

2019 年度湖南革命陵园管理处 部门整体支出绩效评价报告

为全面实施预算绩效管理，进一步加强财政支出管理，切实提高财政资金使用效益和管理水平，根据《中华人民共和国预算法》、《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）、《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2020年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2020〕2号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2020年5月至8月对湖南革命陵园管理处（以下简称“革命陵园管理处”）2019年度部门整体支出实施了绩效评价工作。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目立项、预算执行、资金使用、财务管理、项目产出、社会效益等方面对项目进行了综合评价，现将评价情况报告如下：

一、部门基本情况

（一）部门概况

革命陵园管理处下设四科一室，分别为：办公室、业务科、绿化科、计划财务科、烈士褒扬科，其中办公室下设基建办，负责基建业务。

2019年革命陵园管理处核定编制人员47人，其中事业编制25人，临时聘用职工22人。2019年末有事业编制职工19人，退休职工23人，临时聘用职工22人。

(二) 部门管理制度及执行情况

革命陵园管理处制定了年度工作计划，明确了工作重点，建立和完善了内部考核机制，梳理了内部控制流程，通过制度、机制建立和完善，切实推进各项工作的开展。

1、资金管理制度的建立及执行情况

革命陵园管理处制定了《湖南革命陵园管理处三重一大决策制度》、《湖南革命陵园管理处预算管理办法》、《湖南革命陵园管理处收入管理办法》、《湖南革命陵园管理处支出管理办法》、《湖南革命陵园管理处采购管理办法》等，明确了资金使用范围、规范了管理流程、界定了管理部门职责、提出了管理要求，在项目实施过程中，各项资金管理制度得到了较好的执行。

2、项目管理制度的建立及执行情况

革命陵园管理处建立并执行的项目管理制度有：《湖南革命陵园管理处固定资产管理办法》、《湖南革命陵园管理处建设项目管理办法》、《湖南革命陵园管理处合同管理办法》、《内部控制制度》、《烈士褒扬条例》、《英雄烈士保护法》、《墓葬业务制度》等。根据现场评价情况，上述项目管理制度基本得到了执行，保证了各项工作的有序开展。

(三) 部门预算资金安排、管理、使用情况

1、部门整体收支情况

2019年革命陵园管理处年初预算批复金额4,220.19万元，其中：基本支出628.74万元，项目支出3,591.45万元。

2019年实际可使用资金合计9,503.41万元，其中：本年指标5,834.08万元，上年结余3,619.33万元，上级资金50万元。

2019年实际支出5,387.84万元，其中：基本支出774.19万元，项目支出4,613.65万元，结余4,115.57万元。2019年度收支明细如下（单位：万元）：

项目	年初预算 批复金额	指标查询 上年结余	指标查询 上级资金	指标查询 本年指标	资金到 位金额	实际支付	本年结余
基本支出	628.74	288.35		548.7	837.05	774.19	62.86
人员经费	569.22	284.98		489.18	774.16	712.43	61.73
日常公用经费	59.52	3.37		59.52	62.89	61.76	1.13
项目支出	3,591.45	3,330.98	50.00	5,285.38	8,666.36	4,613.65	4,052.71
烈士褒扬及文化事业宣传 经费	225.34	16.50		225.34	241.84	216.84	25
烈士纪念设施全面提质改 造	3092.05	692.44		3092.05	3784.49	1,558.43	2226.06
墓区灾后恢复及山体除险 加固		2141.03			2141.03	867.86	1273.17
墓区开发建设、维护经费	274.06	169.64		274.06	443.70	237.99	205.71
2018年优抚安置补助资金		10.00			10.00	10.00	
文化宣传				2.00	2.00		2.00
2019年优抚安置补助资金			50.00		50.00		50.00
住房维修款		1.20			1.20		1.20
2018年优抚事业单位建设 补助和烈士褒扬金		200.00			200.00		200.00
应付投资方墓地款		100.17		1691.93	1,792.10	1,722.53	69.5673
合计	4,220.19	3,619.33	50.00	5,834.08	9,503.41	5,387.84	4,115.57

2、“三公”经费管理情况

2019 年度“三公”经费预算数为 14.5 万元，其中，公务接待费 3.5 万元；公务用车购置及运行费 11 万元（其中公务用车购置为 0 万元，公务用车运行维护费 11 万元）；因公出国（境）费 0 万元。

2019 年度“三公”经费决算支出 3.84 万元，其中公务接待费 0.85 万元；因公出国（境）费用 0 万元；公务用车购置及运行费 2.99 万元（其中公务用车购置为 0 万元，公务用车运行维护费 2.99 万元）。较 2018 年“三公”经费决算支出 9.90 万元减少了 6.06 万元，下降幅度为 61.21%。具体情况如下：

（1）因公出国（境）费用

全年出境（澳门）0 批、0 人，支出 0 万元，较年初预算节约了 0 万元。

（2）公务接待费

全年决算支出公务接待费 0.85 万元，较年初预算节约了 2.65 万元。

（3）公务用车购置及运行费

2019 年年末公务车保有量为 2 辆，其中 1 辆处于待报废阶段。2019 年的公务用车购置及运行费实际为 2.99 万元，较年初预算节约了 8.01 万元。

二、部门绩效目标

（一）部门职能职责

革命陵园管理处始建于1976年10月，系长沙市民政局管辖的为革命烈士、老红军、及省市离退休老干部提供殡葬服务的财政全额拨款的事业单位。业务范围：主要从事烈士褒扬以及为老红军、省市老干部过世后提供殡仪系列服务，提供骨灰安葬服务。骨灰安葬、骨灰安放、骨灰植树、陵园管理、祭奠和悼念。

(二) 部门近三年工作计划及重点项目

1、全力打造湖南“八宝山”品牌，发挥爱国主义教育基地作用，传递正能量，形成文明、优质、规范、有序的良好社会效应。

2、弘扬烈士精神，传承革命优良传统。

3、进一步加强对联营合作单位的管理，确保对外经营服务更加规范、优质、科学、安全，社会反响良好。

4、2019年提质改造项目基本完成主体工程及园林绿化景观等附属工程施工任务，完成部分工程竣工验收工作。

5、2019年烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目工程竣工验收合格。

6、推进生态葬，美化墓区环境，维护维修危险墓区，改造危墓。

7、合法合规完成设施设备采购、维修、改造工作。

(三) 部门整体支出绩效目标

1、提升干部队伍素质，树湖南的“八宝山”优质服务品牌。

2、加快项目推进步伐，力争如期完成工程。

3、创新形式和平台弘扬烈士精神，树立革命陵园教育基地品牌。

4、美化墓区环境，使革命陵园胜似公园。

5、积极解决资金问题，完成全年创收目标。

6、全面实施和推进内控管理，规范内部监督。

三、部门的产出成果及效益情况分析

（一）评价结论

湖南革命陵园管理处基本遵循了国家的相关财务管理制度的规定，财务核算基本规范，依照计划管理使用资金，较好的完成了2019年整体工作目标，但也存在项目管理与财务管理等欠规范的问题。财政绩效评价小组从目标设定、预算配置、预算执行、预算管理、资产管理、职责履行、履职效益等方面对湖南革命陵园管理处的部门整体支出情况进行了综合评价，得分80.47分，绩效等级为“良”。

（二）绩效分析

1、褒扬先烈，推进品牌建设

清明期间，主办了“传承·2019清明祭英烈”为主题的烈士纪念活动；930烈士纪念日策划开展了一系列烈士纪念活动，活动效果显著；目前革命陵园注册志愿者人数达1400名，开展了20余次志愿服务活动；湖湘英烈微信公众号全年更新内容49篇，粉丝数增至3587个，自媒体平台的管理和信息发布继续完善，

影响力不断增强；严格按照《烈士安葬办法》的规格要求，完成了上百名烈士的新墓区安葬工作，得到了烈士家属的一致认可和好评。

2、加强老墓区维护，着重园区绿化美化，确保建设优美、肃穆、整洁的祭祀环境

2019 年对望江园新开墓地栽种 20 多个品种 4 百余株苗木；对园内尤其是老墓区的苗木加强日常管理；继续履行白蚁防治专业公司合同，现在园内基本无白蚁上树的现象。2019 年墓区新增小型化艺术墓 312 冢、草坪墓 7 冢、壁葬墓 126 冢。

3、项目建设完成了预期目标

截止 2019 年 12 月 31 日，烈士墓区烈士纪念设施全面提质改造项目主体工程已完工、园林绿化景观等附属工程施工任务已基本完成；烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目已经竣工验收完毕，后续将按要求上报市财政评审中心进行费用审核。

四、存在的主要问题

（一）部分项目绩效目标未细化量化

评价小组查阅革命陵园管理处“2019 年度项目支出绩效目标申报表”时发现，烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目绩效目标不够细化量化，无法对该项目进行量化考核。

（二）预算执行方面

1、支付序时进度较慢

革命陵园管理处 2019 年三季度末指标下达数 8,803.89 万元，执行数 4,790.2 万元，支付序时进度为 54.41%，序时支付进度未达到预算支出进度的要求。

2、预算完成率较低

革命陵园管理处 2019 年度年初预算金额 4,220.19 万元，实际支出 3,665.31 万元，预算完成率为 86.85%。

3、政府采购执行率较低

革命陵园管理处 2019 年初政府采购预算金额 170.8 万元，2019 年度实际政府采购金额 140.92 万元，政府采购执行率为 82.51%。

（三）资产管理方面

1、固定资产管理欠规范

（1）未及时更新固定资产管理系统信息

革命陵园管理处部分固定资产使用信息发生变更未及时变更登记。

（2）在建工程完工验收后未及时转入固定资产

烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目于 2019 年 9 月 2 日已全部完成验收并交付使用，截止 2019 年 12 月 31 日，未按规定将在建工程及时转入固定资产。

2、库存墓穴管理欠规范

革命陵园管理处的墓区库存分为自行开发和委外开发，自行开发费用直接计入成本；委外开发协议与金瑞园林公司签订

合同，由金瑞园林公司负责艺术墓园的整体规划、设计、建设投资、墓穴制作安装、绿化美化设施建设，由湖南革命陵园统一进行销售，双方按墓穴销售额的 5.5: 4.5 进行效益分配。查看 2019 年 12 月 31 日墓区台账，发现年末无当年度库存墓区台账，现存墓区台账为实时结存台账，截至 2020 年 5 月 19 日，自行开发墓区库存 1264 冢，集中在文祥、文雅、知还区；委外开发库存墓地 2730 冢，分布较广，库存墓地合计 3994 冢。因墓地不同位置定价不同，台账未对墓穴实行动态数量金额式管理。

（四）合同管理方面

1、墓区零星维修提前支付质保金

2019 年 12 月 25 日第 85 号凭证支付墓区维护零星项目支出 38,144.00 元，合同约定保留结算总价 5% 作为质保金，保修期届满后，经双方确认已履行全部保修义务再进行结清，保修期 1 年，革命陵园管理处一次性支付结算总价 38,144.00 元，未按合同约定保留总价 5% 的质保金 1,907.2 元。

2019 年 12 月 25 日第 88 号凭证支付墓区维护零星项目支出 37,375.00 元，与长沙市天心区正云石材制品维修服务部签订的维修服务合同，服务期为 2019 年 3-4 月，垃圾清运及杂工维修，合同约定保留结算总价 5% 作为质保金，保修期届满后，经双方确认已履行全部保修义务再进行结清，保修期 1 年，革命陵园管理处一次性支付结算总价 37,375.00 元，未按合同约定保留总

价 5%的质保金 1,868.75 元。

2、个别合同未签订日期

2019 年 12 月 17 日第 34 号凭证支付墓葬威龙石材结算 67,111.80 元，与长沙市威龙石材实业有限公司签订墓材寄售合同，合同未签订日期，无法确定交货时间及质保期限。

2019 年 12 月 25 日第 75 号凭证支付烈士墓区垃圾清运 11 月-12 月费用 20,000.00 元，与湖南康鑫环卫服务有限公司签订的垃圾清运承包合同，合同未签订日期。

3、存在项目未签订合同的情况

2019 年 07 月 04 日第 3 号凭证支付零星维修 40,405.00 元，付长沙市天心区正云石材制品维修服务部 2018 年 8 月-2019 年 5 月园区零星维修款，未签订合同。

4、存在未按照合同规定及时验收的情况

革命陵园管理处与长沙市威龙石材实业有限公司签订“望江苑北向墓区开发墓材石材”合同，合同签订时间为 2018 年 12 月 6 日，合同规定交货时间为 2019 年 1 月 31 日前完成安装验收工作，政府采购项目验收书的验收时间为 2019 年 4 月 10 日，未按合同规定及时验收。

5、存在未按照合同约定付款进度付款的情况

烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目、烈士纪念设施全面提质改造项目未按照合同约定的支付进度付款。

（五）内部控制方面

1、采购管理欠规范

（1）烈士公墓迁葬项目自行询价欠规范

2019年12月25日第78号凭证支付长沙大德生命礼仪服务有限公司负责的烈士公墓迁葬项目152,662.00元，项目内容包括迁葬、落葬礼仪、落葬、刻字描金、瓷像，采购方式为自行询价。参与询价单位有：长沙大德生命礼仪服务有限公司、长沙市威龙石材实业有限公司、长沙市天心区广达磨石经营部，均未提供营业执照，且没有迁葬、落葬礼仪等相关经营范围，三家询价单位中仅最终签约单位的经营范围符合询价要求。

（2）部分项目招标推进缓慢

墓碑刻字、箔金、瓷像制作等延伸服务外包供应商的招标工作于2018年12月18日开始启动并确定了代理机构，但招标事项延迟至2020年1月7日才开展。

2、借款未及时收回

2006年5月长沙市社会福利房地产开发公司借款50万元，协议约定2006年12月归还全部款项。长沙市社会福利房地产开发公司于2010年2月归还5万，2011年6月归还5万，截止审计截止日，仍欠借款40万元未归还。

（六）项目执行方面

1、艺术墓园合作开发项目执行欠规范

2019年度革命陵园管理处支付给艺术墓园合作开发方湖南

金瑞林工艺园林有限公司收入分成 1,722.53 万元，存在以下问题：

(1) 未按规定进行公开招标

湖南革命陵园管理处与湖南金瑞林工艺园林有限公司于 2003 年 11 月 25 日和 2008 年 8 月 1 日签订了两份湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议，协议约定开发土地面积分别 10.5 亩和约 3.2 亩，单价 2.5 万元/平方米，总价分别为 17,500.09 万元和 5,333.36 万元，未按规定进行公开招投标。

(2) 对合作开发方的资质审核不严

湖南金瑞林工艺园林有限公司成立于 2003 年 11 月 18 日，第一份湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议签订日期为 2003 年 11 月 25 日。

(3) 合同履行期限约定不明确

2003 年 11 月 25 日和 2008 年 8 月 1 日分别签订的湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议，约定“本协议有效期暂定三年，自协议签订之日起生效，若到期项目未开发完，则本协议依次延续有效，直到项目完成”，协议约定履约期限不明确，截止 2020 年 8 月 25 日止，实际开发面积 15.63 亩超过协议面积 1.93 亩。

(4) 艺术墓园合作协议约定的效益分配比例无测算依据

2003 年 11 月 25 日和 2008 年 8 月 1 日分别签订的湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议，协议约定双方按艺术墓销售额的 5.5:4.5 进行效益分配，即革命陵园管理处占墓穴销售额的 55%，

金瑞园林公司占墓穴销售额的 45%，艺术墓园合作协议约定的效益分配比例无测算依据。

另外，从合同签订到 2019 年 12 月 31 日，墓穴销售价格不断上涨，湖南金瑞林工艺园林有限公司的分成收益逐渐增加，未对艺术墓园合作协议约定的效益分配比例重新进行测算。

(5) 未严格按照协议约定执行并对项目进行监督

革命陵园管理处与湖南金瑞林工艺园林有限公司签订的《湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议》，协议约定“湖南金瑞林工艺园林有限公司负责墓园艺术墓的整体规划、设计、建设投资、墓穴制作安装、墓区绿化美化等设施建设。墓区及墓地的规划、设计应向湖南革命陵园管理处提交书面报告，包括绿化配置、墓穴安装、价位等，经湖南革命陵园管理处同意后再行施工建设”，未严格按协议约定执行并进行监督。绩效评价现场工作期间，未能提供规划、设计、建设投资、墓穴制作安装、墓区绿化美化等设施建设相关资料、湖南革命陵园管理处同意施工的资料、验收资料。

2、湖南志愿者服务网注册志愿者的活跃度不高

革命陵园管理处在湖南志愿服务网发布活动的志愿服务公告，感兴趣或报名的注册志愿者较少，如：2019 年 9 月 28 日至 9 月 29 日导览讲解岗位计划招募 100 人，注册志愿者对此岗位 0 人感兴趣、1 人报名；烈士墓、纪念碑周围环境维护岗位计划招募 200 人，注册志愿者对此岗位 0 人感兴趣、0 人报名。

五、问题剖析

（一）部分项目绩效目标不够细化量化

烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目因使用以前年度结转资金未对本年本年的目标进行细化量化。

（二）预算执行方面

1、支付序时进度较慢、预算完成率较低

（1）革命陵园管理处编制预算时未考虑上年节余、上级专项本年安排、历年结转资金，致使财政下达资金大于预算金额、大于实际需要支付的金额。

（2）烈士纪念设施全面提质改造项目预算资金为项目总支出，截至2019年12月31日，项目尚未完成长沙市财政评审结算，项目资金根据《长沙市政府投资建设项目管理办法》要求支付项目工程概预算金额的70%，预算时未考虑《长沙市政府投资建设项目管理办法》相关要求，导致预算完成率较低。

3、政府采购执行率较低

政府采购需要相应的审批流程，时间较长，导致政府采购执行率较低。

（三）资产管理方面

1、固定资产管理欠规范

革命陵园管理处进行提质改造，资产搬动混乱，故造成使用信息发生变更，革命陵园管理处未及时更新。

2、库存墓穴管理欠规范

革命陵园管理处库存墓穴台账管理人员年龄偏大，习惯使用纸质台账，导致台账管理跟不上时代的步伐，不方便及时更新、快速查询、分类查询等；且纸质台账经常查阅、翻阅磨损严重，保管难度大。

（四）合同管理方面

1、合同管理方面存在：部分项目提前支付质保金、个别合同未签订日期、项目未签订合同的情况、望江苑北向墓区开发墓材石材采购项目未按照合同规定及时验收的问题主要是因为革命陵园管理处对内部控制制度、合同管理制度重视程度不够，未严格按照相关规定执行。

2、烈士纪念设施全面提质改造项目和墓区灾后恢复及山体除险加固项目未按照合同约定付款主要是因为合同签订时，革命陵园管理处未考虑项目合同约定的进度与实际施工的进度不一致，导致实际的付款进度和合同约定的付款进度不一致。

（五）内部控制方面

1、采购管理欠规范

（1）烈士公墓迁葬项目自行询价欠规范系革命陵园管理处询价流程形式化，询价前未充分了解对方资质、履约能力、信誉的状况。

（2）墓碑刻字、铂金、瓷像制作等延伸服务外包供应商的招标工作于2018年12月18日开始启动，但因相关准备工作不足，导致招标事项延迟至2020年1月7日才开始。导致这一期

间墓碑刻字、铂金、瓷像制作项目出现应招标未招标的情况。

2、借款未及时收回

革命陵园管理处未及时催收、强制催收，加之对方近年经营不善，故一直未能收回借款。

（六）项目执行方面

1、艺术墓园合作开发项目执行欠规范

2003年11月25日和2008年8月1日分别签订的《湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议》，协议约定“本协议有效期暂定三年，自协议签订之日起生效，若到期项目未开发完，则本协议依次延续有效，直到项目完成”，这一项目历史久远，时间延期过长，导致革命陵园管理处未及时将协议不完善的地方、项目结束时点与项目实施方协商完毕。

2、湖南志愿者服务网注册志愿者的活跃度较低

革命陵园管理处湖南志愿服务网平台响应和重视力度不够导致湖南志愿者服务网注册志愿者的活跃度较低。

六、建议

1、加强预算目标管理

强化预算绩效目标申报和审核，做好项目绩效自评和目标申报工作。做到绩效目标科学合理，细化量化，可考核。

2、加强预算管理，提高预算执行率

（1）加快预算执行进度，预算编制时要紧密结合年度工作计划，细化工作任务，建立项目、预算执行定期报告制度，及

时报告项目和预算执行进度，针对进度迟缓项目及时制定应对措施和办法，确保预算执行进度及时，避免资金闲置，更好的发挥专项资金效益。

(2) 项目单位应充分认识预算执行管理工作的重要性，进一步统筹安排资金预算，确保项目预算支出进度，不得滞留财政资金，充分发挥财政资金使用效益。对项目进度缓慢的应及时查

找原因，确保项目有序、高效推进。

(3) 严格按照《政府采购法》规定和部门预算管理的要求，采购单位要有前瞻性、计划性，要编制完整的年度采购预算。根据政府采购预算编制采购计划，做好政府采购预算和采购计划编报的相互衔接工作，确保采购计划严格按政府采购预算的项目和数额执行。

3、加强资产管理

严格按照《湖南革命陵园管理处固定资产管理办法》的规定，对固定资产使用人和存放地点发生变动的，及时做好信息变更登记；对单位工作人员发生外部调动、退休的及时填写交接单办理交接手续；对已交付使用但尚未办理竣工决算手续的固定资产，应当按照估计价值入账，待办理竣工决算后再按实际成本调整原来的暂估价值。

将纸档台账输入成电子数据或者购买使用公墓（陵园）管理系统，以方便快捷查寻，实现库存墓穴动态管理。

4、加强合同管理，防范合同风险

规范合同签订，完善合同条款，明确约定具体的工程内容、工程期限、工程质量标准、合同价款、结算方式、质保金、缺陷责任期、违约责任等，合同内容应与国家和省市相关法律、法规、制度一致，不得出现违反相关法律、法规的约定。合同一经签订，

应严格按照合同要求履约，并及时更新合同履约台账，及时提交合同管理员进行记录。

5、加强采购管理

严格按照《政府采购法》、《招标投标法》等采购法律法规要求，采购工程以及与工程建设有关的货物、服务。

(1) 切实落实采购主体责任，明确内部归口管理部门具体负责本单位的采购执行管理。归口管理部门应当牵头建立本单位政府采购内部控制制度，明确本单位相关部门在政府采购工作中的职责与分工，建立政府采购与预算、财务（资金）、资产、使用等业务机构或岗位之间沟通协调的工作机制，共同做好编制政府采购预算和实施计划、确定采购需求、组织采购活动、履约验收、答复询问质疑、合同备案、信息公开、配合投诉处理及监督检查等工作。

(2) 采购人应当根据本部门、本系统业务需求特点和历史采购情况，把可以统一采购的项目列入本部门集中采购目录，由主管部门依法统一自行采购或委托采购代理机构组织实施。

(3) 达到招标规模标准以上的建设工程及与工程建设相关的货物、服务项目，按招标投标法及其实施条例实施，实行政府采购备案制度，以公开招标签订的合同金额进行工程备案。

6、加强项目监管，严格把关项目执行

(1) 针对协议未明确约定履约期限，建议革命陵园管理处与合作开发方就开发的截止情况进行协商。

(2) 针对效益按销售收入 5.5: 4.5 的比例分配无依据的建议是革命陵园管理处对合作开发方的开发成本进行核实，确定按销售收入的 45% 支付给合作开发方的成本是否合理，提高国有资产的使用效益。

(3) 墓区的整体规划和墓穴的质量代表革命陵园管理处的整体形象，对于合作开发方的开发情况，革命陵园管理处需要从规划到验收、销售、质量保证等全方位的参与其中。

(4) 在湖南志愿者服务网站发布信息公布后，同时对注册人员发布带有链接的信息给注册志愿者，提高注册志愿者的关注度。