

绩效跟踪结果报告

项目名称：2016 年度居家养老专项

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：上海久信会计师事务所有限公司

二〇一七年三月

目 录

摘要.....	1
一、项目基本情况.....	5
(一) 项目名称.....	5
(二) 项目起止日期.....	7
(三) 项目主要内容、涉及范围.....	7
(四) 项目资金投入安排情况.....	9
二、绩效目标的核对和确定情况.....	10
三、项目组织实施情况.....	15
(一) 项目组织情况.....	15
(二) 项目管理情况.....	19
(三) 项目组织实施的实际情况与目标的差异情况说明...	24
四、项目绩效情况.....	24
(一) 项目产出目标、效果目标的实现情况.....	24
(二) 项目绩效情况分析.....	29
(三) 项目实际绩效与目标的差异情况.....	29
五、问题、纠偏措施和建议.....	29

2016 年度居家养老专项 绩效跟踪结果报告

为全面落实《上海市人民政府办公厅转发市财政局关于全面推进预算绩效管理意见的通知》（沪府办发〔2013〕55号）精神，根据《上海市预算绩效管理实施办法》沪财绩〔2014〕22号要求，推进建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制，加强和规范上海市普陀区民政局（以下简称区民政局）的财政预算管理工作，全面反映项目实际执行情况和取得的实际成效，注重绩效管理链中的事中环节，及时发现问题，及时纠偏整改，促进绩效目标的实现，受普陀区财政局的委托，上海久信会计师事务所有限公司承担“2016 年度居家养老专项”（以下简称本项目）绩效跟踪评价工作。本次评价工作于 2016 年 5 月启动，按照上海市绩效评价的规范，经过了现场勘查、数据采集、统计分析等环节之后，上海久信会计师事务所有限公司对项目进行了绩效跟踪分析，形成了绩效跟踪报告。

一、项目基本情况

（一）项目名称

1、项目背景

为了保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德，1996 年 8 月 29 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》，

2012年12月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议对《中华人民共和国老年人权益保障法》修订通过，并由中华人民共和国主席令第72号进行公布。修订后的《中华人民共和国老年人权益保障法》第六条规定：各级人民政府应当将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划，将老龄事业经费列入财政预算，建立稳定的经费保障机制，并鼓励社会各方面投入，使老龄事业与经济、社会协调发展。国务院制定国家老龄事业发展规划。县级以上地方人民政府根据国家老龄事业发展规划，制定本行政区域的老龄事业发展规划和年度计划。

上海是全国第一个进入老龄化社会的城市，也是目前全国老龄化程度较高的特大型城市，上海市人民政府从1998年开始实施保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德。普陀区作为一个人口导入区，区域人口老龄化问题日益凸显。根据统计资料显示，2012年至2014年普陀区60周岁以上户籍老年人口由24.12万人上升至27.68万人，占普陀区户籍人口的比重由27%上升至31.03%，上升趋势明显。截止2015年12月，普陀区60周岁以上老年人口28.44万，占全区户籍人口的31.83%，其中80岁以上高龄老人53095人，独居老人12744人，失能失智老人300多人。

为了对应人口老龄化带来的挑战，上海市推出了以家庭为核心，以社区为依托，以上门、日托等形式，为居家老年人提供生活照料、康复辅助、送餐等内容的社区居家养老服务。上海市民政局（以下简称市民政局）为进一步推进居家养老工作，于2009年下发了《上海市民政局关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知》，对上海市户籍60周岁以上的低保、低收入等人群，由专业评估员根据《上海市老年照护等级评估表》，从生活自理能力、认知能力、情绪行为、视觉等四大主要参数，以及社会生活环境等背景参数，对老年人日常生活能力

进行评估，并通过项目分值化后得出“正常”、“轻度”、“中度”、“重度”四种评估结论，根据“轻度”“中度”和“重度”三级照料等级给予相应的养老服务补贴（非现金形式），同时还为其他需要自费服务的老年人提供相应的服务。2014年市民政局下发了《关于调整本市社区居家养老服务相关政策实施意见》的通知。

普陀区民政局为了贯彻本市居家养老文件精神，制定了《普陀区民政局关于进一步规范本区社区居家养老服务工作的通知》，在市级政策基础上，根据普陀区实际情况，增加了扩大服务补贴的范围：区户籍60-79周岁独居、纯老家庭中本人月养老金低于全市城镇企业月平均养老金的，经评估照料等级为重度的，在本人承担50%服务费前提下，按属地化原则享受服务补贴。90周岁老年人，居住地及户籍地均属于普陀区范围内的，可享受服务补贴。

2、项目主要解决的问题

发挥政府在保障基本养老服务需求方面的主导作用，以人人享有基本养老服务为目标、满足基本需求为标准，为高龄、失能（失智）、无子女等老年人提供服务价格合理的养老公共产品。对其中经济困难的老年人，通过养老服务补贴形式提供托底保障，做到应保尽保，维护其基本权益。

（二）项目起止日期

项目的实施期2016年1月1日至2016年12月31日。

本次跟踪评价的时期2016年1月1日至2016年12月31日。

（三）项目主要内容、涉及范围

1、主要内容

1.1 补贴对象

经老年照护等级评估，有照护需求且符合下列条件之一的60周

岁及以上本市户籍老年人，可申请养老服务补贴并享受相应待遇：

(1) 城乡最低生活保障家庭中的老年人，享受全额的养老服务补贴。

(2) 本人及其配偶家庭人均收入高于本市城乡最低生活保障标准、低于本市城乡低收入家庭标准的老年人，享受 80% 的养老服务补贴。

(3) 80 周岁及以上、本人月收入高于本市城乡低收入家庭标准、低于本市上一年度城镇企业月平均养老金的老年人，享受 50% 的养老服务补贴。

(4) 上述(二)、(三)两类对象中，无子女或 90 周岁及以上高龄的老年人，在以上待遇基础上再叠加享受 20% 的养老服务补贴。

1.2 补贴标准

补贴标准根据老年人的照护等级确定，由服务时数及服务单价构成。

照护等级为轻度、中度、重度（分别对应试点区采用的“老年照护统一需求评估标准”中“一级”、“二级、三级”、“四级、五级”）的，月服务时数分别为 30 小时单位、40 小时单位、50 小时单位。

照护等级为轻度、中度、重度的服务单价逐步实行统一单价，以当年度本市最低小时工资标准为准，并随全市最低小时工资标准的增长逐年同步调整。

2016 年 1-3 月，照护等级为轻度、中度的服务单价为 18 元/小时，重度的服务单价为 20 元/小时。

2016 年 4 月-12 月，照护等级为轻度、中度的服务单价为 19 元/小时，重度的服务单价为 20 元/小时。

2、项目范围：上海市普陀区范围内。

(四) 项目资金投入安排情况

1、项目资金:

(1) 2016 年度项目预算情况

区民政局根据居家养老前 3 年的执行情况、预计当年度服务对象数量以及预计 2016 年补贴标准, 申请本项目预算 3125 万元, 并填报项目绩效申报表, 经过区财政审批同意, 纳入区民政局 2016 年部门预算。

2、资金支付情况

截止 2016 年 12 月 31 日, 区民政局共计支付 2978.4525 万元, 预算执行率 95.31%。

表 1-3 项目资金安排与执行情况表

单位: 万元

街镇	市区两级 补贴对象	区域扩大 范围补贴 对象	合计	支出分类			
				市财政	区县财政	市福利金	区福利金
曹杨新村街道	2161935	618550	2780485	921443.5	1539993.5	159524	159524
宜川路街道	3506717	940650	4447367	1494606.5	2435256.5	258752	258752
长风新村街道	1800000	489000	2289000	767183	1256183	132817	132817
长寿路街道	2137288	766850	2904138	910939	1677789	157705	157705
甘泉路街道	2339833	847840	3187673	997266.5	1845106.5	172650	172650
石泉路街道	1464565	988400	2452965	624215.5	1612615.5	108067	108067
万里街道	811296	181750	993046	345785	527535	59863	59863
真如街道	2415674	942550	3358224	1029590	1972140	178247	178247
长征镇	1941204	521600	2462804	827365	1348965	143237	143237
桃浦镇	4460623	448200	4908823	1901173.5	2349373.5	329138	329138
合计	23039135	6745390	29784525	9819567.5	16564957.5	1700000	1700000

二、绩效目标的核对和确定情况

（一）项目绩效目标设定情况

该项目于2015年10月申报绩效目标表，详见附件1，经了解，项目填写的绩效目标申报表较为简单，未设定年度目标并细化相信目标。

（二）项目绩效目标核对和确定情况

为提高绩效跟踪的客观性和有效性，我们结合项目实际情况，通过与项目单位充分沟通，收集和查阅相关政策、文献及前期论证资料，了解项目概况，对项目形成清晰的判断。

按照“合法、合规、合理”的要求，从预期产出目标、预期效果目标、衡量预期目标、保障预期目标四个方向对预算单位的总目标和分目标进行了核对和确定。按照“产出-结果-影响力”的逻辑思路，结合项目管理“项目投资、项目实施、合同管理、质量控制情况等”要素。同时，结合专项资金支出方向和金额，梳理产出目标，编制产出和服务的数量、质量、时效目标。围绕产出目标，向后跟踪，梳理效果和影响力目标，效果目标涵盖经济、社会、环境、可持续效益、满意度目标。影响力目标考察长效管理机制、人力资源、信息共享。结合当年预算安排、类似项目的历史数据及行业标准，测算绩效指标目标值。

现重新梳理绩效目标申报表如下（表格详见附件2）：

1、项目总目标：

发挥政府在保障基本养老服务需求方面的主导作用，以人人享有基本养老服务为目标、满足基本需求为标准，为高龄、失能（失智）、无子女等老年人提供服务价格合理的养老公共产品。对其中经济困难的老年人，通过养老服务补贴形式提供托底保障，做到应保尽保，维

护其基本权益。

2、年度目标:

为普陀区的为高龄、失能（失智）、无子女等老年人提供居家养老服务补贴，做到应保尽保，使他们能够获得基本养老服务；完成 2016 年区政府实事本区指标 21100 人（包括居家养老政府资助人员及自费人员）；加强居家养老服务工作的规范性；强化居家养老服务人员队伍建设，建立一支素质和能力相对较高的服务队伍。

3、项目绩效细化如下:

1、投入管理目标:

☆财务管理制度建立健全有效实施；预算测算合理使用合规；

☆项目管理制度建立健全，项目管理有效执行，项目实施规范，为达到项目质量要求采取必要措施。

2、产出目标:

计划工作完成率 100%，完成 2016 年区政府实事本区指标 21100 人（包括居家养老政府资助人员及自费人员），计划工作及时完成率 100%，应补尽补率 100%，评估准确率达到 100%，预算执行率达到 95%。

3、效果目标:

提高服务对象满意度、服务员满意度以及培训对象满意度，对经济困难的老年人，通过养老服务补贴形式提供托底保障，维护其基本权益。加强居家养老服务工作的长效管理；强化居家养老服务人员队伍建设，建立一支素质和能力相对较高的服务队伍。

依据绩效目标完善绩效指标（见表 2-1）：

表 2-1 绩效主要目标

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	指标解释
管理目标	财务管理	资金使用情况	合规	项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性
		财务管理制度的健全性	建立健全	项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况
		财务监控的有效性	有效执行	项目预算单位是否为保障资金的安全、规范运行等而采取了必要的监控、管理措施，用以反映和考核项目预算单位对资金运行的控制情况。
	项目实施	项目管理制度的健全性	建立健全	与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况
		项目管理制度执行的有效性	有效执行	项目实施是否符合相关业务管理规定，是否为达到项目质量要求而采取了必须的措施，包括政府采购，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。
产出目标	数量目标	考核指标完成率	100%	评价本区考核指标 21100 人的完成情况
	质量目标	应补尽补率	100%	评价补贴覆盖程度，
	时效目标	补贴及时发放率	100%	评价区民政局及各街镇补贴是否按及时完成
	成本目标	预算执行率	95%	预算执行的进度。预算执行率=实际支出数/预算数×100%。
效果目标	社会效益	政策知晓率	95%	通过受益对象对项目的政策知晓程度的评价，反映项目实施过程中宣传渠道是否多元化，宣传是否有效。
	社会效益	服务员上岗证持有率	90%	通过评价服务员上岗证持有率，反映项目实施服务质量效果。
	社会效益	居家养老服务吸引力	提升	通过近 3 年数据比对，评价参加居家养老服务的人数是否递增，服务项目的实际吸引力
效果	满意度	服务对象满意度	90%	项目完成后服务对象对项目效果的满意程度

目标	标			
	满意度目标	服务人员满意度	90%	项目完成后服务人员对项目实施情况的满意程度
	满意度目标	培训对象满意度	90%	项目完成后培训对象对项目效果的满意程度
	可持续影响力目标	长效管理机制	建立健全并有效执行	评价项目完成后，是否具备项目后续跟进管理的制度、人力等方面保障机制并有相应实施措施。
影响力目标	服务员队伍专业化建设情况	提升	评价服务员专业知识和技能培训比例、上岗证书持有比例等情况，反映服务队伍专业化建设情况	

根据项目计划，截止 2016 年 12 月 31 日，项目仍处于运行状态，因此绩效跟踪选择的主要指标如下（见表 2-2）：

表 2-2 绩效跟踪主要目标

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	绩效跟踪选择的指标	跟踪目标值
管理目标	财务管理	资金使用情况	合规	资金使用情况	合规
		财务管理制度的健全性	建立健全	财务管理制度的健全性	建立健全
		财务监控的有效性	有效执行	财务监控的有效性	有效执行
	项目实施	项目管理制度的健全性	建立健全	项目管理制度的健全性	建立健全
		项目管理制度执行的有效性	有效执行	项目管理制度执行的有效性	有效执行
产出目标	数量目标	考核指标完成率	100%	考核指标完成率	100%
	质量目标	应补尽补率	100%	应补尽补率	100%
	时效目标	补贴及时发放率	100%	补贴及时发放率	100%

	成本目标	预算执行率	100%	预算执行率	100%
效果目标	社会效益	服务员上岗证持有率	90%	服务员上岗证持有率	90%
	可持续影响力目标	长效管理机制	建立健全并有效执行	长效管理机制	建立健全并有效执行
	影响力目标	服务员队伍专业化建设情况	提升	服务员队伍专业化建设情况	提升

三、项目组织实施情况

(一) 项目组织情况

1、区财政局

负责配合民政部门落实保障经费，负责对项目的预算核定、资金的审批及拨付，并对民政局等相关部门实行财政监督。

2、区民政局

负责项目预算申报、普陀区居家养老事务日常管理、监督检查、补贴的统计申报及经费核拨等。

区民政局下设社区服务中心，承担全区居家养老服务协调、指导、监督、管理职能；建立老年人信息库，发布老年人服务需求信息和社会服务供给信息，对享受政府补贴的居家老人进行资格评估，对居家养老服务人员相关资格进行审查，组织居家养老服务员的培训，接受服务对象的服务信息反馈，检查监督服务质量，进行政策和业务指导，资金拨付审核等。

3、二级管理架构

居家养老服务已基本形成区民政局、街道（镇）二级管理架构，居家养老服务工作具体实施中主要包括：由民政局下设的区居家养老服务管理中心、街道（镇）社区服务中心、各街道（镇）社区助老服务社、上海普陀区久龄家园关爱服务中心

目前有区级居家养老服务管理中心 1 个，设街镇社区服务中心 10 个，社区助老服务社 9 个，社区居委会。

（1）区居家养老服务管理中心

2000 年设立的民办非企业单位，负责全区居家养老服务管理机构，负责配合上级部门、指导街镇开展居家养老工作的主要服务机构，对街镇开展的助老服务工作，特别是街镇对居家养老政策的把握、前期准入评估、后期服务质量评估等工作进行有效督导，并指导街镇对本区万人、非万人助老服务员进行日常管理。

（2）街镇居社区服务中心

在辖区内开展居家养老工作的事务性具体工作，面向社区开展助老服务，规范居家养老服务市场，主要的日常工作包括对本辖区申请居家养老补贴的老年人开展受理、评估、审批与服务等；负责组织、指导助老服务评估员对老年人进行准入评估；对本辖区的受助老年人进行服务质量回访等，监督居家养老服务质量；做好居家养老服务统计；核定居家购买服务对象；结算居家养老服务经费。

（3）街镇助老服务社

组织、招募、实施、管理助老服务员的载体，主要负责组织

实施本辖区“万人就业”服务员以及非“万人就业”服务员的日常助老活动，并对助老服务员日常的服务工作、劳动保障等活动进行有效管理。

（4）社区居委会

负责对助老服务员日常工作进行指导、评估、下调帮助、以及与服务对象的沟通，建立居家养老老人档案和助老服务员档案，组织开展上门关怀、文化服务、志愿服务、老人互助等各种助老服务活动。

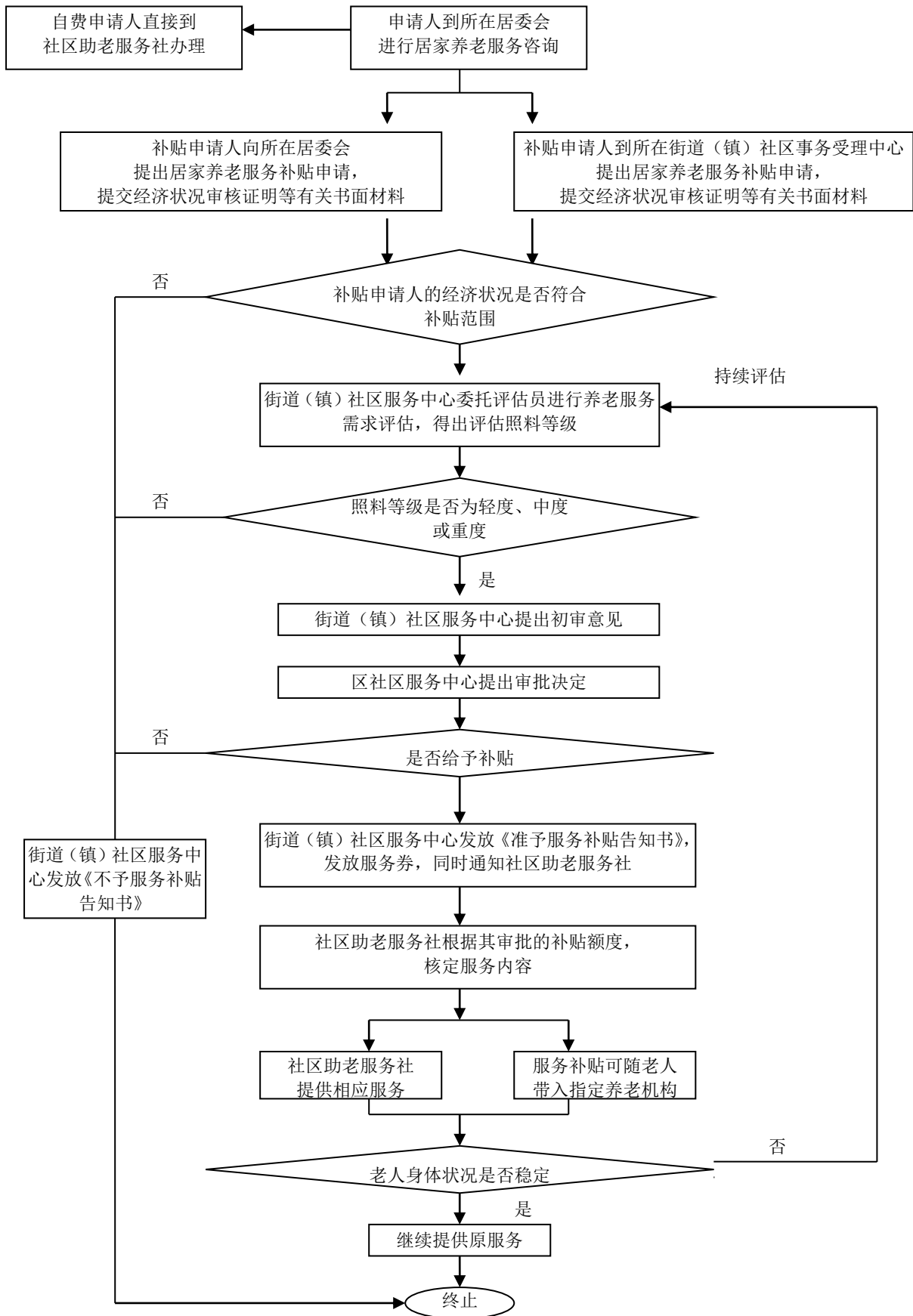
（5）上海普陀区久龄家园关爱服务中心

区民政局于 2013 年 6 月与上海普陀区久龄家园关爱服务中心签订了普陀区社区生活服务平台助老服务项目委托协议（协议至 2016 年底合同期满），对各街镇运用信息化手段进行居家养老服务日常监督管理。

普陀区打造了统一的“久龄家园”为老服务平台，为老年人提供居家养老类、社区助老类服务，打造全区性的虚拟养老院。全方位为老人提供方便快捷的到家服务。

3、普陀区居家养老服务工作流程图

普陀区居家养老服务工作流程图



（二）项目管理情况

1、需求评估：

对象：社区居家养老服务对象是指本市 60 周岁及以上、有生活照料需求的居家老年人，包括服务补贴对象和自费服务对象。

养老服务需求评估是通过界定老年人的生活照料等级，为服务安排和服务补贴提供客观、公正的依据。评估工作由具有资质的养老服务评估员实施，使用全市统一印制的《上海市老年照护等级评估表》。

普陀区老年照护统一需求评估管理信息平台可根据申请，委托专业评估机构和人员，上门对老年人生活自理能力、健康状况、环境状况、经济生活状况等进行全面评估，并进行服务分派，为老人提供政府补贴的社区居家养老服务、高龄老人居家医疗护理服务、养老机构服务、老年护理院照护服务等，实现梯度化的养老保障，让每一位老年人都能得到“持续照护”。

经过对宜川、甘泉、石泉等街镇当年新增居家养老服务申请、评估等内部管理资料进行抽查，均有相关记录，基本能按规定程序操作。

评估流程：流程图见附件

评估内容。包括身体健康状况及经济生活状况。

身体健康状况。主要对老年人生活自理能力、身体机能、认知能力、情绪行为、视觉、疾病等方面的受损程度、健康状况、环境状况、应付日常生活的能力等进行全面评估。

经济生活状况。利用区居民家庭经济状况核对系统等手段，对申请享受政府基本公共养老服务补贴对象及家庭的经济和生活状况进行评估。基本公共养老服务面向所有失能、失智、高龄老人，其中经济困难的失能、失智、高龄、无子女的老年人，享受政府基本养老服务补贴。

评估方法。根据《上海市老年照护统一需求评估调查表》进行现场评估。按照标准，评估后经过计算，得出评估分级结果。

评估分级。评估结果分为：照护一级、照护二级、照护三级、照护四级、照护五级、照护六级，以及不提供服务。

评估机构。评估机构是依法独立登记的民非组织或企业，是对具有老年照护需求的老年人进行照护等级评估的第三方组织。评估人员需要经过市相关部门组织的培训并取得相应的评估资质。在评估过程中由于主观原因，对老人评估存在不真实的舞弊行为，骗取政府补贴或医保资金的，评估机构应承担相应的责任。

服务流程

服务申请。申请高龄老人居家医疗护理服务项目的老年人通过街道、镇社区事务受理服务中心提出服务申请；申请社区居家养老服务、养老机构服务、老年护理院照护服务的老年人通过街道、镇社区事务受理服务中心，街道、镇社区服务中心（生活），居委会等渠道提出服务申请。

申请服务的老年人到服务申请受理部门提交《普陀区老年照

护统一需求评估申请表》。申请政府补贴居家养老服务的老年人除提交上述申请表外，还需提交下列申请材料：户口簿、身份证、养老金收入证明、参保人员社保卡（医保卡）等复印件，同时签署经济状况核对《承诺及授权书》。服务申请受理部门应将上述材料转交至所在街道、镇社区服务中心（生活）。

街镇初审。基本信息审核。由街道、镇社区服务中心（生活）完成申请人的基本信息核对工作。经济状况审核。由区居民经济状况核对中心完成申请人的经济状况审核工作。医保资质审核。由区医保中心完成申请人的医保资质认定工作。

评估认定。委托评估。形成结论。市卫生发展研究中心按照全市统一的评估方法计算评估分值，确定申请人的照护等级，形成评估结论。结论告知。区社区服务中心（生活）将评估结论反馈至区民政局、区卫生计生委、区医保办等留档备案。服务申请受理部门将评估结论告知申请人并进行统一公示。复核。申请人对评估结论有异议的，可向户籍所在居委会或者街道、镇社区服务中心（生活）申请复核评估。

服务分派。根据服务需求及评估结论，进行服务分派。

社区居家养老服务。区社区服务中心（生活）将申请人的初审及评估结论推送至“上海市养老服务信息管理系统——居家养老老子系统”进行审批及服务分派。

（2）高龄老人居家医疗护理服务。经公示无异议的，街道、

镇分派服务后，由医疗照护服务机构上门为服务申请人制定护理服务计划和签订服务协议，开展居家医疗护理项目化服务。

回访监管。各街道、镇社区服务中心（生活）采用电话或走访的形式对服务提供方提供的服务进行质量监督与满意度回访，

2、服务宣传

（1）普陀区居家养老服务管理中心依托久龄热线，对本区2000多名享受居家养老服务补贴的老年人对老年照护统一需求评估服务通过拨打电话的方式向老人进行服务宣传。

（2）通过区社区服务中心、各居委对老年人实施政策宣传。

3、系统管理信息化

已经建立民政系统信息化统一管理，民政局基础数据库作为主数据库，居家养老、社区服务、养老机构、医疗服务、护理机构、医保核对、实有人口等信息系统通过定期数据更新的方式进行对接，实现信息互通共享。

建立普陀区老年照护服务信息管理体系。开发普陀区老年照护统一需求评估管理系统，通过整合民政、卫计、医保、实有人口等相关服务信息，实现全区相关养老照护服务信息系统的对接和资源的共享。形成区、街镇、相关服务机构共同管理的工作体系，通过对平台的运作，实现受理过程的实时了解、服务派送的实时掌控、服务项目的实时对接、服务过程的实时跟踪、服务结果的实时监督、服务评价的实时反馈、服务数据的实时分析，确

保区老年照护需求评估工作的公开、公平和公正。

4、资金拨付

区民政局每年 9-10 月根据居家养老指标测算次年需使用经费，提出下一年度用款计划，10 月底申报统计财政部门 and 市民政局，年终根据当年的实际支出编制决算，经区财政审核。

街镇社区服务中心每月月底前，将当月各类汇总表报送区社区服务中心，区社区服务中心审核后次月 10 日将统计表交区民政局，区民政局每月 14 日前将资金拨付至区社区服务中心，区社区服务中心每月 15 日前将经费拨付至街道（镇）助老服务社，助老服务社收到经费后以现金形式发放给服务员。

5、财务管理制度

普陀区民政局制定了《普陀区民政局关于经费审批权限的有关规定》，支付居家养老补贴须经具体经办人填写经费报批单，经区社区养老服务中心负责人签字报分管局长审批。

6、项目单位对各街镇的监督检查机制

经对管理流程进行检查，项目单位在实际工作中已经对各街镇开展了工作人员警示教育、享受居家养老服务补贴老人的信息排摸、居家养老工作人员队伍检查、抽查相关工作记录等工作，杜绝虚构老人信息、侵吞国家拨付的资金等违法情况，进一步完善养老服务行业规范。但在现有的管理机制中未建立明确的实施细则，包括监督检查频次、方式、流程、整改等。

（三）项目组织实施的实际情况与目标的差异情况说明

根据绩效目标，项目组织实施评价指标的三级指标分为：财务管理制度健全性、财务监控有效性、项目管理制度的健全性和项目管理制度执行的有效性，截止 2016 年 12 月 31 日，项目实施管理完成情况如下表：

二级指标	三级指标	指标目标值	跟踪时的目标完成情况			计划目标值实现的可能性
			应完成的绩效目标值	实际完成情况	执行偏差	
财务管理	资金使用情况	资金使用符合相关法规	资金使用符合相关法规	资金使用符合相关法规	无	能实现
	财务管理制度健全性	财务制度健全完善	财务制度健全完善	财务制度较健全完善	无	能实现
	财务监控有效性	财务监控、管理有效	财务监控、管理有效	财务监控、管理有效	无	能实现
项目实施	项目管理制度的健全性	项目业务管理制度健全、完善	项目业务管理制度健全、完善	项目业务管理制度较健全、完善	缺少对各街镇的管理实施细则	能实现
	项目管理制度执行的有效性	项目实施符合相关业务管理规定	项目实施符合相关业务管理规定	项目实施基本符合相关业务管理规定	无	能实现

四、项目绩效情况

（一）项目产出目标、效果目标的实现情况

1、项目产出目标实现情况

截至 2016 年 12 月 31 日，项目产出目标实现情况如下表所示：

表 4-1 项目产出目标实现情况

一级目标	二级目标	三级跟踪目标	跟踪时目标值	实际完成情况	偏差情况	计划目标值实现的可能性
产出目标	数量目标	考核指标完成率	100%	100%	无偏差	能实现
	质量目标	应补尽补率	100%	100%	无偏差	能实现
	时效目标	补贴及时发放率	100%	及时	无偏差	能实现
	成本目标	预算执行率	95%	95%	无偏差	能实现

项目产出目标实现过程如下：

(1) 普陀区自 2001 年 11 月开展居家养老服务工作以来，至 2016 年 12 月底，全区共核准老年人 39242 人，由于各种原因（主要原因是死亡）退出服务 18043 人。目前实际累计受助老年人 21200 人，其中享受政府出资购买服务的老年人数为 9322 人，自费老年人数为 11878 人。根据 2016 年区政府实事本区指标（21100 人）情况，完成全年指标的 100.47%。

2016 年 1 月-12 月新增审批老人数为 2257 人，其中享受政府出资购买服务的老年人数为 1539 人，自费老年人数为 718 人。2016 年 12 月新增享受政府出资购买服务的老年人数为 101 人，新增自费老年人数为 36 人。

(2) 现有政府出资购买服务的老年人 9322 人，其中 60 周岁以上低保，经评估按标准给予全额服务经费补贴的老年人共计 709 人；60 周岁以上低收入，经评估给予 80% 服务经费补贴的老年人共计 91 人；80 周岁及以上，收入低于全市城镇月养老金，经评估给予 50% 服务经费补贴的老年人共计 1288 人；原 60 周岁以上低收入，经评估按标准给予全额服务经费补贴的老年人共计 1087 人（此政策 2015 年

9月1日起不再实施);原老老人享受居家养老补贴的共计983人(此政策从2008年4月1日起不再实施);60岁及以上收入在低保、低收入至800元之间,经评估属于区级扩大服务范围服务经费补贴的老年人共计120人(此政策从2008年4月1日起不再实施);年龄在60-79周岁且月收入低于全市城镇月养老金,经评估照料等级为重度的,享受50%服务经费补贴的老年人共计331人(此项属区级扩大补贴范围);年龄在90岁以上,给予每月每人100元服务补贴的高龄老人4713人(此项属区级扩大补贴范围)。

街道(镇)居家养老服务指标完成情况分解表

街镇	2016年指标			2016年完成情况		
	补贴老人数	自费老人数	合计	补贴人数	自费人数	合计人数
长寿	1200	1201	2401	899	1356	2255
曹杨	1082	1083	2165	847	1467	2314
长风	1037	1037	2074	735	1124	1859
宜川	1048	1049	2097	1276	1062	2338
甘泉	1189	1189	2378	1158	1662	2820
石泉	1196	1196	2392	1098	1449	2547
真如	1490	1491	2981	1295	1852	3147
长征	912	913	1825	772	864	1636
桃浦	1091	1092	2183	966	784	1750
万里	302	302	604	276	258	534
合计	10547	10553	21100	9322	11878	21200

政府出资补贴老人分类情况

分类情况（市级补贴对象）																单位：人	
60 周岁及以上 低保家庭的老人				原 60 周岁以上 低收入家庭的老人				60 周岁以上 低收入家庭的老人				80 周岁及以上 享受 50%补贴的老人				其他	总计
轻度	中度	重度	合计	轻度	中度	重度	合计	轻度	中度	重度	合计	轻度	中度	重度	合计		
450	176	83	709	656	239	192	1087	12	28	51	91	530	476	282	1288	983	4158

分类情况（区级扩大范围补贴对象）							单位：人	
原享受低保、低收入-800 元之间补贴的老人				60 周岁至 79 周岁 享受 50%补贴的老人		90 岁以上 高龄老人	总计	
轻度	中度	重度	合计	重度				
82	23	15	120	331		4713	5164	

普陀区享受居家养老政府出资购买服务的老年人共计 9322 人，为享受居家养老政府出资购买服务的老年人提供的服务主要分：上门服务、日间服务以及机构养老。

截止 12 月底，接受“日间服务”的老年人共计 19 人。

截止 12 月底，接受“机构养老”的老年人共计 199 人。

截止 12 月底享受“上门服务”的老年人共计 9071 人，其中享受家政服务的老年人为 8976 人，占享受“上门服务”老年人数的 98.95%；享受精神慰藉服务的老年人为 75 人，占接受“上门服务”老年人数的 0.83%；享受 15% 优惠的老年人为 20 人，占享受“上门服务”老年人数的 0.22%。

（3）经对宜川、甘泉、事权、真如等 6 个街镇内部管理资料进行抽查，均有相关记录，基本能按规定程序实施，结合访谈了解，家政

服务基本能按时完成。

(4)居家养老服务员培训分别在 10 个街镇开展,共举办了 24 场,每场培训为期 5 天,采取课程与测验相结合的模式开展,有 892 名服务员通过考试并且取得了由上海市社会福利行业协会颁发的养老服务护理员岗位合格证书。根据市相关部门下发的普陀区培训指标(800 人),2016 年普陀区实际完成 111.5%。

2、效果目标实现情况

项目截止 2016 年 12 月 31 日项目,依据绩效跟踪期对项目的跟踪调查,绩效跟踪的效果指标完成情况如下:

表 4-3 项目效果目标实现情况

一级目标	二级目标	三级跟踪目标	跟踪时目标值	实际完成情况	偏差情况
效果目标	社会效益	在编服务员上岗证持有率	90%	100%	无
	可持续影响力目标	长效管理机制	建立健全并有效执行	基本建立健全	非万人就业服务员“非万人就业类”服务劳动风险无保障
	影响力目标	服务员队伍专业化建设情况	提升	部分提升	非全日制服务员职业资格证书持有率低

项目效果目标实现过程如下:

(1) 员工制服务员上岗证持有率达到 100% (详见附件 4)

(2) 非员工制服务员职业资格证书持有率低。截止 2016 年 12 月底,全区有“万人”、“非万人”服务员 6062 名,其中,持有国家职业资格证书的服务员有 95 名、持有上海市养老服务护理员岗位证书的服务员有 1075 名、持有其他上岗证的服务员有 141 名,仅占服务员总数的 21.6%。

(3) 普陀区居家养老“非万人就业类”服务员是根据小时工资

形式结算劳动报酬，均无任何社会保险。目前区绝大部分服务员都为“非万人就业类”服务员。居家养老服务下拨资金，全额均由受助老人享受，此类老人又都为社会困难老人，经济状况不佳，很少有能力和服务员购买社会保险。

（二）项目绩效情况分析

在项目实施过程中，该项目严格执行科学合理性实施计划和严格的项目实施保障条件，确保了项目绩效目标的实现，同时也提高了项目实施的效果。

本项目预计可以实现项目绩效目标、完成绩效指标。可以为普陀区的为高龄、失能（失智）、无子女等老年人提供居家养老服务补贴，做到应保尽保，使他们能够获得基本养老服务；加强居家养老服务工作的规范性；强化居家养老服务人员队伍建设。

（三）项目实际绩效与目标的差异情况

截止 2016 年 12 月 31 日，项目效果目标值与跟踪目标差异情况。

（1）非员工制服务员职业资格证书持有率低，服务人员专业化建设有待改进。（具体数据详见附件 4）

（2）普陀区居家养老“非万人就业类”服务员是根据小时工资形式结算劳动报酬，均无任何社会保险，不利于项目长效管理。

五、问题、纠偏措施和建议

（一）问题

1、项目单位对各街镇的监督检查机制未制定明确的实施细则

经对管理流程进行检查，项目单位在实际工作中已经对各街镇开展了工作人员警示教育、享受居家养老服务补贴老人的信息排摸、居家养老工作人员队伍检查、抽查相关工作记录等工作，杜绝虚

构老人信息、侵吞国家拨付的资金等违法情况，进一步完善养老服务行业规范。但在现有的管理机制中未建立明确的实施细则，包括监督检查频次、方式、流程、整改等。

2、非员工制服务员职业资格证书持有率低

截止 2016 年 12 月底，全区有“万人”、“非万人”服务员 6062 名，其中，持有国家职业资格证书的服务员有 95 名、持有上海市养老服务护理员岗位证书的服务员有 1075 名、持有其他上岗证的服务员有 141 名，仅占服务员总数的 21.6%。

3、普陀区居家养老“非万人就业类”服务员是根据小时工资形式结算劳动报酬，均无任何社会保险。

目前区绝大部分服务员都为“非万人就业类”服务员。居家养老服务下拨资金，全额均由受助老人享受，此类服务员未购买相应社会保险。

（二）纠偏措施

1、项目单位结合 2017 年即将开展养老服务补贴政策与长期护理保险制度衔接工作，针对市民政局的要求、各街镇实际情况，正在制定明确的监督检查具体实施细则。

2、就“非万人就业类”服务员无任何社会保险、非员工制服务员职业资格证书持有率低问题，项目单位已纳入工作规划中。

（三）建议

建议相关部门健全培训体系、加强培训基础能力建设、完善培训补贴政策，全面开展养老护理人员技能培训工作。