

阜沙镇敬老院经费 绩效评价报告

委托单位：中山市财政局阜沙分局

评价机构：广州捷诚信息咨询有限公司

2022年11月30日



为进一步规范和加强专项资金管理，加强政府绩效管理，强化预算支出责任，合理配置资源，切实提高财政资金使用效益，中山市财政局阜沙分局根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、《中共广东省委广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）和《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）等有关规定，委托第三方对阜沙镇公共服务办公室“敬老院经费”进行了绩效评价，形成本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目设立背景

为统筹推进阜沙镇养老事业的发展，进一步提升敬老院的管理水平和服务质量，达到提高敬老院的入住率，充分利用好公共资源的目的，敬老院2020年8月份起不再通过第三方劳务派遣的方式聘请工作人员。根据阜沙镇党委会对《关于阜沙镇敬老院接管事宜的议题》和《关于提高阜沙镇敬老院五保、三无老人生活费的请示》决议要求，由镇农社局负责，将敬老院特困人员所需伙食费、医疗费、聘请护工人员费及日常水电等开支纳入年度部门预算统筹安排。该项目单位提供了绩效自评表和资金使用明细，项目具有必要性和可行性，本次主要针对该项目2021年预算安排、预算执行及绩效目标的完成情况进行评价。

（二）资金使用（安排）情况

根据所提供的 2021 年中山阜沙镇敬老院经费安排和使用明细表,2021 年年初预算安排 139.62 万元,实际支出 134.3 万元,资金支付率 96.08%,经费主要用于工资福利支出 38.19 万元、日常办公服务支出 17.77 万元、伙食费 51.93 万元、医疗费 0.45 万元、燃料费 2.02 万元、五保老人生活费 5.73 万元、院内生活用品支出 4.2 万元,保安服务费 13.98 万元。

（三）资金使用的绩效目标

1.五保户供养保障率 $\geq 95\%$; 补贴发放及时率 $\geq 95\%$; 足额发放补贴保障率 $\geq 95\%$;

2.入住养老机构的老人满意度 $\geq 95\%$; 接收救济对象的满意度 $\geq 95\%$; 受益群体满意度 $\geq 95\%$;

二、审核结果

审核结果基于你单位报送的相关材料,你单位对基础材料的真实性负责。

经审核,项目绩效得分“**87.5**”分,绩效等级评定为“良”(见附件)。

三、主要问题

（一）自评材料提供不全,项目费用全部由财政负担缺乏相关文件依据

该项目作为敬老院经费,所提供的材料过于简单,只提供了《关于同意终止中山市康健安老服务中心对阜沙镇敬老院运营权

的议题》《关于阜沙镇敬老院接管事宜的议题》和《关于提升敬老院管理水平和服务质量的议题》三份上会议题决议，但至今没有提供由财政全额负担敬老院中特困人员经费的相关依据，年度预算批复文件也没有提供。据了解，国家、省市对敬老院运营经费大多采取对特殊人群进行定额补贴方式开展，全部由财政负担缺乏相关文件依据。

根据中山市康健安老服务中心《关于终止阜沙敬老院运营的申请》中明确，阜沙敬老院从政府经营转变为“公建民营”的方式是为了在中山市探索医养结合的养老服务模式，经过一年九个月，该服务模式难以为继，现由政府接管，但镇党委会议决议只是同意到2018年7月底终止中山市康健安老服务中心对阜沙镇敬老院的运营权，届时该镇先接管敬老院，确保院内老人的权益得到保护，然后依照合同条款进行协商解决或依法追究营运方违约责任。对于是否由财政全额负担该养老院运营经费不明确，项目立项依据不充分。

初审后，项目单位补充完善了以上资料。予以采纳。

（二）项目未制定具体实施方案，缺乏有效制约机制

该项目作为敬老院经费，只提供了几份涉及敬老院长上会议题决议，主管部门并没有制定敬老院接管后具体项目实施方案，敬老院入住人员分为政府供养人员和自费入住人员，政府人员补助标准和补助范围是什么，是全额补助还是差额补助，是否有相应的退出机制，在上述问题没有明确前提下，由财政全额补助不妥

当，容易造成新的社会不公平。

（二）项目资金管理不严格，资金使用缺乏合理性

根据所提供的预算信息明细表，2021年申报的预算139.62万元，主要用于2020年敬老院12名工作人员经费约60万元；食堂食材伙食费约46.8万元；水电费及其他杂费支出约24万元。而根据所提供的中山市康健安老服务中心《关于终止阜沙敬老院运营的申请》中明确，2018年该敬老院中入住老人为32人，其中政府供养人员26人，自费入住老人6人，2021年申报预算中只提到目前敬老院共有特困人员25人，2021年预计增加到28人，但没有说明政府供养人员和自费入住人员比例，而预算支出申报明细中没有对人员经费模式进行区分，而是全部申报为财政负担人员。

（三）绩效目标设置不全面，缺乏效益佐证材料

该项目属于敬老院经费，年初项目设置的绩效目标为五保户供养保障率 $\geq 95\%$ ；补贴发放及时率 $\geq 95\%$ ；足额发放补贴保障率 $\geq 95\%$ ；入住养老机构的老人满意度 $\geq 95\%$ ；接收救济对象的满意度 $\geq 95\%$ ；受益群体满意度 $\geq 95\%$ ；上述指标均为相对数指标，缺乏绝对数指标，如政府供养特困人员数量、特困人员资格合格率、特困人员资格流失人数等反映群体变化指标，而且该项目涉及老人健康安全，但缺乏敬老院安全事故发生情况的指标。上述指标在所提供的附件中由于没有

提供相应的数据分析佐证材料，难以判断项目实施后是否完成年初设定的各项绩效指标。

四、相关建议

中山市阜沙镇高度重视敬老院经费保障工作，加大经费投入力度，为该院发展提供了强有力的经费保障。评审组认为，在加大经费投入力度同时，更应聚焦于如何使用好该项经费，更好发挥资金使用效益，提出如下建议：

（一）完善项目自评材料，提供强有力的立项依据

该项目除了提供三份上会议题决议外，建议尽快提供由财政全额负担敬老院中特困人员经费的相关依据以及年度预算批复文件。由于阜沙敬老院从政府经营转变为“公建民营”的方式当初只是为了在中山市探索医养结合的养老服务模式，现在该服务模式难以为继由政府接管，建议根据镇党委会议决议，并结合周边镇街明确借鉴敬老院运营经费运作模式，从而实施相应的经费补贴方式，特别是提供本项目全部由财政负担的相关文件依据。

初审后，项目单位补充完善了以上资料。予以采纳。

（二）尽快制定项目实施方案，明确经费支出标准

该项目作为敬老院经费，按规定只是针对特困人员进行入院补助，但整个项目除了提供的几份涉及敬老院上会议题决议，再没提供任何补助有关依据文件。建议尽快出台特困人员补助的项目实施方案，明确具体补助标准和补助范围，相关人员退出机制。另外，建议对敬老院人均成本进行测算，针对特困人员采取定额

补助方式进行补助，否则，容易造成搭便车现象，形成新的社会不公平。

（三）严格项目资金核算管理，避免资金使用随意性

建议严格区分敬老院政府供养人员和自费入住老人数量，财政只对政府供养人员进行补助。2021年预算实际支出134.3万元，主要用于工资福利支出38.19万元、日常办公服务支出17.77万元、伙食费51.93万元、医疗费0.45万元、燃料费2.02万元、五保老人生活费5.73万元、院内生活用品支出4.2万元，保安服务费13.98万元。上述经费应根据政府供养人员和自费入住人员比例进行区分各自经费负担额，分账核算，使得每项经费都事前有预算，事后可核查。此外，还应对不合理的资金支出进行剔除，如12名聘用工作人员伙食费不应在该项目经费中支出，敬老院经费只能对特困人员专款专用。

（四）优化绩效指标设定，提供绩效完成佐证材料

建议该项目围绕敬老院特困人员服务情况，优化绩效指标的设置，如增设绝对数指标，如政府供养特困人员数量、特困人员资格合格率、特困人员资格流失人数等反映群体变化指标以及敬老院安全事故发生率情况的指标。同时，针对年初设立项目绩效目标五保户供养保障率 $\geq 95\%$ ；补贴发放及时率 $\geq 95\%$ ；足额发放补贴保障率 $\geq 95\%$ ；入住养老机构的老人满意度 $\geq 95\%$ ；接收救济对象的满意度 $\geq 95\%$ ；受益

群体满意度 $\geq 95\%$ 等提供相应的数据分析佐证材料，以判断项目实施后是否达到年初设定的各项绩效指标。

附件：阜沙镇敬老院经费绩效评价评分表



附件：阜沙镇敬老院经费绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	评分说明	得分	扣分原因
预算执行 过程管理 (40分)	项目管理 (13分)	制度建设	2	①是否制定或具有相应的业务管理制度； ②管理制度是否合法、合规、完整。	2	
		项目调整	3	如涉及项目或明细调整： ①项目调整及支出调整原因是否充分； ②项目调整及支出调整手续是否完备。	3	
		项目执行及监管	8	①是否遵守相关法律法规和业务管理规定，有无重大投诉； ②项目合同书、验收报告或技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ③项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位； ④是否采取了相应的项目质量检查、监督、验收等必需的控制措施或手段。	5	项目未制定具体实施方案，缺乏有效制约机制
	制度建设	2	①是否制定或具有相应的资金管理办法，符合相关财务会计制度的规定； ②单位内部财务管理制度是否健全。	2		
资金管理 (27分)	使用合规理性	资金使用	9	①是否符合国家财经法规和财务管理制度及有关专项资金管理办法的规定； ②资金拨付是否有完整的审批程序和手续； ③项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途并按计划支出； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况； ⑥原始凭证、会计核算信息是否真实、完整； ⑦是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。	9	

			支出率	13	实际支出金额/实际到位金额×100%。根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。	12.5	支出率 96%
绩效指标 完成情况 (60分)	产出效率 (30分)	预算调整情况	3	(调剂至本单位其他项目使用金额+市财政回收金额、或由单位其他项目调剂至该项目使用金额)/项目预算金额×100%。反映实际用于该项目的资金情况。 预算调整率≤10%，得满分，每高于1个百分点扣0.1分，扣完为止。	3		
		产出数量	10	根据计划目标完成产出数量判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或服务数量，与项目申报设定的目标对比，确定产出数量完成情况。	9		缺乏绝对数指标，如政府供养特困人员数量、特困人员资格合格率、特困人员资格流失人数等反映群体变化指标，而且该项目涉及老人健康安全，但缺乏敬老院安全事故发生情况的指标。上述指标在所提供的附件中由于没有提供相应的数据分析佐证材料，难以判断项目实施后是否完成年初设定的各项绩效指标。
		产出时效	5	根据项目实施计划、绩效目标申报表等，衡量项目是否在规定时间内完成。根据项目的完成时效性综合评分。	4		
		质量达标	15	根据完成质量和产出数量情况判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或服务，与既定质量标准的产品或服务标准进行对比，确定质量达标情况。(既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。) 根据提供的佐证材料及相关质量验收结论综合评分。	14		
		社会经济效益指标	20	项目对行政成本减少或收入的增加带来的效益、或项目实施后对受惠群体、社会发展、环境保护、劳动就业、公共服务等的影响。 (可根据项目特点自行设计个性化指标量化反映)	19		
效益指标 (25分)		可持续发展效益指标	5	项目实施后运行及成效发挥的可持续影响情况。 (可根据项目特点自行设计个性化指标量化反映)	4		
		社会公众或服务对象满意度	5	根据公众对项目总体实施效果等情况的满意度调查结果判断。社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门(单位)、群	3		没有设置满意度指标，初审后提供了满意度调



				<p>体或个人，一般采取问卷调查的方式开展满意度调查。</p> <p>①满意度=100%，得 5 分；</p> <p>②90%≤满意度<100%，得 4 分；</p> <p>③80%≤满意度<90%，得 3 分；</p> <p>④70%≤满意度<80%，得 2 分；</p> <p>⑤60%≤满意度<70%，得 1 分；</p> <p>⑥满意度<60%，或出现上访、涉诉问题的，或未开展满意度调查的，得 0 分。</p>		<p>查问卷，但是没有对满意度调查进行分析总结。</p>
	自评工作质量（-10分）	扣分处理	-10	<p>①是否在规定时间内完成项目绩效自评工作，并提交了绩效自评材料；</p> <p>②自评材料是否真实、完整、规范；</p> <p>③业务主管是否采取有效措施督促下属单位组织填报自评材料。按实际情况酌情扣分处理，上限 10 分。</p>	-2	<p>项目单位提供的佐证材料不齐全，佐证力度不足（详见报告正文）</p>
逆向指标	绩效信息公开情况（-5分）	扣分处理	-5	<p>如该项目上年度已经纳入核查或重点评价，预算单位未按照信息公开要求公开绩效信息的，扣 5 分；进行了公开，但未达到时限、内容或范围要求的，根据实际情况扣分；按规定内容、在规定的时限和范围内公开的，不扣分。</p>	0	
	项目实施整改情况（-5分）	项目实施整改情况	-5	<p>如该项目上年度已纳入绩效自评核查，且“绩效指标完成情况”低于 35 分，单位需报送整改措施及佐证材料。</p> <p>无需报送整改措施或已整改完毕的不扣分；部分整改完毕视情况扣 1-4 分；未进行整改的扣 5 分；未报送整改情况及佐证材料的扣 5 分。</p>	0	
	负面影响（-5分）	扣分处理	-5	<p>是否发生涉及本项目的上访、纠纷、安全生产问题、有效投诉等；以及出现媒体严重负面报道。无此类现象不扣分，其他按具体情况酌情扣分处理，上限 5 分。</p>	0	

政府采购执行情况 (-5分)	扣分处理	-5	如该项目需采取政府采购，预算单位应按照规定，受到有关管理部门处罚或通报批评的，扣5分。	0	
建设工程招标投标执行情况 (-5分)	扣分处理	-5	如该项目涉及工程招标投标，预算单位应按照规定，受到有关管理部门处罚或通报批评的，扣5分。	0	
违法违纪行为 (-5分)	扣分处理	-5	在项目实施过程中，相关人员和单位违反国家廉政建设的有关规定，或者发生未按规定实施项目管理，被相关监督检查部门处罚或通报批评的，扣5分，无此类现象不扣分。	0	
合计		100	优(90-100)；良(80-89)；中(70-79)；低(60-69)；差(0-59)	87.50	良