

北京市市级财政支出项目 绩效评价报告

项目名称 北京市全民所有自然资源资产清查

主管部门 北京市规划和自然资源委员会

项目单位 北京市规划和自然资源委员会

北京市规划和自然资源委员会

二〇二六年四月

目录

一、基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	2
二、绩效评价工作开展情况.....	4
（一）绩效评价目的、对象和范围.....	4
（二）绩效评价原则、评价方法、评价指标体系、评价标准....	4
（三）绩效评价工作过程.....	5
三、综合评价情况及评价结论.....	6
四、绩效评价指标分析.....	6
（一）项目决策情况.....	6
（二）项目过程情况.....	8
（三）项目产出情况.....	9
（四）项目效益情况.....	11
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	12
（一）主要经验及做法.....	12
（二）存在的问题及原因分析.....	12
六、有关建议.....	13
七、其他需要说明的问题.....	14

北京市全民所有自然资源资产清查项目 绩效评价报告

为进一步加强预算绩效管理，强化支出责任，提高财政资金使用效益，根据《北京市市级政府购买服务预算绩效管理办法》（京财综〔2024〕213号）、《北京市项目支出绩效评价管理办法》（京财绩效〔2020〕2146号）、《北京市财政局关于2026年预算绩效管理工作的通知》（京财绩效〔2026〕392号）等文件要求，北京市规划和自然资源委员会（以下简称“市规自委”）成立绩效评价工作组，于2026年4月-5月对北京市全民所有自然资源资产清查项目实施绩效评价，形成本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景

自然资源部自2019年起在全国部署开展了三批全民所有自然资源资产清查试点工作，北京市清查试点工作自2020年启动以来，已经开展了7个区的资产清查，整体进展和创新方法得到了自然资源部的肯定。基于中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》中提出的“自然资源资产底数不清”的问题、《关于建立国务院向全国人大报告国有资产管理情况制度的意见》中明确“政府每年需向人大报告国有资产管理情况”的要求及自然资源部办公厅印发《全民所有自然资源资产负债表编制制度（试行）》中提出“按年度编报自然资源实物量和经济价值量”的要求，市规自委计划全面

启动清查和数据成果更新工作，申请设立北京市全民所有自然资源资产清查项目。

2. 项目主要内容及实施情况

北京市全民所有自然资源资产清查项目主要工作内容：利用各类自然资源调查、统计、登记成果，通过统一的技术方法，叠加提取全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产和自然生态空间属性信息，形成资产底图；摸清全民所有自然资源资产实物量、价值量、使用权状况、所有者职责履职主体、保护和利用情况、权益维护情况等底数信息；建立和更新各类、各级全民所有自然资源资产价格体系，研究进一步提高价格数据精度方法；核算全民所有自然资源资产经济价值，开展全民所有自然资源资产生态价值、社会价值核算研究；建立健全全民所有自然资源资产清查制度与技术标准；开展资产清查成果分析总结。

2024 年 10 月市规自委通过公开招标方式确定项目 10 包服务单位，2025 年 6 月北京市率先完成自然资源部任务，将实物量清查和价值量估算成果汇交至自然资源部，2025 年 12 月完成使用权清查成果汇交，2025 年 12 月组织专家对项目评审验收。

3. 资金投入和使用情况

该项目申报预算 3,989.46 万元，经北京市财政局预算评审中心审定预算 3,957.29 万元。2024 年-2025 年共计批复到位财政资金 3,957.29 万元，截至 2025 年 12 月 31 日实际支出资金 3,896.40 万元，预算执行率 98.46%。

（二）项目绩效目标

1. 总体绩效目标

落实 2017 年《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》提出“组织开展国有资产清查核实和评估确认”的要求，摸清本市全民所有自然资源资产“家底”，全面掌握自然资源资产保护与利用情况，挖掘、盘活自然资源资产价值、潜力，助力北京经济发展，支撑自然资源资产监督考核机制建设，完善自然资源资产有偿使用的权利配置体系，推动自然资源向资产的转变。按照《自然资源部关于全面开展全民所有自然资源资产清查工作的通知》（自然资发〔2024〕127 号）的部署，在全市范围开展全民所有自然资源资产清查工作。全面摸清北京市全民所有自然资源资产实物量、价值量、使用权状况、所有者职责履职主体、保护和利用情况、权益维护情况等底数信息；核算全民所有自然资源资产经济价值。支撑委托代理机制试点工作，协助国有企业用地情况调查、老城保护、城市更新和城市治理等方面的应用，开展辖区内生态产品价值核算研究，自然资源保护和使用规划编制工作。形成北京市全民所有自然资源资产数据本底。

2024 年，预计：完成 10 个开展区及 7 个更新区的资料收集分析与处理全部工作，开始 10 个开展区及 7 个更新区北京市全民所有自然资源资产实物量及相关管理信息清查和使用权状况、所有者职责履职主体等底数信息清查工作。

2025 年实施目标为：

目标 1：完成 10 个开展区及 7 个更新区核算全民所有自然资源资产实物量清查、经济价值核算、摸清使用权状况和所有者职责履职主体清查全部工作

目标 2: 全面完成 10 个开展区及 7 个更新区区级成果编制与数据库建设

目标 3: 全面完成 10 个开展区及 7 个更新区的市级成果核查工作

目标 4: 全面完成 10 个开展区及 7 个更新区的成果汇交形成市级数据库工作。

目标 5: 组织专家开展项目验收工作。

2. 绩效指标

自然资源所有者权益处根据项目总体目标及年度计划安排，分解细化了产出、效益、满意度及成本绩效指标。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的

通过对市规自委北京市全民所有自然资源资产清查项目的经济性、效率性和效果性进行分析，梳理总结项目决策、项目管理和项目绩效中存在的问题，提出专业评价意见，进一步改进和加强项目资金管理，提高财政资金使用效益，为以后年度加强相关项目管理提供参考依据。

2. 绩效评价对象和范围

本次绩效评价的对象为市规自委“北京市全民所有自然资源资产清查”项目，资金来源为 2024 年-2025 年财政资金，资金总额共 3,957.29 万元。

(二) 绩效评价原则、评价方法、评价指标体系、评价标准

1. 绩效评价原则和方法

绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合项目的特点，采用案卷研究法、目标预定与实施效果比较法、专家评价等方法，从项目决策、过程、产出、效益4个方面对本项目开展绩效评价，根据专家评议结果形成评价结论并提出建设性意见。

2. 绩效评价指标体系和评价标准

评价工作组根据《北京市市级政府购买服务预算绩效管理办法》中的绩效评价体系框架，围绕项目决策、过程、产出和效益四个维度，分解制定“北京市全民所有自然资源资产清查”项目评价指标体系，并根据指标的重要性与相关性确定打分权重及评分标准。

（三）绩效评价工作过程

1. 前期准备情况

市规自委组建评价工作组，对项目进行绩效评价。工作组进行了内部培训，明确评价工作要求及职责分工。

2. 资料核查与整理

评价工作组根据绩效评价要求收集相应资料，围绕项目决策、项目管理和项目绩效进行资料梳理，对资料准备的完整性、准确性进行审核，整理形成绩效评价资料手册。

3. 专家评议

组织专家进行项目预评价，形成《专家预评价意见反馈及补充资料清单》；根据项目实际情况，细化调整评价指标体系，明确指标权重和评分标准；组织召开专家评价会，由专家组就项目问题进行现场质询，对项目的绩效情况进行评价和打分，并提出

评价意见。

4. 出具报告

评价工作组依据项目资料、专家意见等完成项目绩效评价工作，形成绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经专家评议，该项目综合得分 85.94 分，其中，项目决策 18.4 分，项目过程 17.94 分，项目产出 29 分，项目效益 20.6 分，绩效级别评定为“良”。具体情况详见表 1。

表 1：北京市全民所有自然资源资产清查项目绩效评价结论一览表

评价内容	分值	评价得分
项目决策	20	18.4
项目过程	20	17.94
项目产出	30	29
项目效益	30	20.6
综合得分	100	85.94
绩效评定级别	良	

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1. 项目立项情况

基于中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》中提出的“自然资源资产底数不清”的问题、《关于建立国务院向全国人大报告国有资产管理情况制度的意见》中明确“政府每年需向人大报告国有资

产管理情况”的要求及自然资源部办公厅印发《全民所有自然资源资产负债表编制制度（试行）》中提出“按年度编报自然资源实物量和经济价值量”的要求，自然资源所有者权益处计划全面启动清查和数据成果更新工作，申请设立全民自然资源资产清查项目。2023 年上报市政府《北京市规划和自然资源委员会关于全面开展全民所有自然资源资产清查工作的请示》，经批示予以立项。同时，为加强项目综合论证，市财政局组织对该项目开展了事前评估，评估结论为予以支持。该项目实施具有一定的必要性及现实需求，属单位政府购买服务范畴，履行了必要的审批程序，项目设立依据较充分，立项程序较规范，但项目前期论证存在需完善的方面，在该项目实施前，北京市已经陆续开展了 7 个区的资产清查任务，本项目申请、设计环节对已有工作基础条件、取得成果利用情况及衔接情况等分析不够充分。

2. 项目绩效目标情况

自然资源所有者权益处根据预算绩效管理要求，编制了绩效目标申报表，明确了总体目标及具体指标，绩效目标设置较为规范，但个别绩效指标需进一步细化，效益指标量化程度不够，如盘活土地面积公顷数、生态产品价值实现金额未予以量化。

3. 项目资金投入情况

该项目预算申报金额 3,989.46 万元，经北京市财政局评审中心审定金额 3,957.29 万元，包括北京市全面启动 10 个区（含北京经济技术开发区）资产清查工作 3,579.69 万元、北京市 7 个区资产清查成果更新（东城、西城、海淀、门头沟、平谷、朝阳、通州）348.63 万元、专家咨询与验收 28.96 万元，预算审减率

0.81%，预算编制相对准确、夯实。自然资源所有者权益处根据预算评审结果，申报预算资金 3,957.29 万元。

（二）项目过程情况

1. 项目资金管理情况

该项目资金全部为市级财政资金，预算批复金额为 3,957.29 万元，财政资金足额及时到位。截至 2025 年 12 月 31 日，项目实际支出金额为 3,896.40 万元，预算执行率为 98.46%。该项目资金管理按照委财务管理制度、合同管理制度及采购管理制度等进行管理，在资金使用过程中，严格执行按照合同约定及单位内部资金管理要求执行，资金支出审批程序规范，项目资金单独核算，专款专用，未发现截留、挤占、挪用等违规违纪行为，项目资金使用合规。

2. 项目组织实施情况

在制度保障方面，市规自委有完善的财务管理、合同管理、采购管理、预算绩效管理等制度，为预算管理、政府采购、合同执行及预算经费执行等事项提供了一定的制度保障，但针对购买服务事项，自然资源所有者权益处作为业务主管处室，虽制定了《北京市全民所有自然资源资产清查项目管理办法》，但针对此购买服务事项缺少质量监控制度和验收办法。

在项目前期申报组织方面，自然资源所有者权益处编制印发了《北京市规划和自然资源委员会 2024 年度北京市全民所有自然资源资产清查工作实施方案》，明确了总体要求、主要内容、基准时点、任务分工、时间安排、领导小组及职责分工、保障措施等，项目实施方案内容相对齐全，但站在自然资源所有者权益处

申报执行项目角度，存在需完善的方面，方案中针对职责分工、资产清查涉及区级的划分原则、第三方服务单位的遴选要求、资金使用计划、成果验收要求、各项任务间的协调和约束机制等事项不够明确。

在项目服务单位遴选环节，自然资源所有者权益处按照政府采购管理要求，通过公开招标方式确定项目具体承担单位，程序合法合规。按照合同管理要求，经法务审核、相关领导审批后，与承担单位签订了技术服务合同，合同中明确了服务范围、服务内容、工作进度、成果提交要求、保密要求、验收要求、报酬及支付方式、各方权利义务和违约责任等事项，合同约定内容齐全。

在项目实施环节，自然资源所有者权益处按照《2024 年度北京市全民所有自然资源资产清查工作实施方案》《北京市全民所有自然资源资产清查项目管理办法》等进行项目管理，在实施中存在需完善提升的方面，项目统筹协调与过程管控机制体现不足，相关单位在专业性技术指导及成果审核方面的具体职责与履职情况缺少记录与说明；区级方案制定的全面性、及时性存在不足，存在未印发正式版方案、印发不及时的现象；过程质量管控不够到位，虽按制度履行了“三检一验”程序，但市级在核查过程中仍发现区级提交成果存在需完善的方面；档案归集整理不够到位，如缺少作业单位建立的管理制度体系。

（三）项目产出情况

1. 产出数量指标完成情况

该项目按照预期计划完成了北京市全民所有自然资源资产清查任务，数量指标完成情况达到预期，具体完成情况详见表 2。

表 2：产出数量指标完成情况对比情况表

序号	指标名称	指标性质	指标值	完成值	度量单位
1	完成新开展区实物量清查	=	10	10	个
2	完成新开展区经济价值估算	=	10	10	个
3	完成新开展区使用权状况清查	=	10	10	个
4	完成新开展区所有者职责履职主体情况清查	=	10	10	个
5	完成新开展区数据库建设清查成果数据集	=	10	10	个
6	完成新开展区汇总表	=	10	10	个
7	完成新开展区图集	=	10	10	个
8	完成新开展区工作总结	=	10	10	个
9	完成更新区实物量数据成果更新	=	7	7	个
10	完成更新区经济价值估算成果更新	=	7	7	个
11	完成更新区使用权状况清查成果更新	=	7	7	个
12	完成更新区所有者职责履职主体情况清查成果更新	=	7	7	个
13	完成更新区数据库建设清查成果数据集	=	7	7	个
14	完成更新区汇总表更新	=	7	7	个
15	完成更新区图集更新	=	7	7	个
16	完成更新区工作总结	=	7	7	个
17	市级数据库建设	=	1	1	个
18	市级清查图集	=	1	1	个
19	市级工作总结	=	1	1	个

2. 产出质量指标完成情况

该项目于 2025 年 6 月完成了实物量清查和价值量估算成果的汇交，2025 年 12 月完成了使用权清查成果汇交，相关成果达到自然资源部成果汇交，但成果规范性有待加强，存在部分成果属性缺失、格式不符、逻辑不一致、个别关键的价格信号采集数据缺失等情况。

3. 项目产出时效分析

该项目按照整体计划在 2025 年 12 月完成了汇交任务，总体进度控制合理，但存在区级工作部署进度滞后的情况。

4. 项目产出成本分析

该项目通过预算评审、公开招标的方式控制项目预算成本，项目预算资金支出按照合同约定金额执行，预算资金控制在预算范围内。

（四）项目效益情况

1. 项目实施效益分析

（1）社会效益指标

通过该项目实施，全面摸清北京市全民所有自然资源资产情况，能够有效支撑国有自然资源资产管理情况专项报告和全民所有自然资源资产负债表的编制工作。在北京市深化资产清查任务过程中，将国企用地清查作为重点任务之一，为国企用地盘活利用提供了重要的支撑作用。

（2）可持续影响指标

该项目实施形成的各类技术标准、数据成果可持续服务全市自然资源资产管理，为国有自然资源资产管理情况专项报告、资产配置等工作提供支撑。在清查过程中，北京市测绘队伍与估价队伍联合开展清查作业的组织模式得到自然资源部肯定，在自然资源部印发的《全民所有自然资源资产清查典型案例（第一批）》的函中，形成“北京市全面准确细化使用权清查实现资产‘精准画像’”典型案例，被自然资源部采用并推广。

综上，项目预期效益实现较为显著，但项目实施成果的应用效果呈现不充分，缺少成果应用的佐证资料。

2. 项目满意度分析

预期指标设定为“北京市规划和自然资源委员会及相关委办局等管理部门相应满意度指标 $\geq 90\%$ ”，缺少满意度支撑，满意度实现情况不明确。

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. 充分做好前期准备工作。认真梳理了工作内容，在国家任务的基础上，针对北京市的工作需要确定北京深化任务；根据三批试点的情况，测算全市各自然资源类和资产量，较为准确地确定10个非试点区的清查工作量和7个试点区的清查成果更新工作量，为后续的资金申请打好基础。

2. 做好项目管理工作。建立市级工作专班，加强领导；注重项目管理制度建设，明确工作目标、工作任务、技术要求和各方责任；加强工作调度及核查，确保项目成果的完整性、准确性和可靠性，如期完成；严格履行合同，确保项目资金合规支付。

（二）存在的问题及原因分析

1. 项目前期论证及绩效指标填报略有不足。针对北京市已经开展的7个区资产清查任务，本项目申请、设计环节对已有工作基础条件、取得成果利用情况及衔接情况等分析体现的不够充分。根据项目实施内容设置了绩效指标，但细化程度不足，效益指标不够量化，如盘活土地面积公顷数、生态产品价值实现金额未予以量化。

2. 项目过程管理不够到位，精细化水平有待提升。项目整体层面保障制度及实施方案不够完善，区级层面方案制定的全面性、

及时性略有不足。项目整体统筹协调与过程管控机制不够清晰，过程质量管控存在不足，档案归集整理不够到位。

3. 项目绩效较为显著，但呈现不够充分

项目预期效益实现较为显著，但项目实施成果的应用效果呈现不充分，缺少成果应用的佐证资料。未针对委办局等管理部门进行满意度调查，缺少满意度支撑，满意度实现情况不明确。

六、有关建议

（一）夯实项目前期论证工作，做好绩效分析。全面梳理全市 7 个行政区已完成的资产清查工作底数、现有基础及既有工作成果，在项目申报与方案设计阶段充分做好现有工作衔接统筹，深化成果复用与统筹衔接分析。同时进一步细化完善绩效指标设置，量化效益指标，明确核定盘活土地公顷数、生态产品价值实现金额等具体量化目标，提升项目论证深度与绩效指标可考核性。

（二）完善项目管理制度、实施方案，加强项目过程管控，提高项目精细化管理水平。完善制度建设，建立配套业务管理细则。完善项目实施方案，细化责任分工，明确服务单位遴选要求、资金使用计划、项目质量标准、购买服务项目验收机制等事项。建立跨任务、跨层级协同联动机制，确保各环节工作衔接顺畅、闭环可控。强化项目全过程管控，抓实方案编制印发、过程成果审核核验等关键环节监管，推动各项制度规范执行有效。

（三）注重项目绩效成果呈现，加强绩效资料归集整理。强化项目成果落地应用，全面系统收集整理成果实际运用、实践转化等相关佐证材料，充分体现清查成果应用效益。建立满意度评价机制，开展专项满意度问卷调查，客观详实佐证项目满意度达

成情况。

七、其他需要说明的问题

无。