

朔州市城市供热补贴
项目支出绩效评价报告

委托单位：朔州市财政局

主管部门：朔州市城市管理局

评价机构：山西华若项目咨询有限公司

主评人：刘海

2023年10月

朔州市城市供热补贴

项目支出绩效评价报告

为全面实施预算绩效管理，深入贯彻落实《中共山西省委 山西省人民政府关于印发〈关于全面实施预算绩效管理的实施意见〉》（晋发〔2018〕39号）、《中共朔州市委 朔州市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（朔发〔2020〕9号）等文件精神，为提高财政资金使用效益和管理水平，山西华若项目咨询有限公司受朔州市财政局的委托，按照朔州市财政局关于印发《2023年度市级财政重点绩效评价实施方案》（朔财绩〔2023〕9号）的要求，对朔州市城市供热补贴项目进行绩效评价。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目背景

冬季供热采暖工作是北方城市冬季重要的民生工程，近年来，全省城市供热事业发展迅速，对提高能源利用效率、改善大气环境、提高居民生活质量、优化经济发展环境发挥了重要作用。由于煤炭价格不断上涨，热价未作及时调整，供热企业亏损严重，供热工作开展的困难加大，群众冬季采暖保障的形势十分严峻。

冬季供暖关系群众切身利益，2016年朔州市政府按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求，以满足城市发展需要和供热用热保障为目标，召开专题会议安排部署理顺供热价格调整机制，明确政府、部门、企业的权责关系，动态调

整供热补贴，形成协调顺畅、各方联动、群众受益的新机制。推动城市供热保障能力和管理水平进一步提升，实现经济效益、环境效益与社会效益三者的有机统一。因煤热价格倒挂造成的政策性亏损，朔州市政府办公会议要求改革供热补贴办法。对供热企业的补贴由“补亏损”改为“补价差”，即：对供热成本加3%利润与现行热价之间的差价，政府给予供热企业补贴。随后按照《市长办公会议纪要》（2016第45期）等文件的安排部署，通过朔州再生能源热力有限公司对国家能源集团有限公司山西神头第二电厂有限公司、山西大唐国际神头发电有限责任公司、华电国际电力股份有限公司朔州热电分公司、晋能控股电力集团朔州热电有限公司四家城区集中供热热源企业按照“补价差”的方式进行补贴。

补贴资金全部用于对供热公司进行补助，缓解供热公司资金压力，满足居民日常取暖需求，改善空气环境质量，做好秋冬季大气污染综合治理攻坚工作。

（二）项目内容

先由专业统计机构对年度采暖期供热面积核实情况出具报告，再由价格主管部门（预算单位）出具供热成本监审结论，然后实施机构朔州再生能源热力有限公司根据文件要求，按照“补价差”的方式对集中供热企业（国家能源集团有限公司山西神头第二电厂有限公司、山西大唐国际神头发电有限责任公司、华电国际电力股份有限公司朔州热电分公司、晋能控股电力集团朔州热电有限公司）发放补贴。

（三）绩效目标

朔州市城市供热补贴项目通过完成供热工作，落实供热补贴改革，不断提升城市供热能力和水平，实现热源单位价格基本合理，运营企业稳定运行，政府不增加负担，城市居民供热稳定可靠。在兼顾各方利益的前提下，对热源公司进行补贴，满足居民、公建商业用户日常取暖需求，为做好节约能源，减少城市污染，改善城市空气质量奠定基础。

（四）资金投入及使用情况

根据山西省统计局朔州市调查监测中心《关于朔州市中心城区2021—2022年采暖期供热面积核实情况报告》（朔调监发〔2022〕1号），2021-2022年度居民住宅所需补贴17452.58万元，公建商业所需补贴811.92万元，合计18264.50万元，项目2022年共计到位资金8926万元，已全部用于项目支出。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1.评价目的

绩效评价旨在通过评价改善预算部门的财政支出管理、优化资源配置及提高公共服务水平。

本次绩效评价按照朔州市财政局《关于印发〈2023年度市级财政重点绩效评价实施方案〉的通知》（朔财绩〔2023〕9号）的要求对项目资金投入情况、完成情况、项目实施后效益、后续影响等情况进行考评，综合衡量预算资金的绩效情

况，考评朔州市城市供热补贴项目预算的完成情况，以及该项目资金使用的经济性、效率性和效益性，总结经验、及时发现存在问题，提出改进意见和建议，为同类或类似项目预算管理和优化资源配置提供参考依据。

2.评价对象和范围

本次绩效评价的对象为2022年财政年度安排的朔州市城市供热补贴项目预算资金8926万元。本次绩效评价的范围为朔州市城市供热补贴项目覆盖的供暖周期，涉及主管部门（预算单位）、审核机关、实施单位以及热源企业。

（二）评价指标体系

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“以结果为导向”的逻辑思路，以朔州市城市供热补贴项目为基础，从项目资金绩效目标过程管理、产出效益、全过程逻辑链条为维度开展分析评价，突出绩效目标和结果导向的评价重点，结合项目实际情况，对绩效目标进行分解，遵循匹配性与适应性原则，结合计划标准、历史标准等设计构建本次绩效评价的指标体系，设计形成了朔州市城市供热补贴项目的绩效评价指标体系。

朔州市城市供热补贴项目评价指标体系整体框架由4大类组成，包括4项一级指标，14项二级指标和24项三级指标满分100分。决策类指标（20分），主要评价立项依据充分性、规范性、绩效目标指标明确性、资金分配合理性等情况；过程

类指标（20分），主要评价资金到位率、管理制度健全性、制度执行有效性等情况；产出类指标（30分），主要评价项目完成的数量、质量、项目产出成本以及及时性等情况；效益类指标（30分），主要评价通过项目的实施，带来的经济、社会、生态效益以及可持续影响等情况。

（三）评价方法及评价实施

本次绩效评价采用定量与定性评价相结合的方法，以数据核查、访谈、座谈、问卷调查、选点抽查为基础，综合应用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等多种方法，对预算资金的经济性、效率性、效益性和公平性进行综合评价。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

朔州市城市供热补贴项目绩效评价总得分85.50分，绩效评价等级为“良”。得分情况见表3-1。

表3-1 项目绩效评价指标得分情况表

指标	决策	过程	产出	效益	合计
权重	20.00	20.00	30.00	30.00	100.00
分值	15.5.0	17.00	30.00	23.00	85.50
得分率	77.50%	85.00%	100.00%	76.67%	85.50%

（二）评价结论

本项目评价结论：一是决策方面，项目立项依据充分，程序规范，设置了绩效目标，预算编制科学，资金分配合理，主要存在的问题是项目绩效目标未细化，指标不明确。二是

过程方面，预算执行率、资金到位率较高，项目的资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，主要存在的问题是相关制度不完善。三是产出方面，项目实现绩效目标，从2016年冬季采暖期起，供热成本监审时执行24.5元/吉焦，实际供热面积的1817.07万m²，根据市发改委《政府定价成本监审结论报告》（朔州成审报〔2022〕6号），集中供热的单位成本为27.02元/m²。四是效益方面。项目产生的效益较显著，根据山西省朔州市2022年国民经济和社会发展统计公报显示，2022年末环境空气二级以上天数比上年增加14天。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策

决策类指标满分20.00分，实际得分15.50分，得分率为77.50%。

项目立项依据充分，程序规范，绩效目标明确，预算编制科学，资金分配合理，主要存在的问题是绩效指标不够细化、量化、可衡量性不高。

（二）项目过程

过程类指标满分20.00分，实际得分17.00分，得分率85.00%。

预算执行率、资金到位率较高，项目的资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定。主要存在的问题是相关制度制定不完善。

（三）项目产出

产出指标满分30.00分，实际得分30.00分，得分率为100.00%。

朔州市再生能源热力有限公司2021-2022年度供热采暖期实际供热面积的1817.07万 m^2 ，保障了全市取暖供热，供热面积核查准确，成本核查率100%，到位资金及时拨付到企业。

（四）项目效益

效益类指标满分30.00分，实际得分23.00分，得分率为76.67%。

项目产生的效益较显著，全力保障能源供应充足，保障居民供热取暖，2022年末环境空气质量得到改善，主要存在的问题是朔州市供热期长，产生的成本较大，资金不能及时到位降低了企业资产周转率。

五、项目产出及效益实现情况

项目完成集中供热面积达1817.07万 m^2 ，全市取暖供热保障率达100%，根据山西省朔州市2022年国民经济和社会发展统计公报显示，2022年末环境空气二级以上天数315天，比上年增加14天，环境得到改善。根据受益对象问卷调查显示，群众满意度达到84%，落实了供热补贴改革，提升了城市供热能力和水平，为做好节约能源，减少城市污染，改善城市空气质量奠定基础。

六、存在的问题

（一）项目绩效目标不够明确

在项目实施前期以及项目实施过程中项目单位未根据项目实际情况编制项目整理绩效目标，导致项目绩效指标不清晰，对于项目总体任务目标的布置较为笼统，可考核性和可衡量性较差。例如成本指标、经济效益指标、可持续影响指标均未设置，社会效益指标、生态效益指标值简单的设置为100%，可衡量性不高。

（二）监管主体对供热企业的监管过程不完善

根据《市长办公会议纪要》（2016第45期）要求，供热成本监审由价格部门负责，供热面积由住建部门核实。针对朔州市城市供热补贴项目，在项目实施前期及中期，监管部门部分工作的主要运作形式为口头阐述、现场勘测没有进行纸质留档；二是按照绩效考核评价制度，市城市管理局、市发改部门是绩效运行监控主体，朔州再生能源热力有限公司是绩效评价的直接责任主体。在项目执行过程中监管主体对绩效目标编制、绩效目标运行监控情况了解较少，缺乏持续性的跟踪考核，项目完成后未编制绩效自评报告。

（三）企业相关制度不完善

在项目实施过程中，供热企业应建立健全专项资金管理办法、财务管理制度、相关费用支出管理办法，做好项目后续运营管理，确保项目长期效益。在评价收集资料过程中未见到绩效管理、项目管理、档案管理等相关制度。

七、有关建议

（一）完善项目绩效目标

项目应制定明确的总体绩效目标及各层级绩效目标，以便于资金用于规定用途，达到预期效果。因此，建议相关单位强化绩效目标管理理念，根据项目总体工作计划、主要工作内容、总体绩效目标制定项目的绩效目标，为供热企业绩效目标的设定提供指导与依据。朔州再生能源热力有限公司根据总体绩效目标分解制定项目绩效目标，最终形成绩效目标层层分解细化的专项绩效目标管理体系，以保证项目的实施均达到有目标、有计划，最终保证项目总体绩效目标的实现。

（二）监管主体加强对供热企业的监管

一是市城市管理局、市发改部门应当加强与供热企业之间的沟通，制定较为详细的供热工作考核办法，考核指标应包括供热质量、供热服务、供热安全、供热计量改革等指标，并对每个指标细化分数，保证居民供暖期供暖任务的顺利实施；二是市城市管理局、市发改部门应当加强与企业的沟通，了解整个城区居民供热企业政策性补贴的相关事宜，如项目年度预算绩效目标和绩效指标设定情况、预期总目标及阶段性目标、阐述项目资金（主要是指财政资金）实际支出明细与预算明细对照并分析差异原因等。

（三）编制相关管理制度，规范项目执行

一是严格遵守国家的政策法规及行业要求，结合供热企业自身特点，加强财政资金管理；二是制定项目管理的各项制度，对年度项目的标准和程序、组织实施程序、过程监管方式及后期质量跟踪等内容进行明确规定，进一步提高项目管理的

规范化水平。工作开始前，制定项目的实施方案，明确项目的内容、实施的主体、落实的程序、相应的保障措施等合理设置项目的执行进度。