

# 2019年国土空间规划编制、政策研究、 实施监测项目绩效评价报告

瑞衡审咨字（2020）第026号



**宁夏瑞衡联合会计师事务所**

NINGXIA RUIHENG CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS PARTNERSHIP

地址：宁夏银川市兴庆区湖滨西街65号（投资大厦12层）

邮编：750001

电话：0951-6738315

邮箱：nx-rh@cicpa.org

# 2019年国土空间规划编制、政策研究、 实施监测项目绩效评价报告

瑞衡审咨字（2020）第026号

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，切实增强预算绩效管理实效，全面了解2019年国土空间规划、政策研究、实施监测项目实施取得的绩效情况，受自治区自然资源厅委托，我所承担了宁夏回族自治区自然资源勘测调查院（以下简称“自治区自然资源勘测调查院”）2019年国土空间规划、政策研究、实施监测项目的绩效评价工作。

## 一、项目基本情况

### （一）单位基本情况

宁夏回族自治区自然资源勘测调查院成立于1986年10月，原名为宁夏土地勘测利用技术中心，隶属于自治区土地管理局，2000年机构改革后，隶属于自治区国土资源厅。2009年10月更名为宁夏土地勘测规划院，2019年5月事业单位机构编制调整，更名为宁夏回族自治区自然资源勘测调查院，隶属于自治区自然资源厅。

自治区自然资源勘测调查院主要业务职责围绕自治区经济建设和自然资源管理中心开展，在土地调查、评价、检测及耕地保护等方面提供技术服务和政策建议。

国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目具体由自然资源厅国土规划处、市县规划处、规划研究中心共同实施。

### （二）项目实施背景

随着经济社会的快速发展，城镇化、工业化和现代化正处于快速发展阶段，经济发展与资源、环境的矛盾日益突出，特别是面临极有限的土地资源的供给约束及土地生态环境的恶化，土地利用总体规划的重要性日益显现。2019年已接近土地利用总体规划实施的末期，有必要开展新一轮土地利用总体规划修编工作。随着国家机构改革以及自然资源部的成立，国土空间规划将替代土地利用总体规划，以优化资源配置和健全国土空间用途管制为着力点，以生态文明建设为首要目标，对区域空间开发、保护、整治进行统筹部署和安排，有利于优化国土空间开发格局，提升开发质量，规范开发秩序，促进人口资源环境相均衡、经济生态效益相统一。自然资源部认真落实党中央、国务院赋予的职能，研究建立国土空间规划体系，计划于2018年年底部署开展各级国土空间规划编制工作。

为贯彻落实中央精神，科学构建全区国土空间规划体系，加快推进自治区国土空间规划编制工作，按照自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发[2019]87号）要求，结合我区实际，自然资源厅研究起草了《全区国土空间规划编制工作方案》，自治区自然资源勘测调查院开展了国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目。

### （三）目标任务及完成情况

项目单位编制了国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目预算可研报告并制定申报了年初项目支出预算绩效目标，截至2019年12月31日，该项目申报绩效目标任务及完成情况如下：

1. 自治区国土空间规划专题研究10个，初步完成了专题研究成果报告5个。
2. 自治区国土空间规划文本说明图件成果1套，未完成。
3. 自治区国土空间规划数据库1个，未完成。
4. 全区各级规划数据库质检28个，已完成18个试点村庄规划报告，且

数据库已建成并全部通过初步质量检查合格，后期还需按国家要求进行完善。

5. 国土空间规划编制相关技术规范 $\geq 1$ 个，已完成了3个村庄规划编制技术规范，并于2020年3月19日印发。

6. 成果审查通过率 $\geq 90\%$ ，初步已完成的5个国土空间规划专题研究成果报告，成果已经专家初审通过，通过率100%。

7. 各级规划数据库质检合格率 $\geq 90\%$ ，已完成的18个试点村庄规划数据库已全部通过初步质检考核，后期还需按国家要求进行完善，初步考核合格率100%。

#### （四）资金情况

##### 1. 项目资金到位情况

截至2019年12月31日，自治区财政厅下达国土空间规划、政策研究、实施监测项目资金1,000.00万元已全部到位，到位率100%。

##### 2. 项目资金使用情况

经审核，截至2019年12月31日，自治区财政厅下达国土空间规划、政策研究、实施监测项目资金1,000.00万元，项目单位累计支出891.31万元，结存108.69万元，支付率89.13%。具体如下（单位：元）：

序号	项目内容	预算金额	实际支付	结余资金
1	委托业务费	9,200,000.00	8,396,500.00	803,500.00
2	培训费	500,000.00	438,229.00	61,771.00
3	印刷费	34,200.00	2,910.00	31,290.00
4	差旅费	101,800.00	49,230.00	52,570.00
5	会议费	54,000.00	0.00	54,000.00
6	劳务费	40,000.00	0.00	40,000.00
7	租车费	50,000.00	10,763.00	39,237.00
8	其他商品服务支出	20,000.00	15,500.00	4,500.00
合计		10,000,000.00	8,913,132.00	1,086,868.00

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的

通过项目绩效评价，分析判断项目实施效果是否达到预期目的，自治区自然资源勘测调查院国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目财政预算资金使用是否合规。强化主管部门财政支出管理责任，建立科学、合理的财政预算支出体系，提高财政资金使用效益，为优化安排以后年度预算、完善政策和改进管理提供重要依据。

### （二）绩效评价原则、评价指标体系、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，采用定量分析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、项目主管部门（单位）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. 指标体系设计的总体思路

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）和部门及项目自身特点，按照相关性、重要性、系统性与可比性原则进行总体设计和细化指标设计。评价基础数据主要采取在被评价单位收集资料、现场调研、访谈等方式取得。指标评价标准主要依据与评价单位工作相关的制度规定、申报批复文件等。

#### 3. 评价的方法

### （1）总体评价思路

采取书面评价与实地评价相结合的方式。

书面评价主要依据项目承担单位提供书面申报材料及评价机构回收的调查问卷表进行评价，实地评价主要以实地考察、座谈等方式进行评价。根据书面材料和实地考察、座谈情况，评价机构完成评价程序后及时出具评价报告。

### （2）绩效评价方法

根据《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2020〕10号）及相关文件规定，采用以下评价方法评价。

比较分析法：通过对各项目单位项目支出的绩效目标与实施效果的比较，综合分析绩效目标实现程度。

因素分析法：通过对影响投入和产出的各项因素的分析，综合分析计算投入产出比，从而得出评价结论。

公众评判法：对于无法直接用指标计量的效果和效益类指标，选择公众评判法、调查问卷法、查问询证法、实地考察法等评价方法进行评估。

#### ①问卷调查法

评价组对2019年度国土空间规划、政策研究、实施监测项目专项资金使用绩效进行评价时，对项目主管单位人员进行满意度调查。

#### ②实地查证法

本项目评价组选取实施项目进行实地查证，主要查证项目完成情况、专项资金落实及使用情况及经费使用单位对经费的管理情况。

### （三）绩效评价工作过程

#### 1. 前期准备

本所在绩效评价前组织参加评价人员进行业务培训，了解项目情况，资金拨付情况，收集项目相关文件，掌握政策关键点，制定绩效评价工作

方案。

## 2. 组织实施

依据绩效评价目的成立项目工作组，工作组评价人员深入到项目主要承担单位，传达考评精神和目的；搜集支持项目管理、财务管理、项目效果的相关文件；查阅与项目相关的合同；项目成果资料；制度办法；审阅相关会计账证等统计数据；向相关人员了解项目实施情况；按照项目阶段性实施服务对象设置满意度调查问卷，并发放收集汇总。

## 3. 综合分析评价并形成评价结论

根据工作记录及检查中掌握的情况，对照国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目绩效评价指标及评分表的评分标准进行分析打分。将项目实施的实际情况与绩效目标对比，从项目立项、绩效目标设定、资金投入、资金管理、组织实施、项目产出、产生的效益、可持续影响及服务对象满意度方面进行检查评价。

绩效评价结果采用评分和评级相结合的形式，评价结果分“优、良、中、差”4个等级，依据制定的国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目绩效评价指标体系打分后，综合得分在90分（含）以上为“优”，80分（含）至90分为“良”，60（含）分至80分为“中”，60分以下为“差”。

## 4. 撰写与提交评价报告

根据形成的评价结论进行整理、分析、总结，撰写绩效评价报告，经三级质量控制审核后送委托单位征求意见；分析、听取反馈意见，修正报告，出具正式绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）项目主要绩效

### 1. 总体目标情况

项目的实施将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划

融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”；科学布局生产空间、生活空间、生态空间，统领自然资源保护利用与要素配置，促进经济社会发展格局、城镇空间布局、产业结构调整与资源环境承载能力相适应；完善以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，从而推动空间治理能力现代化总体目标的实现。

目前国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目尚处于前期编制及研究阶段。根据国家和自治区总体发展战略，结合自然资源和社会经济发展条件，正在对我区国土开发、利用、保护和整治进行全面的规划。

## 2. 项目年度取得的主要效益

2019年度，项目单位完成了宁夏国土空间统筹协调发展战略研究、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价优化研究、生态保护红线划定评估与优化调整、国土空间规划市县建设用地规模研究，及国土空间规划配套政策与制度研究5个专题研究报告；完成了18个试点村庄规划报告及其数据库的建立；完成了3个村庄规划编制技术规范。

## （二）评价结果

根据工作记录及现场评价掌握的情况，2019年国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目专项资金使用及项目实施取得的效益，从决策、过程、产出、效益四个方面进行评价。2019年国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目绩效评价得分74.3分，综合考核评价等级为“中”。一级指标权重、得分及得分率情况如下表、图所示：

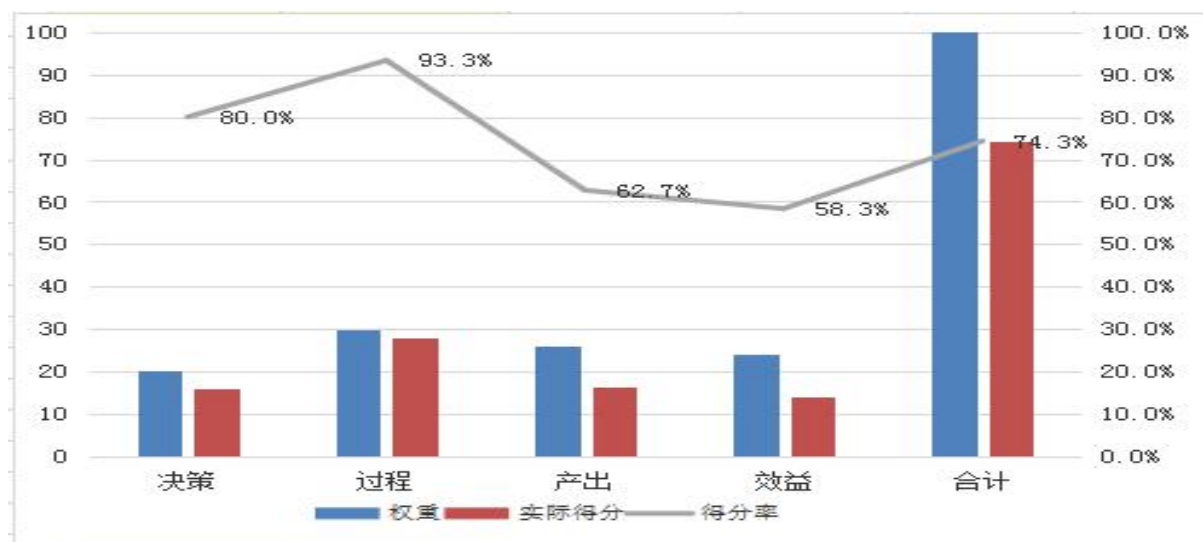
一级指标绩效得分情况表

一级指标	权重	实际得分	得分率
决策	20	16	80.0%
过程	30	28	93.3%



产出	26	16.3	62.7%
效益	24	14	58.3%
合计	100	74.3	74.3%

一级指标绩效得分分布图



#### 四、绩效评价指标分析

##### (一) 决策类指标分析 (分值20分)

决策类指标，主要考察2019年国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目立项合规性，绩效目标合理性、指标明确性以及预算编制科学性。依据考核内容分别设置了项目立项程序的合规性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性四个指标，每个指标的权重、业绩值和绩效得分如下表所示：

决策类指标绩效得分情况表

二级指标	业绩值	权重	得分	得分率
项目立项	项目立项程序的合规性	5	5	100.0%
	绩效目标合理性	5	5	100.0%
	绩效指标明确性	5	4	80.0%
资金投入	预算编制科学性	5	2	40.0%

合计		20	16	80.0%
----	--	----	----	-------

## 1. 项目立项（15分）

项目立项主要考察2019年国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目立项规范性，绩效目标合理性、指标明确性。

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。为建立国土空间规划体系并监督实施，国家提出了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发[2019]18号）。按照自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发[2019]87号）要求，结合我区实际，自然资源厅研究起草了《全区国土空间规划编制工作方案》，并由自治区自然资源勘测调查院对国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目进行组织实施。项目单位依规编制了《国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目预算可研报告》，项目依规设立，提交文件、材料符合要求，该项目专项资金的安排与部门职能、职责范围相符，属于部门履职所需。项目单位根据国家和自治区总体发展战略，结合自然资源和社会经济发展条件，对我区国土开发、利用、保护和整治进行全面的规划，目标明确具体，合理可行。绩效目标细化分解为具体的绩效指标；绩效指标有清晰、可衡量的指标值；绩效指标与项目建设任务相对应，但与项目投资额不匹配。

经综合评价，项目立项得14分。

## 2. 资金投入（5分）

资金投入主要考核预算编制科学性。

项目单位依据《国土资源调查专项资金管理暂行办法》、《中央国家机关和事业单位差旅费管理办法》和财政部有关预算支出科目的规定编制项目预算资金，但对编制的预算可研报告未进行论证评审；编制的《国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目预算可研报告》中预算内容与项目计划实施内容一致；依据项目已完成情况及资金使用情况看，预算确定的项目投资额与计划工作任务不匹配。

经综合评价，资金投入得2分。

## （二）过程类指标分析（分值30分）

项目过程指标，主要考察项目实施中资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性等执行情况，每个指标的权重、业绩值和绩效得分如下表所示：

二级指标	业绩值	权重	得分	得分率
资金管理	资金到位率	6	6	100.0%
	政府采购预算执行率	6	4	66.7%
	资金使用合规性	6	6	100.0%
组织实施	管理制度健全性	6	6	100.0%
	制度执行有效性	6	6	100.0%
合计		30	28	93.3%

### 1. 资金管理（18分）

主要考察资金到位情况，政府采购预算执行情况，资金支付是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；是否符合项目预算批复或合同规定的用途；是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

自治区财政厅下达项目预算资金1,000.00万元，截至2019年12月31日，资金已全部到位，到位率100%；自治区自然资源勘测调查院申报项目

年度政府采购预算数920.00万元，政府采购实际金额910.65万元（含18个试点村庄规划编制项目355.00万元、村庄规划技术标准研究及数据库建设64.45万元），政府采购预算执行率98.98%。资金的使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，拨付有完整的审批程序和手续，且符合合同规定用途；项目资金不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

经综合评价，资金管理得16分。

## 2. 组织实施（12分）

主要考察资金是否制定或具有相应的财务和业务管理制度、财务和业务管理制度是否合法、合规、完整、制度执行情况及项目实施的人员条件、信息支撑等落实到位。

自治区自然资源勘测调查院制定有相关制度，包括财务管理制度、项目管理办法、合同管理办法、项目采购及招投标工作管理暂行规定、项目成果归档管理规定，且六厅委办联合印发了《统筹推进村庄规划工作实施方案》、市县规划处制定了《关于开展村庄规划技术标准研究及数据库建设的建议方案》；财务和业务管理制度合法、合规、完整。项目管理遵守相关法律法规和相关管理规定，年度内项目及支出均无调整事项，项目合同书、验收报告资料齐全并及时归档，项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等落实到位。

经综合评价，组织实施得12分。

### （三）产出类指标分析（分值26分）

项目产出情况指标，主要考察项目成果产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个指标，每个指标的权重、业绩值和绩效得分如下表所示：

二级指标	业绩值	权重	得分	得分率
产出数量	实际完成率	7	3.3	47.1%

产出质量	质量达标率	7	7	100.0%
产出时效	完成及时率	6	0	0.0%
产出成本	预算执行率	6	6	100.0%
合计		26	16.3	62.7%

## 1. 产出数量情况分析（实际完成率）（7分）

根据项目单位年初编报的国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目2019年度绩效目标，年度内目标任务实际完成情况如下：

### （1）自治区国土空间规划专题研究10个

截至2019年底，项目单位完成了宁夏国土空间统筹协调发展战略研究、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价优化研究、生态保护红线划定评估与优化调整研究、国土空间规划市县建设用地规模研究、国土空间规划配套政策与制度研究5个国土空间规划专题研究，并于2019年11月下旬，邀请自治区相关专家对专题研究进行了审查论证，经修改完善后形成了初步的专题研究成果报告。

### （2）自治区国土空间规划文本说明图件成果1套，未完成。

### （3）自治区国土空间规划数据库1个，未完成。

### （4）全区各级规划数据库质检28个

按五部委2019年联合提出的《关于统筹推进村庄规划工作的意见》，自治区六厅委办共同印发了《统筹推进村庄规划工作实施方案》，依据方案自治区自然资源厅市县规划处对申报遴选的18个试点村庄进行规划编制。截至2019年底，完成了18个试点村庄规划报告，且数据库已建成并已全部通过初步质检考核，后期还需按国家要求进行完善，初步考核合格率100%。

（5）国土空间规划编制相关技术规范 $\geq 1$ 个，已完成了3个村庄规划编制技术规范，并于2020年3月19日印发。

经综合评价，产出数量得3.3分。

## 2. 产出质量情况分析（质量达标率）（7分）

根据项目单位年初编报的国土空间规划编制、政策研究、实施监测项目2019年度绩效目标，项目成果质量达标情况如下：

（1）成果审查通过率 $\geq 90\%$ 。项目单位完成的5个国土空间规划专题研究，于2019年11月下旬，邀请自治区相关专家对专题研究进行了审查论证，经修改完善后形成了初步的专题研究成果报告。

（2）各级规划数据库质检合格率 $\geq 90\%$ 。截至2019年底，已完成的18个试点村庄规划数据库已全部通过初步质检考核，后期还需按国家要求进行完善，初步考核合格率100%。

经综合评价，产出质量得7分。

## 3. 产出时效情况分析（完成及时率）（6分）

2019年度要求完成：自治区国土空间规划专题研究成果10个、国土空间规划文本说明图件成果1套、国土空间规划数据库1个、全区各级规划数据库质检28个、国土空间规划编制相关技术规范 $> 1$ 个，共41个（套）。

实际已完成自治区国土空间规划专题研究5个、村庄试点规划报告及数据库质检18个、村庄规划编制技术规范3个，共26个。总体完成率达63%，扣6分。年度内目标完成率低于70%，不得分。

## 4. 预算执行率情况分析（6分）

项目下达预算资金1,000.00万元，截至2019年12月31日，累计支出891.31万元，因项目尚未实施结束，结存资金108.69万元结转2020年使用（质保金71.00万元），2019年度项目预算执行率89.13%，资金支出率与项目进度一致。经综合评价，得6分。

## （四）效益类指标分析（分值24分）

项目效益情况指标，主要考察2019年国土空间规划编制、政策研究、

实施监测项目是否达到预期效果，每个指标的权重、业绩值和绩效得分如下表所示：

二级指标	业绩值	权重	得分	得分率
项目效益	社会效益	8	4	50.0%
	可持续影响	8	4	50.0%
满意度	社会公众或主管部门对项目实施效果的满意程度	8	6	75.0%
合计		24	14	58.3%

### 1. 社会效益（8分）

项目具体实施单位2019年分别对宁夏国土空间统筹协调发展战略、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价优化、生态保护红线划定评估与优化调整、国土空间规划市县建设用地规模、国土空间规划配套政策与制度5个方向进行专题研究，5个国土规划专题报告对实现经济繁荣、促进经济生态效益作出分析及规划，针对提高农村经济，农村生活质量作出分析及规划。考虑2019年项目处于实施阶段，成效暂未完全实现，得4分。

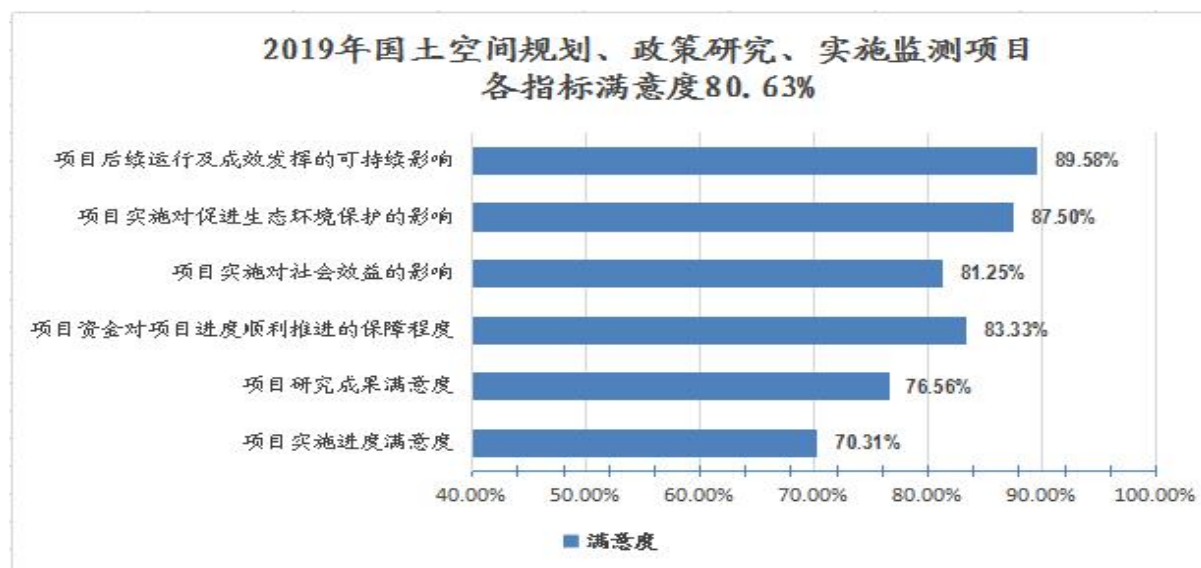
### 2. 可持续影响（8分）

国土规划专题报告对树立生态优先的观念，落实生态红线和永久基本农田相关内容，对村域规划，环境整治作出分析及规划。考虑2019年项目处于实施阶段，成效暂未完全实现，得4分。

### 3. 满意度（8分）

因项目暂未结束，2019年度暂未形成最终对外公开的成果，阶段性成果只在项目相关单位及系统单位使用，本次对项目相关人员及系统单位人员进行满意度调查。依据项目情况我们共设置6个指标，经调查，受访对象对项目实施满意度达80.63%。得6分。下图为满意度调查结果及各指标得分情况：





因项目尚处于实施阶段，暂未形成最终成果。调查结果显示，项目人员对项目阶段实施进度、项目研究成果不太满意。

## 五、存在的问题及原因分析

### 1. 年初预算编制不精准

项目单位申报项目预算资金时，没有考虑到国家政策变化、机构改革等因素影响，对项目执行进度过于乐观，绩效目标设定超出实际。

### 2. 预算确定的项目投资额与计划工作任务不匹配

依据项目已完成情况及资金使用情况看，2019年度项目年度目标完成率为63%，但资金预算执行率已达89.13%，如不剔除18个试点村庄规划编制预留的质保金71.00万元，则项目资金使用率达96.23%，预算确定的项目投资额与计划工作任务不匹配。

### 3. 项目年度绩效目标完成率及完成及时率较低

中央于2019年5月印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，对国土空间规划工作的主要内容、进度安排作出了新的部署，与项目单位申报预算时的工作要求发生了较大变化，致使年度绩效目标任务完成率及完成及时率较低。

## 六、相关建议



建议项目单位在编制年初预算时充分考虑项目背景及国家政策影响，尽可能细化预算编制，并组织专家组进行论证评审，使预算编制尽量精准、项目投资额与计划工作任务相匹配；对年度内未完成但仍需继续实施的内容按国家同步要求加快项目实施进度，对年度内不再实施的内容及时报主管单位及财政部门进行报备，以便为下年预算做准备。

## 七、绩效评价其他事项说明

1. 自治区自然资源勘测调查院制定上报绩效目标中服务对象满意度指标设定含有社会公众满意度 80%，问询对象为群众。因该项目尚处于前期调研阶段，社会公众尚未参与，此次满意度调查不对社会公众进行调查，经与自治区自然资源勘测调查院沟通，满意度调查对象设定为项目相关人员及系统单位人员。

2. 本评价结果依据评价客体提供的各项基础资料，运用规定的评价办法，评价工作组保证本次评价工作全过程的公正和公平，各项评价基础资料的真实性和完整性由评价客体负责。未经评价组织机构同意，任何单位和个人不得将本评价结果对外公布。

附表 1. 2019 年度国土空间规划编制、政策研究、实施监测绩效评价项目指标体系及评分表

宁夏瑞衡联合会计师事务所

中国注册会计师：

中国注册会计师：

中国·宁夏·银川

2020年8月10日