

广州市天河区财政局

关于 2020 年度“天河区老人院购买服务和运营经费”项目绩效运行监控的意见

区民政局：

根据《天河区 2020 年全面实施预算绩效管理工作方案》的要求，2020 年 7 月至 8 月期间，我局组织有关专家采用书面评审、现场评价等方式对 2020 年度 1—6 月广州市天河区民政局（以下简称“区民政局”）实施“天河区老人院购买服务和运营经费”项目绩效运行监控。

一、项目基本情况

（一）项目背景。

为推动天河区老龄事业发展，为老年人提供良好的安度晚年的场所，将天河区老人院打造成一所群众满意、政府放心的广东省五星级养老机构，根据中央、省、市关于公办养老机构建设运营的最新文件精神 and 前期调研结果，按照九届 62 次区政府常务会议要求，制定《天河区老人院“公建民营”方案》（穗天民〔2018〕171 号），设立“天河区老人院购买服务和运营经费”项目。

根据《天河区老人院“公建民营”方案》，天河区老人院运营通过购买服务方式引入专业机构进驻提供服务，服务期限一次

招标 10 年，合同 1 年 1 签。经过招标，中标机构为上海佰仁健康产业有限公司，合同签署时间为 2019 年 2 月。根据合同条款，上海佰仁健康产业有限公司承接天河区老人院的运营服务，具体服务内容包含两大方面：一方面，为入住老人提供以下内容的服务：个人生活照料服务、膳食服务、环境卫生服务、休闲娱乐服务、洗衣服务、安全保护服务、通讯服务、心理（精神）支持服务、老年护理服务、医疗保健服务、委托服务等；另一方面，为确保天河区老人院正常运营需要的场地维护、资产管理、物业管理等各方面服务。

（二）资金安排与支出情况。

2020 年天河区民政局申请“天河区老人院购买服务和运营经费”1000 万元，区财政局批复 716 万元。根据项目入库申请表，项目经费主要用于：购买服务和运营经费（支付上海佰仁健康产业有限公司服务费）、评估费、审计服务费、水费、电费、空气治理费等，每项支出明细没有列明具体支出数额。2020 年项目年初预算为 716 万元，该费用作为天河区民政局年度预算指标，视为到位资金，预算到位率 100%。

截止 2020 年 6 月底，项目只支出天河区老人院 1-5 月水电费 36.63 万元，该资金由天河区民政局支付给供电局。资金支出符合使用范围，支付标准符合要求，财务资料真实完整，未出现虚列、截留、挤占、挪用、超标等问题。资金实际支出率为 5.12%。

截止 2020 年 6 月底，项目预算调整额为 0 万元，预算调整率为 0%。

（三）绩效目标设置和执行情况。

根据项目入库申请表，2020 年项目绩效目标是：运营养老床位 500 张，为长者提供的服务达到行业标准；出具运营中期评估报告、运营年度评估报告、财务审计报告；满足天河区老人院 2020 年能源消耗（燃气费除外）开支；聘请专业公司对室内空气污染进行治理，为长者提供安全居住环境；保障天河区老人院的正常运营。

从表 1 可以看出，截止 2020 年 6 月底，天河区老人院购买服务和运营项目在绩效目标实现情况为：一是在院老人数 136 人，由于年初没有制定指标值，无法判断是否完成；二是服务内容涵盖个人生活照料服务、膳食服务、环境卫生服务、休闲娱乐服务、洗衣服务、安全保护服务等方面，缺少心理（精神）支持服务；三是 2020 年上半年因受新冠肺炎疫情影响，新增床位工作尚未开展，床位仍然为 200 张；四是运营中期评估计划 2020 年 10 月开展；五是在室内空气污染进行治理方面，计划新增 300 张床位，待所有家具、家电、软装等完成后，再开展空气治理。六是老人院处于正常运行状况中。

表 1 天河区老人院购买服务和运营项目绩效实现情况

序号	指标名称	预期值	完成值 (截止 2020 年 6 月底)	是否完成
----	------	-----	-------------------------	------

1	在院老人数	无	136 人	无法判断
2	服务内容	个人生活照料服务、膳食服务、环境卫生服务、休闲娱乐服务、洗衣服务、安全保护服务、通讯服务、心理(精神)支持服务、老年护理服务、医疗保健服务	个人生活照料服务、膳食服务、环境卫生服务、休闲娱乐服务、洗衣服务、安全保护服务、通讯服务、老年护理服务、医疗保健服务	缺少心理(精神)支持服务
3	运营养老床位数	到 2020 年底增加床位 300 张, 合计床位 500 张	200 张	上半年受新冠肺炎疫情, 此项工作尚未开展
4	运营中期评估报告	2020 年 10 月份完成中期评估报告 1 份	0	未开展
5	室内空气污染治理	新增 300 张床位, 以及所有家具、家电、软装等到位后, 开展空气治理, 空气治理达标。	未开展空气治理	未开展
6	老人院运行状况	正常运行	正常运行	完成

二、项目阶段实施情况

(一) 管理制度健全性。

上海佰仁健康产业有限公司制定《广州市天河区老人院运营管理标准化手册》，涵盖组织架构、职责分工、行政管理制度、后勤管理制度、餐饮管理制度、医生管理制度、护士管理制度、康复保健制度、护理管理制度、财务管理制度、应急预案等内容，管理制度具有健全性。

(二) 制度执行有效性。

一是上海佰仁健康产业有限公司基本上能够按照合同条款要求开展天河区老人院运营，提供相应服务；二是上海佰仁健康产业有限公司执行《广州市天河区老人院运营管理标准化手册》的相关要求；三是天河区老人院运营和服务日常记录较为完善；四是上海佰仁健康产业有限公司对天河区老人院的人员配置总数、人员资质符合合同要求，但是，尚未配置康复医生、康复治疗师（见表2）。

表2 上海佰仁健康产业有限公司对天河区老人院的人力资源配置

序号	人员类别	姓名、资质、任职
1	行政人员：院长、副院长、行政管理人员、文员	①周冉：大学本科；院长。 ②陈周娣：成人教育本科；院长助理。 ③许琳琳：大学专科；行政内勤。 ④陆元春：消防设施操作员中级、电梯安全管理员证；后勤主任。 ⑤罗紫霞：大学本科；行政文员； ⑥余泳：大学本科；初级会计师、中级经济师；会计。 ⑦朱晓宏：机动人员
2	医务人员：医生及护士	①李建通：内科副主任医师；医务主任。 ②王桂丹：预防保健医师；医生。 ③陈思宗：全科医师；医生。 ④李艳珍：护师；护士。 ⑤王倩倩：护士；护士。 ⑥陈甜甜：护士；护士。
3	社会工作者	①卢舒慧：助理社工师；社工主管。 ②吴晓明：助理社工师；社工。 ③孟凡博：助理社工师；客服主任。 ④张惠庄：客服助理。
4	康复人员：康复医生、康复治疗师	

5	养老护理员	①刘思敏：护士；护理主任。 ②黄希：护士；护理副主任。 ③养老护理员，总人数 31 人，持证 21 人。
6	后勤保障人员：仓管、保洁、保卫等	①宁新华：仓管员。 ②杨彦杰、刘亮：低压电工证；水电工 2 人。 ③谢桂芬：中式烹调师中级；厨师长。 ④王志权：中式烹调师中级；厨师。 ⑤周国锋：中式面点师高级；面点师。 ⑥江芹、雷四珍、张艳英、杨乾容：厨工 4 人 ⑦保洁、保卫、绿化：汇洋物业共 13 人。
合计		74 人

（三）项目质量可控性。

一是上海佰仁健康产业有限公司基本上能够按照合同规定的服务质量标准、《广州市天河区老人院运营管理标准化手册》里面的质量标准提供服务。二是天河区民政局开展检查监督。2020 年上半年天河区民政局对天河区老人院运营方开展多次检查，内容涉及疫情防控、食品安全、消防安全等内容；针对老人院在院务管理、消防安全、疫情防控、伙食、护理等方面存在问题，天河区民政局向上海佰仁健康产业有限公司有针对性发出《关于天河区老人院运营存在问题及整改要求的函》等文件，要求进行整改。三是聘请第三方机构进行质量监管。天河区民政局于 2020 年 4 月聘请第三方机构广州市社会福利与养老服务协会，制定天河区老人院运营服务项目评估指标体系，于 2020 年 5 月-6 月对天河区老人院运营方开展了全面评估，内容涵盖膳食服务

和食品安全、院务管理、生活护理服务、医养结合服务、社工服务和满意度调查、设施设备和消防安全等方面。总体而言，项目监管到位，监管有力，服务质量有保障。

三、存在问题

（一）绩效指标设置不完整，未有效实现预期绩效目标。

项目单位没有填报绩效目标申报表，绩效指标体现在项目入库申请表中。虽然根据项目实际开展工作，在项目入库申请表中填写部分指标，但是绩效指标不够完整：一是产出指标不完整，只是设置“运营养老床位”指标，没有设置“在院老人数”这一关键性指标；二是效果指标设置不完善，没有设置服务对象满意度、投诉次数等指标。因受新冠肺炎疫情影响，截止 2020 年 6 月底，项目部分指标尚未没有完成，例如，新增床位工作尚未开展，床位仍然为 200 张。

（二）项目预算不够详细，预算支付进度非常缓慢。

项目经费主要用于购买服务和运营经费、评估费、审计服务费、水费、电费、空气治理费等，每项支出均没有进行测算，没有列出具体支出数额。从预算支付情况看，2020 年预算资金 716 万元，截止 2020 年 6 月底实际支出 36.63 万元，资金实际支出率仅为 5.12%，因受到新冠肺炎疫情影响，预算支付进度非常缓慢。

（三）项目实施过程存在不足，需加强项目精细化管理。

项目实施过程存在的不足表现为三个方面：一是从人员配置看，根据合同要求，根据实际需要配备康复医生和康复治疗师，但承接机构没有配备康复医生和康复治疗师，也没有说明原因；二是没有向入住老人提供心理（精神）支持服务；三是承接机构未提供选择性养老服务内容及收费标准，未对选择性养老服务收费进行明确的规定并公示。

四、改进建议

（一）完善项目绩效指标，提高项目实际效果。

天河区民政局应与承接机构共同研究，根据项目目的、项目内容、项目实际运作情况，设置完整的绩效指标，根据绩效指标指引，开展项目各项工作，提高项目实际效果。一方面，设置完整的产出指标。产出指标主要侧重项目的事实方面，即承接机构开展哪些主要工作，工作开展得如何，具体包括在院老人数、服务内容、运营养老床位数、服务质量、服务及时性等；另一方面，设置合理的效果指标。效果指标是指承接机构所开展的工作对服务对象所产生的实际效果，具体包括老人院运行状况、生活照料服务满意度、膳食服务满意度、医疗保健服务满意度、服务对象/家属投诉次数、上级表扬/媒体正面报道等（见表3）。在项目开展过程中，天河区民政局、承接机构应定期收集、汇总和统计各项绩效指标的数据，对各项指标实现程度进行监控，针对不足进行改进，确保各项绩效指标得以完成。2020年下半年应加紧

开展新增床位工作，保障年底床位达到 500 张；在新增床位和家具、家电、软装等到位后开展空气治理，确保老人院空气治理达标。

表 3 天河区老人院购买服务和运营项目绩效指标体系

绩效指标类型	指标名称	预期值
产出指标	在院老人数	根据实际情况确定当年在院老人数量
	服务内容	根据合同条款确定服务内容
	运营养老床位数	根据预定规划和计划确定当年运营养老床位数
	服务质量	服务质量要符合合同条款要求，以及相关标准要求
	服务及时性	根据不同老人的需要，在规定时间内内容提供相应服务
效果指标	老人院运行状况	正常运行
	生活照料服务满意度	满意度应由独立的第三方开展，确保数据客观真实性。满意度 $\geq 90\%$ 。
	膳食服务满意度	满意度应由独立的第三方开展，确保数据客观真实性。满意度 $\geq 90\%$ 。
	医疗保健服务满意度	满意度应由独立的第三方开展，确保数据客观真实性。满意度 $\geq 90\%$ 。
	服务对象/家属投诉次数	每年投诉次数 ≤ 30 次。
	上级表扬/媒体正面报道	

（二）项目预算支出应当细化，加快预算支付进度。

项目预算细化是预算编制的基本要求之一。天河区民政局应

根据项目实际情况、每项支出的数量、计费标准等，准确测算项目经费，以及每项支出的具体数额。对于购买服务和运营经费、评估费、审计服务费、水费、电费等，应当进行测算，列出具体数额。针对 2020 年上半年预算支出非常缓慢的情况，在下半年应积极开展各项工作，合理安排预算支出，为项目有效开展提供资金保障。

（三）实施精细化管理，改进和规范项目实施过程。

项目能否达到预期效果，与实施过程中密切相关。针对项目实施过程存在的不足，建议实施精细化过程管理，做好如下三方面工作：一是承接机构应根据合同要求，配齐相关人员，人员资质应达到相应的标准。承接机构应根据在院老人需要，配备康复医生和康复治疗师；二是在服务内容方面，承接机构应开展需求调研，根据在院老人的实际需要，尤其是个性化需要，提供有针对性的服务，包括生活照料服务、膳食服务、环境卫生服务、休闲娱乐服务、通讯服务、老年护理服务、医疗保健服务、心理健康服务等；三是承接机构如果提供选择性养老服务，则应该对选择性养老服务内容、收费标准等做出具体规定，明确划分基本养老服务收费与选择性养老服务的界限，不得将基本养老服务纳入选择性养老服务中进行重复性收费，并对选择性养老服务收费进行公示。

请区民政局根据实际情况抓紧整改，在收到本意见之日起30日内将整改情况报告和相关佐证材料报送我局(财政监督科)。



(联系人：石家文；联系电话：85535977)

公开方式：免于公开

抄送：区审计局。

发：本局预算科、城建社保科。