

2023—2024 年呼和浩特市养老服务类资金项目

绩效评价简版报告

根据《呼和浩特市人民政府办公室关于印发〈呼和浩特市预算支出绩效评价管理办法〉的通知》（呼政办字〔2020〕77号）要求，受呼和浩特市财政局的委托，大华国际项目管理（北京）有限公司对2023—2024年呼市养老服务类资金项目进行绩效评价。经过必要的评价程序，在梳理、分析评价数据资料的基础上，最终形成本评价报告。

一、基本情况

（一）项目内容

2023—2024年呼市养老服务类资金共投入22,706.83万元，按照具体实施内容和资金支出方向，分为补贴类项目、养老服务网络建设项目、助餐点建设运营项目、适老化改造项目、提升行动项目、养老机构服务补贴、其他类项目。各类子项目资金投入占比如下：

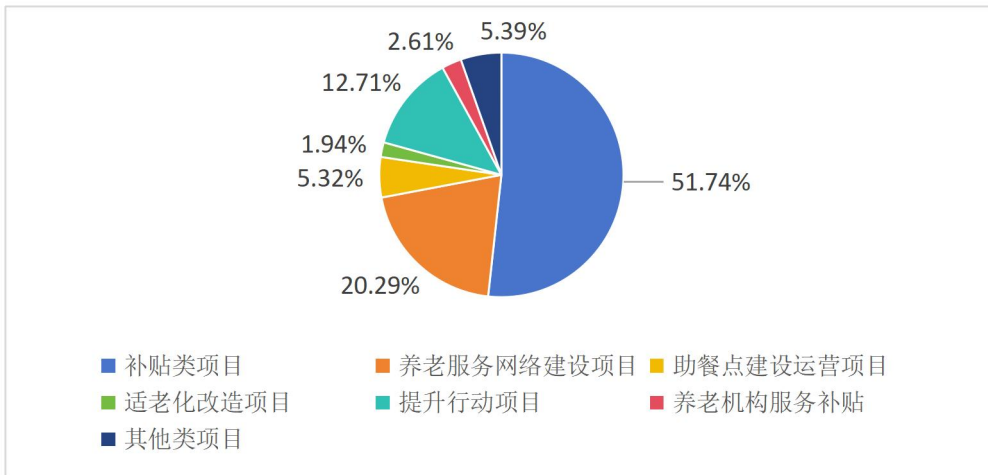


图1：各类子项目资金投入占比图

具体各子项目实施完成情况如下：

1. 补贴类项目

（1）高龄津贴

2023年—2024年各旗县区高龄津贴按照申请资料，对符合条件的老年人实现应发尽发，共计为80-99周岁的782736人，100周岁及以上的783人发放高龄津贴，发放完成率100%。2023年—2024年各旗县区高龄津贴发放人次见下表：

表1：2023年—2024年各旗县区高龄津贴发放人次汇总表

地区	实际发放人数				合计		发放完成率
	2023年		2024年				
	80-99岁	100岁及以上	80-99岁	100岁及以上	80-99岁	100岁及以上	
玉泉区	5849	10	6017	10	11866	20	100%
新城区	128104	178	127541	282	255645	460	100%
回民区	29915	-	26661	-	56576	0	100%
赛罕区	54888	81	56757	80	111645	161	100%
土默特左旗	8883	-	8920	-	17803	0	100%
和林格尔县	42567	-	43336	-	85903	0	100%
托克托县	51100	-	60974	-	112074	0	100%

地区	实际发放人数				合计		发放完成率
	2023年		2024年				
	80-99岁	100岁及以上	80-99岁	100岁及以上	80-99岁	100岁及以上	
清水河县	13849	20	13809	20	27658	40	100%
武川县	52087	53	51479	49	103566	102	100%
合计	387242	342	395494	441	782736	783	100%

（2）养老服务补贴

2023年11月—2024年9月养老服务补贴资金计划发放人数8339人，实际发放人数6773人，发放完成率为81.22%，各旗县区实际发放情况见下表：

表2：养老服务补贴资金发放情况汇总表

地区	2023年11月—2024年4月补贴人数					2024年5—9月补贴人数					计划总人数	实际发放总人数	发放完成率	备注
	计划发放人数	实际发放人数				计划发放人数	实际发放人数							
		小计	全自理	半失能	全失能		小计	全自理	半失能	全失能				
市社会福利院	993	993	393	475	125	882	882	366	405	111	1875	1875	100.00%	资金全部直接发放给机构，不能确定最后受益人是否为老年人
玉泉区	1216	1216	230	198	788	82	17	0	8	9	1298	1233	94.99%	
回民区	1317	1317	1317			512	79	5	23	51	1829	1396	76.33%	2023年11月—2024年4月未能区分全自理、半失能和全失能人数
赛罕区	155	106	33	30	43	345	0	0	0	0	500	106	21.20%	
土默特左旗	163	157	36	48	73	190	182	42	53	87	353	339	96.03%	
托克托县	159	159	56	98	5	171	171	30	48	93	330	330	100.00%	
清水河县	555	232	37	139	56	338	338	39	199	100	893	570	63.83%	
武川县	679	342	342			582	582	582			1261	924	73.28%	未能区分全自理、半失

地区	2023年11月—2024年4月补贴人数					2024年5—9月补贴人数					计划总人数	实际发放总人数	发放完成率	备注
	计划发放人数	实际发放人数				计划发放人数	实际发放人数							
		小计	全自理	半失能	全失能		小计	全自理	半失能	全失能				
														能和全失能人数
合计	5237	4522				3102	2251				8339	6773	81.22%	

2. 养老服务网络建设项目

2023—2024 年养老服务网络建设项目建设任务共计 447 个，实际完成补助资金发放个数 269 个，完成比例 60.18%。具体实际完成补助情况见下表：

表 3：养老服务网络建设项目补贴发放完成情况表（单位：个）

地区			新城區	回民區	玉泉區	賽罕區	土默特左旗	托克托縣	和林格爾縣	清水河縣	武川縣	合計
乡镇养老服务中心建设	2023年	建设任务数	1	—	—	1	6	3	8	4	4	27
		资金发放完成数	1	—	—	1	1	0	8	2	1	14
		完成率	100.00%	—	—	100.00%	16.67%	0.00%	100.00%	50.00%	25.00%	51.85%
	2024年	建设任务数	—	—	—	—	1	—	—	1	2	4
		资金发放完成数	—	—	—	—	0	—	—	0	1	1
		完成率	—	—	—	—	0.00%	—	—	0.00%	50.00%	25.00%
居家和社区养老试点建设	2023年	建设任务数	3	3	3	7	4	2	3	2	3	30
		资金发放完成数	3	0	3	0	1	2	3	2	0	14
		完成率	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	25.00%	100.00%	100.00%	100.00%	0.00%	46.67%
	2024年	建设任务数	6	2	—	2	—	—	—	—	—	10
		资金发放	6	0	—	0	—	—	—	—	—	6

地区			新城区	回民区	玉泉区	赛罕区	土默特左旗	托克托县	和林格尔县	清水河县	武川县	合计
		完成数										
		完成率	100.00%	0.00%	—	0.00%	—	—	—	—	—	60.00%
村级养老服务站建设	2023年	建设任务数	12	2	15	30	26	30	65	5	15	200
		资金发放完成数	12	2	15	30	0	0	63	0	15	137
		完成率	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	0.00%	0.00%	96.92%	0.00%	100.00%	68.50%
	2024年	建设任务数	10	2	10	—	5	18	40	6	11	102
		资金发放完成数	10	0	10	—	0	0	4	0	11	35
		完成率	100.00%	0.00%	100.00%	—	0.00%	0.00%	10.00%	0.00%	100.00%	34.31%
农村互助幸福院提升改造	2023年	建设任务数	—	—	—	—	3	6	9	2	3	23
		资金发放完成数	—	—	—	—	1	0	9	1	1	12
		完成率	—	—	—	—	33.33%	0.00%	100.00%	50.00%	33.33%	52.17%
	2024年	建设任务数	—	—	—	—	2	6	26	9	3	46
		资金发放完成数	—	—	—	—	2	5	26	9	3	45
		完成率	—	—	—	—	100.00%	83.33%	100.00%	100.00%	100.00%	97.83%
乡村振兴重点帮扶旗县农村养老服务设施建设	2023年	建设任务数	—	—	—	—	—	—	—	—	4	4
		资金发放完成数	—	—	—	—	—	—	—	—	4	4
		完成率	—	—	—	—	—	—	—	—	100.00%	100.00%
老年养护中心	2024年	建设任务数	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
		资金发放完成	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1

地区			新城区	回民区	玉泉区	赛罕区	土默特左旗	托克托县	和林格尔县	清水河县	武川县	合计
		数										
		完成率	—	—	—	—	—	—	—	100.00%	—	100.00%
建设任务总数			32	9	28	40	47	65	151	30	45	447
已建成			32	2	28	31	5	7	113	15	36	269
完成率			100.00%	22.22%	100.00%	77.50%	10.64%	10.77%	74.83%	50.00%	80.00%	60.18%

3. 助餐点建设运营项目

2024 年呼和浩特市新建助餐点任务数 292 个,实际完成 295 个, 任务完成率 101.03%。各旗县区完成情况见下表:

表 4：2024 年新建助餐点完成情况表

序号	项目地区	任务数（个）	已建成（个）	完成率
1	新城区	43	44	102%
2	回民区	53	53	100%
3	玉泉区	53	53	100%
4	赛罕区	83	84	101%
5	土默特左旗	15	15	100%
6	托克托县	11	11	100%
7	和林格尔县	16	16	100%
8	清水河县	8	8	100%
9	武川县	10	11	110%
合计		292	295	101.03%

4. 适老化改造

2023 年—2024 年适老化改造总任务户数 1762 户，实际完成 1759 户，适老化改造完成率 99.83%。

表 5：2023 年—2024 年适老化改造完成情况表

序号	年度	实施单位	计划任务数（户）	完成数（户）	完成率
1	2023	新城区民政局	10	79	790.00%

地区			新城区	回民区	玉泉区	赛罕区	土默特左旗	托克托县	和林格尔县	清水河县	武川县	合计
		数										
		完成率	—	—	—	—	—	—	—	100.00%	—	100.00%
建设任务总数			32	9	28	40	47	65	151	30	45	447
已建成			32	2	28	31	5	7	113	15	36	269
完成率			100.00%	22.22%	100.00%	77.50%	10.64%	10.77%	74.83%	50.00%	80.00%	60.18%

3. 助餐点建设运营项目

2024 年呼和浩特市新建助餐点任务数 292 个,实际完成 295 个, 任务完成率 101.03%。各旗县区完成情况见下表:

表 4：2024 年新建助餐点完成情况表

序号	项目地区	任务数（个）	已建成（个）	完成率
1	新城区	43	44	102%
2	回民区	53	53	100%
3	玉泉区	53	53	100%
4	赛罕区	83	84	101%
5	土默特左旗	15	15	100%
6	托克托县	11	11	100%
7	和林格尔县	16	16	100%
8	清水河县	8	8	100%
9	武川县	10	11	110%
合计		292	295	101.03%

4. 适老化改造

2023 年—2024 年适老化改造总任务户数 1762 户，实际完成 1759 户，适老化改造完成率 99.83%。

表 5：2023 年—2024 年适老化改造完成情况表

序号	年度	实施单位	计划任务数（户）	完成数（户）	完成率
1	2023	新城区民政局	10	79	790.00%

序号	年度	实施单位	计划任务数（户）	完成数（户）	完成率
2	2023	回民区财政局	26	30	115.38%
3	2023	玉泉区民政局	24	30	125.00%
4	2023	赛罕区民政局	96	65	67.71%
5	2023	土默特左旗民政局	161	80	49.69%
6	2023	托克托县民政局	83	30	36.14%
7	2023	和林格尔县民政局	126	20	15.87%
8	2023	清水河县民政局	98	30	30.61%
9	2023	武川县民政局	138	163	118.12%
2023年合计			762	527	69.16%
1	2024	新城区民政局	5	6	120.00%
2	2024	回民区财政局	12	12	100.00%
3	2024	玉泉区民政局	9	9	100.00%
4	2024	赛罕区民政局	125	159	127.20%
5	2024	土默特左旗民政局	237	261	110.13%
6	2024	托克托县民政局	106	151	142.45%
7	2024	和林格尔县民政局	184	300	163.04%
8	2024	清水河县民政局	125	137	109.60%
9	2024	武川县民政局	197	197	100.00%
2024年合计			1000	1232	123.20%
总计			1762	1759	99.83%

5. 提升行动项目

提升行动项目包括家庭护理型床位建设和提供居家上门服务 2 项。

2023 年家庭护理型床位建设总任务数 3800 张,提供居家上门服务人数 4896 人,截至 2023 年 12 月底,家庭护理型床位建设实际完成 3813 张,完成比例 100.34%,提供居家上门服务人

数 4859 人，完成比例 100.50%。具体完成情况见下表：

表 6：提升行动项目完成情况表

序号	旗县区	2023年建 床总任务 数（张）	实际完 成任务 数（张）	完成率	2023年提供居 家上门服务总 任务数（人）	实际完成 任务数（ 人）	完成率
1	新城区	70	70	100.00%	56	56	100.00%
2	回民区	110	110	100.00%	239	240	100.42%
3	玉泉区	143	143	100.00%	212	212	100.00%
4	赛罕区	532	545	102.44%	1116	1116	100.00%
5	土默特左旗	696	696	100.00%	673	674	100.15%
6	托克托县	566	566	100.00%	807	807	100.00%
7	和林格尔县	605	605	100.00%	654	676	103.36%
8	清水河县	587	587	100.00%	587	587	100.00%
9	武川县	491	491	100.00%	491	491	100.00%
合计		3800	3813	100.34%	4835	4859	100.50%

6. 养老机构服务补贴

（1）养老机构床位运营补贴

2023—2024 年养老机构床位运营补贴计划发放 533.41 万元，实际发放 268.63 万元，补贴资金发放完成率 50.36%。其中 2023 年养老机构床位运营补贴计划发放 207.15 万元，实际发放 118.54 万元，补贴资金发放完成率 57.22%。2024 年养老机构床位运营补贴计划发放 326.26 万元，实际发放 150.09 万元，补贴资金发放完成率 46%。养老机构床位运营补贴发放率较低的主要原因是旗县区财政资金流动性不足，未发放到位。详细发放情况统计表如下：

表 7：养老机构床位运营补贴完成情况统计表（单位：万元）

地区	2023年完成情况				2024年完成情况				补贴总 资金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率
	机构名称	补贴资 金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率	机构名 称	补贴资 金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率			
市社会 福利院	呼和浩特市泽惠养老产业发展中心	10.68	10.68	100.00%	呼和浩特市泽惠养老产业发展中心	57.21	30.33	53.02%	67.89	41.01	60.41%
玉泉 区	金河夕阳红康乐园	28.26	28.26	100.00%	金河夕阳红康乐园	29.20	4.50	15.41%	82.03	44.26	53.96%
	昭君养老院	2.63	2.63	100.00%	昭君养老院	13.07	-	0.00%			
	敬松养老服务中心	8.87	8.87	100.00%	-	-	-	-			
回民 区	呼和浩特市金海老年公寓	25.44	-	0.00%	呼和浩特市金海老年公寓	24.04	-	0.00%	90.25	0.00	0.00%
	呼和浩特市天泽老年公寓	17.49	-	0.00%	呼和浩特市天泽老年公寓	23.28	-	0.00%			
赛罕 区	呼和浩特市赛罕区怡康养护院	11.88	11.88	100.00%	呼和浩特市赛罕区怡康养护院	21.86	11.88	54.35%	95.61	55.56	58.11%
	呼和浩特市东郊恒康安养院	16.64	16.64	100.00%	呼和浩特市东郊恒康安养院	29.18	15.16	51.95%			
	-	-	-	-	呼和浩特市寿康康养公寓	16.05	-	0.00%			
土默 特左 旗	呼和浩特市福康老年公寓	45.68	-	0.00%	呼和浩特市福康老年公寓	49.58	49.58	100.00%	109.00	49.58	45.49%
	-	-	-	-	土默特左旗丽山湖养老公寓	13.74	-	0.00%			
清水 河县	清水河县福康老年公寓	11.96	11.96	100.00%	清水河县福康老年公寓	24.12	24.12	100.00%	36.08	36.08	100.00%

地区	2023年完成情况				2024年完成情况				补贴总 资金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率
	机构名称	补贴资 金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率	机构名 称	补贴资 金	实际发 放资金	补贴资 金发放 完成率			
武川 县	金鼎喆人 圆养老公 寓	11.40	11.40	100.00%	金鼎喆 人圆养 老公寓	19.40	8.99	46.34%	47.02	36.61	77.86%
	川河老年 公寓	16.22	16.22	100.00%	-	-	-	-			
托克 托县	-	-	-	-	托克托 县祥东 老年公 寓	5.53	5.53	100.00%	5.53	5.53	100.00%
合计		207.15	118.54	57.22%		326.26	150.09	46.00%	533.41	268.63	50.36%

（2）养老机构一次性建设补贴

2024 年全市一共支持 3 个养老机构一次性建设补贴，补贴资金已全额拨付至旗县区财政局，其中托克托县的祥东养老公寓和清水河县福寿老年公寓收到一次性建设补贴，土默特左旗因旗县财政资金流动性不足，未下达到养老机构。

（3）养老机构责任保险补贴资金

养老机构责任保险补贴根据养老机构平均每月入住人数核定，按照每人每年 100.00 元标准给予补贴。2023 年养老机构责任保险补贴资金应补贴 7.86 万元，实际发放到位 5.77 万元，补贴资金发放率 73.41%。2024 年养老机构责任保险补贴资金应补贴 16.30 万元，实际发放到位 6.66 万元，补贴资金发放率 40.86%。未发放资金全部因旗县区财政资金流动性不足，未能下达。

7. 其他类

（1）老年人能力评估

2024 年老年人能力评估中机构和集中照护总人数 7436 人，评估资金由市本级按照每人 66.00 元进行补贴。全市 60 周岁及以上低保重残人员共 5888 人，评估标准每人 200.00 元。

（2）专业人才培养：市民政局分别开展护理员、养老院院长培训、养老护理员职业技能竞赛和养老论坛等。

（3）硬件与智能化提升：为养老机构配置电梯，建设运营指挥平台及智慧养老平台，提升设施现代化和服务智能化水平。

（二）项目资金投入和使用情况

1. 资金投入情况

2023—2024 年呼市养老服务类资金项目投入总资金为 22,706.83 万元，截至 2025 年 6 月 30 日，项目资金共计到位 22,558.05 万元，资金到位率为 99.34%。

2023 年应到位资金 12,431.14 万元，截至 2025 年 6 月 30 日，实际到位资金 12,429.24 万元，资金到位率 99.98%。未到位资金为回民区适老化改造项目 1.9 万元。

2024 年应到位资金 10,275.69 万元，截至 2025 年 6 月 30 日，实际到位资金 10,128.81 万元，资金到位率 98.57%。未到位资金为赛罕区养老服务网络建设项目，应到位资金 120.00 万元，实际到位资金 0.00 万元，资金到位率 0%。市社会福利院养老机构服务补贴，应到位资金 60.69 万元，实际到位资金 33.81 万元，资金到位率 55.71%。

资金未全部到位原因分析：主要是因为旗县区财政资金流

动性不足，无法及时到位。

2. 资金使用情况

2023—2024 年呼市养老服务类资金项目实际到位资金 22,558.05 万元，截至 2025 年 6 月 30 日，项目支出资金 17,062.77 万元，预算执行率为 75.64%。

2023 年按照地区分析，实际到位资金 12,429.24 万元，实际支出资金 9,815.96 万元，预算执行率为 78.97%。预算执行率较高的地区分别是玉泉区 98.26%，新城区 95.13%，和林格尔县 93.69%，市本级 90.50%。预算执行率低于 80%的地区分别是回民区 78.15%，托克托县 73.89%，武川县 73.32%，土默特左旗 70.98%，赛罕区 62.05%。预算执行率在 80%~90%之间的地区是清水河县 82.28%。

2023 年按照项目类型分析，共包含 6 类项目，无助餐点建设运营项目。其中预算执行率较高的子项目为补贴类项目 99.88%。预算执行率低于 80%的子项目分别为其他类项目 61.60%，养老机构服务补贴 57.82%，适老化改造项目 43.17%，养老服务网络建设项目 41.57%。预算执行率在 80%~90%之间的子项目为提升行动项目 80.07%。

2024 年按照地区分析，实际到位资金 10,128.81 万元，实际支出资金 7,246.81 万元，预算执行率为 70.52%。预算执行率高于 90%的地区仅有玉泉区，玉泉区预算执行率 90.27%。预算执行率低于 80%的地区分别是土默特左旗 70.11%，和林格尔县

77.24%，赛罕区 49.78%，武川县 46.32%。预算执行率在 80%~90%之间的地区是清水河县 83.20%，托克托县 88.19%，市本级 89.46%。

2024 年按照项目类型分析，共包含 7 类项目。其中预算执行率高于 90%的子项目为提升行动项目 100%，补贴类项目 91.55%，其他类项目 92.95%。预算执行率低于 80%的子项目分别为养老服务网络建设项目 31.75%，助餐点建设运营项目 35.14%，适老化改造项目 52.02%，养老机构服务补贴 42.63%。

综上所述：玉泉区 2023 年和 2024 年预算执行率均高于 90%，回民区、赛罕区和武川县 2023 年和 2024 年预算执行率均低于 80%。各旗县区预算执行情况对比情况见下图：

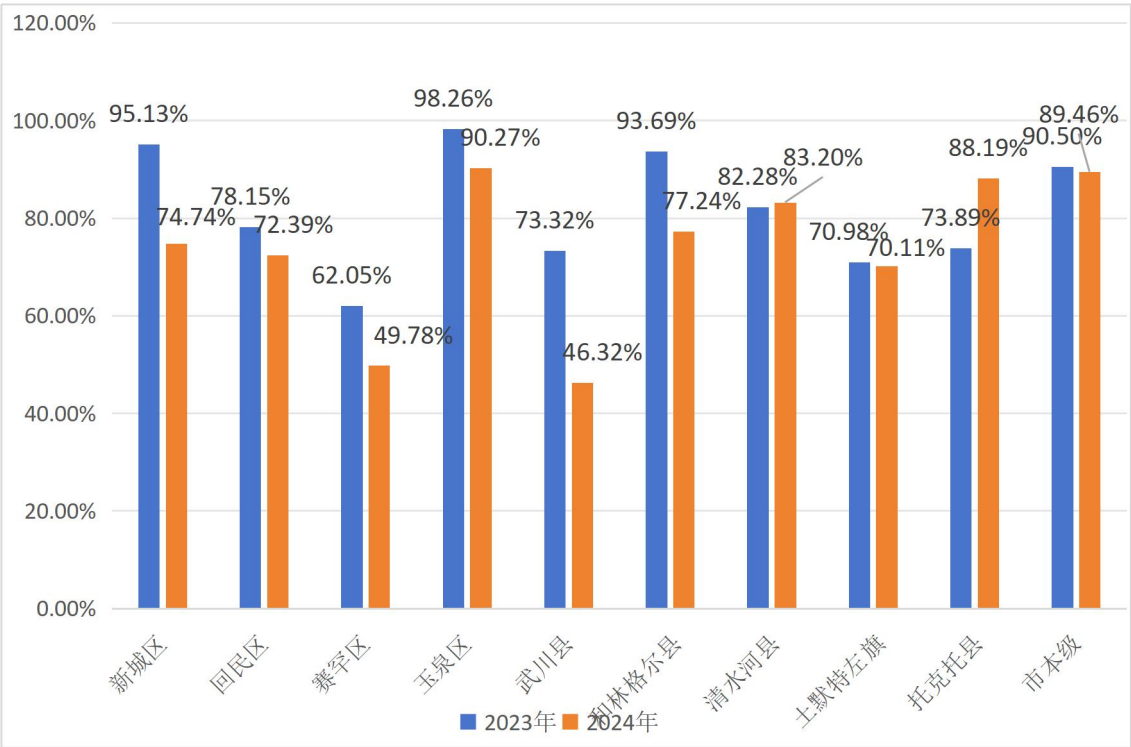


图 2：各旗县区 2023—2024 年呼市养老服务类资金预算执行率对比图

各类项目中补贴类资金项目 2023 年和 2024 年预算执行率

均高于 90%，2023 年和 2024 年预算执行率均低于 60%的项目有养老服务网络建设项目、适老化改造项目、养老机构服务补贴项目和 2024 年适老化改造项目。各项目预算执行情况对比情况见下图：

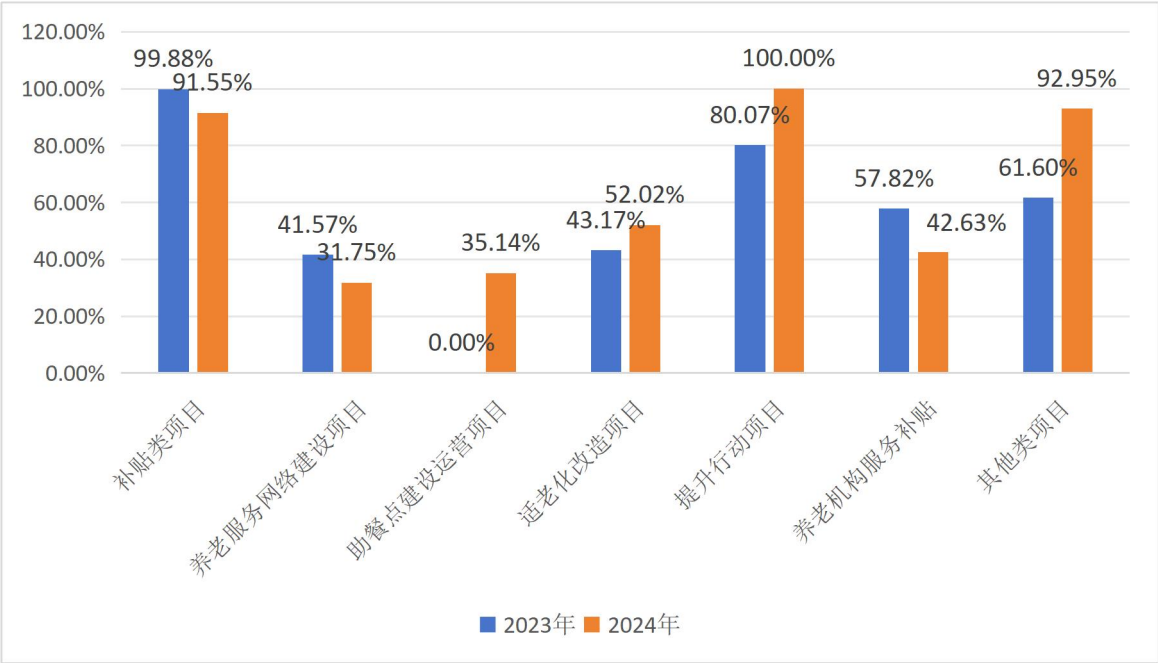


图 3：各项目 2023—2024 年呼市养老服务类资金预算执行率对比图

经过分析，预算执行率较低的主要原因是旗县区财政资金流动性不足，涉及发放到个人的项目预算执行率较高，但养老服务网络建设项目、适老化改造项目、养老机构服务补贴项目等建设单位为社会机构的，预算执行率普遍偏低。

（三）项目绩效目标

1. 项目绩效总目标

通过使用呼和浩特市 2023—2024 年养老服务类资金 22,706.83 万元，紧紧围绕着建网络、提服务、保基本这三个核心目标，致力于为老年人，尤其是经济困难的老年人，提供一

个更加完善、有保障的养老环境。

2. 项目绩效阶段性目标

（1）完善服务网络

截至2024年全市争取实现街道级居家和社区养老服务中心覆盖率100%，乡镇区域养老服务中心覆盖率不低于80%的统一规划目标。基本形成以旗县级特困人员供养服务机构为中心，以乡镇养老服务中心为辐射，以村级养老服务站点、互助幸福院为支撑的农村养老服务网络。

（2）提升服务质量

使用财政资金对全市约12家社会养老机构进行床位运营补贴、一次性建设补贴和养老机构责任保险补贴，使得全市养老机构护理型床位占比高于55%，达到提升养老机构照护能力的效果。同时计划建设家庭养老床位3800张，提供居家上门服务4835户，适老化改造1762户，切实解决老年人便捷养老诉求。

（3）强化兜底保障

呼和浩特市聚焦老年人“有钱养老”的核心关切，通过高标准、广覆盖、精准化的高龄津贴与养老服务补贴政策体系，筑牢民生兜底网络。2023年至2024年，本市进一步优化政策，将80周岁以上老年人全部纳入高龄津贴发放范围，实行分档提标：80-89周岁老年人津贴标准每月100元；100周岁及以上老年人享受每月600元的长寿津贴，切实让高龄老人共享发展成果。

二、绩效评价工作开展情况

按照《呼和浩特市预算支出绩效评价管理办法》（呼政办字〔2020〕77号）以及呼和浩特市财政局的具体要求，本次绩效评价采取资料数据核查与实地调查、访谈等相结合的方式进行，并在规定时间内将报告征求意见稿提交给呼和浩特市财政局。

本次绩效评价的对象：2023—2024年呼市养老服务类资金项目；资金评价范围：22,706.83万元；时间范围：2023年1月1日—2024年12月31日；评价基准日：2025年6月30日。

三、综合评价情况及评价结论

该项目绩效评价综合评分83.92分，评价等级为“良”。

总体结论：该项目立项严格遵循相关法律法规和政策要求，与民政部门职能职责相符属于公共财政支出范围，立项程序规范；每笔资金下达均有相应的绩效目标和可衡量的绩效指标。

但存在以下问题：一是建设类项目采用因素法分配，未根据项目实际需求做预算测算和资金分配；二是项目整体预算执行率较低，主要原因是旗县区财政财力流动性不足；三是部分项目存在资金使用不规范的问题；四是缺少关于养老服务中心建设、适老化改造、助餐点补助等其他子项目的专项资金管理办法；五是部分项目实施存在瑕疵，例如养老服务补贴资金部分旗县区未全部发放，且申请和发放时未能区分全自理、半失能和全失能人数。部分旗县区适老化改造未验收。养老机构床

位运营补贴发放完成率 50.36%。养老服务网络建设完成率 60.18%；六是效益方面，部分助餐点因经营不善存在关停现象，信息化建设水平有待提高，旗县区级信息平台指挥调度中心正常运营率 55.56%，养老服务体系缺少长效管理机制。

四、主要经验及做法

（一）聚焦刚需补短板，系统化推进养老服务基础设施建设

截至 2025 年 6 月底，共建居家和社区养老服务设施 340 处，其中，市级标准化示范中心 1 处，旗县区级示范中心 4 处，街道级居家社区养老综合服务中心 31 处，街道级居家和社区养老服务中心覆盖率 100%，社区级居家社区养老服务中心 304 处，社区养老服务设施和机构覆盖率 95.77%，城区一刻钟便民养老服务圈基本形成。

（二）完善服务网络，提升服务质量

截至 2024 年全市争取实现街道级居家和社区养老服务中心覆盖率 100%，乡镇区域养老服务中心覆盖率不低于 80%的统一规划目标。基本形成以旗县级特困人员供养服务机构为中心，以乡镇养老服务中心为辐射，以村级养老服务站点、互助幸福院为支撑的农村养老服务网络。

使用财政资金对全市约 12 家社会养老机构进行床位运营补贴、一次性建设补贴和养老机构责任保险补贴，使得全市养老机构护理型床位占比高于 55%，达到提升养老机构照护能力的效

果。同时计划建设家庭养老床位 3800 张，提供居家上门服务 4835 户，适老化改造 1762 户，切实解决老年人便捷养老诉求。

（三）锚定民生需求，助餐服务体系持续完善

2023—2024 年，呼和浩特市 9 个旗县区累计建成老年助餐点 295 个，老年助餐服务体系得到进一步健全完善。这些助餐点的落地运营，精准对接城乡老年群体的用餐需求，有效填补了区域助餐服务空白，以更便捷、多元的服务供给，切实解决了老年人“吃饭难”问题，让老年群体的生活品质得到显著提升。

（四）强化政策引导，吸引社会力量多元参与

通过外引内联的政策导向，积极引进国内外知名养老品牌企业（如上海爱照护、德国蕾娜范等），同时扶持本土养老企业发展，鼓励企业以连锁化、品牌化模式布局养老服务，形成“内外资并举、本土与外来互补”的多元参与格局。

（五）创新运营模式，探索“养老+”融合发展路径

打破单一养老服务模式，探索“养老+行业”跨界融合路径，推动养老服务与品牌运营、社区服务、医疗护理等领域结合，通过连锁化布局、专业化运营，构建优势互补、百花齐放的养老服务运营体系，提升服务质量与可持续性。

五、存在的问题及原因分析

（一）养老服务网络建设资金分配不合理，资源利用效率低

资金分散导致项目效能不足：2023—2024 年养老服务网络建设资金采用因素法分配，虽形式上契合按需分配导向，但实际操作中资源过度分散于多个项目，难以形成规模效应，制约了整体建设质量与可持续运营能力。例如，2023 年自治区投入 115 万元用于 23 个农村互助幸福院提升改造，平均每个项目仅获 5 万元补助。在当前物价与人工成本下，仅能完成外墙粉刷、更换门窗等表层“面子工程”，无法开展系统性适老化与无障碍改造，也无力购置专业康复护理设备或智能安全监测系统，难以从根本上提升农村养老服务水平。

资源利用效率低，存在闲置浪费：一方面，部分旗县区按任务建设养老服务站，未结合老年人倾向社区熟人社交式照料的生活习惯，导致建成后使用率不足，如回民区东鹏子村养老服务站长期关门；另一方面，农村牧区资源分配有限，部分乡镇养老机构仅提供食宿保障，缺乏康复护理、精神慰藉等关键服务，形成“有机构无服务”的资源无效供给局面。

（二）“重建轻管”制约养老服务体系建设的

养老服务体系建设的普遍存在“重建轻管”现象。例如，家庭养老床位缺乏再利用及闲置回收机制，旗县区级信息平台指挥调度中心建成率偏低，呼和浩特市 9 个旗县区中 4 个未完成建设，完成率仅 50%，不利于养老服务数字化统筹管理。

（三）养老服务补贴资金政策导向不足

养老服务补贴从“补床位”向“补人头”转变的核心，是

将补贴重心从支持养老机构硬件建设，转向直接补贴有需求的老年人，保障其自主选择养老服务的权利。但现阶段补贴资金使用存在多重不合理之处：一是资金申请人限定为符合民政部门评定等级的养老机构，而非老年人，导致无条件入住养老机构或就近养老机构未达评级标准的老人，无法享受补贴；二是政策虽按老年人自理能力设定不同补贴基数，但 2023—2024 年实际发放补贴的 6773 人中，1566 人未区分自理能力，全部按全自理标准发放，占比 23.12%，涉及回民区和武川县；三是市社会福利院将 2024 年 45.2 万元养老服务补贴拨付至服务机构，而非直接发放给老年人，占补贴总额的 12.4%，存在资金未能精准惠及服务对象的风险；四是补贴资金无固定发放时间，导致部分老年人去世或搬离养老机构后仍发放资金，使用率偏低。

（四）适老化改造部分项目程序不规范、单位成本超标准

项目实施程序不完善：2023 年适老化改造总任务 762 户，截止到 2023 年 12 月底，实际完成 527 户，任务完成率 69.16%。其中完成验收 464 户，验收合格率 88.05%。其中，回民区、玉泉区各 30 户改造无验收资料；赛罕区 65 户、托克托县 52 户、武川县 163 户验收时间延迟至 2024 年。2024 年实际完成改造 1232 户，验收 1223 户，验收合格率 99.27%，但玉泉区 9 户无验收资料，赛罕区 159 户验收时间延迟至 2025 年，存在程序不完善问题的旗县占比达 55.56%。

评估和验收单位成本超标准：根据《呼和浩特市老年人家

庭适老化改造实施办法》（呼政办发〔2022〕21号），适老化改造需求评估、方案设计及验收费用原则上每户不超过180元。但2023年清水河县评估验收成本达每户310元，和林格尔县达186.67元；2024年新城区、回民区达183.33元，均超出规定标准。

（五）居家上门服务缺乏可持续性

居家上门服务通过提供生活照料、医疗保健、精神慰藉等多元化服务，为老年人居家安养提供重要支撑，有效缓解家庭照护压力。但该项目2023年获得资金支持后，2024年面临资金中断，导致服务无法延续，既有服务能力难以维持。

六、有关建议

（一）改进资金分配模式，提升养老服务资源使用效率

强化“因素法+项目法”协同：采用“因素法定方向、项目法定落地”的协同分配模式，避免资金闲置。以因素法划定区域和设施的资金总量，前置项目储备与论证，建立项目储备库，市民政局对旗县区上报项目进行评审评估后分配资金，通过项目法细化资金用途。优先支持创新性、可行性强、社会效益显著的养老服务设施建设项目，既保留因素法“公平分配”的基础，又通过项目法避免资金“分而不用”或“用而无效”，提升资金使用效率。

聚焦服务实效，提升资源利用效率：资源投入前，通过实地调研、老人访谈明确项目需求，杜绝盲目建设；项目实施中，

通过动态监管确保资源落地见效；项目结束后，通过效果评估优化后续资源分配。例如，对使用率高、满意度高的社区养老项目增加资金投入以扩大服务规模，对成效不佳的项目及时调整内容。通过“需求－实施－评估”的闭环管理，最大限度减少资源闲置，确保每一分投入都转化为实际养老服务成效。

（二）健全床位回收机制，加强信息化建设与管理

1. 完善家庭养老床位回收机制：遵循“资格可流转、资产可回收、服务可接续”原则，依托旗县区级养老指挥调度平台，建立规范化回收机制。

（1）全生命周期数字化管理：由民政部门为每一张核准设立的家庭养老床位赋予全市唯一“虚拟床位”编号，绑定老人身份信息、服务套餐、智能化设备序列号等，录入市级智慧养老服务平台，实时监测“服务中”“服务暂停”“床位空闲”等状态，实现全流程可视化管理。

（2）明确“退床”触发情形与流程：当出现老年人去世、迁离本市、永久入住机构、复评不合格、主动申请退出等情形时，触发“退床”程序。流程包括监护人发起申请、街道（乡镇）或服务机构5个工作日内上门核实、民政部门变更床位状态并释放补贴额度、监护人办理正式退床手续

（3）建立“退床经费”与资产回收制度：在政府预算中设立专项“退床经费”，用于支付回收劳务补贴、设备消杀运维、仓储物流管理等费用；分类回收资产，A类智能化设备强制回收

后纳入“循环设备库”，B类固定适老化设施原则上留存家庭，C类低值易耗品按协议处理；明确监护人配合回收的责任，对违约行为设定相应约束。

（4）循环再利用与新床匹配：“循环设备库”中达标的回收设备，由系统根据新申请老人的评估等级、需求自动匹配，生成个性化配置方案，节省的采购成本用于扩大服务覆盖或提升补贴标准。

（5）配套保障：在相关管理办法中增设“退出与回收机制”章节，签约时书面告知老人及监护人，将设备回收率、资源循环利用率纳入年度绩效考核。

加强信息化建设与管理：加快建成功能完备的旗县区级养老指挥调度平台，整合区域内养老服务资源与管理流程，实现“一网统管”。面向老年人，支撑“一键呼”等便捷服务，保障其原居安养需求；面向政府监管，依托平台数据实时掌握服务供需、质量及安全状况，实现精准监管、高效调度与科学规划。

（三）规范养老服务补贴资金发放，强化受益对象精准性

建议民政部门协同财政部门完善养老服务补贴资金政策，明确资金支持目的：一是将资金申请人调整为老年人或其监护人，民政部门直接考核老年人申请条件，而非入住机构等级；二是明确补贴按月固定发放，确保及时惠及符合条件的老年人；三是补贴资金直接发放给老年人，杜绝拨付至服务机构的情况；

四是严格按政策区分老年人自理能力，规范补贴发放标准，确保政策有效落地。

（四）规范适老化改造程序、控制评估验收单位成本

完善项目实施程序：固化“需求评估—方案制定—改造实施—过程监督—竣工验收—资料归档—后期回访”全链条管理流程，依托适老化改造项目管理平台统一调度，对未提供验收资料、延迟验收的旗县区，及时责令整改补充。

严格控制评估验收成本：要求各旗县区通过公开招标、竞争性谈判等规范化采购方式选定服务机构，在保证质量的前提下合理控本；严格执行每户评估验收费用不超过180元的规定，对超标准的旗县区，采取全市通报批评、年度考核扣分、取消评优资格、警示约谈相关负责人等措施，情节严重的依规依纪追究责任。

（五）明确政府责任边界，构建可持续资金保障体系

为提高财政资金配置效率，建议将居家上门服务中面向经济困难、失能、高龄等刚需群体的助浴、助洁、助医等基本项目，纳入政府常态化财政预算或福彩公益金固定支出科目，形成“保基本、兜底线”的稳定资金来源。针对康复护理、专业助浴等非基本服务，通过政府提供场地、减免税费等优惠政策，吸引社会企业参与运营，以商业收入反哺公益服务，保障居家上门服务可持续开展。