

自治区大气污染防治资金 绩效评价报告

(2022-2024 年度)

项目名称：自治区大气污染防治资金

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）：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：新疆谱诚项目管理咨询有限公司

项目负责人（签章）：顾涛

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

根据《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》《国务院办公厅关于印发生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》，中央财政设立大气污染防治资金，通过一般公共预算安排，专门用于支持大气污染防治和协同应对气候变化。

按照《财政部关于修改〈大气污染防治资金管理办法〉的通知》（财资环〔2022〕106号）要求，防治资金重点支持范围包括：北方地区冬季清洁取暖项目，具体包括项目改造、农村地区运营补贴；大气环境治理和管理能力建设（用于此项的经费不得超过资金总规模的5%）；细颗粒物（PM_{2.5}）与臭氧（O₃）污染协同控制；党中央、国务院交办的其他有关重要事项。各省应当按照财政部、生态环境部有关生态环保资金项目储备要求，积极做好项目储备库建设，扎实开展项目前期工作，提升储备项目质量。地方各级财政部门应当会同同级生态环境部门加强项目申报和执行管理，加快形成实物工作量，提高资金执行进度和使用效率。

2.项目主要内容

本项资金用于：北方地区冬季清洁取暖，大气环境治理和管理能力建设，细颗粒物（PM_{2.5}）与臭氧污染协同控制，党中央、国务院交办的其他有关重要事项。申报入库的项目类型包括燃煤污染控制、锅炉综合治理、工业污染治理、大气环境

监测监管能力建设以及党中央、国务院交办的其他有关重要事项的项目等。

3.项目实施情况

近三年来，自治区生态环境厅紧紧围绕目标任务，扎实推进自治区大气污染防治项目建设工作，2022 年实施 17 个大气污染防治资金项目、2023 年实施 43 个大气污染防治资金项目、2024 年实施 47 个大气污染防治资金项目。通过以上项目的实施，自治区大气污染防治系统质量和稳定性持续提升，生态环境治理体系更加完善，生态文明建设实现新进步。

4.资金投入及使用情况

2022 年，下达我区大气污染防治资金中央资金 102810 万元，地方资金 384400.17 万元，其他资金 32727.93 万元，资金共计为 519938.1 万元。截至 2022 年 12 月 31 日，累计使用资金 267408.97 万元，预算执行率 51.43%。

2023 年，下达我区大气污染防治资金中央资金 121466 万元，地方资金 336173.66 万元，其他资金 20402.84 万元，资金共计为 478042.5 万元。截至 2023 年 12 月 31 日，累计使用资金 317096.93 万元，预算执行率 66.33%。

2024 年，下达我区大气污染防治资金中央资金 82507.00 万元，地方资金 62456.35 万元，其他资金 131799.28 万元，资金共计为 276762.63 万元。截至 2024 年 12 月 31 日，累计使用资金 185111.74 万元，预算执行率 66.88%。

(二) 项目绩效目标

1. 总体目标

良好生态环境是实现中华民族永续发展的内在要求，是增进民生福祉的优先领域，是建设美丽中国的重要基础。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强对生态文明建设和生态环境保护的领导，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动污染防治的措施之实、力度之大、成效之显著前所未有，污染防治攻坚战阶段性目标任务圆满完成，生态环境明显改善，人民群众获得感显著增强，厚植了全面建成小康社会的绿色底色和质量成色。我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，重点区域、重点行业污染问题仍然突出，实现碳达峰、碳中和任务艰巨，生态环境保护任重道远。

2. 年度目标

2022 年主要目标为：“通过支持钢铁行业超低排放改造、燃煤污染控制，燃煤锅炉整治、“天地车人”能力建设、生态环境执法能力建设、清洁取暖项目等，推动产业结构，能源结构不断优化调整，推进区域环境空气质量持续改善，助力打赢蓝天保卫战。”；

2023 年主要目标为：“通过在乌鲁木齐市、昌吉州两地实施冬季清洁取暖改造，使重点区域冬季空气质量得到进一步改善；通过实施区域细颗粒物与臭氧协同控制、挥发性有机物组分监测、园区空气质量自动监测，“天地车人”一体化机动车排放监控等能力建设，实现多污染物协同监测和污染源专项

监测双轮驱动以及走航监测，组建和完善区域协同控制监测，进一步提升大气污染防治执法水平，持续提高大气环境管理服务支撑能力；持续推进燃煤污染治理、燃气锅炉低氮排放改造、工业烟气超低改造等治理工程，实现既定的生态效益指标，区域大气环境质量总体得到改善。”；

2024 年主要目标为：“以大气环境质量改善为核心，突出抓好重点区域、重点行业的污染治理，提高固定源污染治理和环境监管水平，完成国家下达年度环境空气质量改善目标任务。”。

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

通过对自治区大气污染防治资金政策的实施、效果以及资金使用情况等进行调查研究的，考察完成设定政策目标的情况，剖析当前政策实施取得的经验与效果、存在的问题与不足，为后续项目调整优化建言献策。

2.评价对象

一是自治区大气污染防治资金政策实施情况及效果。二是分析自治区大气污染防治行业发展重点和需求。三是研究提出自治区大气污染防治资金项目调整优化建议。

3.评价范围

第一，政策绩效分析的纵向维度，即政策的评价时段。包括政策前期制定阶段、政策实施阶段、政策效果评价阶段。

第二，政策绩效分析的横向维度，即政策的分析重点。评

价组将重点关注政策本身，包括政策制定流程的合规性，政策目标、资金使用范围、扶持标准等内容的合理性，以及政策工作流程、跟踪管理和绩效考核等方面的规范性。

（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、政策实施到政策效果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和效果。

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”）组织实施的自治区大气污染防治资金：以大气环境质量改善为核心，突出抓好重点区域、重点行业的污染治理，提高固定源污染治理和环境监管水平，完成国家下达年度环境空气质量改善目标任务。

3.评价指标体系

根据《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2020〕10 号）共性指标框架的相关规定和自治区财政厅相关评价要求，按照具体评价内容、指标设置相关原则与《财政政策重点评价绩效指标体系表（共性指标）》的要求进行指标体系设置。主要从政策制定指标、政策实施指标、政策效果指标的 3 个方面展开，分析政策相关合理性、完整性及执行后的产出和效果，体现从政策制定、政策实施到政策产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

首先，评价组向自治区生态环境厅获取项目专项资金的相关政策文件、配套制度、政策资金预算、扶持经费拨付、明细等资料；其次，评价组收集查阅、整理分析用于政策比较的相关文献与资料，获取政策对比信息；然后，评价组针对该政策在 2022 至 2024 年实施情况、政策扶持情况、政策实施过程中合规情况、政策效果等进行研究分析；再次，评价组对政策相关方展开访谈和问卷调查，在正面获得政策扶持对象满意度反馈的同时侧面获取政策实施绩效；最后，在上述工作的基础上，依据政策评价指标体系表，对该政策的制定、执行和效果进行综合分析，形成政策评价分析报告。

2.评价方法

本次绩效评价主要采取以下方法：

（1）公众评判法

本项目公众评判法主要是采取问卷调查的方式，主要是问卷调查广泛采纳服务对象的评价。本项目设计了调查问卷（包括企业及群众），按照一定比例，以发放调查问卷的方式进行问卷调查，收集、分析所取得的样本数据，从而推断确定目标群体的满意度，进而评价满意度指标。

（2）比较法

本项目比较法，主要是将大气污染防治政策实施效果、资金执行等与预期目标值进行比较，近三年主要政策成效进行纵向比较等。

（3）因素分析法

因素分析法是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，计算投入产出比的方法。

本次绩效评价综合分析项目实施的影响因素，从内部因素和外部因素两方面分析，内部因素主要从内部组织架构、职责分工、决策程序、项目储备库管理、管理制度等方面分析；外部因素主要从地方、行业政策等方面进行分析。

三、综合评价结论

（一）综合评价结论

新疆维吾尔自治区大气污染防治资金政策评估得分 82.1 分，评价等级为“良”。

（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大气污染防治现状，发现政策设立必要、政策制定依据充分、政策目标明确合理、政策设立基本规范、政策内容基本完整。由此政策制定指标权重分值 20 分，实际得分 17 分。

2.政策实施指标分析

评价围绕所采取的政策保障措施、资金管理与使用情况、项目申报审核规范程度、信息公开情况，发现组织分工合理，预算编制合理、申报材料完整、信息公开规范、资金使用总体合规、配套文件总体完整，跟踪管理机制基本健全、审核程序总体规范。由此政策实施指标权重分值 40 分，实际得分 31 分。

3.政策效益类指标分析

评价围绕大气污染防治项目绩效指标，发现各项绩效指标总体完成情况良好，项目预期效益基本实现：自治区大气污染防治系统质量和稳定性持续提升，生态环境治理体系更加完善，生态文明建设实现新进步。由此项目效益类指标分值 40 分，实际得分 34.1 分。

四、项目实施成效

通过实施大气污染防治项目，自治区大气污染防治系统质量和稳定性持续提升，生态环境治理体系更加完善，生态文明建设实现了新进步。

2024 年，全区优良天数比例 78.1%，与 2022 年相比增加 3.5 个百分点；重污染天气比例 0.5%，与 2022 年相比减少 0.6 个百分点；PM10 和 PM2.5 平均浓度为 64 微克/立方米、28 微克/立方米，与 2022 年相比均下降了 10%左右；二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧平均浓度稳定保持达标。

五、发现的主要问题

（一）自治区本级缺乏对专项资金的管理制度

自治区生态环境厅未按照《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》要求，细化实化自治区本级污染防治攻坚政策措施和具体的资金管理办法，也未按照《大气污染防治资金管理办法》要求，结合自治区实际制定具体资金实施办法。

因自治区本级缺少清晰明确的资金管理制度，在项目推进时，难以对专项资金的使用情况实施严格规范与有效监督。并

且，对于项目的进度和质量把控缺少具体依据，这直接致使部分项目出现未按计划开工、完工率不达标等状况。后续应尽快完善相关制度，以此确保专项资金得以合理使用，项目能够顺利执行。

（二）申报项目评审流程不严谨

申报项目评审流程在项目进度和质量的考量上存在漏洞。在项目开工和完工率方面，评审未能充分预估到诸如企业自身问题、季节因素等各类可能影响项目推进的因素，导致部分项目未能按计划实施。前期申报审核有待提升，在评审前期缺乏有效的风险预警和应对机制。在空气质量改善等环境指标上，虽然最终结果大多达标，但对项目实施过程中的动态跟踪不足，更多依赖于事后的统计数据对比，难以在项目执行期间及时发现并解决可能出现的问题。

（三）预算执行率低

一是资金拨付流程不够顺畅对预算执行率造成了不良影响。资金在拨付过程中，涉及多个环节和部门，审批程序繁琐，导致资金不能及时到位，项目无法按时启动或推进，使得预算执行无法按照计划进行。二是在项目实施过程中对预算执行情况缺乏动态监控和分析，未能及时发现并解决预算执行过程中出现的问题，导致预算执行进度缓慢。造成预算执行率低的主要原因为县级财政未能及时足额拨付，造成项目实施单位实际资金到位率低，导致实施单位不能按照计划进度施工。

（四）专项资金“最后 100 米”到位率低

资金从上级部门到最终使用单位的“最后 100 米”存在诸

多阻碍，影响了资金到位率。首先，基层单位在接收资金时，往往面临着繁琐的手续和流程。一些地方要求提供大量重复且复杂的证明材料，基层工作人员需要花费大量时间和精力去准备，导致资金接收延迟。

其次，部门之间的协调不畅也是一个关键因素。财政部门、项目主管部门和资金使用单位之间信息沟通不及时、不准确，容易出现资金发放与项目进度不匹配的情况。例如，项目已经开工，但资金却因为部门之间的协调问题未能及时到位，影响了项目的正常推进。

另外，由于目前县级财政的压力，导致专项资金未及时足额拨付，使得最终到达基层使用单位的资金减少或延迟。

（五）结转资金管理缺位

从近三年预算执行情况来看，2022 年结转资金 252529.13 万元、2023 年结转资金 160945.57 万元、2024 年结转资金 91650.89 万元，根据评价组对相关资料查阅对比，以上结转资金使用效益低下，结转资金管理方面存在明显的缺位现象。一方面，对于结转资金缺乏清晰明确的规划和统筹安排。在项目结束后，大量资金结转至下一年度，但没有针对性地制定这些资金的使用计划，不清楚该如何将其合理地投入到后续相关项目中，导致资金闲置，无法及时发挥效益。另一方面，对结转资金的监督和管理力度不足。没有建立有效的监督机制来跟踪结转资金的使用情况，无法及时掌握资金是否按照规定用途使用，是否存在资金挪用、浪费等问题。这不仅降低了资金的使用效率，还可能引发一系列财务风险。

六、相关建议

（一）建立健全相关管理制度

建议自治区生态环境厅会同有关部门，尽早完成《大气污染防治资金管理办法》制度建设，制度建设需围绕系统性、执行力、监督机制和创新导向展开，重点包括强化制度设计的科学性与可操作性、构建全流程执行保障体系、健全多层次监督评估机制、激发创新活力与社会参与等方面。

（二）加强项目前期申报审核工作，保障项目正常实施

一是各实施单位严格按照下达的绩效目标，规范实施项目，对于项目实质性内容发生调整、变更，导致下达的绩效目标已无法实现的，应及时按规定办理相关变更手续。二是县（市、区）级主管部门做好项目遴选、初步审核工作，省级主管处室在项目入库评审及资金分配时严格评审程序，必要时到项目现场核实项目土地、规划、资金等影响项目推进的保障要素，确保申报项目能尽快形成实物工作量和有效支出。

（三）着力提升项目预算执行率

一是建议各地州、区县财政部门及各项目实施单位要依法履行预算管理职权，紧盯预算执行过程，定期调度资金支出进度，监督财政支出目标完成情况。重点关注资金支出绩效，推进预算执行与全过程预算绩效管理考核相结合，做好预算执行的科学化、精细化管理；二是加强沟通和协作，预算实施需要多个部门的配合和协调，因此建议加强各部门之间的沟通和协作，加强沟通可以及早发现问题，协作可以有效推进预算计划的实施。

（四）想方设法保障专项资金“最后 100 米”到位率

建议自治区生态环境厅对专项资金按季度开展调度工作，确保资金按期到位，项目按计划实施，建议各地州、区县财政局严格执行《中央对地方专项转移支付管理办法》，确保专项资金能够及时、足额到达使用单位，保障项目顺利实施。

（五）加强年度结转资金管理工作

建议自治区生态环境厅、各地州、区县财政局，一是强化结转方式和内部工作程序的管理，加强财政拨款结转结余资金的管理制度的完善和执行，全面完善大气污染防治资金专项支出和结转等管理规定，逐步形成财税权威预警和安全预警，强化财政拨款结转结余资金的支出管理和组织，切实做好结转拨款执行情况的监督和督促。二是加强结转资金规模的管理，严格控制专项资金结转结余资金的增加和支出的规模，提出实施计划资金总框架，建立完善资金明细，采取手段对财政拨款结转结余资金实行综合化管理，提高资金管理质量，建立全方位的完善预算管理体系，以确保专项资金结转结余资金的合理使用。三是建立预算拨款结转结余经费跟踪分析系统，实施层级精细化管理，从金额、项目、方向、支付等多维度实时监测结转结余经费流转和使用情况，把握经费状况，完善财政拨款结转结余资金的管理机制，加强财政拨款结转结余资金的监督和管理。