

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：工业 VOCs 治理项目

项目单位：上海市环保局

主管部门：上海市发展和改革委员会

委托单位：上海市发展和改革委员会

评价机构：上海中洲会计师事务所有限公司

二〇一八年六月二十日

目录

摘要.....	1
前言.....	5
一、项目基本情况.....	6
(一) 概况.....	6
1、立项背景及目的.....	6
2、项目立项依据及政策.....	7
3、预算资金来源及使用情况.....	8
4、项目计划实施的主要内容.....	9
5、项目完成情况.....	10
6、组织及管理.....	10
(二) 绩效目标.....	12
1、总目标.....	12
2、项目具体目标.....	12
3、利益相关方.....	13
二、绩效评价工作情况.....	13
(一) 绩效评价目的.....	13
(二) 评价依据.....	13
(三) 评价对象和范围、评价时段的确定.....	14
(四) 绩效评价工作方案制定过程.....	14
(五) 绩效评价原则及评价方法.....	15
(六) 数据采集方法及过程.....	15
(七) 绩效评价实施过程.....	17
三、评价结论和绩效分析.....	17
(一) 评价结论.....	17
(二) 具体绩效分析.....	20
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	29
(一) 主要经验及做法.....	29
(二) 存在的问题.....	30
(三) 建议和改进措施.....	31

(四) 根据社会调查及问卷, 对项目的意见及建议	31
五、 其他需说明的问题.....	32

摘要

一、概述

工业挥发性有机物（以下简称：VOCs）治理项目是指以不断健全环保标准的手段，采用严格执法、加强监管、资金补贴等多种措施，促进全市工业 VOCs 污染减排。

本项目鼓励企业尽快实施 VOCs 污染治理，引导企业采用切实有效的污染治理技术，基于“多减多补”原则，综合考虑治理成本和减排绩效，按补贴对象分类补贴。2015 年-2017 年共治理 2026 家企业，补贴治理企业 635 家，完成年减排量 98141 吨。

工业 VOCs 治理项目资金通过本市节能减排专项资金安排。根据工业 VOCs 治理项目的审核结果，市级资金安排计划拨付 19,344.475 万元，实际资金分配 19,344.475 万元。预算执行率为 100%。

二、评价结论和绩效分析

（一）评价结果

经应用绩效评价指标体系，对工业 VOCs 治理项目进行了绩效评价，总得分为 91.19 分，其中项目决策 10 分、项目管理 24 分、项目绩效 57.19 分。评价等级为“优秀”。

（二）主要绩效

工业 VOCs 治理项目的有效实施可以有效减少工业 VOCs 排放量，降低上海 PM_{2.5} 浓度。项目适应推进节能减排的战略目标，项目立项依据充分、程序规范，项目绩效目标设置合理可行。

项目管理情况总体良好，资金使用及拨付符合规范，财务及业务管理制度健全，项目组织机构、人员配备完备、覆盖到项目各环节，组织实施运行顺畅。

项目主要任务全面完成，主要产出基本实现，完成了 2026 家企业 VOCs 污染治理目标，根据要求完成企业 VOCs 治理补贴审核，完成企业补贴的申报受理、审核、奖励发放。

三、经验教训和建议

(一) 主要经验

1、通过制定完善管理制度规范奖励申报、审核及拨付流程。

上海市环保局根据《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》、《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》，认真梳理补贴申报、审核及拨付等工作流程，制定了《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法实施细则》，从申请、审核质量、拨付等进行制度化、规范化、精细化管理，整体较为完善，操作规程详细，对项目实施各环节的控制起到良好的指引作用。

2、通过采用资金补贴等多种措施治理工业 VOCs，改善空气质量。

上海市环保局为全面提升工业 VOCs 污染防治水平，改善城市大气环境治理，推进工业 VOCs 治理项目，综合采用严格执法、加强监管、资金补贴等多种措施，截止 2016 年共治理工业 VOCs 排放企业 2026 家，达到了年减排量 98,141 吨，切实消减了 VOCs 排放总量，改善了本市环境空气质量。

3、全国首例对全市工业 VOCs 排放企业进行治理

上海市环保局此次对上海市全市工业 VOCs 排放企业进行治理是全国首例，在此项目治理之前全国范围内没有如此大规模的治理项目，这个项目的实施将对全国的工业 VOCs 治理项目带来模范带头作用，治理的经验能借鉴给别的地区制定 VOCs 治理政策。

上海市环保局在治理工业 VOCs 项目过程中，通过组织技术研讨会等方式对各个行业的 VOCs 治理减排技术进行了沟通和宣传，为推进全市 VOCs 治理工作提供了技术支撑，为解决当前环境保护中的突出问题进行了有益探索。

(二) 存在的问题

1、VOCs 减排管理信息平台未建设完毕

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，为配合推进 VOCs 减排工

作，实现减排效果的动态跟踪和评估，环保部门要加快建设工业源 VOCs 排放信息综合管理系统，统一监管 VOCs 治理企业的污染物排放情况和在线自动检测数据。综合管理信息平台正在建设中，未建设完毕，目前完成了企业网上申报及对申报流程的动态跟踪和 VOCs 排放动态监管，项目管理及评估分析和大数据决策分析模块完成了框架设计，内容仍在开发过程中，导致了无法完成工业 VOCs 治理项目后续的监管和长效机制的设立。

2、VOCs 在线监测数据没有实时向社会公布

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，企业应通过安装 VOCs 在线监测等方式，主动公开污染物排放、治理设施运行及非正常工况等相关环境信息，接收社会监督；申请在线监测项目的企业，监测结果在企业网站上实时向社会公布。在对申请 VOCs 在线监测项目的企业档案抽查中，我们发现一部分企业只在申请补贴时进行了社会公布，之后并没有持续进行实时公布。

（三）建议和改进措施

1、加紧建设 VOCs 减排管理信息平台，制定长效管理机制

减排管理信息平台是对工业 VOCs 治理项目长效机制建设的一部分，根据建设完成后 VOCs 减排管理信息平台收集的 VOCs 排放信息制定一个长效机制，对企业 VOCs 排放进行一个动态监管，才能做到可持续的减排治理。

上海在工业 VOCs 治理在全国是一个先例，之前没有这么大规模对 VOCs 排放企业减排治理，VOCs 减排管理信息平台对污染排放数据的数据分析可以给全国工业 VOCs 治理工作推进带来参考意义。

2、督促企业实时在企业网站上公布 VOCs 监测数据

申请在线监测项目的企业，监测结果在企业网站上实时向社会公布也是项目任务目标要求之一。在本次绩效评价中发现一部分企业在申请完在线 VOCs 监测项目之后没有在企业网站上继续公布 VOCs 监

测数据，应督促企业实时在企业网站上公布 VOCs 监测数据。

（四）根据社会调查及问卷，对项目的意见及建议

1、建立一个长效机制对 VOCs 排放企业进行持续的考核

建议对完成治理的 VOCs 排放企业进行持续性的监管措施。已经完成治理的企业持续进行减排治理才能够真正意义上提升工业 VOCs 防治改善城市大气环境质量，需建设一个长效机制督促企业持续完成减排治理。

2、加大扶持力度和增加扶持方式

建议加大扶持力度，让更多的企业进行 VOCs 减排措施，从而改善空气质量。建议增加扶持方式，除了通过一次性资金扶持之外还可以给予一些正常的优惠来支持企业继续减排工作。

前言

财政支出绩效评价从深化部门预算改革,加强预算绩效管理的实际需要出发,通过科学合理的方法,客观公正地评价财政资金使用的经济性、效率性和效益性,是强化部门预算支出责任、改善财政支出管理、优化资源配置以及提高公共服务水平的重要手段。

为加强财政预算的绩效管理,强化支出责任,优化资源配置,提高财政支出的使用效率,体现政府的公共服务目标。根据《上海市发展改革委员会部门预算绩效管理实施办法》、《上海市预算绩效管理实施办法》(沪财绩(2014)22号)的相关规定,本公司受上海市发展和改革委员会委托,对上海市发展和改革委员会的工业 VOCs 治理项目支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。我们根据绩效评价工作方案确定的内容和要求完成了绩效后评价任务,并按照相关要求撰写完成了本报告。

一、项目基本情况

（一）概况

1、立项背景及目的

（1）立项背景

工业挥发性有机物（以下简称：VOCs）治理项目是指以不断健全环保标准为手段，采用严格执法、加强监管、资金补贴等多种措施，促进全市工业 VOCs 污染减排。

大气环境保护事关人民群众根本利益，事关经济持续健康发展，事关全面建成小康社会，事关实现中华民族伟大复兴中国梦。当前，我国大气污染形势严峻，以可吸入颗粒物（PM₁₀）、细颗粒物（PM_{2.5}）为特征污染物的区域性大气环境问题日益突出，损害人民群众身体健康，影响社会和谐稳定。随着我国工业化、城镇化的深入推进，能源资源消耗持续增加，大气污染防治压力继续加大。为切实改善空气质量，国务院 2013 年 9 月出台了《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37 号）。同年 11 月上海市人民政府根据《大气污染防治行动计划》再结合上海市实际情况，推出了《上海市清洁空气行动计划（2013-2017）》（沪府发〔2013〕83 号）。

在此背景下，为加快推进上海市 VOCs 减排，全面提升工业 VOCs 污染防治水平，改善城市大气环境质量，上海市环保局、上海市发展和改革委员会和上海市财政局根据国务院《大气污染防治行动计划》、《上海市大气污染防治条例》、《上海市清洁空气行动计划（2013-2017）》等文件要求联合制定了《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》和《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》（沪环保防〔2015〕325 号）。

（2）立项目的

为防治大气污染，进一步强化大气污染治理，加快推进上海市 VOCs 减排，全面提升工业 VOCs 污染防治水平，改善上海市大气环境质量，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展。工业 VOCs 治理项目的有效实施，可以有效减少工业 VOCs 排放量，降低上海 PM_{2.5} 浓度。

2、项目立项依据及政策

(1) 立项依据

- 1、《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37号）
- 2、《上海市大气污染防治条例》（经2014年7月25日上海市十四届人大常委会第14次会议修订通过）
- 3、《上海市清洁空气行动计划（2013-2017）》（沪府发〔2013〕83号）
- 4、《上海市节能减排专项资金管理办法》（沪府办发〔2008〕18号）
- 5、《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》（沪环保防〔2015〕325号）

(2) VOCs 减排企业专项扶持政策

1、支持对象：沪环保防〔2015〕325号文中规定的256家“重点企业”及1744家“一般企业”。

2、补贴申请条件：2014年3月21日至2016年12月31日期间，既有VOCs排放企业实施完成的VOCs污染治理项目（包括：LDAR项目、末端治理项目和VOCs在线监测项目），且不可重复享受本市其他市级财政资金补贴。

LDAR 项目：设备泄露与检测项目（以下简称 LDAR 项目）按照《设备泄漏挥发性有机物排放控制技术（泄漏检测与修复）规程（试行）》（沪环保防〔2014〕327号）和《泄漏和敞开液面排放的挥发性

有机物检测技术导则》(HJ733-2014)的规定实施完成设备标识、检测、泄漏标识、修复、记录和申报等全过程。

末端治理项目：采用《上海市工业固定源挥发性有机物治理技术指引》推荐的技术，或经环保部门组织技术评审确定的先进、有效末端治理技术；非甲烷总烃去除效率不低于 90%，污染物排放符合国家和地方规定的排放要求。

VOCs 在线监测项目：设计处理风量（标态）为 10,000 立方米/小时（含）以上的末端处理装置配置 VOCs 在线监测系统；采用氢火焰离子检测器；满足《上海市固定污染源非甲烷总烃在线监测系统安装及联网技术要求（试行）》（沪环保总〔2015〕465 号）及验收等技术要求；监测结果在企业网站上实时向社会公布。

3.补贴标准：

(1) LDAR 项目补贴金额（元）=10（元）×核实后密封点个数（个）

(2) 末端治理项目补贴金额（元）=20（元）×核实后设备有效处理规模（标态立方米/小时）

(3) VOCs 在线监测项目补贴金额（元）=200000（元）×在线监测装置数量（套）

重点企业中单个企业各类 VOCs 污染治理项目的补贴总金额不可超过 1000 万元，一般企业以每家企业 20 万元的定额标准实施补贴。

3、预算资金来源及使用情况

(1) 预算资金来源

工业 VOCs 治理项目专项扶持资金系政策性补贴专项资金，本市节能减排专项资金安排，并按照《上海市节能减排专项资金管理办法》实施管理，各区县政府配套补贴资金由区县财政列支。

(2) 2016-2017 年度预算及执行

2016-2017 年度预算安排 1) 通过审核的 635 个 VOCs 治理企业扶持资金 23,380.075 万元，其中市级资金 18,724.075 万元，区级资金 4,656.00 万元；2) 工业源 VOCs 排放信息综合管理平台项目 620.40 万元，两项共计项目资金 24,000.475 万元，其中市级资金 19,344.475 万元，区级资金 4,656.00 万元。

单位：万元

所属年度	预算安排	资金安排计划			资金分配结果
		总计金额	市级资金	区级资金	
2016	20,000.00	181.666	133.666	48.00	181.666
2017	15,000.00	23,818.809	19,210.809	4608.000	23,818.809
合计	35,000.00	24,000.475	19,344.475	4656.000	24,000.475

单位：万元

子项目名称	市级资金预算	实际执行市级资金
VOCs 治理企业专项扶持	18724.075	18724.075
VOCs 排放信息综合管理平台	620.40	620.40
合计	19,344.475	19,344.475

4、项目计划实施的主要内容

(1) 总体思路

以本市实施《上海市清洁空气行动计划（2013-2017）》和第六轮环保三年行动计划为契机，坚持“引逼结合”的原则，以不断健全环保标准为主要手段，综合采用严格执法、加强监管、资金补贴等多种措施，促进全市工业 VOCs 污染减排。

(2) 主要目标

到 2016 年底，本市现役工业 VOCs 排放源基本完成 VOCs 治理项目。其中，2015 年底前 71 家重点企业及 523 家一般企业的治理任务，2016 年底前完成剩余 1406 家的治理任务。

5、项目完成情况

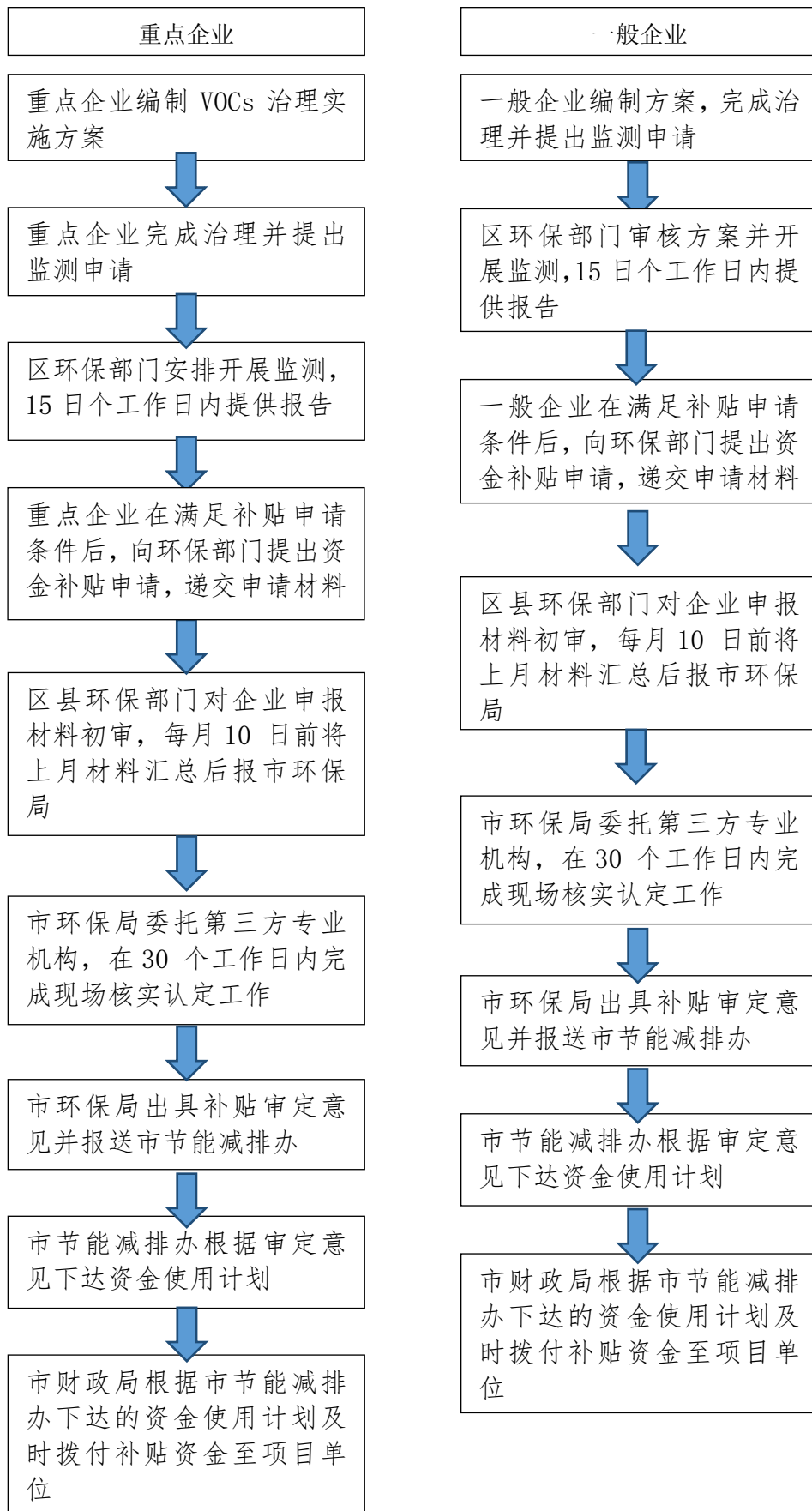
项目完成情况基本完成，主要产出基本实现，超额完成了 2026 家企业的 VOCs 污染治理，根据要求完成了企业 VOCs 治理补贴审核、奖励发放。

6、组织及管理

(1) 项目组织结构

上海市发展和改革委员会（以下简称市发展改革委）、上海市环保局（以下简称市环保局）、上海市各区环保局、上海市财政局（以下简称市财政局）负责本市工业 VOCs 治理项目财政奖励工作的审核和监督指导。

(2) 补贴申请流程



(3) 项目管理流程

每年 8 月底前，区环保部门根据所管辖企业的实际情况，编制下一年度项目计划并报送至市环保局；每年 9 月底前，市环保局根据区环保部门上报计划编制下一年度全市项目计划和资金需求预算，组织相关部门对年度项目计划审核，审核后报送市节能减排办汇总平衡；市环保局根据市节能减排办审定的下一年度资金使用计划，会同本市有关部门督促计划项目的实施落实工作，确保资金使用计划有效执行。

(二) 绩效目标

1、总目标

工业 VOCs 治理项目的有效实施，可以有效减少工业 VOCs 排放量，降低上海 PM_{2.5} 浓度。提高工业 VOCs 减排水平，加强对工业 VOCs 排放的监督指导和管理，对工业类企业逐步实行动态管理、社会公示，辅以环保局的强化行业自律，积极为工业企业提供业务指导，促进经济社会可持续发展。

2、项目具体目标

(1) 产出目标

- ①完成 2000 家企业 VOCs 污染治理
- ②根据要求完成企业 VOCs 治理补贴审核
- ③完成申报受理、审核、奖励发放
- ④建设工业源 VOCs 排放信息综合管理平台

(2) 效果指标

- ①本市现役工业源 VOCs 每年减少排放 8 万吨
- ②项目管理人员满意度 100%
- ③VOCs 在线监测结果实时向社会公布
- ④社会公众满意度 100%

3、利益相关方

本次项目涉及的利益相关方包括：

- 1、财政拨款部门：市财政局
- 2、项目实施部门：市发展改革委、市环保局、区环保局
- 3、项目主要推进部门：各区环保局
- 4、项目受益者：

直接受益者：享受工业 VOCs 治理项目资金扶持的企业

间接受益者：上海市全体市民，通过项目的实施，享受改善后的大气环境

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

根据《上海市发展改革委员会部门预算绩效管理实施办法》（沪发改稽察〔2015〕15号）的相关规定，加快构建以提高政府管理效能和财政资金使用效益为核心的绩效评价管理体系。为全面了解“企业 VOCs 治理项目”的资金使用合规性、确保企业 VOCs 治理项目奖励资金真正落实到符合条件企业中去，基本完成“十二五”、“十三五”规划支持推广节能减排的目标任务，通过对 2015-2016 年度对企业 VOCs 治理项目的目标管理、绩效跟踪和绩效评价，以及了解项目管理状况和效能，总结企业 VOCs 治理项目管理和使用的成绩及存在问题，为今后进一步深化部门预算改革，加强预算绩效管理，完善项目的管理，完善政府职能，提高财政资金使用效益提出合理的参考意见。

（二）评价依据

（1）绩效评价管理文件

《上海市发展改革委员会部门预算绩效管理实施办法》（沪发改

稽察（2015）15号）

《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩[2014]22号）

（2）项目业务文件

《上海市节能减排专项资金管理办法》（沪府办发〔2008〕18号）

《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》和《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》（沪环保防〔2015〕325号）

《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法实施细则》（沪环保防〔2016〕112号）

（三）评价对象和范围、评价时段的确定

1.评价对象：本次评价对象为“工业 VOCs 治理项目”。

2.评价范围：项目涉及范围为整个上海市，项目通过节能减排专项经费拨付市级资金 19,344.475 万元。项目的预算申报、制度建设、计划实施、项目运营等情况，包括目标任务的完成情况、资金的管理和使用情况，专项资金的分配运营等制度的健全完善情况。

3.评价时间：本次绩效评价的时段为：2014 年 3 月 21 日至 2017 年 12 月 31 日。

因本项目采取的是后补贴政策，VOCs 减排企业的污染治理工程在 2016 年 12 月 31 日前完成，之后的企业申报、材料审核、现场核实、资金的批复等流程有相应的滞后性，因此绩效评价时间段截止到 2017 年 12 月 31 日。

（四）绩效评价工作方案制定过程

2018 年 4 月我们接受委托，对工业 VOCs 治理项目进行绩效后评价。我们成立了项目小组，经过前期的调研及资料收集、整理、提炼等工作，按照委托单位的要求，综合考虑了评价对象、评价内容，吸

收了方案评审会中专家的相关意见，并调整了评价工作方案，并经补充和修改方案后向市发改委提交，确定了最终的绩效评价方案。

（五）绩效评价原则及评价方法

1、绩效评价原则

（1）科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

（3）分级分类原则。绩效评价由各级财政部门、各预算部门根据评价对象的特点分类组织实施。

（4）绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2、绩效评价方法

在绩效评价框架上，我们结合《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》等的相关要求，秉承科学规范、公开公正和绩效相关的原则，不断完善、细化绩效目标设计工作，并根据项目设定的绩效目标，运用案卷研究法、因素分析法及等相应的评价方法，建立指标体系和评价标准，从项目决策、项目管理和项目绩效等三个部分对本项目进行客观、公正的评价，从而为加强项目资金支出管理，强化支出责任，提高资金使用效益提供依据。

（六）数据采集方法及过程

通过实地调研、档案抽查、问卷调查等方式获取所需数据，主要包括项目立项资料、项目运行资料、项目相关管理制度、项目财务和业务数据等。为了完成绩效指标的分析评价工作，项目组设计了基础表、访谈和现场检查表与调查表，通过对奖励申报、审核档案抽查、

访谈和现场踏勘情况的分析，来确保项目评价结果尽可能的可靠真实。

项目决策类指标：从项目与战略目标的适应性、立项依据的充分性和绩效目标设定的合理性三方面来评价项目决策的优劣，是项目立项的前提和方向。数据来源有项目立项文件、政策文件等。

项目管理类指标：从项目前期审批立项到项目实施完成的全过程，包括投入管理、财务管理、项目实施管理等工作实绩开展全方位评价，这部分是项目实施内控制度执行力成绩，是保证项目获得效果的重要基础和前提。数据来源有财务管理制度、档案抽查、实地调研等。

项目绩效类指标：根据项目特点选择项目产出实现度及社会效益等效果综合评价。这部分是项目实施后的核心效果，也是项目实施要实现的目标内容。数据来源有基础数据表、问卷记录等。

我们根据既定方案，进行了档案抽查、实地调研、问卷调查工作，对项目的规划情况、管理情况、开展情况等做了调研，向管理机构获取了评价所需的基础数据，并根据收集到的基础数据和调研记录，整理完成基础数据表及调研报告，之后按照绩效评价指标体系的标准进行评分，制作完成指标评价底稿。

本次档案抽查样本选取通过补贴的企业总计 **23** 家企业，样本覆盖了各个区，其中重点企业 **15** 个，根据 **3** 个项目的补贴金额从大到小挑选样本，一般企业因补贴金额统一为定额补贴且大多数申请末端治理项目，因此根据企业所在区划分挑选了 **7** 个样本；因一家企业可同时申报多个项目，样本中覆盖了 **LDAR** 项目 **7** 个，末端治理项目 **17** 个，**VOCs** 在线监测项目 **14** 个，详细抽样名单详见附表三。其中通过对各项目档案内的申报资料、审核记录、资金拨付规范性进行检查，同时根据检查记录形成单一工作底稿的基本情况。最后，进行分组统计，形成汇总各项目单位情况表，表内汇总单位申请文件、审核内容、补贴金额、现场审核等结果和问题。

本次面向社会公众的问卷调查我们选取了实施治理企业的最多

的奉贤区、松江区、闵行区和嘉定区进行发放总计 100 份问卷调查，问卷对被社会公众对本次工业 VOCs 治理项目的满意度进行调查，问卷由调研人员收集被调查人员答案，被调查人员签字确认的形式发放，调查问卷详见附件六。

（七）绩效评价实施过程

为确保项目的顺利完成，我所为本次绩效评价工作成立了项目组，具体负责项目的实施，项目组成员包括主任会计师 1 名，副主任会计师 1 名，部门经理及高级助理人员 6 名，行业专家 1 名，共 9 人。

在市发改委的协调下及市环境保护局、市环境科学研究院的配合下，我们完成了项目的调研和资料采集工作，设计出评价指标体系和绩效评价方案。

评价过程，我们对企业扶持的项目申报、件袋档案抽取样本要件进行合规性检查。并从项目制度建设、审批权限、工作流程、等效果和影响、通过受益群体的问卷反馈情况、项目实施的整体效益，总结项目实施的经验，提出改进和完善项目管理的建议。

我们根据既定方案，进行了访谈工作、问卷调查及现场踏勘工作，收集基础数据，按照绩效评价指标体系的标准进行评分，制作完成评价底稿，提出绩效评价报告的初步意见。

三、 评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1、评价结果

经应用绩效评价指标体系，对工业 VOCs 治理项目进行了绩效评价，总得分为 91.19 分，其中项目决策 10 分、项目管理 24 分、项目绩效 57.19 分。评价等级为“优秀”。

绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
A 项目决策(10分)				10.00	10.00
	A1 项目立项 (5分)				
		A11 战略目标适应性		2.00	2.00
		A12 立项依据充分性		3.00	3.00
	A2 项目目标 (5分)				
		A21 项目目标合理性		2.00	2.00
		A22 项目内容的明确性		3.00	3.00
B 项目管理 (25分)				25.00	24.00
	B1 投入管理 (7分)				
		B11 预算执行率		4.00	4.00
		B12 资金到位及时率		3.00	3.00
	B2 财务管理 (9分)				
		B21 资金使用情况		3.00	3.00
		B22 财务管理制度健全性		3.00	3.00
		B23 财务监控有效性		3.00	3.00
	B3 项目实施 (9分)				
		B31 项目管理制度建设保障性 (3)		3.00	3.00
		B32 项目执行实施程序控制的有效性 (6)	B321 项目实施审核程序控制性	3.00	2.00
			B322 项目实施审定及拨付程序控制性	3.00	3.00
C 项目绩效 (65分)				65.00	57.19
	C1 项目产出 (35分)				

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	
		C11 数量指标 (12)	C111 VOCs 治理企业实际完成率	8.00	8.00	
			C112 VOCs 排放信息综合管理平台完成率	4.00	2.00	
		C12 质量指标 (18)	C121LDAR 项目完成情况	6.00	6.00	
			C122 末端治理项目完成情况	6.00	6.00	
			C123VOCs 在线监测项目完成情况	6.00	6.00	
		C13 项目完成及时率 (5)			5.00	4.62
	C2 项目效益 (30 分)					
		C21 项目管理人员满意度		6.00	5.54	
		C22 项目对生态效益的影响		8.00	8.00	
		C23 项目后续运行对行业影响力		8.00	4.57	
		C24 社会公众或服务对象满意度		8.00	6.46	
	总计				100.00	91.19

2、主要绩效

工业 VOCs 治理项目的有效实施可以有效减少工业 VOCs 排放量，降低上海 PM_{2.5} 浓度。项目适应推进节能减排的战略目标，履行财政部门职能，项目立项依据充分、程序规范，项目绩效目标设置合理可行。

项目管理情况总体良好，资金使用及拨付符合规范，财务及业务管理制度健全，项目组织机构、人员配备的完备、覆盖到项目各环节，组织实施运行顺畅。

项目主要任务全面完成，主要产出基本实现，完成了 2026 家企业 VOCs 污染治理，根据要求完成企业 VOCs 治理补贴审核，完成企业补贴的申报受理、审核、奖励发放。

（二）具体绩效分析

1、项目决策分析

项目决策是项目立项的前提和方向，本次评价从项目立项以及项目目标两个方面来评价项目决策的优劣。项目决策权重 10 分，本项目得分 10 分，得分率 100%。

A 项目决策分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
A11 战略目标适应性	2	适应	2
A12 立项依据充分性	3	充分	3
A21 项目目标合理性	2	合理	2
A22 项目内容的明确性	3	明确	3
合计	10		10

（1）项目适应推进节能减排的战略目标

2015 年 7 月上海市环保局以（沪环保防（2015）325 号）转发上海市各区县人民政府《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》和《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》，明确市政府各相关部门职责分工，故工业 VOCs 治理项目完全符合市发改委、市环保局、市财政的部门战略目标，与项目主管单位职责密切相关，故 A11 战略目标适应性指标得满分。

（2）项目立项依据充分

我们实施项目评价工作，必须结合同期出台的国家、市级层面对工业 VOCs 治理政策的背景和法规加以对照，项目相关政策必须符合国家、上海市的发展战略和规划，与国家、市级的相关政策对接，根据我们查阅，仅 2013 至 2015 年期间，国家、上海市相继出台的有关政策法规如下：

工业 VOCs 治理相关政策

发布/实施时间	发布/执行部门	政策/发展举措	政策/举措内容
---------	---------	---------	---------

发布/实施时间	发布/执行部门	政策/发展举措	政策/举措内容
2013/9/13	国务院	《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37号）	加大综合治理力度，减少多污染物排放；调整优化产业结构，推动产业转型升级；加快企业技术改造，提高科技创新能力；加快调整能源结构，增加清洁能源供应；严格节能环保准入，优化产业空间布局；发挥市场机制作用，完善环境经济政策；健全法律法规体系，严格依法监督管理；建立区域协作机制，统筹区域环境治理；建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气。
2014/7/25	上海市人民代表大会常务委员会	《上海市大气污染防治条例》（经2014年7月25日上海市十四届人大常委会第14次会议修订通过）	条例发布了针对大气污染防治的监督管理，防治能源消耗产生的污染，防治机动车、船排放污染，防治废气、尘和恶臭污染。
2013/11/7	上海市人民政府	《上海市清洁空气行动计划（2013-2017）》（沪府发〔2013〕83号）	优化能源结构，深化燃煤污染防治；加快产业结构调整，加强工业污染防治；积极发展绿色交通，加大机动车船污染控制力度；规范建设行业管理，提升污染防治水平；强化农业污染治理，减少面源排放；推进社会生活源整治，加快挥发性有机物等污染治理。
2008/6/3	上海市人民政府	《上海市节能减排专项资金管理办法》（沪府办发〔2008〕18号）	为规范专项资金使用和管理，特制定本办法。

经与上述国家出台的1个、上海出台的4个法规、政策和文件对照，我们认为，上海实施《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》和《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》（沪环保防〔2015〕325号）的奖励政策符合国家和上海市的经济发展战略、方针政策和减排规划，目标明确、决策清晰。故项目立项

依据充分，得 2 分。

(3) 项目绩效目标设定合理、绩效指标清晰可衡量

该项目符合国家和本市的有关政策法规，通过开展工业 VOCs 治理项目，坚持“引逼结合”的原则，以不断健全环保标准为主要手段，综合采用严格执法、加强监管、资金补贴等多种措施，促进全市工业 VOCs 污染减排，具备良好的项目效益，项目的预期产出效益和效果符合项目客观实际的业绩水平，所设定的绩效目标与项目相应预算具有密切的关联性。故 A21 绩效目标合理性指标得满分。

根据沪环保防〔2015〕325 号文工作目标，该项目的产出目标分别是完成 2026 家企业 VOCs 污染治理；根据要求完成企业 VOCs 治理补贴申报受理、审核、奖励发放；建设工业源 VOCs 排放信息综合管理平台，明确设定项目目标，相关数据可根据工业 VOCs 治理项目审核档案等资料中统计，数据准确合理。故 A22 绩效指标明确性得满分。

2、项目管理分析

项目管理是保证项目获得效果的重要基础和前提，本次评价从投入管理、财务管理和项目实施三个方面来评价项目管理的优劣。项目管理权重 25 分，本项目得分 24 分，得分率 96%。

B 项目管理分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
B11 预算执行率	4	100%	4
B12 资金到位及时率	3	及时	3
B21 资金使用情况	3	规范	3
B22 财务管理制度健全性	3	健全	3
B23 财务监控有效性	3	有效	3
B31 项目管理制度建设保障性	3	健全、完善	3
B321 项目实施审核程序控制性	3	不够规范	2
B322 项目实施审定及拨付程序控制性	3	流程规范	3
合计	25		24

(1) 财政资金全部到位，按资金安排全额执行

2016-2017 年度预算系根据 2015-2016 年度的预算情况进行预计，项目年度资金预算安排是在年度总节能减排专项资金内，根据市经信委年度计划编制资金预算计划。2016 年度节能减排专项资金内支持工业 VOCs 治理项目预算安排 20,000.00 万元，2017 年度预算安排 15,000.00 万元。2016 年度根据工业 VOCs 企业扶持申报项目的审核结果，市级资金安排计划拨付 133.666 万元，实际资金分配 133.666 万元；2017 年度根据工业 VOCs 企业扶持申报项目的审核结果，市级资金安排计划拨付 19,210.809 万元，实际资金分配 19,210.809 万元；本项目年度资金预算安排是在年度总节能减排专项资金内，预算超额由总节能减排专项资金内调配。预算执行率为 100%，故 B11 预算执行率，得满分。

(2) 资金到位及时

根据市环保局申请核拨第一批到第八批工业 VOCs 治理项目补贴资金和工业源 VOCs 排放信息综合管理平台项目建设资金的函的发函时间，市财政局对应资金都在一个月内完成拨付。故 B12 资金到位及时率，得满分。

(3) 资金使用符合规范

资金符合沪环保防〔2015〕325 号支持范围，应用于通过审核的工业 VOCs 治理企业的专项扶持资金、工业源 VOCs 排放信息综合管理平台项目建设资金。资金拨付符合管理制度规定，由市财政局根据拨款申请函，财政奖励资金直接拨付给重点企业、区级财政和综合信息平台建设公司。完全符合资金全部按规定用途使用，拨付有完整的审批程序和手续。故 B21 资金使用情况得满分。

(4) 财务管理制度健全，财务监控有效

项目资金管理参照《上海市节能减排专项资金管理办法》（沪府办发〔2008〕18 号）规定。年度资金预算安排是在年度总节能减排专项资金内，根据市经信委年度计划编制资金预算计划。管理机构负责将项目审核结果交市发改委、市财政联合审定，由市环保局向节能减

排办提交财政奖励资金计划，下达后向市财政提交拨款申请函，由市财政直接拨付至节能服务机构。项目资金建立相关财务管理制度并进行审批、支付，故财务管理制度建设良好，B22 财务管理制度健全性得满分。

资金管理通过多部门监督约束的机制，从审核、资金的分配、拨付、公示、监督等环节保障项目资金有计划、按规程拨付。市财政局对已完成奖励的项目采取财政资金审计抽查等项目资金管理检查。故 B23 财务监控有效性得满分。

(5) 项目管理制度建设保障完善

通过《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法实施细则》（沪发改环资〔2016〕112号）要求各区环保局应对奖励申报项目开展审核，加强了项目管理，同时确保政策实施结果的科学合理、高效公正。操作细则从申请、审核、拨付等进行制度化管理，整体较为完善，操作规程详细，配套保障措施合法、合规，故 B31 项目管理制度建设保障性得满分。

(6) 项目申请审核程序不够完善

根据《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法实施细则》（沪环保防〔2016〕112号）企业提出补贴申请，由区环保部门对材料进行初审后在每月 10 日前将材料汇总报市环保局；市环保局委托第三方专业机构在 30 个工作日内完成现场核实认定工作，并出具补提审定意见报送市节能减排办；市节能减排办根据审定意见下达资金使用计划；市财政局根据资金使用计划及时拨付补贴资金至项目单位。

23 个同意补贴项目抽样对各项目件袋档案内的申报手续规范性进行检查，区环保局都根据要求，完成了对申请企业的申请表、营业执照、开户银行和账号、方案及评审意见、合同和发票、监测报告等申请资料进行了初步审核，但 21 家企业申请表中区环保部门皆未填

写区审核完成时间,1家企业的区环保审核时间在出具核定意见之后,补贴申请审定流程不够规范,故 B321 项目实施审核程序控制性扣 1 分,得 2 分。

已核查所有市环保局向市减排办申请下达的工业 VOCs 治理项目补贴资金使用计划函及向市财政局申请核拨工业 VOCs 治理项目的补贴资金函,皆符合沪环保防(2016)112 号中的规定流程,补贴资金与资金使用计划函、核拨资金函一致,故 B322 项目实施审定及拨付程序控制性得满分。

3、项目产出分析

C1 项目产出分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C111 VOCs 治理企业实际完成率	8	101.30%	8
C112 VOCs 排放信息综合管理平台完成率	4	未建设完成	2
C121LDAR 项目	6	补贴金额正确,项目按 要求完成	6
C122 末端治理项目	6	补贴金额正确,项目按要 求完成	6
C123VOCs 在线监测项目	6	补贴金额正确,输出传输 无误	6
C13 项目完成及时率	5	企业治理在时效前完成	4.62
合计	35		32.62

(1) VOCs 治理企业数量完成率均达预期

根据关于印发《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》和《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》的通知(沪发改环资(2015)325号)工作计划,到 2016 年底,计划完成 2000 家工业 VOCs 企业的治理。

由市环保局、各区环保局联合实施工业 VOCs 治理项目的推进工作,截止 2016 年底,共治理工业 VOCs 企业 2026 家,故 C111VOCs 治理企业实际完成率达到 101.30%故得满分。

(2) VOCs 排放信息综合管理平台未建设完成

根据沪发改环资〔2015〕325号和沪发改环资〔2016〕112号的目标要求，建立 VOCs 减排管理信息平台，为配合推进 VOCs 减排工作，实现减排效果的动态跟踪和评估，环保部门要加快建设工业源 VOCs 排放信息综合管理系统，统一监管 VOCs 治理企业的污染物排放情况和在线自动监测数据；企业需在上海市工业源 VOCs 排放信息综合管理平台申报电子材料。根据现场去信息管理平台实地调查情况，综合管理平台未建设完毕，先完成了企业网上申报及对申报流程的动态跟踪和 VOCs 排放动态监管，项目管理及分析和大数据决策分析模块完成框架设计，内容仍在开发过程中，因此也未进行项目验收测试。故 C112 VOCs 排放信息综合管理平台完成率得 2 分。

(2) LDAR 项目完成情况

23 家企业申请文件袋抽查中，有 7 家企业申请 LDAR 项目，我们根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，重点企业 LDAR 项目补贴金额（元）=10（元）*核实后密封点，重新计算了 LDAR 项目的补贴金额，补贴金额都正确无误。抽查的 7 家申请 LDAR 项目的企业都根据《设备泄露挥发性有机物排放控制技术（泄露监测与修复）规程（试行）》（沪环保防〔2014〕327 号）要求，实施完成了设备标识、监测、泄露标识、修复、记录和申报等全过程。故 C121LDAR 项目完成情况得满分。

(3) 末端治理项目完成情况

23 家企业申请文件袋抽查中，有 17 家企业申请末端治理项目，我们根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，重点企业末端治理项目补贴金额（元）=20（元）*核实后设备有效处理规模，重新计算了末端治理项目的补贴金额，补贴金额都按专家核实风量计算正确无误。抽查的 17 家申请末端治理项目的企业都有专家显示核实意见，重点企业的非甲烷总烃去除率都不低于 90%，一般企业的末端治理项目都按编制方案完成治理。我们和专家去现场实地调研了 2 家申请末端治理

项目的企业，末端治理设备都照常在运行处理，实地调研结果满意。故 C122 末端治理项目完成情况得满分。

(4) 在线监测项目完成情况

23 家企业申请文件袋抽查中，有 13 家企业申请在线监测项目，我们根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，重点企业在线监测项目补贴金额（元）=200000（元）*在线监测装置数量（套），重新计算了在线项目的补贴金额，补贴金额都计算正确无误。我们去信息管理平台实地查看了在线监测项目企业的实时传输过来的相关技术参数，受补贴企业的在线监测设备运行无误。故 C123 在线监测项目完成情况得满分。

(5) 项目完成及时率

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，工业 VOCs 治理项目需在 2015 年前完成 71 家重点企业和 523 家一般企业的治理任务，在 2016 年前完成剩余 1406 家企业的治理任务。根据 2015 年工业 VOCs 工作总结，实际 2015 年前完成了 72 家重点企业的任务治理和 431 家一般企业的任务治理，未按时完成 2015 年的阶段目标，2015 年阶段目标得分 2.12 分（ $(72+431) / (71+523) * 2.5$ ）。2016 年完成了 2026 家企业的治理任务，完成了全部企业的任务治理目标，得分 2.5 分。故 C13 项目完成及时率得 4.62 分。

4、项目效益分析

C2 项目效益分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C21 项目管理人员满意度	6	满意度 88.89%	5.54
C22 项目对生态效益的影响	8	完成预期目标	8
C23 项目后续运行对行业影响力	8	未达到预期目标	4.57
C24 社会公众或服务对象满意度	8	空气质量有所提升	6.46
合计	30		24.57

(1) 管理人员满意度

为了解管理人员对工业 VOCs 项目治理情况的满意度情况，我们对区环保局采取电话访谈的方式发放问卷，分别于卷一设置了三项满意度的问题，各卷问题的回答情况见附件五。

调查问卷一中设计了管理人员对于项目治理工作满意度，补贴申请流程满意度、减排效益满意度进行了解，评价本项目管理人员对政策、申请流程以及项目效果满意度情况。通过加权计算，治理工作满意度为 100%；补贴申请流程满意度为 88.89% ($8/9*100\%$)，减排效果满意度为 87.5% ($7/8*100\%$)。综合上述问卷一的三项问题的回收情况，受管理人员对工业 VOCs 项目治理情况的综合满意度情况为 88.89% ($((9+8+7)/(9+9+8))*100\%$)，属基本满意，扣 0.46 分，C21 项目管理人员满意度得 5.54 分。

(2) 对生态效益的影响

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，目标预期上海市工业源 VOCs 每年可减少排放 8 万吨。在本次工业 VOCs 治理之前，VOCs 排放量数据来源于第一次全国污染源普查数据和 2013 年市环保局设立课题对 VOCs 排放重点监管行业和企业污染现状开展了重点 VOCs 工业企业排放清单的调查更新。经过本次工业 VOCs 治理项目完成后，市环保局根据国家推行的新指标要求测算了上海市 VOCs 排放量得出每年减排量 98141 吨，超过了预期每年减排 8 万吨的要求，故 C22 项目对生态效益的影响得满分。

(3) 项目后续运行对行业影响力

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，监测结果在企业网站上实时向社会公布。经过我们的档案抽查，抽查中一共 14 家申请了 VOCs 在线监测项目的企业中有 5 家的企业网站上没有实时公布监测结果，仅在申请补贴时段公布了监测数据，信息公开部分得 2.57 分 ($9/14*4$)；

VOCs 排放信息管理平台正在建设中，目前能接受企业传输的在线监测数据，未能对其进行分析管理，扣 2 分，得 2 分，故 C23 项目后续运行对行业影响力得 4.57 分。

(4) 社会公众满意度

为了解社会公众对工业 VOCs 项目治理成果的满意度情况，我们分别于卷二设置了满意度的问题，各卷问题的回答情况见附件五。

调查问卷二中设计了空气改善情况以及推行工业 VOCs 治理满意度的进行了解，评价本项目社会公众对空气改善结果和推行工业 VOCs 治理项目满意度情况。通过加权计算，认为空气有改善的为 83.5% (83.5/100%100%);对推行 VOCs 治理项目满意为 78%(78/100*100%)。综合上述问卷一的两项问题的回收情况，社会公众对工业 VOCs 项目治理情况的综合满意度情况为 80.75% ((83.5+78)/(100*2)*100%)，属基本满意，扣分 1.54 分，得分 6.46 分。

四、 主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

1、通过制定完善管理制度规范奖励申报、审核及拨付流程。

上海市环保局根据《上海市工业挥发性有机物治理和减排方案》、《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法》，认真梳理补贴申报、审核及拨付等工作流程，制定了《上海市工业挥发性有机物减排企业污染治理项目专项扶持操作办法实施细则》，从申请、审核质量、拨付等进行制度化管理，整体较为完善，操作规程详细，对项目实施各环节的控制起到良好的指引作用。

2、通过采用资金补贴等多种措施治理工业 VOCs，改善空气质量。

上海市环保局为全面提升工业 VOCs 污染防治水平，改善城市大气环境治理，推进工业 VOCs 治理项目，综合采用严格执法、加强监

管、资金补贴等多种措施，截止 2016 年共治理工业 VOCs 排放企业 2026 家，达到了年减排量 98,141 吨，切实消减了 VOCs 排放总量，改善了本市环境空气质量。

3、全国首例对全市工业 VOCs 排放企业进行治理

上海市环保局此次对上海市全市工业 VOCs 排放企业进行治理是全国首例，在此项目治理之前全国范围内没有如此大规模的治理项目，这个项目的实施将对全国的工业 VOCs 治理项目带来模范带头作用，治理的经验能借鉴给别的地区制定 VOCs 治理政策。

上海市环保局在治理工业 VOCs 项目过程中，通过组织技术研讨会等方式对各个行业的 VOCs 治理减排技术进行了沟通和宣传，为推进全市 VOCs 治理工作提供了技术支撑，为解决当前环境保护中的突出问题进行了有益探索。

（二）存在的问题

1、VOCs 减排管理信息平台未建设完毕

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，为配合推进 VOCs 减排工作，实现减排效果的动态跟踪和评估，环保部门要加快建设工业源 VOCs 排放信息综合管理系统，统一监管 VOCs 治理企业的污染物排放情况和在线自动检测数据。综合管理信息平台正在建设中，未建设完毕，目前完成了企业网上申报及对申报流程的动态跟踪和 VOCs 排放动态监管，项目管理及评估分析和大数据决策分析模块完成了框架设计，内容仍在开发过程中，导致了无法完成工业 VOCs 治理项目后续的监管和长效机制的设立。

2、VOCs 在线监测数据没有实时向社会公布

根据沪发改环资〔2015〕325 号要求，企业应通过安装 VOCs 在线监测等方式，主动公开污染物排放、治理设施运行及非正常工况等相关环境信息，接收社会监督；申请在线监测项目的企业，监测结果

在企业网站上实时向社会公布。在对申请 VOCs 在线监测项目的企业档案抽查中，我们发现一部分企业只在申请补贴时进行了社会公布，之后并没有持续进行实时公布。

（三）建议和改进措施

1、加紧建设 VOCs 减排管理信息平台，制定长效管理机制

减排管理信息平台是对工业 VOCs 治理项目长效机制建设的一部分，根据建设完成后 VOCs 减排管理信息平台收集的 VOCs 排放信息制定一个长效机制，对企业 VOCs 排放进行一个动态监管，才能做到可持续的减排治理。

上海在工业 VOCs 治理在全国是一个先例，之前没有这么大规模对 VOCs 排放企业减排治理，VOCs 减排管理信息平台对污染排放数据的数据分析可以给全国工业 VOCs 治理工作推进带来参考意义。

2、督促企业实时在企业网站上公布 VOCs 监测数据

申请在线监测项目的企业，监测结果在企业网站上实时向社会公布也是项目任务目标要求之一。在本次绩效评价中发现一部分企业在申请完在线 VOCs 监测项目之后没有在企业网站上继续公布 VOCs 监测数据，应督促企业实时在企业网站上公布 VOCs 监测数据。

（四）根据社会调查及问卷，对项目的意见及建议

1、建立一个长效机制对 VOCs 排放企业进行持续的考核

建议对完成治理的 VOCs 排放企业进行持续性的监管措施。已经完成治理的企业持续进行减排治理才能够真正意义上提升工业 VOCs 防治改善城市大气环境质量，需建设一个长效机制督促企业持续完成减排治理。

2、加大扶持力度和增加扶持方式

建议加大扶持力度，让更多的企业进行 VOCs 减排措施，从而改

善空气质量。建议增加扶持方式，除了通过一次性资金扶持之外还可以给予一些正常的优惠来支持企业继续减排工作。

五、 其他需说明的问题

无。

上海中洲会计师事务所有限公司

2018年6月20日

