

惠州市 2017 年度园林绿化（市场化） 养护管理专项资金绩效评价简要报告

评价机构：广东卓越土地房地产评估咨询有限公司

2018 年 11 月

目 录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	3
（三）资金安排及使用情况.....	3
二、综合评价.....	4
（一）主要绩效.....	5
（二）存在问题.....	6
三、意见建议.....	10
（一）进一步完善评分指标，提高评分可操作性与客观性.....	10
（二）定期组织职工培训，促进养护管理水平的提高.....	11
（三）实行绿化养护分级，精细化分类管理.....	11
（四）完善养护运行机制，堵塞监督管理漏洞.....	12
（五）强化部门联动，增强工作合力.....	12
（六）安排公共设施维修资金，提升公园整体形象.....	13
（七）探索和挖掘业务新渠道，提高经济效益.....	13

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

2002 年以前，惠州市的园林绿化养护管理模式仍然是“大锅饭”管理。管多管少、管好管坏一个样，致使园林绿化养护档次低。究其原因：一是养护管理经费无保障，养护经费短缺。二是职工的积极性低。由于绿化经费严重不足，管理单位靠承接绿化工程或经营各种项目赚取利润补贴园林养护，职工收入低，生活福利得不到保障，职工生产积极性不高，工作效率低。三是养护管理水平低。原模式养护人员都是些老职工，普遍学历较低，缺乏专业知识。四是大众对园林绿化的保护意识不高，随意占用绿地现象时有发生。市区各种建设占用绿地、破坏绿地现象难以制止，有章不循，随意性大。

由于城市的迅速发展，市区绿地、公园面积的成倍增加，为巩固国家园林城市成果，向生态园林城市迈进，原管理模式已不适应新的要求。2002 年，园林部门根据市政府的指示精神，引进市场化养护管理的办法，并结合惠州市实际进行园林绿化养护管理市场化改革。2003 年，惠州市在城市中心区打破旧的管理体系，对园林绿化养护管理进行试点改革。改过去的“以费养人”为“以费养事”，将部分公共绿地养护向社会公开招标，一直持续到现今。

2.项目实施情况

2017 年市财政预算安排 4100 万元，用于保障园林绿化养护工作的正常运作，截至评价时已完成支出 3901 万元。项目严格按照《惠州市园林绿化养护管理规范》和《惠州市惠城中心区园林绿化养护管理检查验收暂行办法》进行养护管理。2017 年度园林绿化（市场化）养护管理招投标绿化养护总面积为 5167396.85 平方米，其中绿地面积 4774636.99 平方米，陆地卫生保洁面积 279755.86 平方米，水域面积 113004 平方米，行道树 73671 株，养护公厕 15 座，摆花养护 2300 盆。2015—2017 年度惠州市惠城中心区园林绿化第一批市场化管养包括 18 个标段，养护管理期限 3 年，预计从 2015 年 5 月 1 日—2018 年 4 月 30 日止，具体标段划分如下表。

惠州市惠城中心区园林绿化第一批市场化养护管理标段划分明细表

序号	标段	管养片	备注
1	第一标	三环路东段、惠州大道东段片	本次招标含养护管理期限 3 年（预计从 2015 年 5 月 1 日-2018 年 4 月 30 日） (具体管理时间以完成招投标所有相
2	第二标	金山大道片	
3	第三标	三环路北段片	
4	第四标	三环路南段片	
5	第五标	河南岸公园、东平中心绿地、南山公园、成语公园、文星公园片	
6	第六标	下角、龙丰片	
7	第七标	东江公园、鹅潭公园片	

序号	标段	管养片	备注
8	第八标	江北南区二片	关程序后开始计算)
9	第九标	演达大道、惠南大道片	
10	第十标	惠博大道、惠城绿道示范段片	
11	第十一标	北湖公园、望江公园、新湖公园片	
12	第十二标	惠州大道北段、西段片	
13	第十三标	江北南区一片	
14	第十四标	桥东片	
15	第十五标	河南岸、麦地片	
16	第十六标	惠民大道	
17	第十七标	体育公园、市民乐园、会展中心、文化艺术中心、科技馆、博物馆片	
18	第十八标	桥西、下埔片	

（二）项目绩效目标

保障园林养护管理费用，实行市场化养护管理，培养和造就一批园林养护管理技术队伍。规范城市园林养护管理制度，促进城市园艺水平发展，巩固和提升了城市园林景观效果，有效地落实了城市园林景观常态、长效的管理机制，为建设惠州市宜居宜业宜游示范区、提升城市综合实力、促进市区园林绿化养护质量迈上新台阶。

（三）资金安排及使用情况

2017 年预算金额 4100 万元，获得市财政局下达的批复《关于批复 2017 年部门预算的通知》（惠财预〔2017〕3 号）。2017 年实际到位资金 4100 万元，资金到位率 100%。项目实际到位资金和预算安排的金额一致，资金到达及时。

惠州市园林管理局于每月底依照《惠州市园林绿化养护管理检查验收暂行办法》，对各养护地段进行质量综合验收，根据验收的评分结果填写《预算经费请拨单》报市财政局。市财政局在每月 20 日前将上月的绿化养护管理费划拨给绿化养护管理单位。惠州市 2017 年度园林绿化（市场化）养护专项资金预算金额为 4100 万元，资金到位率 100%。2017 年的实际支出约 3901 万元，资金使用率 95.1%，剩余资金未使用的原因有两点：一是按照合同要求，养护内容消减部分，养护经费随之消减；二是养护经费根据每月综合检查验收结果进行扣除。

二、综合评价

2017 年度惠州市园林绿化（市场化）养护管理专项资金项目总体上基本达到既定目标，并取得一定成效。综合评定项目绩效得分为 88.6 分，绩效等级为良好。

2017 年度惠州市园林绿化（市场化）养护管理专项资金绩效评价评分表

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	评分
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	7
				目标设置	7	4
				保障措施	6	6
		资金管理	15	资金到位情况	3	3
				资金预算支出对比情况	5	5

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	评分
				支出规范性	7	7
		事项管理	15	实施程序	10	10
				管理情况	5	5
绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5	4
		效率性	10	产出数量	3	3
				产出质量	4	3
				产出时效	5	3
		效果性	30	社会经济效益	25	19
				可持续发展	5	5
		公平性	5	服务对象满意度	5	4.6
总分					100	88.6

注：综合评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，其中：优秀（得分 ≥ 90 ）、良好（ $90 > \text{得分} \geq 80$ ）、中（ $80 > \text{得分} \geq 70$ ）、低（ $70 > \text{得分} \geq 60$ ）、差（得分 < 60 ）。

（一）主要绩效

1.健全完善规章制度。原有管理模式因制度不健全，管理无章可循，工作马虎，得过且过。实行市场化养护管理后，管与养双方必须签订合同，合同严格规定了双方权责，必须严格按合同办事，有效地落实了城市园林景观常态、长效的管理机制。

2.园林养护管理费用有保障。未实行市场化养护管理前，管理费用的拨付是根据市财力的状况来决定的，养护管理费用得不到保障。实行市场化养护管理，管理方必须履行合同

义务，市财政每年要按园林养护管理市场化中标价安排绿化维护经费，保证养护方的费用。这就改变了过去给多给少一个样的做法，使养护经费有了保障。

3.景观改善效果明显。在实施市场化养护管理前，市区虽然增加了不少绿地、道路景观和公园精品等，但景观效果不够明显。在实施市场化养护后，管养单位严格按照《惠州市园林绿化养护管理规范》适时施肥、浇水、除草、防治病虫害和修剪等，工作积极主动，景观改善效果明显。

4.培养和造就一批园林养护管理技术队伍。以前惠州市园林绿化队伍的技术含量较低，园林养护工作自推向市场化以来，园林企业异军突起，不仅新老企业重视引进各类技术人才、抓好软硬件建设、完善管理，而且在数量上也从原来的几家发展为几十家。市场化养护逐步规范了园林企业的养护行为，提高了他们的整体水平。园林管理部门还不定期组织园林企业的管理人员参与学术讲座和进行养护管理经验交流。客观上培养和造就了一批园林技术队伍。

5.强化社会各阶层的园林绿化意识。随着市区园林绿地的不断增加，景观逐步靓丽和新闻媒体对绿化法规的宣传，市民的净化、绿化、美化意识得到了加强。提高了市民爱绿、护绿的自觉行动，有力地促进了城市园林绿化的发展。

（二）存在问题

1.养护考核标准未量化，考核结果欠科学合理

市园林管理局设计的检查验收打分较为主观，考核内容描述模糊。一是在每月的检查验收表中，未注明准确的养护及检查验收时间，日常养护早晚时间段不明确，雨后应急机制及缓冲时间未明确等。如检查项目中植物修剪管理方面，考核项“不按时修剪、植物生长凌乱或有枯枝（叶）”中“按时”没有明确定义；防灾害处理方面，考核项“遇灾害性天气未及时进行抢扶的”中“及时”所对应的灾害性天气后反应时间也未给出相应的说明，在关于养护时间的说明上有所欠缺，导致检查验收打分科学性与公平性不足。二是大部分检查项目所描述的考核内容未具体量化，主观性偏大，如在草地修剪管理方面，考核项“黄土裸露”较主观，“杂草明显”这一描述就较为笼统，没有一个量化的定义，只能凭主观判断；在树木长势管理方面，考核项“不按要求松土、施肥淋水或松土、施肥淋水不符合要求”中要求未经过量性规定，缺少量化的标准进行养护工作参考。由于养护考核标准未量化，管养单位无法按照一个准确的标准进行养护管理，同时，监管单位检查验收也无法达到一定程度的公平公正，养护水平与考核结果欠缺一定的合理性与科学性。

2.部分标段养护质量有待提高

通过园林绿化养护管理检查验收表显示扣分原因主要：一是草地卫生管理方面绿地上存在垃圾杂物现象偏多；二是部分标段公园、道路垃圾未做到日产日清；三是草地、植物

水肥工作不到位；四是部分标段植物修剪管理工作未按要求完成，影响景观；五是病虫害防治工作有待加强；六是部分标段公共设施管理维护欠佳等。

通过抽查标段进行现场评价发现问题：一是开花植物未达到最佳开花效果，开花率不高，水肥工作有待加强；二是公园水体水质不佳，未进行内湖生态修复；三是公园部分地块病虫害防治不及时。另外，根据当地市民现场反映与调查问卷结果得出枯枝的修剪与设施的养护工作未达到群众满意水平。

因此，养护质量总体良好，但个别标段养护质量有待提高。

3.管养单位的管养水平参差不齐

通过“纵”、“横”两个方向分析《2017年各管养标段考核各项指标平均值情况表》等评分表，发现管养单位管理水平参差不齐。一是对各单位的得分进行“横向”对比：各个标段养护质量分值均分布在85~95分范围内，平均分达90分以上的水平，有半数标段养护质量未达到平均水平，如公共绿地养护完好率、陆地卫生保洁率、水域保洁率有11家管养单位养护管理得分在90分以下；在行道树存活率一项，均分95分，有两家得分在90分以下。二是对各单位的得分进行“纵向”对比，打分项一共有“草地管理”“灌木、花坛、绿篱、攀沿植物管理”、“乔木管理（含棕榈科）”、

“综合管理”、“盆花管理”五项，其中“灌木、花坛、绿篱、攀沿植物管理”普遍完成良好，但“草地管理”一项完成得相对较差。管养单位的管理人员不到位以及管理制度落实不到位是多个标段的共性现象。

4.项目未实行绿化养护等级划分，管理分类不成熟

绿化养护不能一概而论，养护的好坏根据绿地所处位置、环境、重要性、人流量等因素及财政财力水平选择适当的养护等级组织养护管理。对比表 4-5，佛山和广州对养护范围内的工作任务进行了养护等级划分，各等级有相应的养护要求以及养护成本，可本项目尚未根据标段划分绿化养护等级。尽管目前惠州市绿化养护成本较低，但从长远分析，未划分绿化养护等级存在以下问题：一是养护要求不能体现养护内容的特性，如人流量大的绿地与人流量少的绿地采用同一养护标准和养护单价，无论是验收打分还是管养单位的工作量，同向对比都有失公平；二是水体养护未有养护标准，现场调研时公园水体水质不佳，未进行内湖生态修复；三是行道树养护未划分养护等级，未能充分考虑树木与生长环境的关系，并根据树龄及生长势强弱进行修剪。从整体评价，市园林管理局作为管理单位，在项目政策的顶层设计方面起着重要的主导作用，当下项目未实行绿化养护等级划分，管理分类不成熟，精细化管理有待提高。

5.养护运行机制不完善，管养单位监督手段单一

由于管养面积广，任务重，因此项目的监督工作主要是依靠是各标段的管养单位，再由市园林管理局采用不定时结合不定点的抽查模式对管养单位进行监管。管养单位日常对各标段的检查主要依靠各驻点的微信、拍照等网络传媒进行反馈，容易出现检查盲点或照片与实际不相符的情况，而扣分表中的普遍扣分项管养单位的“管理人员不到位以及管理制度落实不到位”，充分说明监督方式出现了管理漏洞。

6.个别设施和绿化遭到损坏，维护工作存在困难

座谈了解到，日常管理中偶尔有违法砍伐、破坏绿化或者存在流动商贩影响公园管理秩序的行为，由于养护单位和市园林管理局只有管理权，不具备执法权，因此面对上述行为，项目单位的维护工作处于相对被动的状态，对维护工作造成了一定的困难，后续的处理工作也稍微滞后。

三、意见建议

（一）进一步完善评分指标，提高评分可操作性与客观性

建议市园林管理局进一步完善绿化养护技术标准、规范养护行为。完善园林绿化养护的技术标准和规范，使日常的养护工作如修剪、灌水、排涝、除草、施肥、土壤改良、补植、更新、病虫害防治和应急管理等内容有规范的技术指导和标准的操作流程。加强目标控制、协调配合，使各项工作有序衔接，以便进行更专业、规范的绿化养护管理。同

时，评分指标的设置应做到能量化尽量量化，如每日的街道保洁时间、绿地有杂物的数量、垃圾未日产日清的路段数量等检查项目要与评分标准建立逻辑关系，详细说明保洁时间超过多少则扣分、绿地有杂物的数量达到多少则扣分，尽量做到客观。

（二）定期组织培训，促进养护管理水平的提高

做好绿地养护的管理工作，必须加强专业技术的指导，建议管养单位面向园林绿化职工利用淡季或另行组织时间进行业务技能培训，通过学习先进技术、参观示范绿地，拓宽职工的视野，使园林绿化职工掌握绿化工作的新技术、新方法，提高职工的业务素质和技能。另外，应用先进的机械设备、设施，改变落后的人工操作，有效提高工作效率，向机械化、标准化作业、网络化管理靠近。市园林管理局可派技术员组织各标段负责人进行培训，发放技术手册，再由负责人组织职工进行培训。通过政企合作的方式，促进养护管理水平的提高。

（三）实行绿化养护分级，精细化分类管理

建议市园林管理局做好顶层的规划设计，将养护内容根据绿地所处位置、环境、重要性、人流量进行划分。可参照佛山、广州、东莞等邻市情况，按照《城市绿地分类标准》（CJJ/T85-2002）、《城市绿地养护质量标准》（DB44/T269-2005）、《城市绿地养护技术规范》

(DB44/T268-2005)等技术规范并结合本市的实际，制定出每个养护等级有相应的养护要求和养护成本。目前水体养护并未纳入养护内容，下阶段可将鹅潭公园、北湖公园的水体养护一并纳入项目内。由于新一轮的招标工作已经开始，因此在下一轮的招标工作前，建议完成项目内绿化养护分级，逐步推进精细化分类管理。

(四) 完善养护运行机制，堵塞监督管理漏洞

日常养护管理的成效离不开有效的监督、考核，市园林管理局应加强日常的巡视管理检查，定期向群众开展养护质量意见的征询工作，及时分析并对出现的问题采取相应措施予以解决。针对管养单位，除了目前采取综合考核工作、制定考核惩罚、月度综合考核等措施外，建议加强管养单位内部的监督管理，由管养单位派专人进行日常的养护管理检查，有效保证养护工作的实施与养护质量，做到管理有层次，计划有目标，工作有落实，过程有控制，考核有依据，质量有保障。

(五) 强化部门联动，增强工作合力

首先，加强日常绿化养护的部门联动。日常管理中，面对违法砍伐、损坏公共设施或扰乱公园管理秩序的行为，管养单位应立刻反馈到市园林管理局，由市园林管理局配合执法部门对具体事件进行处理，处理完毕后再把情况反馈到市公用事业管理局，落实后续的维修事宜；其次，加强应对突

发险情期的部门联动。夏季是洪水台风多发期，市园林管理局要加强与电力、水务等部门沟通，合力应对突发暴雨、突发险情，确保汛期安全；最后，加强市园林管理局与管养单位的部门联动。作为项目的实施方与管理方，市园林管理局要多与管养单位沟通，了解项目实施概况，了解项目实施是否存在困难，是否存在需要多方协调的地方。通过强化多部门联动，应对绿化养护的各种情况，增强工作合力。

（六）安排公共设施维修资金，提升公园整体形象

项目按移交现状进行养护，个别照明设备移交时是损坏状态，在养护期间便一直是损坏状态，该情况集中在鹅潭公园、北湖公园、东江公园三大公园。现场调研时，上述公园人流量大，群众利用率高，但厕所、地灯、音响等配套设施早已跟不上城市现代化发展的需要，建议安排资金针对三大公园的公共设施进行更新或维修，提升公园的整体形象。

（七）探索和挖掘业务新渠道，提高经济效益

鉴于目前本市园林管理绿化养护成本与邻市存在一定差距，为充分发挥市园林管理局的技术力量，减轻财政压力，建议可从以下两方面探索和挖掘业务新渠道。一是多申请参与省级及以上的课题研究项目、规划设计项目，积极对外宣传技术水平及力量，打造本单位的技术名片，同时加强与同行的技术交流，建立良好的交流平台；二是在获得政府部门的同意下，与技术推广企业签署科技成果转化协议，将本单

位的科技成果转化经济效益，再将成果转化部分收益通过收支两条线返拨回本单位，作为本单位的运作经费。