崇明区财政项目支出绩效评价报告

|  |  |
| --- | --- |
| 项目支出名称： | 2022年福利彩票公益金支出项目支出 |
| 预算单位： | 上海市崇明区民政局 |
| 预算主管部门： | 上海市崇明区民政局 |
| 委托部门： | 上海市崇明区财政局 |
| 评价机构： | 上海首絮维施企业管理咨询有限公司 |

2023年6月

评价机构：上海首絮维施企业管理咨询有限公司（盖章）

主评人：黄松松

联系方式：13512177487

复审人：沈丹辉

终审人：叶姝慧

**目 录**

[摘要 1](#_Toc32335)

[一、项目基本情况 1](#_Toc25820)

[（一）项目立项背景、目的和依据 1](#_Toc22198)

[1.立项背景 1](#_Toc25686)

[2.项目目的 5](#_Toc22241)

[3.项目立项依据 5](#_Toc7728)

[（二）项目实施计划及完成情况 8](#_Toc22496)

[（三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况 11](#_Toc30371)

[1.2022年预算金额及资金来源 11](#_Toc1744)

[2.2022年预算安排及调整说明 11](#_Toc24855)

[3.三年预算执行情况 13](#_Toc331)

[（四）项目的组织及管理 15](#_Toc25925)

[1.项目组织与职责 15](#_Toc13956)

[2.项目管理 17](#_Toc10862)

[3.财务管理 21](#_Toc14894)

[（五）项目绩效目标 22](#_Toc8482)

[1.总目标 23](#_Toc24472)

[2.年度绩效目标 23](#_Toc26739)

[二、绩效评价工作情况 26](#_Toc26274)

[（一）绩效评价目的、对象和范围 26](#_Toc12676)

[（二）绩效评价的依据 26](#_Toc4480)

[（三）绩效评价原则、评价方法等 27](#_Toc15575)

[（四）评价重点 28](#_Toc29025)

[（五）绩效评价工作方案制定过程 29](#_Toc9928)

[（六）绩效评价实施过程 30](#_Toc26991)

[三、评价结论与绩效分析 31](#_Toc9492)

[（一）评价结论 31](#_Toc8909)

[（二）具体绩效分析 33](#_Toc9562)

[1.项目决策 33](#_Toc16759)

[2.项目过程 36](#_Toc32000)

[3.项目产出 40](#_Toc26932)

[4.项目效益 44](#_Toc7393)

[四、主要经验及做法、存在问题和建议 50](#_Toc23283)

[（一）主要经验及做法 50](#_Toc4002)

[（二）存在问题 50](#_Toc30290)

[（三）建议和改进举措 52](#_Toc32694)

[（四）其他建议 54](#_Toc2082)

**摘要**

**一、概述**

彩票公益金是指从彩票发行收入中按规定比例提取的，专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金，按政府性基金管理办法纳入预算，实行“收支两条线”管理，专款专用。

2022年，上海市崇明区留存福利彩票公益金计划用于4个子项目，分别是失智老人护理用品款、示范睦邻点一次性补贴、社区综合为老服务中心建设补贴和养老机构综合责任保险费用区级配套经费，全部为老年人福利类项目。

其中，为失智老人发放护理用品项目由区红会实施，护理用品由供货商每月配送至乡镇，再由乡镇红十字会志愿者协助将护理用品配送至老人住处，配送标准为每人每月一箱成人尿布（采购价95元/箱）。

2021年，本市“十四五”养老服务设施建设意见明确了相关补贴标准，对于示范睦邻点，由市级福利彩票公益金对每个点给予一次性补贴1万元，各区按照不低于1∶1配比；对于社区综合为老服务中心，建筑面积在800平方米（含）以上的，市级福利彩票公益金一次性补贴100万元，建筑面积在800平方米以下500平方米以上的，市级福利彩票公益金一次性补贴50万元，各区按照不低于1∶1配比。

养老机构综合责任保险的年度标准保费为180元/床/年，市民政局、区民政局按各机构签约时核定床位数内的实际投保床位数，分别资助全年投保的各机构60元/床/年。

项目2022年年初预算为438万元，年中进行预算调整，调减93.52万元，预算调整率为-21.35%，调整后预算为344.48万元，实际共计支出296.91万元，预算执行率为86.19%，资金来源为区本级留存福彩公益金。

**二、评价工作开展情况**

本次绩效评价时段为2022年1月1日至2022年12月31日。2023年3月上旬绩效评价工作正式启动，4月下旬工作方案经过专家评审后开展评价工作，评价组重点关注失智老人护理用品项目的审批和管理质量、示范睦邻点的运营规范性、综合为老服务中心的补贴标准合理性、养老机构综合责任险的签约及预算执行规范性、受益人员对项目实施的满意度情况等，并通过发放基础表、问卷、访谈以及实地走访等方式收集数据，依据绩效指标评分标准开展量化评价，对项目的主要成效和经验进行总结，针对存在的问题与不足提出改进建议，形成绩效评价报告，为进一步优化项目管理、预算管理等提供建议。

**三、评价结论和主要绩效**

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标表及评分标准，项目绩效评价得分为85.98分，绩效评级为“良”[[1]](#footnote-0)。决策指标满分20分，得17分，得分率85%；过程指标满分20分，得16.81分，得分率84.05%；产出指标满分30分，得28.5分，得分率95%；效益指标满分30分，得23.67分，得分率78.9%。

2022年福利彩票公益金支出项目总体实施情况较好，顺利完成全年为失智老人配送护理用品工作，扶持示范睦邻点80家，扶持社区综合为老服务中心建设1家，养老机构投保综合责任保险床位数3914张；失智老人审批和管理工作准确率达到100%，示范睦邻点和综合为老服务中心建设均顺利通过验收，床位应保尽保率达到100%；护理用品配送及时率达到100%，示范睦邻点补贴发放和保险续保及时；项目的实施让重度困难失智老人群体护理水平得到改善，邻里关系有所增进，全区村居养老服务设施有效供给增加77处，养老机构抗风险能力提升，有利于构建老年宜居社区；长效方面，失智老人项目和综合责任险项目长效管理制度健全，失智老人项目补贴退出机制健全，信息公开规范，受益人员对项目实施满意度高。

但主要还存在以下不足：一是在建设时效性方面，建设镇综合为老服务中心旭升分中心落后计划5个月；二是长效方面，示范睦邻点项目和综合为老服务中心项目的长效管理机制尚不健全，示范睦邻点综合使用率还有提升空间，福彩公益金资助标识设置欠缺；三是管理方面，综合责任险项目的预算编制欠合理，部分合同签订不规范。

**四、主要经验及做法、存在问题、建议和改进措施**

**（一）主要经验及做法**

**风雨无阻保配送，扎实开展实事项目**

为困难失智老人发放护理用品项目自2012年纳入区红会常规工作，十年以来，区红会始终关注民意、贴近民需，不断优化和改进项目管理环节，提升项目实效。

在2022年面临疫情严峻考验的特殊期间，区红会与供货方密切沟通，确保护理用品的的正常供应，红十字志愿者们在严格执行防疫规定的同时，风雨无阻，依旧按时将护理用品送到老人家中，保障他们基本的护理需求。

项目开展有效提升了老人们的生活质量，缓解困难家庭经济压力，受到群众的广泛好评，评价组的社会调查也显示，受益人家属对项目各方面的综合满意度达到97.9%。

**（二）存在问题**

**1.部分项目长效机制不健全，公益金使用效益不佳**

示范睦邻点项目截至目前尚未出台区级层面对补贴发放后的使用规范、使用效益等方面的要求，结合评价组现场抽查调研情况发现，随机抽查的10家2022年度获补贴示范睦邻点的点长，8家不知晓相关补贴政策，各示范睦邻点的补贴资金或仍在乡镇一级，或在村居委一级，多数并未下沉至睦邻点使用。

综合为老服务中心项目尚未出台区级层面对获补贴中心的后续开放情况、运营质量、成果等方面的要求，且2022年度获补贴的建设镇旭升分中心由于身处集建区，办理各项手续进展缓慢等问题，至今未实现正常运营。

以上两个项目的公益金使用效益暂未能体现，项目长效管理机制不健全且执行不佳。

**2.预算编制不合理，调整率高执行率低**

养老机构综合责任保险项目预算安排不合理，根据近三年投保数据，2019年参保养老机构42家，核定床位数6274张，实际投保床位数4073张，2020年参保养老机构46家，核定床位数6671张，实际投保床位数4222张，2021年参保养老机构42家，核定床位数6077张，实际投保床位数3862张。考虑每年的投保床位数上下浮动的不确定性，2022年预算编制预估投保5000张床位数，对应安排预算30万元，较2021年实际投保床位数上涨29.47%，较三年平均投保床位数上涨23.39%，而三年间投保床位数上下浮动不超过±10%，预估床位数上升比例过大，欠合理。

由于养老机构综合责任保险项目年初预算安排不合理，外加年中预算调整未合理预判综合为老服务中心补贴额度，项目预算调整率较高且执行率不佳。

**3.福彩公益金资助标识缺位，专项基金管理效能不足**

根据《上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法》的规定：区级福彩公益金资助的基本建设设施、设备项目，应当在主体建筑物或设施设备的显著位置设立或铭刻标注“彩票公益金资助-中国福利彩票”的永久性标识。

而根据评价组的实地踏勘结果，抽查的2021年获补贴的10家示范睦邻点和2022年获补贴的1家综合为老服务中心中，无一在建筑或设施的显著位置规范设置福彩公益金资助标识，难以体现福彩公益金的社会公益宣传特点和价值，也暴露出项目单位在管理使用专项基金时的不足。

**4.合同要素不完备，管理细节需加强**

经评价组梳理发现，本项目在合同签订及执行过程中存在合同要素不完备的问题：在养老机构综合责任险项目中，评价组抽查的养老机构与保险公司签订的2份合同中，均缺少签订日期的关键要素。究其原因，是项目单位对日常合同管理工作的不严谨。

**5.绩效目标设定欠合理，填报质量需优化**

在绩效目标申报表填报方面，项目单位在对项目目标提炼和目标值设定方面存在着一定的偏差，例如产出数量指标“发给失智失能老人的护理用品金额”指标的目标值设置为“>=100万元”，发放金额不宜作为目标；部分指标不明确，例如社会效益指标“提升社会对老年人的关注度”的目标为“形成尊老爱老的氛围”，不够清晰可衡量。绩效目标表的整体填报质量还需要进一步优化，究其原因，是项目单位的目标填报流程和技能还需要优化。

**（三）建议和改进举措**

**1.完善补贴长效考核机制，加强公益金使用效益监管**

建议项目单位进一步完善示范睦邻点和综合为老服务中心项目的补贴资金长效考核机制，针对前者，应重点关注资金的下沉情况和实际使用范围、示范睦邻点点长对补贴政策的知晓情况、示范睦邻点点长及使用者的合理资金使用需求能否畅通反馈并被满足等。针对后者，应完善建成后的考核，建议重点关注能否及时投入运营、日均月均服务人次数、老人的满意度反馈等方面。

**2.优化预算编制，提高预算执行**

建议项目单位加强年初预算编制的精细化水平，以养老机构综合责任保险项目为例，应在结合往年投保数据的基础上，分析总结近3-5年最高投保人数、平均投保人数、各年度投保人数浮动比例等数据，并以此为数据支撑，科学预测下一年度投保人数范围，对应安排预算额度。

在预算调整方面，应根据上级政策调整、补贴申请单位项目实施进度等情况，及时预判补贴金额的增减情况，并充分运用年中预算调整窗口的机制，提高调整的精准率，进而提高预算执行率。

**3.明确资助标识设立责任主体，提升基金管理效能**

建议项目单位进一步明确在区级福彩公益金资助的基本建设设施、设备项目中，负责设立资助标识的责任主体，以及设立的时效、位置等。以新建成的示范睦邻点和综合为老服务中心为例，建议在相关设施通过验收后1个月内，由责任主体单位在大门入口处设立福彩公益金资助标识。规范设立福彩公益金资助标识，不仅有助于提升专项基金的管理效能，更是对福利彩票公益性质的最好宣传，是实体形式的“信息公开”，对广大彩民而言是看得见的反馈，也有利于维持彩民购彩热情，促进福利彩票事业发展良性循环。

**4.加强合同签订监管，提升合同内容规范性**

建议项目单位加强对养老机构与保险公司合同签订的合规性监管，并加强《中华人民共和国民法典》（合同编）内容的学习。在后续签订相关合同时，重视完善签订日期等必需的合同要素，明确双方权责，减少合同签订不规范带来的法律隐患。

**5.明确内部分工，提高填报质量**

建议项目单位加强绩效目标填报规范性文件的学习，同时在年初填报目标时，加强业务科室和财务科室的配合，由业务科室提供明确的量化目标数据，由财务科室参照填报规范，转化成合理明确的绩效指标，提高绩效目标填报质量。

**（四）其他建议**

**1.2023年度预算调整及2024年度预算安排建议**

（1）失智老人护理用品项目：2022年安排预算158万元，总支出261.92万元，其中100万元由市红会下达，158万元从区福彩公益金中支出，余下3.92万元由区红会承担；2023年度预算仍为158万元，且补贴政策无变动，根据2023年度3-5月份的平均补贴人次数2056，以再上浮10%的比例预估全年平均补贴人次数，则预估全年项目支出约为257.82万元，预算安排基本合理，故评价组建议不作调整，2024年度预算安排建议结合截止2023年11月份的平均补贴人次数来测算，并进行相应的调整。

（2）社区综合为老服务中心建设补贴：2023年度预算为50万元，计划补贴1家综合为老服务中心，在补贴政策不变动的情况下，评价组建议不作调整，2024年度预算安排以下一年度计划新建综合为老服务中心数量为基础测算。

（3）示范睦邻点建设补贴：2023年度预算为26万元，对应为2022年度验收通过的26家示范睦邻点，评价组建议不作调整，2024年度预算安排以2023年度实际通过验收的示范睦邻点数量测算。

（4）养老机构综合责任保险：2023年度预算为30万元，预算偏高，2023年度全区计划投保床位数为3632张，对应预算21.8万元，故建议2023年本项目预算调减8.2万元。本项目2019-2023年的平均投保床位数为3941张，各年投保床位数上下浮动比例范围为为-8.53%至3.66%，则建议以平均投保床位数上浮5%测算2024年投保床位数，约为4138张，对应建议2024年预算安排25万元。

**2.对农村示范睦邻点建设的一点建议**

根据评价组的实地踏勘结果，农村示范睦邻点的建设水准不一，尤其在硬件设施层面，部分睦邻点还较为简陋，例如夏天防暑、冬天取暖的设备，还未全部完备，桌椅、书架等家具也多显老旧，部分已使用补贴资金的示范睦邻点，则以乡镇意志为主导，为睦邻点统一配备电视、立柜等设备，但实际使用率不高（并未征询睦邻点点长和使用者的需求和意见），资金使用效益不高。鉴于目前多数示范睦邻点补贴资金还尚未使用，建议后续可出台相关资金使用建议，鼓励将福彩公益金优先用于完善示范睦邻点硬件配备和更新，同时做好政策宣传，让睦邻点点长和使用人员明确知晓资金扶持政策，以他们的实际需求为根本导向，将补贴资金真正用在刀刃上，提升睦邻点建设和运营水平。

2022年福利彩票公益金支出项目绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面实施预算绩效管理的工作要求，加强崇明区财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（沪财绩〔2020〕6号）、《中共上海市崇明区委 上海市崇明区人民政府关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号）、《关于印发〈2023年崇明区预算绩效管理工作要点〉的通知》（沪崇财绩〔2023〕1号）等文件，上海首絮维施企业管理咨询有限公司受崇明区财政局的委托，对崇明区民政局的“2022年福利彩票公益金支出项目”进行绩效评价。评价组在取数、调研以及分析基础上，并按照专家评审后的绩效评价方案，围绕评价关注的重点，形成了本报告。

# 一、项目基本情况

## （一）项目立项背景、目的和依据

**1.立项背景**

1986年，民政部向国务院报送《关于开展社会福利有奖募捐活动的请示》并获批，次年以“中国社会福利有奖募捐券”的形式在部分省市试点发行，标志着我国彩票事业的开端。1993年，“中国社会福利有奖募捐券”更名为“中国社会福利奖券”，1994年，“中国社会福利奖券”又更名为“中国福利彩票”，此后一直沿用至今。

2007年11月，财政部印发《彩票公益金管理办法》（以下简称“《办法》”），明确了彩票公益金管理的顶层设计。《办法》指出，彩票公益金是指从彩票发行收入中按规定比例提取的，专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金，按政府性基金管理办法纳入预算，实行“收支两条线”管理，专款专用，结余结转下年继续使用，不得用于平衡一般预算。彩票公益金按50∶50的比例在中央与地方之间分配，由各省级彩票机构分别上缴中央财政和省级财政。

上海是全国最先试点发行彩票的城市之一，2021年上海全市福利彩票销售额为43.39亿元，共筹集福彩公益金13.86亿元，其中6.81亿元上缴中央，各区合计留存2.53亿元，市本级留存4.52亿元。

2022年，上海市崇明区留存福利彩票公益金的年初预算为438万元，计划用于4个子项目，分别是失智老人护理用品款、示范睦邻点一次性补贴、社区综合为老服务中心建设补贴和养老机构综合责任保险费用区级配套经费，全部为老年人福利类项目，符合福彩公益金的支出范围和比例要求（福彩公益金用于老年人福利类项目预算总额不得低于当年度福彩公益金预算总额的60%）。

其中，为失智老人发放护理用品项目始于2009年，当时的崇明区红十字会在市红会的指导下，在崇明区新河镇开展了“为社区重度失智困难老人配送护理用品志愿服务项目”试点工作，经过半年运作，情况良好，社会效果明显，随即于2010年4月在全区范围内启动项目申报及配送志愿服务工作，并为患者家属及看护人员开展老年介护相关知识培训。2011年，该项目被列入当年度的市政府实事项目，市红会同年下发《关于印发〈关于落实2011年市政府实事项目——完成“为5000名社区重度失智困难老人配送护理用品项目”工作的实施意见〉的通知》（沪红发〔2011〕32号），在全市推广并常态化实施。2012年该项目纳入区红会常规工作，经费来源为：护理用品费由区财政协调从民政福彩公益金中支付；90岁及以上老人的费用由市红十字会定向捐赠。自项目开展以来，崇明区共有8751名（截止2021年10月数据）困难家庭失智失能老人享受到免费的护理用品，共有1036名来自各乡镇、村居的红十字志愿者参与过配送服务。

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。从2004年开始，上海市在开展纯老家庭结对关爱行动、实施“老伙伴计划”等项目的过程中，逐步出现一些居民或非正式团体在小区楼组、村民小组层面利用自有住宅、闲置房屋开展睦邻点活动。2014年，上海市老龄办、民政局下发的《关于推进老年宜居社区建设试点的指导意见》提出，进一步推动邻里互助服务，推广社区“睦邻点”建设。2015年，上海市民政局等八部门下发的《关于加强本市农村养老服务工作的实施意见》明确要求推广农村地区睦邻点建设。2016年，《上海市老龄事业发展“十三五”规划》进一步提出要发展非正式照料体系，并以睦邻点为依托构建“邻里互助圈”。2021年，《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13号）发布，文件明确了对于示范睦邻点，由市级福利彩票公益金对每个点给予一次性补贴1万元，各区按照不低于1∶1配比。示范睦邻点的建设标准参照《上海市农村老年人示范睦邻点建设指引》，宅基示范睦邻点一般不少于20平方米，设置在村居（或物业）闲置场所的一般不少于40平方米，配备必要的消防灭火器材等安全设备，以及防暑降温、取暖等设备，保持装修环境整洁卫生，配备桌椅、棋牌和文娱活动等的必要器具，有卫生间。截止2022年底，全市已建成示范睦邻点超3000个，其中，崇明区共建成411个，除去少数因动迁等原因暂停开放外，正常开放的占比达到94%，切实增加了邻里间的活动往来、丰富了老年人的精神生活，提升了周边居民的老年生活幸福感。

社区综合为老服务中心建设工作是“十三五”期间上海市养老服务设施建设的重点任务之一，明确到2020年底，全市街镇层面需建成社区综合为老服务中心200家，每个街镇不少于1家。2021年，《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13号）发布，文件明确对建筑面积在800平方米（含）以上的社区综合为老服务中心，市级福利彩票公益金一次性补贴100万元；建筑面积在800平方米以下500平方米以上的，市级福利彩票公益金一次性补贴50万元，各区按照不低于1∶1配比。根据《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）文的要求，社区综合为老服务中心的建设标准为：建筑面积一般在1000平方米左右，具体功能设施应包括1处为老年人提供日托或全托服务（如长者照护之家）的场所设施、1处具备医疗服务资质的机构、1处为居家老年人提供助餐或助浴服务的场所设施以及为家庭照料者提供支持服务的场所设施等。截止2022年底，全市已建成社区综合为老服务中心超400家，其中，崇明区共建成34家，涵盖全部18个乡镇，为周边老人提供了安全舒适的日间托养环境、提升了社会化养老服务的可及性。

养老机构综合责任保险项目始于2009年，由上海市民政局牵头实施，设立初衷是为了降低养老机构运营风险的同时，切实维护老年人的合法权益。目前，养老机构综合责任保险的年度标准保费为180元/床/年，市民政局、区民政局按各机构签约时核定床位数内的实际投保床位数，分别资助全年投保的各机构60元/床/年；按照保险合同，根据养老机构实际赔付率的高低，次年保费会有上浮或下调（上浮上限为15%，即207元/床/年，下调下限为20%，即144元/床/年），实际保费优惠或上浮的部分，由投保机构自身受益或承担，民政资助费用标准不变。近三年，全市参保养老机构数稳定在800家左右，全年投保床位数在10万张左右，其中，崇明区参保养老机构维持在43家左右，年度投保床位数在4000张上下。项目实施以来，有效提高了养老机构的防范风险意识和投保积极性，在保险理赔服务方面，应赔尽赔率达到了100%。

本次绩效评价的2022年福利彩票公益金支出项目属于经常性项目。

**2.项目目的**

始终遵循福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，充分发挥福利彩票公益金的公益属性，持续开展为本区老年人提供养老和关怀等服务的社会福利项目，不断提升老年群体的幸福感、获得感和满意度，助力崇明世界级生态岛建设、提升全区养老服务工作水平。

**3.项目立项依据**

**（1）市级政策文件**

①《关于印发〈上海市福利彩票公益金使用管理办法〉的通知》（沪民计发〔2020〕53号）

“福彩公益金使用应当遵循福利彩票‘扶老、助残、救孤、济困’的发行宗旨，主要用于资助为老年人、残疾人、儿童和其他基本生活特别困难人员等特殊群体提供服务的社会福利项目，以及符合宗旨的其他社会公益项目。具体包括：

（一）社会福利基本设施建设项目；

（二）社会福利服务项目；

（三）符合宗旨的培训等能力建设项目；

（四）符合宗旨的其他社会公益项目。

第九条 福彩公益金用于老年人福利类项目预算总额不得低于当年度福彩公益金预算总额的60%，用于社会公益类项目预算总额不得超过当年度福彩公益金预算总额的10%。”

②《市政府办公厅印发〈关于推进本市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见〉的通知》（沪府办〔2016〕70号）

“全市街镇层面建成社区综合为老服务中心200家。”

③《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13号）

“1.社区综合为老服务中心。重点引导各街镇建设含托养功能的社区综合为老服务中心，将日间照护中心作为社区综合为老服务中心的标配，形成综合补贴机制。对建筑面积在800平方米（含）以上的，市级福利彩票公益金一次性补贴100万元；建筑面积在800平方米以下500平方米以上的，市级福利彩票公益金一次性补贴50万元。各区按照不低于1∶1配比。以上面积标准不含设置在社区综合为老服务中心内的长者照护之家面积。

5.示范睦邻点和家门口养老服务站（点）。重点在农村地区建设示范睦邻点，鼓励在中心城区建设具有“微日托”、“微助餐”等照料功能的家门口养老服务站（点）。由市级福利彩票公益金对每个点给予一次性补贴1万元。各区按照不低于1∶1配比。”

④《关于做好2022年度全市养老机构综合责任保险签约工作的通知》（上海市民政局2022年7月）

“市民政局根据《中华人民共和国政府采购法》之规定，委托上海市政府采购中心，对养老机构综合责任保险项目进行国内公开招标采购，经专家评标结果：第1包中国太平洋财产保险股份有限公司上海分公司中标；第2包太平洋安信农业财产保险股份有限公司上海分公司中标；第3包中国平安财产保险股份有限公司上海分公司中标（详见附件1）。请各区民政局及各养老机构及时与中标方完成本年度签约工作。本年度签约周期为2022年5月1日至2023年4月30日。”

⑤《关于印发〈关于落实2011年市政府实事项目——完成“为5000名社区重度失智困难老人配送护理用品项目”工作的实施意见〉的通知》（沪红发〔2011〕32号）

“项目经费保障:护理用品购置以及配送至各街(镇)的运输费用，由市红会为主负责落实。老年介护师资培训费由市红会负责。护理用品由街镇送至居(村)委会红十字组织(红十字服务站)的费用由区(县)统筹解决。”

**（2）区级政策文件**

《上海市崇明区民政局上海市崇明区财政局关于印发〈上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法〉的通知》（沪崇民〔2021〕17号）

“第三条 区级福彩公益金专项用于社会福利和相关公益事业发展支出，包括预算安排在区民政局的区级福彩公益金和通过转移支付下达给乡镇的区级福彩公益金。”

## 

## （二）项目实施计划及完成情况

项目包含4个子项目，分别是失智老人护理用品款、示范睦邻点一次性补贴、社区综合为老服务中心建设补贴和养老机构综合责任保险费用区级配套经费，截至2022年底，完成情况如下：

1.失智老人护理用品款项目计划实施内容：（1）日常配送：根据每月符合条件的失智老人名单，由区红十字会向护理用品生产企业统一订购尿布（95元/箱），并由企业配送至各乡镇，再由乡镇红十字会安排志愿者把护理用品送至服务对象；（2）申报审批：项目有线上平台系统，乡镇红十字会每月根据辖区新增申请和退出申请的救助对象审批情况，上报系统当月补贴人数增减情况；分为日常审批:区红十字会每年双月10日前审批乡镇红十字会上报的新增人员的申报材料；年度集中申报:每年的6月5日前进行年度集中审核申报，由镇(乡)红十字会向区红十字会上报本辖区所有符合项目条件(含新增人员)的失智失能老人申报材料。

2.示范睦邻点一次性补贴项目计划实施内容：对2021年验收通过的80个示范睦邻点按照市、区各1万元的标准给予以一次性补贴，其中区级福彩公益金补贴80万元.

3.社区综合为老服务中心建设补贴项目计划实施内容：补贴3家新建社区综合为老服务中心，包括：建设镇综合为老服务中心旭升分中心、坚新镇综合为老服务中心油桥分中心和新河镇综合为老服务中心井亭分中心。

4.养老机构综合责任保险费用区级配套经费项目计划实施内容：督促各养老机构在2022年5月底前完成与中标保险公司的签约工作，每个投保床位的基本保费为180元/床位/年，根据各养老机构实际投保的床位数，市民政局和区民政局各拨付60元/床位/年的补贴至相关保险公司，剩余部分保费由各养老机构自行承担。

补贴项目发放明细、全区综合为老服务中心建设及运营情况详见附件4。计划及完成数据对比情况如下表1-1：

**表1-1 项目计划及完成情况表**

| **序号** | **子项目** | **计划开展内容** | **实际完成情况** | **说明** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 失智老人护理用品款 | ①按月完成全年日常配送工作；  ②区红十字会每年双月10日前开展日常审批工作;  每年的6月5日前进行年度集中审核申报。 | ①日常配送：2021年底，崇明区红十字会与浙江珍琦护理用品有限公司签订成人纸尿裤供货合同，约定由厂家每月为每个乡镇红十字会配送一次指定护理用品（一箱尿布，95元/箱），再由乡镇红十字会安排志愿者为每位老人完成配送，项目全年服务老人27570人次；  ②申报审批：按计划完成 | 全部按计划完成 |
| 2 | 示范睦邻点一次性补贴 | 对80个符合要求的示范睦邻点按照市、区各1万元的标准给予以一次性补贴，其中区级福彩公益金补贴80万元 | 根据2021年建设验收结果，对80个示范睦邻点按照市、区各1万元的标准给予以一次性补贴，2022年2月23日，区财政局、区民政局印发《关于下达2021年度示范睦邻点市级和区级补贴资金的通知》（沪崇财社〔2022〕5号），下达2021年度示范睦邻点市级和区级补贴资金合计160万元（其中：2021年度市级福彩公益金80万元，2022年度区级福彩公益金80万元），纳入2022年区对乡镇专项转移支付。 | 全部按计划完成 |
| 3 | 社区综合为老服务中心建设补贴 | 根据乡镇2020和2021年的社区综合为老服务中心建设补贴申报情况，2022年计划补贴3家社区综合为老服务中心，包括：建设镇综合为老服务中心旭升分中心、坚新镇综合为老服务中心油桥分中心和新河镇综合为老服务中心井亭分中心。 | 根据乡镇2022年各乡镇社区综合为老服务中心建设的审计结果，实际获得补贴的仅有1家，为建设镇综合为老服务中心旭升分中心，其余2家由于市级补贴政策有所变动（新出台的十四五政策提高了补贴门槛），不再符合补贴要求，故取消补贴申请。  2020年7月，建设镇以《关于建设镇利用农民集中居住区配套房屋装修改造为旭升综合为老服务中心工程可行性研究报告(兼项目建议书)的请示》(沪崇建府〔2020〕86号)报区发改委，2020年8月4日，经区发改委批复同意该项目建设。建设镇综合为老服务中心旭升分中心(以下简称“中心”)位于上海市崇明区建设镇农民集中居住区，建筑面积1340.8平方米，其投资主体为建设镇人民政府，建设形式为装修改造，运营单位为建设镇人民政府，投资额为194.1029万元，项目内容为室内硬装工程、强电工程、弱电工程、空调工程、给排水工程、灯饰工程洁具配置安装工程、智能监控系统工程、家具配置工程、软装窗帘工程厨房设备工程等。项目于2020年10月10日正式开工，于2021年5月31日竣工。中心内标识、标牌，各类设施设备已配备齐全，设有社区长者食堂、日间照料中心、老年活动室、为民服务工作站、医务室、助餐点、法律咨询室、休息区、助浴间、文化娱乐室、健身区、多功能厅、阅览书画室、谈心室、康复室等功能，为建设镇建设片区老年人提供各类服务。中心在2020年已分别申报2021年社区综合为老服务中心(不含长者食堂)和综合为老服务中心(长者食堂)实事项目。 | 计划补贴3家，实际仅有1家符合十四五补贴政策标准并获得补贴 |
| 4 | 养老机构综合责任保险费用区级配套经费 | 市民政局和区民政局各拨付60元/床位/年的补贴至相关保险公司 | 2022年7月28日，上海市民政局养老服务处印发《关于做好2022年度全市养老机构综合责任保险签约工作的通知》，文件显示：上海市民政局委托上海市政府采购中心对养老机构综合责任保险项目进行国内公开招标采购，确定了三家中标保险公司为：第1包中国太平洋财产保险股份有限公司上海分公司中标；第2包太平洋安信农业财产保险股份有限公司上海分公司中标；第3包中国平安财产保险股份有限公司上海分公司中标。根据中标结果，崇明区养老机构被划分在第1包中，区各养老机构在2022年8月底前完成与中标保险公司的签约工作（疫情原因较往年推迟），2022年全区43家参保养老机构合计投保3914张床位，区民政局根据实际投保的床位数，按照60元/床位/年的标准将补贴拨付至保险公司（中国太平洋财产保险股份有限公司上海分公司） | 全部按计划完成 |

## （三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况

**1.2022年预算金额及资金来源**

本项目2022年年初预算为438万元，年中进行预算调整，调减93.52万元，预算调整率为-21.35%，调整后预算为344.48万元。项目资金均为区级政府性基金预算，来源均为区本级留存福彩公益金。

**2.2022年预算安排及调整说明**

（1）失智老人护理用品款项目：区级福彩公益金预算较2020和2021年增加58万元，主要原因是2021全年服务老人人次数（26521人次）较2020全年服务老人人次数（22275人次）有较大提升（19.06%），根据2021年11月份配送人次数数据（2260人次左右），预估2022年全年项目支出为2260人次×95元/月×12月=257.64万元，市红会下达100万元不变，经区红会与区财政局、区民政局沟通，余下经费由区福彩公益金保障，即安排158万元，再有超出部分，由区红会承担，预算安排合理。

（2）示范睦邻点一次性补贴项目：年初安排100万元，包括清算2020年示范睦邻点的补贴20万元（建设完成65个示范睦邻点，区级补贴65万元，2021年初预下达45万元，余下20万元需清算），和拨付2021年建成的80个示范睦邻点补贴80万元，后2021年12月部门编制2022年的项目预算为100万元，而清算的20万元实际于2021年12月10日下达乡镇，故项目实际100万元全部完成支出，20万元列入2021年决算，80万元列入2022年决算，预算安排合理。

（3）社区综合为老服务中心建设补贴：年初计划补贴3家，每家50万元，故预算安排150万元，而根据当年度最新发布的《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13号）中的补贴标准，社区嵌入式养老服务设施相关的市级补贴资金，不超过相应设施实际投资金额的50%，根据此标准，年中进行预算调整时预估其中2家仍然符合补贴标准，金额约为83万元（其中，预估竖新镇50万，建设镇33万），故调整预算至83万元，后年终实际符合补贴条件的仅剩建设镇综合为老服务中心旭升分中心1家，该中心建设的审计结算价为194.1万元，其中包含社区长者食堂的建设费用52.4万元（这部分费用已申请其他市级相关补贴），扣除这部分费用后，旭升分中心的建设费用为141.7万元，市级按政策补贴50%，为70.85万元，区级按市级补贴的50%配套，最终核定补贴35.43万元，余下部分由乡镇自行承担。项目未能充分运用预算调整机制，对补贴变动的预判不够准确，也是本项目最终预算执行率不高的原因之一。

（4）养老机构综合责任保险费用区级配套经费：根据近三年投保数据，2019年参保养老机构42家，核定床位数6274张，实际投保床位数4073张，2020年参保养老机构46家，核定床位数6671张，实际投保床位数4222张，2021年参保养老机构42家，核定床位数6077张，实际投保床位数3862张。考虑每年的投保床位数上下浮动的不确定性，2022年预估5000张床位数，对应安排预算30万元。后续的预算调整则是根据当年度实际补贴的床位数进行操作。项目预算对应床位数较2021年实际投保床位数上涨29.47%，较三年平均投保床位数上涨23.39%，而三年间投保床位数上下浮动不超过±10%，预估床位数上浮比例过大，预算安排欠合理。

**3.三年预算执行情况**

2022年，本项目实际共计支出296.91万元，预算执行率为86.19%。2020年和2021年度的预算执行率分别为100%和95.2%（子项目有所变化）。项目三年预算及执行明细见下表1-2：

**表1-2 2020-2022年预算支出明细表**

**金额单位：万元**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **2022年子项目** | **年初预算** | **调整后预算** | **实际支出** | **预算执行率** | **说明** |
| 1 | 失智老人护理用品款 | 158 | 158 | 158 | 100% | 项目2022年总支出261.92万元，其中100万元由市红会下达，158万元从区福彩公益金中支出，余下3.92万元由区红会承担 |
| 2 | 示范睦邻点一次性补贴 | 100 | 80 | 80 | 100% | 项目2022年总支出160万元，另80万元为市级福彩公益金（市区补贴1：1） |
| 3 | 社区综合为老服务中心建设补贴 | 150 | 83 | 35.43 | 42.69% | 项目2022年总支出106.28万元，另70.85万元为市级福彩公益金（市区补贴2：1） |
| 4 | 养老机构综合责任保险费用区级配套经费 | 30 | 23.48 | 23.48 | 100% | 项目2022年总保费63.02万元，其中市级福彩公益金和区级福彩公益金各承担23.48万元，养老机构自行承担16.05万元 |
| **合计** | | **438** | **344.48** | **296.91** | **86.19%** | **/** |
| **序号** | **2021年子项目** | **年初预算** | **调整后预算** | **实际支出** | **预算执行率** | **说明** |
| 1 | 失智老人护理用品款 | 100 | 100 | 100 | 100% | 项目2021年总支出251.95万元，其中100万元由市红会下达，100万元从区福彩公益金中支出，余下51.95万元由区红会承担 |
| 2 | 示范睦邻点一次性补贴 | 45 | 65 | 65 | 100% | 项目2021年总支出130万元，另65万元为市级福彩公益金（市区补贴1：1） |
| 3 | 社区老年人日间照护机构一次性建设补贴 | 250 | 202.5 | 195 | 96.3% | 项目2021年总支出585万元，另390万元为市级福彩公益金（市区补贴2：1） |
| 4 | 养老机构综合责任保险费用区级配套经费 | 36 | 36 | 24.14 | 67.06% | 项目2021年总支出61.91万元，其中市级福彩公益金和区级福彩公益金各承担24.14万元元，养老机构自行承担13.63万元 |
| **合计** | | **431** | **403.5** | **384.14** | **95.2%** | **/** |
| **序号** | **2020年子项目** | **年初预算** | **调整后预算** | **实际支出** | **预算执行率** | **说明** |
| 1 | 失智老人护理用品款 | 100 | 100 | 100 | 100% | 项目2020年总支出211.61万元，其中85万元由市红会下达，100万元从区福彩公益金中支出，余下26.61万元由区红会承担 |
| 2 | 长者照护之家运营补贴 | 88.3 | 78.4 | 78.4 | 100% | / |
| 3 | 社区公益招投标 | 12 | 12 | 12 | 100% | 项目2020年总支出161.16万元，另149.16万元为市级福彩公益金 |
| 4 | 养老机构综合责任保险费用区级配套经费 | 33 | 25.33 | 25.33 | 100% | 项目2020年总支出67.31万元，其中市级福彩公益金和区级福彩公益金各承担25.33万元，养老机构自行承担16.65万元 |
| 5 | 养老机构新增305张床位补贴 | 198 | 0 | 0 | / | / |
| **合计** | | **431.3** | **215.73** | **215.73** | **100%** | **/** |

## （四）项目的组织及管理

**1.项目组织与职责**

（1）资金拨款单位：上海市财政局、上海市红十字会，负责市级补助资金的拨付。上海市崇明区财政局负责区级补助资金的拨付。

（2）市级业务主管部门：上海市民政局，负责新建社区综合为老服务中心的统一验收工作。上海市红十字会，负责失智老人护理用品发放工作的指导和培训。

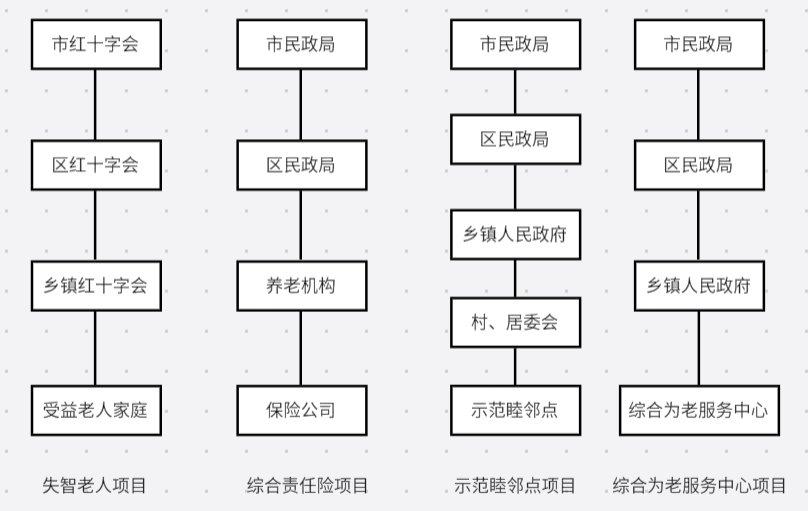
（3）区级预算主管部门：上海市崇明区民政局。

（4）项目预算单位：上海市崇明区民政局，负责项目的预算编制和绩效目标申报，按资金使用范围编制区级资金预算建议、督促预算资金执行、开展项目绩效管理、监督检查等日常管理工作。

（5）其他管理单位：上海市崇明区发展和改革委员会负责乡镇社区综合为老服务中心项目的立项审批工作；上海市崇明区红十字会，负责失智老人护理用品项目的审批、采购、业务培训和指导；建设镇人民政府，负责综合为老服务中心旭升分中心建设项目的属地管理工作；各乡镇红十字会，负责接收企业每月配送的护理用品，并安排志愿者配送至服务老人家庭。

（6）项目相关方：各乡镇社区建设办公室，负责辖区内示范睦邻点建设的指导工作；各相关村居委，负责村居内示范睦邻点的意向征集、申报、筹备辅导等工作，受理失智老人补贴申请并初步审核；乡镇红十字会志愿者，完成护理用品配送的“最后一公里”。

项目组织架构图如下图1：



**图1 组织架构图**

**2.项目管理**

（1）管理制度

①区级层面：业务管理制度：《上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法》；《中共上海市崇明区民政局党组议事决策制度》《上海市崇明区民政局关于党政领导班子决定“三重一大”事项的若干规定》；区民政局合同管理内部控制制度、政府采购内部控制管理制度。参照执行市级相关标准，包括：《社区综合为老服务中心评估标准》《上海市农村老年人示范睦邻点建设指引》。

财务管理制度：参照执行《上海市崇明区民政局内部控制规范》，包括预算管理内部控制制度和收支业务内控管理制度。

②镇级层面：业务管理制度：参照执行区级有关制度，包括《上海市崇明区政府投资项目事前事中事后监管办法》《上海市崇明区政府投资项目财务监理管理办法》《上海市崇明区政府投资项目审计监督办法》等；《建设镇“三重一大”事项集体决策制度》。

（2）业务管理

本项目各子项目的业务管理流程如下：

**失智老人护理用品款项目：**

①综合政务网和随申办等网上渠道信息公开、村居委公示宣传栏、乡镇红十字会制作宣传板和宣传单等方式，扩大项目在基层的政策知晓率，指引相关家庭的监护人了解并根据自身情况做出需求判断；

②符合条件且愿意接受服务的失智老人，由其监护人填写《社区失智、失能困难老人服务项目申请审批表》向户口所在地村(居)委提交申请;

③村(居)委依据项目要求核实、初审，通过后报镇(乡)红十字会;

④镇(乡)红十字会对材料进行审核，通过后汇总上报区红十字会，并将救助对象名单录入系统;

⑤区红十字会和区民政局复核，通过后的人员名单由镇(乡)红十字会在服务对象所在村(居)、区红十字会网站进行公示，公示时间一周，如无异议，批准确定服务对象;

⑥生产企业每月将护理用品配送至各镇(乡)，镇(乡)、村(居)红十字志愿者负责把护理用品送达各服务对象;

⑦镇(乡)红十字会做好本辖区服务对象变化情况的审核和终止，做好护理用品发放的签收工作，于发放完成后的次月将签收单交区红十字会。

⑧补贴退出机制：区红会和区殡仪馆有数据对接，通过平台数据监测和检查，可及时发现由于老人去世而需要退出补贴名单的情况，避免“补贴落空”。此外，失智老人监护人也可主动向所在地村(居)委提交退出补贴申请，通过后即可及时在系统上删减配送名单。

⑨政府采购情况：护理用品的供货商由市红会进行统一公开招标，确定中标对象和采购目录后，由区红会从目录中自行选择一家供货商，签订供货合同。

⑩部门间职责与资金保障：本项目预算中福彩公益金承担部分的具体额度，由区民政局和区红会沟通确定，最终由市红会资金、区级福彩公益金和区红会预算资金三部分共同保障；在职责分工方面，区民政局负责项目预算申报，区红会负责项目具体执行。

**示范睦邻点一次性补贴项目：**

由村（居）委向全体村（居）民发出睦邻点建设倡议，所在村居的村（居）民个人或非正式团体自愿响应并进行建设，经所在居村委及乡镇确认后，由乡镇社区建设办公室和居村委管理人员提供示范睦邻点建设指导，帮助发起人（团体）对示范睦邻点场地完成布置（一般包括简易装修、桌椅添置、宣传栏上墙、制作台账等），对基础设施较为完备、举办活动较为丰富的睦邻点，由村（居）委统一上报申报市级示范睦邻点，由区民政局进行统一现场验收，参照比对《上海市农村老年人示范睦邻点建设指引》的要求，对示范睦邻点的场地面积、消防和防暑降温等设备配置情况、卫生环境情况、提供文娱服务情况等进行综合评判，达到示范睦邻点建设基本要求的，即通过验收，汇总全区验收通过的示范睦邻点清单，上报市民政局审核，通过后，下达福彩公益金补贴。

**社区综合为老服务中心建设补贴项目：**

乡镇负责研究制定新增建设社区综合为老服务中心的项目可行性，确定初步方案后上报区发改委立项，正式立项后申报市区两级补贴，项目建设完成并委托第三方出具审计报告后，由市民政局委托第三方对全市新建成的综合为老服务中心进行统一现场验收，验收标准比对《2021年社区综合为老服务中心评估标准》，主要从“A类基础标准”和“B类扩展标准”两个方面评估，A类主要评估中心是否具备基本功能，作为判定中心“合格”、“不合格”的依据，满分100分，评分75分以上的可获得建设补贴；B类评估中心是否功能完整、设施完备、服务齐全、管理有效，作为判定中心建设是否优良的依据。验收完成后，市民政局告知区民政局《2021年度社区综合为老服务中心验收评估结果》，根据结果，市区两级民政局下达补贴。

**养老机构综合责任保险费用区级配套经费项目：**

由市民政局于年初通过公开招投标确定各区的承保保险公司，区民政局督促养老机构及时完成与指定保险公司的签约和续保工作，根据养老机构与保险公司续约保单中实际投保的床位数，市民政局和区民政局各自按照60元/床位/年的补贴标准将资金拨付至保险公司，完成年度保费的缴纳。保险期间，如有出险，由养老机构报案保险公司，保险公司派遣定损专员进行案件责任认定和理赔金额认定，养老机构按保险公司要求提交理赔所需材料后，保险公司走完内部审核程序后，将理赔款赔付至养老机构账户。每年初，保险公司将上一年度的全区养老机构出险理赔情况汇总反馈至区民政局。

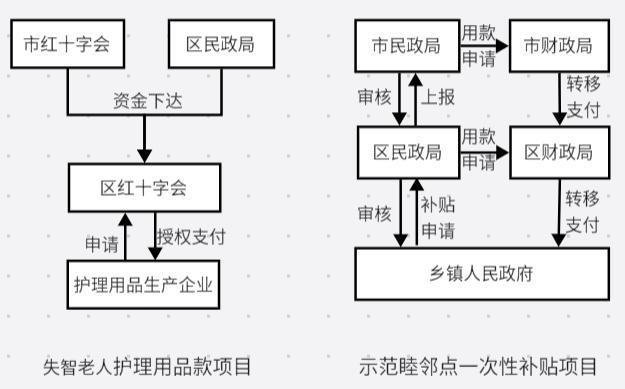
**3.财务管理**

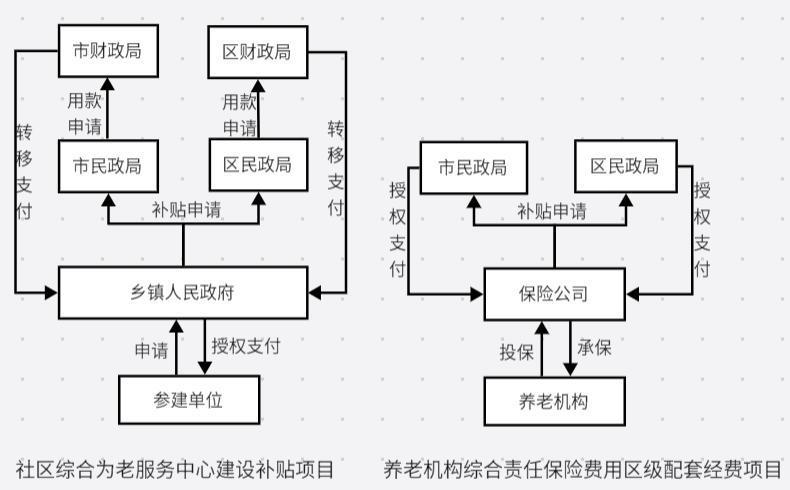
（1）预算管理

本项目资金全部来源于区级福彩公益金，根据《上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法》的规定，区级福彩公益金纳入区级政府性基金预算，区民政局、区财政局按职责共同管理。区民政局负责按资金使用范围编制区级资金预算建议、督促预算资金执行、开展项目绩效管理、监督检查等日常管理工作:区财政局负责审核区民政局报送的预算编制建议、批复预算，会同区民政局分配下达资金、对资金使用情况进行监督和绩效管理。其他申请使用区级福彩公益金的单位、群团组织（如区红十字会）根据各自的职责,对本单位使用的区级福彩公益金进行监督和使用管理工作。

（2）资金拨付

本项目资金申请及拨付流程视子项目不同而略有区别，具体拨付流程图如下图2所示：





**图2 资金拨付流程图**

（3）财务监管

区级福彩公益金使用管理严格执行国家法律法规和财务规章制度，专款专用，接受各级民政、财政、审计等部门或由上述部门委托的第三方机构的监督和检查。每年6月底前，区民政局根据有关规定，在政府门户网站上公开上一年度区级福彩公益金使用规模、资助项目、执行情况和实际效果等相关信息，接受社会监督。将各单位的区级福彩公益金使用管理情况纳入年度财务制度执行情况考核范围,区民政局对区级福彩公益金使用管理中出现挤占挪用等违规行为的，缓拨、停拨或收回已拨付资金，情节严重的，削减或取消下一年度区级福彩公益金预算额度，情节特别严重的，依法依纪追究有关单位和个人责任。

## （五）项目绩效目标

预算单位编制的年初绩效目标表基本符合崇明区财政局对绩效目标的设定框架要求，但存在个别目标设置不合理，例如产出数量指标“发给失智失能老人的护理用品金额”指标的目标值设置为“>=100万元”，发放金额不宜作为目标；部分指标不明确，例如社会效益指标“提升社会对老年人的关注度”的目标为“形成尊老爱老的氛围”，指标值不够清晰可衡量。具体目标表详见附件5。

基于上述情况，结合项目特点，评价组按照《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（沪财绩〔2020〕6号）、《关于印发2023年崇明区预算绩效管理工作要点的通知》（沪崇财绩〔2023〕1号）以及崇明区财政局对绩效目标的设定框架新要求，结合实际情况，重新梳理并调整项目总目标、年度绩效目标，并经预算单位确认，具体如下：

**1.总目标**

始终遵循福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，充分发挥福利彩票公益金的公益属性，持续开展为本区老年人、残疾人、儿童和其他基本生活特别困难人员等特殊群体提供服务的社会福利项目，不断提升相关困难群体的幸福感、获得感和满意度，助力崇明世界级生态岛建设、提升全区养老服务工作水平。

**2.年度绩效目标**

**（1）产出类目标**

完成年初工作计划制定的目标，各项审批工作准确、验收达标，护理用品配送和补贴下达及时、及时完成养老设施建设和续保。

**（2）效果类目标**

项目的开展体现了对困难老年群体的关怀、提升了村居养老服务可及性、提升了养老机构风险管理意识；项目的实施有益于构建老年宜居社区、彰显福彩公益金的社会价值、新增养老设施得到有效利用；受益人员对项目实施的综合满意度高。

**表1-3 年度绩效目标**

| **一级目标** | **二级目标** | **三级目标** | **目标值** | **目标值依据** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 产出目标 | 数量目标 | 为失智老人配送护理用品 | =12个月 | 项目工作计划 |
| 扶持示范睦邻点 | 80个 | 项目工作计划 |
| 扶持社区综合为老服务中心建设 | 3家 | 项目工作计划 |
| 养老机构投保综合责任保险床位数 | 3862张（含）至5000张（含） | 项目工作计划 |
| 质量目标 | 失智老人审批和管理工作准确率 | 100% | 项目工作计划 |
| 示范睦邻点验收通过率 | 100% | 项目工作计划 |
| 工程验收通过率 | 100% | 项目工作计划 |
| 床位应保尽保率 | 100% | 项目工作计划 |
| 时效目标 | 护理用品配送及时率 | 按月完成配送 | 项目工作计划 |
| 示范睦邻点补贴发放及时性 | 2022年11月底前完成 | 项目工作计划 |
| 工程完成及时性 | 2020年12月底前完成建设 | 项目施工合同 |
| 保险签约和续保工作完成及时性 | 2022年8月底前完成 | 市级文件通知 |
| 效益目标 | 社会效益 | 重度困难失智老人群体护理水平改善占比 | ≥90% | 项目实施目的 |
| 邻里关系增进率 | ≥90% | 项目实施目的 |
| 全区村居养老服务设施有效供给增加 | 83处 | 项目实施目的 |
| 养老机构抗风险能力提升率 | ≥90% | 项目实施目的 |
| 生态效益 | 构建老年宜居社区 | 构建 | 项目实施目的 |
| 可持续影响 | 项目长效管理制度健全性和执行有效性 | 健全有效 | 项目基本要求 |
| 福彩公益金资助标识设置率 | 100% | 公益金使用要求 |
| 补贴退出机制健全性 | 健全 | 项目基本要求 |
| 示范睦邻点综合使用率 | ≥50% | 项目实施目的 |
| 信息公开规范性 | 规范 | 项目基本要求 |
| 满意度 | 受益人员对护理用品发放项目的综合满意度 | ≥95% | 项目实施目的 |
| 受益人员对示范睦邻点的综合满意度 | ≥90% | 项目实施目的 |
| 受益养老机构对投保综合责任保险的满意度 | ≥95% | 项目实施目的 |

# 二、绩效评价工作情况

## （一）绩效评价目的、对象和范围

**1.评价目的**

结合委托方的要求和项目特点，本次绩效评价工作开展的主要目的是考察项目支出范围的合理性和资金使用的合规性，并通过访谈调研等方式深入了解各子项目开展实效，发现管理和执行过程中可能存在的问题并提出具有可操作性的建议，帮助今后年度该项目更好地开展。

**2.评价对象**

本次绩效评价的对象为2022年福利彩票公益金支出项目，项目年初预算为438万元。

**3.****评价范围**

评价范围为2022年福利彩票公益金支出项目，包括政府性基金的使用情况、财务管理状况；绩效目标的实现程度，包括是否达到预定产出和效果等。

## （二）绩效评价的依据

**1.评价类依据：**

（1）《中共上海市委 上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）；

（2）《关于印发<上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2020〕6号）；

（3）《中共上海市崇明区委 上海市崇明区人民政府关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号）；

（4）《关于印发<2023年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2023〕1号）。

**2.业务类依据：**

（1）《上海市崇明区民政局上海市崇明区财政局关于印发〈上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法〉的通知》（沪崇民〔2021〕17号）；

（2）《上海市农村老年人示范睦邻点建设指引》（沪民养老发〔2021〕18号）；

（3）《2021年社区综合为老服务中心评估标准》（市民政局）；

（4）本项目签订的各项合同；

（5）相关子项目的设计方案、可研报告、招投标文件等；

（6）本项目支出凭证等财务资料；

（7）与项目单位管理人员的访谈记录、项目受益方的满意度反馈等社会调查结果；

（8）现场调研图片。

**（三）绩效评价原则、评价方法等**

**1.评价原则**

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、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，保证评价结果的真实性、公正性和报告的公信力。

（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。

（4）经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采取客观数据，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果的真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应总结经验，指出问题，并就共性问题提出可操作性改进建议。

**2.评价方法**

本次评价综合运用比较法、因素分析法、公众评判法等评价方法。

（1）比较法。通过抽查对比普通睦邻点和示范睦邻点的运营效果、对比新建综合为老服务中心建设前后的功能配置、对比投保养老机构综合责任险后对老人权益的保护是否更有效等情况，分析项目实施成效。

（2）因素分析法。通过将影响项目投入的各项因素如服务老人人次数、投保床位数等，与影响产出的各项因素如村居客观条件、资金投入情况、项目审批流程等，将以上各项因素罗列出来分析以上各项因素对项目实施的影响程度。

（3）公众评判法。项目方案过程以访谈的形式听取项目单位对项目实施过程及效果的意见，项目报告过程以问卷调查的方式反馈受益各方对项目实施效果的满意程度，报告完成后组织专家评审，对项目的立项、过程、产出、效果进行客观综合评价。

**（四）评价重点**

经过评价组的初步调研，结合前期梳理掌握的项目资料，依据“决策—过程—产出—效益”的逻辑路径，梳理出本项目的评价重点：

（1）失智老人护理用品项目的审批和管理质量：本项目作为政府实事项目，从2011年全市推广至今，已积累丰富的运营经验，项目审批工作的准确率和对退出人员管理的准确性和及时性，是评价组需要重点关注的。

（2）示范睦邻点的运营规范性：区别于普通睦邻点，市级层面对于示范睦邻点的运营要求是比较高的，包括硬件方面的消防、水电煤、防暑降温、冬季取暖等设施设备配套情况，制度层面的内部管理公约、制度上墙、活动记录本、经费账本等，评价组将在后续实地调研走访过程中重点关注。

（3）综合为老服务中心的补贴标准合理性：由于“十三五”期间市级层面对新建综合为老服务中心的补贴政策与“十四五”期间的政策细则有所变动，评价组将重点关注本项目补贴配套的依据合理性情况。

（4）养老机构综合责任险的签约及预算执行规范性：由于责任险的签约双方是养老机构和指定保险公司，区民政局不与保险公司签订相关协议，而区级承担的60元/床位/年的补贴是由民政局直接支付给保险公司的，故评价组将重点关注养老机构和指定保险公司签订的保险合同内容的规范性，以及保费支付与发票开立的匹配性等。

**（五）绩效评价工作方案制定过程**

1.评价工作启动——2023年3月9日

区财政局下达绩效评价任务，明确工作要求。

2.进场取数，完成绩效评价工作方案——2023年4月10日

评价组与项目单位多次沟通、查阅资料，在对项目情况（包括项目背景、项目目的、项目内容、项目资金、项目管理机制等）充分了解之后，开展了初次访谈和调研工作，完成理论框架研究、技术研究、指标研究，编制绩效评价工作方案，提交区财政局。

3.修改完善，确定最终绩效评价工作方案——2023年5月5日

经由区财政局组织的工作方案专家评审会，评价组参照专家意见进行修改，主要完善内容包括：对项目背景进行补充和完善、补充项目管理信息、完善项目计划和实际完成情况形成汇总表、修改了绩效目标的文字表述、重新梳理了评价思路、重新调整了评价指标体系、优化了社会调查方案。完成上述修改后方案定稿。

**（六）绩效评价实施过程**

1.资料补充、社会调查和访谈沟通——2023年5月20日

评价组与项目单位进行多次沟通并获取需要补充的项目资料，根据绩效评价工作方案深入开展社会调查和访谈工作，汇总评价基础数据和资料后，统计分析调查结果。

2.撰写报告并提交区财政局——2023年6月10日

评价组在整理分析项目数据、调研结果的基础上，撰写绩效评价报告。初稿完成后通过单位内部审核流程，保证报告质量，最后交由区财政组织专家进行评审。

# 三、评价结论与绩效分析

## （一）评价结论

**1.评价结果**

通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等四方面对2022年福利彩票公益金支出项目进行客观评价，最终评分结果为85.98分，绩效评级为“良”[[2]](#footnote-1)。（1）项目决策类指标标准分20分，实际得分17分，得分率85%；（2）项目过程类指标标准分20分，实际得分16.81分，得分率84.05%；（3）项目产出类指标标准分30分，实际得分28.5分，得分率95%；（4）项目效益类指标标准分30分，实际得分23.67分，得分率78.9%。

**2.主要绩效**

该项目总体绩效完成情况良好，主要绩效情况如下：

（1）项目决策方面：项目立项依据充分，立项程序规范。但综合责任险项目的预算编制欠合理；绩效目标合理性和绩效指标明确性有待提高。

（2）项目过程管理方面：项目财务管理制度健全且执行有效，资金使用合规，业务管理制度健全，且多数业务管理制度执行有效。但项目预算调整率和执行率均不理想；部分合同签订缺乏必需的合同要素。

（3）项目产出方面：顺利完成全年为失智老人配送护理用品工作，扶持示范睦邻点80家，扶持社区综合为老服务中心建设1家，养老机构投保综合责任保险床位数3914张；失智老人审批精确，示范睦邻点和综合为老服务中心建设均顺利通过验收，养老机构床位做到应保尽保；护理用品配送及时，示范睦邻点补贴发放及时，保险签约和续保工作完成及时；但是在建设时效性方面，建设镇综合为老服务中心旭升分中心落后计划5个月。

（4）项目效益方面：项目的实施让重度困难失智老人群体护理水平得到改善，邻里关系有所增进，全区村居养老服务设施有效供给增加77处，养老机构抗风险能力提升，有利于构建老年宜居社区；长效方面，失智老人项目和综合责任险项目长效管理制度健全，失智老人项目补贴退出机制健全，信息公开规范，受益人员对项目实施满意度高；但是示范睦邻点项目和综合为老服务中心项目的长效管理机制尚不健全，示范睦邻点综合使用率还有提升空间，福彩公益金资助标识设置不到位。

## （二）具体绩效分析

**1.项目决策**

（1）得分情况

**表3-1项目决策类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **A项目决策** | **20** | **——** | **17** |
| A1 项目立项 | 8 | —— | 8 |
| A11 立项依据充分性 | 4 | 充分 | 4 |
| A12 立项程序规范性 | 4 | 规范 | 4 |
| A2 绩效目标 | 6 | —— | 4 |
| A21 绩效目标合理性 | 3 | 较合理 | 2 |
| A22 绩效指标明确性 | 3 | 较明确 | 2 |
| A3 资金投入 | 6 | —— | 5 |
| A31 预算编制科学性 | 6 | 较科学 | 5 |

（2）指标分析

A11立项依据充分性 权重4分，得分4分

①项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，属于公共财政支持范围，属于地方事权支出责任；上海市崇明区民政局是本项目的预算单位，其作为行业管理部门，职责之一为：负责福利彩票公益金和慈善资金使用的管理工作。本项目属于上述的部门职责范围内，属于部门履职所需。综上得2分；

②项目立项符合《上海市人民政府办公厅关于推进本市“十四五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办规〔2021〕13号）《关于做好2022年度全市养老机构综合责任保险签约工作的通知》（上海市民政局2022年7月）等上级政策文件要求，且为直接相关，得2分。

A12 立项程序规范性 权重4分，得分4分

①项目由区民政局通过内部班子会议确定实施内容，并按资金使用范围编制预算建议并报送区财政局，区财政局进行审核、批复预算，项目正式立项，整体申请设立的程序符合规范，得2分；

②项目的班子会议纪要、预算审批材料符合相关要求，得2分。

A21 绩效目标合理性 权重3分，得分2分

根据前文项目绩效目标的分析，本项目设立了绩效目标，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，但存在个别目标设置不合理，例如产出数量指标“发给失智失能老人的护理用品金额”指标的目标值设置为“>=100万元”，发放金额不宜作为目标；这部分目标与实际工作内容相关性不高。根据评分标准，该指标得分2分。

A22 绩效指标明确性 权重3分，得分2分

根据前文项目绩效目标的分析，本项目目标表有将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标且与项目目标任务数或计划数相对应，但存在部分指标不明确，例如社会效益指标“提升社会对老年人的关注度”的目标为“形成尊老爱老的氛围”，指标值不够清晰可衡量。根据评分标准，该指标得2分。

A31 预算编制科学性 权重6分，得分5分

①通过对比本项目年初预算明细和财务支出明细可知，本项目预算编制内容与实际支出内容相匹配，得2分；

②通过查阅项目预算编制明细和项目实施内容明细，可知本项目预算内容与项目内容匹配，得1分；

③本项目预算编制依据详见前文预算安排段落。其中，养老机构综合责任险项目预算额度测算方式不合理，在估算床位时上浮比例过大，对往年数据的利用不足。根据评分标准，得1分；

④本项目属于补贴类项目，预算确定的项目资金量与政策要求的工作任务相匹配，得1分。

**2.项目过程**

（1）得分情况

**表3-2项目过程类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **B 项目过程** | **20** | **——** | **16.81** |
| B1 资金管理 | 8 | —— | 5.81 |
| B11 预算调整率 | 1.5 | -21.35% | 0 |
| B12 预算执行率 | 1.5 | 86.19% | 0.81 |
| B13 财务管理制度健全性与执行有效性 | 3 | 健全有效 | 3 |
| B15 资金使用合规性 | 2 | 合规 | 2 |
| B2 组织实施 | 12 | —— | 11 |
| B21 业务管理制度健全性 | 2 | 健全 | 2 |
| B22 业务管理制度执行有效性 | 10 | —— | 9 |
| B221 项目验收管理制度执行有效性 | 2 | 有效 | 2 |
| B222 政府采购规范性 | 2 | 规范 | 2 |
| B223 申报审批规范性 | 2 | 规范 | 2 |
| B224 档案管理制度执行有效性 | 2 | 有效 | 2 |
| B225 项目合同管理制度执行有效性 | 2 | 执行情况欠佳 | 1 |

（2）指标分析

B11 预算调整率 权重1.5分，得分0分

本项目2022年年初预算为438万元，年中进行预算调整，调减93.52万元，预算调整率为-21.35%，调整后预算为344.48万元，调减原因见前文分析。根据评分标准，该指标得0分。

B12 预算执行率 权重1.5分，得分0.81分

2022年，本项目实际共计支出296.91万元，预算执行率为86.19%。根据评分标准，该指标得0.81分。

B13 财务管理制度健全与执行有效性 权重3分，得分3分

①根据前文对本项目财务管理制度的分析可知，对于本项目中涉及的资金，适用区民政局的预算管理内部控制制度和收支业务内控管理制度，财务管理制度健全，得1分；

②本项目实际执行过程中，预算编制、资金收支与监管方式及流程均符合上述办法规定，得2分。

B14 资金使用合规性 权重2分，得分2分

评价组通过翻阅项目财务支出凭证，判断本项目资金使用情况：

①本项目预算资金管理按照《会计法》、《行政单位会计制度》等规定执行，符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，得0.5分；

②本项目的资金拨付完成前按照规范流程开展相关审价和审计工作，且有完整的审批程序和手续，得0.5分；

③资金使用符合项目预算批复和合同规定的用途，得0.5分；

④未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，得0.5分。

B21 业务管理制度健全性 权重2分，得分2分

根据前文对本项目业务管理制度的梳理可知，项目业务管理制度健全。根据评分标准，本项指标得2分。

B221 项目验收管理制度执行有效性 权重2分，得分2分

①发起人（团体）对示范睦邻点场地完成布置后，由区民政局进行统一现场验收，参照比对《上海市农村老年人示范睦邻点建设指引》的要求，对示范睦邻点的场地面积、消防和防暑降温等设备配置情况、卫生环境情况、提供文娱服务情况等进行综合评判，达到示范睦邻点建设基本要求的，即通过验收，汇总全区验收通过的示范睦邻点清单，上报市民政局审核，通过后，下达福彩公益金补贴，2021年度崇明区80个示范睦邻点验收流程符合上述要求；

②综合为老服务中心项目建设完成并委托第三方出具审计报告后，由市民政局委托第三方对全市新建成的综合为老服务中心进行统一现场验收，验收标准比对《2021年社区综合为老服务中心评估标准》，主要从“A类基础标准”和“B类扩展标准”两个方面评估，A类主要评估中心是否具备基本功能；B类评估中心是否功能完整、设施完备、服务齐全、管理有效。验收完成后，市民政局告知区民政局《2021年度社区综合为老服务中心验收评估结果》，根据结果，市区两级民政局下达补贴。2022年度建设镇综合为老服务中心旭升分中心的验收流程符合上述要求。

根据评分标准，本项指标得满分。

B222 政府采购规范性 权重2分，得分2分

①本项目中的失智老人护理用品项目和养老机构综合责任险项目进行政府采购时，均由市级管理部门进行统一公开招标，确定中标对象或采购目录后，由区民政局和区红会参照执行。采购方式符合规定，得0.5分；

②根据市级部门对项目公开招投标的结果，采购流程符合规定，得0.5分；

③中标结果进行了社会公示，确保了公开公正，得0.5分；

④本项目合同签订与中标结果一致，得0.5分。

B223 申报审批规范性 权重2分，得分2分

①根据平台信息和访谈结果，失智老人护理用品项目的申报审批流程符合前文所述的管理办法；得1分；

②综合为老服务中心项目由乡镇研究制定项目可行性方案并上报区发改委立项，正式立项后申报市区两级补贴，且有相关批复文件证明流程规范；得1分。

B224 档案管理制度执行有效性 权重2分，得分2分

各子项目的可行性研究报告、政府采购相关文件、委托合同文件、审批材料、政策文件、业务管理制度、相关会议纪要等档案均保存完整，得2分。

B225 项目合同管理制度执行有效性 权重2分，得分1分

经评价组梳理合同发现，项目合同签订及执行过程中主要存在以下的问题：养老机构综合责任险项目中，抽查的养老机构与保险公司签订的2份合同中，缺少签订日期要素。

故本项指标得1分。

**3.项目产出**

（1）得分情况

**表3-3项目产出类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **C 项目产出** | **30** | **——** | **28.5** |
| C1 产出数量 | 16 | —— | 16 |
| C11 为失智老人配送护理用品 | 4 | =12个月 | 4 |
| C12 扶持示范睦邻点 | 4 | 80个 | 4 |
| C13 扶持社区综合为老服务中心建设 | 4 | 1家 | 4 |
| C14 养老机构投保综合责任保险床位数 | 4 | 3914张 | 4 |
| C2 产出质量 | 8 | —— | 8 |
| C21 失智老人审批和管理工作准确率 | 2 | 100% | 2 |
| C22 示范睦邻点验收通过率 | 2 | 100% | 2 |
| C23 工程验收通过率 | 2 | 100% | 2 |
| C24 床位应保尽保率 | 2 | 100% | 2 |
| C3 产出时效 | 6 | —— | 4.5 |
| C31 护理用品配送及时率 | 1.5 | 100% | 1.5 |
| C32 示范睦邻点补贴发放及时性 | 1.5 | 2022年2月 | 1.5 |
| C33 工程完成及时性 | 1.5 | 2021年5月 | 0 |
| C34 保险签约和续保工作完成及时性 | 1.5 | 2022年8月 | 1.5 |

（2）指标分析

C11 为失智老人配送护理用品 权重4分，得分4分

根据对项目单位的访谈和送货清单可知，2022年顺利完成全年配送护理用品工作，应配尽配的对象覆盖率达到100%。根据评分标准，本项指标得满分。

C12 扶持示范睦邻点 权重4分，得分4分

根据对项目单位的访谈可知，2021年度顺利完成全区新增建设80个示范睦邻点的目标，并全部实现正常运营。根据评分标准，本项指标得满分。

C13 扶持社区综合为老服务中心建设 权重4分，得分4分

根据上级政策的变动，年初计划补贴的3家社区综合为老服务中心，有2家年中主动申请退出补贴（因为不再符合2022年新出台的补贴政策要求），剩余1家符合要求，并顺利获得补贴。根据评分标准，本项指标得满分。

C14 养老机构投保综合责任保险床位数 权重4分，得分4分

根据全区养老机构实际投保结果，2022年度完成投保的养老机构投保综合责任保险床位数为3914张，位于2021年度数量（3862张）和预算床位数（5000张）区间内，基本估算范围准确。根据评分标准，本项指标得满分。

C21 失智老人审批和管理工作准确率 权重2分，得分2分

根据评价组在项目平台上随机抽查一定数量的2022年度新增救助老人审批材料研读结果，审批结果全部符合政策细则；同时，区红会和区殡仪馆有数据对接，通过平台数据监测和检查，可及时发现由于老人去世而需要退出补贴名单的情况，做到对退出补贴人员的管理准确、及时，未出现人员退出但护理用品还在配送等情况。审批和管理工作准确率达到100%。根据评分标准，该指标得满分。

C22 示范睦邻点验收通过率 权重2分，得分2分

根据区民政局组织的对2021年新增示范睦邻点的现场验收结果报告，2021年计划新增的80家示范睦邻点全部通过区级验收。根据评分标准，该指标得满分。

C23 工程验收通过率 权重2分，得分2分

根据市民政局下达的《2021年度社区综合为老服务中心验收评估结果-崇明》，建设镇综合为老服务中心旭升分中心A类得分90分，符合验收标准。根据评分标准，该指标得满分。

C24 床位应保尽保率 权重2分，得分2分

根据对各养老机构的访谈可知，43家养老机构实际投保床位数均较投保时的实际收住老人数有所上浮，以应对后续可能新增入住的情况，故应保尽保率达到100%。根据评分标准，该指标得满分。

C31 护理用品配送及时率 权重1.5分，得分1.5分

根据采购合同，失智老人护理用品补贴应由供货商按月配送至各乡镇，实际2022年度的配送工作全部按月完成到位。根据评分标准，该指标得满分。

C32 示范睦邻点补贴发放及时性 权重1.5分，得分1.5分

2022年2月23日，区财政局、区民政局印发《关于下达2021年度示范睦邻点市级和区级补贴资金的通知》（沪崇财社〔2022〕5号），下达2021年度示范睦邻点市级和区级补贴资金合计160万元（其中：2021年度市级福彩公益金80万元，2022年度区级福彩公益金80万元），纳入2022年区对乡镇专项转移支付。根据评分标准，该指标得满分。

C33 工程完成及时性 权重1.5分，得分0分

建设镇综合为老服务中心旭升分中心项目于2020年10月10日正式开工，于2021年5月31日竣工。而根据施工合同，工程建设完成时间应是2020年12月底，施工进度落后计划5个月，非不可抗力原因造成。根据评分标准，该指标得0分。

C34 保险签约和续保工作完成及时性 权重1.5分，得1.5分

根据市级文件通知，养老机构投保综合责任保险需在2022年8月底前完成，实际崇明区各养老机构完成续约时间为8月份，符合时效要求。根据评分标准，该指标得满分。

**4.项目效益**

（1）得分情况

**表3-4项目效益类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **D 项目效益** | **30** | **——** | **23.67** |
| D1社会效益 | 8 | —— | 6.75 |
| D11 重度困难失智老人群体护理水平改善占比 | 2 | 99.18% | 2 |
| D12 邻里关系增进率 | 2 | 82.45% | 1.25 |
| D13 全区村居养老服务设施有效供给增加 | 2 | 增加77处 | 1.5 |
| D14 养老机构抗风险能力提升率 | 2 | 100% | 2 |
| D2生态效益 | 2 | —— | 1.35 |
| D21 构建老年宜居社区 | 2 | 83.52% | 1.35 |
| D3 可持续影响 | 8 | —— | 3.57 |
| D31 项目长效管理制度健全性和执行有效性 | 3 | 部分项目不健全 | 1 |
| D32 福彩公益金资助标识设置率 | 2 | 0% | 0 |
| D33 补贴退出机制健全性 | 1 | 健全 | 1 |
| D34 示范睦邻点综合使用率 | 1 | 45.65% | 0.57 |
| D35 信息公开规范性 | 1 | 规范 | 1 |
| D4 满意度 | 12 | —— | 12 |
| D41 受益人员对护理用品发放项目的综合满意度 | 4 | 97.9% | 4 |
| D42 受益人员对示范睦邻点的综合满意度 | 4 | 93.9% | 4 |
| D43 受益养老机构对投保综合责任保险的满意度 | 4 | 98.9% | 4 |

（2）指标分析

D11 重度困难失智老人群体护理水平改善占比 权重2分，得分2分

根据评价组的问卷调查结果分析，接受问卷调查的166名受益老人家人和79名乡镇红十字会配送服务志愿者中，其中觉得本项目的开展对改善失智老人的护理状况“明显改善”的占95.1%，表示“稍有改善”的占比4.08%，正面回答合计占比99.18%，根据评分标准，该指标得满分。

D12 邻里关系增进率 权重2分，得分1.25分

根据评价组的问卷调查结果分析，评价组抽查的10家睦邻点中，接受问卷调查的参与睦邻点活动的老人共计57位，其中对睦邻点能增进邻里关系持正面评价的比例为82.45%。同时结合评价组实地调研，以新河镇“夕阳红”示范睦邻点为例，组织开展的如土布贴画、纸杯花篮制作、凤尾结钥匙扣制作等手工活动，在锻炼了邻里的动手能力的同时，也创造了邻里互动交流的机会，增进了彼此的感情。根据评分标准，得1.25分。

D13 全区村居养老服务设施有效供给增加 权重2分，得分1.5分

①根据区民政局的前期排摸和评价组抽查结果，2021年全区获得补贴的80个示范睦邻点中，75个目前正常运营，其余5个因房屋装修、搬迁、点长过世等非主观原因暂停运营，有效增加社区养老供给75处，得1分；

②根据区民政局的前期排摸和评价组现场踏勘，2022年新建成的3家社区综合为老服务中心（年初申报补贴的），其中2家正常投入运营，1家（获补贴的建设镇旭升分中心）至今未能投入运营，主要原因是政策协调进度较慢；有效增加社区养老供给2处，根据评分标准，得0.5分。

D14 养老机构抗风险能力提升率 权重2分，得分2分

根据评价组的问卷调查结果分析，评价组抽查访谈的20家养老机构中，100%比例都同意投保综合责任险提升了单位的抗风险能力；在保障内容方面，综合责任险主要保障养老机构员工的人身意外责任，包括工伤、意外事故和死亡等，完善了员工的工作保障机制。根据评分标准，该指标得满分。

D21 构建老年宜居社区 权重2分，得分1.35分

根据评价组的问卷调查结果分析，评价组抽查的10家睦邻点中，接受问卷调查的村居委管理人员共计33位，睦邻点周边随机居民共计92名，其中对睦邻点有利于构建老年宜居社区持正面评价的比例为83.52%。根据评分标准，该指标得1.35分。

D31 项目长效管理制度健全性和执行有效性 权重3分，得分1分

①失智老人项目由区红会从2013年起常态化组织救护师资志愿者对失智老人的家属、护工开展老年介护知识培训，提升老年护理水平；2020年，区红会结合历年的实施情况和老年人群体现状，对服务项目的准入条件进行了动态调整，对志愿服务进行规范和提升；项目长效管理机制健全且执行有效；

②示范睦邻点项目截至目前尚未出台区级层面对补贴发放后的使用规范、使用效益等方面的要求，结合评价组现场抽查调研情况发现，随机抽查的10家示范睦邻点的点长，8家不知晓相关补贴政策，各示范睦邻点的补贴资金或仍在乡镇一级，或在村居委一级，多数并未下沉至睦邻点使用，补贴效益暂未体现；项目长效管理机制不健全且执行不佳；

③综合为老服务中心项目截至目前尚未出台区级层面对获补贴中心的后续开放情况、运营质量、成果等方面的要求，且2022年度获补贴的建设镇旭升分中心至今未实现正常运营；项目长效管理机制不健全且执行不佳；

④养老机构责任险项目由市民政局牵头主导，市民政局将根据历年机构投保和出险理赔等情况，综合衡量项目实施效益及是否继续开展，确保项目长期效益在合理水平；项目长效管理机制健全且执行有效；

综上，根据评分标准，该指标得1分。

D32 福彩公益金资助标识设置率 权重2分，得分0分

根据评价组的实地踏勘结果，抽查的2021年获补贴的10家示范睦邻点和1家综合为老服务中心中，无一按照《上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法》的规定，在建筑或设施的显眼处规范设置福彩公益金资助标识，福彩公益金资助标识设置率为0%；根据评分标准，该指标得0分。

D33 补贴退出机制健全性 权重1分，得分1分

失智老人护理用品项目的补贴退出机制在项目管理内容段有阐述，补贴退出机制健全，本项指标得满分。

D34 示范睦邻点综合使用率 权重1分，得分0.57分

评价组抽查的10家睦邻点中，接受问卷调查的睦邻点周边随机居民共计92名，其中表示去过睦邻点参加相关活动的人数占比为45.65%，根据评分标准，该指标得0.57分。

D35 信息公开规范性 权重1分，得分1分

根据《上海市民政局彩票公益金使用管理信息公开办法（试行）》（沪民计发〔2019〕10号）要求，每年6月底前，各区民政局应通过本单位网站或区人民政府网站，通过开辟彩票公益金信息公开专栏的形式，将上一年度市级彩票公益金转移支付资金和区级彩票公益金使用管理信息向社会公告。崇明区政府门户网站上可查询到历年区级彩票公益金使用情况的公开信息，公开时间均为每年6月份，信息公开规范，本项指标得满分。

D41 受益人员对护理用品发放项目的综合满意度 权重4分，得分4分

根据评价组的问卷调查结果分析，接受问卷调查的166名受益老人家人对本项目从“补贴申请的便捷性”“护理用品配送的及时性”“护理用品的质量”和“志愿者的服务”4个维度进行满意度评价，综合满意度为97.9%，依据评分标准，本项得满分。

D42 受益人员对示范睦邻点的综合满意度 权重4分，得分4分

根据评价组的问卷调查结果分析，评价组抽查的10家睦邻点中，接受问卷调查的参与睦邻点活动的老人共计57位，他们对本项目从“硬件是否完备”“环境是否热闹”“活动是否丰富”和“位置是否便利”4个维度进行满意度评价，综合满意度为93.9%，依据评分标准，本项得满分。

D43 受益养老机构对投保综合责任保险的满意度 权重4分，得分4分

根据评价组的问卷调查结果分析，评价组抽查的20家养老机构中，对本项目从“理赔服务”“续保便捷性”“保额是否充足”和“保费是否合理”4个维度进行满意度评价，综合满意度为98.9%，依据评分标准，本项得满分。

# 四、主要经验及做法、存在问题和建议

## （一）主要经验及做法

**风雨无阻保配送，扎实开展实事项目**

为困难失智老人发放护理用品项目自2012年纳入区红会常规工作，十年以来，区红会始终关注民意、贴近民需，不断优化和改进项目管理环节，提升项目实效。

在2022年面临疫情严峻考验的特殊期间，区红会与供货方密切沟通，确保护理用品的的正常供应，红十字志愿者们在严格执行防疫规定的同时，风雨无阻，依旧按时将护理用品送到老人家中，保障他们基本的护理需求。

项目开展有效提升了老人们的生活质量，缓解困难家庭经济压力，受到群众的广泛好评，评价组的社会调查也显示，受益人家属对项目各方面的综合满意度达到97.9%。

## （二）存在问题

**1.部分项目长效机制不健全，公益金使用效益不佳**

示范睦邻点项目截至目前尚未出台区级层面对补贴发放后的使用规范、使用效益等方面的要求，结合评价组现场抽查调研情况发现，随机抽查的10家2022年度获补贴示范睦邻点的点长，8家不知晓相关补贴政策，各示范睦邻点的补贴资金或仍在乡镇一级，或在村居委一级，多数并未下沉至睦邻点使用。

综合为老服务中心项目尚未出台区级层面对获补贴中心的后续开放情况、运营质量、成果等方面的要求，且2022年度获补贴的建设镇旭升分中心由于身处集建区，办理各项手续进展缓慢等问题，至今未实现正常运营。

以上两个项目的公益金使用效益暂未能体现，项目长效管理机制不健全且执行不佳。

**2.预算编制不合理，调整率高执行率低**

养老机构综合责任保险项目预算安排不合理，根据近三年投保数据，2019年参保养老机构42家，核定床位数6274张，实际投保床位数4073张，2020年参保养老机构46家，核定床位数6671张，实际投保床位数4222张，2021年参保养老机构42家，核定床位数6077张，实际投保床位数3862张。考虑每年的投保床位数上下浮动的不确定性，2022年预算编制预估投保5000张床位数，对应安排预算30万元，较2021年实际投保床位数上涨29.47%，较三年平均投保床位数上涨23.39%，而三年间投保床位数上下浮动不超过±10%，预估床位数上升比例过大，欠合理。

由于养老机构综合责任保险项目年初预算安排不合理，外加年中预算调整未合理预判综合为老服务中心补贴额度，项目预算调整率较高且执行率不佳。

**3.福彩公益金资助标识缺位，专项基金管理效能不足**

根据《上海市崇明区区级福利彩票公益金使用管理办法》的规定：区级福彩公益金资助的基本建设设施、设备项目，应当在主体建筑物或设施设备的显著位置设立或铭刻标注“彩票公益金资助-中国福利彩票”的永久性标识。

而根据评价组的实地踏勘结果，抽查的2021年获补贴的10家示范睦邻点和2022年获补贴的1家综合为老服务中心中，无一在建筑或设施的显著位置规范设置福彩公益金资助标识，难以体现福彩公益金的社会公益宣传特点和价值，也暴露出项目单位在管理使用专项基金时的不足。

**4.合同要素不完备，管理细节需加强**

经评价组梳理发现，本项目在合同签订及执行过程中存在合同要素不完备的问题：在养老机构综合责任险项目中，评价组抽查的养老机构与保险公司签订的2份合同中，均缺少签订日期的关键要素。究其原因，是项目单位对日常合同管理工作的不严谨。

**5.绩效目标设定欠合理，填报质量需优化**

在绩效目标申报表填报方面，项目单位在对项目目标提炼和目标值设定方面存在着一定的偏差，例如产出数量指标“发给失智失能老人的护理用品金额”指标的目标值设置为“>=100万元”，发放金额不宜作为目标；部分指标不明确，例如社会效益指标“提升社会对老年人的关注度”的目标为“形成尊老爱老的氛围”，不够清晰可衡量。绩效目标表的整体填报质量还需要进一步优化，究其原因，是项目单位的目标填报流程和技能还需要优化。

## （三）建议和改进举措

**1.完善补贴长效考核机制，加强公益金使用效益监管**

建议项目单位进一步完善示范睦邻点和综合为老服务中心项目的补贴资金长效考核机制，针对前者，应重点关注资金的下沉情况和实际使用范围、示范睦邻点点长对补贴政策的知晓情况、示范睦邻点点长及使用者的合理资金使用需求能否畅通反馈并被满足等。针对后者，应完善建成后的考核，建议重点关注能否及时投入运营、日均月均服务人次数、老人的满意度反馈等方面。

**2.优化预算编制，提高预算执行**

建议项目单位加强年初预算编制的精细化水平，以养老机构综合责任保险项目为例，应在结合往年投保数据的基础上，分析总结近3-5年最高投保人数、平均投保人数、各年度投保人数浮动比例等数据，并以此为数据支撑，科学预测下一年度投保人数范围，对应安排预算额度。

在预算调整方面，应根据上级政策调整、补贴申请单位项目实施进度等情况，及时预判补贴金额的增减情况，并充分运用年中预算调整窗口的机制，提高调整的精准率，进而提高预算执行率。

**3.明确资助标识设立责任主体，提升基金管理效能**

建议项目单位进一步明确在区级福彩公益金资助的基本建设设施、设备项目中，负责设立资助标识的责任主体，以及设立的时效、位置等。以新建成的示范睦邻点和综合为老服务中心为例，建议在相关设施通过验收后1个月内，由责任主体单位在大门入口处设立福彩公益金资助标识。规范设立福彩公益金资助标识，不仅有助于提升专项基金的管理效能，更是对福利彩票公益性质的最好宣传，是实体形式的“信息公开”，对广大彩民而言是看得见的反馈，也有利于维持彩民购彩热情，促进福利彩票事业发展良性循环。

**4.加强合同签订监管，提升合同内容规范性**

建议项目单位加强对养老机构与保险公司合同签订的合规性监管，并加强《中华人民共和国民法典》（合同编）内容的学习。在后续签订相关合同时，重视完善签订日期等必需的合同要素，明确双方权责，减少合同签订不规范带来的法律隐患。

**5.明确内部分工，提高填报质量**

建议项目单位加强绩效目标填报规范性文件的学习，同时在年初填报目标时，加强业务科室和财务科室的配合，由业务科室提供明确的量化目标数据，由财务科室参照填报规范，转化成合理明确的绩效指标，提高绩效目标填报质量。

**（四）其他建议**

**1.2023年度预算调整及2024年度预算安排建议**

项目2023年度计划实施内容与2022年度基本一致，评价组分别对各子项目提出预算调整和安排建议：

（1）失智老人护理用品项目：2022年安排预算158万元，总支出261.92万元，其中100万元由市红会下达，158万元从区福彩公益金中支出，余下3.92万元由区红会承担；2023年度预算仍为158万元，且补贴政策无变动，根据2023年度3-5月份的实际补贴老人人次数分别为2239、1905、2023，平均补贴人次数为2056，以再上浮10%的比例预估全年平均补贴人次数，则预估全年项目支出约为2056×1.1×12×95=257.82万元，预算安排基本合理，故评价组建议不作调整，2024年度预算安排建议结合截止2023年11月份的平均补贴人次数来测算，并进行相应的调整。

（2）社区综合为老服务中心建设补贴：2022年安排预算150万元，计划补贴3家综合为老服务中心，实际总支出35.43万元，共补贴1家综合为老服务中心；2023年度预算为50万元，计划补贴1家综合为老服务中心，在补贴政策不变动的情况下，评价组建议不作调整，2024年度预算安排以下一年度计划新建综合为老服务中心数量为基础测算。

（3）示范睦邻点建设补贴：2022年安排预算100万元，实际总支出100万元，补贴2020年度余下未清算的20个示范睦邻点以及2021年度的80个示范睦邻点；2023年度预算为26万元，对应为2022年度验收通过的26家示范睦邻点，评价组建议不作调整，2024年度预算安排以2023年度实际通过验收的示范睦邻点数量测算。

（4）养老机构综合责任保险：2022年安排预算30万元，实际总支出23.48万元，实际投保床位数为3914张；2023年度预算仍为30万元（对应预估投保床位数5000张），预算偏高，2023年度投保准备工作已就绪，全区计划投保养老机构为40家，计划投保床位数为3632张，对应预算21.8万元，故建议2023年本项目预算调减8.2万元。本项目2019-2023年的平均投保床位数为3941张，各年投保床位数上下浮动比例范围为为-8.53%至3.66%，则建议以平均投保床位数上浮5%测算2024年投保床位数，约为4138张，对应建议2024年预算安排25万元。

**2.对农村示范睦邻点建设的一点建议**

根据评价组的实地踏勘结果，农村示范睦邻点的建设水准不一，尤其在硬件设施层面，部分睦邻点还较为简陋，例如夏天防暑、冬天取暖的设备，还未全部完备，桌椅、书架等家具也多显老旧，部分已使用补贴资金的示范睦邻点，则以乡镇意志为主导，为睦邻点统一配备电视、立柜等设备，但实际使用率不高（并未征询睦邻点点长和使用者的需求和意见），资金使用效益不高。鉴于目前多数示范睦邻点补贴资金还尚未使用，建议后续可出台相关资金使用建议，鼓励将福彩公益金优先用于完善示范睦邻点硬件配备和更新，同时做好政策宣传，让睦邻点点长和使用人员明确知晓资金扶持政策，以他们的实际需求为根本导向，将补贴资金真正用在刀刃上，提升睦邻点建设和运营水平。

1. 绩效得分90（含）-100分以上为“优”，80（含）-90分为“良”，60（含）-80分为“中”，60分以下为“差”。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 绩效得分90（含）-100分以上为“优”，80（含）-90分为“良”，60（含）-80分为“中”，60分以下为“差”。 [↑](#footnote-ref-1)