

兖州区 2019 年度城市低保资金 绩效评价报告

委托单位：兖州区财政局

主管单位：兖州区民政局

评价机构：山东德睿融投资咨询有限公司

2020 年 9 月





目录

摘 要.....	1
正文部分.....	1
一、项目基本情况.....	1
（一）项目背景与立项依据.....	1
（二）项目预算.....	2
（三）绩效目标.....	3
（四）项目执行.....	3
二、绩效评价工作情况.....	5
（一）绩效评价目的.....	5
（二）评价对象与范围.....	5
（三）评价依据.....	5
（四）绩效评价原则.....	6
（五）绩效评价方法.....	7
（六）评价指标体系.....	9
（七）评价工作过程.....	12
三、评价结论及分析.....	16
（一）综合评价结论.....	16
（二）项目决策分析.....	17
（三）项目绩效分析.....	20
四、主要成效.....	23
五、存在的问题.....	24
（一）低保对象收入界定主观性，动态核查机制应继续完善.....	24
（二）低保宣传途径相对单一，宣传效果需要提升.....	24
（三）低保工作人员配备不足.....	25



六、意见建议.....	26
（一）完善事后监督，优化动态管理机制.....	26
（二）加大政策宣传力度，提高政策信息透明度.....	26
（三）加强信息化建设，减少日常工作量.....	26
（四）增加基层人员配备，改善基层工作条件.....	26
附录 1：兖州区 2019 年度城市低保项目绩效评价指标体系及评分标准	28
附件 2：兖州区 2019 年度城市低保绩效评价调查问卷.....	32

摘 要

一、项目基本情况

（一）项目概况

最低生活保障事关困难群众衣食冷暖，事关社会和谐稳定和公平正义，是贯彻落实科学发展观的重要举措，是维护困难群众基本生活权益的基础性制度安排。城市居民最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民，主要包括三类人员：一是无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；二是领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；三是在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。

最低生活保障工作应以科学发展观为指导，以保障和改善民生为主体，以强化责任为主线，坚持保基本、可持续、重公正、求实效的方针，进一步完善法规政策，健全工作机制，严格规范管理，加强能力建设，努力构建标准科学、对象准确、待遇公正、进出有序的最低生活保障工作格局，不断提高最低生活保障制度的科学性和执行力，切实维护困难群众基本生活权益。

（二）绩效目标

1.长期绩效目标：

筑牢民生保障底线，保障城市低收入人群的基本生活，让困难群众感受到国家的温暖，促进社会和谐进步。



采取以货币或钱物结合的形式，“分档分类施保”，不搞平均发放。

2.年度绩效目标

按照差额补助的办法，将所有符合条件的困难居民纳入保障范围，实现应保尽保，及时拨付资金，通过“一本通”及时足额将低保金直接发放到低保对象手中。

二、绩效评价工作情况

本次绩效评价由山东德睿融投资咨询有限公司对所有项目资料进行书面评审、进行现场实地查看走访，以及电话访谈基础上完成。针对项目实施中存在的问题及不足，提出改进意见，以促进提高项目管理水平，提升政策实施效果和财政资金的使用效益，为下一步预算资金安排、完善政策提供参考。

本次绩效评价主要从业务指标和财务指标两大部分内容进行，主要内容包括：

（1）项目资金投入情况：涵盖项目立项情况、项目立项依据充分性、项目立项的合理性；

（2）项目管理情况：涵盖组织管理制度建设、财务管理制度建设；

（3）项目资金使用情况：涵盖资金投入使用、资金支付相符性、资金支出合规性；

（4）项目完成情况：涵盖项目完成情况、项目完成质量、项目完成及时性；

（5）项目效益情况：涵盖项目完成后达到的社会效益、可持续影响和群众满意度。

三、评价结果

对兖州区 2019 年度城市低保项目绩效评价主要从决策、过程、产出和效果四个方面进行分析。该项目评价得分为 92.2 分，等级为“优”。各级指标得分如表 2。

表 2：各级指标分值及得分明细

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	得分
项目决策 (10 分)	依据充分性 (6 分)	审核管理	3	3
		审批管理	3	3
	预算明确度 (2 分)	预算制定	1	1
		预算相符性	1	0.5
	绩效目标 (2 分)	绩效目标的完整性	1	0
		绩效目标的合理性	1	0
项目管理 (50 分)	资金管理 (20 分)	资金保障（7 分）	7	7
		资金到位（6 分）	6	3
		资金监管（3 分）	3	3
		会计信息质量（4 分）	4	4
	业务管理 (30 分)	制度贯彻	3	3
		完成及时性	3	3
		能力建设	2	2
		监督检查	2	2
		信息化建设	3	3
		信息公示	2	2
		政策宣传	3	2.7
		动态管理	4	4
		档案管理	2	2
		服务质量	4	4
		创新经验	2	2
项目绩效 (40 分)	项目产出 (20 分)	发放准确性	5	5
		保障足额度	5	5
		对象管理	5	5
		发放时效（及时）	5	5
	社会效益 (20 分)	保障对象满意率	5	5
		社会保障水平	5	5
		政策知晓率	5	3
		公众评价	5	5
合计			100	92.2

四、主要成效

（一）严格落实低保政策，努力实现扶贫目标

按照应保尽保、应退尽退的原则，及时将符合条件的城市困难居民纳入城市低保范围，并严格落实 2019 年城市低保标准-600 元/月/人。充分发挥了低保在扶贫中的兜底作用。

（二）全面复核低保对象

为核实清楚在保对象的家庭实际情况，为动态管理提供详实依据，实现动态管理下的“应退则退”，实现城市低保规范化建设，在全区范围内开展低保对象全员复核活动，核查人员与低保对象户户见面，准确掌握低保对象家庭生活状况，坚决清退不符合保障条件的对象，把符合条件的及时纳入保障范围。从根本上解决工作中的对象不准、标准不实、程序不严等问题，维护社会公平正义。

（三）强化资金管理规范，确保资金使用安全

建立低保享受户一本通个人帐户，全面推行低保资金社会化发放，直接将低保金发放到金融机构的财政工资代发户，由金融机构代发按月发放到城市低保对象一本通个人帐户，保证了城市低保资金的安全运行。

五、存在的问题

经过对兖州区 2019 年度城市低保资金进行的绩效评价，评价小组认为该项目存在以下问题。

（一）低保对象收入界定主观性，动态核查机制应继续完善

核查申请救助家庭收入状况是核定低保对象的主要依据，但居民收入的动态性、隐私性，致使核查工作难以做到 100% 真实、准确，受人员、经费等方面约束，对低保家庭收入评估存在较大的主观性。具体来说，主要表现为：一是由于居民收入的动态性、隐私性，致使核查工作难以做到真实、准确，低保对象隐瞒收入的“骗保”现象难免存在。例如，调研中了解到部分居民可能会存在偶发性收入，使其一段时间内的家庭人均收入水平超过低保标准线，但这种情形不具有可持续性；二是低保对象“易进难出”，随着低保救助标准逐渐提高，调研中了解到，即便有获取收入的能力，只要没有被核查到，也不会放弃领取低保的资格，给核查人员带来较大的工作困难，但通过 2019 年的全员复核工作已得到改善；三是在低保申请材料中，可能涉及隐私等客观原因，金融系统无法查询与低保户相关的全部账户信息，大大增加了居民收入核实的难度和准确性，易出现低保目标实现的背离。

（二）低保宣传途径相对单一，宣传效果需要提升

这一问题主要表现为以下方面：一是在对低保户进行的有关低保政策了解的问卷调查访谈中，10% 以上的受访人员不太了解低保相关政策，不了解低保的发放标准及申请流程；二是在对周边社区人员的随机面访中，他们了解到低保政策，按照有多到少的顺序主要是宣传资料、新闻



报道、宣传栏、他人提及，这一方面反映了低保户主观意愿，另一方面也体现出政策宣传力度应进一步加强，政策宣传不仅要覆盖低保户，对非低保户群体也应适度覆盖，有助于更好的落实“应保尽保”的政策要求。

（三）低保工作人员配备不足

低保工作具有涉及面广、政策性强和工作量大的特点，大量的具体事务都要靠基层工作人员来落实。在同基层低保办相关工作人员访谈了解到，低保工作人员人数较少，多同时兼任多项职务，任务或工作较多，难以保证由充足的时间和精力从事低保户的针对性工作。

六、意见建议

（一）完善事后监督，优化动态管理机制

低保公示制度是确保低保政策公开、公平、公正有效实施的关键性举措，也是事后社会化监督的一种重要手段，建议进一步强化低保信息公示长效机制建设。同时，切实加大动态管理力度，做到应保尽保、应退尽退，提高低保资金使用的社会影响力和困难群众救助精准性。

（二）加大政策宣传力度，提高政策信息透明度

城市低保宣传方式相对传统，缺少与弱势一方接受信息的有效渠道，低保政策的宣传力度还不足，致使部分困难群众不能及时了解到低保政策，导致低保政策的社会影响力打折扣。建议积极探索利用各种渠道，不断做出尝试，加强低保政策宣传普及，提高政策覆盖面和知晓率，以争取全社会对低保工作的支持，让更多的困难群众基本生活得到保障。

（三）加强信息化建设，减少日常工作量

加快推进低保管理信息化建设，重视基层技术更新，尽量减少资料送交、数据核对等日常工作由人手完成的必要；同时应创造条件实现多部门信息、数据等资源的共建共享，增强信息透明度，提高低保对象审核的效率，降低违规领保现象发生的可能性。

（四）增加基层人员配备，改善基层工作条件

城市低保工作具有涉及面广、政策性强和工作量大的特点，大量的具体事务都要靠基层工作人员来落实，因此要采取多种措施，切实充实基层低保工作人员力量。及时增加基层低保工作人员数量，同时加强对低保工作人员的培训，改进工作人员的工作条件，提高工作人员待遇。



二是建议上级财政能适当解决基层低保的工作经费，将基层低保机构工作经费纳入上级财政预算。



正文部分

一、项目基本情况

（一）项目背景与立项依据

1.项目背景

最低生活保障事关困难群众衣食冷暖，事关社会和谐稳定和公平正义，是贯彻落实科学发展观的重要举措，是维护困难群众基本生活权益的基础性制度安排。国务院 1997 年出台了《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，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。城市居民最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民，主要包括三类人员：一是无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；二是领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；三是在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。

最低生活保障工作应以科学发展观为指导，以保障和改善民生为主体，以强化责任为主线，坚持保基本、可持续、重公正、求实效的方针，进一步完善法规政策，健全工作机制，严格规范管理，加强能力建设，努力构建标准科学、对象准确、待遇公正、进出有序的最低生活保障工作格局，不断提高最低生活保障制度的科学性和执行力，切实维护困难群众基本生活权益。为进一步贯彻落实 2019 年政府工作报告要求，更



好的保障困难群众生活，根据《山东省社会救助办法》（山东省人民政府令 第 279 号）、《关于印发<山东省最低生活保障管理办法>的通知》（鲁民〔2014〕81 号）、《关于切实加强和改进最低生活保障工作的意见》（日政发〔2014〕9 号）、《关于印发<山东省最低生活保障管理办法>的通知》（鲁民〔2014〕81 号），以及《济宁市人民政府关于建立城乡低保农村五保供养标准自然增长机制和提高救助标准的通知》（济政发〔2010〕3 号）等有关文件精神实施该项目。

2. 立项依据

《关于印发<山东省最低生活保障管理办法>的通知》（鲁民〔2014〕81 号）

《济宁市人民政府关于建立城乡低保农村五保供养标准自然增长机制和提高救助标准的通知》（济政发〔2010〕3 号）

（二）项目预算

1. 资金来源

兖州区 2019 年度城市低保项目，根据兖财预〔2019〕2 号，批复民政局城市居民生活最低生活保障资金 1200 万。

2. 资金使用

兖州区 2019 年度城市低保 571 户共计 1124 人，新增 16 户 32 人，动态核减 23 人，动态停保 179 户 356 人，累计支出城市低保资金 579.6321 万元。每月具体支出明细如表 1

表 1 支出明细

月份	金额（元）
1	439433.5



2	512662.5
3	509147
4	488929
5	474437
6	457996
7	447786
8	443681
9	441644
10	661225
11	459823
12	459287
合计	5796321

（三）绩效目标

绩效目标是建设项目库、编制部门预算、实施绩效监控、开展绩效评价等的重要基础和依据，指财政预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果。其中，中长期绩效目标是指预算资金在跨度多年的计划期内预期达到的产出和效果。年度绩效目标是指预算资金在一个预算年度内预期达到的产出和效果。

1.长期绩效目标：

筑牢民生保障底线，保障城市低收入人群的基本生活，让困难群众感受到国家的温暖，促进社会和谐进步。

采取以货币或钱物结合的形式，“分档分类施保”，不搞平均发放。

2.年度绩效目标

按照差额补助的办法，将所有符合条件的困难居民纳入保障范围，实现应保尽保，及时拨付资金，通过“一本通”及时足额将低保金直接发放到低保对象手中。

（四）项目执行

城市居民最低生活保障涉及困难群众的切身利益，事关社会公平、



社会正义和社会安定。根据 2013 年 10 月 12 日《山东省人民政府关于贯彻落实国发〔2012〕45 号文件加强和改进最低生活保障工作的实施意见》（鲁政发〔2013〕23 号）、《山东省社会救助办法》（山东省人民政府令第 279 号）、《山东省最低生活保障管理办法》（鲁民〔2014〕81 号）、《济宁市人民政府关于建立城乡低保农村五保供养标准自然增长机制和提高救助标准的通知》（济政发〔2010〕3 号），城市居民最低生活保障金项目要做好安排部署。

具体实施内容涵盖：一是加强政策宣传力度，提高政策宣传覆盖面，让更多的群众知晓政策和享受政策；二是规范低保对象认定，强化审核审批主体的责任，对未保人员应及时按照规定程序纳入到保障范围，做到应保尽保；三是加强动态化管理，对不符合条件的人员及时清退，做到应退则退；四是加强低保金发放情况的监督检查，确保资金及时、足额发放到困难群众手中；五是抓好低保公开公示工作，确保低保政策公开、公平、公正实施。



二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

通过逐项调查项目执行过程中的投入、管理制度建设及执行情况、资金使用规范性、产出、效果等，全面评价项目绩效。针对项目实施中存在的问题及不足，提出改进意见，以促进提高项目管理水平，提升政策实施效果和财政资金的使用效益，为下一步预算资金安排、完善政策提供参考。通过本次评价，调查兖州区2019年度城市低保资金申报发放工作的开展情况，调查资金产生的社会效益和服务对象的满意度，确保财政预算资金使用的安全有效。

（二）评价对象与范围

1.评价对象

本次绩效评价由山东德睿融投资咨询有限公司对所有项目资料进行书面评审的基础上完成。绩效评价的评价对象为兖州区2019年度城市低保资金的使用绩效，该项资金的金额为579.6321万元。

2.评价范围

本次绩效评价的评价范围为兖州全区 10 个镇街及山拖厂、兴隆庄煤矿、大陆机械公司的低保扶助对象。

（三）评价依据

按照科学、规范、客观、公正的原则，全面分析和综合评价兖州区2019年度城市低保资金的使用情况，对照相关法律法规，评价财政补助资金支付的质量和成效，科学系统评估财政补助资金的社会效益和经济效益，为后续财政补助资金的投入提供参考依据。本次绩效评价的主要



依据包括：

《关于印发<山东省最低生活保障管理办法>的通知》（鲁民〔2014〕81号）

《关于印发<山东省最低生活保障管理办法>的通知》（鲁民〔2019〕54号）

《济宁市人民政府关于提高城乡低保及特困人员救助供养标准的通知》（济政字〔2019〕42号）

《关于开展2019年度城乡低保对象全员复核及低保家庭民主评议工作的通知》（济充民字〔2019〕33号）

《关于进一步严明社会救助工作纪律全面落实监督管理主体责任的通知》（充民字〔2019〕76号）

《关于进一步加强和规范低保管理工作的通知》（充民字〔2019〕77号）

《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）

《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）

（四）绩效评价原则

本次绩效评价受新泰市财政局委托，进行第三方绩效评价，评价过程遵循以下原则：科学规范原则、绩效相关原则、政策相符原则、经济合理原则、依据充分原则、独立评价原则、回避原则、反馈原则、保密原则等。具体内容概述如下：

（1）科学规范原则。严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，



采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价工作；

（2）绩效相关原则。针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系；

（3）政策相符原则。制定评价工作方案、编制工作手册及项目评价实施工作均应严格执行有关政策和管理规定；

（4）经济合理原则。既要节约成本又要满足项目绩效评价工作的需要；

（5）依据充分原则。绩效评价所涉及的绩效报告，法律政策文件，项目计划及资金的确定与调整，项目验收与项目成果等都应依据充分。评价机构以正式程序得到的资料和信息为评价的依据，非正式程序所提交的资料仅供参考；

（6）独立评价原则。以第三方的身份独立开展评价活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立做出评价结论；

（7）回避原则。评价工作人员和评价专家不得与项目承担单位有任何利害关系，确保评价结论的客观公正；

（8）反馈原则。将评价的结果反馈给委托部门，作为有关部门以后年度安排项目预算、加强项目管理等工作的重要依据；

（9）保密原则。评价工作人员和评价专家，对与项目评价有关的信息资料负有保密义务，未经允许，不得散布。

（五）绩效评价方法

本次绩效评价属于项目完成结果评价。项目采取全面评价与重点评价相结合、现场评价与非现场评价相结合的方式进行评价。根据本项目



实际情况，本着经费节约、评价效益最大化的原则，对涉及项目的资金管理情况进行评价。

本次绩效评价主要通过案卷资料审阅、数据比对分析等方法，对项目资金使用情况、该项目实现的社会效益及其他效益情况等方面进行现场评价，从而对资金支出的决策、过程、产出及效果进行量化打分。具体方法概述如下：

（1）案卷资料审阅：全面收集与绩效评价有关的资料，包括资金申请报告、项目实施方案等。对收集的大量的项目资料深入研究、比较和分析，进而得到绩效评价所需的证据资料；

（2）访谈：通过访谈主管单位能够为绩效评价提供切实证据的人员，尽可能详尽全面的收集绩效评价证据资料；

（3）实地调研：评价小组到实施单位进行现场调研，通过与相关人员进行深度交流，查看项目相关过程文件及财务资料，考察项目实际情况，进一步收集和核实绩效评价证据；

（4）网络信息检索：评价小组通过互联网络检索相关文件、规定、法规及群众满意度等相关资料，对绩效评价的信息进行补充完善；

（5）数据对比分析。依据项目资金申请文件、资金下达文件，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进行对比分析，评价项目预期效果。



（六）评价指标体系

1. 指标设计总体思路

根据本次评价项目属性和特点等项目的实际情况，结合《关于印发<预算绩效评价共性指标体系框架>的通知》（财预〔2013〕53号）、《财政部关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》（财预〔2011〕285号）等文件，参照省财政厅预算绩效管理处印发的《财政重点项目第三方绩效评价组织实施工作流程》等的要求，结合项目的具体情况，以及兖州区财政部门的评价要求，对相关指标进行了调整细化和增删，形成兖州区 2019 年度城市低保资金绩效评价指标体系。

2. 绩效评价指标的确定原则

（1）相关性原则。应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（2）重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

（4）系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

（5）经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

3. 绩效评价指标体系

本次绩效评价根据项目特点，绩效评价指标体系共设立了三级指标，

对其评价主要从项目决策、项目管理、项目绩效三个方面进行指标细化和分值设定。从定性和定量两个维度对项目的执行情况和资金使用情况
进行评价。评价指标体系由一级至三级指标及分值、评价标准、评价依据、3个部分组成。评价满分值100分，其中项目决策10分、项目管理50分、项目绩效40分。

评价指标体系的主要内容如下：

（1）项目决策评价。

主要对项目审批、预算情况和绩效目标制定情况进行评价。评价的重点主要涵盖：申请手续是否完善，是否有民主评议，是否有公示，是否有入户核查、审批手续是否完善，审批部门是否有入户调查、是否制定了年度预算与绩效目标等。

（2）项目管理评价。

主要是对项目组织管理情况和资金管理情况进行评价。评价的重点主要涵盖：项目单位是否严格执行了相关管理制度；项目资金支出是否符合资金管理办法要求，是否专款专用等。

（3）项目绩效评价。

主要是对项目实际产出结果和社会效益进行评价。评价的重点主要为是否按规定及时、足额给符合低保政策的低保对象发放低保金、低保资金是否带来积极的社会效益等。

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值
项目决策 (10分)	依据充分性 (6分)	审核管理	3
		审批管理	3
	目标明确度	预算制定	1



	(2分)	与预算相符性	1
	绩效目标	绩效目标的完整性	1
	(2分)	绩效目标的合理性	1
项目管理 (50分)	资金管理 (20分)	资金保障(7分)	7
			3
			2
		资金到位(6分)	3
			3
		资金监管(3分)	1
			1
			1
		会计信息质量(4分)	2
			1
			1
	业务管理 (30分)	制度贯彻	3
		完成及时性	3
		能力建设	2
		监督检查	2
		信息化建设	3
		信息公示	2
		政策宣传	3
		动态管理	4
		档案管理	2
		服务质量	4
		创新经验	2
项目绩效 (40分)	项目产出 (20分)	发放准确性	5
		保障足额度	5
		对象管理	5

	社会效益 (20 分)	发放时效（及时）	5
		保障对象满意率	5
		社会保障水平	5
		政策知晓率	5
		公众评价	5
合计			100

评价指标体系各明细指标内容、指标解释、评价标准、指标权重数据来源以及相应的证据收集方式详见本报告附件1。

4.评价结果的评级分类

本次绩效评价综合绩效级别根据省财政厅预算绩效管理处印发的《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程（征求意见稿）》相关规定确定，综合绩效级别分为4个等级：

- （1）综合得分 90-100 分（含 90 分）为优；
- （2）综合得分 80—90 分（含 80 分）为良；
- （3）综合得分 60-80 分（含 60 分）为中；
- （4）综合得分 60 分以下为差。

（七）评价工作过程

本次绩效评价是在项目执行单位提供评价所需材料的基础上进行的，本次评价组织实施过程共分为四个阶段，包括前期准备、组织实施、分析评价、报告撰写，具体流程见下图 1。

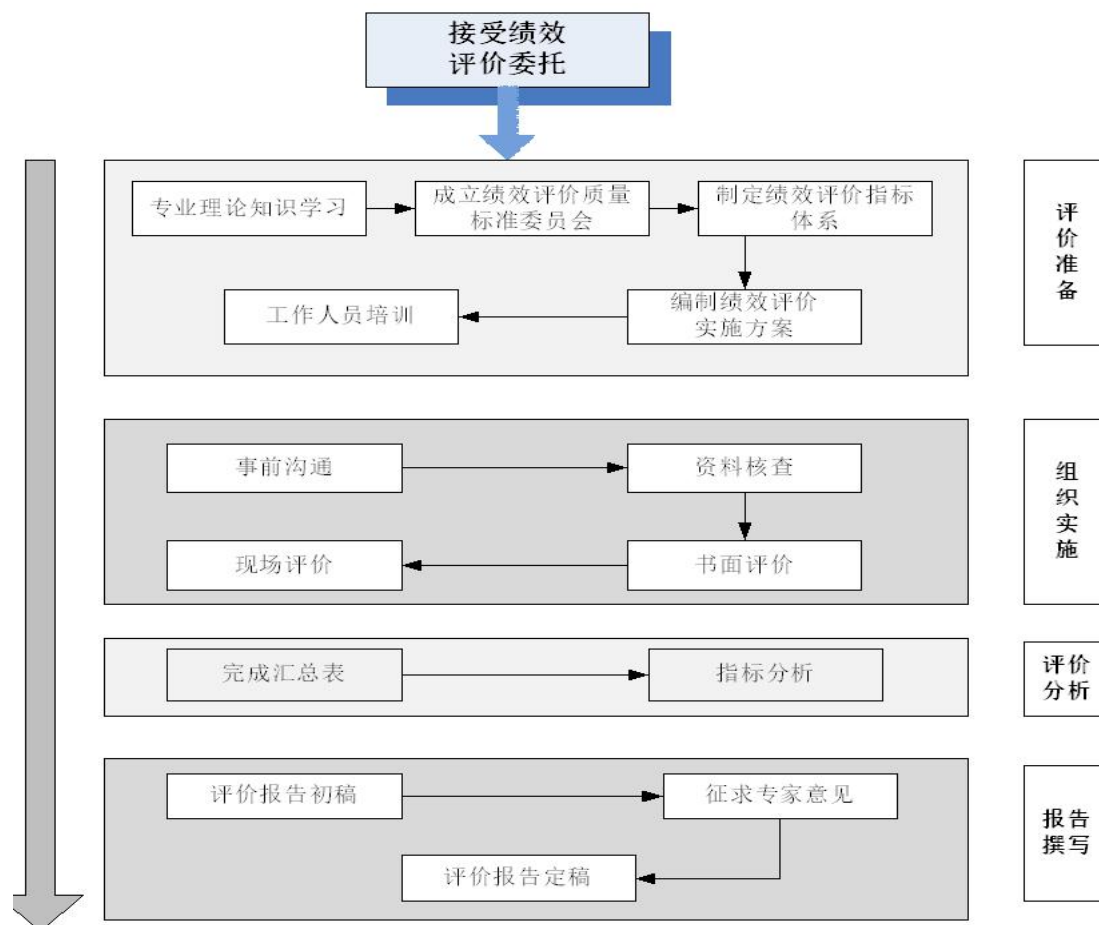


图1 绩效评价工作流程

1.前期准备

本次绩效评价工作的前期准备工作从2020年9月开始，前期准备工作主要包括以下内容：

（1）与财政局进行请示、对接和了解各项目单位的基本情况、了解评价对象涵盖范围，项目评价背景等。

（2）与兖州区民政局进行对接，就评价流程、评价时间安排、评价资料收集进行沟通，要求项目单位针对本次绩效评价工作按照我公司提供的资料清单进行相关资料准备工作。

（3）制作项目单位项目完成情况等表格模板，包括项目资金预算、拨款及使用情况统计等相关表格。评价组按照批复的项目申报方案对项



目的基本情况、项目总投资额及项目预期目标等信息经详细加工梳理后拟定。

(4) 组织项目组成员进行业务技术培训，明确工作标准，严肃工作纪律。

2. 组织实施

(1) 非现场评价

首先通过网络、政府平台等收集相关资料，其次对项目单位提供的资料进行整理、分类和分析，评价组成员进一步计算统计定量指标，对定性指标做出经验判断，并运用相应的评价方法对绩效情况进行综合性评价。召开评价组会议，组织讨论，评价打分，形成评价结论，提出问题、建议和意见。

(2) 现场评价

①听取情况介绍。听取兖州区民政局相关人员对项目完成情况、组织与管理制度建立及落实情况、预算支出情况、财务管理状况、项目支出和效益等情况介绍。

②评价人员到实施单位现场调查并同相关人员访谈，进行项目产出数据采集、项目质量等查验，对产出的效果进行了解，在现场勘查并记录工作底稿。

③数据核查。根据兖州区民政局提供的数据资料，围绕建立和健全制度情况和管理责任落实情况、资金使用情况、项目产出和效果，通过查阅相关资料等手段，对项目实施单位数据进行检查和核实，并经项目相关单位负责人确认。



3. 评价分析及报告撰写

以项目实施单位现场收集资料形成的工作底稿、会议纪要、访谈记录、现场勘查记录和调查问卷等相关资料为基础，对项目资料进行复核汇总、分类整理和综合分析，并对照绩效目标和评价指标及标准，对项目实施单位的决策、过程、产出和效果等方面进行分析评价，计算项目绩效得分，总结项目的成效与存在的问题并进行分析。形成报告初稿。

4. 报告反馈定稿

- (1) 兖州区财政局复核报告；
- (2) 提交兖州区财政局终稿。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

对兖州区 2019 年度城市低保资金绩效评价主要从项目决策、项目管理和项目绩效三个方面进行分析。该项目评价得分为 92.2 分，等级为“优”。各级指标得分如表 2。

表 2：各级指标分值及得分明细

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值	得分
项目决策 (10 分)	依据充分性 (6 分)	审核管理	3	3
		审批管理	3	3
	预算明确度 (2 分)	预算制定	1	1
		预算相符性	1	0.5
	绩效目标 (2 分)	绩效目标的完整性	1	0
		绩效目标的合理性	1	0
项目管理 (50 分)	资金管理 (20 分)	资金保障 (7 分)	7	7
		资金到位 (6 分)	6	3
		资金监管 (3 分)	3	3
		会计信息质量 (4 分)	4	4
	业务管理 (30 分)	制度贯彻	3	3
		完成及时性	3	3
		能力建设	2	2
		监督检查	2	2
		信息化建设	3	3
		信息公示	2	2
		政策宣传	3	2.7
		动态管理	4	4
		档案管理	2	2
		服务质量	4	4
		创新经验	2	2
项目绩效 (40 分)	项目产出 (20 分)	发放准确性	5	5
		保障足额度	5	5
		对象管理	5	5
		发放时效 (及时)	5	5
	社会效益 (20 分)	保障对象满意率	5	5
		社会保障水平	5	5
		政策知晓率	5	3
		公众评价	5	5

合计	100	92.2
----	-----	------

（二）项目决策分析

项目决策包括依据充分性、目标明确度、绩效目标三方面。该项满分为 10 分，绩效评价得分 9.5 分，得分率 95%。反映出项目立项依据充分，政策制度不断完善，项目实施细则日趋精细化，项目绩效目标申报不够完善，项目绩效目标指标不够细化。

“项目决策”指标由“依据充分性、目标明确度、绩效目标”3 个二级指标构成，同时将 3 个二级指标细化为 6 个三级指标（评分项）。主要考核项目审核管理、审批管理、预算制定、预算相符性、绩效目标的完整性、绩效目标的合理性。

1.二级指标：依据充分性（6 分）

设三级指标 2 个：审核管理、审批管理。

审核管理：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。城市低保对象申请手续完善，经过民主评议，并且公示，基层低保办相关工作人员有入户核查；反映该项目的规范性。

审批管理：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。审批手续完善，审批部门有入户调查，经过县政府网站公示，审批制度的健全且执行规范。

2.二级指标：预算明确度（2 分）

设三级指标两个：预算制度、预算相符性。

预算制度：该项指标标准分值 1 分，实际得分 1 分。民政局制定年度预算，且预算文件完整。

预算相符性：该项指标标准分值 1 分，实际得分 0.5 分。扣分原因是实际支出数与预算数偏离度较大，酌情扣 0.5 分。

3.二级指标：绩效目标（2 分）

设三级指标两个：绩效目标的完整性、绩效目标的合理性。

绩效指标完整性：该项指标标准分值 1 分，实际得分 0 分。扣分原因是绩效目标填写不完整，长期目标及年度目标未填写。

绩效目标的合理性：该项指标标准分值 1 分，实际得分 0 分。扣分原因是效益指标中社会效益指标值填写不合适，产出指标未区分长期指标与年度指标。

（三）项目管理分析

项目管理评价包括资金管理和业务管理两方面，主要考核项目资金使用、实施政策及操作规章制度、项目组织及执行的过程管理、受益对象档案资料管理、制度监控等工作完成情况。

项目管理指标满分为 50 分，绩效评价得分 45.7 分，得分率 91.4 %。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，存在制度执行不到位等情况。

“项目管理”指标由“资金管理、业务管理”2 个二级指标构成，同时将 2 个二级指标分解为 15 个三级指标。

1.二级指标：资金管理（20 分）

设三级指标 4 个：资金保障、资金到位、资金监管、会计信息质量。

资金保障：该项指标标准分值 7 分，评价得分 7 分。通过查看资金指标文、会计资料、拨款凭证及低保人员明细等资料，该项指标绩效评

价得分 7 分。

资金到位：该项指标标准分值 6 分，评价得分 3 分。扣分原因是实际支出 579.6 万，与预算金额偏离度较大，根据评价方法，预算资金执行率该项指标得 0 分。

资金监管：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。通过资料审核及现场调研，项目单位各项财务制度健全，且申请拨付有完整的程序和手续。

会计信息质量：该项指标标准分值 4 分，实际得分 4 分。通过资料审核及现场调研，项目单位相关资金支出资料及信息完整，真实准确，且入账及时。

2.二级指标：业务管理（30 分）

设三级指标 11 个：制度贯彻、完成及时性、能力建设、监督检查、信息化建设、信息公示、政策宣传、动态管理、档案管理、服务质量、创新经验。

制度贯彻：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。通过查看相关资料及现场访谈了解到，项目单位积极落实上级部门的各项政策文件，开展城市低保的相关工作。

完成及时性：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。通过查看低保申请及审批相关资料档案，对低保对象审批及时，并及时进行公示。

能力建设：该项指标标准分值 2 分，实际得分 2 分。通过访谈、查看相关文件、会议通知和记录，具体案例材料或实施成效材料，评价低保工作协调机制较为完善。

监督检查：该项指标标准分值 2 分，实际得分 2 分。通过《关于进一步严明社会救助工作纪律全面落实监督管理主体责任的通知》等政策文件，建立长效监督检查机制。

信息化建设：该项指标标准分值 3 分，实际得分 3 分。经查阅资料及现场调查核实，信息系统与实际打卡发放资金一致，低保系统录入与保障对象家庭实际情况一致，救助信息系统及时上传或更新数据情况。

信息公示：该项指标标准分值 2 分，实际得分 2 分。低保名单及时张贴公示，政府网站亦公示及时完整。

政策宣传：该项指标标准分值 3 分，实际得分 2.7 分。扣分原因是根据调查问卷，有 10%的受访对象对低保的相关政策还不是很了解。

动态管理：该项指标标准分值 4 分，实际得分 4 分。通过查阅资料及现场调查，低保审核施行动态管理，保证做到“应保尽保、应退尽退”，低保人员信息及时更新。

档案管理：该项指标标准分值 2 分，实际得分 2 分。经现场查看，低保人员的档案管理较为完整。

服务质量：该项指标标准分值 4 分，实际得分 4 分。经现场核实，无投诉、信访情况出现，仅有部分群众电话咨询低保相关政策。

创新经验：该项指标标准分值 2 分，实际得分 2 分。2019 年进行低保对象全员复核相关工作，落实精准扶贫政策“回头看”活动。

（三）项目绩效分析

项目管理指标满分为 40 分，评价得分 38 分，得分率 95 %。“项目绩效”包括项目产出、社会效益两个方面。主要综合考核发放准确性、

资金社会化发放率及发放时效、社会满意度及社会效益情况。通过得分率得出，该区低保资金总体上取得了较好的社会效益。该指标将 2 个二级指标分解为 8 个三级指标。

1.二级指标：项目产出（20 分）

设三级指标 4 个：发放准确性、保障足额度、对象管理、发放时效。

发放准确性：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。经过资料审核及现场抽样调查，救助对象申请材料均符合条件，经调查问卷也反应发放金额准确。

保障足额度：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。通过调查问卷对受访对象的调查，低保资金均足额发放。

对象管理：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。通过资料审核及现场工作人员访谈，对低保对象进行分类核查。

发放时效：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。通过相关财务资料及调查问卷了解到，低保资金每月及时发放。

2.二级指标：社会效益（20 分）

设三级指标 4 个：保障对象满意率、社会保障水平、政策知晓率、公众评价。

保障对象满意率：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。通过调查问卷反映，低保对象对低保工作满意占比 98%，满意度较高。

社会保障水平：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。通过调查问卷，有 98%的受访对象反映生活质量得到一定的改善，社会保障水平较高。



政策知晓率：该项指标标准分值 5 分，实际得分 3 分。主要扣分原因是通过调查问卷反映，有 10%的受访对象对该项政策不是很了解。

公众评价：该项指标标准分值 5 分，实际得分 5 分。根据调查问卷，反映群众对低保公司及社会效益的满意度较高。

四、主要成效

（一）严格落实低保政策，努力实现扶贫目标

按照应保尽保、应退尽退的原则，及时将符合条件的城市困难居民纳入城市低保范围，并严格落实 2019 年城市低保标准-600 元/月/人。充分发挥了低保在扶贫中的兜底作用。

（二）全面复核低保对象

为核实清楚在保对象的家庭实际情况，为动态管理提供详实依据，实现动态管理下的“应退则退”，实现城市低保规范化建设，在全区范围内开展低保对象全员复核活动，核查人员与低保对象户户见面，准确掌握低保对象家庭生活状况，坚决清退不符合保障条件的对象，把符合条件的及时纳入保障范围。从根本上解决工作中的对象不准、标准不实、程序不严等问题，维护社会公平正义。

（三）强化资金管理规范，确保资金使用安全

建立低保享受户一本通个人帐户，全面推行低保资金社会化发放，直接将低保金发放到金融机构的财政工资代发户，由金融机构代发按月发放到城市低保对象一本通个人帐户，保证了城市低保资金的安全运行。

五、存在的问题

经过对兖州区 2019 年度城市低保资金进行的绩效评价，评价小组认为该项目存在以下问题。

（一）低保对象收入界定主观性，动态核查机制应继续完善

核查申请救助家庭收入状况是核定低保对象的主要依据，但居民收入的动态性、隐私性，致使核查工作难以做到 100% 真实、准确，受人员、经费等方面约束，对低保家庭收入评估存在较大的主观性。具体来说，主要表现为：一是由于居民收入的动态性、隐私性，致使核查工作难以做到真实、准确，低保对象隐瞒收入的“骗保”现象难免存在。例如，调研中了解到部分居民可能会存在偶发性收入，使其一段时间内的家庭人均收入水平超过低保标准线，但这种情形不具有可持续性；二是低保对象“易进难出”，随着低保救助标准逐渐提高，调研中了解到，即便有获取收入的能力，只要没有被核查到，也不会放弃领取低保的资格，给核查人员带来较大的工作困难，但通过 2019 年的全员复核工作已得到改善；三是在低保申请材料中，可能涉及隐私等客观原因，金融系统无法查询与低保户相关的全部账户信息，大大增加了居民收入核实的难度和准确性，易出现低保目标实现的背离。

（二）低保宣传途径相对单一，宣传效果需要提升

这一问题主要表现为以下方面：一是在对低保户进行的有关低保政策了解的问卷调查访谈中，10% 以上的受访人员不太了解低保相关政策，不了解低保的发放标准及申请流程；二是在对周边社区人员的随机面访中，他们了解到低保政策，按照有多到少的顺序主要是宣传资料、新闻

报道、宣传栏、他人提及，这一方面反映了低保户主观意愿，另一方面也体现出政策宣传力度应进一步加强，政策宣传不仅要覆盖低保户，对非低保户群体也应适度覆盖，有助于更好的落实“应保尽保”的政策要求。

（三）低保工作人员配备不足

低保工作具有涉及面广、政策性强和工作量大的特点，大量的具体事务都要靠基层工作人员来落实。在同基层低保办相关工作人员访谈了解到，低保工作人员人数较少，多同时兼任多项职务，任务或工作较多，难以保证由充足的时间和精力从事低保户的针对性工作。

六、意见建议

（一）完善事后监督，优化动态管理机制

低保公示制度是确保低保政策公开、公平、公正有效实施的关键性举措，也是事后社会化监督的一种重要手段，建议进一步强化低保信息公示长效机制建设。同时，切实加大动态管理力度，做到应保尽保、应退尽退，提高低保资金使用的社会影响力和困难群众救助精准性。

（二）加大政策宣传力度，提高政策信息透明度

城市低保宣传方式相对传统，缺少与弱势一方接受信息的有效渠道，低保政策的宣传力度还不足，致使部分困难群众不能及时了解到低保政策，导致低保政策的社会影响力打折扣。建议积极探索利用各种渠道，不断做出尝试，加强低保政策宣传普及，提高政策覆盖面和知晓率，以争取全社会对低保工作的支持，让更多的困难群众基本生活得到保障。

（三）加强信息化建设，减少日常工作量

加快推进低保管理信息化建设，重视基层技术更新，尽量减少资料送交、数据核对等日常工作由人手完成的必要；同时应创造条件实现多部门信息、数据等资源的共建共享，增强信息透明度，提高低保对象审核的效率，降低违规领保现象发生的可能性。

（四）增加基层人员配备，改善基层工作条件

城市低保工作具有涉及面广、政策性强和工作量大的特点，大量的具体事务都要靠基层工作人员来落实，因此要采取多种措施，切实充实基层低保工作人员力量。及时增加基层低保工作人员数量，同时加强对低保工作人员的培训，改进工作人员的工作条件，提高工作人员待遇。



二是建议上级财政能适当解决基层低保的工作经费，将基层低保机构工作经费纳入上级财政预算。

附录 1：兖州区 2019 年度城市低保项目绩效评价指标体系及评分标准

一级指标	二级指标	三级指标	考评方法	指标分值	评分标准	得分
项目决策 (10 分)	依据充分性 (6 分)	审核管理	申请手续是否完善，是否有民主评议，是否有公示，是否有入户核查	3	全部符合得 3 分，一项不符合扣 1 分，扣完为止	3
		审批管理	审批手续是否完善，审批部门是否有入户调查、是否有公示	3	全部符合得 3 分，一项不符合扣 1 分，扣完为止	3
	预算明确度 (2 分)	预算制定	是否制定了年度预算，预算文件的完整性	1	制定年度预算，预算文件完整得 1 分，否则得 0 分	1
		预算相符性	是否与年度预算相符	1	根据实际支出与预算的偏离度酌情扣分，如果有预算调整文件不扣分	0.5
	绩效目标 (2 分)	绩效目标的完整性	是否制定了绩效目标	1	制定了绩效目标得 1 分，否则得 1 分	0
		绩效目标的合理性	是否制定了明确清晰的绩效目标	1	根据实际支出与绩效目标的偏离度酌情扣分，扣完为止	0
项目管理 (50 分)	资金管理 (20 分)	资金保障 (7 分)	资金保障 (细化)：查看财政预算与拨付单金额	2	财政部门按低保对象人数和补助水平充足安排低保资金得 2 分，否则不得分。	2
			查看全年保障人数、保障资金与财政拨付单、银行打卡资金、银行账目是否一致	3	拨付一致得 3 分；如发现发放对象与低保人员不一致整个一级指标 (50 分) 不得分	3

			月人均补助水平达标率	2	不低于规定标准得满分，每少 10 元扣 1 分，本项分值扣完为止；	2
		资金到位（6 分）	到位率	3	上级财政资金到位率、本级配套资金到位率都到位得 3 分，仅 1 项到位得 1 分	3
			预算资金执行率	3	资金执行金额/预算金额，足额执行 3 分，每少 5%扣 1 分，本项分值扣完为止；如发现上级拨付资金滞留、挪用等现象，该二级指标（20 分）不得分。	0
		资金监管（3 分）	资金管理制度健全	1	是否建立完善的资金管理措施和制度进行评价	1
			会计管理制度健全	1	资金管理方法是否符合财务会计制度的相关规定进行评价；资金实际支出的会计核算真实、准确、规范性	1
			财务管理有效性	1	资金的拨付有规范完整的审批程序和手续，财务管理制度按规定有效执行	1
		会计信息质量（4 分）	信息真实性	2	依据项目单位提供资料评价，真实、准确、规范（2 分），1 项不符合扣 0.5 分，本项分值扣完为止	2
			信息完整性	1	依据项目单位提供资料评价，资金支出资料、信息完整（1 分），1 项不符合扣 0.5 分，本项分值扣完为止	1
			信息及时性	1	依据项目单位提供资料评价，入账及时（1 分），1 次不及时扣 0.5 分，本项分值扣完为止	1
	业务管理（30 分）	制度贯彻	贯彻落实相关政策的情况	3	查看文件、会议记录等相关工作开展资料，贯彻落实上级部门的文件（1 分）；是否对建档立卡贫困人员开展兜底调查（1 分）；是否及时更新城市低保对象中建档立卡贫困人口	3

					数据（1分）	
	完成及时性	公示制度及时性，审核审批及时性	3	按照相关规定及时公示和审批，及时公示审批得满分，每出现一次不及时扣0.5分，本项分值扣完为止	3	
	能力建设	构建工作得协调协作机制	2	查看相关文件、会议通知和记录，具体案例材料或实施成效材料，视其发挥作用情况酌情得分	2	
	监督检查	城市低保工作监督保障	2	监督检查机制健全（2分），否则酌情扣分	2	
	信息化建设	信息系统与实际打卡发放资金是否一致，低保系统录入与保障对象家庭实际情况是否一致	3	低保等救助信息系统及时上传或更新数据情况（1分）；低保数据量与民政统计台账一致率（1分）；数据检验通过率（1分）	3	
	信息公示	公示名单是否更新，公示信息是否规范准确。	2	网上信息与公示栏同步公示（1分）公示信息规范准确（1分）	2	
	政策宣传	政策宣传的力度及效果	3	利用各种媒体形式宣传，根据提供的宣传材料酌情得分，无宣传不得分	2.7	
	动态管理	是否施行动态管理；做到应保尽保，应退进退	4	符合条件的对象100%资助，得2分；低保人员信息及时更新得2分	4	
	档案管理	档案完整性，是否有专人管理，是否整理规范	2	档案管理规范得2分，不规范视情况酌情扣分	2	
	服务质量	通过有无投诉、信访情况，考察低保工作人员的服务质量	4	有无投诉、信访，每出现1次扣1分，扣完为止，可结合问卷酌情处理	4	

		创新经验	低保制度实施过程中探索形成的可推广的创新经验	2	依据佐证材料和经验总结书面材料酌情打分	2
项目绩效 (40 分)	项目产出 (20 分)	发放准确性	是否存在将不符合条件的人员纳入救助补助范围内, 是否存在“错保”“漏保”	5	如果发放不准确, 每发现一处扣分, 本项分值扣完为止	5
		保障足额度	低保资金足额发放率	5	足额发放得 5 分, 发放率在 90%以上得 3 分, 低于 90%每低 5%扣 1 分, 本项分值扣完为止	5
		对象管理	是否按规定对低保对象分类管理, 对低保家庭实施分类管理	5	查看保障对象家庭类别分类施保及资金增发情况, 发现 1 户未实施分类管理或分类救助扣 1 分, 扣完为止	5
		发放时效 (及时)	低保资金是否及时发放	5	按月及时发放, 每出现一次不及时扣 0.5 分, 本项分值扣完为止	5
	社会效益 (20 分)	保障对象满意率	低保对象对低保工作及效果的满意度	5	抽查低保对象, 满意率高于 95%得 5 分, 每低 1 个百分点扣 0.5 分, 扣完为止	5
		社会保障水平	低保对象生活状况有无改善	5	通过问卷/网络形式实施调查, 受益对象生活质量提高 (5 分), 否则没降低 5%扣一分, 扣完为止	5
		政策知晓率	相关群体对项目政策的了解情况	5	通过问卷/电话/网络形式实施调查, 90%以上 (3 分), 每低 5%扣 1 分	3
		公众评价	社会公众对低保工作及其社会效益的评价	5	抽查社会公众, 了解其对低保政策实施情况、支持度等, 根据社会反响和公众评价评分, 公众评价满意率 95%以上的得 5 分, 否则酌情扣分	5
合计				100		92.2

附件 2：兖州区 2019 年度城市低保绩效评价调查问卷

为了全面了解城市低保专项资金的实施情况和社会效果，进一步提高政府财政资金的使用效率，请根据实际情况填写，您所提供的信息我们将会绝对保密，只用来进行综合分析，感谢您的合作。

1. 您对我区最低生活保障相关政策了解吗？ [单选题] *

- ☐ 很了解
- ☐ 部分了解
- ☐ 不了解

2. 您是否了解最低生活保障金发放标准？ [单选题] *

- ☐ 很了解
- ☐ 部分了解
- ☐ 不了解

3. 您是否了解申请低保的有关程序？ [单选题] *

- ☐ 很了解
- ☐ 部分了解
- ☐ 不了解

4. 您所在辖区是否对申请低保的对象组织了民主评议？ [单选题] *

- ☐ 组织
- ☐ 走过场
- ☐ 未组织
- ☐ 不了解

5. 据您了解是否有应享受低保而未享受低保的对象？ [单选题] *

- ☐ 是
- ☐ 否

☐ 不了解

6. 据您了解是否有不应享受低保而享受了低保的对象？ [单选题] *

☐ 是

☐ 否

☐ 不了解

7. 您是否每月低保金发放是否及时？ [单选题] *

☐ 是

☐ 否

☐ 不清楚

8. 您每月低保金发放金额是否准确？ [单选题] *

☐ 是

☐ 否

☐ 不清楚

9. 您感觉生活质量得到一定程度的改善吗？ [单选题] *

☐ 是

☐ 否

☐ 不清楚

10. 您认为低保专项资金的使用还有哪些方面需要改进和提高？请您提出您的意见和建议。 [填空题] *
