

朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套 资金项目绩效评价报告

委托单位：朔州市财政局

主管部门：朔州市残疾人联合会

评价机构：山西伍纬绩效管理咨询有限公司

主 评 人：刘灵灵

2023 年 11 月

朔州市 2022 年残疾人托养服务中心

配套资金项目绩效评价报告

为全面实施预算绩效管理，深入贯彻落实《中共山西省委 山西省人民政府<关于全面实施预算绩效管理的实施意见>》（晋发〔2018〕39号）、《中共朔州市委 朔州市人民政府<关于全面实施预算绩效管理的实施办法>》（朔发〔2020〕9号）等文件精神，为提高财政资金使用效益和管理水平，山西伍纬绩效管理咨询有限公司受朔州市财政局的委托，按照朔州市财政局关于印发《2023年度市级财政重点绩效评价实施方案》（朔财绩〔2023〕9号）的要求，对朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套资金项目进行绩效评价。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目背景

残疾人托养服务的概念最早是由中残联于 2007 年在广州召开的全国残疾人托养服务工作会议上提出来的，并且提出各地方残疾人联合会应组织建立残疾人托养服务机构。2009 年，中国残疾人联合会和财政部在北京正式启动“阳光家园计划”，对智力、精神和重度残疾人实施托养服务项目。2012 年，民政部、国家发展和改革委员会与中残联联合制订

了《关于加快发展残疾人托养服务的意见》(残联发〔2012〕16号),提出“有条件的地区要努力建设一批专业性强、运行规范、具有示范效应和辐射作用的骨干示范托养服务机构,着力保障残疾程度重、家庭生活困难、托养服务需求强烈的智力、精神和重度残疾人的基本托养服务”。截至2022年底,全国残疾人托养服务机构11,278个,其中寄宿制托养服务机构2,337个,日间照料机构5,089个,综合性托养服务机构1,790个。

2020年5月28日,由朔州市残疾人联合会(以下简称“市残联”)作为主管部门牵头建设的朔州市残疾人托养服务中心(以下简称“托养中心”)进行了竣工验收,该托养中心设有托养宿舍54间,职业培训室9间,技能培训室7间,康复训练室8间,办公室若干,是集托养、康复训练、技能培训为一体的综合性残疾人服务设施,是“十二五、十三五”残疾人基础设施重点项目。2020年底,工程队将该项目全部移交至市残联,但因服务人员、管理人员缺失、相关设施设备未到位等原因,托养中心一直未投入使用。2022年,市残联向朔州市财政局申请残疾人托养服务中心配套资金210万元,主要用于工程及安装费用、电费、咨询费、劳务费、设备采购费及其他费用等等。配套资金的到位,也是其投入正常运行的必要条件。

（二）项目内容

托养中心配套项目的内容为工程安装（包括天然气工程及安装、暖气、自来水安装以及网络安接）；其他（包括打扫卫生、清除垃圾、办理工程招标 CA 证书等）；以及设备采购（包括办公家具及厨房设施设备），设备采购通过政府采购的方式进行。

2022 年 9 月，市残联发布“朔州市残疾人联合会托养服务中心办公家具及厨房设施设备采购招标公告”，通过公开招标的形式进行采购，该项目共分为两包，第一包最高限价 100 万元，第二包最高限价 85 万元。其中：第一包的采购内容主要包括床、铁皮柜、办公桌等办公家具；第二包的采购内容主要包括全自动豆浆机、自助餐炉、双门消毒柜等厨房设施设备。

（三）绩效目标

残疾人托养服务中心历时十年之久，仍不具备运行使用条件，通过配套资金的下达，能够有效推进朔州市残疾人托养服务中心的正常运行。在残疾人托养服务中心的正常运行后，能够为智力、精神及重度肢体残疾人提供集托养、教育、康复、娱乐、劳动、就业为一体的托养服务，有效维护残疾人的合法权益，满足残疾人的基本需求，让残疾人和其他人一样生活得幸福和有尊严，同时也能够解放残疾人家庭劳动力，提高家庭幸福指数。

(四) 资金投入及使用情况

朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套资金共到位 210 万元，资金来源全部为市级财政资金—政府性基金（彩票公益金），实际支出 210 万元，预算执行率 100%。其中：工程及安装费用 13.03 万元、电费 0.14 万元、咨询费 1 万元、劳务费 0.6 万元、设备采购费 186.76 万元以及其他费用 8.47 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

本次绩效评价的目的：一是了解朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套资金项目资金的支出、合同的执行和绩效达成情况，核查项目实施各环节的合规性与合理性；二是总结项目在工作开展中的成绩与经验，发现项目在实施和资金管理中的问题与不足，为托养中心的可持续性做出合理、明确的判断，为资金的预算与拨付提供参考依据。

2. 评价对象和范围

本次评价的对象为朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套资金项目，涉及财政资金（政府性基金—彩票公益金）210 万元；评价范围是市残联与中标单位签订的合同的规范性、合同执行情况、验收情况以及后续托养服务中心的运行情况等。评价基准日为 2022 年 12 月 31 日。

（二）评价指标体系

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“以结果为导向”的逻辑思路，以朔州市2022年残疾人托养服务中心配套资金项目为基础，从项目资金绩效目标过程管理、产出效益、全过程逻辑链条为维度开展分析评价，突出绩效目标和结果导向的评价重点，结合项目实际情况，设计形成了朔州市2022年残疾人托养服务中心配套资金项目的绩效评价指标体系。

指标体系主要包括决策、过程、产出、效益4个一级指标、11个二级指标和26个三级指标，满分100分。决策类指标（20分），主要评价立项依据充分性、绩效目标指标明确性、资金分配合理性等情况；过程类指标（20分），主要评价资金到位率、管理制度健全性、制度执行有效性等情况；产出类指标（30分），主要评价政府采购的完成、合规、验收以及及时性等情况；效益类指标（30分），主要评价通过项目的实施，为残疾人托养服务中心带来的效益以及后期运行可持续等情况。

（三）评价方法及评价实施

本次政策绩效评价采用定量与定性相结合、定量优先的方式，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，以全面了解和掌握政策的绩效情况。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

朔州市 2022 年残疾人托养服务中心配套资金项目绩效评价总得分为 75.37 分，绩效评价等级为“中”。得分情况见表 3-1。

表 3-1 绩效评价得分表

指标	决策	过程	产出	效益	合计
权重	20	20	30	30	100
分值	16.87	19	28.5	11	75.37
得分率	84.37%	95%	95%	36.67%	75.37%

（二）评价结论

根据绩效指标分析与评价结果情况，可以总结概括出该项目评价结论为：一是在项目决策方面，主要表现为相关政策依据充分、绩效目标设置基本合理、预算编制基本科学等等，为项目实施奠定了基础；二是在项目过程方面，主要表现为资金到位率 100%、预算执行率 100%、资金使用合规、制度执行有效、政府采购合规等等，为项目实施提供了比较有效的制度保障和资金支持；三是在项目产出方面，办公、家具采购 1,489 台（套）、厨房设施采购 2,418 台（套）、办

公家具规格与合同约定一致；设施设备验收合格等等；四是在项目效益方面，相关设施设备采购后，能够保障托养中心未来的正常运行等等。

但是，该项目也存在立项依据不够充分、绩效目标不够明确、管理制度不够健全、自评不够真实、因托养中心暂未运行，资产使用率为 0%、运行可持续性不高等问题，这些问题在一定程度上影响了该项目绩效分值和等级水平。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策

决策指标共计 20 分，实际得分 16.87 分，得分率 84.35%。

项目立项依据基本充分、立项程序规范、预算编制科学；但是，也存在项目绩效目标的设置与项目实施方案、资金使用计划内容关联性不够强、指标不够明确等。

（二）项目过程

过程指标共计 20 分，实际得分 19 分，得分率 95%。

组织管理执行较为有效，资金使用合理合规；但是，存在绩效自评结果不够真实、完整等情况。

（三）项目产出

产出指标共计 30 分，实际得分 28.5 分，得分率 95%。

产出数量、产出质量、产出成本均达到预期效果；但是，受疫情及厨房设施设备货物体积重量大、安装较为复杂等原因，第二包货物采取分批采购的方式到位，到位不够及时。

（四）项目效益

效益指标共计 30 分，实际得分 11 分，得分率 36.67%。

项目效益整体较差，截至评价基准日，托养中心暂未运行，无相关受益群体，相关资产也未使用。同时，市残联也未制定托养中心组织管理或相关制度、监督检查、考核等。

五、项目产出及效益实现情况

市残联在与中标单位签署政府采购合同后，由中标单位按照合同约定完成购置、运输、安装、调试、使用培训，并达到验收标准，具体采购如下：第一包办公家具类的采购主要包括床 108 张、电视柜 54 个、办公桌 20 张、电脑培训桌 8 张等办公家具共计 1,489 台/套全部到位并验收，共计 98.5 万元；第二包厨房设施设备的采购主要包括全自动豆浆机 2 个、自助餐炉 10 个、双门消毒柜 2 个、方餐桌 25 张、餐椅 120 个等厨房设施设备共计 2,418 台/套全部到位并验收，共计 83.83 万元。相关设施设备的购置及安装，已达到了运行条件，预计未来能够保障托养中心的正常运行，为将来托养中心的运行奠定了基础。

六、存在的问题

（一）缺少项目配套资金前期的相关资料

托养中心于 2021 年 7 月 22 日完成前期建设的竣工决算，因不具备运行使用条件，市残联于 2022 年申请实施配套项目。但是，该项目缺少在项目立项前对残疾人的实际需求进

行相关调查等。

（二）绩效目标设置不够科学合理、项目自评工作有待加强

根据朔州市残联填报的 2022 年绩效目标申报表中，绩效目标与项目实施方案、资金使用计划内容关联性不强，如数量指标中“市残疾人托养中心建筑面积”目标值为 6,944.22 平方米，实际完成值为 6,944.22 平方米，该指标与项目实际关联性不大；在项目自评工作方面，市残联按照相关要求对该项目进行绩效自评，项目效益均为满分。但是，截至目前，市残疾人托养服务中心仍未运行，效益指标不应全部得分。

（三）托养中心暂未运行，也缺少对托养中心的整体发展规划

自相关设施设备到位验收具备运行条件后，截至评价日，托养中心仍未运行，同时，市残联也未制定托养中心具体的运行管理方案、缺乏对未来托养中心内的护理人员、工作人员引进、及配备占比规划、缺乏对未来对残疾人的招收规划等等。

七、有关建议

（一）规范项目前期手续资料，保障项目立项规范性

建议以后类似项目立项时，按照要求完善各类手续及程序，积极对项目开展前期进行相关论证，如对残疾人的实际需求、对资金的实际需求进行合理的调研及询价。

（二）提高设置绩效目标的水平，重视绩效自评工作

一是应建立健全预算绩效管理制度，并加大制度执行力度；二是在以后年度申报项目绩效目标时，应根据项目计划及实施内容等，完整梳理产出和效益的具体绩效目标，并通过清晰、可衡量的指标值予以体现；三是在后续开展绩效自评工作时，要根据项目的真实完成情况进行填报，做到绩效自评工作内容真实、准确、客观、完整。

（三）合理规划托养中心发展规划，加快托养中心运行进程

建议一是在目前存在的“公建公营”和“公建民营”的两种运营模式中，进一步分析两种运营模式的成本优势、管理优势、运营效率、服务质量，分析两种运营模式的适用性、实用性及风险性等，以选取最适用的运行模式；二是在确定好残疾人托养中心的运行模式后，为确保其可持续发展，成立专门的管理小组，出台托养中心所对应的管理制度、监督管理制度、风险防范机制、考核管理制度等等，以加强加对托养中心运行质量，确保托养中心的稳定、持续运营；三是积极对接上级政府部门，建立沟通协调机制，加快托养中心的运行批复，以确保托养中心的早日运行、项目效益的顺利实现。