

长汀县 2021 年基础测绘及国土调查项目支出 绩效评价报告

项 目 名 称：2021 年基础测绘及国土调查项目

项目实施单位：龙岩市长汀县自然资源局

委 托 单 位：龙岩市长汀县财政局

评 价 机 构：集美大学地方财政绩效研究中心

2022 年 6 月

目 录

一、项目基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标	2
二、绩效评价工作开展情况	3
（一）绩效评价目的、对象和范围	3
（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法和评价标准	3
（三）绩效评价工作过程	8
三、综合评价情况及评价结论	9
四、绩效评价指标分析	10
（一）项目决策情况得 15 分（共 20 分）	10
（二）项目过程指标得 15 分（共 19 分）	12
（三）项目产出情况得 24 分（共 27 分）	13
（四）项目效益情况得 34 分（共 34 分）	15
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	17
（一）主要经验及做法	17
（二）存在的问题及原因分析	17
六、有关建议	19
（一）应根据项目进展情况精准预算	19
（二）根据项目支出内容细化绩效指标申报	19
（三）合理设定绩效目标值	19
（四）完善财务和业务管理制度	20
（五）发挥主观能动性，切实提高工作时效	20
七、其他需要说明的问题	20
附件 1 绩效评价资料清单	21
附件 2 长汀县农村地籍和房屋调查工作满意度问卷分析	22

为加强财政资金管理，强化支出责任，提高财政资金的使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，集美大学地方财政绩效研究中心组织专业人员成立工作组，根据中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、福建省委、省政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（闽委发〔2019〕5号）、福建省财政厅《关于全面实施预算绩效管理若干措施的通知》（闽财绩〔2019〕2号）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）的文件精神和要求，对长汀县2021年基础测绘及国土调查项目支出开展绩效评价，以第三方身份出具报告。评价报告主要是供长汀县财政局了解2021年基础测绘及国土调查项目支出的绩效情况，并据以加强对未来该项资金拨付、使用的管理。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

基础测绘及国土调查项目包括农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查两项工作支出。

（1）农村地籍和房屋调查

根据国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、农业部、国家林业局《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101号）以及福建省《2014年深化土地管理制度改革实施方案》（闽政办〔2014〕107号）及省、市《加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作实施方案》精神，2015年7月，长汀县制定了《长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126号），全面启动农村地籍房屋调查工作，以行政村为单位，道路、河流、机耕路等明显界线连片划定调查区范围，需调查面积约6215公顷，涉及17个乡镇，290个行政村及河田工业园、茶果场两个调查小区（不含长汀县城镇地籍调查区域及县辖区内的各农场、林场、垦区，不包含已完成城镇地籍调查区域部分），确定河田镇作为农村地籍房屋调查试点镇。

（2）第三次全国土地调查

根据《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48号）《福建省人民政府关于做好第三次全国土地调查的通知》（闽政文〔2018〕87号）和《龙

岩市人民政府关于做好第三次全国土地调查的通知》（龙政综〔2018〕69号）要求，主要任务包括实地调查土地的地类、面积和权属，全面掌握全县耕地、园地、林地、草地、商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务、交通运输、水域及水利设施用地等地类分布及利用状况；细化耕地调查，全面掌握耕地数量、质量、分布和构成；开展低效闲置土地调查，全面摸清城镇及开发区范围内的土地利用状况；建立互联共享的覆盖全县的集影像、地类、范围、面积和权属为一体的土地调查数据库，完善各级互联共享的网络化管理系统；健全土地资源变化信息的调查、统计和快速更新机制。

2. 主要内容及实施情况

农村地籍和房屋调查工作包括为全县 290 个行政村及两个调查小区范围内所有宅基地及地上房屋等建筑物和构筑物、集体建设用地以及地上房屋等建筑物和构筑物、未完成农村范围内的国有土地及地上房屋和附属设施，共计 124853 宗，2019 年 11 月 25 日已全面完成调查作业单位选聘的招投标工作。截至目前，290 个行政村及两个调查小区共计 124853 宗均已完成调查及县级自检，全县域 290 个行政村及两个调查小区范围内的宗地均采用全解析法进行测图，245 个行政村及两个调查小区共计 98061 宗已完成市局验收、数据汇交入省库。

长汀县三调工作的开展在龙岩市自然资源局部署下逐步推进，2018 年 10 月 24 日，由市局统一公开招投标；2018 年 10 月 25 日，长汀县人民政府印发《长汀县第三次全国土地调查实施方案的通知》（汀政办〔2018〕117 号）；2018 年 11 月 30 日，作业单位驻点办公，成立长汀县第三次全国国土调查项目部，正式进场开展三调工作；2019 年 3 月至 6 月，分别提交省三调办第一稿至第三稿调查成果；2019 年 9 月 12 日至 2020 年 10 月，长汀县三调成果经过多轮多层次检查整改，于 2020 年 1 月 18 日通过国家级检查，成果质量合格。

3. 资金投入和使用情况

长汀县农村地籍与房屋调查工作 2021 年年初预算资金 1680.66 万元，年度内支付 861.97 万元，支付率 51.29%，年度调减预算 731 万元，执行率 90.77%。长汀县三调工作 2021 年资金预算根据合同约定，按项目进展情况上报预算经费 148.97 万元，执行 111.20 万元，执行率 74.65%。

（二）项目绩效目标

长汀县农村地籍与房屋调查的调查成果为宅基地和集体建设用地使用权确权登

记提供必要的基础材料，为农村宅基地和村民住宅建设审批提供数据支撑。长汀县三调作为一项重大国情国力区域调查，目的是在第二次全国土地调查长汀县成果的基础上，全面更新、细化和完善全县土地利用基础数据，掌握翔实准确的全县土地利用现状和土地资源变化情况，进一步落实完善土地调查、监测和统计制度，实现成果信息化管理与共享，满足生态文明建设、空间规划编制、供给侧结构性改革、宏观调控、自然资源管理体制改革的统一确权登记、国土空间用途管制等各项工作的需要。对项目经费支出情况开展绩效评价目的是考查相关调查工作推进情况及完成效果，以及资金使用的合规性和有效性。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的

工作组对长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出进行评价，目的是从决策角度的项目立项、绩效目标设定和资金投入考察资金投入的合规合理性，从过程角度了解资金管理情况和组织实施情况，从产出角度分析资金使用的产出数量和质量是否符合预期，从效益角度分析资金使用是否实现应有的效果和满意度。最终目的是通过对决策、过程、产出和效益四个角度的分析总结经验，为改善政府管理、纠正目标与实际的偏差提供依据。工作组通过对长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出拨付、使用情况的调研，拟定该项资金绩效评价指标体系，评价该项资金的绩效目标完成情况，剖析该项资金在决策、管理及项目实施过程中存在的问题，并探讨其可能的原因，最后提出相应的解决对策，为提高资金的使用效率提供参考依据。

2. 绩效评价对象和范围

绩效评价对象为长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出，本报告所评价资金包括农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查两项工作支出。评价范围是项目决策：包括立项程序、绩效目标设定和资金投入情况；项目管理：包括组织实施情况；项目产出：包括产出数量、质量；项目效益：包括带来的社会效益、可持续影响和相关方的满意度。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法和评价标准

1. 绩效评价原则

长汀县 2021 年基础测绘及国土调查项目支出绩效评价应根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，按照财政支出绩效考评 4E 原则，对基础测绘及国土调查项目支出的经济性、效率性、效果性和公平性进行客观、公正的评价。根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号），绩效评价指标的确定应当遵循以下基本原则：

（1）相关性原则。确定的绩效评价指标应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（2）重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

（4）系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、生态效益和可持续影响等。

（5）经济性原则。绩效评价指标应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

2. 评价指标体系

工作组根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）文件的要求，依据上述原则，参考 2021 年度长汀县自然资源局的项目绩效自评表和自评报告，围绕决策、过程、产出和效益四个方面设计绩效评价指标以及评分标准和分值。指标体系共设置 4 个一级指标、11 个二级指标、27 个三级指标。指标体系设定满分 100 分，其中：“决策”20 分，主要体现项目立项、绩效目标和资金投入情况；“过程”19 分，主要体现项目的资金管理和组织实施方面的情况；“产出”27 分，主要体现项目产出数量、产出质量和产出时效；“效益”34 分，主要体现项目社会效益、可持续影响和服务对象满意度等。基于外部独立评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。指标体系和评分标准如表 1 所示。

表 1 长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准
决策		立项依据	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划

(20分)	项目立项 (4分)	充分性 (2分)	和相关政策; ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求; ③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则。 以上四项1项不符合扣1分,基本符合扣0.5分,扣完为止。
		立项程序规范性 (2分)	①项目是否按照规定的程序申请设立; ②审批文件、材料是否符合相关要求; ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。 以上三项1项不符合扣1分,基本符合扣0.5分,扣完为止。
	绩效目标 (8分)	绩效目标合理性 (4分)	①项目是否有绩效目标; ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性; ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平; ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 以上四项1项不符合扣1分,基本符合扣0.5分。
		绩效指标明确性 (4分)	①是否将绩效目标细化分解为具体的工作任务; ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现。 以上两项1项不符合扣2分,基本符合扣1分。
	资金投入 (8分)	预算编制科学性 (4分)	①预算内容与项目内容是否匹配; ②预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配 以上两项1项不符合扣2分,基本符合扣1分。
		资金分配合理性 (4分)	①预算资金分配依据是否充分; ②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。 以上两项1项不符合扣2分,基本符合扣1分。
	过程 (19分)	资金到位率 (3分)	资金到位率=(实际到位资金/预算资金)×100% 实际到位资金:2021年内落实到具体项目的资金 预算资金:2021年度预算安排到具体项目的资金。 资金到位率=100%得满分,低于100%每降低5%扣1分,扣完为止。
		预算执行率 (4分)	预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%。 实际支出资金:2021年内项目实际拨付的资金。 预算执行率按实际支付比例计算得分,预算执行率≥95%得满分,低于95%每降低5%扣1分,扣完为止。
		资金使用合规性 (4分)	①符合专项资金管理办法对于资金使用要求的规定; ②资金拨付有完整的审批程序和手续; ③支出符合部门预算批复的用途; ④资金使用无截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 以上四项都符合得满分,发现1项资金使用问题扣1分,扣完为止。

	组织实施 (8分)	管理制度健全性 (4分)	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 以上两项都符合得满分，未制定相应的制度不得分，已制定的制度不合法、不合规或不完整发现1项问题扣1分，扣完为止。
		制度执行有效性 (4分)	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。 以上四项都符合得满分，发现1项问题扣1分，扣完为止。
产出 (27分)	产出数量 (12分)	三调调查面积 (3分)	三调调查面积覆盖长汀县全域3104平方公里可得满分，低于该面积每减少1%扣1分，扣完为止。
		建立县级土地调查及专项数据库 (3分)	三调工作建成县级土地调查及专项数据库得3分，数据库无法使用扣2分，未建成数据库不得分。
		农村地籍和房屋调查数量 (3分)	调查数量覆盖全县290个行政村及两个调查小区范围内所有宅基地及地上房屋等建筑物和构筑物、集体建设用地以及地上房屋等建筑物和构筑物、未完成农村范围内的国有土地及地上房屋和附属设施124853宗，低于该数量每减少1%扣1分，扣完为止。
		建立农村地籍信息库 (3分)	农村地籍和房屋调查工作建成农村地籍信息库可得满分，信息库无法使用扣2分，未建成信息库不得分。
	产出质量 (12分)	作业单位资质合格率 (3分)	所选取的作业单位应符合相应资质要求，资质合格率100%得满分，一家作业单位资质不合格扣1分，扣完为止。
		土地的地类、面积和权属明晰 (3分)	三调提交数据中土地的地类、面积和权属明晰得3分，其中一项不明晰扣1分，扣完为止。
		土地的权属、界址、位置、面积和用途明晰 (3分)	农村地籍和房屋调查的土地的权属、界址、位置、面积和用途等明晰得3分，其中一项不明晰扣1分，扣完为止。
		项目调查验收合格率 (3分)	项目调查验收合格率达到100%得满分，低于100%每减少5%扣1分，扣完为止。

	产出时效 (3分)	作业单位 履约时效 性 (3分)	作业单位是否按照合同要求时间完成相应的调查任务，一家作业单位未按要求时间进度完成扣1分，扣完为止。
效益 (34分)	社会效益 (16分)	宣传工作 (4分)	在调查工作之前，是否有进行全面动员宣传，可得满分，动员宣传不够全面扣2分，若无宣传不得分。
		推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记 (4分)	农村地籍和房屋调查起到推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记作用得满分，宅基地和集体建设用地使用权确权登记作用不明显扣2分，未起到相应作用不得分。
		提供不同层级的数据服务 (4分)	三调结果可面向政府机关、科研机构和社会公众提供不同层级的社会服务得满分，无法满足不同层级的社会服务扣2分，无法提供社会服务不得分。
		实现土地的地类、面积和权属电子化 (4分)	三调实现土地的地类、面积和权属电子化，数据更为直观可视化、便于查询得满分，未实现电子化不得分。
	可持续影响 (8分)	满足农村地籍日常管理需求 (4分)	农村地籍信息库满足农村地籍日常管理需求得满分，信息库无法满足农村地籍日常管理需求扣2分，未建立信息库不得分。
		成果信息化管理 (4分)	形成土地调查的基础数据库，实现成果信息化管理与共享可得满分，未形成数据库不得分。
	满意度 (10分)	群众满意度 (10分)	根据调查问卷，了解农户对开展农村地籍和房屋调查工作的满意度，满意度 $\geq 90\%$ 可得满分，低于90%每减少5%扣1分，扣完为止。

3. 绩效评价方法的选用

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）规定的绩效评价方法，长汀县2021年度基础测绘及国土调查项目支出绩效评价主要采用比较法、公众评判法和目标评价法。

（1）比较法。指通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。资金绩效评价将以项目单位年初所设绩效目标、《长汀县人民政府办公室关于印发长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126号）、《长汀县人民政府关于做好第三次全国土地调查工作的通知》（汀政综〔2018〕132号）要求为标准，将项目执行单位实际支出、产出数量和质量等与之比较，综合分析绩效目标实现

程度。

（2）公众评判法。指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政资金效果进行评判，评价绩效目标实现程度。服务对象满意度即通过问卷调查方式获取相关数据资料。通过问卷回答情况了解服务对象的真实感受，从而对该专项资金支出的社会效益和满意度进行评判。

（3）目标评价法。指将当期经济效益或社会效益水平与其预先目标标准进行对比分析的方法。该方法主要用于社会效益和可持续影响的评价。

4. 评价标准

专项资金绩效评价标准是衡量专项资金绩效目标完成程度的尺度。依据财政部制定的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）文件精神，绩效评价标准有以下4种：

（1）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

（2）行业标准。是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。

（3）历史标准。是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

（4）其他经财政部门确认的标准。

工作组根据长汀县2021年度基础测绘及国土调查项目实施的实际情况，主要采用计划标准、行业标准对该项目绩效目标完成度进行评价。

（三）绩效评价工作过程

根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）要求，为开展长汀县2021年度基础测绘及国土调查项目支出绩效，成立专项评价工作组，制定工作实施方案。

第一阶段，评价工作组应通过对项目资料进行初步收集整理，形成调研及拟定绩效评价指标的思路，进一步收集数据资料并设计调查问卷。工作组拟定各项目绩效评价指标体系，与长汀县财政局、自然资源局相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系；根据评价需要补充新的数据资料。

第二阶段，根据资金使用情况的分析，工作组进行实地调研并展开座谈，查阅相关的档案、资料，获取资金使用的资料等。同时，工作组通过调查问卷获取服务对象

满意度数据。

第三阶段，工作组全面分析并撰写报告初稿。根据已确定的指标体系，对基础测绘及国土调查项目经费的使用情况、使用效益和服务对象满意度进行全面分析，完成绩效评价报告初稿。初稿应征询财政局、自然资源局等相关职能部门的意见，及时根据部门反馈意见进行修改并完成报告终稿。

三、综合评价情况及评价结论

长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出项目立项依据充分，县自然资源局能有效开展农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查工作，基础测绘及国土调查项目支出已验收的三调工作成果合格，后续能有效实现成果信息化管理与共享，群众对农村地籍和房屋调查工作满意度较高。

经过工作组的审慎和科学评估，长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出绩效总得分 88 分，评价等级结果为良，分指标分析详见第四部分。

表 2 长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出绩效评价得分表

一级指标	二级指标	三级指标	得分
决策 (20 分)	项目立项（4 分）	立项依据充分性（2 分）	2
		立项程序规范性（2 分）	2
	绩效目标（8 分）	绩效目标合理性（4 分）	2
		绩效指标明确性（4 分）	3
	资金投入（8 分）	预算编制科学性（4 分）	2
		资金分配合理性（4 分）	4
过程 (19 分)	资金管理（11 分）	资金到位率（3 分）	3
		预算执行率（4 分）	2
		资金使用合规性（4 分）	4
	组织实施（8 分）	管理制度健全性（4 分）	2
		制度执行有效性（4 分）	4
产出 (27 分)	产出数量（12 分）	三调调查面积（3 分）	3
		建立县级土地调查及专项数据库（3 分）	3
		农村地籍和房屋调查数量（3 分）	3
		建立农村地籍信息库（3 分）	3
	产出质量（12 分）	作业单位资质合格率（3 分）	3
		土地的地类、面积和权属明晰（3 分）	3
		土地的权属、界址、位置、面积和用途明晰（3 分）	3
		项目调查验收合格率（3 分）	3

	产出时效（3分）	作业单位履约时效性（3分）	0
效益 (34分)	社会效益（16分）	宣传工作（4分）	4
		推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记（4分）	4
		提供不同层级的数据服务（4分）	4
		实现土地的地类、面积和权属电子化（4分）	4
	可持续影响（8分）	满足农村地籍日常管理需求（4分）	4
		成果信息化管理（4分）	4
	满意度（10分）	群众满意度（10分）	10
总分			88
评价等级	☐ 优秀（ $S \geq 90$ ） ☒ 良好（ $90 > S \geq 75$ ） ☐ 合格（ $75 > S \geq 60$ ） ☐ 不合格（ $60 < S$ ）		

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况得 15 分（共 20 分）

一级指标“决策”下设“项目立项”“绩效目标”“资金投入”三个二级指标。

1. “项目立项”得 4 分（共 4 分）

“项目立项”通过“立项依据充分性”“立项程序规范性”二个三级指标进行评价。

（1）立项依据充分性得 2 分（共 2 分）

基础测绘及国土调查项目立项是贯彻落实《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101号）和《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48号）文件精神，在省市推动农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查工作的基础上，长汀县政府分别颁布了《长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126号）、《长汀县人民政府关于做好第三次全国土地调查工作的通知》（汀政综〔2018〕132号）文件。这两项文件即为项目立项依据。该专项属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则，项目立项依据充分，“立项依据充分性”指标可得满分 2 分。

（2）立项程序规范性得 2 分（共 2 分）

基础测绘及国土调查项目根据国家、省、市、县各级政府对农村地籍和房屋调查、

第三次全国土地调查工作开展的要求设立；审批材料符合相关要求；立项经过上级政府的集体决策。该项目立项程序规范，该项指标可得满分 2 分。

2. 绩效目标得 5 分（共 8 分）

“绩效目标”从“绩效目标合理性”“绩效指标明确性”二个三级指标进行评价。

（1）绩效目标合理性得 2 分（共 4 分）

“绩效目标合理性”评价项目绩效目标的设置情况。根据县自然资源局提供的资料，2021 年基础测绘及国土调查项目目标申报表对产出、效益和满意度等目标分类进行细化，共设置了 10 个三级目标，目标设置情况如表 3 所示。项目绩效目标与实际工作内容具有相关性，部分指标全年目标值设置偏低，如“资金到位及时率”“资金到位率”“资金实际支出率”等目标值均设置为大于等于 60%，与预算确定的项目投资额或资金量不够匹配。该项指标扣 2 分，得 2 分。

表 3 2021 年度基础测绘及国土调查项目目标申报指标设置

评价指标			指标解释	全年目标值
产出 指标	数量 目标	调查面积	反映项目通过验收情况	=3104.00 平方公里
		项目调查完成合格率	反映项目通过验收情况	≥80.00%
	质量 目标	反映成果质量情况	反映成果质量情况	≥80.00%
		资金使用合规性	资金使用合规性	=100.00%
	时效 目标	资金到位及时率	反映资金下达及时情况	≥60.00%
	成本 目标	资金到位率	反映资金下达及时情况	≥60.00%
		资金实际支出率	反映资金支出情况	≥60.00%
效益 指标	社会 效益 目标	受益乡镇数	受益乡镇数	≥10.00 个
		推进宅基地和集体建设 用地使用权确权登记	完成省、市下达的目标任务	≥60.00%
满意 度指 标	服务 对象 满意 度目 标	乡村满意度	乡村满意度	≥80.00%

（2）绩效指标明确性得 3 分（共 4 分）

“绩效指标明确性”评价项目绩效目标是否将绩效目标细化分解为具体的工作任务；是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现。目标申报表中存在个别指标不明确的情况。如“质量目标”中“反映成果质量情况”的表述也是“反映成果质量情况”，指标解释不明确，导致无法论证目标值是否达到。该项指标扣 1 分，得 3 分。

3. 资金投入得 6 分（共 8 分）

“资金投入”从“预算编制科学性”“资金分配合理性”二个三级指标进行评价。

(1) 预算编制科学性得 2 分（共 4 分）

“预算编制科学性”评价用于评价预算编制情况。长汀县农村地籍与房屋调查项目共涉及 17 个乡镇 290 个村，整个项目分批次分乡镇共有 7 个作业单位承接，7 个作业单位和监理单位合同约定金额一共 2215.8372 万元，截至 2020 年 11 月已支付项目进度款 513.0032 万元。2020 年底自然资源局根据《福建省自然资源厅关于加快做好农村地籍房屋调查工作的通知》（闽自然资发〔2020〕20 号）文件要求：“2020 年 6 月底前完成县级调查和自检，9 月底前完成市局验收”的目标，将全部剩余未支付金额 1680.66 万元纳入 2021 年预算。第三次全国土地调查项目作业单位和监理单位合同约定金额共 734.3 万元，2021 年预算经费 148.97 万元。两项工作合计预算 1829.63 万元，预算编制未考虑农村地籍和房屋调查合同约定中涉及调查数据库移交入库半年后无质量问题支付 30%及运行一年后无质量问题支付 10%，“三调”未考虑数据库运行无问题 1 年结清剩余 5%，导致年初预算数过多，该项指标扣 2 分，得 2 分。

(2) 资金分配合理性得 4 分（共 4 分）

“资金分配合理性”评价财政资金在具体项目中的分配情况。专项资金分配按照招标合同约定，根据上述“预算编制科学性”指标说明分配预算资金，分配依据充分，资金分配额度合理，与项目实际相适应。因此该项指标可得满分 4 分。

(二) 项目过程指标得 15 分（共 19 分）

一级指标“过程”下设“资金管理”“组织实施”二个二级指标。

1. 资金管理得 9 分（共 11 分）

“资金管理”从“资金到位率”“预算执行率”“资金使用合规性”三个三级指标进行评价。

(1) 资金到位率得 3 分（共 3 分）

“资金到位率”指标用于说明资金到位情况。 $\text{资金到位率} = (\text{实际到位资金} / \text{预算资金}) \times 100\%$ ，预算资金在 2021 年度内全部到位可得满分。2021 年基础测绘及国土调查项目年初批复的预算资金为 1829.63 万元，包括农村地籍和房屋调查工作预算 1680.66 万元、第三次国土调查工作预算 148.97 万元，后 2021 年农村地籍和房屋调查工作预算调整为 949.66 万元全部到位，第三次国土调查工作经费到位 148.97 万元。

根据评分标准，该项指标可得满分 3 分。

(2) 预算执行率得 2 分（共 4 分）

“预算执行率”指标用于衡量资金使用情况， $\text{预算执行率} = \text{实际支出资金} / \text{实际到位资金} \times 100\%$ 。农村地籍和房屋调查工作、第三次国土调查工作年初预算 1829.63 万元，后调整农村地籍和房屋调查工作预算，共到位 1098.63（=949.66+148.97）万元，实际支出 973.17（=861.97+111.20）万元，预算执行率为 88.58%。根据评分标准，该项指标得分 2 分。

(3) 资金使用合规性得 4 分（共 4 分）

“资金使用合规性”指标用于评价资金使用是否违规。评价工作组通过对 2021 年长汀县基础测绘及国土调查项目支出的拨付、使用情况等基本数据的了解，查阅了相关的项目支出材料，未发现专项资金的使用存在不符合相关制度规定的情况，资金符合部门预算批复的用途。工作组未发现资金使用存在挤占、挪用、虚列支出等情况。该项指标的满分 4 分。

2. 组织实施得 6 分（共 8 分）

“组织实施”从“管理制度健全性”“制度执行有效性”二个三级指标进行评价。

(1) 管理制度健全性得 2 分（共 4 分）

“管理制度健全性”指标评价项目支出是否已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。自然资源局按照《长汀县自然资源局局机关财务管理制度》（汀自然资〔2019〕590 号）对资金进行预算管理，根据 2020 年 10 月印发的《长汀县自然资源局内部控制手册》规范业务流程，未制定财政专项资金管理办法和政府购买服务类型的业务流程控制办法。该指标扣 2 分，得 2 分。

(2) 制度执行有效性得 4 分（共 4 分）

“制度执行有效性”指标用于评价项目管理是否遵守相关法律法规和业务管理规定，项目资料是否齐全并及时归档，项目实施的人员条件、信息支撑等是否落实到位。通过工作组的实地调研并查阅项目资料，项目招标、合同书、项目监理等资料齐全并及时归档，未发现存在未执行相关规定的问题。根据评分标准，该项指标可得满分 4 分。

(三) 项目产出情况得 24 分（共 27 分）

一级指标“产出”下设“产出数量”“产出质量”“产出时效”三个二级指标。

1. 产出数量得 12 分（共 12 分）

“产出数量”指标根据专项资金的主要投入对象，通过“三调调查面积”“建立县级土地调查及专项数据库”“农村地籍和房屋调查数量”“建立农村地籍信息库”四个三级指标进行评价。

（1）三调调查面积得 3 分（共 3 分）

长汀县第三次全国土地调查工作根据《长汀县人民政府关于做好第三次全国土地调查的通知》（汀政综〔2018〕152 号）要求，在二调成果基础上，全面细化和完善全县土地利用基础数据，即调查面积应覆盖长汀县全域。作业单位完成的调查面积覆盖长汀县全域 3104 平方公里，该项指标可得满分 3 分。

（2）建立县级土地调查及专项数据库得 3 分（共 3 分）

根据工作组在县自然资源局的实地了解，目前三调数据已建成县级土地调查及专项数据库，2022 年 4 月数据正式上线“国土调查云”平台，提供了“三调”数据的即时查询、在线监管及相关共享应用服务。根据评分标准，该项指标可得满分 3 分。

（3）农村地籍和房屋调查数量得 3 分（共 3 分）

农村地籍和房屋调查工作根据《长汀县人民政府办公室关于印发长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126 号）要求，调查面积约 6215 公顷，涉及 17 个乡镇，应覆盖全县 290 个行政村及两个调查小区范围内所有宅基地及地上房屋等建筑物和构筑物、集体建设用地以及地上房屋等建筑物和构筑物、未完成农村范围内的国有土地及地上房屋和附属设施，共计 124853 宗。作业单位已完成 124853 宗调查并通过县级自检。根据评分标准，该指标可得满分 3 分。

（4）建立农村地籍信息库得 3 分（共 3 分）

目前农村地籍和房屋调查工作已建立农村地籍信息库，信息库中可灵活调取被调查的各乡镇各村土地权属的相关信息及证明材料。根据评分标准，该指标可得满分 3 分。

2. 产出质量得 12 分（共 12 分）

“产出质量”指标通过“作业单位资质合格率”“土地的地类、面积和权属明晰”“土地的权属、界址、位置、面积和用途明晰”“项目调查验收合格率”四个三级指标进行评价。

(1) 作业单位资质合格率得 3 分（共 3 分）

农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查两项工作均通过公开招投标，由专家对投标企业进行评分，选取的作业单位均符合相应资质要求，资质合格率 100%。根据评分标准，该指标可得满分 3 分。

(2) 土地的地类、面积和权属明晰得 3 分（共 3 分）

工作组在三调工作提交的数据中能清晰看到各土地的地类、面积和权属信息，该指标可得满分 3 分。

(3) 土地的权属、界址、位置、面积和用途明晰得 3 分（共 3 分）

工作组在农村地籍和房屋调查工作提交的数据中能清晰看到土地的权属、界址、位置、面积和用途，该指标可得满分 3 分。

(4) 项目调查验收合格率考核得 3 分（共 3 分）

截止至 2022 年 5 月，农村地籍和房屋调查作业单位已完成 290 个行政村及两个调查小区 124853 宗调查并通过县级自检，245 个行政村及两个调查小区共计 98061 宗已完成市局验收、数据汇交入省库；第三次全国土地调查按进度时点依次完成几稿成果，经省三调办检查，整改结果上报国家三调办检查，2020 年 11 月 18 日通过国家及检查，成果质量合格。两项工作均可视为项目调查验收合格率达到 100%，该指标得满分 3 分。

3. 产出时效得 0 分（共 3 分）

“产出时效”用“作业单位履约时效性”这一指标进行衡量。

根据《长汀县人民政府办公室关于印发长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126 号）要求，2015 年开展工作，应在 2020 年 6 月前基本完成全县农村地籍和房屋调查，由于 2015 年至 2020 年上级部门都没有出台相关规范性操作指导文件，至 2021 年 7 月福建省自然资源厅印发了《福建省自然资源厅办公室关于加快农村地籍房屋调查成果标准化建库的通知》和《福建省自然资源厅办公室关于做好农村地籍房屋调查成果应用的通知》（闽自然资办〔2021〕40 号），导致数据建库汇交标准有所调整，承担该项调查工作的 7 家作业单位履约时效都受到影响，因此该项指标扣 3 分，得 0 分。

（四）项目效益情况得 34 分（共 34 分）

“效益”指标通过“社会效益”“可持续影响”“满意度”三个三级指标进行评

价。

1. 社会效益得 16 分（共 16 分）

“社会效益”通过“宣传工作”“推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记”“提供不同层级的数据服务”“实现土地的地类、面积和权属电子化”四个三级指标衡量。

（1）宣传工作得 4 分（共 4 分）

农村地籍和房屋调查工作涉及乡镇居民，应通过宣传工作使群众了解工作内容，有助于工作开展和推进。自然资源局在推动项目宣传方面印发了《致广大村民朋友的一封信》《长汀县农村地籍房屋调查应提交资料告知单》和用于在各村宣传栏张贴的宣传彩页，组织各乡镇村开展动员宣传工作。按评分标准，该项指标可得满分 3 分。

（2）推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记得 4 分（共 4 分）

根据工作组实地调研了解到的情况，农村土地和房屋调查工作形成了电子化的宅基地和集体建设用地使用权确权登记，详细地通过土地和房屋图像汇集、相关证件采集实现信息的电子化。根据评分标准，该项指标可得满分 4 分。

（3）提供不同层级的数据服务得 4 分（共 4 分）

三调结果可面向政府机关、科研机构和社会公众提供不同层级的社会服务，“三调”成果数据上线“国土调查云”平台后，为自然资源部门提供了“三调”等数据的即时查询、在线监管及相关共享应用服务，三调结果也可向科研机构和社会公众提供基础数据查询等服务。根据评分标准，该项指标可得满分 4 分。

（4）实现土地的地类、面积和权属电子化得 4 分（共 4 分）

根据工作组实地调研，工作人员进行演示，第三次全国土地调查工作实现土地的地类、面积和权属电子化，数据更为直观可视化、便于查询。根据评分标准，该项指标可得满分 4 分。

2. 可持续影响得 8 分（共 8 分）

“可持续影响”通过“满足农村地籍日常管理需求”“成果信息化管理”二个三级指标进行评价。

（1）满足农村地籍日常管理需求得 4 分（共 4 分）

根据工作组的现场调查，自然资源局工作人员操作了已形成的地籍信息库，可通过信息库快速查询农村地籍房屋所有权情况，能够满足农村地籍日常管理需求，土地调查数据和综合监管平台基础信息的准确性。根据评分标准，该项指标可得满分 4

分。

(2) 成果信息化管理得 4 分（共 4 分）

三调成果通过“国土调查云”APP 可以有效辅助国土调查、建设用地审查报批、耕地“非粮化”“非农化”问题整治、“三区三线”划定、国土空间规划编制等工作，实现信息化管理。该项指标可得满分 4 分。

3. 满意度得 10 分（共 10 分）

基础测绘及国土调查项目中“三调”主要涉及上级部门对数据的验收，因此，不纳入满意度调查范围。“满意度”通过农村地籍和房屋调查工作的“群众满意度”指标进行评价。

工作组面向长汀县群众发放问卷星调查问卷，共回收调查问卷 127 份。“群众满意度”根据调查问卷第 5 题的统计数据进行分析（问卷数据详见附件 2），村民对农村地籍和房屋调查工作的满意度达到 97.17% $(=(5 \times 117 + 4 \times 3 + 3 \times 6 + 2 \times 1) / 5 \times 127)$ 。根据评分标准，该项指标满分 10 分，得 10 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

长汀县基础测绘及国土调查项目中的农村地籍和房屋调查工作推进进度在全市范围内仅次于新罗区，在提升工作实效的方面，县自然资源局在 2020 年 2 月 27 日聘请了第三方检测机构福建经纬测绘信息有限公司开展成果质量监督及检测工作，做到数据导入、监理审查、资料补充、县级自查“四同时”，2020 年 4 月出台了《长汀农村地籍与房屋调查项目规范性操作手册》，对农村地籍房屋调查过程中的问题及解决途径进行了明确，向作业单位送达了催告履约函，要求作业单位制定攻坚行动方案，做好成果整改，加快工作进度。同时加大宣传力度，组织全县各乡镇分管领导、国土资源所的工作人员进行业务培训，印发宣传彩页，对农村地籍和房屋调查工作开展广泛宣传，从而提高群众对调查工作配合的积极性。

（二）存在的问题及原因分析

1. 预算编制未完全考虑项目进展情况

项目预算中包括农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查两项工作，自然资源

局根据《福建省自然资源厅关于加快做好农村地籍房屋调查工作的通知》（闽自然资发〔2020〕20号）文件要求在2020年6月底前和9月底前分别完成县级调查和自检、市局验收，将农村地籍和房屋调查全部剩余未支付金额1680.66万元纳入2021年预算。第三次全国土地调查项目2021年预算经费148.97万元。两项工作合计预算1829.63万元。预算编制未考虑农村地籍和房屋调查合同约定中涉及调查数据库移交入库半年后无质量问题支付30%及运行一年后无质量问题支付10%，“三调”未考虑数据库运行无问题1年结清剩余5%，导致年初预算数过多。

2. 绩效目标申报的部分指标描述不够准确，指标解释不够明确

项目绩效目标未根据项目内容细化，导致部分指标描述不够准确，不利于后续产出与效果的准确考察。基础测绘及国土调查项目包括两项调查工作，自然资源局在申报项目绩效目标时，未以具体工作内容进行细化，导致项目绩效指标过于笼统，指向不够具体，如产出数量目标“调查面积”，两项调查工作调查的面积不同，根据设置的目标值此指标应为“‘三调’工作的调查面积”，指标解释也不明确，两项数量目标的指标解释均为“反映项目通过验收情况”，不能如实反映该项指标的具体内容，无法与目标值对照。

3. 绩效目标申报的部分目标值设定偏低

绩效目标申报目标值偏低会造成与财政投入不匹配，或财政投入效果不理想。如“项目调查完成合格率”目标值仅设定为大于等于80%，“资金实际支出率”目标值仅设定为大于等于60%，“受益乡镇数”目标值设定为大于等于10个。

4. 财务和业务管理制度不够完善

自然资源局按照《长汀县自然资源局机关财务管理制度》（汀自然资〔2019〕590号）对资金进行预算管理，根据2020年10月印发的《长汀县自然资源局内部控制手册》规范业务流程，尚未制定财政专项资金管理办法和政府购买服务类型的业务流程控制办法。财务管理制度中未对项目支出的资金拨付及使用进行规范，内控手册无法体现政府购买服务类型的业务流程控制。

5. 农村地籍和房屋调查工作受客观因素影响，导致进度整体滞后

按照汀政办〔2015〕126号文件要求，长汀县于2015年开展农村地籍和房屋调查工作，应在2020年6月前基本完成全县农村地籍和房屋调查，由于2015年至2020年上级部门都没有出台相关规范性操作指导文件，导致技术线路不成熟、验收方案不明确。且在成果资料提交后，2021年7月福建省自然资源厅又印发《福建省自然资

源厅办公室关于加快农村地籍房屋调查成果标准化建库的通知》文件规定的数据建库汇交标准有所调整，使承担该项调查工作的 7 家作业单位履约时效都受到影响，且全市均受以上客观因素影响而滞后。

六、有关建议

（一）应根据项目进展情况精准预算

政府购买服务类型的预算可以在年初设定预算数时更为精准，通过对与作业单位签到合同的时点把握和项目进展情况的预判，按照合同约定金额与项目进展结合设定预算。2021 年设定预算时应已明确两项调查工作至 2020 年 12 月是否入库运行，至 2021 年 12 月底能否完成运行满一年的要求，从而可支付全部剩余款项，但在明显进度存在滞后的情况下，应在预算中扣除运行满一年的应付款项。

（二）根据项目支出内容细化绩效指标申报

业务部门要协同财务部门详细拟定绩效指标并明确解释指标含义，项目绩效目标要根据项目内容进行细化，尤其是指标解释应明确指标的具体含义。在基础测绘及国土调查项目包括农村地籍和房屋调查、第三次全国土地调查两项工作，在申报项目绩效目标时，要根据两项工作的具体内容差异进行进行细化，如产出数量目标要区分两项调查工作调查数量，分为“三调”工作的调查面积、农村地籍和房屋调查的乡镇数量，指标解释要如实反映该项指标的具体内容，才能与目标值匹配，便于后续的产出与效果的准确考察。

（三）合理设定绩效目标值

绩效目标申报目标值应合理设定，与财政投入相匹配，不能为了保证完成目标而设定目标值。如“项目调查完成合格率”指标，如果从字面理解，应该是作业单位调查完成并验收合格，合格率应设置为等于 100%较为合理，如果存在验收不通过应要求作业单位整改至验收合格。如果是上述指标解释不明确问题导致理解偏差，则说明该项指标未进行明确解释，导致无法说明设置 80%目标值的用意。所设置的“资金实际支出率”目标值也应设置为 100%，因为该项目为政府购买服务的资金支出，已明确在合同中约定付款流程和付款比例，在没有其他意外导致项目进度滞后的情况下，能准确预算财政资金支出情况，因此资金的实际支出也应符合预算数。

（四）完善财务和业务管理制度

自然资源局应拟定财政专项资金管理办法和政府购买服务类型的业务流程控制办法，或在财务管理制度中增加项目支出的资金管理条例。财务管理针对政府购买服务类型的项目支出，应根据财政部令第 102 号《政府购买服务管理办法》修订实施细则。业务管理应注重对项目作业单位及监理方的工作方案及实施情况、工作进展实施有效管理，及时发现存在问题并予以矫正，切实保证业务活动的高效有序开展。

（五）发挥主观能动性，切实提高工作时效

该项目两项调查工作时效均受制于上级部门的文件要求、检查和验收进度。因 2015 年至 2020 年上级部门都没有出台相关规范性操作指导文件，及数据建库汇交标准调整，农村地籍和房屋调查项目受此客观因素影响而严重滞后。对于这种延续数年的项目，自然资源局应在任务下达时，梳理项目进展中可能存在的影响因素，及时发现问题，通过合理渠道向上级部门征求规范性操作指导意见或可行建议，避免因解决问题太迟而出现严重的时效滞后问题。

七、其他需要说明的问题

1. 本绩效评价报告是在长汀县自然资源局所提供的资料的基础上形成的。
2. 本绩效评价报告仅供长汀县财政局开展“长汀县 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出绩效评价”相关工作使用，不作他用。

附件 1 绩效评价资料清单

1. 《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101 号）；
2. 福建省《2014 年深化土地管理制度改革实施方案》（闽政办〔2014〕107 号）；
3. 《长汀县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作实施方案的通知》（汀政办〔2015〕126 号）；
4. 《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48 号）；
5. 《福建省人民政府关于做好第三次全国土地调查的通知》（闽政文〔2018〕87 号）；
6. 《龙岩市人民政府关于做好第三次全国土地调查的通知》（龙政综〔2018〕69 号）；
7. 《长汀县人民政府关于做好第三次全国土地调查工作的通知》（汀政综〔2018〕132 号）；
8. 《长汀县第三次全国土地调查实施方案的通知》（汀政办〔2018〕117 号）；
9. 2021 年度基础测绘及国土调查项目支出预算说明、批复文件；
10. 基础测绘及国土调查项目支出绩效目标表、自评表、自评报告等；
11. 其他相关数据资料。

附件 2 长汀县农村地籍和房屋调查工作满意度问卷分析

第 1 题 您的常住地是长汀县 [单选题]

选项	小计	比例
汀州镇	63	49.61%
河田镇	5	3.94%
策武镇	0	0%
新桥镇	11	8.66%
大同镇	19	14.96%
管前镇	10	7.87%
古城镇	1	0.79%
三洲镇	0	0%
濯田镇	4	3.15%
四都镇	0	0%
涂坊镇	8	6.3%
南山镇	2	1.57%
童坊镇	3	2.36%
铁长乡	0	0%
庵杰乡	1	0.79%
宣成乡	0	0%
红山乡	0	0%
羊牯乡	0	0%
本题有效填写人次	127	

第 2 题 您所居住的村是否有张贴农村地籍及房屋调查工作的相关宣传材料？ [单选题]

选项	小计	比例
----	----	----

有	121	95.28%
没有（填写哪个村）	0	0%
不清楚	6	4.72%
本题有效填写人次	127	

第 3 题 您是否了解农村地籍及房屋调查的任务？ [单选题]

选项	小计	比例
了解	116	91.34%
不太了解	11	8.66%
本题有效填写人次	127	

第 4 题 您家是否提供了农村地籍及房屋调查的相关资料？ [单选题]

选项	小计	比例
有	115	90.55%
没有（说明理由）	2	1.57%
不清楚	10	7.87%
本题有效填写人次	127	

第 5 题 您是否对农村地籍及房屋调查工作感到满意？满分为 5 分，您打几分？ [单选题]

选项	小计	比例
5 分	117	92.13%
4 分	3	2.36%
3 分	6	4.72%
2 分	1	0.79%
1 分（说明理由）	0	0%
本题有效填写人次	127	