

项目支出绩效自评报告



项目名称：坡头区市区环卫作业市场化经费（区级配套）

评价年度：2025

区级预算部门单位（公章）：湛江市坡头园林环卫管理处

填报日期：2026 年 7 月 10 日



一、基本情况

（一）项目概况。

湛江市坡头区市区环卫作业市场化项目是湛江市坡头区在市容环境卫生管理方面实行干管分离，引入市场化作业，提高市容环境卫生管理水平，深化环卫体制改革的项目，用于改善市区建成区内环境卫生维护管理，给广大市民打造一个整洁舒适干净怡人的生活工作居住环境。

2015年3月17日，湛江市城市综合管理局签发了湛城管[2015]46号《湛江市城市综合管理局关于实施市区环卫作业市场化的请示》，向市政府提出了实施市区环卫作业市场化的请示。在市委、市政府的领导下，从2015年10月1日至2016年1月逐步实现了市区环卫作业市场化动作。在市场化过程中，以区为具体实施主体，坡头区通过公开招标方式，逐步与中标公司签订合同：城区第一轮环卫作业市场化合同（2015年12月-2020年11月）、延期合同（2020年12月-2022年8月），城区第二轮环卫作业市场化合同（2022年9月-2025年8月），延期期间为2025年9月1日-2025年11月30日。

根据坡头区第二轮市区环卫作业项目协议，2025年1-8月每月152.2万元，2025年9-11月每月144.95万元，2025年1-11月坡头区市区环卫作业总服务费为1652.445万元。按照市级承担80%、区级承担20%的比例分配，市级资金应承担1321.95万元，区级资金应承担330.48万元。

（二）项目绩效目标

1. 总体目标：深化环卫管理体制改革的，推进市容环卫作业市场化、专业化、社会化，通过市场优胜劣汰竞争机制，提高城区的市容环境卫生水平，根据环卫工作范围和环卫作业规范，按时、按质、按量完成环卫工作任务，保障市区市容市貌和环境卫生整洁。

2. 阶段性目标：完成道路清扫保洁，道路机械清洗（洒水），垃圾中转站的日常运转、维护和管理，公厕的保洁维护管理及粪便清理清运，垃圾收集容器的清淘、清洗保洁及维护管理，垃圾房（屋）等垃圾收集点的保洁维护和管理，绿化带（隔离带、渠化岛、公共绿地等）的生活垃圾清理保洁，垃圾的收集和清运，交通护栏的清洗保洁，河道（含河渠、湖泊、水体等）的保洁管理等工作。

二、绩效自评工作开展情况

（一）评价对象、范围和时段

本次评价的对象为湛江市坡头区市区环卫作业市场化服务项目，时段为 2025 年。

（二）评价目的

此次评价的目的，一是总结湛江市坡头区市区环卫作业市场化服务项目运作情况；二是分析实际运行与目标之间存在的差距，针对性地提出解决对策，进而有效提高下一阶段环卫作业市场化服务项目的运作效率；三是结合湛江市坡头区环卫作业实际（含财政投入情况），提出相关的工作建议。

（三）评价依据

此次评价，主要依据为坡头区与中标公司签订的《湛江市坡头区城区环卫作业市场化采购项目承包合同》，以《湛江市 2019 年市区市容环境检查评价暂行办法》和坡头区的考核管理办法等为评价标准。而实际运行情况主要来源于环卫市场化工作总结，以及涉及工程量、设备、人员、考核、资金支付、数字化城管检查、投诉等相关数据。

以《城镇市容环境卫生劳动定额（2008 年）》、《城市环境卫生设施规划标准》（GB/T50337-2018）、《环境卫生设施设置标准》（CJJ27-2012）、《城市环境卫生质量标准》（建设部建城〔1997〕21 号）、《广东省城市环境卫生作业预算定额（2009）》等环卫行业标准作为评价的测算依据。

（四）评价步骤及方法

本次评价按如下步骤实施。

1. 收集相关数据，对项目实施效果进行审查。
2. 对审查结果和计划目标进行对比分析，发现其中存在的问题，并提出改进对策。
3. 撰写项目绩效评价报告。
4. 对政府资金使用绩效进行评价。具体方法主要有：

（1）调查研究法。通过实地调查和访谈的方式，了解环卫作业市场化的实施情况，直接获取有关材料，并对这些材料进行分析研究。

（2）数据分析法。针对已经获得的数据，进行整理、汇总和分析。

（五）项目绩效评价思路

本次评价将从产出、资金使用情况、效果分析、社会效益和环境效益等几个方面展开，对项目绩效进行评价。

三、绩效自评结果

（一）自评结论

总体上，湛江市坡头市区第二轮环卫作业市场化服务项目，在经济效益、社会效益和环境效益等方面，均取得了较大成就。湛江市坡头区开展新一轮环卫作业市场化服务工作是可行且十分必要的，但也应在第二轮环卫作业市场化前期所取得成绩的基础上，不断总结经验、吸取教训、查漏补缺，做好湛江市坡头市区第二轮环卫作业市场化工作，优化下一轮市场化服务方案。

（二）自评分数：97.3。

（三）自评等级：优。

四、项目资金使用绩效

（一）资金投入情况

1. 资金到位情况

湛江坡头区市区环卫作业市场化项目，第二轮承包服务费2025年1-11月共1652.445万元。在实际实施过程中，随着城市提质扩容，新增道路的增加面积，环卫精细化管理提高作业频次等原因，应投入经费呈现逐年递增的趋势。

环卫作业市场化服务经费由市级财政和区级财政公共承担，市级财政承担80%、区级财政承担20%。

表1 2025年湛江坡头区市区环卫作业经费情况（单位：

万元)

区名	应付金额	实付金额	备注
坡头区 市区	365.27	248.33	

根据区级财政 2025 年度预算经费投入，2025 年坡头区市区环卫作业市场化区级资金预算批复为 365.27 万元，由于财政紧张，每月仅能确保环卫工人工资，本年实际支付区级资金 248.33 万元。

2. 资金执行及管理情况

对市场化服务公司考核后，根据考核结果按规定扣除相应经费后)，支付至各作业公司。经费严格按要求使用，每笔经费都由区财政国库直接支付给市场化承包中标公司，不存在擅自变更补助项目内容、截留、挪用和挤占专项资金等违法违纪现象。此项经费严格按照《广东省省级财政专项资金管理方法》的规定，建立财政专项资金财务管理制度，做到了专款专用，提高了资金使用效率。

资金支付至各作业公司后，主要用于人员工资、设备配置、管理运营等方面，主管部门按照相关管理制度对资金使用明细进行监管。

(二) 绩效目标完成情况

1. 产出指标完成情况。

(1) 数量指标: 道路维护面积约 400 万平方米，达到预期值。

(2) 质量指标: 通过环卫作业市场化的实施，提升了湛江市

坡头区城市环境卫生的总体质量，主要道路市容环境卫生质量和环卫精细化作业水平均显著提高，坡头区市区环卫作业机械化清扫率也得到了全面提升，主次干道机械化清扫率从市场化前24.81%，提升至市场化后的80%，有效提高了作业效率，加大了日常垃圾清运能力，降低工人在主次干道路面作业安全风险。主要道路的日常保洁、清冲洗、人行道打磨及应急处置落实到位，生活垃圾做到日产日清，中转站运行正常，废物箱、垃圾房、公厕、交通护栏等得到有效保洁，主次干道无主垃圾、绿化带的垃圾、路沿石沙土的清理也均纳入了环卫精细化作业要求。

(3) 时效指标：环卫保洁作业时间确保每日11小时以上。

(4) 成本指标：成本投入与产出比例为100%。

2. 效益指标完成情况。包括项目产生的经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响等。

从经济效益上看，在此次市场化过程中，建立了较为有效的环卫作业市场化激励机制和考核制度。通过环卫作业市场化考评奖励工作机制，对各区市容环境卫生相关工作进行考核，考核结果作为各区环卫市场化公司的奖惩依据，进一步完善环卫市场化竞争激励机制。因此，取得了较高的经济效益。

从社会效益上看，在此次市场化过程中，收集点垃圾及时清理、中转站垃圾及时运转，为市民提供干净舒适的生活环境，减少环境污染带来的各种问题。与此同时，坡头区环卫市场化公司能够配合湛江市做好创文、巩卫等各项迎检市容环境卫生的保障工作。因此，取得了较好的社会效益。

从生态效益及可持续影响上看，自实行市场化以来，坡头区市区主要道路市容环境卫生质量得到了进一步提升，环卫精细化作业水平也有所提高。在全面提升了市区环卫作业机械化清扫率的同时，环卫市场化公司能够严格按照市容环境卫生管理标准落实各项工作，主要道路的日常保洁、清冲洗、人行道打磨及应急处置落实到位，主次干道全面消除了堆状垃圾和袋装垃圾乱堆无人清理的现象。因此，提高了人居环境质量，取得了较好的环境生态效益。

3. 满意度指标完成情况。自城区实现环卫作业市场化以来，环境卫生干净、整洁，人民群众居住舒适感大大提高，对环卫作业市场化工作非常肯定，满意度达 90%以上。

五、主要经验、存在的问题和偏离绩效目标的原因分析

（一）主要经验

1. 项目组织及管理

在市场化过程中，以湛江市坡头园林环卫管理处为具体实施主体，进行公开招标，向社会购买服务。市场化所需经费统一由市、区两级财政分别按 8:2 的比例分担。

2. 项目监管及考核

实施市级、区级两级考核评价体系。

其中，市级考核评价为湛江市城市管理和综合执法局负责市区市容环境的检查评价，检查评价对象为坡头区政府。考核采取“日巡查、周暗检、月通报、双月核定经费”、坚持暗检与明检相结合、普检与抽检相结合、日检与夜检相结合、考评与督办相

结合、综合检查与专项检查相结合、上级检查和交叉检查相结合的方式，数字城管系统实时对城区环卫市场化外包范围进行监控发出督办整改指令，每天派出考核小组成员或市容环境卫生监督员、考核信息采集员在市区环卫市场化外包范围进行日常巡查监控并实时上报采集信息，每周组织专门考核队伍暗检一次，每月综合检查一次并汇总通报月度考核情况，双月进行一次全面大检查并对市区创卫范围的市容环境卫生作出“优秀、合格、不合格”三个档次的评价（90 分以上为优秀，80-90 分为合格，不满 80 分为不合格）。认真查摆出存在问题，指导督促环卫公司落实整改，确保环境卫生质量有效提升。

区级考核评价为坡头区对环卫作业市场化作业单位的实际作业质量进行考核，按照区级考核、街道考核、数字化城管投诉和区环卫处 4 个层次进行考核，按照不同权重进行综合评分，实行“日巡查、暗检、专项检、月检、月底评定”的机制核定承包经费，每周每月定期将考评情况通报。并且以市统一要求为基础，参照有关规定，结合实际，制定了具体的考核实施方案和细则。

（二）存在的问题及原因分析

1. 中标单位资金使用细目没有得到有效监管。坡头市区第二轮环卫作业市场化服务项目实施以来，环卫作业市场化服务总费用明确，但未对资金的使用细目进行有效监管。随着湛江市城市发展不断扩容提质，环卫作业标准和要求不断提高，环卫作业经费随之增长，当前湛江市坡头市区第二轮环卫作业市场化缺乏资金使用的审计监管手段，易出现中标公司想方设法地追求利润最

大化，影响作业质量。

2. 人员业务培训不到位，作业强度大。一是业务培训不到位。环卫作业市场化实施以来，环卫工人的服务意识和工作效率有较明显的提升，但是，环卫队伍整体素质有待提高。由于环卫作业人员文化水平相对较低，一线工人对作业、考核、精细化等标准理解不到位，导致环卫作业精细化程度仍然不高。二是作业强度大，市区内道路车辆乱停放现象严重，环卫机械化作业难以做到全覆盖，致使工人劳动强度加大。

3. 环卫作业设施设备配置不到位。垃圾转运站总体规划缺失，现有垃圾中转站布局不合理，如鸡咀山路（原矿区第三生活区）没有垃圾转运站，随着城区扩容，华发新城商住小区建成使用（约1万套商住房），垃圾量日渐增多，转运压力不断增大，环卫工人工作强度不断加重。同时麻贯路转运站面积小，只有一个箱位转运垃圾。随着人口不断增加，该片区域的转运覆盖未能得到满足。由于转运站前的市政道路（贯兴路）正在扩建，现转运站大门正处在面向主干道的位置，工作人员要时刻站在机动车道作业，压缩箱作业时也要伸放到机动车道上，存在安全隐患。

4. 环卫作业考核监管体系不完善。目前，市、区两级考核均由政府相关职能部门作为考核工作的实施主体，缺乏市民测评，未引入专业的第三方进行监督考核，考核结果的客观性某种程度受考核时间、频次、专业知识及个人素质制约。湛江市环卫作业市场化的考核监管属于随机考核、作业标准评价考核，达不到全面监管的效果，应该尽快建立完善的考核监管体系，通过引进专

业的第三方监管单位，对中标公司的考核监管实现与市场化作业全时段、内容全覆盖。

5. 环境卫生综合治理体系不健全。市容环境是一个开放性的环境，其质量的提升受到多方面因素影响。主要包括：市民乱丢弃、城市内施工工地的扬尘、渣土车的撒漏、门前三包管理不到位，大大增加了道路的污染，给日常保洁作业带来一定影响；当前坡头市民日常生活产生的建筑垃圾、装修垃圾处理无出路、属于无人管理状态，《湛江市城区市容和环境卫生管理条例》执法程度不高，随意丢弃现象频现，造成合同外的不规范垃圾清理工作量；爱护市容环境卫生的宣传力度不足，市民参与度不高。市容环境卫生是一项综合性服务，不能采取环卫市场化中标公司“一扫到底”的方式，应按照管理权责分清责任，共同维护市容环境卫生的整洁。

6. 政府投入第二轮市区环卫作业市场化项目的经费缺口较大。

六、改进意见

1. 进一步完善环卫作业市场化中标公司的资金使用监管体系。在第二轮环卫作业市场化过程中，定期对企业的资金使用明细进行审计和监管，并将结果纳入考核体系中，确保专款专用、专项专用、专人专用，提升资金使用效能。

2. 精准核算作业量与经费投入

在第二轮环卫作业市场化服务过程中，各区实际作业范围、工程量与市场化实施前测算结果存在一定偏差，特别是创文、巩

卫过程中尚有部分盲区和漏项未纳入统计，建议在下一轮市场化开展时委托专业的第三方机构基于现状基础数据、预控发展空间，进行全面、准确的测算，根据各区核准的工程量，科学确定具体的服务经费；并明确环卫作业各项目人员数量、设施设备配置要求、作业频次、作业时间段等，以保障市场化环卫作业的服务质量和效果良性发展。

3. 提高环卫工人收入，稳定环卫工人队伍

为了切实保障环卫作业工人的权益，稳定环卫作业队伍，提高作业人员的积极性和凝聚力，建议市场化公司根据承包期内逐年递增服务费中，明确每年提高环卫工人工资福利待遇增幅的比例，确保环卫用工的稳定性和长期性。另外，为了更好地提高环卫作业工人的业务水平，建议加强作业人员的培训，并将结果纳入考核体系中。

4. 申请资金加大垃圾中转站建设和升级改造力度

一是争取上级资金加大垃圾转运站建设和升级改造力度，特别是城边村垃圾转运站的建设，通过合理规划垃圾中转站布局，提升垃圾转运效率。二是建议把麻贯路垃圾转运站拆旧建新，规划多箱位压缩转运，满足周边城区扩容发展需求。

5. 完善考核制度

结合市场化运作实际情况，调整检查量化考评标准。建议将资金监管、人员配置、设备配置、宣传教育等环节均纳入考核体系中。也可借鉴其它先进城市环境卫生管理经验，建立长效检查考核机制。引入第三方监管机构，对城市环境卫生管理进行动态

测评，从全局上更精准、更认真分析出主要问题，研讨如何提高薄弱环节的环境卫生问题，制定提升计划并切实落实到实际行动中。

6. 构建信息平台

建议利用互联网手段，加快推进环卫一体化信息平台工作。通过建立监管数字信息平台，将人员作业、车辆作业纳入平台信息管理，通过建设全覆盖、全方位、无死角的环卫监控系统，使用现代化技术进行管理，监督环卫完成作业情况以及人员工作落实情况，优化整合资源，提高环卫市场化的效果和效率。其次，建立环卫工人信息档案、设备信息档案、投诉信息档案等，依托数字环卫的建设，开展环卫人员、设施设备、市民投诉等信息化管理工作。最终，为城市服务智慧环卫项目的推进奠定基础。

7. 建立环境卫生综合治理体系

加强属地政府各级联动，城市执法部门与建设部门、交管部门等的协调配合，建立多部门联动的共管机制，明确各部门职责，为市场化服务质量的提升提供制度保障。