

财政绩效评价报告

项目名称：2014-2016 年度东莞市居家养老服务实施经费

受委托单位：东莞职业技术学院

绩效评价报告编号：东职（2017）（绩评）字第 01 号

提交绩效评价报告日期：2017 年 8 月

摘 要

2014-2016 年度东莞市居家养老服务实施经费项目纳入 2017 年度财政支出第三方重点评价范围。受东莞市财政局的委托，东莞职业技术学院于 2017 年 5 月至 7 月，组织专业力量对该项目进行了绩效评价，评价结果为 80 分，绩效等次为良。

根据《东莞市居家养老服务实施方案(试行)》(东府办[2010]72 号)，针对具有东莞户籍、年满 60 周岁以上(含 60 周岁)且符合居家养老服务方案的老人，可在户籍所在地或常住地按不同条件享受无偿、低偿、有偿等居家养老服务。截至 2016 年底，全市 32 个镇街已经有 593 个社区(村)开展了居家养老服务，村、社区的居家养老服务覆盖率达到 100%，全市享受居家养老服务老人达到 17492 人。2014-2016 年度市财政预算安排 10478.53 万元，实际支出 10059.54 万元，预算执行率为 96.00%。

该项目存在的主要问题有：1、服务对象界定标准不够明确合理，部分镇街审核不严；2、未有效地开展专业需求评估与分析，难以有效把握老人实际服务需求；3、居家养老服务内容不够全面，时间未达标，专业性不足；4、居家养老服务工作缺乏有效监管，没有统一的服务指引；5、部分居家养老服务合同管理不够完善；6、部分自主运营的社区资金未独立核算。

为此，我们给出以下意见：1、确立科学的服务对象界定标准；2、完善居家养老需求评估机制，提高服务针对性；3、强化

居家养老服务的监督与考核；4、提高居家养老服务队伍建设，实行信息化管理；5、完善居家养老服务合同管理；6、推广先进镇街工作经验，提高居家养老整体服务水平。

目 录

一、项目基本情况	- 4 -
(一) 项目概况	- 4 -
(二) 绩效目标设定	- 5 -
1、绩效总目标	- 5 -
2、阶段性目标	- 5 -
(三) 项目资金使用情况	- 5 -
二、绩效评价结果	- 6 -
(一) 评价结论	- 6 -
(二) 主要绩效目标完成情况	- 6 -
1、产出目标完成情况	- 6 -
2、效果目标实现情况	- 7 -
三、项目绩效管理问题与建议	- 9 -
(一) 项目绩效管理存在的问题	- 9 -
1、服务对象界定标准不够明确合理，部分镇街审核不严	- 9 -
2、未有效地开展专业需求评估与分析，难以有效把握老人实际服务需求	- 11 -
3、居家养老服务内容不够全面，时间未达标，专业性不足	- 11 -
4、居家养老服务工作监管有待加强	- 13 -
5、部分居家养老服务合同管理不够完善	- 14 -
6、部分自主运营的社区资金未独立核算	- 15 -
(二) 项目绩效管理的建议	- 15 -
1、确立科学的服务对象界定标准	- 15 -
2、完善居家养老需求评估机制，提高服务针对性	- 16 -
3、强化居家养老服务的监督与考核	- 17 -
4、提高居家养老服务队伍建设，实行信息化管理	- 17 -
5、完善居家养老服务合同管理	- 18 -
6、推广先进镇街工作经验，提高居家养老整体服务水平	- 19 -

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）、《印发关于全面推进预算绩效管理工作意见的通知》（东府办〔2014〕49号）的有关要求，2014-2016年度东莞市居家养老服务实施经费项目纳入2017年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受东莞市财政局的委托，我方于2017年5月至7月，组织专业力量对该项目进行了绩效评价，评价结果为80分，绩效等次为良。有关情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

根据《关于印发〈东莞市居家养老服务实施方案（试行）〉的通知》（东府办〔2010〕72号），具有东莞户籍、年满60周岁的老人按不同条件可无偿、低偿、有偿享受居家养老服务。服务内容包括：生活照料、家政服务、康复服务、日托服务、心理咨询、精神慰藉、临终关怀等。其中享受无偿服务的老人可以享受30小时/人·月的服务时间，享受低偿服务的老人可以享受20小时/人·月的服务时间。居家养老服务补助经费根据社区（村）实际发生服务老人数量，由市、镇两级财政负担。东莞市民政局是本项目的主管部门，镇街社会事务办负责具体组织实施居家养老服务工作，社区（村）负责具体协调居家养老服务工作。

（二）绩效目标设定

1、绩效总目标

为东莞市符合条件的老年人提供居家养老服务，满足老年人日益增长的养老需求，让全市老年人老有所依，老有所养。

2、阶段性目标

2014 年，计划新增 50 个居家养老服务点，使社区服务覆盖率达到 90%，农村服务覆盖率达到 50%，享受居家养老服务政府补助的无偿老人达 2000 人，低偿服务老人达 10000 人；2015 年，计划全市新增 80 个居家养老服务点，使全市有居家养老服务需求的社区和村达到 516 个，享受居家养老服务政府补助的老人达 13000 人左右；2016 年计划全市开展居家养老服务的社区和村达到 100%，享受居家养老服务政府补助的老人达 17500 人左右。

（三）项目资金使用情况

2014-2016 年度市财政预算安排 10478.53 万元，实际支出 10059.54 万元，预算执行率为 96.00%。其中：2014 年预算安排 3040 万元，实际支出 2412.03 万元，年度预算执行率为 79.34 %；2015 年预算安排 3239.51 万元，实际支出 3675.86 万元，年度预算执行率为 113.47%；2016 年预算安排 4199.02 万元，实际支出 3971.65 万元，年度预算执行率为 94.59 %。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

经综合评价，2014-2016 年度东莞市居家养老服务实施经费项目的评价结果为 80 分，绩效等次为良（评分表见附件）。该项目申报基本规范，绩效目标较明确，指标细化，资金落实到位，居家养老服务覆盖率提前完成预期目标，项目的实施一定程度提升了老年人生活水平。扣分的原因主要是：服务对象界定不够合理，筛选标准不够明确；需求评估不够科学；服务内容较为单一，服务质量和专业性有待提高；服务工作监管有待进一步加强等。

（二）主要绩效目标完成情况

1、产出目标完成情况

该项目预期产出目标大部分完成。主要体现在：

（1）完成预期数量目标。截至 2016 年底，全市 32 个镇街已经有 593 个社区（村）开展了居家养老服务，有居家养老服务需求的社区（村）覆盖率达到 100%，全市享受居家养老服务老人达到 17492 人，其中低偿服务的人数为 16023 人，无偿服务的人数为 1460 人，有偿服务的人数为 9 人，服务人数实际完成率为 100%。但是，各镇街服务人数不均衡，服务人数超过 1000 人的镇街有 3 个，分别是中堂（1688 人）、寮步（1404 人）、常平（1233 人），服务人数少于 200 人的镇街有 6 个，分别是樟木

头（13人）、大岭山（100人）、莞城（147人）、石龙（160人）、桥头（175人）、凤岗（176人）。

（2）服务质量有待提高。根据实地调研并查阅相关资料，我们发现居家养老项目提供的服务内容比较单一，大多数为家政服务，较少涉及到其他服务内容如生活照料、康复护理、心理咨询等。大部分镇街记录的服务时间达到政策要求，但问卷调查反映，有45.78%老人表示接受服务时间不足。另外，护工接受培训较少，专业素质不高，服务专业性不强，影响了居家养老服务质量。

（3）预算执行率较高。2014-2016年度市财政预算安排10478.53万元，实际支出10059.54万元，预算执行率为96.00%，预算执行率较高。

2、效果目标实现情况

该项目预期效果目标部分实现。主要体现在：

（1）东莞市居家养老工作先行先试，发展速度较快，起到了一定的示范作用

东莞市按照“试点先行、逐步推进”的原则，2006年8月，莞城北隅社区和石龙中山东社区率先启动居家养老服务试点。截至2016年底，全市实现了有居家养老服务需求的村、社区居家养老服务100%全覆盖。发展了由社工机构运营和社区自主运营

两种模式，其中由社工机构运营的站点占 84.4%。2014-2016 年，惠州市、中山市、广州市、韶关市以及一些其他省市的民政部门先后到东莞调研，交流学习居家养老服务工作经验。

（2）一定程度提升老年人生活水平，同时促进了农村大龄富余劳动力就业

通过居家养老方式，有效缓解了社会养老压力，我市老年人的社会养老需求得到部分满足，改善了空巢老人无人照顾的情况，一定程度提升了老年人的生活水平，促进了社会稳定和谐。另外，居家养老服务的大部分护工为东莞本地“4050”农村妇女，这不仅有利于护工与老人言语沟通以及相互间信任的建立，也在一定程度上解决了本社区（村）大龄妇女的就业问题。经统计，2016 年底，聘用居家养老护工总人数 2395 人，其中本地户籍“4050”人员 1950 人，占总数的 81.42%。

（3）部分镇街开展特色居家养老服务，取得较好效果

石龙镇开展“医惠银铃”长者送医服务计划，为居家养老服务对象提供上门诊疗服务，让患病长者能得到便利的医疗服务；横沥镇录制老人革命故事，制作“有声明信片”，丰富老人文娱生活，还与商家合作，开展“公益良仓”义卖活动，所得善款用于居家养老服务；东城社区通过平台众筹资金开展居家安全改造工程，为老人提供安全的居家环境；东坑镇开展空巢老人用上安全电服务。

（4）居家养老服务与老人服务需求对接不够精准，不能满足老人多样化的养老需求

居家养老服务需求评估不够科学和深入，难以为老人提供精准化、专业化的服务。目前大部分社区的居家养老服务内容还是以家政服务为主，较少开展康复护理、医疗保健、心理咨询等服务内容，也未能针对老人生活自理能力提供有区别的服务，无偿服务对象和低偿服务对象仅在服务时间上有差别，而服务内容同质化，不能很好地满足老人多样化的养老需求。

三、项目绩效管理问题与建议

（一）项目绩效管理存在的问题

1、服务对象界定标准不够明确合理，部分镇街审核不严

（1） 居家养老服务对象界定标准不够明确合理，各镇街审核尺度不一

服务对象的界定标准不够合理。现行的东莞市居家养老服务实施方案对低偿服务对象的界定条件为“年满 80 周岁的独居或仅与残疾子女生活的老人”，主要以年龄和独居进行划定，未考虑到老人的生活自理程度和家庭经济状况，不够合理。实际上有些老人年满 80 周岁但身体硬朗、行动麻利，日常生活都能自理，或者老人家庭经济状况较好，可以自己请护工或保姆照料，对政府提供的居家养老服务需求程度相对较低。但有些老人虽然未

80 周岁但行动不便，生活部分或完全不能自理，而且家庭经济状况不好自己请不起护工或保姆照料的，更需要接受居家养老服务。另外，在现场调研中，我们发现存在原本与老人合住的子女特意搬离，以使老人符合独居条件的现象；还有一名护工服务了自己的公婆。可见，目前的服务对象界定标准不够合理，不能很好地筛选出服务需求最迫切的老人，同时还可能造成上述不良的社会效应。

服务对象的筛选标准不够明确，各镇街审核尺度把握不一。实施方案对“生活不能自理或部分不能自理”以及“独居”的概念缺少清晰明确的说明，也缺少相应的评估指引，各镇街对有关概念理解不一，审核尺度也是不同。现场调研发现，有的镇街对“独居”的认定较严格，认为老人与子女居住距离较远才算“独居”；有的镇街对“独居”的认定较宽松，认为老人与子女只要分开住都算“独居”，不考虑距离远近，包括住在隔壁或街道对面，或者住同一栋楼但在不同门口出入；甚至个别镇街认为老人与子女住同一栋楼在同一门口出入的也算“独居”。

（2） 部分镇街对服务对象审核不严，政策实施公平性不足

如石龙镇有些老人的审核资料上显示未达到要求的年龄却被列入服务对象，还有些老人的审核资料上记录的居住状态是“与老伴同住”、“与他人同住”却作为“独居”列入服务对象；

横沥镇有老人评估报告结论是“生活基本能自理”，审批表上选的类型却是“分散供养的生活不能自理或部分不能自理的‘三无’老人”；寮步镇有部分80周岁以上同住的夫妻被列为低偿服务对象，不符合独居的要求，其中有4户同住的夫妻至今一直作为两个服务对象享受低偿服务，有21户同住的夫妻直至2016年12月31日才剔除一方，但仍留下另一方继续享受低偿服务，还有25户同住的夫妻一直作为一个服务对象享受低偿服务。

2、未有效地开展专业需求评估与分析，难以有效把握老人实际服务需求

目前，各镇街都是由社工或村委会民政干部通过入户访谈的方式对老人进行服务需求评估，评估项目有社会交际生活能力评定、日常生活活动能力评定、健康状况与疾病处理评定，老人自述服务项目等。由于没有专业医疗人员进行健康状况和生活自理能力的需求评估，这种简单询问的方式主观性较强，不能够科学合理地评估出老人的实际身体状况等，难以全面把握老人的服务需求，也就难以有针对性地制定适合该老人的服务方案。

3、居家养老服务内容不够全面，时间未达标，专业性不足

（1） 服务内容不够全面，实际服务时间未达标

一是服务内容不够全面。通过现场走访和调查，我们发现目

前居家养老服务仍以家政服务为主，较少地提供生活照料、医疗康复、心理咨询等其他服务，自主运营的社区提供的服务内容基本为家政服务，护工工作主要是打扫卫生，有时与老人聊天或者帮忙买东西，社工机构运营的社区相对服务内容多一些，但还是未能如合同约定的提供全面服务，如东城街道的社工机构没有提供合同约定的身体健康服务和心理健康服务，直到 2017 年才配备了康复师；中堂镇的社工机构没有提供合同约定的安全援助服务和法律援助服务。

二是实际服务时间未达标。部分镇街服务记录显示，服务时间不符合政策要求，如寮步镇石步村实际低偿服务时间大约为 12 小时/月，横沥镇实际无偿和低偿服务时间大约为 24-28 小时/月和 16-18 小时/月，未达到政策要求的无偿 30 小时/月和低偿 20 小时/月。调查问卷结果显示，有 34.94%老人反映护工每次服务时间在半个小时至 1 小时；有 10.84 %老人反映护工一般打扫半个小时就离开。

（2） 护工专业素质不高，接受培训较少，服务专业性不强

护工普遍反映没有接受定期的培训，医疗护理、康复保健等专业培训很少，大多数护工都没有养老护理员、家政服务员等专业资格证书，持证上岗率偏低，经统计，2014-2016 年全市平均护工持证上岗率分别为 17.81%、13.76%、14.41%。各镇街在招聘护工时优先选聘具有东莞户籍的失业人员和农村富余劳动力

人员，尤其是“4050”人员，没有专业服务技能上的要求，招聘门槛较低。护工大多数学历不高，年龄偏大，个别护工已经超过60岁。护工整体专业素质不高，很难提供康复护理、医疗保健、居家安全和精神慰藉等专业化的服务。同时，由于护工工资整体水平偏低，专职护工大约1800-2000元/月，持证的护工与无证的护工工资没有差别，护工本人没有考取证书的积极性。

4、居家养老服务工作监管有待加强

（1）居家养老服务合同未明确服务标准、监管职责和流程

自主运营的社区与每位接受服务的老人及护工签订的服务协议书只是粗略地规定了三方的权利和义务，没有明确约定每位老人接受的服务内容、服务时间；协议书约定老人应“正确评价服务人员工作和服务质量”却没有写明服务内容的具体考核标准；对服务人员也只是“态度和蔼、耐心、细致、热情，服务规范”等抽象的服务要求；协议书中也没有明确社区（村）委会的监管职责。

部分社工机构与镇街社会事务办订立的居家养老服务合同虽然对服务内容、服务要求和考核管理等有所约定，但并不完善，如服务要求规定社工机构要“用心服务、耐心照顾，做好居家养老服务工作”，“遵守职业操守及居家养老服务管理制度”却没有约定具体量化的服务标准和规范；又如考核管理和责任划分部分

规定“由镇街社会事务办对社工机构进行考核评估，各社区协助镇街社会事务办开展监督管理工作”，却没有约定考核、监管的具体工作流程，可操作性不强。

（2）对护工服务的监管有待进一步规范

部分自主运营的社区对护工服务的日常监管无具体记录，仅有护工签到表，且未记录服务时间或服务内容，没有检查人员签名，有的甚至没有护工本人的签名。部分社工机构对护工的监管也不够规范，如负责横沥镇的隔坑社工和负责东城街道的鹏星社工在检查表中记录了有些护工存在查岗时不在、早退、工作不积极、服务态度冷淡等情况及相应处理决定，但没有后续整改情况的记录。

5、部分居家养老服务合同管理不够完善

部分社工机构与镇街签订的服务合同管理不够完善，影响了服务工作的持续开展。如部分服务合同的期限只有一年，社工机构反映每年进行一次招投标，他们要花较长的时间做准备，而且存在更换机构的可能，影响服务工作的开展与衔接；还有的服务合同限定了服务人数，没有考虑到期间有新的老人符合条件加入或者老人去世、搬去和子女同住退出服务的情况，如在东坑镇问卷调查时，有老人反映即使有新的老人达到了审批条件，但社区因为合同中服务人数固定也不会将其列入服务对象。

6、部分自主运营的社区资金未独立核算

部分自主运营的社区存在资金使用及核算不规范现象，如大岭山镇的颜屋社区，居家养老服务资金未进行专账管理，未能清晰反映资金的使用情况，容易导致被其他项目挤占；又如石龙镇从2015年才对居家养老经费开始专账管理。

（二）项目绩效管理的建议

1、确立科学的服务对象界定标准

服务对象的界定标准应当根据老人的失能程度（生活自理能力）和经济困难程度两个方面进行综合界定。扩大对全失能且其家庭经济相对困难的老年人提供无偿服务。制定对失能程度及经济困难的界定指引，避免各镇（街）对同种情况审核尺度不一致。对老人失能程度的评估应由专业社会工作者上门探访，专业康复师评估失能程度，可引进身体状况测评系统对老人的失能状况做出科学评测。对老人经济困难程度的判断需要建立老年人经济状况调查制度，可以依托目前低保家庭经济收入核对信息系统，在此基础上加以完善，作为提供无偿、低偿或有偿服务的依据之一。

建议删除目前实施方案中关于无偿和低偿服务对象条件中的“独居”要求，使失能或经济困难等真正有服务需求的老人获得居家养老服务，同时鼓励子女履行对老人的赡养义务。如《江

《江苏省养老服务条例》第十六条规定“老年人养老以居家为基础，家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住。”

参考厦门居家养老服务对象标准，结合东莞实际，可考虑根据经济状况、残疾状况、失能状况，以及年龄状况等条件，对现行的居家养老服务对象进行调整。

2、完善居家养老需求评估机制，提高服务针对性

完善居家养老服务需求评估准则，鼓励专业机构对养老服务需求进行调查，真正掌握服务对象的实际需求。全面建立科学合理、运转高效的长效评估机制，实现养老服务评估科学化、常态化和专业化。制定科学合理的居家养老需求评估表，内容包括老人的年龄、子女情况、月收入、住房条件、身体状况等。制定评估表参数项目，具体内容包含生活自理能力、认知能力、情绪行为、视觉能力、社会生活环境和重大疾病等。由专业的评估员撰写评估报告，评估打分并总结。

对于服务需求不同的服务对象，应在服务内容和服务标准有所区别，避免服务同质化。如对身体失能的老人，服务应侧重家政服务、日间照料、康复服务等方面；对分散供养的“三无老人”和优抚孤老等老人，还应注重精神慰藉的服务。服务时数可考虑以老年人失能程度来决定，失能程度较高的老人服务需求时数相

应较多，目前全国居家养老低偿服务对象的服务时数一般为每月15小时，为无偿服务对象服务时数的一半。

3、强化居家养老服务的监督与考核

自主运营的社区应建立服务质量监管制度，内容应包含具体服务标准和监管工作流程等。居（村）委会应履行监督职责，做好日常监管的工作记录。工作记录应当规范，记录服务时间和服务内容，并由检查人员和护工本人签名。

社工机构承接的居家养老服务点应建立完善服务标准，根据量化标准对护工进行考核。绩效考核标准可包括参加培训、持证、参加例会、平日监督、服务老人的满意度评价等内容，确立优、良、中、差等级，在薪资待遇方面有所区分。对绩效考核优良的护工给予适当奖励，对被投诉等表现差的护工要求整改，根据整改情况对其薪资待遇做相应处理。

市民政局与镇（街）社会事务办应定期开展居家养老服务监督检查工作，了解基层工作开展情况，对工作不到位、管理不规范的现象及时发现并落实整改。

4、提高居家养老服务队伍建设，实行信息化管理

（1）加强居家养老服务队伍建设，提高服务的专业水平
加强护工队伍的专业培训，保证岗前培训率和提高持证上岗

率。养老服务人员岗前培训率应达到 100%，逐步提高养老护理员持证比例。持续开展养老护理员职业培训工作，鼓励居家社区养老服务从业人员参加技能培训，对符合条件的给予职业培训补贴，并在薪资方面有所体现。社工机构或居（村）委会应当对护工进行定期的专业培训，培训内容应包括服务技能培训，可邀请医生等专业人士对护工进行培训。另外，社工队伍的专业水平也在很大程度上影响了服务工作质量，鼓励有条件的社工机构配备营养师、护理师或康复师，以提供更加专业化的服务。

（2）提高信息化管理水平，探索“居家智慧养老”模式

建立服务对象的电子信息档案，便于社工、康复师和医疗机构了解老人情况并及时提供服务；尝试开发居家养老服务的手机 APP，可对护工的工作地点推行实时定位，要求护工通过手机每日服务签到、上传服务照片；建设居家养老服务信息平台，可参考上海、太仓等市县相关经验，建设“居家智慧养老”服务平台，包含居家养老服务系统、紧急援助系统、独居老人主动关爱系统、老年人健康档案管理系统等内容。

5、完善居家养老服务合同管理

建议适当延长社工机构服务合同期限，可考虑调整为 2-3 年，这样对社工机构提供服务的时间有一定保障，有利于服务的持续开展；科学预计服务老人数量规模，合同中的服务人数不应

固化，应规定可根据实际情况进行调整；合同应明确服务规范和考核标准，对护工服务人数比例、服务时长、服务内容、工作考核等作出具体规定。

6、推广先进镇街工作经验，提高居家养老整体服务水平

加强居家养老服务工作宣传，推广先进镇街工作经验，提高全市居家养老整体服务水平，鼓励镇街根据自身实际情况拓展服务内容，更好地满足我市老人的养老需求。例如，有条件的镇街可借鉴石龙镇打造多元化长者服务中心的做法，在失能、半失能老年人较集中的区域，建立老年人日托照料中心。又如，各镇街可借鉴横沥镇隔坑社区的做法，充分整合社会资源，积极与爱心企业合作，筹集善款为老人提供多方面服务等等。

附件：2014-2016 年东莞市居家养老服务经费绩效评价指标表

项目负责人签字：

受委托机构公章

