

上海市宝山区财政支出项目绩效评价报告

项目名称：2021 年福利彩票公益金资助项目

项目实施单位：上海市宝山区民政局

项目主管部门：上海市宝山区民政局

委托单位：上海市宝山区财政局

评价机构：上海中佳永信会计师事务所有限公司

2022 年 9 月

摘要

一、项目概况

（一）立项背景

根据财政部《关于印发〈彩票公益金管理办法〉的通知》（财综〔2012〕15号）的相关规定，彩票公益金是按照规定比例从彩票发行销售收入中提取的，专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金。

根据《上海市福利彩票公益金使用管理办法》的相关规定，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。

区民政局设立福利彩票公益金资助项目，遵循福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，为老年人、残疾人、儿童和其他基本生活特别困难的人员等特殊群体提供服务和支撑。本项目主要包括老年活动室创建、认知症床位建设和运营补贴、社区老年人助餐服务点建设补贴和资助老年基金会宝山区代表处4个子项目。

（二）立项目的

标准化老年活动室是老年人活动的重要场所，是社区为老服务设施均衡布局的重要一环；认知症床位建设和运营补贴用于提高本市认知症照护服务水平，加快发展面向失智老年人的专业照护、康复服务；老年助餐服务是关系老年人切身利益的民生实事，也是养老服务体系的重要内容；老年基金会宝山区代表处日常开展尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老事业。

（三）项目主要内容

1. 老年活动室创建项目：按照《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4号）的规定，每个居委会、村委会至少建设一家标准化老年活动室，截至2020年底，宝山区已有556

家老年活动室。每年计划创建 15-20 家，根据街镇上报新建/改建计划清单，实地初审后，确定最终创建清单。对于从未接受过市级财力此项资助，总投资额在 40 万元以上（含 40 万元）、20-40 万元（含 20 万元）的项目，由市级彩票福利金分别给予 20 万元、10 万元的一次性补贴等标准进行补贴。

2. 认知症床位建设和运营补贴项目：按照《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发〔2018〕11 号）的规定，根据市民政局每年下达的认知症床位建设指标并结合本区实际进行建设。由市级福利彩票公益金给予每个认知症照护单元一次性开办补贴 10 万元；在既有养老服务机构内设置的认知症照护床位，由市级福彩金按每张床位 1 万元的标准给予补贴，各区政府按照不低于 1:1 的比例配补；由各区政府给予认知症照护床位运营补贴，自正式执业之日起补贴三年，按照每张床位第一年 5000 元、第二年 3000 元、第三年 2000 元的标准进行扶持等标准进行补贴。

3. 社区老年人助餐服务点建设补贴项目：按照《关于提升本市老年助餐服务水平的实施意见》（沪民养老发〔2019〕6 号）的规定，对社区长者食堂，市级财政按其供餐能力实行分档补贴（每天的供餐能力）：800 客及以上的，给予一次性建设补贴 50 万元；500—800 客（不含 800 客）的，补贴 30 万元；150—500 客（不含 500 客）的，补贴 10 万元，上述补贴各区财政按不低于 1:1 比例配套；对每个老年助餐点，市级财政给予补贴 1 万元等标准进行补贴。

4. 资助老年基金会宝山区代表处项目：资助 200 万元用于老年基金会宝山区代表处开展尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老事业等工作。

（四）项目预算

2021 年度宝山区福利彩票公益金实际使用 4006.18 万元（含市级公益金 2591.55 万元），主要用于老年人福利、社会公益等共 19 个项目。本次绩效评价的对象是区民政局养老服务科的业务范围。本项目

年初预算资金 1016 万元，调整后预算总额 1097.32 万元（其中区级福彩公益金 535.32 万元，市级福彩公益金 562 万元），区级福彩金调减原因主要是根据项目结余及实际执行情况，对部分项目进行了调减。市级福彩公益金是根据市级下达文件规定，对转移支付福彩公益金项目，进行预算调整。实际支出 1790.32 万元，其中区级福彩公益金支出 696.32 万元（含上年结转 161 万元），市级福彩公益金支出 954 万元（含上年结转 392 万元），福彩公益金不足部分由区级一般公共预算支出 140 万元，2021 年福彩公益金预算执行率为 100%。

其中：1. 老年活动室创建项目调整后预算为 19.32 万元，资金来源为区级福彩公益金。2. 认知症床位建设和运营补贴项目认知症床位建设补贴调整后预算为 822 万元，资金来源其中区级福彩公益金 300 万元，市级福彩公益金 522 万元；认知症床位运营补贴调整后预算为 16 万元，资金来源为区级福彩公益金。3. 社区老年人助餐服务点建设补贴项目调整后预算为 40 万元，资金来源为市级福彩公益金。4. 资助老年基金会宝山区代表处项目预算 200 万元，资金来源为区级福彩公益金。

（五）绩效目标

根据社区老年人的需求和社区资源情况，合理设置相关服务项目，完成各街镇老年活动室创建补贴、认知症床位建设及运营补贴和社区老年人助餐服务端建设补贴，资助区老年基金会开展相关活动，发挥福利彩票公益金对“扶老”服务工作的支持保障作用。

（六）绩效指标

2021 年福利彩票公益金资助项目绩效指标的产出数量主要有老年活动室创建计划完成率、产出质量主要有建设类项目验收合格率、产出时效主要有建设类项目完工及时率、社会效益主要有设施场所有效利用率、可持续影响力主要有后续管护机制建设情况、满意度主要有社区老年人满意度等指标组成。

二、绩效评价情况

（一）评价结论

评价组宝山区 2021 年福利彩票公益金资助项目”绩效进行客观评价，最终评分结果为 87.83 分，绩效评级为“良”。

（二）项目实施及绩效情况

1. 项目实施情况

①老年活动室创建项目：计划完成 30 个老年活动室的创建，实际完成 26 个。

②认知症床位建设和运营补贴项目：建设补贴：计划完成 351 张认知症床位的建设，实际完成 351 个。运营补贴：计划完成计划运营完成 360 张床位，实际完成 360 个。

③社区老年人助餐服务点建设补贴项目：计划完成 30 个点位的建设，实际完成 30 个。

④资助老年基金会宝山区代表处项目：老年基金会宝山区代表处属上海市老年基金会分支机构，区民政局支付补贴资金 200 万元至老年基金会宝山区代表处账户，老年基金会宝山区代表处根据预算自主开展了为养老院采购医疗设备、助浴椅、手动轮椅，节日慰问敬老院，为老年活动室添置活动设备等活动。结余资金用于下年度项目的继续使用。

2. 绩效情况

项目决策类指标权重分为 16 分，得分为 12.67 分。从决策上看，项目符合福利彩票公益金使用的相关规范，立项依据充分，立项规范，经梳理后的绩效目标基本合理，但在具体绩效指标设置和预算编制方面还需进一步加强。

项目过程类指标权重分为 27 分，得分为 24 分。从资金管理与组织实施上看，预算执行率高，区民政局项目管理制度基本健全，监督、

进度控制有效，档案管理较好，但预算调整偏高、部分预算与项目不匹配，历年结转资金较多。

项目产出类指标权重分为 27 分，得分为 24.16 分。认知症床位建设完成 351 张、助餐服务点建设完成 30 家、基金会活动等按计划完成，建设类项目验收合格率和完工及时率、认知症机构运营开展及时性、基金会活动开展及时性等均达到计划目标，但老年活动室创建未全面完成、认知症床位运营使用效率较低。

项目效益类指标权重分为 30 分，得分为 27 分。已建设施投入使用情况、为老服务内容多样化、助餐服务受益人次情况、养老服务支持保障情况、有效投诉事件处置率、后续管护机制建设情况等都达到了计划目标，受到社区内受益老年人和入住养老机构老年人 90% 以上的满意度评价。但项目的长效管理机制建设有待提高。

三、经验、做法及问题建议

（一）主要经验、做法

积极开展“扶老”服务，得到老年人高度评价

区民政局根据社区老年人的实际需求和社区资源情况，前期进行实地调研，整合资源，优化方案，让养老服务资源辐射更多的老年群体；项目开展过程中，注重指导，强化宣传，充分发挥彩票公益金效益，受到社区内受益老年人和入住养老机构老年人 90% 以上的满意度评价，提升老年人的幸福感和获得感。

（二）存在的问题

1. 预算编制不够合理，预算调整率较大，老年基金会宝山代表处项目结余资金大

部分子项目预算内容与项目内容不匹配：如老年活动室创建项目编制项目预算时业务人员和财务的沟通不足，按照当年的工作计划进行编制，而执行时则按照上年项目实际验收完成的情况进行补贴。同

时预算编制时未充分考虑年初结转情况，导致本项目区级福彩公益金年初预算 1016 万元，调整预算后为 535.32 万元，预算调整率为 47.31%。另外资助老年基金会宝山区代表处子项目申请、拨付了预算资金 200 万元，用于开展相关活动，区基金会 2021 年年初公益金结余 1239.46 万元，2021 年度使用了 310.25 万元，截止 2021 年末尚有公益金结余 1129.21 万元。

2. 社区老年人助餐服务点建设补贴项目的项目拨款申请未提供审批件

社区老年人助餐服务点建设补贴项目由各社区长者食堂和老年助餐点向区民政局养老服务科上报助餐服务类型、助餐服务提供能力等项目资料，区民政局应进行审核后发放补贴资金。评价组获取相关的宝山区民政局项目拨款申请单后发现只提供了拨款申请单，而未提供拨款单审批件。

3. 新增认知症床位使用率不高，项目实施的效果有待进一步提升

认知症床位运营补贴项目共补贴百姓敬老院等 3 家敬老院 2018-2019 年度新增认知症照护床位 360 张，评价组获取相关敬老院提供的收住认知症老人名册显示这 3 家敬老院收住认知症老人 163 位，收住率为 45.28%，主要是由于养老机构前期宣传工作不到位、专业照护护理人员流动率高等原因，造成入住老人较少、床位使用率不高。

4. 福利彩票公益金资助项目的长效管理制度有待进一步强化

区民政局制定了《宝山区民政专项资金管理办法（试行）》及《上海市宝山区民政局彩票公益金管理办法》等经费使用管理办法及监督考核办法，街镇参照执行相关的经费使用管理办法，老年基金会宝山区代表处制定了《专项资金管理办法》和《财务管理制度》等管理制度使 2021 年福利彩票公益金资助项目得到有效的执行。但评价组未获取到与项目相关的建设规划等长效管理制度。

四、有关建议

1. 结合项目实际开展情况，提高项目预算编制的合理性

建议一区民政局各业务条线人员编制项目预算时应加强与财务的沟通，根据上年度实际验收完成的项目情况编制预算，同时应充分考虑到项目年初结转的情况，避免年中大额调整财政预算的情况发生。

建议二资助老年基金会宝山区代表处子项目应根据项目的年初结余和实施助老活动的计划合理编制项目的预算，优先使用结余资金，避免造成过多结余，提高财政资金使用效益。

2. 建议加强对各街镇申报项目的审批工作

建议宝山区民政局应根据《宝山区民政专项资金管理办法（试行）》中资金管理的相关要求加强对各街镇申报项目的审批工作，加强内控管理，确保资金使用的规范。

3. 加强对申报项目的业务指导，提升项目效果

建议区民政局应根据认知症床位建设宣传工作不到位、专业照护护理人员流动率高的实际情况，进一步加强对相关敬老院认知症床位建设的业务指导工作，争取让更多老年人享受到福彩事业发展的公益成果。

4. 根据项目特点，完善长效管理机制

2021年福利彩票公益金资助项目为经常性项目，**建议**区民政局应按照《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4号）等相关文件的要求，根据各个子项目的业务特点制定出老年活动室建设规划、老年助餐服务点建设规划等相应的长效管理制度。

宝山区 2021 年福利彩票公益金资助项目 绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面实施预算绩效管理工作的要求,根据宝山区委、区政府《关于印发〈宝山区全面实施预算绩效管理实施意见〉的通知》(宝委〔2020〕107)和宝山财政《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法(试行)〉的通知》(宝财业务〔2020〕76号)的相关规定,受上海市宝山区财政局的委托,上海中佳永信会计师事务所有限公司以第三方社会评价机构的身份,承担上海市宝山区民政局(以下简称“区民政局”)实施的2021年福利彩票公益金资助项目的绩效评价工作。评价组根据修改完善的工作方案开展本次评价,经过合规性检查、数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序,采用绩效分析和统计方法,在梳理、分析评价数据资料的基础上,形成本评价报告。

一、项目概况

(一) 项目立项的背景和目的

1. 立项背景

根据财政部关于印发《彩票公益金管理办法》的通知(财综〔2012〕15号)的相关规定,彩票公益金是按照规定比例从彩票发行销售收入中提取的,专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金。

根据《上海市福利彩票公益金使用管理办法》的相关规定,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。

上海是全国最早进入老龄化的城市,呈现出老龄化程度高、速度快、高龄化突出等特点。截至2020年末,上海市60岁及以上人口为

533.49 万人，占本市总人口（1478.09 万人）的 36.09%；80 岁及以上人口为 82.53 万人，占本市总人口的 5.58%。

宝山区 60 岁及以上人口为 38.15 万人，占宝山区总人口（102.82 万人）的 37.1%；80 岁及以上人口为 5.17 万人，占宝山区总人口的 5.03%。作为老龄化程度较高的城区，宝山正全力打造更高质量的养老服务，让宝山老人的生活质量和幸福指数不断提升。目前，全区共有养老机构 69 家（包含 18 个长者照护之家）、137 个老年助餐服务场所（含 14 个社区长者食堂）、68 家老年人日间照料中心、25 家社区综合为老服务中心（含分中心）、554 个老年活动室等养老设施，实现 12 个街镇全覆盖；农村睦邻点 98 个，实现纯农地区全覆盖。

区民政局设立福利彩票公益金资助项目，主要用于符合福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”发行宗旨，为老年人、残疾人、儿童和其他基本生活特别困难的人员等特殊群体提供服务和支持的下列项目：
（1）社会福利基本设施建设项目；（2）社会福利服务项目；（3）符合宗旨的培训等能力建设项目；（4）符合宗旨的其他社会公益项目。

2. 立项目的

（1）老年活动室创建项目：标准化老年活动室是老年人活动的重要场所，是社区为老服务设施均衡布局的重要一环。根据《上海市老年人权益保障条例》《上海市老龄事业发展“十三五”规划》《上海市社区养老服务管理办法》等要求，确保标准化老年活动室功能有效、服务规范和长效运营。到 2020 年，全市标准化老年活动室做到布局均衡、设施达标、管理规范、服务优质，每个居委会、村委会至少建设一家标准化老年活动室，全市建成 6000 家以上。

（2）认知症床位建设和运营补贴项目：为提高本市认知症照护服务水平，加快发展面向失智老年人的专业照护、康复服务，上海市将“改建 1000 张失智老人照护床位”列入 2018 年市政府实事项目，探索建立本市认知症照护服务体系。至 2020 年底，宝山区养老机构共有认知症床位 465 张，分布于 5 个街镇，入住率达 95%以上，当前床位数

已无法满足各街镇认知障碍老年人的入住需求，2021年继续开展认知症照护床位实项目。

(3) 社区老年人助餐服务点建设补贴项目：老年助餐服务是关系老年人切身利益的民生实事，也是养老服务体系的重要内容。上海市自2008年起大力发展社区老年助餐服务，基本满足了老年人享受就近、便捷、价廉的助餐服务需求。

(4) 资助老年基金会宝山区代表处项目：宝山区代表处开展尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老事业。

3. 立项依据

本项目的立项依据主要包括：

(1) 财政部关于印发《彩票公益金管理办法》的通知（财综〔2012〕15号）；

(2) 上海市民政局、上海市财政局关于印发《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）；

(3) 《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4号）；

(4) 《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发〔2018〕11号）；

(5) 《关于提升本市老年助餐服务水平的实施意见》（沪民养老发〔2019〕6号）；

(6) 《宝山区社区标准化老年活动室规范化建设和管理实施细则（试行）》。

（二）项目情况说明

1. 评价对象、范围和时段

（1）评价对象

本次绩效评价的对象是宝山区2021年福利彩票公益金资助项目，年初预算1,016.00万元，调整后预算1,097.32万元（其中区级福彩

公益金 535.32 万元，市级福彩公益金 562 万元)。

(2) 评价范围

本次评价项目包含了老年活动室创建项目、认知症床位建设和运营补贴项目、社区老年人助餐服务点建设补贴项目、资助老年基金会宝山区代表处项目等 4 个子项目。具体项目范围情况为：

①老年活动室创建项目的评价范围包括大场镇等 8 个街镇的 26 家老年活动室；

②认知症床位建设和运营补贴项目的评价范围包括保龙养老院等 7 家养老院；

③社区老年人助餐服务点建设补贴项目的评价范围包括 3 家社区长者食堂和 13 家老年助餐点；

④资助老年基金会宝山区代表处项目的评价范围包括老年基金会宝山区代表处在 2021 年度里开展的尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老活动。

(3) 评价时段

本项目为经常性项目，本次绩效评价的时间段为 2021 年 1 月至 2021 年 12 月 31 日。对项目决策、项目效益等指标的评价，根据具体情况可能会涉及评价时段以外的相关工作。

2. 项目主要内容及实施情况

(1) 项目主要内容：

①老年活动室创建项目：

建设补贴

一类项目，即对从未接受过市级财力此项资助，总投资额在 40 万元以上（含 40 万元）、20-40 万元（含 20 万元）的项目，由市级彩票福利金分别给予 20 万元、10 万元的一次性补贴。

二类项目，即对接受过市级财力此项资助，建成 10 年后（含 10 年）改造的项目，按照一类项目的补贴标准予以一次性补贴。

三类项目，即对接受过市级财政此项资助、建成后 5-10 年内（含 5 年）改造，总投资额在 10 万元以上（含 10 万元）的项目，市级彩票福利金给予 5 万元一次性补贴。

市级一次性补贴资金主要用于项目工程建设、设施设备添置等相关投入。

②认知症床位建设和运营补贴项目：

扶持办法

由市级福利彩票公益金（以下简称“市级福彩金”）给予每个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。

在既有养老服务机构内设置的认知症照护床位，由市级福彩金按每张床位 1 万元的标准给予补贴，各区政府按照不低于 1:1 的比例配补。

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（即市级建设财力补助或市级福彩金补贴）或认知症照护床位的一次性床位补贴，两者不叠加发放。

由各区政府给予认知症照护床位运营补贴，自正式执业之日起补贴三年，按照每张床位第一年 5000 元、第二年 3000 元、第三年 2000 元的标准进行扶持。

③社区老年人助餐服务点建设补贴项目：

完善一次性建设补贴政策。对社区长者食堂，市级财政按其供餐能力实行分档补贴（每天的供餐能力）：800 客及以上的，给予一次性建设补贴 50 万元；500—800 客（不含 800 客）的，补贴 30 万元；150—500 客（不含 500 客）的，补贴 10 万元，上述补贴各区财政按不低于 1:1 比例配套。对每个老年助餐点，市级财政给予补贴 1 万元。

④资助老年基金会宝山区代表处项目：

资助 200 万元用于老年基金会宝山区代表处开展尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老事业等工作。

(2) 项目实施情况

①老年活动室创建项目：

各街镇对上报的老年活动室改造项目申报材料进行初审，认定为符合补贴政策后上报区民政局养老服务科，养老服务科委托上海宝信建设咨询股份有限公司对上报的项目进行审价，确定资助金额，计划完成 30 个老年活动室的创建，实际完成 26 个。2021 年度共支付 26 个老年活动室改造项目补贴 264 万元和项目改造审价费 5.32 万元，合计补贴 269.32 万元。资助的老年活动室详细情况如表 1-1 所示。

表 1-1 宝山区标准化老年活动室公益金资助项目资助资金汇总表

单位：万元

序号	单位	老年活动室名称	项目内容	投资额	资助资金		资助合计
					市级公益金	区级公益金	
1	友谊	华能城市老年活动室	二类	9.8233		4	20
2		宝林三村老年活动室	三类	9.1739		4	
3		宝钢十一村老年活动室	三类	9.5359		4	
4		宝林五村老年活动室	三类	9.498		4	
5		白玉兰老年活动室	三类	9.7896		4	
6	张庙	呼玛一村居民区老年活动室	一类	27.0376	10		10
7	大场	东街居委老年活动室	一类	51.8606	20		125
8		同瓴佳苑活动室	一类	43.4233	20		
9		大华五村一居老年活动室	一类	46.3394	20		
10		大华二村四居老年活动室	二类	71.2078	20		
11		西街居委骏华苑老年活动室	一类	37.8879	10		
12		祁连社区服务中心老年活动室	一类	29.0712	10		
13		大华一村六居水韵华庭老年活动室	二类	26.7713	10		
14		大华一村六居老年活动室	二类	28.6323	10		
15		乾溪五居老年活动室	三类	41.4715		5	
16	月	新月鸿瑞园老年活动室	一类	19.3407	10		12

序号	单位	老年活动室名称	项目内容	投资额	资助资金		资助合计
					市级公益金	区级公益金	
17	浦	庆安二村老年活动室	二类	4.1461		2	
18	庙行	和欣国际居委老年活动室	二类	35.392	10		10
19	顾村	馨清佳苑老年活动室	一类	43.2428	20		40
20		胡庄佳苑老年活动室	一类	34.1269	10		
21		泰和新城一居委活动室	二类	24.1407	10		
22	淞南	淞南九村第二居委会老年活动室	二类	63.5054	20		45
23		淞南十村居委会老年活动室	二类	28.9634	10		
24		淞南四村居委会老年活动室	二类	23.1298	10		
25		盛世宝邸老年活动室	三类	70.8194		5	
26	罗泾	陈行村老年活动室	三类	4.392		2	2
合计				802.7228	230	34	264

②认知症床位建设和运营补贴项目：

建设补贴：各养老院向区民政局养老服务科上报项目资料，区民政局实地查看，对设计方案进行审核，对项目进度进行督查，等项目完工后进行实地验收，计划完成 351 张认知症床位的建设，实际完成 351 个。2021 年度共支付 5 家养老院认知症床位建设补贴共 1022 万元。资助的养老院详细情况如表 1-2 所示。

运营补贴：各养老院向区民政局养老服务科上报收住认知症老人名册等项目资料，区民政局进行审核后发放补贴资金，计划完成计划运营完成 360 张床位，实际完成 360 个。2021 年度共认定百姓敬老院新增认知症照护床位 120 张，按第 2 年 3000 元/床标准补贴 36 万元；美兰金苑养老院 30 张、保龙养老院 210 张按第 1 年 5000 元/床标准补贴 120 万元，合计补贴 156 万元。资助的养老院详细情况如表 1-3 所示。

表 1-2 宝山区认知症床位建设补贴及单元下拨明细表

单位：万元

序号	建设年份	机构名称	床位数	单元数	建设补贴拨付情况			
					市级	区级	市级单元补贴	合计
1	2020年10月21日	怡景养老院	30	2	30	30	20	80
2	2020年12月5日	益康养老院	27	4	27	27	40	94
3	2021年4月21日	淞南养老院	48	3	48	48	30	126
4	2021年4月21日	长乐养老院	61	4	61	61	40	162
5	2021年10月29日	保龙养老院	185	19	185	185	190	560
合计			351	32	351	351	320	1022

注：认知症照护床位布局采取“小单元”模式，每单元6-18床。每个机构可根据场地条件设置1个或多个单元。

表 1-3 宝山区认知症床位运营补贴下拨明细表

单位：万元

序号	建设年份	机构名称	新增认知症照护床位	正式运营时间	补贴标准	补贴金额
1	2018年12月27日	百姓敬老院	120	2年半	第二年0.3万元/床	36
2	2018年12月27日	美兰金苑养老院	30	1年半以上	第一年0.5万元/床	15
3	2019年11月27日	保龙养老院	210	1年以上	第一年0.5万元/床	105
合计			360			156

③社区老年人助餐服务点建设补贴项目：

各社区长者食堂和老年助餐点向区民政局养老服务科上报助餐服务类型、助餐服务提供能力等项目资料，区民政局进行审核后发放补贴资金，计划完成 30 个点位的建设，实际完成 30 个。2021 年度共支付 2 家社区长者食堂和 13 家老年助餐点市级建设补贴资金 53 万元和 3 家社区长者食堂的区级建设补贴资金 90 万元，合计补贴 143 万元。资助的长者食堂和老年助餐点详细情况如表 1-4 所示。

表 1-4 宝山区社区老年人助餐服务点补贴下拨明细表

单位：万元

序号	街镇	助餐服务点名称	地址	性质	设立日期	建筑面积(平方米)	投入资金(万元)	服务类型(“√”)		助餐服务提供能力(客)			补助拨付情况		
								社区长者食堂	老年助餐点	外送	集中用餐	小计	市级	区级	小计
1	吴淞街道	老年助餐点	牡丹江路 620 号	公建	2020	140	1.088		√	50	50	100	1		1
2	吴淞街道	吴淞街道泗东新村老年人助餐点	泗东新村 62 号	公建	2020	80	3.6746		√	50	10	60	1		1
3	吴淞街道	吴淞街道李金老年人助餐点	泰和路 710 弄 6 号	公建	2020	80	2.6897		√	50	10	60	1		1
4	吴淞街道	吴淞街道永清二村老年人助餐点	永清二村 116 号一楼	公建	2020	80	4.6935		√	50	10	60	1		1
5	张庙街道	泗塘一村老年助餐点	泗塘一村 75 号-1	公建	2020	20	10		√		30	30	1		1
6	张庙街道	泗塘四村老年助餐点	泗塘四村 25 号乙	公建	2020	38	10		√		30	30	1		1
7	庙行镇	康馨苑助餐点	共康五村 166 号一楼	公建	2020	160	1.1105		√		20	20	1		1
8	庙行镇	怡馨苑助餐点	三泉路 1859 弄 31 号二楼	公建	2020	120	1.1105		√		15	15	1		1
9	淞南镇	淞南五村二居委老年助餐点	淞南五村 500 号	公建	2020	35	10.18		√		16	16	1		1
10	淞南	华浜二村居委	逸仙路 3456 弄	公	2020	23	7.15		√		10	10	1		1

序号	街镇	助餐服务点名称	地址	性质	设立日期	建筑面积(平方米)	投入资金(万元)	服务类型(“√”)		助餐服务提供能力(客)			补助拨付情况		
								社区长者食堂	老年助餐点	外送	集中用餐	小计	市级	区级	小计
	镇	老年助餐点	22号	建											
11	淞南镇	新梅淞南苑居委老年助餐思点	长逸路301弄24号	公建	2020	25	5.51		√		16	16	1		1
12	罗泾镇	宝虹家园老年助餐点	罗泾镇陈川路555弄253号101室	公建	2020	60	1.222		√		20	20	1		1
13	罗泾镇	宝祥宝坻老年助餐点	罗泾镇潘沪路69弄40号	公建	2020	75	1.226		√		30	30	1		1
14	张庙街道	张庙街道社区长者食堂	共江路656号	公建	2020	350	134.5832	√		300	500	800	30	30	60
15	顾村镇	椿山万树社区长者食堂	顾村镇菊太路20、22、26号	公建	2020	124	48.9638	√		160	40	200	10	10	20
16	罗店镇	古镇老年食堂	塘西街169号	公建	2020	428.47	274.1045	√		520	330	850		50	100
合计										1180	1137	2317	53	90	143

注：张庙街道社区长者食堂申请补贴时是按500—800客（不含800客）的档次申请，而实际供餐能力能够达到800客；古镇老年食堂未申请市级补贴资金。

④资助老年基金会宝山区代表处项目：

老年基金会宝山区代表处属上海市老年基金会分支机构，上海市老年基金会是经中共上海市委批准成立的公募基金会。目前区代表处全职工作人员4人，会长、副会长、办公室主任、办公室人员各1人，兼职工作人员9人（区民政局养老服务科3人、区民政局计财科3人、区民政局老发中心3人）。老年基金会宝山区代表处编制了2021年彩票公益金的预算和行动计划，全年完成13次活动。具体活动情况表如表1-5所示。

表1-5 2021年度老年基金会宝山区代表处活动情况表

序号	内容	实际完成情况
1	开展“助浴失能老人，共享生命尊严”项目	完成
2	开展“关爱助行”项目	完成
3	开展养老助餐服务项目	完成
4	实施“新春大礼包”项目	完成
5	实施“急难帮困”项目	完成
6	实施“携手之爱—癌症患者援助项目”、“生命之桥—尿毒症患者援助项目”	完成
7	开展街镇助老助养项目	完成
8	走访慰问老人，送去节日祝福	完成
9	开展佳节送温暖项目活动	完成
10	开展为老公益志愿服务活动	完成
11	视情开展“科普惠生活，辉映夕阳红”活动	完成
12	视情开展“寻上海文化之根、览浦江两岸发光”宝山万名老人游览浦江项目活动	完成
13	实施“快乐万年—老年活动室设备资助项目”	完成

区民政局支付补贴资金200万元至老年基金会宝山区代表处账户，老年基金会宝山区代表处根据预算自主开展了为养老院采购医疗设备、助浴椅、手动轮椅，节日慰问敬老院，为老年活动室添置活动设备等活动。2021年年初结余1239.46万元（财政拨款资金），2021年度使用了310.25万元，截止2021年末公益金结余1129.21万元。

（三）项目绩效目标

1. 项目总目标

通过将福利彩票公益金用于资助“扶老”服务相关工作，实现福利彩票公益金“取之于民、用之于民”的社会承诺，发挥基金支持保障作用，不断满足社区老年人的需求，丰富老年人文化生活，让更多老年人享受到福彩事业发展的公益成果，推动老年事业发展，提升基本民生保障水平。

2. 年度目标

根据社区老年人的需求和社区资源情况，合理设置相关服务项目，完成各街镇老年活动室创建补贴、认知症床位建设及运营补贴和社区老年人助餐服务端建设补贴，资助区老年基金会开展相关活动，发挥福利彩票公益金对“扶老”服务工作的支持保障作用。

3. 项目分目标

区民政局在项目立项时编制了项目绩效目标申报表，评价组在了解项目收集相关资料后，经与项目相关负责人沟通后梳理完善了本项目绩效目标申报表，补充完善了相关的产出和效益指标。完善后的项目主要目标如表 1-10 所示，具体绩效目标申报表如附件 3 所示。

表 1-10 宝山区 2021 年福利彩票公益金项目分目标情况表

二级目标	指标内容	指标目标值	目标值来源
产出数量	老年活动室创建计划完成率	100% (30 个)	计划标准
	认知症床位建设计划完成率	100% (351 张)	计划标准
	认知症床位运营计划完成率	100% (360 张)	计划标准
	助餐服务点建设计划完成率	100% (30 个)	计划标准
	基金会活动计划完成率	100% (每月 1-2 次)	计划标准
产出质量	建设类项目验收合格率	100%	计划标准
	认知症床位运营使用率	100%	计划标准
	基金会活动举办成功率	100%	计划标准
产出时效	建设类项目完工及时率	100%	计划标准
	认知症机构运营开展及时性	100%	计划标准
	基金会活动开展及时性	100%	计划标准
社会效益	设施场所有效利用率	100%	计划标准
	为老服务内容多样化	≥6 种	计划标准
	助餐服务受益人次情况	≥1000 人	计划标准
	为老服务覆盖率	100%	计划标准
	服务资源配置合理性	合理	计划标准

二级目标	指标内容	指标目标值	目标值来源
可持续影响力	有效投诉事件处置率	100%	计划标准
	后续管护机制建设情况	建立健全	通用标准
	长效管理机制建设情况	建立健全	通用标准
满意度	社区老年人满意度	≥90%	经验标准
	机构入住老人满意度	≥90%	经验标准

（四）项目预算执行情况

（1）财政资金预算安排

2021 年度宝山区福利彩票公益金实际使用 4006.18 万元（含市级公益金 2591.55 万元），主要用于老年人福利、社会公益等共 19 个项目。本次绩效评价的对象是区民政局养老服务科的业务范围。本项目由区民政局编制项目预算，纳入部门预算上报区财政局，经区财政局批复预算、下达年度部门预算指标，资金性质有市级福利彩票公益金和区级彩票公益金二种。本项目属于经常性项目，包含了老年活动室创建项目、认知症床位建设和运营补贴项目、社区老年人助餐服务点建设补贴项目、资助老年基金会宝山区代表处项目等 4 个子项目，年初预算资金 1016 万元，调整后预算总额 1097.32 万元（其中区级福彩公益金 535.32 万元，市级福彩公益金 562 万元），区级福彩金调减原因主要是根据项目结余及实际执行情况，对部分项目进行了调减。市级福彩公益金是根据市级下达文件规定，对转移支付福彩公益金项目，进行预算调整。实际支出 1790.32 万元，其中区级福彩公益金支出 696.32 万元（含上年结转 161 万元），市级福彩公益金支出 954 万元（含上年结转 392 万元），福彩公益金不足部分由区级一般公共预算支出 140 万元，2021 年福彩公益金预算执行率为 100%。

区民政局年初根据各街镇上报的老年活动室改造项目资料，各养老院上报的建设项目和收住认知症老人运营等项目资料，各社区长者食堂和老年助餐点向区民政局养老服务科上报助餐服务类型、助餐服务提供能力等项目资料，按照文件补贴标准进行预算编制测算。

①老年活动室创建项目：

年初预算 200 万元，年中调减 180.68 万元，调整后预算为 19.32 万元，资金来源为区级福彩公益金。

②认知症床位建设和运营补贴项目：

认知症床位建设补贴年初预算 300 万元，年中调增 522 万元，调整后预算为 822 万元，资金来源其中区级福彩公益金 300 万元，市级福彩公益金 522 万元。

认知症床位运营补贴年初预算 211 万元，年中调减 195 万元，调整后预算为 16 万元，资金来源为区级福彩公益金。

③社区老年人助餐服务点建设补贴项目：

年初预算 105 万元，年中调减 65 万元，调整后预算为 40 万元，资金来源为市级福彩公益金。

④资助老年基金会宝山区代表处项目：

年初预算 200 万元，无调整，资金来源为区级福彩公益金。

(2) 财政资金预算使用情况

表 1-6 2021 年福利彩票公益金资助项目预算使用情况明细表

单位：万元

项目名称	2020 年 未结转	2021 年调整预 算后实际收入	2021 年实际 支出	2021 年末财 政收回	2021 年末 结转
老年活动室创建	350	19.32	269.32	0	100
认知症床位建设和 运营补贴	468	838	1178	128	0
社区老年人助餐服 务点建设补贴	155	40	143	52	0
资助区老年基金会	0	200	200	0	0
合计：	973	1097.32	1790.32	180	100

注：（1）预算调整主要是因为各业务条线根据 2021 年计划编制预算，实际是根据 2020 年验收的项目进行补贴。（2）老年活动室创建项目 2021 年末结转 100 万元为未验收完的 2021 年项目。

2. 项目近三年预算安排及实际支出情况

本项目为经常性项目，近三年来区民政局根据实际区内老龄事业发展的现状，依据各街镇、养老院等单位上报的项目进行预算安排并

执行，福利彩票公益金的支出逐年上升。具体近三年项目预算安排和执行情况如表 1-7 所示，前两年项目预算执行情况如表 1-8、1-9 所示。

表 1-7 本项目近三年预算安排和执行情况

单位：万元

年份	年初结转	调整预算	实际支出	预算执行率	财政收回	年末结转
2019 年	734	963	774.1712	80.39%	260.8288	662
2020 年	662	1844	1435.1849	77.83%	97.8151	973
2021 年	973	1097.32	1790.32	100%	180	100

注：（1）3 年比较数据同为老年活动室创建项目、认知症床位建设和运营补贴项目、社区老年人助餐服务点建设补贴项目、资助老年基金会宝山区代表处项目等 4 个项目。（2）2021 年度实际支出 1790.32 万元中含 2020 年结转资金区级一般公共预算 140 万元和福彩金 553 万元。（3）2019 年和 2020 年项目预算执行率偏低主要是因为预算按照当年的工作计划进行编制，而执行时则受到项目实际完成情况的影响。现在预算是按照上年度项目实际完成情况进行编制的方式转变。

表 1-8 2019 年福利彩票公益金资助项目预算使用情况明细表

单位：万元

项目名称	2018 年末结转	2019 年调整后实际收入	2019 年实际支出	2019 年末财政收回	2019 年末结转
老年活动室创建	495	440	334.1712	160.8288	440
认知症床位建设和运营补贴	230	205	240	0	195
社区老年人助餐服务点建设补贴	9	118	0	100	27
资助区老年基金会	0	200	200	0	0
合计：	734	963	774.1712	260.8288	662

表 1-9 2020 年福利彩票公益金资助项目预算使用情况明细表

单位：万元

项目名称	2019 年末结转	2020 年调整后实际收入	2020 年实际支出	2020 年末财政收回	2020 年末结转
老年活动室创建	440	350	342.1849	97.8151	350
认知症床位建设和运营补贴	195	1065	792	0	468

社区老年人助餐服务点建设补贴	27	229	101	0	155
资助区老年基金会	0	200	200	0	0
合计：	662	1844	1435.1849	97.8151	973

（五）项目完成情况

1. 老年活动室创建项目资助了大场镇等 8 个街镇的 26 家老年活动室；
2. 认知症床位建设和运营补贴项目的资助了保龙养老院等 7 家养老院；
3. 社区老年人助餐服务点建设补贴项目资助了 3 家社区长者食堂和 13 家老年助餐点；
4. 资助老年基金会宝山区代表处项目资助了老年基金会宝山区代表处在 2021 年度里开展的尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老活动。

（六）项目的相关方及其关联

1. 相关政府部门、单位及其管理职责

本项目相关政府部门主要为区民政局、市民政局、市财政局、区财政局、宝山区相关街镇、区老年基金会和养老机构。具体相关政府单位名称及职责如表 1-11 所示。

表 1-11 项目相关政府部门及其主要职责

序号	单位名称	主要职责
1	区民政局	①负责本区福利彩票公益金资助项目的监督管理工作，负责指导、组织协调街镇福利彩票公益金资助项目工作； ②负责福利彩票公益金资助项目行政审批工作； ③负责福利彩票公益金资助项目进度督查工作； ④负责福利彩票公益金资助项目验收工作； ⑤负责福利彩票公益金资助项目资金核拨工作。
2	市民政局	①负责全市福利彩票公益金资助项目的监督管理工作，负责指导、组织协调各区福利彩票公益金资助项目工作； ②负责福利彩票公益金资助项目市级福彩公益金的行政审批工作；

序号	单位名称	主要职责
		③负责福利彩票公益金资助项目进度督查工作。
3	市财政局	负责安排项目预算，对资金使用进行监管。
4	区财政局	负责安排项目预算，对资金使用进行监管。
5	区相关街镇	①负责本街镇福利彩票公益金资助项目的监督管理工作，负责指导、组织协调街镇福利彩票公益金资助项目工作； ②协助本街镇福利彩票公益金资助项目上报审批工作； ③协助福利彩票公益金资助项目进度督查工作； ④协助福利彩票公益金资助项目验收工作； ⑤协助福利彩票公益金资助项目资金核拨工作。
6	区老年基金会	①组织、开展各项为老公益活动； ②资助社区老年活动室小额添置设备；慰问敬老院入住老人、对困难老人开展帮困等活动。
7	养老机构	组织、开展机构养老业务。

2. 项目收益者、其他利益相关者及其与项目的关联

本项目的利益相关方主要为符合宝山区 2021 年福利彩票公益金资助政策的老年活动室、敬老院、社区长者食堂、老年助餐点及宝山区辖区内与项目相关的社会公众。具体如表 1-12 所示。

表 1-12 项目相关方

项目名称	相关方
老年活动室创建	8 个街镇 26 个老年活动室。
认知症床位运营补贴	百姓敬老院、美兰金苑养老院和保龙养老院。
社区老年人助餐服务点建设补贴	3 家社区长者食堂和 13 家老年助餐点。
资助区老年基金会	宝山区辖区里特殊老人、敬老院等。
认知症床位建设补贴	怡景养老院、益康养老院、淞南养老院、长乐养老院、保龙养老院。

（七）项目的组织及管理

1. 组织结构

本项目主管部门及实施单位为区民政局，主要由区民政局通过其下属的养老服务科和计划财务科开展实施。具体项目单位组织结构如图 1-13 所示。

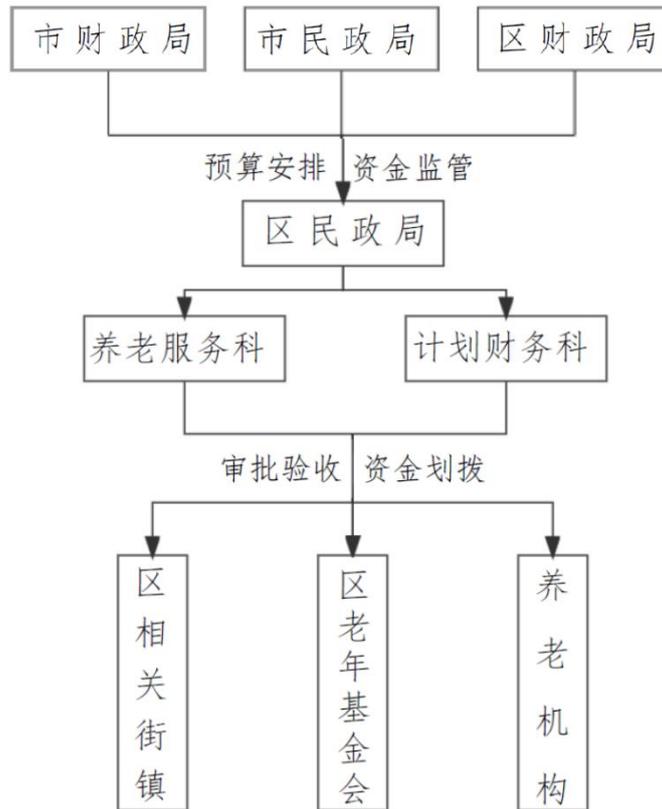


图 1-13 福利彩票公益金项目单位组织架构图

2. 项目管理流程图

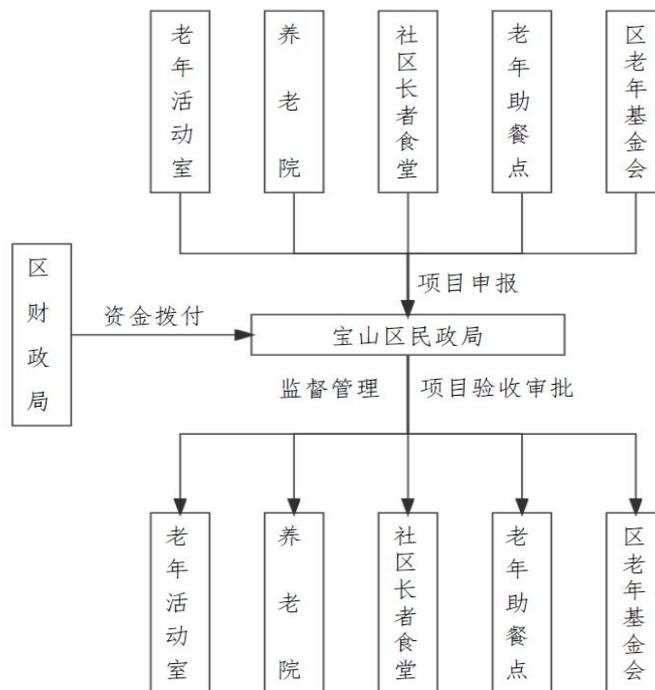


图 1-14 福利彩票公益金项目管理流程图

①项目立项申请：根据需求，提交项目申报材料。经初审、复审、

终审等确定立项项目。

②项目招投标：在政府采购平台发出招标公告。经招投标相关流程，确定项目承接方，并签订合同。

③项目管理：实施项目全过程监督，实时跟进项目实施情况，对项目进度、服务质量、财务管理等进行跟踪监管。

3. 资金管理及拨付流程

本项目资金采用财政授权支付方式拨付。区民政局根据《会计法》、《行政单位财务规则》等有关规定，结合本单位实际，制定了《上海市宝山区民政局财务管理制度》、《上海市宝山区民政局彩票公益金管理办法》和《宝山区民政局专项资金管理办法（试行）》，对本项目经费进行资金收支管理和会计核算。

区民政局在下达的年度预算指标内，根据各上报的项目进行验收，填写“预算单位用款计划申报表”，经审核后上报宝山区财政局审批，经审批后区财政局下达授权支付额度，由银行发送“银行授权支付额度到账通知单”。在实际支付款项时，由用款部门填写项目拨款申请单，经业务部门、计划财务科、分管领导及局领导审核后，办理支出。

具体资金拨付流程如图 1-15 所示。

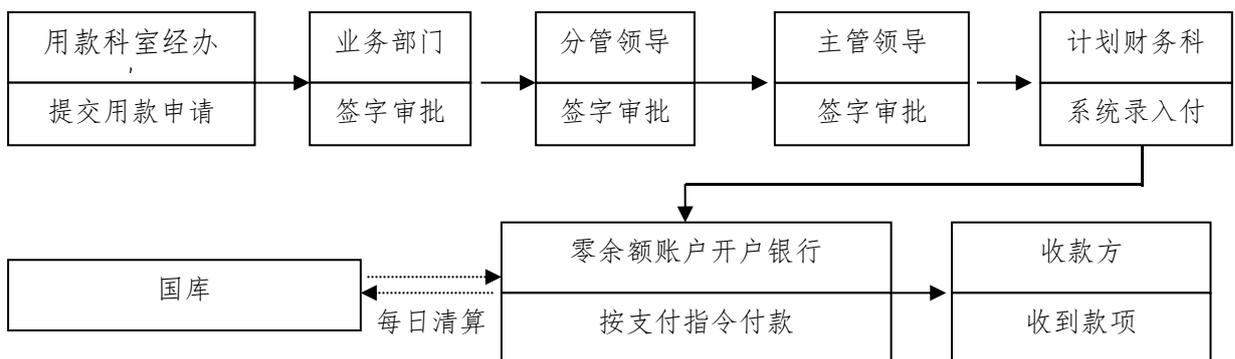


图 1-15 福利彩票公益金项目资金拨付流程图

二、绩效评价工作情况

（一）评价目的

本次评价主要通过深入了解宝山区 2021 年福利彩票公益金项目情况，了解项目设立的整体背景情况如何，立项依据是否充分，立项程序是否规范，项目管理是否到位，预算编制、资金支出是否合理，是否按照文件补贴标准进行补贴，是否按照计划开展相关建设运营，通过对项目的绩效分析，考察项目整体开展实施情况、资金使用情况、管理情况和项目预期效果的实现程度以及未来发展趋势，以规范本项目运作，加强项目管理，总结经验，发现问题，提出改进的意见和建议。

1. 评价总体思路

本项目包含老年活动室创建、认知症床位建设和运营补贴、社区老年人助餐服务点建设补贴、资助区老年基金会 4 项内容。根据区财政要求，本次评价将重点关注项目认定程序是否规范、补贴标准、资金发放是否合规及项目实施效果如何等内容。具体评价思路如下：

（1）从国家、市级、宝山区三个层面搜索相关文件资料，了解项目设立的相关背景及文件要求，了解福利彩票公益金的用途，宝山区老龄化发展现状，老年活动基础设施建设情况等，分析项目立项依据是否充分。

（2）根据福利彩票公益金的主要用于资助为老年人等特殊群体提供社会福利的服务宗旨，了解各街镇项目立项申请、区民政局审核审批等事项，明确相关单位职责，分析立项认定相关程序是否执行到位。

（3）了解项目预算资金的编制情况和使用情况，了解福利彩票公益金的使用是否能够基本满足社区扶老的需求，分析相关测算标准是否合理，是否便于考核项目资金使用效果。

（4）根据项目实施内容，了解项目补贴发放标准、实施流程情

况，收集项目具体实施方案、相关管理制度、实施计划、总结报告等台账资料，分析项目是否按照要求开展建设及补贴，进度、质量是否控制到位。

(5) 参照宝山财政《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（宝财业务〔2020〕76号）设计指标体系，投入、过程类指标参考共性指标框架体系内容，设置申报审核、监督管理、进度控制、档案管理等指标进行考核；产出、效益类指标从子项目具体实施内容进行指标设计考察，重点关注各子项目是否完成计划实施任务，实施质量是否达到要求，实施效果是否能达到计划目标。

(6) 开展社会调查，根据对项目的了解，对项目主管部门及相关街镇、区老年基金会进行访谈，根据其各自职责设计具体访谈提纲内容；对社区老年人、养老机构人员开展问卷调研，了解项目实施的满意度；根据社会调查获取的资料和数据，综合进行分析，为报告内容撰写及相关指标评分提供有力依据。

(7) 根据收集的资料和调研的情况进行报告撰写，总结项目建设的成果内容，项目开展工作的成效、亮点，同时对存在的不足或相关需求提出可操作的建议等。

2. 评价重点

评价组根据综合财政委托要求、绩效评价基本要求以及对项目情况的调研，评价以下重点：

(1) 项目实际支出资金，除了预算安排的 1016 万元，还包含上年结转资金，关注当年度预算调整及预算执行率情况。

(2) 近年来每年给区老年基金会拨付资金 200 万元，关注区老年基金会开展活动情况及资金使用、结转结余情况。

(3) 建设类项目的实施主体为各街镇或养老机构，关注实施主体具体开展建设情况，关注区民政局对其实施过程的进度控制和监督

管理情况。

(4) 老年活动室、助餐点、认知症床位项目建设完成后，关注资产权属情况及后续管护使用情况。

(5) 对项目受益方开展调查，关注活动场所、服务点位的使用情况及老年人体验情况，分析项目实施效果。

(6) 每年设立福利彩票公益金资助项目，用于“扶老”项目，关注本区老年事业发展规划，后续活动场所、基础设施建设计划。

(二) 评价依据

1. 项目业务文件

(1) 财政部关于印发《彩票公益金管理办法》的通知(财综〔2012〕15号)；

(2) 上海市民政局、上海市财政局关于印发《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）；

(3) 《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工发〔2018〕4号）；

(4) 《认知症照护床位设置工作方案（试行）》（沪民福发〔2018〕11号）；

(5) 《关于提升本市老年助餐服务水平的实施意见》（沪民养老发〔2019〕6号）；

(6) 《宝山区社区标准化老年活动室规范化建设和管理实施细则（试行）》。

2. 绩效评价管理文件

(1) 《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）；

(2) 《中共上海市宝山区委上海市宝山区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（宝委发〔2020〕107号）；

(3) 《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法

（试行）》的通知》（宝财业务〔2020〕76号）。

3. 其他

- （1）项目预算批复、预算编制资料；
- （2）项目财务资料、支出明细、凭证；
- （3）项目工作计划、实施方案、管理制度、审核审批资料、会议记录、工作总结等。

（三）绩效评价体系

1. 绩效评价原则

本报告的评价原则遵从上海市财政局《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）。

（1）科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）独立客观原则。第三方机构开展绩效评价应当从实质上和形式上保持独立性，不因任何利害关系影响其客观性，对绩效评价对象作出符合真实、客观、公正要求的评判。

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

2. 评价指标体系

指标体系的建立是进行预测或评价研究的前提和基础，它将抽象的研究对象按照其本质属性和特征分解成为具有行为化、可操作化的结构，并对指标体系中每一指标赋予相应权重。本项目的绩效评价指标体系以宝山财政《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（宝财业务〔2020〕76号）的指标体系框架为指导，根据项目的实际情况研究制定，指标体系包括指标含义、分值权重、评分标准、数据来源、评价方法等内容。具体指标体系详见附件一。

3. 评价标准

本方案的评价标准是依据绩效评价基本原理,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)和宝山财政《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法(试行)〉的通知》(宝财业务〔2020〕76号),主要按照计划标准、行业标准、历史标准等制定,部分A类和B类指标由评价组按照相关文件的指标解释进行了评价要素分解和评价标准设定。

对于反映项目立项情况的立项依据充分性、立项程序规范性等指标,如A1类指标,根据项目对相关政策、法规、制度的符合程度进行评分。

对于反映财政预算执行情况的指标,如B1类指标,通常以100%为满分,按照业绩值与标准值的比例关系直接计算或按照区间赋值计算。

对于反映项目产出完成情况、及时情况的指标,如C1类指标,分别按其完成率、及时率直接计算或按照区间赋值计算。

对于其他指标,依据其特征,将考核的具体结果按绩效评价指标体系表中的评分规则给予打分。

本方案绩效评价指标体系表中各指标的权重由评价组根据绩效评价原理和本项目的特点,在调研基础上依据指标的重要性产生,专家评审会论证后将根据专家意见调整确定指标设置及其权重。

4. 评价方法

(1) 绩效评价方法

根据相关文件的规定,绩效评价的方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等,具体如下:

①成本效益分析法。是指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

②比较法。是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

③因素分析法。是指在绩效目标确定的前提下，达成目标成本最低者为优的方法。

④公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

⑤标杆管理法。是指以国内外同行业中较高的绩效水平为标杆进行评判的方法。

本公司将根据绩效评价指标进行具体分析评价，综合运用文件资料分析、数据对比分析、问卷调查、现场调研、公众评判等方法，开展绩效评价工作。针对本项目的特点和本次评价面临的实际情况，评价组将主要采取比较法、因素分析法和公众评判法进行具体分析，得出各项指标的达标程度。

（2）实地调查

评价组到项目单位区民政局了解项目相关内容，收集项目业务资料；查看财务明细账和会计凭证，了解资金到账、资金使用、会计信息质量等情况，并与相关项目负责人等进行项目访谈，了解本项目实际实施中的情况和遇到的问题、困难，以及对本项目的意见和建议。

（3）问卷及抽样调查

根据评价指标需要，合理计划问卷调查的工作量、确保问卷调查的全面性和可行性，针对性地设计了问卷调查，问卷对象为宝山区的社区老年人和入住养老机构的人员两类，以了解他们对本项目的评价及满意程度情况。本项目评价组采用随机抽样的方式对社区老年人和入住养老机构的人员进行问卷调查。

（4）统计资料分析

统计和分析的对象是区民政局养老服务科提供的项目相关资料，以及与项目相关负责人等的访谈内容和收集的针对受益群体的调查问卷等。评价组对数据资料进行汇总、统计和分析，并根据实施方案设定的评价指标体系和评分标准对分析结果进行打分。

（5）逻辑分析

逻辑分析法是指通过逻辑推理，将设定条件与各种可能产生的结果相关性分析来寻求各指标之间内在的联系，并借以找出财政资金投入与产出的效果之间内在联系的一种方法。

（四）绩效评价实施情况

自2022年7月上海中佳永信会计师事务所接受委托以来，事务所专门成立了绩效评价组。绩效评价组在前期调研的基础上，完成了绩效评价工作方案。经过了数据收集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写，完成了绩效评价报告。

1. 数据填报和汇总

2022年9月9日前，绩效评价组赴区民政局养老服务科进行项目基础数据资料采集，后对采集信息进行核对汇总。

2. 访谈

2022年9月13日-2022年9月15日，绩效评价组对区民政局养老服务科、部分街镇和养老机构、区老年基金会等相关负责人进行访谈。

针对区民政局相关负责人的访谈内容包括：项目立项背景情况、承担的主要职责、预算安排情况、资金使用管理情况、实施开展情况、对相关单位进行指导、监督、考核、整体开展效果、项目实施过程中的问题、实施建议和意见等方面。

针对项目实施主体（相关街镇、养老机构、区老年基金会）相关负责人的访谈内容包括：具体职责、服务内容、相关管理制度、具体开展实施情况、沟通协调、整体开展效果、项目实施过程中的问题、实施建议和意见等方面。

具体访谈报告详见附件四。

3. 问卷调查

2022年9月5日-2022年9月9日，绩效评价组根据项目实施内

容实施了问卷调查。

对宝山区社区老年人的满意度调研，包括老年活动室的开放时间、地点、活动的内容、形式，服务态度，助餐服务点的收费标准、送餐服务、膳食质量，老年基金会开展的佳节送温暖等活动满意度调查问题。对相关社区老年人发放问卷 280 份，实际收回 280 份，有效问卷 280 份，问卷回收率为 100%，有效率为 100%。调查结果为：对 2021 年福利彩票公益金资助项目的整体满意度为 93.82%。绩效评价组根据问卷调查数据分析，撰写了社会满意度分析。

对入住养老机构人员的满意度调研，包括照护人员服务、床位布局、功能性用房的设置、设施设备的配置等满意度调查问题。对入住养老机构的人员共发放问卷 80 份，实际收回 80 份，有效问卷 80 份，问卷回收率为 100%，有效率为 100%。调查结果为：对 2021 年福利彩票公益金资助项目的整体满意度为 97.69%。绩效评价组根据问卷调查数据分析，撰写了社会满意度分析。

具体问卷调查分析见附件五。

4. 资金合规性检查

评价组对评价指标中涉及的财务数据，进行了抽查，通过检查会计凭证、发放清单等相关资料，未发现违规使用资金的情况。对于基础数据资料中由被评价方提供的部分数据，我们通过抽查、实地走访调查对其进行分析等方式进行合理保证。

三、综合评价情况及评价结论

（一）评价结果

运用由评价组设计的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对“2021 年福利彩票公益金资助项目”绩效进行客观评价，最终评分结果为 87.83 分，绩效评级为“良”。其中：项目决策类指标权重分为 16 分，得分为 12.67 分，得分率为 79.19%；项目过程类指标权重分为 27 分，得分为 24 分，得分率为 88.89%；

项目产出类指标权重分为 27 分，得分为 24.16 分，得分率为 89.48%；项目效益类指标权重分为 30 分，得分为 27 分，得分率为 90%。一级指标汇总如表 3-1 所示，具体指标详见附件一。

表 3-1 2021 年福利彩票公益金资助项目评分结果

指标	A 项目决策	B 项目过程	C 项目产出	D 项目效益	合计分值
权重	16	27	27	30	100
得分	12.67	24	24.16	27	87.83
得分率	79.19%	88.89%	89.48%	90.00%	87.83%

（二）主要绩效

2021 年福利彩票公益金资助项目总体组织比较规范，基本完成相应目标。主要情况如下：老年活动室创建项目资助了大场镇等 8 个街镇的 26 家老年活动室；认知症床位建设和运营补贴项目的资助了保龙养老院等 7 家养老院；社区老年人助餐服务点建设补贴项目资助了 3 家社区长者食堂和 13 家老年助餐点；资助老年基金会宝山区代表处项目资助了老年基金会宝山区代表处在 2021 年度里开展的尊老敬老宣传教育，资助、举办老年福利事业和其他帮困助老活动。

项目计划完成率较高，已建设施投入使用情况、为老服务内容多样化、助餐服务受益人次情况、扶老服务支持保障情况、有效投诉事件处置率、后续管护机制建设情况等都达到了计划目标。经过问卷调查调研，宝山区相关社区受益的老年人和入住养老机构的人员满意度分别达到 93.82%和 97.69%。

四、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验、做法

积极开展“扶老”服务，得到老年人高度评价

区民政局根据社区老年人的实际需求和社区资源情况，前期进行实地调研，整合资源，优化方案，让养老服务资源辐射更多的老年群体；项目开展过程中，注重指导，强化宣传，充分发挥彩票公益金效

益，受到社区内受益老年人和入住养老机构老年人 90%以上的满意度评价，提升老年人的幸福感和获得感。

（二）存在的问题

1. 预算编制不够合理，预算调整率较大，老年基金会宝山代表处项目结余资金大

部分子项目预算内容与项目内容不匹配：如老年活动室创建项目编制项目预算时业务人员和财务的沟通不足，按照当年的工作计划进行编制，而执行时则按照上年项目实际验收完成的情况进行补贴。同时预算编制时未充分考虑年初结转情况，导致本项目区级福彩公益金年初预算 1016 万元，调整预算后为 535.32 万元，预算调整率为 47.31%。另外资助老年基金会宝山区代表处子项目申请、拨付了预算资金 200 万元，用于开展相关活动，区基金会 2021 年年初公益金结余 1239.46 万元，2021 年度使用了 310.25 万元，截止 2021 年末尚有公益金结余 1129.21 万元。

2. 社区老年人助餐服务点建设补贴项目的项目拨款申请未提供审批件

社区老年人助餐服务点建设补贴项目由各社区长者食堂和老年助餐点向区民政局养老服务科上报助餐服务类型、助餐服务提供能力等项目资料，区民政局应进行审核后发放补贴资金。评价组获取相关的宝山区民政局项目拨款申请单后发现只提供了拨款申请单，而未提供拨款单审批件。

3. 新增认知症床位使用率不高，项目实施的效果有待进一步提升

认知症床位运营补贴项目共补贴百姓敬老院等 3 家敬老院 2018-2019 年度新增认知症照护床位 360 张，评价组获取相关敬老院提供的收住认知症老人名册显示这 3 家敬老院收住认知症老人 163 位，收住率为 45.28%，主要是由于养老机构前期宣传工作不到位、专业照护护理人员流动率高等原因，造成入住老人较少、床位使用率不高。

4. 福利彩票公益金资助项目的长效管理制度有待进一步强化

区民政局制定了《宝山区民政专项资金管理办法（试行）》及《上海市宝山区民政局彩票公益金管理办法》等经费使用管理办法及监督考核办法，街镇参照执行相关的经费使用管理办法，老年基金会宝山区代表处制定了《专项资金管理办法》和《财务管理制度》等管理制度使 2021 年福利彩票公益金资助项目得到有效的执行。但评价组未获取到与项目相关的建设规划等长效管理制度。

五、有关建议

1. 结合项目实际开展情况，提高项目预算编制的合理性

建议一区民政局各业务条线人员编制项目预算时应加强和财务的沟通，根据上年度实际验收完成的项目情况编制预算，同时应充分考虑到项目年初结转的情况，避免年中大额调整财政预算的情况发生。**建议二**资助老年基金会宝山区代表处子项目应根据项目的年初结余和实施助老活动的计划合理编制项目的预算，优先使用结余资金，避免造成过多结余，提高财政资金使用效益。

2. 建议加强对各街镇申报项目的审批工作

建议宝山区民政局应根据《宝山区民政专项资金管理办法（试行）》中资金管理的相关要求加强对各街镇申报项目的审批工作，加强内控管理，确保资金使用的规范。

3. 加强对申报项目的业务指导，提升项目效果

建议区民政局应根据认知症床位建设宣传工作不到位、专业照护护理人员流动率高的实际情况，进一步加强对相关敬老院认知症床位建设的业务指导工作，争取让更多老年人享受到福彩事业发展的公益成果。

4 根据项目特点，完善长效管理机制

2021 年福利彩票公益金资助项目为经常性项目，**建议**区民政局应按照《关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见》（沪民老工

发〔2018〕4号）等相关文件的要求，根据各个子项目的业务特点制定出老年活动室建设规划、老年助餐服务点建设规划等相应的长效管理制度。