

# 2018 年湖南革命陵园管理处专项资金 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《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精神》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2019年5月至7月对湖南革命陵园管理处（以下简称“革命陵园管理处”）2019年度专项资金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、预算执行和资金使用、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、评价实施情况

2019年5月至7月，绩效评价工作组对革命陵园管理处主管实施的2018年烈士纪念设施全面提质改造项目、投资墓地建设款项目、墓区灾后恢复及山体除险加固建设4个项目，共计4128.90万元，进行了现场绩效评价。

评价工作组在被评价单位提供资料的基础上，按照重要性原则，根据该项目的实际情况，实施了资料审阅、账务核实、

现场查勘、抽查支付记录、询问、分析计算等必要的现场评价程序。评价人员根据专项资金的受益对象设计了问卷调查，从专项资金使用效果及相关人员服务等方面发放了 200 份调查问卷，最终形成评价结论。

2018 年度长沙市财政安排拨付革命陵园管理处专项资金 4128.90 万元。评价组根据项目实施的实际情况，抽查了烈士纪念设施全面提质改造项目 2532.10 万元、应付投资方墓地款项目 1026.20 万元、墓区开发建设与维护项目 570.60 万元，占 2018 年度纳入财政绩效评价专项资金总额的 100%。

## 二、项目基本情况

### （一）项目立项依据

2018 年度革命陵园管理处根据《长沙市发展和改革委员会关于湖南革命陵园烈士纪念设施全面提质改造项目立项的批复》（长发改〔2014〕337 号）、《烈士纪念设施保护管理办法》、《烈士公祭办法》、长沙市发展和改革委员会《关于湖南革命陵园烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目立项的批复》（长发改审〔2017〕306 号）等文件立项。纳入 2018 年绩效评价的专项资金总额为 4128.90 万元，由市财政预算安排用于烈士纪念设施全面提质改造、付投资方墓地合作开发收入款、墓区灾后恢复和山体除险加固建设专项资金等项目。

### （二）项目主要内容

#### 1、烈士纪念设施全面提质改造项目

湖南革命陵园管理处系市民政局下属副县级全额拨款事业单位，是第五批全国重点烈士纪念建筑物保护单位，主要为革命烈士、领导干部、优抚对象提供骨灰寄存、墓葬、殡仪服务等，承担烈士褒扬等工作职能，已成为长沙烈士纪念活动、爱国主义教育重要场所。作为全国重点烈士纪念建筑物保护单位，革命陵园纪念场所规划缺乏、设施陈旧、环境落后、场地局限，制约了烈士纪念、爱国主义教育工作的开展，2016年烈士纪念设施全面提质改造项目获得长沙市发改委立项批复。

项目总投资概算 8,254.79 万元，其中建安工程费 6361.74 万元，工程建设其他费 1142.61 万元，预备费 750.44 万元；项目实施进度计划为 3 年，即 2017 年 9 月至 2020 年 9 月。

该项目主要建设内容与规模包括：

(1) 烈士纪念馆改扩建 3393.99 m<sup>2</sup>（其中新建 494.92 m<sup>2</sup>，改建 2899.07 m<sup>2</sup>），新建悼念楼 2491.84 m<sup>2</sup>和公共卫生间 87.32 m<sup>2</sup>，改建大门 127.23 m<sup>2</sup>、办公楼 628.66 m<sup>2</sup>和食堂 409 m<sup>2</sup>；

(2) 配套建设烈士纪念碑 1 座、广场（10662 m<sup>2</sup>）、道路（8612 m<sup>2</sup>）、绿化（89733.50 m<sup>2</sup>）；

(3) 场地土方平整（19190.95 m<sup>2</sup>）、原家属楼拆除（3000 m<sup>2</sup>）、新建墓区烈士墓碑若干（含雕塑）以及室外给排水、电气、照明、弱电等。

## 2、应付投资方墓地款

革命陵园管理处与湖南金瑞林工艺园林有限公司（以下简

称“金瑞园林公司”)签订了湖南革命陵园艺术墓园合作开发协议,协议约定由金瑞园林公司在革命陵园管理处的土地使用范围内扩建部分集艺术、知识、人文于一体的高档次的文化艺术墓区,合作期间由金瑞园林公司负责营销策划和日常管理,双方按墓穴销售额的 5.5: 4.5 进行分配,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%,销售收入由革命陵园管理处收取后按月与金瑞园林公司结算。2018 年度,艺术墓区取得收入 2280.45 万元,本次付款 1026.20 万元给金瑞林园林公司。

### 3、墓区灾后恢复及山体除险加固专项

2017 年 7 月,因连降暴雨,湖南革命陵园烈士墓区遭受重大毁损,导致部分山体滑坡,为防止险情扩大,确保烈士墓区及周边居民安全,长沙市发展和改革委员会《关于湖南革命陵园烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目立项的批复》(长发改审字〔2017〕306 号),对湖南革命陵园管理处出具的《关于烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目立项的申请》(湘陵字〔2017〕41 号)进行了批复,同意对湖南革命陵园烈士墓区灾后恢复重建和山体除险加固项目立项,项目建设单位为湖南革命陵园管理处,项目建设地点位于湖南革命陵园。

项目总投资概算 2711.61 万元,其中建安工程费 2277.05 万元,工程建设其他费 233.70 万元,预备费 200.86 万元;项目实施进度计划为 2 年。

### 三、项目资金情况

2018年湖南革命陵园管理处专项资金年初预算1000.00万元，追加项目资金3936.21万元，财政安排6269.91万元，实际使用4128.90万元，结余2141.01万元，使用率65.85%。项目专项资金支出情况如下表：

单位：万元

序号	项目支出名称	预算数	调整后	实际支出	资金结余
1	烈士纪念设施全面提质改造	1000.00	2532.10	2532.10	0
2	墓区灾后恢复及山体除险加固		2711.61	570.60	2141.01
专项资金小计		1000.00	5243.71	3102.70	2141.01
3	应付投资方墓地款经费		1026.20	1026.20	0
合计		1000.00	6269.91	4128.90	2141.01

### 四、项目的实施情况

#### 1、烈士纪念设施全面提质改造项目

烈士纪念设施全面提质改造项目由湖南革命陵园管理处建设实施，单位成立项目筹建领导小组，由彭军强任组长，程健伍任副组长，李娜、鲁映林、刘婧、吴雄毅为成员。主要负责项目实施和监督。

根据湖南革命陵园全面提质改造项目2018年进度计划，具体任务为纪念馆建设完成至85%；烈士墓区建设完成至80%；悼念楼建设完成至90%；广场建设完成至70%；室外管网、道路、绿化整体施工完成至40%。

截止2018年12月31日，纪念馆建设完成了85%；烈士墓

区建设完成了 80%；悼念楼建设完成了 90%；墓碑验收工作已完成；广场建设完成至 70%；室外管网、道路、绿化整体施工完成至 45%。

## 2、投资墓地建设

烈士陵园于 2008 年与金瑞园林公司签订合同，在烈士广场北侧约 3.2 亩土地范围扩建艺术墓地，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，协议有效期为三年，该合同延续有效，直到项目结束。2018 年金瑞园林公司完成了望江园北向新墓区的开发工作，并已进行销售。评价组本次现场进行了园区维护情况复核，未发现有破损或存在白蚁的现象。

与金瑞园林公司合作开发文化艺术墓区，革命陵园管理处负责墓穴的销售收款和墓碑刻字，完成了 2498.38 万元的年度销售额，分成收入 1374.07 万元。

## 3、墓区灾后恢复及山体除险加固建设项目

湖南革命陵园墓区灾后恢复及山体除险加固建设项目工程经公开招投标，由湖南黄花建设集团股份有限公司中标承建，中标总金额 1767.16 万元，主要施工包括：边坡加固及土石方、边坡排水、喷射混凝土、注浆、护栏等。该项目于 2018 年 8 月份取得施工许可证，9 月开始全面施工，完成 DEFGH 段全部档土墙及大部分土方回填，完成 KL 段全部旋挖桩及部分档土墙，

完成 II 段全部档土墙，所有土方回填。

## 五、项目管理制度建设及执行情况

湖南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，推进了单位标准化建设。

### （一）管理制度建设情况

#### 1、细化资金管理制度，完善专项资金管理办法

根据《湖南省民政专项资金使用管理办法等 12 项资金管理的通知》（湘民发〔2014〕48 号）、《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2011〕91 号）及各相关政策规定，制定了《长沙市民政专项资金管理办法》、《长沙市殡葬专项资金管理办法》，对专项资金使用范围、审批拨付、信息公开、工作职责、监督与绩效管理等方面作了具体规定。

按照财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21 号）等相关法规的要求，制定了内部控制管理制度，从内部控制、三重一大、预算管理、收支管理、政府采购、固定资产管理、项目建设、合同管理等方面进行了梳理，三个不直接分管制度、三重一大决策制度、项目建设、支出管理办法的制定，从制度上确保了资金管理安全性、合规性。

#### 2、规范项目建设管理行为，制定项目管理机制

根据国家《中华人民共和国建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《湖南省建设工程造价管理办法》、《长沙市建设

《工程竣工结算管理办法》等法律法规的要求，制定《湖南革命陵园管理处建设项目管理办法》，明确了立项、招标、设计、施工图审查、施工单位和监理单位报建、施工管理、工程材料采购与验收、施工现场管理、工程变更程序、工程变更签证管理、竣工验收、整改、移交、保修、竣工决算等过程管控制度，形成了监督制约管理机制和方法。

## **（二）项目执行情况**

评价人员对项目的执行情况进行了抽查，收集和查阅了湖南革命陵园管理处的工作计划、工作总结、工作档案等资料，并询问了相关工作人员，湖南革命陵园管理处基本按照工作计划和各项制度的要求开展了专项工作。

## **六、项目的产出成果及效益情况分析**

**（一）褒扬先烈，推进了品牌建设。**清明、学雷锋纪念日、七一等重要时点，组织部队官兵、机关事业单位、学校、瞻仰群众开展中小型爱国主义教育活动，年接待总量逾十万人次；清明期间组织开展了“清明祭英烈”专题活动，新华社、长沙晚报、湘潇晨报等主流媒体进行了主题系列报道；在全国范围内征集“湖湘英烈传”并出版；被长沙市文明办列为首批 63 家长沙市公共文化设施学雷锋志愿服务站之一，并被评为“2017 年长沙市最佳志愿服务组织”，年内举办 10 余次志愿活动，目前已经注册的志愿服务者已逾 1300 人。

**（二）破除陈规陋习，无烟文明祭扫。**清明期间，接待祭



祀群众近 8 万人次，疏导进入园区的车辆近 7 千台，实现了“文明低碳祭祀，平安环保清明”的工作目标；完成寄存楼内 1000 余具骨灰盒搬迁任务。

**（三）加强墓区工作的管理，做到安全防范，保持墓区环境的整洁、美观，及时处理问题，创造良好的祭扫环境；加强墓区维护，确保建设期间陵园优美、肃穆、整洁的祭祀环境，对新墓区进行了绿化美化；加强白蚁防治，园内基本无白蚁上树现象。湖南革命陵园管理处 2018 年共计销售墓穴 365 冢，完成销售额 2498.38 万元。**

**（四）项目建设完成了考核目标。烈士纪念设施全面提质改造项目，已完成整体工程形象进度 65%；烈士墓区灾后重建及山体滑坡除险加固项目，取得施工许可证，全面启动施工。**

## **七、存在的问题**

### **1、预算编制未细化量化，使用率低**

革命陵园管理处 2018 年提质改造项目、墓区灾后恢复及山体除险加固建设项目年初预算数为 1000.00 万元，追加项目资金 3936.21 万元，财政安排 6269.91 万元，实际使用 4128.90 万元，结余 2141.01 万元，使用率 65.85%。

### **2、与合营单位未重新签订合同**

2018 年度支付给文化艺术墓区合作开发单位金瑞园林公司的收入分成。革命陵园管理处提供与金瑞园林公司签订的开发协议签订时间为 2008 年 8 月 1 日，协议第一条约定“合同双方

同意在烈士广场北侧长 47.9 米、宽 44.5 米，约 3.2 亩土地范围内扩建艺术墓地”，第六条约定“本协议有效期暂定三年，自合同签订之日起生效”。目前，金瑞林园林公司与革命陵园管理处的合作开发项目范围及时间都在逐年新增，但双方未就合作事宜重新签订合同。

革命陵园管理处与长沙市江岸殡仪服务有限公司签订的《殡仪服务场地租赁合同》合同第二条租赁期从 2013 年 9 月 1 日至 2018 年 8 月 31 日止，期限五年，未续签合同。

### **3、政府采购归档资料不齐全**

烈士纪念设施全面提质改造项目纪念馆电梯采购项目，采购计划编号：CSCG-201806200005，档案资料中缺少：谈判文件；所有供应商的资格证明文件和谈判响应文件。

湖南革命陵园管理处烈士纪念设施全面提质改造项目采购烈士墓穴成品一体骨灰材料招标政府采购项目（第二次），政府采购编号：CSCG-201801170011，档案资料中缺少：供应商的资格证明文件和商务技术文件，供应商湖南皓军商品贸易有限公司的法定代表人身份证明或授权委托书并附法定代表人身份证明。

### **4、政府采购程序不合规**

烈士纪念设施全面提质改造项目纪念馆电梯采购，采购计划编号：CSCG-201806200005，谈判通知不规范，没有通知供应商名称，购买谈判文件供应商资料不齐，第三轮报价中全部

没有提供分项报价表，仅有的资格合格的三家供应商中就有一家没有提供分项报价表，没有产品品牌名称，且要求供应商第三次报价的理由不充分。

烈士纪念设施全面提质改造烈士墓区雕塑采购及相关服务，采购编号 CSCG-201805090001，未按时签订合同，无中标人及非中标人的资格证明文件和商务技术文件。

### **5、财务管理不规范**

革命陵园管理处 2018 年付烈士墓区灾后重建项目清单编制咨询费 7.90 万元，附件中无询价比价资料；付清明活动布置费 5.90 万元，附件中无验收资料，无活动方案，无询价比价资料；付 9.30 烈士纪念活动用花篮 0.7 万元，无签收表；墓区零星维修三次支付 15.71 万元，附件无合同、无维修现场签证记录及费用标准。

### **6、部分会计核算不合理**

革命陵园管理处望江园新墓区石材采购，单位直接计入事业支出-日常公用经费科目中，未通过“开发成本”科目归集，工程完工后也未转入存货科目对新墓地资产进行管理。

### **7、部分项目未按照合同规定完成**

革命陵园管理处与湖南创高机电设备有限公司签订“烈士纪念设施全面提质改造项目纪念馆电梯采购”合同，签订合同时间为 2018 年 8 月，合同规定：签订合同后 90 天交货，并安装调试、验收合格，截止评价日止，该电梯尚未交货验收。

### **8、未及时提供自评报告**

截止报告日，革命陵园管理处未提供应付投资方墓地款项自评报告。

### **9、未收取骨灰盒存放管理费**

根据《长沙市新殡仪馆殡葬服务政府定价项目服务价格表》的规定，骨灰盒存放管理费为每人每年 70 元，湖南革命陵园管理处骨灰盒存放管理费为每人每年 40 元，骨灰盒存放管理费未收取，经查询，从 2002 年至今均有管理费欠缴。

### **10、墓区灾后恢复及山体除险加固建设项目设计未经采购程序**

革命陵园管理处墓区灾后恢复及山体除险加固建设项目由湖南大学设计研究院进行设计，未公开招标。

### **11、项目建设程序不合理**

“烈士纪念设施全面提质改造项目”设计合同、可研服务协议、可研批复、工程造价合同、中标通知书等存在时间倒置现象。

### **12、满意度还有待提高**

湖南革命陵园通过对绿化环境、工作环境、岗位分工、服务态度、工作方式、祭祀活动、外观改造、烈士信息收集等方面设计调查问卷，共计 200 份，非常满意的有 165 份，有 31 份基本满意，有 4 份为一般满意，满意度有待提高。

## **八、相关建议**

### **(一) 加强预算绩效管理**

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。强化绩效自评工作，进一步提高自评报告质量。积极与财政主管业务处室衔接好预算资金的安排、时效性等问题，确保当年项目当年完成，充分发挥财政资金的使用效率。绩效自评工作在项目实施过程中应指定专人负责对项目的所有资料进行收集、整理，随时关注资料的完整性，以便于日后查阅，确保基础工作按时按质的完成。

## **（二）加强财务管理，提高会计核算水平**

1、会计核算对单位的发展起着重要的作用，它不仅反映一个单位的经营情况，严格按照会计法规的规定处理好各项账务，要重视并加强会计核算的规范化管理工作，及时地发现并解决会计核算工作中存在的问题。加强对会计核算手段的重视，进一步扩大会计核算服务范围、构建合理的会计核算体系、促进成本控制目标标准的落实、加强对会计核算人员的有效管理、保证单位内部监督力度。

2、加强专项资金监管，做到专款专用、专账管理；按项目开展进度拨付资金，严防截留、挤占、挪用和滞留等违规操作，确保资金使用安全规范高效。

3、加强财务监督职能、严格规范专项资金的使用。单位应制定相适应的专项资金管理办法，所有专项资金分配先定办法，后分资金，严格按照审批程序和权限分配，减少资金使用的随意性。

## **（三）健全项目评审制度，加强合同管理**

项目评审是工程管理的重要环节，是国有资产使用效益的必要手段。加强对评审工作重要性的认识，及时开展财政合作项目的评审工作，以促进评审工作的良性循环，达到提高资金的使用效益。对已到期仍需继续合作的业务，应及时报送政府法制办备案，履行合同审查程序。再根据业务实际情况，重新签订合同，明确合同期限、范围、结算方式、双方权利、义务和责任等有关事项，避免出现合同风险。

#### **（四）规范项目实施过程管理**

项目实施应按照国家建设部“基本建设程序”有关内容的规定，遵循“先规划研究，后设计施工”的基本建设程序。同时，在政府采购方面也应该按照规定程序，先组织招标采购，确定中标单位后再签订采购合同。

### **九、综合评价情况及评价结论**

2018年湖南革命陵园管理处较好地完成提质改造、除险加固专项资金任务，但存在合同管理不及时、政府采购欠规范、管理费收取不力等问题，按照项目决策、资金使用、财务管理、项目管理、项目产出及效果等五方面进行评价，综合评分为83分，评价等次为“良”。

长沙市财政局

2019年8月2日