

云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目中期

绩效再评价报告

委托单位名称：云南省财政厅预算评审中心（章）

评审机构名称：云南永盛会计师事务所（章）

报告编号：YCP04020180121

项目评审起止时间：2018年9月1日至2018年10月21日

评审报告出具时间：2018年12月13日

目 录

摘 要.....	i
一、基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目资金安排情况.....	2
(三) 项目实施内容.....	2
(四) 项目绩效目标设立情况.....	5
(五) 组织管理情况.....	10
二、绩效自评情况.....	13
(一) 绩效自评概述.....	13
(二) 绩效自评结论.....	14
三、绩效再评价组织情况.....	16
(一) 绩效再评价依据.....	16
(二) 绩效再评价方法.....	16
(三) 绩效再评价指标体系.....	18
(四) 绩效再评价抽样.....	19
四、绩效再评价结论.....	20
(一) 绩效再评价综合结论.....	20
(二) 绩效目标实现情况.....	21
(三) 绩效自评与再评价差异分析.....	21
五、绩效再评价情况分析.....	26
(一) 投入情况分析.....	26
(二) 过程情况分析.....	28
(三) 产出情况分析.....	29
(四) 效果情况分析.....	35
六、主要经验及做法.....	36
七、存在问题及原因分析.....	38
八、建议.....	44
九、其他需说明的情况.....	48

摘 要

一、基本情况

为贯彻落实《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）的规定，设立了城乡困难群众基本生活救助补助资金，主要用于开展低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿等特困儿童基本生活保障。

项目实际下达资金 3664144.24 万元，到位 3698129.45 万元，其中：2015 年 1183380.26 万元；2016 年 1314545.99 万元；2017 年 1200203.20 万元。实际使用资金 3811524.28 万元，截止 2017 年年末累计结转结余资金 75229.05 万元。

二、绩效再评价结论

云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目中期绩效再评价得分 83.56 分，评价等级为“良”。

2015-2017 年，各级民政部门认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，全面落实《社会救助暂行办法》，建立起了较为有效的社会救助体系。

最低生活保障方面，审核审批程序逐步规范，加强了与扶贫政策的衔接，分类施保全面实施，城乡保障标准逐年缩小，对象精准性得到较大提高，但个别县仍存在“政策保”现象，家庭入户调查率、动态管理未严格按照制度执行。通过集中供养和散居两种方式，为特困人员和孤儿等特困儿童提供基本生活保障，但

生活不能自理的特困人员集中供养率偏低。在全省开展了“救急难”工作，但部分县（市、区）审核审批不严，救助效果不明显。流浪乞讨人员能得到及时救助，公共区域流浪乞讨现象明显减少。

三、主要经验及做法

1. 省民政厅通过建立云南省居民家庭经济状况核对平台，与公安、扶贫、残联、人社、公积金等部门建立了信息共享，在精准识别对象方面取得明显成效。

2. 昆明市东川区通过细化制度执行，在精准施保上取得一定成绩。

3. 武定县以抓敬老院建设、管理、服务为重点，提高了全县特困人员集中供养水平，集中供养对象满意度高。

四、存在的主要问题

1. 部分县（市、区）存在资金配套不到位，违规使用资金，资金发放不及时等问题。

2. 部分县（市、区）临时救助存在救助时效性不强、救助水平偏低、救助金额主观任意，制度效能发挥不充分。

3. 生活不能自理的特困人员集中供养率未达预期。

4. 政策知晓率不高。

5. 部分县（市、区）制度执行不到位。

五、建议

1. 细化资金管理制度，健全资金监管机制。加强资金制度与具体业务制度的衔接，细化资金管理办法；进一步健全资金监管

机制，资金下达、使用、反馈等形成“闭环”；定期不定期对资金管理和使用情况进行检查。

2. 进一步完善我省临时救助制度，强化履职监督。加强临时救助制度与其他救助制度的衔接，进一步“织密网”；科学制定救助标准；督促制度执行到位，确保政策落实，避免部门职责履行虚化；对救助资金严格审批管理，将有限的资金真正用于急需救助的特困群众，防止各种“跑冒漏滴”。

3. 精准认定生活不能自理的特困人员，按需提供集中供养服务，做到应养尽养。开展特困人员生活不能自理的评估认定工作，切实保障供养对象基本生活；各级民政部门可以依据认定的生活不能自理的特困人员的生活照料需求，提供集中供养服务，保障其基本生活。

4. 强化政策宣传，宣讲政策“零距离”。通过在乡镇、村组设立宣传栏、悬挂宣传横幅，在人员较集中的集贸市场搭设咨询点、发放宣传资料等，丰富政策宣传方式。

5. 加强政策培训，强化履职监督。加强基层工作力量及相关业务培训；强化对业务开展和资金使用的事中监督。

云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众 基本生活救助补助资金项目中期 绩效再评价报告

根据《云南省财政厅关于开展 2018 年预算支出绩效再评价工作的通知》（云财预〔2018〕184 号）、《云南省省级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）》（云财评审〔2016〕39 号）和《2018 预算支出绩效再评价工作实施方案》（云财评审〔2018〕7 号）的要求，云南永盛会计师事务所接受云南省财政厅预算评审中心委托，于 2018 年 9 月至 2018 年 10 月对云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目开展绩效再评价。现将再评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

为贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，落实《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）、《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54 号）、《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的通知》（国办发〔2011〕39 号）、《云南省社会救助实施办法》（云政发〔2014〕65 号）规定，设立了城乡困难群众基本生活救助补助资金，主要用于城乡低保、特困人员救助供养、临时救助、流浪乞讨人员救助、孤儿等特困儿童基本生活保障。

（二）项目资金安排情况

2015-2017年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目实际安排资金3664144.24万元，其中：中央资金2450979.24万元，省级财政资金808658.39万元，州（市）及县（市、区）级资金404506.61万元。具体情况详见下表。

表1：各级财政资金安排情况表

单位：万元

年度	中央资金	省级财政资金	州(市)及县(市、区)资金	合计
2015	781434.24	282169.35	113858.80	1177462.39
2016	897920.00	261484.04	142132.59	1301536.63
2017	771625.00	265005.00	148515.22	1185145.22
合计	2450979.24	808658.39	404506.61	3664144.24

（三）项目实施内容

1. 最低生活保障

对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且家庭财产状况符合县级以上政府规定的家庭，给予最低生活保障。最低生活保障标准，由省人民政府按照全省居民生活必需的费用确定、公布，并根据经济社会发展水平和物价变动情况适时调整。对批准获得最低生活保障的家庭，县级民政部门按照保障标准的差额或分类发放最低生活保障金。最低生活保障金按月实行社会化发放，无金融服务网点的乡镇，农村低保金可以按

季度发放，于每季度初 10 日前发放到户。

2. 特困人员救助供养

对无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的具有本地户籍的城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，依法纳入特困人员救助供养范围。特困人员救助供养标准包括基本生活标准和照料护理标准，基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，不得低于当地城市最低生活保障标准。照料护理标准参照《云南省人民政府关于印发云南省困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度实施办法的通知》（云政发〔2016〕5 号）有关规定执行。特困人员救助供养标准根据经济社会发展水平逐步提高，实行动态增长机制。

3. 临时救助

对存在以下困难的家庭，给予临时救助：因火灾、溺水等意外事件，导致基本生活暂时出现严重困难的家庭或个人；因发生重大交通事故在案件终结后，造成当事人及其家庭基本生活暂时出现严重困难的；因家庭成员突发重特大疾病，连续 3 个月月均支出的重特大疾病医药费自付费用达家庭人均月收入的 3 倍及以上，导致基本生活暂时出现严重困难的家庭或个人；因基本生活费、基本医药费和子女基本教育费等生活必需支出突然增加，月人均生活必需支出连续 3 个月达家庭人均月收入的 3 倍及以上，导致基本生活暂时出现困难的最低生活保障家庭和低收入家庭或

个人；符合县级以上政府有关规定的其他特殊困难家庭或个人。

一次性临时救助金一般不高于当地城乡居民最低生活保障年标准 3 倍。特别困难的，可适当提高临时救助标准，但 1 年内累计临时救助金额一般不高于当地城乡居民最低生活保障年标准的 6 倍。家庭成员因身患重特大疾病导致家庭生活特别困难的，或无力支付重特大疾病医疗费用的特别困难家庭或个人，可再提高临时救助标准。

救助方式：发放临时救助金；发放实物；提供转介服务。

4. 流浪乞讨人员救助

民政部门和救助管理机构对生活无着的流浪、乞讨人员实施救助，救助方式以实物救助或服务为主，并严格控制支出标准。救助标准分为饮食标准、医疗救治标准和其他。救助内容：主动救助、生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置以及未成年人社会保护等救助保护。

5. 孤儿等特困儿童基本生活保障

我省为孤儿、感染艾滋病病毒儿童和事实无人抚养儿童提供基本生活保障。分为散居和集中供养两类标准进行保障，主要方式为发放基本生活费。

散居儿童保障标准。2015 年至 2017 年上半年，补助标准每人每月 1049.41 元，其中：中央补助 400 元，省级补助 475.15 元，州（市）、县（市、区）补助 174.26 元；2017 年 7 月起，补助标准每人每月 1069.41 元，其中：中央补助 400 元，省级补

助 495.15 元，州（市）、县（市、区）补助 174.26 元。

集中供养保障标准。2015 年至 2017 年上半年，补助标准每人每月 1749.00 元，其中：中央补助 400 元，省级补助 475.15 元，州（市）、县（市、区）补助 873.85 元；2017 年 7 月起，补助标准每人每月 1769.00 元，其中：中央补助 400 元，省级补助 495.15 元，州（市）、县（市、区）补助 873.85 元。

（四）项目绩效目标设立情况

1. 预算申报绩效目标和绩效指标情况

根据省民政厅 2015-2017 年的预算绩效申报表，城乡困难群众基本生活救助补助资金项目申报的绩效目标如下：

（1）2015 年

最低生活保障：所有符合条件的困难群众都纳入保障范围，补助水平有所提高，规范管理不断加强。保障对象人数：城市低保预计达到 105 万人，农村低保基本稳定在 467 万人。月人均补助水平：城市低保 317 元、农村低保 143 元。

临时救助：临时救助管理制度管理规范，困难群众突发性、临时性生活困难问题得到有效解决。“光明工程”、“农村孕产妇住院分娩补助项目”等重点项目中，符合条件的对象得到相应救助。

孤儿等特困儿童基本生活保障：任务完成率 100%；建立项目管理制度 100%、建立财务管理制度 100%、建立项目实施方案 100%、完善档案管理 100%；补助标准增加 15%；群众满意度 100%。

（2）2016 年

最低生活保障、临时救助：认真贯彻落实党中央、国务院关于解决困难群众生产生活问题的重要指示，切实维护和有效保障困难群众的基本生活权益，对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭，给予最低生活保障，对因临时性、突发性原因造成基本生活出现暂时困难的城乡居民家庭或者个人，给予非定期、非定量的临时救助，帮助其解决基本生活困难。通过城乡低保制度、临时救助制度的实施，使困难群众生活得到有效保障。按照按标施保、补差救助的要求，将所有符合条件的困难居民纳入保障范围，实现应保尽保，并按规定发放保障金。同时，按照国务院、省政府要求，不断推动项目的规范化管理。

孤儿等特困儿童基本生活保障：①将全省孤儿、感染艾滋病儿童及事实无人抚养儿童全部纳入保障范围；②孤儿等特困儿童补助标准在 2015 年月人均补助标准 875.15 元的基础上增加 15%，达到月人均补助标准 1006 元；③由县级民政部门将儿童信息全部录入全国儿童福利信息系统；为每一名儿童对应建立档案；④由当地银行为每一名纳入保障范围的儿童或监护人建立银行卡（存折），列“孤保”科目，按月或季度实行社会化发放基本生活费；⑤按照《云南省财政厅云南省民政厅关于开展孤儿等特困儿童生活保障经费项目绩效评价的通知》要求，按三级绩效指标内容，组织开展全省孤儿等特困儿童生活费发放情况绩效评价。

（3）2017 年

最低生活保障、临时救助：①认真贯彻落实党中央、国务院关于解决困难群众生产生活问题的重要指示，切实维护和有效保障农村困难群众的基本生活权益，对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭，给予最低生活保障。通过城乡低保制度的实施，使困难群众生活得到有效保障。按照按标施保、补差救助的要求，将所有符合条件的困难居民纳入保障范围，实现应保尽保，并按规定发放保障金。同时，按照国务院、省政府要求，不断推动项目的规范化管理。②工作目标 2017 年，低保方面，一是以实现动态管理下的按标施保、应保尽保和补差救助为目标，根据居民人均消费支出、扶贫标准、最低工资标准、失业救济金标准、居民消费价格指数等因素的变动，科学制定、调整城乡低保保障标准，预计到 2018 年实现农村低保保障标准和扶贫标准“两线合一”，根据标准提高情况，提高月人均补助水平，2017 年预计城市低保保障对象达到 94 万人、月人均补助提高 1%以上，达 348 元；农村保障对象达到 415 万人，月人均补助提高 5%以上，达 168 元。二是全省全面实施农村低保规范管理、按标施保，按制度要求将人均收入低于当地农村低保标准的贫困家庭纳入保障范围，尤其是将完全或部分丧失劳动能力的低保对象纳入保障范围。三是全面提高城乡低保对象准确率。城乡低保对象审核认定准确率和其他社会救助对象审核认定准确率均有较大幅度提高，达到

95%以上。四是提高城乡低保对象动态管理率，达到15%左右，实现应保尽保、应退尽退。加大贫困人口临时救助力，人次均救助水平明显提高。

孤儿等特困儿童基本生活保障：①将全省孤儿、感染艾滋病儿童及事实无人抚养儿童全部纳入保障范围；②散居孤儿等特困儿童月人均补助标准达到1049.41元，集中供养儿童补助标准达到1749元；③由县级民政部门将儿童信息全部录入全国儿童福利信息系统，为每一名儿童对应建立档案；④由当地银行为每一名纳入保障范围的儿童或监护人建立银行卡（存折），列“孤保”科目，按月或季度实行社会化发放基本生活费；⑤按照《云南省财政厅云南省民政厅关于开展孤儿等特困儿童生活保障经费项目绩效评价的通知》要求，按三级绩效指标内容，组织开展全省孤儿等特困儿童生活费发放情况绩效评价。

2015年至2017年设置的绩效指标详见附件1-1。

2. 绩效再评价调整后的绩效目标和绩效指标情况

通过对预算申报目标的分析，各年度绩效目标符合项目的发展规划，主要从资金配套、对象准确率、实施细则制定、结余资金管理、资金发放及时率等方面反映项目绩效目标。但申报绩效目标反映不完整，经与省民政厅充分沟通后，确定中期绩效目标为：

（1）2015-2017年，认真贯彻落实党中央、国务院关于解决城乡困难群众生产生活问题的重要指示，城乡统筹、制度健全、

标准科学、相互衔接、运行有效的社会救助体系建设取得明显进展，救助对象满意度逐步提高。

(2) 最低生活保障：①完善最低生活保障制度，推进城乡低保统筹发展，确保动态管理下的应保尽保，低保对象动态管理率达到 15%；②完善低保对象认定办法，健全低保家庭贫困状况评估指标体系，优化低保审核审批程序，精准认定低保对象，审核认定准确率达到 95%以上；③建立低保标准动态调整机制，根据居民人均消费支出、扶贫标准、最低工资标准、失业救济金标准、居民消费价格指数等因素的变动，科学制定、调整城乡低保保障标准；④推进农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接，将符合农村低保条件的贫困家庭，特别是主要成员完全或部分丧失劳动能力的家庭，全部纳入农村低保范围，实现政策性兜底脱贫。

(3) 特困人员救助供养：①推动建立城乡统筹、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，切实维护特困人员基本生活权益；②制定特困人员认定办法，科学测算基本生活标准和照料护理标准；③加强特困人员供养服务机构建设，完善内部管理，健全服务规范，到 2017 年底前生活不能自理的特困人员集中供养率达到 30%。

(4) 临时救助：明确救助对象范围，科学制定救助标准，规范审核审批程序，完善临时救助方式；全面落实“先行救助”、“分级审批”、“转介服务”等规定，增强救助时效性，实现应救尽救、托底救助；全面推开“救急难”工作，建立健全主动发

现、部门协同、信息共享、慈善衔接机制。

(5) 流浪乞讨人员救助：对生活无着流浪乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回、滞留人员寻亲等救助服务，强化与其它社会救助制度的转介衔接，持续加强流浪未成年人救助保护工作，推动解决长期滞留人员安置难题。

(6) 孤儿等特困儿童救助：①加强儿童福利服务坚持适度普惠、分类保障理念，落实困境儿童优先原则，全面提升儿童福利服务水平；②完善孤儿基本生活、教育、医疗、康复、就业、住房等制度安排，继续实行机构集中养育、助养、代养、寄养相结合的多种孤儿养育方式，推动建立养育标准自然增长机制；③推动建立困境儿童分类保障制度，立足于重病重残、法定抚养人无力抚养、父母服刑、强制戒毒人员未成年子女、打拐解救等困境儿童生存、发展基本需求，加强困境儿童福利服务体系建设。

具体绩效目标和指标详见附件 1-2。

(五) 组织管理情况

1. 主管部门及实施部门职责

省民政厅统筹全省社会救助体系建设，县级以上民政部门负责社会救助的综合管理。乡镇人民政府、街道办事处设立社会救助经办机构，落实经办人员，在便民服务场所设置社会救助受理窗口，建立多部门合作办理机制，具体负责有关社会救助的申请受理、调查审核。村民委员会、居民委员会协助做好本区域的有关社会救助工作。

2. 预算管理情况

(1) 预算资金分配

省民政厅商省财政厅设定补助资金区域绩效目标，明确资金与工作预期达到的效果，并下发各地执行后汇总。省民政厅在完成绩效目标审核后提出补助资金的分配建议送财政厅，省财政厅审核后会同省民政厅下达补助资金，同时，省民政厅指导州(市)级民政部门对绩效目标实现情况进行监控，确保绩效目标如期实现。

补助资金按因素法分配，主要参考城乡困难群众数量、地方财政困难程度、地方财政努力程度、绩效评价结果等因素。

对全年各州(市)补助资金支出少于当年省对下补助资金 95% 的地区，省级财政将在下年分配补助资金时适当减少该地区的补助。补助资金年终历年滚存结余率应控制在当年支出资金总额的 5% 以内。

(2) 预算资金发放

按照“民政部门核定对象、标准，财政部门核拨资金，金融机构代发到人”的规程，全面推行补助资金社会化发放，按照国库集中支付制度有关规定，通过银行、信用社等代理金融机构，直接支付到救助对象账户。城乡低保、特困人员供养和孤儿生活保障补助资金须做到按月发放。

3. 申报、审批、发放程序

(1) 最低生活保障、特困人员救助供养

由共同生活的家庭成员向户籍所在地的乡镇人民政府或街道办事处提出书面申请。乡镇人民政府、街道办事处应当在接到最低生活保障申请之日起 20 个工作日内提出初审意见。初审结果在申请人所在村（社区）公示 7 天无异议后报县级民政部门审批。县级民政部门应在收到初审意见和有关材料之日起 7 个工作日内提出审批意见。

（2）临时救助

申请临时救助一般应以家庭或自然人向乡镇人民政府或街道办事处提出书面申请（附带有关证明材料）。对持有居住证或在当地有合法稳定住所、居住 1 年以上的，由所在地乡镇人民政府或街道办事处受理和审核、公示，并报县级民政部门审批。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，应先行救助，再按照规定补办有关手续。

（3）流浪乞讨人员救助

乡镇人民政府、街道办事处或县级民政部门、救助管理机构对生活无着，并自愿受助的流浪、乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回等救助。原则上不向流浪、乞讨人员提供现金救助。

（4）孤儿等特困儿童基本生活保障

由县级民政部门对已经建立的儿童档案按照认定条件集体进行甄别，经甄别认定的孤儿、感染艾滋病病毒儿童及事实无人抚养儿童，由县（市、区）、州（市）、省级民政部门具

体负责儿童福利信息系统的管理人员逐级完成录入、上传、审核、审批工作。

县级财政部门根据同级民政部门提出的资金需求申请，将基本生活费直接拨付到儿童本人或监护人现行社会救助资金个人账户或福利机构账户。财政直接拨付确有困难的，可通过县级民政部门按规定程序以现金形式发放。

4. 监督管理

县级人民政府及其社会救助管理部门应当按照政务信息公开的规定，及时公开社会救助资金、物资的管理和使用等情况，接受社会监督。县级以上财政、审计部门依法对社会救助资金、物资的筹集、分配、管理和使用实施监督。

二、绩效自评情况

（一）绩效自评概述

省民政厅各年度均按云南省财政厅《关于印发云南省省级部门财政支出绩效自评暂行办法的通知》（云财预〔2016〕98号）要求，除流浪乞讨人员救助资金外，均按年度对城乡困难群众基本生活救助补助资金项目开展了绩效自评工作。2015-2017年全部为省级总结自评。

省民政厅分由各业务处室对分管项目进行自评，处室负责人（处长）担任自评小组组长，其中社会救助处对城乡低保、临时救助、特困人员救助供养经费进行了自评；社会事务处对孤儿、感染艾滋病病毒儿童及事实无人抚养儿童生活保障经费进行了自

评。

（二）绩效自评结论

自评报告显示，省民政厅各年度均设置绩效自评指标体系，通过对项目绩效指标完成、项目成本性、项目效率性、部门绩效目标实现等进行综合分析，2015-2017年自评未设置分值，自评结果均为优秀。

表 2：2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助项目绩效自评情况表

年度	明细项目	自评指标		综合结论
		数量	指标优良率	
2015 年	困难群众基本生活救助补助资金	7	100%	2015 年，全省城乡低保工作顺利开展，一是进一步推动了城乡低保规范化管理工作，严格了审核审批程序；二是及时提高了保障对象月人均补助水平，完成了补助水平 15%的工作目标；三是进一步提高了保障标准，符合条件的困难群众纳入了保障范围，保障对象占全省非农业人口的 8.42%。通过城乡低保制度的实施，有效保障了城市困难群众的基本生活，较好的完成了既定工作目标。因此，2015 年自评结果为优秀。
2015 年	孤儿等特殊困难儿童基本生活保障经费	7	100%	我省建立孤儿保障制度，为孤儿、感染艾滋病病毒儿童及事实无人抚养儿童发放基本生活费，符合困境儿童的实际需求，也符合国家和省委、省政府的要求。项目内控机制规范：一要认真核实孤儿、感染艾滋病病毒儿童、事实无人抚养儿童身份，将孤儿信息录入专用系统，逐级进行审核；二要建立工作协调会商机制，确保儿童数据准确；三要建立工作责任制，确保按信息系统审核通过的人数申报资金；同时，建立“谁主管、谁负责”、“谁签字、谁负责”的制度。通过执行严格的财政资金专项制度，全省均通过银行实现了孤儿等特殊困难儿童基本生活费发放，并做到按时、按标准发放。中央、省、州（市）、县（市、区）各级财政部门为孤儿等特殊困难儿童配套安排基本生活补助，有效保障了他们的基本生活，维护了儿童的合法权益。

年度	明细项目	自评指标		综合结论
		数量	指标优良率	
2016 年	困难群众基本生活救助资金	7	100%	2016 年，全省城乡低保和临时救助工作顺利开展，一是切实推进农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接，统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，要求各地严格执行民政部和省政府关于城乡低保的各项政策和规定，坚持标准、严格程序，做到申请、审核、审批程序及责任主体合规，做到应保尽保、应退尽退，加大精准施保工作力度；二是及时提高了保障对象月人均补助水平，完成了补助水平提高的工作目标，城市和农村低保对象的月人均补助水平分别提高 8% 和 12%；三是进一步提高了保障标准，符合条件的困难群众纳入保障范围，12 个首批脱贫摘帽县的农村低保年保障标准已提前达到当年国家扶贫标准 3100 元以上。通过城乡低保、临时救助制度的实施有效保障了困难群众的基本生活，较好的完成了既定工作目标。因此，2016 年我省城乡低保、临时救助项目各绩效指标达成，自评结果为优秀。
	孤儿等特殊儿童基本生活保障经费	3	100%	项目自评未量化自评得分，绩效自评结论为：服务对象准确；补助资金发放及时、有效，项目管理规范有序；资金通过银行实现社会化发放；群众满意度较高。绩效自评等级为“优”。
2017 年	困难群众基本生活救助资金	5	100%	2017 年，全省城乡低保和临时救助工作顺利开展，一是切实推进农村低保和扶贫开发两项制度有效衔接，统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，要求各地严格执行民政部和省政府关于城乡低保的各项政策和规定，坚持标准、严格程序，做到申请、审核、审批程序及责任主体合规，做到应保尽保、应退尽退，加大精准施保工作力度；二是及时提高了保障对象月人均补助水平，完成了补助水平提高的工作目标；三是进一步提高了保障标准，符合条件的困难群众纳入保障范围，全省所有县（市、区）农村低保保障标准提高到 3175 元以上。通过城乡低保、临时救助制度的实施有效保障了困难群众的基本生活，较好的完成了既定工作目标。因此，2017 年我省城乡低保、临时救助项目各绩效指标达成，自评结果为优秀。
	孤儿等特殊儿童基本生活保障经费	3	100%	2017 年在发放孤儿等特殊儿童基本生活费工作中，做到了按时足额并且发放管理规范，并逐年提高补助标准，有效保障和改善了孤儿生活水平，得到了人民群众的肯定和认可，该项工作自评评为优。

三、绩效再评价组织情况

（一）绩效再评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》（2014年修订）；
2. 《云南省省对下专项转移支付资金绩效管理暂行办法》（云财预〔2015〕427号）；
3. 《社会救助暂行办法》（国务院令649号）；
4. 《云南省社会救助实施办法》（云政发〔2014〕65号）；
5. 《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54号）；
6. 《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47号）；
7. 《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）；
8. 其他相关依据文件。

（二）绩效再评价方法

根据本次绩效再评价总体实施方案，结合项目的特点，为确保本次绩效再评价成果的真实、客观、可靠，主要采取政策文件收集与研究、现场调研、实地评价、资料整理与数据分析等方法进行评价。

1. 政策文件收集与学习

收集十八大、十九大关于对社会救助体系建设的相关政策文件，学习和掌握党中央、国务院对社会保障体系建设的目标、决

策部署和总体要求，作为该项目实施的指导方针。收集民政部、省民政厅关于社会救助体系建设的规划、政策文件，了解和掌握该项目 2015-2017 年绩效目标、具体实施方案及对党中央、国务院相关要求落实情况，了解对基层民政部门的工作要求。

2. 现场调研

通过调研，进一步了解项目基本情况、项目组织管理情况、项目资金管理情况、项目实施及绩效目标申报和实现情况，结合项目特点制定再评价指标体系。包括查阅项目立项申报文件、报表资料、项目管理情况、资金管理情况、自评报告，对需要现场调查的问题做好记录。具体为：（1）对该项目年度的自评报告进行审阅，核实项目单位自评工作是否按要求完成、评价完成的效果和质量；（2）收集绩效再评价的基础数据；（3）对项目实施单位填报的项目预算评审情况表、资金使用情况表进行审阅，通过实地调查、原始凭证查阅等进行核实。

3. 实地评价

（1）抽样州（市）样本选取要求

根据制定的实施方案，以州（市）为抽样单位进行小组分工，各小组对负责州（市）的救助管理站、儿童福利院、敬老院、社会福利院及县（市、区）级民政部门进行实地评价，具体抽样样本的再确定，采取随机抽样和判断抽样相结合的方式，要求各州（市）对涉及 7 个项目类数进行 100%覆盖。

选取的县（市、区）要求抽取一定数量的乡（镇）开展入户

调查，检查乡（镇）职能职责的履行情况，村委会（社区）相关工作的开展情况。

（2）实际评价工作方法

实地评价过程中，以再评价指标体系为工作中心，采用资料收集与数据填报、财务资料检查、座谈会、访谈、问卷调查等方式，组织开展实地评价。

（3）入户调查方法

随机选取一定数量的受益对象家庭（含已退出家庭）进行入户调查，现场核实受益家庭收入、财产是否与档案中填列的相符，是否符合项目救助补助要求条件。

采用随机选取受益对象、社会公众、基层工作人员进行问卷调查，各类人群必须 100%覆盖，并满足样本量的要求。

4. 资料整理与数据分析

（1）根据现场收集回来的相关资料，按照底稿要求进行整理，同时评价项目是否按照项目管理办法等文件执行。

（2）依据项目设立时的预算申报文件、实施方案，对照项目实际完成内容，评价项目的完成情况；依据项目资金计划文件和凭证，评价项目资金下拨、到位及使用情况；将项目绩效目标与实施效果对比分析，判断项目目标的实现情况；将项目预期效益与实施效果数据进行对比分析，结合开展的问卷调查，评价项目预期效果和效益实现程度。

（三）绩效再评价指标体系

1. 绩效再评价指标

绩效再评价指标体系共有三级，4个一级指标（投入、过程、产出、效果），9个二级指标，39个三级评价指标。

2. 绩效再评价指标分值权重

投入指标权重为15%；过程指标权重为20%；产出指标权重为35%；效果指标权重为30%。

3. 再评价标准

各指标评分层级根据指标涉及的管理层次和指标评价数据来源确定。再评价最终得分按各指标涉及的评分层级计算指标加权平均得分。涉及全省汇总数据的指标（资金到位率、资金使用率），以全省汇总数据权重占30%，其余评分层级权重占70%计算该指标的得分。根据最终评价情况，将评价结果分成四个等级：优（得分 ≥ 90 分）；良（ $80 \leq$ 得分 < 90 分）；中（ $60 \leq$ 得分 < 80 分）；差（得分 < 60 分）。

（四）绩效再评价抽样

该项目涉及全省16个州（市），2015-2017年中央和省级财政下达资金3259637.63万元，受益对象全部都是社会的弱势群体，分布在全省各个区域。同时，该项目资金按因素法分配，主要使用城乡困难群众数量、地方财政困难程度、地方财政努力程度和绩效评价结果等。因此，抽样选点考虑的主要因素为：

1. 选择分配资金比重较大，城乡困难群众较多的州（市）。

2. 根据分配时绩效评价结果的优劣，排名靠前、中间和靠后地（州）各选取一定的数量。

3. 根据云南省民政厅 2016 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目绩效再评价结果，选取存在问题较多的州（市），回头看，检查存在问题的整改情况。

4. 根据地方财政困难程度排名，选取有代表性的州（市），检查州（市）配套资金到位情况及对项目实施效果的影响。

表 3：实地再评价抽样表

单位：万元

序号	单位	2015 年	2016 年	2017 年	合 计	抽样比例
全省资金数		1063603.59	1159404.04	1036630.00	3259637.63	
1	昆明市	44094.86	54503.50	44766.36	143364.72	4.39%
2	昭通市	113353.02	130499.30	125794.92	369647.24	11.33%
3	镇雄县	46241.31	50899.56	52299.58	149440.45	4.58%
4	曲靖市	69039.63	77051.39	76264.42	222355.44	6.81%
5	红河州	111501.43	117838.75	110682.63	340022.81	10.42%
6	普洱市	87386.79	93074.45	84010.27	264471.51	8.10%
7	楚雄州	61529.20	66726.73	59198.21	187454.14	5.74%
8	腾冲市	18385.46	18601.27	12443.00	49429.73	1.51%
9	丽江市	35945.34	40409.82	32413.00	108768.16	3.33%
10	临沧市	87078.79	90660.89	77980.34	255720.02	7.84%
合计		674555.83	740265.66	675852.73	2090674.22	64.06%

四、绩效再评价结论

（一）绩效再评价综合结论

云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目中期绩效再评价得分 83.56 分，评价等级为“良”。一

级指标具体得分情况详见下表：

表 4：绩效再评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
投入	15.00	14.27	95.15%
过程	20.00	14.25	71.25%
产出	35.00	29.28	83.67%
效果	30.00	25.76	85.85%
合计	100.00	83.56	83.56%

2015-2017年，各级民政部门认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，全面落实《社会救助暂行办法》，建立起了较为有效的社会救助体系。

最低生活保障方面，审核审批程序逐步规范，加强了与扶贫政策的衔接，分类施保全面实施，城乡保障标准差距逐年缩小，对象精准性得到较大提高，但个别县仍存在“政策保”现象，家庭入户调查率、动态管理未严格按照制度执行。通过集中供养和散居两种方式，为特困人员和孤儿等特困儿童提供基本生活保障，但生活不能自理的特困人员集中供养率偏低。在全省开展了“救急难”工作，但部分县（市、区）审核审批不严，救助效果不明显。流浪乞讨人员能得到及时救助，公共区域流浪乞讨现象明显减少。

（二）绩效目标实现情况

根据再评价结果，云南省民政厅 2015-2017 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目绩效目标实现情况与预期目标还存在

一定差距。24 项具体绩效指标有 7 项完成预期目标，14 项指标部分完成预期目标，3 项指标未完成预期目标。各指标完成情况如下表：

表 5：绩效指标完成情况表

绩效指标			指标值	指标完成情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
产出	产出数量	资金使用率	100%	部分完成	抽查项目中东川区、盐津县、陆良县、开远县、楚雄市、武定县、云县未达到 100%。
产出	产出数量	救助覆盖面	应保尽保，应救尽救	部分完成	昭阳区社会福利院存在 3 人因无户口，未办理特困供养补助；思茅区 2 名孤儿实际救助时间与事实孤儿时间相隔 2-3 年。
		建立社会救助家庭经济状况核对机制的县（市、区）比例	100%	部分完成	麒麟区未提供家庭经济状况核对机制比例；丽江古城区未见家庭经济状况核对表。
		资金社会化发放率	100%	部分完成	抽查项目中陆良县、弥勒市、丽江古城区、宁蒗县、腾冲市、镇雄县临时救助资金均存在现金发放。
		分类施保	根据家庭情况分类重点保障户 A 类、基本保障户 B 类、一般保障户 C 类。三类低保户均须精确识别到户，做到县级和乡镇有档案、村村有表册、户户有卡片。	已完成	根据家庭情况分类重点保障户 A 类、基本保障户 B 类、一般保障户 C 类。三类低保户均须精确识别到户，做到县级和乡镇有档案、村村有表册、户户有卡片。
		制度健全性	100%	部分完成	抽查项目中麒麟区、陆良县、双柏县未出台临时救助实施细则。

绩效指标			指标值	指标完成情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
	产出质量	补助标准	发放保障标准按项目相关批准文件标准执行	部分完成	抽查项目中，镇雄县、开远市、弥勒市、建水县 2015-2016 年孤儿补助不达标、丽江古城区、宁蒗县、双柏县低保、孤儿补助不达标，腾冲市 1 个散居孤儿提标发放错误。
		补助对象准确率	100%	部分完成	抽查项目中昭阳区、镇雄县 2015-2016 年存在同时享有低保和特困补助或低保和孤儿补助；镇雄县临时救助资金用于修路，2015-2016 年均存在“政策保”等；宁蒗县孤儿补助标准不达标、沧源县享受低保人员不符合条件。
产出	产出质量	动态管理	对于不同类别低保对象分别按照年度、半年或季度进行复核复审，根据低保对象家庭经济变化情况适时调整补助水平或按照程序予以退出。	部分完成	抽查项目中动态管理不及时的县市区（东川区、盐津县、思茅区、景东县、丽江古城区、宁蒗县、楚雄市、武定县、临翔区、沧源县、云县、腾冲市）。
		救助设施状况	能够按照《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）、《儿童福利机构设备配置标准》要求，配备基本的设施，满足救助对象的基本生活需要。	部分完成	福利院硬件设施未能达到标准（盐津县、镇雄县、思茅区、景东县、麒麟区、陆良县）；部分救助站未配备基本设施（昭阳区、镇雄县、思茅区、景东县、麒麟区、陆良县、开远市、弥勒县、建水县、楚雄市、双柏县、武定县、云县）。
		生活不能自理特困人员集中供养率	≥30%	部分完成	抽查项目中 2015-2017 年未对生活不能自理特困人员进行统计（东川区、官渡区、昭阳区、镇雄县、思茅区、景东县、麒麟区、陆良县、开远县、弥勒市、建水县、楚雄市、临翔区、云县、沧源县）；沧源县敬老院不接收生活不能自理的人员。

绩效指标			指标值	指标完成情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
	产出时效	资金发放及时性	100%	部分完成	抽查项目中孤儿补助未及时发放（东川区、盐津县、麒麟区、丽江古城区、沧源县、云县）；特困人员补助未及时发放（宁蒗县、楚雄市、双柏县）；武定县部分乡镇半年度发放补助；临翔区低保发放2017年7-12月一次性发放；腾冲市儿童补助按季度发放，个别乡镇发放时间滞后。
		流浪乞讨人员求助响应时间	≤5分钟	已完成	抽查项目均在5分钟以内响应救助。
效果	社会效益	政策知晓率	≥90%	未完成	问卷调查中相关问题得分率68%
效果	社会效益	困难群众基本生活保障情况	≥80%	已完成	问卷调查中相关问题得分率85.67%
		失救事故发生率	未发生因救助不及时、不当等原因造成流浪乞讨人员饿死、冻死（热死）、病死等重大事故发生。	已完成	未发生因救助不及时、不当等原因造成流浪乞讨人员饿死、冻死（热死）、病死等重大事故发生。
		救助渠道便利性	≥90%	未完成	问卷调查中相关问题得分率84.33%
		政策宣传有效性	采取了广播、电视、报刊、网络等媒体，广泛宣传政策在保障民生、维护稳定、促进和谐等方面的重要作用的	部分完成	麒麟区未提供政策宣传相关资料

绩效指标			指标值	指标完成情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
		对成年后仍在校就读孤儿的学业扶持率	≥90%	部分完成	盐津县对成年后仍在校就读孤儿的学业扶持率低于90%
		城区视觉效果	反映繁华街区、桥梁涵洞、地下通道、火车站、汽车站、地铁站口、风景游览区等流浪乞讨人员是否明显减少	已完成	通过调查问卷分析，60%以上被访人员认为流浪乞讨人员有明显减少
		助力脱贫攻坚	①有效共享数据；②全省农村低保标准与全省扶贫标准“两线合一”	部分完成	①低保和扶贫开发信息系统未实现互联互通、信息共享；②全省农村低保标准与全省扶贫标准“两线合一”
	满意度调查	受益对象满意度调查	≥85%	已完成	综合满意度 86.71%
		社会公众满意度调查	≥85%	未完成	综合满意度 79.88%
效果	满意度调查	基层工作人员满意度	≥85%	已完成	综合满意度 85.70%

（三）绩效自评与再评价差异分析

2015-2017年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目中期绩效再评价得分83.56分，评价等级为“良”；主管部门未开展项目中期自评，而是分为城乡困难群众救助补助资金和孤儿等特殊困难儿童基本生活保障经费进行了年度总结自评，无具体评分，2015-2017年自评等级均为“优秀”。

1. 评价程序存在差异。

项目自评采取的是省级总结自评的方式，主要依据云财预

〔2016〕98号文进行，且未严格按照相关程序执行，评价基础数据多为州（市）填报数据，反映的各种指标均完成较好，自评等级为“优秀”。由于未严格进行现场核实，自评结论可能与实际情况不一致。绩效再评价严格按照《2018年预算支出绩效再评价工作实施方案》，严格按照规定的流程，进行现场抽样核实，更能真实反映项目的实施效果。

2. 评价内容不一致。

再评价主要从项目绩效指标完成、项目成本性、项目效率性和部门绩效目标实现四个方面进行分析，只有简单的4-7个产出和效益指标，反映资金使用绩效不够全面。绩效再评价根据项目的特点，从“投入、过程、产出、效果”方面，设立了39个具体绩效指标，全方位、立体性的反映专项资金的使用效益。同时绩效再评价对主管部门申报预算时设立的绩效指标进行了补充和完善，更符合项目的客观实际。

3. 时间维度不一致。

绩效资金主要反映年度绩效目标的完成情况，而中期绩效评价，在考虑年度绩效目标完成的基础上，反映专项资金中长期规划的绩效目标完成情况。

五、绩效再评价情况分析

（一）投入情况分析

项目投入包括项目立项和资金落实两方面。该项满分为15分，再评价得分14.27分，得分率95.15%。项目立项规范，总体

目标合理明确，绩效指标设置相对清晰，预期产出效益和效果与政策预期基本相符。中央和省级财政补助资金足额、及时配备到位，部分县（市、区）2015年、2016年未足额配套县（市、区）级孤儿等特困儿童基本生活补助经费。具体再评价投入情况分析如下：

项目立项是为了贯彻落实《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）、《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54 号）、《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的通知》（国办发〔2011〕39 号）、《云南省社会救助实施办法》（云政发〔2014〕65 号）的规定，建立城乡统筹、制度健全、标准科学、相互衔接、运行有效的社会救助体系。预算申报时的绩效目标与项目主管部门职责密切相关，并对项目绩效目标进行了细化分解。

项目实际下达资金 3664144.24 万元，到位 3698129.45 万元，其中：2015 年 1183380.26 万元；2016 年 1314545.99 万元；2017 年 1200203.20 万元。到位资金较下达资金较多是因为到位资金产生的银行利息、其他资金来源等。除盐津县、开远县等 7 县 2015 年、2016 年孤儿等特困儿童保障经费未足额配套导致补助不达标外，项目资金基本上能够按标施保、按标施救。景东县财政局未及时将收到的流浪乞讨中央资金及时转拨给景东县救助站，当年收到后跨年转拨。

云南省出台了《云南省社会救助资金统筹整合使用管理暂行

办法》（云财社〔2017〕2号），将原城乡困难群众救助补助资金、医疗救助资金、孤儿等特困儿童保障经费、流浪乞讨人员救助经费等整合使用。在实际工作中，部分县（市、区）、乡（镇）基层民政部门未严格按照要求对资金进行有效整合。

（二）过程情况分析

过程情况包括项目管理和财务管理两方面。该项满分为20分，再评价得分14.25分，得分率71.25%。各级民政部门根据中央相关文件政策，结合当地实际，制定了较为完善的政策制度和专项资金管理办法，但在实际工作中，项目绩效自评、基础工作管理、资金使用、财务核算等方面执行不够到位，需要进一步规范。

云南省根据中央政策文件要求，制定出台了《云南省社会救助实施办法》（云政发〔2014〕65号）、《云南省居民家庭经济状况核对暂行办法》（云政办发〔2015〕21号）、《云南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》（云政发〔2016〕73号）、《云南省人民政府关于全面建立临时救助制度的实施意见》（云政发〔2015〕52号）、《云南省社会救助资金整合使用管理暂行办法》（云财社〔2017〕2号）等系列政策文件，城乡困难群众基本生活救助补助资金项目管理进一步规范。

各级民政部门均开展了项目绩效自评，但未严格按照《云南省省级部门财政支出绩效自评暂行办法》（云财预〔2016〕98号）规定设立指标体系。本次抽样乡镇（街道）均已设立了“一门受

理”窗口，实现办理流程和办理时限上墙；救助申请、民主评议、分级审核审批、动态退出机制等对象认定程序和措施得到较好执行，但是部分县（市、区）的人员档案资料不齐全，临时救助依据材料不充分，全国儿童福利信息系统数据、社会救助信息系统数据与实际发放情况不一致；抽样县（市、区）对低保对象进行长期公示，但部分县（市、区）未公示收入情况、保障金额，信息不够全面。2014年开始，省民政厅连续3年通过政府采购的方式委托第三方中介机构开展社会救助绩效评价工作，并根据工作职责建立了州（市）、县（市、区）和乡（镇）三级绩效评价指标体系。

按照“逢进必核”要求，对我省各级救助系统中城乡低保救助对象的家庭收入、财产等经济状况进行了核对，对象精准性进一步提高。

官渡区等9个县（市、区）结余资金仍较大。部分县（市、区）民政部门违规使用资金的情况时有发生。

（三）产出情况分析

产出情况包括产出数量、产出质量和产出时效三个方面。该项满分为35分，得分29.28分，得分率83.67%。产出数量指标完成较好，每年资金使用率均较高，累计结余资金逐年减少；除个别个体未得到救助外，基本实现了应保尽保，应救尽救，并分类施保；大部分县（市、区）建立了社会救助家庭经济状况核对机制和出台临时救助制度实施细则；除部分县（市）的临时救助

外，基本上实现了社会化发放。产出质量完成效果一般，低保、特困人员保障标准逐年上涨，城乡差距逐步缩小，部分县（市、区）2015-2016年孤儿等特困儿童未按标施保；部分县（市、区）“政策保”依然存在，动态管理不够“动态”；全省来看，生活不能自理的特困人员集中供养率偏低。大部分县（市、区）未能做到按月发放救助补助金，资金发放不够及时。

1. 产出数量

（1）资金使用情况

从全省及抽样点资金使用情况看，资金使用率较高，并逐年消耗以前年度累计结余资金，但累计结余资金仍然较多。具体情况见下表：

表 6：资金使用情况表

单位：万元

项目	下达资金	到位资金	已使用资金	累计结余资金
全省汇总	3664144.24	3698129.45	3811524.28	75229.05
2015年	1177462.39	1183380.26	1244711.09	124144.72
2016年	1301536.63	1314545.99	1333143.16	87658.43
2017年	1185145.22	1200203.20	1233670.03	75229.05
抽样点汇总	2471965.30	2489733.35	2568769.39	46628.60
2015年	780322.20	781593.97	822070.56	84003.46
2016年	865286.68	874806.14	894587.90	65938.92
2017年	825317.85	832294.69	852110.92	46628.60

（2）救助情况

①2015-2017年城市低保、农村低保、特困人员。救助对象

人数逐年较大幅度减少，城市低保人数和农村低保人数分别占非农人口、农业人口的比例也逐步下降。截止 2017 年年末保障人数：城市低保 72.33 万人，农村低保 329.90 万人，特困人员 15.07 万人。但从绝对数值来看，我省社会救助任务仍然较重。

图 1：城乡低保及特困人员年度保障人数及变动情况

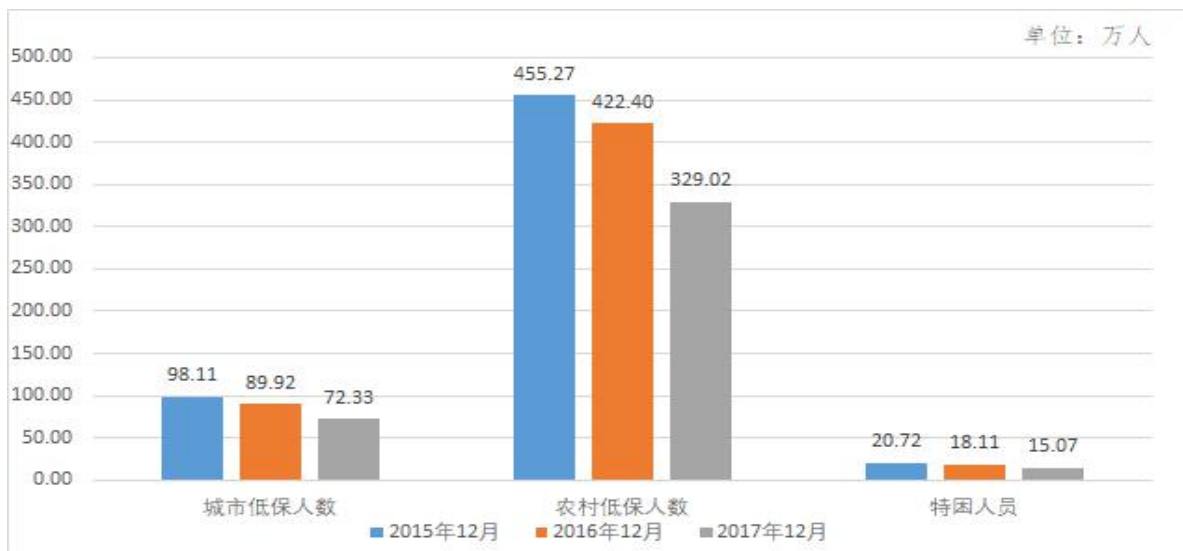


图 2：2015-2017 年城市低保人数占非农人口比例及变动情况

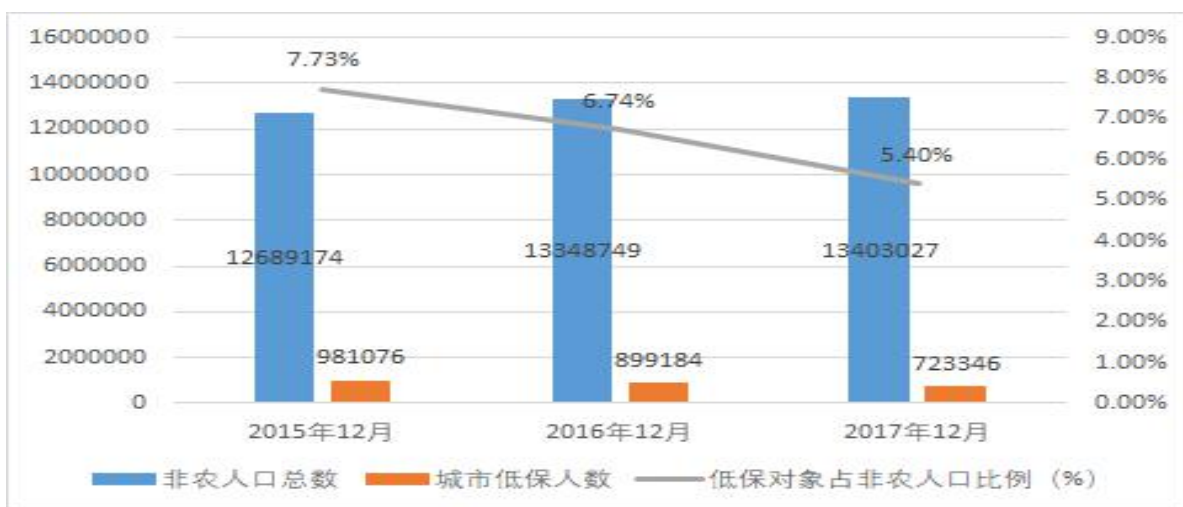
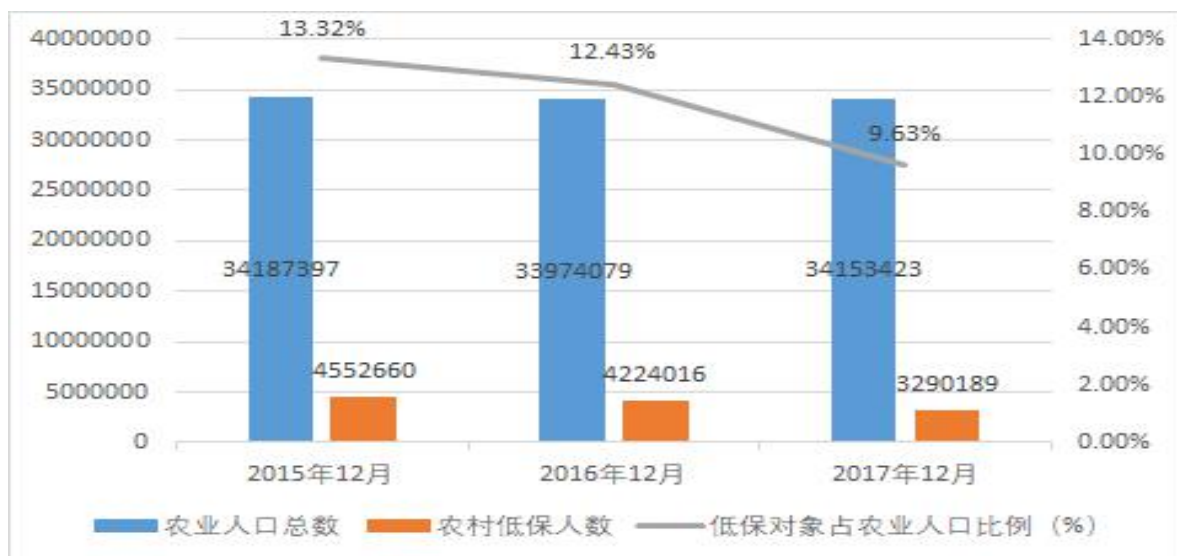


图 3：2015-2017 年农村低保人数占农业人口比例及变动情况



②临时救助。2015 年全省共计救助 58.34 万人次，2016 年全省共计救助 68.61 万人次，2017 年全省共计救助 57.56 万人次。

③流浪乞讨人员救助。2015 年全省共计救助 6.62 万人次，2016 年全省共计救助 6.40 万人次，2017 年全省共计救助 3.10 万人次。

④孤儿等特困儿童保障。根据不完全统计数据，2015-2017 年孤儿等特困儿童救助人数变动不大，其中 2015、2016、2017 年孤儿等特困儿童保障人数更改为 2.42 万人、2.37 万人、2.43 万人。

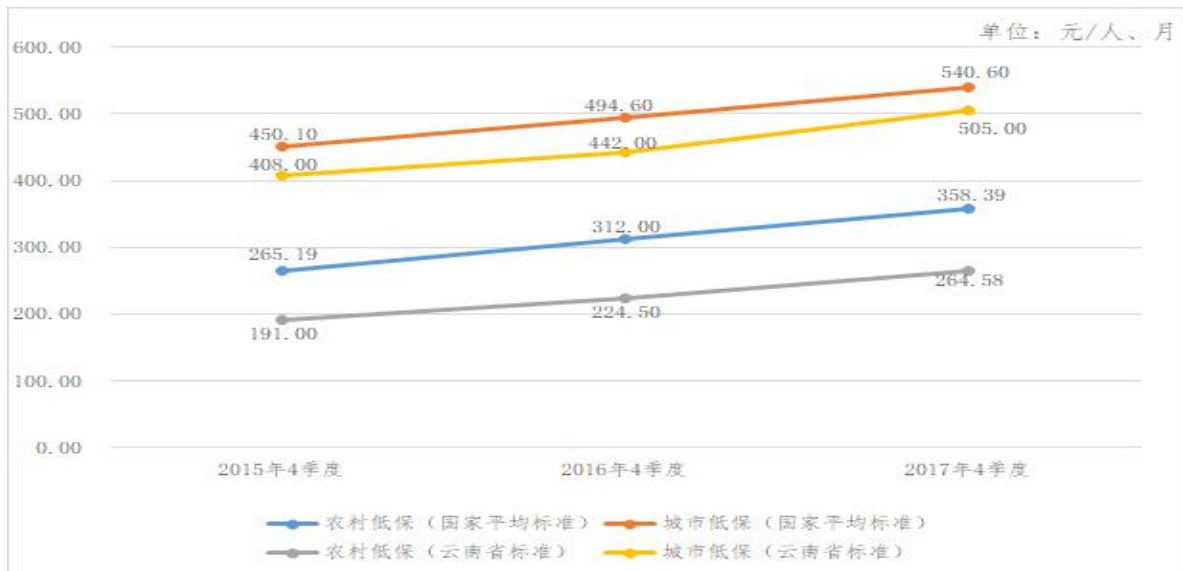
⑤除陆良县、弥勒市、丽江古城区、宁蒗县、腾冲市、镇雄县部分临时救助用现金发放外，其余救助项目均实现了社会化发放。抽样县（市、区）基本上进行了分类施保。

2. 产出质量

①2015-2017 年期间，云南省不断提高对城乡低保补助标准。

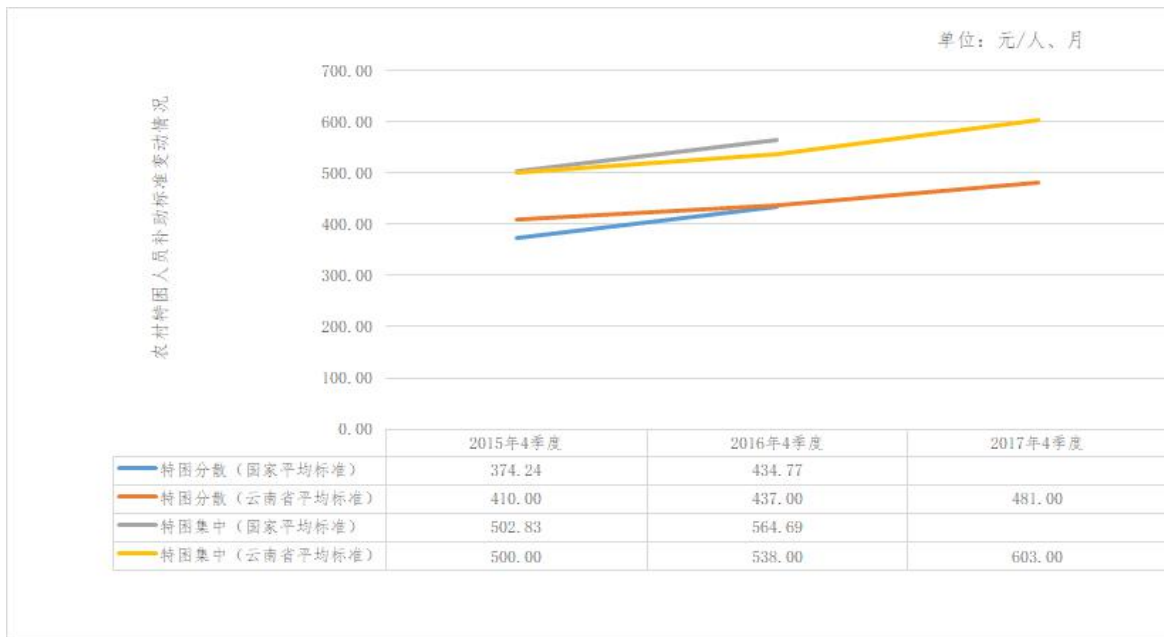
城市低保对象和农村低保对象保障标准的补助增长率：2016年7月1日起较2015年分别增长了至少8%、18%，2017年7月1日起较2016年分别增长了14%、18%。与国家平均保障标准对比，城市低保对象保障标准差距缩小，农村低保对象保障标准进一步扩大。具体见下图：

图 4：低保保障标准与国家平均标准对比分析



②特困人员集中供养人员和分散供养人员保障标准的补助增长率 2017年7月1日起较2016年分别增长了8%、11%。与国家平均标准对比分析如下：

图 5：特困标准与国家平均标准对比分析



③实地评价中，通过入户调查等方式进行了解，受益对象的基本生活得到了有效保障，但普遍反映临时救助实际收到资金较发生支出是杯水车薪，救助力度远远不够。生活不能自理的特困人员集中供养率偏低，截止2017年12月全省集中供养率12.75%，未达到国家要求的30%的目标。大部分抽样县（市、区）均能做到按标发放、按标施救，但仍然存在少量县（市、区）2015-2016年期间孤儿等特困儿童补助经费未能按照补助标准进行发放。

④抽样县（市、区）均采取了各种措施防范“错保”，各年度均进行排查，并对相关“错保”对象进行清退，但仍存在部分县（市、区）2015-2017年补助对象精准率不高。

⑤部分抽样县（市、区）救助站、福利院的硬件设施未能达到标准，未进行相应评级。

3. 产出时效

产出时效包括资金发放及时性和接到流浪乞讨人员求助信息响应时间，满分为 5 分，得分 3.57 分，得分率 71.40%，产出时效一般。其中，接到流浪乞讨人员求助信息响应时间指标较好，但是资金发放及时性指标不理想。

（四）效果情况分析

效果情况包括社会效益和满意度方面，满分为 30 分，得分 25.76 分，得分率 85.85%，反映项目整体效果良好。其中，困难群众基本生活基本保障指标、失救事故发生率指标、政策宣传有效性、对成年后仍在校就读孤儿的学业扶持率、城区视觉效果等指标完成较好，实现了预期目标，但也存在政策知晓率、受益对象满意度、社会公众满意度不高的情况。具体如下：

社会效益良好，社会效益满分为 20 分，绩效再评价得分 17.49 分，得分率 87.45%。通过城乡困难群众基本生活补助救助资金，为老、弱、病、残等社会弱势群体提供了必要的基本生活保障，对维护社会稳定、促进社会和谐起到了一定的作用，但仍存在社会公众政策知晓率不高、救助渠道不便利的情况。

根据省民政厅与省扶贫办统计数据，截止 2017 年 11 月 27 日，全省低保对象中有 134.91 万人属于建档立卡户，约占全省建档立卡户人口总数的 17.94%、全省农村低保对象总数的 40.37%，为我省脱贫攻坚工作进行了较好的兜底。

满意度满分为 10 分，绩效再评价得分 8.51 分，得分率 85.10%。受益对象满意度为 86.71%，造成满意度不高的原因是：对于低保、

临时救助、特困人员等的申请流程感到繁琐，对救助渠道和申请流程不清晰；受益对象认为部分公示救助对象条件与其实际情况并不相符，对自己所享受的救助资金的标准不清楚。社会群众满意度为 79.88%，造成满意度不高的原因是：各地区未对低保、特困和临时救助申请人的信息及时进行公示，部分社会群众对信息公示不清楚；社会公众认为部分民政部门未深入基层调查核实，倾听群众意见，掌握真实、准确的情况。

六、主要经验及做法

（一）重视信息化系统建设，助力精准施保

省民政厅通过实施云南省居民家庭经济状况核对平台建设项目，采取省级集中的方式，供省、州（市）、县（市、区）三级居民家庭经济状况核对机构使用。2017 年 3 月，云南省居民家庭经济状况核对平台开始在全省上线使用，与公安、扶贫、残联、人社、公积金等部门建立了信息共享，取得明显的成效。“逢进必核”，核对平台对我省救助系统中城乡低保救助对象的身份精准、家庭财产等经济状况的精准认定起到明显的效果。为保证云南省居民家庭经济状况核对平台充分发挥其功能，还开展了“云南省居民家庭经济状况核对平台标准规范”、“云南民政（核对）数据资源中心”、“云南省城乡社会救助信息系统适应性升级”三项目建设。

（二）细化政策规定，强化执行，低保工作取得成效

2017 年 6 月至 12 月，东川区按照“区负总责、乡镇统筹、

共同复核、有效衔接、三榜公示、分类管理”的原则和“共同核查、分别认定、分类施策、信息共享、强化衔接”的工作思路，制定下发了《东川区 2017 年农村居民最低生活保障精准核查工作实施方案》、《东川区 2017 年农村居民最低生活保障精准核查工作“回头看”实施方案》、《东川区 2017 年低保专项清理整治工作实施方案》，在全区开展了农村居民最低生活保障精准核查、精准施保工作，全面掌握所有农村低保家庭和贫困人口家庭经济收入等基本情况。严格按照农村低保评定标准，重点对省民政厅规定的“十类人员”进行清退，将“两无”贫困人口、因灾因病返贫以及其他符合条件的困难群众纳入低保保障范围，确保“精准施保、应保尽保”、“应退尽退”。东川区原有农村低保对象 20019 户 29955 人，通过精准核查后，共有农村低保对象 12286 户，17732 人，较好的提高了救助对象的精准性。

（三）抓建设、抓管理、抓服务，构筑特困人员的幸福家园

武定县以抓敬老院建设、管理、服务为重点，全面提升全县特困人员集中供养水平。武定县有农村特困对象 1133 人，其中在敬老院集中供养 772 人，集中供养率达到了 68%。

武定县面向社会公开招聘有强烈事业心和责任感，乐于奉献，热心敬老事业的人员担任院长，工资、社保由县财政全额预算。对工作人员定期开展业务培训，使他们掌握照顾老人饮食起居、一般疾病护理和心理疏导的基本知识，实行定岗、定人、定责。

根据特困对象的特点，实行营养科学配餐，每周制定食谱。

重视特困人员生日等特殊日子，让特困人员感受到家的温暖。衣物定期换发，做到居室及食堂内无苍蝇、无蚊虫、无杂物、无乱挂乱贴、无异味。对日常生活需要半护理、全护理的老人，实行专人零距离全天陪护，医院化管理。

敬老院开办舞蹈、声乐、书画、识字等课程，组建了业余文艺演出队，展示老年人的才艺。与各村委会文艺队结成了对子，每季举办一次联欢会，每逢重要节日，工作人员和老人自编自演或邀请文化站、村级文艺队、学校等单位来院演出，丰富老人的精神文化生活，使老人老有所乐。

各敬老院按照因地制宜，因人而异的原则，选择技术难度不高，易于掌握的养鸡、养猪、种菜等种植养殖活动和适宜老年人的手工业，分组开展劳动，既让五保老人的身体得到锻炼，又调动了积极性，增强了归属感，同时安全绿色的蔬菜瓜果和肉类基本自给。

七、存在问题及原因分析

(一) 部分县(市、区)存在资金配套不到位，违规使用资金，资金发放不及时等问题

1. 部分县(市、区)存在违规使用资金的情况，具体见下表：

表 7：违规使用资金情况表

抽样县 (市、区)	存在问题	金额 (万元)
云县	用临时救助资金支付敬老院运营经费。	45.60
宁蒗县	用临时救助资金慰问敬老院。	6.93
	未按照儿童生活补助标准发放的结余金额用于发放宁蒗县儿童福	49.12

抽样县 (市、区)	存在问题	金额 (万元)
	利院的特殊收养特困儿童生活补助，每人 1.36 万元，发放 36 人。	
宁蒗县	使用儿童生活补助往年结余资金 27.75 万元及城乡临时救助资金 30 万元对全县 385 名儿童发放临时救助，每人救助 1500 元	57.75
景东县	用临时救助资金发放春节慰问、儿童福利院补助、敬老院生活救助、职业高中学生生活补助。	8.00
盐津县	流浪乞讨资金用于代缴困难群众火灾保险。	8.49
镇雄县	雨河镇乐利村木梯岩组发放临时救助资金每户 1000 元，合计 5 万元，实地走访发现该笔资金用于修整道路，并未发放到户。	5.00
	将管理的临时救助资金交由县直属部门和单位使用。	2721.76
合计		3085.21

2. 部分州（市）、县（市、区）存在孤儿保障资金发放不达标情况。

实地评价发现，昭阳区、镇雄县、开远市、弥勒市、建水县、宁蒗县 2015-2016 年发放的孤儿等特困儿童生活保障经费不达标。主要原因是 2015、2016 年州（市）、县（市、区）级配套资金未足额到位。2017 年，抽样县（市、区）已整改完毕，按标发放。

3. 少部分县（市、区）存在保障对象同时领取多项不相容救助资金的情况。如丽江古城区叶某某自 2013 年 1 月开始领取儿童生活补助，经查 2017 年仍在领取儿童生活补助，同时领取城市最低生活保障金；景东县存在老人领取孤儿补助的情况，经查阅儿童福利院孤儿补助发放花名册，存在 1 名老年人领取孤儿补助，且该名老人一直在景东县养老院集中供养，相关档案于 2016 年 5 月才移交至景东县养老院。

4. 部分县（市、区）资金发放不及时。实地评价发现，部分县（市、区）（如麒麟区、陆良县、宁蒗县、沧源县、武定

县等) 补助资金未按月发放, 而采取按季度、半年度等方式合并发放的情况。

5. 部分县(市、区) 未采取规定方式发放临时救助资金。如丽江古城区、宁蒗县、陆良县、镇雄县等部分县(市、区) 存在用现金发放临时救助资金; 腾冲县中和镇存在工作人员先垫支临时救助资金支付救助款再报账现象, 涉及金额 1.55 万元。

(二) 部分县(市、区) 临时救助存在救助时效性不强、救助水平偏低、救助金额主观任意, 制度效能发挥不充分

1. 部分县(市、区) 临时救助时效性不强, 未体现“应急性”“过渡性”“非定期”“非定量”的特征。如武定县、陆良县、楚雄市, 采取按季度、半年度、年度统一集中审核审批, 一次集中发放使用临时救助资金。部分县(市、区) 将部分临时救助资金变成过年过节的困难群众的慰问金。

2. 救助金额确定无科学依据, 主观随意性较大。部分抽样县(市、区) 未考虑实际支出情况, 在限额下主观判断决定补助金额。困难群众申请临时救助的理由大部分是因病致贫, 实地评价发现, 少部分救助对象的救助金额超出了医疗支出费用, 不属于临时救助范围, 同时又存在部分救助对象的救助金额远远小于重大疾病支出个人负担部分。如丽江市古城区大东乡周某某局部微创整容手术支付医疗费金额为 978.83 元, 和某某因患呼吸道、食管肿瘤等疾病长期住院化疗支付住院费 1.4 万元, 都给予临时救助 1000 元; 楚雄市鹿城镇张某某因癌症复发个人承担医疗费 1.2

万元，吕合镇袁某某因癌症住院个人承担医疗费 8 万多元，都只申请到 1000 元临时救助。

3. 部分县（市、区）采取以节假日“慰问金”形式，发放临时救助资金，制度效能发挥不充分。如武定县狮山镇，2015-2017 年当年度大部分临时救助资金，将资金拨付到各村委会，由村委会向困难群众发放春节慰问金；部分县（市、区）过节向敬老院、福利院等，发放困难群众慰问金。不符合临时救助政策出台的初衷。

4. 个别县（市、区）民政部门“以拨代管”特征明显。存在将临时救助资金以借款方式拨至县级各部门或者乡镇，再由县级各部门或者乡镇以报账的形式到民政局销账，如镇雄县。个别县（市、区）将大部分资金拨付给乡（镇）后，对乡（镇）后期资金使用未进行有效监管，对资金的使用情况未掌握，如资金使用率、是否未按规定使用等。如东川区汤丹镇人民政府 2015-2017 年度，共收到临时救助资金 215.7 万元，支出 106.61 万元，资金使用率 49.43%，累计结余 112.77 万元。

（三）生活不能自理的特困人员集中供养率未达预期

《财政部 民政部关于下达 2017 年中央财政困难群众救助补助资金的通知》（财社〔2017〕70 号）要求生活不能自理的特困人员集中供养率达到 30%，抽查的 21 个县（市、区）中，昭阳区、镇雄县、思茅区、景东县、陆良县、开远县、弥勒市、楚雄市、临翔区、云县、沧源县、东川区、官渡区共 13 个县（市、区）未

对生活不能自理的特困人员进行统计，其中沧源县的敬老院不接收生活不能自理的老年人。

省民政厅提供的特困人员救助供养情况报表人员类型按老年人、残疾人、未成年人分类，整体集中供养率 13%。由于未对生活不能自理的特困人员进行专门的分类统计，未能计算全省生活不能自理的特困人员集中供养率。

表 8：特困人员集中供养情况

云南省	特困人员人数				按人员类型		
	合计	集中供养	分散供养	集中供养率	老年人	残疾人	未成年人
	150677	19216	131461	13%	99369	53063	9115

特困人员无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力。生活不能自理的特困人员虽然能够领取特困救助，但由于丧失生活自理能力，基本生活需求难以保障，从贫困深度来看，特困群体的贫穷困难程度最深，只能依靠政府的“兜底”来保障其基本生活、医疗和住房需求，对这部分群体不是简单的转移支付就能解决他们的需求，他们中的相当部分还需要具体的生活照料服务。

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，是坚持共享发展、保障和改善民生的应有之义，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。

（四）政策知晓率不高

城乡困难群众救助补助资金政策知晓率仅为 68%。主要原因

有三点：

一是公示不规范，制度宣传不到位。抽样的 21 个县（市、区）中，各县（市、区）、各乡（镇）、各村（街道）在救助补助的公示环节，虽然都已按照文件要求进行公示，但不同程度均存在公开不及时、不完整、公开时限不足等问题，实地抽查走访抽样县的 890 名受益对象进行问卷调查，其中，24%的受益对象不知道怎样申请，9%的受益对象听说过但不太清楚，36%的受益对象仅了解部分，受益对象对政策完全了解仅占 29%。对 419 名社会公众进行问卷调查，其中，有 28%的社会公众未见过公示。

二是政策宣传有效性不高。抽样县（市、区）都采取了一定的政策宣传方式，如发宣传册、网站公示等，但是并未显著提高政策知晓率。如在当地人民政府官网公示，因为网站浏览量、点击量不高，并未显著提升政策知晓率。

三是群众关注度不高。问卷调查中发现多数群众关心的是自己是否享受城乡困难群众相关补助，而对补助的评定标准、过程不关注。自己不享有补助，对于政策无了解意愿。

（五）部分县（市、区）制度执行不到位

1. 救助补助对象申请审批不严、申请材料中证明材料不足的情况。如抽查腾冲市中和镇 2016 年临时救助资金使用情况发现，2016 年 11 月临时救助资金收款人为中和镇人民政府工作人员钊某某，收款金额为 1.55 万元，实际用于解决 145 人困难建档立卡户无法缴付的养老保险金，由工作人员先垫付现金再报账，但在

报账资料中未见受助人员收款凭据，或代缴养老保险金的相关支付凭据；镇雄县临时救助资金 2017 年 12 月 6 号凭证，所附银行业务结算申请及镇雄县开发投资有限责任公司借条，并报销农户生活救助款 10 万元，所附仅有农户签字按手印的镇雄县民政社会救济费三联单（领款凭证联），并无相关临时救助人员申请，以及相关审批手续资料。

2. 超标准发放临时救助资金，审批权限不合规。如古城区临时救助乡镇审批权限为 2000 元；镇雄县雨河镇发放 1 户农户临时救助资金 2.18 万元，未向县民政汇报审批。

3. 个别县（市、区）存在低保对象不合规。经实地走访调查，个别县（市、区）政府为了完成城区建设、改造工作，答应失地农民集体享受低保政策，其中大部分受益对象不符合低保申请条件。如临沧市沧源县，截止 2018 年 9 月 3 日，勐董社区和白塔社区收入超过标准、有车、有房、有工商登记、有营业执照、有公职人员等仍然享受低保的有 134 户，共计 216 人次。宁蒗县、古城区在 2015-2017 年间存在“政策保”现象，即失地农民和下岗工人领取低保现象，但 2018 年已做清退。

八、建议

（一）细化资金管理制度，健全资金监管机制

1. 加强资金制度与具体业务制度的衔接，细化资金管理办法。目前适用的《云南省社会救助资金整合使用管理暂行办法》（云财社〔2017〕2 号），对资金的下达和使用进行了框架性的规范，

对于具体救助项目如何使用资金没有进行明确规定,约束性不够。省民政厅应根据该文件,制定更为细化的资金管理制度文件,对具体救助项目的资金使用作出明确规定,使政策执行部门有据可依。

2. 进一步健全资金监管机制,资金下达、使用、反馈等形成“闭环”。实地评价中,主要由县(市、区)财政部门统一对专项资金使用情况进行监督,省级部门对专项资金的监管相对弱化,对于资金的配套、到位和使用情况主要依据统计上报数据,而部分专项甚至未掌握具体的资金使用数据,如流浪乞讨人员救助资金、孤儿等特困儿童保障经费,资金监管机制不健全。建议完善相关项目的信息系统,让资金数据与业务数据同步,及时掌握资金的到位及使用情况,通过信息化管理,使资金情况形成“闭环”。

3. 定期不定期对资金管理和使用情况进行检查。

(二) 进一步完善我省临时救助制度,强化履职监督

1. 加强临时救助制度与其他救助制度的衔接,进一步“织密网”。

对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致生活陷入困境,其他社会救助暂时无法覆盖或救助之后基本生活仍有严重困难的家庭或个人,给予应急、过渡性救助,做到兜底线、救急难,填补社会救助体系“缺项”。因此,对临时救助制度需要与低保救助、医疗救助、大病救助政策做好衔接。对于各项政策救助后基本生活仍然存在重大困难的,通过临时救助给予

最后保障，确保困难群众救助不落下一个人，织牢社会保障的安全网。

2. 科学制定救助标准

根据救助对象不同的困难情形，确定救助类型；同类型救助对象根据不同的困难程度，确定救助档次，构建科学合理的临时救助标准体系。临时救助标准可与当地最低生活保障标准挂钩，根据救助对象的家庭人口、困难类型、困难程度和困难持续时间等因素，分类细化救助标准。对于重大生活困难，临时救助标准可采取一事一议方式，根据具体情形分类分档设定，适当提高救助额度。

3. 督促制度执行到位，确保政策落实，避免部门职责履行虚化。

划分好县（市、区）民政部门 and 乡（镇）民政所职能职责，避免按资金比例一刀切、“以拨代管”，监督在各自职能范围内，履行好各自职责。

4. 对救助资金严格审批管理，将有限的资金真正用于急需救助的特困群众，防止各种“跑冒漏滴”。

临时救助带有托底线、救急难的特点，有时遇到特殊情况，应该简化救助的审批程序，甚至后置审批，这样给基层的民政部门、乡镇街道经办人员带来了一定的自由裁量权。有关部门必须慎用“自由裁量权”，确保救助资金及时发放到特困群众手上。临时救助实施情况定期向社会公开，加强救助资金监督检查，严

肃查处挤占挪用资金、骗取救助等行为。

（三）精准认定生活不能自理特困人员，按需提供集中供养服务，做到应养尽养

开展特困人员生活不能自理的评估认定工作，切实保障供养对象基本生活。评估认定可以主要分两步进行：一是乡（镇）初评。由乡（镇）组织专人通过入户观察、邻里走访、信息比对等方式初步评估出特困人员生活自理能力状况，并将初评材料上报县（市、区）民政局。二是民政认定。县（市、区）民政局通过初步审核，分类梳理，将丧失生活自理能力的特困人员作为认定对象，依据民政部《特困供养人员认定办法》通过入户走访、邻里访谈的方式进行认定。

各级民政部门可以依据认定的生活不能自理的特困人员的生活照料需求提供集中供养服务，保障其基本生活。

（四）强化政策宣传，宣讲政策“零距离”

加大政策宣传力度。城乡困难群众补助只是针对个别困难群众而出台的惠民政策，不是普惠政策，必须加大政策宣传力度，扭转部分群众对相关政策的错误认识。通过在乡镇、村组设立宣传栏、悬挂宣传横幅，在人员较集中的集市场搭设咨询点、发放宣传资料；通过网络、县电视台、县手机报等媒体，开设专栏、专题宣传城乡困难群众的法规政策，对城乡低保清查的意义、目标、享受城乡困难群众补助等政策进行广泛宣传，取得大多数群众的理解和支持，与群众“零距离”地开展宣传，增加困难群众

补助政策执行的知晓率。

（五）加强政策培训，强化履职监督

加强基层工作力量及相关业务培训工作。基层民政部门是直接面对受助对象服务的窗口，对政策的解读和执行直接关系到受助对象的切身利益。有关部门应按照相关制度、办法，做细、做实基础工作，继续加大基层工作力度，切实做到程序严格、操作规范、管理精细、监督机制畅通。

对业务开展和资金使用的事中监督还不足。应建立业务开展和资金使用的定期报告制度，强化与城乡困难群众补助救助资金的核对工作，对资金使用异常或者人数异常的县（市、区）及时督促查明原因并整改。

九、其它需说明的情况

（一）往年再评价发现问题整改情况

省民政厅根据绩效再评价问题，将绩效再评价发现问题汇总表发到各县（市、区），要求对照发现问题一一对应整改，经实地评价，部分问题已进行整改，部分问题正在整改。具体见下表：

表 9：往年再评价发现问题整改情况

序号	存在问题	整改情况	
		完成情况	具体详情
1	部分县（市、区）社会救助信息系统数据与实际情况不符，影响民政部门和扶贫开发部门基于该系统数据运用的准确性。	部分完成	镇雄县 2017 年年末，实际发放数据与系统数据仍不相符，2018 年已开展低保整治工作，系统数据重新录入中。

序号	存在问题	整改情况	
		完成情况	具体详情
2	各类统计报表数据存在较大差异，需进一步提高准确性。	未完成	财政专项资金决算支出数据与社会救助系统实际支出数据不相符。如城市低保2017年专项资金决算支出资金325145.96万元，社会救助系统支出资金335466.94万元，差异10320.98万元。
3	年末滚存结转结余资金较大，未有效盘活。	已完成	截止2017年年末，结转结余资金仍然较大，金额75229.05万元。结余资金已在2018年资金清算中完成全额抵扣
4	存在违规使用资金的情况，监管有待加强。	已完成	被发现存在问题的县（市、区）通过规范资金使用等，在后期资金使用中进行整改。但此次再评价抽样的其他县（市、区）仍存在类似问题。
5	部分制度执行不到位，基础管理工作有待提高。	部分完成	存在重复发放的补助资金，已完全收回；临时救助资金基本上实现了社会化发放。但部分县（市、区）动态管理、临时救助审核、审批仍存在类似问题。
6	资金整合使用的会计核算不清晰	已完成	抽样县（市、区）均严格按资金整合规定进行了会计核算。

- 附件：1. 绩效目标表
2. 绩效再评价指标体系及评分表
3. 抽样点资金使用情况表
4. 抽样点项目进展情况表
5. 抽样点发现问题汇总表

6. 评价相关数据信息表
7. 调查问卷结果汇总表
8. 绩效自评报告
9. 绩效评价报告意见反馈表（部门）
10. 绩效评价报告意见反馈采纳情况表（部门）
11. 绩效评价报告意见反馈表（处室）
12. 绩效评价报告意见反馈采纳情况表（处室）