

2022年度巨野县城市供热管网建设项目 绩效评价报告

委托单位：菏泽市巨野县财政局

组织单位：巨野县住房和城乡建设局

参评机构：北京三维众智管理咨询有限责任公司

2023年7月

目 录

一、项目基本情况	2
(一) 项目立项背景	2
(二) 项目预算	2
(三) 项目计划实施内容和实施情况	2
二、项目绩效目标	3
(一) 项目总体绩效目标	3
(二) 年度绩效目标	3
三、评价基本情况	4
(一) 评价目的	4
(二) 评价对象与范围	4
(三) 评价依据	5
(四) 评价原则、评价方法	6
(五) 绩效评价指标体系	7
(六) 评价人员组成	8
(七) 绩效评价工作过程	8
四、评价结论及分析	8
五、存在问题及原因分析	10
六、有关建议	12
附件:	16

一、项目基本情况

(一) 项目立项背景

《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出：“提高公用设施规划建设水平。统筹城市电力、通信、给排水、供热、燃气、消防等设施规划建设，加强网络设施建设与改造，推进老旧设施更新换代，确保供电、供水、供热、供气安全。加强城市地下空间统一规划管理，加快城市各类管网改造，城市新建道路、新区建设、各类园区和集中连片的旧城改造。”巨野县城市供热管网建设项目，符合《产业结构调整指导目录》（2019年本）第一类“鼓励类”中第二十二条“城市基础设施”；第11条“城镇集中供热建设和改造工程”的产业发展要求，属于资源及能源开发利用优先考虑和安排的范围，属于国家鼓励建设项目。

(二) 项目预算

巨野县城市供热管网建设项目，项目总投资为66324万元，其中项目资本金13334万元，占总投资20.13%，为项目单位自筹资金；发行专项债券筹资52900万元，占总投资79.87%。2022年度用于该项目的专项债资金15600万元，截至评价日，巨野县住建局资金到位率为100%，拨付项目单位资金15600万元，预算执行率100%，项目单位实际支出12300万元，项目单位支出率为78.85%。

(三) 项目计划实施内容和实施情况

巨野县城市供热管网建设项目，建设期33个月，预计工期为2022年4月至2024年12月。发行债券52900万元，期限20年，按照债券发行要求，专项债券每半年偿还一次利息，到期一

次性偿还本金及最后一次利息。计划实施内容包括：在城区内新建改建供热管网 195674 米以及换热站等配套设施，其中沿青年路至贵尤路、光明路至永丰街等主管网 97680 米，直径为 500mm 以上；次管网 97994 米，直径 300mm 以下。

二、项目绩效目标

（一）项目总体绩效目标

通过项目实施，计划完成巨野县城市供热管网建设工程，进一步提高城市供热能力，为城市建设发展奠定坚实的基础。加强网络设施建设与改造，推进老旧设施更新换代，确保供热安全。改善广大群众生活环境，促进当地经济发展，为人民群众生活带来更大便利。

（二）年度绩效目标

以任务清单为引领，开展巨野县城市供热管网建设项目，在城区内新建改建供热管网195674米以及换热站等配套设施，其中沿青年路至贵尤路、光明路至永丰街等主管网97680米，直径为500mm以上；次管网97994米，直径300mm以下，推动全县供热能力持续改善。

表2-1 2022年度项目绩效目标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
成本指标	经济成本	年度项目总投资	≤15600万元
	经济成本	智能热力工程投资	≤3300万元
	经济成本	智能热力管网建设项目投资	≤12300万元
产出指标	数量指标	新建改建供热管网数量	≥195674米
	数量指标	完成主管网建设数量	≥97680米
	数量指标	完成次管网建设数量	≥97994米

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	数量指标	热力转换站建设数量	≥95座
	质量指标	管网验收合格率	100%
	时效指标	在工期内完成管网建设及时率	100%
	成本指标	建设项目预算调整幅度	≤25%
效益指标	社会效益指标	提高群众满意度和获得感	有效提升
	社会效益指标	供水管网压力合格率	≥98%
	社会效益指标	用户室温合格率	≥99%
	可持续影响指标	覆盖融资本息倍数	>1
满意度指标	服务对象满意度指标	群众满意度明显提高	≥95%

三、评价基本情况

（一）评价目的

为扎实推进巨野县城市供热管网建设项目工作顺利实施，确保将资金落到实处，取得实效，巨野县财政局委托北京三维众智管理咨询有限责任公司（以下简称“评价机构”）对项目开展绩效评价。通过对项目绩效目标设定情况、资金投入和使用情况、项目管控制度完善情况、项目产出和效益情况等评价，了解资金使用是否符合预期目标，全面评价项目目标实现情况，查找项目管理存在的问题，提出完善专项债券资金项目实施与管理等方面的意见建议，加强专项债券资金项目的绩效管理，同时积累该类项目绩效评价工作经验，提高绩效评价工作的科学性、有效性。

（二）评价对象与范围

本次绩效评价对象为巨野县城市供热管网建设项目，评价资金范围为自项目立项至评价基准日已获批发行的专项债券资金，

共涉及 15600 万元¹。

（三）评价依据

1.财政部《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）；

2.《关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161号）；

3.财政部《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）；

4.《财政部关于印发〈地方政府专项债券用途调整操作指引〉的通知》（财预〔2021〕110号）；

5.财政部《关于建立违规使用地方政府专项债券处理处罚机制》的通知（财预〔2021〕110号）；

6.《山东省财政厅关于印发〈山东省政府专项债券项目绩效管理办法〉的通知》（鲁财绩〔2021〕53号）；

7.巨野县财政局关于印发《巨野县政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（巨财预〔2021〕39号）；

8.项目可行性研究报告、债券发行方案、项目融资与收益自求平衡专项评价报告、法律意见书、项目立项申请及批复文件、项目建设方案、初步设计、招投标文件及相关合同、验收报告、预算指标下达（调整）、项目资金管理文件、项目收支账、凭证、

¹ 巨野县城市供热管网建设项目2022年度获批金额22300万元，因项目实施过程中项目实际需求小于预算，将6700万元调整到巨野县城区供水提升改造项目（山东省财政厅 山东省发展和改革委员会关于做好 2022 年部分新增专项债券项目用途调整（第二批）工作的通知（鲁财预〔2022〕92号）。

审计及监督检查报告、项目绩效目标、项目绩效自评报告（表）等资料；

9.相关行业标准、技术规范及其他文件依据。

（四）评价原则、评价方法

1.评价原则

本次评价，工作组遵循绩效评价原则主要包括以下几种：

（1）科学规范原则。严格执行规定程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价工作。

（2）绩效相关原则。针对具体支出及其绩效进行评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（3）依据充分原则。绩效评价所涉及的项目计划及资金的确定与调整，项目实施与项目成果等都应依据充分。评价机构以正式程序得到的资料和信息为评价的依据，非正式程序所提交的资料仅供参考。

（4）公开公正原则。评价工作客观、公正、透明，标准统一，资料可靠，依法公开接受有关机构和公众的监督。

（5）独立评价原则。以第三方的身份独立开展评价活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立作出评价结论。

（6）反馈原则。将评价结果反馈给委托部门，作为有关部门以后债券发放、加强项目管理等工作的重要依据。

（7）保密原则。评价工作组和评价专家，对与项目评价有关的所有信息资料负有保密义务，未经允许，不得散布。

2.评价方法

评价组在遵循上述评价原则基础上，综合采用以下评价方法

开展工作：

（1）案卷研究法。在前期准备阶段，评价工作组对国家、山东省市政管网建设，债券发行及使用的有关制度文件进行研究分析，对搜集的项目资料进行全面整理、汇总，设定并完善绩效评价指标体系和现场调研工作底稿。

（2）专家评议法。邀请市政管网建设、财务管理、绩效管理等领域的专家参与项目的现场调研及综合评议，为评价提供专业的咨询意见。

（3）座谈访谈法。评价工作组与项目单位、实施单位等部门开展座谈访谈，了解项目工作开展情况，并听取相关部门的意见和建议。

（4）实地核查法。对项目进行实地核查，对项目的档案资料进行现场核查和问询，保证原始数据的真实性。

（5）问卷调查法。评价工作组针对项目受益群体开展问卷调查，以搜集受益群体对项目组织实施过程以及实施效果的满意度。

（五）绩效评价指标体系

本次绩效评价指标体系设计主要依据巨野县财政局关于印发《巨野县政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（巨财预〔2021〕39号）、巨野县财政局关于印发《巨野县县级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》的通知（巨财绩〔2020〕4号）等有关指标体系框架设计要求，结合本项目实际，评价小组对本次绩效评价指标体系的各级指标进行了细化和调整，并设置了一、二级指标的权重，参照专家意见和以往经验确定了三级

指标的权重。另外，根据相关法律法规及管理办法，确定绩效评价标准。项目绩效评价指标体系包括4个一级指标、12个二级指标、23个三级指标。

（六）评价人员组成

此次评价组由3名工作人员、1名工程专家、1名财务专家组成。具体人员情况见下表。

表 3-1 评价小组成员分工情况表

序号	姓名	所在单位	技术职称	分工
1	李玉文	北京三维众智管理咨询有限责任公司	项目负责人 / 高级会计师	负责整个绩效评价工作的监督和管理，把控阶段性成果及最终成果的质量
2	赵毅	北京三维众智管理咨询有限责任公司	中级经济师	协助项目负责人完成评价工作
3	李来东	北京三维众智管理咨询有限责任公司	中级经济师	协助项目负责人完成评价工作
4	辛亚萍	北京永拓会计师事务所	财务专家/注册会计师	负责项目财务方面评价工作，并提出评价意见
5	张杨	北京太和华典工程咨询有限公司	中级工程师	负责项目工程方面评价工作，并提出评价意见

（七）绩效评价工作过程

本次绩效评价工作包括前期准备、组织实施、综合分析、报告撰写与提交等四个阶段。

四、评价结论及分析

经评价，项目综合得分76.82分，等级为“中”。

项目决策。该指标满分10.00分，得分6.05分，得分率为60.5%。项目立项符合专项债券支持领域，属于公共财政支持范围，具备资本性、公益性、收益性的属性。项目立项程序较规范，但项目审批材料和文件不够齐全。项目年度绩效目标较合理，绩效指标

较明确，但也存在整体绩效目标缺失、预期产出效益与正常业绩水平不够相符、绩效指标值不够合理等情况。项目债券资金申请经过科学论证，但项目年度资金规模与实际需求不够匹配。

项目管理。该指标满分50分，得分40.26分，得分率为80.52%。截至评价基准日，项目专项债券资金足额到位。项目债券资金使用规范，但项目单位未提供项目实际是否达到付款节点的相关佐证资料，无法验证应当支付合同价款的准确性。项目管理制度健全，满足项目管理需求，但项目制度执行不够规范，存在资金支付审批流程不合规、工程实施管理不够到位、缺少必要的项目调整手续等情况。项目将债券收入、还本付息等纳入预算管理，未发现债券付息逾期的情况。财政局按照规定在中国地方政府债券信息公开平台对债券信息进行了公开，公开及时，公开内容完整。

项目产出。该指标满分30.00分，得分23.76分，得分率79.20%。从产出数量来看，项目单位按照计划完成了产值目标，并形成了实物工作量。从产出质量来看，项目未完工，已完成部分项验收，但现场调研发现，已完工热力转换站（麟泰花园）室内环境较差，地面有积水、排水沟内淤积较为严重。从产出时效来看，项目开工及时，但项目实施单位未提供进度计划，建设进度或完工时间与计划相符性无法显示。从产出成本来看，项目尚在实施阶段，已支出总成本未超过10%。

项目效益。该指标满分10.00分，得分6.75分，得分率为67.5%。项目尚未完工，项目单位未提供项目实际完成情况的相关佐证资料，无法体现项目实施效益；项目前期融资本息倍数测

算依据、标准等不够充分，存在导致融资本息倍数降低的因素；截至目标，受益群体对项目实施的满意度未达到预期目标。

五、存在问题及原因分析

（一）项目立项申请和审批工作不够严谨

1. 立项程序不够规范

项目按照《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关文件要求，建设工程项目应具备选址意见书及土地预审、建设工程规划许可证、建设工程用地规划许可证、土地产权证、环评手续、安评手续、节能报告及批复、施工红线图、建设工程设计方案及批复、国土空间规划报告、考古勘探报告及批复、产业规划报告，但项目单位仅提供省级备案表、建设工程用地规划意见、建设项目环境影响等级表、不单独节能审查承诺书、建设工程规划许可证、安评手续、施工红线图、建设工程设计方案及批复、国土空间规划报告、考古勘探报告及批复、产业规划报告等前期工作未提供完结材料，项目申请审批程序不严谨，不规范。

2. 绩效目标及绩效指标设置不完整、不规范

（1）项目未设置整体绩效目标，仅设置了2022年度绩效目标，年度绩效目标与实际工作内容相关，符合正常的业绩水平，但实际资金15600万元与预算确定的投资额或资金量10900万元不匹配。

（2）项目绩效指标设置不合理，主要表现为一是成本指标缺少分项成本和单位成本指标，应增设智能热力工程投资指标、智能热力管网建设项目投资指标；二是个别指标设置错误，如“成本指标预算调整幅度 $\geq 25\%$ ”，该处指标符号应采用“ \leq ”等；三是

数量指标不能够反映出全部实施内容，应增设“完成次管网建设数量 ≥ 97994 米”“热力转换站建设数量 ≥ 95 座”等指标；四是个别指标不够量化，应根据项目实施效益，增设“供水管网压力合格率 $\geq 98\%$ ”“用户室温合格率 $\geq 99\%$ ”等指标；五是2022年度绩效指标与项目目标任务数或计划数不对应，项目计划新建改建供热管网195674米以及换热站等配套设施，绩效目标设置为“完成主管网建设12公里”。主要原因为项目单位对绩效目标编制重视程度不够，项目主管部门对绩效目标审核把关不严、流于形式。

（二）专项债券资金管理不规范，影响资金使用效益

一是专项债券资金使用不规范。山东麟州国有资本运营有限公司于2022年8月14日向全资子公司山东麟州热力有限公司转拨3300万元，通过“预付账款”科目核算，存在以拨代支情形，且山东麟州国有资本运营有限公司与山东麟州热力有限公司签订的合同条款中并无预付款约定，资金3300万元支出依据不充分，占总资金支出的26.83%。

二是资金支付审批流程不合规。根据山东麟州国有资本运营有限公司2022年11月2号凭证和2022年12月1号凭证，两次支出凭证未见发票，且工程款支付进度报表、工程计量报验单、工程款付款证书等均未签署日期。

三是申请资金与项目进度不匹配，造成资金闲置。2022年度发行专项债券22300万元，由于项目单位建设进度慢，无法及时形成实物工作量，无法及时支出，于8月26日调整6700万元至巨野县城区供水提升改造工程项目，实际完成工程需求量为15600万元，专项债券资金年度分配金额远大于项目当年实际需

求。主要原因为项目前期准备不够充分，在进行额度申报时，没有根据项目年度实际资金需求量进行申请。

（三）业务管控不到位，项目实际执行与计划存在偏差

一是项目建设管理存在不合规的情况。如项目未办理施工许可证；开工令信息填报不完整，缺少填报日期及项目经理签字；监理日志填写不规范，存在未填写安全检查记录、材料进场检验、重大节点或会议等问题。

二是施工管理不符合技术规范要求。如现场管沟开挖未按照相关规定 1: 1.25 进行放坡，且沟顶渣土堆堆放未按照相关规定距沟边 50cm 以上堆放；已完工热力转换站（麟泰花园）室内环境较差，地面有积水、排水沟内淤积较为严重。

三是缺少必要的项目调整手续。实际实施内容与方案内容不一致，且无相应变更手续，如实施方案中热力转换站规划建设 66 座，实际实施过程中截至 2022 年 12 月已完成 95 座。

（四）项目资料管理不规范

现场调研发现，项目单位资料管理不规范。一是项目合同未及时归档，设计、监理、施工合同资料混乱不齐全；二是项目施工资料管理不规范，监理日志、施工日志不健全，未按照时间进度整理归档。

六、有关建议

（一）把握关键，完善专项债券资金申报流程

一是做好项目储备，提高项目申报质量。遵照“资金跟着项目走”的原则，按照“投产一批、开工一批、储备一批、谋划一批”的要求，按照省、市重点发展领域，结合当地实际需求，提前挖

掘、储备项目；严格按照专项债券资金使用的管理规定，对项目需求迫切性、成熟度、收益与风险情况等方面进行重点论证分析，在项目储备时优先向在建、手续齐全项目倾斜。对于重点地区、突出领域、重大项目，要提前准备项目立项、可研、审批、用地、环评等相关手续。

二是进一步完善专项债券项目评审机制。建议相关单位结合本次评价发现的债券资金年度分配金额远大于项目当年实际需求、专项债券资金分配至其他项目等问题，着重对项目实施的可行性、收益性、年度资金安排等方面进行重点把控，可在申报时增加预评审，对于预评审得分较低且整改未通过的项目，推迟到下一年度实施，从而降低专项债券资金还本付息风险。

（二）多措并举，提高专项债券资金使用合规性

一是进一步健全专项债券资金管理制度，强化专项债券资金全过程管理理念。建议巨野县依据国家、财政部、山东省、菏泽市现行相关管理办法要求，结合本级专项债券管理实际需求，及时更新出台专项债券资金年度申报指南，进一步明确专项债券项目各项管理权责、项目立项审批流程、专项债券资金使用方向和用途、绩效管理工作要求等，为规范项目和资金管理提供有效指导。

二是专项债券资金实行专户管理、专账核算，形成专项债券资金管理闭环。建议项目主管部门和实施单位对专项债券资金支出、项目收益和运营成本支出专账核算，准确反映资金的收支状况。项目实施单位应当在商业银行开立独立于日常经营账户的专项债券资金管理专用账户，用于专项债券募集资金的接收、存储

及划转，同一个项目实施单位发行两个或两个以上专项债券所募集的资金，应分别设立独立的专项债券资金专户。

（三）找准方法，做好项目全过程管理

一是实施全周期跟踪管理，设置风险红线及时纠偏。基于预算一体化管理系统及政府债务管理信息系统，对专项债券“借、用、管、还”实施穿透式、全过程监管，及时掌握项目全过程及资金使用信息，一旦发生风险，可第一时间采取相应措施。贯彻落实巨野县财政局《巨野县政府专项债券项目资金绩效管理办法》（巨财预〔2021〕39号），形成贯穿项目整个生命周期的事前、事中、事后全面绩效管理的闭环链条，对项目的立项、建设、运营、结果的绩效做出量化评价。

二是压实强化专项债券资金发行使用地行业主管部门的主体责任。行业主管部门是本行业加强专项债券资金发行使用管理工作的主体，应切实落实专项债券资金发行使用管理职责。项目申报环节主管部门应积极参与事前评估、方案评审等工作，就项目实施可行性、技术路线科学性、预期收益准确性等方面出具书面意见；项目执行过程中，发挥行业主管部门行业监管作用，做好事中监控，切实加快专项债券资金使用进度和提高资金使用效益；针对本次绩效评价结果，建议反馈至主管部门，积极督促项目实施单位做好整改工作。

三是规范项目验收，加强档案管理。本次评价的项目分为多个标段，分段项目完工后，要做好项目验收工作，明确各类项目的验收主体、验收程序，落实验收责任，保证验收内容完整、程

序规范，完成验收后及时提交并完成结算审计，及时完成资料归档等工作。

（四）统筹兼顾，妥善规避还本付息风险

一是做实收益测算，增强项目可持续性。建议及时关注对应项目以往年度的债务情况、融资成本、预期建设资金来源情况，关注同一项目使用多个批次、不同期限专项债券的情况，按照项目全生命周期对项目预期收益情况进行测算，提高预测评估的客观性和准确性，推动实现项目还款来源与具体项目的严格对应，避免后续偿付阶段出现“新官不理旧账”，确保财政可持续性发展。对于过程中发生调整的项目，应当及时编制调整项目收益与融资平衡方案、跟踪评级报告，及时履行信息披露程序。

二是分类处置，降低政府偿债风险。对于暂时难以实现收益的项目，建议相关部门对项目使用具体专项债券期限、还本付息规模等进行摸排，结合本区域政府性基金收入规模等实际情况，鼓励项目单位充分评估项目建设及试运行期间债务压力，在确保项目收益相关性及其客观性的前提下，尝试通过其他途径及时获取资金流填补短期资金周转空档，挖掘项目收益来源，提升项目单位自身偿还债务能力，缓解地方政府偿债压力。

附件：

1.2022 年度巨野县城市供热管网建设项目绩效评价得分表

2.2022 年度巨野县城市供热管网建设项目绩效评价满意度调查分析报告

3.2022 年度巨野县城市供热管网建设项目绩效评价问题清单