**上海市闵行区规划和自然资源局**

**闵行区土地巡查项目**

**评审报告**

**（2023年度）**

项目名称：闵行区土地巡查项目

项目单位：上海市闵行区规划和自然资源局

主管部门：上海市闵行区规划和自然资源局

2022年12月

**目 录**

[一、项目概况 2](#_Toc119314416)

[（一）项目背景 2](#_Toc119314417)

[（二）项目内容 6](#_Toc119314418)

[（三）项目预算 9](#_Toc119314419)

[（四）2023年绩](#_Toc119314423)[效目标 15](#_Toc119314423)

[二、项目评审情](#_Toc119314424)[况 16](#_Toc119314424)

[三、项目存在问题与改进建议 17](#_Toc119314425)

[四、项目预算审核意见 19](#_Toc119314426)

[五、项目结果应用情况 23](#_Toc119314427)

“闵行区土地巡查” 项目评审报告

一、项目概况

**（一）项目背景**

**1、立项背景**

土地巡查是上海市土地管理网络的重要组成部分，是土地利用现状变化发现的重要手段，是发现土地违法的重要途径，是土地利用现状变更调查数据的主要来源，是保持土地利用现状数据库现势性的一项基础工作。

2006年上海市房屋土地资源管理局已经建立了全市统一的土地利用现状数据库，为确保现状数据及时更新，发布了《关于印发建立土地利用现状更新长效管理机制实施方案》（沪房地资〔2007〕20号）、《关于开展土地利用现状日常巡查工作的通知》（沪房地资〔2007〕21号）等文件，要求建立“发现-上报-更新”为工作方式的土地利用巡查工作，实行市局、区县局、土地所三级管理模式； 2007年7月闵行区根据市局要求开始实施土地巡查工作；由各土地所按管辖区域内每3-10平方公里划定巡查分区，由本所人员兼职巡查人员、每两周为一个巡查周期，对巡查范围内所有土地的土地利用现状变化及建筑物使用情况的变化进行及时跟踪和管理。 为提高执法效能，实现对国土资源违法行为的“早发现、早制止、早处置”，切实履行“保障发展，保护资源”职责，国土资源部2009年9月19日印发《国土资源执法监察巡查工作规范》（国土资发〔2009〕127号），要求地方各级国土资源行政主管部门及其派出机构应在行政区域内组织实施巡查工作，及时发现关于国土资源的违法行为，依法予以制止和报告。

随着机构改革，规划与土地管理工作的合并，2012年，上海市规划和自然资源局（以下简称“市规划资源局”）发布《关于进一步加强土地巡查工作实施方案》（沪规土资籍〔2012〕1025号），明确要求区县委办局根据行政村面积、参考耕地保有量和基本农田保护量，按照不大于3平方公里（兼职）或不大于10平方公里（专职）的标准划定巡查分区，以1周为周期，每个巡查分区配备至少1名巡查人员，对土地利用现状实现全覆盖巡查。

2013年市规划资源局又发布了《上海市国土资源执法监察巡查工作实施办法》，再次要求区县委办局组织实施执法巡查工作，及时发现关于国土资源的违法行为。

为响应上级部门号召，切实做好土地利用现状更新工作，及时掌握土地利用实际状况，2013年5月闵行区规划和自然资源局（以下简称“区规划资源局”）拟定《进一步加强土地巡查工作的实施方案》并获闵行区政府批准（闵府办发〔2013〕35号），该方案将闵行区辖区内按既定标准划分51个巡查片区，按照上级文件的要求每个巡查分区配备1名专职巡查员，拟通过政府购买服务，引入专业的巡查服务供应商组建土地巡查工作队伍，进行每周一次的土地现状变化巡查。

2013年末区规划资源局向闵行区政府提交了《关于申请闵行区土地巡查工作经费的请示》（闵规图〔2013〕241号），2013年12月19日，闵行区人民政府办公室出具闵府抄〔2013〕325号抄告单，同意区规划资源局组建土地巡查工作队伍，安排31名人员经费183.77万元，以及土地巡查工作设备折旧、车辆运行、办公经费68.67万元，合计252.44万元。至此，“土地巡查”纳入了区规划资源局的2014年度部门预算并作为经常性项目延续至今。

2014年立项以后，区规划资源局通过公开招标确定土地巡查服务供应商为上海泓诚测绘服务有限公司（以下简称“泓诚测绘公司”）。泓诚测绘公司于2014年4月9日成立全资子公司上海吾鑫信息技术有限公司（以下简称“吾鑫公司”），并以吾鑫公司名义招聘了1名项目经理以及31名土地巡查员，按市区文件要求开展土地巡查工作。

**2、土地巡查项目与城乡建设动态监测管理项目对比**

由于2015年通过土地巡查项目发现土地现状疑似变更图斑476块，与市规划资源局年度土地变更卫片巡查结果（以下简称“部卫片”与“市卫片”）发现的264块疑似变更图斑仅有116 块重叠，即当年度土地现状变更发现率仅为44% （指自查图斑与上级卫片的重叠率），仅采取人工巡查方式难以保证闵行区保持违法用地零增长;因此，区规划资源局设立了城乡建设动态监测管理项目，每月向服务供应商购买卫星遥感影像图片及无人机航拍影像图片，并由服务供应商对所获影像进行前后两期对比分析、变化图斑标注、图斑实地核查、地块信息调阅、面积测量，将影像采集过程中发现的道路违建、小区违建、河道违法变化等现象及其后续处置进度推送至相关职能部门，统筹协调各部门协同整治相关违法现象，以便提高后续处置效率，降低处置成本。

**表1 土地巡查、城乡建设动态监测管理项目对比表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目 | 优势 | 劣势 | 频次 | 2022年预算 | 政策及立项依据 | 其他区是否实施 |
| 1 | 土地巡查项目 | 人工巡查机动灵活、作业周期短、作业成本低 | 覆盖面不全、勾画误差大、后期筛选工作量大 | 每周一次 | 272.44万元 | ①《关于进一步加强土地巡查工作实施方案》（沪规土资籍 〔2012〕 1025 号）：“土地巡查作为一项基础土地管理工作，需要投入相应的资金;区县委办局负责辖区内土地巡查的组织和管理工作，落实巡查人员和经费；按照划定的巡查分区，以1周为周期，对土地利用现状实现全覆盖的日常巡查。”②《关于加强土地巡查工作落实有关保障措施的意见》（沪规土资人〔2013〕71号）：“项目经费由各区县规土局商财政局落实保障，列入年度财政预算。”③《闵行区关于进一步加强土地巡查工作的实施方案》(闵府办发〔2013〕35号)：“根据市局对巡查分区的划分要求并结合区域实际情况，划分51个巡查分区，每个巡查分区配备1名巡查员同时，为了加快对违法用地制止和查处的响应速度，设立北片、南片和东片3个违法用地快速检查小组，并配备相应的车辆及设备。” | 上海市9个涉农区均需要根据沪规土资籍 〔2012〕 1025 号文件要求开展土地巡查项目 |
| 2 | 城乡建设动态监测管理项目 | 项目覆盖面全、勾画精度高、内业处理高效 | 成本高、周期长 | 每月一次 | 745.42万元 | ①《关于落实“十三五”单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标的指导意见》(国土资发〔2016〕120号：“全面落实土地利用动态巡查制度；积极推进闲置土地空间信息化管理；通过信息化手段加强对重点地块开发建设情况的跟踪。”②《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄〔2016〕209号）：“同意你局2016年部门预算中追加闵行区城乡建设动态监测管理项目经费327.06万元，其中智能监测平台系统为108.87万元。” | 闵行区出于自身管理需要设立的创新项目，其他区没有类似项目 |

为了更好地提高辖区内违法用地及其他违法建设现象的发现效率与准确性，区规划资源局将上海泓诚测绘服务有限公司通过每周人工巡查发现并标注的变化图斑交给城乡建设动态监测管理项目服务供应商上海江南建筑设计院有限公司进行比对分析、叠加批文数据，筛选出疑似违法图斑后，再交给上海泓诚测绘服务有限公司土地巡查员现场巡查确认。

**3、项目取得成效**

受益于购买专业服务和综合运用技术手段等有力支撑，项目历年实施成效良好，对违法用地的及时发现使闵行区自2016年起就实现了辖区内违法用地零增长的目标，受国土资源部及市级主管部门表彰，并作为先进案例刊登于《中国国土资源报》。

**（二）项目内容**

**1、项目实施内容**

区规划资源局调查科按照既定标准将闵行区划分为浦东片、浦西南片、浦西北片3个片区，下设31个巡查分区；根据工作需求拟定与现实情况相匹配的巡查路线，通过公开招标确定土地巡查服务供应商（自2014年立项起，土地巡查项目服务供应商均为上海泓诚测绘服务有限公司），要求服务供应商按照每个巡查分区1人的标准组建土地巡查工作队伍、对土地巡查人员进行管理培训，提供巡查所需的车辆、设备，监督土地巡查人员按照相关文件要求以及巡查路线进行每周1次（覆盖巡查片区）巡查。

根据市区文件 “一查多用”的要求，土地巡查采用“点、面”结合的方式开展，其中：

（1）面（日常巡查）：按照划定的巡查分区以 1 周为周期对土地利用现状实现全覆盖的日常巡查，系由土地巡查员通过全覆盖的实地巡查，以工作底图为判别基准，每周按照区规划资源局拟定的巡查计划和路线，逐斑核对土地用途，利用工作手机取证、上报巡查发现变化的一项日常性的土地管理基础工作。

（2）点（重点巡查）：按照区规划资源局业务部门的要求，对一些重点区域、重点地块开展定期的、针对性的巡查（如：基本农田、设施农用地、合法用地的开竣工、违法用地等）。区规划资源局以下业务一般需要土地巡查人员配合进行重点巡查：

1）合同监管巡查

为了及时掌握国有建设用地出让地块开发建设的动态信息，强化合同履约的监管力度，对出让地块的建设情况进行动态巡查发现并报告项目开工建设、竣工及项目用途等情况，即每月对辖区内处于建设期间的出让地块进行日常巡查，以文字及影像的形式进行记录。

2）设施农用地巡查

对辖区范围内经批准备案的设施农用地每月巡查一遍，发现并报告项目开工建设、竣工及项目用途等情况。

3） 基本农田保护标志牌巡查

对辖区范围内已设立的基本农田保护标志牌每月巡查一遍，发现并报告标志牌维护情况。

4）基本农田保护监测巡查。对辖区内实地变化面积大于100平方米的基本农田改变为建设用地、设施农用地、农村道路或沟渠的进行上报。

5）执法巡查。按照“及时发现、快速处置、分级负责、监督有力”的原则，及时有效地遏制土地违法行为，把新发生的违法用地发现、控制、消除在萌芽状态和初始状态。

此外，土地巡查服务供应商需协助完成区规划资源局布置的其他相关地籍工作。 本项目目前由中标公司泓诚测绘公司的全资子公司吾鑫公司负责具体实施，吾鑫公司组建的土地巡查工作队伍由1名项目经理以及31名土地巡查员组成。

项目经理负责与区规划资源局调查科对接工作、了解最新的巡查发现口径，每2周组织召开例会、对巡查员进行培训教育、汇总上报案件数量，并讨论疑问，每季度开展对巡查员工作情况进行考核，合同结束后总结年度工作情况，出具验收报告。

为便于管理，项目经理在31名巡查员中选取3名作为浦东片、浦西南片、浦西北片的组长，由组长监督31名巡查员日常巡查工作，确保巡查员每周对所负责的巡查片区进行了全覆盖巡查。

区规划资源局调查科总负责

泓诚测绘项目经理每2周组织召开例会，每季度开展对巡查员进行考核，合同结束后总结年度工作情况，出具验收报告

在31名巡查员选取3名作为片区组长，对31名巡查员巡查工作进行日常管理

31个名巡查员区以 1 周为周期对各自的巡查分区土地利用现状实现全覆盖的日常巡查；每2周参与例会、上报案件数量，讨论疑问。

**图1 组织结构图**

2019年7月-2022年6月，通过土地人工巡查发现上报的成果如下：

**表2 闵行区人工巡查近年成果汇总表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 年度 | 巡查周期 | 上报图斑总数（个） |
| 2019年 | 2019.07-2020.06 | 821 |
| 2020年 | 2020.07-2021.06 | 837 |
| 2021年 | 2021.07-2022.06 | 360 |

注：据服务供应商上海泓诚测绘服务有限公司介绍，2022年3-5月全市封控，相当部分村落和场所难以进入，导致图斑发现并上报数较前两年减少。 2**、项目实施计划**

2023年闵行区规划资源局土地巡查项目的实施计划如下：

**表3 2023年项目实施计划表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 工作内容 | 计划完成时间 | 具体内容 |
| 招标 | 2023年5月 | 对2023年8月-2024年7月的土地巡查服务进行公开招标 |
| 签约 | 2023年7月 | 与中标公司签约（服务期限：2023年8月-2024年7月） |
| 项目验收 | 2023年8月 | 组织验收2022年合同完成情况（服务期限：2022年8月-2023年7月），审核服务供应商成果报告，根据国土资源部下发的年度变更图斑（上级卫片）开展对比分析，对工作成效，即图斑发现率进行考核并对成果内容进行存档备案 |
| 项目实施 | 2023年8月至2024年7月 | 按合同约定与服务要求，以每周1次的频率开展土地巡查等工作 |

**（三）项目预算**

**1、2023年度项目预算**

本项目为经常性项目，2023年项目单位初始预算申报金额为307.52万元，资金来源为区级财政资金，项目单位按照巡查人员人数编制预算，明细如下表：

**表4 闵行区土地巡查项目2023年度合同预算细化表**

| 项目细化内容 | 2023年合同预算明细构成（2023年8月-2024年7月） | 2023年度预算明细构成 | 说明 |
| --- | --- | --- | --- |
| 单价 | 数量 | 金额 | 单价 | 数量 | 金额 |
| （元/人/月） | （人）/(台) | （月） | （元） | （元/人/月） | （人）/(台) | （月） | （元） |
| 2022年合同尾款 | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 | 　 |  1,461,468.00  | 服务期限：2022年8月-2023年7月 |
| 巡查人员经费 | 巡查人员工资 | 5,133.33  | 31 | 12 | 1,909,598.76  |  5,133.33  | 31 | 6 |  954,799.38  | 参照2022年6月17日《关于调整本区政府雇员薪酬水平的通知》工勤普通类。 |
| 福利费、工会经费、单位社会保险费、单位住房公积金 | 2,298.17  | 31 | 12 | 854,919.24  |  2,298.17  | 31 | 6 |  427,459.62  |
| 供应商管理费 |  80.00  | 31 | 12 | 29,760.00  |  80.00  | 31 | 6 |  14,880.00  | 市场询价 |
| 小计 |  |  |  | 2,794,278.00 |  |  |  | 1,397,139.00 |  |
| 巡查人员交通经费 | 500.00  | 31 | 12 | 186,000.00  |  500.00  | 31 | 6 |  93,000.00  | 按照500.00元/月巡查交通补助 |
| 巡查设备费用 | 工作手机每人一部 | 125.00  | 31 | 12 | 46,500.00  |  125.00  | 31 | 6 |  23,250.00  | 市场询价（3,000.00元/台、按两年折旧） |
| 工作电脑每个办公点2台 | 125.00  | 6 | 12 | 9,000.00  |  125.00  | 6 | 6 |  4,500.00  | 市场询价（4,500.00元/台、按三年折旧） |
| 小计 |  |  |  | 55,500.00 |  |  |  | 27,750.00 |  |
| 每年日常业务耗品 | 167.00  | 31 | 12 | 62,124.00  |  167.00  | 31 | 6 |  31,062.00  | 按2,000.00元/人/年折算成167.00元/人/月 |
| 办公场所租金 | 每个办公点每月租赁费3600元 | 3,600.00  | 3 | 12 | 129,600.00  |  3,600.00  | 3 | 6 |  64,800.00  | 市场询价 |
| **合计** | **3,227,502.00**  |  |  |  | **3,075,219.00**  | 　 |

2023年度预算由2022年合同尾款和2023年合同预付款（50%部分）两部分构成，2022年合同服务期为2022年8月-2023年7月；2023年合同服务期为2023年8月-2024年7月。

（1）2022年合同尾款，预算金额1,461,468.00元

2022年土地巡查服务合同金额2,700,000.00元，2022年已支付1,238,532.00元，2023年应支付尾款1,461,468.00元。

（2）巡查人员经费，预算金额1,397,139.00元

参照2022年6月17日《关于调整本区政府雇员薪酬水平的通知》工勤普通类标准，拟定每人每月工资5,133.33元、福利费、工会经费、单位社会保险费、单位住房公积金2,298.17元，另外，支付土地巡查服务供应商人员管理费80.00元，因此每人每月人民币7,511.50元,年需费用为2,794,278.00元；2023年安排50%部分1,397,139.00元。

（3）巡查人员交通经费，预算金额93,000.00元

按照500元/月给与巡查人员交通补助,年需费用为186,000.00元；2023年安排50%部分93,000.00元。

（4）巡查设备费用，预算金额27,750.00元

每名巡查人员均需配备一部工作手机，区规划资源局按照3,000.00元一部、每两年更换一次的标准安排预算：31×3,000.00/2=46,500.00元。

为便于土地巡查工作的开展、及时发现违法用地情况，区规划资源局按闵行区地域特征将31个巡查分区分作浦东片、浦西南片、浦西北片3个片区，每个片区设置1个办公场所，供土地巡查人员使用；区规划资源局按照每个办公场所配备2台电脑（4,500.00元/台）、每三年更换一次的标准，安排预算：3×2×4,500.00/3=9,000.00元。

上述2项合计55,500.00元，2023年安排50%部分27,750.00元

（5）办公经费，预算金额31,062.00元

区规划资源局按照167.00元/人/月（2,000.00元/年/人折算）的标准安排预算，供土地巡查人员购置硒鼓、纸笔等办公用品，年需费用167.00×12×31=62,124.00元，2023年安排50%部分31,062.00元。

（6）办公场所租金，预算金额64,800.00元

区规划资源局按照每个办公场所3,600.00元/月的标准安排预算，年需费用3,600.00×3×12=129,600.00元，2023年安排50%部分64,800.00元。

**2、近三年项目预算安排与执行情况**

2020年1月-2022年10月间，闵行区土地巡查项目的预算安排与执行情况如下表所示：

**表5 近三年项目预算安排与执行情况明细表**

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 明细 | 年初 | 调整后 | 执行 | 执行率 |
| 2020年 | 2019年合同尾款 | 148.16 | 148.16 | 148.16 | 100% |
| 2020年合同进度款 | 125.85 | 125.85 | 125.85 | 100% |
| **合计** | **274.01** | **274.01** | **274.01** | **100%** |
| 2021年 | 2020年合同尾款 | 148.15 | 148.15 | 148.15 | 100% |
| 2021年合同进度款 | 125.85 | 125.85 | 125.85 | 100% |
| **合计** | **274.00** | **274.00** | **274.00** | **100%** |
| 2022年 | 2021年合同尾款 | 146.59 | 146.59 | 146.59 | 100% |
| 2022年合同进度款 | 125.85 | 125.85 | 125.85 | 100% |
| **合计** | **272.44** | **272.44** | **272.44** | **100%** |

近三年预算基本没有变化，2023年度预算307.52万元，较2022年增加35.08万元，系项目单位拟上调2023年巡查人员工资待遇造成（原预算3,800.00元/人/月，现预算5,133.33元/人/月），同时2023年度合同预算（322.75万元）较2022年度合同预算（274.24万元）增加48.51万元。具体对比如表6所示。

**表6 2023年度土地巡查合同预算明细表**

| 项目细化内容 | 数量 | 2023年合同预算明细 | 2022年合同预算明细 | 差异 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| （人）/(台) | （月） | （元/人/月） | 金额（元） | 单价 | 金额（元） |
| 巡查人员经费 | 巡查人员工资 | 31 | 12 |  5,133.33  | 1,909,598.76  | 3,800.00  | 1,413,600.00  | 495,998.76  |
| 福利费、工会经费、单位社会保险费、单位住房公积金 | 31 | 12 |  2,298.17  | 854,919.24  | 2,327.40  | 865,792.80  | -10,873.56  |
| 供应商管理费 | 31 | 12 |  80.00  |  29,760.00  | 80.00  | 29,760.00  |  -  |
| 巡查人员交通经费 | 按照500元/月巡查交通补助 | 31 | 12 |  500.00  | 186,000.00  | 500.00  | 186,000.00  |  -  |
| 巡查设备费用 | 工作手机每人一部（3000元/台、按两年折旧） | 31 | 12 |  125.00  | 46,500.00  | 125.00  | 46,500.00  |  -  |
| 工作电脑每个办公点2台（4500元/台、按三年折旧） | 6 | 12 |  125.00  |  9,000.00  |  125.00  |  9,000.00  |  -  |
| 每年日常业务耗品 | 办公经费按事业单位167元/人/月（2000元/年/人） | 31 | 12 |  167.00  |  62,124.00  |  167.00  |  62,124.00  |  -  |
| 办公场所租金 | 每个办公点每月租赁费3600元 | 3 | 12 |  3,600.00  |  129,600.00  |  3,600.00  |  129,600.00  |  -  |
| 合计 | 3,227,502.00  | 　 | 2,742,376.80  | 485,125.20  |

注：2022年合同预算2,742,376.80元，中标价为2,720,000元。

**3、合同签订情况**

项目采用公开招标的方式确定服务供应商，招标有效期为一年，招标的有效期为2022年8月至2023年7月，中标单位为上海泓诚测绘服务有限公司，合同一年一签，2022年6月按照中标价272.00万元签订合同。相关支付条款与截止到2022年10月的资金支付情况如下：

**表7 2022年服务合同支付条款与支付情况明细表**

| 序号 | 支付内容 | 支付条款 | 已支付金额（万元） |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2021年合同尾款 | 合同完成后并通过验收支付剩余尾款（2022年8月组织验收） | 146.59 |
| 2 | 2022年合同进度款 | 合同签订后支付1,258,532.00元 | 125.85 |
| 合计 | 272.44 |

**（四）****2023年绩效目标**

**1、项目总目标**

根据市区相关文件要求，建立专业巡查队伍，完善土地巡查机制，及时发现上报土地利用现状变化情况。保障土地利用现状数据更新，为建设用地审批、土地利用规划修编、检查监督基本农田保护、查处违法用地等管理工作提供全面、有效的支撑和服务，同时与区相关部门建立信息共享。

**2、年度目标**

对全区共计372平方公里的巡查区域划分31个巡查分区，每个巡查分区配备1名专职巡查员，并按照每周一次的土地巡查工作和两周一次的巡查例会频次开展，同时及时上报巡查发现的问题，保障闵行区全年5.26万亩的耕地保有量。

**3、具体绩效目标**

**表8 2023年项目绩效目标表**

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 年度指标值 |
| --- | --- | --- | --- |
| 产出指标 | 数量指标 | 巡查人员到位数 | =31（人） |
| 巡查计划区域完成情况 | =372（平方公里） |
| 质量指标 | 巡查验收合格率 | =100% |
| 时效指标 | 巡查工作完成及时性 | 1周/次 |
| 巡查结果上报及时性 | =100% |
| 巡查例会频次 | 2周/次 |
| 效益指标 | 社会效益指标 | 新增违法用地控制率 | =100% |
| 生态效益指标 | 闵行区农耕保有量 | 5.26万亩 |
| 可持续影响指标 | 长效机制建设情况 | 建立健全 |
| 满意度指标 | 满意度指标 | 相关科室满意度 | ≥90% |
| 上级部门的满意度 | ≥90% |

二、项目评审情况

项目单位自评项目总得分为97分，经评审后得分结果为89.25分。其中项目决策权重50分，得分43.75分；项目管理权重30分，得分27分；项目绩效权重20分，得分18.50分。

**表9 项目评审得分汇总表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 分值 | 得分 | 得分率 |
| 项目决策 | 50.00 | 43.75 | 87.50% |
| 项目管理 | 30.00 | 27.00 | 90.00% |
| 项目绩效 | 20.00 | 18.50 | 92.50% |
| 合计 | 100.00 | 89.25 | 89.25% |

从项目决策上看：项目基于《关于进一步加强土地巡查工作的实施方案》（沪规土资〔2012〕1025号）和《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄〔2013〕325号）等文件精神设立、与部门职责关联度高。项目预算按照人员成本编制不够科学合理。

从项目管理上看：本项目业务方面已具备实施方案、考核管理办法等业务管理制度，工作计划内容完整、时间节点明确，与项目实施流程契合度较高；财务方面具有付款审批制度、专款专用制度、专项资金管理制度、项目结算制度等财务管理制度，制度内容基本健全。但是中标单位与实际服务供应商不一致，投标文件人员清单和实际服务人员不一致，项目验收机制存在进一步完善的空间。

从项目绩效上看：依目标管理要求从产出、效果、影响力方面设立了指标，标杆值的确立基本合理，但影响力指标仍需完善，补充对于人员管理培训、结果运用的绩效评价，另外，满意度指标中原指标相关科室满意度不够准确，应改为联动部门满意度较为合理。

三、项目存在问题与改进建议

**（一）问题：项目预算编制缺乏科学性、预算编制方法不够合理**

区规划资源局提供的2023年合同预算金额为322.75万元、折合人均成本10.41万元/年，与其他区县近年人均成本平均数8.78万元/年、成本定额测算的人均成本7.94万元/年相比，处于较高水平；与服务供应商实际成本相比，存在一定偏差，如巡查人员、交通补助等；另外，手机按2年折旧安排预算、电脑按3年折旧安排预算，与实际资产折旧情况存在偏差。

**建议：采用成本定额法，按照购买服务事项编制预算**

建议项目单位细化工作内容，并根据工作内容和相关标准按照事项进行预算编制，通过对项目工作内容的分解，结合实际工作量，参照土地调查等类似工作的成本定额编制预算，改进预算编制方法，提高预算编制科学性。

**（二）问题：实际提供服务单位与中标单位不一致**

上海泓诚测绘服务有限公司自2014年成为本项目服务供应商后，为便于人员管理，专门成立了一家名为“上海吾鑫信息技术有限公司”的全资子公司，31名土地巡查员及1名管理人员均为上海吾鑫信息技术有限公司的员工；而投标文件中未提及该事项，且所附的“针对本项目拟委派人员情况汇总表”中的31名人员，均系上海泓诚测绘服务有限公司员工，并非实际提供土地巡查服务的员工；区规划资源局也没有提供书面同意上海泓诚测绘服务有限公司将土地巡查服务转包的声明。

**建议：加强对服务供应商的管理，完善招标管理和合同管理**

建议区规划资源局与中标单位就该事项进行沟通，要求中标单位严格按照政府采购和合同约定的要求提供服务，避免中标单位与实际提供服务方不一致的情况。

**（三）问题：项目验收制度有待完善，验收标准不明确**

区规划资源局的现行验收机制是服务周期结束后，由服务单位出具验收报告，区规划资源局在验收报告的基础上出具验收意见，但未细化验收内容和考核验收标准，验收制度有待进一步完善。

**建议：完善验收制度，明确验收内容和标准**

建议在年末验收时参照巡查工作的重点任务进行考核评价，明确考核验收的标准，完善验收制度，督促服务单位进一步提升服务品质。

**（四）问题：项目与城乡动态监测项目存在工作重叠，整合度不足**

区规划资源局2017年设立城乡动态监测项目，利用无人机等高科技手段进行动态监测，与本项目实施目标基本一致，但本项目自2014年实施至今，没有根据过去工作经验和工作手段的变化，进行资源整合、调整管理模式和巡查分区设置，在巡查成果运用、土地巡查人员管理等方面有待整合。

**建议：加快整合现有资源，提高资金使用效率**

建议区规划资源局建立健全“巡查结果运用机制”，与城乡动态监测项目进一步加强资源整合，对同类工作进行分工合作，统筹工作内容，减少同类项目资金安排，更具有针对性地进行土地巡查，有效节约财政资金。

四、项目预算审核意见

**预算申报金额3,075,219.00元，审核金额2,676,866.74元，核减金额398,352.26元，核减率12.95%，具体审核内容如下：**

2023年度预算由2022年合同尾款和2023年合同预付款（50%部分）两部分构成，本次预算审核主要针对2023年合同预付款部分开展，考虑到2023年合同服务期为2023年8月-2024年7月，本次审核根据合同服务进度将预付款比例下调至45%。

本次预算审核将工作内容分为信息提取、野外调查巡视、数据建库和图件制作四部分、参照《县级国土调查生产成本定额》（征求意见稿）重新编制预算。

因闵行区土地开发利用强度大，地块细碎，单位面积内地块数量多，且城郊结合部用地复杂，变化频繁，在闵行区辖域内作业难度大，按标准中V级难度确定；单位面积生产成本公式及V级生产单元（单位成本）如下：

单位面积生产成本=直接生产成本/0.84；

直接生产成本=生产阶段生产成本/0.8。

**表10 县级国土调查单位面积生产成本定额表（V级）**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 生产单元（单位成本） | 难度等级（单位：元/平方公里） |
| 下限值 | 上限值 |
| 1 | 信息提取 | 41.91 | 53.84 |
| 2 | 地类调查 | 2,869.63 | 4,049.07 |
| 3 | 数据库建设 | 553.40 | 676.38 |
| 4 | 图件制作 | 219.91 | 287.57 |

**（一）信息提取预算金额13,411.93元**

信息提取V级难度生产单元（单位成本）为41.91-53.84元/平方公里，取上限值53.84元/平方公里，因2023年支付45%部分，信息提取单价按照45%折算。

信息提取预算=372平方公里\*53.84元/平方公里/0.8/0.84\*45% = 13,411.93元。

**（二）野外调查巡视预算金额****1,008,652.26元**

野外调查巡视即“地类调查”，V级难度生产单元（单位成本）为2,869.63-4,049.07元/平方公里，取上限值4,049.07元/平方公里，因2023年支付45%部分，野外调查巡视单价按照45%折算。

野外调查巡视预算=372平方公里\*4,049.07元/平方公里/0.8/0.84\*45% = 1,008,652.26元。

**（三）数据建库预算金额58,129.43元**

数据建库即“数据库建设”，V级难度生产单元（单位成本）为553.4-676.38元/平方公里，取上限值676.38元/平方公里，因巡查工作是后续土地管理工作的基础，对巡查工作成果规范性要求更高，数据建库成本定额基础上上浮到115%确定单位面积的单价，进行成果整理的地块约占辖域面积30%左右，2023年支付45%部分，数据建库单价按照45%折算。

数据建库预算=（372平方公里\*30%）\*（676.38 \*115%/0.8/0.84\*45% ）= 58,129.43元。

**（四）图件制作预算金额24,714.33元**

图件制作V级难度生产单元（单位成本）为219.91-287.57元/平方公里，取上限值287.57元/平方公里，因巡查工作是后续土地管理工作的基础，对巡查工作成果规范性要求更高，图件制作成本定额基础上上浮到115%确定单位面积的单价，进行成果整理的地块约占辖域面积30%左右，2023年支付45%部分，图件制作单价按照45%折算。

图件制作预算=（372平方公里\*30%）\*（287.57\*115%/0.8/0.84\*45% ）= 24,714.33元。

**（五）管理费预算110,490.79元**

考虑到服务供应商承担的招标代理费、税金等费用，按照10%计算管理费。上述四项费用合计1,104,907.95元，按10%计算为1,104,907.95 \*10%=110,490.79元。

综上，审核金额2,676,866.74元，与申报预算3,075,219.00元相比核减398,352.26元，核减率12.95%；对应2023年度合同预算金额3,227,502.00元相比核减526,615.91元，核减后合同预算金额2,700,886.09元，核减率16.32%，核减后人均成本8.71万元/年。

五、项目结果应用情况

根据2020年、2021年区规划资源局出具的土地巡查项目绩效自评表， 该项目发现以下3个问题：

1、考核制度和巡查日志有待完善；

2、案件成果分录统计需进一步加强；

3、巡查相关平台需要进一步优化。

针对上述问题，区规划资源局进行了以下整改工作：

1、要求第三方在土地巡查工作中增加季度考核，并督促巡查员按规定完成日志工作，完善对项目的全程监督管理；

2、对土地巡查案件成果进行分录统计，以满足不同科室对巡查成果的需求；

3、优化了上报流程，进一步提高了效率。

2022年12月