的单位投入来看，2019 年京环项目公司负责区域的单位面积投入为 174.32 万元/km²，玉禾田项目公司负责区域的单位面积投入为 217.38 万元/km²，玉禾田项目公司的单位投入高出京环项目公司 24.70%，接近于上述五个城市平均单位面积财政投入的 2 倍。

（2）对比两家项目公司利润情况

2017-2019 年京环项目公司的利润率（包含所得税）分别为 8.24%、8.60%、7.08%，平均利润率为 7.98%；2017-2019 年玉禾田项目公司的利润率（包含所得税）分别为 11.35%、11.18%、11.01%，平均利润率为 11.18%。综上，京环项目公司的实际利润率符合《财政承受能力论证》明确的“项目控制成本利润率 $\leq$ 8%”的要求，玉禾田项目公司的实际利润率超过了 8%的控制要求。

（3）对比中标单价情况

根据上述内容，两家项目公司的直接成本占项目总成本的比例分别为 77.73%、85.70%。根据数据分析，部分子项目的单位直接成本与中标单价存在较大差异，例如垃圾分类试点、开放式小区清扫保洁

及市容整理的单位成本分别为中标单价的 39.96%、56.75%和 60.87%;道路清扫保洁和各类垃圾清运的单位成本接近甚至超过了中标单价,分别为中标单价的 93.56%和 102.11%;其余子项目的单位成本为中标单价的 75%-80%左右。

3. 其他说明

(1) 因玉禾田项目公司相关数据统计不够精细化,对本次分析造成一定程度影响。一是业务数据方面,未对浮梁县的投入情况进行独立核算,数据无法直接剥离,这里根据珠山区、陶瓷园区的项目概算占比,等比例换算其在两区的投入,会存在一定偏差;二是财务数据方面,未能按照各项目类型分类统计财务数据,无法测算各项目成本投入情况,不利于对 PPP 项目开展成本分析。

(2) 根据调研反馈,京环项目公司按照各项目类型分类统计财务数据,但部分子项目的统计难以完全区分,如“道路清扫保洁”和“开放式小区清扫保洁”的人力投入区分界限不明显,统计结果可能存在一定偏差,此外“双创”期间两家项目公司均会根据需要将其在区县(乐平市、浮梁县)项目的人力、物力调配至主城区项目中,在成本核算上存在一定交叉。

四、预算资金相关建议

建议一: 本方案采取就低原则,以京环项目公司的直接成本占比 77.73%作为各子项目单位成本占比的参考值(即将 22.27%预留作为项目公司的间接成本和利润空间),判断各子项目的直接成本投入是否达标,如未达标则进行中标单价下调,适用于整体项目。根据上述直接单位成本与中标单价的对比情况,针对综合清扫保洁、公厕管护及化粪池清掏、市容整理及垃圾分类试点 4 大类中 6 个未达标小类项目的中标单价提出调整建议,原中标总价为 7656.75 万元,调减金额为 1302.61 万元(调减幅度为 17.01%),调整前后各子项单价及总价情况如下表所示。此处调整建议供财政及项目主管部门参考,结合上

述客观情况说明综合考量。

表 10 各子项目价格调整表

项目		调整前		调整后		下调幅度 ¹⁸	单位
子项目	分项	中标单价	总价(万元)	单价	总价(万元)		
综合清扫保洁	开放式小区清扫保洁	7.8	5633.13	6.16	4453.41	20.98%	元/m ²
	水面保洁	3.17	187.39	3.11	180.35	2.02%	元/m ²
公厕管护及化粪池清掏	公厕管理维护	4.90	1379.40	4.89	1353.91	0.25%	万元/座
	化粪池清掏	129.56	98.18	129.24	96.51	0.25%	元/吨
市容整理	市容整理	0.23	290.61	0.19	228.35	16.86%	元/m ²
垃圾分类试点	垃圾分类试点	297.30	68.04	185.01	41.61	37.77%	元/户
合 计		7656.75		6354.14		17.01%	-

建议二：根据测算结果，2017-2019 年玉禾田项目公司的实际利润率（包含所得税）与《财政承受能力论证》中关于“项目控制成本利润率 $\leq 8\%$ ”的要求不符，平均利润率达到 11.18%，玉禾田项目公司负责的珠山区和陶瓷工业园区的年度服务经费约为 12125.64 万元，则超额利润约为 385.60 万元。相较京环项目公司，其在信息化系统建设方面的投入不足，建议尽快落实相关系统的建设资金投入（根据调研了解，京环项目公司的“智慧环卫”系统建设费用约为 300 万元，后期按年度支付运营费用）。

¹⁸ 下调幅度：各分项直接单位成本占中标单价的比值与参考值之间的差额，如垃圾分类试点项目的直接单位成本为招标测算单价的 39.96%，则：下调幅度=77.73%-39.96%=37.77%。

附件 2 综合评分表

一级 指标	二级 指标	三级 指标	权 重	标准 值	评分规则	评分过程	得 分	得分 率
A 决 策(8)	A1 项 目 立 项 (5)	A11 战 略 目 标 适 应性	2	充分	①有相关政策依据(国家、省部级或市级政策依据);②项目与国家和地区的战略目标、发展规划、工作计划相匹配;③项目与项目单位职责密切相关。以上三项各占 1/3 权重分,符合得该项权重分,不符合不得分。	①根据《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发〔2015〕42 号)、《江西省人民政府关于开展政府和社会资本合作的实施意见》(赣府发〔2015〕25 号)等相关文件的要求,“开展政府和社会资本合作,有利于加快转变政府职能,提升政府管理效率,充分发挥市场配置资源的决定性作用”,得 1/3 权重分;②该项目与国家和地区的战略目标一致,与《江西省城市市容环境卫生管理实施办法》中“城市人民政府应当把城市市容和环境卫生事业纳入城市总体规划、国民经济和社会发展规划,并组织实施”的计划匹配,得 1/3 权重分;③该项目与市容环卫局等相关部门的职责密切相关,得 1/3 权重分。综上,本项指标达成比例为 100%。	2.0 0	100.0 0%

		A12 项目立项规范性	3	规范	①项目开展了物有所值评价； ②项目开展了财政能力论证； ③项目按照规定的程序申请设立，且立项过程材料齐全；④完成 PPP 项目入库备案。否则扣除相应权重分。以上四项各占 20%、20%、30%、30%权重分，符合得该项权重分，不符合不得分。	①根据《PPP 物有所值评价指引（试行）》、《关于印发政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引的通知》（财金〔2015〕21 号）等相关文件的要求，景德镇市容环卫局会同市财政局委托第三方开展了本项目的物有所值评价、财政承受能力论证工作，结合论证结果，本项目通过了物有所值评价及财政承受能力论证，先得 40%权重分；②项目立项根据物有所值评价、财政承受能力论证的结果，经景德镇市政府常务会议审批通过后立项，市容环卫局向市人民政府提交了《景德镇市环卫一体化 PPP 项目实施方案》等相关材料，对运作模式进行了明确，并通过了景德镇市政府 2017 年第九次常务会议，最终确定该项目的运营模式为 PPP 模式，符合 PPP 项目的立项规范，再得 30%权重分。③入库备案方面，根据《关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54 号），PPP 项目应纳入江西省 PPP 项目库入库管理，当前还未通过 PPP 项目入库审核，扣除 30%权重分。综上，本项指标达成比例为 70%。	2.10	70.00 %
--	--	-------------	---	----	---	---	------	---------

	A2 项目目标 (3)	A21 项目目标合理性	3	合理	①设立了项目总目标、年度目标先得 40%权重分（总目标、年度目标各占 20%权重分）； ②再根据目标是否完整、明确、可衡量、可实现、与战略目标和总目标相关、是否有时间限制，每符合一项，再得 10%权重分。	①《景德镇市环卫一体化 PPP 项目实施方案》和《PPP 项目合同》明确了该项目的总目标；市容环卫局编制了环卫 PPP 项目的《2019 年预算绩效目标申报表》，对 2019 年年度目标进行明确，包括“保证全市环境卫生干净、整洁”、“保证全市环境卫生正常作业，环卫设备投入加大”、“提升全市环境卫生水平和道路、小区等清洁程度”等。故本项目具有明确的总目标和年度目标，先得 40%权重分。②评价组对《2019 年预算绩效目标申报表》中年度目标的设定情况进行了梳理审核。完整性：数量指标未能完全覆盖全部项目内容，扣除 10%权重分；明确性：部分绩效指标设置不合理，例如成本指标名称及其目标值均设定为“21600 万元”，而成本指标应反映项目的成本控制情况，并非预算执行情况，扣除 10%权重分；可衡量：部分绩效指标不够量化，例如生态效益指标设置为“改善市区环境”、“控制道路扬尘污染”，目标值分别为“改善”、“控制”，过于定性，无法进行量化考察，扣除 10%权重分；可实现：根据实地调研情况，各绩效指标目标值与合同要求及作业标准相匹配，绩效目标可实现度较高；与战略目标和总目标相关：项目年度绩效目标与总目标一致。综上，本项指标达成比例为 70%。	2.10	70.00 %
--	----------------	-------------	---	----	--	--	------	---------

B 过程 (24)	B1 投入管理 (6)	B11 预算编制合理性	4	合理	①有预算编制依据得 20%权重分；②根据预算编制依据是否充分、合理，每符合一项，再得 25%权重分；③项目公司实际年均项目控制成本利润率符合《财政承受能力论证》明确的“项目控制成本利润率$\leq 8\%$”的要求，则得对应全部权重分，否则不得分，每家项目公司各占 15%权重分。	①景德镇市容环卫局会同市财政局委托第三方开展了本项目的物有所值评价和财政承受能力论证，每个子项目均采用全费用（包括人工费、机械使用费、规费、耗材费、管理费、利润、税金等）单价计价办法，通过控制成本利润率为 8%，计算每个子项目的服务价格，具有编制依据，得 20%权重分。②根据项目成本分析结果，部分子项目的中标单价与实际单位成本存在较大的差异，垃圾分类试点和开放式小区清扫保洁的单位成本分别为中标单价的 39.96%和 56.75%；道路清扫保洁和各类垃圾清运的单位成本分别为中标单价的 93.56%和 102.11%；其余子项目的单位成本为中标单价的 75%-80%左右。预算编制有依据，但不够合理，扣除 25%权重分。③对比两家项目公司利润情况，其利润率符合《财政承受能力论证》明确的“项目控制成本利润率$\leq 8\%$”的要求，2017-2019 年京环项目公司的平均利润率为 7.98%；2017-2019 年玉禾田项目公司的平均利润率为 11.18%，扣除 15%权重分。综上，本项指标达成比例为 60%。	2.40	60.00%
		B12 预算执行率	2	100%	考察用于珠山区、昌江区、高新区及陶瓷园区四个区环卫作业的市级财政资金预算执行率。预算执行率为 100%得 100%对应权重分，每降低 1%，扣除 1%的权重分，扣完为止。	本项目 2019 年市级财政预算 24291.91 万元，根据市、区两次考核情况对 2 家项目公司分别进行了扣款，故实际支出 20526.57537 万元，预算执行率为 $20526.57537/24291.91 \times 100\% = 84.50\%$。综上，本项指标达成比例为 $100\% - (100\% - 84.50\%) \times 1 = 84.45\%$。	1.69	84.45%

	B2 财务管理 (4)	B21 资金使用合规性	2	合规	① 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；③项目的重大开支是否经过评估认证；④是否符合项目预算批复或合同规定的用途；⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。五项全部符合视为使用合规，得满分；在④⑤同时满足时，①②③中每满足一项得 20%权重分；存在④或⑤不满足时属于严重违规事项，本项指标不得分。	①项目资金使用符合《财务管理标准化操作手册》的规定；②资金拨付有完整的审批手续，财务支出凭证等手续齐全；③市容环卫局完成《PPP 项目合同》约定，根据考核情况进行付费，相关考核材料保存完整；④从检查结果来看，资金支出符合项目预算和合同规定的用途；⑤未出现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。综上，本项指标达成比例为 100%。	2.00	100.00%
		B22 财务监管机制有效性	2	有效	①市容环卫局针对项目公司建立财务监管制度；②跟踪项目公司的重大支出情况；③跟踪项目公司的年度审计工作，并留存各年度审计报告。以上三项各占 1/3 权重分，符合得该项权重分，不符合不得分。	①根据《景德镇环卫一体化 PPP 项目股东协议》约定，大道公司作为政府投资方代表，提名一人作为项目公司董事会成员，项目公司的年度审计由董事会委托一家在中国注册的有资质的会计师事务所对项目公司的财务账册和记录以及年度财务报告进行审计，由财务总经理会同总经理将年度审计报告提交董事会，具有明确的财务监督制度，得 1/3 权重分；②根据评价组实地调研结果，市容环卫局并未对项目公司的重大开支情况进行跟踪，扣除 1/3 权重分；③根据评价组实际调查情况，市容环卫局未跟踪项目公司的年度审计情况，且未掌握项目公司的具体年度财务状况，扣除 1/3 权重分。综上，本项指标达成比例为 33.33%。	0.67	33.33%

B3 项目管理 (14)	B31 政府采购执行有效性	2	有效	PPP 项目采购程序的合规性、采购结果的合理性各占 50%权重。①项目公司按照规定的程序实行招标、投标、开标、中标公示等环节，每发现一例不规范的情况，扣除该部分权重分的 1/4；②采购结果合理性：采购结果充分比选、符合项目需求，每发现一例不符合的情况，扣除该部分权重分的 1/2。	景德镇市容环卫局委托北京金准咨询有限公司发布了招标公告，北京环境有限公司、玉禾田环境发展集团股份有限公司等 4 家单位于规定时间提交了投标资料，2017 年 7 月 20 日组织了开标，确定第一包和第二包中标的社会资本方分别为玉禾田环境发展集团股份有限公司、北京环境有限公司后，于 7 月 27 日发布了中标结果公告，并进行了公示，随后市容环卫局、景德镇市大道环境事业责任有限公司（代表政府方出资）、中标公司于 2017 年 8 月签订了《景德镇市环卫一体化 PPP 项目合同》，招标、投标、开标、中标公示环节均按规定执行。综上，本项指标达成比例为 100%。	2.00	100.00%
	B32 合同管理完备性	2	完备	①相关单位按规定签署相关合同、协议；②合同中各要素明确、清晰、完整，每发现一例不规范的情况，扣除该部分权重的 1/3；③主管部门按照规定，根据项目内容实际变更情况签订补充协议；④项目相关合同档案归档完整。以上四项各占 25%权重分，符合得该项权重分，不符合不得分。	①市容环卫局、景德镇市大道环境事业责任有限公司（代表政府方出资）按照相关规定，与玉禾田环境发展集团股份有限公司和北京环境有限公司分别签署《PPP 项目合同》及股东协议；②合同中各要素明确、清晰、完整；③根据评价组实地调研结果，目前新增道路、公厕等内容的变更暂未签订补充协议（由于城市框架拉大，新增道路动态增加，自 2020 年 7 月起，相关部门已开始对新增道路进行摸底、更新数据，正在走手续报批，待政府常务会过会确定后将与项目公司签订补充协议），酌情扣除 15%的权重分；④项目签署的《PPP 项目合同》归档完整。综上，本项指标达成比例为 85.00%。	1.70	85.00%
	B33 政府监管机	2	健全	①市、区两级项目主管部门均设置了项目督查组（科室）；②市、区两级主管部门均配备相应业务人员进行项目督查。上	①根据评价组实地调研结果，市、区两级均设置了项目督查组；②市、区两级均配备了相应的业务人员对项目进行督察。综上，本项指标达成比例为 100.00%。	2.00	100.00%

		制 健 全性			四项各占 50%权重分，符合得该项权重分，不符合不得分。			
		B34 业 务 管 理 制 度 执 行 有 效性	4	有效	①市、区两级项目主管部门制定或具有项目考核办法；②市、区两级项目主管部门根据相关考核办法对项目公司开展绩效考核，且相关考核材料归档齐全；③项目公司制定或具有内部业务管理制度或考核办法；④项目公司根据相关内部考核办法内部开展监督考核，且相关考核材料归档齐全。以上四项各占 25%权重分，符合得该项权重分，不符合不得分。	①市、区两级均按照《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》进行考核。②根据《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》要求，市容环卫局对高新区、昌江区、珠山区、陶瓷园区环卫作业质量实行周检查制度，每周不少于 2 次，其中 1 次为量分考核检查（每月 4 次），各区环卫部门对作业质量实行日检查制度，其中每周 2 次为量分考核检查（每月 8 次）。评价组对市、区两级 2019 年环卫考核材料进行核实，昌江区有 8 个月未完成规定的考核量，其中 2 月和 6 月的考核次数仅为 4 次和 5 次，其他区均完成相关考核要求。扣除 12.5%权重分。③项目公司监督考核方面，根据评价组调研得到的数据，玉禾田项目公司制定了《玉禾田景德镇项目品质督察工作手册》，京环项目公司制定了《景德镇京环环境服务有限公司作业与安全部考核管理办法》，对各自公司的考核办法进行了说明。④玉禾田项目公司 2019 年相关的督察考核材料缺失严重，扣除 12.5%权重分，京环项目公司制定了，并设置了督察月报制度，项目资料保存齐全。综上，本项指标达成比例为 75.00%。	3.0 0	75.00 %
		B35 绩 效 付 费 机 制 执 行 有 效性	4	有效	①项目主管部门根据月度考核结果进行月度绩效付费，且月度考核扣款依据清晰、准确；②项目主管部门根据年度考核结果进行年度绩效付费，且年度考核扣款依据清晰、准确；③项	①依据《PPP 项目合同》、《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》规定，项目月度实付金额为应付金额乘以 96%再减去扣除费用，其中扣除费用为项目主管单位依据市、区两级月度考核结果计算得到，月度考核扣分依据清晰、准确，得 30%权重分；②每月扣除的 4%作为年度绩效押金，项目主管单位根据年度综合考核得分在总月押金上扣	4.0 0	100.0 0%

					目主管部门月度、年度考核过程、应用材料保持齐全。以上三项分别占 50%、30%、20%权重分，出现一例不符合扣除 20 对应权重分，扣完为止。	款，年度绩效考核扣款依据清晰、准确，得 30%权重分；③根据资料核查，市容环卫局月度、年度考核过程、应用材料均保持齐全。综上，本项指标达成比例为 100%。		
C 产出 (24)	C1 产出数量 (8)	C11 环卫作业计划完成率	8	$\geq$ 100%	通过基础数据采集及复核，考察 2019 年项目范围内，①清扫保洁覆盖率达到 100%；②垃圾清运完成率达到 100%；③公厕管护及化粪池清掏完成率达到 100%；④市容整理完成率达到 100%；⑤垃圾分类试点覆盖率达到 100%。以上五项各占 1/5 权重分，达到或超过目标值得满分，每下降 1%扣除 5%权重分，扣完为止。	两家项目公司自 2017 年 8 月入场以来，各自负责区域内均有新增作业内容，根据基础数据采集情况：①京环项目公司和玉禾田项目公司 2019 年清扫保洁覆盖面积计划分别为 5523285 m ² 、5892526.81 m ² ，实际完成量为 5523285 m ² 、7580335.81 m ² ，完成率均大于或等于 100%；得 20%的权重分；②京环项目公司和玉禾田项目公司垃圾清运量计划分别为 140.02t/d、370.85t/d，实际完成情况 140.02t/d，470.85t/d，完成率均大于或等于 100%，得 20%权重分；③京环项目公司和玉禾田项目公司公厕管护量分别为 99 座、178 座，实际管护量为 99 座、188 座，化粪池清掏量为 4.75t/d、15.71t/d，实际清掏量分别为 4.75t/d、16.46t/d，完成率均大于等于 100%，得 20%的权重分；④市容整理覆盖率，京环项目公司市容整理覆盖面积原计划为 441484 m ² ，玉禾田项目公司市容整理覆盖面积原计划为 641807 m ² ，两家项目公司市容整理覆盖率均为 100%，得 20.0%权重分；⑤垃圾分类试点，京环原计划垃圾分类试点数目为 3 家试点小区，实际执行为 3 家试点小区，玉禾田原计划垃圾分类试点数目为 3 家试点小区，实际执行为 0 家，故得 10.0%权重分。综上，本项指标达成比例为 90.0%。	7.20	90.00 %

	C2 产 出 质 量 (9)	C21 环 卫 作 业 质 量 达 标 情 况	9	达标	根据市区两级环卫综合考核情况,各区 2019 年月度考核平均综合得分在 95 分以上得全部权重分,每下降 1%扣除 5%对应权重分,扣完为止。珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区 4 个区各占 1/4 权重分。	根据市容环卫局提供的 2018 年和 2019 年考核材料,2019 年月度考核平均综合得分珠山区为 86.67 分、昌江区 94.88 分、高新区 95.95 分、陶瓷园区 93.14 分,故各区域得分情况为,珠山区得 $1 - (1 - 86.67/95) * 5 = 56.16\%$ 、昌江区得 $1 - (1 - 94.88/95) * 5 = 99.37\%$ 、高新区得 100%、陶瓷园区得 $1 - (1 - 93.14/95) * 5 = 90.21\%$ 。综上,本项指标达成比例为 $(56.16\% + 99.37\% + 100\% + 90.21\%) / 4 = 86.44\%$ 。	7.7 8	86.44 %
	C3 产 出 时 效 (7)	C31 环 卫 作 业 完 成 及 时 情 况	7	及时	通过核查作业运行记录、考核整改记录、数字城管系统、市民投诉处理记录等,发现一处未按作业标准进行及时处理、整改,扣除 10%相应权重分,扣完为止。	根据评价组实地调研结果,抽检了高新区的日督察整改记录,共发现 3 处未及时整改记录,抽检了昌江区市民投诉处理记录,均及时完成。综上,本项指标达成比例为 60%。	4.2 0	60.00 %
D 效 果 (44)	D1 项 目 效 益 (21)	D11 环 境 卫 生 清 洁 度 改 善 情况	5	符合	考察综合清扫保洁、各类垃圾清运、公厕管护及化粪池清掏、市容整理、垃圾分类 5 个方面的改善情况,根据现场测评和调研问卷综合评定,现场测评和问卷调查分别占 30%、70%,现场测评每发现一处不符合作业标准的情况扣 10%相应权重分,问卷调查受访对象对上述五个方面改善认可度综合评分不低于 95%,每下降 1%扣 5%相应权重分,扣完为止。	根据评价组实地测评结果,综合清扫保洁、各类垃圾清运、公厕管护及化粪池清掏、市容整理、垃圾分类 5 个方面共发现 53 处考核不合格的情况,其中珠山区发现 34 处,昌江区发现 11 处,高新区发现 3 处、陶瓷园区发现 5 处,根据场测评每发现一处不符合作业标准的情况扣 10%相应权重分,故现场测评得 0%的权重分;问卷调查中,根据景德镇市民调查问卷,综合清扫保洁、各类垃圾清运、公厕管护及化粪池清掏、市容整理、垃圾分类 5 个方面综合认可度分别为 98.45%、97.77%、95.6%、97.09%、97.35%,得 40%权重分。综上,本项指标达成比例为 70%。	3.5 0	70.00 %

		D12 环卫作业考核提升情况	3	提升	根据市区两级环卫综合考核情况，2019 年各区全年历次考核平均综合得分较 2018 年有所提升则得对应全部权重分，否则不得分。珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区 4 个区各占 1/4 权重分。	根据评价组实地调研结果，2019 年全年历次考核平均综合得分珠山区、昌江区、陶瓷园区、高新区分别为 86.67 分、94.88 分、93.14 分、95.95 分，2018 年珠山区、昌江区、陶瓷园、高新区分别为 83 分、92.49 分、92.54 分、96.09 分，其中仅高新区 2019 年较 2018 年考核平均综合得分有所下降，本项指标达成比例为 75%。	2.25	75.00 %
		D13 机械化作业率	2	100%	①道路保洁机械化清扫率达到 100%；②道路隔离护栏机械化清洁率达到 100%；③生活垃圾机械化收集率达到 100%；④公厕化粪池清掏清运机械化作业率达到 100%。以上四项各占 1/4 权重分，达到目标值得 100%对应权重分，每下降 1%扣除 5%对应权重分，扣完为止。	①京环项目公司一级道路、二级道路、三级道路、四级道路可机械化保洁面积分别为 2277120 m ² 、1053395.52 m ² 、1164883.2 m ² 、815360.66 m ² ，实际机械化清扫面积 2277120 m ² 、1053395.52 m ² 、1164883.2 m ² 、815360.66 m ² ，京环道路保洁机械化率为 100%，玉禾田项目公司一级道路、二级道路、三级道路、四级道路作业面积分别为 1159324 m ² 、2579786 m ² 、864231 m ² 、694276 m ² ，其中机械化作业面积分别为 1159324 m ² 、2579786 m ² 、864231 m ² 、694276 m ² ，玉禾田道路保洁机械化率为 100%；②京环项目公司道路隔离栏作业长度为 25245m，实际机械化作业长度为 25245m，机械化率为 100%，玉禾田项目公司道路隔离栏作业长度为 34272m，实际机械化作业长度为 34272m，机械化率为 100%；③京环项目公司生活垃圾清运作业点数 6 座，其中机械化作业点数为 6 座，机械化作业率为 100%；玉禾田生活垃圾清运作业点数为 7 座，其中机械化作业点数为 7 座，机械化作业率为 100%；④京环项目公司化粪池清掏作业点位为 99 个，机械化作业点位为 97 个，机械化率为 97.98%（经了解，2 处点位均在背街小巷、里弄，粪便清掏车辆无法进入，故采取人机结合方式作业模式），	2.00	100.00 %

						玉禾田化粪池清掏作业点数为 188 个，其中机械化作业点数为 188 个，机械化作业率为 100%。综上，扣除化粪池清掏 $5 * (1 - 97 / 99) / 8 = 1.26\%$ 。综上本项指标达成比例为 100.00%。		
		D14 机械 化 设 备 投 入 情况	2	符合	①2019 年两家项目公司均有新增设备投入；②2019 年两家项目公司的老破设备更新率均达到 100%。以上两项各占 1/2 权重分，符合则得对应权重分，否则不得分。	①根据设备清单及现场勘察，2019 年京环项目公司和玉禾田项目公司均有新增设备投入，得 50%权重分；②根据设备清单及现场勘察，2019 年京环项目公司和玉禾田项目公司均进行了老破设备更新，更新率均达到 100%，得 50%权重分。综上，本项指标达成比例为 100.0%。	2.0 0	100.0 0%
		D15 就 业 人 数 提 升 情况	2	提升	玉禾田项目公司、京环项目公司各占 1/2 权重分，截至 2019 年底企业职工数较 2018 年底有提升，符合得该项权重分，不符合不得分。	因玉禾田无法拆分浮梁县人数，故统一按照项目公司总人员计算。①玉禾田项目公司 2018 年公司综合人数为 2091 人，2019 年为 2114，较 2018 年增加 23 个就业岗位，得 50.0%权重分；②京环项目公司 2018 年公司综合人数为 1721 人，2019 年为 1824，较 2018 年增加 103 个就业岗位，得 50.0%权重分。综上，本项指标达成比例为 100%。	2.0 0	100.0 0%
		D16 有 责 投 诉 处 理 情况	2	符合	①2019 年项目范围内环卫相关有责投诉量较 2018 年有所降低，则得 50%权重分，否则不得分；②有责投诉处理率为 100%得 50%权重分，每降低 1%扣除 5%对应权重分，扣完为止。珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区 4 个区各占 1/4 权重分。	①根据评价组实地收回的数据，陶瓷园区和高新区未有环卫相关的投诉处理，昌江区 2019 年投诉处理量为 12 件，2018 年投诉处理量为 9 件，投诉量有所增加，珠山区 2019 年投诉处理量为 15 件，2018 年投诉处理量为 18 件，投诉量有所降低。故得 37.5%的权重分；②根据收集上来的信息，2019 年有责投诉处理为 27 条，均已按时处理，陶瓷园区和高新区未有环卫相关的投诉处理，故得 37.5%权重分。综上，本项指标达成比例为 75%。	1.5 0	75.00 %

		D17 重大安全事故发生数	1	=0 起	未发生重大安全事故（有作业人员死亡或重伤人数达到3人）则得全部权重分，否则不得分。	根据评价组实地调研及网络公开信息检索，2019 年环卫项目实施过程中未发生重大安全事故，本项指标达成比例为 100%。	1.0 0	100.0 0%
		D18“双创”目标实现情况	4	实现	①在 2019 年景德镇市创建全国文明城市考核中，环卫相关部分未出现扣分，则得 50%权重分，否则不得分；②2019 年景德镇市创建全国卫生城市成功，再得 50%权重分，否则不得分。	①根据评价组实地调研结构，2019 年景德镇市创建全国文明城市考核中，环卫相关部门未出现扣分，得 50%权重分；②2019 年景德镇市创建全国卫生城市成功，得 50%权重分。综上，本项指标达成比例为 100%。	4.0 0	100.0 0%
	D2 可持续影响力（10）	D21 沟通协调机制建立情况	3	建立	①与城管局关于市容整治责任界定沟通协调顺畅；②与园林绿化相关主管部门关于责任界定沟通协调顺畅；③与建筑垃圾处理相关主管部门责任界定沟通协调顺畅；④与 12345 市民投诉热线关于责任界定和投诉处理沟通协调顺畅。沟通协调过程中，每发现一例沟通不顺畅的情况，扣除 10%权重分，扣完为止。	根据各区环卫主管部门访谈了解，环卫项目与其他部门的管理内容还存在较多职责范围界定不清的情况，例如尚未完成移交的园林绿化项目主要由建设单位负责，相关垃圾处理不及时；市政的施工建筑垃圾主要由施工单位负责，施工完成后不做清理，且相关渣土运输车辆作业不规范，导致渣土等垃圾散落严重；封闭小区的保洁主要由物业公司负责，其沿街店面的门前三包处理不及时等情况较多。在创文创卫期间，主要通过“创文创卫指挥部”进行统一协调，但基本上是“一事一议”，没有形成明确的长期规范，酌情扣除 40%权重分。综上，本项指标达成比例为 60%。	1.5 0	50.00 %

		D22 应急机制健全性	2	健全	①制定有特殊时段(节假日、上下班高峰期等)应急预案;②制定有重大活动应急预案;③制定有恶劣天气应急预案;④制定有交通事故等突发事件应急预案;⑤制定有项目范围、内容变更(包括道路、公厕、垃圾中转站等新增及变更)应急预案。以上五项分别占 15%、15%、15%、15%、40%权重分,有则得分,否则不得分。每家项目公司各占 50%权重分。	①根据材料核查,京环项目公司提供的《作业与安全部指导书》中对扫雪除冰、防汛排涝抢险、其他环卫应急作业方案进行了明确说明,其中其他环卫应急作业方案包含了特殊时段(节假日、上下班高峰期)、重大活动以及交通事故应急预案等;②根据材料核查,玉禾田项目公司制定的应急预案材料,包含了特殊时段(节假日、上下班高峰期等)应急预案、重大活动、恶劣天气、交通事故等突发事件等应急机制。综上,本项指标达成比例为 100.0%。	2.00	100.00%
		D23 人员保障机制健全性	2	健全	玉禾田项目公司、京环项目公司各占 1/2 权重分,①有明确的组织架构和职责分工,先得 40%对应权重分,否则不得分;②项目公司人员配备充足,能够保障项目实施的质量,再得 60%对应权重分,否则不得分。	①根据评价组实地调研结果,京环项目公司提供的《景德镇京环公司架构及职能岗位职责》对公司的组织架构和各员工的职责进行了明确的分工,玉禾田项目公司提供的《景德镇玉禾田环境事业发展有限公司考勤制度和绩效管理制度》、《督察工作手册》同样对公司的组织架构和各岗位职责进行了明确;②根据《景德镇市环境卫生作业质量标准》和《PPP 项目合同》确定的清扫面积和清扫频次,京环项目公司和玉禾田项目共的人员要求均能达到指标要求。综上,本项指标达成比例为 100.0%。	2.00	100.00%
		D24 信息化管理系统	3	建设	玉禾田项目公司、京环项目公司各占 1/2 权重分,①建设了环卫项目信息化管理系统,则得 40%对应权重分,否则不得分;②信息化管理系统实现了对机	根据评价组实地调研结构,京环项目公司建立了信息化系统管理平台,系统实现了信息化挂案例系统对机械化车辆、督察人员、作业人员的管理,并与市公安视频监控系统实现对接,可及时对项目范围内的街道情况进行监控,先得 50%的权重分;截至评价节点,玉禾田项目公司尚未	2.10	70.00%

		建 设 情况			械化车辆、督查人员、作业人员的线上管理,每符合一项,再得10%对应权重分; ③信息化管理系统与市公安视频监控系统实现对接, 再得 30%对应权重分, 否则不得分。	建立内部信息化管理系统(根据补充材料, 2019 年玉禾田项目公司已逐步开展信息化工作, 对部分作业车辆安装了 GPRS 定位系统, 后在市城管局城管指挥中心统筹下, 于 2020 年度录入“智慧城管”平台), 故酌情扣除 30%的权重分。综上, 本项指标达成比例为 70%。		
D3满 意度 (13)	D31 项 目 公 司 职 工 满 意度	5	≥ 90%	抽查调研项目公司职工满意度达 100%得全部权重分, 每降低 1%扣 5%权重分, 扣完为止。	本次调研问卷共收集公司职工满意度问卷 444 份, 其中京环项目公司 234 份问卷, 玉禾田项目公司 210 份问卷, 项目公司职工综合满意度为 94.71%, 大于 90%, 综上, 本项指标达成比例为 100%。	5.0 0	100.0 0%	
	D32 市 民 满 意度	8	≥ 90%	抽查调研市民满意度达 100%得全部权重分, 每降低 1%扣 5%权重分, 扣完为止。	本次问卷共收集 1614 份, 有效问卷 1614 份, 有效率达 100%, 其中线下问卷 100 份, 综合市民满意度为 95.71%, 大于 90%, 综上, 本项指标达成比例为 50%。	8.0 0	100.0 0%	
合 计		100	-	-		83. 69	83.69 %	

附件 3 问卷调查报告

2019 年度景德镇环卫一体化 PPP 项目

问卷调查报告

一、调研背景

为增强景德镇城市管理水平，改变环境卫生面貌，全面塑造景德镇历史文化名城形象，打造“一座与世界对话的城市”，2017 年景德镇市委、市政府赴安庆、三亚、海口学习调研后，结合景德镇市实际情况，决定以城乡环境大整治为契机，在景德镇市实施环卫一体化 PPP 项目。

本次绩效评价的对象为景德镇市容环卫局 2019 年景德镇市环卫一体化 PPP 项目。为客观测定市容环卫局的环卫一体化 PPP 项目的社会效果，评价组引入“相关受益对象满意度”指标，对相关企业、景德镇市市民展开满意度调查。

二、调查对象与调查内容

（一）调查对象

本次问卷调查的对象分别为京环项目公司、玉禾田项目公司职工和景德镇市市民。

（二）调查内容

1.企业职工满意度问卷

（1）单位信息包括：被访者性别、年龄、所在项目公司、公司职位。

（2）基本问题包括：目前的岗位工作安排是否合理、公司是否定期组织安全培训、作业规范培训、企业是否对您的岗位工作进行考核、目前公司的作业人员是否充足、企业作业工具及车辆配备是否充足。

(3) 满意度问题包括：目前的整体收入、目前的福利待遇、企业的岗位培训、企业目前的考核制度合理性、目前的工作环境、目前驾驶的作业车辆、环卫工作作业质量。

(4) 调查对象对景德镇市环境改善的意见和建议。

2. 市民满意度问卷

(1) 单位信息包括：被访者性别、年龄、居住区域、居住年限。

(2) 基本问题包括：景德镇市环境卫生较过去改善程度、本区道路清扫提升程度、本区公共休闲场所清洁度提升程度、本区垃圾清运及时性提升程度、本区公厕清洁度提升程度、本区市容整理提升程度、本区域是否存在卫生死角、针对试点小区的垃圾分类宣传培训、垃圾分类收集箱指示标识、收集的垃圾是否按照分类分别清运、垃圾分类的相关设施设备是否完善、垃圾分类工作是否有提升。

(3) 满意度问题包括：本区环卫保洁整体状况、本区道路清扫保洁清洁度、本区生活垃圾清运及时程度、本区公共厕所清洁程度、本区市容整理(含非机动车停放管理)、本区垃圾分类试点运作情况、本区环卫工人服务水平和服务态度、自然灾害(极端天气)后本区环卫作业响应和处理。

(4) 调查对象对景德镇市环境改善的意见和建议。

三、调查方法与调查方式

(一) 调查方法

针对相关企业、市民开展问卷调查，具体问卷见附件 3-1、3-

2。在全面调查开展之前会先进行内部论证，依据论证结果对问卷和抽样方案再进行一次修改调整。

(二) 调查方式

本次调研主要采取抽样调查的方式，对两家项目公司按照 10%抽样比例分别抽取 200 名企业职工进行满意度调查。

（三）问卷的发放和回收

本次调研对两家项目公司采用线上问卷调研，共收回问卷 444 份，其中京环项目回收问卷 234 份，玉禾田项目公司收回问卷 210 份，问卷有效率为 100%。

本次市民满意度调查问卷采用线上问卷收集方式，共收集问卷 1614 份，其中有效问卷 1614 份，问卷有效率为 100%。

四、调查问卷的信度和效度分析

（一）信度分析

信度（Reliability）是指测量结果的一致性、稳定性及可靠性。本次问卷调查运用克伦巴赫信度系数法（Cronbach α ）来测量满意度问题的信度，其计算公式为：

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^K \sigma_i^2}{\sigma_T^2} \right)$$

其中 K 表示问卷中问题的数目， σ_i^2 为第 i 个问题得分的方差， σ_T^2 为总得分的方差。

通常，克朗巴哈系数的值在 0 和 1 之间。通常情况下，信度系数在 0.9 以上，则认为量表的内在信度高；信度系数在 0.8~0.9 之间，则表示量表信度较高；信度系数在 0.7~0.8 之间，表示量表具有相当的信度；信度系数不超过 0.7，一般认为内部一致信度不足。

分析结果显示，本次项目公司职工满意度问卷的信度为 0.77，景德镇市民满意度问卷的信度为 0.79，问卷整体设计具有相当的信度，因此基于两份问卷进行的数据分析结果也是可靠的。

（二）效度分析

效度（Validity）用于评价量表的准确度、有效性和正确性，即检验问卷是否能简洁、准确地描述抽样数据的属性和特征以及它们之间

的复杂关系。本次问卷调查运用相关系数来估算满意度问题的效度。其计算公式为：

$$r = \frac{\sum xy}{\sqrt{\sum x^2} \sqrt{\sum y^2}}$$

其中， $x = x_i - \bar{x}$ ，表示题目得分偏差； $y = y_i - \bar{y}$ ，表示问卷得分偏差。

通常，相关系数的值介于-1 与+1 之间，即 $-1 \leq r \leq +1$ 。其中， $r > 0$ 表示两变量正相关； $r < 0$ 表示两变量负相关； $|r| = 0$ 表示两变量间不存在线性相关关系； $|r| = 1$ 表示两变量为完全线性相关； $0 < |r| < 1$ 表示两变量存在一定程度的线性相关，其中 $0 < |r| < 0.3$ 为微弱相关， $0.3 < |r| < 0.5$ 为低度相关， $0.5 < |r| < 0.8$ 为显著相关， $0.8 < |r| < 1$ 为高度相关。

本问卷效度情况见下表所示，其结果显示项目公司职工满意度问卷效度 r 介于 0.7 与 0.95 之间，属显著相关，故表明该问卷是有效的；景德镇市民满意度问卷的效度 r 介于 0.9 与 1 之间，属显著相关，故表明该问卷也是有效的，可以很好反映调查对象的满意程度。

附表 1 问卷效度汇总表

问题名称	问卷效度
项目公司职工满意度问卷	
1. 您对您目前驾驶的作业车辆的评价（仅环卫作业车辆驾驶人员回答）	0.64
2. 您对企业目前的考核制度合理性的评价	0.81
3. 您对您目前的工作环境评价	0.79
4. 您对您目前的福利待遇的评价	0.85
5. 您对您环卫工作作业质量的评价	0.67
6. 您对您目前的整体收入的评价	0.84
7. 您对您企业的岗位培训评价	0.79
景德镇市民满意度问卷	
1. 您对本区环卫工人服务水平和态度的评价	0.82
2. 您对本区垃圾分类试点运作情况的评价（垃圾分类试点小区居民作答）	0.54
3. 您对本区环卫保洁整体状况的评价	0.84
4. 您对您发生自然灾害（极端天气）后本区环卫作业响应和处理情况的评价	0.81
5. 您对本区生活垃圾清运及时程度的评价	0.85

问题名称	问卷效度
6. 您对本区市容整理（含非机动车停放管理）的评价	0.82
7. 您对本区道路清扫保洁清洁度的评价	0.84
8. 您对本区公共厕所清洁程度的评价	0.83

五、调查结果分析

（一）调查对象分析

1. 企业职工分析

问卷调查显示，在 444 份有效问卷中，被调查对象中选 30 岁以下的比例为 11.04%，选 31-40 岁的比例为 25.23%，选 41-50 岁的比例为 33.11%，选 50 岁以上的比例为 30.63%；被调查对象中选景德镇玉禾田环境事业发展有限公司的比例为 47.3%，选景德镇京环公司的比例为 52.7%；被调查对象中选环卫作业一线人员的比例为 57.21%，选垃圾运输作业车驾驶人员的比例为 8.33%，选管理人员的比例为 27.25%，选后勤人员的比例为 7.21%。可见，企业职工整体年龄偏大，且一线员工依然是企业职工的主要人群。

2. 景德镇市民分析

问卷调查显示，在 1,614 份有效问卷中，被调查对象中选男的比例为 43.18%，选女的比例为 56.82%；被调查对象中选 30 岁以下的比例为 16.29%，选 31-40 岁的比例为 21.81%，选 41-50 岁的比例为 31.35%，选 50 岁以上的比例为 30.55%。被调查对象中选珠山区的比例为 44.14%，选陶瓷园区的比例为 3.47%，选昌江区的比例为 48.54%，选高新区的比例为 3.84%；被调查对象中选 1 年及以下的比例为 3.53%，选 1 年-3 年（含）的比例为 6.44%，选 3 年-10 年（含）的比例为 15.43%，选 10 年以上的比例为 74.6%。可见，回答人群基本为 3 年以上人群，对于环卫满意度客观评价结果反映效果较好。

（二）调查对象基本问题分析

1. 企业职工基本问题分析

（1）您对目前的岗位工作安排合理性是否认可？

在 444 份有效问卷中,被调查对象中选非常认可的比例为 79.73%,选较认可的比例为 9.91%,选认可的比例为 9.91%,选不认可的比例为 0.23%,选非常不认可的比例为 0.23%。

(2) 您公司是否定期组织安全培训、作业规范培训等?

在 444 份有效问卷中,被调查对象中选是的比例为 95.5%,选否的比例为 2.7%,选不清楚的比例为 1.8%。

(3) 您的企业是否对您的岗位工作进行考核?

在 444 份有效问卷中,被调查对象中选是的比例为 97.75%,选否的比例为 1.58%,选不清楚的比例为 0.68%。

(4) 您认为目前公司的作业人员是否充足?

在 444 份有效问卷中,被调查对象中选非常充足的比例为 63.96%,选较充足的比例为 22.75%,选一般的比例为 10.36%,选较紧缺的比例为 2.03%,选非常紧缺的比例为 0.9%。

(5) 您认为企业作业工具及车辆配备是否充足?

在 444 份有效问卷中,被调查对象中选非常充足的比例为 73.2%,选较充足的比例为 17.57%,选一般的比例为 8.56%,选较紧缺的比例为 0.23%,选非常紧缺的比例为 0.45%。

2. 景德镇市民基本问题分析

(1) 您认为目前景德镇市的市容与环境卫生较过去的改善程度如何?

在 1,614 份有效问卷中,被调查对象中选非常大的比例为 87.67%,选比较大的比例为 10.22%,选一般的比例为 1.8%,选比较小的比例为 0.19%,选没有变化的比例为 0.12%。

(2) 总体来说,您认为本区的道路清扫(包括主次干道、垃圾桶、桥梁等)清洁度是否有提升?

在 1,614 份有效问卷中,被调查对象中选是的比例为 98.45%,选否的比例为 1.12%,选不清楚的比例为 0.43%。

(3) 总体来看, 您认为本区的江(河)堤景观带、湖面、室外公共休闲场所清洁度是否有提升?

在 1,614 份有效问卷中, 被调查对象中选是的比例为 97.58%, 选否的比例为 1.18%, 选不清楚的比例为 1.24%。

(4) 总体来看, 您认为本区的垃圾清运及时性是否有提升?

在 1,614 份有效问卷中, 被调查对象中选是的比例为 97.77%, 选否的比例为 1.24%, 选不清楚的比例为 0.99%。

(5) 总体来看, 您认为本区的公厕清洁度是否有提升?

在 1,614 份有效问卷中, 被调查对象中选是的比例为 95.6%, 选否的比例为 1.73%, 选不清楚的比例为 2.66%。

(6) 总体来看, 您认为本区的市容整治(包括非机动车停放管理、沿街门面房管理等)是否有提升?

在 1,614 份有效问卷中, 被调查对象中选是的比例为 97.09%, 选否的比例为 1.43%, 选不清楚的比例为 1.49%。

(7) 您是否曾在本区发现卫生死角无人管理的现象?

在 1,614 份有效问卷中, 被调查对象中选是的比例为 16.91%, 选否的比例为 76.46%, 选不清楚的比例为 6.63%。

(8) 您所居住的小区为?

在 490 份有效问卷中, 被调查对象中选梨树园南苑小区的比例为 11.03%, 选锦绣天城的比例为 7.0%, 选穗苑小区的比例为 3.9%, 选合宅院的比例为 8.43%, 选其他的比例为 69.64%。

(9) (垃圾分类试点小区居民作答) 您认为本区的垃圾分类宣传培训是否到位?

在 490 份有效问卷中, 被调查对象中选非到到位的比例为 81.02%, 选比较到位的比例为 14.9%, 选一般的比例为 3.27%, 选不到位的比例为 0.41%, 选非常不到位的比例为 0.41%。

(10) (垃圾分类试点小区居民作答) 您认为本区的垃圾分类收集箱是否有清晰明确标识?

在 490 份有效问卷中,被调查对象中选非到清晰的比例为 81.84%,选比较清晰的比例为 15.51%,选一般的比例为 2.24%,选不清晰的比例为 0%,选非常不清晰的比例为 0.41%。

(11) (垃圾分类试点小区居民作答) 您认为本区的收集的垃圾按照分类分别清运,不进行掺混方面执行是否到位?

在 490 份有效问卷中,被调查对象中选非到到位的比例为 76.94%,选比较到位的比例为 16.12%,选一般的比例为 6.33%,选不到位的比例为 0.41%,选非常不到位的比例为 0.2%。

(12) (垃圾分类试点小区居民作答) 您认为本区垃圾分类的相关设施、设备是否完善?

在 490 份有效问卷中,被调查对象中选非常完善的比例为 82.65%,选比较完善的比例为 12.86%,选一般的比例为 4.49%,选不完善的比例为 0%,选非常不完善的比例为 0%。

(13) (垃圾分类试点小区居民作答) 您认为本区的垃圾分类工作是否有提升?

在 490 份有效问卷中,被调查对象中选是的比例为 97.35%,选否的比例为 2.65%。

(三) 满意度分析

1. 企业职工满意度分析

根据项目公司职工满意度调查问卷显示,受益对象的整体满意程度为 94.71%,满意度水平较好。调查对象对问题按照满意度评分由高到低排序依次为:您对目前的整体收入的评价(93.15%)、您对目前的福利待遇的评价(92.75%)、您对企业的岗位培训评价(95.18%)、您对企业目前的考核制度合理性的评价(94.46%)、您对目前的工作环境评价(95.68%)、您对目前驾驶的作业车辆的评价(仅环卫作业车辆驾

驶人员回答) (96.22%)、您对环卫工作作业质量的评价(96.89%)。具体如下图所示。

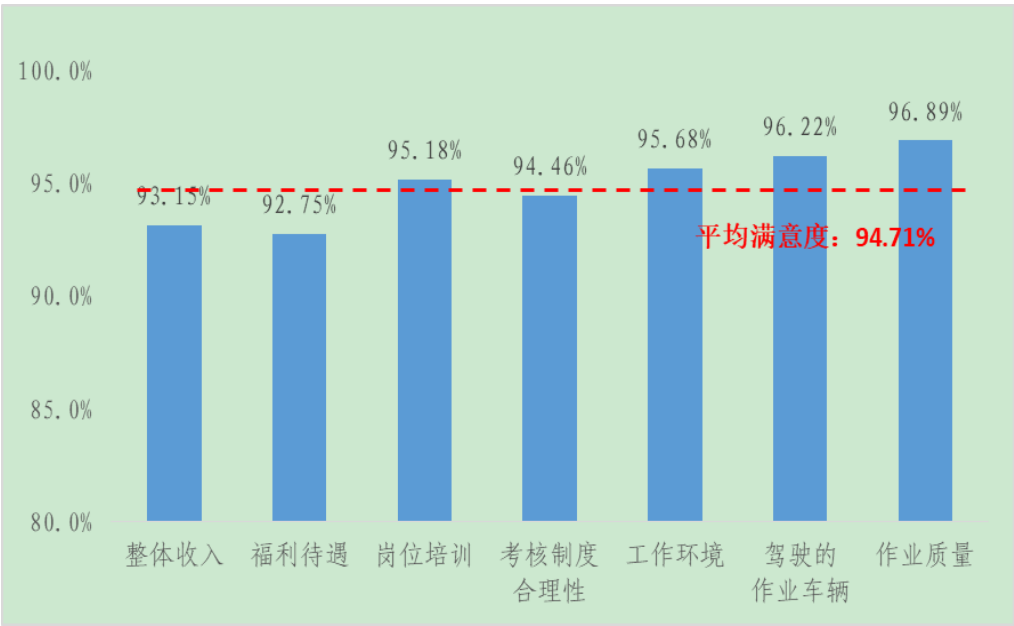


图 1 项目公司职工满意度

2. 景德镇市民满意度分析

从各分项来看,根据问卷调查显示,受益对象的整体满意度为 95.71%,满意度水平较好。调查对象对问题按照满意度评分由高到低排序依次为:您对本区环卫保洁整体状况的评价(96.17%)、您对本区道路清扫保洁清洁度的评价(96.13%)、您对本区生活垃圾清运及时程度的评价(95.75%)、您对本区公共厕所清洁程度的评价(95.02%)、您对本区市容整理(含非机动车停放管理)的评价(94.87%)、您对本区垃圾分类试点运作情况的评价(垃圾分类试点小区居民作答)(94.73%)、您对本区环卫工人服务水平和服务态度的评价(96.52%)、您对发生自然灾害(极端天气)后本区环卫作业响应和处理情况的评价(95.77%)。具体如下图所示。

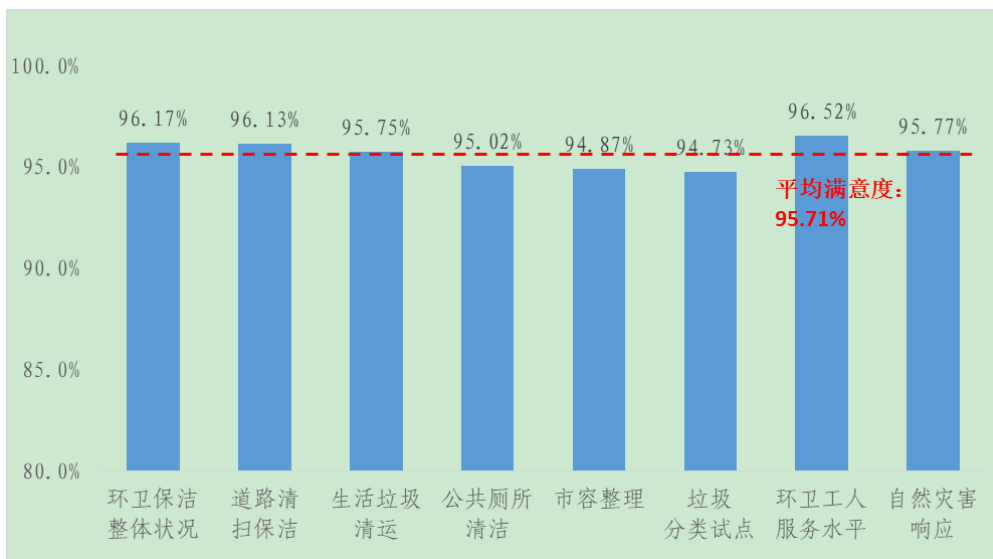


图2 景德镇市民满意度

（四）意见与建议汇总

本次调查在问卷的最后一部分设计了开放式问题，以了解环卫职工和景德镇市民对环卫作业的意见或建议，整体归纳如下：

企业职工意见：①提高一线环卫工人的福利；②保证随处都有垃圾桶，垃圾不乱扔；③部分市民素质有待提升；④提高对环卫作业人员尊重。

景德镇市民意见：①下雨、结冰路面尽量不要洒水；②尽快安排垃圾分类。

附件 4 访谈报告

景德镇市环卫一体化 PPP 项目绩效评价

访谈报告

一、访谈对象及内容

（一）访谈对象

本次访谈对象主要包括景德镇市市容环境卫生管理局相关负责人、各区县主管部门相关负责人、项目公司（景德镇玉禾田环境事业发展有限公司、景德镇京环公司）相关负责人。

（二）访谈内容

1. 景德镇市市、区两级相关部门负责人

关于本项目开展前景景德镇市环境卫生工作的主要模式、环卫工作一体化主要考虑的因素、选取 PPP 模式的主要原因、招投标代理机构选择主要依据、项目实施前的准备、项目实施过程中的主要职责、项目实施过程中遇到困难点、政府采购筛选的具体情况、后续的跟踪管理措施、后续产生的效益等。

2. 项目公司相关负责人

项目公司在环卫工作作业方面的优势、项目的实施情况、项目总投资的构成、资金到位情况和支出情况、项目公司的主要职责及制定的保障措施、项目实施过程中遇到困难点、运行期的保障制度、现阶段的环卫工作相关的项目和服务关键数据水平、后续产生的效益等。

二、访谈结果分析

1. 项目基本情况

服务范围：珠山区、昌江区（含昌南拓展区）、陶瓷园区、高新区城市建成区及乐平市、浮梁县城区。

收益率：服务内容 5 个方面（共 16 个子项目）均采用全费用

单价计价办法，通过控制成本利润率为 8%，计算每个子项目服务价格。经测算项目总费用约 2.87 亿元/年。

合同期限：项目年限为“8+8”年，若乙方在 8 年合作期内履约良好，年终考核平均分达到 85 分（含）以上，甲方可选择与乙方续约，经市政府批准后，合作期限可再延长 8 年。若乙方在合同期连续 3 个月考核分值低于 70 分，或在创建全国卫生城市中因环卫而丢分，甲方可终止合同。

资金支付情况：财政部门根据环卫部门的考核结果统筹支付珠山区、昌江区、高新区、陶瓷园区服务经费，其中珠山区、昌江区市财政承担 60%，区财政承担 40%；高新区、陶瓷园区自行承担服务费用。

PPP 项目实施前：存在问题方面，长期以来，景德镇市环卫管理以市、区两级管理为主，街道管理为辅，环卫管理和作业主体多元，监管协调难度大；环卫资源利用效率不高，大环卫格局难形成；环卫基础设施薄弱，机械化程度低；垃圾收转运模式落后，达不到病媒生物防治要求。环卫作业主体多元，导致作业标准不一致，环卫的职责也无法明确，相关单位往往只注重做事而不注重效果；环卫碎片化导致环卫作业常与其他单位出现扯皮的现象，对于边界区域的打扫不够重视，经常出现边界区域、绿化带等地方环境卫生严重。实施模式方面，各区县项目主管单位负责环卫的模式基本为两种，第一种项目主管单位提供设备并聘请人进行打扫，例如高新区由区环卫聘请环卫工人进行环卫清洁；第二种项目主管单位市场化运作，将环卫作业外包给环卫公司，但因为整体规模较小，基本为道路清扫为主，环卫基础设施缺失严重，例如陶瓷园区是将环卫工作外包给金岭市政环卫工程有限公司，昌江区之前负责珠山和昌江两个区域，将环卫工作分为清扫保洁、垃圾清运、主次干道清洗三个部分，清扫保洁外包给了 2 家公司，垃圾清运 1 家公司，

主次干道清洗 1 家公司。

PPP 项目实施后：景德镇市环卫一体化 PPP 项目，充分调动了社会力量的积极性，引导社会民间资本参与到全市环卫事业的建设，有效节约了财政对环卫基础设施建设、环卫设备等大额一次性资金投入，加速了环卫事业的发展，由市财政和市容环卫局对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行严格的考核评价，强化市容环卫局监管责任，建立项目实施过程监督检查机制，大大提高了两家项目公司的专业能力和业务水平，而作业公司又利用专业优势弥补政府难以满足的个性化环卫服务需求，辅助政府建立多元化的环卫体系。

2. 项目开展情况

项目招投标情况：景德镇市环卫一体化 PPP 项目于 2017 年 7 月 20 日在景德镇市公共资源交易中心进行公开招标，评标委员会向采购人提交评标报告，根据《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》规定，采购人成立采购结果确认谈判工作组，与两个包的第一中标候选人进行谈判，最终通过公开招标，确定引进玉禾田公司和北环公司两家大企业来景德镇市作业。两家公司分别成立景德镇项目公司：景德镇玉禾田环境事业发展有限公司、景德镇京环公司。根据财政部和国家发改委关于 PPP 模式推广的相关政策，在本项目中，政府方以经营性资产（环卫作业车辆）参股 PPP 项目公司，通过政府与社会资本进行股权合作，以更好地实现 PPP“风险分担、利益共享”机制。

项目监管情况：为加快推进景德镇市环卫一体化体系建设，全面贯彻落实市委、市政府关于“城乡垃圾不落地、垃圾清运密闭化”的决策部署，市政府及时成立环卫一体化 PPP 项目工作组，由常务副市长担任组长，副市长担任副组长，市财政局、市发改委、市审计局、市城管局、乐平市、珠山区、昌江区、浮梁县、高新区、陶

瓷园区、市法制办、市采购处、市市容局等相关部门和单位负责人作为小组成员，工作组负责组织协调项目实施、监督管理、项目成交确认、重大问题决策等工作。市城管局作为项目牵头协调单位，行业主管部门市市容局作为项目的具体实施机构。领导小组办公室设于市市容局，由市市容局负责项目的实施、监管和考核。市、区两级均依据《景德镇市环境卫生作业质量标准》、《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》，市容环卫局实行周检查制度，每周不少于2次，其中1次为量分考核检查，量分权重占总考核分数的30%；各区县项目主管单位实行日检查制度，其中每周2次为量分考核检查，量分权重占总考核分数的70%。

项目公司监管情况：在检查手段上，采取“人防”与“技防”相结合，“人防”是通过市级长效考核、区级督查科日常巡查相结合的两级考核方式，对道路保洁、机械化作业、垃圾清运、公厕保洁等现场作业情况进行人工结果考核；“技防”方面，评价期间，京环项目公司已完成信息化系统的投入和运行，利用数字城管系统对发现的现场问题及时上报并进行跟踪管理，以及利用数字环卫系统对机扫车、洒水车等机械化作业车辆的实时位置与作业状态的在线跟踪，实现对机械化作业的过程考核。整体上通过市区两级考核相结合、过程考核与结果考核相结合，建立起完善的质量监督考核体系。截至考核结束，玉禾田项目公司信息化系统还未投入使用。

3. 项目取得的成效

完成创文创卫：依据《景德镇市“双创双修”工作方案》、《市委办公室、市政府办公室关于印发<景德镇市城市功能和品质提升三年行动方案>的通知》的任务与要求，结合我局工作实际，制定《市容环卫局2019度“双创双修”建设项目实施方案》为保障市容环卫设施建设项目，成立了以陈振华局长为市容环卫局“双创双修”环卫基础设施建设项目督查领导小组组长，胡水根局长为副组长，各县、

区环卫局局长、北环公司、玉禾田公司、景圣环保公司负责人及局属干部为成员的领导小组，对任务逐一分解，落实责任。经过多方努力，景德镇市顺利评上国家卫生城市、国家文明城市，环卫表现较好，未出现扣分。

实现环卫资源优化配置：环卫一体化 PPP 项目的实施，向社会力量提供了公平参与的渠道，促进了社会力量之间的合理竞争，同时使政府从环卫服务市场上购买到物美价廉的服务，做到兼顾公平和效率，加快了环卫行业的发展。政府将有限的资金配置到更具成本效益的服务项目，大大的提高了资源配置的效率和环卫资源配置的社会满意度，即实现环卫资源的优化配置。

提高财政资金使用效率：景德镇市实施环卫一体化 PPP 项目，充分调动了社会力量的积极性，引导社会民间资本参与到全市环卫事业的建设，有效节约了财政对环卫基础设施建设、环卫设备等大额一次性资金投入，加速了环卫事业的发展，由市财政和市容环卫局对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行严格的考核评价，强化市容环卫局监管责任，建立项目实施过程监督检查机制，大大提高了两家项目公司的专业能力和业务水平，而作业公司又利用专业优势弥补政府难以满足的个性化环卫服务需求，辅助政府建立多元化的环卫体系。总体而言，环卫一体化项目最终受益的是老百姓。

道路卫生明显提高，公共领域全面覆盖：严格按照环卫保洁精细化管理制度和清扫保洁“八无六净”“六无四净”，加大清扫保洁力度，增加清洗冲洗频次，道路洁净度明显提高，主次干道路见本色，垃圾死角、绿化带杂物得到有效治理。环卫一体化在道路作业的基础上，还涵盖了户外休闲广场、三无小区、江河景观带，将此存在的大量垃圾死角、作业盲区进行了彻底的清理，并将日常化、常态化。并逐步开展垃圾分类试点和病媒生物防治工作。

4. 项目遇到的问题

市容环卫局：入库备案方面，根据《关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）示范项目规范管理的通知》（财金〔2018〕54号），PPP项目应纳入江西省PPP项目库入库管理，当前还未通过审核在PPP综合信息平台系统发布。

各区县主管单位：在通各区县项目主管单位访谈中了解到，普遍存在的问题是，大件杂物、建筑垃圾无法处理，珠山区目前垃圾中转站比较紧缺，由以前的8个中转站到现在只有4个中转站在用，高新区主管部门表示工业垃圾这块没有规定的消纳场地。

项目公司：目前新增作业面积暂时还未纳入PPP项目中，相关补充协议还未签订，部分账款还未到账；招工方面也存在比较大的问题，年龄集体偏大；另外，对于环卫工人社会关爱方面，希望可以多建些驿站，供环卫工人烈日、雨雪天气进行躲避。

5. 下一步计划

加强工作考核，狠抓作业质量：严格按照环卫保洁精细化管理制度和清扫保洁“八无六净”“六无四净”的作业标准，加大清扫保洁力度，增加清洗冲洗频次，并常态化开展“洗城行动”，抓好背街小巷、城乡结合部等重难点区域集中整治。同时，市容环卫局严格按照《景德镇市环境卫生作业质量标准》和《景德镇市环境卫生作业质量考核办法》，对照两家企业5大项16子项的作业质量进行考核，不断巩固一体化成果，做到大环卫、一体化、全覆盖。

完善监管机制，建立信息公开制度：环卫一体化PPP项目的实施过程中，要严格资金监管，资金使用按照景德镇市财政局的专项资金管理办法及相关财务管理制度执行，账务处理及时，会计核算规范。建立健全项目作业机制、评估机制、信息公开制度和责任追究机制，促进环卫一体化购买服务工作健康发展。

附件 5 现场核查表

序号	检查项目	子项目	考评内容	考核情况	扣分情况
1-1	综合清扫保洁 (59分)	道路清扫保洁 (35分)	按规定时间完成人工普扫和机械化清扫作业。	不适用	根据实地测评结果： 关于道路环境卫生方面，昌江区共发现5处，高新区共发现2处，陶瓷园区共发现3处，珠山区共发现11处； 关于垃圾桶满溢情况方面，珠山区共发现18处。
1-2			人行道、车行道、地面、边沟、下水口等整洁干净：一级保洁道路质量标准：“八无”“六净”，全天巡回保洁≥16小时；二级保洁道路质量标准：“六无”“四净”，全天巡回保洁≥14小时；三、四级保洁道路质量标准：路面、地面基本无漏收垃圾，无积泥、积水。	否	
1-3			机扫率（机扫率=实际机扫面积/可机扫面积）大于85%。	是	
1-4			大气监测点周边2公里范围内道路积尘克数均不超过5g/m ² 。	不适用	
1-5			路沿石边、行道树及人行道树池杂草及时清理、无垃圾、砖块和人畜粪便、无卫生死角。	否	
1-6			路见本色：沥青路面黑色，双黄线、斑马线清晰。	是	
1-7			按标准投放和设置垃圾桶，垃圾桶每天清理2次以上，每天清洗1次，及时更新、更换，做到外观整洁、摆放整齐，周边无垃圾，做好病媒生物防治。	否	
1-8			作业频次：一级保洁区域每日至少冲洗1次，每日洒水至少3次，人行道每周冲洗至少3次；二级保洁区域每周至少冲洗3次，每日洒水至少2次，人行道每周冲洗至少2次；三级保洁区域每周冲洗至少2次，每日洒水至少1次、人行道每周冲洗至少1次、护栏每周冲洗至少1次。四级保洁区域每周冲洗至少一次。	是	

1-9		开放式社区清扫、保洁 12 分)	社区达到“六无”、“四净”。“六无”即：无小广告、无堆积物、无积泥积水积尘、无砖头瓦块、无果皮纸屑杂草、无塑料袋；“四净”即：下水篦净、树池净、绿带及周边净、路沿石净。	否	
1-10			按标准投放和设置垃圾桶，垃圾桶每天至少清理两次，每天清洗一次，及时更新、更换，做到外观无破损、周边无垃圾，做好病媒生物防治。		
1-11		江堤景观带及室外公共休闲场所清扫保洁（3分）	路面无漏收垃圾、无积泥、积水、无堆积落叶，护栏干净整洁、无乱贴，硬化的护坡应无垃圾、无牛皮藓。雕塑无污迹、积尘。护坡岸脚无垃圾。	否	
1-12		湖面保洁（1分）	湖面无果皮纸屑塑膜等漂浮垃圾、杂草。	是	
1-13		小广告清理（4分）	社区、沿街建筑物及路名牌、指路牌、交通护栏、交通站牌、路灯杆、交通指示牌、公交车站等公用设施 2.6 米以下部分（含路面）无污迹、小广告、牛皮癣、乱张贴、乱涂写和过时破损广告标语。	否	
1-14		交通护栏及 2.6m 以下公共设施保洁（4分）	交通护栏和地面设施（2.6 米以下）应整洁，并定时清洗，无灰尘污物。设施底部及周围无散落和尘土，道路两侧广告牌、路名牌、邮筒、读报栏、候车亭无污迹、无积尘。	否	
1-15			一级道路护栏及设施每 2 天至少清洗一次，二级道路护栏及设施每 3 天至少清洗一次；其他范围护栏及设施每周至少清洗一次。	不适用	
2-1	各类垃圾清运（10分）	生活垃圾收集、清运（6分）	垃圾收集清运符合相关规定，收运及时，做到日产日清，运输过程中无垃圾遗撒。	是	
2-2		零星建筑垃圾清运（2分）	及时转运，垃圾停留时间不超过 24 小时。	否	
2-3			清运后应对地面进行清扫，清扫地点达到同级道路等级保洁质量要求。	是	

2-4		大件废弃物清运（2分）	及时转运，垃圾停留时间不超过24小时。清运后应对地面进行清扫，清扫地点达到同级道路等级保洁质量要求。	否	
3-1	中转站、公厕管护及化粪池清掏（14分）	垃圾转运站运行维护（6分）	中转站有操作规程及安全保障设施和措施，安全操作制度应当上墙。站内有专人值守，按规定时间运行。	是	
3-2			中转站周边干净整洁，无撒落垃圾、堆积杂物、积留污水、臭味。	是	
3-3			中转站内通风良好，无蛛网、污水、积灰，做好病媒生物防治，无苍蝇、蚊子、蟑螂、老鼠，无异味。室内地面、机械设施整洁，无堆放杂物、乱停车辆、乱放工具、通道堵塞的情况。	是	
3-4			中转站设备完好，定期检查维修，保证正常、安全运行，站内垃圾日产日清，及时消毒，无焚烧垃圾现象。	是	
3-5		公厕运营维护（6分）	公厕内采光、照明和通风良好，无臭味；公厕内墙面、天花板、门窗和隔离板无积灰、污迹、蛛网，无乱涂、乱画，墙面光洁；公厕外墙面整洁；公厕内照明灯具、洗手器具、镜子、冲水设备无积灰、污物。公厕内地面光洁，无积水。公厕外环境整洁，无乱堆杂物。公厕四周，应无垃圾、粪便、污水等污物。	否	根据实地测评结果：关于公厕维护不到位的情况，珠山区共发现3处，昌江区共发现2处，高新区共发现1处，陶瓷园区共发现2处。
3-6			便器整洁，大便槽两侧应无粪便污物，槽内无积粪，洁净见底；小便槽（斗）无水锈、尿垢、垃圾，无臭；沟眼、管道保持畅通。公厕标识牌整洁、规范，设置明显；24小时免费开放，有专人管理、跟踪保洁。	否	
3-7			定期喷洒灭蚊蝇药物，无蚊子、苍蝇、蟑螂、老鼠，确保厕内无异味。	否	
3-8		化粪池清掏（2分）	化粪池清掏响应不超过24小时，做到及时处理。		
3-9			收集和运输容器应密闭性好，无滴漏；保持作业场地清洁卫生，无遗撒粪便；清掏作业结束后，应盖严粪口，并及时清理场地和清掏工具；清掏出的粪便污物应运送至政府方指定的消纳场所。	是	
4-1		市容整理（3分）	非机动车规范停放管理人员整齐着装，车辆停放在指定区域内，不得占用机动车道、非机动车道及盲道。	否	根据实地测评结果：

4-2	市容整理（3分）		门头、门面、街头吊挂饰品、摆放物品整理到位、摆放整齐；各种公用设施整理到位；各种废弃物品及时收纳。	否	关于市容整理管理不到位的情况，珠山区出现2处，昌江区出现1处。
4-3	垃圾分类试点（1分）	垃圾分类试点（1分）	垃圾分类收集箱完好，有清晰明确标识，引导民众将垃圾分类投入收集箱中。收集的垃圾应按照分类分别清运，不得进行掺混。其他标准同生活垃圾收集、清运作业标准。	否	关于垃圾分类试点情况，锦绣天城未建设垃圾分类试点区，垃圾桶附件垃圾较多。
5-1	环卫应急保障、安全生产和企业规范管理（13分）	环卫应急保障（2分）	遇有重大活动、特殊情况响应及时，能够有力保证作业人员、设备按需到位。	是	
5-2		安全生产（1分）	经常开展安全生产教育，工人作业穿反光衣；车道作业设有安全防范设施，严格按操作章程作业，无重大安全生产事故。	是	
5-3		企业规范管理（10分）	制度健全，有服务承诺，建立台账，公司规范，无媒体曝光、投诉。	不适用	
5-4			各种环卫作业车辆车容整洁、车况良好、车门喷印清洗的单位名称，作业时应以适当方式提醒警示，保洁车辆收集搬运过程应无撒漏、无渗滴漏、密闭覆盖，作业完毕后车箱内无残留垃圾杂物。所有车辆证照齐全，驾驶员按规范熟练操作，按作业规定运行，作业时间不低于规定时间，出车和运行台账资料齐全。	是	
5-5			环卫作业人员应安全规范作业、配备安全防护用品；应统一工作服装，服装要色调明快、醒目、穿戴应整齐、干净，持证上岗。	是	
注：现场测评，每发现一处不合作业标准的情况扣10%相应权重分，扣分指标以序号命名；测评以实际情况为准，特殊情况类似装修导致的环卫问题，已进行了剔除。					