

新疆维吾尔自治区节能减排专项资金 绩效评价报告

(2022-2024 年度)

项目名称：自治区节能减排专项资金

实施单位（公章）：各地州生态环境局、各企事业单位

主管部门（公章）：新疆维吾尔自治区生态环境厅

委托单位：新疆维吾尔自治区财政厅

评价机构：云南明博会计师事务所（普通合伙）

项目负责人（签章）：王永斌

填报时间：2025 年 8 月 11 日

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

自 2010 年起，为深入推进节能减排工作，推动新疆维吾尔自治区（以下简称“自治区”）节能减排总体目标任务取得积极进展，自治区设立节能减排专项资金，用于支持工业企业节能、节水改造、资源循环利用、能源审计、工业节能专项执法监察活动等工业节能项目和奖励超额完成自治区确定的主要污染物减排指标的、对污染减排做出突出贡献的企业的减排项目等。近年来，自治区高度重视生态环境保护与绿色低碳发展，“十四五”期间，自治区结合区域实际陆续出台《新疆生态环境保护“十四五”规划》《新疆维吾尔自治区重点领域企业节能降碳工作方案（2022—2025 年）》《新疆维吾尔自治区工业领域碳达峰实施方案》《自治区减污降碳协同增效实施方案》等规划（方案），积极响应中央部委“双碳”目标的要求，明确了培育绿色新动能、优化产业布局、加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系等措施。

2.项目主要内容

本项资金用于：支持主要污染物减排、碳市场管理、减污降碳协同增效、课题研究等。

3.项目实施情况

自治区生态环境厅 2022 年实施的 13 个项目、2023 年实施的 15 个项目、2024 年实施的 9 个项目均已按照工作计划实施完毕。

4.资金投入及使用情况

2022—2024年生态环境厅预算资金到位分别为2,500万元, 2,500万元, 2,480万元, 资金到位率均为100%。资金支出分别为2,289.33万元, 2,396.82万元, 2,376.14万元, 资金支出率分别为91.57%, 95.87%, 95.81%。资金结余为政府采购结余。

(二)项目绩效目标

1.总体目标

用于全国碳市场重点排放单位碳排放核算及数据质量监管、应对气候变化课题研究、主要污染物减排、减污降碳协同增效、企业减排项目补助、绩效分级、编制/修订配套制度/指南等。

2.年度目标

2022年主要目标为：围绕控制温室气体排放及减排，开展重点企业温室气体排放报告核查、编制自治区、地（州、市）级温室气体清单报告、开展应对气候变化相关课题研究、低碳宣传等工作，推动自治区完成国家确定的控制温室气体排放目标任务。开展低碳技术目录推广应用，推动主要污染物减排与温室气体减排协同控制。

2023年主要目标为：用好自治区节能减排专项资金项目，对2023年自治区参与全国碳市场建设，推动控制温室气体排放、适应气候变化等应对气候变化相关工作，支持相关地区开展大气污染防治、主要污染物减排、打好污染防治攻坚战等重点工作目标任务具有重要意义。完成自治区重点企业2022年

度温室气体排放核查报告 210 份以上，编制自治区 2022 年度、14 个地州市 2021 年度温室气体清单报告，形成乌昌石重点区域工业企业 VOCs 治理成效评估报告和 2016 年-2022 年乌鲁木齐市冬季气象条件对空气质量的影响研究技术报告等成果，助力年度应对气候变化及大气污染治理有关目标完成。

2024 年主要目标为：坚持以“双碳”远景目标为导向，实施减污降碳协同增效，落实主要污染物总量减排措施，加强应对气候变化基础建设，推动污染源头治理，实现降碳与污染物减排、改善生态环境质量协同增效，推动经济结构绿色转型，服务高质量发展，推进美丽新疆建设。对自治区 14 个地(州、市)重点排放单位 2023 年度温室气体排放情况开展现场核查及复查工作，引导重点排放单位参与全国碳市场交易，加强我区温室气体排放数据质量监管工作；按期完成自治区 2023 年度自治区温室气体排放清单报告和 2022 年度十四地（州、市）温室气体清单报告编制；摸清重点行业碳排放基数和底数，做好重点行业关键领域的应对气候变化调研工作，为自治区碳排放双控工作奠定基础；持续开展低碳宣传和应对气候变化培训等工作，提升全区碳排放管理从业人员业务水平，提升双碳行动和应对气候变化政策知识公众知晓率；维护碳市场公平有序发展，促进全社会生产生活方式绿色转型。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价以政策评估为核心，通过对 2022—2024 年

自治区节能减排专项资金的政策执行、资金使用和项目实施情况进行系统性评估，验证节能减排相关政策与推动新疆高耗能产业转型、优化产业布局、调整能源结构等区域发展需求的适配性，剖析政策设计中存在的协同漏洞及执行障碍。通过分析资金分配、使用效率及项目实施成效，为政策优化提供量化依据，明确资金投入与政策目标的匹配度，识别项目推进过程中反映出的政策短板，提出针对性改进建议，推动形成契合新疆能源资源禀赋和产业结构特点的绿色低碳发展政策体系，助力国家“双碳”战略在边疆地区精准落地，实现政策效能最大化。

2.评价对象及范围

本次政策评估的对象和范围为自治区生态环境厅 2022—2024 年节能减排专项资金。

（二）评价思路、评价重点和评价指标体系

1.评价思路

本次评价，评价组根据前述的政策定位、政策资金的支出特性开展评价工作，按照政策制定、政策执行到政策成效的逻辑链条来设计评价体系，同时，考察重点项目的执行情况 and 效果。

2.评价重点

本次政策评估聚焦 2022—2024 年由新疆维吾尔自治区生态环境厅（以下简称“生态环境厅”）组织实施的能减排专项资金：主要用于全国碳市场重点排放单位碳排放核算及数据质量监管、应对气候变化课题研究、主要污染物减排、减污降碳协同增效、企业减排项目补助、绩效分级、编制/修订配套制

度/指南等。

3.评价指标体系

(1) 政策评估指标

根据《自治区财政厅关于印发〈自治区本级财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（新财预〔2018〕188号），结合节能减排项目的类型，本次评估指标体系设置一级指标3个、二级指标7个、三级指标25个。

(2) 政策评估指标分值权重

一级指标分为政策制定，政策执行，政策成效三方面。其中，政策制定满分15分，政策执行满分25分，政策成效满分60分。

(3) 指标解释

评估指标从政策制定、政策执行、政策成效三个维度，对节能减排专项资金政策进行全方位评估。

(三) 评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

评价组按以下流程有序开展评价工作：1.开展前期调研；2.实施方案编制；3.实地评估；4.综合分析评估及报告撰写；

2.评价方法

本次评价综合采用比较法、因素分析法、公众评判法等方法进行评价。

(1) 文本分析法

系统梳理相关政策文本，分析政策目标设定、支持范围、实施机制等核心要素，判断政策设计的合理性、科学性和适用

性。

（2）比较法

对于政策实施情况，采用目标比较法，了解政策执行与政策目标设定之间的偏差情况；采用历史动态比较法，分析自治区节能减排相关规划、计划、方案的变化情况，政策的实施效果和影响力，了解政策在执行过程中遇到的困难和取得的实效；与其他地区进行比较，总结目前政策的优缺点。

（3）公众评判法

主要包括专家论证、问卷调查、访谈等，获得相关方的主观感受，总结政策的执行情况，对政策执行结果和相关方满意度等进行评价。

（4）因素分析法。主要通过综合分析影响绩效目标实现的内外因素，从而确定评价重点及思路，找出政策实施存在的薄弱环节。

三、综合评价结论

（一）综合评价结论

新疆维吾尔自治区节能减排专项资金政策评估得分 90.90 分，评价等级为“优”。

（二）指标分析

1.政策制定指标分析

评价围绕政策制定背景和自治区节能减排现状，发现政策制定依据充分、政策目标明确、政策内容完整、政策内容合理。由此政策制定指标权重分值 15 分，实际得分 15 分。

2.政策执行指标分析

围绕政策出台后配套实施细则、管理办法、操作规程、技术指南等是否及时建立健全；为保障政策目标的实现人力、物力、财力等要素配置是否合理等方面进行深入分析评估。发现配套制度基本健全、资金管理基本规范，存在资金管理办法支持范围重点不明确，资金管理办法未能精准对接地方现实需求等问题、资源分配不够合理，存在资源分配范围与自治区相关规划匹配度不足，工业节能减排政策与经济发展形势不适应，首次拨付比例僵化等问题、项目管理基本规范、预算执行率与资金到位率较高。由此政策执行指标权重分值 25 分，实际得分 17.90 分。

3.政策成效指标分析

政策成效主要评估政策产出和政策效果。政策产出方面，评估 2022—2024 年度重点行业节能改造、资源循环利用、节水技术改造升级、绿色制造体系建设示范、课题研究、行业监管、政策宣传、碳市场管理、减污等工作的完成率、达标率；补助资金对应的节能（水）量是否经过核准、奖励对象是否对其可持续性进行评价等。政策效果围绕降碳效益、减量化、工业绿色转型、污染物总量减排、经济产值增加、撬动社会投资、政策满意度 6 个方面进行评估。发现本项目基本实现碳达峰碳中和的目标，优化了能源结构调整，促进了经济高质量发展，保障了生态安全。由此政策成效指标分值 60 分，实际得分 58 分。

四、项目实施成效

本专项资金为贯彻落实自治区节能减排要求而设立，充分发挥了政府资金在加快建立健全重点领域绿色低碳循环发展的经济体系中的导向作用，自治区节能减排目标任务取得积极进展，促进了碳达峰碳中和目标的实现。政策的实施促进了自治区工业领域节能技术改造、节水技术改造、资源循环利用以及生态环境领域主要污染物总量控制等。

五、发现的主要问题

（一）管理办法部分内容僵化，与现实需求匹配性不足

自治区“双碳”工作需聚焦重点行业能效提升、能源结构转型等六大方向，但专项资金存在三大问题：一是资金管理办法支持范围重点不明确；二是绿色制造示范单位奖励未随政策而调整；三是低碳前沿技术未纳入支持范围，资金管理办法未能精准对接地方现实需求。

《新疆维吾尔自治区节能减排专项资金管理暂行办法》（新财建〔2010〕233号）在资金管理关键要素设定上存在科学性不足问题。办法规定首次补助比例为事中按70%下达预算，但实际执行中政策灵活性与稳定性欠缺，未考虑不同年度、行业项目资金需求差异及企业激励效果，导致政策执行频繁变动，影响企业政策预期与长期规划。

绩效目标责任书在项目管理中存在局限，难以确保项目按时完成并达成既定节能减排目标。由于项目实施受技术改造特性、产业规模等复杂因素影响，实际效益与预期常存在偏差，而强化事中监管与事后验收两个环节，更有效保障项目成效。

（二）政策优化不到位，资金效能受限

一是5家企业因分类施策加之预算限制未获足额补助。二是受资金序时支付进度要求与后续审批环节复杂性的双重制约，申报周期较短，时间安排较为紧凑。三是组织申报环节倾向于支持申报年度在建且次年完工的项目，实施周期长、申报截止日后开工的项目无法获得申报资格。四是因资金申报指南以及开展节能减排项目储备通知中申报条件、补助比例未明确公开，企业知晓率低。

（三）政策宣贯缺乏多元化路径，受益企业信息滞后

一是政策宣传覆盖度不足。2022—2024年，专项资金支持186个项目、140家企业，受益对象较为集中，17家企业多次获补助或奖励，反映出工业节能减排专项资金政策对企业参与节能减排项目的激励不足。二是政策宣传缺乏多元化渠道。年度工业节能减排申报通知中关键申报条件处于动态优化且申报周期短，自治区主管部门需多维度宣传政策，让企业及时全面准确掌握年度申报要求变化。避免因准备不足或信息滞后影响申报。

六、相关建议

（一）对标规划要求，动态调整管理办法

一是自治区发展和改革委员会会同自治区财政厅、工信厅、生态环境厅修订节能减排专项资金管理办法，将绿色制造体系建设示范、低碳前沿技术及示范项目纳入支持范围，明确单个项目最高支持额度，优先支持列入年度自治区重大项目清单的项目。

二是根据项目特点，灵活确定资金拨付节点。对技术复杂、投资规模大的项目，采用“事前预拨+事后验收”的两段式拨付方式，项目主管单位（工业和信息化厅）根据当年经济形式灵活确定补助比例，确保资金与工程进度同步；对已经完工的小型节能改造项目，实行一次性拨付，提高资金使用效率。

三是加强事中事后监管。构建全周期验收管理体系。工业节能减排专项资金项目验收环节明确各类项目验收通过的标准（包含合理的偏差比例）。必要时采取分阶段验收，多种方式掌握项目事中进度。由项目主管部门开展中期项目进度检查，专项资金使用方向、节能技术改造进度等。建立长效跟踪监测机制。企业按季度填报项目进度、能耗数据、资金流向等信息，便于主管部门及时掌握企业动态，实现事中调度。

（二）优化执行机制，释放资金效能

工业和信息化厅建立“年度预算动态平衡+跨年差额补足”的预算拨付滚动机制，结合当年度差额在下年预算预留补助；优化申报管理，通过优化申报与审批模式、建立跨部门联合审批机制、前置招采等环节、强化政策宣贯，释放项目活力；规范申报流程，生态环境厅完善申报指南、建立政策宣传长效机制，扩大政策覆盖面，提升资金使用效能。

（三）构建多元政策宣传体系，完善动态调整告知机制

宣传体系方面，强化线上、线下宣传渠道建设。工信厅组织政策专题宣讲，面对面讲解专项资金申报政策、流程及注意事项。建立企业联络员制度，实现政策信息常态化沟通与双向反馈。告知机制完善上，提前预告政策调整方向，为企业预留

筹备时间；建立分级分类推送机制，针对不同企业精准传递政策变化；制作政策调整对比说明文件，直观呈现申报条件差异，助力企业快速掌握申报要点，提升政策宣传效果与执行效率。

（四）加强沟通协调，整合配置资源

当前自治区节能减排与其他专项资金如大气污染防治在资金支持范围存在一定程度交叉，个别年度项目符合大气污染防治入库要求但因该专项资金指标耗尽转而申报节能减排资金。为避免后续项目重复申报风险，建议强化部门及处室间沟通协同机制。一是建立专项资金政策与项目申报信息共享机制，避免信息不对称导致重复申报；二是在项目审核阶段组建跨部门联合审查小组，结合资金定位与财政资源分配综合评估，精准指导申报方向；三是部门处室间建立常态化联席会议机制，动态共享资金分配计划与项目储备库信息，实行“一处为主、多处室（单位）配合”的申报审核模式，在资金分配环节建立统筹调配机制，提升财政资源利用效率。