

# 财政项目支出绩效评价报告

**项目名称：2018-2019 年垃圾分类（含基建）**

**项目单位：上海市杨浦区绿化和市容管理局**

**主管部门：上海市杨浦区绿化和市容管理局**

**委托单位：上海市杨浦区财政局财政所**

**评价机构：上海社发项目管理服务有限公司**

二〇二〇年十一月

## 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 摘 要.....                   | 1  |
| 一、基本情况 .....               | 6  |
| (一) 项目概况 .....             | 6  |
| (二) 项目绩效目标 .....           | 22 |
| (三) 其他说明 .....             | 24 |
| 二、绩效评价工作开展情况 .....         | 24 |
| (一) 绩效评价目的 .....           | 24 |
| (二) 绩效评价原则和方法 .....        | 25 |
| (三) 数据采集方法及过程 .....        | 26 |
| (四) 绩效评价工作过程 .....         | 26 |
| 三、评价结论和绩效分析 .....          | 27 |
| (一) 评价结论 .....             | 27 |
| (二) 具体绩效分析 .....           | 29 |
| 四、主要绩效及做法、存在的问题及原因分析 ..... | 44 |
| (一) 主要绩效及做法 .....          | 44 |
| (二) 存在问题及原因分析 .....        | 45 |
| 五、有关建议 .....               | 46 |

# 摘 要

## 一、基本情况

### (一) 项目概况

随着我国城市化的加速发展和人民生活水平的不断提高，城市生活垃圾不断增加，对城市环境造成巨大危害，成为影响居住环境和可持续发展的不利因素。杨浦区绿化和市容管理局（以下简称“区绿化市容局”）作为全区垃圾收运处置主管部门，根据国家及上海市关于垃圾分类减量管理相关要求，于 2011 年在部门预算中设置“垃圾分类”项目，用于垃圾分类的试点工作。随着垃圾分类试点工作的推进，垃圾分类工作要求不断提高，区绿化市容局每年根据市区相关要求，安排垃圾分类项目预算的内容。

杨浦区 2018-2019 年垃圾分类(含基建)项目内容主要包括两部分，一是垃圾分类收处工作经费，包括垃圾桶采购、“绿色账户”激励机制试点工作、垃圾分类第三方测评、生活垃圾处置费单价评估、垃圾分类宣传；二是垃圾四分类环卫硬件设施改造，包括沿街垃圾箱房改造、“两网融合”中转站服务网点建设。项目实施范围涉及杨浦区辖区内 12 个街道。2018-2019 年垃圾分类(含基建)项目预算安排 3103 万元，截止 2019 年底，实际执行 1336.83 万元，预算执行率为 43.08%。

### (二) 评价工作开展概况

评价组自 2020 年 6 月起承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位、方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：一是关注预算编制执行的精细化与合理性；二是关注项目管控机制的设计健全性和落实有效性；三是关注项目的实施效果。

评价组根据方案确定的评价思路和重点，以财政资金使用绩效为主线，通过数据收集、资金核查、问卷调查、访谈、实地调研等方式，对本项目开展绩效评价。期间，访谈区绿化市容局相关负责人，了解项目的实施依据、预算编制、政府采购、过程管理、评估监督等情况；

向杨浦区居民、居委会工作人员和垃圾箱房保洁人员/志愿者发放调查问卷，从不同角度了解项目实施情况和意见反馈。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息汇总分析，形成该项目绩效评价报告。

## 二、评价结论

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本项目绩效评价得分为 84.44 分，评价等级为“良”。

杨浦区 2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目在决策方面，立项规范，绩效目标明确，绩效指标设置有待完善，部分子项需进一步明确测算标准、工作任务；过程方面，资金使用合规，财务管理完善，预算执行率较低，项目管理和合同管理存在不足；产出方面，整体表现较好，个别产出目标未达到目标值；效益方面，实施效益整体表现较好。全区全年共清运干垃圾 29.2 万吨、湿垃圾 14.9 万吨、有害垃圾 5.9 吨，其中干垃圾分出量（814 吨/天）比 2018 年（1132 吨/天）减少 28%，湿垃圾分出量（408 吨/天）较 2018 年底（236 吨/天）增长了 73%，区日均可回收物量约 290 吨，完成市下达指标计划，全市垃圾分类实效综合考评排名上升，居民满意度较高。

## 三、主要经验及做法

### （一）生活垃圾全程分类体系建设逐渐完善，各类垃圾投放、收运得到保障

在硬件设施上，做到垃圾箱房或垃圾分类投放点分类收集容器规范配置，对全区 1496 座垃圾箱房进行规范化改造，完成分类设置，并为老旧小区、无物业自管小区配置分类投放容器，确保容器到位。同时，每个居住区普遍设置 1 个及以上两网融合资源回收服务点。收运环节，配齐垃圾分类专用车辆，完善车辆分类标识，严格规范分类收运，全区共配置生活垃圾运输车辆 221 辆，包括干垃圾清运车 138 辆，湿垃圾清运车 71 辆，有害垃圾车 12 辆。此外，杨浦区还新建了 12 个“两网融合”中转站，建成面积 5400 平方米的可回收物集散场，全区初步建立和形成了生活垃圾全程分类的管理体系。通过建立生活垃圾

全程分类体系，使生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理得到保障。

## **（二）健全的组织保障有力提升全区生活垃圾分类实效，全市综合考评排名上升**

为推动垃圾分类工作，杨浦区建立了健全的组织保障。明确了2019年杨浦区生活垃圾全程分类体系建设任务目标，生活垃圾分类各项任务的工作经费按照“谁实施、谁申请、谁负责”原则，纳入实施单位部门预算；坚持区级抓统筹、街道抓推进、社区抓落实，成立20个委办局及12个街道组成的联席会议，实现垃圾分类工作全覆盖；设置专门机构-区分减联办，负责全区垃圾分类减量工作的组织、协调、检查和监督；落实行业监督，委托第三方实施分类实效测评；建立“红黄牌”亮牌督办、区领导约谈工作机制，要求对检查发现的问题立刻整改到位；全区共配置2200余名分类指导员，指导居民参与分类，同时配置1500余名分拣员。

通过一系列措施的实施，明显提升全区生活垃圾分类管理的实效，全市垃圾分类综合考评排名逐步上升。从2019年7月到2020年6月，上海市公布的全市各区垃圾分类实效综合测评结果中，杨浦区排名上升至第1名。

## **（三）充分利用新媒体拓宽宣传渠道，提升宣传引导力**

杨浦区创新形式，充分利用报纸、电视、网络媒体、微信公众号等各类媒体平台开展分类宣传，广泛开展多层面、多形式、多主体的社会宣传动员。制作区垃圾分类主题宣传片；开展垃圾分类线上答疑及模拟检查的抖音直播；制作宣传告知承诺H5页面，立足社区，动员杨浦49万户家庭签约承诺；通过制作宣传长廊、线上回收团战、线上直播分享、线下无废挑战等形式，传播分类减量理念，营造注重垃圾分类的良好氛围；创办“微读杨浦，发现时尚”杨浦区社区垃圾分类工作展示系列专栏，每周推送一篇微信图文，分享一个小区的分类工作故事；积极与市、区媒体沟通，用好微信公众号等新媒体平台，及

时宣传报道杨浦区生活垃圾全程分类体系建设、垃圾分类工作经验和成效。今年以来，在市、区多家媒体上共宣传垃圾分类相关新闻报道69篇。

#### **四、存在的问题**

##### **（一）绩效跟踪力度不足，资金执行率偏低**

项目预算执行情况显示，预算执行率较低。考虑到该项目市和各区都在试点推进过程中，不确定因素比较多等特殊情况，两年均在执行过程中对项目经费预算作了调整，但调整后的项目预算执行率仍偏低，主要是由于项目单位绩效跟踪力度不足，未根据项目实际推进情况及时调整资金和项目计划。如基建类项目，未全面考虑实际进展情况及审计等要求，在当年预算中作了全额安排。宣传类项目，未考虑上下年度活动安排与衔接，导致两年预算执行率均较低。“绿色账户”积分兑换活动经费未与实际兑换结果相衔接。根据对第三方服务单位实施情况的调研，部分街道居民积分兑换参与率不高，实际消纳积分低于计划积分。

##### **（二）宣传类项目缺乏审核验收机制，归档资料不完整**

根据评价小组收集到的资料显示，目前垃圾分类项目主要通过《上海市生活垃圾管理条例》、《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）等市区两级文件对项目进行管理，部分子项目制定了考核规定，如垃圾分类第三方测评项目制定了评价考核办法，但未针对宣传类项目制定审核验收机制，导致部分宣传计划未实施、部分宣传项目归档资料不完整。

##### **（三）部分合同要素不完整，部分合同条款未有效执行**

合同签订方面，绿化市容局与提供各项服务的供应商均签订合同，合同要素基本完整，但部分缺少签订时间等合同要素。合同执行方面，受供应商递交请款资料时间较晚、内部审批流转等因素影响，区绿化市容局存在部分合同未按约定条款及时支付的情况，如沿街垃圾

箱房改造项目、“绿色账户”激励机制试点工作项目等。

## **五、有关建议**

### **（一）合理动态安排年度工作计划和项目预算，对绩效目标的实现程度和预算执行进度实行“双监控”**

随着《条例》的实施，垃圾分类工作的全面推进，对《条例》要求和市级标准有了深入了解，区绿化市容局必将在原有基础上逐步积累丰富的垃圾分类工作经验，在今后编制预算时，可根据预算编制时的市级任务要求编制预算，年中根据市级新下达的任务及项目实际执行情况，进行年度预算调整后及时拨付资金。预算执行期间，加强绩效跟踪力度，对绩效目标的实现程度和预算执行进度实行“双监控”。绩效跟踪结果与绩效目标有较大偏差或存在问题的，要及时分析原因进行纠偏和整改。对于经常性工作的实施推进，根据每年推进结果，合理测算实施标准。建议对积分兑换活动经费进行按实结算，对宣传和培训经费根据每年推进情况调整占比。

### **（二）加强宣传类项目前期统筹规划，建立审核验收机制**

为保障宣传类项目规范开展，确保计划实施内容在规定期限内完成，建议项目单位加强垃圾分类宣传工作前期统筹规划，建立审核验收机制。年初制定年度宣传工作计划，明确受益群体、实施时间节点、宣传频次、参与人数等要求，根据计划进行过程监督、检查、落实；年中根据项目实施进展及时调整项目内容和资金；项目完成后，及时进行验收评估、整理资料并归档。

### **（三）完善合同要素，并严格按合同条款执行**

项目单位应完善合同要素，补充合同签订时间等要素。同时，在项目执行过程中，各相关方应严格按合同条款执行，如分期支付款项、公众活动验收管理等，若部分条款受客观因素影响难以有效执行，甲乙双方根据实际付款需求，结合审计、验收要求等情况合理确定付款时间，经过协调一致后签订补充协议。

# 2018-2019 年垃圾分类（含基建）绩效评价报告

为科学评价 2018-2019 年垃圾分类(含基建)项目资金的绩效情况,促进该项目资金预算管理的科学性和合理性,资金使用管理的规范性,进一步提高项目资金使用效益和效率,使其对杨浦区垃圾分类工作发挥激励和促进作用,根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号),以及《上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》(沪财绩〔2020〕6号)要求,上海社发项目管理服务有限公司(以下简称“社发公司”)受上海市杨浦区财政局财政所(以下简称“区财政所”)委托,对 2018-2019 年垃圾分类(含基建)项目开展绩效评价。为保证评价工作的科学性和严谨性,社发公司在对项目进行前期调研和分析的基础上编制了评价工作方案,经区财政所组织专家评审后进行完善,并根据工作方案中的评价方法、评价思路和评价指标对本项目实施绩效评价,形成绩效评价报告。报告具体内容如下:

## 一、基本情况

### (一) 项目概况

#### 1.项目立项背景及目的

##### (1) 项目立项背景

随着我国城市化的加速发展和人民生活水平的不断提高,城市生活垃圾不断增加,据国家统计局数据,近年来,我国城市垃圾每年增长率为 5%-8%,对城市环境造成巨大危害,成为影响居住环境和可持续发展的不利因素。为实现生活垃圾减量化、资源化、无害化目标,必须建立健全生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的全程分类体系,积极推进生活垃圾源头减量和资源循环利用。为此,建设部于 2000 年下发《关于公布生活垃圾分类收集试点城市的通知》(建城环〔2000〕12号),确定北京、上海、杭州等八个城市为我国生活垃圾分类收集试点城市,拉开我国城市生活垃圾分类收集试点工作



的序幕。

上海市政府于 2014 年颁布《上海市促进生活垃圾分类减量办法》（沪府令〔2014〕14 号），明确分步分区域推进全市生活垃圾分类，该办法用于指导和规范上海市实施生活垃圾分类投放的区域开展相关管理活动，同时规定，上海市建立生活垃圾分类减量推进工作联席会议制度，负责所辖区域内生活垃圾分类减量工作的具体落实。2017 年 3 月，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知》（国办发〔2017〕26 号），明确将各直辖市、省会城市及其他指定城市共计 46 个城市，列为生活垃圾强制分类城市，要求该类城市到 2020 年基本建立垃圾分类相关法律法规和标准体系，形成可复制、可推广的生活垃圾分类模式。

2018 年，上海市生活垃圾分类减量推进工作联席会议办公室（以下简称“市分减联办”）发布《关于印发〈上海市生活垃圾全过程分类体系建设行动计划（2018-2020 年）的通知〉》（沪分减联办〔2018〕5 号），制定了全市生活垃圾全程分类体系建设任务清单，明确了各区于 2020 年底需建成的收运处置设施设备具体数量和实效指标，同时将静安区、杨浦区等 6 个区纳入试点区域，要求 2018 年率先实现居民家庭“一严禁、两分类、一鼓励”<sup>1</sup>的垃圾分类全覆盖。根据市垃圾分类相关政策和文件要求，杨浦区生活垃圾分类减量推进工作联席会议办公室（以下简称“区分减联办”）发布《杨浦区生活垃圾全程分类体系建设三年行动计划》（杨分减联办〔2018〕1 号），制定了 2018-2020 年期间杨浦区垃圾分类重点工作任务，并明确了每年需完成的具体指标。

2019 年 7 月 1 日，《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称“《条例》”）正式实施，标志着以立法形式将垃圾分类纳入法治框架，进一步明确了各方职责和法律责任，并确定了本市生活垃圾将按照“可回收物”、

---

<sup>1</sup>一严禁、两分类、一鼓励：严禁有害垃圾混入其他生活垃圾，日常干、湿两分类，鼓励资源回收。

“有害垃圾”、“湿垃圾”、“干垃圾”的分类标准。2019年，上海市人民政府办公厅发布《上海市人民政府办公厅关于印发贯彻〈上海市生活垃圾管理条例〉推进全程分类体系建设实施意见的通知》（沪府办发〔2019〕3号），明确2019年全市生活垃圾分类三大工作目标，一是生活垃圾全面覆盖格局基本成型，二是生活垃圾全程分类体系基本建成，三是《条例》贯彻实施社会氛围基本形成。

随着《条例》的实施，杨浦区政府办公室于2019年发布《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）文件，明确了2019年杨浦区生活垃圾全程分类体系建设任务目标。生活垃圾分类各项任务的工作经费按照“谁实施、谁申请、谁负责”原则，由杨浦区生活垃圾分类减量推进工作联席会议成员单位根据推进任务要求编制预算，并经区分减联办审核后，向区财政局提出预算申请，资金纳入实施单位部门预算。

杨浦区绿化和市容管理局（以下简称“区绿化市容局”）作为全区垃圾收运处置主管部门，根据国家及上海市关于垃圾分类减量管理相关要求，于2011年在部门预算中设置“垃圾分类”项目，用于垃圾分类的试点工作。随着垃圾分类的试点工作的推进，垃圾分类工作要求不断提高，区绿化市容局每年根据市区相关要求，安排垃圾分类项目预算的内容。

## （2）立项目的

以生活垃圾“减量化、资源化、无害化”为目标，对标国际“最高标准、最好水平”，遵循“全生命周期管理、全过程综合治理、全社会普遍参与”理念，形成以法治为基础，政府推动、全民参与、市场运作、城乡统筹、系统推进、循序渐进的生活垃圾管理体系，全民提高生活垃圾分类实效。

## 2.项目实施情况

### (1) 项目计划和实际完成情况

本项目实施范围为杨浦区辖区内的 12 个街道。

2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目内容主要包括两部分，一是垃圾分类收处工作经费，包括垃圾桶采购、“绿色账户”激励机制试点工作、垃圾分类第三方测评、生活垃圾处置费单价评估、垃圾分类宣传，二是垃圾四分类环卫硬件设施改造，包括沿街垃圾箱房改造、“两网融合”中转站服务网点建设。

项目计划实施内容和实际完成对比情况如下表所示：

表 1-1 2018-2019 垃圾分类（含基建）项目计划和实际实施内容对比表

| 项目<br>明细                   | 序<br>号 | 计划实施内容                     |   | 计划开展<br>周期                   | 实际完成内容  | 实际开展<br>周期                    | 对比差异<br>情况                        | 备注  |
|----------------------------|--------|----------------------------|---|------------------------------|---|-------------------------------|-----------------------------------|---|
| 垃圾<br>分类<br>收处<br>工作<br>经费 | 1      | 垃圾桶采<br>购                  | 为环卫配备垃圾桶：2018 年计划采购 1000 只 120L 垃圾桶，10000 只 240L 垃圾桶；2019 年计划采购 2000 只 240L 垃圾桶，500 只 120L 垃圾桶，100 个废物箱。  | 2018 年、<br>2019 年            | 2018 年实际采购 1000 只 120L 垃圾桶，10000 只 240L 垃圾桶；2019 年实际采购 2000 只 240L 垃圾桶，500 只 120L 垃圾桶，100 个废物箱。 | 2018 年、<br>2019 年             | 无                                 | --  |
|                            | 2      | “绿色账<br>户”激励<br>机制试点<br>工作 | 委托第三方在 12 个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作，包括“绿色账户”宣传、“绿色账户”培训、开展积分抽奖活动、开展积分兑换活动、积分兑换平台管理使用等。  | 2018 年 7<br>月-2019<br>年 12 月 | 委托上海杨浦阳光社区服务管理中心（以下简称“阳光社区服务中心”）和上海惠泽社区事务服务中心（以下简称“惠泽社区服务中心”）在 12 个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作。          | 2018 年 7 月<br>-2019 年 12<br>月 | 2018 年委<br>托合同到期<br>后，未继续<br>委托实施 | 共 8 个委托合同（详见表 1-2），2018 年委托合同（跨年）于 2019 年逐个到期后，由于预算测算标准变动等原因，新一轮服务于 2020 年委托实施。 |
|                            | 3      | 垃圾分类<br>第三方测<br>评          | 委托第三方开展生活垃圾分类测评工作，检查内容共 4 项：（1）杨浦区生活垃圾分类达标、示范街道（居住区）测评：每月对全区范围内 927 个居住区的垃圾分类及绿色账户实效情况进行覆盖检查和评价一次；（2）杨浦区单位生活垃圾强制分类测评：每月对全区范围内的单位生活垃圾强制分类实效情况进行全覆盖检查和评价一次；（3）杨浦区垃圾清运车辆车容车貌测评：每月对全区范围内 20 车次垃圾清运车辆的车容车貌实效情况进行检查和评价一次；（4）杨浦区垃圾中转站及周边环境卫生测评：每月对垃圾清运中转站及周边环境卫生实效情况进行检查和评价一次。 | 2018.12.7-<br>2019.12.6      | 委托上海歌霖环保科技有限公司开展生活垃圾分类测评工作，检查内容 4 项，每月检查和评价一次。  | 2018.12.7-2<br>019.12.6       | 无                                 | --  |

| 项目<br>明细                               | 序<br>号 | 计划实施内容                      |   | 计划开展<br>周期                   | 实际完成内容   | 实际开展<br>周期         | 对比差异<br>情况                                       | 备注   |
|--|--------|-----------------------------|---|------------------------------|--|--------------------|--|--|
|  | 4      | 生活垃圾<br>处置费单<br>价评估         | 委托第三方对生活垃圾减量处置、渗滤液处<br>置，餐厨垃圾处理、建筑垃圾机械化分拣共 4<br>个项目经费进行评估。        | 2018.10.1<br>0-2019.10.<br>9 | 委托上海环境卫生工程设计院<br>有限公司对 4 个项目经费进行<br>评估，并出具 4 分报告。  | 2018.10<br>-2019.2 | 无  | 仅用于费用评估费，<br>不涉及其他运输、处<br>置环节费用。   |
|  | 5      | 垃圾分类<br>宣传                  | 举办“杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动，<br>垃圾分类微信公众号运营，垃圾分类宣传手<br>册、告知书等的制作。        | 2018 年、<br>2019 年            | 2018 年举办了“杨浦区生活垃<br>圾分类主体宣传日”活动 1 次，<br>微信运营管理及举办相应活动；<br>2019 年举办了“杨浦区生活垃<br>圾分类主体宣传日”活动 11 次，<br>微信运营及相关宣传活动，制作<br>垃圾分类活动宣传用品 198000<br>元，制作杨浦区生活垃圾管理社<br>会监督员督察证、聘书、现场巡<br>查督导证等 5985 元，微信朋友<br>圈投放垃圾分类公益广告 68000<br>元。 | 2018 年、<br>2019 年  | 由于人员变<br>动等原因，<br>部分活动资<br>料缺失，部<br>分活动计划<br>未完成 | --   |
| 垃圾<br>四分<br>类环<br>卫硬<br>件设<br>施改<br>造项 | 1      | 沿街垃圾<br>箱房改造                | 对权属单位为环卫的 161 座垃圾箱房进行改<br>造，改造内容主要包括瓷砖铺设、排水设施修<br>建、大门更换、标识标牌制作等。 | 2018 年完<br>成竣工               | 实际改造完成垃圾箱房 140 座。  | 2018 年完<br>成竣工     | 少改造 21<br>座                                      | 初始计划改造 161<br>座，由于部分垃圾箱<br>房位于动迁区域停止<br>改造、部分垃圾箱房<br>计算重复、部分垃圾<br>箱房已有街道改造完<br>成等，实际改造完成<br>垃圾箱房 140 座 |
|  | 2      | “两网融<br>合”中转<br>站服务网<br>点建设 | 建设 12 个“两网融合”中转站，每个街道 1<br>个。                                     | 2019 年完<br>成竣工               | 共建设 12 个“两网融合”中转<br>站，其中区绿化市容局负责建设<br>完成 5 个，社会企业负责建设完<br>成 7 个。   | 2019 年完<br>成竣工     | 无  | --   |

## (2) 组织及管理

### 1) 项目组织

①区财政局：负责项目资金核定、审核及资金核拨、财政监督等。

②区绿化市容局：负责项目计划编制、预算申请和支付、推进项目实施，以及垃圾分类各项工作的日常巡查及年终考核落实。

③第三方服务单位：按照合同约定提供相关服务。

### 2) 项目管理流程

区绿化市容局根据当年计划工作任务，根据政府采购相关规定以及各子项目的不同特点，分别通过直接委托、集中采购、分散采购等方式确定第三方服务单位，与第三方服务单位签订合同，按照合同约定执行。

具体项目实施管理流程图如下：

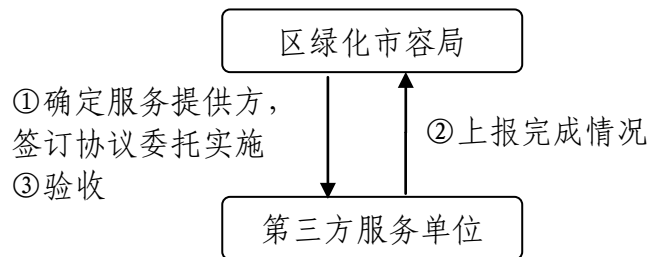


图 1-1 项目管理流程图

### 3) 政府采购情况

本项目严格按照政府采购法实施采购：

#### ➤ 货物类和服务类项目

①集中采购目录内的项目，实施集市采购或委托集中采购机构依法组织采购；②集中采购目录外，且预算金额在限额标准以上的项目，项目单位可以自行采购或委托政府采购代理机构采购；③集中采购目录外，且预算金额在限额标准以下的项目，由街道按照内控规程实施采购。

#### ➤ 工程类项目

2018年：①预算金额50万元以上项目，按照政府采购法和招标投

标法规定实施分散采购；②预算金额 200 万元以上项目，应当采用公开招标方式。③预算金额 50 万元以下的项目，由项目单位按照内控规程实施采购。

2019 年：①预算金额 400 万元以上项目，按照招标投标法规定实施采购；②预算金额 100 万元至 400 万元的项目，按照政府采购法实施分散采购；③预算金额 100 万元以下的项目，由项目单位按照内控规程实施采购。

杨浦区 2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目中共有 5 个子项涉及集中采购和分散采购，其他项目按照项目单位按照内控规程实施采购。

表 1-2 2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目政府采购情况汇总表

单位：万元

| 年度   | 序号           | 项目<br>明细                   | 实施内容                       | 当年<br>预算            | 采购方式                  | 提供服务<br>单位            | 中标/合同<br>金额  | 合同期限   | 合同执行金额                           |              |           | 备注   |                   |
|------|--------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|--|----------------------------------|--------------|-----------|--|-------------------|
|      |              |                            |                            |                     |                       |                       |              |  | 2018 年<br>支付                     | 2019 年<br>支付 | 合计        |  |                   |
| 2018 | 1            | 垃圾<br>分类<br>收处<br>工作<br>经费 | 垃圾桶采<br>购                  | 290                 | 集中采购<br>-招标（公<br>开招标） | 浙江鑫鼎塑业<br>股份有限公司      | 281.9        | ①合同签订后 15 天内<br>（2018.9.28 签订）<br>②合同签订后 30 天内<br>（2018.12.6 签订） | 150.4000                         | 131.5000     | 281.9000  | 分两次采购：①2018 年 8 月发布采购公<br>告，预算 155 万元，中标金额 150.4 万元；<br>②2018 年 10 月发布采购公告，预算 135<br>万元，中标金额 131.5 万元。 |                   |
|      | 2            |                            | “绿色账<br>户”激励机<br>制试点工<br>作 | 588                 | 续约                    | 阳光社区服务<br>中心          | 159.5315     | 2018.9.15-2019.9.14  | 0.0000                           | 159.5315     | 159.5315  | 四平街道、长白街道、控江街道和五角场<br>街道相关经费，每个街道 1 个合同，共 4<br>个。  |                   |
|      |              |                            |                            |                     |                       | 惠泽社区服务<br>中心          | 39.7521      | 2018.9.15-2019.9.14  | 0.0000                           | 39.7521      | 39.7521   | 延吉街道相关经费。  |                   |
|      |              |                            |                            |                     |                       |                       | 29.9967      | 2018.7.14-2019.7.13  | 0.0000                           | 29.9967      | 29.9967   | 新江湾城街道相关经费。  |                   |
|      |              |                            |                            |                     |                       | 分散采购<br>-招标（公<br>开招标） | 惠泽社区服务<br>中心 | 139.741  | 2018.12.6-2019.12.5              | 0.0000       | 139.7410  | 139.7410   | 包件一：殷行街道、江浦街道相关经费 |
|      | 阳光社区服务<br>中心 |                            | 217.7424                   | 2018.12.6-2019.12.5 | 0.0000                |                       | 217.7424     | 217.7424   | 包件二：大桥街道、定海街道、平凉街道、<br>五角场街道相关经费 |              |           |  |                   |
|      | 3            |                            | 垃圾分类<br>第三方测<br>评          | 50                  | 集中采购<br>-招标（公<br>开招标） | 上海歌霖环保<br>科技有限公司      | 196.8        | 2018.12.07-2019.11.06  | 0.0000                           | 49.2000      | 49.2000   | 2018 年 10 月发布采购公告，预算 50 万<br>为预估合同首付款。   |                   |
|      | 4            |                            | 垃圾分类<br>宣传                 | 185                 | 直接委托                  | 第三方服务单<br>位           | 104.8554     | 2018 年   | 55.9974                          | 44.8138      | 100.8112  | 共计签订 13 个合同。   |                   |
|      | 小计           |                            |                            | 1113                | -                     | -                     | 1170.3191    | -  | 206.3974                         | 812.2775     | 1018.6749 | -  |                   |



| 年度   | 序号 | 项目<br>明细 | 实施内容           | 当年<br>预算 | 采购方式          | 提供服务<br>单位       | 中标/合同<br>金额 | 合同期限                       | 合同执行金额      |             |          | 备注   |
|------|----|----------|----------------|----------|---------------|------------------|-------------|----------------------------|-------------|-------------|----------|--|
|      |    |          |                |          |               |                  |             |                            | 2018年<br>支付 | 2019年<br>支付 | 合计       |  |
| 2019 | 1  |          | 垃圾桶采购          | 84       | 分散采购-招标(公开招标) | 上海锦佰塑料制品有限公司     | 52          | 30天内(2019.12.24签订合同)       | -           | 0.0000      | 0.0000   | 2000只240L垃圾桶,预算60万元。                                     |
|      |    |          |                |          | 询价采购          | 汇联(上海)环卫科技发展有限公司 | 12.8        | 合同签订后30天内(2019.11.27签订)    | -           | 0.0000      | 0.0000   | 100个废物箱,预算15万。   |
|      |    |          |                |          | 询价采购          | 上海溪艾环保科技有限公司     | 8.25        | 2019.12.31之前               | -           | 0.0000      | 0.0000   | 500只120L垃圾桶,预算9万元。                                       |
|      | 2  |          | “绿色账户”激励机制试点工作 | 588      | --            | --               | --          | --                         | -           | 0.0000      | 0.0000   | 2018年委托合为跨年合同,于2019年逐个到期后,由于预算测算标准变动等原因,新一轮服务于2020年委托实施。 |
|      | 3  | 工作经费     | 垃圾分类第三方测评      | 200      | --            | --               | --          | --                         | -           | 147.6000    | 147.6000 | 2018年采购(本表2018年序号3),合同为跨年合同,2019年预算为预估全年所需费用。            |
|      | 4  |          | 生活垃圾处置费单价评估    | 44       | 直接委托          | 上海环境卫生工程设计院有限公司  | 31.68       | 2018.10.10-2019.10.9       | -           | 31.6800     | 31.6800  | 4个项目,每个项目一个合同,共4个合同,每个合同金额均为7.92万元。                      |
|      |    |          |                |          |               | 上海一曼律师事务所        | 12          | 自合同生效之日起至甲方与中标单位签订相关补充合同为止 | -           | 8.4000      | 8.4000   | 为4个项目的实施提供相关法律服务。  |
|      | 5  |          | 垃圾分类宣传         | 244      | 直接委托          | 第三方服务单位          | 95.8943     | 2019年                      | -           | 95.4120     | 95.4120  | 共计签订22个合同。   |

| 年度 | 序号 | 项目<br>明细                        | 实施内容         | 当年<br>预算 | 采购方式                        | 提供服务<br>单位            | 中标/合同<br>金额 | 合同期限                  | 合同执行金额      |             |           | 备注   |
|----|----|---------------------------------|--------------|----------|-----------------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|-----------|--|
|    |    |                                 |              |          |                             |                       |             |                       | 2018年<br>支付 | 2019年<br>支付 | 合计        |  |
|    | 6  | 垃圾<br>四分类环<br>卫硬件设<br>施改造项<br>目 | 沿街垃圾<br>箱房改造 | 230      | 直接委托                        | 11家施工方                | 440.2417    | 2018.7-2018.11        | -           | 0.0000      | 0.0000    | 按区绿化市容局区级建设财力小型建设工程项目短名单轮流制原则，由建筑类施工短名单中选取施工方。每个街道一个施工方一份合同，共11个合同。（结算金额）    |
|    | 7  | “两网融<br>合”中转站<br>服务网点<br>建设     |              | 600      | 分散采购<br>-非招标<br>(竞争性<br>磋商) | 上海元喜建筑<br>工程有限公司      | 113.5808    | 2019.9.15-2019.11.15  | -           | 35.0600     | 35.0600   | “两网融合中转仓建设项目”位于杨浦区白城路、军工路、周家嘴路、密云路，主要工作内容为图纸所示全部房修、安装工程（4个中转站），预算114.3593万元。 |
|    |    |                                 |              |          | 直接委托                        | 上海通兴建筑<br>安装工程总公<br>司 | 23.1478     | 2019.10.15-2019.11.15 |             |             |           | 大桥街道“两网融合”中转站建设（杨树浦路1485号）。按区绿化市容局区级建设财力小型建设工程项目短名单轮流制原则，由建筑类施工短名单中选取施工方。    |
|    | 小计 |                                 |              | 1990     | -                           | -                     | 789.5946    | -                     | 0.0000      | 318.1520    | 318.1520  | -  |
|    | 合计 |                                 |              | 3103     | -                           | -                     | 1959.9137   | -                     | 206.3974    | 1130.4295   | 1336.8269 | -  |

### 3.预算资金来源及使用情况

#### (1) 预算资金来源

生活垃圾分类各项任务的工作经费按照“谁实施、谁申请、谁负责”原则编制预算，资金纳入实施单位部门预算。2018-2019年垃圾分类(含基建)项目属性为经常性专项，主要用于垃圾分类的管理工作。随着垃圾分类工作的推进，垃圾分类工作要求不断提高，区绿化市容局每年根据市区相关要求和本区的实际情况，安排垃圾分类项目预算的内容。本次绩效评价涉及资金包括2018-2019年共3103万元部门预算，其中2018年安排预算1113万元，2019年安排预算1990万元。预算安排汇总情况如下表1-3所示。

表 1-3 项目预算编制汇总表

| 年度   | 序号 | 项目明细            | 实施内容            | 年初预算数<br>(万元) | 调整金额<br>(万元) | 调整后预算<br>(万元) | 预算编制说明   |
|------|----|-----------------|-----------------|---------------|--------------|---------------|--|
| 2018 | 1  | 垃圾分类收处工作经费      | 垃圾桶采购           | -             | 290          | 290           | 采购 1000 只 120L 垃圾桶, 单价 200 元/只, 共 20 万元; 10000 只 240L 垃圾桶, 单价 270 元/只, 共 270 万元。(根据市场询价结果确定单价)                                 |
|      | 2  |                 | “绿色账户”激励机制试点工作  | 400           | 188          | 588           | 委托第三方在 12 个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作, 根据每个街道小区数量和服务内容测算预算。  |
|      | 3  |                 | 垃圾分类第三方测评       | -             | 50           | 50            | 委托第三方每月对 927 个居住区的垃圾分类及绿色账户实效情况、单位生活垃圾强制分类实效情况、20 车次垃圾清运车辆的车容车貌实效情况、垃圾清运中转站及周边环境卫 生实效情况进行检查和评价一次。2018 年年中开展政府采购, 50 万为预估合同首付款。 |
|      | 4  |                 | 垃圾分类宣传          | 400           | -215         | 185           | “杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动 20 万元, 微信运营费 45 万元; 垃圾分类宣传手册、告之书等制作 120 万元。   |
|      | 小计 |                 |                 |               | <b>800</b>   | <b>313</b>    | <b>1113</b>  |
| 2019 | 1  | 垃圾分类收处工作经费      | 垃圾桶采购           | -             | 84           | 84            | 采购 2000 只 240L 垃圾桶, 单价 300 元/只, 共 60 万元; 500 只 120L 垃圾桶, 单价 180 元/只, 共 9 万元; 100 个废物箱, 单价 1500 元/个, 共 15 万。(根据市场询价结果确定单价)      |
|      | 2  |                 | “绿色账户”激励机制试点工作  | 588           | 0            | 588           | 根据 2018 年费用明细编制。   |
|      | 3  |                 | 垃圾分类第三方测评       | 200           | 0            | 200           | 委托合同为跨年合同, 预估 2019 年全年所需费用。  |
|      | 4  |                 | 生活垃圾处置费单价评估     | -             | 44           | 44            | 通过市场询价直接委托第三方提供服务。   |
|      | 5  |                 | 垃圾分类宣传          | 372           | -128         | 244           | 每月“杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动 60 万元(12 次), 微信运营费 45 万元, 垃圾分类宣传 139 万元。  |
|      | 6  | 垃圾四分类环卫硬件设施改造项目 | 沿街垃圾箱房改造        | 230           | 0            | 230           | 改造 161 座垃圾箱房, 根据改造内容和工程量清单测算金额, 竣工验收后按实结算。   |
|      | 7  |                 | “两网融合”中转站服务网点建设 | -             | 600          | 600           | 建设 12 个“两网融合”中转站, 每个中转站预估造价 50 万元, 竣工验收后按实结算。  |
| 小计   |    |                 |                 | <b>1390</b>   | <b>600</b>   | <b>1990</b>   | -  |
| 合计   |    |                 |                 | <b>2190</b>   | <b>913</b>   | <b>3103</b>   | -  |

## (2) 预算资金使用情况

根据项目单位提供的财务资料显示，2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目预算安排 3103 万元，截止 2019 年底，实际执行 1336.83 万元，预算执行率为 43.08%。

表 1-4 预算资金使用情况

单位：万元

| 年度   | 序号 | 项目明细       | 实施内容           | 调整后预算       | 截止 2018 年 12 月底累计支出情况 |               | 截止 2019 年 12 月底累计支出情况 |               | 备注  |
|------|----|------------|----------------|-------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|---|
|      |    |            |                |             | 执行数                   | 预算执行率         | 执行数                   | 预算执行率         |   |
| 2018 | 1  | 垃圾分类收处工作经费 | 垃圾桶采购          | 290         | 150.4                 | 51.86%        | 281.9                 | 97.21%        | 分两次采购，由于第二次采购流程及合同签订于 2018 年底完成，财政支付系统已关账，因此于 2019 年支付相应合同货款。           |
|      | 2  |            | “绿色账户”激励机制试点工作 | 588         | 0                     | 0.00%         | 586.7637              | 99.79%        | 受供应商递交请款资料时间较晚、内部审批流转等因素影响，于 2019 年支付合同金额。                              |
|      | 3  |            | 垃圾分类第三方测评      | 50          | 0                     | 0.00%         | 49.2                  | 98.40%        | 由于采购流程及合同签订于 2018 年底完成，财政支付系统已关账，因此于 2019 年支付相应合同金额。                    |
|      | 4  |            | 垃圾分类宣传         | 185         | 55.9974               | 30.27%        | 100.8112              | 54.49%        | 由于部分合同签订于 2018 年底完成，财政支付系统已关账，因此于 2019 年支付相应合同金额。同时由于人员变动等原因，部分活动计划未执行。 |
|      | 小计 |            |                | <b>1113</b> | <b>206.3974</b>       | <b>18.54%</b> | <b>1018.6749</b>      | <b>91.53%</b> | -   |
| 2019 | 1  | 垃圾分类收处工作经费 | 垃圾桶采购          | 84          | -                     | -             | 0.0000                | 0.00%         | 由于采购流程及合同签订于 2019 年底完成，财政支付系统已关账，因此于 2020 年支付相应合同金额。                    |
|      | 2  |            | “绿色账户”激励机制试点工作 | 588         | -                     | -             | 0.0000                | 0.00%         | 2018 年委托合同于 2019 年逐个到期后，由于预算测算标准变动等原因，新一轮服务于 2020 年委托实施。                |

| 年度 | 序号 | 项目明细            | 实施内容            | 调整后预算       | 截止 2018 年 12 月底累计支出情况 |       | 截止 2019 年 12 月底累计支出情况 |               | 备注  |
|----|----|-----------------|-----------------|-------------|-----------------------|-------|-----------------------|---------------|---|
|    |    |                 |                 |             | 执行数                   | 预算执行率 | 执行数                   | 预算执行率         |   |
|    | 3  |                 | 垃圾分类第三方测评       | 200         | -                     | -     | 147.6000              | 73.80%        | 合同为跨年合同，2018 年预算已安排部分款项。  |
|    | 4  |                 | 生活垃圾处置费单价评估     | 44          | -                     | -     | 40.0800               | 91.09%        | 4 个项目评估合同金额为 31.68 万元，已全额支付；法律服务合同 12 万元，尾款 3.6 万元尚未支付。   |
|    | 5  |                 | 垃圾分类宣传          | 244         | -                     | -     | 95.4120               | 39.10%        | 部分活动计划未执行。  |
|    | 6  | 垃圾四分类环卫硬件设施改造项目 | 沿街垃圾箱房改造        | 230         | -                     | -     | 0.0000                | 0.00%         | 受供应商递交请款资料时间较晚、内部审批流转等因素影响，于 2020 年一次性支付结算金额。本项目总计安排预算 460 万元，其中 2018 年安排预算 230 万元（于年中增加），该部分资金未纳入本次评价范围内。                |
|    | 7  |                 | “两网融合”中转站服务网点建设 | 600         | -                     | -     | 35.0600               | 5.84%         | 预算安排为 12 个中转站建设费用，实际仅 5 个中转站的建设费用由财政资金承担，其余中转站建设费用由社会资金承担。由于项目施工于 2019 年底完成，财政支付系统已关账，因此 2019 年仅支付部分首付款，其余合同金额于 2020 年支付。 |
|    | 小计 |                 |                 | <b>1990</b> | -                     | -     | <b>318.1520</b>       | <b>15.99%</b> | -   |
|    | 合计 |                 |                 | <b>3103</b> | -                     | -     | <b>1336.8269</b>      | <b>43.08%</b> | -   |

### (3) 资金使用及管理

本项目的资金使用符合区绿化市容局相关内控和财务管理制度。区绿化市容局负责项目资金的申请，报区财政局审核后，采取直接支付或授权支付资金。基建类项目为直接支付，除此之外为授权支付。

直接支付和授权支付流程图如下：

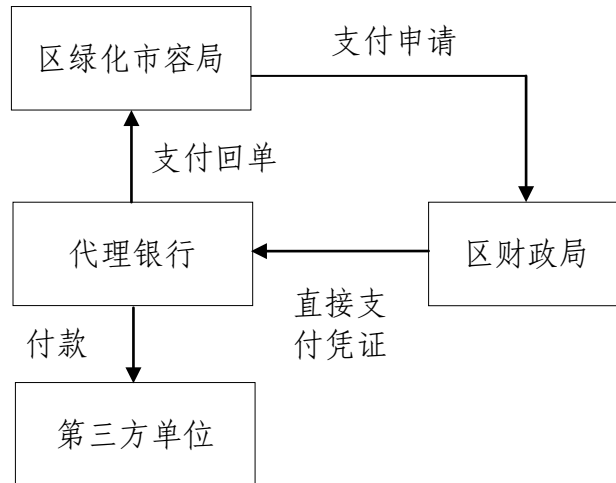


图 1-2 直接支付流程图

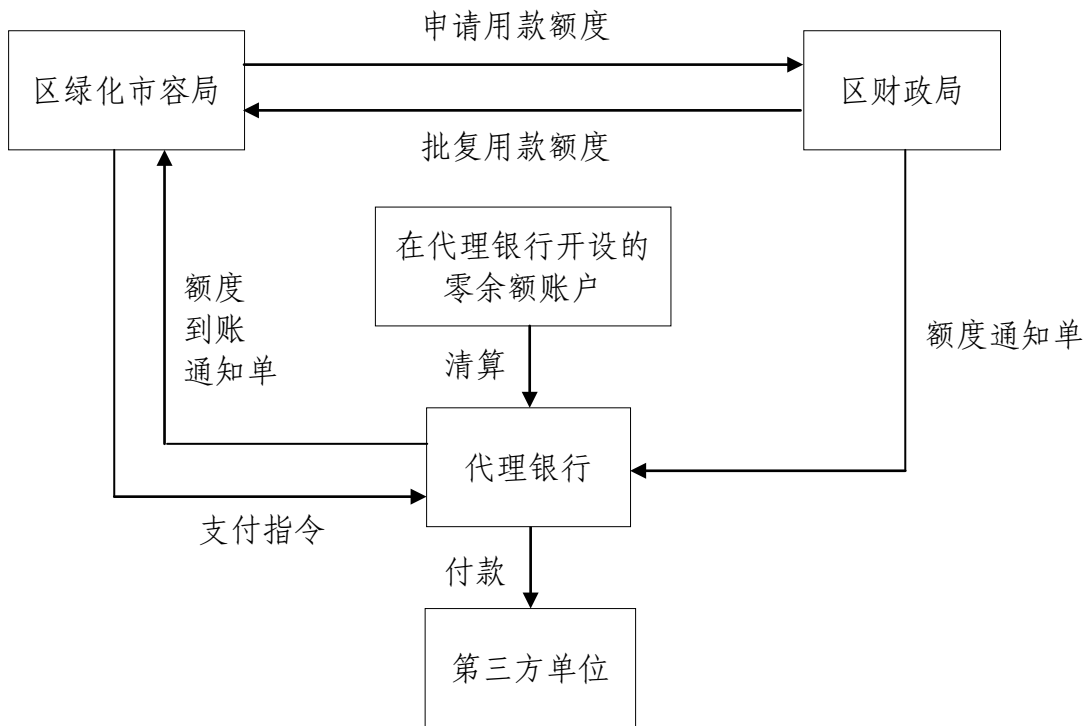


图 1-3 授权支付流程图

## （二）项目绩效目标

由于项目单位填报的《财政项目支出绩效目标情况表》不够完善，中介机构结合项目单位提供的资料，按照沪财绩〔2020〕6号文要求提炼绩效目标，并与项目单位沟通确认。绩效目标具体归纳如下：

### 1.总目标

以生活垃圾“减量化、资源化、无害化”为目标，对标国际“最高标准、最好水平”，遵循“全生命周期管理、全过程综合治理、全社会普遍参与”理念，形成以法治为基础，政府推动、全民参与、市场运作、城乡统筹、系统推进、循序渐进的生活垃圾管理体系，全民提高生活垃圾分类实效。

### 2.年度目标

通过完成垃圾桶采购、“绿色账户”激励机制试点工作、垃圾分类第三方测评、垃圾分类宣传、沿街垃圾箱房改造、“两网融合”中转站服务网点建设等垃圾分类相关工作，推进《条例》贯彻落实，基本形成人人知晓、普遍参与垃圾分类的社会氛围；进一步完善分类投放、驳运、收集、运输及分类处置的全过程管理，建立环环相扣、相互监督的运行机制；实现80%以上居住区、单位、公共场所垃圾分类实效达标，全面争创垃圾分类示范街镇，全区创建垃圾分类示范区。

### 3.产出目标

#### ● 数量指标

（1）垃圾桶采购：2018年计划采购1000只120L垃圾桶，10000只240L垃圾桶，发放各垃圾箱房点位使用；2019年计划采购2000只240L垃圾桶，500只120L垃圾桶，100个废物箱，用于点位的铺设及部分损坏的补替。

（2）“绿色账户”激励机制试点工作：委托第三方完成12个街道的“绿色账户”激励机制试点工作。

（3）垃圾分类第三方测评：委托第三方开展生活垃圾分类测评工



作，并出具报告。

(4) 垃圾分类宣传工作：完成包括举办“杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动、垃圾分类微信公众号运营、垃圾分类宣传手册、告之书等制作。

(5) 垃圾箱房改造：完成改造 161 座。

(6) “两网融合”中转站建设：完成建设 12 个。

#### ● 质量目标

(1) 垃圾桶验收通过率 100%。

(2) 积分兑换活动居民参与率达到 70%。

(3) 第三方测评每月对全区范围内每月对 927 个居住区的垃圾分类及绿色账户实效情况、单位生活垃圾强制分类实效情况、20 车次垃圾清运车辆的车容车貌实效情况、垃圾清运中转站及周边环境卫生实效情况进行检查和评价一次。

(4) 垃圾分类宣传覆盖杨浦区 12 个街道。

(5) 垃圾箱房改造工程质量验收达标；

(6) “两网融合”中转站建设工程质量验收达标。

#### ● 时效目标

按计划制定的时间节点，及时完成垃圾桶采购、“绿色账户”激励机制试点工作、垃圾分类第三方测评、垃圾分类宣传、沿街垃圾箱房改造、“两网融合”中转站服务网点建设等工作。

#### 4. 效益目标

(1) 完成市下达指标：根据沪府办发〔2019〕3 号文件，完成市下达杨浦区的生活垃圾全程体系建设任务指标，包括全区垃圾分类（绿色账户）覆盖累计数 43.8 万户，定时定点及垃圾箱房改建累计数 842 个，达标小区创建累计个数 649 个；全区“两网融合”服务点累计数 435 个；全区干垃圾日均控制量不高于 1102 吨、湿垃圾分类量日均不低于 298 吨、可回收物回收量日均不低于 174 吨。

(2) 全市垃圾分类实效综合考评排名逐步上升，生活垃圾分类示范区创建成功。

(3) 建立健全长效管理机制，明确责任部门、落实经费保障、强化监督执法、推进信息化支撑、注重宣传引导、完善政策体系。

(4) 杨浦区居民满意度、居委工作人员满意度、箱房保洁人员、志愿者满意度大于等于 85%。

### (三) 其他说明

1. “沿街垃圾箱房改造”子项于 2018 年开始实施，共计预算 460 万元，其中 2018 年安排 230 万元，2019 年安排预算 230 万元。由于本次评价范围未将 2018 年的 230 万预算资金纳入，因此，仅针对 2019 年安排的 230 万预算进行资金使用合规性评价，对全部 460 万元财政资金的产出目标进行完成情况评价。

2. 由于该项目市和各区都在试点推进过程中，不确定因素比较多，两年均在执行过程中对项目预算作了调整，部分子项是在年中增加预算开始实施。由于政府采购等流程，项目合同于年底签订，因此当年预算执行率较低，但项目整体实施效果较好。

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 绩效评价目的

评价组通过对 2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目实施情况、资金使用情况、管理制度执行情况和项目预期结果实现程度进行梳理与评价，总结经验，发现问题，提出建议，为进一步加强预算编制、绩效目标设定、项目管理、提高财政资金效益提供参考依据。

结合本次评价目的，评价组明确了本次评价的对象：产出方面，对 2018-2019 年预算 3103 万元财政资金形成的直接产出进行评价；效果方面，由于各部门相关资金的共同作用形成了杨浦区垃圾分类的效

果，并且区绿化市容局作为全区垃圾收运处置主管部门，其关于垃圾分类的项目资金对其他各方资金的投入具有一定带动作用，所以对垃圾分类的整体效果进行评价。

## （二）绩效评价原则和方法

### 1.评价原则

本次绩效评价以客观、公正、科学和规范为评价原则，从2018-2019年垃圾分类（含基建）项目的政策梳理入手，在分析政策文件的基础上，综合考虑项目的背景、目的、内容、预算和资金使用、管理机制等因素，围绕本项目的特点，进行本次绩效评价指标体系的设计，旨在全面考察该项目的项目决策、项目管理和项目绩效，并以此为依据，设计基础表和社会调查方案，以全面支持绩效评价工作的开展。

### 2.评价方法

#### （1）政策、文献研究法

通过学习和研究国家、市级层面垃圾分类的相关政策和文献，获得项目背景、范围、内容、绩效目标及预算资金安排等信息，据以评价项目决策和项目管理。

#### （2）比较法

通过与历史数值和项目计划数值等进行比较，算出绩效值。

#### （3）公众评判法

主要包括通过公众问卷调查、访谈、专家评估等方法，对项目效果进行评判，得出绩效目标的实现程度。

#### （4）现场调研

通过对受益对象的实地调研，结合绩效目标和调查问卷及访谈中存在的问题和取得的成绩进行了解确认，提升评价的准确性。

### （三）数据采集方法及过程

1.走访项目实施单位和主管单位，采集以下数据：

- 与评价项目相关的法律法规和规章制度包括预算下达文件；
- 项目具体实施进展情况；
- 项目资金规模、使用方向等；
- 项目实施内控、管理等制度；
- 项目前期申报材料和批复；
- 对项目的绩效目标设置和社会效益期望等。

2.文献资料查找和学习：收集国家、市级层面关于垃圾分类的相关政策文件，获得项目背景、范围、内容、绩效目标及预算资金安排等信息，据以评价项目决策和项目管理。

3.社会调查：评价人员通过对受益对象发放调查问卷的方式采集满意度数据，通过对杨浦区各街道小区的现场走访，对项目产出和效果进行评判，得出绩效目标的实现程度。

### （四）绩效评价工作过程

项目前期，评价小组走访了区绿化市容局，了解并收集到包括项目背景、项目预算以及项目资金拨付情况等在内的文件和资料，在对相关文件和资料进行整理分析的基础上起草了评价工作方案，评价工作方案经各方确认后提交。

8月14日，专家组对评价工作方案正式评审并提出了相关修改意见，评价小组根据修改意见完成方案的最终修改，经项目单位和区财政所审核确认后提交了工作方案正式稿。

8月24日，项目进入社会调查阶段，主要包括以下几项内容：

- 1.评价小组对区绿化市容局负责人进行了访谈，并对项目管理制度健全性、执行有效性和资金使用合规情况等内容进行了现场核查；
- 2.评价小组对部分第三方单位开展访谈，回收整理反馈意见；

3.评价小组通过线上和线下相结合形式发放满意度调查问卷,对杨浦区居民、居委和垃圾箱房保洁人员/志愿者满意度进行调查;

4.评价小组对垃圾四分类环卫硬件设施进行实地调研考察,主要调查内容包括设施建设和投入使用情况等;

9月21日,评价小组结合已有资料与数据逐步开始撰写报告,并与项目单位进行积极沟通征求各方意见,完善报告内容。

### 三、评价结论和绩效分析

#### (一) 评价结论

##### 1.评价结果

2018-2019 垃圾分类(含基建)项目绩效评价总体得分为 84.44 分,评价等级为“良”。其中决策指标得 12 分,过程指标得 13 分,产出指标得 25.61 分,效益指标得 33.83 分。(具体得分情况见表 3-1)

杨浦区 2018-2019 年垃圾分类(含基建)项目在决策方面,立项规范,绩效目标明确,绩效指标设置有待完善,部分子项需进一步明确测算标准、工作任务;过程方面,资金使用合规,财务管理完善,预算执行率较低,项目管理和合同管理存在不足;产出方面,整体表现较好,个别产出目标未达到目标值;效益方面,实施效益整体表现较好。全区全年共清运干垃圾 29.2 万吨、湿垃圾 14.9 万吨、有害垃圾 5.9 吨,其中干垃圾分出量(814 吨/天)比 2018 年(1132 吨/天)减少 28%,湿垃圾分出量(408 吨/天)较 2018 年底(236 吨/天)增长了 73%,区日均可回收物量约 290 吨,完成市下达指标计划,全市垃圾分类实效综合考评排名上升,居民满意度较高。

##### 2.主要结论

表 3-1 绩效评价指标框架

| 行次 | 一级指标 | 二级指标    | 三级指标        | 四级指标 | 权重 (%) | 得分 |
|----|------|---------|-------------|------|--------|----|
| 1  | A 决策 |         |             |      | 16     | 12 |
| 2  |      | A1 项目立项 |             |      | 4      | 4  |
| 3  |      |         | A11 立项依据充分性 |      | 2      | 2  |

| 行次 | 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                    | 四级指标 | 权重<br>(%) | 得分           |
|----|-------------|----------------|-------------------------|------|-----------|--------------|
| 4  |             |                | A12 立项程序规范性             |      | 2         | 2            |
| 5  |             | <b>A2 绩效目标</b> |                         |      | <b>6</b>  | <b>4</b>     |
| 6  |             |                | A21 绩效目标合理性             |      | 3         | 2            |
| 7  |             |                | A22 绩效指标明确性             |      | 3         | 2            |
| 8  |             | <b>A3 资金投入</b> |                         |      | <b>6</b>  | <b>4</b>     |
| 9  |             |                | A31 预算编制科学性             |      | 6         | 4            |
| 10 | <b>B 过程</b> |                |                         |      | <b>20</b> | <b>13</b>    |
| 11 |             | <b>B1 资金管理</b> |                         |      | <b>7</b>  | <b>3.5</b>   |
| 12 |             |                | B11 预算执行率               |      | 4         | 0.5          |
| 13 |             |                | B12 资金使用合规性             |      | 3         | 3            |
| 14 |             | <b>B2 组织实施</b> |                         |      | <b>13</b> | <b>9.5</b>   |
| 15 |             |                | B21 财务管理制度健全及执行有效性      |      | 3         | 3            |
| 16 |             |                | B22 项目管理制度的健全性          |      | 2         | 1            |
| 17 |             |                | B23 项目管理制度执行的有效性        |      | 3         | 1.5          |
| 18 |             |                | B24 合同管理和执行情况           |      | 2.5       | 1.5          |
| 19 |             |                | B25 政府采购合规性             |      | 2.5       | 2.5          |
| 20 | <b>C 产出</b> |                |                         |      | <b>30</b> | <b>25.61</b> |
| 21 |             | <b>C1 产出数量</b> |                         |      | <b>16</b> | <b>13.11</b> |
| 22 |             |                | C11 垃圾桶采购完成率            |      | 2         | 2            |
| 23 |             |                | C12 “绿色账户”激励机制试点工作完成率   |      | 3         | 2.5          |
| 24 |             |                | C13 垃圾分类第三方测评工作完成率      |      | 2         | 2            |
| 25 |             |                | C14 垃圾分类宣传工作完成率         |      | 3         | 1            |
| 26 |             |                | C15 沿街垃圾箱房改造完成率         |      | 3         | 2.61         |
| 27 |             |                | C16 “两网融合”中转站建设完成率      |      | 3         | 3            |
| 28 |             | <b>C1 产出质量</b> |                         |      | <b>7</b>  | <b>6</b>     |
| 29 |             |                | C21 垃圾桶验收通过率            |      | 1         | 1            |
| 30 |             |                | C22 积分兑换活动参与率           |      | 2         | 1            |
| 31 |             |                | C23 第三方测评覆盖率            |      | 1         | 1            |
| 32 |             |                | C24 宣传覆盖率               |      | 1         | 1            |
| 33 |             |                | C25 沿街垃圾箱房改造工程验收合格率     |      | 1         | 1            |
| 34 |             |                | C26 “两网融合”中转站建设工程验收合格率  |      | 1         | 1            |
| 35 |             | <b>C1 产出时效</b> |                         |      | <b>7</b>  | <b>6.5</b>   |
| 36 |             |                | C31 垃圾桶采购完成及时性          |      | 1         | 1            |
| 37 |             |                | C32 “绿色账户”激励机制试点工作完成及时性 |      | 2         | 2            |
| 38 |             |                | C33 垃圾分类第三方测评工作完成及时性    |      | 1         | 1            |
| 39 |             |                | C34 垃圾分类宣传工作完成及时性       |      | 1         | 0.5          |

| 行次        | 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                   | 四级指标                    | 权重<br>(%)  | 得分           |
|-----------|-------------|----------------|------------------------|-------------------------|------------|--------------|
| 40        |             |                | C35 沿街垃圾箱房改造完成及时性      |                         | 1          | 1            |
| 41        |             |                | C36 “两网融合”中转站建设完成及时性   |                         | 1          | 1            |
| 42        | <b>D 效益</b> |                |                        |                         | <b>34</b>  | <b>33.83</b> |
| 43        |             | <b>D1 实施效益</b> |                        |                         | <b>21</b>  | <b>20.83</b> |
| 44        |             |                | D11 市下达指标完成情况          |                         | 14         | 14           |
| 45        |             |                |                        | D111 垃圾分类居民覆盖率          | 2          | 2            |
| 46        |             |                |                        | D112 定时定点及垃圾箱房累计改建目标达成率 | 2          | 2            |
| 47        |             |                |                        | D113 达标小区创建完成率          | 2          | 2            |
| 48        |             |                |                        | D114 “两网融合”服务点建设完成率     | 2          | 2            |
| 49        |             |                |                        | D115 干垃圾日均控制量达标率        | 2          | 2            |
| 50        |             |                |                        | D116 湿垃圾日均分类量达标率        | 2          | 2            |
| 51        |             |                |                        | D117 可回收物日均回收量达标率       | 2          | 2            |
| 52        |             |                | D12 全市垃圾分类实效综合考评排名上升情况 |                         | 1          | 1            |
| 53        |             |                | D13 生活垃圾分类示范区创建成功      |                         | 1          | 0.83         |
| 54        |             |                | D14 政策知晓率              |                         | 1          | 1            |
| 55        |             |                | D15 12345 投诉处置情况       |                         | 2          | 2            |
| 56        |             |                |                        | D151 投诉处置率              | 1          | 1            |
| 57        |             |                |                        | D152 投诉处置及时率            | 1          | 1            |
| 58        |             |                | D16 长效管理机制健全情况         |                         | 2          | 2            |
| 59        |             | <b>D2 满意度</b>  |                        |                         | <b>13</b>  | <b>13</b>    |
| 60        |             |                | D21 居民满意度              |                         | 7          | 7            |
| 61        |             |                | D22 居委工作人员满意度          |                         | 3          | 3            |
| 62        |             |                | D23 箱房保洁人员、志愿者满意度      |                         | 3          | 3            |
| <b>总分</b> |             |                |                        |                         | <b>100</b> | <b>84.44</b> |

## （二）具体绩效分析

### 1. 决策

本次决策指标包括以下二级指标：“A1 项目立项”、“A2 绩效目标”和“A3 资金投入”，总分值为 16 分，综合评分为 12 分。具体情况如

下:

### (1) A1 项目立项

“项目立项”由两个三级指标构成：“立项依据充分性”和“立项程序规范性”，如表 3-2，分别得分为 2 分和 2 分。

表 3-2 “项目立项”指标得分情况

| 一级指标 | 二级指标    | 三级指标        | 分值 | 得分 |
|------|---------|-------------|----|----|
| A 决策 |         |             |    |    |
|      | A1 项目立项 |             | 4  | 4  |
|      |         | A11 立项依据充分性 | 2  | 2  |
|      |         | A12 立项程序规范性 | 2  | 2  |

本项目立项依据充分，符合上海市垃圾分类总目标要求。评价小组根据查阅《上海市生活垃圾管理条例》、《上海市人民政府办公厅关于印发贯彻〈上海市生活垃圾管理条例〉推进全程分类体系建设实施意见的通知》（沪府办发〔2019〕3号）、《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）和项目预算申报文件等材料。评价小组认为杨浦区 2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目助力推进上海市生活垃圾分类体系的建立，推进杨浦区生活垃圾分类示范区建设。根据评价标准，指标“A11 立项依据充分性”得满分 2 分。

**立项程序规范，材料充分。**评价小组查阅《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）、《上海市杨浦区绿化和市容管理局会议纪要》等文件，认为项目按照规定程序申请设立且申报材料充分。根据评价标准，指标“A12 立项程序规范性”得满分 2 分。

### (2) A2 绩效目标

“绩效目标”由两个三级指标构成：“绩效目标合理性”和“绩效指标明确性”，如表 3-3 所示，分别得分为 2 分和 2 分。



表 3-3 “绩效目标” 指标得分情况

| 一级指标 | 二级指标    | 三级指标        | 分值 | 得分 |
|------|---------|-------------|----|----|
| A 决策 |         |             |    |    |
|      | A2 绩效目标 |             | 6  | 4  |
|      |         | A21 绩效目标合理性 | 3  | 2  |
|      |         | A22 绩效指标明确性 | 3  | 2  |

**2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目绩效目标合理。**区绿化市容局根据上海市垃圾分类要求、预算资金安排等设置了绩效目标，但部分目标设置不够完善，未全面体现项目绩效目标，扣 1 分。根据评价标准，指标“A21 绩效目标合理性”满分 3 分，得 2 分。

**2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目绩效指标设置有待完善。**根据收集到的绩效目标申报表，区绿化市容局将项目绩效目标分解为具体的绩效指标，包括投入管理类指标、产出类指标、效果类指标和影响力指标，已设置绩效指标有较为清晰可衡量的指标值予以体现。但绩效指标设置不完善，如产出类指标未设置质量指标、时效指标，细化的指标内容与目标不完全匹配，缺乏针对性。根据评价标准，指标“A22 绩效指标明确性”满分 3 分，得 2 分。

### （3）A3 资金投入

“资金投入”由一个三级指标构成：“预算编制科学性”，如表 3-4 所示，得分为 4 分。

表 3-4 “资金投入” 指标得分情况

| 一级指标 | 二级指标    | 三级指标        | 分值 | 得分 |
|------|---------|-------------|----|----|
| A 决策 |         |             |    |    |
|      | A3 资金投入 |             | 6  | 4  |
|      |         | A31 预算编制科学性 | 6  | 4  |

**预算编制较科学，资金测算依据较完整，但部分子项未明确测算标准和工作任务。**区绿化市容局每年根据市区相关要求和本区的实际情况，安排垃圾分类项目预算的内容，资金测算依据较完整。但垃圾分类宣传子项未细化，部分内容未明确测算标准和工作任务，扣 1 分。

“绿色账户”激励机制试点工作合同为跨年合同，未根据当年实际需求资金安排预算；基建类项目预算安排未按管理要求和实际情况相衔

接，未考虑竣工验收后，对项目还需审计和项目的保质期等要求，扣 1 分。根据评价标准，指标“A31 预算编制科学性”满分 6 分，得 4 分。

## 2.过程

本次过程指标包括以下二级指标：“B1 资金管理”和“B2 组织实施”，总分值为 20 分，综合评分为 13 分。具体情况如下：

### (1) B1 资金管理

“资金管理”由两个三级指标构成：“预算执行率”和“资金使用合规性”，如表 3-5 所示，分别得分为 0.5 分和 3 分。

表 3-5 “资金管理”指标得分情况

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标        | 分值       | 得分         |
|-------------|----------------|-------------|----------|------------|
| <b>B 过程</b> |                |             |          |            |
|             | <b>B1 资金管理</b> |             | <b>7</b> | <b>3.5</b> |
|             |                | B11 预算执行率   | 4        | 0.5        |
|             |                | B12 资金使用合规性 | 3        | 3          |

**2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目预算执行率为 43.08%**。本项目预算 3103 万元，其中 2018 年预算安排 1113 万元，2019 年预算安排 1990 万元。截止 2019 年底，实际支出 1336.8269 万元，预算执行率为 43.08%。根据评价标准，指标“B11 预算执行率”满分 4 分，得 0.5 分。

**资金使用合规，专款专用。**针对 2018-2019 垃圾分类（含基建）项目预算资金使用，根据评价小组已收集资料和抽查的财务凭证显示，区绿化市容局循资金使用管理办法要求，专款专用，支出内容符合项目预算批复，资金拨付有完整的审批程序和相关手续，且原始凭证完整准确。根据评价标准，指标“B12 资金使用规范性”满分 3 分，得 3 分。

### (2) B2 组织实施

“组织实施”由五个三级指标构成：“财务管理制度健全及执行有效性”、“项目管理制度的健全性”、“项目管理制度执行的有效性”、“合同管理和执行情况”、和“政府采购合规性”，如表 3-6 所示，分别得分

为 3 分、1 分、1.5 分、1.5 分和 2.5 分。

**表 3-6 “组织实施” 指标得分情况**

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标               | 分值        | 得分       |
|-------------|----------------|--------------------|-----------|----------|
| <b>B 过程</b> |                |                    |           |          |
|             | <b>B2 组织实施</b> |                    | <b>13</b> | <b>9</b> |
|             |                | B21 财务管理制度健全及执行有效性 | 3         | 3        |
|             |                | B22 项目管理制度的健全性     | 2         | 1        |
|             |                | B23 项目管理制度执行的有效性   | 3         | 1.5      |
|             |                | B24 合同管理和执行情况      | 2.5       | 1.5      |
|             |                | B25 政府采购合规性        | 2.5       | 2.5      |

**财务管理制度健全且执行有效。**根据评价小组收集到的财务管理制度和抽查的财务凭证显示，区绿化市容局财务管理制度较为健全，已建立制度执行有效。根据评价标准，指标“B21 财务管理制度健全及执行有效性”满分 3 分，得 3 分。

**现行制度内容不够完善。**根据评价小组收集到的资料显示，目前垃圾分类项目主要通过《上海市生活垃圾管理条例》、《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1 号）等市区两级文件对项目进行管理，部分子项目制定了考核规定，如垃圾分类第三方测评项目制定了评价考核办法，但未针对宣传类项目制定过程管理、验收管理等管理要求，扣 1 分。根据评分标准，指标“B22 项目管理制度健全性”满分 2 分，得 1 分。

**现有项目管理制度执行基本有效。**根据项目单位提供的资料显示，2018-2019 年垃圾分类（含基建）项目大部分子项根据原定工作计划进行筹备和实施，并进行总结和验收，但部分宣传类项目未明确执行计划，扣 0.5 分；基建类项目按计划完成竣工验收工作，但后续审价结算及资金支付时间延后，扣 0.5 分；本项目大部分资料完成相关归档工作，由于人员变动等原因，部分宣传类子项资料缺失，扣 0.5 分。根据评分标准，指标“B23 项目管理制度执行的有效性”满分 3 分，得 1.5 分。

部分合同要素不完整，且存在未按合同约定及时付款的情况。根据评价小组收集到的材料显示，区绿化市容局与提供各项服务的供应商均签订合同，合同要素基本完整，但部分缺少签订时间等合同要素，扣 0.5 分。经评价小组现场核查资金支出明细时发现，受供应商递交请款资料时间较晚、内部审批流转等因素影响，区绿化市容局存在部分合同未按约定条款及时支付的情况，如沿街垃圾箱房改造项目、“绿色账户”激励机制试点工作项目等，扣 0.5 分。根据评价标准，指标“B24 合同管理和执行情况”满分 2.5 分，得 1.5 分。

**政府采购合规。**根据评价小组收集到的数据显示，本项目预算金额 50 万元以上服务均通过分散采购或竞争性磋商完成，符合政府采购规定，且政府采购相关资料归档完整。50 万元以下服务由区绿化市容局根据内部采购管理制度执行。根据评价标准，指标“B25 政府采购合规性”满分 2.5 分，得 2.5 分。

### 3.产出

本次产出指标包括以下二级指标：“C1 产出数量”、“C2 产出质量”和“C3 产出时效”，总分为 30 分，综合评分为 25.61 分。具体情况如下：

#### (1) C1 产出数量

“产出数量”由六个三级指标构成：“垃圾桶采购完成率”、“‘绿色账户’激励机制试点工作完成率”、“垃圾分类第三方测评工作完成率”、“垃圾分类宣传工作完成率”、“沿街垃圾箱房改造完成率”和“‘两网融合’中转站建设完成率”，如表 3-7 所示，分别得分为 2 分、2.5 分、2 分、1 分、2.61 分和 3 分。

表 3-7 “产出数量”指标得分情况

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                  | 分值        | 得分           |
|-------------|----------------|-----------------------|-----------|--------------|
| <b>C 产出</b> |                |                       |           |              |
|             | <b>C1 产出数量</b> |                       | <b>16</b> | <b>13.11</b> |
|             |                | C11 垃圾桶采购完成率          | 2         | 2            |
|             |                | C12 “绿色账户”激励机制试点工作完成率 | 3         | 2.5          |

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标               | 分值        | 得分           |
|-------------|----------------|--------------------|-----------|--------------|
| <b>C 产出</b> |                |                    |           |              |
|             | <b>C1 产出数量</b> |                    | <b>16</b> | <b>13.11</b> |
|             |                | C13 垃圾分类第三方测评工作完成率 | 2         | 2            |
|             |                | C14 垃圾分类宣传工作完成率    | 3         | 1            |
|             |                | C15 沿街垃圾箱房改造完成率    | 3         | 2.61         |
|             |                | C16 “两网融合”中转站建设完成率 | 3         | 3            |

**垃圾桶采购按计划完成。**根据评价小组收集到的是材料显示，区绿化市容局 2018 年采购 1000 只 120L 垃圾桶,10000 只 240L 垃圾桶；2019 年采购 2000 只 240L 垃圾桶,500 只 120L 垃圾桶,100 个废物箱，采购完成率达到 100%。根据评价标准，指标“C11 垃圾桶采购完成率”满分 2 分，得 2 分。

**“绿色账户”激励机制试点工作部分未完成。**根据项目单位最初制定的工作计划，计划委托第三方在 12 个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作，包括“绿色账户”宣传、“绿色账户”培训、开展积分抽奖活动、开展积分兑换活动、积分兑换平台管理使用等。实际委托惠泽社区服务中心对四个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作，委托阳光社区服务中心对八个街道开展“绿色账户”激励机制试点工作。本项目合同为跨年合同，2018 年委托合同于 2019 年逐个到期后，由于预算测算标准变动等原因，新一轮服务于 2020 年委托实施，扣 0.5 分。根据评价标准，指标“C12 ‘绿色账户’激励机制试点工作完成率”满分 3 分，得 2.5 分。

**垃圾分类第三方测评工作按计划完成。**根据项目单位最初制定的工作计划，计划委托第三方开展生活垃圾分类测评工作，检查内容共 4 项：①杨浦区生活垃圾分类达标、示范街道（居住区）测评：每月对全区范围内 927 个居住区的垃圾分类及绿色账户实效情况进行覆盖检查和评价一次；②杨浦区单位生活垃圾强制分类测评：每月对全区范围内的单位生活垃圾强制分类实效情况进行全覆盖检查和评价一次；③杨浦区垃圾清运车辆车容车貌测评：每月对全区范围内 20 车次垃圾清运车辆的车容车貌实效情况进行检查和评价一次；④杨浦区垃圾中

转站及周边环境卫 生测评：每月对垃圾清运中转站及周边环境卫 生实效情况进行检查和评价一次。实际委托上海歌霖环保科技有限公司对杨浦区生活垃圾分类开展测评工作，每月检查和评价一次，并出具报告。根据评价标准，指标“C13 垃圾分类第三方测评工作完成率”满分 2 分，得 2 分。

**垃圾分类宣传部分工作未完成。**根据项目单位提供的资料显示，2018 年举办了“杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动 4 次，微信运营管理及举办相应活动，由于人员变动等原因，部分活动资料缺失，具体活动完成情况不明晰，且部分活动计划未完成，扣 1 分；2019 年举办了“杨浦区生活垃圾分类主体宣传日”活动 12 次，微信运营及相关宣传活动，制作垃圾分类活动宣传用品 198000 元，制作杨浦区生活垃圾管理社会监督员督察证、聘书、现场巡查督导证等 5985 元，微信朋友圈投放垃圾分类公益广告 68000 元，其余活动计划尚未执行，扣 1 分。根据评价标准，指标“C14 垃圾分类宣传工作完成率”满分 3 分，得 1 分。

**沿街垃圾箱房改造完成 140 座。**根据项目单位提供的资料显示，初始计划改造 161 座，由于部分垃圾箱房位于动迁区域停止改造、部分垃圾箱房计算重复、部分垃圾箱房已有街道改造完成等，实际改造完成垃圾箱房 140 座，完成率为 87%。根据评价标准，指标“C15 沿街垃圾箱房改造完成率”满分 3 分，得 2.61 分。

**“两网融合”中转站建设完成 12 个。**根据项目单位提供的资料显示，每个街道建设 1 个“两网融合”中转站，共计建设 12 个，其中 5 个由区绿化市容局负责建设完成，其余由社会企业负责建设完成。根据评价标准，指标“C16 ‘两网融合’中转站建设完成率”满分 3 分，得 3 分。

## **(2) C2 产出质量**

“产出质量”由六个三级指标构成：“垃圾桶验收通过率”、“积分

兑换活动参与率”、“第三方测评覆盖率”、“宣传覆盖率”、“沿街垃圾箱房改造工程验收合格率”和“‘两网融合’中转站建设工程验收率”，如表 3-8 所示，得分均为 1 分。

**表 3-8 “产出质量”指标得分情况**

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                   | 分值       | 得分       |
|-------------|----------------|------------------------|----------|----------|
| <b>C 产出</b> |                |                        |          |          |
|             | <b>C2 产出质量</b> |                        | <b>7</b> | <b>6</b> |
|             |                | C21 垃圾桶验收通过率           | 1        | 1        |
|             |                | C22 积分兑换活动参与率          | 2        | 1        |
|             |                | C23 第三方测评覆盖率           | 1        | 1        |
|             |                | C24 宣传覆盖率              | 1        | 1        |
|             |                | C25 沿街垃圾箱房改造工程验收合格率    | 1        | 1        |
|             |                | C26 “两网融合”中转站建设工程验收合格率 | 1        | 1        |

**垃圾桶验收通过。**根据项目单位提供的货物验收单等资料显示，垃圾桶验收通过。根据评价标准，指标“C21 垃圾桶验收通过率”满分 1 分，得 1 分。

**积分兑换活动部分街道参与率较低。**根据服务单位提供的相关资料显示：①阳光社区服务中心服务的 8 个街道，活跃度较高，均达到 70% 以上。针对部分街道计划消纳积分数未完成，阳光社区服务中心通过额外增加积分兑换活动场次（合同期结束后），完成用于积分兑换的物资预算计划。②惠泽社区服务中心服务的 4 个街道，有 3 个街道活跃度较低，低于 60%，部分街道计划消纳积分数未完成。在活动周期内未完成兑换积分的项目费用，惠泽社区服务中心全部用于购买兑换所用物资，用于后续活动使用。综上，扣 1 分。根据评价标准，指标“C22 积分兑换活动参与率”满分 2 分，得 1 分。

**第三方测评覆盖率为 100%。**根据项目单位提供的相关资料显示，第三方测评每月对 927 个居住区的垃圾分类及绿色账户实效情况、单位生活垃圾强制分类实效情况、20 车次垃圾清运车辆的车容车貌实效情况、垃圾清运中转站及周边环境卫生实效情况进行检查和评价一次，

覆盖率为 100%。根据评价标准，指标“C23 第三方测评覆盖率”满分 1 分，得 1 分。

**宣传覆盖率为 100%。**根据项目单位提供的相关资料显示，项目单位在全区范围内组织相应宣传活动，活动范围覆盖全区 12 个街道。根据评价标准，指标“C24 宣传覆盖率”满分 1 分，得 1 分。

**沿街垃圾箱房改造工程验收合格。**根据项目单位提供的竣工验收单等相关资料显示，垃圾箱房改造工程验收全部合格。根据评价标准，指标“C25 沿街垃圾箱房改造工程验收合格率”满分 1 分，得 1 分。

**“两网融合”中转站建设工程验收合格。**根据项目单位提供的竣工验收单等相关资料显示，“两网融合”中转站建设工程验收全部合格。根据评价标准，指标“C26 ‘两网融合’中转站建设工程验收合格率”满分 1 分，得 1 分。

### (3) C3 产出时效

“产出时效”由六个三级指标构成：“垃圾桶采购完成及时性”、“‘绿色账户’激励机制试点工作完成及时性”、“垃圾分类第三方测评工作完成及时性”、“垃圾分类宣传工作完成及时性”、“沿街垃圾箱房改造完成及时性”和“‘两网融合’中转站建设完成及时性”，如表 3-9 所示，分别得分为 1 分、2 分、1 分、0.5 分、1 分和 1 分。

**表 3-9 “产出时效”指标得分情况**

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                    | 分值       | 得分         |
|-------------|----------------|-------------------------|----------|------------|
| <b>C 产出</b> |                |                         |          |            |
|             | <b>C3 产出时效</b> |                         | <b>7</b> | <b>6.5</b> |
|             |                | C31 垃圾桶采购完成及时性          | 1        | 1          |
|             |                | C32 “绿色账户”激励机制试点工作完成及时性 | 2        | 2          |
|             |                | C33 垃圾分类第三方测评工作完成及时性    | 1        | 1          |
|             |                | C34 垃圾分类宣传工作完成及时性       | 1        | 0.5        |
|             |                | C35 沿街垃圾箱房改造完成及时性       | 1        | 1          |
|             |                | C36 “两网融合”中转站建设完成及时性    | 1        | 1          |

**垃圾桶采购完成及时。**根据项目单位提供的项目实施资料，在合同约定时间内及时完成采购垃圾桶的交付。根据评价标准，指标“C31



垃圾桶采购完成及时性”满分1分，得1分。

**“绿色账户”激励机制试点工作完成及时。**根据项目单位及服务单位提供的项目实施资料，服务单位按照合同约定及时组织相关宣传培训及活动。根据评价标准，指标“C32 ‘绿色账户’激励机制试点工作完成及时性”满分2分，得2分。

**垃圾分类第三方测评工作完成及时。**根据项目单位提供的项目实施资料，服务单位按照合同约定及时进行检查和评价。根据评价标准，指标“C33 垃圾分类第三方测评工作完成及时性”满分1分，得1分。

**部分垃圾分类宣传工作未及时完成。**根据项目单位提供的项目实施资料，大部分宣传工作按照计划及相关委托合同及时完成，但部分宣传工作未实施。根据评价标准，指标“C34 垃圾分类宣传工作完成及时性”满分1分，得0.5分。

**沿街垃圾箱房改造完成及时。**根据项目单位提供的竣工验收单等项目实施资料，140座垃圾箱房及时完成改造，并于2018年底完成竣工验收。根据评价标准，指标“C35 沿街垃圾箱房改造完成及时性”满分1分，得1分。

**“两网融合”中转站建设完成及时。**根据项目单位提供的竣工验收单等项目实施资料，由区绿化市容局负责建设的5座垃圾箱房及时完成建设，并于2019年底完成竣工验收。根据评价标准，指标“C36 ‘两网融合’中转站建设完成及时性”满分1分，得1分。

#### **4.效益**

本次效益指标包括以下二级指标：“D1 实施效益”和“D2 满意度”，总分值为34分，综合评分为33.83分。具体情况如下：

##### **(1) D1 实施效益**

“实施效益”由六个三级指标构成：“市下达指标完成情况”、“全市垃圾分类实效综合考评排名上升情况”、“生活垃圾分类示范区创建成功”、“政策知晓率”、“12345投诉处置情况”和“长效管理机制健全

情况”，如表 3-10 所示，分别得分为 14 分、1 分、0.83 分、1 分、2 分和 2 分。

其中，“市下达指标完成情况”由七个四级指标构成：“垃圾分类居民覆盖率”、“定时定点及垃圾箱房累计改建目标达成率”、“达标小区创建完成率”、“‘两网融合’服务点建设完成率”、“干垃圾日均控制量达标率”、“湿垃圾日均分类量达标率”和“可回收物日均回收量达标率”，均得分 2 分，合计得分 14 分。“12345 投诉处置情况”由两个四级指标构成：“投诉处置率”和“投诉处置及时率”，均得分 1 分，合计得分 2 分。

**表 3-10 “实施效益”指标得分情况**

| 一级指标        | 二级指标           | 三级指标                   | 四级指标                    | 分值        | 得分           |
|-------------|----------------|------------------------|-------------------------|-----------|--------------|
| <b>D 效益</b> |                |                        |                         |           |              |
|             | <b>D1 实施效益</b> |                        |                         | <b>21</b> | <b>20.83</b> |
|             |                | D11 市下达指标完成情况          |                         | 14        | 14           |
|             |                |                        | D111 垃圾分类居民覆盖率          | 2         | 2            |
|             |                |                        | D112 定时定点及垃圾箱房累计改建目标达成率 | 2         | 2            |
|             |                |                        | D113 达标小区创建完成率          | 2         | 2            |
|             |                |                        | D114 “两网融合”服务点建设完成率     | 2         | 2            |
|             |                |                        | D115 干垃圾日均控制量达标率        | 2         | 2            |
|             |                |                        | D116 湿垃圾日均分类量达标率        | 2         | 2            |
|             |                |                        | D117 可回收物日均回收量达标率       | 2         | 2            |
|             |                | D12 全市垃圾分类实效综合考评排名上升情况 |                         | 1         | 1            |
|             |                | D13 生活垃圾分类示范区创建成功      |                         | 1         | 0.83         |
|             |                | D14 政策知晓率              |                         | 1         | 1            |
|             |                | D15 12345 投诉处置情况       |                         | 2         | 2            |
|             |                |                        | D151 投诉处置率              | 1         | 1            |
|             |                |                        | D152 投诉处置及时率            | 1         | 1            |

| 一级指标        | 二级指标 | 三级指标           | 四级指标 | 分值 | 得分 |
|-------------|------|----------------|------|----|----|
| <b>D 效益</b> |      |                |      |    |    |
|             |      | D16 长效管理机制健全情况 |      | 2  | 2  |

垃圾分类居民覆盖率为 **100%**。根据项目单位提供的资料显示，2019 年实现全区垃圾分类（绿色账户）覆盖累计数 43.8 万户，覆盖率为 100%。根据评价标准，指标“D111 垃圾分类居民覆盖率”满分 2 分，得 2 分。

定时定点及垃圾箱房累计改建 **1496** 个。根据项目提供的资料显示，2019 年杨浦区实现定时定点/垃圾箱房改建累计 1496 个，高于市下达指标 842 个。根据评价标准，指标“D112 定时定点及垃圾箱房累计改建目标达成率”满分 2 分，得 2 分。

达标小区创建完成 **852** 个。根据项目提供的资料显示，2019 年杨浦区实现达标小区创建累计个数 852 个，超出市下达指标 649 个。根据评价标准，指标“D113 达标小区创建完成率”满分 2 分，得 2 分。

“两网融合”服务点建设完成 **1026** 处。根据项目单位提供的资料显示，2019 年杨浦区实现全区“两网融合”服务点累计数 1026 处，高于市下达指标 435 个。根据评价标准，指标“D114 ‘两网融合’服务点建设完成率”满分 2 分，得 2 分。

干垃圾日均控制量 **814** 吨。根据项目单位提供的资料显示，2019 年杨浦区干垃圾日均控制量 814 吨，不高于市下达指标 1102 吨。根据评价标准，指标“D115 干垃圾日均控制量达标率”满分 2 分，得 2 分。

湿垃圾日均分类量 **408** 吨。根据项目单位提供的资料显示，2019 年杨浦区湿垃圾分类量日均 408 吨，不低于市下达指标 298 吨。根据评价标准，指标“D116 湿垃圾日均分类量达标率”满分 2 分，得 2 分。

可回收物日均回收量 **290** 吨。根据项目单位提供的资料显示，2019 年杨浦区可回收物回收量日均 290 吨，不低于市下达指标 174 吨。根据评价标准，指标“D117 可回收物日均回收量达标率”满分 2 分，得 2 分。

**全市垃圾分类实效综合考评排名上升。**根据网上公开数据显示，2019年7-10月全市各区生活垃圾分类实效综合测评结果中，杨浦区排名靠后，2020年上半年度全市生活垃圾分类实效综合考评结果中，杨浦区排名第1名。杨浦区在全市垃圾分类实效综合考评中排名上升。根据评价标准，指标“D12全市垃圾分类实效综合考评排名上升情况”指标满分1分，得1分。

**未能创建成为上海市生活垃圾示范区。**根据项目单位提供的资料显示，2019年杨浦区在垃圾分类示范创建过程中，仅有新江湾城、平凉、江浦、定海、四平5个街道创建成为示范街道，占比未超过50%，扣0.17分。根据评价标准，指标“D13生活垃圾分类示范区创建成功”满分1分，得0.83分。

**政策知晓率为99.82%。**根据对杨浦区12个街道发出的1644份居民满意度问卷结果，仅有3位居民未听说过垃圾分类政策，政策知晓率达到99.82%。根据评价标准，指标“D14政策知晓率”满分1分，得1分。

**投诉处置率为100%。**根据项目单位提供的数据显示，2018年收到垃圾分类有责投诉23个，2019年收到垃圾分类有责投诉35个，全部有效处置。根据评价标准，指标“D151投诉处置率”满分1分，得1分。

**投诉处置及时。**根据项目单位提供的数据显示，2018年和2019年收到的垃圾分类有责投诉全部及时处置。根据评价标准，指标“D152投诉处置及时率”满分1分，得1分。

**杨浦区垃圾分类长效管理机制健全。**《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）文件，明确了2019年杨浦区生活垃圾全程分类体系建设任务目标。生活垃圾分类各项任务的工作经费按照“谁实施、谁申请、谁负责”原则，

由杨浦区生活垃圾分类减量推进工作联席会议成员单位根据推进任务要求编制预算，并经区分减联办审核后，向区财政局提出预算申请，资金纳入实施单位部门预算。落实行业监督，委托第三方实施分类实效测评；鼓励社会监督，发挥社会监督员的作用，公示监督电话，开通微信举报渠道。建设生活垃圾分类全过程信息管理系统，建设智慧环卫体系。根据上海市相关文件，结合杨浦区实际，同步完善杨浦区配套文件并做好政策解读。根据评分标准，指标“D16 长效管理机制健全情况”满分2分，得2分。

## (2) D2 满意度

“满意度”由三个三级指标构成：“居民满意度”、“居委工作人员满意度”和“箱房保洁人员、志愿者满意度”，如表 3-11 所示，分别得分为 7 分、3 分和 3 分。

表 3-11 “满意度”指标得分情况

| 一级指标        | 二级指标          | 三级指标              | 分值        | 得分        |
|-------------|---------------|-------------------|-----------|-----------|
| <b>D 效益</b> |               |                   |           |           |
|             | <b>D2 满意度</b> |                   | <b>13</b> | <b>13</b> |
|             |               | D21 居民满意度         | 7         | 7         |
|             |               | D22 居委工作人员满意度     | 3         | 3         |
|             |               | D23 箱房保洁人员、志愿者满意度 | 3         | 3         |

居民满意度达到 **96.28%**。评价小组共发放 1644 份居民满意度调查问卷（线上），调查结果显示，居民满意度达到 96.28%。根据评价标准，指标“D21 居民满意度”满分 7 分，得 7 分。

居委工作人员满意度达到 **98.37%**。根据评价小组向居委工作人员发放 230 分满意度问卷（线上），调查结果显示，居委工作人员满意度达到 98.37%。根据评价标准，指标“D22 居委工作人员满意度”满分 3 分，得 3 分。

箱房保洁人员、志愿者满意度达到 **96.71%**。根据评价小组向箱房保洁人员、志愿者发放 240 分满意度问卷（线上），调查结果显示，箱房保洁人员、志愿者满意度达到 96.71%。根据评价标准，指标“D23

箱房保洁人员、志愿者满意度”满分3分，得3分。

#### 四、主要绩效及做法、存在的问题及原因分析

##### （一）主要绩效及做法

##### **1.生活垃圾全程分类体系建设逐渐完善，各类垃圾投放、收运得到保障**

杨浦区自2011年起开始在新江湾城街道、殷行街道试点垃圾分类工作，通经过多年的推进，基本建立了垃圾分类投放—收集—运输—处置全程体系。在硬件设施上，通过加强垃圾分类全程体系建设，杨浦每个居住区、每个单位都做到垃圾箱房或垃圾分类投放点分类收集容器规范配置，对全区1496座垃圾箱房进行规范化改造，完成分类设置，并为老旧小区、无物业自管小区配置分类投放容器，确保容器到位。同时，每个居住区普遍设置1个及以上两网融合资源回收服务点。收运环节，全面落实四分类垃圾的分类收运，规范垃圾作业车辆的分类标识，全区共配置生活垃圾运输车辆221辆，包括干垃圾清运车138辆，湿垃圾清运车71辆，有害垃圾车12辆，全部按照分类要求落实规范涂装。此外，杨浦区还新建了12个“两网融合”中转站，建成面积5400平方米的可回收物集散场，初步建立了可回收物收运体系。通过建立生活垃圾全程分类体系，使生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理得到保障。

##### **2.健全的组织保障有力提升全区生活垃圾分类实效，全市综合考评排名上升**

为推动垃圾分类工作，杨浦区建立了健全的组织保障。杨浦区发布杨府办发〔2019〕1号文件，明确了2019年杨浦区生活垃圾全程分类体系建设任务目标，生活垃圾分类各项任务的工作经费按照“谁实施、谁申请、谁负责”原则，纳入实施单位部门预算；坚持区级抓统筹、街道抓推进、社区抓落实，成立以区长为第一召集人，分管副区

长为召集人，区绿化市容局、区机管局、区文明办、区教育局、区房管局、区城管执法局等 20 个委办局及 12 个街道组成的联席会议，实现垃圾分类工作全覆盖；设置专门机构-区分减联办，负责全区垃圾分类减量工作的组织、协调、检查和监督；落实行业监督，委托第三方实施分类实效测评；建立“红黄牌”亮牌督办、区领导约谈工作机制，要求对检查发现的问题立刻整改到位；全区共配置 2200 余名分类指导员，指导居民参与分类，同时配置 1500 余名分拣员。

通过一系列措施的实施，明显提升全区生活垃圾分类实效，全市垃圾分类实效综合考评排名逐步上升。从 2019 年 7 月到 2020 年 6 月，上海市公布的全市各区垃圾分类实效综合测评结果中，杨浦区排名上升至第 1 名。

### **3.充分利用新媒体拓宽宣传渠道，提升宣传引导力**

杨浦区创新形式，充分利用报纸、电视、网络媒体、微信公众号等各类媒体平台开展分类宣传，广泛开展多层面、多形式、多主体的社会宣传动员。制作区垃圾分类主题宣传片；开展垃圾分类线上答疑及模拟检查的抖音直播；制作宣传告知承诺 H5 页面，立足社区，动员杨浦 49 万户家庭签约承诺；通过制作宣传长廊、线上回收团战、线上直播分享、线下无废挑战等形式，传播分类减量理念，营造注重垃圾分类的良好氛围；创办“微读杨浦，发现时尚”杨浦区社区垃圾分类工作展示系列专栏，每周推送一篇微信图文，分享一个小区的分类工作故事；积极与市、区媒体沟通，用好微信公众号等新媒体平台，及时宣传报道杨浦区生活垃圾全程分类体系建设、垃圾分类工作经验和成效。今年以来，在市、区多家媒体上共宣传垃圾分类相关新闻报道 69 篇。

## **（二）存在问题及原因分析**

### **1.绩效跟踪力度不足，资金执行率偏低**

项目预算执行情况显示，预算执行率较低。考虑到该项目市和各区都在试点推进过程中，不确定因素比较多等特殊情况，两年均在执行过程中对项目经费预算作了调整，但调整后的项目预算执行率仍偏低，主要是由于项目单位绩效跟踪力度不足，未根据项目实际推进情况及时调整资金和项目计划。如基建类项目，未全面考虑实际进展情况及审计等要求，在当年预算中作了全额安排。宣传类项目，未考虑上下年度活动安排与衔接，导致两年预算执行率均较低。“绿色账户”积分兑换活动经费未与实际兑换结果相衔接。根据对第三方服务单位实施情况的调研，部分街道居民积分兑换参与率不高，实际消纳积分低于计划积分。

## **2.宣传类项目缺乏审核验收机制，归档资料不完整**

根据评价小组收集到的资料显示，目前垃圾分类项目主要通过《上海市生活垃圾管理条例》、《上海市杨浦区人民政府办公室转发区绿化市容局制订的〈杨浦区关于创建生活垃圾分类示范区推进全程分类体系建设的实施方案〉的通知》（杨府办发〔2019〕1号）等市区两级文件对项目进行管理，部分子项目制定了考核规定，如垃圾分类第三方测评项目制定了评价考核办法，但未针对宣传类项目制定审核验收机制，导致部分宣传计划未实施、部分宣传项目归档资料不完整。

## **3.部分合同要素不完整，部分合同条款未有效执行**

合同签订方面，绿化市容局与提供各项服务的供应商均签订合同，合同要素基本完整，但部分缺少签订时间等合同要素。合同执行方面，受供应商递交请款资料时间较晚、内部审批流转等因素影响，区绿化市容局存在部分合同未按约定条款及时支付的情况，如沿街垃圾箱房改造项目、“绿色账户”激励机制试点工作项目等。

# **五、有关建议**

## **（一）合理动态安排年度工作计划和项目预算，对绩效目标的实**



## 现程度和预算执行进度实行“双监控”

随着《条例》的实施，垃圾分类工作的全面推进，对《条例》要求和市级标准有了深入了解，区绿化市容局必将在原有基础上逐步积累丰富的垃圾分类工作经验，在今后编制预算时，可根据预算编制时的市级任务要求编制预算，年中根据市级新下达的任务及项目实际执行情况，进行年度预算调整后及时拨付资金。预算执行期间，加强绩效跟踪力度，对绩效目标的实现程度和预算执行进度实行“双监控”。绩效跟踪结果与绩效目标有较大偏差或存在问题的，要及时分析原因进行纠偏和整改。对于经常性工作的实施推进，根据每年推进结果，合理测算实施标准。建议对积分兑换活动经费进行按实结算，对宣传和培训经费根据每年推进情况调整占比。

### （二）加强宣传类项目前期统筹规划，建立审核验收机制

为保障宣传类项目规范开展，确保计划实施内容在规定期限内完成，建议项目单位加强垃圾分类宣传工作前期统筹规划，建立审核验收机制。年初制定年度宣传工作计划，明确受益群体、实施时间节点、宣传频次、参与人数等要求，根据计划进行过程监督、检查、落实；年中根据项目实施进展及时调整项目内容和资金；项目完成后，及时进行验收评估、整理资料并归档。

### （三）完善合同要素，并严格按合同条款执行

项目单位应完善合同要素，补充合同签订时间等要素。同时，在项目执行过程中，各相关方应严格按合同条款执行，如分期支付款项、公众活动验收管理等，若部分条款受客观因素影响难以有效执行，甲乙双方根据实际付款需求，结合审计、验收要求等情况合理确定付款时间，经过协调一致后签订补充协议。