

Research on the Third-Party Supervision System of Environmental Sanitation Operation Service Project

Qun Chen Peijin Zhang Sumei Wang Yanfei He

Guangdong Provincial Academy of Building Research Group Co., Ltd, Guangzhou, Guangdong, 510500, China

Abstract

Taking the third-party supervision and evaluation of road sanitation, cleaning and garbage removal and transportation services in Chaozhou City as an example, this paper introduces the third-party supervision contents and technical means of environmental sanitation operation service project, and studies how to build and effectively apply the third-party supervision system and the third-party supervision information management system, and then put forward reasonable suggestions for the application of the third-party supervision system, hoping to provide reference and inspiration for the supervision of other environmental sanitation operation service projects.

Keywords

environmental sanitation operations; third-party supervision system; information management system

环境卫生作业服务项目第三方监管体系研究

陈群 张培进 王素梅 何艳菲

广东省建筑科学研究院集团股份有限公司, 中国·广东 广州 510500

摘要

论文以中国潮州市区道路环卫清扫保洁及垃圾清运服务项目第三方监管考评为例,介绍了环境卫生作业服务项目的第三方监管工作内容及技术手段,研究了如何构建并有效应用环境卫生作业服务项目第三方监管体系和第三方监管信息管理系统,并对第三方监管体系应用提出合理化建议,以期为其他环境卫生作业服务项目的监管提供参考与启示。

关键词

环境卫生作业; 第三方监管体系; 信息管理系统

1 引言

近年来,政府对环境卫生服务市场化的重视程度不断提高,对环卫事业投入的资金持续增长,加快了环卫作业市场化的发展步伐^[1]。通过环卫作业市场化改革,可以将过去城市管理部门的环卫作业实现从“既当运动员又当裁判员”向着单纯的监督管理模式转变^[2]。

环境卫生作业服务的市场化运作,不仅涉及服务和运营的技术性问题,还涉及包括政策、法律、经济和公共安全等多方面的综合性系统问题,政府在此中负有十分重要的监管责任。但由于资金、人员编制等方面的限制,如何对市场化运作的环境卫生作业服务项目进行有效的监管成了城市管理部门面前的一个重大课题。为了解决环境卫生作业服务市场化监管难题,需进一步解放思想、转变观念,打破传统管理理念束缚,引入第三方监管的模式,从而提高政府的行政效能,

进而加速环境卫生作业服务的市场化步伐。目前,环境卫生作业服务市场推动速度较慢,而且发展不均衡,效果也不够明显,其中的重要原因就是市场化改革制度中没有强化第三方的监督管理^[3]。

本研究就是基于上述背景,研究如何构建并有效应用环境卫生作业服务项目的第三方监管体系。以潮州市区道路环卫清扫保洁及垃圾清运服务项目第三方监管考评为案例来阐述环境卫生作业服务项目第三方监管体系的研究与应用。

2 案例研究

2.1 研究背景

为深化城市环境卫生管理体制,推进市容环境卫生作业市场化、专业化、社会化,提升潮州市区市容环境卫生水平,潮州市将湘桥区、枫溪区的部分城市主要道路、进出口公路、公园绿地及公共场所的环卫清扫保洁、公厕管养及

垃圾清运服务等工作(以下简称“环卫作业服务项目”)推向市场进行公开招标。通过“市区环卫一体化,市场运作、分级监管、经费分担”的模式,最终达到环卫资源和环卫设施配置最优化、高效化,力求使潮州市区的市容环境卫生质量得到较大的提升。

为使环卫作业服务项目承包方(以下简称“承包方”)能够切实达到环卫作业质量要求,潮州市对承包方的服务质量进行量化考评,依据考评得分支付承包方环卫作业服务经费。对于该项目,实行市级、区级两级考评,考评标准相同,每月综合考评得分满分为100分,考评的分值权重为市级占30%、区级占70%,综合考评得分由主管部门汇总后报市、区两级财政部门核拨支付环卫作业服务经费。其中,市级考评采用第三方监管的模式实施。

2.2 监管方案

2.2.1 监管范围

第三方监管的对象为环卫作业服务项目承包方。监管范围为纳入市场化的湘桥片区和枫溪片区的环卫作业服务内容,即招标范围内的主要道路及公共场所的清扫保洁、进出口公路及绿化带的清扫保洁、道路绿化的卫生保洁作业(包括公共绿地及道路绿化带的卫生保洁)、公厕的日常管养、居民的生活垃圾收集和压缩运输、生活垃圾转运站的管养和维护等。

2.2.2 监管内容

第三方监管内容包括道路及公共场所清扫保洁、公厕管理、生活垃圾收运管理、公众监督等四方面。

2.2.3 监管依据

第三方监管依据包括《潮州市区道路环卫清扫保洁及垃圾清运服务第三方监管考评工作方案(暂行)》和《潮州市区环境卫生考评标准》(以下分别简称《方案》和《标准》)。其中,《标准》的具体指标包括道路及公共场所清扫保洁(含道路清扫管理、道路保洁管理、果皮箱管理、乱张贴乱涂画管理、文明安全作业管理等)、公厕管理、生活垃圾收运管理(含生活垃圾收集管理、生活垃圾运输管理、生活垃圾转运站管理等)、公众监督。

2.2.4 监管方式

(1)日常巡检:派驻专业技术人员在项目当地驻点办公,开展日常巡检,记录公众监督情况,协助月度抽检工作的开展。

(2)月度抽检:采取“统一编号、按既定比例随机抽取”方式进行暗检,1月/次。

2.2.5 监管结果

第三方监管工作按湘桥片区和枫溪片区分别进行,并分别提交第三方监管考评报告。第三方监管考评总成绩采用百分制计分,由道路及公共场所清扫保洁、公厕管理、生活垃圾收运管理和公众监督等四大项组成,每项分值均为100分,分别占第三方监管考评总成绩的60%、10%、20%、10%。具体计分方法如下:

$$R = 100 - (A \times 60\% + B \times 10\% + C \times 20\% + D \times 10\%)$$

其中:R为第三方监管考评总成绩、A为道路和公共场所清扫保洁考评扣分、B为公厕管理考评扣分、C为生活垃圾收运管理考评扣分、D为公众监督考评扣分。

2.3 监管工作

由第三方机构负责对环卫服务服务项目进行量化监管考评,第三方监管考评分值占总分值的30%,第三方监管考评坚持“公平、公正、客观、廉洁、科学”原则,采用“不定期的暗检与抽检相结合”“日巡检、月抽检、月点评、年总评”方式进行。

2.3.1 日常巡检

由第三方单位派驻专业技术人员在项目当地驻点办公,开展日常巡检工作,第三方监管单位通过日常巡检发现承包方在环卫作业服务质量上存在的不足和问题,将日常巡检情况汇总后提交给主管部门,由主管部门通报给承包方,并督促承包方落实整改存在的问题,再由第三方监管单位对整改情况进行跟踪。若承包方不落实整改存在的问题,第三方监管单位将根据《方案》和《标准》进行扣分。第三方监管的日常巡检主要工作内容如下:

(1)档案建立:对监管对象(包括道路、转运站和公厕)建立监管档案,其中湘桥片区近1200条道路、5个转运站和106座公厕,枫溪片区近220条道路和13座公厕;对两个片区的住宅小区进行巡回检查,建立小区生活垃圾上门收集情况档案;对承包方投入的机械设备建立监管档案。

(2)重点巡检:针对道路垃圾黑点、清扫保洁不及时、垃圾转运站周边卫生状况较差、公厕管理问题和居民垃圾上门收集问题等方面进行重点专项巡检,及时将日常巡检状况形成书面材料即第三方监管日常巡检情况反馈给主管部门,

并跟踪承包方的落实整改情况。

(3) 监管培训: 根据主管部门的要求, 对两个片区的环卫主管部门进行培训, 并指导区级监管考评工作。

2.3.2 月度抽检

月度抽检采用“暗检 + 抽查”方式进行, 频率为每月 1 次。其中, 暗检指由第三方监管机构组织专业技术人员采取暗检方式进行月度监管考评; 抽检指对环卫作业服务项目的服务内容, 每月按一定比例进行抽检, 采取“统一编号、按既定比例随机抽取”方式进行抽检考评, 并及时向主管部门提交月度报告及相关佐证资料(使用第三方监管系统)。

2.4 监管技术手段

为了有效地推进环卫作业服务项目的第三方监管工作效率, 我们自主研发了基于城市管理的自动化与信息化监管系统, 该系统包括“第三方监管信息管理系统”、“GPS 移动终端监管系统”和“GPS 车辆监控管理系统”三个子模块。

(1) 第三方监管信息管理系统, 主要功能包括设施档案管理、考核数据管理、Web GIS、数据数字化管理等, 体现第三方监管的数字化管理水平与公平性。

(2) GPS 移动终端监管系统, 主要功能包括档案列表、现场考核、数据同步传输等, 实现第三方监管数据同步网络传输, 体现第三方监管的公正性与时效性。

(3) GPS 车辆监控管理系统, 主要功能包括车辆定位、轨迹回放、报表管理、断电报警、位置标注等, 实现环卫作业车辆的优化与成本控制, 体现第三方监管的自动化管理水平与客观性。

2.5 社会效益分析

环卫作业服务项目第三方监管体系的建立, 有利于指导各地有效推进环卫作业服务的市场化工作, 并指导政府对市场化的环卫作业服务进行有效监督, 进而促进环卫事业的发展。在环卫设施建设与运营市场化后, 政府必须紧紧围绕为社会提供有效公共服务的目标, 解放思想、转变观念建立与市场化相适应的长效监管机制。通过引进第三方专业化监管的模式, 在政府方和承包方之间建立反馈及时、信息共享的沟通平台具有重要的示范作用, 它对于实现和谐监管、构建和谐社会、促进环卫作业服务市场化的健康发展具有重要的现实意义。

3 结论与建议

3.1 结论

(1) 创新性对环卫作业服务项目采用第三方的方式进行监管。

对环卫作业服务项目进行第三方监管, 是适应市容环卫作业市场化、专业化和社会化的重要举措。对环卫作业服务项目引入第三方监管服务, 由第三方监管单位通过科学严谨的监管办法和科学高效的监管手段, 秉持“公平、公正、客观、廉洁、科学”原则, 可较全面反映环卫作业服务的工作情况和质量, 并提出切实可行的改进建议, 这种模式改变了政府既当环卫服务提供者又是环卫服务考核者的角色, 使政府依托专业机构真正起到监督监管的职能。

(2) 基于环卫作业服务项目的实践, 研发了第三方监管系统。

基于环卫作业服务项目的实践, 研发了环卫作业服务项目第三方监管系统, 包括“第三方监管信息管理系统”“GPS 移动终端监管系统”和“GPS 车辆监控管理系统”等, 可有效地实现第三方监管服务的数字化与自动化管理, 大大提高监管的工作效率与公正性。

3.2 建议

市场化是公共服务行业改革的大势所趋, 也是中国环卫行业改革的必然趋势^[4]。但由于各地环卫作业服务项目及市场化程度的不同, 本研究所搭建的环卫作业服务项目第三方监管体系的应用也将会有所区别, 尤其是第三方监管系统的应用。因此, 本研究成果的实际应用将根据具体项目情况而有所改进, 以适应各地环卫作业服务市场化实际。

参考文献

- [1] 李雪. 浅析北京市海淀区环卫作业服务市场化[J]. 环境卫生工程. 2010(05):39-41.
- [2] 卢琰玢. 关于环卫作业市场化改革的深入思考[J]. 中国市场. 2019(19):108-1091.
- [3] 朱良忠, 谢瑞林, 杨林军等. 苏州市区环卫作业质量第三方测评研究分析[J]. 环境卫生工程. 2016(04):29-31.
- [4] 邓慧娟, 陈伟. 济南市环卫作业市场化运营研究及对策分析[J]. 中共济南市委党校学报. 2016(06):126-128.