

2017-2020 年度中山市空间规划专项经费 项目政策性绩效评价报告

项目名称：2017-2020 年度中山市空间规划专项经费

评价机构：暨南大学

报告编号：ZSCZ-JX-2021-2

报告日期：2021 年 10 月

受委托评价机构(盖章)



摘 要

中山市 2017-2020 年度空间规划专项经费项目纳入 2021 年财政重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，暨南大学于 2020 年 6 月至 8 月，组织专门力量对该项目进行了分类绩效评价，经综合评价 **2017-2020 年度空间规划专项经费项目** 绩效得分为 72 分，绩效等级为“中”。

评价期内，2017-2020 年度中山市空间规划专项经费共安排预算资金 15605.90 万元，实际安排资金 14387.74 万元，评价期内累计支出 10635.17 万元，整体预算执行率为 73.92%。其中，2017-2018 年度 40 个项目预算安排 9614 万元，实际安排资金 9078.36 万元，评价期内累计支出 7582.65 万元，预算执行率为 83.52%；2019 年 19 个项目预算安排 4483.90 万元，实际安排资金 3991.62 万元，评价期内累计支出 2590.52 万元，年度预算执行率为 64.90%；2020 年 6 个项目预算安排 1508 万元，实际安排资金 1317.77 万元，评价期内累计支出 461.99 万元，年度预算执行率为 35.06%。

总体评价结论是：评价期内，2017-2020 年度中山市空间规划专项经费实际安排资金 14387.74 万元，累计支出 10635.17 万元，整体预算执行率为 73.92%，共覆盖 65 个项目，其中，53 个规划类项目（法定规划、专项规划、专项研究）中的 46 个已完成，规划类项目整体完成率为 86.79%，其中 35 个规划项目（法定规划、专项规划）中的 16 个通过市规委会审议验收，规划项目整体验收率为 45.71%，其余 12 个非规划类项目（信息化项目、工作经费）已全部完成，在

增强部门履职能力、为市政策出台提供决策支持、成果转化应用等方面取得了一定成效。但仍然存在项目管理制度不够完善、项目实施周期管理不够严格、未监督承担单位建立项目台账、部分规划修编较为频繁、项目建后管维机制不够健全等等问题，另外，资金预算安排、资金使用效益等方面也有待进一步提升。

建议：抓住“多规合一”改革机遇，强化国土空间规划“一张图”对各专项规划的指导约束作用，进一步加强空间项目主管部门的全过程管理责任，加大专项规划项目统筹管理力度，督促各职能部门切实履行预算主体责任，切实解决部门规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。同时提升项目管理办法层次、健全项目管理制度内容，严格合同履约管理，建立健全建后管维机制，加强提高资金使用效益等方面的管理工作。

目录

一、政策实施基本情况	1
(一) 政策背景和评价目的	1
(二) 资金使用情况	3
(三) 评价对象和评价范围	3
二、绩效评价结果	4
(一) 评价结论	4
(二) 绩效目标完成情况	4
三、2017-2018 年项目资金使用绩效存在的问题	10
(一) 规划成果获市政府批复率偏低	10
(二) 部分法定规划修编周期短	14
(三) 部分专项研究项目成果转化利用效益有待进 一步体现	15
(四) 部分项目资金使用履职效果不够显著	16
(五) 非规划类项目资金使用效益不够明确	17
四、2019-2020 年项目绩效管理存在的问题	17
(一) 预算资金管理有待提高	18
1. 部分项目计费依据不够科学合理	18
2. 整体预算执行率偏低	19
(二) 项目管理制度有待进一步完善	19
1. 项目管理制度颁发层次偏低	19
2. 资金管理办法出台时间偏迟	20
(三) 项目实施过程管理不够严格	20
1. 2019 年部分项目立项质量不高	20

2. 合同履约管理不够严格	21
3. 项目实施周期管理不够严格	22
(四) 项目资金使用效益有待进一步提高	23
1. “多规合一”指导和应用效益有待进一步明确 体现	23
2. 部分法定规划增补修编周期短	25
3. 部分项目资金使用效益有待进一步提升	27
五、绩效管理建议	28
(一) 建立健全项目管理制度	28
(二) 强化主管部门的全过程跟踪监管责任	28
(三) 落实相关职能部门的预算主体责任	30
(四) 进一步提升项目资金使用效益	33
(五) 科学合理安排项目预算	33

根据《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）的有关要求，2017-2020年度中山市空间规划专项经费项目专项资金纳入2021年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，暨南大学于2021年6月至8月，组织专业力量对该项目进行了绩效评价，2017-2020年度中山市空间规划专项经费项目绩效得分为72分，绩效等级为“中”。有关情况报告如下：

一、政策实施基本情况

（一）政策背景和评价目的

为实现空间规划项目立项和验收的技术性审查与程序性审批相分离，规范空间规划项目管理，中山市2017年正式颁布《中山市空间规划设计及研究课题立项评审验收管理办法》（中府办〔2017〕26号）。为建立健全市空间规划体系并监督实施，实现“多规合一”，加强市国土空间规划及专项研究项目统筹管理，2020年1月中山市印发实施了《中山市国土空间规划统筹管理办法》，试行两年，原《中山市空间规划设计及研究课题立项评审验收管理暂行办法》（中府办〔2017〕26号）同步废止。为规范使用市国土空间规划项目资金，市自然资源局在2020年9月7日配套印发《关于印发〈中山市国土空间规划项目专项资金管理规定〉的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号）。根据目前提交的评价数据，2017-2020年期间全市共有221项国土空间规划及专项研究项目获批，立项金额合计数40874.61万元。其中，2017-2018年立项125项，立项金额合计数为17485.18万元，截

至目前实际安排资金数为 17784.99 万元，2019 年 74 项（不含详细规划及部分历史项目），立项金额合计数为 16389.43 万元，下达经费 6085.30 万元，截至 2019 年 12 月 31 日，合计支付 4753.04 万元，2020 年开展空间项目 22 项，涉及项目经费约 7000 万元，申请下达项目费用约 6000 万（以上数字须预算单位进一步核对，以预算单位数字为准）。其中，2017-2018 年的 125 个项目，立项金额合计数 17485.18 万元，纳入 2019 年财政重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，广东省公共事务于社会治理研究会于 2019 年 12 月完成并出具了第三方绩效评价报告，综合评价分数为 80 分，评价等级为“良”。

本次评价范围为 2017-2020 年的 65 个项目，共安排预算资金 15605.90 万元，实际支出资金合计数为 10635.17 万元。其中，2017-2018 年度涉及 40 个项目实际安排资金 9078.36 万元，评价期内累计支出 7582.65 万元；2019-2020 年度涉及 25 个项目实际安排资金 5309.38 万元，评价期内累计支出 3052.52 万元。由于 2017-2018 年项目已纳入 2019 年财政重点绩效评价范围，且已出具财政支出重点绩效评价报告，故本次评价实行分类评价，设计两套评价指标体系，对 2017-2018 年空间规划类 40 个项目 9078.36 万元只做成果评价和效益实现情况评价，对 2019-2020 年空间规划类项目资金 5309.376 万元实行全面评价，形成一份报告成果。

本次评价的目标主要是通过评价 2017-2020 年度中山市空间规划专项经费的使用情况和取得的效果，发现项目管理

存在的问题，总结项目管理经验，为后续财政资金安排提供参考依据，并对政策制定与实施管理指明改进方向、提出合理化建议。

（二）资金使用情况

评价期内，2017-2020 年度中山市空间规划专项经费的 65 个项目立项经费为 15605.90 万元，实际安排资金 14387.74 万元，评价期内累计支出 10635.17 万元，整体预算执行率为 73.92%。其中，2017-2018 年度 40 个项目预算安排 9614 万元，实际安排资金 9078.36 万元，评价期内累计支出 7582.65 万元，预算执行率为 83.52%；2019 年 19 个项目预算安排 4483.90 万元，实际安排资金 3991.62 万元，评价期内累计支出 2590.52 万元，年度预算执行率为 64.9%；2020 年 6 个项目预算安排 1508 万元，实际安排资金 1317.756 万元，评价期内累计支出 461.99 万元，年度预算执行率为 35.06%。

（三）评价对象和评价范围

本次评价对象为 2017-2020 年度的中山市空间规划专项资金的 65 个项目，立项金额合计数为 15,605.90 万元，实际安排资金 14,387.74 万元，评价期内累计支出 10,635.17 万元。

评价基准日为 2020 年 12 月 30 日。即所有资金数据截止到 2020 年 12 月 30 日。部分绩效数据根据情况，顺延到报告日。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

专家组通过综合评价程序评定 2017-2020 年度中山市空间规划专项经费项目绩效得分为 72 分，绩效等级为“中”。

总体评价结论是：评价期内，2017-2020 年度中山市空间规划专项经费实际安排资金 14387.74 万元，累计支出 10635.17 万元，整体预算执行率为 73.92%，共覆盖 65 个项目，其中，53 个规划类项目（法定规划、专项规划、专项研究）中的 46 个已完成，规划类项目整体完成率为 86.79%，其中 35 个规划项目（法定规划、专项规划）中的 16 个通过市规委会审议验收，规划项目整体验收率为 45.71%，其余 12 个非规划类项目（信息化项目、工作经费）已全部完成，在增强部门履职能力、为市政策出台提供决策支持、成果转化应用等方面取得了一定成效。但仍然存在项目管理制度不够完善、项目实施周期管理不够严格、未监督承担单位建立项目台账、部分规划修编较为频繁、项目建后管维机制不够健全等等问题，另外，资金预算安排、资金使用效益等方面也有待进一步提升。

（二）绩效目标完成情况

1. 产出目标

根据评价资料，截至报告日，2017-2018 年的 40 个项目中，4 个法定规划中的 3 个已完成且通过市规委会审议验收，法定规划项目的完成率和验收率均为 75%，未完成项目为中山市中心城区地下空间规划（修编）（预算额 250 万元）；18

个专项规划项目中的 16 个已完成，专项规划项目完成率为 88.89% ($16/18=88.89\%$)，其中的 9 个通过市规委会审议验收，专项规划项目验收率为 56.25% ($9/16=56.25\%$)；8 个专项研究项目已完成其中的 7 个，专项研究项目完成率为 87.5% ($7/8=87.5\%$)，另外 10 个为非规划项目已全部完成，其中 5 个工作经费类项目，5 个信息化项目。

2019-2020 年的 25 个项目中，13 个专项规划项目中的 10 个项目已完成，项目完成率为 76.92% ($10/13=76.92\%$)，其中的 4 个通过市规委会审议验收，项目验收率为 33.33% ($4/10=40\%$)，10 个专项研究项目已经全部完成，余下 2 个为工作经费类项目也已全部完成。以上情况见表 2-1，更详细项目情况见表 2-1 和表 2-2。

表 2-1 产出目标和效益目标完成汇总数

项目立项时间	项目类型	项目数量	是否完成	项目是否已经验收 (市规委会审议通过)	部门履职影响	市政府批复(市级政策影响)	成果转化
2017-2018	法定规划	4	3	3	3	3	3
	专项规划	18	16	9	13	7	13
	专项研究	8	7	3	7	1	6
	非规划类(工作经费和信息化项目)	10	10	2	9	1	7
	小计	40	36	17	32	12	29
2019-2020	法定规划	0	0	0	0	0	0
	专项规划	13	10	4	6	2	9
	专项研究	10	10	2	5	2	10
	非规划类(工作经费和信息化项目)	2	2	1	2	0	0
	小计	25	22	7	13	4	19
合计	规划类	35	29	16	22	12	25
	专项研究	18	17	5	12	3	16
	非规划类(工作经费和信息化项目)	12	12	3	11	1	7
	小计	65	58	24	45	16	48

注：成果转化数据已经纳入了《中山市国土空间总体规划（2020-2035年）》编制单位（广东省城乡规划设计研究院）在现场评价后提供的数据上图绩效。下同。

2. 效果目标

本专项存在3个量化细化的效益绩效目标，分别为部门履职效果影响、政策影响、成果转化率。政策影响目标判定规则为“规划成果获市政府批复或已经出台市级政策，产生市级政策影响”，预算部门以部门名义自行发文政策不计算在内（属于部门履职效果）。成果转化应用目标的判定规则为“规划成果经市规委会审议验收，纳入国土空间一张图，或项目成果被同级市直部门应用或镇街转化应用”，只在预算部门内部（含下辖部门或事业单位）应用的项目成果计入部门履职效果指标，不计入成果应用效益指标。

根据上述核定规则，逐项审核，得到效益目标完成情况如下：2017-2018年的40个项目中，22个规划项目（法定规划、专项规划）中的10个已获市政府批复，政策影响效果指标完成率为 $10/22=45.45\%$ 。2019-2020年的25个项目中，13个专项规划项目中的2个已获市政府批复，政策影响效果指标完成率为 $2/13=15.38\%$ ，其余9个专项研究项目和2个工作经费类项目无须市政府批复。

成果转化应用效益指标方面，53个规划类项目（法定规划、专项规划、专项研究）中，共有41个项目成果在国土空间一张图或明确被同级市直部门应用或镇街转化应用，成果应用效益指标整体完成度为 $41/53=77.35\%$ 。详见表2-2和表2-3。

表2-2 产出和效益目标完成情况（2017-2018年）

序号	项目名称	项目类别	产出目标		效益目标		
			是否完成	是否验收 (市规委会审议)	部门履职影响	市政府批复(市级政策影响)	成果转化
1	中山市地下空间规划(修编)(中山市中心城区地下空间规划(修编))	法定规划	0	0	0	0	0
2	中山市石岐总部企业集聚区(启动区)	法定规划	1	1	1	1	1
3	中山市市域蓝线规划(修编)	法定规划	1	1	1	1	1
4	中山市污水建设规划(修编)	法定规划	1	1	1	1	1
5	2017-2018 法定规划小计		3	3	3	3	3
6	前山河流域跨界防洪及河涌水污染综合整治规划	专项规划	1	0	1	0	0
7	粤港澳大湾区背景下中山市重要公路节点方案提升规划	专项规划	1	0	0	0	0
8	中山港马鞍港区新客运枢纽综合交通规划	专项规划	1	0	1	0	1
9	中山构建珠江西岸交通枢纽城市—综合交通提升规划(2016-2030)	专项规划	1	0	1	0	0
10	中山市“三旧”改造专项规划(修编)	专项规划	1	1	1	1	1
11	中山市城市生态控制线划定规划修编	专项规划	1	1	1	1	1
12	中山市富康路沿线城市设计	专项规划	1	0	0	0	1
13	中山市工业用地控制线划定规划	专项规划	1	1	1	0	1
14	中山市公交场站用地控制规划	专项规划	0	0	0	0	0
15	中山市金钟湖北片区城市设计及重点地区品质提升规划	专项规划	1	1	1	1	1
16	中山市空气质量全面达标规划项目	专项规划	1	1	1	1	1
17	中山市矿山地质环境保护与治理规划	专项规划	1	0	1	0	1
18	中山市岐澳古道保护利用规划及示范段设计	专项规划	1	1	1	1	1
19	中山市岐江河(中心组团范围)一河两岸城市设计(最终确定项目名称为:《中山市岐江河一河两岸城市设计》)	专项规划	1	1	1	0	1

20	中山市孙文路历史文化街区改造提升规划	专项规划	1	1	1	1	1
21	中山市危险废物处理处置“十三五”规划	专项规划	1	1	1	1	1
22	中山市主城区市政基础设施建设规划	专项规划	1	0	0	0	1
23	中山市自行车交通系统规划	专项规划	0	0	0	0	0
24	2017-2018 专项规划小计		16	9	13	7	13
25	基于控规的市政基础设施规划研究及标准制定	专项研究	1	0	1	0	1
26	控规编制管理标准化及数据体系设计	专项研究	1	0	1	0	1
27	中山市变电站建设规划及环境适宜性研究	专项研究	1	1	1	1	1
28	中山市城市地铁方案前期研究	专项研究	0	0	0	0	0
29	中山市海绵城市规划设计导则等配套政策研究	专项研究	1	1	1	0	1
30	中山市垃圾填埋场土壤环境质量调查与研究	专项研究	1	1	1	0	0
31	中山市良好水体生态安全评价及生态环境保护方案编制项目	专项研究	1	0	1	0	1
32	中山市域组团发展规划	专项研究	1	0	1	0	1
33	2017-2018 专项研究小计		7	3	7	1	6
34	2017-2018 规划类小计		26	15	23	11	22
35	基于“多规合一”平台的建设工程信息整合及应用服务体系研究	信息化项目	1	0	1	0	1
36	基于规划一张图的建设项目全生命周期规划管理数据体系研究与设计	信息化项目	1	0	1	0	1
37	中山市空间地理信息影像数据获取	信息化项目	1	0	1	0	1
38	中山市市域公路与桥梁科技治超监测布点及实施规划	信息化项目	1	0	1	0	0
39	中山市中心组团三维模型数据完善及规划三维辅助系统优化项目	信息化项目	1	0	1	0	1
40	中山市城市道路交通总体设计标准与导则	工作经费	1	1	1	1	1
41	中山市城市设计技术导则	工作经费	1	0	0	0	1
42	中山市铁城环道及周边整治实施规划	工作经费	1	1	1	0	0
43	中山市饮用水源保护区管理评价与生态补偿实施办法研究项目	工作经费	1	0	1	0	1

44	中山市主城区道路交通运行季报+中山市主城区交通热点区域交通组织优化	工作经费	1	0	1	0	0
45	2017-2018 非规划类小计		10	2	9	1	7

备注：用“1”代表效益显著或已完成，用“0”代表有待效益进一步明确体现。下表同

表 2-3 产出和效益目标完成情况（2019-2020 年）

序号	项目名称	项目类别	产出目标		效益目标		
			是否完成	是否验收 (市规委会 审议)	部门 履职 影响	市政府批复 (市级政策 影响)	成果转化
1	中山市密度分区专项规划	专项规划	1	0	0	0	1
2	光明市场片区等四个片区改造提升规划	专项规划	1	1	1	0	1
3	中山市“三线一单”编制工作	专项规划	1	0	1	1	1
4	中山市碧道建设总体规划	专项规划	1	1	1	1	1
5	中山市规划分区及编码体系研究	专项规划	1	0	0	0	1
6	中山市南区上塘涌周边保护更新规划	专项规划	1	1	1	0	1
7	中山市岐江新城交通专项规划与地下空间详细规划	专项规划	0	0	0	0	0
8	中山市水利基础设施空间布局规划	专项规划	1	0	1	0	1
9	南朗片区总体城市设计及东部重点片区详细城市设计	专项规划	1	1	1	0	1
10	石岐区莲塘路周边片区项目策划及概念规划（暂定名）	专项规划	0	0	0	0	0
11	中山市村庄规划优化提升试点规划编制项目	专项规划	1	0	0	0	1
12	中山市国土空间生态修复规划	专项规划	0	0	0	0	0
13	中山市三乡温泉宾馆及周边区域城市设计	专项规划	1	0	0	0	0
14	2019-2020 专项规划小计		10	4	6	2	9
15	中山市岐江新城提升规划	专项研究	1	1	1	1	1
16	广中珠澳高铁（中南虎城际）中山段线站位方案研究	专项研究	1	0	0	0	1
17	伶仃洋通道及西延线中山段线位方案研究	专项研究	1	0	0	0	1

18	深中城际（深南铁路过江通道）铁路中山段线站位方案研究	专项研究	1	0	0	0	1
19	中山市“三旧”改造项目可开发建设面积计算规定修正系数研究	专项研究	1	0	1	0	1
20	中山市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035年）	专项研究	1	0	1	0	1
21	中山市城市更新业务体系标准化设计与应用项目	专项研究	1	1	1	1	1
22	中山市轨道交通发展战略研究	专项研究	1	0	0	0	1
23	中山与广佛地区城市轨道交通对接线路站位方案研究	专项研究	1	0	0	0	1
24	中山市2020-2035年电力设施与交通设施空间融合专题研究	专项研究	1	0	1	0	1
25	2019-2020 专项研究小计		10	2	5	2	10
26	2019-2020 规划类小计		20	6	11	4	19
27	2019 年度中山市中心城区热点区域交通改善规划研究	工作经费	1	0	1	0	0
28	《中山市城乡规划技术标准与准则》（2019 版）	工作经费	1	1	1	0	0
29	2019-2020 非规划类小计		2	1	2	0	0

三、2017-2018 年项目资金使用绩效存在的问题

通过书面评审、考察和数据分析，2017-2018 年度中山市空间规划经费项目资金使用绩效方面存在如下问题：

（一）规划成果获市政府批复率偏低

具体表现在：2017-2018 年的 40 个项目中，共立项 22 个规划类项目（法定规划、专项规划），但截至评价期末（2021 年 6 月 31 日），只有其中的 10 项规划已经获市政府批复，规划成果获批率为 $10/22=45.45\%$ 偏低，存在规划成果供给不足问题，通过规划项目实施为市委市政府出台重要政策提供科学决策支持、通过规划项目库提供优质项目供给、推动中山经济高质量发展的支撑作用仍有待进一步提升。2019 年 3

月6日至5月6日，省委第二巡视组对中山市进行了巡视。2019年8月6日，省委巡视组向中山市委反馈了巡视意见，其中，第二方面意见第2点的第1个问题就是“城乡规划编制严重滞后”，“推动经济高质量发展支撑不足的问题”。中山市委已针对省巡视意见提出加快编制中山市2035版国土空间规划，增加优质空间有效供给的整改措施。

其余9个已完成规划项目未获市政府批复（另3个未完成），大体存在四种情况：一是规划衔接协调问题。①中山市中心城区地下空间规划（修编）（预算额250万）与市城市轨道交通线网规划衔接紧密，于2019年4月1日签订合同，目前受城市轨道交通线网规划一直无法稳定的因素影响，该项目规划方案于2021年6月才稳定，规划成果仍待验收和批准。②中山市岐江新城交通专项规划与地下空间详细规划（预算额为300万元）与中山市轨道交通线网规划方案（尤其是地下空间部分）紧密相关，2020年5月28日本项目向分管市领导汇报方案，重点讨论过江隧道和总部经济区地下道路系统；8月再次向属地政府和住建局汇报方案，完善后9月再次向分管市领导汇报方案，鉴于目前总部经济区轨道线网、南珠中城际、世纪大道、起湾道、综合管廊等方案未最终稳定，对本课题影响较大，市政府暂未明确继续推进。③中山市主城区市政基础设施建设规划（预算额600万元）为2017年第二批空间规划项目，于2019年1月1日签订合同，目前项目已完成，于2021年1月提请市领导听取项目方案汇报，市政府要求待市国土空间总体规划及各专项规划方案确

定后再听取本项目汇报，目前尚在等待市政府安排。④受省市国土空间总体规划、综合交通及轨道等上位规划未最终稳定影响，《中山市自行车交通系统规划》、《中山市公交场站用地控制规划》两个规划项目尚在规划编制中，暂无规划最终成果，将待上位规划稳定后加快推进。

二是规划成果不满足市政府要求须进一步完善。前山河流域跨界防洪及河涌水污染综合整治规划(预算额 319 万)计划于 2016 年 11 月 1 日签订合同，根据 2015 年中山、珠海两地签订的《中山珠海两市跨界区域防洪及河涌水污染综合整治合作协议》，两市计划共同开展《前山河流域跨界防洪及河涌水污染综合整治规划》经多次研究协商，规划编制费由两地对半分摊、由珠海负责合同签订事宜，两市联合委托中标单位编制本规划，中标金额为 638 万元，即珠海、中山各承担 319 万元。但由于该项目规划成果影响中山市防洪排涝布局，需协调两市的开展工程，并且完善水生态治理方案，目前未获市政府批复。

中山市工业用地控制线划定规划(预算额 176 万元)计划开始日期为 2019 年 4 月 30 日，于 2020 年报送市政府，按照市政府最新要求，要求全市划定工业用地保护线面积不少于 250 平方公里，并将把工业用地保护线纳入全市国土空间总体规划并进行完善，争取国土空间总体规划稳定后批准实施工业保护线。

中山市岐江河（中心组团范围）一河两岸城市设计（最终确定项目名称为《中山市岐江河一河两岸城市设计》）(预

算额 905 万元)于 2018 年 7 月 11 日签订合同,2020 年 10 月 23 日提交项目成果到市规委等待上会审议。2020 年 12 月 4 日市领导专题听取了《中山市岐江河一河两岸城市设计》汇报,认为须进一步核实基础数据、权属情况并补充完善多媒体成果,项目规委会审议节点可进行适当顺延。最终,该项目于 2021 年 3 月通过规委会审议,仍须待市领导听取修改成果后报市政府审批。

三是已编制其他规划,报批必要性下降。中山市矿山地质环境保护与治理规划(预算额为 130 万元,合同金额为 116.1092 万元)的合同签订日期为 2017 年 7 月 1 日,规划内容与 2020 年国土空间法定规划项目《中山市国土空间生态修复规划》存在交叉重叠,2018 年 11 月完成项目成果后,未报市规委会审议验收,未报市政府批准。

中山构建珠江西岸交通枢纽城市一综合交通提升规划(2016-2030)(预算额 300 万元)、中山市重要公路节点方案提升规划(252 万元)等两个项目拟解决的核心社会需求是 2015 年 12 月 21 日《国家发展改革委关于广东省深圳至中山跨江通道可行性研究报告的批复》(发改基础[2015]3007 号)同意建设深中通道(预计 2023 年完工),以及深茂铁路推进深圳至江门段的线位方案审批,总体对标省市“十三五”综合交通体系规划。但《中山市综合交通运输“十四五”规划》已于 2020 年 11 月完成专家评审,正在等待市政府批准。另《广东省交通运输厅关于做好我省综合立体交通网规划有关工作的函》(粤交规函[2021]226 号)要求启动地级市以

上综合立体交通网规划，2021年5月21日，经市领导批准，已由中山市交通运输局牵头成立中山市综合立体交通网规划编制小组，彻落实《中山市综合立体交通网规划2021-2035》编制工作部署。根据市府办文件处理表[《（以此件为准）《中山市自然资源局关于提请召开中山市国土空间规划项目领导小组2021年第三次会议的请示》及市领导批示]（中府办处[2021]1655号），市国土空间规划项目领导小组建议在市自然资源局已签订的《中山市综合交通规划修编》合同的基础上以“追加合同”方式编制《中山市综合交通立体网规划》，核减编制费用。目前《中山构建珠江西岸交通枢纽城市一综合交通提升规划（2016-2030）》目前已与编制单位协商终止合同，第三笔款项也经财局收回，资金使用效益有待进一步提升。

（二）部分法定规划修编周期短

主要是蓝线规划。2014年，农工党中山市委会在市政协第11届大会上提交提案《加快城市蓝线规划，建设生态宜居和美中山》并作为大会发言，被评为市政协重点提案。为落实市政协提案要求，在《中山市城市总体规划（2020年）》指导下编制了《中山市市域蓝线规划（2018）》，于2018年5月3日获得市政府批准实施（中府函〔2018〕281号）。根据《市府办关于印发中山市城市总体规划（2018-2035）编制工作方案的通知》（中府办函〔2018〕69号），“中山市市域蓝线规划（修编）”作为2018年（第二批）空间规划项目再次立项，以2035版总规为指导，将原《中山市市域蓝线规

划》规划期限（2017-2030 年）修编至 2035 年，作为市 2035 总规编制的重要支撑，经《中山市人民政府关于〈中山市市域蓝线规划（2020）〉的批复》（中府函〔2020〕321 号）批复颁发生效，并按批复要求改名为《中山市市域蓝线规划（2020）》。以上项目实施过程合法合规，也存在一定现实合理性，但从出资人角度而言，《中山市市域蓝线规划（2020）》在《中山市市域蓝线规划（2018）》获批当年即启动修编，二者获批相隔不到 2 年，存在规划修编周期偏短问题，项目实施方案未做到最优最经济，项目资金使用效益有待进一步提升。

（三）部分专项研究项目成果转化利用效益有待进一步体现

2017-2018 年的 40 个项目中，8 个专项研究项目已完成其中的 7 个，其中的 6 个项目存在明显成果转化利用效益。但仍有 2 个项目存在投入产出比低，成果转化效益有待进一步明确体现问题。具体如下：①中山市垃圾填埋场土壤环境质量调查与研究（预算额为 253 万元，合同金额为 249.1 万元）于 2018 年 4 月完成立项，2018 年 12 月签订合同，2019 年 7 月完成《中山市垃圾填埋场土壤环境质量调查与研究采购项目实施方案》（报批稿），2019 年 8 月召开专家评审会，2019 年 12 月通过市规委会审议验收，验收结论“中山市三大组团垃圾综合处理基地和新安基地垃圾填埋场周边土壤部分重金属因子存在的超标现象，不是垃圾填埋场和生活垃圾焚烧发电厂污染源造成的，超标成因还需要由相关部门进

一步调查”存在资金使用效益不高、市规委会审议验收与绩效验收结合不够紧密的问题。预算单位在两次反馈意见中做相同陈述“报告是为下一步开展治理与修复污染地块使用的。此次的研究报告的调查的结论满足已经达到课题研究目标，...预算造价合理，资金使用合规”在部门履职角度看或许存在一定合理性，但从出资人角度看不够合理不予以采纳。该项目列入空间项目是否合理有待商榷，且项目方案分割问题发现和治理方案，结论不够有用，未提出污染治理方案存在报告可操作性差的问题，项目实施方案未做到最经济，财政资金投入产出比（投资额 249.1 万元）和项目资金使用效益仍然有待进一步提升。

②市发改局中山市城市地铁方案前期研究(197 万元)计划开始日期为 2018 年 10 月 11 日，项目实施内容与市交通局在 2019 年立项的中山市轨道交通发展战略研究(预算额为 275 万元)、中山市城乡规划局在 2019 年招标的《中山市城市轨道交通线网规划》(修编)高度重复，需要配合支撑《中山市城市轨道交通线网规划》修编进行深化研究，目前该项目基本停滞，尚未组织专家评审。

（四）部分项目资金使用履职效果不够显著

根据所采集绩效数据，截至评价期末，2017-2018 年的 40 个项目中，仍然有 4 个项目未及时完成，其中，1 个法定规划项目，2 个专项规划项目，1 个专项研究项目，部分项目已暂停，合计涉及财政预算 1037 万元（250+187+403+197=1037），相关项目资金使用总体服务于确保提升部门履职能力

的效益有待进一步体现。未按时完成项目名称及预算安排情况如下：中山市地下空间规划（修编）（中山市中心城区地下空间规划（修编）（预算额为 250 万元，合同金额为 248 万元，预算执行率为 30%）、中山市公交场站用地控制规划（预算额为 187 万元，预算执行率为 70%）、中山市自行车交通系统规划（预算额为 403 万元，预算执行率为 70%）、中山市城市地铁方案前期研究（预算额为 197 万元，预算执行率为 30%）。

（五）非规划类项目资金使用效益不够明确

2017-2018 年的 40 个项目中，有 10 个已完成项目不属于规划类项目，或与空间规划项目关联性较弱，10 个项目的实际资金安排合计数（2108 万）在 2017-2018 年 40 个项目的实际资金安排合计数（9078.3592 万）占比高达 23.22%，这些项目对预算单位推进部门信息化建设、确保完成部门工作任务的效益非常明确，但在空间规划项目中的资金使用效益不够明确，或有待进一步明确。其中，5 个为工作经费类项目，实际安排资金合计数为 1080 万元，5 个为信息化项目，实际资金安排合计数为 1,028 万元。具体项目名称详见表 2-1 和表 2-2。

四、2019-2020 年项目绩效管理存在的问题

2019-2020 年以来，市政府、市自然资源局、市财政局及其他部门统筹全市国土空间规划编制工作，组建中山市国土空间规划委员会，2019 年 6 月出台《中山市国土空间规划委员会章程》。2020 年 1 月印发实施《中山市国土空间规划

统筹管理办法》。2020年9月7日印发实施《关于印发〈中山市国土空间规划项目专项资金管理规定〉的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号），2019-2020年国土空间规划专项资金管理更规范，资金使用效益较2017-2018年大幅提高。但根据评价资料，由于实行“多规合一”、空间项目管理涉及诸多职能部门，2019-2020年国土空间规划项目资金的绩效管理仍然存在如下问题：

（一）预算资金管理水平有待提高

1. 部分项目计费依据不够科学合理

《广东省城市规划设计收费标准》2003年由广东省城市规划协会规划设计分会组织省城乡规划局、广州市规划局、深圳市规划局等会员单位共同研究制定，已沿用近20年，出台初衷为规划管理部门在编制城市规划经费预算以及委托设计，规范规划设计市场，提高设计质量，稳定规划设计队伍，维护城市规划设计市场的秩序，但《广东省城市规划设计收费标准》是协会价格，适用于协会会员单位，对协会会员以外的其他市场主体无约束力，只能作为政府服务采购的参考价格。评价期内，南朗片区总体城市设计及东部重点片区详细城市设计（预算额为589万元，合同金额为560万元）、中山市三乡温泉宾馆及周边区域城市设计（预算额为219万元，合同金额为219万元）等两个项目及其他项目，完全参考《广东省城市规划设计收费标准》计费不够科学合理，存在未按市价计费、容易高估项目费用的问题。类似问题广泛存在。经查，城市规划设计收费不属于政府定价或政府指导价

目录范围，因此，政府服务采购可以参考协会价格，但应综合工作难易程度、经济发展物价上涨成本增加、行业发展迅速等各方面因素，完善项目计费依据，构建更客观的计价体系，最终执行市场调节价。

2. 整体预算执行率偏低

评级期内，2019-2020 年 25 个项目实际安排资金 5309.38 万元，实际支出 3052.52 万元，整体预算执行率 57.49% ($3052.5168/5309.376=57.49\%$) 偏低，存在财政资金闲置问题，专项资金管理水平仍待进一步提高。其中，2019 年 19 个项目的立项金额合计数为 4483.9 万元，实际安排资金 3991.62 万元，评价期内累计支出 2590.52 万元，预算执行率为 64.9%; 2020 年 6 个项目的立项资金合计数为 1508 万元，实际安排资金 1317.76 万元，评价期内累计支出 461.99 万元，年度预算执行率为 35.06%。

(二) 项目管理制度有待进一步完善

1. 项目管理制度颁发层次偏低

《中山市人民政府办公室关于印发<中山市国土空间规划统筹管理办法>的通知》（中府办〔2020〕2号）的多项条款内容涉及镇街，如第八条“...组织编制市级专项规划的，原则上镇级不单独编制相关专项规划”、第十三条“在市国土空间总体规划的指导下，原则上不编制镇级国土空间总体规划，可因地制宜组织编制组团级国土空间总体规划”等等，文件以中府办名义颁发，按职能对镇街政府只有参考作用，不具备行政约束力，存在办法颁发层次偏低问题，不利于顺

利推进空间项目的统筹管理工作。空间项目涉及众多市直部门，但《关于印发<中山市国土空间规划项目专项资金管理规定>的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号）以市自然资源局名义颁发，按部门职能对预算单位内部机构及下属机构有行政约束力，对其他市直部门只有参考作用，同样存在理办法层次偏低、规范权威性不足问题，不能完全满足项目开展及其资金管理的实际需求。

2. 资金管理办法出台时间偏迟

根据评价资料，专项从2016年以“空间规划项目专项”名义申报预算，2020年9月7日才印发实施《关于印发<中山市国土空间规划项目专项资金管理规定>的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号），2016-2019期间的项目开展、资金使用缺少专门管理规范的指导，不利于指导评价期内“空间规划项目专项”资金的规范使用。

（三）项目实施过程管理不够严格

1. 2019年部分项目立项质量不高

主要是体现在：①2019年批准立项了9个专项研究项目，涉及财政预算2147.5¹万元，在当年空间项目预算总额（2019年为4483.9万）的占比（ $2147.5/4483.9=47.89\%$ ）接近50%，存在当年项目立项质量不高的问题。专项研究与

¹ 中山市岐江新城提升规划（预算额为152.5万元）、广中珠澳高铁（中南虎城际）中山段线站位方案研究（预算额为90万元）、伶仃洋通道及西延线中山段线位方案研究（预算额为90万元）、深中城际（深南铁路过江通道）铁路中山段线站位方案研究（预算额为90万元）、中山市“三旧”改造项目可开发建设面积计算规定修正系数研究（预算额为100万元）、中山市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035年）（预算额为1080万元，合同金额为594万元）、中山市城市更新业务体系标准化设计与应用项目（预算额为180万元，合同金额为172万元）、中山市轨道交通发展战略研究（预算额为275万元，合同金额为58.56万元）、中山与广佛地区城市轨道对接线路线站位方案研究（预算额为90万元，合同金额为90万元）

规划项目存在密切关系，但毕竟不属于严格意义上的空间项目。《中山市人民政府办公室关于印发<中山市国土空间规划统筹管理办法>的通知》（中府办〔2020〕2号）通过实行规划编制目录清单制度，“...未列入目录清单的规划，原则上不得编制或批准实施”将专项研究排除出了空间项目资金支持范围。2019年大量批准专项研究项目，由于当年项目管理制度不够健全的原因，虽然不违反项目管理办法，但不利于提高财政资金使用效益，存在项目立项质量不高的问题。

②2019年度中山市中心城区热点区域交通改善规划研究(预算额为129.6万元，合同金额为108.8万元，预算执行率为100%)。根据《2019-2020年国土空间规划及专项研究项目申请一览表》，市自然资源局初审意见和专家意见提出“不同意立项。交通运行月报不属于空间规划范畴”存在合理性。该项目为部门履职事项，以规划名义连续3年立项不够合理，其中，2017-2018年预算金额90万，2019年上升到129.6万元还存在预算额偏高问题。

2. 合同履约管理不够严格

主要体现在未监督合同乙方建立项目台账。项目台账是承接单位内部真实组织实施项目或提供服务的重要佐证材料，可避免少数承接单位服务转包、用以往同类研究成果作为项目成果提交等等诸多问题。评价过程中，全部25个项目中中标供应商(合同乙方)中的25个未能提供项目台账或预算单位未督促中标供应商(合同乙方)提供项目台账，如广东省水利电力勘察设计研究研究公司财务资产部具函说明“我院

暂未采用项目做核算，《中山市水利基础设施空间布局规划》项目仅能提供规划分院成本支出项作为参考，特此说明”。中山市规划设计院有限公司在初审报告出具后补充了一级会计科目数据，但未提供二级会计科目数据，不能证明项目已单独核算。市自然资源局第二次反馈意见陈述“已协调承担单位提供《核算项目分类总账》并作了说明，是否有干扰企业正常经营的嫌疑”不够确实，项目单位建立政府购买服务项目台账是财政部要求，不存在“干扰企业正常经营的嫌疑”。以上不满足《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）第二十八条“承接主体应当建立政府购买服务台账”或《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）第二十七条“承接主体应当建立政府购买服务项目台账...”规定。承接主体承担未建立政府购买服务项目台账的责任，但预算单位仍然存在未严格监督合同乙方建立健全项目台账，合同履行管理不够严格的问题。

3. 项目实施周期管理不够严格

根据各预算单位填报的《基础信息表》数据，其中8个项目计划实施周期超过1年（365天），存在规划编制周期过长、成果易丧失时效性的问题，不利于提高财政资金使用效益，不满足《关于印发〈中山市国土空间规划项目专项资金管理规定〉的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号）第六条“空间项目专项资金依据项目合同约定进行支付，项目责任单位对具体资金使用负责，所有项目原则上应在一年内完成并及时支付，提高财政资金使用绩效”。具体问题项目为：

中山市南区上塘涌周边保护更新规划 (2018/07/01-2021/04/01, 1005 天)、中山市岐江新城交通专项规划与地下空间详细规划 (2020/05/01-2022/05/01, 730 天)、中山市水利基础设施空间布局规划 (2017/02/01-2018/06/01, 485 天)、中山市密度分区专项规划 (2020/06/01-2021/09/01, 457 天)、中山市三乡温泉宾馆及周边区域城市设计 (2020/09/01-2021/12/01, 456 天)、《中山市城乡规划技术标准与准则》(2019 版) (2019/10/01-2020/10/01, 366 天)。据了解, 市自然资源局已经采取加强资金管理, 过程监督等多种措施提高编制效率, 以有效解决规划编制、项目实施周期过长问题。

(四) 项目资金使用效益有待进一步提高

1. “多规合一” 指导和应用效益有待进一步明确体现

具体体现在: 一是专项规划存在修编风险, 且无项目建后管维机制保障。专项规划在属于现状非法定规划, 根据自然资源部《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕38号)“构建国土空间规划“一张图”..., 作为详细规划和相关专项规划编制和审批的基础和依据”、“经核对和审批的详细规划和相关专项规划成果由自然资源主管部门整合叠加后, 形成...国土空间规划“一张图”, 为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供支撑”, 专项规划无论上承总体规划意图, 往下指导控制性详细规划编制, 均通过“一张蓝图干到底”体现特定政策意图, 其编制技术流程, 起终点建立在一张图上, 一旦总规(目前暂未被批复)出现变动,

专项规划也必须相应修编并重新报市政府批复，可能额外增加专项规划修编的财政资金，降低项目资金使用效益。中山市国土空间总体规划（2020-2035 年）（项目编号 442000-201908-2019001-0106）在 2019 年 9 月 12 日发布中标公告，中标价格 2580 万元，中标单位为广东省城乡规划设计研究院，2021 年 7 月 9 日 8 月 7 日已对草案进行公示，但尚未获上级政府批复。根据《中山市国土空间总体规划（2020-2035 年）》编制单位（广东省城乡规划设计研究院）在现场评价后提供的绩效数据，2019-2020 年 25 个项目中，10 个项目（7 个专项规划项目和 3 个专项研究项目）与国土空间规划审批关联性为“高或中”，余下 15 个项目（其中，5 个专项规划项目，7 个专项研究项目）为“低”，“关联性低”即不须等国土空间总体规划批复，可按照自身编制情况做报批处理，“关联性高”为一旦国土空间总体规划根据上级政府意见须调整，则专项规划（或专项研究）也须相应调整并重新报批。从现状合同内容来看，大多数项目合同条款未规定建后管维机制，或相关建后管维条款内容不够健全，如《中山市国土空间生态修复规划合同书》等等，一旦出现总规须调增的风险情形，则专项规划修编费用只能由市财政承担，可能额外增加财政资金支出，降低项目资金使用效益。与国土空间规划审批关联性为“高或中”的 7 个专项规划项目名称为：中山市“三线一单”编制工作、中山市水利基础设施空间布局规划、中山市规划分区及编码体系研究、中山市密度分区专项规划、中山市国土空间生态修复规划、中山市村庄

规划优化提升试点规划编制项目、南朗片区总体城市设计及东部重点片区详细城市设计。3 个专项研究项目为：中山市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035 年）、中山市岐江新城提升规划、中山市 2020-2035 年电力设施与交通设施空间融合专题研究。

二是数据上图工作有待进一步加强。中山市碧道建设总体规划（预算额 372 万元）于 2019 年 12 月开始编制，2020 年 6 月完成各部门、镇街征求意见工作并完成修改，2020 年 9 月通过市规委会 2020 年第六次会议审议，并于 2020 年 10 月获得中山市市政府批复，12 月完成项目验收工作。根据《中山市国土空间总体规划（2020-2035 年）》编制单位（广东省城乡规划设计研究院）在现场评价后提供的绩效数据，该项目存在问题为“主要体现开敞空间体系部分内容。但数据上图不足”。

2. 部分法定规划增补修编周期短

主要是三旧改造规划。2017 年启动编制《中山市“三旧”改造（城市更新）专项规划》（2017-2020 年），于 2018 年获市政府批复实施（中府函[2018]610 号）。该版专项规划为市级层面编制中心城区管控内容和各镇街编制属地管控内容拼合而成，主要是解决市标图建库和完善用地手续（包括落实土地指标、办理土地证、用地转用和征收等方面），该版专项规划并未实际指导具体项目更新改造。2019 年 4 月中山市城市更新局成立后，开始推进具体项目更新改造，受限于各镇街拟改造项目均存在未纳入 2017 版专项规划而无

法推进更新改造的情况,同时因 2035 版专项规划编制在即,对 2017 版专项规划作全面修编不符合实际需求。经请示省自然资源厅和市政府,以增补项目的形式修编 2017 版专项规划,只增加项目界线,不调整规划内容,经市政府同意后报省厅备案,2019 年共增补 318 个项目纳入 2017 版专项规划,该次增补费用为 13 万元,于 2019 年获市政府批复实施(中府函[2019]321 号)。因各镇街诉求强烈,2020 年参照 2019 年的做法再次增补 88 个项目纳入 2017 版专项规划,该次增补费用纳入 2035 版专项规划编制费用考虑,于 2020 年获市政府批复实施(中府函[2020]288 号)。2019 年至 2020 年分别对 2017 年规划作出两次增补完善,是在 2035 版专项规划完成编制前的过渡时期对 2017 版专项规划打补丁以及对 2019-2020 年更新计划作修订。城市更新(“三旧”改造)专项规划是国土空间总体规划框架下的一个专项规划,根据市政府常务会议决定事项(中府办会函[2019]44 号),2020 年 8 月 4 日再次启动了中山市城市更新(“三旧”改造)专项规划项目(2020-2035 年)(预算额为 1080 万元),在 2021 年 6 月 23 日二次局内审查及征求意见,但由于 2021 年 1 月本市新出台《中山市城市更新管理办法》,同时预算单位正在拟定搬迁补偿安置、更新专项资金等配套政策,均对更新改造成本有新的规定要求,从而影响可开发建设面积计算,本项目需契合新出台办法和在拟配套政策重新研究适宜中山开展城市更新实际的可开发建设面积计算规则,目前已形成初步成果待报市政府审议。综上所述,过去 5 年以来,城

市更新（“三旧”改造）规划修订频繁，虽然均经市政府批准，项目实施过程合法合规，也存在一定现实合理性（如机构职能改革的影响），但城市更新（“三旧”改造）政策变动频繁，属部门日常工作或任务，每次增补完善或修编与上一次修订时间间隔不到一年，已批复规划的生效期均少于 3 年，从财政资金绩效管理角度而言，增补修编过于频繁，项目实施方案未做到最优最经济，项目资金使用效益有待进一步提升。

3. 部分项目资金使用效益有待进一步提升

主要体现在中山市岐江新城交通专项规划与地下空间详细规划项目（预算额为 300 万元，合同金额为 293 万元，预算执行率为 30%）。根据《2019 年第二批空间规划设计与研究课题立项申请一览表（根据 10 月 30 日领导小组会议意见整理）》，市自然资源局初审意见和专家组意见提出“不同意立项。要求结合岐江新城城市设计等规划项目，地上、地下一并考虑”存在科学合理性，但仍获立项。截止报告日，该项目已形成初步方案，并向市政府分管领导多次汇报，但鉴于目前总部经济区轨道线网、南珠中城际、世纪大道、起湾道、综合管廊等方案未最终稳定，对该项目课题影响较大，市政府暂未明确继续推进该项目，项目资金使用效益有待进一步体现。

五、绩效管理建议

针对评价过程中发现的问题，进一步提出若干绩效管理建议，供市财政部门、主管部门和预算部门决策时参考，可结合实际情况采纳使用。

（一）建立健全项目管理制度

进一步提升项目管理规范办法层次和权威性。《中山市人民政府办公室关于印发〈中山市国土空间规划统筹管理办法〉的通知》（中府办〔2020〕2号）的多项条款内容涉及镇街，《关于印发〈中山市国土空间规划项目专项资金管理规定〉的通知》（中山自然资规划〔2020〕386号）涉及各市直部门，建议提升到以市政府名义颁布印发，以适用空间项目管理需求，增强管理规范对市直部门和镇街的权威性和约束力。中山市“空间项目”与“市电子政务项目”存在类似之处，都是由专门市直部门统筹管理的项目资金，但“市电子政务项目”在经过多年探索改革以后，相关项目管理规范已相对完善，《中山市人民政府办公室关于印发中山市政务信息化项目管理的通知》（中府办〔2020〕44号）共有9章合计50条。与“市电子政务项目”相比，“空间项目”管理规范还存在办法较为简单、规范内容不够完整、资金支出范围不够明确等等问题，建议参考“市电子政务项目”管理经验进一步建立健全。

（二）强化主管部门的全过程跟踪监管责任

建议市自然资源局落实党中央、省委关于统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用

途管制和生态保护修复职责的要求，按照市委工作安排，强化对全市各级国土空间规划及专项规划的统筹管理，对空间规划项目立项必要性和合理性的审核严格把关，按《中山市人民政府办公室关于印发中山市国土空间规划统筹管理办法的通知》（中府办〔2020〕2号）要求，切实落实专项规划编制目录清单制度，每年初研究制定本市国土空间规划编制目录清单和年度计划，报领导小组审定，由市人民政府批准实施。除国务院、省政府有明确要求外，未列入目录清单的规划，原则上不得编制或批准实施，属各部门日常工作或任务实施期限少于3年的，不满足中府办〔2020〕2号第十六条专项规划编制应当遵循的4项基本要求的，原则上不纳入专项规划编制目录清单，以避免空间项目资金超范围支出，避免重复立项问题。确有需要编制但未纳入编制目录清单的规划，相关部门须向市政府专文请示并获批准。

对审批通过立项的空间项目行全过程管理。按《关于印发〈中山市国土空间规划项目专项资金管理规定〉的通知（中山自然资规划〔2020〕386号）第二条要求，空间项目经市人民政府（中山市国土空间规划项目领导小组）批准或确认后，市自然资源局会同各成员单位，加强对申报项目内容及立项经费等进行审核，通过空间项目系统对申报项目进行全过程管理。对预算执行情况进行跟踪监管，督促项目责任单位做好项目资金使用管理，对于项目资金年度执行率低于50%的项目，在市空间项目领导小组成员单位内进行通报，并视情况采取相应处理措施。

进一步落实空间项目验收程序。按《中山市国土空间规划及专项研究项目管理办法》第十二条、第十三条规定，严格落实空间项目验收管理程序，项目责任单位开展成果标准化校核和“三规”符合性审核后，认真填写《中山市国土空间规划及专项研究项目成果验收申报表》，向空间项目办申报验收须上表项目成果、应用计划和预计成效。组织编制单位提交的项目成果通过空间项目办的验收后，才报市国土空间规划委员会审议。通过审议后按照要求形成最终成果报市政府批准。对于项目无法未验收、验收结果不够理想或迟迟不能验收的，应坚持政府服务采购的“绩效付费”原则，按合同约定条款，酌情扣减合同乙方服务费用，直至取消服务合同。

进一步加强规划成果应用管理。坚持“一张蓝图干到底”，按中府办〔2020〕2号第十六条规定，“专项规划一经批准，有关部门自批准之日起10个工作日内报市自然资源局备案。同时向市自然资源局报送电子文件成果进行成果入库，市自然资源局自收到报送文件之日起5个工作日内将有关成果叠加到国土空间基础信息平台”，对于规划成果应用效果不够理想、未达到预计成效的空间项目，建立进一步研究制订科学的项目成果转化考核机制，督促组织编制单位切实落实预算主体责任，并将成果应用考核结果报领导小组，作为今后安排空间项目预算资金的重要参考依据。

（三）落实相关职能部门的预算主体责任

一是强化项目单位责任。项目责任单位是空间项目专项

资金的使用主体，负责项目资金事前申报、事中管理和事后绩效自评，接受市人民政府（中山市国土空间规划项目领导小组）的监督检查。项目责任单位结合项目推进情况向中山市国土空间规划项目领导小组申请空间项目资金指标。

二是强化工作机制建设。建议各职能部门指定专门科室统一管理，开展相关业务交流培训，理顺工作机制，减少中间环节，依托空间项目系统，加快项目流转，加速工作推进，早出成果、出好成果；加强与财政部门的联系，优先安排紧急迫切的空间规划项目支出，加强过程监管，严格项目验收，注重成果的转化应用，强化财政资金的使用管理，提高使用绩效。

三是加强政府采购内控制度建设。进一步政府采购内控制度建设，落实采购人责任主体。以“分事行权、分岗设权、分级授权”为原则，明确内部归口管理部门，具体负责本单位的政府采购执行管理。归口管理部门牵头建立部门政府采购内部控制制度，明确相关内部机构在政府采购工作中的职责与分工，建立不同业务机构和岗位之间协同工作机制。结合自身具体情况，按照政府采购法律法规、规章制度的规定，认真梳理不同业务、环节、岗位需要重点控制的风险事项，划分风险等级，建立制度规则，合理确定岗位职责。坚持不相容岗位分离原则，建立岗位之间的制衡机制，不相容岗位包括但不限于采购需求制定与内部审核、采购文件编制与复核、合同签订与验收等岗位，不相容岗位原则上应当分开设置。建立健全“一事多岗”制度。对高风险或利益关系负责

的相关业务(如预算单位下属事业单位以联合体中标)由2人以上共同办理,相互完善、相互补充、相互监督,并明确主要负责人。完善内部审核制度,依据法律制度和有关政策要求细化内部审核的各项要素、审核标准、审核权限和工作要求,实行办理、复核、审定的内部审核机制,对照要求逐层把关。通过建立健全制度和机制,逐步形成依法合规、运转高效、风险可控、问责严格的政府采购内部运转和控制制度,实现对政府采购活动内部权力运行的有效制约,不断提高财政资金使用效益。

四是强化合同履约意识,加强合同履约管理。强化合同履约意识,加强合同订立、履行、变更、解除、转让、终止以及审查、监督、控制等全过程管理。联合体中标应明确规定联合体各方具体承担的权利、义务、责任,联合体协议书应作为最后签订的项目合同的附件提交。同一政府购买服务合同含有多项研究课题的,应分别明确各自研究内容、期限、数量、质量、价格,资金结算方式,各方权利义务事项和违约责任等内容。进一步规范合同信息公开管理,按《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号)第二十三条“...政府购买服务合同应当依法予以公告”要求,应将所有项目书面合同作为中标公告附件公开,或单独公开。按《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号)第二十七条“承接主体应当建立政府购买服务项目台账...”规定,认真监督合同乙方建立项目台账,避免少数承接单位服务转包、用以往同类研究成果作为项目成果提交等等诸多问题。

（四）进一步提升项目资金使用效益

主要是强化“多规合一”对专项规划编制的指导约束作用。抓住“多规合一”的重要改革机遇，根据自然资源部《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号）“构建国土空间规划“一张图”……作为详细规划和相关专项规划编制和审批的基础和依据”要求，在国土空间总体规划的指导下，直接指导制定市国土空间规划编制目录清单和年度编制计划，明晰项目范围，从源头上减少重复类、研究类项目的申报。项目编制层面，遵从全市国土空间总体规划，强化规划衔接，成果的形式必须满足接入信息平台的要求，具体体现为指标量化、图纸矢量化、文本条文化、管理图则化。确保专项规划关键成果信息能反馈到“一张图”管理平台中，让规划政策意图体现在空间上，共绘一张蓝图；项目实施层面，进一步完善项目建构管维机制，在合同条款中明确规定免费维护期，一旦免维期内 2035 版总规须按上级意见调整，由合同乙方承担专项规划的修编费用，超出免维期，由双方商定修编费用（建议不超过原合同金额的 10%，否则须按新项目重新申报财政预算，由预算单位具体研究决定，10%仅作参考）。

（五）科学合理安排项目预算

一是项目预算编制应坚持市场调节价格。城市规划设计收费不属于政府定价或政府指导价目录范围，因此，在开展各项规划编制工作前，除参考行业协会指导价外，还应充分分析比较同类型、同行业、同区域、同领域的规划编制价格，

对已有规划实际编制费用进行分析，通过充分比对可比同类项目价格，综合工作难易程度、经济发展物价上涨成本增加、行业发展迅速等各方面因素，完善项目计费依据，构建更客观的计价体系，执行市场调节价。

二是坚持开展事前绩效评估工作。本项经费的部分项目预算未做到最经济，按《政府购买服务管理办法》（财政部令第 102 号）第二十条“购买主体实施政府购买服务项目绩效管理，应当开展事前绩效评估”，坚持对空间规划项目开展事前绩效评估工作。对于投资额较高，引入第三方进行专题预算评审，对项目实施方案合理性、投入的经济性和可持续性展开系统论证，同时应注意第三方评估方法的科学性，如专项研究项目不适用专项规划项目的计费方式，不应以规划面积计算专项研究类项目费用，增强财政预算安排的科学性，进一步提高财政资金使用效益。

三是编制中期财政规划，试行项目预算总额控制，创新专项资金分配方法。空间项目中期财政规划的预算编制应紧密结合市委市政府政策需求、工作目标及发展设想，并充分考虑财政的承受能力，本着实事求是、从严从紧、区别轻重缓急，急事优先的原则，按序安排支出事项，进一步引入竞争性方式分配项目资金，试行中期财政规划内的预算总额控制。

四是预算编制须以内容具体的实施方案为基础。应针对本次评价中发现的问题，在制订科学合理、重点突出、切实可行、长效项目实施方案的基础上，加强调查论证，科学合

理编制下一年的财政预算，尽量符合实际需要。只有绩效目标明确、管理制度健全、实施方案内容具体可行，预算编制才有据可依，财政资金使用效益才会良好。

项目负责人签字:

莫和



受委托机构公章 (盖章)

