

梁山县新老城区道路保洁项目 成本效益分析报告

主管部门：梁山县住房和城乡建设局

项目单位：梁山县城乡建设管理服务中心

委托单位：梁山县财政局

评价机构：山东长恒信会计师事务所有限公司

2023 年 10 月

一、项目基本情况

（一）项目背景

城市道路清扫保洁作业是城市环境卫生管理的重要环节，既表现了城市综合实力，又反映了城市的管理水平和文明程度，而道路保洁作业的质量关系着城市环境卫生的好坏。随着经济社会发展水平不断提高，城市功能愈加完善，人民群众对所居城市环境卫生质量的要求也越来越高。一个城市环境越好，文明程度越高，城市形象越佳，就越能凝聚人心，聚集人气，形成招商引资，加快发展的洼地效应。

为了落实科学发展观，促进经济发展与人口、资源、环境相互协调，保障广大人民群众的身心健康，提高人居环境质量，打造城市品牌，提高城市知名度，2019年1月11日，梁山县召开了中国共产党梁山县第十四届委员会第六次全体会议，会议审议通过了《中共梁山县委关于开展创建全国文明城市的决定（草案）》，全会要求，要以全国文明城市、国家卫生县城创建为抓手，在提升城市内涵上发力，着力打造有灵魂、有特色、有品位的“不一样的城市”，围绕“美丽梁山、幸福梁山”总体思路，培育和践行社会主义核心价值观体系，不断提升城市功能和精细化水平，不断提升社会文明程度和市民幸福指数，不断提高市民的参与度、群众的满意度、城市的美誉度，力争进入全国文明城市创建行列。

以创建全国文明城市为契机，梁山县城乡环卫处（2021年

5月29日更名为梁山县城建设管理服务中心)从精细化清扫保洁入手,加强城区道路清扫保洁项目的监督、考核及管理,全面提升城市道路精细化管理水平,为市民出行提供干净、整洁的道路环境,着力打造城市环境“新高地”。

(二) 项目概况

本项目为梁山县新老城区人工保洁市场化运作项目,保洁面积共6,783,272.20平方米,其中老城区作业面积3,158,892.20平方米,新城区作业面积3,624,380.00平方米,作业内容为:城市道路、步行街、人行天桥、绿化带、绿地、交流岛、花台(杯)、景观水池、护栏、市场等公共场所(含合同期内的新增道路、步行街和公共场所)的全覆盖、无缝隙、无盲区卫生保洁(垃圾、落叶的普扫和捡拾)、路面冲洗、杂草杂物清理、沿街环卫设施管理和沿街商户垃圾定时收运服务。城中村街巷保洁(向里)延伸10米。

(三) 项目资金

根据梁山县财政投资评审中心2019年11月出具的梁山县新老城区人工清扫保洁市场化运作项目评审报告(评审编号:psbg-2019—351)所示,老城区(含四环路)人工清扫保洁单价为2.1元/㎡/年;新城区人工清扫保洁单价为2.2元/㎡/年。梁山县新老城区道路保洁项目招投标完成后,项目年合同金额最终为14,456,498.00元(2023年5月15日之前为12,960,417.00元,之后因道路面积增加新增服务费1,496,081.00元)。

项目主管部门为梁山县城建设管理服务中心（以下简称“城建中心”），由漳州市凯盛环境工程有限公司（以下简称“凯盛”）和中科华宝股份有限公司（以下简称“中科”）2家中标公司负责具体实施。2020年预算金额755.10元（2020年5月15日至2020年12月31日），2021年预算金额1,167万元，2022年预算金额1,147万元，2023年预算金额1,167万元。梁山县财政部门将项目所需资金纳入县财政预算，项目无预付款,每月按考核结果拨付合同款。截至2023年9月30日，凯盛根据考核结果累计扣款77,060.00元，中科根据考核结果累计扣款80,436.00元，财政资金累计拨付凯盛和中科37,349,993.77元。

（四）项目运行模式

项目主管部门为梁山县城建设管理服务中心，采取政府购买服务模式，由承包公司具体实施道路清扫保洁工作。

二、工作开展情况

为深入贯彻落实中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号），根据山东省财政厅《关于在全省开展成本预算绩效管理试点工作的通知》（鲁财绩便函〔2021〕2号）及《山东省财政厅关于开展成本预算绩效管理的实施意见》（鲁财绩〔2022〕4号），济宁市结合本市预算绩效管理的实际情况，从2021年起开展成本预算绩效分析试点工作。根据《山东省财政厅关于全面实施成本预算绩效管理的通知》（鲁财绩〔2023〕4号）等文件的要求，在2021-2022年试

点工作基础上，济宁市2023年继续推进项目成本效益分析工作。通过成本效益分析，厘清成本内容、科学测算、全面衡量各方投入成本，结合绩效目标分析出该领域的支出标准，建立定额标准、确定绩效评价体系，为项目支出定额标准体系建设提供有力保障。

三、分析内容

（一）项目效益分析

项目总体目标是以梁山县创建全国文明城市为契机，对保洁路段采用一日两普扫、巡回保洁、定时保洁、重点路段滚动保洁、机械化清扫保洁、特殊路段冲刷保洁等作业方式，确保路面干净整洁，排水口、公交站牌、树穴、人行道及其周围干净整洁，无污物，无污迹。垃圾桶、果皮箱内外、周边干净整洁，道路边角干净，保证作业服务范围内垃圾日产日清。通过一系列的措施美化梁山县城区环境，为居民提供良好的生活环境，助力梁山县全国文明城市创建。

项目效益指标包括社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标和受益对象满意度指标。

1.社会效益指标。

项目实施过程中，需要大量的人力参与，为当地富余劳动力提供了就业机会，增加了居民收入，有利于促进社会稳定。该项目的实施，为居民创造了一个洁净、优美的生活和工作环境，保障了居民的身体健康，提高了居民的生活质量，也提升

了居民的环境卫生保护意识，有利于促进居民群众养成良好文明的卫生习惯，在促进就业和提升居民环卫保护意识等社会效益方面效果显著。

2.生态效益指标。

环卫清扫保洁市场化以来，城区范围主次干道、背街小巷的清扫保洁质量得到了提升，美化了城区环境，明显改善了居民的生活环境和提升了市容市貌，提升了城市品位，为建设清洁、优美、文明的现代化城市做出了贡献，为梁山县创建全国文明城市工作夯实了基础。

3.可持续影响指标。

项目单位建立了长效的管理机制，项目严格按照管理机制运行，提高了环境卫生质量、提升了城市形象、促进了社会发展，同时进一步促进了梁山县城市化建设，对改善城市面貌，优化城市环境有着深远而持久的影响。通过项目实施，城市环境保洁工作的美好有序进行能够帮助城市赢得更多的关注度和口碑，对吸引更多投资者、游客等的前往具有重要意义。项目实施有效改善了市容市貌、人居环境和投资环境，对招商引资、拉动相关产业发展发挥了重要作用，为梁山县经济社会可持续发展做出了积极贡献。

4.受益对象满意度指标。

受益对象满意度指标主要从居民满意度和保洁人员满意度两个方面进行考察。

（二）项目成本分析

1.工作任务分解。

为加强项目成本管理和成本控制，提高预算安排的科学性、合理性和准确性，本次成本预算绩效分析拟根据项目成本构成因素，以成本定额标准、财政支出标准和公共服务标准相统一为原则，对项目支出成本进行重新核算，找出影响成本的关键因素和成本变动趋势，为寻找项目成本管控点打好基础。在全成本分析基础上，进一步分析财政资金的分配和使用是否合理合规高效，从而提高资金使用效益。

梁山县新老城区道路保洁项目预期效益包括社会效益、生态效益、可持续影响和受益对象满意度四个二级指标。项目小组对各指标进行了逐项分析，制定出提供就业岗位、提升居民环保意识、改善居民生活环境、提升市容市貌、建立长效管理机制、保洁人员满意度和居民满意度七个三级指标，并制定出相应的指标值和评扣分标准。

2.预计产出分析。

（1）产出数量分析。

产出数量指标反映本项目计划完成的服务数量或数据指标，主要从道路清扫保洁面积、保洁作业人员数量和作业工具配置情况三个方面进行考察。通过查阅资料及现场查看项目实施单位的作业工具，中标公司已对现有保洁人员按要求配备作业工具，配置的作业工具能保证项目的正常运转。

（2）产出质量分析。

产出质量指标反映本项目预期提供的服务达到的标准、水平和效果，设置保洁考评达标率指标。中标公司按规定时间完成保洁作业任务，并形成考勤记录，总体来看城区道路地面干净整洁，清扫效果良好。

3.成本测算分析。

梁山县新老城区道路保洁项目自2020年5月15日开始实施，协议服务期限3年，期满考评合格后项目延续两年，目前两家公司的服务期限已顺延至2025年5月14日。我们取得了两家公司2020年9月至2023年8月的工资表以及工具材料和作业车辆消耗统计表，结合本项目实际情况，进行提取、归集、筛选、核实，还原了两家公司历史成本支出数据。

梁山县新老城区人工保洁市场化运作项目，老城区作业面积3,158,892.20平方米，核定后道路保洁项目老城区单价1.84元/㎡，标准支出金额为5,826,915.37元；新城区作业面积3,624,380.00平方米，核定后道路保洁项目新城区单价1.93元/㎡，标准支出金额为6,977,152.67元；新老城区保洁作业面积共6,783,272.20平方米，核定后新老城区道路保洁项目平均单价1.89元/㎡，标准支出金额为12,804,068.04元。梁山县新老城区道路保洁项目年度标准运营成本如表12所示：

表12. 新老城区道路保洁项目标准运营成本明细表

二 级 指标	三级指标	四级指标	老城区	新城区	汇总
-----------	------	------	-----	-----	----

二 级 指标	三级指标		四级指标	老城区	新城区	汇总
人 力 支出	人员工资	管理人员	460,200.00	566,400.00	1,026,600.00	
		保洁人员	4,258,800.00	5,154,240.00	9,413,040.00	
		车队人员	235,200.00	235,200.00	470,400.00	
	社会保险费	管理人员	51,005.52	59,506.44	110,511.96	
	其他保险费	所有人员	107,930.00	130,018.00	237,948.00	
	小计		5,113,135.52	6,145,364.44	11,258,499.96	
商 品 和 服 务 支 出	工具材料支出	工 具 材 料 支 出	346,425.00	419,375.40	765,800.40	
	机械费支出	折旧费	10,700.00	16,866.67	27,566.67	
		保险费	12,500.00	15,000.00	27,500.00	
		配件费	50,780.00	61,960.00	112,740.00	
		维修费	48,000.00	57,600.00	105,600.00	
		电费	19,800.00	25,200.00	45,000.00	
		油料费	30,375.00	31,390.00	61,765.00	
	小计		518,580.00	627,392.07	1,145,972.07	
其他 支出	日常管理费用	管理费用	195,199.85	204,396.16	399,596.01	
	小计		195,199.85	204,396.16	399,596.01	
合计			5,826,915.37	6,977,152.67	12,804,068.04	

项目组对标准运营成本的汇总数进行分析发现，人力支出占总支出的88%，商品和服务支出占总支出的9%，其他支出占总支出的3%。人力支出是项目标准运营成本变化的关键因素，通过调节人员数量和人员工资水平均可对人力支出的金额产生重要影响；商品和服务支出与其他支出的占比较低，金额相对比较固定：

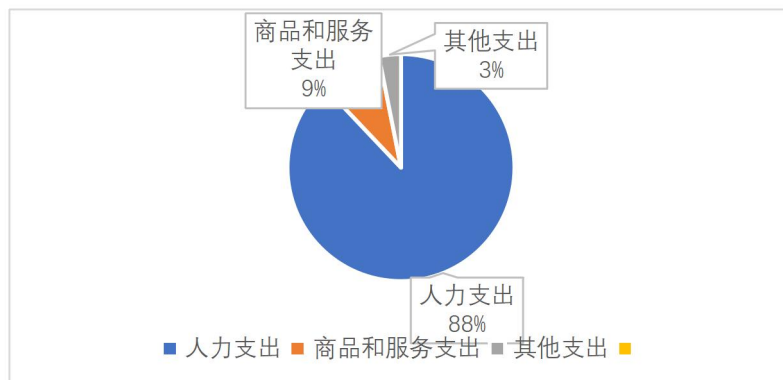


图1：新老城区道路保洁项目标准运营成本构成图

（三）绩效目标编制

项目小组通过对梁山县新老城区道路保洁项目成本效益进行分析，以及对凯盛和中科日常运营成本数据的收集及分析，制定出了本项目年度绩效目标。

年度绩效指标设置了一级指标3个（成本指标、产出指标、效益指标）、二级指标9个（总成本、分项成本、产出数量指标、产出质量指标、产出时效、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标、受益对象满意度指标）、三级指标15个。（见附件2）

（四）支出标准制定

项目小组通过上述对梁山县新老城区道路保洁项目成本效益分析，测算出了梁山县新老城区人工保洁市场化运作项目，老城区单价1.84元/㎡，新城区单价1.93元/㎡，标准支出金额为12,804,068.04元（见表12）。在实际运用时，可根据道路保洁市场化运作的具体情况，综合考虑承包公司的作业人员数量、人员年龄结构、工资水平和物价水平的增长幅度，对标准运营成本进行适当调整。

四、问题及建议

（一）主管部门基础资料不完善、数据测算不细致

为实现承包公司有效竞争，2020年5月14日，梁山县城建设管理局与凯盛、中科签订三方补充协议，三方同意A包（凯

盛）、B包（中科）按保洁面积各二分之一平均分配，重新划分各自服务范围，A包（凯盛）总保洁面积 2940278 平方米，年服务费用 6,520,774.00 元；B包（中科）总保洁面积 2956043 平方米，年服务费用 6,439,643.00 元，合同总金额 12,960,417.00 元。

截至 2023 年 9 月 30 日，凯盛和中科的承包合同已顺延至 2025 年 5 月 14 日，两家公司仍按原模式作业，但三方补充协议一直未更新，三方协议中仅注明了各路段名称但未注明路段面积，由于缺少基础数据，我们也无法测算财政拨付的服务费用在两家承包公司之间的分配金额是否准确。同时，还存在三方补充协议中分配的总面积（A 包 2940278 m^2 + B 包 2956043 m^2 = 5896321 m^2 ）与主管部门报财政投资评审中心的报审面积（602.60 万 m^2 ）不一致、报审材料中个别路段面积计算错误（凤凰山路/青龙山路-水浒大道段面积应为 15.62 万 m^2 ，少计 6.6 万 m^2 ）的情形，均影响了财政预算的精确性。

建议：按照建立现代财政制度的总体要求，牢固树立成本与效益并重的理念，将成本理念深度融入预算编制、执行、监督管理全过程，建立健全权责清晰、运行顺畅、务实高效的成本预算绩效管理机制。项目立项注重成本测算细化和依据充分，项目实施中强化成本约束和管控。

（二）实际人员配置数量低于招投标文件的要求

根据招标文件的要求及计算思路，截至2023年9月30日，老城区应配备保洁员人数不得少于295人，管理人员不得少于20人；新城区应配备保洁员人数不得少于357人，管理人员不得少于25人；新老城区保洁作业人员合计不得少于652人，管理人员不得少于45人。根据两家公司历史数据分析，凯盛管理人员最高点是12人，保洁人员是189人，车队人员是8人，合计209人；中科管理人员最高点是14人，保洁人员是226人，车队人员是8人，合计248人；凯盛和中科实际配备保洁作业人员和管理人员数量远低于招标文件的要求。调查发现，部分保洁人员干双岗、干两路段或干1.5倍路段，几乎全天午休，全年无休，保洁作业人员短缺，劳动强度大，作业时间长。

建议：为保证环卫作业市场的良性发展，主管部门应重视承包公司对约定事项的执行情况，提高监管力度。承包公司应参照招标文件要求，增加保洁作业人员的数量，实行三班倒和轮休制度，减少职工劳动强度和作业时间。

（三）保洁作业人员年龄普遍偏大，工资水平低，社会保障福利滞后

调查发现，保洁作业人员平均年龄在60岁以上，部分职工年龄在65岁，甚至75岁以上，远超法定退休年龄，精力和反应能力远比不上青壮劳力；保洁作业人员月平均工资根据作业路段的复杂程度在900元-1100元之间，保洁作业人员劳动强度大，作业时间长，劳动待遇低，承包公司仅为保洁作业人员购买小

额意外伤害险和雇主责任险（75岁以上只有农村小额意外伤害险），社会保障等福利滞后。保洁作业区域基本上都是室外，特别是城市主干道作业人员，在车来车往中清扫垃圾，危险系数高，容易导致安全事故。

建议：承包公司提高员工的工资水平并落实社会保障福利政策，提高员工的加班补贴、节日福利等，解决职工的后顾之忧，进一步优化作业人员的年龄结构，降低安全事故的发生率。

（四）项目实际运行成本低于招投标合同金额

项目组通过还原承包公司的历史成本数据发现：两家公司年运行成本支出总额约为839.15万元，2023年5月15日之前年服务费收入金额为1,296.0417万元，之后因道路面积增加年服务费收入调整为1,445.6498万元，调整后承包公司利润率约为41.95%。承包公司未按招标文件的规定配备作业人员，通过缩减作业人员数量，降低作业人员的工资和社会保障水平来节省开支取得利润，利润率较高。作业人员人均作业面积多，劳动强度大，作业时间长，人员流动性大，对梁山县道路保洁项目的可持续发展带来不利影响，降低了财政资金的使用效益。

建议：财政部门对类似财政负担支出的外包项目加强跟踪审计和监管，根据项目运行情况及时调整项目支出金额，对实际运行成本严重低于预算金额的项目，减少预算，降低开支。主管部门不仅要关注项目的产出数量、质量和时效，更要关注中标公司是否按照招标文件的要求运行项目，推动项目质量和

管理水平的提高。

五、其他需要说明的问题

本评价报告是在相关部门提供的原始资料的基础上，通过案卷研究、会议、访谈、实地勘察、成本分析等方式编制的，提供真实完整的资料是相关资料提供部门的责任，我们的责任是在搜集、整理与分析相关资料的基础上撰写成本预算绩效分析报告。受客观条件、工作人员主观判断、负责单位提供资料的限制，部分资料和信息完整性、可靠性可能受到影响。成本预算绩效分析报告结果以反映真实状况为目的，报告中涉及的资料分析除本次成本预算绩效分析外不作其他用途。