

# 长沙市部门整体支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称：长沙市直属机关后勤服务中心  
2020年度食堂劳务服务外包项目

评价项目单位：长沙市市直机关食堂运营管理中心

项目主管部门：长沙市机关事务管理局

项目金额：962.17万元

评价金额：962.17万元

报告日期：2021年10月21日

长沙市财政局

# 长沙市直属机关后勤服务中心 2020 年度食堂劳务服务外包项目 部门整体支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，切实提高政府购买服务资金使用效益，进一步落实监管责任，根据《预算法》、《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中华人民共和国政府采购法》（主席令第68号）、《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）、《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《关于开展2021年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2021年5月至2021年10月对长沙市直属机关后勤服务中心主管的2020年度食堂劳务服务外包项目进行绩效评价，此次评价金额总计962.17万元，现将评价情况报告如下：

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

为充分发挥机关后勤保障作用，全面提升机关食堂服务品质，为市治大院广大机关干部员工提供卫生、营养、健康、便捷的就餐服务，在市机关事务管理局领导下，后勤服务中心组

建食堂运营管理中心，具体承担原材料采购、运营监管、财务结算工作。将机关食堂服务分成两个标段，通过政府购买服务引进两个制作、服务团队，分别负责机关一、二食堂餐饮制作、供应和日常管理。

2018年11月27日，市政府批示同意《关于机关食堂新一轮承包实施有关事项的请示》（长事管〔2018〕73号），2018年12月，经公开招投标引进两家餐饮服务公司，长沙华逸府餐饮文化有限公司负责机关一食堂，设置工作岗位111个，劳务服务费每年654.17万元；湖南一品佳餐饮管理有限公司负责机关二食堂，设置工作岗位56个，劳务服务费每年308.00万元。

## （二）项目组织管理

1、长沙市机关事务管理局（简称“市机关事务管理局”），系本项目的主管部门，主要负责项目资金审批、拨付与会计核算。

2、长沙市直属机关后勤服务中心（简称“后勤服务中心”），长沙市机关事务管理局下属二级单位，负责项目实施、考核监督。

3、长沙市直机关食堂运营管理中心（简称“食堂运营管理中心”），为长沙市直属机关后勤服务中心下设市治大院机关食堂直接管理机构，负责项目的日常管理与监督、服务质量考核等。

### **（三）项目管理制度及执行情况**

在财务管理方面，食堂运营管理中心制定《长沙市市直机关食堂运营管理中心财务管理制度》，市直机关一、二食堂收支由财务部统一管理，分开核算。

在项目管理方面，食堂运营管理中心制订了《大宗物资采购管理制度》《大宗物资定点配送供应商考核制度》《仓库管理制度》《品质管理制度》和《市直机关食堂劳务服务考核制度》。

在业务管理方面，机关一食堂制定了《餐具消毒卫生制度》《食品原材料接收制度》《前厅工作管理卫生制度》《督导部下店工作记录》等相关管理制度；机关二食堂建立有《绩效 ABC 类管理检查制度》《食堂卫生制度及卫生标准规定》《宿舍管理制度》《食品从业人员“六病”调离制度》等相关管理制度。

上述管理制度形成了一套完善的机关食堂管理制度体系，项目管理制度基本健全，通过制度规范服务作业，强化财务约束和管理，食堂运营管理中心定期开展监督检查，各项管理制度得到了有效执行。

### **（四）项目资金安排、管理、使用情况**

#### **1、项目资金预算安排情况**

食堂劳务服务外包费列入市机关事务管理局预算，2020 年年度预算 962.17 万元，其中：机关一食堂 654.17 万元，机关二食堂 308.00 元。

## 2、资金使用情况

截至 2020 年 12 月 31 日，已支付食堂劳务外包经费 962.17 万元，其中：机关一食堂劳务服务外包经费 654.17 万元，机关二食堂劳务服务外包经费 308.00 元，项目资金无结转结余，资金使用率 100%。

## 3、资金管理情况

财政局根据预算指标文将食堂劳务服务外包费拨付至市机关事务管理局，使用资金时由后勤服务中心向市机关事务管理局提出申请，经审批后拨付至劳务服务承包商长沙华逸府餐饮文化传播有限公司和湖南一品佳餐饮管理有限公司。本次评价未发现资金占用、挤占挪用等现象，做到了专款专用、专项核算。

## 二、绩效目标

### （一）机关一食堂绩效目标

1、食堂基本用餐服务：早餐 2000 人左右就餐，食品保证 30 个品种以上；中餐 2000 人左右就餐，提供套餐、盖码饭、炒粉炒面和汤粉汤面，晚餐 500 人左右就餐，并提供套餐。

2、自选用餐服务：中餐 600 人左右。

3、自助用餐服务：干部职工自助中餐 400 人左右。

4、盒饭送餐服务：提供中、晚餐送餐。

5、包厢用餐服务：中、晚餐随时接待会议用餐、公务接待用餐（要求三星级以上接待标准）。

6、服务时间：食堂全年不停餐，双休日、节假日按照实际就餐人数开放窗口数量。

7、服务人员配备：按服务要求配置项目经理、质量监控、专业厨师、大堂管理、包厢管理、仓库保管、水电维修及安全专员、服务员等组成的服务队伍，人员配备不少 111 人。

## **(二) 机关二食堂绩效目标**

1、食堂基本用餐服务：早餐 1000 人左右就餐，中餐 1000 人左右。

2、自选用餐服务：中餐 400 人左右。

3、自助用餐服务：干部职工自助中餐 200 人左右。

4、盒饭送餐服务：中、晚餐送餐。

5、服务时间：食堂全年不停餐，双休日、节假日按照实际就餐人数开放窗口数量。

6、服务人员配备：按服务要求配置项目经理、质量监控、专业厨师、大堂管理、包厢管理、仓库保管、水电维修及安全专员、服务员等组成的服务队伍，人员配备不少 56 人。

## **三、项目实施情况**

### **(一) 采购需求管理**

市治大院机关食堂劳务服务外包项目有利于提高政府履职效率，在新一轮外包招标前，总结了上一轮承包实施情况，制定了《长沙市治大院机关食堂运营管理方案》《市治大院机关食堂新一轮招标方案》《长沙市治大院机关食堂食材采购方案》

《长沙市治大院机关食堂监督管理办法》《市治机关食堂市级公务接待服务方案》，确定各项采购需求，并根据需求预测结果编制了采购招标预算控制价，长沙市财政评审中心评审并出具了《劳务服务外包项目控制价的评审报告》(长财评控字〔2018〕357号)，但未通过咨询、论证、问卷调查等方式面向市场主体开展需求调查。

## **(二) 项目招投标管理**

**1、采购方式选择。**项目招标方式由市采购监管局批准为竞争性磋商，并委托招标代理机构采取公开招标。

**2、招标文件制定。**项目招标文件内容完整、连贯、科学，供应商资格条件、技术、服务、商务等要求、评标方法和标准均符合采购需求。

**3、招标信息发布。**招标信息公告时限为2018年12月24日至27日(三个工作日)，少于规定期限5个工作日；招标信息发布后，发布了机关一食堂服务外包合同(格式)和采购需求变更1次，项目无询问质疑情况。

**4、开标评标。**市治大院机关食堂劳务服务外包项目招投标评标委员会专家从政府采购专家库中抽取，由专家评委和业主评委共7人组成，开标时间、地点、开标唱标记录、评标程序、评标依据、评标记录和评标报告的基本规范完整，开标文件保管符合政府采购规定。

**5、中标。**长沙市治大院机关食堂劳务服务外包项目评标后，

将评标结果按规定公示，公示期满无异议后确定中标供应商，并按照评标报告推荐的中标候选人顺序确定中标供应商。

### **（三）采购合同及执行**

中标通知书日期为 2019 年 1 月 7 日，合同签订日期为 2019 年 2 月 3 月，符合中标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标供应商投标文件的约定，与中标供应商签订书面合同的规定，且所签订的合同未对中标供应商投标文件作实质性修改，未与中标供应商私下订立背离合同实质性内容的协议。

该项目按照《长沙市机关事务管理局政府采购制度》规定，每月对项目进行分项验收，召开项目验收会议，形成《政府采购项目验收书》，按照合同约定和财政资金管理的有关规定支付资金。项目资料归档基本齐全，但未集中保管，资料分别存放在市机关事务管理局和食堂运营管理中心。

### **（四）项目监督管理**

市机关事务管理局每月组织对食堂劳务服务项目进行现场验收；后勤服务中心每周组织召开工作例会，及时听取食堂重点工作汇报；食堂运营管理中心每月召开例会、组织劳务团队考核、进行生活超市商品价格比对、食材市场行情价格调查，每周对两个食堂进行品质检查，每天坚持值班巡检，及时发现并现场解决问题，并邀请市纪委监委派驻市政府纪检组全面走访食堂招标定点供货商，监督采购纪律执行情况。

#### 四、项目产出成果及效益情况分析

##### **（一）食堂供餐充足及时，保障了干部职工用餐需求**

食堂运营管理中心带领长沙华逸府餐饮文化传播有限公司和湖南一品佳餐饮管理有限公司，为广大机关干部职工做好食堂餐饮服务保障工作，尤其是2020年初疫情防控期，防疫物资一度紧俏，生鲜市场尚未完全复工开市的情况下，食堂运营管理中心克服困难，统筹调度保证供餐，2020年2月至4月疫情防控期间为机关大院100多个部门单位干部职工配送盒饭近12万个，为市直大院各单位提供了坚强的后勤保障。

##### **（二）安全卫生管理到位，确保全年零事故发生**

确保食品安全，2020年1月至11月，食堂运营管理中心委托民生快检机构进行农残检测共计2600多批次，组织开展周检查48次，月考核12次，邀请市食品安全管理专家进行食品安全培训1次，外请专业公司进行食堂“灭四害”23次；严防消防事故，完善了消防应急预案，组织召开食堂员工安全生产大会4次，开展安全隐患排查14次，组织消防培训2次，开展消防演练1次。同时更换和增补了部分灭火器及消防水带，对食堂消防栓进行了部分维修；抓好设备安全，外请专业公司对食堂大型设备、部分排气、排水管道进行专业修缮和检查9次，清洗食堂油烟管道3次。

##### **（三）多次开展学习交流，菜品品质逐步提升**

2020年，食堂运营管理中心先后与外省昆明、杭州、郑州

市，省内衡阳、岳阳、常德市以及市内芙蓉区、天心区、湘江新区、浏阳市、宁乡市等机关食堂进行了学习交流。中心每周更新供餐档口菜单，应季调整包厢菜谱 2 次，组织食堂厨艺大比拼 2 次，带领厨师外出社会餐饮试餐 18 次，食堂在菜式制作与装盘、菜品创新与研发上取得了新提升。

#### **（四）积极开展技能培训，服务观念明显转变**

食堂运营管理中心全年组织开展食堂员工服务意识和职业技能培训达 19 次。组建了食堂义务监督员队伍，不定期邀请监督员深度参与品质检查、厨艺比拼、商品询价、员工活动等食堂工作的监督与管理。中心部门主管走访服务单位 64 家，85 个办公室，主动听取食堂就餐意见，有效增进工作交流，食堂工作普遍得到了广大干部职工的理解与尊重。

### **五、存在的主要问题及剖析**

#### **（一）未编制调查报告，采购前需求认证依据不够充分**

根据市机关事务管理局《关于机关食堂新一轮承包实施有关事项的请示》（长事管〔2018〕73 号）及所附资料，市机关事务局过对省内外多地机关食堂开展了调研，但未形成调研调查报告，服务人员数、服务价格等采购需求仍参照上一轮食堂承包实施结果编制，经市财政评审中心评审后，作为采购预算和招标最高限价的依据。

该行为说明市机关事务管理局对前期采购需求重视程度仍需加强，调研获取的信息未形成书面的调研材料，难以支撑食

堂服务人员配备需求和服务价格。

## **（二）项目招投标管理欠规范**

### **1、邀请招标公告时间不符合政府采购规定**

长沙市治大院机关一二食堂劳务服务外包项目，竞争性磋商邀请公告时限为 2018 年 12 月 24 日至 27 日，仅三个工作日。

该行为不符合《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）第十六条“招标公告、资格预审公告的公告期限为 5 个工作日”的规定。

### **2、招标文件变更公告时间不符合政府采购规定**

2018 年 12 月 25 日发布食堂服务外包合同（格式）和采购需求变更公告，要求提交首次响应文件的截止时间与变更公告日相隔时长为 11 日。

该行为不符合财政部《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）第二十七条“澄清或者修改的内容可能影响投标文件编制的，采购人或者采购代理机构应当在投标截止时间至少 15 日前，以书面形式通知所有获取招标文件的潜在投标人；不足 15 日的，采购人或者采购代理机构应当顺延提交投标文件的截止时间”的规定。

### **3、评标报告内容不完整**

长沙市治大院机关食堂劳务服务外包项目竞争性磋商评标报告中未包含招标公告刊登的媒体名称、开标日期和地点。

该行为不符合财政部《政府采购货物和服务招标投标管理

办法》（财政部令第 87 号）第五十八条“评标报告应当包括以下内容：（一）招标公告刊登的媒体名称、开标日期和地点”的规定。

#### **4、中标合同签订前未收取履约保证金**

后勤服务中心未能严格执行招投标文件和合同条款向中标方收取履约保证金。按照招标文件规定，中标方在合同签订前应缴纳中标价 3% 的履约保证金（机关一食堂 20 万元、机关二食堂 10 万元），项目合同签订日期为 2019 年 2 月 3 日，但至现场绩效评价日中标方仍未缴纳履约保证金，在绩效评价组指出问题后，才于 2021 年 6 月 15 日予以补交。

该行为不符合《中华人民共和国招标投标法》第四十六条“招标文件要求中标人提交履约保证金的，中标人应当提交”的规定，说明后勤服务中心合同签订前未全面核对招投标文件，严格执行项目招投标文件中的各项条款，法律风险意识需加强。

### **（三）服务日常监管与考核工作有待加强**

#### **1、日常监督工作落实不细致，问题解决不及时**

经绩效评价组现场随机检查，发现机关一食堂后厨天花吊顶、墙面瓷砖、地面等破损严重，且加工、清洗、切配等功能布局不合理，区域划分不清晰，影响环境卫生；面粉堆放在墙角，没有入仓库，存在食品安全隐患；油烟管道多年未更换，部分管道锈蚀严重，且未安装防噪、防震、净化设备。

上述行为说明机关食堂存在设备设施陈旧老化、基础设施

落后破损等现象需要整修，但后勤服务中心未能严格执行《长沙市治大院机关食堂运营管理方案》中有关日常监督考核的规定，在食堂 4D 和五常规范管理、环境卫生、安全管控、优质服务等方面实行日常考核等方面的工作，仍存在监管不到位的现象。

## **2、服务人员年龄不符合劳动法或合同规定**

经审核机关一、二食堂劳务服务团队从业人员信息，一食堂共 10 位员工（2 男 8 女）超法定就业年龄，不符合合同约定，占整个劳务服务团队的 9%；二食堂共 9 位员工（1 男 8 女）超法定就业年龄，不符合合同约定，占整个劳务服务团队的 16.07%。

该行为说明食堂运营管理中心未能严格按照服务外包合同开展日常监管与考核工作，对服务商违规行为未能及时予以制止，容易产生劳资纠纷和法律风险。

### **（四）机关一食堂食堂耗电大幅增加**

经分析比较食堂能耗数据，机关一食堂用餐人数未出现大幅变动，年用电量大幅增加。机关一食堂 2019 年用电量 300.42 万 KWH，2020 年用电量 464.72 万 KWH，用电量年增幅达到 54.61%，2019 年电费支出 210.82 万元；2020 年电费支出 298.25 万元，电费年增幅 41.47% 万元。据了解用电量大幅增加的主要原因是 2020 年机关一食堂中央空调机组 30 多个送风口得到全面修复使用，新购厨房切菜机、电炒锅、消毒柜、大型冰箱等用电设备，以及三楼会议场所会议增多等影响，但由于节能考

核措施未能有效执行，用电量增加缺少具体分析比较数据。

该行为产生的主要原因是《食堂服务外包合同》仅约定由服务商指定专人负责节能管理，但由于合同中未明确节能标准和量化目标，节能耗电考核工作难以有效落实与执行，在能耗出现异常时，未能及时分析并加强管理。

### **（五）服务满意度有待进一步提高**

绩效评价组通过在食堂现场发放调查问卷的方式，分别对长沙市治大院机关食堂开展满意度调查，共发放回收有效调查问卷 224 份。其中：机关一食堂 114 份，满意度 88.77 分；机关二食堂 110 份，满意度 85.22 分，食堂整体满意度还有待提高，用餐人员对食堂提出的建议意见情况如下：

1、机关一食堂：改善菜品质量，丰富菜品种类，改良菜品搭配，并确保菜品和汤类足量供应；加强餐具和环境的卫生管理，着重解决积水问题；增加餐桌餐椅，扩大就餐容量；建立完善相关食品的抽检、样本储存、结果公示机制，自觉接受公众监督。

2、机关二食堂：加强菜品质量管理，杜绝食物异物，提高食材新鲜度；改善粉面和米饭口感，菜品适当清淡，丰富菜品样式；保证菜品、水果足量供应；加强餐具卫生管理，缩短餐具更换周期；增加卷纸供应，改进送餐盘顺序和人口分流；优化回收处垃圾分类标签；适当延长供餐时间，适当降低粉面和打包盒价格，加快补菜速度，保留蒸菜窗口，中餐开设粉面窗口。

## 六、建议

### **（一）加强采购需求调查工作，有效控制采购成本**

根据财政部《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）文件要求，采购单位应将采购需求管理作为政府采购内控管理的重要内容，建立健全采购需求管理制度，加强对采购需求的形成和实现过程的内部控制和风险管理，编制采购需求调查报告，充分论证食堂服务人员、岗位配备的科学合理性，有效控制采购成本。

### **（二）加强招投标管理，严格执行政府采购规定**

邀请招标公告、招标文件变更公告时间严格按《政府采购货物和服务招标投标管理办法》的规定执行；加强对评标报告内容审核，将招标公告刊登的媒体名称、开标日期和地点等招投标信息完整纳入评标报告；落实招标文件中履约保证金的规定。

### **（三）增加日常检查工作频率，及时发现、解决问题**

严格按照《长沙市治大院机关食堂运营管理方案》的规定，开展食堂4D和五常规范管理、环境卫生、菜式品质、安全管控、优质服务、节能降耗、明码标价等方面实行日常检查考核，建议增加检查频率，不定期采取突击检查的形式，及时发现、解决问题。

### **（四）严格执行合同要求，禁止超龄人员加入服务队伍**

严格执行《食堂劳务外包合同》第七条第9款“服务人员要求女职工法定年龄55周岁以下，男职工法定年龄60周岁以下

（特殊岗位超龄人员需经甲方认可）”的约定，保证服务人员身体素质和健康达标，避免出现法律风险。

#### **（五）制定节能量化目标，实行月度节能耗电考核**

通过调查统计食堂用电设备设施的能耗功率、用电时间及历史能耗水平等因素，确定节能标准和目标，将节能耗电考核工作落实到位，避免出现用电浪费现象，切实降低食堂用电成本。

#### **（六）实施精细化服务，提高食堂服务满意度**

开展一二食堂技能比武交流活动，切实强化两个食堂的学习交流及技能提升；建立征求意见制度，及时关注机关干部职工聚焦点；切实强化食堂4D和五常规管理，增加餐桌餐椅，扩大就餐容量，保证就餐环境卫生舒适度；建立完善相关食品的抽检、样本储存、结果公示机制，自觉接受公众监督。

### **七、评价结论**

绩效评价组通过听取单位情况介绍、查阅项目管理档案资料、核实支出数据、发放调查问卷等方式获取相关资料，依据项目支出绩效目标，从采购需求、采购过程、采购产出、采购效果四个维度设置绩效评价指标39个，采用定量分析和定性分析相结合的评价方法进行综合评分，评价得分86.23，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2021年10月21日