

2021-2023 年控制性详细规划动态维护项目 绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据市委、市政府关于全面推进预算绩效管理的实施方案和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件要求，天津市财政局成立绩效评价组，对天津市规划和自然资源局 2021-2023 年“控制性详细规划动态维护”项目开展绩效评价。项目评价结果为 81.43 分，评价等级为“良”。有关情况如下。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

随着全国统一、科学高效的国土空间规划体系的建立和我市城市空间结构、功能布局、道路交通等要素的不断变化，控制性详细规划（以下简称“控规”）管理作为法定规划内容面临着新的要求。控制性详细规划是城乡规划主管部门作出规划行政许可、实施规划管理的依据，对具体地块用途（居住用地、商业服务业设施用地、工业用地等）和开发建设强度（容积率）等作出了实施性安排。住建部印发的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》（住建部令第7号）及市

委、市政府《关于进一步加强规划和土地管理工作的意见》提出，要加强全市控规编制审批管理，定期对规划实施情况进行跟踪评估和维护。

为落实中央和我市新时代城市规划建设高质量发展的要求，适应我市在新阶段的发展特征，贯彻新发展理念、服务新发展格局，天津市规划和自然资源局（以下简称“市规划资源局”）实施了控制性详细规划动态维护项目。

2.主要内容

2021-2023 年控规动态维护项目主要包括技术审查、年度实施评估、数据标准化、专题研究四项内容。

（1）技术审查主要包括：加强全市控规编制审批管理，对全市控规编制进行规范，开展独立技术审查工作，对陆续开展的控规项目进行技术审查，并对年度内技术审查工作进行总结，形成年度汇总报告。

（2）年度实施评估主要包括：对全市年度控规编制、修编、修改情况进行汇总分析，对中心城区控规累积变化情况进行实施评估和统计分析，形成年度控规实施评估报告。

（3）已批控规数据标准化处理和汇总主要包括：对全市现有控规数据进行标准化处理，按照统一要求对全市控规进行汇总，并做差异图斑等方面的处理，形成能够纳入系统的全市标准化控规数据。

(4) 控规相关专题研究主要包括：结合年度规划管理实际需要，从技术支持和分析层面开展必要的专题研究。2021 年度形成《控规制图规范化研究》《街区控规技术要点深化专题研究报告》《市内六区空闲地块利用研究报告》《新型产业用地调研报告》等成果文件。2022 年度形成《总规-控规传导体系与津城传导内容要点研究》《飞地控规单元修改》《街区控规技术统筹》等成果文件。

3.项目组织管理

该项目由市规划资源局负责组织管理，天津市城市规划设计研究总院有限公司（以下简称“市规划总院”）负责技术审查、专题研究等具体工作实施。具体情况见表 1。

表 1 项目相关单位责任分工

部门	具体职责
市规划资源局	1. 负责提出预算安排建议、编制资金安排使用计划。 2. 负责项目政府采购和验收工作。 3. 负责监督专项资金的使用，实施项目绩效管理等工作。
市规划总院	1. 按照合同约定，开展技术审查、实施评估、数据标准化、专题研究等工作。 2. 为控规动态管理提供技术支持和解决方案。

4.资金投入和使用情况

(1) 资金投入情况

资金来源为市级财政资金，2021 年项目预算资金 535.3 万元，财政资金实际到位 535.3 万元，资金到位率 100%。2022

年项目预算资金 400 万元，财政资金实际到位 400 万元，资金到位率 100%。2023 年项目预算资金 296.5 万元，财政资金实际到位 296.5 万元，资金到位率 100%。

(2) 资金使用情况

2021 年财政资金实际到位 535.3 万元，实际支付市规划总院金额为 526.4 万元，执行率为 98.34%。2022 年财政资金实际到位 400 万元，实际支付市规划总院金额为 396.5 万元，执行率为 99.13%。2023 年财政资金实际到位 296.5 万元，实际支付市规划总院金额为 294 万元，执行率为 99.16%。具体情况见表 2。

表 2 项目预算执行情况表

各年度资金情况	2021 年		2022 年		2023 年	
	预算批复 金额	2021 年实际 支出金额	预算批复 金额	2022 年实际 支出金额	预算批复 金额	2023 年实际 支出金额
合计	535.3	526.4	400	396.5	296.5	294
控规技术审查项目	84.8	526.4	200	78	55	54
控规年度评估报告 项目	80			118.5	45	43.5
专题研究项目	148			/	/	/
已批控规数据标准化处理和汇总项目	216		/	/	/	/
资金评审等费用	6.5	0	/	/	/	/

各年度资金情况	2021年		2022年		2023年	
	预算批复 金额	2021年实际 支出金额	预算批复 金额	2022年实际 支出金额	预算批复 金额	2023年实际 支出金额
以前年度项目尾款	/	/	68.4 (2020年 尾款)	68.4	196.5 (2022年 尾款)	196.5
	/	/	131.6 (2021年 尾款)	131.6	/	/

(二) 项目绩效目标

2021-2023年绩效目标主要包括：2021年控规项目的绩效目标为“完善控规体系相关技术标准的研究；完成特定区域街区控规方案编制研究；完成控规日常和年度动态维护相关工作”；2022年控规项目的绩效目标为“按照《关于进一步加强规划和土地管理工作的意见》等要求，切实做好控规的动态维护，推进规划管理的规范性和可操作性”；2023年控规项目的绩效目标为“完成我市控规项目技术审查和技术要求规范化；完成控规年度动态维护相关工作”。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的和依据

根据项目实施的具体情况，评价项目资金安排的科学性、合理性和规范性，从决策、过程、产出、效益四个方面对项目进行客观、公正的评价，总结项目管理与执行经验，

发现项目管理和预算管理中的问题，提出改进意见和建议，提高项目管理水平和资金的使用效率，为相关部门决策、管理提供参考依据。

绩效评价依据为：《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》（住建部令第7号）、《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）、《关于进一步加强规划和土地管理工作的意见》等政策文件。

（二）绩效评价原则、方法及指标体系

本次评价按照“科学规范、客观公正、目标引领、问题导向、激励约束”的原则，采用成本效益分析法、比较法及因素分析法等方法，对项目进行了综合评价，全面、客观、公正、准确反映项目实际情况，评价结果作为预算安排、政策调整、改进管理的参考。

评价指标依据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件，结合实际情况进行指标细化和分值设定。绩效评价一级指标4项：决策、过程、产出、效益，下设二、三级指标，总分值设定为100分。同时，设置减分项，对自评报告存在问题和项目资料提供不及时等酌情扣分，减分上限设定为5分。

（三）绩效评价工作过程

绩效评价组按照全面覆盖和重点抽查相结合的方式，采用案头分析、实地调研、专家咨询等多种方法，制定绩效评价工作方案，设定绩效评价指标体系，对项目的文件依据、预算编制、制度执行、资金拨付、资金使用、产出效益等方面进行核查分析，相应编制工作底稿，并对各绩效评价指标进行评分，形成绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经过综合评价，项目得分 81.43 分，评价等级为“良”。其中，项目决策 13.5 分，项目过程 18.97 分，项目产出 31.46 分，项目效益 18.5 分，减分项-1 分。具体情况见表 3。

表 3 2021-2023 年控制性详细规划动态维护项目绩效得分情况表

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	减分项	合计
分值	17	23	40	20	—	100
得分	13.5	18.97	31.46	18.5	-1	81.43
得分率	79.41%	82.48%	78.65%	92.50%	—	81.43%

评价结论：项目立项符合中央和我市新时代城市规划建设高质量发展的要求。2021-2023 年度累计完成 425 项次技术审查，为全市控规修编进行技术把关，并形成《控制性详细规划技术规程》《天津市控制性详细规划成果要求》两项

技术标准，有效指导和规范了全市控规方案编制、成果制作工作。2021年度完成全市控规“一张图”建设，形成属性完备、格式统一的市域控规“一张图”数据库，大大提高控规管理信息化水平。2021-2023年度每年对控规进行评估和维护，通过评估准确反馈规划实施的问题，结合现行政策要求，动态调整规划管控，实现精准施策，促进城市科学有序建设。但项目也存在预算编制缺乏有效标准支撑、预算分解细化不到位、项目管理不规范、项目成果质量仍需提升、绩效目标不够细化等问题。

四、主要绩效

（一）落实发展政策举措，强化规划用地保障

通过技术审查，为促进重大项目和重大设施落位、保障和提高民生设施方面提供技术支撑。围绕“制造业立市”发展战略，促进西青区集成电路产业主题园区控规修改项目、宁河区津冀协同发展示范区大北产业园区控规、江天大数据中心控规等项目的批复。聚焦“三新”“三量”要求，促进河西区先达地块、南开西营门片区等地区城市更新项目涉及控规修改的批复，保障重点项目的发展。在保障和提高民生设施方面，促进河东区 02-23 单元 04、23 街坊市一商校地块控规修改、王庆坨泵站、河西区 03-11 单元天津医科大学第二医院地块控规修改等项目批复，有效保障民生设施的落位和建设。

（二）保障公园绿地服务水平，加强生态保护红线管理

坚持优先保护生态环境的原则，注重提高生态空间规模与质量，一是在《控制性详细规划技术规程》技术标准中，对公园绿地进行系统规范，优化公园绿地布局，规定公园绿地底线指标，作为对公园绿地水平保持和保障的主要依据；二是通过实施评估监测公园绿地变化量，保持和提高我市中心城区公园绿地水平，其中 2021 年比 2020 年增加 24.88 公顷，2022 年比 2021 年增加 25.05 公顷，2023 年比 2022 年增加 42.11 公顷。此外，将生态保护红线作为技术审查的核心内容和底线约束，保障上位规划确定的生态保护红线规模（1325 平方公里）不减少。

（三）推进控规“一张图”建设，提高管理信息化水平

打破原有的“一张图”控规管理系统的范围不全、管理不统一等局限因素，2021 年开展全市已批控规数据处理工作，推进全市控规“一张图”建设。通过对全市域范围已批控规数据规范化处理，并将处理完成数据纳入国土空间信息平台，实现控规数据上网范围从中心城区为主向全市域的转变。汇总天津市已批控规 1033 个数据包，1028 个单元（其中灰版单元¹266 个），69348 个地块和 39784 个设施点，经差异图斑²处理和整合，形成属性完备、格式标准的市域控规“一张

¹ 按照当时控规编制技术要求，参照北京控规编制经验，形成的粗化版控规。

² 差异图斑是由于土地用途、规划目标或编制标准等方面的差异，导致在同一地理空间位置

图”数据库,有效推动控规信息化管理建设,提升控规管理水平。

五、主要问题

(一)个别子项预算测算年度差异较大,缺乏有效标准支撑

评价发现,技术审查项目的预算测算年度之间差异较大,一是部门在计算“咨询人员收费标准*预估工作量”的基础上,综合考虑实际工作量、工作难度后进行适度折减,据此确定当年预算申请金额。但是折算标准不明确,2021、2022年折算比例为80%,2023年折算比例为58.5%,特别是2023年预计工作量在较2021、2022年下降一半的情况下,预算测算与上年度相比略有增加,未见明确折算标准支撑。二是单位成本浮动较大,难以进行成本控制,按照市规划资源局提供《专项资金预算审核报告》及《2021年度天津市控制性详细规划动态维护项目预算说明》计算,技术审查项目预算测算的单位成本为4416.67元/项次。但评价发现,2021年项目实际支出单位成本为6347.31元/项次,2022年为12283.46元/项次,2023年为8244.27元/项次。在同一个项目由同一个中标单位承接的情况下,年度之间、实际与计划之间的单位成本偏离幅度较大。

(二)预算分解细化不到位,个别子项目计费依据不合理

一是2022年项目预算未细化。2022年项目事前绩效评

上出现的规划用地斑块不一致的情况。

估报告（评估日期为 2021 年 10 月 15 日）显示 2022 年度预算总额为 900 万元，并详细列示了项目实施内容及预算明细。后经“两上两下”预算编制程序批复该项目预算资金为 400 万元。经评价发现，市规划资源局未相应调整各子项目支出。二是计费依据缺乏合理性。控规年度实施评估项目和控规制图规范项目的计费依据为《关于发布城市规划设计计费指导意见的通知》（〔2004〕中规协秘字第 022 号）中城市单项专业规划类项目，而专业规划特指给水、排水、供热、燃气、防洪、消防等单项规划。控规年度实施评估和控规制图规范成果形式分别为评估报告和研究报告，属于综合性质的成果，应依据《指导意见》中的规划咨询类项目计费，上述两个项目计费依据选择不合理。

（三）项目管理不规范，多环节存在不足

一是合同约定金额与预算年度内任务量不匹配。评价发现，控规动态维护项目年初启动时，市规划资源局尚未通过政府采购确定项目实施单位，而由上年度中标单位（市规划总院）继续实施当年控规动态维护工作。当年招标完成后，合同约定价款为项目实施全年金额，但实际承担任务量为签订合同之日起至当年 12 月 31 日任务量，合同金额包含了签订合同前已经完成的任务量。同时，项目在年底实际已经完成，而项目验收日期严重滞后于项目实际完成日期。二是项

目验收管理较为粗放。控规项目由第三方技术审查、年度实施评估报告、天津市已批控规数据标准化处理和汇总、专题研究等子项目构成，2021-2023年项目均作为一个项目进行由整体验收，专家对项目整体执行情况进行定性评价并提出建议，对于实施内容、质量标准完全不同的子项目，未执行不同的验收标准，对项目的评价未落实到具体子项目，缺乏客观评价标准和量化结论。三是项目档案管理不规范。技术审查项目存在审查报告不齐全，归档不及时的问题。评价发现，控规第三方技术审查项目仅将最终一次审查报告归档，未对初审及终审前的多次复审报告归档，且多份2021年审查报告归入2022年档案。

（四）项目产出管理有待加强，成果质量仍需提升

一是编审并未完全分离。《控制性详细规划技术审查操作手册》要求“编审分开”，在审查过程中，参编单位应进行回避，由第三方独立开展技术审查。评价发现“既编又审”的现象较为普遍。2021-2023年技术审查项目均由市规划总院负责实施，三年审查项目数量分别为68项、52项、48项，其中由市规划总院负责编制的项目数量分别为53项、37项、30项，平均占比达到七成以上。二是技术审查项目未严格按照操作手册要求执行。评价发现，技术审查项目成果（《控规编制/修编/修改成果技术审查报告》《控规编制/修编/修改

上网数据技术审查意见》)存在未明确审查依据文件,审查人、复核人未签字,审查结论缺失,第三方技术审查单位未盖章,单项审查意见填写为“不符合意见”或未填写意见、但整体审查结论为“技术成果符合要求”,出现前后不符等问题。三是控规年度评估报告与年度特征结合不紧密。评估报告与当年实施的政策举措结合不够紧密,评估背景和评估对策建议对当年城市发展情况的反映不够及时,且评估报告仅对当年规划变动情况进行分析,在评估的空间范围、规划实施的综合效益等方面的分析评估不够全面。四是专题研究与项目关联度较差。比对发现,项目实施内容与专题研究内容关联度较差,除天津市控制性详细规划制图规范研究成果有效促进控规编制的规范化和标准化外,其他专题研究与控规项目实施缺乏直接关联性。具体情况见表4。

表4 2021-2022年项目实施内容与专题研究内容情况

项目名称	项目实施内容	专题研究内容
2021年控制性详细规划动态维护项目	1. 技术审查 2. 年度实施评估 3. 已批控规数据标准化处理和汇总	1. 天津市控规制图规范研究 2. 控规主动深化研究 3. 街区控规技术要点深化专题研究 4. 市内六区空闲地块利用研究 5. 天津市适老化社区规划专题研究 6. 新型产业用地调研报告

项目名称	项目实施内容	专题研究内容
2022 年控制性详细规划动态维护项目	1. 技术审查 2. 年度实施评估	1. 街区控规技术统筹 2. 用地专项梳理 3. 中心城区行政区界限变化引起的控规单元界限调整 4. “总规-控规”传导体系与津城传导内容要点研究

（五）绩效目标不够细化，自评质量不高

一是《项目支出绩效目标申报表》绩效指标设置不符合细化量化的要求。2021 年绩效指标设置不全面，未设置指标反映专题研究子项目产出效益情况。2022、2023 年数量指标笼统设置为开展若干项工作，未明确具体工作的数量要求；质量指标设置为符合有关管理要求，表述较为宽泛笼统，与项目实施的质量基准联系不密切；时效指标设置为年底前完成，未明确各子项目具体完成时间。二是绩效自评质量不高，自评报告结构不完整，未结合项目实施情况充分分析存在问题，自评结论不够客观真实，自评结论与实际情况偏离较大。

六、相关建议

（一）加强项目成本管控，提高预算测算精细度

建议市规划资源局提高预算测算的合理性科学性水平，深化成本核算分析，细化延续性项目的历史成本核算，在区分不变成本和可变成本、可控成本和不可控成本及其变动趋势的基础上，厘清项目支出的成本构成，合理估算投入成本。同时，优化业务管理流程，对于单位成本控制不到位，造成

各年度实际单位成本变动幅度较大的问题，应结合项目实施复杂程度、具体技术要求等因素，加强对成本合理性的分析研判，结合近年来项目实际支出内容、成本区间、实际工作量等历史因素，梳理制定较为合理、明确的预算标准，为历年预算编制提供参考。

（二）做实预算分解细化，提高计费依据合理性

市规划资源局应根据支出标准及项目需求，细化项目资金测算，在事前绩效评估或预算评审阶段明确各子项预算安排，并在绩效目标中分类明确各子项预期成本情况。预算批复后，及时按照项目支出内容、资金使用方向，进行合理分解细化，保障重点工作开展。对于个别项目计费依据选择不合理问题，建议在后期的预算测算中，依据《指导意见》中的规划咨询类项目进行计费，进一步提高预算测算的准确度和可靠性。

（三）强化机制保障，规范项目实施管理

在采购管理方面，加强政府采购相关内控管理，明确政府采购业务流程的关键控制点与控制措施，确保项目合同约定与项目实施相衔接、预算安排与实际执行相匹配。在验收管理方面，进一步加强履约验收需求管理，在采购需求和采购文件环节，明确具体的技术标准、商务标准，为后续履约验收工作提供具体的参考标准；将“一项目一方案”的要求作为履约验收工作的硬性要求，把履约验收工作方案作为履

约验收存档的必要材料，提升履约验收针对性。同时，健全档案管理制度，明确归档时间、归档范围、归档形式等要求，确保档案管理工作的时效性与规范性。建议建立归档清单并明确归档时限，将技术审查项目历次审查报告纳入归档范围，确保项目档案的完整性、及时性。

（四）提升产出质量，促进转化运用

在技术审查工作方面，建议严格按照《控制性详细规划技术审查操作手册》要求开展技术审查，切实做到“编审分离”，完善报告复核机制，确保审查结论的准确性和可靠性。对审查中发现的共性问题进行分析并提出优化方案，提高审查效率和减少复审次数。在实施评估方面，建立控规年度实施评估报告编制导则，对评估原则、评估内容、成果要求等提出明确要求，从评估维度、评估类型、评估要素方面对评估内容提出具体要求。同时，重点关注评估报告与国家政策和行业规划衔接情况，体现年度工作重点。切实用好评估成果，将年度实施评估报告与规划管理密切联系起来，综合评估结论和改革方向提出控规编制管理优化建议，为控规修编提供支撑。在课题研究方面，建议充分考虑科研成果评价体系科研渐进性和结果阶段性特点，将课题研究作为单独的项目进行申报，加强中长期评价和成果回溯，确保更加全面客观地评价科研成果质量和价值。

（五）强化绩效目标导向，提高自评报告质量

建议市规划资源局加强绩效目标审核，避免绩效指标设置过于笼统或宽泛，定性指标多，定量指标少，造成评价环节难以衡量。项目绩效目标应注重项目支出成本效益，遵循高关联度、重点突出、量化易评、合理可行、整体一致的原则，从成本控制、项目产出、预期效果、使用人员满意度等方面设置绩效指标。同时加强绩效自评工作，提高自评报告质量。自评结果要如实反映绩效目标实现情况，对绩效目标未达成或目标制定明显不合理的，要提出改进措施并加强结果应用，逐步提高绩效自评质量。