

附件 7:

PPP 项目支出绩效评价报告

一、项目概况介绍

(一) 项目基本信息

福田区政府环卫 PPP 项目属于市政服务类项目，实施数量为 1 个，项目范围为福田区福田街道、南园街道、滨河路、滨海路福田段（滨海大道到海园一路为界限）。

1、立项依据

区政府常务会议纪要(七届五十七次)、福田区发展和改革局关于福田区政府环卫 PPP 项目实施方案的批复（深福发改〔2019〕340 号）。

2、工作目标

本项目的实施目标定位为有效提高项目范围内环卫作业运营绩效，提升财务透明度和政府监管成效，在提高项目范围内的环卫服务配套设施水平的基础上，将垃圾分类前端基础设施建设纳入项目范围，并配合第三方垃圾分类运营商的中、后端工作，改善公共环境质量，提升周边市民的生活水平。

3、职责分工

福田区城市管理和综合执法局为本项目的实施机构，负责项目全程需求主导、统筹安排绩效考核工作、监督管理、参与推进、牵头组织移交等工作。

福田区发展和改革局的职责主要包括审查本项目建议书、开展可行性论证及审查、履行项目决策程序、组织实施方案的联合评审、组织 PPP 联席会议审议工作、负责实施方案的批复工作、项目入库工作。

福田区财政局的职责主要包括负责组织物有所值评价和财政可承受能力论证及相关报告的审定或验证工作、项目入库工作、将合同约定的 PPP 项目支出分类纳入政府预算、根据绩效考核情况拨付服务费。

福田街道办事处、南园街道办事处、沙头街道办事处、福保街道办事处在实施机构的指导下，分别负责项目辖区内具体的绩效考核工作、付费工作。

项目公司在合作期内承担项目提标改造、运营维护服务等相关权责义务。

中标社会资本方主要负责发起项目公司组建，主导项目公司的改造、运营维护服务等工作，且仍应对项目公司履行本 PPP 项目合同体系文件承担连带责任。

4、制度建设、保障措施

(1) 质量风险对策

在 PPP 合同中约定由项目公司承担项目改造、运营风险责任。促使项目公司加强项目管理，精心组织施工，提高工作效率；加强监理工作；健全工程监督机制与责任机制，杜绝因责任心不强或谋私动机引起的材料和质量不合格现象；严格按法定验收程序组织完工验收，加强绩效考核。项目公司在本项目运营过程中，可以实时地向保险公司投保，

以规避运营过程中不可预见的相关风险，将各种风险造成的支出成本降到最低限度。

(2) 收入风险对策

政府方应针对本项目政府支付责任做好年度财政支付计划，由实施机构、街道向财政部门申请将其列入年度预算和中长期财政规划，作为对社会资本方的支付保证，保障PPP项目周期内各年度政府资金的按期到位，树立地方政府的良好信誉。

项目公司在严格履约的情况下，做好项目投资预算，及时投入项目资金，以满足项目投资建设运营资金需要，同时也不增加额外的财务成本。

(3) 运营维护风险对策

健全各项管理制度，在项目成立最初应制定和健全各项管理制度、审批制度，使各项业务程序化、制度化，以提高管理的科学和完善，不断优化流程以降低管理风险。

项目公司应每月以书面方式向实施机构、街道办提交上月本项目运营情况和下个月的运营维护计划；按季度向实施机构、街道办提供项目公司财务报告。

责任制度。制定和落实管理责任制度，责任到人，人人尽责，提高管理的主动性和针对性。

建立运营维护绩效考核机制，按考核结果付费，并要求项目公司独立核算，加强内控，在整个合作期限内专注于本项目生产经营活动。由于项目公司管理不当而导致的安全生产、环保罚没损失，借款担保、资产处置损失，销售不利、

关联交易损失，重复投资、过度消费损失等项目运营管理风险责任由项目公司自行承担，不纳入价格调整考虑因素。

(4) 本项目专项风控措施

为了控制项目运营风险，将采取以下措施，进行风险控制：

①进行设计审查和建设管理。项目设计方案、实施方案和进度计划、招标文件、PPP 合同应经过政府方的审核同意后才能付诸实施，重要的施工环节应取得政府方的同意后才能施工。对于提标改造部分，由实施机构把握技术标准、进度要求，由项目公司负责设计施工，项目公司将设计方案编制完成后报实施机构审核，经实施机构审核通过后，项目公司按合同约定开始施工，并在竣工后提交实施机构决算验收。

②对项目初始及重置更新投资的设备车辆购置方案进行审查。本项目初始及重置更新投资实施前，要求项目公司开展设备询价和市场调研，并向实施机构报送设备车辆购置方案。实施机构从提高项目运行质量和财政资金使用效益的角度，对投资方案审核通过后，项目公司方可予以购置。

③政府方进行全过程监督。本 PPP 项目，政府不参与出资，但保留对项目投资、改造、运营、移交全过程的监管权利，项目公司的财务及运营状况需全程保持对政府方透明，接受政府方的审计和监督，并按照政府方的要求定期或不定期提交财务及运营情况报告。政府方有权以委派一名代表作为项目公司董事，或者成立管理委员会等形式，在不干扰项

目公司自主运营的前提下，对项目整体情况进行监督。项目公司决定以下事项时，需经政府方同意：

a) 项目公司的合并、分立、股权变更、转让、清算等公司变更事项；

b) 项目公司通过签订协议、项目公司股东通过转让项目公司股权等方式导致实际项目运营管理权发生转移的，运营管理权主要包括对项目资产的运营权和对人事、组织机构等的管理权；

c) 项目公司的投资、担保、资产购置和转让等资产变更事项；

d) 项目内容的变更或新项目的承接；

e) 涉及公共安全、公共利益和其他运营的重大、关键事项。

④政府方可通过聘请第三方机构，协助对项目的服务、质量、进度、安全、财务等进行监管和评价，以实现对项目过程的评价和监督检查。实施机构有权在不干扰项目公司自主运营的前提下，随时检查项目运营情况，包括但不限于质量控制措施等，项目公司应予以配合接受检查及提供检查工作开展的必要条件。发现不符合质量、安全或项目要求的情况，政府方有权责令项目公司整改。

⑤加强项目公司资金监管。为确保项目顺利实施、项目资金专款专用，杜绝发生挪用、转移资金的现象，要求项目公司编制项目资金用款计划定期报备实施机构，项目公司与银行共同签署《资金监管协议》，开设本项目专用银行账户，

银行协助监管项目资金流动情况，政府方付费应进入项目资金专户，政府方可随时检查项目资金流向，项目公司应当为检查工作提供必要的条件。在项目建设、运营过程中，社会资本方应保证资金专用于项目建设、运营，不抽逃或者挪用。政府方可依照法律法规与当地政府的授权对项目实施监督与管理，并同意负责协调其他具有监管职能的部门对项目进行监督与管理。

(5) 强制保险方案

项目建设和运营期间可能遇到不可预期或不可控制的风险，PPP 项目合同中对项目公司必须投保的险种进行了明确规定，以保护政府和社会资本权益。项目公司应遵照可保风险均应投保的原则进行足额投保。

(二) PPP 项目预算资金安排情况

福田区政府环卫 PPP 项目中标价为 11187.495 万元/年，项目合作期限 10 年，由于 2019 年 11 月份项目才开始实施，并未支付相关费用，结余结转资金量为零。

(三) 单位开展 PPP 项目支出绩效自评的情况

根据《福田区财政局关于开展 2019 年度绩效自评工作的通知》（福财〔2020〕51 号）对 PPP 项目开展绩效自评，并撰写《2019 年度 PPP 项目支出绩效自评表》及《2019 年度 PPP 项目支出绩效自评报告》。主要通过以下方面进行自评：投入目标（包括单位成本、总成本、年度资金使用进度安排）、产出目标（包括提供的公共产品和服务的数量、质量、工作时效等）、效益目标（包括服务对象满意度、社会

效益、生态效益、经济效益等)。

二、项目支出绩效情况分析

(一) 政策决策情况

各类(个)项目都经过科学的预算测算,前期论证充足;各类(个)项目计划均符合经济社会发展规划和部门年度工作计划,符合公共财政扶持方向;根据辖区实际情况制定中长期实施规划,设定规划目标、绩效考核标准及项目落实方案。

(二) 政策执行情况

政策执行的职责分工、资源配置、制度措施保障健全;项目实施截止至2019年底已投入纯电水车16台、纯电扫地车16台、路面养护车6台、桶装车10台、高温高压清洗机35台、小型扫路车40台、勾臂车16台、水车8台、智能机器人6台;新招小型设备机手平均年龄38岁,实现作业人员年轻化;GPS设备和人员、车辆一一匹配,切实将GPS设备运用至现场管理中。项目车辆作业全部实现智慧云平台无纸化办公,数据实时更新,手机APP可查。各类(个)项目申报、审核、监理、验收等实施程序均到位;并建立相关的监管机制。而项目实施的效益主要为:

1、社会效益

(1) 促进和谐劳动关系

本项目为确保顺利实施,加强项目资金监管,项目资金专款专用,杜绝发生挪用、转移资金的现象,建立了项目资金专户。项目资金的透明性,结合绩效考核体系,减少了企

业通过“减员增效”的方式压榨环卫工人利益的情形，使项目公司更好地做到以人为本，更好地保障环卫工人的利益，提高环卫工人的薪酬待遇，提高工人归属感，提高企业员工的积极性，有助于提升环卫作业一体化管理水平，为提高项目服务水平打下坚实基础，营造和谐氛围。

（2）促进身心健康

城市环境卫生是城市现代化的重要标志之一，是城市基础设施建设的重要组成部分和改善投资环境的必要条件；随着社会的进度和经济的发展，人类已经逐步认识到环境保护对繁荣经济、推动社会进步和改善生活质量的重要性。

本项目的开展将进一步完善当地配套基础设施，提升环卫作业基础配套设施建设标准，改善城市环境，提升周边市民的生活和健康水平，有益于人们的身心健康，减少疾病的发生，提高人们的生活质量，降低医疗费用。

2、经济效益

本项目属于非经营性项目，回报机制为政府付费，项目不直接向社会公众收取费用。政府和企业形成“利益共享、风险共担、全程合作”的合作关系。项目可获得合理利润但不暴利。本项目的收入单价标准与其他非 PPP 标段相同，但项目公司产出更多。

本项目促进提升了环卫作业机械化水平，加速打造新能源清扫保洁重装作业队伍，从而推动福田区环境清洁事业的建设与发展，为周边市民提供一个良好的生活环境、工作环境和生态环境，对于福田区经济的发展将产生极其深远的意

义。

3、生态效益

本项目实施后，新能源环卫车辆的推广可以减少碳排放和大气污染、噪音污染，改善公共环境质量，垃圾分类的推广可促进垃圾减量化和资源化，具有良好的环境效益，使城市环境质量得到改善。

4、其他社会经济效益

本项目除了配置重型新能源车辆外，还通过智能环卫机器人、小型环卫清扫车、电动冲洗车等小型智能环卫设备的增配，成为深圳市首个高度机械化、现代化的作业标段。在今年特殊疫情期间，由机器作为作业主力，减少工人与废弃物的接触，有效降低了一线工人作业感染的风险。

城市环境质量的提高，将为福田区吸引更多的国内外商业投资，并促进旅游产业和其他第三产业的发展，其间接带来的经济效益是巨大的。改善投资环境，促进中标企业建立长效服务机制，促进经济发展，进而带来社会效益，提高民众对环境质量的满意度，产生良好的社会效益。

（三）资金管理和使用情况

预算资金投向和结构合理；符合相关管理办法及资金设立目标；由于PPP项目于2019年10月底完成招标采购，中标金额为111874950元/年，服务期共10年，项目刚进场入库需时间，2019年并未申请预算。

（四）其他需要说明的问题及下一步计划

下一步计划将成立专门的品质安环部门，制定了完善的

安全管理、台账、会议及培训制度，按工种详细地明确了安全作业规范及劳保用品；按作业内容（如掏沟、冲洗路面、捡拾隔离带垃圾等）制定相应的标准作业程序；按照不同的设备指定的相应的设备安全操作规范。项目上配备了两名全职持证安全员和 8 名品质安全督察员 24 小时对服务范围内员工作业品质，大件垃圾偷倒，工地污染，员工作业安全与规范进行督导。每日通报项目上督查情况，月底汇总排名并奖惩。对固定垃圾站、桶点、工具房、仓库、停车场、有固定巡查签到表。在对产品品质、操作规范、管理制度等方面进行严格的把控。

深圳市福田区政府环卫 PPP 项目是深圳创新环卫作业模式的一个缩影，涵盖一条快速路“滨河路（福田区全段）”、8 个城中村、老城区、CBD、两个口岸，根据不同区域我们配备了不同的设备，使用了不同的工艺工法：

针对滨河路：增加大型设备（水车、扫地车）投入，使得滨河大道大型车辆相较之前的设备数量上涨一倍，达到 10 台。特定车道（如最右边渣土车走的车道）增加作业频次，每天至少 3 洗 3 冲。针对规整的人行道增加小型扫路机，大大提高作业效率及作业安全性。针对快速路、天桥涵洞数量多这一特点，我们采取定人定岗的作业模式。

针对 CBD 商业区：根据对保洁质量要求高、人行道规整等区域特性投入大量小型设备、无人设备，重点打造全机械化、小型设备化，并最终将实现 CBD 区域全机械化作业。

针对城中村：我们针对城中村人员密集，巷子多、道路窄、

餐馆油污污染重的情况。在城中村内投放7吨小水车、4吨路面养护车、小型高温高压清洗车、小型扫路车，实行“以洗代扫”，重点解决城中村内卫生难点（雨篦子油污污染、垃圾桶点、餐馆后厨路面油污污染、地上口香糖污染、动物尿渍等）。采用错峰时间作业、绿色环保设备，解决了住宅区扰民问题。

针对老城区：主路与人行道一般没有绿化隔离，人行道上共享单车停放多，清扫不便。我们投入小型高压冲洗车与大型扫地车配合，在人行道采取侧喷的形式将人行道垃圾赶入主路，由大型机扫车一次收走，大大降低了工人劳动强度，保障了作业安全。

针对口岸：根据人行道规整，出入境旅客多的区域特性，结合口香糖对地面污染严重的问题，我们投入高温高压清洗车有效处理地面口香糖污染。口岸是“国门”，为更能展示深圳环卫新变革，我们将投入各种纯电动小型/大型设备、在广场投入无人设备，向外界展示深圳环卫“新力量”。