

2017年广州市民办社会福利机构新增床位 资助项目绩效评价简要报告

广东外语外贸大学

一、评价概况

（一）项目基本情况

广州市民办社会福利机构新增床位资助项目的实施主体为广州市民政局。根据市民政局、财政局《广州市民办社会福利机构资助办法》（穗民〔2012〕78号）的规定，对民办社会福利机构给予新增床位资助：建设新增床位每张每年3000元，租赁新增床位每张每年2000元，最长资助5年。2017年，广州市修订实施《广州市民办养老机构资助办法》（穗民规字〔2017〕7号，以下简称“新办法”），改为对符合条件的民办社会福利机构每张新增床位一次性给予10000元（租赁）和15000元（新建）的补贴。根据“新办法”，2017年度对“新办法”实施前已获得资助且资助未满5年的民办社会福利机构，分两年给予补齐结清。

受广州市财政局委托，我校对2017年广州市民办社会福利机构新增床位资助项目的绩效进行了第三方评价，形成评价报告。项目由广州市民政局按照《广州市民办社会福利机构资助办法》（穗民〔2012〕78号）等政策文件组织开展。

（二）项目资金情况

2017年广州市民办社会福利机构新增床位资助项目，涉

及 9 个区的 36 间民办社会福利机构，合计安排 4367.4 万元，截至年底实际支出 3967.8 万元，资金支出率为 90.85%。本项目是对以往年度已经新增的床位进行奖补资助，属于事后的奖补性质，建设新增床位资助按照每张床位每年 3000 元的标准执行，租赁新增床位资助按照每张床位每年 2000 元的标准执行，最长资助 5 年，所需资金由市财政和市社会福利彩票公益金按 5：5 比例负担。

（三）项目绩效目标

2017 年项目预期实现的绩效目标是：2017 年民办社会福利机构新增床位 0.4 万张；2017 年社会福利机构床位增长率达到 7%；符合条件的民办社会福利机构资助覆盖率达到 100%，资助协议签订覆盖率达到 100%；广州市每千名老人拥有床位数达到 39 张，与全省每千名老人拥有养老床位数比值达到 1.3；受资助民办社会福利机构满意度达到 100%，服务对象满意度达到 85%。

（四）评价结果

本次评价采取书面评价、现场评价及满意度调查等方法，围绕新增床位资助资金的投入、过程、产出和效益等方面实施评价，最终项目绩效评价等级为“良”。

二、项目绩效

广州市民办社会福利机构新增床位资助项目的实施，目的是引导和扶持社会力量举办福利机构，提高举办民办福利机构的积极性，增加民办福利机构床位供给。

（一）民办社会福利机构床位供给增加。据项目单位提

供的资料，《广州市民办社会福利机构资助办法》（穗民〔2012〕78号）开始实施的2012年，广州市社会福利机构158间，养老服务床位数34036张，每千名老人拥有床位数27张；截至2017年底，广州市社会福利机构183间，增长25间，养老服务床位总数达到62144张，增长28108张，增长幅度为82.58%，每千名老年人拥有养老服务床位数达到40张，提前实现民政部确定的到2020年每千名老年人拥有养老服务床位数35-40张的目标。其中，2017年度全市民办社会福利机构床位达到3.9万张，占社会福利机构床位总数近75%，入住老人1.79万人，入住率达到46%。

（二）养老服务领域的“广州模式”逐步形成。近年来，广州市着力构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的“9064”社会养老服务体系。广州市机构养老服务发展取得明显成效，整体水平居于前列，先后被确定为全国养老服务业综合改革、长期护理保险制度和医养结合试点城市，推动养老服务领域的“广州模式”初步形成。2017年，广州市组织首批31间社会福利机构参与省民政厅养老机构等级评定，最终有9间获评五星级养老机构，占全省47%。

（三）受资助机构满意度和服务对象满意度较高。民办社会福利机构新增床位资助项目是贴近民生惠及民生的项目，受资助机构和服务对象满意度是评价其绩效的重要指标。36间受资助民办社会福利机构满意度为94.44%，36间受资助民办社会福利机构的服务对象满意度为85.36%，满意

度均比较高。

四、存在问题

(一) 绩效指标设置不够全面

根据市民政局上报的《财政支出绩效目标申报表(2017年度)》，年度绩效指标只有“社会福利机构床位增长率”、“我市每千名老人拥有养老床位数与全省每千名老人拥有养老床位数比率”和“受资助民办社会福利机构满意率”3个指标，总目标绩效指标只有“符合条件的民办社会福利机构资助覆盖率”和“每千名老人床位数达到40张”2个指标，指标数量不足，不能全面有效反映绩效目标实现情况。

(二) 财务管理不够完善

根据《广州市民办社会福利机构资助办法》(穗民〔2012〕78号)，受资助民办社会福利机构都应该就资助资金设置单独科目核算，然而，第三方现场核查发现，2017年受资助的36间民办社会福利机构中有23家未按文件要求设置单独科目明细核算，而是把新增床位补贴放在财政拨款、政府补贴、财政补贴、递延收益、其他业务收入或以前年度损益调整等会计科目里统一核算。

(三) 监督检查不够到位

根据《广州市民办社会福利机构资助办法》(穗民〔2012〕78号)，市、区(县级市)级民政会同财政等部门每年要对资助资金的使用情况进行专项监督检查。对违反使用规定的，要立即提出责任整改，缓拨、停拨资助资金，追缴已拨资助资金，并依法追究法律责任。广州市民政局的专项监督

检查从 2017 年 10 月开始到 2017 年 12 月结束，民政部门于 2018 年 6 月发文要求整改，问题仍在整改中，预计 2018 年 12 月完成整改。没有按文件要求立即提出整改，且整改完成时间比较缓慢。

（四）部分产出绩效指标完成不够理想

2017 年民办社会福利机构新增床位数只有 3190 张，未完成 4000 张的绩效目标；2016 年底社会福利机构床位 58954 张，2017 年底 62144 张，年增长率 5.4%，未完成 7% 增长率的绩效目标；2017 年底，广州市每千名老人拥有床位数 40 张，全省为 32.9 张，比值为 1.22，未完成广州市每千名老人拥有床位数与全省每千名老人拥有养老床位数比值为 1.35 的绩效目标。

五、若干建议

（一）进一步提高对绩效指标设置的重视

近年来，特别是今年，为贯彻实施“全面实施绩效管理”的精神，广州市财政局越来越重视绩效目标和绩效指标的设置管理，明确规定绩效指标需设置产出和效益的个性化指标，明确提出绩效指标设置需全面有效贴合反映绩效目标实现情况。

建议民政局进一步重视项目绩效目标和指标的设置，全面有效的设置绩效指标以反映绩效目标实现情况，比如增设 2017 年民办福利机构新增床位数、广州市每千名老人拥有床位数、服务对象满意度等重要年度绩效指标。

（二）进一步完善财务管理

严格执行《广州市民办社会福利机构资助办法》（穗民〔2012〕78号）和新的《广州市民办养老机构资助办法》（穗民规字〔2017〕7号），为资助资金设置单独的二级或三级明细科目（比如新增床位资助、运营资助等）核算；各区民政局给民办社会福利机构下发资助时，也务必备注清楚具体款项的名目，以便民办社会福利机构做账时能够更一目了然。

（三）进一步加强监督检查

对2013-2017年度新增床位资金，严格实施《广州市民办社会福利机构资助办法》（穗民〔2012〕78号），市、区级民政部门每年要会同财政等部门对资助资金的使用情况进行专项监督检查。对违反使用规定的，要立即提出责任整改，缓拨、停拨资助资金，追缴已拨资助资金，并依法追究法律责任。

对2018年度及以后的新增床位资金，严格实施《广州市民办养老机构资助办法》（穗民规字〔2017〕7号），市、区民政局、财政局每年应对资助资金的使用情况进行专项监督检查。对违反使用规定的，要立即提出整改意见，缓拨、停拨资助资金，追缴已拨资助资金，并依法追究其法律责任。

切实开展绩效运行监控工作，及时了解项目支出进度，预警支出进度慢的项目。500万元以上项目要及时通过绩效管理系统上传绩效运行监控信息表。

（四）进一步加强全过程绩效意识，切实确保产出绩效指标的全面完成

党中央、国务院高度重视预算绩效管理工作，多次强调

要深化预算制度改革，加强预算绩效管理，提高预算资金的使用效益和政府工作效率，党的十九大更是明确提出“全面实施绩效管理”。市民政局应该在财政支出绩效管理的全过程全链条中进一步加强绩效意识。

进一步加强前期工作研究论证。本项目是对以往年度已经新增的床位进行奖补资助，属于事后的奖补性质，建议民政部门申报预算前加强前期工作研究论证：对申请资助的民办社会福利机构进行全盘考察，全面摸排申请资助的民办社会福利机构是否存在潜在的问题，特别注意及时摸排是否存在潜在的风险；同时对未来几年的政策变动、特别是拟申请预算年度的政策变动，要有合理预期。从如上两方面着手，切实保障前期工作研究论证充分到位和政策预期准确有效，防止财政资金的闲置，保障财政资金的充分利用，保证事后奖补性质项目的支出执行率达到 100%。

绩效目标是预算绩效管理的基础，是整个预算绩效管理系统的前提，包括绩效内容、绩效指标和绩效标准等。市民政局应该结合项目特点，设置全面有效、现实可行、具体量化的绩效指标。加强项目绩效的监督跟踪管理，全面采取措施，切实确保产出绩效指标的全面完成。

六、需要特别说明的问题

本项目是对以往年度已经新增的床位进行奖补资助，属于事后的奖补性质，理应预算支出执行率接近 100%，但实际上仅为 90.85%。其主要原因是：自 2017 年 6 月开始，广州市按照国家、省的工作部署，全面开展养老院服务质量建

设专项行动。为加强对全市养老机构的管理，加快推进解决养老机构历史遗留问题，市民政局对两家存在违规收住老人或存在消防安全隐患问题的养老机构暂时停止发放资助资金，待整改合格后下发。我们认为，市民政局为加强管理、防范风险采取暂扣措施有一定客观原因，但也反映了项目前期工作不够充分的问题，建议市民政局督促有关养老机构加快整改进度，尽快完成奖补工作，避免财政资金沉淀。