

上海市民政局2018年度福彩金资助养老机构改造补贴 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（以下简称“市民政局”）的委托，对上海市民政局社会福利处2018年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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、项目立项背景及目的

20世纪90年代以来，中国的老龄化进程加快。65岁及以上老年人口从1990年的6299万增加到2018年的16658万，占总人口的比例由5.57%上升为11.9%，目前中国人口已经进入老龄化。预计到2040年，65岁及以上老年人口占总人口的比例将超过20%。同时，老年人口高龄化趋势日益明显，80岁及以上高龄老人正以每年5%的速度增加，到2040年将增加到7400多万人。

上海市政府为了应对人口老龄化发展趋势，大力发展养老机构建设。养老机构在日常运行中达到一定年限后，需要对陈旧薄

弱的硬件设施进行改造，排除安全隐患；同时，随着上海市老龄化程度的增加，尤其是高龄老人、失智老人的增加，需要对缺乏失智照护的养老机构硬件设施进行改造提升。

根据上海市人民政府办公厅印发《关于推进本市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办【2016】70号）提出“促进城乡养老基本公共服务均等化”的要求，市民政局申报、市政府决定将2018年改造40家郊区农村薄弱养老机构列入市政府实项目。

市民政局印发《关于开展2018年市政府实项目-郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9号），明确2018年改造40家郊区农村薄弱养老机构，改造范围包括养老机构适老性改造，失智失能专用护理设备配置，无障碍设施、特种设备间、屋顶或墙面渗水改造等。

上海市人民政府《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〔2016〕70号）明确，“十三五”期间，本市对养老机构、社区养老服务设施、医养结合设施的改造配置由市级福利彩票公益金按标准给予补贴。

市民政局、市财政局联合印发《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发[2018]11号），明确特设立市级福彩金资助项目予以支持，推动各区和养老机构进行改造提升，排除安全隐患，完善对失智老人的照护能力，提高老人入住养老机构的满意度。

2、预算资金来源及使用情况

(1) 资金来源

2018年“福彩金资助养老机构改造补贴”项目纳入上海市民政局2018年财政支出部门预算，报经市财政局审批，2018年2月获批该项目预算为2600万元。项目预算明细详见表1-1：

表 1-1 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目预算批复明细表

序号	子项目名称	内容	数量	预算金额 (万元)
1	存量养老机构改造补贴	薄弱养老机构改造	40	2,000
2	失智老人照护场所改造 补贴	失智老人照护场所改造	20	600
	合计			2,600

福彩金资助养老机构改造项目（薄弱养老机构改造、含认知症床位改造）因列入市政府实项目，根据上海市民政局、上海市财政局《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发[2018]11号），须改建1000张失智老人照护床位，增加了失智老人照护场所改造补贴资金预算1,536万元；根据各区项目落实和补贴资金发放情况，薄弱养老机构改造项目缺口1,087.75万元。市民政局养老服务处于2018年10月30日向市民政局财务处申请追加预算。经局领导审核并报市财政确认，调整2018年福利金资助养老机构改造补贴项目预算为5223.75万元，其中，郊区农村薄弱养老机构改造补贴预算金额3,087.75万元，失智老人照护场所改造补贴预算金额2,136万元。同时，调整增加2015-2017年

度养老院电气线路老化改造、消防设施改造项目资金缺口 298.97 万元。

(2) 资金使用情况

市民政局通过国库授权支付方式，于 2018 年 6 月、2018 年 10 月分别拨付 1971.8 万元和 1115.39 万元郊区农村薄弱养老机构改造补贴预算资金至 8 个区民政局专款账号；于 2018 年 6 月、2018 年 12 月分别拨付 598 万元和 1538 万元失智照护场所改造补贴、认知症照护床位改造补贴预算资金至 14 个区民政局专款账号；于 2018 年 11 月 9 日、12 月 21 日分别拨付相关区；2015 年浦东新区消防设施安全改造资金 84.58 万元、2017 年存量养老机构电气线路安全改造资金 214.39 万元。

根据上海市民政局养老服务处提供的 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目截至 2018 年 12 月 31 日资金拨付会计核算资料，预算资金投入情况具体如表 1-2：

表 1-2 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目预算资金投入情况
单位：万元

序号	项目明细	预算批复数	实际支出数	预算执行率(%)	备注
1	存量养老机构改造补贴	3,087.75	3,087.19	99.98%	8 个区：51 家机构
2	失智老人照护场所改造补贴	2,136.00	2,136.00	100.00%	14 个区：106 个单元、1286 个床位
3	2017 年存量养老机构电气线路安全改造	298.97	214.39	100.00%	年内调增预算（13 个区）
4	2015 年浦东新区消防设施安全改造		84.58		年内调增预算（1 个区）
合计		5,522.72	5,522.16	100.00%	

3、项目实施情况

(1) 项目内容

2018年“福彩金资助养老机构改造补贴”项目实施计划主要包括：存量养老机构改造和失智老人照护场所改造补贴两项工作内容。具体实施内容如下表 1-3：

表 1-3 2018 年“福彩金资助养老机构改造补贴”项目实施内容

序号	项目	实施内容和进度
1	郊区农村薄弱养老机构改造补贴	2018 年启动 51 家郊区农村薄弱的公建、民办非企业养老机构改造工程，于 2019 年上半年改造竣工验收 44 家农村养老机构。
2	失智老人照护场所改造补贴	1) 2018 年在养老服务机构中改建认知症照护床位 1286 张，完成改建 1194 个床位 2) 2018 年完成失智老人照护场所改建 38 个（106 个单元）。

(2) 项目申请条件：

1) 郊区农村薄弱养老机构申请设施改造和设备添置需同时满足的要求：养老机构正式执业并运营 5 年以上的（含 5 年）；近 5 年内未享受过与同类补贴；养老机构设施设备存在安全隐患，无障碍设施、失智失能设备陈旧或缺失，达不到相关标准。

2) 2018 年各区改建认知症照护床位不低于 50 张，全市总数不低于 1000 张。认知症床位的服务对象为本市户籍 60 岁以上、经统一需求评估和认知症专项测评后符合机构入驻要求的老年人。

(3) 资助标准

1) 对郊区农村薄弱养老机构的资助标准以审价报告为准，按

项目最终审价结算金额补贴。其中，实际福彩金按照审价结算金额的 40%予以补贴，补贴金额最高不超过每张床位 1 万元；所在区按照不少于 1:1 配比。

2) 市级福彩金对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；对既有认知症照护床位由市级福彩金按每张床位 1 万元标准予以补贴，区政府按照不低于 1:1 的比例配比；对新建养老服务机构中设置认知症照护床位的，可享受新增养老床位的一次性建设补贴或认知症照护床位的一次性床位补贴，两者不得叠加发放。

(4) 项目实施计划

1) 对郊区农村薄弱养老机构的资助。相关区于 2018 年 3 月 31 日前提提交改造资助申请汇总表；市民政局做好资金预算准备；100 万元以下项目按项目竣工验收材料结算,100 万元以上项目分两次申请拨款，报建后按 30%拟投资额拨款，竣工后按审价金额决算应拨付的补贴金额。

2) 对认知症照护单位（床位）的资助。于 2018 年内完成。

4、组织及管理情况

(1) 项目管理的组织架构

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。

上海市民政局作为“2018 年度福彩金资助养老机构改造补贴”项目的预算单位，负责财政支出项目立项报批，项目预算经费申报、预算执行、预算管理；负责项目组织实施、监督管理全过程工作；负责对年度部门预算执行情况的绩效考核、自评。

各个区民政局负责项目组织实施、过程管理、验收、资产管理等全过程工作。各区财政局负责安排项目配套资金，明确使用规范；配合区民政局做好结算工作，加强资金监管。

(2) 项目管理及实施情况

1、根据市民政局《关于开展 2018 年市政府实事项目-郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9 号），项目实施关键流程关键环节如图 2：

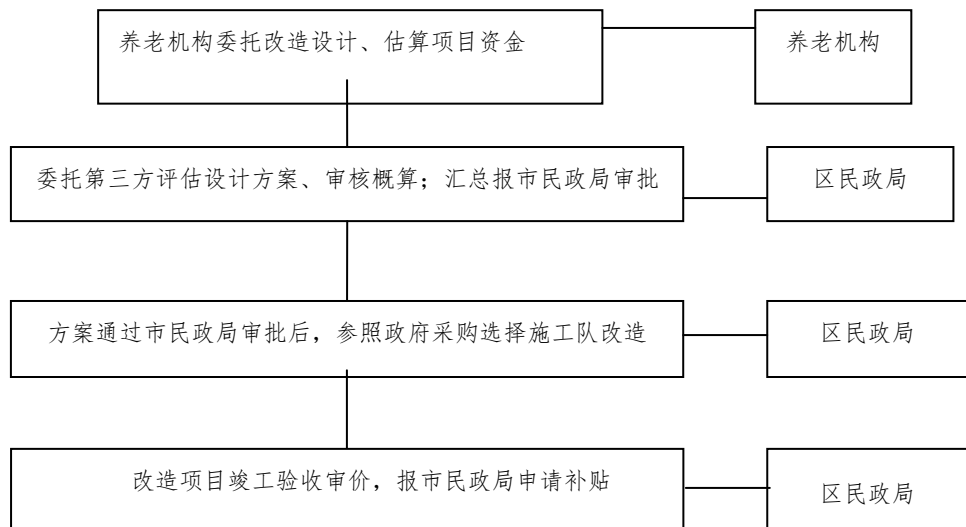


图2 福利金资助郊区农村薄弱养老机构改造项目实施流程

2、根据上海市民政局、上海市财政局《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发[2018]11号），项目实施流程：在既有养老机构内设置认知症照护床位的，按《指南》要求，由机构自行实施，完成后向区民政局申请验收；新设的养老服务机构，按规定完成机构设置程序后，再按《指南》要求自行实施、申报验收。

（3）财务管理及资金拨付

上海市民政局系行政单位，部门预算报经市财政局批复后，市财政局根据市民政局用款进度申请授权支付额度，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。项目启动后，需要改造的养老机构向所属区民政局提出申请；区民政局进行审核后汇总审核结果上报市民政局审批；市民政局根据资助标准，将资金按计划下拨区民政局；区民政局将补贴资金下拨至项目单位。如图 3：

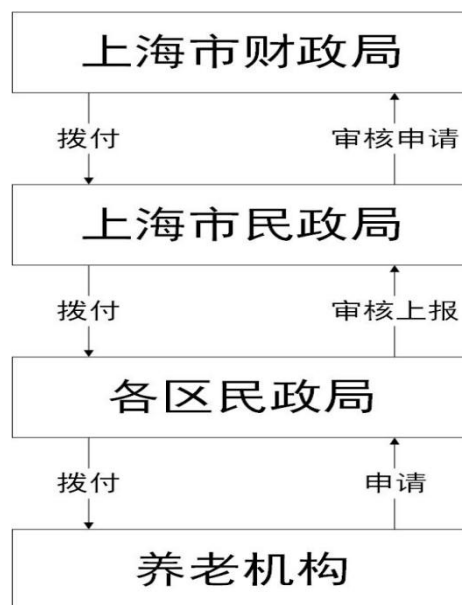


图 3 项目资金拨付流程图

(4) 项目管理制度

项目业务管理制度：

(1) 民政部办公厅关于印发《民政部彩票公益金使用管理办法》等六个办法的通知（民办发[2018]8号）

(2) 财政部关于印发《彩票公益金管理办法》的通知（财综[2012]15号）

(3) 《上海市人民政府办公厅印发〈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）

(4) 《关于开展 2018 年市政府实事项目-郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018] 9 号）

(5) 上海市民政局 上海市财政局关于印发《认知症照护床位设置工作方案（试行）》的通知（沪民福发[2018] 11 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) 绩效目标

上海市民政局社会福利处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《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，对上海市民政局“2018年度福彩金资助养老机构改造补贴”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

以养老机构为实施主体，2018年完成40家郊区农村薄弱的公建、民办非企业养老机构改建，以促进城乡养老基本公共服务均等化。2018年内新增不少于20家失智老人照护场所，各区改建认知症照护床位不低于50张，全市总数不低于1000张，以缓解认知症老年人照护压力，提升养老服务机构认知症照护能力。

2. 项目绩效分解目标

项目产出目标

①数量目标：项目计划完成率100%，包括：2018年全市完成40家郊区农村薄弱的公建、民办非企业养老机构改造以及新增不少于20家失智老人照护场所。

②质量目标：养老机构改造验收合格率100%；新增失智老人照护场所质量达标率100%；补贴差错率0；安全事故0。

③时效目标：项目计划完成及时。

项目效果目标

养老机构综合考核合格率提升；养老机构、护理人员满意度 $\geq 90\%$ ；新增认知症照护场所照护能力提升。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价的目的

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“福彩金资助养老机构改造补贴”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“福彩金资助养老机构改造补贴”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“福彩金资助养老机构改造补贴”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“福彩金资助养老机构改造补贴”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。

市民政局 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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项目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；既关注市民政局工作的工作目标，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，项目组进行核对，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：评价人员与市民政局财务部门、业务部门、各区民政相关人员进行沟通，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，项目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（养老机构护理人员）				项目受益者（养老机构工作人员）			
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
100	97	97%	97	40	40	100%	40

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。本公司项目组人员名单如表2-2：

表2-2 项目组成员及分工

序号	姓名	具体工作
1	惠炯	项目负责、复核
2	徐刚	项目联络、方案及报告撰写
3	梁世杰	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9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10日-2019年5月29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6月3日-2019年6月14日
4	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年6月15日-2019年6月22日
5	(1) 报告提交、专家评审 (2) 报告修改及定稿	2019年6月23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, 由于项目组对定性指标的分析归纳不够, 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、评价结论

运用项目组设计并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 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目绩效进行独立客观评价,最终评分得分为 88 分,得分率为 88%,属于“良”。具体情况如表 3-1 所示:

表 3-1: 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	9.00	20.60	58.40	88.00
得分率	90.00%	82.40%	89.85%	88.00%

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 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目以养老机构为实施主体,2018 年完成 44 家郊区农村薄弱的公建、民办非企业养老机构改建,促进了城乡养老基本公共服务均等化。2018 年内新增 38 家失智老人照护场所(106 个照护单元),改建 1194 张

认知症照护床位，逐步缓解本市认知症老年人照护压力，提升了养老服务机构认知症照护能力。

(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 分，得分率为 90%。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	3	适应	适应	3	100%
A12. 立项依据充分性	3	充分、规范	充分、规范	3	100%
A21. 绩效目标合理性	4	合理、明确	不够明确	3	75%
合计	10			9	90%

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。

中国政府高度重视和解决人口老龄化问题，积极发展老龄事业，初步形成了政府主导、社会参与、全民关怀的发展老龄事业的工作格局。国家颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》，制定了《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》，把老龄事业明确纳入了经济社会发展的总体规划和可持续发展战略。

上海市政府为了应对本市人口老龄化发展趋势，提出大力发展养老机构建设。根据上海市人民政府办公厅印发《关于推进本

市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见》(沪府办【2016】70号)提出“促进城乡养老基本公共服务均等化”的要求,市民政局申报、市府决定将2018年改造40家郊区农村薄弱养老机构、改建1000张失智老人照护床位,增加20所失智老人照护场所列入市政府实事项目。

综上,本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3分,根据评分规则评价得3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。

上海市人民政府《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〔2016〕70号)明确,“十三五”期间,本市对养老机构、社区养老服务设施、医养结合设施的改造配置由市级福利彩票公益金按标准给予补贴。

市民政局、市财政局根据2018年市府实事项目要求,印发《关于开展2018年市政府实事项目-郊区农村薄弱养老机构改造的通知》(沪民福发[2018]9号),明确2018年改造40家郊区农村薄弱养老机构的范围包括养老机构适老性改造,失智失能专用护理设备配置,和包括无障碍设施、特种设备间、屋顶或墙面渗水改造等。市民政局、市财政局印发《认知症照护床位设置工作方案(试行)》的通知(沪民福发[2018]11号)对新增20所失智老人

照护场所、改建 1000 张失智老人照护床位的设备配置标准、场所改建规格做了明确要求。

本项目立项依据充分，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 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

A21. 绩效目标的合理性：

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；设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核项目绩效目标与项目预算的相符情况，绩效目标与项目实施的相符情况。

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。

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，但三级绩效指标不够细化，与项目计划实施内容匹配度不够，未明确量化指标目标值，缺乏可衡量依据。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3 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 20.60 分，得分率为 82.40%。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. 项目预算执行率	8	100%	80%	5.6	70.00%
B12. 项目预算编制合理性	2	规范合理	规范合理	2.00	100.00%
B21. 资金使用的规范性	3	合法合规	合法合规	3.00	100.00%
B22. 财务管理制度健全性	2	健全完善	健全完善	2.00	100.00%
B23. 财务监控有效性	2	管控有效	有效	2.00	100.00%
B31. 项目管理制度健全性	4	健全完善	不够健全	3.00	75.00%
B32. 项目管理制度执行有效性	4	执行有效	尚有不足	3.00	75.00%
小计	25			20.60	82.40%

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 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”项目预算资金为 5,522.72 万元，截至 2018 年 12 月 31 日，项目实际拨付区民政局 5,523.68 万元，项目预算拨付率为 100%。

评价组了解，部分区民政局未在预算年度将项目资助资金下拨改造薄弱养老机构。评价组抽查浦东新区该项目实施资料，2018 年 6 月底收到市民政局“郊区农村薄弱养老院改造项目拨款后，于当年 12 月份才下拨资助资金至改造项目单位（养老机构）。经了解，浦东新区的 20 家改造机构中 11 家改造机构已于 9 月份启

动改建施工，既已符合拨款要求。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 5.6 分。

B12. 预算编制合理性

本指标考察预算内容是否与项目目标相吻合；项目预算是否细化到单价和数量；预算调整依据是否充分、合理，调整程序是否规范；预算总量测算是否合理。

本项目 2018 年初获批预算 2600 万元，因项目列入市政府实项目，依据《上海市民政局、上海市财政局关于开展 2018 年市政府实项目——郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9 号）和《上海市民政局、上海市财政局关于印发〈认知症照护床位设置工作方案（试行）〉的通知》（沪民福发[2018]11 号），申请增加了失智老人照护场所改造补贴资金预算 1,536 万元，薄弱养老机构改造项目增加预算 1,087.75 万元。预算编制细化合理，调整预算依据充分、程序规范。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则得 2 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。

项目组对该项目预算资金使用情况以及经费支付审批流程进行核查，2018 年度福彩金资助养老机构改造补贴使用符合国家和

本市财经法规和内控要求，符合市民政局财务规定；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，截至 2018 年 12 月 31 日，项目资金做到专款专用。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

B22. 财务管理制度健全性

本指标考察项目单位财务管理制度是否健全、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。

上海市民政局制定了较全面的内控制度，涉及预算管理、财务收支管理、“三重一大”决策细则、项目资金管理等规章制度，包括：《上海市民政局预算管理暂行办法》、《上海市民政局预算绩效管理实施办法》、《上海市民政局项目预算评审管理办法》、《上海市民政局项目预算评审专家管理办法》、《上海市民政局机关经费支出报销暂行办法》等。项目单位内控制度较完善。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

B23. 财务监控的有效性

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。

项目组对 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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，项目单位在保障资金的安全、规范运行、控制成本等采取了必要的监控、管理措施，对资金运行的控制情况较好，已制定或具有

相应的监控机制，采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 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，包括项目管理制度、合同管理制度、采购管理制度、项目档案管理制度、信息化管理制度等，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、上海市财政局关于开展 2018 年市政府实事项目——郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9 号）和《上海市民政局、上海市财政局关于印发〈认知症照护床位设置工作方案（试行）〉的通知》（沪民福发[2018]11 号）两个通知，将该项目的业务操作流程、审核监管、建设标准、项目验收管理等方面予以具体规范。评价组核查发现，上海市民政局在该项目档案管理方面的制度建设尚不够完善。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3 分。

B32. 项目管理制度执行有效性

本指标主要考察项目实施过程是否执行相关业务管理制度，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。

评价组核对项目实施资料，市民政局总体按照《上海市民政局、上海市财政局关于开展 2018 年市政府实事项目——郊区农村

《薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9号）和《上海市民政局、上海市财政局关于印发〈认知症照护床位设置工作方案（试行）〉的通知》（沪民福发[2018]11号）两个通知规定的操作程序、责任分工要求，与相关区民政局协调配合实施项目。但项目组发现，市、区民政局在郊区农村薄弱养老院改建项目资金拨付程序上，未严格执行项目竣工验收审价决算报告核实后申请、拨付70%补助款的规定，于预算年内。

该项指标权重分4分，根据评分规则评价得3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58.4分，得分率89.85%。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. 存量养老机构改造计划完成率	8	40	44	8	100.00%
C12. 失智老人照护场所改造计划完成率	4	20	38	4	100.00%
C13. 认知症照护床位改建计划完成率	4	1000	1194	4	100.00%
C14. 养老机构改造验收合格率	3	100%	86%%	2.60	86.66%
C15. 知症照护场所改建验收合格率	2	100%	100%	2	100.00%
C16. 新增照护床位质量达标率	2	100%	92.85%	1.80	90.00%
C17. 项目补贴差错率	2	0	1户差错	1.60	80.00%
C18. 项目使用安全事故发生率	2	0	0	2	100.00%

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
C19.项目完成的及时性	8	及时	及时	6.4	80.00%
C21.养老机构综合考核合格率提升	10	提升	提升	8	80.00%
C22.养老机构护理人员满意度	10	≥95%	90.133%	9	90.00%
C23.养老机构工作人员满意度	10	≥95%	90.625%	9	90.00%
小计	65			58.4	89.85%

C11. 养老机构改造计划完成率

本指标考察郊区薄弱养老机构改造计划完成情况，以反映产出数量目标实现情况。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，完成 44 家薄弱养老机构改建任务，实现市府实项目目标（40 家）。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 8 分。

C12. 失智老人照护场所改造计划完成率

本指标考察 2018 年度考察新增失智老人照护场所计划完成情况，以反映产出数量目标实现情况。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，完成 38 家失智老人照护场所改造，实现市府实项目目标（20 家）。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4 分。

C13. 认知症照护床位改建计划完成率

本项目考察 2018 年度全市改建认知症照护床位计划完成情况，以反映产出数量目标实现情况。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，完成认知症照护床位改造 1194 个，实现市府实事项目目标（1000 个）。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4 分。

C14. 养老机构改造验收合格率

本指标考察 2018 年度郊区薄弱养老机构改造项目验收合格情况，以反映项目产出质量。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，郊区薄弱养老机构改造项目投入 51 个，竣工验收合格申请福彩金资助结算款 44 家，验收合格率 86.27%。余下机构尚未申请最终结算补贴。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.60 分。

C15. 认知症照护场所改建验收合格率

本指标考察 2018 年度改建认知症照护场所项目验收合格情况，以反映项目产出质量。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，认知症照护场所改建项目投入 34 个，竣工验收合格申请福彩金资助结算款 34 家，验收合格率 100%。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

C16. 新增照护床位质量达标率

本指标考察 2018 年度新增认知症照护床位验收达标情况，以反映项目产出质量。

项目组核查，截至项目评价日，据市民政局提供的 2018 年项目实施统计数据，认知症照护床位改建项目投入 1286 个，竣工验收合格申请福彩金资助结算款 1194 个，验收合格率 92.85%。余下改建项目尚未申请最终结算补贴。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.86 分。

C17. 项目补贴差错率

本指标考察项目资助资金是否按照规定对象、规定标准、规定要求补贴，以反映福彩金资助金拨付审核质量。

项目组经查阅项目补贴发放凭证及相关材料，并抽查浦东新区民政局关于郊区薄弱养老机构改造申请资助补贴资料，发现该单位申请辖区 20 家养老院改造补贴，截至 2019 年 4 月底，尚有 1 户因尚在某事项整改期，实际未落实改建。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.60 分。

C18. 项目使用安全事故发生率

本指标考察设施设备交付使用后是否发生安全质量事故，以反映项目质量情况。

经项目组调研、访谈，项目设施设备交付使用后未发生安全质量事故。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

C19. 项目完成及时性

本指标考察 2018 年度该项目计划实施的进度把控程度，反映项目执行的时效性。

经项目组调查，部分区民政局项目实施进度略有拖延，截至项目评价日，尚有养老机构改造项目处于审价阶段，未确认最终补贴拨款金额。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 6.4 分。

C21. 养老机构综合考核合格率提升

本指标考察项目完成后郊区的养老机构考核达标率较上年提升情况，以反映项目实施的社会效益。

根据项目组相关访谈及问卷调查统计数据，养老机构考核达标率较上年略有提升。

该项指标权重分 10 分，根据评分规则评价得 8 分。

C22. 养老机构护理人员满意度

本指标考察项目受益方包括养老机构养老护理人员对该项目实施的认可度、满意度情况。标杆值为满意度 $\geq 95\%$ 。

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（97份有效问卷）调查结果进行统计，养老护理人员总体满意度为90.33%。

该项指标权重分10分，根据评分规则评价得9分。

C23. 养老机构工作人员满意度

本指标考察项目受益方包括养老机构工作人员对该项目实施的可认可度、满意度情况。标杆值为满意度 $\geq 95\%$ 。

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（40份有效问卷）调查结果进行统计，养老工作人员总体满意度为90.625%。

该项指标权重分10分，根据评分规则评价得9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

市民政局2018年“福彩金资助养老机构改造补贴”项目纳入市政府2018年度实项目，为保障项目目标实现，市民政局和市财政局印发《上海市民政局、上海市财政局关于开展2018年市政府实项目——郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发[2018]9号）和《上海市民政局、上海市财政局关于印发〈认知症照护床位设置工作方案（试行）〉的通知》（沪民福发[2018]11号），两个文件对项目目标任务、实施要求和标准、福彩金资助资

金申请流程和规范、项目操作规定程序、项目实施中市区两级主管部门责任分工等都作了明确规定，给项目设定了规范、科学、合理、可操作、可监督、可考核的内控规范，确保市区两级民政部门、财政部门协调配合，切实落实实项目，达到市府实事工程目标。

（二）存在的主要问题

项目组对 2018 年度“福彩金资助养老机构改造补贴”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、项目资金拨付规则执行不严

市、区民政局在郊区农村薄弱养老院改建项目资金拨付程序上，未严格执行项目竣工验收审价决算报告核实后申请、拨付 70% 补助款的规定，项目管理制度执行不严。

2、对项目资金拨付到位监管不够

部分区民政局收到市民政局“郊区农村薄弱养老院改建”项目资助资金后未及时拨付改建项目单位、养老机构，影响项目资金使用效率。

3、项目管理制度不够健全

该项目档案管理制度不健全，项目过程重要资料、审核程序资料保管不齐全，不利项目长期管理。

（三）建议及改进措施

1、市、区民政部门应严格市民政局、市财政局关于该项目资助资金的管理规定，加强项目资助资金拨付审核控制，确保项目

资金安全效用。

2、区级民政部门应及时将项目资助资金下拨郊区农村薄弱养老院改建项目单位、养老机构，切实发挥财政资金推动民生保障工作的作用。

3、健全完善项目管理制度，对项目过程性重要资料、审核程序资料档案加强保管，为项目后续管理、项目可持续推进提供依据。