

# 财政项目支出绩效评价报告

评价对象：奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）

实施单位：上海市建设用地和土地整理事务中心

主管部门：上海市规划和自然资源局

委托单位：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海立信资产评估有限公司

2025 年 6 月

主评人：贺甜

评价组成员：何银娜，陈锐，杜昕怡，杨方等

评价时间：2025 年 2 月-2025 年 6 月

主评人签章：

# 目 录

绩效评价报告摘要 .....	1
一、基本情况 .....	6
（一）项目概况 .....	6
（二）项目绩效目标 .....	28
二、绩效工作开展情况 .....	32
（一）绩效评价目的 .....	32
（二）绩效评价原则和方法 .....	32
（三）绩效评价工作过程 .....	33
三、综合评价情况及评价结论 .....	35
（一）综合评价情况 .....	35
（二）评价结论 .....	36
四、绩效评价指标分析 .....	36
（一）项目决策情况 .....	36
（二）项目过程情况 .....	40
（三）项目产出情况 .....	46
（四）项目效益情况 .....	50
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析 .....	57
（一）主要经验及做法 .....	57
（二）存在问题及原因分析 .....	58
六、有关建议 .....	60

# 奉贤区庄行镇市级土地整治项目(二期)绩效评价报告摘要

## 一、项目概况

为提升耕地质量、扩容生态空间、提高农村生活条件和环境品质，推动乡村振兴，本市自 2011 年起，通过田、水、路、林、村综合整治，开展市级土地整治。本项目属于上海市第五批市级土地整治项目，位于奉贤区庄行镇渔沥村，包括土地平整工程、农田水利工程、道路工程、建筑工程和生态环境整治工程五项主体工程。

项目于 2020 年 4 月获上海市规划和自然资源局批复立项，同年 9 月获规划设计和预算批复，2021 年 3 月正式开工，2022 年 10 月完工并通过镇级验收，2023 年 11 月通过区级验收，同年 12 月通过市级验收，2024 年 1 月签订管护协议，2024 年 3 月完成结项验收。

预算主管部门为上海市规划和自然资源局，实施单位为上海市建设用地和土地整理事务中心。项目概算 9,554.35 万元，2020-2025 年累计安排预算 8,821.62 万元，截至 2024 年底，累计支出 8,333.11 万元，项目预算执行率 94.46%，剩余财务监理、施工监理等尾款共计 40.42 万元，预计 2025 年 11 月支付。

## 二、绩效分析

项目产出成效良好，综合效益突出。项目完成土地平整、灌溉排水、田间道路等主体工程，灌溉保证率达 95%，道路通达率

100%，新增耕地率 3.14%，验收一次性通过。水稻产量提升，土地利用效率提高，水稻种植机械化作业全覆盖，村民满意度达 87.33%。

项目立项依据充分，过程管理总体规范，但存在优化空间。存在设计内容与其他项目重复或冲突、资金使用效率偏低、合同管理粗放、部分流程落实时效性欠佳、后期管护责任落实不到位等问题，需进一步提升项目统筹协调、过程管理、后期管护等方面的精细化水平。

### **三、主要经验及做法**

#### **（一）推进土地整治与生态修复、产业培育、人居提升相结合，赋能乡村振兴**

项目以土地整治为核心，深度融合生态、产业、人居等要素，形成“土地整治+”综合效益体系，为乡村振兴注入新动能。“+生态修复”：通过建设生态护岸、种植防护林带、农业面源污染治理等工程，打造“田水林路宅”一体化的生态网络，提升区域生态韧性和景观价值。“+产业振兴”：依托整治后连片耕地资源，推动水稻规模化种植和高附加值经济作物培育。“+人居环境提升”：统筹推进农宅风貌改造和公共设施配套，新建休闲步道、公厕、垃圾分类设施，显著改善村容村貌。

#### **（二）推动资源循环利用，探索绿色低碳实施路径**

项目践行可持续发展理念，创新废旧建材全周期管理模式，实现生态效益与经济效益双赢。项目通过分类逐级循环利用，使

用废旧建材打造多个景观点，有效节约项目成本，并达到了相对可观的生态效益。

#### **四、主要问题**

##### **（一）全域统筹机制缺位，跨部门协同效能不足**

一是土地整治与区域内其他项目（郊野公园、美丽乡村建设）规划衔接不足，导致设计内容重复或冲突，比如渔沥林盘节点生态工程和浦卫门户节点生态工程。项目立项阶段跨部门联审机制尚未健全，项目实施后与相关部门间信息共享不够及时。二是村镇参与前期设计的深度不足，影响施工效率和效果。一方面，镇政府作为重要参与方，缺乏统筹协调能力，被动应对多渠道项目叠加的矛盾。另一方面，规划设计单位以技术规范为主导，未充分调研村民实际需求。

##### **（二）实施管理严谨性不足，管控链条存在断点**

一是未规范编制项目绩效目标申报表。二是资金使用效率偏低。项目存在约 484.40 万元结余资金未及时退还<sup>1</sup>、资金未及时申请使用等情况，导致资金宕存于市土整中心和区规划资源局。三是合同管理粗放。合同关键条款缺失，例如“村庄整治工程设计”分包项目未签订分包合同。市土地整理中心并未就分包事项决议形成管理制度。四是部分流程落实时效性欠佳。规划设计优化批复时间晚于镇级验收时间，且验收周期过长，影响项目效益释放等。

---

<sup>1</sup> 36.31 万元利息收入和 448.09 万元建设项目资金结余已于 2025 年 6 月 3 日退还。

### **（三）后期管护责任落实不到位，长效保障机制不健全**

一是项目资产未入账，工程竣工验收后，市土地整理中心未积极督促镇政府及时办理资产移交手续，未形成管护内容清单。二是奉贤区庄行镇人民政府与渔沥村间尚未签订管护协议，管护主体职责未夯实。三是已完工工程维护管理工作不到位，湿地公园管护效果一般。

## **五、评价结论**

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本项目绩效评分结果为 84.85 分，绩效评级为“良”。

## **六、有关建议**

### **（一）强化全域统筹与部门协同，构建“多规合一”实施机制**

一是建立跨部门联审与信息共享机制。建议由市规划资源局牵头整合郊野公园、美丽乡村等专项规划，明确工程边界与责任分工，从源头规避重复建设。建议在前期规划和准备阶段，充分对接郊野公园等项目建设单位，将重叠区域整治内容纳入同一标段实施，避免多头管理。二是深化村镇参与设计机制。建议市土地整理中心探讨优化乡镇政府、村委和村民参与项目前期设计机制，由乡镇政府等单位将规划设计方案在项目区公示，征求所在地村民委员会和村民意见，修改完善后再申请立项，充分调动村镇参与前期设计，减少设计变更。三是做实做深项目前期设计工作。建议市土地整理中心更加注重项目建设前期工作，明确设计

单位依据测绘资料深入项目实地合理确定项目区内各建设主体的位置、轴线、尺寸等要求，避免不必要的设计变更，影响施工进度。

## **（二）完善全过程管控体系，提升实施规范性与效率性**

一是刚性落实预算绩效管理和资金管理要求。严格落实本市全面实施预算绩效管理相关工作要求，编制绩效目标申报表；严格落实结余资金处置要求，结余资金及时上缴国库。二是规范合同与分包管理。明确附加工程量清单、分包比例上限等条款，重点约束分包程序合规性问题，对分包事项实行“事前报备-事中检查-事后审计”全流程留痕。三是优化验收流程时效。探讨将工程复核等环节适当前置，探索新增耕地复垦等单项工程分年度验收。

## **（三）压实管护责任与资金保障，健全长效运维机制**

一是及时完成资产价值核定，推进资产登记入账。及时核定项目资产价值，按有关规定及时办理资产交付手续，明晰产权归属，推进资产登记入账，制定管护清单。二是落实管护协议要求，压实后期管护责任，强化对维护管理的监督。建议市土地整理中心进一步落实《上海市市级土地整治项目工程后期管护协议》要求，不定期组织农业、水利、生态等相关部门专业技术人员对项目设施管护进行检查。按照“谁受益、谁管护，谁使用、谁管护”的原则明确工程管护主体，督促镇村两级签订“管护协议”，夯实“耕地面积不减少，耕地质量有提高……专人管理和维护”等管护责任到村组。



# **奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）**

## **绩效评价报告**

贯彻落实上海市加快建成全方位、全过程、全覆盖预算绩效管理体系的要求，根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）相关规定，加强财政项目支出预算绩效管理，提高财政资金配置效率和使用效益，受上海市财政局监督检查局委托，上海立信资产评估有限公司承担奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）的绩效评价工作。经过方案论证、实地调研、数据分析，形成绩效评价报告如下。

### **一、基本情况**

#### **（一）项目概况**

##### **1. 项目背景**

土地整治是指在一定的区域内，按照土地利用总体规划确定的目标和用途，以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台，推动田、水、路、林、村综合整治，改善农村生产、生活条件和生态环境，促进农业规模经营、农民集中居住、产业聚集发展，推进城乡一体化进程的一项系统工程，是实现耕地保护目标、确保国家粮食安全的重大举措。基于农村土地利用效率提升需求，推动土地整治工作的深入开展，实施乡村振兴战略，促进城乡一体化发展，二十大报告提出全面推进乡村振兴，扎实

推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。

上海市通过“以农用地整治为主”“耕地向种田能手集中，工业向园区集中，居住向城镇集中”三阶段集中土地整治工作后，完成零散田块归并、农田基础设施建设，并于 2008 年进入土地综合整治阶段，土地整治目标由“增地提等”的单项目标转向锚固城乡生态空间的综合目标，对象由农村土地转向全域用地，形成以“增减挂钩、流量管控、结构优化”为导向的“市—区—郊野单元”三级土地整治规划编制体系。为提升推耕地质量、扩容生态空间、提高农村生活条件和环境品质，推动乡村振兴，本市自 2011 年起，通过田、水、路、林、村综合整治，开展市级土地整治。

《上海市城市总体规划（2017-2035）》《奉贤区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）》要求建立永久基本农田分类管控体系，引导农用地复合利用，推进郊野地区现状低效建设用地减量化，推动庄行郊野公园<sup>2</sup>建设。庄行镇以实现农业强、农村美、农民富为前提，积极探索一、三产业联动发展，形成现代服务产业区、滨江休闲旅游产业区、现代农业产业区、乡村休闲旅游产业区四大产业片区。基于市、区两级规划和落实乡村振兴战略，庄行镇渔沥村处于奉贤农艺公园和庄行郊野公园“双园建设”的核

---

<sup>2</sup> 本项目建设内容与郊野公园关联性较强的主要为新增/提升部分道路满足项目通行需求同时协接郊野公园和村内节点建设，对渔沥林盘和浦卫门户相关节点范围内进行周边公共生态环境整理、打造公共空间节点，规划布置公厕以满足后续郊野公园项目游客需求等。

心区域，作为奉贤区庄行镇“郊野公园”先行实施区域，耕地、林地、农村道路、农村宅基地等布局凌乱，用地结构不合理，难以形成规模效益，农业、水利、道路等基础设施存在老化，需加强对土地的综合整治，故申请奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）（以下简称“项目”），作为奉贤区 2018 年申报的市级土地整治项目，于 2020 年获上海市规划和自然资源局（以下简称“市规划资源局”）批复立项，被列入上海市第五批市级土地整治项目，上海市建设用地和土地整理事务中心（以下简称“市土地整理中心”）依据职能具体承担该项目组织实施和监管评估。

## **2. 主要内容及实施情况**

项目位于奉贤区庄行镇渔沥村（东依南沙港、南至耀光河、西邻巨潮港、北望黄浦江），旨在通过土地平整、灌溉与排水工程、田间道路建设、生态环境整治，实现新增耕地，有效促进耕地集中连片，发挥灌排体系的作用，灌溉保证率不低于 95%，实现农业增产，提高耕地质量，强化生态网络和改善区域环境，美化乡村景观，提升农田景观，从而提升耕地资源效能、优化农业生产条件、构建生态安全格局，带动乡村振兴。



图 1-1: 项目区位示意图

### （1）项目计划实施内容

本项目包括土地平整工程、农田水利工程、道路工程、建筑工程和生态环境整治工程五项主体工程，项目总面积（建设规模）为 366.53 公顷，其中农用地总面积 284.95 公顷，建设用地总面积 60.34 公顷，未利用地（河流水面）总面积 21.24 公顷；国有土地总面积 7.84 公顷，其余 358.69 公顷土地为村集体所有土地。考虑重要道路浦卫公路，重要河道红旗港、庄浜河等标志性地物及灌区对于施工建设的影响，本项目大体以灌区三为界分为两个标段，其中灌区三及周边地块为一标段，其余部分为二标段。计划开完工时间为 2020 年 11 月 30 日至 2022 年 11 月 29 日，工期 24 个月，预计新增耕地 13.48 公顷，新增耕地率 3.68%。

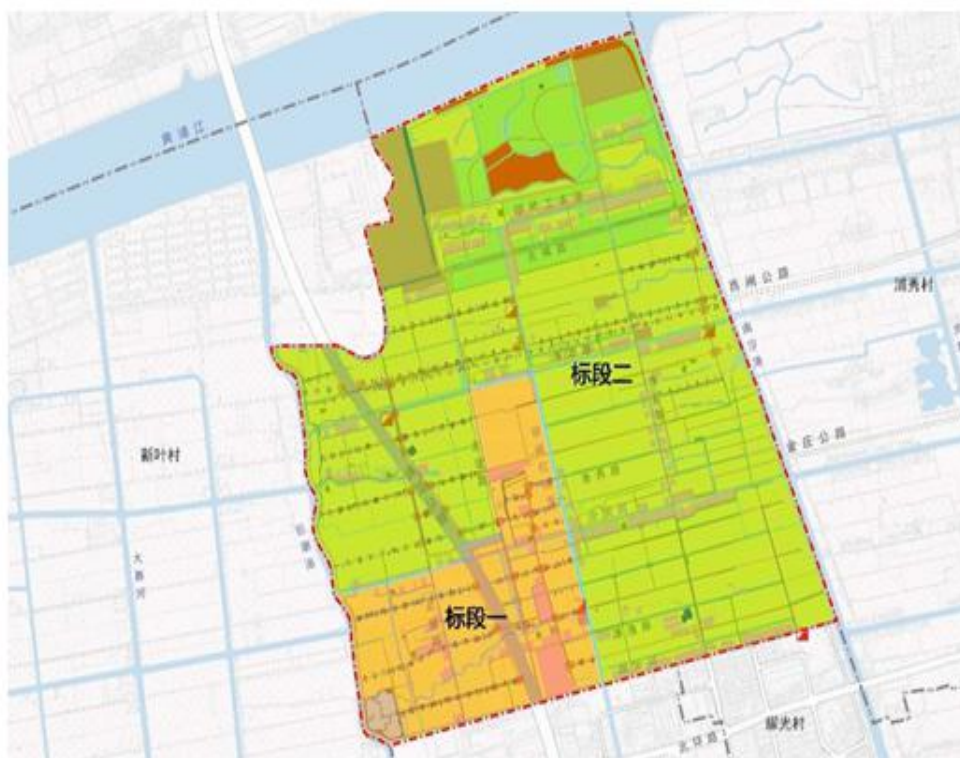


图 1-2：施工标段图

## （2）项目完成情况

奉贤区规划资源局于 2019 年 9 月提交了项目可行性研究报告及相关报批材料，项目于 2020 年 4 月获市规划资源局批复立项，同年 9 月获规划设计和预算批复。项目 2021 年 3 月正式开工，2022 年 10 月完工并通过镇级验收，2023 年 11 月通过区级验收，同年 12 月通过市级验收，2024 年 1 月签订管护协议，2024 年 3 月完成结项验收。

本项目包括土地平整工程、农田水利工程、道路工程、建筑工程和生态环境整治工程五项主体工程，实际完成高田平整 25475.6m<sup>3</sup>、园地拆除 41938.62 m<sup>2</sup>、宅基地拆除及复垦 40837.12 m<sup>2</sup>、农村道路拆除及复垦 1854.34 m<sup>2</sup>、明沟拆除砼沟复垦 5871.96m、土沟复垦 7569.9m，铺设管道 13588 米，新建泵站 2 座，修缮泵站 2 座，新建倒虹吸 11 座，新建小农桥 6 座，新建排沟过路涵 27 座，新建排沟退水涵 55 座；新建农业配套库房 2 座，新增公共厕所 1 座，重建农作物垃圾房 1 座，改造垃圾房 1 座等。

项目实施后新增耕地面积 11.52 公顷，新增耕地率 3.14%，新增耕地的国家自然等为 5.0 等、国家利用等为 4.0 等、国家经济等为 5.0 等。项目区内质量建设耕地同新增耕地。建设后项目范围内质量建设耕地国家质量等别与奉贤区 2019 年耕地质量等别调查成果对比，国家自然平均提高 0.1 等，国家利用平均等保持持平，国家经济等平均等保持持平。

项目工程量详见表 1-1。

表 1-1: 项目计划完成情况对比表

序号	工程名称		计量单位	规划工程量	审价工程量	差异	
一	土地平整工程						
1	土地平整	高田平整		m³	25475.6	25475.6	0
		田埂修筑		m³	491.47	491.47	0
		余土平衡		m³	1800	1800	0
		土壤配肥		m²	179739.03	179739.03	0
2	拆除及复垦	园地拆除		m²	41938.62	41938.62	0
		宅基地拆除及复垦		m²	40837.12	40837.12	0
		宅基地建筑垃圾外运		m²	40837.12	40837.12	0
		农村道路拆除及复垦		m²	1854.34	1854.34	0
		暗管拆除	干管拆除（φ=0.8m）	m	2480.68	3009.68	529
			支管拆除（φ=0.6m）	m	6579.41	6606.3	26.89
			支管拆除（φ=0.4m）	m	524.58	524.58	0
		明沟拆除复垦	砼沟复垦	m	4953.11	5871.96	918.85
			土沟复垦	m	7569.9	7569.9	0
		农桥拆除		座	2	0	-2
		泵站拆除及复垦		m²	240.04	127.78	-112.26
		管理用房拆除及复垦		m²	890.81	800.18	-90.63
二	灌溉与排水工程						
1	管道	DN800PE 管道		m	361.00	1203.00	842.00
		DN710PE 管道		m	1704.00	1858.00	154.00
		DN630PE 管道		m	2632.00	2294.00	-338.00
		DN560PVC-U 管道		m	6241.00	6467.00	226.00
		DN500PVC-U 管道		m	1829.00	1766.00	-63.00
		管件		项	1.00	2.00	1.00
2	渠系建筑物工程	1#倒虹吸 36m		座	1.00	0.00	-1.00
		2#倒虹吸 32m		座	1.00	1.00	0.00
		3#倒虹吸 32m		座	1.00	1.00	0.00
		4#倒虹吸 34m		座	1.00	0.00	-1.00
		5#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		6#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		7#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		8#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		9#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		10#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		11#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		12#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		13#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		14#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		15#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00



序号	工程名称			计量单位	规划工程量	审价工程量	差异
		16#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		17#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		18#倒虹吸 26m		座	1.00	0.00	-1.00
		19#倒虹吸 26m		座	1.00	1.00	0.00
		1.2.4 号农桥 5*4.6m		座	3.00	1.00	-2.00
		3 号农桥 5*3.6m		座	1.00	0.00	-1.00
		5 号农桥 6*6m		座	1.00	1.00	0.00
		6.7 号农桥 7*3.6m		座	2.00	2.00	0.00
		8 号农桥 6*3.6m		座	1.00	1.00	0.00
		9 号农桥 6*4.6m		座	1.00	1.00	0.00
		工农港 1#、2#桥梁 13.0*4.6m		座	2.00	0.00	-2.00
		箱涵 2*3.6m		座	3.00	3.00	0.00
		箱涵 2*4.6mm		座	2.00	0.00	-2.00
		箱涵 2*6.6m		座	1	0.00	-1.00
		分水井		座	14	15.00	1.00
		闸阀井		座	27	27.00	0.00
		排气井		座	32	29.00	-3.00
		田间出水口		座	372	381.00	9.00
		穿路套管 DN800		座	2	2.00	0.00
		穿路套管 DN710		座	8	8.00	0.00
		穿路套管 DN560		座	14	15.00	1.00
		穿路套管 DN500		座	3	3.00	0.00
		过沟板		m²	199	308.28	109.28
		生态塘退水涵		座	1	1.00	0.00
3	泵站工程	泵站 下部结构		座	2	2.00	0.00
		泵房 上部结构		座	2	2.00	0.00
		一体化泵站		座	1	1.00	0.00
4	排水工程	排沟		m	9921	11217.02	1296.02
		排沟过路涵		座	24	27.00	3.00
		排沟退水涵		座	33	55.00	22.00
5	余土外运			m³	18609.78	18609.78	0.00
三	田间道路工程						
1	道路	新增道路	新增 2.5m 水泥路	m	1257.15	1858.78	601.63
			新增 4m 沥青路	m	82.75	86.92	4.17
			新增 6m 沥青路	m	133.31	111.6	-21.71
			新增 1m 橡胶步道	m	189.64	184.8	-4.84
		硬化道路	2.5m 宽土路硬化至 2.5m 水泥路	m	2303.73	2233.55	-70.18
			4m 宽土路硬化至 4m 水泥路	m	327.93	313.49	-14.44
		拓宽道路	2.5m 素土路拓宽至 4m 水泥路	m	528.69	531.84	3.15



序号	工程名称			计量单位	规划工程量	审价工程量	差异
		修复道路	修复 2.5m 水泥路	m	715.41	843.594	128.184
		提升道路	2.5m 水泥路提升至 2.5m 沥青路	m	848.87	94.21	-754.66
			7m 水泥路提升至 7m 沥青路	m	1186.31	761.78	-424.53
			9m 水泥路提升至 9m 沥青路	m	195.54	195.54	0
			错车道	个	4	1	-3
2	下田坡道			座	70	68	-2
四	生态环境整治工程						
1	岸坡防护工程	A 型塑钢桩		m	4437.66	3502.54	-935.12
		B 型木桩		m	549.52	1629.59	1080.07
		土方工程		m³	6756.53	6756.53	0
		临时工程		项	2	2	0
		施工便道		m²	7480.77	7480.77	0
		施工围堰		m³	638.63	638.625	-0.005
		排除积水		m³	9766	9766	0
		农田林网工程		株	341	232	-109
2	农业面源污染治理工程	施工辅助及准备		项	1	1	0
		生态拦截措施		m²	120	120	0
		底质改良工程		kg	2723.7	2723.7	0
		水生植物群落构建		m²	5957	8729	2772
		岸坡绿化		m²	3720	4516	796
		坡顶绿化		m²	2183	1400.2	-782.8
		水生动物群落构建		kg	26	26	0
		林网工程		株	307	294	-13
3	水生植物维护平台	亲水平台一圆形		座	1	1	0
		亲水平台一方形		座	1	1	0
		亲水平台一扇形		座	1	1	0
		沉淀塘周边平台		m²	1446	489.02	-956.98
		填料工程		m³	40	40	0
4	调水工程	沉淀塘清除淤泥		m²	513.8	513.8	0
		沉淀塘土方开挖		m³	14291.2	14291.2	0
		沉淀塘土方回填		m³	5359.2	5359.2	0
		蓄水塘土方开挖		m³	7297.9	7297.9	0
		蓄水塘土方回填		m³	1903.8	1903.8	0
		沉淀塘块石挡墙护岸		m³	160	57.21	-102.79
		净化塘小石块护岸		m²	1279	426.24	-852.76
		净化塘混凝土护岸		m²	192.6	305.58	112.98
		DN315PE 管		m	400	400	0
块石溢流堰		座	6	5	-1		

序号	工程名称		计量单位	规划工程量	审价工程量	差异	
		控水涵闸	座	1	0	-1	
		道路修复-石块碎拼路	m <sup>2</sup>	1463	1235.82	-227.18	
		道路修复-木栈道(无栏杆)	m <sup>2</sup>	250	340.76	90.76	
		道路修复-木栈道(有栏杆)	m <sup>2</sup>	362	204.65	-157.35	
		水质检测亭	座	3	3	0	
		照明工程	项	1	1	0	
五	村庄整治工程						
1	渔沥林盘节点生态工程	绿化种植工程	m <sup>2</sup>	7250	0	-7250	
		林间栈道	m <sup>2</sup>	360	0	-360	
		新建小农桥 1	座	1	0	-1	
		改造小农桥 2	座	1	0	-1	
		改造小农桥 3	座	1	0	-1	
		拆除	m <sup>2</sup>	3006	0	-3006	
2	浦卫门户节点生态工程	绿化种植工程	m <sup>2</sup>	6846	4785.69	-2060.31	
		友谊路生态提升	m <sup>2</sup>	1515	1515	0	
		大地艺术核心区改造	m <sup>2</sup>	410	405.87	-4.13	
		景观照明	套	128	128	0	
		临时便道	m <sup>2</sup>	575	575	0	
		拆除工程	m <sup>2</sup>	3850	3850	0	
		浦卫门户	m <sup>2</sup>	2447	0	-2447	
六	其他工程						
1	乡村产业提升	NP01 农业配套库房	m <sup>2</sup>	93.65	93.65	0	
		NP02 农业配套库房	m <sup>2</sup>	93.65	93.65	0	
		其他设施	项	2	2	0	
2	乡村基础配套	公共厕所	GC01 重建公共厕所	m <sup>2</sup>	90.63	0	-90.63
			GC02 新增公共厕所	m <sup>2</sup>	90.63	90.63	0
			其他设施	项	2	1	-1
		重建垃圾厢房	NL01 农作物垃圾房	m <sup>2</sup>	53.76	53.76	0
			NL01 改造建筑	m <sup>2</sup>	105.2	105.2	0
		垃圾桶		个	30	22	-8

序号	工程名称		计量单位	规划工程量	审价工程量	差异
	提升					



图 1-3: 新增/质量建设耕地图

### 3. 资金投入和使用情况

项目总概算 9,554.35 万元，其中工程施工费 7,601.28 万元由政府性基金预算（农业土地开发资金）保障，设备购置费 184.22 万元、搬迁补偿费 626.25 万元、其他二类费用 864.32 万元、不可预见费 278.28 万元等支出由一般公共预算保障。

2020-2025 年累计安排预算 8,821.62 万元，其中施工费 7,331.05 万元、搬迁补偿费 626.25 万元、其他二类费用 864.32 万

元。项目实际总投资 8,373.53 万元，其中工程施工费 7,331.05 万元，搬迁补偿费 323.09 万元，其他二类费用 719.39 万元。

截止至 2024 年底，项目累计支出 8,333.11 万元，剩余财务监理尾款、施工监理尾款、项目指挥部办公场所租赁费等共计 40.42 万元，其中监理费预计 2025 年 11 月拨付。

各年度预算资金安排和实际支出情况、各工程资金具体情况详见表 1-2 和表 1-3。

**表 1-2：各年度项目预算安排和支出情况表（2020-2025 年）**

单位：万元

年度	预算安排	实际支出	备注
2020 年	3,243.76	2,491.53	1.中心向市财政局申请施工费 2202.19 万元，实际支出 2202.19 万元。 2.中心向市规划资源局申请项目搬迁补偿费和其他相关费用 1041.57 万元，实际支出其他费用 289.34 万元。
2021 年	2,163.52	2,705.69	1.中心向市财政局申请施工费 2163.52 万元，实际支出 2163.52 万元。 2.中心拨付镇搬迁补偿费 392 万元、其他费用 150.17 万元。
2022 年	2,322.83	1,917.99	1.中心向市财政局申请施工费 1873.83 万元，实际支出 1873.83 万元。 2.中心向市规划资源局申请项目搬迁补偿费和其他相关费用 449 万元，实际支付其他费用 44.16 万元。
2023 年	1,091.52	1,365.22	1.中心向市财政申请施工费 1091.52 万元，实际支出 1091.52 万元。 2.中心拨付镇搬迁补偿费 155.12 万元、其他费用 118.58 万元。
2024 年	-	76.72 (退还 224.036)	1.支付其他费用 76.72 万元。 2.根据结算情况，退还中心青苗补偿费 224.036 万元。
2025 年	-		1.业主管理费 10 万元，待镇申请通过后，由区规划资源局拨付镇政府。

年度	预算安排	实际支出	备注
			2.财务监理和施工监理尾款 30.42 万元, 预计 11 月份拨付, 利息收入和建设项目资金结余已于 2025 年 6 月 3 日退还。
合计	8,821.62	8,333.11	

表 1-3: 项目概算、预算批复、完成投资 and 实际支出情况表

单位: 万元

费用构成		项目概算		预算安排		完成投资金额		实际支出	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比
合计		9,554.35	100.00%	8,821.62	100.00%	8,373.53	100.00%	8,333.11	100.00%
工程施工费	小计	7,601.28	79.56%	7,331.05	83.10%	7,331.05	87.55%	7,331.05	87.97%
	一标段	2,864.03	29.98%	2,779.05	31.50%	2,779.05	33.19%	2,779.05	33.35%
	二标段	4,747.25	49.69%	4,552.00	51.60%	4,552.00	54.36%	4,552.00	54.63%
设备购置费 <sup>3</sup>	小计	184.22	1.93%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
搬迁补偿费	小计	626.25	6.55%	626.25	7.10%	323.09	3.86%	323.09	3.88%
	青苗补偿费	392	4.10%	392	4.44%	167.96	2.01%	167.96	2.02%
	虾塘	46.2	0.48%	46.2	0.52%	38.2	0.46%	38.2	0.46%
	葡萄园	56.8	0.59%	56.8	0.64%	21.8	0.26%	21.8	0.26%
	菜地	21	0.22%	21	0.24%	18.31	0.22%	18.31	0.22%
	树木	10	0.10%	10	0.11%	6.1	0.07%	6.1	0.07%
	非居住房屋	20.25	0.21%	20.25	0.23%	19.4	0.23%	19.4	0.23%
	管线搬迁等	80	0.84%	80	0.91%	51.32	0.61%	51.32	0.62%
其他费用	小计	864.32	9.05%	864.32	9.80%	719.39	8.59%	678.97	8.15%
	(1) 前期工作费	307.46	3.22%	307.46	3.49%	265.41	3.17%	265.41	3.19%
	①土地清查费	38.01	0.40%	38.01	0.43%	0	0.00%	0	0.00%
	②项目可行性研究费	25.43	0.27%	25.43	0.29%	25.3	0.30%	25.3	0.30%
	③项目勘测费	114.02	1.19%	114.02	1.29%	111.74	1.33%	111.74	1.34%
	④项目设计及预算编制费	112.21	1.17%	112.21	1.27%	111.65	1.33%	111.65	1.34%

<sup>3</sup> 设备购置费纳入施工费，未单独结算。

费用构成		项目概算		预算安排		完成投资金额		实际支出	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比	金额	占比
	⑤项目招标代理费	17.79	0.19%	17.79	0.20%	16.72	0.20%	16.72	0.20%
	(2) 工程监理费	126.93	1.33%	126.93	1.44%	124.31	1.48%	111.88	1.34%
	(3) 竣工验收费	233.42	2.44%	233.42	2.65%	150.17	1.79%	132.18	1.59%
	①工程复核费	43.68	0.46%	43.68	0.50%	43.45	0.52%	43.45	0.52%
	②工程验收费	87.35	0.91%	87.35	0.99%	16.18	0.19%	16.18	0.19%
	③项目决算编制与审计费	56.21	0.59%	56.21	0.64%	44.97	0.54%	26.98	0.32%
	④整理后土地的重估与登记费	39.78	0.42%	39.78	0.45%	39.26	0.47%	39.26	0.47%
	⑤标识设定费	6.4	0.07%	6.4	0.07%	6.31	0.08%	6.31	0.08%
	(4) 业主管理费	196.51	2.06%	196.51	2.23%	179.5	2.14%	169.5	2.03%
不可预见费	小计	278.28	2.91%	-	-	-	-	-	-

#### 4. 组织及管理情况

##### (1) 项目组织情况

项目主管部门：上海市规划和自然资源局

资金拨付单位：上海市财政局

项目实施单位：上海市建设用地和土地整理事务中心

实施配合单位：奉贤区规划和自然资源局、庄行镇人民政府、渔沥村村委

第三方服务单位：见下表 1-4。

**表 1-4：项目第三方服务单位清单**

序号	实施内容	中标单位
1	招标代理	上海中星联合咨询有限公司
2	可研报告和规划设计及预算编制	上海营邑城市规划设计股份有限公司
3	项目勘测	上海海洋地质勘察设计有限公司
4	项目施工包件一	上海浦东路桥（集团）有限公司 （原名：上海浦兴路桥建设工程有限公司）
5	项目施工包件二	上海亚新城市建设有限公司 （原名：上海亚新建设工程有限公司）
6	项目施工监理	上海市水利工程集团工程咨询有限公司 （原名：上海市水基会工程咨询有限公司）
7	项目财务监理	上海子亚工程造价咨询有限公司
8	项目工程复核	上海市岩土工程检测中心有限公司
9	项目耕地质量等别评定	上海财经大学
10	标识设定费	上海孚笙环境科技有限公司
11	影像制作	上海沪昂数码科技有限公司

##### (2) 项目实施流程

项目业务管理包括前期准备、立项审批、实施管理、验收评估、资料归档和管护移交等阶段。

①前期准备阶段。市级土地整治项目主要选址在土地利用总体规划确定的基本农田保护区、滩涂土地开发重点区域、生态走



廊和生态间隔带等区域。整村推进及实施“田、水、路、林、村”综合整治的项目，可优先予以安排，财政资金予以重点扶持。区规划资源局向市土地整理中心申报纳入下一年度市级土地整治项目实施计划的项目，市土地整理中心经汇总后报市规划资源局，市规划资源局根据市财政专项资金情况以及各区土地整治工作成效等对区申报项目进行审核后，制定本市下一年度市级土地整治项目实施计划。

## ②立项审批阶段。

编制项目可行性报告和评审：列入年度市级土地整治项目实施计划的项目，市土地整理中心会同区规划资源局采取招标等公开方式选择具备相应资质的单位组织编制项目可行性研究报告，报市规划资源局申请立项。市规划资源局组织有关专家对项目可行性研究报告进行评审，评审通过的，市规划资源局同意项目立项并抄报市财政局；未通过的，根据评审意见修改完善后重新上报。

规划设计方案公告：区规划资源局将规划设计方案在项目区公告，征求项目所在地乡镇人民政府、村民委员会和村民的意见。公告期不少于 15 天。

规划和预算的审核：区规划资源局、市土地整理中心根据征求意见进一步优化规划和预算，并报市规划资源局审批。

规划和预算的评审：市土地整理中心组织农业、水务等相关行政主管部门和专家对项目规划设计进行评审；会同市财政

局对项目预算进行财政投资评审。评审通过后，由市规划资源局和市财政局共同下达项目规划设计和预算批复。

### ③实施管理阶段。

区规划资源局、市土地整理中心根据批复的项目规划设计和预算，制定实施方案，做好实施前的准备工作。市土地整理中心会同受委托的乡镇政府采取招标等公开方式选定具有相应资质的施工、财务监理等第三方单位，并签订委托服务合同，各第三方单位按照合同约定提供服务。市土地整理中心对项目实施进行监督指导，检查项目实施进度、质量、资金使用情况。若需对建设内容进行重大调整、设计方案进行重大变更的，在经批准的概算总额内，由乡镇政府报区规划资源局、市土地整理中心初审并上报市规划资源局审批同意后组织实施。

### ④验收评估阶段。

工程验收：项目整体完工后，组织施工单位、监理单位和工程复核单位开展自检。自检合格后报镇政府开展镇级验收，镇级验收通过后报区规划资源局。区规划资源局组织区土地整治领导小组主要成员单位对项目进行区级验收，验收通过的，由区规划资源局报市土地整理中心。期间市土地整理中心组织开展外业调查工作、工程复核工作、土壤环境质量评价研究、耕地质量等别评定工作等竣工验收前准备工作。

验收申请：市土地整理中心对项目完工和区级验收情况进行检查复核，确认合格的，报市规划资源局申请竣工验收。

竣工验收：市规划资源局收到申请后，会同相关部门和专家开展项目竣工验收评审。验收合格的，核发项目验收批复；验收不合格的，责令限期整改，重新组织验收。

信息报备：市土地整理中心会同受委托的乡镇政府将市级土地整治项目相关信息通过“大土地”系统推送至大数据中心公共数据资源平台。

#### ⑤资料归档和管护移交阶段。

区规划资源局督促乡镇政府做好项目全过程资料及数据的整理汇总和立卷归档，并将档案和数字化成果报市土地整理中心。市土地整理中心与奉贤区庄行镇人民政府签订项目工程后期管护协议，由庄行镇人民政府负责项目工程后期管护。

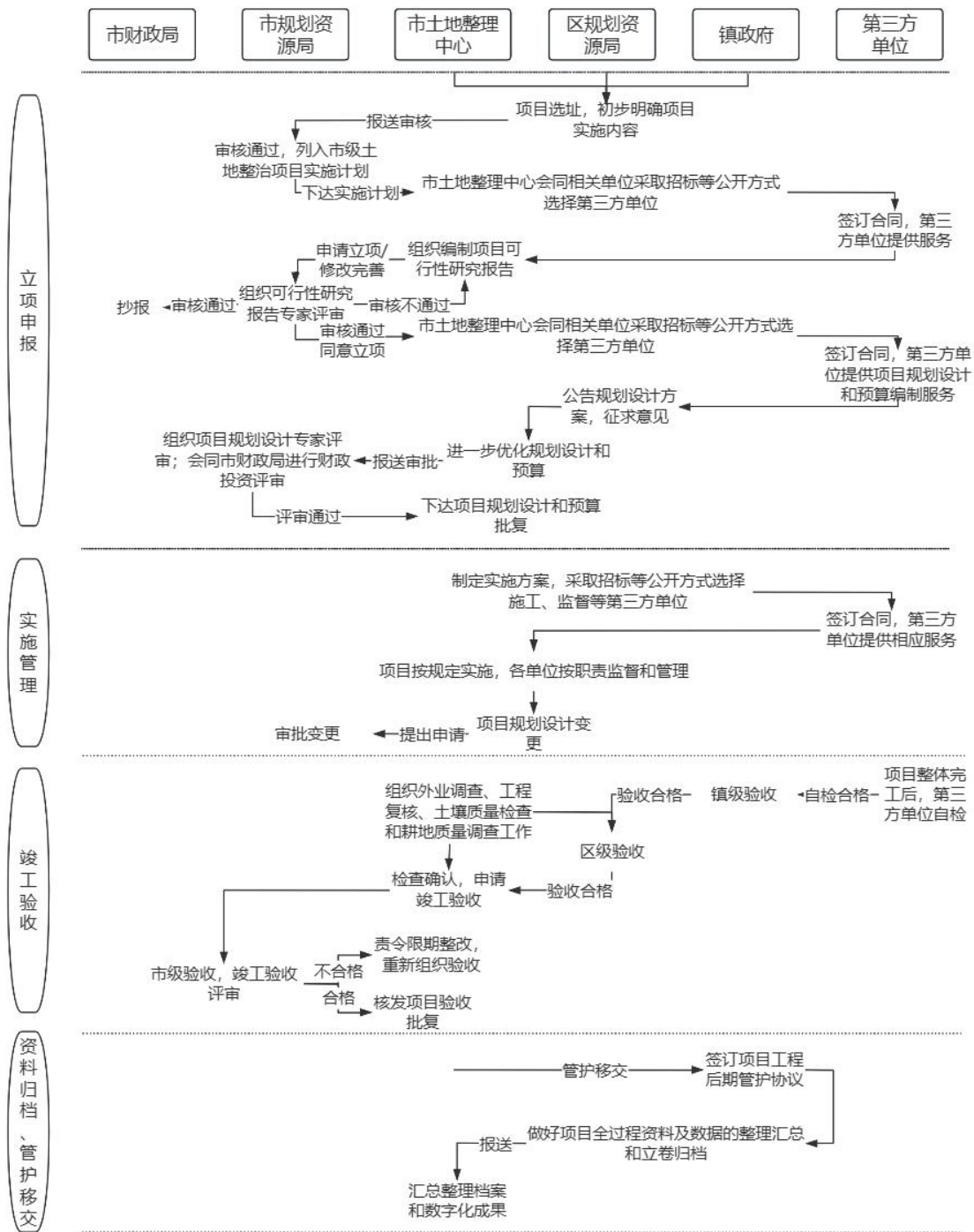


图 1-4: 项目业务管理流程

### （3）资金拨付流程

①预算编制。市土地整理中心根据市级土地整治项目年度实施计划安排测算资金，并向市规划资源局提出资金使用需求。市规划资源局审核后，编制年度预算建议报市财政局。市财政局审核后，按照规定纳入年度财政预算。

②资金拨付、监管。市土地整理中心按有关规定选择具有相应资质的社会中介机构，对项目进行工程监理、工程复核、财务监理和竣工财务决算审计，并将相关情况报市规划资源局和市财政局。

市级土地整治项目资金分为整治施工费、搬迁补偿费和其他费用三部分。施工费，由施工单位准备申请材料，经镇政府、区规划资源局审核通过后，向市土地整理中心提出申请，市土地整理中心审核后报市规划资源局审定，市规划资源局向市财政局申请拨付，市财政审核通过后将资金拨付至施工单位；搬迁补偿费，由市规划资源局根据批准的土地整治资金预算向市财政局申请，市财政局拨付至市土地整理中心，镇政府根据村里实报实销情况向区规划资源局申请，区规划资源局审核后向市土地整理中心提出申请，市土地整理中心复核审议通过后拨付至区规划资源局，再拨付至镇政府，镇政府根据结算情况镇退还剩余搬迁补偿费至区规划资源局，区规划资源局再退还至市土地整理中心；其他费用，由市规划资源局根据批准的土地整治资金预算向市财政局申请，相关单位根据项目进度向市土地整理中心提出申请，市土地

整理中心复核审议通过后拨付至相关单位。

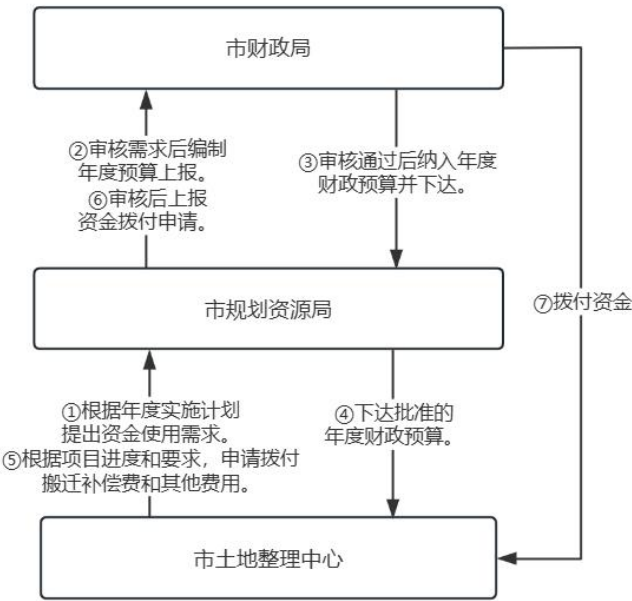


图 1-5：项目预算编制和拨付（至中心）流程

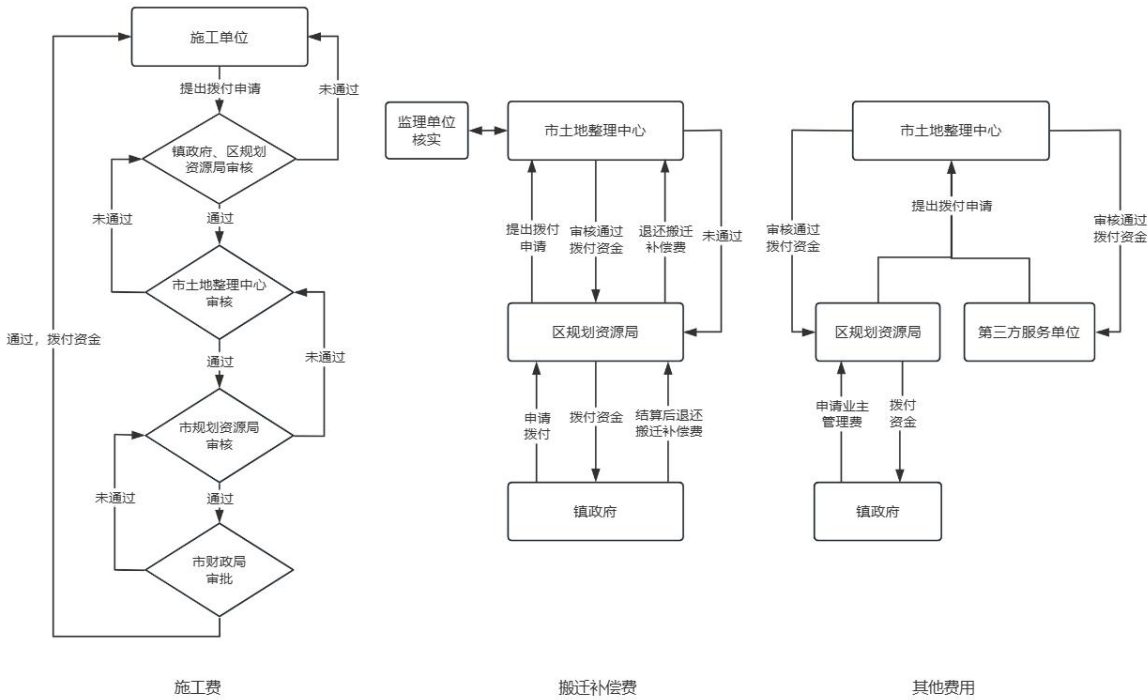


图:1-6：资金拨付流程

#### （4）业务及财务管理制度

《关于印发<上海市市级土地整治项目和资金管理办法>的通知》（沪规土资综规〔2015〕852号）；

《上海市规划和国土资源管理局关于印发<上海市市级土地整治项目申报指南>和<上海市市级土地整治项目可行性研究报告编制纲要>的通知》（沪规土资综〔2012〕667号）；

《上海市规划和国土资源管理局关于印发<上海市市级土地整治项目规划设计及预算编制和报批指南>和<上海市市级土地整治项目规划设计与预算编制纲要>的通知》（沪规土资综〔2012〕668号）；

《上海市规划和国土资源管理局关于做好市级土地整治项目工程监理工作的通知》（沪规土资综〔2012〕669号）；

《关于开展本市市级土地整治项目从业机构备案登记工作的通知》（沪规土资综〔2012〕870号）；

《关于规范市级土地整治项目竣工验收管理的通知》（沪规土资综〔2012〕950号）；

《关于规范市级土地整治项目档案管理的通知》（沪规土资综〔2012〕959号）；

《关于印发<上海市市级土地整治项目管理办法>的通知》（沪规划资源施〔2024〕55号）等。

#### （二）项目绩效目标

项目未规范编制项目绩效目标申报表，项目组在前期调研的

基础上，根据预算批复文件、相关政策文件、项目规划设计文件等资料，梳理了本次绩效评价的总目标和年度绩效目标，具体如下：

## **1. 项目总目标**

依据庄行镇渔沥村自然条件、社会经济条件、土地利用条件及农业生产布局状况，通过土地综合整治，完成土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、生态环境整治工程、村庄整治工程以及其他工程，有效增加耕地面积，提高耕地质量和土地利用效率，以高效、高产、优质作物为主导的农业种植结构，提高机械化耕作效率，提高农业产量，完善公共服务设施建设、区域生态网络和景观风貌，提升区域的生态环境价值，推进农村建设和现代农业发展。

## **2. 具体绩效目标**

### **(1) 产出目标**

#### **数量目标:**

土地平整工程完成率=100%;

灌溉与排水工程完成率=100%;

田间道路工程完成率=100%;

生态环境整治工程完成率=100%;

村庄整治工程以及其他工程完成率=100%;

#### **质量目标:**

市级、区级、镇级验收：一次性通过;



新增耕地率 $\geq 3.68\%$ ，最低不低于 3%；

灌溉保证率不低于 95%；

排涝标准: 20 年一遇一日最大暴雨量 2 天排至水稻耐淹深度；

道路通达率=100%；

**时效目标:**

项目工程完成和验收及时；

**成本目标:**

项目亩均投资：控制有效；

(2) 效益目标

**经济效益目标:**

主要农作物产量：不断提高；

**社会效益目标:**

耕地质量：提高；

土地利用率：不断提高；

农业生产机械化作业情况：机械化率和作业水平有所增加；

**环境效益目标:**

生态环境改善：良好；

**可持续影响目标:**

后期管护机制：建立健全；

(3) 满意度目标

村民满意度 $\geq 85\%$ 。

表 1-5：项目绩效目标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标值来源
产出指标	数量指标	土地平整工程完成率	100%	项目规划、合同
		灌溉与排水工程完成率	100%	项目规划、合同
		田间道路工程完成率	100%	项目规划、合同
		生态环境整治工程完成率	100%	项目规划、合同
		村庄整治工程以及其他工程完成率	100%	项目规划、合同
	质量指标	市级、区级、镇级验收情况	一次性通过	项目管理文件、验收要求
		新增耕地率	≥3.68%	项目规划要求
		灌溉保证率	≥95%	《土地整治工程建设规范》等
		排涝标准	20 年一遇一日最大暴雨量 2 天排至水稻耐淹深度	《土地整治工程建设规范》等
		道路通达率	100%	业务约定书
	时效指标	完成及时性	及时	合同、项目规划
	成本指标	项目亩均投资	控制有效	历史标准、行业
效益指标	经济效益目标	主要农作物产量	不断提高	项目规划要求、相关建设文件要求
	社会效益指标	耕地质量	提高	项目规划要求、相关建设文件要求
		土地利用率	不断提高	项目规划要求、相关建设文件要求
		农业生产机械化作业情况	机械化率和作业水平有所增加	项目规划要求
	环境效益目标	生态环境改善	改善	项目规划要求、相关建设文件要求
	可持续影响力指标	后期管护机制	建立有效	管理文件、项目要求及协议书
满意度指标	满意度指标	村民满意度	85%	计划标准

## 二、绩效工作开展情况

### （一）绩效评价目的

#### 1. 评价目的

通过本次绩效评价，梳理项目决策、管理、执行过程，了解项目资金使用的效率，关注实施完成后在耕地质量、粮食产量、土地利用情况、可持续影响力等方面所产生的效益，总结项目建设经验及问题，提出相关科学合理的建议，从而进一步加强和规范预算管理工作，合理配置公共资源，保证财政资金安全、规范、高效使用，同时也为今后同类项目实施与管理提供一些参考与借鉴。

#### 2. 评价对象和范围

本次绩效评价的对象为奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期），覆盖项目总投资 8,373.53 万元。

### （二）绩效评价原则和方法

#### 1. 绩效评价原则

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

## 2. 评价方法

本次绩效评价工作采用的方法主要包括逻辑分析法、比较法、因素分析法、公众评判法。

## 3. 评价指标体系

考虑到本项目包含多项委托业务工作（含政府购买服务）、各层级管理和验收工作，拟重点评价采购方式的合理性、合规性，预算单位对供应商质量监管有效性、供应商资源配置的有效性、委托业务完成度与完成质量，各层级职责划分和管理实效。同时，考虑到本项目为惠民类项目，将特别关注项目受益对象对本项目的满意度。另外，本次绩效评价贯彻“成本-投入-产出效益”的逻辑路径，探索分析项目的成本效益，并设置相应的指标予以评价。

## 4. 评价标准

根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕6号）的规定，绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分为100分，绩效评级分优、良、中、差。评价得分高于90分（含90分）的，绩效评级为“优”；得分在80（含80分）~90分的，绩效评级为“良”；得分在60（含60分）~80分的，绩效评级为“中”，得分在60分以下的，绩效评级为“差”。

### （三）绩效评价工作过程

评价组严格按照工作方案中确定的评价思路，通过研读相关文件资料、填写基础数据表格、访谈等方法收集相关数据。具体实施过程如下：

## **1. 数据填报和采集**

项目评价采取“听、看、查、问、访”五个环节进行必要的评价数据采集。首先“听”取市土地整理中心、区规划资源局、镇人民政府和项目第三方服务单位关于项目实施情况汇报，了解项目立项背景、整体工程实施过程、业务和资金管理流程、竣工验收结果和项目成效等。其次，实地察“看”项目中涉及的各项工程和配套工程建设后实况，检查各项工程完成情况（如工程量、建设标准是否满足要求）、管护实效等内容，并委托专业第三方检测公司对项目所在地块耕地质量进行检测。三是对照招标需求和合同要求边“查”阅资料边提“问”。第四是“查”看项目总帐及明细帐，从预算收支、往来款项、专项资金、内部控制、财务制度等方面入手检查，重点检查资金的使用与结余情况，并抽查相关会计凭证。第五是对项目相关单位的负责人进行“访”谈，进行社会公众满意度问卷调研。

## **2. 社会调查**

4月，本次社会公共满意度调研面向渔沥村村民和部分大农户，其中渔沥村村民满意度调研共发放问卷150份、回收有效问卷100份（含大农户2份）；大农户满意度调研采用电话回访的方式，共获取有效反馈2份。调研结果详见附件4。

## **3. 数据分析及撰写报告**

5月，评价组根据绩效评价的原理和委托方的要求，对采集的数据进行甄别、分析；同时，提炼结论、撰写报告，并与项目

主管部门、项目实施单位保持充分的沟通，确保每个观点均有理有据后，形成最终的绩效评价报告。

### 三、综合评价情况及评价结论

#### （一）综合评价情况

项目以土地综合整治为抓手，通过土地平整、农田水利、道路建设、生态环境整治等工程，一定程度提升了耕地质量与连片规模，优化了农业生产条件，推动了农村基础设施完善和生态环境改善。项目整体工程质量良好，验收一次性通过，未发生重大安全或质量事故。但仍存在部分项目前期工作不扎实、项目施工管理、合同管理及维护管理不到位等问题，需加以关注。具体表现如下：

项目立项依据充分，程序符合规定。项目立项依据充分，符合国家乡村振兴战略及上海市土地整治规划要求，资金预算编制科学合理，规划设定紧扣耕地保护、农业增效和生态优化。但绩效目标申报环节存在疏漏，未规范编制绩效目标表，需进一步加强目标管理规范性。

过程管理总体规范，但存在优化空间。项目采购方式符合规定，施工监理、财务监理等第三方服务有效落实。然而，前期工作深度不足，存在设计内容与其他项目重复或冲突，导致设计变更频繁（合计 41 项），部分合同管理存在要素缺失、分包管理不严谨等问题，预算执行率 94.46%，结余资金未及时退还，需强化全流程监管。

产出成效良好，超额完成部分指标。项目完成土地平整、灌溉排水、田间道路等主体工程，灌溉保证率达 95%，道路通达率 100%，验收一次性通过。但新增耕地率 3.14%未达规划预期。

综合效益突出，可持续发展需加强。项目实施后，水稻产量稳步提升，土地利用率提高，水稻种植机械化作业全覆盖，生态环境显著改善，村民满意度达 87.33%。但耕地土壤有机质含量仍有提升空间，后期管护机制未完全落实（如资产未入账、管护协议未细化），需进一步健全长效管护机制。

### （二）评价结论

本次绩效评价工作在绩效专家、行业专家的指导下，按照绩效评价工作方案实施评价工作，通过对实施单位现场实地调研、资料复核，对主管部门、协调部门、实施单位等相关人员及行业专家访谈，研读行业研究报告等相关信息，对项目立项、过程管理、产出效益进行调研分析后，形成综合评价结果。

奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）绩效评价总得分为 84.85 分，绩效评级属于“良”。最终评分结果如下表：

表 3-1：指标得分汇总表

一级指标	权重	得分	得分率
A.决策（15 分）	15	13.00	86.67%
B.过程（25 分）	25	18.35	73.40%
C.产出（30 分）	30	28.00	93.33%
D.效益（30 分）	30	25.50	85.00%
合计	100	84.85	84.85%

## 四、绩效评价指标分析

### （一）项目决策情况

项目决策类指标包括项目立项、绩效目标和资金投入三方面的内容，由 5 个三级指标构成，权重分为 15 分，实际得分 13 分，得分率 86.67%。各指标的业绩值和绩效分值详见下表：

**表 4-1：项目决策类指标评分结果汇总表**

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
A.决策(15 分)	A1.项目立项	A11.立项依据充分性	/	3	3
		A12.立项程序规范性	/	3	3
	A2.绩效目标	A21.绩效目标合理性	/	2	0
		A22.绩效指标明确性	/	2	2
	A3.资金投入	A31.预算编制科学性	/	5	5
	合计			15	13

**A11.立项依据充分性：**近年来，随着城市化进程的加快和农村土地利用效率的提升需求，“三农”问题日益得以重视，国家和地方层面均出台了一系列政策文件，推动土地整治工作的深入开展，实施乡村振兴战略，促进城乡一体化发展。《中华人民共和国土地管理法》《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47 号）等对土地整治都提出了明确要求，通过土地整治增加有效耕地面积，提升耕地质量，改善生态环境，土地整治已成为促进农业现代化和城乡一体化发展的重要平台。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，明确指出要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。上海市积极响应国家号召，经



历了“以农用地整治为主”“耕地向种田能手集中，工业向园区集中，居住向城镇集中”三个集中战略的土地整治阶段，归并零散田块、建设农田基础设施，自 2008 年上海市规划管理和土地管理机构合并后进入土地综合整治阶段，土地整治目标由“增地提等”转向锚固城乡生态空间等综合目标，对象由农村土地转向全域用地的“增减挂钩、流量管控、结构优化”，建立了市—区—郊野单元 3 级土地整治规划编制体系。

上海市制定了《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《上海市市级土地整治项目和资金管理办法》（沪规土资综规〔2015〕852 号）等文件，对土地整治项目的单位职责、立项、实施、资金管理等方面进行了规定，规范了项目申报、规划设计、工程监理、竣工验收和档案管理要求；《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》《上海市乡村振兴战略实施方案（2018-2022 年）》等文件指出要紧紧围绕强村、富民、美环境，做实做好乡村振兴，加快打造具有江南水乡特征和大都市郊区特色的上海农业农村新风貌。

综上，项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，符合行业发展规划和政策要求，项目立项与市土地整理中心职责范围相符，属于单位履职所需。本项目与其他相关项目存在建设内容上的重复，在“前期工作有效性”指标中考核，本指标不扣分。

根据评分标准，指标得 3 分。

**A12.立项程序规范性：**作为奉贤区 2018 年申报的市级土地整治项目，区规划资源局于 2019 年 9 月提交了项目可行性研究报告及相关报批材料，项目于 2020 年 4 月获市规划资源局批复立项，2020 年 9 月获规划设计和预算批复，2022 年 11 月市规划资源局批复同意对原规划设计方案进行的局部优化调整。

综上，项目按照规定程序申请设立，审批文件、材料符合有关要求，事前已经过必要的集体决策。

根据评分标准，指标得满分 3 分。

**A21.绩效目标合理性：**项目未规范编制项目绩效目标申报表。本次评价依据的绩效目标为项目组在前期调研的基础上，根据预算批复文件、相关政策文件、项目规划设计文件等资料，梳理后形成，并经方案评议会专家论证。

根据评分标准，指标得 0 分。

**A22.绩效指标明确性：**本项目前期虽未规范编制规定格式的项目绩效目标表，但在规划设计报告中已明确该项目目标任务书和经济、社会及生态效益分析等内容，包含了相关产出指标、成本指标、效益指标和满意度指标。综合考虑以上客观情况，以及避免重复扣分，A22.绩效指标明确性不扣分。

根据评分标准，指标得 2 分。

**A31.预算编制科学性：**项目预算依据上海市奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）规划设计编制，市土地整理中心根据市级土地整治项目年度实施计划安排测算资金，并向市规划资源局

提出资金使用需求。市规划资源局审核后，编制年度预算建议报市财政局。市财政局审核后，按照规定纳入年度财政预算。项目概算经由市规划资源局论证并集体讨论通过，预算内容需求明确与项目规划设计相一致；项目预算编制参照《土地开发整理项目预算定额标准》（财政部、国土资源部 2011 年版本）、本市“水利工程预算定额”“市政工程预算定额”等定额子目，依据充分。

根据评分标准，指标得满分 5 分。

### （二）项目过程情况

项目过程类指标包括资金管理、组织实施两个方面的内容，由 5 个三级指标、8 个四级指标构成，权重分为 25 分，实际得分 18.35 分，得分率 73.40%。各指标的业绩值和绩效分值详见下表：

**表 4-2：项目过程类指标评分结果汇总表**

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
B.过程 (25 分)	B1.资金管理	B11.预算执行率	/	2	1.95
		B12.资金使用合规性	/	2	1
	B2.组织实施	B21.管理制度健全性（预算单位）	B211.项目管理制度健全性	2	1
			B212.财务管理制度健全性	2	2
		B22.制度执行有效性（相关单位）	B221.前期工作有效性	2	1
			B222.监督管理有效性	3	3
			B223.政府采购合规性	2	1
			B224.规划优化调整合规性	2	1
			B225.合同管理有效性	4	2.40
		B23.管理制度制定与执行有效性（服务提供方）	B231.管理制度制定与执行有效性	4	4
	合计			25	18.35

#### B1.资金管理

**B11.预算执行率：**2020-2025 年累计安排预算 8821.62 万元，

项目实际总投资 8,373.53 万元，截止至 2024 年底，项目累计支出 8,333.11 万元，剩余 40.42 万元为财务监理、施工监理尾款、项目指挥部办公场所租赁费，其中监理费尾款预计 2025 年 11 月支付。2024 年末预算执行率以实际支出资金量计算为 94.46%。

根据评分标准，指标得 1.95 分。

**B12.资金使用合规性：**经查阅预算单位、镇政府和村委相关财务数据、支付凭证，结合审计报告等外部检查材料，未发现项目存在资金使用不符合预算批复或合同规定用途的情况，也未见截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

但项目存在结余资金未及时退还：一是利息收入 36.31 万元（截至 2023 年年底），二是建设投资结余款 448.09 万元，合计约 484.40 万元（本项目利息收入和建设项目资金结余已按程序于 2025 年 6 月 3 日退回市财政局）。另外项目存在资金未及时申请使用、宕存区规划资源局的情况，包括项目指挥部办公场所租赁费 10 万元。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 1 分。

## **B2.组织实施**

### **B21.管理制度健全性（预算单位）**

**B211.项目管理制度健全性：**市土地整理中心依照《上海市市级土地整治项目和资金管理办法》（2015 版）进行项目管理，单位内部有涵盖采购管理、合同管理等在内的内控体系与相关制度，管理依据比较充分。

但在合同管理制度健全性方面有所不足，主要体现在对分包事项的管理上。例如，标段一招标文件及业务合同中明确，乙方将非主体、非关键性工作分包给第三人的，应当经甲方（市土地整理中心）同意。但市土地整理中心并未就分包事项（包括分包内容、分包对象、分包比例等）的决议形成管理制度，分包事项管理无章法可依。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 1 分。

**B212.财务管理制度健全性：**市土地整理中心具有相关财务内控管理制度，对财务管理、资金拨付、合同管理、采购管理等环节做出了规范要求；未见单位内部规定不符合相关财务会计制度规定的情况。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**B22.制度执行有效性（相关单位）**

**B221.前期工作有效性：**项目进行了可行性研究、勘察、设计与预算编制等前期工作，但前期工作充分性不足，两项标段设计变更合计达 41 项。其中，因规划设计未统筹考虑同片区其他项目，实际建设中规避重复建设进行设计变更 5 项；因规划设计未设定契合村落布局、符合村民实际需求的建设目标，实际建设中为达到更佳的建设效果进行设计变更 6 项。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 1 分。

**表 4-3：设计变更（规避重复建设）**

标段	序号	变更内容	变更原因
----	----	------	------

标段	序号	变更内容	变更原因	
标段 1	1	将浦卫门户入口部分及游客中心位置重叠部分交由郊野公园建设公司施工。故取消此部分的施工内容。	经指挥部组织各参建单位及上海庄行郊野公园建设发展有限公司对浦卫门户现场查勘、协商一致后，确定将浦卫门户入口部分及游客中心位置重叠部分交由郊野公园建设公司施工。	规划设计未统筹考虑同片区其他项目，实际建设中规避重复建设进行设计变更。
标段 2	2	取消原规划设计中的施工内容；原规划重建公厕 GC-01.1#小农桥、1#箱涵、8 个垃圾桶、北横路北岸西侧约 262m 河道的清淤及 A 型塑钢桩处于渔沥林盘区域内，已由郊野公园建设单位完成施工，经指挥部组织各参建单位现场察看协调后，确定取消。	原规划设计（五、村庄整治工程-渔沥林盘节点生态工程）中的工程内容，已由郊野公园建设单位完成施工，经指挥部组织各参建单位协调后，确定取消原规划设计中的施工内容。	
	3	取消原规划 2#小农桥，同时北横路北侧 2#小农桥至红旗港约 30m 河道位于农户自留地，取消其清淤及 A 型塑钢桩建设。	原规划 2#小农桥已由美丽乡村建设单位完成施工，同时北横路北侧 2#小农桥至红旗港约 30m 河道位于农户自留地。	
	4	取消原规划 2#灌区支管 5 及相关水工内容，包括：DN560PE 管 230m、分水井 1 座、过路管 2 个、出水口 12 个等内容。	原规划 2#灌区支管 5 及相关水工内容已由郊野公园建设单位在建设渔秀路时同步完成施工。	
	5	取消原规划 4#灌区出水口 7 个。	原规划 4#灌区支管 1 北侧部分出水口位置已被镇区对南沙港清淤项目建造的泥浆池所占。	

表 4-4：设计变更（契合实际情况）

标段	序号	变更内容	变更原因	
标段 1	1	1.将 3#倒虹吸加长 31 米。 2.将 12#倒虹吸加长 36 米。 3.将干管 1 向东偏移约 3 米，管道长度相应增加 14 米。	1.经现场实际放样，原设计 3#倒虹吸井位置紧靠村民房屋，施工会扰动地基可能造成房屋塌陷。 2.经现场实际放样，原设计井位于居民院墙北侧，该处地下管线复杂，且施工可能损毁墙体。 3.由于农业配套库房位置微移后，干管 1 位置与农业配套库房位置冲突。	规划设计未设定契合村落布局、符合村民实际需求的建

标段	序号	变更内容	变更原因	
			突。	设目标，实际建设中为达到更佳的建设效果进行设计变更。
	2	更换泵房 2 台旧水泵（型号 350ZLB-3.5A），并将泵房进行全面修缮。	由于 3#泵房使用时间较长，水泵及屋顶瓦片损坏严重，村委会提出更换泵房 2 台旧水泵，并将泵房进行全面修缮。	
	3	将 505m 防护林调整为防护灌木。	原设计生态水体五两侧为防护林，由于种植防护林堤岸较窄，可能存在安全隐患，同时考虑防护林对于农田接受光照有影响，村委会要求将防护林调整为防护灌木。	
标段 2	4	确定新增 2.61 公顷葡萄园的平整。	为提升耕地质量和适应农业机械化生产，村委提请增加 2#灌区和 5#灌区两处地块平整，经指挥部组织各参建单位协调后，确定新增 2.61 公顷葡萄园的平整。	
	5	取消原规划 3#小农桥，同时北横路南侧 3#小农桥至红旗港约 30m 河道施工范围因距离民房太近，存在安全隐患，取消其清淤及 A 型塑钢桩建设。	原规划 3#小农桥位置有跨河通信及自来水管线，同时北横路南侧 3#小农桥至红旗港约 30m 河道施工范围因距离民房太近，存在安全隐患。	
	6	在友谊路西至巨潮港间增加 2.5m 混凝土生产路 265m。	原规划 1#灌区新增支管 1 位置无农机运行通道，为方便农业机械下田	

**B222.监督管理有效性：**项目在前期准备、立项审批、实施管理、验收评估、资料归档和管护移交等阶段建立了相对完善的监督机制，并组织了各层级验收。例如，实施管理阶段，市土地整理中心会同受委托的乡镇政府采取招标等公开方式选定具有相应资质的施工、财务监理等工作的第三方单位，并签订委托服务合同，各第三方单位按照合同约定提供服务。市土地整理中心对项目实施进行监督指导，检查项目实施进度、质量、资金使用等情况等。

根据评分标准，指标得满分 3 分。

**B223.政府采购合规性:**市规划资源局通过公开招标等方式确定可研报告和规划设计及预算编制、项目勘测、项目施工、项目施工监理、财务监理等服务供应商，并按相关办法进行管理。本次评价认为其中个别采购包件存在管理疏漏，例如上海营邑城市规划设计股份有限公司与上海奉贤建筑设计有限公司之间存在“村庄整治工程设计”分包行为，但无分包合同、无资金往来，分包管理缺乏必要的严谨性。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 1 分。

**B224.规划优化调整合规性:**项目规划优化调整通过相关报批流程，规划优化调整内容合理，基于论证相对充分（如现 89 场勘测、利益相关方协商）。但存在项目规划设计优化批复时间（2022 年 11 月 25 日）晚于镇级验收时间（2022 年 10 月 19 日）等问题，业务流程上存在优化空间。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 1 分。

**B225.合同管理有效性:**一是存在合同要素不完整的情况，包括项目耕地质量等别评定合同、项目施工合同等，其中项目耕地质量等别评定合同无签订日期，项目施工合同中按要求应明确具体工程量清单，实际缺失。二是存在未严格按照合同约定方式付款、支付不及时等情况，包括项目施工监理合同、项目工程复核合同、标识设定费合同等。

根据评分标准，指标扣权重分 40%，实际得分 2.40 分。



### B23.管理制度制定与执行有效性（服务提供方）

**B231.管理制度制定与执行有效性:** 服务提供方制定了针对项目实施各项流程和内容的项目管理制度，包括奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）安全管理体系及相关制度、施工管理制度等，能够对项目的质量予以保障；服务提供方按要求提供人员和设备，做好项目实施留痕资料和归档工作，相关单位未反馈其中不足。

根据评分标准，指标得满分 4 分。

### （三）项目产出情况

项目产出类指标包括产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个方面的内容，由 12 个三级指标构成，权重分为 30 分，实际得 28 分，得分率 93.33%。各指标的业绩值和绩效分值详见下表：

表 4-5：项目产出类指标评分结果汇总表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
C.产出（30 分）	C1.产出数量	C11.土地平整工程完成率	2	2
		C12.灌溉与排水工程完成率	2	2
		C13.田间道路工程完成率	2	2
		C14.生态环境整治工程完成率	2	2
		C15.村庄整治工程以及其他工程完成率	2	2
	C2.产出质量	C21.市、区、镇级验收情况	4	4
		C22.新增耕地率	4	3
		C23.灌溉保证率	2	2
		C24.排涝标准	2	2
		C25.道路通达率	2	2
	C3.产出时效	C31.项目完成及时性	3	2
	C4.产出成本	C41.项目亩均投资	3	3
	合计		30	28

## **C1.产出数量**

**C11.土地平整工程完成率：**本项指标的评价依托工程验收报告、竣工报告结果，综合考虑审价报告和设计优化变更信息。土地平整工程包括土地平整和拆除复垦等子项，经验收通过，基本完成了预期工程量，个别子项因设计优化与规划工程量有所差异，例如农桥拆除规划 2 座，实际因村委已将其改造为特色景观桥等原因未完成，分析认为变更原因合理。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C12.灌溉与排水工程完成率：**本项指标的评价依托工程验收报告、竣工报告结果，综合考虑审价报告和设计优化变更信息。灌溉与排水工程经验收通过，基本完成了预期工程量，个别子项因设计优化与规划工程量有所差异，例如原规划 3#小农桥位置有跨河通信及自来水管线，同时北横路南侧 3#小农桥至红旗港约 30m 河道施工范围因距离民房太近，存在安全隐患，分析认为变更原因合理（整体设计变更过多，重点在指标“B221.前期工作有效性”中阐述，此处不扣分）。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C13.田间道路工程完成率：**本项指标的评价依托工程验收报告、竣工报告结果，综合考虑审价报告和设计优化变更信息。田间道路工程包括新增道路、硬化道路、拓宽道路、修复道路、提升道路等工程，经验收通过，基本完成了预期工程量。但其中个别子项完成率存在不足：例如，提升道路工程中“2.5m 水泥路提

升至 2.5m 沥青路”规划工程量 848.87 米，实际完成 94.21 米，完成率仅 11.1%，原因在于与村镇其他提升项目冲突，项目规避重复施工，属于统筹协调和规划设计的问题，在可持续影响力指标中考核，此处不再扣分。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C14.生态环境整治工程完成率：**本项指标的评价依托工程验收报告、竣工报告结果，综合考虑审价报告和设计优化变更信息，工程经验收通过，基本完成了预期工程量，主要偏差量源于设计优化调整。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C15.村庄整治工程以及其他工程完成率：**本项指标的评价依托工程验收报告、竣工报告结果，综合考虑审价报告和设计优化变更信息。村庄整治工程包括渔沥林盘节点生态工程和浦卫门户节点生态工程，前者原规划设计的工程内容，已由郊野公园建设单位完成施工，因此实际未开展；后者部分工程同样与郊野公园建设重复，实际未开展。两项未达预期工程量的工作均属于统筹协调和规划设计的问题，在可持续影响力指标中考核，此处不再扣分。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

## **C2.产出质量**

**C21.市、区、镇级验收情况：**奉贤区规划资源局于 2019 年 9 月提交了项目可行性研究报告及相关报批材料，项目于 2020 年 4

月获市规划资源局批复立项，同年 9 月获规划设计和预算批复。项目 2021 年 3 月正式开工，2022 年 10 月完工并通过镇级验收，2023 年 11 月通过区级验收，同年 12 月通过市级验收，2024 年 1 月签订管护协议，2024 年 3 月完成结项验收。

根据评分标准，指标得满分 4 分。

**C22.新增耕地率：**项目通过土地整治并重点对零散宅基地、杂林园地、养殖坑塘水面等进行复垦，共新增耕地 11.52 公顷，新增耕地率 3.14%，低于规划设计方案中预计新增耕地率 3.68%。主要原因在于调查口径发生变化，规划设计阶段采用二调数据，与验收阶段调查口径存在差异。此外，本项目规划设计优化调整取消了部分道路复垦对新增耕地面积也存在一定影响。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 3 分。

**C23.灌溉保证率：**经地块现场踏勘调查，项目区灌排设施以泵站抽提，通过暗管输送至田块浇灌为主，田间排水以明沟为主，位于宅前屋后等区域的菜地则一般以简易排水沟自然排水。耕地田块基本均临近河流，灌排系统基本完整。设计规划反馈灌溉保证率按规划后灌溉保证率为 95%，经验收通过。村民（含大农户）在“您对项目实施后农田灌溉与排水便利程度的满意度”问题中的反馈，44 名为非常满意，56 名为比较满意，1 名为一般，计算满意度 88.51%。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C24.排涝标准：**设计规划反馈排涝标准为 20 年一遇最大 24h

面雨量 200.2mm，经验收通过，符合相关标准。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**C25.道路通达率：**项目区规划前农村道路密度 10.18km/平方公里，规划后道路密度 11.53km/平方公里，进一步方便村民的生产与生活。村民在“您对项目实施后田间道路通行便捷程度的满意度”问题中的反馈，35 名为非常满意，61 名为比较满意，6 名为一般，计算满意度 85.69%。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

### **C3.产出时效**

**C31.项目完成及时性：**计划开完工时间为 2020 年 11 月 30 日至 2022 年 11 月 29 日，工期 24 个月；项目实际于 2021 年 3 月开工，2022 年 10 月完工并通过镇级验收，2023 年 11 月通过区级验收，2023 年 12 月通过市级验收，2024 年 1 月签订管护协议，2024 年 3 月正式获得市规划资源局验收批复。项目开工时间晚于计划，实际验收周期较长。

根据评分标准，指标扣 1 分，实际得分 2 分。

### **C4.产出成本**

**C41.项目亩均投资：**项目规模 366.53 公顷（约 5497.95 亩），实际投资总额 8,373.53 万元，亩均投资额 1.52 万元，低于概算 1.74 万元/亩。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

## **（四）项目效益情况**

项目效益类指标包括项目效益、满意度两个方面的内容，由 5 个二级指标和 7 个三级指标构成，权重分为 30 分，实际得分 25.50 分，得分率 85.00%。各指标的业绩值和绩效分值详见下表：

表 4-6:项目效益类指标评分结果汇总表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
D.效益(30分)	D1.经济效益	D11.主要农作物产量	/	3	3
	D2.社会效益	D21.耕地质量	/	4	2.50
		D22.土地利用效率	/	2	2
		D23.农业生产机械化作业情况	/	3	3
	D3.环境效益	D31.生态环境改善情况	/	4	4
	D4.可持续影响力	D41.后期管护机制	/	6	3
	D5.满意度	D51.社会公众满意度	D511.村民满意度	8	8
	合计			30	25.50

**D1.经济效益**

**D11.主要农作物产量：**渔沥村基本以水稻种植为主，结构未有变化，全部以机械种植为主，2021 年--2024 年平均每亩产量达到 1200 斤。2021 年水稻种植面积 1639.1 亩，2022 年水稻种植面积 1814.1 亩，2023 年水稻种植面积 1891.8 亩，2024 年水稻种植面积 1900.8 亩，种植面积逐年增加，主要农作物总产量逐年增加。

根据评分标准，指标得满分 3 分。

**D2.社会效益**

**D21.耕地质量：**根据《奉贤区庄行镇市级土地整治项目（二期）耕地质量等别评定报告》，本项目新增耕地的国家自然等为 5.0 等；国家利用等为 4.0 等；国家经济等为 5.0 等，项目区内质量建设耕地的国家自然等为 5.0 等；国家利用等为 4.0 等；国家经

济等为 5.0 等。建设后项目范围内质量建设耕地国家质量等别与奉贤区 2019 年耕地质量等别调查成果对比，国家自然平均提高 0.1 等，国家利用平均等保持持平，国家经济等平均等保持持平。

耕地质量评定报告显示，项目区内土壤中有机质的含量介于 11.50 ~ 32.20g/kg，平均含量 18.29g/kg。其中新增耕地单元内土壤中有机质的含量介于 11.50 ~ 32.20g/kg，平均含量 17.76g/kg。质量建设单元内土壤中有机质的含量介于 11.50 ~ 25.1g/kg，平均含量 18.64g/kg。新增耕地的土壤 PH 值、有机质含量等土壤理化指标尚存在一定的质量提升空间。另外，调研结果显示，农户对土地营养含量表示不满意。

考虑到评价结果的时效性，本次绩效分析我司委托了专业第三方检测机构对项目区域耕地有机质含量、重金属含量等进行了检测。本次检测抽样 9 个点位，其中 4 个新增耕地点位，5 个原耕地质量提升点位，检测项目包括有机质、PH、镉、汞、砷、铅、铬、铜、镍、锌。检测结果显示，土壤以弱碱性为主，质量提升耕地土壤 PH 值优于新增耕地，新增耕地土壤 PH 值满足土地整治项目复垦为耕地的质量控制标准，但未达高标准农田建设标准；质量建设单元土壤有机质含量要高于新增耕地单元。从土壤有机质含量平均水平来看，本次耕地质量评定对象尚存在一定的质量提升空间；检出 8 种重金属（铜、镉、汞、锌、砷、铅、镍、铬），各监测因子的检出浓度均低于 GB 15618-2018 风险筛选值。

根据评分标准，指标扣 1.50 分，实际得分 2.50 分。

表 4-7：土壤检测结果对比分析表

点位/检测项目		对标标准	项目实施前	项目验收时	本次评价时	结论
理化指标	PH 值	《耕地质量等级》（GB T33469-2016） 《农用地质量分等规程》（GB T28407-2012） 参照高标准农田建设标准，建成后土壤 PH 值宜在 5.5-7.5	2019 年奉贤区耕地质量等别年度更新成果，奉贤区的耕地土壤酸碱度介于 7.00~8.30 之间，其中 88% 面积的耕地土壤酸碱度处于 7.00。奉贤区耕地土壤酸碱度的面积加权平均值为 7.15。	项目区内土壤 PH 值介于 7.20~8.21，平均值为 7.67，以弱碱性土壤为主。新增耕地单元内土壤 pH 值介于 7.28~8.21，平均值为 7.66。质量建设单元内土壤 PH 值介于 7.20~8.15，平均值为 7.68。	项目区内土壤 PH 值介于 6.5~8.13，平均值为 7.39，以弱碱性土壤为主。其中，新增耕地单元内土壤 PH 值介于 7.58~8.13，平均值为 7.70；质量建设单元内土壤 PH 值介于 6.5~7.69，平均值为 7.1。	土壤以弱碱性为主，质量提升耕地土壤 PH 值优于新增耕地，新增耕地土壤 PH 值未达高标准农田建设标准。
	有机质	《农用地质量分等规程》（GB T28407-2012），土壤有机质含量分 6 个等级，10g/kg~30g/kg 可划分为 3 级/4 级土壤	2019 年奉贤区耕地质量等别年度更新成果，奉贤区的耕地土壤有机质含量介于 15~25g/kg 之间。	项目区内土壤中有机质的含量介于 11.50~32.20g/kg，平均含量 18.29g/kg。 其中新增耕地单元内土壤中有机质的含量介于 11.50~32.20g/kg，平均含量 17.76g/kg；质量建设单元内土壤中有机质的含量介于 11.50~25.1g/kg，平均含量 18.64g/kg。 与上海市耕地质量监测情况对比，土壤养分含量总体偏低。	项目区内土壤中有机质的含量介于 15~31.2g/kg，平均含量 21.3g/kg。其中，新增耕地单元内土壤中有机质的含量介于 15~31.2g/kg，平均含量 21.08g/kg；质量建设单元内土壤中有机质的含量介于 16.7~26.4g/kg，平均含量 21.52g/kg。	质量建设单元土壤有机质含量要高于新增耕地单元。从土壤有机质含量平均水平来看，本次耕地质量评定对象尚存在一定的质量提升空间。
金属指标	铜	土壤环境质量标准（GB 15618-2018）	/	检出 8 种重金属（铜、镉、汞、锌、砷、铅、镍、铬），	详见检测结果汇总表	检出 8 种重金属（铜、镉、汞、锌、
	镉				详见检测结果汇总表	



点位/检测项目		对标标准	项目实施前	项目验收时	本次评价时	结论
	汞			各监测因子的检出浓度均低于 GB 15618-2018 风险筛选值。	详见检测结果汇总表	砷、铅、镍、铬），各监测因子的检出浓度均低于 GB 15618-2018 风险筛选值。
	锌				详见检测结果汇总表	
	砷				详见检测结果汇总表	
	铅				详见检测结果汇总表	
	镍				详见检测结果汇总表	
	铬				详见检测结果汇总表	

表 4-8：土壤检测结果汇总表

点位/检测项目		单位	新增耕地					质量提升耕地					
			点位 1	点位 2	点位 3	点位 4	平均值	点位 5	点位 6	点位 7	点位 8	点位 9	平均值
理化指标	PH 值	无量纲	7.65	7.43	7.58	8.13	7.70	7.69	6.59	6.5	7.32	7.28	7.08
	有机质	g/kg	19.2	31.2	18.9	15	21.08	16.7	23.6	26.4	19	21.9	21.52
金属指标	铜	mg/kg	26	17	27	30	25.00	28	21	24	23	24	24.00
	镉	mg/kg	0.08	0.06	0.08	0.08	0.08	0.07	0.07	0.08	0.07	0.1	0.08
	汞	mg/kg	0.117	0.129	0.143	0.081	0.12	0.088	0.209	0.149	0.094	0.127	0.13
	锌	mg/kg	81	57	81	88	76.75	94	70	80	79	85	81.60
	砷	mg/kg	7.36	6.38	8.52	8.55	7.70	7.36	6.52	6.16	6	6.91	6.59
	铅	mg/kg	20	15	23	19	19.25	22	17	19	17	26	20.20
	镍	mg/kg	27	16	28	36	26.75	30	22	23	23	23	24.20
	铬	mg/kg	93	64	85	101	85.75	82	67	75	75	84	76.60

**D22.土地利用情况：**土地利用报告显示，地块土地利用类型主要为水田和水浇地，现状以种植水稻为主，少量田块则是种植蔬菜（主要是零星的宅前屋后田块图斑和在渔汇路东侧、庄浜河北侧区域的上海绿煜蔬菜种植专业合作社）及其他作物（如甘蔗、黄豆等），参与评价的田块均已完成了土地整治工程。

“您对土地整治项目改善当地土地利用情况的满意度”调研结果显示，39 名调研对象表示非常满意，57 名表示比较满意，6 名调研对象表示一般，计算综合满意度为 86.47%。

根据评分标准，指标得满分 2 分。

**D23.农业生产机械化作业情况：**水稻农业生产已实现机械化作业全覆盖。

根据评分标准，指标得满分 3 分。

### **D3.环境效益**

**D31.生态环境改善情况：**植被覆盖率方面，在部分规划道路、河道两侧种植防护林，同时在面域污染治理区域、前卫门户节点等生态区域中种植乔、灌、草类植物，提升了项目区植被覆盖率。水土流失防护方面，对岸坡易冲蚀部位考虑适当的防护措施，增加岸坡的稳定性，并用植被护坡，增强边坡的抗冲能力，有效控制河岸的水土流失。水质检测方面，美化河流水系环境，消除水质劣 V 类现象，建设“四好”农村路优化农村路网结构，养护 650 亩浦江生态涵养林，借助土地整治，渔沥村打造了“田成块、水成系、路成环、林成网、宅成景”的新江南乡村面貌。满意度方面，

“您对土地整治项目改善当地生态环境情况的满意度”调研结果显示，38 名调研对象表示非常满意，60 名调研对象表示比较满意，4 名调研对象表示一般，计算综合满意度为 86.67%。

根据评分标准，指标得满分 4 分。

#### **D4.可持续影响力**

**D41.后期管护机制：**市土地整理与奉贤区庄行镇人民政府就本项目的后期管护签订《上海市市级土地整治项目工程后期管护协议》，约定确保市级土地整治项目工程的正常运转和长效使用，使之纳入规范化、制度化运转，明确了管护范围及内容、管护资金渠道、双方职责等。目前在管护工作的落实上，尚有部分工作有待推进：一是项目资产未入账，未形成管护内容清单。二是奉贤区庄行镇人民政府与渔沥村间尚未签订管护协议。三是湿地公园管护效果一般，目前仅做定期清理，实地勘测现场状况认为未达预期。

根据评分标准，指标扣 3 分，实际得分 3 分。

#### **D5.满意度**

**D51.社会公众满意度：**根据项目组开展的满意度调研问卷统计数据分析，满意度等级从非常满意到不满意的权重分别为 100%、80%、60%、30%、0%，则满意度  $Y = (\text{非常满意数} \times 100\% + \text{比较满意数} \times 80\% + \text{一般} \times 60\% + \text{较不满意数} \times 30\% + \text{不满意数} \times 0\%) / \text{调查问卷回收总数} \times 100\%$ ，计算综合满意度为 87.33%。

根据评分标准，指标得满分 8 分。

## 五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

### （一）主要经验及做法

#### 1. 推进土地整治与生态修复、产业培育、人居提升相结合，赋能乡村振兴

项目以土地整治为核心，深度融合生态、产业、人居等要素，形成“土地整治+”综合效益体系，为乡村振兴注入新动能。“+生态修复”：通过清淤河道、建设生态护岸、种植防护林带等工程，打造“田水林路宅”一体化的生态网络，提升区域生态韧性和景观价值。结合农业面源污染治理，构建田塘协同净化系统，有效改善水质，形成可复制的生态治理模式。“+产业振兴”：依托整治后连片耕地资源，推动水稻规模化种植和高附加值经济作物培育。“+人居环境提升”：统筹推进农宅风貌改造和公共设施配套，新建休闲步道、公厕、垃圾分类设施，显著改善村容村貌，助力渔沥村获评“上海市美丽乡村示范村”。

#### 2. 推动资源循环利用，探索绿色低碳实施路径

项目践行可持续发展理念，创新废旧建材全周期管理模式，实现生态效益与经济效益双赢：针对土地整治过程中大量废旧建材问题，以“前期分类存、设计分级用、施工精细管、验收变身秀”作为技术路线指引，在设计时就初步计算各项工程所产生的废旧建材总量，在多个点位打造、景观构中尽可能的使用废旧建材，通过循环利用减少废旧建材外运，减少 33 万元建材购置成本并减少 178.87 吨的碳排放量，有效节约项目成本，并达到了相对可观

的生态效益。

## **（二）存在问题及原因分析**

### **1. 全域统筹机制缺位，跨部门协同效能不足**

一是土地整治与区域内其他项目（郊野公园、美丽乡村建设）规划衔接不足，导致设计内容重复或冲突（例如，村庄整治工程中渔沥林盘节点生态工程和浦卫门户节点生态工程，前者原规划设计的工程内容已由郊野公园建设单位完成施工，后者部分工程同样与郊野公园建设重复，实际未开展）。与浙江省推行“多规合一”全域土地综合整治模式，由自然资源部门牵头整合农业农村、水利、交通等多部门规划，从源头规避重复设计的做法相比，本市、区自然资源部门在项目立项阶段跨部门联审机制尚未健全，项目实施后与相关部门间信息共享不够及时。“单兵作战”与全域整治“系统集成”要求不匹配，跨部门协同管理机制有待完善。二是村镇参与前期设计的深度不足，影响施工效率和效果。一方面，镇政府作为实施主体，缺乏统筹协调能力，被动应对多渠道项目叠加矛盾。另一方面，规划设计单位以技术规范为主导，未充分调研村民实际需求。项目工程设计变更多达 41 项，例如因影响农业生产所需光照，改防护林为防护灌木；再如，因满足农田灌溉需求等原因进行设计变更，导致灌溉与排水工程中管道铺设工程量较规划设计增加 9.74%；又如工程道路布局未考虑农机通行半径，设计变更新增农机通行生产路建设等。另外，在“您认为项目实施前对群众告知和征询意见是否到位？”的问题上，有效回复

的调查对象中 48.35%认为比较到位，13.19%认为一般，超六成村民对项目前期沟通工作不够满意。对比参考江苏省在土地整治中推行的“村民议事会+专业设计团队”模式，将村民耕作习惯、灌溉需求嵌入设计方案，更有效的回应了当地村民需求。

## 2. 实施管理严谨性不足，管控链条存在断点

一是项目未编制项目绩效目标申报表并依据设定的绩效目标进行绩效管理，不符合市委市政府“将四本预算和各部门、各单位所有财政资金及政府资产……全面纳入预算绩效管理，并延伸至基层单位和资金使用终端”的工作要求。二是资金使用效率偏低。项目存在结余资金未及时退还，包括利息收入 36.31 万元、建设投资结余款 448.09 万元，合计约 484.40 万元<sup>4</sup>。另外项目存在资金未及时申请使用、宕存区规划资源局的情况，包括项目指挥部办公场所租赁费 10 万元。三是合同管理粗放。合同关键条款缺失，例如施工合同未明确工程量清单，分包管理缺乏必要的严谨性，例如规划设计单位未在投标材料中提供分包合作意向书，“村庄整治工程设计”分包项目未签订分包合同等。市土地整理中心并未就分包事项（包括分包内容、分包对象、分包比例等）的决议形成管理制度，分包事项管理无章法可依。四是部分流程落实时效性欠佳。例如，项目规划设计优化批复时间（2022 年 11 月 25 日）晚于镇级验收时间（2022 年 10 月 19 日），验收周期过长（镇级至市级验收间隔 13 个月），影响项目效益释放等。

---

<sup>4</sup> 利息收入和建设项目资金结余已按程序于 2025 年 6 月 3 日上缴市财政局。

### **3.后期管护责任落实不到位，长效保障机制健全性不足**

目前在管护工作的落实上，尚有部分工作有待推进：一是项目资产未入账，工程竣工验收后，市土地整理中心未积极督促镇政府及时办理资产移交手续，未形成管护内容清单。二是奉贤区庄行镇人民政府与渔沥村间尚未签订管护协议，管护主体职责未夯实。三是已完工工程维护管理工作不到位，湿地公园管护效果一般，目前仅做定期清理，实地勘测后认为管护效果未达预期。另外，村委反映项目后期养护无稳定资金来源，养护负担较重。

## **六、有关建议**

项目前期规划统筹性不足“重指标轻需求”、质量管控精细化不够“重建设轻管护”、资金使用“重分配轻绩效”，全链条精细化水平有待提高，共同构成项目管理链条的薄弱环节，需从“全周期管理”的视角，强化规划协同性、管理规范性和管护长效性和资金高效性。对此，本次绩效评价提出有关建议如下：

### **（一）强化全域统筹与部门协同，构建“多规合一”实施机制**

**1. 建立跨部门联审与信息共享机制。**一是参照《上海市全域土地综合整治工作管理办法（试行）》（沪规划资源乡〔2022〕348号）中“各有关部门按照‘渠道不乱、各负其责、集中投入、形成合力’……共同参与土地综合整治工作”的要求，由市规划资源局牵头建立“多规合一”联审平台，整合郊野公园、美丽乡村等专项规划，在项目立项阶段按照《上海市市级土地整治项目管理办法》（2024）第12条要求，组织农业农村、水务（海洋）、绿

化市容、建设交通、生态环境等有关行业主管部门联合审查，明确工程边界与责任分工，从源头规避重复建设。二是建议市土地整理中心要求镇级政府在编制实施方案时，同步对接郊野公园等项目建设单位，将重叠区域整治内容纳入同一标段实施，避免多头管理。

**2. 深化村镇参与设计机制。**建议市土地整理中心探讨优化乡镇政府、村委和村民参与项目前期设计机制，由乡镇政府等单位将规划设计方案在项目区公示，征求所在地村民委员会和村民意见并修改完善后再申请立项。参考江苏省“村民议事会+专业团队”模式，充分调动村镇参与前期设计。例如，通过“线上问卷+线下听证”多渠道收集诉求，重点对接农机通行半径、灌溉设施布局、农业种植光照等生产需求，减少设计变更。

**3. 做实做深项目前期设计工作。**土地综合整治项目的建设主体较多、建设内容繁杂、地域分散、组织施工的难度较大，要顺利实施项目建设工作，建议市土地整理中心更加注重项目建设前期工作，尤其做实做深项目的初步设计工作。初步设计前应委托专业的勘察测绘机构对项目区内的原始地形测绘，全面摸清项目区水利设施、道路交通、地形地貌等现状情况。设计单位依据测绘资料深入项目实地合理确定项目区内各建设主体的位置、轴线、尺寸等，避免不必要的设计变更，影响施工进度。

## **（二）完善全过程管控体系，提升实施规范性与效率性**

**1. 刚性落实预算绩效管理和资金管理要求。**一是严格落实本



市全面实施预算绩效管理相关工作要求，编制绩效目标申报表，将新增耕地率、亩均投资控制率等指标纳入绩效考核范围并落实。二是落实结余资金处置要求，对结余资金 484.40 万元（含利息 36.31 万元）及时上缴国库。

**2. 规范合同与分包管理。**明确附加工程量清单、分包比例上限等条款，重点约束分包程序合规性问题。对分包事项实行“事前报备-事中检查-事后审计”全流程留痕。

**3. 优化验收流程时效。**借鉴江苏省“分段验收、并联推进”经验，探讨将工程复核、耕地质量评价等环节适当前置，分段、并联验收，验收一批、移交一批，压缩市级验收周期。

### **（三）压实管护责任，健全长效运维机制**

**1. 及时完成资产价值核定，推进资产登记入账。**一是项目竣工验收合格后，项目法人单位及时编制项目竣工财务决算，正确核定项目资产价值。二是及时按有关规定办理资产交付手续，明晰产权归属，推进资产登记入账，制定管护清单。

**2. 落实管护协议要求，压实后期管护责任。**一是按照“谁受益、谁管护，谁使用、谁管护”的原则明确工程管护主体，建议市土地整理中心进一步落实《上海市市级土地整治项目工程后期管护协议》要求，不定期组织农业、水利、生态等相关部门专业技术人员对项目设施管护进行检查。二是强化对维护管理的监督，建议市土地整理中心督促镇村两级签订“管护协议”，明确日常巡查、专业维修等具体管护事宜责任归属，夯实“耕地面积不减少，

耕地质量有提高.....专人管理和维护”等管护责任到村组。进一步规范市级土地整治项目工程交付使用后期管护工作，确保市级土地整治项目工程的正常运转和长效使用，使之纳入规范化、制度化运转。

## 七、其他需要说明的问题

无。

上海立信资产评估有限公司

二零二五年五月