

呼和浩特市 2024 年度北方地区冬季清 洁取暖资金项目绩效评价报告

内国正绩评字【2025】第 011285 号

评价机构：内蒙古国正会计师事务所有限公司

二零二五年十一月

呼和浩特市 2024 年度北方地区冬季清洁取暖资金 项目绩效评价简版报告

一、基本情况

2022 年 2 月，财政部办公厅、住房城乡建设部办公厅、生态环境部办公厅、国家能源局综合司以《关于组织申报 2022 年北方地区冬季清洁取暖项目的通知》(财办资环〔2022〕4 号) 文件，组织年度试点城市申报工作。呼和浩特市、乌兰察布市、巴彦淖尔市参加国家竞争性评审。2022 年 4 月，财政部等四部门联合发布《2022 年北方地区冬季清洁取暖拟支持项目名单公示》，将 25 个项目确定为 2022 年大气污染防治资金支持的北方地区冬季清洁取暖项目，内蒙古呼和浩特市成功入选。

根据《呼和浩特市全面推进冬季清洁取暖项目三年行动方案（2022-2024 年）（修编）》（呼政办字〔2024〕71 号），呼和浩特市北方地区冬季清洁取暖项目实施 49 个，总投资 135.6 亿元，其中中央资金 21 亿元、地方财政配套资金 32.04 亿元、社会资本 82.56 亿元。到 2024 年，实现城区清洁取暖率达到 100%，县城清洁取暖率达到 100%，农村清洁取暖率达到 86%。根据《三年行动方案》，呼和浩特市北方地区冬季清洁取暖项目主要工程任务如下：

表：呼和浩特市冬季清洁取暖项目任务清单(总表)

序号	项目类型	三年总任务量 (2022-2024)	2022 年具体任务	2023 年具体任务	2024 年具体任务
1	热源热网 建设工程	9575 万平方米 供热能力,建 设管网互联互 通 53 公里	提供 280 万平方米 供热能力,建设管 网互联互通 20 公里	提供 4695 万平方 米供热能力,建设 管网互联互通 20 公里	提供 4600 万平 方米供热能力, 实施管网互联互 通 13 公里
2	燃煤锅炉 替代和改 造工程	替代 68 台、超 低排放改造 7 台	替代 22 台、改造 2 台	替代 26 台、改造 4 台	替代 20 台、改造 1 台
3	燃煤散烧 综合整治 工程	共 14.84 万户	共改造 5.1847 万户 ①煤改电 2.5342 万 户 ②煤改气 2.6017 万 户 ③煤改集中供热 0.0488 万户	共改造 4.6461 万 户 ①煤改电 2.2879 万户②煤改气 2.3582 万户	共改造 5.0136 万户 ①煤改电 4.0049 万户 ②煤改气 1.0013 万户 ③煤改集中供热 0.0074 万户
4	建筑节能 改造工程	实施 884.8 万 平方米	共改造 183.6 万平 方米①城镇 51.9 万 平方米②农村 131.7 万平方米	共改造 357.2 万平 方米①城镇 58.3 万平方米②农村 298.9 万平方米	共改造 343.9 万 平方米①城镇 95.1 万平方米② 农村 248.8 万平 方米
5	配套建设 工程	完成配套工程 建设、完善体 制机制	完成配套工程建 设、完善体制机 制	完成配套工程建 设、完善体制机 制	完成配套工程建 设、完善体制机 制

截至本次评价期，项目完成了热源清洁化改造 7447 万平方米、53.67 万户（城区 5231 万平方米、30.47 万户；县城 1028 万平方米、8.35 万户；农村 1188 万平方米、14.85 万户），完成了城区清洁取暖率 100%、县城清洁取暖率 100%，农村清洁取暖率 86%的目标任务。

在热源热网建设方面，一是实施引热入呼长输工程。现已建成投用大唐托电、金山电厂热源入呼等工程，新增热电联产（均已实现超低排放）供热能力 11575 万平方米，构建形成主城区“一网多源”供热格局；二是实施管网互联互通

工程，2022-2024 年完成实施互联互通管网建设 53 公里，金山热电、京能热电、呼和浩特热电、金桥热电四大热源实现“互联互通”，构建形成主城区“0”形环网，实现全市供热“一张网”，形成“全市一城一网、一网多源、互联互通、资源共享、统筹调配、安全稳定”的供热体系。

在燃煤锅炉替代和改造方面，主城区三年计划淘汰燃煤锅炉 62 台，2022-2024 年共完成清洁替代 81 台，供热负荷由热电联产补充；县城三年计划超低排放改造燃煤锅炉 7 台、替代 6 台，现已完成改造 7 台、通过热电联产替代 6 台。

在燃煤散烧综合整治方面，采用“煤改电”“煤改气”“煤改集中供热”等方式，积极推进农村地区散煤治理，2022-2024 年共完成 14.85 万户。

在建筑能效提升方面，一是积极开展既有建筑节能改造。城镇建筑结合老旧小区改造工作，农村建筑结合燃煤散烧综合整治工作，共实施建筑节能改造 889.4 万平方米，实现建筑能效提升 30%以上。二是坚持高标准建设引领。积极推动超低能耗建筑建设，建成超低能耗建筑 40 万平方米，中海地产河山大观项目入选住建部 2022 年“科学技术计划项目”。

在配套建设工程建设方面。一是煤炭供应保障，组织供热企业按照政府指导价格足额签订了集中供热保供煤中长期合同；为农牧民提供每户 2 吨的暖心煤，暖心煤售价每吨 690 元，比市场价格低 800 元，有效保障农牧民温暖过冬。

二是电力燃气保障，出台了《电力三年行动方案 2022-2024》，“煤改电”配套架设电网线路 582 公里，建设天然气管道 236 公里，供暖季签订天然气合同量 8.45 亿立方米，有效保障用气需求。

本次评价资金为呼和浩特市北方冬季清洁取暖 2024 年中央及自治区、市本级配套的 74,980.00 万元资金，截至目前已支出 56,424.90 万元，支付率 75.25%。其中：中央财政资金 59,500.00 万元，截至目前已支出 53,615.40 万元；自治区配套 5,506.00 万元，截至目前已支出 2,809.50 万元；呼和浩特市配套 9,974.00 万元已到位，暂未完成支出。项目资金主要用于各旗县区发起的提级支付燃煤散烧综合整治工程、建筑节能改造工程等工程款支出。

二、绩效评价工作开展情况

本次绩效评价工作主要根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）、《呼和浩特市全面推进冬季清洁取暖项目三年行动方案（2022-2024 年）（修编）》（呼政办字〔2024〕71 号）设置绩效评价体系，组织绩效评价工作。绩效评价工作分为前期准备、组织实施、评价分析、沟通反馈、资料整理归档五个阶段。具体实施过程和内容如下：

（一）前期准备

1. 成立绩效评价工作组。按照呼和浩特市财政局关于本次绩效评价的组织部署，本评价机构成立绩效评价工作组，

明确工作范围和职责，召开评价组成员会议，提出对本次绩效评价的要求，初步确定评价的总体时间安排。工作组负责人全程负责组织、实施评价工作，并按照委托方的相关要求对此次评价工作从评价的目的、内容、方法、组织、步骤等方面拟定工作实施方案。

2. 组织评价工作组人员进行内部业务培训。研究财政支出绩效评价和项目预算相关政策文件，制定项目评价方案和项目评价指标体系，使各评价人员对项目情况进一步了解，明确评价工作程序及要求。

3. 沟通与资料收集。评价工作组在呼和浩特市财政局评价要求的基础上，确定项目评价重点、评价方式和评价内容。同时，在对项目工作实施方案、工作总结等资料充分收集的基础上，结合项目的实际情况，对评价指标体系进行初步设置。

（二）组织实施

1. 案卷资料分析。各组按照分工任务，对项目的立项、实施情况进行核查与梳理，按绩效评价指标评分表的各项评价指标逐项做好核查工作记录，查看项目的具体实施情况，对核查过程中发现问题的具体情况、性质和程度进行记录。

2. 现场评价与调研。评价组依据案卷分析记录的问题确定实地检查的重点和疑点，于 2025 年 9 月开展现场评价工作，与项目主管部门、实施单位开展座谈访谈，在听取项

目单位对项目实施情况汇报的基础上，核实相关资料的真实性、合理性，对项目资料中反映的或分析中发现的问题进行现场重点检查。

3. 汇总分析评价资料。评价组对案卷分析、实地调研、座谈访谈等工作所掌握的有关评价证据进行加工整理，对采集的数据进行统计分析和研判，对项目取得的成就及存在的问题进行分析汇总。

（三）评价分析

评价组依据绩效评价的原则、规范和方法，按照事先制定的绩效评价指标体系，在收集和审核数据及实地调查的基础上，形成初步绩效评价结论并撰写绩效评价报告初稿，绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级根据不同评价内容设定。

（四）沟通反馈

评价工作组于 2025 年 10 月完成评价初稿的编制，初稿完成后与项目实施单位、委托方交换意见，并参加市财政局组织的专家评审。评价工作组在反馈意见和评审意见的基础上，对报告内容进行补充、修改和完善，形成正式绩效评价报告。

（五）资料整理归档

评价工作结束后，工作组将评价过程中所涉及的资料，主要包括评价报告正式版、项目资料清单及底稿等资料及时

整理，并归档备查。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

本次项目运用定量和定性评价相结合的方法，通过对所收集的资料进行梳理分析，对数据进行汇总计算，结合项目组织实施的实际情况，按照设定的绩效评价指标体系对该项目进行综合评价打分，该项目最终绩效评价分值为 89.82 分，绩效评价等级为“良”，各指标得分情况见下表：

表：2024 年度北方地区冬季清洁取暖资金项目绩效评价得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	14	10.5	75%
过程	26	20.09	77.27%
产出	35	34.23	97.8%
效益	25	25	100%
总分	100	89.82	89.82%
评价等级	良		

（二）项目评价结论

项目决策：分值权重 14 分，评价得分 10.5 分，得分率 81.43%。

项目立项依据充分，项目预算编制与项目工作内容相匹配，绩效目标基本合理。但由于年初绩效目标设定未涵盖上级下达的绩效指标和年度总体任务，根据评分标准扣除相应分数。

项目过程：分值权重 26 分，评价得分 20.09 分，得分

率 77.27%。

项目资金到位及时，资金使用符合基本相关规定，但在提级支付过程中，发票、合同等报销凭证未能及时归档，仍需加强财务管理；《三年行动方案》中所列个别管理办法未正式出台，建议在后续运营管理中逐步完善。

项目产出：分值权重 35 分，评价得分 34.23 分，得分率 97.8%。

通过项目的实施，《呼和浩特市全面推进冬季清洁取暖项目三年行动方案(2022-2024 年)(修编)》(呼政办字〔2024〕71 号)所列的项目整体和 2024 年度建设任务已基本完成，后续需加强运营管理，制定出台相关管理办法。

项目效益：分值权重 25 分，评价得分 25 分，得分率 100%。

通过项目的实施，进一步保障基层冬季取暖，改善空气质量，基本达到预期效益。

四、主要经验及做法

(一) 成立工作专班推进各项工作，完成目标任务

为加强对项目的建设管理，呼和浩特市成立了清洁取暖工作专班，对各部门、旗县区主管部门、企业等单位进行统一调度管理，推进各项工作。2022-2024 年，项目完成热源清洁化改造 7447 万平方米、53.67 万户，各项工程任务已基本完成，已完工设施设备已基本投入使用，完成了城区清洁取

暖率 100%、县城清洁取暖率 100%，农村清洁取暖率 86%的任务目标。

（二）市财政提级支付管理，保障支出进度

按照中央财政执行进度监管及《北方地区冬季清洁取暖资金绩效评价办法》（财资环〔2022〕38号）关于年度绩效考核的有关要求，为加强对项目的资金执行进度管理，确保项目资金落实到位、专款专用，项目采取提级支付管理的方式，即旗县区负责具体项目的实施及合同的签订，对达到付款条件的项目、合同向市财政发起提级支付申请，经审批同意后由市财政以国库集中支付的方式直接拨付到项目单位，有效避免了旗县区截留、拖欠项目工程款而影响支付率的情况。截至目前，中央资金预算 21 亿元，到位 20.615 亿元，已支出 15.17 亿元，支付率 73.61%，有效地保障了中央财政资金的支付率，完成国家主管部门对项目任务和资金执行进度的相关调度及绩效考核。

（三）因地制宜，通过长输供热提升热电联产供热比例

呼和浩特市具有周边电厂数量多、装机容量大、热电联产资源丰富的优势，周边建有大唐托克托电厂（ $8\times 600\text{MW}+2\times 300\text{MW}$ ）、金山电厂二期（ $2\times 660\text{MW}$ ）、旗下营电厂（ $2\times 350\text{MW}$ ）、京能盛乐热电厂（ $2\times 350\text{MW}$ ）等大型电厂，已经实施了京能盛乐电厂长输供热、金桥电厂挖潜改造等工程，既实现了电厂与热源厂优势互补，互利互惠，又减少了城市环境污染，

提高了居民的生活质量。实践证明这一发展模式值得继续进行推广。三年实施金山二期电厂、大唐电厂等“引热入呼”工程，新增热电联产供热能力 11575 万平方米。

（四）优化价格机制，保障长效运营

集中供热工程，以供热特许经营权为依托，引入社会资本参与热源、热网建设，电厂趸售热价 19 元/吉焦，终端居民热价 3.68 元/平方米/月，商业 5.03 元/平方米/月。建设补贴方面，科学设定采购标准，搭建政府、企业、居民多方参与的 6: 3.5: 0.5 筹资模式，政府负责低压配套管网、采暖设备和户内管线改造，企业负责中高压的电网、燃气管网建设，居民承担户内暖气片改造。运行补贴方面，针对“煤改电”用户，实行每日 14 小时每度 0.165 元的电价优惠政策（一般电价为每度 0.415 元，每度电优惠 0.25 元）；针对“煤改气”用户执行一档气价，同时每户最高给予 1200 元的用气补贴。对困难群众实行运行费补贴，由政府承担 60 平方米供热费用。

（五）探索采用“六步工作法”

在燃煤散烧综合整治工作中分解目标任务，结合实际，探索出“六步工作法”，即按照“开展宣传、入户登记、工程改造、三级验收、建档立卡、清理煤炉”的要求，完善建档立卡制度，村档和乡档以户为单位进行，县档和市档以村庄为单位进行，做实居民供暖“确村确户”工作。

五、存在问题及原因分析

（一）地方配套资金未足额到位

根据 2024 年 11 月呼和浩特市人民政府出台的《呼和浩特市全面推进冬季清洁取暖项目三年行动方案（2022-2024 年）（修编）》（呼政办字〔2024〕71 号）文件，调整后项目实施 49 个，总投资 135.60 亿元。截至评价基准日 2025 年 8 月 31 日，中央资金预算 21 亿元已到位 20.615 亿元，地方财政配套资金 32.04 亿元已到位 14.55 亿元，社会资本 82.56 亿元已到位 122.87 亿元。受地方财力以及项目验收后才能付款等影响，地方财政资金未能足额到位。

同时，根据项目可研和已签订合同金额统计，项目合同金额远超过中央财政补助金额，主要原因为项目有地方政府资金配套管理要求。以新城区住建局为例，2024 年项目新签订的合同为 5681 万元，中央资金下达为 3674 万元，不足部分需自治区、呼和浩特市及区本级进行配套。鉴于现有地方财政配套差额及付款情况，存在付款不及时导致地方债务提高的风险。

（二）提级支付报销凭证管理不规范

项目采取提级支付管理，由市财政统一支付给项目单位。旗县区住建局发起代为支付申请时，仅有代为支付申请函，未收集整理或报送发票、合同、财务报销凭证等财务原始资料；市财政局主要根据代为支付申请函及市领导、市财政局

相关审批文件进行国库集中支付。资金提级支付缺少发票、合同、验收等原始凭证作为支付依据。同时提级支付过程中，存在先国库集中支付、后补开发票的情况，不符合财政财务管理要求。

（三）合同金额不准确

赛罕区金河镇人民政府与赛罕城投签订的室内暖气片安装合同，合同金额为 7,317.00 万元，该合同金额为可研报告中的总投资金额，非按实际建设内容、建设成本估算的合同总价。虽合同条款另行约定付款依据审计报告据实结算，但在竣工结算时仍有法律纠纷或付款金额过大的风险。

（四）土左旗锅炉拆除下达资金小于拆除成本，无法实施拟退回

2024 年自治区下达土左旗 3,854.00 万元的配套资金中，包含 500 万元的锅炉拆除资金，因下达资金少，不足以覆盖拆除成本，导致该项目无法实施，土左旗住建局拟将该项资金退回。

（五）中燃、城投等国企项目未走招投标程序

赛罕区、土左旗、和林格尔县等清洁取暖项目，部分项目由中燃及地方城投代建实施，未按规定采用公开招投标或单一来源采购，如呼市中燃公司项目主要依据 2022 年 12 月呼和浩特政府和呼市中燃的框架协议而签订。中燃、城投等国企与地方政府签订“EPC”代建协议后，在委托具体建设单位

方面，基本按政府采购要求进行了招投标工作。

（六）土左旗清洁取暖可研、监理为代建方签订

土左旗清洁取暖可研、监理合同为咨询公司和“EPC”代建方（中燃）签订。因代建单位是受建设单位委托，代为管理或执行建设项目的相关事务，因此可研、监理单位与代建单位之间的合同关系实际上是基于建设单位与代建单位之间的委托关系而建立的。可研、监理单位在执行监理任务时，应站在建设单位的立场上，遵循客观、公正的原则，并依据法律、法规及合同规定履行其职责。

（七）个别档案管理不规范

如新城区农村清洁取暖《单位工程质量竣工验收记录》核查记录中仅勾选了“分项、分部工程质量验收记录”“原材料出厂合格证书及进场校验、试验报告”，其他如“施工记录”“设备调试记录”等未核查勾选，未能对项目施工全过程材料进行整理和核查；《建设工程竣工验收报告》有明显错误，如“11940 万 m²”“项目经理不管理人员的资格、配备及到位，符合要求”，建议重新出具。和林格尔县施工日志、监理日志与合同签订等日期逻辑混乱等，个别合同未填报合同日期等，项目档案编制人员、管理人员未对相关档案进行检查整理。

（八）绩效目标设置不够科学合理

呼和浩特市住建局在申报市本级配套资金预算时，未能

参考上级下达的目标任务进行设置，未能涵盖上级下达的绩效指标，容易出现上级考核一套绩效目标，市住建局在预算一体化开展绩效监控、绩效自评时又另一套指标的情况。同时，质量指标中设置了“资金足额拨付率”，该指标偏向于成本、时效指标内容；同时，上级资金下达文件所要求的绩效评分考核指标未列入质量指标中；生态效益指标未设置等。

六、有关建议

（一）落实地方配套资金

按照项目地方财政配套投资管理要求，梳理地方配套差额，落实市、旗县区地方配套资金并纳入年度预算，争取中央、自治区项目相关补助资金，多渠道解决资金问题。如社会资本投入超出部分可作为地方配套的补充，要做好与中央、自治区相关主管部门的沟通协调，确保项目总投资和各级单位资金投入能够符合项目相关资金执行考核要求。

（二）加强财务档案管理，提高财务管理合规性

在财务合规管理上，项目单位需强化财务档案规范化建设，严格遵循财政及内控规定开展资金报销与项目实施工作。特别是针对提级支付的支出，必须附齐发票、合同等原始依据，杜绝“先支付后补票”情况，妥善归档各类报销凭证与发票，确保财务管理全程合法合规。

（三）做好工程造价审计管理

对于部分未明确合同金额和付款条款的合同，要严格按

照工程验收、工程造价、竣工审计等要求，委托第三方做好造价审计管理，按造价审计进行履约付款。如合同结算付款有疑义或不明确的，要做好合同解释或签订补充协议，确保合同价款结算准确、合法合规。

（四）做好项目变更和资金退回手续办理

土左旗住建局 500 万元的锅炉拆除项目，如无法继续实施，应编制专项说明文件，按规定办理资金退回手续并调整预算指标，确保全流程合规可控。

（五）“EPC”代建项目要做好决策文件的归档管理

对于采用“EPC”代建模式实施的项目，代建单位要按照档案管理要求，做好实施该模式的相关申请文件、批复文件、政府会议纪要、框架协议及“EPC”模式下项目招投标、施工协议等档案管理工作，确保该模式下的项目相关资料档案齐全、逻辑清晰。

（六）加强项目建设、监理等单位监督管理

建设单位要做好“EPC”代建项目所涉及的设计、监理、可研、造价等合同方的监督管理，确保各项工作成果客观、公正。如有必要，可重新签订合同，将监理、可研等合同甲方变更为项目主管部门，以确保流程的规范性。

（七）做好验收管理，及时对档案整理归档

目前项目建设工程已完工，市住建、旗县区住建局要做好项目后续验收管理工作，并对项目相关档案进行整理、归

档。要做好档案资料的检查与审核，对于有明显错误部分，要及时进行修改或编制补充说明文件，确保项目档案完整、准确。

（八）加强预算绩效管理

绩效目标管理需精准对标上级下达的任务要求，科学设定绩效目标及具体目标值，在项目实施过程中定期开展目标核对工作。同时强化绩效评价结果的应用，将评价结果与管理改进紧密结合，建立“目标设定—过程监控—评价应用”的绩效管理闭环，切实提升项目资金使用效益。