文章类型：论文|刊号（ISSN）：2630-4740 /（中图刊号）：715GL012

基于环卫定额测算的全成本管控与绩效考评体系构建研究

杨子宇　柯宇翰　余玫瑾　桂旭鹏　施佳诚
广东省建筑科学研究院集团股份有限公司
DOI:10.32629/eep.v9i8.3288

[摘　要] 环卫市场化改革有效提升了城乡环境卫生作业管理水平,但从实践来看仍存在人员配置不足、作业设备不完善、考核监管流于形式等现实问题。以广东省某项目第三方考评实践为基础,从成本管控现存问题、成本测算机制建立、绩效评价体系设计、落地实施保障措施四个方面展开研究,识别财政资金使用效益和风险,依靠环卫作业定额和现场考评数据,构建定额成本核算、多维绩效指标、考核评价结果与支付运营费用挂钩体系,为地方环卫市场化项目规范运行提供参照。
[关键词] 环卫市场化；成本管控；绩效评价；环卫定额；第三方考评
中图分类号：F713.5　文献标识码：A

Research on the Construction of a Total Cost Control and Performance Evaluation System Based on Sanitation Work Quota Measurement

Ziyu Yang　Yuhan Ke　Meijin Yu　Xupeng Gui　Jiacheng Shi
Guangdong Provincial Academy of Building Research Group Co., Ltd.

[Abstract] The market-oriented reform of sanitation services has effectively improved the management level of urban and rural environmental sanitation operations. However, in practice, there remain prominent issues such as insufficient staffing, inadequate operating equipment, and perfunctory assessment and supervision. Based on the third-party evaluation practice of a certain project in Guangdong Province, this paper conducts research from four aspects: existing problems in cost control, establishment of cost measurement mechanisms, design of performance evaluation systems, and implementation safeguard measures. It identifies the efficiency and risks of public fund utilization, and, relying on sanitation work quotas and on-site assessment data, constructs a system that integrates quota-based cost accounting, multi-dimensional performance indicators, and a mechanism linking assessment and evaluation results with operational payment fees. This study provides a reference for the standardized operation of local market-oriented sanitation projects.
[Key words] market-oriented sanitation; cost control; performance evaluation; sanitation work quota; third-party evaluation

引言

环卫市场化是城市环境治理重要改革方向之一,政府通过购买服务方式,将清扫保洁、垃圾收运等作业委托给专业化环卫服务企业实施。当前部分地区环卫项目存在“重招标采购、轻过程监管”现象,部分服务运营单位存在人员社保缴纳不足、设备配置不到位等履约问题,造成财政资金投入和实际服务效果不匹配。依托考评案例,从环卫定额测算与绩效考评监管视角,剖析成本管控和绩效监管的现实矛盾,构建适配环卫作业场景的成本管控与绩效考评体系,助力环卫行业规范化可持续发展。

1 环卫市场化项目成本管控现存问题

1.1前期成本测算缺乏定额依据

《城镇市容环境卫生劳动定额》(HLD47-101-2008)是全国性的环卫作业劳动定额标准,《广东省城乡环境卫生作业综合定额2019》已明确城市环境卫生作业工程费用计算均执行本综合定额。但现阶段仍有环卫市场化项目未依据综合定额测算,简单套用其他项目单价或以经验估算,忽略道路等级、水域保洁、公厕管护、垃圾压缩站作业差异和项目实际情况,诱发低价竞标。从考评案例来看,合同虽约定人员、设备最低配置,却未细化薪酬社保、设备运维等成本,合同配置千余人,实际仅两百余人缴社保,作业车辆也不足。

1.2运营阶段成本投入监管缺位

项目运营期间,主管部门多聚焦环境卫生现场质量检查,缺少对服务商真实运营成本的核验监管。运营单位报送资料不全,

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

工资流水、社保凭证缺失,影子员工、虚列台账难以甄别。环卫工人工资专户分账未落实,资金混同拨付,存在挪用风险。运营单位通过压低人员待遇、削减设备维保投入压缩成本,监管难以及时识别造假行为,造成财政足额付费但实际履约资源不足的现实困境。

1.3绩效考核联动机制尚未健全

当前环卫项目普遍推行绩效付费模式,但考核体系侧重道路保洁、垃圾清运等直观作业成效,尚未建立成本投入与绩效得分双向约束机制。绩效付费侧重结果导向,现场整改达标即可获得高分,不核查成本履约。即使社保不合规、设备缺配,只要临时整改就能规避扣罚,成本缺陷不转化为绩效扣分。案例月度考评中人员车辆管理分值低,缺乏对社保合规率、到岗率、设备到位率的明确扣罚细则。

2 基于环卫定额测算的全成本管控

2.1依托综合定额分项成本核算

依据综合定额,对道路清扫保洁、生活垃圾收集运输、公厕管理保洁等分别核算人工、材料、机具、管理、利润、措施费、增值税等。人工成本要严格按照地方环卫工人最低工资、社保、高温津贴、加班工资等政策执行,并实行环卫工人工资专户分账管理,招标阶段明确财政拨付人工专项经费应独立归集至环卫工人工资专用账户,从源头规避工资资金被挤占挪用风险。车辆成本区分甲方租赁与乙方购置,核算折旧、燃油、维保、保险,重点列支垃圾分类收运专用车辆投入。

2.2细化不同场景差异化成本分摊

城乡作业场景复杂,重点道路、背街小巷、公园、水域强度不同,不宜统一单价。道路按等级确定清扫频次、保洁时长、冲洗频次；公厕、压缩站按规模测算水电、维修、耗材；水域按面积、岸线核算船只人员。案例分类收运未单独列项导致企业拒配车辆。成本测算阶段将垃圾分类收集转运、公共场所构筑物清洗等特殊作业单独列出成本,明确各项作业的工作内容、工作量、资源投入,形成作业内容分项成本清单,作为招标文件合同附件,减少后期变更签证,实现成本可量化、可核查。

2.3明确合同成本履约核验资料清单

合同应明确成本履约佐证材料,人员维度需花名册、考勤、工资流水、社保证明,设备维度需台账、行驶证、维保记录、轨迹、台班,材料维度需采购凭证、发放台账,特殊作业需收运台账、处置凭证。仅提供花名册而无流水、社保,应判定履约不达标。主管部门可引入第三方年度成本专项核查,结果作为付费依据。将报送要求和扣罚规则写入合同,前置成本核查要求,夯实履约核验基础。

3 多维度绩效考评体系构建

3.1设置成本履约刚性指标

改变仅考核现场环境卫生质量的评价导向,将成本履约指标纳入绩效评价体系,设置人员配置合规率、社保缴纳合规率、设备配置到位率、分类收运设施完备率等刚性指标。该类指标设置较高权重,部分条款设置否决项,重点核查服务商是否按照定额测算要求足额投入人力物力。人员考评维度,核对在岗人员规模、社保缴纳、薪酬发放是否符合地方政策；设备考评维度,核查核心作业车辆、垃圾分类收运车辆实际到位情况,核验车辆作业轨迹台账；日常管理维度,核查安全培训、设备维保台账完整性。参考考评案例,对人员社保缴纳不达标、核心设备配置不到位实施绩效扣分,严重违约直接按合同约定扣除服务费。合理分配成本履约指标与现场作业质量指标权重,扭转“重结果、轻投入”的考核导向,倒逼企业履行合同约定的资源投入义务,破解“减人减设备、只做现场整改”的行业顽疾。

3.2完善现场管控评价指标

作业质量指标按照环卫作业标准和合同作业要求,划分道路清扫保洁、公厕管护、水域保洁、垃圾收运、容器清洗、站点管理等二级指标。指标设置应可量化、可核验,减少模糊定性描述,明确可见垃圾密度、污渍数量、作业频次等量化标准,如一级道路可见垃圾废弃物密度≤1个/100平方米、每日普扫不少于1次等。考评方式采取日常巡检、月度考核评价、随机暗访相结合的方式,借鉴第三方考评随机点位抽查模式,规避企业提前布置点位应付检查的情况。将问题整改闭环成效纳入评分体系,不仅考核即时整改效果,重点识别同类问题反复出现的情况,对整改反复失效点位加大扣分力度。兼顾常规作业和应急处置,增加极端天气、重大活动保障、突发垃圾应急清理相关的考核内容,全面覆盖环卫各类作业场景,客观反映真实作业质量。

3.3考核结果与付费挂钩

建立日检、月考、年审完整闭环,考核结果与月度服务费支付、年度履约评定、合同续签直接挂钩。月度考核结果划分等级,执行阶梯付费比例,考核得分越低,实际支付服务费比例相应降低；对于成本履约重大违约的情况可以单独扣罚,不受现场质量考评得分约束。每年委托第三方机构对全年成本投入的真实性、作业质量的完成情况开展综合考评,年度考评结果作为下一年度是否续签合同的重要依据。设置整改期限,逾期不整改或者整改不到位的,启动违约追责。建立考核异议申诉渠道,保障服务商合法权益。参照案例合同付费方式,将人员配置不足扣费、社保缴纳缺口扣费正式纳入常态化结算流程,真正实现“优绩优付、劣效减付”,充分发挥绩效评价指挥棒作用,提升财政资金使用效益。

4 体系落地运行的配套保障措施

4.1强化专业监管能力

环卫市场化不等同于政府责任外包,主管部门应加大环卫专业监管投入,熟悉环卫定额、成本核算、绩效考评相关专业知识,扭转“重招标、轻监管”的行业倾向。监管人员应熟悉合同项目内容和全部条款,能识别人员、车辆履约造假主要风险点,掌握现场检查重点。建立常态化抽查暗访制度,不局限于运营单位提前报备点位,随机开展现场抽查,核验人员在岗、设备实际作业状态。针对基层专业力量不足的现状,引入第三方专业技术服务机构参与履约核查以及绩效考评,弥补行业主管部门专业技术短板。建立内部复核机制,降低考评主观偏差,保障考评结

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

果客观公正。监管思路从单一检查环境卫生面貌,转变为“成本投入+作业质量”双维度监管,压实政府监管主体责任。

4.2搭建智慧监管平台

推进智慧环卫监管平台应用,对人员位置实施定位或线上拍照签到,对作业车辆的GPS轨迹加以监控,自动留存并统计作业频次等关键数据,为成本核验与绩效评价提供客观数据支撑。环卫作业车辆全部接入平台,记录出车时间、行驶轨迹、作业里程,解决台班记录造假问题。人员定位或在线打卡辅助对一线作业人员在岗情况进行核查。平台常态化归集问题台账、整改记录,自动统计复发率,形成预警。数字化平台可减少人为考评的主观偏差,实现对人员、车辆、作业的全程留痕与可追溯管理,留存完整客观的电子数据,为第三方考评及服务结算支付提供原始素材。合同应明确运营单位须将设备、人员数据接入监管平台,未接入平台视为违约,将平台运行情况纳入绩效评价,以数字化手段减轻人工监管压力,同时为成本核查与审计提供客观依据。

4.3健全信用约束制度

完善环卫服务商信用管理体系,将项目履约情况记入企业信用档案,对社保大量欠缴、关键设备不配齐、多次考核严重不合格的公司进行信用记录。信用记录应用到后续政府采购招标环节,对存在重大违约记录的企业依法予以限制。优化环卫项目合同文本,细化各种违约行为的处理办法,明确成本造假、人员虚设、设备缺配等情形下的扣款、限期整改、解除合同的条件,防止合同约束条款过于笼统。主管部门加大政策宣传力度,对服务商的成本履约、绩效考核等规定进行公示。在新一轮的项目招标中,把以往项目的履约绩效结果作为评审的参考依据,促使企业理性报价,杜绝低价恶性竞争。依靠信用约束、合同刚性条款、绩效评价这三种手段协同作用,构建完整的约束体系,促使环卫市场化行业健康可持续发展。

5 结束语

环卫市场化改革成效,取决于成本管控与绩效考核评价协同推进。针对定额缺失、监管薄弱、联动不足等问题,从定额测算、绩效评价、保障措施三方面提出路径。主管部门应加强行业监管,引入专业力量,依托数字化,完善信用机制,遏制低价低质,提升财政资金效益,推动城乡环境治理提升。

[参考文献]

[1]黄统基.环卫市场化背景下环卫工人权益保障问题与对策研究[J].中国产经,2025,(12):84-86.

[2]曹宏斌.新形势下国有环卫企业成本管控策略研究[J].今日财富,2023,(6):40-42.

[3]李慧.市场化改革背景下环卫行业人力资源管理中的绩效优化方案[J].人才资源开发,2022,(4):83-84.

[4]刘丽娜.关于规范环卫市场化的几点建议[J].皮革制作与环保科技,2021,2(17):162-163.

[5]王宁.城市环卫服务市场化改革研究:以杭州市萧山区为例[D].浙江工商大学,2021.

作者简介：

杨子宇(1994--),女,广东广州人,工程师,大学本科,主要从事环境卫生市场化、固废综合治理、生活垃圾分类、建筑垃圾管理咨询等工作。

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.