

2020 年度深圳市龙岗区公园管养（含安保） 经费绩效评价报告

一、基本情况

区公园管养项目由区城管局及各街道通过公开招标引入专业化的承包服务单位实施，主要用于开展绿化养护、设施维护、环境保洁、秩序管理等日常管理工作。

该项目 2020 年度共安排 10,204.30 万元，实际支出 9,815.10 万元，资金支出率为 96.19%。经综合评价，该项目绩效评价得分为 84.97 分，等级为“良”。

二、主要绩效

2020 年区公园管养项目的实施优化了园容园貌、绿化景观环境，保障了园区安全，确保区管公园内设备设施的正常使用，为市民提供一个环境质量不断提高的休闲游乐、体育锻炼的公共场所。项目的实施取得了较好的社会效益，基本实现项目设立的目标，主要体现在：

（一）项目实施目标明确，养护任务较好完成

养护管理是城市绿化管理工作的重中之重，区城管局及各街道的公园管养工作是保障绿化质量，提升园容园貌，确保基础设施正常使用、园区安全的基础。区城管局及各街道的公园管养项目均实行三年开展一次招标，合同采用一年一签，养护费用由财政资金安排，根据各月考核成绩支付。全区的公园管养面积约 813.35 万平方米¹，主要包括绿地养护、环境保洁、水电设施维

¹ 根据龙岗区城市管理和综合执法局及下属 11 个街道提供的不完全数据汇总。

护、保安防护等。管养价格及人员配置标准依据《深圳市城市管理局关于印发深圳市绿地养护工作指引的通知》（深城管〔2013〕263号）及《区政府六届九次常务会议重大问题纪要》（深龙府纪重〔2017〕6号）实施。项目实施过程中，各资金使用单位按照预算申报、招标采购、养护监管考核等程序，规范各项管养管理工作，按期顺利完成了2020年度公园管养项目的全部实施工作，管养过程中未发生安全事故及不良事件媒体曝光，公园服务功能也得到了进一步拓展和提升，生态环境改善显著，为周边居民及游客营造更好的人居环境。

（二）园容园貌整洁美化，群众满意度较高

近年来，龙岗区通过建设公园进一步改善城市环境，致力于打造“公园之城”，为社区居民提供良好休闲健身场所的同时，又能美化市容市貌。截至2021年3月，龙岗区总共已建成242座公园，其中自然公园2座，综合公园20座，社区公园220座，公园面积约2544公顷。如此多的公园吸引了大批市民前来游览，据部分街道提供的游客人数统计数据显示，2020年虽受新冠疫情影响，但部分公园游客人数不减反增，如吉华街道2020年下半年游客流量比上年同期增长了19.64%。公园管养项目的实施，不仅美化了公园环境，保障了公园的治安环境，还为市民提供了休闲娱乐、亲近大自然的城市绿地场所，得到市民的高度认可。从问卷调查结果来看，90%的被访市民认为龙岗区区管公园整体绿化较好、环境优美干净，能够满足前来游玩群众的基本需求；84%的被访市民认为保安保卫人员能够持续巡逻，及时劝阻危险

行为并维持公园秩序，保障群众安全，公园内氛围和谐、活力盎然，吸引周边群众过来休闲、娱乐，群众满意度较高。

（三）“四大提升”基本实现，助力荣膺全国文明城市称号

2020年龙岗区公园管养工作以绿化、美化、亮化、净化及精细化管理为重点，一是全面提升绿化品质，科学选用植物进行补植，营造靓丽的公园环境；二是加强水面、园路、登山道、广场、停车场、园区公共场所环境保洁工作，保证整洁、优美的公园环境；三是加强水电设施、健身器材、建筑物、公厕、园路园凳园椅等公共设施的日常巡查工作，及时维护，保障园区设施的正常使用；四是做好公园安保工作，维持园区正常秩序，增强市民游园的安全感。为深圳市成为“全国最干净城市”和“世界著名花城”助力，辖区内公园基本实现“景观提升、洁净提升、绿化提升、秩序提升”四大提升，为打造生态宜居、适居的城区优美生态环境做出了贡献。

为助力深圳市创建全国文明城市，区城管局及各街道精准对标全国文明城市测评体系，加大对公园管养、安保工作的监管力度，从细节着手，对症下药补齐创文短板，按照“零差错、考满分”的工作目标，力抓园容园貌管理，有效提升景观效果；同时，坚持做好全日24小时巡逻，禁止乱搭帐篷、挂吊床、骑行自行车、电动车入园、遛狗、吸烟等不文明行为或违反规定的现象，有效提升了公园的文明指数。圆满地完成了公园“创文”工作，并助力深圳市2020年度再次荣膺全国文明城市称号〔2020年11月10日，中央文明办公布第六届全国文明城市入选城市名单和

复查确认保留荣誉称号的前五届全国文明城市名单，并对复查测评成绩靠前的 33 个全国文明城市（区）通报表扬。深圳市第六次荣膺全国文明城市称号】。

（四）管护内容指标化，推动监管标准化

2020 年，区城管局制定了公园管理指标清单，包括绿化养护、环境保洁、安保管理、设施管理、作业标准等五大方面共计 140 条指标，要求公园管理处一线管理人员对标指标清单，对公园各项工作进行标准化全面监管，让公园监管标准化管理有据可依。通过对标管理，以标准化、精细化管理为目标，严格按标准和规范实施养护，扎实推进公园绿化管养、环境保洁、设施维护及秩序管理等工作，公园管养工作从粗放型向精细化转变，各公园绿化景观优美度有了明显大幅提升。

三、关注问题

2020 年龙岗区街道公园管养（含安保）经费项目虽取得了一定的绩效，但也存在一些需要关注的问题。

（一）管理制度系统性欠缺，项目管理规范性不足

1. 缺少系统完整的项目管理制度。评价发现，部分资金使用单位未设置项目管理制度，提供的项目管理制度或为各服务企业制定的项目管理制度，或为区制定的实施细则及旧公园管理办法，而非本街道自身建立的项目管理制度，缺少系统完整且具有针对性的公园管养项目的业务管理制度，欠缺规范性指引公园管养工作的开展，无法很好的指导公园管养及安保的日常管理工作，无法对公园管养及安保工作进行系统的管理，精细化管理水平有待

进一步提高。

2. 前期论证集体决策过于流程化。评价发现，个别资金使用单位对项目的集体决策仅为对是否延续上期合同进行决策，未根据实际变化情况如人员配置是否可行进行重新论证。

3. 项目绩效目标设置欠合理。一是部分资金使用单位存在设置的绩效目标与项目特点相关性不足或不够规范等的情形；二是项目设置的绩效指标目标定性结论较多，缺少明确的量化标准进行衡量，未根据公园管养项目的特点设置个性化、可衡量、有数据支撑的具体的绩效指标，难以对公园管养项目实施完成后的产出完成及项目效果进行精确的考核，无法体现财政资金的使用绩效；三是使用的绩效目标申报表不一致，各资金单位填报的绩效目标和指标信息不够系统和完整，存在较大差异。

4. 项目管理规范性不足。一是合同中部分关键条款缺失，如存在个别合同中未列示管养单价、未约定工人年龄及未约定违约责任等情形，可能存在法律风险；二是合同审核把关不严，合同日期存在前后不一致的情况，如个别合同存在封面日期与实际签署日期不一致及存在合同开始实施时间早于合同签署时间等情形；三是个别合同审批时间与合同签署时间倒置，即合同的审批流程尚未完成但已经签署了合同，实施程序不规范。

5. 项目管理监管力度有待加强。一是在对项目监管上，资金使用单位未能形成统一有效的管理机制，监管力度有紧有松，对公园管养工作难以形成有效的约束和监管；二是未对保安工作形成有效的监管。未制定保安考核管理办法及相关考核指标，未对

保安工作态度问题进行扣分罚款处理；三是监管由他人代劳，监管工作不到位；四是督促力度不足，未对服务企业存在未按合同约定的年龄段配置保安人员以及配置超龄人员的情形予以督促整改。

（二）资金管理精细化不够，事项支出欠规范

1. **资金管理精细化不够，资金支出划分不清晰。**评价发现，由于部分资金使用单位在申请部门预算时将市政道路及社区公园的绿化管养经费合并申请，或在招标采购管养服务时将市政道路及社区公园的绿化管养费用打包招标采购，签订的合同中也未单独列明各项目的服务明细清单，且在资金支付时也一并支付，导致公园管养项目的实际支出不清晰，出现提供的预算安排与实际支出数据存在前后不一致或准确度不足的情形。

2. **事项支出欠合规。**一是部分项目合同订立的管养单价高于《深圳市城市管理局关于印发深圳市绿地养护工作指引的通知》（深城管〔2013〕263号）的标准；二是部分资金超范围使用。

（三）公园保洁、绿化管养等级划分依据不明确

1. **未对公园划分等级，绿地等级配置存在差异。**截至2021年3月，龙岗区总共已建成242座公园，其中自然公园2座，综合公园20座，社区公园220座，公园面积约2544公顷。公园数量的增加也加大了公园管理部门的管理难度，但经查阅相关材料，龙岗区虽已对所管辖的公园进行了分类，但尚未对所辖区内的公园根据公园面积、人流量、公园品质及管理水平等划分等级，导致公园间管养等级粗细不一，规范性欠缺。

2. 同一管养等级的管养单价存在较大差异。评价中发现，各资金使用单位中同一管养等级的管养单价存在较大差异，如一级绿地最高管养单价为 12 元/平方米/年，最低为 8.84 元/平方米/年，而标准单价为 10.6 元/平方米/年，低价格的管养服务可能无法保证公园的管养质量。

(四) 人员配置存在差异

1. 参考标准不统一或缺乏参考标准，人员配置存在差异。一是个别项目所签订的合同中显示绿化管养人员的配置标准不一致，部分未参照《深圳市城市管理局关于印发深圳市绿地养护工作指引的通知》（深城管〔2013〕263号）的配置标准进行配置，导致绿化管养人员的配置不统一，存在较大差异。

二是安保配置标准缺乏，公园间安保配置存在较大差异。据查阅相关政策资料，未见明确的有关公园方面的安保配置标准政策文件，无据可依，导致公园间的安保配置存在较大差异。

2. 人员配置合理性欠缺。一是部分公园绿化管养人员配置未严格按照标准配置，评价中发现，有 4 个公园合同要求配置的绿化管养人员人数高于标准配置绿化管养人员人数；有 17 个公园或项目合同要求配置的绿化管养人员人数低于标准配置绿化管养人员人数，难以保证绿化管养工作的正常开展；**二是**保洁、绿化管养人员配置合理性不足；**三是**保安人员配置不均及部分公园配置过多。

3. 人员存在超龄、流动性大，影响服务水平。一是配置的绿化管养人员、流动性大、工作态度差，服务水平有待提高。部分

中标单位员工流动性较大，缺少技术熟练绿化工人，严重影响绿化管养服务；保安员存在劝阻违规行为不力、服务市民游客不积极、保安素质不高、工作积极性和责任心不强等问题，保安人员的素质及甄选方面有待进一步提高。二是服务企业配置的保洁、绿化管养人员普遍存在超龄现象，难以保障绿化管养工作的质量；三是保安人员超龄严重，难以保障公园安全。保安工作属于强度较大的工作，超龄人员在体质、精力上难以胜任该项工作，无法有效保障公园的安全。

四、相关建议

（一）强化全过程管理，不断提升管理水平

1. **建立系统健全的项目管理制度。**建议区公园主管部门在公园管养项目实施多年的基础上，总结绿化养护、环境整洁、安保管理等经验，建立系统完整并可行的公园管养专项业务管理制度，内容应包括各方管理职责、服务标准（养护标准、费用标准、人员配置标准）、招标管理、质量考核、审批管理、合同管理、支出管理、财务管理、档案管理、履约验收、监督评价、奖罚细则及违约处理等。区公园主管部门完善项目管理制度后，应向各街道发布并要求各街道根据各自实际情况建立系统完整的项目管理制度，进一步提高公园管养项目的管理水平。

2. **强化前期调研与论证。**建议在每年项目开展前期，对辖区内每个公园进行摸底调查，或者委托专家开展可行性研究，对项目前期实施开展的情况如人员配置是否足够或合理、资金安排是否合理等进行总结，对各服务企业的管养服务水平和质量进行分

析对比，对每个公园的面积、管养面积、管养等级、需配备的管养人员等作详细的分析，经过集体讨论后，出具评审意见，并形成书面文件，作为项目决策的重要依据。

3. 重视绩效目标设置。建议进一步提高预算编制的科学性，同时严格预算绩效目标管理要求，在编制预算的同时编制与预算金额、项目相匹配的绩效目标申报表；重视绩效目标设置，确保绩效目标指向明确、细化量化、合理可行、内容匹配，结合公园管养项目特点，设置科学的、可量化的个性化绩效指标及指标值，同时在项目实施过程中注意收集佐证材料并统计数据，以更好地衡量项目完成的产出及评价项目的完成效果。

4. 加强项目管理力度。一是建议在合同中明确各项关键条款，以有效的合同条款约束执行方的行为，防止因主要条款缺失而造成的损失及引起纠纷，有效维护单位的合法权益；二是建议强化合同审批流程规范性管理力度，严把合同签订审核关，确保合同条款、合同内容等符合有关规定；三是建议各公园管理单位公园主管部门对公园管养项目的实施进行督导，规范项目实施程序，要求对达到公开招标要求的项目应严格执行相关文件要求，通过公开招标方式开展采购行为，不能以任何理由规避公开招标，确保程序实施合规有效。

5. 加大监管力度。一是建立统一有效的日常动态监管机制；二是制定合理可行的项目监督管理办法，落实对项目实施各个环节运行与管理的监督机制，加强对各服务企业作业情况的日常监督、检查和考核，对重复出现的问题加大扣款力度，督促各服务

企业及时进行整改，进一步提高公园管养效果；三是建议各公园主管部门对服务企业的合同执行情况进行严格的审核，对不符合合同约定的情况应尽快督促服务企业整改；四是建议各公园主管部门与服务企业签订合同后，对服务企业派遣管养及保安人员信息进行一一核对，并对服务企业聘请的相关管养及保安人员进行动态监控管理，发现人员不合规立即要求其整改，进一步加强对服务企业派遣人员的监管力度；五是建议加大公园管养工作的考核力度，督促各公园管理单位按照现行考核办法定期对公园管养工作进行考核，形成定期考核及结果公开机制。同时，对考评结果整改问题要从深到底，落实到位，确保达到预期效果。

（二）细化预算项目清单，规范事项支出手续

1. 建议资金使用单位每年编制预算时，对各个项目清单进行充分分解，细化预算项目清单，将绿化管养项目分解为市政道路和社区公园两个项目进行预算申报，并明确各项目的具体实施内容，同时在预算执行过程中及时跟踪并分析预算的完成情况。

2. 建议尽可能地将公园管养项目单独招标并签订合同，如经过集体论证确实不可行（如管养成本增加等）而只能采取将市政道路和社区公园绿化管养项目打包招标采购的，应在招标文件及合同中明确各项目的服务明细清单及费用，同时要求中标服务商对各项目分开台账管理；资金管理单位也应在账务上对绿化管养经费的收入和支出分别设置市政道路和社区公园两个辅助明细账进行专账核算，以更清晰地反映各项目的资金收入和支出情况。

3. 建议规范事项支出的合理性，对费用标准进行严格的把控，

在招标和订立合同过程中严格对照文件标准制定相应的费用标准和配置标准，避免出现超标准、超范围的情况；同时建议对不同项目支出使用相对应的预算安排资金，规范各事项支出的合理性。

（三）完善公园管养机制，统一管养工作标准

1. 建议对照《深圳市城市管理局关于印发深圳市绿地养护工作指引的通知》（深城管〔2013〕263号）文件中的深圳市各类公园分类标准对所管辖公园进行分类，并对公园统一配置绿地等级，形成公园分类、绿地等级清单，实现对公园管养的精细化、差异化管理。

2. 建议完善有关公园养护工作指引的工作机制，明确公园管养单价标准及浮动区间，制定包括保洁人员、绿化养护人员、安保人员、水电工等的配置标准及条件，引导各公园管理单位合理配置各类管养人员，各公园管养价格保持在合理区间内，平衡各街道间的管养标准，服务企业才能合理高效的提供管养服务，促使财政资金发挥最大的效果。

3. 建议各公园管理单位对服务企业派遣管养人员的年龄、综合素质、技术水平、工作态度等进行核查与评估；同时建议随时掌握服务企业的人员变动信息，要求服务企业及时提供变动人员信息，发现不符合条件人员立即要求服务企业更换，进一步完善人员甄选机制，提升公园管养及服务水平。