

中共上海市浦东新区委员会审计委员会办公室
上海市浦东新区审计局

审 计 意 见

浦委审办资环意〔2022〕1号

被审计单位：中共上海市浦东新区老港镇委员会、上海市浦东新区老港镇人民政府

被审计领导干部：浦东新区老港镇原党委书记徐纪明同志、原党委书记江臻宇同志、原镇长姚建安同志、镇长谭志恒同志

审计项目：浦东新区老港镇领导干部自然资源资产离任（任中）审计意见

根据《中华人民共和国审计法》和中共中央办公厅、国务院办公厅《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》的要求，经中共上海市浦东新区委员会审计委员会批准，2022 年 9 月 5 日至 10 月 31 日，区审计局对徐纪明同志 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自然资源资产管理和生态环境保护责任履行情况进行审计，重点审计了土地资源、水资源等自然资源和相关生态环境保护情况，对重要事项作了必要的追溯和延伸。徐纪明同志、江臻宇同志、姚建安同志、谭志恒同志和老港镇及有关单位对其提供的审计所需资料的真实性和完整性负责，并作出了书面承诺。区审计局的责任是依法独立实施审计并出具审计意见。

一、基本情况

（一）徐纪明同志、江臻宇同志、姚建安同志、谭志恒同志任职情况

徐纪明同志自 2016 年 4 月至 2021 年 7 月期间、江臻宇同志自 2021 年 7 月至 2022 年 9 月担任浦东新区老港镇党委书记，主持镇党委全面工作，分管党政办公室（应急管理办公室）；姚建安同志自 2016 年 6 月至 2021 年 7 月期间、谭志恒同志自 2021

年 7 月至今担任老港镇镇长，主持镇政府全面工作，分管财政所、协管党政办公室（应急管理办公室）。

（二）老港镇概况

老港镇地处洋山深水港、浦东国际机场和在建上海铁路东站的中心腹地，是中部城镇带、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。辖区总面积 66.71 平方公里，下辖 7 个行政村，4 个居委会。至 2021 年底，户籍总人口 3.43 万人，其中非农人口 2.06 万人，农业人口 1.37 万人；外来人口 1.23 万人。

（三）老港镇自然资源概况

老港镇自然资源主要由土地、水和森林资源组成。

1、土地资源。根据老港镇提供的资料，截至 2021 年底，全镇国土面积 6671.75 公顷。其中农用地 4046.6 公顷（含耕地 1971.17 公顷），建设用地 1854.75 公顷，未利用地 770.4 公顷。

2、水资源。根据老港镇提供的资料，截至 2021 年底，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 420.51 千米。2019 年至 2021 年，老港镇水面积率分别为 10.14%、10.16%及 10.17%。

3、林业资源。根据老港镇提供的数据，截至 2021 年底，老港镇林地面积 1655 公顷，森林面积 1608 公顷，森林覆盖率

为 41.34%。

4、资金投入情况。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，累计支出 26.06 亿元，主要用于土地减量化、河道整治、环境保洁及垃圾分类等工作。

二、审计评价

任职期间，徐纪明同志、江臻宇同志、姚建安同志、谭志恒同志贯彻中央关于生态文明建设决策部署，落实生态环境保护“党政同责”和“一岗双责”，采取举措并取得以下成效：

（一）土地资源资产开发利用和管理方面

一是推进土地整理复垦工作。2019 年至 2021 年，共立项土地减量化项目 61 个，投入资金 10407.24 万元，新增耕地 237.08 亩。二是开展高标准农田建设工作。2019 年至 2021 年老港镇开展 2 个高标准农田建设项目，投入资金 5689.14 万元，改善农田 5143.5 亩。三是开展农村土地承包经营权确权登记及土地流转公开交易工作。2019 至 2021 年经营权登记完成率分别为 93.41%、93.40%、93.53%；农村土地经营流转率分别为 87.43%、81.78%、72.65%。四是完成区下达“五违四必”整治工作任务。审计年度内拆除违章建筑 98696.55 平方米，违法用地 82.11 亩。

（二）水资源资产保护和管理方面

一是推行落实河长制。为切实加强河道管理工作，促进水

生态文明建设，出台《老港镇河长制实施方案》等制度。二是实施河道整治工程，促进水系畅通。2019年至2021年，逐步完成劣Ⅴ类水体整治、生态清洁小流域综合整治等工程，提升区域内水体水质和水环境总体面貌，增加村居民的获得感和幸福感。三是积极开展污水治理工程。2019年至2021年，对全镇范围内7274户农户生活污水实施纳管或增设污水处理装置，从源头解决污水直排河道影响水质和周围生态环境等问题。

（三）森林资源资产保护和管理方面

积极落实公益林建设任务。2019年至2021年，为改善区域生态环境，老港镇持续开展公益林建设，落实新建公益林共计2231.9亩。森林覆盖率持续增加，分别为37.08%、41.32%、41.34%。

（四）生态环境保护法律法规、政策措施执行方面

一是推进卫生镇创建，2019年老港镇成功创建国家卫生镇。二是实施乡村振兴战略。审计年度内，大河村成功创建市级乡村振兴示范村，成日村成功创建市级美丽乡村示范村。全镇216户家庭被评为“美丽庭院”五星级户，7个村全部通过美丽庭院“达标型”验收，其中3个村通过“特色型”验收。同时，7个村整体通过“绿色田园”示范村验收并通过示范镇考核，成功创成浦东新区首家“绿色田园”建设示范镇。三是强化生态环境管理组织领导。老港镇环境治理由分管领导任组长，协调组织规建办、

城运办、城管中队等部门协同开展相关工作。同时，引入专业力量，安排专项资金，聘请环保管家协助镇区环保管理工作。

但审计发现，老港镇还存在耕地违规改变用途、河道养护和垃圾堆置监管不到位等问题。

综合上述情况，审计认为徐纪明同志、江臻宇同志、姚建安同志、谭志恒同志在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“较好”（详见附件1）。

三、审计发现的主要问题及审计意见

（一）贯彻执行上级生态文明建设政策规定和决策部署方面

本次审计对老港镇贯彻落实耕地保护政策、河长制制度及生态环保督察制度等工作方面进行了关注，发现以下问题：

1、耕地被违规改变用途，部分地块非粮化

（1）基本农田非粮化。审计抽查老港镇 55 个基本农田地块约 135.92 亩土地利用情况发现，14 个基本农田地块约 19.28 亩土地存在非粮化的情况：其中 8 个地块存在建筑、地表硬化及用作停车场等情况，面积约 13.88 亩；2 个地块存在用作林地的情况，面积约 1.16 亩；4 个地块存在抛荒闲置的情况，面积约 4.24 亩。审计期间，老港镇已对 14 个基本农田地块中的 4 个地块进行整改。

（2）一般耕地非粮化。审计抽查发现，4 个地块约 37.44

亩耕地被违规改变用途，未用作粮食、蔬菜等种植。如位于秋荷路以东滴翠路以南的地块约 36.41 亩存在堆物、抛荒等情况。

根据《中华人民共和国土地管理法》第三十七条“非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地”规定，老港镇应贯彻落实最严格的耕地保护制度，遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，督促恢复耕地用途。

2、河长制工作落实不到位

审计抽查老港镇 2019 年 13755 条、2020 年的 40091 条及 2021 年的 29280 条巡河记录和部分河道现场后发现存在以下问题：

（1）河长巡河流于形式。一是部分河道无巡河记录。2019 年、2020 年和 2021 年分别存在 5 条、6 条和 62 条河道无巡河记录，上述河道镇、村级河长均未进行巡河。二是部分已填埋河道存在巡河记录。2019 年、2020 年和 2021 年分别有 14 条、14 条和 3 条实际已不存在的“河道”还存在巡河记录。三是巡河时间异常。2020 年和 2021 年期间，存在 63 条巡河记录的巡河开始时间晚于结束时间，1570 条巡河记录的巡河开始时间与结束时间相同；2020 年和 2021 年分别存在 19387 条记录（占比 48.36%）和 20164 条记录（占比 68.87%）巡河时长为 1 分钟。

（2）部分河道监管不到位。一是白龙港河（中港河桥段）存在污水直排及新增涉河违章搭建情况，占用河面面积约 16 平

方米。二是 4 条河道存在私设捕鱼网具及河道淤积的情况。三是 5 条河道周边存在垃圾堆放、种植农作物及绿化缺失的情况。

根据区河长办《浦东新区河长工作导则（试行）》（浦河长办〔2017〕7号）第十条“各级河长应结合河道特点，开展定期巡查，巡查重点内容包括河道养护（包括堤防护岸、河道绿化、防汛通道、陆域保洁、水域保洁、栏杆等附属设施）是否到位；河底有无明显淤积或垃圾……”的要求，老港镇应加强对各级河长责任落实情况的监督和考核，将河长巡河制度落到实处。

3、个别生态环境督察事项整改机制落实不到位

经抽查老港镇 16 项生态环境保护督察整改销项任务情况，发现 2 个事项存在问题回潮的情况。如上海奥斯德诺有限公司周边化学废料桶随意放置，整改措施为该企业进行及时清理，保持整洁，整改完成情况为企业已进行清理。审计现场踏勘该企业厂房旁边仍有化学原料桶等容器堆置。

根据市生态文明建设领导小组《上海市贯彻落实中央生态环境保护督察反馈意见整改方案》第五条“改革创新，持续提升环境治理能力和水平。1. 加强环境执法监管……加强对危险废物利用单位的监督管理……健全完善违法违规建设项目长效管理机制，持续开展饮用水水源保护区环境违法问题巡查检查，依法依规惩处各类生态环境违法犯罪行为”的要求，老港镇应建立生态环保督察问题整改跟踪制度。

（二）遵守自然资源资产管理和生态环境保护法律法规方面

本次审计对老港镇遵守土地、水资源保护相关法律法规和制度的执行情况进行重点关注后发现：

1、复垦新增耕地管理不到位

截至 2021 年底，老港镇完成土地减量化项目立项 110 个（286 幅地块，面积 2194.81 亩），完成验收项目 78 个，面积 1361.73 亩。审计对 27 个项目现场情况进行了抽查，发现存在以下问题：

（1）部分监测不合格地块用作水稻种植等。9 个水土监测结果不合格需进行生态修复的项目（11 个地块，新增耕地约 50.2 亩）复垦后未进行生态修复，用作水稻种植等。如上海联春雪菜专业合作社地块约 2.65 亩，于 2019 年 6 月完成验收，监测结果为重金属镉超标，地块需实施生态修复，但实际已用作水稻种植。

（2）部分地块抛荒闲置。8 个地块约 29.79 亩水土监测结果合格并被确认为新增耕地，均存在抛荒闲置情况，涉及抛荒面积约 8.2 亩。如上海南汇春风纱线厂有限公司地块立项面积 11.69 亩，于 2016 年 12 月完成验收，新增耕地 6.72 亩，其中约 6 亩耕地闲置至今。

根据区生态环境局《关于明确对浦东新区“五违四必”整

治地块、减量化腾出地块实施生态修复操作口径的通知》（浦环市容〔2018〕424号）第二条第二款“修复方式通过造林的，不得破坏耕作层、不得堆土造坡、造景、挖湖。地块经生态修复、水土检测达标后方可种植农作物”的规定，老港镇政府应加强对复垦土地的管理，对水土监测不合格地块及时进行生态修复，规范用途。对地表硬化及抛荒地及时恢复种植用途，提高耕地效益。

2、部分建设用地减量化项目复垦效益较低

（1）复垦新增耕地地块面积较小，难以耕种。上海双河建材材料供应站等3个项目于2020年5至6月立项，2020年12月通过验收，项目实施总面积23.11亩，新增耕地仅3.09亩，占项目实施面积的13.38%，地块面积较小，且位于地块边缘位置，难以发挥耕地效益。如上海通利煤炭有限公司所在项目，实施总面积8.87亩，新增耕地仅142.3平方米，且位于地块边缘的河岸岸坡，难以实施耕种。

（2）复垦新增耕地零碎化，难以耕种。园中村宅基地增减挂钩项目所在地块，项目立项面积56.77亩，于2021年8月完成验收，新增耕地47.32亩，但涉及地块多达29幅，平均1.63亩/幅。审计抽查了其中3幅地块，共计4.31亩，平均1.44亩/幅，发现存在荒置、垃圾堆放及搭建临时棚等使用不规范现象，因地块较零碎难以发挥耕地效益。

（3）复垦地块覆土质量不高。上海沈达空调配件厂所在地块于 2020 年 6 月立项，2020 年 12 月完成验收，项目实施总面积为 9.79 亩，实际新增耕地 7.33 亩。审计现场发现该地块内存在石块等土壤质量不高问题，且地块杂草丛生及被占用种植苗木等，此外该地块至今仍未移交相关部门。

根据市规资局《关于进一步规范区县土地整理复垦项目管理的通知》（沪规土资综〔2012〕677 号）附件《区县土地整理复垦项目新增耕地确认的若干要求》“开发整理后田块应相对集中连片，便于机械化耕作。田块形状规整……表层土壤质地以砂壤至壤土为佳，表土疏松，土壤通气性好，心土紧实，保墒保肥”的规定，老港镇应加强项目立项调研、科学选址及复垦过程质量监管，确保土地复垦效益。

3、部分“五违四必”整治拆后地块管理不到位

本次审计抽查了 39 个拆后点位，涉及违章建筑整治面积 31139.65 平方米，违法用地整治面积 84.3 亩，发现存在以下问题：

（1）个别地块拆除整治不到位。建港村等 2 个点位拆除整治不到位，面积约 2.44 亩。如上海顶涛橡胶机械有限公司 2019 年 5 月上报拆除，上报已整治面积 755.3 平方米，现场审计发现该厂房仅部分拆除，约 300 平方米实际未拆除。

（2）部分地块拆后堆物等，环境效益低。上海为国实业发

展有限公司等 7 个上报已拆除整治点位存在拆后新增搭建等情况，周边环境效益较低，涉及面积约 7.01 亩。如谷成置业有限公司地块于 2020 年 9 月上报违法用地完成整治，面积 1.88 亩，审计现场发现该地块新增石子覆盖地面，用于堆物等，存在扬尘污染情况。

（3）部分已拆除复垦地块荒置。中港村 4 组南港公路 1785 号等 5 个地块约 4.5 亩拆后已完成土地复垦，但均被抛荒。

审计期间，老港镇对上述地块其中的 3 个地块已进行整改。

根据区委办《浦东新区新增违法建筑管控实施办法》（浦委办发〔2020〕7 号）第二条“坚持新增违建‘零容忍’。坚守新增违建‘零容忍’底线，对任何形式的新增违建，做到不讲原因、不讲故事、彻底消除”的规定，老港镇应加强拆违项目后续土地管理，对回潮新增及拆后环境效益差情况及时清除。对未复垦抛荒地加强督促监管，恢复种植生产。

（三）自然资源资产管理和生态环境保护重大决策方面

1、部分重大环保事项集体决策程序履行不到位

审计抽查发现，2019 年至 2021 年，老港镇存在关于泥库平整工程的汇报等 4 项重大环保事项未按镇长办公会决策要求提交党委会审议决策。如 2019 年第 11 次镇长办公会明确“关于欣河村、大河村、东河村、成日村等行政村泥库平整工程的汇报”事项应按照“三重一大”议事程序，提交党委会研究决定，

但审计发现，该事项未经党委会集体决策。

根据区委、区政府《浦东新区街镇党政领导班子议事规则（试行）》（浦委发〔2011〕154号）第一条第一款“党（工）委会议。1、议事范围……（7）讨论决定重要工作部署、重大工程建设和大额度资金开支有关事项”、第一条第三款“镇长（主任）办公会议。1、议事范围……（2）酝酿需要提交党（工）委会议研究决定的重大事项、重要文件”及第三条第一款“研究决定重大事项的，必须实行集体议事、会议表决……”的规定，老港镇应严格执行集体决策制度。

2、垃圾中转站选址决策不合理

2020年3月，经镇长办公会决策同意在孙桥农业基地内建设临时垃圾中转站，但该中转站建设选址在设施农用地范围内，面积约3000平方米。且该项目于2021年立项，由镇政府直接委托上海五鑫建筑有限公司对水、电、路面等设施进行了改造和完善，涉及资金13.88万元，然后又委托该公司对地面进行硬化改造等，涉及资金39.15万元，目前该中转站已投入使用。

根据自然资源部、农业农村部《关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）第一条“设施农业用地包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地”的规定，老港镇应规范选址，确保垃圾中转站安全合法运行。

（四）完成自然资源资产管理和生态环境保护目标方面

本次审计对老港镇节能目标完成情况进行关注后发现：

1、工业节能目标任务未完成

2019 年，老港镇工业万元产值能耗增长率指标未达到下降 3.5%的考核要求，实际增长率为 5.82%；2019 年及 2021 年能源消费总量增长率指标均未达到增长控制在 1%以内的考核要求，实际增长率分别为 4.34%、10.43%。

根据区发改委、区科经委《关于浦东新区年各开发区、各镇节能目标完成情况的通报》中关于 2019 年老港镇工业万元产值能耗增长率指标任务为下降 3.5%、2019 年及 2021 年能源消费总量增长率指标要求均为增长控制在 1%以内的要求，老港镇应做好工业企业用能管理，做好节能工作。

2、机关办公建筑节能工作管理不到位

（1）个别单位建筑能耗超标。2019 年至 2021 年，老港镇共有镇文化服务中心等 7 家单位进行能耗申报，审计抽查了镇社区事务受理服务中心等 3 家单位的建筑节能情况。发现镇社区事务受理服务中心审计年度内单位建筑面积年综合能耗值均超过 27 kgce/(m²•a)的标准值，分别为 29.2 kgce/(m²•a)、27.26 kgce/(m²•a)和 33.05 kgce/(m²•a)。

（2）机关办公建筑能耗申报不完整。审计年度内，老港镇共 7 家单位申报公共机构用能情况，经审计发现老港镇人民政

府及社区事务受理服务中心存在能耗申报量与实际使用量不一致的情况。如镇社区事务受理服务中心 2020 年 6 月用电申报量为 8767 千瓦时，实际使用量 17040 千瓦时。

根据上海市质量技术监督局《机关办公建筑合理用能指南》（DB31/T550-2015）“建筑面积小于 10000m² 的使用集中式空调系统的郊区独立办公形式机关办公建筑的合理能耗指标不得高于 27 kgce/(m²·a)”的规定，老港镇应统筹调配建筑用能，做好节能工作管理。

（五）履行自然资源资产管理和生态环境保护监督责任方面

本次审计对老港镇设施农用地管理及辖区内生态环境保护监督管理情况进行重点关注后发现：

1、对本辖区垃圾倾倒、堆放监管不力

（1）**违规占用设置堆点。**牛肚村及随塘河旁 3 块集体土地被企业或个人擅自用作渣土等堆场，面积约 25.84 亩，其中基本农田约 14.94 亩，一般耕地约 3.62 亩。同时，上述牛肚村 2 块集体土地自 2021 年 10 月起，被个人（孙某）占用，用作堆物及渣土堆置等，面积约 10.9 亩，其中耕地约 3.62 亩。2021 年 11 月，孙某又将部分场地出租给个人（高某）使用，年租金约 20 万元，从中获利。审计期间，老港镇人民政府对孙某非法占用土地从事堆物等事项已进行立案调查。

（2）垃圾违规堆放、导致多支付处置费用。审计年度内，因老港镇对垃圾倾倒、堆置监管不力，导致五金工艺厂地块等 3 个点位被倾倒、堆置大量垃圾，涉及垃圾量约 3552 吨，对上述 3 个点位垃圾清运支付处置费用约 55.45 万元，造成财政资金损失浪费。其中老港镇工艺五金厂地块违规堆置垃圾问题被列入长江经济带生态环境问题整改范围。

根据区生态环境局《浦东新区装修垃圾和拆房垃圾临时中转分拣场所设置备案及管理的规范要求》（浦绿容〔2021〕229 号）第七条“街道办事处、镇人民政府对辖区内装修垃圾和拆房垃圾的日常管理及处置负有属地管理责任，应指定有关管理部门负责抓好辖区内装修垃圾和拆房垃圾的堆放、清运、处置以及流量流向等监管工作，建立与其他相关部门有效的联动联管机制，确保辖区内产生的装修垃圾和拆房垃圾得到规范清运处置。对违法违规清运处置的行为，依法依规从严进行查处”的规定，老港镇应加强对垃圾倾倒及堆置的监督和管理，对于占用集体土地用于堆场的问题，老港镇应根据立案调查情况，对非法占用集体土地用作堆场的事项作出相应处理处罚，同时收回被占用土地，并将整改结果函告我局。

（3）备案堆点监管不到位。一是备案建筑垃圾堆点管理不到位。经审计抽查老港镇 2 个已备案建筑垃圾处置点现场情况发现，2 个已备案的处置点均存在不同程度超面积超范围使用情

况，其中玉兰路垃圾堆点存在第三方管理单位擅自占用基本农田的情况，涉及面积 35.14 亩。二是农村临时垃圾堆点管理不到位。截至审计日，老港镇共设置 6 个农村垃圾临时堆放点，用于临时中转暂存各村产生的建筑垃圾、大件垃圾等。审计抽查其中 2 个堆点发现：2 个堆点均存在管理不到位，超备案范围堆置大量建筑垃圾的情况。此外，还存在未落实防尘措施、垃圾分类执行不到位，且垃圾堆放分区不明显等情况。

根据区生态环境局《浦东新区装修垃圾和拆房垃圾临时中转分拣场所设置备案及管理的规范要求》（浦绿容〔2021〕229 号）第八条“各镇农村区域确需临时堆放装修垃圾和拆房垃圾的，原则上每村保留 1 个装修垃圾和拆房垃圾临时堆点，堆点不得超过 100 平方米”的规定，老港镇应加强对备案堆点的日常监管，促进堆点规范运行。

2、对泥库选址、管理及底泥处置监管缺失

（1）部分泥库在基本农田内实施。审计年度内由上海浦东老港农业投资发展有限公司（以下简称农投公司）实施的欣河村烟墩区域泥库平整工程等 11 个泥库平整项目共计 70 个泥库，使用土地总面积 567.39 亩，其中涉及基本农田面积达 384.94 亩，占比达 67.84%。

（2）部分泥库重复列入土地平整项目。建港村泥库平整工程等 3 个项目，涉及平整泥库数 18 个，面积 118.49 亩，于 2020

年完成平整。经审计发现，上述 3 个项目中的 6 个泥库又再次列入 2022 年欣河村、建港村泥库平整工程等 2 个项目中，重复实施，涉及重复面积为 16.01 亩。

（3）拆分项目，规避公开招标。2020 年，欣河村铁桥区域泥库平整工程等 5 个项目均在 2020 年 9 月 17 日通过镇长办公会决策实施，预算金额 727.18 万元，但上述项目未一起进行公开招标，而是拆分为 178.18 万元、178.08 万元、179.7 万元、96.06 万元和 95.16 万元 5 个项目分别实施，其中 4 个项目均由上海五鑫建筑有限公司实施。

（4）过程监管缺失，底泥来源及处置去向不明。欣河村烟墩区域泥库平整工程等 11 个泥库平整项目，合同金额 1115.7 万元，共涉及堆置底泥 43.56 万立方米，但农投公司无法提供底泥进库管理台账，来源不明。同时，项目实施中涉及外运底泥 42.68 万立方米，农投公司及施工单位均无法提供底泥处置去向。此外，上述底泥均未实施监测，泥库所在地块已恢复生产种植。

老港镇应加强泥库从选址、管理到土地整平的全过程动态监管，避免出现底泥来源不明、去向不明及未经安全监测恢复种植的情况。同时，加强泥库平整项目的招投标管理，对达到公开招标要求的项目进行公开招标。

3、部分设施农用地备案过期

截至审计日，老港镇申报设施农用地项目 28 个，合计面积 589.37 亩。经审计发现浦东优质梨优势产业示范基地建设项目等 12 个项目备案均已过期，涉及设施用地面积 65.72 亩，其中耕地面积 28.99 亩。如骥凌特色农产品基地建设项目，备案面积 2.26 亩，均为耕地，于 2016 年 8 月 15 日备案，至 2021 年 8 月 14 日到期，至今未完成续备。

根据市规资局《关于完善设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（沪规划资源施〔2020〕501 号）第三条“规范设施农业用地手续办理……使用期届满后确需继续使用的，应在备案时限到期前 3 个月内提出，重新签订用地协议完成备案并发放通知书”的规定，老港镇政府应加强设施农用地备案管理，对到期项目及时督促办理相关手续。

（六）自然资源资产和生态环境保护相关资金管理使用和项目建设和运行方面

本次审计对老港镇个别生态环保项目管理实施情况进行重点关注后发现：

1、对项目招投标工作监管不到位，个别项目串通投标

老港镇环境保洁项目，预算金额 2100 万元，2021 年 4 月通过公开方式进行招标，该项目一招三年，合同每年一签。经审计发现，上海东飞环境工程服务有限公司等 3 家公司的投标文件（技术标）中，实施方案章节大部分编制内容异常一致，存

在串通投标情况。

根据《中华人民共和国招标投标法实施条例》第四十条第四款“不同投标人的投标文件异常一致或者投标报价呈规律性差异，视为投标人相互串通投标”的规定，老港镇应规范招标投标管理工作，加强对项目实施单位的监管。

2、建设程序管理不到位，部分项目先实施后签合同

2019 年浦东新区老港镇滨海居委土地整理复垦等 4 个水土监测项目实施时间均早于合同签订时间，涉及合同金额 178.5 万元。如滨海居委地块水土监测服务项目由上海利元环保检测技术有限公司实施，合同金额 70.07 万元，地块面积 234.55 亩，采样时间为 2019 年 1 月 16 日，但合同签订时间为 2019 年 1 月 31 日。

老港镇应加强项目过程监管，确保项目建设程序规范。

3、个别地块公益林建后管理养护不到位

2019 年浦东新区老港镇环境整治区域生态廊道建设项目于 2021 年 1 月完成区级验收，实施总面积 432.03 亩。审计抽查了其中成日村的公益林地块，面积 16.25 亩，竣工验收种植苗木为 1012 颗，但审计发现现存苗木为 966 颗。存在苗木枯死等林窗情况。

根据区生态环境局《浦东新区公益林市场化养护管理考核办法》第三条第二款“林木管理...及时挖除死亡苗木和断桩，

并及时补种；林地内林窗适时补种”的规定,老港镇应积极落实对林地资源管理保护责任，提高公益林养护质量。

四、审计建议

（一）加大资源环境保护政策和规划的执行力度

一是加强生态文明建设相关规划的落实。认真梳理现有自然资源资产保护相关规划，结合老港镇的功能定位和发展目标，进一步优化。持续改善环境质量，提升生态系统质量和稳定性，提高生态环境治理能力。二是强化资源环境保护有关制度的执行。根据上级有关政策制度要求，制定切实可行的操作办法，完善相应的考核、问责机制，严格执行集体决策制度，确保政策有效执行。将土地、水、森林等资源以及生态环境保护的重大事项纳入到“三重一大”决策事项，保证决策的合法合规性及科学合理性。三是确保自然资源资产管理和生态环境保护目标任务落实，完善工业节能和机关公共建筑节能制度，加强节能管理，完成节能目标要求。

（二）强化自然资源资产管理和环境保护工作

一是加强对土地资源管理。落实最严格的耕地保护制度，完善管制制度措施。明确保护任务，强化监测监管，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”，守住耕地保护红线。同时，加强对复垦新增耕地的管理，结合土壤监测结果合理利用，避免抢种、占用情况发生。二是加强对水资源的治理

与保护。有效落实河道巡查工作，避免巡查工作流于形式，完善建立巡查台账，列出问题清单，将河长制落到实处。三是加强对垃圾堆放的监管，杜绝违规倾倒、堆放的现象，节约财政资金；同时加强对垃圾处置堆点和中转站的管理，规范选址。

（三）加强资源环境项目的长效管理

一是加强对项目立项、招投标、施工、竣工各环节实行全过程监管，完善相应的监管和审查措施，避免项目串通投标现象。二是依法依规，规范招投标程序。对达到招标规模标准的项目，应按规定进行公开招标。三是积极落实林地资源管理保护责任，全面提高公益林养护质量。

对本次审计发现的问题，请老港镇人民政府按照《中共浦东新区委员会办公室 浦东新区人民政府办公室印发〈浦东新区关于进一步加强审计整改工作的意见〉和〈浦东新区审计整改工作方案〉的通知》（浦委办发〔2020〕41号）等工作要求，认真组织整改，自收到本报告之日起30日内向区审计局提交审计整改工作方案，90日内提交审计整改结果报告和“审计发现问题整改清单”，同时将整改结果书面报送区委组织部。

徐纪明同志、江臻宇同志、姚建安同志、谭志恒同志对本报告有异议的，可以自收到本报告之日起30日内向中共上海市浦东新区委员会审计委员会办公室申诉。

附件 1：老港镇自然资源资产离任（任中）审计评价结果表
（试评）

附件 2：审计发现问题清单

中共上海市浦东新区委员会
审计委员会办公室

上海市浦东新区审计局

2022 年 12 月 15 日