# 2020年常德市道路园林绿化维护管理专项资金绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，湖南新中元会计师事务所对2020年常德市道路园林绿化维护管理资金进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

为了改善城市生态、美化城市环境、提升城市品质，打造绿色、生态、宜居城市，根据常德市园林绿化服务中心（以下简称市园林绿化服务中心）部门职能设立了江北城区绿化维护及园林废弃物处理费专项，其中包括江北城区新建道路绿化维护费、城东绿化维护费、城西绿化维护费和海绵城市屋顶绿化养护费等。

根据《市政府办关于印发<常德市市本级推进政府购买服务工作实施办法>的通知》（常政办发〔2015〕10号）等文件，从2015年开始，市园林绿化服务中心将江北城区部分路段的园林绿化养护采用政府购买服务的方式进行。

本次绩效评价范围为江北城区新建道路绿化维护费中2020年第一、二、三、四批政府购买服务项目，项目预算762.41万元。

2.主要内容

市园林绿化服务中心通过政府购买服务的方式对洞庭大道东延线及辅道等共178.22万平方米的绿化带进行养护，具体包括园林植物的修剪、除杂、补栽、施肥及病虫害防治、混播草种植与管理（冬季撒播黑麦草）、绿地的防汛抗旱防冻等。

3.实施情况

（1）拟定政府采购方案。2019年11月，市园林绿化服务中心拟通过公开招标的方式分四批10个标段采购。购买服务期限以一年（365天）为单位计算，每一年期满后满足考核要求的可延长购买服务期限，最长购买服务期限为三年，合同一年一签；每一年期满后不满足考核要求的，重新实施政府采购公开招标。

（2）公开招标。方案经审批同意后，委托湖南中投项目管理有限公司等机构进行代理招投标。2019年12月，在常德市公共资源交易中心进行了现场评标，确定了常德市天泉环保园林绿化有限公司等9家公司为中标企业。

（3）签订服务协议。2020年1月，市园林绿化服务中心分别按10个标段与9家中标企业签订了为期一年的服务协议（中润景观园林公司中标5、6标段），对服务的范围及内容、质量标准、费用的结算等进行了约定。

（4）服务与验收结算。市园林绿化服务中心按月进行考核验收，根据考核结果按季拨付服务费用。每季度支付的费用=（合同总价款-质量保证金）/养护总季数-该季度每月考核不合格扣除的费用。年初按各养护单位合同总价的10%提取养护质量保证金，考核合格后年末予以支付。

4.资金投入和使用情况

2020年预算安排项目资金762.41万元，中标金额合计为709.07万元。因第一、二、三标段合同按预算金额签订并履行，实际支付使用与本项目相关的资金715.40万元（含多支付6.33万元），均为支付给中标企业的绿化养护服务费用。其余47.01万元用于永安公园绿化维护费支出。

详见附件1：绿化维护费拨付明细表。

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

对江北城区部分道路178.22万平方米绿化带进行养护。确保乔木生长良好，树木枝型基本一致，主侧枝分布均匀，绿地植株保存率达95%以上；灌木植株生长健壮，病虫害危害率小于5%；草坪、地被植物生长旺盛，地面枯萎部分及时割除，杂草率小于2%。通过实施本项目，不断美化城市环境，提升城市绿化水平，为创建国家生态园林城市助力，打造绿色、生态、宜居城市。

2.2020年度绩效目标

（1）数量指标。①完成江北城区178.22万平方米绿化带的养护；②草皮修剪8次、灌木修剪10次及以上、乔木修剪 1次；③病虫害防治4次以上；④施肥4次；⑤色块内除杂草6次 ；⑥混播草种1次；⑦养护单位每个工作日对管养范围内的绿化带巡查1次；⑧项目管理单位对养护单位明检考核12次，暗检考核36次。

（2）质量指标。①病虫害危害率小于5%。②绿地植株保存率大于等于95%。③杂草率小于2%。④政府采购规范率100%；⑤各标段考核合格率100%。

（3）时效指标。①绿化养护服务按计划完成及时率100%；②项目管理单位考核按计划完成及时率100%。

（4）成本指标。按项目中标金额及合同约定拨付服务费用。

（5）满意度指标。服务对象满意度90%及以上。

二、绩效评价工作开展情况

新中元所接受常德市财政局的委托后，成立了该专项资金绩效评价小组，于3月中旬开始了解项目情况，起草绩效评价实施方案，3月-4月进行了现场评价。在评价过程中，实施了听取情况介绍、收集并核实相关资料、检查财务会计记录等程序。对常德大道、马家吉堤坡等5个标段的绿化养护情况进行了实地查看，查看标段数占项目标段总数的50%，涉及资金占项目资金总额的58.02%。现场对部分社会公众进行了问卷调查。经综合分析并与项目主管单位、市财政局相关科室交换意见后形成评价结论。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分80.6分，评价等级为“良 ”。得分明细如下：

（一）项目决策情况。总分17分，实得15.5分，扣1.5分，扣分明细：绩效指标欠细化量化，扣1.5分。

（二）项目过程情况。总分23分，实得11分，扣12分，扣分明细：

1.预算执行率93%，扣1分。

2.资金挪项使用，扣2分。

3.资金管理办法待修改完善，扣2分。

4.项目考核办法待完善，扣2分。

5.合同内容欠完善，扣3分。

6.未严格执行考核办法，扣1分。

7.未按合同要求对养护公司实行人员及机器设备备案管理，扣1分。

（三）项目产出情况。总分36分，实得31.1分，扣4.9分，扣分明细：

1. 1、3、4、7-10标段草皮修剪指标未完成，扣0.7分。
2. 1、4、7-10标段病虫害防治指标未完成，扣0.6分。
3. 1、4、8、10标段色块内除杂草指标未完成，扣0.4分。
4. 1、4、8-10标段施肥指标未完成，扣0.5分。
5. 灌木修剪指标均未完成，扣1分。
6. 9、10标段绿化巡查台账不完善，没有记录整改落实情况，扣0.2分。
7. 暗检指标完成率66.67%，扣1.5分。

（四）项目效益情况。总分24分，实得23分，扣1分，扣分明细：可持续影响待加强，扣1分。

详见附件2：项目支出绩效评价指标评分表。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。该项目根据部门职能及《市政府办关于印发<常德市市本级推进政府购买服务工作实施办法>的通知》（常政办发〔2015〕10号）等文件设立，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策要求，属于部门履职所需。项目立项程序规范。

2.绩效目标。绩效目标符合客观实际，预期产出效益和效果符合正常的业绩水平。绩效指标欠细化，如数量指标缺少“混播草种次数”“养护单位巡视次数”“项目管理单位考核次数”等指标。

3.资金投入。2020年预算762.41万元，该项目预算编制时根据财政部门核定的单价确定，依据充分。资金分配以养护面积和单价为依据，科学合理。

（二）项目过程情况

1.资金管理情况

（1）资金到位率。该项目预算安排762.41万元，实际到位762.41万元，资金到位率100%。

（2）预算执行率。根据预算单位支付管理系统及项目资金明细账统计，该项目共拨付给中标企业服务费用715.40万元，其中因第一、二、三标段的合同金额误填为预算金额，导致向中标企业多支付6.33万元，即实际应支付使用709.07万元，应剩余53.34万元，预算执行率93%。

（3）资金使用合规性。资金通过国库集中支付拨付到中标企业，资金拨付手续齐全，但存在部分标段超中标金额支付、资金管理待加强的情况。

2.项目组织实施情况。

项目财务管理制度为项目管理单位制定的《财政专项资金管理办法》。根据现场核查的情况，存在审核欠严格等财务管理问题。

项目业务管理制度为《常德市城市绿地（含公园）养护管理考核办法（试行）》《常德市城市绿地养护管理质量标准（试行）》《常德市城市绿地养护管理技术规范（试行）》及《常德市城市绿地养护管理合同》。根据现场核查的情况，存在合同内容约定欠明确、合同执行欠严格等业务管理问题。

（三）项目产出情况

1.产出数量

（1）根据《常德市园林绿化工程项目移交确认书》等资料确定本项目绿化养护面积178.22万平方米。目标完成。

（2）根据项目服务单位提供的资料，各标段均已完成乔木修剪1次；2、5、6标段（东常路、紫菱西路等）完成草皮修剪8次；未按要求提供1、3、4、7-10标段草皮修剪次数的佐证资料；各标段均未按要求提供灌木修剪次数的佐证资料。目标未完成。

（3）根据项目服务单位提供的资料，2、3、5、6标段完成病虫害防治5次；未按要求提供1、4、7-10标段病虫害防治次数的佐证资料。目标未完成。

（4）根据项目服务单位提供的资料，2-3、5-7标段完成施肥4次；未按要求提供1、4、8-10标段施肥次数的佐证资料。目标未完成。

（5）根据项目服务单位提供的资料，2-3、5-7、9标段完成色块内除杂草6次；未按要求提供1、4、8、10标段色块内除杂草次数的佐证资料。目标未完成。

（6）根据项目服务单位提供的资料，各标段均已完成混播草种1次。目标完成。

（7）1-8标段养护单位每个工作日对管养范围内的绿化带巡查1次，发现的问题记录在巡查日志上并完成整改落实。9、10标段巡查台账不完善，未记录整改落实情况，目标完成率80%。

（8）市园林绿化服务中心监管科每月随机对各个标段抽取一条道路，按照《常德市城市绿地养护管理考核评分标准》进行明检考核，对存在的问题下达考核情况通报，通知养护单位及时整改，明检考核次数目标完成率100%。每月进行了2次暗检，发现问题上传至微信工作群通知养护单位整改，但未达考核办法要求的每月3次暗检，目标未完成。

2.产出质量

（1）根据项目管理单位提供的考核资料，各标段病虫害危害率﹤5%，目标完成。

（2）根据项目管理单位提供的考核资料，各标段绿地植株保存率≥95%，目标完成。

（3）根据项目管理单位提供的考核资料，各标段杂草率﹤2%，目标完成。

（4）政府采购规范率100%。目标完成。

（5）根据市园林绿化服务中心对10个标段的养护考核情况，考核合格率100%。目标完成。

3.产出时效

（1）养护公司按合同约定时间完成道路绿化养护，养护服务按计划完成及时完成率100%。目标完成。

（2）项目管理单位每月月底前完成对养护标段的考核，考核完成及时率100%。目标完成。

4.产出成本

3个标段未按中标金额拨付服务费，目标未完成（项目管理单位已整改）。

（四）项目效益情况

1.经济效益

节省了财政资金。按照预算定额标准测算，一年的绿化养护费用为762.41万元，实行政府采购后实际应支付年养护费用709.07万元，年节约财政资金53.34万元，资金节约率为7%。

2.社会效益

提供了稳定的就业岗位。通过实施本项目，为9家中标单位150余名养护工人提供了稳定的工作岗位。

3.生态效益

美化了城市环境。通过向9家养护单位购买服务，养护面积约178.22万平方米，乔木、灌木长势较好，绿化带植物总体存活率较高，树木修剪较为整齐。为广大市民提供了一个生态、舒适、宜人的生活环境。

4.可持续影响。道路园林绿化养护管理开始实行政府购买服务以来，城市道路绿化效果较为明显，专业养护单位和人员较为稳定，园林绿化养护市场化程度不断提高。

5.服务对象满意度。根据获取的77份有效调查问卷统计，服务对象满意度为90.32%，目标完成。

五、主要经验及做法、存在的主要问题及原因分析

（一）主要经验及做法

理顺管理机制，实现了管养分离。在推行政府购买服务之前，城市园林绿化养护单位既当“裁判员”又当“运动员”。通过引入专业的养护公司，实现了管养分离。让专业的人员做专业的事，提高了城市园林绿化的养护水平。

节约养护经费，提高了资金使用效益。引入招投标制度，更容易选定质优价低的服务单位，达到了节约成本的目的。

细化养护标准，提高了养护效果。通过细化考核标准，明确奖惩和退出机制，实现良性竞争，养护效果自然提高。

（二）存在的问题及原因分析

1.审核流程不到位

第1-3标段的中标金额分别为66.78万元、86.62万元、62.90万元，但实际金额为68.95万元、88.86万元、64.81万元，合计多支付服务费6.33万元。

原因分析：合同审核、财务审核流于形式，工作人员责任心不强。

2.预算管理不到位

项目资金47.01万元用于永安公园绿化维护费支出，挪项使用未履行报批手续。

原因分析：根据2020年市政府办《关于7月份城建工作例会议定事项的会议备忘》，市园林绿化服务中心应于2020年7月接管并做好永安公园园林绿化管理工作，其经费应在年度预算调整中安排。

3.资金管理办法待修改完善

2020-2021年市园林绿化服务中心专项资金明细表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | 2020年预算安排（万元） | 2021年预算安排（万元） | 备注 |
| 1 | 江北城区绿化维护及园林废弃物处理费 | 2,896.67 | 3,208.94 |  |
| 2 | 园林绿化提质改造专项资金 | 5,300.00 | 5,300.00 |  |
|  | 合计 | 8,196.67 | 8,508.94 |  |

如上表所示，2020、2021年度市财政安排给市园林绿化服务中心的专项资金均在8,000万元以上，且上述2个专项内含多个子项目，大部分子项目又分为多个标段或多个批次支付，情况较为复杂，管理难度较大，而市园林绿化服务中心目前适用的资金管理办法为2017年制定的《常德市风景园林绿化管理局财政专项资金管理办法》，未对政府购买服务合同的审核、节约资金的使用及管理等事项作出明确规定，不能满足工作需要。

原因分析：资金管理办法未联合财政部门制定，待进一步修改完善。

4.项目管理不到位

一是考核办法执行不到位，《养护管理考核办法》要求明检、暗检考核实行100分制，分别占比60%、40%，以综合得分作为养护单位月度考核分值。现场获取的《考核结果通报》显示全部明检得分作为月度考核分值，未将暗检考核情况纳入考核分值；二是考核办法欠完善，《养护管理考核办法》未要求对修剪、除杂、施肥及病虫害防治等完成次数进行考核；三是未按合同要求对养护公司人员及机器设备情况实施备案管理。

原因分析：业务管理欠到位。

5.产出未达标

年初设置了灌木修剪10-12次、施肥4次、除杂草6次等数量指标，部分标段未提供完整的工作完成情况佐证资料。

原因分析：工作任务欠细化量化，修剪、除杂、施肥及病虫害防治等均未在合同中约定应完成次数；服务费用未与具体服务量挂钩。

6.部门协调力度不够

现场核查发现，常德大道人行道旁部分绿化带因落叶堆积较多、车辆违规停放影响草皮生长；二广高速主道辅道天桥下绿化带因常年无阳光照射而长势欠佳；马家吉堤坡栽种的杜英出现了较多的断头树。以上种种现象都一定程度上影响了财政资金效益的发挥。

原因分析：环卫部门未及时清扫落叶；个别市民环保意识不强；前期规划不当，天桥下不宜设置绿化带，杜英作为行道树与马家吉现场环境不适宜。

六、相关建议

（一）硬化预算约束

加强业务学习，严格审核流程，硬化预算约束。建议追回多付给第1-3包中标企业的服务费用6.33万元，退还给财政。

注：现场评价过程中，发现该问题后，市园林绿化服务中心立即要求第一、二、三包中标企业退回多支付的服务费6.33万元，于2021年4月13日缴入常德市财政局国库科账户。

（二）调整资金使用方向应履行报批手续

因实际工作需要，确需调整资金使用方向的应会同财政等相关部门向市政府履行报批手续，并相应调整年初专项绩效目标。

（三）联合财政部门制定资金管理办法

市园林绿化服务中心应联合财政部门修改完善专项资金管理办法，明确政府采购合同的审核、专项结余资金的管理等内容，加强专项资金管理。

（四）加强项目管理

一是项目管理单位根据《养护管理考核办法》进行暗检考核并做好留痕工作，将综合得分作为养护单位月度考核分值；二是完善《养护管理考核办法》，对修剪、除杂、施肥及病虫害防治等重点工作次数加强考核；三是做好养护公司人员及机器设备的备案管理。

（五）补充完善合同条款

在购买服务合同中细化量化工作任务，明确约定修剪、除杂、施肥及病虫害防治等工作次数，并作为支付服务费用的重要依据。

（六）加强部门联动

由城管部门牵头，及时劝离违规停放在绿化带上的机动车；加强与环卫部门协调，督促其及时清扫落叶；建设部门前期规划时充分论证，并征求养护单位意见，提高财政资金使用效益。

七、其他需要说明的问题

1. 购买服务主体适格问题

《中华人民共和国财政部令第102号——政府购买服务管理办法》第八条明确，公益一类事业单位不作为政府购买服务的购买主体。经征求财政部门意见，结合实际情况，本次绩效评价未将该情况视同问题反映。

1. 永安公园市民广场维护费预算安排问题

2021年已将永安公园市民广场维护费60.20万元纳入部门预算。

附件：1.绿化维护费拨付明细表

2.项目支出绩效评价指标评分表

3.调查问卷汇总