

阳泉市城镇社区 养老幸福工程建设补助资金 政策绩效评价报告

委托单位：阳泉市财政局

主管部门：阳泉市民政局

评价机构：山西天恒会计师事务所有限公司

2023年10月

阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金 政策绩效评价报告

为贯彻落实《中共阳泉市委 阳泉市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（阳发〔2019〕19号）精神，加强预算绩效管理，提高财政资金配置效率和使用效益，根据《阳泉市财政局关于开展2023年重点绩效评价工作的通知》（阳财绩〔2023〕13号）要求，山西天恒会计师事务所有限公司受阳泉市财政局委托，于2023年6月至9月对“阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策”开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

一、基本情况

（一）政策背景

近年来，我国60岁以上老年人口占比呈逐年增长比率。随着我国老龄化进程的加速，面临的养老难题越来越突出，养老行业的发展也日益受到关注，政策的制定和实施对于养老行业的健康发展起到至关重要的作用。

2019年，国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号），提出要坚持政策引导、普惠优先，大力发展普惠型养老服务，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

2020年，为深入贯彻落实国办发〔2019〕5号文件精神，促进山西省养老服务业更好更快发展，山西省人民政府办公厅也相继印发了《关于推进养老服务发展的实施意见》《关于支持社区居家养老服务发展的意见》等文件，明确了“支持社

区养老服务 18 项举措，并提出以 2020 年省政府民生实事为起点，连续 5 年实施城镇社区养老幸福工程”。

为积极应对阳泉市人口老龄化，满足老年人日益增长的多层次、多方面养老服务需求，扎实推进城镇社区养老幸福工程，阳泉市也相继制定了《阳泉市开展城镇社区养老幸福工程实施方案》《阳泉市推进社区居家养老服务“123工程”三年行动计划》等政策文件，并以2020年省政府、市政府民生实事为起点，计划连续5年实施城镇社区养老幸福工程。截止2022年底，阳泉市已先后建成7个“社区嵌入式养老服务站”。

（二）政策内容

城镇社区养老幸福工程是以街道或社区为单元，统筹利用社区的养老服务机构、家政服务公司、社区卫生服务站、文化活动中心、心理疏导站、美容美发中心、超市等具有法人资质的专业化服务机构等资源，就近就便为有需求的老年人提供生活照料、家政服务、陪伴护理、心理疏导、社会交流、助餐助浴、卫生保健、助急助行、食品配送等服务，让老年人在熟悉的社区环境中、在家庭亲情陪伴下颐养天年。评价组结合政策内容及实际开展情况，对阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策实施内容进行了归纳、梳理：

（1）补助对象及范围

阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策补助对象为各年度纳入省级城镇社区养老幸福工程及市级城镇社区养老幸福工程建设的项目，本次政策评价共涉及 7 个城镇社区养老幸福工程建设项目，其中 6 个为省级补助项目、1 个为市级补

助项目。具体包括：2020 年城区阳坡塆社区养老幸福工程（省级）；2021 年南煤社区养老幸福工程（省级）、孟县锦隆社区养老幸福工程（省级）；2022 年晋东一社区养老幸福工程（省级）、矿区大塆沟社区幸福养老工程（省级）、矿区蔡西社区养老幸福工程（省级）、矿区蔡东社区养老幸福工程（市级）。

（2）补助标准

①纳入省级城镇社区养老幸福工程，建筑面积在 500 m²至 2000 m²的，省级财政按照改造或新建社区养老幸福工程实际建筑面积 700 元/m²的标准给予奖补，市、县两级按照改造或新建社区养老幸福工程实际建筑面积 700 元/m²的标准，按各负担 50%的比例分别给予一次性建设补助。

②未纳入省级城镇社区养老幸福工程，建筑面积在 500 m²至 2000 m²的，市、县两级按照改造或新建社区养老幸福工程实际建筑面积 700 元/m²的标准，按各负担 50%的比例分别给予一次性建设补助。建筑面积在 400 m²至 500 m²的，按照 700 元/m²的标准，由市级财政给予不超过 40%的建设补助，剩余由各县（区）财政负担。

（3）服务模式：社区嵌入式养老服务。

（4）功能定位：按照“15 分钟养老服务圈”的布局，在社区内围绕老年人生活照料、康复护理、精神慰藉等基本需求，嵌入相应的功能性设施、适配性服务和情感性支持，直接为老年人提供身边服务、床边服务，让社区具备持续照料能力。

（5）运营模式、运营资质及运营主体确定

①运营资质及运营主体的确定：城镇社区养老幸福工程项目必须由具有法人资质的专业团队运营管理，各市在选择第三方运营主体时要严格把关，运营主体应具备养老服务法人资格且连续从事养老服务不少于一年，不得转让转包服务。各县区要通过招投标、品牌机构连锁运营等方式选取社区养老服务站项目的运营方，共同规划建设或改造。

②运营方式主要有连锁运营、单体运营、联盟运营三种方式，鼓励县区探索其他运营模式。

（6）申报流程

各市、县（区）遵循“合理选址、方便老人”的原则，组织所辖区进行统一申报，经市民政和财政部门评选审核后，报送省民政和省财政部门，省民政、财政部门将组织专家进行评审，根据项目选址布局情况、功能规划设置、运营主体选择、配套资金承诺、示范带动效应等因素排序，结合年度计划择优选择养老需求大、规模适度、条件成熟的项目进行奖补。

（三）绩效目标

按照省委“四为四高两同步”的总体思路和要求，立足“9073”（90%居家养老、7%社区养老、3%机构养老）养老格局，突出解决好社区居家养老这一民生问题，积极构建社区和居家养老新模式，到2022年，全面建成以居家养老为主体、社区服务为依托、机构发展为支撑、医养康养相结合、专业服务为保证，覆盖城乡、结构合理、规模适度、功能完善的养老服务体系，形成一批品牌化、连锁化社区居家养老服务运营品牌，使老年人过上有品质、有尊严的生活，到2023年，全市共建成

10个A型社区养老服务站。

（四）资金投入及使用情况

根据《山西省民政厅 山西省财政厅关于支持开展城镇社区养老幸福工程试点工作的通知》、《阳泉市开展城镇社区养老幸福工程实施方案》及阳财社〔2020〕65号、阳财社〔2021〕35号、阳财社〔2022〕42号等文件，城镇社区养老幸福工程建设补助资金由省、市、县（区）分级负担。2020年-2022年，阳泉城镇社区养老幸福工程建设补助政策共安排补助资金626万元，截至2022年12月31日，实际到位567万元，实际支出359万元，结转结余208万元；截止现场评价日，实际支出541.50万元，结余25.50万元。具体资金情况如表1所示：

表1 各级资金到位及支出情况表

单位：万元

年度	项目名称	资金预算				资金到位				资金支出			
		省级	市级	区级	合计	省级	市级	区级	合计	省级	市级	区级	合计
2020年度	阳坡社区养老幸福工程	46	23	23	92	46	23		69	46	23		69
	合 计	46	23	23	92	46	23	0	69	46	23	0	69
2021年度	南煤社区养老幸福工程	72	36	36	144	72	36		108	72	36		108
	孟县锦隆社区养老幸福工程	43	21.5	21.5	86	43	21.5	21.5	86	43	21.5	21.5	86
	合 计	115	57.5	57.5	230	115	57.5	21.5	194	115	57.5	21.5	194
2022年度	晋东-社区养老幸福工程（A型）	64	32	32	128	64	32	32	128	64	32	32	128
	燕西社区养老幸福工程（A型）	46	23	23	92	46	23	23	92	46	23		69
	大垆沟社区养老幸福工程（A型）	35	17.5	17.5	70	35	17.5	17.5	70	35	17.5	15	67.5
	燕东社区养老幸福工程（B型）		14		14		14		14		14		14
	合 计	145	86.5	72.5	304	145	86.5	72.5	304	145	86.5	47	278.5
共 计		306	167	153	626	306	167	94	567	306	167	68.5	541.5

（备注：①2020年区级资金23万元未到位，到位资金全部于当年支出；②2021年区级资金36万元未到位，到位资金全部于当年支出；③2022年各级资金全部到位，但截止2022年底，实际支出96万元，截止评价日，实际支出278.50万元）

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

根据阳泉市财政局《关于开展2023年度重点绩效评价工作

的通知》（阳财绩〔2023〕13号）文件要求，本次绩效评价的目的主要为，一是通过对阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策进行评价分析，发现幸福养老工程补助资金政策在政策制定、实施过程中存在的问题，并提出改进建议，为阳泉市民政局修订完善及更好落实城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策提供依据；二是通过全面分析阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策的完成情况和实施效果，总结经验，发现问题并提出建议，进一步提升政策实施效果和可持续性；三是为财政部门进一步增强资金使用效率和合理安排以后年度财政预算提供重要的参考依据。

2. 评价对象

本次绩效评价的对象是阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策。

3. 评价范围

评价范围为：阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策涉及的城区阳坡垆社区养老服务站、城区南煤社区养老服务站、孟县锦隆社区养老服务站、城区晋东-社区养老服务站、矿区蔡西社区养老服务站、矿区大垆沟社区养老服务站、矿区蔡东社区养老服务站7个社区养老服务站的建设和运营情况，共涉及资金626万元。

（二）评价指标体系

本政策绩效评价指标体系包括政策制定、政策实施、政策效果和政策可持续性4个一级指标、12个二级指标、35个三级指标。指标体系中一级指标及权重，主要参照阳财绩〔2023〕

13号文件进行了设置，即政策制定指标权重占比20%，政策实施类指标权重占比30%，政策效果类指标权重占比40%，政策可持续性类指标权重占比10%；二、三级指标则根据各指标与绩效目标的匹配性、对目标实现的重要性，以及对一级指标的影响程度，同时参考相关专家意见合理确定指标的权重比例结构，本次权重设计整体遵循绩效评价基本原理和评价需求。

（三）评价方法及评价实施

本次绩效评价采用定量评价与定性评价相结合的方式，综合运用比较法、因素分析法、公众评判法等方法进行绩效评价。此外，对相关实施内容进行现场核查，包括对相关资料的查阅、座谈走访、实地勘察等方式，核实相关资料和数据，对相关实施过程中涉及的流程进行规范性检验。

评价工作分准备阶段、现场调研、撰写出具报告三个阶段实施。首先，根据评价工作需要，成立绩效评价工作组，制定评价实施方案，并报市财政局审核及专家评审后最终确定评价实施方案；其次，在现场勘查阶段，主要通过采取听取情况介绍、实地调研、发放调查问卷、座谈询问、对照查证、复核等方式，对政策实施情况和基础资料进行全面收集、整理、核实、分析后，形成初步评价结论；最后，按照绩效评价有关规定及要求撰写绩效评价报告，将报告评价结论和有关说明送达被评价单位征求意见后，在规定时间内报送至阳泉市财政局，并根据专家评审意见认真修改后，按市财政绩效评价工作要求出具绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策的实施，一定程度上满足了辖区内老年人日益增长的多样化多层次养老服务需求，使老年人不离社区就能享受方便快捷的为老服务供给，过上有品质、有尊严的生活，有效提升了老年人获得感、幸福感，社会效益明显。但也存在县（区）配套政策不够完善、个别项目区级配套资金未到位、资金支出率不高、长效管理及运营等工作机制不健全等问题，需进一步完善。

阳泉市城镇社区养老幸福工程建设补助资金政策绩效评价总体得分为 86.39 分，评价等级为良。具体得分情况如表 2 所示：

表 2 一级指标综合评价结果表

指标名称	指标分值	考核得分	折算为百分制得分	评价等级	备注
政策制定	20	18.50	92.50	优	
政策实施	30	24.92	83.07	良	
政策效果	40	34.97	87.43	良	
政策可持续性	10	8.00	80.00	良	
分值总计	100	86.39	86.39	良	

四、绩效评价指标分析

（一）政策制定指标分析

政策制定类指标主要从政策决策、政策目标和资金投入三方面进行了分析评价，具体包括3个二级指标7个三级指标。该类指标满分为20分，得分18.50分，折算为百分制得分92.50分，评价等级优。

（二）政策实施指标分析

政策实施类指标主要从组织管理和资金管理两方面进行了分析评价，具体包括2个二级指标9个三级指标。该类指标满分为30分，总得分24.92分，折算为百分制得83.07分，评价等级为良。

（三）政策效果指标分析

政策效果类指标主要从政策产出目标实现程度、政策效益、政策对象满意度三方面进行分析评价，具体包括3个二级指标14个三级指标。该类指标满分为40分，指标得分34.97分，折算为百分制得分为87.43分，评价等级为良。

（四）政策可持续性指标分析

政策可持续类指标主要从政策环境的可持续性、工作机制的可持续性、资金保障的可持续性、政策预期效果的可持续性四方面进行了分析评价，具体包括4个二级指标5个三级指标。该类指标满分为10分，得分8分，折算为百分制得分为80分，评价等级为良。

五、政策产出及效益实现情况

（一）积极落实省城镇社区幸福养老决策部署，较好地完成了各年度建设目标任务

为积极应对阳泉市人口老龄化，加快推进阳泉市城镇社区养老服务工作，满足老年人日益增长的多层次、多方面养老服务需求，阳泉市从2020年开始，在全面落实省政府“每年新建30个城镇社区养老幸福工程”民生实事的决策部署指引下，已连续三年实施城镇社区养老幸福工程，截止2022年底，阳泉市已先后建成6个A型社区嵌入式养老服务站、1个B型社

区嵌入式养老服务站，其中：2020 年建成 1 个省级 A 型社区养老服务站，2021 年建成 2 个省级 A 型社区养老服务站，2022 年建成 3 个省级 A 型社区养老服务站、1 个市级 B 型社区养老服务站，较好地完成了各年度建设目标任务。

（二）政策基本落实到位，取得一定的社会效益

通过实地调查，并结合访谈及问卷，阳泉市自2020年开始实施城镇社区养老幸福工程以来，充分依托社区现有资源，主要采取改造、购置等形式，以满足社区老年人养老服务需求为出发点，在全面落实城镇社区养老幸福工程建设补助政策的基础上，通过引入第三方专业机构运营幸福工程，政策的实施，一定程度上满足了辖区内老年人日益增长的多样化多层次养老服务需求，使老年人不离社区就能享受方便快捷的为老服务供给，过上有品质、有尊严的生活，有效提升了老年人获得感、幸福感，截止评价日，已累计服务约6.5万余人次，社会效益明显。

六、存在的问题

（一）政策制定方面

县（区）配套政策内容不够完善。评价组通过查阅整理政策相关文件资料，省、市级政策中，关于政策补助对象、范围、标准，服务模式和功能定位，运营模式、运营资质及运营主体确定，申报流程等内容基本明确且合理，但县（区）级配套政策相对不够完善，特别是关于政策资金落实、验收、绩效考核及运营主体评估考核等内容均不够完整。

（二）政策实施方面

1. 政策资金管理有待进一步加强

一是政策涉及的个别项目，区级配套资金未到位，如2020年城区阳坡塆养老幸福工程项目区级资金23万元、2021年城区南煤社区养老幸福工程项目区级资金36万元，均未按要求配套到位，经了解，在项目实际实施过程中，该配套资金由市级福利彩票金补齐；二是个别年度资金支出率不高，如2022年度政策预算资金304万元，实际到位304万元，截止2022年底实际支出96万元，资金支出率仅为32%，截止评价日，资金实际支出278.50万元，资金支出率91.61%。

2. 政策组织实施管理工作存在欠缺

评价组通过查阅政策相关资料，并结合实地调查及访谈，政策在组织实施管理过程中存在管理机制不够健全、组织实施不够规范等问题，具体为：（1）政策管理机制不够健全，如资金管理、项目验收、绩效考核及持续运营等管理机制不够健全；（2）政策组织实施过程存在欠缺，如大塆沟社区养老服务站为2022年建设项目，按规定应于2022年建设完成并投入运营，但根据项目相关方提供的资料，并结合访谈，该工程于2022年8月启动运营后，只有餐厅对外运营，后因疫情影响，大塆沟养老服务站改造工程于2023年2月17日才进行了公开招投标，2023年5月10日完工，2023年8月正式试运营，该项目建设完成及投入运营均严重滞后；孟县锦隆社区养老幸福工程，位于社区三层，且现在尚未安装电梯，不便于老人上下出入。

（三）政策效益方面

政策涉及的个别项目实施效果有待进一步提升。阳泉市自

2020年开始实施城镇社区养老幸福工程补助资金政策，截止2022年底共建成7个嵌入式社区养老服务站，评价组通过查阅相关资料，并结合实地调查及访谈发现，政策涉及的个别项目工程，存在停运、床位利用率不高、运营情况不佳等情况，实施效果有待进一步提升，具体为：（1）蔡东社区养老服务站，于2022年7月建设完成，由山西凯森养老服务有限公司负责运营，后由于疫情影响经营，该运营商于2023年5月退出运营，目前该养老服务站处于停运状态，蔡洼街道办事处正在积极寻找合适的运营公司；（2）孟县锦隆社区养老服务站，于2021年12月建设完成后，由孟县幸福汇养老中心负责运营，现因运营困难，已于2023年3月交由孟县大孟幸福汇服务有限公司负责该服务站运营，截止绩效评价日，该服务站入住老人仅为2人，床位利用率也仅为10%-50%，运营效果需进一步提升。

（四）政策可持续性方面

长效管理及运营等工作机制不够健全。评价组通过查阅相关资料，并结合现场调查及访谈，政策相关长效宣传及运营等工作机制不够完善，一是没有严格落实《关于养老机构“双随机、一公开”监管工作实施方案》（阳民字〔2022〕17号）、

《关于对养老机构、行业协会商会开展2023年度“双随机一公开”联合监督检查的通知》（阳民字〔2023〕27号）等文件精神，对社区养老服务站的日常监管、应急保障、消防安全、食品安全、养老服务质量等方面监督检查工作不够到位；二是政策相关对运营机构的日常监管、考核、绩效评估、退出等长效机制不够健全。

七、有关建议

（一）下一步改进意见

1. 进一步完善相关配套政策内容

建议各县（区）主管部门结合近几年的政策实施情况，在准确把握中央及省、市相关政策的基础上，结合本地实际，进一步修订完善县（区）级相关配套政策内容：如进一步完善政策资金落实、验收、绩效考核、运营机构评估、风险管理及退出等政策相关内容。

2. 强化政策组织实施监管力度，规范政策实施管理

建议政策相关单位，进一步加强政策的组织实施及监管力度，规范政策实施，一是强化责任落实，确保县（区）级配套资金及时足额到位；二是强化监管力度，做到及时发现问题并整改，并在此基础上不断总结经验、完善相关管理机制，规范政策实施，为养老服务站持续运营提供保障同时，也为政策后续实施提供强有力的经验支撑。

3. 建立健全长效机制，保障政策可持续实施

一是建议政策各相关单位，按照对养老机构“双随机 一公开”的监管要求，持续加大对社区养老服务站的检查力度，同时社区养老服务站要健全完善消防、食品、“九防”等制度；二是建议政策各相关单位进一步加强对各运营机构的日常监管、考核、绩效评估、退出等长效运营机制的落实，避免出现因运营机构运营情况不佳，难以持续运营，退出后造成服务站停运，老年人权益受到影响等现象，保障政策效益的持续性影响；三是建议民政部门进一步发挥政府、机构和服务对象之间的桥梁纽带作用，精心挖掘养老行业潜力和社会资源，带动阳泉市养

老行业健康有序发展。

（二）政策建议

1. 强化政策扶持及宣传力度，吸引更多社会力量参与运营

一是建议相关部门进一步强化政策扶持力度，加强养老服务队伍的建设。如进一步加大对养老护理员的入职、培训、激励等政策扶持保障力度；二是建议相关部门进一步强化政策宣传力度，如在宣传渠道和方式上，不仅要利用传统的电视、报纸、广播、宣传栏等方式，而且要注重利用微信、抖音等新媒体平台对政策进行多方位的宣传，全力营造敬老、孝老、爱老氛围；三是建议相关部门进一步加大对社会资本的引入，吸引更多社会力量参与养老服务运营。如给予社会资本提供社区养老服务在水费、电费、税费等方面的优惠或减免，鼓励医护人员到养老服务机构内设医疗机构执业等。

2. 强化部门协调机制，有效整合补贴制度

建议民政、财政、医疗等应进一步加强部门协调沟通机制，促进和规范阳泉市养老服务产业发展，并逐步形成可持续运作模式，为居家老人提供更加优质的养老、陪护、康复、养生等亲情化一站式服务。一是按照政府扶持、社会参与的发展思路，支持各类医疗机构与养老服务机构以多种多样的形式开展合作，加快医养结合机制建设进程；二是对现有养老机构补贴及老年人补贴政策制度，进行适当调整或有效整合，进一步提高财政资金的使用绩效。