

上海市 2017 年度 黄浦江、苏州河市管水域保洁项目 绩效评价报告

项 目 名 称 :

上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目

项目单位: 上海市市容环境卫生水上管理处

主管部门: 上海市绿化和市容管理局

委托单位: 上海市财政局

评价机构: 上海立丰税务师事务所有限公司

2018 年 6 月 8 日

目录

摘 要.....	1
前 言.....	5
一、项目基本情况.....	6
(一) 概况.....	6
(二) 绩效目标.....	16
二、绩效评价工作情况.....	17
(一) 绩效评价目的.....	17
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	18
(三) 绩效评价原则、评价方法.....	18
(四) 数据采集方法及过程.....	19
(五) 绩效评价实施过程.....	19
(六) 绩效评价的局限性.....	20
三、评价结论和绩效分析.....	20
(一) 评价结论.....	20
(二) 具体绩效分析.....	21
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	36
(一) 主要经验及做法.....	36
(二) 存在的问题.....	37
(三) 建议和改进措施.....	38
五、其他需说明的问题.....	38
六、附件(略)	

摘要

一、概述

上海市位于长江三角洲东端，濒临东海，河网密布，黄浦江、苏州河是上海市的地标性河流。自上世纪九十年代初开始，黄浦江、苏州河启动规模化的水域保洁管理工作。近年来，随着社会公众生态环境意识的不断增强，公众对水域市容环境卫生的要求也不断提高。本次开展评价的“上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目”，主要是对黄浦江、苏州河市管水域（黄浦江吴淞口至关港 44.6 公里、苏州河东港口至北横沥 24.78 公里）实施保洁。上海市市容环境卫生水上管理处（以下简称：市水管处）负责具体组织管理和监管考核。

自 2004 年《上海市人民政府关于原则同意上海市容环卫行业市场化改革方案的批复》（沪府〔2004〕28 号）实行政企分离改革后，本项目开始采用政府采购方式委托第三方进行保洁作业。市水管处委托第三方机构进行招标代理，面向全社会公开招标，按程序进行采购，城投环境为该项目的中标单位，负责黄浦江、苏州河市管水域日常作业保洁工作。

2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目预算资金为 2,600 万元。项目预算列入市水管处 2017 年度财政预算，资金来源于上海市市级财政预算安排的城市维护资金。2017 年度项目实际拨付财政资金 2,596.08 万元，其中：黄浦江市管水域保洁 1,937.06 万元，苏州河市管水域保洁 659.02 万元，预算执行率为 99.85%。

二、评价结论和绩效分析

通过调研访谈、数据分析、问卷调查等方式，根据工作方案确定的指标体系及评分标准，对“上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目”绩效进行客观评价，得出综合评价结论如下：该项目目标完成情况总体良好，较好地完成了水面保洁、河滩保洁、定点打捞

等各项年度目标任务，推动了项目总目标的实现。项目最终评分为 87.56 分，绩效评级为“良”。

从项目决策方面来看，项目立项依据充分，立项程序规范，项目设立能够支持部门目标的实现。

从项目管理方面来看，财务管理制度健全，资金使用合规，财务监控有效；业务管理制度健全，服务资源配置合理，服务合同的管理与执行高效有序。

从项目绩效方面来看，及时完成水面保洁、河滩保洁和定点打捞作业；应急事件、市民投诉事件响应率 100%；市绿化市容局相关管理人员满意度为 92%，黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度为 87.37%（市民满意度达 80% 以上属于满意度较高）；黄浦江、苏州河市管水域全年平均污染指数均为“良”。

三、经验教训和建议

（一）主要经验及做法

1. 建立有效的奖惩机制，规范作业行为

市水管处根据项目特点及内容制定了《黄浦江保洁作业监管考核方案》和《苏州河保洁作业监管考核方案》，对作业单位的作业行为和作业实效进行评分，并将评分结果作为奖惩依据，起到良好的激励和约束作用。

2. 开展成本规制工作，关注项目成本

为了解保洁作业实际成本情况，自 2014 年开始，市水管处聘请第三方机构每年对该项目资金开展成本调查（审计）。成本规制成果于 2018 年发布，对项目合理的人员支出、设备维修和动力燃料等必要成本进行明确。

3. 开展绩效评价工作，注重项目绩效

为关注财政资金的使用绩效，为以后年度项目更好地开展建言献策，自 2015 年开始，市水管处聘请第三方机构对项目进行绩效评价，

并对发现的问题进行整改，逐年提升项目绩效。

（二）存在的问题

1. 项目预算金额未考虑税费及作业量等因素

“营改增”前作业单位免缴营业税，“营改增”后（2016年5月1日）作业单位税费压力加大，甚至一度亏损。黄浦江45公里景观全线贯通后势必会加大保洁作业量，保洁费用也会随之提高。近年来，该项目预算都是2600万元未曾变化，未考虑到税费及作业量等变动因素。

2. 项目管理有待进一步加强

项目应急事件相关通知、确认函或工作联系单等资料缺失，项目相关管理资料保管不力。

3. 作业设施装备有待更新，水面保洁质量有待提升

项目作业设施装备较陈旧，多处还采用人工打捞方式，局部区域保洁效率不高。黄浦江两岸浅滩的沉积垃圾、码头夹档间漂浮垃圾较多，存在不易清理的保洁死角，水面保洁质量有待提升。

（三）建议和改进措施

1. 精确预算编制

建议项目单位考虑作业单位税费、作业量及合理利润等因素，为下一年度项目预算编制提供依据。

2. 强化项目管理

建议项目单位及相关部门规范项目管理，确保项目实施、验收、考核等资料齐全并及时归档。

3. 改善保洁工艺，加强监管力度，提高水环境维护意识

建议项目单位引入水域保洁的吸扫、冲洗设备，提升保洁水平和效率；建议加大惩处力度，促使作业单位提升作业质量；建议动员沿岸社区居委组建市民护河队，提高社会公众的水环境维护意识，从源头上减少水面垃圾。

（四）其他需说明的问题

黄浦江 45 公里景观全线贯通后保洁船舶的停靠问题

随着黄浦江水域的开放,特别是杨浦大桥至徐浦大桥两岸 45 公里公共空间的全面贯通开放。其间将无保洁船舶停靠码头,再加上通航时速的限制,将会增加保洁处置时间与保洁成本。

前 言

为了解上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目的实施情况及反映项目实施后所取得的效益成果，上海立丰税务师事务所有限公司受上海市财政局委托，根据上海市绩效评价有关文件及规定，结合政府公共绩效管理的一般原理，采用数据对比、问卷调查，同时辅以访谈、研讨、审计等方法，对上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目的财政资金使用及其效果，实施绩效评价形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

(一) 概况

1. 立项背景及目的

(1) 立项背景

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016年-2020年)提出“加快改善生态环境,加强重点流域、海域综合治理”。“十三五”时期也是上海市基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段,是打好污染治理持久战和攻坚战的关键时期,上海市人民政府印发《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》(沪府发〔2016〕91号)明确“加强水环境综合治理,不断深化河道综合整治”。上海市政府在《关于加强上海市环境保护和建设若干问题的决定》中把加强水域环境卫生的建设和管理列为城市环境综合治理的主要任务之一。

上海市位于长江三角洲东端,濒临东海,河网密布,黄浦江、苏州河作为上海市两条最主要的河流,是上海市的地标性河流。2004年,按照上海市政府的分工,原上海市市容环境卫生管理局(以下简称:原市容环卫局),现上海市绿化和市容管理局(以下简称:市绿化市容局)具体负责黄浦江、苏州河市管水域段的水域保洁工作,根据市政府关于本市市容环卫行业市场化改革的精神,原市容环卫局为体现保洁作业的专业性,保障保洁作业的顺利实施以及长期有效的管理,申请设立了“黄浦江、苏州河市管水域保洁项目”,作为市级城市维护专项项目。

随着社会公众环境意识的不断提高,公众对环境保护和生态建设、水域市容环境卫生的要求也不断提高,期待“面清、岸洁、有绿、畅流、水净”的水环境,要求整治水环境“脏、乱、差”的愿望十分迫切。为确保黄浦江、苏州河市管水域的整洁,创造一个优美的水环境,

营造良好的城市生态环境，保障人民身体健康，2017年，“黄浦江、苏州河市管水域保洁项目”继续作为市级城市维护项目实施，根据上海市人民政府颁布实施的《上海市水域环境卫生管理规定》（2010年12月20日上海市人民政府令第52号）的具体要求，市绿化市容局是上海市水域环境卫生的主管机关，其所属的上海市市容环境卫生水上管理处（以下简称：市水管处）负责具体管理工作，市水管处负责组织落实作业单位对黄浦江、苏州河市管水域（黄浦江吴淞口至关港44.6公里、苏州河东港口至北横沥24.78公里）的日常保洁工作。

因黄浦江、苏州河市管水域保洁项目具有特殊性，需要配备大型船舶、打捞设备、保洁人员等，且无法由政府部门通过现有的人力物力解决，因此该项目采取了政府采购委托第三方的方式开展黄浦江、苏州河市管水域保洁工作。

该项目以前年度效益明显。2016年全年黄浦江漂浮垃圾打捞量12373吨，出动作业人员47959人次，出动作业船次9240艘次；2016年全年苏州河漂浮垃圾打捞量6127吨，出动作业人员21498人次，出动作业船次4791艘次。

（2）立项目的

确保黄浦江、苏州河市管水域的整洁，创造一个优美的水环境，同时，通过落实世博后市管水域的长效管理机制，拓展水域保洁范围，确保市管水域水面质量保持长效常态。

（3）项目立项依据

- 《上海市市容环境卫生管理条例》（2009年2月24日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第九次会议）；
- 《上海市水域环境卫生管理规定》（2010年12月20日上海市人民政府令第52号）；
- 《上海市水城市容环境卫生质量规范》（沪绿容〔2014〕92号）；
- 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（2016年-2020年）；

- 《上海市人民政府关于印发〈上海市环境保护和生态建设“十三五”规划〉的通知》（沪府发〔2016〕91号）；
- 《关于加强上海市环境保护和建设若干问题的决定》；
- 《城市水域保洁作业及质量标准》（CJJ/T 174-2013）。

2. 预算资金来源及使用情况

2017年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目安排预算资金为2,600.00万元，其中：黄浦江市管水域保洁1,940.55万元，苏州河市管水域保洁659.45万元。2017年度项目实际拨付财政资金2,596.08万元，其中：黄浦江市管水域保洁1,937.06万元，苏州河市管水域保洁659.02万元；预算执行率99.85%。项目预算列入市水管处2017年财政预算，资金来源于上海市市级财政预算安排。

项目近3年的预算及执行情况如下：2015年预算总额为2,600.00万元，实际拨付财政资金2,600.00万元，预算执行率100.00%；2016年预算总额为2,600.00万元，实际拨付财政资金2,594.65万元，预算执行率99.79%；2017年该项目预算总额为2,600.00万元，实际拨付财政资金2,596.08万元，预算执行率99.85%。

市水管处依托“上海市政府采购网”公开招投标后，按照中标结果委托水域保洁作业单位（上海环境实业有限公司）对黄浦江、苏州河市管水域进行日常保洁，并签定相应委托服务合同。市水管处下属管理机构黄浦江管理站和苏州河管理站根据合同及合同履行情况进行奖惩（监管方案见附件8和附件9）。项目的奖惩金额于下一年结算，例如：2017年实际支付资金的扣除额是2016年的奖惩净额，2017年考核的奖惩净额，将于2018年结算。

2015年--2017年的预算及执行情况、2017年项目预算及执行情况构成表见表1：

表 1-1: 2015 年--2017 年的预算及执行情况

序号	项目年度	预算金额 (万元)	实际支出金 额(万元)	预算 执行率	备注
1	2015 年度	2,600.00	2,600.00	100.00%	

2	2016 年度	2,600.00	2,594.65	99.79%	根据合同约定的付款方式及监管考核、绩效奖惩办法,2015 年累计奖励 5.6 万元,扣款 10.95 万元,奖惩相抵扣款 5.35 万元。
3	2017 年度	2,600.00	2,596.08	99.85%	2016 年累计奖励 3.93 万元,扣款 7.85 万元,奖惩相抵扣款 3.92 万元。
合计		7,800.00	7,786.81		

表 1-2: 2017 年项目预算及执行情况构成表

项目名称	项目内容	预算金额(元)	执行金额(元)
黄浦江、苏州河市管水域保洁项目	黄浦江市管水域保洁	19,405,500.00	19,370,613.00
	苏州河市管水域保洁	6,594,500.00	6,590,146.00
	合计	26,000,000.00	25,960,759.00

3. 实施情况

(1) 项目范围

①黄浦江市管水域范围

黄浦江市管水域段: 吴淞口至关港水域, 全长 44.6 公里, 其中, 特级水域: 杨浦大桥--鳊鲃嘴(船划线轮渡), 全长 19.3 公里; 一级水域: 吴淞口(吴淞军港)--杨浦大桥, 全长 20.4 公里, 鳊鲃嘴--关港, 全长 4.9 公里。

②苏州河市管水域范围

苏州河市管水域段: 东港口至北横沥水域, 全长 24.78 公里, 其中, 特级水域: 东港口--真北路桥, 全长 16.59 公里; 一级水域: 真北路桥--北横沥, 全长 8.19 公里。

③黄浦江、苏州河水域等级划分

根据《上海市水域市容环境卫生质量规范》, 结合黄浦江、苏州河市管水域所处的区位功能及定位, 划分为黄浦江特级水域、黄浦江一级水域、苏州河特级水域、苏州河一级水域(详见附件 11)。

(2) 项目内容

日常水域保洁工作一般分为四种作业内容，一是水面航扫；二是滩涂沉积废弃物清理；三是拦截点清理；四是易聚集点清理。同时，作业单位还需随时应对应急保洁任务。

①水面航扫

落实船舶在保洁区域内进行巡回航扫打捞，做到水面基本无漂浮废弃物；水面无条状、片状的水生植物污染。

②滩涂沉积废弃物清理

根据每处滩涂沉积垃圾的特点，以及受潮汐影响的程度，利用大潮汛（每月2次），在滩涂露滩时采取人工和机械相结合的作业方式完成清理工作。做到特级水域的河滩无明显废弃物附着、沉积；一级水域的河滩无明显废弃物堆积。

③拦截点清理

在市管水域采取船舶停靠，人工使用打捞设备将拦截点内垃圾打捞至船舶垃圾仓，经吊运船吊卸转运至环卫驳船处置。做到拦截设施内的漂浮废弃物日产日清；水生植物整治期间，作业后的拦截设施内无条状、片状的水生植物污染。聚集筏的拦截点位置及数量见表2：

表2：黄浦江、苏州河聚集筏的拦截点位置及数量

黄浦江位置	数量	苏州河位置	数量
金陵路轮渡（浦西）	1个	四川路	1个
春申港塘（长桥港 浦西）	1个	莫干山（南岸）	1个
长桥取水口（围油栏 浦西）	1个	沙河库区	1个
		华漕库区	1个
		西港口库区	1个
		周家桥库区	3个

④易聚集点清理

指对易聚集水域的整治工作，在潮水允许的情况下组织人员下水作业，并根据实际情况安排整治计划，落实推进工作，同时加强平时

对该区域附近水域的保洁维护，防止垃圾聚集。垃圾易聚集点位置见表 3:

表 3: 黄浦江、苏州河垃圾易聚集点位置

黄浦江位置	苏州河位置
黄浦江苏州河口	四川路
金陵路轮渡	莫干山
春申港塘（长桥港）	沙河库区
长桥取水口	华漕库区
	西港口库区
	周家桥库区

⑤应急保洁任务

应急保洁任务主要来源于市民求助热线以及突发情况（如水生植物侵袭）。在发生突发情况后，作业单位需及时响应，对突发情况现场进行应急保洁。应急状态下水面基本无大面积漂浮废弃物、水生植物或动物尸体污染。

（3）项目完成情况

水面航扫、滩涂沉积废弃物清理、拦截点清理、易聚集点清理工作均按计划完成；应急任务及时响应并处理完毕。

2017 年全年黄浦江漂浮垃圾打捞量 12676.3 吨，出动作业人员 43123 人次，出动作业船次 7984 艘次；2017 年全年苏州河漂浮垃圾打捞量 5829 吨，出动作业人员 21733 人次，出动作业船次 4773 艘次。

4. 组织及管理

（1）项目组织情况

①上海市财政局

负责审核和安排专项资金预算，负责上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目资金预算批复和拨付；负责对专项资金使用情况进行绩效评价，开展专项资金管理和使用情况监督检查，确保专项

资金使用效益。

②上海市住房和城乡建设管理委员会

负责项目的确立和审批，负责 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目资金预算的复核，组织开展项目资金使用情况的专项检查和审计。

③上海市绿化和市容管理局

负责项目计划的审批、预算资金的申报；负责指导并监督市水管处对项目运行及资金支付的管理；负责加强对专项资金分配使用的全过程管理，保证资金使用的规范有效；按照财政专项资金信息公开的要求，向社会公开专项资金使用情况。

④上海市市容环境卫生水上管理处

作为市绿化市容局的下属事业单位，负责项目计划的申报，通过公开招标与中标单位签订服务合同；负责对作业单位的具体工作进行监管，参与项目调研和总体协调工作；负责对项目进行日常监督、管理和考评；负责根据合同及考核情况支付项目经费。

⑤黄浦江管理站、苏州河管理站

市水管处下属管理机构黄浦江管理站和苏州河管理站负责对作业单位日常作业实效及作业行为进行监管；负责考核的具体实施，定期对作业单位的工作进行考核打分。

⑥上海环境实业有限公司（以下简称：城投环境）

市水管处对该项目进行政府采购，按规定开展公开招投标程序，并委托上海宏同万邦建设工程咨询有限公司进行招标代理，但除城投环境外无其他供应商投标，经流标及招标内容排他性审查后按程序进入单一来源采购，城投环境为该项目的中标单位。城投环境隶属于上海市市属国有企业--上海市城投集团。负责编制项目的年度日常保洁

计划和具体实施方案；负责采取各种措施加大对设施、设备进行维修和保养；负责整合公司内部资源及项目的协调沟通；负责根据保洁作业实施的要求，布置作业进度，保障完成作业范围内的日常保洁工作。

⑦上海环境实业有限公司水域保洁分公司（也称为上海市水域环境发展有限公司，以下简称：水域保洁分公司）

上海市水域环境发展有限公司是由城投环境单独出资设立的国有独资子公司，为有限责任公司。上海环境实业有限公司水域保洁分公司的经营业务隶属于上海水域环境发展有限公司，并由上海水域环境发展有限公司经营管理。城投环境为中标单位，水域保洁分公司负责黄浦江、苏州河市管水域保洁工作的具体实施。

（2）项目管理情况

①资金管理情况

项目由市水管处进行立项和预算编制，编制完成后将预算申请上报市绿化市容局；因该项目为市级城市维护项目，市绿化市容局复核确定预算后，同时向上海市住建委、上海市财政局上报预算；经市住建委及市财政局审批确定后，市财政局根据市水管处的请款拨付资金，资金的拨付采用国库直拨方式。市水管处下属管理机构黄浦江管理站和苏州河管理站根据合同及考核情况进行奖惩。

预算申报及审批支付流程见图 1:

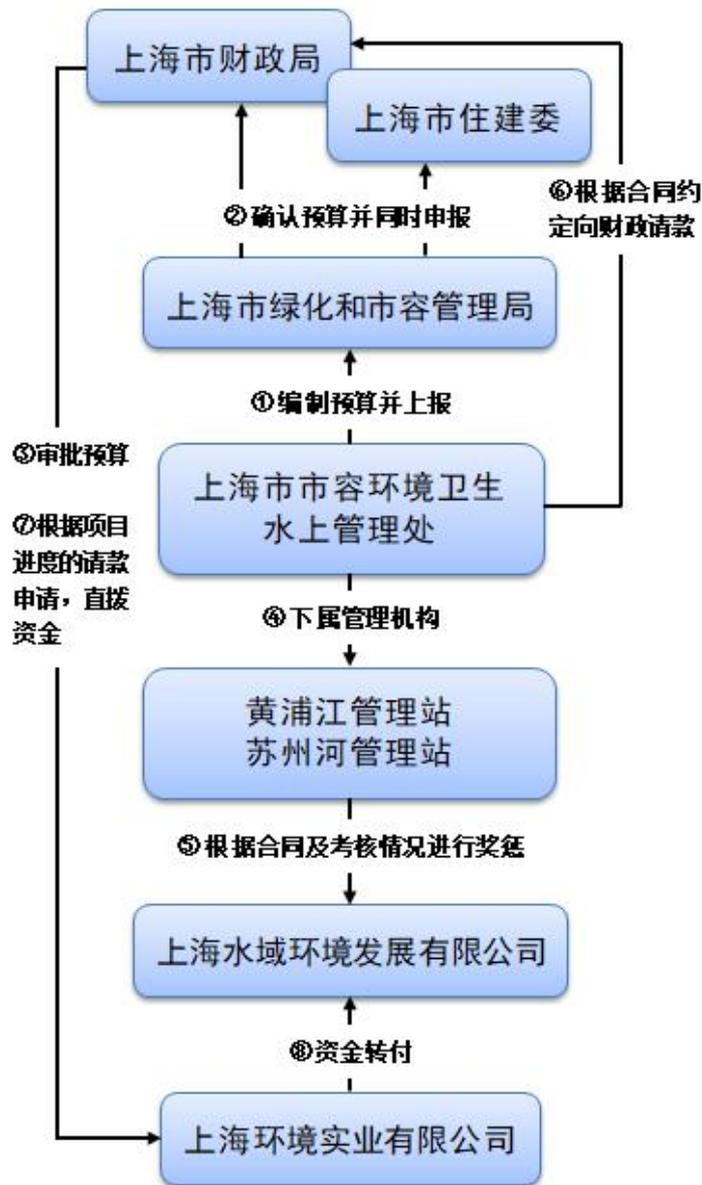


图1 预算申报及审批支付流程图

②业务管理情况

2017年市水管处委托代理公司开展招投标工作，确认中标单位后，市水管处与城投环境签订水域保洁作业服务合同。该项目为经常性项目，由市水管处下属黄浦江管理站和苏州河管理站编制《黄浦江市管水域日常保洁监管方案》（详见附件8）和《苏州河市管水域日常保洁监管方案》（详见附件9），结合历年市管水域环境卫生保障需求和保洁作业工作开展的实际情况，根据开展污染点及漂浮垃圾易聚集区域的

排摸情况，确定黄浦江、苏州河市管水域保洁项目的作业任务、作业时间，明确作业实效、作业行为等要求。并由水管处每季度编制《市管水域保洁作业监管评价报告》，考核结果与支付资金相挂钩。由水域保洁分公司编制市管水域保洁服务作业方案和作业计划，合理安排作业人员 and 作业船舶，每日组织开展市管水域航扫保洁、定点打捞、滩涂作业等，改进作业工艺，提升作业装备水平，不断提高作业服务质量。同时，根据主管部门的要求，在节假日和重大保障活动的期间，制定相应的工作计划和应急预案，加强市管水域保洁作业服务，确保作业服务工作有序开展，保障水域环境整洁、优美。为衡量项目支出成本、规范资金支出范围以及评估项目支出绩效，市水管处也作出相应举措，从2014年至今，每年自行委托第三方上海上审会计师事务所进行项目的成本调查；自2015年开始，委托第三方上海文汇会计师事务所进行项目的绩效评价。

③主要业务及财务管理制度

- 《上海市市容环境卫生管理条例》(2009年2月24日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第九次会议)；
- 《上海市水域环境卫生管理规定》(2010年12月20日上海市人民政府令第52号)；
- 《城市水域保洁作业及质量标准》(CJJ/T 174-2013)；
- 《上海市水都市容环境卫生质量规范》(沪绿容[2014]92号)；
- 《黄浦江保洁作业方案》；
- 《苏州河保洁作业方案》；
- 《年度市管水域保洁作业方案及应急预案》；
- 《黄浦江保洁作业监管考核方案》；
- 《苏州河保洁作业监管考核方案》；

- 《水面保洁工艺作业规范》;
- 《市管水域保洁作业考核办法》;
- 《货币资金管理》;
- 《费用支付审批管理办法》;
- 资金使用内部管理控制审批权限;
- 资金使用内部管理控制的支付程序。

④利益相关方

- a. 资金来源——上海市财政局;
- b. 审批部门——上海市住房和城乡建设管理委员会;
- c. 主管部门——上海市绿化和市容管理局;
- d. 项目单位——上海市市容环境卫生水上管理处;
- e. 具体实施单位——上海环境实业有限公司、上海环境实业有限公司水域保洁分公司;
- f. 项目受益方——社会公众。

(二) 绩效目标

1. 总目标

确保黄浦江、苏州河市管水域的整洁干净，创造一个优美的水环境，实现河道“面清、岸洁”的目标，同时，通过落实世博后市管水域的长效管理机制，拓展水域保洁范围，确保市管水域水面质量保持长效常态。

2. 阶段性目标

根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的规定，参照项目2017年绩效目标申报表所设置的目标，结合项目相关信息，评价小组对项目年度绩效目标进行了进一步的完善，并与项目单位沟通确定后，设置了年度绩效目标如下：

(1) 产出目标

产出数量

- 完成黄浦江水域保洁工作（包含水面、河滩和定点打捞）；
- 完成苏州河水域保洁工作（包含水面、河滩和定点打捞）；

产出质量

- 黄浦江水域保洁质量合格率 100%（考核分 100 分）；
- 苏州河水域保洁质量合格率 100%（考核分 100 分）；

产出时效

- 及时完成黄浦江水域保洁工作（市管水域每日 8:00-16:00；外滩公务码头定点打捞 7:00-17:00；重点水域夏令季节 7:00-19:00）；
- 及时完成苏州河水域保洁工作（市管水域每日 8:00-16:00；外滩公务码头定点打捞 7:00-17:00；重点水域夏令季节 7:00-19:00）；

（2）效果目标

社会效益

- 黄浦江水面环境质量较好；
- 苏州河水面环境质量较好；
- 市民投诉量较去年下降；

影响力

- 长效管理机制健全；
- 信息共享机制健全；

相关人员满意度

- 市绿化市容局相关管理人员满意度达 80%；
- 黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度达 80%；
- 黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员满意度达 80%。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

全面了解上海市 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目资金

的使用效率和效果，项目管理过程是否规范，是否完成了预期绩效目标，结合以前年度绩效评价考察绩效评价结果的运用情况。同时，通过绩效评价来总结经验和教训，并对项目现行开展状况进行分析，为上海市黄浦江、苏州河市管水域保洁项目今后的开展，提供可行性参考建议。

（二）绩效评价工作方案制定过程

1. 文件研读

2018年3月，在市水管处的协助下，收集项目相关背景资料、项目目标、预算等资料，并组织项目绩效评价小组对项目相关文件进行研读、对市水管处及城投环境开展调研。根据上海市财政局、相关支出处室的要求，结合项目的特点和实地调研情况，形成项目评价的总体思路、项目指标体系和方案的初稿。

2. 前期调研

2018年4月20日前，与市水管处相关负责人进行了沟通和访谈，进一步了解了项目的实施情况，资金的管理情况等，并且讨论了项目指标体系和方案初稿的可行性。

3. 绩效评价指标体系及绩效评价方案设计

2018年5月11日前，与上海市财政局相关负责人进行沟通后，提交专家组进行评审。评价小组严格按照专家组对绩效评价工作方案提出的评审意见将方案进行调整完善后定稿。

（三）绩效评价原则、评价方法

1. 绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价

结果清晰反映支出和产出绩效之间以及与再评价之间的紧密对应关系。

2. 绩效评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法。

（四）数据采集方法及过程

本项目主要采用查阅相关文件政策、会计凭证等资料，发放数据统计表格，以填报的方式采集项目资金支出情况、项目完成情况及项目成本构成等数据资料；并通过访谈、社会调查掌握具体情况，对采集的数据做详细的分析和统计。

（五）绩效评价实施过程

1. 数据采集

2018年5月25日前，评价小组根据确定的工作方案，请被评价单位完成相关数据填报，主要收集项目预算资金使用情况、项目目标完成情况、项目管理制度与执行情况及项目效果等（见附件4：基础表）。

2. 成本核查

根据项目成本核查要求，2018年5月30日前，评价小组在项目单位成本审计的基础上进行核对核查，所收集数据经核查后汇总完成（见附件5：成本核查报告）。

3. 问卷调查

2018年5月26日至2018年6月6日，评价小组组织开展问卷调查。评价小组选择杨浦滨江、北外滩、徐汇滨江三个点，对黄浦江市管水域周边的群众进行调查，每个点位发放问卷40-50份，总计回收140份；选择苏州河周边5个居委，对苏州河市管水域周边的群众进行调查，每个居委发放问卷20份，总计回收100份；对黄浦江基层作业人员进行调查，收回问卷35份；对苏州河基层作业人员进行调查，收回问卷25份（见附件3：社会调查问卷汇总分析报告）。

4. 访谈

2018年5月25日，根据工作方案，评价小组与市水管处、作业单位相关管理人员进行了访谈。访谈主要针对上海市黄浦江、苏州河水

域保洁项目 2017 年度工作情况，项目管理情况，项目所产生的效果，在项目开展过程中遇到的困难及解决措施，项目的不足之处以及改进建议，其他意见或建议（见附件 2：访谈记录汇总分析报告）。

5. 现场调研

2018 年 5 月 31 日，评价小组对作业单位航行日志、轮机日志等台账进行检查；观察码头船舶的状态；观察视频实时监控情况；登船观察了垃圾打捞过程，询问作业方式方法；在前期做问卷时也对黄浦江、苏州河水面环境进行了简单考察（见附件 13：调研情况示例图）。

6. 数据分析及撰写报告

评价小组根据绩效评价的原理和上海市财政局的要求，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报上海市财政局，由上海市财政局组织相关专家对报告进行评审。

（六）绩效评价的局限性

本次绩效评价采用“定量的指标体系的打分评价”+“定性的调查信息的归纳和提炼”两种方式互相补充，来构成对本次项目的完整评价。评价指标设置的科学合理程度会影响评价结果的全面性。另外，调查问卷和访谈的主观性会对此次绩效评价产生一定局限性。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评价结果

运用由评价小组研发并通过专家组论证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，对 2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目绩效进行客观评价，最终评分结果：总分为 87.56 分，绩效评级为“良”。各部分权重和绩效分值如表 4。

表 4：2017 年度黄浦江、苏州河市管水域保洁项目绩效评分表

指标	项目决策类	项目管理类	项目绩效类	合计
权重	10%	36%	54%	100%
得分	8	33.5	46.06	87.56

2. 主要绩效

(1) 在项目决策方面:

项目设立能够支持部门目标的实现;项目立项依据充分;立项程序规范;符合公共财政的支持方向;但绩效目标与项目实施内容的匹配度、绩效指标细化分解程度还有待提升。

(2) 在项目管理方面:

项目预算执行率为 99.85%,预算执行率较高;资金到位及时;在财务管理方面,财务管理制度健全,资金使用合规,财务监控有效;在项目管理方面,服务合同的管理和执行有效,服务资源配置合理,服务项目的组织和管理有效;但预算金额未考虑税费及工作量等因素;项目管理制度执行力有待加强;水面保洁效率有待提高。

(3) 在项目绩效方面:

在项目产出方面,及时完成水面保洁、河滩保洁、定点打捞作业;应急事件、市民投诉、媒体曝光、托底保障事件响应度 100%;但需进一步改进保洁工艺、提升保洁服务能力、促进保洁服务效率。

在项目效益方面,信息共享机制建立健全;市绿化市容局相关管理人员满意度为 92%,黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度为 87.37%,黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员满意度为 89.88%;黄浦江、苏州河市管水域全年平均污染指数为“良”;市民投诉总量较去年有所增长;长效管理制度有待进一步完善。

(二) 具体绩效分析

通过调研、相关文件的解读、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析,按照工作方案确定的指标体系及评分标准,对项目的各项指标完成情况进行客观分析,逐项打分,并对扣分指标的扣分原因进行了具体分析,具体情况如下(各项指标完成情况分析见附件 1:绩效评价工作底稿)。

1. 项目决策

项目决策类指标由 2 个二级指标和 6 个三级指标构成,权重分 10

分，实际得分 8 分。各指标业绩值和绩效分值如表 4-1 所示。

表 4-1: 项目决策指标及分值

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值
A1 项目立项		6		6
	A11 项目目标的适应性	1.5	适应	1.5
	A12 立项依据的充分性	1.5	充分	1.5
	A13 立项程序的规范性	1.5	规范	1.5
	A14 公共财政的符合性	1.5	符合	1.5
A2 项目目标		4		2
	A21 绩效目标合理性	2	较为合理	1
	A22 绩效指标明确性	2	较为明确	1
合计		10		8

满分指标分析:

(1) A11 项目目标的适应性: 用以反映项目与市绿化市容局的整体战略目标的适应性。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016 年 - 2020 年) 提出“加快改善生态环境, 加强重点流域、海域综合治理”。黄浦江、苏州河作为上海市两条最主要的河流, 是上海市的地标性河流, 上海市绿化和市容管理局具体负责黄浦江、苏州河市管水域段的水域保洁工作。该项目的设立能够支持市绿化市容局目标的实现, 符合发展政策和优先发展重点。

该指标满分 1.5 分, 根据评分标准得 1.5 分。

(2) A12 立项依据的充分性: 用以反映项目立项是否有充分的依据, 符合国家、本市的相关规定。上海市人民政府印发《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》(沪府发〔2016〕91 号) 明确“加强水环境综合治理, 不断深化河道综合整治”。根据上海市人民政府颁布实施的《上海市水域环境卫生管理规定》(2010 年 12 月 20 日上海市人民政府令第 52 号) 的具体要求, 上海市绿化和市容管理局是上海市水域环境卫生的主管机关, 其所属的上海市市容环境卫生水上管理处负

责具体管理工作，市水管处负责组织落实作业单位对黄浦江、苏州河市管水域（黄浦江吴淞口至关港 44.6 公里、苏州河东港口至北横沥 24.78 公里）的日常保洁工作。根据上海市政府出台的《上海市人民政府关于原则同意上海市容环卫行业市场化改革方案的批复》（沪府〔2004〕28 号），水域保洁工作开始采用政府采购委托第三方的方式进行保洁。立项依据符合国家相关法律法规，符合上海市的政策法规，该项目的设立与项目单位职责密切相关，符合政府购买服务相关政策。

该指标满分 1.5 分，根据评分标准得 1.5 分。

（3）A13 立项程序的规范性：用以反映项目的申请、设立过程是否符合相关规范要求。项目按照《上海市人民政府关于印发〈上海市环境保护和生态建设“十三五”规划〉的通知》（沪府发〔2016〕91 号）、《上海市水域市容环境卫生质量规范》（沪绿容〔2014〕92 号）等文件规定的程序设立，所提交的文件、材料符合相关要求，事前已经过集体决策。

该指标满分 1.5 分，根据评分标准得 1.5 分。

（4）A14 公共财政的符合性：用以反映立项的内容是否体现了公共财政的支持方向和重点。2002 年以前，黄浦江、苏州河市管水域保洁工作由原市容环卫局下属的市水管处的水域保洁队具体负责。2002 年，原市容环卫局按照国家相关文件精神，开始实行局内部系统的政企、事企分离，水域保洁队、水上疏浚队、水上服务中心等原隶属于市水管处的作业服务类单位与水管处相脱离。2004 年，按照本市市容环卫行业市场化改革方案，脱离后的单位整建制划归原上海城投总公司（现市城投集团）。至此，环卫相关工作单位的行政隶属关系全部与市绿化市容局相脱离。政企分离后，市绿化市容局的人员编制状况无法完成水域保洁的工作，根据上海市出台的《上海市人民政府关于原则同意上海市容环卫行业市场化改革方案的批复》（沪府〔2004〕28 号），水域保洁工作开始采用政府采购委托第三方的方式进行保洁。《中华人民共和国政府采购法》提到：“政府采购应当有助于实现国家的经

济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等”。该项目的设立体现了公益性的要求，是公共财政的支持方向；符合政府购买服务的有关范围规定。

该指标满分 1.5 分，根据评分标准得 1.5 分。

扣分指标：

(1) A21 绩效目标合理性：用以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。根据项目单位填列的《上海市财政支出项目绩效目标申报表》显示，项目绩效目标与促进事业发展较紧密；项目预期产出和效益符合正常业绩水平及可实现性，与预算资金关联性较强，但与项目实施内容的匹配度还有待提升。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

(2) A22 绩效指标明确性：依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施内容的相符情况。根据项目单位填列的《上海市财政支出项目绩效目标申报表》显示，该项目已将部分绩效目标细化分解为具体的绩效指标，通过清晰、可衡量的指标值予以体现绩效目标和购买需求。由于项目涉及到开放性水域，人流量大，水面保洁仅是改善环境的一项托底措施，水面环境受多因素影响，如上游垃圾产生源、市民环保自觉性等。因此，项目数量和质量指标目标值未简单与年度计划数挂钩。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

2. 项目管理

项目管理类指标由 4 个二级指标和 19 个三级指标构成，权重分 36 分，实际得分 33.5 分。各指标业绩值和绩效分值如表 4-2 所示。

表 4-2：项目管理指标及分值

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值
B1 投入管理		5		4
	B11 预算执行率	2	99.85%	2
	B12 预算编制合理性	2	不够准确	1

	B13 资金到位及时率	1	100%	1
B2 财务管理		5		5
	B21 资金使用情况	2	合规	2
	B22 财务管理制度健全性	1.5	健全	1.5
	B23 财务监控有效性	1.5	有效	1.5
B3 项目实施 (购买主体)		9		8.5
	B31 项目管理制度的健全性	1	健全	1
	B32 项目管理制度执行的有效性	2	有待加强	1.5
	B33 服务项目采购的规范性	1.5	规范	1.5
	B34 服务合同的管理和执行	2.5	规范	2.5
	B35 监督机制的有效性	2	有效	2
B4 项目实施 (服务主体)		17		16
	B41 项目管理制度的健全性	1.5	健全	1.5
	B42 项目管理制度执行的有效性	2	有效	2
	B43 服务合同的管理和执行	2.5	有效	2.5
	B44 监督机制的有效性	2	有效	2
	B45 服务资源配置的合理性	2	合理	2
	B46 服务项目的组织和管理	3	规范	3
	B47 黄浦江漂浮垃圾打捞效率提升情况	2	提升	2
	B48 苏州河漂浮垃圾打捞效率提升情况	2	垃圾量减少与设施设备陈旧共同作用，效率降低	1
	合计	36		33.5

满分指标分析：

(1) B11 预算执行率：用以反映项目预算执行的进度。2017 年度

黄浦江、苏州河市管水域保洁项目安排预算资金为 2,600.00 万元，其中：黄浦江市管水域保洁 1,940.55 万元，苏州河市管水域保洁 659.45 万元。2017 年度项目实际拨付财政资金 2,596.08 万元，其中：黄浦江市管水域保洁 1,937.06 万元，苏州河市管水域保洁 659.02 万元。项目的奖惩金额于下一年结算，因此 2017 年实际支付资金的扣除额是 2016 年的奖惩净额，奖励明细如下：（1）完成无专项资金承担的额外保障任务，“上海苏州河国际皮划艇马拉松赛”专项水城市容保障任务，加分 2 分，加款 14,000.00 元；“第十三届上海苏州河城市龙舟国际邀请赛”专项水城市容保障任务，加分 2 分，加款 14,000.00 元；黄浦江水域无专项资金承担的额外保障任务，实际延长工作时间 842.5 小时，测评结果为满意，加分 2 分，加款 38,000.00 元。（2）在黄浦江水域加强装备配置，实际消耗围油栏 420 米、钢丝绳 165 米，提高了黄浦江市管水域保洁实效，加分 2 分，加款 38,000.00 元。按上所述，2016 年度共计加分 8 分，根据合同中“奖励总金额不得高于当年扣款总额的 50%”的约定，实际加款 39,242.00 元。根据 2016 年度监管考核情况，全年黄浦江、苏州河市管水域保洁累计扣款 78,483.00 元（一季度 11,960.00 元、二季度 440.00 元、三季度 6,176.00 元、四季度 59,907.00 元），净扣款 39,241.00 元。预算执行率 99.85%。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

（2）B13 资金到位及时率：及时到位资金与应到位资金的比率，用以反映和考核项目资金是否及时落实到位。项目由市水管处进行立项和预算编制，编制完成后将预算申请上报市绿化市容局，因该项目为市级城市维护项目，市绿化市容局复核确定预算后，同时向上海市住建委、上海市财政局上报预算，经市住建委及市财政局审批确定后，市财政局根据市水管处的请款拨付资金，资金的拨付采用国库直拨方式，将资金拨付至中标单位上海环境实业有限公司。2017 年 9 月 29 日，财政直付黄浦江直管水域保洁费 9,667,863.00 元、苏州河 3,292,896.00 元；11 月 30 日，财政直付黄浦江直管水域保洁费

9,702,750.00元、苏州河3,297,250.00元。在项目的实施过程中，上海环境实业有限公司又将资金全额转付到具体作业单位，即上海环境实业有限公司水域保洁分公司。该项目资金到位及时率100%。

该指标满分1分，根据评分标准得1分。

(3) B21 资金使用情况：项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。根据核对核查结果显示，项目资金使用符合相关专项资金管理办法的规定。为衡量项目支出成本、规范资金支出范围以及评估项目支出绩效，市水管处作出相应举措，委托第三方上海上审会计师事务所进行项目的成本调查。资金的拨付具有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复的用途；不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；资金使用进行有效的成本控制。

该指标满分2分，根据评分标准得2分。

(4) B22 财务管理制度健全性：项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。市水管处财务管理制度健全，各项制度涵盖了预算管理、财务预算、资金审批、监督稽核等方面，规范了项目资金申请支付、审批、复核、支付整个资金环节，保证资金使用的合规性。评价小组认为，符合相关财务会计制度的规定，财务管理制度健全。

该指标满分1.5分，根据评分标准得1.5分。

(5) B23 财务监控有效性：市绿化市容局是否为保障资金的安全、规范运行、控制成本等而采取了必要的监控、管理措施，用以反映和考核市绿化市容局对资金运行的控制情况。根据评价小组查阅市水管处的财务资料，预算编制及审核、资金拨付过程均有相关审批，主管领导审批、局长复核审批，内部财务监控执行有效。

该指标满分1.5分，根据评分标准得1.5分。

(6) B31 项目管理制度的健全性：与项目直接相关的业务管理、资金使用制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核项目的相关制

度和措施，对项目绩效目标的顺利实现的保障情况。市水管处根据项目特点及内容制定了《市管水域保洁作业考核办法》、《黄浦江保洁作业监管考核方案》、《苏州河保洁作业监管考核方案》等，同时，在不断的调研过程中，参照陆上环境卫生规范等文件，市绿化市容局发布了《上海市水域市容环境卫生质量规范》（沪绿容〔2014〕92号）。项目管理制度健全且完善。

该指标满分 1 分，根据评分标准得 1 分。

(7) B33 服务项目采购的规范性：服务项目是否按照公平性原则提供。2017 年，市水管处依托“上海市政府采购网”，委托上海宏同万邦建设工程咨询有限公司，按照采购规定开展公开招投标程序，但除上海环境实业有限公司外无其他供应商投标，流标后经相应审批程序，项目最终进入单一来源采购程序，上海环境实业有限公司为该项目的中标单位。服务项目采购规范。

该指标满分 1.5 分，根据评分标准得 1.5 分。

(8) B34 服务合同的管理和执行：用以反映为实施服务项目是否按要求订立相关服务合同；合同约定要素和内容是否完整。市水管处按照中标结果委托水域保洁作业单位对黄浦江、苏州河市管水域进行日常保洁，并签定相应委托服务合同。根据评价小组查阅项目相关合同，合同明确市水管处的权利义务，明确和细化购买的需求和资金使用要求。市水管处根据合同约定，督促服务项目的实施和完成，建立相应的作业监管日志等基础台账。依据合同约定条款进行服务过程跟踪和服务结果验收，各层级召开每季、月、周保洁监管工作例会。按要求对服务项目合同及相关资料开展档案管理。

该指标满分 2.5 分，根据评分标准得 2.5 分。

(9) B35 监督机制的有效性：是否对项目实施过程进行有效的监督，是否对项目实施的风险进行有效的防控。市水管处建立和完善项目的监督机制并有效执行。一是开展成本调查、形成成本规制，为了规范项目资金的运行及财政资金的绩效，约束中标企业对财政资金的使用，

从 2014 年开始，市水管处聘请上海上审会计事务所有限公司每年连续开展成本调查，编制成本规制，并于 2017 年完成了专家评审，2018 年经市绿化市容局审核并印发了黄浦江、苏州河市管水域保洁的成本规制。二是进行项目绩效评价，自 2015 年始，市水管处聘请上海文会会计事务所有限公司每年对项目进行绩效评价，对财政资金绩效进行监管。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(10) B41 项目管理制度的健全性:与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核项目的相关制度和措施，对项目绩效目标的顺利实现的保障情况。服务主体根据项目制定了《黄浦江保洁作业方案》、《苏州河保洁作业方案》、《年度市管水域保洁作业方案及应急预案》等相关管理制度，项目管理制度健全。

该指标满分 1.5 分，根据评分标准得 1.5 分。

(11) B42 项目管理制度执行的有效性:项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。由水域保洁分公司编制市管水域保洁服务作业方案和作业计划，合理安排作业人员和作业船舶，每日组织开展市管水域航扫保洁、定点打捞、滩涂作业等，改进作业工艺，提升作业装备水平，不断提高作业服务质量。同时，根据制度相关要求，在节假日和重大保障活动的期间，制定相应的工作计划和应急预案，加强市管水域保洁作业服务，确保作业服务工作有序开展，保障水域环境整洁、优美。项目管理制度执行有效。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(12) B43 服务合同的管理和执行:用以反映为实施服务项目是否按要求订立相关服务合同；合同约定要素和内容是否完整。服务主体履行投标承诺，按照合同约定进行保洁作业服务，制定《2017 年度黄浦江、苏州河作业方案》。服务过程规范，未将业务进行转让或分包。经评价小组调研查看，作业单位按要求对项目工作日志《航海日志》、

《轮机日志》、打捞物称重数据等进行记录和开展档案管理。

该指标满分 2.5 分，根据评分标准得 2.5 分。

(13)B44 监督机制的有效性:项目实施过程是否得到有效的监督，是否对项目实施的风险进行有效的防控。城投环境作为国有企业，水域保洁分公司在城投环境的管理下实行 KPI 绩效管理体系，涉及到水域公司的指标有 500 多项，每项进行指标管理，采取多层次监督。作业船上安装视频监控系统，对作业人员有监控平台，一个船上有 4 个探头，不仅监控作业情况，也监控安全情况。整体的监管、管理、考核、兑现，也与经济挂钩，很多问题都设有连带责任。综合整个考核监督体系，确保整个项目运行正常有效。项目监督机制有效。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(14)B45 服务资源配置的合理性:用以反映人员配置的是否合理；为完成服务任务而必须的设施设备等是否具备。根据评价小组实地调研，黄浦江市管水域配备 11 艘作业船舶，航扫船舶编号为：世纪之河 5#、11#、15#、17#、19#、20#、沪环货 40#、41#、42#；吊运船舶编号为：沪环货 126#、128#；以及备用船 1 艘：世纪之光。苏州河市管水域配备 5 艘作业船舶，航扫船舶编号为：世纪之河 1#、2#、3#、沪环货 38#；吊运船舶编号为：沪环货 121#；以及备用船 1 艘：世纪之河 6#。黄浦江市管水域全长 44.6 公里，苏州河市管水域全长 24.78 公里，满足合同约定的配备情况“平均每 5km 至少配备一艘打捞船，做好合理调配，并应配备相应的吊运船、应急（备用）船等辅助作业船舶”。经调研，人员配置情况也符合合同相关约定“人工打捞船每班每船应配 4 人、吊运船每班每船应配 5 人、外滩定点打捞每班应配 3 人、陆家嘴河滩每班应配 5 人、徐汇滨江河滩每班应配 5 人、其余河滩合计每班应配 10 人”。服务资源配置合理。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

(15) B46 服务项目的组织和管理:用以反映项目实施进行有关管理的能力，以及服务流程的科学性。上海市水域环境发展有限公司是

由城投环境单独出资设立的国有独资子公司，为有限责任公司。上海环境实业有限公司水域保洁分公司的经营业务隶属于上海水域环境发展有限公司，并由上海水域环境发展有限公司经营管理。城投环境为中标单位，水域保洁分公司负责黄浦江、苏州河市管水域保洁工作的具体实施，服务主体的组织架构及分工明确，组织管理机制建立健全。根据合同约定制定科学合理的服务方案和计划，保证服务流程的标准化和效率性及透明度，并通过相关设施设备进行服务进度和质量的跟踪检查。在市水管处的监管过程中及评价小组的调研过程中，配合提供服务信息情况。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

(16) B47 黄浦江漂浮垃圾打捞效率提升情况: 考察黄浦江漂浮垃圾的打捞效率是否有所提升。经评价小组调研查看相关资料，进行数据收集和统计，2016 年全年黄浦江漂浮垃圾打捞量 12373 吨，出动作业人员 47959 人次，出动作业船次 9240 艘次，2016 年黄浦江漂浮垃圾打捞效率中，人员效率： $12373/47959 \times 100\%=25.80\%$ ，船次效率： $12373/9240 \times 100\%=133.91\%$ 。2017 年全年黄浦江漂浮垃圾打捞量 12676.3 吨，出动作业人员 43123 人次，出动作业船次 7984 艘次，2017 年黄浦江漂浮垃圾打捞效率中，人员效率： $12676.3/43123 \times 100\%=29.40\%$ ，船次效率： $12676.3/7984 \times 100\%=158.77\%$ （见基础表 5）。根据评分标准，打捞效率提升率 $> 0\%$ ，得满分。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 2 分。

扣分指标分析:

(1) B12 预算编制合理性: 主要考察项目预算编制是否合理、精细，编制依据是否充分。项目预算有明细支出项目（见基础表 2）。“营改增”后（2016 年 5 月 1 日）作业单位税费压力加大。黄浦江 45 公里景观全线贯通后势必会加大保洁作业量，保洁费用也会随之提高。近年来，该项目预算都是 2600 万元未曾变化，未考虑到税费及作业量等因素。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

(2) B32 项目管理制度执行的有效性：项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。市水管处根据制定的监管方案，采用步巡、船巡、视频监控等方式进行监督考核管理，并形成季度监管报告。该项目有“工单确认制度”，但管理站执行不到位，应急事件的相关通知、确认函或工作联系单等资料缺失，项目管理资料保管不力。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1.5 分。

(3) B48 苏州河漂浮垃圾打捞效率提升情况：考察苏州河漂浮垃圾的打捞效率是否有所提升。经评价小组调研查看相关资料，进行数据收集和统计，2016 年全年苏州河漂浮垃圾打捞量 6127 吨，出动作业人员 21498 人次，出动作业船次 4791 艘次，2016 年苏州河漂浮垃圾打捞效率中，人员效率： $6127/21498 \times 100\% = 28.50\%$ ，船次效率： $6127/4791 \times 100\% = 127.89\%$ 。2017 年全年苏州河漂浮垃圾打捞量 5829 吨，出动作业人员 21733 人次，出动作业船次 4773 艘次，2017 年苏州河漂浮垃圾打捞效率中，人员效率： $5829/21733 \times 100\% = 26.82\%$ ，船次效率： $5829/4773 \times 100\% = 122.12\%$ （见基础表 5），打捞效率较 2016 年有所降低。但是考虑到 2017 年苏州河全年平均污染指数情况较 2016 有所改善，导致效率较低的主要原因为 2017 年垃圾总量有所减少以及设施设备的陈旧。该指标仅扣 1 分。

该指标满分 2 分，根据评分标准得 1 分。

3. 项目绩效

项目绩效指标由 2 个二级指标，15 个三级指标构成，权重分 54 分，实际得分 46.06 分。各指标业绩值和绩效分值如表 4-3 所示。

表 4-3：项目绩效指标及分值

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值
C1 项目产出		25		22.9

C2 项目效益	C11 水面保洁作业完成率	3	100%	3
	C12 河滩保洁作业完成率	3	100%	3
	C13 定点打捞作业完成率	3	100%	3
	C14 水面保洁、河滩保洁、定点打捞作业完成及时率	4	100%	4
	C15 应急事件、市民投诉、媒体曝光、托底保障响应率	4	100%	4
	C16 黄浦江保洁作业质量达标情况	4	90.05 分	2.8
	C17 苏州河保洁作业质量达标情况	4	92.49 分	3.1
		29		23.16
	C21 黄浦江市管水域全年平均污染指数情况	3	17.05	1.94
	C22 苏州河市管水域全年平均污染指数情况	3	15.17	2.22
	C23 市民投诉情况	4	投诉量上升	2
	C24 长效管理机制建立情况	4	有待提升	2
	C25 信息共享机制建立情况	4	建立健全	4
	C26 市绿化市容局相关管理人员满意度	3	92%	3
	C27 黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度	4	87.37%	4
	C28 黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员满意度	4	89.88%	4
合计		54		46.06

满分指标分析:

(1) C11 水面保洁作业完成率: 考察作业单位是否每日按照作业计划完成对黄浦江、苏州河的水面保洁作业。根据评价小组调研查看, 作业单位的《航海日志》、《轮机日志》等台账(见附件 13)记录了每日水面保洁的计划与实际安排情况, 2017 年全年水面保洁作业按计划完成, 水面保洁作业完成率 100%。

该指标满分 3 分, 根据评分标准得 3 分。

(2) C12 河滩保洁作业完成率: 考察作业单位是否每日按照作业计划完成对黄浦江、苏州河的河滩保洁作业。根据评价小组调研查看, 作业单位的《航海日志》、《轮机日志》等台账记录了每月河滩保洁的计划与实际安排情况, 2017 年全年河滩保洁作业按计划完成, 河滩保

洁作业完成率 100%。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

(3) C13 定点打捞作业完成率：考察作业单位是否每日按照作业计划完成对黄浦江、苏州河的定点打捞作业。根据评价小组调研查看，作业单位的《航海日志》、《轮机日志》等台账记录了每日定点打捞的计划与实际安排情况，2017 年全年定点打捞作业按计划完成，定点打捞作业完成率 100%。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

(4) C14 水面保洁、河滩保洁、定点打捞作业完成及时率：考察作业单位是否每日及时完成对黄浦江、苏州河的水面保洁、河滩保洁、定点打捞作业。根据评价小组调研查看，作业单位的《航海日志》、《轮机日志》等台账记录了保洁工作的计划与实际完成情况，2017 年全年水面保洁、河滩保洁、定点打捞作业完成及时率 100%。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(5) C15 应急事件、市民投诉、媒体曝光、托底保障响应率：考察作业单位是否对 2017 年黄浦江、苏州河的应急事件、市民投诉、媒体曝光、托底保障进行响应。根据评价小组调研统计，2017 年该项目的应急事件、市民投诉、媒体曝光、托底保障响应率 100%（见基础表 7）。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(6) C25 信息共享机制建立情况：考察项目是否建立了完善的信息共享机制，且执行有力。根据评价小组实地调研，作业船舶上安装信息系统，项目单位与作业单位运用船舶轨迹查询系统、船载视频系统等，实现信息实时查询。同时，通过工作协调机制、定期交流、开展周、月、季例会实现信息共享。监管报告由市水管处共享给市绿化市容局、上海城投等相关方。该项目信息共享机制建立健全。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

(7) C26 市绿化市容局相关管理人员满意度：考察购买服务主体-

市绿化市容局相关管理人员对作业单位的满意程度。根据访谈评价表显示，市绿化市容局相关管理人员对该项目的满意度为 92.00%（见附件 2）。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 3 分。

（8）C27 黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度：考察黄浦江、苏州河市管水域周边群众对项目的满意程度。根据调查问卷显示，黄浦江周边群众满意度为 83.93%；苏州河周边群众满意度为 90.80%。综合计算，黄浦江、苏州河市管水域周边群众满意度为 87.37%（见附件 3）。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

（9）C28 黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员满意度：考察黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员对项目的满意程度。根据调查问卷显示，黄浦江市管水域基层作业人员满意度为 83.23%；苏州河市管水域基层作业人员满意度为 96.53%（黄浦江和苏州河差异较大的原因因为黄浦江作业量较大，作业难度也大）。综合计算，黄浦江、苏州河市管水域基层作业人员满意度为 89.88%（见附件 3），部分基层作业人员希望设备设施可以更新、改进。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 4 分。

扣分指标分析：

（1）C16 黄浦江作业质量达标情况：考察作业单位每日对黄浦江的水面保洁作业质量是否达标。经评价小组查看，根据黄浦江作业监管报告及监管评分记录，2017 年全年平均考核得分为 90.05 分（见基础表 6）。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 2.8 分。

（2）C17 苏州河作业质量达标情况：考察作业单位每日对苏州河的水面保洁作业质量是否达标。经评价小组查看，根据苏州河作业监管报告及监管评分记录，2017 年全年平均考核得分为 92.49 分（见基础表 6）。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 3.1 分。

(3) C21 黄浦江市管水域全年平均污染指数情况：考察黄浦江市管水域 2017 全年的平均污染指数情况。根据第三方质量评价报告，2017 年黄浦江市管水域全年的平均污染指数为 17.05（见基础表 8；污染示例图详见附件 12）。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 1.94 分。

(4) C22 苏州河市管水域全年平均污染指数情况：考察苏州河市管水域 2017 全年的平均污染指数情况。根据第三方质量评价报告，2017 年苏州河市管水域全年的平均污染指数为 15.17（见基础表 8；污染示例图详见附件 12）。

该指标满分 3 分，根据评分标准得 2.22 分。

(5) C23 市民投诉情况：考察项目当年相比上年市民投诉的情况。根据评价小组查看 2016 年及 2017 年监管报告，2016 年全年投诉总量为 23 起，2017 年全年投诉总量为 40 起（由于 2017 年 10 月黄浦江水葫芦爆发，情况严重，市民反应比较强烈。目前的作业装备难以应对水生植物的爆发，处理起来耗时较长），投诉增长率 = $(40-23) / 23 \times 100\% = 73.91\%$ （见基础表 4）。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 2 分。

(6) C24 长效管理机制建立情况：考察项目是否建立了长效管理机制，且执行有力。项目的奖惩制度起到一定长效管理的作用，但是对于在保洁作业中发现的普遍问题并没有相应的整改要求与措施，仅仅是扣款处罚；目前对提升作业工艺、改善作业装备的需求很高，但是相应的方案或对策尚不完善。因此，项目作业质量和作业工艺的长效管理机制有待进一步完善。

该指标满分 4 分，根据评分标准得 2 分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

1. 建立有效的奖惩机制，规范作业行为

市水管处根据项目特点及内容制定了《市管水域保洁作业考核办法》、《黄浦江保洁作业监管考核方案》、《苏州河保洁作业监管考核方案》，并根据制定的监管方案，采用步巡、船巡、视频监控等方式进行监督考核管理，并形成季度监管报告，根据作业单位的实际作业情况进行奖惩，起到良好的激励和约束作用。

2. 开展成本规制工作，关注项目成本

为了解保洁作业实际成本情况，从2014年开始，市水管处聘请第三方机构每年连续开展成本调查，编制成本规制，并于2017年完成了专家评审，2018年经市绿化市容局审核后印发。该规制对项目合理的人员支出、设备折旧、设备维修、动力燃料、垃圾处置费和安全费等进行了明确。

3. 开展绩效评价工作，注重项目绩效

为关注财政资金的使用绩效，为以后年度项目更好地开展建言献策，自2015年开始，市水管处聘请第三方机构对项目进行绩效评价，并对绩效评价发现的问题进行整改，逐年提升项目绩效。

（二）存在的问题

1. 项目预算金额未考虑税费及作业量等因素

“营改增”前作业单位免缴营业税，“营改增”后（2016年5月1日）作业单位税费压力加大，甚至一度亏损。黄浦江45公里景观全线贯通后势必会加大保洁作业量，保洁费用也会随之提高。近年来，该项目预算都是2600万元未曾变化，未考虑到税费及作业量等变动因素。

2. 项目管理有待进一步加强

项目应急事件相关通知、确认函或工作联系单等资料缺失，项目相关管理资料保管不力。

3. 作业设施装备有待更新，水面保洁质量有待提升

项目作业设施装备较陈旧，甚至多处还采用人工打捞方式，目前的作业装备和工艺水平与广大人民群众对黄浦江、苏州河市管水域美好环境的需求并不匹配。据问卷调查显示，基础作业人员希望更新设

施设备、改进工艺水平。另外，根据现场调研发现，黄浦江（杨浦大桥—徐浦大桥区域）两岸浅滩的沉积垃圾、码头夹档和船舶夹档间的漂浮垃圾较多，不易清理，水面保洁质量有待提升。

（三）建议和改进措施

1. 精确预算编制

建议项目单位考虑作业单位税费、作业量及合理利润等因素，为下一年度项目预算编制提供依据。

2. 强化项目管理

建议项目单位及相关部门规范项目管理，确保项目实施、验收、考核等资料齐全并及时归档。

3. 改善保洁工艺，加强监管力度，提高水环境维护意识

建议提升社会各界的参与度，特别是科研单位，为水域保洁的新装备、新工艺提供更多、更好的研发新成果。建议项目单位会同作业单位和科研院所，开展专题研究，积极研发、研制，引入水域保洁的吸扫、冲洗设备，提升保洁水平，提高保洁效率。

建议项目单位将在监管中发现的普遍问题（如岸边的垃圾）纳入下一年度合同中重点关注的“惩罚条款”，加大惩处力度，迫使作业单位增加对该类水面问题的作业频率、作业力度，改善作业方法，提升作业质量。

社会公众自觉维护水环境的意识需提升。目前，从水体里打捞的漂浮废弃物，不仅有废弃的食品包装物、饮料瓶罐等生活垃圾，还有船舶、码头使用的防撞垫、枕木等废弃物，甚至还有猫、狗、鱼等动物尸体。建议动员沿岸社区居委组建市民护河队，逐步提高社会公众的水环境维护意识，从源头上减少水面垃圾。

五、其他需说明的问题

黄浦江 45 公里景观全线贯通后保洁船舶的停靠问题

随着黄浦江水域的开放，特别是杨浦大桥至徐浦大桥两岸 45 公里公共空间的全面贯通开放。其间将无保洁船舶停靠码头，再加上通航

时速的限制，将会增加保洁处置时间与保洁成本。

六、附件（略）