**巫溪县2019年城市低保项目**

**绩效评价报告**

**重通会所咨〔2020〕066号**

**重庆通冠会计师事务所有限责任公司**

**二○二〇年十二月**

**目 录**

[一、 项目总体概况 1](#_Toc11671)

[（一）项目基本情况 1](#_Toc20968)

[（二）项目资金情况 2](#_Toc20025)

[二、绩效评价工作情况 2](#_Toc29675)

[（一）绩效评价依据 2](#_Toc28559)

[（二）评价主要目的、范围、内容 3](#_Toc16487)

[（三）评价标准及评价方法 4](#_Toc9415)

[（四）评价指标体系 4](#_Toc19553)

[（五）评价样本确定情况 5](#_Toc2839)

[（六）绩效评价工作过程 5](#_Toc21336)

[三、绩效评价指标分析情况 5](#_Toc16028)

[（一）项目指标情况分析 6](#_Toc32038)

[（二）项目资金情况分析 6](#_Toc6964)

[（三）项目实施情况分析 7](#_Toc25591)

[（四）项目绩效情况分析 10](#_Toc20756)

[四、项目绩效管理情况 12](#_Toc25344)

[五、评价结论 12](#_Toc21289)

[六、值得关注的问题 13](#_Toc15316)

[七、主要建议 15](#_Toc5521)

**巫溪县2019年城市低保项目**

**绩效评价报告**

**重通会所咨〔2020〕 066号**

为加强财政资金管理，提高资金使用效益，根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共巫溪县委巫溪县人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（巫溪委发〔2019〕27号）精神，重庆市巫溪县财政局（以下简称“县财政局”）为保障2019年重点项目和部门整体支出绩效评价工作的顺利开展，委托重庆通冠会计师事务所组织成立了绩效评价工作组，对巫溪县2019年城市低保项目（以下简称“城市低保项目”）进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

1. **项目总体概况**

**（一）项目基本情况**

城市最低生活保障金是用于保障城市低保对象基本生活的专项资金，发放目的是为他们提供最基本的生活保障，以缓解其因病因残等原因无法维持基本生活的压力，防止其因残返困、因病致贫，增强其自我保障和生存能力，有利于维护社会的公平和稳定，有利于更好地保障公民的基本权利。城市低保项目由巫溪县民政局（以下简称“县民政局”）牵头组织，各乡镇配合实施。具体工作包括：对各乡镇上报的低保申请进行审核；人员日常动态管理；补助资金的发放及资料的收集等。

（二）项目资金情况

根据《重庆市财政局关于提前下达2019年困难群众基本生活救助中央和市级补助资金预算指标的通知》（渝财社〔2018〕323号）文件，2019年重庆市财政局打捆下达巫溪县2019年困难群众基本生活救助中央和市级补助资金预算指标9,895.00万元（其中：中央资金5,377.00万元，市级资金4,518.00万元），用于城乡低保、城乡特困、临时救助、孤残儿童供养及流浪乞讨人员救助。根据县民政局提供的2019年城市低保资金拨付明细及相关资料，截至2019年年底，城市低保项目共计支出1,430.3632万元，共补助34254人次。详细情况见下表：

**城市低保项目资金发放明细表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **月份** | **户数（户）** | **人次（人）** | **金额（万元）** |
| 1 | 1802 | 2825 | 116.4256 |
| 2 | 1788 | 2793 | 115.2190 |
| 3 | 1798 | 2816 | 115.9338 |
| 4 | 1801 | 2822 | 115.6232 |
| 5 | 1816 | 2857 | 116.3239 |
| 6 | 1836 | 2887 | 116.9033 |
| 7 | 1836 | 2895 | 116.8663 |
| 8 | 1829 | 2884 | 116.2257 |
| 9 | 1825 | 2874 | 125.6811 |
| 10 | 1823 | 2869 | 125.2705 |
| 11 | 1826 | 2874 | 125.3358 |
| 12 | 1818 | 2858 | 124.5550 |
| **合计** | **21798** | **34254** | **1,430.3632** |

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价依据

1.《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

2.《中共巫溪县委巫溪县人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（巫溪委发〔2019〕27号）；

3.《巫溪县财政局关于印发巫溪县政策和项目绩效管理办法（试行）的通知》（溪财发〔2020〕53号）；

4.《重庆市民政局关于印发<重庆市最低生活保障申请审批规程>和<重庆市最低生活保障动态管理规范>的通知》（渝民发〔2016〕80号）；

5.《重庆市人民政府办公厅关于印发重庆市最低生活保障条件认定办法（修订）的通知》（渝府办发〔2017〕33号）；

6.《重庆市民政局重庆市财政局关于提高城乡低保等社会救助保障标准的通知》（渝民〔2019〕70号）；

7.项目实施方案、相关资金文件、财务资料；

8.其他相关依据。

（二）评价主要目的、范围、内容

**1.评价主要目的**

通过对项目实施以及财政专项资金使用情况的调研和评价，客观反映项目的实施情况、财政资金使用效益，总结项目成功经验，科学研判项目实施以及资金使用过程中存在的问题和局限，为进一步提升预算管理水平、提高公共服务质量、优化公共资源配置提供决策参考，为未来类似项目专项资金安排、政策制度建设、预算绩效的推进提供必要的借鉴。

**2.评价内容及范围**

重点评价该项目财政资金使用的规范性、安全性和有效性及评价项目的社会效益、经济效益、可持续性。评价区间为2019年度。

（三）评价标准及评价方法

本次评价严格遵守国家法律、法规和政策规定，遵循科学规范、公正公开、绩效相关、定性与定量相结合的评价原则，采取计划标准、历史标准相结合的方式制定绩效评价指标体系及具体评价标准。本次评价方法采取现场和非现场评价相结合的方式实施，具体采用了比较法、因素分析法、公众评判法等评价方法。

1.比较法。是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。

2.因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

3.公众评判法。通过专家评估、公众问卷等对专项资金使用效果进行评判。

（四）评价指标体系

根据项目的目标、实施方案、考核标准等，经与县财政局充分讨论，拟定巫溪县2019年城市低保项目指标体系。整个指标体系分为投入（7分）、过程（28分）、产出（30分）及效果（35分）4个一级指标，并设置了11个二级指标、18个三级指标。具体指标详见附件1《巫溪县2019年城市低保项目绩效评价指标体系及评分表》。

# （五）评价样本确定情况

项目样本选择以确保评价内容完整、评价重点突出、评价结果客观为原则，随机选择5个以上的调查对象作为样本点，且全部样本点涉及的评价资金规模占评价项目资金的比例不低于10%。综合考虑本次评价项目涵盖乡镇较广、居住地点较为分散等特点，本次现场评价样本量乡镇控制在5个左右。另外，通过城市低保名单随机抽样约100人进行电话问卷调查。

**（六）绩效评价工作过程**

绩效评价工作过程主要包括前期准备、组织实施和分析评价三个阶段。详细步骤如下：

**1.前期准备。**成立绩效评价工作组，落实协调人员，与相关部门、单位进行衔接沟通、前期调研、政策研究，制定绩效评价工作方案，进一步收集所需资料，与相关部门、科室人员座谈，拟定绩效评价指标体系。

**2.组织实施。**开展现场查勘、收集资料、问卷调查，汇总分析并撰写项目情况汇总材料并进行初步评分。

**3.分析评价。**邀请相关专业人士召开会议进行评议打分，撰写绩效评价报告初稿，提交县财政局相关科室和被评价单位征求意见, 并按县财政局报告审定程序报送、修改、完善绩效评价报告。

三、绩效评价指标分析情况

按照《巫溪县2019年城市低保项目绩效评价指标体系》中设定的指标逐一展开分析。

（一）项目指标情况分析

**绩效目标合理性：**根据县民政局提供的《项目资金绩效目标自评表》，县民政局针对“2019年困难群众基本生活救助项目（包含城乡低保、城乡特困、临时救助等）”设定了绩效目标，其中涉及城乡低保项目的目标为“全县城乡低保对象基本生活得到切实保障”、“各项补贴资金及时发放到位，应保尽保，应退尽退，阳光透明，维护社会的公平和稳定。”所设定的绩效目标符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策，与项目实施单位职责密切相关且为促进事业发展所必需。

**绩效指标明确性：**根据县民政局提供的《项目资金绩效目标自评表》，县民政局对“2019年困难群众基本生活救助项目”制定了一系列绩效指标，其中涉及城乡低保项目的共8个，分别为数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标、可持续影响指标和服务对象满意度，从产出、效益、满意度方面进行了绩效指标的制定，绩效指标较为明确。但数量指标为年底根据实际完成情况设定，指标设置科学性有待提高。

（二）项目资金情况分析

**资金到位率：**城市低保补助资金由县民政局每月5日前从“重庆市民政综合业务管理平台”导出当月资金拨付明细，通过县民政局财会室提交至县财政局审批，审批无误后由县财政局将资金拨付至各乡镇，各乡镇采取国库集中支付的方式将低保金直接支付到低保对象的个人账户。截至2019年底，县财政局累计拨付城市低保补助资金1,430.3632万元至各乡镇，各乡镇已全额拨付至城市低保对象，资金到位率为100%。

**财务制度健全性：**项目资金管理主要参照渝民发〔2016〕80号文件进行管理，县民政局未针对城市低保补助资金或困难群众基本生活救助资金制定县级相关资金管理办法，资金管理制度健全性有待加强。

**资金使用合规性：**通过查看抽样乡镇财务资料，项目资金拨付有完整的审批程序和手续，资金支出符合项目预算批复规定用途，资金使用基本符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定。

**财务监控有效性：**通过现场查看抽样乡镇财务资料，城市低保项目资金通过打卡方式发放至低保户银行卡中，资金支付均执行了有效的内部审批流程，暂未发现财务监控无效的情况。

（三）项目实施情况分析

**组织管理：**城市低保项目由县民政局负责牵头组织，各乡镇配合实施，县民政局及各乡镇均指定专人负责项目的实施，组织实施机构健全、构成合理、运转有效。但经现场查看，部分乡镇民政工作人员较少，对低保对象的续保、定期核查的日常管理较弱。

**管理制度健全性：**项目的实施及管理主要按照渝民发〔2016〕80号、渝府办发〔2017〕33号文件相关规定进行，县民政局未针对城市低保项目制定县级相关管理办法，管理制度健全性有待加强。

**制度执行有效性：**通过查看相关项目资料**，**项目的实施基本符合相关法律法规和业务管理规定，但经现场查看仍存在以下问题：**一是**渝民发〔2016〕80号文件规定“最低生活保障审核审批手续应当自受理申请之日起30个工作日内办结（不包括群众评议和公示期限）”，但通过现场查看一户一档资料，发现大部分乡镇城市低保户审批时间大于30个工作日，如宁厂镇、宁河街道、柏杨街道。**二是**渝民发〔2016〕80号文件规定“区县（自治县）民政局应当根据材料审查和入户抽查情况，召开由分管局长主持，低保科（中心）科长（主任）和低保经办人员参加的评审会讨论审定，形成审批意见，并由参加评审的人员签字确认”，但县民政局未提供评审会议等过程资料。**三是**渝民发〔2016〕80号文件规定“城乡低保家庭A类每年、B类每半年、C类每季度向乡（镇）人民政府、街道办事处书面提出续保申请。家庭成员提出续保申请有困难的，可以委托其代理人或村民委员会、居民委员会代为提出续保申请。无特殊情况未提出续保申请的，视为自动退出低保”，但通过查看档案资料和现场了解，各乡镇对续保管理较弱，低保家庭未提交续保申请，但未自动退出低保。

**档案管理：**根据现场查看抽样乡镇一户一档资料情况，各乡镇低保申请、审批、评议、公示等档案资料基本健全。但现场发现：部分乡镇档案资料中缺少评议资料，如宁厂镇、宁河街道；上磺镇评议资料中评议小组人员未达到渝民发〔2016〕80号中规定的7—9人，档案管理规范性有待提高。

**项目质量可控性：**根据现场查看情况，城市低保项目补助对象、补助金额基本可控。

**一是**县民政局主要按照渝府办发〔2017〕33号、渝民发〔2016〕80号文件进行低保人员身份审核及认定，通过提出申请、调查核实、群众评议、乡镇审核、县民政局审批的程序确定人员资格。在调查核实环节，县民政局通过“社会救助家庭经济状况核查认定信息管理系统”对申请人员进行信息比对，获取申请人及其家庭成员的家庭收入、车辆、房屋、工商、税务等相关信息，并出具核查认定报告。低保人员认定质量基本可控。但现场了解，由于人员配置不够等原因，大多数乡镇未按规定开展核查工作，不符合渝民发〔2016〕80号文件中“对A类家庭每年复核一次；对B类家庭每半年复核一次；对C类城市低保家庭原则上每月核查一次，农村低保家庭每季度核查一次”的规定，项目质量可控性有待提高。

**二是**县民政局通过“重庆市民政综合业务管理平台”对低保人员审核审批、动态管理、信息查询等进行统一管理。由乡镇民政人员将申请人员信息录入平台后，县民政局通过各乡镇提交的纸质资料及平台信息进行审核审批、日常管理等。人员补助金额由平台根据最低生活保障标准、低保对象家庭收入等自动计算，县民政局每月5日前从平台导出当月资金拨付明细，通过县民政局财会室提交至县财政局审批，审批无误后由县财政局将资金拨付至各乡镇，补助金额基本可控。但平台中录入的家庭收入主要为社区（村）工作人员通过入户、走访等方式调查获取，而实际上，人均纯收入的计算程序复杂、项目繁多，仅靠现场了解及估计可能与实际情况存在较大差异。

（四）项目绩效情况分析

**1.项目完成情况分析**

**认定准确率：**县民政局主要按照渝府办发〔2017〕33号、渝民发〔2016〕80号文件，通过提出申请、调查核实、群众评议、乡镇审核、县民政局审批的程序确定人员资格。根据县民政局提供的2019年城市低保资金拨付明细及相关资料，截至2019年底，城市低保项目共计补助低保家庭21798户，补助人次34254人次。通过查看资料及现场走访、电话访问等，未发现应保未保、应退未退的情况，认定准确率100%。

**补差准确率：**城市低保补助资金用于对家庭月人均收入低于最低生活保障标准的人员按照最低生活保障标准进行差额补助，补助金额由平台根据最低生活保障标准、低保对象家庭收入等自动计算。经查看项目档案资料和资金拨付资料，未发现补差不准确的情况，补差合格率100%。

**补助及时率：**按照渝民发〔2016〕80号文件要求，“低保金从批准的当月起按月发放。”通过现场查看抽样乡镇资金拨付情况，城市低保补助资金均按要求拨付至低保对象，但巫溪县低保金均从批准次月起发放，不符合文件要求（据了解，原因系平台自动从审批通过下月起开始纳入低保发放）；且大部分乡镇在2019年10月以前按季度发放，补助资金拨付略有滞后。

**2.项目的效益性分析**

**（1）经济效益**

城乡低保制度作为一种重要的贫困性社会救助制度，其自身的功能主要体现在保障城市贫困人口的最基本生活、解决其生存危机方面。城市低保项目的实施，通过资源再次分配，逐渐消除两极分化，向贫困群众提供基本生活费用，较为有效地缓解了低保家庭经济压力。大部分受调查家庭表示，最低生活保障资金的发放对其生活质量的改善和提高带来了显著的作用。

**（2）社会效益**

城市最低生活保障金的发放，缓解了城市低保家庭的生活困难，改善了城市低保家庭的生存条件，筑牢了民生保障底线，让困难群众感受到党和国家的温暖，对维护社会稳定、促进社会和谐发挥了至关重要的作用。同时城市低保项目坚持“入保必核”的原则，充分利用“社会救助家庭经济状况核查认定信息管理系统”对申请对象的信息进行核查，严格审核其家庭房产信息、车辆信息、纳税信息、社保信息、工商信息和家庭“隐性”收入等，全面把好低保“入口关”，提高保障对象的准确性，切实做到精准救助。依托专业系统平台，全面提升民生工作规范化、精准化、便利化水平，将城市低保工作做到公平公正。

**（3）可持续影响**

城市低保作为一项重要的民生工程，有助于稳定实现城市低保人口“两不愁”。根据渝民〔2019〕70号文件，城市低保标准持续提高，对困难群众的基本生活进行持续性保障。同时城市低保项目资金来源主要为中央和市级财政专项资金，财政资金的持续投入为项目提供了稳定的资金保障。

**（4）满意度**

本次评价主要以实地调查和电话调查方式为主，实地调查城市低保人员30户，抽样拨打城市低保人员有效电话107个。经统计，项目综合满意度为97.5%。不满意的主要原因为：部分低保对象为老年人，对每月发放金额不清楚，对所在乡镇项目支出公示不了解。

**城市低保项目满意度调查情况表**

| **序号** | **类**  型 | **满意度** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 项目的了解情况 | 95% |  |
| 2 | 对家庭收入的影响 | 100% |  |
| 3 | 项目支出公示度 | 95% |  |
| 4 | 对项目效益的满意度 | 100% |  |
| **综合满意度** | | **97.5%** |  |

四、项目绩效管理情况

项目绩效管理整体情况良好，县民政局为项目预算绩效管理的责任主体，负责开展项目事前绩效评估，并根据工作计划及资金预算编制和调整绩效目标，年中对项目资金预算使用及指标完成进度实施运行监控，并于年终对设定的项目年度总目标、各具体绩效指标值进行绩效自评。但项目个别指标的指标及指标值不够合理，详见本报告第三（一）点绩效指标明确性。目前，项目绩效目标及自评结果暂未向社会公开。

五、评价结论

通过对巫溪县2019年城市低保项目进行综合评分，本项目绩效评价最终得分为：**88.25分**，评价等次为： **良** 。项目效益主要体现在：项目的实施有助于缓解城市低保家庭的生活压力，改善城市低保家庭的生存条件，缩小贫富差距、维护社会稳定、促进社会和谐、提升群众幸福指数。

六、值得关注的问题

**（一）工作效率有待提高**

**一是审批时间较长。**渝民发〔2016〕80号文件规定“最低生活保障审核审批手续应当自受理申请之日起30个工作日内办结（不包括群众评议和公示期限）”，但通过现场查看一户一档资料，发现大部分乡镇城市低保户审批时间大于30个工作日，如宁厂镇、宁河街道、柏杨街道。

**二是低保金发放略有滞后。**按照渝民发〔2016〕80号要求，“低保金从批准的当月起按月发放。”通过现场查看各乡镇资金拨付情况，城市低保补助资金均按要求拨付至低保对象，但巫溪县低保金均从批准次月起发放，不符合文件要求；且大部分乡镇在2019年10月以前按季度发放，如宁河街道、宁厂镇、城厢镇。

**（二）项目基础管理存在漏洞**

**一是县民政局评审资料缺失。**根据渝民发〔2016〕80号文件要求，“区县（自治县）民政局应当根据材料审查和入户抽查情况，召开由分管局长主持，低保科（中心）科长（主任）和低保经办人员参加的评审会讨论审定，形成审批意见，并由参加评审的人员签字确认......”，但县民政局未提供评审会议等过程资料。

**二是动态管理有待加强。**根据渝民发〔2016〕80号文件要求，“城乡低保家庭A类每年、B类每半年、C类每季度向乡（镇）人民政府、街道办事处书面提出续保申请。家庭成员提出续保申请有困难的，可以委托其代理人或村民委员会、居民委员会代为提出续保申请。无特殊情况未提出续保申请的，视为自动退出低保。”“对A类家庭每年复核一次；对B类家庭每半年复核一次；对C类城市低保家庭原则上每月核查一次......”但通过查看档案资料和现场了解，各乡镇对续保管理较弱，低保家庭未提交续保申请，但未自动退出低保；同时，由于乡镇人员配置不够等原因，大多数乡镇未按规定开展核查工作。

**三是档案管理规范性有待提高。**根据现场查看抽样乡镇一户一档资料情况，各乡镇低保申请、审批、评议、公示等档案资料基本健全。但现场发现，部分乡镇档案资料中缺少评议资料，如宁厂镇、宁河街道；上磺镇评议资料中评议小组人员未达到渝民发〔2016〕80号中规定的7—9人。

**（三）家庭收入确定较难把控**

城市低保补助资金用于对家庭月人均收入低于最低生活保障标准的人员按照最低生活保障标准进行差额补助，补助金额由“重庆市民政综合业务管理平台”根据最低生活保障标准、低保对象家庭收入等自动计算。但平台中录入的家庭收入主要为社区（村）工作人员通过入户、走访等方式调查获取，而实际上，人均纯收入的计算程序复杂、项目繁多，较难把好低保对象入口关，主要体现为：（1）收入难以货币化。由于居民收入中粮食等实物收入占较大比重，在价值转化过程中，存在较大的随意性；（2）收入的不稳定性。除农作物收成的季节性及受自然灾害的影响较大等因素外，外出务工人员的增加，也增大了收入的不稳定性。

七、主要建议

**（一）优化资金发放进度**

城市居民最低生活保障补助资金，是国家为了解决城市居民的生活困难而建立的一项社会救助资金，补助资金的发放对低保人员的生活尤为重要，特别对一些年老多病无劳动能力的老年人而言，救助资金成为他们唯一的经济来源。县民政局及各乡镇应严格按照上级文件要求，在保证低保人员资格审查质量的同时，尽量提高审核审批效率，缩短审核审批时间，并从批准的当月起将低保金按月发放至低保人员手中，确保困难人员及时享受救助。

**（二）加强项目过程管理**

**一是**县民政局应严格按照要求召开评审会议，并对评审过程进行记录，形成过程资料并存档，便于日后查阅。**二是**各乡镇应严格按照文件要求向低保对象收取续保申请书并办理续保手续，并按规定时间定期对低保对象进行复核，同时通过日常入户，准确掌握低保对象的基本信息，进一步摸清他们的实际生活状况，实现“应保尽保，应退尽退”。**三是**各乡镇应加强低保档案管理，严格按照渝民发〔2016〕80号文件中的档案管理要求，以户为单位整理归档相关材料。

**（三）科学测算收入、准确界定低保对象**

科学准确地测算低保申请人的家庭收入是确定保障对象及补助标准的主要依据，家庭收入的类别应为种植、养殖、加工、劳务等纯收入和接受或应该接受的扶/抚/赡养费等。由于家庭经营收入类别繁杂，价格按地域高低不一，因此在家庭收入的具体计算上，应本着宜粗不宜细的原则，制定一个科学的量化标准(比如农作物的地域亩产量、扶养费支出比例等)，根据当地的实际情况分类进行匡算，且必须计算纯收入，尽量保证低保人员资格认定的准确性。

**附件：**

1.巫溪县2019年城市低保项目绩效评价指标体系及评分表

2.重庆通冠会计师事务所营业执照

3.重庆通冠会计师事务所执业证书

|  |  |
| --- | --- |
| 重庆通冠会计师事务所有限责任公司 | 中国注册造价工程师： |
|  | 中国注册会计师： |
| 中国·重庆市 | 二Ｏ二Ｏ年十二月三十日 |