

城区保洁服务费及配套车项目

成本效益分析报告

沃尔德管理咨询有限公司
项目主评人（签名）



陈以凯

2025 年 12 月

目 录

一、项目基本情况	1
（一）项目名称	1
（二）项目单位	1
（三）主管部门	1
（四）项目概况	1
（五）项目资金	2
（六）项目运行模式	4
二、分析方式和方法	8
（一）分析目的	8
（二）分析对象及范围	9
（三）分析程序	9
（四）论证思路及方法	10
三、分析内容	11
（一）项目总体目标	11
（二）项目产出分析	11
（三）项目效益分析	12
（四）成本测算分析	13
（五）标准制定情况	16
四、成本效益分析结果	18
五、项目成效	19
六、存在问题	20
（一）考核处罚落实不到位	20
（二）保洁区域管理精细化不足	20

（三）预算编制动态性不强 21

七、相关建议 21

（一）规范处罚执行流程，建立扣分与处罚闭环机制 21

（二）优化分区与作业管理，提高服务适配性 22

（三）强化预算测算管理，提升预算编制精准性 22

八、其他需要说明的问题 23

城区保洁服务费及配套车项目成本效益分析报告

一、项目基本情况

（一）项目名称

2024年度城区保洁服务费及配套车项目成本效益分析。

（二）项目单位

峰城区城乡环境卫生事务中心（简称“区城乡环卫中心”）、山东宇程物业管理有限公司（简称“宇程公司”）、北控城市环境服务集团有限公司（简称“北控公司”）。

（三）主管部门

峰城区综合行政执法局。

（四）项目概况

城区作为居民日常生产生活的核心区域，道路保洁是维护城市环境秩序、保障公共卫生安全的基础保障：若缺乏常态化、专业化的保洁服务，易出现道路垃圾堆积、扬尘污染加剧等问题，不仅影响城市整体形象，更会直接降低居民生活舒适度，对城区人居环境与公共卫生条件造成不利影响。开展城区保洁服务是落实城市管理基本职能、满足居民对整洁生活环境需求的必要举措，对于巩固文明城市创建成果、提升城市宜居水平具有至关重要的作用。

山东省先后制定了《山东省城市环境容貌综合整治标准》《山东省城镇容貌和环境卫生管理办法》等文件，区城乡环境卫生事务中心作为峰城城区范围道路保洁、公厕运行、垃圾收运等环卫工作的作业主体，根据峰城区综合行政执法局要求，认真贯彻落实《枣

庄市城市环境卫生作业规范与质量标准》，管理第三方进行城区内道路、商铺门前、公共厕所的清扫保洁，生活垃圾转运和环卫设施的运行维护工作。

本项目由峰城区综合行政执法局统一招标，项目内容涉及城区范围内道路清扫保洁、洒水作业、公共厕所管理、生活垃圾清运转运、城区转运站运行，城区 5 米以下立面野广告清理等，以及 206 国道城区段保洁和城区环卫设施的运行维护。合同服务期以 2024 年 10 月 9 日为节点分阶段实施，2022 年 10 月 10 日—2024 年 10 月 9 日，城区保洁服务中标单位为宇程公司和峰州峰洁（枣庄）城市环境服务有限公司（简称“峰州峰洁”），2024 年 10 月 10 日—2025 年 10 月 9 日中标单位为宇程公司和北控公司，服务范围分区以承水河（峰城大沙河水面西边界）为界，西侧为西区标段（桥梁桥面属于西区标段），由宇程公司负责实施；东侧为东区标段，由北控公司负责实施。东区、西区范围内服务面积已在招标前由专业测绘单位核定，服务费用按照每月考核结果据实结算按月支付。

（五）项目资金

本项目 2024 年财政金额为 1473.88 万元，年中调剂 210.87 万元，全年预算合计为 1684.74 万元。实际支出 1649.62 万元，其中年初预算资金支出 1447.08 万元。主要用于支付部分城区保洁服务费用和中心巡查检查配套车辆费用。服务费支出分别为 2023 年 11 月 10 日—2024 年 10 月 9 日宇程公司服务费、峰州峰洁 2023 年 11 月 10 日—2024 年 10 月 9 日服务费以及 2024 年 10 月 9 日—11 月 10 日北控公司服务费。支出明细见下表。

区城乡环卫中心 2024 年保洁服务费支出明细表

支出对象	支出金额	支出时间	支出内容
宇程物业管理有限公司	599537.17	2024.1.31	2023 年 11 月保洁服务费
	602352.32	2024.2.29	2023 年 12 月保洁服务费
	605803.41	2024.4.30	1 月保洁服务费
	602287.00	2024.4.30	2 月保洁服务费
	623174.27	2024.6.30	3 月保洁服务费
	615513.37	2024.6.30	4 月保洁服务费
	616614.28	2024.7.31	5 月保洁服务费
	626504.17	2024.9.30	6 月保洁服务费
	635836.80	2024.9.30	7 月保洁服务费
	624212.79	2024.11.30	8 月保洁服务费
	616408.04	2024.12.31	9 月保洁服务费
	667453.29	2024.12.31	10 月保洁服务费
峰州峰洁（枣庄）城市环境服务有限公司	723476.26	2024.1.31	2023 年 11 月保洁服务费
	730126.02	2024.2.29	2023 年 12 月保洁服务费
	770129.68	2024.4.30	1 月保洁服务费
	734550.54	2024.4.30	2 月保洁服务费
	774026.49	2024.6.30	3 月保洁服务费
	732355.56	2024.6.30	4 月保洁服务费
	761478.19	2024.7.31	5 月保洁服务费
	803982.75	2024.9.30	6 月保洁服务费
	788705.59	2024.9.30	7 月保洁服务费
	772174.71	2024.11.30	8 月保洁服务费
	727919.90	2024.12.31	9 月保洁服务费

支出对象	支出金额	支出时间	支出内容
北控城市服务有限公司峰城分公司	736457.28	2024.12.31	10月保洁服务费
配套车	2472.62	2024.5.31	鲁DN120L车辆保险
	300	2024.7.31	车辆年检费
	2330	2024.12.31	车辆维修费
合计	16496181.5	/	/

（六）项目运行模式

1. 北控公司

北控公司配备124名路面保洁人员，负责日常清扫及小广告清除工作，保洁员每人配备一辆三轮环卫车。另外安排19名保洁人员专职公厕清扫保洁工作。机械作业方面，机扫车针对主干道实行每日3—4次清扫作业，洒水车于早上5点至下午5点间运行作业，根据天气变化每日循环洒水5—8次；垃圾清运工作分时段开展，每日清晨安排4辆车完成2次清运，上午1辆车进行全区域桶点检视，中午安排3辆小车完成1次补充清运，全程采用桶装清运方式。清运后将垃圾经压缩处理后转运至电厂进行终端处置。

北控公司各项保洁人员配备表

类别	人数（人）	备注
城区保洁人员	122	
国道保洁人员	2	
清运司机	5	
转运司机	3	
洒水、雾炮司机	3	
公厕保洁人员	19	
队长	7	1个公厕队长、4个片区队长、2个检查队长

类别	人数（人）	备注
转运站后勤人员	6	过磅员 1 名，操作员 3 人，门卫 2 名
挂桶人员	6	
管理人员	3	
合计	176	

2. 宇程公司

配置 141 名人员负责路面保洁，包含区域内正常使用的 16 座公厕运维工作。垃圾清运配备 5 辆作业车和 1 辆备用车，每日分时段开展：4 点前完成片区首轮全清运，8 至 9 点进行巡查补清运，12 点、下午 3 点各安排 5 辆车再完成一轮清运，清运后将垃圾运送至转运站，经压缩处理后转运至电厂进行终端处置；路面保洁人员保持每日 8 小时全域巡查作业，持续保障区域环境卫生质量。

宇程公司保洁服务队长、保洁员人数责任区域表

序号	路段	队长	保洁员人数	备注
1	跃进东路	邵莉	3	
2	跃进西路		4	
3	科达中路		5	公厕 1 座
4	科达西路		4	
5	科达东路		3	
6	福兴东路		4	
7	福兴中路		4	
8	西沿河南段		4	
9	解放南路南段	王莉	19	公厕 4 座
10	西沿河中南段		8	公厕 2 座
11	榴园东路		3	

序号	路段	队长	保洁员人数	备注
12	榴园西路		4	
13	承汇 1 路		2	
14	承汇 2 路		1	
15	承水中路	蒋静	7	公厕 1 座
16	承水西路		8	公厕 1 座
17	建设路		8	公厕 1 座
18	坛山中路		5	
19	坛山西路		3	
20	西沿河北中段		4	公厕 2 座
21	解放南路中段		3	公厕 1 座
22	西沿河北段	颜慧	4	公厕 2 座
23	峰五路		4	
24	坛 1 路		2	
25	峰州路		3	
26	解放南路北段		8	公厕 1 座
27	西昌南路	王磊	7	公厕 1 座
28	206 国道		7	
合计			141	

区城乡环卫中心于 2024 年 10 月 9 日、10 日分别与北控公司、宇程公司签订专项管理协议，明确由两家公司按照各自责任范围承接城区保洁工作。为保障服务质量，区城乡环卫中心组建了由督查二室 4 人、公厕股 2 人构成的专项考核小组，建立常态化考核机制，每月开展 1 次考核评分，考核结果直接与服务费结算挂钩。根据协议约定，协议签订之日起一个月为进场过渡期，过渡期内暂不开展考核，自第二个月起正式启动考核，按照考核结果相应扣分后据实

结算当月服务费，服务费则依据分项报价中的既定单价据实核算支付。各公司的范围面积和分项报价明细表如下。

2024 年北控公司环卫服务项目分项报价明细表（东区）

项目及分类	数量	单位	单价（元）	小计（元）
道路路面	466980.9	m ²	4.1	1914621.69
道路人行道	99369.36	m ²	4.05	402445.91
非机动车道	23531.54	m ²	4.1	96479.31
店铺前	186180.38	m ²	4.1	763339.56
206 国道路面	47790.2	m ²	2.6	124254.52
城区内公共厕所（水、电、维护费用等）	33	座	11968	394944
垃圾清运	100*365*60%	吨	72	1576800
城区垃圾转运站转运	80*365	吨	51	1489200
大气污染防治专项作业	20.535	公里	39806	817416.21
护栏保洁	1446	米	14	20244
合计（元）				7599745.2

注：鉴于垃圾清运费存在两家公司定价不一致的情况，为实现统一定价的规范化管理，北控公司通过提供商业折扣对合同进行调整，合同总价每年减少 70000 元。

2024 年宇程公司环卫服务项目分项报价明细表（西区）

项目及分类	数量	单位	控制单价（元）	小计（元）
道路路面	747728.83	m ²	4	2990915.32
人行道	161958.74	m ²	4	647834.96
店铺前	235336.88	m ²	4	941347.52
非机动车道	118142.83	m ²	4	472571.32
206 国道路面	61603.45	m ²	2.55	157088.8
公共厕所	17	座	12000	204000
垃圾清运	100*365*40%	吨	71	1036600
大气污染防治专项作业	32.119	公里	39980	1284117.62
护栏保洁	5523	米	13.5	74560.5
合计（元）				7759036.04

为全面反映项目实施期内各公司的核心作业成效，同时兼顾完整服务周期与预算年度的数据统计需求，现将 2024.1—2025.9 年项目实施期内各保洁服务公司的垃圾清运量、转运量数据汇总如下表。

2023—2025 年项目实施期保洁服务公司垃圾清运、转运量统计表

月度	垃圾清运量（吨）		垃圾转运量（吨）
	宇程公司	峰州峰洁/北控公司	
2024.1.10-2.9	1334.71	2673.7	/
2024.2.10-3.9	1288	2363.29	/
2024.3.10-4.9	1579.37	2792.17	/
2024.4.10-5.9	1471.47	2426.28	/
2024.5.10-6.9	1487.68	2834.23	/
2024.6.10-7.9	1626.27	3220.46	/
2024.7.10-8.9	1771.8	2929.58	/
2024.8.10-9.9	1609.49	2916.38	/
2024.9.10-10.9	1512.24	2382.33	/
2024.10.10-11.9	1580.99	2435.33	3759.23
2024.11.10-12.9	1600.29	2151.99	3831.37
2024.12.10-1.9	1545.03	2104.64	3621.34
2025.1.10-2.9	1701.9	2307.73	3943.39
2025.2.10-3.9	1458.51	1855.26	3495.43
2025.3.10-4.9	1571.93	2098.2	3937.65
2025.4.10-5.9	1516.31	2086.18	3566.39
2025.5.10-6.9	1565.59	2096.8	3820.25
2025.6.10-7.9	1576.72	2024.44	3655.88
2025.7.10-8.9	1503.58	2186.07	3730.3
2025.8.10-9.9	1508.94	2292.3	3717.17
2025.9.10-10.9	1423.85	2180.28	3575.17

二、分析方式和方法

（一）分析目的

为提高预算安排的科学性、合理性和准确性，本次成本效益分析根据项目成本构成因素，以成本定额标准、财政支出标准和公共服务标准相统一为原则，对项目支出成本进行重新核算，找出影响成本的关键因素和成本变动趋势，为寻找项目成本管控点打好基础。在全成本分析基础上，进一步分析财政资金的分配和使用是否合理合规，资金流通是否高效等，从而提高成本使用效益。

（二）分析对象及范围

本次成本效益分析对象为城区保洁服务费及配套车费用，涉及单位为项目责任单位区城乡环卫中心和具体实施公司宇程公司、北控公司。同时为准确掌握项目成本变动趋势，客观反映项目支出标准情况，财务数据采集范围回溯至 2022—2023 年度。

（三）分析程序

1. 准备阶段（10 月 10 日—10 月 20 日）

（1）确定成本预算绩效分析对象，明确工作任务。峰城区财政局根据经济社会发展需求和年度工作重点，制定成本预算绩效管理年度计划，并依据下一年度部门预算编制要求，确定成本效益分析对象，明确此次成本效益分析对象为城区保洁服务费及配套车项目。

（2）制定总体工作方案，组建工作组。我公司根据峰城区财政局明确的工作任务，制定总体工作方案，成立成本效益分析总体组和具体工作组。

（3）收集资料。工作组第一时间与区城乡环卫中心进行对接，通过预调研，初步了解项目基本情况和 2024 年度项目资金情况，制定实施方案。通过各种方式收集、整理项目有关资料，初步获取项目立项、人员台账、组织管理、预算测算情况等基础材料开展研究。

2. 实施阶段（10 月 21 日—11 月 20 日）

（1）组建专家组。成本预算绩效分析工作组根据项目内容邀请城市管理、绩效管理、财务等方面的专家参与成本预算绩效分析工作，提供专业支持。

(2) 审核资料。对相关资料和各种公开数据资料进行分类、汇总和分析。核实 2022 年—2024 年项目所发生的全部成本。主要采取填制成本统计表格和核实各项佐证资料等方式，对提供的数据资料开展进一步分析，了解并核实项目具体内容、项目实施程序及成本投入、项目产出及效果实现等情况。

(3) 现场评价。工作组与项目单位就前期提供资料情况进行现场座谈交流，并进一步沟通各项资源投入情况，对项目支出成本结构进行进一步分解及数据完善。并随机抽查街道、公厕的保洁清扫、洒水降尘情况进行现场实地查看。工作组通过查阅资料、咨询专业人士、集中座谈等方式，多渠道获取项目信息。

3. 总结及应用阶段（11 月 21 日—12 月 10 日）

(1) 撰写报告。对非现场和现场分析情况进行梳理、汇总、分析，形成成本效益分析初步结论，按照规定格式撰写成本效益分析报告初稿文件，并根据各方意见对报告内容进行完善。

(四) 论证思路及方法

成本预算绩效分析的方式包括数据收集、问卷调查、网络调查、电话咨询、召开座谈会、专家论证等。具体方法主要包括：

1. 成本效益分析法。通过比较项目的全部成本和效益来分析项目价值的一种方法。主要是结合预算支出确定的绩效目标，提出若干实现该目标的方案，运用一定的技术方法，计算出每种方案的成本和收益，通过比较方法，选择最小成本取得最大效益的实施方案。

2. 作业成本法。将成本计算与成本管理有机结合，基于资源耗用的因果关系进行成本分配；根据作业活动耗用资源的情况，将资

源耗费分配给作业；再依照成本对象消耗作业的情况，把作业成本分配给成本对象。

3. 最低成本法。对预期效益不易计量的项目，通过综合分析测算其最低实施成本，对项目进行分析。

4. 比较法。通过对绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门和地区同类预算支出安排的比较，对项目进行分析。本次分析通过对比该项目历史支出情况及按照作业成本法核定的支出情况，确定费用间存在的差异及原因，总结影响项目成本的因素。

5. 因素分析法。是指通过综合分析影响项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，对项目进行分析。

6. 其他科学合理的分析方法。

三、分析内容

（一）项目总体目标

完成峰城城区道路路面、206 国道路面、公厕、护栏的日常清扫保洁和垃圾清运，通过专业化服务与标准化考核监管，实现城区主次干道、背街小巷保洁全覆盖与精细化作业，提升垃圾清运、转运效率及扬尘污染防控能力，保障城区公共环境卫生质量、满足居民对整洁宜居生活环境的需求，提升城市管理品质与市民生活幸福感、满意度。

（二）项目产出分析

1. 产出数量

工作组通过查阅垃圾清运、转运台账、考核情况通报、洒水台账，从道路清扫面积、公厕维护数量、垃圾清运量方面对项目产出

数量进行分析。

评价发现，日常清扫保洁实际完成项目总面积 2148623.11 平方米，其中道路路面 1214709.73 平方米，人行道 261328.1 平方米，店铺前面积 421517.26 平方米，非机动车道 141674.37 平方米，206 国道路面 109393.65 平方米，清扫公共厕所 45 座（北控公司 29 座、宇程公司 16 座），根据天气变化每日洒水降尘 4—8 次，日均清运垃圾超 120 吨。

2. 产出质量

本项目道路路面整体较为整洁，公厕洗手台、照明等设施运行正常，生活垃圾收集及时、转运规范，洗扫车、洒水车等配套作业车辆按需开展道路冲洗、洒水降尘作业。但根据考核结果和现场查看，部分店铺前堆积杂物未及时清理，垃圾桶冒桶、破损和张贴小广告现象偶有发生。

3. 产出时效

本项目城区保洁、考评、验收均按时完成，未出现延期情况。

（三）项目效益分析

1. 社会效益

道路保洁全覆盖、公厕消毒消杀常态化、垃圾日产日清等措施，有效减少了细菌滋生、疾病传播的风险，为市民营造健康安全的生活环境，惠及城区居民，城市形象与文明程度持续提升。

2. 可持续性影响

建立专业化服务并进行常态化考核，运行模式规范，推动环境卫生管理政策的落地见效，同时跨年度服务主体衔接期间过渡平稳，

服务模式相对成熟，为应对服务主体变更、作业范围调整等情况积累实践经验。

（四）成本测算分析

为精准掌握城区保洁服务费及配套车资金使用效益，现对项目成本进行分项拆解分析。因实施方式采用第三方服务模式，资金拨付以协议价和实际垃圾清运量为准，第三方公司（宇程公司）实际运营成本透明度不足，在收集北控公司 2024 年 10 月 10 日—2025 年 10 月 9 日数据进行纵向分析的基础上，通过网络询价方式开展横向对比，以评估经费支出合理性。

因东区标段 2024 年间涉及服务公司变更，东区标段对应数据仅收集 2024 年 10 月—2025 年 10 月期间。根据协议中单价部分内容，统计近 1 年东区标段分项报价和近 3 年西区标段分项报价明细见下表。

近 3 年东区、西区分项报价明细		
项目及分类	2024 年 10 月—2025 年 10 月东区 标段单价	2022 年 10 月—2025 年 10 月西区 标段单价
道路路面	4.1 元/m²	4 元/m²
人行道	4.05 元/m²	4 元/m²
店铺前	4.1 元/m²	4 元/m²
非机动车道	4.1 元/m²	4 元/m²
206 国道路面	2.6 元/m²	2.55 元/m²
公共厕所	11968 元/座	12000 元/座
垃圾清运	72 元/吨	71 元/吨
城区垃圾转运站	51 元/吨（均由东区标段承担）	——
大气污染防治专项作业	39806 元/公里	39980 元/公里
护栏保洁（2024 年新增）	14 元/米	13.5 元/米

注：从上表可看出，两家公司分项报价标准相差不大，若要继续获取人员费用、耗材费用、维护维修费用等实际成本，则需服务公司配合提供相关数据，经现场调研了解，上述涉及公司的商业机密，牵涉到公司的成本管理水平与人物投入情况，宇程公司无法配合提供，无法对保洁管理成本进一步分解，北控公司服务周期仅一年，因此仅只能根据 2024 年 10 月至 2025 年 10 月周期内一家公司服务费用相关情况对比。

本次保洁服务成本标准的制定，以实际运行数据为依据，通过

数据梳理，将北控公司实际支出与分项报价对比，将每项成本类别的实际支出，按服务项目的资源消耗分摊到道路路面清扫保洁、公共厕所清扫、垃圾清运和垃圾转运中，根据作业强度和适配程度，进行占比拆解，核定标准。北控公司费用支出及数据取用情况见下表。

北控公司 2024 年 10 月—2025 年 9 月保洁服务费一览表

成本类别		支出金额（万元）	占比	备注
人员支出	城区保洁人员	228.58	48.38%	
	国道保洁人员	3.88		
	公厕	40.95		
	清运	49.93		
	转运	31.95		
	洒水	23.10		
垃圾桶运维费		4	0.51%	采购 500 个垃圾桶（该费用为承接项目时责任范围内垃圾桶承包费，非每年度常支，不纳入核算）
车辆运维费		228.91	29.27%	车辆租赁，燃油，维修保养 GPS 费用
设备耗材劳保费用		9.51	1.22%	路面，公厕，中转站劳保原材料费用
管理费用		54.55	6.97%	
厕所		17.02	2.18%	公厕维修，抽污费用
其他费用		89.74	11.47%	水电费，中转站，设施设备租赁费，劳务费
合计		782.13		

1. 成本分项调整

为适配保洁服务实际运行模式、优化成本核算逻辑，现基于贴

合实际作业场景、简化核算口径的原则，对原分项进行整合调整，最终归并为 4 个核心成本类别。调整主要依据实际作业中的资源配置与任务协同特点，一是对于关联度较高、难以拆分的专项作业进行合并，二是考虑到区域内公厕数量和人员安排时间情况调整分项口径，三是维持垃圾清运和城区垃圾转运站转运两个动态变化分项不变，确保与垃圾处置全流程的实际环节匹配。具体调整说明见下表。

保洁服务成本拆分调整及分项整合原因说明表

报价分项	成本拆分调整说明	划定支出类别
道路路面	单价相近，且实际作业中人员统筹调度难以严格区分，将其归为同一大类，成本拆分时不再按子项单独核算	路面保洁
人行道		
店铺前		
非机动车道		
国道路面		
公厕（水、电、维护费用等）	区域内公厕数量较少，且日常运行中存在将公厕清扫工作纳入片区道路清洁人员的职责范围的情况，因此公厕相关的人员费用不再单独核算，统一归入“路面保洁”大类；仅针对公厕的维修、抽污等专项运维需求，单独设置“公厕运维费用”	公厕运维
垃圾清运	——	垃圾清运
城区垃圾转运站转运	——	城区垃圾转运站转运
大气污染防治专项作业	核心内容为洒水降尘，与道路清洁的洒水降尘工作在操作中高度重叠，难以精准拆分任务边界与成本消耗，因此将其相关成本与道路清洁洒水降尘成本合并，归入“路面保洁”大类中核算	路面保洁
护栏保洁	护栏保洁工作由道路保洁人员统筹承担，作业场景与道路保洁高度关联，无需单独配置专项人员或拆分作业任务，归入“路面保洁”大类中核算	路面保洁

2. 成本归集

以实际支出对应调整后的类别进行分配与归集，核算各类别的支出标准。对可直接对应单一成本项的支出直接归集至对应类别，

对跨成本项的共用支出，结合实际作业的工作量占比、资源消耗强度等依据进行合理分配，使成本数据与业务模式对齐。具体成本归集口径见下表。

类别	直接成本	间接成本	支出金额 (万元)	东区服务数量 (2024.10-2025.10)	单位成本
路面保洁	城区、国道、公厕保洁、洒水降尘人员支出、	20%车辆运维费用、 35%设备耗材劳保费、 25%管理费用、 30%其他费用	386.18	823852.38 m²	4.69 元/m²
公厕运维	厕所运维支出	30%设备耗材劳保费、 25%管理费用	33.51	29 座	11555 元/座
垃圾清运	垃圾清运人员支出	40%车辆运维费用、 25%管理费用、 30%其他费用	182.05	25819.22 吨	70.51 元/吨
城区垃圾转运站转运	垃圾转运人员支出	40%车辆运维费用、 35%设备耗材劳保费、 25%管理费用、 40%其他费用	176.38	44653.57 吨	39.5 元/吨

跨成本项的共用支出中，将车辆运维费用按照路面保洁、垃圾清运、垃圾转运的作业强度及机械损耗差异，以 20%、40%、40%的比例，分别分配至路面保洁、垃圾清运、垃圾转运三项；设备耗材劳保费主要包括路面、公厕、中转站劳保原材料费用，基于路面保洁、公厕运维的高频率消耗和城区垃圾转运站转运的耗材消耗强度与用量，按 35%、30%、35%的比例，分别分配至路面保洁、公厕运维、城区垃圾转运站转运三项；管理费用平均分配至四类；其他费用主要用于水电费、中转站、设施设备租赁费和劳务费用，按照 30%、30%、40%的比例，分别分配至路面保洁、垃圾清运、城区垃圾转运站转运三项。

（五）标准制定情况

在确定该项目支出金额和内容后，最终制定支出标准。逐项分

析如下：

1. 路面保洁费

对比其他县（市、区）道路保洁服务相关采购信息，济南槐荫区属于主城区，人流密集服务要求较高，济宁曲阜快速路是交通主干道，峰城区服务内容以基础保洁为主，保洁人员人均负荷较高。从单位面积成本来看，2024.10-2025.9 期间峰城区东、西区道路路面、人行道、店铺前、非机动车道保洁服务单价（总合同额/总面积）分别为 4.09 元/平方米、4 元/平方米，明显低于济南市槐荫区、济宁曲阜快速路辅路保洁单价，略低于威海市泊于镇 4.59 元/平方米，整体来看，服务单价处于偏低水平。费用对比情况如下。

单位道路保洁服务费用对比表

地区	服务面积 (m ²)	保洁人员 配置 (人)	合同额 (元)	年单位成本 (元/m ²)	服务期限
济南市槐荫区	10533700	2570	149490000	14.19	1 年
济宁曲阜快速路 辅路	1156466.61	——	9668066.56	8.36	1 年
威海市泊于镇	224907	25	1033000	4.59	1 年
峰城区东区	776062.18	122	3176886.47	4.09	1 年
峰城区西区	1263167.28	124	5052669.12	4.00	1 年

上述基于峰城实际作业配置、资源消耗及运行模式测算得出的单位成本，相比其他地区的招标价格，更贴合峰城的服务标准、区域成本特点与实际运行需求，建议支出标准设为 4.7 元/m²。

2. 公厕运维费用

对比其他县（市、区）公厕运维服务相关采购信息，其他地区服务费用中纳入了公厕保洁人员薪酬，而峰城区公厕运维成本仅覆盖维修、抽污等专项支出，服务以基础运维保障为主，从单位成本来看，峰城区东、西区公厕运维服务单价分别为 1.1968 万元/座、1.2 万元/座，标准明显低于济南市槐荫区、市中区单价。结合上述

基于峰城实际作业配置、资源消耗及运行模式测算得出的单位成本 11555 元/座，已与实际成本结构相匹配。为简化标准、便于核算执行，建议取 11600 元/座作为支出标准。

单位公厕运维服务费用对比表

地区	服务数量 (座)	保洁人员配置 (人)	合同额(万元)	年单位成本(万元/ 座)	服务期 限
济南市槐荫区	152	187	1442.15	9.49	1 年
济南市市中区	166	——	3565.23	7.16	3 年
峰城区东区	29	20	——	1.1968	1 年
峰城区西区	17	——	——	1.20	3 年

3. 垃圾清运

按照调整后的类别核算得出的垃圾清运支出标准为 70.51 元/吨，该成本基于实际运行中的清运人员薪酬、车辆维保消耗、作业耗材等核心成本项核算得出，其结果与宇程、北控两家服务公司的垃圾清运报价数值贴近，印证原报价的市场合理性，建议以原报价中的 71 元/吨作为垃圾清运的支出标准。

4. 城区垃圾转运站转运

按照调整后的类别核算得出的城区垃圾转运站转运成本为 39.5 元/吨，与北控公司原报价的 51 元/吨存在一定差距。为了避免核算数偏低导致运营资源支撑不足，同时兼顾与原有报价体系的合理衔接，建议取核算数 39.5 元/吨与原报价 51 元/吨的平均值 45 元/吨作为城区垃圾转运站转运的支出标准。

四、成本效益分析结果

以该项目实施建设的实际成本为基础，综合项目效益和产出等，分析测定各分项单价如下表。

分项类别	单位成本
路面保洁	4.7 元/m²

分项类别	单位成本
公厕运维	11600 元/座
垃圾清运	71 元/吨
城区垃圾转运站转运	45 元/吨

五、项目成效

（一）作业模式精准化，保洁效能全面提升

聚焦城市核心区域环境卫生提质需求，创新构建“机械化为主、人工为辅”的协同作业体系，通过设备与人力的高效互补，实现保洁效率与质量双提升。推行“错峰清扫、高峰捡拾”分时分段作业机制，科学规划作业时序。每日清晨 7 点前完成全域普扫，彻底清除路面堆积垃圾、落叶及浮尘；日间针对人流、车流高峰时段，加密巡回捡拾频次，重点清理烟头、纸屑等零散垃圾，确保路面动态洁净；集中开展深度保洁，聚焦商圈、餐饮集中区等重点路段，采用高压清洗车配合人工刷洗，高效清除路面油污、顽固污渍及道牙缝隙积尘。针对不同路面特性精准适配作业设备，对主干道、次干道采用大型洗扫车进行“吸、扫、洗、冲”一体化作业，对人行道、背街小巷选用小型清扫机灵活作业。

（二）管理机制长效化，责任落实闭环管控

指导保洁公司定期开展队伍专业化培训，不定时组织集中培训，提升作业人员的专业素养和实操能力。环卫中心督查二室专项督查，每周开展不少于 3 次的随机抽查和每月 1 次的全面检查，重点核查作业质量、设备状态、设施卫生等情况，对发现的问题及时传达给保洁公司，明确整改时限和要求，形成“发现－督导－整改－复核”的闭环管理。规范各类台账记录，建立健全洒水作业台账、垃圾收

运台账、设备维护台账等，详细记录作业时间、地点、人员、工作量、设备运行状态等信息，实现作业全过程可追溯。定期对台账数据进行汇总分析，梳理工作中的薄弱环节，针对性优化作业计划和管理措施，为工作提质增效提供有力的数据支撑，确保各项标准落地见效。

六、存在问题

（一）考核处罚落实不到位

项目考核虽明确了各类违规问题的扣分标准及对应经济处罚条款，但实际执行过程中存在处罚与扣分不够匹配的情况，部分已扣分的违规问题未按约定落实专项经济处罚。如 2025 年 4 月北控公司考核存在“沿河东岸树穴内有成袋垃圾”的问题，根据考核规则每处每次 50 元的经济处罚，但该次仅扣分未落实经济处罚。处罚与扣分事项不够匹配的情况，弱化了考核的惩戒与导向作用，难以倒逼不同服务主体主动整改，不利于服务质量的持续优化。此外 2024 年 3 月峰州峰洁考核表中，果皮箱考核指标对应问题清单为“老粮局东侧公厕保洁不净”，公厕考核指标对应问题清单为“广场西巷果皮箱损坏”，清单顺序有所颠倒。

（二）保洁区域管理精细化不足

峰城城区以承水河为界划分为东区、西区，划分精细化考量不足。一是作业流程缺乏差异化。保洁资源配置与单位面积清扫价格均以区域面积为核心依据。但东区作为主城区，商铺、小吃街、居民小区高度集中，人流量大、垃圾产生密度高且以易腐厨余垃圾为主，保洁频次、清扫难度显著高于西区；西区以厂房为主，商业网点稀缺，保洁需求相对简单。当前以边界划分区域定价的模式，未

针对两类区域的道路等级差异制定差异化作业标准，难以适配不同区域的实际清洁需求，影响保洁服务的针对性与有效性。二是未充分考虑东西区保洁服务的成本差异，定价逻辑缺乏合理性。保洁服务价格需结合作业强度、垃圾密度、业态复杂度等核心成本因素核算，商业密集区因人工投入多、清扫频次高、物料消耗大，单位面积服务成本显著高于工业或低密度区域。东区作为商业与居住核心区，垃圾产生密度高且类型复杂，需投入更多人力开展高频清扫、应急清理及垃圾分拣，物料与管理成本均高于西区；而西区非商业区，垃圾类型单一、作业强度低，服务成本相对较低。当前模式对成本差异的显现不够深入，未能精准反映不同区域的服务价值，对优化资源配置与成本投入未发挥积极作用。

（三）预算编制动态性不强

当前预算编制依据缺乏动态适配性，仅以上一年度服务费用作为申报基准，未充分考虑垃圾清运、转运费用按实际垃圾吨数据实核算的特性，既未纳入垃圾量的年度变动趋势，也未参考历史吨数均值等关键因素，导致出现经费不足需临时调剂的情况，影响预算执行的稳定性。同时资金管理缺乏专账核实机制，项目经费有明确的用途、执行周期与绩效目标，混账无法清晰地区分项目经费与日常支出的收支边界，不符合专款专用、分账核算的要求。

七、相关建议

（一）规范处罚执行流程，建立扣分与处罚闭环机制

严格遵循统一标准原则，确保北控公司、宇程公司等各服务主体考核处罚公平公正。专项考核小组需依据统一的考核协议条款，对两家公司的违规问题逐项核对，对照相同处罚标准精准核算罚款

金额，明确每一项扣分对应的处罚依据、标准及金额。定期组织处罚执行情况复核，通过统一标准、透明流程维护考核工作的严肃性与公平性，进一步提高服务质量。

（二）优化分区与作业管理，提高服务适配性

按道路功能等级重新梳理保洁单元，可参考济南市将主次道路根据明确的分类标准划分为一至四类，如商业网点集中、繁华闹市地段、主要旅游点、大型文化娱乐展览等主要公共场所所在路段为一类道路，市区主、次干道及其附近路段、商业网点较集中的路段分为二类，环路和环路外的交通道路、商业网点较少的主次道路分为三类，居民区内的道路、住宅公共区域分为四类，作业流程实行一路一策的模式，定价方面参照山东省环卫作业计价定额，或根据本报告提出的支出标准叠加 0.8、1.2 等难度系数进行确定。同步搭建统一监管体系，按分级保洁质量指标设置考核标准，实现保洁服务与区域需求精准适配，提升整体管理效能与资金使用效率。

（三）强化预算测算管理，提升预算编制精准性

以测绘公司年度测量的服务面积为核心基础，服务单价与面积相对固定，核算依据客观可靠，锁定固定工作量对应的预算金额。据实结算部分，收集近 3 年垃圾清运、转运的吨数数据，分析其年度变动规律，将垃圾吨数作为弹性变量纳入预算，在固定工作量预算的基础上，叠加垃圾吨数的波动区间与均值测算，实现更为精准预算编制，减少经费调剂的频次。同时依据政府财务制度，单独设立项目经费明细账，将保洁服务项目经费与办公用品、宣传制作等日常支出、其他项目支出完全分账，明确项目经费的收支科目、核算边界，确保专款专账。

八、其他需要说明的问题

本报告所基于的数据具有一定的局限性，主要体现在以下两个方面：

一是本报告所收集数据的真实性是基于项目单位、服务企业提供的资料具有真实性和可靠性，数据统计和分析工作是在假设所有信息都是在项目实施过程中实际发生的基础上进行的，所以成本分析结果可能存在一定偏差。

二是本报告在分析时所陈述的项目单位提供资料及反馈，指项目单位在调研期间向工作组提供的所需资料及信息，资料中缺项的部分仅代表项目单位在调研期间未及时提供，不代表项目单位在项目实施过程中没有收集或整理相关信息。

沃尔德管理咨询有限公司

2025年12月

