

2017 年高龄老人赠饮牛奶政策 绩效评价报告

预算单位：上海市宝山区民政局

实施单位：上海市宝山区民政局

主管部门：上海市宝山区民政局

委托单位：上海市宝山区财政局

评价机构：上海厚贤科技咨询有限公司

2018 年 8 月

评价机构： 上海厚贤科技咨询有限公司

●评价责任人： 张燕 董事长

联系方式： 13918589670

●撰稿人： 蔡睿 项目经理

联系方式： 13764116496

电子邮箱： shhxtech07@163.com

●复审人： 杨露幸 部门主任

联系方式： 13764034572

●终审人： 张燕 董事长

联系方式： 13918589670

目 录

摘要	1
前言	6
一、政策基本情况	6
(一) 政策背景及意义	6
(二) 政策依据	8
(三) 政策实施内容	9
(四) 政策资金情况	19
(五) 政策组织与管理	22
(六) 政策绩效目标	25
二、政策评价工作情况	26
(一) 评价目的	26
(二) 评价方法	27
(三) 评价依据	27
(四) 评价实施过程	28
三、评价结论和绩效分析.....	29
(一) 评价结论	29
(二) 相关政策分析	32
(三) 具体指标评分分析	34
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	43
(一) 主要经验和做法	43
(二) 存在的问题	44
(三) 建议和改进措施	46
(四) 其他需要说明的事项	47

附件 1 指标体系得分表	48
附件 2 政策文件	55
附件 3 上海市其他区政策情况	66
附件 4 调查问卷样卷及问卷分析	67
附件 5 访谈报告	80
附件 6 2017 年绩效目标申报表	82
附件 7 材料清单	84
附件 8 2017 年宝山区对高龄老人赠饮牛奶供销协议书	85
附件 9 方案专家意见修改对照表	87
附件 10 指标底稿	89
附件 11 报告评审专家意见修改对照表	114

摘要

一、概述

为进一步落实上海市及宝山区惠老政策的相关要求，逐步提高老年人社会福利水平，宝山区老龄办结合本区实际，制定并发布了《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号），该政策文件明确了赠饮牛奶的对象范围、补贴标准、操作流程、资金来源及工作要求等。本次政策评价主要基于2017年宝山区高龄老人赠饮牛奶的实施情况，对《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）政策及相关制度措施进行评价。

2017年该政策预算资金为754万元，实际支出730.23万元，预算执行率为96.85%。自政策2012年实行以来，获赠饮老年人人数随宝山区90-99岁户籍老年人人数呈递增趋势，2017年12月实际订奶人数达7014人，符合赠饮条件的老年人实际订奶率达98.39%。

二、评价结论

项目组根据《宝山区2017年高龄老人赠饮牛奶政策绩效评价工作方案》，在数据分析及处理的基础上，对该政策进行客观评价，综合得分为88.2分，评价等级为良，其中，政策制定类得分为9分，得分率为90%；政策执行类得分为23.2分，得分率为77.33%；政策绩效类得分为56分，得分率为93.33%。

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策以“为高龄老人提供免费牛奶的方式作为高龄老人实物营养补贴，以提升高龄老人社会福利”为落脚点和目标，积极落实惠老政策，较好地完成了赠饮牛奶工作，整体水平较好。但是在信息公开、政策管理制度执行有效性及政策各环节完成及时性等方面有待完善。

三、主要经验做法、问题及建议

（一）主要经验和做法

1. **前期调研充分，政策文件详实，组织分工明确，操作流程顺畅。**经调研，在宝山区高龄老人赠饮牛奶政策制定前，区老龄办结合上海其他区赠饮牛奶政策文件，基于宝山区实际情况，制定了《宝山区高龄老人营养补贴政策方案》，并对方案内容进行了多次探讨、修正及完善。正式出台的《关于宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）文件中对操作程序中的受理申请、审核审批、复审、发放订奶凭证、订奶、申报材料及经费结算等环节制定了详细的要求，明确了各环节的实施单位、实施要求、时间节点及可能发生的情况的处理方式，使得各级组织工作职责明确，操作流程顺畅。

2. **积极落实惠老政策，提升老年人社会福利水平，高龄老人满意度较高。**通过对高龄老人进行实物化营养补贴，落实中央及市级制定的“惠老政策”要求，逐步提高老年人的社会福利水平，使得老年人享受到社会发展成果，积极营造孝亲敬老的社会氛围。经调研，受赠饮老人对该项政策的总体满意度较高，为93.95%。

（二）存在的问题

1. **政策内容未能进行网上公开，信息公开工作有待加强。**根据《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的要求，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的、需要社会公众广泛知晓或者参与的信息应当主动公开。县级以上各级人民政府及其部门应当对国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策进行重点公开。经调查，宝山区赠饮牛奶政策文件未能在宝山区民政局官网进行信息公开，未能有效满足群众知情、参与和监督的实际需求，

制约了政策知晓途径。

2. 合同执行有效性有待增强，个别合同条款有待完善。（1）经调研，在与供奶商签订的合同中存在如下条款“供奶商应按当年去税销售额的 2%，通过托付形式支付工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用”。在实际实施过程中，该笔返还款并未用作基层工作人员培训费用，而是由区民政局作往来款统筹使用，使用方向为老年人实物慰问补贴等。（2）合同条款中存在“如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格”的要求。2012 年政策实行以来，供奶商共两次调整赠饮牛奶单价，并未“经物价部门同意和双方协商”，且目前实行市场定价，无需经过物价部门同意，故建议对以上条款进行修改。

3. 返还款用作弥补项目经费差额使用，做法欠妥。供奶协议中规定“供奶商应支付当年去税销售额的 2%”。截至目前，该返还款余额为 212,255.4 元，区民政局将其作往来款统筹使用，主要用于高龄老年人慰问补贴等。经调研，高龄老人慰问补贴等项目已单独立项，若当年度预算不足，可申请追加预算处理。故返还款用于弥补高龄老人慰问补贴的项目经费差额的做法欠妥当。

4. 采购程序不够规范。2017 年该政策实际支出为 730.23 万元，结合宝山区实际情况，仅光明牛奶乳业股份有限公司具备每日配送鲜奶的物流网络，故牛奶赠饮在实施过程中符合“只能从唯一供应商处采购的”、“必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”这两种情形，需要采用单一来源方式进行采购。但是，区民政局采取直接委托方式与供奶商签订供销协议书，采购程序不够规

范。

5. 政策各环节时间节点把控有待加强，存在延迟情况。（1）政策文件中要求“居（村）委核实申请对象的基本情况，在申请表上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批”。在对街镇（园区）老龄部门相关负责人的调查问卷进行统计后，有 45.45%的受调查对象反映居（村）委的提交时间超过 10 号。（2）政策文件中要求“牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门”。在对街镇（园区）老龄部门相关负责人的调查问卷进行统计后，有 36.36%的受调查对象反映“牛奶供应商偶尔会超出时间送达。”（3）光明乳业股份有限公司规定，每日送牛奶在当天 7 时前送达。在对受赠饮老人的调查问卷进行分析后，结果显示有 3.01%的老人反映“偶尔超出规定时间送达。”

（三）建议和改进措施

1. 按规定进行信息公开，积极落实公开要求。建议贯彻落实《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的精神和要求，对政策内容进行公开，提升规范化和信息化水平，增强公开实效，满足形势发展需要。

2. 修改个别合同条款，减少履约风险，规范返还款使用。合同是双方意志体现，是考核工作实施情况的核心。建议根据实际情况，对合同条款进行相应的调整，减少履约风险。（1）对合同条款中的“返还款”使用方向进行修改或作删除处理，（2）删除合同中关于“价格调整要求”方面的表述。此外，建议宝山区民政局与宝山区财政局

积极沟通返还款的使用方式，以提高其使用规范性。

3. 规范返还款使用。目前，区民政局采取“收支两条线”的资金管理模式，返还款作为收入的一部分，应在年底上交财政，不可直接申请作为弥补其他项目差额使用。建议区民政局与区财政局积极沟通返还款的使用方式，以提高其使用规范性。

4. 采取单一来源采购方式，完善采购程序。建议区民政局根据《政府采购法》及《政府采购非招标采购方式管理办法》的要求对宝山区高龄老人赠饮牛奶政策进行单一来源采购方式，对供奶商的选择等进行公示。

5. 加强监督和考核机制。各环节工作完成及时性是政策执行有效性及政策产出的体现。政策文件中已对各环节时间节点进行了明确的规定，在执行过程中应按政策要求严格执行。建议区民政局加强对居（村）委、供奶商的监督和考核力度，采取定期或不定期抽查、访问街镇（园区）负责人及受赠饮老人，并将其反映的内容作为考核的重要依据，保障政策执行质量和有效性。

前言

政策评价主要是通过了解专项资金政策的立项背景、结合专项资金政策的预期目标，梳理政策制定、政策实施各重点环节、内容、要求、措施、程序和规则等，科学设计相应的政策绩效评价指标体系，客观公正反映政策制定的科学性、政策实施的有效性和资金管理的规范性，为政策完善和相关部门决策提供依据。上海厚贤科技咨询有限公司受宝山区财政局委托对“宝山区 2017 年高龄老人赠饮牛奶”进行政策评价，旨在提高资金使用效率，提升政策影响力及有效性。根据专家审议后的方案，经过半个多月的数据采集及社会调查，采用绩效分析和统计方法，在文献梳理、数据分析和处理的基础上，完成了《宝山区 2017 年高龄老人赠饮牛奶政策绩效评价报告》。

一、政策基本情况

本部分旨在通过对政策制定的背景、意义、作用及依据，政策实施情况，资金使用情况、政策组织落实情况、政策管理流程以及政策目标等方面的梳理和分析，为政策评价奠定基础。

（一）政策背景及意义

社会福利是国家和社会采取提供资金、举办事业和优价策略等方式，改善社会特定成员的物质和文化生活质量，以适应市场经济与社会发展需要的制度。我国是世界上人口老龄化程度较高的国家之一。习近平同志指出，“满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉”。因此，完善老年人社会福利制度，成为老龄事业发展的研究方向之一。

2011 年，国务院发布《关于印发〈中国老龄事业发展“十二五”规划〉的通知》，通知中明确提出“完善老年社会福利制度。积极探

索中国特色社会福利的发展模式，发展适度普惠型的老年社会福利事业。进一步完善老年人优待办法，逐步提高老年人的社会福利水平。”

2017年，上海老龄化率已达到14.3%(指65岁及以上常住人口占全部常住人口的比重)，人口老龄化¹问题是上海社会发展过程中必然面临的严峻挑战，也是必须承担和解决的社会责任，是关系到上海每一个家庭的重大民生问题。因此，有必要尽快提高现有社会福利水平，完善社会保障体系并提高保障标准，以适应一个人口迅速老化的社会结构，让每一位老人能够安享一个健康安全的晚年。

2012年，上海市政府发布《上海市老龄事业发展“十二五”规划》，规划中提出“坚持服务均等化和统筹兼顾。提高政府基本养老保险和基本养老服务能力，探索建立与上海经济社会发展水平相适应的老年福利制度，努力缩小城乡差距，促进老龄事业的城乡一体化发展。”。

截止2011年8月，上海市共有8个区为90周岁以上高龄老人每人每天免费提供一瓶牛奶。中国奶业协会资料显示，牛奶含有人体所必需的大部分营养成分，其营养成分的质、量和构成比例都适合人体需要，吸收率和利用率均高，适用人群广泛，尤其适合老年人，是既经济又安全的营养保健食品，也是老年人的最佳长寿食品。

根据《宝山区2012年统计年鉴》，截止2012年年底，宝山区户籍人口数为89.51万人，60岁以上老年人口达到21.44万人，占宝山区户籍人口的23.95%。为了贯彻落实国家、市级政策的相关要求，进一步完善宝山区涉老政策体系建设，提升高龄老人社会福利水平，

¹ 按照联合国划分标准，一个国家或地区65岁及以上老人占总人口的7%，即该地区视为进入老龄化社会)。

宝山区老龄工作委员会办公室（以下简称“区老龄办”）于 2012 年制定了《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3 号），政策明确对宝山区户籍、年龄在 90-99 周岁且常住上海市的老年人每人每天赠饮一瓶牛奶。此外，100 周岁以上老人由光明乳业股份有限公司免费提供每人每天一瓶牛奶。

根据《上海市 2017 年统计年鉴》，截止 2017 年年底，宝山区户籍人口数为 96.45 万人，60 岁以上老年人口达到 30.33 万人，占宝山区户籍人口的 31.44%，90-99 周岁高龄老年人口为 7105 人，占户籍人口数的 0.74%。

2016 年，上海市人民政府发布《关于建立老年综合津贴制度的通知》，通知中要求“各区县高龄老人货币化营养补贴自老年综合津贴制度实施之日起，不再发放；区县、街镇对老年人一次性节日慰问和实物补贴等可继续保留”。经宝山区区委、区政府及区民政局同意，保留“宝山区高龄老人赠饮牛奶”政策。

本次政策评价主要基于 2017 年高龄老人赠饮牛奶经费的实施情况，对《上海市宝山区老龄工作委员会办公室、上海市宝山区财政局关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3 号）（以下简称《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3 号））政策制度措施进行评价。

（二）政策依据

《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3 号）及相关制度措施的立项依据包括：

1. 《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》（国发〔2011〕28 号）：“完善老年社会福利制度。积极探索中国

特色社会福利的发展模式，发展适度普惠型的老年社会福利事业，研究制定政府为特殊困难老年人群购买服务的相关政策。逐步提高老年人的社会福利水平。”

2. 《上海市老龄事业发展“十二五”规划》：“坚持服务均等化和统筹兼顾。提高政府基本养老保障和基本养老服务能力，探索建立与上海经济社会发展水平相适应的老年福利制度，努力缩小城乡差距，促进老龄事业的城乡一体化发展。”

3. 《宝山区民政事业发展“十二五”规划》：“到2015年，围绕社会救助、社会福利、社区建设、社区组织管理四社工作重点，基本建立与宝山社会经济发展、政府职能转变。行政事务管理体制相适应的民政事业发展新格局。”

4. 《宝山区民政事业发展“十三五”规划》：“完善惠老助老机制。逐步形成政府主导、社会参与的助老帮困机制，切实贯彻百岁老人关爱、高龄老人赠饮牛奶、实物帮困、银发无忧意外保险等惠老政策，对入住养老机构的困难老人给予适当的服务补贴，不断提高老年人的养老保障水平。”

（三）政策实施内容

本政策为《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）。

1. 政策内容

《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）中共有六项内容，包括对象范围、补贴标准、操作程序、资金来源、工作要求及附则等。

（1）在对象范围中明确了政策实施的对象，为“宝山区户籍、

年龄在 90-99 周岁且常住上海市的老年人”。

(2) 在补贴标准中明确了补贴的内容，为“对符合条件的老年人，每人每天赠饮一瓶牛奶”。

(3) 在操作程序中，明确了受理申请、审核、审批、复审、发放订奶凭证、订奶、申报材料、经费结算的相关要求，包括实施主体、实施时间及地点等，详见表 1-1。

表 1-1 政策操作程序

操作程序	实施主体	时间节点	具体内容
受理申请	符合条件的高龄老人	年满 90 周岁	符合条件的高龄老人可持本人身份证、户口簿及其复印件到所属居（村）委提出申请，并填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表》（以下简称《申请表》）。
审核	居（村）委	每月 10 日前	居（村）委核实申请对象的基本情况，在《申请表》上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批。
审批	街镇（园区）老龄部门	每月 15 日前	街镇（园区）老龄部门每月对居（村）委上报的申请对象进行审批，在《申请表》上填写审批意见并盖章，同时每月填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册》（以下简称《新增对象名册》）。当月 15 日前经审批的对象，从次月开始享受赠饮牛奶待遇。
复审	居（村）委	——	居（村）委要对辖区内已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实，若发现对象去世、户籍迁至他处、迁至外省市居住等情况，应及时上报街镇（园区）老龄部门进行复审。
	街镇（园区）老龄部门	——	经街镇（园区）老龄部门复审确认不符合条件的对象，从次月起停止对其赠饮牛奶，并在其《申请表》“复审意见”栏内填写停止的原因及起始年月，同时每月填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册》（以下简称《减少对象名册》）。
发放订奶凭证	街镇（园区）老龄部门	每季度最后一个月的 5 日前	街镇（园区）老龄部门于每季度最后一个月的 5 日前，向老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量。
	牛奶供应商	每季度最后一个月的 15 日前	牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门。
	街镇（园区）老龄部门	每季度最后一个月的 20 日前	街镇（园区）老龄部门根据每月实际对象人数，在订奶凭证上盖章后，于每季度最后一个月的 20 日前将下一季度的订奶凭证发放给对象。发放订奶凭证须按要求做好签收工作。

操作程序	实施主体	时间节点	具体内容
			未盖章使用的凭证交区交区老龄办。
订奶	受赠饮对象	使用月份的上月25日前	对象应于订奶凭证使用月份的上月25日前联系牛奶供应商。送奶地址如有变动，对象应及时联系牛奶供应商变更送奶地址。
	牛奶供应商	——	由牛奶供应商上门收取订奶凭证、安装奶箱并按时送奶（牛奶供应商尚未开通每天送鲜奶上门业务的区域，对象凭订奶凭证联系牛奶供应商后，可享受每月配送一次与鲜牛奶同等价值的常温牛奶产品）。
申报材料	街镇（园区）老龄部门	每月20日前	街镇（园区）老龄部门于每月20日前，将下个月的《宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申请表》、《新增对象名册》、《减少对象名册》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表》上报区老龄办。
经费结算	区老龄办、牛奶供应商	——	区老龄办每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费。

(4) 在资金来源中明确对高龄老人赠饮牛奶经费由区财政负担，纳入区民政部门预算。

(5) 在工作要求中，对街镇（园区）老龄部门的宣传、复审及归档工作提出了要求，详见表 1-2。

表 1-2 街镇（园区）具体工作要求

工作	实施主体	工作要求
宣传	街镇（园区）老龄部门	街镇（园区）老龄部门以“广泛宣传、自愿申请”为原则，做好宝山区对高龄老人赠饮牛奶政策的宣传工作，对辖区 90-99 周岁老人情况进行排摸，对于符合条件的老年人可采取多种形式告知其申请条件与操作程序。
复审	街镇（园区）老龄部门	街镇（园区）老龄部门对居住在外区及养老机构的对象要及时掌握动态情况，及时做好复审工作
监督	街镇（园区）老龄部门	对牛奶供应商的服务质量和服务态度要进行监督，如有质量问题，及时联系牛奶供应商。
档案整理	街镇（园区）老龄部门	街镇（园区）老龄部门对有关工作资料要及时进行整理，做好归档工作。

政策宣传方式：各居（村）委采取上门宣传。电话通知、小区板报横幅等宣传方式，将赠饮牛奶政策告知符合申请条件的老人。

(6) 附则中包括赠饮牛奶申请表等与本政策有关的表格内容，

包括《宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册》、《宝山区 90 岁以上老人订奶凭证分发签收单》、《宝山区 90 岁以上老人订奶凭证发放签收单》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申报表》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表》（表格信息详见附件 1）。

2. 政策具体实施情况

（1）牛奶供应商确定及合同签订情况

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策的政策文件《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）于2012年5月31日印发，该通知于2012年6月1日施行，政策覆盖宝山区3个街道、9个镇及1个工业园区，覆盖率为100%。

鲜牛奶与常温奶对比详见表 1-3。2012-2107 年合同相关内容详见表 1-4。

表 1-3 鲜牛奶和常温奶对比表

主要指标	鲜奶（巴氏杀菌乳）	常温奶（高温灭菌乳）
杀菌温度	75-85℃	135-150℃
保质期	≤7 天	6-12 个月
乳清蛋白活性比例	80%-90%	20%-40%
可溶性钙	损失少	损失多

由鲜牛奶与常温奶对比情况来看，鲜牛奶具有更高的乳清蛋白活性比例及可溶性钙等成分，营养价值更高。此外，光明乳业股份有限公司负责人表示，出于客户自身情况考虑，客户可与光明乳业股份有限公司协商，将鲜牛奶更换为同价值常温奶，或客户方面补充差价更换其他种类牛奶。

表 1-3 2012-2017 年牛奶供销协议合同内容

年份	签订时间	有效期	单价 (元/瓶)	备注
2012	2012 年 5 月 30 日	2012 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	2.5	2012 年 12 月 17 日, 光明乳业股份有限公司向宝山区民政局递交《关于宝山老龄奶的涨价通知函》, 通知函中说明: 从 2013 年 1 月 1 日起, 宝山区老龄奶奶价由 2.5 元/瓶涨至 2.7 元/瓶。
2013	2013 年 1 月 1 日	2013 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	2.7	2013 年 11 月 12 日, 光明乳业股份邮箱公司发布《告客户书》, 告客户书中说明: 光明乳业华东社区部将从 2013 年 12 月 1 日期, 对产品进行提价, 价格由 2.7 元/瓶涨至 3.1 元/瓶。
2014	2014 年 1 月 1 日	2014 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	3.1	---
2015	2015 年 1 月 1 日	2015 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	3.1	
2016	2015 年 12 月 30 日	2016 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	3.1	
2017	2017 年 1 月 1 日	2017 年 1 月 1 日 -12 月 31 日	3.1	

经调查, 合同中表明的牛奶单价与光明乳业有限公司官方网站及订奶热线订立的单价一致。

合同内容:

甲方为宝山区民政局; 乙方为光明乳业股份有限公司。

结算方式: 结账期为一月一结, 次月 25 日前结算上月全部货款。

甲方所赠饮的是由乙方所供应的牛奶品牌, 每日送奶上门的品种为 220 克瓶装鲜牛奶, 送奶费由乙方自行承担。对于居住在未开通每日送奶上门业务区域的老人, 由乙方每月配送一次与鲜牛奶同等价值的常温牛奶产品, 具体品种以及每次因价格变化需调整送奶品种前, 均需甲乙双方实现书面确认, 送奶费由乙方自行承担。

乙方按甲方提供的印制数量及有关要求制作订奶凭证, 于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇 (园区) 老龄

部门。街镇（园区）老龄部门负责发放到相应老人，老人可以通过光明乳业热线订奶，由光明乳业工作人员上门收取订奶凭证，并安排安装奶箱和按时送奶。

乙方应于每日7时前将牛奶送至订奶老人的奶箱；未开通每日送奶上门业务的区域，乙方应于每月15日前将当月相应品种的牛奶配送至相关老人家中，并确保配送时牛奶剩余的保质时间达一个月以上。

乙方应保证将质量合格的牛奶产品按合同约定的时间送至各订奶老人。乙方所提供的产品质量或服务出现问题。导致订奶老人投诉或追索的，由乙方负责解决，并向相关老人承担因此而产生的全部赔偿责任。

因乙方产品质量或服务不符合相关规定或本合同的约定，导致订奶老人投诉频繁，且因乙方处理不力，造成普遍性不良社会影响的，甲方有权解除本合同。

每月10日前乙方按甲方的要求提供上个月宝山区各街镇（园区）90岁以上老人订奶情况汇总表，并附回收的订奶凭证，经甲方核准无误后通知乙方出具销售发票，每张凭证的送奶数量按当月实际天数计算。

乙方按当年实际去税销售额的2%，通过托付形式支付给甲方工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用，并由甲方提供相应正规财务收据。

在协议书执行期间，如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格。

配送范围：光明乳业股份有限公司相关负责人表示，光明鲜牛奶

的配送范围为：凡靠近商品房的地区，光明方面可以提供鲜牛奶配送。若远离商品房，则出于市场及成本考虑，不作鲜牛奶配送。

(2) 历年赠饮牛奶情况汇总

2013-2017 年赠饮牛奶情况详见表 1-4 及图 1-1。

表 1-4 2013-2017 年各月赠饮牛奶人数详细表（单位：人）

年份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2013	3974	4079	4178	4059	4152	4245	4151	4263	4364	4294	4438	4570
2014	4492	4653	4803	4624	4751	4844	4729	5133	4943	4892	5014	5170
2015	5101	5263	5399	5153	5304	5368	5183	5322	5427	5342	5514	5668
2016	5551	5691	5842	5644	5825	5955	5736	5935	6005	5941	6137	6293
2017	6143	6370	6525	6264	6405	6482	6352	6557	6677	6579	6800	7014

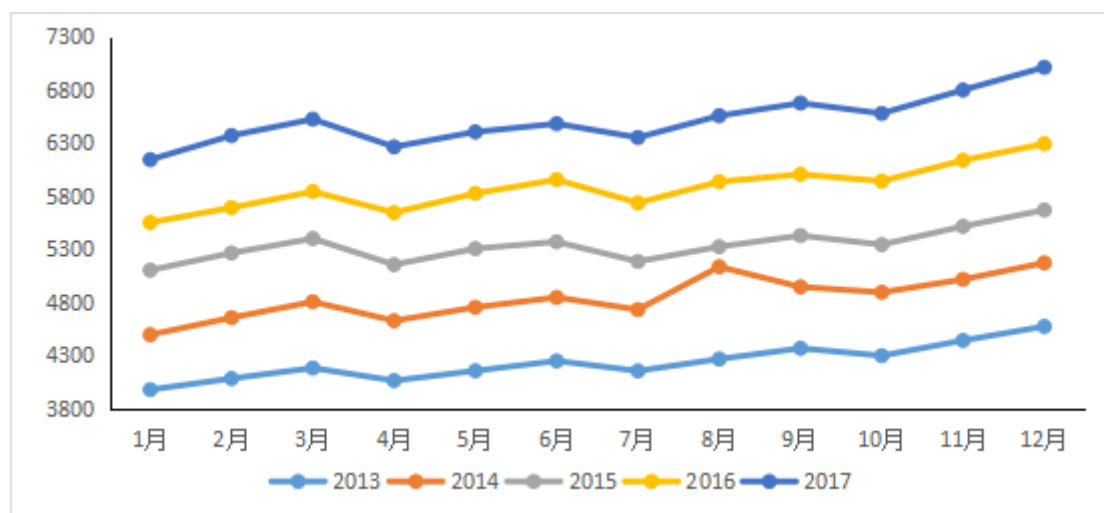


图 1-1 2014-2017 年赠饮牛奶人数折线图

由表 1-4 及图 1-1 可知，自 2013 年以来，宝山区赠饮牛奶人数呈逐年递增趋势。2017 年 12 月，牛奶赠饮 7014 人，较 2013 年 1 月增长 76.50%。

(3) 2017 年赠饮牛奶发放情况

2017 年赠饮牛奶实施情况详见表 1-5，2016-2017 年宝山区各街镇、园区赠饮牛奶人数详见表 1-6。

表 1-5 2017 年宝山区赠饮牛奶实施情况表

月份	当月新增人数	当月减少人数	当月发证人数	实际订奶人数	实际订奶率
1 月	213	283	6269	6143	97.99%
2 月	191	9	6442	6370	98.88%
3 月	155	5	6592	6525	98.98%
4 月	168	339	6419	6264	97.59%
5 月	95	9	6503	6405	98.49%
6 月	96	6	6588	6482	98.39%
7 月	202	295	6484	6352	97.96%
8 月	154	5	6644	6557	98.69%
9 月	141	6	6781	6677	98.47%
10 月	243	302	6719	6579	97.92%
11 月	185	7	6897	6802	98.62%
12 月	219	11	7105	7014	98.72%

由表格可知，当月发证人数及实际订奶人数呈递增趋势，实际订奶率维持在 97%-99% 之间，实际订奶率较高。

表 1-6 2016-2017 年宝山区各街镇、园区赠饮牛奶实际订奶人数表（单位：人）

序号	街镇	2016 年											
		1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1	友谊街道	327	331	338	334	335	343	331	346	337	405	361	364
2	吴淞街道	492	482	475	457	468	470	462	486	491	472	503	522
3	张庙街道	867	866	881	859	878	907	866	907	928	890	927	941
4	大场镇	820	857	865	854	894	922	876	908	942	912	929	960
5	高境镇	491	469	493	522	534	540	524	542	558	546	568	543
6	淞南镇	506	530	572	514	536	545	532	534	539	514	537	553
7	庙行镇	203	204	211	206	214	217	213	216	226	226	232	297
8	顾村镇	519	572	614	574	595	608	606	617	637	623	636	651
9	杨行镇	256	283	267	253	266	281	274	279	265	275	212	296
10	月浦镇	364	369	372	361	375	381	366	378	372	362	464	403
11	罗店镇	422	427	440	425	440	444	402	428	420	435	458	462
12	罗泾镇	259	275	286	256	262	267	255	263	263	250	279	269
13	工业园区	25	26	28	29	28	30	29	31	27	31	31	32
合计		5551	5691	5842	5644	5825	5955	5736	5935	6005	5941	6137	6293

序号	街镇	2017年											
		1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
1	友谊街道	367	372	379	371	368	373	362	382	385	371	395	404
2	吴淞街道	500	529	542	525	530	538	523	539	552	562	574	575
3	张庙街道	929	970	967	926	950	966	943	986	974	937	988	1043
4	大场镇	922	957	996	972	979	1009	980	1009	1047	988	1049	1110
5	高境镇	557	590	600	570	582	591	576	599	614	522	615	646
6	淞南镇	557	568	584	549	562	569	546	568	582	653	590	625
7	庙行镇	240	246	251	242	246	252	258	268	272	304	288	295
8	顾村镇	644	669	680	650	669	673	686	699	708	699	737	754
9	杨行镇	298	303	310	290	317	293	295	304	312	310	324	276
10	月浦镇	388	406	414	400	409	415	409	415	422	425	417	427
11	罗店镇	437	469	480	459	477	484	467	477	486	503	498	517
12	罗泾镇	274	260	288	276	281	283	274	276	288	272	289	308
13	工业园区	30	31	34	34	35	36	33	35	35	33	36	34
合计		6143	6370	6525	6264	6405	6482	6352	6557	6677	6579	6800	7014

(4) 赠饮牛奶经费返还情况

根据合同内容：供奶商按当年实际去税销售额的 2%，通过托付形式支付工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用。

自政策实施起，供货商按照合同要求每年按实际去税销售额的 2% 支付工作服务经费，返还实物款主要用于高龄老人实物补贴等。当前该项往来款余额为 212,255.4 元，2015-2017 年该项返还款收支情况详见表 1-7。

表 1-7 2015-2017 年赠饮牛奶供奶商返还款收支情况（单位：元）

收入情况			支出情况		
时间	收入金额	备注	时间	支出金额	备注
2015 年 4 月	96,380	收 2014 年返还款	2016 年 12 月	196,100	“情牵银龄，温暖助老”慰问高龄、独居特困老人费用
2017 年 1 月	106,900	收 2015 年返还款	2017 年 7 月	29,680	高温期间慰问区福利院住院老人费用
2017 年 7 月	118,100	收 2016 年返还款	2017 年 11 月	29,000	敬老月实物帮困支出
合计	321,380		合计	254,780	

2017 年该返还款支出说明：区民政局老龄工作科作《2017 年敬老月期间开展实物帮困活动经费的请示》，并经过“三重一大”事项集体决策后予以批准。请示中说明：全区实物帮困活动对象人数为 1000 人，根据各街镇老年人口分布情况确定分配名额，具体对象由各街镇老龄办审核确定。慰问品标准为 150 元/人，所需经费共 150000 元，拟从高龄特困老人补贴经费中列支，不足部分拟从往来款中列支。实际实施过程中，不足部分从该项返还款中列支，支出共 29,000 元。

(四) 政策资金情况

1. 资金预算及使用情况

(1) 历年预算执行情况

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策于 2012 年开始施行，资金来源于

区级财政，市级、街镇（园区）没有配套资金。由于赠饮牛奶人数呈逐年递增趋势且赠饮牛奶单价上涨，每年预算及实际支出金额随之增长。2013年预算为417.05万元，实际执行数为409.97万元，2017年预算为754万元，实际执行数为730.23万元，预算执行率为96.85%。2017年预算较2013年预算增长80.79%，实际执行数较2013年增长78.12%。2012-2017年预算执行情况详见表1-8。

表 1-8 2012-2017 年预算执行情况表

年份	年初预算数 (万元)	调整预算数 (万元)	调整后预算 (万元)	实际执行数(万元)	预算执行率
2012	—	174	174	170.62	98.06%
2013	320	97.05	417.05	409.97	98.30%
2014	424	126	550	538.78	97.96%
2015	639	15.51	654.51	653.6	99.86%
2016	715	—	715	606.67	84.85%
2017	754	—	754	730.23	96.85%
合计	2852	412.56	3264.56	3109.87	95.26%

(2) 2017 年预算执行情况

2017年宝山区赠饮牛奶政策预算为754万元，截至2017年12月31日，实际支出为730.23万元，支出用于2016年12月及2017年1-11月赠饮牛奶费用，实际支出金额=实际订奶人数*牛奶单价(3.1元/瓶)*当月天数。2017年实际执行情况详见表1-9。

表 1-9 2017 年实际执行情况

年份	月份	实际订奶人数(人)	实际支出金额(元)	支出时间
2016	12	6293	604,757.30	2017/1/5
2017	1	6143	590,342.30	2017/1/22
	2	6370	552,916.00	2017/3/7
	3	6525	627,052.50	2017/3/28
	4	6264	582,552.00	2017/4/18
	5	6405	615,520.50	2017/6/2
	6	6482	602,826.00	2017/7/4

年份	月份	实际订奶人数（人）	实际支出金额（元）	支出时间
	7	6352	610,427.20	2017/8/8
	8	6557	630,127.70	2017/9/5
	9	6677	620,961.00	2017/10/10
	10	6579	632,241.90	2017/11/13
	11	6802	632,586.00	2017/12/6
合计			7,302,310.40	

经核对，实际支出金额正确，未发现错支、漏支及多支现象。

2. 政策资金拨付流程

本政策资金按照《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）和宝山区民政局财务管理制度的相关要求和规定进行管理。

根据政策对资金申请拨付程序的要求，资金拨付流程为：区老龄办每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费。

资金拨付流程详见图 1-2。

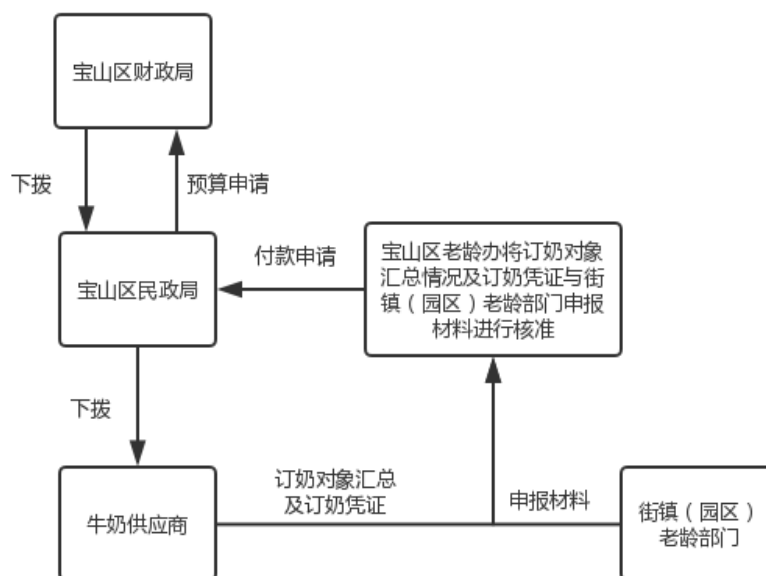


图 1-2 政策资金拨付流程图

（五）政策组织与管理

1. 政策的组织

本政策的预算主管部门为宝山区民政局，负责预算的编制及拨付；

本政策的制定及实施主体包括宝山区老龄办、街镇（园区）老龄部门及村（居）委、牛奶供应商：

（1）宝山区老龄办负责政策管理制度及措施的拟定，负责每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费；

（2）宝山区街镇（园区）老龄部门负责申请资料的审批、复审、向区老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量、政策宣传、牛奶供应商监督、街镇（园区）层面的工作资料归档工作；

（3）村（居）委负责对申请对象进行审核、对已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实并及时上报。

（4）牛奶供应商负责提供订奶凭证、为申请订奶的受赠饮老人提供牛奶、提供订奶对象汇总情况。

2. 实施流程

（1）申请阶段：受理申请——审核——审批——复审——递交材料

1) 受理申请：符合条件的高龄老人可持本人身份证中、户口簿及其复印件到所属居（村）委提出申请，并填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表》（以下简称《申请表》）。

2) 审核：居（村）委核实申请对象的基本情况，在《申请表》上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园

区) 老龄部门审批。

3) 审批: 街镇(园区) 老龄部门每月对居(村) 委上报的申请对象进行审批, 在《申请表》上填写审批意见并盖章, 同时每月填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册》(以下简称《新增对象名册》)。当月 15 日前经审批的对象, 从次月开始享受赠饮牛奶待遇。

4) 复审: 居(村) 委要对辖区内已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实, 若发现对象去世、户籍迁至他处、迁至外省市居住等情况, 应及时上报街镇(园区) 老龄部门进行复审。经街镇(园区) 老龄部门复审确认不符合条件的对象, 从次月起停止对其赠饮牛奶, 并在其《申请表》“复审意见”栏内填写停止的原因及起始年月, 同时每月填写《宝山区对老龄老人赠饮牛奶减少对象名册》(以下简称《减少对象名册》)。

5) 递交材料: 街镇(园区) 老龄部门于每月 20 日前, 将下个月的《宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申请表》、《新增对象名册》、《减少对象名册》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表》上报区老龄办, 区老龄办对递交的申请资料进行审核。

申报阶段实施流程详见图 1-3。

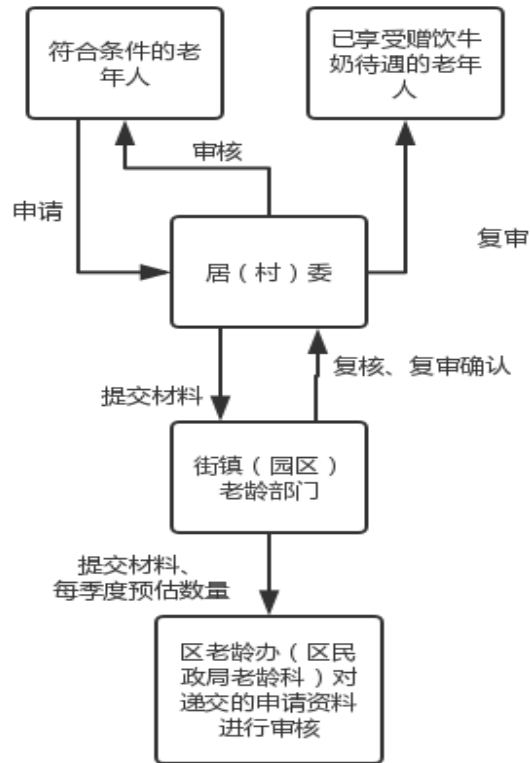


图 1-3 申报阶段实施流程图

(2) 订奶阶段：预估数量——提供订奶凭证——发放订奶凭证——实际订奶——提供牛奶

1) 街镇（园区）老龄部门于每季度最后一个月的 5 日前，向老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量。

2) 牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门。

3) 街镇（园区）老龄部门根据每月实际对象人数，在订奶凭证上盖章后，于每季度最后一个月的 20 日前将下一季度的订奶凭证发放给对象²。发放订奶凭证须按要求做好签收工作。未盖章使用的凭

² “人户分离”的老年人至其户籍所在区领取订奶凭证。

证交区交区老龄办。

4) 对象应于订奶凭证使用月份的上月 25 日前联系牛奶供应商。送奶地址如有变动，对象应及时联系牛奶供应商变更送奶地址。

5) 由牛奶供应商上门收取订奶凭证、安装奶箱并按时送奶（牛奶供应商尚未开通每天送鲜奶上门业务的区域，对象凭订奶凭证联系牛奶供应商后，可享受每月配送一次与鲜牛奶同等价值的常温牛奶产品）。

订奶阶段实施流程图详见图 1-4。

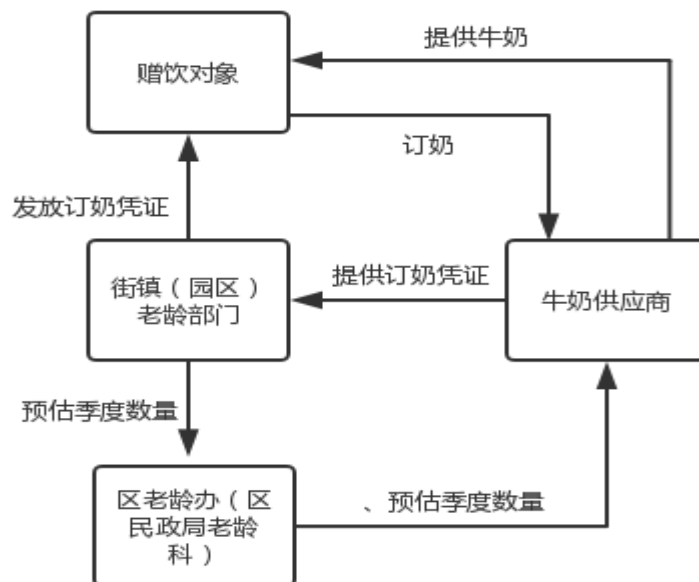


图 1-4 订奶阶段实施流程图

（六）政策绩效目标

基于政策目的，结合政策实际操作情况，按照绩效目标设置的基本原理，按照以结果为导向的原则，对政策绩效目标进行梳理。

1. 政策总绩效目标

宝山区《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）的政策总绩效目标为：通过为高龄老人提供赠饮牛奶，

丰富老年人营养吸收，提高宝山区高龄老人社会福利水平，促进老年人社会保障体系建设。

2. 政策具体目标

(1) **订奶申请流程执行有效性**：按照政策时间要求，居（村）委、街镇（园区）老龄部门完成申报审批、审核、复审工作，并将相关资料及时递交区老龄办；

(2) **赠饮发放流程执行有效性**：按照政策时间要求，及时按成订奶凭证发放工作，赠饮牛奶应赠尽赠率达到 100%；

(3) **政策效果**：通过政策的施行，扩大普惠面，提高宝山区高龄老人社会福利水平，居（村）委、街镇（园区）老龄部门工作人员及受赠饮牛奶老人满意度超过 85%，提升高龄老人的获得感，促进老年人社会保障体系建设。

二、政策评价工作情况

（一）评价目的

1. 通过对宝山区赠饮牛奶的政策评价，了解政策出台背景，对政策制定、政策实施以及政策总结的全过程进行梳理，评价政策制定流程的规范性、分析政策本身的合理性，并结合政策实施情况，考察该政策实施过程、实施效果。

2. 通过对宝山区赠饮牛奶的政策评价，使其与当前的政策环境（上级政策导向等）相适应，提升政策效用。

3. 通过对宝山区赠饮牛奶的政策评价，客观公正反映政策制定的科学性、政策实施的有效性、资金管理的规范性和政策效果的绩效，总结政策制定与实施的经验，发现政策制定以及实施过程中存在的问题，提出完善建议，为专项资金政策完善和相关部门决策提供参考依

据。

（二）评价方法

1. 数据采集方法

本次评价定量数据将采用数据填报和现场调研复核相结合的方法获取，将进行全样本走访。定性数据采集将通过访谈、问卷调查等方法获得。

2. 评价分析方法

本次政策评价将运用比较法、因素分析法等多种方法从多个角度对政策进行分析。

（1）比较法，通过将该政策分别与上海市、上海市其他区县相关政策进行对比，总结该政策与其他相关政策的相同与不同之处，发现该政策的亮点以及存在的影响政策效益发挥的问题，对政策的合理性进行分析。

（2）因素分析法，通过梳理影响绩效目标实现的内外因素，以及政策绩效目标的实现程度，分析这些因素对目标实现的影响力，从而进一步分析如何通过控制这些影响因素来提高政策的实施效果，达到政策绩效目标。

（三）评价依据

1. 绩效评价相关政策及要求

在评价中依据的绩效管理的相关政策文件依据包括但不限于，《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）；《上海市人民政府办公厅关于转发市财政局制订的〈上海市财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（沪府办发〔2011〕1号）；《上海市人民政府办公厅转发市财政局关于全面推

进预算绩效管理意见的通知》（沪府办发〔2013〕55号）；《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知等文件》（沪财绩〔2014〕22号）等。

2. 养老事业发展相关政策

在评价中依据的国家、上海市级宝山区相关政策文件依据包括但不限于，（1）国家级政策《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》（国发〔2011〕28号）、《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13号）；（2）上海市级政策《上海市老龄事业发展“十二五”规划》、《上海市老龄事业发展“十三五”规划》；（3）宝山区级政策《宝山区民政事业发展“十二五”规划》、《宝山区民政事业发展“十三五”规划》、《宝山区老龄事业发展“十三五”规划》。

3. 赠饮牛奶政策相关操作规程、工作计划、统计数据等

在评价中除了上述政策文件外，还将依据赠饮牛奶政策中的操作规程、工作计划、统计数据，以及参考上海市、其他区施行模式。

（四）评价实施过程

2018年6月11日，第一次项目对接会后，项目组积极与主管部门联系，了解政策概况，包括政策的内容、管理制度、资金流程等，并对区老龄办进行了走访调研，包括访谈负责人、前期数据材料收集等，于7月下旬完成了政策评价方案，明确了政策评价目的、方法、思路、指标体系、评价标准、社会调查方案等，并于8月2日通过了专家组的评审，在专家意见的基础上，结合项目实际情况，对绩效评价方案进行了修改。8月以来项目组严格按照工作方案，历经数据采集、重点复核、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。

1. 基础数据采集及方案

2018年6月11日——2018年6月30日，数据采集分两个阶段，一个是在前期调研阶段，采集了政策文件、操作办法、管理制度、赠饮人数、往年度预决算等，在数据的基础上，完成了方案的撰写。第二阶段是报告调研阶段，对区民政局及区老龄办进行了访谈，并补充收集一些基础数据材料等。

2. 社会调查

2018年7月1日——2018年7月30日，项目组与宝山区两个街镇及4个居(村)委相关赠饮牛奶政策方面负责人进行了面对面访谈，并向街镇老龄部门、村(居)委相关负责人及满足赠饮条件的老人发放了满意度问卷。

3. 数据分析及撰写报告

2018年8月1日——2018年8月20日，项目组根据政策评价的原理和规范，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，由委托方组织相关专家对报告进行评审。

三、评价结论和绩效分析

项目组根据绩效基本原理，采用比较法、因素分析法等方法，按照《宝山区高龄老人赠饮牛奶政策评价指标体系》，对宝山区高龄老人赠饮牛奶政策进行评价及分析。

(一) 评价结论

1. 评价结果

项目组根据《宝山区2017年高龄老人赠饮牛奶政策绩效评价工

作方案》，在数据分析及处理的基础上，对该政策进行客观评价，综合得分为 88.2 分，评价等级为良，其中，政策制定类得分为 9 分，得分率为 90%；政策执行类得分为 23.2 分，得分率为 77.33%；政策绩效类得分为 56 分，得分率为 93.33%。具体得分情况详见表 3-1，末级指标得分情况详见表 3-2。

表 3-1 绩效指标得分情况表

一级指标	权重	得分	得分率	二级指标	权重	得分	得分率
A 政策制定	10	9	90.00%	A1 政策确立	4	4	100.00%
				A2 政策未重叠性	2	2	100.00%
				A3 政策制定程序	2	2	100.00%
				A4 政策目标	2	1	50.00%
B 政策执行	30	23.2	74.00%	B1 政策执行组织管理建设情况	4	4	100.00%
				B2 政策资金管理情况	9	9	100.00%
				B3 政策实施过程中管理制度建设与执行	17	10.2	60.00%
C 政策绩效	60	56	93.33%	C1 政策产出	26	23	88.46%
				C2 政策效果	28	28	100.00%
				C3 政策长效机制管理	6	5	83.33%
合计	100	88.2	88.2%	——	100	88.2	88.20%

表 3-2 末级指标得分情况表

末级指标	权重	得分	得分率
A11 政策适应性	2	2	100.00%
A12 与政策环境适应性	2	2	100.00%
A21 政策未重叠性	2	2	100.00%
A31 政策制定程序规范性	2	2	100.00%
A41 政策目标合理性	2	1	50.00%
B11 政策组织管理部门分工协调机制健全性及责任明确性	2	2	100.00%
B12 各组织部门人员配备情况	2	2	100.00%
B21 资金管理辦法建设情况	2	2	100.00%
B22 预算编制合理性	2	2	100.00%
B23 预算执行率	2	2	100.00%

末级指标	权重	得分	得分率
B24 资金使用合规性	2	2	100.00%
B25 资金管理与监督	1	1	100.00%
B31 政策制度及措施合理性	7	7	100.00%
B32 政策制度及措施执行有效性	8	3.2	60.00%
B33 政策信息公开情况	2	0	0.00%
C11 牛奶发放完成率	10	10	100.00%
C12 牛奶质量情况	10	10	100.00%
C13 各项工作完成及时性及时性	6	3	50.00%
C21 对区高龄老人社会福利水平提升作用	9	9	100.00%
C2201 街镇（园区）工作人员满意度	3	3	100.00%
C2202 居（村）委会工作人员满意度	3	3	100.00%
C2203 受赠饮老人满意度	9	9	100.00%
C23 投诉处置率	4	4	100.00%
C31 政策动态完善机制	3	2	66.67%
C32 信息化建设水平	3	3	100.00%
总计	100	88.2	88.20%

2. 主要绩效

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策以为高龄老人提供免费牛奶的方式作为高龄老人实物营养补贴，以提升高龄老人社会福利为落脚点和目标，积极落实惠老政策，较好地完成了赠饮牛奶工作，整体水平较好。

从 25 个末级指标分析来看，20 个指标达到标准，分别是 A11 政策适应性、A12 与政策环境适应性、A21 政策未重叠性、A31 政策制定程序规范性、B11 政策组织滚利部门分工协调机制健全性及责任明确性、B12 各组织部门人员配备情况、B21 资金管理办法建设情况、B22 预算编制合理性、B23 预算执行率、B24 资金使用合规性、B25 资金管理与监督、B31 政策制度及措施合理性、C11 牛奶发放完成率、C12 牛奶质量情况、C21 对区高龄老人社会福利水平提升作用、C2201 街镇（园区）工作人员满意度、C2202 居（村）委工作人员满意度、C2203 受赠饮老人满意度、C23 投诉处置率及 C32 信息化水平建设情

况。宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与国家级和市级政策相符合，与其它相关政策不交叉重叠，制定程序合理，资金使用规范，政策效果明显。

5 个指标低于标准，分别是 A41 政策目标合理性、B32 政策制度及措施执行有效性、B33 政策信息公开情况、C13 各项工作完成及时性及 C31 政策动态完善机制。该政策在政策制定、政策执行及长效机制等方面有待完善。具体偏差情况详见表 3-3 及图 3-1。

表 3-3 指标偏差情况表

指标	权重	得分	偏差
A41 政策目标合理性	2	1	-50.00%
B32 政策制度及措施执行有效性	8	3.2	-60.00%
B33 政策信息公开情况	2	0	-100.00%
C13 牛奶赠饮发放及时性	6	3	-50.00%
C31 政策动态完善机制	3	2	-33.33%

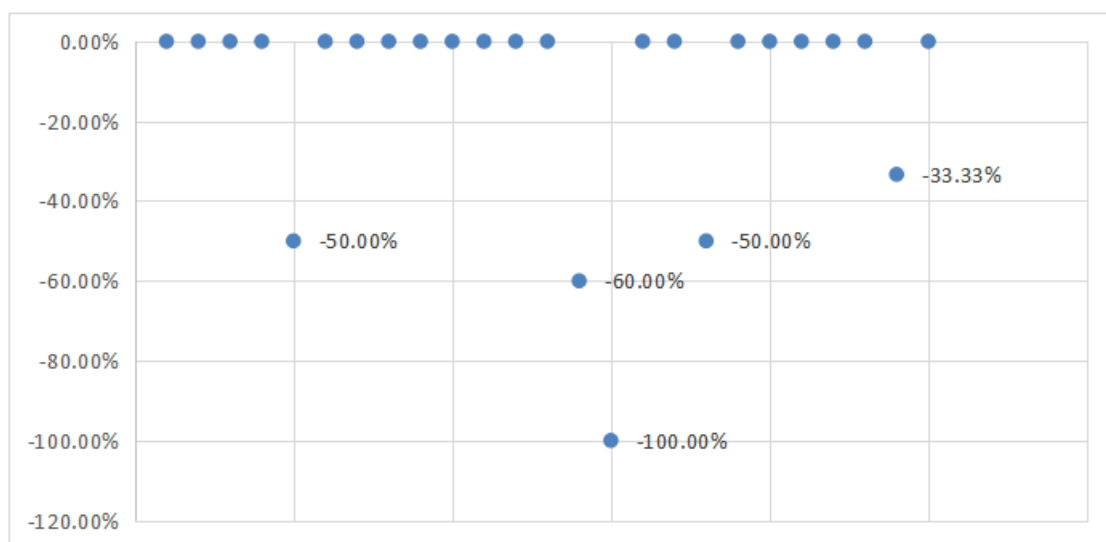


图 3-1 指标偏差情况图

(二) 相关政策分析

1. 上海市其他区同类型政策

本次将宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与黄浦区、虹口区相关政策进行比较分析。政策对比表详见表 3-4。

表 3-4 宝山区、黄浦区、虹口区高龄老人赠饮牛奶政策对比表

政策内容	宝山区	黄浦区	虹口区
申请标准	具有宝山区户籍且常住上海市的年满 90-99 岁的高龄老人	具有黄浦区户籍且常住上海市的年满 90-99 岁的高龄老人	具有虹口区户籍且常住上海市的年满 90-99 岁的高龄老人
资金来源	区级财政	区福利彩票公益金每年拨付每个街道各 3 万元,经费差额由区财政资金补贴,年底结算。	街道承担此项目 30%的资金,并由区地区办在当年财力结算时从街道扣回该项资金返还统筹经费专户。
申请方式	到户口所在地居委会提出申请,由居委上报街道(园区)。	由本人或其家属凭户口簿向户籍所在地街道提出申请,经审核批准领取专用券,从批准次月开始享受。	到户口所在地居委会提出申请,由居委上报街道。
发放方式	牛奶券	牛奶券	对“人户一致”的老人实行上门提供牛奶服务,对“人户分离”的老人则采取牛奶券的形式发放

由上表可见,三区申请标准及申请方式相同,在资金来源及发放方式上有所不同。另外,宝山区政策内容较为详细,明确规定了各项工作的完成节点及完成要求,政策制定考虑较为全面。

2. 市级相关补贴政策

2016 年 1 月 29 日,经上海市人代会通过的《上海市老年人权益保障条例》第 25 条明确规定,“本市建立与经济社会发展水平相适应的统一的老年综合津贴制度,对符合条件的老年人,按照不同年龄提供涵盖高龄营养、交通出行等方面需求的津贴,逐步提高老年人的社会福利水平”。

2016 年 4 月 7 日,上海市人民政府发布《关于建立老年综合津贴制度的通知》(沪府发〔2016〕24 号),通知中说明:老年综合津贴制度实施后,各区县高龄老人货币化营养补贴不再发放;区县、街道乡镇对老年人一次性节日慰问和实物补贴等可继续保留。

2016 年,上海市民政局、市财政局发布了《关于印发〈上海市老

年综合津贴发放管理办法》的通知》。(1)通知中说明自2016年5月1日起,具有上海市户籍且年满65岁的老年人,可以享受津贴,可见符合宝山区高龄老人赠饮牛奶政策的老人也同样符合上海市老年综合津贴政策。(2)通知中说明90-99岁的高龄老人,每人每月补贴350元。补贴金额中包含对高龄老人的营养补贴。

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策作为实物化营养补贴,经宝山区区政府同意,继续保留,提升了老年人社会福利水平。

3. 宝山区相关补贴政策

2008年,上海市民政局、上海市发展和改革委员会、上海市财政局及上海市劳动和社会保障局发布《上海市关于全面落实2008年市政府养老服务实施项目进一步推进本市养老服务工作的意见》(沪民福发〔2008〕5号),意见中要求:设立社区老年人助餐服务点。推进老年人助餐服务,2008年设立200个社区老年人助餐服务点,重点满足高龄老人中有助餐需求的独居、纯老家庭老年人及生活自理有困难的低收入老年人的助餐服务需求。截至2017年年底,宝山区共有23个助餐服务点,为老年人提供助餐服务。宝山区高龄老人牛奶赠饮政策较该政策而言,更为方便,老年人足不出户即可享受赠饮牛奶。

(三) 具体指标评分分析

1. 政策指定类指标分析——政策与国家、市级政策相符合,政策制定程序合规,政策无重叠,但在政策目标明确性方面有待完善。

A11 政策适应性:宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕28号)“完善老年社会福利制度。积极探索中国特色社会福利的发展模

式，发展适度普惠型的老年社会福利事业，研究制定政府为特殊困难老年人群购买服务的相关政策。进一步完善老年人优待办法，积极为老年人提供各种形式的照顾和优先、优待服务，逐步提高老年人的社会福利水平。有条件的地方可发放高龄老年人生活补贴和家庭经济困难的老年人养老服务补贴。”相符合。

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《上海市老龄事业发展“十二五”规划》“坚持服务均等化和统筹兼顾。合理配置社会养老资源，确保城乡老年人共享经济社会发展成果。提高政府基本养老保障和基本养老服务能力，探索建立与上海经济社会发展水平相适应的老年福利制度，努力缩小城乡差距，促进老龄事业的城乡一体化发展。”相符合。

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《宝山区民政事业发展“十二五”规划》“积极应对老龄化趋势，建立与区域经济社会发展和老年人口增长相挂钩的老龄事业发展机制。初步形成适度普惠型为老服务架构，健全为老服务网络，拓展为老服务新领域，全面提高老年人的生命质量。”相符合，得2分（满分为2分）。

A12 与政策环境适应性：《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13号）中明确表示“在社会福利制度中，制定实施老年人照顾服务项目，鼓励地方丰富照顾服务项目、创新和优化照顾服务提供方式。”《上海市老龄事业发展十三五规划》中提出“完善老年人社会福利。建立与经济社会发展水平相适应的统一的老年综合津贴制度，对符合条件的老年人，按照不同年龄段，提供涵盖高龄营养、交通出行等方面需求的津贴，逐步提高老年人的社会福利水平。”《宝山区老龄事业发展十三五专项规划》中表明“广泛开展惠老助老工作。继续实施老伙伴计划、

高龄老人赠饮牛奶、百岁老人关爱等惠老政策，积极营造孝亲敬老的社会氛围”。宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与上述政策导向及要求相适应。2012-2017年，宝山区90-99岁年龄段高龄老人人数呈递增趋势，提高高龄老人社会福利水平是“助老惠老”的落脚点和目的。故宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与当前政策要求及宝山区人口环境相适应，故得2分（满分为2分）。

A21 政策未重叠性：经调研，上海市人民政府发布《关于建立老年综合津贴制度的通知》（沪府发〔2016〕24号），通知中说明：老年综合津贴制度实施后，各区县高龄老人货币化营养补贴不再发放；区县、街道乡镇对老年人一次性节日慰问和实物补贴等可继续保留。老年综合津贴制度中表明“补贴中包括对老年人的营养补贴，其形式为货币化补贴”，而高龄老人赠饮牛奶为经常性实物化补贴，与其不重叠交叉且并不与其要求相悖，故得2分（满分为2分）。

A31 政策制定程序规范性：经调研，区民政局及区老龄办根据上海市老龄事业发展及宝山区老龄事业发展建设的相关要求，结合上海市其他区制定及实施情况，立足宝山区实际，制定了《宝山区高龄老人营养补贴政策方案》，并对方案等进行了详细的讨论修改，后提交区政府常务会议审议，审议通过后正式发文。因此，政策制定程序规范，按照评分规则，得2分（满分为2分）。

A41 政策目标合理性：在政策文件中表明本政策的目标为“进一步弘扬敬老爱老助老的社会风尚，使高龄老人更深切地感受到党和政府的关怀”。政策目标较为笼统，并未具体明确说明该政策要到达的目标，且其发展性目标及子目标并未在文件中提及。故按照评分标准，扣除权重的50%，得1分（满分为2分）。

2. 政策执行类指标分析——预算编制执行有效，资金使用合规，管理人员到位，政策组织管理机制健全，但政策制度及措施执行有效性及政策信息公开情况等方面有待完善。

B11 政策组织管理部门分工协调机制健全性及责任明确性：经调研，根据政策文件要求，本政策的主管部门为宝山区民政局，负责预算的编制及拨付；宝山区老龄办负责政策管理制度及措施的拟定，负责每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费；宝山区街镇（园区）老龄部门负责申请资料的审批、复审、向区老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量、政策宣传、牛奶供应商监督、街镇（园区）层面的工作资料归档工作；村（居）委负责对申请对象进行审核、对已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实并及时上报。牛奶供应商负责提供订奶凭证、为申请订奶的受赠饮老人提供牛奶、提供订奶对象汇总情况。故政策政策组织管理分工明确，责任划分清楚详细，故得2分（满分为2分）。

B12 各组织部门人员配备情况：经调研，本政策具体落实部门为宝山区老龄办，其配备2人负责该政策的具体运行。在宝山区各街镇（园区）老龄部门配备1人负责该项政策的运行。此外，在宝山区各村（居）委配备1人负责向高龄老人宣传、收集材料等工作，故各组织部门人员配备合理充足，满足政策正常运行需要，得2分（满分为2分）。

B21 资金管理建设情况：在政策文件中说明了政策资金来源、申请拨付方式、拨付对象和拨付对象等，其预算制定及资金审批流程按照《宝山区民政局财务管理制度》中的要求执行，故政策所涉

及的资金有相应的资金管理措施，得 2 分（满分为 2 分）。

B22 预算编制合理性：经调研，政策预算编制根据往年度具体实施执行情况并结合 90-99 周岁高龄老人人数增长情况进行编制，故预算编制较为合理，得 2 分（满分为 2 分）。

B23 预算执行率：2017 年宝山区赠饮牛奶政策预算为 754 万元，截至 2017 年 12 月 31 日，实际支出为 730.23 万元，预算执行率为 96.85%。根据指标得分细则，该项指标得 2 分（满分为 2 分）。

B24 资金使用合规性：经调研，本政策资金未发生挪用、挤占等违规现象，资金使用符合相关规定，得 2 分（满分为 2 分）。

B25 资金管理与监督：区民政局负责资金的日常管理，其凭证、发票等齐全，资金监督管理到位，得 1 分（满分为 1 分）。

B31 政策制度及措施合理性：政策文件中有六项内容，包括对象范围、补贴标准、操作程序、资金来源、工作要求及附则等，其明确了政策的组织架构、各组织责任及时间地点等具体内容。在政策实行过程中，其合同管理、采购管理及档案管理等按照区民政局相关管理要求进行。故政策制度及措施较为合理，得 7 分（满分为 7 分）。

B32 政策制度及措施执行有效性：在政策执行中有以下几个方面需要完善：（1）合同管理。经调研，区民政局与供奶上签订的合同存在以下问题：1)2012 年 5 月签订的合同文件中，合同有效期为 2012 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日，与实际情况不符，应为 2012 年 6 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日。（2）合同条款签订不够严谨。经调研，在与供奶商签订的合同中存在如下条款“供奶商应按当年去税销售额的 2%，通过托付形式支付工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用”。在实际实施过程中，该笔返还款并未用作基层工作人员培

训费用，而是由区民政局作往来款统筹使用，使用方向为老年人实物慰问补贴等。另外，合同条款中存在“如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格”。2012年政策实行以来，供奶商共两次调整赠饮牛奶单价，并未“经物价部门同意和双方协商”，且目前实行市场定价，无需经过物价部门同意，故建议对以上条款进行修改。（3）采购程序规范性方面有待提升。2017年该政策实际支出为730.23万元，而区民政局仍采取直接委托方式与供奶商签订供销协议书。《政府采购法》中规定政府采购采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价及国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。符合“只能从唯一供应商处采购的”、“发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商采购的”、“必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”这三种情形之一的货物或者服务，可以采用单一来源方式进行采购。结合宝山区实际，仅光明牛奶乳业股份有限公司具备每日配送的物流网络，故区民政局应采取“单一来源采购”的方式进行政府采购。根据《政府采购非招标采购方式管理办法》规定，拟采用单一来源采购方式的，采购人、采购代理机构在按照本办法第四条报财政部门批准之前，应当在省级以上财政部门指定媒体上公示，公示期不得少于5个工作日，并将公示情况一并报财政部门。《政府采购非招标采购方式管理办法》明确，公示内容应当包括：1) 采购人、采购项目名称和内容；2) 拟采购的货物或者服务的说明；3) 采用单一来源采购方式的原因及相关说明；4) 拟定的唯一供应商名称、地址；5) 专业人员对相关供应商因专利、专有技术等原因具有唯一性

的具体论证意见，以及专业人员的姓名、工作单位和职称；6) 公示的期限；7) 采购人、采购代理机构、财政部门的联系地址、联系人和联系电话。此外，采用单一来源采购方式采购的，采购人、采购代理机构应当组织具有相关经验的专业人员与供应商商定合理的成交价格并保证采购项目质量。单一来源采购人员应当编写协商情况记录，主要内容包括：1) 依据本办法第三十八条进行公示的，公示情况说明；2) 协商日期和地点，采购人员名单；3) 供应商提供的采购标的成本、同类项目合同价格以及相关专利、专有技术等情况说明；4) 合同主要条款及价格商定情况。协商情况记录应当由采购全体人员签字认可。对记录有异议的采购人员，应当签署不同意见并说明理由。采购人员拒绝在记录上签字又不书面说明其不同意见和理由的，视为同意。故综上所述，根据指标评分细则，该项指标扣除权重的60%，得3.2分（满分为8分）。

B33 政策信息公开情况：根据《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的要求，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的、需要社会公众广泛知晓或者参与的信息应当主动公开。县级以上各级人民政府及其部门应当对国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策进行重点公开。经调查，宝山区赠饮牛奶政策文件未能在宝山区民政局官网进行信息公开，未能有效满足群众知情、参与和监督的实际需求，制约了政策知晓途径。故不得分（满分为2分）。

3. 政策绩效类指标分析——政策效果明显，社会满意度较高，但是，在政策各项工作完成及时性等方面还需进一步提升。

C11 牛奶发放完成率：项目组对2017年每月订奶人数、实际发

放牛奶券数、回收牛奶券数及供货商供奶记录进行核查，记录无误。此外，在受赠饮牛奶老人的调查问卷的分析统计后，并未有老人反映有“牛奶未送、送错等”等情况。故该指标得 10 分（满分为 10 分）。

C12 牛奶质量情况：国家企业信用信息公示系统显示：供奶商光明牛奶乳业股份有限公司批发兼零售包括乳制品在内的产品，旗下分支机构经营声场：巴氏杀菌乳（含乳酸菌）、酸乳（含益生菌）、食品用塑料包装容器工具等制品。宝山区赠饮牛奶属于“巴氏杀菌乳”范围内。光明乳业股份有限公司表示其每批饲料都经过严格检测、采用欧盟奶源标准，确保奶源品质；经欧盟 ECIPSEGB、T4789.27 检测阴性，奶源无抗生素。此外，在经过对受赠饮牛奶老人的调查问卷后，无受调查对象反映牛奶质量问题，且区民政局未接到关于牛奶质量方面的投诉。故该项指标得 10 分（满分为 10 分）。

C13 各项工作完成及时性：在通过与区民政局相关科室的访谈及对街镇（园区）、居（村）委相关负责人和受赠饮老人的调查问卷分析后，在工作的完成及时性方面存在以下问题：（1）政策文件中要求“居（村）委核实申请对象的基本情况，在申请表上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批”。在对街镇（园区）老龄部门负责人的调查问卷进行统计后，有 50%的受调查对象反映居（村）委的提交时间超过 10 号。（2）政策文件中要求“牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门”。在对街镇（园区）老龄部门负责人的调查问卷进行统计后，有 40%的受调查对象反映牛奶供应商偶尔会超出时间送达。（3）光明乳业股份有限公司规定，每日送牛奶在

当天 7 时前送达。在对受赠饮老人的调查问卷进行分析后，结果显示有 3%的老人反映偶尔超出规定时间送达。故根据指标评分细则，扣除权重的 50%，得 3 分（满分为 6 分）。

C21 对区高龄老人社会福利水平提升作用：截止 2011 年 8 月，上海市共有 8 个区为 90 周岁以上高龄老人每人每天免费提供一瓶牛奶。此外，区老龄办相关负责人表示，在政策实施前，经常有迁居高龄老人向区老龄办反映原在上海市其他区享受赠饮牛奶政策，而在宝山区并未有该项政策出台，市内高龄老人福利水平均等化有待加强。故在实施该项政策后，提高了宝山区户籍老人福利水平，促进了福利均等化，是其重要社会效益。故该项指标得 9 分（满分为 9 分）。

C2201 街镇（园区）工作人员满意度：通过对街镇（园区）老龄部门相关负责人填写的调查问卷进行分析，结果显示街镇（园区）老龄部门负责人对居（村）委提供的申报材料的真实性、及时性、政策要求的时间节点、实施流程、牛奶供应商的服务质量及服务态度及政策整体满意度分别为 92.73%、88.27%、90.91%、88.27%、90.91%。故街镇（园区）工作人员总体满意度为 89.39%。根据指标评分细则，该项指标得 3 分（满分为 3 分）。

C2202 居（村）委工作人员满意度：通过对居（村）委相关负责人填写的调查问卷进行分析，居（村）为相关负责人对政策要求的时间节点、实施流程、牛奶上的服务质量及政策整体的满意度分别为 91.88%、92.28%、90.27%和 92.28%，故居（村）委相关负责人的总体满意度为 91.66%。根据指标评分细则，该项指标得 3 分（满分为 3 分）。

C2203 受赠饮老人满意度：通过对受赠饮老人调查问卷进行分

析，结果显示获赠饮老人对政策的申请流程、赠饮的牛奶质量、牛奶种类、牛奶供应商的服务质量及服务态度、政策的整体满意度分别为94.99%、93.57%、92.94%、93.33%、94.93%，故获赠饮老人的总体满意度为93.95%。故该指标得分为9分（满分为9分）。

C23 投诉处置率：经调查，2017年区民政局并未接到获赠饮牛奶老年人的投诉，故该项指标得4分（满分为4分）。

C31 政策动态完善机制：经调研，区老龄办定期对政策实施过程进行民意反馈，对获赠饮牛奶老年人进行抽查访谈等。但动态完善机制尚未完善，包括评估时间、评估细则等。根据指标评分细则，该指标得2分（满分为3分）。

C32 信息化水平：经调研，街镇（园区）老龄部门对汇总数据进行电子化处理，将电子版统计数据发送至区老龄办，区老龄办对数据进行汇总分析，故该政策实施有一定的信息化水平，故得3分（满分为3分）。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验和做法

1. **前期调研充分，政策文件详实，组织分工明确，操作流程顺畅。**经调研，在宝山区高龄老人赠饮牛奶政策制定前，区老龄办结合上海其他区赠饮牛奶政策文件，基于宝山区实际情况，制定了《宝山区高龄老人营养补贴政策方案》，并对方案内容进行了多次探讨、修正及完善。正式出台的《关于宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3号）文件中对操作程序中的受理申请、审核审批、复审、发放订奶凭证、订奶、申报材料及经费结算等环节制定了详细的要求，明确了各环节的实施单位、实施要求、时间节点及可能发生的情况的

处理方式，使得各级组织工作职责明确，操作流程顺畅。

2. 积极落实惠老政策，提升老年人社会福利水平，高龄老人满意度较高。通过对高龄老人进行实物化营养补贴，落实中央及市级制定的“惠老政策”要求，逐步提高老年人的社会福利水平，使得老年人享受到社会发展成果，积极营造孝亲敬老的社会氛围。经调研，受赠饮老人对该项政策的总体满意度较高，为 93.95%。

（二）存在的问题

1. 政策内容未能进行网上公开，信息公开工作有待加强。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的要求，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的、需要社会公众广泛知晓或者参与的信息应当主动公开。县级以上各级人民政府及其部门应当对国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策进行重点公开。经调查，宝山区赠饮牛奶政策文件未能在宝山区民政局官网进行信息公开，未能有效满足群众知情、参与和监督的实际需求，制约了政策知晓途径。

2. 合同执行有效性有待增强，个别合同条款有待完善。（1）经调研，在与供奶商签订的合同中存在如下条款“供奶商应按当年去税销售额的 2%，通过托付形式支付工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用”。在实际实施过程中，该笔返还款并未用作基层工作人员培训费用，而是由区民政局作往来款统筹使用，使用方向为老年人实物慰问补贴等。（2）合同条款中存在“如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格”的要求。2012 年政策实行以来，供奶商共两次调整赠饮牛奶单价，并未“经物价部门同意和双方协商”，且目前实行市场定价，

无需经过物价部门同意，故建议对以上条款进行修改。

3. 返还款用作弥补项目经费差额使用，做法欠妥。供奶协议中规定“供奶商应支付当年去税销售额的 2%”。截至目前，该返还款余额为 212,255.4 元，区民政局将其作往来款统筹使用，主要用于高龄老年人慰问补贴等。经调研，高龄老人慰问补贴等项目已单独立项，若当年度预算不足，可申请追加预算处理。故返还款用于弥补高龄老人慰问补贴的项目经费差额的做法欠妥当。

4. 采购程序不够规范。2017 年该政策实际支出为 730.23 万元，结合宝山区实际情况，仅光明牛奶乳业股份有限公司具备每日配送鲜奶的物流网络，故牛奶赠饮在实施过程中符合“只能从唯一供应商处采购的”、“必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”这两种情形，需要采用单一来源方式进行采购。但是，区民政局采取直接委托方式与供奶商签订供销协议书，采购程序不够规范。

5. 政策各环节时间节点把控有待加强，存在延迟情况。（1）政策文件中要求“居（村）委核实申请对象的基本情况，在申请表上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批”。在对街镇（园区）老龄部门相关负责人的调查问卷进行统计后，有 45.45% 的受调查对象反映居（村）委的提交时间超过 10 号。（2）政策文件中要求“牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门”。在对街镇（园区）老龄部门相关负责人的调查问卷进行统计后，有 36.36% 的受调查对

象反映“牛奶供应商偶尔会超出时间送达。”（3）光明乳业股份有限公司规定，每日送牛奶在当天7时前送达。在对受赠饮老人的调查问卷进行分析后，结果显示有3.01%的老人反映“偶尔超出规定时间送达。”

（三）建议和改进措施

1. 按规定进行信息公开，积极落实公开要求。建议贯彻落实《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的精神和要求，对政策内容进行公开，提升规范化和信息化水平，增强公开实效，满足形势发展需要。

2. 修改个别合同条款，减少履约风险，规范返还款使用。合同是双方意志体现，是考核工作实施情况的核心。建议根据实际情况，对合同条款进行相应的调整，减少履约风险。（1）对合同条款中的“返还款”使用方向进行修改或作删除处理，（2）删除合同中关于“价格调整要求”方面的表述。此外，建议宝山区民政局与宝山区财政局积极沟通返还款的使用方式，以提高其使用规范性。

3. 规范返还款使用。目前，区民政局采取“收支两条线”的资金管理模式，返还款作为收入的一部分，应在年底上交财政，不可直接申请作为弥补其他项目差额使用。建议区民政局与区财政局积极沟通返还款的使用方式，以提高其使用规范性。

4. 采取单一来源采购方式，完善采购程序。建议区民政局根据《政府采购法》及《政府采购非招标采购方式管理办法》的要求对宝山区高龄老人赠饮牛奶政策进行单一来源采购方式，对供奶商的选择等进行公示。

5. 加强监督和考核机制。各环节工作完成及时性是政策执行有效

性及政策产出的体现。政策文件中已对各环节时间节点进行了明确的规定，在执行过程中应按政策要求严格执行。建议区民政局加强对居（村）委、供奶商的监督和考核力度，采取定期或不定期抽查、访问街镇（园区）负责人及受赠饮老人，并将其反映的内容作为考核的重要依据，保障政策执行质量和有效性。

（四）其他需要说明的事项

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策于2012年6月正式开始实施。2012年5月，宝山区民政局与供奶商签订第一年牛奶供销协议，协议中规定协议合同有效期为2012年1月1日至2012年12月31日，根据实际情况，其有效期应为2012年6月1日至2012年12月31日。但是，在发放的订奶凭证背面写明“牛奶券的有效期为一个月”，故未对实际执行造成影响。

上海厚贤科技咨询有限公司

2018年8月

附件 1 指标体系得分表

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
A 政策制定	10	A1 政策确立	4	A11 政策适应性	2	——	—	考察本政策与 1) 国家级政策《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕28 号); 2) 上海市级政策《上海市老龄事业发展“十二五”规划》; 3) 《宝山区民政事业发展“十二五”规划》的匹配情况及适应情况。	本级政策与国家级、上海市级及宝山区级相关顶层政策指导思想、指导范围及政策目标相一致, 得满分, 有一处不一致, 扣权重分 30%, 扣完为止。	根据相关国家级、市级和本政策判断	2
				A12 与政策环境适应性	2			考察政策与政策出台时和现阶段的宝山区老龄人口及老年社会福利制度的适应情况, 是否与上海市、宝山区对老龄事业发展的建设思路相适应。	政策与政策出台时和现阶段的宝山区老龄人口及老年社会福利制度的相适应, 与上海市、宝山区对老龄事业发展的建设思路相适应, 得 2 分; 若不相适应, 不得分。	根据相关国家级、市级和本政策判断	2
		A2 政策未重叠性	2	A21 政策未重叠性	2	——	—	考察政策是否与其他政策(市级养老惠老政策)的实施范围、内容等相重叠, 交叉。	与其他政策没有交叉, 得满分, 有一项有交叉, 扣权重分 30%, 扣完为止。	收集分析养老惠老相关的其他的政策	2
		A3 政策制定程序	2	A31 政策制定程序规范性	2	——	—	考察在政策制定过程是否合理, 流程是否合规, 包括, 是否进行充分的前期调研, 是否进行相关审批程序。	政策出台时主管部门进行了充分调研, 并程序合规, 得满分; 有一项不符合, 扣权重分 30%。	1、获取政策制定相关纪要; 2、查阅政策调研相	2

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
		A4 政策目标	2	A41 政策目标合理性	2	——	——	考察政策目标四方面内容：1. 目标具体明确性，包括时间、空间的明确界定；2. 目标的现实可能性，应该根据客观条件量力而行，具备可行性；3. 目标前瞻性，事物总处于不断发展变化过程中，以发展的眼光，科学预测发展动向，合理定位目标；4. 目标协调性，目标与子目标之间相互一致。	政策目标具体明确、具有现实性、前瞻性、协调性，得满分；有一项不符合，扣权重分 25%，扣完为止。	查阅政策目标	1
B 政策执行	30	B1 政策执行组织管理建设情况	4	B11 政策组织管理部门分工协调机制健全性及责任明确性	2	——	——	考察政策是否有具体的实施部门，区级层面是否有相应科室和业务指导人员进行相应的把关，各镇、各居（村）委是否有明确的办公室或部门负责赠饮牛奶的实施和过程监督，责任是否清晰。	评分区分为“三级机构健全”；“区级机构健全、镇级、居（村）委机构不健全”；“区级机构不健全、镇级机构健全”；“两级机构均不健全”，分别得 2 分、1.5 分、1 分和 0 分	政策文件、获取政策实施的相关档案资料	2
				B12 各组织部门人员配备情况	2			考察政策的实施是否配备了专门的管理人员，职责是否落实；配备人员是否充足；人员流动性不足以影响项目建设。	为保障政策的顺利实施，在落实各管理机构的责任后，各责任机构内部已将具体的工作分配至具体的岗位或人员，职责落实，并作为工作绩效考核内容，得满分；无	获取政策实施的相关档案资料	2

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
									具体的责任人员，职责不明，或未落实职责，不得分。若人员流动较大（有超过 50% 的流动率）扣权重 80%。		
		B2 政策资金管理情况	9	B21 资金管理办法建设情况	2	——	— —	考察政策所涉及的资金是否建立了相应资金管理办法或者资金管理措施。	有相关资金管理办法或措施，并严格执行，得满分；若没有资金管理办法或措施，不得分；若有资金管理办法或措施，但没有执行，扣权重分 50%。	检查政策所涉及资金的使用情况	1
				B22 预算编制合理性	2	——	—	考察预算编制是否合理，是否符合政策要求，是否符合 2017 年预算编制相关管理办法要求。	预算编制符合政策标准、符合政策实施方式、符合政策预期计划、符合 2017 年预算编制相关管理办法，得满分，有一项不符合，扣权重分 30%，扣完为止。	预算编制的相关资料文件	2
				B23 预算执行率	2	——	— —	考核 2017 年度预算执行情况。【预算执行率=实际使用资金额/预算资金金额×100%】。	预算执行率为 96%，得满分，每降低或增加 1%扣权重分的 1%，低于 70%，不得分。	基础数据收集	2
				B24 资金使用合规性	2	——	— —	考察政策实施 2017 年资金使用是否专款专用，是否存在违规现象。	资金未发生挪用、挤占等违规现象，得满分；有一项违规，不得分。	检查政策所涉及资金的使用	2

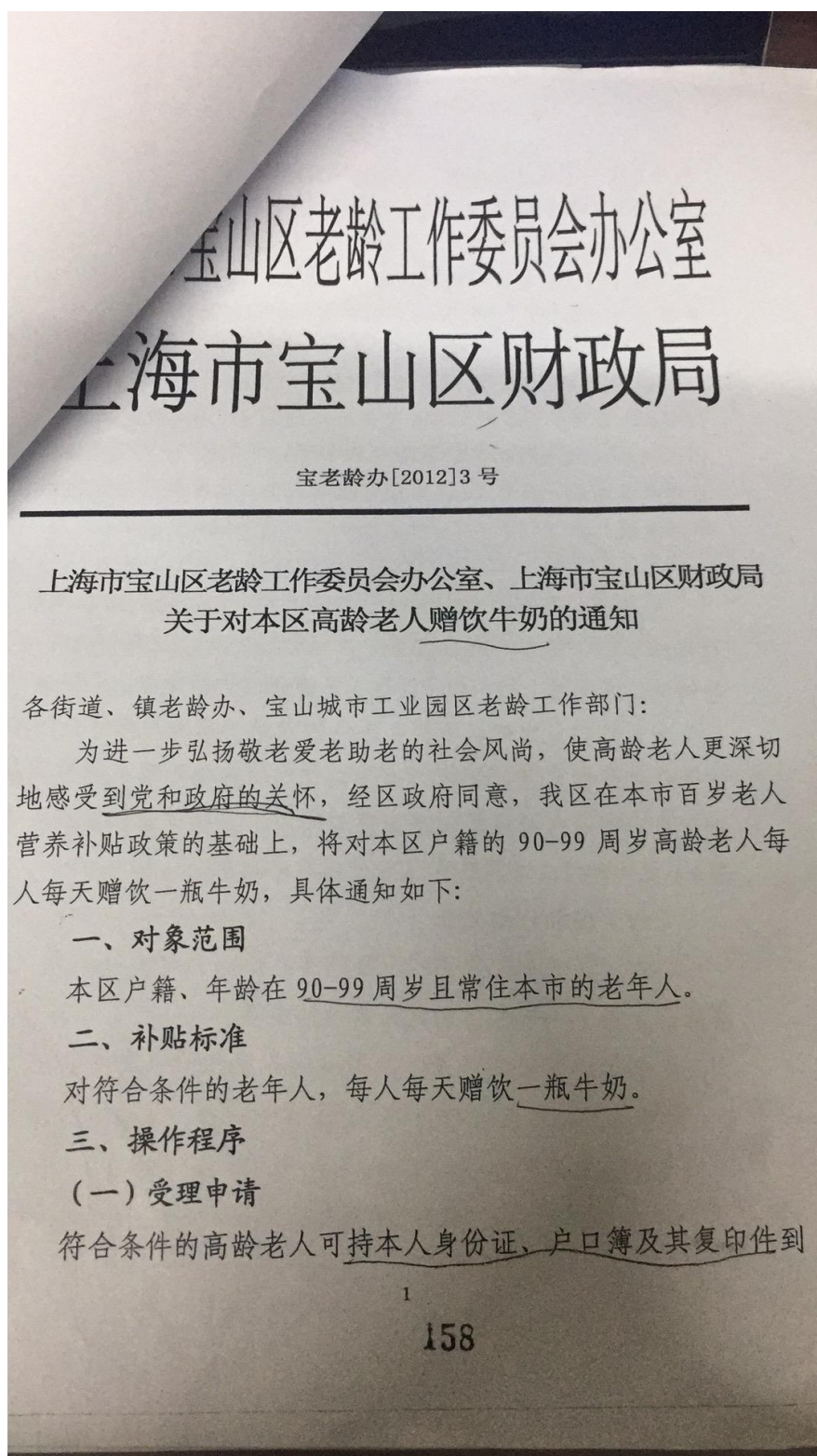
指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
									内容		
				B25 资金管理与监督	1	—	—	考核建设相关单位负责建设资金的日常管理，是否设立专项资金核算专账，单独核算；同时查阅相关审计报告，查找是否出现过财务舞弊。	无问题，得满分；有一项违规，不得分。	检查政策所涉及资金的使用内容	1
		B3 政策实施过程中管理制度建设与执行	17	B31 政策制度及措施合理性	7	—	—	政策的操作制度及措施是保障政策落地的重要机制，若制度及实施措施不健全，不合理，会导致政策目标实施的偏差，因此，本指标从政策制度及措施的健全性（范围、对象、标准、申请流程、申请条件、发放方式、政策宣传、过程监控措施、考核办法、档案材料管理、年度工作计划等）、与政策的匹配性（与政策是相适应）、保障性（所有制度是否可以保障政策目标全部落地）考察政策的制度及措施是否合理。此外，政策实施过程中的合同管理、档案管理、采购管理等方面也作为考察对象。	未政策制定了详细的制度及措施，且制度及措施合理，得满分；有一项没未制定或不合理，扣权重分 30%，扣完为止。	政策文件及相关制度措施	7
				B32 政策制度及措施执行有效性	8	—	—	考核政策执行过程中是否严格按照政策的制度及措施执行。	严格按照建立的制度和措施实施本政策，得满分；有一项没有按照规定执行，扣权重分 20%，扣完为止。	政策执行资料等	3.2

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
				B33 政策信息公开情况	2	——	— —	考核是否按照政府信息公开的相关规定，及时公开相关信息，包括政策文件、赠饮名单、第三方选取方式等。	若按照政府信息公开的相关规定，及时公开相关信息，包括政策文件、申报通知、第三方供奶企业等，得满分，有一项不符合，扣权重分30%，扣完为止。	信息公开情况	0
C 政策绩效	60	C1 政策产出	26	C11 牛奶发放完成率	10	——	— —	考核赠饮牛奶发放完成情况。赠饮牛奶完成率=（实际赠饮发放数/计划赠饮牛奶数）*100%。	若赠饮牛奶完成率为100%，则得满分。每低于1%，扣除权重的3%，低于60%，不得分。	基础数据采集	10
				C12 牛奶质量情况	10	——	— —	考核供奶公司提供的牛奶质量情况。通过了解受赠饮老人对牛奶质量的投诉情况来反映其质量的好坏。	若供奶商、村（居）委、街镇（园区）、区民政局相关工作人员未收到关于赠饮牛奶质量的投诉，则得满分。若有一例，则扣除权重的25%，依次类推，扣完为止。	调查问卷、访谈	10
				C13 各项工作完成及时性	6	——	— —	考察赠饮牛奶政策各项工作完成及时性，包括居（村）委资料提交、街镇审核、区老龄办资料审核、牛奶券提供、牛奶送达是否及时，是否符合政策要求。	若各项工作均按政策要求完成，则得满分；有一项不符合，则扣除权重的1/6，扣完为止。	调查问卷、访谈、基础数据收集	3
		C2 政策效应	28	C21 对区高龄老人社会福利水平提升作用	9	——	— —	考察赠饮牛奶政策的实施是否提升了区高龄老人社会福利水平，促进了福利均等	若赠饮牛奶政策的施行有效提升了区高龄老人社会福利	基础数据收集、养	9

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
		果						化。	水平，促进了宝山区与上海市其他各区的老年人福利水平，则得满分；若未能得到有效提升，则不得分。	老惠老政策	
				C22 相关人员满意度情况	15	C2201 街镇（园区）工作人员满意度	3	考核街镇（园区）工作人员对政策实施流程、供奶公司的满意度情况，以了解政策实施流程的合理性。	街镇工作人员满意度≥85%得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。	调查问卷	3
						C2202 居（村）委会工作人员满意度	3	考核居（村）委工作人员对政策实施流程、供奶公司的满意度情况，以了解政策实施流程的合理性。	居（村）委会工作人员满意度≥85%得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。	调查问卷	3
						C2203 受赠饮老人满意度	9	考核主要受益人群的满意度，以反映政策实施效果。	受赠饮老人满意度≥85%得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。	调查问卷	9
				C23 投诉处置率	4	——	—	考核政策实施过程中的有效投诉是否均被处理。	若投诉处置率为100%，则得满分；每低于1%，扣除权重的3%，低于60%，不得分。	基础数据采集表	4
		C3 政策长效机制管	6	C31 政策动态完善机制	3	——	—	考察影响政策长效实施的因素，是否对政策进行定期评估完善和细化	建立定期评估完善细化机制，得满分；若已建立动态完善机制，但该机制并未完整，则得2分，没有建立不得分。	政策制度文件资料	2

指标名称								指标解释	评分标准	数据来源	得分
一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重				
		理		C32 信息化建设水平	3	—	—	考察本政策是否有支持的信息化系统,为政策实施提供保障。	建设了信息化系统,并性能稳定,得满分。没有建立,不得分。建立但运营不稳定,扣权重分 50%。	访谈、实地调研	3
合计	100	—	100	—	100	—	—	—	—	—	88.2

附件 2 政策文件



所属居（村）委提出申请，并填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表》（见附件1，以下简称《申请表》）。

（二）审核、审批

居（村）委核实申请对象的基本情况，在《申请表》上填写审核意见并盖章，于每月10日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批。

街镇（园区）老龄部门每月对居（村）委上报的申请对象进行审核，在《申请表》上填写审批意见并盖章，同时每月填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册》（见附件2，以下简称《新增对象名册》）。当月15日前经审批的对象，从次月开始享受赠饮牛奶待遇。

（三）复审

居（村）委要对本辖区内已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实，若发现对象去世、户籍迁至它处、迁至外省市居住等情况，应及时上报街镇（园区）老龄部门进行复审。经街镇（园区）老龄部门复审确认不符合条件的对象，从次月起停止对其赠饮牛奶，并在其《申请表》“复审意见”栏内填写停止的原因及起始年月，同时每月填写《宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册》（见附件3，以下简称《减少对象名册》）。

（四）发放订奶凭证

街镇（园区）老龄部门于每季度最后一个月的5日前，向区老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量。

牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的15日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门。

街镇（园区）老龄部门根据每月实际对象人数，在订奶凭证

上盖章后，于每季度最后一个月的20日前将下一季度的订奶凭证发放给对象。发放订奶凭证须按要求做好签收工作（签收单见附件4和附件5）。未盖章使用的凭证交区老龄办。

（五）订奶

对象应于订奶凭证使用月份的上月25日前联系牛奶供应商，由牛奶供应商上门收取订奶凭证、安装奶箱并按时送奶（牛奶供应商未开通每天送鲜牛奶上门业务的区域，对象凭订奶凭证联系牛奶供应商后，可享受每月配送一次与鲜牛奶同等价值的常温牛奶产品）。送奶地址如有变动，对象应及时联系牛奶供应商变更送奶地址。

（六）申报材料

街镇（园区）老龄部门于每月20日前，将下一个月的《宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申报表》（见附件6）、《新增对象名册》、《减少对象名册》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表》（见附件7）上报区老龄办。

（七）经费结算

区老龄办每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费。

四、资金来源

对高龄老人赠饮牛奶经费由区财政负担，纳入区民政局部门预算。

五、工作要求

1、街镇（园区）老龄部门以“广泛宣传、自愿申请”为原则，做好我区对高龄老人赠饮牛奶政策的宣传工作，对辖区内90-99周岁老年人情况进行排摸，对于符合条件的老年人可采取多种形

316

附件

式告知其申请条件与操作程序。

2、街镇（园区）老龄部门对居住在外区及养老机构的对象要及时掌握动态情况，及时做好复审工作；对牛奶供应商的服务质量和态度要进行监督，如有质量问题，及时联系牛奶供应商。

3、街镇（园区）老龄部门对有关工作资料要及时进行整理，做好归档工作。

六、附则

本通知自 2012 年 6 月 1 日起施行，由上海市宝山区老龄工作委员会办公室负责解释。

- 附件：1、宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表
- 2、宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册
- 3、宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册
- 4、宝山区 90 岁以上老人订奶凭证分发签收单
- 5、宝山区 90 岁以上老人订奶凭证发放签收单
- 6、宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申报表
- 7、宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表



主题词：民政 老龄 高龄老人 赠饮牛奶 通知

抄送：上海市民政局、上海市老龄工作委员会办公室

上海市宝山区老龄工作委员会办公室

2012 年 5 月 31 日

（共印

180

宝山区对高龄老人赠饮牛奶申请表

街道（镇）

档案编号：

姓 名		性 别		出生日期		民 族	
身份证号码				所属居村委			
户籍所在地				电 话			
居住所在地				电 话			
监护人姓名			称谓			手 机	
监护人住址				家庭电话			
申 请 理 由	申请人（或监护人）签名： 年 月 日						
居 （ 村） 委 审 核 意 见	盖 章 负责人签名： 年 月 日						
街 镇 老 龄 办 审 批 意 见	盖 章 负责人签名： 经办人： 年 月 日						
复 审 意 见	盖 章 负责人签名： 经办人： 年 月 日						

注：1、档案编号由街镇（园区）老龄部门按老人申请的先后顺序，从“0001”开始连续编号，一个编号只对应一位老人，不可重复使用；
 2、表后请粘贴申请对象身份证、户口簿等材料复印件；
 3、本表须按档案编号的顺序装订归档，每满100份装订成一本，并附档案封面。

宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册

(____年__月)

街道(镇)老龄办盖章:

序号	档案编号	对象姓名	性别	身份证号码	所属居(村)委	户籍地址	联系电话	备注
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
11								
12								
13								
14								
15								
16								
17								
18								
19								
20								

注: 本名册于每月的20日前报区老龄办。

宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册

(____年__月)

街道(镇)老龄办盖章:

序号	档案编号	对象姓名	性别	身份证号码	所属居(村)委	停止享受赠饮牛奶的原因	备注
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							

注: 本名册于每月的20日前报区老龄办。

宝山区90岁以上老人订奶凭证分发签收单

(_____ 年第 _____ 季度)

街道(镇) _____

序号	居(村)委名称	领取凭证 (份)	领取凭证 (张)	凭证起止编号	经办人签收	领取日期
1				至		
2				至		
3				至		
4				至		
5				至		
6				至		
7				至		
8				至		
9				至		
10				至		
11				至		
12				至		
13				至		
14				至		
15				至		
16				至		
17				至		
18				至		
19				至		
20				至		
	合 计					

备注: 1、“居(村)委名称”应确保唯一性和统一性,即一个居(村)委只能对应一种名称,并与本通知其它附件中填写的居(村)委名称保持一致;

2、“凭证起止编号”栏中填写居(村)委领取凭证编号的范围,只需填写编号的最后三位,例如“001至030”,“031至060”;

3、在发放每季度的第二、三个月零星新增对象订奶凭证时,应在签收单“(_____ 年第 _____ 季度)”的右侧注明某月新增对象,如“8月新增对象”字样;

4、该签收单应与同一季度的“宝山区90岁以上老人订奶凭证发放签收单”(见附件5)共同装订,装订时该签收单放置于首页。

(上述备注内容在实际打印签收单时可删除)

宝山区90岁以上老人订奶凭证发放签收单

(____年 第____季度)

街道(镇)

序号	档案编号	姓名	所属居(村)委	户籍地址	凭证张数	凭证编号	签收
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							

备注：1、“所属居(村)委”栏中填写的名称应与本通知其它附件中填写的居(村)委名称保持一致；

2、“凭证编号”栏由居(村)委在发放时填写，只需填写编号的最后三位；

3、各街镇以居(村)委为单位制作签收单。制作时，先将当月的“宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表”(见附件7)全部复制粘贴至新文件中，根据签收单样式，删除无关栏目，然后通过筛选功能，将同一居(村)委的对象信息集中在一起，整块复制到签收单中，凭证张数由街镇核对后填写；

4、在发放每季度的第二、三个月零星新增对象订奶凭证时，应在签收单“(年 第 季度)”的右侧注明某月新增对象，如“8月新增对象”字样；

5、该签收单应与同一季度的“宝山区90岁以上老人订奶凭证分发签收单”(见附件4)共同装订，装订时按“分发签收单”中“居(村)委名称”的先后顺序摆放各居(村)委签收单。

(上述备注内容在实际打印签收单时可以删除)

附件 6

宝山区对高龄老人赠饮牛奶情况申报表

(____年__月)

____街道(镇)老龄办盖章:

对高龄老人赠饮牛奶情况		备注
上月对象人数	_____人	
本月新增人数	_____人	
本月减少人数	_____人	
本月对象人数	_____人	

负责人:

经办人:

年 月 日

注:本表经街镇(园区)老龄部门盖章后,于每月的20日前,与《宝山区对高龄老人赠饮牛奶新增对象名册》、《宝山区对高龄老人赠饮牛奶减少对象名册》等申报材料一同上报区老龄办。

附件7

宝山区对高龄老人赠饮牛奶对象电子信息表

(年 月)

街道 (镇)

序号	档案编号	姓名	性别	出生日期	身份证号码	所属居(村)委	户籍地址	居住地址	联系电话	监护人信息			起始年月	备注
										姓名	称谓	住址		
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
15														

邮箱: BSL206@126.com;

- 注: 1、本表请按月填写, 电子版请于每月的20日前报区老龄办, 邮箱: BSL206@126.com;
 2、“档案编号”请按从小到大的顺序排列;
 3、本月停止享受赠饮牛奶对象的信息应及时删除, 同时注意保持序号的连续性(可对“序号”列进行自动填充操作);
 4、“出生日期”的填写格式为yyyy-mm-dd, 例如“1921-1-1”、“1918-10-10”;
 5、“所属居(村)委”栏中填写的名称应确保唯一性和统一性, 即一个居村委只能对应一种名称, 并与本通知其它附件中填写的居(村)委名称保持一致;
 6、“起始年月”填写格式为yyyy-mm, 例如“2012-10”。

附件3 上海市其他区政策情况

根据《宝山区高龄老人营养补贴政策方案有关情况说明》，截止2011年8月，共有9个区向高龄老人每人每天赠送一瓶牛奶，共有6个区县向高龄老人每月发放营养补贴。具体情况详见下表2-1。

表2-1 上海市部分区高龄老人福利情况表

序号	区	福利政策
1	浦东新区	本区户籍90—99周岁老人，每人每天免费享受一瓶牛奶
2	黄浦区	由区福利彩票公益金、区财政出资向本区户籍90—99周岁的老年人赠送每人每天一瓶牛奶
3	卢湾区	本区户籍90—99周岁的老年人，每人每天免费享受一瓶牛奶
4	虹口区	本区户籍并居住在本市的90岁至99岁老人每人每天免费享受一瓶牛奶
5	长宁区	本区户籍95周岁以上，70周岁以上城镇低保传统救济对象以及80周岁以上优抚对象老年人，每人每天免费享受一瓶牛奶
6	南汇区	对本区户籍90—99周岁的老年人，给予每人每月80元的营养补贴，并由区财政出资赠送每人每天一瓶牛奶
7	奉贤区	对本区户籍90—99周岁的老年人，由区财政发放每人每月100元的营养补贴并赠送每人每天一瓶牛奶
8	静安区	由街道财政向本区户籍95—99周岁的老年人发放每人每月100元的营养补贴，向本区户籍90—99周岁的老年人每人每天赠送一瓶牛奶
9	闸北区	本区户籍并居住在本市的90至99周岁的老人每人每天可免费享受一瓶牛奶，95至99周岁老人给予每人每月100元的营养补贴
10	闵行区	对本区户籍90岁以上老人，由区财政给予每人每月50元的营养补贴
11	松江区	对本区户籍90—99周岁的老年人，发放每人每月100元的营养补贴

附件4 调查问卷样卷及问卷分析

样卷 3-1

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策满意度问卷

——街镇（园区）老龄部门

尊敬的女士/先生：

您好！受宝山区财政局委托，我司评价组承担“宝山区高龄老人赠饮牛奶”政策的绩效评价。本问卷旨在了解您对于该项目的认知度和满意度。感谢您抽出宝贵时间参与我们的问卷调查，调查问卷采取不记名方式，请根据您的个人真实感受填写。我们保证问卷数据仅限于统计分析，您的个人信息将予以严格保密。

上海厚贤科技咨询有限公司

绩效评价小组

一、基本信息

1. 您在现岗位已工作多长时间？_____
3. 您负责所属街镇“高龄老人赠饮牛奶”工作_____（时间）。

二、基本问题

1. 您所属辖区内居（村）委于每月几号前递交《申请表》？

2. 您所属辖区内居（村）委是否每月对已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪，并及时上报进行复审？
A. 是 B. 否，发现未能及时上报现象
3. 牛奶供应商是否每季度最后一个月的 15 日前将订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门？
A. 是，非常及时 B. 否，偶尔超出规定时间送达

C. 否，经常超出规定时间送达

4. 您每月几号向区老龄办递交《申请表》等材料？

5. 您是否接到有关高龄老人赠饮牛奶的相关投诉？

A. 是，投诉是关于_____

B. 否

6. 若您接到投诉，您是如何处理的？

三、满意度问题

1. 您对居（村）委提供申报资料**真实性**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

2. 您对居（村）委提供申报资料**及时性**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

3. 您对政策要求的**时间节点**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

4. 您对政策**实施流程**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

5. 您对**牛奶供应商的服务质量及服务态度**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

6. 您对政策的**整体**满意程度：

A 非常满意 B 满意 C 一般 D 不满意 E 非常不满意

四、您对宝山区高龄老人牛奶赠饮政策还有哪些意见和建议？

B. 否

5. 若您接到投诉，您是如何处理的？

三、满意度问题

1. 您对政策要求的**时间节点**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

2. 您对政策**实施流程**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

3. 您对**牛奶供应商的服务质量及服务态度**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

4. 您对政策的**整体**满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

五、您对宝山区高龄老人牛奶赠饮政策还有哪些意见和建议？

宝山区高龄老人赠饮牛奶政策满意度问卷

——符合赠饮条件的老人

尊敬的女士/先生：

您好！受宝山区财政局委托，我司评价组承担“宝山区高龄老人赠饮牛奶”政策的绩效评价。本问卷旨在了解您对于该项目的认知度和满意度。感谢您抽出宝贵时间参与我们的问卷调查，调查问卷采取不记名方式，请根据您的个人真实感受填写。我们保证问卷数据仅限于统计分析，您的个人信息将予以严格保密。

上海厚贤科技咨询有限公司

绩效评价小组

一、基本信息

1. 您的年龄是_____；
2. 您是否常住于宝山区_____。

二、基本问题

1. 您是否知晓“宝山区高龄老人赠饮牛奶”政策？

A. 是，通过_____知晓；

B. 并未知晓

2. 您是否已经申请并且享受到赠饮牛奶？

A. 是 B. 否，未能申请的原因是_____

3. 牛奶供应商是否在每日7时前将牛奶送至奶箱？

A. 是，非常及时 B. 否，偶尔超出规定时间送达

C. 否，经常超出规定时间送达

4. 您是否清楚何时领取订奶凭证？何时进行订奶申请？

A. 是，很清楚 B. 否，对时间节点并不清楚

5. 您更喜欢鲜牛奶还是常温奶？

A. 鲜牛奶，原因是_____

B. 常温奶，原因是_____

6. 您是否与光明乳业股份有限公司联系，更换赠饮牛奶种类？

A. 否

B. 是，已对赠饮牛奶种类进行更换。

三、满意度问题

1. 您对该政策**申请流程**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

2. 您对**赠饮的牛奶质量**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

3. 您对**赠饮的牛奶的种类**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

5. 您对**牛奶供应商的服务质量及服务态度**的满意程度：

A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 非常不满意

6. 您对政策的**整体**满意程度：

A 非常满意 B 满意 C 一般 D 不满意 E 非常不满意

六、您对宝山区高龄老人牛奶赠饮政策还有哪些意见和建议？

调查问卷分析报告

一、问卷发放说明及有效问卷统计

本次调查问卷的调查对象包括：宝山区街镇（园区）老龄部门相关负责人、居（村）委相关负责人及符合赠饮条件的老年人。旨在了解和考察政策的具体实施情况及相关人员满意度，以此来衡量政策措施制定及受众满意度。

1. 向宝山区 13 个街镇（园区）老龄部门负责人发放“街镇（园区）老龄部门”调查问卷。

2. 向宝山区（除罗泾镇及工业园区）11 个街镇居（村）委相关负责人发放“居（村）委相关负责人”调查问卷，发放率为 100%。

3. 委托各居（村）委负责人抽取其辖区 2-4 名符合赠饮条件的老年人填写“符合赠饮条件的老年人”调查问卷。

为给调查对象创造良好的作答环境，保证调研的科学性和严谨性，调查问卷采取如下方式发放和回收：由上海厚贤科技咨询有限公司项目组成员组织发放，居（村）委负责人问卷及老年人问卷汇总至各街镇（园区）老龄部门负责人处，由其交至项目组处。填好的问卷密封在信封中，由项目组成员安排人员负责回收和开启。

本次调查问卷共计 1085 份，有效回收 1071 份，总体有效回收率为 98.71%。各类调查问卷发放及回收情况详见表 1。

表 1 调查问卷发放及回收情况（单位：份）

序号	街镇	街道（园区）	居（村）委	符合赠饮条件的老人
1	友谊街道	1	32	78
2	吴淞街道	1	11	26
3	张庙街道	1	29	66
4	大场镇	1	1	3
5	高境镇	1	30	78
6	淞南镇	1	12	27
7	庙行镇	1	22	85
8	顾村镇	1	71	173
9	杨行镇	1	9	57
10	月浦镇	1	39	79
11	罗店镇	1	46	98
12	罗泾镇	1	——	——
13	工业园区	1	——	——
合计发放		13	302	770
有效问卷		11	298	762
有效问卷率		84.62%	98.68%	98.96%

二、街镇（园区）老龄部门相关负责人调查问卷分析

（一）基本信息

经统计，本次参与调查问卷填写的街镇（园区）老龄老龄部门相关负责人负责所属街镇（园区）高龄老人赠饮牛奶平均时间为 3.9 年，说明参与本次调查的人员对本政策的实施情况较为了解。

（二）基本问题

1. 经统计，有 6 名本次调查的人员表示，其所属辖区居（村）委于每月 10 号前提交《申请表》；有 5 名本次调查的人员表示，其所属辖区区（居）委于每月 10 号之后提交《申请表》，分别为：15 号、20 号等，并有本次调查的人员表示有迟交现象。

2. 经统计，100%的本次调查的人员表示居（村）委工作人员每月会对已享受赠饮牛奶待遇的对象进行跟踪，并及时上报进行复审。

3. 经统计，有 4 名本次调查的人员表示牛奶供应商偶尔超出规定

时间每季度最后一个月 15 日将订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门；有 7 名本次调查的人员表示其送达非常及时。说明供奶商提供订奶凭证存在延迟现象

4. 经调查，100%的本次调查的人员表示其在每月 20 号前将《申请表》等材料发送至区老龄办。

5. 经统计，有 7 名本次调查的人员表示并未收到受赠饮老人对牛奶供应商的投诉，而有 3 名本次调查的人员表示其收到过受赠饮老人对牛奶供应商的投诉，投诉内容为“牛奶并未及时送达”。表明供奶商在牛奶提供方面存在延迟。

（三）满意度问题

各子项满意度及总体满意度情况详见表 2 及图 1。

表 2 街镇（园区）调查问卷满意度情况统计表（单位：份）

类型/选项	A	B	C	D	E	满意度
申报材料真实性	7	4	0	0	0	92.73%
申报材料及时性	6	3	2	0	0	88.27%
时间节点	6	5	0	0	0	90.91%
实施流程	5	5	1	0	0	88.27%
供奶商的服务质量及服务态度	5	5	1	0	0	88.27%
整体	6	5	0	0	0	90.91%
总体满意度						89.39%

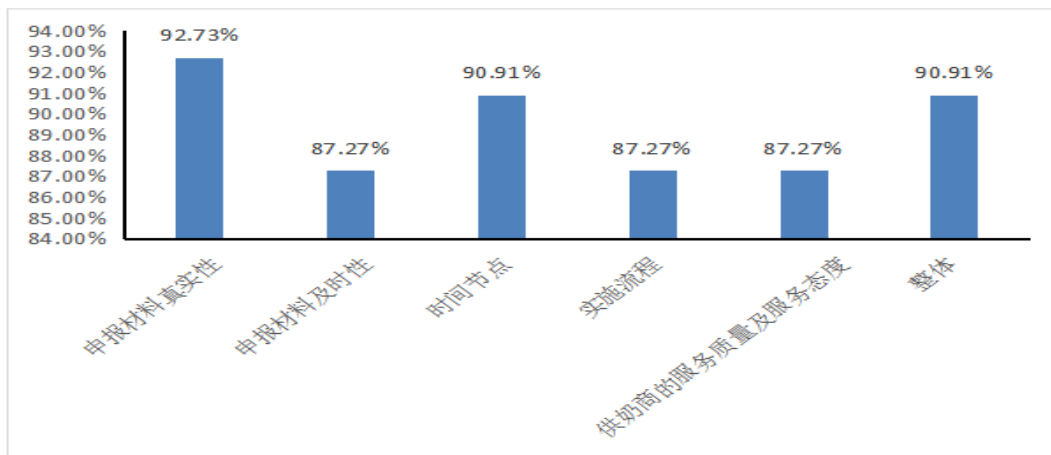


图 1 满意度统计图

通过对街镇（园区）老龄部门相关负责人填写的调查问卷进行分析，结果显示街镇（园区）老龄部门负责人对居（村）委提供的申报材料的真实性、及时性、政策要求的时间节点、实施流程、牛奶供应商的服务质量及服务态度及政策整体满意度分别为 92.73%、88.27%、90.91%、88.27%、90.91%。故街镇（园区）工作人员总体满意度为 89.39%，满意度较高。

二、居（村）委相关负责人调查问卷分析

（一）基本信息

经统计，居（村）委受调查人员表示其负责所述街镇“高龄老人赠饮牛奶”政策实施平均时间为 3.2 年，说明本次调查的人员对该政策实施情况较为了解。

（二）基本问题

1. 经统计，211 名居（村）委受调查人员（70.81%）表示其主要政策宣传方式为上门通知；25 名（8.39%）居（村）委受调查人员表示其主要政策宣传方式为电话通知；62 名（20.81%）居（村）委受调查人员表示其主要宣传方式为板报、横幅、易拉宝等宣传。

2. 经统计，100%的居（村）委受调查人员表示其每月均对已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪，并及时上报进行复审。

3. 经统计，229名（76.85%）居（村）委受调查人员表示其每个月在10号前将《申请表》等资料提交街镇（园区）老龄部门；24名（8.05%）表示其在每月15号前提交；13名（4.36%）表示其在每月20号前提交；32名（10.74%）表示在其他时间提交。统计结果表明居（村）委方面有存在提交材料延迟的情况。

4. 经统计，22名（7.38%）居（村）委受调查人员表示有接到受赠饮老人对供奶商的投诉，投诉内容包括送奶不及时、送奶工服务态度较差等方面。

（三）满意度问题

居（村）委受调查人员的满意度情况详见表3和图2。

表3 居（村）委受调查人员满意度情况统计表

类型/选项	A	B	C	D	E	满意度
时间节点	182	111	5	0	0	91.88%
实施流程	187	107	4	0	0	92.28%
供奶商的服务质量及服务态度	165	124	8	0	0	90.27%
整体	188	105	5	1	0	92.28%
总体满意度						91.68%

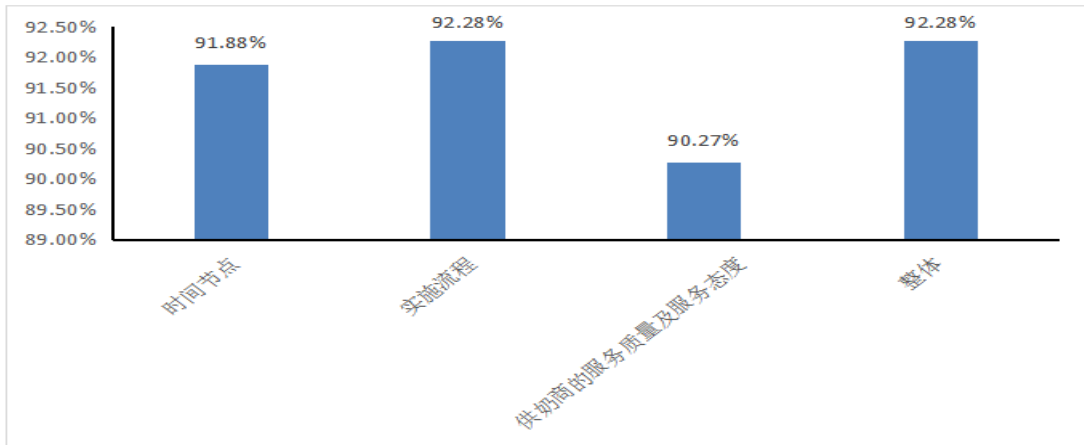


图2 满意度情况统计图

通过对居（村）委相关负责人填写的调查问卷进行分析，居（村）为相关负责人对政策要求的时间节点、实施流程、牛奶上的服务质量及政策整体的满意度分别为 91.88%、92.28%、90.27%和 92.28%，故居（村）委相关负责人的总体满意度为 91.66%。

三、符合赠饮条件的老人调查问卷分析

（一）基本问题

1. 经统计，受调查老人的平均年龄为 92.4 岁；
2. 经统计，100%的受调查老人均常住于宝山区，该为本次调查问卷发放的局限性。

（二）基本问题

1. 经统计，100%的受调查老人表示其已知晓“宝山区高龄老人赠饮牛奶”政策，527 名（69.16%）受调查老人表示其通过居（村）委知晓；32 名（4.20%）受调查老人表示其通过亲戚、朋友、网络等其他方式知晓；有 203 名老人并未填写。

2. 经统计，100%的受调查老人均已申请并享受到赠饮牛奶政策。

3. 经统计，23 名（3.02%）受调查老人表示牛奶供应商偶尔超出

规定时间每日 7 时前将牛奶送达；其余均表示送达及时。

4. 100%的受调查老人表示其清楚订奶凭证领取时间及订奶流程。

5. 经统计，有 621 名（81.50%）受调查老人较常温奶更喜欢鲜牛奶，大部分原因为牛奶新鲜，口感好，营养价值高等；有 141 名（18.50%）受调查老人更喜欢常温奶，大部分原因为其保质时间较长，更适合老年人肠胃。在 141 名受调查老人中，有 27 名（3.54%）已与牛奶供应商联系进行牛奶品种更换。

（三）满意度问题

受调查老人满意度调查问卷统计结果详见表 4 及图 3。

表 4 受调查老人满意度问卷统计表

类型/选项	A	B	C	D	E	满意度
申请流程	577	179	6	0	0	94.99%
牛奶质量	528	223	11	0	0	93.57%
牛奶种类	513	229	20	0	0	92.94%
供奶商的服务质量及服务态度	522	226	14	0	0	93.33%
整体	569	193	0	0	0	94.93%
总体满意度						93.95%

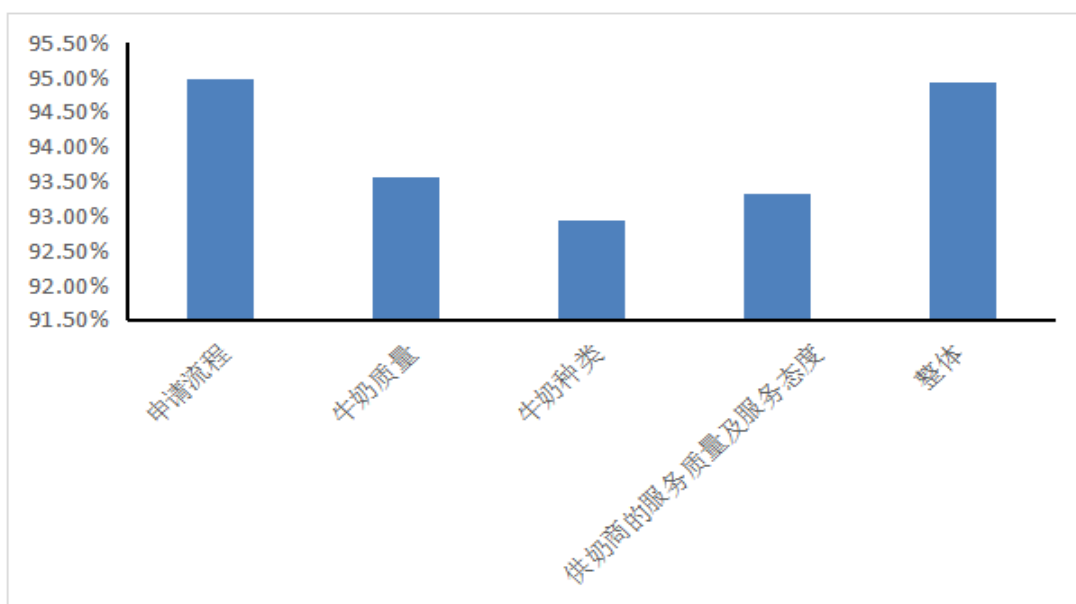


图 3 受调查老人满意度统计图

通过对受赠饮老人调查问卷进行分析，结果显示受赠饮老人对政策的申请流程、赠饮的牛奶质量、牛奶种类、牛奶供应商的服务质量及服务态度、政策的整体满意度分别为 94.99%、93.57%、92.94%、93.33%、94.93%，故受赠饮老人的总体满意度为 93.95%。

附件 5 访谈报告

区老龄办相关负责人访谈报告

(1) 请您简要介绍制定宝山区高龄老人赠饮牛奶政策背景及政策目的。

截止 2011 年 8 月，上海市共有 8 个区为 90 周岁以上高龄老人每人每天免费提供一瓶牛奶。截止 2012 年年底，宝山区户籍人口数为 89.51 万人，60 岁以上老年人口达到 21.44 万人，占宝山区户籍人口的 23.95%。为了贯彻落实国家、市级政策的相关要求，进一步完善宝山区涉老政策体系建设，扩大政策普惠面，提升高龄老人社会福利水平，宝山区老龄工作委员会办公室于 2012 年制定了《关于对宝山区高龄老人赠饮牛奶的通知》（宝老龄办〔2012〕3 号），政策明确对宝山区户籍、年龄在 90-99 周岁且常住上海市的老年人每人每天赠饮一瓶牛奶。此外，100 周岁以上老人由光明乳业股份有限公司免费提供每人每天一瓶牛奶。政策的目的是为了进一步弘扬敬老爱老助老的社会风尚，使高龄老人更深切地感受到党和政府的关怀。

(2) 请您简要介绍政策制定及发布程序，及具体操作流程。

区民政局及区老龄办根据上海市老龄事业发展及宝山区老龄事业发展建设的相关要求，结合上海市及宝山实际，制定了《宝山区高龄老人营养补贴政策方案》，并对方案等进行了详细的讨论修改，后提交区政府常务会议审议，审议通过后正式发文。具体操作流程在政策文件中都有明确规定。

(3) 请您简要介绍政策的具体实施情况，包括资金、申请、审批、宣传、监督及实施效果情况。

具体实施流程、2017 年实施情况及效果情况，详见正文政策实施情况。

(4) 请您简要介绍具体实施政策过程中存在的问题和难点。

因为在政策文件中已经对可能发生的情况明确了处理方式，所以在政策实施中并未存在明显的问题和难点。

(5) 下一步政策发展方向及具体措施。

政策目前在正常有序实施中，下一步结合上海市及宝山区实际情况，对宝山区高龄老人赠饮牛奶政策进行修订完善。

附件6 2017年绩效目标申报表

上海市财政支出项目绩效目标申报表			
(2017年)			
申报单位名称: (盖章)			
项目名称	老年人福利项目经费		
项目类型	经常性专项业务费 <input type="checkbox"/> 其他经常性项目 <input type="checkbox"/> 市委市政府已确定的新增项目 <input type="checkbox"/> 结转项目 <input type="checkbox"/> 其他一次性项目 <input type="checkbox"/>		
项目属性	一次性项目 <input type="checkbox"/> 经常性项目 <input type="checkbox"/>		
资金用途	事业/专业类 <input type="checkbox"/> 基本建设工程类 <input type="checkbox"/> 信息化建设工程类 <input type="checkbox"/> 政策补贴类 <input checked="" type="checkbox"/> 政府购买类 <input type="checkbox"/> 其他 <input type="checkbox"/>		
项目负责人	陆文耀	联系人	黄帼英
联系电话	36100319		
开始时间	2017-01-01	结束时间	2017-12-31
项目概况	为本区户籍老人提供各项老年人福利, 包括: 1、90-99周岁老年人赠饮牛奶; 2、百岁老人关爱; 3、符合条件的老年人给与助餐补贴; 4、高龄特困老人开展实物慰问; 5、老年综合津贴发放; 6、给与全区养老机构意外责任保险补贴; 7、给予全区养老机构入住的本区户籍老人养老机构运营补贴等。		
立项依据	《上海市宝山区老龄工作委员会办公室、上海市宝山区财政局关于对本区高龄老人赠饮牛奶的通知》(宝老龄办[2012]3号)、《关于进一步做好百岁老人关爱工作的通知》(宝老龄办[2013]2号)、《关于对困难老人实施助餐补贴的通知》(宝老龄办[2008]8号)、《上海市人民政府关于建立老年综合津贴制度的通知》(沪府发[2016]24号)、《上海市民政局关于做好2014年度养老机构综合保险续保工作的通知》(沪民福发[2013]40号)、《宝山区养老机构运营补贴实施办法》(宝民[2012]41号)等文件		
项目设立的必要性	根据相关文件精神, 进一步弘扬敬老爱老助老的社会风尚, 提升本区老年人的社会福利水平, 让老年人更深切地感受到党和政府的关怀, 有更高的获得感和满意度。		
保证项目实施的制度、措施	严格贯彻执行相关文件中规定的对象范围、补贴标准、操作程序等具体要求, 确保资金管理使用规范。		
项目总预算(元)	12048000	项目当年预算(元)	12048000
同名项目上年预算额(元)	0	同名项目上年预算执行数(元)	0
	子项目名称	预算金额(元)	
项目当年投入资金构成	市拨老年综合津贴	150000000	
	养老机构意外责任险	500000	
	90岁以上高龄老人赠饮牛奶	7540000	
	老年综合津贴	150000000	
	百岁老人关爱	320000	
	养老机构日常运作补贴	3000000	
	高龄特困老人补贴	250000	

	老年人助餐服务补贴	438000
项目当年投入资金来源		
项目实施计划	按照相关文件要求实施，定期审核，按时发放相关福利待遇。	
项目总目标	确保符合条件的老年人按时享受到相关福利待遇。	
年度绩效目标	确保符合条件的老年人按时享受到相关福利待遇。	
分解目标		
分解目标内容	绩效指标	指标目标值
投入和管理目标	预算编制科学性	科学
	责任惩戒机制健全性	健全
	资金到位率	=100.00%
	专款专用率	=100.00%
	资金到位及时性	及时
	项目监督机制健全性	健全
	项目管理制度执行规范性	优
产出目标	政策覆盖率	=100.00%
	福利政策实施及时性	准时
效果目标	政策受益对象满意度	=98.00%
	政策运行情况	正常
影响力目标	人员到位率	=100.00%
	长效管理制度健全性	健全
备注		
填报单位负责人（签名）：	填报人：	填报日期：

附件7 材料清单

表1 项目材料清单（财务）

财务方面材料	备注	是否提供
与政策有关的资金管理办法、内控制度、监督制度、稽查制度		
政策实施年度预算及实际执行情况	包括年初预算、调整预算、实际支出数、年末结转结余情况	
资金使用明细情况	各年度使用明细	
市级、镇级配套资金情况		
项目资金拨付审批流程		
绩效目标表	各年度绩效目标表	
政策审计报告或者财政监督检查报告（若有）		

表2 项目材料清单（业务）

业务方面材料	备注	是否提供
政策文件、执行通知等	政策前后是否有变动；如有，则均需提供	
政策制定依据	中央、上海市、宝山区	
组织架构		
申请流程		
赠饮名单	各年度名单统计表	
分发方式		
项目年初计划及年末总结	各年度计划与总结	
与项目有关的合同等	若进行招投标，则提供招投标文件、中标通知书、合同等	
投诉情况		

附件 8 2017 年宝山区对高龄老人赠饮牛奶供销协议书

宝山区对高龄老人赠饮牛奶供销协议书

甲方：宝山区民政局

乙方：光明乳业股份有限公司

为进一步弘扬“敬老、爱老、助老”的社会新风，让老年人切实感受到党和政府的温暖，共享改革开放的成果，构建和谐社会，宝山区政府将在全区范围推出面向 90 周岁以上老人的“送牛奶、保健康、祝长寿”关爱活动。甲方作为该活动的实施部门，乙方作为该活动的销售服务单位，经甲乙双方多次协商，本着关爱老人、诚信服务的原则，双方达成如下协议：

一、甲方所赠饮的，由乙方所供应的牛奶品牌指定为光明牌。每日送奶上门的品种为 220 克瓶装鲜牛奶，单价为 3.1 元/瓶，送奶费由乙方自行承担。对于居住在未开通每日送奶上门业务区域的老人，由乙方每月配送一次与鲜牛奶同等价值的常温牛奶产品，具体品种以及每次因价格变化需调整送奶品种前，均须甲乙双方事先书面确认，送奶费由乙方自行承担。

二、乙方按甲方提供的印制数量及有关要求制作订奶凭证，于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门。街镇（园区）老龄部门负责发放到相应老人，老人可以通过光明乳业热线订奶，由光明乳业工作人员上门收取订奶凭证，并安排安装奶箱和按时送奶。

三、乙方应于每日 7 时前将牛奶送至订奶老人的奶箱；未开通

每日送奶上门业务的区域，乙方应于每月 15 日前将当月相应品种的牛奶配送至相关老人家中，并确保配送时牛奶剩余的保质时间达一个月以上。

四、乙方应保证将质量合格的牛奶产品按本合同约定的时间送至各订奶老人。乙方所提供的产品质量或服务出现问题，导致订奶老人投诉或追索的，由乙方负责解决，并向相关老人承担因此而产生的全部赔偿责任。

五、因乙方产品质量或服务不符合相关规定或本合同的约定，导致订奶老人投诉频繁，且因乙方处理不力，造成普遍性不良社会影响的，甲方有权解除本合同。

六、每月 10 日前乙方按甲方的要求提供上个月宝山区各街镇（园区）90 岁以上老人订奶情况汇总表，并附回收的订奶凭证，经甲方核准无误后通知乙方出具销售发票，每张凭证的送奶数量按当月实际天数计算。

七、结算方式：结帐期为一月一结，次月 25 日前结算上月全部货款。

八、甲方今年去税销售目标预计为 660 万，乙方按当年实际去税销售额的 2%，通过托付形式支付给甲方工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用，并由甲方提供相应正规财务收据。

九、在本协议书执行期间，如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格。

十、本合同未尽事宜，由双方协商解决；本合同生效后，甲、

附件9 方案专家意见修改对照表

项目名称	2017 年高龄老人赠饮牛奶政策绩效评价	项目单位	宝山区民政局
评价机构	上海厚贤科技咨询有限公司	评审时间	2018 年 8 月 2 日
专家评审意见		第三方修改结果	
1. 引言部分适当简化, 补充评价管理文件, 包括宝山财政的管理文件。关于已发现的问题, 建议调整到评价思路前单独成章节。		已补充评价管理文件, 包括宝山财政管理文件。此外, 引言部分项目已发现的问题是应宝山财政要求, 故未做修改。	
2. 关于上海的老龄化现状的描述建议斟酌, 如“最早进入”、“老龄化程度最高”等。注意补充宝山区的老龄化、90 岁以上老人的数据信息、光明乳业百岁以上老人的赠送牛奶的情况。		已删除对上海市老龄化方面的表述。增加宝山区老龄化及 90 岁以上老人数据信息, 增加光明乳业百岁以上老人牛奶赠送情况。	
3. 简要说明赠饮鲜奶较常温奶的优点, 说明老人可以选择牛奶品种。		已补充鲜奶优点及客户更换牛奶约定。	
4. 脚注 2 无对应内容。		已增加脚注 2 的相关内容。	
5. 背景中引用的国家和上海市政策规定, 主要针对“养老服务”, 并不能直接支撑本项目立项, 建议进一步向区民政局了解政策背景情况, 如其他区的类似项目情况等。如有相关情况和数据, 可以对政策进行横向比较分析。补充说明在实施老年人补贴后, 仍然允许保留实物补贴的政策口径。		已删除“养老服务”部分背景介绍, 补充老年人福利方面背景介绍。补充其他区类似项目情况。已补充允许保留实物补贴的政策口径。	
6. 确认牛奶供应商的采购形式是否为“单一来源采购”, 并补充实施单一来源采购的原因, 并对此问题予以关注。		已核实, 购买程序缺少单一来源说明, 是已委托形式进行购买。	
7. 审批流程中未见区民政局审核, 管理中也未见对“人户分离”老人的牛奶配送方案, 请评价组补充确认。进一步了解政策实行以来, 民政局对项目管理的完善和修改情况。		已在审批流程中加入区民政局审核方面的信息。“人户分离”配送方案已作说明: 每月提供一箱同价值常温奶。政策实行以来, 区民政局并未对政策完善和管理进行修改。	
8. 图 1-2 资金拨付流程内容有缺实, 与文字描述不一致。		已对流程图进行修改。	
9. 项目管理中说明对于受益老人的政策宣传、鲜奶配送范围的约定等情况。		已添加政策宣传方面内容。已补充配送范围。	
10. 表 1-3 中 2012 年的合同有效期需核实。		已核实, 2012 年合同有效期为 2012 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日。	
11. 对关于价格调整的程序和要求进行确认。		已确认, 价格调整程序和要求与现实情况不符, 将在报告中提出将合同中价格调整条款进行修改。	
12. 总目标部分描述不妥, 建议修改, 如“扩大政策惠及面”。		已删除扩大政策普惠面方面的表达。	
13. 政策具体目标需要进行概括, 并补充目标		已补充目标名称。	

名称。	
14. 评价范围、评价目的和评价思路中的部分文字描述建议再做斟酌。	已对相关文字作修改。
15. 评价方法中“专家咨询法”的描述不准确。	已作删除。
16. A13 指标名称不妥，建议修改。	已修改为“政策未重叠性”。
17. A2 指标与三级指标内容不对应。	已对 A2 类指标进行修改。
18. B21 与 B24 指标内容有交叉，建议整合。	已对 B21、B24 指标进行修改。
19. B23 指标的标杆值建议根据实际执行的平均水平设定。	已将标杆值修改为 96%。
20. B3 指标的明细指标之间界限不清晰，如 B32 与 B34 有重叠；指标次序较为凌乱。	已对 B3 类指标进行修改。
21. C11、C12 指标实际是一致的，建议合并。	已将 C12 指标修改为“牛奶质量情况”。
22. C21 指标的评价内涵需要进一步确认。	已删除 C21 指标。
23. C22 指标的指标解释与评分标准不一致，按目前的评分标准，则评分结果已经可以确认了。	已对 C22 指标的评分标准进行修改。
24. C2401、C2402、C32 指标的设置必要性建议进一步分析。	项目组保留该三项指标。
25. 提高 C2403 指标的权重。	已提高 C2403 的指标权重。
26. C2404 指标可增加数据统计表。	已在附件中加入数据统计表。
27. 增加对牛奶质量（食品安全）、奶品的适合程度（不同老人的差异化需求）等方面的评价指标。	该项指标已在受赠饮老人牛奶满意度方面体现。。
28. 明确问卷调查比例和计划量。	已补充调查问卷计划量。
29. 问卷调查可以增加配送牛奶质量、奶品是否适合、对牛奶的品牌偏好等方面的问题。	已补充牛奶质量、种类方面问题。牛奶品牌受配送物流网影响，选取光明乳业股份有限公司作为供应商。
30. 将绩效目标申报表、项目采购合同作为方案附件。	已在附件中增加相关内容。

附件 10 指标底稿

A11 “政策适应性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察本政策与 1) 国家级政策《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》（国发〔2011〕28 号）、《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13 号）；2) 上海市级政策《上海市老龄事业发展“十二五”规划》、《上海市老龄事业发展“十三五”规划》；3) 《宝山区民政事业发展“十二五”规划》、《宝山区民政事业发展“十三五”规划》、《宝山区老龄事业发展“十三五”规划》的匹配情况及适应情况。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：本政策的设立应与国家级相关政策以及上级相关政策相适应。
评价标准	指标标杆值：本级政策与国家级、上海市级及宝山区级相关顶层政策指导思想、指导范围及政策目标相一致，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：本级政策与国家级、上海市级及宝山区级相关顶层政策指导思想、指导范围及政策目标相一致，得满分，有一处不一致，扣权重分 30%，扣完为止。
数据来源	根据相关国家级、市级和本政策判断。
评价结果	指标评分计算过程及依据：宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》（国发〔2011〕28 号）“完善老年社会福利制度。积极探索中国特色社会福利的发展模式，发展适度普惠型的老年社会福利事业，研究制定政府为特殊困难老年人群购买服务的相关政策。进一步完善老年人优待办法，积极为老年人提供各种形式的照顾和优先、优待服务，逐步提高老年人的社会福利水平。有条件的地方可发放高龄老年人生活补贴和家庭经济困难的老年人养老服务补贴。”相符合。宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《上海市老龄事业发展“十二五”规划》“坚持服务均等化和统筹兼顾。合理配置社会养老资源，确保城乡老年人共享经济社会发展成果。提高政府基本养老保障和基本养老服务能力，探索建立与上海经济社会发展水平相适应的老年福利制度，努力缩小城乡差距，促进老龄事业的城乡一体化发展。”相符合。宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与《宝山区民政事业发展“十二五”规划》“积极应对老龄化趋势，建立与区域经济社会发展和老年人口增长相挂钩的老龄事业发展机制。初步形成适度普惠型为老服务架构，健全为老服务网络，拓展为老服务新领域，提全面提高老年人的生命质量。”相符合，得 2 分。
	指标得分： 2 分

A12 “与政策环境适应性”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策与政策出台时和现阶段的宝山区老龄人口及老年社会福利制度的适应情况，是否与上海市、宝山区对老龄事业发展的建设思路相适应。
指标权重	指标权重：2分
	指标权重设定的依据、理由：政策是否与环境相适应，是政策的前提
评价标准	指标标杆值：政策与政策出台时和现阶段的宝山区老龄人口及老年社会福利制度的相适应，与上海市、宝山区对老龄事业发展的建设思路相适应
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：政策与政策出台时和现阶段的宝山区老龄人口及老年社会福利制度的相适应，与上海市、宝山区对老龄事业发展的建设思路相适应，得2分；若不相适应，不得分。
数据来源	根据政策设立时的资料文件。
评价结果	指标评分计算过程及依据：《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13号）中明确表示“在社会福利制度中，制定实施老年人照顾服务项目，鼓励地方丰富照顾服务项目、创新和优化照顾服务提供方式。”《上海市老龄事业发展十三五规划》中提出“完善老年人社会福利。建立与经济社会发展水平相适应的统一的老年综合津贴制度，对符合条件的老年人，按照不同年龄段，提供涵盖高龄营养、交通出行等方面需求的津贴，逐步提高老年人的社会福利水平。”《宝山区老龄事业发展十三五专项规划》中表明“广泛开展敬老助老工作。继续实施老伙伴计划、高龄老人赠饮牛奶、百岁老人关爱等敬老政策，积极营造孝亲敬老的社会氛围”。宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与上述政策导向及要求相适应。2012-2017年，宝山区90-99岁年龄段高龄老人人数呈递增趋势，提高高龄老人社会福利水平是“敬老助老”的落脚点和目的。故宝山区高龄老人赠饮牛奶政策与当前政策要求及宝山区人口环境相适应，故得2分。
	指标得分：2分

A21 “政策未重叠性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策是否与其他政策（市级养老惠老政策）的实施范围、内容等相重叠，相交叉。
指标权重	<p>指标权重：2 分</p> <p>指标权重设定的依据、理由：政策的重叠性可以反映本政策以其他政策是否有范围上，内容上的重叠，对政策的设立有重大影响。</p>
评价标准	<p>指标标杆值：与其他政策没有交叉，得满分。</p> <p>指标标杆值依据：通用标准</p> <p>指标评分细则：与其他政策没有交叉，得满分，有一项有交叉，扣权重分 30%，扣完为止。</p>
数据来源	收集分析养老惠老相关的其他的政策
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据： 经调研，上海市人民政府发布《关于建立老年综合津贴制度的通知》（沪府发〔2016〕24 号），通知中说明：老年综合津贴制度实施后，各区县高龄老人货币化营养补贴不再发放；区县、街道乡镇对老年人一次性节日慰问和实物补贴等可继续保留。老年综合津贴制度中表明“补贴中包括对老年人的营养补贴，其形式为货币化补贴”，而高龄老人赠饮牛奶为经常性实物化补贴，与其不重叠交叉且并不与其要求相悖，故得 2 分。</p> <p>指标得分：2 分</p>

A31 “政策制定程序规范性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察在政策制定过程是否合理，流程是否合规，包括，是否进行充分的前期调研，是否进行相关审批程序。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：政策制定程序合理可以影响整个政策的实施流程、管理情况，非常重要
评价标准	指标标杆值：政策出台时主管部门进行了充分调研，并程序合规，得满分。
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：与政策出台时主管部门进行了充分调研，并程序合规，得满分；有一项不符合，扣权重分 30%。
数据来源	1、获取政策制定相关纪要；2、查阅政策调研相关资料。
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调研，区民政局及区老龄办根据上海市老龄事业发展及宝山区老龄事业发展建设的相关要求，结合上海市及宝山实际，制定了《宝山区高龄老人营养补贴政策方案》，并对方案等进行了详细的讨论修改，后提交区政府常务会议审议，审议通过后正式发文。因此，政策制定程序合理，按照评分规则，得 2 分。
	指标得分：2 分

A41 “政策目标合理性”评价底稿

项目名称： 2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策目标四方面内容：1. 目标具体明确性，包括时间、空间的明确界定；2. 目标的现实可能性，应该根据客观条件量力而行，具备可行性；3. 目标前瞻性，事物总处于不断发展变化过程中，以发展的眼光，科学预测发展动向，合理定位目标；4. 目标协调性，目标与子目标之间相互一致。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：反映政策绩效指标设置是否合理，是重要的政策核指标。
评价标准	指标标杆值：政策目标具体明确、具有现实性、前瞻性、协调性，得满分。
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：政策目标具体明确、具有现实性、前瞻性、协调性，得满分；有一项不符合，扣权重分 25%，扣完为止。
数据来源	查阅政策目标
评价结果	指标评分计算过程及依据：在政策文件中表明本政策的目标为“进一步弘扬敬老爱老助老的社会风尚，使高龄老人更深切地感受到党和政府的关怀”。政策目标较为笼统，并未具体明确说明该政策要到达的目标，且其发展性目标及子目标并未在文件中提及。故按照评分标准，扣除权重的 50%，得 1 分。
	指标得分： 1 分

B11 “政策组织机制协调有效性”评价底稿

项目名称： 2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策是否按照制定的组织管理机制执行。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由： 考察政策是否有具体的实施部门，区级层面是否有相应科室和业务指导人员进行相应的把关，各镇、各居（村）委是否有明确的办公室或部门负责赠饮牛奶的实施和过程监督，责任是否清晰。
评价标准	指标标杆值：三级机构健全
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：评分区分为“三级机构健全”；“区级机构健全、镇级、居（村）委机构不健全”；“区级机构不健全、镇级机构健全”；“两级机构均不健全”，分别得 2 分、1.5 分、1 分和 0 分
数据来源	获取政策实施的相关档案资料。
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据：</p> <p>经调研，根据政策文件要求，本政策的主管部门为宝山区民政局，负责预算的编制及拨付；宝山区老龄办负责政策管理制度及措施的拟定，负责每月将牛奶供应商提供的订奶对象汇总情况及回收的订奶凭证与街镇（园区）老龄部门申报材料进行核准后，与牛奶供应商结算经费；宝山区街镇（园区）老龄部门负责申请资料的审批、复审、向区老龄办上报下一季度订奶凭证的预估数量、政策宣传、牛奶供应商监督、街镇（园区）层面的工作资料归档工作；村（居）委负责对申请对象进行审核、对已享受赠饮牛奶待遇的对象情况进行跟踪核实并及时上报。牛奶供应商负责提供订奶凭证、为申请订奶的受赠饮老人提供牛奶、提供订奶对象汇总情况。故政策政策组织管理分工明确，责任划分清楚详细，故得 2 分。</p>
	指标得分：2 分

B12 “各组织部门人员配备情况”评价底稿

项目名称： 2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策是否按照制定的组织管理机制执行。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由： 考察政策的实施是否配备了专门的管理人员，职责是否落实；配备人员是否充足；人员流动性不足以影响项目建设。
评价标准	指标标杆值：为保障政策的顺利实施，在落实各管理机构的责任后，各责任机构内部已将具体的工作分配至具体的岗位或人员，职责落实，并作为工作绩效考核内容，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：为保障政策的顺利实施，在落实各管理机构的责任后，各责任机构内部已将具体的工作分配至具体的岗位或人员，职责落实，并作为工作绩效考核内容，得满分；无具体的责任人员，职责不明，或未落实职责，不得分。若人员流动较大（有超过 50%的流动率）扣权重 80%。
数据来源	获取政策实施的相关档案资料。
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调研，本政策具体落实部门为宝山区老龄办，其配备 2 人负责该政策的具体运行。在宝山区各街镇（园区）老龄部门配备 1 人负责该项政策的运行。此外，在宝山区各村（居）委配备 1 人负责向高龄老人宣传、收集材料等工作，故各组织部门人员配备合理充足，满足政策正常运行需要，得 2 分。
	指标得分：2 分

B21 “资金管理办法建设情况”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策所涉及的资金是否建立了相应资金管理办法或者资金管理措施。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：政策资金管理办法的具体执行情况
评价标准	指标标杆值：有相关资金管理办法或措施，并严格执行，得满分
	指标标杆值依据：财政资金使用的基本要求
	指标评分细则：有相关资金管理办法或措施，并严格执行，得满分；若没有资金管理办法或措施，不得分；若有资金管理办法或措施，但没有执行，扣权重分 50%。
数据来源	检查政策所涉及资金的使用情况。
评价结果	指标评分计算过程及依据：在政策文件中说明了政策资金来源、申请拨付方式、拨付对象和拨付对象等，其预算制定及资金审批流程按照《宝山区民政局财务管理制度》中的要求执行，故政策所涉及的资金有相应的资金管理措施，得 2 分。
	指标得分：2 分

B22 “预算编制合理性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察预算编制是否合理，是否符合政策要求，是否符合 2017 年预算编制相关管理办法要求。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：财务管理制度是保障项目顺利实施的基础
评价标准	指标标杆值：预算编制符合政策标准、符合政策实施方式、符合政策预期计划、符合 2017 年预算编制相关管理办法，得满分
	指标标杆值依据：预算编制的基本要求
	指标评分细则：预算编制符合政策标准、符合政策实施方式、符合政策预期计划、符合 2017 年预算编制相关管理办法，得满分，有一项不符合，扣权重分 30%，扣完为止。
数据来源	预算编制的相关资料文件
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调研，政策预算编制根据往年度具体实施执行情况并结合 90-99 周岁高龄老人人数增长情况进行编制，故预算编制较为合理，得 2 分。
	指标得分：2 分

B23 “预算执行率”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核 2017 年度预算执行情况。【预算执行率=实际使用资金额/预算资金金额×100%】。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：财政预算执行率反映财政预算编制的科学性和执行情况。
评价标准	指标标杆值：预算执行率为 96%，得满分。
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：预算执行率为 96%，得满分，每降低或增加 1%扣权重分的 1%，低于 70%，不得分。
数据来源	资金分配数据表相关财务账册。
评价结果	指标评分计算过程及依据：2017 年宝山区赠饮牛奶政策预算为 754 万元，截至 2017 年 12 月 31 日，实际支出为 730.23 万元，预算执行率为 96.85%。根据指标得分细则，该项指标得 2 分。
	指标得分：2 分

B24 “资金使用合规性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察政策实施 2017 年资金使用是否专款专用，是否存在违规现象。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：项目资金使用明细反映情况
评价标准	指标标杆值：资金未发生挪用、挤占等违规现象，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：资金未发生挪用、挤占等违规现象，得满分；有一项违规，不得分。
数据来源	检查政策所涉及资金的使用内容。
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调研，本政策资金未发生挪用、挤占等违规现象，资金使用符合相关规定。得 2 分。
	指标得分：2 分

B25 “资金管理与监督”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核建设相关单位负责建设资金的日常管理，是否设立专项资金核算专账，单独核算；同时查阅相关审计报告，查找是否出现过财务舞弊。
指标权重	指标权重：1 分
	指标权重设定的依据、理由：项目资金使用明细反映情况
评价标准	指标标杆值：无问题，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：无问题，得满分；有一项违规，不得分。
数据来源	检查政策所涉及资金的使用内容。
评价结果	指标评分计算过程及依据：：区民政局负责资金的日常管理，其凭证、发票等齐全，资金监督管理到位。得 1 分。
	指标得分：1 分

B31 “政策制度及措施合理性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	<p>政策的操作制度及措施是保障政策落地的重要机制，若制度及实施措施不健全，不合理，会导致政策目标实施的偏差，因此，本指标从政策制度及措施的健全性（范围、对象、标准、申请流程、申请条件、发放方式、政策宣传、过程监控措施、考核办法、档案材料管理、信息公开、年度工作计划等）、与政策的匹配性（与政策是相适应）、保障性（所有制度是否可以保障政策目标全部落地）考察政策的制度及措施是否合理。此外，政策实施过程中的合同管理、档案管理、采购管理等方面也作为考察对象。</p>
指标权重	<p>指标权重：5 分</p>
	<p>指标权重设定的依据、理由：反映政策执行过程是否按照政策明确的对象</p>
评价标准	<p>指标标杆值：未政策制定了详细的制度及措施，且制度及措施合理，得满分</p>
	<p>指标标杆值依据：通用标准</p>
	<p>指标评分细则：未政策制定了详细的制度及措施，且制度及措施合理，得满分；有一项未制定或不合理，扣权重分 30%，扣完为止。</p>
数据来源	<p>补贴申报材料等信息。</p>
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据：政策文件中有六项内容，包括对象范围、补贴标准、操作程序、资金来源、工作要求及附则等，其明确了政策的组织架构、各组织责任及时间地点等具体内容。在政策实行过程中，其合同管理、采购管理及档案管理等按照区民政局相关管理要求进行。故政策制度及措施较为合理，得 7 分。</p>
	<p>指标得分：7 分</p>

B32 “政策制度及措施执行有效性”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核政策执行过程中是否严格按照政策的制度及措施执行。
指标权重	指标权重：10分
	指标权重设定的依据、理由：反映政策的评审管理执行情况，是重要的评价指标。
评价标准	指标标杆值：严格按照建立的制度和措施实施本政策，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：严格按照建立的制度和措施实施本政策，得满分；有一项没有按照规定执行，扣权重分20%，扣完为止。
数据来源	补贴申报材料等信息。
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据：在政策执行中有以下几个方面需要完善：</p> <p>(1) 合同管理。经调研，区民政局与供奶上签订的合同存在以下问题：1)2012年5月签订的合同文件中，合同有效期为2012年1月1日至2012年12月31日，与实际不符，应为2012年6月1日至2012年12月31日。(2) 合同条款签订不够严谨。经调研，在与供奶商签订的合同中存在如下条款“供奶商应按当年去税销售额的2%，通过托付形式支付工作服务经费，用于对基层工作人员培训等费用”。在实际实施过程中，该笔返还款并未用作基层工作人员培训费用，而是由区民政局作往来款统筹使用，使用方向为老年人实物慰问补贴等。另外，合同条款中存在“如因市场发生变化而需调整价格，须经物价部门同意和双方协商并书面确认后，方可执行新价格”。2012年政策实行以来，供奶商共两次调整赠饮牛奶单价，并未“经物价部门同意和双方协商”，且目前实行市场定价，无需经过物价部门同意，故建议对以上条款进行修改。(3) 采购程序规范性方面有待提升。2017年该政策实际支出为730.23万元，而区民政局仍采取直接委托方式与供奶商签订供销协议书。《政府采购法》中规定政府采购采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价及国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。符合“只能从唯一供应商处采购的”、“发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商采购的”、“必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的”这三种情形之一的货物或者服务，可以采用单一来源方式进行采购。结合宝山区实际，仅光明牛奶乳业股份有限公司具备每日配送的物流网络，故区民政局应采取“单一来源采购”的方式进行政府采购。</p>
	指标得分：3.2分

B33 “政策信息公开情况”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核是否按照政府信息公开的相关规定，及时公开相关信息，包括政策文件、赠饮名单、第三方选取方式等。
指标权重	指标权重：2 分
	指标权重设定的依据、理由：反映政策的普及程度及公开情况
评价标准	指标标杆值：若按照政府信息公开的相关规定，及时公开相关信息，包括政策文件、申报通知、供奶名单、第三方供奶企业等，得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：若按照政府信息公开的相关规定，及时公开相关信息，包括政策文件、申报通知、供奶名单、第三方供奶企业等，得满分，有一项不符合，扣权重分 30%，扣完为止。
数据来源	信息公开情况
评价结果	指标评分计算过程及依据：根据《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》的要求，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的、需要社会公众广泛知晓或者参与的信息应当主动公开。县级以上各级人民政府及其部门应当对国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策进行重点公开。经调查，宝山区赠饮牛奶政策文件未能在宝山区民政局官网进行信息公开，未能有效满足群众知情、参与和监督的实际需求，制约了政策知晓途径。故不得分。
	指标得分：0 分

C11 “赠饮牛奶完成率”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核赠饮牛奶发放完成情况。赠饮牛奶完成率=（实际赠饮发放数/计划赠饮牛奶数）*100%。
指标权重	指标权重：10 分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：若赠饮牛奶完成率为 100%，则得满分。
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：若赠饮牛奶完成率为 100%，则得满分。每低于 1%，扣除权重的 3%，低于 60%，不得分。
数据来源	基础数据采集表
评价结果	指标评分计算过程及依据：项目组对 2017 年每月订奶人数、实际发放牛奶券数、回收牛奶券数及供货商供奶记录进行核查，记录无误。此外，在受赠饮牛奶老人的调查问卷的分析统计后，并未有老人反映有“牛奶未送、送错等”等情况。故该指标得 10 分。
	指标得分：10 分

C12 “牛奶质量情况”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核供奶公司提供的牛奶质量情况。通过了解受赠饮老人对牛奶质量的投诉情况来反映其质量的好坏。
指标权重	指标权重：10 分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：若供奶商、村（居）委、街镇（园区）、区民政局相关工作人员未收到关于赠饮牛奶质量的投诉，则得满分。
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：若供奶商、村（居）委、街镇（园区）、区民政局相关工作人员未收到关于赠饮牛奶质量的投诉，则得满分。若有一例，则扣除权重的 25%，依次类推，扣完为止。
数据来源	基础数据采集表
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据：</p> <p>国家企业信用信息公示系统显示：供奶商光明牛奶乳业股份有限公司批发兼零售包括乳制品在内的产品，旗下分支机构经营声场：巴氏杀菌乳（含乳酸菌）、酸乳（含益生菌）、食品用塑料包装容器工具等制品。宝山区赠饮牛奶属于“巴氏杀菌乳”范围内。光明乳业股份有限公司表示其每批饲料都经过严格检测、采用欧盟奶源标准，确保奶源品质；经欧盟 ECIPSEGB、T4789.27 检测阴性，奶源无抗生素。此外，在经过对受赠饮牛奶老人的调查问卷后，无受调查对象反映牛奶质量问题，且区民政局未接到关于牛奶质量方面的投诉。故该项指标得 10 分。</p>
	指标得分：10 分

C13 “各项工作完成及时性”评价底稿

项目名称：2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察赠饮牛奶政策各项工作完成及时性，包括居（村）委资料提交、街镇审核、区老龄办资料审核、牛奶券提供、牛奶送达是否及时，是否符合政策要求。
指标权重	指标权重：6 分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：若各项工作均按政策要求完成，则得满分
	指标标杆值依据：通用标准
	指标评分细则：若各项工作均按政策要求完成，则得满分；有一项不符合，则扣除权重的 1/6，扣完为止。
数据来源	调查问卷、访谈、基础数据收集
评价结果	<p>指标评分计算过程及依据：在通过与区民政局相关科室的访谈及对街镇（园区）、居（村）委相关负责人和受赠饮老人的调查问卷分析后，在工作的完成及时性方面存在以下问题：（1）政策文件中要求“居（村）委核实申请对象的基本情况，在申请表上填写审核意见并盖章，于每月 10 日前将有关申请材料报街镇（园区）老龄部门审批”。在对街镇（园区）老龄部门负责人的调查问卷进行统计后，有 50% 的受调查对象反映居（村）委的提交时间超过 10 号。（2）政策文件中要求“牛奶供应商根据区老龄办提供的各单位预估数量印制订奶凭证，并于每季度最后一个月的 15 日前将下一季度的订奶凭证送至街镇（园区）老龄部门”。在对街镇（园区）老龄部门负责人的调查问卷进行统计后，有 40% 的受调查对象反映牛奶供应商偶尔会超出时间送达。（3）光明乳业股份有限公司规定，每日送牛奶在当天 7 时前送达。在对受赠饮老人的调查问卷进行分析后，结果显示有 3% 的老人反映偶尔超出规定时间送达。故根据指标评分细则，扣除权重的 50%，得 3 分。</p>
	指标得分：3 分

C21 “对区高龄老人社会福利水平提升作用”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察赠饮牛奶政策的实施是否提升了区高龄老人社会福利水平，促进了福利均等化。
指标权重	指标权重：8分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：若赠饮牛奶政策的施行有效提升了区高龄老人社会福利水平，则得满分
	指标标杆值依据：标杆值参照实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：若赠饮牛奶政策的施行有效提升了区高龄老人社会福利水平，则得满分；若未能得到有效提升，则不得分。
数据来源	基础数据采集表，及验收资料。
评价结果	指标评分计算过程及依据：截止2011年8月，上海市共有8个区为90周岁以上高龄老人每人每天免费提供一瓶牛奶。此外，区老龄办相关负责人表示，在政策实施前，经常有迁居高龄老人向区老龄办反映原在上海市其他区享受赠饮牛奶政策，而在宝山区并未有该项政策出台，市内高龄老人福利水平均等化有待加强。故在实施该项政策后，提高了宝山区户籍老人福利水平，促进了福利均等化，是其重要社会效益。故该项指标得9分。
	指标得分：9分

C2201 “街镇工作人员满意度”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核街镇（园区）工作人员对政策实施流程、供奶公司的满意度情况，以了解政策实施流程的合理性。
指标权重	指标权重：3分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：街镇工作人员满意度 $\geq 85\%$ 得满分
	指标标杆值依据：标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：街镇工作人员满意度 $\geq 85\%$ 得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。
数据来源	调查问卷
评价结果	指标评分计算过程及依据：通过对街镇（园区）老龄部门相关负责人填写的调查问卷进行分析，结果显示街镇（园区）老龄部门负责人对居（村）委提供的申报材料的真实性、及时性、政策要求的时间节点、实施流程、牛奶供应商的服务质量及服务态度及政策整体满意度分别为92.73%、88.27%、90.91%、88.27%、90.91%。故街镇（园区）工作人员总体满意度为89.39%。根据指标评分细则，该项指标得3分。
	指标得分：3分

C2202 “居（村）委会工作人员满意度”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核居（村）委工作人员对政策实施流程、供奶公司的满意度情况，以了解政策实施流程的合理性。
指标权重	指标权重：3分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：居（村）委会工作人员满意度 $\geq 85\%$ 得满分
	指标标杆值依据：标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：居（村）委会工作人员满意度 $\geq 85\%$ 得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。
数据来源	调查问卷
评价结果	指标评分计算过程及依据：通过对居（村）委相关负责人填写的调查问卷进行分析，居（村）为相关负责人对政策要求的时间节点、实施流程、牛奶上的服务质量及政策整体的满意度分别为91.88%、92.28%、90.27%和92.28%，故居（村）委相关负责人的总体满意度为91.66%。根据指标评分细则，该项指标得3分。
	指标得分：3分

C2403 “受赠饮老人满意度”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核主要受益人群的满意度，以反映政策实施效果。
指标权重	指标权重：9分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：受赠饮老人满意度 \geq 85%得满分
	指标标杆值依据：标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：受赠饮老人满意度 \geq 85%得满分，每下降1%扣2%权重分，低于60%不得分。
数据来源	调查问卷
评价结果	指标评分计算过程及依据：通过对受赠饮老人调查问卷进行分析，结果显示受赠饮老人对政策的申请流程、赠饮的牛奶质量、牛奶种类、牛奶供应商的服务质量及服务态度、政策的整体满意度分别为94.99%、93.57%、92.94%、93.33%、94.93%，故受赠饮老人的总体满意度为93.95%。故该指标得分为9分。
	指标得分：9分

C23 “投诉处置率”评价底稿

项目名称：2017年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考核政策实施过程中的有效投诉是否均被处理。
指标权重	指标权重：4分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：若投诉处置率为100%，则得满分
	指标标杆值依据：标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：若投诉处置率为100%，则得满分；每低于1%，扣除权重的3%，低于60%，不得分。
数据来源	基础数据采集表
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调查，2017年区民政局并未接到获赠饮牛奶老年人的投诉，故该项指标得4分。
	指标得分：4分

C31 “政策动态完善机制”评价底稿

项目名称： 2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位：上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察影响政策长效实施的因素，是否对政策进行定期评估完善和细化
指标权重	指标权重：3 分
	指标权重设定的依据、理由：根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值：建立定期评估完善细化机制，得满分
	指标标杆值依据：标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则：建立定期评估完善细化机制，得满分，没有建立不得分。
数据来源	基础数据采集表
评价结果	指标评分计算过程及依据：经调研，区老龄办定期对政策实施过程进行民意反馈，对受赠饮牛奶老年人进行抽查访谈等。但动态完善机制尚未完善，包括评估时间、评估细则等。根据指标评分细则，该指标得 2 分。
	指标得分： 2 分

C32 “信息化建设水平”评价底稿

项目名称： 2017 年宝山区老龄老人赠饮牛奶政策评价

评价单位： 上海厚贤科技咨询有限公司

指标解释	考察本政策是否有支持的信息化系统，为政策实施提供保障。
指标权重	指标权重： 3 分
	指标权重设定的依据、理由： 根据政策特性和评价重点设置
评价标准	指标标杆值： 建设了信息化系统，并性能稳定，得满分。
	指标标杆值依据： 标杆值结合实际情况和发展目标而确定。
	指标评分细则： 建设了信息化系统，并性能稳定，得满分。没有建立，不得分。建立但运营不稳定，扣权重分 50%。
数据来源	基础数据采集表
评价结果	指标评分计算过程及依据： 经调研，街镇（园区）老龄部门对汇总数据进行电子化处理，将电子版统计数据发送至区老龄办，区老龄办对数据进行汇总分析，故该政策实施有一定的信息化水平，故得 3 分。
	指标得分： 3 分

附件 11 报告评审专家意见修改对照表

项目名称	2017 年度高龄老人赠饮牛奶政策评价	项目单位	宝山区民政局
评价机构	上海厚贤科技咨询有限公司	评审时间	2018 年 9 月 13 日
专家评审意见		第三方修改结果	
1. 摘要的撰写重复，建议调整完善。		已对摘要部分进行简化。	
2. 评价依据中，对赠饮牛奶的通知作为一个政策来进行评价，那么，通知本身不能作为政策评价的依据。		已在评价依据中将该政策文件删除。	
3. 宝山区民政十三五规划中，就提到了，高龄老人赠饮牛奶的政策，与问题二该政策的规划目标不明确之间存在逻辑上的不一致，规划目标中是有这样的一个要求的。		已将问题二删除。	
4. 该项目的评价，对政策的制定、实施和效果要进行三方面评价，但是对政策的制定情况的评价不够，政策制定过程是否规范，是否经过了论证，是否具有可行性、合理性等方面，在报告中体现不够。		政策的制定方面在 A31 指标政策制定程序规范性中进行了表述。	
5. 报告的结论表述不到位。主要绩效表述中，从 25 个指标来看，20 个指标达到了标准，但这并不能说明“这个政策与国家政策、实际政策相符合，与其他相关政策不交叉重叠。”报告结论中还说道，其中五个指标得分低，包括政策目标的合理性、政策制度及措施执行有效性，这些指标的得分率低，说明政策制定执行过程中还存在问题。结论的前后表述，逻辑上欠合理。		前后并未有因果关系，故调整了表述方式。	
6. 问题二中提到，政策目标不够准确，没有具体明确的政策目标，这种说法理由不够充分，建议调整。		已删除关于政策目标问题的表述。	
7. 问题三，与供应商签订的合同条款不够完善。未经物价部门批准，供应商私自两次调整牛奶价格，不是合同条款有待完善的问题，而是合同条款未能执行、未能履约。建议往来款使用的规范性单独作为一个问题提出来。		已对问题三进行调整。往来款资金使用有专门的申请及批示文件，资金使用合规。此外，在建议二中，已对往来款使用方式提出了相关建议。	
8. 问题四表述也不够明确，目前这种单一来源的政府采购方式是否履行了，建议简单明确表述。		已对问题四的表述，进行了修改。该项目并未进行单一来源采购程序。	
9. 问题的表述进一步规范，不要与建议表述方式重叠。		已将问题二、问题三、问题四的标题进行了修改。	
10. 建议二，是要项目单位制定什么样的规划目标呢？表述不够明确。		已将建议二删除。	

11. 建议三中，说到修改个别合同条款，有些条款是应该要遵守的。	建议中提到的两项条款与宝山区民政局的意愿及现实情况不符，故建议修改。
12. 建议四，表述繁琐，建议简化表述。	已对建议四（现建议三）进行简化表述。
13. 其他需要说明的事项未说清楚，表述不够明确。	已删除摘要部分的其他需要说明的事项，并在报告中加入相关表述。