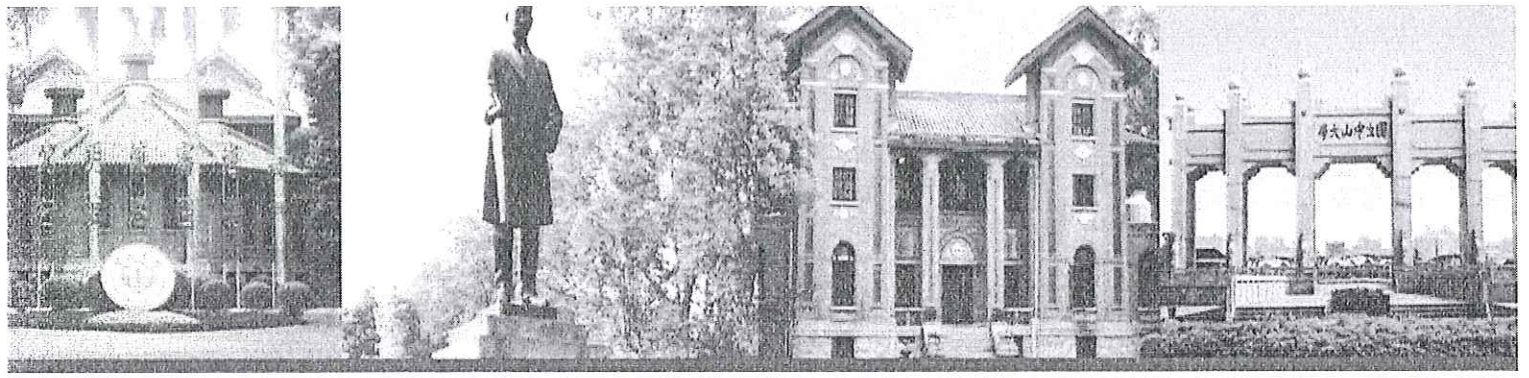




仁化县河道管护市场化委托运营采购 项目绩效评价报告

评估委托单位：仁化县财政局

评估实施机构：广东中大管理咨询集团股份有限公司

评估报告时间：二零二四年七月



目 录

摘 要	- 1 -
一、项目概况	- 1 -
(一) 项目背景	- 1 -
(二) 项目基本情况	- 1 -
(三) 资金到位及使用情况	- 2 -
(四) 项目目标及实现情况	- 3 -
二、绩效分析	- 3 -
(一) 项目决策	- 4 -
(二) 过程管理	- 7 -
(三) 项目产出	- 9 -
(四) 项目效益	- 12 -
三、评价结论	- 13 -
四、主要绩效	- 13 -
(一) 仁化县屡次获得市级优秀表扬。	- 13 -
(二) 有利于仁化县水环境的持续改善。	- 14 -
五、存在问题	- 15 -
(一) 项目管理精细化程度有待加强, 经济性尚有提高空间。	- 15 -

(二) 预算测算方式不够科学, 不利于费用的进一步优化。	- 15 -
(三) 项目监督管理佐证与实际不符, 执行力度不足。	- 16 -
六、建议	- 17 -
(一) 明确管护等级标准, 将管护服务进行结构化细分, 进 一步精细化管理, 提高项目经济性。	- 17 -
(二) 完善项目实施方案, 进一步优化费用测算。 ...	- 18 -
(三) 压实三级考核机制, 落实监督管理职责。	- 19 -
七、附件	- 20 -
附件 1: 仁化县河道管护市场化委托运营采购项目绩效评分 表.....	- 21 -

摘 要

受仁化县财政局（以下简称县财政局）委托，广东中大管理咨询集团股份有限公司（以下简称中大咨询）组织绩效评价工作组，对仁化县河道管护市场化委托运营采购项目开展绩效评价，评价基准日为 2023 年 12 月 31 日。

为进一步改善韶关市河湖水环境质量，加强河湖垃圾清理及日常保洁工作，仁化县河道管护市场化委托运营项目（以下简称“项目”）以《2020-2022 年度仁化县河道管护市场化委托运营项目实施方案》为指导，通过河道市场化管护项目的实施按“3+2”模式签署《河道管护服务协议》。

根据项目特点，本次评价从项目决策、过程管理、产出和效益等四个方面着手，基于项目现阶段实施成效，检索项目监管情况，评价项目实际开展情况对后续实施的支撑与指导作用，通过五性分析，总结和分析现阶段项目存在的问题及原因。通过组织单位自评、评价小组审核、现场评价及综合分析等环节，对项目进行客观、公正的绩效评价。

综合评价表明，项目目标基本完成，实现了河道日常保洁常态化，杜绝了城乡垃圾入河入库和水浮莲等漂浮物在河道生长蔓延等情况的发生，基本确保了河道垃圾不出境，基本达到河面无成片漂浮物，河中无障碍物，河岸无垃圾和废弃物。项目绩效评价得分为 82.56 分，绩效等级为“良”。

但是项目整体还存在一些不足：**第一，项目管理精细化程度有待加强，经济性尚有提高空间。**河道管护困难、源头

治理、联动需求等问题并未体现在后续的实施方案中，项目精细化管理不够。**第二，预算测算方式不够科学，不利于费用的进一步优化。**首先，人员费用占比较大。其次，影响人员配比的河道管护等级没有明确的评判标准。最后，人员配备与河道长度、宽度未能呈现明显规律。进一步地，不同河道的居民人口、污染源情况、上游情况均会影响需要管护的频率和难度，未见项目方案对 81 条需管护的河道进行现状和需求分析，更未见基于河道管护需求的人员配备，费用测算的基础数据不够科学。**第三，项目监督管理佐证与实际不符，执行力度不足。**一是部分月度考核表数据不符实际。二是日考核表真实性存疑。

针对以上问题，我们建议：**第一，明确管护等级标准，将管护服务进行结构化细分，进一步精细化管理，提高项目经济性。**一是明确重要、次要、一般管护程度的河道评判标准。二是部分水源村道，可由河长巡河时顺手处理，无需购买服务。三是整体费用降低前提下，部分主流河道的雨季汛期清理工作，可以考虑采用按次服务和收费的方式，提高服务保障能力。**第二，完善项目实施方案，进一步优化费用测算。**一是夯实人员需求，优化费用测算。二是城区和郊区河道清理类型与重点有所不同，收费标准也应不同。**第三，落实监督管理职责。**一是对于基层日常保洁的考核，建议可以考虑引入强制分布的考核方式。二是对于管理人员的巡查考核，应注意保存巡查档案，形成月度总结。三是对于镇街和水务局的巡查考核，应做好宣传培训，建立相关监管制度。

一、项目概况

（一）项目背景

为进一步改善韶关市河湖水环境质量,加强河湖垃圾清理及日常保洁工作,根据广东省全面推行河长制工作领导小组办公室《广东省河长制办公室关于进一步加强河湖垃圾清理及日常保洁工作的通知》(韶河长办〔2018〕7号),结合《关于开展全市河道水面垃圾漂浮物清理专项行动的通知》(韶河长办〔2018〕4号)工作方案,韶关市河长办印发了《韶关市河道保洁工作实施方案》的通知(韶河长办〔2022〕67号),以指导各县/区开展河湖垃圾清理专项行动,建立完善河湖长效管理机制,打造韶关平安绿色生态水系网。其中,仁化县负责新庄电站库区、锦江电站库区及其上下游境内河段保洁。

仁化县河道管护市场化委托运营项目(以下简称“项目”)以《2020-2022年度仁化县河道管护市场化委托运营项目实施方案》为指导,通过河道市场化管护项目的实施按“3+2”模式签署《河道管护服务协议》。

本次评价对象为仁化县河道管护市场化委托运营项目,评价范围为2020年3月23日至2023年12月31日。

（二）项目基本情况

项目通过采购第三方服务委托运营,为经常性项目,本次评价涉及两个合同服务周期,周期分别为2020-2022年、2023-2025年。广东中金岭南环保工程有限公司为中标服务商,于2020年5月20日签订合同(金额为1,560.9万元),委托服务期限为

2020年4月24日至2023年3月23日；于2023年5月26日签订第二次服务合同（金额为1,599.6万元），委托服务期限为3年。项目管护范围分为河道和碧道，其中：

河流管护范围为全县896.37公里河道，有堤防河道的两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区；平原地区无堤防河道的两岸之间的水域、沙洲、滩地（包括可耕地）、行洪区以及河岸迎水侧顶部向陆域延伸不少于5米的区域；平原地区有挡土墙排坑两侧挡土墙之间的水域；平原地区无挡土墙排坑河岸之间的水域以及河岸顶部向陆域延伸不少于5米的区域，与交通管护的道路桥梁等有交叉的管护范围应予以剔除。

碧道管护为全县已建成的26.49公里，碧道管护范围内所有建筑物、构筑物、道路的环卫，绿化园林的施肥、浇水、修剪、除虫除害、补植及清残垃圾等工作。

（三）资金到位及使用情况

2020-2023年，项目预算安排共1,494.23万元，项目支出1,384.60万元。支付金额从合同上来看：

①《2020-2022年度仁化县河道管护市场化委托运营项目合同》金额1,560.9万元，其中河道养护费1,281.63万元，碧道养护费279.27万元。截至评价基准日，已支付河道养护费1,276.63万元，碧道未交付养护，无需支付。

②《2023-2025年度仁化县河道管护市场化委托运营项目合同附件》金额1,599.6万元，其中河道养护费1,315.5万元，碧道

养护费 284.1 万元。截至评价基准日，已支付河道养护费 107.97 万元，碧道暂未交付，预计城口碧道 7 月份开始需支付。

由于 2023-2025 年度仁化县河道管护市场化委托运营第二期服务费（服务期 2023 年 7 月 1 日-2023 年 9 月 30 日）109.63 万元已履行支付手续，因此项目资金支出应加上该笔资金，调整后，项目资金到位率 100%，资金支出率 100%。

（四）项目目标及实现情况

根据《韶关市河道保洁工作实施方案》（韶河长办〔2022〕67 号）、《仁化县河道管护市场化委托运营项目实施方案》等背景文件总结提炼，项目目标应为：建立“政府主导、部门协作、市场运作、公众参与”的河道保洁工作机制，实现河道日常保洁常态化，杜绝城乡垃圾入河入库和水浮莲等漂浮物在河道生长蔓延，河道垃圾实行面上处置、集中打捞相结合，确保河道垃圾不出境，基本达到河面无成片漂浮物，河中无障碍物，河岸无垃圾和废弃物。

截至 2023 年 12 月 31 日，总体方向上来说，目标基本完成，项目实施有助于建立完善河湖长效管理机制，打造韶关平安绿色生态水系网。

二、绩效分析

仁化县河道管护市场化委托运营采购项目(2020-2023 年度)评价指标体系的 4 项一级指标得分率¹如下（表 2-1）：

¹ 得分率=实际得分/指标分值

表 2-1 绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
项目决策	25	18	72%
过程管理	25	22	88%
项目产出	30	24.56	81.87%
项目效益	20	18	90%
合计	100	82.56	82.56%

(一) 项目决策

项目决策指标权重为 25 分，评价得分为 18 分，得分率为 72%。

表 2-2 项目决策指标得分情况

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分	得分率
项目决策	25	项目立项	7	立项论证充分性	3	3	100%
				前期工作充分性	4	2	50%
		绩效目标	6	绩效目标合理性	2	2	100%
				绩效指标明确性	2	0.5	25%
				绩效目标完整性	2	1	50%
		预算编制	7	编制数据完备性	3	2	66.67%
				测算科学性	4	2.5	62.50%
		资金投入	5	资金到位及时性	3	3	100%
				资金到位率	2	2	100%
小计					25	18	72%

1.项目立项

(1) 项目立项依据较为充分。

立项论证充分性得分率为 100%。项目符合《广东省河长制办公室关于进一步加强河湖垃圾清理及日常保洁工作的通知》(韶河长办〔2018〕7 号)、《韶关市河道保洁工作实施方案》(韶河长办〔2022〕67 号)等立项文件,文件要求“仁化县负责新庄电站库区、锦江电站库区及其上下游境内河段保洁”,立项依据充分。符合仁化县水务局部门职责范围与公共财政支持范围。

(2) 项目前期准备工作有待完善。

前期工作充分性得分率为 50%。提供了河道具体公里数,根据现场单位解释,河道长度通过水文数据获得,重要等级为该项目自身划分,但未明确等级划分门槛,主要还是根据镇政府要求做调整,也未见河道统计及重要程度划分的最终确认总结或集体商议会议纪要。2020-2023 年合同正文与附件中河道统计表的数据出入,系附件书写错误,实际验收以合同正文为准。综上,前期准备工作严谨性不足,扣 2 分。

2.绩效目标

(1) 绩效目标已设置指标较为合理。

绩效目标合理性得分率为 100%。根据各年绩效目标申报表,绩效目标与项目相关,能够体现项目目的,较为符合客观实际。

(2) 绩效指标明确性不足。

绩效指标明确性得分率为 25%。根据各年绩效目标申报表,绩效指标细化不足,对于目标的分解程度不够。例如数量指标仅设置了“河道保洁长度(公里),指标值:896.37 公里”,但未对河道重要程度进行拆分,再如质量指标和效益指标重复设置了

“是否基本达到‘河面无杂草和漂浮物、河中无障碍、河岸无垃圾’的‘三无’目标，指标值：是”，但是未有清理及时性、清运及时性等支撑性指标对其进行分解，且该指标未言明如何衡量，可衡量性不足。

（3）绩效指标完整性不足。

绩效目标完整性得分率为 50%。根据各年绩效目标申报表，绩效目标不够全面，未能覆盖项目实施的主要任务和重点工作。一是缺乏成本指标，不利于项目成本控制；二是产出指标对任务和重点工作不能全面反映，例如数量指标“河道保洁长度(公里)，指标值：896.37 公里”，未能反映不同重要程度的河道清理重点和要求。

3.预算编制

（1）预算编制数据较为完备，但测算过程与实际服务存在一定差异。

编制数据完备性得分率为 66.67%。预算编制数据详细，细化到了支出细项，能够清楚的表述资金投向，能关联到具体业务活动，但是对于临时的、突发的服务，未能有所反映，对于不同重要等级的河道，虽然列明了长度、宽度等数据，但是人员配备上未能呈现明确规律。

（2）测算科学性有待加强，河段重要程度的确定及河段配备人员数均没有明确标准。

测算科学性得分率为 62.50%。实施方案中提供了资金测算明细表以及人员配备表，但是该河段管护等级未见评判标准，且

各河段人员配备未能呈现明确规律, 每条河段的人员配备也未言明如何测算, 难以确认是否存在人员冗余的情况。

4.资金投入

资金投入情况较好, 资金到位及时性和资金到位率得分率均为 100%。项目按合同应支付 14,942,250 元, 实际已支付 13,846,000 元, 已履行申请 1,096,250 元支付的手续, 项目资金到位率 100%, 资金支出率 100%。

(二) 过程管理

过程管理指标权重为 25 分, 评价得分为 22 分, 得分率为 88%。

表2-3 过程管理指标得分情况

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分	得分率
过程管理	25	资金管理（12分）	12	资金使用计划	2	2	100%
				资金支出进度	4	4	100%
				资金支出合规性	6	6	100%
		项目管理（13分）	13	管理制度健全性	3	3	100%
				制度执行有效性	4	3	75%
				监督管理有效性	6	4	66.67%
小计					25	22	88%

1.资金管理

(1) 资金使用计划较为明确。

资金使用计划得分率为 100%。项目单位制定了具体的资金使用计划, 且合同也有规定按季度支付。

(2) 资金支出进度较好。

资金支出进度得分率为 100%。按合同应支付 14,942,250 元,实际已支付 13,846,000 元,已履行申请 1,096,250 元支付的手续,项目资金支出进度按 100%计。

(3) 资金支出较为合规。

资金支出合规性得分率为 100%。项目资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定,现场未发现超范围、超标准支出、虚列支出、截留挤占及挪用资金等现象。

2.项目管理

(1) 项目管理制度较为健全。

管理制度健全性得分率为 100%。项目单位提供了《仁化县水务局财务管理制度》、《环保公司双重预防机制管理制度》(试行)、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》、《2020-2022 年度仁化县河道管护市场化委托运营项目合同》以及《2023-2025 年度仁化县河道管护市场化委托运营项目合同》,管理制度较为健全。

(2) 制度执行基本有效,但业务管理制度执行缺乏佐证。

制度执行有效性得分率为 75%。财务管理制度按《仁化县水务局财务管理制度》执行,未发现违规现象,情况良好;业务管理制度执行情况,未提供《环保公司双重预防机制管理制度》(试行)、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》等制度执行的相关佐证。

(3) 考核客观性不足。

监督管理有效性得分率为 66.67%。项目主要通过三级考核制的方式进行监督管理，分别为：一是乡镇对河道管养进行月度考核，通过巡查发现问题并通知解决，现场查看了乡镇月考核的佐证材料，监督较为有效。二是中金岭南管理人员对各镇进行暗访，遇到问题直接处理了，没有形成文字机制。三是每个镇有常态化班组，班长巡查，及时发现及时清理，清理前中后均有照片记录。但是根据现场核查的记录，每日考核均为优秀，中金岭南对此解释的是“因为发现问题及时得到了解决，所以没扣分”，考核结果的客观性不足。

(三) 项目产出

项目产出指标权重为 30 分，评价得分为 24.56 分，得分率为 81.87%。

表2-4 项目产出指标得分情况

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分	得分率
项目产出	30	经济性	5	成本节约率	5	1.50	30%
		效率性	25	河道、碧道管护长度	3	2.40	80%
				河道管护条数	2	2	100%
				河道保洁达标情况	6	5.66	94.33%
				碧道保洁达标情况	2	2	100%

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分	得分率
				安全事故发生件数	2	2	100%
				河道清理及时性	3	2	66.67%
				垃圾清运情况	4	4	100%
				突击检查通过率	3	3	100%
小计					30	24.56	81.87%

1.经济性

经济性指标得分率为 30%。成本节约的制度方面，单位提供了《环保公司双重预防机制管理制度》（试行）、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》等管理制度，一定程度上具备考核效果。但未见明确的量化分配方面的考核激励机制。此外，补充材料说明中阐述了“2023 年第二期，采取了三种方式来提高效率”例如“从源头管控，选点分段拦截，集中打捞处理，实施一河一策，分点，分段，分类治理，此方法可有效降低清理保洁难度，有效降低车船燃油的消耗”，但所述“一河一策”未能在 2023-2025 年实施方案的实施内容中体现，且 2023-2025 年的实施方案中费用测算仍然沿用上一期实施方案的测算方式，也未体现“一河一策”。总之，结果上来看，并未能够使政府购买该项服务的总费用有所降低。

2.效率性

(1) 河道、碧道管护工作量基本符合要求。

河道、碧道管护长度得分率为 80%。现场调研了解到，项目

主要通过三级考核制保障河道管护长度，日常巡查有水印相机，通过水印相机的方式来确保服务满质满量。但是对于是否足量巡查的佐证，不能完全体现。

河道管护条数得分率为 100%。现场抽取了日期分别为 2020 年 4 月 1-5 日、10 月 8-15 日；2021 年的 4 月 15 日-20 日、9 月 1 日-5 日；2022 年 3 月 24 日-30 日、4 月 4 日-10 日、9 月 1 日-5 日；2023 年 3 月 27 日-4 月 4 日、9 月 1 日-5 日的各条河道的日常维护佐证材料，材料齐全。

(2) 河道、碧道保洁达标情况较好。

河道保洁达标得分率为 94.33%。通过季度考核情况得分汇总，河道保洁平均分为 94.4 分。现场核查时，基本满足“三无”标准，河道保洁较好。碧道保洁达标得分率为 100%。现场未发现碧道保洁不达标的情况。

(3) 河道管护过程中未发生安全事故。

安全事故发生件数得分率为 100%。中金岭南提供了《无安全生产事故证明承诺书》，也未发现相关负面新闻报道，安全事故发生为 0 次。

(4) 河道清理及垃圾清运及时性较好。

河道清理及时性得分率为 66.67%。河道维护及时性方面，主要通过微信群来及时传达。通过统计考核佐证材料发现，尚有部分未及时清理的情况。

垃圾清运情况得分率为 100%。河道管护过程中，垃圾能够得到及时的清运。

(5) 突击检查均通过。

突击检查通过率得分率为 100%。材料显示，未出现应对上级部门突击检查不合格的情况。

(四) 项目效益

项目效益指标权重为 20 分，评价得分为 18 分，得分率为 90%。

表2-5 项目效益指标得分情况

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分	得分率
项目效益	20	效果性	10	水生态环境改善	5	5	100%
				无公害处理	5	5	100%
		可持续性	5	可持续发展	5	3	60%
		公众满意度	5	社会公众满意度	5	5	100%
小计					20	18	90%

1.效果性

(1) 水生态环节改善较好。

水生态环境改善得分率为 100%。通过月度、季度考核的资料对比，图片对比，项目实施前后对比明显。现场勘查也发现，河道、河床、河岸、堤防、河道附属设施等景观、卫生环境较好。

(2) 无公害处理情况较好。

无公害处理得分率为 100%。未有发现对垃圾进行私自焚烧等违规现象。

2.可持续性

可持续性指标得分率为 60%。项目目前的运作模式使得河道管护费用趋增，在财政勒紧腰带过紧日子的背景下，资金投入方面存在较大的可持续性风险。

3.公众满意度

公众满意度指标得分率为 100%。材料显示，未发现有相关举报情况，也未发现相关负面报道。

三、评价结论

综上，基于现有评价材料，结合书面评价、现场调研情况，项目的实施，实现了河道日常保洁常态化，杜绝城乡垃圾入河入库和水浮莲等漂浮物在河道生长蔓延，基本确保了河道垃圾不出境，基本达到河面无成片漂浮物，河中无障碍物，河岸无垃圾和废弃物。项目绩效评价得分为 82.56 分，绩效等级为“良”。

四、主要绩效

（一）仁化县屡次获得市级优秀表扬。

韶关市全面推行河长制工作领导小组对于全面推行河长制工作的结果的通报中显示，仁化县于 2019-2022 年（即项目期间）均获得优秀。

韶关市 2019-2022 年河长制考核结果汇总表		
年度	考核等次	
	良好	优秀
2018 年	南雄市、曲江区、武江区、翁源县、新丰县、浈江区、始兴县	仁化县、乐昌市、乳源县
2019 年	南雄市、乳源县、曲江区、武江区、翁源县、新丰县、浈江区	仁化县、乐昌市、始兴县

2020 年	乳源瑶族自治县、始兴县、曲江区、南雄市、翁源县、新丰县、浈江区	仁化县、乐昌市、武江区
2021 年	武江区、南雄市、乳源瑶族自治县、始兴县、翁源县、新丰县、浈江区	仁化县、乐昌市、曲江区
2022 年	浈江区、翁源县、新丰县、乳源瑶族自治县	仁化县、乐昌市、武江区、始兴县、曲江区、南雄市

（二）有利于仁化县水环境的持续改善。

项目的实施是落实发展绿色理念、推进生态文明建设的必然要求。首先，河道是生态系统的重要组成部分，承载着水生生物的生存和繁衍。推进河道管理，有利于保护和恢复河道生态系统，提高生态环境质量。其次，河道是水资源的重要载体，加强河道管理，有助于优化水资源配置，提高水资源利用效率。再次，河道管理有助于提高河道的排水能力，降低洪水灾害风险，保障人民群众的生命财产安全。最后，河道管理可以提升河道的水资源保障能力，为区域经济发展提供有力支撑。通过项目实施，河湖功能逐步恢复，有利推进水资源保护、水域岸线管理、水污染防治和水环境治理。

自开展河长制工作以来，县委、县政府高度重视，成立了县委书记担任第一组长和第一总河长的县全面推行河长制工作领导小组，建立了全覆盖的责任体系，设立县镇村组四级河长，共计 1046 人。实行河湖乃至小微水体管护全覆盖，形成了“党政领导，河长主导，流域统筹，部门联动，系统治理，齐抓共管”局面。自 2019 年以来，全县各级河长累计巡河 127529 人次，巡河发现并整改，各类河湖问题 1515 个。

五、存在问题

(一) 项目管理精细化程度有待加强, 经济性尚有提高空间。

国内地方财政收支运行持续紧平衡, 落实优化支出结构, 财力有限、过紧日子的背景下, 对于如何提高资金使用效益和精细化管理提出了更高要求。

根据项目实施方案, 目前仁化县河道管护将河道划为重要河道、次要河道和一般河道三个不同重要等级, 等级不同, 管护频次和要求也就不同。但根据现场调研, 我们了解到, 一是部分河道水环境较好, 管护等级可以降级, 树叶等可以降沉的自然垃圾, 并不影响美观和水环境, 清理必要性不大; 二是部分河道的垃圾主要来自上游垃圾, 做好联动和源头管控, 能一定程度减轻管护工作量; 三是城管的环卫垃圾箱设置, 部分设置在河边, 垃圾堆砌后, 刮大风容易将生活垃圾刮入河道, 产生河道垃圾。但是这些河道管护困难、源头治理、联动需求等问题并未体现在后续的实施方案中, 项目精细化管理不够, 从而也很难通过调整服务内容来降低管护费用。

(二) 预算测算方式不够科学, 不利于费用的进一步优化。

首先, 人员费用占比较大。根据 2020-2022 年度项目实施方案“7.1 河道管护费用构成”, 河道保洁费用主要由人员工资、人员保险、设备、企业利润及税费构成, 人工、机械数量按照 2019 年度实际实物指标测算, 其中人工、材料、机械价格按韶关市建设工程造价管理站文件颁布的 2020 年 1 月参考价格进行计算。测算费用总计 427.21 万元/年, 其中人员工资为 324 万元, 占比

75.84%，人员费用为 330.48 万元，占比 77.36%。

其次，影响人员配比的河道管护等级没有明确的评判标准。2020-2022 年度项目实施方案“5.2 管护频次”中规定“重要河段要求每天进行管护，一天要求两次保洁；次要河段原则上一周一一次，特殊情况如暴雨后，垃圾量大时需要增加次数；一般河段第一次清理工作量大，清理后基本无人类活动，垃圾量少，只要控制好上游污染源，一年基本保洁四次，特殊情况需要额外增加频次”，但是对于重要、次要和一般的管护等级，没有明确的评判标准。

最后，人员配备与河道长度、宽度未能呈现明显规律。根据 2020-2022 年度项目实施方案“七 河道管护作业总费用测算”的“表 7.1 保洁人员配备”，河段和区域人员配备总数为 90 人，但每一条河道/区域均未呈现明显规律，难以确定其配备标准，也没有说明具体每一条河道配备人员数的具体理由，人员配备上存在较大不确定性。事实上 2023-2025 年项目实施方案中人员由 90 人改为了 80 人，也未说明核减理由。

进一步地，不同河道的居民人口、污染源情况、上游情况均会影响需要管护的频率和难度，未见项目方案对 81 条需管护的河道进行现状和需求分析，更未见基于河道管护需求的人员配备，费用测算的基础数据不够科学。更遑论逐年根据现状和需求调整管护等级、人员配备来优化费用结构和费用规模。

（三）项目监督管理佐证与实际不符，执行力度不足。

项目通过三级考核制进行监督管理，但是考核佐证材料存在

不符客观实际的情况，未能最大化发挥考核作用。一是部分月度考核表数据不符实际。单位提供了月度河道管护工作汇总表，反映了各乡镇每天管护河段、工作内容、河段类型、保洁次数、人员数量（人次）、清理河段长度、清理成效等数据。现场调研时，随机抽查红山镇的河道管护汇总表发现，其 2022 年 3 月、4 月和 9 月投入人员数量、清理河段长度不等，但清理成效均为 7.06 吨，其中 3、4 月为汛期，清理垃圾量原则上来讲应比 9 月多，其统计显然与事实不符。二是日考核表真实性存疑。现场调研时，抽查了保洁员和班组长的日考勤表，发现所有人每天考评全部为“优”，与实际不符。

通过现场访谈了解到，由于合同中有相关规定，中金岭南在实际工作中较配合，主管部门由于费用测算时未考虑该部分工作量，因此对中金岭南的考核中都是发现问题及时通知解决，并未注意项目考核情况闭环证据链登记、收集等；同样的，中金岭南管理人员也是在现场发现问题直接要求保洁人员现场整改，在考核表中并未如实记录问题，存在一定的人情考虑。综上，目前的监督管理执行力度，不利于项目质量的保障。

六、建议

（一）明确管护等级标准，将管护服务进行结构化细分，进一步精细化管理，提高项目经济性。

1.明确重要、次要、一般管护程度的河道评判标准，不能仅凭镇街申请就直接确定管护等级，应基于人口、污染源、上游情况等多因素，建立合理的评判标准，使管护要求不超实际需求。

2.部分水源村道,可由河长巡河时顺手处理,无需购买服务。现场调研发现,部分水源村道的主要垃圾为农业废弃物、菜叶、树枝等,村级河长在巡河时,可以携带夹子等工具,发现垃圾及时处理,没有购买河道管护的需要。

3.部分主流河道的雨季汛期清理工作,可以考虑在整体费用降低前提下,采用按次服务和收费的方式,提高服务保障能力。可以对特殊时期清理的人力、物力、财力进行统计,对收集、清理、转运和填埋等情况进行分析,以便更好应对下一次的特殊情况,例如每逢雨水季节,特别是3-6月份,大量山林腐蚀物和残枝断木冲刷而下,再如7-8月份高温季节,江河湖泊面上水浮莲、绿藻大量繁殖。特殊情况都出现在哪些河道,哪些时间段,都可做好记录以便更好应对。

2023-2025年项目实施方案中也提到“目前河道水面保洁缺乏必要的机械打捞船舶,深水位水面上树枝、白色漂浮物以及水葫芦、水浮莲等水生植物,仅依靠人工打捞、清理,劳动强度大、效率低,如遇暴雨等降雨量大的季节,无法快速组织打捞清除水面漂浮垃圾的水域保洁力量,大量的水面漂浮垃圾会随洪水流入下游,河道保洁质量难以达到预期”。对应的,设备方面可以通过入库方式,储备具备硬件实力的服务商,以按次购买服务的方式来提高服务保障能力。

(二) 完善项目实施方案,进一步优化费用测算。

一是夯实人员需求,优化费用测算。县水务局在平时的监督管理过程中,应组织服务商了解各河道治理的困难和风险,记录

不同河道会影响其管护难度的因素，例如人口构成、污染源统计、上游垃圾源头及规律、河道垃圾的结构（浮萍为主还是生活垃圾为主）等数据，形成仁化县水文系统对应的“河道管护地图”，并将该内容作为河道现状分析的章节内容，纳入项目实施方案。进一步结合相关部门提出的需求，进行合理安排，并结合汇总的需求有针对性的设计各河道解决方案，从而夯实人员需求，优化费用测算。

二是城区和郊区河道清理类型与重点有所不同，收费标准也应不同（见下表）。

表 6-1 城区和郊区河道清理情况对比

对比维度	城区河道清理	郊区河道清理
清理难度	通常较高，因为城区河道可能面临更多污染源和人流密集问题	相对较低，但仍需考虑农业污染、工业废水等因素
清理内容	可能包括城市污水处理、垃圾清理、景观改造等	可能包括农业排水、农田灌溉、生态恢复等
清理重点	侧重于提高城市美观度、改善居民生活环境、防止城市内涝	侧重于保障农业生产、改善农村生态环境、防止水土流失
计费方式	可能更加复杂，需要考虑人工费、机械设备费、材料费等多个因素	可能相对简单，但同样需要考虑人工设备和材料等费用
收费标准	可能根据城市规模、清理难度、环保要求等因素设定较高标准	可能根据农村地区的经济发展水平、清理难度等因素设定相对较低标准

（三）压实三级考核机制，落实监督管理职责。

一是对于基层日常保洁的考核，建议可以考虑引入强制分布的考核方式，避免班长对保洁人员的主观偏袒，保障考核的客观

性和有效性，同时，考核结果挂钩奖惩，对于做得好的应予以激励，做的不好的应予以批评和处罚。

二是对于管理人员的巡查考核，应注意保存巡查档案，形成月度总结，巡查次数、巡查点位、发现问题、具体描述以及后续整改情况等，通过月度数据的分析，掌握人员动态和管护困难，为后续精细化管理提供信息基础。

三是对于镇街和水务局的巡查考核，应做好宣传培训，建立相关监管制度，出现违规应如何处罚要予以明确，设定红线，明确巡查记录要求，形成证据闭环。同时，对于考核重复出现问题的，要加大扣分力度，增加出错成本，并组织专题会议，讨论形成有效解决方案。

七、附件

附件 1：仁化县河道管护市场化委托运营采购项目绩效评分表

附件 1：仁化县河道管护市场化委托运营采购项目绩效评分表

仁化县河道管护市场化委托运营采购项目（2020-2023 年度）评价指标体系及得分						
一级指标	二级指标	三级指标	权重	指标说明	评分标准	得分
项目决策 (25 分)	项目立项 (7 分)	立项论证充分性	3	反映项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责。	项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，符合部门职责范围与公共财政支持范围的，得 3 分，否则酌情扣分。	3
		前期工作充分性	4	反映项目申请报批的程序、文件是否完备。	具有前期可行性研究报告或摸底调查工作总结等材料的,或经过集体会议协商、并咨询相关专	2
项目符合《广东省河长制办公室关于进一步加强河湖垃圾清理及日常保洁工作的通知》（韶河长办〔2018〕7 号）、《韶关市河道保洁工作实施方案》（韶河长办〔2022〕67 号）等立项文件，文件要求“仁化县负责新庄电站库区、锦江电站库区及其上下游境内河段保洁”，立项依据充分。符合仁化县水务局部门职责范围与公共财政支持范围。						
提供了河道具体公里数，根据现场单位解释，河道长度通过水文数据获得，重要等级为该项目自身划分，但未明确等级划分						

				家意见、且有文字材料的得 4 分，否则酌情扣分。		门槛，主要还是根据镇政府要求做调整，也未见河道统计及重要程度划分的最终确认总结或集体商议会议纪要。 2020-2023 年合同正文与附件中河道统计表的数据出入，系附件书写错误，实际验收以合同正文为准。综上，前期准备工作严谨性不足，扣 2 分。
绩效目标 (6 分)	绩效目标合理性	2	反映项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以体现和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	依据相关基础信息和证据判断目标设置的相关性，即绩效目标与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际的得 2 分，否则酌情扣分。	2	根据各年绩效目标申报表，绩效目标与项目相关，能够体现项目目的，较为符合客观实际。
	绩效指标明确性	2	反映依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以体现和考核项目绩效目标的明确化情况。	依据相关基础信息和证据判断目标设置的可衡量性，即绩效经济效益目标设置有数据支撑、有可衡量性的产出和效果指标的得 2 分，否则酌情扣分。	0.5	根据各年绩效目标申报表，绩效指标细化不足，对于目标的分解程度不够，例如数量指标仅设置了“河道保洁长度（公里）”，指标值：896.37 公里”，但未对河道重要程度进行拆分，再如质量指标和效益指标重复设置了“是否基本达到“河面无杂草和漂浮物、河中无障碍、河岸无垃

					圾”的“三无”目标，指标值：是”，但是未有清理及时性、清运及时性等支撑性指标对其进行分解，且该指标未言明如何衡量，可衡量性不足。综上，该项指标扣1.5分。
					根据各年绩效目标申报表，绩效目标不够全面，未能覆盖项目实施的主要任务和重点工作。一是缺乏成本指标，不利于项目成本控制；二是产出指标对任务和重点工作不能全面反映，例如数量指标“河道保洁长度（公里），指标值：896.37公里”，未能反映不同重要程度的河道清理重点和要求。
	绩效目标完整性	2	反映项目所设置的绩效目标是否具有全面性，是否可以覆盖项目实施的主要任务和重点工作，用以体现和考核项目绩效目标设置的占比情况。	依据相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，包含总目标和阶段性目标、预期提供的成果的产出数量、质量、成本指标和效果性指标的得2分，否则酌情扣分。	1
预算编制 (7分)	编制数据完备性	3	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	1.预算编制数据详细，细化到各支出细项，且能够清楚表述资金投向，关联到具体业务活动的，得2分，其余酌情扣分 0-1.5分。 2.测算计算过程详细，数据完整的，得1分，其余酌情扣分 0-0.5分。	2
					预算编制数据详细，细化到了支出细项，能够清楚的表述资金投向，能关联到具体业务活动，但是对于临时的、突发的服务，未能有所反映，对于不同重要等级的河道，虽然列明了长度、宽度等数据，但是人员配备上未能呈现明确规律。

	测算科学性	4		1.测算依据文件,科学合理,得2分,其余情况酌情0-1.5分。 2.测算工作量合理,计算准确,得2分,其余情况酌情0-1.5分。	2.5	实施方案中提供了资金测算明细表以及人员配备表,但是各河段人员配备未能呈现明确规律,每条河段的人员配备也未言明如何测算,难以确认是否存在人员冗余的情况。因此该项酌情给2.5分。
过程管理 (25分)	资金投入 (5分)	3	反映资金到位是否及时。	1.财政资金及时到位的,得3分; 2.财政资金及时到位的,按实际及时到位的金额/应及时到位的金额*指标分值计分。	3	财政资金到位及时。
		2	反映资金是否足额到位。	1.财政资金足额到位的,得2分; 2.财政资金未足额到位的,按实际到位金额/应到位金额*指标分值计分。	2	资金足额到位。
		2	反映是否制定了具体的资金使用计划。	1.制订了具体的资金使用计划,得2分; 2.没有具体的资金使用计划但有合同规定的资金支付的,得1分; 3.没有制定具体的资金使用计划也没合同规定的,不得分。	2	制定了具体的资金使用计划,且合同也有规定按季度支付。
	资金支出进度	4	反映项目预算资金是否按照计划执行,用以体现资金	依据资金支出执行率计算指标得分=资金支出率*4分,同时综合考虑工作进度,以及是否垫资	4	按合同应支付14942250元,实际已支付13846000元,已履行申请1096250元支付

		金的支出进度是否符合工作进度。	或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整后最后得分。	的手续，项目资金到位率支出进度按 100% 计。
	资金支出合规性	反映预算是否有调整、是否准确，各事项的资金支出是否详实、规范和反映资金核算的流程是否符合规范。	1. 按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得 2 分，否则酌情扣分； 2. 资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得 2 分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重情况扣分，直至扣到 0 分。 3. 规范执行会计核算制度得 2 分，未按规定设专账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。	项目资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定，现场未发现超范围、超标准支出，虚列支出，截留挤占、挪用资金的现象。
项目管理 (13 分)	管理制度健全性	反映项目实施单位的财务管理制度、业务管理制度是否健全，用以体现和考核财务和业务管理制度和监管机制对项目顺利实施的保障情况。	1. 资金使用单位或基层资金管理单位建立有效的财务管理制度得 1 分，否则视具体情况扣分。 2. 资金使用单位或基层资金管理单位有效业务管理制度，包括但不限于是否监督企业建立常态化人工管护队伍、建立河道人机结合管护体系	提供了《仁化县水务局财务管理制度》《环保公司双重预防机制管理制度》（试行）、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》以及相关合同。管理制度较为健全。

				等，建立相关制度且内容健全的得 2 分，一项不符的扣 1 分。		
制度执行有效性	4	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	3	1.财务管理制度执行情况良好的，得 2 分； 2.业务管理制度执行情况良好的，得 2 分；否则视具体情况扣分。	财务管理制度执行情况良好，未发现违规现象；业务管理制度执行情况，未提供《环保公司双重预防机制管理制度》（试行）、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》等制度执行的相关佐证。	
监督管理有效性	6	反映项目实施过程监管是否按三级考核方式严格执行，且记录规范、有效。	4	1.县水务局对中标单位每月进行一次考核； 2.中标单位对所辖管理人员每周进行一次考核； 3.各管理人员对所辖一线保洁员每日进行一次考核。 以上是否落实以巡查记录是否规范、有效为标准。	1.提供了乡镇政府月考核的佐证材料，得 2 分； 2.各镇暗访，遇到问题直接处理了，也没有形成文字机制，得 1 分； 3.每个镇有常态化班组，班长巡查，及时发现问题就清理；从发现-清理-清理完，都有照片。根据现场核查的记录，每日考核的表格均为优秀，中金岭南解释到发现问题及时得到了解决，所以没扣分。考核客观性不足。该点得 1 分。	

项目产出 (30分)	经济性 (5分)	成本节约率	5	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。	1.是否通过推行班组承包目标考核建立油耗、维修费定额考核奖惩激励机制，机制有效占2分； 2.是否通过推行量化分配制度建立河道保洁、垃圾清运绩效考核机制，机制有效占2分。 是否通过管理持续降低运营成本，以提供更具性价比的服务，若满足，得5分；若不能降低运营成本提供更具有性价比的服务，则得根据1、2得分，乘以50%为本项最终得分。	1.5	提供了《环保公司双重预防机制管理制度》（试行）、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》，一定程度上具备考核效果。但未见明确的量化分配等方面的考核激励机制，得3分。 补充材料说明中阐述了“2023年第二期，采取了三种方式来提高效率”例如，“从源头管控，选点分段拦截，集中打捞处理，实施一河一策，分点，分段，分类治理，此方法可有效降低清理保洁难度，有效降低车船燃油的消耗”，但一河一策未能在2023-2025年实施方案中有所体现，且2023-2025年的实施方案中费用测算还是沿用上一期的测算方式，结果上来看，并未能够使政府购买服务费用有所降低。因此该项得分为$3*50\%=1.5$分。	提供了《环保公司双重预防机制管理制度》（试行）、《安全生产责任制》、《车辆维修及油耗管理奖惩激励机制方案》，一定程度上具备考核效果。但未见明确的量化分配等方面的考核激励机制，得3分。
---------------	-------------	-------	---	---	---	-----	---	---

效率性 (25 分)	河道、 碧道管 护长度	3	反映河道管护工作量完成情况。	重要河道、次要河道、一般河道、碧道管护长度分别达合同规定的长度，三个河道分值权重分别为 30%、20%、40%、10%，年度权重 2020-2023 年均为 1/3。	2.4	通过三级考核制度保障河道管护长度，日常巡查有水印相机，通过水印相机的方式来确保服务满质满量。但是对于是否足量巡查的佐证，不能完全体现，该点得分按 80%取值。
	河道管 护条数	2		81 条，是则满分，否则不得分。	2	现场抽取了日期分别为 2020 年 4 月 1-5 日、10 月 8-15 日；2021 年的 4 月 15 日-20 日、9 月 1 日-5 日；2022 年 3 月 24 日-30 日、4 月 4 日-10 日、9 月 1 日-5 日；2023 年 3 月 27 日-4 月 4 日、9 月 1 日-5 日的日常维护佐证材料，材料齐全。
	河道保 洁达标 情况	6	反映河道管护河面无杂草和漂浮物、河中无障碍、河岸无垃圾的三无目标情况。	1.河面清洁、无垃圾、无杂草落叶，漂浮水生植物能有效控制，水生植物面积不得影响行洪水生植物残体须及时打捞。 2.河床无大量淤积:台风暴雨过后应及时清除大型漂浮物、倾入河内的各类障碍物，确保行洪畅通。 3.河岸清理整洁，无垃圾和卫生死角。	5.66	通过季度考核情况得分汇总，平均分为 94.4 分。现场核查时，基本满足三无标准，河道保洁较为达标。
			以上根据汇总后的季度考核情况，得分等于：			

				分值*算数平均分/100分，在此基础上，现场核查按《仁化县河道管护市场化委托运营项目考核要求》进行打分，如现场核查分数低于80分，则该项在既有得分情况下扣减50%得分。		
碧道保洁达标情况	2	反映碧道管护目标达标情况。	符合《广东省城市绿地养护质量标准》《广东省城市绿地养护技术规范》二级标准。碧道绿化带无杂草、杂物、枯枝，植物长势良好；人行道、车行道卫生整洁，无积水、坑洼。根据现场抽查情况酌情打分。	2	现场未发现碧道保洁不达标的情况。	
安全事故发生件数	2	反映项目期间有无发生质量、安全事故。	河道碧道清理工作期间，未发生安全事故，则得满分，出现一次安全事故扣1分，出现人员死亡该项不得分。	2	中金岭南提供了《无安全生产事故证明承诺书》，也未发现相关负面新闻报道。	
河道清理及时性	3	反映是否及时清理河道。	1.重要河段要求每天进行管护，一天两次保洁，占比1分。 2.次要河段一周至少一次；特殊情况如暴雨后，垃圾量大时需要增加次数，占比1分。 3.一般河段第一次清理工作量大，清理后基本无人类活动，垃圾量少，只要控制好上游污染	2	河道维护及时性方面，主要通过微信群来及时传达。通过统计发现，尚有部分未及时清理的情况，该项酌情扣1分。	

					源，一年基本保洁四次；特殊情况需要额外增加频次，占比1分。 在所有管护范围内的河道在汛期和大雨及以上降雨，要及时巡查，发现影响河道的垃圾时，必须采取措施清除干净。		
	垃圾清运情况	4	反映是否及时对项目实施过程中产生的垃圾进行清理和运输。	4	垃圾应倾倒在指定地点，不得乱堆乱放，及时运至垃圾中转站或处理场，做到日产日清。作业人员着装规范。	河道管护过程中，垃圾能够得到及时的清运。	
	突击检查通过率	3	反映应对上级部门突击检查是否合格验收通过。	3	出现上级检查督办情况的，一次扣1.5分，扣完为止；出现被县级媒体曝光的，一次扣1分，出现被市级及以上媒体曝光的，该项不得分；出现被自媒体曝光其引起社会舆情的，视影响范围扣分1-3分。	未出现应对上级部门突击检查不合格的情况。	
项目效益 (20分)	水生生态环境改善 效果性 (10分)	5	反映经保洁后，水生生态环境是否得到明显改善。	5	项目实施前后对比，河道、河床、河岸、堤防、河道附属设施等景观、卫生环境得到有效改善。根据前后对比图，酌情给分。	通过月度、季度考核的资料对比，图片对比，项目实施前后对比明显。现场勘查也发现，河道、河床、河岸、堤防、河道附属设施等景观 卫生环境较好。	

	无公害处理	5	反映清运垃圾是否得到妥善处理。	1.垃圾收运过程中未造成环境破坏,占2分; 2.垃圾按规定倾倒和处理,未对垃圾进行私自焚烧,占3分。 以上根据情况酌情打分。	5	未发现有对垃圾进行私自焚烧等违规现象。
可持续性 (5分)	可持续发展	5	反映项目对后续相关政策制度、资金管理、人员机构安排等管理措施的影响作用。	项目对后续相关政策的设立、资金投入、人员机构安排和管理措施等影响事项有显著积极影响和借鉴意义的得5分,其他酌情给分。	3	项目目前的运作模式使得河道管护费用趋增,在财政勒紧腰带过紧日子的背景下,资金投入方面存在较大的可持续性风险。
公众满意度 (5分)	社会公众满意度	5	反映仁化县民众对美丽河湖的满意度情况。	被投诉、举报至县级相关部门并经查属实的,1次扣1分、3次及以上不得分;被投诉、举报至市级及以上相关部门并经查属实的,1次扣2分,2次及以上不得分。	5	未发现有关举报情况,也未发现相关负面报道。
合计		100			82.56	