

2020年生活垃圾处理专项支出项目 绩效评价报告

项目主管单位：江门市城市管理和综合执法局
评价机构名称：广州捷诚信息咨询有限公司

2021 年 8

一、评价项目概要

（一）项目背景

江门市根据《广东省城市生活垃圾分类实施方案》（粤办发〔2019〕43号）工作部署，制定了《江门市城市生活垃圾分类工作实施方案（2020-2022年）》（江府办〔2020〕13号），加快推进江门市生活垃圾分类工作。

江门市城市管理和综合执法局负责全市城乡生活垃圾处理的监督管理工作，组织协调全市环境卫生综合治理，会同有关部门审核、上报和实施市区生活垃圾处理费的调价方案，并监督管理市区收费价格执行情况。2020年江门市生活垃圾处理专项支出经费主要用于：生活垃圾处理费收入安排支出、生活垃圾分类专项支出、城乡生活垃圾处理长效机制以奖代补专项支出。

（二）绩效目标

根据《江门市城市生活垃圾分类工作实施方案（2020-2022年）》（江府办〔2020〕13号），本项目提出如下绩效目标：

1.绩效总目标。

2020年，集中力量开展全方位生活垃圾分类宣传；推进与生活垃圾分类相适应的垃圾处理设施建设；全市实现公共机构生活垃圾分类全覆盖；蓬江区、江海区基本建成生活垃圾分类示范片区，同步推进新会区会城街道、台山市台城街道、开平市长沙街道、鹤山市沙坪街道、恩平市恩城街道生活垃圾分类示范片区建设，完成江海区、新会区环卫一体化改革。

到 2021 年，全市基本建成城市生活垃圾分类系统，蓬江区、江海区、新会区结合实际，试点推行生活垃圾分类城乡一体化制度。到 2022 年，巩固提升成效，城市生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统基本成熟，生活垃圾分类处理城乡一体化系统基本建成，形成具有江门特色的城乡生活垃圾分类新格局。

2.项目年度目标。

城市生活垃圾无害化处理率 100%，实现公共机构全覆盖，蓬江区、江海区基本建成示范片区，农村生活垃圾收运处置体系覆盖 100%自然村。

(三) 评价金额及支出情况

本项目预算单位为江门市城市管理和综合执法局，2020 年生活垃圾处理专项支出金额 1874.25 万元。根据项目单位提交的材料核查，本项目 2020 年实际支出 1,836.63 万元，结余 37.62 万元，支出实现率 97.99%。

表 1-1 生活垃圾处理专项资金分配与支出情况

序号	预算项目	预算金额 (万元)	实际支出 (万元)	支出实现率
1	生活垃圾处理费收入安排支出	882.25	852.15	96.59%
2	生活垃圾分类专项支出	650	642.48	98.84%
3	江门市城乡生活垃圾处理长效机制以奖代补专项支出	342	342	100.00%
合计		1874.25	1,836.63	97.99%

二、评价结论与绩效分析

（一） 总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料，现场核实江门市城市管理和综合执法局以及江海区蓬苑社区和江南街道、天鹅小学、蓬江区西园社区、旗杆石生活垃圾填埋场，并开展问卷调查。总体上看，2020年生活垃圾处理专项支出取得了一定成效，但在项目绩效目标设置、业务管理、产出数量和质量、社会效益、生态效益、可持续影响和社会公众满意度等方面存在不足。综合评定本项目绩效分数为84.5分，绩效等级为“良”。其得分情况见表2-1。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
一、项目立项	15	13	86.67%
二、项目管理	35	30	85.71%
三、项目产出	25	20	80.00%
四、项目效益	25	21.5	86.00%
评价总分	100	84.5	83.50%

（二） 绩效分析

1.立项分析

该指标分值 15 分，评价得分 13 分，得分率为 86.67%。

项目绩效目标合理，预算编制准确。其存在的主要问题： 一是部分 指标设置重复，如，在质量指标中设置了城市生活垃圾无害化处理率，又在生态效益指标中出现了垃圾处理无害化处理率。二是 绩效指标设置不够全面。缺少如，市民垃圾分类参与率、垃圾分 类准确率、垃圾分类覆盖率、生活垃圾分类回收利用率、市民满 意率等指标。

2.管理分析

该指标分值 35 分，评价得分 30 分，得分率为 85.71%。

项目资金安排 1874.25 万元，实际支出 1,836.63 万元，资金支出率 97.99%，资金使用率较高，财务管理比较规范。其主要问题： 一是管理制度还不够健全。没有制定垃圾分类台账制度，垃圾分类 督导员制度落实情况不够理想，导致垃圾分类不到位。二是组织 实施欠完善。垃圾分类全链条推进统筹力度不足，个别镇街简单 停留在分类投放点的建设，有害垃圾以暂存为主，未能与危险废 物收运处理有效衔接，缺乏专门的收运处置设施。同时，根据监 管报告，旗杆石填埋场长期存在地表水沉淀池淤泥未清理完毕； 场区积存大量渗滤液情况，二期渗滤液处理 设施未能满负荷运 行； 发生周边居民投诉臭气扩散事件； 发生防渗膜破损导致雨污 合流外排事件等问题。三是项目质量可控

性欠佳。公共汽车站、 公园、 农贸市场、 商业综合体等公共场所还有相当部分未开展垃圾分类工作； 示范片区以机构试点为主， 覆盖面有限。垃圾分类 指导和监督不到位， 仍存在“先分后混， 混收混运”现象。分类 投放点建设进度偏慢， 垃圾分类台账信息不全。

3.产出分析

该指标分值为 25 分， 评价得分 20 分， 得分率为 80%。项目 对生活垃圾分类培训和宣传场次、 生活垃圾处理费征收、 生活垃圾收运达等方面完成较好。其主要问题： 一是群众参与率偏低。群众普遍知道要分， 但未做到准确分， 对垃圾分类的参与度有待提高， 生活垃圾混投现象仍存在。二是生活垃圾分类覆盖范围有待提高。居住小区生活垃圾分类未实现全覆盖， 定时定点投放率不高； 大件垃圾和园林垃圾收运体系未实现全覆盖； 公共场所还有相当部分未开展垃圾分类工作。三是旗杆石生活垃圾填埋场日常运营有待提高。曾出现覆盖膜破损导致垃圾渗滤液混入雨水现象， 有居民反映场区臭气扩散问题。四是市民垃圾分类准确率不高。市民在实际投放垃圾时， 并未按照不同类型的垃圾进行分类投放， 而是随意扔入其中一个垃圾桶。五是管理责任人未能严格履行垃圾分类管理职责， 也未能落实强制性垃圾分类措施， 导致生活垃圾分类减量效果不够明显。

4.效果分析

该指标分值为 25 分，评价得分 20.5 分，得分率为 82%。其
主要问题：一是全市公共机构生活垃圾分类覆盖率没有达标，公
共场所还有相当部分未开展垃圾分类工作。二是垃圾分类终端存
在缺陷，垃圾焚烧处理率低。三是全市生活垃圾分类回收利用率
缺少相应的统计数据。四是在指导垃圾分类、垃圾分类督导、建
立可追溯的垃圾分类数据统计等方面仍然一定不足，对于垃圾分
类可持续性产生一定负面影响。五是市民对生活垃圾分类实施效
果的满意率为 84.02%。其不满意主要表现在：居民的分类意识
不强，以及政府的处罚力度不够强；引导及监督力度不够；厨余
垃圾和其他垃圾不分开；守法守约意识薄弱，立法部门监督执法
力度需加强；小区里最好有专业分类的工作人员。

三、主要绩效

（一）推进垃圾分类示范片区建设

一是发挥市垃圾分类办公室牵头抓总作用，建立了“市级统
筹、区市负责、镇街实施、部门协同、齐抓共管”的工作机制，
落实“管行业必须管分类”实现公共机构生活垃圾分类全覆盖。
二是出台《江门市餐厨垃圾管理办法》，建成分类收集点超 2500

个，推进“撤桶并点”“定时定点”“桶边督导”，完成市区餐厨垃圾收运处置一体化政府采购服务，全面启动市区餐厨垃圾单独收运处置。三是建有大件垃圾处理车间4个、园林绿化垃圾处理中心1个；将全市14个示范创建镇街分三个梯队，科学建立月度考核评估制度；开展垃圾分类专项执法，督促整改近200次，作出行政处罚10宗。四是依托垃圾分类学院，大力实施公众教育“星火计划”，培育一批志愿讲师，打造万人志愿服务品牌；建成东湖垃圾分类科普馆等一批现场教学基地，组建“市民观察团”，开展垃圾分类能手、讲座、微课堂、市民论坛等宣教活动1000多场，逐步搭建起分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统。

（二）建立健全农村生活垃圾收运处置体系

一是在实现“一县一场”基础上，建成生活垃圾焚烧和餐厨垃圾处理厂，为农村生活垃圾终端处理打下基础。二是“一镇一站”、“一村一点”配套设施不断完善，探索推进城乡环卫一体化改革，建成农村生活垃圾收集点超19000个，收运处置体系实现100%自然村全覆盖。

（三）进一步规范市区生活垃圾无害化处理设施运营

2020年，市区旗杆石生活垃圾无害化填埋场共无害化处理生活垃圾93.45万吨，市区生活垃圾无害化处理率100%。通过

委托第三方机构驻场监管，进一步规范并有效监督旗杆石生活垃圾无害化填埋场规范运营。2020年，旗杆石生活垃圾填埋场、大推车山生活垃圾填埋场均未发生重大安全事故和环境污染事件，管理较规范，有效保障了市区生态环境。

四、存在问题

（一） 垃圾分类投放准确率不高，分类覆盖范围有待提升

在垃圾分类投放方面，生活垃圾分类参与率和投放准确率还不够高。通过现场实地走访发现，其主要原因：一是市民分类意识不足，在实际投放时，并未按照不同类型的垃圾进行分类投放，而是随意投入其中一个垃圾桶。二是垃圾分类尚未成为居民的自觉行为。居民分类意识不强、文明生活习惯尚未真正养成，生活垃圾混投现象仍存在。三是生活垃圾分类覆盖范围有待提高。居住小区生活垃圾分类未实现全覆盖，定时定点投放率不高；大件垃圾和园林垃圾收运体系未实现全覆盖；四是分类标识未按国家要求整改到位，未达到全覆盖的要求；公共汽车站、公园、农贸市场、商业综合体等公共场所还有相当部分未开展垃圾分类工作；示范片区以机构、居住区试点为主，覆盖面有限。

（二） 垃圾分类处理链条不完善，部门监督存在薄弱环节

江门市生活垃圾分类工作领导小组办公室从2020年7月开始，对全市14个垃圾分类示范镇（街）开展情况进行了考核评

估，根据“关于江门市 2020 年城市生活垃圾分类工作情况的通报”，集中反映出以下问题：一是垃圾分类全过程全链条体系不完善，垃圾处理终端设施短板明显，焚烧处理能力占比低。2020 年江门市处理各类生活垃圾约 4140 吨/日，其中垃圾填埋约 3540 吨/日，垃圾焚烧约 600 吨/日，垃圾焚烧处理率仅为 14.49%，远低于周边同类型城市。二是垃圾分类全链条推进统筹力度不足。个别镇街简单停留在分类投放点的建设，对分类投放、分类收集、分类运输未能全面统筹，后续管理跟不上，分类收运能力未能有效提高，分类质量和效果欠佳。有害垃圾以暂存为主，未能与危险废物收运处理有效衔接，缺乏专门的收运处置设施。三是旗杆石填埋场有关问题整改不彻底。从 2020 年（1 至 12 月）“旗杆石生活垃圾填埋场运营监管工作报告”可以看出，存在地表水沉淀池淤泥未清理完毕，调节池积存较多渗滤液，有周边居民投诉臭气扩散等问题。四是垃圾分类指导和监督不到位。现场走访发现，垃圾分类督导工作人员缺乏，导致未能及时对居民投放垃圾是否合理做出准确指导，居民将垃圾混投现象严重，严重影响了垃圾分类的效果。部分分类运输车辆标识不清、配备不足，仍存在“先分后混，混收混运”现象。

（三）分类强制措施贯彻不到位，分类减量效果有待提高
从《示范片区生活垃圾分类工作评估指标打分汇总表》评估

指标中发现，设施建设、公共机构、居住小区等指标得分最低，其主要原因在于：一是个别生活垃圾投放点建设还需不断优化，生活垃圾源头减量工作机制处于起步阶段，“两网”融合工作未全面推进，仍在试行阶段；部分物管小区及农贸市场、星级酒店等公共场所垃圾分类工作水平不高。新会区以及台山市、开平市、鹤山市、恩平市示范片区典型示范点不多，存在设置及标志不规范现象。各市（区）分类收运体系未真正搭建，混收混运，新建投放点未及时启用。二是垃圾分类执法缺乏法律依据和强制性，对推行垃圾强制分类工作造成巨大的阻力，居民即便不进行垃圾分类，也难以进行处罚。三是对垃圾分类的违规行为还面临取证难、执行难等问题。在推进“撤桶并点”“定时定点”“桶边督导”分类模式中，由于单位、企业、小区等区域的管理责任人未能严格履行垃圾分类管理职责，也无法落实强制性垃圾分类措施，导致生活垃圾分类减量效果不够明显。

（四） 垃圾分类台账信息不全，垃圾收运处理标准不完善

一是垃圾分类台账信息不全。部分公共机构和试点区未建立垃圾分类基础信息台账，台账不完善，源头减量和资源回收利用数据未能有效准确掌握。城市垃圾的分类不仅只是指垃圾的分类投放，还要保证被分类投放后的垃圾分类收运，分类处理或处置。垃圾分类台账是为了加强对生活垃圾的产生单位、收运单位

处理或处置单位的全程监控，垃圾来源、种类、去向、处理或处置等信息都应登记入账。由于垃圾产生、收运、处理或处置分别属于不同的主体，因此垃圾分类台账是保证生活垃圾能够得以分类管理的重要保障。二是部分垃圾收运处理标准还不够完善。江门市出台了《餐厨垃圾管理办法》，《江门市区餐厨垃圾收运处置政府购买服务项目政府采购合同书》对餐厨垃圾收运与处理进行了约定，但没有废旧织物收运与处理、有害垃圾收运与处理、烟花爆竹收运与处理、废旧家具收运与处理、玻金塑纸收运与处理的标准。生活垃圾收运和处理标准不健全，导致垃圾收运和处理过程出现不规范现象。

五、相关建议

（一）加强垃圾分类宣传工作，提高垃圾分类覆盖范围

一是将宣传工作重心落实到群众执行层面，不仅要宣传垃圾分类相关知识，还要以促进市民养成垃圾分类习惯为目标，设置垃圾分类效益的相关指标，如“市民投放准确率”、“垃圾分类处理率”等。二是提升垃圾分类宣传活动效果，除利用本地媒体之外，可考虑聘请在本地市民心中影响力大的公众人物做代言，增加宣传覆盖面，此外，宣传活动除老年人、少年群体以外，还应覆盖青年上班群体，加强在企业内部的垃圾分类宣传力度。三是增强垃圾分类点的垃圾桶专类对应性，增强垃圾分类投放

识指引。四是提高垃圾分类覆盖范围。强制要求党政机关全部实行垃圾分类工作； 加强公共汽车站、公园、农贸市场、商业综合体等公共场所垃圾分类宣传和督导工作； 因地制宜推进撤桶工作，并要求各市（区） 将垃圾分类延伸至示范片区以外的机构或小区，扩大垃圾分类覆盖面。

（二） 提升垃圾终端处理能力，落实垃圾分类监督工作

垃圾分类处理工作是一项系统工程，贯穿于源头分类、过程分类、收集运输、资源利用和终端处理等多个环节、多种主体，应当不断完善垃圾分类机制，形成工作合力。一是提升垃圾终端处理能力。针对江门市垃圾终端处理短板明显问题，建议参考同规模类型城市垃圾处理情况，补齐终端设施短板，提高市垃圾终端处理能力。二是在市（区） 层面上，市城管局督促市（区） 成立垃圾分类工作监督机构，统筹垃圾分类机构工作人员，明确工作人员职责分工，以确保市（区） 有足够工作人员开展垃圾分类工作，使生活垃圾分类工作深入开展。三是对于街道、小区，应鼓励街道、居委会、物业管理机构成立垃圾分类督导小组，安排专门人员负责指导和管理生活垃圾分类工作。四是加强住建局、教育局、生态环境局、团委、学校、市（区） 之间的联动，在生活垃圾分类中承担相应的职责。同时也要加强政府主管部门与街道、小区物业、社区之间的联动，形成工作合力，提高垃圾分类

的效果。

（三） 完善垃圾分类政策条例，强制约束垃圾投放行为

垃圾分类的有效推进必须依赖于强制措施，强制措施是垃圾分类的重要保障。一是建议完善生活垃圾分类政策条例。规范居民行为，强制居民进行垃圾分类，加大惩罚力度，对不规范行为进行处罚，扫除垃圾强制分类工作阻力。二是加大垃圾分类检查力度，对于违反垃圾分类行为进行处罚。三是将定时定点分类回收垃圾落到实处。定时定点回收垃圾不仅可以有效地监督居民的垃圾分类行为，还有助于培养社区居民投放垃圾的习惯，降低管理成本，达到分类目标。

（四） 健全垃圾分类台账制度，完善分类收运处理标准

一是建立健全垃圾分类台账制度。生活垃圾的前端分类投放、中端分类收运及后端分类处理阶段都应当建立台账。生活垃圾投放环节由垃圾分类管理责任人建立垃圾台账，垃圾收运环节由收运作业单位建立管理台账，终端处理环节由处置单位建立处置台账。前端、中端和后端各个环节的台账要环环相扣、紧密衔接。管理部门对生活垃圾的准确监控，及时掌握相关信息，真正做到有账可查，有责可追，层层管理，相互监督。二是应在果蔬垃圾收运处理标准、餐厨垃圾收运处理标准基础上，分别制定有害垃圾收运与处理标准、废旧织物收运与处理标准、年花年桔收

运与处理标准、废旧家具收运与处理标准、玻金塑纸收运与处理标准。三是构建全市生活垃圾系统化信息计量系统。及时、连续、全面、精准、完整地反映生活垃圾总量及其组成结构，以实际资源化利用率、无害化处理率等指标反映全市生活垃圾分类减量实效。