

# 热力配套费及煤改气运行补贴项目

## 一、项目基本情况

### （一）实施情况

本次评价对象为 2021 年“煤改气”运行补贴及城市基础设施配套费（用于供热管网建设）两项政策资金。实施情况如下：

1. “煤改气”运行补贴。2020 至 2021 年供暖期，市财政对“煤改气”改造项目以及新建燃气锅炉均进行运行成本差额补贴。“煤改气”改造项目主要包括：政七街热源厂、东明路热源厂、枣庄热源厂、二马路热源厂及郑东热源厂 5 个“煤改气”项目；新建燃气锅炉项目主要包括：北郊热源厂、玉兰谷分散清洁供热、铁道中央花园分散清洁供热及建业运河上院分散清洁供热 4 个新建燃气锅炉项目。

2. 2021 年度城市基础设施配套费（用于供热管网建设）。主要涉及：裕中电厂百万机组引热入郑供热管网工程、郑州市“西热东送”主干管网工程及郑州豫能热电有限公司供热主干管工程（新力外迁引热入郑集中供热管网工程）共 3 个供热管网工程建设。

### （二）资金情况

1. 资金投入情况。2021 年“煤改气”运行补贴及城市基础设施配套费（用于供热管网建设）共安排资金 54548 万元，其中：“煤改气”运行补贴资金 39548 万元，城市基础设施配套费（用于供热管网建设）15000 万元。

2. 资金使用情况。2020 至 2021 年供暖期“煤改气”运行补贴资金实际支出 54548 万元，预算执行率 100%。城市基础设施配套费（用于供热管网建设）实际支出 15000 万元，预算执行率 100%。

## 二、评价结论和主要绩效

评价工作组严格按照工作方案，采用比较法、因素分析法和公众评判法开展评价工作，通过解读相关文件、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和专家评估等方式，对 2021 年“煤改气”运行补贴及城市基础设施配套费（用于供热管网建设）项目绩效进行客观评价。综合评价得分 75.23 分，总体评价结论为“中”。具体得分情况见下表。

总体得分情况表

序号	资金名称	资金额 (万元)	资金额 占比	得分权 重	子项 得分	评价 分值
1	“煤改气”运行 补贴	39548	73.00%	73.00%	77.50 3	56.5 77
2	城市基础设施 配套费（用于供 热管网建设）	15000	27.00%	27.00%	69.06 7	18.6 48
3	合计	54548	100.00%	100%	——	75.2 25

主要绩效如下：

1. “煤改气”运行补贴：逐步提升了区域供热能力，保障区域供暖期正常供热，减少区域大气污染物的排放，改善了城市大气环境。增加区域集中入网供热面积，进一步扩大供热覆盖范围，提高能源的利用效率，减少锅炉大气污染物排放。

2. 城市基础设施配套费（用于供热管网建设）：增加了区域集中入网供热面积，提升区域供热能力，进一步扩大供热覆盖范围，改善城市环境，减少供热造成的污染物排放。按照管网建设投资计划完成 2021 年度裕中电厂百万机组引热入郑供热管网工程、郑州市“西热东送”主干管网工程及郑州豫能热电有限公司供热主干管工程（新力外迁引热入郑集中供热管网工程）共 3 个供热管网工程建设并投入运行。

### 三、主要经验及做法

#### （一）加大供热管网建设，扩大区域供热能力

2021-2022 年采暖季，项目单位继续保持高质量发展势头，全年累计新增集中供热入网面积 1250.67 万平方米，新建供热管网 79.32 公里，主城区集中供热普及率 90%以上，全市“一城一网”的整体架构越加完善。完成新密裕中电厂百万机组“引热入郑”供热管网南水北调关键节点，续建南四环干线管网工程，进一步优化全市热网布局；完成新密裕中电厂“引热入郑”（一期）长输热网扩容项目，建成高新区 5 台 58MW 燃气锅炉房，新增供热能力 490MW，有效缓解全市供需矛盾，为显著提升全市集中供热承载力打下了坚实基础。

#### （二）科学编制供热调度方案，优化热源配置

统筹全市供热资源，科学规划各区域热源配置、管网划分，准确计算全市水力和热力工况，以“联网区域合理、供热运行平稳”为原则，发挥大联网、一城一网优势，合理进行热源组合及供热区域划分，确定最佳联网供热区域，力求

全市供热资源效率最大化和均衡供热更优化。在北区供热区域采用热电联产与燃气锅炉房的联网供热模式，充分发挥电厂基础热源与锅炉房尖峰热源的互补优势，尽可能降低燃气锅炉房的出力，减少燃气用量。在其他区域，尽量扩大电厂的供热范围，缩小锅炉房的供热范围，以到达多用电厂热源，少用燃气热源的目的。

### （三）做好供热调度和水力平衡的调节工作，实现节能降耗

在供热运行中，密切关注天气预报，根据郑州市气象局提供的天气情况，精准预测各区域供热负荷，使锅炉房的出力与用户的实际需要一致，避免造成供热浪费现象。各分公司不断加强一次网和二次网的水力平衡调节工作，精细化调节到楼栋单元，保持一次网和二次网供热系统的水力平衡状态，确保不同位置的用户都能达到室温标准，减少因不平衡造成的热量浪费。锅炉房根据供热区域的实际情况，开展分时段分配燃气量的运行方式，使得在保证供热质量的前提下尽量减少燃气的耗量。

## 四、存在主要问题

### （一）政策层面

1. “煤改气”运营补贴政策执行需进一步强化。燃气价格以郑州热力集团有限公司与燃气公司双方签订的《天然气采购合同》作为补贴金额计算依据，执行过程中需进一步加强多部门协调，科学合理确定燃气结算价格。

2. “煤改气”运营补贴政策制定过程不规范。2013年12

月 23 日，市发改委呈政府件提出，东明路、正七街两座热源厂运营补贴金额，根据实际用气量计算出差价研究确定补贴金额。2013-2017 年市财政已按照燃气运行成本与燃煤运行成本之差全额进行补贴。在 2017-2018 年供暖期市区已实现无燃煤，因为没有燃煤成本数据对比，无法按此前方法核算补贴。郑州热力委托第三方审计机构进行审计，审计报告依据郑州热力提供的测算方法提出，对 2013 至 2017 年四个供暖期末补贴的天然气单位成本视为燃煤折合天然气的单位成本。评价工作组认为，第三方审计机构没有独立、客观提出补贴金额核算方式，对补贴政策制定所提供支撑依据不全面，政策制定形成过程科学性不足。

## （二）管理层面

绩效管理不到位。项目单位绩效意识不强，对财政预算绩效管理系列政策了解不够，绩效管理过程缺失，执行力弱化。未能按照《郑州市市级预算项目政策事前绩效评估管理办法》等 6 个办法（郑财绩〔2020〕1 号文）要求，规范编制项目绩效目标，进行有效绩效管理。

## （三）业务层面

城市供热管网工程存在超计划工期现象。“豫能”、“裕中”两个供热管网工程均是实际开工晚于计划，且工期超出计划。郑州市“西热东送”主干管网工程部分路段由于规划、施工许可手续暂无法办理等原因导致停工，无法按计划工期竣工投产。

## 五、建议和改进措施

## （一）政策层面

1.针对“煤改气”运营补贴政策执行需进一步强化问题。建议采暖季结束后，郑州热力集团有限公司和华润燃气联合发起动议，由市发改委物价所牵头，财政、城管、国资、审计等多部门联合核定燃气价格，形成一致意见报市政府批准后执行。

2.针对“煤改气”运营补贴政策制定过程不规范问题。一是遵循“煤改气”运营补贴政策初衷，科学、合理、精准制定补贴核算方法。充分考虑燃气与燃煤价格波动对补贴金额的双重影响，兼顾企业发展与财政支出可持续性，客观公正地确定补贴规则。二是优化重构补贴政策。采取多样化清洁取暖方式，按照“以热定电”原则，统筹制定全省热电协同发展相关政策，在确保冬季热电厂供热能力充分稳定的基础上，再进行电力调峰，尽可能减少燃气用量。三是引入成本预算绩效管理理念，加强成本预算绩效分析，全面清晰掌握项目运行“全成本”，统筹研究制定收费价格及政府补贴机制。

## （二）管理层面

针对绩效管理不到位问题。一是开展绩效管理知识培训。重点学习掌握郑州市现行绩效管理系列政策，形成讲绩效、用绩效、比绩效的良好氛围。二是着力开展企业绩效管理。重点运用关键绩效指标法、经济增加值法、杜邦分析法、和作业成本法开展内部绩效管理，通过运用科学的绩效管理方法，切实做到降成本、优流程、增效益。

### （三）业务层面

针对城市供热管网工程存在超计划工期问题。一是事前做好谋划。在项目审批要件全部具备前提下，结合现场施工环境、征地拆迁进度、道路施工计划等因素，有针对性制定项目施工计划，提高计划制定的前瞻性，力求可实现、可完成。二是做好事中管理。加强现场施工协调管理，充分授权并发挥工程监理作用，严控项目施工进度，发现偏差及时采取有效措施纠偏。三是事后做好总结。针对以往施工中存在的延期竣工问题，及时总结经验教训，优化重构管理流程，压实各部门责任，完善各项管理制度，确保项目按期竣工，及早发挥投资效益。