

上海市嘉定区财政项目支出 绩效前评价报告

项目名称：	地块储备
主管部门：	嘉定区徐行镇人民政府
项目单位：	嘉定区规划和土地局徐行管理所
委托单位：	嘉定区徐行镇财政所
评价机构：	苏州百签商务咨询有限公司（签章）
撰写日期：	2017 年 12 月

二零一七年十二月

上海市嘉定区财政项目支出

绩效前评价报告

项目名称：地块储备

评价机构：苏州百签商务咨询有限公司

主管部门：嘉定区徐行镇人民政府

项目单位：嘉定区规划和土地局徐行管理所

委托单位：嘉定区徐行镇财政所

有效性：封面加盖评价机构公章、撰写人签字有效

撰写人：

页码数：共计 28 页（含封面、目录、封底、内容、附件等）。

撰写人（签章）：

2017 年 12 月 31 日

目 录

摘 要	1
一、项目基本情况	6
(一) 项目名称	6
(二) 项目起止日期	6
(三) 项目主要依据	6
(四) 项目背景	7
(五) 项目组织情况	7
(六) 项目主要内容	8
(七) 项目实施地理位置	9
二、评价目的和评价路线	11
(一) 评价目的	11
(二) 评价路线	11
三、绩效目标的核对和确定情况	13
(一) 项目绩效目标设定情况	13
(二) 项目单位 2018 年预算申请	14
(三) 项目运行绩效分析	17
1. 项目整体运行情况	17
2. 项目取得成效	18
3. 项目存在的困难	19
四、项目问题与合理化建议	21
(一) 项目存在的问题	21
(二) 进一步开展项目的建议	22
五、项目评价结论	24

摘 要

土地储备制度是在中国经济体制改革、新旧体制的交替过程中，为了合理配置城市存量土地、提高土地使用效率、合理经营城市土地、寻求更多的土地收益、配合国有企业的改制、规范土地市场等目标而产生的的制度革新。为了进一步深化土地使用制度改革，强化政府对城市土地的经营管理职能，确保国有土地资产保值增值，促进城市土地资源的优化配置。上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所坚持“符合规则、确保重点、稳定库容、合理可行”的基本原则，优先推进实施库存计划和重点发展区域、重点领域的土地储备，落实建设用地总量控制和减量化要求，引导土地储备向城市转型和低效存量建设用地盘活转变，形成适度的土地储备规模、结构和资金平衡能力，在最大程度上确保土地储备工作平衡、有序地推进。

根据《关于下达嘉定区 2017 年土地储备计划的批复》（沪规土资地[2017]212 号）、《关于开展本市 2017 年度土地储备计划编制工作的通知》（沪规土资地[2017]29 号）等相关政府性文件，徐行镇新市镇 17-01 地块、徐行镇新市镇 18-01 地块、徐行镇新市镇 19-03 地块已纳入“2017 年土地储备计划地块”，并结合嘉定区徐行镇实际，徐行镇人民政府向上级部门申请项目批复，获得上海市嘉定区发展和改革委员会《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168 号）、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167 号）、《关于启源路以西、

树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166 号）、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28 号）、《关于核发徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备工程<建设项目选址意见书>的通知》（沪嘉规土许选[2016]第 45 号）、《关于核发徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备工程<建设用地规划许可证>的通知》（沪嘉规土许选[2016]第 43 号）等相关性文件批复，设立徐行镇《地块储备》专项项目。

徐行镇《地块储备》项目整体由上海市嘉定区徐行镇人民政府主管，委托上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所负责项目管理和实施。该项目 2018 年年度前期开发投资预算共计 64610 万元（其中，徐行镇 13-04 地块前期开发投资 29667 万元；徐行镇 17-01 地块前期开发投资 8727 万元；徐行镇 18-01 地块前期开发投资 21696 万元；徐行镇 19-03 地块前期开发投资 4520 万元）。后上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所根据往年业务规律及实际资金使用情况对项目经费分析和重新测算 5 块土地储备前期成本，共计 227088.4569 万元（其中，徐行镇 13-04 地块前期成本 26468.9169 万元；徐行镇 17-01 地块前期成本 22076.49 万元；徐行镇 18-01 地块前期成本 41700.91 万元；徐行镇 19-03 地块前期成本 14626.85 万元；徐行镇有条件建设区地块前期成本 122215.29 万元）。根据上海市嘉定区发展和改革委员会关于该项目的批复文件规定，项目经费由徐行镇财政局自筹解决。

通过调研走访等形式，上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所按照《关于规范储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）的有关规定，严格执行资金使用管理制度、权限和程序，规范使用财政项目资金，合理安排土地储备资金，有序推进项目储备工作。同时，根据《关于开展土地储备信息监测与监管工作的通知》（国土资厅函[2013]1092号）、《上海市土地储备办法》（市政府令第25号）第十四条规定以及《中华人民共和国土地管理法》的相关规定，嘉定区规划和土地局徐行管理所将建立和完善土地储备地块实际情况台账，并在每季度末报送储备地块实施进展信息，指导土地储备机构按时准确填报国土资源部土地储备监测监管系统，并进一步加强对储备土地临时使用的监管，不得出现违法违规使用储备土地的情况。

徐行镇《土地储备》项目以推进实施库存计划和重点发展区域、重点领域的土地储备为总体目标，项目的实施将很好的促进城市土地资源的优化配置，形成适度的土地储备规模、结构和资金平衡能力，在最大程度上确保土地储备工作平衡、有序地推进。

存在的问题：

1、项目单位编制预算部分项目仅列出总金额，且金额与预算依据说明不匹配。

项目提供的预算编制在“配套管线搬迁费”方面仅列出总金额，未能列出详细的单价、数量及金额，且项目单位提供的预算编制依据的金额与实际申报的预算金额不一致，项目单位编制的《地块储备》项目预算编制不够细致。

2、项目配套的管理制度、日常监管、投诉处理机制等不够完善。

项目配套的管理制度仅依据《关于规范储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）、《关于开展土地储备信息监测与监管工作的通知》（国土资厅函[2013]1092 号）、《上海市土地储备办法》（市政府令第 25 号）第十四条规定、《中华人民共和国土地管理法》等文件，还需结合徐行镇实际情况，进一步完善、健全项目相关的管理制度、日常监管以及投诉处理机制。

进一步开展项目的建议：

1、建议项目单位在编制预算时，严格按照财政要求，能够提供预算编制明细化清单（数量、单价）、提供预算编制依据、提供各分项经费工作方案、规划及需要使用的金额等材料，做到支出明细化，将每项支出内容明细化到具体的数量（工作量）、单价、支出总额、资金来源等，以便明确资金的具体用途和使用方向，为预算编制提供充分的测算依据，提高预算编制的规范性。

2、科学合理制定徐行镇《地块储备》项目监督及管理标准、同时设立相应的监管、投诉处理等机构。建议上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所在项目实施过程中逐步建立并完善项目设施建设管理标准，同时设立相应的监管机构，将日常监管纳入年终综合评价的范围内，设立举报、投诉电话，广泛接受社会监督，并迅速做出相关处理。

绩效评价工作组对项目单位及实施单位提供的资料、数据、情况进行了独立、客观、科学的审核、分析，对项目目前实施完成的情况

和取得的实际成效开展调研，并通过项目数据采集及分析，形成了财政支出绩效前评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目名称

项目名称：地块储备

（二）项目起止日期

项目起止日期：2018 年 01 月 01 日—2018 年 12 月 31 日

（三）项目主要依据

1、《关于下达嘉定区 2017 年土地储备计划的批复》（沪规土资地[2017]212 号）；

2、《关于开展本市 2017 年度土地储备计划编制工作的通知》（沪规土资地[2017]29 号）；

3、《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168 号）；

4、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167 号）；

5、《关于启源路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166 号）；

6、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28 号）；

7、《关于核发徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备工程〈建设项目选址意见书〉的通知》（沪嘉规土许选[2016]第 45 号）；

8、《关于核发徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备工

程<建设用地规划许可证>的通知》（沪嘉规土许选[2016]第 43 号）；

9、《关于规范储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）；

10、《关于开展土地储备信息监测与监管工作的通知》（国土资厅函[2013]1092 号）；

11、《上海市土地储备办法》（市政府令第 25 号）第十四条规定；

12、《中华人民共和国土地管理法》；

13、其他“国家、行业、地方标准与规范”中涉及的相关要求。

（四）项目背景

衡量一个区域城市化水平的指标主要有两个：一是人口指标，即城市人口占总人口的比重；另一个是用地指标，即非城市用地转变为城市用地的比率，这也是城市化反映在土地利用上的一个显著的指标。土地作为人类生存发展的基础和源泉，土地是有限和稀缺的，我国正处在城市化的快速发展时期，土地供求关系之间矛盾日益突出，而在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况下，城市土地市场存在着土地供应总量失控、土地价格扭曲、寻租活动盛行等问题，因此，通过地块储备实现政府对土地一级市场的调控，提高城市土地资源配置效率，有利于推进与区域产业化、经济发展水平相互协调的城市化建设，有利于区域可持续发展的实现。

（五）项目组织情况

徐行镇《地块储备》项目整体由上海市嘉定区徐行镇人民政府主

管，委托上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所负责项目管理和实施。上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所根据往年业务规律及实际资金使用情况对项目经费分析和重新测算 5 块土地储备前期成本，共计 227088.4569 万元。根据上海市嘉定区发展和改革委员会关于该项目的批复文件规定，项目经费由徐行镇财政局自筹解决。

（六）项目主要内容

项目依据《关于下达嘉定区 2017 年土地储备计划的批复》（沪规土资地[2017]212 号）、《关于开展本市 2017 年度土地储备计划编制工作的通知》（沪规土资地[2017]29 号）、《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168 号）、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167 号）、《关于启源路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166 号）、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28 号）等相关性文件，项目整体内容为对以下五块地块进行土地储备以及对后期储备信息监测监管的工作：

1、徐行镇 13-04 地块：用地面积 76189 平方米，具体范围和面积以规划部门划定的红线并经测绘部门勘测定界确定后为准。

2、徐行镇 17-01 地块：储备土地总面积 78.9 亩，农用地面积 53.92 亩（其中耕地面积 50.45 亩），建设用地面积 16.09 亩（宅基

地面积 15.63 亩，19 户、企业单位用地面积 0.465 亩，一家)，未利用地面积 8.89 亩，可出让土地面积 49.05 亩，容积率 1.8，可造建筑面积 58860 平方米。

3、徐行镇 18-01 地块：储备土地总面积 77.4 亩，农用地面积 11.763 亩（其中耕地面积 11 亩），建设用地面积 55.66 亩（宅基地 55.66 亩，农户 72 户），未利用地面积 10.12 亩，可出让土地面积 48.6 亩，容积率 1.8，可造建筑面积 58320 平方米。

4、徐行镇 19-03 地块：储备土地总面积 81.75 亩，农用地面积 67.85 亩（其中耕地面积 60.39 亩），建设用地面积 5.48 亩（农户 2 户，企业 1 家），可出让土地面积 35.77 亩，容积率 1.6，可造建筑面积 38155 平方米。

5、徐行镇有条件建设区地块：储备土地总面积 431.68 亩，农用地面积 262.67 亩，建设用地面积 105.57 亩（宅基地面积 69.89 亩、企业单位用地 35.68 亩），可出让土地面积 237.75 亩，容积率 2.0，可造建筑面积 317000 平方米。

（七）项目实施地理位置

1、徐行镇 13-04 地块：东至小新泾、南至梗浦泾，西至基地边界，北至新建一路，涉及徐行镇部分村队。

2、徐行镇 17-01 地块：东至启宁路，南至顺宁路，西至宝慧路，北至树屏东路。

3、徐行镇 18-01 地块：东至硕才路，南至顺宁路，西至启宁路，北至树屏东路。

4、徐行镇 19-03 地块：东至启源路，南至顺宁路，西至硕才路，北至树屏东路。

5、徐行镇有条件建设区地块：东至雅文路，南至胜竹路，西至启秀路，北至新建一路。

二、评价目的和评价路线

（一）评价目的

依据《关于下达嘉定区 2017 年土地储备计划的批复》（沪规土资地[2017]212 号）、《关于开展本市 2017 年度土地储备计划编制工作的通知》（沪规土资地[2017]29 号）、《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168 号）、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167 号）、《关于启源路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166 号）、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28 号）等相关性文件标准，实现以下评价目标：

- 1、对《地块储备》成本进行全面分析，得出费用明细；
- 2、对《地块储备》内容进行分析，论证项目费用预算额度的合理性；
- 3、对《地块储备》的必要性、科学性进行分析；
- 4、分析挖掘《地块储备》存在的问题和工作难点；
- 5、对进一步开展《地块储备》提出合理化建议。

（二）评价路线

- 1、对《地块储备》日常业务进行数据化分析；

2、根据行业标准和上海市、嘉定区相关业务费用标准，结合《地块储备》的业务量及费用进行测算，得出科学合理的业务费用数据；

3、对《地块储备》项目的工作绩效进行分析，剖析项目对实施库存计划和重点发展区域、重点领域的土地储备的推动作用，明晰项目的社会意义和社会价值；

4、查找项目工作中存在的不足，结合相关制度标准，对进一步做好、做强、做专该项目，提出合理化建议；

5、对该项目给出依据充分、标准合理、额度客观的评价结论，并形成对项目整体绩效、问题和建议的评价结论，从而指导和落实建设用地总量控制和减量化要求，引导土地储备向城市转型和低效存量建设用地盘活转变，形成适度的土地储备规模、结构和资金平衡能力，在最大程度上确保土地储备工作平衡、有序地推进。

三、绩效目标的核对和确定情况

（一）项目绩效目标设定情况

按照年度工作安排，通过徐行镇范围内实施库存计划和重点发展区域、重点领域的土地储备的新建工作，落实建设用地总量控制和减量化要求，引导土地储备向城市转型和低效存量建设用地盘活转变，形成适度的土地储备规模、结构和资金平衡能力，在最大程度上确保土地储备工作平衡、有序地推进。根据上述总体目标，主管部门对目标进行分解和细化，并按照上海市绩效评价管理的要求，形成了绩效目标表如表 1 所示：

表 1 徐行镇《地块储备》绩效目标设定情况

序号	一级目标	二级目标	三级目标	目标值
1	产出目标	数量目标	徐行镇 13-04 地块储备情况	100%
			徐行镇 17-01 地块储备情况	100%
			徐行镇 18-01 地块储备情况	100%
			徐行镇 19-03 地块储备情况	100%
			徐行镇有条件建设区地块储备情况	100%
2		质量目标	徐行镇地块储备工作完成质量	100%完成
3		时效目标	徐行镇地块储备工作质量考核及时性	及时完成
4		投入目标	资金到位率	100%
			预算执行率	100%
			专款专用率	100%
5	效果目标	徐行镇地块储备项目工作完成情况	徐行镇地块储备项目考核情况	95 分以上
6			投诉处理情况	投诉处理及时、无纠纷情况。
7			工作完成效果	优秀
8	影响力目标	可持续影响目标	长效管理机制	有管理手册、有执行标准等制度。
9		满意度目标	群众满意度	90%以上

（二）项目单位 2018 年预算申请

上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所负责徐行镇《地块储备》项目的具体实施工作。根据《关于规范储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）以及往年业务规律和实际资金使用情况项目进行经费分析和重新测算 5 块土地储备前期成本，共计 227088.4569 万元（其中，徐行镇 13-04 地块前期成本 26468.9169 万元；徐行镇 17-01 地块前期成本 22076.49 万元；徐行镇 18-01 地块前期成本 41700.91 万元；徐行镇 19-03 地块前期成本 14626.85 万元；徐行镇有条件建设区地块前期成本 122215.29 万元），相应地块预算汇总表见表 2、表 3、表 4、表 5、表 6、表 7：

表 2 徐行镇《地块储备》项目预算汇总表（单位：万元）

序号	项目名称	地块名称	预算金额
1	徐行镇《地块储备》	徐行镇 13-04 地块	26468.9169
2		徐行镇 17-01 地块	22076.49
3		徐行镇 18-01 地块	41700.91
4		徐行镇 19-03 地块	14626.85
5		徐行镇有条件建设区地块	122215.29
合计			227088.4569

表 3 徐行镇 13-04 地块储备前期成本测算清单（单位：万元）

序号	项目		单价	数量	金额（万元）
1	土地规费	耕地占用税	3.067	77.5635	237.8872
		耕地开垦费	8	70.8138	566.5104
		占补平衡指标费	100	70.8138	7081.38
		新增建设用地使用费	3.73335	94.1239	351.3973
2	征地包干费				499.3306
3	劳动力安置（人）			47	1067.8823
4	居住房安置补偿（户）		1.5	6314.51 m ²	9471.765
5	非居动迁（家）			3	3694.5235

6	其他费用（管线搬迁）			2000
7	财务费用	6%	24970.6763	1498.2406
总计				26468.9169

表 4 徐行镇 17-01 地块储备前期成本测算清单（单位：万元）

序号	项目		单价	数量	金额（万元）
1	规费	减量化指标费	100	70	7000
		计划指标费	2	70	140
		开垦费	8	53.92	431.36
		耕地占用税	3.07	53.92	165.53
2	征地包干费	土地补偿费	5.18	78.9	408.7
		青苗费	0.44	50.45	22.2
		农房财产补偿费	4.5	78.9	355.05
3	劳动力安置费（人）		35	36	1260
4	地上物补偿费	居住房安置补偿费（户）	450	19	8550
		非居动迁（家）	350	0.465	162.75
5	配套费	管线搬迁费			1000
		临时围墙费	0.11	900	99
6	建筑物拆除垃圾清运费		0.04	5000	200
7	二类服务费		3	78.9	236.7
8	不可预见费		3%	20031.29	600.94
9	小计				20632.23
10	财务费用		7%	20632.23	1444.26
合计					22076.49

表 5 徐行镇 18-01 地块储备前期成本测算清单（单位：万元）

序号	项目		单价	数量	金额（万元）
1	规费	减量化指标费	100	21.88	2188
		计划指标费	2	21.88	43.76
		开垦费	8	11.763	94.104
		耕地占用税	3.07	11.763	36.11
2	征地包干费	土地补偿费	5.18	77.4	400.93
		青苗费	0.44	11.763	5.18
		农房财产补偿费	4.5	77.4	348.3

3	劳动力安置费（人）		35	8	280
4	地上物补偿费	居住房安置补偿费（户）	450	19	32400
		非居动迁（家）			0
5	配套费	管线搬迁费			1000
		临时围墙费	0.11	810	89.1
6	建筑物拆除垃圾清运费		0.04	18000	720
7	二类服务费		3	77.4	232.2
8	不可预见费		3%	37837.68	1135.13
9	小计				38972.81
10	财务费用		7%	38972.81	2728.1
合计					41700.91

表 6 徐行镇 19-03 地块储备前期成本测算清单（单位：万元）

序号	项目		单价	数量	金额（万元）
1	规费	减量化指标费	100	76.27	7627
		计划指标费	2	76.27	152.54
		开垦费	8	67.85	542.8
		耕地占用税	3.07	67.85	208.3
2	征地包干费	土地补偿费	5.18	81.75	423.47
		青苗费	0.44	60.39	26.57
		农房财产补偿费	4.5	81.75	367.88
3	劳动力安置费（人）		35	45	1575
4	地上物补偿费	居住房安置补偿费（户）	450	2	900
		非居动迁（家）			0
5	配套费	管线搬迁费			1000
		临时围墙费	0.11	900	99
6	建筑物拆除垃圾清运费		0.04	2600	104
7	二类服务费		3	81.75	245.25
8	不可预见费		3%	13271.8	398.15
9	小计				13669.95
10	财务费用		7%	13669.95	956.9
合计					14626.85

表 7 徐行镇有条件建设区地块储备前期成本测算清单（单位：万元）

序号	项目		单价	数量	金额（万元）
1	规费	减量化指标费	100	326.11	32611
		计划指标费	2	326.11	652.22
		开垦费	8	326.11	2608.88
		耕地占用税	3.07	262.67	806.4
2	征地包干费	土地补偿费	5.18	431.68	2236.1
		青苗费	0.44	262.67	115.57
		农房财产补偿费	4.5	431.68	1942.56
3	劳动力安置费（人）		35	175	6125
4	地上物补偿费	居住房安置补偿费（户）	450	100	45000
		非居动迁（家）	350	35.68	12488
5	配套费	管线搬迁费			3000
		临时围墙费	0.11	2294	252.34
6	建筑物拆除垃圾清运费		0.04	44000	1760
7	二类服务费		3	431.68	1295.04
8	不可预见费		3%	110893.11	3326.79
9	小计				114219.9
10	财务费用		7%	114219.9	7995.39
合计					122215.29

（三）项目运行绩效分析

1. 项目整体运行情况

徐行镇《地块储备》项目整体由上海市嘉定区徐行镇人民政府主管，委托上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所负责项目管理和实施。根据《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168号）、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167号）、《关于启源路以西、

树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166号）、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28号）等批复文件，该项目2018年年度前期开发投资预算共计64610万元（其中，徐行镇13-04地块前期开发投资29667万元；徐行镇17-01地块前期开发投资8727万元；徐行镇18-01地块前期开发投资21696万元；徐行镇19-03地块前期开发投资4520万元）。后上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所根据往年业务规律及实际资金使用情况对项目经费分析和重新测算5块土地储备前期成本，共计227088.4569万元（其中，徐行镇13-04地块前期成本26468.9169万元；徐行镇17-01地块前期成本22076.49万元；徐行镇18-01地块前期成本41700.91万元；徐行镇19-03地块前期成本14626.85万元；徐行镇有条件建设区地块前期成本122215.29万元）。根据上海市嘉定区发展和改革委员会关于该项目的批复文件规定，项目经费由徐行镇财政局自筹解决。

徐行镇《地块储备》项目的实施提高了嘉定区徐行镇人民政府对土地市场的宏观调控能力，实现城区土地资源的优化配置，为城市建设提供建设用地和建设资金保障。

2. 项目取得成效

（1）地块储备对土地利用经济效率的作用

地块储备制度的实施，使分散的土地重新集中在政府手中，为其进行资源配置和规划实施提供保障。随着社会经济的迅速发展，城市

建设用地需求非常旺盛，土地的供应矛盾日益突出，但同时城市中存在大量的存量土地和低利用度的土地。通过项目实施，能够真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，激活了存量土地利用价值，提高了城市土地资源配置效率。

（2）地块储备对社会发展的作用

地块储备在社会公益事业和社会基础设施建设方面提供了良好的土地利用保障，减轻政府在实施城市规划方面的压力，确保规划的权威性。同时，地块储备制度通过土地前期开发实现了土地增值，将收益归入政府财政，增加了政府土地收益，使得政府有足够的财力进行城市基础设施建设，提高了城市居民的公共福利待遇。另一方面，还缓解了城市建设对城市郊区农地的需求。项目实施后，土地供应的计划性增强，可以限制利用率低、配置不合理的城市存量土地的开发利用，增加城市建设用地的有效供给，化解城市建设对城市郊区农用地的需求。

（3）地块储备对环境质量的作用

通过地块储备可以综合考虑耕地资源的保护与生态环境的保护，努力做到人与自然的和谐发展。

3. 项目存在的困难

地块储备制度实际上包括了土地征用、收购、收回、整理、储备和供应等一系列行为规定。上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所不仅扮演着管理者的角色，同时也承担着土地开发和价值增值的任务。储备行为实质上是围绕如何尽快和尽可能多的实现国有土地价值回

收和落实各类规划、计划展开的。地块储备行为取向自然受到经济主体和政府主体的双重目标约束，行为主体利润最大化和社会福利最大化就成为了土地储备机构经济学意义上的目标和最大的难点。

四、项目问题与合理化建议

（一）项目存在的问题

1、项目单位编制预算部分项目仅列出总金额，且金额与预算依据说明不匹配。

项目提供的预算编制在“配套管线搬迁费”方面仅列出总金额，未能列出详细的单价、数量及金额，且项目单位提供的预算编制依据的金额与实际申报的预算金额不一致。项目单位编制的《地块储备》项目预算编制不够细致，预算编制评分详情见表 8：

表 8 徐行镇《地块储备》预算编制评分情况汇总（百分制）

序号	评分依据	分值	结果	得分
1	提供项目立项依据或会议纪要	20	有	20
2	提供预算编制汇总单	20	有	20
3	提供预算编制明细化清单（数量、单价）	20	部分项目无，扣 10 分	10
4	提供预算编制依据	20	预算编制依据的金额与实际申报的预算金额不一致，扣 20 分	0
5	提供各分项经费工作方案、规划及需要使用的金额	20	有	20
合计		100	—	70

2、项目配套的管理制度、日常监管、投诉处理机制等不够完善。

项目配套的管理制度仅依据《关于规范储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）、《关于开展土地储备信息监测与监管工作的通知》（国土资厅函[2013]1092 号）、《上海市土地储备办法》（市政府令第 25 号）第十四条规定、《中华人民共和国土地管理法》

等文件，还需结合徐行镇实际情况，进一步完善、健全项目相关的管理制度、日常监管以及投诉处理机制。徐行镇《地块储备》项目管理制度评分情况汇总表见表 5：

表 5 徐行镇《地块储备》项目管理制度评分情况汇总表（百分制）

序号	评分依据	分值	结果	分值
1	提供《地块储备》项目工作管理制度	30	有，仍需进一步完善，故扣 5 分	25
2	提供《地块储备》项目工作日常监督管理制度	20	有，仍需进一步完善，故扣 5 分	15
3	提供《地块储备》项目工作投诉处理机制	20	有，仍需进一步完善，故扣 5 分	15
4	提供《地块储备》项目财务资金管理制度	30	有，仍需进一步完善，故扣 5 分	25
合计		100	-	80

（二）进一步开展项目的建议

1、建议项目单位在编制预算时，严格按照财政要求，能够提供预算编制明细化清单（数量、单价）、提供预算编制依据、提供各分项经费工作方案、规划及需要使用的金额等材料，做到支出明细化，将每项支出内容明细化到具体的数量（工作量）、单价、支出总额、资金来源等，以便明确资金的具体用途和使用方向，为预算编制提供充分的测算依据，提高预算编制的规范性。

2、科学合理制定徐行镇《地块储备》项目监督及管理标准、同时设立相应的监管、投诉处理等机构。建议上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所在项目实施过程中逐步建立并完善项目设施建设管理

标准，同时设立相应的监管机构，将日常监管纳入年终综合评价的范围内，设立举报、投诉电话，广泛接受社会监督，并迅速做出相关处理。

五、项目评价结论

1、徐行镇《地块储备》项目严格按照《关于下达嘉定区 2017 年土地储备计划的批复》（沪规土资地[2017]212 号）、《关于开展本市 2017 年度土地储备计划编制工作的通知》（沪规土资地[2017]29 号）、《关于启宁路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]168 号）、《关于启宁路以东、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]167 号）、《关于启源路以西、树屏东路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2017]166 号）、《关于徐行镇小新泾以西、新建一路以南地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2016]28 号）等相关政府性文件要求以及地块储备相关行业标准开展项目实施，项目组织架构完善，业务操作规范，得到了徐行镇人民政府高度评价和认可。

2、地块储备工作对完善土地一级市场，建立公开、公正、公平的市场环境，提升国有土地资产价值，提供城市建设资金等诸多方面作出了重要贡献。通过项目的实施，有助于政府摸清土地信息，平衡经营性用地和公共设施用地，积极发挥政府对地块的宏观调控作用，加速土地储备与出让资金的良性循环和高效运作，促进土地经济、环境和社会效益最大化。因此，该项目实施具有必要性，建议开展此项目并加大监督与管理。

3、为保障徐行镇《地块储备》项目顺利实施，建议项目单位在

编制预算时,严格按照政府财政要求,提供项目立项依据或会议纪要、预算编制汇总单、预算编制明细化清单(数量、单价)、提供预算编制依据、提供各分项经费工作方案、规划及需要使用的金额等相关资料,做到支出明细化。并且建议上海市嘉定区规划和土地局徐行管理所合理制定徐行镇《地块储备》项目监督及管理标准、同时在项目实施过程中逐步建立并完善项目设施建设管理标准,设立相应的监管机构,将日常监管纳入年终综合评价的范围内,设立举报、投诉电话,广泛接受社会监督,并迅速做出相关处理。