

上海市闵行区规划和自然资源局
城乡建设动态监测管理项目
评审报告
(2022 年度)

项目名称：闵行区城乡建设动态监测管理项目

项目单位：上海市闵行区规划和自然资源局

主管部门：上海市闵行区规划和自然资源局

委托单位：上海市闵行区财政局

评价机构：上海信义会计师事务所有限公司

2021 年 11 月

目 录

一、项目概况.....	2
(一) 项目背景	2
(二) 项目内容	5
(三) 项目预算	7
(四) 2022 年绩效目标	11
二、项目评审情况	13
三、项目存在问题与改进建议	14
四、项目预算审核意见	16
五、项目结果应用情况	21

“2022 年度闵行区城乡建设动态监测管理”项目

评审报告

一、项目概况

(一) 项目背景

1、立项背景

由于传统的人工土地巡查模式存在路线既定、巡查范围存在死角、人为判断受主观意识干扰等缺陷，难以及时、全面发现土地现状变化，为进一步提高土地现状变化发现的效率和全面性，达到土地现状变更 100%发现既定目标，保持违法用地零增长的既有成绩，闵行区规划和自然资源局（以下简称“区规划资源局”）2016 年申请设立“城乡建设动态监测”项目，拟采用“卫星、无人机全天候遥感监测+实地测绘”技术，实现全面、准确的土地现状变更监测，作为土地巡查项目的补充，以影像覆盖与人工巡查相结合的工作方式，提高辖区内违法用地及其他违法建设现象的发现效率与准确性；同时将监测结果与区“大联动”挂钩，形成联动机制，达到信息“一查多用”的目的；2016 年 10 月 21 日取得闵府抄(2016)209 号批文后正式立项，作为经常性项目实施至今。但据了解，该项目当时的实施方案、专题研究资料等已经遗失、项目评审的时候也没有形成会议纪要。

2、土地巡查项目与城乡建设动态监测管理项目对比

土地巡查项目的实施内容是按照《关于进一步加强土地巡查工作

实施方案》（沪规土资籍 [2012] 1025 号）以及《闵行区关于进一步加强土地巡查工作的实施方案》（闵府办发[2013]35 号）要求，委托土地巡查项目服务供应商（上海泓诚测绘服务有限公司）对闵行区辖区内划分的 51 个巡查片区进行每周 1 次（覆盖巡查片区）的土地现状变化巡查，发现和上报基本农田、设施农用地、合法用地、违法用地等土地利用现状变化。

由于 2015 年通过土地巡查项目发现土地现状疑似变更图斑 476 块，与市规划资源局年度土地变更卫片巡查结果（以下简称“部卫片”与“市卫片”）发现的 264 块疑似变更图斑仅有 116 块重叠，即当年度土地现状变更发现率仅为 44%（指自查图斑与上级卫片的重叠率），仅采取人工巡查方式难以保证闵行区保持违法用地零增长。

城乡建设动态监测管理项目实施内容主要分为“卫星及航拍影像采集”、“影像分析、展示与存储”和“变化图斑实地勘察、信息调取及面积测量”三项核心内容，每月向服务供应商购买卫星遥感影像图片及无人机航拍影像图片，并由服务供应商对所获影像进行前后两期对比分析、变化图斑标注、图斑实地核查、地块信息调阅、面积测量，将影像采集过程中发现的道路违建、小区违建、河道违法变化等现象及其后续处置进度推送至相关职能部门，统筹协调各部门协同整治相关违法现象，以便提高后续处置效率，降低处置成本。

表 1 土地巡查、城乡建设动态监测管理项目对比表

序号	项目	优势	劣势	频次	2021年预算	政策及立项依据	其他区是否实施
1	土地巡查项目	人工巡查机动灵活、作业周期短、作业成本低	覆盖面不全、勾画误差大、后期筛选工作量大	每周一次	274万元	<p>①《关于进一步加强土地巡查工作实施方案》（沪规土资籍[2012]1025号）：“土地巡查作为一项基础土地管理工作，需要投入相应的资金；区县委办局负责辖区内土地巡查的组织和管理工作，落实巡查人员和经费；按照划定的巡查分区，以1周为周期，对土地利用现状实现全覆盖的日常巡查。”</p> <p>②《关于加强土地巡查工作落实有关保障措施的意见》（沪规土资人[2013]71号）：“项目经费由各区县规土局商财政局落实保障，列入年度财政预算。”</p> <p>③《闵行区关于进一步加强土地巡查工作的实施方案》（闵府办发[2013]35号）：“根据市局对巡查分区的划分要求并结合区域实际情况，划分51个巡查分区，每个巡查分区配备1名巡查员同时，为了加快对违法用地制止和查处的响应速度，设立北片、南片和东片3个违法用地快速检查小组，并配备相应的车辆及设备。”</p>	上海市9个涉农区均需要根据沪规土资籍[2012]1025号文件要求开展土地巡查项目
2	城乡建设动态监测管理项目	项目覆盖全面、勾画精度高、内业处理高效	成本高、周期长	每月一次	1072.52万元	<p>①《关于落实“十三五”单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标的指导意见》（国土资发[2016]120号）：“全面落实土地利用动态巡查制度；积极推进闲置土地空间信息化管理；通过信息化手段加强对重点地块开发建设情况的跟踪。”</p> <p>②《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄[2016]209号）：“同意你局2016年部门预算中追加闵行区城乡建设动态监测管理项目经费327.06万元，其中智能监测平台系统为108.87万元。”</p>	闵行区出于自身管理需要设立的创新项目，其他区没有类似项目

近两年通过人工巡查和城乡建设动态监测管理发现的违建图斑数量情况如表 2 所示。

表 2 2017-2021 年两个项目实施情况汇总表

年度	城乡建设动态监测项目			土地巡查项目实地测量数量	验收情况					
	发现图斑数量	年度重点核查图斑数量	实地测量数量		部卫片下发变更调查图斑数量	未发现图斑数量		发现率	部卫片下发疑似违法图斑数量	实际上报违法图斑数量
						无人机	卫星			
2017	31698	1477	839	-	391	1	3	99.00%	-	-
2018	52771	1951	1951	-	248	1	-	99.60%	253	0
2019	36465	1724	1504	-	因第三次全国国土调查未开展年度变更调查，部季度卫片发现率100%				317	1
2020	31553	1307	1106	215	571	-	3	99.60%	525	1
2021年1-9月	19180	513	401	139	-	-	-		-	-

注：自 2019 年 10 月起，区规划资源局将上海泓诚测绘服务有限公司通过每周人工巡查发现并标注的变化图斑交给城乡建设动态监测管理项目服务供应商上海江南建筑设计院有限公司进行比对分析、叠加批文数据，筛选出疑似违法图斑。

3、项目取得成效

通过实施城乡建设动态监测管理项目，年度部卫片中需要区规划资源局进行变更调查的图斑，区规划资源局在每月动态监测管理过程中基本已经提前发现，年度变更图斑发现率可达 99%¹。

（二）项目内容

1、项目实施内容

2022 年区规划资源局“城乡建设动态监测”项目的实施范围是闵行区行政区域面积共计 372 平方公里，通过委托专业的服务供应商，按每月 1 次的频率，对闵行区行政区域面积共计 372 平方公里分别进行无人机（100 平方公里）和卫星（272 平方公里）影像全覆盖拍摄，通过对比、分析影像变化情况，对辖区内土地利用现状进行监测，影像获取后，对变化图斑进行鉴别与标注，通过档案资料调阅判定现状变化合法性，确定疑似违法用地图斑并进行现场调查、认定与测量，并将服务过程中相关的成果资料，包括影像、图斑、调研结果等上传至城乡建设动态监控平台系统，以便数据信息积累与信息后续

¹年度变更图斑发现率：市卫片发布频次较低，部分违法用地现象在此期间容易形成规模；而部卫片没有固定发布时间、且仅有 2 米分辨率，难以在违法用地现象形成一定规模前发现，因此通过市卫片和部卫片发现违法用地存在、再进行处置时，处置成本与后续的社会维稳成本极高，不利于国土资源的有效保护和财政资金的有效使用。闵行区规划资源局为保持违建用地零增长，更好地履行部门管理职能而设置的考核指标，要求通过土地巡查项目和城乡建设动态监测管理项目的实施，闵行区提前发现的土地现状变化能够覆盖“部卫片”与“市卫片”发现的土地现状变化。

一查多用的相关职能部门推送。区规划资源局发现违法用地问题后推送至上海市闵行区城运中心，由区城运中心通知各街镇进行处理，各街镇处理完成后通知区规划资源局下属执法大队验收，验收通过后在系统上核销该问题。

2、项目实施计划

2022 年闵行区规划资源局城乡建设动态监测项目的实施计划如下：

表 3 2022 年项目实施计划表

工作内容	计划完成时间	具体内容
签约	2022 年 1 月	与上海江南建筑设计院有限公司签约
项目验收	2022 年 4 月	组织验收 2021 年项目,审核服务供应商成果报告,根据国土资源部下发的年度变更图斑(上级卫片)开展对比分析,对工作成效,即图斑发现率进行考核对成果内容进行存档备案
项目实施	2022 年 1 至 12 月	按合同约定与服务要求,以每月 1 次的频率开展动态监测、图斑分析、现场巡查与信息录入等工作
中期汇报	2022 年 10 月	根据合同约定开展中期成果汇报,根据实施情况部署下半年工作要求
招标	2022 年 11 月	对 2023 年的城乡建设动态监测服务进行公开招标

3、无人机影像及卫星影像发现图斑情况

浦西地区 272 平方公里受到空域管制采用卫星影像，浦东地区 100 平方公里采用高精度的无人机进行影像获取。近三年来无人机及卫星发现图斑数如下表所示：

表 4 2019-2021 年无人机和卫星发现图斑数汇总表

年度	无人机(浦东)	卫星(浦西)
	发现图斑数(100 平方公里)	发现图斑数(272 平方公里)
2019	17962	18497
2020	14450	17103
2021 年 1-9 月	10724	8456

4、项目实施精度标准要求

卫星及无人机影像的清晰度直接关系到土地现状变更发现的效率、全面性，为更全面、更精确、更高效的发现城乡建设变化图斑，在条件允许的情况下，区规划资源局根据工作需要，采用更高精度的影像：浦东地区采用 0.1 米分辨率的无人机影像，浦西地区尽可能采用 0.3 米分辨率的卫星影像，但是 0.3 米分辨率的卫星影像只有 worldview-3 便于取得，受限于卫星轨道，仅能保证每年 4 期 0.3 米精度卫星影像的获得，另外 8 期卫星影像只能采用 0.5 米分辨率的卫星影像，通过高景一号、worldview-2 等多源卫星保障影像的完整性和清晰度。

由于招标文件是 2019 年制作的，导致实际采用的影像精度与招标要求的影像精度存在差异，具体如表 5 所示。

表 5 2019 年-2021 年招标技术标准与实际执行标准对比表

项目	招标技术精度要求	现行技术精度要求	说明
卫星影像采集	卫星影像分辨率等于或优于 0.5m	4 个月按照 0.3m 的分辨率，8 个月按照 0.5m 的分辨率	为满足自然资源精细化管理需求，发现地表更细微的变化，尤其是微小单元面积的建设行为，为闵行区的土地开发利用保护提供数据支撑，拟采用 0.3 米分辨率影像。由于目前全世界范围内商业卫星数据分辨率为 0.3 米的卫星仅有一颗，无法保证全年度 12 期有效覆盖，故引入 0.5 米分辨率影像数据作为补充。当下 0.5 米分辨率商业卫星有高景一号、pleiades、Skysat、Worldview-2 等，优先选择高景一号，其他卫星辅助补充，确保每期影像精度符合项目要求。
无人机影像采集	无人机影像分辨率等于或优于 0.15m	按照 0.1m 的分辨率执行	浦东地区（浦江镇和浦锦街道）作为重要开发区域，是疑似违法建设行为高发的地区。为了有效遏制违法小面积的违法用地行为，将无人机影像分辨率提升至 0.1m。

（三）项目预算

本项目为经常性项目，2022 年项目主管部门初始预算申报金额为 904.75 万元，资金来源为区级财政资金，明细如下表：

表6 2022年合同明细及预算编制明细表

内容	合同明细构成			预算明细构成			说明
	单价	数量	金额	单价	数量	金额	
	元/km ²	km ²	元	元/km ²	km ²	元	
卫星影像采集	600	3264	1958400	600	2448	1468800	全区行政区域面积 372 平方公里，其中 272 平方公里采用卫星获取影像（无人机禁飞），频率为每月 1 次，卫星影像按照 4 个月 0.3m 分辨率和 8 个月 0.5m 分辨率。0.5 米卫星影像采用多源卫星获取，综合采购单价约 220 元/平方公里；0.3 米卫星影像采购 Worldview-3 卫星数据，采购单价为 640 元/平方公里。同时，由于卫星数据采集时，对于获取区域的形状具有一定要求（满足节点间距离最少为 5 公里），导致实际采购面积外扩，以及不同星源数据之间具有一定的重叠冗余，两者使得最终实际采购面积比监测区域大，发生约 50% 的冗余量。综上所述，卫星影像单纯采购单价=[(220×8+640×4)/12]×1.5=540 元/平方公里，影像处理单价=60 元/平方公里；2022 年预算安排当年 1-9 月服务费，即为 (540+60)×272×9=1468800 元。
无人机影像采集	2550	1200	3060000	2550	900	2295000	无人机影像分辨率为 0.1m，按每月 1 次的频率对辖区内剩余 100 平方公里进行覆盖，无人机航拍市场价 1200 元/平方公里，影像处理单价参考《财政部、国家测绘局测绘生产成本费用定额计算细则》（2009 版）单价为 4296.44 元/平方公里，故无人机航拍+影像处理单价为 5496.44 元/平方公里，打折后为 2550 元/平方公里。2022 年预算安排当年 1-9 月服务费，即为 2550×100×9=2295000 元。
动态变化监测服务	85	4464	379440	85	3348	284580	提供重点图斑月度监控，监测其范围内的变化情况，并形成月度统计分析报告，主要针对临时用地、设施农用地、合同监管、拆除图斑等四类。本项目中涉及动态监测的类型多，并且浦西基于 0.5 米和 0.3 米的影像提取变化图斑（成图比例尺 1:5000 和 1:2000），浦东基于 0.1 米影像提取变化图斑（成图比例尺 1:1000），依据《测绘地理信息产品价格》中的数据动态更新和当前市场价，最终综合报价为 85 元/平方公里。2022 年预算安排当年 1-9 月服务费，即为 85×372×9=284580 元。
平台系统功能维护服务			95000				年维护费用，功能研发另计，按系统建设费的 9% 左右计算（系统建设费 108.87 万元），每年 95000 元。于 2023 年支付，2022 年不安排预算。
平台系统数据维护服务			64658			30860	数据维护服务包括月度、年度数据录入、编辑、管理、统计、更新等维护工作、专题监测图斑、图片数据及月度数据维护。具体如下： （1）月度数据维护：一年 12 期月度监测成果，包括 12 期遥感影像、12 期月度城乡建设动态变化图斑、12 期外业核查成果、12 期疑似违法案件成果； （2）专题监测数据维护：针对各委办局的数据成果、图片数据进行上传，包括 6 期大棚变化成果、6 期河道变化成果、4 期绿化变化成果、12 期新增建筑变化成果、12 期建筑变化成果。 （3）重点监控数据维护：针对局内的重点图斑的 12 期监控数据成果、图片数据上传，包括 12 期临时用地成果、12 期设施农用地成果、12 期合同监管成果、12 期拆除图斑成果。 （4）年度数据维护：1 期闵行区城乡建设动态年度变化数据成果，包括年度城乡建设动态变化图斑、外业核查成果、疑似违法案件成果。 2022 年预算安排 30860 元，其余 33798 元于 2023 年支付。
违建实地测量	3101.46 元/个	1090 个	3380591	3101.46 元/个	817 个	2533892	对鉴别为违建的图斑实地测量，参考《测绘工程产品价格》（国测财字〔2002〕3 号）中“一、二级小三角 I 类”，测量一个为：3 点×1216.26 元/点=3648.78 元/点，下浮 15%，单价为 3101.46 元。全年发生数为预估数，低于预估数量按实结算，高于预估数量以合同价为限。2022 年全年预估测量数量 1090 个，1-9 月预估数量 817 个，2022 年预算安排 3101.46×817=2533892 元。
2021 年合同尾款						2434320	2021 年合同总价为 9897000 元，尾款为 2021 年 10 月至 12 月服务费，按支付条款于 2022 年安排支付。
合计			8938089			9047452	

1、近三年项目预算安排与执行情况

2019年1月-2021年10月间，闵行区规划资源局城乡建设动态监测项目的预算安排与执行情况如下表所示：

表7 2019-2021年项目预算安排与执行情况明细表

单位：万元

年度	明细	年初	调整后	执行	执行率
2019年	2018年尾款	202.71	202.71	202.71	100%
	2019年1-9月款项	746.27	746.27	746.27	100%
	合计	948.98	948.98	948.98	100%
2020年	2019年尾款	243.33	243.33	243.33	100%
	2020年1-9月款项	746.27	663.45	663.45	100%
	合计	989.6	906.78	906.78	100%
2021年1-10月	2020年尾款	326.25	326.25	326.25	100%
	2021年1-9月款项	746.27	746.27	350	46.90%
	合计	1072.52	1072.52	676.25	63.05%

2020年项目预算调减82.82万元，系由于疫情因素影响，响应区府号召压缩预算，延后至2021年支付所致，导致2021年预算较高。2021年预算1072.52万元，截止2021年10月已支付676.25万元（其中2020年尾款326.25万元，2021年合同第一笔款项350万元），剩余一笔款项396.27万元待年中成果汇报通过考核要求后支付。

2、2021年全覆盖审计情况

2021年4月全覆盖审计对区规划资源局“城乡动态监测”项目中后期实地勘察、鉴别图斑变化、违建实地测量3项明细服务内容的计价方式提出质疑，区规划资源局原来按照《测绘工程产品价格》（国测财字〔2002〕3号）“拔地定桩费”的计费标准2594.32元/件，预

估全区 372 平方公里，每月每 10 平方公里发生 1 件、每 5 平方公里发生 1 件、每月每 7 平方公里发生 1 件，打 85 折后计算得出每月单价 220 元/km²、440 元/km²、315 元/km²，审计提出应按照同一点位计费一次的原则测算。

因此，区规划资源局在编制 2022 年预算时，重新测算了 2022 年的工作量，测算后的 2022 年合同总金额预估为 893.81 万元，较 2020、2021 年合同价 989.70 万元减少 95.89 万元（1-9 月款项减少 84.95 万元）。主要调整内容如表 8 所示：

表 8 2021 年全覆盖审计前后预算明细对比表

单位：元

内容	原预算编制明细			全覆盖审计后调整预算编制明细			调减金额
	数量	单价	金额	数量	单价	金额	
卫星影像采集	3264	600	1958400	3264	600	1958400	
无人机影像采集	1200	2550	3060000	1200	2550	3060000	
动态变化监测服务	4464	85	379440	4464	85	379440	
外业现场勘查	4464	220	982080				971809
图斑鉴别	4464	440	1964160				
违建实地测量	4464	315	1406160	1090	3101.46	3380591	
平台运维	150000	1	150000				-9658
平台系统功能维护服务				95000	1	95000	
平台系统数据维护服务				64658	1	64658	
中标价与采购预算差额			-3240				-3240
合计			9897000			8938089	958911

（1）外业实地勘察、鉴别图斑变化、违建实地测量 3 项明细服务内容合并为 1 项，按照违建实地测量数量计价，参照《测绘工程产

品价格》(国测财字〔2002〕3号)中“一、二级小三角 I 类”的计费标准 1216.26 元/点,单价为 3101.46 元/个,预估全年工作量 1090 个,最终根据实际实地测量个数进行结算。

(2)平台运维费原按照智能监测平台系统建设费 108.87 万元的 15%测算,经取整后为 15 万元,现拆分为平台系统功能维护服务、平台系统数据维护服务 2 项工作。

3. 合同签订情况

项目采用公开招标的方式确定服务供应商,招标有效期为三年,本轮招标的有效期为 2020 年 1 月至 2022 年 12 月,中标单位为上海江南建筑设计院(集团)有限公司,合同一年一签,2020、2021 年均按照中标价 989.70 万元签订合同,2022 年合同暂未签约。相关支付条款与截止到 2021 年 10 月的资金支付情况如下:

表 9 2021 年服务合同支付条款与支付情况明细表

单位: 万元

序号	支付内容	支付条款	已支付金额
1	2020 年合同尾款	国土资源部卫片成果比对达到要求(图斑发现率 > 99%),验收通过后于 2021 年支付	326.25
2	2021 年合同首付款	合同签订后支付不超过 350 万元	350
3	2021 年合同中期款	中期成果汇报通过,达到考核要求后支付不超过 396.268 万元	暂未支付
4	2021 年合同尾款	国土资源部卫片成果比对达到要求(图斑发现率 > 99%),验收通过后于 2022 年支付	0
合计			676.25

(四) 2022 年绩效目标

1、项目总目标

以影像覆盖方式，提高辖区内违法用地及其他违法建设现象的发现效率与准确性；对上级卫片能够发现的土地现状变化进行提前发现，进而达到针对违法用地“早发现，早制止，早处置”的工作目标，提升处置效率，降低处置成本；保持闵行区“违法用地零增长”的既有成效；同时建立与其他职能部门的联动协作机制，按需将项目成果分享至相关职能部门，深化影像信息“一查多用”，提高财政预算资金使用效率。

2、年度目标

开展实施 2020 年闵行区城乡建设动态监测工作，按每月 1 次的频率对全区 372 平方公里行政区域面积进行全覆盖影像获取，其中无人机 100 平方公里，影像精度为 0.1m，卫星 272 平方公里，影像精度每年 4 个月 0.3m、8 个月 0.5m，对影像进行处理、分析、鉴别、核查、上传与推送；组织开展中期汇报，对实施成果进行阶段性总结，向执法部门或其他职能单位提供项目成果，提高工作效率，于次年初组织开展项目验收，对标国土资源部下发的年度变更图斑，对图斑发现率等核心指标进行考核，并据此结算合同价款。

3、具体绩效目标

表 10 2022 年项目绩效目标表

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
产出指标	数量指标	影像获取与分析情况	每月 1 次，全年 12 次
		系统运维情况	全年，每月均有运维记录
		实地测量完成率	完成率 100%，对识别出的全部违建进行测量
	质量指标	影像精度达标率	无人机影像精度 0.1 米，卫星遥感影像精度 4 个月为 0.3 米、8 个月为 0.5 米
		行政区域全覆盖	372 平方公里
		平台系统运行情况	正常运转，无重大故障

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
	时效指标	土地现状变化发现与核实及时性	土地现状变更情况从发生到发现、核实的时间间隔不超过1个月
		验收及时性	根据项目管理考核要求，于次年5月前完成项目验收
效益指标	经济效益指标	违建处置成本	降低
	社会效益指标	土地现状变更发现率	≥99%
		新增违法用地控制	违法用地零增长
		信息推送共享情况	将土地建筑变化图斑信息通过平台系统推送至相关职能部门，深化项目一查多用内涵
可持续影响指标	长效机制健全情况	建立健全	
满意度指标	满意度指标	管理部门满意度	>=95%
		数据共享部门满意度	>=95%

二、项目评审情况

项目主管部门自评项目总得分为97分，经评审后得分结果为87分。其中项目决策权重50分，得分41.75分；项目管理权重30分，得分27.5分；项目绩效权重20分，得分17.75分。

表11 项目评审得分汇总表

一级指标	分值	得分	得分率
项目决策	50	41.75	83.50%
项目管理	30	27.5	91.67%
项目绩效	20	17.75	88.75%
合计	100	87	87.00%

从项目决策来看：项目基于《关于落实“十三五”单位国内生产总值建设用地面积下降目标的指导意见》和《闵行区人民政府办公室抄告单》（闵府抄【2016】209号）文件精神设立、与部门职责关联度高。项目明细中卫星影像采集、违建实地测量等预算明细编制不够科学合理；另有平台系统数据维护服务缺少价格依据，未进一步拆分明细测算。

从项目管理来看：本项目业务方面已具备影像图片质量管理机制、无人机作业安全管理办法、平台系统管理办法、部门联动协作机制等业务管理制度，工作计划内容完整、时间节点明确，与项目实施流程契合度较高；财务方面具有付款审批制度、专款专用制度、专项资金管理制度、项目结算制度等财务管理制度，制度内容基本健全。但是项目验收机制中没有明确服务质量考核结果与收费的关联、存在进一步完善的空间；招标文件中采购需求低于实际需求、也没有与中标单位签订技术补充协议。另外，对于 2020 年项目后评价报告提出的建议“完善违法用地发现/处置衔接机制”整改情况有所欠缺，项目主管部门未按报告意见完善针对公益性违法用地在发现与处置环节的衔接机制。

从项目绩效来看：依目标管理要求从产出、效果、影响力方面设立了指标，标杆值的确立基本合理，但满意度指标的设计需完善，原指标管理部门满意度不适用，应进一步细化。

三、项目存在问题与改进建议

（一）问题：项目预算编制缺乏科学性。

1、部分子项目内容有重叠。

根据项目主管部门提供的 2022 年合同预算，将平台系统维护服务拆分为平台数据维护服务和平台系统功能维护 2 个子项目，但没有区分 2 个子项目的服务内容。

2、部分子项目数量预测偏高。

如项目主管部门申报 2022 年 1-9 月违建实地测量服务发生数量

817 个，但是 2021 年 1-9 月实际实地测量数量为 401 个，另外项目主管部门至今未提供申报数量的测算依据。

3、部分子项目单价偏高。

卫星影像采集单价和无人机影像采集单价均高于市场价，0.5 米卫星影像采集经询价为 200 元/平方公里，项目主管部门申报单价 330 元/平方公里，审核后单价为 200 元/平方公里。如无人机影像采购及处理经询价为 1650 元/平方公里，项目主管部门申报单价为 2550 元/平方公里，审核后单价为 1650 元/平方公里。

建议：加强预算编制科学性，关注市场价格变化。

建议项目单位在编制预算时，通过咨询专家意见、市场询价、查找同类服务价格等方式，科学合理编制预算明细。

（二）问题：本项目与土地人工巡查项目之间关系有待进一步明确。

土地人工巡查项目通过每周 1 次的人工巡查发现违法用地情况，本项目通过每月 1 次购买卫星遥感影像图片及无人机航拍影像图片、进行前后两期对比分析发现违法用地情况。本项目作为土地巡查项目的补充，是基于同一个立项目的的不同实施手段，2 个项目的实施效果、实施内容等有待进一步梳理。

建议：整合土地巡查及城乡建设动态监测两个项目。

建议项目单位在对土地巡查和城乡建设动态监测管理两个项目的成效进行分析的基础上，对项目实施过程中各个环节进行梳理，对两个项目进行有效整合。

（三）问题：项目验收机制和成果应用机制有待完善。

项目主管部门每年年末组织开展项目验收，对标国土资源部下发的年度变更图斑，对服务单位进行考核，并于次年支付合同尾款。但是没有将服务质量考核结果与支付资金挂钩，历年考核结果没有得到应用。

建议：完善考核机制，落实考核结果利用。

建议项目主管部门明确不同考核结果对应的支付合同款项，落实考核结果应用，督促服务单位进一步提升服务品质。

（四）问题：城乡建设动态监控平台项目成果和街镇共享有待加强。

本项目通过城乡建设动态监控平台系统在区规划资源局内部和其他部门实现协同共享，相关成果没有同步通报各街镇。据了解，个别街镇仍自行设置人工土地巡查项目，导致工作重复及资金浪费。

建议：进一步加强资源共享利用。

建议区规划资源局加强与街镇的资源共享利用机制，将本项目发现的违法用地图斑情况直接通报各街镇相关部门核实，减少中间环节，避免资金浪费。

四、项目预算审核意见

本项目申报预算资金 9,047,452.00 元，审核金额 7,454,181.42 元，核减金额 1,593,270.58 元，核减率 17.61%。项目具体审核情况如下：

（一）卫星影像采集服务项目

预算申报金额 1,468,800.00 元, 审核金额 995,520.00 元, 核减金额 473,280.00 元, 核减率 32.22%, 具体审核内容如下:

1、0.5 米分辨率卫星影像

0.5 米分辨率卫星影像审核后预算=200 × 272 × 6=326,400.00 元。0.5 米卫星影像采用多源卫星获取, 申报单价为 216 元/平方公里, 具体卫星型号及单价如下表 12 所示。0.5 米分辨率卫星数据来源应以国产卫星为主, 经询价采购单价确认为 200 元/平方公里。由于卫星数据采集时, 对于获取区域的形状具有一定要求(满足节点间距离最少为 5 公里), 导致实际采购面积外扩, 以及不同星源数据之间具有一定的重叠冗余, 两者使得最终实际采购面积比监测区域大, 但实际成果面积仅为 272 平方公里, 建议按 272 平方公里计算。

表 12 卫星综合采购单价组成表

序号	0.5 米分辨率卫星型号	单价(元/平方公里)
1	高景一号	120
2	Skysat	180
3	Pleiades	210
4	Kompsat	240
5	Worldview-2、Geoeye-1	330
平均价格		216

2、0.3 米分辨率卫星影像

0.3 米分辨率卫星影像审核后预算=640 × 272 × 3=522,240.00 元。卫星源仅有 Worldview-3, 申报单价为 640 元/平方公里, 经询价与市场价一致, 同样按成果面积 272 平方公里计算。

3、卫星影像处理

卫星影像处理审核后预算=60×272×9=146,880.00 元。项目主管部门申报服务单价 60 元/平方公里，采用多种计算机算法模型，工作内容包括影像融合、匀色镶嵌、多星协同控制点匹配等。影像融合采用了 IHS 融合、HPF 融合和 Pansharp 融合算法，可以有效解决勾边和浮雕等问题；采用 Wallis 变换进行匀光匀色处理、提供色彩更均一自然的镶嵌影像；通过建立了统一优化的控制点库，用 RPC 模型能够确保大范围影像处理的几何精度。经询价报价与市场价基本一致。

（二）无人机影像采集服务项目

预算申报金额 2,295,000.00 元，审核金额 1,485,000.00 元，核减金额 810,000.00 元，核减率 35.29%，具体审核内容如下：

无人机影像采集服务审核后预算=1650×100×9=1,485,000.00 元。项目主管部门申报单价为 2550 元/平方公里，其中：无人机航拍单价 1200 元/平方公里，影像处理单价参考《财政部、国家测绘局测绘生产成本费用定额计算细则》（2009 版）单价为 4296.44 元/平方公里，故无人机航拍+影像处理单价为 5496.44 元/平方公里，经打折后得出申报单价。经询价，0.1 米分辨率无人机航拍+影像处理单价为 1500-3000 元/平方公里，浦江地区城市化程度较上海平均水平相比较低，100 公里无人机影像采集区域中约 50 公里是耕地等空旷、连片区域，30 公里是低矮建筑密集区域，20 公里是中高层建筑密集区域，整体飞行难度相对较低，影像处理也可以利用软件，审核后单

价为 1650 元/平方公里。

表 13 无人机影像市场价格表

分辨率	无人机航拍+影像数据处理市价
0.05 米	3000-4000 元/平方公里
0.1 米	1500-3000 元/平方公里
0.2 米	800-1500 元/平方公里

（三）动态变化监测服务项目

预算申报金额 284,580.00 元，审核金额 284,580.00 元，核减金额 0 元，核减率 0%，具体审核内容如下：

动态变化监测服务审核后预算=85 × 372 × 9=284,580.00 元。动态变化监测服务通过计算机自动检测及人工编辑修改的方法，工作内容包括利用两期卫星影像和无人机影像提取地表所有变化要素，包括了建设用地变化、垃圾变化、货物变化等、河道变化、大棚变化、绿化变化、新增建筑变化、建筑变化等信息。根据项目主管部门提供的历史数据，近年来发现的违建图斑数量呈下降趋势，相应的变化图斑发现难度逐年上升，综合变化图斑数量及难度，项目主管部门申报动态监测服务单价 85 元/平方公里。参考上海市《常规航片监测全市河湖水面积变化》项目中监测服务单价约 100 元/平方公里，打 85 折后为 85 元/平方公里，与本项目中动态变化监测服务费用单价相符。

（四）平台系统数据维护服务项目

预算申报金额 30,860.00 元，审核金额 0 元，核减金额 30,860.00 元，核减率 100%，具体审核内容如下：

据项目主管部门介绍，数据维护服务是根据工作经验，综合人工，

工作内容综合考虑，并提供了具体工作内容，但是与另一项“平台系统功能维护服务”9.5万元（计划列入2023年预算）服务内容重叠，故建议不安排本项服务。

（五）违建实地测量服务项目

预算申报金额 2,533,892.00 元，审核金额 2,254,761.42 元，核减金额 279,130.58 元，核减率 11.02%，具体审核内容如下：

违建实地测量服务审核后预算=3101.46×727=2,254,761.42 元。项目主管部门申报违建实地测量服务单价 3101.46 元/个，发生数量 817 个。参考《测绘工程产品价格》（国测财字〔2002〕3号）中“一、二级小三角 I 类”，测量一个为：3 点×1216.26 元/点=3648.78 元/点，下浮 15%，单价为 3101.46 元。根据项目主管部门提供的历年实地核查及违建测量统计情况，2017-2020 年实地核查变化趋势为 96.01%（按几何平均计算），实地核查后发现属于违建、需要进一步测量的比例平均为 80.47%（按几何平均计算）。因此，根据 2020 年实地核查数量对 2022 年全年违建实地测量数量进行预估： $(1307 \times 96.01\%^2) \times 80.47\% = 904$ 个，假设违建实地测量全年平均分布、2022 年 1-9 月预估发生 727 个（904 个×9 月/12 月）。

测算过程详如表 14-1 和 14-2 所示：

表 14-1 项目历史数据表

年份	实地核查数量	违建实地测量数量	违建测量比例	实地核查变化趋势
2017 年	1477	839	56.80%	
2018 年	1951	1951	100.00%	132.09%
2019 年	1724	1504	87.24%	88.36%
2020 年	1307	1106	84.62%	75.81%

年份	实地核查数量	违建实地测量数量	违建测量比例	实地核查变化趋势
2021年(1-9)	513	401		
2017-2020几何平均			80.47%	96.01%

表 14-2 2021 年和 2022 年违建数量预测表

年份	实地核查	违建实地测量
2021年	1254.798387	1009.75694
2022年	1204.681707	969.4272218
2022年1-9月	903.5112805	727.0704164

五、项目结果应用情况

根据 2021 年 8 月上海祁聘商务咨询有限公司出具的 2020 年闵行区规划资源局城乡建设动态监测项目绩效后评价报告,该项目的绩效评分 89.004 分,评价结果为“良”。

评价结果显示,2020 年度项目总体情况良好,但项目在实施管理制度建设、合同设立/执行、新增违法用地控制等方面仍需进一步加强。具体报告意见阐述如下:

表 15 项目结果应用情况表

绩效评价意见	整改情况
<p>1. 进一步加强合同管理,加快评价/审计结果应用</p> <p>建议闵行区规划资源局加强服务合同的签订与执行管理,在合同支付条款中注明验收合格的具体质量标准(实际为年度变更图斑发现率 > 99%),并在后续年度遇同类客观情况调整预算时,及时与服务供应商签订补充协议,提高合同执行的规范性与严谨性。此外,建议闵行区规划资源局加快落实审计的意见整改,在 2022 年预算编报时,对预算明细中外业勘查、实地测量等工作内容进行描述调整。</p>	<p>项目主管部门已根据近几年的实际情况,按照外业现场勘查、图斑鉴别、违建实地测量的工作内容和操作流程,更改了 3 项工作的价格参考依据:</p> <p>其中,外业现场勘查、图斑鉴别、违建实地测量原按照《测绘工程产品价格》(国测财字〔2002〕3号)“拔地定桩费”的计费标准 2594.32 元/件,预估全区 372 平方公里,每月每 10 平方公里发生 1 件、每 5 平方公里发生 1 件、每月每 7 平方公里发生 1 件,打 85 折后计算得出每月单价 220 元/km²、440 元/km²、315 元/km²。</p> <p>2022 年预算编制时,将上述 3 项工作合并,按照违建实地测量计价,参照《测绘工程产品价格》(国测财字〔2002〕3号)中“一、二级小三角 I 类”的计费标准 1216.26 元/点,单价为 3101.46 元,根据实际测量点位个数进行结算。</p>

绩效评价意见	整改情况
<p>2. 完善违法用地发现/处置衔接机制</p> <p>建议闵行区规划资源局根据工作实际，进一步完善针对公益性违法用地在发现与处置环节的衔接机制，积极与相关职能部门或法律团队进行协商讨论，对公益性违法用地的认定标准和处置程序进行优化完善，加快处置进程，进而巩固历年违法用地零增长的既有成效。</p>	<p>项目主管部门提出由执法部门完善处置程序，加强处置力度，但未按报告意见完善针对公益性违法用地在发现与处置环节的衔接机制，整改情况有所欠缺。</p>