

目 录

摘 要	i
一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(三) 项目实施内容	3
(四) 项目绩效目标设立情况.....	5
(五) 组织管理情况	7
二、绩效自评情况	9
(一) 绩效自评概述	9
(二) 绩效自评结论	9
三、绩效再评价组织情况.....	10
(一) 绩效再评价依据.....	10
(二) 绩效再评价方法.....	10
(三) 绩效再评价指标体系.....	11
(四) 绩效再评价抽样.....	12
四、绩效再评价结论	13
(一) 绩效再评价综合结论.....	13
(二) 绩效目标实现情况.....	14
(三) 绩效自评与再评价差异分析.....	16
五、绩效再评价情况分析.....	17
(一) 投入情况分析	17
(二) 过程情况分析	18
(三) 产出情况分析	19
(四) 效果情况分析	20
六、主要经验及做法	21
七、存在问题及原因分析.....	26
八、建议	32
九、其他需说明的情况.....	34

摘 要

一、基本情况

本项目属 2015-2017 年省福彩公益金支持的养老服务供给体系建设项目，主要用于对公办养老福利机构、农村敬老院、居家养老服务中心、社会力量兴办养老机构、老年活动场所五类养老服务设施和站点的建设补助。

该专项资金 2015 年采用项目法分配，2016-2017 年采用因素法分配，累计安排资金 55909 万元。涉及全省 16 个州（市）和 3 个直管县（市）910 个项目。截止再评价日，资金已足额下拨至各州（市）；抽样地区预算资金 12507.29 万元，到位资金 12507.29 万元，资金到位率 100%；资金使用 9575.58 万元，资金使用率 76.56%；结转资金 2931.71 万元。

二、绩效再评价结论

本次绩效再评价得分 71.82 分，评价等级为“中”。该项目立项符合党中央、国务院和省委、省政府关于建立强化养老基本公共服务供给，健全养老服务体系的决策部署；预算申报设立了相对明确的绩效目标和绩效指标；省级资金均已足额配备至各州（市）。在项目实施过程中，通过分类制定资金管理办法明确了项目申请、审批、建设等环节，为项目管理明确了实施重点及操作指引。

通过项目的实施，开展了 910 个养老服务机构的建设，建成投入使用的养老机构依据其不同的功能定位，为 16 个州（市）及 3 个直管县（市）老年人提供了包括集中供养、居家养老为主的多样

化养老服务，基本建立起了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务供给框架体系。但项目建设推进缓慢，项目完工情况不理想，2015-2017年批复项目完工率分别为85.11%、69.12%、59.65%；完工及时程度较弱，2015-2017年已开工项目完工及时性分别为55.32%、45.59%、42.11%；且建成项目投入使用情况、综合利用情况欠佳。目前养老服务供给体系总体效益发挥不够理想，有待进一步健全完善。

本次绩效再评价设立12项绩效指标，完成1项，部分完成4项，未完成7项。

三、主要经验及做法

1. 建立使用项目申报管理信息系统。养老服务项目全面实现系统申报、审批，其中居家养老服务中心项目实现了完工进度信息化动态管理

2. 探索居家养老服务中心管理思路。建水县开展“关爱失能老人·共享生命尊严”试点，昆明市、曲靖市部分居家养老服务中心收取适当餐费保运营

3. 开远市、弥勒市积极推动社会力量参与养老服务。形成了公建民营、医疗机构+养老机构、村组集体创办、公司化等模式的社会力量参与养老服务模式

4. 开远市推进“医养结合”。形成医养一体、医养协作、医养结合、外包委托、养内设医等模式，满足“老有所医”的养老需求

四、存在的主要问题

1. 项目建设资金投入总体保障程度不佳，同时地方资金配套比例偏低，省对下转移支付资金与地方财力统筹使用效果受影响

2. 项目建设完工数量偏低，完工及时程度不高，工程建设推进迟缓；部分项目未严格按照审批建设内容建设，存在不同程度的缩水现象

3. 部分养老机构投入使用、床位使用、房间利用、开放时间等情况不理想，综合利用率偏低，项目效益难发挥

4. 民政部门项目管理权责分散，建设前期规划设计不足，后期运营管理存在不到位，“重建轻管”现象明显

五、建议

1. 健全多渠道资金筹集机制，保障项目建设、运营资金

2. 严格执行资金安排及项目进展情况备案，坐实项目进度监管；严格执行完工项目建设内容备案，减少项目建设内容缩水情况

3. 项目前期规划引入当地居民的参与，后期运营加强基层服务能力，保障建成项目的有效利用

4. 加强项目管理权责统筹，有效推动养老服务高效供给

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系 建设经费补助项目（福彩公益金） 项目中期绩效再评价报告

根据《云南省财政厅关于开展 2018 年预算支出绩效再评价工作的通知》（云财预〔2018〕184 号）、《云南省省级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）》（云财评审〔2016〕39 号）和《2018 预算支出绩效再评价工作实施方案》（云财评审〔2018〕7 号）的要求，云南永盛工程造价咨询有限公司接受云南省财政厅预算评审中心委托，于 2018 年 9 月至 2018 年 10 月对云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设经费补助项目（福彩公益金）项目开展绩效再评价。现将再评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目的设立背景、依据

为积极应对人口老龄化问题，进一步贯彻落实国家关于加快推进养老服务事业发展、建设社会养老服务体系决策部署，到 2020 年努力建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。云南省人民政府办公厅“十二五”时期制定出台了《云南省社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015 年）》（云政办发〔2012〕119 号），对资金保障进行了进一步明确，主要通过争取中央支持，省、州（市）、县（市、区）

财政专项安排，民政部门福利彩票公益金补助，发展改革部门补助，鼓励社会捐赠等方式筹措。其中用于养老服务设施建设的省级福利彩票公益金通过设立“养老服务体系建设经费补助项目（福彩公益金）”，将本部分省级福利彩票公益金用于公办养老福利机构、农村敬老院、居家养老服务中心、社会力量兴办养老机构、老年活动场所五类养老服务设施和站点的建设补助。

（二）项目资金安排情况

1. 预算资金下达情况

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设经费补助项目（福彩公益金）预算批复福彩公益金 55909 万元。其中 2015 年下达预算资金 18300 万元，2016 年下达预算资金 18459 万元，2017 年下达预算资金 19150 万元。资金安排情况具体如表 1：

表 1：资金安排情况表

单位：万元

年 度	安排资金					合计
	居家养老服 务中心	农村敬老 院	城市公办养老 机构	社会力量兴 办养老机构	老年活动场 所建设	
2015 年	6000	5000	6000	0	1300	18300
2016 年	5600	4759	5000	1600	1500	18459
2017 年	5000	4450	3400	5000	1300	19150
合计	16600	14209	14400	6600	4100	55909

2. 各级政府资金承担比例

(1)对公办养老福利机构、农村敬老院、居家养老服务中心、老年活动场所建设项目，按照投资总额进行补助，各级政府承担配套比例为：

2015年，按照四类地区由省、州（市）、县（市、区）按照比例承担配套资金，一类地区（昆明、玉溪）分别按照投资总额4：4：2的比例承担；二类地区（曲靖、楚雄、红河、大理）分别按照投资总额5：3：2的比例承担；三类地区（保山、丽江、昭通、普洱、临沧、文山、西双版纳、德宏）分别按照投资总额6：3：1的比例承担；四类地区（迪庆、怒江）分别按照投资总额7：2：1的比例承担。

2016-2017年，居家养老服务中心建设项目四类地区（迪庆、怒江）由省级全额承担外，其余三类地区各级资金承担比例与2015年一致。公办养老福利机构、农村敬老院、老年活动场所三类项目建设各级资金承担比例未进行明确。

(2)对社会力量兴办的养老机构建设项目，按照核定床位一次性给予补助，补助资金由省级承担50%，其余由州（市）、县（市、区）承担。

（三）项目实施内容

1. 项目分布

2015-2017年养老服务体系建设的经费补助项目（福彩公益金）累计安排省对下项目910个，具体项目分布如表2：

表 2：补助项目分布情况表

单位：个

年度	项目数量					合计
	公办养老福利机构	农村敬老院	居家养老服务中心	社会力量兴办养老机构	老年活动场所	
2015 年		28	161	0	47	258
2016 年	24	70	166	57	60	377
2017 年	20	38	171	18	28	275
合计	66	136	498	75	135	910

2. 项目内容

(1) 公办养老福利机构设施建设，建设内容：老年养护机构生活照料的设施，包括满足老年人穿衣、吃饭、如厕、洗澡及室内外活动等日常生活需求的附属功能用房；康复护理设施，包括具备开展康复、护理和应急处理的设施条件，以及相应的康复器材；紧急救援设施等。老年养护机构主要为经济困难的失能、半失能的老年人提供专门服务；其他类型的养老机构根据自身特点，主要为城镇“三无”老人、农村“五保”老人提供无偿或低收费的供养、护理、集中照料等服务。

(2) 农村敬老院建设，主要建设为农村特困人员提供无偿生活照料等供养服务设施。在满足特困人员供养服务的前提下，可将剩余床位向建档立卡贫困家庭老年人和低保家庭中的老年人、残疾人，提供抵偿或无偿的集中供养服务。

(3) 居家养老服务中心建设，包括：居家养老服务站点重点在城市社区及部分乡镇建设居家养老服务中心、日间照料中心等；在农村社区及部分城郊结合部社区，结合农村留守关爱体系建设，以

老年协会为基础发展互助养老服务站、日间照料中心、老年活动中心、农村幸福院等。为有需要的老年人提供日间照料、康复护理、精神文化休闲娱乐、助餐助急等服务，并协助做好老年人信息登记、健康检查等工作。

(4) 老年活动场所建设项目，用于县（市、区）老年人体育活动中心、乡镇老年人活动场所的新建、提升改造。

(5) 社会力量兴办的养老机构建设项目，对自建产权用房且床位数达到 10 张及以上的，按照核定床位一次性给予每张床位 10000 元补助；租赁用房租用期 5 年以上且床位数达到 10 张及以上的，按照核定床位一次性给予每张床位 5000 元补助。

(四) 项目绩效目标设立情况

1. 预算批复（申报）绩效目标和绩效指标情况

根据部门 2015-2016 年度申报、2017 年度批复的养老服务体系建设经费补助项目（福彩公益金）绩效目标和绩效指标情况，2015-2017 年设置绩效目标、绩效指标基本相同。绩效目标具体如下：

(1) 到 2020 年，努力建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。

(2) 根据要求省本级福彩公益金资助养老服务体系建设资金不得低于当年筹集公益金的 50%。

(3) 为加强街道、社区老年活动场所的建设，着力改善老年人的生活环境，促进城、乡尊老、爱老、敬老社会环境的积极发展，计划在城市和农村社区资助老年活动场所建设项目，使社区老年人

有场地活动。

预算批复（申报）的绩效目标及绩效指标详见附件 1-1。

2. 绩效再评价调整后的绩效目标和绩效指标情况

通过对预算（申报）批复目标、绩效指标进行分析，项目绩效目标符合部门职能履行的要求，主要从资金下拨时间、资金管理和项目管理、项目建设数量、居家养老服务中心床位设置数量、养老服务机构建设项目完成率、目标人群满意度等方面反映专项资金绩效目标的实现。但主要存在三个方面不足：一是预算（申报）批复的绩效目标是全省养老服务供给体系至 2020 年的总体效果，并非通过福彩公益金部分能单独实现的目标，也并非分年度能够实现的目标；二绩效指标设置不够全面，未考虑验收、投入使用、运营等环节；三是绩效指标值设置不够严谨，如居家养老服务中心床位设置数量的指标值为“城市项目设置床位 20 张，农村项目设置床位 10 张”，但实际情况是按需设置，并非硬性考核城市、农村的床位设置数量。

根据资金管理辦法、管理制度等相关政策文件，结合存在问题和项目特点，与省民政厅充分沟通后，对绩效目标和绩效指标分别针对以上不足进行了优化。本次绩效再评价主要针对福彩公益金部分的具体项目设置绩效目标。绩效指标的优化主要采用三种方式，一是补充绩效指标，从验收、投入使用、服务质量等环节全面评价。二是优化绩效指标值。再评价优化和完善的绩效目标，具体如下：

（1）健全完善居家为基础、社区为依托、机构为补充相互衔接

的养老服务供给体系，通过 2015-2017 年安排的福彩公益金新建、改扩建公办养老福利机构 66 个、农村敬老院 136 个、居家养老服务中心 498 个、社会力量兴办养老机构 75 个、老年活动场所 135 个。且建设项目按照批复实际完工率、完工及时性达 90%，建设内容达标率、验收合格率达 100%。

(2) 建成项目得以充分利用，投入使用率达 80%。

(3) 根据各地养老服务供给需求及规划，有效提供种类多样、服务质量达标的养老服务，满足规划内老年人的养老需求。

(4) 保障人才队伍建设，推动形成多元参与的养老服务供给格局，推动服务机构、管理模式改革，确保养老服务供给体系的可持续发展。

(5) 通过项目的实施公众对实施效果的满意度达 90%。

绩效再评价调整后的绩效目标及绩效指标详见附件 1-2。

(五) 组织管理情况

1. 专项资金管理主体

项目管理主体为省民政厅，实施主体为各州（市）、县（市、区）民政局、老龄委以及各乡镇人民政府、各项目实施单位。

2. 资金安排程序

2015 年资金分配采用项目法，各州（市）民政部门会同同级财政部门联合申报拟建设项目，由省民政厅相关处室按照业务归口原则编制资金分配建议方案，报分管厅领导审核后经省民政项目办公室审核通过后，汇总上报厅长办公会审议，审议通过后会同省财政

厅组织召开项目评审会对资金分配方案进行评审，评审通过后省民政厅、省财政厅联合行文下拨项目资金。

2016-2017年资金分配采用因素分配法（省老体协项目仍单独由省老体协采用项目法提出分配方案），民政厅社会福利和慈善事业促进处、社会救助处、省老龄办及组织联络处根据处室职责按照因素法制定资金分配方案，经省民政项目办公室审核通过后报分管厅领导审核，审核通过后由社会福利和慈善事业促进处进行汇总并上报省民政厅厅长办公会审议，审议通过的资金分配方案提交项目评审委员会审议，审议通过后省民政厅与省财政厅共同下发资金文件并拨付资金到各州（市）财政部门（省直管县财政部门），各州（市）根据年度任务和实际情况分解下达资金和任务，并报省民政厅备案，着手实施项目。

3. 项目组织管理

省民政厅制定下发了《云南省民政厅关于印发云南省民政建设项目管理办法的通知》（云民规财〔2011〕5号），对项目基本建设程序、项目申报与审批、项目建设管理、项目档案管理、项目资金管理、项目监督管理、项目绩效考评进行了明确要求；针对社会力量兴建养老服务机构制定下发了《云南省社会力量兴办养老服务机构省级专项补助资金使用管理办法》（云民福〔2016〕32号），进一步明确了补助标准、申请程序、申报材料、资金拨付、监督管理等环节；同时云南省老龄办针对居家服务中心建设制定了《关于居家养老服务设施建设及运营管理实施意见》（云老办〔2015〕29号）、《居

家养老服务中心项目建设专项资金管理办法(试行)》(云老办〔2017〕22号),对居家养老服务中心建设的部门职责、使用范围、资金分配及绩效评价、监督管理做了针对性的指导。

二、绩效自评情况

(一) 绩效自评概述

省民政厅 2015-2017 年均按云南省财政厅《关于印发云南省省级部门财政支出绩效自评暂行办法的通知》(云财预〔2016〕98号)要求,按年度对养老服务体系建设经费补助项目(福彩公益金)开展了绩效自评工作。自评方式均为省级总结自评。云南省民政厅规划财务处具体负责组织,成立了绩效自评工作组,通过实地调研、查阅分析统计报表等方式,对项目绩效指标完成、项目成本性、项目效率性、部门绩效目标实现等进行了综合分析。

(二) 绩效自评结论

2015-2017 年绩效自评未设分值,自评等级均为“优”。2015-2017 年各年度自评结论均为:

养老服务体系建设经费补助项目(福彩公益金)资金及时足额拨付到位,地方资金及时配套,保障了项目的顺利开展。项目严格按照《云南省民政建设项目管理办法》、《云南省彩票公益金管理办法》等规范进行项目建设、运营、管理,内部控制机制健全、质量管理水平达标。当年安排项目中 90%的项目在年内开工建设,建设项目完成率达到 90%以上,目标人群满意度较高。促进了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老

服务体系的建设。

三、绩效再评价组织情况

（一）绩效再评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》（2014年修订）；
2. 《云南省省对下专项转移支付资金绩效管理暂行办法》（云财预〔2015〕427号）；
3. 《云南省人民政府办公厅关于印发云南省社会养老服务体系规划建设规划（2011-2015年）的通知》（云政办发〔2012〕119号）；
4. 《云南省人民政府办公厅关于印发云南省养老服务体系建设的“十三五”规划的通知》（云政办发〔2016〕91号）；
5. 《云南省财政厅关于印发云南省彩票公益金管理办法的通知》（云财综〔2009〕83号）；
6. 《云南省民政厅关于印发云南省民政建设项目管理办法的通知》（云民规财〔2011〕5号）；
7. 《云南省民政厅关于建立省级养老服务体系建设补助资金备案审查制度等相关工程的通知》（云民福〔2016〕25号）；
8. 其他相关依据文件。

（二）绩效再评价方法

结合本项目覆盖地域广、涉及项目多的特点，本次绩效再评价围绕“政策导向、点面结合”的总体思路，主要运用资料审阅法、实地查勘法、分析比较法、访谈法、公众问卷调查等方法，系统、科学的反映评价项目综合绩效情况。具体为：收集与项目预算、管

理、绩效相关的评价资料，形成绩效再评价的基础资料，并对基础资料的真实性、可靠性进行审阅；通过调研，进一步了解项目基本情况、项目组织管理情况、项目资金管理情况、项目实施及绩效目标申报和实现情况，结合项目特点制定再评价指标体系；组织项目评价工作组，采用资料收集与数据填报、案卷研究、实地调研、座谈会、问卷调查等方式，组织开展实地再评价。通过对基础资料、实地评价获取的情况等进行综合分析评价，形成本次绩效再评价总体评价结论。

（三）绩效再评价指标体系

根据项目特点，项目绩效再评价体系设置“投入、过程、产出、效果”4个一级指标，并将其分解为“项目立项、资金落实、项目管理、财务管理、项目产出、社会效益、可持续影响、公众满意度等10个二级指标、35个三级指标、72个细化评分项。

投入指标权重为15%；过程指标权重为20%；产出指标权重为35%；效果指标权重为30%。评价指标根据项目主管部门各级承担的职能职责进行评分层级的划分，对省级提供全省汇总数据的指标（主要集中在资金、行业统计数据方面），按全省汇总数据占30%、抽样数据占70%的权重计算。

本次评价采用百分制，各级指标依据其指标权重确定分值，评价人员根据评价情况对各级指标进行打分，最终得分由各级评价指标得分加总得到。根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：优（得分 ≥ 90 分）；良（ $80 \leq$ 得分 < 90 分）；中（ $60 \leq$ 得分 < 80 分）；

差（得分<60分）。

（四）绩效再评价抽样

本项目涉及全省 16 个州（市），项目期间涉及 2015-2017 年，抽样选点主要考虑因素：

1. 经费补助分配范围。养老服务体系项目建设资金分配主要包含公办养老福利机构、农村敬老院、居家养老服务中心、社会力量兴办养老机构、老年活动场所建设等项目类型，选取样本时对养老服务体系建设项目类型全覆盖。

2. 项目年份跨度。本项目时间涉及 2015-2017 年，样本抽取时对三年项目均已涵盖。

3. 资金配套比例。本项目资金按照不同地区类型由省、州（市）、县（市、区）按照比例承担配套资金，本次绩效再评价选取样本时对四类地区进行了全覆盖，选取了一类地区的昆明市，二类地区的曲靖市、楚雄州、红河州，三类地区的昭通市、普洱市、丽江市、临沧市，四类地区的怒江州。

综合以上因素考虑，本项目实地评价抽查项目资金 12507.29 万元，抽查资金比例 22.37%，其中 2015 年抽查资金比例 23.44%，2016 年抽查资金比例 22%，2017 年抽查资金比例 22%。抽样情况详见下表：

表 3：抽样情况表

单位：万元

抽查	地区类型	抽查项目					
		合计	公办养老福利机构	农村敬老院	居家养老服务中心	社会力量兴办养老机构	老年活动场所

抽查	地区类型	抽查项目					
		合计	公办养老福利机构	农村敬老院	居家养老服务中心	社会力量兴办养老机构	老年活动场所
昆明市	一类	300	300	0	0	0	0
官渡区	一类	852.3	0	0	161.8	690.5	0
东川区	一类	549.4	280	91	158.4	0	20
曲靖市经济开发区	二类	525	525	0	0	0	0
麒麟区	二类	514.05	0	112	351.05	51	0
陆良县	二类	915.8	189	194	482.8	10	40
思茅区	三类	21.6	0	0	21.6	0	0
景东县	三类	1396.77	32	932.2	373	19.57	40
昭阳区	三类	437	40	145	72	180	0
盐津县	三类	501	400	0	86	15	0
镇雄市	三类	1289.23	279	873	137.23	0	0
楚雄市	二类	450.35	0	235.47	204.88	0	10
双柏县	二类	617	457	0	160	0	0
武定县	二类	684.12	0	404.12	160	60	60
建水县	二类	666	0	346	280	0	40
开远市	二类	782	500	38	70	174	0
弥勒市	二类	746.5	51	423.5	188	64	20
丽江市古城区	三类	222	222	0	0	0	0
临翔区	三类	225	0	225	0	0	0
云县	三类	417	0	417	0	0	0
泸水县	四类	324	0	262	42	0	20
样本合计		12,507.3	3,275.00	4,698.29	2,948.76	1264.07	250
全省合计		55,909.00	14,400.00	14,209.00	16,600.00	6600	4,100.00
抽查比例		22.37%	22.74%	33.07%	17.76%	19.15%	6.10%

四、绩效再评价结论

(一) 绩效再评价综合结论

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设经费补助项目(福彩公益金)项目绩效再评价得分 71.82 分,评价等级为“中”。一级指标具体得分情况详见下表:

表 4: 绩效再评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
------	------	------	-----

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
投入	15.00	12.50	83.33%
过程	20.00	15.83	79.15%
产出	35.00	22.48	64.23%
效果	30.00	21.01	70.03%
合计	100.00	71.82	71.82%

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设项目(福彩公益金), 立项符合党中央、国务院和省委、省政府关于建立强化养老基本公共服务供给, 健全养老服务体系的决策部署; 预算申报设立了相对明确的绩效目标和绩效指标; 省级资金均已足额配备至各州(市)。在项目实施过程中, 通过分类制定资金管理办法明确了项目申请、审批、建设等环节, 为项目管理明确了实施重点及操作指引。

通过项目的实施, 开展了 910 个养老服务机构的建设, 建成投入使用的养老机构依据其不同的功能定位, 为 16 个州(市)及 3 个直管县(市)老年人提供了包括集中供养、居家养老为主的多样化养老服务, 基本建立起了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务供给框架体系。但项目建设推进缓慢, 项目完工情况不理想, 2015-2017 年批复项目完工率分别为 85.11%、69.12%、59.65%; 完工及时程度较弱, 2015-2017 年已开工项目完工及时性分别为 55.32%、45.59%、42.11%; 且建成项目投入使用情况、综合利用情况欠佳。目前建立的养老服务供给体系总体效益发挥不够理想, 有待进一步健全完善。

(二) 绩效目标实现情况

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设项目(福彩公益金)项目设立了 12 项绩效指标,完成 1 项,部分完成 4 项,未完成 7 项。建成项目均按规定验收合格,验收合格率 1 项绩效指标已完成;“服务能力”、“床位利用率”“正常运营”“人才队伍建设”4 项指标完成部分,未完成原因主要集中在居家养老服务中心项目效果发挥不佳,主要表现在床位利用率低,开放时间短,专职人员配置少,提供的居家养老服务受限制等方面;项目建设推进迟缓,体现项目产出的 4 项绩效目标未完成;项目效益发挥未能达到公众满意的程度,体现公众满意度的 3 项绩效目标均未完成。

表 5: 绩效指标完成情况表

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
产出指标	数量指标	实际完工率	90%	未完成	抽查批复项目 180 个,开工项目 172 个,完工项目 121 个,实际完工率 70.35%。
		建设内容达标率	100%	未完成	抽查完工项目 121 个,严格按照审批内容建设项目 99 个,建设内容达标率 81.82%。
	质量指标	验收合格率	100%	完成	验收合格率 100%。
	时效指标	投入使用率	90%	未完成	完工项目 121 个,实际投入使用项目 104 个,投入使用率 85.95%。
		及时完工率	90%	未完成	开工项目 172 个,及时完工项目 81 个,完工及时率 47.09%
效益指标	社会效益指标	服务能力	服务能力满足老年人需求	部分完成	居家老年人的需求存在一定的区域差异,但目前抽样地区的居家养老服务中心提供服务趋于同质化。其他养老机构服务能力基本达标。
		床位利用率	80%	部分完成	抽查投入使用的 8 家农村敬老院,其中 3 家床位利用率低于 30%;投入使用的 65 家居家养老服务中心,其中 11 家床位利用率不高于 30%;投入使用的 15 家社会力量兴办养老机构,其中 2 家床位利用率不高于 30%。

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
		正常运营	正常运营	部分完成	抽查的 65 个已投入使用居家养老服务中心中 14 个居家养老服务中心均仅在农闲、傍晚及晚上不定时开放。
	可持续影响指标	人才队伍建设	人员配置达标	部分完成	抽查的 65 个已投入使用居家养老服务中心，38 个未设置专职管理人员，由民政部门工作人员、村组长、或老年协会兼职管理。其他养老机构人员配置基本达标。
	满意度指标	服务对象满意度	90%	未完成	服务对象满意度 79.35%。
		社会公众满意度	90%	未完成	社会公众满意度 78.77%。
		项目实施单位工作人员	90%	未完成	项目实施单位工作人员满意度 86.39%。

（三）绩效自评与再评价差异分析

云南省民政厅 2015-2017 年养老服务体系建设项目(福彩公益金)自评未设分值，自评等级为“优”；绩效再评价得分 71.82 分，再评价等级为“中”，绩效自评与再评价差异原因主要为：

1. 评价角度不一致。绩效自评围绕项目绩效指标完成、项目成本性、项目效率性、部门绩效目标实现等进行了综合分析；绩效再评价从“投入、过程、产出、效果”四个维度进行全面评价。

2. 自评方式不一致。自评方式为省级总结自评，自评小组通过了解各地项目执行情况，对照预算上报时的绩效目标，结合调研时对项目进展情况的了解，查阅各地上报的统计报表等情况，对项目进行综合测评，形成自评报告。再评价通过前期调研、设置指标体系、进入抽样点实地评价、综合分析收集数据进行指标评分，对项目绩效目标实现情况进行系统评价，形成绩效再评价报告。

3. 评价结果不一致。自评等级为“优”，再评价等级为“中”。主要表现在以下方面的差异：

(1) 自评项目开工情况为 90%项目在年内开工，通过实地评价，抽样地区批复项目 181 个，开工项目 172 个，其中 107 个项目按照审批准时开工，按时开工率为 62.21%。

(2) 自评项目完成率为 90%-100%，通过实地评价，抽样地区项目完成情况不佳，批复项目 181 个，开工项目 172 个，完工项目 121 个，项目完工率 70.35%。

(3) 自评目标人群满意度为 90%以上，通过实地评价，抽样地区服务对象满意度为 79.35%，社会群众满意度为 78.77%，项目实施单位工作人员满意度为 86.39%。

(4) 自评未涉及建设内容达标、投入使用、床位利用、人才队伍建设等情况，通过实地评价，抽样地区以上评价指标完成情况均不理想，构成自评、再评价结果差异的一部分原因。

五、绩效再评价情况分析

(一) 投入情况分析

项目投入包括项目立项和资金落实两方面。该项满分为 15 分，再评价得分 12.5 分，得分率 83.33%。具体再评价投入情况分析如下：

一是项目立项规范，但绩效目标的设定缺乏针对性、绩效指标设置不够全面。项目按照省委、省政府关于推进养老服务事业发展、建设社会养老服务供给体系的决策部署，设置绩效目标、编制项目计划进行立项，立项依据充分、程序合规。但绩效目标的设定偏向

于全省养老服务体系建设的整体目标，未对省级福彩公益金支持的部分进行针对性设定；设置的绩效指标量化、可考量，但缺乏对验收、投入使用、运营等环节的考虑，不能全面反映项目实施的整体情况。

二是省级福彩公益金足额落实到位，但项目资金整体保障程度不佳。项目实际下达省级福彩公益金 55909 万元，其中：2015 年 18300 万元；2016 年 18459 万元；2017 年 19150 万元。根据各抽样县（市、区）填报数据，抽查批复的 181 个项目计划投入资金 121761.22 万元，到位资金总额 56412.22 万元，占计划投入资金的 46.33%，难以从资金投入方面保障养老机构的建设进度。

（二）过程情况分析

过程情况包括项目管理和财务管理两方面。该项满分为 20 分，再评价得分 15.83 分，得分率为 79.15%。具体再评价过程情况分析如下：

1. 项目管理方面。

省民政厅制定下发了《云南省民政厅关于印发云南省民政建设项目管理办法的通知》（云民规财〔2011〕5 号），对养老服务机构建设申报、审批、建设、验收等环节进行了规范，并针对不同类型项目的个性特点制定了《云南省社会力量兴办养老服务机构省级专项补助资金使用管理办法》（云民福〔2016〕32 号）、《关于居家养老服务设施建设及运营管理实施意见》（云老办〔2015〕29 号）、《居家养老服务中心项目建设专项资金管理办法（试行）》（云老办〔2017〕

22 号), 进一步明确了补助标准、申请程序、申报材料、资金拨付、监督管理等环节。但麒麟区、昭阳区、镇雄县等地区未制定项目实施方案, 对项目的实施缺乏落地指导。

各级民政部门均按年度进行了绩效自评, 但未严格按照《云南省省级部门财政支出绩效自评暂行办法》(云财预〔2016〕98 号) 规定设立指标体系, 提交报告格式及内容与绩效自评管理要求有所不符。各级民政部门通过建立项目库进行项目储备, 按程序进行项目的申请、审批, 项目建设的前期条件基本得以确定。项目建设过程管理规范有序, 资金安排及项目进展、养老床位目标任务完成等情况的备案落实制度得以执行, 但备案内容的详实程度有待提高。建成养老机构的登记确权难落实, 资产的管理推进受限制, 尤以居家养老服务中心项目突出。建立了公示制度接受社会的监督, 但执行存在不到位, 官渡区、麒麟区等 8 个县区民政局未采用适当方式公开公益金使用规模、资助项目、执行进度、实际效果等情况。

2. 财务管理方面。资金使用、会计核算规范, 并接受各级监督检查。设立了资金使用动态管理机制, 实时对资金的使用、项目进展情况进行监控。少部分地区存在以下问题, 一是昭阳区、泸水县个别项目在拨付工程进度款时未按照合同约定扣留工程保证金; 二是盐津县、双柏县未建立专账管理。

(三) 产出情况分析

产出情况包括产出数量、产出质量和产出时效三个方面。该项满分为 35 分, 得分 22.84 分, 得分率 64.23%。具体情况分析如下:

一是产出数量方面，抽样县投入省级福彩公益金 12507.29 万元，实际使用资金 9575.58 万元，资金使用率 76.56%，未使用资金多为批复至在建项目或未建设项目未使用资金。批复建设项目基本已开工，但完工情况不理想。抽查批复项目 181 个，开工项目 172 个，项目开工率为 95.03%；完工项目 121 个，2015-2017 年批复项目完工率分别为 85.11%、69.12%、59.65%。

二是产出质量方面，抽样县完工项目均已验收合格，但部分抽样项目未严格按照审批内容建设。抽查完工项目中 22 个项目存在不同程度的项目缩水情况，建设内容达标率 81.82%。

三是产出时效方面，抽样县项目完工及时性差，建成项目投入使用率也不高。完工项目 121 个，及时完工项目 81 个，实际投入使用项目 104 个，完工及时率 47.09%，投入使用率 85.95%。

（四）效果情况分析

效果情况包括社会效益、可持续影响、公众满意度三方面，满分为 30 分，得分 21.01 分，得分率 70.03%。具体情况分析如下：

1. 社会效益方面。通过项目的实施，基本建立起了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务框架体系，投入使用的养老机构依据不同的功能定位为目标老年人提供了多元化的养老服务供给。但已建养老机构综合利用率偏低，服务能力存在不足，社会效益难以充分体现。

2. 可持续影响方面。项目实施以来，根据不同养老机构类型进行了相应的人才队伍建设，通过不断探索机构、模式改革，探索多

元化的供给格局以保障养老事业的可持续发展。但居家养老服务中心的可持续发展难以保障，主要体现在：部分居家养老服务中心专职人员配备较少，基本的运营难以保证；同时对多元化的居家养老服务供给缺乏深入探索，难以满足不同居家老年人的需求。

3. 满意度方面。本次评价对服务对象满意度、社会群众满意度、项目实施单位工作人员满意度三个方面综合考察并评价项目实施效果。调查结果为服务对象满意度 79.35%，社会群众满意度 78.77%，项目实施单位工作人员满意度 86.39%，满意度不高的原因主要体现在对养老机构的了解程度不高、养老机构建设缺乏群众参与、部分养老机构的入住率不高、专职人员不充分、居家养老服务中心的开放时间不尽合理、安排活动不满意等方面。

六、主要经验及做法

（一）建立使用项目申报管理信息系统，项目申报、审批实现信息化管理

云南省民政厅为实现养老服务项目全面信息化管理，于 2016 年建立使用云南省民政厅养老服务项目申报管理信息系统，主要实现项目申报、审批、完工进度监管等方面的信息化管理。目前全省养老服务项目均实现通过该系统进行项目的申请、审批，增强了项目审批效率及效果。

其中居家养老服务中心项目完成了全省城乡社区居家养老服务中心建设项目名称、建设性质、下达资金文件、各级承担资金、项目状态、计划建成时间、建成时间等基本信息的录入，州（市）老

龄办于每月 5 日前更新项目建设进度，为居家养老服务中心网上信息化动态管理提供了信息基础。

（二）探索居家养老服务中心管理思路，促进居家养老服务的质量提升

1. 建水县开展“关爱失能老人·共享生命尊严”试点，为居家养老服务提供新思路

建水县于 2018 年开展“关爱失能老人·共享生命尊严”试点，确定临安镇永桢社区、陶园社区等 7 个村委会（社区）为本次试点村委会（社区）。根据《建水县 2018 年“关爱失能老人·共享生命尊严”实施细则》，拟对失能老年人按照评估的护理类别，以发放服务券的方式给予一定补助，失能老年人利用服务券向建水县义工中心购买护理服务，义工中心提供服务后每月凭服务券到乡镇老龄办计领劳务费。补贴标准为“轻度”100 元/人·月，“中度”120 元/人·月，“重度”140 元/人·月。服务内容包括“六个一”生活照料、“五个一”心理抚慰、“三个一”健康保健、“一卡通”应急救援、法律援助等五种服务。截止评价日，试点工作按照计划步骤有序进行，制定实施方案、成立工作机构，启动了项目和组织培训，各乡镇老龄办、村委会（社区）干部正在对失能老人的身体状况、精神心理、子女赡养等基本情况以及服务需求进行全面摸底调查。

“关爱失能老人·共享生命尊严”的试点，率先重点关注不符合农村五保老人、城镇三无老人和孤寡重点优抚对象集中供养条件的失能居家老年人，试图填补养老服务供给的空白地带，为居家养

老服务提供了完善空间。

2. 昆明市、曲靖市部分居家养老服务中心收取适当餐费，保障居家养老服务中心正常运营

昆明市、曲靖市部分居家养老服务中心对有集中就餐意愿且具备经济条件的居家老年人收取适当餐费作为主要运营经费，为辖区老年人提供吃饭、休闲、娱乐服务，保障了居家养老服务中心的服务质量和可持续性运营。如昆明市官渡区矣六街道办事处星宇社区居家养老服务中心、曲靖市麒麟区白石江街道长河社区居家养老服务中心、曲靖市陆良县三岔河镇棠梨村居家养老服务中心，收取2.5-4元/餐·人的餐费保障服务站中心的正常运营，老年人在服务中心可以集中用餐、娱乐，自主组织乒乓球比赛、棋牌比赛等活动，老年人的日间就餐、精神需求均得到满足。

（三）开远市、弥勒市积极推动社会力量参与养老服务，形成了社会化、多元化、市场化的社会力量参与养老服务模式

1. “公建民营”模式，激发社会资本活力，实现辖区老人老有所养、为老年人提供多类型养老服务目标的同时，也能有效解决养老机构运营经费紧缺的问题。

（1）开远市 2012 年对公办养老机构开展“公建民营”管理模式改革，成立了开远市朋阳敬老中心，是云南省首家“公建民营”性质的民办养老机构，为老年人提供养老、休闲、娱乐、康复等服务，自运营至今已收住养老人员 350 余人，常住老人 170 余人，入住率达 100%，并出现了报名排队入住的情形。

(2) 弥勒市新哨镇敬老院由新哨镇人民政府组织建设，设置床位 150 张，对外委托云南博康管理集团有限公司进行独立运营管理。委托协议约定，其中 50 张床位提供给当地及周边孤寡老人，为其解决养老问题，且若当地居民自费入住，可享受该养老院基本养老标准收费 15% 的优惠，对于所需工作人员，同等条件下优先录用当地居民。不仅为当地老年人争取了养老福利，同时也解决了当地部分村民的就业问题。

(3) 弥勒市中心敬老院的主体工程由弥勒市民政局组织建设，上海洪天公司出资对室内进行装修，购置设施设备，完善养老院功能，建设护理院，以达到“医养结合”的目标。项目建成后委托上海洪天公司独立进行经营管理，弥勒市民政局对该项目采用“固定收益+浮动收益”的方式收取管理费用，以保障合作期间或合作期后改扩建及设施购置等资金需求。

2. “医疗机构+养老机构”模式，将医疗资源和养老服务需求有效对接，有效提升养老服务质量，实现双赢。开远市采用“医疗机构+养老机构”模式，一是引导国有企业附属医院参与养老服务，先后建成了国电小龙潭电厂医院温家范养老服务中心、红交集团医院老年公寓、工人医院怡安养老院。二是充分利用国有企业改革后闲置的医疗资源开展养老服务，拓展业务盘活了濒临关闭的厂矿医院。如开远解化医院解化幸福夕阳关爱中心、开远明威医院福缘老年公寓。三是支持国有医院参与养老服务，如开远市人民医院依托新建成的老年病医院创办了医养结合养老机构—医康养中心；扶持

民办医疗机构参与养老服务，建成了华西骨科医院怡和养老院、协和医院康复养老服务中心。

3. “村组集体创办”模式，率先破解农村养老难题。开远市支持城郊结合部积极性较高的村组以集体资产参与养老服务，建成了全省第一家农村村组集体经济创办的东山庄敬老院，2017年自筹资金再次扩建，现有床位100张，长年收住老年人70余人，同时免费提供本村组老年人居家养老服务。既满足了本村老年人居家养老服务需求，又适度发展了社会养老服务，不仅增强了村集体经济，还为村民提供了创业就业机会。

4. “公司化”模式拓宽融资平台，实现养老服务产业化发展。开远市扶持成立了开远市盛远博康投资管理有限公司、云南朋阳养老产业投资管理公司、云南博康凤凰谷健康产业开发有限公司、开远市雄汇健康产业开发有限公司、红河创世医疗投资管理集团有限公司等涉及养老服务企业，以“公司+机构”的养老产业发展新模式，拓宽了产业资金融资渠道。

（四）开远市推进“医养结合”提高老年人健康服务需求水平，满足“老有所医”的养老需求

截止2018年8月，开远市现有医养结合养老机构8家，占全市养老机构数的57%；医养结合床位数831张，占全市养老床位总量的61%。主要模式如下：

1. 医养一体模式。医疗机构依托现有资源举办养老机构，将自身打造成集医疗养老护理等为一体、具备整合产品和服务功能

的、能够为老年人提供个性化和全方位综合服务的机构，实现专业化、高水平的“医养结合”。如开远市人民医院医康养中心、国电小龙潭电厂医院“温馨家苑养老服务中心”、红交集团医院老年公寓、工人医院怡安颐养老院、华西骨科医院怡和养老院、协和医院协和康复养老服务中心等。

2. 医养协作模式。养老机构与周边的医疗机构（如医院、社区卫生服务机构、乡镇卫生院、村卫生所等）以签订合作协议的形式结为定点对口服务单位，由医疗机构以主动服务、上门服务、预约服务等形式为入住养老机构的老年人提供医疗和卫生保健等服务，有效促进养老机构和医疗机构的互利与双赢。如朋阳敬老中心、同心养老服务中心、东山庄敬老院和各乡镇农村敬老院等。

3. 外包委托模式。养老机构将其医疗护理服务外包委托给具有较强医疗服务能力的医疗机构来负责经营管理，充分依托医疗机构先进的医疗卫生资源，为老年人提供较为优质和专业的医疗护理服务，更加专注于其他养老服务的提供和改进，从而不断提升养老服务质量。如：市社根利院将医疗服务外包给开远明威医院。

4. 养内设医模式。养老机构内部设置相应的医疗设施和部门并配备一定的医护人员，为入住的老年人提供较高水平的护理型养老服务，引入专业化的医疗服务资源来提升机构的医疗护理服务能力和水平。如正在建设中的云南博康凤凰谷健康产业开发有限公司，机构中本身建设有健康管理中心、康复中心等医疗设施和部门。

七、存在问题及原因分析

（一）项目计划总投入资金难以足额落实，建设资金投入保障程度不足

1. 抽样项目建设资金总体保障程度偏低。根据各抽样县（市、区）填报数据，抽查批复的 181 个项目计划投入资金 121761.22 万元，到位资金总额 56412.22 万元，占计划投入资金的 46.33%。

2. 地方自有财力配套比例偏低。抽查项目到位资金总额 56412.22 万元，其中中央资金 3092 万元，省级配套资金 14642.79 万元（其中省级福彩公益金 12507.29 万元），州（市）配套资金 5000.12 万元，县（市、区）配套资金 594 万元，社会力量等其他资金 33082.91 万元。省、州（市）、县（市、区）资金配套比例为：0.72:0.25:0.03。

综上，目前养老服务机构的建设资金投入总体保障程度不佳，同时地方资金配套比例偏低，省对下转移支付资金与地方财力统筹使用效果受影响。抽查批复的 181 个项目，在建项目 64 个，其中 32 个项目延迟开工。延迟开工的 32 个项目计划投入资金 22044.78 万元，实际到位资金 11987.58 万元，占计划总投入资金的 54.38%；同时省、州（市）、县（市、区）资金配套比例为：0.84:0.1:0.06。

（二）工程建设推进迟缓，部分项目建设内容缩水

1. 项目建设完工数量偏低，完工及时程度不高，工程建设推进迟缓。抽查项目 181 个，截止再评价日，建设完工项目 121 个，2015-2017 年项目完工率依次为 85.11%、69.12%、59.65%，均未百分百完工；且项目建设普遍延迟，按时开工项目 107 个，按时完工项目 81 个，各年度及时程度相差不大，为 40%-65%。具体情况如下：

表 6：项目进展情况表

单位：个

年度	批复项目数量	项目进展数量情况				项目进展时效情况			
		开工数量	完工数量	项目开工率	项目完工率	按时开工数量	按时完工数量	开工及时率	完工及时性
2015 年	49	47	40	95.92%	85.11%	26	26	53.06%	55.32%
2016 年	73	68	47	93.15%	69.12%	44	31	60.27%	45.59%
2017 年	59	57	34	96.61%	59.65%	37	24	62.71%	42.11%
合计	181	172	121	95.03%	69.77%	107	81	59.12%	47.09%

2. 部分项目未严格按照审批建设内容建设，存在不同程度的缩水现象。主要体现在床位、配备设施、建设面积未按项目批复进行严格建设。截止再评价日，完工项目 121 个，21 个项目未严格按照审批建设内容建设，其中农村敬老院 4 个，居家养老服务中心 12 个，老年活动场所 2 个，社会力量兴办养老机构 3 个。

根据绩效再评价分析，项目推进缓慢，并且存在项目建设缩水的原因主要有两点，一是项目整体建设资金的保障程度不佳，影响项目的建设完工数量，同时对项目的建设标准性也产生一定影响；二是项目前期准备工作存在不同程度的不到位，主要体现在部分项目建设用地批复程序偏慢，影响项目建设进度。

（三）已建养老机构综合利用率偏低，项目效益难发挥

1. 建成农村敬老院、居家养老服务中心投入使用率不高。抽查完工项目 121 个，17 个项目未投入使用，未投入使用项目主要集中在农村敬老院、居家养老服务中心。14 个完工农村敬老院，6 个未投入使用，投入使用率 57.14%；75 个完工居家养老服务中心，10 个未投入使用，投入使用率 85.33%。

2. 投入使用的农村敬老院、居家养老服务中心、社会力量兴办养老机构部分项目床位使用率偏低。抽查投入使用的 8 家农村敬老院，其中 3 家床位利用率低于 30%；投入使用的 65 家居家养老服务中心，其中 11 家床位利用率不高于 30%；投入使用的 8 家社会力量兴办养老机构，其中 2 家床位利用率不高于 30%。具体情况如下表：

表 7：床位利用率偏低项目情况表

单位：个

地区	项目类型	床位利用率 偏低项目	设置床位	使用床位	床位利用率
麒麟区	农村敬老院	1	60	9	15.00%
陆良县		1	114	33	28.95%
昭阳区		1	100	20	20.00%
麒麟区	居家养老服务中心	2	40	5	12.50%
泸水县		1	10	3	30.00%
官渡区		2	29	0	0.00%
双柏县		2	15	0	0.00%
建水县		3	50	9	18.00%
开远市		1	10	0	0.00%
弥勒市		1	10	0	0.00%
昆明市		社会力量兴办养老机构	2	725	179

3. 居家养老服务中心房间均存在不同程度的空置。普遍表现为

建在二楼及以上的房间因老年人本身生理条件限制不便使用；以及原本定位为功能用房的房间普遍缺乏功能设备的配置，无法使用；

4. 居家养老服务中心开放时间难以保证。抽查的 65 家已投入使用的居家养老服务中心，14 个居家养老服务中心均仅在农闲、傍晚及晚上不定时开放，主要分布在农村地区。

根据绩效再评价分析，部分养老服务机构综合利用率偏低原因主要表现为，一是项目的前期建设规划不足，提供的养老服务机构地理选址、布局设置、设施配置等方面与老年人的需求匹配度不高；二是后期运营不顺畅，难以为老年人提供高质量服务。影响已建成项目效益的发挥。

（四）项目管理不到位，“重建轻管”现象明显

1. 省级民政部门项目管理权责分散，难以统筹规划；“以拨代管”现象突出，对下监督管理力度薄弱

（1）目前社会福利和慈善事业促进处主要负责用于养老服务体系建设的福彩公益金的切块分配，实际的项目监管分由三个处室负责，其中社会福利和慈善事业促进处主要负责公办养老机构项目、社会力量兴办养老机构、老年活动场所项目的监管，社会救助处负责农村敬老院项目的监管，老龄办组织联络处负责居家养老服务中心项目的监管。项目的监管权与项目资金分配权分离，同时五类项目的管理处室分散，导致项目预算编制、资金分配和监管等方面均难以有效统筹。

（2）省民政部门对养老服务体系建设项目仍重点关注项目安排

和资金分配，资金下达至各州（市）、县（市、区）后，对专项资金使用及绩效情况进行的监督管理环节相对薄弱。省民政厅已建立云南省民政厅养老服务项目申报管理信息系统，用于项目的申报、审批、动态监控，目前除居家养老服务项目将基本信息录入该系统实现动态管理外，其余项目均未启用该系统的动态监控模块。截止报告日，本次绩效评价项目未取得完整的省级汇总资金使用情况、项目进展情况数据。

2. 地方民政部门项目组织管理存在不足，居家养老服务中心项目政策执行灵活性欠缺

（1）建设前期规划设计不足。目前地方民政部门对养老服务供给体系的建设均以房屋建设、床位设置等硬件供给为主，项目建设更加侧重完成项目建设数量，忽略结合老年人的生理、心理特点，从房间布局、设施配置等方面设计更为符合老年人需求的养老服务硬件供给。

一是项目建设以当年床位任务为导向，缺乏灵活设计，居家养老服务中心床位的配置大于居家老年人对床位的需求。目前有集中供养需求的老年人均集中在公办、民办养老机构以及农村敬老院，还未达到向居家养老服务中心扩散的程度。经实地评价，尚未发现居家养老服务中心的床位被长期使用的情况；作为日间休息的床位，因被轮流使用，从心理、卫生等方面难被老年人接受；从老年人的生理规律上看，日间休息多以沙发、躺椅为主，日间上床休息的老年人较少。

二是部分项目的选址便捷性不强。实地评价发现，抽查的 65 个已投入使用的居家养老服务中心，11 个居家养老服务中心建设位置离农村中心较远，项目建成后不方便老年人使用。

三是部分项目房间布局、设施配置存在不合理。实地评价发现，部分居家养老服务中心将使用频率较高的房间设置在 2 楼以上，年龄较大的老年人无法使用。尤其建水县个别居家养老服务中心，为老年人设置高低床，床位设施的配置尤为不合理。

(2) 后期运营管理存在不到位。居家养老服务中心无明确后续运营经费来源渠道，部分居家养老服务中心难以配备专职管理人员，提供服务受限制，正常运营存在困难。实地评价情况显示，除昆明、曲靖等城市社区居家养老服务中心通过向有集中就餐意愿且经济条件允许的老年人收取适当餐费、争取民政运营补助的方式维持运营外，大部分居家养老服务中心无运营经费来源。抽查 65 个已投入使用的居家养老服务中心，38 个居家养老服务中心未设置专职管理人员，由民政部门工作人员、村组长、或老年协会兼职管理，居家养老服务中心的正常开放、服务质量难以得到保证。

八、建议

(一) 健全多渠道资金筹集机制，保障项目建设、运营资金

一是按照《云南省养老服务体系建设“十三五”规划》（云政办发〔2016〕91号）要求，各级政府要完善资金筹措机制，建立社会养老服务体系建设专项资金，将本级承担的建设、运营经费列入财政预算并建立动态保障机制。同时积极引导社会组织和企事业单位采取

结对帮扶、设立公益基金、开展公益捐赠等形式参与和支持老年人照顾服务工作。保证现阶段养老服务供给体系建设进度。

二是按照《云南省人民政府关于进一步加快老龄事业发展的实施意见》（云政发〔2018〕42号）要求，加快老龄产业融资渠道的拓展进度。以省级相关部门为主，加快探索扶持金融、保险、证券机构和民间资本等进入养老服务产业，增强养老服务主体力量的多元性，加快养老服务事业发展进程。

（二）充分利用项目申报管理信息系统，落实专项资金备案审查制度，强化项目建设监管

1. 严格执行资金安排及项目进展情况备案，坐实项目进度监管。各州（市）民政部门按照省财政厅要求，将已下达中央补助资金、省级补助资金、地方配套资金、社会力量投入资金等通过云南省民政厅养老服务项目申报管理信息系统进行上传备案，以便资金使用监控；自资金安排当月起，将养老服务体系建设的进展情况、施工现场图片等按月上报主管处室。

2. 严格执行完工项目建设内容备案，减少项目建设内容缩水情况。各州（市）、县（市、区）民政等相关部门严格对照批准的建设方案进行项目验收，经批准的建设方案确定的建设项目、规模、标准、内容不得随意变更和更改，因特殊情况需要调整变更的必须报原审批部门审批。各州（市）民政部门将完工项目的床位建设、规模建设等内容上报主管处室进行备案。

（三）优化项目前期建设规划，强化后期项目运营，提高现有

养老机构的综合利用率

1. 项目基层规划引入当地居民的参与，从项目的建设初期对建设硬件的有效性进行把握。对项目建设内容、建设布局、设施配备等均征求当地居民的意见，并将这一因素加入项目申请、审批环节。以提供符合居家老年人需求的服务为导向，增强建设项目硬件服务供给与当地老年人服务需求的匹配度。

2. 加强基层养老设施服务能力，保障建成项目的有效利用。一是对养老机构建成未投入使用的原因进行摸底，督促其尽快投入使用，提高投入使用率，发挥养老机构效益；二是各级相关部门积极多渠道筹集运营资金、增加人员保障的同时，强化基层民政部门的组织能力，加大养老机构的宣传力度，发挥现有老年组织（如老年协会）的组织作用，大力发展互助养老，加强现有养老机构的有效利用。

（四）加强项目管理权责统筹，有效推动养老服务高效供给

加强各级社会福利和慈善事业促进处、社会救助处、老龄办对养老服务体系建设的统筹，强化项目规划、资金分配、项目监管等各个环节的统一管理，深化资源的合理配置。对项目管理权责进一步统筹，增强项目预算编制、资金分配和监管效果。

九、其他需说明的情况

本次再评价中，公办养老福利机构、农村敬老院、社会力量兴办养老机构、老年活动场所四类项目未能完整填报全省信息资料，其中：农村敬老院、社会力量兴办养老机构两类项目未填报全省汇

总数据，公办养老机构项目仅填报 2015 年全省汇总数据，老年活动场所仅填报 2015 年、2016 年全省汇总数据。本次绩效再评价资金使用情况、项目运行情况分析主要依据抽样点统计数据。

- 附件：1. 绩效目标表
2. 绩效再评价指标体系及评分表
 3. 抽样点资金使用情况表
 4. 抽样点项目进展情况表
 5. 抽样点发现问题汇总表
 6. 评价相关数据信息表
 7. 调查问卷结果汇总表
 8. 绩效自评报告
 9. 绩效评价报告意见反馈表（部门）
 10. 绩效评价报告意见反馈采纳情况表（部门）
 11. 绩效评价报告意见反馈表（处室）
 12. 绩效评价报告意见反馈采纳情况表（处室）