

2025 年度怀化市鹤城区环境卫生工作服务中心
环卫运行能力提升及生活垃圾分类
特许经营项目事前绩效评估报告

湘天信咨字〔2025〕第 0261 号

2025 年度怀化市鹤城区环境卫生工作服务中心环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目事前绩效评估报告

项目名称: 环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目

实施单位: 怀化市鹤城区环境卫生工作服务中心

评估机构: 湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司

评估时间: 2025 年 9 月

湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司

HUNANTIANXINXINGYECERTIFIEDPUBLICACCOUNTANTSCO. LTD

地址：长沙市雨花区湘府东路二段 99 号汇财国际 16 楼邮编：410000 电话：0731-85121758

2025 年度怀化市鹤城区环境卫生工作服务中心环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目事前绩效评估报告

湘天信咨字〔2025〕第 0261 号

为进一步加强财政支出绩效管理，强化全过程预算绩效管理链条，切实提高财政资源配置效率和使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10 号）、《湖南省省级预算事前绩效评估管理暂行办法》（湘财绩〔2021〕8 号）、《鹤城区财政局关于开展 2025 年财政资金事前绩效评估工作的通知》（鹤财绩函〔2025〕12 号）等精神，湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司接受鹤城区财政局委托，对鹤城区环境卫生工作服务中心（以下简称区环卫中心）环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目（以下简称该项目）实施了绩效评价，现将有关情况报告如下：

一、评估对象

（一）项目名称：环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经

营项目

（二）项目绩效目标

该项目 2025 年绩效目标为“落实鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目监督核实职责；确保资金使用安全；确保城区环卫保洁工作到位”，申报的具体绩效指标如下：

表 1 项目绩效目标申报表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位
产出指标	数量指标	保洁工作完成率	100%
	质量指标	项目绩效目标达标率	100%
	时效指标	清扫保洁及垃圾收集清运及时率	100%
效益指标	经济效益指标	资金使用效益	效果明显
	社会效益指标	市民生活质量	提高
	生态效益指标	生活环境干净整洁	效果明显
	可持续影响指标	经济和生态环境进一步优化	效果明显
满意度指标	服务对象满意度指标	社会公众满意度	≥95%
成本指标	经济成本指标	保洁服务成本	≤9395.57 万元

（三）项目资金构成

该项目预算申报资金 9,395.57 万元，包括人工清扫保洁费、机械化作业费、生活垃圾收集和清运费等，具体明细如下：

表 2 项目预算明细表

项目名称	作业量 (平方米)	单价 (元/平方米·年)	金额 (万元)
主次干道人工清扫保洁	7041100	5.76	4,055.67
街道两侧无责任区域人工清扫保洁	531200	10.65	565.73
铁路沿线人工清扫保洁	93800	3.3	30.95
太平溪风光带车行道人工清扫保洁	130300	9.85	128.35
背街小巷人工清扫保洁	980400	9.15	897.07
机械化作业	6576300	2.22	1,459.94

项目名称	作业量 (平方米)	单价 (元/平方米. 年)	金额 (万元)
道路清洗隔离护栏	75500	16.7	126.09
生活垃圾收集	48000	33.35	160.08
垃圾收集容器	3200	997	319.04
收集站(点)	43	62347	268.09
垃圾清运	198000	48	950.40
公厕蹲位	428	4949	211.82
建(构)筑物外立面清洗保洁	25000	4.1	10.25
城区绿化带垃圾清捡	1050000	2.02	212.10
合计			9,395.57

(三) 项目概况

为改善鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类整体环境，提升城市形象和居民生活质量，实现鹤城区环卫保洁一体化，鹤城区人民政府决定采用特许经营模式实施该项目。项目服务内容主要包括主次干道、街道两侧无责任区域、铁路沿线、太平溪风光带车行道、背街小巷人工清扫保洁，机械化作业，生活垃圾收集，垃圾收集容器（含果皮箱、垃圾桶、勾臂箱、不锈钢收集车等）及收集站（点）保洁、管理、维护、除臭，垃圾清运，公厕保洁、维护、管理、除臭，建（构）筑物外立面清洗保洁，城区绿化带垃圾清捡、城区道路两旁及中间绿化带的保洁，淤泥倾倒池的管理和维护及淤泥、污水的外运、排放，环卫应急保障服务，生活垃圾分类及可再生资源回收服务等。通过引入专业保洁力量，实现城区环境的整洁、有序，提高居民满意度。

二、事前绩效评估的基本情况

(一) 评估程序

1. 评估准备阶段

(1) 确定评估对象。鹤城区财政局根据职能,按照市委、市政府决策部署,依据年度预算编制管理的有关要求,确定事前绩效评估对象。

(2) 成立评估工作组。鹤城区财政局委托第三方机构湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司开展事前绩效评估,共同成立事前绩效评估工作组,具体组织实施评估工作。

(3) 制定评估方案。湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司制定评估方案,方案包括评估对象概况、评估目的和依据、评估组织和方法、评估内容与重点,评估指标体系,评估人员、评估步骤与时间安排、有关工作要求等。

(4) 下达事前绩效评估通知书。事前绩效评估通知书由鹤城区财政局向被评估单位下达。基本内容包括事前绩效评估对象、评估依据、评估主要内容、评估工作程序、结果应用、有关要求等,并附资料清单、评估指标评分表、评估报告模板等内容。

2.评估实施阶段

(1) 收集审核资料。预算申报单位按要求提供相关材料。评估工作组通过咨询专业人士、查阅资料、问卷调查、电话采访、集中座谈等方式,多渠道获取相关信息;对收集到的资料和信息审核、整理,进行交叉比对,形成多层次、多角度的数据资料支持。

(2) 进行现场调研。实地勘测、核实、了解评估对象的具体内容、申报理由和具体做法、依据等,将现场情况与申报材料进

行对比，对疑点问题进行询问，听取并记录预算申报单位对有关问题的解释和答复。

(3) 评估指标评分。评估工作组根据评估通知书中确定的评估指标体系，从申报材料、收集资料、现场调研资料中选择、摘录有关信息，并初步评分。对于资料不全或提供资料不符合要求的，由申报单位及时补充报送。

(4) 开展正式评估。评估工作组组织相关部门、预算申报单位等召开正式评估会。预算申报单位汇报绩效目标、实施方案、预算安排等情况；评估工作组介绍初步评估情况，并就评分依据等情况进行说明。评估工作组就具体问题和预算申报单位进行沟通交流。在此基础上，评估工作组对评估对象评分，讨论形成事前绩效评估意见。

3.评估报告阶段

评估工作组按照规定的文本格式和要求撰写事前绩效评估报告。按照绩效评价通知的时间要求按时报送绩效评价报告。绩效评价组织机构在形成正式报告之前，应向被评估对象征求意见。评估工作组根据反馈意见，依据事实进一步修改完善事前绩效评估报告，形成正式评估报告。

(二) 评估思路

项目事前绩效评估的评估思路主要围绕项目的立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案有效性、筹资合规性等方面展开。项目事前绩效评估的主要内容应包括：

1.立项必要性。主要评估项目设立是否与国家及省相关行业发展政策相关，是否与预算部门职能、规划及年度重点工作相关，是否有迫切的现实需求和明确的服务对象，是否属于公共财政支持范围等。

2.投入经济性。主要评估项目投入产出比是否合理，成本测算是否充分，成本控制措施是否科学有效等。

3.绩效目标合理性。主要评估项目绩效目标是否明确，是否与相关规划、计划相符，是否与现实需求相匹配，绩效指标是否细化、量化、可衡量，指标值是否具有科学性、前瞻性等。

4.实施方案有效性。主要评估项目实施方案设计是否合理可行，人员、设施、物资等基础保障条件是否具备，不确定因素和风险是否可控，项目是否采取有效的过程控制措施，项目设立、清理和退出是否有明确的时限和步骤，是否符合全生命周期管理的要求。

5.筹资合规性。主要评估项目资金来源渠道、筹措程序是否合规，投入渠道及方式是否合理，筹资风险是否可控，是否按规定开展财政承受能力评估和债务风险评估等。

6.其他需要评估的有关内容。

(三) 评估方式、方法

本次事前绩效评估的方式主要包括专家咨询、现场调研、座谈交流、问卷调查等。本次事前绩效评估的方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法及其他评估方法。

三、评估内容与结论

（一）立项必要性

1.政策相关性。“十四五”规划、《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》等明确要求提升环卫运行能力、推进垃圾分类。湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省地级城市生活垃圾分类工作实施方案》的通知（湘政办发〔2020〕25号）提出，要加强生活垃圾等分类配套体系建设，推动建立全民参与的共治体系。项目的设立与国家、湖南省相关行业宏观政策相关。

2.职能相关性。区环卫中心的职能职责包括“指导全区环境卫生工作的开展和环境卫生作业社会化市场化服务工作；负责城区主次道路、背街小巷的清扫、保洁、清洗、洒水降尘及生活垃圾的收集、运输等工作；负责城区生活垃圾分类指导服务工作”等，项目内容与部门职能、规划及当年重点工作相关。

3.需求相关性。随着城市的发展，生活垃圾逐步纳入城镇生活垃圾收运处理系统，使得城镇生活垃圾产生量有较大增长，原有收运设施已无法满足需要。垃圾分类是政策推动的刚性需求，现有收运和处理设施体系难以满足分类要求，提升环卫运行能力、推进垃圾分类迫在眉睫。该项目的服务对象明确为城区居民、企业等，受益对象广泛，能解决垃圾围城、分类效率低等问题，符合区域发展需求。项目现实需求迫切，受益对象明确。

4.财政投入相关性。该项目采用特许经营模式实施，政府支付的运维服务费列入鹤城区人民政府年度财政预算和中长期财政

规划。项目具有公共性，属于财政资金支持范围。

(二) 投入经济性

1.投入合理性

依据《2013 年湖南省环境卫生工作费用定额标准》《鹤城区环卫保洁市场化测算方案》《主次干道清扫保洁基本情况资料汇编》《城区背街小巷“城中村”清扫保洁市场化相关经费测算》等相关资料，确定该项目运维服务费为 9395.57 万元/年，特许经营期为 10 年。项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配，投入成本基本合理，成本测算依据基本充分。

2.成本控制措施有效性

根据《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类项目特许经营方案》显示，鹤城区财政部门、发改部门等其他政府部门协同区环卫中心对项目公司实施行政监管。监督管理内容包括项目运营过程的财务状况监管、营业监管、安全卫生监管、质量标准监管和环境标准监管。区环卫中心依据该项目的相关合同条款，对项目公司及社会资本的履约行为进行监管。区环卫中心及有关部门在项目全生命周期中，开展日常巡查和常规评价，评价结果与运维服务费支付金额及履约保函兑取挂钩。区环卫中心制定了相关成本控制措施，成本控制措施基本有效。

(三) 绩效目标合理性

1.目标明确性

该项目目标设定与部门长期规划目标、年度工作目标一致，

项目受益群体定位准确，但未体现项目实施效果内容，绩效目标和指标设置的匹配度不高。从申报的绩效指标看，数量指标“保洁工作完成率 100%”、质量指标“项目绩效目标达标率 100%”，时效指标“清扫保洁及垃圾收集清运及时率 100%”等，未设定具体的评判标准，绩效目标设定不明确。

2. 目标合理性

绩效目标与项目预计解决的问题及现实需求相匹配，但存在个别指标设置不够细化的情况。如：经济效益指标三级指标为“资金使用效益”，社会效益指标为“市民生活质量”，其指标值不易衡量。

（四）实施方案可行性

1. 实施内容明确性。区环卫中心制定了《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类项目特许经营方案》，内容包括项目概述、项目可行性分析、特许经营模式可行性论证、特许经营主要内容、结论和建议。项目内容明确、具体，与年度绩效目标基本匹配。

2. 项目时效性。根据《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类项目特许经营方案》显示，项目建设期约 3 年，特许经营期限为 10 年。在项目合作期限结束后，政府方可以选择继续合作或解除与项目公司的合作，区环卫中心依据相关内容执行。项目清理、退出、调整机制健全。

3. 实施方案可行性。预算申报单位提供的项目技术路线基本

完整、可行、合理，与项目内容及绩效目标基本匹配，与项目有关的基础设施条件基本能够得以有效保障。

4.过程控制有效性。区环卫中心为该项目的主管部门，先后拟定《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目初步协议》《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目特许经营协议》《怀化市鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类项目特许经营方案》《鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目管理制度》《鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目投诉处理制度》《鹤城区环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目运营质量考核内容及处罚标准》等，明确双方责任义务和绩效考核方式，确保项目顺利实施。项目组织机构基本健全、职责分工基本明确、项目人员条件基本与项目有关并得以有效保障。项目执行过程中设立的管控措施、机制等，基本能够保证项目顺利实施。

（五）筹资合规性

1.筹资合规性。该项目预算资金来源为财政资金，纳入区环卫中心 2025 年度部门预算，资金来源渠道符合相关规定，资金筹措程序科学规范，经过相关论证，论证资料基本齐全。资金筹措体现权责对等，财权和事权基本匹配。

2.财政投入能力。该项目属于区环卫中心以后年度常年实施项目，各级财政资金配套方式和承受能力基本科学合理，各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入，财政资金支持方式

基本科学合理。

3.筹资风险可控性。该项目资金来源于已纳入年度预算的财政资金，根据区环卫中心部门职能和事业发展规划，预计能稳定纳入未来各年度预算，筹资风险可控性高。

（六）总体结论

评估组根据现场评估情况，经综合评估，该项目事前绩效评估得分 92.5 分，等次为“优秀”。具体明细如下：

- 1.立项必要性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。
- 2.投入经济性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。
- 3.绩效目标合理性 20 分，实得 12.5 分，扣 7.5 分。扣分明细：绩效目标设定不明确、绩效目标和指标设置的匹配度不高，扣 5 分；个别指标设置不够细化，扣 2.5 分。
- 4.实施方案可行性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。
- 5.筹资合规性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。

在上述问题按照相应的措施改进之后，本公司给出评估结论为“予以支持”。

四、评估的相关建议

绩效目标方面。一是细化指标评判标准。为“完成率”“达标率”等数量、质量指标明确量化标准，如“清扫次数/频次”“垃圾清运时长”等；对“资金使用效益”“市民生活质量”等指标，设计可量化的二级指标及具体衡量方式。二是强化效果导向。补充项目实施后的直接效果指标，如“环境卫生改善幅度”“垃圾处理合格率”等，

确保绩效目标与指标的逻辑匹配。三是结合规划与需求。对齐部门长期及年度目标,在社会效益中加入“区域环境质量提升具体数值”等内容,增强指标的可操作性与针对性。

五、其他需要说明的问题

本次事前评估是在区环卫中心提供现有资料的基础上进行,对立项必要性、绩效目标合理性、投入经济性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行评估并得出总体结论。事前评估的可靠性基于项目单位提供资料的全面性和准确性,评估意见难以对该项目未来预计涉及的所有方面进行核实,建议预算申报单位据实结算项目支出。

附件: 环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目事前绩效评估指标体系

湖南天信兴业会计师事务所
有限责任公司
中国长沙

中国注册会计师:

中国注册会计师
李亚平
110012670090

中国注册会计师:

中国注册会计师
朱立萍
110101300677

2025年9月30日

附件

环卫运行能力提升及生活垃圾分类特许经营项目事前绩效评估指标体系

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
立项必要性 (20分)	政策相关性	是否与国家、省、市、区相关行业宏观政策相关。	5	5	
	职能相关性	是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。	5	5	
	需求相关性	①是否具有现实需求，需求是否迫切；②是否具有可替代性；③是否有确定的服务对象或受益对象。	5	5	
	财政投入相关性	①是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围；②财政投入是否超承受能力；③是否与财政预算安排项目存在重复交叉现象。	5	5	
投入经济性 (20分)	投入合理性	①项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配；②投入成本是否合理，成本测算依据是否充分；③其他渠道是否有充分投入。	10	10	
	成本控制措施有效性	项目是否采取相关成本控制措施，成本控制措施是否有效。	10	10	
绩效目标合理性 (20分)	目标明确性	①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。	10	5	绩效目标设定不明确；绩效目标和指标设置的匹配度不高

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
	目标合理性	①绩效目标与项目预计解决问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。	10	7.5	个别指标设置不够细化
实施方案可行性 (20分)	实施内容明确性	项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。	5	5	
	项目时效性	项目是否明确设立、退出的时限；项目清理、退出、调整机制是否健全。	5	5	
	实施方案可行性	①项目技术路线是否完整、先进、可行、合理、与项目内容及绩效目标是否匹配。②项目组织、进度安排是否合理。③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。	5	5	
	过程控制有效性	①项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序是否规范；②项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障；③业务管理制度、技术规程、标准是否健全和完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务方面问题是否得到有效解决并配有相应的保障措施；④项目执行过程中是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制是否能够保证项目顺利实施。	5	5	

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
筹资合规性 (20分)	筹资合规性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配；④资金筹措是否能及时到位确保项目顺利实施。	10	10	
	财政投入能力	①各级财政资金配套方式和承受能力是否科学合理；②各级财政部门和其他部门是否有类似项目资金重复投入；③财政资金支持方式是否科学合理。	5	5	
	筹资风险可控性	①对筹资风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。	5	5	
合计			100	92.5	
评定等级	评估结果等次标准为：90—分100分为“优秀”，80分—90分（不含）为“良好”、70分—80分（不含）为“一般”，60分—70分（不含）为“较差”，60分以下为“差”。			优秀	