2022年度崇明区财政政策重点绩效评价报告

政策文件：《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号）

政策制定方：上海市崇明区绿化和市容管理局

委托单位：上海市崇明区财政局

评价机构：上海中佳永信会计师事务所有限公司

2022年7月

目录

[摘 要 1](#_Toc117175333)

[一、政策概况 13](#_Toc117175334)

[**（一）政策制定的背景、意义和作用** 13](#_Toc117175335)

[**（二）政策内容** 16](#_Toc117175336)

[**（三）政策变化（修订）情况** 19](#_Toc117175337)

[**（四）横向政策比较** 20](#_Toc117175338)

[二、政策实施情况 24](#_Toc117175339)

[**（一）政策的组织架构** 24](#_Toc117175340)

[**（二）政策配套制度制定情况** 24](#_Toc117175341)

[**（三）可回收物回收体系建立和运行情况** 26](#_Toc117175342)

[**（四）预算安排及使用情况** 34](#_Toc117175343)

[三、政策绩效目标 35](#_Toc117175344)

[四、评价工作开展情况 36](#_Toc117175345)

[**（一）评价目的** 36](#_Toc117175346)

[**（二）评价工作方案制定过程** 37](#_Toc117175347)

[**（三）评价原则、评价方法、评价依据** 37](#_Toc117175348)

[**（四）数据采集方法及过程** 39](#_Toc117175349)

[**（五）评价实施过程** 41](#_Toc117175350)

[**（六）评价的局限性** 41](#_Toc117175351)

[五、政策目标的实现程度及政策效应分析 42](#_Toc117175352)

[**（一）政策目标的实现程度说明** 42](#_Toc117175353)

[**（二）政策实施后的效果分析** 42](#_Toc117175354)

[**（三）绩效评价指标评分结果** 43](#_Toc117175355)

[**（四）具体绩效评价指标分析** 44](#_Toc117175356)

[六、存在的问题及原因分析 64](#_Toc117175357)

[**（一）政策制定方面** 64](#_Toc117175358)

[**（二）政策内容方面** 65](#_Toc117175359)

[**（三）政策实施管理方面** 65](#_Toc117175360)

[七、评价建议 66](#_Toc117175361)

[**（一）政策制定方面** 66](#_Toc117175362)

[**（二）政策内容方面** 68](#_Toc117175363)

[**（三）政策实施方面** 69](#_Toc117175364)

[八、评价结论 69](#_Toc117175365)

[九、对政策修订和完善管理的建设性意见 69](#_Toc117175366)

# 摘 要

一、政策概况

随着人民生活水平的提高，上海市生活垃圾产生量增速较快，2015年本市生活垃圾日均产量达2.38万吨/日，较上年增加9%，增幅高于我国15个主要城市的平均水平。而当时石油、金属等大宗商品价格下跌，导致很多原生产品价格比再生产品更有竞争力，导致废品回收站点外迁和上海资源回收产业的衰落。加之居民的垃圾分类意识不强，大量生活垃圾中的可回收物（尤其是低价值可回收物[[1]](#footnote-1)）进入了干垃圾清运渠道，造成浪费的同时也导致填埋场、焚烧厂等生活垃圾末端处置压力越来越大。在此背景下，上海提出“再生资源回收网”和“生活垃圾清运网”的“两网协同”试点，浦东、长宁等区摸索出了一批有特色的模式[[2]](#footnote-2)，但也面临一些困难，主要包括：低价值可回收物的后端收运主体和再生体系搭建主体不明确、缺少对末端再生利用环节的关注、回收体系中主体企业定位不够准确等。

2018年上海市政府发布《关于建立健全本市生活垃圾可回收物回收体系实施意见的通知》（简称《实施意见》），明确提出了体系建设和运行中的责任主体，但《实施意见》仍未有效解决“末端再生利用”和“主体企业定位”这两方面的问题。此外，《实施意见》明确要求：到2020年，全市建成“点站场”体系完整、运行顺畅的生活垃圾可回收物回收体系。

2018至2020年，崇明区开展了“点站场”的硬件设施建设。各乡镇基于已有的垃圾分类投放点数量和位置，在附近或同一点位建设“两网融合”回收服务点；开辟独立区域（或与原干湿垃圾收运站相结合）建设“两网融合”中转站和集散场。截至2020年末，崇明以村居为单位建立了327个服务点，以乡镇为单位建立了18个中转站，以区为单位建立了1个集散场，为“两网融合”打下基础。

“点站场”体系搭建期间，全区可回收物回收量从2018年的7.53吨/日提升至2020年的98.37吨/日，但该回收量与市级考核指标量[[3]](#footnote-3)相比，仍有较大的差距。为推动“点站场”体系顺利运行，进一步促进“低价值可回收物”的回收利用，崇明区绿容局会同区经委、区财政局联合制订《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号，即本次评价的政策），试行一年。

政策规定：“高价值可回收物”由乡镇选择主体企业进行回收，实行市场化运作；而对“低价值可回收物”，则依托“点站场”体系开展回收处置，但原则上各乡镇收集的可回收物应全部进入区集散场统一处置。政策同时规定，本政策资金用于对集散场的日常运行费用进行补贴和托底保障，补贴标准为81元/吨；若集散场未完成市级部门下达的主体企业可回收物回收指标量，则按市级指标量计算补贴金额；若全年回收量达到指标量，则按实际回收量计算补贴金额。

实际操作中，各乡镇自行委托主体企业（或安排事业单位）运营乡镇中转站，并分别签订协议约定“低价值可回收物”回收补贴标准。大部分乡镇的补贴标准为281元/吨[[4]](#footnote-4)，少部分乡镇在此基础上额外对主体企业投入的设备、场地和人员提供资金补贴。而区集散场的运营主体由崇明区政府直接指定，为区供销社。

数据显示，2021年各乡镇中转站回收低价值可回收物合计约10,733吨。由于低价值可回收物存在微利空间，仍遵循市场运作规律，大部分乡镇回收的低价值可回收物并未进入区集散场，而是由中转站运营单位自行市场化处置，因此全年进入区集散场的低价值可回收物仅1,590吨，剔除其中的无价值物品和自然损耗（水、残渣等）后，从各乡镇入库的低价值可回收物仅967吨，日均约2.65吨。而上海市绿容局下达的2021年崇明区生活垃圾分类减量指标中，主体企业可回收物回收指标量为日均86吨[[5]](#footnote-5)。由于集散场未完成指标量[[6]](#footnote-6)，因此执行托底保障机制。

本政策2021年年初预算为430万元，无调整，区绿容局当年向区供销社拨付政策补贴资金254.26万元（=81元/吨×86吨/天×365天），预算执行率为59.13%。

二、政策绩效

截止2021年末，崇明已建成430个服务点、18个乡镇中转站和1个区集散场，完成“点站场”的阶段性布局计划。但体系运行不畅，主体企业在体系中的责任划分不合理，导致“场、站”功能重叠，一方面体现在区集散场未充分发挥后端收集和处置作用，集散场全年回收量远低于政策托底保障指标量，目前场地资源和设施产能利用率很低；另一方面反映在部分乡镇的再生资源回收网络已自成体系，乡镇中转站已发挥了低价值可回收物的后端处置功能。

乡镇中转站运营单位对集散场相关工作的整体满意度为83.93%。部分乡镇反映集散场运营单位对旧衣服不能确保“应收尽收”、回收不够及时，加大了中转站的存储压力。

崇明全区2021年可回收物分拣充分性指标[[7]](#footnote-7)实际值为24.36%，低于市级指标标准，按市级指标量计算崇明可回收物分拣率应达到26.21%。

实地调查显示，各乡镇委托的主体企业在开展再生资源回收时，作业较为规范，能做到“五统一”、“五公开”、“有偿回收”等要求，全年环保处罚数量为零，也未有市民反映污染溢出或存在次生污染等问题。社会公众对“两网融合”体系建设情况和运行效果的调查满意度为97.59%。

三、存在的问题及原因分析

**（一）政策制定方面**

**1.体系运行模式存在缺陷**

**一是对区集散场运行模式缺乏前期论证。**经访谈了解，区供销社运营区集散场是由区政府直接指定，但当时的决策部门未充分开展立项前的评估研究，对崇明区设立“区级集散场”的建设规模、运行模式、设备投入量、人员配置方案等均未开展科学论证，结果导致集散场场地资源和设施产能利用率很低。

**二是政策提出的工作原则和“场、站”管理模式相互矛盾，缺乏可行性，导致集散场未发挥预期作用。**政策提出“原则上各乡镇收集的可回收物应全部进入区级集散场统一处置”。但同时也提出中转站采用属地化管理，由各乡镇分别委托市场主体经营，集散场则由区政府直接指定区供销社运营。该规定导致“场、站”运营主体不一致、利益关系不统一。从现实来看，大部分可回收物在“站”的环节直接市场化处置了，无法实现“可回收物全部进入区级集散场”的目标，“场、站”功能定位重叠，区集散场未发挥预期作用。

**2.未充分考虑体系后端与末端的衔接问题，导致再生资源回收链断裂**

主管部门在设计体系时，主要围绕“点站场”三层物流体系，未充分考虑后端与末端如何有效衔接。实地走访时，中转站和集散场运营单位均提出部分低价值可回收物（如旧衣服、废轮胎等）虽然从垃圾产生端就开始分类、转运、存储，但后端回收主体无法有效进行市场化处置，无法及时对接资源再利用企业，导致物资堆积、加大场地存储压力。若纳入回收体系的可回收物无法有效处置，则只会增加企业的经营负担、扼制主体企业配合政府开展低价值可回收物回收的积极性。

**（二）政策内容方面**

**1.托底保障机制不合理**

首先，“按市级指标量计算补贴金额”的托底保障机制，将导致集散场缺乏充分回收低价值可回收物的积极性，未建立有效的激励机制。

其次，市级指标量为上级部门基于各区人口、经济发展水平、生活垃圾历年产生量等因素确定的各区应完成的生活垃圾分类任务量，不是崇明区集散场开展低价值可回收物回收业务的可行性缺口金额，按市级指标量作为“最低补贴数量”的做法不合理。

**2.缺乏对区经委职责分工的具体规定**

“再生资源回收网”最初由各地商务部门组织建设，因此区经委在资源回收工作中经验丰富且具有广泛影响，而且作为政策的联合发文部门之一，应更多地参与体系运行，为实现“两网融合”提供专业支持。但在本政策中，区经委仅作为联席会议成员单位参与综合考核，政策未提出区经委在可回收物回收体系运行过程中的行业监管、指导协助等方面的责任。

**（三）政策实施管理方面**

**1.未有效监管集散场运行规范性，同时预算编制不合理、预算调整不及时**

区绿容局对集散场的运行规范性缺乏有效监督，未及时发现和跟踪督促集散场整改以下问题：**一是收运环节工作记录缺失。**集散场在访谈时表示未做过电话预约登记或出车记录，因此无法提供相关工作资料。**二是集散场未充分做到应收尽收。**集散场入库数据显示，2021年从部分乡镇回收的低价值可回收物数据为0。同时部分乡镇中转站运营单位反馈集散场回收不充分或不及时，加大了中转站的存储压力。**三是集散场财务核算不规范。**未按《企业会计准则第16号——政府补助》等相关规定将政府补助记入营业外收入。未将集散场相关运营成本费用记入当期损益。

**此外，区绿容局的预算管理精细度不高。**一方面，区绿容局未合理测算低价值可回收物的全年回收量，并按测算结果申请年度预算资金。另一方面，区绿容局在政策执行期间也未根据当年低价值可回收物的实际回收量申请调减预算，导致2021年度预算执行率较低。

四、评价建议

**（一）政策制定方面**

**1.** **完善“场、站”功能，进一步提高资源回收利用**

建议借鉴松江的做法，完善提升“点站场”三层物流体系，积极拓宽末端处置渠道，进一步发挥高价值可回收物和低价值可回收物市场化处置功能，完善点、站、场回收服务体系，提升崇明区生活垃圾回收利用率。

同时，可考虑将原“区集散场”的定位调整为“片区集散场”，由周边有能力、有意愿的中转站运营单位负责兼营该场地。在该片区内，乡镇中转站仍可负责中端转运而集散场负责后端集中处置。之后再逐步扩大“片区”范围，发挥规模经济效应。或可考虑将原“区集散场”降级为片区中转站，由乡镇基于属地管理原则，按其实际回收处置的“低价值可回收物”提供镇级资金补贴。

若政府部门决定撤销现有集散场，则应进一步研究确定现有场地和设施等资源的处置方案，如场地归还权利主体、向主体企业出售或出租设施设备等。

**2.建议区经委充分参与体系运行管理，助力解决后端处置问题，打通再生资源的回收价值链**

建议区经委发挥经验和资源优势，在“两网融合”工作中为区绿容局和各乡镇主体企业提供指导帮助，尤其在后端处置环节，帮助“场、站”主体企业对接资源再利用企业，提供末端加工再利用渠道信息。

建议区经委进一步加强对崇明区再生资源产业现状的调研，及时向前端（生活垃圾分类源头）和中端（回收机构）相关主体更新“有末端加工再利用价值的”、“后端处置渠道明确的”可回收物目录，而对于“回收价值低于一定标准、缺乏加工再利用渠道的”生活垃圾，应参照干垃圾或整治垃圾处理，不再进入可回收物回收体系。

此外，崇明区的岛屿地理特征导致本地可回收物回收成本中的运输成本相对较高，为解决该问题，政府部门可考虑采取以下策略：（1）优先选择“具备资源加工再利用能力”的企业作为“场、站”的运营主体，直接在企业内部实现资源循环再利用；（2）鼓励体系中的主体企业转型升级，从纯粹的运输型企业转变为资源再利用型企业。（3）扶持本土的资源再利用企业扩大经营规模，或扶持建设单品种资源回收利用产业基地，重点扶持低价值可回收物的资源再利用企业，促进低价值可回收物在岛内或区内实现循环再利用。

**（二）政策内容方面**

**1.强调事权与财权的匹配性，调整政策内容**

建议调整区级集散场补贴方式。具体而言，建议区绿容局牵头会同相关部门制订崇明区低价值可回收物补贴办法，按实际收回量进行补贴，以此提高主体企业回收积极性。

对低价值可回收物回收量的补贴标准不应高于本区对焚烧厂干垃圾末端处置的补贴标准，目前崇明该标准为162.14元/吨。对于补贴数量，建议按低价值可回收物的出货量（销售量）结算补贴金额，同时不高于该地区主体企业可回收物的回收指标量。建议区绿容局和乡镇加强监督，通过开展不定期检查，复核主体企业的销售凭证、出库记录等资料，确保补贴金额的准确性和资金的安全性。

**2.在政策中补充区经委的责任分工，增加区经委在体系运行中的参与度**

生活垃圾减量分类工作涉及面广，多个政府部门应按职能范围充分参与体系运行。因此建议在政策文件中，突出区经委在“扶持资源回收产业发展；对接后端（集中处置）和末端（加工再利用）市场主体，打通产业价值链；落实行业监管，打击非法经营[[8]](#footnote-8)；对绿化市容部门提供配合辅助”等方面的协助责任。

**（三）政策实施方面**

**1.建议区绿容局加强对主体企业运营情况监管力度**

一方面，仍应强调属地管理原则，督促乡镇落实管理监督责任，建议区绿容局不定期抽查乡镇对主体企业经营情况的监督检查记录。

另一方面，建议区绿容局进一步发挥信息系统的管理作用，包括让市场主体充分接入系统平台上报回收数据、培训指导主体企业使其规范操作、建立监督复核机制确保乡镇可回收物回收量数据的真实性和准确性。

五、评价结论

**（一）政策绩效评分评级结果**

通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从政策制定、政策实施、政策绩效三个方面对政策进行客观评价，**最终评分结果为72.95分，绩效评级为“合格”**。

其中，政策制定类指标权重25分，实得19.50分，得分率78%；政策实施类指标权重28分，实得19.97分，得分率71%；政策绩效类指标权重47分，实得33.48分，得分率71%。

**（二）政策评价结论**

崇明区可回收物回收体系中，“点、站”运行良好，但“场”发挥的作用不够明显，主要原因是“场、站”运营单位不统一，导致现有集散场无法在全区范围发挥集中储存和后端处置的作用。因此，本次评价的《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号）中，对有关体系运行管理模式的内容需要大幅修订，集散场的补贴应按实际收回量进行补贴，提高主体企业回收积极性。

六、对政策修订和完善管理的建设性意见

除上述针对政策存在问题提出的修订建议外，评价组的其他建设性意见如下。

**（一）建议建立主体企业的优胜劣汰机制**

建议主管部门联合制定本区低价值可回收物回收体系的中长期发展规划，建立主体企业的优胜劣汰机制，明确对主体企业的考核维度和标准，基于3-5年的考核结果，逐步清退其中“不能完成主体企业回收量目标，服务能力弱（可服务范围小）、纯运输型”主体企业，重点扶持“回收量高、可服务范围广、具备资源再生利用能力”的市场主体，从而通过扩大规模经济效应。

**（二）执行属地管理原则的同时，区绿容局应加强行业指导，督促乡镇适当调整对主体企业的补贴力度**

各乡镇对主体企业的实际补贴力度差异巨大，为240元/吨至3500元/吨不等。绿华镇相关协议提出2021年主体企业的低价值可回收物回收量指标为1.5吨/日，按281元/吨进行补贴；额外再提供5万元/年的设备补贴，全年补贴金额合计20.4万元。数据显示绿华镇当年低价值可回收物回收量为日均0.156吨，则实际补贴标准达到3582元/吨[[9]](#footnote-9)。而长兴镇全年补贴24万元，全镇低价值可回收物回收量为日均2.73吨，实际补贴标准为240.86元/吨[[10]](#footnote-10)。

建议区绿容局加强行业指导，督促各镇严格根据低价值可回收物的实际回收量结算补贴金额、调整不合理的补贴标准，提高财政资金使用效益。

**（三）对部分乡镇，持续开展垃圾分类知识宣传和指导**

问卷调查结果显示，能准确识别低价值可回收物的受访者比例为77.96%，其中城桥镇、绿华镇和中兴镇受访者的准确率均低于60%。建议区绿容局督促上述乡镇管理部门继续加大对辖内居民的垃圾分类知识宣传和指导力度，改善居民的垃圾分类意识和分类规则知晓率。

2022年度崇明区财政政策重点绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，根据《关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号）和《崇明区财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪崇财办〔2019〕10号）的相应规定，受上海市崇明区财政局的委托，上海中佳永信会计师事务所有限公司以第三方社会评价机构身份承接崇明区绿化和市容管理局实施的《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号）的政策绩效评价工作。遵循客观、公正、独立原则，出具本报告。

# 一、政策概况

## **（一）政策制定的背景、意义和作用**

### 1.政策实施背景

早些年上海的资源化垃圾应收尽收，塑料、废纸，甚至是牙膏皮、甲鱼壳等都能回收再利用，资源再生利用的程度之高甚至被联合国专家表扬。但随着人民生活水平的提高以及废品回收站点的外迁等因素，并且由于石油、金属等大宗商品的价格下跌，很多原生产品的价格比再生产品更有竞争力，导致很多资源回收企业衰落。简言之，居民不愿意分，回收站也没意愿收。

同时，经济发展水平和生活水平越高的城市，其生活垃圾产生量越大、增幅越高。中国再生资源回收利用协会的专家在全国开展调研，发现我国15个主要城市2015年生活垃圾平均涨幅为8.27%，其中上海市增幅达9%，当年生活垃圾产生量达2.38万吨/日。

以上因素不仅造成再生资源产业的衰落，而且导致填埋场、焚烧厂等生活垃圾末端处置的压力越来越大，垃圾分类工作形势更加严峻。

在此背景下，上海市第六轮环保三年行动计划（2015-2017）提出在浦东、长宁等区实施“两网协同[[11]](#footnote-11)”试点，摸索出了一批有特色的模式[[12]](#footnote-12)，同时也面临着一些困难，其中主要问题包括：1.可回收物回收体系不健全，特别是低价值可回收物[[13]](#footnote-13)的后端收运和再生体系的搭建等责任主体都不够明确；2.两网协同试点的主要工作聚焦在回收环节，缺少对末端再生处置环节的关注。若没有末端可持续的再生处置工作，那“前端分拣出来的废弃物如何处理”将成为回收体系有效运作的最大瓶颈；3.主体企业[[14]](#footnote-14)定位不够准确，主体企业应是致力于废弃物回收和再生利用的企业，而不是纯粹提供收运服务的服务型企业。

为配合本市生活垃圾全程分类体系建设，在全市范围推进可回收物回收利用，上海市政府于2018年发布《关于建立健全本市生活垃圾可回收物回收体系实施意见的通知》（沪府办〔2018〕20号，简称《实施意见》），指出：到2020年，全市建成“点站场”体系完整、运行顺畅的生活垃圾可回收物回收体系。

崇明区绿化和市容管理局（简称区绿容局）为上述工作的责任主体。2018-2020年陆续进行了硬件设施建设。

各乡镇基于已有的垃圾分类投放点数量和位置，在附近或同一点位建设“两网融合”回收服务点；开辟独立区域（或与原干湿垃圾收运站相结合）建设“两网融合”中转站和集散场。截至2020年末，以村居为单位建立了327个服务点[[15]](#footnote-15)，以18个乡镇为单位建立了18个中转站，以区级为单位建立了1个集散场。经过3年的推进，至2020年，全区再生资源回收服务点、站、场设施已建设到位并投入使用，为实现“两网融合[[16]](#footnote-16)”打好了物质基础。

“点站场”体系搭建期间，全区可回收物回收量从7.53吨/日（2018年）提升至98.37吨/日（2020年），但该回收量与市级考核指标量（138吨/日）相比，仍有较大的差距。

2020年，区绿容局按照上海市相关文件[[17]](#footnote-17)要求，制订了《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号，简称《办法》），试行一年。本次财政政策绩效评价对象即为此《办法》，预算资金方面只涉及到2021年度。

《办法》规定：由乡镇负责“点、站”的运行管理，委托上海市崇明区供销合作总社（简称区供销社）运行区集散场，原则上各乡镇收集的可回收物应全部进入区集散场统一处置。同时区绿容局使用本政策资金对“场”的日常运行费用进行补贴和托底保障。

### 2.政策的意义和作用

在“点站场”设施到位、“两网融合”体系初步建立的基础上，深入推进生活垃圾分类减量精细化管理工作，健全和有效运营生活垃圾可回收物运行服务体系，推动全区生活垃圾可回收物回收增量与垃圾末端处置减量，提升资源循环再生利用水平。

## **（二）政策内容**

### 1．政策目标

《办法》提出的工作目标为：构建完善崇明三岛城乡一体的可回收物收集、运输、处置的管理和运行体系，建立“村居服务点回收、镇级中转站储存、区级集散场运输处置”的资源物流体系。形成“居民自主交投、区域属地收集、环卫托底运输、统一归口计量、市场规范处置”的资源回收“两网融合”格局，实现生活垃圾无害化、减量化、资源化。

### 2．政策范围（扶持对象）

《办法》规定，政策扶持对象为区级集散场运营单位。

### 3．扶持标准

（1）日常运营经费补贴

区绿容局测算区级集散场低价值可回收物日常运行费用为每吨281元：首先参考老港垃圾焚烧场的末端处置补贴标准“221元/吨”，同时考虑到崇明区地形特点，增加“60元/吨”的运输费，两项合计即281元/吨。

由于可回收物的回收处置存在微利空间，经区绿容局、区经委和区财政局协商，决定集散场的日常运行补贴标准为“81元/吨”，包括运输费补贴“60元/吨”和低价值可回收物的回收处置补贴“21元/吨”。

同时实行托底保障机制，托底数按照每年市级部门下达的“主体企业”可回收物指标量确定。未达到指标数的，按市下达指标任务量计算补贴。超额完成市下达指标任务的，按实际数量进行补贴。

（2）税金补贴

按实际发生的金额进行补贴。（若完成市级指标任务量，则按实补贴；若未完成市级指标量，则仅执行日常运营经费的托底保障，不补贴税金支出。）

### 4．可回收物回收体系运作流程

**前端服务点回收**：属地管理，各乡镇自行安排人员或委托有资质的专业废品回收主体（即主体企业），在各村居服务点开展属地分类称重计量回收，可回收物中不得混有其它垃圾，分拣打包后定期与不定期将可回收物运送至镇级中转站。

**中端分拣集中储存**：镇级中转站负责将本区域内服务点送至中转站的可回收物进行计量登记、回收、分拣储存。同时积极倡导机关企事业单位的可回收物进入本区域中转站。

**末端运输统一计量**：区级集散场负责安排专业车辆赴各乡镇中转站统一收集运输，并对所有进入区级集散场的可回收物严格验收，分类过磅后通过信息化管理系统将所属乡镇的可回收物种类、数量上传至区绿容局，建立各乡镇资源回收动态台账。区绿容局进行终端监管，确保数据统计的准确性、及时性和公开性。

### 5．政策实施流程

区绿容局考核区集散场全年低价值可回收物的实际回收量，按政策规定计算补贴金额，而后发放。

补贴经费由区绿容局根据市级下达的指标数测算，并纳入区绿容局“垃圾分类经费（创城）”项目年度预算，超出托底数的补贴经费由区财政年终追加。

政策规定的崇明区可回收物回收体系详见下图。

### 6．管理和监督要求

**（1）结算要求和资金保障**

可回收物实行有偿回收。村居服务点交投的可回收物，按日结算。服务点交投至镇级中转站和镇级中转站交投至区级集散场的可回收物，原则上按月结算。

可回收物服务点回收和镇级中转站的日常运营经费由各乡镇负责拨付。

区级集散场日常运行补贴经费，按季度结算，由区绿容局向区财政申请，并拨付至区供销社。

**（2）区级集散场运行管理要求**

崇明区直接指定区供销社负责区级集散场日常运营和管理，做好再生资源统一计量、公开价格、有偿回收、分拣打包、规范处置。凡销售的渠道须符合环保再生资源循环利用标准和要求，并报区绿容局备案，区绿容局做好日常监督考核，做到末端处理去向可查，确保公平公正公开。

通过访谈得知，区绿容局对集散场的要求还包括：对乡镇分拣暂存的低价值可回收物做到“应收尽收”。

**（3）再生资源回收服务规范**

“五统一”：各回收点服务人员在回收过程中“统一标识、统一车辆、统一服装、统一衡器、统一服务”。

“五公开”：回收服务中“回收人员信息公开、回收价格公开、回收种类公开、投诉电话公开、便民热线公开”。

**（4）信息化管理要求**

各区主体企业统一使用绿色账户平台，实现全市可回收物数据信息化收集，实现“可回收物回收量、点、站、场及企业信息的统一管理。即回收量数据全部录入区级统一的信息系统，同时做到区级数据及时共享至市级管理部门。

### 7．实施期限

《办法》规定政策试行1年。期满后由区绿容局会同区财政局进行绩效评估，并确定下一轮实施办法具体内容。

## **（三）政策变化（修订）情况**

本政策自2020年发布以来未进行修订。

## **（四）横向政策比较**

评价组调研了松江和青浦两区，了解到本市其他区域两网融合的不同管理模式，比较结论总结如下。

**1.与松江相比，崇明对主体企业的补贴力度并不低：**2021年松江主体企业的可回收物回收指标量为280吨/日，全年补贴资金约700-800万元；而崇明区该指标量为86吨/日，区级财政和乡镇财政对主体企业的补贴资金合计金额约600-700万元。

**2.各区对场、站的运营管理模式不同，但运营主体的回收责任贯穿整个体系**。即同一片区内，从前端（生活垃圾产生源）分类回收环节至后端市场化处置环节，均由1家主体企业负责。但崇明区的“场、站”分别安排不同的运营主体，导致可回收物回收链断裂。

**3.松江与崇明的补贴方式相近**（按低价值可回收物的回收量计算补贴金额），但**补贴标准不高于该区对焚烧厂末端处置干垃圾的补贴标准**；由于难以精确区分低价值和高价值可回收物，因此**补贴结算数量不高于市级下达的主体企业可回收物回收指标量的50%**。

**4.青浦区以购买服务形式，通过公开招标选择主体企业运营管理“场、站”。**具体而言，青浦区先精细测算“场、站”的运行经费需求，再组织预算前评审确定政府采购预算金额，最终通过公开招标确定服务机构。青浦区将可回收物回收量作为考核指标，纳入对服务机构的年度考核事项，服务费结算金额与考核结果挂钩。

**5.各区低价值可回收物的回收补贴资金承担主体主要是街镇，即“属地化管理，同时事权与财权保持统一”**：松江区虽然将预算统一安排在区绿容局，但年末与各街镇以财力结算方式收回垫付的补贴资金（4个由区财力全额保障的街道除外）；青浦区和各街镇在购买服务事项中的经费承担比例为3:7，即区级财政承担30%；崇明区级财政资金目前仅扶持区级集散场，2021年支出金额254.26万元，当年各乡镇对主体企业的补贴资金合计超过450万元。

其他事项的比较内容详见下页附表。

表1-1、政策横向比较结果汇总表

| **对比内容** | **松江** | **青浦** | **崇明** |
| --- | --- | --- | --- |
| 主管部门 | 区绿容局 | 区绿容局 | 区绿容局 |
| 点站场  建设主体 | 区绿容局统一建设，主体企业进驻场（站）后进行场地整修，配置设备和人员 | 区绿容局统一建设 | 区绿容局统一建设，主体企业进驻场（站）后进行场地整修，配置设备和人员 |
| 信息系统建设主体 | 中标单位负责建设信息系统，免费提供给其他主体企业使用 | 区绿容局 | 区绿容局 |
| 管理模式 | 区绿容局统一招标，全区划分为3个片区，选择3家主体企业各负责1个片区的可回收物分拣回收处置。全区共1个集散场，位置在中心城区，由该片区中标主体企业兼营。区绿容局与中标单位签订框架协议，各街镇和中标单位签具体合同。 | 以政府购买服务形式，招标选择2家主体企业。由中标单位运营场、站，开展可回收物回收。通过精细化测算（场地租金、装修费用、日常运行费用等）确定政府采购预算金额。未基于低价值可回收物的回收量计算补贴金额，但回收量是考核中标单位工作质量的维度之一，考察主体企业出库量（末端处置量，而非入库量）。 | 区直接指定集散场运营单位，提供集散场日常运营补贴。 各乡镇自行委托主体企业或事业单位运营中转站，分别签订服务协议，约定补贴规则和补贴标准。 |
| 补贴标准 | 文件规定不高于221元/吨。 实际补贴不超过指标量的50%，按中标价结算。中标价略低于221元/吨，约219-220元/吨。 | 无 | 区绿容局对集散场：81元/吨。 各乡镇对中转站运营企业：补贴标准差异较大，有些乡镇不补贴，有些乡镇实行统筹奖补（达到指标量就奖补）。有些乡镇按281元/吨补贴，有些乡镇在281元/吨的基础上额外对设备和人员经费提供补贴。 |
| 焚烧厂末端处置补贴标准 | 266元/吨 | \ | 162.14元/吨 |
| 财力承担情况 | 扶持资金实际全部由街镇财力承担。由区绿容局安排项目预算，先使用区级财政资金，统一向中标企业拨付扶持资金，每年与街镇进行财力结算（4个街道除外，街镇资金由区财政全额保障）。 | 区和镇按3:7的比例分摊购买服务费用。 由区绿容局安排项目预算，先使用区级财政资金，统一向中标企业拨付服务款项，每年与街镇进行财力结算。 | 区和乡镇按政策或合同约定分别承担补贴费用，无财力分配关系。 |
| 资金支出规模 | 从2021年第二季度开始补贴，当年累计支出500-600万元。  折合全年需补贴700-800万元。 |  | 区：254万元；  镇：400-500万元。 |
| 主体企业指标任务量  （2021年） | 286吨/日 |  | 86吨/日 |

# 二、政策实施情况

## **（一）政策的组织架构**

**区绿容局**：负责制定补贴政策，每年根据市级下达的指标任务确定各乡镇和区级集散场年度指标任务，考核乡镇生活垃圾分类减量工作效果。崇明区生活垃圾分类推进办公室（简称区推进办）设在区绿容局。

**区财政局**：审核区绿容局政策预算申报金额，批复政策资金预算，监督考核政策资金支出绩效。

**区经委：**联合制定政策文件，配合区绿容局开展可回收物回收管理工作，对区内资源回收企业（主体企业）和资源回收再利用市场开展行业监督和指导规范。

**乡镇人民政府：**保障服务点和中转站的日常运营经费，监管本乡镇委托的主体企业的可回收物回收工作。

图示

描述已自动生成**中转站运营主体：**包括主体企业或事业单位，负责可回收物的回收、分拣、打包和分类储存。

**集散场运营主体：**负责本区范围内低价值可回收物的回收、专项运输和末端处置。

本政策组织架构详见右图。

## **（二）政策配套制度制定情况**

区绿容局未单独针对本政策制定配套制度，而是基于垃圾分类减量工作的整体要求——如《2021年上海市生活垃圾分类实效综合考评办法》——制订形成了《2021年崇明区生活垃圾分类减量工作考评办法》（以下简称《考评办法》），该制度涵盖了区绿容局对可回收物回收工作（即本政策相关内容）的监督考核。与本政策相关的考核内容汇总如下：

**1.对乡镇的考评范围**

对全区18个乡镇，综合考评居住区、单位（含一般单位和沿街商铺）和公共区域生活垃圾源头分类实效。

**2.考评方法和内容**

各乡镇生活垃圾分类减量工作考评由崇明区生活垃圾分类减量推进工作领导小组办公室牵头组织。考评内容由分类实效检查、常态长效机制落实、区联席会议成员单位考核、社会评价等构成，每季度实施一次。

**3.结果应用**

（1）对照整改

区级测评、复核、督查的实地检查照片、扣分情况会及时发布给各乡镇和各相关成员单位，便于各乡镇和各相关成员单位及时发现问题，及时对照整改。

（2）社会公布

各乡镇、重点公共机构和公共场所生活垃圾分类减量的相关考评情况，每季度向社会公布，接受社会监督。

（3）考核依据

作为市级考核依据。根据《2021年上海市生活垃圾分类实效综合考评办法》的要求，区推进办将考核结果和名次上报至市分减联办，作为市分减联办对各乡镇考核的依据。

作为区级行政绩效考核依据。作为区对乡镇机关绩效考核的重要内容，并向各成员单位、各乡镇进行通报。

**4.有关要求**

区联席会议各成员单位在生活垃圾分类减量工作考评中应严格遵守相关纪律，严格对照考评标准，实事求是，不得弄虚作假。

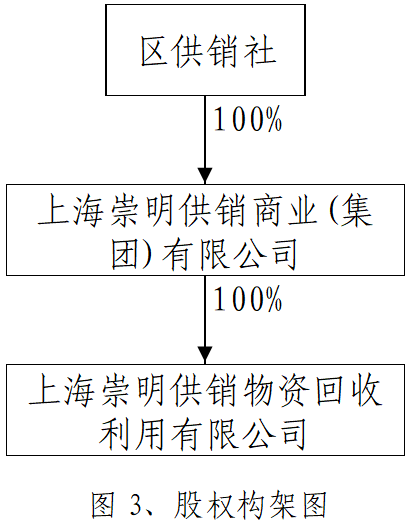
各乡镇镇域内发生生活垃圾管理违规事件的，本区区级单位检查发现问题的，扣相应管理项目得分；市级、国家级督查、巡视等发现问题的，取消考评成绩。

## **（三）可回收物回收体系建立和运行情况**

### 1.回收体系建设情况

截至2021年年末，崇明区共建立了430个可回收物服务点。

每个乡镇各建立1个中转站。其中13个乡镇生态保护和市容环境事务所（简称乡镇市容所）委托废品回收企业（主体企业）运营中转站，剩余5个乡镇市容所则自行安排人员（如政府扶持就业人员）运营中转站，各乡镇中转站运营主体详见表2-1。

崇明区直接指定区供销社负责运营区集散场，实际运营主体为区供销社下设全资子公司“上海崇明供销物资回收利用有限公司”（简称集散场运营单位），该公司的股权构架详见右图。

各乡镇服务点数量、中转站地址以及运营主体详见下表。

表2-1、崇明区各乡镇服务点和中转站信息汇总表

| **乡镇** | **服务点**  **（个）** | **中转站** | |
| --- | --- | --- | --- |
| **地址** | **运营单位** |
| 堡镇 | 32 | 新港路138号 | 上海瀛勋环境卫生服务有限公司 |
| 陈家镇 | 38 | 锦陈路800号 | 上海嘉德环境卫生服务有限公司 |
| 城桥镇 | 62 | 城桥镇鳌山路15号 | 小松鼠(上海)环保科技有限公司 |
| 东平镇 | 42 | 长江19连 | 上海瀛勋环境卫生服务有限公司 |
| 港西镇 | 12 | 港西镇新港村新长南路 | 港西镇生态保护和市容环境事务所 |
| 港沿镇 | 22 | 惠军7队老垃圾房 | 上海崇明供销物资回收利用有限公司第十一经营部 |
| 横沙乡 | 27 | 横沙乡种子场南北路最北端 | 横沙乡生态保护和市容环境事务所 |
| 建设镇 | 13 | 镇中路188-1号附近 | 生态保护和市容环境事务所 |
| 绿华镇 | 8 | 绿华镇华荣村奶牛场 | 上海崇明供销物资回收利用有限公司 |
| 庙镇 | 31 | 爱民村高桥651号 | 上海嘉德环境卫生服务有限公司 |
| 三星镇 | 22 | 三星镇协进村1807号 | 上海磊奇再生资源回收有限公司 |
| 竖新镇 | 23 | 竖新镇水务所南侧 | 上海嘉德环境卫生服务有限公司 |
| 向化镇 | 12 | 向化镇向中路303号 | 上海周松再生资源回收有限公司 |
| 新村乡 | 6 | 新卫村 | 新村生态保护和市容环境事务所 |
| 新海镇 | 28 | 红星星村公路775号 | 上海市崇明县小余废品收购部 |
| 新河镇 | 23 | 北新支路148号 | 生态养护社 |
| 长兴镇 | 17 | 长兴镇先进村761号 | 上海军进实业有限公司 |
| 中兴镇 | 12 | 农贸公司西侧 | 上海周松再生资源回收有限公司 |
| **总计** | **430** |  |  |

“点、站”采取属地化管理模式，而各乡镇做法不尽相同。如新河镇安排生态服务社在职人员承担低价值可回收物的回收转运工作，主要是考虑到现有政府扶持就业人员相对充足，可以安排部分人员专职从事此项工作，也无需额外提供低价值可回收物的回收补贴；而城桥镇属于城镇地区，生活垃圾产量大，政府部门现有人力资源的工作量已经饱和，无法额外安排此项任务，因此只能依托市场主体兼营低价值可回收物的回收处置工作。

但各乡镇与主体企业协商确定的补贴力度差异巨大。如陈家镇在提供281元/吨的低价值可回收物回收补贴外，对主体企业的场地租赁、设备折扣和人员经费提供额外补贴；而长兴镇则基于主体企业全年是否能完成指标量，整体给予24万元/年的补贴。

评价组发现绿华镇实际补贴力度超过3500元/吨。绿华镇相关协议提出2021年主体企业的低价值可回收物回收量指标为1.5吨/日，按281元/吨进行补贴；额外再提供5万元/年的设备补贴，即全年补贴20.4万元。但区绿容局向绿华镇下达的主体企业可回收物指标量（高价值+低价值）为0.5吨/日，数据显示绿华镇当年低价值可回收物回收量为日均0.156吨，则实际补贴标准达到3582元/吨=20400÷0.156÷365。

### 2.可回收物回收体系运行情况

**（1）全区可回收物分类及回收情况**

各乡镇在生活垃圾前端回收环节做法不尽相同，如城桥镇委托小松鼠(上海)环保科技有限公司运营中转站，该企业为典型的“互联网+回收”企业，在全镇布点了52个智能回收柜，居民可扫码自主投递可回收物，在小程序上结算报酬和提现。对于农村地区，部分乡镇主要采用预约制，居民预约后主体企业上门回收；对于城镇地区，部分乡镇采取定时定点回收制，主体企业一般每周定时前往固定地点，有偿回收并转运可回收物。

基于区集散场在体系中的功能定位，各乡镇委托的主体企业（即中转站运营单位）将“处置难度大（缺乏末端市场处置渠道）、处置成本高（利润空间窄）”的低价值可回收物销售至区集散场，对于其他存在微利空间的低价值可回收物，中转站运营单位则自行市场化处置。

区绿容局数据显示，2021年各乡镇中转站回收低价值可回收物总量为10733吨，而区集散场2021年入库的可回收物总量为1590吨。

通过精细分拣（剔除杂质、无价值物品）后，剩余可处置的低价值可回收物仅967吨，即平均2.65吨/日，全年入库量详见表2-2。

区集散场精细分拣后的无价值物品通常直接运往焚烧场销毁，或者让资源回收企业无偿运走。

表2-2、区集散场2021年可回收物入库量汇总表

| **序号** | **乡镇** | **入库量（吨）** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 堡镇 | 83.86 |  |
| 2 | 陈家镇 | 1.12 |  |
| 3 | 城桥镇 | 35.75 |  |
| 4 | 东平镇 | 41.69 |  |
| 5 | 港西镇 | 26.354 |  |
| 6 | 港沿镇 | 134.11 |  |
| 7 | 横沙乡 | 0.00 |  |
| 8 | 建设镇 | 36.96 |  |
| 9 | 绿华镇 | 0.00 |  |
| 10 | 庙镇 | 50.24 |  |
| 11 | 三星镇 | 86.24 |  |
| 12 | 竖新镇 | 71.405 |  |
| 13 | 向化镇 | 42.708 |  |
| 14 | 新村乡 | 39.49 |  |
| 15 | 新海镇 | 40.06 |  |
| 16 | 新河镇 | 229.32 |  |
| 17 | 长兴镇 | 0.00 |  |
| 18 | 中兴镇 | 47.704 |  |
| 19 | 其他 | 623.00 | 精细分拣后剩余的无价值物品、自然损耗等 |
| **合计** | | **1590.011** | **1-18行合计数967** |

表注：各乡镇的入库量为区集散场通过精细化分拣程序剔除了“无价值物品、损耗”后的数据。“损耗”是指垃圾中残留的水和食物残渣等杂质通过精细分拣、清理，从可回收物中剥离，致使已入库的可回收物重量减少，而减少的重量则视为“损耗”。

数据显示，区集散场从横沙乡、绿华镇、长兴镇和陈家镇回收的可回收物极少或为0，主要原因是这些乡镇的中转站运营单位已自行处置和销售绝大部分（或全部）低价值可回收物。

集散场进销存数据显示，2021年全年出库（销售）730.454吨（含以前年度入库物资），出售物资主要是玻璃、易拉罐（铁）和塑料，实现销售收入25.76万元，对应销售成本14.70万元。旧衣服、轮胎等存货持续增长，但当年未实现末端销售处置。

**（2）区集散场的可回收物回收指标完成情况**

《2021年上海市生活垃圾分类工作方案》提出，崇明区可回收物回收量指标任务为135吨/日，其中崇明区“主体企业”的垃圾回收要求量为86吨/日、“非主体企业”指标量49吨/日。区绿容局目前上报的主体企业仅1家，即集散场运营单位。

区绿容局将乡镇中转站运营单位和其他持证正规经营的资源回收企业的可回收物入库数据作为“主体企业”回收量数据，加上乡镇自行统计报送的“非主体企业”回收量数据，作为乡镇“可回收物回收量（全口径）”数据。

### 3.可回收物回收指标量下达、分解和完成情况

**（1）崇明区和各乡镇指标完成情况**

根据《2021年上海市生活垃圾分类工作方案》，2021年上海市绿化市容局对崇明区下达的生活垃圾分类指标任务包括：干垃圾控制量380吨/日；可回收物分类量135吨/日。

区推进办根据区内各乡镇的实际情况对市下达的生活垃圾分类指标进行分解，对18各乡镇下达不同指标目标量，分解指标明细详见表2-3。

经区绿容局统计，2021年崇明区干垃圾控制量为449.87吨/日，超量18.4%；可回收物分类量为144.91吨/日，指标完成率107.3%。崇明区18个乡镇中，8个乡镇未达到干垃圾控制目标量，4个乡镇未达到可回收物分类目标量，崇明区各乡镇指标达标情况详见下表。

表2-3、崇明区乡镇指标达成情况

| **乡镇** | **干垃圾控制量（吨/日）** | | | **可回收物分类量（吨/日）** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **目标量** | **实际量** | **达标情况** | **目标量** | **实际量** | **达标情况** |
| 堡镇 | 28.00 | 30.41 | 未达标 | 10.00 | 11.16 | 达标 |
| 陈家镇 | 22.00 | 30.22 | 未达标 | 10.00 | 9.43 | 未达标 |
| 城桥镇 | 82.00 | 144.14 | 未达标 | 21.00 | 11.98 | 未达标 |
| 东平镇 | 5.00 | 5.09 | 未达标 | 3.00 | 4.75 | 达标 |
| 港西镇 | 11.00 | 13.74 | 未达标 | 4.00 | 4.30 | 达标 |
| 港沿镇 | 18.00 | 14.79 | 达标 | 7.00 | 7.65 | 达标 |
| 横沙乡 | 10.00 | 10.59 | 未达标 | 5.00 | 5.61 | 达标 |
| 建设镇 | 12.00 | 11.21 | 达标 | 5.00 | 5.39 | 达标 |
| 绿华镇 | 4.00 | 3.12 | 达标 | 1.00 | 1.68 | 达标 |
| 庙镇 | 17.00 | 15.58 | 达标 | 8.00 | 7.52 | 未达标 |
| 三星镇 | 12.00 | 11.45 | 达标 | 5.00 | 5.84 | 达标 |
| 竖新镇 | 17.00 | 15.65 | 达标 | 7.00 | 7.39 | 达标 |
| 向化镇 | 10.00 | 13.18 | 未达标 | 5.00 | 8.79 | 达标 |
| 新村乡 | 4.00 | 3.55 | 达标 | 2.00 | 3.18 | 达标 |
| 新海镇 | 5.00 | 3.05 | 达标 | 2.00 | 3.11 | 达标 |
| 新河镇 | 17.00 | 9.97 | 达标 | 8.00 | 10.84 | 达标 |
| 长兴镇 | 95.00 | 104.56 | 未达标 | 27.00 | 25.84 | 未达标 |
| 中兴镇 | 11.00 | 9.59 | 达标 | 5.00 | 10.45 | 达标 |
| **崇明区合计** | **380.00** | **449.87** | **未达标** | **135.00** | **144.91** | **达标** |

**（2）市级考核结果**

崇明区在2019年度本市垃圾分类实效综合考核中排名全市第1名。

2020年度上半年排名全市第13名，下半年排名第9名。

2021年度上半年排名全市第3名，下半年排名第5名。

从市级考核结果可以看出崇明区排名波动较大，主要原因是：崇明区垃圾分类工作起步较早，2016年已在横沙试点，2017年全面铺开，至2019年崇明区垃圾分类硬件设备设施配置情况优于、早于本市其他区域，因此达到第一名。此后《上海市生活垃圾管理条例》颁布实施，其他行政区投入了不少人力物力在垃圾分类工作上，而崇明区持续投入的资源相对稳定和有限，很多硬件因老旧、标识标牌不规范，造成扣分较多，此消彼长导致考核名次下滑。2021年，基于花博会的相关资金投入，垃圾分类效果有所提升，所以市内名次上升，但硬件部分还是比其他区落后很多。

### 4.区级考核工作开展情况

2021年区推进办每季度对各乡镇的垃圾分类回收工作进行考评，考核维度包括**分类实效检查结果**、**常态长效机制落实情况**、**区联席会议成员单位考核结果**、**社会评价分数**、以及**加分项**（满分103分）。经区绿容局调整各项考核的权重后，最终得分98分（含）以上为优秀，95分（含）至98分为良好，90分（含）至95分为尚可，分数低于90分为不达标。

区推进办于2022年1月17日发布《崇明区乡镇2021年度生活垃圾分类减量工作考评结果》，区内18个乡镇的考核成绩均在90分以上，其中17个乡镇在95分以上，1个乡镇评级为“尚可”。各乡镇考评结果详见下表。

表2-4、各乡镇生活垃圾分类减量工作考评评级汇总表

| **乡镇** | **评定结果** |  | **乡镇** | **评定结果** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 堡镇 | 优秀 |  | 庙镇 | 良好 |
| 陈家镇 | 良好 |  | 三星镇 | 优秀 |
| 城桥镇 | 良好 |  | 竖新镇 | 良好 |
| 东平镇 | 优秀 |  | 向化镇 | 良好 |
| 港西镇 | 优秀 |  | 新村乡 | 优秀 |
| 港沿镇 | 优秀 |  | 新海镇 | 优秀 |
| 横沙乡 | 优秀 |  | 新河镇 | 优秀 |
| 建设镇 | 优秀 |  | 长兴镇 | 良好 |
| 绿华镇 | 优秀 |  | 中兴镇 | 尚可 |

**（1）分类实效检查**

2021年，区推进办牵头检查测评居住区垃圾分类落实情况，全年随机选取样本量1858个，共发现问题1201个；检查测评单位样本量1132个，共发现问题763个；检查测评沿街商铺及道路废物箱样本量3637个，共发现问题607个。问题主要集中在：湿垃圾分类纯净度不高、垃圾乱堆放、垃圾分类标识不规范等。

区推进办将问题通报后，18个乡镇均已完成整改，整改率100%。

**（2）常态长效机制落实情况**

主要基于各乡镇生活垃圾分类指标的完成情况进行打分，考核指标包括：干垃圾控制指标量、湿垃圾分类指标量、可回收物分类指标量和回收利用率。其中，回收利用率=（湿垃圾量+可回收物量）÷(湿垃圾量+可回收物量+干垃圾量)×100%

**（3）区联席会议成员单位考核**

2021年，区城管局、区水务局、区房管局、区教育局、区机管局、区市场监管局、区生态环境局等区推进办联席单位对18个乡镇各相关部门的履职情况进行了评价。

城管执法部门共开展执法检查5521次，检查单位12503个次，检查居住区1807个次，发放整改单1289张，发出处罚单267张，共处罚金额132349元。

**（4）社会评价**

2021年，区推进办统计12345投诉数据，当年与“可回收物”相关的投诉数量为零。

**（5）加分项**

2021年，18个乡镇均在道路废物箱投口改造及一网统管建设上投入了资金，故作为加分项给予加分，但部分乡镇仍是以应付考核为主，未发挥一网统管在垃圾分类管理上的积极作用。

## **（四）预算安排及使用情况**

**1.预算资金安排情况及使用情况**

本政策管理管理职能从区经委移交区绿容局，区绿容局参考了区经委以前年度的相关预算申请了本政策2021年度预算。未根据政策规定和集散场实际运行效率精细测算当年度政策补贴资金需求。

2021年度本政策年初预算430万元，无调整预算，实际支出254.26万元，预算执行率59.13%，资金全部用于补贴区集散场日常运营。

由于2021年区集散场未完成可回收物指标数，因此实际执行“托底保障”机制，即按市下达指标任务量计算补贴：当年市级部门向区主体企业下达的可回收物指标量为86吨/天，政策规定的补贴标准为81元/吨，计算得出补贴金额为86吨/天×81元/吨×365天=254.2590万元。

### 2.预算资金来源

政策资金来源为区级财政一般公共预算。

### 3.以前年度预算安排和执行情况

2020年度年初预算为430万元，当年实际支出355.70万元，包括日常运营补贴、设备建设费用等，其中对区集散场的日常运营补贴金额为203.9985万元（=69吨/天×81元/吨×365天）。

# 三、政策绩效目标

区绿容局按一级项目申报绩效目标，本政策资金为“垃圾分类经费（创城）”项目中的1个子项目，因此区绿容局未单独制定本政策的绩效目标。

评价组梳理政策内容和政策实际执行情况后，梳理了本政策年度目标为：按政策规定补贴1家区级集散场，保障集散场全年规范开展低价值可回收物的转运处置工作，做到应收尽收、不发生次生污染，实现本区可回收物回收服务体系的顺利运作，推动本区实现生活垃圾资源化、减量化和无害化。

基于年度绩效目标的绩效分解指标详见下表：

表3-1、2021年度绩效目标分解指标明细表

| **二级指标** | **三级指标** | **四级指标** | **目标值/标杆值** | **指标来源/依据** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 数量指标 | 体系建设工作完成率 |  | 100%（430个服务点、18个中转站、1个集散场） | 区绿容局的体系整体布局计划，计划标准 |
| 集散场可回收物回收工作完成率 |  | 100%  （应收尽收） | 对集散场的基本运营要求，计划标准 |
| 质量指标 | 补贴金额准确性 |  | 准确 | 政策绩效评价通用指标，行业标准 |
| 集散场运行规范性 |  | 规范  （按“五统一”要求规范回收、可回收物进销存核算数据真实完整准确、末端销售处置渠道正规/合规、成本费用归集合理、产能利用率、污染溢出情况） | 《关于进一步完善生活垃圾可回收物体系促进资源利用的实施意见》（沪分减联办〔2020〕3号）等，行业标准 |
| 时效指标 | 集散场垃圾回收及时性 |  | 及时 | 政策绩效评价通用指标，计划标准 |
| 社会效益指标 | 生活垃圾资源化目标实现度 | 区集散场可回收物回收量 | 86吨/日 | 《2021年上海市生活垃圾分类工作实施方案》，计划标准 |
| 再生资源分类充分性 | 可回收物分拣率  =可回收物回收量÷（可回收物回收量+干垃圾回收量） | 26.21%  =135/（135+380) | 《2021年上海市生活垃圾分类工作实施方案》：可回收物分类量指标为135吨/日，干垃圾控制量为380吨/日，行业标准 |
| 可回收物回收体系运行规范性 | 乡镇点、站运行规范性 | 规范 | 《关于进一步完善生活垃圾可回收物体系促进资源利用的实施意见》（沪分减联办〔2020〕3号）等，行业标准 |
| 生态效益指标 | 生活垃圾无害化目标实现度 | 环保处罚数量 | 0起 | 政策文件，行业标准 |
| 次生污染现象 | 无 | 政策文件，行业标准 |
| 满意度  指标 | 相关方对集散场的综合满意度 | 乡镇满意度 | ≥90% | 政策绩效评价通用指标，经验标准 |
| 社会公众对点站场回收体系的满意度 | 社会公众满意度 | ≥80% | 政策绩效评价通用指标，经验标准 |
| 政策  可持续性 | 运营主体的可持续性 | 区集散场收支均衡性 | 均衡 | 政策绩效评价通用指标，行业标准 |
| 政策效果的可持续性 | 垃圾分类长效管理机制 | 健全（分拣责任落实到位、垃圾分类知识宣传到位、五公开落实到位） | 《关于进一步完善生活垃圾可回收物体系促进资源利用的实施意见》（沪分减联办[2020]3号）等，行业标准 |
| 低价值可回收物源头分类充分性 | 充分 | 政策绩效评价通用指标，经验标准 |

# 四、评价工作开展情况

## **（一）评价目的**

区绿容局反映崇明区“两网融合”运行体系存在“财政补贴不能弥补区集散场运营成本缺口”，以及“区集散场的可回收物实际回收量远低于指标量”的现象，希望通过本次绩效评价分析挖掘可回收物回收体系运行不畅、再生资源回收量不达标的原因，并寻找问题的解决路径。

本次政策评价由崇明区财政局委托，以政策评价的形式，对补贴政策的实施效果进行深入的调研分析，重点是对“两网融合”体系运行模式和运行效果进行评估，核查区集散场运营成本，提炼问题、分析成因，最终对补贴政策和两网融合运行体系提出改进建议。

## **（二）评价工作方案制定过程**

2022年3月区财政局向本公司传达绩效评价工作通知，并联系被评价单位配合本次评价工作。随后本公司成立评价组，启动评价程序。由于方案阶段中的大部分时间处于上海疫情影响最严重的时段，因此主要采取线上沟通、研读资料文件等方式了解政策内容和崇明“两网融合”体系建设运行情况。上海全面解封后，评价组第一时间联系区财政局和预算部门，协商进场时间，走访相关单位和集散场开展实地调研。在此基础上，评价组设计了指标体系、问卷及访谈方案，听取多方意见后撰写形成本次绩效评价方案。

6月中旬，评价组向区财政局提交了方案（初稿）。6月22日，区财政局以视频会议形式召开专家评审会，会议形成了方案修改意见，提出要完善政策概况、调整部分指标、增加对社会公众的问卷调查等。评价组按专家和区财政局意见修改方案，形成方案定稿。

## **（三）评价原则、评价方法、评价依据**

**1.评价原则**

（1）科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）独立客观原则。第三方机构开展绩效评价应当从实质上和形式上保持独立性，不因任何利害关系影响其客观性，对绩效评价对象作出符合真实、客观、公正要求的评判。

（3）绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

**2.评价方法**

评价组根据绩效评价指标进行具体分析评价，综合运用文件资料分析、数据对比分析、问卷调查、现场调研、公众评判等方法，开展绩效评价工作。针对本政策的特点和本次评价面临的实际情况，评价组主要采取因素分析法进行具体分析，得出各项指标的达标程度。

**3.评价依据**

**（1）政策文本、配套制度**

《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号）；

**（2）绩效评价相关规定及要求**

《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20号）；

《崇明区财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪崇财办〔2019〕10号）；

崇明区财政局撰写的《关于进一步建立健全本市重大政策绩效评价指标体系的若干问题研究》（2019年9月）。

**（3）相关政策文件、政府机构发文**

《上海市两网融合回收体系建设导则（试行）》（沪分减联办〔2018〕3号）；

《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》等。

**（4）相关工作记录、归档资料**

工作总结、区级考评办法、考核工作记录、考核结果、回收企业名单、回收量数据、政策资金支出记录等。

## **（四）数据采集方法及过程**

**1.访谈调研**

访谈对象包括区绿容局（区推进办）、区财政局、区集散场运营单位、乡镇市容所和乡镇中转站运营单位，松江和青浦区绿容局。

评价组根据区绿容局提供的主要业务相关方的联系方式，对区财政局专管员、区绿容局相关工作负责人进行了访谈沟通，主要形式以电话访谈为主、面对面访谈为辅，主要获取了政策制定背景、政策目标、政策出台程序、政策执行、资金下达等方面的信息，了解区级考核工作开展情况、全年崇明区生活垃圾分类减量指标完成情况。

评价组实地走访了6个乡镇(长兴镇、陈家镇、港沿镇、新河镇、城桥镇、三星镇)，对剩余乡镇的市容管理部门开展线上访谈。主要了解乡镇如何开展低价值可回收物的回收工作、对中转站运营主体的要求和补贴标准、乡镇生活垃圾分类减量指标达成或未达成的原因、中转站对低价值可回收物的处理渠道、垃圾分类和回收工作中的困难，以及相关单位对政策或区集散场服务的满意度等信息。

对松江和青浦区绿容局的访谈主要通过电话沟通的形式，主要了解本市其他区如何推动低价值可回收物的回收工作、对主体企业的补贴标准和条件、资金投入规模等。

**2.实地调查**

实地调查地点包括区集散场、乡镇服务点和中转站。

评价组在方案阶段即走访了区集散场，拍摄了场地房屋建筑、车辆、设备和可回收物分类存放情况。也走访了运营单位办公场所，获取了集散场进销存台账、财务核算数据和资料等。

报告阶段，评价组实地走访了6个乡镇的中转站，同时随机选择了11个服务点开展实地调查。调查内容主要包括：场地建设情况、设备配置情况、人员配置情况、“五统一”和“五公开”要求的实际执行情况等。

**3.问卷调查**

根据本次绩效评价工作方案中的问卷调查计划，评价组设计了1套针对崇明区社会公众的满意度问卷。为减少人员接触，评价组制作形成了电子版调查问卷。

评价组从区绿容局获取了各乡镇市容所对接人联系方式，并委托其向居民广泛转发电子版问卷（微信链接）。

评价期间，累计获得来自全区18个乡镇社会公众提交的903份问卷，全部为有效问卷，且实现了调查范围的全覆盖。

调查内容主要包括：受访者是否能准确区分低价值可回收物和其他类型的生活垃圾；受访者对“两网融合”服务点的知晓度；是否能自觉做到垃圾分类投放；受访者对垃圾投放便捷性、主体企业的垃圾回收规范性、服务点场地设施建设情况、信息公开情况和垃圾分类宣传力度等方面的满意度。

**4.搜集公开信息**

评价组从政府网站搜索政策相关的公开信息和政府文件，作为指标评价的基础和依据。

## **（五）评价实施过程**

**1.3月-5月31日**

主要开展线上沟通，研读文件和电子版资料，撰写方案初稿。

**2.6月1日-6月20日**

开展实地走访调研，进一步了解政策背景、沟通分析存在的问题，明确绩效评价关注点和工作要求。

走访区集散场，开展财务核查和现场调研。

完善绩效评价工作方案，提交区财政局。

**3.6月20日-7月初**

6月底前修改绩效目标和指标体系，同步开展问卷调查、乡镇实地走访、访谈和横向政策比较，广泛征求相关方对于政策的意见建议。

汇总各方意见和社会调查反馈信息，统计整理后开展指标分析，制作指标评分底稿，提炼和梳理评价结论，撰写评价报告。

## **（六）评价的局限性**

目前问卷的抽样、发放和回收均可能出现偏差，但该方法是当前疫情防控形势下的优先选择。

# 五、政策目标的实现程度及政策效应分析

## **（一）政策目标的实现程度说明**

通过3年的基础设施建设，崇明三岛城乡一体的可回收物收集、运输、处置体系的已具备运行基础，但主体企业在体系中的责任划分不合理，导致场、站功能定位重叠，一方面体现在区集散场未充分发挥后端收集和处置作用；另一方面反映在部分乡镇的再生资源回收网络自成体系，乡镇中转站已发挥了低价值可回收物的后端处置功能。

整体而言，本政策并未推动“崇明三岛城乡一体”的回收体系有效运行，崇明区生活垃圾减量化、资源化目标未充分实现。

## **（二）政策实施后的效果分析**

截止2021年末，崇明已建成430个服务点、18个乡镇中转站和1个区集散场，完成“点站场”的阶段性布局计划，但体系运行不畅，部分乡镇中转站运营单位自行市场化处置低价值可回收物，导致集散场全年入库的低价值可回收物总量为967吨，即平均2.65吨/日，远低于政策规定的托底保障指标量(86吨/日)，另有部分乡镇反映集散场运营单位对旧衣服不能充分做到“应收尽收”，回收不够及时，加大了中转站的存储压力。乡镇中转站运营主体对集散场相关工作的整体满意度为83.93%。

崇明全区2021年可回收物分拣充分性低于市级指标标准，按市级指标量计算崇明可回收物分拣率[[18]](#footnote-18)应达到26.21%，实际值为24.36%。

各乡镇委托的主体企业在开展再生资源回收时，作业较为规范，能做到“五统一、五公开”、“有偿回收”等要求，全年环保处罚数量为零，也未有市民反映污染溢出或存在次生污染等问题。社会公众对“两网融合”体系建设情况和运行效果的综合满意度为97.59%。

问卷调查结果显示，能准确识别低价值可回收物的受访者比例为77.96%，其中城桥镇、绿华镇和中兴镇受访者的准确率均低于60%；认为自己能自觉做到垃圾分类投放的受访者比例为90.25%，剩余9.75%的受访者反映不能做到的原因主要包括：一是不知道如何区分；二是嫌麻烦或觉得不方便；三是认为回收价格太低。

## **（三）绩效评价指标评分结果**

通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从政策制定、政策实施、政策绩效三个方面对政策进行客观评价，**最终评分结果为72.95分，绩效评级为“合格”。**其中，政策制定类指标权重25分，实得19.50分，得分率78%；政策实施类指标权重28分，实得19.97分，得分率71%；政策绩效类指标权重47分，实得33.48分，得分率71%。

各类指标评分结果汇总如下。

表5-1、政策绩效评价得分汇总表

| **一级指标**  **（权重）** | **得分** | **得分率** | **二级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| A政策制定(25) | 19.50 | 78% | A1政策目标设立情况 | 10 | 10.00 | 100% |
| A2政策制定程序及计划情况 | 5 | 3.50 | 70% |
| A3政策内容及保障情况 | 10 | 6.00 | 60% |
| B政策实施(28) | 19.97 | 71% | B1政策执行管理情况 | 11 | 11.00 | 100% |
| B2政策投入管理情况 | 17 | 8.97 | 53% |
| C政策绩效(47) | 33.48 | 71% | C1产出数量指标 | 6 | 2.20 | 37% |
| C2产出质量指标 | 5 | 2.00 | 40% |
| C3产出时效指标 | 2 | 1.40 | 70% |
| C4社会效益指标 | 13 | 7.98 | 61% |
| C5生态效益指标 | 4 | 4.00 | 100% |
| C6政策满意度 | 6 | 5.38 | 90% |
| C7政策可持续性 | 11 | 10.52 | 96% |
| **合计（100）** | **72.95** |  |  | **100** | **72.95** |  |

## **（四）具体绩效评价指标分析**

### 1.政策制定类指标分析

政策制定类指标权重共25分，主要考察政策目标设立情况、政策制定程序和计划情况，以及政策内容和保障情况，相关指标共11个，各指标得分情况详见下表。

表5-2、政策制定类指标得分汇总表

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **四级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| A  政策制定(25) | A1政策目标设立情况 | A11政策目标导向性 | A111政策制订依据充分性 | 3 | 3.00 | 100% |
| A112问题导向明确性 | 3 | 3.00 | 100% |
| A12政策目标清晰度 | A121绩效目标合理性 | 2 | 2.00 | 100% |
| A122绩效指标明确性 | 2 | 2.00 | 100% |
| A2政策制定程序及计划情况 | A21前期调研充分性 | \ | 3 | 1.50 | 50% |
| A22工作计划完整性 | \ | 2 | 2.00 | 100% |
| A3政策内容及保障情况 | A31政策方案齐全性 | A311政策要素完整性 | 1 | 0.50 | 50% |
| A312政策要素依据充分性 | 4 | 2.00 | 50% |
| A32配套制度健全性 | \ | 2 | 1.50 | 75% |
| A33组织架构完备性 | A331可回收物回收体系健全性 | 3 | 2.00 | 67% |
| **合计** |  |  |  | **25** | **19.50** | **78%** |

**指标分析——A111政策制订依据充分性**

本指标权重3分，实得3分。

上海市政府于2018年发布《关于建立健全本市生活垃圾可回收物回收体系实施意见的通知》（沪府办〔2018〕20号）提出：到2020年，全市建成“点站场”体系完整、运行顺畅的生活垃圾可回收物回收体系。主要任务包括3项，其中之一是“各区制定低附加值可回收物补贴办法”：各区政府为生活垃圾可回收物补贴的实施主体，对区域内确定的企业在本区内回收利用的生活垃圾可回收物按照回收总量给予补贴，用于市场价格补贴以及对分类、回收、转运、处置等环节投入的支持。补贴标准原则上参照生活垃圾处置费标准，具体标准由各区自行制定，补贴资金由区级财政安排。

此外，上海市“两网融合”阶段，生活垃圾分类减量的主体责任在绿化市容部门，而《实施意见》提到的低价值可回收物特指生活垃圾中的低附加值可回收物，因此由区绿容局牵头制订补贴政策。

综上，政策制订依据充分，符合上级部门工作要求、符合区域发展目标、也符合部门职责范围。

根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——A112问题导向明确性**

本指标权重3分，实得3分。

政策出台背景（制订原因）主要包括：1.上海市生活垃圾产生量增幅较大，而居民垃圾分类意识不高导致大量可回收物流入干垃圾清运渠道，既造成浪费又增加干垃圾的末端处置压力。2.两网协同阶段存在一些待解决的问题，包括低价值回收物的回收体系中的主体责任不清晰、缺乏末端再生利用企业主体、现行体系中主体企业的定位不够准确。3.低价值可回收物量大利薄，市场主体缺乏主动分拣处置的积极性。

在此背景下，上海市要求各区出台低价值可回收物的回收补贴，引导市场主体参与低价值可回收物回收体系，进一步推进生活垃圾资源化、减量化。

综上，政策的出台，符合当前经济、生态环境、政策、民生等多方面发展趋势和要求，政策与现实问题的匹配度高。

根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——A121绩效目标合理性**

本指标权重2分，实得2分。

政策文件明确提出了政策的工作目标——构建完善崇明三岛城乡一体的可回收物收集、运输、处置的管理和运行体系，建立“村居服务点回收、镇级中转站储存、区级集散场运输处置”的资源物流体系。形成“居民自主交投、区域属地收集、环卫托底运输、统一归口计量、市场规范处置”的资源回收“两网融合”格局，实现生活垃圾无害化、减量化、资源化。

区绿容局按一级项目申报项目绩效目标，本政策资金为“垃圾分类经费（创城）”项目中的一个子项目，因此区绿容局未单独制定本政策的绩效目标。

综上，政策文件提出的工作目标实际就是本政策的绩效目标，该目标清晰、符合客观实际。

根据评分标准，本指标得2分。

**指标分析——A122绩效指标明确性**

本指标权重2分，实得2分。

区绿容局按一级项目申报项目绩效目标，本政策资金为“垃圾分类经费（创城）”项目中的一个子项目，因此区绿容局未将本政策的绩效目标分解为具体绩效指标。

同时考虑到崇明财政并未要求预算部门为政策资金单独编制政策绩效目标申报表，因此本指标暂不扣分。

评价组在研读政策文件、开展实地调研后，梳理提炼了本政策的绩效指标。梳理后的政策绩效指标内容清晰、目标值符合客观实际，覆盖面完整，具备较高的可操作性。

综上，本指标得满分。

**指标分析——A21前期调研充分性**

本指标权重3分，实得1.5分。

通过与区绿容局和区财政局的访谈得知，上海市于2018年首次提出要对低价值可回收物的回收主体提供政策补贴，各区均缺乏可参考借鉴的案例或做法，因此崇明区和其他行政区同步启动“体系设计、设施建设、政策制订”等工作，因此各区做法不尽相同。

区绿容局在政策出台前开展的调研工作主要是与区经委、区财政局沟通如何制订补贴政策，未深入乡镇开展调研，调研范围不够充分。

根据评分标准，本指标扣1.5分。

**指标分析——A22工作计划完整性**

本指标权重2分，实得2分。

区绿容局未针对可回收回收体系的建设布局形成纸质资料，因此通过访谈得知其整体布局计划——

2018年至2020年，按《上海市可回收物体系规划实施方案》（沪分减联办〔2019〕6号）提出的点、站、场建设数量要求（乡镇每1500户居民设置1个回收点、每个乡镇设立1个中转站、各郊区至少建成1座集散场），计划建设327个服务点、18个中转站和1个集散场。

2021年，根据实际情况调整服务点位置和数量。

下一阶段，继续完善和优化硬件设施。在充分考虑便民服务管理基础上，进一步优化可回收物服务点、中转站，提高可回收物资源循环利用水平。由于目前区集散场场地面积受限，如果18个乡镇完全将回收的低价值可回收物送到区级集散场，区级集散场按现有的场地面积难以接纳，因此拟考虑在固废园区内规划一块满足要求两网融合集散场，目前正在园区环卫设施规划中。

综上，区绿容局对崇明区可回收物整体布局计划相对完整清晰，根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——A311政策要素完整性**

本指标权重1分，实得0.5分。

政策文件为《两网融合运行服务体系试行办法》（沪崇绿容〔2020〕68号），文件内容包含工作目标、工作原则、基本概念及实施范围、运行模式、数量核定程序、结算方式要求、补贴标准和保障措施等。

区经委作为政策文件的联合发文部门之一，政策文件并未提及区经委在体系运行过程中的特定主体责任，仅作为“联席会议成员单位”参与考评，导致区经委在体系运行中未充分发挥行业指导、配合辅助责任。

综上，政策框架结构相对完整，但缺乏区经委在本政策中的职责要求。根据评分标准，本指标扣0.5分。

**指标分析——A312政策要素依据充分性**

本指标权重4分，实得2分。

经研读政策和分析比较，发现——

1.“以市级指标量”作为托底补贴基数的规定不合理。市级指标量为上级部门基于各区人口、经济发展水平、生活垃圾历年产生量等因素，确定的各区应完成的生活垃圾分类任务量，不是崇明区集散场开展低价值可回收物回收业务的可行性缺口金额。

2.补贴标准缺乏合理性。

本市其他区对承担低价值可回收物回收任务的市场主体提供的补贴标准为“最高不超过221元/吨”，同时按低价值可回收物的实际回收量进行结算。崇明政策制定的补贴标准虽然参考了“221元/吨”的标准、也基于崇明地理特点增加了60元/吨的运输费补贴，但直接扣除了200元/吨的补贴金额，也未明确要求乡镇承担这200元/吨的缺口。

根据评分标准，本指标扣2分。

**指标分析——A32配套制度健全性**

本指标权重2分，实得1.5分。

区绿容局未单独针对本政策制定配套制度，而是基于垃圾分类减量工作的整体要求制订形成了《2021年崇明区生活垃圾分类减量工作考评办法》。

该制度涵盖了区绿容局对可回收物回收工作（即本政策相关内容）的监督考核。

该《考评办法》即本政策的配套制度文件，与本政策相关的内容包括对乡镇的综合考评内容、频率、结果应用要求等。

本政策资金主要用于扶持区集散场，但区绿容局未单独针对区集散场运营情况制定监督考核制度，仅考核区集散场全年可回收物回收量数据。

综上，本政策对扶持对象的配套考核制度尚未建立，根据评分标准，本指标扣0.5分。

**指标分析——A331可回收物回收体系健全性**

本指标权重3分，实得2分。

政策文件提出，建立“镇级中转站储存、区级集散场运输处置”的可回收物回收体系，但实际情况是中转站和区集散场的运营主体不统一，中转站运营主体从服务点回收低价值可回收物后，大部分直接市场化处置，仅将部分出售渠道少、利润空间窄的低价值可回收物移送区集散场。

体系设计初衷与实际管理模式不匹配，导致体系运行不畅。

究其原因，主要是体系的组织构架不健全，造成场、站的功能定位重叠，根据评分标准，本指标扣1分。

### 2.政策实施类指标分析

政策实施类指标权重共28分，主要考察政策执行管理情况和政策投入管理情况，相关指标共8个，各指标得分情况详见下表。

表5-3、政策实施类指标得分汇总表

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **四级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| B  政策实施(28) | B1政策执行管理情况 | B11政策传达 | B111政策传达规范性 | 2 | 2.00 | 100% |
| B12政策执行 | B121配套制度执行规范性 | 6 | 6.00 | 100% |
| B122信息系统数据质量 | 3 | 3.00 | 100% |
| B2政策投入管理情况 | B21预算编制 | B211预算编制合理性 | 5 | 3.47 | 69% |
| B22预算执行 | B221预算执行率 | 5 | 0.00 | 0% |
| B222资金拨付及时率 | 2 | 0.50 | 25% |
| B23资金管理 | B231财务管理制度健全性 | 1 | 1.00 | 100% |
| B232财务监控有效性 | 4 | 4.00 | 100% |
| **合计** |  |  |  | **28** | **19.97** | **71%** |

**指标分析——B111政策传达规范性**

本指标权重2分，实得2分。

评价组实地走访了6个乡镇市容所，并与剩下的12个乡镇市容所负责人进行了电话访谈。经访谈和满意度调查，18个乡镇对区绿容局的政策工作（包括监督考核、组织协调等）的满意度为95.83%，因此定性判断区绿容局能够向各乡镇“准确、完整、规范”地下达指标任务和运行管理要求。

评价组也实地走访了区集散场运营单位，通过访谈得知，区绿容局能够向主体企业明确下达指标要求和运行管理要求。

综上，根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——B121配套制度执行规范性**

本指标权重6分，实得6分。

区绿容局按《2021年崇明区生活垃圾分类减量工作考评办法》规定对乡镇开展生活垃圾分类减量综合考评。

区绿容局提供了2021年度全年的考核工作结果通报，相关资料显示，除年初年末，其他时间段每月考核1次，全年出具8份阶段性考核结果通报、1份年度工作通报。通报内容包括各乡镇分类实效评分、生活垃圾分类指标量完成情况、主要存在的问题（及整改情况）和下阶段工作要求。

区绿容局在考核工作中直接将发现的问题向乡镇管理部门通报，要求其在规定的时间内整改，而后将整改情况记录于工作通报中。

考核工作由联席会议成员单位共同实施，联席单位也对各乡镇进行评分。同时，区绿容局从12345投诉热线获取居民投诉记录，统计生活垃圾分类减量相关的有责投诉数据。

年末，汇总全年考核评分结果，对各乡镇进行综合打分和评级。最终评出17个乡镇得分在95以上（评级为良好及以上），剩余1个乡镇评级为“尚可”。

综上，区绿容局能够规范落实政策配套管理制度，本指标得满分。

**指标分析——B122信息系统数据质量**

本指标权重3分，实得3分。

通过与区绿容局访谈，得知崇明区服务点源头智能称重，实行有偿回收，回收的品类和数量按区域同步上传至镇中转站。中转站对进站垃圾再次进行过磅称重，并计量上传至中转站平台。中转站可回收物进入区级集散场过磅后，数量自动上传至区级集散场。区推进办信息化管理平台同步可以查寻到每个乡镇中转站及集散场数量。

评价组走访了6个乡镇的中转站和集散场，通过与相关运营单位访谈和实地观察，了解垃圾回收量数据的管理情况。确认可回收物收回后均实施称重，地秤获得的数据直接联网共享至区级信息管理系统。

区绿容局在访谈时反映，该信息系统于2020年建成，各乡镇于2021年才全部接入信息平台，平时区绿容局若需要导出系统数据，一般委托技工帮忙导出并整理数据，因此该系统在操作使用时不是很方便。

综上，根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——B211预算编制合理性**

本指标权重5分，实得3.47分。

区绿容局参照历年预算金额（430万元）申请本项目2021年度预算。

区绿容局将预算构成进行了细化，计划将项目资金分别用于集散场日常运行补贴（预算254.26万元）、制作垃圾分类宣传物料（预算20万元）、购买集散场运营所需的生产易耗品（预算25万元），以及实施集散场装修工程以扩大作业区域（预算125万元）。

其中，集散场日常运行补贴金额能够细化数量单价，具体为86吨/天×81元/吨×365天=254.2590万元。其他几项支出均缺乏数量和单价依据，为整体匡算金额。

根据评分标准，4个维度仅第1个维度得满分，其余3个维度扣分分数合计1.25×3×（1-254.26/430）=1.53分。

**指标分析——B221预算执行率**

本指标权重5分，实得0分。

本政策年初预算430万元。2021年区绿容局未主动申请调整（调减）项目预算金额。财务资料显示当年实际支出254.26万元，预算执行率59.13%。

根据评分标准，本指标不得分。

**指标分析——B222资金拨付及时率**

本指标权重2分，实得0.5分。

政策文件提出“区级集散场日常运行补贴经费，按季度结算，由区绿化市容局向区财政申请，并拨付至区供销社。”

区绿容局提供的拨款资料显示，2021年10月和12月区绿容局分别向区供销社拨付200万元和54.26万元。

实际操作中，区绿容局并未按季度结算补贴资金，主要原因是集散场的实际回收量不高，运营单位不急于结算，所以未提出结算申请，同时区绿容局也未严格按政策规定分季度请款。根据评分标准，应扣3/4权重分，即本指标扣1.5分。

**指标分析——B231财务管理制度健全性**

本指标权重1分，实得1分。

本政策资金管理规范由政策文件明文规定，同时参照区绿容局部门财务制度和内部控制制度进行管理。

政策文件明确提出了资金来源、审核拨付流程，而区绿容局部门财务制度和内部控制制度也已建立健全。

综上，本指标得满分。

**指标分析——B232财务监控有效性**

本指标权重4分，实得4分。

通过核查区绿容局财务资料，确认部门审批手续完整，政策资金全部划拨至区供销社，作为集散场日常运行补贴。

不存在资金使用不合规和资金用途超出政策规定的情况。根据评分标准，本指标得满分。

### 3.政策绩效类指标分析

政策绩效类指标权重共47分，主要考察政策产出情况、政策效益情况、政策满意度、以及政策可持续性，相关指标共15个，各指标得分情况详见下表。

表5-4、政策绩效类指标得分汇总表

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **四级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| C  政策绩效(47) | C1产出数量指标 | C11体系建设工作完成率 | \ | 1 | 1.00 | 100% |
| C12集散场可回收物回收工作完成率 | \ | 2 | 1.20 | 60% |
| C13集散场可回收物回收量 | \ | 3 | 0.00 | 0% |
| C2产出质量指标 | C21补贴金额准确性 | \ | 1 | 1.00 | 100% |
| C22集散场运营规范性 | \ | 4 | 1.00 | 25% |
| C3产出时效指标 | C31集散场垃圾回收及时性 | \ | 2 | 1.40 | 70% |
| C4社会效益指标 | C41干垃圾控制量 |  | 2 | 1.26 | 63% |
| C42生活垃圾资源化效率 | C421可回收物分拣效率 | 4 | 3.72 | 93% |
| C43可回收物回收体系运营规范性 | C431乡镇点、站运营规范性 | 3 | 3.00 | 100% |
| C44体系运行有效性 | \ | 4 | 0.00 | 0% |
| C5生态效益指标 | C51生活垃圾无害化目标实现度 | C511环保处罚数量 | 2 | 2.00 | 100% |
| C512次生污染现象 | 2 | 2.00 | 100% |
| C6政策满意度 | C61相关方对集散场的满意度 | C611乡镇满意度 | 3 | 2.45 | 82% |
| C62社会公众对点站场回收体系的满意度 | C621社会公众满意度 | 3 | 2.93 | 98% |
| C7政策可持续性 | C71运营主体可持续性 | C711区集散场收支均衡性 | 3 | 3.00 | 100% |
| C72政策效果可持续性 | C721垃圾分类长效管理机制 | 4 | 4.00 | 100% |
| C722低价值可回收物源头分类充分性 | 4 | 3.52 | 88% |
| **合计** |  |  |  | **47** | **33.48** | **71%** |

**指标分析——C11体系建设工作完成率**

本指标权重1分，实得1分。

区绿容局提供了全区18个乡镇的“两网融合”服务点清单（信息包括服务点所在乡镇、具体地址、服务点类型、服务点编号等），中转站清单（信息包括具体地址、运营主体名称、业务负责人姓名和联系方式、开始运营日期等），集散场信息。

评价组在评价期间实地走访了6个乡镇的19个点位，复核确认了点、站、场的实际建设运营情况。

上述清单显示，崇明区已完成了430个服务点、18个中转站、1个集散场的建设工作，体系已建设完成。

根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——C12集散场可回收物回收工作完成率**

本指标权重2分，实得1.2分。

评价组通过实地走访和电话回访，联系到了14个“与集散场有业务往来”的乡镇中转站运营主体企业，向其了解集散场运营单位是否做到“应收尽收”。

相关调研记录显示，14个受访者对集散场“应收尽收”情况的满意度为83.93%，其中4个受访者反馈满意度为一般，主要原因是觉得集散场不肯收旧衣物，导致乡镇存储压力大。

此外，政策目标是“构建完善崇明三岛城乡一体的可回收物收集、运输、处置的管理和运行体系”，但实际上区集散场未从长兴岛、横沙岛、陈家镇和绿华镇回收低价值可回收物，未实现“崇明三岛城乡一体”运行体系设计初衷。

综上，4个乡镇的低价值可回收物并未由区集散场回收、4个乡镇反映未做到“应收尽收”，根据评分标准，本指标扣0.8分。

**指标分析——C13集散场可回收物回收量**

本指标权重3分，实得0分。

资料显示，区集散场2021年入库的可回收物总量为1590吨。通过精细分拣（剔除杂质、无价值物品）后，剩余可处置的低价值可回收物仅967吨，即平均2.65吨/日。远低于市级下达的主体企业指标量86吨/日的要求。

究其原因，一方面是因为崇明区的资源回收主体企业数量远不止区集散场运营公司1家，因此区绿容局以86吨/日的标准来考核区集散场是不合理的。另一方面，区集散场也未将全区的低价值可回收物全部集中处置。

根据评分标准，本指标不得分。

**指标分析——C21补贴金额准确性**

本指标权重1分，实得1分。

由于2021年区集散场未完成可回收物指标数，因此实际执行“托底保障”机制，即按市下达指标任务量计算补贴：当年市级部门向区主体企业下达的可回收物指标量为86吨/天，政策规定的补贴标准为81元/吨，计算得出补贴金额为86吨/天×81元/吨×365天=254.2590万元。

财务资料显示区绿容局2021年累计拨付至区供销社254.259万元，补贴金额准确。

根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——C22集散场运营规范性**

本指标权重4分，实得1分。

评价组走访了区集散场和运营单位办公场地，记录了现场运行照片，获取了运营单位财务、业务资料。发现集散场运营单位存在几个运营规范性的问题。

**1.垃圾收运环节工作记录缺失**

区供销社在访谈时反映，垃圾回收采用“电话预约制”，乡镇先电话通知集散场，上报需转运的可回收物体积（或重量），集散场3天内安排运输车上门收集，但集散场表示未做过电话预约登记或出车记录，因此无法提供相关工作资料。

**2.未充分做到应收尽收**

集散场入库数据显示，2021年从部分乡镇回收的低价值可回收物数据为0。同时部分乡镇中转站运营单位反馈集散场回收不充分或不及时，加大了中转站的存储压力，主要原因是集散场对旧衣服和废轮胎缺乏有效的处置渠道，因此回收积极性不高。

**3.财务核算不规范**

**一是未将政府补贴资金核算为营业外收入。**2021年10月区财政局对区供销社出具了财政检查报告，指出“财政专项补贴资金不应列入其他应付款科目核算”。方案阶段评价组发现区供销社未整改此项问题，仍未调整核算科目。

**二是集散场运营成本费用也未记入当期损益。**经调研得知，区供销社将集散场相关成本费用也列入“其他应付款”科目核算，未列入费用或成本科目。

**三是将部分不属于集散场运营的支出纳入核算范围。**例如将废铁、废钢处置运费记入集散场运营费用，将92#和95#汽油费记入集散场运营费用，将公司其他车辆的维修费用记录集散场运营费用。

综上，根据评分标准，本指标扣3分。

**指标分析——C31集散场垃圾回收及时性**

本指标权重2分，实得1.4分。

评价组通过实地走访和电话回访，联系到了14个“与集散场有业务往来”的乡镇中转站运营主体企业，向其了解集散场运营单位的回收及时性。

相关调研记录显示，14个受访者对集散场回收“及时性”的满意度为75%，其中3个受访者反馈满意度为一般或不太满意。

根据评分标准，扣30%权重分，即扣0.6分。

**指标分析——C41干垃圾控制量**

本指标权重2分，实得1.26分。

市绿容局下达至崇明区的2021年干垃圾控制量指标为380吨/日，数据显示，崇明区2021年干垃圾回收量为449.87吨/日，超标18.39%。超量的主要原因是当年整治垃圾较多，统计时并入了干垃圾的回收量。

根据评分规则，本指标扣0.74分。

**指标分析——C421可回收物分拣效率**

本指标权重4分，实得3.72分。

《崇明区乡镇2021年度生活垃圾分类减量工作考评结果》数据显示，崇明区2021年实际干垃圾回收量为449.87吨/日、可回收物分类量为144.91吨/日。

经计算，崇明区2021年可回收物分拣率为24.36%，目标实现度为92.94%=24.36%÷26.21%。

根据评分标准，本指标得3.72分。

**指标分析——C431乡镇点、站运营规范性**

本指标权重3分，实得3分。

本公司在评价期间走访了6个乡镇的6个中转站、11个服务点，记录了主体企业“五统一”要求的执行情况，拍摄了运输车辆、标识、制服等方面的照片，未发现服务点和中转站场地、设备、车辆等方面存在不规范的现象。

此外，评价期间本公司在全区范围内发放电子版满意度问卷，其中受访者对于“服务点的垃圾回收工作规范性”的满意度达98.29%，反映主体企业在可回收物回收工作中表现规范，获得市民认可。

综上，根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——C44体系运行有效性**

本指标权重4分，实得0分。

区绿容局和区集散场数据显示，2021年中转站回收低价值可回收物10733吨，而其中进入区集散场的低价值可回收物总量为1590吨，同时中转站回收的高价值可回收物全部在乡镇层面市场化处置，未转运至区集散场。数据反映崇明区“点站场”的三级物流体系未有效运作，中端与后端之间的回收链断裂。

此外，实地调研记录显示，中转站和集散场均储存了大量旧衣服和废轮胎，相关主体企业解释主要原因是缺乏末端回收再利用渠道，无法有效处置。该情况反映体系后端与末端之间的回收链不通畅。

根据评分规则，本指标扣4分。

**指标分析——C511环保处罚数量**

本指标权重2分，实得2分。

经访谈调研，得知城桥镇中转站的主体企业在2021年曾被区生态环境局提出设备不符合环保要求，主体企业停业整改时间较长。通过进一步沟通得知，城桥镇将一片荒废的场地提供给主体企业使用，移交时场地无法立即用做中转站，因此主体企业自行整修场地、装修和配置设备、车辆及人员。由于入驻时间相对较短，场地整治效果达不到环保要求，因此城桥镇和生态环保局责令企业整改，并未作出环保处罚。

其他乡镇主体企业无环保处罚或整改记录。

综上，2021年全区主体企业均未被环保处罚，本指标得满分。

**指标分析——C512次生污染现象**

本指标权重2分，实得2分。

本次政策评价累计回收903份电子版问卷，受访者未反馈主体企业在回收低价值可回收物时存在污染外溢或次生污染现象。

在与乡镇市容所沟通访谈中，各乡镇也未反馈主体企业存在上述影响生态环境的问题。

综上，根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——C611乡镇满意度**

本指标权重3分，实得2.45分。

评价期间，本公司对崇明区18个乡镇市容管理部门进行了全覆盖调研，受访者对体系运行模式、区与镇的事权财权划分情况、政策内容等事项的综合满意度为87.78%。

本公司向14个“与集散场有业务往来”的中转站运营单位开展了满意度调研，经统计受访者对集散场工作规范性、及时性和服务质量等方面的综合满意度为83.93%。

根据评分标准，本指标得2.45分。

**指标分析——C621社会公众满意度**

本指标权重3分，实得2.93分。

评价期间，本次累计回收满意度问卷903份，其中有效问卷903份。

经统计，受访者对“两网融合”政策实际开展情况的综合满意度为97.59%。其中，受访者对“两网融合服务点的信息公开情况”的满意度相对最高，为98.55%；受访者对“可回收垃圾分类知识的宣传力度”的满意度相对最低，为94.99%。

根据评分标准，本指标得2.93分。

**指标分析——C711区集散场收支均衡性**

本指标权重3分，实得3分。

集散场运营单位提供了2021年低价值可回收物进销存明细、运营成本构成清单及支出明细账、固定资产清单等资料。集散场运营单位纳入2021年集散场运营成本的内容包括固定成本（水电、网络、场地租金等）、变动成本（人员薪酬及福利、劳防用品、场地设备维修、办公费用、燃油费、运输费等），收入包括低价值可回收物销售收入和政府补助收入。按集散场的统计范围和统计口径（收付实现制），2021年各类成本费用支出合计314.19万元，收入合计280万元，收支缺口为34.17万元。

本公司通过资料核查、数据分析，剔除部分不合理的费用后按权责发生制统计，核定2021年收支存在盈余11.93万元。（收入-支出）/支出=4.45%。

综上，政策补贴力度满足集散场目前经营规模的成本费用，收支均衡，因此本指标不扣分。

**指标分析——C721垃圾分类长效管理机制**

本指标权重4分，实得4分。

本公司在评价期间走访了6个乡镇的6个中转站、11个服务点，记录了主体企业对“五公开”要求的执行情况，拍摄了场地、设备、公示牌等方面的照片，未发现服务点和中转站场地、设备、车辆等方面存在不规范的现象。

此外，评价期间本公司在全区范围内发放电子版满意度问卷，累计回收903份问卷。其中受访者对于“两网融合”服务点的信息公开情况的满意度达98.55%，对“可回收垃圾分类知识的宣传力度”的满意度达94.99%，反映主体企业在可回收物回收工作中，能够落实信息公开的要求并获得市民认可；乡镇垃圾分类宣传力度也获得市民的认可。

通过走访乡镇开展访谈调研、研读乡镇与主体企业的服务委托协议，确认各乡镇均已明确落实辖内低价值可回收物的回收责任主体，也相应制定了回收量的考核要求，并且考核结果与补贴（服务费）直接挂钩，以激励主体企业完成回收量指标。

综上，各乡镇的低价值可回收物分拣责任落实到位、垃圾分类知识宣传到位、五公开要求落实到位。

根据评分标准，本指标得满分。

**指标分析——C722低价值可回收物源头分类充分性**

本指标权重4分，实得3.52分。

评价期间，本公司累计发放和回收903份问卷，其中，第2题考察受访者对垃圾分类规则的知晓度，第3、4题考察受访者是否能自觉进行垃圾分类投放及不能做到的原因。

统计数据显示，1.能准确识别低价值可回收物的受访者比例为77.96%，比目标值低12%，扣0.48分。

2.认为自己能主动分类的受访者比例为90.25%，不能做到自主分类投放的原因主要包括：一是不知道如何区分；二是嫌麻烦或觉得不方便；三是认为回收价格太低。

根据评分标准，本指标得3.52分。

# 六、存在的问题及原因分析

## **（一）政策制定方面**

**1.体系运行模式存在缺陷**

**一是对区集散场运行模式缺乏前期论证。**经访谈了解，区供销社运营区集散场是由区政府直接指定，但当时的决策部门未充分开展立项前的评估研究，对崇明区设立“区级集散场”的建设规模、运行模式、设备投入量、人员配置方案等均未开展科学论证，结果导致集散场场地资源和设施产能利用率很低。

**二是政策提出的工作原则和“场、站”管理模式相互矛盾，缺乏可行性，导致集散场未发挥预期作用。**政策提出“原则上各乡镇收集的可回收物应全部进入区级集散场统一处置”。但同时也提出中转站采用属地化管理，由各乡镇分别委托市场主体经营，集散场则由区政府直接指定区供销社运营。该规定导致“场、站”运营主体不一致、利益关系不统一。从现实来看，大部分可回收物在“站”的环节直接市场化处置了，无法实现“可回收物全部进入区级集散场”的目标，“场、站”功能定位重叠，区集散场未发挥预期作用。

**2.未充分考虑体系后端与末端的衔接问题，导致再生资源回收链断裂**

主管部门在设计体系时，主要围绕“点站场”三层物流体系，未充分考虑后端与末端如何有效衔接。实地走访时，中转站和集散场运营单位均提出部分低价值可回收物（如旧衣服、废轮胎等）虽然从垃圾产生端就开始分类、转运、存储，但后端回收主体无法有效进行市场化处置，无法及时对接资源再利用企业，导致物资堆积、加大场地存储压力。若纳入回收体系的可回收物无法有效处置，则只会增加企业的经营负担、扼制主体企业配合政府开展低价值可回收物回收的积极性。

## **（二）政策内容方面**

**1.托底保障机制不合理**

首先，“按市级指标量计算补贴金额”的托底保障机制，将导致集散场缺乏充分回收低价值可回收物的积极性，未建立有效地激励机制。

其次，市级指标量为上级部门基于各区人口、经济发展水平、生活垃圾历年产生量等因素确定的各区应完成的生活垃圾分类任务量，不是崇明区集散场开展低价值可回收物回收业务的可行性缺口金额，按市级指标量作为“最低补贴数量”的做法不合理。

**2.缺乏对区经委职责分工的具体规定**

“再生资源回收网”最初由各地商务部门组织建设，因此区经委在资源回收工作中经验丰富且具有广泛影响，而且作为政策的联合发文部门之一，应更多地参与体系运行，为实现“两网融合”提供专业支持。但在本政策中，区经委仅作为联席会议成员单位参与综合考核，政策未提出区经委在可回收物回收体系运行过程中的行业监管、指导协助等方面的责任。

## **（三）政策实施管理方面**

**1.未有效监管集散场运行规范性，同时预算编制不合理、预算调整不及时**

区绿容局对集散场的运行规范性缺乏有效监督，未及时发现和跟踪督促集散场整改以下问题：**一是收运环节工作记录缺失。**集散场在访谈时表示未做过电话预约登记或出车记录，因此无法提供相关工作资料。**二是集散场未充分做到应收尽收。**集散场入库数据显示，2021年从部分乡镇回收的低价值可回收物数据为0。同时部分乡镇中转站运营单位反馈集散场回收不充分或不及时，加大了中转站的存储压力。**三是集散场财务核算不规范。**未按《企业会计准则第16号——政府补助》等相关规定将政府补助记入营业外收入。未将集散场相关运营成本费用记入当期损益。

**此外，区绿容局的预算管理精细度不高。**一方面，区绿容局未合理测算低价值可回收物的全年回收量，并按测算结果申请年度预算资金。另一方面，区绿容局在政策执行期间也未根据当年低价值可回收物的实际回收量申请调减预算，导致2021年度预算执行率较低。

# 七、评价建议

## **（一）政策制定方面**

**1.** **完善“场、站”功能，进一步提高资源回收利用**

建议借鉴松江的做法，完善提升“点站场”三层物流体系，积极拓宽末端处置渠道，进一步发挥高价值可回收物和低价值可回收物市场化处置功能，完善点、站、场回收服务体系，提升崇明区生活垃圾回收利用率。

同时，可考虑将原“区集散场”的定位调整为“片区集散场”，由周边有能力、有意愿的中转站运营单位负责兼营该场地。在该片区内，乡镇中转站仍可负责中端转运而集散场负责后端集中处置。之后再逐步扩大“片区”范围，发挥规模经济效应。或可考虑将原“区集散场”降级为片区中转站，由乡镇基于属地管理原则，按其实际回收处置的“低价值可回收物”提供镇级资金补贴。

若政府部门决定撤销现有集散场，则应进一步研究确定现有场地和设施等资源的处置方案，如场地归还权利主体、向主体企业出售或出租设施设备等。

**2.建议区经委充分参与体系运行管理，助力解决后端处置问题，打通再生资源的回收价值链**

建议区经委发挥经验和资源优势，在“两网融合”工作中为区绿容局和各乡镇主体企业提供指导帮助，尤其在后端处置环节，帮助“场、站”主体企业对接资源再利用企业，提供末端加工再利用渠道信息。

建议区经委进一步加强对崇明区再生资源产业现状的调研，及时向前端（生活垃圾分类源头）和中端（回收机构）相关主体更新“有末端加工再利用价值的”、“后端处置渠道明确的”可回收物目录，而对于“回收价值低于一定标准、缺乏加工再利用渠道的”生活垃圾，应参照干垃圾或整治垃圾处理，不再进入可回收物回收体系。

此外，崇明区的岛屿地理特征导致本地可回收物回收成本中的运输成本相对较高，为解决该问题，政府部门可考虑采取以下策略：（1）优先选择“具备资源加工再利用能力”的企业作为“场、站”的运营主体，直接在企业内部实现资源循环再利用；（2）鼓励体系中的主体企业转型升级，从纯粹的运输型企业转变为资源再利用型企业。（3）扶持本土的资源再利用企业扩大经营规模，或扶持建设单品种资源回收利用产业基地，重点扶持低价值可回收物的资源再利用企业，促进低价值可回收物在岛内或区内实现循环再利用。

## **（二）政策内容方面**

**1.强调事权与财权的匹配性，调整政策内容**

建议调整区级集散场补贴方式。具体而言，建议区绿容局牵头会同相关部门制订崇明区低价值可回收物补贴办法，按实际收回量进行补贴，以此提高主体企业回收积极性。

对低价值可回收物回收量的补贴标准不应高于本区对焚烧厂干垃圾末端处置的补贴标准，目前崇明该标准为162.14元/吨。对于补贴数量，建议按低价值可回收物的出货量（销售量）结算补贴金额，同时不高于该地区主体企业可回收物的回收指标量。建议区绿容局和乡镇加强监督，通过开展不定期检查，复核主体企业的销售凭证、出库记录等资料，确保补贴金额的准确性和资金的安全性。

**2.在政策中补充区经委的责任分工，增加区经委在体系运行中的参与度**

生活垃圾减量分类工作涉及面广，多个政府部门应按职能范围充分参与体系运行。因此建议在政策文件中，突出区经委在“扶持资源回收产业发展；对接后端（集中处置）和末端（加工再利用）市场主体，打通产业价值链；落实行业监管，打击非法经营[[19]](#footnote-19)；对绿化市容部门提供配合辅助”等方面的协助责任。

## **（三）政策实施方面**

**1.建议区绿容局加强对主体企业运营情况监管力度**

一方面，仍应强调属地管理原则，督促乡镇落实管理监督责任，建议区绿容局不定期抽查乡镇对主体企业经营情况的监督检查记录。

另一方面，建议区绿容局进一步发挥信息系统的管理作用，包括让市场主体充分接入系统平台上报回收数据、培训指导主体企业使其规范操作、建立监督复核机制确保乡镇可回收物回收量数据的真实性和准确性。

# 八、评价结论

崇明区可回收物回收体系中，“点、站”运行良好，但“场”发挥的作用不够明显，主要原因是“场、站”运营单位不统一，导致现有集散场无法在全区范围发挥集中储存和后端处置的作用。因此，本次评价的《崇明区“两网融合”再生资源回收服务运行体系（试行）办法》（沪崇绿容〔2020〕68号）中，对有关体系运行管理模式的内容需要大幅修订，集散场的补贴应按实际收回量进行补贴，提高主体企业回收积极性。

# 九、对政策修订和完善管理的建设性意见

除上述上文针对本政策具体问题提出的修订建议外，综合本次绩效评价过程中开展的政策研究、政策横向比较分析，并结合本政策评价问题及访谈、调查中掌握的情况，评价组的对今后“两网融合”财政政策的修订和运行管理还有几点建设性意见，具体如下：

**（一）建立主体企业的优胜劣汰机制。**

制定本区低价值可回收物回收体系的中长期发展规划，建立主体企业的优胜劣汰机制，明确对体系中主体企业的考核维度和标准，逐步清退其中“服务质量低，服务能力弱（可服务范围小）、纯运输型”主体企业，重点扶持“服务质量高、可服务范围广、具备资源再生利用能力”的市场主体，从而通过扩大规模经济效应。

**（二）执行属地管理原则的同时，区绿容局应加强行业指导，督促乡镇适当调整对主体企业的补贴力度**

各乡镇对主体企业的实际补贴力度差异巨大，为240元/吨至3500元/吨不等。绿华镇相关协议提出2021年主体企业的低价值可回收物回收量指标为1.5吨/日，按281元/吨进行补贴；额外再提供5万元/年的设备补贴，全年补贴金额合计20.4万元。数据显示绿华镇当年低价值可回收物回收量为日均0.156吨，则实际补贴标准达到3582元/吨[[20]](#footnote-20)。而长兴镇全年补贴24万元，全镇低价值可回收物回收量为日均2.73吨，实际补贴标准为240.86元/吨[[21]](#footnote-21)。

建议区绿容局加强行业指导，督促各镇严格根据低价值可回收物的实际回收量结算补贴金额、调整不合理的补贴标准，提高财政资金使用效益。

**（三）对部分乡镇，持续开展垃圾分类知识宣传和指导**

问卷调查结果显示，能准确识别低价值可回收物的受访者比例为77.96%，其中城桥镇、绿华镇和中兴镇受访者的准确率均低于60%。建议区绿容局督促上述乡镇管理部门继续加大对辖内居民的垃圾分类知识宣传和指导力度，改善居民的垃圾分类意识和分类规则知晓率。

上海中佳永信会计师事务所有限公司

2022年7月9日

1. 可回收物按回收价格大小划分为“高价值可回收物”和“低价值可回收物”，其中高价值可回收物包括:黄板纸、废纸、报刊杂志、废金属、废塑料等。低价值可回收物包括:废玻璃、废旧纺织物、泡沫、废旧汽车轮胎、铁质易拉罐(椰奶罐、王老吉罐)等。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 例如浦东新区推动“阿拉环保卡”和“绿色账户卡”两卡合一 [↑](#footnote-ref-2)
3. 市级部门下达的2020年崇明区可回收物回收量指标为138吨/日。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 281=221+60：参考老港垃圾焚烧厂末端处置补贴220元/吨，同时考虑到崇明区运输成本高，增加运输补贴60元/吨 [↑](#footnote-ref-4)
5. 市级下达的指标量为“高价值”与“低价值”可回收物的回收总量目标 [↑](#footnote-ref-5)
6. 目标完成率仅3%=2.65/86 [↑](#footnote-ref-6)
7. 可回收物分拣率=可回收物回收量÷（可回收物回收量+干垃圾回收量） [↑](#footnote-ref-7)
8. 非法经营：主要指无证经营人员，可能低价收购，扰乱市场。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 3582=204000÷0.156÷365 [↑](#footnote-ref-9)
10. 240.86=240000÷2.73÷365 [↑](#footnote-ref-10)
11. “两网”是指再生资源回收网与生活垃圾清运网。再生资源回收网，由商务部门（商务委或经委）组建和监管；生活垃圾清运网则属于环卫条线，由绿化市容部门组建和监管。

    《上海市第六轮环保三年行动计划（2015-2017）》提出了“两网协同”，呼吁有条件区域推进再生资源回收设施与市容环卫设施的规划与建设衔接，该阶段再生资源回收利用工作仍由商务部门负责。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 例如浦东新区推动“阿拉环保卡”和“绿色账户卡”两卡合一 [↑](#footnote-ref-12)
13. 可回收物按回收价格大小划分为“高价值可回收物”和“低价值可回收物”，其中高价值可回收物包括:黄板纸、废纸、报刊杂志、废金属、废塑料等。低价值可回收物包括:废玻璃、废旧纺织物、泡沫、废旧汽车轮胎、铁质易拉罐(椰奶罐、王老吉罐)等。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 主体企业：政府通过比选招标等程序确定的负责可回收物回收处置的服务机构 [↑](#footnote-ref-14)
15. 该服务点数量为2020年底统计数据，2021年崇明又新建了部分服务点。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 2018年上海市将“两网融合体系建设”列为当年市政府实事项目，即全市进入“两网融合”阶段，可回收物回收工作的主管责任从商务部门转移至绿化市容部门。上海市要求各区制定低价值可回收物补贴办法（政策），因此本政策虽然由崇明区经济委员会（简称区经委）、崇明区绿化和市容管理局（简称区绿容局）和崇明区财政局联合制定，但由区绿容局作为主管部门发布政策文件。 [↑](#footnote-ref-16)
17. 《上海市“两网融合”回收体系建设导则（试行）》（沪分减联办〔2018〕3号）和《关于建立健全本市生活垃圾可回收物回收体系的实施意见》（沪分减联办〔2020〕3号）等 [↑](#footnote-ref-17)
18. 可回收物分拣率=可回收物回收量÷（可回收物回收量+干垃圾回收量） [↑](#footnote-ref-18)
19. 非法经营：主要指无证经营人员，可能低价收购，扰乱市场。 [↑](#footnote-ref-19)
20. 3582=204000÷0.156÷365 [↑](#footnote-ref-20)
21. 240.86=240000÷2.73÷365 [↑](#footnote-ref-21)