

# 济宁市 2022 年度市级国有资本经营预算 绩效评价报告

## 一、济宁市市级国有资本经营预算概况

### （一）市级国有资本经营预算管理政策

为加强和规范市级国有资本经营预算管理，优化国有资本配置，济宁市人民政府办公室于 2019 年 1 月 18 日制定《济宁市市级国有资本经营预算管理暂行办法》（济政办字〔2019〕7 号）。山东省政府办公厅 2023 年 8 月 20 日下发了《山东省省级国有资本经营预算管理办法》（鲁政办字〔2023〕115 号），为市级国有资本经营预算管理工作指明方向、提供遵循。在此基础上济宁市人民政府办公室于 2023 年 9 月制定了《济宁市市级国有资本经营预算管理办法（草案）》。

### （二）市级国有资本经营预算企业情况

2022 年纳入济宁市级国有资本经营预算编制范围的市管企业共 10 户，包括 8 家企业，其中 1 家资源型企业为济宁能源；7 家一般竞争性国有企业，分别是：山东公用控股、济宁城投、济宁国投、济宁土发、鲁泰控股、公交集团、孔子文旅；2 家银行分别为济宁银行、交通银行济宁分行。

### （三）2022 年度预算收支总体情况

2022 年济宁市本级国有资本经营预算收支金额 30947.00 万元，决算收支金额 21651.35 万元，预算完成率 69.96%。

2022 年济宁市本级国有资本经营调整后预算利润收入金额 27473.00 万元，决算金额 18176.51 万元，预算完成率 66.16%；股利、股息收入 3408.00 万元，决算金额 3407.84 万元，预算完成率 100%；本期未产生产权转让收入、清算收入以及其他国有资本经营预算收入。

2022 年济宁市市级国有资本经营预算支出 30947.00 万元，决算金额 21651.35 万元，预算完成率 69.96%，其中：解决历史遗留问题及改革成本支出预算金额 461.00 万元，决算金额 297.00 万元；国有企业资本金注入预算金额 5750.00 万元，决算金额 750.00 万元；国有企业政策性补贴预算金额 21588 万元，决算金额 19971.00 万元；本期未发生金融国有资本经营预算支出以及其他国有资本经营预算支出。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）评价背景和目的

本次对济宁市 2022 年度市级国有资本经营预算开展绩效评价工作，全面衡量市级国有资本经营预算管理效果，为优化国有资本配置，完善政府预算体系，增强政府宏观调控能力等奠定基础。评价重点关注贯彻国家战略、收益上缴、支出结构、使用效果等情况。

### （二）评价思路

本次市级国有资本经营预算绩效评价主要从市级国有资本经营预算管理与效率效果之间的逻辑关系入手，全面系统评价

市级国有资本经营预算在助推实现经济社会发展目标中的保障作用。

评价内容及体系设计：收入组织指标，分值权重 25 分，主要评价收入完成情况和收入质量；支出保障指标，分值权重 20 分，主要评价支出完成情况和支出质量；规范管理指标，分值权重 20 分，主要评价预算管理规范性方面；可持续发展能力指标，分值权重 10 分，主要评价可持续发展能力情况；效益指标，分值权重 25 分，主要评价经济效益、社会效益和其他方面。

### （三）评价工作流程

本次评价的组织实施过程包括前期准备、评价工作实施、撰写评价报告三个阶段，根据本项目特点，评价组专家团队为技术及行业支持团队，负责本项目专业方向和问题论证咨询，本项目主要聘请了 2 名财政研究方面绩效评价专家。

## 三、市级国有资本经营预算绩效评价情况及结论

综合各项评价资料分析，济宁市市级国有资本经营预算绩效评价最终得分为 77.70 分，评价结果等级为“中”，即表示成效一般。各指标得分情况如下：

维度	收入组织	支出保障	预算规范管理	可持续发展能力	效益	合计
分值	25.00	20.00	20.00	10.00	25.00	100.00
得分	18.10	16.40	14.70	7.50	21.00	77.70
得分率（%）	72.40	82.00	73.50	75.00	84.00	77.70

## 四、综合绩效分析

### （一）收入组织分析

该一级指标满分 25 分，得分 18.10 分，得分率为 72.40%。

济宁市 2022 年市级国有资本经营预算收入本年预算完成率 69.90%，其中：利润收入预算完成率 66.16%、股利、股息收入预算完成率 100%。

收入质量方面，国有资本经营预算收入增长幅度良好，2021 年市级国有资本经营预算收入完成 15188.98 万元，2022 年市级国有资本经营预算收入完成 21584.35 万元，2022 年市级国有资本经营预算收入较 2021 年增长 42.11%，其中：利润收入占收入比 84.21%，较 2021 年增长 33.26%；2022 年股利、股息收入占收入比 15.79%，较 2021 年增长 152.99%。

但是国有资本实际收益率及增长幅度待提高，2022 年 8 家企业和 2 家银行国有资本经营实际收益率均未超过 5%；2022 年 2 家银行国有资本实际收益较 2021 年有增长，2022 年济宁能源增长 53.70%，但是济宁城投与济宁国投实际上缴收益均呈下降趋势，较 2021 年降幅分别为 49.13%和 22.30%，其余山东公用、济宁土发、鲁泰控股、济宁文旅 2021 年和 2022 年均未上缴国有资本收益，公交集团为财政补贴单位。

利润收入真实完整性方面，本次评价发现部分企业存在少报、低报国有资本经营预算收入等行为，其中：财政审核确认金额 27473.01 万元，本次评价确认应交利润金额 42900.15 万元，

评价确认金额与财政审核确认金额差额 15427.14 万元。

评价未发现股利、股息收入申报资料存在少报、低报国有资本经营预算收入等行为。

## （二）支出保障

该一级指标满分 20 分，得分 16.40 分，得分率为 82%。

2022 年济宁市市级国有资本经营预算支出 21651.35 万元，主要用于国有企业政策性补贴-公交集团运营补贴 19971.00 万元，该项支出占年度支出总额的 92.24%，有效保障了济宁市公共交通正常运营；解决历史遗留问题及改革成本支出 297.00 万元，保障了改革遗留问题的解决，维护了疫情期间社会稳定；国有企业资本金注入支出 750.00 万元，从支出合理性保障看，该预算未能得到保障，但是考虑疫情期间各项综合因素，一定程度上保障了疫情期间企业的稳定生产。

## （三）规范管理

该一级指标满分 20 分，得分 14.70 分，得分率为 73.50%。

### 1. 预算管理规范性方面

济宁市人民政府办公室于 2019 年 1 月 18 日制定《济宁市市级国有资本经营预算管理暂行办法》（济政办字〔2019〕7 号）。本办法自 2019 年 2 月 18 日起施行，有效期至 2021 年 2 月 17 日。济宁市人民政府办公室于 2023 年 9 月制定了《济宁市市级国有资本经营预算管理办法（草案）》并发布征求意见，因此 2021 年 2 月 17 日-2023 年 9 月济宁市国有资本经营预算管

理制度出现空档期。

2022 年济宁市市级国有资本经营预算编制较为合理，但是预算完成率较低，一方面是因为疫情期间国有资本收益不理想，另一方面说明预算编制依据不够充分，重要收入和支出编制前未经充分论证，国有企业经营风险考虑不足，预算编制科学性需要进一步提高。

国有资本经营预算调整规范，决算流程规范，但是，存在部分国资预算企业上报决算数据不准确、国资预算单位审核不够严谨现象。2022 年国有资本经营预算、预算调整及决算已经按规定公开。2022 年国有资本收益上缴主要集中在 2022 年 11 和 12 月份，上缴时间不够及时。

## 2.绩效管理方面

济宁市财政局和济宁市国资委建立了国有资本经营预算绩效管理制度，但是绩效管理质量效果需要提高，如：市国资委每年安排对公交集团补贴支出开展专项审计并同时进行绩效评价，但是仍存在上述支出合理性分析不够深入问题，未就重要因素变动合理性及时给出分析意见和建议，从而影响财政对公交公司申请补贴金额的合理性判断。

截至报告日，市级国资预算单位尚未将国资预算企业按规定及时足额上缴国有资本收益纳入企业负责人经营业绩考核工作。

2022 年市财政局、国资预算单位针对国有资本经营预算管

理预算绩效管理信息不够公开。

### 3.监督管理方面

市财政局对国有资本预算收支开展了审核管理工作，但是存在对国资预算企业申报资料审核把关不够严谨现象。

#### （四）可持续发展能力

该一级指标满分 10 分，得分 7.50 分，得分率为 75%。

##### 1. 资本收益率及增长幅度方面

2022 年济宁市级国有资本经营预算在疫情期间仍保持了较好的可持续发展能力，2021 年资本收益率超过 5% 的企业 3 家，其中：2021 年济宁能源资本收益率 13.05%，较 2020 年增长幅度为 53.7%；鲁泰控股资本收益率 39.56%，较 2020 年增长幅度为 20.01%；济宁土发资本收益率 6.47%，但是较 2020 年下降。

##### 2. 建立健全市财政局对国有资本经营预算宏观调控能力保障机制方面

济宁市财政局对国有资本经营预算宏观调控能力保障机制尚待健全，尚未健全财政、市国资委、审计部门共同参与的国有资本经营预算宏观调控能力保障机制。尤其对于类似鲁泰控股连续盈利但是连续未上缴国有资本收益，涉及企业发展与上缴国有资本收益的矛盾如何解决如何平衡问题，市财政局与国资预算单位尚未能够解决。

#### （五）效益

该一级指标满分 25 分，得分 21 分，得分率为 84%。

## 1.经济效益方面

2022年济宁市市级国有资本经营预算收入金额21651.35万元，其中：本年收入21584.35万元，助推了济宁市财政经济稳定发展与增长。但是与全省先进地区相比尚存在差距，收入尚未全面覆盖，收入总额待提高，收入上缴及时性待加强，调入一般公共预算的能力需要进一步加强。

2022年国有资本经营预算支出21018.00万元，其中对济宁能源资本金注入750.00万元，该资本金注入促进并优化了国有资本配置。但是因为年初预算完成率较低，另外，根据对8家企业资本收益率分析显示，大部分企业资本收益率较低，国有资本经营预算在优化国有资本配置力度和科学性方面需要进一步加强。

## 2.社会效益方面

2022年国有资本经营预算-解决历史遗留问题及改革成本支出促进了历史遗留问题的解决，促进了地方国有经济结构改革。中央、省检查未发现上述支出保障不落实等违规问题、保障不到位等风险事件。

2022年国有资本经营预算重点支出用于对公交集团运营补贴。该项补贴取得了良好的社会效益，包括：①城市公共交通容量大、能耗低、污染小，有效缓解了城市交通拥堵、改善城市空气质量；②公共交通向广大群众提供普遍、低价的基本出行服务，具有很强的公益性，促进了当地交通公益事业的稳定



与发展。

### 3.其他方面

济宁市 2022 年市级国有资本经营预算管理工作总体情况较好，在疫情期间助力财政平稳运行，维护了地方经济稳定与发展。疫情期间，8 家国有企业克服重重困难，稳定中求发展；济宁银行等金融机构稳健运行，有效防范了地方金融风险。

除报告反映的上述问题外，上级政府、财政部门以及审计、巡视未发现国有资本经营预算管理存在其他问题。

## 五、存在的问题

### （一）市级国有资本经营预算收入质量待提高

2022 年市级国有资本经营预算收入质量整体情况较好，但是国有资本实际收益率及增长幅度（指实际上缴收益）、收入真实完整性指标完成情况待提高。具体分析如下：

#### 1.国有资本实际收益率待提高

2022 年 8 家企业、2 家银行国有资本实际收益率（上缴收益）均未超过 5%。其中：8 家企业最高的是济宁能源 1.90%，济宁城投为 0.03%，济宁国投 0.54%，其余 5 家企业为零。

#### 2.国有资本实际收益增长幅度待提升

2022 年 8 家国有企业除济宁能源国有资本实际收益增长 53.70%，济宁城投与济宁国投实际上缴收益均呈下降趋势，分别较 2021 年下降 610.04 万元和 443.43 万元，降幅分别为 49.13%和 22.30%；其余山东公用、济宁土发、鲁泰控股、孔子

文旅 2021 年和 2022 年均未上缴国有资本收益，公交集团为财政补贴单位。

### 3.国有资本收入上缴真实完整性待规范

国有资本经营预算收入上缴真实完整性待规范，主要表现为评价应缴利润金额与财政审核金额不一致。

## （二）市级国有资本经营预算支出结构合理性待优化

济宁市 2022 年市级国有资本经营预算支出主要用于公交集团运营补贴，2022 年决算支出占比 92.24%，保障了疫情期间经济和社会稳定，但是随着疫情结束，需要结合国有企业改革发展任务适时进行预算调整。

## （三）市级国有资本经营预算规范管理待提升

### 1.市级国有资本经营预算管理制度待完善

2021 年 2 月 17 日-2023 年 9 月济宁市国有资本经营预算管理制度出现空档期。截至本报告日，济宁市政府制定的《济宁市市级国有资本经营预算管理办法（草案）》尚未正式发文。

### 2.市级国有资本经营预算编制科学性待提高

2022 年市级国有资本经营预算完成率较低，一方面是因为疫情期间国有资本收益不理想，同时说明预算编制依据不够充分，重要收入和支出编制前未经论证，国有企业经营风险考虑不足，预算编制科学性需要进一步提高。

### 3.收入上缴及时性足额性待加强

根据财政下达的缴款通知书，2022 年济宁能源、济宁城投、

济宁国投均陆续上缴市级国有资本经营预算收入，上缴时间主要集中在 2022 年 11 月和 12 月份，上缴不够及时。另外，存在财政已经审核过的利润未缴足现象，截至 2022 年底，按财政审核确认数欠缴利润 9296.50 万元。

#### 4. 市级国有资本经营预算绩效管理待加强

##### （1）绩效管理质量效果待提升

针对国有资本预算重要支出，市国资委每年安排对公交集团补贴支出开展专项审计并同时进行绩效评价，但是针对类似公交集团补贴支出等国有资本预算重要支出，申请财政补贴的专项审计报告（含绩效评价）未能够就重要影响因素变动合理性及时给出分析意见和建议，从而影响财政对公交公司申请补贴金额的合理性判断。

##### （2）绩效管理工作重视程度待加强

截至报告日，市级国资预算单位尚未将国资预算企业按规定及时足额上缴国有资本收益纳入企业负责人经营业绩考核工作。

##### （3）绩效管理信息未及时公开

本次评价未见到 2022 年财政、国资预算单位针对国有资本经营预算管理预算绩效管理信息进行公开。

#### 5. 市级国有资本经营预算监督管理重视度待提升

2022 年市财政局对国有资本预算收支开展了监督管理，但是存在对国资预算单位申报材料审核不够严谨现象。

#### （四）市级国有资本经营预算可持续发展保障机制待加强

针对 2022 年国资预算企业资本收益率及增长幅度较低情况，作为国有资本预算组织收取单位，济宁市财政局对国有资本经营预算宏观调控能力保障机制尚未健全，一是市财政局尚未与市国资委共同建立国有资本经营预算收入增长保障机制；二是市财政局尚未组织建立健全市国资委、市审计部门共同参与的国有资本经营预算宏观调控能力保障机制，如：国有资本结构优化研讨会、国有资本收益上缴减免权约束、重大预算支出论证会、收入支出激励约束制度等。尤其对于鲁泰控股连续盈利但是连续未及时上缴国有资本收益，涉及企业发展与上缴国有资本收益的矛盾如何解决如何平衡问题，市财政局与国资预算单位未能够解决。

### 六、意见建议

#### （一）加强财政预算组织管理能力，提高市级国有资本经营预算收入质量

针对国有资本实际收益率及增长幅度较低、收入真实完整性指标完成情况不理想状况，建议加强财政预算组织管理能力，提高市级国有资本经营预算收入质量。

1.加强组织纳入国有资本经营预算管理的单位和企业申报和审核工作，确保应缴尽缴。

建议按照新办法组织摸清预算家底工作，一是确保利润收入、股息红利收入、产权转让收入、清算收入以及其他国有资

本经营预算收入应收尽收；二是尽快将企业化管理事业单位纳入编制范围，需要市财政局、市国资委共同做好纳入市级国资预算企业的梳理工作。

## 2.加强国有资本收入上缴审核管理

针对本次评价应交利润金额与财政、国资委审核金额不一致问题，市国资委应进一步做好国资预算企业利润上缴基数的报表审核工作，建议市国资委在组织国资预算企业每年财务报表年报决算期间，由年报审计机构单独出具国有资本经营预算收入专项审计报告，确保应上缴利润的真实性和准确性。

## （二）加强财政对预算支出宏观调控能力，进一步优化市级国有资本经营预算支出合理性

基于以往年度市级国有资本经营预算支出主要用于公交集团运营补贴民生项目，随着疫情结束，经济和社会进入新阶段，尤其是 2023 年国有资本预算管理新办法明确“将进一步优化支出结构，将支出方向概括为资本性支出、费用性支出、转移性支出及其他支出，增加重大项目支出、战略性收购支出。”

建议财政根据市委、市政府确定的不同时期国有企业改革发展任务适时进行调整，拟定市级国有资本经营预算支出方向和重点，以进一步优化国有资本配置。

## （三）建立健全市级国有资本经营预算管理制度及部门沟通协调机制，进一步规范市级国有资本经营预算管理

### 1.建立健全市级国有资本经营预算管理制度

针对2021年2月17日-2023年9月济宁市国有资本经营预算管理制度出现空档期，建议为加强和规范市级国有资本经营预算管理，尽快确定《济宁市市级国有资本经营预算管理办法》，同时根据济宁市实际情况由市财政局和市国资委联合出台具体实施方案。

## 2.建立健全预算管理沟通协调机制，提高预算编制科学性

建立健全预算管理沟通协调机制，包括建立财政、国资委、国资预算企业联席会议制度，提高收支预算编制科学性。

（1）针对收入预算年初编制科学性不足问题，建立财政、国资委、国资预算企业联席会议制度，市财政局提前了解国资预算企业年度盈利、企业战略方向等情况，根据国有资本经营预算收入支出政策，结合国资预算单位提报的国有资本经营预算收入支出预算草案，开展分析论证，统筹平衡，提高年初预算编制依据充分性。

（2）针对调整后预算执行率仍然较低问题，建议财政牵头在调整前启动联席会议制度，进一步了解市属企业年度盈利情况、现金流情况，结合国有资本经营预算收入收取政策和国有资本经营预算支出政策进一步统筹平衡企业发展与上缴国资预算收入的矛盾，在此基础上调整预算收支规模，确保调整后预算能够执行。

（3）进一步加强预算支出的规范化管理，建议市国资委做好支出事前预测分析审核，财政做好复核，尤其是类似公交集

团补贴重要支出，加强变动因素的合理性分析，要求第三方审核评价机构就重要数据指标变动合理性给出具体分析过程和意见，从而提高支出预算编制依据充分性。

### 3.进一步规范市级国有资本经营预算绩效管理

根据新文件进一步加强对国有资本经营预算绩效管理的要求，建议国有资本经营预算绩效管理工作落到实处，包括：

（1）市国资委进一步加强国资预算企业的预算绩效管理工作，科学设立项目支出绩效目标，积极开展项目全过程绩效评价，切实加强评价结果应用，提升预算资金使用效益和效果；

（3）市国资委尽快落实将国资预算企业按规定及时足额上缴国有资本收益任务纳入企业及企业负责人经营业绩考核任务；

（4）市财政局和市国资委建立联合机制将预算绩效管理结果作为加强预算管理和安排以后年度预算支出的重要依据。

### 4.进一步提升市级国有资本经营预算监督管理

根据新文件对国有资本经营预算监督管理的要求，需要进一步提升国有资本经营预算监督管理，包括：

（1）财政、审计等部门提高重视程度，依法对市级国有资本经营预算进行审计、监督和检查。

（2）市财政局和市国资委、市级国资预算企业按照预决算公开的相关规定和要求，做好国有资本经营预决算公开工作，包括绩效管理信息公开工作。

**（四）建立健全国有资本经营预算宏观调控能力保障机制，增强市级国有资本经营预算可持续发展能力**

针对 2022 年国资预算企业资本收益率及增长幅度较低、国有资本经营预算支出需要进一步规范问题，为保障国有资本经营预算收入的持续强劲和稳定性、进一步规范国有资本经营预算支出，建议市财政局建立健全国有资本经营预算宏观调控能力保障机制，包括：组织建立健全市财政局、市国资委、国资预算企业共同参与的国有资本经营预算收入保障机制，制定国资经营预算收入减免权约束制度、国资经营预算收支激励约束制度、开展国有资本结构优化研讨工作、重大预算支出论证分析会等。

对于类似鲁泰控股连续盈利但不分红，未及时上缴国有资本收益的企业，建议市财政局、市国资委积极面对和解决企业发展与上缴国有资本收益如何平衡的矛盾。同时建议做好基础数据分析工作，用数据分析结果协助国有资本经营预算进一步提升科学管理。