

# 养老服务项目绩效自评报告

## 一、基本情况

### （一）转移支付概况。

根据 2022 年 5 月 3 日印发的《广东省财政厅关于下达 2022 年中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金预算的通知》（粤财社〔2022〕88 号），2022 年中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金用于养老服务（护理型床位建设、具备综合服务功能的养老服务设施建设）补助资金 16,700 万元。本次下达的中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金全部用于支持我省 69 个原中央苏区、革命老区县发展，主要支持两方面：一是积极推进公办养老机构护理型床位建设发展（含县级特困人员供养服务设施照护能力提升），不断强化公办养老机构护理能力和服务水平；二是加强乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务设施建设，支持居家社区养老服务机构发展，扩大有效供给。

中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金采用因素分配法对资金进行分配，以落实国家、省关于养老服务体系建设的目标任务为原则。一是到 2022 年底，养老机构护理型养老床位占比不低于 50%；二是到 2022 年底，力争街道和乡镇具备综合功能的养老服务机构覆盖率分别达到 100%和 55%以上。经与省财政厅共同研究磋商，2022 年中央专项彩票公益金支持

地方社会公益事业发展资金在分配时重点保障有资金支持需求的原中央苏区、革命老区县。经对各地民政和财政部门联合上报的项目建设资金申报材料审核，对有提交了资金申请请示及项目申报材料的 48 个原中央苏区、革命老区县（市、区）进行重点保障，其余 21 个原中央苏区、革命老区县未申请资金支持，因此不纳入此次资金分配范围。除此之外，对原中央苏区、革命老区中的重点老区苏区给予适当倾斜及对需上级支持资金需求量较大（2,000 万元以上）的地区给予适当倾斜。按照计算公式“(60 岁及以上老年人数系数×0.15+特困人员中失能、部分失能人员数系数×0.2+具有行政区划的乡镇（街道）数系数×0.15+需上级资金支持的需求量等级系数×0.4+重点老区苏区和其他老区数系数×0.1)×16,700 万元=此次下达资金数”得出分配给汕头市 211 万元、韶关市 1,357 万元、河源市 890 万元、梅州市 2,708 万元、惠州市 866 万元、汕尾市 1,849 万元、阳江市 168 万元、湛江市 1,994 万元、茂名市 1,493 万元、肇庆市 409 万元、清远市 1,612 万元、潮州市 371 万元、揭阳市 1,367 万元、云浮市 1,405 万元，共计 16,700 万元。

## **（二）整体绩效目标情况。**

根据《中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金管理办法》（财综〔2022〕43 号）及《广东省财政厅关于下达 2022 年中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金预算的通知》（粤财社〔2022〕88 号），经与财政厅沟通确定，

本次资金年度总体目标一是建立健全高龄、失能老年人长期照护服务，优化提升公办养老机构照护服务能力，提高护理型床位占比，至2022年底护理型床位占比不低于40%；二是加快发展居家社区养老服务，加强具备全托、日托、上门服务等综合服务功能的养老服务机构建设，至2022年底乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率不低于23%。

### （三）区域绩效目标情况。

根据年度总体目标，拟定了可量化实施的绩效指标共12个，其中数量指标2个，质量指标3个，时效指标3个，经济效益指标1个，社会效益指标1个，可持续影响指标1个，服务对象满意度指标1个。

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	原中央苏区与革命老区公办养老机构护理型床位（护理型床位数/机构床位数）占比	≥40%
		原中央苏区与革命老区乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构（设立具备全托、日托、上门服务等综合服务功能养老服务机构的乡镇（街道）数/乡镇（街道）总数）覆盖率	≥23%

	质量指标	项目规划编制完整性、合规性	100%
		项目验收合格率	100%
		按规定标明宣传标识	100%
	时效指标	工作任务及时完成率	100%
		按时上报资金使用情况	100%
		按时向社会公告项目实施情况	100%
效益指标	经济效益指标	有效带动社会资本的投入	持续提高
	社会效益指标	有效弥补当地社会公益事业欠账	有效提升
	可持续影响指标	社会公益机构的服务能力和水平	持续提高
满意度指标	服务对象满意度指标	受益人群满意度	85%

## 二、综合评价结论

对照“项目支出绩效评价指标体系”进行自评打分，从决策、过程、产出、效益四方面进行综合评价。截至评价基准日 2023 年 3 月 31 日，资金分配符合资金管理办法要求、绩效目标设置较为合理、绩效指标明确可执行、资金按时足额拨付下达、资金支出按规范流程实施，对资金的使用监管到位，在保障项目质量

的前提下，有效控制资金预算成本，项目支出后的实际状况与项目绩效目标基本相符，但预算执行情况较低，很多工程已完成建设，等待拨款。具体如湛江吴川分配用于特困人员供养服务设施（敬老院）新建、改扩建和设施设备配置、推进护理型床位的建设经费，已通知镇街向财政局申请拨付；韶关市社会福利院公寓部护理型床位建设进度已通过党组会议，现仍在准备招投标工作；清远市阳山县公办养老机构护理型床位建设已完成，相关资料已提交到财政局，仍待拨付。绩效目标及指标基本完成，综合得分 68 分，自评等级为中，具体得分情况如下：

评价指标								自评 分数
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	
决策	20	项目立项	12	论证决策	4	论证充分性	4	4
				目标设置	6	完整性	2	2
						合理性	2	2
						可衡量性	2	2
				保障措施	2	制度完整性	1	1
						计划安排合理性	1	1
		资金落实	8	资金到位	5	资金到位率	3	3
						资金到位及时性	2	2

				资金分配	3	资金分配合理性	3	3
过程	20	资金管理	12	资金支付	6	资金支出率	6	2
				支出规范性	6	支出规范性	6	6
		事项管理	8	实施程序	4	程序规范性	4	4
				管理情况	4	监管有效性	4	4
产出	30	经济性	5	预算控制	3	预算控制	3	3
				成本控制	2	成本节约（成本指标）	2	2
		效率性	25	完成进度	10	完成及时性	10	3
				完成质量	15	质量控制	15	8
效益	30	效果性	25	经济效益	10	资金发挥效能情况	10	4
				社会效益	5	养老服务水平提高情况	5	3
				生态效益	5	养老服务场所环境改善	5	3
				可持续发展	5	养老服务质量提升情况	5	3
		公平性	5	满意度	5	服务对象满意度	5	3
合计								68

### 三、绩效目标完成情况分析

#### （一）资金情况分析。

2022年中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金安排老年人福利类项目资金共16,700万元，截至评价基准日2023年3月31日，已支出5,223.5万元，结余11,476.5万元，支出率为31.3%。

## （二）总体目标完成情况分析。

资金下达后省财政厅、省民政厅持续加强和规范补助资金使用和管理，印发《广东省民政厅办公室关于进一步加强和规范资金分配工作的通知》（粤民办函〔2022〕28号），督促各地提高思想认识，落实主体责任，优化资金分配结构，做实做细项目储备，要求各地严格按照规定范围、程序使用资金，做到资金发放公开、公正、透明。此外，以目标需求为导向，以落实国家、省关于养老服务体系建设的目标任务为第一原则，合理安排资金绩效目标及资金投入规范，资金支出按规范流程实施，资金使用监管到位。在保障项目质量的前提下，有效控制资金预算成本，项目效益显著，推动了我省养老服务体系建设的优质发展，尤其是经济欠发达地区养老服务体系的建设，从而更好地为全省老年人提供优质养老服务，共享改革开放成果。

一是支持公办护理型床位建设发展（含县级特困人员供养服务设施照护能力提升），支持护理型床位的新建、改扩建和设施设备配置，持续强化公办养老机构护理能力和运营管理能力。2022年中央专项彩票公益金支出3,266万元支持护理型床位新建及升级改造，养老机构护理型床位新增883张，升级改造护理型床位1,000张。

二是加强居家社区养老服务设施建设，支持培育居家社区养老服务组织，扩大有效供给。2022年中央专项彩票公益金支出866万元支持乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务设施

建设，共支持建设乡镇（街道）居家社区综合养老服务设施 22 个（含在建），推动形成示范性居家社区养老服务网络的县区数 6 个。结合大多数老年人在家养老的基本需求，大力发展以生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等上门服务为主要内容的居家养老服务，不断夯实养老服务业发展基础。

三是支出 1,091 万元支持养老服务设施设备维护更新、敬老院等的新建、升级改造及设施配置等方面，用于敬老院房屋修缮、水电安装、购买护理服务等项目。社区养老照护能力有效增强，兜底养老服务更加健全，普惠养老服务资源有效保障，多层次多样化养老服务优质规范发展。

### （三）绩效指标完成情况分析。

《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5 号）、《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35 号）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》（粤府办〔2019〕23 号）、《广东省民政厅关于印发〈广东省民政事业发展“十四五”规划（2021-2025 年）〉的通知》（粤民发〔2021〕56 号）《广东省养老服务部门联席会议关于印发〈广东省养老服务体系建设“十四五”规划〉的通知》（粤民发〔2021〕127 号）等文件提出，要加快推进我省养老服务体系建设，完善养老服务财政投入政策和多渠道筹资机制，继续加大中央预算内投资支持力度，着力建机制、补短板、扩供给、增活力、强质量，加快

推进居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系建设，不断满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

**一是加大专业照护服务供给。**扎实推进我省护理型养老床位占比，促进公办养老机构护理型床位升级改造，不断提高养老机构对失能失智老年人的照护服务能力，根据全国养老服务信息系统数据，截至 2022 年 12 月，全省养老机构床位 22 万张，其中护理型床位 14.6 万张，占比为 66.3%，提前完成广东省养老服务体系建设“十四五”规划中 2023 年期中值的 50% 占比。

**二是扩展居家社区养老服务覆盖面。**加快推进街镇层面综合养老服务机构（中心）建设，加强老年人关爱服务，建立特殊困难老年人探访关爱服务机制。截至 2022 年 12 月，全省乡镇（街道）综合养老服务中心覆盖率达到 65%。

**三是完善养老机构基础设施配置。**各地针对现有养老机构设施设备老旧落后的问题，进一步推进养老机构的设施更新改造和设备购置工作等，省厅鼓励各地对“偏、远、小”的等改造意义不大的养老机构实施“关、停、并、转”举措，将服务对象集中到基础设施设备条件较好的县级特困供养服务机构中，集中资源提升养老机构兜底保障能力，促进养老机构持续健康发展。

**四是优化项目规划及定期跟进。**自 2019 年起就严格按照“项目跟着政策走、资金跟着项目走”原则，不断完善养老服务项目储备库，建立项目储备季报制度，实行动态更新管理，时时了解掌握本地区养老服务项目储备、资金需求和工作推进情况，使资

金分配与支出更加精准高效。2023年3月建立了重点项目进展情况月报制度，针对中央及省级养老服务体系建设补助资金重点支持的项目，要求各地每月报送重点项目进展情况并更新项目（工地）现场照片，定时跟进重点建设项目推进情况。

#### **四、发现的主要问题和改进措施**

##### **（一）主要问题**

2022年度中央集中彩票公益金支持老年人福利类资金支出进度较慢，经分析研究，主要原因有3点。

**一是疫情风险拖缓施工。**2022年我省养老服务机构一直采取高于社会面的新冠疫情防控措施，各类型养老服务机构绝大部分时间采取了封闭式管理。外部人员无法进入院内开展工作，导致养老服务机构内部提升改造、新建、改扩建等大多数项目以及乡镇（街道）综合服务设施建设等项目均无法正常推进。

**二是资金下拨耗时长。**我省大部分地市对养老服务体系建设资金的再分配方案需要报市政府审批，多数省财政直管县资金再分配需要报县政府批准，资金再分配环节耗时较长，致使资金下拨不够迅速及时，影响后续资金使用进程，导致资金支出进度缓慢。

**三是部分项目规划准备不足，信息沟通不及时。**个别项目储备不足，项目推进慢，存在“钱找项目”等情况；部分市县项目建设方案不够科学、全面，未充分考虑项目立项、招投标等复杂流程，当地配套资金也没有及时保障到位，或者因政府规划调整造

成项目建设用地未及时落实，导致项目无法正常实施或者在实施过程中需要重新调整建设方案，造成项目停滞。

## **（二）改进措施**

**一是提高思想认识。**充分认清加快资金支出的重要性和紧迫性，强化时间意识、效率意识、大局意识和“一盘棋”思想，将资金支出和项目建设进度纳入部门重要议事日程，抓紧抓实抓好；强化资金预算、分配、使用、监管、绩效等各个环节的法规意识和责任意识，认真剖析资金使用中存在的问题及原因，加强资金统筹，加大结余资金使用力度，科学、规范、及时、高效利用资金，避免资金长期沉积。

**二是强化部门协同。**积极主动与财政部门沟通协调，建立沟通衔接机制，以目标和问题为导向，采取有力措施编早编细编实年初预算，优先安排现有项目储备库中的重点项目，切实将有限的财政资金真正花在刀刃上、要紧处；严格落实财政预算安排“四挂钩”办法，建立资金分配奖惩机制，加强对县（市、区）和用款单位资金使用的督促指导力度。

**三是抓好责任落实。**按照“谁分配、谁使用、谁负责”和“谁分配、谁管理、谁督查”原则，压实资金使用单位主体责任，加强资金使用管理监督检查和绩效评价，确保项目资金专款专用、按时支出，防止出现资金违规使用问题。加强对重点建设项目的监督指导，及时跟进工程建设进度，强化资金全过程、全要素管理；按时向社会公告项目实施进展情况，按规定标明宣传标识。

同时，对资金分配使用监管不到位、资金支出进度缓慢、养老服务体系综合评估成效较差等问题，采取有力措施进行整治。

**四是完善项目储备。**按照“项目跟着政策走、资金跟着项目走”原则，不断完善养老服务项目储备库，实行动态更新管理，时时了解掌握本地区养老服务项目储备、资金需求和工作推进情况，使资金分配与支出更加精准高效。认真抓好资金支出季报制度的落实，建立资金支出目录清单，跟进各项目资金支出情况，加快推进资金使用进度，充分发挥项目资金效能。

#### **五、绩效自评结果拟应用和公开情况**

根据专项绩效评定指标对各项目量化评价，项目支出后的实际状况与项目绩效目标基本相符，确保了资金及时足额拨付，预算执行情况较低，绩效目标、指标基本完成，本次项目绩效自评68分。自评结果拟应用于同类项目及该项目后续实施全过程，绩效报告拟在省民政厅官网按照有关规定予以公开。

#### **六、绩效自评工作开展建议**

**（一）加强预算绩效管理，提高预算编制的精准性。**因养老服务体系建设目前以基建类及设施设备配置的等硬件设施建设为主，建议各地加强前期需求论证和可行性分析，明确现实需求，为科学编制预算和减少预算调整做好基础工作，例如，应充分考虑市场价格因素，保证预算编制的精准性，确保每一笔资金使用的科学、合理。加强预算绩效管理，保证预算额度与绩效目标的匹配性，并符合行业造价水平。

**（二）统筹好财政资金，重视配套资金到位情况。**根据各地上报的资金保障情况，中央及省级养老服务体系建设的资金支持粤东西北地区及惠州、肇庆、江门（开平、恩平、台山）15市中共有14个市44个县区表示当地财政资金保障困难，难以配套资金支持现有重点建设项目。建议督促有关部门进一步提高落实配套资金足额到位的自觉性，严格落实财政资金，强化资金保障，促进项目建设资金使用效益的充分发挥。

**（三）提高资金使用及制度执行规范性。**督促各地做好前期调研工作，减少工程变更，推动项目提质增效。自2022年起，为加强对重点建设项目保障力度，强化资金使用效益，在对中央及省级资金分配时，将项目因素作为重点进行考虑，将各地从养老项目储备库中认真筛选出的养老服务领域已立项且具备开工条件（或已开工）的项目，经过省、市、县三级民政部门及县级人民政府审核确认后，将申请上级资金支持的额度作为资金分配因素给予倾斜支持。各地在申报项目时需在项目资金请示件中说明项目基本概况、项目立项情况（项目审批文件作为佐证材料提交）、项目目前进展情况、项目总投资、资金保障及组成情况、当年度需中央及省级资金支持的额度等，请示中还需明确承诺申请资金保障的项目符合资金管理办法要求、项目建成后的主要任务是兜底线保基本、项目能够按序时进度开工和竣工、资金能够按要求及时支出。各地还需提供项目相关佐证材料，包括但不限

于立项批复、资金概算、会议纪要、土地证明、施工证明、中标通知书、开工令等，确保项目材料真实有效，项目情况成熟可靠。

## 七、其他需要说明的问题

无