2021年度深圳市龙岗区生活垃圾减量

与分类项目绩效评价报告

#

# 一、项目概况

本项目深圳市龙岗区城管和综合执法局负责主管，由11个街道办事处按照属地管理原则负责辖区内垃圾减量与分类的组织实施，主要用于推行全覆盖的分类投放，全面开展宣贯督导，优化完善分类投放、分类收运、分类处理的生活垃圾处理体系，同时建立源头减量机制，推动资源节约和循环利用。

本项目2021年度年初预算数为28,003.10万元，调整后预算数为21,383.02万元，实际支出数为20,430.79万元，执行率为95.55%。经综合评价，本项目绩效评价得分为75.89分，等级为“中”。

# 二、取得的主要成效

## （一）垃圾减量分类效果初显，配套设施建设不断完善

龙岗区按照生活垃圾“减量化、无害化、资源化”的工作要求，建立了较为完善的生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统，推动全区生活垃圾从源头减量到末端处理的全链条规范运作。自2019年开始全面推进生活垃圾强制分类工作以来，龙岗区生活垃圾减量分类初步显现效果。2020年全区生活垃圾分类处理量为372,061.19吨。受疫情因素影响，全区2020年生活垃圾减量分类工作自2020年5月才全面铺开，相应处理量按8个月计算，2020年平均处理量为46,507.65吨/月。2021年全区生活垃圾分类处理量为847,955.92吨，平均处理量为70,662.99吨/月，较2020年每月平均处理量提高51.94%。

为保证垃圾分类效果，龙岗区不断加大配套设施建设投入，建立智能化监管体系。在全市率先建成生活垃圾督导信息化监管平台和生活垃圾全流程分类智慧监管平台，通过前端计量、收运车辆车载称重、处理厂地磅称重三个端口统计，形成投放、收运、处理等三个环节数据体系，进一步提高精细化管理水平。同时，持续推进末端处理设施地磅系统、分类收运车辆GPS监控设备与市生活垃圾全过程分类管理平台对接工作，全区末端处理设施地磅系统与市管理平台100%对接，实现全流程、全链条分类分级多部门共同监管。

## （二）深入开展垃圾分类宣教活动，实现垃圾分类工作全覆盖

龙岗区多举措加强生活垃圾减量分类的宣传引导。**一是**加大公共宣传力度，主要措施包括开展生活垃圾分类微课堂、开展生活垃圾分类主题宣传活动、建成生活垃圾分类教育体验馆、创新开展线上宣传等。**二是**发挥校园宣传阵地作用，将垃圾分类融入教育实践体系，开展垃圾分类主题班会和综合实践学习活动1万余场次，组织师生1353人次开展了共计2700余小时垃圾分类志愿督导。**三是**引导社会组织参与工作，通过推行“童爱家园”计划与构建政校企社合作平台等措施，充分利用多方面优势与资源，进行多层次、多形式、多领域的紧密合作，深入开展垃圾分类宣传教育工作，推动全区生活垃圾分类工作全覆盖。

# 三、存在的主要问题及原因分析

## （一）项目绩效目标不够明确，缺少关键性绩效指标且量化程度不足

**一是**项目绩效目标与项目中长期规划衔接性不足。项目单位在设置项目总体绩效目标和年度绩效目标时，未对项目中长期的目标任务和指导思想进行细化和分解，并在绩效目标中予以体现。**二是**项目绩效指标设置缺少关键性指标且量化程度不足。项目单位在绩效指标设置时多以定性指标为主，量化程度不足，且未设置“生活垃圾回收利用率”“厨余垃圾分出率”“督导有效率”“居民生活垃圾分类参与率”等反映项目核心内容与目标的关键性指标。

## 项目预算编制科学性不足，资金使用规范性与合理性待提高

**一是**项目预算编制科学性不足。“垃圾减量分类与收运处理（餐厨垃圾、果蔬垃圾、厨余垃圾收运服务）”经费测算时，处理量的选取应为全区预期处理量，但区城管局在年初预算编制时，以处理设备的设计处理能力为依据进行测算，测算依据不合理，导致项目经费年中的调整。**二是**项目资金使用规范与合理性待提高。各街道年初预算测算时，督导人工费用按照50元/天/点计算，但实际发放过程中，由物业公司根据督导员履职情况进行考核，对履职不到位情况进行扣款，但各物业公司扣款标准不统一导致实际发放至督导员的督导费存在较大差异。

## （三）项目投入产出效益不明显，居民垃圾分类参与率偏低

### 一是全链条生活垃圾分类体系不够完善。在分类投放环节，居民垃圾分类的参与率不高。在分类收集、运输环节，存在“前分后混”的现象。在分类处理环节，厨余垃圾末端处理能力不足。

### 二是居民生活垃圾分类习惯提升不明显。督导工作开展存在困难，居民配合度不高。后续督导费用较高，可能造成一定的财政资金压力。从目前督导效果来看，“定时定点督导”的引导作用依然较为有限，居民尚未养成良好的垃圾分类习惯，后续督导费用需要投入较多的财政资金。

### 三是垃圾投放点设施使用效益不足。目前来看，深圳市生活垃圾投放点建设投入成本较高，垃圾桶升级过快且适用性不强。

## （四）项目工作安排不合理，制度制定合理性与执行有效性不足

**1.项目工作安排不合理。**市、区两级工作方案均于年中印发，不利于各级相关部门进行有效的工作计划及资金安排。

**2.监管制度合理性与有效性不足。一是**考核标准存在“一刀切”情况。根据深圳市“城市市容环境状况”指标评分标准，深圳市所有住宅区（含城中村）均需按“集中分类投放+定时定点督导”模式实施生活垃圾分类，但部分住宅小区居民目前已形成较好的垃圾分类习惯，全覆盖的督导模式对提升其垃圾分类效果作用不大且存在一定的成本浪费。**二是**项目实施监管有效性不足。“深分类”管理系统对督导员的到位在岗情况进行监管，在此基础上，街道办在开展督导巡查工作，区城管局也通过部门人员与第三方监管机构开展监管工作，存在多重监管、重复投入资金的情况。但以上监管措施执行有效性不足，依然存在督导员未能有效履职等问题。**三是**项目验收工作不够规范，如吉华街道翠湖、水径片区垃圾桶点升级改造工程《建设工程竣工验收报告》中工程概况、工程验收实施情况、工程质量评定等内容大部分缺失。

# 四、有关建议

## （一）强化项目绩效管理体系建设，合理设置项目绩效指标

**建议**区城管局结合市级生活垃圾减量分类工作重点与实施方案，合理设置龙岗区生活垃圾减量分类的中长期绩效目标与年度绩效目标。项目实施效果的设定需与垃圾减量分类的背景及初衷紧密结合，在明确各年度项目实施目标和重点的基础上，建议由区城管局统筹制定各街道垃圾减量分类的绩效指标体系，明确统一的绩效考核指标。绩效指标设置时，通过层层分解目标实现路径，尽量设置全面、可衡量的绩效目标，并选取与工作内容相关性强、能体现项目核心目标的绩效指标，如“生活垃圾回收利用率”“厨余垃圾分出率”“督导有效率”“居民生活垃圾分类参与率”等。

## （二）科学编制项目预算，加强财务精细化管理

### 1.提高项目预算编制科学性

**建议**相关部门提高预算编制的科学性。预算编制过程中需细化预算测算过程及相应依据，在明确项目具体实施内容、实施对象和实施方式的基础上，分析项目的预算支出内容、对应的工作量及支出标准，明确与细化各项支出的组成明细及用途，提高预算编制的科学性与准确性，进而避免资金年中的大幅度调整。对于垃圾处理量的测算，**建议**结合上级部门的对处理量的考核标准，并充分参考以往年度的处理量情况，合理预估各类垃圾处理量，提高垃圾收运处理经费预算编制的科学性与准确性。

### 2.加强财务精细化管理

**建议**相关部门优化财务精细化管理。**一是**制定生活垃圾减量分类项目经费管理办法，细化经费安排规定，明确该项目资金不得用于部门其他不相关项目支出。同时，建议进一步优化项目资金支出结构。例如，通过建立智能化监管体系，在提高项目管理信息化水平的基础上，可适当降低相关人工费用的投入。**二是**对照项目经费管理办法，完善项目资金规范使用及风险防控制度，结合单位内控制度要求及年度工作计划，合理安排生活垃圾减量分类工作各子项目的预算额度。在预算执行期间，严格执行项目资金批复的内容，对项目预算执行和财务管理等情况进行监督检查，确保预算执行的效益及效率。**三是**针对督导费用的使用，建议各街道优化督导费用发放流程，明确费用发放期限，督促物业公司做好相关工作并及时发放督导费。同时，建议由区城管局统筹制定督导员履职情况检查考评奖励机制，明确统一的督导费用发放与奖罚标准，对督导效果进行奖优罚劣。**四是**针对项目所购置的固定资产（如生活垃圾投放点标准桶柜等），及时组织验收工作，并按相关要求进行登记入账。在后续投入使用过程中，定期对固定资产的使用状况及技术状况等进行有计划的检查与维护，保证固定资产的正常运转，提高资产的使用效率。

## （三）进一步完善生活垃圾分类体系，提升居民垃圾分类参与率

### 1.进一步完善生活垃圾分类体系

**建议：一是在分类投放环节**，提高居民垃圾分类的参与率与准确率。居民分类投放是“全链条”体系的最前端和最基础的环节，故可以该环节为出发点，改变居民的生活垃圾处理习惯，提高居民生活垃圾分类的参与率与分类准确率。一方面可从垃圾分类知识宣传上培养居民对垃圾分类重要性的认知，另一方面从垃圾分类条例制度的推动落实上提升居民垃圾分类的主动性。在此基础上，加强对“定时定点督导”的常态化监管，不断提高居民对督导工作的认同感，促进居民积极参与到垃圾减量分类中，积极配合督导员进行垃圾分类，逐渐养成良好的垃圾分类习惯。**二是在分类收集、运输环节**，建立密闭高效的分类运输系统。通过建立与垃圾分类投放相衔接的分类收集、运输体系，合理确定分类运输频次、时间和路线，配足、配齐标识规范、清晰的分类运输车辆，确保各类垃圾单独收集、运输，建立密闭、高效的生活垃圾分类运输系统。同时，加强生活垃圾产生单位与清运单位之间的无缝衔接，防止生活垃圾“先分后混、混装混运”。**三是在分类处理环节**，建立与垃圾分类相衔接的终端处理设施。可积极与市级相关部门协调统筹不同类型生活垃圾处理，优化配置焚烧、生物处理、填埋等不同种类处理工艺，形成一体化项目群，提高能源综合利用效率。同时，重点加快补齐全区厨余垃圾处理设施短板，确保全区厨余垃圾全量收运，实现厨余垃圾减量化、资源化。

### 2.充分发挥定时定点督导作用

**建议：一是进一步压实物业企业管理主体责任。**由区、街道办、社区各层级相关部门形成合力帮助物业企业找准生活垃圾分类的工作定位，通过培训等方式，帮助其形成有效的工作方法，提升与街道办的工作配合度，不断完善生活垃圾分类基层治理的常态化管理机制。对于履职不到位的物业管理企业，可通过开具整改通知书、开具罚单等行政手段，督促其落实责任；并根据《深圳市生活垃圾分类管理条例》第六十条规定：“将物业服务企业违反生活垃圾分类管理规定受到行政处罚的有关信息纳入物业服务企业信用信息档案”。**二是充分评估定时定点督导效果。**做好居民垃圾分类的参与率、准确率及满意度调查，并将调查结果作为督导质量评估的依据之一。对于居民垃圾分类参与率和准确率较高的小区，建议充分总结和推广相关经验，并适时取消定时定点督导工作；对于居民垃圾分类参与率和准确率偏低的小区，建议充分分析定时定点督导工作开展难点，并探索针对性更强的垃圾分类措施。**三是建立定时定点督导工作三年退出机制。**在明确各年度生活垃圾分类预期目标的基础上，做好定时定点督导机制安排，督导过程由“重管理”转变为“重引导”，督促引导居民养成良好的垃圾分类习惯，提高居民垃圾分类的参与率与准确率，逐步取消定时定点督导。

### 3.提高垃圾分类设施使用效益

**建议**进一步加强设施建设前期可行性研究论证，通过实地勘察等手段，切实了解街道住宅区实施层面的实际情况，保证垃圾分类设施的适用性。关于垃圾投放点设施的改造升级，建议相关部门充分了解居民需求，针对新建小区、老旧小区及城中村不同的基础条件，优化改造标准，保证设施的改造升级能够符合各小区的实际状况，并切实提升居民投放垃圾的便利性，进而提高垃圾分类设施的使用效益。

## （四）合理安排部署项目工作，优化项目实施监督管理措施

### 1.合理安排部署项目工作

为保证垃圾减量分类项目实施的有序性及延续性，**建议**市、区城管局提前制定工作方案，做到目标早明确、任务早下达、责任早落实，尽量避免年中或年尾突击性下达任务，以便各级相关部门做好年度工作计划及资金安排。同时，建议加强年度工作计划的前瞻性，将垃圾减量分类的年度工作计划与城市环境发展中长期规划相结合，发挥垃圾减量分类项目实施对城市环境质量提升的促进作用。

### 2.优化项目实施监督管理措施

**建议：一是相关部门应制定合理的考核标准。**一方面考核标准需与深圳市垃圾减量分类中长期目标与规划相结合，提高各项考核指标的导向作用，另一方面建议对各街道分片区进行调研，在充分了解各街道垃圾分类现状的基础上，有针对性地采取分类措施，避免相关考核标准的“一刀切”情况。**二是优化项目监管措施。**建议相关部门明确项目实施过程中的重点环节，在压实物业公司管理职责的基础上，合理制定各环节（如督导员履职、垃圾收运处理等）的监管方案，充分发挥信息平台的作用，保证各管理层级的监管数据信息互通共享，避免各管理层级监管人力、财力的重复投入。对于监督考核结果中出现的问题，督促相关单位分析其原因并及时完成整改，避免同类问题的反复出现。**三是强化多部门协调联动。**《龙岗区生活垃圾分类工作方案（2021-2023）》（深龙分指〔2021〕1号）中对各行业主管部门的职责进行了明确，建议相关部门通过部门主导、行业主抓，推动各部门管辖行业、服务范围各类主体落实责任，并将工业园区、酒店、农贸市场、公园景区、餐饮场所、商务写字楼、大型商超等场所垃圾分类工作纳入场所主管部门考核内容，促进重点场所生活垃圾分类设施齐全、管理规范、宣传到位，推动各类场所生活垃圾分类提质增效。**四是强化生活垃圾分类执法效果。**建议各街道办按照编制情况足额配齐执法人员，坚持处罚与教育相结合，重点检查社会单位和居民个人的生活垃圾分类情况，对于未落实生活垃圾分类投放要求的单位和个人，采取先教育、后执法处罚的方式，促进责任单位和个人履行垃圾分类义务。另外，建议提高数字化执法应用，在实地检查中，利用执法大数据平台，对照检查单，逐项、如实填写，将检查结果录入综合巡查检查台账系统。同时，也可利用已有的非现场执法视频监控平台开展好非现场执法，提高居民主动分类效果。