

惠安县 2015-2017 年度村庄地籍和房屋调查项目支出绩效评价报告

福州大学

2025 年 11 月



福州大学经济与管理学院
School of Economics and Management Fuzhou University

主评人签字：刘琨

工 作 单 位：福州大学经济与管理学院

组 员：何子冕、范欣愉、陈斯婷

报告正文

为了进一步规范和加强专项资金管理，提高财政资源配置效率和使用效益，惠安县财政局委托第三方机构福州大学绩效评价工作组对惠安县 2015-2017 年度村庄地籍和房屋调查项目支出的执行情况进行评价，着重评价专项支出决策、过程、产出和效益等方面内容，分析存在的主要问题，并提出改进建议。

一、项目基本情况

（一）项目概况

根据国土资源部《关于进一步加快农村地籍调查推进集体土地确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2013〕97号）、《福建省人民政府办公厅关于印发福建省加快推进宅基地和集体建设用地使用权登记发证工作实施方案的通知》（闽政办〔2014〕167号）、《惠安县人民政府办公室关于印发惠安县加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作实施方案的通知》（惠政办〔2015〕115号）的工作部署，结合国家建立和实施不动产统一登记制度的有关要求，开展惠安县县辖区范围内的城乡一体化地籍调查工作，查清每一宗土地的权属、位置、界址、面积、用途、地上房屋等建筑物、构建物的基本情况，掌握基础数据，建立城乡一体化地籍管理信息系统，夯实农村地籍管理基础，明晰农村土地产权，推动建立现代地籍管理和土地产权管理制度，严格土地资产管理，有效保障土地权益，保护农民合法权益，奠定不动产统一登记坚实基础，促进农村社会经济可持续发展。

（二）项目组织与管理

本项目由惠安县国土资源局牵头，建设部门参与，各镇政府及相关部门支持配合，协调解决地籍调查及发证工作过程中出现的重大问题。国土资源部门具体负责调查与发证工作的组织实施，住建部门负责房屋测量及登记工作的技术指导工作，财政部门确保调查工作资金落实到位。同时，充分发挥各镇政府和村委会在权属争议调处中的主导地位，妥善解决纠纷问题。

（三）项目主要内容和实施情况

1.项目主要内容

本项目根据《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101号）要求，以“权属合法、界址清楚、面积准确”为原则，开展惠安县农村地籍和房屋调查工作，具体工作任务如下：

（1）数字测图

用全野外解析测量方法生产满足地籍和房产精度要求的 1:500 比例尺基础图件，采集所有宗地界址点、房产界址点、地籍要素、房产要素等，形成包含全部房屋和明显界标物（围墙、篱笆、铁丝网、水沟等）的土地房屋现状线划图，并测绘房屋和明显界标物外扩 5 至 10 米范围内的地形地貌要素。1:500 数字测图包含：地形控制测量、数字地形测量、地籍测量、房产测量等。

（2）地籍调查

调查（核实）村庄范围内的每宗宅基地、集体建设用地

权利人状况、权属来源情况、四邻情况等宗地信息；测绘宗地的空间位置、形状和面积等空间信息；收集权利人身份证明文件、户口簿等相关材料，拍摄宗地全景照，填写地籍调查表，绘制地籍图、宗地图。

已登记的宗地逐宗开展权属核实；未登记的宗地，按照地籍总调查的要求进行权属调查；土地权属争议按有关规定进行处理，暂时无法调处的，将争议土地单独划宗，制作《土地权属界线争议原由书》，并登记造册。

对土地权属来源资料中的界址不明确的宗地，以及界址与实地不一致的宗地，开展现场指界；对于无土地权属资料且符合登记条件的，开展现场指界。

（3）房屋调查

以宗地为单位，调查宗地范围内所有建、构筑物产权状况，实地多角度获取房屋照片，测算房产面积，填写房屋调查表、绘制房产分户图等图件。

对已登记的房屋，核实记录房屋登记的相关信息，无需重新开展调查。对未登记的房屋，调查记录实际使用人，实地调查测制房产分户图（房屋分户平面图）。

（4）权籍数据库建设

按照《不动产登记数据库标准（试行）》等规范要求，建立集图形、属性、档案文件于一体的农村地籍和房屋调查数据库，在权籍数据库基础上，完成数据汇总统计、权籍表格输出、图件输出等。

2.项目工作进度安排

2015 年 4 月-2015 年 7 月，选择 2 个村为试点，开展地籍与房屋调查；

2015 年 12 月底前，辖区内完成地籍和房屋调查的行政村比例不低于 10%；

2016 年 12 月底前，辖区内完成地籍和房屋调查的行政村比例不低于 30%；

2017 年 12 月底前，辖区内完成地籍和房屋调查的行政村比例不低于 50%；

2018 年 12 月底前，辖区内完成地籍和房屋调查的行政村比例不低于 75%；

2019 年 12 月底前，辖区内完成地籍和房屋调查的行政村比例不低于 95%；

2020 年 6 月底前，完成辖区内的农村地籍和房屋调查工作，并提交全部验收合格的成果。

3.项目实施情况

因辖区内涉及的行政村数较多，惠安县自然资源局将 215 个行政村和 13 个场区分为 4 个批次，通过公开招投标的方式确定了 8 家调查单位和 2 家监理单位。2020 年 11 月，惠安县所有地形测量成果全部通过福建省测绘产品质量检测中心验收；2021 年 1 月，所有农村地籍调查成果通过县级互检。2022 年 7 月，所有调查成果和数据库成果整改完毕，提请市局进行专家验收。

(四) 项目资金使用情况

惠安县自然资源局将 215 个行政村和 13 个场区分为 4 个批次，通过公开招投标的方式确定了 8 家调查单位和 2 家监理单位。本项目采购合同总价为 5788.27 万元，其中，村庄地籍和房屋调查项目采购合同总价为 5525.16 万元，项目成果核查监理服务合同总价 263.12 万元。惠安县财政局于 2016-2023 年共支付 4221.15 万元，余下 1346.72 万元尚未支付。具体情况见表 1-1。

表 1-1 惠安县农村地籍和房屋调查项目支出明细表

单位：元

类型	序号	项目	作业单位	合同价	已支付	未支付
调查费用	1	试点村-上坂村	福州市罗零勘测技术有限公司	246500	123250	123250
	2	试点村-锦水村	技术有限公司	156850	78425	78425
	3	2015 年农村地籍和房屋调查	福州市罗零勘测技术有限公司	1332780	932946	399834
			福建省国土测绘院	1590361.5	1113253.05	477108.45
			山东海天地地理信息工程有限公司	1330730	1330730	0
	4	2016 年农村地籍和房屋调查	福建伟志工程勘测股份有限公司	3049640	2714748	334892
			福建省国土测绘院	2855671	1998969.7	856701.3
			福州市罗零勘测技术有限公司	2639364	1847554.8	791809.2
			中冶沈勘工程技术有限公司	2614680	2423061	191619
			四川鱼鳞图信息科技股份有限公司	2759988	2759987.6	0
	5	2017 年农村地	福建省国土测绘	5491871	2971341.95	2520529.05

		籍和房屋调查	院			
			福州市罗零勘测技术有限公司	5950634	3677785.3	2272848.7
	6	农村地籍和房屋调查项目（第四批）	福建闽晟勘测规划有限公司	9000000	9000000	0
			福建省国土测绘院	8366250	6019750	2346500
			厦门天海图汇信息科技有限公司	7866240	5719744	2146496
小计				55251559.5	42711546.4	12540012.7
监 理 费 用	1	2015 年调查项目成果检查	福建省测绘院	200000	50000	150000
	2	调查项目（第一批次）成果检查	福建省测绘院	1220000	854000	366000
	3	调查项目成果 监理检查（第二批次）	辽宁宏图创展测绘勘察有限公司	1211159.04	800000	411159.04
小计				2631159.04	1704000	927159.04
合计				57882718.54	44415546.4	13467171.74

(五) 项目绩效目标

1.项目总体绩效目标

按照国家建立和实施不动产统一登记制度的有关要求,采用符合实际的调查办法,组织开展农村地籍和房屋调查,争取在 2020 年 6 月底基本完成本辖区范围内的农村地籍和房屋调查。查清包括宅基地、集体建设用地在内的每宗土地的权属、界址、位置、面积、用途及农房等地上的建筑物、构筑物基本情况,建立城乡一体的地籍数据库。在农村地籍调查基础上,依法对符合条件的宅基地、集体建设用地使用权确权登记发证。

2.项目绩效指标

根据财政部《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167号）、《福建省省级财政专项资金管理办法》（闽政令〔2023〕233号）等相关文件要求，设计了部门评价指标体系，包括决策、过程、产出、效果4个一级指标、14个二级指标、25个三级指标，满分100分，并相应设定了指标权重、标准值和评分标准等要素，具体见表1-2。

表 1-2 惠安县农村地籍和房屋调查项目绩效评价指标体系及标准

一级指标	二级指标	三级指标	标准
决策	设立决策	立项依据充分性	充分
		立项程序规范性	规范
	绩效目标	绩效目标合理性	合理
		绩效指标明确性	明确
	支出决策	预算编制科学性	科学
		资金分配合理性	合理
过程	组织实施	管理制度健全性	健全
		制度执行有效性	有效
		专项资金项目披露情况	公开披露
	资金管理	专项资金到位情况	100%
		专项资金预算执行情况	100%
		专项资金使用规范性	规范
产出	产出数量	农村地籍和房屋调查数量	目标值
		权籍数据库建设	1项
	产出质量	验收合格率	100%
	产出时效	任务完成时效性	6
	产出成本	成本节约情况	节约

效益	经济效益	宅基地办证率	目标值
	社会效益	推动乡村振兴	目标值
		推进农村房屋安全排查工作	目标值
		调查成果免费提供应用	目标值
	生态效益	降低宅基地违法违规使用	目标值
	可持续影响	不动产登记	目标值
	满意度指标	信访事件	0 起
		群众满意度	95%

二、综合评价结论及分析

（一）综合评价结论

通过分析预算单位项目资料，综合应用比较法、实地调查法等评价方法，2015-2017 年度惠安县村庄地籍和房屋调查项目取得了一定的成效。一是助力村庄规划，推动乡村振兴，二是深入开展农村房屋安全摸排，全面厘清宅基地房屋的层数、结构及规模等关键基础信息。三是调查成果建库汇交，建设不动产数据库，为全面推进农村房地一体不动产登记工作奠定基础。但是，专项资金在使用过程中存在绩效意识不强、项目成本管理有待提升等问题。

（二）项目绩效分析

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。评价组在基础数据分析及处理的基础上，对 2015-2017 年度惠安县村庄地籍和房屋调查项目进行客观工作评价，综

合评价得分为 84.38 分，评级为“良”。具体得分情况见表 2-1，各项指标具体分析见附表 1。

表 2-1 绩效评价指标得分情况表

一级指标	权重分	得分	得分率
决策	20	10	50%
过程	20	19.62	98.10%
产出	30	24.76	82.53%
效益	30	30	100%
综合得分	100	84.38	84.38%

三、主要问题及相关建议

（一）主要问题

1.部门绩效意识不强，未有相关绩效申报材料

已提供的材料中，未发现有本项目相关的绩效目标申报、自评等材料，不便于后期对项目绩效进行监控以及对相关效益进行评价，表明部门专项资金绩效管理意识不强。

2.项目支出超预算，控成本能力有待增强

本项目通过公开招投标的方式确定了 8 家调查单位和 2 家监理单位，采购合同总计 5788.27 万元，高于项目预算 5500 万元。

3.项目完成相对滞后，及时性有所欠缺

按照惠政办〔2015〕115 号，农村地籍和房屋调研、数据库建设应于 2020 年 6 月前完成，实际完成时间为 2022 年 7 月，项目完成不够及时。

（二）相关建议

1.强化绩效意识，目标精准量化

建议相关部门人员深入学习预算绩效管理政策，深刻理

解其核心要义，牢固树立“谁申请资金、谁设定目标”的主体责任意识。一是严格按时保质完成财政资金绩效目标申报，确保目标设置立足于项目立项依据，与实施目的高度契合，做到指向明确、量化可考。二是强化全过程绩效运行监控，建立动态跟踪机制。三是突出核心任务导向，聚焦重大效益产出指标，充分发挥绩效目标对项目实施的全过程引领作用。

2.推行预算精准化管理，强化成本刚性约束

建议深化项目预算管理，严控成本支出。一是预算编制精准，基于项目目标与任务，进行科学预测与详细分解，确保预算编制精准、可执行。二是成本管控，建立动态监控机制，实时追踪预算执行与成本发生情况，及时预警并纠偏。三是建立反馈机制，将成本支出与项目产出、绩效目标挂钩，通过分析评估，倒逼成本使用的规范与高效。

3. 实施项目清单化管理，确保任务及时完成

全面落实项目任务清单化管理，建立任务台账和进度跟踪机制，强化过程督导和节点管控，保质保量地完成村庄地籍和房屋调查项目工作。一是细化分解任务目标，明确责任主体和完成时限；二是建立动态监测评估机制，定期开展进度督查和质量检查；三是完善考核激励机制，将任务完成情况纳入绩效评价体系，切实保障项目实施的时效性和成果质量。