

呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目 绩效评价简版报告

根据《呼和浩特市人民政府办公室关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（呼政办字〔2020〕69号）、《呼和浩特市人民政府办公室关于印发〈呼和浩特市预算支出绩效评价管理办法〉的通知》（呼政办字〔2020〕77号）等文件规定，受呼和浩特市财政局委托，中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司对呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目进行绩效评价。经过数据收集、审核、访谈以及社会调查等必要的评价程序，最终形成本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目背景

根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》（国发〔2012〕29号）和《社会保障“十二五”规划纲要》（国发〔2012〕17号）《民政部关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》（民发〔2012〕211号）文件的要求，为切实保障群众基本殡葬需求，提升殡葬公共服务均等化水平，进一步深化殡葬改革和促进殡葬事业科学发展。为深入贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持以满足群众殡葬需求、维护群众殡葬权益为出发点和落脚点，将基本殡葬服务纳入政府公共服务保障范围，着

力解决城乡居民基本殡葬需求，大力支持绿色环保、生态节地、文明节俭的殡葬方式，加快建立健全保障基本、覆盖城乡、持续发展的殡葬公共服务体系，逐步实现基本殡葬服务均等化。

呼和浩特市民政局严格依照《内蒙古自治区殡葬管理暂行规定实施办法》（内蒙古自治区人民政府令 34 号）、《内蒙古自治区民政厅 财政厅关于免除城乡低收入困难群体重点优抚对象等基本殡葬服务费用的通知》（内民政社〔2012〕349 号）、《内蒙古自治区殡葬基本服务补助资金管理办法》（内财社规〔2019〕7 号）、《内蒙古自治区整治违建墓地奖补资金管理办法》（内财社〔2022〕455 号）、《呼和浩特市殡葬管理条例（2008 修正）》（呼和浩特市人大常委会公告第 1 号）等规范的要求，积极开展殡葬项目，加强殡葬管理，推进殡葬改革，保护土地资源，促进社会文明。

（二）项目实施内容

呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目由呼和浩特市具体组织实施，涉及整治违建墓地、公益性公墓建设及节地生态安葬项目、历史性集中埋葬点规范化治理和惠民殡葬补助等项目，覆盖呼和浩特市民政局、呼和浩特市殡仪馆、赛罕区民政局、新城区民政局、回民区民政局、玉泉区民政局、土默特左旗民政局、清水河县民政局、武川县民政局、托克托县民政局、和林格尔县民政局 11 个项目单位，涵盖

2022—2024 年惠民殡葬补助资金共计 296.00 万元和 2022—2024 年违建墓地整治经费 5,821.00 万元，主要用于保障以下重点任务：（一）惠民殡葬补助资金，支持各地为符合条件的保障对象提供免费惠民殡葬服务；（二）整治违建墓地奖补资金，各地区结合地区实际，根据奖补资金“先完成任务随后给予奖励补助”的特点，细化确定资金使用方向和具体标准，努力补齐殡葬领域服务短板；（三）推进公益性公墓建设工作，妥善解决迁移违建墓地出口问题和新增安葬需求；（四）对“三沿七区”范围内违建墓地整治和历史性集中埋葬点规范化治理等给予奖补。

（三）项目资金投入与支出情况

呼和浩特市民政局 2022-2024 年度殡葬项目累计投入 6,117 万元，其中：

自治区级 2022—2024 年惠民殡葬补助资金 296 万元，包括：内财社〔2021〕1477 号提前下达部分 76 万元、内财社〔2022〕291 号下达 45 万元、呼财社指〔2023〕30 号下达 85 万元、呼财社指〔2023〕76 号下达 45 万元、呼财社指〔2024〕57 号下达 30 万元，市级资金呼财社指〔2024〕58 号下达 15 万元；

自治区级 2022—2024 年整治违建墓地整治经费资金 5,821 万元，包括：呼财社指〔2022〕61 号下达 751 万元、呼财社指〔2023〕76 号下达 1,287 万元、呼财社指〔2023〕

140号下达322.39万元（为呼财社指〔2023〕76号下达资金的进一步分配）、呼财社指〔2024〕57号2,283万元；

市级资金包括呼财社指〔2022〕89号下达500万元、呼财社指〔2023〕75号下达500万元、呼财社指〔2024〕58号下达500万元。具体指标文件及资金分配情况见附件5。

截至2025年4月24日，资金到位率为100%，实际支出1924.67万元，预算执行率为31.46%。

（四）项目绩效目标

呼和浩特市财政局在下达资金时，明确了总体绩效目标。

殡葬基本服务补助资金区域绩效目标表总体目标为：

目标1：落实自治区惠民殡葬政策；

目标2：城乡“低保”“特困”等特殊困难群体基本殡葬需求得到保障；

目标3：“三沿七区”范围内违建墓地治理，取得初步成效；

目标4：稳步推进苏木乡镇级公益性公墓建设，妥善解决迁移违建墓地出口问题和新增安葬需求。

二、绩效评价工作开展情况

本次绩效评价工作，我司充分结合《内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发〈内蒙古自治区项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（内政办发〔2021〕5号）等相关要求设定

绩效评价指标体系，在遵循项目支出绩效管理原则和流程的基础上，结合项目实施阶段，科学设置指标权重。在工作中，选聘具有丰富经验的行业、财务、绩效专家，保障评价工作的有效开展。按照呼和浩特市财政局要求，我司通过实地踏勘、案卷研究、座谈调研、专家评阅等方式进行现场评价，对项目决策、过程、产出、效益的四方面进行综合评价，形成此次评价意见。

三、综合评价情况及评价结论

呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目绩效评价得分为“**76.34**”分，绩效评价等级为“中”，具体得分情况见下表 1。

表 1：呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目绩效评价得分表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	15	12.86	85.73%
过程	25	18.85	75.40%
产出	35	26.13	74.66%
效益	25	18.50	74.00%
合计	100	76.34	76.34%

总体结论：呼和浩特市民政局 2022—2024 年度殡葬项目的实施，切实保障了群众基本殡葬需求，提升了殡葬公共服务均等化水平，达到了进一步深化殡葬改革和促进殡葬事业科学发展的目的。该项目自实施以来，呼和浩特市民政局积极推进项目落实，部分项目已取得初步成果。但评价也发

现存在补助资金报批程序不流畅、资金闲置、资金使用不规范、预算执行率偏低、实施进度滞后等问题。

四、主要经验及做法

（一）新建旗县级殡仪馆，提升殡葬服务便利性

为切实解决偏远地区群众治丧难问题，本项目涵盖呼和浩特市本级、土默特左旗、清水河县等地新建标准化殡仪馆，覆盖周边所属乡镇，并设置遗体接运、冷藏、守灵、告别等全流程功能区域。项目投用后，辖区居民治丧平均出行距离大幅下降，基本服务费用明显降低，有效破解了边疆地区殡葬服务供给不足难题。

（二）实施惠民殡葬减免政策，减轻群众经济负担

为切实减轻群众丧葬负担，呼和浩特市全面实施惠民殡葬减免政策，免除符合条件的低收入群体遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等多项基本服务费用，群众凭申请人身份证、一卡通等有效身份证件即可享受减免待遇。辖区殡葬基本服务费用支出占比大幅下降，群众对殡葬服务的满意度逐步提升，同时也引导群众从传统厚葬薄养、大操大办的理念向简约文明的丧葬方式转变，推动殡葬领域移风易俗。

（三）开发节地生态葬模式，促进生态循环

为推进殡葬领域生态文明建设，呼和浩特市民政局积极响应《民政部关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》（民发〔2012〕211号）文件“要坚持遗体火化和骨灰生态安置并

重，积极推动将树葬、深埋、海撒等节地生态的骨灰安葬方式和土葬改革区群众自愿火化行为纳入惠民政策覆盖范围，给予奖励或补贴”，在本次项目实施中，呼和浩特市民政局创新开发和宣传花坛葬、景观葬、海葬等节地生态安葬方式，通过专业手段将单穴占地面积控制在合理范围内，较传统墓葬节约土地 90%以上，并定时组织集体祭祀活动。自开展节地生态公益活动以来，许多逝者家属选择节地生态葬方式，这既是社会文明进步的体现，也对生态环保、绿色发展具有重要意义，有效推动了殡葬习俗的绿色转型。

五、存在的问题及原因分析

（一）存在的问题

1.惠民殡葬补助资金大量闲置

在惠民殡葬补助资金发放过程中，由于资金拨付未充分考虑地方实际发放条件，导致部分未安排建设殡仪馆的旗县区（如新城区、赛罕区等）和仍在建设殡仪馆的旗县区（如武川县、清水河县等）无法按既定方式（现场减免）落实补助政策，造成财政资金长期闲置。截至 2025 年 4 月 24 日，相关地区滞留资金累计约 70 万元，既降低了财政资金使用效率，又影响了惠民政策的实际覆盖效果，该问题反映出资金分配机制与地方基础设施条件的不匹配。

2.资金使用规范性不足

殡葬项目相关资金使用范围界定模糊，导致资金使用不

规范问题较为普遍。经核查发现，部分旗县将惠民殡葬补贴资金用于支付殡仪馆建设等非项目支出，个别地区甚至出现将专项资金用于支付与殡葬服务无关的行政办公费用、人员福利等费用，资金使用严重不规范。

3.惠民殡葬补助减免流程不统一

按照《内蒙古自治区民政厅 财政厅关于免除城乡低收入困难群体重点优抚对象等基本殡葬服务费用的通知》（内民政社〔2012〕349号）的规定，免除资格审核流程为“经资格审核后，符合条件的由户籍地殡仪馆按当地标准，免除其相应的基本殡葬费用”“丧事承办人持经审核、批准的审批表到承办安葬的殡仪馆、公墓等殡葬机构，在结算殡葬费用时直接免除或减免相关费用”“免除费用申请材料由民政部门审核后报财政部门审定，由同级财政部门将资金直接支付所属殡仪馆；没有拨款关系的殡仪馆，据实到属地县级以上民政部门办理核销手续”“安葬补贴按照实际人数、经民政部门审核后报财政部门审定，由同级财政部门将资金直接拨付民政部门，由民政部门与承办殡仪馆、公墓具体办理结算核销”。

其中“直接免除或减免相关费用”的流程和方式暂未明确，且未明确免除流程具体实施规范及资金使用动态监控手段。以呼和浩特市殡仪馆为例，其2022年免除与减免流程为“丧事承办人垫付-提请申请-各层审核-发放补助资金至代发工资过渡户-转至代理银行-银行代发至个人账户”，但其间

出现过现金返还的方式。2023 年后改为仍以先垫付后返还的方式实施，但均采取转账退款方式免除减免优惠政策。项目实施过程中审核、下拨流程长，不利于减轻丧事承办人负担，且不符合《民政部关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见》（民发〔2012〕211 号）中“尽可能简化操作程序，减少结算环节，推行惠民项目减免‘一站式’结算服务，确保便民、快捷、高效”的要求。

4.资金执行进度滞后

项目总支出为 1924.67 万元，总执行率为 31.46%。其中，惠民殡葬补助资金支出 54.03 万元，执行率为 18.25%；整治违建墓地经费支出 1870.65 万元，执行率为 32.14%，资金效益无法及时充分发挥。

5.绩效管理工作不规范

项目实施过程中，绩效管理工作实施不规范。具体表现为：部分项目未按要求设定明确的绩效目标和量化指标，资金支出与预期效益难以精准挂钩，影响了项目整体实施效果和政策目标的实现。

（二）原因分析

1.资金分配机制待完善

评价工作组通过分析发现，项目前期呼和浩特市民政局针对各旗县区是否具备发放条件未进行充分论证与考虑，导致对各旗县区资金分配的过程缺少部分可靠依据，论证不充

分。如：惠民殡葬补助资金资金下拨后，部分旗县区未及时使用资金闲置，且未能及时申请退回，导致资金未能返还财政进行重新分配，因而超时两年闲置。

2.惠民殡葬专项资金管理制度待完善

缺乏明确的资金使用负面清单和动态监控手段，导致专项资金未能完全用于既定用途，严重影响了项目实施效果和政策目标的达成。预算划拨流程未明确到具体结算账户，导致实际支出各旗县区不统一，支出流程与进度也受到影响。未执行预算动态监控机制，面对突发需求时不能及时调度已有闲置资金。

3.缺少惠民殡葬补助资金使用操作规范

惠民殡葬补助资金政策缺乏实施细则，导致地方执行标准模糊、不统一。**其一**，各旗县区根据本地实施操作惯例实施申请审核流程，因此导致各旗县申请人在辖区内殡仪馆办理殡葬业务时在“是否垫付”环节出现差异；**其二**，在资格审核阶段，各旗县区流程不统一，因各旗县区殡仪馆建设进度及安排不同，因此审核环节有所增减，尤其是在“是否收集汇总并交由上级审核”的步骤。

总体来看，缺少对惠民殡葬补助资金的下发、报销等具体流程细则规范，在下发方面未严格控制惠民殡葬补助资金流向终点单位（殡仪馆、公墓等机构），在报销减免等方面，流程未固定，报销方式未明确是否按照实报实销的标准实

施。据此，建议呼和浩特市民政局可借鉴其他盟市实报实销方式，在办理殡葬业务环节时可直接对火化人进行身份核验，符合减免标准的当场减免，以减少审核报销时长和资金账面流转。

4.项目开展进度缓慢

项目执行进度缓慢，各旗县区违建墓地整治经费下拨乡镇款项进度迟缓，主要原因为请款进度缓慢，未按年度定期进行下拨；惠民殡葬补助资金执行进度缓慢主要因为符合条件申请人较少，政策宣传普及率不足。

5.绩效管理工作未落实到位

项目绩效目标未与政策及殡葬项目发展规划精准对接，导致资金投入方向模糊，难以量化效益。部分旗县区绩效指标设计过于笼统（如“增加传统节日期间宣传工作”），缺乏可衡量的关键产出指标（如服务覆盖率、受益人数等）。主要原因是绩效管理工作的监控不到位。

六、有关建议

（一）强化资金分配机制

针对项目前期各旗县区是否具备发放条件呼和浩特市民政局未进行充分论证与考虑得问题，建议充分考查各旗县区殡仪馆及其他具备发放条件的机构建设情况，提前筛选、论证项目，避免“钱等项目”或突击分配；推行竞争性分配机制，通过专家评审、公开答辩等方式择优支持，按照各旗县

区具体实施情况及实施条件进行合理分配。若资金下拨后超过一定期限未予支出，项目实施单位应及时申请退回，避免资金长期闲置。

（二）规范绩效管理工作

一是项目申报时，科学设置绩效目标，概括描述项目在本年度计划达到的产出数量、产出质量、社会效益、生态效益等，并根据设置的绩效目标，结合项目实际完善绩效指标，如应增设成本指标、时效指标等。

二是明确各项指标评分标准，结合项目实际情况严格设置评定分数和评分依据等，例如：满意度评价应结合项目设立科学合理的调查问卷，开展问卷调查，调查对象包括参与项目实施具体施工人员、企业及受益群众等，在项目实施覆盖群众较广，向其区域内发放并回收有效调查问卷 50 份以上，以提高调查的准确性。

三是充分收集、全面梳理项目申报和实施、资金使用和管理等方面的佐证资料，深入分析各项指标完成情况，客观反映各项指标的实现程，并深入分析查找项目管理、项目实施过程中的问题，如项目建设延期问题等，深刻剖析原因，将绩效自评结果作为完善政策、调整支出结构、改进管理的重要依据，切实做到“花钱必问效，无效必问责”。

（三）完善惠民殡葬专项资金管理制度

补充完善惠民殡葬补助资金发放实施细则及惠民殡葬

专项资金使用负面清单和动态监控手段，明确资金适用范围及使用时效，明确发放流程及发放标准。建立预算动态调整机制，避免资金浪费及挪用。寻找殡葬补助资金可对接的信息平台，以实现数据共享和动态监管，和殡葬服务惠及对象（如特困群众等）身份线上核验，强化规范执行，实现实报实销，简化办事程序，真正做到“让数据多跑路，让群众少跑腿”。

（四）加快推进项目执行进度

公益性公墓建设方面：加快推进公墓选址及用地审批环节，积极推进项目施工、验收等工作。整治违建墓地奖补资金应积极与各负责乡镇、社区对接，核实工程任务完成量，建立相应整治台账。

加强沟通合作，各职能部门积极落实会商机制，实现项目按期完工、结算；形成密切配合、良性互动，切实提高审批效率，确保工作流程顺畅、高效；提速项目建设，进一步增强紧迫感、责任感，切实把工作往前赶、把事情往前干，推动项目早建成、早投产、早达效；同时要保障项目完成质量及流程的完整性，同时关注项目实施的绩效考核，提高工作针对性和实效性，推动各项工作高质高效开展。

加快推进项目预算执行，定期汇总整理各旗县执行进度，针对执行较慢的项目或专项资金要求对应旗县区民政局提供原因及解决对策，并督促其严格按照项目实施方案及资

金支出计划执行，加快落实违建墓地整治工作奖补资金下发。