

2016 年度惠州市拘押场所维修维护、更新
专项经费及强戒所收戒人员医疗伙食
补助经费绩效评价简要报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

二〇一八年四月

目 录

一、项目基本情况	2
(一) 项目概况	2
(二) 项目绩效目标	4
(三) 项目资金安排和使用情况	4
二、综合评价	5
(一) 主要绩效	9
(二) 存在问题	10
三、意见建议	13
(一) 将项目单位管理模式制度化、规范化，制定项目专项 管理制度，做到项目管理过程有据可依	13
(二) 加强年初计划及预算的精细程度，制定实施方案，参 照执行，提前规划项目进度，保障项目能够按时完成， 提高资金支付率	13
(三) 制定质量跟踪考核机制，细化、量化绩效目标，落实 绩效管理，对以后工作提供指导，加强资金预算管理， 提高财政资金使用效益	14

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景

2003年广东省落实“禁毒03工程”，针对强制戒毒场所容量不足、硬件设施简陋、戒毒经费无保障等问题进行经费补贴

(1) 拘押场所维修维护、更新专项经费

根据《关于落实“禁毒03工程”有关强制戒毒所经费补贴问题的通知》(粤财行〔2003〕113号)，自2003年起省财政和各地财政应根据财力情况将强制隔离戒毒所修缮经费列入每年财政预算予以安排”自2003年7月起，惠州市拘押场所维修维护、更新专项经费作为持续性项目，按照年度预算申报及财务主管部门审核金额拨付

(2) 强戒所收戒人员医疗伙食补助经费

根据《关于落实“禁毒03工程”有关强制戒毒所经费补贴问题的通知》(粤财行〔2003〕113号)，“戒毒人员的戒毒治疗、生活费补贴是强制戒毒所的日常开支，各级财政部门要按实际在所戒毒人数每人每天10元标准计算并列入预算”。“此项经费开支分别由省、地(市)、县(区)按3:3:4比例三级财政分别负担”。自2003年起，该项目作为持续性

项目，按照年度预算申报及财务主管部门审核金额拨付。

2.项目实施情况

项目具体实施分为医疗伙食补助及拘押场所维修维护两个部分。

医疗伙食补助方面，市强戒所根据《医务工作规范》、《医务室管理工作职责》、《医务人员工作守则》、《药品保管与使用工作规范》、《医疗器械的管理和使用规范》、《病案管理工作规范等管理制度》等医疗卫生管理制度，进行常用药品及戒毒药采购、发放等工作。食品方面，2016年度，经过对供应商供应能力进行现场考察、办公会议通过的方式选择惠州市日月坊食品配送有限公司作为食品原材料（食用材料含米、油、青菜、肉等）供应商，为保证食材品质，基本保证零库存。每日三餐由经遴选的收戒人员按照既定菜谱制作。

拘押场所维修维护方面，共进行强戒所多功能会议室装饰工程改造、强戒所多功能会议室音箱工程改造、强戒所安全监控系统工程等 11 项计划维护工程，以及 3 号大门整改工程、戒员宿舍楼供水工程改造项目、污水处理工程改造项目、戒员宿舍修补及翻新工程项目、康复劳动区隔墙改造工程项目等 5 个新增工程。项目经过了单位领导集体决策 - 竞争性谈判 - 具体实施 - 验收等过程，根据现场核查结

果，除三号门工程改造项目处于收尾阶段，其余项目均已完成。

（二）项目绩效目标

项目单位于 2015 年 9 月提交项目预算支出申报表，申请项目“拘押场所维修维护、更新专项经费”及“强戒所戒毒人员治疗、生活补助经费”，设定项目目标及预期效益为“确保强戒所正常运行，为戒毒人员创造良好的戒毒环境，保障戒员在所戒毒期间享有各项合法权益”。项目未设定产出和效益指标。项目自评基础信息表中所填报项目绩效目标与原申报目标一致。

（三）项目资金安排和使用情况

项目 2016 年下达市级财政资金共计 895.72 万元，实际支出 811.88 万元，支出率 90.64%。

2016 年项目预算执行情况明细表

项目名称	支出类别	支出金额	占比	预算执行率
收戒人员医疗 伙食补助专项	戒员伙食开支	602.67	79.65%	100%
	戒员医疗开支	79.63	10.52%	
	戒员生活用品	67.96	8.98%	
	戒员文娱活动	6.38	0.84%	
	小计	756.64	100%	
场所维修维护、 更新专项	计划维护工程	158.08	56.01%	100%
	新增工程	124.16	43.99%	59.69%
	小计	282.24	100%	77.10%

支出合计	1038.88	-	92.53%
市级资金支出合计	895.72	-	90.64%

二、综合评价

根据材料初评及现场核查结果，2016年度惠州市拘押场所维修维护、更新专项经费及强戒所收戒人员医疗伙食补助经费使用绩效最终得分79分，评估等级为“中”。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评价内容	评分标准	得分
前期工作 20	决策过程 (8分)	决策依据	4	立项依据是否充分,是否符合相关政策,是否有完整的立项评审,是否有可行性报告,是否有完整的项目实施方案。	项目决策情况规范得满分,一项不规范扣2分,2项不规范不得分。	2.5
		决策程序	4	决策程序是否规范,是否充分论证,是否存在程序漏洞。	决策程序规范得满分,一项不规范扣2分,2项不规范不得分。	4
	目标设置 (4分)	目标完整性	2	项目目标是否涵盖全面。	目标完整得2分,个别欠缺得1分,欠缺严重0分。	1
		目标科学性	2	项目目标设置是否科学合理。	项目目标设置科学合理得满分,一处不合理扣1分。	0
	保障措施 (8分)	组织健全性	2	组织机构是否健全,分工是否合理	有明确的人员分工、管理机构的得满分,缺一项扣1分。	1

	分)	制度规范性	4	是否为项目开展制定各项规章制度及风险防范措施。	制度措施健全得满分，缺一项扣2分，扣完为止。	2
		进度安排合理性	2	是否制定了合理详细的年度进度安排和工作措施	制定了合理详细的项目年度计划和工作措施的得满分，否则酌情扣分。	1
实施过程 30	资金管理 (15分)	资金到位率	3	市级资金及各项配套资金是否准确及时到位。	全额到位满分，90%-100%得2分；80%-90%得1分；80%以下不得分。	3
		资金使用率	3	资金是否充分使用。资金使用率 = 项目实际使用资金/项目投入资金。	100%得满分，90% - 100%得2分，80% - 90%得1分，80%以下不得分。	2
		资金支付相符性	3	资金支付是否与计划相符，是否专款专用。	支出内容与立项计划内容相符得满分，否则视偏差严重程度相应扣分，较为严重的违规不得分。	3
		财务管理	6	是否严格执行财务管理制度，是否有规范的会计信息，资金拨付是否按标准程序进行等	财务岗位分配合理、资金审批规范、财务信息真实完整及时、资金核算准确，财务监督检查程序到位、财务制度严格执行得满分，其中一项欠缺扣2分，扣完为止。	6

事项管理 (15分)	实施程序	6	政府采购、招投标、项目验收等实施过程是否严格按程序操作。项目调整是否按标准程序进行操作。	实施过程严格按规范程序操作得满分，采购与招投标程序一处不合规扣3分，其他程序一处不合规扣2分，扣完为止。	4	
	项目管理制度执行情况	4	各项项目管理制度是否有效执行。	各项项目管理制度得到有效执行得满分，一项不合规扣2分，扣完为止。	4	
	进度监督检查情况	3	是否有自查表、验收表，是否有专门的检查小组，是否有检查日记、评分表等过程文件	有专门的检查小组和具备检查资质人员的得2分，有明确、规范的阶段性检查记录的得2分，否则不得分。	2	
	档案资料管理有效性	2	是否对项目从申报到发放的各阶段档案资料进行规范管理	全部档案资料保存完整得满分，一处不完整扣1分，2处不完整不得分。	2	
项目绩效 50	经济性 (3分)	预算 (成本) 控制	3	是否符合节约原则，是否存在超支与浪费现象	项目实际成本符合目标(预算、计划)或节约得满分，项目实际成本超出成本控制酌情扣分。	3
	效率性 (20分)	产出数量	6	市强戒所收戒人员医疗、伙食补贴经费标准，达到300元/人/月(3分) 拘押场所维修维护计划完成率(3分)	补贴标准=补贴总经费/月均收戒人员/12。达到300元/人/月得3分，未达到不得分。 完全按照年度计划安排要求完成维修维护得3分，出现一项未按计划实施的扣1分，三项及以上不得分。	3 2

	产出质量	6	拘押场所维修维护工程完成质量（3分）	根据项目单位验收成果，完全达到工程质量要求得3分，每发现一项不合格扣1分，出现三次及以上不得分。	3	
			收戒人员医疗、伙食情况（3分）	专家通过现场核查情况定性评分，能够达到伙食标准，并严格按照计划执行得满分，每发现一项不符合扣1分。	2.5	
	产出时效	8	零星工程维修项目完成按时性（4分）	将批复的实施方案（项目合同）工作进度和实际工作进度对比，考核项目是否按计划的时间周期实施并完工。按计划的时间周期实施并完工得4分，否则酌情扣分。	4	
			新增工程维修项目完成按时性（4分）	将批复的实施方案（项目合同）工作进度和实际工作进度对比，考核项目是否按计划的时间周期实施并完工。按计划的时间周期实施并完工得4分，否则酌情扣分。	2.5	
	效果性（19分）	监管场所设施安全情况	5	考察在强戒所基础设施安全情况。	根据现场核查情况定性评分，基础设施安全、坚固得满分，每发现一处不合格扣1分。	4.5

	强戒人员 戒毒率	3	考察强戒人员生理脱 毒情况。	戒毒率=年度强戒人员完 成生理脱毒人数/年度强 戒人员总数×100%。戒 毒率100%得3分，每下 降1%，扣一分。	3
	强戒所整体 环境改善 情况	6	考察强戒所硬件设备、 安全系数及强戒人员 生活、医疗改善情况。	专家进行纵向定性评分。 对比三年内强戒所整体 环境情况，有所改善得6 分，与往年持平得3分， 未改善不得分。	5
	项目可持续 影响	5	反映项目完成后,后续 政策、资金、人员机构 安排和管理措施等影 响事项持续发展的因 素，以及项目实施对 人、制度是否带来可持 续发展影响。	政策、制度可持续得1 分;人员机构安排可持续 得1分;管理机制可持续 得1分;资金投入可持续 得1分;全部具有可持续 性得满分。否则酌情扣 分。	5
公平 性 (8 分)	服务对象 满意度	8	受益对象对本项工作的 综合满意程度。	95分以上得8分，90分 以上得6分，80分以上 得4分，80分以下不得 分。	4
评价 结果	累计得分	79			
	评价等级	中			

(一) 主要绩效

1.在保障收戒人员基本生活的基础上，为戒毒人员创造良好的戒毒环境，保障戒员在所戒毒期间享有各项合法权益。

在保证戒员 300 元/人/月的生活标准的基础上，为戒员购买生活用品及保暖服、棉被等，保障戒员基本生活需要。医疗方面，优先市强戒所内就医，若市强戒所内无法医治，则及时外送至定点医院。对拘押场所也进行了简单的维护、更新。根据现场访谈及满意度调研结果显示，所内设施维护及时，戒员对饮食及日用品数量、质量基本满意，且根据部分累计多次进入市强戒所强制戒毒的戒员反馈，近年所内在设施、饮食、医疗方面有所提高。市强戒所内能够保障戒员的基本生存权益。

2.通过组织收戒人员进行文娱活动，加强了对收戒人员的责任心教育，客观上为改善社会治安，提供了公共安全保障。

通过组织戒员文娱活动，宣传弟子规等传统文化，加强对戒员的责任心教育，在心理上帮助戒员脱毒，同时也通过一些与对外交流活动，宣传戒毒工作的开展情况宣传毒品危害。努力降低吸毒人员犯罪率，为改善社会治安情况，提供了公共安全保障。

（二）存在问题

1.项目制度规范性不足，部分项目未制定专项管理制度。
项目管理流程规范，但缺少专项制度，部分项目管理按

照惯例执行，但未形成文字材料对管理方式进行梳理。项目单位 2013 年制定了《精细化管理规范选编》，内含戒员管理、财务管理、医疗等制度，但未更新，且缺乏项目管理制度。一是建设项目年初未制定实施计划及方案，无管理、制度监管，无保障措施规定，根据现场核查结果，项目单位有进过程监督，但未制定监督制度。二是食品采购方面，项目单位进出库制度完善，监管流程规范，但未制定采购、进出库、保管等制度。三是政府采购方面，项目单位按照招投标、竞争性谈判的方式确定供应商及施工方，但是项目单位未制定本单位采购制度，以进一步明确采购方式，规范采购行为。

2.项目单位年初计划性略有不足，导致年中项目调整，影响项目具体实施及经费支付。

项目年初申报拘押场所维修维护更新专项经费、强戒所医疗伙食补助经费、建设专项经费三项，具体实施过程中建设专项经费未支出（因活动功能区域未界定，拟建设体育活动场所未能实施），2016 年 11 月申请年度调整，12 月根据《关于市公安局强制隔离戒毒所申请调整部门预算项目经费函的答复意见》（惠财行函〔2016〕413 号），将建设专项经费结余调剂至拘押场所维修维护、更新专项经费及强戒所收戒人员医疗伙食补助经费。新增建设项目完成招投标程序，正式签订合同时间为 12 月 28 日，由于财局规定上一年

经费不能结转，项目预付款之外的项目款共计 80 万被收回，2017 年回拨 20 万，用于支付项目尾款，但尚余 60 万差额。项目年初计划性不足、调整时间过晚，导致项目建设时间紧缩，影响了项目完成时间及支付率。

3. 项目年初绩效目标设定不够量化合理，且预算合理性未经过测算、论证。

一是项目所设定绩效目标较为空泛，未设定产出、效益指标，指标设定不够量化、合理，项目单位年终难以对项目完成度及完成效果进行量化评定。二是项目预算未经过合理性测算。建设类项目无工程价格估算文件，项目招投标流程完善，但缺少资金测算依据，不利于对资金的进一步有效管理。

4. 部分项目合同、支出存在不合规现象，预付款比例过高，且未包含质保金条款。

部分项目合同签订不够规范，预付款比例过高，且未包含质保金条款。如四项新增零星工程合同均未保留质保金，且合同预付款过高。项目工程款支付规定为：合同签订后支付合同总价的 60%，工程验收合格后支付工程总价的 40%。根据《建设工程质量保证金管理暂行办法》（建质〔2005〕7 号）规定，建筑工程项目应保留不超过项目总价 5%的质保金（2017 年 7 月前）。该项目合同未按照《办法》规定执行。

根据《建筑法》规定，原则上“工程预付款的比例不得高于合同价款（不含其他项目费）的 30%，一般为合同价款（不含其他项目费）的 10%”，项目工程预付款达到 60%，高过建筑法规定的 30%。

三、意见建议

（一）将项目单位管理模式制度化、规范化，制定项目专项管理制度，做到项目管理过程有据可依。

项目单位管理流程相对规范，但管理制度欠缺，建议项目单位，一是针对已实行的管理模式如领导集体决策、食品进出库等，整理具体做法，将管理范围、内容等进行明确界定，制度具体制度，经领导审批后实施。二是针对部分上级单位已存在的管理制度，如政府采购、招投标等，在上级文件或指导意见的基础上，结合本单位实际，制定本单位具体实施细则，以便于制度的具体实施。三是更新并印发《精细化管理规范选编》，将更新的制度内容集结成册，并印发全部市强戒所内职工，努力提升项目执行的质量和规范性。四是加强合同管理的规范性，对未完成及即将签订的合同进行核查，对其中存在违规的现象如未保留质保金等，签订补充协议，确保项目单位及合同实施方权益。

（二）加强年初计划及预算的精细程度，制定实施方案，

参照执行，提前规划项目进度，保障项目能够按时完成，提高资金支付率。

提高项目规划的准确程度，保障项目的完成度及时效性。建议项目单位，一是在前期规划过程中做好可行性研究，并制定具体实施方案，确保规划项目能够按时实施。二是根据项目验收、支付、使用时间，倒排流程，确定项目政府采购及招投标时间，时间预留充足，避免出现因支付不及时而导致项目资金被收回的现象，影响项目支付率。

（三）制定质量跟踪考核机制，细化、量化绩效目标，落实绩效管理，对以后工作提供指导，加强资金预算管理，提高财政资金使用效益。

一是根据项目内容及实施计划明确项目预期目标，设置细化、量化的绩效目标。可量化指标如项目计划完成率、拘押场所维修维护工程完成质量等。同时落实绩效管理，定期考核。根据绩效目标，制定综合指标打分表（涉及进度、质量、成效等），指定专人跟踪，每月、每季度或以抽查方式进行检查打分，以此作为绩效管理依据。成立绩效评价小组，明确小组人员分工，定期进行检查评价，每季度进行综合考评，管控项目质量，并以此作为项目验收依据。二是加强预算编制的准确性，在预算编制及审核过程中，重视资金测算，

尤其是对于一次性项目要对资金合理性、可行性进行详细测算，提高财政资金的使用效益。