

# 莒南县国土空间规划项目绩效评价报告

(简版)

委托单位：莒南县财政局

主管单位：莒南县自然资源和规划局

评价机构：山东德睿融投资咨询有限公司

2023年8月



## 莒南县国土空间规划项目绩效评价报告（简版）

为进一步加强莒南县财政专项扶贫资金管理，提高财政资金使用效益，受莒南县财政局委托，山东德睿融投资咨询有限公司组成评价小组，对莒南县2022年度国土空间规划项目开展绩效评价。

### 一、项目基本情况

#### （一）项目立项背景及实施目的

莒南县2022年度国土空间规划项目分为2022年度莒南水系专项规划、莒南县两规一致性修改及调整项目和2022年度莒南县街区控制性详细规划编制3个子项目。

项目1：2022年度莒南水系专项规划，该项目于2022年10月完成招标，项目预算85万，最终确定中标额84.7万。项目主要内容为结合莒南现状水系情况，进行现状水系梳理、水系总体布局设计、水系保护、水景观与水文化、涉水工程协调以及分期实施方案等内容的规划。

项目2：莒南县两规一致性修改及调整项目，该项目于2022年4月完成招标，中标价104.82万元。该项目按照自然资源部和山东省自然资源厅相关文件及莒南县自然资源和规划局的要求完成两规一致性修改及调整工作。截至2022年底，已经成功完成了莒南县两规一致性修改及调整方案编制，并获临沂市自然资源和规划局、山东省自然资源厅和山东省人民政府批复。



项目 3:2022 年度莒南县街区控制性详细规划编制项目，该项目预算 120 万，最终确定中标额 119.6 万。该项目要求编制莒南县街区控制性详细规划，提出管理单元划分的基本原则及相关控制要点，合理划定管理单元。（1）土地使用性质及其兼容性等用地功能控制要求；（2）容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等用地指标；（3）公共服务设施用地控制线（橙线）、基础设施用地的控制界线（黄线）、各类绿地范围的控制线（绿线）、地表水体保护和控制的地域界线（蓝线）等控制要求。该项目已于 2022 年 4 月完成，并于 2022 年 4 月 27 日经莒南县人民政府批复。

### （二）项目预算安排和支出情况

项目共计预算经费 327.74 万元，全部来源于县级财政。实际中标价格为 309.12 万元，截至 2022 年 12 月 31 日，实际财政拨付资金为 0 万元，预算到位率 0%。

### （三）项目主要内容和实施情况

2022 年度莒南水系专项规划：根据自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等相关规范展开的专项规划。同时结合莒南现状水系情况，进行现状水系梳理、水系总体布局设计、水系保护、水景观与水文化、涉水工程协调以及分期实施方案等内容的规划。研究范围包含鸡龙河、白龙河、白马河、龙王河四大流域及周边大中小水库，总面积约 300



平方公里。规划范围为莒南县中心城区，北至北四路—北七路、南至日定线（G518）、西至西外环路—西环路、东至东环路，总面积约 75 平方公里。

莒南县两规一致性修改及调整项目：根据《山东省自然资源厅关于加强国土空间规划保障服务“六稳”“六保”工作的通知》（鲁自然资发〔2020〕9号）、《山东省自然资源厅关于加强国土空间规划保障服务“六稳”“六保”工作的补充通知》（鲁自然资发〔2021〕15号）等文件相关规定，应莒南县社会发展需求，编制莒南县两规一致性修改及调整方案，本方案共涉及 3 个批次，分别是省批修改、厅批调整和市批调整。

2022 年度莒南县街区控制性详细规划编制：根据山东省自然资源厅《关于加强国土空间规划保障服务“六稳”“六保”工作的通知》（鲁自然资发〔2020〕9号）和《关于印发履行自然资源“两统一”职责服务保障高质量发展政策清单（要素保障类）的通知》（鲁自然资字〔2021〕124号），规定“在国土空间规划批准生效前，符合土地利用总体规划但不符合城市（镇）总体规划的，依据城乡规划空间布局原则和管控规则，编制或调整项目所在地块的控制性详细规划，明确城乡规划管理要求”。

## 二、项目绩效目标

### （一）项目总体目标



对莒南县国土空间优化规划布局，合理高效利用土地。编制修改方案、制作规划图件、维护规划数据库等。构建完善的国土空间治理体系，转变国土资源开发利用方式。建立“一个县（市）、一本规划、一张蓝图”的国土空间管控体系和对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期进行分析和评价。

## （二）年度绩效目标

完成年度规划编制，通过专家评审，并对数据及时更新，保障项目及时落地实施，促进莒南经济社会发展。

根据总体目标，莒南县自然资源和规划局制定了下表所示的年度绩效目标表：

表 1：项目绩效目标表

项目名称	莒南县国土空间规划项目	项目属性	基本建设类 <input type="checkbox"/> 收费执收成本 <input type="checkbox"/> 定额补助类 <input checked="" type="checkbox"/> 专项资金类 <input type="checkbox"/> 业务经费类 <input type="checkbox"/> 其他 <input type="checkbox"/>
主管部门	莒南县财政局	项目实施单位	莒南县自然资源和规划局
项目类别	上年原有项目 <input type="checkbox"/>	新增固定项目 <input type="checkbox"/>	新增一次性项目 <input checked="" type="checkbox"/> 其他项目 <input type="checkbox"/>
项目起止时间	2022 年 1 月 至 2022 年 12 月		
项目资金申请（万元）	资金总额：	327.74	
测算依据及说明	根据《山东省市县国土空间总体规划编制导则（试行）》《关于全面开展市县国土空间总体规划工作的通知》（鲁自然资字〔2019〕61号）和《关于认真抓好国土空间规划城市体检评估规程贯彻落实工作的通知》（自然资办发〔2021〕55号）文件要求。		
项目单位职能概述	负责建立全县空间规划体系并组织实施。推进主体功能区战略和制度实施，组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划。开展国土空间开发适宜性评价，建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。		



项目概况、主要内容及用途	莒南县 2022 年度国土空间规划项目分为 2022 年度莒南水系专项规划、莒南县两规一致性修改及调整项目和 2022 年度莒南县街区控制性详细规划编制 3 个子项目。财政预算资金 327.74 万元，全部来源于县级财政。				
项目实施进度计划	项目实施内容		开始时间	完成时间	
	国土空间规划项目		2022.01	2022.12	
项目总体目标	总体目标			2022 年度目标	
	对莒南县国土空间优化规划布局，合理高效利用土地。编制修改方案、制作规划图件、维护规划数据库等。构建完善的国土空间治理体系，转变国土资源开发利用方式。建立“一个县（市）、一本规划、一张蓝图”的国土空间管控体系和对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期进行分析和评价。			完成年度内规划编制，通过专家评审，并对数据及时更新，保障项目及时落地实施。	
绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出	数量指标	水系专项规划范围	75 平方公里	
			控制性详细规划街区数量	9 个	
			控制性详细规划街区面积	225.32 公顷	
		质量指标	水系规划验收合格率	100%	
			两规一致性调整验收合格率	100%	
			街区控制性详细规划验收合格率	100%	
		时效指标	数据更新及时率	100%	
			水系规划完成及时率	100%	
	两规一致性修改调整完成及时率		100%		
	街区控制性详细规划完成及时率		100%		
	成本指标	经济成本指标	详细规划编制总成本	≤4000 元/公顷	
	效益指标	社会效益指标	减少城镇重复建设	有效提升	
城市规划整体水平			有效提升		
国土空间精准管控			有效改善		
可持续效益		推进绿色生态	有效提升		



		指标	优化国家治理体系	积极推进	
	满意度 指标	服务对象满 意度指标	社会公众满意度	≥95%	
其他问题 说明					

### 三、评价基本情况

#### (一) 绩效评价目的、对象和范围

##### 1. 评价目的

本次对莒南县国土空间规划项目进行评价的目的是：全面了解该项目经费的具体使用、执行情况以及综合效果，帮助项目单位分析存在的问题，及时总结经验，改进项目管理措施，提高项目单位绩效管理水平和保证财政资金使用管理的规范性、安全性和有效性，检查财政支出项目的预期目标是否实现，项目是否可持续运行等，真正做到“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”。

##### 2. 评价对象与范围

本次绩效评价由山东德睿融投资咨询有限公司对所有项目资料进行书面评审、进行现场实地查看走访、问卷调查，以及数据比对分析基础上完成。绩效评价的对象为莒南县国土空间规划项目资金的使用绩效。该项经费 2022 年预算为 327.74 万元，截至 2022 年底，实际未有到位经费。

#### (二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准



### 1. 绩效评价原则

本次绩效评价受莒南县财政局委托，进行第三方绩效评价，评价过程遵循以下原则：科学规范原则、绩效相关原则、政策相符原则、经济合理原则、依据充分原则、独立评价原则、回避原则、反馈原则、保密原则等。

### 2. 评价指标体系

评价指标依据《项目支出绩效评价指标体系框架》（财预〔2020〕10号）《山东省省级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（鲁财绩〔2020〕4号）等文件有关规定，结合部门绩效目标和自评表等实际情况进行指标的细化量化和分值设定。绩效评价指标体系设置包括决策、过程、成本、产出、效益、满意度6个一级指标、若干个二级指标和三级指标，满分为100分。

### 3. 绩效评价方法

本次绩效评价属于项目完成结果评价，主要通过案卷资料审阅、现场调研、实地评价、数据比对分析等方法，对项目资金使用情况、该项目实现的社会效益及其他效益情况等方面进行现场评价，从而对该专项资金项目的投入、过程、产出及效果进行量化打分。

### （三）绩效评价工作过程

本次绩效评价是在项目执行单位提供评价所需材料的基础上，对所有项目资料进行现场和非现场综合评价。本次





绩效评价组织实施过程共分为四个阶段，包括评价准备、组织实施、评价分析、报告撰写。

#### 四、评价结论和绩效分析

##### （一）综合评价结论

本次莒南县国土空间规划项目得分 88.77 分，评价等级为良。

绩效评价综合得分情况表

指标	决策	过程	成本	产出	效益	满意度	合计
分值	20	20	4	26	20	10	100
得分	15	14.77	3	26	20	10	88.77
得分率	75%	73.85%	75%	100%	100%	100%	88.77%

#### 五、存在问题及原因分析

##### （一）项目绩效目标管理有待完善

调研发现，项目经办部门提供了预算项目绩效表，对该项目的数量指标、质量指标、效益指标等进行了填报，但指标不完善，不充分，对该项目的长期目标及当年绩效目标，没有足够清晰的界定。同时，从提供的材料和数据，尤其是该项目支出绩效目标表、项目支出绩效目标执行监控表和项目自评报告看，几个表格的指标设置差异较大，尤其执行监控表中指标设置，未能对质量指标和时效指标有效设置，仅仅关注数量指标，同时成本指标的标准未设定，这影响对该



项目产出指标和效益指标的量化性评价。

## **(二) 制度执行有待规范，合同存在倒签行为**

该项目涉及的3个子项目，均有完备的招标任务书和详细合同，材料做到了分类归档。但查阅和“广州博厦建筑设计研究院有限公司”签署的“莒南县街区控制性详细规划”设计合同，合同签署日期为“2022年4月29日”，翻阅项目进度说明，该项目于2022年4月完成，并于2022年4月27日经莒南县人民政府批复。故存在先完成项目后倒签合同的行为，项目合同制度执行有效性还有待规范。

另外项目部门也未制定专项资金绩效管理办法，在项目实施、资金使用、项目考核等方面未形成立足本单位、本项目实际的管理制度或细则。

## **(三) 预算资金到位率低，项目经费未拨付**

该项目年初预算经费327.74万元，全部来源于县级财政。其中2022年度莒南水系专项规划项目预算85万元，最终中标价格84.5万元；莒南县两规一致性修改及调整项目中标价格104.82万元；2022年度莒南县街区控制性详细规划编制项目预算120万，最终确定中标额119.6万。三个项目预算执行经费是309.12万元，但截至2022年12月31日，实际财政拨付资金为0万元，预算到位率0%，三个委托单位均未收到合同经费，资金支付进度落后于项目进度。

## **(四) 项目外包率高，规划编制人员综合素质有待提高**



该项目涉及的3个子项目，均采取项目外包形式，本单位相关科室规划编制人员的参与度不足。国土空间规划不仅要依据上位的政策导向，更需要立足当地城镇总体规划，制定符合地方经济、社会、生态等多要素的规划方案。3个项目委托中标单位包括“山东省城乡规划设计研究有限公司”“山东泓诚空间规划设计有限公司”和“广州博厦建筑设计研究院有限公司”，是否对莒南国土空间整体规划有全面解读，是否严格做到规划编制过程中驻村、征求村级公众意见，这些都需要本单位相关人员的参与和监督。从项目的完成进度看，部分子项目的规划周期较短，更需要加强本单位规划编制人员综合素质的培养，增加其在规划过程中做出引导和准确判断的辅助作用，才能在短时间内制定出符合莒南县本地实际需求的国土空间规划方案。

## 六、意见建议

### （一）强化绩效目标管理，提升绩效管理水平

绩效目标是整个预算绩效管理系统的核心，是编制部门预算、实施绩效监控、开展绩效评价等的重要基础和依据。建议部门做好项目绩效目标管理，做好事前项目绩效评估，作为项目科学有效开展的依据和抓手，充分而全面地分解指标、设置指标值，提高填报的科学性、完整性和准确性。同时依据上级有关预算资金绩效管理、专项资金管理的要求，结合部门实际，完善预算资金管理机制，加强预算绩效目标



管理、预算执行动态监控、预算绩效评价在内的项目全过程预算绩效运行跟踪监控，确保专项资金规范、合理、合规使用，使其产出和效益最大化。此外使项目立项管理、运转管理、资金管理、评价管理等系统化、常态化，确保各个环节有据可依、有条可查。在绩效目标设置时要强化对产出指标的科学化设置，财务科室和业务科室要相互配合，沟通信息，切实根据项目本身的特性填报绩效目标申报表，且填报信息要全面准确，各指标值要根据上级有关政策规定、系统标准，以及本区域现实情况进行可量化设定。

## **（二）完善制度执行机制，加强内控管理**

一是强化制度执行有效性，完善监管方式，加大监督力度。建立对项目实施的风险管控机制，加强对项目实施的过程控制。明确项目实施过程的各关键节点，明确各关键节点的任务完成目标及完成时间，建立风险防范及预警机制。二是建立健全部门内控管理，制定相关项目专项经费管理制度。并在专项资金使用过程中，严格按照资金管理实施细则中的规定进行资金使用，避免出现项目实施方案中确定的资金使用规定与资金使用细则不一致的情况出现。同时明确、细化专项资金使用范围，确保专项资金及时、有效、安全支付，避免专项资金成为日常运行维护资金。

## **（三）加快财政资金拨付进度**

针对预算资金到位率低的问题，建议县级部门要会同财



政部门及时加快预算执行，提高资金使用效益，确保预算执行情况与项目进度基本一致。同时建议部门强化该项目的资金监督管理，明确建立台账、定期报告、信息公开、监督问责等要求，做到资金的拨付数据真实、账目清晰、流向明确。

#### **（四）加强培训，增强国土规划工作人员的专业性**

莒南县应谋划乡村地区农业空间、生态空间、建设空间格局及细化功能分区要素，实现管控要素细分；依据莒南县的县、镇、村多级政府“条块”事权，实现指标分解调整、用途管制约束、系统设施配套等管控内容的有效衔接与传导；同时强化对国土规划工作人员的专业培训，使之了解相关的政策、法规，能够在实际工作中按照规定办事，不断强化其专业素养，辅助其在规划之前做出准确判断，继而根据地区发展需求、自然资源管理需求设计出更加科学的规划方案。