

2018 年度湖南省坪塘监狱 财政支出重点绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《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2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，市财政局绩效评价工作组于2019年6月至7月对湖南省坪塘监狱(以下简称：坪塘监狱)主管的2018年度财政资金重点项目实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方式，从项目申报、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理，项目产出及效果等方面对项目进行综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

一、评价基本情况

坪塘监狱2018年度纳入重点绩效评价的项目为后续建设经费、罪犯生活费及水电费，项目资金总额903.3万元。

在评价中，评价组获取了坪塘监狱关于监狱后续建设的相关文件，了解了后续建设情况，收集、整理了监狱对罪犯在日常生活、教育的基础管理资料，对收集的数据进行了对比分析，检查、核对了专项资金明细账及原始凭证，查看了政府采购程序性资料和验收报告，通过立项文件及项目相关的长期规划结

合项目管理要求设置了项目绩效个性指标。评价组从预算编制与执行、资金分配与使用、资金监督与管理及财务会计信息、项目组织管理、项目绩效完成等方面，对项目全过程进行了核查，对照评价指标和评分标准进行综合评价与计分，最终形成绩效评价报告。

本次评价根据重要性原则，选取资金使用中的大额列支进行了核查，项目抽查率 100%，资金抽查率大于 70%。在整个评价过程中，坪塘监狱均积极配合，及时、完整、准确的提供了相关资料及数据信息。

二、项目基本情况

坪塘监狱为长沙市唯一市属监狱，担负着对服刑人员的教育改造任务，2016 年 5 月整体搬迁至坪塘镇莲花山，共有 5 个监区，押犯规模为 1500 人，截止 2018 年 12 月在押罪犯 945 人，罪犯刑期多为 5 年以下。

（一）后续建设经费

1.项目背景

2008 年 4 月，经市政府常务会议决定“同意坪塘监狱整体迁建”，并“采取代建制”，由湖南湘江新区投资集团有限公司（以下简称“湘江新区”，原先导土地储备（交易）中心）投资建设。后由于各种原因，该项目后期建设及相关配套设施设备未完全到位，无法通过湖南省监狱管理局和湖南省武警总队的验收。根据省司法厅、省监狱局要求，2016 年 5 月坪塘监狱完成搬迁入驻新监狱。为确保监管安全，尽快完成建设扫尾工作，经湘

江新区、坪塘监狱等各相关单位集体协商决定，后续扫尾工作由坪塘监狱和武警长沙支队负责实施，湘江新区拨付新增的扫尾经费 2933.75 万元，其中 2730.28 万元经费拨付市财政局专户，由市财政局负责资金监管；驻狱武警中队所需的 203.47 万元经费拨付至武警长沙支队账户，由武警湖南省总队负责资金监管。

2. 立项文件

2016 年 3 月市政府办公厅《关于研究坪塘监狱整体迁建项目扫尾工作的问题》内部签呈、《湘江新区管委会财政局呈批件（关于坪塘监狱整体迁建项目扫尾工作的相关建议）》等。

3. 项目内容及必要性

湘江新区拨付给坪塘监狱的整体迁建项目扫尾工作后续经费共计 2730.28 万元，其中监管区及办公区后期建设经费 2690.28 万元，搬迁费用 40.00 万元，相关款项已由湘江新区投资集团有限公司拨付至长沙市财政局。后续建设经费的拨付到位，为后续扫尾项目建设提供了资金保障。

截止 2018 年 12 月，后续建设项目共支出 1435.1 万元，其中：2016 年支出 413.97 万元，2017 年支出 500.78 万元，2018 年支出 520.35 万元，主要用于新监狱配套标准化和文化建设、安防设施完善、监狱设施采购补充等。

4. 绩效目标完成情况

坪塘监狱未对 2018 年度后续建设经费设置明确、量化的绩效目标。根据原《坪塘监狱整体迁建项目扫尾工程项目及经费测算汇总表》结合项目实施内容，后续建设经费在 2018 年的使

用，主要完成了监狱设施设备的购置，监狱配套文化的建设，完善了监狱安防设施、基础配套设施、信息化建设。在安全防护方面，对监区安装了手机侦测屏蔽系统，制作了监区防撞栏。在配套设施建设方面，对应急通道进行了南北隔断，对监区部分、备勤楼、警察服务中心及教学楼外墙进行了装饰装修。完成了监狱配套文化建设，通过文化标语、景观石、指引牌、制度牌、主题雕塑等，物态文化建设全部到位，建设监狱陈列馆，打造了以“知行合一”为主题的监狱文化。同时还采购了数字集群系统，完善了信息系统建设。

(二) 罪犯生活费及水电费

1. 立项依据

2007年2月《财政部、司法部关于调整监狱基本支出经费标准的通知》（财行〔2007〕28号）对罪犯生活费标准规定：一类为2700元/年，二类为2100元/年。2016年11月市财政局呈批文件（编政发〔2016〕271号）中批复同意解决监区罪犯（强制戒人员）的用水、用电经费中的经费缺口，增加财政预算资金安排。

2. 项目内容及必要性

根据立项文件规定的标准，结合物价上涨等实际因素，2018年罪犯生活费按每人3400元/年，在押800人的基础，申报预算272万元，其中用于伙食费16.50万元/月，罪犯零花钱按每人7元/月的标准测算。项目的执行维护了罪犯合法权益，促进监狱的安全稳定，为监区在押罪犯教育改造期间的生活、医疗等日

常生活提供了保障。

因监狱公用经费中的水电费是依据干部职工人数安排的，既要保证干部职工工作需用水、用电，还要解决监区罪犯（强戒人员）的用水、用电，经费存在一定缺口，经批示自 2017 年起在部门预算中增加水电费 111 万元，用于满足监区罪犯用水、用电需求，保障监区的正常运行。

3.绩效目标完成情况

坪塘监狱对 2018 年度罪犯生活费及水电费两个项目设置的绩效目标较笼统，不细化，量化目标较少。根据对罪犯生活管理和监狱运行管理分析，项目的实施为了规范罪犯在押期间生活卫生工作，按照内务实施细则定期检查督促服刑人员规范内务卫生，严格执行食品管理和超市管理制度，不发生食品安全事故，按时发放零花钱；加强医疗救治和疾病防控管理，规范管理医疗档案等。水电费应及时保障监区正常管理，不能因停水停电影响到监区正常管理秩序。

三、项目资金情况

（一）预算安排及到位

坪塘监狱 2018 年纳入评价的后续建设经费、罪犯生活费及水电费等三个项目，资金总额 903.3 万元，本年预算无调整。其中，后续建设经费 520.3 万元来源于湘江新区拨付的后续扫尾经费，罪犯生活费 272 万元和水电费 111 万元全部由市本级财政预算安排，已全部到位，到位率 100%。

（二）资金分配及使用

专项资金 903.3 万元，已全部列支，无结余，预算执行进度为 100%。

1. 2018 年度后续建设经费按实支付 520.35 万元，主要用于购置监狱设施设备、监狱文化建设、数字集群系统采购、办公家具等；

2. 罪犯生活费 272 万元，主要用于支付罪犯医疗费、伙食费及零花钱的发放等；

3. 水电费支出 111 万元，全额用于支付水费和电费。

（三）资金管理情况

1. 后续建设经费的支出，湘江新区将相关款项拨付至长沙市财政局后，经费支出实行报账制，按实际使用报批支付。

2. 罪犯生活费由市财政局通过市国库集中支付直接拨付至项目单位，罪犯零花钱按每人 7 元/月直接打入监区在押罪犯 IC 卡中。

评价组检查账务核算，根据重要性原则抽查核对支出凭证，坪塘监狱基本按照内部审批管理制度及《长沙市财政专项资金管理办法》进行了核算和使用，项目支出基本符合规定的用途。

四、项目组织及实施情况

（一）后续建设项目

坪塘监狱在后续建设项目中，加强对在建项目的考察与监督，规定经办部门负责人为项目实施直接责任人，项目责任部门负责项目申报、联系施工单位、合同签订、施工管理、项目验收，行财科负责办理项目采购申报、工程项目预结算评审等。

政府采购项目按规定程序验收，自行采购项目由实施部门、行财科、纪检监察室同时进行验收，保证了项目全过程得到有效监控。

（二）罪犯生活管理

坪塘监狱日常对罪犯管理按《湖南省坪塘监狱标准化建设实务操作指南丛书》中具体对应细则，对监区管理基础工作进行全面规范。在罪犯生活物资采购中，根据规定由生卫科会同其他业务科室实行比价招标采购，蔬菜等日常消耗的食物采购，比价比质采购，比价采购三人以上经办，采购物资均履行了验收手续。2018年全年按计划完成新入监及病犯的每年度体检，其他罪犯按两年一次体检完成，并建立了罪犯健康档案。

五、制度建设及执行情况

（一）资金管理方面

坪塘监狱为规范财务行为，强化财务管理工作，根据自身特点制定了《坪塘监狱财务报销管理制度》等，制度明确了报账审批程序，限制了报账审批金额额度、直接支付资金限额，对报账的原始单据提出了具体要求。经评价组对大额资金抽查，资金使用基本符合上级专项资金管理规定，审批手续完善，原始单据完整、合规。

（二）项目管理方面

坪塘监狱为了保证监狱迁建工程后续完善项目工作的有序推进，确保扫尾工作的顺利实施，制定了《湖南省坪塘监狱关于迁建工程后续完善项目实施的规定》，对项目申报、项目分

类、采购验收、资金支付全过程进行了梳理和规范。为了对监区生活物资采购与管理过程进行约束，制定了《罪犯生活物资采购与管理办法》，对罪犯生活物资采购等事项加强管理。经查看后续建设项目中的采购和审批，坪塘监狱基本按照项目实施的规定，填写《坪塘监狱迁建工程后续项目审批表》进行项目申报，后续建设项目逐步推进，各项工作基本按制度执行到位，未发现审批无痕迹、手续不完善、验收不到位现象。

六、项目的主要绩效

（一）强化了监狱安全稳定首位意识

坪塘监狱努力强化监狱安全稳定首位意识，及时调整了值班备勤模式，构建狱内突发事件一分钟警务圈；全面落实了 AB 门一把手工程，严格执行检查程序，全程监控，定期召开狱情分析，落实了互监组制度，对高危犯和老残病犯等重点犯加强了管理；加强直达装备建设应用，配备警务通、电子手铐等设备，实现了信息互联互通和证据保全。通过监狱配套标准化建设、安防设施、基础配套等后续建设类项目有序推进，巩固了安全生产标准化建设成果，加快了信息化建设进程，引进远程监控对讲机系统，实现了罪犯离监就医、押解期间的实时对讲和监控。指挥中心 24 小时不间断监控，及时了解、捕捉罪犯的日常动态，采取措施，对突发状况得到有效防控。坪塘监狱将安全首位意识贯穿到监区管理、罪犯劳动生产、日常生活、监外医疗救治等全过程，确保了 2018 年度“四无”和“七个不发生”目标的实现，连续 21 年未发生罪犯脱逃报警事件。

（二）创新了教育改造方式

坪塘监狱在优化常规教学课程，强化考核验收标准的基础上，针对初入监的新罪犯增设入监心理健康教育，创新了基础教学模式。先后举办全狱服刑人员趣味运动会、广播体操比赛、合唱比赛、诵读经典诗歌比赛、宪法知识抢答赛等大型活动，极大地充实和丰富了服刑人员的改造生活。积极引入社会资源，邀请了湖南华湘律师事务所资深律师对服刑人员进行全员宪法知识宣讲，拓宽了服刑人员的教育渠道，进一步强化了服刑人员的法制观念和崇尚宪法的意识。坪塘监狱利用多种方式充分宣传，广泛动员，择优按审批程序及条件选送了 94 名服刑人员参加星城监狱第 70 期、第 71 期和 72 期职业技能培训，加大了与湖南深职训职业学校的合作培训力度，首次将创业培训班引入监狱。截止 2018 年 12 月，坪塘监狱在押罪犯共 945 名，通过充实的监狱生活，创新的教育改造方式，监狱在坚持“惩罚与改造相结合、以改造人为宗旨”的方针，“崇德、尚法、敬业、创新”的精神指导下，依法监管罪犯，对罪犯进行思想教育、文化教育、技术教育和劳动改造，罪犯思想、文化、技术教育“三课”学习全年保持 100% 入学率。

（三）规范了罪犯标准化管理

坪塘监狱注重罪犯在监狱内日程生活管理，制定了《监狱工作标准化指南丛书》，对罪犯的劳动、生活、医疗卫生、会见、行为规范等进行了明确。在伙食方面，严格按照标准拨付伙食费用至食堂专管账户，未向罪犯收取任何形式的伙食费，

罪犯食堂炊事设备、炊事用具和生活用车齐全，对食堂设备及时更新，合理安排了罪犯伙食，做到科学配餐，营养均衡。在被服方面，由监狱统一配发，做到囚服式样、色泽、标志、制作、发放五统一。在医疗卫生方面，2018年全年按计划完成新入监及病犯的每年体检，其他罪犯按两年一次体检完成，为在押罪犯建立了健康档案，做好了卫生防疫工作。通过一系列标准化管理，监区全年未发生食品安全事件，保证了在押罪犯生病后24小时内及时给予医疗救治，未发生群体性疾病和传染病，有效保障了罪犯权益。

（四）扩大了监狱社会影响力

坪塘监狱致力于畅通监狱对外展示的渠道，将社交媒体及有关部门请进来，努力将监狱内部标准化管理效果展示给社会，同时利用在监狱的参观学习，充分展示了监狱这种特殊场所给社会带来的警示教育效果，截止2018年10月，利用已完成的监狱文化建设，坪塘监狱已经接待各级政府部门警示教育活动9批次，600余人。2018年2月坪塘监狱组织开展的“温情促团圆，亲情促改造”监狱开放日活动，来自全省各地的216名服刑人员家属来监狱零距离参观监舍及生产车间等场地，并与服刑人员面对面的问候交流，充分发挥了亲情帮教在激励、感化服刑人员教育改造中的独特作用，又集中体现了监狱以人为本的改造理念，通过开展亲情帮教工作，坪塘监狱一直致力于推动监狱社会化进程。

七、存在的问题

（一）制度建设不完善。本次纳入重点评价的罪犯生活费专项是历年延续项目，但坪塘监狱在专项资金使用中，一直未制定出具体的专项资金管理办法，未对专项资金的使用范围进行明确界定，资金的使用没有制度约束，无法保证专项资金规范使用。

（二）后续建设项目滞后。坪塘监狱后续建设项目未能按照批复文件进度要求完成，依据市政府办公厅《关于研究坪塘监狱整体迁建项目扫尾工作的问题》内部签呈要求“扫尾项目资金到账后，业主单位应该 2016 年内完成扫尾项目”，但本项目至今尚未全部完成。截至现场评价日，后续建设项目中医院餐厅建设工程尚未完工，监狱信息化后期建设一期未达标导致至今未通过验收，二期信息化建设尚未开展，预算资金拟用于建设“智慧监狱”项目。

（三）基础工作待加强。坪塘监狱在对罪犯执行“三课”教育和零花钱发放方面，基础工作还待加强。

1.在“三课”教育基础工作中，根据《罪犯技术教育月报表》等技术教育归档资料，三监区 10-11 月份月报表中应到、实到人数为空，信息记录填报不完整，且未见全年技术方面考核是否合格的相关记录，无法准确判断合格率；“三课”教育质量有待提升。《思想教育考试成绩登记册》显示年度考试中 12 月二监区有 3 名罪犯、四监区 2 名罪犯低于 60 分，甚至有罪犯考试只有 29 分。

2、在评价罪犯零花钱发放是否及时中，抽查发现坪塘监狱

2018年存在部分月份发放不及时的现象，其中：8月份的实际在10月发放，10月份的实际在12月发放、11月份延迟在12月底发放，全年零活钱发放62835元，未按时发放15701元，未按时发放占比25%。

（四）资金使用欠规范。依据《财政部、司法部关于调整监狱基本支出经费标准的通知》（财行〔2007〕28号），罪犯生活费主要用于伙食费、被服费、医疗费、杂支费、食堂水电费、日用品补助、卫生防疫、零星或小批量监舍用具购置等日常生活支出，但2018年罪犯生活费的列支中，包含了热水及开水系统维护保养费5万元（2月14#），监狱化粪池清理、排污管道疏通5.4万元（3月47#），服刑人员食堂洗碗机及切菜机3.89万（11月34#）等共计14.29万元。

（五）绩效管理待加强。本次纳入评价的三个项目设置的绩效目标不够细化，且量化目标较少，目标设置较笼统。绩效目标是预算绩效管理的起源，是项目实施、预算编制、绩效监控、绩效评价等的重要基础和依据。评价中虽从年度工作计划等相关文件资料中，筛选出项目实施的工作任务，但设置明确、细化、量化、考核性强的绩效目标是预算绩效管理全过程中的首要任务。

八、相关的建议

（一）完善制度建设。建议坪塘监狱完善专项资金制度和管理办法，明确资金使用范围，为资金合规使用提供制度保障，确保专项资金按照规定范围和用途使用，保证财政资金实现聚

力提效的目标。

（二）加快后续建设项目进度。建议根据项目面临的实际情况，对照《湖南省坪塘监狱迁建工程扫尾项目经费预算汇总表》的清单明细，推进各项目清单内子项目进度，对未按时完工项目，积极分析项目进展缓慢的原因，及时有序推进项目进度。对一直未开工拟要转换项目，做好前期申请、审批、备案工作，同时，强化督导问责机制，成立监狱后续建设项目领导小组，加快项目工程进度，同时建立督查台账，排出时间节点，实行跟踪问效，不折不扣地按照项目建设进度的要求逐项落实到位。

（三）夯实基础工作。建议坪塘监狱加强对“三课”教育管理，分析罪犯思想动态，针对问题加强思想教育；同时完善技术学习基础数据的填报记录，细化工作，提升教育效果。加强罪犯权益保障，提高监狱工作效率，及时上报应发放人数，财务按月做好零花钱的预算，保证按时按标准发放零花钱。

（四）加强专项资金财务管理。建议坪塘监狱规范财务管理，加强资金专款专用，对照资金使用范围，加强审批程序，对不符合专项资金适用范围的报销一律不批，杜绝专项资金超范围开支现象。

（五）巩固预算绩效管理理念。建议坪塘监狱加强预算绩效管理理念，完善绩效管理机制，结合日常监狱管理工作中的标准化规范和要求，以及后续建设资金的计划任务和资金预算，在事前制定明确、细化、量化且可考核的年度绩效目标，并依据

年度目标组织开展项目工作，做到绩效目标可考量，提高预算绩效管理效果。

九、综合评价及评价结论

在坪塘监狱 2018 年后续建设经费、罪犯生活费及水电费三个项目实施和管理中，坪塘监狱预算执行到位，项目管理方面制度健全，监区管理到位，在押罪犯生活、医疗救治权益得到体现，保障了监区的正常运行和安全管理，但资金使用方面欠规范，基础工作有待提升。评价组从项目申报、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理及项目的产出和效益方面进行了全方位评价，综合评分为 82 分，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2019 年 7 月 20 日