

2023年特困人员救助供养项目 绩效评价报告

二〇二四年八月

2023年特困人员救助供养项目绩效评价概况表

一、项目预算资金安排和使用情况			
项目名称：	2023年特困人员救助供养项目		
主管部门	临沂市河东区民政局	预算执行	632.3011万元
预算资金	1055.42万元		预算执行率60%
二、项目绩效目标			
保障困难群众基本生活，不断提高全区特困供养人员生活水平。			
三、实施成效			
一是扩大政策知晓率，对于符合政策人员应尽应享救助补贴。 二是保障特困人员的基本生活水平，促进共同富裕，增加特困老年人的获得感、幸福感和安全感。			
四、主要问题及建议			
（一）主要问题 1. 关于救助资金发放及时率及准确率没有体现和分析。 2. 测算特困人员数量及预算金额的方法不合理。 3. 预算额度与年度补贴计划资金相匹配度不高，根据测算特困人员数量及相应的平均基准救助标准资金计算，测算上级补助金额偏少，测算本级预算金额数值较大。 4. 集中特困供养补助人员保障有待完善，如活动室设置与老人的居住不合理；个别房间内发现有发生火灾隐患的用电设备；个别房间的门牌姓名卡与实际住宿特困人员的姓名不符等。 （二）建议 1. 完善定期复核制度，加快信息化建设。 2. 强化预算绩效管理意识，提高资金预算的科学性，优化特困人员补贴资金分配。 3. 细化预算测算方式，保障预算金额合理准确。			
五、综合评价得分			
一级指标	分值	得分	得分率%
决策	15	12.6	84.00%
过程	30	26	86.67%
产出	35	30.1	86.00%
效益	20	19	95.00%
合计	100	87.7	87.70%
绩效评价得分87.70 评价结果等级：良			

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景。特困人员生活困难、无依无靠、无人照料，是困难群众中最困难、最脆弱的群体。保障特困人员的基本生活和照料服务是各级政府兜底保障的重要责任，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。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视特困人员救助保障工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，突出强调要加强对特殊困难群体的帮扶。

临沂市河东区紧紧围绕上级工作部署，认真贯彻落实《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）、《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）、《特困人员认定办法》（民发〔2016〕178号）、《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉的通知》（中办发〔2020〕18号）、《民政部关于印发〈特困人员认定办法〉的通知》（民发〔2021〕43号）、《山东省民政厅关于印发〈山东省特困人员认定办法〉的通知》（鲁民〔2021〕45号）及《临沂市特困人员认定办法》。2023年1月16日，根据《关于健全完善困难群众救助保障标准动态调整机制的意见》（鲁民〔2022〕56号）要求下发《临沂市民政局临沂市财政局关〈于调整困难群众救助保障标准〉的通知》（临民〔2023〕3号）。

2. 项目主要内容。主要用于保障885名（全年加权平均）城乡特困供养人员救助资金的发放工作，包括特困人员基本生活补贴和照料护理补贴，保障补贴资金按时准确发放。2023年度共计发放10613人次。集中供养机构有：临沂市河东区九曲街道社区卫生服务中心养护院（救助42人）、临沂市河东区郑旺镇卫生院养护院（救助84人）、临沂市河东区汤头中心卫生院养护院（救助52人）、临沂佑康养老服务有限公司（救助5人）合计共4家集中养老服务机构共救助183人。具体情况如下表1-1：

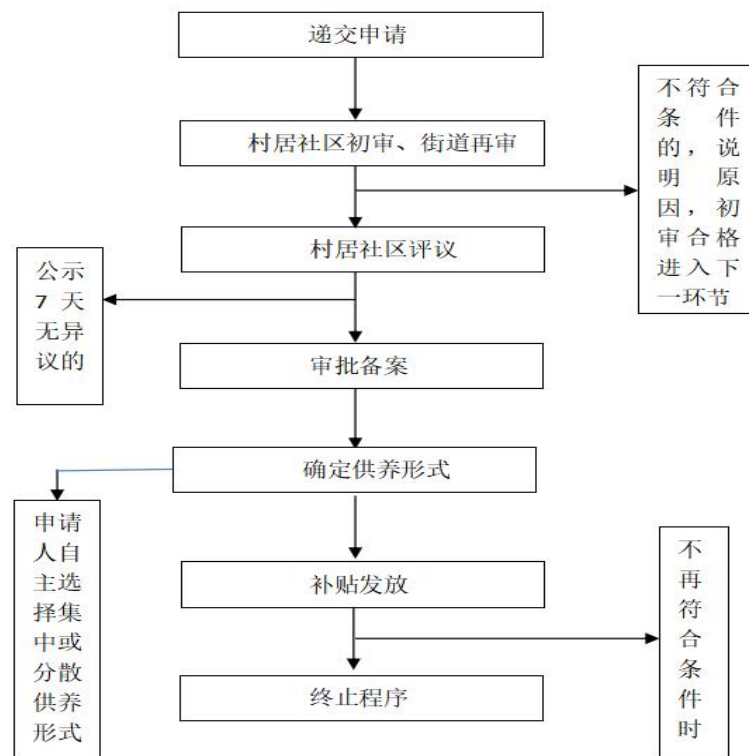
1-1 河东城乡特困供养人员发放明细及补贴标准

月份	救助人数	认定条件	补贴标准
1月	886	凡具有河东区户籍的城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，同时具备以下条件的，应当依法纳入特困人员救助供养范围：无劳动能力；无生活来源；无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其他法定义务人无履行义务能力。	城市特困人员救助供养基本生活标准调整为每人每月 1133 元；农村特困人员救助供养基本生活标准调整为每人每月 888 元。失能、半失能、能自理特困人员照料护理标准统一调整为每人每月 847 元、484 元、190 元。
2月	867		
3月	866		
4月	880		
5月	875		
6月	885		
7月	887		
8月	887		
9月	886		
10月	890		
11月	899		
12月	905		
合计	10613		

3. 项目实施情况。凡具有河东区户籍的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，同时具备以下条件的（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），应当依法纳入特困人员救助供养范围。

项目涵盖临沂市河东区约905名特困人员的基本生活补贴和照料护理补贴。由申请人自主选择集中或分散供养形式。按月通过银行账户发放生活补贴和护理补贴。护理补贴发放到护理责任人。特困人员不再符合救助供养条件、死亡、自愿申请停止救助供养的，村（居）委会或者供养机构应当于15日内告知镇街审核，批准后停止其供养资格并给予公示，15日内报区民政局备案。

服务流程图



4. 项目资金情况。项目年初预算申请资金1054.62万元，预算批复资金1054.62万元，实际拨付到位资金1273.3011万元，其中上级资金641万元（中央资金：264.3万元，省级资金：340.5万元，市级资金：36.2万元），本级资金632.3011万元。截至评价基准日，2023年特困人员救助供养项目资金1273.3011万元已全部使用。具体下表1-2：

表1-2 供养特困人员基本生活分配与使用情况表

单位：元

日期	分类		人数 (人)	补助金 额	月合计 (元)	日期	分类		人数 (人)	补助金 额	月合计
1月	分散供养	农村	696	779495	1041374	7月	分散供养	农村	710	817869	1065380
		城市	2	2852				城市	2	2940	
	集中供养		188	259027			集中供养		175	244571	
2月	分散供养	农村	684	796024	1055926	8月	分散供养	农村	707	817412	1067604
		城市	2	3028				城市	2	2940	
	集中供养		181	256874			集中供养		178	247252	
3月	分散供养	农村	684	782502	1036233	9月	分散供养	农村	706	814949	1064208
		城市	2	2940				城市	2	2940	
	集中供养		180	250791			集中供养		178	246889	
4月	分散供养	农村	701	802938	1052121	10月	分散供养	农村	710	821182	1071011
		城市	2	2940				城市	2	2940	

日期	分类		人数 (人)	补助金 额	月合计 (元)	日期	分类		人数 (人)	补助金 额	月合计
	集中供养		177	246243			集中供养		178	246889	
5月	分散 供养	农村	701	804615	1047163	11月	分散 供养	农村	717	830196	1082838
		城市	2	2940				城市	2	2940	
	集中供养		172	239608			集中供养		180	249702	
6月	分散 供养	农村	708	811868	1058532	12月	分散 供养	农村	720	835402	1090621
		城市	2	2940				城市	2	2940	
	集中供养		175	243724			集中供养		183	252279	
总 计			12733011元								

2023年特困人员救助供养资金通过授权支付由河东区民政局发放。集中供养的特困人员，救助供养资金根据核实的供养人数按照基本生活标准和对应的照料护理标准按月拨付到救助供养服务机构。救助供养服务机构根据协议提供全面的基本生活及照料护理服务。分散供养的特困人员，基本生活费用通过农村通过惠民补贴“一本通”、城市通过社会化方式按月足额发放到特困人员个人账户上。

5. 资金来源、预算变更情况

项目未做预算变更，项目申报区级预算，资金来源于中央、省、市、区四级财政预算资金。

（二）绩效目标

积极响应特困人员救助供养政策，不断提高救助供养制度的科学性和执行力，切实维护特困群众基本生活和权益。实现应保尽保，并根据经济社会发展逐步提高保障水平，不断提升困难群众救助保障水平，稳定持久地推进社会救助体系建设，维护社会稳定发展。

阶段性目标：全面落实城乡特困人员供养制度，保障特困人员的基本生活和权益，做到应保尽保，保障困难群众基本生活。完成河东区约900名特困人员的供养金发放工作，做到救助补贴资金发放率100%、发放及时率100%、发放准确率100%；准确化认定条件的审核和提高群众政策知晓率。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、评价对象和范围

1. **评价目的。**通过对该项目开展绩效评价，摸清项目政策实施的规范程度和绩效目标的实现情况，分析项目实施过程中存在的问题与风险并合理建议，以确保资金分配更精准有效，为未来政策优化和预算安排提供参考。

2. **评价对象。**2023年特困人员救助供养项目1055.42万元进行评价。

3. **评价范围。**根据项目实施情况和委托方要求，评价范围为对2023年度河东区特困供养人员基本生活费、集中照料护理费按标准发放及发放及时性和准确性情况进行评价。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路及评价重点。

根据临沂市民政局印发《临沂市特困人员认定办法》（临民〔2021〕67号）和临沂市民政局临沂市财政局《关于调整困难群众救助保障标准的通知》（临民〔2023〕3号）等文件要求制定绩效评价指标体系及具体评价方案。结合特困人员救助资金使用和项目实施情况，并充分考虑特困人员救助项目可能面临的问题，对应地梳理项目资料、核查项目实施符合性情况并评估其带来的效益，针对性地提出合理化建议。基于上述思路，本次评价重点关注内容：一是关注特困人员认定是否符合要求。二是关注救助资金拨付及时性、准确性和财务管理合规性。在项目资金使用过程中，需要密切关注供养机构资金是否专账管理，专款专用，账目清晰完整，防止资金挪用。河东区民政局是否及时拨付集中供养和分散供养人员的救助资金，是否存在延迟发放，资金挪用等不合规的情况。三是关注集中供养机构管理服务规范情况。特困供养服务机构是否有相应的资质，护理人员是否持证上岗，机构是否制定管理制度和服务规范。四是关注失能特困人员集中供养情况，失能特困老年人集中供养率是否达到“十四五”养老服务发展60%以上的指标。

2. 评价指标体系。《2023年特困人员救助供养项目绩效评价指标体系》共分为4个一级指标、12个二级指标、27个三级指标。一级指标分别为决策、过程、产出和效益，分值分别为15分、30分、35分和20分，详见附件1。

3. 评价标准。总分一般设置为100分，等级一般划分为四档，根据评价分值，确定评价对象对应的档次。具体见下表。根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：

档次	优	良	中	差
分值	≥ 90	[80—89]	[60—79]	<60

（三）评价组织实施

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，对所有项目资料进行评价。本次绩效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。

三、综合评价结论

（一）综合评价情况

该项目绩效评价得分87.70分(详见表3-1),评价结果为“良”。从总体上看，2023年特困人员救助供养项目资金发挥了一定的作用。但在评价组实际评价过程中，发现工作中存在一些问题，需在今后的工作中予以调整和完善。评价小组按照确认的指标评价体系及评分标准，通过前期调研、基础数据填报、访谈、问卷调查、现场核查，对特困人员救助供养项目资金的绩效开展评价、分析后进行独立客观公正的评判，最终评分结果如下。

表3-1 2023年特困人员救助供养项目绩效评价得分情况表

序号	指标类别	标准分	指标得分	扣分	得分率
1	决策类	15	12.6	2.4	84.00%
2	过程类	30	26.0	4.0	86.67%

序号	指标类别	标准分	指标得分	扣分	得分率
3	产出类	35	30.1	4.9	86.00%
4	效益类	20	19.0	1	95.00%
	合计	100	87.7	12.3	87.70%

（二）指标分析

1. 项目决策情况。指标值15分，得分12.6分，得分率84.00%。

项目立项依据《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）、《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）和临沂市民政局临沂市财政局《关于调整困难群众救助保障标准的通知》（临民〔2023〕3号）等文件立项。该项目符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责。项目按照规定的程序申请设立。项目绩效目标设立符合特困人员救助供养项目范围。

编制的绩效目标申报表，虽然在数量、质量、时效、效益方面设置了指标，但指标设置针对性不强，指标数量不够且细化量化程度不足，并且未设置救助资金发放准确性及考核集中供养机构的指标。

根据省级要求合理制定特困人员供养标准并建立动态调整机制，特困人员基本生活标准原则上按照不低于当地低保标准的1.3倍确定，全自理、半护理和全护理特困人员照料护理标准原则上分别按照不低于当地上年度最低工资标准的1/10、1/6和1/3确定。合理预估每年提标金额，预算额度测算依据较为充分，按照标准

编制。一是项目救助资金指标值设置较高，2023年度目标救助金额为1055.42万元，根据特困人员数量及相应的平均基准救助标准资金计算，测算上级补助金额偏少，测算本级预算金额数值较大。二是救助人员数量指标值设置较高，2022年特困人员年均数量为900人，但2023年度目标救助人数设置为1108人。三是项目预算额度与年度补贴计划资金匹配度不高。项目年初预算批复资金1055.42万元，实际拨付区级资金632.3011万元，预算执行率60%，资金结余率达40%。

2. 项目过程情况。指标分值30分，得分26分，得分率86.67%。

2023年特困人员基本生活费、集中照料护理费项目预算1055.42万元，实际使用区级资金632.3011万元，预算执行率60%。主管部门已具有相应的资金管理办法，依据山东省财政厅山东省民政厅山东省民族宗教事务委员会关于印发《山东省社会福利和社会救助资金管理暂行办法》的通知（鲁财社〔2019〕29号）文件执行，严格按照资金使用范围使用资金，未发现资金存在截留、挤占的问题。河东区民政局申请拨付资金时资金的拨付有完整的审批程序和手续，分散供养和集中供养均有登记，农村散养特困人员救助资金拨付至个人一卡通账户，城市散养特困人员救助资金拨付至个人社保账户，其中护理补贴发放到特困人员监护人；集中供养特困人员的救助资金拨付至第三方集中供养机构。项目主管部门的项目管理制度健全，严格按照临沂市民政局印发《临沂市特困人员认定办法》（临民〔2021〕67号）执行。按照《临

沂市特困人员认定办法》流程初审，及时归集初审合格材料，组织实地调查核实、公示，报送民政局，民政局按规定审批，在申请所在地公示，分类汇总支出并报财政局申请拨付资金，确定资金分配方案。特困人员所有档案资料均完备且已按时归档，确保项目档案由专门人员进行管理。特困人员分为分散供养和集中供养，根据现场实地调查发现养老机构资源布局有待优化，发现康复室与集中供养人员住宿不在同一栋楼，不便于特困人员康复训练；安全管理不到位，个别房间内发现有发生火灾隐患的用电设备有很大安全隐患；集中供养机构管理规范性不足，门牌卡与床头卡个人信息不符。在项目实施过程中动态跟踪完善，对救助人员及救助金额和养老机构“双随机、一公开”信息及时在河东区人民政府社会救助信息中特困人员救助供养公开栏中公开信息。

3. 项目产出情况。指标值35分，得分30.1分，得分率86.00%。

根据《临沂市特困人员认定办法》，覆盖河东区九曲街道、太平街道、汤河镇、八湖镇、汤头镇、郑旺镇六个区域，对符合条件人员应尽应享补贴，申报目标年度完成1108名特困人员，目前12月最高救助特困人员905名，救助特困供养人员完成率82%，河东区特困人员共计约900名（加权平均数），聘请4家供养机构，集中供养183人次，失能和半失能总供养人数平均为269人次，其中在集中供养机构的失能和半失能人员约有135名，失能特困人员集中供养率为50%，山东省“十四五”养老服务体系规划要求失能特困老年人集中供养率达到并保持在60%以上。且在集中供养机构

的救助人群占河东区特困人群的20%左右，综合养老服务发展还需要进一步优化。经核查发放明细等档案资料，依据《临沂市民政局临沂市财政局关于<调整困难群众救助保障标准>的通知》（临民〔2023〕3号）文件标准执行。

4. 项目效益情况。指标值20分，得分19分，得分率95.00%。

城市基本生活标准2022年为1089元，2023年补贴标准为1133元，涨幅为4%；农村基本生活标准2022年为868元，2023年补贴标准为888元，涨幅为2%，平均涨幅为3.2%。经查询统计年报，临沂市居民人均消费增长7.2%，特困群众救助增幅低于城乡人均消费增幅，改善效果不明显。年底相比年初特困人员增长3.4%，政策宣传和救助制度在不断提高和完善。

临沂市困难群众救助资金提标增幅均符合增幅标准。2022年在2021年基础上增幅为：基本生活标准（城市特困：增幅99元/月/人，农村特困：增幅114元/月/人）；照料护理标准：（失能、半失能、能自理特困人员标准：每月增幅77元、44元、0元）。2023在2022基础上增幅为：基本生活标准（城市特困：增幅44元/月/人，农村特困：增幅20元/月/人）。河东区民政局在河东区人民政府社会救助信息中特困人员救助供养公开栏对法规制度、公开标准、办事指南、救助标准等进行信息公示，提高政策知晓率。根据满意度问卷调查结果分析发现，接收救助的困难群众满意度90%以上，对集中供养机构服务也比较满意。

四、项目主要经验及做法

通过政府购买服务，由第三方专业机构上门提供照料护理服务，确保分散供养特困人员“平时有人照应、生病有人看护”符合山东省特困人员救助采用购买服务的形式，一是提高分散群众的护理服务，照料中心每月专人按时对特困人员进行各项护理，减少照料护理人联系不到和照顾不及时的情况。打破简单发钱发物的方式，真正发挥照料护理补贴资金的社会效益。

五、存在的问题及原因分析

（一）绩效目标及指标设置不够细化，预算绩效管理意识不足。一是项目申报表指标体系中未设置救助资金发放准确率及考核集中供养机构的指标，例如按照救助标准当月发放救助资金，服务机构的规范性情况等。

（二）项目资金、人员测算不科学，资金分配不合理。一是项目救助资金指标值在预算编制时设置较高，未考虑上级资金，资金结余率达40%，项目预算额度与年度补助计划资金匹配度不高。根据2022年第四季度特困人数平均为904人，由于农村特困人数和完全自理能力人数比重大，测算救助基本生活和护理补贴共计约1300元/月，测算总合计救助资金约1400万元，目标申请金额为1055.42万元，未考虑上级资金，导致项目预算额度与年度补助计划资金匹配度不高。二是救助人员数量指标值在预算编制时设置较高，据公开数据统计2022年1至3季度人数平均为1580人，但是在第四季度开始受沂河新区成立划分影响，人数平均为904人，为此在2023编制预算测算时以2022年第四季度最新区域测算救助

人数，但2023年度目标救助人数设置为1108人，与之前救助人数变化趋势相差较大。

（三）部分集中供养机构管理服务不规范。一是部分集中供养机构设置康复区域不合理，比如康复室与集中供养人员住宿不在同一栋楼，对于行动不便的特困人员达不到康复训练的目的。二是部分集中供养机构缺乏安全管理意识，比如在个别房间内发现有发生火灾隐患的用电设备。三是集中供养机构管理服务档案资料准确性有待提高，比如发现个别房间门牌卡与床头卡个人信息不完全一致。

（四）失能人员集中供养率偏低。根据山东省人民政府办公厅关于印发山东省“十四五”养老服务体系规划的通知鲁政办字〔2021〕86号文件要求，到2022年底，失能特困老年人集中供养率达到并保持在60%以上。失能和半失能总供养人数平均为269人次，其中在集中供养机构的失能和半失能人员约有135名，失能特困人员集中供养率为50%，山东省“十四五”养老服务体系规划要求失能特困老年人集中供养率达到并保持在60%以上。

六、意见建议

（一）建立绩效意识，规范绩效指标设置。预算绩效管理是新预算法的生命线，贯穿预算活动整个过程，并明确将绩效目标作为财政部门制定的预算编制规定之一。单位应逐步增强绩效意识，进一步加强项目相关的中长期发展规划，明确每年的年度目标，对绩效指标细化量化，设置能够恰当反映目标实现程度、与

绩效目标有直接联系的核心指标，减少与绩效目标关联不大的间接性指标。

（二）强化预算绩效管理意识，提高资金预算的科学性，优化特困人员补贴资金分配。对项目内容进行个性化分析，总结以前年度数据，提高财政资金支出效益。建议项目单位进一步细化预算测算方式，按补贴项目人数的增长规律进行测算，查找合理的测算依据，经过科学研究论证，保障预算金额合理准确。在预算申报阶段，重视绩效目标填报工作，科学合理设置绩效目标和指标，结合项目实施内容，从产出及效果两方面设定年度绩效目标，同时将目标聚焦项目核心效益设置可衡量的效益指标，找准服务对象，科学设计满意度指标。提高项目预算额度与年度补贴计划资金匹配度。

（三）加大督导调研力度，提升基础服务规范。一是建议增加主管部门对养老机构“双随机，一公开”的检查频次，发现问题及时整改。二是养老机构需重视服务规范化，提高养老服务质量，做到专人专管档案，保证档案准确性。在病房内个人信息名牌卡不仅一致还要细化护理内容和注意事项，提高护理效率，降低护理风险。提高安全管理和应急救援能力。指导督促养老机构落实安全管理主体责任，健全各项安全管理制度，积极采取智慧消防等信息化手段，加强火灾预警监测，及时防范消除安全隐患，建立安全管理长效机制，保障集中供养人员的生活保障，增加特困老年人的获得感、幸福感和安全感。

（四）提高失能人员集中供养率。

一是提高服务质量。切实加强敬老院管理，提高敬老院管理服务水平，落实敬老院具体负责人，足额配齐管理服务人员，不断增加持证上岗人员数量。同时，深入开展星级敬老院创建活动，完善生活设施，改善供养条件，推进医养结合，提升服务质量，让老人“吃得放心、住得舒心、玩得开心”，不断增强敬老院对农村特困人员的吸引力，最大限度巩固入住率。二是对居住偏远，年龄较大、身体差（失能、半失能）的特困人员，要做好思想动员工作，讲明有关政策，帮助打消思想顾虑，通过组织试住等形式，让特困人员通过切身体验实现由“要我入住”到“我要入住”的转变。三是加大对特殊散居特困人员的关注。对失能、半失能又无实际照料人的散居特困供养人员，需加大工作力度，及时送镇街道敬老院集中供养。四是加强宣传培训。通过加强干部对特困人员有关政策措施的学习，规范和提升干部对特困人员管理能力水平。多方联合加大精神救助。鼓励志愿服务者积极参与敬老院有益的文娱活动，丰富供养人员生活，培养他们健康的思想情操。发动村居（社区）、企事业单位党员干部参与特困供养人员“一对一”精神帮扶活动，固定长期帮扶关系，重点加强对分散供养人员的精神关爱和心理疏导。

山东鲁昶项目管理咨询有限公司

2024年8月