**2021年度云溪区自然资源综合性项目**

**绩效评价报告书**

**湘公会司（绩）字[2023]第008号**

**湖南公众会计师事务所有限公司**

**二〇二三年八月**

**2021年度云溪区自然资源综合性项目**

**重点绩效评价报告**

**项目名称 2021年度云溪区自然资源综合性项目**

**项目单位 岳阳市云溪区自然资源局**

**委托单位 云溪区财政局**

**评价机构 湖南公众会计师事务所有限公司**

**评价类型 事前评价□ 事中评价□ 事后评价√**

**评价方式：部门（单位绩效自评□ 财政部门组织评价√**

**评价机构：中介机构√ 部门（单位评价组□财政评价组□**

**评价时间：二〇二三年八月**

# **目 录**

# **一、项目概况**

（一）项目评价依据

（二）项目单位基本情况

（三）项目基本情况

（四）项目绩效目标及项目的主要内容

1、项目总体目标

2、具体目标

（五）项目资金情况

1、项目预算

2、资金来源和到位情况

3、实际使用资金情况

4、资金结余情况

5、资金管理制度情况

**二、绩效评价工作情况**

（一）绩效评价的目的

（二）绩效评价原则、指标体系及标准和评价方法

1、绩效评价原则

2、绩效指标体系及标准

3、绩效评价方法和内容

（三）绩效评价工作实施过程

1、前期准备

2、组织实施过程

3、分析评价

（四）绩效目标的实现程度

1、项目产出完成情况及分析

2、产出质量情况分析

3、产出时效

4、成本控制

5、项目公开、公正

6、项目完成后效果

（五）项目绩效评价结论

**三、存在问题及原因分析**

（一）项目目标方面

（二）项目支出与财务管理方面

**四、有关建议**

**五、其他需要说明的问题**

湖南公众会计师事务所有限公司

**HUNAN GONGZHONG CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS CO.LTD**

**湘公会司（绩）字[2023]第 号**

**2021年度云溪区自然资源综合性项目**

**重点绩效评价报告**

云溪区财政局：

我们接受委托，对岳阳市云溪区自然资源局（以下简称：“自然资源局”）组织实施的“2021年度云溪区自然资源综合性项目”（以下称“项目”）的项目支出实施绩效评价。

自然资源局应当对其所提供的项目绩效评价资料的真实性、合法性和完整性负责。我们的责任是对这些资料发表绩效评价意见。我们的绩效评价意见是根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》、中国注册会计师协会《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》等有关文件要求进行的。在绩效评价过程中，我们结合绩效评价项目具体情况及委托要求，对项目资金支出实施绩效评价，现将有关情况报告如下：

**一、项目概况**

**（一）项目评价依据**

1、《岳阳市云溪区财政局关于全面开展2023年财政资金绩效评价工作的通知》文件（以下简称《通知》）。

2、《岳阳市预算绩效管理实施办法》（岳办发〔2020〕4号）

3、《行政事业单位财务管理制度》等相关规定。

4、项目单位绩效自评资料、年度工作总结、财务资料等其他相关资料。

**（二）项目单位基本情况**

岳阳市云溪区自然资源局是区政府工作部门，为正科级行政单位。区自然资源局主要负责自然资源的调查、监测和评价，自然资源的登记工作，统筹国土空间的生态修复等工作，贯彻落实党中央、省委和市委关于自然资源工作的方针政策和决策部署，落实区委工作要求，在履行职责过程中坚持和加强党对自然资源工作的集中统一领导。

根据工作职责，设有综合办公室、自然资源管理股、空间规划和生态修复股等3个内设股室，所属二级机构有8个，分别是云溪街道自然资源所、陆城自然资源所、路口镇自然资源所、长岭自然资源所、岳阳市云溪区土地储备中心（征拆安置服务中心）、岳阳市云溪区自然资源综合行政执法大队、岳阳市云溪区不动产登记中心（副科级）、岳阳市云溪区自然资源事务所（副科级）；云溪区自然资源局现有79人，其中在职人员63人、退休人员16人。

**（三）项目基本情况**

1、根据云溪区财政局下发的《岳阳市云溪区财政局关于全面开展2023年财政资金绩效评价工作的通知》文件，本项目绩效评价范围为：2021年度云溪区自然资源综合性项目。

2、2021年度云溪区自然资源综合性项目资金主要用于2021年自然资源局专项，项目在2021年已经实施，资金申请纳入了2022年年初预算。

**（四）项目绩效目标及项目的主要内容**

**1、项目总体目标：**

对云溪区范围内的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记。

1. **具体目标**

（1）对2020年12月31日以前城市规划范围内且没有纳入征地拆迁的以及2020年新增的农村宅基地和集体建设用地开展补充调查，经测算，全区需要补充调查的农村宅基地和集体建设用地总宗地数约为4000宗。

（2）组织开展设施农用地调查测绘、按照有关要求补划永久基本农田、在监管系统录入设施农业用地信息和开展外业调查等工作，2021年云溪区设施农业用地上图入库任务为74.9192公顷。

（3）新云溪区基准地价制定数据库上交省厅、并形成正式文本。

（4）完成上报修改完善的控规成果和与城市总体规划强制性内容不符地块的汇总情况，涉及云溪区城乡规划调整的项目为11个。

（5）对云溪区城镇开发边界内四个片区的现状1：500地形图进行更新测量，总工作量为50.16平方公里，计划形成控制点45个。

（6）完成10个村庄规划编制。

（7）为整合现有分散的自然资源治理手段，优化国土空间生态安全格局，改善城乡人居环境，科学开展云溪区“十四五”空间生态修复规划编制工作。

**（五）项目资金情况**

**1、项目预算：**520万元。

**2、资金来源和到位情况：**

（1）项目资金来源均为财政拨款。

（2）资金到位及时效：2022年度共计收到资金520万元，其中：2022年1月收到461万元，2022年11月收到59万元，资金到位率为100%，明细如下：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **收入明细表** | | | |
| **日期** | **项目内容** | **市指标文号** | **金额** |
| 2022年1月20日 | 云溪区1：500基础数据更新测绘等项目 | 岳云财基指〔2022〕0014号 | 4,610,000.00 |
| 2022年11月11日 | 2021年自然资源项目 | 岳财预〔2022〕0132号 | 590,000.00 |
| **合计金额** | | | **5,200,000.00** |

**3、实际使用资金情况**

云溪区自然资源综合性专项资金2022年总支出590.03万元，其中：1:500地形图数据测绘186.25万元、云溪区村庄规划编制项目107万元、土地定级与基准地价更新等项目136.3万元、空间生态修复规划编制20万元、房地一体确权登记36万元、设施农用土上图入库项目56.48万元、云溪区控规自查自检项目48万元；明细如下：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **支出明细表** | | | | | |
| **序列** | **项目内容** | **承包公司名称** | **凭证号凭证** | **合同金额** | **实际金额** |
| 1 | 1:500地形图数据测绘 | 湖南省地质测绘有限公司 | 2022年11月37号凭证 | 609,500.00 | 121,900.00 |
| 湖南省地质测绘有限公司 | 2022年1月28号凭证 | 487,600.00 |
| 湖南省勘察测绘院 | 2022年11月37号凭证 | 1,253,000.00 | 250,600.00 |
| 湖南省勘察测绘院 | 2022年1月28号凭证 | 1,002,400.00 |
| 2 | 云溪区村庄规划编制项目 | 岳阳市云港规划勘测设计有限责任公司 | 2022年1月30号凭证 | 1,070,000.00 | 856,000.00 |
| 2022年12月60号凭证 | 214,000.00 |
| 3 | 集体建设用地基准地价 | 江西地源土地房地产评估规划测绘有限公司 | 2022年10月13号凭证 | 385,000.00 | 385,000.00 |
| 农用地分等定级 | 江西地源土地房地产评估规划测绘有限公司 | 2022年10月13号凭证 | 339,000.00 | 339,000.00 |
| 土地定级与基准地价更新 | 湖南正阳房地产评估咨询有限公司 | 2022年10月12号凭证 | 348,000.00 | 348,000.00 |
| 城镇标定地价制定与更新 | 湖南正阳房地产评估咨询有限公司 | 2022年10月12号凭证 | 291,000.00 | 291,000.00 |
| 4 | 空间生态修复规划编制 | 湖南省国土资源规划院 | 2023年4月18号凭证 | 200,000.00 | 200,000.00 |
| 5 | 房地一体确权登记 | 湖南省勘测设计院有限公司 | 2022年9月23号凭证 | 1,180,000.00 | 333,000.00 |
| 房地一体确权登记 | 湖南省地质测绘院有限公司 | 2022年9月23号凭证 | 45,000.00 | 27,000.00 |
| 6 | 设施农用土上图入库项目 | 创辉达设计有限公司 | 2022年1月29号凭证 | 564,774.00 | 564,774.00 |
| 7 | 云溪区控规自查自检项目 | 创辉达设计有限公司 | 2022年1月29号凭证 | 480,000.00 | 480,000.00 |
| **合计金额** | | | | **6,765,274.00** | **5,900,274.00** |

**4、资金结余情况：**项目收入520万元，实际共支出590.03万元，超出70.03万元。

**5、资金管理制度情况**

自然资源局提供了《财务管理办法》，制度中包含了预算管理、经费审批规定及报账程序、支出项目管理、资产管理、监督管理、财经纪律等制度，2021年专项按湖南省自然资源厅文件执行。

**二、绩效评价工作情况**

**（一）绩效评价的目的**

通过对项目的绩效评价，了解该项目基本立项情况；项目的资金来源、投向和管理情况；项目组织工作实施情况；项目投入是否达到预期目标；总结经验，分析问题，优化项目资金管理。

**（二）绩效评价原则、指标体系及标准和评价方法**

**1.绩效评价原则**

遵循科学规范、公正公开和绩效相关的原则。

**2.绩效指标体系及标准**

指标体系包括共性和个性指标两部分，本次主要参照了财政局制定的《云溪区项目支出绩效评价指标体系（参考样表）》共性指标体系相关内容，根据项目实施的具体情况对个性指标进行了调整细化，形成了《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评价指标体系》（附件1）及评价标准《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评分表》（附件2）。

**3.绩效评价方法和内容**

本次绩效评价方法为逻辑分析法、比较法、因素分析法、公众评判法和实地查验等评价方法。评价内容包括项目决策、项目管理、项目绩效三部分内容。主要围绕资金投向、资源配置、项目管理等方面客观分析项目的产出，体现从投入－产出－预期效果对绩效的影响，通过对项目实施活动中的检查评价，及时发现项目实施中的问题，分析产生的原因，评价项目的目标是否达到，项目的效益指标是否实现。并有针对性地提出解决问题的对策和措施，以便决策者及时总结经验，分析问题，优化项目资金管理。

**（三）绩效评价工作实施过程**

**1.前期准备**

按《通知》及相关工作要求，前期准备工作分为三个阶段。

第一阶段，成立了绩效评价工作小组，确定了项目评价负责人，配置相应的评价人员，并对评价参与人员进行相关培训。

第二阶段，2023年6月15日绩效评价工作小组在区财政局绩效评价股的带领下，听取了自然资源局对项目的情况介绍，初步了解被评价项目的有关基本情况，向自然资源局提交了《绩效评价所需资料清单》。

第三阶段，根据区财政局绩效评价股的指导意见，绩效评价工作小组制订了绩效评价方案、评价体系指标、调查问卷表（见附件）等。

**2.组织实施过程**

2023年6月，绩效评价工作小组调阅项目单位相关资料、核实资金拨付情况、询问等方式对项目展开考评。

（1）资料收集，确定项目目标。绩效评价工作小组搜集并认真学习研究了项目相关的政策性文件和业务文件、管理办法等，进行认真研究。

（2）核实账目资金。

（3）调查问卷。调查问卷共10题，内容主要涉及到自然资源和不动产统一登记、权籍调查、不动产测绘用地审批等方面工作是否满意等方面内容。发放调查问卷共20份，回收有效问卷20人/次，回收率100%。

**3.分析评价**

根据现场考评情况，对收集的资料进行整理、汇总分析，根据设定的绩效评价指标体系制订了评价指标底稿，每个底稿均有扣分、得分依据、附件内容、评价人员意见等，根据底稿汇总，制订了绩效评价评分汇总表，最终形成《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评价报告书》。

**（四）绩效目标的实现程度**

**1、项目产出完成情况及分析**

（1）1：500地形图更新与汇交项目：2021年完成15个控制点，1：500地形图测绘31平方公里。委托湖南省地质测绘院和湖南省勘察测绘院岳阳分院完成该项目，支付资金186.25万元，湖南省自然资源厅要求7月1日之前完成项目，2022年1月才进行最后验收移交工作，初始目标50.16平方公里，计划形成控制点45个，最后完成31平方公里，15个控制点，未达成目标任务，湖南省第三测绘院验收单上有未按照省要求范围内测绘，目标完成情况不佳。

（2）村庄规划编制项目：2021年已完成坪田村、桃李村、八一村、望城村、臣山村、香铺村、钢铁村、白泥湖村、牌楼村、黄皋村10个村庄规划编制，项目委托岳阳市云港规划勘测设计有限公司完成，支付编制服务费107万元，项目支出进度为100%。

（3）基准地价制定方案项目：更新云溪区基准地价制定数据库上交省厅、并形成正式文本，项目签订合同金额为136.3万元，已支付金额136.3万元。

（4）空间生态修复规划编制项目：完成云溪区“十四五”空间规划编制工作，该项目实际支出20万元。

（5）房地一体补充调查项目：截止至2022年12月，房地一体补充调查项目完成了前期的房屋测量和户籍资料收集，权籍补充调查2个村共计2073宗，其中镇龙台1182宗，槠木桥891宗；完成成果公示签字共957宗，其中镇龙台1182宗共完成了957宗公式签字，剩余225宗未签完，槠木桥891未完成签字。已支付房地一体确权登记工作补充调查工作总费用36万元。其中支付湖南省勘察设计院有限公司补充调查工作费用33.3万元、支付湖南省地质测绘院有限公司监理费用2.7万元，与初始目标4000宗、公示、数据库建立、不动产落宗、建立数据库、不动产落宗、联审、登簿缮证、协助发证、数据库汇交等工作完成率差距较大，目标完成较差。

（6）设施农用地上图入库项目：2021年云溪区设施农业用地上图入库任务为74.9192公顷，涉及云溪区三个街道、两个乡镇，该项工作已于2021年9月份完成，支付资金56.48万元。

（7）城乡规划成果自查自检项目：为修改完善的控规成果和与城市总体规划强制性内容不符地块的汇总情况，涉及云溪区城乡规划调整的项目为11个，支付资金48万元，湖南省自然资源厅要求上报时间为6月底之前，该项工作于2021年9月份完成并上报，超时完成。

**2、产出质量情况分析**

（1）项目运行质量：一般。

（2）服务质量：通过问卷调查，自然资源局为项目提供的服务质量、服务态度、办事效率情况满意度高。

（3）通过问卷调查、查询相关通报及公开网络，未发现有举报自然资源局工作人员在项目运行中发生违规违纪等廉政方面问题。

**3、产出时效：**绩效项目部分未按计划时间实施完成，时效产出一般。

**4、成本控制**：本项目预算成本为520万元，实际使用590.03万元，自然资源局在申报年初预算时按专项申报资金，项目合同总金额676.53万元，剩余未支付项目资金86.5万元，超出预算成本比例30.1%。

**5、项目公开、公正性。**规范审批程序，公示审批流程，确保了项目资金发放的快速、高效、公开、透明。

**6、项目完成后效果**

项目实施后，加强了国土空间规划的管控能力，提高了用地审批的效率，保障了项目用地，明确云溪区用地规模，城镇开发边界线的划定充分发掘城市国土空间发展潜力，合理布局城市空间，避免城镇开发的盲目扩张，资源浪费，产生了较好的经济效益。为城镇开发决策提供依据，能实现城镇发展社会效益最大化。

**（五）项目绩效评价结论**

2021年度云溪区自然资源综合性项目部分完成达标，但存在目标任务完成不达标、实际支出超预算等现象。通过对项目进行绩效评价，得分80分，项目完成任务“良好”。其中：

目标决策总分20分，该项目得分14分，扣6分。

项目管理总分25分，该项目得分17.5分，扣7.5分。

项目绩效总分55分，该项目得分48.5分，扣6.5分。

具体见《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评分表》（附件2）。

**三、存在问题及原因分析**

**（一）项目决策方面**

**1、项目实施与资金安排不同步**

云溪区自然资源综合性项目实际实施在2021年度，但项目资金列入2022年预算，导致项目实施与项目预算资金不同步。

评价小组认为：2021年项目应列入2021年资金预算，如项目资金超过预算应按相关程序申报追加预算。

**2、绩效申报表目标笼统，无资金分配方案**

绩效目标不完整，一是项目支出具体目标不明确，仅以“对云溪区范围内的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记。”一句话带过，量化申报指标不准确，比如质量指标、成本指标、经济效益、社会效益、生态效益指标均无量化指标，简单的以“完成工作任务”或者“产权明晰”等模糊化处理，但实际完成结果包含了8个项目支出，无资金分配方案，无法核实2022年申请预算520万的专项资金分别对应哪些专项，或者申报的专项资金与实际使用专项资金是否偏离标准，无工作计划，仅凭自然资源局单位自我分配，影响项目的整体评价质量。

评价小组认为：项目单位应严格按照财政部门、主管部门的要求，填写绩效目标申报表，将目标制定成可细化和量化的指标，自然资源局用2021年的项目申请2022年的预算，在已明确知晓需要申报的项目以及合同金额时，更应该将绩效目标申报表、预算申报目标细化，或者列出专项资金分配方案，云溪区自然资源局自我调配资金，对于实际使用是否与申请预算资金时一致，或者是否将专项资金挪用，评价人员无法核实，管理不严。

**3、项目实际支出远超预算**

本项目预算成本为520万元，年初申报时按项目申报预算，项目合同总金额676.53万元，目前实际使用590.03万元，剩余未支付项目资金86.5万元，超出年初申报预算金额156.53万元，超出比例高达30.1%。

评价小组认为：自然资源局2022年申报2021年专项资金预算时，因该项目是2021年已经实施的项目，项目合同金额及项目整体开支情况都很明确，但还是超出预算成本，成本控制不严 。

**（二）项目支出与财务管理方面**

**1、项目目标未完成或时间拖延过久，监管不严**

（1）2021年4月与2022年6月，湖南省自然资源厅分别发布《关于进一步做好农村宅基地和集体建设用地房地一体确权登记工作的通知》规定完成时间是2022年9月底之前与2022年11月份之前。

2021年3月，云溪区自然资源局向云溪区人民政府申请房地一体确权登记补充调查项目相关经费，区政府已经批复，但项目在2021年8月才开始招标，招标以及合同中明确规定中标公司要完成权籍调查约4000宗，并做好确权登记颁证项目的延续工作，包括权属调查、不动产测量、调查结果公示、数据库建设等工作，绩效评价小组到实施单位抽查核实，截止2022年12月，权籍调查只完成不到一半2073宗，公示、数据库建立、不动产落宗、建立数据库、不动产落宗、联审、登簿缮证、协助发证、数据库汇交均未完成。

评价小组认为：自然资源局在3月份就已经申报房地一体确权登记项目，对省自然资源厅规定11月底之前完成的时间节点也明确了解，但自然资源局8月份才开始进行招标，2021年8月份的项目，截止2022年12月份，项目还在前期调查阶段，完成不到一半的任务，要到最后发证、数据汇交遥遥无期，实施方违背合同约定，自然资源局对项目进度把控不严，监管不到位。

（2）2021年1月，湖南省自然资源厅发布了各县市区开展1:500地形图数据测绘项目工作，并要求7月1日之前完成项目，云溪区自然资源局在2021年4月向云溪区人民政府申请项目工作开展的请示，对项目的测绘要求为50.16平方公里，但该项目8月份才开始招标，9月份签订合同，2022年1月才进行最后验收移交工作，并且最后移交给湖南省第三测绘院的验收单上主要问题中含有“本批次汇交的成果范围与土地利用总体规划中心城区边界无重叠”以及“本批次汇交的成果范围与土地利用总体规划中心城区边界重叠面积14.06平方公里，超出边界面积6.85平方公里，未覆盖面积23.49平方公里”，验收出现部分不符最初规划的情况。

评价小组认为：一是未按时间完成项目，超出半年之久才验收移交，二是未达到要求公里数以及最后成果范围部分不达标，评价小组与项目承包方核实验收单上主要问题中，湖南省第三测绘院提到的无重叠和重叠具体情况，经承包方解释，无重叠代表与土地利用总体规划中心最初规划不相符，承包方是按照自然资源管理局规划的测绘标准提交结果，自然资源管理局未按照土地利用总体规划中心要求范围内测绘，随意更改测绘范围，且最初制定的50.16平方公里，最终也只完成31平方公里。

**2、2021年综合性项目竞争性谈判程序违规**

大部分项目存在谈判小组仅安排三人进行评审，其中包含组长、采购方、评审专家，未对每个专项工作定制采购服务要求，仅通过两轮报价直接选定供应商，例如：1:500地形图数据测绘项目、云溪区村庄规划编制项目、房地一体确权登记、设施农用土上图入库项目、基准地价定价与更新项目等。

上述情况，不符合《中华人民共和国政府采购法》第三十八条“采用竞争性谈判方式采购的，应当遵循下列程序：成立谈判小组，谈判小组由采购人的代表和有关专家共三人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的三分之二。制定谈判文件，谈判文件应当明确谈判程序、谈判内容、合同草案的条款以及评定成交的标准等事项”的规定。

**四、有关建议**

1、科学设定绩效目标和指标，增强项目效果可信度。

资金使用单位绩效指标设定应尽量量化、可考核化，强化项目本身实施后可能带来的社会和经济效益。在提出项目绩效目标时，充分考虑项目的实际情况，科学、合理的量身制订适合本项目绩效的有关指标，从数量、质量、成本和效益四个方面进行分析，应该与资金使用单位所在区域社会经济发展的宏观政策目标相联结，明确项目产出的同时，对项目的效益指标需要有进一步的论述，并结合项目的性质设定个性化指标。在指标量化方面，要根据历史数据，综合考虑社会形势、经济发展水平等多个因素，合理制定项目产出、经济效益、社会效益、可持续效益等指标的量化目标。

2、增强预算管理意识，严格预算支出管理。

按照预算科目和项目资金的规定使用财政资金，保障部门支出的规范性、制度化。根据《中华人民共和国预算法》有关规定，应先有预算、后有支出，支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算科目的不得随意列支，如预算需调整，应当办理申请调整相关手续。增强预算管理意识，保证预算计划基本准确，严格预算执行。在科学合理测算的基础上做好预算安排；加强预算编制质量管理，提高申报预算准确性，保证预算编制内容完整性，促进预算编制质量的提高。

3、强化项目全过程管理，提高政策执行力度。

进一步强化项目全过程管理，提高政策执行力度。主管单位应加大项目实施的过程监督，严格执行国家财经法规。资金使用单位加强资金的管理，从严控制项目支出，确保项目实施全过程合规、合法，较好的实现项目实施目标。

4、要加强对项目工期的监督管理

建议项目单位严格项目合同约定日期及时完成。当不能按时完工时，应及时向有关政府职能报告工期延期的原因及应对措施。

**五、其他需要说明的问题**

1、本报告数据仅根据项目单位提供的文件、资料、原始凭证、清单数据及内容进行的评价，绩效评价意见和观点是在规定时点的基础上出具的，本报告不包含之后项目的动态变化情况。

2、本报告仅供2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评价评分表提供的绩效评价依据，不能作为其他用途。

以上因使用不当造成任何后果与本报告执业注册会计师及本事务所无关。

附件：

1、《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评价指标体系》

2、《2021年度云溪区自然资源综合性项目绩效评分表》

湖南公众会计师事务所有限公司

2023年9月5日