

财政政策支出绩效评价报告

政策名称：上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项

预算部门：上海市住房和城乡建设管理委员会

委托部门：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海港融投资管理有限公司

2025 年 6 月

主评人：韦岸

评价组成员：封雅琴、蒋亿文、蔡庆、蒋诗卉

评价时间：2025 年 2 月至 2025 年 6 月

主评人签章：

目 录

摘 要	1
一、基本情况	7
（一）政策概况	7
（二）政策绩效目标	50
二、绩效工作开展情况	52
（一）绩效评价目的	52
（二）绩效评价原则和方法	54
（三）绩效评价工作过程	55
三、综合评价情况及评价结论	59
四、评价指标分析	61
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	75
（一）主要经验及做法	75
（二）存在问题及原因分析	76
六、有关建议	78

摘要

一、政策概况

建筑能源消耗约占社会能源消耗总量的三分之一，且是我国节能减排战略推进的重点领域。建筑节能是指通过优化建筑建设过程中的设计、选材、施工及后续运行、改造等环节，从建筑保温性能、遮阳措施、风向采光、工业化集约建设、可再生能源利用、用能管理/监测等方面着手，实现节能降碳。

自 2009 年起，上海市陆续发布相关政策支持本市建筑节能和绿色建筑发展，2020 年，第四轮政策即《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2 号）经市发改委、市财政局等相关部门审议，由市住建委正式修订发布。政策有效期为 2020 年-2025 年。

政策设立旨在进一步推进本市建筑节能和绿色建筑发展，培育相关示范项目，调动市场相关主体积极性，进而提高建筑能源利用效率。主要内容包括绿色建筑、装配整体式建筑、超低能耗建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化和立体绿化 6 类示范项目补贴及其他建筑节能相关服务/管理事项（能源审计、系统建设、示范项目专业技术指标第三方审核服务等）。

截至 2024 年末，政策累计执行资金 10928.46 万元，其中示范项目扶持资金 8904.04 万元，占比 81.84%，累计扶持各类

示范项目 32 个，面积约 273.43 万平。

二、绩效分析

评价结果显示，政策设立以来对本市城乡建设与建筑节能领域发挥了一定的引领和示范作用，当前上海市绿色建筑综合发展质量、超低能耗建筑新增面积及装配整体式建筑行业标准等均为全国领先水平，到 2024 年末本市超大型公共建筑单位建筑面积能耗下降率约 4.5%。政策执行期间对示范项目应补尽补率达到 100%，未发生项目交叉、重复享受政策的风险情况。

但评价过程中发现，随着本市建筑行业发展、相关法规发布、中长期规划推进，现行政策引领带动行业发展动力不足，示范项目数量持续减少，亟待修订（取消与调整）。此外，政策在宣传、项目库管理等方面存在不足。

三、主要经验及做法

（一）扶持力度与导向设计科学，部分建设领域全国领先

在扶持标准设计方面，政策扶持力度受各类示范项目主体认可，且在同等经济发展水平地区（北京、广州、深圳等）的同类政策中处上游水平。在扶持导向选择方面，政策分别于 2012 年、2020 年进行更名与示范项目调整，充分聚焦国家对应时期的重点工作。当前本市绿色建筑与超低能耗建筑推进情况均为全国第一，其中绿色建筑综合发展质量领跑全国，超低能耗建筑近年新增面积约为全国总量的 50%。

（二）政策申报审核与风险控制规范，示范项目应补尽补

政策管理部门建立健全合同签订、能耗监测平台接入、网络公示等方面管理机制并有效执行，对 2020 年-2024 年间审核的 32 个示范项目应补尽补，经复核未见扶持资金核算或流向错误等情况。此外，积极与市节能减排办、市发改委等相关方核对核实，避免同一项目交叉重复享受其他同类补贴。

四、主要问题

（一）部分示范项目与法规及行业发展现状适应性不高

绿色建筑自 2025 年本市《上海市绿色建筑条例》执行后，明确本市后续大型公共建筑以三星级作为最低建设标准，既有条款中针对二星级绿色建筑的扶持与最新法规适应性较弱。**装配整体式建筑**相关行业目前在上海市发展较成熟，预制率、装配率等技术指标最低要求为全国最高水平，以资金补贴持续刺激技术指标持续提升的意义及其对市场主体的吸引力不强（本轮示范项目 2 个，扶持面积 13 万余平，较上轮减少约 75%）。**既有建筑节能改造**中居住建筑改造在本轮与上轮政策执行期间均无示范项目，主要系由于可操作性较差（业权复杂）且与我国当前城市更新的宏观战略规划（拆迁重建）匹配适应度不高。**立体绿化**因扶持范围中剔除了按法规要求建设与已享受绿地率折算抵算的立体绿化，实际可扶持范围较小（即既有存量建筑上新建的立体绿化），本轮示范项目数量仅 1 个（0.49 万平）。

（二）部分示范项目与本市实际及后续规划不匹配

超低能耗建筑后续将作为本市新建居住建筑常规建设要求。即伴随相关法规要求的持续提高，即现行扶持门槛与范围已转变为最低、常规建设标准，不再具备引领、示范效应。**可再生能源与建筑一体化**受本市地下空间规划（浅层地热限制开发）、屋顶面积较小（楼层高度持续提高且与光伏铺设共用屋顶空间）等因素影响，本轮无示范项目。

（三）部分配套管理较薄弱

在项目库管理方面，当前项目预申报入库的进度节点与实际管理需求不符，库内“冗余”项目较多（工程变更后不再符合扶持标准），未结合建设过程中的工程变更实际对入库项目进行定期跟踪与出库管理，难以发挥对资金需求测算的指导作用。在专业评估管理方面，装配整体式建筑当前补贴单价按AA/AAA级分档，由行业协会依主体申请实施，近年评级总量约15个，远低于本市装配整体式建筑数量规模，仅以该项评估结果作为财政补贴分级标准，覆盖面与代表性存在一定欠缺。

五、评价结论

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本次对《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》的评价得分为83.11分，评价等级为“良”。建议根据实际情况修订后继续执行。

六、有关建议

（一）调整、取消部分示范项目补贴

建议根据本市法规与行业发展现状，调整绿色建筑和装配整体式建筑两类示范项目扶持条款。其中：**针对绿色建筑示范项目**，调整扶持条款，取消二星级居住/公共建筑补贴，并对三星级绿色建筑增设评审得分等补贴申请门槛（如 ≥ 90 分）。**针对装配整体式示范项目**，在设计技术指标要求的基础上，结合行业现状与国家住建部相关工作重点优化扶持范围与方向。**针对既有建筑节能改造示范项目**，取消既有居住建筑节能改造扶持条款。同时建议**针对立体绿化示范项目**进行可实施范围摸底并加强宣传动员。此外，建议结合本市实际与后续规划，**取消**现行政策中**超低能耗建筑和可再生能源与建筑一体化示范项目**扶持，根据住建部工作重点与要求，探索研究后续扶持导向。

（二）完善项目库与评估管理，进一步提高申报便捷性

在项目库管理方面，优化项目库管理机制，结合实际管理需求调整项目预申报入库进度节点（如工程进度达到 50%），加强入库项目跟踪并及时调整、维护项目库。在专业技术评估方面，结合装配整体式建筑示范项目后续调整方向，设计对应的专业技术评估标准，相关费用纳入政策专项由市住建委作为评级工作牵头实施主体，提高财政补贴分级的依据充分性与严谨性。此外，建议市住建委结合本市优化营商环境、一网通办等相关工作要求，在后续政策执行过程中深化落实“免申即享”工作推进，进一步优化政策申报流程，提高申报便捷性。

（三）优化政策支出范围，提高政策资金使用效益

建议市住建委关注近 5 年政策专项资金的用途结构，本轮政策示范项目扶持资金占比约 81%，各类管理服务费（非扶持资金，包括平台升级改造、检测审核服务等）占比达 19%，后续通过部门预算等其他资金渠道安排相关支出（不在本扶持办法中列支）。

《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》

政策评价报告

引 言

上海港融投资管理有限公司受上海市财政局监督检查局委托，对《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2号）进行专项资金政策评价。旨在总结2020版政策自发布至今的执行情况，并结合本市建筑/立体绿化领域相关法规、规划演变、行业领域发展趋势、同类政策制定情况、政策相关市场主体反馈等方面，分析政策热度下滑原因，为现行政策示范项目补贴条款的延续/修订/退出提供决策支撑与参考。

一、基本情况

（一）政策概况

1.政策背景、意义和作用

（1）政策背景

随着我国经济的快速发展，资源紧缺与环境问题日益凸显，加快建立资源节约型、环境友好型社会，强化节能减排、降低能源消耗，推进实现碳达峰、碳中和目标成为了我国社会、经济与能源等各方面发展转型的重要战略。

建筑能源消耗约占社会能源消耗总量的三分之一，而建筑行业更是我国节能减排战略推进的三大重点领域之一（分别为工业、

交通和建筑)。其与节能减排及双碳目标的关联主要通过优化建筑建设过程中的设计、选材、施工及后续运行、改造等环节，从建筑保温性能、遮阳措施、风向采光、工业化集约建设、可再生能源利用、用能管理/监测等方面着手，实现节能降碳。

为贯彻落实国家宏观战略，加快推进建筑节能工作，上海市发展和改革委员会、上海市财政局、上海市住房和城乡建设管理委员会（以下简称市发改委、市财政局和市住建委）于 2009 年印发《上海市建筑节能项目专项扶持暂行办法》（沪建交联〔2009〕816 号），并随着本市社会经济发展的实际与重心，分别于 2012 年和 2016 年对政策进行了迭代修订（《上海市建筑节能项目专项扶持办法》及《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》，以下简称 2012 版政策和 2016 版政策）。

2020 年 3 月，市住建委作为本市城乡建设主管部门，会同市发改委、市财政局印发《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2 号，以下简称 2020 版政策），完成政策第三轮修订延续。截至 2024 年末，本轮政策累计执行 10928.46 万元，扶持各类示范项目共计 32 个，受补示范项目面积共计 273.43 万平方米。

（2）政策的意义和作用

《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》旨在进一步推进本市建筑节能和绿色建筑发展，规范扶持资金使用管理，培育相关示范项目，调动各方参与相关工作的积极性，进而

提高建筑能源利用效率。

2.政策内容

2020 版政策的主要内容是通过对绿色建筑、装配整体式建筑、超低能耗建筑等 6 类示范项目进行资金补贴与扶持，同时开展建筑节能管理服务工作（能源审计、建筑能耗监测系统平台建设）与必要的示范项目审核工作（第三方服务），进而推进建筑节能并发挥各类的项目示范效应。具体内容如下：

（1）绿色建筑示范项目

对获得二星级运行标识且面积 > 2.5 万平的居住建筑或面积 > 1 万平的公共建筑，按 50 元/平米的标准进行补贴；对获得三星级运行标识且面积 > 1 万平的居住建筑或公共建筑，按 100 元/平米的标准进行补贴；申报流程为在绿色建筑运行标识有效期内，由业主或受委托的物业管理单位向市住建委提出申请。

注：绿色建筑指实现人与自然和谐共生的高质量建筑，根据国家与本市相关评价标准，具有安全耐久、健康舒适、生活便利、资源节约、环境宜居等 5 项主要特征，根据评价结果分为一/二/三星级，星级评定实行标识管理机制，其中一/二星级绿色建筑标识由市住建委按相关流程评审并颁发，三星级标识经市住建委初审推荐，由国家住建部审定颁发。

（2）装配整体式建筑示范项目

对单体预制率 > 45%或装配率 > 65%，且根据《上海市装配式建筑评价标准》，评价等级达到 AA 或 AAA 的装配整体式公共

建筑和居住建筑进行补贴。其中 AA 级补贴标准为 60 元/平米，AAA 级补贴标准为 100 元/平米。申报流程为项目取得施工图设计文件审查合格书后一年内，由业主向市住房城乡建设管理委提出申请。项目竣工验收后，由业主向市住房城乡建设管理委提出验收申请，验收通过给予项目最终评定。

注 1：装配整体式建筑是指把传统建造方式中大量现场作业工作转移到工厂采用工业集约化生产方式制成建筑用构件和配件，运输至现场并直接进行装配安装而成的建筑。相较于传统施工工艺的优势包括节约资源能源、减少施工污染、提高生产效率等。

注 2：政策条款中的预制率、装配率指标反映建设过程中对工业化生产构/配件的使用数量水平。而 AA/AAA 级则指上海市建设协会按照文件标准，从建设过程中方案设计、材料节约、建筑结构、建造便利性等维度进行分级评定。

（3）超低能耗建筑示范项目

对达到《上海市超低能耗建筑技术导则》中相关技术要求，且面积 > 0.2 万平的公共建筑和居住建筑，按 300 元/平米的标准进行补贴。申报流程为项目取得施工图设计文件审查合格书后一年内，由业主向市住房城乡建设管理委提出申请。项目竣工验收后，由业主向市住房城乡建设管理委提出验收申请，验收通过给予项目最终评定。

注 1：超低能耗建筑是指适应气候特征和场地条件，采用被动式建筑设计、技术手段与主动技术措施（包括围护结构、保温

材料、高性能门窗、气密性材料、可再生能源、机电设备、电气系统等的设计、选用和施工), 以更少的能源消耗提供舒适室内环境的建筑。其综合能耗(供暖、空调、照明、生活热水、电梯等)水平应较 2016 年建筑节能设计标准降低 50%以上。

注 2: 根据行业管理要求, 本市超低能耗建筑需通过专业第三方机构的专项检测认定, 第三方机构由市住建委通过政府采购确定, 检测费用自本政策专项中支出。

(4) 既有建筑节能改造示范项目

居住建筑面积 $2 >$ 万平, 且改造符合《既有居住建筑节能改造技术规程》, 补贴 50 元/平米受益面积; 公共建筑面积 > 2 万平, 且改造后单位建筑面积能耗下降(按标煤折算)在[15%, 20%)区间内的, 补贴 15 元/平米受益面积; 下降 $\geq 20\%$ 的, 补贴 25 元/平米受益面积。申报流程为改造竣工验收后一年内, 由业主或受委托的物业管理单位向市住房城乡建设管理委提出申请。

注: 既有建筑节能改造主要是指对既有建筑中的各类用能设备进行改造, 常见内容为供冷、供热等系统。该项补贴结算的主要影响因素包括受益面积与单位建筑能耗水平下降率, 均需通过专业第三方机构的节能量审核确定, 同时申请该项补贴的项目需进行财务审计以确定改造投入资金规模。相关第三方机构由市住建委通过政府采购确定, 审核、审计费用在本政策专项中支出。

(5) 可再生能源与建筑一体化示范项目

居住建筑(面积 > 5 万平)或公共建筑(面积 > 2 万平), 利

用太阳能光热（太阳能光伏项目和法定必须安装太阳能热水系统的项目除外）的补贴 45 元/平米受益面积，利用浅层地热能的补贴 55 元/平米受益面积。申报流程为建设项目竣工验收后一年内，由业主或受委托的物业管理单位向市住建委提出申请。

注：申报该项补贴需经专业第三方机构进行可再生能源建筑应用测试评价，第三方机构由市住建委通过政府采购确定，评价费用在本政策专项中支出。

（6）立体绿化示范项目

在相关重点区域的建(构)筑物上，利用屋顶、墙面等建（构）筑物空间开展的各类立体绿化项目（已享受绿地率抵算的立体绿化项目除外）按照花园式屋顶绿化 200 元/平绿化面积，组合式屋顶绿化 100 元/平绿化面积，草坪式屋顶绿化 50 元/平绿化面积，一般墙面绿化 30 元/平绿化面积，特殊墙面绿化 200 元/平绿化面积的标准补贴。其中屋顶绿化最低绿化面积要求为 1000 平（中环内重点区域为 500 平），一般/特殊墙面绿化最低绿化面积要求为 1000/500 平（中环内重点区域特殊墙面绿化为 200 平）。申报流程为项目竣工验收后一年内，由业主或受委托的法人单位向市绿容局提出申请，市绿容局接受申报并初审后向市住建委提出书面申请并提交相关材料。

（7）建筑节能管理与服务项目

既有国家机关办公建筑和大型公共建筑的能源审计项目，国家机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测系统建设项目，由政策

全额进行费用支付或资金支持。

(8) 其他事项

国家明确要求地方给予政策配套的建筑节能和绿色建筑相关事项及市政府确定的其他用途，给予适当支持。

(9) 配套费用

申报超低能耗建筑示范项目的，需经第三方进行专项检测。申报既有居住/公共建筑节能改造示范项目的，需经第三方进行能效测评/节能量审核与财务审计。申报可再生能源与建筑一体化示范项目的，需经第三方机构进行可再生能源建筑应用测试评价。以上内容均由市住建委委托第三方实施，费用自政策专项资金中支出，其中：超低能耗建筑专项检测费用按政府采购确定的费用实施（当前为 5 万元/项目）；能效测评、节能量审核和可再生能源建筑应用测试评价费用按面积确定为 2-5 万元；财务审计费用为 0.5 万元/项目。

具体政策文件详见**附件-政策原文**。经梳理、汇总后的政策要素如下表所示：

表 1.1-政策基础要素汇总表

政策要素	具体内容
政策名称与文号	《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2号）
发文单位	市住建委、市发改委、市财政局
有效期	2020.5-2025.5
资金来源	市节能减排专项资金
补贴上限	单个项目 最高 奖励 600 万元。既有建筑节能改造示范项目的补贴资金 不超过项目总投资的 30%
示范项目 主要共性条款	申报项目中 公共建筑 应当实施建筑用能 分项计量 且与本市国家机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测平台 数据联网
	通过审核的项目，在市住建委管网 社会公示 7 天 。到期无异议的，列入项目扶持资金安排计划
	扶持项目实施 合同管理 ，合同明确承担主体、主要内容、节能效果、扶持资金总额以及具体支持方式、支付条件、违约责任等内容
	已从 其它渠道 获得 市级财政资金 支持的项目，不得重复申报 同一项目只能选择 本办法支持范围中的一项 给予支持

表 1.2-示范项目补贴要素汇总表

项目类型	补贴要素	具体内容
绿色建筑 示范项目	补贴范围	获得二/三星级绿色建筑运行标识且标识在有效期内的居住建筑和公共建筑
	面积限制	居住建筑：二星级>2.5 万平，三星级>1 万平。公共建筑：>1 万平
	补贴标准	二星级 50 元/平，三星级：100 元/平
装配 整体式建筑 示范项目	补贴范围	根据《上海市装配式建筑评价标准》，评价等级达到 AA 或 AAA 的居住/公共建筑
	面积限制	>1 万平
	补贴标准	AA 级 60 元/平，AAA 级 100 元/平
超低能耗建筑 示范项目	补贴范围	根据《上海市超低能耗建筑技术导则》，达到相关技术要求的居住建筑和公共建筑
	面积限制	建筑面积>0.2 万平
	补贴标准	300 元/平

项目类型	补贴要素	具体内容
既有建筑节能改造示范项目	补贴范围	居住建筑符合《既有居住建筑节能改造技术规程》 公共建筑单位建筑面积能耗下降>15%（按标煤折算）
	面积限制	>2 万平
	补贴标准	居住建筑 50 元/平受益面积；公共建筑按单位建筑面积能耗下降率分档： 下降率≥20%，补贴 25 元/平受益面积； 下降率在[15%，20）区间内，补贴 15 元/平受益面积
可再生能源与建筑一体化示范项目	补贴范围	利用太阳能、浅层地热能等可再生能源与建筑一体化的居住建筑或公共建筑 （太阳能光伏项目和法定必须安装太阳能热水系统的项目除外）
	面积限制	居住建筑>5 万平，公共建筑>2 万平
	补贴标准	太阳能光热，45 元/平受益面积 浅层地热能，55 元/平受益面积

项目类型	补贴要素	具体内容
立体绿化 示范项目	补贴范围	在相关重点区域的建(构)筑物上，利用屋顶、墙面等建（构）筑物空间开展的各类立体绿化项目，已享受绿地率抵算的项目除外
	面积限制	屋顶/墙面/特殊墙面绿化覆盖面积>1000/1000/500 平 (中环以内重点区域，>500/1000/200 平)
	补贴标准	花园式屋顶绿化，200 元/平绿化面积 组合式屋顶绿化，100 元/平绿化面积 草坪式屋顶绿化，50 元/平绿化面积 一般墙面绿化，30 元/平绿化面积 特殊墙面绿化，200 元/平绿化面积

表 1.3-示范项目申报流程汇总表

项目类型	申报主体	主要流程条件	审核流转程序
绿色建筑	业主或受委托物业	绿色建筑运行标识在有效期内	市住建委受理审核
装配整体式建筑	业主	施工图审查合格 1 年内预申请 正式申请时项目完成竣工验收 并完成分级评定（AA/AAA）	市住建委受理审核
超低能耗建筑	业主	施工图审查合格 1 年内预申请 正式申请时项目完成竣工验收 并通过后续专项检测（第三方服务）	市住建委受理审核
既有建筑 节能改造	业主或受委托物业	项目竣工验收后 1 年内申请 并通过后续节能量审核（第三方服务）	市住建委受理审核
可再生能源 与建筑一体化	业主或受委托物业	项目竣工验收后 1 年内申请 并通过后续应用测试评价（第三方服务）	市住建委受理审核
立体绿化	业主或受托法人单位	项目竣工验收后 1 年内申请	市绿容局受理初审 报市住建委汇总

表 1.4-其他政策支出范围相关情况汇总表

内容类型	具体内容	补贴/支出标准
建筑节能 管理与服务	既有国家机关办公建筑和大型公共建筑的能源审计项目，及相关建筑能耗监测系统建设项目	按政府采购确定金额支持
上级要求	国家明确要求地方给予政策配套的建筑节能和绿色建筑相关事项及市政府确定的其他用途	适当支持
其他配套	超低能耗建筑专项检测费用	按政府采购确定金额支付 (当前为 5 万元/项目)
	能效测评 (既有居住建筑节能改造) 节能量审核 (既有公共建筑节能改造) 及可再生能源建筑应用测试评价费用	<3 万平, 2 万元/项目 [3, 6) 万平, 3 万元/项目 [6, 9) 万平, 4 万元/项目 ≥9 万平, 5 万元/项目
	财务审计费用 (既有建筑节能改造)	0.5 万元/项目

3.政策修订情况

政策起源于 2009 年，分别于 2012 年、2016 年和 2020 年进行了 3 次修订延续，现行政策文件为《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2 号）。本次政策评价主要就 2012 版、2016 版和 2020 版政策的主要修订情况进行对比分析，核心内容总结如下：

（1）补贴上限方面

2012 版及 2016 版政策中单个项目补贴上限视项目类型分为 1000 万元（部分可再生能源与建筑一体化及装配整体式建筑示范项目）和 600 万元两档，2020 版统一调整为 600 万元，且自 2016 版起增加了单个项目获补金额不超过项目投资总额 30% 控制规定。

（2）资金拨付方面

2012 版政策实施期间，各类项目（除立体绿化外）补贴资金分别在申报初审和验收审核阶段分 2 次各拨付 50% 资金，2016 版起调整资金拨付方式为验收审核后以一次性拨付（后续年度中存在少量 2012 版政策项目尾款）。

（3）补贴类目增删变化

2012 版至 2020 版政策期间始终延续存在的 5 类示范项目补贴包括绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化和立体绿化。有增删变化的补贴类目情况如下：

- a. 高标准建筑节能示范项目（于 2016 版政策中取消）；
- b. 既有建筑外窗或外遮阳改造（于 2020 版政策中取消）；

c.超低能耗建筑（2020 版政策中新增）。

（4）补贴范围、标准等变化

各类示范项目补贴范围与标准均在近年政策修订过程中进行了调整，主要是根据行业发展趋势、国家战略要求、相关法规条例/条例/配套政策修订完善、区域实际情况等，对各类示范项目的**补贴范围**（如绿色建筑强调运行标识、装配整体式建筑预制率要求根据行业发展实际大幅提高、可再生能源与建筑一体化项目剔除太阳能光伏项目等）、**面积限制**（如立体绿化项目放宽中环内重点区域准入面积门槛等）和**补贴标准**（如绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造等项目均逐步由统一补贴标准调整为按对应技术指标分档补贴）等进行了调整修订。

具体修订内容汇总如下表所示：

表 2-政策修订情况对比分析表

相关要素	主要修订内容	对比分析情况
政策名称	2012 版：《上海市建筑节能项目专项扶持办法》 2016 版：《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》 2020 版：《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》	调整政策名称 进一步强调支持绿色建筑发展
补贴上限	2012 版：部分可再生能源与建筑一体化应用示范项目、整体装配式住宅示范项目单个最高 1000 万，其他项目最高 600 万元 2016 版：装配整体式建筑单个项目最高 1000 万元，其他项目最高 600 万元，且补贴资金不超过项目总投资的 30% 2020 版：单个项目补贴上限 600 万元，补贴资金不超过总投资的 30%	根据行业工作重点与本市社会经济发展实际对补贴上限进行调整（统一为 600 万元/项目），并于 2016 年起增设补贴上限不超过项目投资总额 30%控制要求

相关要素		主要修订内容	对比分析情况
补贴类目		<p>2012 版至 2020 版政策延续过程中始终存在的示范项目补贴包括绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化、立体绿化（以上 5 项自 2012 版延续至今）；</p> <p>政策修订延续期间发生增删变化的补贴类目包括高标准建筑节能示范项目（存在于 2012 版政策，2016 版政策中取消）；既有建筑外窗或外遮阳改造（存在于 2012 与 2016 版政策，2020 版政策中取消）；超低能耗建筑（2020 版政策中新增）</p>	<p>根据国际建筑节能先进理念，按照行业发展重心与趋势增设超低能耗建筑示范项目，并通过梳理整合归并示范项目类型，取消高标准建筑节能和既有建筑外窗外遮阳改造项目</p>
绿色建筑	补贴范围	<p>2012 版：二/三星级绿色建筑标识</p> <p>2016 版及 2020 版：二/三星级绿色建筑运行标识</p>	<p>自 2016 版起强调绿色建筑运行情况，申请补贴需在运行满 1 年后提出星级标识评定申请；并优化调整补贴分档</p>
	面积要求	<p>居住建筑无变化（二星级>2.5 万平，三星级>1 万平）</p> <p>公共建筑自 2020 版起提升至>1 万平（此前三星级>0.5 万平）</p>	
	补贴标准	<p>2012 版：60 元/平</p> <p>2016 版及 2020 版：二星级 50 元/平，三星级 100 元/平</p>	

相关要素		主要修订内容	对比分析情况
装配式建筑	补贴范围	2012 版：预制装配率要求 $\geq 15\%$ 2016 版：单体预制率要求 $\geq 45\%$ 或装配率 $\geq 65\%$ 且有 2 项以上创新技术	按照行业发展进程逐步提高补贴范围门槛（预制率、装配率指标要求提高），并动态调整项目面积限制门槛
	面积要求	2012 版： >2.5 万平 2016 版：居住建筑 >3 万平，公共建筑 >2 万平	
	补贴标准	2012 版：60 元/平，预制装配率 $\geq 25\%$ ，补贴 100 元/平 2016 版：100 元/平	
既有建筑节能改造	补贴范围	2012 版：节能标准达到 50%以上 2016 版及 2020 版：居住建筑符合《既有居住建筑节能改造技术规程》，公共建筑单位建筑面积能耗下降 $>15\%$ （按标煤折算）	2016 版起区分居住建筑和公共建筑技术要求（节能标准调整为单位建筑面积能耗下降），并对补贴标准按技术指标进行分档细化
	面积要求	2012 版及 2016 版：居住建筑 >1 万平，公共建筑 >2 万平 2020 版： >2 万平	
	补贴标准	2012 版：60 元/平 2016 版及 2020 版：居住建筑 50 元/平。公共建筑单位面积能耗下降在	

相关要素		主要修订内容	对比分析情况
		[15%,20%) 区间内的, 15 元/平; 下降率 \geq 20%的, 25 元/平	
可再生 能源 与建筑 一体化	补贴 范围	2012 版: 太阳热能、浅层地热能、太阳能光伏 2016 及 2020 版: 太阳热能、浅层地热能	2016 版起 取消太阳能光伏 相关补贴, 并按 可再生能源类型对补贴标准进行分档细化。 2020 版起按建筑类型统一项目面积门槛(不 再与使用的可再生能源种类数量挂钩关联)
	面积 要求	2012 版及 2016 版: 使用一种可再生能源的, 居住建筑 >5 万平, 公共建 筑单体建筑面积 >2 万平。使用两种及以上可再生能源的, 居住建筑 >4 万平, 公共建筑单体建筑面积 >1.5 万平 2020 版: 居住建筑 >5 万平, 公共建筑 >2 万平	
	补贴 标准	2012 版: 太阳能光热或浅层地热, 60 元/平。太阳能光伏 5 元/瓦 2016 版及 2020 版: 太阳能光热 45 元/平, 浅层地热 55 元/平	
立体	补贴 范围	在相关重点区域的建(构)筑物上, 利用屋顶、墙面等建(构)筑物空间开 展的各类立体绿化项目, 已享受绿地率抵算的立体绿化项目除外	2016 版起, 增加区域细分条款, 放宽中環 内 项目的面积门槛

相关要素		主要修订内容	对比分析情况
绿化	面积要求	2016 版起，中环内重点区域面积限制放宽到 屋顶绿化/特殊墙面绿化>500/200 平	
	补贴标准	无变化，花园屋顶 200 元/平，组合屋顶 100 元/平，草坪屋顶 50 元/平，一般墙面 30 元/平，特殊墙面 200 元/平	
资金拨付		立体绿化示范项目始终在审核后一次性拨付；其余项目在 2012 版政策中规定分别在申报预审阶段和验收终审阶段分 2 次各拨付 50%扶持资金，2016 版起全部调整为验收审核后一次性拨付 100%补贴	2016 版起，所有补贴资金调整为验收审核后一次性拨付（2016 年-2019 年间存在一定量的 2012 版政策项目尾款）

2012 版及 2016 版政策文件详见附件-历史轮次政策原文。

4.外省市政策对比

评价组通过网络检索等方式对比本市与外省市政策标准，如下：

外省市同类政策标准对比汇总表

示范项目	上海市	北京市	深圳市	广州市
绿色建筑	二星级 50 元/平 三星级 100 元/平	60 元/平	20-60 元/平	二星级 50 元/平 三星级 100 元/平
装配整体式	AA 级 60 元/平 AAA 级 100 元/平	120 元/平	最高 100 元/平	无
超低能耗	300 元/平	200 元/平	150 元/平	50 元/平

示范项目	上海市	北京市	深圳市	广州市
节能改造	节能率 $\geq 20\%$, 25 元/平 节能率 $\geq 15\%$, 15 元/平	20 元/平	节能率 $\geq 20\%$, 30 元/平 节能率 $\geq 10\%$, 15-30 元/平	同上海
可再生能源 一体化	太阳光热, 45 元/平 浅层地热, 55 元/平	无	无	无
立体绿化	30-200 元/平	无	建设补贴 100-200 元/平 另经考核补贴养护经费 2 年 (不超过 20 万元/年)	无

对比分析结果显示,上海市绿色建筑与建筑节能政策体系总体优于对比样本区域,包括示范项目类别覆盖(上海市覆盖 6 类示范项目,外省市平均 3-4 个)、扶持力度(外省市单价标准较低且普遍限额为单项目最高不超过 200 万元或以建安费 3%控制总额)等方面。

5.政策实施情况

(1) 政策资金来源、使用情况

1) 政策资金来源与预算管理模式

政策资金来源为上海市节能减排(应对气候变化)专项资金,年初由市节能减排办按照专项资金总规模,匡算划分各相关领域/政策的资金使用计划金额,年中根据实际申报审核情况,由市住建委向市节能减排办提出用款申请,并根据其下达的资金使用计划批复,向市财政局请款拨付。

2) 政策资金使用情况

资金安排与使用情况

2020 年-2024 年间,政策资金的安排、使用情况如下:

表 3-近年预算安排与使用情况汇总表,单位: 万元

年度	年初匡算	年中调整	实际执行	执行率
2020 年	5000	2901.36	2901.36	100%
2021 年	5000	3695.22	3695.22	100%
2022 年	3000	1725.38	1725.38	100%
2023 年	5000	1752.52	1752.52	100%
2024 年	5000	853.99	853.99	100%
合计	23000	10928.47	10928.47	100%

注: 执行率计算公式为实际执行÷年中调整。

政策资金趋势与用途结构

2020 年-2024 年间，政策实际执行用途仅涉及绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造、立体绿化 4 类示范项目补贴、建筑节能管理服务事项（能源审计、能耗监测中心系统升级改造）和第三方服务费（超低能耗专项检测、既有建筑节能改造节能量审核/财务审计），具体如下：

表 4-近年政策资金支出内容汇总表

年度	口径	示范项目						建筑节能 管理与服务		第三方服务			小计
		绿色建筑	装配整体式	节能改造	超低能耗	可再生能源 建筑一体化	立体绿化	能源审 计	系统建 设	超低能耗 专项检测	节能量审核	财务审 计	
2020 年	数量（个）	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	金额（万元）	2901.36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2901.36
2021 年	数量（个）	4	0	11	0	0	0	-	0	0	15	13	-
	金额（万元）	2318.3	0	1107.44	0	0	0	207.98	0	0	55	6.5	3695.22
2022 年	数量（个）	1	1	3	0	0	0	0	0	0	6	6	-
	金额（万元）	600	600	501.38	0	0	0	0	0	0	21	3	1725.38
2023 年	数量（个）	0	1	2	0	0	0	0	-	19	4	2	-
	金额（万元）	0	507.1	126.26	0	0	0	0	1011.16	95	12	1	1752.52
2024 年	数量（个）	0	0	2	0	0	1	0	-	70	6	0	-
	金额（万元）	0	0	144.38	0	0	97.82	-	247.78	350	14	0	853.98
合计	数量（个）	11	2	18	0	0	1	-	-	89	31	21	-
	金额（万元）	5819.66	1107.1	1879.46	0	0	97.82	207.98	1258.94	445	102	10.5	10928.4

上表数据显示，近年来政策资金执行规模呈逐年递减态势，变化趋势如下图所示：

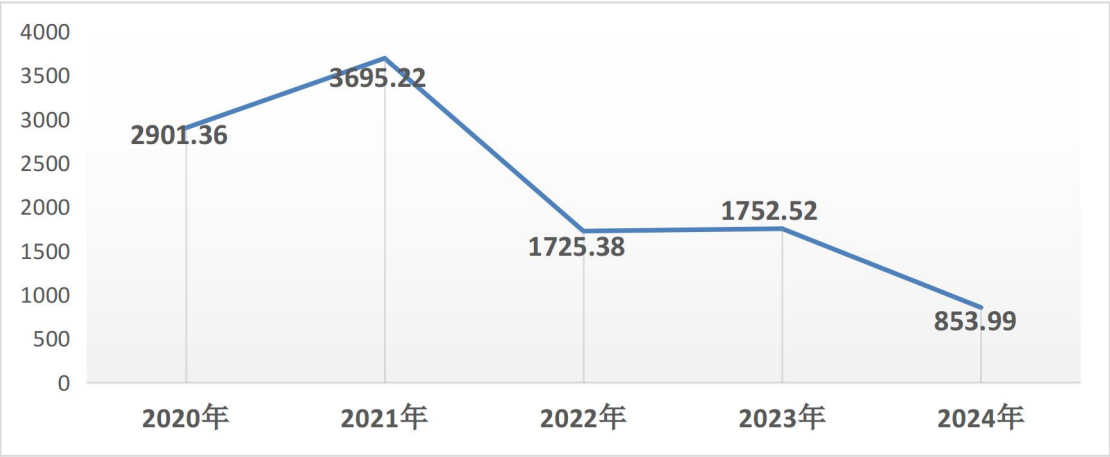


图 2-近年政策专项资金使用趋势，单位：万元

在资金用途方面，2020 年-2024 年间，各类示范项目中实际发生补贴的仅涉及绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造和立体绿化 4 类，使用资金占比分别为 53%、10%、17%和 1%。其余资金用途包括公共建筑能源审计、市建筑能耗监测中心系统平台改造升级和第三方服务费。

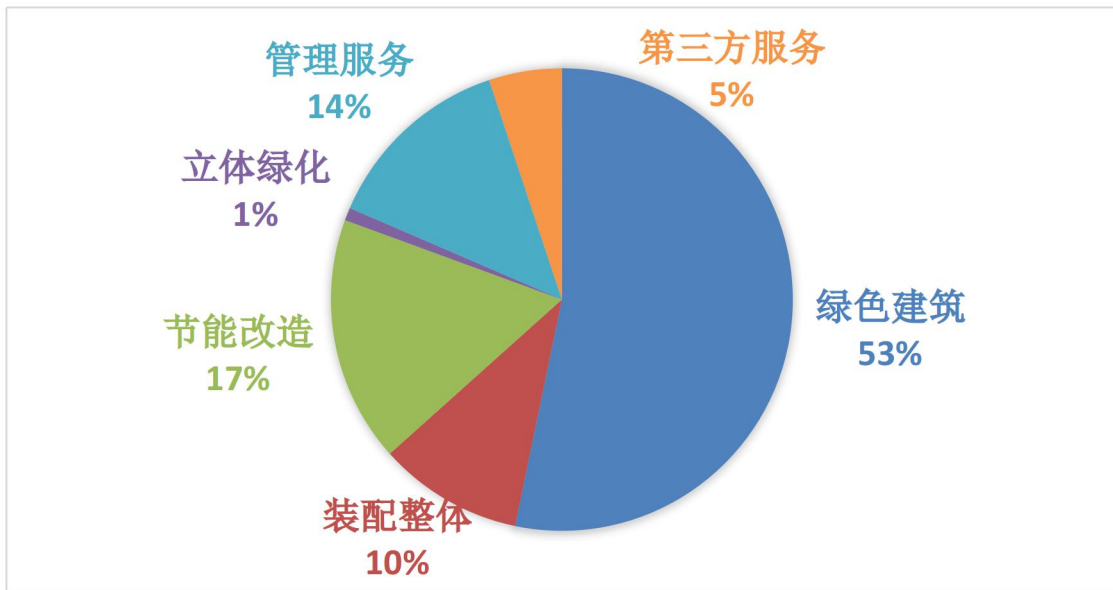


图 3-近年政策专项使用结构汇总

与上轮政策的资金执行情况对比

评价组对比 2016 版政策与 2020 版政策的资金执行情况，如下表所示：

表 5-近两轮政策资金执行情况对比表，单位：个，万元

实施内容			2016 版政策 (2017 年-2019 年)		2020 版政策 (2020 年-2024 年)		增减变化 (金额)
板块	序	内容	项目数	金额	项目数	金额	
示范项目	1	绿色建筑	11	3088.7	11	5819.66	2730.96
	2	装配整体式建筑	12	2740.89	2	1107.1	-1633.79
	3	既有建筑节能改造	18	1796.96	18	1879.46	82.50
	4	外窗外遮阳节能改造	1	232.22	无此项	无此项	-232.22
	5	超低能耗建筑	无此项	无此项	0	0	0.00
	6	可再生能源与建筑一体	16	3373.65	0	0	-3373.65
	7	立体绿化	15	658.28	1	97.82	-560.46
	8	新建高标准建筑	2	82	无此项	无此项	-82.00

实施内容			2016 版政策 (2017 年-2019 年)		2020 版政策 (2020 年-2024 年)		增减变化 (金额)
板块	序	内容	项目数	金额	项目数	金额	
建筑节能 管理与服	9	能源审计	-	543.65	-	207.98	-335.67
	1	系统建设	-	2765.6	-	1258.94	-1506.66
第三方服 务	1	能效测评/应用测评	4	14	0	0	-14.00
	1	节能量审核	22	74	31	102	28.00
	1	财务审计	无此项	无此项	21	10.5	10.50
	1	超低能耗专项检测	无此项	无此项	89	445	445.00
合计/平均			-	15369.96	-	10928.46	-28.90%

注：2016 版政策执行资金中存在较多 2012 版政策项目尾款，如序 8，为 2016 版已取消的示范项目。

数据显示，2020 版政策的资金规模总体较 **2016 版减少约 30%**，集中在装配整体式建筑、可再生能源与建筑一体化和立体绿化等示范项目。经调研了解，**主要系由于当前房地产行业较为低迷、部分补贴类目与当前行业发展/本市实际情况匹配适应性不高、部分补贴类目存在“竞品政策”等因素所致**（具体详见下文）。

（2）配套政策情况

为保障政策有序执行，市住建委制定的主要配套政策包括《上海市建筑节能和绿色建筑示范 项目专项扶持资金申报指南》（以下简称申报指南）和行业技术规程/管理规定。

其中：**申报指南**的主要内容是进一步明确各类示范项目的申报审核流程与资料要求，同时明确政策采用项目库管理机制，拟申报项目需在上年度 10 月底前网上申报入库，未列入项目库的项目次年不进行补贴。

行业技术规程/管理规定是指市住建委牵头制定，针对各类示范项目的技术要求与评价标准，如《上海市绿色建筑标识管理实施细则》、《上海市绿色建筑评价标准》、《上海市装配式建筑单体预制率和装配率计算细则》、《建筑改造项目节能量核定标准》、《超低能耗建筑管理规定》、《关于推进本市新建建筑可再生能源应用的实施意见》等。

具体内容详见附件-配套政策。

（3）政策执行情况

2020 版政策预计将与 **2025 年 5 月到期**，当前政策处于**调整修订**的前期调研阶段，本次政策评价旨在基于近五年政策**资金规模持续下滑**的情况，对既有政策内容的现实适应性与行业发展趋势进行评判分析，相关情况汇总如下：

A. 绿色建筑示范项目

绿色建筑根据国家与本市相关评价标准，从安全耐久、健康舒适、生活便利、资源节约、环境宜居等 5 个主要维度认定，分为一/二/三星级，本市绿色建筑实行标识管理机制，其中一/二星级标识由市住建委评定颁发，三星级标识经市住建委初审推荐，由国家住建部审定颁发。

截至 2024 年末，上海市累计绿色建筑面积达到 4.25 亿平方米，共 1237 个项目获得绿色建筑星级标识。近五年间本市新增的绿色建筑共计 50 个，建筑面积共计 635.04 万平。

由于标识星级、面积限制、**标识类型**（根据政策要求，申请补贴需竣工满 1 年，并在星级认定过程中将运行情况纳入评估范围，称为“运行标识”，较常规“竣工标识”，具有更高的“含金量”）等因素影响，新增绿色建筑示范项目总量与同期政策扶持项目数量存在一定差异。

2020 年-2024 年间，政策累计扶持绿色建筑示范项目 11 个(与 2016 版政策总体持平)，具体扶持情况如下表所示：

表 6-绿色建筑示范项目扶持明细表

年度	项目	性质	星级	面积 (万平)	单价 (元/平)	金额 (万元)
2020 年	远东宏信广场	公共	二星	10.26	50	513.08
	上海市静安区越商大厦	公共	二星	3.07	50	153.26
	中铝南方总部项目 B02A-03、06 地块	公共	三星	6.63	100	600.00
	上海中化集团世博 B03C-02 地块商办	公共	三星	4.35	100	435.03
	上海中心大厦	公共	三星	57.71	100	600.00
	华能上海大厦 1 号楼、2 号楼	公共	三星	8.85	100	600.00
2021 年	上海市浦东新区张江三湘海尚福邸	居住	三星	5.18	100	518.30
	上海市崧泽华城御澜雅苑 1-10 号楼	居住	三星	6.85	100	600.00
	静安府二期	居住	二星	16.49	50	600.00
	国家电网世博园区办公楼（4 幢）	公共	三星	15.67	100	600.00
2022 年	长宁八八中心	公共	二星	12.09	50	600.00
合计				147.15	-	5819.66

2025 年,《上海市绿色建筑条例》正式执行,首次以法规形式对本市绿色建筑推进工作提出要求,明确后续新建一定规模的公共建筑应当按照绿色建筑三星级标准建设。

B.装配整体式建筑

装配整体式施工是近年来我国与本市大力推进、发展的建筑建造方式,随着行业发展与相关技术成熟,本市对于装配整体式建筑的核心技术指标,即预制率或装配率的要求不断提高,当前上海市建筑行业对装配整体式建筑的单体预制率/装配率要求为40%/60%,为全国最高水平。

2020 年-2024 年间,政策累计扶持该类示范项目 2 个,较以前年度存在较大幅度的下滑,相关对比分析情况如下:

表 7-装配整体式建筑示范项目汇总说明表

政策版本	项目数量	说明
2016 版	12 个	其中 11 个项目为 2012 版政策项目尾款,最低预制率门槛根据期间本市要求分布在 (15%, 35%) 的区间内。仅 1 个符合 2016 版政策技术指标要求,即预制率>45%的申报项目
2020 版	2 个	2 个现行标准项目 (预制率>45%), 均为居住建筑,累计补贴 1107.1 万元,包括: 1) 海玥瀾庭, 2016 版政策项目 (不分级), 面积 8.87 万平, 补贴金额 600 万元; 2) 观云路 23-01 地块项目, AAA 级, 面积 5.07 万平, 补贴金额 507.1 万元

初步分析认为该类示范项目近年申报项目较少的主要原因系由于疫情所致的房地产市场低迷及本市行业标准较高（预制率 > 40%），而**补贴申请门槛更高于行业标准（预制率 > 45%）**，即政策门槛较高，确具示范、引领效应，但较大程度影响了市场主体的申报积极性。

此外，该类示范项目当前由上海市建设行业协会按照相关标准与规定开展分级评定（AA 级/AAA 级）作为补贴分档依据（评级费用不在政策专项中支出）。但调研过程中发现，分级评定并非行政管理要求，由协会依项目单位申请开展（用于申请补贴或品牌宣传），故近年间实际执行评级的项目数量较少（13 个），暂无法统计本市装配整体式建筑分级情况的整体数据。

C.既有建筑节能改造示范项目

2020 年-2024 年间，政策累计补贴该类示范项目 18 个，受益面积共 111.85 万平，平均核定节能率 17.56%，其中 3 个项目核定节能率 > 20%，按 25 元/平补贴（其余项目节能率在 15%-20% 之间，按 15 元/平补贴）。补贴金额共计 1879.46 万元（项目数量与补贴金额基本与 2016 版政策持平）。具体执行情况如下表所示：

表 8-既有建筑节能改造示范项目扶持明细表

年度	项目	核定节能率	受益面积	单价	核定投资额	实际补贴
2021 年	上海市第十人民医院	15.50%	13.60	15	1197.55	204.09
	上海市嘉定区妇幼保健院	15.50%	3.56	15	362.29	53.40
	上海市杨浦区市东医院	15.20%	3.67	15	304.07	55.15
	上海华东置业商厦	17.70%	2.13	15	272.00	31.96
	上海新梅联合广场	18.50%	10.91	15	992.50	163.65
	上海市嘉定区南翔医院	15.99%	3.23	15	295.61	48.53
	上海海通证券大厦综	16.50%	6.75	15	611.23	101.36
	华敏大厦综合	15.70%	14.42	15	1181.10	216.36
	上海滴水湖皇冠假日酒店	16.90%	7.10	15	510.76	106.60
	上海市浦东新区人民医院	15.70%	6.42	15	574.96	96.41
	上海市普陀区恒达大厦	18.80%	1.99	15	255.42	29.94
2022 年	仁济医院（东院）	21.20%	8.04	25	768.92	200.93
	上海通茂大酒店	21.00%	5.31	25	1199.76	132.92

年度	项目	核定节能率	受益面积	单价	核定投资额	实际补贴
	上海市财税综合楼	23.00%	6.70	25	598.53	167.53
2023 年	上海兴国宾馆	15.17%	2.91	15	605.04	43.71
	上海宏安瑞士大酒店	19.00%	5.50	15	537.97	82.55
2024 年	上海新世界丽笙大酒店	15.86%	7.27	15	457.32	109.17
	诺宝中心	18.80%	2.34	15	271.32	35.21
合计/平均		17.56%	111.85	—	10996.35	1879.46

注：项目受益面积与节能率均由市住建委委托的审核机构核定，改造投资额由市住建委委托的审计机构确定，相关服务费用均在政策专项资金中支出。

该类示范项目在 2022 年发布的《上海市城乡建设领域碳达峰实施方案》（沪建建材联〔2022〕545 号）中明确了量化的推进目标，即“到 2025 年，完成既有公共建筑节能改造且综合节能率 $\geq 15\%$ 的建筑面积达到 300 万平方米。到 2030 年，推进该目标至 600 万平方米”。

调研发现，近年申请该类补贴的项目均为公共建筑（无居住建筑），主要原因包括：一是居住建筑产权结构复杂，节能改造需征得多个业主同意，实施难度较大；二是居住建筑现阶段的提升规划以城市更新（拆迁重建）为主要路径，鲜有改造项目开展。

D.超低能耗建筑示范项目

2020 年发布的《关于推进本市超低能耗建筑发展的实施意见》（沪建建材联〔2020〕541 号），本市对经认定符合超低能耗建筑予以 2 种优惠政策选择（仅可享受 1 项）：

一是财政支持，即可申请本政策扶持资金 300 元/平米；

二是容积率计算，即外墙面积可不计入容积率，最高不超过总计容建筑面积的 3%（可理解为建筑使用面积增加 3%，且无需补缴土地出让金，直接关联建筑租售市场价，大幅提高住宅、商业地块开发商利润）。

其中申请容积率计算的项目由市住建委组织检测评估（即专

项检测，费用自政策专项中支出）并出具认定意见后，由项目单位向市规划和自然资源局申报。

本市针对超低能耗建筑的综合扶持力度较强，截至 2024 年末，上海市已累计落实认定超低能耗建筑 1573 万平，占全国总量约 50%。但由于本市房地价格因素，两类政策的市场吸引力相差较大，故无项目申报政策补贴（近五年间申请超低能耗建筑认定的项目数量约 300 余个，约有 30 个竣工后拟申请政策补贴，其余普遍倾向于选择规划资源条线容积率计算），自示范项目设立以来未执行补贴资金（仅发生专项检测第三方服务费）。

此外，《上海市城乡建设领域碳达峰实施方案》中指出，**2025 年起**，重点区域（五大新城）内新建建筑全面执行超低能耗建筑标准（可理解为本市局部最低建设标准）。

E.可再生能源与建筑一体化项目

现行政策中主要针对太阳能光热与浅层地热两类建筑中使用的可再生能源进行补贴。**2020 版政策执行期间获补项目数量为 0**（存在 1 个居住建筑项目申报，但因施工过程中曾受行政处罚，未补贴），较 2016 版政策大幅下滑（16 个，其中当期政策项目 4 个，往期政策尾款项目 12 个）。主要原因为以下方面：

一是 2016 年起政策拨付方式由此前的分批拨付调整为验收后一次性拨付，一定程度上影响了项目主体申报积极性。此外，且随着本市社会经济发展，建筑平均高度持续提升，但太阳能光热可利用的屋顶面积基本不变，较难满足高层建筑的用热需求。

故 2016 版政策执行期间，项目数量已较 2012 版大幅减少。

二是根据十三五期间本市出台的相关管理规定，硬性要求部分建筑需在屋顶安装光伏发电设施，挤占了太阳能光热设施的铺设空间（均需铺设在屋顶）。

三是浅层地热能开发利用具有客观条件（临近水体、开挖一定深度），2021 年上海规划资源条线发布了《上海市浅层地热能开发利用管理规定》，根据国土空间管控要求，划定本市浅层地热能管控分区，明确部分区域为限制开发区和禁止开发区，一定程度上限制了项目实施区域。

F. 立体绿化项目

《上海市生态环境保护“十四五”规划》（沪府发〔2021〕19 号）明确了到 2025 年，本市新增立体绿化面积 200 万平的任务目标。截止 2024 年末，上海市累计在“十四五”期间新增立体绿化 172 万平（主要为新建建筑按本市法规硬性要求建设的屋顶绿化）。

同期政策实际扶持花园式屋顶立体绿化项目 1 个，面积为 0.49 万平，获补金额为 97.82 万元，较 2016 版（15 个，5.11 万平，658.27 万元）政策执行期间大幅下滑。项目数量较少与下滑的主要原因包括以下方面：

一是 2015 年上海市发布了《上海市绿化条例》，以法规形式明确本市新建公共建筑应当对高度不超过五十米的平屋顶实施绿化。故政策不再对法规要求的立体绿化进行补贴，补贴范围实际

缩小为“既有建筑新建的立体绿化项目”，但经过2016年-2019年的工作推进，具有新建立体绿化意愿且符合补贴申报条件的存量建筑较少。

二是上海市建设工程项目设有绿地率指标要求，屋顶绿化根据市绿容局、市规自局其他相关政策，可用于折算抵算地面绿化面积缺口（一定程度上提高了开发商的实际土地资源使用率），但已享受绿地率折算抵算的项目根据规定不再享受政策补贴。

G.建筑节能与管理服务

2020年-2024年间，政策专项中的相关支出包括能源审计和能耗监测中心系统改造升级，其中：

能源审计由市机管局、市教委、市卫健委等根据相关规定，定期遴选机关办公建筑和公共建筑开展能源审计，市住建委主要根据行业主管部门要求，通过公开招标确定审计服务供应商，评价时段内于2020年开展能源审计工作，涉及建筑52幢，面积130.64万平，结算金额207.98万元。

能耗监测中心系统升级改造为信息化项目，由市经信委进行方案论证与审批通过后立项实施，主要改造内容为10项子系统功能应用模块开发。于2023年支付工程进度款1011.16万元，于2024年通过验收、试运行并支付尾款247.78万元，造价总计为1258.94万元。截至2024年末，平台与2360栋建筑能耗数据联网，覆盖面积1.1亿余平。

H.第三方服务费

2020 版政策中明确的第三方服务费支出内容包括超低能耗建筑项目专项检测、既有建筑节能改造项目能效测评/能量审核/财务审计和可再生能源与建筑一体化项目应用测试评价 5 类。由市住建委通过公开招投标确定入围服务商，并依次轮流向对应入围机构派发项目。

2020 年-2024 年间，政策专项中支出的第三方服务费涉及专项检测、节能量审核和财务审计 3 类，实施情况如下：

表 9-本轮政策执行期间第三方服务费执行情况汇总表

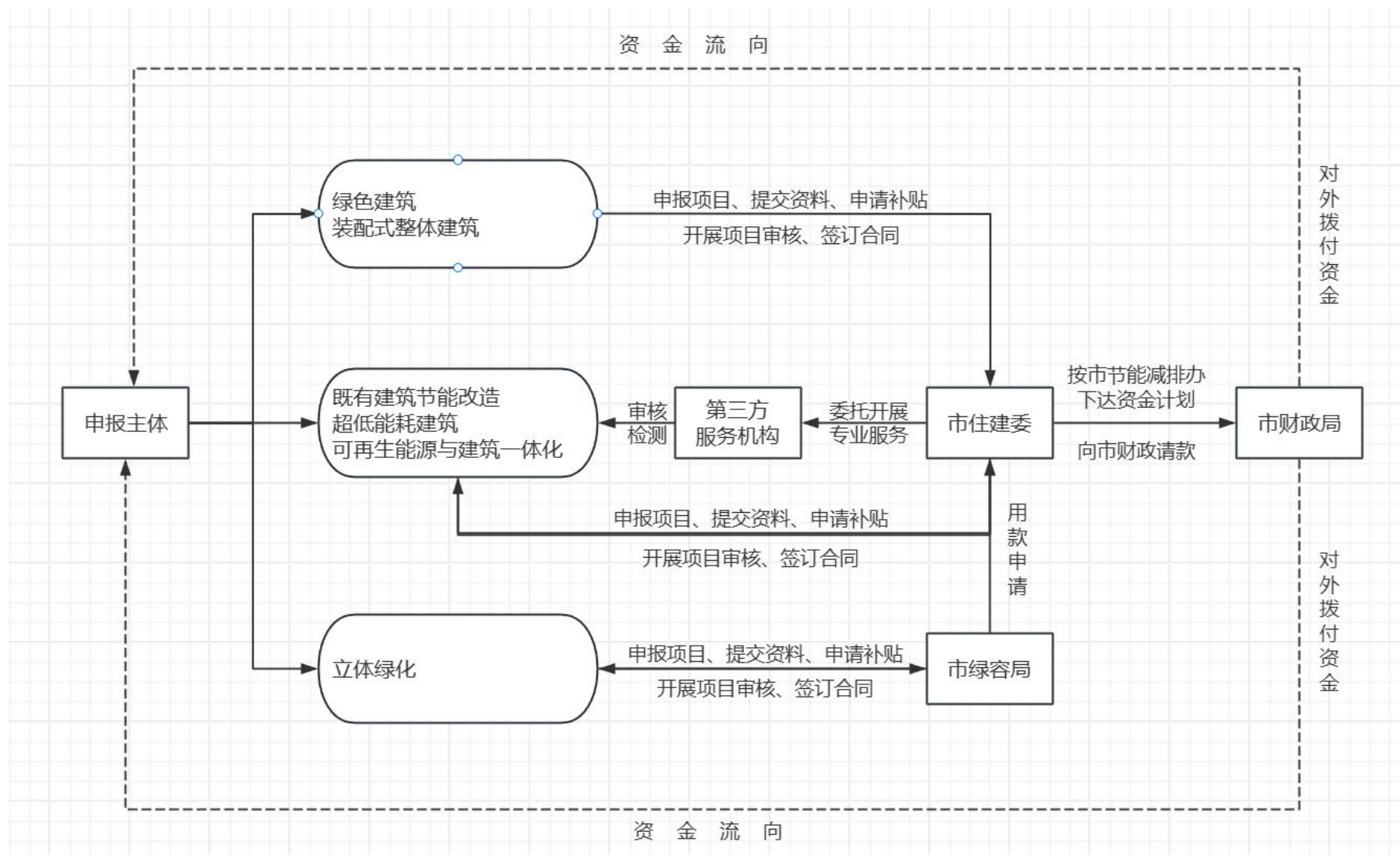
示范项目	第三方服务	项目数量 (个)	执行金额 (万元)	说明
超低能耗建筑	专项检测	89	445	中标价为 5 万元/项目 入围供应商共 7 家
既有公共建筑 节能改造	节能量审核	31	102	视面积 2-5 万元/项目 入围供应商共 3 家
	财务审计	21	10.5	单价为 0.5 万元/项目 入围供应商共 2 家
合计		141	557.5	-

注：节能量审核与财务审计项目数量超过同期扶持的既有建筑节能改造项目总数（18 个），主要原因包括支付时效（含部分历年获补项目服务费）和未通过审核（少量项目开展节能量审核但未达到补贴门槛，即节能率 $\leq 15\%$ ，则不再开展财务审计）。

6.政策管理流程

(1) 示范项目

各类示范项目补贴由政策规定的主体（业主或受托物业等）根据《申报指南》，提交相关申报资料，经市住建委审核通过后，项目信息通过市住建委管网公示 7 天，无异议后列入扶持资金安排计划，由相关主管部门与申报主体签订合同，明确项目内容、节能效果、扶持金额等。示范项目达成请款条件后，向主管部门请款，由市住建委一并向市节能减排办提出用款申请，并根据市节能减排办下达的资金使用计划向市财政局提交请款报告，市财政局审核后拨付扶持资金至项目单位。具体实施流程如下图所示：



(2) 政策宣传

政策当前主要的宣传渠道为市住建委、市建筑建材业市场管理总站（市住建委下属事业单位）、市绿建协会、市建设协会等相关部门/单位的官方网站、微信公众号。主要宣传方式包括：

一是定期发布政策申报指南，并对申报咨询进行答疑；

二是市住建委及下属管理总站通过本市工程建设项目管理平台对潜在示范项目进行挖掘与政策宣贯；

三是相关行业协会在日常工作开展中向各类市场主体进行政策宣贯与讲解。

7.政策组织架构

政策主要相关方如下：

市节能减排办，负责全市节能减排工作的组织领导，审核下达《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》资金使用计划；

市住建委，政策主管部门，与下属事业单位承担政策具体推进，包括政策专项资金预算申报、相关示范项目申请受理/督导/审核/签约、资金使用计划汇总/编制/上报、补贴资金请款拨付、政策宣传与修订调研等；

市绿容局，立体绿化示范项目主管部门，负责受理审核立体绿化示范项目申报，督导项目建设并进行项目审核，按政策实施细则与申报单位签订合同，明确立体绿化性质、面积、扶持金额等，出具审核意见报送市住建委请款；

第三方服务机构，包括各类审计/审核机构，负责按照相关法规/规程等要求开展对应示范项目的技术审核，形成相关审核/审计报告提交市住建委作为示范项目审核依据。

（二）政策绩效目标

1.总目标

推进本市建筑节能和绿色建筑发展，培育相关示范项目，提高建筑能源利用效率，调动相关参与方积极性。着力转变城市发展方式，努力建设资源节约型、环境友好型、生态低碳型城市。

2.具体目标

主管部门填报的绩效目标详见**附件-原始申报表**。经评价组完善后的具体绩效目标如下表所示：

表 10-具体绩效目标表

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	说明
产出	数量	完成示范项目 补贴申请受理审核	100%	按政策文件与申报指南既定流程与标准 开展并完成所有示范项目的补贴申请受理与审核工作
		示范项目政策补贴 应补尽补率	32 个	对经审核符合条件的 32 个示范项目下达补贴资金
	质量	获补项目资质达标情况	100%	受补示范项目全部符合政策既定的各类要求 包括限制条件、技术要求、面积门槛低等
		示范项目补贴覆盖情况	6 类	2020 版政策执行期间，扶持覆盖政策既定的 6 类示范项目
	时效	补贴资金下拨时效	平均时效 不超过 1 年	示范项目补贴申报主体自请款至补贴资金下拨的平均时间间隔不超过 1 年
效益	社会效益	建筑领域 节能减排情况	≥5%	十四五期间本市建筑领域节能减排水平（以超大型公共建筑为统计口径）不低于 5%（到 2025 年）
		示范项目对 规划目标 推进贡献度	≥33%	本市明确的政策相关十四五规划目标包括：超低能耗建筑 800 万平；既有建筑节能改造（节能率>15%）300 万平；立体绿化项目不少于 200 万平。政策扶持示范项目占规划目标的比例（视为对规划目标的推进贡献程度）不低于 1/3
		高标准 示范项目占比	≥33%	设有分级分档的示范项目中，高标准示范项目占比不低于三分之一，包括三星级绿色建筑、AAA 级装配整体式建筑和节能率≥20%的既有建筑节能改造项目
		示范项目 面积增长率	较上轮政策 有所增长	2020 版中 5 类示范项目面积（包括绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化和立体绿化）较上轮政策有所增长
	满意度 与可持续	申报主体 满意度	≥90%	示范项目受补主体对政策的满意度（包括政策扶持力度、政策申请便捷性/资金下拨及时性、政策宣传知晓情况等）不低于 90%
		政策内容与 现实适应性	匹配适应	现行政策与本市当前相关领域的法规条例更新、行业发展趋势、同类政策设置等方面的现实情况仍具有较强的匹配适应性，能够发挥对本市建筑节能与绿色建筑发展的示范、引领作用

二、绩效工作开展情况

（一）绩效评价目的

1.评价目的

上海港融投资管理有限公司受上海市财政局监督检查局委托，开展《上海市建筑节能与绿色建筑示范项目专项扶持办法》政策评价工作，旨在总结 2020 版政策自发布至今的执行情况，并结合本市建筑/立体绿化领域相关法规、规划演变、行业领域发展趋势、同类政策制定情况、政策相关市场主体反馈等方面，**分析 2020 版政策热度下滑原因**，并据研究与分析结果设计评价指标体系，反映政策制定、执行和绩效情况，通过指标评分发现政策设计与执行的经验与不足，**为现行政策内 6 类示范项目补贴条款的延续/修订/退出提供决策支撑与参考。**

2.评价关注点

本次政策评价的主要、个性关注点如下：

一是对比历轮政策修订与执行情况。对近年间的政策迭代修订开展对比分析，梳理主要修订内容，并对比 2020 版政策扶持示范项目数量、面积等较历史轮次的变化情况。判断致使政策热度下滑的主要影响因子。

二是分析政策的引领、示范效应水平。结合“十四五”期间本市相关规划目标的实现程度、政策对规划目标的推进程度及本市建筑领域节能减排的总体情况，判断政策对本市建筑节能与绿色建筑发展工作的引导作用。

三是支撑政策后续修订调整。走访调研了解示范项目申报主体对申报目的、扶持标准、申报流程等方面的看法；并听取主管部门对政策近年来宏观环境演变（包括法规要求、行业趋势等）与政策调整/修订方向的说明与构想。据此形成针对现行政策中六类示范项目补贴条款与当前现实情况适应性的判断分析结果，作为政策后续修订参考。

3.评价对象及范围

本次政策评价的对象主体为《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2号），评价时间范围按政策有效期确定为2020年5月至2025年5月。评价过程中涉及的主要相关方包括市住建委及下属管理总站、市绿容局、相关行业协会、相关服务供应商、相关建筑主体（补贴申请方）。

4.评价依据

《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》

（沪住建规范联〔2020〕2号）

《上海市绿色建筑条例》

（上海市十六届人大常委会第十六次会议表决通过）

《上海市城乡建设领域碳达峰实施方案》

（沪建建材联〔2022〕545号）

《关于推进本市超低能耗建筑发展的实施意见》

（沪建建材联〔2020〕541号）

《上海市浅层地热能开发利用管理规定》

（沪规划资源规〔2021〕3号）

《上海市生态环境保护“十四五”规划》

(沪府发〔2021〕19号)

《关于全面实施预算绩效管理的意见》

(中发〔2018〕34号)

《关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》

(沪委发〔2019〕12号)

《上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》

(沪财绩〔2020〕6号)

《关于进一步加强上海市市级财政专项资金绩效管理的通知》

(沪财绩〔2023〕3号)

(二) 绩效评价原则和方法

1. 评价方法

本次政策评价过程中使用的主要评价方法包括资料查验、因素分析、数据对比分析、相关方调研和专家论证等。

2. 评价等级标准

本次绩效评价采用综合评分定级方法，评价指标总分为100分，结果等级分为优、良、合格、不合格四档；分值与等级对应关系如下：

评价得分 ≥ 90 分，评价结果为“优”；

评价得分在[80分,90分)区间内，评价结果为“良”；

评价得分在[60分,80分)区间内，评价结果为“中”；

评价得分 < 60 分，评价结果为“差”。

（三）绩效评价工作过程

1.调研访谈

本次政策评价的主要调研访谈情况如下：

表 11-调研访谈情况汇总表

调研对象	对象说明	调研内容
市住建委 (及下属市建筑 建材业市场管理 总站)	政策主管部门	政策制定背景、修订沿革、专项资金预算管理 模式、示范项目申报审核流程、本市建筑领域 节能减排现状与目标、近年政策申报数量波动 原因等
市绿建协会 市建设协会	相关行业协会	各类示范项目的概念、定义与特点、对应行业 技术指标要求、政策与外省市对比情况
市绿容局	立体绿化项目 主管部门	本市立体绿化发展目标、立体绿化面积组成 结构与来源、项目数量变化原因
示范项目 申报主体	政策 主要受益方	示范项目实施与补贴申请情况、对上海市建 筑节能工作宏观环境的看法、对政策设计与执 行的看法与建议

抽选示范项目走访清单详见附件-示范项目调研清单。

2.问卷调查

本次政策评价的主要问卷调查计划如下：

表 12-问卷调查情况汇总表

示范项目	样本量	样本选择
绿色建筑 装配整体式建筑 既有建筑节能改造 立体绿化	32 份	32 个在本轮政策中享受扶持补贴的示范项目全覆盖,每项目选取相关人员 1 名进行问卷调查
超低能耗建筑	10 份	本轮政策发生专项检测费用的 89 个项目随机选取 10 个项目, 每项目选取相关人员 1 名进行问卷调查
可再生能源 与建筑一体化	10 份	上一轮政策扶持的 16 个示范项目及当前预申报在库项目中随机抽选 10 个, 每项目选取相关人员 1 名进行问卷调查
合计	52 份	—

具体调查内容详见附件-社会调查问卷。

3.指标体系

评价指标依据《关于进一步加强上海市市级财政专项资金绩效管理的通知》（沪财绩〔2023〕3号）设计，按照评价原则及目标，结合本次政策评价的特点，按照指标建设的科学性、可操作性和可用性等标准，从政策制定、政策实施、政策效果三方面进行总体设计。

本次政策评价指标体系总分确定为100分，下设A类决策、B类过程和C类绩效3个大类的指标维度，分别占20%、35%和45%的分值权重，指标体系共由28个产生分值的三/四级构成。

评价指标体系与得分情况详见附件-评价指标体系。

4.评价工作过程

本次政策评价按照相关管理要求确定主评人为韦岸，项目组其他主要成员包括蒋亿文（执业CPA）、陈雨萍（内部质控）和项目助理若干。具体的评价工作进程安排如下：

第一阶段：准备阶段（2月上旬-2月中旬）

接取项目委托，对接市财政监督局，了解评价要求与范围，并成立评价工作小组，建立联络微信群。

通过网络查询项目公开信息与资料，大致掌握项目基本情况、实施内容和管理结构，并制作初步资料清单委托准备提供。

与委托方、被评价单位等相关方保持联络，逐步收集并分析项目资料，制定形成正式启动阶段的工作计划。

第二阶段：走访调研（2月中旬-2月下旬）

制作访谈提纲，提前联系并预约相关方开展现场调研，项目组赴被评价单位开展访谈工作，了解政策执行与资金使用情况。

根据实际情况，对接必要的相关方，包括推进办、项目投资单位、后评估机构等，了解政策执行情况。

对调研过程中收集、记录的信息资料开展案卷梳理与分析，并对接相关方进行资料信息方面的查漏补缺。

第三阶段：思路拟定（2月下旬-3月中旬）

项目组通过内部讨论（必要时邀请相关行业专家介入协助）形成初步评价思路，并向委托方汇报，听取其完善建议。

根据经沟通、协商一致的评价思路，拟定初步评价方案，形成各类基础信息、评价指标体系、资金使用情况、社会调查等各类必要的评价基础表。

组织开展方案评议，结合相关方建议，对初步评价思路进行内部复核与修正完善，并预约相关方进行沟通汇报，结合实际情况进行优化调整。

第四阶段：报告撰写（3月下旬-4月中旬）

根据协商一致的评价思路与方案，开展具体的评价工作，包括调研取数、资金审核、问卷发放等。

根据取数情况，对既定评价指标进行评分，形成初步评价结论，提炼对应的经验、问题和建议，**对政策提出后续调整、完善建议**，与委托方沟通汇报。

听取委托方的完善建议，对评价报告初稿进行优化，包括深化问题总结、夯实建议可操作性等。

就初步评价结论与被评价单位进行沟通协调，听取其建议并与委托方协商落实完善方案。

通过三级复核、主评人签字等质控程序，对评价报告初稿进行内部清稿，形成报告评议稿。

第五阶段：报告评议（4月下旬-5月上旬）

配合委托方组织开展专家评议，对专家意见进行记录与整理。

结合专家意见修改完善评价报告，形成修改意见对照表。

赴委托方进行终稿汇报，形成报告定稿。

第六阶段：完成销项（5月中旬）

配合委托方完成评价后续收尾工作，包括终稿确认、报告装订、资料提交等工作。

完成内部归档销项工作，妥善保管评价过程中收集采集的信息资料并履行相应的保密义务。

三、综合评价情况及评价结论

次针对《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》（沪住建规范联〔2020〕2号）的评价得分为83.11分，评价等级为“良”，评价结论为“需要调整/修订后”。指标得分情况如下：

表13-指标评分汇总表

一级指标	二级指标	三/四级指标	分值	得分
A 决策	A1 设立依据	A11 政策总目标适应性	3	3
		A12 前期调研充分性	4	2
		A13 发布程序规范性	3	3
	A2 政策内容	A21 政策要素完整性	4	4
		A22 绩效目标设置情况	3	2
	A3 资金投入	A31 预算编制科学性	2	2
		A32 补贴标准合理性	3	3
B 过程	B1 政策资金管理	B111 预算执行率	3	3
		B112 资金执行准确性	2	2
	B2 政策实施管理	B211 政策补贴申请审核	4	4
		B212 专业技术评估审核	4	3
		B221 项目库管理机制	6	4
		B222 示范项目合同管理	3	3
		B223 示范项目监测管理	3	3
		B224 政策宣传	3	1.5
		B225 风险控制	2	2
	B3 信息公开	B31 信息公开规范性	3	3
C 效益	C1 政策产出	C111 补贴申请受理审核完成率	3	3
		C112 示范项目应补尽补率	3	3
		C121 受补项目资质达标率	2	2
		C122 示范项目补贴覆盖率	2	1.67
		C131 扶持资金下达时效	2	2
	C2 政策效果	C211 上海市建筑领域节能情况	6	6
		C212 规划目标推进贡献度	6	4
		C213 高标准示范项目占比	6	5.67
		C214 示范项目增长率	5	3
	C3 满意度与可持续	C311 申报主体满意度	4	3.77
C321 示范项目现实适应性		6	1.5	
合计			100	83.11

四、评价指标分析

1. 政策决策情况

政策决策类指标，满分 22 分，得分 19 分，得分率为 86.36%。

A11 政策总目标适应性，满分 3 分，得分 3 分：

《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》的主要内容是对绿色建筑、装配整体式建筑、超低能耗建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化和立体绿化 6 类示范项目进行扶持与补贴，旨在进一步推进本市建筑节能和绿色建筑发展，规范扶持资金使用管理，培育相关示范项目，调动各方参与相关工作的积极性，进而提高建筑能源利用效率。经调研分析认为，政策总目标与上海市“十四五”节能减排综合实施方案、城乡建设领域碳达峰实施方案、生态环境保护“十四五”规划等宏观战略规划均匹配适应，能够支撑宏观战略规划推进，按评分标准，指标得分为满分 3 分。

A12 前期调研充分性，满分 4 分，得分 2 分：

2020 版政策发布前，市住建委开展的前期调研主要包括相关上位法规/规划研究（十四五规划、碳达峰方案等）和本市各类建筑基础数据底板梳理（市建设管理平台），得 2 分。但评价过程中发现，发现 2020 版政策的前期调研存在以下两个方面的欠缺与不足，包括：

一是未进行充分的历轮政策执行情况总结，6 类示范项目中，装配整体式建筑、可再生能源与建筑一体化项目实际于 2016 版

政策期间已发生了较大幅度的热度下滑（资金流向主要为 2012 版政策项目尾款），但在 2020 版政策前期调研阶段未对相关情况进行及时发现与对应调整，扣 1 分。

二是未进行全面的潜在示范项目排摸，2020 版政策修订发布前，相关方未结合本市实际与建设项目进度对潜在项目数量规模进行摸底调研（未见相关数据统计或分析资料），不利于对本轮政策热度与资金需求量的预判，扣 1 分。综上，指标得分为 2 分。

A13 政策发布程序规范性，满分 3 分，得分 3 分：

《上海市建筑节能和绿色建筑示范项目专项扶持办法》即 2020 版政策的发布经过相关部门集体决策（包括市发改委、市绿容局等），且经市政府、市财政局等部门审议、备案后正式印发，即发布程序规范，得满分 3 分。

A21 政策要素完整性，满分 4 分，得分 4 分：

政策文件与申报指南中的主要要素包括扶持项目范围（技术要求/建筑性质/剔除情况）、面积门槛、补贴单价及分档标准、补贴资金来源、单个项目补贴资金上限、政策执行与管理流程、政策申报主体及所需资料等。认为政策要素完整能够支撑政策有序执行，按评分标准，得满分 4 分。

A22 绩效目标设置情况，满分 3 分，得分 2 分：

市住建委作为政策主管部门与预算部门，每年编报政策专项绩效目标，得 1 分，绩效目标涵盖产出、数量、质量、时效和效果等主要维度，得 1 分。但评价过程中发现，原始申报的绩效目

标存在部分目标指向不明确，标杆不量化等情况，如“扶持绿色建筑示范项目面积增长率-增长”、“节能量审核完成时效-及时”等，按评分标准，扣1分。综上，指标得分为2分。

具体详见附件-原始绩效目标申报表。

A31 专项资金预算编制科学性，满分2分，得分2分：

经调研，政策执行过程中补贴资金均按照政策条款每年从本市节能减排专项资金中安排，得1分，由市住建委、市绿容局等相关方按照资金专项资金管理办法匡算申报资金使用需求与计划，经市节能减排办、市发改委等相关方统筹框定后形成年度预算，得1分。

A32 补贴标准合理性，满分3分，得分3分：

政策支出范围包括示范项目补贴扶持（示范项目资金补贴）、配套第三方专业服务（节能量审核、财务审计、超低能耗专项检测等）与行业管理服务事项（检测平台升级、能源审计等）3个方面，能够保障政策推进，即政策支出范围总体设置合理，得1.5分。政策各类相关单价标准（包括补贴扶持、配套服务等）设置依据经过测算、调研、商议等方式确定（扶持力度总体在全国范围内处于较高水平，遵循原则为基于经济形势现状、不超过建设投入的30%等），即政策支出单价标准设置依据充分，得1.5分。

2.政策过程情况

政策过程类指标，满分33分，得分28.5分，得分率为86.36%。

B111 预算执行率，满分3分，得分3分：

2020 年-2024 年间，政策的预算执行情况如下表所示：

表B11-近年预算执行率

年度	年初匡算	年中调整	实际执行	执行率
2020 年	5000	2901.36	2901.36	100%
2021 年	5000	3695.22	3695.22	100%
2022 年	3000	1725.38	1725.38	100%
2023 年	5000	1752.52	1752.52	100%
2024 年	5000	853.99	853.99	100%
合计	23000	10928.47	10928.47	100%

按评分标准（任意自然年度，执行率 $\geq 90\%$ 不扣分（执行 \div 调整），在 $[75\%, 90\%)$ 区间内，扣 0.5 分； $< 75\%$ ，扣 1 分），指标得分为 3 分。

B112 资金执行准确性，满分 2 分，得分 2 分：

2020 年-2024 年间，政策执行资金总额为 10928.47 万元，主要资金流向包括示范项目补贴（32 个）、第三方配套服务费（141 项次）、系统平台升级改造费用（2 笔）与能源审计费用（1 笔）四类，经逐项核对相关资料，未发现资金使用过程中存在金额核算或资金流向存在不准确的情况，得 2 分。

B211 政策补贴申请审核，满分 4 分，得分 4 分：

2020 年-2024 年间，市住建委、市绿容局等严格按照政策申报指南开展政策补贴申请审核工作，补贴申请所需资料信息明确，审核流转程序清晰，各流转环节的责任主体与时限要求明确，经抽查未见受补项目申请审核流程与既定管理要求不符、背离等情

况（资料缺失、主体错误或程序不完整等），按评分标准，指标得分为满分4分。

B212 专业技术评估审核，满分4分，得分3分：

根据既定政策条款，需要开展专业技术评估审核的示范项目包括装配整体式建筑（协会评级）、超低能耗建筑（专项检测）、既有建筑节能改造（节能量审核与财务审计）4项。

经调研分析，超低能耗建筑专项检测与既有建筑节能改造的节能量审核/财务审计均由市住建委制定相关技术指标标准并委托专业第三方机构实施，按评分标准，得3分。装配整体式建筑当前补贴单价按AA/AAA级分档，由行业协会依项目主体申请实施，非全覆盖的硬性管理要求，自设立分级标准至今累计分级评价约15个（远少于对应时段内全市装配整体式建筑项目数），存在分级标准市场知晓度不高、分级评定结果覆盖面/代表性不足等情况。用于支撑财政资金补贴分级严谨性不足，扣1分。综上，指标得分为3分。

B221 项目库管理机制，满分6分，得分4分：

政策管理部门建立了项目库管理机制，申请补贴项目需提前申报入库，否则不予补贴。但调研过程中发现，当前项目库管理机制执行有效性不足，主要存在以下方面问题：

一是未结合管理需求实际设置合理的项目入库进度节点并进行动态出入库管理。当前项目入库进度节点为建设规划初期（获得施工图设计文件审核合格书），较多项目在后续建设过程中发生

了相关变更（不再满足政策扶持门槛标准等）但未及时移出项目库，致使项目库对政策预算编制无法发挥应有的指导作用，扣 1 分。二是未对入库项目进行跟踪。由于入库进度节点较为宽松，致使库内项目数量规模较大，政策管理部门难以对入库项目的建设进展情况进行跟踪，并据此对项目库进行调整维护，扣 1 分。

B222 示范项目合同管理，满分 3 分，得分 3 分：

政策管理部门制定了示范项目合同管理机制，明确合同主体、合同要素（包括名称、类型、实施内容、面积、扶持金额、支付条款等），按评分标准，得 1.5 分。经抽查，2020 年-2024 年间补贴的 32 个示范项目均严格按照既定合同管理要求由管理部门与示范项目主体（受补方）签订了相关合同，按评分标准，得 1.5 分。综上，指标得分为满分 3 分。

B223 示范项目监测管理，满分 3 分，得分 3 分：

政策条款明确，申请示范项目补贴的公共建筑，均应实施建筑用能分项计量且与本市国家机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测平台数据联网。经调研，2020 年-2024 年间获补的公共建筑示范项目均已接入前述平台，未发现获补示范项目未联网或数据上传不稳定的情况，按评分标准，得满分 3 分。

B224 政策宣传，满分 3 分，得分 1.5 分：

政策管理部门设有政策宣传机制，明确宣传对象、渠道等要素（政策当前主要的宣传方式包括定期发布政策申报指南，并对申报咨询进行答疑；市住建委及下属管理总站通过本市工程建设

项目管理平台对潜在示范项目进行挖掘与政策宣贯；相关行业协会在日常工作开展中向各类市场主体进行政策宣贯与讲解），按评分标准，得 1.5 分。但调研过程中发现，超过 30% 调研样本（项目主体）政策获悉渠道包括区级主管部门（区住建/绿容条线）、相关第三方（分项计量加装单位、施工设计单位），即现行政策宣传渠道的覆盖面尚存进一步挖潜与优化空间，扣 1.5 分。

B225 风险控制，满分 2 分，得分 2 分：

分析认为政策主要风险为单个项目重复/交叉享受多类政策（包括本政策内各类补贴和其他政策优惠/补贴）的情况。当前政策管理部门针对该类风险设有相关的风险控制机制（通过与相关部门，包括市经信委、市发改委、市节能减排办等，协调、核对、征询等方式，确保无交叉/重发享受政策情况），按评分标准，得 1 分。经调研，2020 年-2024 年间，未发生单个项目重复/交叉享受多类政策的风险情况，得 1 分。

B31 信息公开规范性，满分 3 分，得分 3 分：

根据政策规定，示范项目补贴发放前须经 7 天的网络公示，经查询，2020 年-2024 年间补贴的 32 个示范项目均进行了足期的网络公示，未发现与信息公开要求相悖的情况，得满分 3 分。

3. 政策产出情况

政策产出，满分 12 分，得分 11.67 分，得分率为 97.25%。

C111 补贴申请受理审核完成率，满分 3 分，得分 3 分：

2020 年-2024 年间，政策主管部门累计收到补贴申请数量约为 40 余个（较实际补贴示范项目数量 32 个的主要差异包括节能量未达 15%、项目存在建设过程行政处罚等），全部按照既定管理流程完成受理审核，即补贴申请受理审核完成率为 100%，按评分标准，指标得分为满分 3 分。

C112 示范项目应补尽补率，满分 3 分，得分 3 分：

2020 年-2024 年间，经审核符合资金拨付条件的示范项目数量为 32 个，截至 2024 年末，全部完成了政策补贴资金下拨，即示范项目应补尽补率为 100%，指标得分为满分 3 分。

C121 受补项目资质达标率，满分 2 分，得分 2 分：

2020 年-2024 年间，政策扶持的 32 个示范项目中包括绿色建筑 11 个，装配整体式示范项目 2 个，既有建筑节能改造项目 18 个，立体绿化项目 1 个。经资料查阅，受补项目在专业技术指标、面积门槛等方面全部达到政策既定的资质要求，未见受补项目不符合政策补贴条件的情况，得满分 2 分。

C122 示范项目补贴覆盖率，满分 2 分，得分 1.67 分：

2020 年-2024 年间，政策实际扶持的示范项目类型共计 4 个，包括绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造和立体绿化。此外，政策通过覆盖超低能耗建筑专项检测费用较为有效的推进了该类项目在本市内的发展（当前全市超低能耗建筑面积超过 1500 万平，占全国总量约 50%），视为政策补贴对此类示范项目有所支撑。但可再生能源与建筑一体化项目近五年间未发生政策

补贴/扶持，即示范项目补贴覆盖率=5类÷6类=83.3%，按评分标准，指标得分=2×覆盖率=1.67分。

C131 扶持资金下达时效，满分2分，得分2分：

由于政策补贴申请设有入库、评估/审核等前置条件，评价组认为合理的扶持资金下达时效为2年以内。通过项目主体调研与资料核验发现，本轮政策所涉的32个受补项目资金下达时效主要分布在1-2年的区间内，主要耗时环节包括评估/审核、申报材料筹备补缺等。故认为政策补贴资金的整体下拨时效在合理范围内，未见有效申报超过2年未下达补贴资金的示范项目，按评分标准，得满分2分。

4. 政策效益情况

政策效益，满分23分，得分18.67分，得分率为81.17%。

D11 上海市建筑领域节能情况，满分6分，得分6分：

根据市发改委发布的《上海市2025年碳达峰碳中和及节能减排重点工作安排》，到2025年末，本市既有超大型公共建筑单位建筑面积能耗应较2020年下降5%以上。经市住建委统计，截至2024年末，实际超大型公共建筑单位建筑面积能耗下降率约为4.5%>4%，即2025年末目标实现可能性较高，按评分标准，指标得分为满分6分。

D12 政策对规划目标推进贡献度，满分6分，得分4分：

本市明确的相关、量化规划目标包括超低能耗建筑、既有公共建筑节能改造和立体绿化3类，具体情况如下表所示：

表C212-政策对规划目标推进贡献度

示范项目	规划目标 (到2025年)	政策 推进情况	政策推进 贡献度
超低能耗	800 万平	1500 余万平，专项检测费均来自政策专项资金中支出	视为100%
既有建筑节能改造	节能率>15% 300 万平	政策扶持面积111.85 万平，节能率均>15%	约40%
立体绿化	200 万平	全市范围内新增172 万平，主要为法定建设要求相关的屋顶绿化；政策扶持项目1个，面积约0.5 万平	约0.25%

分析结果显示，超低能耗与既有建筑节能改造2类示范项目对本市相关规划目标的推进贡献度较高（超过三分之一），但立体绿化示范项目对规划目标的推进度较低（仅约0.25%），按评分标准，指标得分为4分。

D13 高标准示范项目占比，满分6分，得分5.67分：

2020版政策中设有分级分档标准的示范项目包括绿色建筑、装配整体式建筑和既有建筑节能改造3类，具体情况如下表所示：

表D13-高标准示范项目占比

示范项目	本轮政策项目数	分档情况		高标准示范项目占比
绿色建筑	11 个	二星级	4 个	63.64%
		三星级	7 个	
装配整体式建筑	2 个	AA 级	1 个	50%
		AAA 级	1 个	
既有建筑节能改造	18 个	节能率 > 15%	15 个	16.67%
		节能率 ≥ 20%	3 个	

数据分析结果显示，绿色建筑与装配整体式建筑 2 类示范项目中，高标准示范项目（三星级或 AAA 级）占比超过 20%，按评分标准各得 2 分，计为 4 分。但 18 个既有建筑节能改造示范项目中，高标准示范项目（经审核节能率不低于 20%）较少，占比为 16.67%（调研了解到主要系由于部分项目改造基础较好，原用能系统节能水平较高，改造节能率较难进一步提升），按评分标准以直线法评分，得分=16.67% ÷ 20% × 2 分=1.67 分。

综上，指标得分为 5.67 分。

D14 示范项目较上轮政策增长率，满分 5 分，得分 2 分：

指标以 5 类本轮与上轮政策中同时存在的示范项目为评判口径，包括绿色建筑、装配整体式建筑、既有建筑节能改造、可再生能源与建筑一体化和立体绿化，具体如下表所示：

表D14-示范项目较上轮数量变化情况

示范项目	16 版政策 扶持情况	20 版政策 扶持情况	扶持项目 面积变化
绿色建筑	11 个 约 69.5 万平	11 个 147.15 万平	增加 超过 100%
装配整体式建筑	12 个 约 55.33 万平	2 个 13.94 万平	减少 约 75%
既有建筑 节能改造	18 个 约 101.1 万平	18 个 111.85 万平	增加 约 10%
可再生能源 与建筑一体化	16 个 约 140.64 万平	0 个	减少 100%
立体绿化	15 个 约 5.11 万平	1 个 0.49 万平	减少 约 99%

根据评分标准（持平或增长得 1 分，下降率 < 30 得 0.6 分，下降率 ≥ 30% 不得分），指标得分为 2 分。

5. 满意度与可持续情况

满意度与可持续指标，满分 10 分，得分 5.27 分，得分率为 52.7%。

E11 申报主体满意度，满分 4 分，得分 3.77 分：

本次社会调查通过现场/电话调研、线上问卷等方式进行，实际回收有效问卷 46 份，覆盖政策内 6 类示范项目（其中超低能耗项目调查对象为实施了专项检测的相关方），问卷分析结果如下：

表E11-示范项目现实适应性

调查内容	A 选项	B 选项	C 选项	D 选项	E 选项	满意度	得分
政策扶持力度	40	6	0	0	0	96.74%	1
	主要反馈信息：呼吁增加周期性、经常性的运行补贴						
政策申报便捷性	28	13	5	0	0	87.50%	0.88
	主要反馈信息：部分资料无法网上上传，线下纸质申报较繁琐						
资金下拨及时性	30	12	4	0	0	89.13%	0.89
	主要反馈信息：希望加快拨付审批，尽可能在当年度下拨资金						
政策引导作用	44	2	0	0	0	98.91%	1
	主要反馈信息：政策示范、引导效应总体较强						
合计/平均						93.07%	3.77

综上，调查对象的综合满意度为 93.07%，按评分标准，得分为 3.77 分。

E21 示范项目现实适应性，满分 6 分，得分 1.5 分：

评价组通过对相关领域的法规条例更新、行业发展趋势、同类政策设置等方面的分析，综合判断每类示范项目的现实适应性，具体如下表所示：

表E21-示范项目现实适应性

示范项目	扶持项目	主要相关信息	现实适应性评判
绿色建筑	11 个	2025 年本市正式执行《上海市绿色建筑条例》，以法规形式明确一定规模以上公共建筑按照绿色三星标准建设	适应性一般，当前扶持门槛为后续最低法定建设标准，需对扶持门槛进行提标调整
装配整体式	2 个	本市行业技术要求为全国最高（预制率 > 40%），申请门槛更高（预制率 > 45%），涉及非标构件预制，建设主体增量成本大	适应性弱，本市相关行业近年已发展较成熟，通过财政补贴刺激技术指标持续提升的空间和意义不大
既有建筑节能改造	18 个	获补项目均为公共建筑，居住建筑产权复杂较难推进且与当前推进城市更新（拆迁新建）工作路径不匹配	适应性一般，居住建筑节能改造的现实需求与推进可行性不高
超低能耗	0 个（专项检测近 90 个）	建设主体倾向竞品政策（容积率），且本市碳达峰实施方案中明确指出 2025 年起大部分居住建筑硬性要求按超低能耗标准建设	适应性弱，当前扶持门槛为后续最低法定建设标准，需对扶持门槛进行提标调整

示范 项目	扶持 项目	主要相关信息	现实适应性评判
可再生能源 一体化	0 个	光热发展受限于屋顶空间不足,地热发展受限于城市空间规划	适应性弱, 当前政策所涉可再生能源类型在本市的客观可推进空间过小
立体绿化	1 个	剔除法定建设要求相关项目与享受绿地率抵算折算相关项目后,实际可扶持范围较小,且受经济下行影响相关主体建设意愿低	适应性一般, 需待社会经济复苏回暖, 相关主体意愿提升

综上,按评分标准(适应性强/一般/弱对应 1/0.5/0 分),得 1.5 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验及做法

1. 扶持力度与导向设计科学, 部分建设领域全国领先

在扶持标准设计方面,政策扶持力度受各类示范项目主体认可,且在同等经济发展水平地区(北京、广州、深圳等)的同类政策中处上游水平。在扶持导向选择方面,政策分别于 2012 年、2020 年进行更名与示范项目调整,充分聚焦国家对应时期的重点工作。当前本市绿色建筑与超低能耗建筑推进情况均为全国第一,

其中绿色建筑综合发展质量领跑全国，超低能耗建筑近年新增面积约为全国总量的 50%。

2. 政策申报审核与风险控制规范，示范项目应补尽补

政策管理部门（市住建委、市绿容局）建立健全各类政策管理机制并有效执行（包括示范项目扶持合同签订、能耗监测平台接入、网络公示、第三方审核/审计等），对 2020 年-2024 年间申请扶持且经审核的 32 个示范项目应补尽补，经复核未见扶持资金核算或流向错误等情况。

此外，政策管理部门通过与市节能减排办、市发改委等相关方核对核实的方式，对同一项目交叉/重复享受相关政策的风险（本政策中多类补贴或其他市级相关政策）进行控制，本轮政策执行期间未见此类风险情况。

（二）存在问题及原因分析

1. 部分示范项目与法规及行业发展现状适应性不高

绿色建筑自 2025 年本市《上海市绿色建筑条例》执行后，明确本市后续大型公共建筑以三星级作为最低建设标准，既有条款中针对二星级绿色建筑的扶持与最新法规适应性较弱。

装配整体式建筑相关行业目前在上海市发展较成熟，预制率、装配率等技术指标最低要求为全国最高水平，以资金补贴持续刺激技术指标持续提升的意义及其对市场主体的吸引力不强（本轮示范项目 2 个，扶持面积 13 万余平，较上轮减少约 75%）。

既有建筑节能改造中居住建筑改造在本轮与上轮政策执行

期间均无示范项目，主要系由于可操作性较差（业权复杂）且与我国当前城市更新的宏观战略规划（拆迁重建）匹配适应度不高。

立体绿化因扶持范围中剔除了按法规要求建设与已享受绿地率折算抵算的立体绿化，实际可扶持范围较小（即既有存量建筑上新建的立体绿化），本轮示范项目数量仅1个（0.49万平）。

2. 部分示范项目与本市实际及后续规划不匹配

超低能耗建筑后续将作为本市新建居住建筑常规建设要求。即伴随相关法规要求的持续提高，即现行扶持门槛与范围已转变为最低、常规建设标准，不再具备引领、示范效应。

可再生能源与建筑一体化受本市地下空间规划（浅层地热限制开发）、屋顶面积较小（楼层高度持续提高且与光伏铺设共用屋顶空间）等因素影响，本轮无示范项目。

3. 部分配套管理较薄弱

在项目库管理方面，当前项目预申报入库的进度节点与实际管理需求不符，库内“冗余”项目较多（工程变更后不再符合扶持标准），未结合建设过程中的工程变更实际对入库项目进行定期跟踪与出库管理，难以发挥对资金需求测算的指导作用。

在专业评估管理方面，装配整体式建筑当前补贴单价按AA/AAA级分档，由行业协会依主体申请实施，近年评级总量约15个，远低于本市装配整体式建筑数量规模，仅以该项评估结果作为财政补贴分级标准，覆盖面与代表性存在一定欠缺。

六、有关建议

（一）调整、取消部分示范项目补贴

建议根据本市法规与行业发展现状，调整绿色建筑和装配整体式建筑两类示范项目扶持条款。其中：针对绿色建筑示范项目，调整扶持条款，取消二星级居住/公共建筑补贴，并对三星级绿色建筑增设评审得分等补贴申请门槛（如 ≥ 90 分）。针对装配整体式示范项目，在设计技术指标要求的基础上，结合行业现状与国家住建部相关工作重点优化扶持范围与方向。针对既有建筑节能改造示范项目，取消既有居住建筑节能改造扶持条款。同时建议针对立体绿化示范项目进行可实施范围摸底并加强宣传动员。

此外，建议结合本市实际与后续规划，取消现行政策中超低能耗建筑和可再生能源与建筑一体化示范项目扶持，根据住建部工作重点与要求，探索研究后续扶持导向。

（二）完善项目库与评估管理，进一步提高申报便捷性

在项目库管理方面，优化项目库管理机制，结合实际管理需求调整项目预申报入库进度节点（如工程进度达到50%），加强入库项目跟踪并及时调整、维护项目库。

在专业技术评估方面，结合装配整体式建筑示范项目后续调整方向，设计对应的专业技术评估标准，相关费用纳入政策专项由市住建委作为评级工作牵头实施主体，提高财政补贴分级的依据充分性与严谨性。

此外，建议市住建委结合本市优化营商环境、一网通办等相

关工作要求，在后续政策执行过程中深化落实“免申即享”工作推进，进一步优化政策申报流程，提高申报便捷性。

（三）优化政策支出范围，提高政策资金使用效益

建议市住建委关注近 5 年政策专项资金的用途结构，本轮政策示范项目扶持资金占比约 81%，各类管理服务费（非扶持资金，包括平台升级改造、检测审核服务等）占比达 19%，后续通过部门预算等其他资金渠道安排相关支出（不在本扶持办法中列支）。