

# 南京市鼓楼区 2019 年度街巷保洁专项资金 绩效评价报告

项目名称：南京市鼓楼区 2019 年度街巷保洁专项

主管部门：南京市鼓楼区城市管理局

委托单位：南京市鼓楼区财政局

评价机构：江苏苏港会计师事务所有限公司

日 期：2020 年 9 月

# 目 录

|   |    |
|---|----|
| 一、项目概况.....                               | 1  |
| （一）项目背景.....                              | 1  |
| （二）项目内容.....                              | 2  |
| （三）绩效目标.....                              | 2  |
| 1. 总体目标.....                              | 2  |
| 2. 年度目标.....                              | 3  |
| （四）预算执行和项目实施情况.....                       | 3  |
| 1. 预算执行情况.....                            | 3  |
| 2. 项目实施情况.....                            | 4  |
| 二、评价组织实施.....                             | 5  |
| （一）基本情况.....                              | 5  |
| 1. 评价目的.....                              | 5  |
| 2. 评价原则.....                              | 6  |
| 3. 评价方法.....                              | 6  |
| 4. 指标体系.....                              | 6  |
| 5. 评价依据.....                              | 7  |
| （二）评价组织实施.....                            | 7  |
| 1. 前期准备阶段.....                            | 7  |
| 2. 组织实施阶段.....                            | 8  |
| 3. 综合评价阶段.....                            | 8  |
| 三、评价结论和绩效分析.....                          | 8  |
| （一）评价结论.....                              | 8  |
| （二）绩效分析.....                              | 9  |
| 1. 项目收支情况分析.....                          | 9  |
| （1）立项依据较为充分，补助标准明确清晰.....                 | 9  |
| （2）资金使用较为规范，未见重大异常.....                   | 9  |
| 2. 产出与效果分析.....                           | 10 |
| 3. 社会综合评价分析.....                          | 11 |
| 四、主要成效.....                               | 11 |
| （一）制度化、网格化管理，区环卫公共服务体系不断完善.....           | 12 |
| 1. 建立健全街巷卫生整治机制，卫生管理无死角.....              | 12 |
| 2. 建立了区、街道、社区和保洁人员（公司）四级责任明确、层层落实的机制..... | 13 |
| （二）街巷院落保洁全覆盖，有力推进“美丽鼓楼”建设.....            | 14 |
| 1. 街容巷貌不断改善.....                          | 14 |

|   |    |
|---|----|
| 2. 街巷路面保洁良好.....                                | 14 |
| 3. 绿化养护不断加强.....                                | 14 |
| (三) 保洁人员队伍更加稳定, 长效管理逐步形成.....                   | 14 |
| 1. 街巷保洁队伍日趋稳定.....                              | 14 |
| 2. 基础管理较为完备.....                                | 15 |
| 五、存在的问题.....                                    | 15 |
| (一) 不同街道保洁人员人均清扫面积差异较大, 少数街道保洁人员人均工资水平相对偏低..... | 15 |
| (二) 街巷保洁市场化机制仍待完善.....                          | 17 |
| 1. 部分街道对街巷保洁外包服务项目的考核管理机制未能真正实施.....            | 17 |
| 2. 街巷保洁市场化尚未实现全覆盖.....                          | 18 |
| 3. 个别环卫公司存在将专项资金用于街巷一线保洁人员以外的其他人员的情况.....       | 18 |
| 4. 个别街道未与环卫公司签订合同.....                          | 18 |
| (三) 保洁人员管理存在一定风险, 队伍建设存在瓶颈.....                 | 18 |
| 1. 直接开展环卫工作的街道存在诉讼或赔偿风险.....                    | 18 |
| 2. 部分街巷保洁人员偏老龄化.....                            | 19 |
| 六、相关建议.....                                     | 19 |
| (一) 统筹安排, 整体推进街巷保洁工作均衡发展.....                   | 19 |
| 1. 因地制宜, 进一步细化街巷保洁补助标准和范围.....                  | 19 |
| 2. 生态导向, 品牌打造, 整体提升街巷院落保洁工作水平.....              | 19 |
| (二) 探索推进保洁管护市场化, 突破保洁队伍建设瓶颈.....                | 20 |
| 1. 采用多种方式, 提高街巷保洁人员工作效率.....                    | 20 |
| 2. 稳步推进保洁市场化.....                               | 20 |
| (三) 认真谋划, 积极试点“大环卫”格局.....                      | 21 |

# 南京市鼓楼区 2019 年度街巷保洁专项资金 绩效评价报告

为贯彻落实全面实施预算绩效管理，规范和加强财政资金管理，优化财政支出结构，高质量推进“强富美高”新鼓楼建设，按照《江苏省委 省政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（苏发〔2019〕6号）、《南京市全面实施预算绩效管理三年（2019-2021年）行动计划》（宁委办发〔2019〕84号）、《南京市级财政预算绩效管理办法》（宁政办发〔2015〕1号）精神，以及南京市鼓楼区关于年度预算绩效评价工作的相关要求，江苏苏港会计师事务所受南京市鼓楼区财政局委托，对鼓楼区 2019 年度街巷保洁专项资金的使用和实施情况，从项目背景、资金管理、实施情况、产出及效益等方面，开展了绩效重点评价工作。具体情况如下：

## 一、项目概况

### （一）项目背景

街巷是城市中的“毛细血管”，整洁卫生、井井有条的街巷，是传递城市文明的重要窗口。作为南京市中心城区的鼓楼区，所辖区域面积 53 平方公里，常住人口近 125 万人，是南京政治、经济、文化、教育的中心，也是江苏省省委、省政府机关及江苏省军区所在地。长期以来，鼓楼区社会经济处于全市领先地位，科教文化、医疗、体育等事业发展一直位居全市乃至全省较高水平。

但是，鼓楼区也是老城区，街巷密集、老旧小区和无物业小区多，尤其是区内商业街、铁路、轮渡周边等人群众多、客流聚集，卫生保洁问题日益凸显，且部分街巷卫生死角难以通过机扫方式清扫，主要由保洁员人工清扫。近年来，中央和省市进一步加大城市卫生环境综合整治力度，在提升城市品质、加强人居环境整治等方面提出更高要求。为提升区内老旧小区、背街小巷、院落道路等品质，全面提升城市文明环境。鼓楼区贯彻落实中央、省市关于加强城市环境整治、创建文明城市的各项精神，推进精细化管理，鼓楼区在预算设立了街巷保洁专项资金，进一步提高对环卫人员队伍保障水平，加强对老街老巷卫生保洁工作。

## （二）项目内容

2017，鼓楼区在对街巷保洁实行市场化运作的同时，按相关规定要求，取消了一线环卫工人的住房补贴。为稳定保洁人员队伍，确保环卫工作正常开展，提升老旧院落品质，解决卫生死角多的问题，根据宁财建〔2017〕76号、宁城管字〔2017〕16号文件精神，鼓楼区对各街道按照老旧院落和面积，提高保洁养护标准，加强对保洁人员补贴的保障等各项支出。2019年，共计对13个街道，120个社区所辖343个街巷和1016个院落的承担保洁工作人员进行补贴（详见附表一）。

## （三）绩效目标

### 1. 总体目标

贯彻落实中央、省关于加强城市环境整治的各项精神，以及南京市市委、市政府环境综合整治、品质提升“三年行动计划”的

总体部署，根据鼓楼区委、区政府关于加强环境整治相关要求，全面提升鼓楼区城市文明环境，消除街巷环境卫生死角，不断提高人居环境水平，创建文明鼓楼，有效推进经济效益、社会效益、生态效益等。

## 2. 年度目标

完成区内 13 个街道、120 个社区、343 个街巷和 1016 个院落整治，实现街巷保洁整治全覆盖；不断提高保洁队伍人员保障水平，促进全区街巷保洁水平达到省、市和区标准要求，保洁人员工资（含奖金、补助、过节费等货币性薪酬）占比较上年提高；普通街巷人均清扫面积、繁华街巷人均清扫面积保洁员的工作量科学合理，达到街道考核办法的相关标准；保洁人员队伍稳定，一线保洁员离职率正常合理；路面整洁优良率、路面清洁保证率、道路清洁及时率等效益指标较上年提升，核查路面干净整洁，可视范围内无果皮、纸屑等杂物和人畜粪、无淤泥、积水等情况

### （四）预算执行和项目实施情况

#### 1. 预算执行情况

2019 年度，鼓楼区街巷保洁专项资金预算安排 4,540.44 万元，部分街道自筹资金（来源主要为城管经费）267.83 万元，资金到位率为 100%。截止 2020 年 6 月 30 日，专项资金实际支出 4,588.64 万元。剩余 219.63 万元，一是中标价小于财政拨款金额的差额部分，主要包含幕府山街道 114.72 万元、建宁路街道 16.94 万元以及小市街道 16.41 万元等；二是考核扣款金额，主要为凤凰街道 60.57 万元（详见附表一）。

## 2. 项目实施情况

2019 年度鼓楼区街巷保洁项目以“保基本、稳队伍、全覆盖”为原则，从加强街巷、院落环境整治，提高公共治理效能，巩固完善街道社区基础设施等方面着手，建章建制，强化考核，保障了街巷公共环境和基础设施的正常运转。区相关部门和街道专项制定了相关管理措施，开展定期不定期考核，逐步形成长效管理机制。在现场核查的街巷中，绝大多数区域卫生保洁及维护管理达到相关规定要求和标准。具体情况如下：

### （1）组织机构较为健全

鼓楼区城管等相关部门负责总体部署和组织街巷卫生保洁工作，各街道办事处负责统筹协调和组织管理项目具体工作。除下关、热河南路两个街道由街道环卫直接开展（既是主管单位又是实施单位）外，其余 11 个街道的实施单位均为外包的环卫公司，项目实施单位负责街巷保洁、垃圾清运，以及保洁人员的日常管理；项目监管单位为鼓楼区城管局，负责按照南京市街巷保洁工作管理考核目标，组织制定年度实施计划，细化目标任务，监督指导各街道有序开展工作的。

### （2）过程管理较为规范

区各街道早晨 7 点至 9 点均开展“晨光行动”，鼓楼区将 13 个街道划分为 4 个片区，各街道轮流牵头相应片区，各街道主任或书记、街道城管科科长、会同社区分管领导对辖区内保洁等城市治理情况进行巡查，同时结合市区工单对包括环卫保洁在内的城市治理工作进行改进。其中：下关街道城管科由两位专职人员

统筹管理街巷保洁工作，每个社区居委会安排一名卫生主任负责监督工作；此外，下关街道雇佣一位保洁经理每天巡查各街巷院落保洁情况，遇到需要提供保障的情况，保洁员基本按要求加班加点，街道按相关规定发放加班费；热河南路街道环卫巡查员每日巡查街巷院落保洁质量，结合人员上岗情况对环卫人员实施绩效考核，若遇到需要提供保障的情况，保洁员基本都听从安排加班加点，社区卫生主任汇总核实各保洁员加班时间上报至街道，街道按相关规定发放加班费；其余实行外包的 11 街道由各街道分管主任负责，科长统筹管理，两至三位街道工作人员具体负责，每个社区由一至两人担任卫生主任协同管理，由街道巡查各社区街巷院落保洁情况，并向环卫公司保洁经理提出整改要求，再由环卫公司保洁经理向相应保洁员传达。

## 二、评价组织实施

### （一）基本情况

#### 1. 评价目的

全面评价南京市鼓楼区街巷保洁专项资金使用与配置、资金支出效果和重点项目支出等情况，定量和定性分析项目资金的社会、经济效益，查找资金分配和管理中的薄弱环节，促进财政资金效益和管理水平的提高。推动与规范街巷保洁专项资金的绩效评价工作，不断提高资金管理的科学化、精细化水平，为今后使用好、管理好财政专项资金提供科学的决策依据。

## 2. 评价原则

（1）科学规范原则。注重财政支出的经济性、效率性和有效性，采用定量与定性相结合的方法。

（2）公开公正原则。客观、公正，标准统一、数据资料真实可靠，公开并接受监督。

（3）统一领导原则。自觉接受财政部门统一组织管理。

（4）绩效相关原则。针对具体投入及其产出绩效进行，评价结果清晰反映投入和绩效之间的对应关系。

（5）问题导向原则。发现问题、分析问题和解决问题，程序与结果并重。

## 3. 评价方法

本次评价运用文献法、社会调查法、因素分析法、比较等方法，社会调查法主要通过问卷及访谈等形式实现，同时通过文献资料搜索、多因素分析来支撑评价的逻辑紧密性与客观性。本次评价坚持定量与定性相结合的方式，始终遵循科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关的基本原则。

## 4. 指标体系

本次设计南京市鼓楼区街巷保洁专项绩效评价指标体系，包括评价指标、权重、指标解释、评分标准。指标体系包括项目决策、项目管理、项目绩效、能力建设、社会综合评价五部分内容，共设计指标 41 项。全面考察资金投入、过程管理、产出效果和影响力，体现从投入到产出、效果和影响力因素的绩效逻辑路径。

## 5. 评价依据

(1) 《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)

(2) 《中共南京市委办公厅 南京市人民政府办公厅关于印发〈南京市全面实施预算绩效管理三年(2019—2021年)行动计划〉的通知》(宁委办发〔2019〕84号)

(3) 财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285号)

(4) 《南京市级财政预算绩效管理办法》(宁政办发〔2015〕1号)

(5) 《南京市财政预算绩效评价操作规程》(宁财绩〔2016〕281号)

(6) 《关于开展2019年度财政重点绩效评价工作的通知》

### (二) 评价组织实施

#### 1. 前期准备阶段

2020年7月20日前,完成前期准备工作。现场调研了解项目情况。成立绩效评价工作组,通过开展文献检索和现场调研,调查了解政策背景、资金规模、实施内容、范围及期限、项目意义、核拨情况、业务数据源以及项目的组织实施管理等情况,初步确定评价总体工作思路;系统梳理项目任务目标、研发设计绩效评价指标体系。绩效评价指标体系主要从项目决策、项目管理、项目绩效、能力建设及社会综合评价等五个方面来设计,同时围绕绩效评价指标设计基础数据表。形成绩效评价工作方案。

## 2. 组织实施阶段

2020 年 8 月 19 日前，完成评价基础数据采集、核查等工作。一是深入街道办事处采集评价基础数据和佐证资料，基本资料收集以及评价指标体系、相关报表的符合性测试。二是完成鼓楼区 13 个街道办事处现场数据核查，对搜集的评价指标情况进行比对核实，核实内容主要包括：资金到位、使用情况；项目管理情况；资金使用绩效的资料。

## 3. 综合评价阶段

2020 年 8 月 31 日前，汇总分析评价数据，依据制订的评价标准和打分规则，对项目投入产出绩效进行量化打分。依据政策制定和执行情况、资金分配和使用、以及投入产出绩效，撰写绩效评价报告，针对存在问题提出改进建议，完成绩效评价报告。

# 三、评价结论和绩效分析

## （一）评价结论

本次评价运用绩效评价体系和评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈等，对南京市鼓楼区街巷保洁专项资金进行客观评价，评价综合得分 83.03 分，等级为“良好”（详见《南京市鼓楼区 2019 年度街巷保洁专项资金绩效综合评分表》）。2019 年鼓楼区街巷保洁专项资金主要目标基本完成，项目立项较规范，专项资金投放到位，管理制度较为健全，基本完成了年度街巷保洁任务。

## （二）绩效分析

### 1. 项目收支情况分析

#### （1）立项依据较为充分，补助标准明确清晰

该专项资金依据宁财建〔2017〕76号、宁城管字〔2017〕16号文精神，按照鼓楼区各街道老旧街巷、院落面积58.49平方公里进行测算，提高保洁养护标准，加强对保洁人员补贴的保障等各项支出。共计补助13个街道，120个社区所辖343个街巷和1016个院落的保洁工作人员工资补贴。

区街巷保洁专项资金项目实施分级分类管理，其中：对街巷保洁卫生工作和人员按全市新的环卫保洁养护定额指导价标准（普通街巷10.241元/m<sup>2</sup>，繁华街巷21.298元/m<sup>2</sup>）给予保障，调整后的定额指导价是环卫作业市场化招投标的指导依据。除宁海路街道外，鼓楼区其他街道全部按照繁华街巷和普通街巷定额标准的指导价，结合市场化招投标结果安排经费（宁海路街道街巷保洁经费根据鼓府办文〔2016〕1100号精神，按照街巷18元/m<sup>2</sup>，院落10元/m<sup>2</sup>，垃圾清运120元/户进行安排）。此外，部分专项资金用于街巷保洁设备工具购置等开支。

#### （2）资金使用较为规范，未见重大异常

该专项资金预算编制时，由鼓楼区城管局根据设施量、街巷繁华程度、保洁面积等核定情况，对各街道根据区城管局核定的补助范围和标准，经过测算，列入年度预算。项目资金主要以切块打包方式分配使用，同时，结合区、街道对相关区域保洁情况考核情况进行拨付。在2019年初，区财政局将核定专项补助数下

达各街道，各街道根据实际工作需要和序时进度申请街巷保洁用款计划，由区财政局及时拨付保洁经费。就核查情况看，鼓楼区各街道对专项资金使用总体规范，未发现重大异常事项。

## 2. 产出与效果分析

### （1）街巷院落保洁工作实现全覆盖

一是对项目实施基本覆盖全区 13 个街道、120 个社区，保洁面积 58.49 平方公里，实现二是全区 268 条普通街巷、75 条繁华街巷，以及 1016 个无物业小区院落均纳入保洁范围，保洁覆盖率达到 95%以上；三是保洁范围直接涉及 33 万户、117 万当地居民；四是通过轮值的排班方式，确保一年 365 天每天均有人清扫。

### （2）环卫保洁质量获得认可

在南京市 2019 年度城市治理综合考评排名中，鼓楼区位列城区组第三名。下关街道自 2012 年起，连续 8 年被评为南京市城市治理优胜街道；2019 年街道长效考核区排名为第 3 名；在 2019 年国家卫生城市迎复审区级考核中，下关街道考核排名并列第 1 名，获奖励 32 万元。建宁路街道 2017 至 2019 年连续三年被南京市评为“城市治理优胜街道”。

### （3）街巷保洁人员工资水平增长明显

通过专项资金补贴，街巷保洁人员工资平均水平达 5.12 万元/年，较以往有较大幅度增长，补贴收入占保洁人员工资比例较高（详见附表一）。

### 3. 社会综合评价分析

#### (1) 社会公众满意度

评价小组共计发放 430 份社会公众满意度调查问卷，实际回收有效问卷 421 份；着重调查受访群体对鼓楼区街巷保洁，院落保洁，垃圾站点收运，建筑垃圾、杂物清运和牛皮癣清理，保洁车机械作业等工作的满意度等事项；按每卷分值计算，2019 年度鼓楼区街巷保洁工作专项满意率为 73.07%；其中非常满意 40.96%，满意 32.11%，基本满意 19.03%，一般 6.00%，不太满意 1.90%。

#### (2) 保洁员满意度

本次评价共计发放 160 份保洁员满意度调查问卷，实际回收有效问卷 154 份；着重调查保洁员对鼓楼区街巷保洁工资待遇，工作量，工时长短，防寒、防雨等劳保用品配备，爱心驿点等事项的满意度等事项；按每卷分值计算，2019 年度鼓楼区街巷保洁工作专项满意率为 56.49%；其中非常满意 22.08%，满意 34.42%，基本满意 29.35%，一般 10.00%，不太满意 4.16%。

#### (3) 居民反馈与监督机制较为完善

核查发现，居民主要通过 12345 市民服务热线、12319 城建服务热线反映各类包含街巷保洁问题在内的各类诉求，各街道均安排专人处理与街巷保洁相关的工单，对于合理诉求，会在规定的时间内妥善解决，并电话回访，直至居民满意；同时市区两级也会就 12345、12319 工单处理情况对各街道进行考核。

## 四、主要成效

在专项资金引导扶持下，鼓楼区优化环卫服务体系，大力推进民生、民心工程建设，加强街巷保洁人员保障，确保环卫工作正常开展，提高环卫作业服务质量，从而打造区内整洁、有序的市容环境，让文明之花在街巷中绽放，让城市文明深入鼓楼区每个人市民心中。

### （一）制度化、网格化管理，区环卫公共服务体系不断完善

#### 1. 建立健全街巷卫生整治机制，卫生管理无死角

鼓楼区对街巷保洁项目实施制定了相关实施意见和管理办法，各街道结合本地实际，采取街道直接开展街巷保洁、市场化外包两种方式，分别出台了具体工作方案和实施细则，建立了较为科学合理的保洁管理制度体系，使街巷保洁和维护管理有章可循。一是实行直接开展的模式下关街道、热河南路街道均制定了《保洁员工作制度》《保洁员奖惩制度》《文明上岗制度》《保洁员管理考核办法》《保洁员管理手册》等制度规范。为便于携带，其中《保洁员管理手册》为口袋书形式，手册中包含《“十无”标准》、《小区“六无”要求》、《保洁员管理手册》、《保洁员考核办法》、《保洁员考核细则》、《电动垃圾车维护、维修报销规定》、《电动垃圾车使用承诺书》、《周度保洁员绩效考核考勤量化表》；二是实行市场化运作（即外包模式）的其余 11 个街道采用公开招投标形式确定街巷保洁工作具体实施单位，在与环卫公司签订合同时，将《作业标准》、《环境卫生管理考核评分细则》、《作业考核评分细则》等。

## 2. 建立了区、街道、社区和保洁人员（公司）四级责任明确、层层落实的机制

在区领导高度重视下，区城管、卫生、环保等部门加强工作协调和指导监督，区财政部门认真做好项目资金保障和管理，并加强项目资金的运行监控；街道负责做好年度实施方案，并加强日常监管；社区制定保洁计划和实施细则；保洁公司和保洁队伍人员具体落实项目保洁任务。形成区相关管理部门、街道齐抓共管、各个社区将街巷保洁纳入“网格化”管理，保洁公司和保洁人员认真履行合同，做好保洁工作的局面。体现在：（1）从保洁队伍建设看，区级、街道、社区各级对街巷保洁公司（人员）的配备人数、保洁范围、保洁质量作了等明确规定，并进行考核监督。社区确保保洁队伍人员到位并责任到人。如：下关街道制定了《外沙村环境网格化管理责任人职责明细表》，从社区负责人-片区责任人-网格责任人-保洁小组负责人-环境承包人-保洁管护人员的管理结构将街巷保洁责任层层落实。（2）从专项资金管理来看，项目资金预算编制、拨付到支出管理流程明确、合理，各街道、社区均提供了保洁人员名单、工作清单、出勤记录等佐证材料。各街道按照合同要求，对保洁公司进行日常检查和抽查，并结合考核情况，按时有序拨付补贴资金。（3）从保洁任务管理来看，各街巷、院落均有专人或相应公司进行保洁管护，且有临时性保洁工作任务时，保洁队伍人员均能加班加点完成任务。

## （二）街巷院落保洁全覆盖，有力推进“美丽鼓楼”建设

### 1. 街容巷貌不断改善

从实地核查情况看，各社区、街巷房屋墙面较为整洁，未发现乱贴乱画现象；广告宣传牌整齐，位置适当，内容健康；巷口和拐弯处无障碍物；院落整洁干净、无乱堆乱放、院舍清洁到位。据了解，街巷垃圾处理率、转运率均达 95%以上，比上年有所增长。

### 2. 街巷路面保洁良好

街巷道路保洁数量不断增加，保洁范围不断扩大。2019 年，保洁的街巷道路 343 条，其中 268 条普通街巷、75 条繁华街巷。路面保洁效果较好，基本未出现暴露垃圾、堆积物和车辆乱停乱放等不良现象。通过整治，消除街巷卫生死角，蚊蝇及有害生物等明显减少。

### 3. 绿化养护不断加强

本着生态发展原则，鼓楼区持续加强绿化建设，街巷、院落的绿化管养面积和养护任务不断增长。按照区、街道对街巷整治的总体要求，街巷保洁队伍人员在日常工作中，加强对街巷绿化带、树木花卉的养护，社区、街巷环境面貌不断提升，居民满意度也不断提高。

## （三）保洁人员队伍更加稳定，长效管理逐步形成

### 1. 街巷保洁队伍日趋稳定

据对抽样调查和现场核查的部分街道、社区相关情况，鼓楼区街巷保洁队伍建设有了较大发展。表现在：（1）2017 年，街巷保洁实行市场化运作，按照规定取消了一线环卫工人的住房补贴

等政策，一线保洁人员离职较多。为稳定保洁人员队伍，实行该专项资金补贴，逐步提高了保洁人员工资水平，使得保洁人员离职率较以往有所下降；（2）2019年，11个街道共计外包4家环卫保洁公司、聘用1015人开展街巷保洁工作，实现每个街巷配备1名保洁人员；（3）保洁管护人员工作质量考核与街巷环境日常考核相挂钩，且各保洁片区直接对应到保洁管护人员个人，以确保责任可究，保障保洁效果。保洁管护人员平均出勤天数、平均工作时长、工时达标率均较上年增加。

## 2. 基础管理较为完备

根据实地核查情况，大多基层社区和保洁公司管理较为规范有序，均建立了街巷保洁工作台帐，对保洁人员、保洁设备、公共设施等都进行了档案信息管理。街道、社区或保洁公司建立了《保洁管护人员信息表》，包含保洁管护人员姓名、聘用性质、性别、身份证号码、联系方式、作业范围等多项信息，信息管理较为完备。同时，设立了保洁管理工作台帐，对保洁管护人员日常工作情况登记考核。

## 五、存在的问题

（一）不同街道保洁人员人均清扫面积差异较大，少数街道保洁人员人均工资水平相对偏低

一是有的街道人均清扫面积相对较高，如幕府山、热河南路街道等，普通街巷、繁华街巷的人均清扫面积都较大，远高于下关、湖南路等街道；二是从保洁人员人均工资水平看，最高的街

道保洁人员人均工资达到 7 万元/年，而凤凰、华侨路等少数街道，保洁人员人均工资仅 3 万元/年左右。在人均清扫面积相近、工作量相差不大的情况下，不同街道保洁人员工资差异较大。（详见下表）

**鼓楼区 2019 年度街巷保洁人员工资水平与人均工作量情况一览表**

| 街道       | 环卫公司           | 项目员工人数 | 人均工资 | 普通街巷人均清扫面积（平方米） | 繁华街巷人均清扫面积（平方米） |
|----------|----------------|--------|------|-----------------|-----------------|
| 热河南路     | 街道直接开展         | 42     | 5.87 | 14,722.00       | 7,920.00        |
| 下关       |                | 42     | 5.66 | 1,902.44        | -               |
| 宝塔桥      | 江苏华君物业管理集团有限公司 | 78     | 4.56 | 11,417.65       | 5,340.00        |
| 小市       |                | 73     | 4.36 | 1,460.32        | -               |
| 幕府山（一标段） |                | 18     | 5.92 | 12,161.86       | -               |
| 幕府山（二标段） | 南京易洁物业管理有限公司   | 27     | 5.26 | 8,566.00        | 2,030.57        |
| 建宁路      | 南京滨江环卫服务有限责任公司 | 62     | 5.26 | 11,869.23       | 5,700.00        |
| 挹江门      | 南京鼓楼环境卫生服务有限公司 | 67     | 5.92 | 5,955.56        | 4,562.50        |
| 凤凰       |                | 112    | 3.06 | 4,689.47        | 8,985.71        |
| 宁海路      |                | 110    | 5.23 | -               | 4,180.61        |
| 湖南路      |                | 93     | 4.26 | 1,835.71        | -               |
| 华侨路      |                | 121    | 3.28 | 1,312.82        | -               |
| 江东       |                | 89     | 6.08 | 2,642.31        | 1,926.32        |
| 中央门      |                | 81     | 7.02 | 6,207.14        | -               |
| 平均值      |                | 73     | 5.12 | 6,518.65        | 5,080.71        |

注：（1）此表与附表一中列示的普通、繁华街巷有所不同，主要原因是此表按照各街道实际与环卫公司签订的合同中明确的普通、繁华街巷设施量列示；附表一按照区城管局核定的设施量列示。（2）下关街道按片区划分，不单独区分街巷与院落人数，人均清扫面积为总保洁面积除以总保洁人数。（3）鼓环公司对宁海路街道按片区划分，不单独区分繁华街巷与院落人数，人均清扫面积为总保洁面积除以总保洁人数。（4）鼓环公司对湖南路街道按片区划分，不单独区分普通街巷与院落人数，人均清扫面积为总保洁面积除以总保洁人数。4 部分街道与环卫公司签订合同时全部归类为普通街巷，故繁华街巷人均清扫面积无数据。

## （二）街巷保洁市场化机制仍待完善

### 1. 部分街道对街巷保洁外包服务项目的考核管理机制未能真正实施

目前，鼓楼区共有 11 个街道采用服务外包方式开展街巷保洁工作，外包服务商主要有江苏华君物业管理集团有限公司、南京滨江环卫服务有限责任公司等 4 家。据核查了解，相关街道根据合同约定按合同总价的 10%、15%或 20%为考核经费，而在实际结算时，除凤凰街道扣款 60.53 万元（扣款比例为 15%），宝塔桥街道扣款 2.26（扣款比例为 0.61%），江东街道扣款 0.50 万元（扣款比例为 0.14%）外；其他街道对上述外包服务商的保洁工作考核中，考核经费均全额支付至环卫公司，难以真正实施根据考核情况拨付补助资金。主要原因有：**一是**宁海路、湖南路等多个街道街巷保洁工作均由一家环卫公司负责，为了后续合作能够有序开展，即使街道在市区两级城市治理综合考评中因街巷保洁问题被扣分，亦未能真正扣留考核经费；**二是**上述街道街巷保洁员为环卫公司员工，如遇创建文明城市、创建卫生城市以及其他重大卫生保障等情况，街道需要与环卫公司沟通协商，承诺在合同总价外，适当再给予保洁员加班额外补助。此外，个别环卫公司以相关街道保洁项目亏损或没有利润，公司难以继续为由，要求增加补助资金。上述诸种情况，导致街道对环卫公司的管理缺乏有力抓手，街巷保洁市场化的推进遇到瓶颈。

## 2. 街巷保洁市场化尚未实现全覆盖

下关、热河南路两个街道尚未实施街巷保洁市场化运作，仍由街道直接开展街巷保洁工作。

## 3. 个别环卫公司存在将专项资金用于街巷一线保洁人员以外的其他人员的情况

个别外包的环卫公司上报的街巷保洁员补助人数中，除包含街巷、院落一线工作人员外，还包含不在街巷保洁范围内的公厕、中转站、拖运、水洗员，以及一部分不从事一线保洁或保洁管理的其他人员。

## 4. 个别街道未与环卫公司签订合同

宁海路街道办事处未与南京鼓楼环境卫生服务有限责任公司签订《合同书》。其保洁工人工资、考核奖、年终奖励由宁海街道根据鼓环公司提供的工资单等相关文件，直接支付至保洁员。

### （三）保洁人员管理存在一定风险，队伍建设存在瓶颈

#### 1. 直接开展环卫工作的街道存在诉讼或赔偿风险

一是由于历史原因，下关街道原环卫所保洁员未缴纳社会保险，截止目前，尚有 7 人未解决社会保险赔偿等问题，街道可能面临诉讼风险；二是热河南路原环卫所保洁员编制及社保问题已于 2017 年解决，原保洁员与热河南路街道均签署《劳动关系解除协议书》，目前上述已签署《劳动关系解除协议书》的原保洁员仍有 15 人在岗，未来街道将要赔付劳动关系补偿款总额约为 60 万元。

## 2. 部分街巷保洁人员偏老龄化

部分街巷保洁人员老龄化较为严重，为少数超龄的保洁员购买人身意外险成本较高，对类似这样的保洁人员管理具有一定风险性。

## 六、相关建议

### （一）统筹安排，整体推进街巷保洁工作均衡发展

#### 1. 因地制宜，进一步细化街巷保洁补助标准和范围

**一是**根据各街道面积、经济发展程度、社区人口密集程度，结合不同街巷院落垃圾清运、绿化管护、公共服务设施维护等需求特点，进一步细化明确各个区域保洁管护项目具体的要求，进一步细化、分类分级制定保洁管护标准，满足差异化的公共服务维护需要。同时，结合保洁项目数、人均打扫面积等工作量指标，科学合理安排补助资金，逐步均衡保洁员工资水平。**二是**结合保洁区域的人流量、环境保洁工作难度程度等，合理配备保洁人员。对重点街巷和区域，适当增加一线保洁工人。

#### 2. 生态导向，品牌打造，整体提升街巷院落保洁工作水平

**一是**以生态发展为原则，加大宣传力度，把街巷公共服务运行维护放到城市现代化发展的同等高度来抓，并加强宣传，提高居民大众环境保护理念，提倡全民共建，大家合力做好街巷环境保护和卫生保洁。进一步做好街巷垃圾分类、无害化处理等，整体改善人居环境。**二是**品牌打造，为街巷注入美丽的内涵。在专项资金扶持补助的同时，开展“一条街、一个院”保洁竞赛、环

境打造示范等活动，对保洁效果好、质量高的片区、街巷加以宣传，对相关保洁人员进行表彰鼓励。

## （二）探索推进保洁管护市场化，突破保洁队伍建设瓶颈

### 1. 采用多种方式，提高街巷保洁人员工作效率

一是为保洁管护人员配备使用便利、省力的保洁管护设备，以减轻保洁管护人员工作量，提高保洁效率；二是合理确定保洁管护人员薪酬水平。各地区综合评估保洁管护人员工作量和 workload 强度，结合项目预算，合理确定并逐步提高保洁管护人员薪酬；三是进一步完善管理制度，强化督查、规范管理，使保洁管护人员队伍走向规范化、正规化。同时，采取灵活多样的方式，加强保洁管护队伍业务培训，提高保洁管护人员职业水平；四是提高安全意识，降低管理风险。加强安全宣传，采取有效措施，消除街巷保洁人员工作的安全隐患。同时，积极筹措资金，为高龄保洁管护人员购置人身意外险。

### 2. 稳步推进保洁市场化

一是加强对街道、社区干部培训，进一步提高对保洁市场化的认识，提高其开展保洁市场化工作能力；二是在招标中，重点考虑选择社会责任感强、经济实力雄厚的公司，使之能够长期稳定地服务于街巷环境的维护。三是提高市场化竞争程度。将街巷保洁工作通过分两个标段公开招标的形式，分别外包给两家或多家环卫公司，并考虑将生活垃圾清运、甚至建筑垃圾杂物清运一并纳入招标范围，让符合资质的不同所有制、不同规模企业都来参

与行业竞标，街道将中标的两家公司考核落到实处，并作为未来是否续签合同的重要依据，从而促进企业提升服务质量、加强自身建设，以适应市场竞争并满足公众需求，形成一个高度市场化的行业格局。**四是**进一步加强合同管理。各街道与环卫公司签订合同中，明确约定双方的权利义务、合同总金额、职责范围、考核标准、扣款依据等事项。

### （三）认真谋划，积极试点“大环卫”格局

探索将原分散在住建、水务、交通、园林、街道等部门的保洁权打包整合，形成环卫作业全覆盖的“一揽子”项目，提高环卫资源的利用效率，形成“大环卫”格局；从而解决主体责任分散，条块分割严重的现象，化解环卫管理矛盾，理顺环卫管理机制，进一步实现环卫保洁的一体化与长效化建设。

附表一：2019 年鼓楼区街巷保洁资金与项目情况表

附表二：2019 年鼓楼区街巷保洁专项资金绩效评价评分表

江苏苏港会计师事务所有限公司

二〇二〇年九月七日