北京市民政局

项目支出绩效评价报告

# 一、基本情况

## （一）项目概况

### 1.项目背景

为加强农村邻里互助养老服务点（以下简称“服务点”）建设，加快完善“以院统站带点”的农村养老服务模式，进一步补齐农村养老服务短板，按照《北京市人民政府办公厅印发〈关于加快推进养老服务发展的实施方案〉的通知》（京政办发〔2020〕17号）、《北京市民政局等11部门关于加强农村养老服务工作的意见》（京民福发〔2017〕389号）等文件精神，2020年，密云区在全市率先启动服务点建设试点工作，2021年，怀柔、延庆等区陆续开展了试点工作，2023年北京市民政局（以下简称“市民政局”）在总结试点经验的基础上，与北京市财政局（以下简称“市财政局”）以及北京市农业农村局联合印发《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号），对服务点的功能定位、设置标准、服务对象、服务主体等做出规范。2023年起，市民政局养老服务处申请实施农村邻里互助养老服务点市对区专项转移支付资金，旨在引导农村邻里互助项目逐渐规范，进一步健全北京市农村养老服务体系。

### 2.项目内容

按照《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）等，市级对密云区、平谷区、延庆区、门头沟区、房山区、怀柔区6个区新建和运营的养老互助点位按照每个服务点1.5万元的标准进行补贴。具体情况如下表所示：

表1 2024年各区服务点数量与资金拨付标准情况表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **行政区划** | **拨付标准（万元/个）** | **计划服务点数量（个）** |
|
| 1 | 密云区 | 1.5 | 353 |
| 2 | 平谷区 | 1.5 | 72 |
| 3 | 延庆区 | 1.5 | 135 |
| 4 | 门头沟区 | 1.5 | 35 |
| 5 | 房山区 | 1.5 | 97 |
| 6 | 怀柔区 | 1.5 | 115 |
| 合计 | |  | 807 |

各区结合实际情况，制定相应实施方案，并按照方案进行补贴分配和使用，资金拨付标准、农村邻里互助员（以下简称“互助员”）补贴标准、服务频次要求具体内容如下表所示：

表2 各区补助资金支出方向情况表

| **序号** | **行政区划** | **资金拨付标准** | **互助员补贴标准** | **服务频次要求** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 密云区 | 1.按每个服务点1.20万元的标准下发至各乡镇  2.区级统筹资金106.59万元 | 每服务1名老年人补贴100元（每月） | 每名互助员每周服务频次不能低于电话问候1次，入户探视1次，居家服务3次 |
| 2 | 平谷区 | 每个服务点1.50万元 | 每服务1名老年人补贴130元（每月），一年不超过1560元 | 每名互助员：  （1）每周入户2次；  （2）每周电话问候2次  （3）基础家居服务不少于3项 |
| 3 | 延庆区 | 每个服务点1.50万元 | 由乡镇统一制定服务补贴标准，单一服务每次20分钟不超过10元，互助员每人每天不超过100元 | 每名互助员每月服务应不少于4次，每次不少于20分钟 |
| 4 | 门头沟区 | 每个服务点1.50万元 | 每服务1名老年人补贴100元（每月） | 每名服务对象每月至少应享受4次服务 |
| 5 | 房山区 | 每个服务点1.50万元 | 制定《养老服务驿站部分服务项目及参考价格》，按次计费 | 每位互助员每周上门1次 |
| 6 | 怀柔区 | 1.按每个服务点1.38万元的标准拨付至各乡镇  2.按每个服务点0.12万元的标准，该部分资金由区级统一调配 | 1. 互助管理人员补贴4800元/年； 2. 每个服务点时间币兑换物品采购资金5000元/年，互助员通过提供服务积累时间币兑换物品 | 每位互助员每周至少提供1小时或者1次服务 |

### 3.资金投入和使用情况

2024年度项目补助资金总额共1,218.50万元，包含2023年结余资金428万元及2024年补助资金790.50万元。截至2024年12月底，资金支出1,054.46万元，预算执行率为86.54%。资金投入和使用情况如下表所示：

表3 2024年各区资金到位、支出情况表

单位：万元

| **序号** | **行政区划** | **计划到位资金** | **实际到位资金** | **支出资金** | **资金到位率** | **预算执行率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|
| 1 | 密云区 | 529.50 | 529.50 | 529.50 | 100.00% | 100.00% |
| 2 | 平谷区 | 116.00 | 116.00 | 84.88 | 100.00% | 73.17% |
| 3 | 延庆区 | 202.50 | 101.25 | 91.00 | 50.00% | 44.94% |
| 4 | 门头沟区 | 52.50 | 52.50 | 42.13 | 100.00% | 80.24% |
| 5 | 房山区 | 145.50 | 145.50 | 145.50 | 100.00% | 100.00% |
| 6 | 怀柔区 | 172.50 | 172.50 | 161.46 | 100.00% | 93.60% |
| 合计 | | 1,218.50 | 1,117.25 | 1,054.46 | 91.69% | 86.54% |

## （二）项目绩效目标

### 1.总体目标

改善基础养老服务薄弱环节，健全完善就近精准养老服务体系。

### 2.绩效指标

项目根据年度总体目标，分别细化了产出指标、效益指标和满意度指标。具体项目绩效指标设定情况如下表所示：

表4 市级绩效目标表

| **一级**  **指标** | **二级指标** | **三级指标** | **指标值** |
| --- | --- | --- | --- |
| 产 出 指 标 | 数量指标 | 农村邻里互助养老服务点 | ≥240个 |
| 质量指标 | 按规定张贴宣传标识覆盖率 | =100% |
| 时效指标 | 2024年11月底前完成 | =100% |
| 效 果 指 标 | 成本指标 | 新建一个农村邻里互助养老服务点 | ≤1.50万元 |
| 运营一个已建成农村邻里互助养老服务点 | ≤1.50万元 |
| 社会效益指标 | 农村养老服务水平 | 持续提升 |
| 可持续影响指标 | 农村邻里互助养老服务点 | 持续服务 |
| 服务对象满意度指标 | 农村邻里互助养老服务点服务对象对服务抽样满意度 | ≥90% |

# 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

通过对项目经济性、效率性和效果性的分析，梳理总结项目决策、过程、产出、效益中存在的问题，为主管部门改进工作提供建议和依据，提高科学决策水平，促进市民政局强化绩效理念，规范项目管理，保障项目资金使用的规范性、安全性，提高财政资金投入效益。

### 2.评价依据

（1）《北京市项目支出绩效评价管理办法》（京财绩效发〔2020〕2146号）、《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）以及北京市2024年度市级财政支出绩效评价的相关要求；

（2）相关行业政策、行业标准及专业技术规范；

（3）市、区、乡镇民政部门提供的项目资料。

### 3.评价对象和范围

本次评价对象为2024年“农村邻里互助养老服务点转移支付资金”项目，涉及项目补助资金1,218.50万元。

本次评价从项目立项的必要性和项目实施的规范性出发，以结果为导向，重点关注项目预期产出和效果的实现程度，同时关注项目决策和管理的规范性和合理性。

## （二）绩效评价原则方法

### 1.评价原则及方法

评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，综合采用案卷分析、统计分析、因素分析、对比分析、专家评价等方法，对反映项目决策、过程、产出和效益等内容的资料和数据进行分析，梳理项目问题并分析成因，根据专家评议结果形成评价结论并提出建设性意见。

### 2.指标体系与评分标准

评价工作组根据《北京市项目支出绩效评价管理办法》（京财绩效〔2020〕2146号）中的绩效评价指标体系框架制定该项目绩效评价指标体系，并根据指标的重要性与相关性确定权重，参考历史数据及绩效评价等级要求确定评分标准。

## （三）绩效评价工作过程

### 1.前期准备情况

评价机构受市民政局委托组建评价工作组，对该项目进行绩效评价。工作组进行了内部培训，邀请绩效管理专家作为全程专家，对评价工作进行全过程指导，与市民政局建立沟通协调工作机制、了解项目情况并进行针对性培训。

### 2.资料信息汇总

根据绩效评价要求收集相应资料，围绕项目决策、过程、产出和效益进行资料梳理，对资料真实性进行审核，对存疑情况与市民政局进行沟通确认。

### 3.现场调研

评价工作组前往密云区、怀柔区开展线下座谈与实地调研，与平谷区、延庆区、门头沟区、房山区开展线上座谈。通过线上、线下相结合的方式，充分掌握项目资金的使用情况、组织管理情况以及完成情况，作为资料评价形式的补充，为本次绩效评价提供充分依据。

### 4.评价分析

评价工作组综合采用案卷分析、统计分析、因素分析、对比分析、专家评价等方法，围绕项目决策、过程、产出和效益进行初步分析，梳理项目存在问题。

### 5.专家评议

组织召开专家预评价会，形成2024年度农村邻里互助养老服务点转移支付资金绩效评价预评价会后补充资料清单；根据项目实际情况，细化调整评价指标体系，明确指标权重和评分标准；组织召开专家评价会，听取市区两级项目负责人汇报项目绩效情况，由专家组就项目存在的问题与项目负责人进行沟通，形成绩效评价结论。

### 6.出具报告

评价工作组结合审核结果和专家评价意见，对项目决策、过程、产出和效益情况进行综合分析，形成绩效评价报告初稿，在相关单位反馈意见的基础上，对报告内容进行完善，形成正式绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，市民政局2024年度“农村邻里互助养老服务点转移支付资金”项目得分87.91分，综合绩效级别为“良”。该项目各指标得分和综合评价结论具体如下：

项目决策。该指标分值10分，评价得分8.08分。该项目整体层面立项依据较为充分，立项程序较为规范，但绩效指标设置有待完善，预算编制科学性、资金分配合理性待进一步加强。

项目过程。该指标分值20分，评价得分16.23分。该项目资金管理与组织实施方面有待加强。

项目产出。该指标分值40分，评价得分38.20分。该项目产出较为明确，产出数量与完成时效良好，但产出质量与成本控制有待加强。

项目效益。该指标分值30分，评价得分25.40分。该项目整体效益实现情况良好，服务对象满意度水平较高，但满意度调查的内容、方式、时间节点等有待进一步优化。

表5 农村邻里互助养老服务点转移支付资金项目总体评价得分

| **评价内容** | **分值** | **评价得分** |
| --- | --- | --- |
| **项目决策** | 10.00 | 8.08 |
| **项目过程** | 20.00 | 16.23 |
| **项目产出** | 40.00 | 38.20 |
| **项目效益** | 30.00 | 25.40 |
| **综合得分** | **100.00** | **87.91** |
| **绩效评定级别** | **良** | |

# 四、绩效评价指标分析

## （一）项目决策情况

### 1.项目立项

（1）立项依据充分性分析

该项目立足于“为农村兜底保障对象、高龄、独居、留守、失能老年人提供巡视探访、助餐助行、清洁卫生、农事帮忙、代买代缴等互助性服务，进一步健全北京市农村养老服务体系”的现实需求，根据《北京市人民政府办公厅印发〈关于加快推进养老服务发展的实施方案〉的通知》（京政办发〔2020〕17号）、《北京市民政局等11部门关于加强农村养老服务工作的意见》（京民福发〔2017〕389号）、《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）等政策文件设立。**评价认为，**该项目具有一定的现实需求和明确的政策依据，符合民政部门职能，属于公共财政支持范围，项目立项依据较为充分。

（2）立项程序规范性分析

该项目为市对区专项资金转移支付项目，项目设立符合专项转移支付相关规定的设立条件。由村（党）委、乡镇民政部门通过调研、摸排等工作形式确定新建服务点范围、互助员人数等信息，由区民政局审核确认并上报至市民政局备案。由市民政局提出申请，经市财政局审核后报市政府批准。**评价认为，**项目立项程序较为规范，应进一步完善事前摸排方案。

### 2.绩效目标

市民政局根据项目实施内容设定总体绩效目标，阐明项目预期效果并进一步细化出具体指标，各区在市级总体目标的基础上结合具体情况分解设定各区目标。**评价认为**，市、区两级民政部门已建立绩效目标设定和分解机制，目标管理意识良好，但项目绩效目标合理性、可量化性有待提升。

### 3.资金投入

（1）预算编制科学性分析

各区按照《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）文件要求，结合实际摸排情况，申报2024年度新建及运营的服务点预算。**评价认为，**项目预算编制中应补充完善预算测算资料。

（2）资金分配合理性分析

市级按照1.5万元/服务点新建或运营养老互助点位配置标准对各区进行补贴，明确由各区统筹本区范围内养老互助点位的新建与运营工作。**评价认为，**个别区本级统筹支出占比及使用方向的约束性不足，项目资金分配合理性有待提升。

## （二）项目过程情况

### 1.资金管理

2024年，服务点市对区转移支付资金共1,218.50万元。截至2024年12月底，各区实际到位资金1,218.50万元。

各区根据《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）的相关要求，结合本区实际情况统筹使用补助资金，资金使用较为合规。

### 2.组织实施

（1）制度健全性分析

为规范项目管理，市民政局制定了《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）文件，各区结合本区实际情况，分别制定了各区的服务点建设工作方案，明确了服务频次、服务范围等内容。**评价认为，**项目具备一定的制度基础，但制度健全性有待提升。

（2）制度执行有效性分析

各区按照《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）等文件要求开展工作，遵守相关法律法规和相关管理规定。

## （三）项目产出情况

### 1.产出数量

（1）农村邻里互助养老服务点运营点位完成率

根据各区填报的《农村邻里互助点基本情况统计表》，各区计划服务点运营点位总数567个，实际服务点运营点位总数568个服务点运营点位完成率为100.18%。具体完成情况如下表所示：

表6 2024年度农村邻里互助养老服务点运营点完成情况表

单位：个

| **序号** | **行政区划** | **计划运营点位数** | **实际运营点位数** |
| --- | --- | --- | --- |
|
| 1 | 密云区 | 287 | 287 |
| 2 | 平谷区 | 40 | 40 |
| 3 | 延庆区 | 85 | 85 |
| 4 | 门头沟区 | 20 | 20 |
| 5 | 房山区 | 50 | 50 |
| 6 | 怀柔区 | 85 | 86 |
| 合计 | | 567 | 568 |

（2）农村邻里互助养老服务点新建点位完成率

根据各区填报的《农村邻里互助点基本情况统计表》，各区计划服务点新建点位总数240个，实际服务点新建点位总数241个，其中怀柔区服务点运营点位实际完成数计划运营数多1个，服务点新建点位完成率100.42%，超额完成任务。具体完成情况如下表所示：

表7 2024年度农村邻里互助养老服务点新建点完成情况表

| **序号** | **行政区划** | **计划新建点位数** | **实际新建点位数** |
| --- | --- | --- | --- |
|
| 1 | 密云区 | 66 | 66 |
| 2 | 平谷区 | 32 | 32 |
| 3 | 延庆区 | 50 | 50 |
| 4 | 门头沟区 | 15 | 15 |
| 5 | 房山区 | 47 | 47 |
| 6 | 怀柔区 | 30 | 31 |
| 合计 | | 240 | 241 |

（3）农村邻里互助养老服务点邻里互助员覆盖率

根据各区填报的《农村邻里互助点基本情况统计表》，计划参与服务点互助的互助员总数809人[[1]](#footnote-0)，实际参与服务点互助的互助员总数1480人，农村邻里互助养老服务点邻里互助员覆盖率为182.94%，符合《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）文件中对互助员覆盖率的要求。

### 2.产出质量

（1）农村邻里互助养老服务点邻里互助员负担比率

根据各区填报的《农村邻里互助点基本情况统计表》与《农村邻里互助员服务情况统计表》，各区互助员人数、服务对象数量、平均负担比率如下表所示：

表8 农村邻里互助养老服务点邻里互助员负担比情况表

| **序号** | **行政区划** | **互助员数量** | **服务对象数量** | **平均负担比率** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|
| 1 | 密云区 | 353 | 3530 | 10 |
| 2 | 平谷区 | 74 | 628 | 8 |
| 3 | 延庆区 | 394 | 1683 | 4 |
| 4 | 门头沟区 | 50 | 366 | 7 |
| 5 | 房山区 | 107 | 970 | 9 |
| 6 | 怀柔区 | 502 | 1528 | 3 |

（2）新建农村邻里互助养老服务点邻里互助员培训参训率

根据各区填报的《农村邻里互助点基本情况统计表》与《农村邻里互助员服务情况统计表》，密云区、延庆区、门头沟区、房山区、怀柔区新建农村邻里互助养老服务点邻里互助员培训参训率均为100%，平谷区为96.88%，各区平均参训率为99.38%，各区互助员参训情况如下表所示：

表9 2024年度新建农村邻里互助养老服务点邻里互助员培训参训情况表

| **序号** | **行政区划** | **应参与培训人次（新建点位数）** | **实际参与培训人次** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 密云区 | 66 | 386 |
| 2 | 平谷区 | 32 | 31 |
| 3 | 延庆区 | 50 | 160 |
| 4 | 门头沟区 | 15 | 19 |
| 5 | 房山区 | 47 | 107 |
| 6 | 怀柔区 | 31 | 209 |
| 合计 | | 241 | 912 |

（3）农村邻里互助养老服务点运营情况

根据现场实地调研，抽查服务点均按照市民政局相关要求和标准悬挂标识牌，运营状况良好。

### 3.产出进度

（1）截至12月底前农村邻里互助养老服务点建设按时完成率

根据各区填报情况，截至2024年12月底，计划建设完成服务点位240个，实际建设完成服务点位241个。截至12月底前，农村邻里互助养老服务点建设按时完成率为100.42%。

（2）农村邻里互助养老服务点邻里互助员上门服务频次

根据各区填报情况，各区均按照各区服务点建设工作方案中明确的频次要求提供互助服务。**一是**怀柔区2024年度共提供68814人次互助服务，符合每名互助员每周至少提供1次服务的相关要求；**二是**密云区2024年度共提供695365.1人次互助服务，符合每名互助员每周至少提供入户探视1次，居家服务3次的相关要求；**三是**门头沟区2024年度共提供55178人次互助服务，符合每名服务对象每月至少应享受4次服务的相关要求；**四是**平谷区2024年度共提供205109人次互助服务，符合每周入户2次相关要求；**五是**延庆区2024年度共提供194288.5人次互助服务，符合每月服务不少于4次的相关要求；**六是**房山区2024年度共提供135091人次互助服务，符合每月不少于2次的相关要求。

### 4.产出成本

农村邻里互助养老服务点建设补助资金成本节约较为有效，但仍在某些方面存在不足。**一是**各区未明确新建与运营服务点在资金投入方面的差别；**二是**个别服务点存在互助员与服务对象配置比例符合性不高的情况。

## （四）项目效益情况

### 1.社会效益分析

根据各区服务点建设工作方案，结合实地调研情况，各区服务点均覆盖巡视探访、生活照料、助餐助行、助洁助浴、清洁卫生、简单农事帮忙、代买代缴、精神慰藉、临时陪伴、电子产品使用指导、安全提醒、应急联系等互助服务12个功能，均符合《北京市农村邻里互助养老服务点建设管理办法（试行）》（京民养老发〔2023〕279号）文件中对服务点功能覆盖率的要求。

### 2.服务对象满意度分析

各区均开展了被服务老年人及家属的满意度调查，满意度均达90%以上，项目整体满意度水平较高，但部分区满意度调查在分析结论等方面等有待进一步优化。

# 五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

## （一）主要经验及做法

各区通过遴选的方式，将本村村民作为互助员的主要群体，降低入户服务难度，便于日常沟通。各区互助员多为40-50岁的无业中老年群体，以留守妇女为主，通过为农村兜底保障对象、高龄、独居、留守、失能老年人提供巡视探访、助餐助行、清洁卫生、农事帮忙、代买代缴等互助性服务，获得相应的资金补贴或实物奖励，一定程度上提升了互助员服务群体与被服务老年人的获得感和幸福感。通过养老互助服务的开展，进一步健全了北京市农村养老服务体系。

## （二）存在的问题及原因分析

### 一是项目整体制度不够健全，各区应充分体现各区在落实市级相关政策上的规范化、标准化和管理专业化。

### 二是资金末端支出监管需加强，个别区项目执行标准不统一。

### 三是项目成本控制措施不够清晰，绩效管理意识有待提高。

# 六、相关建议

**一是**各区需结合市级相关规定和本区实施方案，提高项目规范化、标准化和管理专业化水平，进一步明确补助标准、服务范围等管理要求，进一步规范合同条款。

**二是**各区、乡镇需明确各级在项目运行中的主体责任，建立邻里互助基础工作台账，完善项目管理流程，加大过程监管力度。

**三是**各区需进一步完善政策资金管理办法，完善预算测算资料，规范绩效管理，增强项目投入产出的可评价性。

# 七、其他需要说明的问题

本次评价对项目决策、过程、产出、效益进行评价，评价工作组以市民政局提供的评价材料为基础，通过资料审核、电话沟通、现场及线上调研等方式核实评价材料完整性、真实性，邀请专家组成评价专家组，对项目材料进行综合分析和专业评价，在此基础上形成专家意见汇总书，完成2024年度“农村邻里互助养老服务点转移支付资金”项目绩效评价报告。

1. 农村邻里互助养老服务新建点与运营点总数共809个，按照1个邻里互助点至少1个互助员的标准来看，至少需要809名邻里互助员。 [↑](#footnote-ref-0)