

# 2018 年度长沙市民政项目 整体绩效评价报告

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）、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）、《财政部〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉》（财预〔2011〕285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）、《长沙市人民政府关于印发〈长沙市财政支出绩效评价操作规程（试行）〉》（长财绩〔2015〕2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，长沙市财政局绩效评价工作组2018年5月进点长沙市民政局，在收集各评价项目主管部门资料、了解项目情况的基础上，于5月28日至8月10日止，对长沙市民政局主管的2017年度长沙市民政项目实施单位进行了现场绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，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进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

## 一、评价情况

长沙市财政局绩效评价组对长沙市民政局(以下简称“市民政局”)纳入绩效评价的项目包括城乡居民最低生活保障金、临时救助资金、敬老院运行补助、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、高龄老人(含百岁老人)生活补贴、居家养老服务项目、养老机构床位补贴、城乡居民基本殡葬服务、社区工作经费、社区公共服务专项经费、社区惠民资金、精品示范两型社区建设经费、社区办公用房不达标建设经费、农村社区建设经费、元旦、春节慰问资金、孤儿保障经费、企业稳定金、分成福利彩票公益金共 18 个专项, 资金共 43100.20 万元, 业务范围涉及长沙市七区三县(市)及所辖的街道(乡镇)、社区(村)。评价工作组通过听取主管部门和项目单位对项目情况的汇报, 收集、查阅项目立项文件、项目资金预算等资料, 现场了解各项目具体情况, 从资金的绩效产出和效益两方面对各项目设计了个性考核指标。在评价过程中, 评价组结合项目的实际情况, 实施了资料审阅、账务核实、现场查勘、抽查支付记录、询问、现场调查、分析计算等必要的评价程序, 按照重要性原则, 评价组抽查了市本级、长沙县、芙蓉区、岳麓区、天心区及宁乡县涉及的 18 个专项资金的使用及绩效情况, 项目类型抽查比例 100%, 项目单位抽查比例 60%, 项目总资金抽查比例 53.50%。

## 二、项目基本情况

民政专项资金是专门用于保障困难群众、优抚对象、特殊群体等民政部门服务和管理的各类对象基本生活的资金，以及用于促进民政部门管理的各类社会公益事业建设和发展的资金。此次评价的民政专项资金包括：社会救助类专项 3 个、残疾人 1 项补贴、老年人福利专项 3 个、城乡居民基本殡葬服务、社区建设专项 6 个、元旦春节慰问费、孤儿保障经费、企业稳定金、分成福利彩票公益金等共 18 个专项资金。各专项资金基本情况见下：

**（一）城乡居民最低生活保障金：**主要保障我市困难居民的基本生活，根据《社会救助暂行办法》（国务院令 649 号）、《长沙市最低生活保障办法》（长政办发〔2017〕13 号）等文件，对持有本市户籍的居民，其共同生活的家庭成员人均月收入低于当地低保标准，且符合当地低保家庭财产状况规定的家庭，由人民政府给予差额补助。市民政局负责全市低保工作的指导和监督。区县（市）民政部门负责本行政区域内低保的管理和审批工作。街道办事处、乡镇人民政府负责辖区内低保申请受理调查的组织、动态管理和审核工作。

**（二）临时救助资金：**主要根据《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47 号）、《湖南省人民政府关于进一步健全完善临时救助制度的意见》（湘政发〔2015〕21 号）、长沙市人民政府办公厅关于印发《长沙市临时救助办

法》长政办发〔2016〕66号等文件规定，对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境，且无能力自救，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人，政府给予的应急性、过渡性救助。

**（三）农村敬老院运行补助：**对符合条件的农村敬老院给予部分运行经费补助。根据《农村五保供养工作条例》、《农村五保供养服务机构管理办法》（民政部令第37号）、《湖南省实施〈农村五保供养工作条例〉办法》（湖南省人民政府令第216号）、《长沙市敬老院管理办法》（长政发〔2013〕27号）等文件规定，敬老院对农村五保对象、“三无”人员提供集中供养服务，财政部门负责落实供养对象的供养资金、医疗资金、工作人员经费、敬老院的运转资金及建设维修资金。

**（四）残疾人两项补贴专项资金：**主要是对困难残疾人、重度残疾人按标准进行生活补贴。根据长沙市人民政府办公厅关于印发《全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的实施方案》的通知（长政办函〔2016〕35号）、《湖南省2018年残疾人两项补贴重点民生实事项目实施方案》湘民发〔2018〕7号等文件规定，民政部门主要职责是做好两项补贴对象审批、补贴发放、监督管理等工作，联合残联、财政部门做好资格复核、资金预算工作，保障“两项补贴”制度顺利实施。

**（五）居家养老服务专项资金：**《长沙市老年人日间照料中心和居家养老服务中心项目建设和资金管理实施细则》（长民发〔2015〕18号）、《长沙市农村居家养服务中心项目建设和资金管理实施细则》（长民发〔2016〕27号）等文件规定，对符合标准的老年人日间照料中心按照一类、二类的标准进行运营资金补助。

**（六）养老机构床位补贴专项资金：**根据《关于加快发展养老服务业的实施意见》长政发〔2015〕1号、《长沙市养老机构财政扶持资金管理实施细则》长民发〔2015〕25号等文件规定，对符合标准的公办民营和社会办养老机构，按照实际入住老人数（本市户籍的社会寄养老人）给予每床每月160元的补助。

**（七）高龄老人（含百岁老人）生活补贴：**根据《长沙市长沙市人民政府办公厅关于调整高龄津贴制度的通知》（长政办函〔2018〕17号）文件规定对符合标准的老年人进行补助。

**（八）殡葬专项资金：**根据《关于进一步完善城乡居民基本殡葬服务费补助办法（试行）的通知》（长民发〔2015〕24号）文件精神，基本殡葬服务费补助改在殡仪馆直补，进一步简化城乡居民基本殡葬服务费用申领程序，减轻群众负担，便民利民，服务群众。

**（九）社区工作经费、社区公共服务专项经费：**根据《关于全面推进和谐社区建设的意见》（长办发〔2013〕4号）、

《长沙市社区党建和社区建设三年行动计划（2015-2017年）》（长办发〔2015〕12号）、《长沙市惠民项目资金使用管理办法》（长组通〔2014〕32号）、《关于规范社区专职工作人员工资福利待遇的意见》的通知、《关于进一步加强和改进社区公共服务工作的意见》等文件精神，解决社区工作人员基本福利待遇问题，对社区工作基本运转予以补助。

**（十）社区办公服务用房达标建设经费：**根据《关于加快推进社区办公服务用房建设达标工作的实施方案》（长办通知〔2013〕8号）、《长沙市社区全面提质提档三年行动计划（2016-2018年）》（长办发〔2016〕11号）等文件精神，主要为社区办公用房达标建设补助经费。市财政采取“以奖代补”的形式，按每年解决计划安排财政预算。对以新建或购买的方式、以改扩建的方式和其他途径解决社区办公服务用房的，经市里验收达标后，由市财政分别按照每个社区30万、10万、5万的标准进行奖励。

**（十一）农村社区建设经费：**主要根据《中共长沙市委办公厅长沙市人民政府办公厅关于印发〈长沙市农村社区建设实施方案〉的通知》（长办发〔2011〕32号）和《长沙市民政局长沙市财政局关于进一步加强农村社区建设的通知》（长民发〔2014〕31号）文件规定，对农村试点村、示范村达标建设进行经费补助。

**（十二）社区惠民资金：**下拨资金是根据《关于全面推荐

和谐社区建设意见》（长办发〔2013〕4号）、《长沙市社区党建和社区建设三年行动计划（2015-2017）》（长办发〔2015〕12号）、《长沙市社区惠民项目资金使用管理办法》（长组通〔2014〕32号）、《关于规范社区专职工作人员工资福利待遇的意见》（长民发〔2014〕33号）文件精神给予补助，主要用于保证社区日常工作正常运转、社区专职工作人员工作福利待遇的落实及社区党组织和居委会为居民群众兴办的实事好事。

**（十三）精品示范两型社区：**根据《长沙市民政局长沙市财政局关于开展长沙市和谐社区创建活动的通知》（长民发〔2015〕12号）的规定，主要对精品社区、示范社区达标建设进行经费补助。

**（十四）春节慰问费：**根据《长沙市2018年“送温暖 促和谐”元旦春节慰问活动实施方案》，为进一步保障和改善民生，有效化解各类社会矛盾和纠纷，对困难群众进行春节慰问，确保过一个欢乐祥和的元旦春节。

**（十五）孤儿保障经费：**根据《长沙市人民政府办公厅关于进一步加强孤儿保障工作的实施意见》（长政办发〔2011〕46号）、《长沙市人民政府办公厅关于加强困境儿童保障的实施意见》（长政办发〔2017〕51号）等文件精神，按福利机构集中供养的孤儿不低于3倍低保（1650元/人月）的标准提供生活保障，资金主要用于为福利院内弃婴和散居孤儿提供基本生活保障，提高孤儿生活水平。

**(十六) 企业稳定金：**根据长民字〔2004〕48号《长沙市民政局关于拨付福利企业稳定金》用于改制成本的请示，企业稳定金是市人民政府用于福利企业专项资金，其使用范围为市行办直属企业，主要用途市职工基本生活费发放、职工社会保险缴纳、安全维稳和处理直属企业历史遗留问题等。

**(十七) 分成福利彩票公益金：**福利彩票公益金的使用体现“扶老、助残、救孤、济困”的宗旨。使用范围：一是用于资助老人、残疾人、孤儿、优抚对象、社会救济对象等困难群体服务的社会福利和社会救助事业。二是支持社区公共服务和公益、慈善事业的发展。三是资助社会工作关注、有利于社会主义精神文明的建设。

### 三、项目绩效目标

2018年长沙市民政局绩效目标主要有：进一步健全社会救助体系，通过合理地确定保障标准，对居民家庭成员人均月收入低于保障标准的部分给予补助；不断满足长沙市老年人养老多样化的需求，建立日间照料中心和居家养老服务中心分级分类补助，购买居家养老服务、为长寿老人提供高龄津贴，使所有老年人都能“老有所养、老有所依、老有所乐”；破除丧葬陋习，推行殡葬，提高火化率，节约土地资源；通过社区经费投入，使长沙市社区组织体系更加健全、社区居民自治水平逐步提高；社区惠民资金的投入，不断增强社区基层组织联系群众、组织群众、服务群众、宣传群众、致富群众的能力；救助孤儿

与弃婴，并为其提供基本生活保障，提高救助对象生活水平；对市行办直属福利企业的日常支出、安全维稳和历史遗留问题的解决进行一定资金的补助。18个考核项目具体绩效目标见下：

**（一）城乡居民最低生活保障金：**城乡低保对象全部按制度规定程序认定、公示，专项资金发放足额、规范，并定期开展核查，动态管理，确保专项资金发挥其效用。

**（二）临时救助资金：**进一步健全社会救助体系，完善临时救助工作的运行机制和管理体制，简化救助手续，达到“应救尽救、救助及时、政策公开、过程透明、结果公正”的目标，有效缓解困难家庭因病致贫的程度，让弱势群体感受到党和政府的关爱。

**（三）农村敬老院运行补助：**确保敬老院正常运转，满足特困供养对象入院的基本需求。服务对象满意度较上一年度有较大提升。

**（四）残疾人两项补贴专项资金：**保障残疾人生存及发展，给残疾人提供基本的生活保障，发放残疾人两项补贴，确保年度内残疾人两项补贴按时足额发放。

**（五）高龄老人（含百岁老人）生活补贴：**一是覆盖率达100%（申报与享受的百分比）：80-89岁享受低保政策的老人（长沙县、雨花区、开福区、天心区、芙蓉区、岳麓区、高新区为80-89岁全部老人），90-99岁的老人，100岁以上的老人。

二是按规定足额发放高龄津贴：80-89 周岁老人每人每月补贴 50 元；90-99 周岁老人每人每月补贴 100 元；100 周岁以上老人每人每月补贴 300 元。

**（六）居家养老服务专项资金：**为全市老年人提供服务品质更高，服务项目更为丰富的居家养老服务。全市新增居家养老服务中心 10%。

**（七）养老机构床位补贴专项资金：**通过各级政府加大投入，大力新建、改建和扩建市、区县（市）、镇三级社会福利机构，形成以养老服务为主要功能覆盖全市城乡的公办社会福利服务体系。2018 年新增养老床位约 3000 张。

**（八）城乡殡葬服务补贴：**对本市户籍，未享受国家丧葬补助的城乡死亡人员应补尽补。保障群众基本丧葬需求，减轻群众负担。

**（九）社区工作经费：**通过加强社区经费投入（市财政补助由每个社区 6 万元提高到 8 万元，共 495 个社区），切实保障社区正常运转，努力使全市社区组织体系更加健全。

**（十）社区公共服务专项资金：**进一步规范长沙市社区专职工作人员工资福利待遇发放标准，充分调动社区专职工作人员的积极性。

**（十一）社区惠民资金：**通过每个社区每年投入 20 万元，激发社区的成员积极参与社区自治的积极性，提高社区资源共享程度，提升社区服务群众的能力和水平，努力建设和谐社区。

**（十二）精品、示范两型社区建设经费：**通过深入开展创建活动，在市、区县（市）、街道（乡镇）、社区四级共同努力下，力争全市每年打造一批具有示范带动作用的市级和谐社区，努力把社区建设成为服务完善、管理民主、充满活力、和谐幸福的社会生活共同体。

**（十三）社区办公用房不达标建设经费：**2018年12月前对50个社区（暂定）拨付社区办公服务用房的达标建设经费，实现社区办公服务用房提质增面，确保每个社区都有固定的服务场所和完善的服务设施，为居民群众提供优良的服务场所，切实提高居民的满意度和幸福感。

**（十四）农村社区建设经费：**2018年12月前完成创建示范村12个、试点村92个（暂定）。建立健全组织体系、民主管理规范有序、完善公共服务功能、繁荣发展志愿服务。

**（十五）春节慰问经费：**进一步健全春节慰问体系，完善春节慰问的运行机制和管理体制，春节慰问对象全部按制度规定程序认定、公示，专项资金发放足额、规范，并定期开展核查，确保专项资金发挥其效用。

**（十六）孤儿保障经费：**为福利院内弃婴和散居孤儿提供基本生活保障，提高孤儿生活水平，解决孤残儿童康复、教育、心理的需求。

**（十七）企业稳定金：**拨付经费支付约70名市属福利企业残疾职工生活费、社保费，保障残疾职工的正常生活。解决

长沙五金铝制品厂社保历史欠费，妥善处理历史遗留问题。

**(十八)分成福利彩票公益金:**严格执行《彩票管理条例》有关规定和福利彩票发行宗旨，按照市政府批准的分配方案保质保量完成目标任务，及时归档业务资料。资助社会困难群体，培育更多社会组织参与公益慈善项目，加强和完善社会组织管理，满足人民群众公共服务需求，维护社会和谐稳定。

#### 四、项目资金情况

##### (一)项目资金安排情况

长沙市财政绩效评价的18个项目预算总额为44877.22万元，包括年中追加预算3224.82万元（其中养老机构床位补贴经费352.82万元、高龄老人（含百岁老人）生活补贴1820.00万元、社区居委会工作经费184万元、社区公共服务专项184万元、社区惠民资金经费184万元）。长沙市财政实际拨付民政专项资金为43100.2万元，资金平均到位率为96.04%。具体情况见下：

民政专项资金市级资金安排明细表

单位：万元

项目名称	预算金额	实际拨付资金	资金到位率
1、城乡居民最低生活保障金	16791.00	15199.00	90.52%
2、临时救助资金	2000.00	2000.00	100.00%
3、敬老院运行补助	550.00	550.00	100.00%
4、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴	4500.00	4500.00	100.00%
5、高龄老人（含百岁老人）生活补贴	2320.00	2320.00	100.00%

项目名称	预算金额	实际拨付资金	资金到位率
6、居家养老服务项目	1000.00	999.98	100.00%
7、养老机构床位补贴经费	1152.82	1152.82	100.00%
8、城乡居民基本殡葬服务	800.00	800.00	100.00%
9、社区工作经费	3960.00	3960.00	100.00%
10、社区公共服务专项经费	3960.00	3960.00	100.00%
11、社区惠民资金	3960.00	3960.00	100.00%
12、精品示范两型社区建设经费	600.00	600.00	100.00%
13、社区办公用房不达标建设经费	635.00	450.00	70.87%
14、农村社区建设经费	440.00	440.00	100.00%
15、元旦、春节慰问	600.00	600.00	100.00%
16、孤儿保障经费	682.00	682.00	100.00%
17、企业稳定金	300.00	300.00	100.00%
18、分成福利彩票公益金	626.40	626.40	100.00%
合计	44877.22	43100.20	96.04%

## (二) 专项资金使用和管理情况

2018年长沙市财政实际下拨涉及绩效评价的18个民政专项资金共计43,100.20万元，其中：市本级3,569.32万元、长沙县2,164.73万元、望城区3,277.69万元、雨花区4,349.43万元、芙蓉区2,460.37万元、天心区3,168.71万元、岳麓区4,339.90万元、开福区3,686.00万元、高新区594.40万元、浏阳市8,131.97万元、宁乡县7,357.68万元。

民政各类专项资金实行逐级分配，分配遵循公开、公平、公正的原则，分配方案依据资金性质和政策确定，按照财政部

门要求统一实行国库集中支付：对个人家庭补助支出的发放，按照乡村核定人数，区县级审批标准、实行张榜公示人员名册，财政划转资金、金融机构代理发放、群众凭证（卡、折）领取的程序进行，对没有当事人明确委托的，不得代领、互领。对项目建设的补助支出专项资金根据项目的建设进度、工程质量等合同要求分期拨付。

市民政部门建立了民政对象和基层公共福利服务设施项目数据动态管理机制，要求将各项数据信息全面、准确、及时地录入全国性专项信息管理系统或全省性专项信息系统，并根据情况变化及时进行更新。

民政专项资金的使用实行跟踪问效制度。不得随意更改使用专项资金，年度终了或资金使用完毕后要向上级民政部门报告资金使用效益情况。

评价组抽查了长沙市民政局涉及绩效评价的 18 个项目的各主管处室和部分区县民政局，现场查看了项目立项、资金分配、组织管理、财务管理等相关资料，各项目单位制度执行良好，专项资金做到了专款专用，未发现虚报、冒领现象；专项经费开支情况，基本做到按各级政府财务管理制度和审批流程规定执行，未发现挤占、截留、挪用、虚列支出、超标准开支等违规使用项目资金的现象。

## **五、项目组织实施情况**

为确保有关民生政策的落实，各区县均组织安排专门人员

负责专项资金的具体实施和体系建设。长沙市民政局通过对申报对象调查，民主评议公示，逐级审核等方式，严格规范民政专项资金申请、审核、审批、发放等程序。主管部门以日常监督管理为主，重点工作及重大事项及时进行专题布置，采用开展定期检查等方式对各区、县（市）经办机构的各项业务活动、收支行为和内部管理制度的建设进行有效监督，并对执行情况实时跟踪管理。各项目组织实施情况如下：

**（一）城乡居民最低生活保障金：**由户主向所在地社区（村）低保工作机构提出书面申请同时提交相关证明材料；社区（村）低保工作机构受理后在 10 个工作日内进行信息比对、入户调查，组织召开民主评议小组会议进行民主评议，并将评议结果张榜公示，公示 3 日后无异议的报街道办事处、乡镇人民政府进行审核；街道办事处、乡镇人民政府收到资料后在 5 个工作日内提出审批意见，并将审核结果张榜公示，公示 7 日后无异议的，报区县民政局审批；区县民政局接收街道办事处、乡镇人民政府的审批材料在 5 个工作日内完成审批，审批后以书面形式通知街道办事处、乡镇人民政府，并由社区（村）低保工作机构在申请人所在社区（村）张榜公示，公示 3 日后无异议的，由区民政局发给《城市（农村）居民最低生活保障金领取证》，并报市民政局备案。从批准之日的下月起实行按月发放城乡低保金，平时进行动态管理，做到应保尽保。

**（二）临时救助资金：**实行自主申请，分级审批制度。（1）

提出申请：救助对象向乡镇人民政府（街道办事处）提出临时救助申请，受申请人委托，村（居）民委员会或个人也可代为提出申请。（2）审核审批：**A 一般程序**：乡镇人民政府（街道办事处）应当在村（居）民委员会协助下，自受理申请之日起7个工作日内对申请对象的家庭经济状况、人口状况、困难类型等，通过入户调查、邻里访问、家庭经济状况核对等方式逐一核实，视情况组织民主评议，提出审核意见，审核结果在申请对象所在社区（村）社会救助公示栏张榜公示。公示3日后无异议的，报区县（市）民政部门审批。区县（市）民政部门应在7个工作日内对乡镇人民政府（街道办事处）提交的审核意见和相关材料作出审批决定。对符合条件的，应及时予以批准并发放临时救助金；对不符合条件的，下达不予救助通知书。乡镇人民政府（街道办事处）受区县（市）民政部门委托直接审批的，应在10个工作日内完成审批发放，并按月将临时救助台账报区县（市）民政部门备案。**B 紧急程序**：对于情况紧急、需立即采取措施以防止造成无法挽回的损失或无法改变的严重后果的，乡镇人民政府（街道办事处）和区县（市）民政部门应先行救助。紧急情况解除之后，按规定补齐审核审批手续。临时救助对象名单和救助金额于审批当月在对象所在社区（村）张榜公示。区县（市）民政部门按月将急难临时救助台账报市民政局备案。（3）救助方式：临时救助主要以货币形式进行社会化发放，必要时，可以发放实物。

**（三）农村敬老院运行补助：**按各敬老院规模、入住人数、工作人员数等情况，科学预算、核拨、支付和发放运行经费，运转经费实行院账乡代管理，主要用于院内日常办公、水电燃料购买及设备设施维护等。

**（四）残疾人两项补贴专项资金：**（1）自愿申请：残疾人或其法定监护人等向户籍所在地街道办事处或乡镇政府受理窗口提交申请审批表等相关证明材料。（2）逐级审核：街道办事处或乡镇政府进行初审；初审合格材料报送区县（市）残联进行相关审核；审核合格材料转送区县（市）民政部门审定；审定合格材料名册由区县（市）民政部门报同级财政部门申请拨付资金。（3）补贴发放：补贴资格审定合格的残疾人自递交申请当月计发补贴。（4）定期复核：建立残疾人两项补贴定期复核制度，实行残疾人两项补贴应补尽补、应退则退的动态管理。

长沙市 2018 年开展了对全市残疾人两项补贴清理认定工作，并对各区县（市）的清查工作进行了监督检查，对发现的问题进行了跟踪管理。

**（五）居家养老服务专项资金：**执行申请、审核、审批工作程序。一是申请受理：要求所有新申请对象认真填写“申请书”，承诺提供的信息真实、完整。二是入户调查：要求社区专干百分之百上户调查了解情况，按要求详细、真实记录申请人生活情况、经济状况。区民政部门不定时电话抽查、上门调查。三是服务机构服务记录：要求服务机构每月报服务报表，记录

老人的动态情况；规范上门服务记录表，详细记录每位护理员上门服务的具体情况，请老人签字或盖手印，对老人做服务回访记录。要求服务机构对上门服务进行跟踪回访，调查老年人对服务的满意度情况等。

**（六）养老机构床位补贴专项资金：**实行自行申请、资格审查、专业机构评审的审批方式。申请建设补贴的养老福利机构先向其所在地的区、县（市）民政和财政部门提出申请，经各区、县（市）民政和财政部门初审后，将建设资金补贴申请材料报送市民政局和市财政局。市级公办自收自支的养老福利机构和在市民政局登记注册的民办养老福利机构于将运营补贴申请材料报送市民政局和财政局。其他机构的运营补贴申请报送区、县（市）级民政局和财政局。市、区（县）民政局和财政局共同组成联合评审委员会或委托其他中介组织，对建设补贴申请机构和申请运营补贴的机构进行评审。养老机构运营补贴一年结算一次，由财政部门将资金拨付至养老福利机构。

**（七）高龄老人（含百岁老人）生活补贴：**由乡镇街道民政办报送异动情况，同时从人社局、卫计局、民政局社会事务科等部门核查老人的异动，每年开展一次人员清查，做到不漏发、不多发、不滥发，保证惠民政策真正惠及每个老人。做好财务档案保管工作，及时准确编制和上报各种财务统计报表。2018年在全市范围内开展特困老年人的居家养老上门服务，对特殊困难的老年人给予300、400、500元的居家养老政府购买

服务补贴。

**（八）居民殡葬基本服务费补助：**按照长民发[2015]24号文件规定的申领程序进行，符合补助条件的城乡居民死亡，其直系亲属办理丧事，及时到户籍所在地社区（村）领取补助申请表；社区（村）进行初审后，签署初审意见；直系亲属持本人身份证证明，死者的身份证明、死亡证明及补助申请表，到殡仪馆审核窗口进行审核；审核人员审核逝者相关信息，符合条件和程序者，再根据补助标准和要求逐项审核可以补助的项目和金额，签署审核意见；丧事经办人持申请表在火化结算时由结算人员对其相应的补助费用进行直接减免；对骨灰寄存费或生态葬工料费的补助费用，丧事经办人持本人身份证证明，死者的身份证明、死亡证明、火化证明及补助申请表，在选择骨灰寄存、骨灰生态葬时由经营性公墓单位和农村公益性墓地直接减免。各经营性公墓单位减免情况汇总到殡仪馆后，由殡仪馆再与各区、县（市）民政局结算。根据《关于进一步完善城乡居民基本殡葬服务费用补助办法的通知》（长民发〔2017〕26号），基本殡葬服务费补助项目有：普通殡仪车遗体接运费、火化费 320 元、冷藏费 200 元、卫生纸棺费 200 元、骨灰盒费 200 元，葬入经批准的公益性墓地的补助安葬费 400 元。

**（九）社区工作经费、社区公共服务专项经费：**社区工作经费、社区专职人员公积金以及人员经费实行专户管理，独立核算。街道在会计核算中心设立专用账户，分账核算各个社区

经费收支明细，严格执行收支两条线，社区各项收入及支出必须通过专用账户核算。建立社区财务一支笔审批制度以及社区报账制度，确保在使用和管理社区工作经费、社区专职人员公积金以及人员经费的安全规范。具体举措如下。（1）实施上、下半年定期拨付制。社区工作经费和人员经费按上、下半年分两次拨付到位。（2）社区按照先审批后支出的原则，并根据不同的用途，细化审批程序。如社区专职工作人员的工资福利严格按照市、区的有关标准，由街道财政所进行初审，分管社区财务的领导进行审批；涉及水电费、文印费、电话费、有线网络费用等办公经费实行分类限额包干制，限额之内的由联点领导初审，分管社区财务的领导审批。具体额度由街道工委集体研究确定。（3）社区财务实行居务公开。按照“公开透明，阳光运行”的原则，社区的收支明细按季度在居务公开栏中及时公开，接受街道、社区党组织、社区居民委员会和辖区单位、居民群众的监督。（4）社区财务实行审计制度。由各街道牵头，采取“三结合”的原则（即定期和不定期审计相结合、届中和届满审计相结合、任期和离任审计相结合），对辖区内的社区财务进行内审，审计结果对外公开。

**（十）社区办公服务用房达标建设经费：**根据管理办法要求，长沙市民政局健全和完善社区办公用房不达标建设工作，各区组织安排专门人员负责管理，在内五区范围内全面实施社区办公用房达标建设。2018年，社区办公服务用房圆满完成达

标建设任务，71个社区办公服务用房实现达标。

**（十一）农村社区建设经费：**完善农村社区组织体系，强化农村社区服务功能，发展农村社区卫生事业，繁荣农村社区文化，美化农村社区环境，加强农村社区治安，把农村社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。按目前数量，2018年成功创建示范村、示范点98个。

**（十二）社区惠民资金：**按照科学民主、依法依规、全程公开的原则，确定社区惠民项目。社区惠民项目在市委、市政府的领导下实施，市委组织部牵头负责组织协调相关部门做好项目资金的使用管理和督查、指导。市民政局负责指导项目资金日常使用管理和督查，市财政局负责做好项目资金的预算、拨付、监管工作，街道具体负责项目和资金的申报组织、审核和管理，指导社区项目的具体实施，社区党组织具体负责项目实施。每年年初由社区党组织、居委会广泛征集居民群众意见，制定年度惠民项目计划，其中2万元以上的项目必须以年度为单位确定。惠民项目确定一般经过以下程序：（1）社区党组织、社区居委会、十分之一以上的社区居民或三分之一以上的居民代表提议；（2）社区党组织和社区居委会召开联席会议提出初步方案；（3）召开社区居民会议或居民代表会议讨论通过；（5）街道审核批准。惠民项目由社区党组织和社区居委会组织实施，实行项目决议公开、实施结果公开，并接受社区居民的评议。

**（十三）精品示范两型社区：**加大投入，改善了78个精

品示范两型社区居民群众的人文环境和生活环境，创新社区治理，健全管理体制，优化服务功能。

**（十四）春节慰问费：**按市委、市政府统一部署和长沙市2018年元旦春节慰问活动实施方案，组织春节慰问。

**（十五）孤儿保障经费：**孤儿保障经费主要下发于长沙市第一社会福利院、长沙市第二社会福利院。对于社会福利机构集中养育的符合标准的孤儿，由养育机构进行申报，在主管部门审批后，将孤儿的全套资料（湖南省孤儿基本生活费申报审批表、弃婴捡拾证明或者孤儿监护人确认书、父母死亡或失踪证明、孤儿监护人家庭常住户口卡、孤儿身份证明等信息）录入全国儿童福利服务系统，主管部门根据系统按规定将孤儿基本生活费直接拨付到养育机构集体账户。对新收养的符合标准的孤儿，养育机构可以随时申报审批，主管部门从批准之日的次月起发放孤儿基本生活费。

**（十六）企业稳定金：**企业稳定金项目通过严格的审批程序来保证稳定金合理规范地使用，企业稳定金确定一般经过以下程序：企业申报、会议研究、领导审批、分批下拨。确认企业稳定金后，由福利行办制定考核指标并督导各项目完成指标。

**（十七）分成福利彩票公益金：**规财处在对所有项目进行认真审核的基础上，制定资金分配方案，与市财政联合行文报市政府批准；资金使用实施绩效管理，由市民政局规财处组织管理。本次评价的分成福利彩票公益金主要用于居家和社区养

老服务品牌扶持、社会组织参与公益慈善项目、支持社工人才服务项目、社会工作服务等项目。

## **六、制度建设和各项法律法规制度的执行情况**

### **(一) 资金管理制度的建立、健全、完善和执行情况**

为进一步规范全市民政专项资金管理，提高民政专项资金使用效益，根据《湖南省民政专项资金使用管理办法等 12 项资金办法的通知》（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，结合长沙市实际，制定《长沙市民政专项资金管理办法》（含 13 个分类专项资金管理办法）。该办法对专项资金的使用范围、决策分配、申报审批、拨付方式、信息公开、绩效管理、工作职责、监督检查方面进行了规范和管理。除上级对各类民政专项资金有明确规定的，从其规定，没有明确规定的，按该办法及相关单项管理办法规定执行。经检查，各专项资金支出基本按照相关规定执行，但上级及市民政资金管理办法中未对春节慰问专项资金进行明确规定。

### **(二) 项目管理制度的建立、健全、完善和执行情况**

上级对大部分项目的管理有明确、详细、统一的规定。长沙市民政局对其他未明确规定的项目，依据相关政策和项目实际情况制定并下发了《长沙市老年人日间照料中心和居家养老服务中心项目建设和和资金管理实施细则》（长民发〔2015〕18 号）、《长沙市农村居家养老服务中心建设项目及资金管理

实施细则》（长民发〔2016〕27号）、《长沙市养老机构管理办法》（长民发〔2016〕10号）、《关于进一步完善城乡居民基本殡葬服务费用补助办法的通知》（长民发〔2017〕26号）、《长沙市民政局 长沙市财政局关于进一步加强农村社区建设的通知》（长民发〔2014〕31号）、《长沙市民政局长沙市财政局关于开展长沙市和谐社区创建活动的通知》（长民发〔2015〕12号）等。对项目申报、日常管理、监督等方面做了明确规定。评价小组在检查中发现长沙市民政局根据实际情况完善了项目管理制度，大部分得到有效执行。

## 七、项目的产出成果及效益情况分析

### （一）基本民生保障取得新成效

1、社会救助水平不断提高。浏阳、宁乡低保标准由500元提高到550元，特困供养标准由650元提高到715元，全市城乡低保、特困供养标准实现全面统一，12.5万低保、特困对象基本生活得到保障。深入开展社会救助专项治理工作，社会救助对象识别更加精准。岳麓区、开福区清理工作力度大，有效解决难点问题。建设40所敬老院照料护理区，出台《长沙市特困人员救助供养办法》，全面保障3.05万特困人员的衣食住医葬和照料护理等基本生活。长沙县敬老院建设管理规范化水平明显提升。出台《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作方案》，兜底保障对象救助水平大幅提升，达到每人每年4500元。浏阳市兜底扶贫工作得到了国家扶贫工

作检查组的肯定。

2、福利慈善事业加快发展。开展残疾人“两项补贴”清理认定工作，发放残疾人“两项补贴”1.27亿元，惠及残疾人近10万人。依托三福利院建设湖南省社区精神康复孵化基地，构建社区精神康复联盟。全年实施20个慈善项目，筹集善款1.03亿元，发放慈善救助款物8163万元，惠及困难群众4万余人次。

## （二）基本公共服务进一步提升

1、养老服务改革成效显著。出台《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》，成为新阶段养老服务工作的纲领性文件。新增养老床位2956张，新增城乡居家养老服务中心31家。加大区县（市）社会福利中心建设力度，召开现场观摩和工作推进会，整体推进情况良好。芙蓉区社会福利中心和居家养老服务体系建设投入大、进展快，天心区社会福利中心主体工程及附属工程已完工。岳麓区养老服务体系建设多措并举、成效明显。望城区探索推行农村居家养老“1334”模式，反响良好。深入开展养老院服务质量建设专项行动，塑造养老院“安全、诚信、优质”的服务品质。实现高龄津贴提标扩面，为17.2万80周岁以上老人发放津贴2.2亿元。实施城区特困老人家居适老化改造“千户计划”项目，新华社将其作为中国应对人口老龄化的新探索予以推介。

2、专项社会事务工作规范开展。率先联合有关部门开展殡葬领域突出问题专项整治行动。乱埋乱葬修建豪华墓大墓专项

整治，及城区殡葬秩序整治有力度有成效，城乡殡葬秩序明显好转。推进强制火化乡镇扫尾攻坚，实现强制火化全覆盖，全市城乡平均火化率达 80.1%。新建儿童之家 42 个，为 732 名孤儿拨付基本生活费。全面落实孤儿供养标准，完善儿童动态监测机制，建立儿童信息台账。

### （三）基层社会治理增添新活力

1、创新城乡社区治理。出台《关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》，健全社区治理体系。创新制定“三社联动”项目统筹管理办法，实现项目发布、申报、评审、督导、验收“五统一”。召开第三届“三社联动”社区服务供需对接会，整合 2600 万元的项目资源供社区和社会组织对接，促成 378 个服务项目落地社区。全面完成 884 个村务公开栏规范化建设，修订 1567 个村（社区）村规民约（居民公约）。打造 65 个和谐社区建设示范社区、35 个社区服务品牌，完成 65 个社区服务用房达标建设任务，全市社区服务用房面积平均达到 940 m<sup>2</sup>。雨花区攻坚克难，完成 31 个社区用房达标建设。加大农村社区建设力度，打造 65 个农村社区建设试点村、20 个农村社区示范村，农村社区建设试点覆盖率达到 74%，在 12 个村开展农村治理体制改革试点。

2、加强了社会组织监管。全市共登记社会组织 5384 家，备案社区社会组织 5440 家。扶持社会组织发展，印发《关于大力培育发展社区社会组织的通知》。开展社会组织年度检查，

社会组织参检率 91.7%，合格率 90.5%。加强社会组织信用监管，出台《长沙市社会组织活动异常名录和严重违法失信名单管理办法》。依法打击非法社会组织和社会组织非法行为，取缔非法社会组织 3 家，劝散 5 家，移送处理 3 家，撤销登记 62 家。加强社会组织党建，向社会组织选派党建指导员，社会组织党组织应建尽建。天心区社会组织孵化模式走在全省前列。长沙县对公益性社会组织引进专业人才给予补贴。宁乡市社会组织综合监管力度大、效果好。

3、推进社会工作发展。加强基层民政经办能力建设，全市 170 个乡镇（街道）全部建立社会工作服务站。雨花区、天心区、宁乡市乡镇社工站建设推进快、运作规范。全市持证社工人数达 5192 人，占全省的 53%。投入 500 万元支持 39 个社工项目、购买 4 个服务项目。

## 八、存在的问题

### （一）绩效目标有待加强、个别绩效目标未完成

评价小组在查阅各项目预算绩效目标申报表时发现：一是项目绩效目标不够全面、细化、量化，如居家养老服务、养老机构床位补贴等项目只填了社会效益目标，其他未填写；二是未区分目标内容和目标值，如农村社区建设经费将目标值都填写在目标内容中；三是个别绩效目标未完成，如企业稳定金项目解决历史遗留问题的绩效目标未完成：长沙五金铝合制品厂由于多方面原因，从 1995 年开始企业停产，企业在 1995 年至

2014年中有些年份没有上缴或部分上缴企业职工养老金，以至形成了历史欠费，目前仍有社保欠费 92.90 万元。企业稳定金项目下拨长沙五金铝合制品厂 130 万元，2018 年资金结余 49.19 万。

## **（二）绩效自评工作不够严谨**

评价小组查阅各区县（市）“财政支出绩效报告表”发现各项目绩效自评得分基本为 100 分满分，实际工作存在瑕疵，未进行公允评分。自评报告也很少提出当前工作存在的问题，进行相应的建议。绩效自评质量有待提高。

## **（三）部分项目资金结余较多**

经检查部分项目实施单位 2018 年资金结余较多，如惠民专项资金五里牌社区 2018 年下拨 20 万元，结余 14.90 万元；长沙县长龙街道长界社区精品示范两型社区专项资金 6 万元全部未使用（2019 年 4 月才下发）；春节慰问资金长沙县下拨 35 万元均未使用。

## **（四）部分专项资金未设专账核算**

精品示范两型社区专项资金均未设立专账核算。企业稳定金项目实施单位“长沙福兴资产经营管理有限公司”、“长沙五金铝制品总厂科能电器厂”、“长沙方圆机电彩印厂”均未设立专账核算，只有“长沙电控辅件厂”一家公司设立了专账核算。农村社区建设经费，均未设立专账核算，只有少数村在发票上面写明了属于什么项目。

## **(五) 审批不够规范**

### **1、临时救助金**

(1)救助对象：临时救助存在在未收集救助对象家庭成员收入相关证明的情况下进行审批。例：长沙县临时救助对非低保、特困人员对象大部分都未提供家庭成员收入证明，也未进行信息比对（例柳岳辉、饶艳阳等等）。(2)审批不及时：区民政未能在7个工作日内对乡镇人民政府（街道办事处）提交的审核意见和相关材料作出审批决定，如天心区段艳红、芙蓉区胡香明等。(3)审批流程：评价小组查阅临时救助档案资料发现存在区民政审批日期在街道办事处之前（例芙蓉区尹细梅）；区县民政未对超出乡镇救助金额审批范围的对象进行审批（例长沙县民政未对余莹8000元、饶世明4000元等救助金额超3000元的对象进行审批）。

2、高龄老人（含百岁老人）生活补贴：存在个别审批表上无乡镇人民政府（街道办事处）的审批盖章，审核意见、是否达到年龄条件、是否资料齐全和审批日期未填写的情况。

## **(六) 对城乡居民最低生活保障和残疾人两项补贴对象的动态管理有待提高**

1、评价小组通过查阅乡镇区及其村社区的低保档案资料、询问低保工作人员情况，发现大部分未将“对低保档案和低保对象进行分类管理，实行年审、半年审、月复核，及时了解低保对象家庭收入情况”的要求落实到位。一般每年只进行错时年

审，平时主要靠低保专干的主动了解。有些地区低保对象多，低保专干身兼数职，工作压力大，年审工作难以按质完成，达到预期效果。2、残疾人两项补贴存在多发、退款的情况（例天心区、宁乡市等），主要是因为2018年基本为按季发放补贴，对死亡、户口迁移等情况未及时掌握的原因。

### **（七）跟踪监督管理执行力度不够**

1、居家养老服务与养老机构床位补贴专项资金：评价小组抽查过程中发现岳麓区、宁乡市、长沙县对各项目实施单位有年检，但对项目实施单位的跟踪与监管执行力度不够、执行过程不够严谨，如：1）宁乡市、岳麓区无法提供监管抽查记录；长沙县有抽查记录，但抽查记录中存在未签字、无填写抽查日期的情况。2）根据宁乡民政局提供的宁乡市煤城养老服务中心（养老机构）2018年工作报告书，在进行现场核查过程中发现报告中基本信息情况表存在部分信息与实际情况不相符，监管部门未对此情况进行任何处理。3）部分项目实施单位未严格按照养老机构服务基本规范执行，监管部门未对此情况有相应的处理措施。2、城乡殡葬服务补贴专项资金：评价小组发现宁乡市存在明令禁止的非法营运遗体的现象发生，对于非法营运现象，主管部门无相应的监管队伍及处理机制，与交通管理部门的配合工作也有待加强。

### **（八）档案管理有待加强**

1、档案信息存在空项、漏项情况（例岳麓区莲花镇-莲花

社区 2018 年 11 月 21 日、22 日，2018 年 6 月 5 日的部分社保入户调查记录只有一人签字；长沙县-黄兴镇仙人市村发现残疾人两项补贴审批表中未填写家庭状况等等）。2、公示资料未拍照留档或留档保存不全（临时救助、残疾人两项补贴、低保等都存在此现象）。3、区县（市）民政抽查的低保入户情况未留痕迹或资料填写不完整（例宁乡市民政入户抽查未留痕迹、长沙县民政局入户调查存在被调查人、调查人、调查日期未签字的情况等）。4、敬老院的档案存档内容不统一（院内档案资料不统一：例宁乡市菁华铺敬老院潘关保档案只有入院协议书、户口本复印件、卫生体检结果，无定期评估表、集中供养审批表等；院与院之间不统一：菁华铺敬老院与回龙铺敬老院资料对比缺入院申请书、五保老人亲属联系卡等）。5、部分档案未分类归档、未装订（例宁乡市城郊街道、菁华铺乡菁华铺村，高龄老人归档档案有一部分未整理装订）。

### **（九）敬老院的管理有待加强**

1、安全措施不到位：检查发现有的敬老院无围墙（例黄兴镇敬老院）、有的是五保老人守门、有的未配备警铃（例回龙铺镇敬老院）。2、财务情况和一周食谱存在未按规定公示的情况（例黄兴镇、江背镇敬老院等）。3、区县（市）人民政府民政部门 and 乡镇人民政府（街道办事处）对敬老院工作人员的年度考核和院内供养对象的满意度测评重视不够，检查时无完整的组织实施过程记录（例莲花镇敬老院等）。

### **（十）政策宣传不够到位**

城乡殡葬服务补贴项目存在退补的现象。根据相关制度要求，享受补助人员对于民政部门下发的殡葬服务补贴与人社部门下发的殡葬补贴资金只能二选其一，工作人员在受理补助申请时应详细讲解相关政策，尽量避免退补的发生。

### **（十一）部分项目信息公示不到位**

天心区南托街道未公示惠民资金情况；天心区仰天湖社区公示栏由于贴了很多广告，撕掉后仍看不清公示栏的内容；天心区西牌楼社区，未公示财务支出。

### **（十二）部分合同签订不够严谨**

惠民专项资金：芙蓉区紫薇社区自行询价合同对方公司未盖章签名，并且未写日期；天心区仰天湖社区智慧用电合同，未填写签订日期。

### **（十三）个别项目采购程序、验收不规范**

沙河社区项目实施前对价格未进行三方比价，惠民资金的三个项目均由叶志辉个人承包。天心区裕南街道东电社区惠民资金“东电夜话”项目验收表未写验收日期。

## **九、相关建议**

### **（一）完善绩效目标、加强预算绩效工作管理**

一是将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，遵循科学性、重要性、经济性、关联性原则，通

过清晰、可衡量的指标值予以体现，可与项目年度任务数

或计划数相对应、与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。根据项目具体情况，制定其绩效指标的合理评分标准等。

二是重视绩效自评工作，不走流程化、形式化。在进行绩效自评时，不仅要突出项目产出成绩，也要针对项目实施过程中存在的问题进行深度剖析，提出合理建议，及时作出整改。督促各项目实施单位按时按质完成每年的工作报告。

### **（二）进一步提高资金使用效率**

加强对项目资金的监管，督促年度目标的实现；按照资金申报计划及时下拨资金，避免闲置，造成浪费，不断提高资金使用效率。

### **（三）加强审批的规范性**

一是加强对工作人员的业务培训，确保其掌握政策，熟悉审批流程。二是端正工作态度，认真审核申报资料，及时进行审批。三是加强监督，发现问题及时整改。

### **（四）加强对城乡居民最低生活保障和残疾人两项补贴对象的动态管理**

一是项目资金分配至区县（市）后，需加强对项目的跟踪检查，监督其按相关管理制度执行，严格执行审批程序，发现问题及时反馈及时整改，充分发挥专项资金效用。二是配备合适的低保工作人员数量，合理安排工作任务。三是加强对低保工作人员的业务指导，提高思想认识高度。多开展不同地区间工作的交流，借鉴好的工作经验，学习好的工作态度。四是严

格按要求对低保对象进行分类管理（对家庭成员中有重病、重残人员且收入基本无变化的低保家庭，可每年复核一次。对短期内家庭经济状况和家庭成员基本情况相对稳定的低保家庭，可每半年复核一次。对收入来源不固定、有劳动能力和劳动条件的低保家庭状况发生变化的，实行按月复核。五是加快推出残疾人两项补贴信息处理平台，与残联、公安、财政、低保救助信息进行对接，有效加强信息交流、减少资源浪费，提高工作效率。

#### **（五）建立项目跟踪、监督管理机制**

一是建立健全项目跟踪、监督管理办法；二是严格按管理办法、制度执行，不流于形式；三是加强与相关部门的沟通与交流，提高工作效率。

#### **（六）基础工作进一步夯实**

一是加强会计基础工作，做到凭证要素和附件齐全，会计事项账务处理清晰，专项资金专账核算。二是是对档案资料及时整理、分类清楚、保管齐全。三是加强对敬老院的管理，完善对敬老院的考核、激励制度，重视安全保障工作，按规定组织实施年度考核和院内满意度测评。四是加强对群众的政策宣传力度，促进工作顺利进行。五是按规定做好信息公示工作，保存痕迹以备事后监督检查。六是加强业务基础工作，做到合同签订要素完整，采购、验收程序规范完备，发现问题及时反馈及时整改。七是细化部门预算编制管理，强化预算编制审查，

将部门结余结转资金等所有收入全部纳入部门预算，并严格执行“收支两条线”管理。财政预算安排、资金调度做到与部门业务工作和项目绩效紧密衔接，尽可能减少预算执行中的调整、追加（减）行为，增强预算约束力。

## 十、综合评价情况

评价小组对长沙市民政局此次纳入绩效评价的 18 个项目专项资金，从项目立项、预算执行、组织管理、财务管理和项目绩效完成等方面进行综合评价，各项目总体情况较好，但在不同方面存在瑕疵，整体评价得分 88.62 分，评价等级为良。

长沙市财政局

2019 年 8 月 20 日