

2020年-2022年保供热补助项目 绩效评价报告

一、项目概况

(一) 项目立项背景及实施目的

1. 立项环境及条件

2016 年受煤炭等能源价格上涨影响，济宁市城区供热价格下调 1 元/平方米，保供热企业购煤成本大幅增加，为减少供热企业亏损，确保供热质量，2016 年 9 月 26 日，济宁市政府会议专题研究济宁城区居民供热价格调整问题，研究决定按照主城区供热企业实际供热面积给予每平方米 1 元价格补贴。

根据《山东省供热条例》，县级以上人民政府应当建立供热政策性补贴资金，专项用于补贴供热企业成本与价格倒挂亏损、延长采暖供热期限、供热系统节能和环保改造、旧住宅区供热经营设施改造等。2020-2021 年供暖期间，根据天气寒冷实际情况，市政府作出提前 7 天、延后 5 天共延长供暖 12 天决定，各热源企业认真贯彻落实决策部署。由于煤炭价格不断上涨，热源企业供热成本价格严重倒挂，造成成本增加，为确保供暖平稳运行，市政府研究决定，对城区热源企业实施 1000.00 万元供热补贴。

为加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营、保障城镇居民集中供暖面积、保障农村地区“气代煤”供气户数等。省

财政厅、省住建厅联合下发《关于下达对市县保供热企业补助资金确保供热安全的通知》(鲁财综指〔2021〕21号),保障人民群众温暖安全过冬。

济宁市住房和城乡建设局在济宁市任城区、高新区、太白湖新区、经开区、兖州区、曲阜市、邹城市、嘉祥县组织实施保供热补助项目。

2.项目目的和意义

为减少供热企业亏损,加大对保供热企业的支持力度,确保企业正常运营、人民群众温暖安全过冬,启动保供热补助项目。及时足额将保供热补助资金拨付相关企业,通过集中供热保障城镇居民集中供暖面积、保障农村地区“气代煤”供气户数等,不断改善大气质量,保障和改善民生,提高供热服务质量,促进供热事业发展。

(二)项目内容和预算支出情况

2020-2022年保供热补助资金总额共计12283.00万元,其中:省级补助资金5283.00万元,市级补助资金7000.00万元。

2020年保供热补助资金总额2000.00万元,全部为市级补助资金,该资金济宁市财政局一次性下达。

2021年保供热补助资金总额8283.00万元,其中:省级补助资金5283.00万元,该资金山东省财政厅一次性下达;市级补助资金3000.00万元,该资金济宁市财政局分两批下达。

2022年保供热补助资金预算总额2000.00万元,全部为市级

补助资金，该项目目前处于财政评审阶段，指标尚未下达。

（三）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

根据济宁市政府专题会议纪要（2016年第67期）和《关于调整济宁城区居民集中供热价格的通知》（济价格字〔2016〕52号）等文件要求，保供热补助资金总体目标为加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营、人民群众温暖安全过冬，保障城镇居民集中供暖面积、保障农村地区“气代煤”供气户数等。

2.项目年度绩效目标

（1）2020年共安排资金2000.00万元用于主城区居民集中供热补贴，补助主城区8个供热企业，按规定将保供热补助资金及时发放，加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营、人民群众温暖安全过冬，通过集中供热保障城镇居民集中供暖面积，不断改善大气质量。

（2）2021年共安排资金8183.00万元，其中省级资金5283.00万元用于保供热企业补助，补助8个县区10家热源企业、8家供热企业、11家供气企业；市级资金3000.00万元，其中2000.00万元用于主城区居民集中供热补贴，补助主城区7家供热企业，追加的市级资金1000.00万用于2020-2021年供暖期延长供暖补贴，补助主城区5家热源企业。按规定将保供热补助资金及时发放，加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营、人民群众温暖安全过冬，通过集中供热保障城镇居民集中供暖面积、保障农

村地区“气代煤”供气户数等，不断改善大气质量。

(3) 2022 年共安排资金 2000.00 万元，用于主城区供暖价格补贴及延长供热补贴，按规定将保供热补助资金及时发放，加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营、人民群众温暖安全过冬，通过集中供热保障城镇居民集中供暖面积，不断改善大气质量。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 评价的范围和目的

1. 评价目的

通过对 2020-2022 年保供热补助项目开展绩效评价，了解该项目政策背景和资金使用情况，各城区主管单位及实施单位对政策执行、项目管理、预期绩效目标实际完成情况、资金发挥效益等情况，全面对各主城区保供热补助资金项目的申报、审核、审批、过程管理等方面进行评价，查找和分析项目管理存在的问题，提出合理可行的意见建议，从而进一步提高项目管理水平，提升政策实施效果和财政资金使用效益，全面评估资金支出效益和综合效果，深入查找管理漏点、堵点，通过绩效评价，为下一步优化调整资金制度设计，提升财政资金使用绩效提供参考借鉴。

2. 评价对象与范围

评价对象为 2020-2022 年保供热补助资金 12283.00 万元的使用绩效。评价范围为济宁市 8 个县（市、区）享受保供热补助的承担冬季集中为居民供暖的燃煤供热企业、热源企业、承担农村

地区“气代煤”供气的城镇燃气企业等。

（二）评价依据

1. 财政部《关于印发项目支出绩效评价管理办法的通知》（财预〔2020〕10号）

2. 财政部《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》（财预〔2021〕6号）

3. 财政部关于印发《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》的通知（财监〔2021〕4号）

4. 《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）

5. 《济宁市人民政府办公室关于印发<济宁市市级部门单位预算绩效管理办法>和<济宁市市对下转移支付资金预算绩效管理办法>的通知》（济政办字〔2019〕56号）

6. 《济宁市财政局关于印发<济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程>和<济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程>的通知》（济财绩〔2020〕6号）

7. 《济宁市财政局关于印发<济宁市市级部门单位预算绩效运行监控管理暂行办法>的通知》（济财绩〔2021〕11号）

8.《济宁市财政局关于进一步规范委托第三方机构参与预算绩效管理有关事项的通知》（济财绩〔2021〕5号）

相关行业政策、行业标准及专业技术规范

1.中国注册会计师协会《关于印发<会计师事务所财政支出绩

效评价业务指引>的通知》(会协〔2016〕10号)

(三) 评价指标体系

1. 评价指标

根据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》(财预〔2020〕10号),结合项目的特点和实际情况进行了调整完善,并进一步细化。确定了包括4个一级指标、12个二级指标及26个三级指标的《2020年-2022年保供热补助项目绩效评价指标体系》。评价指标体系涵盖项目的决策、过程、产出、效益四个方面,采用百分制的计分方式,其中决策部分满分为15分,反映了立项、绩效目标以及资金投入情况;过程部分满分为25分,反映资金管理和组织实施的规范性和控制性;产出部分满分为40分,反映项目实际完成率、质量达标率、发放及时率、补助发放标准;效益部分满分为20分,反映项目绩效目标实现的完成情况,以及取暖用户满意情况。

2. 综合绩效等级评定标准

本次绩效评价综合绩效级别依据财政部《关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》(财预便〔2017〕44号)确定,分为4个等级:综合得分在90—100分(含90分)为优;综合得分在80—90分(含80分)为良;综合得分在60—80分(含60分)为中;综合得分在60分以下为差。

(四) 评价方法

1. 评价思路

按照各资金投向的项目内容和绩效目标设计评价指标体系，以主管单位自我评价为参考，以非现场评价和现场评价相结合的方式对各资金投向分别进行评价，以各资金投向的资金规模等为权重，加权计算出项目的综合得分，确定项目的绩效评价得分和等级。

2.实施过程

（1）前期准备

我们在接到济宁市财政局对本次评价的委托后，成立绩效评价小组，与主管部门人员进行沟通，收集项目相关资料，同时结合调研了解到的项目运行管理情况，设计了一套详细、有针对性的绩效评价实施方案和绩效评价指标体系。

（2）现场评价

现场评价项目是以企业为单位进行抽取的，评价组采取一对一审核的形式，每个县区选取 2-3 个企业进行现场评价，确保现场评价项目覆盖 8 个县（市、区）。主要听取情况介绍、数据核查、了解群众意见。

（3）综合分析和撰写报告。

对收回的问卷进行分析，整理相关数据，根据指标体系及相关材料对项目进行赋值打分，之后讨论形成绩效评价分析结果、评价结论、存在的问题和建议。

依据综合评价结果，按照规定要求和文本格式撰写评价报告，形成报告初稿后，交由质量控制部进行审核、完善。

三、评价结论情况

(一) 综合评价结论

评价组在综合评价时进行了综合考虑，得出 2020 年-2022 年保供热补助绩效评价得分为 96.16，绩效级别定为“优”。各一级指标得分率情况见图 1。

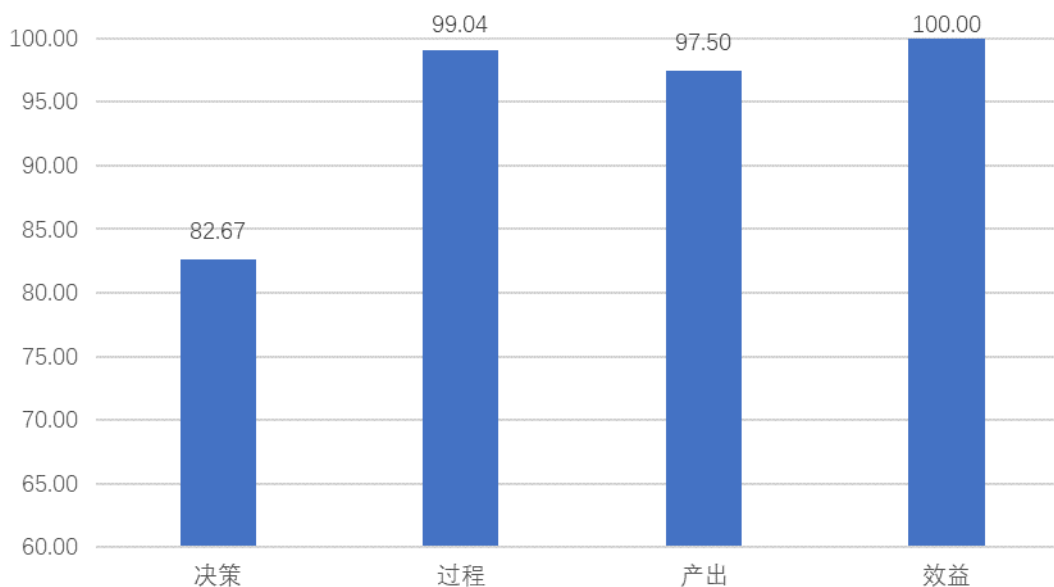


图 1.一级指标得分率情况图

(二) 项目绩效分析

主要指标得分情况见表 1。

表 1. 主要指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	得分
决策 (15分)	项目立项	立项依据充分性(2分)	2.00
		立项程序规范性(2分)	2.00
	绩效目标	绩效目标合理性(3分)	3.00
		绩效指标明确性(3分)	1.00
	资金投入	预算编制科学性(3分)	2.40

一级指标	二级指标	三级指标	得分
		资金分配合理性（2分）	2.00
过程 (25分)	资金管理	资金到位率（3分）	3.00
		预算执行率（3分）	2.76
		资金使用合规性（3分）	3.00
	组织实施	管理制度健全性（5分）	5.00
		制度执行有效性（6分）	6.00
		企业领取补助资金的符合程度（5分）	5.00
产出 (40分)	产出数量	供热面积完成率（5分）	5.00
		供暖户数完成率（5分）	5.00
	产出质量	室温合格率（7分）	6.84
		市长热线每万户来话量（3分）	2.44
		投诉处理及时率（3分）	3.00
	产出时效	供暖时长符合规定时间（7分）	7.00
	产出成本	集中为居民供热企业补助标准（4分）	3.77
		承担农村地区“气代煤”供气的城镇燃气企业补助标（4分）	2.99
		为城区居民集中供热的热源企业补助标准（4分）	2.96
	效益 (20分)	社会效益	加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营（3分）
保障人民群众温暖安全过冬（2分）			2.00
保障城镇居民集中供暖面积、保障农村地区“气代煤”供气户数等，不断改善大气质量（2分）			2.00
可持续影响		长效管理机制（3分）	3.00
满意度		服务对象满意度（10分）	10.00

我们可以看出，决策阶段得分率最低，主要因为绩效指标不明确，整体量化程度不高，未能全部通过清晰的、可衡量的指标值予以体现，与项目目标任务数或计划数不对应；2020-2021年采

暖季城区延长供暖补贴预算追加额度测算依据不充分。过程阶段得分率较低，主要因为预算执行率比较低，曲阜截止 2022 年 7 月底保供热补助尚未支付金额 381.42 万元，邹城市截止 2022 年 7 月底保供热补助，尚未支付金额 451.24 万元（其中 190.00 万元于 2022 年 8 月 30 日拨付）。产出阶段得分率较低，主要原因为室温合格率 99.54%，市长热线每万户来话量共计 1244，曲阜、嘉祥拨付保供热补助资金出现调整，部分金额未按分配方案执行。嘉祥住建局将分配给嘉祥创时能源的 71.27 万元分配给嘉星热电厂 71.23 万元、华能嘉祥电厂和嘉祥公用供热各 0.02 万元，将分配给嘉祥中燃的其中 0.50 万元分配给嘉祥瑞祥燃气。曲阜住建局将分配给华能曲阜电厂的其中 7.98 万分配给圣方热力。决策阶段得分率相对较低，过程、产出阶段得分相对较高，说明各县区对于项目执行情况较好，但存在个别县区 2022 年未执行保供热补助拨付的情况。效益指标得分最高，说明项目的实施在一定程度上起到加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营；保障人民群众温暖安全过冬；保障城镇居民集中供暖面积、保障农村地区“气代煤”供气户数等，不断改善大气质量的作用。

（三）供暖成本分析

评价组对各县区享受保供暖补助的供热企业提供的供暖成本费用核算明细表进行汇总，调查结果显示除嘉祥县瑞祥燃气有限公司、济宁市北湖科技供热有限责任公司、新东供热有限责任公司外供热企业普遍出现亏损，成本倒挂现象明显。热源企业平均

成本倒挂 22.90 元/吉焦，供热企业平均成本倒挂 4.40 元/平方米，供气企业平均成本倒挂 0.93 元/立方米。

（四）分县市区绩效分析评价

根据 2020-2022 年保供热补助项目绩效评价结果，8 个县区分均在 90 以上，7 个县区分在 95 以上之间，说明大多数县区的资金使用效果较为接近，个别县区差异较大。各县（市、区）综合评分情况表见表 2。

表 2.各县（市、区）综合评分情况表

序号	名称	得分
1	任城区	95.03
2	高新区	96.75
3	太白湖新区	97.33
4	经开区	98.00
5	兖州区	97.28
6	曲阜市	95.04
7	邹城市	95.77
8	嘉祥县	90.84

从各县（市、区）得分情况来看，8 个县区分均在 90 分以上，主要原因为项目已实施多年，各项政策、制度健全，各县区严格按照相关文件执行，档案资料整理齐全，但也存在一定的扣分点，得分较低的各县（市、区）扣分原因如下：

嘉祥县得分最低，主要原因为室温合格率 98.01%，市长热线每万户来话量 453，发放补助时将分配给嘉祥创时能源的 71.27 万元分配给嘉星热电厂 71.23 万元、华能嘉祥电厂和嘉祥公用供热各

0.02 万元，将分配给嘉祥中燃的其中 0.50 万元分配给嘉祥瑞祥燃气，导致保供热补助相关产出指标得分较低。

任城区由于 2020-2021 年采暖季城区延长供暖补贴预算追加额度测算依据不充分，室温合格率 99.81%，市长热线每万户来话量 133，因此决策、产出指标得分较低。

曲阜市由于保供热补助资金未拨付 381.42 万元，预算执行率 37.97% 执行率低，室温合格率 98.27%，市长热线每万户来话量 118，将分配给华能曲阜电厂的其中 7.98 万分配给圣方热力，因此过程、产出指标得分较低。

邹城市由于保供热补助执行率低，未拨付资金 451.24 万元，预算执行率 58.72%，室温合格率 98.89%，市长热线每万户来话量 192，因此过程、产出指标得分较低。

四、存在的问题

（一）部分年度产出指标未进行量化考核，数量指标与项目目标任务数或计划不对应。

项目绩效目标量化程度不高，项目主管单位 2020 年主城区居民供热价格补贴绩效目标申报表产出指标未进行量化，2021 年绩效目标申报表数量指标设置补贴供热户数，实际按照供热面积发放补贴，数量指标与项目目标任务数不对应。

（二）延长供暖补贴金额未经过科学论证，预算追加额度测算依据不充分。

由于煤炭价格不断上涨，热源企业供热成本价格严重倒挂，

造成成本增加，为确保供暖平稳运行，市政府研究决定，对2020-2021年采暖季城区延长供暖的热源企业实施1000.00万元供热价格补贴。但是该部分资金并未进行实际调查热源企业供热成本实际增加幅度，并且资金是否能够对热源企业达到一定的补贴作用，因此，补贴金额编制不科学，预算追加额度测算依据不充分。

（三）部分县区资金拨付不及时，预算执行率有待提高。

除曲阜、邹城外的各县（市、区）已将保供热补助资金发放到位。曲阜预算执行率为37.97%，截止2022年7月底尚未支付省级补助资金381.42万元；邹城市预算执行率为58.72%，截止2022年7月底尚未支付省级补助资金451.24万元（其中190.00万元于2022年8月30日拨付）。资金到达县区财政局后，部分县区因财政困难存在延迟支付供热企业补助资金的现象，各保供热企业供热成本价格严重倒挂，不利于调动相关企业工作积极性。

（四）市长热线来话量较多，供暖期室温存在不合格的现象。

通过分析2021-2022采暖季各县市区供暖诉求情况统计表，7个县市区（经开区暂未集中供暖）市长热线来话量共计12507件，供暖户数共计79.32万户，每万户来话量158件，市长热线来话量较多。

根据《济宁市供热管理办法》规定，供热企业应当保证采暖供热期内，居民用户卧室、起居室的温度不低于18℃。2021-2022采暖季室温合格率达99.54%，且绩效评价组通过问卷调查分析室温

满意度整体得分率为 94.54%，说明用户对集中供暖室温较为满意，但仍存在室温不合格的现象。

（五）部分主管单位未按保供热企业补助资金建议分配方案执行，执行过程中有调整。

为做好资金分配，充分调动相关企业工作积极性，济宁市住房和城乡建设局结合济宁市实际制定了《关于进一步明确省下达市县保供热企业补助资金建议分配方案的函》，经评价组现场考察发现除曲阜、嘉祥外的各县（市、区）主管单位拨付保供热补助资金均按分配方案执行。嘉祥住建局将分配给嘉祥创时能源的 71.27 万元分配给嘉星热电厂 71.23 万元、华能嘉祥电厂和嘉祥公用供热各 0.02 万元，将分配给嘉祥中燃的其中 0.50 万元分配给嘉祥瑞祥燃气。曲阜住建局将分配给华能曲阜电厂的其中 7.98 万分配给圣方热力。

五、意见建议

（一）建议加强单位的预算绩效管理，在项目立项前期进行预算申报时设定具体明确的项目绩效目标，建立对应的项目量化指标体系，用以明确项目绩效目标，更高效率、更好效果的落实项目。

（二）合理测算项目金额，提升资金编制科学性。为有效利用财政资金，建议进一步科学、合理编制项目，根据项目资金实际需要情况测算额度，提高编制水平及资金使用效率。

（三）建议各县区财政及时、足额将补助资金拨付到相关企

业，充分调动相关企业工作积极性，切实加大对保供热企业的支持力度，确保企业正常运营。

（四）建议各供热企业根据天气变化适时调节供热温度，同时针对供暖期出现的各种问题，做好充分应对措施，做好供暖服务，确保用户室温达标，并加强维修人员培训，提高故障维修效率，满足用户供暖需求，保障人民群众安全温暖过冬。

（五）建议各区县主管单位在执行保供热企业补助资金建议分配方案的同时，关注了解各保供暖企业的供热成本亏损情况，对于确实需要资金调配的企业在征求上级主管部门同意后可以适当调整，但若无明确理由，需严格按照保供热企业补助资金建议分配方案执行。