

项目支出绩效评价报告

项目名称：上海市普陀区民政局市级福彩公益金专项经费项目

项目单位：上海市普陀区民政局

主管单位：上海市普陀区民政局

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海强睿资产评估有限公司

二〇二〇年七月

目录

摘要.....	3
前言.....	8
一、项目基本情况.....	8
(一) 项目立项背景、目的和依据.....	8
(二) 项目资金来源、项目预算及资金使用情况.....	11
(三) 项目的组织及管理.....	24
(四) 利益相关方.....	27
(五) 项目绩效目标.....	27
二、绩效评价工作情况.....	28
(一) 绩效评价目的、对象和范围.....	28
(二) 绩效评价的依据.....	28
(三) 绩效评价原则、评价方法等.....	30
(四) 绩效评价工作方案制定过程.....	30
(五) 绩效评价实施过程.....	31
三、评价结论与绩效分析.....	32
(一) 评价结论.....	32
(二) 具体绩效分析.....	33
四、主要经验及做法、存在问题和建议.....	41
(一) 主要经验及做法.....	41
(二) 存在问题.....	42
(三) 建议和改进举措.....	43
(四) 其他相关问题及建议.....	43

摘要

一、概述

为了响应中央对福利事业和社会治理的高度重视,推动上海老龄事业持续健康发展,尽快提高现有社会公共服务能力,完善社会保障体系并提高保障标准,适应人口迅速老化的社会结构,让每一个老人能够安享一个健康安全而又尊严的晚年,普陀区民政局实施了2019年市级福彩公益金专项经费项目,以突破现有养老服务瓶颈,提升社区综合为老服务管理能力;深化发展社区居家养老服务体系,满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求的目的,按照福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨,达到福彩公益金资助项目的社会效益。该项目包括:新建老年人日间服务中心及资助老年人社区援助服务等15个子项目,该项目的实施将有助于最大限度地普及全区老人,逐步实现社会福利政策普惠制、公共服务均等化。本次绩效评价对象为2019年市级福彩公益金专项经费,自2019年1月开始启动至2019年底结束,为新增项目,各子项目资金分配使用情况如下表所示:

表1 2019年市级福彩公益金专项经费分配使用情况

单位:万元

序号	项目名称	分配金额	支出金额	结余金额	预算执行率	备注
1	新建老年人日间服务中心	250	180	70	72%	
2	资助老年人社区援助服务	232.2	232.09	0.11	99.95%	
3	新建改造老年活动室	150	70	80	46.67%	
4	标准化老年活动室“以奖代补”	49.2	0	49.2	0%	当年度未发文
5	社区综合为老服务中心建设	30	0	30	0%	项目已实施完毕,2020年调整后已拨付。
6	社区睦邻点建设	10	10	0	100%	
7	认知症友好社区试点建设	120	30	90	25%	
8	社区养老护理员“以奖代	12	0	12	0%	项目已实施完毕,2020

序号	项目名称	分配金额	支出金额	结余金额	预算执行率	备注
	补”					年调整后已拨付。
9	社区公益服务项目	600	595.54	4.46	99.26%	
10	新增养老床位项目	49	49	0	100%	
11	养老机构运营补贴(以奖代补)	45	45	0	100%	
12	改造认知症照护床位	169	169	0	100%	
13	新建老年人助餐点建设补贴	98	98	0	100%	
14	上海市福利社会机构安装故障电弧探测器项目	25.5	22.23	3.27	87.18%	
15	资助关爱功臣活动	63.64	63.64	0	100%	
合计		1903.54	1564.5	339.04	82.19%	
※除社区公益服务项目结余款在老年基金会账户，其余项目余款均在专用存款账户						

该项目年初预算为1,910.54万元，年中实际安排1,903.54万元，全年实际支出1,564.5万元，预算执行率为82.19%。

二、评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

该项目最终评分结果综合得分为87.75分，评价等级为“良”。具体评分结果汇总如表2：

表2 项目绩效评分汇总表

指标	决策类	过程类	产出类	效益类	合计
权重	10	36	24	30	100
得分	6.5	33.45	20.8	27	87.75
得分率	65%	92.92%	86.66%	90%	87.75%

(二) 绩效分析

从项目决策方面来看，该项目与部门职责、发展战略相适应，项目立项依据充分，立项程序规范，设置绩效目标，但绩效指标明确性有待加强。

从项目管理方面来看，预算执行率为82.19%；预算严格按照补贴标准进行编制；资金使用合规；资金到位及时并拨付；专款专用；项目管理

制度较健全，执行有效。

从项目产出和绩效方面来看，项目整体产出和效果目标完成情况良好，按照项目计划，全年建成2家综合为老服务中心、3家老年人日间服务中心，满足更多社区老年人养老服务需求。加快标准化老年活动室建设，全年新建和改造5个老年活动室。积极培育“社区老年人示范睦邻点”，完成10个示范睦邻点的培育工作。除当年度未发文项目，其余所有补贴都及时下发到各个申请单位，补贴按时完成率较高，项目管理人员满意度较好，但项目单位补贴资金跟踪管理制度有待进一步完善，补贴资金跟踪管理制度部分未进行执行。

三、经验教训和建议

（一）主要经验及做法

1、民政局积极指导落实，老年宜居社区建设有序推进

2019年，普陀区民政局建成2家综合为老服务中心、3家老年人日间服务中心，满足更多社区老年人养老服务需求；加快标准化老年活动室建设，全年新建和改造5个老年活动室；开展“适老房”住房改造项目，为普陀区300户低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务，至2019年底，累计受益家庭达2374户；继续开展“老伙伴计划”，全区组织2,580名志愿者与12,900为老人进行结对关爱，开展“两天一慰问”活动，累计慰问次数达169,346人次，为401位孤老开展“上门探访”活动共计1.45万人次。普陀区民政局按照区老龄事业发展“十三五”规划，狠抓工作落实，不断创新工作机制，统筹兼顾，老龄事业全面推进，取得明显成效。

2、多措并举，老年保障制度逐步完善

普陀区民政局继续加大养老服务机构的行业监管力度、设立长护险服

务质量监管项目，公开招投标委托社会组织对本区养老服务机构的运营管理、服务实施等情况开展季度监管考评，规范长护险定点服务机构护理服务的顺利实施。普陀区民政局以提升社区服务功能为宗旨，不断推进社区养老、公益项目、便民服务等工作，持续提升养老服务水平，为老年人提供更普惠、更便利的养老服务。

（二）存在的问题

1、项目资金监管存在不足，跟踪保障机制有待完善，补贴资金跟踪工作有待加强

据了解，项目实际操作过程中，市级补贴资金下拨至区民政局各科室部门后，由各科室部门指导街镇按有关规定使用资金，并由区民政局进行监督及考核。而本项目对补贴资金下拨到区，再到街镇的过程跟踪没有明确、完善的管理或制度要求。区级层面对于项目资金准确到位情况考察工作由于没有具体的标准而很难开展，补贴资金跟踪工作有待加强，并且在各类经费下拨后，对街镇资金的使用虽进行了部分监控，但对其使用情况、使用方式的掌握情况需进一步提升，且监控过程及结果未有相关明确记录，很难为后续建设、维修、运作考核等各类投入提供数据支撑。

2、绩效目标申报表内容不完善，相关指标及绩效目标准确性有待提高

通过项目梳理普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目发现，该项目在绩效目标申报表编报时，项目总目标及项目年度绩效目标编制内容不完善，产出目标、效果目标及影响力目标与具体市级福彩公益金专项关联度较低，绩效目标申报表编制方面有待提高。

（三）建议及改进措施

1、加强对补贴资金的使用情况、方式的监控，进一步完善补贴资金跟踪管理机制，保障项目顺利实施

建议项目单位进一步完善补贴资金跟踪管理制度,明确对补贴资金下拨到各单位的过程跟踪管理要求。同时进一步加强区级层面对于项目补贴资金拨付过程的监控力度以及补贴到位监督管理,通过定期抽查等方式,加强对补贴资金使用情况、历年结余、使用方式等的监控,为后续建设、维修、运作考核等各类投入提供有效的数据支撑。

2、加强绩效目标申报表编制,增加项目与指标关联性

项目组建议项目单位今后实施同类项目时,绩效目标申报表中项目总目标及年度绩效目标要结合部门年度计划,与当年度项目实施内容情况吻合;加强产出目标、效果目标及影响力目标与项目的关联性,保障项目实施过程中指标与项目贴合,以便于管理及追溯项目实施进度。

(四) 其他相关问题及建议

通过项目组的调查了解,2019年市级福彩公益金专项存在财政资金沉淀行为。2019年该项目结余资金为339.04万元,除4.56万元沉淀在老年基金会账户,其余334.48万元均在专用存款账户。为提高财政资金使用效率,项目组建议结余资金应进行返还,待来年再根据项目需求情况进行资金申请,以保障财政资金规范、高效。

普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目 财政支出绩效评价报告

前言

根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）及《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）等文件的规定，积极贯彻落实全国财政工作会议及市财政局、区政府等相关要求，瞄准区级财政 2021 年底前基本建成“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化的总目标，持续推动财政资金使用加力增效，上海强睿资产评估有限公司受上海市普陀区财政局（以下简称“区财政”）委托，对上海市普陀区民政局（以下简称“区民政局”）“2019 年市级福彩公益金专项经费”项目进行绩效评价。本公司根据前期确定的工作方案开展本次绩效评价工作，经过绩效目标和指标梳理、合规性检查、数据采集、访谈、调查等必要的程序，采用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目立项背景、目的和依据

1、立项背景

习近平总书记社会建设思想的一个核心，就是强调不断改善民生，习近平总书记多个场合多次强调，“要加快推进民生领域体制机制创新，促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜¹”。并且，李克强总理在 2015 年的《政府工作报告中》指出，要培育和催生经济社会发

¹出自 2015 年，思想理论教育导刊——习近平全面建成小康社会思想探析。

展新动力，增加公共产品和服务供给，鼓励社会参与。提高供给效率。要加强和创新社会治理，发展专业社会工作，志愿服务和慈善事业。

“十三五”期间，人口老龄化持续发展的态势，成为上海经济发展的重要特征。低龄老年人口快速增加，高龄人口平稳增长，老龄人口比重持续加大；独生子女父母成为老年人群主体，纯老家庭、独居老年人不断增加；非户籍常住老年人口逐渐增加。庞大的老年群体以及由此产生的养老服务需求，给产业结构、经济结构、劳动力结构、社会结构等带来机遇和挑战，对上海经济社会发展产生全面长期深远的影响。

为了响应中央对福利事业和社会治理的高度重视，推动上海老龄事业持续健康发展，并尽快提高现有社会公共服务能力，完善社会保障体系并提高保障标准，适应人口迅速老化的社会结构，让每一个老人能够安享一个健康安全而又尊严的晚年，2014年，上海市人民政府印发了《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》（沪府发〔2014〕28号），明确提出“到2020年，全面建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系‘五位一体’的社会养老服务体系”。

普陀区民政局积极响应上级号召，根据《上海市老龄事业发展“十三五”规划》、《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》（沪府发〔2014〕28号）、《上海市老龄工作委员会办公室、上海市民政局关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办发〔2014〕10号）等要求，依据上海市福彩中心下达中央福彩金资助项目及2019年市区财力结算提前下达预算表，并根据上海市人民政府实事项目的安排要求和民政业务工作的实际需要下达福彩公益金资助项目经费，秉持福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，达到福彩公益金资助项目的社会效益。

2、立项目的

通过开展 2019 年市级福彩公益金专项经费项目，突破现有养老服务瓶颈，提升社区综合为老服务管理能力；深化发展社区居家养老服务体系，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求的目的。按照福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，达到福彩公益金资助项目的社会效益。通过广泛宣传和推广普及，最大限度地普及全区老人，逐步实现社会福利政策普惠制、公共服务均等化。

3、立项依据

(1)《中华人民共和国老年人权益保障法》：“地方各级人民政府和有关部门、基层群众性自治组织，应当将养老服务设施纳入城乡社区配套设施建设规划，建立适应老年人需要的生活服务、文化体育活动、日间照料、疾病护理与康复等服务设施和网点，就近为老年人提供服务。”

(2)《上海市老年人权益保障条例》：“区、县以及乡、镇人民政府和街道办事处应当根据本行政区域内老年人口的分布状况，按照方便老年人的原则，合理设置老年活动室等文体娱乐场所。”

(3)《上海市老龄事业发展“十三五”规划》（沪府发〔2016〕85号）：“到 2020 年底，全市建成 200 家以上社区综合为老服务中心，实现街镇基本覆盖。”

(4)《上海市深化养老服务实施方案（2019—2022）》（沪府规〔2019〕26号）：“聚焦失能失智等老年人刚性需求，完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系，创新养老服务业态，丰富养老服务内涵，提供高品质的养老服务。”

(5)《上海市民政局关于在养老服务中加强老年认知障碍照护服务工作的通知》（沪民养老发〔2019〕4号）：“聚焦老年认知障碍照护服务的刚性需求，加大力度，加快发展，着力加强老年认知障碍社区干预、机构

照护、社会宣教等工作，营造关注、关心、关爱认知障碍老年人的社会环境，提升本市老年认知障碍照护服务水平，推动本市养老服务高质量发展。”

（二）项目资金来源、项目预算及资金使用情况

1、预算资金来源

区民政局2019年市级福彩公益金专项经费为2019年新增项目，2019年市级福彩公益金专项经费年初预算为1910.54万元，未进行年中调整，仅各子项目内进行预算调整。该项目资金来源市级福彩公益金，为转移性支付项目。

2、资金使用情况

普陀区民政局2019年市级福彩公益金专项经费项目2019年年初预算为1910.54万元，年中实际安排1903.54万元；2019年该项目实际支出1564.5万元，预算执行率为82.19%。项目总体完成度较好。

表 1 2019 年市级福彩公益金专项经费资金支出明细表

单位：万元

序号	项目名称	分配金额	支出金额	结余金额	预算执行率
1	新建老年人日间服务中心	250	180	70	72%
2	资助老年人社区援助服务	232.2	232.09	0.11	99.95%
3	新建改造老年活动室	150	70	80	46.67%
4	标准化老年活动室“以奖代补”	49.2	0	49.2	0%
5	社区综合为老服务中心建设	30	0	30	0%
6	社区睦邻点建设	10	10	0	100%
7	认知症友好社区试点建设	120	30	90	25%
8	社区养老护理员“以奖代补”	12	0	12	0%
9	社区公益服务项目	600	595.54	4.46	99.26%
10	新增养老床位项目	49	49	0	100%
11	养老机构运营补贴（以奖代补）	45	45	0	100%
12	改造认知症照护床位	169	169	0	100%
13	新建老年人助餐点建设补贴	98	98	0	100%
14	上海市福利社会机构安装故障电弧探测器项目	25.5	22.23	3.27	87.18%

序号	项目名称	分配金额	支出金额	结余金额	预算执行率
15	资助关爱功臣活动	63.64	63.64	0	100%
	合计	1903.54	1564.5	339.04	82.19%

3、项目实施情况

截止 2019 年底，区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目已经实施完毕，其中标准化老年活动室“以奖代补”项目因 2019 年市级未发文通知开展相关工作，因此该项目并未执行以及经费支出；社区综合为老服务中心建设及社区养老护理员“以奖代补”项目因老龄事业发展中心未进行拨付，2020 年调整后已拨付。其他补贴项目已实施完毕。区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目在当年度绩效目标申报时，二级项目及三级项目较单一；实际在项目实施时，2019 年市级福彩公益金专项经费项目共计包含 15 项目实施内容，其中包括新建老年人日间服务中心、资助老年人社区援助服务等。

①新建老年人日间服务中心：为给社区中失能失智老年人，以及其他生活自理困难的高龄、独居等老年人，提供生活照料、康复护理、精神慰藉等日间托养服务，贯彻社区老年人日间服务中心职能，根据《上海市民政局、上海市财政局关于加快社区老年人日间照护机构建设的意见》要求，对不同规模的社区老年人日间照护机构按照项目投资额进行补贴。2019 年普陀区共建成 3 个社区老年人日间服务中心，按照投资额的补贴标准，共计补贴资金 180 万元。截止 2019 年底，新建老年人日间服务中心项目已经拨付 180 万元。拨付明细详见下表。

补贴标准：根据《上海市民政局、上海市财政局关于加快社区老年人日间照护机构建设的意见》要求，对不同规模的社区老年人日间照护机构按照项目投资额进行补贴：投资额 30 万元（含）-59 万元、60 万元（含）-99 万元、100 万元（含）-149 万元、150 万元以上（含）四档，分别给予 15 万元、30 万元、40 万元、60 万元补贴，各区按照不少于 1:1

的比例配比。

表 2 2019 年新建老年人日间服务中心结算资金拨付表

单位：万元

序号	街镇	项目名称	投资额 100-149 万	补贴 小计	投资额 150 万以上	补贴 小计	合计
1	甘泉街道	甘泉沪太片区老年人 日间服务中心	0	0	1	60	60
2	宜川街道	宜川香溢片区老年人 日间服务中心	0	0	1	60	60
3	长征镇	长征怒江片区老年人 日间服务中心	0	0	1	60	60
	合计		0	0	3	180	180

②资助老年人社区援助服务：为结对关爱服务，做实做细为老志愿服务工作，推广社区为老助老形式，开展形式多样的社区关爱活动，扩大社会力量参与，拓展居家支持和邻里互助服务的受益面，努力营造尊老、爱老、助老社会氛围。普陀区老龄事业发展中心根据市民政局 2019 年度工作总体部署，通过招投标的方式，确定了 2019 年“老伙伴”计划项目承接方为上海市普陀区居家养老服务管理中心，项目承接方的中标金额为 232.09 万元。

普陀区居家养老服务管理中心通过对独居老人每两天一问候、对孤老每周一次探访等方式，为老人提供精神慰藉，缓解老年人孤独寂寞等负面情绪；通过组织适宜的、多样化的社区活动，促进老人与他人互动，增强同辈交往；帮助有需要的老人级家庭了解社区为老服务相关信息，帮助老人获得适宜的服务社区服务。

普陀区老龄事业发展中心按照招标合同的约定，分三期向普陀区居家养老服务管理中心支付项目经费。首次支付项目总金额的 50%，116.04 万元；项目中期完成后支付总金额的 30%，69.63 万元；项目验收合格后向承接方支付项目总金额的 20%，46.41 万元。截止 2019 年底，该项目实

施良好，通过普陀区老龄事业发展中心验收，本项目共计拨付 232.09 万元。

③**新建改造老年活动室**：“标准化老年活动室实现居村全覆盖”是上海市老龄事业发展“十三五”规划的重要目标和约束性指标，并且老年活动室是老年人活动的重要场所，是社区为老服务设施均衡布局的重要一环。根据《上海市民政局关于下达 2019 年市政府实事项目任务指标的通知》（沪民办发〔2019〕4 号）文件要求，2019 年普陀区建设总目标为新建 3 家、改造 2 家标准化老年活动室，截至 2019 年底，普陀区老龄事业发展中心已按时全面完成新建和改造的 5 个标准化老年活动室建设的指标数，对 5 家下拨市级福利彩票公益金 70 万元。拨付明细详见下表。

补贴标准：按照《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4 号），对不同的建设标准的老年活动室进行补贴。一类项目，即对从未接受过市级财力资助，总投资额再 40 万以上（含 40 万）、20-40 万元（含 20 万）的项目，由市级彩票福利金分别给予 20 万元、10 万元的一次性补贴。二类项目，即对接受过市级财力资助，建成 10 年后（含 10 年）改造的项目，按照一类项目的补贴标准予以一次性补贴。三类项目，即对接受过市级财政资助，建成 5-10 年内（含 5 年）改造，总投资额再 10 万元以上（含 10 万元）的项目，市级彩票福利金给予 5 万元一次性建设补贴。

表 3 2019 年新建改造老年活动室结算资金拨付表

单位：万元

序号	街镇	项目名称	新建 40 万以上	补贴小计	改造 10 万以上	补贴小计	合计
1	长征镇	运旺老年活动室	1	20	0	0	20
2	桃浦镇	金祁二期老年活动室	1	20	0	0	20
3	长风街道	锦绿老年活动室	1	20	0	0	20

4		海鑫老年活动室	0	0	1	5	5
5		长风一村老年活动室	0	0	1	5	5
	合计		3	60	2	10	70

④**标准化老年活动室“以奖代补”**：因 2019 年上海市未发文通知开展相关工作，因此该项目未进行。截止 2019 年底，标准化老年活动室“以奖代补”项目未进行资金列支。

⑤**社区综合为老服务中心建设**：社区综合为老服务中心是指社区内各类为老服务设施相对集中设置，并依托信息化管理平台，统筹为老服务资源、提供多样化服务、方便群众办事的为老服务综合体。根据上海市老龄工作委员会办公室《关于加强社区综合为老服务中心建设的指导意见》（沪老龄办发〔2016〕5 号）和《社区综合为老服务中心评估标准》要求，2019 年普陀区共建成 2 个社区综合为老服务中心并通过市专家组评估验收。市民政局对完成项目建设任务的 2 个社区综合为老服务中心项目进行补贴，应补贴资金总计 120 万元，当年度未进行拨付，2020 年调整后已拨付。

补贴标准：根据《关于下拨 2017 年社区综合为老服务中心项目市级福利彩票公益金补贴资金的通知》（沪民老工发〔2017〕21 号）：对经评估的社区综合为老服务中心，分两档给予补贴。A. 整体建设且建筑面积在 800 平方米（含）以上的，一次性补贴 60 万元。整体建设是指选址新建或在原有设施基础上进行整体规划、功能作较大调整的项目。B. 局部改造，或者虽整体建设但建筑面积在 800 平方米以下的，一次性补贴 30 万元。局部改造是指在原有设施基础上增加场所设施及功能的项目。

⑥**社区睦邻点建设**：社区睦邻点是指社区内邻近居住的老年人，依托相对固定的活动场所，自觉发起、自愿参加、自主活动、自我服务的社区非正式组织形态。培育发展睦邻点是建设老年宜居社区、构建养老服务非正式照料体系的重要内容。根据《上海市民政局关于下达 2019 年市政府实项目任务指标的通知》（沪民办发〔2019〕4 号）文件要求，2019 年普

陀区建设总目标为新建 10 家社区老年人睦邻点，截至 2019 年年底已按时完成 10 家建设的指标数，经市养老服务处审核确认，对符合要求的 10 家示范睦邻点，由市级福利彩票金按照每个示范睦邻点 1 万元的标准给予一次性补贴，资金总计 10 万元。拨付明细详见下表。

补贴标准：根据《关于下拨 2017 年示范睦邻点市级福利彩票公益金补贴资金的通知》（沪民老工发〔2017〕20 号），对符合要求的 500 家示范睦邻点，由市级福利彩票金按照每个示范睦邻点 1 万元的标准给予以一次性补贴。

表 4 2019 年度社区睦邻点建设项目资金拨付表

单位：万元

序号	所属街镇	名称	补贴资金
1	长寿街道	安全睦邻点	1
2	曹杨街道	必乐和睦邻点	1
3	长风街道	世纪同乐老年睦邻点	1
4	宜川街道	泰山一村小区“温馨家园”老年睦邻点	1
5	甘泉街道	甘泉路步行街睦邻点	1
6	石泉街道	管一久灸飘香互助睦邻点	1
7	真如镇街道	夕阳乐睦邻点	1
8	长征镇	象源丽都睦邻点	1
9	桃浦镇	邻谐居睦邻点	1
10	万里街道	先锋楼睦邻点	1
合计			10

⑦认知症友好社区试点建设：为贯彻《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022）》（沪府规〔2019〕26 号）中坚持以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化，统筹养老服务领域“底线民生”“基本民生”“质量民生”，处理好政府、社会、家庭之间的关系，深化放管服改革，促进高质量发展，确保基本养老服务应保尽保，多样化、多层次养老服务需求得到有效满足。按照《上海市民政局关于在养老服务中加强老年认知障碍照

护服务工作的通知》（沪民养老发〔2019〕4号），上海市开展了老年认知障碍友好社区试点。普陀区长寿路街道被确定为首批试点单位，上海市对试点单位下拨了三年的试点经费45万元。目前已下拨第一年的试点经费30万至长寿街道，根据文件标准，普陀区按照不低于1:1的比例予以配套资金支持30万元。

扶持标准：根据《关于在养老服务中加强老年认知障碍照护服务工作的通知》（沪民养老发〔2019〕4号），对纳入试点的单位，给予市级资金支持，在3年试点周期内，各区、街镇按照不低于1:1的比例予以配套资金支持。鼓励各区、街镇动员社会资源对试点工作给予资金支持。

③社区养老护理员“以奖代补”：为进一步推进上海市养老护理人员队伍规范化建设，不断提升社区为老服务质量，促进本市社区居家养老服务工作专业化、规范化发展，针对上海市实行非营利组织会计制度的社区养老服务机构，类型包括长者照护之家、社区老年人日间照护机构、居家照护服务机构等开展“以奖代补”扶持。根据《上海市民政局关于对本市非营利性社区养老服务机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民老工发〔2018〕3号）要求，2018年普陀区共有11家非营利性社区养老服务机构申请奖补资金，针对2家长者照护之家，2家社区老年人日间照护机构，7家居家照护服务机构，奖补市级福利彩票公益金36.62万元。截止2019年底，社区养老护理员“以奖代补”项目已经执行完毕，当年度补贴未进行拨付，2020年调整后已拨付。

奖补标准：根据《上海市民政局关于对本市非营利性社区养老服务机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民老工发〔2018〕3号），A. 招用吃之王养老护理人员奖，社区养老服务机构员工制招用持有养老护理员初级、中级、高级等级证书的护理员，签订劳动合同并缴纳社会保险、分别按持证人数乘以本市上年度最低工资20%、30%、50%的标准给予社区养

老服务机构奖补;B. 招用专技人员奖,社区养老服务机构员工制招用医护、康复、社会工作等专技人员,签订劳动合同并缴纳社会保险,按专技人员乘以本市上年度最低工资 50%的标准给予社区养老服务机构奖补。

表 5 2019 年社区公益服务项目资金使用表

序号	社区养老服务机构名称	类型
1	上海万里社区爱照护长者照护之家	长者照护之家
2	上海长征社区馨越长者照护之家	长者照护之家
3	上海万里社区老年人日间照护中心	社区老年人日间照护机构
4	上海瑞福养老服务中心	社区老年人日间照护机构
5	上海市普陀区长寿路街道社区服务中心	居家照护服务机构
6	上海市普陀区宜川路街道社区服务中心	居家照护服务机构
7	上海市普陀区甘泉路街道社区服务中心	居家照护服务机构
8	上海普陀区石泉街道社区服务中心	居家照护服务机构
9	上海市普陀区真如镇街道社区服务中心	居家照护服务机构
10	上海欣泉为老服务中心	居家照护服务机构
11	上海明艾居家健服务中心	居家照护服务机构

⑨**社区公益服务项目**:根据上海市民政局为老服务实事项目工作要求和《关于下达 2019 年社区为老服务实事项目任务指标的通知》(普民(2019)6 号)的文件精神,2019 年普陀区适老性住房改造指标总数为 300 户,每户改造经费为 2 万元(其中社会组织服务费 1950 元/户,施工工程费 17000 元/户,预备金 1050 元/户),总经费共计 600 万元整。因该项目经费来自上海市财政福彩公益金转移支付,因此市级民政指标 300 户为子项目考核内容。2019 年上海市老年基金会普陀区分会为全区 300 个低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务,每户改造资金平均 2 万元,该项目的工程队以及提供服务的社会组织均通过招投标方式确定了上海轶林建设工程有限公司、上海康亭建筑安装工程有限公司、上海汇源建设开发有限公司、上海强和建筑装饰有限公司、上海云捷建筑装饰工程有限公司、上

海贯展建筑装饰工程有限公司，工程中标总额为 505.58 万元；2019 年 5 月，上海市老年基金会普陀区分会通过社会组织招投标，确定上海益寿为老服务工作站为社会组织，中标金额为 58.49 万元。之后为进一步提升“适老房”改造老人家庭的居家爱生活安防，上海市老年基金会普陀区分会用项目预备费为老人家庭添置全套的消防安全用品，其中包含水基灭火器、呼吸器、强光手电、钢丝绳、灭火毯、消防湿巾等，上海市老年基金会普陀区分会通过市场询价确定上海昕芹实业有限公司承接采购配送事项，总经费共计 31.47 万元。截止 2019 年底，社区公益服务项目共计使用 595.54 万元。经费使用组成详见下表。

表 6 2019 年社区公益服务项目资金使用表

单位：万元

序号	经费使用组成	中标单位	金额
1	工程款	上海轶林建设工程有限公司、上海康亭建筑安装工程有限公司、上海汇源建设开发有限公司、上海强和建筑装潢有限公司、上海云捷建筑装饰工程有限公司、上海贯展建筑装饰工程有限公司	505.58
2	社会组织服务	上海益寿为老服务工作站	58.49
3	消防用品	上海昕芹实业有限公司	31.47
合计			595.54

⑩**新增养老床位项目**：新增养老床位是根据区域养老服务设施分布情况和老年人养老需求，因地制宜地建设养老床位（含养老机构床位和长者照护之家床位），是主要面向社区内失能老人、高龄独居老人以及其他有需要的老年人，提供涵盖机构照料、社区照护、居家护理的一站式综合服务。普陀区养老服务科根据《上海市民政局、上海市财政局关于加快推进本市长者照护之家建设的通知》（沪民福发[2015]27号）的要求，对上海甘泉社区慧享福长者照护之家建设完毕并核定备案床位 49 张，按照市级福彩金按每张床位 1 万元的标准给予补贴，普陀区政府按照不低于 1:1 的比例配补 49 万元。截止 2019 年底，上海甘泉社区慧享福长者照护之家

已建设完成并投入运营，新增养老床位项目共计支出 49 万元。

补贴标准：根据《上海市民政局、上海市财政局关于加快推进本市长者照护之家建设的通知》：“长者照护之家参照养老机构床位补贴政策，由市级福利彩票公益金给予每张床位 1 万元的一次性建设补贴，各区县政府按照不低于 1:1 的比例配补。”

⑪养老机构运营补贴（以奖代补）：为了扶持和促进本市非营利性养老机构健康规范发展，引导养老机构不断提升服务质量，通过实施“以奖代补”扶持政策，支持养老机构加快发展，破解有关瓶颈问题，创新服务管理方式，提高为老年人服务质量和水平。普陀区养老服务科根据市民政局《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民规[2017]6号）的文件精神，对符合普陀区 19 家非营利性社区养老服务机构申请奖补资金，奖补市级福利彩票公益金 45 万元。养老机构运营补贴（以奖代补）项目年初预算 45 万元，未进行中终调整，截止 2019 年底，养老机构运营补贴（以奖代补）共计支出 45 万元，其中 44.77 万元用于养老机构招用持证人员补贴，0.23 万元拨付上海云集子长养老院内设医疗机构。经费使用组成详见下表。

奖补标准：根据《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策的通知沪民规（2017）6号》，A. 招用持证养老护理人员奖，社区养老服务机构员工制招用持有养老护理员初级、中级、高级等级证书的护理员，签订劳动合同并缴纳社会保险、分别按持证人数乘以本市上年度最低工资 20%、30%、50%的标准给予社区养老服务机构奖补；B. 招用专技人员奖，社区养老服务机构员工制招用医护、康复、社会工作等专技人员，签订劳动合同并缴纳社会保险，按专技人员乘以本市上年度最低工资 50%的标准给予社区养老服务机构奖补。

表 7 2019 年养老机构运营补贴（以奖代补）资金使用表（表一）

单位：万元

序号	奖补项目			奖补数目	奖补标准	奖补资金额	小计
1	招用持证人员 奖	养老护理人 员	初级	472	2420*20%元/月	22.84	44.77
2			中级	47	2420*30%元/月	34.12	
3			高级	20	2420*50%元/月	24.2	
4		专技人员		133	2420*50%元/月	16.09	
总计							44.77

表 8 2019 年养老机构运营补贴（以奖代补）资金使用表（表二）

单位：万元

序号	养老机构名称	申请奖补资金金额
1	上海市普陀区泰和源养老院	1.55
2	上海普陀区曹杨敬老院	2.23
3	上海普陀区云集曹杨敬老院	1.16
4	上海云集养老院	0.15
5	上海中环逸仙敬老院	2.20
6	上海市普陀区白丽敬老院	1.40
7	上海普陀区桃浦镇社会福利院	1.79
8	上海市鑫美养老院	0.70
9	上海普陀区甘泉路街道敬老院	1.45
10	上海普陀区沙田敬老院	3.44
11	上海长寿家园养老院	1.45
12	上海长寿家园桃浦九村养老院	1.84
13	上海普陀区甘泉宏利敬老院	2.90
14	上海普陀区真如颐天年养老院	0.58
15	上海宜川养老院	13.12
16	上海普陀区宜川第二敬老院	0.05
17	上海新长征福利院	4.21
18	上海普陀区曹安敬老院	2.57
19	上海普陀区甘泉路街道合阳老年公寓	1.98

序号	养老机构名称	申请奖补资金金额
	合计	44.77

⑫**改造认知症照护床位**:为提高上海市认知症照护服务水平,加快发展面向失智老年人的专业照护、康复服务,2018年上海市将“改建1000张失智老人照护床位”列入市政府实事项目,探索建立本市认知症照护服务体系。为做好相关工作,市民政局、市财政局根据上海市政府办公厅《关于推进本市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见》(沪府办〔2016〕70号)等相关文件精神,联合制定了《认知症老年人照护床位设置工作方案(试行)》(沪民福发〔2018〕11号),根据方案内容,每个认知症照护单元一次性开办补贴10万元、每张床位1万元的标准给予补贴。2019年根据普陀区已完成认知症照护床位含上海百达敬老院、上海云集新曹杨颐养院、上海市普陀区长寿路街道敬老院、上海普陀区桃浦镇第一养老院发放市级补贴,共计169万元。截止2019年底,改造认知症照护床位项目共计支出169万元。经费使用组成详见下表。

扶持标准:1)由市级福利彩票公益金给予每个认知症照护单元一次性开办补贴10万元,用于照护单元内的设施设备采购、更换和维护。2)在既有养老服务机构内设置的认知症照护床位,由市级福彩金按每张床位1万元的标准给予补贴,各区政府按照不低于1:1的比例配补。

表9 2019年改造认知症照护床位资金拨付表

单位:万元

序号	项目名称	开办补贴		床位补贴		资金小计
		单元数(个)	补贴资金	床位数(张)	补贴资金	
1	上海百达敬老院	2	20	18	18	38
2	上海云集新曹杨颐养院	4	40	31	31	71
3	上海市普陀区长寿路街道敬老院	1	10	9	9	19
4	上海普陀区桃浦镇第一养老院	2	20	21	21	41

序号	项目名称	开办补贴		床位补贴		资金小计
		单元数 (个)	补贴资金	床位数 (张)	补贴资金	
合计		9	90	79	79	169

⑬**新建老年人助餐点建设补贴**：为加快推进本市社区居家养老服务项目化发展，逐步满足上海市老年人助餐服务的需求，通过鼓励社区设立老年人助餐服务点，重点帮助解决本市高龄、独居、纯老家庭以及生活需要照料的老年群体的日常用餐难问题，提高老年人生活质量。根据《上海市民政局关于鼓励社区设立老年人助餐服务点的通知》（沪民福发[2008]12号），2019年根据普陀区已完成9处新建老年人助餐点建设，其中综合型助餐服务点3处；综合型助餐服务点4处；助餐服务点2处，共计补贴98万元。截止2019年底，新建老年人助餐点建设补贴项目共计支出98万元。经费使用组成详见下表。

补贴标准：经核准列为市政府实事项目的“综合型助餐服务示范点”、“综合型助餐服务点”、“助餐服务点”，分别按每个20万元、9万元、1万元的额度，由市福利彩票公益金提供一次性差别资助；各区县应按不少于1:1的比例予以配比，并根据实际情况对助餐服务点日常运作予以相应支持。

表 10 2019 年新建老年人助餐点建设补贴资金拨付表

单位：万元

序号	街镇	名称	地址	类型	市级资助金额
1	曹杨	梅岭北片区社区老年人助餐点	棠浦路 51 号	单一型	1
2		武宁片区社区长者食堂	曹杨路 926 号	综合型	9
3	甘泉	沪太片区社区长者食堂	宜川路 600 号	综合示范型	20
4	长征	怒江片区社区长者食堂	中江路 875 号	综合示范型	20
5		金沙片区社区长者食堂	泾阳路 119 号-125 号	综合示范型	20
6	石泉	铜川片区社区长者食堂	铜川路 366 号	综合型	9
7	桃浦	桃浦路片区社区长者食堂	桃浦路 1208 号	综合型	9
8		真南路片区社区长者食堂	真南路 822 弄 450 号	综合型	9

9	真如	真光片区社区老年人助餐点	真北路 1817 弄	单一型	1
合计					98

⑭上海市福利社会机构安装故障电弧探测器项目：根据市民政局《关于进一步做好养老机构(长者照顾之家)安装故障电弧探测器工作的通知》(沪民养老发[2019]13号)文件精神，进一步提高普陀区养老机构电器安全防范能力，实现安装故障电弧探测器全覆盖，普陀区社区服务中心在2017年已经完成43家养老机构1955间老人房间安装的基础上，再为11家养老机构(长者)195间老人房间安装电弧探测器。根据市区两级财政对每个房间一套设备不超过2500元补贴标准，经过3家公司比价，以2250元/间选定上海宗昶安防设备工程有限公司作为项目实施单位，项目采用合同签订后50%、竣工验收后45%、质保期满后5%的比率进行拨付，截止2019年底，该项目还在实施期间，仅拨付合同签订款22.23万元。

⑮资助关爱功臣活动：根据《上海市民政局关于开展“关爱功臣活动”的通知》(沪民优发〔2013〕24号)文件精神，普陀区退役军人事务局把63.64万元拨至拥军优属协会，以保障普陀区功臣医疗服务、生活服务、助老等相关服务。截止2019年底，该项目共计使用63.64万元。

(三) 项目的组织及管理

1、项目组织与职责



(1)上海市财政局：资金来源主体，是市级福彩公益金拨款单位，主要负责：

- ①市级福彩公益金预算审核及批复、资金核拨；
- ②对普陀区民政局下达市福彩金资助项目；

(2)普陀区民政局：项目主管及预算单位，是市级福彩公益金专项的项目主体，主要负责：

- ①市级福彩公益金专项经费预算编报；
- ②根据福利彩票公益金使用相关规定和本部门福彩公益金的审批流程对实施项目进行审核；
- ③根据市府实事项目的安排要求和民政业务工作的实际需要下达福彩公益金资助项目经费；

(3)区老龄事业发展中心、区养老服务科、区社区服务中心、区退役军人事务局：上述项目实施单位，主要负责：

- ①负责项目初步设计批复后的组织推进实施；
- ②承担项目资金结算审核功能；按照财务管理有关要求，对补贴项目进行拨付资金核算；
- ③对实施的各子项目进行管理和监督检查；
- ④负责牵头项目归档、销项工作等。

2、项目实施流程

本项目建设流程按照《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》（沪府发[2014]28号）、《上海市老龄工作委员会办公室、上海市民政局于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办发[2014]10号），自普陀区民政局立项后，经“市财政审核下拨资金”——“区民政局设立转户”——“根据项目情况报备申请”——“项目实施审核”——“验收及资金划拨”，各环节依次推进，层层

报批。具体实施流程如下

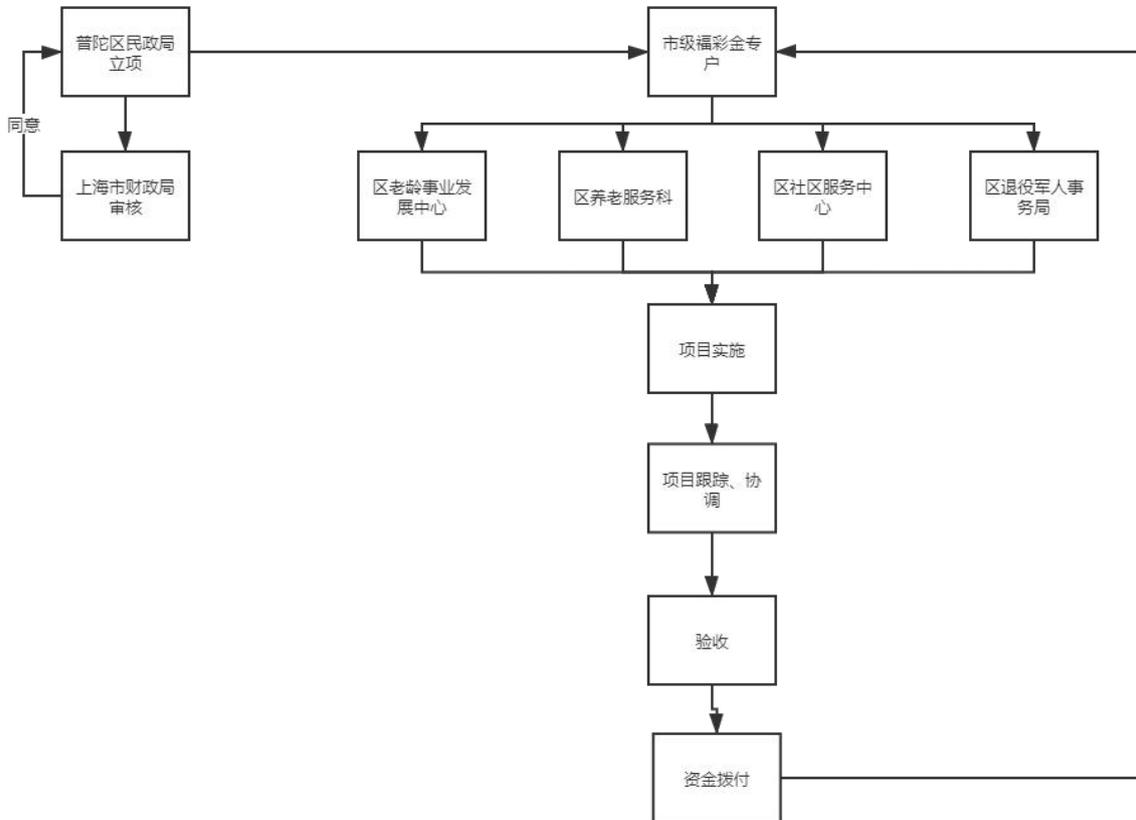


图 1. 项目流程图

3、项目管理制度

(1) 《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》（沪府发[2014]28号）；

(2) 《上海市老龄工作委员会办公室、上海市民政局于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办发[2014]10号）；

(3) 《民政部彩票公益金使用管理办法》；

(4) 《民政部彩票公益金民政部项目立项和评审办法》；

(5) 《民政部彩票公益金项目督查办法》；

(6) 《民政部彩票公益金使用管理信息公开办法》；

(7) 《民政部彩票公益金服务和其他类项目管理办法》；

- (8) 《招标投标管理办法》;
- (9) 《普陀区民政局预算编制与执行规定》;
- (10) 《财政资金使用申请、财务报销制度》;
- (11) 《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》(沪民老工发〔2018〕4号);
- (12) 《关于资助社区标准化老年活动室日常运作经费的实施意见》(闵民〔2011〕79号)。

(四) 利益相关方

- 1、预算主管部门：普陀区民政局；
- 2、项目实施单位：普陀区民政局、普陀区老龄事业发展中心、普陀区养老服务科、普陀区社区服务中心、普陀区退役军人事务局；
- 3、其他利益相关者：养老机构、长者照护之家的老人及社区居民等。

(五) 项目绩效目标

1、总目标

通过开展 2019 年市级福彩公益金专项经费项目，紧紧围绕上海市老龄事业发展要求，达到均衡养老服务设施布局，形成“一站多点”的设施网络；突破现有养老服务瓶颈，提升社区综合为老服务管理能力；深化发展社区居家养老服务体系，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求的目的，提高老年人的生活和生命质量，营造适合老年人居住的社会环境，满足老年人多层次需求。

2、年度绩效目标

(1) 进行申报的符合补贴标准的综合为老服务中心都享受到补贴，应补尽补率达 100%；项目及时完成福彩金补贴的发放，补贴按时完成率达 100%，对审核合格的建设项目及时做到应补尽补；

(2) 综合为老服务中心整体环境情况较好，内部设施设备完好，办事

窗口服务态度良好，办事窗口提供养老咨询、申请、反馈、服务投诉建议等服务的情况较好；

(3) 项目管理人员满意度达 90%，社区老人满意度达 90%；

(4) 项目设有相应补贴资金跟踪管理制度并且能够有效执行。

二、绩效评价工作情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围

本次评价从 2019 年市级福彩公益金专项经费项目产生的效果角度出发，力求从绩效的角度发现该项目中取得的成绩和产生的问题，优化财政支出管理改革，为下一步实施绩效预算奠定基础。具体目标如下：

1、通过评价，了解 2019 年市级福彩公益金专项经费项目的基本情况，对项目背景和目的、项目内容和现状、项目预算做深入调研和分析；

2、通过评价，了解 2019 年市级福彩公益金专项经费项目的产出和效果情况，及整体绩效状况。

3、通过评价，总结 2019 年市级福彩公益金专项经费项目规划和实施中的经验和不足。

4、通过评价，从绩效的角度发现该项目在决策、实施和管理过程中存在的问题，寻求解决方案，为进一步深化项目管理工作提供依据，深化发展社区居家养老服务体系，提高各职能部门管理水平，加强规范化、制度化建设，建立健全目标化管理制度，推进预算绩效管理。

(二) 绩效评价的依据

(1) 项目业务文件

① 《中华人民共和国老年人权益保障法》；

② 《上海市老年人权益保障条例》；

③ 《上海市老龄事业发展“十三五”规划》（沪府发〔2016〕85 号）；

④《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》(沪民老发〔2018〕4号)；

⑤《上海市民政局、上海市财政局关于加快社区老年人日间照料机构建设的意见》；

⑥《上海市民政局关于下达2019年市政府实事项目任务指标的通知》(沪民办发〔2019〕4号)；

⑦《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》(沪民老工发〔2018〕4号)；

⑧《关于加强社区综合为老服务中心建设的指导意见》(沪老龄办发〔2016〕5号)；

⑨《关于下拨2017年社区综合为老服务中心项目市级福利彩票公益金补贴资金的通知》(沪民老工发〔2017〕21号)；

⑩《上海市深化养老服务实施方案(2019-2022)》(沪府规〔2019〕26号)；

⑪《关于加快推进本市养老护理人员队伍建设的实施意见》(沪民老工发〔2017〕2号)；

⑫《上海市民政局关于对本市非营利性社区养老服务机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》(沪民老工发〔2018〕3号)；

⑬《上海市民政局、上海市财政局关于加快推进本市长者照护之家建设的通知》(沪民福发〔2015〕27号)。

(2) 绩效评价管理类文件

①《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)；

②《关于贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知》(财预〔2018〕167号)；

③上海市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22号）；

④上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》沪财绩〔2020〕6号。

（3）其他相关材料

- ①区财政预算安排的项目资金文件；
- ②项目实施总结、考核报告等文件；
- ③相关项目合同、档案材料等；
- ④相关报表、帐簿、凭证。

（三）绩效评价原则、评价方法等

本次绩效评价采用的方法是指标评价、数据采集和社会调查。

绩效评价指标体系按照逻辑分析法设计，包括项目决策、项目管理、项目绩效三类指标，主要围绕资金使用、项目管理、资源配置等方面，客观分析项目的产出和效果，进而提出完善意见。整个评价框架构成体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。为完成绩效指标的分析评价工作，由项目组依据指标体系设计了基础表、调查问卷和访谈提纲。

基础表发放给项目实施单位协助填报并对数据的真实性负责，项目组对数据进行核实确认、汇总分析。为确保评价工作的客观性和科学性，在数据复核过程中发现的项目实施单位填报的数据与相关资料有差异的，项目组将做进一步深入调查。

（四）绩效评价工作方案制定过程

本次绩效评价工作于2020年4月开始，前期根据普陀区民政局提供的关于相关资料制定相应的调研方案。在借鉴市、其他区同类项目相关经验的基础上，结合本项目实际情况，本着公平、公正、科学、可操作的原

则，明确了评价对象、评价范围、评价流程以及评价方法，并设计了绩效评价指标体系、社会调查方案等，完成了绩效评价工作方案。

（五）绩效评价实施过程

本公司承接本项目后，成立了评价小组，并于2020年4月21日在区财政局的组织下，召开了进点会，听取项目实施部门的基本情况介绍。会前，本公司结合前期市民政局类似项目的预算评审经验拟定初步资料清单，并于会后提交项目实施部门着手准备。同时，本公司评价组与项目实施部门相关人员建立工作群，便于及时沟通联系。

后续绩效评价工作计划安排如下：

1、拟定评价工作计划。（时间安排：4月22日-4月26日）

评价组根据项目进点会了解的初步情况，结合项目实施进度安排拟定评价工作计划并提交区财政绩效科，经修改并认可后予以实施。

2、初步资料收集。（时间安排：4月27日-4月30日）

评价组按照前一周提交的资料清单，收集初步资料。研读相关法规、项目管理制度等文件，梳理并确定评价指标、拟写问卷和访谈提纲。

3、现场查阅及访谈。（时间安排：5月6日-5月9日）

评价组现场查阅项目实施材料，并与项目实施相关人员进行访谈、了解项目实施情况。结合受益方及规模数量，拟定调查问卷、输入“问卷星”并生成二维码，通过项目实施部门发放给受益方扫码填写问卷。

4、现场走访。（时间安排：5月11日-5月15日）

抽取部分子项目，对第三方实施单位进行现场走访，了解项目实际执行情况。

5、绩效评价报告撰写。（时间安排：5月11日-5月20日）

评价组拟写评价报告，必要时安排现场回访（区民政局），补充核实资料及情况。

6、绩效评价报告评审、修订及提交。(时间安排：5月21日-5月29日)

评价组将评价报告初稿经项目实施部门征求意见后提交专家评审,根据专家评审意见修改报告,经区财政绩效科确认后出具正式评价报告。

三、评价结论与绩效分析

(一) 评价结论

1、评价结果

该项目最终评分结果综合得分为87.75分,评价等级为“良”。具体评分结果汇总如表10:

表10 项目绩效评分汇总表

指标	决策类	过程类	产出类	效益类	合计
权重	10	36	24	30	100
得分	6.5	33.45	20.8	27	87.75
得分率	65%	92.92%	86.66%	90%	87.75%

2、主要绩效

从项目决策方面来看,该项目与部门职责、发展战略相适应,项目立项依据充分,立项程序规范,设置绩效目标,但绩效指标明确性有待加强。

从项目管理方面来看,预算执行率为82.19%;预算严格按照补贴标准进行编制;资金使用合规;资金到位及时并拨付;专款专用;项目管理制度较健全,执行有效。

从项目产出和绩效方面来看,项目整体产出和效果目标完成情况良好,按照项目计划,全年建成2家综合为老服务中心、3家老年人日间服务中心,满足更多社区老年人养老服务需求。加快标准化老年活动室建设,全年新建和改造5个老年活动室。积极培育“社区老年人示范睦邻点”,完成10个示范睦邻点的培育工作。除当年度未发文项目,其余所有补贴都

及时下发到各个申请单位，补贴按时完成率较高，项目管理人员满意度较好，但项目单位补贴资金跟踪管理制度有待进一步完善，补贴资金跟踪管理制度部分未进行执行。

（二）具体绩效分析

1、项目决策类指标

项目决策类指标从项目立项和项目目标两方面考察，项目决策类指标标准分 10 分，实际得分 6.5 分。具体得分详见下表。

表 11 A 类指标得分情况表

指标名称						得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	
A 决策	10	A1 项目立项	4	A11 立项依据充分性	2	2
				A12 立项程序规范性	2	2
		A2 绩效目标	6	A21 绩效目标合理性	3	1
				A22 绩效指标明确性	3	1.5
合计					10	6.5

A11 项目与部门职能相适应

经评价，项目以《上海市老龄事业发展“十三五”规划》为重要指导精神，并且按照《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》、《上海市老龄工作委员会办公室、上海市民政局关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》、《关于加强社区综合为老服务中心建设的指导意见》的要求，着力完善综合为老服务体系，推动老年友好城市和老年宜居社区建设。故综上，项目按照国家和市级相关规定开展项目。项目立项依据充分，根据评分标准，该指标得满分，项目立项依据充分，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

A12 立项程序规范性

经评价，普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目通过了财政项目预算评审，在项目评审过程中提交了相关文件及材料，项目立项

程序规范，因此，根据指标评分标准，该指标得分 2 分。

A21 绩效目标合理性

经评价分析项目绩效目标，2019 年市级福彩公益金专项经费项目绩效目标与项目预算关联性较差，项目产出目标仅有计划执行率 $\geq 90\%$ ，且该项目目标和年度绩效目标过于简单化。因此，根据指标评分标准，该指标得 1 分。

A21 绩效指标明确性

经评价分析，项目绩效目标指标存在以下问题：1) 产出指标与预算不匹配，如，预算未进行明细设定，项目实际执行为 15 个子项目；2) 产出目标均缺失时效和质量指标；3) 效果类指标也未全面反映项目效果。因此，根据指标评分标准，该指标得 1.5 分。

2、过程类指标

过程类指标从资金管理、组织实施两方面考察，过程类指标标准分 36 分，实际得分 33.45 分。

表 12 B 类指标得分情况表

指标名称								得分	
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重		
B 过程	36	B1 资金管理	16	B11 预算编制合理性	4	-	-	4	
				B12 预算执行率	3	-	-	2.45	
				B13 财务管理制度健全性	3	-	-	3	
				B14 财务监控有效性	3	-	-	3	
				B15 资金使用合规性	3	-	-	3	
		B2 组织实施	20	B21 项目管理制度的健全性	10	B211 实施方案健全性	2	2	1
						B212 年度计划健全性	2	2	2
						B213 监督检查制度健全性	2	2	2
						B214 验收管理制度健全性	2	2	2
						B215 档案管理制度健全性	2	2	2
				B22 项目管理制度执行的有效性	10	B221 实施方案执行有效性	2	2	1
						B222 年度计划执行有效性	2	2	2

指标名称								得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	
						B223 监督检查执行有效性	2	2
						B224 验收管理执行有效性	2	2
						B225 档案管理执行有效性	2	2
合计					36			33.45

B11 预算编制合理性

经评价，普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目预算编制合理，预算编制遵循区财政预算编制要并且经费测算符合相关领域国家或行业标准，并科学合理。因此，根据指标评分标准，该指标得 4 分。

B12 预算执行率

经评价，本项目年初预算为 1910.54 万元，年中实际安排 1903.54 万元，实际支出 1564.5 万元，预算执行率为 82.19%，结余资金为 339.04 万元。因此，根据评分标准，该指标得 2.45 分。

B13 财务管理制度健全性

经评价，普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目依据《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老发〔2018〕4 号）、《上海市民政局、上海市财政局关于加快社区老年人日间照护机构建设的意见》、《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4 号）及《关于加强社区综合为老服务中心建设的指导意见》（沪老龄办发〔2016〕5 号）来实施本项目，该办法中有项目预算申报、财务报销等有关资金结算方面进行了严格规定，保障了财务管理以保障供给管理、制度与监督管理、资金管理。因此，根据评分标准，该指标得 3 分。

B14 财务监控有效性

经评价，普陀区民政局对补贴项目开展评审工作，评估合格后给予相

关补贴。评估不合格的由相关部门建设单位整改，整改后评估仍不合格的取消补贴资格。因此，根据评分标准，该指标得 3 分。

B15 资金使用合规性

经评价，项目资金使用符合国家财经法规和财务管理制度及有关专项资金管理办法的规定，资金拨付审批程序完整，资金支出内容符合项目预算批复或合同规定的用途，不存在截留、挤占、挪用、序列支出等情况为合规。因此，根据评分标准，该指标得 3 分。

B211 实施方案健全性

经评价，普陀区民政局 2019 年年度工作计划有设定相关实施方案，但并未针对该项目制定相应的实施方案，因此根据评分标准，该指标得 1 分。

B212 年度计划健全性

经评价，普陀区民政局制定了相应的监督检查，资金审核批复等，监督检查制度完善、健全，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

B213 监督检查制度健全性

经评价，普陀区民政局制定了相应的监督检查，资金审核批复等，监督检查制度完善、健全，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

B214 验收管理制度健全性

经评价，普陀区民政局制定了相应的验收管理制度，经评审后通过的项目，出具相应文件以保障项目验收，验收管理制度完善、健全，根据评分标准，该指标得 2 分。

B215 档案管理制度健全性

经评价，普陀区民政局制定了相应的档案管理制度，经评审验收通过的项目对其进行档案存档保存，档案管理制度完善、健全，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

B221 实施方案执行有效性

经评价，普陀区民政局依据 2019 年年度工作计划中相关实施方案，来实施本项目，但并未针对该项目制定相应的实施方案，因此，根据评分标准，该指标得 1 分。

B222 年度计划执行有效性

经评价，普陀区民政局依据年度实施本项目，且年度计划实施有效落实，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

B223 监督检查执行有效性

经评价，普陀区民政局制定了相应的监督检查，资金审核批复等，并依据项目监督检查执行本项目，因此根据评分标准，该指标得 2 分。

B224 验收管理执行有效性

经评价，普陀区民政局依据验收管理制度，对评审后通过的项目，出具相应文件以保障项目验收，且验收管理制度有效落实，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

B225 档案管理执行有效性

经评价，普陀区民政局制定了相应的档案管理制度，根据档案管理制度对经评审验收通过的项目对其进行档案存档保存，档案管理制度得到有效落实，因此，根据评分标准，该指标得 2 分。

3、产出类指标

产出类指标从产出数量、产出时效两方面考察，产出类指标标准分 24 分，实际得分 20 分。

表 13 C 类指标得分情况表

指标名称						得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	
C 产出	24	C1 产出数量	16	C11 新建为老服务项目完成率	4	4
				C12 综合为老服务项目应补尽补率	4	2.4
				C13 综合为老服务项目审核准确率	4	4

			C14 新建为老服务项目质量验收通过率	4	4
		C2 产出时效	8	C21 新建为老服务项目完成及时率	4
				C22 综合为老服务项目补贴发放及时率	4
合计				24	20.8

C11 新建为老服务项目完成率

经评价，该项目 2019 年应建设完成 10 个项目，其中包含新建老年人日间服务中心，资助老年人社区援助服务、新建改造老年活动室、社区综合为老服务中心建设、社区睦邻点建设、认知症友好社区试点建设、社会公益服务项目、新增养老床位项目、改造认知症照护床位及上海市社会福利机构安装故障电弧探测器项目，新建为老服务项目截止 2019 年底均已完成，因此，根据评分标准，该指标得 4 分。

C12 综合为老服务项目应补尽补率

经评价，该项目 2019 年应补贴 5 个项目，其中包含标准化老年活动室“以奖代补”、新建老年人助餐服务点建设补贴、社区养老护理员“以奖代补”、养老机构运营补贴（以奖代补）及资助关爱功臣活动，其中标准化老年活动室“以奖代补”因该项目未进行发文，因此该项目未实施，社区养老护理员“以奖代补”子项目因为当年预算额度不够，补贴资金不足的原因，补贴并未发放，综合为老服务项目应补尽补率为 60%，因此，根据评分标准，该指标得 2.4 分。

C13 综合为老服务项目审核准确率

经评价，该项目 2019 年应补贴 5 个项目，申报资料区民政局受理、审核。审核合格的项目，经综合平衡后提出拟给予支持的项目名单。拟给予支持的项目，由普陀区民政局向社会公示。申报资料经过审核、公示等环节，最终获得专项资金扶持的单位/项目均符合规定条件，未发现差错。因此，根据指标评分标准，该指标得 4 分。

C14 新建为老服务项目质量验收通过率

经评价，该项目 2019 年应建设完成 10 个项目，根据基础数据表、验收材料等材料以及对区民政和部分街镇的访谈，已经建设完成的新建为老服务项目均已经通过相关验收，并出具了相关验收报告。因此，根据评分标准，该指标得 4 分。

C21 新建为老服务项目完成及时率

经评价，该项目 2019 年应及时建设完成 10 个项目，新建为老服务项目截止 2019 年底均已完成。因此，根据评分标准，该指标得 4 分。

C22 综合为老服务项目补贴发放及时率

经评价，该项目 2019 年应补贴 5 个项目，截止 2019 年底，标准化老年活动室“以奖代补”因该项目未进行发文，因此该项目未实施，社区养老护理员“以奖代补”子项目因为当年预算额度不够，补贴资金不足的原因，补贴并未发放，综合为老服务项目补贴发放及时率为 60%，因此，根据评分标准，该指标得 2.4 分。

4、效益类指标

效益类指标从实施效益、满意度两方面考察，效益类指标标准分 30 分，实际得分 27 分。

表 14 D 类指标得分情况表

指标名称								得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	
D 效益	30	D1 项目效益	30	D11 实施效益	20	D111 养老机构日常服务能力的提升情况	4	4
						D112 重大安全事故零发生	4	4
						D113 项目后续规划情况	4	1
						D114 有责投诉数	4	4
						D115 信息公开情况	4	4
				D12 满意度	10	D121 社区老人满意度	5	5
						D122 项目管理人员满意度	5	5
				合计				

D111 养老机构日常服务能力的提升情况

经评价，2019年，普陀区民政局对普陀区养老机构从业人员进行了护理技能培训，并根据《关于开展养老院服务质量专项行动的通知》（民发[2017]51号），对养老机构的日常服务能力进行全方位的辅导金和考核，提升养老机构的日常服务能力。因此，根据评分标准，该指标得4分。

D112 重大安全事故零发生

经评价，该项目在2019年实施过程中未发生重大安全事故，评价小组据基础数据表等材料、对区民政和部分街镇的访谈以及评价组现场核查显示，该项目安全保障情况良好。因此，根据评分规则，该指标得4分。

D113 项目后续规划情况

经评价，项目组了解到项目补贴按计划拨付到区以及街镇，对于资金拨付到位和使用情况未能及时考察反馈，补贴资金跟踪管理制度执行过程需要进一步完善，并且区民政局对于全区的新建、改建为老服务项目未制定整体规划，对后续为老服务项目相关投入的管理及运营管理方式均需进一步完善，需在保障后续为老服务项目投入的同时、兼顾财政资金的使用效益，不重复建设。因此，根据评分标准，该指标得1分。

D114 有责投诉数

经评价，根据基础数据表等材料、对区民政和部分街镇的访谈以及评价组现场核查，普陀区民政局2019年市级福彩公益金专项经费项目2019年未出现相关有责投诉，运行保障情况良好，得满分。因此，根据评分标准，该指标得4分。

D115 信息公开情况

经评价，社区老人对社区综合为老服务中心的环境满意度为97.20%、对内部设施的满意度为96.91%、对服务人员态度的满意度为95.91%、对养老咨询综合服务情况的满意度为95.36%，平均满意度为96.36%，因此，根据评分规则，该指标得5分。

D121 社区老人满意度

经评价，社区老人对社区综合为老服务中心的环境满意度为 97.20%、对内部设施的满意度为 96.91%、对服务人员态度的满意度为 95.91%、对养老咨询综合服务情况的满意度为 95.36%，平均满意度为 96.36%，因此，根据评分规则，该指标得 5 分。

D122 项目管理人员满意度

经评价，项目组通过问卷调查、现场走访、电话询问等社会调查，项目管理人员对项目申报流程简便性、审核流程的简便性、各街镇管理情况、项目效果情况、项目运营管理执行情况的满意度均为 100%，管理人员平均满意度为 100%，根据评分标准，该指标得 5 分。

四、主要经验及做法、存在问题和建议

(一) 主要经验及做法

1、民政局积极指导落实，老年宜居社区建设有序推进

普陀区民政局在 2019 年全年建成 2 家综合为老服务中心、3 家老年人日间服务中心，满足更多社区老年人养老服务需求。加快标准化老年活动室建设，全年新建和改造 5 个老年活动室。并且同期开展 2019 年“适老房”住房改造项目，为普陀区 300 户低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务。至 2019 年底，累计受益家庭达 2374 户。继续开展“老伙伴计划”，全区组织 2580 名志愿者与 12900 为老人进行结对关爱，开展“两天一慰问”活动，累计慰问次数达 169346 万人次，为 401 位孤老开展“上门探访”活动共计 1.45 万人次。普陀区民政局按照区老龄事业发展“十三五”规划，狠抓工作落实，不断创新工作机制，统筹兼顾，老龄事业全面推进，取得明显成效。

2、多措并举，老年保障制度逐步完善

普陀区民政局继续加大养老服务机构的行业监管力度设立长护险服务质量监管项目,公开招投标委托社会组织对本区养老服务机构的运营管理、服务实施等情况开展季度监管考评,规范长护险定点服务机构护理服务的顺利实施。普陀区民政局以提升社区服务功能为宗旨,不断推进社区养老、公益项目、便民服务等工作,持续提升养老服务水平,为老年人提供更普惠、更便利的养老服务。

(二) 存在问题

1、项目资金监管存在不足,跟踪保障机制有待完善,补贴资金跟踪工作有待加强

通过项目组的调查了解,项目实际操作过程中,市级补贴资金下拨至区民政局各科室部门后,由各科室部门指导街镇按有关规定使用资金,并由区民政局进行监督及考核。而本项目对补贴资金下拨到区,再到街镇的过程跟踪没有明确、完善的管理或制度要求。区级层面对于项目资金准确到位情况考察工作由于没有具体的标准而很难开展,补贴资金跟踪工作有待加强,并且在各类经费下拨后,对街镇资金的使用虽进行了部分监控,但对其使用情况、使用方式的掌握情况需进一步提升,且监控过程及结果未有相关明确记录,很难为后续建设、维修、运作考核等各类投入提供数据支撑。

2、绩效目标申报表内容不完善,相关指标及绩效目标准确性有待提高

通过项目梳理普陀区民政局 2019 年市级福彩公益金专项经费项目发现,该项目在绩效目标申报表编报时,项目总目标及项目年度绩效目标编制内容不完善,产出目标、效果目标及影响力目标与具体市级福彩公益金专项关联度较低,绩效目标申报表编制方面有待提高。

（三）建议和改进举措

1、加强对补贴资金的使用情况、方式的监控，进一步完善补贴资金跟踪管理机制，保障项目顺利实施

建议项目单位进一步完善补贴资金跟踪管理制度，明确对补贴资金下拨到各单位的过程跟踪管理要求。同时进一步加强区级层面对于项目补贴资金拨付过程的监控力度以及补贴到位监督管理，通过定期抽查等方式，加强对补贴资金使用情况、历年结余、使用方式等的监控，为后续建设、维修、运作考核等各类投入提供有效的数据支撑。

2、加强绩效目标申报表编制，增加项目与指标关联性

项目组建议项目单位今后实施同类项目时，绩效目标申报表中项目总目标及年度绩效目标要结合部门年度计划，与当年度项目实施内容情况吻合；加强产出目标、效果目标及影响力目标与项目的关联性，保障项目在实施过程中指标与项目贴合，以便于管理及追溯项目实施进度。

（四）其他相关问题及建议

通过项目组的调查了解，2019年市级福彩公益金专项存在财政资金沉淀行为。2019年该项目结余资金为339.04万元，除4.56万元沉淀在老年基金会账户，其余334.48万元均在专用存款账户。为提高财政资金使用效率，项目组建议结余资金应进行返还，待来年再根据项目需求情况进行资金申请，以保障财政资金规范、高效。