

济宁高新区老年人高龄补贴金发放 政策绩效评价报告

委托单位：济宁高新区财政金融局

主管部门：济宁高新区发展软环境保障局（城乡统筹发展局）

评价机构：山东长恒信会计师事务所有限公司

2022 年 10 月

目录

摘要	- 1 -
一、政策概况	- 2 -
(一) 政策制定背景、设立依据、意义和作用	- 2 -
(二) 政策内容	- 3 -
(三) 与任城区政策比较分析	- 4 -
(四) 政策绩效	- 5 -
二、政策实施情况	- 5 -
(一) 资金来源、使用情况	- 5 -
(二) 政策组织架构	- 5 -
(三) 政策执行情况	- 6 -
三、评价绩效评价	- 6 -
(一) 评价方式、方法	- 6 -
(二) 评价程序	- 7 -
(三) 指标体系	- 9 -
(四) 评价分析	- 9 -
四、问题与建议	- 14 -

摘 要

我们接受委托，于 2022 年 10 月 1 日至 2022 年 10 月 30 日对济宁高新区发展软环境保障局执行的“济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策”开展绩效评价工作。工作组根据修改完善的工作方案开展本次评价，经过资料收集、分析、访谈、社会调查等必要的程序，采用合理的评价方法，形成本评价报告。

评价组根据指标评价体系对济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策进行评价，最终得分结果为 84 分，绩效评级为良。其中，政策制定类指标权重分为 35 分，最终得分 30 分，得分率为 85.71%；政策实施类指标权重分为 30 分，最终得分 30 分，得分率为 100.00%；政策效果类指标得分为 35 分，最终得分 24 分，得分率为 68.57%。

正文部分

一、政策概况

（一）政策制定背景、设立依据、意义和作用

1.制定背景及设立依据

截至 2008 年底，中国老年人口已增至 1.69 亿，占总人口的 12.79%，且正以年均近 1000 万的增幅“跑步前进”。到 2020 年，中国老年人口达到 2.64 亿，老龄化水平达到 18%；预计到 2050 年进入重度老龄化阶段，届时中国老年人口达到 4.37 亿，占总人口 30%以上，每三四个人中就有一个老人。

据中国老龄办测算，全国 80 岁以上老人正在超高速增长，约为老年人口增速的 2 倍，预计到 2050 年 5 个老年人中就有 1 个是 80 岁以上老人。全国各地除青海、新疆、西藏等地外，均已进入老龄化社会。

建立 80 周岁以上老人普惠型高龄津贴制度是贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》、《山东省基本公共服务标准（2021 年版）》（鲁发改社会〔2021〕980 号）及国家、省有关文件的具体体现，是应对人口老龄化的一项长期战略任务。

《中华人民共和国老年人权益保障法》第一章第四条：国家和社会应当采取措施，健全保障老年人权益的保障制度，逐步改善保障老年人生活、健康、安全以及参与社会发展条件，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。《山东省基本公共服务标准（2021 年版）》第五大项“老有所养”中

要求为 80 岁以上老年人发放高龄补贴。

2.意义和作用

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策依据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《山东省老年人权益保障条例》、《山东省优待老年人规定》（鲁政发〔2011〕54号）、《山东省基本公共服务标准（2021年版）》和《济宁市优待老年人规定》（济政办发〔2009〕12号）等文件制定。政策设立具有现实需求，与国家、省、市工作规划相符，能够保障老年人权益，逐步改善保障老年人生活，进一步健全完善多层次的养老保障制度，减轻老年人家庭经济负担和护理压力。

（二）政策内容

1.发放对象

凡具有高新区户籍，年满 80 周岁以上的老年人。

2.发放标准

（1）年满 80—89 周岁的老年人每人每月 50 元；

（2）年满 90—99 周岁的老年人每人每月 100 元；

（3）年满 100 周岁及以上的老年人每人每月 500 元。

资金由区财政负担。

3.施行日期

奖励补助发放自 2022 年 1 月 1 日进行落实。自《济宁高新区老年人高龄补贴金发放办法》（济高新管办发〔2022〕1号）发布之日起施行，有效期 5 年。

4.管理服务

该政策由个人申报，凡符合发放范围的老年人持本人身份证和户口簿原件到所在村（社区）申报，并填写《济宁高新区老年人高龄补贴金申请登记表》，并提供老年人本人的个人账户。济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策由济宁高新区发展软环境保障局对上报人员进行审批、备案，高新区发展软环境保障局会同财政金融局负责高龄补贴金发放工作。高龄补贴金于每季度末发放。

（三）与任城区政策比较分析

本次评价将本政策与济宁地区（任城区）的相关政策进行比较，分析高新区该项政策的优缺点。

任城区按照省、市有关要求，于2021年6月11日发布了《济宁市任城区老年人高龄补贴金及慰问金发放办法》。任城区政府为凡具有任城区户籍，年满80周岁及以上的老年人发放高龄补贴金及慰问金。老年人高龄补贴金发放标准为“年满80-89周岁的老年人每人每月40元；年满90-99周岁的老年人每人每月100元；年满100周岁及以上的老年人每人每月500元。”

通过比较分析发现，高新区与任城区均由政府主导，年龄起点均为80岁以上。相较于任城区政策，高新区老年人高龄补贴金发放政策对80-89岁老年人发放的高龄补贴金额更高。

（四）政策绩效

建立 80 周岁以上老人普惠型高龄津贴制度，实现年满 80 周岁以上的老年人高龄补贴全覆盖。

1.产出指标—数量指标。为户籍在高新区 80 周岁以上老人发放高龄补贴金，覆盖率达到 100%。

2.产出指标—质量指标。发放率达 100%。

3.产出指标—时效指标。发放及时率 100%。

4.效益指标—社会效益指标。老年人幸福感、获得感得到提高。

5.效益指标—服务对象满意度指标。受益对象满意度达 90% 以上。

二、政策实施情况

（一）资金来源、使用情况

政策所需资金均由区财政负担，高新区发展软环境保障局为政策执行单位，本项政策 2021 年预算安排 350 万元，实际使用资金 0 万元。

（二）政策组织架构

政策由高新区发展软环境保障局主管，由发展软环境保障局对人员进行审批、报备，财政金融局负责发放，各乡镇（街道）负责日常管理。政策组织架构如 3-1 所示：

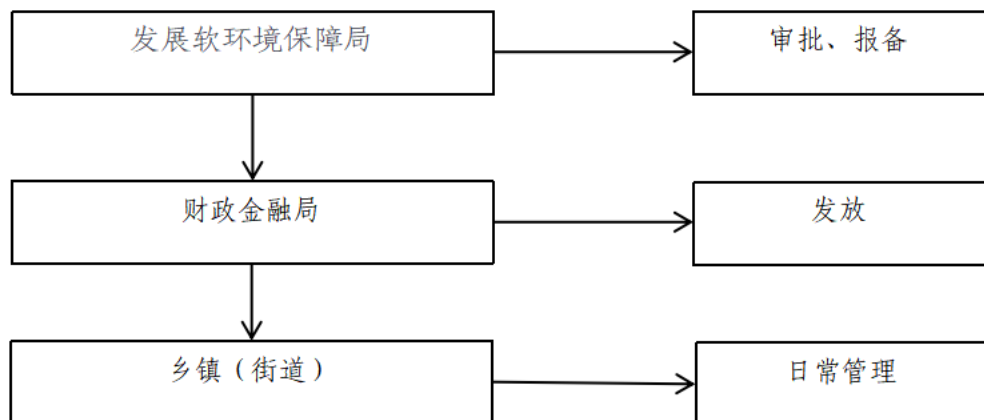


图 3-1.政策组织架构图

（三）政策执行情况

政策要求高龄补贴金每季度末进行发放，截至目前，2022 年上半年度高龄补贴金发放对象与金额已经统计完毕，但相关补贴金尚未发放。

三、评价绩效评价

（一）评价方式、方法

1.评价方式。

专家咨询。邀请相关领域专家参与绩效评价，通过当面访谈、电话、会议沟通等方式对专业问题进行咨询。

现场调研。通过查阅项目相关资料，与政策制定、执行单位积极沟通，详细了解政策目的与实施方案。获取更加详细的资料，为评价结论提供更多支撑。

专家论证。召开由评价工作组、评价专家组、高新区财政局、政策制定、实施单位等共同参加的专家论证会，综合评判评价情况，询问发现的问题。

2.评价方法。

对比分析法。将绩效目标与预期实施效果、历史情况、不

同部门和地区同类财政支出安排情况进行比较，对政策进行评价。

因素分析法。全面梳理影响绩效目标实现和实施效果的主客观因素，综合分析各种因素对绩效目标实现的影响程度，对政策进行评价。

公众评判法。采取专家评价等方式，对绩效评价提供咨询意见和结论支撑。

文献分析法。对收集到的相关领域的文献资料进行研究，深入了解评价对象的性质和状况，并从中引出相关观点或评价结论。

（二）评价程序

政策绩效评价工作原则上包括绩效评价准备、绩效评价实施、绩效评价报告三个阶段，具体实施时间为 2022 年 10 月 1 日至 2022 年 10 月 30 日。

1.绩效评价准备阶段（10 月 1 日-10 月 5 日）

（1）组建评价工作组（10 月 1 日）。接受济宁高新区财政金融局委托，组建由王贤贤、张迪、宋健 3 名同志组成的评价工作组。充分考虑工作组人员结构、业务能力、利益关系回避、成员稳定性，确定组内人员分工。同时组织成员学习绩效评价相关政策规定，了解评价工作内容。

（2）制定评价方案（10 月 2 日-10 月 3 日）。明确评价任务后，由项目负责人牵头拟定具体的绩效评价工作方案。方案

应包括：评价对象概况、评价目的和依据、评价方式方法、评价内容、评价步骤及时间安排等。

（3）资料收集与审核（10月4日-10月5日）。与各有关部门沟通，撰写需要提供绩效评价资料清单，并通知被评价单位准备相关材料。同时，访问被评价单位及上级主管部门、财政部门官网及其他官方渠道，了解相关政策要求。评价机构对项目单位提交的资料进行形式审核，进行交叉比对，形成对被评价对象多层次、多角度的数据资料支持，并提出修改完善建议。

2.绩效评价实施阶段（10月6日-10月20日）

（1）组建评价专家组（10月6日）。评价工作组依据项目内容选择评价专家，组成3人评价专家组，其中业务专家、绩效专家和财务专家各1名。

（2）现场调研（10月7日-10月10日）。评价组与相关人员现场沟通，通过查阅资料、工作座谈，充分听取单位申报意见，分析佐证材料和立项支撑依据等，多渠道获取项目信息。

（3）政策预评价（10月11日-10月15日）。评价又分为现场与非现场评价，现场评价是指评价组到现场采取勘察、调查、复核等方式，对有关情况进行调查、核实，并对所掌握的有关信息资料进行分类、整理和分析，提出评价意见。非现场评价是指评价组在听取相关方汇报或介绍后，对所提交的有关资料进行分类、整理与分析，提出评价意见。项目评价组就项

目资料进行分析审核，组织专家对相关问题进行集中讨论，审核绩效指标，初步出具定量打分和定性结论。

（4）综合评价（10月16日-10月20日）。召开评价会，组织区财政局、政策制定单位、专家等召开评价会，对相关问题进行集中讨论，出具专家评价意见，根据专家意见和评审情况，形成初步评价结论。

3.绩效评价报告阶段（10月21日-10月30日）

在依据充分、数据真实的基础上，按照规定的文本格式和协议要求撰写绩效评价报告初稿，将报告初稿提交济宁高新区财政金融局进行全方位的评审，根据评审意见和建议，对评审报告进行修改和完善，形成绩效评价报告终稿。

（三）指标体系

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策绩效评价指标体系，从政策制定、政策执行、政策效果三个方面设计，指标体系详见附件1。

绩效评价结果采用综合评分定级的方法，总分值100分，绩效评级分优、良、合格、不合格。评价得分高于90分（含90分）的，绩效评级为优；得分在80（含80分）-90分的，绩效评级为良；得分在60（含60分）-80分的，绩效评级为合格；得分在60分以下的，绩效评级为不合格。

（四）评价分析

评价组根据指标评价体系对济宁高新区老年人高龄补贴金

发放政策进行评价，最终得分结果为 84 分，绩效评级为良。其中，政策制定类指标权重分为 35 分，最终得分 30 分，得分率为 85.71%；政策实施类指标权重分为 30 分，最终得分 30 分，得分率为 100.00%；政策效果类指标得分为 35 分，最终得分 24 分，得分率为 68.57%。

1.政策制定

（1）A1 决策依据：该项指标权重 10 分，得分 10 分。

截至 2008 年底，中国老年人口已增至 1.69 亿，占总人口的 12.79%，且正以年均近 1000 万的增幅“跑步前进”。到 2020 年，中国老年人口将达到 2.48 亿，老龄化水平将达到 17%；预计到 2050 年进入重度老龄化阶段，届时中国老年人口达到 4.37 亿，占总人口 30%以上，每三四个人中就有一个老人。

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策依据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《山东省老年人权益保障条例》、《山东省优待老年人规定》（鲁政发〔2011〕54 号）、《山东省基本公共服务标准（2021 年版）》和《济宁市优待老年人规定》（济政办发〔2009〕12 号）等文件制定。政策设立具有现实需求，与国家、省、市工作规划相符，政策设立依据充分，与政策主体部门职能相符。政策制定经过了专家评估、法律审查、公开征求意见，并召开了专家论证与风险评估会议专门进行评估，采纳了相关意见与建议。根据指标评分规则，本指标

得满分。

（2）A2 目标科学：该项指标权重 10 分，得分 10 分。

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策受益目标为具有高新区户籍，年满 80 周岁以上的老年人。政策设立了明确的长期目标与年度目标，根据绩效目标申报表，政策覆盖率将达到 100%。根据实施方案，济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策有明确的受益范围和受益对象，具有公共性、无差异性的特点。政策绩效目标明确，反映了政策的主要内容，表述准确。

政策年度绩效指标又细分为数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、社会效益指标和服务对象满意度指标。政策目标制定体现了政策的稳定性与持续性，预期效果显著，体现了政策为老年人制定的初衷以及政策所需解决的问题。根据指标评分规则，本指标得满分。

（3）A3 标准合理：该项指标权重 10 分，得分 5 分。

实施方案中有明确的补助标准，规定了补助对象与补助金额，资金分配结果与政策目标、政策内容相匹配，但未见补贴金发放标准的制定与决策过程，不能确定设定依据是否充分合理。根据指标评分规则，本指标得 5 分。

（4）A4 持续需求：该项指标权重 5 分，得分 5 分。

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策明确了政策组织架构、运行机制以及制度保障，老年人高龄补贴金发放工作由高

新区发展软环境局具体负责。补贴金由个人申报，由村（社区）初审公示，由街道进行复核，高新区发展软环境局对上报人员进行审批、备案。政策制定了明确的监督管理办法，各街道、村（社区）对享受待遇的老年人每季度进行一次“面对面”核查，老年人高龄补贴金要专户管理，专款专用。老年人高龄补贴资金使用情况，每年由区纪检、财政、审计部门依法进行监督和审计。从事高龄补贴金相关工作人员对不按时上报新增老年人的，经调查核实后，由各街道全额补发，对不按时上报减少老年人的，经调查核实后，由所在街道、村居（社区）负责全额追回，并全区通报，情节严重的，追究相关责任人的责任，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

80 周岁以上老人普惠型高龄津贴制度是社会主义制度优越性的重要体现，是坚持以人为本、增加老年人收入的措施之一，是各级政府的责任所在，是和谐社会建设的内在要求。体现了社会保障制度的公平、正义。

济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策符合国家老年人权益保护的方针政策。政策环境可持续，政策实施具备可持续的人员以及先进的经验，老年人对于该项政策有持续的需求。根据指标评分规则，本指标得满分。

2.政策执行

（1）B1 实施对象精准：该项指标权重 10 分，得分 10 分。

在受益对象审查方面，补贴金由个人进行申报。凡符合发放范围的老年人持本人身份证和户口簿原件到所在村（社区）申报，并填写《济宁高新区老年人高龄补贴金申请登记表》，并提供老年人本人的个人账户。

由村（社区）对申报人员初审公示。公示时间不少于 5 天。对符合条件且无异议的，将《申请登记表》以居民身份证复印件和户口簿复印件，并加盖公章后报街道相关部门。

街道复核。街道相关部门与派出所进行户籍核实，确认无误并加盖公章，由街道于每季度初上报高新区发展软环境保障局。受益对象资格审核精准。根据指标评分规则，本指标得满分。

（2）B2 执行机制同向：该项指标权重 20 分，得分 20 分。

高新区发展软环境保障局对上报人员进行审批、备案。出现漏报、错报的，由各街道负责，区财政不予补发。政策核查流程规范。政策实施过程方式方法同向，不存在明显不合理。政策执行过程中分工具体，各单位权责分配明确，根据指标评分规则，本指标得满分。

3.政策效果

（1）C1 产出指标：该项指标权重 20 分，得分 10 分。

政策制定了年度产出指标，具有高新区户籍，年满 80 周岁以上老年人均为受益对象，受益对象审核覆盖率达到 100%，截

至目前，高龄补贴金尚未发放，不满足政策方案中每季度末支付的要求，资金发放覆盖率与及时发放率指标未达到 100%。根据指标评分规则，本指标得 10 分。

（2）C2 服务对象满意度：该项指标权重 15 分，得分 14 分。

评价组对济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策受益对象满意度进行了调查（调查分析报告见附件 4），共发放问卷 50 份，收回问卷 50 份，有效问卷 50 份，问卷回收率 100%。问卷调查显示：92%的受访者对济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策表示满意；2%的受访者表示一般；6%的受访者表示不满意。根据问卷调查数据整理，济宁高新区老年人高龄补贴金发放政策服务对象满意率为 92%。根据指标评分规则，本指标得 14 分。

四、问题与建议

（1）高龄补贴金未按政策要求及时发放

根据政策执行情况，截至目前财政补贴资金未及时发放，与政策要求相悖。政策应当按照要求实施，及时发放补贴资金，并分析未能发放的原因及时更正。

（2）政策补助标准的论证有待加强

在评价过程中未见可行性研究报告与高龄补贴金补助标准的确定过程，政策应当对补助标准的确定依据进行说明，并做好资料留存。

（3）合理评价财政承受能力。政策应当对财政承受能力和

债务风险进行评价，避免发生债务风险。在评价过程中，应当结合财政现状与政策筹资规模，避免财政难以为继，政策执行不到位的情况发生。