

2020 年度龙岗区垃圾处理监管中心垃圾填埋、 东部电厂开口工程及东部电厂第三方监管 项目绩效评价报告

一、基本情况

本项目由城市管理和综合管理局（以下简称“区城管局”）统筹管理，区城管局直属单位垃圾处理监管中心（以下简称“垃圾中心”）具体负责，主要包括保障膜浓缩液处理、渗滤液处理站、渗滤液外运、东部电厂开口工程、东部电厂第三方监管项目等内容。

该项目 2020 年年初预算 10,690.53 万元，年中调减预算 7,917.26 万元，调整后预算 2,773.27 万元，实际支出 2,748.28 万元，预算执行率 99.10%。经综合评价，该项目绩效评价得分为 79.7 分，等级为“中”。

二、取得的主要成效

（一）渗滤液实现区内全量处理，有效降低外运风险

一是**渗滤液处理量扩容，弥补处理量不足**。生活垃圾渗液成份复杂，腐蚀性强，属危废物，不仅污染地表水且存在安全隐患，特别是在雨季无法通过现有的渗滤液处理站和外运方式日产日清。2020 年，垃圾中心通过建设一体机和膜浓缩液项目弥补处理量和渗滤液处理能力不足的问题，并减少外运渗滤液的处理量，有效降低外运风险。二是**渗滤液分浓度处理，处理工艺更加完善**。垃圾填埋场产生的渗滤液主要通过一体机、处理站和膜浓缩液三

种方式处理，其中：一体机主要针对红花岭一二期低浓度污水进行处理；渗滤液处理站主要处理三期全量和二期少部分渗滤液；膜浓缩液主要负责处理站和一体机产生的浓度较高的渗滤液。通过上述措施，实现对渗滤液的分层分步骤处理，有效缓解固废外运和填埋风险。

（二）建立在线检测系统，实现排放指标实时检测

垃圾中心积极落实环保部门的相关规定，在 2018 年 12 月开始建设在线监测系统，2019 年 1 月在渗滤液处理站投入使用；2020 年随着一体机和膜浓缩液项目的建成，在线监测系统已将二者同步纳入在线监控范围。该系统每两个小时自动取数一次，可以实现对包括 COD、氨氮、总磷、总氮、总铬在内的主要污染物指标的有效监测。垃圾中心与第三方监管单位每天安排专人负责取数并针对数据异常情况进行排查，确保数据及时、准确、可靠上报，并针对存在的异常情况及时查明原因限期整改。

（三）加大项目考核范围，提升项目监管力度

垃圾中心通过驻场监管、委托第三方监管等方式，加强对垃圾填埋场和东部电厂的监管，主要体现在：一是通过安排专人和聘请第三方的方式，对垃圾填埋场内的生产设备运行、安全生产、污水排放及沼气收集等情况进行全过程监管；对东部电厂的接收系统、进料系统、炉渣系统、飞灰系统、渗滤液处理系统以及焚烧炉运行、发电系统和辅材消耗的运行情况进行现场监管。第三方监管单位按合同的服务要求按日、周、月、季、半年和年度及时编制东部电厂第三方监管报告；现场派驻人员按工作职责的要

求每日编制监管日志。二是垃圾管中心对红花岭物业管理、渗滤液处理、东部电厂和垃圾填埋场第三方监管等业务分别制定考核标准，设置考核表并按月考核。

（四）提升城市品质，提高居民满意度

针对三期垃圾填埋场离居民区较近，臭气控制难度大的问题，垃圾管中心聘请专家顾问对填埋运营管理把脉问诊并根据专家意见制定提升方案，综合采取提高除臭标准、加强膜面巡查维护、优化库区管道加大沼气收集力度、改进密闭工艺、分区密闭、东西侧增加幕墙、加高固定风炮等措施，有效解决了臭气扰民问题。

三、存在的主要问题

从项目实施效果来看，项目的实施在一定程度上有助于改善居民生活环境，提升生态环境，但就项目开展情况而言，仍存在渗滤液处理产能过剩，预算编制不合理、预算执行缺乏刚性约束、合同管理不规范、项目监管不到位、绩效管理工作亟待加强的问题。具体情况如下：

（一）渗滤液处理产能过剩，资源未能有效利用

垃圾填埋产生的渗滤液主要通过一体机、处理站和外运三种方式处理，其中前二者是主要处理方式，外运为辅助方式，一般只会在一体机和处理站处理能力无法满足时采用。根据垃圾管中心提供的数据统计 2020 年全年渗滤液日均处理量为 640.08 吨/天，小于浙江大学评估报告预估的日均渗滤液产生量 943 吨/天，也远小于一体机和处理站合同约定日均处理量 1300 吨/天，处理产能存在过剩。

（二）预算编制不准确，预算调整幅度大

1.安排与项目无关的支出预算

2020年年初，城管中心安排原液处理预算1,045.08万元，根据反馈，原液处理为备用项目，用于解决年度内现有设备设施无法处理的渗滤液余量。但评价发现，原液处理并非渗滤液处理的必要工艺，且2020年度内无法处理的渗滤液余量通过外运方式进行处理，无需安排原液处理支出预算。

2.部分支出事项预算金额编制不准确

评价发现，膜浓缩液处理、一体机处理、渗滤液处理站的2020年年初预算分别为2,863.00万元、982.00万元、3,279.45万元，年度实际支出210.70万元、362.54万元、1,162.06万元，预算编制不准确。

3.预算调整幅度大，预算执行刚性约束不足

一是预算调整幅度大。2020年度项目预算为10,690.53万元，年中分6次共计调减7,917.26万元，预算调整率高达74.06%。
二是预算调减后部分支出事项缺乏充足的资金保障。

（三）部分合同管理不规范，管理工作有待加强

评价发现，城管中心的部分合同存在合同条款与实际不符、合同签署和变更不规范的问题，主要体现在：

一是部分合同未根据工作实际进行变更。如在第三方监管服务方面，2019年9月三期填埋场已闭库，闭库前后的监管内容存在差异，闭场前后作业时间上也存在差异。但评价发现，2020年依然沿用2019年合同条款，并未对合同工作内容和金额进行

变更。

二是个别合同条款未明确联合体双方的责任和义务，存在履约风险。一体机处理服务供应商为联合体（广州迪斯环保设备有限公司和济南上华科技有限公司）。该合同未明确联合体各方职责，也未签订联合体协议，不利于合同履行。

三是部分合同审批不严谨、签订不规范，主要体现在：个别合同存在倒签。个别合同变更程序不规范。

（四）项目监管工作力度尚待加大，安全管理亟待加强

垃圾中心通过驻场监管、委托第三方监管等方式对项目实施情况进行监管，但评价分析认为其项目监管工作仍有待加强，主要体现在：一是个别业务考核内容覆盖面不足，如在物业管理服务方考核方面。评价发现，针对物业管理服务方的月度考核中均未涉及人员流动率考核，而对应合同约定：需保持保安队伍稳定性，保安员的流动不得超过5%。二是个别业务未履行验收程序，如未针对红花岭环境园物业综合管理服务出具年度验收报告。三是安全管理亟待加强。

（五）未充分落实绩效主体责任，绩效工作质量较差

一是部分绩效指标设置不够清晰量化，可衡量性较差。如产出目标时效指标为“会计年度内按时完成”，并未能结合预算支出具体内容梳理各项业务的时效指标，可衡量性差。又如社会效益、生态效益指标、可持续性影响分别为“对已封场及在用垃圾填埋场进行有序并有效的管理”、“有效改善生态环境，变废为宝”和“有效”，指标设置过于宏观，不够清晰量化。二是绩效监控和绩

效自评材料未能充分体现项目工作成效。

四、项目建议

（一）重新评估渗滤液产生量，合理配置产能

评价发现，垃管中心对三期垃圾填埋场闭库后渗滤液产生量不甚清晰，浙江大学评估报告对2020年渗滤液产生量的预估值也与实际情况存在较大差异（该报告预估2020年日均渗滤液产生量为943吨/天，但实际全年全量处理的日均渗滤液仅有640.08吨/天），加之随着闭库时间推移，渗滤液产生量还会逐年减少，因此建议垃管中心重新开展垃圾填埋场渗滤液产生量的评估工作，根据评估结果调整与供应商协定的渗滤液处理产能。

（二）科学编制项目预算，强化预算执行刚性约束

一是编细编实项目预算，提高预算编制的科学性、准确性。首先，垃管中心在预算编制前加强调研，结合往年工作开展情况以及当年度新增需求，对项目的实际需求和目标进行充分论证，明确项目的实施内容和计划；其次，垃管中心在预算编制阶段，通过参考往年成本情况，综合考虑执行过程中的影响因素，做到预算编制细化量化、测算过程具体、计算准确、依据充分、确保预算金额与实际需求相符，如在渗滤液处理方面，应基于往年的处理情况和渗滤液处理量的重新评估数据测算资金需求，提高预算测算的准确性。

二是强化预算执行刚性约束，提高资金管理水平。首先，垃管中心要严格根据批复的项目预算安排各项支出，确保预算严格有效执行，资金用途与预算批复一致；其次，垃管中心要严控预

算调整和调剂，维护项目预算严肃性。严把审核关，在预算执行中确因工作要求需进行预算调整或调剂的，要提出充分理由及相关证明材料，按照规定经主管部门审核、财政部门核准；再次，城管中心要加强预算执行进度监控，提升预算支出效率。进一步健全预算执行分析机制，定期开展预算执行分析工作，加强对预算执行进度的监控工作，深入分析预算执行进度慢的具体原因并及时采取分类处置措施予以纠正，如加强督导、调减预算、暂停项目实施等。

（三）强化合同管理，降低合同风险

建议区城管局与城管中心建立健全合同管理机制，对合同拟定、审核、审批、签署等各环节严格把控。在合同条款拟定与签订时，城管中心相关部门应仔细梳理认真审核各项条款，条款内容应明确、具体、细化，各方职责明晰且与实际工作相符。当合同内容发生实质变化时，应视具体情况重签合同或签订补充协议，重签合同或签订补充协议应当严格按照有关程序办理，履行相关手续。

（四）规范开展项目监管工作，保障监管职责落实到位

一是加强日常监督考核。进一步明确考核要求和标准，加强对第三方物业管理服务机构的服务质量监督和考核。在日常监督考核过程中，要综合采用听取汇报、审核监管日志和材料、现场巡查、定期检查等多种方式，了解和掌握物业管理服务工作的真实情况，并针对日常监督过程中发现的问题，及时督促、限时整改，确保服务质量。**二是**加强履约验收。在年度终了或合同履行

周期结束时，需从到岗情况、工作态度、处理问题、重大责任事故等方面对第三方物业管理服务机构进行履约验收考核。三是进一步加强安全管理。进一步建立健全安全生产管理和各项应急预案体系，做好应急救援物资储备和防护器材的日常维护管理，定期对各项风险进行排查。对于排查不达标，应及时查找原因并限期整改，预防安全隐患，提高事故防御和应急救援能力。

（五）落实绩效管理主体责任，推动绩效管理规范化、常态化

一是建立健全预算绩效管理制度，完善内部工作机制。建议垃圾中心结合部门业务特点，建立健全本部门绩效管理制度或方案，明确部门内部绩效目标设置、监控、评价和审核的责任分工，建立部门核心绩效指标体系。在绩效管理过程中，加强财务工作与业务工作的紧密衔接，提升绩效管理水平，不断推动绩效管理工作常态化、制度化、规范化。二是加强绩效目标管理，科学、合理、细化、量化的设置绩效目标，避免设置笼统指标。三是加强绩效监督和自评工作，提升监控质量。垃圾中心应按相关的要求，根据实际情况编制绩效监控表和自评报告，并对绩效完成情况进行认真的分析和总结，对执行情况偏离较大的项目，应认真分析原因限期整改，不断提升绩效管理水平。