

章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制项目
规划设计费项目

绩效评价报告

山东政友信息咨询有限公司（盖章）

项目主评人：庞震



2024 年 8 月

国土空间总体规划编制项目规划设计费项目绩效评价总览表

一、项目预算资金安排和使用情况	
项目名称：国土空间总体规划编制项目规划设计费项目	
实施单位：章丘区城市规划建设服务中心	
2023 年度预算资金安排	100 万元
其中：	区级资金 100 万元，为一般公共预算
2023 年度实际支出	100 万元
二、项目绩效目标	
<p>（一）绩效目标</p> <p>通过编制国土空间总体规划，提供空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护活动的基本依据，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，形成国土空间开发保护“一张图”，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。</p> <p>（二）主要指标</p> <p>完成国土空间总体规划，规划编制覆盖范围面积达到 1719.17 平方千米。提高城市规划整体水平及规划管理决策水平，改善国土空间精准管控情况。</p>	
三、实施成效	
<p>最终形成并通过了《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035 年）》，该规划全面贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，落实济南建设新时代中国特色社会主义现代化强省会战略和济南市国土空间总体规划，有利于加快建设新时代中国特色社会主义现代化强区，促进国土空间资源保护与土地集约高效利用。该规划对规划范围内国土空间保护、开发、利用、修复做出了总体安排和综合部署，是对尚未国土空间总体规划 and 市级以上专项规划的细化落实，是编制镇国土空间总体规划、相关专项规划、详细规划，以及开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的基本依据。</p>	
四、主要问题及有关建议	
<p>（一）主要问题</p>	

1.合同签订规范性有待进一步提高

2.绩效目标编制细化、量化不足

（二）有关建议

1.强化合同管理意识，规范合同签订

2.强化绩效目标管理

五、评价得分和等级

一级指标	分值	得分	得分率（%）
决策	20	15.5	77.5%
过程	20	16	80%
产出	30	30	100%
效益	30	29	96.67%
合计	100	90.5	90.5%

绩效评价得分：90.5 评价结果等级：优

目 录

一、基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标	5
二、绩效评价工作开展情况	6
（一）评价目的、评价对象和范围	6
（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准	6
（三）评价组织实施与评价方法	8
三、综合评价结论	11
（一）综合评价结论	11
（二）绩效评价指标分析	12
四、项目实施成效	15
五、发现的主要问题及原因分析	16
六、相关建议	17

章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制 项目规划设计费项目支出 绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

2019 年 5 月 9 日，中共中央、国务院下发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）（以下简称《意见》）。《意见》指出，国土空间总体规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。《意见》要求，到 2020 年，基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制，初步形成全国国土空间开发保护“一张图”。

章丘区位于山东省中部、济南市东部，泰山东北，黄河北岸，西邻历城区，东连淄博市周村区、淄川区，南接

泰安市岱岳区、济南市莱芜区，东北与滨州市邹平市接壤，西北隔黄河与济阳区相望，具有重要的战略定位。

根据济南市自然资源和规划局《关于现行启动章丘区国土空间规划编制工作请示的复函》（济自然规划函〔2020〕369号），“根据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）有关要求，济南市将按照市、县（分区）、镇（乡）三级自上而下逐步开展国土空间规划编制工作。市级已经开展规划前期工作，按照总体部署安排，考虑章丘区重要战略定位，原则同意章丘区开展国土空间规划编制工作。”

2.项目主要内容

本项目规划范围包括章丘区行政辖区内全区域国土空间，涉及17个街道、1个镇，总面积1719平方公里。规划目标年为2035年，近期至2025年，远景展望至2050年。规划参考自然资源部、山东省对市级国土空间总体规划编制要求。主要内容包含落实济南市上位规划相关内容，做好前序规划衔接章，完成章丘分区级国土空间总体规划编制。同时包括4大专题研究，（1）研究重大区域战略、新型城镇化、乡村振兴、科技进步、产业发展等对区域空间发展的影响和对策。（2）研究公共服务、基础设施、公共安全、风险防控等支撑保障系统的问题和对策。（3）研究建设用地节约集约利用和城市更新、土地整治、生态修复

的空间策略。(4)结合济南市国土空间总体规划编制工作，确定章丘合适的专题研究方向。

3.项目实施情况

2021年9月8日，山东省建融招标有限公司受章丘区城市规划建设服务中心委托，代理（山东省济南市章丘区城市规划建设服务中心章丘区国土空间总体规划编制采购项目（项目编号、包号：SDGP370181202102000502）、山东省济南市章丘区城市规划建设服务中心章丘区国土空间总体规划编制采购项目）采用公开招标方式，按照法律法规规定的程序，经评标委员会评标，章丘区城市规划建设服务中心确定上海同济城市规划设计研究院有限公司、山东建筑大学设计集团有限公司、山东华盛建筑设计研究院为中标人。

乙方联合体各成员单位内部职责分工如下：

上海同济城市规划设计研究院有限公司负责项目总体协调、统筹整体成果。重点负责完成“中心城区国土空间总体规划”及章丘区城市规划建设服务中心提出的中心城区规划相关工作。在项目重要节点进行现场办公。

山东建筑大学设计集团有限公司重点完成“全区域国土空间体系规划”及章丘区城市规划建设服务中心提出的全区域规划体系相关工作。在项目重要节点进行现场办公。

山东华盛建筑设计研究院主要完成“重点完成村庄分类布局等相关工作，协助搜集资料、梳理现状、负责日常对接、沟通和驻场服务”。

2023年11月28日，济南市章丘区人大常委会印发了《关于批准<济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035年）>的决议》（章人发〔2023〕35号），济南市章丘区十八届人大常委会第十三次会议听取审议了章丘区政府关于《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035年）草案》的议案，会议同意并决定批准《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035年）》。

4.资金投入及使用情况

山东省济南市章丘区城市规划建设服务中心章丘区国土空间总体规划编制采购项目合同金额为937.88万元，其中上海同济城市规划设计研究院有限公司合同金额为656.33万元（69.98%）、山东建筑大学设计集团有限公司合同金额为219万元（23.35%）、山东华盛建筑设计研究院合同金额为62.56万元（6.67%）。

2023年度共计支出资金100万元。截至2023年该合同已支付500万元，支付明细如下表所示。

表 1-1 章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费
项目合同支付情况明细表

单位：元

实施单位	合同金额	支付金额			合计
		2021 年	2022 年	2023 年	
上海同济城市 规划设计研究 院有限公司	6563284	0	2500000	1000000	3500000
山东建筑大学 设计集团有限 公司	2189950	0	1000000	0	100000
山东华盛建筑 设计研究院	625566	0	500000	0	500000
合计	9378800	0	4000000	1000000	5000000

（二）项目绩效目标

通过编制国土空间总体规划，提供空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护活动的基本依据，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，形成国土空间开发保护“一张图”，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

通过对该项目开展绩效评价，了解项目立项规范情况、预算编制合理情况、资金的使用及规范情况和项目实施情况、绩效目标的实现情况，总结经验做法，探析潜在问题，提出建设性的建议，进一步优化章丘区财政局对财政资金的管理，提高财政资金的使用效率和效益，提升财政资金规范化、科学化和精细化管理水平。

2.评价对象

2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费项目资金 100 万元。

3.评价范围

本次评价的范围为 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费项目的全部内容，主要从合理性、合规性和有效性三个维度对项目决策、项目过程、项目产出和项目效益等各方面内容进行评价，资金覆盖率达到了 100%。相关方包括章丘区城市规划建设服务中心。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

根据项目支出预算绩效管理的内容和工作要求，对项目资金的申请、管理、使用合规性、合法性进行考察，对

财政资金使用的规范性、安全性和有效性进行分析。同时，根据财政资金绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，遵循科学公正、问题导向、注重时效原则，通过定量细分以及对目标完成情况的评价分析，从项目产出和效果倒推实施管理过程中可能出现的问题，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正地评价。

2.评价重点

基于上述思路，本次评价重点关注成果规划完成情况、成果规划完成及时情况、成果规划覆盖范围等。

3.评价指标体系

指标体系整体框架由 4 大类、4 项一级指标、12 项二级指标、20 项三级指标组成。指标体系建立过程中以绩效评价目标为导向，综合考虑了项目各阶段工作要点及其对项目整体绩效目标的影响程度。权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，突出结果导向，产出、效益指标权重不低于 60%，同一评价对象处于不同实施阶段时，指标权重应体现差异性，其中，实施期间的评价更加注重决策、过程和产出，实施期间结束后的评价更加注重产出和效益。项目绩效评价指标体系详见附件 1。

4.评价标准

本次绩效评价标准包括计划标准、行业标准、历史标准，用以对绩效指标完成情况进行比较。根据国土空间总体规划编制项目规划设计费项目特点，一级指标权重设置中，决策指标 20%，过程指标 20%，产出指标 30%、效益指标 30%。其中，产出和效益指标权重不低于 60%。各指标分值权重依据指标的重要程度合理设置，鉴于评价类型为事后评价，本次评价更加关注产出和效益阶段。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

（1）前期准备阶段。结合绩效评价工作特点，成立绩效评价组，明确人员分工及职责。根据已收集的资料，梳理完善项目相关政策法规，了解项目基本情况及资金安排情况，明确绩效评价目标、工作要求及评价重点，制定绩效评价工作方案及绩效评价指标体系。

（2）实施评价阶段。

本次评价查阅项目资料，了解资金到位情况、财务管理情况、资金使用情况和资金使用效果等。绩效评价组通过电话访谈、线上沟通、网上查阅等方式收集有关 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费项目专项资金的相关材料，随后对单位调研过程中获得的相关材料进行梳

理分析，总结项目取得的成效，找出项目存在的主要问题，并有针对性地提出若干对策建议。

绩效评价组在广泛、全面搜集该项目所需信息后，根据制定的绩效评价指标体系，对收集的项目资料、回收的问卷，进行梳理、汇总、分析的基础上，对项目总体情况进行综合评价，形成绩效评价结果。

（3）撰写与提交绩效评价报告阶段。绩效评价结论形成后，绩效评价组人员综合项目所有相关资料基于相关文件规定格式撰写绩效评价报告。撰写完成后，经行业专家对报告完整性、指标分析科学性、问题建议可行性等角度进行论证分析形成初稿。初稿完成后反馈委托方、被评价项目单位相关专家等，征求各方反馈意见。根据各方对绩效报告的反馈意见，及时对绩效评价报告进行修改和完善，在规定时间内将终稿提交委托方。

2.评价方法

本次绩效评价属于事后评价，根据评价对象的具体情况，综合选用成本效益分析法、比较法、因素分析法及公众评判法。评价过程中，遵循可操作性和有效性，采取定量与定性相结合的方式。

本次绩效评价以项目年度工作目标、行业标准和历史标准为评价尺度，绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式。总分设置为 100 分，等级划分为四档：90（含）-100

分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分
以下为差。

三、综合评价结论

（一）综合评价结论

绩效评价组人员通过数据采集和访谈等方式，对获得的数据与资料进行了深入分析，形成了章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费项目支出绩效评价报告。最终评分结果参见下表：

表 3-1 章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费
项目支出绩效评价得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率
A 决策	20	15.5	77.5%
B 过程	20	16	80%
C 产出	30	30	100%
D 效益	30	29	96.67%
总计	100	90.5	90.5%

综合评定，章丘区 2023 年度国土空间总体规划编制项目规划设计费项目总得分为 90.5 分，绩效评价等级为“优”。总体来看，通过编制国土空间规划，实现了城乡空间结构的优化和调整，提高了国土空间利用效率和资源利用效率，为推动区域协调发展提供了有力支撑。

但项目在绩效目标编制及合同签订规范性、完整性方面有待进一步提高。

（二）绩效评价指标分析

1.决策。指标分值 20 分，得 15.5 分，得分率 77.5%。

项目依据《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《关于现行启动章丘区国土空间规划编制工作请示的复函》（济自然规划函〔2020〕369号）等文件实施，项目的立项符合国家法律法规、国民经济发展规划、行业发展规划及政策要求，项目立项依据充分，立项程序规范。绩效目标方面，年度目标内容较简单，未明确国土规划编制涉及的范围、规划面积、主要编制内容等，绩效目标与实际工作相关性较弱。绩效指标方面，数量指标缺少核心指标，质量指标及时效指标的指标值未量化，绩效指标的设置不够明确。根据《政府投资项目审核监管意见书》（服务〔2021〕第41号），参考省内其他区域空间规划编制预算，该项目预算合理。根据《山东省济南市章丘区城市规划建设服务中心章丘区国土空间总体规划编制采购项目政府采购合同》，该项目联合体成员单位共三个，合同金额按照工作量进行分配。资金分配合理。

2.过程。指标分值 20 分，得 16 分，得分率为 80%。

2023 年度项目申请预算资金 100 万元，实际批复到位资金 100 万元，实际支出资金 100 万元。项目资金用于支

付联合体成员单位合同款，资金使用合规。管理制度方面，财务方面制定有《济南市章丘区城市规划建设服务中心专项资金管理办法》，业务方面，项目依据合同约定规范联合体成员单位行为。项目相关制度健全且执行有效。但在合同签订方面，未明确出具阶段成果、最终成果的各自匹配的详细的时间点，成果构成内容未明确具体要求；合同末尾签订日期未填写。此外合同中要求 2021 年 12 月 31 日提交成果文件，但该合同于 2021 年 9 月签订，规划范围覆盖章丘区行政辖区内全域国土空间，共计 17 个街道、1 个镇，总面积 1719 平方公里，合同中对提交成果的时间要求不符合实际。

3.产出。指标值 30 分，得 30 分，得分率 100%。

2023 年 11 月 28 日通过济南市章丘区十八届人大常委会第十三次会议，批准了《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035 年）》。规划研究范围为章丘区辖区范围，规划覆盖面积达到 1719.17 平方千米，符合合同约定规划面积。根据《政府投资项目审核监管意见书》（服务〔2021〕第 41 号），该项目报审金额为 940 万元，根据政府采购合同及中标通知书，该项目最终成交价为 937.88 万元，项目实际成本未超项目预算。

4.效益。指标分值 30 分，得 29 分，得分率 96.67%。

项目实施有利于健全城市规划体系，优化城市功能布局，促进资源高效利用，提高城市规划整体水平。积极开展国土空间规划，有助于牢守耕地保护红线，提高国土空间格局整体谋划对自然资源保护利用和生态修复总体统筹、优化和提升国土空间布局 and 品质。通过规划，优化国土空间开发格局，形成高效、协调、可持续的国土空间结构，提高国土空间利用效率，降低资源浪费，优化城乡空间布局，推动形成绿色生产方式和生活方式，实现可持续发展。章丘区国土空间规划于 2023 年 11 月正式批准通过，规划目标年为 2035 年，近期末 2025 年，远景展望至 2050 年。当年度未体现出明显的规划成果应用情况。

四、项目实施成效

2023 年 1 月，形成了初步规划成果文件；2023 年 2 月，完成了征求各部门意见；2023 年 7 月-8 月，于政府网站上进行了《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035 年）》（草案）公示；2023 年 6 月，进行了专家评审会。

最终于 2023 年 11 月形成并通过了《济南市章丘区国土空间分区规划（2021-2035 年）》，该规划全面贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，落实济南建设新时代中国特色社会主义强省会战略和济南市国土空间总体规划，有利于加快建设新时代中国特色社会主义强区，促进国土空间资源保护与土地集约高效利用。该规划对规划范围内国土空间保护、开发、利用、修复做出了总体安排和综合部署，是对尚未国土空间总体规划和市级以上专项规划的细化落实，是编制镇国土空间总体规划、相关专项规划、详细规划，以及开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的基本依据。

五、发现的主要问题及原因分析

（一）合同签订规范性有待进一步提高

项目依据合同约定规范联合体成员单位行为，项目成果规划远景展望至 2050 年，对章丘城建规划具有重要影响，甲方的需求及要求应全面且具体，但在合同签订方面，项目单位未明确出具体阶段成果、最终成果的各自匹配的详细的时间点，成果构成内容未明确具体要求；合同末尾签订日期未填写。此外合同中要求 2021 年 12 月 31 日提交成果文件，但该合同于 2021 年 9 月签订，规划范围覆盖章丘区行政辖区内全域国土空间，共计 17 个街道、1 个镇，总面积 1719 平方公里，合同中对提交成果的时间要求不符合实际。

（二）绩效目标编制细化、量化不足

项目单位根据要求编制了项目绩效目标申报表，但年度目标较简单，仅用“编制章丘区国土空间总体规划”来体现，未明确国土规划编制涉及的范围、规划面积、主要编制内容等，绩效目标与实际工作相关性较弱。绩效指标明确性层面，项目单位将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但数量指标缺少核心指标规划覆盖范围、规划面积，时效指标未明确具体的时间节点要求，质量指标及时效指标的指标值未量化。绩效指标的设置不够明确。

六、相关建议

（一）强化合同管理意识，规范合同签订

建议项目单位在以后年度签订合同时，依据《民法典》《中华人民共和国政府采购法》等相关法律，加强合同管理，规范政府采购合同的签订，确保合同签订日期等基本信息完整，考虑到该规划为长远战略规划，站位高，乙方应提供的服务内容、服务要求、阶段成果和最终成果内容及时间点详细明确在购买服务合同中，保证成果的严谨性、科学性等；进一步明确各相关方职责，如联合体中3家公司的分工与衔接要求，规范合同操作流程。在合同签署前，加大对合同内容等信息的审查力度，保证合同主要条款的完整性、严密性及可行性；合同执行中，及时对合同的履行、变更、解除等过程进行监控和管理，落实责任追究细则，防范法律风险。

（二）强化绩效目标管理

绩效目标是预算编制环节资金安排的前提和基础，是预算执行中绩效运行监控的主要内容，是预算执行完毕绩效评价实施的重要依据。建议项目单位加强预算绩效目标申报管理，要进一步细化绩效目标，根据实际工作内容将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，更好地发挥绩效目标的引导作用；同时，在指标值设置上，要尽量细化、可衡量。如产出指标应围绕该项目的主要内容如国土规划编制涉及的范围、

规划面积进行设置，时效指标应设置为具体对时间节点的要求，产出指标的指标值应全部量化。

- 附件：1.国土空间总体规划编制项目规划设计费项目绩效评价指标体系
- 2.国土空间总体规划编制项目规划设计费项目绩效评价得分表
- 3.国土空间总体规划编制项目规划设计费项目问题清单