

2025 年度闵行区梅陇镇 财政政策执行绩效评价报告

政策名称：上海市养老服务补贴管理办法

预算单位：上海市闵行区梅陇镇人民政府

主管部门：上海市民政局、上海市财政局

委托部门：上海市闵行区梅陇镇财政所

评价机构：上海久信会计师事务所有限公司

主 评 人：沈贝贝

二〇二六年七月

目 录

摘 要	1
一、政策概况	6
（一）政策的背景、意义和作用	6
（二）政策内容	9
（三）政策变化（修订）情况	11
（四）与外省市政策比较分析	12
（五）政策绩效	14
二、政策执行情况	15
（一）资金来源及使用情况	15
（二）配套政策制定和执行情况	17
（三）政策的流程内容执行情况	20
（四）政策的管理内容执行情况	20
（五）政策的组织架构情况	22
三、政策总目标和分年度目标	24
四、指标体系	25
（一）评价思路	25
（二）评价指标体系	28
（三）评价方法及等级标准	28
（四）绩效评价工作过程	29
五、政策效应及绩效分析	30
（一）政策目标的实现程度说明	30
（二）政策执行后的效果分析	31
（三）绩效分析	32
（四）具体指标分析	33

六、存在的问题、原因分析 42

 （一）评价中反映的问题 42

 （二）原因分析 42

七、评价建议和结论 43

 （一）评价建议 43

 （二）评价结论 44

摘 要

●政策概况

残疾人是指在心理、生理、人体结构上，某种组织、功能丧失或者不正常，全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人。残疾人包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其他残疾的人。为了维护残疾人的合法权益，发展残疾人事业，保障残疾人平等地充分参与社会生活，2009年，在“7259帮老助残行动”和残疾人居家养护服务试点基础上，上海市残疾人居家养护服务正式启动，制定了《关于下发〈上海市残疾人居家养护实施方案〉的通知》（沪残联〔2009〕39号），完善以残疾人机构养护、日间康复照料和居家养护为主要内容的残疾人养护服务体系。

近年来，随着经济社会发展水平和残疾人实际需求的变化，原有政策文件下发时间较长，残疾人实际需求发生较大变化。为进一步完善残疾人养护服务体系，保障本市困难重度残疾人基本养护需求，提升残疾人公共服务供给能力和水平，根据《上海市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》要求，上海市残疾人联合会会同上海市民政局、上海市财政局制定了《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）。

政策通过政府购买服务的方式，引入社会专业服务机构，为困难重度残疾人提供每月日均1小时的家庭生活照料服务，涵盖家庭清洁、收纳整理、代为购物、助餐服务等生活照料内容，着力为困难重度残疾人提供居家服务，减轻残疾人家庭照顾负担，

提升残疾人居家生活质量，同时有助于化解社会矛盾，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定。

●政策绩效

镇残联通过专业评估逐户摸排每名残疾人的身体状况、生活自理能力与实际服务需求，量身制定个性化、规范化的照护服务方案。在此基础上，依托持证专业服务队伍，常态化开展上门服务，服务内容涵盖助浴、助洁、助餐、助医、助行、助涤、日常居家生活照护、便民代办、康复辅助训练、心理相谈疏导等全方位内容。

在政策制定方面，本政策设立目标为改善重度残疾人的生活水平和生存状况，努力提高残疾人的生活质量，减轻残疾人家庭照护负担，与国家《中华人民共和国残疾人保障法》和上海市重度残疾人养护发展方向相符，政策绩效总目标与阶段目标清晰合理，符合客观实际，政策结构完整，要素齐全，资金使用、管理和监督内容明确。

在政策实施方面，镇残联围绕过程管理、采购管理、合同管理、档案管理等方面保障政策实施，项目涉及的残疾人居家养护补贴，依据文件要求的申报材料、对象认定、审核程序等关键环节执行，政策实施平稳，但在预算编制及监督管理方面需加强。

在政策绩效方面，核心指标按计划完成：镇残联实行“服务记录填报、对象或监护人签字、残联定期抽查”的管理模式，2025年核定并稳定保障居家养护服务对象 106 人，累计服务时长达 38210 小时，验收通过率 100%，服务记录表填写需进一步规范。项目全年配备持证专业服务人员 67 名，服务配比达 1:1.58，政策

实现全覆盖，全年未发生因管理、服务不当导致的安全责任事故，镇残联建立了服务对象动态管理机制，服务对象满意度为 95.79%，服务对象的居住环境、日常生活状态及基础自理能力均得到显著改善，服务对象生活质量得到有效提升，全年累计收到多名残疾家庭书面表扬信及锦旗，残疾人居家养护工作得到服务对象及家属的充分肯定。但服务多样性水平以及第三方服务的长效考核机制等方面需进一步完善。

●政策评价结论

本政策绩效评价得分为 88.5 分，评价等级为“良”。建议政策继续实施。

●存在的问题及原因分析

1. 政策执行管理方面

（1）全过程监管机制不够健全，闭环管理有待加强

一是过程监督手段较为单一，镇残联对第三方服务机构的日常监督以电话回访和满意度调查为主，缺乏常态化入户实地抽查等现场监督措施，难以全面掌握服务人员的真实服务状况和服务质量。二是验收评价缺少量化标准，项目结项后的考核验收仅表述为“服务已按时按量完成”，未能对服务质量、服务规范性和服务对象反馈等维度进行量化评价，难以客观反映第三方服务的实际质量水平，常态化回访、问题整改、提质增效的闭环管理机制尚未形成。三是预算编制科学性不足。服务费测算人数与实际人数存在偏差，工作经费（管理费）的预算编制依据薄弱，2024 年约为服务费的 6%，2025 年约为服务费的 8%，各年度计提比例差异较大，未形成统一的编制标准和核算口径。

（2）服务供给质量有待提升，精细化水平不足

一是服务过程管理需加强：部分服务记录表中服务内容未勾选、服务总时长未填写、满意度未评价，记录填写不规范，影响服务质量的追溯和认定。二是多样性服务供给不足。现行服务以基础性生活照料为主，针对不同残疾类别、不同残障程度对象的差异化康复服务、特色关爱服务仍不够丰富，个性化服务深度有待进一步拓展。

●评价建议

1. 构建全流程监管闭环，提升项目管理效能

一是丰富监督手段：在电话回访和满意度调查基础上，建立常态化入户实地抽查机制，定期对服务频次、服务时长、服务态度、服务成效进行核验。二是建立量化验收评价体系：围绕服务完成率、服务规范率、服务对象满意度等维度，制定可量化的考核验收标准，将验收意见从定性描述升级为定量评价，客观反映服务质量，将评价结果与合同续签、费用结算挂钩，形成激励约束机制。同时对日常监督和验收考核中发现的问题，形成发现—反馈—整改—复核的闭环流程，提升管理效能。三是规范预算编制，建议镇残联会同镇财政所，参考同类项目及行业惯例，明确居家养护项目管理费的计提比例和测算口径，形成统一的编制标准，确保预算编制有据可依。

2. 提升服务供给能力，深化精细化服务水平

一是加强服务过程管理。制定统一的服务记录填写规范，明确各栏目必填要求，并将记录填写质量纳入服务机构月度考核，确保服务过程全程留痕、有据可查。二是推进分层分类服务。在基础性生活照料之外，动态优化“一人一策”个性化服务方案，

针对不同残疾类别、不同残障程度对象，探索引入简易康复指导、心理慰藉、社会融入辅助等差异化特色服务，持续提升服务适配度与精准度，构建“基础服务+特色服务”的多层次服务体系，提升服务的针对性和实效性。

正 文

为强化绩效预算管理，提高预算精细化、科学化管理水平，合理配置公共资源，发挥财政资金使用效益和引导作用，上海久信会计师事务所有限公司受上海市闵行区梅陇镇财政所委托，根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20号）以及闵行区《关于开展闵行区 2025 年度街镇（莘庄工业区）财政支出绩效（后）评价工作的通知》（闵财绩〔2026〕3号）相关工作要求，对《上海市养老服务补贴管理办法》实施绩效评价。

依据本次委托方的评价需求，聚焦困难重度残疾人居家养护服务的政策执行情况，本次评价对象虽为《上海市养老服务补贴管理办法》，但其仅作为残疾人居家养护服务补贴的金额参考，该项养护服务的实际对象范围、补贴标准、申请审批流程等管理业务环节均遵循《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）的内容执行，因此，经与委托方沟通后确定本次政策评价对象实际为《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）及其相关配套文件中“困难重度残疾人居家养护服务”部分内容。

一、政策概况

（一）政策的背景、意义和作用

1. 政策的背景

残疾人是指在心理、生理、人体结构上，某种组织、功能丧失或者不正常，全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力

的人。残疾人包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其他残疾的人。

为了维护残疾人的合法权益，发展残疾人事业，保障残疾人平等地充分参与社会生活，共享社会物质文化成果，我国于 1990 年制定了《中华人民共和国残疾人保障法》，要求县级以上人民政府应当将残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划，加强领导，综合协调，并将残疾人事业经费列入财政预算，建立稳定的经费保障机制，持续扩大重度残疾人托养照护、孤独症儿童康复教育等急需短缺服务供给。

上海市重度残疾人养护服务工作经历了从试点探索到体系化建设的逐步发展历程。上海市自 2002 年起，便启动了“上海市志愿者 7259 帮老助残行动”，采取“政府与社会资助、志愿者服务和居家养老为主”的方式，为本市 7259 户老年父母抚养重残子女型家庭排忧解难，通过志愿者每天一小时无偿上门服务，为老养残家庭提供居家照料，2004 年，上海市开始对本市有需求的重残无业人员实施养护试点工作，即通过依托社区福利院等专门机构，采取政府购买服务的方式提供养护服务，对经审核符合条件的重残无业人员提供养护服务。2006 年，“重残无业人员机构养护”被列入上海市政府实事项目之一。为推进此项工作开展，上海市残疾人联合会（以下简称“市残联”）、上海市民政局、上海市财政局联合下发了《关于印发<上海市实施重残无业人员养护服务方案>的通知》（沪残联〔2006〕50 号），逐步建立起适应本市经济社会发展的残疾人养护制度。

2009 年，在“7259 帮老助残行动”和残疾人居家养护服务试点基础上，上海市残疾人居家养护服务正式启动。市残联、市民

政局、市财政局、市精神文明建设委员会办公室、市志愿者协会联合下发了《关于下发〈上海市残疾人居家养护实施方案〉的通知》（沪残联〔2009〕39号），进一步完善了以残疾人机构养护、日间康复照料和居家养护为主要内容的残疾人养护服务体系。居家养护服务补贴标准最初为10元/小时。为不断满足重度残疾人居家养护服务需求，进一步改善重度残疾人的生活水平和生存状况，市残联印发了《关于调整本市残疾人居家养护补贴标准的通知》（沪残联〔2014〕175号），将居家养护服务补贴标准由10元/小时调整为20元/小时，并明确今后按市民政局的养老服务补贴标准调整予以相应调整。

此后，居家养护服务补贴标准随本市养老服务补贴政策经历多次调整。2024年，根据《上海市民政局、上海市财政局关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1号），照护一级的最低生活保障家庭老年人补贴标准调整为每人每月1110元。

近年来，随着经济社会发展水平和残疾人实际需求的变化，原有政策文件下发时间较长，残疾人实际需求发生较大变化。为进一步完善残疾人养护服务体系，保障本市困难重度残疾人基本养护需求，提升残疾人公共服务供给能力和水平，根据《上海市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》要求，上海市残疾人联合会会同上海市民政局、上海市财政局制定了《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）。该文件经市残联报备，自2025年7月1日起施行。

2. 政策的意义和作用

政策通过政府购买服务的方式，引入社会专业服务机构，为

困难重度残疾人提供每月日均 1 小时的家庭生活照料服务，涵盖家庭清洁、收纳整理、代为购物、助餐服务等生活照料内容，着力为困难重度残疾人提供居家服务，减轻残疾人家庭照顾负担，提升残疾人居家生活质量，同时有助于化解社会矛盾，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定。

（二）政策内容

1. 政策范围

本次政策评价范围为《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8 号）及其相关配套文件中“困难重度残疾人居家养护服务”部分内容。

2. 扶持（补贴）标准

（1）对象范围

持有本市核发的有效《中华人民共和国残疾人证》的重残无业人员。

（2）补贴标准

上门为残疾人提供每月日均 1 小时的家庭生活照料服务，服务人员的补贴标准按照本市养老服务补贴政策中照护一级的最低生活保障家庭老年人补贴标准同步确定和调整。

按照《上海市养老服务补贴管理办法》，上海市养老服务补贴标准按照分类分档的原则，根据不同照护等级、经济困难程度、特殊困难情形，确定相应的补贴额度。每年由市民政局、市财政局根据本市经济社会发展水平、养老服务成本变化等因素统筹确定、发布，并适时调整。

根据《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1 号），自 2024 年 2 月 1 日起照护一级的困难对象中最

低生活保障家庭的老年人，补贴标准调整为每人每月 1110 元；有效期至 2029 年 1 月 31 日。因此，重度残疾人居家养护补贴标准也参照调整至 1110 元/人/月。

3. 执行流程

（1）申请

①居家养护补贴申请

符合条件的困难重度残疾人可向街道（乡镇）社区事务受理服务中心（以下简称受理服务中心）或通过互联网政务服务平台提出申请，并提供以下材料：

《上海市困难重度残疾人居家养护服务申请审核表》；

本市有效《中华人民共和国残疾人证》的原件和复印件；

本人身份证、居民户口簿的原件和复印件；

上海市民政定期定量补助（重残无业）对象证明；

《本市户籍人户分离人员居住登记凭证》的原件和复印件（人户分离对象）。

以上材料能通过调用电子证照等信息共享交换途径获得的，免于提交实体证件。由代办人办理申请手续的，可通过受理服务中心或互联网政务服务渠道办理，并提供代办人居民身份证原件和复印件、委托书。

②居家养护变更：因户籍地或居住地变更提出居家养护服务转移申请的，可向街道（乡镇）残联提出退出申请，办理退出手续，再按居家养护申请流程办理。

（2）受理与审批

受理服务中心接到申请后，核对申请人身份及相关材料。申请材料不齐全的，应当场或在 5 个工作日内告知申请人所需补正

材料；材料齐全的，予以受理。

街道（乡镇）残联应在 5 个工作日内完成初审；初审通过的，报区残联审批；初审不通过的，由街道（乡镇）残联告知申请人。

区残联在 10 个工作日内完成审批。审批通过的，及时安排相关服务人员上门服务；审批不通过的，由街道（乡镇）残联告知申请人。各区残联在业务系统中应做好转移人员的信息维护和相关工作衔接。

（3）服务终止：服务对象接受服务期间，自愿退出的，或因年龄、就业、残疾等级、家庭经济收入、生存状态等情况发生变化而不再符合条件的，或经区残联认定不适合继续提供居家服务的，相关服务及服务补贴终止。

4. 管理和监督要求

残疾人机构养护、居家养护、日间照料、阳光康复职业援助基地、残疾少年儿童康复训练等政策补贴不得重复享受。

5. 执行期限

本政策自 2025 年 7 月 1 日起实施，有效期至 2030 年 6 月 30 日。2025 年 1 月到 6 月镇残联按照《闵行区残疾人居家养护服务工作实施意见》（闵残〔2014〕13 号）实施，残疾人居家养护服务补贴标准按照《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1 号）实施。

（三）政策变化（修订）情况

《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8 号）较上一轮政策《关于下发〈上海市残疾人居家养护实施方案〉的通知》（沪残联〔2009〕39 号）进一步修订完善。与原政策相比，主要变化体现在以下几个方面：

1.政策进一步整合：原政策以《上海市残疾人居家养护实施方案》等分散性文件为依据，新政策将居家养护与机构养护统一纳入“困难重度残疾人养护服务”政策框架，形成了居家养护与机构养护并行的政策体系。

2.补贴标准联动机制更加明确：原政策虽已明确居家养护补贴标准按市民政局的养老服务补贴标准调整予以相应调整，但联动机制不够系统。新政策明确“服务人员的补贴标准按照本市养老服务补贴政策中照护一级的最低生活保障家庭老年人补贴标准同步确定和调整”。

3.申请审批流程进一步规范：新政策对居家养护的申请、受理、审批、变更、终止等全流程作出了系统性规定。明确了申请材料清单、审批时限（街道乡镇残联5个工作日内初审、区残联10个工作日内审批）、电子证照共享等便民措施。

4.服务内容更加具体：新政策明确了居家养护的具体服务内容，包括“家庭清洁、收纳整理、代为购物、助餐服务等生活照料服务”。

5.服务终止条件更加明确：新政策明确规定了服务终止的情形，包括自愿退出、因年龄、就业、残疾等级、家庭经济收入、生存状态等情况发生变化而不再符合条件的，或经区残联认定不适合继续提供居家服务的。

（四）与外省市政策比较分析

将上海市困难重度残疾人居家养护政策与北京、广州、深圳、杭州等主要城市的同类政策进行比较分析：

1. 补贴标准对比

1-1 外省市补贴标准对比表

城市	政策依据	补贴标准	服务形式
上海	《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）	1110 元/人/月 （按养老服务补贴照护一级低保标准联动）	政府购买服务
北京	《海淀区残疾人居家助残服务补贴管理工作（暂行）办法》	每人每月 100 元	资金补贴
广州	《残疾人两项补贴政策》	重度残疾人护理补贴 280 元/人/月	资金补贴
深圳	《深圳市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴实施办法》	重度残疾人护理补贴 452 元/人/月	资金补贴
杭州	浙江省重度残疾人护理补贴政策	居家安养 50-500 元/月 （分四档）	资金补贴

从补贴标准来看，上海市由于采用政府购买服务非单纯资金补贴形式，标准为 1110 元/人/月，较北京（100 元/月）、广州（280 元/月）、深圳（452 元/月）、杭州（50-500 元/月）等城市稍高。

2. 政策模式比较

上海市采取的是服务供给模式，即通过政府购买第三方服务的方式，直接为残疾人提供上门生活照料服务。而北京、广州、深圳、杭州等城市主要采取资金补贴模式，即向符合条件的残疾人发放现金补贴。

两种模式各有优劣：服务供给模式能够确保服务质量和内容达标，避免补贴资金被挪作他用，但对政府组织管理和服务供给能力要求较高；资金补贴模式操作简便、覆盖面广，但难以确保补贴资金真正用于养护服务。

3. 服务内容比较

上海市居家养护服务内容明确包括“家庭清洁、收纳整理、代为购物、助餐服务等生活照料服务”，服务内容具体且针对性

强。北京等地以资金补贴为主，未对服务内容作出具体规定。

4. 补贴标准联动机制比较

上海市建立了跨部门联动调整机制——残疾人居家养护补贴标准与养老服务补贴标准中照护一级的最低生活保障家庭老年人补贴标准同步确定和调整，确保了补贴标准的动态调整和合理增长。而其他城市多为固定标准或仅依据本领域政策调整，缺乏跨部门联动机制。

（五）政策绩效

2025 年镇残联通过委托第三方服务单位开展残疾人居家养护服务，服务内容涵盖助浴、助洁、助餐、助医、助行、助涤、日常居家生活照护、便民代办、康复辅助训练、心理相谈疏导等全方位内容，全年核定并稳定保障居家养护服务对象 106 人，累计服务时长为 38210 小时，基本无漏服、错服、漏补、错补情况，实现了惠残政策精准落地、应保尽保。2025 年全年 106 名服务对象的居住环境、日常生活状态及基础自理能力均得到显著改善，服务对象生活质量得到有效提升，累计收到多名残疾家庭书面表扬信及锦旗，服务对象及家属满意度持续保持高位。具体服务对象及服务时长如下：

1-2 2025 年全年服务人数及时长汇总表

月份	计划服务对象	实际服务人数	服务时长	备注
1 月	104	104	3087	正常服务
	3			因住院暂停服务
2 月	105	105	3130	1 人 2 月 16 日恢复服务，服务时长为 10 小时
	2			因住院暂停服务
3 月	105	105	3150	
	2			因住院暂停服务

月份	计划服务对象	实际服务人数	服务时长	备注
4 月	106	106	3180	新增服务对象 1 人
5 月	106	106	3180	
6 月	109	109	3270	新增服务对象 3 人
7 月	109	109	3270	新增服务对象 1 人
	1			服务对象去护理院，暂停服务
8 月	108	108	3240	
	2			服务对象去护理院，暂停服务
9 月	108	108	3223	①新增服务对象 1 人；②月中暂停服务 1 人。
	3			服务对象去护理院，暂停服务
10 月	106	106	3180	
	5	0	0	暂停服务 4 人，退出服务 1 人
11 月	104	104	3120	新增服务对象 1 人
	8			因服务对象住院、去护理院等情况暂停及退出服务
12 月	106	106	3180	新增 2 人
	8			因服务对象住院、去护理院等情况暂停及退出服务
合计	1308 人次	1276 人次	38210 小时	

二、政策执行情况

（一）资金来源及使用情况

1. 预算安排情况

本项目预算单位为梅陇镇人民政府，本项目 2025 年的年初预算金额为 160.28 万元，资金来源全部为镇级财政资金。预算主要涉及残联区下放项目和镇残联专项经费两个一级项目中的二级子项，分别为残疾人居家养护经费项目和工作经费项目。

镇人民政府根据实际补助人数变动结合合同支付进度，调整了本项目预算，年中调减预算 45.47 万元，调整率达 28.37%，调整后预算金额 114.81 万元，截至 2025 年 12 月 31 日，本项目预算

执行金额为 114.81 万元，预算执行率为 100%。如下表所示：

表 2-1 2025 年度预算及执行情况明细表

金额：万元

一级项目	二级项目	年初预算	调整后预算	执行金额	执行率
残联区下放项目	残疾人居家养护经费	148.41	106.30	106.30	100.00%
镇残联专项经费	工作经费	11.87	8.50	8.50	100.00%
合计		160.28	114.81	114.81	100.00%

其中：①残疾人居家养护经费系根据《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》，2024 年 2 月起重度残疾人居家养护补贴标准从 960 元/人/月调整至 1110 元/人/月，根据新补贴标准，预估符合条件的残疾人数为 116 人，服务单价为 1110 元/人/月，预算测算后经专业机构审核，确定总金额为 148.407 万元。②工作经费：主要为管理费，按照合同约定以服务费总额 8%编制。

2. 历年资金实际使用情况

2023-2025 年本政策相关预算资金的安排及执行情况如下：

表 2-2 本政策 2023-2025 年预算执行情况表

金额：万元

序号	一级项目	二级项目	预算年度	年初预算	调整后预算	执行金额	执行率
1	残联区下放项目	残疾人居家养护经费	2023	-	105.64	105.64	100.00%
			2024	126.72	126.37	126.37	100.00%
			2025	148.41	106.30	106.30	100.00%
2	镇残联专项经费	工作经费	2023	-	13.10	13.10	100.00%
			2024	7.50	7.80	7.80	100.00%
			2025	11.87	8.50	8.50	100.00%
合计				294.50	367.72	367.72	100.00%

3. 资金拨付流程情况

本项目资金来源为镇级财政资金，支付方式为授权支付，镇财政所下达额度后，第三方服务单位提交结算单、发票等材料申

请支付，镇人民政府审核后填报经费审批单，经领导签字后上交镇财政所支付居家养护服务费及管理费，第三方单位收到服务费后用于服务人员的补贴发放。

支付流程图如下：

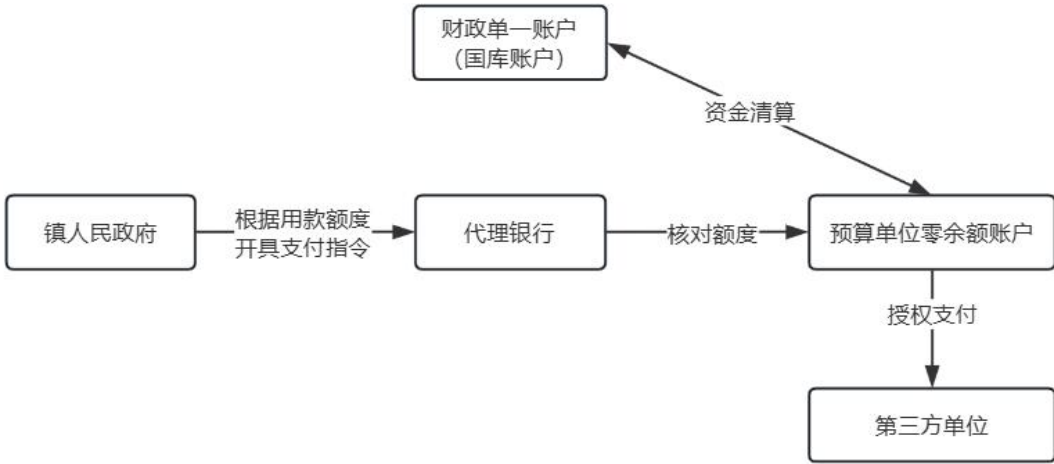


图 1：资金支付流程图

（二）配套政策制定和执行情况

本政策在执行过程中，市级层面已建立了较为完善的配套政策体系，涵盖制度框架、标准执行、照护等级认定和服务规范各环节。但在区、镇级层面，尚未根据实际制定配套实施细则或操作手册，政策执行主要依靠市级文件的直接指导。其中：

1. 市级配套政策体系

《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）作为市级规范性文件，补贴标准系“按照本市养老服务补贴政策中照护一级的最低生活保障家庭老年人补贴标准同步确定和调整”。因此，该标准的落地实施主要依赖于养老服务补贴领域已有的一系列配套政策文件支撑。目前，市级层面已形成较为完善的配套政策体系，包括：

（1）养老服务补贴管理办法

《上海市养老服务补贴管理办法》（沪民规〔2023〕8号，2024年修订）是养老服务补贴制度的纲领性文件。该办法明确了养老服务补贴制度的基本含义、适用范围、职责分工、补贴对象与条件、补贴标准、补贴形式、补贴范围与项目等核心内容。

明确规定：“养老服务补贴标准按照分类分档的原则，根据不同照护等级、经济困难程度、特殊困难情形，确定相应的补贴额度；享受养老服务补贴应当经过本市老年照护统一需求评估，且评估结果为照护一级到照护六级。”该规定为残疾人居家养护补贴标准的确定和调整提供了明确的制度框架。

（2）养老服务补贴标准调整相关通知

养老服务补贴管理办法仅明确了制度框架，而具体补贴标准金额系按照上海市历年发布的《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2019〕2号）、《上海市民政局、上海市财政局关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1号）等标准调整文件执行，结合经济社会发展形势，不断调整补贴标准，以保障老年人与残疾人的照护需求。

（3）重残无业认定相关配套政策

本政策的补贴服务对象为重残无业人员，“重残无业”的认定与“重残无业生活补贴”资格认定为统一标准，主要依据《关于对重残无业人员给予生活补助的通知》（沪民规〔2021〕9号），该文件由上海市民政局、市财政局、市人社局、市残联联合发布，自2021年9月1日起施行，其中明确了重残无业的申请条件、办理程序与审核确认。重残无业人员需符合以下三项条件：①16周岁以上（含16周岁）；②持有中华人民共和国残疾人证的一级、

二级重度残疾人以及三级智力残疾人；③不能通过劳动获取经济收入、生活不能自理。

(4) 居家养护服务规范相关政策

① 《残疾人养护机构服务规范》（DB31/T 503-2010）

该标准是上海市残疾人养护服务领域的地方标准，对残疾人养护机构的服务内容、服务质量、服务人员等作出了规范性要求。

② 《困难重度残疾人养护机构建设和服务指引（试行）》（沪民残福发〔2023〕1号）

该指引由市民政局、市残联联合制定，主要依据《残疾人托养服务机构建设标准》《就业年龄段智力、精神及重度肢体残疾人托养服务规范》（GB/T 37516-2019）以及《残疾人养护机构服务规范》（DB31/T 503-2010）制定，指引明确了养护机构的定义、助残护理员人员配置、资质要求、服务内容等，系残疾人居家养护服务规范化的主要标准依据。市级层面的配套政策文件总体情况如下表：

表 2-3 市级层面的配套政策文件

层面	政策文件	功能定位
补贴标准	《上海市养老服务补贴管理办法》（沪民规〔2023〕8号）	明确养老服务补贴的分类分档原则和照护等级体系
	《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1号）	明确照护一级低保家庭补贴标准的具体金额（目前为1110元/月）
对象认定	《关于对重残无业人员给予生活补助的通知》（沪民规〔2021〕9号）	明确重残无业人员的申请条件、办理程序和动态管理要求
服务规范	《残疾人养护机构服务规范》（DB31/T 503-2010）	对养护服务内容、质量、人员作出规范性要求
	《困难重度残疾人养护机构建设和服务指引（试行）》（沪民残福发〔2023〕1号）	明确养护机构建设标准和具体服务要求

2. 区、镇级配套政策制定情况

经核查，闵行区及梅陇镇层面目前均未另行制定与《关于做

好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）相配套的实施细则或管理办法。

在区级层面，闵行区未针对该政策出台专门的配套文件或操作细则。困难重度残疾人居家养护服务的申请受理、审核确认、补贴发放等环节，直接按照市级文件规定的流程 and 标准执行。

在镇级层面，梅陇镇也未制定与残疾人居家养护服务相关的配套管理制度或操作手册，具体工作由镇残联按照市级文件要求组织实施。

（三）政策的流程内容执行情况

梅陇镇受理中心、残联围绕申报流程、评审、信息管理与动态调整等方面，形成政策执行管理机制，具体如下：

申报环节实行“政策找人”，通过对残疾人摸排以及政策宣传，受理中心对符合条件的服务对象进行电话回访，明确其对开展上门居家养护的意愿，受理居家养护服务申请。申请人向受理中心提交申请审核表及身份证明、《残疾人证》等材料，材料不齐全的，当场或5个工作日内告知申请人所需补正材料，材料齐全的，予以受理。

信息管理与动态调整依托上海市、闵行区民政部门建立的困难残疾人养护服务信息共享机制，以及镇残联居家养护服务对象管理机制，常态化开展入户摸排、资格复核、信息核验，严格规范服务对象新增、退出、等级调整、信息变更全流程登记归档，做到台账清晰、数据准确、动态可控。

（四）政策的管理内容执行情况

1. 过程管理：梅陇镇残联常态化进行居家养护服务对象动态管理，开展入户摸排、资格复核、信息核验，掌握服务对象新增、

退出等情况。由受理中心对符合条件的服务对象进行电话回访，通过政策宣传，明确其对开展上门居家养护的意愿，受理居家养护服务申请。审批通过的服务对象信息经系统推送至镇残联，由镇残联通知第三方服务单位对接并安排具体服务人员上门开展服务，服务完成后，由服务人员填报服务单，经服务对象或其家属签字确认后生效，第三方服务单位按月汇总服务单据，上报镇残联审核，审核无误后结算费用。服务期结束后，由第三方服务单位提供结项报告及满意度调查报告。

2. 预算管理：本政策实施环节中的财务管理系参照《梅陇镇机关事业单位财务管理制度》执行，该财务管理制度主要包括《机关事业单位预算资金使用办法》《货币资金管理制度》《财务处理程序制度》《原始凭证管理制度》及《预算绩效管理制度》等，从预算决算控制、经费使用管理、经费报销等多个方面来规范财政经费的使用和管理，防范财务风险，提高财务管理水平。

3. 采购管理：梅陇镇残疾人居家养护服务通过购买第三方服务进行，镇残联作为项目的实施主体，通过镇招标办确定招标代理公司，通过竞争性磋商的形式确定服务单位。在采购流程上，镇残联按照《上海市政府采购实施办法》并参照梅陇镇人民政府相关内部管理制度，确定项目具体的服务内容、范围、方式及服务期限，提出服务质量要求等项目采购需求，按照规范流程开展招投标工作，确定第三方服务供应商。第三方服务供应商按照招标文件及服务合同约定的各项目服务内容提供服务。

评价组通过梳理相关招标及投标材料，2025 年梅陇镇残疾人居家养护服务项目第三方服务单位为上海和之园养老服务有限公司，服务期限为 2025 年 1 月 1 日-2025 年 12 月 31 日，服务内容

是由专业的护理人员进行上门的家政服务，包含生活护理、助餐服务、助浴服务、助洁服务、洗涤服务、助行服务、代办服务、康复辅助、相谈服务、助医服务，每月服务时长 30 小时/人，服务人数约为 116 人。

4. 合同管理：根据合同约定，按照项目服务周期内实际服务对象人数按季度支付服务费及管理费，居家养护服务补贴全部用于服务人员，由镇残联监管第三方服务单位的服务情况并进行考核，合同要素基本齐全，设置了考核条款。

5. 档案管理：镇残联按照合同管理制度中对于项目档案的相关要求实施，对残疾人居家养护项目过程中采集的各种信息、资料及时做好分类整理和保存工作，并及时归档，包括：服务对象名单、满意度调查表、每月服务记录表等。

6. 考核和监督管理：镇残联定期对第三方服务单位服务频次、服务时长、服务态度、服务成效等进行抽查核验，及时记录残疾人及家属诉求建议。实际实施过程中，镇残联通过电话回访进行日常监督，监督手段较为单一，缺乏上门实地抽查等现场监督措施。同时，项目结项后虽开展了考核验收工作，但验收意见仅表述为“服务已按时按量完成”，未能对服务质量、服务规范性和服务对象反馈等维度进行实质性评价，难以客观反映第三方服务的实际质量水平。

（五）政策的组织架构情况

1. 政策制定方

上海市残疾人联合会：负责制定和调整残疾人居家养护相关政策体系内容并指导实施，对政策进行官方解读，明确服务对象、申请条件、补助标准以及申请流程等，确保政策的透明度和可操

作性。

上海市民政局：协助制定残疾人居家养护服务政策，落实残疾人重残无业相关证明，指导各区民政部门对辖区内养护机构进行监督管理；同时市残联与市民政部门建立困难重度残疾人养护服务信息共享机制，确保服务资源的合理利用。

上海市财政局：指导区财政部门按照残保金管理的有关规定，对困难重度残疾人养护服务相关经费进行预算审核、资金拨付和监督管理。

2. 政策执行方

闵行区梅陇镇人民政府：负责对本项目的组织协调及统筹，审核项目的预算申报、镇残联请款申请，与第三方服务单位签订服务合同。

梅陇镇残疾人联合会：镇残联负责本地区困难重度残疾人养护服务工作的组织实施，养护服务经费的预算编制和规范使用，针对资金使用情况适时组织开展专项检查和抽查，加强困难重度残疾人养护服务的跟踪随访和居家养护服务的质量评估。

3. 政策其他相关方

行业主管部门：闵行区残疾人联合会，负责本区残疾人居家养护申请审批、居家养护信息管理系统的维护以及对本区残疾人居家养护服务情况进行一年两次的评估。

申请受理单位：闵行区梅陇镇社区事务受理服务中心，具体负责本辖区残疾人居家养护服务的申请受理、审核确认、定期复核管理等工作。

政策受益方：重残无业人员。

三、政策总目标和分年度目标

本政策制定时未完善政策绩效目标，评价小组结合项目立项目的、实施计划、调整后项目实施内容、管理制度等情况，根据相关立项依据文件及《上海市财政项目支出预算绩效管理实施办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）等文件精神，与项目单位充分沟通后，对绩效目标进行了修改完善，完善后确定的绩效目标如下：

1. 总目标：

通过项目的实施，改善重度残疾人的生活水平和生存状况，缓解居家生活、日常料理等方面的困难，努力提高残疾人的生活质量，减轻残疾人家庭照护负担，维护社会稳定。

2. 年度目标：

严格按照残疾人养护服务政策实施项目，全年核定并稳定保障居家养护服务对象 106 人，累计服务时长不少于 38160 小时，服务开展及时、规范，顺利通过镇残联验收，服务补贴标准执行准确。项目实施期间，投诉及时处置，重大安全事故零发生，服务对象生活质量提升并得到肯定，服务对象满意度达 95%以上。同时做好服务对象动态管理和长效考核机制，确保项目可持续发展。根据项目的绩效目标，对能够量化的目标细化如下表：

表 3-1 完善后绩效目标细化表

二级指标	二级指标	三级指标	目标值	数据来源
产出指标	产出数量	服务对象完成数	106 人	服务对象名单、服务记录表、结项报告等
		居家养护服务完成量	≥38160 小时	服务对象名单、服务记录表、结项报告等

二级指标	二级指标	三级指标	目标值	数据来源
	产出质量	服务验收通过率	100%	服务对象名单、服务记录表、结项报告等
		服务开展规范性	规范	服务对象名单、服务记录表、结项报告等
		服务补贴标准执行准确性	准确	服务对象名单、服务记录表、结项报告等
	产出时效	上门服务及时性	及时	服务对象名单、服务记录表、结项报告等
效益指标	社会效益指标	服务人员配置合理性	1.服务人员持证上岗； 2.服务人员人数与服务对象配比在 1: 3-1: 5。	绩效目标中对于社会效益的目标
		政策覆盖面	100%	绩效目标中对于社会效益的目标
		投诉处置情况	100%	绩效目标中对于社会效益的目标
		重大安全事故发生数	0 件	绩效目标中对于社会效益的目标
		服务对象生活质量提升情况	1.服务对象居住环境、日常生活状态、基础自理能力得到明显改善； 2.服务对象及家属对服务效果予以肯定。	绩效目标中对于社会效益的目标
		服务多样性水平	为服务对象提供多样化服务	绩效目标中对于社会效益的目标
	可持续影响指标	长效管理机制健全性	1.建立健全服务对象动态管理机制； 2.建立健全对第三方服务的长效考核机制。	绩效目标中对于满意程度的目标
	满意度指标	服务对象满意度	满意度≥95%	绩效目标中对于满意程度的目标

四、指标体系

（一）评价思路

1. 评价对象、范围

依据本次委托方的评价需求，聚焦困难重度残疾人居家养护服务的政策执行情况，本次评价对象虽为《上海市养老服务补贴

管理办法》，但其仅作为残疾人居家养护服务补贴的金额参考，该项养护服务的实际对象范围、补贴标准、申请审批流程等管理业务环节均遵循《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）的内容执行，因此，经与委托方沟通后确定本次政策评价对象实际为《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）及其相关配套文件中“困难重度残疾人居家养护服务”部分内容。

评价时段为 2025 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日

2. 评价重点

依据本次委托方的评价需求，本次政策绩效评价聚焦困难重度残疾人居家养护服务的政策执行情况，目的是通过对《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8号）的内容梳理分析，明确政策绩效目标，围绕“政策内容—资金效率—政策执行—政策产出—政策效果—政策影响力”六大方面，科学设计相应的评价指标体系，客观公正的从 2025 年度政策绩效的显现性反推政策实施的有效性以及政策制定的科学性，从而总结经验、认识不足，在预算编制、机制建立、监督管理等方面献计献策。具体评价重点如下：

①关注残疾人居家养护政策的实施效果，重点评估项目的民生实际反馈，发掘项目亮点与服务成效；

②关注政策的执行管理情况，系统考察项目从申报审批、服务落实到监督考核的全过程管理规范，如服务对象申请流程是否合规、不符合条件人员是否及时清退，镇残联是否对政策项目的实施建立了监督管理机制，在政策执行时效期内是否对第三方服务单位提供的服务质量进行定期跟踪和抽查，是否形成书面的

监督结果反馈，监督和监管作用是否有效发挥等。

③关注残疾人养护服务政策的实施过程中存在的问题和不足，提出改进建议和完善措施，进一步加强政策的实施和保障效果；

④关注残疾人养护服务政策的宣传和教育工作，包括政策覆盖范围。

3. 评价依据

政策绩效评价目的是为深入推进梅陇镇财政预算绩效管理，促进提高财政专项政策实施效果，对专项政策提出科学合理的建议，以服务于政府决策。

政策绩效评价依据上海市人民政府办公厅《上海市人民政府办公厅转发市财政局关于全面推进预算绩效管理意见的通知》（沪府办发〔2013〕55号）、《上海市市级财政政策预算绩效管理办法》、《关于开展闵行区 2025 年度街镇（莘庄工业区）财政支出绩效（后）评价工作的通知》（闵财绩〔2026〕3号）等文件精神开展实施。

4. 评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）分级分类。绩效评价由各级财政部门、单位根据评价对象的特点，分类组织实施。

（4）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行评价，结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采取客观数据，并与问卷调查相结合的形式，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告应当简明扼要，除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应指出问题，并就共性问题提出可操作的改进建议。

（二）评价指标体系

本次政策绩效评价的指标总体按照上海市财政局 2014 年发布的《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）、《上海市财政政策预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2019〕20 号）以及《关于开展闵行区 2025 年度街镇（莘庄工业区）财政支出绩效（后）评价工作的通知》（闵财绩〔2026〕3 号）要求的框架范围进行设计。本次政策评价指标体系由政策制定、政策实施和政策绩效三大部分组成，具体各指标解释、评价标准、数据来源等详见附件 1。

（三）评价方法及等级标准

评价方法包括资料查验、数据分析、实地调研、区域间对比和专家论证等。

评价等级采用综合评分定级方法，评价指标总分为 100 分，结果等级分为优、良、合格、不合格四档；分值与等级对应关系如下：

评价得分 ≥ 90 分，评价结果为“优”；

评价得分在[75分，90分)区间内，评价结果为“良”；

评价得分在[60分，75分)区间内，评价结果为“合格”；

评价得分 < 60 分，评价结果为“不合格”。

(四) 绩效评价工作过程

1. 绩效评价工作安排整体情况

2026年6月初，完成项目启动阶段工作，评价小组与梅陇镇残联完成对接，并开展前期调研工作与方案撰写工作；2026年6月中旬，评价小组按照方案开展相关数据填报及社会调查工作；2026年6月底-7月初，评价小组完成数据汇总和分析工作并撰写财政政策执行绩效评价报告；2026年7月中旬，评价小组根据专家评审意见进行修改完善，形成最终定稿，经委托方确认，项目结项。

2. 绩效评价工作方案制定过程

2026年6月初，久信公司根据项目的特点、项目时间要求，成立了绩效评价小组；2026年6月中旬，绩效评价小组通过查阅镇残联相关档案资料、现场驻点、电话访谈等方法开展前期调研工作，初步了解政策制定背景、政策内容、年度工作计划和重点内容等，确定了本次政策评价的思路及关注重点，初步拟定了评价指标体系、问卷及访谈内容，设计和制订了财政政策执行绩效评价工作方案初稿；方案初稿形成后，评价组与镇残联进行了沟通，形成绩效评价方案评审稿；2026年6月底，项目小组根据专家评审的意见，对方案作了进一步修改完善并最终定稿。

3. 数据采集的方法及报告撰写过程

评价组按照评审修改后的方案，通过相关文件解读、数据采集、电话访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了报告撰写工作。具体实施过程如下：

（1）数据填报和采集

2026年6月，评价组就所需采集的数据对镇残联进行访谈调研工作，包括基础数据采集、合规性检查、问卷调查等，主要收集政策文件、政策实施过程材料、资金使用情况、项目长效管理情况等相关资料，所有数据经核查后汇总。

（2）社会调查

项目评价期间，评价组通过电话访谈的形式对镇残联等相关负责人进行访谈，了解各单位分工职责、实施情况、实施成效等具体情况，收集项目相关满意度情况。

（3）数据分析及撰写报告

2026年6月底，评价小组根据绩效评价的原理和规范，完成数据采集、现场核查和社会调查后，对比工作方案中制定的绩效评价指标体系，对各项指标进行打分，7月初，按照规定的文本格式和内容撰写财政政策执行绩效评价报告。在规定时间内上报梅陇镇财政所，项目结项。

五、政策效应及绩效分析

（一）政策目标的实现程度说明

根据梅陇镇残联提供的服务对象人数及支付材料，镇残联通过专业评估逐户摸排每名残疾人的身体状况、生活自理能力与实际服务需求，量身制定个性化、规范化的照护服务方案。在此基础上，依托持证专业服务队伍，常态化开展上门服务，服务内容

涵盖助浴、助洁、助餐、助医、助行、助涤、日常居家生活照护、便民代办、康复辅助训练、心理相谈疏导等全方位内容。

落实每名服务对象每周上门 2 至 3 次、月度服务时长不低于 30 小时的服务标准，全年核定并稳定保障居家养护服务对象 106 人，配备持证专业服务人员 67 名，服务配比达 1:1.58。全年基本无漏服、错服、漏补、错补情况，实现了惠残政策精准落地、应保尽保。服务对象的居住环境、日常生活状态及基础自理能力均得到显著改善，服务对象生活质量得到有效提升，全年累计收到多名残疾家庭送来的书面表扬信和锦旗，残疾群众及家属满意度持续保持高位。

（二）政策执行后的效果分析

根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号），评价组对照项目绩效评价指标体系，从政策制定、政策实施和政策绩效三个维度，通过数据采集、实地调研和问卷访谈等方式，对困难重度残疾人养护服务财政政策绩效进行客观公正的评价，本项目总得分为 88.5 分，绩效评级为“良”，各指标得分情况见下表。

表 5-1 政策综合得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
A 政策制定 (10 分)	A1 政策目标导向性	A11 政策适应性		3	3
		A12 政策目标明确性		3	3
	A2 政策要素完整	A21 要素内容完整性		4	4
B 政策实施 (40 分)	B1 配套政策的制定情况	B11 实施管理机制建设及执行情况		6	6
	B2 政策执行动态跟踪	B21 监督管理有效性		4	2
	B3 财政资金使	B31 预算编制科学		4	2

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
	用效率	性			
		B32 预算执行率		3	3
		B33 资金使用合规性		3	3
	B4 政策申报情况	B41 申报材料完整性		4	4
		B42 对象认定准确性		4	4
	B5 享受政策评审情况	B51 审核流程规范性		6	6
	B6 信息公开情况	B61 公开渠道有效性		6	6
C 政策绩效 (50分)	C1 产出指标	C11 产出数量	C111 服务对象完成数	2	2
			C112 居家养护服务完成量	4	4
		C12 产出质量	C121 服务验收通过率	2	2
			C122 服务开展规范性	4	2.5
			C123 服务补贴标准执行准确性	2	2
		C13 产出时效	C131 上门服务及时性	4	3.5
	C2 效益指标	C21 管理效能	C211 服务人员配置合理性	4	4
			C212 政策覆盖面	3	3
			C213 投诉处置情况	2	2
			C214 重大安全事故发生数	2	2
			C215 服务对象生活质量提升情况	4	4
			C216 服务多样性水平	5	2.5
		C22 长效机制	C221 长效管理机制健全性	6	3
	C3 满意度指标	C31 服务对象满意度		6	6
合计				100	88.5

(三) 绩效分析

在政策制定方面，本政策设立目标为改善重度残疾人的生活水平和生存状况，努力提高残疾人的生活质量，减轻残疾人家庭照护负担，与国家《中华人民共和国残疾人保障法》和上海市重

度残疾人养护发展方向相符，政策绩效总目标与阶段目标清晰合理，符合客观实际，政策结构完整，要素齐全，资金使用、管理和监督内容明确。

在政策实施方面，镇残联围绕过程管理、采购管理、合同管理、档案管理等方面保障政策实施，项目涉及的残疾人居家养护补贴，依据文件要求的申报材料、对象认定、审核程序等关键环节执行，政策实施平稳，但在预算编制及监督管理方面需加强。

在政策绩效方面，核心指标按计划完成：镇残联实行“服务记录填报、对象或监护人签字、残联定期抽查”的管理模式，2025年核定并稳定保障居家养护服务对象 106 人，累计服务时长达 38210 小时，验收通过率 100%，服务记录表填写需进一步规范。项目全年配备持证专业服务人员 67 名，服务配比达 1:1.58，政策实现全覆盖，全年未发生因管理、服务不当导致的安全责任事故，镇残联建立了服务对象动态管理机制，服务对象满意度为 95.79%，服务对象的居住环境、日常生活状态及基础自理能力均得到显著改善，服务对象生活质量得到有效提升，全年累计收到多名残疾家庭书面表扬信及锦旗，残疾人居家养护工作得到服务对象及家属的充分肯定。但服务多样性水平以及第三方服务的长效考核机制等方面需进一步完善。

（四）具体指标分析

1. 政策制定情况

政策制定主要从政策目标导向性、政策要素完整性两个方面进行分析，权重共计 10 分，实际得分 10 分，各指标的实际得分情况如下：

表 5-2 “A 政策制定”得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
A 政策制定	A1 政策目标导向性	A11 政策适应性	3	3
		A12 政策目标明确性	3	3
	A2 政策要素完整	A21 要素内容完整性	4	4
合计			10	10

A11 政策适应性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：本政策设立目标为改善重度残疾人的生活水平和生存状况，努力提高残疾人的生活质量，减轻残疾人家庭照护负担，与国家《中华人民共和国残疾人保障法》和上海市《上海市残疾人事业发展“十四五”规划》等文件中重度残疾人养护发展方向相符。根据评分标准，该指标得分 3 分。

A12 政策目标明确性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：评价组通过梳理政策文件及阶段工作计划，本政策总目标为改善重度残疾人的生活水平和生存状况，努力提高残疾人的生活质量，减轻残疾人家庭照护负担，维护社会稳定，总目标清晰合理；2025 年阶段目标为稳定保障全镇 106 名重残居家养护对象服务全覆盖，持续完善“生活照料+康复辅助+心理关爱+便民代办”四位一体服务体系，规范项目运行流程，确保全年服务零差错、零重大投诉、零安全隐患，切实筑牢残疾人民生兜底保障防线，阶段性目标符合客观实际。根据评分标准，该指标得分 3 分。

A21 要素内容完整性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：评价组对政策内容进行梳理，政策内容主要包括实施目的、对象范围、补贴标准、申请审批流程、资金保障、工

作职责、实施期限、监督管理等内容，政策结构完整，要素齐全，资金使用、管理和监督内容明确。根据评分标准，该指标得分 4 分。

2. 政策实施情况

政策实施主要包括配套政策的制定情况、政策执行动态跟踪、财政资金使用效率、政策申报情况、享受政策评审情况以及信息公开情况等六个方面，权重共计 40 分，实际得分 36 分，各指标的实际得分情况如下：

表 5-3 “B 政策实施”得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
B 政策实施	B1 配套政策的制定情况	B11 实施管理机制建设及执行情况	6	6
	B2 政策执行动态跟踪	B21 监督管理有效性	4	2
	B3 财政资金使用效率	B31 预算编制科学性	4	2
		B32 预算执行率	3	3
		B33 资金使用合规性	3	3
	B4 政策申报情况	B41 申报材料完整性	4	4
		B42 对象认定准确性	4	4
	B5 享受政策评审情况	B51 审核流程规范性	6	6
	B6 信息公开情况	B61 公开渠道有效性	6	6
合计			40	36

①B1 配套政策的制定情况

B11 管理机制建设及执行情况：该项权重分为 6 分，实际得分 6 分。

评分依据：镇残联围绕过程管理、采购管理、合同管理、档案管理等方面制定政策实施制度，并在项目执行中严格落实，各项管理制度健全有效，为项目的规范实施提供了有力保障。根据评分标准，该指标得分 6 分。

②政策执行动态跟踪

B21 监督管理有效性：该项权重分为 4 分，实际得分 2 分。

评分依据：梅陇镇实行“服务记录填报、对象或监护人签字、残联定期抽查”闭环管理模式，镇残联对第三方单位服务质量开展定期抽查。实际实施过程中，镇残联通过电话回访等方式进行日常监督，抽查内容主要涉及服务满意度情况、上门频率以及服务对象其他需求，监督手段较为单一，监督机制不够细化，缺乏上门实地抽查等现场监督措施。根据评分标准，该指标得分 2 分。

③财政资金使用效率

B31 预算编制科学性：该项权重分为 4 分，实际得分 2 分。

评分依据：通过访谈了解并梳理项目预算编制明细表，本项目预算主要由残疾人居家养护费和工作经费（管理费）两项构成。其中残疾人居家养护费按 1110 元/人/月编制，预估 2025 年服务人数约为 116 人，实际服务对象约为 106 人，预估人数存在偏差；且工作经费的预算编制依据不足，该费用参照上年度合同约定比例进行编制，2025 年预算约为服务费的 8%，2024 年约为服务费的 6%，各年度计提比例差异较大，未形成统一的编制标准和核算口径，预算编制的科学性有待进一步加强。根据评分标准，该指标得分 2 分。

B32 预算执行率：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：本项目 2025 年的年初预算金额为 160.28 万元，调整后预算金额 114.81 万元，截至 2025 年 12 月 31 日，本项目预算执行金额为 114.81 万元，预算执行率为 100%。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B33 资金使用合规性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：评价组通过抽样核查本项目结算审批材料，资金

使用符合法律法规和制度规定，资金支付材料完整，无截留、挤占、挪用、虚列支出等情况发生。根据评分标准，该指标得分 3 分。

④政策申报情况

B41 申报材料完整性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：申报对象按《关于做好本市困难重度残疾人养护服务工作的通知》（沪残联规〔2025〕8 号）文件规定，提供申请审核表、身份证明等资料，同时，镇残联对服务对象的新增、退出、信息变更及等级调整等事项，实行全流程动态登记，及时更新、归档备查，评价组未发现申报对象提交材料不完整情况。根据评分标准，该指标得分 4 分。

B42 对象认定准确性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：镇残联常态化开展入户摸排、资格核验及信息复核，全面掌握辖区内符合条件的特殊困难残疾群体动态。对服务对象人员变动、信息更新、服务调整等事项实行全程留痕管理，同时，与区民政部门建立困难残疾人养护服务信息共享机制，对不符合条件的服务对象实现系统预警并及时清退，2025 年度未发生服务对象认定错误情况。根据评分标准，该指标得分 4 分。

⑤享受政策评审情况

B51 审核流程规范性：该项权重分为 6 分，实际得分 6 分。

评分依据：镇残联在政策准入、服务匹配、补贴落实等关键环节建立了全流程审核机制，对服务对象人员变动、信息更新、服务调整等事项实行全程留痕管理，形成了动态管理台账。经核查相关工作总结，2025 年度项目运行中未发生漏补、错补等情况，审核流程执行规范。根据评分标准，该指标得分 6 分。

⑥信息公开情况

B61 公开渠道有效性：该项权重分为 6 分，实际得分 6 分。

评分依据：政策信息通过上海市政府门户网站及“人文梅陇”微信公众号等渠道公开发布，公开内容包括申报方式、补贴标准、服务内容及申请流程等核心信息，方便服务对象及公众知晓。根据评分标准，该指标得分 6 分。

3. 政策绩效情况

政策实施主要从产出、效益两个方面进行分析，权重共计 50 分，实际得分 42.5 分，各指标的实际得分情况如下：

表 5-4 “C 政策绩效”得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
C 政策绩效	C1 产出指标	C11 产出数量	C111 服务对象完成数	2	2
			C112 居家养护服务完成量	4	4
		C12 产出质量	C121 服务验收通过率	2	2
			C122 服务开展规范性	4	2.5
			C123 服务补贴标准执行准确性	2	2
		C13 产出时效	C131 上门服务及时性	4	3.5
	C2 效益指标	C21 管理效能	C211 服务人员配置合理性	4	4
			C212 政策覆盖面	3	3
			C213 投诉处置情况	2	2
			C214 重大安全事故发生数	2	2
			C215 服务对象生活质量提升情况	4	4
			C216 服务多样性水平	5	2.5
		C22 长效机制	C221 长效管理机制健全性	6	3
	C3 满意度指标	C31 服务对象满意度		6	6
合计				50	42.5

①C1 产出指标

C111 服务对象完成数：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：梅陇镇残疾人居家养护项目服务对象为全镇经残联审核评估、审批通过的重残无业居家养护残疾人，2025 年全年完成服务人次为 1276 人次，常态化服务对象共 106 人。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C112 居家养护服务完成量：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：本项目计划对每名服务对象每周开展上门服务 2 至 3 次，月度服务时长不低于 30 小时，截至 2025 年底，本项目共完成 106 人居家养护服务，全年无漏服、错服情况，累计服务时长达 38210 小时，完成计划服务时长。根据评分标准，该指标得分 4 分。

C121 服务验收通过率：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：项目服务期结束后，由第三方服务单位提供自评报告，镇残联组织开展考核验收工作，验收结论为服务已按时按量完成，验收通过率=100%。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C122 服务开展规范性：该项权重分为 4 分，实际得分 2.5 分。

评分依据：评价组通过核查项目过程材料，服务记录时长通过系统派单及打卡方式确认，上门服务完成后由服务人员填写记录表，并经服务对象或监护人签字确认。核查中发现，个别记录表的填写细节尚有提升空间，例如服务内容选项、服务总时长、服务满意度评价等栏目存在未完整填写的情况，建议后续进一步细化记录表的填写规范，确保信息完整可溯。根据评分标准，该指标得分 2.5 分。

C123 服务补贴标准执行准确性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：评价组通过核查服务记录表及每月服务时长汇总表，全年居家养护服务结算标准为 1110 元/月/人，与《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1 号）文件规定一致，服务补贴标准执行准确。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C131 上门服务及时性：该项权重分为 4 分，实际得分 3.5 分。

评分依据：评价组通过访谈及核查满意度反馈情况，2025 年存在 1 次服务人员上门服务不及时，其余服务基本及时开展。根据评分标准，该指标得分 3.5 分。

②C2 效益指标

C211 服务人员配置合理性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：评价组通过梳理项目投标文件及结项报告，针对人员配置，第三方服务单位需满足服务人员持证上岗、服务人员与服务对象配比在 1: 3-1: 5 之间等要求，目前项目持证上岗服务人员共 67 人，均为服务对象的固定服务人员，配比为 1: 1.58，服务力量充足、配置合理。根据评分标准，该指标得分 4 分。

C212 政策覆盖面：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评分依据：镇残联开展政策宣传工作，2025 年底符合残疾人居家养护服务条件的重残无业人员为 308 人，实际服务人数为 106 人，未享受服务人员中 148 名属于已享受日间照料/机构养护、人户分离等情况，54 名已通过梅陇镇残联政策宣传获悉，自愿不申请居家养护服务。经需求评估及意愿征询，全镇有服务需求且自愿申请的符合条件的对象为 106 人，已全部纳入服务，覆盖率达 100%。根据评分标准，该指标得分 3 分。

C213 投诉处置情况：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：评价组通过访谈了解，截至 2025 年底，本项目全年未发生投诉情况。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C214 重大安全事故发生数：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评分依据：评价组通过访谈了解，截至 2025 年底，本项目全年未发生因管理、服务不当导致的安全责任事故。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C215 服务对象生活质量提升情况：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评分依据：评价组通过访谈及满意度回访了解，2025 年全年 106 名服务对象的居住环境、日常生活状态及基础自理能力均得到显著改善。全年累计收到多名残疾家庭书面表扬信及锦旗，残疾人居家养护工作得到服务对象及家属的充分肯定。根据评分标准，该指标得分 4 分。

C216 服务多样性水平：该项权重分为 5 分，实际得分 2.5 分。

评分依据：2025 年梅陇镇残疾人居家养护常态化开展居家保洁、居室整理、物品清洗、居住环境整治等基础照护服务，针对行动极度不便、无自理能力的服务对象，按需提供代购食材、代配药品、代办生活琐事等便民代办服务。但个性化、精细化服务深度有待拓展，针对不同残疾类别、不同残障程度对象的多样化康复服务、特色关爱服务有待进一步丰富。根据评分标准，该指标得分 2.5 分。

C221 长效管理机制健全性：该项权重分为 6 分，实际得分 3 分。

评分依据：镇残联建立了服务对象动态管理机制，对服务对象各类情况全程登记、及时更新、归档留存；同时，镇残联建立了对第三方服务的长效考核机制，在项目结项后开展了考核验收工作，但验收意见仅表述为“服务已按时按量完成”，未能对服务质量、服务规范性和服务对象反馈等维度进行量化评价，难以客观反映第三方服务的实际质量水平，服务监督评价体系仍可进一步优化。根据评分标准，该指标得分 3 分。

③C3 满意度指标

C31 服务对象满意度：该项权重分为 6 分，实际得分 6 分。

评分依据：评价组梳理了镇残联年度满意度回访记录，2025 年度共对 108 名服务对象进行满意度回访，其中 95 名有效参与调查，有效参与率为 87.96%。在 95 名有效受访对象中，85 人对居家养护服务表示满意，10 人表示基本满意，服务对象总体满意度达 95.79%。调查结果显示，项目服务效果得到服务对象的广泛认可。根据评分标准，该指标得分 6 分。

六、存在的问题、原因分析

（一）评价中反映的问题

1. 全过程监管机制不够健全，闭环管理有待加强
2. 服务供给质量有待提升，精细化水平不足

（二）原因分析

1. 全过程监管机制不够健全，闭环管理有待加强

一是过程监督手段较为单一，镇残联对第三方服务机构的日常监督以电话回访和满意度调查为主，缺乏常态化入户实地抽查等现场监督措施，难以全面掌握服务人员的真实服务状况和服务质量。二是验收评价缺少量化标准，项目结项后的考核验收仅表

述为“服务已按时按量完成”，未能对服务质量、服务规范性和服务对象反馈等维度进行量化评价，难以客观反映第三方服务的实际质量水平，常态化回访、问题整改、提质增效的闭环管理机制尚未形成。三是预算编制科学性不足。服务费测算人数与实际人数存在偏差，工作经费（管理费）的预算编制依据薄弱，2024年约为服务费的6%，2025年约为服务费的8%，各年度计提比例差异较大，未形成统一的编制标准和核算口径。

2. 服务供给质量有待提升，精细化水平不足

一是服务过程管理需加强：部分服务记录表中服务内容未勾选、服务总时长未填写、满意度未评价，记录填写不规范，影响服务质量的追溯和认定。二是多样性服务供给不足。现行服务以基础性生活照料为主，针对不同残疾类别、不同残障程度对象的差异化康复服务、特色关爱服务仍不够丰富，个性化服务深度有待进一步拓展。

七、评价建议和结论

（一）评价建议

1. 构建全流程监管闭环，提升项目管理效能

一是丰富监督手段：在电话回访和满意度调查基础上，建立常态化入户实地抽查机制，定期对服务频次、服务时长、服务态度、服务成效进行核验。二是建立量化验收评价体系：围绕服务完成率、服务规范率、服务对象满意度等维度，制定可量化的考核验收标准，将验收意见从定性描述升级为定量评价，客观反映服务质量，将评价结果与合同续签、费用结算挂钩，形成激励约束机制。同时对日常监督和验收考核中发现的问题，形成发现—反馈—整改—复核的闭环流程，提升管理效能。三是规范预算编

制，建议镇残联会同镇财政所，参考同类项目及行业惯例，明确居家养护项目管理费的计提比例和测算口径，形成统一的编制标准，确保预算编制有据可依。

2. 提升服务供给能力，深化精细化服务水平

一是加强服务过程管理。制定统一的服务记录填写规范，明确各栏目必填要求，并将记录填写质量纳入服务机构月度考核，确保服务过程全程留痕、有据可查。二是推进分层分类服务。在基础性生活照料之外，动态优化“一人一策”个性化服务方案，针对不同残疾类别、不同残障程度对象，探索引入简易康复指导、心理慰藉、社会融入辅助等差异化特色服务，持续提升服务适配度与精准度，构建“基础服务+特色服务”的多层次服务体系，提升服务的针对性和实效性。

（二）评价结论

本政策绩效评价得分为 88.5 分，评价等级为“良”。建议政策继续实施。