

浦东新区老港镇 2019-2021 年领导干部 自然资源资产离任（任中）审计 实施方案

一、编制依据

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》《上海市审计机关2022年至2024年资源环境工作三年计划》及《2022年度浦东新区资源环境审计工作方案》的要求，结合对老港镇调查了解情况，制定本实施方案。

二、基本情况

老港镇地处洋山深水港、浦东国际机场和上海铁路东站的中心腹地，是乡村振兴示范带、大治河生态廊道及沿海产业走廊等项目的重要载体。下辖7个行政村，4个居委会，户籍人口3.43万人，其中农业人口1.37万人。《上海市浦东新区国土空间总体规划（2017-2035）》对老港镇的发展定位为“建设成为全市现代农业生产示范基地及再生能源实践基地，浦东新区东南部沿海生态休闲特色小镇”。

根据老港镇提供的资料，全镇土地总面积66.67平方公里。农用地45.38平方公里，占比68%；其中耕地16.4平方公里；建设用地15.47平方公里，占比23%；未利用地5.82平方公里，占比9%。

镇域范围内现存管控水体1054条段。其中，市级河道1

条段，区级河道6条段，镇级河道29条段，村级河道819条段，其他水体199条段，河道全长386.67千米。

根据区生态环境局《上海市浦东新区森林资源动态监测报告》的数据，2019年至2021年老港镇新建林地2377.55亩。截至2021年底，老港镇森林面积2.41万亩，森林覆盖率为41.34%。

2019年至2021年期间，老港镇在自然资源资产开发利用和执行生态环境保护方面，三年累计收到市区两级补贴资金27.17亿元，镇级预算安排2.23亿元，累计支出26.06亿元。

三、审计目标

通过对领导干部任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况开展审计，掌握该镇自然资源资产类型、数量和质量状况，并同步探索浦东新区镇领导干部自然资源资产评价体系，对领导干部履责情况进行客观评价，促进领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任，推进生态文明建设。

四、审计对象和范围

（一）审计对象：老港镇原党委书记徐纪明同志、党委书记江臻宇同志、原镇长姚建安同志、镇长谭志恒同志。

（二）审计期间：2019年1月至2021年12月，必要时将追溯和延伸有关年度。

（三）审计范围：对徐纪明同志2019年1月至2021年7月、江臻宇同志2021年7月至2021年12月担任上海市浦东新区老

港镇党委书记，姚建安同志2019年1月至2021年7月、谭志恒同志2021年7月至2021年12月担任上海市浦东新区老港镇镇长期间应负自然资源资产责任的情况进行审计。本次审计涉及土地资源、水资源、森林资源管理利用情况、垃圾管理及清运情况，以及自然资源生态修护和环境保护相关项目实施效果，同时延伸审计相关单位。

五、审计内容和重点

（一）土地资源审计

1、土地政策执行情况

一是审查是否建立土地资源相关重大事项集体决策制度，决策制度是否得到执行，内容和程序是否合规，并抽取相关重大事项审查执行情况。二是审查是否制定各类土地的管理办法，建立管理台账，明确管理责任主体，是否存在管养缺失情况。

2、土地资源相关目标责任完成情况

一是审查耕地保有量和基本农田保护面积的目标任务完成情况。二是审查建设用地减量化指标的完成情况，减量化土地整治项目是否按照年度计划实施完成。三是审查“五违四必”整治面积指标的完成情况。

3、土地资源监督、管理情况

重点审查领导干部在基本农田、高标准农田、租赁土地方面的政策执行及监督管理情况。

（1）基本农田管理使用情况。一是利用规划资源局相

关图斑信息，全面核查老港镇基本农田管理情况，是否存在种林、建房等违规占用基本农田的情况。二是核查老港镇从事租赁经营的专业合作社及家庭农场等是否存在违规占用耕地从事经营性活动。三是是否存在占用基本农田用作泥库，造成土壤质量不高的情况。

（2）租赁土地管理情况。一是抽查农发公司土地租赁是否存在改变土地性质、租赁期限过长、违规租赁等情况。二是抽查租金收入的管理是否规范。三是抽查尚未出租的土地的管理情况，包括工业园区集体建设用地的管理情况。

（3）设施农用地备案管理情况。重点关注备案项目是否存在违反设施农用地使用用途，用于从事非农经营活动的情况；是否存在超范围建设设施用房的情况。

4、拆后地块管理使用情况

截至2021年底，老港镇完成验收减量化项目78个，新增耕地1198.35亩。2019年至2021年，完成违法用地整治82.11亩，违章拆除9.87万平方米。本次审计重点关注土地减量化项目、农民集中居住项目和“五违”整治项目新增地块长效管理制度建立情况，并抽取部分项目进行现场利用情况审查。一是审查土地开发整理项目实施的规范性，是否存在违规填埋建筑垃圾、覆土不符合耕种要求的情况。二是审查项目长效管理情况，是否存在耕地变更用途或撂荒、弃耕的情况。三是减量化地块的土壤监测和修复情况。是否按照要求进行土壤监测，是否存在未通过土壤监测的土地违规进行耕

种。四是“五违”整治拆后地块是否存在拆除不到位及回潮新增的情况。

（二）水资源审计

重点审查领导干部在履行水资源保护方面的政策制定和落实执行情况。

1、河长制推进落实情况

一是是否根据市、区相关要求，制定出台河长制实施细则，完善相关制度；二是河长制是否落实到位，河长是否如实履行河长责任，是否及时根据人员变动更新河长，是否满足巡河频次。查看是否存在河道重返黑臭的情况，是否存在现场发现的违章、未封堵排污口等河道问题未在巡河记录中反映，或反映的问题未得到解决的情况。

2、河道养护和水域面积变化情况

一是关注镇域内河道养护情况。镇域内河道是否纳入监管和养护，是否存在未纳入河湖名录和养护清单的情况；二是核查河道控制线内是否存在违法建筑、侵占防汛通道的情况。重点抽查大治河（老港段）、中港河等重点河道的养护监管情况；三是关注水域面积变化情况，是否存在违规填埋河道的情况。

（三）森林资源审计

重点审查领导干部在履行森林资源保护方面的目标任务完成情况及养护管理情况。

1、森林相关目标责任完成情况

审查造林指标完成情况，检查年度造林任务和森林覆盖率是否达到新区指标要求。

2、森林资源养护管理情况

一是审查是否明确管养部门，养护责任单位是否按照国家和本市公益林养护技术标准进行养护。二是关注后期管护是否到位，有无造林成活率和保有量低于标准要求。是否存在林窗、杂草及垃圾堆放等养护不到位情况。

（四）生态环保政策执行情况审计

1、信访、环保督察问题整改情况

一是中央、上海环保督察提出问题的整改落实情况，是否存在整改不力或措施不到位的情况。二是长江经济带相关生态环境问题清理整治情况。重点关注码头堆场、固体废物堆点及危险废物处置管理是否符合新固废法要求。三是信访投诉问题的整改落实情况。主要抽查河道管理、垃圾处置及环保等方面信访矛盾突出问题进行现场了解。

2、垃圾管理、收运处置情况

重点审查领导干部在垃圾分类管理及清运工作方面的履责情况，关注老港镇域内垃圾的收运和处置情况。

一是关注各村垃圾堆置点环境管理情况，是否存在露天堆放、无围栏和防渗措施等情况；二是关注建筑垃圾中转站及两网回收融合点运行管理情况。关注选址是否合理，设施、工艺是否符合建筑垃圾处理的要求。

3、企业环境保护监管情况

一是审查是否对新入驻园区的企业进行审核把关，是否引进不符合园区产业导向的企业。二是审查对工业企业生产过程中环保问题的监管情况。

4、节能降耗目标任务完成情况

一是贯彻落实节约能源资源政策情况。审查该镇及其所属事业单位是否按照要求及时填报能耗统计数据 and 年度能源利用状况报告。二是审查是否完成建筑节能工作目标，能耗统计是否真实。2019年至2021年，该镇及其所属年综合能耗100吨标准煤以上（含本数）的事业单位的单位建筑面积能耗下降率是否达标，能耗总量和碳排放总量是否零增长。三是审查节能降碳年度目标完成情况。关注能源消费总量增长率和工业万元产值能耗增长率是否达到要求。

（五）自然资源和生态保护专项资金审计

包括市、区、镇财政投入的用于镇域范围内自然资源和生态环境保护的专项资金，如土地减量化、“五违”整治和生态环境补偿费等财政专项资金。一是审查项目申报的真实性与合规性，关注补贴项目是否符合补贴范围，有无虚报或重复申报补贴项目。二是审查资金使用的合规性，关注是否存在资金支出不真实，违反规定扩大开支范围、提高开支标准的情况。

（六）自然资源和生态保护项目建设管理情况审计

2019年至2021年，老港镇在垃圾清运、水环境整治和林地建设等方面累计投入资金6.65亿元。本次审计拟抽查部分

由该镇实施的200万元以上包括垃圾清运、污水治理等生态环保类工程项目的建设管理情况。一是审查环保工程建设项目是否严格按照批复的总体规划、实施方案或初步设计确定的建设内容和标准实施。二是审查投资项目建设是否按制度进行，建设程序是否合规；是否按规定进行招投标。三是关注工程后期管护是否到位。

六、审计工作要求

（一）审计进度

审计准备阶段：2022年8月31日至2022年9月9日。

审计实施阶段：2022年9月13日至2022年10月24日。

提交报告阶段：2022年10月24日至2022年11月20日。

2022年11月21日送达征求意见稿，2022年12月9日前后完成重大项目审议，2022年12月15日之前出具正式报告。

（二）审计组成员及分工

审计组由谢康担任组长，庞杰担任主审，李同为审计组成员。

谢康：统筹项目的整体组织协调，负责审计方向和实施方案的把握，主持召开审计业务会议，解决审计中遇到的问题，对审计报告进行审核。

庞杰：全面负责审计项目实施工作。负责土地资源、生态环保政策执行、资金及工程方面审计工作。负责汇总整体审计调查相关取证资料、编制审计工作底稿，代拟审计报告。

李同：协助主审工作。负责水资源审计、林业资源审计

方面的审计工作，同时协助项目资金及工程方面审计工作。

事务所人员协助土地、水、林业资源项目现场审计。

七、审计方式、方法

审计方式：就地审计方式。

审计方法：本次审计拟采取审阅、检查、核对、分析性复核、访谈、查阅会议纪要、大数据以及地理信息系统辅助审计等方法。

附件：老港镇2019年至2021年自然资源资产管理及生态环保项目资金投入情况表

自然资源资产离任（任中）审计组

2022年9月7