# 2018年度常德市无上访村创建奖励

# 专项资金绩效评价报告

为加强和完善财政专项资金管理，强化部门对专项资金的管理责任，提高财政资金使用效率，德源新中元所受常德市财政局委托，按常财办发〔2019〕12号文件精神，对2018年无上访村创建奖励专项资金进行了绩效评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

为了规范信访秩序、减少越级上访、减少集体上访、减少极端上访，依法及时就地化解矛盾，维护社会大局稳定，根据《中共常德市委常德市人民政府关于建设“无上访村（社区）”的实施意见（试行）》（常发〔2017〕8号）文件精神设立了无上访村创建奖励专项资金。

市财政预算安排2018年度专项资金1,090.00万元，资金用途为“工作补助”，奖励给被评为建设“无上访村（社区）”工作优秀、先进的乡镇（街道）和村（社区）（明细见“附件1”）。

项目组织实施单位为常德市信访局。

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

通过建设“无上访村（社区）”，建强基层组织，深化完美社区、美丽乡村建设和网格化管理，改进干部作风，压实工作责任，画好村情图、记好民情账，依法及时就地化解矛盾，积案化解率保持80%以上，越级访减少20%、集体访减少20%、极端访减少100%，做到小事不出网格，大事不出乡镇（街道）。到2020年末，创建85个无上访乡镇（街道），2010个无上访村（社区），无上访乡镇（街道）、无上访村（社区）的占比争取分别达到50%、90%以上，为开放强市、产业立市营造安定有序的社会环境。

2.2018年绩效目标

1. 创建40个无上访乡镇（街道），1900个无上访村（社区）；
2. 全市登记赴省进京上访总量同比下降20%；

（3）信访部门信访事项及时受理率99%以上，责任部门信访事项及时受理率90%以上，按期办结率95%以上；

（4）交办的信访积案当年办结率100%，化解率80%以上；

（5）全市矛盾纠纷化解率97%以上；

（6）全市不发生一起因信访事项引起的重大群体性事件，不发生一起因信访事项引起的极端事件，不发生一起因信访事项引起的重大负面舆情炒作事件；

（7）奖励资金发放精准率100%；

（8）群众满意率80%以上。

二、项目单位报告情况

常德市信访局作为项目组织实施单位对2018年专项资金的绩效情况进行了自评，对项目的基本情况、项目绩效目标、资金管理和使用情况、项目组织实施情况等进行了阐述，自评得分97分，自评绩效等级为“优”。

三、绩效评价工作情况

我所接受常德市财政局的委托后，成立了该专项资金评价小组，于3月中旬开始了解项目情况，起草绩效评价实施方案，4月初评价小组开始对市信访局以及桃源县、石门县等8个区县中的28个乡镇（街道）和21个村（社区）涉及金额547.00万元的专项资金使用情况实施实地核查。经过听取情况介绍，查阅和收集相关资料、查看项目实施情况、问卷调查、综合分析等程序后，参考市信访局的自评报告，形成评价结论。

四、绩效评价指标分析情况

（一）项目资金情况

1.项目资金到位情况

该专项资金属后补助资金，市财政局于2019年1月向各区县（市）下达专项资金1,090.00万元。截至2019年3月31日止，鼎城区、西洞庭管理区、西湖管理区、桃花源管理区财政尚未下拨奖励资金，共计203.00万元，评选奖励单位资金实际到位887.00万元，资金到位率81.38%。

2.项目资金使用情况

评价小组现场核查了49个被奖励单位共计547.00万元的已到位资金使用情况，核查的单位数量占160个获奖单位的30%，核查资金金额达专项资金1,090.00万元的50%。从现场核查情况来看，截至2019年4月25日止，各基层单位实际使用300.31万元，到位资金使用率54.90%，未使用资金246.49万元，占到位资金的45.10%。专项资金主要用于发放综治奖、支付宣传打印费、拨付村（社区）工作奖励经费、支付公用设施建设维护费等（明细见“附件2”）。

3.项目资金管理情况

市信访局2019年4月制定了该专项资金的管理办法，但未对专项资金的使用范围、用途做出明确规定。从现场核查的情况来看，各乡镇（街道）、村（社区）将该专项资金纳入日常工作经费进行收支管理、会计核算。

（二）项目组织实施情况

1.明确了目标

根据常发〔2017〕8号文件精神，市委政法委、市委组织部、市农业委、市民政局、市司法局、市财政局、市信访局七部门联合制定下发了《常德市建设“无上访村（社区）”实施细则》，提出了建设“无上访村（社区）”总体目标和具体目标，明确了加强基层党建，深化美丽乡村建设，深化完美社区建设，深化社会治理网格化，大力开展干部走访工作，全面推行党的报告员制度，建立矛盾纠纷三级联调机制，建立矛盾纠纷联动治理信息平台，实行群众接待日制度，深入推行党务政务财务公开十项建设要求。

2.建立了制度

2018年着重抓好以下制度建设：推进县乡村综治中心、网格化、雪亮工程一体化建设；要求乡镇干部每月与重点人员走访见面不少于4次，并建立下访工作日志；落实群众工作日制度；落实重点人员“三色”层级管理。建立信访稳定情报信息网；建立和使用微信工作群，强化矛盾搜集、网格宣传、便民助民功能；健全重点人员档案建设；落实赴省进京非访人员接访劝访后期管理规定；建立约谈、通报、挂牌督办、否决机制；落实矛盾纠纷排查制度；完善基层调解机制；建立特护期工作考核机制；依法终结退出机制。

3.强化了管理

为加强项目管理，成立了市建设“无上访村（社区）”工作领导小组。由市委副书记任组长，领导小组下设办公室，办公地点设市信访局。各区县（市）、乡镇（街道）相应成立领导小组。

市建设“无上访村（社区）”工作领导小组以考评推动项目管理。年初部署2018年重点工作任务。年中开展督查，及时掌握有关工作情况，半年召开工作推进会议。年末在市考核领导小组的领导下，由市无访办牵头，各考核责任主体具体实施，以2017年11月1日至2018年10月31日为考评年度，分考核、推荐、审定三个步骤进行对各区县（市）、市直五区、及其乡镇（街道）、村（社区）建设“无上访村（社区）”工作进行评比打分。考评内容分为基础性工作落实和目标任务两大块。2018年考评办法新设了加分项目，规定了取消评先评优资格的10种情形和被评为不合格的8种情形。考评结果由市考评领导小组报市委常委会研究确定后，在市委经济工作会议上通报表彰。

（三）项目2018年绩效目标完成情况

1.2018年末无上访乡镇（街道）达44个，无上访村（社区）达到1914个，目标完成率100%；

2.2018年度全市登记赴省上访1290人次，登记进京上访373人次，共计1663人次，比2017年度登记赴省进京上访总人次2060人次下降397人次，下降19.27%，目标完成率96.35%；

3.2018年信访部门信访事项及时受理率99.20%，责任部门信访事项及时受理率93.90%，按期办结率97.9%，目标完成率100%；

4.2018年国家、省、市、县交办（标识）的信访积案共194件（国家信访局交办26件，省信访局交办17件，市信访局交办51件，区县（市）自行标识100件），已全部办结，办结率100%。化解165件，总化解率85.05%，目标完成率100%；

5.2018年全市共排查矛盾纠纷20839件，涉及44837人次，调解成功20488件，化解率98.32%，目标完成率100%；

6.2018年全市未发生一起因信访事项引起的重大群体性事件，未发生一例因信访事项引起的极端滋事信访事件，未发生一起因信访事项引发的重大负面舆情，目标完成率100%；

7.经核对考评结果与市财政工作经费安排表，综合现场核查的情况，已拨付资金发放精准率100%。由于资金尚未全部到位，无法核实目标完成情况；

8.群众满意率达83.02%，目标完成率100%。

（四）项目绩效情况

通过本项目的实施，规范了信访秩序，减少了信访总量，依法及时就地化解了社会矛盾，推动信访工作由“单打独斗”向“齐抓共管”转变，取得了一定的社会效益和可持续性影响。

1.社会效益

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项 目 | 2016年 | 2017年 | 2018年 |
| 数量 | 数量 | 同比增减 | 同比增减率 | 数量 | 同比增减 | 同比增减率 |
| 到市上访人次 | 12610 | 8196 | -4414 | -35.00% | 8083 | -113 | -1.38% |
| 赴省上访人次 | 1658 | 1310 | -348 | -20.99% | 1290 | -20 | -1.53% |
| 进京上访人次 | 839 | 750 | -89 | -10.61% | 373 | -377 | -50.27% |
| 其中：非接待场所登记人次 | 117 | 95 | -22 | -18.80% | 47 | -48 | -50.53% |
| 合计 | 15107 | 10256 | -4851 | -32.11% | 9746 | -510 | -4.97% |

（1）信访总量持续减少，尤其是进京上访人次大幅下降

2018年度，登记到市赴省进京总人次9746人次，同比下降510人次，下降4.97%，其中登记进京上访270批373人次，同比分别下降51.40%、50.27%，进京非接待场所登记47人次，同比下降50.53%，进京上访总人次在全省市州排第13位，鼎城区实现进京上访入庄“零登记”。全市无上访乡镇（街道）达到44个，同比增加26个，占比25％；无上访村（社区）达到1914个，同比增加279个，占比84％；西湖、西洞庭被评为2018年全省创建“三无县”表彰单位。

（2）夯实社会管理基础，从源头上减少社会矛盾

深入开展“司法所规范化建设年”活动，积极探索“社会力量”参与社会治理。在常德日报开辟专栏，发挥“平安580”“常德无访”微信公众号的宣传功能，向群众推送法律政策、剖析典型案例、交流工作动态。建成“五级”“四线”“三圈”信访维稳情报信息体系，加强与重点单位、重点部位、重点路段、重点站点的协作，预警进京上访645批1181人次，赴省集体访68批次1100多人次。实行重点人员分级分类分色管理。推行市级领导交办、县级领导领办、责任部门承办、牵头单位主办、社会力量协办的方式破解信访难题。2018年，全市共办理中央、省委巡视组交办件1808件，有19名市级领导包案化解105件，市委书记、市长各牵头领办10件。

（3）加速了相关政策法规的出台，维护民众合法权益。

如《关于进一步做好计划生育特珠困难家庭扶助关怀工作的通知》（常卫发〔2018〕18号）全力化解了失独家庭群体的突出问题；《常德市城镇职工基本医疗保险实施按病种收付费管理工作的通知》（常医保函〔2018〕3号）、《常德市基本医疗保险特殊病种门诊管理暂行办法》（常人社〔2018〕16号）全力化解了尿毒症、矽肺病等特殊大病群体的突出信访问题；《关于调整常德市征地补偿标准的通知》（常政发〔2018〕8号）全力化解了征地拆迁农民群体反映土地补偿标准偏低的突出信访问题；《关于建立常德市治理拖欠农民工工资问题长效机制的实施意见》（常政办发〔2018〕21号）有效的维护了农民工的合法权益。

2.项目的可持续性分析

党的十八大以来，习近平总书记提出了一系列社会治理的新理念新思想新战略，要求把“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的“枫桥经验”坚持好、发展好。湖南省提出在全省分级推进以“无进京非访登记和进京重复越级访、无到省级以上集体访、无极端恶性事件”为主要内容的“三无”创建工作，持续推动信访工作重心下移、关口前移。

当前社会治理中一些涉稳因素依然存在，一些长期积累的问题处理难度依然很大，一些基层基础性工作依然比较薄弱，需要各级各部门深入贯彻市委市政府关于建设“无上访村（社区）”工作的意见，坚持源头防范，全力推动依法及时就地解决问题，做到矛盾不上交，人员不上行。

市县两级均成立了区县（市）委副书记、政法委书记为组长的建设“无上访村（社区）”工作领导小组，加强乡镇（街道）司法所人员和经费保障，每个乡镇均配备了一名信访专干。

七家责任主体单位制定了详细的项目实施细则，每年召开的全市总结表彰暨部署会议均明确了当年项目建设的总目标和具体目标，每年年初修改完善当年的工作考评办法，以考评推动工作开展。项目管理较为完善，资金管理正在逐步加强。

综上所述，无上访村创建奖励专项资金从政策、现实需求、组织机构、人员及保障措施等方面均具有较强的可持续性。

五、综合评价情况及评价结论

经综合评分，该项目得分85分，绩效评价等级为“良”。明细如下：

（一）投入总分20分，实得17分，扣3分，扣分明细：

1.年度目标无“创建XX个无上访乡镇（街道），XX个无上访村（社区）”，-1分；

2.乡镇（街道）、村（社区）评选奖励结构不合理，-2分。

（二）过程总分30分，实得20分，扣10分，扣分明细：

1.评比打分资料不齐，-1分；

2.自评报告无问题揭示，-1分；

3.资金管理制度制定较迟，-1分；

4.资金管理制度未与财政联合制定，-1分；

5.未对资金到账情况进行及时督办，-1分；

6.鼎城区、西湖、西洞庭、桃花源2019年3月31日前未及时拨付奖励资金，-4分。

7.安乡县安全乡经管站将专项资金收支计入2018年度会计期间，-1分。

（三）项目产出30分，实得28分，扣2分，扣分明细：

赴省进京信访总量下降19.27%，未达预期目标，-2分；

（四）项目绩效总分20分，实得20分（详见“附件3”）。

六、项目存在的主要问题

(一）项目资金管理上的问题

1.专项资金的分配不够合理

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 奖励数量 | 乡镇（街道） | 村（社区） |
| 总数 | 优秀数 | 比例 | 先进数 | 比例 | 总数 | 优秀数 | 比例 | 先进数 | 比例 |
| 171 | 10 | 6% | 30 | 18% | 2270 | 40 | 2% | 80 | 4% |
| 奖励标准（万元/个） | 　 | 20 | 　 | 15 | 　 | 　 | 5 | 　 | 3 | 　 |
| 奖励金额（万元） | 650 | 200 | 18% | 450 | 42% | 440　 | 200 | 18% | 240 | 22% |

从上表可以看出，2018年评选奖励的优秀和先进乡镇（街道）数共计40个占全市171个乡镇（街道）的24%，奖励给乡镇（街道）的资金650万元占项目资金总额的60%，而评选奖励的优秀和先进村（社区）数共计120个，仅占全市2270个村（社区）的6%，奖励给村（社区）的资金440万元仅占项目资金总额的40%，评选奖励的数量和资金分配的金额比例均呈现出“重乡镇（街道）轻村（社区）”的特点，与项目“进一步压实主体责任，强化属地管理、下移社会管理重心，打造信访问题源头治理的新常态、新模式”的总体要求不符。

2.专项资金管理制度不健全

项目实施单位未与财政部门联合制定专项资金管理办法，未进一步明确项目资金范围和用途。

3.未对资金到位情况督办落实，部分区县（市）奖励资金拨付不及时

市财政局1月初拨付资金至各区县（市）后，截至5月9日止，鼎城区、西洞庭管理区、桃花源管理区尚未拨付专项资金。经电话询问区县（市）财政，由于计划将市级奖励资金与区级综治奖励资金或无上访村创建奖励配套资金统一下拨，导致资金未及时拨付。

4.会计核算欠规范

安乡县安全乡大港村实际于2019年1月30日收到专项奖励资金5万元，经管站计入2018年12月22号凭证，未计入正确的会计期间。

（二）项目组织管理上的问题

1.项目名称欠精准

虽然建设“无上访村”的目标任务是无进京入庄（久敬庄接济服务中心）访、无重复越级访、无集体访、无极端滋事访，但“无上访村”从字面上仍然容易让人理解为不让群众上访。

2.资金奖励面广，重点不突出

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 区（县市） | 街道总数 | 奖励乡（街）+村（社）数合计 | 评奖乡（街）+评奖村（社）所在乡街 |
| 数量 | 占总数比例 |
| 1 | 鼎城 | 22 | 21  | 16 | 73% |
| 2 | 津市 | 9 | 7  | 7 | 78% |
| 3 | 桃源 | 28 | 26  | 24 | 86% |
| 4 | 澧县 | 19 | 20  | 19 | 100% |
| 5 | 武陵 | 14 | 12  | 8 | 57% |
| 6 | 安乡 | 12 | 12  | 11 | 92% |
| 7 | 汉寿 | 21 | 19  | 18 | 86% |
| 8 | 临澧 | 11 | 11  | 11 | 100% |
| 9 | 石门 | 21 | 22  | 19 | 90% |
| 10 | 经开区 | 3 | 2  | 2 | 67% |
| 11 | 柳叶湖 | 3 | 2  | 2 | 67% |
| 12 | 西湖 | 2 | 2  | 2 | 100% |
| 13 | 西洞庭 | 3 | 2  | 2 | 67% |
| 14 | 桃花源 | 3 | 2  | 2 | 100% |
| 　 | 合计 | 171 | 160  | 143 | 84% |

我们将2018年该专项资金评选奖励的40个优秀村（社区）和80个先进村（社区）对应到相应的乡镇（街道），发现全市171个乡镇（街道）获奖的共有143个，占比84%，带有普惠性质。考评办法对工作落后单位的处罚力度不大，未设立资金追回机制，专项资金奖优罚劣重点不突出。

3.评比打分资料欠缺

根据2018年建设“无上访村（社区）”考评办法，评价小组发现部分评比打分资料欠缺，如党建引领（3分，责任单位：市委组织部）、完美社区建设（1.5分，责任单位：市民政局）未见相关考核打分资料，相关考评打分均以满分列示，影响了考核的严肃性。

七、相关建议

(一）对项目资金管理的建议

1.优化奖励结构、扩大村（社）奖励面

项目资金的管理应体现政策的需求，坚持“重基层、重一线”的工作原则，进一步扩大村（社）奖励数量，提高村（社）的资金奖励比例。

2.与市财政局联合制定资金管理办法

建议市信访局与市财政局联合制定下发该专项资金的管理办法，明确专项资金的具体用途、范围及管理责任，对专项资金拨付时限和程序等作出明确规定。

3.加强资金管理，督促区县（市）财政及时下拨财政资金

在项目实施过程中，加强对专项资金拨付到位和使用情况的监督检查。督促各区县（市）财政收到市级专项资金后及时拨付至资金使用单位，确保资金及时发挥效益。

4.加强会计核算的规范性

安乡县安全乡大港村经管站应按会计事项的实际发生日期正确计入相应的会计期间。

（二）对项目组织管理的建议

1.调整项目名称

为准确反映项目内容，建议适当修改调整该专项名称，如“无非正常上访村（社区）”创建奖励资金。

2.奖优罚劣，突出重点

进一步加大对建设“无上访村（社区）”工作中及时处理群众诉求、大力化解社会矛盾、消除重复上访工作得力单位的奖励，让“钱随事走”，提高干部工作积极性。考评办法应侧重对结果的考核，减少过程的考核分值。对工作不力的单位加大处罚力度，加大对已评选奖励单位的后续跟踪管理，建立资金追回机制。

3.考评责任主体单位切实履行职责

各考评责任主体单位应严格按照当年建设“无上访村（社区）”考评办法切实履行职责，认真做好考核留痕工作，维护考核的严肃性。

（三）绩效评价结果建议

本项目绩效评价结果为“良”，建议适当维持无上访村创建奖励专项资金规模，加强项目财务、业务管理，确保资金如期发挥效益。

|  |  |
| --- | --- |
| 附件: | 1.2018年无上访村创建奖励资金评选奖励明细表2.2018年无上访村创建奖励资金现场核查情况表3.2018年无上访村创建奖励资金绩效评价指标表4.调查问卷汇总表（社会公众）5.调查问卷汇总表（信访工作者） |