孤儿抚养和事实无人抚养儿童保障金项目自评复核绩效评价报告

致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所

根据《广州市从化区财政局关于印发2023年广州市从化区财政资金支出绩效评价工作方案的通知》有关规定，受广州市从化区财政局委托，致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所对广州市从化区民政局（以下简称“区民政局”）孤儿抚养和事实无人抚养儿童保障金项目开展第三方自评复核绩效评价工作。经现场核查与综合分析评价，最终得出评价结论，并形成本评价报告。经综合评定，2022年度孤儿抚养和事实无人抚养儿童保障金项目支出绩效等级为“中”。

一、基本情况

（一）项目基本情况

根据《广东省民政厅 广东省财政厅关于发放孤儿基本生活费的通知》（粤民福〔2011〕22号）和《关于转发进一步加强事实无人抚养儿童保障工作意见的通知》（穗民〔2020〕7号）的文件精神，开展从化区孤儿和事实无人抚养儿童保障金项目，保障金发放对象范围是具有本市户籍的未满18周岁或年满18周岁仍在全日制义务教育阶段学校、普通高中、中等职业学校、高等职业学校和普通本科高校就读的孤儿和事实无人抚养儿童。其中，集中供养事实无人抚养儿童不受本市户籍限制。2022年度一共发放2771笔补助金，包括从化区8个镇街与从化区福利院，由街道办统计具体受补助人数，统一上报区民政局，区民政局根据政策文件审核受补助人具体人数与补助金额，核对无误后将保障金发到街道办，由街道办下发至受补助人个人账户。

（二）资金基本情况

2022年度从化区孤儿和事实无人抚养儿童保障金项目申报预算为724.25万元，申报依据为《广州市从化区民政局 广州市从化区财政局关于提高我区2022年最低生活保障及相关社会救助标准的要求》，按照孤儿养育标准和事实无人抚养儿童基本生活补贴标准每人每月2808元据实发放，实际支出为629.48万元，其中包括2016年10月至2021年7月期间6名孤儿基本生活补贴与2022年度1-12月的孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金，预算支出执行率为86.91%。部分资金未进行支付的原因，一是作为社会兜底保障资金，区民政局在预算申报时根据以往每年的补助人数增幅估算2022年补助人数将增长40%，预留更多资金以备能及时发放到受助人账户；二是在统筹资金是按全额发放申报预算，实际上当孤儿或事实无人抚养儿童已纳入低保补助时，仅需要补发差额部分即可，因此预算资金会较实际富余。

（三）自评工作质量

一是自评工作组织方面。区民政局能够及时提供自评复核所需材料，积极配合现场核查，自评组织配合情况良好，绩效目标申报表与自评表的指标不相同，无绩效指标调整申请表佐证，材料不齐全。二是自评工作质量方面，首先已按照评分规则对每个指标合理赋分，但涉及百分比的指标，未在自评表中列明计划完成量与实际完成量，如经济效益指标，经济效益性=（应发放人数/实际发放人数）\*100%，但未列明应发放的人数与实际发放的人数，仅简要填写为100%，得分原因不够详细；其次，佐证材料大部分能与每个指标形成匹配关系，如质量指标，补贴（资助）错发率=（错发补贴的金额/发放补贴的总金额）\*100%，无佐证材料说明年度是否存在错发漏发情况，需要根据明细账、现场座谈等进行推断，佐证材料仍有缺漏。再者，自评报告对支出进度的计算方式理解有偏差导致自评报告中资金支出进度为100%，但实际上的资金支出进度为86.91%，与实际情况不相符。三是自评分析较为准确，单位自评原始得分总分数与自评指标复核得分总分数的分差为3.1分。

二、项目绩效情况

（一）绩效目标

2022年孤儿抚养和事实无人抚养儿童保障金项目年初申报的绩效目标为：保障我区孤儿和事实无人抚养儿童抚养费的发放，减轻了孤儿和事实无人抚养儿童的经济负担，改善生活质量。

根据《2022年项目支出绩效运行自行监控情况表》，项目产出和效益绩效指标设置见下表：

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **年度指标值** |
| --- | --- | --- | --- |
| 产出指标 | 数量指标 | 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童发放保障金人数完成率 | 100% |
| 质量指标 | 补贴（资助）错发率 | 0% |
| 时效指标 | 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金发放及时完成率 | 100% |
| 效益指标 | 社会效益 | 补贴有效性 | 90%以上 |
| 补贴错发追回率 | 90%以上 |
| 满意度指标 | 服务对象  满意度指标 | 受补助（资助）服务对象满意率 | 90%以上 |

（二）绩效目标完成情况

根据评阅自评资料和现场核查，2022年项目单位设置绩效指标基本完成。具体完成情况如下：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **年度指标值** | **第三方**  **核定值** |
| 产出指标 | 数量指标 | 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童发放保障金人数完成率 | 100% | 100% |
| 质量指标 | 补贴（资助）错发率 | 0% | 0% |
| 时效指标 | 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金发放及时完成率 | 100% | 87.96% |
| 效益指标 | 社会效益 | 补贴有效性 | 90%以上 | 100% |
| 补贴错发追回率 | 90%以上 | 100% |
| 满意度指标 | 服务对象  满意度指标 | 受补助（资助）服务对象满意率 | 90%以上 | 100% |

根据明细账以及各镇街支付凭证，2022年度孤儿抚养和事实无人抚养儿童保障金已足额且准时发放至各受助人的个人账户中，共计发放2771笔款项，发放总金额为629.48万元，保障了从化区城镇低保对象最低生活金的发放。且根据调查问卷与现场座谈，所有参与调查的受益人均认为保障金的发放减轻了其经济负担，用于日常家庭教育、伙食以及其他生活必需品采购，改善其生活质量

1. 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童发放保障金人数完成率，根据每月镇街的供养款划拨明细表，每月具体发放人数不同，根据每月的发放明细核定，均已发放，孤儿抚养费和事实无人抚养儿童发放保障金人数完成率为100%。

2. 补贴（资助）错发率=（错发补贴的金额/发放补贴的总金额）\*100%，根据每月镇街的供养款划拨明细表，2022年度一共涉及2792笔款项，全区的孤儿和事实无人抚养儿童根据实际政策要求，扣除已纳入低保与残疾补贴的，均已收到足额保障金。

3. 孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金发放及时完成率=（实际及时发放的孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金额数/全部应发放的孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金额数）\*100%，除去提标补发，全年从化区各镇街共发放108批次款项，其中有13批次款项非当月发放，孤儿抚养费和事实无人抚养儿童保障金发放及时完成率87.96%。

4. 补贴有效性=（认为补贴有效保障受助人基本福利的人数/被调查的接受资助的总数）×100%，根据问卷调查，发放的60份问卷中，60份答卷均认为“儿童领取孤儿养育金、事实无人抚养儿童生活补贴后生活水平有所改善”，在现场调研走访中，收益儿童的监护人均认为，在领取保障金后，资金用于儿童的教育、伙食以及其他生活方面，减轻了家庭的经济负担。

5. 补贴错发追回率=（实际追回补贴金额数/错发金额数）\*100%，根据总明细账、各镇街支付凭证以及现场抽查情况，2022年度未见错发补贴情况，各镇街均按照登记在册的名单进行发放，金额与账户均未发错，不需要开展资金追回工作。

6. 受补助（资助）服务对象满意率=（对补助项目表示满意的人数/被调查的接受补助的总人数）\*100%，根据问卷调查，发放的60份问卷中，其中60份答卷均对保障金的发放工作表示满意，受助人满意度100%。

（三）项目绩效综合分析

指标设计覆盖项目资金的主要投向，即为孤儿与事实无人抚养儿童发放保障金，且指标值设置合理，符合项目的年工作量，均进行了量化，有利于考核。但绩效管理与自评工作开展仍有一定的提升空间。

一是指标设计涉及重复考核，数量指标与经济指标考核内容重复，虽二者名称不同，计算方式也不同，但实际上都是考核应发人数与实发人数的比值，可以增设可持续性指标，如，得到资金支持后生活水平是否有效提高、对受助人个人发展更有利（指标值：有效提高）；可增设社会效益指标，如：帮扶孤儿和事实无人抚养儿童覆盖率（反映帮扶从化区孤儿和事实无人抚养儿童家庭情况，计算公式=实际帮扶人次/已申请并符合帮扶要求的人次\*100%）、减轻孤儿和事实无人抚养儿童的经济负担，保障了其基本生活，改善生活质量（指标值：有效改善）；二是指标值的设置不够完善，涉及比值的指标值应当明确计划完成量，使得绩效目标考核更加细化、客观，社会效益指标如“补贴有效保障孤儿和事实无人抚养儿童抚养费的发放，切实维护其合法权益”不适合使用百分比作为指标值，可设置指标值为“有效保障”；三是虽然指标设置已覆盖项目资金的主要投向，但涉及其他项目支出，如聘请第三方对受助家庭进行动态监控的工作并未在指标中体现，全面性不足；三是《财政支出绩效目标申报表》的内容、年中绩效运行监控表以及绩效自评表的内容不一致，且完成值与年度指标值直接写百分比，未根据三级指标的公式列明计划数与完成数，任务完成表述不明确。

三、存在问题

（一）未能精准地进行预算申报，未与其他部门开展合作

在预算申报方面，未能精准地进行预算申报，年度实际下达724.25万元，实际支出629.48万元，年末结余94.77万元，预算支出完成率为86.91%。从现场调研与佐证材料中了解到，申报的预算资金高于实际支出的原因，一是需要根据增长率预估可能增加的受助人数量，预留一部分资金应对新增加的补助款项，预测依据去往年的增长比例，但未对有可能转化为受助人的群体进行监控，更精准预测增长率；二是在进行预算申报时是按照全额支付保障金的标准进行申报，即每人每月2808元，但已纳入低保或其他补贴的受助人，在本项目中只需要支付扣除其他补助金后差额即可，并不需要全额发放，未能及时向管理低保、残障补贴等的区民政局其他部门进行信息共享。

（二）自评工作开展不到位，自评材料留档不齐全

在自评工作方面，一是自评报告对支出进度的计算方式理解有偏差导致自评报告中资金支出进度为100%，但实际上的资金支出进度为86.91%，与实际情况不相符；二是自评指标设置全面性与科学性不足，如社会指标“补贴有效性=（认为补贴有效保障受助人基本福利的人数/被调查的接受资助的总数）×100%”，不适合以百分比的形式考核，仅使用问卷调查的形式考核补贴是否改善受助人生活比较片面与主观，质量指标“补贴（资助）错发率=（错发补贴的金额/发放补贴的总金额）\*100%”的年度指标值为0，但完成值是100%，不符合指标设定；四是绩效目标申报表、绩效运行监控表、绩效自评表内的指标体系不同，且无指标调整申请表，绩效自评工作材料与程序不完整；五是根据项目现场了解到的情况，由于项目负责人在2022年多次更换，绩效管理工作衔接不到位，绩效目标申报表内指标与指标值相较于年中绩效运行监控表有改动，但未见指标调整申请表等材料。

（三）保障金发放未能精准发放，存在往年保障金退回的情况

在项目现场调研走访中，一是抽查的城郊街街道办在2022年1月有收回2017年错发的保障金，并在2022年3月上缴财政，由此可见，保障金的发放存在错发多发的情况，且部分错发漏发的款项并未在当年返还，各镇街与从化区民政局对发放对象与应发金额未进行精准审核，并在当年没有进行清算审查，不利于财政资金发挥最大效用，且影响政府公信力；二是部分镇街存在迟发的现象，根据银行对账单，部分镇街的保障金晚于当月发放，影响政府公信力。

四、相关建议

（一）建立受助人数据库，精准预计项目资金增长量

项目单位应该对受助人的范围及其目前的状况有一定了解，一是根据工作实际建立数据库，除去每年申报的与审定的情况，还应对接近补助标准或未来极有可以作为补助对象的群体进行监控，由镇街联合社工开展走访，可以利用入户调查、问卷调查等方法了解当地受助人以及有可能发展为受助人的群体，通过有效沟通为其匹配补助政策，并按月将信息反馈至区民政局，由区民政局进行信息整合，在进行预算申报时可以更精准地预测补助对象数量的增长率；二是与区民政局内部管理低保、残障补贴等其他部门进行信息共享，核定补助对象享受孤儿和事实无人抚养儿童保障金的具体金额，根据实际情况申报预算，减少预算资金的富余；三是可以利用年中监控的时间节点进行预算调整，根据各镇街上报的信息，调整预算金额，将富余部分调减。

（二）提高自评工作的质量，改善自评工作方法

为了有效考核项目绩效，需要进一步提高自评工作的质量，一是自评报告应当根据实际情况进行撰写，核定具体资金支出进度，并根据实际情况考核资金支出进度，自评报告应当突出项目运行效益，结合年初既定的目标与年末实行的具体情况进行总结陈述，在撰写自评报告时可参考年度总结、工作总结等文章，并简要阐述保障金的发放对补助对象的用途以及带来的社会效益；二是及时提交绩效自评材料，提高对绩效自评工作的重视，落实专人负责制，落实绩效材料的整理、留存以及归档，及时进行年初绩效申报、年中监控以及年终绩效自评工作，并总结项目经验，不断改善绩效管理工作方法。

（三）加强对镇街资金监督，保证资金下发准确性

作为兜底类民生项目，资金下发到个人的准确性与及时性尤为重要，区民政局应当加强监督，一是对于不符合政策要求的受助人及时进行退保，并追溯到何时开始不符合政策，要求返还保障金，定期或不定期开展资格核查，以各镇街为实施主体，区民政局需要及时确认核查结果，并开展不定期对镇街工作的抽查，检查是否有按时足额发放保障金，并建立相关管理制度；二是督促镇街及时下发保障金，要求镇街每月提交拨付单，并不定期进行入户走访调查，抽查保障金的发放情况，保证保障金下发的准确性与及时性，提高政府公信力。