

**潮安区自然资源局 2021 年度至 2023 年度
全国国土变更调查工作项目
(其他专业技术服务)
绩效运行监控报告**

委托单位：潮州市潮安区财政局

受托单位：北京博思恒效咨询有限公司

报告日期：2023 年 9 月

目 录

一、项目基本情况.....	1
(一) 项目背景	1
(二) 项目内容	2
(三) 项目预算安排	4
(四) 绩效目标及指标	4
二、财务管理分析	6
(一) 资金支出进度	6
(二) 资金支出管理	6
三、项目实施分析	6
(一) 前期准备工作	6
(二) 项目过程管理	7
(三) 项目实施进度	8
四、绩效目标完成情况.....	9
(一) 项目产出分析	9
(二) 项目效益分析	10
五、监控结论	11
六、存在问题	11
(一) 项目前期重要性认识不足，未设置工作计划	11
(二) 项目管理工作不到位，制度建设不够完善	12
七、相关建议	12
(一) 加强项目管理前期工作，提高工作效率	12
(二) 完善制度建设，确保组织实施合规	13
八、绩效监控工作实施	13

（一）监控目的	13
（二）监控方法	13
（三）监控依据	14
（四）绩效监控组织实施	15

根据《潮州市潮安区人民政府办公室印发<关于全面实施预算绩效管理的实施意见>的通知》（安府办〔2020〕49号）要求，潮州市潮安区财政局（以下简称“区财政局”）委托北京博思恒效咨询有限公司（以下简称“博思恒效”）对潮安区自然资源局（以下简称“区自然资源局”）2021年度至2023年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目开展2021年1月-2023年6月期间预算执行与绩效运行“双监控”工作。经过书面评审、现场座谈、综合分析等一系列程序，形成本绩效运行监控报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景

年度国土变更调查工作是根据《土地管理法》及《土地调查条例》依法开展的一项重要基础调查工作。真实、准确、及时查清国土资源利用状况，是支撑自然资源“规、批、供、用、补、查、修、登”等各项管理业务的前提，也是各类自然资源领域督查审计的基础依据，更关系到经济社会的全面协调可持续发展。自第三次全国国土调查（以下简称“三调”）以来，国家针对自然资源全要素地类变化情况进行监测，监测图斑数量较以往土地变更调查大幅增加。

为确保今后能够按时保质保量完成调查任务，及早谋划做好广东省2021年度国土变更调查工作，广东省自然资源厅印发《广东省自然资源厅关于开展广东省2021年度国土变更调查工作的预通知》（粤自然资调查〔2021〕2546号）

和《广东省自然资源厅关于开展国土变更调查新模式试点工作的通知》（粤自然资调查〔2021〕2229号），提出通过选取不同区域的县区开展国土变更调查新模式试点，验证并形成可复制、可推广的技术方法和工作模式。

为准确掌握潮安区 2021 至 2023 年度国土利用变化情况，持续更新国土调查成果，区自然资源局参照国家、省关于 2020 年度国土变更调查和《广东省自然资源厅关于开展国土变更调查新模式试点工作的通知》（粤自然资调查〔2021〕2229 号）等调查内容及要求，结合潮安区自然资源管理工作的实际需要制定了《潮州市潮安区 2021 年度-2023 年度全国国土变更调查工作实施方案》。

为加快广东省自然资源调查评价监测体系建设，健全自然资源监管机制，切实履行自然资源统一调查监测职责，广东省自然资源厅制定了《广东省自然资源常态化监测工作方案（试行）》，通过外业核实举证方式对省级下发图斑申诉因监测技术问题错误提取的图斑，潮安区自然资源局积极响应省厅的要求，开展常态化监测工作，并组织相关技术人员参与常态化监测技术培训。

（二）项目内容

本次评价对象为潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目，预算资金 230 万元以内，本项目的调查区为潮安区（不含枫溪区）1064.35 平方公里面积。

经区人民政府核准，项目实施单位由项目单位委托招标代理机构实行公开招标。2022年1月，区自然资源局委托广东平正招标采购服务有限公司潮州大道分公司对本项目进行公开招标，并确定中标单位为广州国测规划信息技术有限公司。2022年3月4日，区自然资源局与广州国测规划信息技术有限公司签订了服务合同，合同约定金额为228.7万元。合同约定2021年度至2023年度变更调查工作应按上级自然资源部门要求的时间准时完成项目工作，并通过成果汇交和上级部门确定，实际进度及具体作业要求以国家、省关于对应年度国土变更调查的工作要求为准。具体工作内容如下：

(1) 以2021、2022、2023年12月31日为统一时点，结合国家、省下发的年度遥感监测成果及用地管理信息等，按照国土变更调查的相关要求，形成全区工作底图，用于外业实地调查及举证工作。

(2) 按照国家、省、市要求，使用外业调查及举证软件对农村土地利用现状、城镇村庄内部土地利用现状的变化图斑进行拍照举证，以实地现状认定地类为原则，调查工作底图上变化图斑的地类、范围和面积等实际情况，并进行现状更新；做好地理国情数据专项衔接、土地权属状况更新、影像未反映变化但实地已发生变化的图斑自主举证等工作，在规定期限内完成外业成果上报。

(3) 按照国土变更调查数据更新标准和方法，开展数据库更新工作，形成更新数据包；根据国家、省、市的质量要求进行质量检查，将通过检查的国土变更调查成果上报省

自然资源厅：配合国家、省开展变更调查更新成果核查工作，直至通过国家复核且确认下发最终成果。

(4) 对国家核查通过后下发的国土变更调查成果，做好成果资料整理打印。

(三) 项目预算安排

根据《关于开展潮州市潮安区 2021 年度-2023 年度全国国土变更调查工作有关问题的复函》（安府办函〔2021〕914 号）文件安排，潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目，所需资金控制在 230 万元以内，由区财政按程序拨付。

根据《财政授权支付额度到账通知书》，2023 年 03 月 28 日，区财政局安排 80.045 万元支付额度。

(四) 绩效目标及指标

根据项目单位提供的《绩效目标申报表》可知，项目的整体绩效目标为：按照国土变更调查的相关要求，形成全区工作底图，用于外业实地调查及举证工作。同时做好地理国情数据专项衔接、土地权属状况更新。单位设置的绩效指标具体如下：

表 1-1 指标设置情况表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	产出数量	国土变更调查工作量	1064.35 平方公里
	产出质量	更新国土变更调查数据库	年度完成
	产出时效	完成 2021 至 2023 年度变更调查工作	按合同约定实施

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
效益指标	可持续影响	全区工作底图可持续利用	是
	服务对象满意度	数据涉及的相关部门满意度	95%

在此基础上，评价小组依据评价工作要求和本项目实施内容，提取并完善了项目核心绩效指标，设置项目绩效目标，保证其能够体现财政资金支出的政策意图，以及财政资金在一个年度内要求完成的总任务、预期达到的总产出和效果。评价小组设置的绩效目标为：完成 2021 年度至 2023 年度变更调查工作，及时按实地现状更新土地现状数据库和遥感影像数据，对土地利用现状、土地权属及行政区划变化进行外业实地调查，获取变化地类图斑、土地权属、行政区划数据，从而生成增量数据包以及统计报表，及时对土地利用数据库更新和上报。项目具体绩效指标如下：

表 1-2 指标设置情况表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	产出数量	国土变更调查工作量	1064.35 平方公里
	产出质量	变更成果审核合格率	100%
	产出时效	图斑举证完成及时率	100%
	产出成本	成本节约率	100%
效益指标	社会效益	保证调查成果的现势性和准确性	有效保证
		健全自然资源监管机制	有效强化
	可持续影响	全区工作底图可持续利用	长期发展
	服务对象满意度	数据涉及的相关部门满意度	≥ 95%

二、财务管理分析

（一）资金支出进度

截至监控基准日，潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目实际到位 0 万元，实际支出 0 万元，资金支出率为 0%。

（二）资金支出管理

区自然资源局制定了《潮州市潮安区自然资源局财务管理规定》，对财务工作岗位职责、专项资金管理、处罚办法等提出具体规范要求，制定严格支出审批制度，按审批权限进行审批，涉及重大项目及大笔经费开支，须经局党组集体讨论决定。涉及业务股（队）项目支付，需局长在票据上签名、各分管业务线条的局领导和支付的股（队）负责人证明，经手人签名，由主管财务的局领导审批（需报财政部门审核结算，政府规定需政府采购和招投标项目要手续完备）方可支付。项目资金管理制度完备，财务监管机制健全，利于保障经费支出合法合规。

三、项目实施分析

（一）前期准备工作

为切实做好潮安区 2021 至 2023 年度全国国土变更调查工作，2021 年 10 月区自然资源局制定《潮州市潮安区 2021 年度-2023 年度全国国土变更调查工作实施方案》，明确项目任务背景、工作范围、工作内容、工作程序和方案等各项

内容。根据《潮州市潮安区 2021 至 2023 年度全国国土变更调查工作有关问题的请示》（安自然资〔2021〕369 号）及《关于委托第三方专业机构承担我区 2021 至 2023 年度全国国土变更调查工作有关问题的请示》（安自然资〔2021〕395 号）文件，2021 年 11 月 10 日区自然资源局向潮安区人民政府上报实施潮安区 2021 至 2023 年度全国国土变更调查项目的请示。

2021 年 12 月 13 日潮安区人民政府同意由区自然资源局作为业主组织实施潮安区 2021 至 2023 年度全国国土变更调查项目，项目所需资金需控制在 230 万元以内，由区财政按程序拨付。

（二）项目过程管理

区自然资源局按照《国土变更调查技术规程》、《广东省国土变更调查新模式试点工作实施方案》等技术标准落实项目实施，并委托广州国测规划信息技术有限公司开展潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作项目。

2022 年 9 月 30 日省自然资源厅印发关于《广东省自然资源常态化监测工作方案（试行）》的通知，省级提取变化图斑于每月 5 日下发日常监测图斑，下发图斑类型有日常调查、耕地保护（垦造水田监测和补充耕地整改情况监测），区自然资源局须对耕地转化为林地、园地、草地等其他农用地图斑，专题监测图斑，垦造水田、补充耕地整改专题监测

图斑通过外业实地核查举证的方式在每个月 20 日前完成举证上报工作。

(三) 项目实施进度

根据服务合同,本项目的实施期限共三年,以 2021、2022、2023 年 12 月 31 日为统一时点。截至监控基准日(2023 年 6 月 30 日),已完成 2021 年和 2022 年的变更调查工作并通过省厅复核及成果汇交工作,并形成全区工作底图,使用外业调查及举证软件对农村土地利用现状、城镇村庄内部土地利用现状的变化图斑进行拍照举证,在规定期限内完成外业成果上报。广东省 2021 年和 2022 年度国土变更调查成果已获自然资源部确认并下发,土地利用现状法定数据更新为 2021 年和 2022 年国土变更调查成果,作为调查监测、数据共享、信息公开等工作的依据。

2021 年和 2022 年具体完成情况如下表 3-2,本项目预计能按计划完成 2023 年的变更调查工作。

表 3-1 2021 年和 2022 年变更调查任务完成情况表

年份	监测图斑数量	专项图斑数量	自主举证数量	整体上报率	审核通过率
2021 年	3629	411	2	100%	100%
2022 年	11833	403	44	100%	100%

自常态化监测工作开展以来,截止监控基准日(2023 年 6 月 30 日),区自然资源局每月都按时完成下发的图斑任务,具体完成情况如下表 3-1:

表 3-2 常态监测工作明细表

时间	下发图斑数量(个)	外业举证数量(个)
----	-----------	-----------

2022年10月13日	2427	569
2022年11月05日	226	9
2022年12月05日	603	43
2023年04月05日	329	63
2023年04月11日	329	329
2023年05月05日	7	7
2023年06月05日	927	93
2023年06月16日	9	9

四、绩效目标完成情况

（一）项目产出分析

根据项目实施单位提交的《绩效目标申报表》，项目单位设置项目产出指标共3个，评价小组依据评价工作要求和本项目实施内容，提取并完善了项目核心绩效指标，设置项目产出指标共4个，包括了国土变更调查工作量、变更成果审核合格率、图斑举证完成及时率等指标，截至监控基准日，潮安区2021年度至2023年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目产出指标完成情况见下表4-1。

表4-1 项目产出指标完成情况一览表

指标类型		指标名称	指标值	完成情况
产出指标	产出数量	国土变更调查工作量	1064.35 平方公里	根据项目单位提供的服务合同，本项目的调查区覆盖潮安区(不含枫溪区) 1064.35 平方公里面积范围，与实施方案要求一致。
	产出质量	变更成果审核合格率	100%	根据项目单位提供的进度材料，2021年和2022年的国土变更调查工作已完成，并通过广东省质量检查调查成果，通过率均为100%。
	产出时	图斑举证完	100%	根据项目单位提供的进度材料，

指标类型		指标名称	指标值	完成情况
	效	成及时率		2021 年和 2022 年的国土变更调查工作已按规定时间完成。2022 年度存在部分图斑因季节原因尚未种植农作物，无法满足新增耕地认定标准，该部分图斑区自然资源局承诺最迟于 2023 年 5 月 31 日前完成农作物种植，并将及时通过“综合感知系统”补充提交实地已种植农作物、符合耕地认定标准的举证照片，根据评价小组现场询问了解，该部分图斑已及时完成变更调查。
	产出成本	成本节约率	100%	根据《关于开展潮州市潮安区 2021 年度-2023 年度全国国土变更调查工作有关问题的复函》（安府办函〔2021〕914 号）文件安排，本项目所需资金控制在 230 万元以内，根据服务合同，本项目合同金额为 228.7 万元，项目投资概算控制较好。

（二）项目效益分析

根据项目实施单位提交的《绩效目标申报表》，项目单位设置项目效益指标共 2 个，评价小组依据评价工作要求和本项目实施内容，提取并完善了项目核心绩效指标，设置项目效益指标共 3 个，包括了保证调查成果的现势性和准确性、强化国土资源管理秩序的规范管理、强化土地资源信息社会化服务等指标，截至监控基准日，潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作（其他专业技术服务）项目效益指标完成情况见表 4-2。

表 4-2 项目效益指标完成情况一览表

指标类型		指标名称	指标值	完成情况
效益指标	社会效益指标	保证调查成果的现势性和准确性	有效保证	根据 2021 年和 2022 年度完成情况来看，本项目能在规定时间内完成图斑举证，及时掌握潮安区土地利用现状变化情况，该指标完成情况较好。
		健全自然资源监管机制	有效强化	项目单位依据《广东省自然资源厅关于印发〈2023 年广东省自然资源常态化监测工作方案〉的通知》（粤自然资源调查〔2023〕267 号）开展常态化监测工作，于每个月 20 日前完成举证上报工作，并参加省厅组织的常态化监测技术培训和调研，该指标完成情况较好。
	可持续影响指标	全区工作底图可持续利用	长期发展	通过将调查结果进行统筹整合，开展数据库更新工作，形成更新数据包，国家、省厅可以及时了解国土资源的利用状况，同时还可以合理的对资源进行规划，该指标完成情况较好。

五、监控结论

截至监控基准日，潮安区 2021 年度至 2023 年度全国国土变更调查工作项目（其他专业技术服务）基本达到预期绩效目标，但存在的问题为本项目尚未支付合同款、项目效益材料不够充分、制度建设不够完善、未对国土变更信息进行归档等。

六、存在问题

（一）项目前期重要性认识不足，未设置工作计划

项目单位对项目前期重要性认识不足，缺乏提高工作效率的有效手段，主要体现为：根据《广东省自然资源厅关于开展国土变更调查新模式试点工作的通知》（粤自然资调查〔2021〕2229号），广东省自然资源厅制定了各地试点县区的工作进度计划，但项目单位未依据该文件设置本单位的工作计划，对项目开展的总体情况缺乏规划，工作开展效率有所影响。

（二）项目管理工作不到位，制度建设不够完善

在项目管理工作中，前期管理工作开展的好坏与否会直接影响到整体项目，根据现场调研及资料核查发现：**一是**项目单位未按照《2021年度全国国土变更调查实施方案》的要求建立检查验收制度、专项资金管理制度、质量保障目标责任制度等保障机制，项目单位未参照国家级组织模式，健全国土调查及国土变更调查工作机制，制度保障不够完善；**二是**国土变更调查反映年度土地利用现状的变化情况，调查成果还可以作为年度土地卫片执法检查的基础数据，但项目单位未对国土变更信息进行归档，项目管理工作不到位。

七、相关建议

（一）加强项目管理前期工作，提高工作效率

管理制度是组织运作的基础和保障，管理制度是否完善和有效直接影响着组织的运转和发展。建议项目单位依据《广东省自然资源厅关于开展国土变更调查新模式试点工

作的通知》（粤自然资调查〔2021〕2229号），制定项目工作计划，对项目进行分解，明确任务及对应的负责人，明确任务开始时间、结束时间及保障条件等，将项目计划尽可能的编制详细。

（二）完善制度建设，确保组织实施合规

一是完善制度保障机制，建立健全项目相关各项规章制度，形成制度约束，规范行为准则，保证工作有组织有秩序开展的需要；二是建议项目单位设立项目台账，除了将数据信息提交给省厅审核以外，项目单位内部也应及时归档国土变更信息，作为其他项目开展的依据。

八、绩效监控工作实施

（一）监控目的

通过实施项目绩效监控，及时总结项目预算执行与绩效完成情况，发现问题并提出改进建议，提前预估与预测预算执行与工作开展中的不确定性，推动预算执行与绩效运行朝着明确目标进行，起到全时监控、及时报警、纠偏纠错的作用。

（二）监控方法

本次绩效监控主要采用比较法、专家评审法实施。

1.比较法。首先，以预期绩效目标为参考，根据项目的实际情况，将截止监控基准日（2023年6月30日）实际完成情况与“年度绩效目标值”进行对比，判断绩效目标与指标

达成情况。

2.专家评价法。通过绩效管理、财务管理、专业领域等专家依据专业知识对项目绩效进行分析，并形成监控意见。

（三）监控依据

1.绩效管理相关文件依据

（1）《中华人民共和国预算法》（2018年修正）；

（2）《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

（3）财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；

（4）《潮州市潮安区人民政府办公室印发<关于全面实施预算绩效管理的实施意见>的通知》（安府办〔2020〕49号）。

2.相关政策文件依据

（1）《广东省自然资源厅关于开展国土变更调查新模式试点工作的通知》（粤自然资调查〔2021〕2229号）；

（2）《广东省自然资源厅关于开展广东省2021年度国土变更调查工作的预通知》（粤自然资调查〔2021〕2546号）；

（3）《国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于<县级国土调查生产成本定额>（修订稿）征求意见的函》；

（4）《潮州市潮安区2021至2023年度全国国土变更调查工作有关问题的请示》（安自然资〔2021〕369号）；

（5）《关于开展潮州市潮安区2021年度-2023年度全

国国土变更调查工作有关问题的复函》（安府办函〔2021〕914号）；

（6）《广东省自然资源厅关于印发《广东省自然资源常态化监测工作方案(试行)》的通知》（粤自然资调查〔2022〕2429号）；

（7）《广东省自然资源厅关于印发《2023年广东省自然资源常态化监测工作方案》的通知》（粤自然资函〔2023〕267号）。

3.项目单位提交的相关资料

- （1）项目申报预算时提供的绩效目标及预算申报资料；
- （2）项目实施过程资料；
- （3）项目产出及效果资料；
- （4）资金使用、支出明细等财务资料；
- （5）单位自评报告及自评表；
- （6）其他项目相关资料。

（四）绩效监控组织实施

1.评价团队配置

为顺利开展本次绩效监控，博思恒效组建由绩效管理、财务管理等领域人员组成的监控工作组，人员组成见下表。

表 8-1 绩效监控小组构成

姓名	单位	职称（岗位职责）	专业领域
王晓东	广东金融学院	副教授	工商管理
杨素芬	已退休	会计师	会计学
彭文仪	北京博思恒效咨询有限公司	项目经理	经济学

黄婉如	北京博思恒效咨询有限公司	项目经理	资产评估
吴楚晗	北京博思恒效咨询有限公司	项目助理	财务会计

2.评价流程

本次绩效监控工作经过了单位自评、书面评审、现场核查、综合分析与报告撰写、报告意见征集与修改 5 个阶段：

（1）项目单位自评。项目单位根据区财政局下达的通知，进行项目实施情况自评、材料收集，并同时提交至区财政局并转交至第三方。

（2）书面材料审核。第三方评价机构组织绩效监控评价小组对项目自评材料进行审核，并对单位所报送自评材料的及时性、完整性、规范性及内容有效性进行核查。根据书评情况制定现场核查方案，用于指导后期现场核查。

（3）现场座谈勘验。评价小组根据自评材料以及现场核查方案，组织财务专家、行业专家及评价人员开展现场核查。专家与项目相关负责人进行了现场座谈，并针对核查问题清单进行调研、记录，搜集补充了佐证材料。

（4）综合分析与报告撰写。第三方评价机构基于前期的单位自评报告、佐证材料、现场核查情况、专家评价情况，组织撰写监控报告。

（5）报告意见征集与修改。第三方评价机构就报告征求区财局与被评价单位的意见，并完成报告修改。