

2021-2023 年社会养老服务体系建设项目 全周期跟踪问效绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

随着社会的快速发展，我国已逐步进入人口老龄化的加速发展期，老年人口增长速度快、高龄化态势愈加明显。为了保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的传统美德，1996年8月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》的要求，民政部、山东省民政局、济宁市民政局分别印发了《民政事业发展第十四个五年规划》、《山东省民政事业“十四五”发展规划》、为《济宁市民政事业“十四五”发展规划》。为推进养老服务业发展，济宁市民政局从2021年开始设立社会养老服务体系建设项目，并作为经常性项目实施，计划实施周期为2021年至2025年。

（二）项目预算安排和支出情况

本项目奖补资金涉及省级补助和市级补助两级，在省级资金补助的基础上，市级再补助一定比例，本次绩效评价的资金范围为市级补助资金。2021至2023年共批复市级养老服务体系专项资金2738.41万元，各级民政局拨付至养老机构2391.46万元。

（三）项目主要内容及实施情况

济宁市民政局负责项目的组织实施、预算审批、管理监督、政策支持等工作。济宁市财政局负责组织预算编制，对支出政策和资金分配意见进行合规性审核，下达预算指标，牵头预算绩效管理。济宁市民政局、市财政局于 2021 年 10 月年联合发布了《济宁市市级养老服务专项资金补助项目实施方案》（济民字〔2021〕46 号）（以下简称《实施方案》），作为本项目主要的立项文件及管理制度。项目范围覆盖市本级和 14 个县（市、区），计划实施周期为 2021 年至 2025 年，项目绩效评价跟踪期间为 2021 年-2023 年 6 月 30 日。主要计划实施内容如下：

（1）养老机构一次性建设补助项目。对符合规定资质条件的护理型养老机和特困人员供养设施（敬老院），按核定护理床位给予一次性建设补助。

（2）养老机构运营奖补项目。对符合规定的资质条件的养老机构，按实际入住的半自理和不能自理老年人数量，分别给予运营补助。

（3）社区老年人日间照料中心和互助养老院运营补助。对日间照料中心、农村幸福院（互助养老院）按照评定等级给予相应的运营补助。

（4）对符合条件的社区老年人食堂建设补助。

（5）对养老护理员职业技能等级进行奖补，对符合条件的三级/高级工、二级/技师、一级/高级技师，分别给予一次性奖

补。

（6）实施“千名护理员培训计划”，对养老服务人员进行培训。

（7）开展两届“孔孟之乡敬老使者”评选，为评选出的孔孟之乡敬老使者发放津贴。

二、项目绩效目标

（一）项目总目标

以满足老年人多样化、多层次的服务需求为导向，完善基本养老服务，发展普惠养老服务，推进互助养老服务，支持家庭承担养老功能，加快培育养老新业态，大力促进养老事业和养老产业协同发展。建立健全县（市、区）-乡镇（街道）-社区（村）-家庭四级养老服务设施网络。到 2022 年底，每个县（市、区）至少建有 1 处县级敬老院，街道综合养老服务机构覆盖率达到 100%。到 2025 年，实现乡镇区域性综合养老服务中心覆盖率达到 60%以上，社区日间照料服务实现全覆盖。2025 年，社区养老服务设施配建率达到 100%。开展养老服务人才培训提升行动。

（二）年度绩效目标

本项目奖补采取的是先达标后补贴的方式，各级民政部门分别在年度内对以下达标的项目予以补助：①养老设施建设补助。对新增养老床位不少于 20 张、符合规定资质条件的护理型养老机构和特困人员供养设施（敬老院），按核定护理床位给

予一次性建设补助，对符合条件的改造护理床位数给予一次性改造补助。②养老机构运营补助。对符合规定的资质条件的民办和公建民营养老机构，按实际入住的半自理和不能自理老年人数，市财政分别给予运营补助。③社区老年人日间照料中心和互助养老院运营补助。对日间照料中心、农村幸福院（互助养老院）按照评定等级给予运营补助。④对于建设老年人食堂，符合条件的城乡每处给予一次性补助。⑤对养老护理员职业技能等级进行奖补，对符合条件的三级/高级工、二级/技师、一级/高级技师，分别给予一次性奖补。⑥实施“千名护理员培训计划”，市级培训养老服务人员 400 名。⑦开展两届“孔孟之乡敬老使者”评选，评出 200 名，为 200 名孔孟之乡敬老使者发放津贴。

三、评价基本情况

（一）评价范围和目的

1. 评价范围

本次评价对象为济宁市民政局及承担本笔预算资金的各县市（区）民政局和相关养老机构，预算资金 3724.60 万元用于支付符合条件的奖补项目。

2. 评价目的

本次绩效评价的目的是对 2021-2023 年社会养老服务系建设项目在决策、管理、资金运行等方面的运行执行情况、资金分配及使用情况、项目绩效情况进行综合分析，与预期绩效目

标进行对比，总结项目运行的成绩与经验，找出存在的问题与不足，对项目的整体运行情况进行评价，综合评估政策的有效性和精准性，为社会养老服务体系建设和有针对性地提出建设性意见和建议。

（二）评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 《济宁市民政事业“十四五”发展规划》
3. 《关于加快推进养老服务业发展的实施意见》（济政字〔2014〕145号）
4. 《关于加快养老服务业转型升级的实施意见》（济政办字〔2016〕218号）
5. 《关于印发济宁市居家和社区养老服务改革试点工作的实施方案的通知》（济政办字〔2018〕55号）
6. 《关于加强全市养老护理员培训工作的意见》（济民字〔2012〕53号）
7. 《关于印发〈孔孟之乡敬老使者选拔管理办法〉的通知》（济民字〔2018〕56号）
8. 《关于推进养老服务发展的实施意见》（济政办发〔2020〕5号）
9. 《济宁市市级养老服务专项资金补助项目实施方案》（济民字〔2021〕46号）
10. 《济宁市“十四五”养老服务体系规划》（济民字〔2021〕

56 号)

11. 业务管理制度、项目实施档案及其他有关材料

(三) 评价指标体系

该项目绩效评价指标依据《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》(财预〔2020〕10号)、山东省财政厅关于印发《山东省省级项目支出绩效单位自评工作规程》和《山东省省级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》的通知(鲁财绩〔2020〕4号)设定,评价指标包括决策、过程、产出和效益4个一级指标,下设二级、三级、四级指标。绩效指标主要包括项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出情况、发挥的效益,以及满意度等方面。

项目决策和项目过程主要采用共性指标,结合项目具体内容,细化评分要点和评分依据。

项目产出主要包括以下4个二级指标:(1)产出数量指标包括“建设项目补贴应补应补率”、“运营奖补应补应补率”、“老年人食堂建设应补应补率”、“从业人员职业技能应补尽补率”,主要考核年度预期目标任务完成情况;(2)产出质量指标主要包含“补贴标准达标率”,用以考核补助项目质量达标情况;(3)产出时效指标包含“绩效目标是否按时完成”,主要考核数量指标和质量指标的按时完成情况;(4)产出成本指标包含“成本节约率”,主要考核各项目支出的成本控制情况。

项目效益指标主要从社会效益、可持续影响和满意度三个

方面考核。根据项目实施内容，社会效益为“护理型床位占比”、“养老机构设施改善情况”、“养老机构收容能力提升”和“养老机构服务能力提升情况”指标；可持续影响指标为“长效机制建设”，满意度包括“养老机构满意度”、“入住老人满意度”和“工作人员满意度”。

（四）评价方法及实施过程

1. 评价方法

本次绩效评价以现场评价为主、非现场评价为辅，采用案卷研究、实地踏勘、问卷调查、座谈会调研等多种方式，并采取重点检查与抽查相结合的方式进行现场核查。主要采用因素分析法、比较分析法、公众评判法等工作方法，定量和定性分析形成指标分值。在对每个县（市区）分别打分的基础上，根据资金权重计算项目总体综合得分。

2. 项目实施过程

本次绩效评价工作主要分为三个阶段：前期准备阶段、评价实施阶段、报告撰写阶段。各阶段具体工作安排如下：

（1）前期准备阶段

评价工作组与委托方、项目主管部门联系，了解项目基本情况，明确绩效评价目标和工作要求。拟定资料清单，通过多种形式组织开展资料收集工作，及时跟踪了解项目资料提供情况，对资料进行认真核实和全面分析，提出修改和补充意见。根据项目特点和评价工作时间安排，制定绩效评价工作方案。

（2）评价实施阶段

①现场调研。组织专家赴项目主管部门、项目实施单位进行现场调研，查看过程文件、财务账表、成果文件等。②相关资料分析处理。评价工作组人员根据收集的相关资料，进一步进行资料分析和数据处理，完成项目执行情况和基础数据汇总、问卷调查结果统计、现场调研情况总结等，为评价提供依据。

（3）综合分析评价

评价机构组织专家召开综合评价会议，根据现场调研情况、绩效报告及相关佐证材料等，按照评价指标、评价标准和评价规则对项目进行评价，出具综合评价意见。

（4）绩效评价报告撰写阶段

评价机构根据综合评价会出具的专家组意见，结合收集的资料和现场勘查情况等，撰写项目绩效评价报告，评价机构征求委托方、项目单位等相关方意见，经过讨论修改形成绩效评价报告正式稿。

四、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价结论及分析

总体来看，该项目政策依据充分、绩效目标基本明确，资金使用和项目管理基本规范，对促进养老服务业发展起到积极作用。该项目绩效评价得分 89.59 分，评价结果为“良”，各一级指标得分情况详见表 2。

表 2.评分概况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	17	15	88.24%
过程	18	13.52	75.11%
产出	30	29.30	97.67%
效果	35	31.77	90.77%
合计	100	89.59	89.59%

1. 决策指标得分率 88.24%。本项目立项依据充分，立项程序规范，审批材料完整，但在绩效目标设定方面存在不足：①部分县市区民政局绩效指标设置不完整，如；②产出类指标未能根据项目具体工作目标进行分解，相关指标设置不够细化。

2. 过程指标得分率 75.11%。本项目资金到位不及时；奖补资金下拨不及时，部分奖补资金滞留在县（市、区）民政局，预算执行率偏低；项目主要管理制度《济宁市市级养老服务专项资金补助项目实施方案》（济民字〔2021〕46号）资金监管制度不够细化，未明确奖补资金的使用方向、监督方式；资金使用的后续监管缺失；部分档案资料不规范、保存不完善。

3. 产出指标得分率 97.67%。本项目产出数量、产出质量方面均符合文件要求，但个别县（市、区）奖补资金滞留县（市、区）财政局，未能及时发放至养老机构，产出时效不足，个别养老机构申报资料不规范。

4. 效果指标得分率 90.77%。本项目的实施，促进了济宁市

养老机构、养老服务设施规范化建设，养老服务质量显著提升，建立健全养老机构信息化管理，养老服务体系建设和进一步加强。

从跟踪期间统计情况看，全市护理型养老床位占总床位的59.49%，部分县（市、区）低于60%的目标；各级民政部门并未对各养老机构补贴资金的使用情况实施进一步的跟踪检查及监管；工作人员方面存在专业人才缺乏，待遇低的现象，人员满意度方面有待进一步提升。

五、主要经验做法及做法

（一）促进市内养老机构、养老服务设施规范化建设

社区养老方面，全市建成城市社区老年人日间照料中心146处、示范性社区养老服务中心31处、老年人食堂128处，向社区老人提供日间照料、助餐娱乐等服务。机构养老方面，全市养老机构214处，其中民办养老机构71家，公建民营和民办机构占总数43.5%。农村养老方面，探索利用乡镇敬老院闲置床位，低偿接收农村社会老人入住。通过公办与民办养老机构共同推进，机构养老、社区日间照料、居家养老等多种养老方式并存，颐养型、护理型、供养型等养老模式共同发展，满足了不同层次和需求老人的养老诉求。

（二）加大职业技能培训，养老服务质量显著提升

各养老机构护理员持证比例持续上升。加强了养老服务人员队伍建设，持证培训，有序落实上岗证、初中高等级证书专项培训，开展了业内实操性培训，不断提高养老行业服务整体

水平。

（三）建立健全养老机构信息化管理

依托“智慧养老信息服务平台”对养老机构信息进行管理、发布及更新，促进养老信息的无缝协同与共享。同时积极响应市级养老机构等级评定工作，对养老机构的安全、服务、管理、设施设备四大方面形成常态化考核。

六、存在的问题及原因分析

（一）项目绩效目标设置不合理、不明确

1. 绩效目标合理性方面。满意度指标设置不完整，满意度指标只考虑了养老机构的满意度情况，作为民生保障类项目，应当将项目最终受益人即养老机构的入住老人的满意度情况纳入进来；部分县（市、区）未对项目成本控制进行考核，未设置产出成本指标。

2. 绩效目标明确性方面，产出类数量指标不够明确。本项目设置的产出类数量绩效目标，仅有“应补尽补率”指标，可量化度不高，未能根据具体工作内容进行细化分解，相关指标设置不够细化。

（二）《实施方案》不够细化，奖补资金使用的后续监管有所欠缺

按照《济宁市市级养老服务专项资金补助项目实施方案》（济民〔2021〕46号）中的要求“各级民政、财政部门要加强协同配合，健全完善市级补助项目审核的具体办法，开展市级补助

资金绩效评价，定期对补助项目建设和运作情况进行检查，……”。本次绩效评价发现，《实施方案》及相关制度并未具体明确奖补资金使用方向、后续监督方式等，管理制度不够细化；各县（市、区）业务主管单位在项目实施过程中，未对奖补资金的使用情况进行进一步的跟踪检查及专项审计，奖补资金使用的后续监管有所欠缺。

（三）业务管理制度执行的有效性不足

①奖补项目审批进度滞后，年度内预算项目基本集中在下半年审批；②部分县（市、区）申报材料不规范，申报的补助项目与机构实际情况不相符；③各县（市、区）民政局提交的补贴项目申请表审批流程不全，须经市级审批的项目均无市级民政部门审批意见；④档案保存不完善，部分县（市、区）申报材料未能妥善保管，存放混乱或遗失。

（四）从业人员专业能力不足

根据现场评价情况，各养老机构普遍反映养老专业人才缺乏，从事护理工作的多是 50 岁左右、缺乏专业技能的人员，养老服务从业人员薪资待遇低、工作繁琐量大，付出与收益不成比例，工作本身缺乏吸引力；养老护理人员缺乏基本的职业荣誉感、自豪感，缺乏社会尊重。

七、有关建议

（一）进一步提高绩效目标的合理性

建议在设置绩效目标时，以相应的发展规划及年度计划为

参考依据，同时紧扣预算资金的安排，进行设置。就本项目而言，1.部分县（市、区）满意度指标只考虑了养老机构的满意度情况，作为民生保障类项目，应当将项目最终受益人即养老机构的入住老人的满意度情况纳入进来；2.部分县（市、区）应补充产出成本指标，以考核项目成本的控制情况；3.产出类的数量目标较为宽泛，应当明确所有预算子项目；4.质量目标方面，由于后续监管要求会对各养老机构实施检查，相关检查结果也间接体现了补贴资金使用的最终效果，因此可以将后续监管情况作为项目质量目标进行设置。

（二）进一步优化《实施方案》

建议市民政局针对该项目进一步优化《实施方案》，进一步明确各项奖补资金用途和后续监管等，细化资金监控方式，提高财政资金使用效率。以及时发现政策执行过程的亮点和经验，同时发现执行过程中的不足，及时优化和调整政策内容。

（三）强化奖补资金使用的后续监管

建议对各养老机构的补贴资金实施财务收支检查，进一步加强监督力度。检查内容主要包含以下几个方面：

1.资金使用合规性。核查各养老机构是否单独设置科目进行收支核算。

2.审核各养老机构是否根据文件要求的补贴资金类型做到专款专用。建设性资助资金主要用于项目的建设和设备、设施的添置；日常运作经费主要用于改善老人生活，支付公用事业

费和设备、设施的添置与维修等，严禁用于分红或挪作它用。

3. 补贴资金效益分析。结合各养老机构总体收支情况，进行成本核算，综合分析补贴资金在机构日常运营中发挥的成效，以便及时的掌握各养老机构的发展情况。对检查发现的问题，督促各养老机构进行限期整改，及时考核整改落实情况，并将整改情况与后续补贴资金挂钩，从而进一步规范养老机构对补贴资金的使用。

（四）提升业务管理制度执行的有效性

1. 建议加强业务审批环节的审核进度和力度，确保符合条件的奖补项目能够及时审批，确保奖补项目申报材料与养老机构实际情况相符；2. 根据审批权限，由市级民政局审批的项目，建议补全市级民政部门审批意见；3. 建议加强档案管理，妥善保管奖补项目申报资料，避免档案保存混乱或丢失。

（五）加大专业人才培养力度

加快推进养老人才培养工程，培养一大批医疗保健、护理康复、老年教育、心理咨询、经营管理等方面的养老专业人才，逐步解决养老专业人才缺乏的问题。拓宽养老专业人才职业发展空间，提高从业人员薪酬待遇，逐步解决养老专业人才“招不进留不住”的问题。