

2017 年度惠州市养老服务体系建设的 经费绩效评价简要报告

评价组织机构：广东省技术经济研究中心

2018 年 11 月

目 录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	3
（三）资金安排及使用情况.....	3
二、综合评价.....	4
（一）主要绩效.....	6
（二）存在问题.....	7
三、相关建议.....	9
（一）加强组织领导，推进养老服务体系建设.....	9
（二）加快信息化建设，完善养老服务设施建设.....	10
（三）加强政策宣传，优化养老机构配置.....	11
（四）进一步加强养老人才队伍建设.....	11
（五）进一步加大政策扶持力度，吸引更多社会资本投入养老服务业.....	13

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

党的十九大报告中指出“当前发展不平衡和不充分的一些突出问题没有解决，群众在养老等方面面临不少难题”，提出了“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”的要求。全国老龄工作委员会在《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》指出“到2020年，老年人口将达到2.48亿，老龄化水平将达到17.17%。”因此，21世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会。人口老龄化必将带来一些新的矛盾和压力，亟待建立及完善满足庞大老年人群需求的养老社会服务体系，加快社会资源合理配置，健全养老服务网络，以适应人口年龄结构的不断变化。

国家统计局惠州调查队在《惠州居民养老服务发展分析》中披露，截至2016年，惠州60岁以上户籍老人约有46.3万人。其中，60-69岁老人有23.6万人，70-79岁老人有12.7万人，80-89岁老人有8.4万人，90-99岁老人有1.7万人，100岁及以上老人有270人，全市60岁以上户籍老人占总人口12.9%。这也意味着，每8个惠州人中就有一名老年人，养老服务需求日益增长。目前惠州的社会养老服务体系还不完备，未来要积极应对人口老龄化，必须要健全社会养老保

障体系，大力发展老年服务产业，建立医养结合的养老服务模式。因此，专项补助经费的设立，对加强养老机构建设，满足人民群众日益增长的养老服务需求，积极应对人口老龄化问题，为老年人提供优质养老服务，让老年人共享经济社会发展成果具有十分重要的意义。

2. 项目实施情况

2017 年度惠州市养老服务体系建设的补助经费共资助 2 个县区 2 个项目，涉及资助金额 1000 万元。其中支持惠阳区 1 个项目，资助金额 500 万元；支持仲恺区 1 个项目，资助金额 500 万元。

惠阳区综合养老机构设施根据《区政府常务会议纪要》（惠阳府纪[2015]41 号）要求，区政府以回购保障性住房的模式采购相关资产，以“公办民营”的模式进行管理。参照保障房的采购办法，通过发布公告筛选房源、资产评估等程序，经 2016 年 10 月 11 日四届 79 次《区政府常务会议纪要》（惠阳府纪[2016]120 号）审议，同意按产权交易方式、以 3800 万元的价格（第三方评估价 3841.173 万元）购买位于永湖镇麻溪片区老围下村，土地面积为 19200 平方米、房产面积为 11317.48 平方米的资产，用于建设惠阳区综合养老福利机构。

仲恺高新区社会福利综合服务中心项目取得《仲恺高新区科技创新局关于仲恺高新区社会福利综合服务中心项目

可行性研究报告的批复》后，于 2016 年 3 月开始施工，整体项目采用勘探设计施工总承包（EPC）招标模式，由仲恺高新区投资开放有限责任公司为项目代建单位，截止 2018 年 6 月，该工程累计已投入 8148 万元（含前期费用），项目大楼主体建设已完成并通过验收，室内装修、园林绿化、消防水电等配套设施基本完成，项目总体进度达 91%，计划于 2018 年投入试运营。项目工程款按工程进度、合同约定报财政部门审定拨付。

（二）项目绩效目标

总目标：通过对全市各县区公办养老服务机构建设补助，以及支持社会力量举办的养老服务机构床位建设补贴，为老年人提供集中居住供养、居家养老照料等服务，进一步满足惠州市各县区老年人群多层次、多样化的养老服务需求，提高老年人生活质量，并扶持民办养老服务机构的发展，全方位加快完善惠州市养老服务体系建设。

2017 年阶段目标：依据专项补助经费的使用范围，结合年度计划安排，用于惠阳区与仲恺高新区的养老机构新建与改建补助。有效加快当地养老服务体系建设，提升该区域的每千名老人拥有床位数，并提高服务质量与效率。

（三）资金安排及使用情况

惠州市养老服务体系建设项目依据《关于下达 2017 年养老服务体系建设项目补助经费的通知》（惠财社[2017]30

号），下达 2017 年度财政资金 1000 万元，资金已足额并及时到位，资金到位率为 100%。惠阳区、仲恺高新区收到财政资金后对已审核通过的项目拨付专项补助经费。

2017 年度安排市级养老服务体系建设补助经费 1000 万元，资金支出使用率 100%。惠阳区民政局 2017 年支付购买惠阳区综合养老服务机构结算款 3000 万元，其中 2500 万为区财政资金，500 万元属市级拨付的养老服务体系建设补助经费(惠财社[2017]30 号)；仲恺高新区补助经费 500 万元已用于支付社会福利中心工程进度款，该工程累计投入 8148 万元（含前期费用），项目工程款按工程进度、合同约定报财政部门审定拨付。

项目具体支出情况 单位：万元

序号	项目	县区	资助金额	支出金额	支出内容
1	惠阳区综合养老服务机构用地资产购置与改造	惠阳区	500	500	用地资产购置
2	仲恺高新区社会福利综合服务中心建设	仲恺高新区	500	500	工程进度款

二、综合评价

2017 年度惠州市养老服务体系建设补助经费综合得分为：84.05 分，综合绩效等级属良。

2017 年度惠州市养老服务体系建设的补助经费评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重 (%)	书面评审	现场评价	材料提交情况	综合评价
绩效影响 (50)	前期准备 (20)	论证决策	7	4.89	5.3	根据提交材料时间及附件的 详细情况	4.67
		目标设置	7	4.78	5.6		4.84
		保障措施	6	5.33	5.5		4.91
	资金管理 (17)	资金到位	4	4.00	4.00		3.60
		资金支付	5	5.00	5.00		4.50
		支出规范性	8	7.44	7.70		6.87
	事项管理 (13)	实施程序	8	6.67	7.70		6.67
		管理情况	5	4.89	4.60		4.21
绩效表现 (50)	经济性(5)	预算（成本控制）	5	4.67	4.60		4.16
	效率性 (10)	项目实施时间和计划相符程度	5	4.00	4.10		3.67
		项目（工程）实施后目标完成情况	5	4.56	4.70		4.20
	效果性 (30)	完善县区养老服务网络	7	6.11	6.20		5.56
		改善县区敬老院设施设备和环境条件	10	8.56	9.00		7.99
		推动公办养老机构提质增效	8	7.33	7.20		6.51
		可持续发展	5	4.11	4.20		3.76
	公平性(5)	公共属性（满意度）	5	3.22	3.30		2.95
总分			100	85.56	88.70	5.00	84.05

（一）主要绩效

1. 拓展多元化服务，实现医养结合

惠阳、仲恺两个区以往的养老场所或机构没有医疗区域与设备，本项目补助的两个综合养老机构建设包含了养护、医护中心的建设，很好地填补了当地空巢老人、独居老人等群体的养老需求。通过综合养老服务机构的建设，构建综合养老服务体系，提供兼具收养失能、养护、医护的综合养老服务，改变了医院和养老分离的现状，更好地实现医养结合，让老人安度晚年幸福感增强。

2. 实施标准化建设，营造良好养老环境

仲恺高新区社会福利中心项目聘请专业的养老服务咨询机构在原有基础上对项目进行功能改造和优化提升并提出指导意见，确保符合专业养老设施规范，更为残疾人、老年人营造了一个温馨的环境。建设项目的实施将充分体现国家福利事业发展的宗旨，表达了政府对弱势群体的关怀之情，确保其能够分享改革开放、经济发展和社会进步的成果，使他们的合法权益得到落实、人格尊严赢得应有的尊重，对提高其生活水平和生活质量产生重大影响。

3. 积极引导社会力量参与养老服务体系建设

惠阳区综合养老服务中心通过购买资产，纳入国有资产管理，节约成本；将房产出租，由承租人负责装修改造为区综合养老服务机构并自主经营。这种“公办民营”的管理

模式既增加了财政收入又发挥了养老社会效益，完善了养老服务体系建设。

（二）存在问题

1. 养老服务体系有待完善

从惠阳区与仲恺高新区的现场核查与沟通情况来看，补助专项经费虽由市民政局主管，但具体实施时涉及部门多、层面多，地区养老服务工作较难形成有效合力，缺乏有效的统筹协调机构；如在惠阳区养老服务办理不动产权证过户所用时间较长；其次，惠阳区和仲恺高新区的养老服务工作人员编制数量有限，一方面在做顶层设计与监管时容易重面上而轻基础与积累，管理部门还需及时制定养老机构建设完成后该专项补助经费的资助方式与额度；另一方面，在项目前期可研时需考虑长远计划，如在仲恺高新区社会福利综合服务中心建设前期可行性方案设计时，与专业养老设施规范存在差异，在实施过程中要进行调整使得施工进度有所滞后；最后，社会上民营企业有参与意愿，但缺乏有效引导和激励补贴政策，造成实际投入不足。

2. 养老机构资源配置有待优化

人口老龄化趋势不断加剧，对物美价廉养老项目的需求必然更加强烈。与此同时，我国首个《养老机构发展研究报告》显示，目前我国有超三成养老机构处于亏损状态，全国养老机构平均空置率达到 48%，呈现出发展失衡的状态。

通过现场沟通发现，目前惠阳区及仲恺区的养老资源存在供需不平衡的问题。一方面，从全市总体情况来看，养老资源紧张无法满足社会需求。惠州以公办养老机构为主，民营养老机构还没有完全放开，公办养老机构床位较少，惠州市建成的省一级养老福利机构一期 400 个床位远远不能满足城镇“三无”和农村“五保”老人的需求，县区一级的养老机构只能提供 300 个床位且尚未完全投入使用，与惠州 46.3 万老人的养老需求存在一定差距。养老资源的紧张必然出现在一些市县区内交通便利、公共服务设施完备、自身服务设施齐全、价格适中、带有康复护理服务功能的养老机构。另一方面，惠阳及仲恺区都存在空置率过高的问题。由于地区内各养老机构的水平参差不齐，民办养老院服务及设备较完善，但目前规模较小且较为分散；部分地区的公办养老机构位置不合理，配套设施不完善，服务质量不高，难以适应和满足目标老年人群多层次多样化的需求，造成养老机构空置率过高。

由此可见，目前养老机构数量、质量以及分布的情况，与老年人的需求相比存在一定的差距，资源配置有待优化与完善。

3. 政策宣传的形式与力度有待丰富与加大

通过问卷调查与现场调研的结果分析，部分符合条件的老人前往养老机构入住的积极性不高。一是部分地区的老人

及家庭对于养老观念仍是以家庭养老为主，二是符合条件的老人及家庭对于养老政策及其生活附近区域的养老机构配置不熟悉；三是部分老人及偏远地区了解相关政策的渠道有限；这也在一定程度上对养老机构的空置率产生影响。

4. 养老机构人才供给有待加强

通过现场考察与调查问卷的分析，惠阳区和仲恺高新区的养老服务机构运行在人才供给方面有待加强。从总体情况来看，一方面补助经费及区级财政现阶段主要用于养老机构建设、配套设施及相关服务方面的补贴；对于机构服务人员补贴不足；用在养老服务人员专业培训和培养方面的资金也相应较少。另一方面，养老服务人才培养与储备的速度滞后于惠州市老龄化的进程。一是养老护理人员在工作过程中难以产生成就感，周围环境所产生的负激励动摇其职业选择，导致养老人才招生困难。二是养老服务人员劳动强度高，工作时间长、收入待遇较低，难以留住人才。

三、意见建议

（一）加强组织领导，推进养老服务体系建设的

一是建立健全养老服务体系建设工作统筹推进机制，健全由市政府领导，民政牵头，人社、卫计等相关部门共同参与的协调推进机制，形成养老服务体系建设的合力；同时引入第三方机构进行深入调研，制定全市养老事业发展专项规划，将养老工作规划与人口发展规划、城乡建设总体规划、

产业发展规划等有机结合，科学合理制定养老工作阶段性推进计划。**二是**进一步优化与规范政策指引，在《广东省省级财政养老服务体系建设补助经费管理办法》的基础上，结合惠州市实际与资金情况，制定市级补助经费管理办法，明确各类补贴标准，如河北省石家庄市财政局与民政局依据河北省省级补助经费管理办法制定了《石家庄市市级养老服务体系建设补助资金管理办法》，在确定补助范围的基础上，对养老机构建设补贴、床位运营补贴、养老服务设施运营补贴以及养老护理员岗位补贴等均设置了补贴标准，实操性很强。

（二）加快信息化建设，完善养老服务设施建设

一是开展信息化建设，利用信息化采集的手段，厘清惠州市各地区老年人需求与分布的情况后合理优化养老资源配置，同时结合老年人健康管理档案管理，可考虑对健康状况不同的老年人提供差异化个性化的养老服务，对于健康状况好的老年人进行定期诊疗和护理，而对于健康状况较差、生活不能自理的老年人则提供长期看护服务，从而充分利用有限的养老护理资源为尽可能多的老年人提供优质的养老护理服务。

二是在完成惠州市及各县（区）养老服务机构建设任务后，把养老服务体系建设补助经费的补助重点从机构养老向社区居家养老服务转变，各级财政资金也应结合当地实际，

相应向社区居家养老服务设施建设和购买居家养老服务方面倾斜；同时继续推进“9073”（90%居家养老，7%社区养老、3%机构养老）的养老模式，利用信息化建设针对性地完善养老服务机构及设施的分布与配备，进一步提升养老机构以点带面的辐射带动作用。

（三）加强政策宣传，优化养老机构配置

通过实地走访宣讲、媒体报道、官方平台发布信息等多种渠道和方式，加大市县各级对养老服务工作的政策宣传力度；一方面促使人们观念的转变，使老年人正确地看待并积极接受社会化养老，增强人们对人口老龄化的认识和养老问题的关注。另一方面，通过宣传使受益人群了解新改建养老机构的特点与配套服务，使符合条件的老人也乐于入住避免空置，这也在一定程度上能辅助优化养老机构的分布配置与资源整合。此外，惠州市地属粤港澳大湾区东岸，毗邻深圳、香港，西邻东莞、广州等地市，在提升养老服务与环境的同时，也可以发挥地区优势，积极宣传吸引周边地区养老人群前往惠州市入住，合理优化养老机构配置，从而达到降低机构床位空置率的目的；同时也能吸引社会力量参与养老服务业。

（四）进一步加强养老人才队伍建设

一是结合市级养老服务体系建设补助经费管理办法，确定养老人才入职补贴、岗位补贴和社保补贴等标准，鼓励长

期从事养老护理人员，稳定养老服务队伍。此外，主管部门可对经济发展相对落后地区的养老服务就业人员给予加大补贴力度，避免养老护理人员流失，造成有关机构养老服务供给质量低下以及区域间养老护理资源与发展的不平衡。

二是着手加强从业人员储备工作，为本市培养和培训一批养老服务和护理服务专业人员。建议近几年的培训经费由政府财力承担（通过财政预算资金或者区福利彩票公益金），对于接受培训并合格的人员发放资格证书，并配套出台政策，要求相应的养老机构和场所优先聘用取得专业资格证书的服务人员，允许养老服务人员的薪酬按照市场规则确定，形成制度与规范后再由社会组织或者市场专职培训机构去运作。

三是尝试探索与推广“时间银行”互助养老服务模式，具体就是养老志愿者将自己提供的志愿服务时间存储起来，在年迈需要别人为自己提供服务时，再用这些存储的时间进行兑换，以实现互助养老，这在一定程度上也激励了志愿者参与养老服务的积极性。目前上海市虹口区提篮桥街道在整合民间创新和国外经验的基础上提出了“时间储蓄式为老服务”，并在全市推广；南京市建邺区兆园社区在制度上将时间储蓄与志愿服务激励机制相结合，为时间储蓄助老服务的制度化发展提供了借鉴。

（五）进一步加大政策扶持力度，吸引更多社会资本投入养老服务业

破解惠州市养老事业瓶颈，市政府扶持投入的同时，需要引入社会力量参与，才能不断提高养老行业供给数量和质量。完善配套措施，确保政策落地，比如进一步简政放权，降低社会力量进入养老产业的门槛。**一是**着力推进公建民营模式，可在明晰产权的基础上，由民间力量管理经营。**二是**加大对社会力量兴办养老机构的鼓励资助力度，在财力允许的前提下，进一步提高养老机构一次性建设补贴和运营补贴的标准。**三是**鼓励社会资本投入惠州市生态休闲度假养老，大力发展市内休闲度假养老服务业。**四是**市民政、财政部门扩大政府补贴的覆盖面，让更多参与养老服务的社会力量都能享受到政府的补贴。**五是**专项补助经费对于各县区养老机构的新、改、扩建及设备购置所需资金的量级（如仲恺高新区新建项目工程累计投入 8148 万元）而言，属于引导奖励性质，建议市县各级政府依据实际情况设立补助标准，在财力许可的情况下参照补助范围与标准予以补助。