

2016年广东省特困人员供养财政资金 绩效评价报告

评价机构： 广东粤诚会计师事务所有限公司
机构负责人： 龚洁敏
项目负责人： 邓丽珍、欧丽娴

为切实推进特困人员供养^①补助工作顺利开展，检验 2016 年财政资金投入的绩效，总结经验，发现问题，为下一步的资金安排和绩效管理提供参考依据，按照省财政厅《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2017〕18 号）的要求，在项目单位自评工作的基础上，委托广东粤诚会计师事务所有限公司作为第三方机构对 2016 年广东省特困人员供养财政资金的使用绩效展开评价，形成本评价报告。

一、基本情况

（一）资金背景。

保障城乡特困人员基本生活，是完善社会救助体系、编密织牢民生安全网的重要举措，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。广东省 2010 年发布《广东省农村五保供养工作规定》（政府令 143 号）建立保障制度、2013 年 11 月《广东省人民政府关于印发提高我省底线民生保障水平实施方案的通知》（粤府〔2013〕111 号）落实提高保障标准的发展目标，至 2016 年 8 月《广东省人民政府关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（征求意见稿）^②提出将“我省农村五保供养、城市‘三无’人员救济等制度整合并完善为特困人员救助供养制度”，进一步扩大保障范围，以解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求。自“十二五”以来，广东省委省政府已连续五年将特困人员救助供养列入省政府重点督办第一件民生实事工作事项之一，不断增加资金投入规模，加强资金使用管理，注重资金使用绩效，保障特困人员供养工作的顺利开展。

（二）资金概况。

省政府 2016 年预算投入财政资金 9.57 亿元（含中央资金 1 亿元），用于落实特困人员供养补助资金，并纳入省政府重点督办十件民生实事类省级财政资金的“第一件民生实事”事项中，特困人员供养资金占第一件民生实事类资金的 6.27%，主管部门为

^①特困人员供养范围：无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人、未满 16 周岁的未成年人以及已满 16 周岁但仍在接受义务教育、高中阶段教育的未成年人，给予特困人员供养。

^②《广东省人民政府关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（粤府〔2016〕147 号）于 2016 年 12 月 31 日正式实施。

省民政厅。根据省政府督办事项工作任务中要求：农村五保供养^③标准提高到每年 6470 元以上、确保不低于当地上年度农村居民人均可支配收入的 60%。

该项资金于 2015 年 10 月 30 日通过《关于提前下达中央和省财政 2016 年困难群众基本生活保障补助资金的通知》（粤财社〔2015〕360 号）和 2016 年 8 月 17 日通过《关于下达 2016 年中央财政困难群众基本生活救助补助资金的通知》（粤财社〔2016〕134 号）安排 2016 年省财政特困人员供养补助资金（以下简称特困供养资金）。申请特困人员救助供养，由申请人向乡镇人民政府（街道办事处）提出，经村民委员会（居委会）初审、民主评议、乡镇人民政府（街道办事处）入户调查审核、县级民政部门审批，公示无异议的，将符合特困条件的人员纳入保障范围。财政部门从批准之日下月起通过银行、信用社等代理金融机构将特困供养金直接支付到分散供养对象或集中供养机构的账户。

（三）绩效目标。

自“十二五”以来，以人为本、牢牢守住底线民生，明确保障范围和目标要求，确保特困人员应保尽保，以整体保障水平明显提升为目标，切实解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求。2013 年 11 月，省政府发布了《广东省人民政府关于印发提高我省底线民生保障水平实施方案的通知》（粤府〔2013〕111 号），明确提出：到 2015 年，粤东西北地区保障水平达到全国平均水平，珠三角地区达到全国前列。到 2017 年供养水平达到全国前十名。

二、评价结论

本次绩效评价得分由宏观评价（针对专项资金整体）得分与微观评价（针对现场核查基层单位）得分两部分组成。评价发现：2016 年特困人员供养资金设立科学、投向合理，符合国家政策和省政府大力提高底线民生保障水平、率先建设全面小康社会的工作部署，资金设立的目标明确，论证合理。资金公共属性、管理办法的可行性较高，资金主管部门对保障标准、保障范围均较为明确并针对项目及资金管理、计划分配方法等方面制定了相应的规章制度，但资金主管部门在指导基层开展工作方面存在不足。因此，评价组依据既定的指标体系和评分标准（详见附件 1），综合评定 2016

^③因特困人员供养制度于 2016 年 12 月 31 日起正式实施，制度中新增的保障对象范围：城市“三无”人员救济暂未纳入 2016 年省政府督办事项的工作任务目标。

年特困人员供养财政资金的使用绩效得分为 81.5 分，绩效等级为“良”。

三、主要绩效

(一) 保障水平进一步提高，位列全国前十名。

2016 年全省农村特困供养水平进一步的提高，保障农村特困人员 23.3 万人，供养标准均已达到或超过当地上年度农村居民人均可支配收入的 60%，年人均集中、分散供养标准分别为 9600 元、7600 元，分别比 2015 年提高 1200、1100 元；农村特困供养水平连续两年保持在全国第五名。（详见表 3-1）

表 3-1 2015 年-2016 年特困人员供养水平全国排名情况表

资金名称	明细项	2015 广东省平均水平	全国平均水平或国家统一标准	全国排名	2016 年广东省平均水平	全国平均水平或国家统一标准	全国排名
特困人员供养	分散供养 (元/人·年)	8,400.00	6,034.00	第 5 位	9,600.00	6,776.30	第 5 位
	集中供养 (元/人·年)	6,500.00	4,490.90	第 5 位	7,600.00	5,217.20	第 5 位

(二) 加强规范管理、健全保障机制。

2016 年进一步加强规范管理、健全保障机制。一是以解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求，进一步加大资金的投入，提高保障水平，同时制定切实可行年度工作计划和阶段性计划，目标清晰，效益明显。二是各地建立以政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制，为特困人员供养政策实施提供强有力的后勤保障。三是 2016 年 12 月发布《广东省人民政府关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（粤府〔2016〕147 号）进一步扩大保障范围，提供基本生活、医疗、住房、教育及办理丧葬事宜等全方位的救助，确定保障机制，细化特困人员救助供养制度与城乡居民基本养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障、社会福利等制度的有效衔接。四是各级政府及相关主

管部门根据省委、省政府的要求加大资金投入、细化管理措施，设立专账核算、管理，补助资金按照财政国库管理制度，实行社会化发放，及时按月直接拨付到救助对象和供养机构账户中。通过各级政府及相关部门的积极推进下，2016年第三季度末特困人员供养资金已完成督办实事任务中有关“2016年提高补贴标准”的工作任务。

（三）全面提高特困人员生活质量，有效保障基本生活权益。

2016年全省实现保障农村特困人员23.3万人，确保已纳入保障范围的对象能按时、足额地得到应有的保障，享受到党和政府的关怀，感受底线民生政策的实惠。一是提高了特困人员基本的生活质量。集中供养的特困人员可以得到稳定生活，住的是楼房或砖混结构平房、室内设施统一配置，大病小病有人管，能享受政策医疗方面的救助，集中供养人员在一起生活、娱乐、学习、相互了解、相互交流，提高了生活质量。二是保障分散供养人员的基本生活，让散居的特困人员能得到生活最低的保障，得到稳定的生活来源，增加特困人员对生活的幸福感。

（四）特困人员供养政策实施，为构建社会保障网奠定了基础。

自“十二五”以来，我省以保障困难群众基本生活为重点，发挥民政兜底功能，加快补齐民生事业短板，推进社会保障城乡一体化建设，实现基本公共服务均等化为目标。从2013年起省政府明确把工作重心放到民生和社会事业上，坚持以人为本，坚持守住民生底线，进一步加大财政投入力度、强化政府责任，以保基本、兜底线、促公平、可持续为准则，建立健全更加公平、可持续的特困供养制度，不断提高社会保障水平，为我省率先全面建成小康社会构建更高水平的社会保障网奠定了基础。

四、存在问题

特困供养工作成效显著，在促进特困人员基本生活权益和社会保障方面做出了贡献，但也存在一些不足之处。

（一）特困供养对象集中供养率低。

目前我省特困供养对象以分散供养为主，集中供养率低。根据省民政厅提供的数据，2016年12月我省已纳入保障范围的特困人员共23.3万人，其中：分散供养的有209265人，集中供养的有23720人，集中供养率为12.95%。主要由于：一是基础建设落后，设备配套不完善。目前农村集中供养机构项目建设方面资金主要以上级财政补助、地方财政自筹解决为主，社会和民间资本投入有限，存在资金缺口，基础、娱乐

等配套设施购置、生活环境改善等所需经费无法得到落实，导致养老机构普遍存在基础设施落后、休闲娱乐设施不全和生活环境差等现象，影响到集中供养机构的正常开展，导致入住率、集中供养率偏低。二是宣传教育工作不到位，受农村传统思想观念影响，致使分散供养的对象认为在集中供养机构的作息、娱乐和出行受到一定限制，生活不自由、受管束，没有在自家生活自由，未能满足其自身精神需求，不愿到集中供养机构入住，以致集中供养机构床位空置和浪费，集中供养的优势得不到有效发挥，影响到集中供养入住率的提高。三是珠三角地区与粤东西北地区集中供养机构因经济来源、社会资本投入不同，集中供养机构运行管理过程中所配备的服务人员数量、服务的质量及特困供养对象思想观念上的差异，都影响着特困人员对供养方式的选择。

（二）特困供养扶持机制有待补充完善。

一是特困供养资格认定的准确性有待提升。首先，目前特困供养资格认定主要是由申请对象申请，村民委员会（居委会）初审、民主评议、乡镇人民政府（街道办事处）入户调查审核，是基于目前保障对象外在住宿环境、身体状况及左邻右舍对其日常了解情况，对保障对象的资格进行认定，容易受经办审核人员主观的因素影响，随意性大，准确度低，加之社会救助财产收入核查信息系统暂未完善，未能确保申请对象是否存在瞒报收入的现象，一定程度上影响着特困供养资格认定的准确性。其次，地市主管部门未按照国家、省制定的政策要求对保障对象的资格审核进行常态化的抽查，即对所有保障对象的家庭和经济状况进行定期复核，每半年至少进行一次，入户调查每年至少进行一次，地市每年只抽一定比例的保障对象进行一次核查，仅靠临时性抽查，无法及时、准确地掌握保障对象的实时状况，导致出现错保、漏保现象。二是预算管理有待规范，由于地区经济财力状况，个别地市财政未能按预算管理规定将特困供养补助资金纳入本级年初预算，履行本级财政支出责任。三是资金管理指引未细化特困供养对象，因老、弱、病、残、居住偏远或年老、年幼等无法本人领取款项的特殊情况，无法实施补助资金社会化发放时，是否可由他人代领或是直接发放现金补助，致使个别地市存在未按财政资金规定采用社会化发放的情况，影响了资金使用效益。

（三）基层经办人员和工作经费不足。

在推进特困人员供养工作受助对象核查等方面，镇（街道）存在基层人员投入和

工作经费保障不足的现象。一是村（居）一级没有专门负责经办的人员，工作主要靠村委会干部走村入户，挨家挨户宣传发动，入户调查审核，散居特困人员后续管养服务、工作量大，且没有生活补助、通讯费或交通费补助，造成村干部工作积极性不高，不利于工作开展。二是乡镇（街道）无专门的工作经费保障投入。三是特困供养服务机构工作经费投入不足，我省大部分农村特困集中供养服务机构由于管理体制未理顺，缺乏稳定的经费来源，未能配备专业的管理和服务人员，以致农村特困集中供养服务水平偏低，很难切实满足农村特困供养对象的基本生活需求。

五、相关建议

针对调查的结果及发现问题，提出如下几点建议

（一）强化保障能力建设。

一是加强经费保障力度，各级财政应优化财政支出结构，在加大特困供养保障水平的同时，将集中供养机构基础设施建设、机构运行管理经费纳入同级财政预算，确保各级财政特困供养的支出责任，切实履行基本公共服务职能。二是加强集中供养机构业务能力建设，探索内部管理新模式，首先，在服务人员业务素质方面，通过业务培训、技术交流加强对管护队伍进行培训，提升管护人员业务素质。其次对集中供养人员管理方面，采用分类管理，对自理能力强的特困人员实施自我管理模式，供养对象可根据自身文化水平和兴趣爱好，自行组织文化、娱乐项目，丰富其精神文化生活。针对特殊群体体力弱、自我管理能力的情况，应合理地配备管理和人员的数量，保障供养对象生活需求。三是建立基层具体的工作指导机制，整合县（市、区）、乡镇（街道）管理机构及人力资源，加强工作监督、指导和人员培训，细化管理指引，明确因特殊情况无法按要求执行时的实施措施和监督手段，提升区县、镇街、村（居）的特困供养政策理解水平和执行力度，有效地落实保障受助群众的切身利益及特困供养政策实施的资金使用效益。

（二）加强政策宣传，规范管理措施。

一是加强救助政策培训和宣传。加强社会救助工作监督和指导，将每年社会救助宣传进一步落实到村（居）、个人，让需要救助的群体了解救助政策，求助有门。二是特困人员供养保障对象的动态管理。对已经纳入保障范围的救助对象，采取定期报告和管理审批机关分类复核相结合，加强对散居和集中供养对象的日常管理和服

期跟踪保障对象基本生活状况，及时了解保障对象的需求，提供相应的医疗、教育、生活照料和丧葬事宜的服务，形成对受助对象有进有出的动态管理机制。三是建立健全特困供养政策投诉举报核查制度，完善救助信息披露机制。对于民众关心的热点问题，实行救助实施全程公示公开，公开监督咨询电话、畅通投诉举报渠道，接受社会和群众监督。

（三）加强特困人员养老体系建设力度。

一是扩大集中供养机构资金来源，开放养老服务机构产业。进一步改革养老服务业的管理体制，降低准入门槛，开放相关市场，鼓励民间资本，通过独资、合资、合作、联营、租赁等途径，采取特许经营、公建民营、民办公助等方式，参与养老服务，鼓励国外、境外企业和个人在我省设立外资养老服务机构，做大养老服务产业。二是落实社会养老服务各项优惠政策，对民办养老机构开展税费优惠政策，减免用水、用电、用气、电话、网络等费用；对社会资本投资建设的非营利性养老机构，给予建设支持和运营补贴；对采用公建民营方式的，给予运营补贴；鼓励和引导民间和社会资本投资养老事业。

- 附件：1. 2016年特困人员供养补助财政资金绩效评价说明
2. 2016年特困人员供养补助财政资金绩效评价分析
3. 2016年特困人员供养补助财政资金绩效评价得分情况表

2016 年特困人员供养补助财政资金 绩效评价技术说明

一、评价目的

本次绩效评价工作的目的是客观公正地衡量和检验全省 2016 年特困人员供养补助财政资金预期目标实现程度，考核财政资金支出效率和综合效果，为我省特困供养补助财政资金预算安排提供重要依据；并及时总结经验、分析存在问题及原因，采取切实措施进一步改进和加强财政资金的管理，不断提高财政资金管理水平和使用效益。

二、评价原则和方法

本次绩效评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法，通过比较特困供养补助财政资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对特困供养补助财政资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。评价基准日为 2017 年 3 月 31 日。

三、评价依据

（一）财政资金管理相关法律法规。

包括《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国会计法》《现金管理条例》《企业会计制度》《事业单位会计制度》《行政单位会计制度》《会计基础工作规范》等。

（二）省政府制定的国民经济与社会发展规划和方针政策，最低生活保障项目的具体规划与资金管理办法。

（1）《广东省人民政府关于印发提高我省底线民生保障水平实施方案的通知》（粤府〔2013〕111号）

（2）《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009-2020年）（修编版）》（粤府〔2014〕23号）

（3）《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

（4）《广东省民政事业发展“十三五”规划》（粤民发〔2016〕197号）

（5）《广东省财政一般性转移支付资金管理办法》（粤府〔2014〕31号）

(6)《广东省人民政府关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》(粤府〔2016〕147号)

(三) 绩效评价工作文件。

(1)《广东省一般性转移支付资金使用绩效评价暂行办法》(粤财评〔2014〕21号)

(2)《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通知》(粤财绩函〔2017〕18号)

(3)《关于确定2017年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》(粤财绩函〔2017〕20号)

(四) 主管部门提交的各项材料,包括绩效自评材料,各项评价辅证材料等。

(五) 其他相关资料。

四、评价指标体系

(一) 评价指标体系。

根据《广东省财政支出绩效评价指标体系》,遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,结合特困供养补助财政资金的特点及实施情况,确定了包括2项一级指标、7项二级指标、13项三级指标的评价指标体系(见表4-1)。

评价采取百分制的计分方式,其中资金的前期准备标准分为20分,该部分指标主要考核资金投向的合理性和可行性、绩效目标设置的合理性和科学性、人员及机构的健全程度;资金管理标准分为17分,主要考核资金管理过程中的资金到位、资金支出、支出规范性,事项管理标准分为13分,主要考核资金管理过程中的实施是否规范、监管是否到位等情况;项目的绩效表现标准分为50分,该部分指标主要考核项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度,项目产生的直接或间接的经济效益、社会效益、影响可持续性,以及受助对象对项目实施的满意程度等。

绩效评价结果分为优、良、中、低、差五个等级,其中90分及以上为优,[80,90)分为良,[70,80)分为中,[60,70)分为低,60分以下为差。

表 4-1 2016 年广东省特困人员供养财政资金使用绩效第三方
绩效评价指标表

评价指标					
一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7
				目标设置	7
				保障措施	6
		资金管理	17	资金到位	4
				资金支付	5
				支出规范性	8
		事项管理	13	实施程序	8
				管理情况	5
		绩效表现	50	经济性	5
效率性	10			完成进度及质量	10
效果性	30			社会经济效益	25
				可持续发展	5
公平性	5			公共属性	5

(二) 基础信息表设置。

评价组针对农村特困供养人员的属性，分别从绩效考核目标的保障水平提高、进一步完善保障机制和受助对象满意度的角度，进行基础信息表和受助对象满意度调查表的设置。

在保障水平提高方面，通过设置绩效目标考核保障水平标准、保障机制设置和特

殊群体权益维护计划与实际对比，实施过程中指标补助标准与补助金额，应覆盖人群和实际覆盖人群对比审核，对评价指标体系中绩效评价表现指标的效率性和效果性进行考核。在进一步完善保障机制方面，通过设置监督管理、资金计划、到位、实际拨付（使用）、可持续投入等信息内容，对评价指标体系中绩效影响指标的资金管理、事项管理和绩效表现的效果性、可持续性进行考核。在受助对象满意度方面，通过对保障资金的政策获知来源、申报方式、补助资金发放形式、补助发放的及时性和政策实施补助对生活影响满意程度等对评价指标体系中的绩效影响中事项管理和绩效表现中的公平性做进一步验证。

五、评价流程

（一）前期准备。

一是印发绩效评价工作文件。省财政厅印发了《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2017〕18号），制定了相应评价工作方案，对专项资金各资金使用单位收集、整理、填报评价基础数据资料，以及做好本次绩效评价工作等提出了具体的要求；二是研究设定项目评价指标、基础信息表和受助对象调查问卷。

（二）材料审核分析。

评价组对特困人员供养补助财政资金主管部门提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行审核，重点对《基础信息表》的填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚，为开展现场评价提供情况参考。

（三）现场核查评价。

根据绩效评价有关规定和现场核查实际操作规程，现场评价工作采取选点抽样勘验的方法。根据特困人员供养补助财政资金的属性，评价组抽取东莞市、肇庆市、揭阳市、湛江市等地区实施现场评价，涉及特困供养补助财政资金11581万元，占评价资金总量的12.10%。

评价组在整理分析总体情况和项目资料之后，深入到项目现场进行现场核查：一是听取业务主管单位对项目的介绍，核查及收集与项目实施有关的文件材料。二是实地走访项目实施单位，了解资金使用概况，采集、核对相关基础数据资料。三是对实

施单位和基层经办人员进行座谈，对受惠对象进行入户调查问卷访问等。

（四）综合分析评价。

评价组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对特困供养项目的落实、组织实施以及实施的效果等情况进行多维度的全面分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成初步评价意见。

（五）评价报告征求意见。

省财政厅将2016年广东省特困人员供养补助财政资金使用绩效初步评价结论反馈省民政厅征求意见。

（六）出具评价报告。

广东粤诚会计师事务所根据反馈意见进行修改完善，形成正式评价报告提交省财政厅。

附件 2

2016 年特困人员供养补助财政资金 绩效评价指标分析说明

特困人员供养补助资金（以下简称：特困供养资金），本次评价依据既定的评价指标体系，评价组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价特困供养资金的使用和管理情况、实施成效等。从 13 个三级指标的分析情况看，特困供养资金在前期决策、资金使用、实施管理、绩效结果方面既取得良好的成绩，也存在一些纰漏。据此，特困供养资金使用的绩效重评得分为 81.5 分，评价等级为“良”。

一、绩效影响分析

（一）论证决策。指标分值 7 分，评价得分 7 分，得分率为 100%。广东省委、省政府历来高度重视社会保障事业发展，始终把保障改善民生作为根本出发点和落脚点，扎实推动社会保障体系建设。特困供养资金作为农村社会救助体系的重要内容，关系到最弱势人群的基本生活权益，做好特困人员供养工作，对维护困难群众最基本的生活权益，促进公平正义和社会稳定起到至关重要的作用。其资金的设立、投向和结构基本合理，符合《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009-2020 年）》（粤府〔2009〕153 号）、《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》完善特困人员供养制度，推进特困人员供养服务机构社会化改革，提高特困供养人员集中供养服务水平，争取特困供养水平保持在全国前列的目标。

（二）目标设置。指标分值 7 分，评价得分 5 分，得分率为 71.43%。特困供养资金以坚持全覆盖、保基本、可持续原则，建立与社会经济发展水平相适应的保障标准为目标，制定了年度考核目标或年度工作任务，目标清晰完整，阶段性工作目标清晰可行。但在绩效目标设置的完整性上，目标设置单一，仅从“提高补助标准”“受助对象覆盖面”设置量化的指标，缺乏衡量社会效益的量化目标，从而影响了绩效目标设置的完整性。

（三）保障措施。指标分值 6 分，评价得分 4 分，得分率为 66.67%。资金管理部

门出台了《广东困难群众基本生活救助资金管理办法》（粤财社〔2016〕155号）和《广东省农村五保供养工作规定》（广东省人民政府令第143号），积极做好政策制定、资金核算、资金分配、对象审批、资金发放等工作。不足之处在于，一是基层工作服务能力不足，未能及时、全面和准确地掌握救助对象情况，造成漏保现象。二是基层工作经费投入不足，乡镇（街道）无工作经费保障投入，基层经办机构工作压力大、工作积极性不高，影响了特困供养政策的执行和落实力度。三是特困供养服务机构工作经费投入不足，缺乏稳定的经费来源，其管理和服务人员配套严重不足，集中供养服务水平偏低，很难切实满足农村特困供养对象的基本生活需求。

（四）资金到位。指标分值4分，评价得分3分，得分率为75%。省财政厅分别于2015年提前下达和2016年足额将中央和省财政投入资金9.57亿元拨付到至市、县级财政局，资金到位率100%。各市县财政部门通过银行、信用社等代理金融机构，将资金直接拨付至到受助对象和集中供养机构的账户。但现场核查发现，湛江市、肇庆市、揭阳市存在未按规定落实本级财政支出责任，本级财政资金投入未到位的情形。其中湛江市、县均未落实本级财政支出责任，特困供养资金按中央和省级补助资金下发，导致湛江市遂溪县特困人员集中供养年人均补助标准8613.23元低于全省集中供养年人均9600元标准。

（五）资金支付。指标分值5分，评价得分5分，得分率为100%。从资金整体支出情况，基本能按资金项目实施进度支付资金。从资金支付程序来看，补助资金基本能实行社会化发放，按照财政国库管理制度，及时按月将资金拨付至资金使用单位或直接支付到困难群众的账户。

（六）支出规范性。指标分值8分，评价得分6分，得分率为75%。各级主管部门基本能按要求做好资金预算工作，履行资金的“申请-审批-拨付”程序，按月及时、足额拨付资金将补助资金拨付至分散供养对象和集中供养机构账户中，在一定程度上保障了资金使用的安全性和有效性。但现场审核发现，发现个别主管部门仍存在现金发放补助资金的现象，如：揭阳普宁市未按《广东困难群众基本生活救助资金管理办法》（粤财社〔2016〕155号）第十五条“救助资金原则上实行社会化发放……”的规定执行，2016年以现金形式发放补助24.8万元。

（七）实施程序。指标分值8分，评价得分6分，得分率为75%。各级主管部门基

本能按资金管理办法、实施方案等有关规定的要求，细化管理要求细则，对救助对象履行组织申报、审核材料、入户调查、公示结果，按照管理制度要求资金实行社会化发放，由国库直接拨付至集中供养机构和保障对象的账户中，从而确保资金使用的公平、公正、公开。但在核查中发现，肇庆市德庆县的个别镇敬老院居住环境差，住房卫生条件不过关，影响供养老人的正常生活和健康问题；存在乱拉乱接电线的现象，且消防设施不完善，未领取消防资质证书，存在较大的安全隐患，危及供养老人的人身和财产安全。

（八）管理情况。指标分值 5 分，评价得分 3.5 分，得分率为 70%。各主管部门基本能按照特困供养政策要求，结合本地区实际情况制定细化管理措施。在对象认定上，建立专门机构和经办人负责特困人员资料申请、入户调查、民主评议、资格审查复核等认定机制。但在核查中发现，仍存在以下不足：**一是**资格认定保障机制不健全，如：湛江市遂溪县遂城镇下辖 14 个居委会和 31 个村委会，乡镇民政办经办人员通常为 2-3 人，同时要负责低保、特困供养、孤儿基本生活保障、医疗救助、残疾人两项补贴等政策实施，要进行资料的审查复核和对保障对象实行动态管理工作，其中：全镇 2016 年低保户有 548 户，特困人员分散供养 479 人和集中供养 41 人，其基层的工作量大，涉及面广，加上政府部门间信息化核查系统未实现数据共享，依靠传统人工核查，其人员投入不足、工作效率低，加大了基层工作管理成本。**二是**个别民政部门对特困对象管理不到位，未按《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令 第 649 号）第十七条“乡镇人民政府、街道办事处应当及时了解掌握居民的生活情况，发现符合特困供养条件的人员，应当主动为其依法办理供养。”的规定，及时将符合特困人员供养条件的人员纳入保障范围，出现漏保现象。如：揭阳普宁市民政局 2017 年 1 月开展自查工作，清查 2016 年符合特困供养条件但未纳入保障范围共 284 人，占 2016 年 12 月特困供养总人数（3787 人）的 7.5%。

二、绩效表现分析

（一）预算(成本)控制。指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率 80%。项目资金预算执行进度及事项完成进度基本相匹配，但项目资金预算管理还存在以下问题：《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14 号）规定“县级以上地方人民政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需

资金列入财政预算。”湛江市、揭阳市、肇庆市未按规定落实本级财政支出责任，本级资金未投入到位，未按规定将“特困人员供养补助资金”纳入本级财政预算，未能保障特困供养任务的顺利进行。

（二）完成进度及质量。指标分值 10 分，评价得分 8 分，得分率为 80%。从项目实施进度来看，到第三季度末已经全面完成政府督办任务中有关“2016 年提高补贴标准”的工作任务，提前完成绩效目标。从项目实施质量上看，因政策实施、管理不到位，仍存在错保、漏保情况，影响了该项资金的使用成效，导致项目质量不佳。

（三）社会经济效益。指标分值 25 分，评价得分 22 分，得分率 88%。通过各级政府和有关部门的努力，农村特困供养工作任务顺利完成，建立了与社会经济发展水平相适应的保障标准，建立和完善了特困供养资金的管理措施和保障制度，持续提高了特困供养水平，2016 年全省农村特困供养对象供养标准全部达到或者超过当地上年度农村居民人均可支配收入的 60%，特困人员供养水平达到全国第五位。但现场审核发现仍存在以下不足：**一是**集中供养机构供入住率不高，出现床位空置的现象。评价审核发现，2016 年全省集中供养机构供养人数占床位数的 30.07%，床位存在大量的闲置，造成公共资源利用率不高，影响财政资金的使用绩效。（详见表 2-1）

表 2-1 2016 年现场抽查集中供养人数床位需求情况表

地 区	集中供养人数	养老院床位数量	供养人数/床位数 (%)
湛江市	5023	9018	55.70%
揭阳市	699	7669	9.11%
揭阳普宁市	35	2392	1.46%
肇庆市	1318	3890	33.88%
肇庆市封开县	185	622	28.20%
东莞市	600	2127	28.30%

地 区	集中供养人数	养老院床位数量	供养人数/床位数 (%)
全省合计	23720	78885	30.07%

二是集中供养机构配备服务人员数量不同，一定程度上影响集中供养机构入住率。
(详见表 2-2)

表 2-2 2016 年集中供养机构工作人员人均服务情况表

地区	集中供养率	供养机构工作人员 (人)	集中供养对象数量 (人)	供养机构工作人员人均服务人数 (人)
珠三角	16.29%	4140	6332	1.53
粤东西北	8.96%	2786	17388	6.24
全省合计	12.95%	6926	23720	3.42

(四) 可持续发展。指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率为 80%。特困供养资金是政府兜底的重要的底线民生保障项目之一，是省委、省政府确立的全面小康社会建设重要内容，确保困难群众“应保尽保”，受助对象基本生活得到保障，对政府政策实施、维护困难群众最基本的生活权益、社会和谐稳定具有重要意义，特困供养制度是现代社会的社会保障制度，也是长期实行的基本制度。特困供养资金管理机制建设上取得一定成效，但仍有待完善。由于基层工作服务能力不足、基层工作经费投入不足、特困供养服务机构工作经费投入不足等问题，阻碍了特困供养工作的顺利开展，影响了特困供养资金的可持续发展。

(五) 公共属性。指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率为 80%。通过问卷调查和访谈，受助群众普遍对特困供养资金满意程度和拥护程度较高，特困供养政策的实施有效保障了困难群众的基本生活。但从公平性角度看，部分符合特困供养政策救助条

件的保障对象未纳入保障范围，使部分需要得到特困供养救助的人群，无法享受政策保障，一定程度上弱化了特困供养政策的资金使用效益。

附件 3

2016 年特困人员供养补助财政资金绩效评价得分情况表

评价指标											
一级指标		一级指 标得分	一级指标 得分率	二级指标		二级指 标得分	二级指标 得分率	三级指标		三级指 标得分	三级指标 得分率
名称	权重 (%)			名称	权重 (%)			名称	权重 (%)		
绩效 影响	50	39.5	79.00%	前期准备	20	16	80.00%	论证决策	7	7	100.00%
								目标设置	7	5	71.43%
								保障措施	6	4	66.67%
				资金管理	17	14	82.35%	资金到位	4	3	75.00%
								资金支付	5	5	100.00%
								支出规范性	8	6	75.00%
				事项管理	13	9.5	73.08%	实施程序	8	6	75.00%
								管理情况	5	3.5	70.00%
绩效 表现	50	42	84.00%	经济性	5	4	80.00%	预算(成本)控制	5	4	80.00%
				效率性	10	8	80.00%	完成进度及质量	10	8	80.00%
				效果性	30	26	86.67%	社会经济效益(补助标准 提高)	10	10	100.00%
								社会经济效益(受助对象 覆盖面)	15	12	80.00%
								可持续发展	5	4	80.00%
				公平性	5	4	80.00%	公共属性(满意度)	5	4	80.00%
合计	100	81.5	81.50%		100	81.5	81.50%		100	81.5	81.50%

