

2018年长沙市自然资源和规划局 财政项目支出绩效评价报告

加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，按照《中华人民共和国预算法》、《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）、《中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《长沙市人民政府关于印发〈长沙市财政支出绩效评价结果应用管理办法〉的通知》（长政发〔2015〕4号）和《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2019年7月10日至2019年7月19日对长沙市自然资源和规划局（以下简称“市自然资源和规划局”）主管的易地补充耕地占补平衡项目、有偿流转慈利县城乡建设用地项目、土地利用总体规划（2018-2035年）编制试点项目、规划编制项目实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从预算决策、预算执行、预算监督、项目决策、资金使用、财务管理、项目管理和项目绩效完成等方面对项目进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

一、评价实施情况

（一）组织评价小组

依据长沙市财政局文件要求，成立了绩效评价工作小组，明确了分管领导和具体负责人，长沙市财政局绩效处相关联络人员为绩效评价组工作成员，负责组织、协调项目的绩效评价工作。湖南天信兴业会计师事务所根据协议全程参与并做好绩效评价前期工作准备和实施。

（二）评价时间

2019年7月10日至2019年7月19日为本次市自然资源和规划局财政专项资金重点绩效评价工作时间。

（三）评价程序

本次绩效评价以项目支出为重点，重点评价2018年度市自然资源和规划局财政专项资金绩效情况。根据《长沙市财政局关于印发〈长沙市财政支出绩效评价操作规程（试行）〉的通知》（长财绩〔2015〕2号）文件精神，绩效评价工作分为前期准备、评价实施、情况反馈、报告形成和资料归档五个阶段。

（四）项目抽查涉及区县及项目单位、数量、金额及比率

选取了市自然资源和规划局易地补充耕地占补平衡经费、有偿流转慈利县城乡建设用地经费、土地利用总体规划（2018-2035年）编制试点经费、规划编制经费等项目进行了现场评价，现场评价金额为60,063.56万元，占总项目金额（64,418.23万元）的93.24%，涉及项目个数为171个，占项

目总数的 51.51%。

（五）其他情况

1、资料提供情况

本次主管部门及各项目被评价单位，绩效评价资料均能按照《长沙市财政局关于开展 2019 年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4 号）文件要求提供，无不配合情况发生。

2、单位接受评价情况

在整个评价过程中，主管部门积极配合，均能及时、完整、准确的提供相关资料。

二、项目基本情况

（一）项目立项依据

依据湖南省国土资源厅、湖南省财政厅联合下发的《湖南省补充耕地指标易地转让管理暂行办法》（湘国土资发〔2015〕38 号）、《长沙市人民政府关于印发<长沙市城市规划管理技术规定>的通知》（长政发〔2018〕12 号）等文件精神，2018 年年初预算安排数为 21,178.04 万元、年中追加金额为 43,240.19 万元，共涉及 332 个项目，由市自然资源和规划局主管。

（二）项目绩效目标

一是通过湖南省公共资源交易中心进行耕地指标的竞拍和购买，保证市辖区经济社会发展建设项目的顺利落地。

二是统筹空间布局、产业布局和土地利用规划，统筹交通

组织、生态绿地和地下管网建设，构建全市“多规合一”机制及项目审批平台，形成“多规合一”一张图。完成长沙科技城规划选址论证、长沙国家大学科技城概念性城市设计和长沙国家大学科技城综合交通规划，编制《长沙市轨道交通线网修编规划》等，提出长沙市骨干道路规划研究及近期建设项目建议。

三、项目资金情况

(一) 预算安排和实际执行情况

2018年度自然资源和规划局财政项目资金的安排数为64,418.23万元，其中：年初预算经费拨款19,600.18万元，上年结转金额为2,430.86万元，年中追加金额为42,387.19万元；实际到位资金64,418.23万元，项目资金到位率100%。

(二) 资金的拨付情况和资金使用情况

2018年度财政共拨付专项资金64,418.23万元，实际支出60,063.56万元，年末结余4,354.67万元。项目资金使用比率为93%。项目资金预算与资金使用情况如下：

金额单位：万元

评价项目		涉及的 指标文号	年初预算 金额	上年结 转资金	年中追加 金额	2018年 专项资金 合计	2018年 使用资金 合计	资金 结余
一、易 地补 充耕 地占 补平 衡项 目	1、“旱改水”指标购买价款	长财建字 [2018] 200	0.00	0.00	16,000.00	16,000.00	14,000.00	2,000.00
	2、易地补充耕地占补平衡项目经费	长财预 [2018] 001	9,000.00	0.00	0.00	9,000.00	9,000.00	0.00
	3、易地补充耕地指标竞拍专项经费	长财建字 [2017] 223/长 财建字 [2018] 064	0.00	1,245.00	7,500.00	8,745.00	6,612.50	2,132.50
	4、争取用地及国土资源事务专项	长财预 [2018] 001/长财预 [2017] 001	465.20	10.09	0.00	475.29	330.06	145.23

评价项目		涉及的指标文号	年初预算金额	上年结转资金	年中追加金额	2018年专项资金合计	2018年使用资金合计	资金结余
二、有偿流转慈利县城乡建设用地项目	5、有偿流转慈利县城乡建设用地节余指标资金	长财建字[2018] 211	0.00	0.00	13,495.19	13,495.19	13,495.19	0.00
	6、慈利县有偿流转增减挂钩节余指标有偿使用费	长财建字[2018] 077	0.00	0.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	0.00
三、土地利用总体规划（2018-2035年）编制试点项目	7、“长沙市土地利用总体规划（2018-2035年）编制试点项目”第一笔	长财建字[2018] 142	0.00	0.00	392.00	392.00	392.00	0.00
四、规划编制项目	8、2018年规划编制经费（第一批）	长财建字[2018] 068	755.51	0.00	0.00	755.51	755.51	0.00
	9、2018年规划编制经费（第二批）	长财建字[2018] 092	2,175.00	0.00	0.00	2,175.00	2,175.00	0.00
	10、2018年规划编制经费（第三批）	长财建字[2018] 155	1,909.80	0.00	0.00	1,909.80	1,909.80	0.00
	11、2018年规划编制经费（第四批）	长财建字[2018] 204	1,643.35	0.00	0.00	1,643.35	1,641.94	1.41
	12、规划展示馆建设经费	长财建字[2018] 027	2,102.41	0.00	0.00	2,102.41	2,102.41	0.00
	13、专业规划编制经费	长财建字[2017] 172	0.00	1,175.77	0.00	1,175.77	1,175.77	0.00
	14、长沙市南部片区规划国际方案费用	长财预字[2018] 078	500.00	0.00	0.00	500.00	500.00	0.00
	15、规划编制相关经费	长财预[2018]001/长财预[2018]233/长财预[2018]169	648.91	0.00	0.00	648.91	579.03	69.88
	16、展示馆工作经费	长财预[2018]001	400.00	0.00	0.00	400.00	394.35	5.65
合 计			19,600.18	2,430.86	42,387.19	64,418.23	60,063.56	4,354.67

四、项目实施情况

（一）项目组织情况

为有效地实施易地补充耕地占补平衡、土地利用总体规划（2018-2035年）编制试点、规划编制等项目，市自然资源和

规划局成立了由分管领导任组长，耕保处、规划编制处、财务处负责同志为小组成员，负责协商报价工作，监察室派专人全程监督。一是按耕地占补平衡制度的要求组织易地补充耕地指标竞拍；二是规定了规划编制项目管理流程，按立项 - 政府采购 - 签订合同 - 规划审查 - （批前公告 - 上报市政府审定 - 报市人大常委会和省政府备案 - 批后公布） - 正式成果入库工作流程提出了工作要求，并对规划编制成果调取作了规定。

（二）项目管理情况

为加强项目管理，市自然资源和规划局将项目分配到相关处室分别进行管理，基本按照专项资金管理办法的要求，确定支持范围及方式。并于2019年3月份，由各主管处室牵头成立绩效自评复核小组，对纳入绩效自评范围的资金项目全面进行绩效评价复核。对项目资金进行资料复核，后续对督查情况进行了汇总并形成了书面督查情况报告。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

市自然资源和规划局制定了《长沙市国土资源局财务管理制度》、《长沙市国土资源局采购管理制度》、《长沙市国土资源局专项资金管理办法》、《长沙市城乡规划局规划编制专项经费使用管理规定》等文件，明确了项目申报审核、组织实施、资金管理、监督管理等内容，规范了专项资金使用范围和用途。

从抽查项目情况看，项目单位基本建立了财务管理制度，建立了资金支付的审批程序，但仍在财务会计核算、项目产出

等方面存在欠到位的情况。

六、项目的产出成果及效益情况分析

（一）保障了重大项目、基础设施及民生工程用地需求

市自然资源和规划局严格执行耕地占补平衡制度，通过四区县（市）力争自行开垦与外地购买相补充的方式确保项目用地报批需求，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住耕地红线。2018年市自然资源和规划局共计使用耕地指标84.83公顷，其中为交通道路、公共服务等49个基础设施项目安排耕地指标77.25公顷，占已使用易地耕地指标面积的91.06%；为经营性建设用地等2个项目安排耕地指标7.58公顷，占已使用易地耕地指标面积的8.94%。易地补充耕地占补平衡项目的实施，保障了全市重大项目、基础设施及民生工程的用地需求，为全市的经济稳步发展提供了支撑。

（二）强化规划法制化建设

市自然资源和规划局严格执行《长沙市城乡规划局合法性审查工作规定（试行）》，逐步推行合法性审查分类指导制度。全年开展合法性审查的行政审批案卷32个、行政处罚案卷11个、审查政府信息公开申请答复634件，会签其他文件278件。积极办理行政诉讼复议，作为行政复议机关的复议案件17个，已结案案件17个；作为被申请人的复议案件17个，已结案16个。2018年度行政诉讼案件有14个，已结案11个，诉讼案件数量较去年大幅减少，体现了依法行政水平不断提高。

（三）加强执法督查和批后管理

切实履行批后管理职责，严格网格化巡查制度，严格放线定位、建设位置复验、竣工核实三个环节，确保到位率 100%。内五区大队共参与施工放线 185 次，建设位置复验 66 次，竣工检查 253 次，日常巡查 251 次，移送城管案件 68 件，提出规划咨询意见 694 件，规划公示 594 次，支队对大队监督检查 52 次。规范规划行政处罚行为，严格执行行政处罚裁量权基准，做到过罚相当。2018 年度违法建设共立案 10 件，总建筑面积 75236.18 平方米，下达行政处罚决定书 11 份，处罚违法建设总面积 59143.34 平方米，处罚金额 237.45 万元。

（四）凝聚全社会共识，加强规划宣传

积极拓展新闻宣传渠道、加大新闻宣传力度，2018 年度发表在中央、省、市各类媒体上的新闻宣传报道 415 篇。先后组织开展《好玩的城市》、儿童友好型城市 LOGO 征集、湖南省第二届“梦想家”建造节等贴近市民的规划展示和宣传活动，举办 10 余期“规划+公开课”，开展长沙总规公众参与之“发现星城·未来建设者对话未来星城”研学实践活动，拍摄城市记录片《选择长沙》，深度记录长沙改革开放以来的城市变迁，激发各界参与规划建设的热情。

（五）聚焦市民需求，强化民生规划

市自然资源和规划局制定并出台了《长沙市“15 分钟生活圈”导则》，下发“一圈两场三道”项目库，系统推进全市 14 个“15

分钟生活圈”示范社区规划编制，指导搭建全市“一圈两场三道”智慧平台，牵头推进全市 15 分钟生活圈、历史文化步道、配建停车位建设。继续推荐进儿童友好型城市建设，起草长沙市儿童友好型城市申报计划，完成长沙儿童友好 LOGO 评选和深化设计，举办长沙儿童友好型城市公共空间竞赛活动；开展“好玩的城市”大型活动，编制长沙儿童友好城市生活地图，策划长沙市儿童特色旅游线路。儿童友好城市规划建设经验在全国城乡规划年会等会议上交流。应联合国儿童基金会的邀请，参加联合国儿童基金会在印度尼西亚举办的“发展中的城市”儿童友好型城市论坛。

七、存在的问题

1、项目资金结转结余较大，项目预算支出完成率偏低

截至 2018 年 12 月 31 日，市自然资源和规划局的项目资金已确认支付 64,418.23 万元，年末结余 4,354.67 万元，项目资金使用比率为 93.24%。部分项目的结余较大，资金使用率偏低，如：易地补充耕地占补平衡项目资金为 34,220.29 万元，因 2018 年 7 月 11 日湖南省国土资源厅下发《关于切实落实耕地占补平衡有关工作的通知》（湘国土资发〔2018〕18 号），对有关指标购买进行限价，全省的指标购买价格逐步下降，导致结余 4,277.73 万元；规划编制经费为 11,310.75 万元，结余 76.94 万元。

2、年初预算编制与政府中长期规划的关联度不够，导致年

度预算调整率偏高

2018年市自然资源和规划局项目资金年初预算安排金额为22,031.04万元，年中追加金额为42,387.19万元，预算调整率为192%。部分项目的预算调整金额较大，预算调整率偏高，如：易地补充耕地占补平衡项目年初预算及上年度结转金额合计为10,720.29万元，年中追加金额为23,500.00万元；有偿流转慈利县城乡建设用地项目年初没预算，年中追加金额为18,495.19万元。

3、部分项目资金支付过程中审批流程不规范

经现场评价发现，易地补充耕地占补平衡项目—争取用地及国土资源事务专项经费：2018年5月27#凭证支付会议讲话录音整理费0.10万元，收款人为被评价单位内部工作人员，该凭证附件无相关的业务收据，而根据被评价单位《会计机构管理制度》第三章第十九条第四点规定“支付款项的原始凭证，必须有收款单位和收款人的正式收款凭据，不能仅以支付款项的有关凭证如银行汇款凭证等代替”；2018年4月4#凭证付家润多一季度办公用品费2.79万元，凭证附件无相关验收资料，而根据被评价单位《政府采购管理制度》第三章第二十九条规定“对所采购的货物、工程和服务，由办公室组织相关部门进行验收”。规划编制项目：2018年3月4#凭证支付展示馆英语角外籍交流老师劳务费0.05万元，凭证附件缺少劳务费发票；2018年5月59#凭证支付展示馆“新时代战略部署”专家培训费

0.20 元，凭证附件缺少劳务费发票；2018 年 10 月 81#记账凭证支付 2018 年小小讲解员活动学习考察活动费用 0.19 万元，并与湖南九州国际旅行社有限公司签订了《团队境内旅游合同》（合同编号：HNJZ-0000418），所附签约委托授权书中的授权人及身份证号码、委托人签名、受托人签名以及日期均未填写。

4、部分项目资金存在未设立专款专户的情况

项目资金有着特定的项目和专门的用途，根据制度规定，项目资金的收支应当于经常性经费的收支区别开来，进行分别核算。但存在个别单位对项目资金未实行单独核算，项目经费与经常性经费混合使用，将会用于弥补经费不足、发放福利和补贴等公共及福利性支出的情况。如：市自然资源和规划局（原市规划局）未严格按照专项资金设立规划编制项目专款专户。

5、部分项目资金未按合同约定及时支付

经现场评价发现，规划编制项目—展示馆工作经费：2018 年 10 月 50#凭证，长沙市规划展示馆与深圳市鹰为灯管技术有限公司签订的《灯光产品购销合同》（合同编号：20180829-01）规定长沙市规划展示馆收到发票之后三个工作日内付清款项，长沙市规划展示馆于 2018 年 10 月 19 日收到发票，在 2018 年 10 月 29 日支付货品金额 0.98 万元；2018 年 10 月 79#凭证，长沙规划展示馆与长沙星恒文化传媒有限公司签订的《关于承办 2017 世界儿童日长沙站系列活动合作协议》第二条合同价

款及支付方式 2.2 付款期限：“财评结束后 20 个工作日内，甲方将全部款项支付给乙方。”财评结束日期是 2018 年 2 月 23 日，于 2018 年 10 月 9 日支付活动费用 22.96 万元。以上列支均未严格按合同约定及时支付。

6、部分项目招标欠规范

根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第九条规定，在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有下列利害关系之一的，应当回避：“参加采购活动前 3 年内是供应商的控股股东或者实际控制人。”供应商认为采购人员及相关人员与其他供应商有利害关系的，可以向采购人或者采购机构书面提出回避申请，并说明理由。采购人或者采购代理机构应当及时询问被申请回避人员，有利害关系的被申请回避人员回避。”而在招标编制单位入库时，长沙市规划勘测设计研究院及长沙市规划信息服务中心中标，经核实，长沙市规划勘测设计研究院是市自然资源和规划局（原规划局）的全资子公司、长沙市规划信息服务中心是市自然资源和规划局（原规划局）的二级机构。

7、部分项目实施单位选取过于集中

经现场评价发现，规划编制项目—2018 年规划编制经费 7,676.88 万元，由市自然资源和规划局（原规划局）下属单位长沙市规划勘测设计研究院做了 119 个项目，服务费 3,804.48 万元，占经费总额的 49.56%；长沙市规划信息服务中心做了

39 个项目，服务费 989.67 万元，占经费总额的 12.89%。

8、部分项目实施进度迟缓，资金使用绩效不佳

经现场评价发现，市自然资源和规划局（原规划局）规划编制项目—2018 年规划编制经费：在 2018 年签订项目合同有 98 项，按合同约定，项目进度滞后的有 5 项，占比 5.1%，进度滞后的具体项目：长沙市城市总体规划（2017-2035）项目，合同约定在 2019 年 4 月-7 月完成送审成果并获国务院批复，目前预计 2019 年 9 月份才能提交送审成果；长沙市总体城市设计与风貌区规划项目，合同约定 2018 年 9 月 1 日-2018 年 12 月 30 日提交正式成果，实际提交正式成果时间为 2019 年 7 月；青少年宫周边交通改善及城市设计项目，合同约定 2018 年 11 月 1 日-2018 年 11 月 30 日提交初步成果，实际提交出初步成果时间为 2019 年 5 月；长沙市城市总体规划（2017-2035）空间信息平台（含城市设计和城市双修）项目，合同规定 2019 年 1 月 1 日-2019 年 2 月 28 日提交正式成果，实际提交正式成果材料在 2019 年 5 月；长沙市城市综合交通体系规划（2017-2035）项目，合同约定 2018 年 6 月 30 日前提交初步成果，2018 年 12 月 31 日前提交正式成果，实际提交初步成果资料与正式成果资料时间均为 2019 年 6 月。规划编制项目—规划展示馆建设经费：2012 年 8 月 20 日上海风语筑展览有限公司通过公开投标成为长沙规划展示馆布展工程设计、施工总承包项目的承包商，2012 年 12 月发包方长沙城乡规划局与承包

方上海风语筑展览有限公司、长沙广大建筑装饰有限公司（联合体）签订工程总承包合同，合同金额 7,388.58 万元，合同约定工期为 120 天，工程于 2015 年 3 月 6 日开工，于 2015 年 9 月 28 日竣工，实际工期为 207 天。长沙市土地利用总体规划（2018-2035 年）编制试点项目：该项目计划于 2018 年 11 月应完成规划成果审查、撰写报告，并于 2018 年 12 月将规划成果上报至上级部门，截至现场评价日（2019 年 7 月 19 日）项目还未完成。

9、群众满意程度处于中间水平，存在部分群众对市政服务中心窗口数量少、信息公布等方面不满意

现场对群众的问卷调查中，评价人员自市自然资源和规划局服务窗口抽取 100 名群众对工作人员服务、信息公布程度等方面进行了满意度调查，群众满意度程度为 82.07%。群众集中反馈窗口数量少需排队等待时间过长，政策信息公开渠道难获取等问题。

10、基本农田保证率偏低

经长沙市易地补充耕地占补平衡项目实施后，2018 年度长沙市耕地面积为 274,164.17 公顷，已划定基本农田面积为 232,197.47 公顷，基本农田保证率为 84.69%，基本农田保证率偏低。

八、相关建议

1、加强预算执行管理，加快预算执行进度

为今后加强和规范部门单位结转结余资金的管理，进一步提高财政资金的使用效率，提出以下管理工作建议：

一是进一步加强部门单位对项目预算的前期论证和筹划准备工作，如实反映项目申报的真实性，加快项目建设进度和付款进度，确保项目及时完工发挥效益。

二是加大对部门单位实有资金账户结余资金的清查清收力度，财政部门应对辖属预算单位实有账户中的结余资金性质进行仔细甄别，对属于财政性的存量资金通过收回财政或抵顶部门预算等方式进行盘活，以减轻财政支出压力。

三是细化预算编制，增强部门预算编制完整性和科学性。进一步明确规范细化资金的使用范围，界定清楚专项资金使用边界，提高资金使用效益，压减年末结余资金规模，提高预算完成率。

2、规范财政项目资金核算及使用

一是专项资金的收支应当与经常性经费的收支区别开来，进行独立核算，将财务的职能定位于全面参与专项资金使用的决策与控制。要对财务室内部进行合理规范的分工和岗位职责界定以保证财务的职能得以有效的实现，在此基础上，财务人员应该参与到专项资金管理的全过程，对于整个过程进行统筹规划，根据“资金流到哪，管理管到哪”的思想，要加强对专项资金支出方面的管理，保证专项资金使用的高效率。

二是部分项目实施单位财务制度不健全，管理人员认识不

到位，导致存在审批流程财务管理不规范的情况，不利于真实反映项目建设真实情况，实施单位容易虚假做账套取专项资金，不利于专项资金监管和资金的安全。我们建议主管部门加强对专项资金报账使用方面的监管，严格杜绝审批流程、会计科目核算不规范的现象。

3、建立项目推荐人责任制度，杜绝项目重复申报的事件发生

为确保财政专项资金绩效最大化，建议建立项目申报推荐人制度和跟踪监管责任制度，即从项目推荐开始，指定专人负责，明确项目单位和推荐人在项目申报、跟踪监管等各环节的责任，确保制度执行规范，防止部分项目重复申报的情况发生。

4、加强项目管理工作，确保项目实施充分发挥作用

定期监督管理实施单位项目开展情况的意义在于通过公正、公平的方式，让履约能力和技术管理水平好的单位履行项目应尽的义务，同时也使财政资金的产出发挥出好的效果。从目前的实际情况来看，主管部门管理规范有待进一步提高，针对相关问题，要严格要求各项目实施单位按照相关规定履行职责，坚决杜绝基础工作上的瑕疵和管理上的漏洞。

5、加强绩效评价结果的应用，推动绩效管理工作

基于上述项目存在资金使用不规范、资金使用绩效不佳等问题，我们认为需调整项目或相应调减项目预算，从而进一步加强绩效评价结果的应用，来提高部门使用财政资金的绩效意

识，强化部门支出责任，为财政支出结构优化和财政政策的调整提供参考依据，使财政专项资金绩效管理工作向着“拓展范围、提升质量、扩大影响、支撑管理”的总体目标进行推进。

九、综合评价情况及评价结论

市自然资源和规划局积极组织实施了 2018 年度财政专项资金项目，建立了项目管理办法、专项资金管理办法，规范了实施程序，但仍存在部分项目预算支出完成率偏低、监管工作存在漏洞等问题。财政绩效评价小组从预算管理、资金管理、项目管理和绩效情况等方面进行了评价，综合评分 86 分，评价等级为良。

长沙市财政局

2019 年 7 月 20 日