

2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目绩效评价报告

上海玄钥管理咨询有限公司根据《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，受上海市民政局委托，对 2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目进行绩效评价。项目组严格按照绩效评价工作要求对福彩金资助老年人社区援助服务项目的资金、组织、管理和实施效果等情况进行数据收集、档案核对、问卷调研和现场访谈，经过汇总分析，最终形成本报告。

一、项目基本情况

（一）概况

1. 立项背景及目的

（1）项目背景

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、纯老家庭及独居老人较多等特点。截至 2011 年底，上海 80 岁及以上高龄老年人口为 62.92 万人，其中独居老年人数为 22.36 万人。由于纯老家庭及独居老人普遍存在精神文化生活匮乏、看病就医难、生活无人照料等问题，高龄老人已经成为社会各届关注的焦点。为了缓解养老机构不足、老人不愿进养老院、子女无暇照顾等问题，从 2012 年起，上海市政府开始实施老人社区援助服务项目，并将其列为市政府实事项目，通过机制创新、形式创新、内容创新，在全市所有区建立了 2 万名基本稳定的社区志愿者服务网络，对 10 万名高龄老人定期开展以健康为主题的关爱活动。

老年人社区援助服务项目已连续推行 5 年，并且 2014 年服务覆盖面已经扩大到了全市 15 万高龄独居老人，2017 年上海市民政局决定继续在全市范围内实施老年人社区援助服务项目，并且向各区民政局、老龄办下发《关于开展 2017 年“为 20 万名高龄老人提供家庭互

助服务”和“为 1000 个低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务”的通知》（沪民老工发[2017]8 号）。

（2）项目目的

该项目主要是通过社区低龄老年志愿者与 80 岁以上高龄独居老人结成“伙伴”，以上门探访、情感支持和社区活动等形式，给高龄独居老人一份关爱，帮助他们预防失能，让高龄独居老人能够积极地在社区健康生活，提升老年人群的晚年生活质量，同时提高敬老爱老的社会影响力。

2. 预算资金来源及使用情况

（1）近两年预算及执行情况

2015 年福彩金资助老年人社区援助服务项目预算总额为 2875 万元，项目资金全部来源于市级财政资金，由市级福利彩票金安排，预算执行金额 2700 万元，预算执行率为 93.91%。

2016 年福彩金资助老年人社区援助服务项目预算总额为 2911.85 万元，项目资金全部来源于市级财政资金，由市级福利彩票金安排，预算执行金额 2909.11 万元，预算执行率为 99.91%。

近两年预算及支出情况详见下表：

表 1-1 2015 及 2016 项目预算及执行情况表

万元

年份	项目预算	项目支出	预算执行率
2015 年	2875	2700	93.91%
2016 年	2911.85	2909.11	99.91%

(2) 资金投入情况

2017年福彩金资助老年人社区援助服务项目资金全部来源于市级财政资金,由市级福利彩票金安排,预算金额为3714万元。其中“老伙伴”计划项目费用3600万元、市级配送项目费用114万元。项目资金预算详见表1-1所示:

表 1-2 2017 年项目预算明细表

单位: 万元

序号	明细内容	数量	单价	预算金额	
1	“老伙伴”计划项目	200000	0.018	3600	
2	市级配送项目	核心志愿者培训项目	1	19	19
3		优秀志愿者及优秀案例评选项目	1	19	19
4		志愿者信息采集及管理服务	1	19	19
5		陪伴探索项目	1	19	19
6		服务质量跟踪及监控	1	19	19
7		互助体系建设	1	19	19
合计				3714	

(3) 资金使用情况

2017年福彩金资助老年人社区援助服务项目,实际共支出3714万元,预算执行率为100%。具体情况见表1-2:

表 1-3 2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目资金使用情况表

单位: 万元

序号	明细内容	预算金额	执行金额	预算执行率	
1	“老伙伴”计划项目	3600	3600	100%	
2	市级配送项目	核心志愿者培训项目	19	19	100%
3		优秀志愿者及优秀案例评选项目	19	19	100%
4		志愿者信息采集及管理服务	19	19	100%

5	目 ¹	陪伴探索项目	19	19	100%
6		服务质量跟踪及监控	19	19	100%
7		互助体系建设	19	19	100%
合计			3714	3714	100%

(4) 资金支付流程

2017 年项目资金支付方式为授权支付，对象为各区民政局以及项目实施单位，由民政局根据授权支付额度和核定用途将款项支付至收款单位，具体流程见图 1-1。

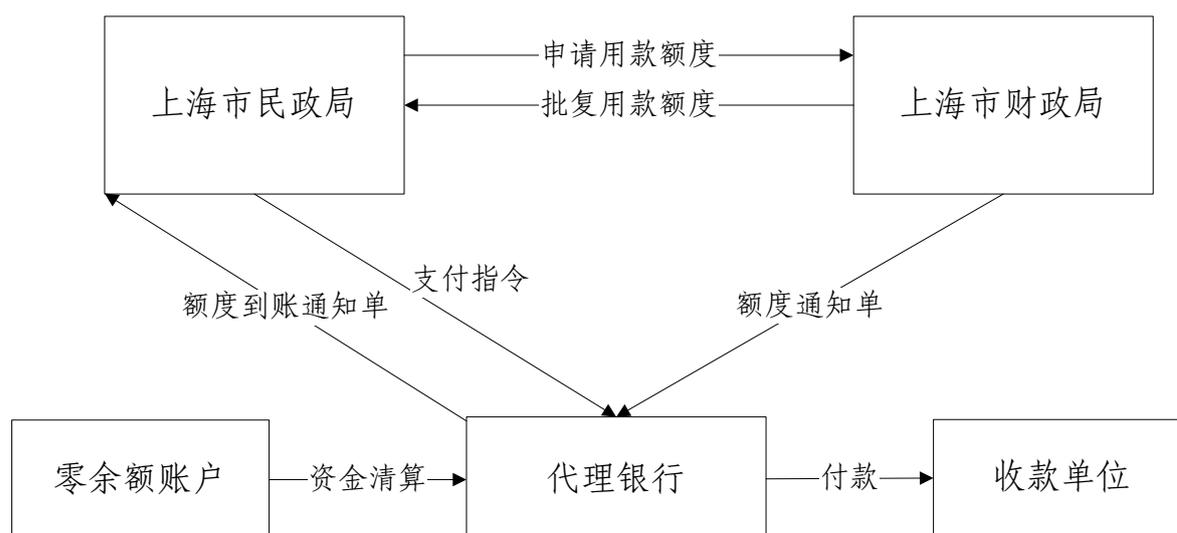


图 1-1 授权支付流程图

3. 实施情况

2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目，由上海市民政局以 180 元·每位老人的标准，将资金拨付至各区民政局，各区民政局根据本区的情况，制定工作计划，通过政府采购等方式购买相关服务，聘请社会组织为老人提供服务、丰富老人平日的活动。同时，通过各

¹ 市级配送项目合同于在 2017 年签订，而服务期限为 2018 年。

区民政选择 50 周岁以上、75 周岁以下，身体健康、乐于奉献的志愿者开展志愿服务，为本区高龄老年人提供家庭互助服务。并通过实施市级配送项目，加强对“老伙伴”计划的指导和支持。本次评价的 2017 年项目中涉及的市级配送项目已在 2016 年年底完成采购工作。2017 年涉及的市级配送项目具体可分为六部分内容，即核心志愿者培训项目、优秀志愿者及优秀案例评选项目、志愿者信息库维护项目、陪伴探索项目、服务质量跟踪及监控项目、互助体系建设项目。具体计划与实施情况见下表：

表 1-4 2017 年项目计划完成情况表

序号	明细内容	计划完成	实际完成
1	“老伙伴”计划项目	对全市 20 万名高龄老年人定期开展以健康为主题的关爱活动，项目以结对互助的方式，由低龄老年志愿者向高龄老人提供家庭互助服务，主要以“健康生活方式”为主体，开展预防失能、健康科普、精神慰藉等家庭关爱和生活辅助服务，预防或降低风险发生，促进高龄老年人的生活质量和社会交往。	截至到 2017 年 12 月 31 日，“老伙伴”计划按时完成，全市共有 4 万名志愿者参与了活动，为 20 万名老人提供了服务。
2	核心志愿者培训项目	计划完成《核心志愿者培训》手册，用于完善志愿者服务工作，手册包括志愿者上门服务注意事项、沟通内容、沟通技巧等。在完成培训课程研发的基础上对 1500 名老伙伴志愿者进行以《核心志愿者培训》4 次培训，并完成老伙伴核心志愿者培训总结报告。	核心志愿者培训项目由上海浦东新区乐耆社工服务社负责，服务期限 2017 年 1 月 1 日-2017 年 12 月 31 日。项目实际组建了老伙伴专项手册开发团队，开发了《老伙伴的沟通法宝》手册，制定了志愿者的服务沟通理念、志愿者的服务沟通内容、志愿者的服务沟通技巧、志愿者的自我沟通与关怀这四节的主题内容，并加以基础内容的补充。并且，截止至 2017 年 12 月 31 日，乐耆社工结合各区核心志愿者的实际需求，共计培训志愿者 6204 人次。（培训地点及时间详见附件 4）
3	优秀志愿者及优秀案例评选项目	计划举办表彰仪式和宣传活动，评选出上海市“老伙伴”计划之优秀志愿者及优秀案例，鼓励社区低龄老师加入志愿者团队，并且对志愿者队伍中的优秀的人物和事迹进行宣传。	优秀志愿者及优秀案例评选项目由上海市社工作者协会负责，服务期限 2017 年 1 月 1 日-2017 年 11 月 30 日。项目实际举办了志愿者的表彰仪式，对优秀志愿者及志愿案例进行了表彰。
4	志愿者信息采	计划对现有信息库内低龄志愿者和高龄独居老人的信息进行校对、修正；新增低	志愿者信息库维护项目由上海社区服务有限公司负责，服务期限为

	集及管理服务	龄志愿者新建信息点并录入详细信息；新增高龄独居老人新建信息点并录入详细数据；低龄志愿者与老龄独居老人结对数据匹配工作；对开展老伙伴项目的公益组织进行信息维护培训。	2017年1月1日-2017年12月31日。项目实际完成对于现有志愿者及老人的信息进行录入，对于新增志愿者及老人信息进行补充，并且对于各公益组织进行信息系统使用、维护的培训
5	陪伴探索项目	计划建立和完善“高龄老人陪伴需求评估系统、志愿者陪伴支撑系统，并负责平台运营及维护。	陪伴探索项目由上海奇峰科技发展有限公司负责，服务期限为2017年1月1日-2017年12月31日。项目实际对陪伴模式进行了调研，并且完成了系统平台开发。
6	服务质量跟踪及监控	每月抽查信息库内20%高龄老人进行服务质量电话回访并每2个月形成报告；对实施老伙伴计划的公益组织逐一上门走访；每半年度对老伙伴计划的实施形成整体工作评估报告。	服务质量跟踪及监控项目由上海市社区服务中心负责，服务期限为2017年1月1日-2017年12月31日。项目实际截止到2017年11月10日共计回访人次11188人，并走访了全市五十余家公益组织。全年完成了6篇电话回访报告及2篇整体工作评估报告
7	互助体系建设	项目主要计划在微信公众号“老小孩社区”中建立“老伙伴计划”专区；以区为单位为老伙伴计划志愿者建立六合院小组，每月开展参观、交流、讲座、娱乐、旅游类活动，并且每半年组织一次志愿者风采展示活动。	互助体系建设项目由上海科技助老服务中心负责，服务期限为2017年1月1日-2017年12月31日。项目实际各区每月均有开展先下交流娱乐活动，并且完成了2次风采展示活动。

4.组织及管理

(1) 项目组织情况

①主管单位

上海市民政局是本项目的主管部门。老年人社区援助服务工作在上海市民政局的领导下，统筹协调整个项目实施和监督管理工作。

②项目单位

本项目的项目单位是上海市民政局老工处，由上海市民政局老工处具体实施，负责项目的设立，预算资金的申请，具体承担各区民政工作执行的监督管理工作。

③项目实施单位

各区民政局负责本区域内“老伙伴”计划的统筹协调工作、负责对本区域内志愿者的招募、培训和管理工作的。

2017年项目涉及的市级配送项目均于2016年年底通过自行委托的方式确定项目实施单位，具体而言：核心志愿者培训项目由上海浦东新区乐耆社工服务社负责；优秀志愿者及优秀案例评选项目由上海市社工作者协会负责；志愿者信息库维护项目由上海社区服务有限公司负责；陪伴探索项目由上海奇峰科技发展有限公司负责；服务质量跟踪及监控项目由上海市社区服务中心负责；互助体系建设项目由上海科技助老服务中心负责。具体如下表：

表 1-5: 2016 年项目采购情况表

序号	采购方式	公司名称	服务内容
1	自行委托	上海浦东新区乐耆社工服务社	负责 1500 名核心志愿者的培训工作。
2	自行委托	上海市社工作者协会	举办表彰大会，并负责优秀志愿者及优秀案例的评选工作。
3	自行委托	上海社区服务有限公司	负责志愿者信息库的维护工作。
4	自行委托	上海奇峰科技发展有限公司	建立和完善“高龄老人陪伴需求评估系统、志愿者陪伴支撑系统，并负责平台运营及维护。
5	自行委托	上海市社区服务中心	对“老伙伴”计划志愿服务项目的服务质量进行跟踪及监控。
6	自行委托	上海科技助老服务中心	建立和完善“老伙伴”计划志愿者互助体系，并积极举办活动使核心志愿者参与其中。

(2) 项目管理流程

项目任务由市民政局统筹分配，在各区由区民政局（老龄办）负责组织协调。同时，为了保障服务质量，加强任务管理，市民政局通过购买服务的方式，引入专业机构进行服务研发和培训，并提供专业技术支持。

具体流程如下：

①“老伙伴”计划项目

a.任务布置

上海市民政局根据上海各区的情况，分配“老伙伴”计划的年度工作任务，并提出时间节点、操作规范等工作要求，统筹管理各区“老伙伴”计划项目的实施。

b.项目实施

各区民政局根据本区的情况，制定工作计划，通过政府采购等方式购买相关服务，并负责具体监督各实施单位的工作情况，保障“老伙伴”计划项目顺利实施。

c.项目验收

由上海市民政局对各区的“老伙伴”计划项目的完成情况进行考核及验收。

项目管理流程见下图 3-1:

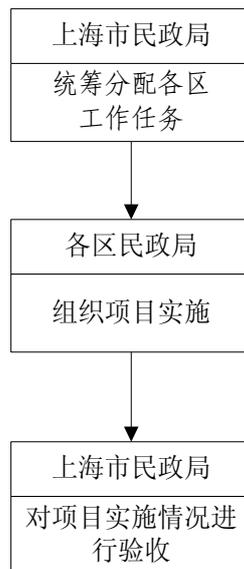


图 3-1“老伙伴”计划项目组织管理流程图

②市级配送项目

a.采购服务

由上海市民政局各个市级配送项目的服务采购工作，选择符合要求的各项目实施单位对“老伙伴”计划项目进行保障。

b.项目实施

各区项目实施单位负责具体实施各配送项目，根据合同的内容完成相应年度工作，保障“老伙伴”计划项目顺利实施。

c.项目验收

由上海市民政局对各市级配送项目实施单位的工作完成情况进行考核及验收。

项目管理流程见下图 3-2:

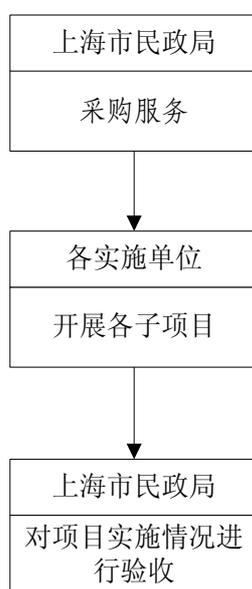


图 3-2 市级配送项目组织管理流程图

(二) 绩效目标

1.项目总目标

该项目主要是通过社区低龄老年志愿者与 80 岁以上高龄独居老人结成“伙伴”，以上门探访、情感支持和社区活动等形式，给高龄独居老人一份关爱，帮助他们预防失能，让高龄独居老人能够积极地在社区健康生活，提升老年人群的晚年生活质量，同时提高敬老爱老的社会影响力。

2.年度目标

福彩金资助老年人社区援助服务项目的年度绩效目标是以总目标为依据，根据 2016 年上海市民政局老工处的实际工作情况设定的。项目组按照《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）的要求，对福彩金资助老年人社区援助服务项目的目标进行分解后得出该项目 2017 年度的绩效目标如下：

- （1）服务老人人数、招募志愿者人数均按计划完成；
- （2）核心志愿者培训工作按照计划全部完成，核心志愿者培训项目完成率为 100%；
- （3）优秀志愿者及优秀案例评选工作全部按照计划完成，颁奖表彰仪式举办计划完成率达 100%；
- （4）志愿者信息采集及管理服务工作全部按照计划完成，信息录入计划完成率达 100%；
- （5）陪伴探索工作全部按照计划完成，陪伴模式系统计划完成率达 100%；
- （6）服务质量跟踪及监控工作全部按计划完成，志愿者服务管理报告计划完成率达 100%；
- （7）互助体系建设工作全部按计划完成，互助活动计划完成率达 100%；
- （8）各子项目及时完成验收工作，并全部验收合格；
- （9）受益老人较去年有所增长；
- （10）建立了六合院小组，并有良好成效；
- （11）“老伙伴”计划网站上对项目的相关信息及时更新；
- （12）有效投诉发生次数为 0 次；
- （13）管理人员、受益老人满意度达 100%；
- （14）建立了项目的长效管理制度，并有效执行。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

绩效评价工作主要从项目实施后的效果入手，对项目组织实施管理情况、项目产出完成情况、项目预期目标实现情况进行考察，通过绩效评价，发现项目管理工作中可能存在的问题，促进相关管理部门加强项目管理和资金使用管理，提高财政资金的使用效率，优化配置财政资金，实现财政资金效益最大化。

本次对 2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目进行绩效评价的目的：

- （1）深入分析项目实施的目的、意义和项目实施情况；
- （2）了解项目情况，以及此项目对上海市高龄老人的受益效果；
- （3）了解 2017 年福彩金资助老年人社区援助服务项目的资金使用情况及项目管理，从绩效的角度出发，针对资金管理、项目管理等方面可能存在的问题，提出一些可行性建议，以促进管理水平的不断提高。

（二）绩效评价原则、评价方法

1.绩效评价原则

（1）价值中立原则

财政支出绩效评价是客观评价，所有用来评价的指标均可量化，所有参与评价的单位和个人都必须遵循评价价值中立原则，即财政支出绩效评价结果，只取决于各单位的工作业绩的客观实际，而不取决于评价人的价值判断和个人意愿。评价结果不会因为评价人价值观念的不一致而有所不同。

（2）公平、公开、公正原则

从评价目标的设计、指标体系的研发及设计、数据填报、复核，专家评议等所有环节，都必须保证评价过程的公开性、程序的规范性和合理性，应及时发现并处理评价过程中的问题，以保证评价结果的准确、客观和科学。

（3）客观性原则

评价以数据为准绳，坚持客观评价。即由相关部门填报数据，项目组根据填报的数据，在进行汇总、分析、评价的基础上，独立开展评价，得出评价结果，并形成评价报告。

2.绩效评价方法

福彩金资助老年人社区援助服务项目采用的绩效评价方法主要包括政策文献研究法、因素分析法、公众评判法等。

（1）政策文献研究法

通过研究和解读上海市民政局的相关政策文献，获取项目背景、项目概况等信息，同时，还可以梳理绩效评价指标。

（2）比较法

比较法是指通过对绩效目标与实施效果，结合各项评价指标的完成情况，评价财政支出的产出和效果。

（3）因素分析法

因素分析法是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，结合各项评价指标的完成情况，评价财政支出的产出和效果。

（4）公众评判法

公众评判法是指通过公众问卷及抽样调查等方法，客观实际地对财政支出的产出和效果进行评判。

（三）数据采集方法及过程

本次绩效评价工作需要的数据包括定性数据和定量数据两种类型，定性数据主要是通过实地考察、现场访谈、电话沟通和问卷调查等社会调查方式进行采集；定量数据主要是通过项目单位和其他相关单位填报基础数据采集表的方式进行采集；此外，我们会对采集的数据进行复核，确保数据的准确性。

（四）绩效评价实施过程

福彩金资助老年人社区援助服务项目绩效评价工作，首先，项目组积极与上海市民政局老工处管理人员沟通，通过材料收集、电话沟通，对项目具体实施内容、预算资金编制依据及执行情况、组织管理流程等有了详实的掌握，并对项目单位相关负责人进行了访谈，进一步了解项目单位的内部管理制度和关键工作内容。项目组梳理项目基本情况，确定评价关注点，设计评价指标体系、基础表、访谈提纲、受益老人满意度问卷、项目单位人员满意度问卷；项目组经历了数据进行采集、问卷调查、社会访谈、数据分析和报告撰写环节，顺利完成了绩效评价工作。

绩效评价具体实施过程如下：

1.前期调研：

2018年5月10日——2018年5月20日，由上海市民政局老工处填写基础表，并反馈相关数据。

2.问卷调查：

2018年5月15日——2018年5月25日，项目组对福彩金资助老年人社区援助服务项目涉及的利益相关方民政局老工处管理人员、社区老人进行满意度问卷调查。共发放问卷189份，其中民政局老工处管理人员满意度问卷8份，社区老人满意度问卷181份；实际回收

有效问卷 189 份，其中民政局老工处管理人员满意度问卷 8 份，社区老人满意度问卷 181 份，有效问卷回收率为 100%。在通过问卷录入、分析、整理后，形成社会调查满意度报告（具体见附件 2）。

3.访谈：2018 年 6 月 1 日——2018 年 6 月 5 日，针对福彩金资助老年人社区援助服务项目开展情况、管理措施等进行访问和了解，访谈方式为上门访谈。最后项目组撰写了访谈报告（具体见附件 3）。

4.数据分析及撰写报告：

2018 年 6 月 1 日——2018 年 6 月 15 日，项目组根据记下评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1.评价结果

本次绩效评价的项目福彩金资助老年人社区援助服务项目总分为 89.54 分，属于“良”²。其中，项目决策类指标权重为 12 分，得分为 10.5 分，得分率为 87.50%；项目管理类指标权重为 35 分，得分为 30 分，得分率为 85.71%；项目绩效类指标权重为 53 分，得分为 49.04 分，得分率为 92.53%。

表 3-1 福彩金资助老年人社区援助服务项目绩效评价得分表

评价指标	权重	业绩值	得分
A 项目决策	12	--	10.5
A1 项目立项	8	--	8
A11 战略目标适应性	3	项目与部门职责、发展战略相适应	3
A12 立项依据充分性	3	立项依据充分	3

²绩效得分 90 分以上为“优”，75 分-90 分为“良”，60-75 分为“合格”，60 分以下为不合格。

A13 立项规范性	2	立项程序规范	2
A2 项目目标	4	--	2.5
A21 绩效目标合理性	2	目标合理	2
A22 绩效指标明确性	2	绩效指标明确性有待加强	0.5
B 项目管理	35	--	30
B1 投入管理	8	--	8
B11 预算执行率	8	100%	8
B2 财务管理	11	--	11
B21 资金使用合规性	6	合规	6
B22 财务管理制度健全性	5	健全	5
B3 实施管理	16	--	11
B31 项目管理制度健全性	8	存在部分缺失	6
B32 项目管理制度执行有效性	8	--	5
B321 合同管理制度执行情况	2	存在偏差	0
B322 验收管理制度执行情况	2	执行有效	2
B323 志愿者管理制度落实情况	2	执行有效	2
B324 监督管理制度执行情况	2	部分存在偏差	1
C 项目绩效	53	--	49.04
C1 项目产出	25	--	25
C101 老伙伴服务计划完成率	4	100%	4
C102 核心志愿者培训项目完成率	2	100%	2
C103 《核心志愿者培训》手册编制计划完成率	1	按照计划完成	1
C104 颁奖表彰仪式举办计划完成率	2	按照计划完成	2
C105 信息录入计划完成率	2	100%	2
C106 陪伴模式系	2	全部完成	2

统计划完成率			
C107 志愿者服务管理报告计划完成率	2	100%	2
C108 互助活动计划完成率	2	100%	2
C109 市级配送项目验收合格率	4	100%	4
C110 市级配送项目完成及时率	4	100%	4
C2 项目效益	24	--	24.04
C21 受益老人增长率	3	33.33%	3
C22 六合院小组建立情况	2	建立小组，并能够有效及时沟通	2
C23“老伙伴”网站信息更新情况	3	未能及时更新	0
C24 有责投诉发生次数	2	0	2
C25 志愿者配比情况	3	1:5	3
C26 受服务老年人满意度	8	95.18%	7.04
C27 项目管理人员满意度	3	100%	3
C28 长效管理制度健全性	2	健全	2
C29 长效管理制度执行有效性	2	有效	2
合计	100	--	89.54

2.主要绩效

福彩金资助老年人社区援助服务项目整体绩效处于良好水平，具体来说：

（1）项目与部门职责、发展战略相适应，项目立项依据充分，立项程序规范，设置绩效目标，但绩效指标明确性有待加强。

（2）预算执行率为 100%；财务管理制度健全；资金使用情况合规；管理制度存在部分缺失；管理制度执行有效中合同管理制度有待加强。

(3) 项目整体产出和效果目标完成情况良好，具体来说：服务老人人数达到预期目标，老伙伴服务计划完成率达 100%；核心志愿者培训工作、优秀志愿者及优秀案例评选工作、志愿者信息采集及管理服务工作、陪伴探索工作、服务质量跟踪及监控工作、互助体系建设工作均按照计划全部完成；各子项目及时完成验收工作，并全部验收合格；受益老人较去年有所增长；项目建立了六合院小组，并有良好成效；项目“老伙伴”计划门户网站上对项目的相关信息过于陈旧，未能进行及时更新；有责投诉发生次数为 0 次；管理人员满意度为 100%、受益老人满意度 95.18%；项目有建立了的长效档案管理制度，并有效执行。

(二) 具体绩效分析

A 项目决策

A1 项目立项

A11 战略目标适应性

考察项目与民政局战略目标的适应性，即项目是否能够支持部门目标的实现。本项目致力于让高龄独居老人能够积极地在社区健康生活，提高独居老年人的生活质量。项目实施符合《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中“老年人权益保障和养老服务业发展等方面的法规政策不断完善”的要求，并且与民政局“推动开展有利于老年人身心健康的各种活动”的战略目标相匹配。故根据评分标准，该指标得满分。

A12 立项依据充分性

考察用以反映项目立项是否有充分的依据，符合本市、本区的相关规定。根据项目的实施符合《关于开展 2017 年“为 20 万名高龄老人提供家庭互助服务”和“为 1000 个低保等困难老年人家庭提供居室

适老改造服务”的通知》（沪民老工发[2017]8号）中提到的“各区要结合本区域内的实际情况扩大服务覆盖面，服务对象在市民政局、市老龄办下发的（沪民老工发[2014]2号）文件规定的基础上，兼顾老劳模、无子女老年人以及75周岁以上有服务需求的独居老年人。”以及《关于2017年社区为老服务实项目和老年宜居社区试点安排的通知》（沪民老工发[2017]4号）中“各区要做好志愿者的招募工作，可根据区实际情况，选择50周岁以上、75周岁以下，身体健康、乐于奉献的志愿者开展关爱活动。”的要求，并且结合以往工作要求，继续开展“老伙伴”计划项目，项目立项的充分，根据评分标准，该指标得满分。

A13 立项规范性

考察项目的申请、设立过程是否符合相关要求，是否符合立项申报审批流程，用以反映和考核项目立项的规范情况。该项目作为经常性项目，对于这类项目立项规范性的考察其实是对每年项目预算申请和批复流程是否合理的考察。经过项目组的调查，上海市民政局严格按照预算审批流程申请预算，预算得到市财政局批复。项目立项规范，根据评分标准，该指标得2分。

A2 项目目标

A21 绩效目标合理性

考察项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，产出和效果目标是否符合正常业绩水平，是否与预算相关联。据项目组了解，本次评价的项目有制定绩效目标，且项目年度目标与总目标设置合理，故根据评分标准，该指标得2分。

A22 绩效指标明确性

表 3-2 项目绩效指标调整情况表

分解目标	原单位申报	项目组调整后
------	-------	--------

	指标内容	指标目标值	指标内容	指标目标值
投入和管理目标	预算执行力	100%	预算执行率	100%
	项目进度控制	100%	资金使用情况	资金使用合规、专款专用
			财务管理制度健全性	制度健全
			项目管理制度健全性	制度健全
			项目管理制度执行有效性	执行有效
产出目标	志愿者人数（万人）	4	老伙伴服务计划完成率	100%
	服务老人数（万人）	20	核心志愿者培训项目完成率	100%
	每周为老人服务频次	1	《核心志愿者培训》手册编制计划完成率	100%
	资金使用合规性（1=合规，0=不合规）	1	颁奖表彰仪式举办计划完成率	100%
			信息点建设计划完成率	100%
			陪伴模式系统计划完成率	100%
			志愿者服务管理报告计划完成率	100%
			志愿者风采展示活动计划完成率	100%
			线下互动式交流活动计划完成率	100%
			市级配送项目验收合格率	100%
		市级配送项目完成及时率	100%	
效果目标	专款专用率	100%	受益老人增长率	100%
	是否提升对高龄老人的援助（1=是，0=否）	1	六合院小组建立情况	情况良好
			老伙伴”网站信息更新情况	
			有责投诉发生次数	
			志愿者配比情况	
			志愿者配比情况	志愿者与老年人的比例大于或等于 1: 5
影响力目标	老人满意度	≥80%	受服务老年人满意度	≥90%
	是否营造敬老氛围（1=是，0=否）	1	项目管理人员满意度	≥90%

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。有上表可知，项目单位申报的绩效指标与项目内容基本符合，但绩效指标仅包含“老伙伴”计划项目，而未涉及到各实际配送项目的目标设定，未能与本项目完全匹配，目标值清晰、可衡量，但是指标内容的设置不够明确，并且绩效指标不能与项目年度计划完全相对应，因此根据评分标准，绩效指标明确性指标得 0.5 分。

B 项目管理

B1 投入管理

B11 预算执行率

预算执行率考察项目预算的执行情况， $\text{预算执行率}(\%) = \text{项目实际支出数} / \text{项目预算数} * 100\%$ 。福彩金资助老年人社区援助服务项目，预算金额为 3714 万元，实际共支出 3714 万元，预算执行率为 100%。故根据评分标准，该指标得满分。

B2 财务管理

B21 资金使用合规性

考察项目资金使用是否符合相关的法律法规和财务管理制度的规定，用以反映和考核项目是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。项目组抽查了本项目市民政局支出的记账凭证，通过调查发现项目资金使用严格按照财务管理制度的规定使用，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，故该指标得满分。

B22 财务管理制度健全性

财务管理制度健全性考察财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对项目资金规范、安全运行的保障情况。上

海市民政局制定了财务管理制度,其中包括对于供给管理、监督管理、资金管理等方面提出了明确的要求。并对项目预算申报财务报销等有关资金结算方面进行了严格规定。以上制度符合国家有关法律法规,能够在制度层面保证项目资金使用的合规性。故财务管理制度健全,该指标得满分。

B3 项目实施

B31 项目管理制度健全性

考察项目单位是否指定并发布完善的管理制度,包括合同管理制度、验收管理制度、志愿者管理制度、监督考核制度与志愿者管理制度,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。经项目组调查,本项目实施的主要管理制度为上海市民政局的内控手册,其中包括了一系列业务管理制度。包括合同管理制度、验收管理制度等。具体来说:合同管理制度中对于合同的签订、责任、保存等做出了明确的相关规定;验收管理制度中对于验收的流程、要求等作出了明确规定。而项目志愿者管理制度、监督管理制度没有成文的规定,主要《关于开展 2017 年“为 20 万名高龄老人提供家庭互助服务”和“为 1000 个低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务”的通知》(沪民老工发[2017]8 号)以及《关于 2017 年社区为老服务实项目项目和老年宜居社区试点安排的通知》(沪民老工发[2017]4 号)中的相关要求。故综上,项目组认为项目的合同管理制度、验收管理制度健全,但是志愿者管理制度以及监督管理制度有待进一步完善,根据评分标准,该指标得 6 分。

B32 项目管理制度执行的有效性

B321 合同管理制度执行有效性

考察项目是否严格按照合同的规定执行。经过项目组调查,2017

年项目实施过程中涉及合同的子项目，各合同的签订日期均为 2016 年年底（服务期限为 2017 年全年），合同金额已在 2016 年全部完成支付，合同内容与 2017 年项目工作内容一致，项目实施单位依照合同如实报告项目进展情况，按时、按标准完成项目任务。同时项目 2017 年签订的相关合同，其服务期限均为 2018 年全年，合同金额也已在 2017 年全部完成支付。项目组认为，合同资金在项目实施单位完成合同任务前已经支付，且各合同中仅对交付的时限作了违约的规定，而对于服务质量产生问题时，应采取何种措施未有明确规定，由于合同资金早已支付，故服务质量可能无法保障，合同的管理有待进一步加强。并且由于合同金额已全部完成支付，而合同相关工作需待第二年执行，导致当年的预算支出内容与当年度的工作内容无法完全匹配。综上所述，根据评分标准，该指标得 0 分。

B322 验收管理制度执行有效性

考察项目验收管理制度的执行情况。根据项目组了解，各市级配送项目方面，各项目实施单位在交付项目时，市民政局有实施项目的相关验收工作。具体来说对于货物类商品，市民政局会确认商品质量无误后，再将其投入使用；对于服务类商品，市民政局会要求其递交工作总结，并考核其工作实施情况，作为项目验收。“老伙伴”计划项目方面，验收工作是由区承担的，并形成工作总结上交至市民政，验收工作完成情况完成良好。故综上所述，根据评分标准，该指标得满分。

B323 志愿者管理制度执行有效性

考察志愿者管理制度的执行情况。根据项目组调查了解，项目在招募低龄志愿者时选择 50 周岁以上、75 周岁以下，身体健康、乐于奉献的志愿者开展志愿服务，并且通过上海志愿者网或社区志愿者服

务网上的志愿服务记录系统，对志愿者、服务对象的个人基本信息、服务信息，按照要求定期录入数据并及时更新，符合《关于开展 2017 年“为 20 万名高龄老人提供家庭互助服务”和“为 1000 个低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务”的通知》（沪民老工发[2017]8 号）中对于志愿者管理的相关要求。故综上所述，项目组认为项目的志愿者管理制度执行有效，指标得满分。

B324 监督考核管理执行情况

考察项目是否采取相应措施实施监督检查工作。经过项目组调查，项目单位以购买服务的方式委托第三方公司对“老伙伴”计划志愿服务项目的服务质量进行跟踪及监控。而对于各区是否按照计划或规定执行“老伙伴”计划项目等方面，市民政局缺乏对于各区民政的监督考核管理工作，故项目组认为监督考核管理执行情况良好，但仍有进一步规范的空间，根据评分标准，该指标的 1 分。

C 项目绩效

C1 项目产出

C101 老伙伴服务计划完成率

考察项目实际服务老人人数情况 老伙伴服务计划完成率=(实际服务老人人数/计划服务老人人数)*100%。根据项目组了解，项目计划服务 20 万名上海市独居老人，实际完成服务老人人数 20 万人，故老伙伴服务计划完成率为 100%，根据评分标准，该指标得满分。

C102 核心志愿者培训项目完成率

考察项目核心志愿者培训计划的完成率(核心志愿者培训计划完成率=实际培训总人数/计划培训总人数*100%)。根据“老伙伴”项目计划，项目需完成 4 万名志愿者的招募工作，根据项目组了解，实际

完成招募志愿者人数 4 万，并且对于其中的 1500 人作为核心志愿者进行培训，培训工作全部按计划完成。故核心志愿者培训项目完成率为 100%，根据评分标准，该指标得满分。

C103 《核心志愿者培训》手册编制计划完成率

考察项目是否按照计划完成《核心志愿者培训》手册的编制及印刷工作。根据核心志愿者培训项目计划，项目需完成《核心志愿者培训》手册的开发工作，根据项目组了解，项目按计划完成了培训手册的开发，手册以沟通为主题，制定了志愿者的服务沟通理念、志愿者的服务沟通内容、志愿者的服务沟通技巧、志愿者的自我沟通与关怀这四节的主题内容，并加以基础内容的补充。故综上所述，根据评分标准，该指标得满分。

C104 颁奖表彰仪式举办计划完成率

考察项目是否按照计划举办对于志愿者的颁奖表彰仪式。根据优秀志愿者及优秀案例评选项目计划，项目需完成对于志愿者的颁奖表彰仪式工作，根据项目调查了解，项目实际按照计划举办了颁奖表彰仪式，完成了志愿者表彰工作。故综上所述，根据评分标准，该指标得满分。

C105 信息录入计划完成率

考察低龄志愿者信息和高龄独居老人信息全部录入完成。信息录入计划完成率=已录入信息的人数/实际人数*100%。根据项目组了解，项目实际全部完成所有低龄志愿者信息和高龄独居老人信息的录入工作。信息录入计划完成率为 100%。故根据评分标准，该指标得满

分。

C106 陪伴模式系统计划完成率

考察项目志愿者陪伴支持系统和高龄老人陪伴需求评估系统的开发建设完成情况。根据陪伴探索项目计划，项目需完成建设志愿者陪伴支持系统和高龄老人陪伴需求评估系统。项目实际完成以上两个系统的建设工作。故根据评分标准，该指标得满分。

C107 志愿者服务管理报告计划完成率

考察项目志愿者服务管理的电话回访报告以及整体工作评估报告是否按计划完成。志愿者服务管理报告计划完成率=（实际完成的志愿者服务管理报告计划数量/计划完成的志愿者服务管理报告数量）*100%。根据服务质量跟踪及监控项目计划，项目需完成每2个月完成1份电话回访报告，全年共计6份；每半年完成1份整体工作评估报告，全年共计2份。根据项目调查了解，项目实际按照计划全部完成了电话回访报告以及整体工作评估报告。故根据评分标准，该指标得满分。

C108 互助活动计划完成率

考察互助体系工作中的志愿者风采展示活动以及线下互动式交流活动是否按照计划组织举办。互助活动计划完成率=（实际举办互助活动场次/计划举办互助活动场次）*100%。根据互助体系建设项目计划，项目需举办每月1次线下互动式交流活动，全年共计12场；每半年举办1次志愿者风采展示活动，全年共计2场。根据项目调查了解，项目实际按照计划全部完成了全部的线下互动式交流活动以及

志愿者风采展示活动。故根据评分标准，该指标得满分。

C109 市级配送项目验收合格率

考察 6 个市级配送项目中涉及产品、服务验收工作的项目是否全部验收合格。根据项目组调查了解，关于 6 个市级配送项目均验收合格。故根据评分标准，该指标得满分。

C110 市级配送项目完成及时率

考察 6 个市级配送项目中涉及产品、服务验收工作的项目是否全部及时完成验收工作。根据项目组调查了解，关于 6 个市级配送项目验收工作均在项目实施单位提交商品后，及时进行验收工作。故根据评分标准，该指标得满分。

C2 项目效益

C21 受益老人增长率

考察项目受益的老人人数较 2016 年是否有所增长。受益老人增长率= $(2017 \text{ 年受益老人人数}-2016 \text{ 年受益老人人数})/2016 \text{ 年受益老人人数} \times 100\%$ 。根据项目组了解，2017 年受益老人人数为 20 万人，2016 年受益老人人数为 15 万人，受益老人增长率=33.33%。故根据评分标准，该指标得满分。

C22 六合院小组建立情况

考察互助项目建立六合院小组的建设情况。根据项目组调查了解，各区均建立了“老伙伴六合院”志愿者小组，以方便志愿者的线上或线下能够及时进行沟通，并且日常可以通过六合院小组分享志愿者工作的经验或心得体会，以便更好地做好“老伙伴”计划志愿服务工作。

故根据评分标准，该指标得满分。

C23“老伙伴”网站信息更新情况

考察项目是否在上海“老伙伴”计划官方网站对最新政策、季报、风采展示等相关信息的进行持续的更新。根据项目组了解，“老伙伴”计划的官方网站的利用率有待提高，各项目相关内容未能在网站上得到及时的更新。具体来说，网站内“公告板”部分的相关信息最新一次的更新时间为 2017 年 1 月 11 日；“最新时政”部分的热点资讯最新一次的更新时间为 2017 年 2 月 7 日；“风采展示”部分的经验分享最新一次的更新时间为 2015 年 4 月 13 日；对于“老伙伴”计划相关执行机构的信息仍为 2015 年项目的实施单位信息。故综上所述，项目组认为“老伙伴”网站信息更新情况有待加强，根据评分标准，该指标得 0 分。

C24 有责投诉发生次数

考察项目 2017 年是否发生过由于志愿者服务不到位等因素而导致的有责投诉。根据项目组调查了解，2017 年项目未发生过有责投诉事件。故根据评分标准，该指标得满分。

C25 志愿者配比情况

考察项目志愿者与老年人配比情况。根据项目计划，项目志愿者与老年人的配比需达到 1: 5。根据项目组调查了解，2017 年项目共招募 4 万名志愿者，服务老人人数 20 万人，志愿者与老年人的配比为 1: 5。故根据评分标准，该指标得满分。

C26 受服务老年人满意度

考察受服务老年人对项目的满意度情况。项目组通过对项目收益的老人进行满意度调查，共发放问卷 181 份，有效回收问卷 181 份，受服务老年人对项目整体满意度达到 95.18%。根据评分标准，该指标得 7.04 分。

C27 项目管理人员满意度

考察受服务老年人对项目的满意度情况。项目组通过对项目单位的相关工作人员进行满意度调查，共发放问卷 8 份，有效回收问卷 8 份，受服务老年人对项目整体满意度达到 100%。根据评分标准，该指标得满分。

C28 长效管理制度健全性

考察与项目的长效业务管理制度是否健全、完善和有效，本项目主要考察项目单位后续是否对相关的工作档案的管理制定相应长效管理制度。根据项目组了解，市民政局内控手册中包含了对于项目的工作档案的管理制度，其中包含了对于档案整理、归档、保存等各方面的相关要求。故项目档案管理制度健全，根据评分标准，该指标的满分。

C29 长效管理制度执行有效性

考察档案管理制度的执行情况。根据项目组调查，项目单位对 2017 年项目相关的资料，具体包括：各子项目合同、各区老年人分布情况、老伙伴计划志愿服务管理工作报告、志愿者互助体系建设方案等，资料保存完好。故根据评分标准，该指标得满分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1.不断推进“老伙伴”计划项目，受益老人较去年明显增多

市民政局自 2012 年起通过实施老人社区援助服务，项目发展至 2016 年高龄老年人服务对象已经达到 15 万人。2017 年在往年的工作经验的基础上，进一步扩大了服务覆盖面，高龄老年人服务对象达 20 万人，较去年增加了 5 万人。服务对象在原有的，市民政局、市老龄办下发的（沪民老工发[2014]2 号）文件规定的基础上，兼顾了老劳模、无子女老年人以及 75 周岁以上有服务需求的独居老年人。2017 年项目通过招募 50 周岁以上、75 周岁以下，身体健康、乐于奉献的志愿者开展志愿服务，为更多的上海市高龄老人定期开展以健康为主题的关爱活动，以增进老年人群自我发展、参与社会的能力，提升老年人群的晚年生活质量。

2.为“老伙伴”计划配套相关服务，更好保障项目的顺利实施

为更好、更规范的完成 2017 年“老伙伴”计划的相关工作，市民政局为项目配备了 6 个市级配送项目，分别为核心志愿者培训项目、优秀志愿者及优秀案例评选项目、志愿者信息采集及管理服务项目、陪伴探索项目、服务质量跟踪及监控项目、互助体系建设项目。通过市级配送项目，从项目提高志愿者素质、扩大项目影响力、规范项目工作、完善项目体系、保障项目实施、丰富项目活动等多方面角度，为 2017 年“老伙伴”计划提供指导和支持，促使 2017 年项目圆满顺利完成。

3.借助信息化管理平台，提高信息收集整理工作效率

2017 年项目在实施过程中，充分利用信息化手段，在老年志愿者信息库中完成对于低龄志愿者、高龄独居老人、服务记录等相关信息的收集工作，便于管理人员直观、迅速的了解项目的实施情况，提高项目管理的规范性。同时对于各公益组织积极开展信息平台相关的培训工作，确保公益组织对于平台操作使用无障碍，全方面提高了项目对于信息收集整理工作的工作效率。

(二) 存在的问题

1.各合同中资金支付方式不合理，项目合同管理制度有待加强

2017 年项目实施过程中涉及合同的子项目，各合同的签订日期均为 2016 年年底（服务期限为 2017 年全年），合同金额已在 2016 年全部完成支付。同时项目 2017 年签订的相关合同，其服务期限均为 2018 年全年，合同金额也已在 2017 年全部完成支付。由于各合同中仅对交付的时限作了违约的规定，而对于服务质量产生问题时，应采取何种措施未有明确规定，故服务质量可能无法保障。并且由于合同金额以全部完成支付，而合同相关工作需待第二年执行，导致当年的预算支出内容与当年度的工作内容无法完全匹配，不利于项目管理。

2.项目动态未及时更新，门户网站利用率有待提高

项目有专门的“老伙伴”计划官方门户网站，用于对最新政策、季报、风采展示等相关信息的展示，以便市民了解“老伙伴”计划的具体工作内容，进一步扩大“老伙伴”计划的社会影响力。根据项目组调查，2017 年本项目相关内容未能在网站上得到及时的更新。具体来说，网站内“公告板”部分的相关信息最新一次的更新时间为 2017 年 1 月 11 日；“风采展示”部分的经验分享最新一次的更新时间为 2015 年 4

月 13 日；对于“老伙伴”计划相关执行机构的信息仍为 2015 年项目的实施单位信息。项目组认为项目单位未能对“老伙伴”计划的项目动态进行及时更新，市民从网站上无法完整了解最新的“老伙伴”计划工作的相关信息，网站的效益无法得到最大程度的发挥。

3.本项目业务管理制度有待完善，市级层面的监管力度略显不足

项目实施的操作规范主要依据《关于开展 2017 年“为 20 万名高龄老人提供家庭互助服务”和“为 1000 个低保等困难老年人家庭提供居室适老改造服务”的通知》（沪民老工发[2017]8 号）以及《关于 2017 年社区为老服务实项目项目和老年宜居社区试点安排的通知》（沪民老工发[2017]4 号）文件内的相关规定，未制定本项目业务管理制度。由于上述文件主要内容是对 2017 年工作的计划，而对于项目的志愿者管理、监督管理等要求不够明确。按照文件要求，市民政局是项目的责任单位，项目在实际操作中，项目主要由各区民政承担对于项目的跟踪监管工作，市民政局对于各区民政的监督考核管理工作以及对于项目进度、质量的监督管理工作有待进一步加强，市级层面的统筹监管力度略显不足。

（三）建议和改进措施

1.合理完善项目合同的签订条件，促进项目管理规范化

项目组建议项目单位今后在实施“老伙伴”计划时，若涉及需提前签订项目第二年工作的合同，则应该进一步完善合同中的各项签订条件，例如对于违约责任的规定、对于若服务质量不达标则应如何处理等相关内容。并且应合理确定合同资金的支付方式，应该按比例、分批次支付合同资金，避免在项目实施前将合同金额全额支付，以便项

目单位对于各实施单位进行进度、质量等方面的监督工作，促进项目管理规范化。

2.积极更新项目工作动态，网站效益最大化

项目组认为既做了专业的“老伙伴”计划官方宣传网站，则应发挥其最大的效益。项目组建议项目单位在执行今后的“老伙伴”计划项目时，能够积极在网站上更新项目工作动态以及最新的热点资讯、实事政策，或以照片、简报等形式对于各区志愿服务的亮点、特色在网站上进行公开展示，同时及时更新项目实施单位的相关信息，以便市民查阅。项目应该充分利用网站对于广大上海市民的宣传作用，发挥“老伙伴”计划网站的最大效果。

3.建立健全本项目业务管理制度，加强市级层面的监管力度

建议项目单位在实施今后的“老伙伴”计划项目时，能够建立健全本项目的业务管理制度，明确对于项目的志愿者管理、监督管理、验收管理等要求。并且根据项目的业务管理制度，履行项目单位的相关职责，加强市级层面对于本项目的统筹监管力度，全面保障本项目的顺利实施。

（四）其他需说明的问题

加强绩效目标申报工作的学习，提高预算绩效管理水平

绩效目标是对项目整体目标的分解和细化，为项目提供一个客观的评价标准，便于项目单位对项目进行管理。市民政局针对本次项目设定了绩效目标，但绩效目标不够细化。如产出目标制定了“志愿者人数”、“服务老人数”，但未针对志愿者培训工作、志愿者表彰工作

等方面的数量、质量、时效设置产出目标，不足以体现各活动项目相关工作开展的预期目标，也使得项目实施过程中缺乏可参照的目标，不利于项目有效实施。项目组建议在今后工作中，市民政局应根据绩效目标申报要求，在进行项目申报时要对项目的整体目标进行分解和细化，梳理出项目的绩效指标，为项目提供一个客观的评价标准，便于对项目绩效进行客观地讨论、监督和衡量。