

# 上海市民政局 2018 年度福彩金资助 养老机构运营补贴（以奖代补）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《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 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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

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。针对“十三五”老龄事业发展面临的形势，规划提出加强养老护理员队伍建设，在专业设置、职业发展、技能培训、薪酬激励等方面形成针对性的措施，扩大队伍总量，提升人员素质。同时将“养老机构服务能力提升项目”、“养老护理员队伍能力提升项目”列为重点工作项目，要求全面提升养老机构管理水平和服务能力及建立完善养老护理人员待遇提升的市场调节机制和激励机制，把积极应对老龄化作为一项长期战略任务。

2017年9月，上海市民政局制定《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民规〔2017〕6号），提出“通过实施‘以奖代补’扶持政策，支持养老机构加快发展，破解有关瓶颈问题，创新服务管理方式，提高为老年人服务质量和水平”，对奖补原则、奖补范围、奖补标准、奖补经费的安排和监管列明具体细则。2018年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目即是实施该通知的财政支出经常性项目。

## 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运营补贴（以奖代补）”项目

纳入上海市民政局 2018 年财政支出部门预算，报经市财政审批，2018 年 2 月获批该项目预算为 3,436.50 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运营补贴（以奖代补）”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	福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）	养老机构运营补贴（以奖代补）	1	3,436.50
	合计		1	3,436.50

该项目系上海市民政局部门预算经常性项目，2018 年初预算金额 3,436.50 万元。2018 年内报经财政审批通过，于 2018 年 7 月核减 84.57 万元，调剂用于“浦东新区养老机构设施消防安全改造”项目；2018 年 10 月 9 日，核减预算 214.40 万元，调增市府实事工程“50 家存量养老机构电气线路安全改造”项目；2018 年 10 月 30 日，核减 2,623.75 万元，调增市府实事工程“郊区农村薄弱养老机构改造项目”和“失智老人照护床位改造”项目。据此，2018 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目预算金额最终调整为 513.776 万元，用于 2017 年 11 月至 12 月两个月的养老机构运营补贴（以奖代补）。

## (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29日拨付513.776万元至各区民政局有关专款账号，用于各区非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金，预算执行率100%。

根据上海市民政局提供的2018年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目截至2018年12月31日资金拨付会计核算资料，具体如表1-2：

**表 1-2 2018 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目预算资金投入情况**

**单位：元**

奖补项目		奖补数目	奖补标准	奖补资金额	小计	
内设医疗机构奖	护理站、医务室/保健站、卫生所	18	100,000	1,800,000	1,800,000	
	护理员、门诊部	0	500,000	0		
招用持证人员奖	养老护理人员	初级	2399	460元/月	1,103,540	3,337,760
		中级	1238	690元/月	854,220	
		高级	328	1150元/月	377,200	
	专技人员	872	1150元/月	1,002,800		
品牌连锁	最初实现品牌连锁化经营的养老机构(不论连锁机构数为几家)	0	150,000	0	0	
	已实现品牌连锁化经营的养老机构新增加的养老机构	0	150,000	0		
合计					5,137,760	

### 3、项目实施情况

#### (1) 项目奖补范围

纳入享受“以奖代补”扶持范围的非营利性养老机构，应根据《养老机构设立许可办法》、《上海市养老机构条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定，经市或区县民政局许可设立、社会组织登记，拥有独立法人资格，实行非营利组织会计制度，并符合《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》（财税〔2014〕13号）规定。

#### (2) 奖补项目与标准

##### ① 内设医疗机构奖

养老机构新设立的内设医疗机构（财政资金投入开设的内设医疗机构除外），经卫生计生部门批准后投入正常运营的，根据内设医疗机构的不同类型，分别给予一次性补贴。具体为：对于设置护理站、医务室/保健站、卫生所的，给予10万元的一次性补贴；对于设置护理院或者门诊部的，给予50万元的一次性补贴。

##### ② 招用持证人员奖

招用持证养老护理人员奖：养老机构员工制招用持有养老护理员初级、中级、高级等级证书的护理员，签订劳动合同并缴纳

社会保险，分别按持证人数乘以本市上年度最低工资 20%、30%、50%的标准给予养老机构奖补。

招用专技人员奖：养老机构员工制招用医护、康复、社会工作等专技人员，签订劳动合同并缴纳社会保险，按专技人员数乘以本市上年度最低工资 50%的标准给予养老机构奖补。

### ③品牌连锁经营奖

凡连锁经营机构数达 2 家以上（不含委托管理），且单个机构床位规模 50 张以上，经过综合评估，服务对象满意、服务质量良好的，对该品牌创始机构给予一次性奖补 15 万元。同时，每新增一家机构，奖补 15 万元。

### （3）项目完成情况

2018 年“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目计划实施进度：2017 年末，符合“以奖代补”扶持条件的养老机构向所在区的民政局提出申请；区民政局汇总并核定本区养老机构上一年度奖补资金额，于 2018 年 2 月底前向上海市民政局提出申请；上海市民政局审批同意后，于预算年度中，拨付项目经费至各区民政局；各区民政局拨付给养老机构；养老机构根据相关规定使用项目经费。项目实际情况如下表 1-3：

**表 1-3 2018 年“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目实施情况**

**表**

序号	计划实施内容和进度	实际实施内容和进度
1	2017 年末，符合“以奖代补”扶持条件的养老机构向所在区的民政局提出申请。	2017 年末各区养老机构申请和材料提交工作完成。
2	各区民政局汇总并核定本区养老机构上一年度奖补资金额，于每年 2 月底前向上海市民政局提出申报。	各区民政局于 2018 年 2 月前按时完成本区养老机构申请的资料审核、分类汇总、向上海市民政局申报工作。
3	上海市民政局审批同意后，于预算年度中，拨付项目经费至各区民政局。	上海市民政局于 2018 年 5 月 18 日下达《上海市民政局关于下拨 2017 年 11-12 月份本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金的通知》（沪民福发〔2018〕15 号）；于 2018 年 6 月 29 日拨付项目经费至各区民政局。
4	各区民政局拨付项目经费给申请经费的养老机构。	截至绩效评价报告日，各区民政局根据拨付通知，对尚在正常经营的非营利性养老机构已下拨项目经费。
5	申请经费的非营利性养老机构根据相关规定使用项目经费。	养老机构根据项目经费使用相关规定，将项目经费用于设备添置、人员培训、公用事业支出、设施设备维修保养等。

#### 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。

上海市民政局是市级福利彩票公益金预算主管部门，负责市级福利彩票公益金支出预算编报、预算执行、预算管理；负责对

各区民政局的补贴申请进行汇总和审批；负责拨付项目经费至各区民政局；负责对项目经费使用情况的监督检查。

各区民政局负责指导辖区养老机构填报项目经费申请；负责汇总和核定辖区养老机构补贴金额并上报市民政局；负责拨付收到的项目经费并检查使用情况。

符合“以奖代补”扶持条件的非营利性养老机构负责准备申请材料向所在区的民政局提出申请；负责养老机构的实际运营和养老护理人员的招聘、培训、管理；负责项目经费的实际使用。

## **(2) 项目管理及实施情况**

### **①项目奖补金额核定流程**

符合“以奖代补”扶持条件的非营利性养老机构向所在区的民政局提出申请，申请时填写《非营利性养老机构“以奖代补”奖补资金养老机构申请表》并提交《养老机构设立许可证(副本)》、社团管理部门年度验审合格证明复印件、招用持证养老护理人员本市社保缴费记录等相关证明材料；同时养老机构应在申请时提供《非营利性养老机构“以奖代补”奖补资金申请养老机构承诺书》，对材料真实性及资金使用规范性做出承诺。

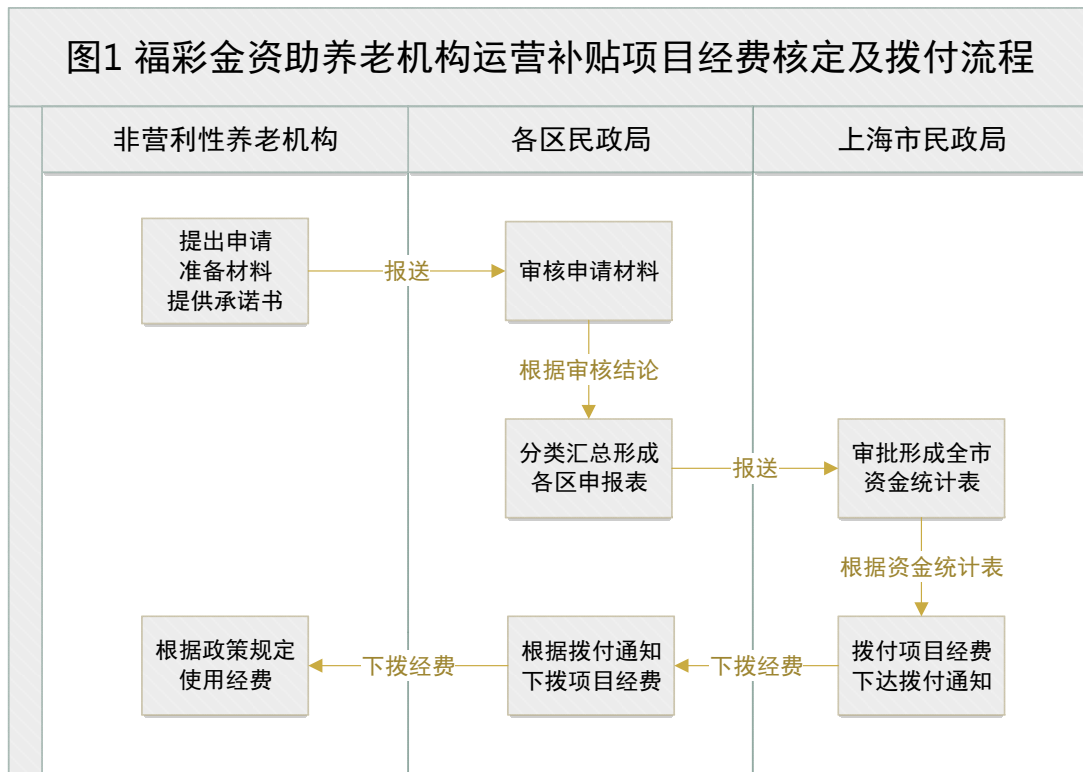
各区民政局负责审核辖区内非营利性养老机构提交的申请表



和相关证明材料，核定辖区内养老机构上一年度奖补资金额，分类汇总形成《非营利性养老机构“以奖代补”奖补资金养老机构申请表各区申报表》，于每年2月底前上报上海市民政局。上海市民政局审批形成《2017年11-12月份下拨本市非营利性养老机构“以奖代补”资金统计表》。

## ②项目经费拨付流程

上海市民政局根据审批形成的《2017年11-12月份下拨本市非营利性养老机构“以奖代补”资金统计表》，向各区民政局拨付项目经费，下达拨付通知《上海市民政局关于下拨2017年11-12月份本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金的通知》（沪民福发〔2018〕15号）；各区民政局根据拨付通知，对尚在正常经营的非营利性养老机构下拨项目经费；各非营利性养老机构根据政策规定使用项目经费。



#### (4) 项目管理制度

##### ①项目业务管理制度：

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）。

财政部关于印发《彩票公益金管理办法》的通知（财综〔2012〕15号）。

《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）。

《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策

的通知》（沪民规〔2017〕6号）。

上海市民政局《关于落实本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持政策有关问题的通知》。

②上海市民政局内控管理制度：

《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》。

《上海市民政局财务管理制度》。

各区民政局财务管理制度；各非营利性养老机构财务管理制度。

## （二）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。评价组根据《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，对上海市民政局“2018年度福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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

针对当前困扰养老机构发展的医疗服务资源少、服务人员技

能弱、运营管理水平低等突出问题，通过实施“以奖代补”扶持政策，支持和促进上海市非营利性养老机构健康规范发展，引导创新服务管理方式，提高为老年人服务质量和水平。

## 2、项目绩效分解目标

项目产出目标：内设医疗机构奖补计划完成率 100%、招用持证人员奖补计划完成率 100%、申报审核无差错、计划完成及时、养老机构资金使用合规。

项目效果目标：有效提升养老机构医疗服务资源；有利于养老机构专业养老护理人员的招用；养老机构综合考核优秀率 $\geq$ 80%；养老机构、护理人员满意度 $\geq$ 90%。

(5) 能力建设和影响力目标：长效管理机制健全。

## 二、绩效评价工作情况

### (一) 绩效评价的目的

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）、上海市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22号）文件精神，对2018年“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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运营补贴（以奖代补）”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部控制制度的经验和教训；总结和评价 2018 年“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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运营补贴（以奖代补）”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。评价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 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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；既关注上海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，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、区民政局、非营利

性养老机构的财务部门、业务部门相关人员及养老机构的养老护理人员进行沟通，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（养老机构）				养老服务提供者（持证养老护理人员）			
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
40	40	100%	40	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	陆英琦	项目联络、方案及报告撰写
3	徐刚	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，评价组对 2018

年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 84.90 分，得分率为 84.90%，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运营补贴（以奖代补）”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	9.20	22.92	52.78	84.90
得分率	92.00%	91.68%	81.20%	84.90%

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运营补贴（以奖代补）”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运营补贴（以奖代补）”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。项目绩效较好，内设医疗机构奖补计划完成率、招用持证人员奖补计划

完成率 100%，有效提升养老机构医疗服务资源，有利于养老机构专业养老护理人员的招用，养老机构、护理人员满意度高；长效管理机制健全，执行有效。

## （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	细化明确	1.80	90%
<b>合计</b>	<b>10</b>			<b>9.20</b>	<b>92%</b>

#### 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。针对“十三五”老龄事业发展面临的形势,规划提出加强养老护理员队伍建设,在专业设置、职业发展、技能培训、薪酬激励等方面形成针对性的措施,扩大队伍总量,提升人员素质。同时将“养老机构服务能力提升项目”、“养老护理员队伍能力提升项目”列为重点工作项目,要求全面提升养老机构管理水平和服务能力及建立完善养老护理人员待遇提升的市场调节机制和激励机制,把积极应对老龄化作为一项长期战略任务。

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。

2016年8月，上海市人民政府印发《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“确保总量，扩大供给；完善机制，提高效率；多元参与，激发活力”等基本原则，具体包括推动市、区两级养老设施布局专项规划落地，继续加快养老机构、社区养老服务设施建设，消除设施空白，弥补设施缺口，满足社会养老基本公共服务需求；完善养老服务设施建设精准补贴机制，实施以奖代补、补贴与服务挂钩、补贴与考核结合的政策，提高财政投入的使用效率等内容。

2017年9月，上海市民政局制定《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民规〔2017〕6号），提出“通过实施‘以奖代补’扶持政策，支持养老机构加快发展，破解有关瓶颈问题，创新服务管理方式，提高为老年人服务质量和水平”，对奖补原则、奖补范围、奖补标准、奖补经费的安排和监管列明具体细则。

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，于 2017 年 8 月起细化编报 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，该项目支出预算 3,436.50 万元。

项目立项程序总体规范，但项目预算未经过必要论证和风险评估，预算年度内数次调减预算，预算调整率偏高。

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。但绩效指标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 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 22.92 分，得分率为 91.68%。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%	100%	8	100.00%



三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
B12.预算编制合理性	2	规范、合理	不够合理	1.32	66.00%
B21.资金使用规范性	3	合法合规	合法合规	3	100.00%
B22.财务管理制度健全性	2	健全完善	健全完善	2	100.00%
B23.财务监控有效性	2	管控有效	有效	2	100.00%
B31.项目管理制度健全性	4	健全完善	不够完善	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	3.60	90.00%
<b>小计</b>	<b>25</b>			<b>22.92</b>	<b>91.68%</b>

### 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运营补贴（以奖代补）”项目预算资金为 34,365,000 元，2018 年内经批准调整，项目预算金额最终调整为 5,137,760 元。2018 年 6 月 29 日上海市财政局向各区民政局支付项目经费 5,137,760 元，项目总预算执行率 100%；截至绩效评价报告日，各区民政局根据上海市民政局下达的《上海市民政局关于下拨 2017 年 11-12 月份本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金的通知》（沪民福发〔2018〕15 号）对尚在正常经营的非营利性养老机构支付项目经费；对经营异常的养老机构如已关闭、准备关闭、涉及诉讼

账号冻结的养老机构暂不发放项目经费，未发现其他应付未付的情况，项目子预算执行率 100%。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 8 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。

项目预算资金补贴内容为内设医疗机构奖、招用持证人员奖、品牌连锁经营奖，与项目立项目标相吻合；预算资金针对各补贴内容具体进行了细化。该项目系市民政局部门预算经常性项目，2018 年初预算金额 3,436.50 万元。2018 年内，经局长审核批准并报财政审批通过，于 2018 年 7 月核减 84.57 万元，调剂用于浦东新区养老机构设施消防安全改造项目；2018 年 10 月 9 日，核减预算 214.40 万元，调增市府实事工程“50 家存量养老机构电气线路安全改造”项目；2018 年 10 月 30 日，核减 2,623.75 万元，调增市府实事工程“郊区农村薄弱养老机构改造项目”和“失智老人照护床位改造”项目，2018 年“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目预算金额最终调整为 513.776 万元，调减

2,922.72 万元，预算调整率 85.05%。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则得 1.32 分。

### **B21. 资金使用规范性**

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以及经费支付审批流程进行核查，2018 年度项目经费使用符合国家和本市财经法规，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。

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。

项目单位上海市民政局制定有较全面的内控制度，包括预算管理、预算项目绩效管理、财务收支管理、“三重一大”决策细则、项目资金管理等规章制度，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 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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。

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《关于对本市非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策的通知》（沪民规〔2017〕6号）、《关于落实本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持政策有关问题的通知》，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，未对养老机构申请奖补材料、区民政局审核记录、市民政局审批复核记录等档案资料归档保存制定规范，未明确项目需归档的资料类型、归档主体、归档地点、归档期限。

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。

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；组织进行对 2018 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目已拨付经费的资金专项审计，出具《沪诚专审（2019）L 第 007-2 号》的审计报告，审计面不少于 30%；对 2018 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目已拨付经费进行公示，符合项目管理制度和监管要求。但审核中发现，区民政局未对本项目经费使用情况进行跟踪监管，主要依赖事后审计，项目管理制度执行尚有不足。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.60 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 52.78 分，得分率 81.20%。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.内设医疗机构奖补计划完成率	6	100%	90%	5.40	90.00%
C12.招用持证人员奖补计划完成率	6	100%	90%	5.40	90.00%
C13.申报审核无差错	6	审核准确	部分审核不严	3.60	60.00%
C14.计划完成及时性	6	及时	区级不够及时	4.00	66.67%
C15.养老机构资金使用效用	6	单独记账;合理使用	未单独记账	3.00	50.00%
C21 有效提升养老机构医疗服务资源	5	有效提升	基本有效	4.00	80.00%
C22 有利于养老机构专业养老护理人员的招用	5	有效推动	基本有效	4.50	90.00%
C23.养老机构综合考核优秀率	8	≥80%	76.32%	6.88	86.00%
C24 养老机构、护理人员满意度	12	≥90%	91.43%	12	100.00%
C31 长效管理机制健全性	5	机制健全、执行有效	建立机制,执行未到位	4.00	80.00%
<b>小计</b>	<b>65</b>			<b>52.78</b>	<b>81.20%</b>

#### C11. 内设医疗机构奖补计划完成率

本指标主要考察各区民政局对内设医疗机构项目的奖补资金拨付情况，用以反映项目产出数量实现状况。

截至绩效评价报告日，各区民政局根据上海市民政局下达的《上海市民政局关于下拨2017年11-12月份本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金的通知》（沪民福发〔2018〕15号），对18家申请内设医疗机构奖、尚在正常经营的非营利性养老机构支付项目经费；对经营异常的个别养老机构如准备关闭的养老机构暂不发放项目经费，未发现其他计划未完成情况。该项目内设医疗机构奖补计划基本完成。

该项指标权重分6分，根据评分规则评价得5.40分。

### **C12. 招用持证人员奖补计划完成率**

本指标主要考察各区民政局对招用持证人员项目的奖补资金拨付情况，用以反映项目产出数量实现状况。

截至绩效评价报告日，各区民政局根据上海市民政局下达的《上海市民政局关于下拨2017年11-12月份本市非营利性养老机构“以奖代补”扶持资金的通知》（沪民福发〔2018〕15号），对招用持证人员、尚在正常经营的非营利性养老机构支付奖补资金；对经营异常的个别养老机构如已关闭、准备关闭、涉及诉讼账户

冻结的养老机构暂不发放项目经费,未发现其他计划未完成情况。  
该项目内招用持证人员奖补计划基本完成。

该项指标权重分 6 分, 根据评分规则评价得 5.40 分。

### **C13. 申报审核无差错**

本指标主要考察市、区两级民政部门填报的资金汇总表和获取的养老机构申请材料是否匹配,用以反映和考核各区民政局材料审核差错程度。

经评价组核查已获奖补的申报资料,发现个别区民政部门审核中存在差错情况:如个别区民政局填报汇总表时,将申请“专技人员”补贴的填列在“高级养老护理人员”;部分区民政局审核不严格,如部分社保缴费记录未能体现缴费单位与补贴申请单位是否一致、养老机构提供的社保缴费记录不是最新社保缴费记录、养老护理人员旧等级证书不体现等级;个别区民政局对范围外如保健按摩师申请中级养老护理人员补贴的情况未予以退回;个别区民政局未有效指导和要求养老机构准确填列补贴经费申请表等。区民政局对申报材料审核的准确性不够。

该项指标权重分 6 分, 根据评分规则评价得 3.60 分。

### **C14. 计划完成及时性**



本指标考察考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。

评价组经核查市、区两级项目资金拨付会计核算凭证和相关审批程序, 市民政局于 2018 年 6 月 29 日拨付项目经费至各区民政局; 部分区民政局未及时拨付养老机构, 存在跨年拨付奖补资金情况, 有的拖延至 2019 年 2 月才发放奖补金。

该项指标权重分 6 分, 根据评分规则评价得 4 分。

#### **C15. 养老机构资金使用效用**

本指标考察各非营利性养老机构奖补资金使用是否单独记账, 是否符合要求, 用以反映各养老机构奖补资金使用效用。

经评价组实地抽查部分获得奖补金的非营利性养老机构会计资料, 访谈机构负责人和财务人员, 了解到部分养老机构未按规定对项目经费进行单独记账, 无法辨别其使用方向和效果。个别养老机构尚未计划使用奖补经费。

该项指标权重分 6 分, 根据评分规则评价得 3 分。

#### **C21. 有效提升养老机构医疗服务资源**

本指标考察获内设医疗机构奖补资金的养老机构的内设医疗机构是否有序运转情况, 用以反映奖补资金的社会效益。

评价组经对 2018 年度申请内设医疗机构项目奖补经费的养老机构进行了实地调查及访谈了解，在申请到内设医疗机构奖补经费的养老机构中，大部分将相关奖补经费投入到设施设备更新和维护、机构公用事业支出等，为入住老人的医疗、检查、换药提供了便利。但也发现个别申请到奖补资金的内设医疗机构未实际运营。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 4 分。

### **C22. 推动养老机构专业养老护理人员的招用**

本指标考察招用持证人员奖补资金对养老机构招用专业持证养老护理人员、养老护理人员留用稳定性和提高学习积极性的促进作用，用以反映奖补项目实施的社会效益。

通过实地调研、访谈、问卷调查了解，发放招用持证人员奖补资金的措施提升了养老机构社保缴费意愿、招用适龄养老护理人员意愿，和职工培训支出意愿；也提高了养老护理人员整体收入水平，提升养老护理人员学习、考证意愿，有利养老机构护理队伍的稳定性；对改善了养老机构招用适龄、持证养老护理人员的社会环境。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 4.50 分。

### **C23. 养老机构综合考核优秀率**

本指标考察考察项目实施后各区养老机构考核达标率情况，综合体现养老机构运营水平、养老服务质量提升情况，用以反映项目实施的社会效益。

评价组通过抽查、统计各区养老机构考评材料，对 38 家养老机构 2018 年度考评成绩进行统计，其中得分 85 分以上为“优秀”，共计 29 家，占比 76.32%；得分 75 分至 84 分为“良好”，共计 8 家，占比 21.05%；得分 60 分至 74 分为“合格”，共计 1 家，占比 2.63%；得分低于 60 分为“不合格”，本次抽查未发现。根据指标评分标准，计算指标得分为  $8 * (1 - 8\% - 6\%) = 6.88$  分。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 6.88 分。

### **C24. 养老机构、护理人员满意度**

本指标考察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。养老机构满意度占权重的 70%，养老护理人员占权重的 30%；标杆值为满意度  $\geq 90\%$ 。

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。

评价组对样本问卷（40份有效问卷）调查结果进行统计，养老机构总体满意度为91.43%，养老护理人员总体满意度为95.09%。

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**

本指标考察考察项目长效机制的健全和有效执行情况。

上海市民政局“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目设立始于2015年，多年来，基本形成较健全的奖补管理机制和内控程序。但在实际运行中，区民政局未对本项目奖补资金使用情况进行跟踪监管，主要依赖事后审计，机构监管未完全落实到位。

该项指标权重分5分，根据评分规则评价得4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“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”项目设立始于2015年，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，申请材料要求详实，市、区两级民政部门职

责明确，内部监管、社会监督措施并举，基本形成较健全的长效管理机制。有效提升了养老机构医疗服务资源、专业技术人员的招用，提高了养老机构的服务技能和服务水平，引导非营利性养老机构健康规范发展。

## （二）存在的主要问题

评价组对 2018 年度“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”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、项目预算编制缺乏精准评估，预算调整率高。

该项目系财政支出经常性项目，2018 年项目预算编制数基本参照上年预算批复数，未充分考虑项目于 2018 年拆分的实际情况，导致预算年度反复调整预算，预算调整率达 85.05%。

2、“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”资金发放不及时。

上海市民政局于 2018 年 6 月 29 日下拨奖补资金至各区民政局，而个别区民政局未及时将奖补资金拨付到养老机构，最迟的拖延至 2019 年 2 月才拨付到位。不仅影响财政预算资金的时效性，更影响奖补金对推进养老机构健康发展的社会效用。

### 3、项目审核程序执行不够到位

评价组核查发现部分区民政部门存在“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”申请资料审核标准把握有偏差、奖补范围不够精准、对申请奖补资金的养老机构调查指导不精确的情况。市民政局对区民政局汇总报送的奖补金申请材料仅做面上审核，导致出现部分机构奖补范围扩大或缩小的情况。

### （三）建议及改进措施

1、建议市民政局加强对财政支出经常性项目预算编制的可行性评估和审核，在参照历史数据的同时，充分根据实际业务需求，科学、合理、细化项目预算，提高项目支出预算编报准确性和执行力。

2、建议市民政局细化项目预算资金拨付流程和时间节点，要求项目参与部门严格按照项目实施程序和计划进度执行，确保财政项目资金的时效性和社会效用。

3、建议进一步完善项目审核程序和审核标准，加强对奖补对象申报材料的指导和培训。市区两级民政部门进一步应规范审核程序和内控，责任到位，确保“福彩金资助养老机构运营补贴（以奖代补）”资金发挥推进非营利养老机构健康发展的效用。

