

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：YCP04020170178

项目评审起止时间：2017年9月18日至2017年12月3日

评审报告出具时间：2018年1月26日



# 目 录

一、基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目资金安排情况.....	4
(三) 项目实施内容.....	4
(四) 项目绩效目标设立情况.....	6
(五) 组织管理情况.....	11
二、绩效自评情况.....	12
(一) 绩效自评概述.....	12
(二) 绩效自评结论.....	12
三、绩效再评价组织情况.....	13
(一) 绩效再评价依据.....	13
(二) 绩效再评价方法.....	13
(三) 绩效再评价指标体系.....	15
(四) 绩效再评价抽样.....	17
四、绩效再评价结论.....	18
(一) 绩效再评价综合结论.....	18
(二) 绩效目标实现情况.....	19
(三) 绩效自评与再评价差异分析.....	20
五、绩效再评价情况分析.....	23
(一) 投入情况分析.....	23
(二) 过程情况分析.....	24
(三) 产出情况分析.....	26
(四) 效果情况分析.....	27
六、主要经验及做法.....	28
七、存在问题及原因分析.....	29
八、建议.....	36
九、其他需说明的情况.....	38



# 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 绩效再评价报告

根据《云南省财政厅关于开展 2017 年预算支出绩效再评价工作的通知》（云财预〔2017〕215 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《2017 年预算支出绩效再评价工作实施方案》（云财评审〔2017〕98 号）的要求，云南省财政厅预算评审中心委托云南永盛会计师事务所，于 2017 年 9 月至 2017 年 12 月对云南省民政厅 2016 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目进行绩效再评价。现将再评价情况报告如下：

## 一、基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目设立的背景及依据

社会救助是国家和社会对依靠自身能力难以维持基本生活的公民提供的物质帮助和服务，是保民生、托底线、救急难、促公平的基础性制度安排，关系到困难群众切身利益的维护和保障，关系到党和政府执政理念的实现和执政根基的稳固，关系到我国社会主义制度优越性的体现。纳入本次绩效再评价的社会救助项目为城市低保补助资金项目、农村低保补助资金项目及临时救助资金项目，具体如下：

### （1）城市低保补助资金项目

20世纪90年代初以来，随着社会主义市场经济体制的确立和社会的快速转型，在产业结构调整 and 国有企业改制过程中，我国城市出现了一个以下岗失业职工为主体的新城市贫困群体，1993年最先以上海为试验城市，我国开始探索并逐步建立以城市居民最低生活保障制度为核心的城市贫困救助制度。1997年9月，国务院出台了《关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号），要求1999年年底以前，县级以上城市和县政府所在地的乡（镇）都要建立城市居民最低生活保障制度，标志着我国城市低保制度正式建立。

### （2）农村低保补助资金项目

《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（2007年中共中央1号文件）中明确提出，要在全国范围建立农村最低生活保障制度，2007年末，全国31个省（市）的所有涉农县（市、区）出台了农村低保政策。2012年下发了《国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见》（国发〔2012〕45号），明确规定了最低生活保障工作总体要求和基本原则、加强对改进最低生活保障工作的政策措施。

### （3）临时救助资金项目

2014年2月，国务院颁布《社会救助暂行办法》（国务院令649号），将临时救助作为八项基础救助制度之一，列为专章，明确了临时救助的对象、范围和责任部门。为贯彻《社会救助暂行办

法》精神，云南省出台了《云南省社会救助实施办法》，对相关规定进行了细化和明确。2014年10月，国务院印发《关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47号），对临时救助的功能定位、制度内容、对象范围、标准制定等方面提出了新要求。在总结云南省全省各地实践经验的基础上，结合国务院和云南省人民政府有关文件精神，云南省人民政府制定了《关于全面建立临时救助制度的实施意见》（云政发〔2015〕52号），对临时救助制度的有关内容进行了调整和补充，为全省各地修订完善现行制度、健全工作机制提供政策依据。

## 2. 项目设立的目的

最低生活保障是维护困难群众基本生活权益的基础性制度安排，在社会管理和运行机制中发挥着“兜底”保障作用。通过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，切实维护 and 有效保障困难群众的基本生活权益，让困难群众真正感受到党和政府的关怀和温暖。

临时救助资金是帮助缓解困难群众遭遇突发事件、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，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应急性、过渡性的救助措施，是保障和改善民生、促进社会公平正义的客观需要；是完善社会救助体系，提升社会救助综合效益，确保社会救助安全网网底不破的必然要求。

## （二）项目资金安排情况

根据《云南省财政厅 云南省民政厅关于预拨 2016 年城乡困难群众基本生活救助补助资金预算指标的通知》（云财社〔2015〕299 号）和《云南省财政厅 云南省民政厅关于下达 2016 年第二批城乡困难群众基本生活救助补助资金的通知》（云财社〔2016〕214 号），下达项目资金 1133320 万元，其中：中央财政预算资金 882609 万元（含特困人员救助资金 85948 万元，该项目全部为中央资金，本次绩效再评价不纳入评价范围），省级财政预算资金 250711 万元。剔除特困人员救助资金 85948 万元后，2016 年城乡困难群众基本生活救助补助资金下达数为 1047372 万元。

## （三）项目实施内容

根据 2013 年 3 月 20 日《云南省人民政府关于进一步加强和改进最低生活保障工作的实施意见》（云政发〔2013〕42 号）、《关于全面建立临时救助制度的实施意见》（云政发〔2015〕52 号）、云南省财政厅、云南省民政厅关于印发《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》的通知（云财社〔2015〕247 号）文件，项目实施内容具体如下：

### 1. 资金使用范围

用于城乡低保和临时救助对象基本生活救助补助，含低保对象价格补贴、节日补贴和临时或一次性的生活补助资金。

### 2. 救助补助对象

（1）城乡低保补助对象范围：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。

(2) 临时救助对象范围：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个月支出的月均重特大疾病医药费自付费用达家庭人均月收入的3倍及其以上，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倍及其以上，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；县级以上政府规定的遭遇其他特殊困难的家庭或个人。

### 3. 救助补助标准

(1) 最低生活保障标准。由云南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。州（市）人民政府可按照不低于省人民政府公布的最低生活保障标准，结合本地实际，另行确定、公布。2016年省级城市居民最低生活保障标准按照不低于上一年全省城镇居民人均消费性支出的25%确定，农村居民最低生活保障标准按照不低于上一年全省农村居民人均生活消费支出的35%确定。

(2) 临时救助标准。一次性救助一般不高于当地城乡居民最低生活保障年标准3倍的救助金，特别困难的，可适当提高救助标

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。

#### （四）项目绩效目标设立情况

云南省民政厅 2016 年预算申报时确定该项目绩效目标为：

一是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。

二是按照按标施保、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。

三是按照国务院、省政府要求，不断推动项目的规范化管理。

年初预算申报的绩效指标如下：

表 1 预算申报绩效指标表

序号	绩效类型	绩效指标名称	绩效标准				预期目标	说明
			优	良	中	差		
1	效果指标	地方低保资金配套情况	100%	89-99%	80-89%	70-79%	优	考核州、县资金配套情况。配套率=实际配套资金/应配套资金数额

序号	绩效类型	绩效指标名称	绩效标准				预期目标	说明
			优	良	中	差		
2	效果指标	乡镇入户调查率	100%	85-99%	75-84%	60-74%	优	考核制度实施的规范化管理情况
3	效率指标	对象准确率	>95%	80-95%	70-79%	60-69%	优	考核救助对象的准确性
4	效果指标	低保资金按时发放率	>=85%	80-89%	70-79%	60-69%	优	考核资金管理 及发放情况
5	产出指标	城乡低保和 1000 元以上的临时救助资金社会化发放率	>=90%	80-89%	70-79%	60-69%	优	考核资金管理 使用安全情况
6	产出指标	各州(市)、县(市、区)出台并完善临时救助实施细则或办法	制定出台率 100%	制定出台率 80-99%	制定出台率 65-84%	制定出台率 <64%	优	考核政策是否 完备,管理制度 是否全面
7	效率指标	“救急难”工作开展地区数量	90% 以上地区开展“救急难”工作	75-89%地区开展“救急难”工作	60-74%地区开展“救急难”工作	<60%地区开展“救急难”工作	优	考核各地工作 措施的推进情况

该项目 2016 年预算申报的绩效目标不够具体、明确，细化程度不高，且 2016 年预算申报绩效指标未能完整的反映本次绩效再评价的项目实施内容和范围。本次绩效再评价根据项目相关政策文件、资金管理辦法、项目管理制度以及项目实施内容和特点，并与云南省民政厅社会救助处充分对接、沟通，对项目绩效目标进一步梳理，将其细化为可考核的绩效指标。项目具体绩效目标如下：

1. 州(市)、县(市、区) 配套资金到位率 100%；
2. 乡镇人民政府(街道办事处)对农村低保申请家庭进行 100%

入户调查核实；

3. 补助资金年终滚存结余率控制在当年支出资金总额的 5%以内；

4. 各州（市）、县（市、区） 100%出台并完善临时救助实施细则或办法；

5. 在云南省 90%以上地区开展“救急难”工作；

6. 城乡低保和 1000 元以上的临时救助资金 100%实现社会化发放；

7. 城乡低保标准执行达标。城市低保标准不低于 442 元/人·月，农村低保标准不低于 2694 元/人·年，首批脱贫摘帽县的农村低保标准不得低于 3100 元/人·年的扶贫标准线；

8. 2016 年 7 月 1 日起城市和农村低保对象的月人均补助水平较 2015 年分别提高 8%和 12%；

9. 实现应保尽保、应退尽退、应救尽救，补助对象认定准确率 100%；

10. 城乡低保资金发放及时率达 100%：低保资金应于每月 10 日前发放，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；

11. 2016 全省农村低保对象较 2015 年减少 20 万人；

12. 政策知晓率：低保补助对象知晓率达 100%，临时救助对象知晓率达 100%，社会公众知晓率 80%以上；

13. 项目受益补助对象及社会公众的综合满意度 95%以上。

绩效再评价指标如下表：

表 2 再评价绩效指标表

绩效指标名称			指标值	指标设定依据及指标值数据来源	说明
一级指标	二级指标	三级指标			
过程	项目管理	州（市）、县（市、区）资金到位率	100%	《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）	州（市）、县（市、区）资金实际到位与计划投入资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度
		乡镇入户调查率	100%	《云南省民政厅云南省统计局关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的指导意见》（云民社救〔2015〕17号）	入户调查率=（实际开展入户调查的家庭数/申请家庭数）×100%
	财务管理	资金年终滚存结余率	资金年终滚存结余率控制在当年支出资金总额的5%以内	《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）	结余率=年末滚存结余资金数量/当年支出资金总数
产出	产出数量	各州（市）、县（市、区）出台并完善临时救助实施细则或办法	制度出台率 100%	《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）	各州（市）、县（市、区）出台制度临时救助实施细则情况
		“救急难”工作开展地区比率	在云南省 90%以上地区开展“救急难”工作	城乡困难群众基本生活救助补助资金（城乡最低生活保障、临时救助）预算申报时《项目绩效指标表》	各州（市）、县（市、区）开展“救急难”工作情况

绩效指标名称			指标值	指标设定依据及指标值数据来源	说明
一级指标	二级指标	三级指标			
		城乡低保和1000元以上的临时救助资金社会化发放率	100%	《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）	反映城乡低保资金和临时救助资金的社会化发放情况
产出	产出质量	城乡低保标准执行达标	城市低保标准不低于442元/人·月，农村低保标准不低于2694元/人·年；首批脱贫摘帽县的农村低保标准不得低于3100元/人·年的扶贫标准线。	《云南省民政厅关于提高2016年城乡居民最低生活保障标准的通知》（云民社救〔2016〕14号）	各县（市、区）实际发放情况不低于云南制定的最低生活保障标准
		补助增长率	2016年7月1日起城市和农村低保对象的月人均补助水平较2015年分别提高8%和12%。	《云南省财政厅云南省民政厅关于下达2016年第二批城乡困难群众基本生活救助补助资金的通知》（云财社〔2016〕214号）	补助增长情况是否达到文件要求
		补助对象认定准确率	补助对象的认定符合政策标准，准确率100%	《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）	对补助对象进行抽样，是否存在将不符合条件的人员纳入救助补助范围内
	产出效率	城乡低保资金发放及时率	100%	《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）	城乡低保资金于每月10日前发放，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
效果	社会效益	农村低保对象年度减少数量	2016全省农村低保对象较2015年减少20万人	《关于印发云南省社会保障精准扶贫行动计划的通知》（云民社救〔2016〕9号）	反映民政厅精准扶贫计划的完成情况

绩效指标名称			指标值	指标设定依据及指标值数据来源	说明
一级指标	二级指标	三级指标			
		政策知晓率	1. 低保补助对象政策知晓率达 100%； 2. 临时救助对象政策知晓率达 100%； 3. 社会公众政策知晓率 80%以上。	问卷调查数据得分	通过宣传、实施城乡低保补助救助政策，群众对于该项政策的知晓程度
	满意度调查	受益对象及社会公众的满意度	满意度 95%以上。	问卷调查	在项目实施过程中，对项目宣传、实施情况进行调查

### （五）组织管理情况

云南省民政厅统筹全省社会救助体系建设，县级以上民政部门是城乡低保、临时救助的综合管理和实施的主要部门。乡镇人民政府、街道办事处负责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。

省财政厅、省民政厅印发的《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）文件，一是明确切实加大最低生活保障资金投入；二是各地必须按有关规定和要求将城乡居民最低生活保障所需资金列入地方财政预算安排，并按进度及时将资金拨入“社保财政专户”，专款专用，不得截留挪用。

最低生活保障金应于每月 10 日前实行社会化发放，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。临时救助金原则上实行社会化发放，临时救助特殊情况且金额在 1000 元以下的可采取现金发放。

## 二、绩效自评情况

### （一）绩效自评概述

云南省民政厅、云南省财政厅按照《关于开展 2016 年度困难群众基本生活救助绩效评价工作的通知》（民办函〔2017〕48 号）的要求，逐条对照《2016 年度省（自治区、直辖市）困难群众基本生活救助工作绩效评价指标和评价标准》（民办发〔2016〕22 号）对云南省困难群众基本生活救助工作绩效进行了自评。云南省民政厅规财处具体负责组织，成立了绩效评价工作组，绩效自评工作于 2017 年 1-3 月期间开展，从项目工作保障、工作管理、工作效果和工作创新四个方面对项目绩效进行评价，于 2017 年 3 月 22 日形成了《云南省民政厅 云南省财政厅关于 2016 年度困难群众基本生活救助工作绩效评价自评报告》（云民社救〔2017〕7 号）。

### （二）绩效自评结论

绩效自评总分 105 分，得分 99.18 分，自评等级为“优”。自评结论为：2016 年，民政部门加大精准施保工作力度，有效推进农村低保和扶贫开发两项制度衔接，统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，做到应保尽保、应退尽退；提高了保障对象月人均补助标准，完成了补助标准提标的工作目标。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。但还存在敬老院法人登记率未达标，农村低保对象占农业

人口的比例超过西部地区平均水平，未有效消耗结余资金等问题。

### 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. 《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）；
4. 《云南省社会救助实施办法》（云政发〔2014〕65号）；
5. 《云南省人民政府关于进一步加强和改进最低生活保障工作的实施意见》（云政发〔2013〕42号）；
6. 《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）；
7. 《云南省人民政府关于印发云南省城乡居民家庭经济状况核对办法的通知》（云政发〔2015〕21号）；
8. 其他相关依据文件。

#### （二）绩效再评价方法

结合本次绩效再评价项目的具体情况，为确保本次绩效再评价工作的真实可靠。本次绩效再评价主要通过审阅资料、现场调研、实地评价、问卷调查、数据分析等方法进行评价。

##### 1. 审阅资料

收集与项目预算、管理、绩效相关的评价资料，形成绩效再评

价的基础资料，并对基础资料的真实性、可靠性进行审阅。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）对实施单位上报的自评报告进行认真审阅，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，收集绩效再评价的基础数据；（2）对项目实施单位填报的项目预算评审情况表、资金使用情况进行审阅，对资金使用通过实地调查、原始凭证查阅等进行核实；（3）收集项目绩效的相关资料并结合问卷调查、座谈访谈结果对项目绩效进行客观评价。

## 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。

## 3. 实地评价

绩效再评价工作组根据分工，采用资料收集与数据填报、案卷研究、实地调研、座谈会、问卷调查等方式，组织开展实地再评价。在绩效再评价实施过程中，根据评价对象的具体情况，收集评价数据、资料；同时发放调查问卷调查项目的综合满意度及其他与评价相关的信息。

## 4. 问卷调查法

通过现场调查与座谈、发放调查问卷等方式，了解项目实施情况，发现项目管理、实施过程中存在的问题，寻求完善相关政策和

项目实施的建议，着重对项目产出和效果情况进行调查了解，为项目实施效果提供定性与定量评价的基础。

## 5. 数据分析

依据项目设立时的预算申报文件、预算批复下达文件，对照项目实际完成内容，评价项目实施内容与批复预算的完成情况；依据相关政策文件，评价项目是否按照项目管理办法等文件执行；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结果对比分析，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

根据项目特点，项目绩效再评价体系设置“投入、过程、产出、效果”4个一级指标，并按照15%、20%、35%和30%的权重进行评分。具体评分标准根据再评价指标体系各项指标对应的考核内容和范围进行确定。

“投入”指标由“项目立项、资金落实”2个二级指标构成，同时将2个二级指标细化为7个三级指标，17个评分项，其中包含3个定量评分项和14个定性评分项。主要考核项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、资金到位率、到位及时率、资金分配科学性。

“过程”指标由“项目管理、财务管理”2个二级指标构成，

同时将 2 个二级指标分解为 11 个三级指标和 32 个评分项，5 个定量评分项和 27 个定性评分项。项目实施方案制定、项目操作规程、项目执行的过程管理、受益对象档案资料管理和项目绩效自评等工作完成情况。

“产出”指标由“产出数量、产出质量、产出效率”3 个二级指标构成，同时将 3 个二级指标分解为 10 个三级指标，17 个评分项，其中包含 11 个定量评分项和 6 个定性评分项。主要综合考核项目管理情况、项目资金使用率、补助对象准确率、项目结余资金的管理及使用规范程度执行情况。

“效果”指标由“社会效益、满意度调查”2 个二级指标构成，同时将 2 个二级指标细化为 7 个三级指标，10 个评分项均为定量评分项。主要综合考核项目补助资金的定向率、项目资金执行的透明度及发放及时性、补助资金使用社会效益、受益对象及社会公众的满意度等情况。

## 2. 再评价标准

主要采取定性与定量相结合的评分标准，共设置 76 个评分项，其中 29 个定量标准、47 个定性标准。定性标准采用两段评分法和分段评分法，定量标准主要针对项目资金到位情况、补助资金发放完成情况按百分比计算得分，具体评价标准详见附表 1。

本次再评价采用百分制，各级指标依据其指标权重确定分值，评价人员根据评价情况对各级指标进行打分。根据最终得分情况将再评价结果分为四个等级：优（得分 $\geq 90$ 分）；良（80分 $\leq$ 得分

<90分)；中(60≤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)约512万人，其中城市低保对象约89.92万人，农村低保对象约422.40万人，因救助补助对象人数多且分布较散，抽样选点主要考虑因素为：

1. 项目资金支出的占比情况。选取人数多、资金量大的州(市)、县(市、区)，核实州(市)、县(市、区)级配套的资金是否足额及时到位。

2. 人均GDP排名。根据各州(市)公开的2016年人均GDP情况，选取人均GDP排名在前、中、后的地州作为抽样地区。实地评价选取了昆明市、红河州、大理州、德宏州、临沧市、文山州、昭通市，其人均GDP排名分别为1、7、8、9、13、15、16。

综合以上因素考虑，城乡低保补助资金项目和临时救助资金项目实地评价抽查项目资金比例分别为31.40%和30.25%。选取的抽样地区具体见下表：

表3 抽查样本县(市、区)情况表

单位：万元

片区	抽查样本县(市、区)	低保资金支出金额	城市低保	农村低保	城市低保资金占比	农村低保资金占比	临时救助资金支出	临时救助资金占比
昭通市	镇雄县	50277.93	15480.39	34797.54	4.25%	4.23%	2055	4.29%
	昭阳区	21326.65	9301.80	12024.85	2.55%	1.46%	298.90	0.62%
	永善县	17080.38	4900	12180.38	1.35%	1.48%	1155.50	2.41%
	彝良县	18078.24	5206.50	12871.74	1.43%	1.57%	98	0.20%
	巧家县	13947.16	2509.08	11438.08	0.69%	1.39%	513.33	1.07%

片区	抽查样本县 (市、区)	低保资金支出金额	城市低保	农村低保	城市低保资金占比	农村低保资金占比	临时救助资金支出	临时救助资金占比
红河州	金平县	20402.86	1481.54	18921.32	0.41%	2.30%	462.42	0.97%
	个旧市	14614.93	12257.72	2357.21	3.36%	0.29%	404.36	0.84%
	元阳县	14745.06	2437.20	12307.86	0.67%	1.50%	443.60	0.93%
	泸西县	8462.01	1800.49	6661.52	0.49%	0.81%	336.12	0.70%
	建水县	6108.14	1652.51	4455.63	0.45%	0.54%	368.11	0.77%
昆明市	东川区	19688	11816	7872	3.24%	0.96%	1108.90	2.32%
	禄劝县	11547.80	3085.80	8462	0.85%	1.03%	1981	4.14%
	盘龙区	11714.75	10923	791.75	3.00%	-	99.30	-
	寻甸县	10428	2720	7708	0.75%	0.94%	744.30	1.55%
大理州	祥云县	9731.20	3691.15	6040.05	1.01%	0.74%	365.03	0.76%
	弥渡县	10067.29	2537.89	7529.40	0.70%	0.92%	384.11	0.80%
	鹤庆县	7634.26	2188.81	5445.45	0.60%	0.66%	185.20	0.39%
	云龙县	9596.40	2446.20	7150.20	0.67%	0.87%	294.45	0.61%
文山州	马关县	18660.00	2217	16443	0.61%	2.00%	521	1.09%
	广南县	17333.67	3064.17	14269.50	0.84%	1.74%	551.53	1.15%
	富宁县	18960	2955.22	16004.78	0.81%	1.95%	373.31	0.78%
德宏州	芒市	10792.12	5411.21	5380.91	1.49%	0.65%	361.91	0.76%
	盈江县	11107.11	3086.55	8020.56	0.85%	0.98%	306.66	0.64%
临沧市	临翔区	10569.40	6341.66	4227.74	1.74%	0.51%	633.42	1.32%
	云县	9555.28	3515.71	6039.57	0.97%	0.73%	443	0.93%
抽样合计		372428.64	123027.60	249401.04	33.77%	30.35%	14488.46	30.25%
项目总体支出		1186028.11	364283.22	821744.89			47890.98	

#### 四、绩效再评价结论

##### (一) 绩效再评价综合结论

绩效再评价得分为 83.79 分，评价等级为“良”。再评价综合结论如下：

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，省级和州（市）、县（市、区）资金均已及时足额到位，资金得到有效保障。云南省陆续制定和完善了城乡低保及临时救助对象认定、补助标准和水平、资金保障及管理、工作程序、监督检查、绩效评价、与扶贫制度衔接等一系列制度、办法，社会救助体系整体制度建设日趋完善。基本上做到了分类按标施保、按标施救。在抽样县（市、区）县（市、区）所有乡镇均开展了“救急难”工作，城乡低保资金实现 100% 社会化发放。通过项目实施，为全省约 89.92 万城市低保对象、422.40 万农村低保对象提供了基本生活保障，为全省约 37.76 万户家庭约 68.61 万人次提供了临时救助，有效保障了困难群众的基本生活，在惠民生、解民忧、保稳定、促和谐等方面作出了一定贡献。但还存在绩效自评不规范，社会救助系统数据与统计报表不够准确，个别地区资金违规使用，历年滚存资金结余较大，部分地区动态管理不到位、资金发放不及时，少部分地区受益对象满意度不高等情况。

## （二）绩效目标实现情况

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目标完成率不高，13 项具体绩效指标中有 9 项未实现预期目标。

过程指标中州（市）、县（市、区）资金到位率指标已完成，

但资金年终滚存结余率指标未完成。

产出指标中的 7 项指标仅“救急难”工作开展地区比率、补助增长率完成预期目标。各州（市）、县（市、区） 出台并完善临时救助实施细则或办法、城乡低保和 1000 元以上的临时救助资金社会化发放率、城乡低保标准执行达标、补助对象认定准确率、城乡低保资金发放及时率指标均未能完成。

效果指标中农村低保对象年度减少数量指标已完成，但政策知晓率、受益对象及社会公众的满意度指标未完成。

项目绩效指标完成情况如下表：

表 4 再评价绩效指标表

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
过程	项目管理	州（市）、县（市、区）资金到位率	100%	已完成	应配套 160268.65 万元，实际到位 160268.65 万元，完成率达 100%
		乡镇入户调查率	100%	未完成	所有抽查对象显示乡镇均进行了入户调查，但个别县（市、区）民政部门无法提供抽查率 $\geq$ 30%的痕迹资料
	财务管理	资金年终滚存结余率	资金年终滚存结余率控制在当年支出资金总额的 5%以内	未完成	资金结余率 7.6%
产出	产出数量	各州（市）、县（市、区）出台并完善临时救助实施细则或办法	制度出台率 100%	未完成	州（市）制定了实施细则，部分县（市、区）未按要求制定，制度出台率未达 100%

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
		“救急难”工作开展地区比率	在云南省 90%以上地区开展“救急难”工作	已完成	抽样县（市、区）各乡镇均已开展了“救急难”工作
		城乡低保和 1000 元以上的临时救助资金社会化发放率	100%	未完成	彝良县全部采用现金发放；镇雄县少部分大额资金采用现金发放，社会化发放未达 100%
产出	产出质量	城乡低保标准执行达标	城市低保标准不低于 442 元/人·月，农村低保标准不低于 2694 元/人·年；首批脱贫摘帽县的农村低保标准不得低于 3100 元/人·年的扶贫标准线。	未完成	马关县城市低保按 370 元/人·月标准发放
		补助增长率	2016 年 7 月 1 日起城市和农村低保对象的月人均补助水平较 2015 年分别提高 8%和 12%。	已完成	7 月提标后，均达到要求
		补助对象认定准确率	补助对象的认定符合政策标准，准确率 100%	未完成	永善县存在人未死，按死亡原因减少低保，准确率未达 100%
	产出效率	城乡低保资金发放及时率	100%	未完成	抽样县（市、区）只有 8 个县按月进行及时发放，及时率为 32%
效果	社会效益	农村低保对象年度减少数量	2016 全省农村低保对象较 2015 年减少 20 万人	已完成	全省 2016 年退出低保对象 34.20 万人
		政策知晓率	1. 低保补助对象政策知晓率达 100%；	未完成	社会公众知晓率为 51.2%
			2. 临时救助对象政策知晓率达 100%；		
3. 社会公众政策知晓率 80%以上。					

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
	满意度调查	受益对象及社会公众的满意度	满意度 95%以上。	未完成	综合满意度为 81.85%

### （三）绩效自评与再评价差异分析

2016 年城乡困难群众基本生活救助补助资金项目自评总分 105 分，自评得分为 99.18 分，自评等级为“优”；绩效再评价总分 100 分，再评价得分 83.79 分，再评价等级为“良”，绩效自评与再评价差异原因主要为：

1. 项目投入保障，自评得分为满分，再评价扣减 0.5 分。再评价扣分原因为申报的部分绩效指标不够细化、低于制度要求。

2. 项目过程管理，自评为满分，再评价扣减 5.56 分。再评价扣分原因为：一是州（市）级以下单位项目组织实施部门人员配备不足；二是部分抽样县（市、区）未 100%实现对受益对象的家庭成员、收入情况、保障金额等信息的长期公示；三是社会救助系统数据与统计报表均不够准确；四是部分抽样县（市、区）民政部门对保障对象抽查核实率未达到 30%；五是未按照《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）文的相关要求开展绩效自评工作；六是未有效开展监督检查工作。

3. 项目资金管理，自评扣 3.82 分，再评价扣 1.58 分。差异原因主要为：一是自评中对 2016 年地方配套资金占项目资金总支出的 34%，扣 1.32 分，而再评价因此项指标未见相关制度要求未予以考虑；

二是自评时对资金管理方面未扣分，而再评价因为部分抽样县（市、区）存在未建立结余资金管理制度、违规使用资金、临时救助资金报账不及时等情况扣减 1.30 分。

4. 产出效益情况，自评扣分 2 分，再评价扣 7.03 分。差异主要原因：一是自评报告对农村低保对象占农业人口的比例与西部地区平均水平相比超过两个百分点、敬老院法人登记率未达到 80%或年增长 10%、消化项目结转结余资金未达 10 亿元以上等指标扣除 2 分，而项目资金管理文件不涉及这三项指标，再评价时未予以考虑；二是再评价发现抽样县（市、区）基本未做到对受益对象进行定期清理、核查，未 100%出台临时救助实施细则，城乡低保资金发放不及时，社会公众政策知晓率偏低，实施整体满意度未达 95%等原因造成扣分较多。

## 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 14.50 分，得分率 96.67%。反映出项目立项依据充分，项目配套资金及时到位，保障了项目顺利实施，项目绩效指标设置相对清晰，但部分绩效指标考核值低于制度要求标准，具体再评价投入情况分析如下：

一是项目立项依据充分，政策制度不断完善，项目实施细则日趋精细化。城乡困难群众基本生活救助补助项目依据《关于在全国建立城市最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29 号）、《国务院关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》（国发〔2012〕45

号）、（国务院令 649 号）等相关文件规定，云南省 2014 年出台了《云南省社会救助实施办法》对社会救助相关规定进行了进一步细化。2014 年 2 月，国务院颁布《社会救助暂行办法》（国务院令 649 号），在总结我省全省各地实践经验的基础上，结合国务院和省政府有关文件精神，云南省人民政府制定了《关于全面建立临时救助制度的实施意见》（云政发〔2015〕52 号），对临时救助制度的有关内容进行了调整和补充。

二是项目省级和下级配套资金到位及时，为项目顺利开展实施提供了有效的资金保障。根据云南省民政厅提供的《2016 年城乡居民低保分析与保障情况表》和《2016 年临时救助资金决算情况表》，2016 年度实际可使用资金 1331785.37 万元，其中到位预算资金 1207640.65 万元（中央资金 796661 万元，省级资金 250711 万元，州（市）、县（市、区）级资金 160268.65 万元），截止 2015 年 12 月 31 日历年滚存结余资金 124144.72 万元。

三是项目绩效目标相对合理，但部分绩效指标值低于制度要求标准。如：按政策规定，低保资金按时发放率、1000 元以上的临时救助资金社会化发放率均应达 100%，而绩效指标分别为  $\geq 85\%$ 、 $\geq 90\%$ 。

## （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 12.86 分，得分率 64.30%。总体上来看建立了较为完善的项目和资金管理制度，但项目实施过程中，存在制度执行、监督检查不到位等情况。具体如下：

建立了具体的项目管理制度，专项资金专账管理，资金拨付有完整的申请审批程序，但是在项目具体执行过程中存在偏差。云南省人民政府根据中央对项目内容和程序的要求，结合我省实际，制定了《云南省社会救助实施办法》，对社会救助项目的实施提供了政策支持。在项目执行过程中还存在一下问题：一是大部分县级和乡镇级民政部门工作人员配备不足；二是社会救助系统数据与统计报表均不够准确；三是部分救助补助对象申请资料不全；四是2016年绩效自评未按《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）要求开展；五是少部分县（市、区）存在用项目资金列支其他支出的情况；六是部分抽样县（市、区）滚存结余资金超过了当年支出的5%，具体见下表：

**表6 抽查县份结余资金超5%城乡低保、临时救助项目统计表**

序号	县份	2016年支出	2016年结余	比率
1	寻甸县	11172.42	1553.13	13.90%
2	巧家县	14210.50	1290.84	9.08%
3	永善县	15346.61	2078.96	13.55%
4	金平县	20865.28	1138.39	5.46%
5	祥云县	10096.22	1436.32	14.23%
6	弥渡县	10440.64	964.47	9.24%
7	云龙县	890.89	773.69	7.82%
8	剑川县	5965.23	783.57	13.14%
9	盈江县	11413.77	623.41	5.46%
10	临翔区	11202.82	1354.59	12.09%
11	云县	9998.28	734.50	7.35%
抽样合计		130602.66	12731.85	9.75%
云南省		1237171.65	94613.72	7.65%

### （三）产出情况分析

产出情况包括产出数量、产出质量和产出效率三个方面。该项满分为 35 分，得分 28.60 分，得分率 81.71%，反映出全省项目产出指标完成情况一般。具体情况分析如下：

1. 产出数量方面。根据云南省民政厅提供的全省统计数据，资金使用率不达标。实地评价县（市、区）均开展了“救急难”工作，并对城乡低保对象全部进行了分类施保，但动态管理完成情况、资金社会化发放率等指标完成情况不太理想，主要如下：

一是资金使用率 92.90%，未达到 95%。实际使用资金 1237171.65 万元，其中：城乡低保补助资金 1189394.34 万元，临时救助资金 47777.31 万元，占 2016 年可使用资金 1331785.37 万元的 92.90%。截止 2016 年年末，历年滚存结余资金合计为 94613.72 万元（其中城乡低保结余 76734.15 万元，临时救助资金结余 17879.57 万元）。

二是动态管理，《云南省民政厅云南省统计局关于进一步加强农村最低生活保障申请家庭经济状况核查工作的指导意见》（云民社救〔2015〕17 号）要求，受益对象对其家庭人口、收入和财产状况定期报告，民政部门应对受益对象进行定期核查和清理，但实际工作中未严格执行；

三是抽样县（市、区）城乡低保资金均采取了社会化方式发放；1000 元以上的临时救助资金除少部分县（市、区）外均采取了社会化方式发放；

四是抽样州（市）均细化了临时救助制度，但部分县（区）未按

制度要求出台临时救助制度的实施细则。

2. 产出质量方面。所有抽样县（市、区），城市低保对象和农村低保对象保障标准的补助增长率，从2016年7月1日起较2015年分别增长了至少8%、12%；但补助对象认定准确率指标、低保标准执行准确性指标未完成，具体如下：

一是补助对象认定准确率。抽样县（市、区）采取了各种措施防范“错保”，但在实地评价中，发现部分抽样县（市、区）的乡镇在2017年对受益对象进行清理时，退出对象较多。

二是低保标准执行准确性。大部分抽样县（市、区）均能做到按标施保、按标施救，但马关县城市低保标准低于云南省民政厅要求的最低标准。

3. 产出效率方面。完成情况较差，所有抽样县（市、区）均未按照《云南省困难群众基本生活救助补助资金管理办法》（云财社〔2015〕247号）的要求，于每月10日前将低保资金打入受益对象的账户，而是采取按季度、半年度的方式合并发放。

#### （四）效果情况分析

效果情况包括社会效益、可持续发展和满意度三方面，满分为30分，得分27.83分，得分率92.77%，反映项目整体效果明显。其中，低保受益对象基本生活得到基本保障指标、临时救助对象困难解决的情况指标、可持续性指标完成较好，实现了预期目标，但存在社会公众政策知晓率、受益对象满意度不高的情况。具体如下：

一是社会效益明显，社会效益满分为20分，绩效再评价得分

19.44分，得分率97.20%。通过城乡最低生活保障资金救助，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，但仍存在社会公众对政策的知晓率不高的情况；

二是救助补助对象平均满意度只为76.86%。造成满意度不高的原因，一方面是救助对象文化水平不高，对于低保、临时救助政策的申请流程感到繁琐，对救助渠道和申请流程不清晰；另一方面是部分救助对象反映救助资金少，享受了救助资金后自己基本生活和临时性困难还是得不到有效保障和解决。

## 六、主要经验及做法

（一）峨山县对低保对象采取积分制，蒙自市对受益对象生活状况进行指标量化，助力精准实施保障工作

峨山县制定了《峨山县精准低保积分制实施办法（试行）》，把低保对象的认定条件进行数字量化，以积分的形式确定是否纳入最低生活保障范围，以积分的多少确定低保家庭应领取低保金的金额。通过入户调查、听证评议、乡镇审核三项量化评分得到综合评分，作为低保认定的依据。低保积分制弥补了对收入、财产评估不够准确的问题，提高了低保的客观性和公平性，能更科学的衡量申请对象的困难程度，提高救助精准度。

蒙自市针对低保收入核实难、精准认定难等问题，将政策条件量化成5大项42项指标，制定了《蒙自市困难群众生活状况量化评分细则》。一是量化评定项目具体明细。指标体系包括家庭成员状况、

家庭居住状况、家电等非生产生活必需品状况、家庭固定财产状况以及家庭水电手机电话通信费用开支状况 5 个方面，每一个项目都进行了详尽的分类和细化。二是区分地区进行分类设置量化指标。将地区分为山区农村、坝区农村和城郊农村三个类别进行量化。三是合理分配权重比例。每个指标项分别计相应分值，按劳动力由弱到强、条件由差到好、收入由低至高依次按相应分值计算。四是分层次组织量化评分，评定方式多样灵活。分类量化评分主要从个人自评、小组初评、村“两委”评议和乡镇审核、民政系统核对、审批 5 个层次进行，对低保对象生活状况进行指标量化，较为准确地掌握困难群众生活状况，为精准识别困难救助对象提供客观依据，综合运用量化评分结果，提高了低保对象动态管理水平。

## （二）创新整合使用资金

云南省 2017 年 1 月率先于全国出台了《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），创新将城乡低保、特困人员救助供养、医疗救助、临时救助、孤儿生活保障、流浪乞讨人员救助等 6 项资金统筹整合使用，鼓励各地打破“撒胡椒面”和“打酱油的钱不能买醋”的困局，集中财力支持精准救助、精准扶贫。

## 七、存在问题及原因分析

（一）部分县（市、区）社会救助信息系统数据与实际不符，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

云南省社会救助信息系统是云南省民政部门实现对城乡低保工

作信息化管理的主要载体，系统中提取的低保对象数据是云南省民政厅对低保补助资金测算分配的重要依据，同时该系统和云南省扶贫开发信息系统实现了全方位对接。该系统数据是否准确、完整，是否与实际保障情况相一致，直接影响到云南省民政厅和云南省扶贫部门对系统数据的运用。但实地评价时发现部分县（市、区）社会救助信息系统人数与实际情况不相符，差异主要有以下两个方面：一是社会救助信息系统人数中低保对象综合统计表（系统数据）的人员变动情况与实际情况不一致，如元阳县、彝良县、永善县、云龙县；二是社会救助信息系统时点报表受益人数与实际发放人数不一致，详见表 7。

形成差异的主要原因：一是部分县（市、区）未严格按照《云南省民政厅关于做好云南省社会救助信息系统数据录入完善后续工作的紧急通知》的要求对发生变动的救助补助对象进行及时更新，而是采取定期汇总变动情况，再更新社会救助系统数据的方式；二是部分县（市、区）对受益对象进行清理核查的耗时较长，对有疑问的对象暂停发放（待核查完毕后再对符合条件的对象进行发放），如祥云县、昭阳区；三是因云南省民政厅每年提取上年度 6 月和 12 月的数据，作为城乡低保资金分配依据，部分县（市、区）为不被减少预算资金，未将应退出人数及时在系统中减少。抽样县（市、区）存在差异情况如下：

表 7 抽样县（市、区）2016 年 12 月人数情况核对表

抽样县 (市、区)	社会救助系统城乡低保2016年12月 资金发放人数			城乡低保2016年12月资金实际发放 人数			系统与实 际差异
	城市低保	农村低保	城乡合计	城市低保	农村低保	城乡合计	
镇雄县	44543	172827	217370	40912	172119	213031	4339
昭阳区	26351	65852	92203	23832	65722	89554	2649
永善县	8340	68239	76579	7636	68235	75871	708
彝良县	15503	68347	83850	13261	68178	81439	2411
巧家县	7986	62399	70385	6248	62239	68487	1898
金平县	4009	97028	101037	4187	97028	101215	-178
个旧县	31971	12346	44317	32205	12346	44551	-234
泸西县	4588	36341	40929	4026	36719	40745	184
禄劝县	2221	35368	37589	2093	35368	37461	128
祥云县	11682	33940	45622	9765	33348	43113	2509
云龙县	5440	34842	40282	5277	34822	40099	183
马关县	5428	88007	93435	5453	88010	93463	-28
合计	183177	797671	980848	170010	796271	966281	14569

## (二) 各类统计报表数据存在较大差异，需进一步提高准确性

本次绩效再评价，云南省民政厅共提供了三类统计报表，一是云南省社会救助信息系统中导出的《对象综合统计表》，二是下级民政部门、财政部门盖章确认上报云南省民政厅的《资金使用情况统计表》，三是省财政厅社会保障处提供的《资金决算情况表》。三个报表之间数据均不一致（见表8），不便于云南省财政厅、云南省民政厅对项目资金使用情况的准确把握，各类统计报表的准确性还有待提高。对实地评价县（市、区）进行检查，差异主要原因如下：

一是云南省社会救助信息系统数据不够准确，导致《对象综合统

计表》与实际情况不符；二是部分抽样县（市、区）民政部门与财政部门信息沟通不畅。《资金决算情况表》主要反映社保专户当年实际收到和支出的资金，《资金使用情况统计表》主要反映民政部门当年实际发放的资金，由于部分县（市、区）资金支付、人员管理分别由财政部门、民政部门负责，业务经办存在时间差，统计报表数据不相符，实地评价也未发现两部门之间进行了数据核对。

表 8 报表之间数据核对情况

单位：万元

项目	2016 年全年资金支出总数						数据差异情况			
	资金使用情况统计表 (民政统计报表)		财政厅决算报表数 (社保专户支出资金)		社会救助系统统计报表		资金使用情况统计表与财政厅决算报表数差异		资金使用情况统计表与社会救助系统统计报表差异	
	城乡低保	临时救助	城乡低保	临时救助	城乡低保	临时救助	城乡低保	临时救助	城乡低保	临时救助
全省数据	1186028.11	47890.98	1189394.33	47777.31	1180856.80	42749.63	-3366.22	113.67	5171.31	5141.35

### （三）年末滚存结转结余资金较大，未有效盘活

根据云南省民政厅提供的《2016 年城乡居民低保分析与保障情况表》和《2016 年临时救助资金决算情况表》分析显示，截止 2016 年末，历年滚存结转结余资金合计为 94613.72 万元（按财政厅决算报表数为准），其中：城乡低保结转结余 76734.15 万元，临时救助资金结余 17879.57 万元。经核实，该部分结转结余资金在 2017 年预算资金下达时已全部扣减。实地评价发现，抽查的 25 个县（市、区）

截止 2016 年末，项目累计结转结余资金 17988.46 万元。

滚存结转结余资金较大的原因为：一是部分县（市、区）以前年度社会救助系统中的人数未能按照实际享受人数每月及时更新填报，造成预算申报使用的基础数据大于实际数据，导致预算编制不准确、资金结转结余量大；二是各县（市、区）只重视预算申报，未制定有效措施盘活利用结转结余资金。

#### （四）存在违规使用资金的情况，监管有待加强

1. 超范围使用临时救助资金。如彝良县将临时救助资金用于发放殡葬改革奖励，涉及金额 2.5 万元；永善县将临时救助资金用于支付救灾物资运费，涉及金额 0.22 万元；泸西县将临时救助资金用于发放建档立卡户补贴，涉及金额 5 万元。

2. 违规使用项目资金用于其他支出。如马关县都龙镇使用城市最低生活保障的资金支付优抚对象补贴 16.72 万元。

#### （五）部分制度执行不到位，基础管理工作有待提高

1. 存在重复发放城乡低保资金情况。

彝良县民政局发放城乡低保资金的时候，采取乡镇整理上报名单，民政部门审核，审核后报银行的方式发放。在此过程中，由于各级人员审核把关不严，导致牛街乡出现 2016 年度 7-12 月低保资金发放清册重复报送银行，重复发放低保资金 249.20 万元，发现时资金已发放到受益对象手中，无法收回，采取抵扣牛街乡受益对象 2017 年 1-6 月低保资金方式来处理。

2. 存在对救助补助对象申请审批不严、申请材料中证明材料不

足等情况。主要是部分民政部门疏于对审核审批事项和痕迹资料的管理，如检查元阳县民政局 2016 年 11-12 月会计凭证，临时救助申请无相关证明材料，也无县级民政部门核实文件；泸西县存在部分低保申请无申请原因证明材料，如生病、智弱无医院诊断证明，残疾人无残疾证明材料，部分入户调查核实表未填写家庭收入或就业情况，临时救助仅有申请审批表、无救助事由证明材料等。

3. 动态管理机制不够完善。《云南省人民政府关于进一步加强和改进最低生活保障工作的实施意见》（云政发〔2013〕42 号）要求对已经纳入最低生活保障范围的救助对象，要采取多种方式加强管理服务，定期跟踪保障对象家庭收入变化情况，形成最低生活保障对象有进有出、补助水平有升有降的动态管理机制。而实际执行中，并未能形成有进有出的动态良性循环。如昭阳区、彝良县、个旧市、永善县等未按月对申请对象进行审核、审批，而是定期（如按季度、半年度等）进行统一办理；实地评价的部分县（市、区）未对低保对象进行定期入户走访、调查，未做到定期跟踪低保对象家庭收入变化情况，保障对象收入信息全部为申请时的核定数据。

#### 4. 低保资金发放不及时

（1）实地评价发现，大部分县（市、区）存在城乡低保资金未按月及时发放，而采取按季度、半年度等方式合并发放的情况。如大理州云龙县、弥渡县、祥云县均采取按季度发放的方式，昭通市抽样县（市、区）均存在未按月及时发放的情况，昆明市禄劝县 1-6 月合并一次发放等。

(2) 按规定 1000 元以上的临时救助资金应该全部实现社会化发放，而昭通市彝良县全部采用现金发放，镇雄县部分以现金方式发放；马关县都龙镇存在将救助资金转到工作人员个人账户，再由工作人员转交到救助对象手中的情况，涉及金额 3.62 万元。

(3) 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、彝良县、祥云县等。

#### (六) 资金整合使用的会计核算不清晰

云南省财政厅、省民政厅《关于下达 2016 年第二批困难群众基本生活救助补助资金的通知》（云财社〔2016〕214 号）中将使用低保、特困人员供养和临时救助资金三块资金合并下达，并要求各州（市）结合本级财政安排资金和结余资金，统筹使用。实际工作中，因相关资金的核算科目未及时调整，整合使用的资金仍在原预算科目下反映，会计核算信息未能准确反映资金的实际使用情况。

如彝良县整合 700 万元城市低保资金至临时救助资金中，临时救助资金实际支出 1040 万元，账面显示使用 98 万元；昭通市永善县临时救助资金实际使用 1155.50 万元，账面显示使用 162.97 万元。

## 八、建议

(一) 严格执行社会救助信息管理系统管理制度，加强数据准确性监督考核

1. 根据《云南省民政厅关于做好云南省社会救助信息系统数据录入完善后续工作的紧急通知》：每月 1 至 20 日，省社会救助信息系统将开放停、续发及维护功能，用于录入和修改当月变更的低保对象基础信息，20 日后该功能关闭，20 至 25 日为各地数据核查时间，25 日后省民政厅将从系统中提取报表并分析调验相关数据。下级民政部门应强化管理，严格按该条规定进行数据更新和维护。

2. 州（市）级以上民政部门应加强对系统数据准确性的监督、检查和考核。严禁系统一套数据、实际一套数据的“两条线”式的管理，对不按照制度执行的县（市、区），应严格问责、督促整改，确保数据准确性、完整性，便于上级民政部门对实际情况的准确掌握。

3. 对于系统数据不准确的县（市、区），应要求其列出整改时间表，在规定时间内规范、完善、更新数据。

（二）建立业务开展与资金使用定期核对机制，加强事中监管

1. 对于部分资金与业务分由财政部门、民政部门管理的县（市、区），应建立业务开展与资金使用情况的定期核对机制，形成核对记录，对存在差异的应及时查明原因并整改，确保资金使用与业务开展进度一致。

2. 对于存在业务办理进度与资金支付存在时间差的，应采取有效措施，确保当年应发的资金全部在当年发放，并在当年统计报表中反映出来，确保当年度应发资金和实发资金一致。

3. 云南省民政厅目前主要通过事后监管的方式进行管理，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，强化与财政专户收支资金的核对工作，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。

### （三）统筹结余资金管理，提高结余资金利用率

细化结转结余资金的管理制度，及时掌握结转结余情况，预算年度合理规划结转结余资金的使用。组织各级民政部门对救助补助资金预算科目的结转结余资金进行清理，将历年滚存结转结余资金分年度、分项目进行清理，逐级汇总上报至云南省民政厅、财政厅，由云南省财政厅、民政厅统一对结转结余资金的使用作出统筹安排。

### （四）加强项目资金监管力度，及时收回违规资金

上级主管部门应加强对下级资金使用情况的监管、核查，确保项目资金在规定范围内使用，对于违规使用的资金，应及时整改，并将资金及时收回，确保项目资金做到专款专用。

### （五）严格制度执行，强化履职尽责

1. 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，适当增加低保工作人员，切实做到程序严格、操作规范、管理精细、监督机制畅通。

2. 加大动态管理力度，切实做到救助对象有进有出、补助水平有升有降。要继续巩固城乡低保清理和规范专项行动成果，严格操作流程，切实加大动态管理力度，做到应保尽保、应退尽退。定期跟踪核查已保、拟申请对象家庭收入、家庭财产等情况，家庭经济

状况发生变化的要及时增发、减发或停发救助金。

#### （六）完善资金整合使用的核算制度

根据《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），可以统筹使用最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、医疗救助、孤儿生活保障、流浪乞讨人员救助资金，但是对整合资金的会计核算缺乏明确规定，基层民政部门对资金核算存在较大困惑。应明确资金整合流程、措施、要求，做到会计核算与资金管理制度的无缝对接。

#### 九、其他需说明的情况

在绩效再评价项目抽样时，并未选取陇川县，在再评价期间，德宏州纪委通报：“陇川县民政局 56 名干部职工中，有 40 名领导、干部职工的 82 名亲属不符合享受城乡低保。而部分领导干部职工的配偶及直系亲属，违规享受低保资金已达到 40.5 万多元”，项目再评价小组对该事件进行了关注，因纪检部门已对事件作出处理，陇川县民政局发生较大人事变动，难以开展实地评价工作，再评价小组未将陇川县补充入样本县。

附件：1. 绩效再评价指标体系及评分表

2. 抽样情况汇总表

3. 调查问卷结果汇总表

4. 绩效再评价报告部门意见反馈表

5. 绩效再评价报告处室意见反馈表

6. 处室反馈意见采纳情况

7. 绩效自评报告