《青浦区集建区外现状建设用地减量化资金方案》绩效评价结果信息

一、政策基本情况

（一）政策背景和内容

我国人多地少、耕地资源稀缺，随着工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步加快推进，我国经济发达地区普遍面临建设用地规模接近“天花板”、土地供需矛盾突出、存量用地低效利用等问题。

为有效控制建设用地无序蔓延、为城镇化建设腾挪发展空间，中央和地方政府均出台了关于存量土地转型优化的相关政策和指导意见。2014 年国土资源部发文要求“实施建设用地总量控制和减量化战略”。同年上海市政府发文，确立了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用综合策略。

青浦区积极响应国家和本市文件精神，结合土地利用现状制定了《青浦区集建区外现状建设用地减量化工作实施方案》（青府办发〔2014〕57 号），设立减量化专项资金，**一是用于“减量化项目补贴”**，对街镇实施减量化项目所得新增建设用地及占补平衡双指标，进行收购（补贴），其中：新增建设用地指标 62.5 万元/亩、占补平衡指标 37.5 万元/亩；**二是用于“减量化任务完成奖励”，**对完成当年减量化验收任务的街镇提供 5 万元/亩的奖励。此外，如建设需要，拟由区级统筹安排新增建设用地指标或占补平衡指标的单位，街镇需缴纳相应指标使用的费用，全区指标使用价格与收购价格相同。

配套制度文件（青府办发〔2017〕28 号）规定，街镇收到的专项资金应专项使用、专账核算，专项资金应用于减量工作相关支出，包括腾地补偿、土地复垦等；若有结余，则结余资金应优先用于保障以后年度的减量成本费用。文件规定的结余资金可用范围还包括：改善农业生产条件的土地开发、农村及公益性设施建设等。

上述方案实施两年后，青浦于 2016 年制定《青浦区集建区外现

状建设用地减量化资金方案》（青府办发〔2016〕83号，即本政策），**增加了“超额完成奖励”条款，针对超额完成部分，奖励10万元/亩**；同时简化了补助资金下达流程，改为分两笔下达（原为分三笔下达）；政策未明确实施期。

（二）政策组织实施情况

区规资局和区财政局均为政策制定和主要执行部门、负责对各街镇减量化专项资金的使用和结余情况进行监管；区农委为减量化工作的主要配合部门，在减量化工作中承担土壤检测结果认定等工作；各街镇是减量化工作的责任主体和实施主体，是本政策的补贴和奖励对象。

减量化项目实施流程可归纳为任务分解、立项、实施、验收和管护共5个环节，其中，项目立项后区财政局向街镇下达首笔政策补助资金，项目通过验收后结算并拨付政策补助资金尾款。

（三）资金投入和使用情况

区规资局往年均整体匡算政策资金预算。

2023年初“建设用地减量化资金”预算金额为10亿元。年中，区规资局根据各街镇实际请款金额调整区级财政预算，并按市财政资金实际下达金额调增预算。调整后的2023年度预算195,948.13万元，其中市级减量化补贴政策资金95,948.13万元。

2023年政策资金支出195,502.81万元，其中区级财政资金99,554.68万元、市级财政资金95,948.13万元。区级财政资金中，**本政策资金支出80,866.78万元（全部为补助资金）**，农民集中居住补偿资金支出1.87亿元（该1.87亿元不属于本政策资金，不展开分析）。据统计，2023年本政策实际补贴164个立项项目，立项面积合计1267.98亩；全年拨付95个验收项目的结算尾款，结算项目涉及建设用地减量面积合计968.36亩。

经访谈得知，减量工作年度考核结果纳入区对街镇的综合考核内

容，故区级层面统筹执行奖补，区规资局不单独安排和拨付“减量任务完成奖励资金”。

（四）政策实施和完成情况

市规资局下达2023年建设用地减量化立项任务190公顷、验收任务190公顷。

区规资局基于各街镇上报的“集中居住宅基地减量化计划”、上年度土地变更调查结果，再综合考虑“已纳入其他规划地块、已有项目立项地块、零碎不成片地块、其他特殊地块”等特殊情况，将当年立项任务分解至11个街镇。

各街镇按市、区相关文件规定，依次执行“排摸减量地块、开展资产评估、与相关权利主体签订补偿协议、上报减量化项目立项资料，组织实施减量复垦工程（含施工、监理、审价、审计）、镇级自检、土壤检测、土地测绘、报请区级验收等”程序，完成减量工作。

各街镇2023年完成减量化项目立项面积合计177.01公顷，立项任务完成率93.16%；完成验收面积168.76公顷，验收任务完成率88.82%。

二、政策成本预算绩效分析

（一）绩效基线分析

1.政策绩效目标分析

政策文件未单独提炼政策总目标，区规资局也未明确设定过政策阶段性目标。

每年的减量化任务由市规资局分解下达，区规资局预估减量任务后编写年度绩效目标，但区规资局设定的政策年度目标相对简单，预估的目标值与实际情况存在偏差。部门分解的绩效指标中，产出数量指标的年度指标值不够合理、与当年度预算安排不匹配，未设置社会效益指标。

2.绩效表现分析

2023 年区规资局 100%拨付了立项和验收项目的补助资金。当年不存在“立项后撤销”的项目，年内组织验收的 77 个项目 100%验收达标。截至 2023 年末，全区超过两年仍未验收的项目数量占比[1]超 30%。

在政策推动下，全区 2023 年完成建设用地减量化项目立项面积 177.01 公顷，立项任务完成率为 93.16%；全年完成验收面积 168.76 公顷，验收任务完成率为 88.82%。对耕地利用情况的监管结果显示，2023 年区内部分减量复垦地块存在“耕地流出”问题，涉及 8 个街镇共 112.64 亩。

生态效益方面，减量复垦的土地均达到农业部门制定的土壤质量标准，受访街镇普遍认为减量化工作能够有效改善农村环境，相关满意度达 99.21%。

从全区层面来看，通过持续减量“198”地块的闲置、低效工业仓储用地，为新投资项目提供了用地指标，推进全区建设用地的整体使用效能得到提升。但全区耕地面积占补不够均衡，近三年各渠道[2]补充耕地面积（265.80 公顷）小于同期新增建设占用耕地面积（391.24 公顷）。此外，通过减量化工作，全区建设用地总面积提前实现规划目标，2023 年初已控制在 211.27 平方公里内。

3.基线对标分析

本政策的出台，主要服务于国家提出的“实施建设用地总量控制和减量化战略”和本市“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用综合策略。本市相关规划提出要优化“104”“195”“198”区域工业发展空间转型升级路径，实施差别化管理策略，其中大力推进“198”区域低效工业用地减量化。

青浦区土地总规（2017-2035）提出，到 2035 年全区规划建设用地规模不超过 228.8 平方公里，相比现状（2017 年）用地规模（238.55 平方公里）存在“倒挂”现象，青浦发展模式应从“增量扩张”转为

1 分母为：立项后尚未验收的项目总量
2 农用地整理补充耕地及建设用地减量和整理复垦

“存量优化”；同时城市开发边界外，重点推进低效工业用地和农村建设用地减量化，至2035年城市开发边界外建设用地总规模57.89平方公里，而建设用地减量化工作就是实现该规划目标的重要举措。

区规资局是主管本区土地等国土空间和自然资源的行政管理部门，负责城镇建设用地规模的总量控制和用途管制，负责土地等国土空间用途转用上报等工作，即减量工作属于区规资局机构职能范围，故减量政策资金预算安排在区规资局，确保相关事权与财权一致。

在综合对标上位政策、本市和青浦区实际减量需求、政策绩效的影响因素后，本公司梳理了青浦区建设用地减量政策的绩效基线。

其中，**政策总目标**为：积极响应建设用地总量控制和减量化战略要求，通过实施减量地块补贴政策，推进各街镇建设用地减量化工作的开展，提高土地节约集约利用水平，实现全区建设用地“负增长”目标，2035年全区规划建设用地规模不超过228.8平方公里。

2023年政策年度目标为：对当年街镇申请且符合补贴标准的减量化项目，100%做到规范、及时、足额拨付政策奖补资金，确保完成当年市局下达的全区建设用地减量面积任务（预估任务量为立项190公顷、验收190公顷），实现建设用地负增长，在提升土地节约集约利用水平的同时也做到占补平衡，并通过有效执行耕地管护机制，杜绝“耕地流出”问题。

政策绩效目标表详见附表3-1，绩效基线较原绩效目标的修订情况详见附表3-2。

（二）投入方向分析

1.相关政策分析

市规资局对各区完成的减量化项目也提供补助资金，最新支持标准为45万元/亩。市区两级财政资金对街镇建设用地减量化项目的补助属于直接叠加，虽然政策存在重叠，但能够直接降低各街镇的减量成本，加强政策引导效果。

2.投入方向精准性分析

本政策投入领域的聚焦度高、范围清晰，精准度高。

从补助范围来看，198 区域属于本市提出的重点减量对象，青浦区将其作为政策补助范围，完全符合上位政策文件精神。

从支持对象来看，政策资金拨付对象为各街镇，而各街镇是减量化项目的实施主体和减量成本的承担主体，通过获得资金补助能够直接降低减量成本或产生结余从而激励其开展减量工作，故支持对象合理、精准。

从补助条件来看，补助条件与减量化项目立项和完成情况直接挂钩，使得政策补助与减量任务紧密相连，成功建立了政策引导机制，反映补助条件设定合理。

此外，经横向政策比较，发现本市其他郊区减量补贴政策的投入方向与青浦区政策基本一致。

3.持续适宜性分析

减量化工作实施背景未发生重大变化，减量工作组织管理流程和责任主体预期也不会发生重大调整，故本政策中的投入方向仍符合当前形势。

4.投入方向调整意见

基于上述分析，判断本政策投入方向精准、合理，且仍符合当前形势，故政策投入方向相关规定无需调整。

（三）投入方式分析

1.效率性分析

本政策投入方式只有一种，即奖补资金。采用“奖补资金”的方式，在直接地降低街镇减量成本的同时，也给街镇提供了一定程度的资金使用灵活性。

从青浦区减量工作实际情况来看，由于减量化工作初期各街镇优先选择减量单位成本较低的地块，故大部分街镇仅通过获得“补助资

金”已能产生大量结余资金，即“在补助标准普遍高于减量单位成本”时期，“补助资金”已能充分发挥激励引导作用，导致**原政策设置奖励机制的必要性不够充分。**

但在“减量单位成本逐步提升、减量难度逐步加大”的新形势下，奖励机制就显得尤为重要，“奖励资金”能够与“补助资金”形成政策组合拳，真正发挥激励和引导作用。

2.投入方式调整意见

基于上述分析，判断本政策应继续采用奖补资金的投入方式，应同时安排“补助资金”和“奖励资金”。

（四）支持标准和投入规模分析

1.横向标杆比较

本公司分析比较了嘉定、金山、崇明、奉贤、松江、宝山等区级减量化补贴政策，发现：①青浦政策补贴标准属于中等水平；②青浦不区分地块特征，按统一标准执行补助；③青浦区减量化任务完成奖励标准相对较低。

2.减量成本分析

（1）历史样本分析

本次分析主要基于近三年完成验收且经过专项审计确认减量成本的减量化项目（共166个），剔除成本核算数据不够完整、数据异常的项目后，数据样本共157个，样本覆盖率约94.58%。

从样本整体来看，**减量单位成本平均值为81.95万元/亩**。

本次分析沿用专项审计的统计口径，将减量成本费用划分为4项：①补偿费、②复垦费、③资产评估、④其他服务费用。从样本数据可知，街镇减量成本费用中的主要成本是补偿费，占总成本的比重达93.19%。样本整体的**补偿费单位成本平均为76.37万元/亩**。综合来看，补偿费单位成本的影响因素较多，变动幅度较大，本公司从立项时间、地块位置、土地权属等多维度开展了分层统计分析。

从“立项时间”来看，2019年至2022年，减量单位成本曾一度下行，但近三年呈现明显的上升趋势，减量单位成本的平均值从2020年的67.16万元/亩提升至2022年的135.93万元/亩。

从“地块位置”来看，青中地区减量单位成本显著高于青东和青西地区，青中地区平均减量单位成本达到116.53万元/亩。

从“土地权属”来看，国有土地的减量单位成本一般不低于110万元/亩，平均值为168.9万元/亩，最高达到404.54万元/亩；集体土地的减量单位成本平均值为81.07万元/亩，最高可达到409.28万元/亩；其他情况下，项目的减量单位成本平均值为73.34万元/亩。

考虑到未来涉及“无证建筑”的项目日益减少，故需分析地上建筑权属对减量单位成本的影响。样本数据反映，若减量化地块上全部为“无证建筑”，则其减量单位成本普遍较低，平均值为27.06万元/亩。剔除此类“无证建筑”项目后，剩余样本的减量单位成本平均值为98.12万元/亩，中位数为104.15万元/亩。

（2）2023年新立项项目的减量单位成本测算

为预测未来减量单位成本变动趋势，本次分析特地选取2023年立项项目开展“补偿费”的取数核查。选取的88个样本中，大部分为集体土地，且涉及工矿用地的项目相对较少，区规资局预测未来短期内各街镇减量化项目地块特点仍维持该特征。

经数据分析发现，88个样本的平均补偿标准（补偿费单位成本）为64.20万元/亩。复垦费、评估费和其他费用按预估数计入减量总成本，则**测算的预估减量单位成本为71.57万元/亩**。其中，国有土地项目的减量单位成本显著高于集体土地，但由于集体土地仍为各街镇主要的减量对象，故平均而言，减量单位成本仍未突破100万元/亩。

3.支持力度分析

（1）补助标准

综合前文数据分析结果可知，青浦区减量化项目的减量单位成本存在较为明显的上升趋势，且不同土地权属地块的减量单位成本存在显著差异，具体地块的减量单位成本又受到地上建筑实际情况（有无产证、资产评估金额等）的影响。

从近三年样本项目的整体数据来看，青浦区减量单位成本平均值为 89.15 万元/亩，中位数为 92.71 万元/亩（平均值低于中位数，说明样本中的“偏小数”较多）。样本中“有证或部分有证”项目的平均减量单位成本为 98.12 万元/亩。

综上，近三年青浦区减量化项目的减量单位成本虽有提升，但整体来看，仍低于原政策补助标准（100 万元/亩）。由此分析，原政策补助标准在未来短期内仍然适用，故建议不调整补助标准。

（2）奖励标准

从横向政策对标分析结果来看，青浦在奖励范围和奖励力度方面均属于相对较低水平，一是青浦仅针对验收任务的完成情况提供奖励，二是奖励标准在各郊区中属于相对较低的水平。

原政策的奖励机制具体分为两项，一是“完成任务奖励”，二是“超额完成奖励”。考虑到减量化任务属于行政条线下达的履职任务，即“各街镇 100%完成减量分解任务”属于完成本职工作，故对“完成任务”予以奖励的必要性不够充分，故**建议取消“完成任务奖励”**。

同时，为了在新形势下继续发挥奖励机制的激励引导作用，**建议适当提高“超额奖励”标准，对超额部分奖励 15 万元/亩**，即在原奖励标准上提高 5 万元/亩。

此外，为便于指标管理，**建议指标使用价格和收购（补助）价格仍采用统一标准**。

政策支持标准建议汇总如下。

政策内容	现行标准			建议标准		
	具体内容	支出标准	计量单位	具体内容	支出标准	计量单位
减量化项目补助	新增建设用地指标	62.5	万元/亩	新增建设用地补助	62.5	万元/亩

政策内容	现行标准			建议标准		
	具体内容	支出标准	计量单位	具体内容	支出标准	计量单位
	占补平衡指标	37.5		占补平衡补助	37.5	
减量化（验收）任务完成奖励	任务量内面积	5				
	超额完成面积	10		超额完成面积	15	
指标使用	建设用地指标	62.5		建设用地指标	62.5	
	占补平衡指标	37.5		占补平衡指标	37.5	

4.投入经济分析

（1）补助对象规模估算

本政策补助对象规模稳定为 11 个街镇。

（2）实施期整体和年度投入资金规模估算

①实施期减量面积

考虑到减量潜力的逐年挖掘，预计未来青浦区减量任务指标将逐步降低，故暂按每年降低 10 公顷测算。预估 2025 年至 2027 年青浦区减量面积分别为 160 公顷、150 公顷和 140 公顷。

②新增耕地率

本次分析将“近三年样本项目整体的新增耕地率”——89.37%作为未来政策实施期内新增耕地率的预估值。

③减量任务超额完成面积

随着未来减量难度加大，预计较少街镇能获得减量化任务“超额完成奖励资金”，故暂按“当年减量验收任务的 5%”进行测算，则预估 2025 年至 2027 年超额完成面积分别为 8 公顷、7.5 公顷和 7 公顷。

④政策实施期资金投入规模估算

按调整后的支持标准测算，政策实施期内区级财政政策资金投入规模合计约 65.3161 亿元。

其中，“补助资金”投入规模合计约 64.8099 亿元，“奖励资金”投入规模合计 5062.5 万元。

（五）分担机制分析

减量化项目补助资金主要由市、区两级财政共同构成，由于本次分析对象为区级政策，故不存在“向下分担”的情况。

市级政策补贴范围仅针对工矿仓储用地，故街镇今后的减量化项目若涉及工矿仓储用地，则能额外得到市级财政政策的补助，将进一步降低街镇减量单位成本。

三、分析结论

（一）政策制定的建议

本市减量化工作已实施十年且仍将持续推进，但各区减量工作的压力和难度已显著提升，在新形势下，市区两级财政政策的补助对基层减量工作的支持作用就显得尤为重要，因此建议本政策延续执行。

（二）政策投入的建议

通过近三年样本项目的减量单位成本数据分析和2023年新立项项目减量单位成本的测算，判断原补助标准在未来短期内仍然适用，故建议维持补助标准。同时，为激发各街镇完成减量任务的积极性，建议完善奖励机制，一是取消“减量任务完成奖励”，二是提高“超额完成”奖励标准。

针对奖励资金，建议区规资局单独安排相关预算，仍由街镇请款并由财政部门拨付下达，以提高各街镇的获得感。同时，建议不对相关奖励资金的使用范围进行限制，即不作为“减量化专项资金”下达，街镇可自主使用该奖励资金，从而进一步提升街镇完成减量化分解任务的积极性。

（三）政策实施管理的建议

1.存在的问题

（1）减量化项目立项工作不够规范

经资料核查发现2023年立项归档资料不够完整，个别街镇未附补偿协议或补偿协议与减量项目不匹配。

同时，征地中心数据台账信息不够准确和完整，个别项目存在文

号错误、备注信息不准确的问题。

（2）政策资金预算编制不够规范

近三年区规资局均整体匡算下一年度政策资金预算，未细化测算区级和市级两级财政资金预算，也未细分立项项目和验收项目的政策资金预算，导致2021年至2023年度预算调整率较高，分别为-20.70%、-41.76%和95.95%。

2.相关建议

（1）建议完善复核机制以加强立项管理规范性和准确性

建议完善立项环节的复核检查工作机制，对各街镇提交资料的准确性、完整性、及时性进行跟踪监督和复核确认，从而加强资料管理和数据管理的准确性、规范性和细致程度。

（2）建议完善预算编制方法，加强政策资金预算管理

建议区规资局汇总各街镇在系统中上报的减量化项目验收面积，以此为基数测算下一年度市级财政补助资金规模。

建议区规资局在完善项目台账管理的基础上，梳理“截至当年8月末，已立项但未申报区级财政补助”的项目清单，并按立项面积和支持标准测算区级补助资金预算金额。对当年9月至12月新立项项目的补助资金，则纳入下一个预算周期。

建议区规资局在预算编制阶段，让各街镇梳理“拟于次年提交验收”和“截至当年8月末已验收但未清算”的项目清单，假设拟验收项目能全部通过并获得验收批复文号，据此测算应予结算的补助资金尾款，作为下一年度验收项目的政策资金预算。

建议区规资局在预算编制阶段，梳理“上一年度”完成减量化任务的街镇，根据支持标准测算奖励资金预算金额，纳入下一年度政策资金预算。举例而言，对街镇完成的2023年减量化任务，相关奖励资金纳入2025年度政策资金预算。

（四）预期效果情况

通过对青浦区近三年减量化项目的减量成本进行拆解分析，清晰呈现了不同地类、不同时间、不同位置、不同用地情况地块的真实减量成本，为政策支持标准的修订提供了相对扎实的数据基础。基于数据分析，确认了青浦区在减量化工作初期，本政策经济成本偏高，但随着减量化工作的持续推进，该补助标准在目前和未来近期则符合青浦区实际情况，即政策的经济成本更加合理、更加符合现实情况。

另一方面，通过提升奖励标准、优化奖励机制，能够确保奖励条款有效兑现，既提升街镇的获得感又通过政策叠加效应，加强政策的引导作用，激发街镇降低减量成本、完成减量任务的积极性。

四、结果运用情况

（一）根据各街镇报送的减量化项目进行严格审核，对于未附补偿协议的减量化项目不予审批。及时做好项目台账录入以及立项资料的归档，录入与归档之前仔细比对相关信息确保无误。

（二）规资局正拟定《青浦区关于进一步加强城市开发边界外低效建设用地减量化工作管理办法（征求意见稿）》，材料中已明确工作原则、年度计划、资金管理、职责分工、监督管理及考核等相关办法。目前正处于2025年预算编制阶段，根据要求，对街镇布置了预算，要求各街镇按立项和验收计划编制。至于市级财政资金的预算，根据市级下达时间及时编制预算。