

上海市浦东新区审计局

审计结果公告

2021 年第 41 号

浦东新区 2018 年至 2020 年浦东新区 社区养老服务管理情况的审计调查结果

根据《中华人民共和国审计法》的规定自 2021 年 3 至 4 月，区审计局对 2018 年至 2020 年浦东新区社区养老服务管理情况进行了专项审计调查。共调查 39 个单位，延伸调查了 135 家社区养老机构。

一、基本情况和审计评价

2018 年至 2020 年，区民政局收到社区养老服务机构市、区两级建设、运营、以奖代补等补贴资金等共计 49439.33 万元，各

街镇安排社区为老服务预算资金总额为 32449.25 万元, 共计 81888.58 万元。

审计结果表明, 三年来, 区民政局、区人社局(医保局)逐步完善新区社区养老服务制度, 不断创新长护险监督管理模式, 持续提升社区养老护理员队伍专业化水平, 探索助力社会力量推动社区养老健康发展。但也发现一些需要加以改进的问题, 如部分养老扶持资金使用绩效低、社区养老服务机构个别布点缺乏科学性、长护险居家护理服务机构监督不到位、购买养老服务不规范等。

二、审计调查发现的主要问题

(一) 社区养老服务资金使用管理方面

1、个别政策操作性不强

根据浦东新区养老服务财政扶持政策操作口径要求, 申请社区养老服务机构建设补贴材料时需提供“竣工审价报告书”, 由于部分助餐点和日间照护中心依托于综合为老服务中心等综合为老服务机构建设, 部分建于公建配套内、部分为存量项目等原因, 无法提供单独的审价报告, 且补贴资金使用范围仅限于社区养老服务机构的新建和翻新, 部分街镇放弃申请。

2018 年至 2020 年, 区民政局收到市级老年人助餐点和日间照护中心建设补贴 1508 万元, 下拨各街镇 318 万元, 1190 万元宕存区民政局; 下拨至各街镇的市、区两级建设补贴 5259.7 万元,

截至 2020 年底，3385.53 万元宕存街镇行政帐。

2、部分市级补贴拨付滞后

2017 年至 2018 年，区民政局共收到市级老年活动室以奖代补资金 456 万元，2017 年收到市级标准化老年活动室建设补贴 730 万元。直至 2019 年 9 月，区民政局共向各街镇拨付 2017 年和 2018 年的老年活动室以奖代补资金 456 万元以及建设补贴 570 万元，截至 2020 年底仍有 160 万老年活动室以奖代补资金未拨付，影响资金使用时效。

3、低保低收入老人长护险个人自付部分补贴未及时返还

2020 年 2 月和 9 月，区民政局下拨各街镇 2018 年和 2019 年低保低收入老人长护险个人自付部分补贴 1077.70 万元，截至审计日，仍有 276.36 万元宕存部分街镇行政账，3.88 万元宕存部分居家养老服务中心账。

4、现金管理混乱

一是大额现金未入账。社区为老服务机构中存在大额现金未入账，在对东明街道、高东镇、塘桥街道、北蔡镇等街镇的社区养老服务机构进行盘点时，共盘盈 22.74 万元现金。

二是违规将大额现金划拨给个人。祝桥镇将老年活动室和睦邻点的运营管理委托祝桥镇老年协会实施，将市区两级补贴资金拨付至老年协会，老年协会直接以现金方式支付给村居老龄干部个人，用于老年活动室和睦邻点的活动支出，三年共计 150.24

万元，资金脱离了监管。三林镇将老年活动室以奖代补资金直接拨付至各居委书记个人银行卡账户，共计 9.4 万元，台账显示已使用 1.32 万元，个别支出未见发票。审计期间，各居委书记已全额返还镇财政。

三是现金保管不当。部分街镇存在现金由护理员、老龄干部等非财务人员长期管理，部分街镇将大额现金保存在办公桌抽屉、支付宝、微信。如合庆镇、宣桥镇、北蔡镇等。

（二）居家上门服务与长护险服务管理方面

1、居家护理服务机构管理体系不够健全

2020 年，区人社局（医保局）提出了街镇与辖区内的长护险定点护理服务机构双向选择长护险约定服务的工作要求，审计抽查发现，部分街镇长护险服务转包给双向选择清单外的为老服务机构。如沪东街道、洋泾街道、北蔡镇将长护险服务转包给不在区人社局（医保局）确定的双向选择长护险约定服务名单中的机构。

2、社区养老服务机构提供服务内容监管不到位

审计发现部分街镇存在护理员在居家上门服务平台和长护险服务平台同时签到、长护险服务内容和时间与计划书不符、长护险服务确认单信息不完整等问题。如宣桥镇、合庆镇、曹路镇、万祥镇、祝桥镇等。

（三）社区养老服务机构管理方面

1、部分街镇与民非组织政社不分

一是违规通过预算安排民非组织经费。审计抽查发现，部分街镇将为老服务民非组织视为内设部门安排预算，未执行购买服务程序，也未签订协议，直接拨付养老服务相关补贴、运营经费等。如祝桥镇、万祥镇、张江镇等，三年安排预算共计 2241.79 万元，实际下拨 2188.87 万元。

二是个别街镇重复支付社区养老服务经费。如川沙新镇居家养老服务中心收到镇支付的居家养老服务、助餐服务合同款，三年共计 846.61 万元，收到民政拨付和医保结算服务补贴共计 4665.58 万元，支付为老服务和助餐服务经费 4204.34 万元，专项经费结余 1307.85 万元。重复支付造成大量专项资金结余在为老服务民非组织。

2、部分社区养老服务机构未实现预期目标

一是个别社区为老服务机构设点不合理。比较日均提供客饭数和核定客饭数发现，助餐点的效能未全部发挥，部分街镇的平均供餐量不足核定数的 50%。

唐镇创建 12 家老年助餐点，其中有 7 个为应社区养老“15 分钟服务圈”的布点要求设立，目前因居民没有这么多的需求，有 5 个点处于停滞状态。塘桥街道的塘桥老年人日间照护中心和综合为老服务中心设立在塘桥养护院内部，为确保养护院老人的休息，两家机构均未开展业务。周浦镇长乐日间照护中心设立于

长乐养老院内部，核定托位数为 50 个，审计年度内实际平均入托数为 8 个，日间照护中心活动主要面向养老院入住老人。

二是部分日间照护中心入托率较低。目前 100 家日间照护中心有 7 家未运营，专业照护型和功能嵌入型日间照护中心的三年平均入托率分别为 52.53%和 44.39%。其中，有 15 家日间照护中心入托率低于 30%。

三是部分社区养老服务机构未充分发挥效益。如塘桥街道目前辖区内共有 115 名建档的认知症老人，宁阳老年人日间照护中心接收认知症老人的托位有 22 张，2018 年至 2020 年间，该日间照护中心每年仅有 4 名认知症老人入住。如金杨街道的三个具有外送功能的老年助餐点在审计年度内处于关闭状态，2018 年至 2020 年，12345 投诉热线多次收到关于金杨街道辖区内老人助餐服务的投诉或诉求，三年中，金杨街道未安排社区为老服务机构的相关经费预算。

四是日间照护托位核定标准不合理。审计抽查发现，部分街镇日间照护中心实际设置的托位数明显少于核定数，其中 10 个街镇的日间照护中心实际托位数低于核定数的一半。

（四）购买服务方面

1、招投标不规范

一是洋泾街道、上钢新村街道、北蔡镇向百龄潭支付社区养老服务费 1230.06 万元，其中为老服务机构的运营管理通过公益

平台招标，合同金额由街镇支付，共计 210.8 万元；人力成本、伙食费、培训费、公共事业费等运营补贴 1019.26 万元，由为老服务机构依据补充协议（洋泾街道、上钢新村街道）或服务方案（北蔡镇）支付，该部分内容未进行招标。

二是三林镇将“社区居家养老购买服务项目”委托给两家公司，备案资金为 49.92 万元。服务合同约定按实结算，三林镇与两家公司的实际结算金额分别为 209.81 万元和 208.15 万元，未按规定实施政府采购。

2、费用支付不实

2018 年 5 月，上钢新村街道通过招标委托百龄潭运营上钢新村街道长者照护之家。2018 年 6 月至 2020 年 9 月，上钢新村街道长者照护之家未运营期间，依据虚增工作内容支付百龄潭人员工资和委托管理费 172.61 万元，（2020 年上钢新村街道经济责任审计中对该事项进行了披露，上钢新村街道收回支付的百龄潭护理员工资 15 万元）。经抽查北蔡镇、洋泾街道与百龄潭的 2020 年 6 月人员经费结算依据，也存在虚增结算费用的情况，分别为 1.66 万元和 2.18 万元。

3、个别街镇未对投标单位进行资质审核

2020 年，上钢新村街道通过招标，引入上海浦东新区养尊无忧养老服务中心（以下简称养尊无忧服务中心）运营管理辖区内的 3 个助餐点，委托运营费为 35 万元，审计调查发现，养尊无忧

服务中心无餐饮服务资质。上钢新村街道未严格按招标文件执行资质审核。

4、合同签订不规范

部分街镇签订的合同期限超过三年，如上钢新村街道、洋泾街道、金杨街道。部分街镇合同未反映购买服务的实际需求，如东明街道、唐镇等。部分街镇合同签订时间晚于服务开展时间，如南码头路街道等。

三、审计调查建议

（一）完善社区为老服务体系，加强组织管理

建议新区按照国家和上海市的总体要求，科学编制分步规划、逐步实现“十四五”养老服务发展目标。进一步完善社区养老相关政策，保持连续性，推出区级政策，扩大社区养老服务覆盖面，惠及更多的老人群体，实现应保尽保。

（二）构建公平竞争市场机制，整合社会资源

建议新区立足于需求和区域差异，明确为老服务设施的功能定位，充分发挥设施服务作用，规范为老服务政府采购行为，加强社区养老服务的考核评价和绩效评估，通过财政扶持、政策引导、行业指引，引进优质社会资源流向养老服务行业，不断满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。

（三）完善为老服务信息系统建设，优化服务供给

建议新区构建为老服务人员和服务内容信息共享网络平台，

优化系统间数据交互，加强统一设计、统筹调度，进一步落实“一网统管”重点工作，加强长护险与社区养老服务的联合监督管理和绩效评价，加强对为老服务设施提供长护险服务的日常管理，及时发现和调整工作中存在的问题。

具体整改情况由 区人社局（医保局）、区民政局向社会公告。

上海市浦东新区审计局

2021 年 8 月 30 日

主题词：社区养老 审计调查 结果 公告

浦东新区审计局办公室

2021 年 8 月 30 日印发

校对：张天枢

（共印 5 份）