

# 长沙市生活无着人员救助管理站 项目支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《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结果应用管理办法〉的通知》（长政发〔2015〕4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）等有关规定和要求，长沙市财政局成立绩效评价工作组于2019年5月27日至7月8日期间，对长沙市生活无着人员救助管理站（以下简称“救助站”）2017-2018年度专项资金进行了绩效评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

## 一、评价实施情况

### （一）组织评价小组

根据市财政局文件要求，成立了绩效评价工作小组，明确项目分管领导及具体负责人，评价过程主要包括：拟定项目实施方案、组织开展专项培训、选用合适的绩效评价方式、根据

单位实际情况设立绩效评价指标体系、组织现场评价工作、出具绩效评价工作报告等。

## **（二）绩效评价工作情况**

评价小组主要针对长沙市生活无着人员救助管理站流浪乞讨人员救助经费及物业管理费两个项目 2017-2018 年的支出情况进行绩效评价。首先，我们结合项目实际情况制定了绩效评价方案，根据项目特点，主要采用比较法和公众评判法评价，执行的主要工作步骤为：听取项目情况介绍，收集审核资料，比对指标文件、计划文件所下达的项目内容、资金预算与实际实施的情况，审查记账凭证和原始凭证，实地勘察，进行问卷调查等。根据项目的重要性和项目资金的权重，共抽查项目资金 926.35 万元，占项目资金总额的 61.98%。

## **二、项目基本情况**

### **（一）项目概况**

救助站系长沙市民政局直属副处级参照公务员法管理的事业单位。站内设办公室、财务科、救助管理一科、救助管理二科、临时救助安置科，另代管局直属正科级全额拨款事业单位——市流浪儿童保护教育中心。主要职责是负责市区流浪乞讨人员生活、医疗、返乡、安置、帮扶等救助工作；负责 16 周岁以下流浪未成年人的救助保护、思想教育、技能培训、护送返乡等工作；负责与全国各地救助站查询联系特殊对象的跨省接送和省内转送。

## **1、流浪乞讨人员救助专项**

流浪乞讨人员救助专项资金是根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》（中华人民共和国国务院第 381 号）、《社会救助暂行改办法》（国务院第 649 号令）、《民政部关于加强救助管理工作的通知》（民函〔2009〕114 号）、《关于进一步做好城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作的通知》（长政办发〔2013〕27 号）等文件精神，为保障流浪乞讨人员基本生活权益，完善社管会救助制度，保障救助机构正常运转，建立健全以自愿受助、无偿救助、心理矫治、教育管理、回归安置、基层救助服务、违规乞讨治理、源头预防治理为主要内容的体系，特上报申请设立的流浪乞讨救助专项资金。主要用于生活无着的流浪乞讨人员主动救助、生活医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置、未成年人社会保护等救助保护支出及救助管理站机构运行、设备购置和基础设施维修改造等支出。

## **2、物业管理费专项**

救助站根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96 号）和民政部《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》（民发〔2014〕132 号）等文件精神，申请设立物业管理专项资金，主要用于救助站及安置中心物业管理费。

### **（二）项目绩效目标**

## **1、流浪乞讨人员救助专项**

该项目 2017、2018 年的绩效目标为保障流浪乞讨人员基本生活权益，完善社管会救助制度，保障救助机构，建立健全以自愿受助、无偿救助，心理矫治、教育管理、回归安置、基层救助服务，违规乞讨治理、源头预防治理。

## **2、物业管理费专项**

该项目 2017、2018 年的绩效目标为房屋建筑主体及公共部分的维修管理；公共配套设施日常维护；公共场地、道路、房屋建筑公共部分的清洁卫生；定期消毒杀菌生活垃圾清运；公共绿化保留山体天然绿地的保洁、人工绿地的养护和管理；24 小时保安护卫及公共秩序管理；交通指挥、车辆行驶和停靠管理；物业档案资料收集管理；水电的节约及设备的节能管理。

### **（三）项目单位绩效自评报告情况**

救助站对于本次绩效评价工作安排了专人负责，整理和收集了本次绩效评价工作所需资料，同时组织了本单位的绩效自评，提交了绩效自评报告，较好地配合了本次绩效评价工作。救助站绩效自评报告报送及时，内容完整，项目自评报告涵盖项目概况、资金使用及管理情况、项目组织实施情况、项目绩效情况、存在问题及改进措施和有关建议等。

## **三、项目资金情况**

### **（一）项目资金安排及使用情况**

2017、2018 年财政预算安排项目资金共计 1,486.08 万元，

实际到位资金 1,494.56 万元，其中 2016 年结转资金 8.48 万元；2017、2018 年项目实际支出金额 1,214.40 万元，项目结余资金 280.16 万元。具体明细见下表：

金额单位：万元

项目名称	财政资金安排			实际到位 资金	项目支出金额		项目 结余资金
	2016 年 结转资金	2017 年 预算资金	2018 年 预算资金		2017 年 项目支出	2018 年 项目支出	
流浪乞讨人员救助专项		870.44	240.44	1110.88	407.71	478.06	225.11
物业管理费专项	8.48	187.2	188	383.68	166.66	161.97	55.05
合计	8.48	1,057.64	428.44	1,494.56	574.37	640.03	280.16

## （二）项目资金管理情况

长沙市生活无着人员救助管理站严格按照长沙市财政相关规定，结合单位自身的业务内容制定了《长沙市生活无着人员救助管理站内部控制管理手册》等规章制度，明确项目资金使用范围、审批权限等，资金的使用专账核算、专款专用，实行财政国库集中支付制度，确保了项目资金的规范、安全和高效使用。

## 四、项目组织实施情况

### （一）项目组织情况

救助站按照财政项目内容设立项目组，由项目主管领导牵头开展项目组和各有关部门间的协调工作；项目组负责对整个项目实施过程的进度、计划、质量等活动进行宏观监督；财务部门负责对资金使用情况进行审核。项目主管领导负责整

个项目全过程的所有管理职责。

## **(二) 项目实施情况**

### **1、流浪乞讨人员救助专项**

救助站以科学发展观为指导，全面认真贯彻落实国家救助管理相关政策，坚持以人为本，为受助人员提供人性化的救助服务。在项目实施方面，救助站认真执行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》等规章制度，针对不能自行返乡的受助人员，工作人员积极与其家人或当地救助管理机构联系，并护送其返乡；为有自行返乡能力的受助人员提供车船票；对滞留在站内无着人员坚持分区管理，采取男女分区、成年人和未成年人分区的管理模式，同时提供符合基本条件的住处；为受助人员提供符合基本健康的食物、生活用品和日用设备等，安排专人不定期清洁舍区卫生。此外，聘请专业心理咨询师及专业护理人员，为未成年人提供心理咨询服务，为生活不能自理的受助人员提供适当的生活料理等服务等。

### **2、物业管理费专项**

物业管理专项分为救助站本部物业和安置中心物业两部分。本部物业从2015年8月1日通过政府采购由湖南腾达物业管理有限公司中标，于2018年7月31日合同到期，经过政府采购公开招标腾达物业再次中标，2018年9月1日签订新合同；中间空档期按政府采购的要求与腾达物业续签合同。安置中心物业于2017年通过政府招标采购与湖南腾达物业管理有限公司

签订合同，服务期限为 2017 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 31 日。救助站后勤部门每月按《长沙市生活无着人员救助管理站物业管理考核实施细则》对物业管理公司工作进行考核打分，评分结果及考核情况会上报站总支，经过全体成员同意后，财务按相关程序向物业公司支付物业费。

## **五、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和执行情况**

为加强资金管理，顺利完成项目工作任务，救助站 2017 年 5 月编制了《长沙市生活无着人员救助管理站内部控制管理手册》，对财务管理、资金管理、资产管理、采购管理等方面均制定了相关规定，将预算管理、支出管理、固定资产管理、合同管理、财务监督、财务分析等方面工作进行了细化，强化了项目资金管理力度。流浪乞讨人员救助专项经费资金主要用于生活无着的流浪乞讨人员主动救助、生活救医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置、未成年人社会保护等救助保护支出及救助管理站机构运行、设备购置和基础设施维修改造等支出。每笔开支按照国库集中支付局的要求进行内部审批，以确保资金合法合规有效使用。在 2017-2018 年的实际工作中，救助站计划财务部门较好地执行了资金管理的相关制度。

### **（二）项目管理制度的建立、健全、完善和执行情况**

流浪乞讨人员救助经费项目主要根据《城市生活无着的流浪乞讨人员求助管理办法》《城市生活无着的流浪乞讨人员求

助管理办法实施细则》《关于进一步做好城市生活无着的流浪乞讨人员求助管理工作的通知》（长政办发〔2013〕27号）等制度实施，救助站针对该项目制定了《长沙市生活无着人员救助管理站护送（接）特殊受助人员暂行规定》、《护送（接）任务途中特殊情况处理的应急预案》等规章制度；针对物业管理费项目制定下发了《长沙市生活无着人员救助管理站物业管理考核实施细则》、《公共设备设施管理作业规程及管理制度》、《保安岗位职责制度》、《保安管理制度》、《护理管理制度》、《保洁岗位职责制度》、《水电岗位职责制度》、《公共设施维修保养制度》、《维修材料管理制度》等，明确了对物业的考核制度与标准。在实际工作中基本依据上述相关制度执行。

## 六、项目的产出成果及效益情况分析

### （一）加大了寻亲工作力度，提升了寻亲准确率

为帮助救助对象早日回归家庭，长沙市生活无着人员救助管理站在进行DNA采集比对的基础上，创新救助寻亲方法，于2017年引进了公安部门人脸识别技术，加大了寻亲服务力度，提高了寻亲准确率。2017年11月底，救助站已成功寻亲375人，其中22名滞留人员通过公安部门人脸识别技术成功找到了家人。2018年救助站加大了滞留人员的寻亲工作，将人脸识别扩大到全国范围，截止2018年11月底，救助站共成功寻亲511人。

### （二）积极开展救助专项行动，荣获社会舆论广泛好评



2017年11月至2018年3月期间，救助站开展了“寒冬送温暖”活动，共计劝导救助流浪乞讨人员366人次，并在春节期间发放了“春节大礼包”122份，出动救助业务车辆198台次，工作人员街面主动救助594人次。2017年、2018年均在6月下旬启动了“夏季送清凉”专项活动，期间共计劝导流浪乞讨人员200人，出动救助业务车辆138次，工作人员街面主动救助414人次。为帮助街面流浪人员早日归家，救助站积极开展街面流浪乞讨人员的调查、劝导、帮扶等活动。2017至2018年，救助站积极开展救助专项行动，帮扶重点个案、开展爱心活动，单位多次获得人民网、湖南日报、长沙晚报等社会媒体的正面报道，产生了良好的社会影响。

### **（三）加强了流浪儿童保护教育工作**

2017年，救助站儿童保护教育中心为44名流浪未成年人（16周岁以下）提供512次心理咨询服务，职业指导20次，团体辅导13次，危机干预6例；2018年儿保中心共救助流浪未成年人88人。并对流浪未成年人开展危机预防干预105人次，特殊对象职业指导18人次，开展团体辅导活动和培训援助14次。为每位受助未成年人建立了心理档案，心理干预和辅导率达100%，确保了流浪未成年人思想上的稳定。通过对流浪未成年人提供良好的生活保障与精神关怀，确保流浪儿童得到及时救助保护、教育矫治，使得流浪乞讨现象得到了有效控制，对改善民生、促进社会和谐稳定具有重大意义。

#### **（四）物业工作有序开展，为救助站提供了后勤保障**

救助站物业管理费项目的实施，为救助工作人员以及受助对象创造了良好的工作与生活环境，物业工作的有序开展，保障了办公区域及其它公共区域的文明安全、整洁有序、水电运行到位，进一步促进了长沙市生活无着人员救助管理站各项工作的正常运行。

### **七、存在的问题**

#### **1、项目绩效目标未细化、量化**

救助站项目主管部门未对绩效目标进行细化、量化，目标未细化分解为具体的绩效指标，且不能通过清晰、可衡量的指标值予以体现。例如，流浪乞讨救助专项绩效自评报告明确项目绩效目标为保障流浪乞讨人员基本生活权益，完善社管会救助制度，保障救助机构，建立健全以自愿受助、无偿救助，心理矫治、教育管理、回归安置、基层救助服务，违规乞讨治理等，该绩效目标未进一步细化、量化。

#### **2、部分项目预算执行率有待提高**

2017年流浪乞讨人员救助经费项目预算金额870.44万元，实际支出407.71万元，预算执行率为46.84%。2018年流浪乞讨人员救助经费项目预算金额612.02万元，实际支出478.06万元，预算执行率为78.11%。2017年物业管理费项目预算金额为195.68万元，实际支出166.65万元，预算执行率为85.17%。2018年物业管理费项目预算金额为217.02万元，实际支出161.97万

元，预算执行率为 74.63%。

### **3、原始凭证欠规范**

经查看长沙市生活无着人员救助管理站财务凭证，发现部分财务原始凭证不合规现象，例如：报销的餐费发票不合规，款项支付后补开发票。2017 年 2 月第 18 号凭证，支付加班人员误餐费 631.00 元，凭证后附的餐费发票付款方信息均为空白；2017 年 7 月第 13 号凭证，支付救助区域电子显示屏维修费用 19,074.00 元，后附维修发票开具时间为 2017 年 8 月 11 日，而该笔维修费实际付款时间为 2017 年 7 月 5 日，发票为款项支付后补开。

### **4、部分项目资金未专款专用**

2017 年在流浪乞讨人员救助项目中列支了预算支出范围外的人员经费 38,332.00 元。其中：2017 年 12 月第 159 号凭证支付 2017 年选调录用职工文明城市奖 3,500 元、2017 年新进职工绩效奖 19,832.00 元；2017 年 12 月第 155 号凭证支付 2017 年退休离世人员文明城市奖、绩效奖 15,000.00 元。

2017 年 9 月第 11 号凭证列支了安置中心救助人员护理费 17,365.90 元，该笔费用应当在流浪乞讨人员救助项目中列支。

### **5、合同签订缺失必要条款**

2018 年支付工程款 181,833.88 元，工程施工合同中均未约定预留工程质保金的相关条款。其中：2018 年 9 月第 48 号凭证支付站内西向护坡水土流失整治项目工程费用 94,760.22 元；

2018年12月第49号凭证支付安置中心树木移栽及路面硬化项目工程款87,073.66元。施工合同中仅约定收到相关部门结算书审核文件后十五天内付清，未约定预留工程质保金。合同中未约定预留质保金条款，不利于工程质量保证及财务风险控制。

## 6、未及时向上级民政主管部门备案

根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》（中华人民共和国民政部令第24号）第十二条“救助站应当根据受助人员的情况确定救助期限，一般不超过10天；因特殊情况需要延长的，报上级民政主管部门备案。”抽查2017、2018年受助人员的在站服务及离站登记表发现，部分在站救助人员未按在站救助期限救助，超过10天未向上级民政主管部门备案。具体明细如下表：

救助人员姓名	进站时间	离站时间	救助天数
华先杰	2017-7-9	2017-9-4	57
周有业	2017-7-9	2017-9-4	57
欧阳华庭	2017-7-9	2017-9-4	57
张占晖	2018-4-29	2018-5-12	13
周立华	2018-6-21	2018-7-2	11

## 八、相关建议

### 1、绩效目标的申报管理工作有待加强

建议长沙市生活无着人员救助管理站结合年度工作计划，综合考虑财政补助资金的年度预算，制定近期绩效目标，绩效

目标必须指向明确、细化量化、能通过清晰、可衡量的指标值予以体现。

## **2、增强预算编制水平，提高预算执行率**

救助站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，及时向财政部门报备。要增强预算编制的真实性、准确性，加快推进预算执行管理的规范化的进程。

## **3、项目资金应专账核算，不与其他资金混淆**

项目资金是财政拨付的专项资金，其使用和核算有明确的要求，建议财务专项核算，不与其他来源的资金相混淆。在使用范围上，严格遵守相关规定，不相互挤占不同性质的资金。

## **4、完善内部审核程序，规范会计核算**

救助站财务人员应严格按照会计法及会计基础工作规范的规定，规范会计核算，完善内部审核、审批程序。加强对原始单据的审核，对附件不全或不规范的原始凭证不予报销，杜绝不合规发票入账的现象。

## **5、加强合同签订管理，增强风险防范意识**

建立健全内部控制制度，加强财务监督，防范财务风险，完善内部审批程序。加强合同管理基础工作，确保合同签订规范、执行有效。

## **6、规范开展各项救助管理，加强监督检查工作**

对于监督检查工作有待加强问题，建议项目部门在规范工作流程、完善服务管理同时，积极开展对流浪乞讨人员救助资金的使用和管理的专项检查工作及救助管理工作，指导监督救助管理机构按照有关工作规程，规范化开展各项救助管理工作，对救助管理机构进行严格监督管理。

## 九、综合评价情况及评价结论

根据财政支出绩效评价指标及评分标准，通过对 2017 年与 2018 年的流浪乞讨人员救助专项、物业管理费两个项目从项目决策、资金使用情况、财务管理、项目管理、项目绩效等方面进行综合评价，长沙市生活无着人员救助管理站项目支出绩效评价综合得分为 83，评价等次为“良”。

长沙市财政局

2019 年 7 月 31 日