

# 上海市民政局2018年度福彩金资助老年宜居社区建设项目绩效评价报告

为加强财政预算支出的管理工作，衡量财政资金使用效益，合理配置公共资源，发挥公共资金的引导和促进作用，进而促进社会经济更好更快的发展，根据市财政局《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）的要求，上海财瑞会计师事务所有限公司受上海市民政局的委托，对上海市民政局2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目财政支出情况进行绩效评价工作，形成绩效评价报告。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1、项目立项背景和目的

上海是全国第一个进入老龄化社会的城市，也是目前全国人口老龄化程度最高的特大型城市。“十三五”期间，上海户籍人口深度老龄化将作为一种社会常态，伴随着社会经济快速发展，至2020年本市老年人口预计超过540万，占本市户籍人口比重将超过36%。庞大的老年群体以及由此产生的养老服务需求，给本市老龄事业发展带来了压力。

为了构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务格局，形成规模适度、布局合理、覆盖城乡、满足多元需求的养老设施空间格局，建成老年宜居社区划和老年友好城市。2014

年4月上海市老龄工作委员会、上海市民政局制定了《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），明确自2013年9月启动老年宜居社区建设试点以来，成效明显。针对试点工作进展不平衡，2018年度继续实施福彩金资助老年宜居社区建设项目。

项目的实施重点：1) 着重梳理社区养老服务的“五个清单；2) 构建社区综合为老服务工作平台；3) 推进社区居家养老服务设施建设；4) 提升以信息化为支撑的养老服务水平；5) 完善社区居家生活照护服务、医疗护理、健康服务、邻里互助服务；6) 培育为老服务组织和方服务品牌；7) 大力倡导老有所为；8) 营造孝亲敬老的社会氛围；9) 繁荣养老服务业市场。使老年人生活的社区环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面得到有效提升，满足老年人日益增长的多层次、多样化的养老服务需求。

## 2、项目立项依据

(1)《上海市老龄事业发展“十三五”规划》（沪府发[2016]85号）

(2)《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）

(3)《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）

(4)《上海市养老设施布局专项规划(2013-2020年)》(沪府【2014】73号)

### 3、项目预算、资金来源及使用

#### (1)项目预算及资金来源

2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的年初为2138.3万元,资金来源于市级福利彩票公益金。市民政局根据区县申报情况,拨付至区民政局,由区民政局拨付至各街道和项目实施单位。

2018年10月,市民政局老龄工作处申请调增“福彩金资助老年宜居社区建设-试点单位项目支持”1户,调增预算45万元,经市民政局领导审核同意,最终预算为2183.3万元。具体如表1-1:

**表 1-1 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目预算批复明细表**

序号	子项目名称	内容	数量	预算额(万元)
1	“老吾老”计划试点督导工作	1、入户调访、评估承办机构入户指导内容、指导效果以及每户对入户服务的满意度测评	入户督导、抽查 每个街道不少于 3次	18
		2、对实训操作项目的规范操作、实训效果以及实训操作课时使用进行督导检查	每个街道对实训 操作督导不少于 2次	
		3、集中授课是对其授课地点、授课内容、培训人数、后勤保障等进行督导检查	每个街道不少于 4次	
2	“老吾老”计划试点项目	1、为社区轻度失能老人及其家属提供家庭照护能力提升辅导。	服务对象不少于 160人,采用小组 或小班形式,每 班不超过20人, 授课时间不少于 5课时	198

序号	子项目名称	内容	数量	预算额 (万元)
		2、搭建自我预防照护体系，为社区潜在被照护对象开展照护实训。	服务对象不少于30人，培训不少于10课时	
		3、对困难家庭提供居家照护入户指导服务	指导服务不少于20户，每次入户指导时间不少于1小时，每户指导次数不少于20次	
3	老年活动室设计指南	编写形成《老年活动室设计指南》	1份指南	10
4	老年宜居社区试点项目委托评估	对老年宜居社区建设试点结束后出具评估报告	1份评估	19.8
5	老年宜居社区试点督导工作	1、制定督导方案，报市民政局审核认定 2、对个街镇的项目开展、资金使用等情况进行督导 3、整理、汇总各类验收资料、数据，组织集中测定、评估，并撰写验收报告	1份督导报告	19.5
6	社区养老服务设施标志征集活动	向社会征集社区综合为老服务中心标志，并完成整套设计方案	1份标识	6
7	社区养老设施运营模式试点督导工作	1、对外滩街道、张庙街道、嘉定镇街道实施社区养老设施运营模式试点实施项目督导 2、撰写督导报告	1份督导报告	10
8	社区养老设施运营模式试点项目	1、黄浦区外滩街道探索认知障碍老年人日间照护模式 2、宝山区张庙街道探索日间照护机构公建民营试点模式 3、嘉定区嘉定镇街道探索郊区日间照护机构公建民营以及专业化运营模式	19万元/试点街道*3个街道	57
9	试点单位项目支持	老年宜居社区建设	45万元/街道*41个街道	1845
	合计			2183.3

## (2) 资金使用情况

市民政局通过国库授权支付方式，截止 2018 年 12 月 31 日，“福彩资金资助老年宜居社区建设”项目资金支出 2183.30 万元，预算执行率 100%。

市民政局提供的 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目资金拨付会计核算资料，具体如表 1-2：

表 1-2 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目预算资金投入情况

单位：万元

序号	老年宜居社区建设项目	数量	金额
1	“老吾老”计划试点督导工作		18
2	“老吾老”计划试点项目	20个试点养老机构	198
3	老年活动室设计指南		10
4	老年宜居社区试点项目委托评估		19.8
5	老年宜居社区试点督导工作		19.5
6	社区养老服务设施标志征集活动		6
7	社区养老设施运营模式试点督导工作		10
8	社区养老设施运营模式试点项目	3个街道	57
9	试点单位项目支持	41个街道	1,845.00
9.1	其中：试点单位项目支持（浦东新区）	9	405.00
9.2	试点单位项目支持（宝山区）	3	135.00
9.3	试点单位项目支持（闵行区）	4	180.00
9.4	试点单位项目支持（嘉定区）	6	270.00

9.5	试点单位项目支持（松江区）	2	90.00
9.6	试点单位项目支持（青浦区）	4	180.00
9.7	试点单位项目支持（奉贤区）	6	270.00
9.8	试点单位项目支持（崇明区）	7	315.00
	合计		2,183.30

#### 4、项目实施情况

(1) 2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”扶持范围与资助标准

①“老吾老”计划试点项目的扶持范围：根据《上海市民政局关于开展“老吾老计划”第二批试点工作的通知》（沪民老工发【2018】19号）的规定，扶持范围为具备独立法人资格、执业许可，确保服务经营和设施运行依法合规的养老服务机构；且在服务落地社区有正在运营的长者照护之家、日间服务中心等机构。全市涉及9个区，20个符合条件的养老服务中心。资助标准为9.9万元/养老服务中心，2018年度资助198万元。

②“社区养老设施运营模式试点”项目的扶持范围：根据《上海市民政局关于资助开展社区日间照护机构运营模式试点的通知》（沪民老工发【2018】22号）的规定，扶持范围为黄浦区外滩街道、宝山区张庙街道、嘉定区嘉定镇街道所属日间照护设施委托专业运作的相关营运费用。资助标准为19万元/街道，2018年度资助57万元。

③“试点单位项目支持”项目的扶持范围：根据上海市民政局制定《关于预拨2018年老年宜居社区建设试点和社区养老服务设施建设市级补贴资金的通知》（沪民老工发【2018】12号）的规定，继续着力完善社区居家养老网络体系建设，2018年新增8个区，试点街道41个。资助标准为45万元/街道，2018年度资助1845万元。

## (2) 项目计划实施内容

2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目主要包括5个子项目：①“老吾老”计划试点项目及其督导；②社区养老设施运营模式试点项目及其督导；③老年宜居社区单位项目支持及其督导、评价工作；④老年活动室设计指南；⑤社区养老服务设施标志征集活动。各子项目实际情况如下表1-3

**表 1-3 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”实施情况表**

序号	子项目名称	计划实施内容	实际实施内容	项目周期
1	“老吾老”计划试点督导工作	1、入户调访、评估承办机构入户指导内容、指导效果以及每户对入户服务的满意度测评。入户督导、抽查每个街道不少于3次。 2、对实训操作项目的规范操作、实训效果以及实训操作课时使用进行督导检查。每个街道对实训操作督导不少于2次 3、集中授课是对其授课地点、授课内容、培训人数、后勤保障等进行督导检查。每个街道不少于4次。	项目未执行完毕	2018年12月至2019年9月
2	“老吾老”计划试点项目	1、为社区轻度失能老人及其家属提供家庭照护能力提升辅导。服务对象不少于160人，采用小组或小班形式，每班不超过20人，授课时间不少于5课时	项目未执行完毕	2018年12月至2019年6月

		2、搭建自我预防照护体系，为社区潜在被照护对象开展照护实训。服务对象不少于 30 人，培训不少于 10 课时		
		3、对困难家庭提供居家照护入户指导服务。指导服务不少于 20 户，每次入户指导时间不少于 1 小时，每户指导次数不少于 20 次		
3	老年活动室设计指南	编写形成《老年活动室设计指南》1 份	编写完成《老年活动室设计指南》	2018 年 1 月至 2018 年 11 月
4	老年宜居社区试点项目委托评估	对老年宜居社区建设试点结束后出具评估报告 1 份	项目未执行完毕	2018 年 8 月至 2019 年 2 月
5	老年宜居社区试点督导工作	1、制定督导方案，报市民政局审核认定 2、对个街镇的项目开展、资金使用等情况进行督导 3、整理、汇总各类验收资料、数据，组织集中测定、评估，并撰写验收报告 1 份。	项目未执行完毕	2018 年 8 月至 2019 年 4 月
6	社区养老服务设施标志征集活动	向社会征集社区综合为老服务中心标志，并完成整套设计方案	项目未执行完毕	2018 年 12 月至 2019 年 2 月
7	社区养老设施运营模式试点督导工作	1、对外滩街道、张庙街道、嘉定镇街道实施社区养老设施运营模式试点实施项目督导 2、撰写督导报告 1 份	项目未执行完毕	2018 年 12 月至 2019 年 9 月
8	社区养老设施运营模式试点项目	1、黄浦区外滩街道探索认知障碍老年人日间照护模式 2、宝山区张庙街道探索日间照护机构公建民营试点模式 3、嘉定区嘉定镇街道探索郊区日间照护机构公建民营以及专业化运营模式	项目未执行完毕	2018 年 12 月至 2019 年 6 月
9	试点单位项目支持	根据街道 2018 年老年宜居社区建设方案实施项目	抽查 4 个区，24 个街道	2018 年 1 月至 2019 年 3 月

## 5、项目组织和管理

### (1) 项目组织架构

上海市财政局是政府财政资金的主管部门，负责财政部门预算、财政专项资金的预算管理、执行监督、决算审批，财政国库资金拨付，对财政支出绩效评价全面监管。

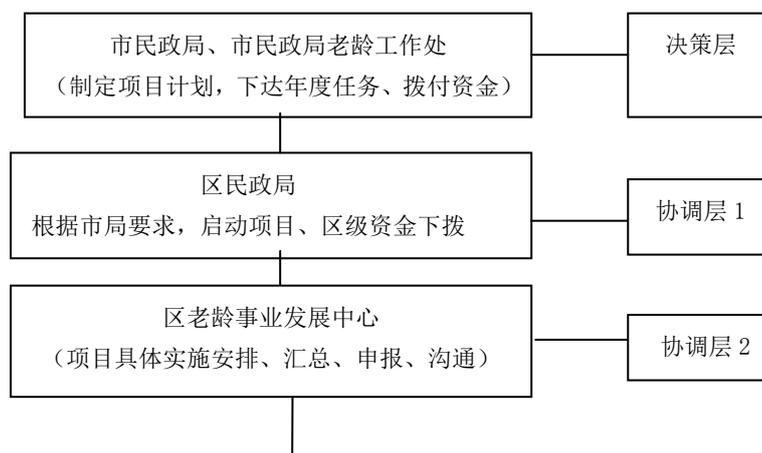
上海市民政局是预算主管部门，负责所属单位财政支出部门预算编报审核、执行监管、调整审核、决算管理，负责对预算单位内控管理的监督，负责财政支出资金绩效管理。

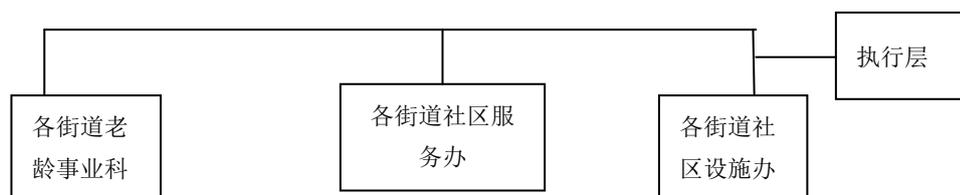
上海市民政局老龄工作处是项目归口管理处室，负责审核、汇总各区民政局申报数据，并上报至市民政局，负责项目后续监督检查等工作。

各区老龄事业科作为 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的参与执行单位，负责项目申报、初审；负责项目区级组织实施、过程管理。

各街道老龄事业科、社区服务办、社区设施办根据老年宜居社区实施方案，协同执行项目。项目组织架构如图 1-1

图 1-1 老年宜居社区建设试点项目组织管理架构





## (2) 项目实施情况

根据《上海市社区养老服务管理办法》等的规定，2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目涉及5个子项目，由市民政局老龄工作处负责。其中：①老年宜居社区单位项目支持及其督导、评价工作；②“老吾老”计划试点项目及其督导；③社区养老设施运营模式试点项目及其督导，由市民政局老龄工作处核定拨付资金；区民政局负责审核机构申请资料、汇总申请金额；各区街道、符合条件的养老机构申请项目资金，并按资金使用规定使用。市民政局直接委托上海市社会福利行业协会对上述项目执行情况进行督导和评价。

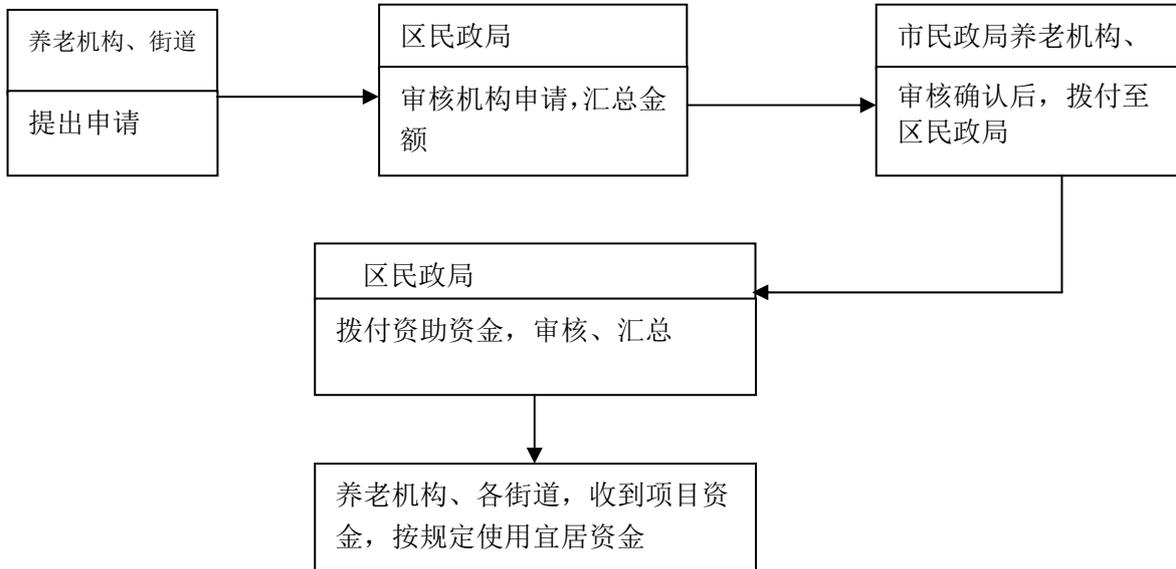
对于老年活动室设计指南、社区养老服务设施标志征集活动由市民政局老龄工作处负责核定资金拨付，市民政局直接委托上海师范大学、上海市社会福利行业协会实施项目。根据经审核批准后方案，实施项目，拨付资金。

## (3) 资金拨付流程

2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目资金由市民政局申请，市财政局根据预算批复金额将项目用款额度拨付到市民政局零余额账户。市民政局老龄工作处根据工作计划、合同或协议的约定提交用款支付申请并通过国库授权转移支付方式拨付

至区民政局。区民政局根据下属各街道的用款计划、合同或协议支付至区街道。

项目资金拨付流程如图 1-2:



#### 4、项目管理制度

项目业务管理制度:

(1) 《关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办法【2014】10号）

(2) 《上海市质量技术监督局关于发布〈老年宜居社区建设细则〉地方标准的通知》（沪质技监标【2016】506号）

上海市民政局内控管理制度:

- (1) 《上海市民政局预算管理暂行办法》
- (2) 《上海市民政局预算绩效管理实施办法》
- (3) 《上海市民政局项目预算评审管理办法》
- (4) 《上海市民政局项目预算评审专家管理办法》
- (5) 《上海市民政局机关经费支出报销暂行办法》

## （二）项目绩效目标

上海市民政局根据市财政部门要求，申报并编制了《上海市财政支出项目绩效目标申报表》，设置有项目预算总目标和分解目标。项目组根据市财政局《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，对市民政局2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的绩效目标和分解目标、绩效指标进行补充和细化。

### 1、项目绩效总目标

使老年人生活社区在环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐这五方面得到有效提升，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

### 2、项目绩效分解目标

（1）项目决策目标：战略目标适应性、立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性；

（2）项目管理目标：预算执行率、项目款拨付及时性（市级、区级）、资金使用情况；财务管理制度健全性、财务监控有效性；项目管理制度健全完善、项目管理制度有效执行、项目督导机制健全有效。

（3）项目产出目标：“老吾老”项目及其督导计划完成率、社区养老设施运营模式试点项目及其督导计划完成率；试点单位项目支持计划完成率；老年活动室设计指南计划完成率；试点单

位支持方案的合理性；项目督导发现问题整改率；老年活动室设计指南应用率；项目计划完成的及时性。

(4) 项目效果目标：项目所涉街道老年活动室人员满意度；试点单位项目支持落实率；项目所涉街道老年人满意度；项目所涉街道工作人员满意度。

(5) 能力建设和影响力目标：长效管理机制健全性；信息共享机制健全性。

## 二、绩效评价工作情况

### (一) 绩效评价目的

绩效评价是全过程预算绩效管理的重要环节。预算绩效管理主体根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。本次绩效评价遵循财政部《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、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）文件精神，对2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的预算资金使用情况进行绩效评价，从财政预算资金使用的角度探寻项目的效率和效益，反映项目绩效目标的实现程度。总结2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目在预算管理、财务管理、资金支付管理等方面建立完善和执行内控制度的经验和教训；总结和评价2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目投入产出、效率效益的内在联系和必然结果。通过绩效

评价查找项目过程存在的不足和问题，提出科学合理的建议，从而进一步加强财政支出预算管理，切实提高2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的支出计划的执行力和效益。

## （二）绩效评价工作方案制定过程

根据前期调研结果和对相关文件资料的研读，结合项目实际开展情况，形成项目绩效评价指标体系和方案初稿，并在规定时间内提交上海市民政局组织专家评审。项目组根据专家评审意见修改调整评价方案，形成最终项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。

## （三）绩效评价原则、评价方法

### 1、评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关的原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政资金支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

### 2、评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法和历史比较法。绩效评价指标的研发遵循定量为主，定量、定性相结合

的原则；参照规定的采购标准及采集的相关数据材料制订评价标准。

上海市民政局 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目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。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由本项目绩效评价组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性制定形成，经专家论证完善后最终确定。

注重其科学性、实用性、可实现性和可操作性，尽可能地设计客观性的量化指标，并适当使用定性指标；既关注市医事团体办工作的工作目标，也考虑相关人员的工作体验和感受，做到相互补充，科学可行，确保充分体现和真实反映本项目绩效目标的完成情况和绩效状况以及评价的政策需要。

#### **（四）数据采集方法及过程**

绩效评价工作方案确定后，评价组根据不同的绩效指标，采取了不同的数据采集方法，具体过程及对应的数据采集内容如下：

1、获取项目相关文件：了解项目的背景、管理制度，实施情况等基本内容；

2、基础数据表：由项目单位填写，评价组进行核对，为评价报告的撰写，特别是评价指标的打分提供数据支持；

3、访谈调研：评价人员与上海市民政局、各区民政局、各区街道的财务部门、业务部门相关人员及上海福苑养老服务中心工作人员进行沟通，了解项目组织、实施、管理的具体情况，了解和评估财政资金使用的效率和效益，发现资金使用和项目管理中存在的问题。

4、问卷调查：为客观测定财政资金的使用效果，依据公共支出绩效评价“为公众服务”的原理，引入“满意度”指标，针对项目受益对象和项目参与人员开展满意度调查。2019年6月，评价组完成了本次绩效评价的电子问卷调查程序。电子问卷发放和回收情况详见表2-1。

表 2-1 问卷发放和回收情况统计表

项目受益者（5个街道老30份）				项目受益者街道办事处人员（5个街道10份）			
发放数	回收数	回收率	有效问卷	发放数	回收数	回收率	有效问卷
30	23	76.67	23	10	10	100%	10

5、资料整理与分析：评价组对通过以上方法获取的数据进行整理、分类、分析，为评价报告撰写提供完整的数据支撑。

### （五）绩效评价实施过程

#### 1、人员分工

我公司受托负责本项目绩效评价工作，包括前期调查，制定工作

方案，调查取数，撰写评价报告。同时，本公司聘请相关的顾问专家，提供评价前期辅导工作，协助并指导进行方案设计、指标体系的设立和建立，确保该类指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。本公司评价组人员名单如表 2-2：

**表2-2 评价组成员及分工**

序号	姓名	具体工作
1	惠炯	项目负责、复核
2	张菁	项目联络、方案及报告撰写
3	奚伟忠	问卷调研、访谈数据收集及资料整理
4	胡嘉阳	问卷调研、访谈数据收集及资料整理

## 2、评价时间及主要工作进程安排

本次项目评价实施的时间为 2019 年 5 月至 2019 年 6 月。具体安排如表 2-3：

**2-3 绩效评价工作进度安排**

序号	项目内容	进度安排
1	(1) 评价组成立 (2) 项目启动	2019年5月6日
2	(1) 资料获取 (2) 相关单位负责人访谈工作 (3) 工作方案撰写	2019年5月16日-2019年5月25日
3	(1) 社会调研开展，补充访谈、完善政策评价支撑数据、资料 (2) 工作方案提交、专家评审；方案修改、完善	2019年5月26日-2019年6月13日
4	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年6月14日-2019年6月23日
5	(1) 报告提交、专家评审 (2) 报告修改及定稿	2019年6月24日-2019年6月27日

## (六) 绩效评价的局限性

由于绩效评价工作本身的复杂性，并受到评价手段和方案设计经验等方面的限制，我们设计的绩效评价指标体系在评价权重

的分配、指标标杆值的设定以及数据来源的选择等方面还不够完善和充分，可能在公正、公平、科学性方面存在局限。

对于定性的指标，我们主要从调查问卷、调查访谈和单位工作总结中获取到信息和数据的，由于评价组缺乏与项目受益者直接面谈的机缘，调研评价客观性存在一定局限。

满意度指数来源于随机抽取的样本，因受益者抽样的局限性和样本量限制，我们使用的方法受到一定影响，评价结论可能存在缺陷。

我们努力在现有的条件下尽量做到科学、准确、客观、公正的评价。

### 三、评价结论和绩效分析

#### （一）评价结论

##### 1、评级结果

运用评价组设计并经专家评审论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取数据，项目组对 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 85.99 分，属于“良”。具体情况如表 3-1 所示：

表 3-1：2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目整体绩效分值

指标类别	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效	合计
权重	10	25	65	100
分值	9.2	21.05	55.74	85.99
得分率	92.00%	84.20%	85.75%	85.99%

综合评价，该项目完成情况良好。通过规范的项目决策、较为健全的项目管理机制，较好地完成了 2018 年“福彩金资助老年

宜居社区建设”项目。从调研结果和满意度调查结果分析，项目取得了较好的社会效益。

## 2、主要绩效

2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目的主要绩效包括：项目决策正确，能够充分适应上海市老龄事业发展“十三五”规划；项目立项依据充分，与上海市民政局的单位职责密切相关。项目管理较规范，项目执行率100%；上海市民政局预算资金拨付及时，财务制度较健全并能有效执行，项目管理和执行力较强。项目绩效改善了老年人生活环境、提升了老年人的生活质量，满足了老年人日益增长的多层次、多样化的养老服务需求。老年生活社区的老年人、社区所在街道办事处人员满意度较高；长效管理机制基本健全，执行基本有效。

### (二)具体绩效分析

#### 1、项目决策

项目决策指标主要从战略目标适应性、项目立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性五个方面对项目立项、项目目标进行考察。项目决策类指标权重分为10分，评价得分9.20分，得分率为92%。项目决策类指标得分情况见表3-2。

表 3-2 项目决策指标得分情况

指标名称	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
A11 战略目标适应性	2	适应	适应	2	100%
A12. 立项依据充分性	2	充分	充分	2	100%

A13. 项目立项规范性	2	规范	较规范	1.40	70%
A21. 绩效目标合理性	2	合理	合理	2	100%
A22. 绩效指标明确性	2	细化明确	细化较明确	1.80	90%
合计	10			9.20	92%

#### A11 战略目标适应性：

本指标考察项目是否与国家和地区的战略目标、发展计划以及部门的基本职能和工作计划相适应。

2016年9月，上海市人民政府印发《上海市老龄事业发展“十三五”规划》（沪府发〔2016〕85）提出，人口老龄化持续发展的态势，成为上海经济社会发展的重要特征。“十三五”期间，上海市老龄人口比重持续加大，纯老家庭、独居老年人不断增加，到2020年上海市户籍人口中60岁及以上老年人口预计超过540万，占上海市户籍人口比重将超过36%，高龄化的态势依然严峻。2013年9月启动老年宜居社区建设试点以来，成效明显。针对试点工作进展不平衡，2014年4月上海市老龄工作委员会、上海市民政局下发《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），明确2018年度继续实施福彩金资助老年宜居社区建设项目。

项目与国家和地区的战略目标、发展计划相适应，符合优先发展重点政策。

该项指标权重分为2分，根据评分规则评价得2分。

#### A12. 立项依据充分性：

本指标考察项目立项是否有充分的依据，是否符合国家和本市的相关规定，是否与项目单位职责密切相关。

2014年4月4日，上海市人民政府下发《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）、2014年8月1日，上海市老龄工作委员会、上海市民政局下发《关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办法【2014】10号），提出“到2020年全面建成老年友好城市，全面建设老年宜居社区”的目标，完善社区居家养老网络体系，推动服务设施网点化、服务资源集约化、服务方式智能化、服务主体多元化、服务项目特色化等需要，使老年人生活环境优美、居住舒适、设施齐全等五方面得到有效提升，满足老年人日益增长的多层次、多样化的养老服务需求”。

项目立项依据充分，符合国家和本市的相关规定，与项目单位职责密切相关。

该项指标权重分为2分，根据评分规则评价得2分。

#### A13. 项目立项规范性：

本指标考察项目的申请、设立过程是否规范，相关文件资料是否齐全，预算编制是否合理论证。

该项目系上海市民政局财政支出部门预算经常性项目，根据市财政局2018年预算编制通知和财政支出项目库编报要求，编报2018年财政支出部门预算项目支出预算，经上海市民政局“三重一大”决策议事规程，通过“二上二下”程序，正式报送市财政局审批；2018年2月获上海市民政局预算批复，该项目年初预算2138.30万元。同年10月，经市民政局审批同意，调增预算45

万元，调整后预算 2183.30 万元。未提供预算事前必要的可行性研究及集体决策资料。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.40 分。

#### A21. 绩效目标合理性：

本指标考察项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合目标管理原则和客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目预算的相符情况。

该项目为财政支出部门预算项目，项目单位在编制预算时填报了《财政项目支出绩效目标申报表》，设置了“项目总目标”和“年度绩效目标”等。项目单位设定的项目总目标定位较准确，与单位预算相符、与项目应获得的社会效益相符。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

#### A22. 绩效指标明确性：

本指标考察依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。

依据项目目标，项目单位编制了细化的绩效项目绩效目标申报表，一级、二级指标明确，三级指标设置与绩效目标相关。但效果指标与项目计划实施内容匹配度不够，未明确量化指标绝对目标值，缺乏可衡量依据。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.80 分。

## 2、项目管理

项目管理指标主要从投入管理、财务管理和项目管理等三个方面对项目的管理情况进行考核，项目管理类指标 25 分，实际得分 21.05 分，得分率为 84.20%。指标的得分情况见表 3-3。

表 3-3 项目管理类指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
B11.预算执行率	5	100%	100%	5	100.00%
B12.项目款拨付及时(市级)	3	100%	100%	3	100.00%
B13.项目款拨付及时(区级)	3	100%	75%	2.25	75.00%
B21.资金使用情况	3	合法合规	基本合法合规	2	66.67%
B22.财务管理制度健全性	2	健全完善	比较健全	1.75	87.50%
B23.财务监控有效性	3	管控有效	基本有效	2.25	75.00%
B31.项目管理制度健全性	2	健全完善	比较完善	1.6	80.00%
B32.项目管理制度执行有效性	2	执行有效	基本执行	1.6	80.00%
B33 项目督导机制健全有效	2	健全完善	按方案执行	1.6	80.00%
小计	25			21.05	84.20%

### B11. 项目预算执行率

本指标考察项目预算执行的进度与控制情况，反映预算编报及执行的准确性。项目预算执行率=实际支出金额/项目预算金额×100%。

上海市民政局编报并获批的 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目年初预算资金 2138.30 万元，2018 年内经批准调整，调整后项目预算为 2183.30 万元。截止 2018 年 12 月 31 日，上海市财政局向市民政局支付项目经费 2183.30 万元；市民政局项目总预算执行率 100%。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 5 分。

## B12. 项目款拨付及时（市级）

本指标考察项目资金市民政局拨付至区民政局的及时性。

截至 2018 年 12 月 31 日，市民政局向各区民政局及项目执行单位先后拨付项目款 2183.30 万元，其中主要为：2018 年 6 月，向 8 个区拨付 41 个老年宜居社区建设试点单位项目支持 1845 万元；2018 年 12 月，拨付 20 个街道“老吾老”计划试点资金 198 万元；2018 年 12 月，向 3 个区拨付社区养老设施运营模式试点资金 57 万元；未发现其他应付未付的情况，项目款拨付及时性 100%。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

## B13. 项目款拨付及时（区级）

考察项目资金区民政局拨付至各街道的及时情况。

项目资金由市民政局下拨区民政局，区民政局老龄科根据下拨至试点街道。本次评价“试点单位项目支持”项目 1845 万元，抽查浦东新区、松江区、嘉定区、崇明区 24 个街道，涉及资金 1080 万元。根据各区民政局提供的财务数据，拨付银行凭单等资料。截止 2018 年底，拨付项目款至 18 个街道。

项指标权重分 3 分，根据评分规则得 2.25 分。

## B21. 资金使用情况

本指标考察项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，是否专款专用，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。

评价组对该项目预算资金使用情况、预算编报的合理性、可控性以及经费支付审批流程进行核查，2018年度项目经费使用基本符合国家和本市财经法规和内控要求，基本符合上海市民政局财务规定；资金拨付有较完整的审批程序和手续，资金使用与项目规定用途和项目内容基本相符；未发现挪用、虚列支出等违规情况，项目资金做到专款专用。2018年预算编报欠缺合理性，例如“老吾老”计划试点项目列入2018年预算，执行周期为2018年12月至2019年6月。

该项指标权重分3分，根据评分规则评价得2分。

#### B22. 财务管理制度健全性

本指标考察项目实施是否符合相关业务管理规定，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。

项目单位上海市民政局制定有较全面的内控制度，涉及预算管理、预算项目绩效管理、财务收支管理、“三重一大”决策细则、项目资金管理规章制度，项目单位内控制度较完善。审核发现市民政局拨付区民政局的项目资金，区级民政未及时下拨各街道的现象。相关财务管理制度有待完善。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1.75分。

#### B23. 财务监控有效性

本指标考察项目单位财务管理制度执行落实情况，用以评价项目单位对财政支出预算资金运行的内部控制情况。

评价组对 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目支出相关会计核算及原始凭证、项目支付审核程序资料进行核查，项目单位在预算执行、财务收支审核和专项资金使用合规性方面，财务监控基本有效。审核发现市民政局拨付区民政局的项目资金，区级民政未及时下拨各街道的现象。市民政局对区民政局的财务监控有待加强。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.25 分。

### B31. 项目管理制度健全性

本指标主要考察与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，包括项目的业务实施管理制度、档案管理制度、信息化管理制度、项目审核监管措施等等，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。

上海市民政局制定《关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办法【2014】10号）、《上海市民政局关于预拨 2018 年老年宜居社区建设试点和社区养老服务设施建设实际补贴资金的通知》（沪民老工发【2018】12号），对项目的业务流程、审核监管、信息化管理等方面制定具体规范；评价组核查发现，上海市民政局在项目档案管理方面的制度建设尚有不够完善，未对各街道的申请材料、区民政局审核记录、市民政局审批复核记录的保存地方、保存时间、保存要求等方面制定规范。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.6 分。

### B32. 项目管理制度执行有效性

本指标主要考察项目实施是否符合相关业务管理规定，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。

经评价组核查，上海市民政局按照制度规定对各区民政局申报资金进行审批、拨付；在审核中发现，2018年6月市民政局拨付松江区民政局项目资金90万元，松江区民政局同年11月将资金拨付至下属街道，下属街道2018年未执行该项目。项目管理留于表面，未有效执行。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1.6分。

### B33 项目督导机制健全有效

本指标主要考察项目督导机制健全有效性，用以反映和考核项目单位对“老吾老”项目、社区养老设施运营模式试点项目、试点单位项目支持督导的规范状况。

市民政局就41个老年宜居社区建设试点项目、“老吾老计划”试点、社区日间照料机构运营模式试点，由上海市社会福利行业协会进行督导计划、组织和实施督导工作。与市民政局签订《委托督导协议书》，向市民政局反馈督导程序、及其督导反馈落实情况。截止报告日，社会福利行业协会尚未提供试点单位项目支持督导报告、及督导反馈落实情况。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1.6分。

## 3、项目绩效

项目绩效指标主要从项目产出、项目效益和项目可持续发展机制三个方面考察，项目绩效类指标权重分65分，评价绩效得分

55.74分，得分率85.75%。各项指标的业绩值和绩效分值详见表3-4。

表 3-4 项目绩效类指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
C11.“老吾老”项目、及其督导计划完成率；社区养老设施运营模式试点项目、及其督导计划完成率	2	100%	0	-	0%
C12.试点单位项目支持计划完成率	14	100%	75%	10.50	75%
C13.老年活动室设计指南计划完成率	2	100%	100%	2.00	100%
C14.试点单位支持方案的合理性	6	合理	合理	6.00	100%
C15.项目督导发现问题整改率	1	完全整改	0	-	0%
C16.老年活动室设计指南应用率	2	采纳	采纳	2.00	100%
C17.项目计划完成的及时性	3	及时	基本及时	2.63	88%
C21.项目所涉街道老年活动室人员增减度	3	明显增加	明显增加	3.00	100%
C22.试点单位项目支持落实率	2	落实	部分落实	1.50	75%
C23.项目所涉街道老年人满意度	13	满意	满意	12.86	99%
C24.项目所涉街道工作人员满意度	12	满意	满意	12.00	100%
C31.长效管理机制健全性	3	机制健全，执行有效	机制健全，执行基本有效	2.25	75%
C32.信息共享机制健全性	2	机制健全，执行有效	机制健全，执行基本有效	1.00	50%
小 计	65			55.74	85.75%

C11.“老吾老”项目、及其督导计划完成率、社区养老设施运营模式试点项目、及其督导计划完成率

本指标主要考察“老吾老”项目、及其督导计划完成情况；社区养老设施运营模式试点项目、及其督导计划完成情况，以反映项目产出数量。

根据《关于开展“老吾老计划”第二批试点工作的通知》（沪民老工发【2018】19号），项目实施期限为2018年12月1日至2019年6月30日。截止2018年12月31日，项目未完成；根据《关于资助开展社区日间照料机构运营模式试点的通知》（沪民老工发【2018】22号），项目实施期限为2018年12月至2019年6月。截止2018年12月31日，项目未完成。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价不得分。

#### C12. 试点单位项目支持计划完成率

本指标考察试点单位项目计划所有项目完成情况，以反映项目产出数量。

根据《关于下拨2018年社区养老服务设施建设等项目市级福利彩票补贴资金的通知》（沪民老工发【2018】21号），老年宜居社区试点项目全年新增41个建设试点单位（8个区）。本次评价浦东新区、松江区、嘉定区、崇明区24个建设试点单位。根据项目实施方案、实施步骤及相关会计资料等，截止2018年12月31日，3个区民政局已经按审批同意的建设方案将项目资金拨付至18个试点单位。嘉定区民政局2018年试点单位支持资金270万元于2019年6月拨付下属6个街道。

该项指标权重分14分，根据评分规则评价得10.50分。

### C13. 老年活动室设计指南计划完成率

本指标考察“老年活动室指南设计”计划项目完成情况，以反映项目产出数量。

根据《关于本市标准化老年活动室建设和管理意见》（沪民老工发【2018】4号）的规定，上海福苑养老服务中心与市民政局签订《老年活动室设计指南编制项目协议书》。2018年11月，福苑养老中心完成设计指南。截止审计报告日，该设计指南已经运用与福苑养老中心老年活动室。该项目按计划完成。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得2分。

### C14. 试点单位支持方案的合理性

本指标主要考察“试点单位项目支持”的项目完成质量，以反映项目社会效益

根据《关于推进老年宜居十七建设试点的指导意见》（沪老龄办发【2014】10号）制定了当前重点任务为：梳理社区养老服务的五个清单；构建社区综合为老服务工作平台；推进社区居家养老服务设施建设；提升为老服务信息化水平；完善社区居家生活照护服务；完善社区居家医疗护理和健康服务；完善社区居家支持和邻里互助服务营造孝亲敬老的社会氛围等。

各区试点建设单位根据经区老龄科审批同意的工作实施方案，推进老年宜居社区建设试点工作。抽样24个试点单位2018年度实施方案，均包含两项为民服务的实际内容。例如：浦东新

区书院街道实施安装多层住宅楼道折叠椅；添置为老服务设备等。该项目已按计划完成。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 6 分。

#### C15. 项目督导发现问题整改率

本指标主要考察试点单位项目支持督导工作完成的质量情况，以反映社会效益。

2018 年 8 月，市民政局与上海市社会福利行业协会签订《2018 年度上海市老年人宜居社区建设委托督导协议书》，委托行业协会根据《老年友好城市建设导则》（上海市地方标准）的要求，对 2018 年度试点单位支持 1845 万元进行项目督导。项目周期：2018 年 8 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日。截止 2018 年 12 月 31 日，项目未完成。

该项指标权重分 1 分，根据评分规则评价不得分。

#### C16. 老年活动室设计指南应用率

本指标主要考察项目成果投入使用比率，反映项目产出质量情况

根据市老龄办下发《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》的规定、老年人的生理、心理特点对标准化老年活动室设计等方面提出指导意见，编写形成《老年活动室设计指南》。2018 年 11 月，市民政局与上海福苑养老服务中心签订《老年活动室设计指南编制项目协议书》，2018 年 11 月 30 日项目完成，上海福苑养老服务中心老年活动室已采纳该设计。项目已按计划完成。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

### C17. 项目计划完成的及时性

本指标考察项目完成的及时程度，反映项目的产出时效性。市级占 50%权重，区级占 50%权重。

根据《关于预拨 2018 年老年宜居社区建设试点和社区养老服务设施建设市级补贴资金的通知》（沪民老工发【2018】12 号）的规定，全新城增 41 个街镇作为老年宜居社区建设试点单位，每个试点支持经费 45 万元，合计 1845 万元。2018 年 6 月市民政局拨付 1845 万元至各区民政局。本次评价抽查 4 个区民政局，及其 24 个街镇，合计 1080 万元。审核发现，6 个街镇 2019 年 6 月收到区民政局拨付 2018 年项目资金 270 万元。部分项目资金拨付不及时。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.63 分。

### C21. 项目所涉街道老年活动室人员满意度

本指标主要考察老年活动室设计前后，老年人参与活动的满意度情况。

为确保问卷调查的可靠性和代表性，本次问卷调查采取随机和指定结合的抽样方式进行，通过电子问卷唯一设备链接的方式答题。

项目组对样本问卷调查结果进行统计，社区老年人活动室总体满意度>80%。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

### C22. 试点单位项目支持落实率

本指标主要考察项目实施范围，实施对象落实完整性，以反映项目产出质量。24 个街道全部启动试点单位支持，得满分；一个街道未启动，按比例扣分，扣完为止。

审核发现，截止 2018 年 12 月 31 日，抽查 24 个街镇试点单位项目支持中，18 个街镇已经实际启动试点项目建设。6 个试点单位项目支持尚未启动，部分街道落实。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.5 分。

### C23. 项目所涉街道老年人满意度

考察社区老人对该项目实施的认可度、满意度情况。老年人满意度 $\geq 85\%$ ，得满分；单个项目满意度 $< 85\%$ ，每下降 1%扣权重的 7%；低于 60%，不得分。为确保问卷调查的可靠性和代表性，本次问卷调查采取随机和指定结合的抽样方式进行，通过电子问卷唯一设备链接的方式答题。

项目组对样本问卷调查结果进行统计，社区老年人总体满意度为 82.61%。

该项指标权重分 13 分，根据评分规则评价得 12.86 分。

### C24. 项目所涉街道工作人员满意度

本指标主要考察项目具体实施部门对该项目实施的认可度、满意度情况。24 个街道职能部门办事人员为调查对象。综合满意度 $\geq 90\%$ 得满分； $< 90\%$ ，每下降 1%扣权重的 2%；低于 60%，不得分。

为确保问卷调查的可靠性和代表性，本次问卷调查采取随机和指定结合的抽样方式进行，通过电子问卷唯一设备链接的方式答题。

项目组对样本问卷调查结果进行统计，街道工作人员总体满意度>90%。

该项指标权重分 12 分，根据评分规则评价得 12 分。

### C31. 长效管理机制健全性

本指标主要考察项目长效机制的健全和有效执行情况。

市民政局 2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目设立始于 2013 年 9 月，多年来，该项目组织管理、制度建设和流程规范不断健全完善。项目经费补贴范围和补贴条件清晰明确，补贴标准分类细化，申请材料要求严格，市、区两级民政部门各司其职，内部监管、社会监督并举，基本形成较健全的长效管理机制。

在长效监督机制具体运行中，在民政监管要求方面，业务督导区民政局主要依赖上海市社会福利行业协会；项目经费使用情况未进行考核，长效管理机制尚未健全。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.25 分。

### C32. 信息共享机制健全性

本指标主要考察老年宜居社区建设信息化系统的建设及管理情况。

根据《关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》（沪老龄办法【2014】10号）的规定，构建统一的养老服务信息平台。

2018年各区民政局、街道启动构建养老服务信息平台，街道内部信息共享。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1分

#### 四、主要经验及做法、存在的问题和建议

##### （一）主要经验及做法

上海市民政局2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目，自2013年9月启动老年宜居社区建设试点以来，成效明显。多年来，该项目组织管理、制度建设和流程规范不断健全完善。市、区两级民政部门各司其职，内部监管、社会监督并举，基本形成较健全的长效管理机制，使老年人生活的社区在环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面得到有效提升。

##### （二）存在的主要问题

项目组对2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目实施绩效评价工作过程中发现的主要问题归纳如下：

1、市民政局完善预算表报工作，避免出现财政预算批复项目周期与项目执行期不同的现象出现。

市民政上报2018年“福彩金资助老年宜居社区建设”项目预算2183.3万元（包含“老吾老”计划试点项目198万元），同年6月市财政局拨付项目款2183.3万元。2018年市民政局下发《上海市民政局关于开展“老吾老计划”第二批试点工作的通知》（沪民老工发【2018】19号），规定该项目执行周期为2018年12月

至 2019 年 6 月。项目预算周期与项目执行周期不同，无法进行财政资金绩效评价。

2、2018 年“福彩金资助老年宜居社区建设试点”项目经费使用范围缺乏针对性。

根据市民政局《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），制定重点任务：梳理社区养老服务的五个清单；构建社区综合为老服务工作平台；推进社区居家养老服务设施建设；提升为老服务信息化水平；完善社区居家生活照护服务；完善社区居家医疗护理和健康服务；完善社区居家支持和邻里互助服务营造孝亲敬老的社会氛围等。使用范围过于宽泛，尚未制定具体实施细则。

审核中发现 2018 年度实施方案中包含助餐点软硬件配置、老年人日间照护中心添置设备和器材、“老伙伴计划”-独居老人关爱等，与其他项目福彩资金用途存在交叉现象。

### 3、区民政局拨付项目资金不及时

审核发现，市民政局 2018 年 6 月将项目资金全部拨付至各区民政局；个别区民政局未及时将项目资金下拨所属街道现象。例如：嘉定区民政局 2019 年 6 月拨付下属 6 个街镇 2018 年老年宜居社区建设试点项目资金。松江区 2018 年 11 月拨付下属 2 个街镇项目资金。导致项目无法按预算及时推进。财政资金结存在上级单位，降低财政资金的效率和效益。

4、督导工作有待加强，截止评价报告日，上海市社会福利行业协会尚未提供试点单位项目支持督导报告、及督导反馈落实情况。

市民政局就①老年宜居社区单位项目支持的督导工作委托上海市社会福利行业协会执行并签署相关协议。根据督导实施方案，该督导报告应在2019年4月30日之前出具，截止评价报告日，尚未取得督导报告。

### （三）建议及改进措施

1、市民政局完善内部管理机制，加强预算编报工作，避免项目执行期与项目预算批复期不一致现象。合规使用资金，不偏离项目立项目标和扶持方向。

2、市民政局养老服务处，就宜居社区建设试点项目，尽快制定关于项目资金使用的管理制度，实施细则。便于区民政、各街镇更加方便区分项目，合规使用资金，不偏离项目立项目标和扶持方向。

3、建议市民政局加强对项目资金使用的考核。及时制定相关管理制度，督促区民政部门及时将项目资金拨付到位，提高财政资金使用效率。

4、建议上海市民政局根据《老年友好城市建设导则》（上海市地方标准）的要求执行督导工作，加强督导成果的反馈和落实。