2021年度深圳市龙岗区城市管家项目

绩效评价报告

一、基本情况

本项目由深圳市龙岗区城市管理和综合执法局负责主管，由吉华街道、宝龙街道具体实施，将清扫清运、绿化管养、市政公厕管理、市容巡查、垃圾分类以及数字化城管等城管领域业务予以统筹整合，全面提高城市管理的精细化、智慧化、专业化水平。

本项目2021年度预算金额为14,798.63万元，实际支出13,195.25万元，预算执行率89.17%。经综合评价，本项目绩效评价得分为82.61分，等级为“良”。

二、项目主要绩效

（一）创新统筹整合城管领域，提升项目示范效应

经过一年多的运营，项目取得了较好的成效，环境卫生测评指数显著提升，吉华街道、宝龙街道从原先的全市排名垫底提升到中上排名，其中吉华街道2021年环境卫生指数测评全市排名比2020年提升了15名、全区排名比2020年提升了3名；宝龙街道2021年环境卫生指数测评全市排名比2020年提升了27名、全区排名比2020年提升了7名。

区城管局在总结吉华、宝龙街道城市管家试点经验的基础上，力推环卫体制改制，将城市管家项目向全区推广。据环卫科技网统计，截至2022年4月，深圳市龙岗区吉华街道、宝龙街道、布吉街道、坂田街道、平湖街道和坪地街道均已经引入“城市管家”。吉华街道、宝龙街道先行先试的“城市管家”项目已在全区其他4个街道（占比44.44%）进行了推广应用，得到很好的示范效应。

（二）创新管理和作业模式，提升城市精细化管理水平

吉华街道、宝龙街道通过整合各项城市管理领域工作（包括清扫保洁、垃圾清运、绿化管养、公厕管理、市容巡查等），由原多个小散标段转变为由一家服务企业承接各业务，实行一体化运营，形成集约化、规模化的管理效应，城市管家承办企业入场后，创新了多项管理和作业模式，有效提升了城市管理精细化水平。如吉华街道城市管家项目承办企业为提升工作效率，打破传统环卫人工作业的现状，陆续推出自主研发的小型机械，分别是环卫巡查车、多功能保洁车、吸尘吸叶车，推行机械+人工相结合的作业模式，重点清理一些边边角角的小垃圾，大程度提升环卫清理时效和解决小垃圾不好清理的难题，提高管辖区域的卫生环境品质及精细化管理水平。宝龙街道在环卫作业模式上，承办企业推出城中村“1+3+4”环卫作业新模式，环卫人员以一条固定路线，三样工具（扫把撮箕、铲刀、手喷漆），四项作业标准，对所处作业区域40-50分钟为一次清扫周期对路线中的暴露垃圾、零散垃圾、乱张贴、雨水篦子及桶点进行及时保洁，有效提升了城市管理的精细化水平。

此外，在城市专业化、智慧化管理上，吉华街道、宝龙街道充分运用大数据、云计算、物联网等数字专业技术，分别建立了吉华街道“城市管家”智慧平台、宝龙街道“共治链”智慧平台，利用智慧化平台派单、接单、工单审核、回访、督办等，进一步改造提升城市智慧管理水平，推动信息共用共享、管理科学合理、服务主动高效，使城市管理的方方面面都“智慧”起来，促使城市管理更加精细、更加规范。

（三）城市环境质量明显改善，城市品质形象有效提升

“城市管家”项目由传统的一项环卫业务，延展到城市精细化全面管理，真正实现以“绣花功夫”开展城市管理，强化物业化管理理念，强化服务意识，补齐城市管理和服务精细化方面存在的短板。吉华街道、宝龙街道通过“城市管家”改革试点推动了辖区城市功能、品质、形象全面提升，环卫指数排名实现从全市垫底到中上游的蜕变。同时结合龙岗区“美丽龙岗 精彩蝶变”行动，以实际行动为深圳打造“打造全国最干净城市、打造世界著名花城”贡献力量。

吉华街道自2020年11月“城市管家”项目正式入驻以来，街道重点难点问题被逐个击破。比如，解决城中村乱挂晒问题，补齐社会公厕短板，提升绿化品质，提升道路环境清洁度等。宝龙街道通过实施垃圾转运站地面刷新、行道树树池整治、垃圾桶喷绘、垃圾桶及果皮箱修复、压缩箱喷漆翻新、压缩箱加装不锈钢板、环卫车加装不锈钢围板、行道树树池专项整治等，着力解决辖区环境卫生方面存在的突出问题。街道城市环境品质提升工作取得实效，从各场所的环卫指数测评情况来看，宝龙街道2021年“12+1”大类平均得分率均保持在84%以上，对比2020年12类场所得分率全线提升，其中进步指数最高的为垃圾转运站和环卫作业车，分别比2020年进步19.28%和18.27%；2021年环境指数测评居民满意度指数平均76.26分，同比2020年增长9.57%，涨幅明显。吉华街道2021年“12+1”大类现场考察指数平均得分89.12分，对比2020年增长8.50%，其中进步指数最高的为垃圾转运站和环卫作业车，分别比2020年进步17.15%和14.65%；2021年度环境指数测评居民满意度指数平均综合分为76.89分，同比2020年增长12.26%，涨幅明显。“城市管家”项目的实施改善了城市各类场所的环境卫生质量，有效提升城市品质、宜居指数及形象，增强了人民群众的幸福感、获得感，在城市治理方面取得了一定的成效。

（四）推动项目履约标准化，落实项目后续接管机制

吉华街道、宝龙街道分别结合街道实际情况制定了《城市管家项目履约评价办法》，依据各业务模块考核评分标准对承办企业提供的各项服务开展巡查、监督及月度考评，发现问题及时督促整改，并将各业务模块考评结果与深圳市环境卫生测评结果相结合，计算月度项目履约得分，以此考核承办企业服务质量，并与服务费挂钩，推动项目履约标准化建设。另外，区城管局还制订了《龙岗区城市管理服务项目应急接管机制》，理顺了服务企业退出后的接管流程，解决服务企业退出难、街道监管难的问题，落实了项目后续接管机制。

三、主要存在问题

（一）前期工作细致度不足，绩效目标设置欠缺合理性

**一是**项目论证过程不细致，导致预算编制准确性不足。预算测算依据不充分，预算编制资金量与实际工作任务量不匹配，导致了财政资金无效占用。**二是**绩效目标设置欠缺合理性，可衡量性较差。区城管局未统筹整合“城市管家”实施范围的服务内容设置总体绩效目标，缺少对“城市管家”试点工作总体评价的总体绩效目标，且绩效目标设置存在量化不足、不够明确、合理性或可衡量性不足等问题。

（二）项目实施规范性不足，全过程管理水平有待提高

**一是**项目制度出台不及时，主管部门及街道均缺乏统筹。**二是**财务核算规范性不足，资金管理水平有待提高。**三是**项目执行程序严谨性不足，存在项目实施风险。**四是**项目前期监管不到位，绩效评估工作开展不及时。

（三）承办企业投入存在不足，街道对承办企业投入缺少监管与分析

从本次评价情况来看，吉华街道、宝龙街道对于承办企业上述设备设施的投入缺少监管，虽然有对项目进行履约抽检评价，但履约抽检评价并未对投入的性能好坏进行评价以及承办企业投入的运营费用进行监管，未能有效掌握承办企业各分项运营成本是否合理，各项投入是否能够符合项目实际所需等。

（四）城市管家的实施未能完全实现预期目标

**一是**环境卫生指数波动幅度大，全市全区排名未达预期。**二是**精细化专业化水平稍欠，服务水平有待提高。**三是**规模化成本节约效果未能实现。

（五）项目统筹及监管力度不足，未能形成很好的试点效应

**一是**项目考核管理不足，未能形成有效监管闭环。**二是**试点项目实施不够理想，未能形成很好的试点效应。**三是**服务企业选择比对不足，缺乏后期参考价值。

四、相关对策建议

（一）强化前期工作细致度，合理设置绩效目标

**在项目论证及预算编制方面。**建议街道在后续的工作中强化项目前期调研工作的深入性及充分性，对影响项目实施的因素进行充分论证与分析，并深入实地进行勘测工作，以准确地预测项目实施的各项数据，缩小预算编制资金量与实际工作任务量的差距，提高预算编制准确性，提升财政资金使用效率。

**在绩效目标设置方面。一是**建议区城管局统筹设置“城市管家”项目绩效目标，并要求各街道在申报预算时设置“城市管家”一级项目，并根据区城管局设定的绩效目标对各自“城市管家”项目设置项目总体绩效目标及相应的绩效指标，以充分体现“城市管家”项目的特点及实施目的；在“城市管家”一级项目下设置清扫保洁、绿化管养、市容巡查等二级项目，并分别编制绩效目标及相应的绩效指标。**二是**建议街道合理设置项目绩效目标及指标，突出核心工作内容，结合项目立项依据及实施目的，设置合理可行、与项目预算编制内容、项目目标任务相对应，并能有效体现项目实施内容的绩效目标和指标。**三是**建议街道对设置的绩效目标和指标进行科学论证，设置的指标应能够以数据充分衡量和评价其完成情况，能够有效地体现项目实施成效。“城市管家”项目的实施目的更多的是为改变吉华街道、宝龙街道环境卫生指数测评长期垫底的情况，因此，建议街道针对项目实际情况，对实施效果设置量化、切合实际的核心绩效指标，如可设置“年度环境卫生测评全市排名XX名”“年度环境卫生指数测评排名提升XX名”“年度环境环境卫生测评指数增长率XX%”等可量化的社会效益指标，以更客观、量化反映环境提升水平。**四是**建议各街道在项目实施期中开展绩效监控、年终开展绩效自评，对年初设定的指标的实现程度和情况进行分析，并侧重于对项目的实施成效如环境卫生、市政绿化、市容市貌等情况等进行项目实施前后对比分析，以更有效地体现“城市管家”项目的实施成效，进一步提升绩效管理水平。

（二）规范项目全过程管理，提升项目管理水平

**1.及时完善制度和组织机构设置。一是**建议区城管局及时指导及督促各街道制定城市管家项目履约评价办法，及时完善各项管理制度，确保项目实施具有清晰的指引与监管。**二是**建议吉华街道完善“城市管家”统筹管理机构的设置，避免存在多头管理而导致管理效率低下现象；同时也可以及时了解多项工作资源整合的成效，而不是各职能业务科室仅了解各自板块的成效，忽视项目实施的初衷—“资源整合”。

**2.规范项目账务核算，提高资金管理水平。一是**建议街道完善资金拨付审批单信息设置，在资金拨付审批单上注明履约扣款信息或预扣款相关说明及金额，以更清晰地反映当月项目实际执行金额。**二是**建议街道在各预算项目明细账上考虑增加“城市管家”明细科目，以单独体现“城市管家”资金支出，清晰反映项目资金情况。**三是**建议街道加强会计凭证的审核力度，对会计记账信息记录的准确性进行双重审核，以避免会计信息反映错误。

**3.规范项目实施程序，避免项目实施风险。一是**建议区城管局、吉华街道、宝龙街道对内部招标管理制度条款按照政府采购法要求进行全面梳理，必要时对前期实施项目的招标文件、招标过程等进行重新论证，重点关注分数权重比例、招标侧重点、招标内容与项目的符合性、投标文件的审核过程、投标报价、评审过程等，以确保政府采购流程的合规性。**二是**强化项目实施过程材料的审核力度，把好审核关，确保归档材料的完整性及规范性。**三是**建议区城管局对各街道制定的采购合同范本关键要点提出指导意见，如指导各街道明确附上公厕、垃圾转运站分布平面图以及绿化管养、清扫清运面积测绘平台图等；同时在合同中明确工人年龄要求，并明确设置对于超龄人员的特殊性、补偿性处理措施，进一步提高合同条款的严谨性和合同执行的有效性。**四是**建议完善各项作业管理台账的内容及格式，增加详细文字描述，以体现“城市管家”项目的精细化管理，提升项目管理质量。

**4.强化监管督促力度。一是**针对宝龙街道未及时印发履约评价办法情况，建议宝龙街道在履约评价办法正式印发后，及时对承办企业进行“回头看”，对前期检查发现问题与履约评价办法的考核标准进行比对，进行一次彻底的清算。**二是**建议街道在后期项目运行中应及时开展城市管家服务项目第三方绩效评估，以确保能够及时了解城市管家服务项目的成效、存在问题以及优化改进思路。**三是**建议区城管局定期如每年结束后组织对全区各街道实施的上年度“城市管家”项目开展整体评估，充分了解各街道“城市管家”的实施成效、存在问题等，并通过对比各街道的项目执行情况，强化对承办企业的监管及督促力度，提升“城市管家”项目实施成效。

（三）加强街道对承办企业投入监管与分析，提高企业按照合同进行履约投入

**一是**建议各街道适时收集承办企业对“城市管家”项目的实际投入数据以及各项作业数据，通过对数据开展各分项的运营成本及效益分析，判断按项目实际成本加成税金、市场利润等来验证现行单价标准设置的合理性以及是否有调整空间，为后期项目成本管控、预估工作量、标准单价制定等提供可靠有效的参考依据和数据支持，提升项目投入的经济性。**二是**针对机械设备投入问题，建议各街道关注对承办企业投入以及替换车辆、机械设备设施性能及可操作性的评估，而不单单仅衡量投入数量，必要时可聘请专业第三方机构开展专业评估，以确保各项作业的正常运行；同时对于在招标时未预测到的机械设备，建议根据实际情况要求承办企业进行配置及调整，也可以结合环境卫生指数测评结果的动态分析，调整设备配置，以进一步提升服务质量。

（四）针对性整改服务短板，全面提升环境卫生水平

**一是**建议区城管局及吉华、宝龙街道及时总结“城市管家”项目实施的经验、存在的不足与问题等，并针对环境卫生指数测评排名较低的月度，找出承办企业存在的服务短板，与连续排名较高的街道进行对比，并借鉴有效可行的做法或经验，结合各街道实际情况进行优化完善，有针对性地要求承办企业进行完善及整改，全面提升环境卫生水平。**二是**建议各街道结合辖区内频发性问题可不定期地约谈承办企业，指出作业过程中存在的不足，提高承办企业对日常环卫、绿化管养、市容巡查等工作的重视程度，约束其从自身工作中不断总结问题、解决问题，从而提高服务质量。**三是**针对个别作业精细化不足问题，建议各街道加大对承办企业的监管督促力度，对于卫生死角、城中村等难以监管区域要求承办企业适当加大该区域的人员投入或清扫保洁、绿化管养频次，提高作业的精细化管理程度。**四是**建议各街道督促承办企业完善专业化服务队伍的建设，提升城市管理专业化服务水平。**五是**建议区城管局开通群众反馈便捷通道，鼓励社会公众积极参与市容市貌的监督工作，及时反映身边环境卫生、公厕管理、绿化管护等影响市容市貌的问题，有效提高项目监管及整改工作效率，提升城市环境卫生水平。**六是**建议区城管局进一步科学论证目前吉华街道、宝龙街道各项成本单价标准，并与后续其他街道的中标单价进行对比，同时结合各承办企业运营成本及效益分析数据，测算并合理确定标准单价，制定统一的指导价，从而有效控制成本，减轻财政资金压力，体现规模化成本节约的效果。

（五）加强项目统筹监管，有效保障项目实施质量

**一是**建议区城管局应及时对试点工作进行经验总结，及时发现问题及时整改，并对“城市管家”项目的考核标准、实施路径等出台明确的指导性文件或意见，以更好地统筹和监督管理项目，有效保障项目实施质量。如对于两个街道履约评价办法考核合格线标准不一致的情形，建议区城管局加强统筹力度，在考核合格线分数标准等方面加以统筹指导，一方面减少各街道设置的差异化条款，减少项目实施的差异化；另一方面通过提升不合格等次分数，增强约束力，进一步强化对中标承办企业服务的考核，提升其服务水平。**二是**建议区城管局应充分发挥主管单位职责，及时督促各街道对各项检查、评估中发现的短板问题进行整改，形成有效的监管闭环。**三是**建议区城管局考虑在总结经验时与现有其他街道实施的“城市管家”项目进行对比分析，按照各业务版块对比各承办企业的服务质量和专业水平，推荐好的做法和经验，同时找出各承办企业的不足，督促其整改和完善，承办企业才能更高效地提供服务，促使财政资金发挥更大效益。