财政政策绩效评价报告

评价对象：居家养老服务专项补助

实施单位：上海市养老服务发展中心

主管部门：上海市民政局

委托单位：上海市财政局监督检查局

（上海市政府采购行政裁决办公室）

评价机构：上海浩丞管理咨询有限公司

二〇二六年六月

目　录

摘要部分

摘　要.....1

正文部分

一、政策概况.....7

（一）政策制定的背景.....7

（二）政策内容.....10

（三）政策变化（修订）情况.....23

（四）政策比较分析.....28

（五）与长期护理保险制度衔接情况.....32

二、政策实施情况.....33

（一）资金来源及近年预算执行情况.....33

（二）政策相关方组织架构情况.....38

（三）政策管理和主要业务流程情况.....39

（四）政策实施情况和主要绩效情况.....40

三、政策总目标、阶段目标及年度目标.....48

（一）政策总目标.....48

（二）阶段目标.....49

（三）分年度目标.....49

四、评价工作开展情况.....50

（一）评价目的、对象和范围 50
（二）评价原则和方法 50
（三）评价工作过程 52
（四）评价指标体系 53
五、政策目标的实现程度及政策效应分析 60
（一）政策目标的实现程度分析 60
（二）政策实施效果分析 60
六、主要经验及做法、存在的问题及原因分析 73
（一）主要经验及做法 73
（二）存在问题及原因分析 74
七、评价建议和结论 75
（一）评价建议 75
（二）评价结论 76

居家养老服务专项补助政策绩效评价报告摘要

一、政策概况

为应对上海市老龄化快速发展趋势，满足本市户籍特殊困难老年人的养老服务需求，上海市自 2001 年起便明确提出大力发展居家养老服务体系，政策主要历经三个阶段：

第一阶段（2001-2013 年）是本政策的起步设立阶段。居家养老服务自 2001 年起在全市范围内推开，2004 年上海市民政局（以下简称“市民政局”）下发《关于进一步推进深化居家养老服务工作的通知》（沪民福发〔2004〕6 号），为生活不能自理或部分不能自理的经济困难老人、特殊贡献老人、百岁以上老人和 80 岁以上其他老人等提供基本生活照料，并以非现金形式的服务券（卡）予以补贴；次年进一步提出“9073”养老服务格局，明确了养老服务的分层供给思路，并将补贴对象范围进一步聚焦为失能的低保和低收入老人，后于 2008 年增加 80 周岁以上且本人月养老金低于全市城镇企业月平均养老金的失能老人，本政策的社会保障属性不断强化，所覆盖的经济困难群体范围也逐步扩大。

第二阶段（2014-2020 年）是本政策与长期护理保险制度（以下简称“长护险”）的衔接阶段，2014 年末，本市开展老年照护统一需求评估体系（以下简称“需求评估体系”）试点；2015 年，本政策在照护等级方面开始对接需求评估体系；2018 年，本市全

面启动长护险试点，本政策在补贴标准上与长护险实现衔接，保障原补贴对象的待遇水平总体不降低，实现政策平稳过渡。

第三阶段（2021 年至今）是本政策的提质完善阶段，依据《上海市养老服务条例》整合规范，后形成现行《上海市养老服务补贴管理办法》（沪民规〔2024〕17 号），即本次评价对象。

本政策通过补贴的方式为本市经济困难且有照护需求的老年人以及其他特殊困难的老年人，提供基本生活照护服务；补贴采用非现金方式发放，由符合要求的养老服务机构等主体为补贴对象提供与补贴额度相当的养老服务；服务形式分为居家照护、社区照护和机构照护三类。

本政策的预算主管部门为市民政局，实施单位为上海市养老服务发展中心，资金来源是一般公共预算，由市级财政与区级财政按照 1:1 比例承担。市级资金通过转移支付下达，2025 年预算和执行金额为 2.38 亿元。

二、绩效分析

本政策组织架构较为完善，建立了市、区、街镇三级管理机制，各级在职责范围内落实养老服务补贴管理工作。在实施过程中，申报程序均通过养老服务平台完成，申请审批流程符合政策规定；建立服务对象的主动发现机制，充分利用跨系统数据，提高服务的适老便捷性；信息渠道畅通，政策全文、补贴标准、申报流程、执行结果及投诉渠道等均公开透明。但在动态跟踪机制建立与执行、审核效率等方面存在不足。

2025 年本政策覆盖服务对象共 8.9 万名，涉及 285 家服务机构和 13,235 名服务人员，全年提供服务 79.14 万人次。服务供给方面，主要提供助洁服务、洗涤服务、生活护理，与老年人实际需求匹配。本政策减轻困难老年人的照护负担，切实兜牢基本养老服务保障底线，显著提升困难老年人的生活质量，全年无有责投诉，服务对象综合满意度 90.59%。但在补贴发放准确性、服务项目设置、服务机构管理、信息系统支撑等方面存在不足。

本政策与现行试点的长护险在照护待遇和需求评估上已经有效衔接。在照护待遇方面，以原养老服务补贴的服务时长作为总时长，确保原补贴对象的待遇水平总体不降低。在需求评估方面，两项政策均使用相同需求评估体系，评估结果数据共享，实现“一次评估、结果共用”。

长护险覆盖人群的照护等级为 2-6 级，而本政策的补贴对象除照护等级 2-6 级人群以外，还包括照护等级为 1 级且经济困难的老年人，本政策与长护险在人群方面形成一定补充。本政策的实际服务内容以助洁服务、洗涤服务、生活护理为主，与长护险提供的基本生活照料和常用临床护理的服务项目不同，且作为一项社会保障政策，已经执行 20 余年，仍有实施的必要性。

三、主要经验及做法

在政策制定方面，2018 年本政策与长护险实现衔接，通过需求评估体系的整合，实现与长护险的评估标准统一、评估结果共

用；通过将总服务时长在两项政策间合理划分，共同保障困难老年人总体照护待遇水平不降低，衔接工作有序、成效显著。

在政策执行方面，一是建立潜在对象清单机制，市民政局整合医保、民政救助等多源数据，由街镇核实后对符合条件的对象点对点通知，实现政策主动找人、应享尽享。二是建立人户分离结算机制，依托养老服务平台统一计算跨区结算数据，各区按市级清算结果完成资金划拨，实现补贴资金跨区统筹结算。三是建立工单核验机制,每月定期比对养老服务补贴与长护险工单数据，生成相应的疑点工单，由各区街镇负责核实纠正问题工单。

四、主要问题

（一）服务项目界定标准不明确，个别项目偏离政策基本定位

本政策主要提供基本生活照护服务，现有制度对服务项目范围的规定较宽泛，规定了服务类型，但未配套具体的禁止性清单，街镇对服务机构所提供项目的审核缺乏依据，导致个别服务项目不符合基本生活照护性质。2025 年工单中存在精油头疗、精油刮痧、太极功法吐纳等项目。

（二）部分对象增长较快，对象范围未根据当前态势动态调整

本政策的补贴对象包括年满 80 周岁，本人月养老金低于上年度城镇企业月平均养老金，且照护等级为 1 级的老年人，即低平均对象。近年来低平均对象人数呈现快速增长态势，2019 年末

和2025年末低平均对象人数分别为4,500名和19,171名，增长14,671名，增长率326.02%；其余补贴对象人数仅增长3,921名，增长率6.89%。2019年末低平均对象占总补贴对象的7.33%，2025年末该占比达23.96%，但本政策主要为经济困难且有照护需求的老年人，提供基本生活照护服务保障。《上海市养老服务条例》未将低平均对象列入养老服务补贴制度的主要补贴对象，低平均对象快速增长的趋势与政策设立之初的预期存在一定差异。

（三）工单核验落实不到位，过程缺乏监管

一是动态监管不到位，部分街镇未落实工单核验。在对象资格复核方面，截至2025年末，121名补贴对象的老年照护统一需求评估结论超过有效期，但仍在享受养老服务补贴。

二是长效管理不足。服务机构的服务质量参差不齐，市级层面缺乏统一、明确的退出机制。个别机构出现服务人员年龄超过65岁等问题。养老服务公共管理平台关于人户分离情形下的审核模块衔接不够完善，缺少服务质量跟踪相关的业务数据模块等问题。

五、有关建议

（一）明确服务项目界定标准，加强项目准入审核

一是建议建立服务项目的负面清单，根据每年的补贴情况，动态调整服务项目的准入门槛与禁止范围，确保纳入补贴范围的服务项目符合基本生活照护属性。二是建议定期出具关于服务项目审核的操作指引，进一步明确服务项目的准入条件和审核机制，

细化服务项目的审核口径，规范可纳入的服务项目类型与具体内容，明确审核时限要求、服务机构报价清单等内容。

（二）适时研究优化补贴对象范围，凸显政策托底属性

一是建议研究补贴对象的范围，确保补贴对象与政策定位匹配。二是建议综合考虑上海市的经济发展水平、养老服务供给情况、现有补贴对象的结构变化等因素，研究设定合理的经济状况认定标准，将政策资金精准聚焦经济困难对象，提升政策靶向性。

（三）优化动态监管机制，提升政策管理实效

一是建议完善动态监管机制。强化对补贴对象进行照护等级复核进度的动态跟踪；完善养老服务公共管理平台的预警机制，及时停止对未完成照护等级复核的对象发放补贴。

二是建议健全长效管理机制。完善机构管理标准，加强超龄人员清退及质量时效监管，建立市级层面的退出机制。完善线下联系清单，打通人户分离情形下的跨区域信息壁垒；优化系统功能，增设质量跟踪模块等。

六、评价结论

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本政策绩效评价得分为 83.33 分。鉴于评价过程中发现涉及违规行为，经市财政局合议会商，作为特殊扣分事项（扣减 5 分）处理。该问题已在绩效评价指标体系中扣减相应分数 1 分，另行扣减 4 分，最终得分为 79.33 分，绩效评级为“中”，建议调整完善后继续施行。

居家养老服务专项补助政策绩效评价报告

一、政策概况

（一）政策制定的背景

1. 政策制定的背景

截至2025年底，我国60岁及以上老年人口达3.2亿，占总人口的23%，老年人口规模居全球之首，正加速从中度老龄化社会向重度老龄化阶段迈进。上海市作为我国最早进入人口老龄化且老龄化程度最高的城市之一，当前60岁及以上户籍老年人口已达593.2万人，占户籍人口的38.1%，呈现基数大、增速快、高龄化突出的显著特征，老年抚养系数持续上升，养老服务需求日益迫切，养老保障压力不断加大。

面对日益严峻的老龄化挑战，上海市自2001年起便明确提出大力发展居家养老服务体系。其发展历程主要经历三个阶段：第一阶段（2001-2013年），居家养老服务自2001年起在全市范围内推开，2004年上海市民政局下发《关于进一步推进深化居家养老服务工作的通知》（沪民福发〔2004〕6号），为生活不能自理或部分不能自理的经济困难老人、特殊贡献老人、百岁以上老人和80岁以上其他老人等提供基本生活照料，并以非现金形式的服务券（卡）予以补贴；次年进一步提出“9073”养老服务格局（即90%居家养老、7%社区养老、3%机构养老），明确了养老服务的分层供给思路，并将补贴对象范围进一步聚焦为失能的低

保和低收入老人，后于2008年增加80周岁以上且本人月养老金低于全市城镇企业月平均养老金的失能老人，本政策的社会保障属性不断强化，所覆盖的经济困难群体范围也逐步扩大。第二阶段（2014-2020年），自2014年本市将原民政、卫生、医保等三套针对老年人照护需求的评估标准进行整合，形成一套统一的评估标准和照护等级，开展老年照护统一需求评估体系（以下简称“需求评估体系”）试点，2015年本政策在照护等级方面实现老年照护统一需求评估体系对接；2018年，本市全面启动长期护理保险制度（以下简称“长护险”）试点，本政策在补贴标准上与长护险实现衔接，确保原补贴对象的待遇水平总体不降低。第三阶段（2021年至今），2021年《上海市养老服务条例》出台，依据其“健全符合超大城市特点的居家为基础，社区为依托，机构充分发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”要求，养老服务补贴政策将居家、社区、机构三类照护服务整合，制定《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法（试行）〉的通知》（沪民规〔2021〕7号）文件，进一步规范制度管理，并于2023年、2024年先后修订，形成现行《上海市养老服务补贴管理办法》（沪民规〔2024〕17号），养老服务体系日趋完善。

本次评价对象为《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2024〕17号），政策实施期2024年9月1日至2029年8月31日，2025年涉及市级财政预算2.38亿元。政策执行由市民政局牵头，其下属单位上海市养老服务发展中心（以

下简称“市养老中心”）具体负责指导、监督本市养老服务补贴工作，各区民政局负责指导、监督和组织实施本辖区内养老服务补贴工作，街镇负责养老服务补贴的受理、审核确认和相关管理等工作。本政策通过补贴的方式为本市经济困难且有照护需求的老年人以及其他特殊困难的老年人，提供基本生活照护服务；补贴采用非现金方式发放，由符合要求的养老服务机构等主体为补贴对象提供与补贴额度相当的养老服务；服务形式分为居家照护、社区照护和机构照护三类。

现行政策制定相关的文件依据如下:

表 1 政策制定依据文件

序号	政策文件	政策相关内容
国家级文件		
1	《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5 号）	“持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，建立健全高龄、失能老年人长期照护服务体系，强化信用为核心、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系”
2	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	“强化对失能、部分失能特困老年人的兜底保障，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。” “社区居家养老服务网络建设　支持 500 个区县建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络，提供失能护理、日间照料以及助餐助浴助洁助医助行等服务。”
3	《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》（2024 年 12 月 30 日）	“巩固居家养老基础作用。完善老年人床边、身边可感可及的养老服务政策措施。健全家庭养老支持政策，探索为居家失能老年人建设具有连续、稳定、专业服务功能的家庭养老床位，开展老年人家庭成员照护技能培训。积极培育专业化服务机构，鼓励社区和家政、互联网平台企业等上门提供老年助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等多样化服务，更好满足居家照护服务需求。”
市级文件		
4	《上海市养老服务条例》	“本市积极应对人口老龄化，健全符合超大城市特点的居家为基础，社区为依托，机构充分发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，完善基本养老服务，发展公益性养老服务，促进市场化养老服务，培育养老新兴业态，推动养老事业和养老产业协调发展，满足多层次、多样化的养老服务需求，实现老有颐养。”

序号	政策文件	政策相关内容
5	《上海市养老服务发展“十四五”规划》	“健全养老服务补贴制度。做好养老服务补贴与长期护理保险制度的衔接，适时调整补贴标准和内容，为特困供养、低保、低收入等困难老年人提供长期照护服务保障。完善养老服务补贴制度管理，健全经济状况认定机制，加强服务机构和服务流程管理，提高补贴的精准度。优化对各类困难人员、特殊群体的政府补贴项目，健全‘补需方’的财政补贴机制。”
6	《中共上海市委 上海市人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》（2025 年 11 月 1 日）	“完善和落实优扶支持政策。建立健全与人口老龄化程度相适应、‘补供方’与‘补需方’有机结合的支持保障政策。完善长期护理保险制度，做好长期护理保险与养老服务补贴等政策的衔接，加强对养老服务的支持保障。”

2. 政策预期效果和主要目的

养老服务补贴是本市针对困难老年人的一项服务保障制度，以积极应对目前上海市老龄化快速发展的趋势，满足本市经济困难且有照护需求的老年人的养老服务需求，不断提高本市养老服务的供给能力。

（二）政策内容

养老服务政策是为落实《上海市养老服务条例》而制定的市级实施管理办法，针对身体有照护需求且经济困难的老年人提供居家照护、社区照护、机构照护 3 类服务。核心内容归纳如下:

1. 投入对象

本市户籍 60 周岁及以上老年人，需同时满足照护等级评估与经济状况认定要求。其中:

照护等级评估是指上海市老年照护统一需求评估。评估结论包括评估等级和其他情况。评估等级分为照护 1 级、照护 2 级、照护 3 级、照护 4 级、照护 5 级、照护 6 级；其他情况是指未达到照护 1 级和建议至医疗机构就诊。其中，照护一级到照护六级

纳入本政策对象范围，评估管理依据《关于印发修订后的〈上海市老年照护统一需求评估及服务管理办法〉的通知》（沪府办规〔2022〕17号）执行、评估标准依据《关于印发〈上海市老年照护统一需求评估标准（试行）2.0版〉的通知》（沪卫老龄〔2019〕3号）执行。

经济状况认定，主要包含5类经济困难人群，分别：（1）最低生活保障家庭成员（以下简称“低保”），认定标准依据《关于印发〈上海市社会救助家庭经济状况认定标准〉的通知》（沪民规〔2024〕6号）执行；（2）低保边缘家庭成员（以下简称“低保边缘”），收入和实物财产标准依据《关于印发〈上海市社会救助家庭经济状况认定标准〉的通知》（沪民规〔2024〕6号）执行，货币财产标准按照本市社会救助领域对低保边缘家庭申请专项救助相应标准的2倍执行；（3）分散供养的特困人员（以下简称“特困”），认定标准依据《关于印发〈上海市特困人员救助供养实施意见〉的通知》（沪民规〔2022〕4号）执行；（4）市和区人民政府规定的其他经济困难或者特殊困难人员，现阶段市级政策覆盖人群有2类，分别是“不符合长期护理保险参保条件的困难对象”（指“支内回沪对象”）、“在沪民福发〔2008〕5号文之前已经享有居家养老服务补贴的老年人”（以下简称“老老人”），依据《关于本市长期护理保险试点区养老服务补贴政策相关事项的通知》（沪民老工发〔2017〕6号）执行；（5）不

属于前款规定,但年满80周岁且本人月收入低于上年度城镇企业月平均养老金的老年人（以下简称“低平均”）。

2. 补贴内容

补贴范围共3类，分别：（1）居家照护服务，通过上门、远程支持等方式，为老年人在其住所内提供生活起居、卫生护理、康复辅助、环境清洁、助餐、助浴、助行等生活照料服务以及紧急救援等其他支持性服务；（2）社区照护服务，依托社区养老服务设施或者场所，为老年人提供的日间照料、短期托养、助餐、康复辅助器具租赁等服务；（3）机构照护服务，养老机构为入住老年人提供的全日集中住宿和照料护理服务。

依据《社区居家养老服务规范实施细则（试行）》（沪民老工发〔2015〕4号），服务项目具体如下:

表2 服务项目

序号	十助	序号	服务项目	服务内容	服务要求
1	生活护理	1	个人卫生护理	洗发、梳头、口腔清洁、洗脸、剃胡须、修剪指甲、洗手洗脚、沐浴等护理项目作业	洗漱等个人卫生应协助到位,容貌整洁、衣着适度、指（趾）甲整洁、无异味；饮食、如厕等应协助到位；定期翻晒、更换床上用品，保持床铺清洁、平整；用于生活护理的个人用具应保持清洁。
		2	生活起居护理	协助进食、协助排泄及如厕、协助移动、更换衣物、卧位护理等护理项目	
2	助餐服务	3	集中用餐	老年人到社区助餐点集中就餐	符合国家和本市食品安全法律法规的规定；尊重老年人的饮食生活习惯；注意营养、合理配餐，每周有食谱；提前一周为用餐老人预订膳食；助餐服务点应配置符合老年人特点的无障碍设施；送餐运输工具应保持清洁卫生，餐具做到每餐消毒；助餐服务点及送餐运输工具应有统一的社区居家养老服务标识。
		4	上门送餐	由助餐点或供餐单位派遣专人使用具有统一标识的送餐运输工具将膳食送至老年人家中	

序号	十助	序号	服务项目	服务内容	服务要求
3	助浴服务	5	上门助浴	由服务人员上门协助老年人沐浴	助浴前应进行安全提示；助浴过程中应有家属或其他监护人在场；助浴过程中应注意观察老年人身体情况，如遇老年人身体不适，协助采取相应应急措施；上门助浴时应根据四季气候状况和老年人居住条件，注意防寒保暖、防暑降温及浴室内通风；外出助浴应选择有资质的公共洗浴场所或有公用沐浴设施的养老服务机构。
		6	外出助浴	选择具有相应资质的公共洗浴场所协助老年人沐浴	
4	助洁服务	7	居室整洁	服务人员上门为老年人提供居室清洁服务	保持卧室、厨房、卫生间等居室内部整洁，物具清洁；保洁用具应及时清洗，保持清洁。
		8	物具清洁	服务人员上门为老年人提供物具清洁服务	
5	洗涤服务	9	集中送洗	选择具有资质的专业洗涤机构为老年人提供衣物等物品清洗	洗涤前应检查被洗衣物的性状并告知老年人或家属；集中送洗应选择有资质的洗衣机构或有洗涤设施的养老服务机构；集中送洗送取衣物时，应做到标识清楚、核对准确、按时送还；上门洗涤应分类洗涤衣物并做到洗净、晾晒；贵重衣物不在本洗涤服务范围之内。
		10	上门洗涤	服务人员上门为老年人清洗衣物	
6	助行服务	11	陪同散步	由服务人员陪同老年人在住宅附近周边区域户外散步	助行服务一般在老年人住宅小区及周边区域内；助行服务应注意途中安全；使用助行器具时应按助行器具的使用说明进行操作。
		12	陪同外出	由服务人员陪同老年人就近购物、探访等	
7	代办服务	13	代购物品	由服务人员代替老年人采购日常生活用品	代办服务范围一般为日常生活事务；代办服务时应当面清点钱物、证件、单据等。
		14	代领物品	由服务人员代替老年人领取养老金、邮寄包裹等	
		15	代缴费用	由服务人员代替老年人缴纳公共事业费用	
8	康复辅助	16	群体康复	借助社区卫生和养老服务等公共服务场地设施，组织和指导3人及以上老年人群体开展肢体功能性康复训练	康复辅助应在专业人员指导下进行；康复辅助应符合老年人的生理心理特点；康复辅助过程中应注意观察老年人的身体适应情况，防止损伤；康复辅助根据需要配备相应的康复器具；群体康复一般借助社区卫生和养老服务等公共服务场地设施，指导和组织老年人开展肢体功能性康复训练。
		17	个体康复	由专业康复治疗（士）师上门为有康复需求的老年人提供被动运动、辅助运动的肢体功能性康复训练，以及保健性康复	
9	相谈服务	18	谈心交流	服务人员采取倾听、对话的方式，对老年人进行心理上的关爱，舒缓心情，排遣孤独感	相谈服务应以舒缓心情、排遣孤独为原则；预先了解老年人兴趣爱好等情况；相谈过程中应与老年人保持良性互动。
		19	读书读报	服务人员采取读书读报（网络查阅）的方式，帮助老年人了解时事、激发兴趣、促进身心健康	
10	助医服务	20	陪同就诊	由服务人员陪同老年人到医院取预约号、诊疗、取药、缴费等	陪同就诊应注意途中安全；及时向老人家属或其他监护人反馈就诊情况；代为配药的范围为诊断明确、病情稳定、治疗方案确定的常见病、慢性病；代为配药一般到老年人居住地所在区域范围内的
		21	代为配药	服务人员到医疗机构或药房为老年人代配药物	

序号	十助	序号	服务项目	服务内容	服务要求
					医疗机构；代为配药应做到当面清点钱款和药物等。

3. 补贴方式

补贴采用非现金的方式发放，由符合要求的养老服务机构等主体为补贴对象提供与补贴额度相当的养老服务，即补贴以服务形式直接兑现。具体如下:

（1）居家照护/社区照护

街镇通过政府购买服务方式确定辖区内的服务机构，服务机构拟定具体服务项目、计价形式（分为计次、计时、包月三类）及单价，经街镇审核通过后执行。街镇根据服务对象的照护等级和经济状况核定其月度补贴额度（标准详见下表），服务对象在额度内自主选择服务，由服务机构按要求提供，并以养老服务平台手机 APP 终端签到签退形成服务工时台账作为结算依据(静安区部分服务项目通过商户终端 POS 机刷卡确认)，由街镇按合同约定结算费用。

（2）机构照护

街镇根据补贴对象与养老机构（本市和长三角区域内符合条件的养老机构）签订的服务合同，将机构信息录入养老服务平台。补贴对象在养老机构内发生的服务费用由养老机构记账，并以开具发票作为结算依据，按月支付补贴资金。

表 3 补贴额度标准（单位：元/人月）

对象	适用标准文件	经济状况 照护等级	低保 （含特困）	低保边缘		低平均	
				一般	无子女或年满 90 周岁	一般	无子女或年满 90 周岁
一般对象	《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》（沪民规〔2024〕1号）【2024.02.01-2029.01.31】	照护一级	居家/社区/机构 1110	居家/社区/机构 888	居家/社区/机构 1110	居家/社区/机构 555	居家/社区/机构 777
		照护二级至四级	居家/社区/机构 1036	居家/社区/机构 740		/	
		照护五级至六级	居家/社区/机构 740	居家/社区/机构 444		/	
支内回沪对象	《关于本市长期护理保险试点区养老服务补贴政策相关事项的通知》（沪民老工发〔2017〕6号）、《关于进一步调整本市养老服务补贴政策的通知》（沪民规〔2018〕1号）、《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	居家/社区/机构 750	居家/社区/机构 600	居家/社区/机构 750	居家/社区/机构 375	居家/社区/机构 525
		照护二级至三级	居家/社区/机构 1000	居家/社区/机构 800	居家/社区/机构 1000	居家/社区/机构 500	居家/社区/机构 700
		照护四级至六级	居家/社区/机构 1250	居家/社区/机构 1000	居家/社区/机构 1250	居家/社区/机构 625	居家/社区/机构 875
老老人	《关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知》（沪民福发〔2009〕26号）、《关于本市长期护理保险试点区养老服务补贴政策相关事项的通知》（沪民老工发〔2017〕6号）	/	“维持原补贴额度不变”，每人每月一般最高不超过 250 元。				

注：低保边缘补贴标准按低保对象标准的 80%计、低平均补贴标准按低保对象标准的 50%计。同时，一般对象中照护一级的低保边缘、低平均对象，以及支内回沪对象中的各级低保边缘、低平均对象，若无子女或年满 90 周岁，再增加低保对象标准的 20%。

4. 业务流程

养老服务补贴全年受理、全系统化操作，现行政策主要涉及申请受理-审核确认-服务机构选择-服务实施-结算支付-资格复核-跟踪管理 7 个环节，具体如下：

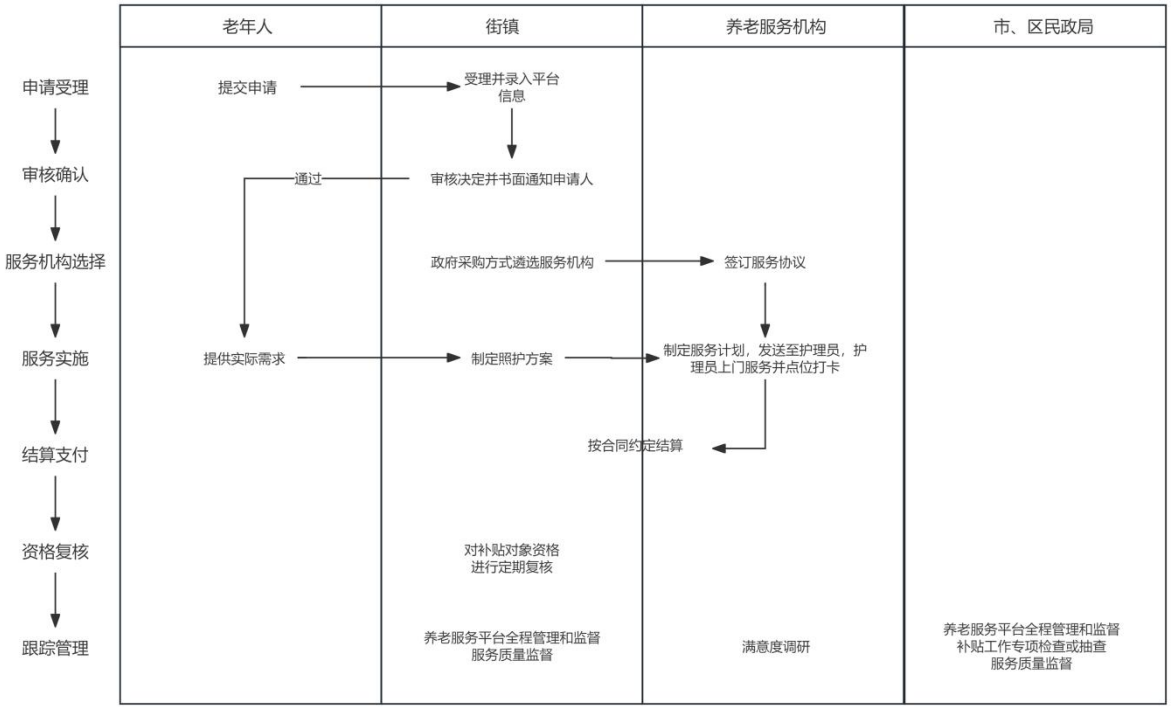

图 1 项目实施流程图

（1）申请受理

符合申请条件的老年人或其委托代理人向就近街镇社区事务受理服务中心或“一网通办”平台提交申请，街镇负责及时受

理并录入信息至“上海市社区事务受理信息系统”和“上海市养老公共服务管理平台”（以下简称“养老服务平台”）同步获取。

（2）审核确认

申请人户籍所在街镇在获取经济状况最终结果和老年照护统一需求评估结果后的2个工作日内作出审核决定并书面通知申请人。其中:

在照护等级评估方面，由上海市医保部门委托定点评估机构对申请人失能状况和照护需求进行统一需求评估，将数据上传至上海市大数据中心，评估结果数据共享获取，获取频次为每天一次;

经济状况认定方面，除民政救助条线已认定的低保、低保边缘、特困3类对象外，户籍街镇在受理申请后2个工作日内委托居民经济状况核对机构对申请人进行经济状况核对，核对机构应当在接受委托之日起15个工作日内完成核对并出具核对报告。

（3）服务机构选择

街镇通过政府采购等规范化手段选择服务质量好、价格合理、管理规范的养老服务机构并签订服务协议。其中:

养老服务机构要求依法登记并在民政部门备案、具备相应的服务能力、配备相应比例的持证养老护理员，以及其他提供居家和社区养老服务项目的服务机构;

服务协议要求明确服务项目、服务价格、服务形式、服务监管、权利义务、违约责任等内容。

（4）服务实施

服务提供街镇在作出审核决定后2个工作日内主动与申请人联系，结合补贴对象的实际需求和意愿，制定相应的综合照护方案（明确服务形式、服务项目、服务时长、服务机构等）。街镇将照护方案派发给服务机构，由服务机构对接服务对象制定相应的服务计划（明确服务时间、服务人员、服务事项、服务要求等内容），并按计划提供服务。

服务期间涉及变更服务地、服务机构或照护方案的，补贴对象或者其委托代理人应当在每月20日前向当前服务提供的街镇提出申请，次月起生效；变更服务计划的，补贴对象或者其委托代理人应当提前1个工作日向服务机构提出申请，经双方确认后生效；补贴对象因自身原因暂时不能享受服务的，可向服务提供街镇申请服务暂停。

（5）结算支付

养老服务补贴自审核确认的次月起享受，实行当月结算（养老服务平台自动形成结算报表），当月未使用的补贴额度于月末自动清零，不予追溯。

（6）资格复核

街镇对补贴对象资格进行定期复核，具体如下表所示。补贴对象复核后仍符合补贴条件的，继续给予补贴；对其中照护等级或经济状况发生变化的，及时调整补贴标准，下月执行；对不再符合补贴条件的，但配合工作的，并设定3个月的过渡期，在过

渡期内继续享受原待遇；不配合工作、死亡的，原则上次月停止享受。

表 4 对象复核内容与频次

序号	复核内容	复核频次	数据来源
1	照护等级	评估结果有效期最长为 2 年（统一需求评估结论有效期届满前 60 日内，补贴对象重新申请评估）	医保部门
2	经济状况	经民政救助条线认定的困难人员，每季度一次；其他对象，每年一次	民政部门救助条线、居民经济状况核对机构
3	户籍注销等人口信息变动情况	每月一次	公安部门

（7）跟踪管理

针对补贴工作开展，由市、区民政局每年定期开展专项检查或抽查；针对服务质量监督，由区民政局、街镇、服务机构通过实地察看、电话回访等方式进行满意度调查。市、区民政局、街镇应通过上海市养老服务公共管理平台进行全程管理和监督。

5. 相关配套政策要求

（1）市级配套政策（措施）

除上述关于照护等级评估、经济状况认定、服务项目及补贴标准等文件外，市级层面另有配套文件如下:

①2024 年 10 月，上海市民政局发布《关于印发〈关于进一步推进养老服务机构综合责任保险的实施意见〉的通知》（沪民规〔2024〕20 号），健全养老服务风险分担机制，规定了对符合条件、自愿参保的养老服务机构采取统一投保流程、统一保险合同、统一基准费率、统一赔付标准，发挥责任保险在养老服务机

构化解矛盾纠纷中的积极作用，维护老年人合法权益，促进养老服务高质量发展。

②2025 年 11 月，长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会连同上海市、江苏省、浙江省民政、财政部门联合发布《关于印发〈长三角生态绿色一体化发展示范区养老服务补贴异地结算试点实施方案〉的通知》（示范区执委会发〔2025〕58 号），适用于示范区两区一县（上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县）养老服务补贴制度的衔接，针对符合条件的补贴对象，享受户籍所在地区养老服务补贴与居住地养老服务机构异地结算。文件主要对补贴对象与条件、异地服务申请、服务机构与服务规范、动态监督管理等事项作细化说明。

（2）区级配套政策（措施）

目前全市范围内共有黄浦区、静安区、徐汇区、长宁区、浦东新区、松江区、青浦区 7 个区制定了配套政策，其余 9 个区未制定。区级政策在市级基础上，主要是针对补贴对象、补贴标准做扩展补充，由区级财政资金承担，分别为：①对象叠加，包含 90 周岁以上老人、无子女老人、重点优抚对象（烈士遗属、因公牺牲军人遗属、失踪军人遗属、伤残军人）等对象；②标准叠加，存在补充长护险个人自付部分、叠加养老服务补贴额度、实物补贴等形式。各区配套政策情况具体如下:

表 5 区级配套政策情况

区级政策文件	黄浦区	静安区	徐汇区	长宁区	浦东新区	松江区	青浦区
	《关于进一步推进黄浦区居家养老服务事业发展的实施意见》（黄民〔2012〕8 号）	《关于调整本区养老服务补贴政策的通知》（静民发〔2024〕6 号）	《关于调整养老服务补贴标准的通知》（徐民发〔2024〕6 号）	《关于调整养老服务补贴标准的通知》（长民〔2024〕4 号）	《关于印发〈浦东新区“十四五”养老服务发展财政扶持意见〉的通知》（浦民规〔2021〕3 号）	《关于松江区开展长期护理保险试点进一步调整养老服务补贴政策的通知》（沪松民〔2018〕24 号）	《关于调整本区养老服务补贴标准的通知》（青民规〔2024〕12 号）
补贴对象	1.90 周岁及以上、独居或纯老家庭中，本人月养老金低于全市城镇企业月平均养老金的，照料等级经评估为轻度、中度、重度老年人 2.60 周岁及以上的重点优抚对象（烈士遗属、因公牺牲军人遗属、失踪军人遗属、伤残军人），照料等级经评估为轻度及以上者	1.无子女老人，0-6 级 2.90 周岁及以上老人，4–6 级	1.照护一级至六级、月养老金低于 800 元/人调整到月养老金低于 1200 元/人的原存量区级扩大低收入对象 2.照护一级、月收入高于低收入标准、低于上年度城镇企业月平均养老金的 75-79 周岁老人 3.2018 年存量养老服务补贴对象转入长护险服务后，享受区级服务时间补差的对象	长宁区户籍且实际居住在本区、未享受市级养老服务补贴、未纳入长期护理保险保障范围的 90 周岁及以上老年人	1.90 周岁及以上低收入老人、月收入低于全市城镇企业月平均养老金的老人 2.月收入低于全市城镇企业月平均养老金、不享受/不足长护险 20 个服务单位的老人 3.入住保基本机构、评估三级及以上的低保/低收入老人 4.90 周岁及以上高龄老人 5.低保/低收入/特困独居、纯老家庭，80 周岁及以上独居、纯老家庭（应急呼叫补贴）	经过老年照护统一需求评估，照护等级未纳入长期护理保险待遇，又不符合享受市级养老服务补贴政策条件，且年满 90 周岁及以上本区户籍的居家老年人	1.享受国家定期抚恤补助优抚对象中的孤老 2.1-4 级残疾军人 3.市级及以上劳模

区级政策文件	黄浦区	静安区	徐汇区	长宁区	浦东新区	松江区	青浦区
	《关于进一步推进黄浦区居家养老服务事业发展的实施意见》（黄民〔2012〕8号）	**《关于调整本区养老服务补贴政策的通知》（静民发〔2024〕6号）**	**《关于调整养老服务补贴标准的通知》（徐民发〔2024〕6号）**	**《关于调整养老服务补贴标准的通知》（长民〔2024〕4号）**	**《关于印发〈浦东新区“十四五”养老服务发展财政扶持意见〉的通知》（浦民规〔2021〕3号）**	**《关于松江区开展长期护理保险试点进一步调整养老服务补贴政策的通知》（沪松民〔2018〕24号）**	**《关于调整本区养老服务补贴标准的通知》（青民规〔2024〕12号）**
补贴标准	1.在市级补贴标准基础上，增加每人50元/月服务补贴 2.人均200元/月	1.0级：300元、1级：960元、2–4级：896元、5–6级：640元。 2.每月300元	区级补贴对象按市级标准执行	每人每月补贴16小时养老服务	1.按市级低保老人标准全额补差 2.每人每月20个服务单位补差 3.评估三级及以上、入住保基本机构的低保/低收入老人抵充后差额最高1500元/月；外环内老人入住外环外保基本机构南汇新城等：800元/月、祝桥等：600元/月、康桥等：400元/月 4.牛奶实物补贴（区财政全额承担） 5.①低保/低收入老人个人负担部分全额补贴；评估机构40元/人次补贴；②特定独居/纯老家庭老人设备费、信息服务费、通信费全额承担	每人每月100元项目化养老服务补贴	1.照护一级：①低收入，补足至1110；②90周岁以上低收入，补足至1110；③优抚孤老/1-4级残疾军人/市级劳模1110 2.照护二级-四级：①低收入，补足至1036；②90岁低收入1036；③优抚孤老/1-4级残疾军人/市级劳模1036 3.照护五级-六级：①低收入，补足至740；②90岁低收入740；③优抚孤老/1-4级残疾军人/市级劳模740

注：以上内容按文件表述摘取，其中“低收入”即为本方案“低保边缘”对象。

（三）政策变化（修订）情况

政策自 2001 年设立以来，经历了多次修订的演变过程，截至 2025 年，共涉及 24 个文件。历年政策梳理汇总如下（详见表 6）：

表 6：历年政策一览表

序号	文件依据	说明
1	**沪民事发〔2001〕23 号**《关于全面开展居家养老服务的意见》	上海市在全国率先开展居家养老服务试点后，推动居家养老服务由试点走向全面推开的关键政策文件，指出上海的机构养老情况远远不能满足全市老年人多方面的养老需求，需大力发展居家养老服务体系，补贴对象包含经济困难老人、特殊贡献老人、高龄老人 3 类。
2	**沪民福发〔2001〕26 号**	以上文件的配套文件，规定居家养老服务补贴经费按照市、区县、街道（乡镇）1:1:1 的比例配备。
3	**沪民福发〔2003〕28 号**《关于进一步规范居家养老服务补贴经费管理和使用的通知》	调整性文件，核心变化包括：一是将资金配套比例从原来的市、区县、街道（乡镇）1:1:1 调整为市、区（县）1:1 比例配备；二是对资金结算方法进行了规范，建立了先行支付、按季度或半年度统一结算的机制，缓解因发展不平衡导致部分街道（乡镇）配套资金的财力困难，是上海居家养老服务补贴体系规范化建设的重要一环。
4	**沪民福发〔2003〕58 号**《关于进一步深化居家养老服务试点工作的通知》	文件明确了居家养老服务内容包括：上门提供日常生活照料、护理、精神慰藉，以及提供日托服务（日常综合照料），并且在上海率先通过“居家养老服务券”实现政府购买服务；构建三级管理体系，确立了市、区、街道三级居家养老服务中心的管理架构，实现了政府职能与具体服务执行的分离，为后续政策发展奠定了组织基础；与“万人就业项目”联动，将养老服务与促进就业相结合，为政策后续发展开辟了新的支撑渠道。
5	**沪民福发〔2004〕6 号**《关于进一步推进深化居家养老服务工作的通知》	将 2003 年底的试点经验全面推向了全市，标志着上海居家养老服务补贴制度从试点走向全面实施；将养老服务业与“万人就业项目”紧密结合，创造了大量就业岗位。
6	**沪民福发〔2004〕7 号**《关于本市实施社区助老服务项目的试行办法》	对特殊贡献老人补充了社区助老服务补贴办法；首创“服务社”基层组织形式，在各街道组建“社区助老服务社”作为非正规就业劳动组织；统一了招聘培训流程、服务内容标准（上门服务或日托服务）、费用开支及社会保险标准；除财政补助外，首次引入市、区（县）两级福利彩票公益金资金渠道。
7	**沪民福发〔2005〕15 号**《关于进一步完善〈关于本市实施社区助老服务项目试行办法〉的通知》	将原先按身份类别（百岁老人、特殊贡献老人、困难老人、80 岁以上老人）划分的补贴方式，改为按年龄与收入状况相结合的阶梯式补贴标准；调整社区助老服务补贴经费渠道，市、区县福利彩票公益金各出资 1000 万元，其余资金由市、区县两级财政按 1:1 比例匹配；市、区县居家养老服务指导中心的评估费等相关工作经费，按照“事权与财权相统一”的原则，列入各级财政预算。对行政区域内符合补贴标准的对象多、管

序号	文件依据	说明
		理工作量重且区县财政困难的，市财政将按转移支付的规定酌情予以补助。
8	**沪府办〔2005〕42号** 《关于全面落实2005年市政府养老服务实事项目进一步推进本市养老服务工作的意见》	文件在继续执行此前政策的基础上，推出了18条政策措施，涵盖养老服务设施建设与管理、财力支持、日常运作、劳动就业、医疗政策五个方面。
9	**沪民福发〔2005〕32号** 《关于明确“沪府办发〔2005〕42号”和“沪民福发〔2005〕15号”文中有关事项的通知》	对“沪府办发〔2005〕42号”和“沪民福发〔2005〕15号文中补贴对象的分类归档执行口径作出说明。原则上对原来享受的补贴标准维持不变。
10	**沪民福发〔2006〕18号** 《关于进一步促进本市养老服务事业发展的意见》	首次提出了“十一五”期间养老服务的量化发展目标（到2010年社区居家养老服务人数达到25万人、养老床位10万张）；推动补贴理念从分年龄段向需求优先的根本性转变，确立了按照料等级分档补贴的基本框架（中度300元/月、重度400元/月）；构建了涵盖设施建设、补贴标准、人员待遇、医保结算、区域统筹等领域的综合政策体系。
11	**沪民福发〔2008〕5号** 《关于全面落实2008年市政府养老服务实事项目进一步推进本市养老服务工作的意见》	将养老服务补贴标准一次性提高至300元/月；将高龄、独居纯老家庭中低于企业月平均养老金的老人纳入半额补贴范围；将助餐服务正式纳入养老服务政策体系，为此后社区老年人助餐服务体系的建立奠定了基础；明确基层居家养老服务组织的人员配置标准，健全了组织保障；在全市全面推行养老机构意外责任险，完善了风险防控机制。
12	**沪民福发〔2009〕26号** 《关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知》	建立了全市统一的评估标准体系，引入首次评估、持续评估、复检评估三种评估类型，使服务补贴发放有了科学依据；确立了按“轻度/中度/重度”照料等级分档、按服务对象类别区别补贴标准的补贴体系，核心对象轻/中/重度分别可获300/400/500元/月；规范了服务券制度，明确补贴发放形式和使用范围；实现了服务补贴可带入养老机构的制度化衔接；通过“老老人”分类处理保障了新旧政策的平稳过渡。
13	**沪民老工发〔2014〕7号** 《关于调整本市社区居家养老服务相关政策的通知》	将补贴计算方式从固定金额分档调整为“服务量×服务单价”的计价模式；各照护等级补贴总额较2009年分别提高50%—100%；将福彩公益金投入从各1000万元提高至6000万元;将评估经费纳入区县财政保障，明确了首次评估和持续评估的出资渠道
14	**沪民老工发〔2014〕9号** 《关于调整本市社区居家养老服务相关政策实施意见》	沪民老工发〔2014〕7号的配套文件，明确了补贴调整的对象范围，区分三类人群并分类施策，实现了新旧政策在操作层面的分层衔接；细化了服务安排，中度及以上照护等级老年人的服务补贴可带入养老机构抵扣护理费，并在操作层面明确了重度老人需由具备初级以上养老护理等级证书的服务人员提供上门服务的保障条件；规范了补贴资金使用，明确服务券的禁止使用范围；系统构建了评估工作的执行体系，确立了评估经费标准、出资渠道、评估员资质及专业规范、第三方评估机制等流程；通过制定区级实施细则、加强人员培训考核、严格服务管理等措施，

序号	文件依据	说明
		为 7 号文件的落地执行提供了完整的制度保障。
15	**沪府发〔2014〕28 号** 《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》	从全市层面进行了养老服务领域的系统性设计，将总体目标分解为五个方面 50 项重点任务，形成了完整的行动路线图；确立了“五位一体”的社会养老服务体系框架，为此后各项养老服务政策的制定提供了统一的制度框架；明确了市场、政府、家庭三大主体的角色定位，推动政府职能转型，标志着养老服务供给模式从政府单一主导向政府、市场、社会多元共治的转变；建立养老服务设施规划的刚性约束机制，第一次编制养老服务设施布局专项规划；全面实施老年照护统一需求评估，整合此前各阶段的评估制度形成统一框架，推动了养老服务资源的精准配置。
16	**沪府办〔2015〕124 号** 《关于完善本市养老基本公共服务的若干意见》和《关于鼓励社会力量参与本市养老服务体系建设的若干意见》的通知	界定了养老基本公共服务的保障对象（经统一需求评估达到相应等级或符合优待优抚政策的户籍老年人），建立了“先评估、后享受”的准入机制，并与 2014 年 28 号文件的“五位一体”框架形成直接政策衔接；引入“合格供应商”制度和“补需方”机制，推动养老服务供给模式市场化转型；构建了涵盖 PPP 模式、贷款机制、债券融资、智慧养老、土地供应、税收优惠、费用减免等维度的社会力量参与支持体系；土地供应政策的突破性安排（5 年内不增收土地年租金）为社会资本利用存量资源转型养老机构提供了灵活空间；明确了基本公共服务领域财政补贴向居家、社区倾斜的政策导向。
17	**沪民老工发〔2015〕7 号** 《关于调整本市养老服务补贴政策有关事项的通知》	将轻度、中度照护等级的服务单价统一为 18 元/小时（原为 15 元和 17 元），减轻了中度老年人的自付负担；推出了补贴标准与最低小时工资同步联动的机制，建立了补贴标准的动态调整机制，标志着养老服务补贴制度从静态定额向动态调整的重大转变。
18	**沪府办〔2016〕104 号** 《关于全面推进老年照护统一需求评估体系建设的意见》	将民政、医保、卫生三部门原有的三套评估标准整合为一套全市统一的需求评估标准，从根源上解决了“多头评估、重复申请”的碎片化管理问题；确立了统一需求评估作为长期护理保险“守门人”的制度地位，为长护险制度建立提供了基础性支撑；建立“一次申请、一份表格、一次评估、一个结论”的运行机制，显著提升了评估效率和老年人申请便利性；确立评估机构独立于服务提供方、评估结果与服务分配相互制衡的制度安排，保障评估的客观公正。
19	**沪民规〔2018〕1 号** 《关于进一步调整本市养老服务补贴政策的通知》	将补贴体系从“单一补贴”模式转型为“照护一级全额补贴+照护二级及以上补贴”的双层保障结构，使养老服务补贴明确定位为长护险的补充和托底保障；建立了以照护等级与经济困难程度两维度的精细化补贴体系，照护一级低保 750 元/月、低收入 600 元/月、高龄低收入 375 元/月，照护二至四级低保 700 元/月、低收入 500 元/月，照护五至六级低保 500 元/月、低收入 300 元/月；将“年满 80 周岁且本人月收入低于上年度城镇企业月平均养老金的老年人”首次作为高龄低收入群体纳入专项保障范围；明确了服务券（卡）形式、人户分离管理、机构入住补贴减半等配套措施。
20	**沪民规〔2019〕2 号**	将沪民规〔2018〕1 号文件补贴标准进行结构性上调，以保持补贴水平

序号	文件依据	说明
	《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》	与社会经济发展相适应，并确保困难群体待遇不因长护险的实施而降低。
21	**沪民规〔2021〕7号** 《上海市养老服务补贴管理办法（试行）》	该办法对2004年以来的养老服务补贴各类政策规定进行了系统整合，将此前分散在多个文件中的补贴对象范围、申请审核程序、服务供给保障等内容统一纳入一份综合性管理办法中，填补了长期以来自成体系但缺少制度性、整体性文件的政策空白。
22	**沪民规〔2023〕8号** 《上海市养老服务补贴管理办法》	从试行走向正式化，通过审批权从区级下放至街镇等举措，进一步提升了制度的规范性、可操作性和便利性；清晰界定了养老服务补贴与长护险的保障边界，构建起更完善的上海老年照护保障体系。
23	**沪民规〔2024〕1号** 《关于调整本市养老服务补贴标准的通知》	在沪民规〔2019〕2号文基础上进一步提高补贴标准，各档补贴标准上浮15.6%。
24	**沪民规〔2024〕17号** 《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》	沪民规〔2023〕8号文的修订版本，规范了专有名词，将“低收入困难家庭”统一调整为“最低生活保障边缘家庭”；明确要求通过政府采购等规范化手段选择服务机构；优化职责分工，审核权限由区民政局下放至老年人户籍所在地的街镇。

近5年，共发布了3轮管理办法，分别为：《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法（试行）〉的通知》（沪民规〔2021〕7号）、《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2023〕8号）、《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2024〕17号）。

3轮政策关于补贴对象、范围等核心内容均未作调整，政策变动集中于两个方面：一是审核权限下放，依据修订后的《上海市养老服务条例》，将补贴对象资格的审核确认权限，由区民政局下放至老年人户籍所在地的街镇；二是管理机制优化，围绕资金使用规范、服务机构遴选、服务质量监管等环节，持续推进补贴管理的精细化。

具体如下：

1. 沪民规〔2023〕8号相较于沪民规〔2021〕7号

（1）资金管理优化。体现在：①资金保障，进一步明确转移支付资金下拨的具体流程，包括预算方案上报、审定和转移支付资金分解下达等；②不予结算的情形，增加“用于购买生活物资”1 项；③资金管理，进一步明确资金管理的审计监察要求、绩效考核与内控机制等。

（2）业务管理优化。体现在：①工作保障，删除街镇可通过“政府购买服务”进行补贴管理工作保障的表述，鼓励街镇通过落实社工等人员岗位履行补贴管理责任；②定期复核，增加服务对象资格复核工作的责任单位，由街镇初审、区民政局审定。

（3）服务要求提质。体现在：①服务实施，增加“提供的服务应当符合国家或本市制定的各类居家、社区和机构养老服务规范要求”的表述；②服务机构处理责任，列示服务机构的不规范行为以及结果处理要求。

2. 沪民规〔2024〕17 号相较于沪民规〔2023〕8 号

（1）职责分工调整，一是区民政局职能优化为“指导、监管和组织实施”、不再承担“补贴对象确认”工作，二是街镇职责权限从“初审”扩展至“审核确认”。体现在：①初步审核，从街镇提出初审意见、区民政局作出审核决定意见并反馈街镇、街镇书面通知申请人 3 个步骤，优化为街镇“审核确认并书面通知申请人”；②服务实施，将街镇“收到区民政局的审核决定”修改为街镇作出审核决定；③定期复核，增加区民政局“监督”职能，删除由“区民政局委托”代发补贴各类通知书、街镇“将初步复核结果提交给区

民政局审核决定”的要求；④补贴停止，作出补贴停止决定的主体由“区民政局”修改为“乡镇人民政府、街道办事处”。

（2）业务管理优化。体现在：①服务机构的选择与确定，方式从“平等沟通、协商谈判”进一步规范为“严格按照各级财政部门要求，政府采购等规范化手段”。

（3）文件表述规范。体现在：①工作保障，根据《上海市行政规范性文件管理实施办法》规定，删除“市、区民政局养老服务补贴管理具体事务可以由市、区养老服务相关管理机构承担”；②工作保障，“承接养老服务补贴的机构”规范表述为“服务机构”；③补贴对象，“低收入困难家庭成员”规范表述为“低保边缘家庭成员”（专有名词调整，实质不变）。

（四）政策比较分析

通过查阅相关公开政策文件，评价组选取了北京市、浙江省现行同类政策《关于印发〈北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法〉的通知》（京民养老发〔2019〕160号）、《关于健全困难老年人补贴制度的通知》（浙民养〔2024〕85号），从补贴对象、补贴标准、补贴形式、资金保障4个方面，与上海市政策进行横向比较分析。

上海市：以照护等级与经济状况双重条件划定补贴对象，补贴标准按照护等级分档划定，结合低保、低保边缘、低平均等不同经济状况设定差异化金额；对部分无子女或90周岁以上的低保边缘、低平均对象额外提标20%，且照护二级及以上对象同步衔

接长护险；补贴以非现金形式按月发放，由指定服务机构提供对应养老服务，未使用额度月末清零；资金由市级财政与区级财政按 1:1 比例共同承担。整体聚焦有照护需求的困难老年群体，补贴分级精细且资金保障责任清晰。

北京市：补贴对象分为困难、失能、高龄三类，覆盖低保低收入、计划生育特殊家庭、重度失能或持相应残疾证、80 周岁及以上等不同老年群体，三类补贴符合条件可叠加享受；补贴标准按群体类型细分档位；护理补贴与长护险衔接可补充个人自付部分；补贴以类似货币形式按月发放，可在合作供应商范围内自主购买商品和服务，不支持提现、不定期清零且无地域消费限制；资金由市级财政按年结算后给予定额专项转移支付支持。政策覆盖范围广、发放形式灵活且补贴叠加性强。

浙江省：补贴对象为低保、低收入相关的普通困难、生活不能自理、低保家庭三类老年人；补贴标准兼顾统一与地方灵活制定，基础标准全省统一，80 周岁以上低收入补贴、低保家庭补贴按当地标准执行，生活不能自理老人按轻中重受损程度分档，低收入对象按不低于低保补贴标准的 50%执行，且长护险待遇高于补贴标准时不重复享受；补贴以电子积分形式为主按月发放，偏远山区海岛等服务难覆盖区域经核定可发放货币，未使用额度于补贴对象死亡后结算清零，政策托底属性突出，发放形式因地制宜并严控资金重复使用。

表 7 与外省市政策对比表

政策文件	上海市	北京市	浙江省	比较分析
	《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2024〕17 号）	《关于印发〈北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法〉的通知》（京民养老发〔2019〕160 号）	《关于健全困难老年人补贴制度的通知》（浙民养〔2024〕85 号）	
补贴对象	同时满足 2 项要求：老年照护统一需求评估【一至六级】以及经济困难【低保、低收入、特困、低平均】	分 3 类：困难老年人【低保、低收入、计划生育特殊家庭等】、失能老年人【能力综合评估为重度失能或持有相应残疾证】、高龄老年人【80 周岁及以上】	分 3 类：经济困难老年人【低保、低收入】、生活不能自理的经济困难家庭老年人【轻、中、重三级受损的低保、低收入】、低保家庭老年人	上海政策对象以双重条件核定，北京与浙江按单项条件核定；覆盖范围方面，三者之中北京最广、上海居中、浙江最小（集中在低保、低保边缘）
补贴标准	分类分档 ①照护一级的困难对象：低保 1110 元/人月；低收入 888 元/人月；低平均 555 元/人月（无子女或年满 90 周岁的低收入、低平均再增加低保对象标准的 20%）； ②照护二级至四级的困难对象【同时享受长护险】：低保 1036 元/人月；低收入 740 元/人月； ③照护五级至六级的困难对象【同时享受长护险】：低保 740 元/人月；低收入 444 元/人月。	分类分档【符合条件，三者可同时享受】 ①困难老年人：低保（含领取北京市城市居民生活困境补助金的老年人）300 元/人月；低收入 200 元/人月；计划生育特殊家庭 100 元/人月； ②失能老年人【与长护险衔接，护理补贴可用于支付或补充长期护理保险个人自付部分】：经能力综合评估为重度失能的老年人，残疾等级为一级的视力、肢体、智力、精神残疾老年人，残疾等级为二级的智力、精神残疾老年人中的多重残疾老年人，600 元/人月；残疾等级为二级的视力、肢体残疾老年人，残疾等级为二级、三级的智力、	分类分档 ①经济困难老年人：低保 125 元/人月；80 周岁以上的低收入补贴标准由各县（市、区）人民政府确定； ②生活不能自理的经济困难家庭老年人【长护险参保人员，已通过基金支付了基本护理费用且待遇高于护理补贴标准的，不重复享受】：重度受损的低保 500 元/人月；中度受损的低保 250 元/人月；轻度受损的低保 125 元/人月；低收入按不低于低保补贴标准的 50%执行； ③低保家庭老年人：每月按照当地低保标准的	上海市补贴力度明显偏高。针对同类对象（经济困难且有照护需求）：一是补贴额度高，上海 444-1110 元、北京 300-900 元、浙江 125-500 元；二是上海与北京可同时享受养老

政策文件	上海市	北京市	浙江省	比较分析
	《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2024〕17号）	《关于印发〈北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法〉的通知》（京民养老发〔2019〕160号）	《关于健全困难老年人补贴制度的通知》（浙民养〔2024〕85号）	
		精神残疾老年人，400元/人月；残疾等级为一级、二级的听力、言语残疾老年人，200元/人月；③高龄老年人：80-89周岁100元/人月；90-99周岁500元/人月；100周岁及以上800元/人月。	10%计发。	服务补贴和长护险，浙江不重复享受
补贴形式	非现金形式按月发放，由符合要求的服务机构为补贴对象提供与补贴额度相当的养老服务，未使用额度月末清零。	类似货币形式按月发放，可在合作供应商范围内自行购买商品和服务，不支持提现、不定期清零、不指定在北京行政区域内限定地域消费。	电子积分形式按月发放，用于服务消费结算，偏远山区海岛等难以提供服务的地区经县级民政、财政部门商定后可以货币形式发放，未使用额度于补贴对象死亡后结算清零。	发放、结算频次一致，但补贴形式、购买内容存在差异
资金保障	市与区财政1:1比例承担	按年结算后统筹给予市级定额专项转移支付支持，其中失能老年人护理补贴每人每月为100元、高龄津贴每人每月为80-89周岁的100元、90-99岁的200元、100周岁及以上的300元	/	上海市级资金承担力度更大，北京市级资金非全范围承担且承担比例综合不超过50%

注：以上内容按文件表述摘取，其中“低收入”即为本方案“低保边缘”对象。

（五）与长期护理保险制度衔接情况

1. 照护待遇

在照护待遇方面，两项政策以原养老服务补贴的服务时长作为总时长，确保原补贴对象的待遇水平总体不降低。长护险试点制度出台前，本市户籍经济困难的失能老年人可申请享受居家养老服务；长护险试点制度出台后，将原居家养老服务时长在两项政策中合理划分，测算得到居家养老的补贴金额。同时，两个政策独立享受，互不影响。

2. 需求评估

两项政策均使用老年照护统一需求评估结果作为政策的前置性准入条件，实现“一次评估、结果共用”，评估结果通过部门间数据共享实现互通，避免重复评估，减少费用负担。在申请需求评估时，本市经济困难且有照护需求的老年人可同时申请养老服务补贴和长护险。

申请人可向就近的社区事务受理服务中心提出书面申请或通过政务服务平台在线申请，符合申请条件的，由市医保部门安排定点评估机构实施评估，定点评估机构将评估结论进行反馈。需求评估包括初次评估、期末评估、状态评估、复核和终核评估。评估费用为每次 200 元，初次评估、期末评估和状态评估费用，由长护险基金支付 80%，其余个人自负，其中低保对象的自负部分由财政全额补贴，低保边缘人群的自负部分由财政补贴 50%。由相关管理部门组织安排状态评估的，个人自负部分评估费用可

免于收取。复核评估或终核评估与原评估结论若一致，评估费由评估对象承担；若不一致，复核评估费由初次评估机构承担，终核评估费由复核评估机构承担。

二、政策实施情况

（一）资金来源及近年预算执行情况

1. 预算资金来源及拨付流程

政策资金来源于一般公共预算，由市级财政与区级财政按照1:1比例承担。资金流程涉及预拨、结算、清算3个环节，具体:

（1）预拨【市财政局-区财政局-区民政局】。市民政局提出下一年度相关转移支付的初步分配方案报送市财政局，市财政局审核通过后以转移支付方式将市级资金下达至各区财政局，由区财政局将市、区支持总额列入区民政局部门年度预算。

（2）结算【区民政局-街镇-服务机构】。区民政局将补贴资金下拨至各街镇，由街镇根据服务机构合同约定付款、服务工单以及养老机构开具发票，以实际发生服务量结算费用，并在养老服务平台中生成月度、年度统计报表。

（3）清算【市财政局-区财政局】。市财政局采用隔年清算模式，当年度预分配资金与实际结算的差额，将于后年通过轧差方式清算下拨。

2. 预算安排及支出情况

2025年，养老服务补贴政策安排市级年度预算2.38亿元，通过市对区转移支付方式实际下达2.38亿元，市级资金到位率100%。

（1）市级预算编制情况

补贴采用预拨+清算方式，每年预算由当年度预分配数、以前年度清算数2部分构成。即：①当年度预分配数，市民政局以本年度1-8月实际结算数推算全年总额【1-8月实际结算数+8月实际结算数*4】，与各区基于当年新增老年人涨幅趋势测算预算需求进行对比，若差额在10%以内，则按各区上报金额申报预分配数，由市财政局结合财力统一调配；②以前年度清算数，采用隔年清算方式,按前年各区实际使用额与当年预分配数进行清算。各区分配情况如下:

表8 2025年市级预算编制汇总表（单位：万元）

序号	服务区	2025年度预分配数 ①	2023年待清算数 ②	2025年度预算 ③=①+②	区域划分
1	黄浦区	220.50	-47.00	173.50	**中心城区:** 预算总额 623.20万元 占比2.62%
2	静安区	135.00	-42.00	93.00	
3	徐汇区	60.30	-21.00	39.30	
4	长宁区	40.50	-12.00	28.50	
5	普陀区	216.00	-102.00	114.00	
6	虹口区	70.20	-17.00	53.20	
7	杨浦区	155.70	-34.00	121.70	
8	浦东新区	8,100.00	-625.00	7,475.00	**涉农区:** 预算总额 23,141.20万元 占比97.38%
9	宝山区	945.00	-407.00	538.00	
10	闵行区	1,980.00	-839.00	1,141.00	
11	嘉定区	259.20	-52.00	207.20	
12	金山区	3,632.40	333.00	3,965.40	
13	松江区	2,901.60	624.00	3,525.60	
14	青浦区	2,730.60	-582.00	2,148.60	
15	奉贤区	922.50	-26.00	896.50	

序号	服务区	2025 年度预分配数 ①	2023 年待清算数 ②	2025 年度预算 ③=①+②	区域划分
16	崇明区	4,401.90	-1,158.00	3,243.90	
合计		**26,771.40**	**-3,007.00**	**23,764.40**	**100.00%**

（2）市级资金使用情况

2025 年，市级政策落实补贴金额共 5.74 亿元，其中由市级财政承担部分为 2.87 亿元，与年初预分配资金 2.68 亿元存在 0.19 亿元差额，预计于 2027 年进行清算。

表 9 2025 年市级资金使用汇总表（单位：万元）

序号	服务区	年度预分配数①	年度结算②	待清算③=②-①
1	黄浦区	220.50	73.89	146.61
2	静安区	135.00	134.12	0.88
3	徐汇区	60.30	63.32	-3.02
4	长宁区	40.50	41.33	-0.83
5	普陀区	216.00	139.84	76.16
6	虹口区	70.20	76.31	-6.11
7	杨浦区	155.70	130.52	25.18
8	浦东新区	8,100.00	8,643.91	-543.91
9	宝山区	945.00	1,030.24	-85.24
10	闵行区	1,980.00	1,837.37	142.63
11	嘉定区	259.20	289.20	-30.00
12	金山区	3,632.40	3,573.95	58.45
13	松江区	2,901.60	2,780.77	120.83
14	青浦区	2,730.60	3,420.56	-689.96
15	奉贤区	922.50	1,336.90	-414.40
16	崇明区	4,401.90	5,135.85	-733.95
合计		**26,771.40**	**28,708.08**	**-1,936.68**

（3）市级资金纵向变动

近三年，预分配数、预算及结算均呈现较大波动。

预分配数先降后升：2024 年较 2023 年下降 15.59%，主要因 2023 年服务对象人数较 2022 年缩减，导致下一年度预期规模调减；2025 年较 2024 年增长 30.88%，原因在于服务人次预期上升及 2024 年补贴标准提高。

预算先降后升：2024 年预算较 2023 年下降 32.50%、2025 年预算较 2024 年增长 85.37%，与预分配数同步变动，但变动幅度均大于当年预分配数的变动幅度，主要因以前年度待清算数为负，持续扣减往年结余。

结算连续三年增长：2024 年较 2023 年增长 24.55%、2025 年较 2024 年增长 8.61%，主要受服务对象数连年增长及 2024 年补贴标准提高影响。

表 10 近三年市级资金情况汇总（单位：万元）

2023 年	**2023 年度预分配数①**	**2021 年待清算数②**	**2023 年度预算③=①+②**	**2023 年度结算④**
	24,232.00	-5,239.00	18,993.00	21,222.18
2024 年	**2024 年度预分配数①**	**2022 年待清算数②**	**2024 年度预算③=①+②**	**2024 年度结算④**
	20,454.45	-7,634.25	12,820.20	26,432.77
2025 年	**2025 年度预分配数①**	**2023 年待清算数②**	**2025 年度预算③=①+②**	**2025 年度结算④**
	26,771.40	-3,007.00	23,764.40	28,708.08
合计	**71,457.85**	**-15,880.25**	**55,577.60**	**76,363.04**

（4）政策资金整体支出结构情况

近三年政策整体资金投入 15.27 亿元，年均 5.09 亿元，呈逐年上升趋势，年均增长率 16.58%。其中，一般对象资金金额占绝

对主导（占比 99%以上）且连年增长；支内回沪对象与老老人两类资金合计占比不足 1%且持续萎缩。

表 11 政策资金整体支出结构（单位：万元）

服务对象分类	2023 年		2024 年		2025 年	
	金额	占比	金额	占比	金额	占比
一般对象	42,129.15	99.26%	52,598.94	99.50%	57,218.92	99.66%
支内回沪对象	238.22	0.56%	206.86	0.39%	145.36	0.25%
老老人	76.99	0.18%	59.75	0.11%	51.88	0.09%
汇总	**42,444.36**	**100.00%**	**52,865.55**	**100.00%**	**57,416.16**	**100.00%**

其中，对一般对象资金额进一步拆解，支出结构如下：

①照护方式：以居家/社区为主，机构占比逐年上升。居家/社区照护支出金额增长 31.92%，但占比从 96.41%下降至 93.65%；机构照护支出金额 2025 年相对 2023 年增长 140.50%，占比从 3.59%升至 6.35%，反映出政策提标后对机构照护的倾斜力度加大。

②照护等级：以中低等级为主，支出结构分布稳定，近三年占比保持照护一级约 55%、照护二级至四级约 40%、照护五级至六级约 4%的格局。其中，2025 年相对 2023 年照护一级支出金额增长 36.33%，照护二级至四级增长 36.72%，照护五级至六级支出增长 20.20%。支出高度集中于照护一级至四级，五至六级占比最小且 2025 年有所下降，符合补贴标准随照护等级升高而降低的关系。

③经济状况：整体呈现“低保边缘＞低平均＞低保（含特困）”的格局，且低平均支出份额显著扩大。其中，低保（含特困）支

出金额三年基本持平，但占比从5.85%持续下降至4.28%；低保边缘支出金额2025年相对2023年增长29.95%，占比从80.83%降至77.33%；低平均支出金额2025年相对2023年增长87.38%，占比同步从13.33%升至18.38%。支出金额的增长受2024年补贴标准提高和补贴对象人数增加的双重影响。此外，低平均对象的支出增速和占比提升较快，而低保和低保边缘对象占比均有所下降，反映出政策覆盖面正逐步向更广泛的经济困难群体扩展，与政策的托底性质有所偏离。

表12 一般对象资金支出结构（单位：万元）

内容		2023年		2024年		2025年	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比
照护方式	居家/社区	40,617.74	96.41%	49,451.44	94.02%	53,583.99	93.65%
	机构	1,511.40	3.59%	3,147.49	5.98%	3,634.93	6.35%
照护等级	照护一级	23,505.45	55.79%	28,697.20	54.56%	32,045.48	56.01%
	照护二级至四级	16,873.95	40.05%	21,598.26	41.06%	23,070.23	40.32%
	照护五级至六级	1,749.74	4.15%	2,303.48	4.38%	2,103.20	3.68%
经济状况	低保（含特困）	2,463.57	5.85%	2,651.08	5.04%	2,451.10	4.28%
	低保边缘	34,051.85	80.83%	41,796.62	79.46%	44,248.83	77.33%
	低平均	5,613.72	13.33%	8,151.24	15.50%	10,518.98	18.38%

（二）政策相关方组织架构情况

市民政局：负责市级政策的制定、指导、监督。具体由其下属事业单位市养老中心具体实施，如业务指导、监督检查等。

区民政局：负责辖区内补贴工作开展的指导、监督和组织实施，包括市级政策的落实以及区级政策的制定与执行。

市财政局：负责市级资金年度预算审核、市对区转移支付及

有关监督管理工作。

区财政局：负责区级资金年度预算审核、市区资金拨付及有关监督管理工作。

街镇：负责补贴的受理、审核确认、服务机构遴选、照护方案制定和相关管理工作。

服务机构/养老机构：负责按照合同约定、照护计划等要求提供居家照护、社区照护与机构照护服务。

（三）政策管理和主要业务流程情况

市养老中心于2025年11-12月开展了全市养老服务补贴机构居家服务质量监测工作，监测对象覆盖全市街镇，共抽取168个机构，监测服务期间为2024年7月至2025年7月。通过系统信息比对、实地调研、入户督导等方式获取数据并进行打分评价，评价体系涵盖7个维度、18个板块，具体：①基本情况（机构资质与信用、落实监管）；②服务实施（服务内容、服务流程、系统使用与管理、养老护理员）；③服务保障（对象档案管理、信息公开）；④服务队伍（培训管理、养老护理员、日常管理）；⑤服务督导（入户督导）；⑥服务评估（服务质量与改进、服务监督、服务对象满意度、投诉管理）；⑦社会影响（机构荣誉、社会责任）。

监测结果显示：全市综合平均分为87.6分，其中有7个区高于全市平均分（中心城区2个、涉农区5个），得分最高为松江区（93.41分）、最低为嘉定区（80.50分）；服务对象满意度全

市平均得分率为82.96%，其中有8个区高于全市平均得分率（中心城区2个、涉农区6个），得分率最高为崇明区（86.86%）、最低为徐汇区（76.05%）。

经异议申诉处理、监测结果核对后，形成市级监测报告，并向各区反馈所辖机构服务问题清单，指导各区根据监测结果展开专项整治。存在问题主要在服务机构的档案与信息管理、人员考核、服务人员队伍建设3个方面：①档案与信息管理方面，档案材料不完整，台账登记不规范；机构信息动态更新不及时、公开不充分。②人员考核方面，考核制度及细则不完善，未覆盖所有岗位；考核记录缺乏扣分原因，无问题分析及整改跟踪，存在“重复扣分、无整改”情况。③服务人员队伍建设方面，28家机构护理员平均服务时长偏高，存在机构人力成本压缩、护理员年龄结构老化、人员招聘困难等情况，关于护理员队伍建设需进一步优化。

（四）政策实施情况和主要绩效情况

2025年，上海市养老服务补贴政策惠及8.9万名老年人（全口径统计），提供养老照护服务累计79.14万人次，涉及补贴资金共5.74亿元（不含区级扩大范围补贴）。具体如下：

1. 服务对象情况

以养老服务平台导出数据统计，2025年末实际在库服务对象共80,003名，较年初增长8.22%。其中，中心城区与涉农区服务对象占比分别为2.46%和97.54%，且中心城区呈下降趋势、涉农

区呈上升趋势，地区分布差异持续扩大。此外，受人口基数、城镇化水平及产业结构影响，各涉农区之间的服务对象数量也存在明显差异。

表 13 服务对象汇总（单位：人）

序号	服务区	年初对象数	年末对象数	变动情况		区域划分
				增减数	变动率	
1	黄浦区	200	180	-20	-10.00%	中心城区：服务对象 1,970 名，占比 2.46% 整体较上年下降 11.38%
2	静安区	456	414	-42	-9.21%	
3	徐汇区	191	181	-10	-5.24%	
4	长宁区	127	121	-6	-4.72%	
5	普陀区	636	516	-120	-18.87%	
6	虹口区	229	204	-25	-10.92%	
7	杨浦区	384	354	-30	-7.81%	
8	浦东新区	21,277	22,787	1,510	7.10%	涉农区：服务对象 78,033 名，占比 97.54% 整体较上年增长 8.82%
9	宝山区	2,856	2,731	-125	-4.38%	
10	闵行区	4,852	4,783	-69	-1.42%	
11	嘉定区	805	936	131	16.27%	
12	金山区	10,181	9,782	-399	-3.92%	
13	松江区	7,880	9,294	1,414	17.94%	
14	青浦区	7,757	9,619	1,862	24.00%	
15	奉贤区	3,308	4,256	948	28.66%	
16	崇明区	12,790	13,845	1,055	8.25%	
合计		**73,929**	**80,003**	**6,074**	**8.22%**	-

80,003 名服务对象中，包含一般对象 79,540 名，占比 99.42%；支内回沪对象 225 名，占比 0.28%；老老人 238 名，占比 0.30%。鉴于支内回沪对象与老老人占比极小，且两类群体均实行“只出不进”的存量管理原则，以下仅对一般对象做进一步分析。

表 14 一般对象分类汇总（单位：人）

分类	低保（含特困）	低保边缘	低平均	合计	占比
照护一级	973	22,345	19,171	**42,489**	**53.42%**
照护二级	434	13,799	-	**14,233**	**17.89%**
照护三级	421	10,603	-	**11,024**	**13.86%**
照护四级	306	6,356	-	**6,662**	**8.38%**
照护五级	127	3,589	-	**3,716**	**4.67%**
照护六级	77	1,339	-	**1,416**	**1.78%**
合计	**2,338**	**58,031**	**19,171**	**79,540**	**100.00%**
占比	**2.94%**	**72.96%**	**24.10%**	**100.00%**	-

①现状分布：按照护等级划分，服务对象主要集中在照护一级，且随照护等级升高、服务对象人数逐步减少，呈现典型的倒金字塔结构；按经济状况划分，服务对象主要集中在低保边缘且在各照护等级中均占主导地位，低平均仅覆盖照护一级且占比较高，而低保（含特困）对象在各等级中占比均较小。

②近三年变动情况：按照护等级划分，服务对象人数与占比均呈现低等级扩张、高等级收缩的态势，照护一级人数快速增长且占比持续扩大，二级、三级人数和占比整体保持稳定，四级、五级人数和占比明显下降，六级人数和占比微小，政策覆盖重心进一步向中低照护等级集中；按经济状况划分，服务对象呈现低保边缘占主体但持续下滑、低平均快速扩张，低保持续萎缩的格局，2023-2025 年低平均人数自 12,405 名逐步增长至 19,171 名，增长 54.54%，总体人数自 72,914 名增长至 79,540 名，增长 9.09%，低平均群体的快速增长是推动服务对象总量上升的主要因素之一。

表 15 一般对象照护等级分类三年汇总（单位：人）

照护等级	2023 年		2024 年		2025 年		人数变动	
	人数	占比	人数	占比	人数	占比	23→24	24→25
照护一级	35,129	48.18%	36,748	50.14%	42,489	53.42%	4.61%	15.62%
照护二级	13,857	19.00%	13,528	18.46%	14,233	17.89%	-2.37%	5.21%
照护三级	10,227	14.03%	10,243	13.97%	11,024	13.86%	0.16%	7.62%
照护四级	7,049	9.67%	6,961	9.50%	6,662	8.38%	-1.25%	-4.30%
照护五级	5,316	7.29%	4,538	6.19%	3,716	4.67%	-14.64%	-18.11%
照护六级	1,336	1.83%	1,279	1.74%	1,416	1.78%	-4.27%	10.71%
合计	**72,914**	**100.00%**	**73,297**	**100.00%**	**79,540**	**100.00%**	**0.53%**	**8.52%**

表 16 一般对象经济状况分类三年汇总（单位：人）

经济状况	2023 年		2024 年		2025 年		人数变动	
	人数	占比	人数	占比	人数	占比	23→24	24→25
低保（含特困）	2,983	4.09%	2,607	3.56%	2,338	2.94%	-12.60%	-10.32%
低保边缘	57,526	78.90%	55,818	76.15%	58,031	72.96%	-2.97%	3.96%
低平均	12,405	17.01%	14,872	20.29%	19,171	24.10%	19.89%	28.91%
合计	**72,914**	**100.00%**	**73,297**	**100.00%**	**79,540**	**100.00%**	**0.53%**	**8.52%**

2. 服务完成情况

全年累计服务 79.14 万人次，发放补贴 5.74 亿元。综合来看，一般对象占绝对主体（99%以上），主要分布在涉农区；支内回沪对象与老老人占比极小，相对集中在静安、浦东等少数区。

表 17 年度补贴明细（单位：人次；万元）

序号	服务区	一般对象		支内回沪对象		老老人		合计		区域划分
		服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	
1	黄浦区	1,677	140.58	105	7.10	11	0.09	1,793	147.77	**中心城区：** 全年服务 18,736 人次，占比 2.37%； 补贴金额 1,318.67 万
2	静安区	3,294	232.53	294	22.05	742	13.65	4,330	268.23	
3	徐汇区	1,500	115.69	130	7.12	284	3.84	1,914	126.65	

序号	服务区	一般对象		支内回沪对象		老老人		合计		区域划分
		服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	服务人次	补贴金额	
4	长宁区	966	75.96	70	4.56	135	2.15	1,171	82.67	元，占比 2.30%
5	普陀区	3,718	275.46	17	0.64	306	3.59	4,041	279.68	
6	虹口区	1,812	141.65	156	10.37	39	0.59	2,007	152.61	
7	杨浦区	3,272	246.88	195	13.20	13	0.97	3,480	261.05	
8	浦东新区	230,557	17,237.30	885	48.33	59	2.19	231,501	17,287.82	**涉农区:** 全年服务 772,648 人次，占比 97.31%; 补贴金额 56,097.49 万元，占比 97.70%
9	宝山区	27,555	2,036.12	225	13.22	704	11.14	28,484	2,060.47	
10	闵行区	48,876	3,667.61	70	3.81	181	3.32	49,127	3,674.74	
11	嘉定区	8,631	578.40	0	-	0	-	8,631	578.40	
12	金山区	96,495	7,147.90	0	-	0	-	96,495	7,147.90	
13	松江区	93,040	5,551.91	217	8.54	66	1.09	93,323	5,561.54	
14	青浦区	92,174	6,837.80	56	3.33	0	-	92,230	6,841.12	
15	奉贤区	39,567	2,672.01	24	1.79	0	-	39,591	2,673.81	
16	崇明区	133,112	10,261.12	24	1.31	130	9.26	133,266	10,271.70	
合计		**786,246**	**57,218.92**	**2,468**	**145.37**	**2,670**	**51.88**	**791,384**	**57,416.16**	**100.00%**

（1）服务机构

2025 年末在库服务机构共 285 家，覆盖全市 216 个街镇，平均每个街镇约有 1 至 2 家定点服务机构。

①服务机构基本情况

机构类型共 8 类：居家照护服务机构 233 家，占比 81.75%；日间照护机构 16 家，占比 5.61%；综合为老服务中心 13 家，占比 4.56%；养老机构 7 家，占比 2.46%；长者照护之家 6 家，占比 2.11%; 护理站 5 家，占比 1.75%; 工商个体户 3 家，占比 1.05%; 助餐服务点 3 家，占比 1.05%。此外，存在 1 家机构（上海福苑养老服务有限公司）在两个区的机构类型登记不一致的情况。

登记类型共 2 类：公益性 221 家，占比 77.54%；经营性 64 家，占比 22.46%。

运营类型共 6 类：民建民营（民非）165 家，占比 57.89%；公建公营 58 家，占比 20.35%；民建民营（工商）36 家，占比 12.63%；公建民营 23 家，占比 8.07%；民建民营（工商-外资）2 家，占比 0.70%；民建公助 1 家，占比 0.35%。

②服务机构规模

按在职服务人员数量划分：10 人以下机构共 136 家，占比 47.72%；10 人及以上、100 人以下机构共 105 家，占比 36.84%；100 人及以上机构共 44 家，占比 15.44%。

按服务人员持证率划分：持证率 85%及以上机构共 252 家，占比 88.42%；持证率 85%以下机构共 33 家，占比 11.58%。

③服务供给

对接街镇方面：272 家机构服务于 3 个及以下街镇，占比 95.44%；另有 13 家机构服务于 3 个以上街镇，占比 4.56%，其中服务范围最广的一家机构覆盖了 13 个街镇。

表 18 机构对接街镇情况（单位：个）

服务街镇	服务 1 个	服务 2 个	服务 3 个	服务 4 个	服务 5 个	服务 6 个	服务 8 个	服务 10 个	服务 13 个	合计
服务机构	223	31	18	5	3	2	1	1	1	**285**
占比	78.25%	10.88%	6.32%	1.75%	1.05%	0.70%	0.35%	0.35%	0.35%	**100.00%**

提供项目方面：285 家机构中，有 32 家机构提供托养服务；有 272 家机构提供“十助”服务（提供项目数量如下表）。另有 27 家机构提供特色服务，主要包含洗空调、洗油烟机、洗窗户、扦

脚、按摩、认知障碍游戏等，其中 1 家公司（上海恺邻社区养老服务有限公司）提供精油头疗、精油刮痧、太极功法吐纳等内容。

表 19 机构提供十助项目情况（单位：个）

基础项目	提供 1 个	提供 2 个	提供 3 个	提供 4 个	提供 5 个	提供 6 个	提供 7 个	提供 8 个	提供 9 个	提供 10 个	合计
服务机构	19	38	21	18	28	18	14	28	34	54	**272**
占比	6.99%	13.97%	7.72%	6.62%	10.29%	6.62%	5.15%	10.29%	12.50%	19.85%	**100.00%**

表 20 机构提供特色项目情况（单位：个）

特色项目	提供 1 个	提供 2 个	提供 3 个	提供 4 个	提供 5 个	提供 7 个	提供 8 个	合计
服务机构	9	3	7	3	1	1	3	**27**
占比	33.33%	11.11%	25.93%	11.11%	3.70%	3.70%	11.11%	**100.00%**

（2）服务人员

2025 年末在库在职服务人员共 13,235 名，具体情况如下:

①服务人员基本情况

户籍方面: 本地户籍 11,986 名，占比 90.56%; 外地户籍 1,249 名，占比 9.44%。

性别方面：女性 12,930 名，占比 97.70%；男性 305 名，占比 2.30%。

年龄方面：30 岁以下人员 54 名，占比 0.41%；31-40 岁人员 358 名，占比 2.70%；41-50 岁人员 2,054 名，占比 15.52%；51-64 岁人员 10,499 名（其中高于 60 岁人员 2,604 名），占比 79.33%; 65 岁及以上人员 270 名，占比 2.04%。

学历方面: 无学历 108 名，占比 0.82%; 小学及以下学历 1,112 名，占比 8.40%；初中学历 10,850 名，占比 81.98%；高中学历

783 名，占比 5.92%；大专学历 264 名，占比 1.98%；本科及以上学历 118 名，占比 0.90%。

②服务人员技能

持证人员共 12,780 名，占服务人员总数 96.56%。其中，养老护理(医疗照护)技能水平评价证明 5,595 名，占持证比 43.78%；养老服务护理员岗位合格证书/上岗证 538 名，占持证比 4.21%；养老护理员初级（五级）3,921 名，占持证比 30.68%；养老护理员中级（四级）2,305 名，占持证比 18.04%；养老护理员高级（三级）163 名，占持证比 1.28%；养老护理员技师（二级）7 名，占持证比 0.05%；健康照护专项职业能力证书 219 名，占持证比 1.71%；助理社会工作师（初级）25 名，占持证比 0.20%；社会工作师（中级）3 名，占持证比 0.02%；心理咨询师二级（国家职业资格二级）1 名，占持证比 0.01%；护士执业证书 3 名，占持证比 0.02%。

③服务能力

人员就职情况: 12,575 名服务人员为全职人员，占比 95.01%；另有 660 名服务人员在多个机构中兼职，占比 4.99%，其中一名服务员最多对接 4 个机构。

表 21 人员对接机构情况（单位：人）

对接机构	对接 1 个	对接 2 个	对接 3 个	对接 4 个	合计
服务人员	12,575	605	53	2	**13,235**
占比	**95.01%**	**4.57%**	**0.40%**	**0.02%**	**100.00%**

服务对象方面：12,126 名服务人员承担了实际服务任务，其中大部分人员的服务对象集中在 6 至 10 个区间，占比 49.48%，负荷较重；另有 17 名人员服务对象超过 30 个，经核查，其主要提供理发、扦脚等特色服务，并非每日上门。

以养老服务平台导出数据统计，2025 年服务对象方案中关于“十助”项目共选择 129,944 项次，服务需求较为集中在助洁服务、洗涤服务、生活护理 3 项。

表 22 服务项目需求汇总（单位：次）

序号	服务项目	方案选择次数	占比
1	生活护理	19,639	15.11%
2	助餐服务	6,746	5.19%
3	助浴服务	3,627	2.79%
4	助洁服务	38,820	29.87%
5	洗涤服务	36,422	28.03%
6	助行服务	2,962	2.28%
7	代办服务	5,998	4.62%
8	康复辅助	762	0.59%
9	相谈服务	10,555	8.12%
10	助医服务	4,413	3.40%
合计		**129,944**	**100.00%**

三、政策总目标、阶段目标及年度目标

（一）政策总目标

政策旨在规范养老服务补贴制度管理，加强与长期护理保险制度的衔接，满足特殊困难老年人的长期照护需求，完善本市基本养老服务。

（二）阶段目标

做好养老服务补贴与长期护理保险制度的衔接，适时调整补贴标准与内容，为特困供养、低保、低收入等困难老年人提供长期照护服务保障。同时，完善养老服务补贴管理制度，健全经济状况认定机制，加强服务机构与服务流程管理，提高补贴精准度。在此基础上，持续优化养老服务供给，丰富服务内容，加强对养老服务的支持保障，不断完善基本养老服务体系。

（三）分年度目标

民政条线部门规范开展养老服务补贴的申报审核工作，确保补贴结算准确及时，资金使用安全，补贴落实到位。服务机构严格按计划方案开展照护服务，保障服务质量达标，各项工作按时完成。通过政策实施，有效满足服务对象的照护需求，提升政策知晓度。服务项目设置合理，护理队伍建设持续加强，逐步建立健全服务机构与服务队伍长效管理机制。全年无有责投诉发生，服务对象满意度达90%以上。

表23 年度绩效目标表

目标名称	指标名称		指标值	指标值来源
产出指标	数量指标	服务完成率	100%	政策要求
		补贴结算完成率	100%	政策要求
	质量指标	服务质量情况	≥75分	政策要求
		补贴发放准确性	准确	政策要求
	时效指标	服务完成及时性	及时（与照护方案一致）	政策要求
		补贴结算及时性	及时（与合同约定一致）	政策要求
	成本指标	补贴标准合理性	合理	计划目标

目标名称	指标名称		指标值	指标值来源
效益指标	社会效益	服务需求满足性	满足	计划目标
		政策知晓情况	综合知晓率≥90%	计划目标
		服务项目设置合理性	合理	计划目标
		服务人员持证率	≥60%	计划目标
	可持续影响	服务机构与服务队伍的可持续性	可持续	计划目标
		信息化管理应用情况	应用	计划目标
		投诉处置率	100%	计划目标
满意度	满意度	政策实施满意度	≥90%	计划目标

四、评价工作开展情况

（一）评价目的、对象和范围

1. 评价目的

本次绩效评价拟通过梳理上海市养老服务补贴相关政策，全面反映2025年政策资金使用、政策执行和政策效果情况，发现各环节中存在的问题、剖析问题出现的原因，并针对性提出可行建议，为补贴政策的修订和相关部门的决策与管理提供参考依据。

2. 评价对象和范围

本次评价对象为《关于印发〈上海市养老服务补贴管理办法〉的通知》（沪民规〔2024〕17号），评价资金范围为2025年，涉及市级财政预算2.38亿元。

（二）评价原则和方法

1. 评价原则

（1）科学规范原则。严格执行规定的评价程序，采用定量为主、定性为辅的综合分析方法，科学合理地对项目财政资金支出的经济性、效率性和有效性进行评价。

（2）客观公正原则。评价内容客观、公正，标准统一、资料可靠，评价过程与结果依法公开并接受监督。

（3）绩效相关原则。针对财政资金具体支出及其产出绩效进行评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 评价方法

本次绩效评价按照“政策制定-政策实施-政策效益”的绩效逻辑路径，构建评价指标体系，从三个维度进行指标细化和逐项打分，以此评定结果。在绩效信息采集方面，综合运用数据采集表发放、社会调研、现场勘察核对等方式，并辅以数据复核计算、分析性复核等方法进行验证。根据政策实际执行情况，采用定量和定性相结合的方法，配以因素分析法、专家论证法、对比分析法等，总结经验做法，发现政策实施中的问题，以切实提升专项资金管理的科学化、规范化和精细化水平。

3. 评价标准

本次政策绩效评价的结果依据上海市绩效管理办法相关规定，采用综合评分结合定级的方法，确定绩效评级分优、良、中、差。总分设置为 100 分，等级划分为四档：得分在 90（含）-100 分为优；得分在 80（含）-90 分为良；得分在 60（含）-80 分为中；得分在 60 分以下为差。

（三）评价工作过程

本次评价工作自2026年1月启动，按照绩效评价程序，完成实施准备、初步调研、方案撰写、深度调研、报告撰写等环节。具体如下:

实施准备（2026年1月）：接到市财政部门发布任务通知书后，浩丞公司组建评价小组，并通过政府公开信息搜集相关政策信息，梳理形成初步材料清单。2026年1月27日，项目召开启动会，评价工作正式启动。

初步调研（2026年2月）：2026年2月2日，市财政监督局、市养老中心与评价小组共同召开项目进场会，围绕政策基本情况进行讨论。会后，评价小组梳理形成补充材料清单及系统取数字段表。市养老中心据此提供相关资料，评价小组对收集到的资料进行分类整理，完成本政策基本情况梳理及与其他省市的政策比较工作。

方案撰写（2026年2月-3月）：评价小组初拟工作方案，主要包含政策基本情况、评价思路、指标体系、社会调研方案等内容，于2026年3月19日市财政监督局组织召开专家评审会后，根据专家评审意见对方案进行修改完善，形成方案终稿。

深度调研（2026年4月）：结合工作方案与专家方案评审意见，评价小组展开对①市养老中心开展访谈，形成1份访谈记录；②区民政部门开展访谈，形成16份访谈记录；③服务机构开展问卷调查，共收回221份有效问卷；④服务对象开展问卷调研，共

收回 450 份有效问卷；⑤抽取街镇现场调研，前往长宁区仙霞街道、闵行区虹桥镇与金山区漕泾镇，重点了解服务监管与资金管理情况。

报告撰写（2026 年 4 月-5 月）：基于前期工作开展及数据采集情况，浩丞评价组初拟政策绩效评价报告，经内部审核、意见征询后，于 2026 年 5 月市财政监督局组织召开专家评审会后，根据专家评审意见对报告进行修改完善，形成报告终稿。

（四）评价指标体系

指标体系框架依据绩效评价的基本原理和上海市绩效管理办法相关规定，结合政策评价特点，围绕政策制定、政策实施、政策效益三个维度展开设计，形成三级指标体系。指标体系总分值为 100 分，按指标重要性程度进行赋分，其中政策制定 20%、政策实施 35%、政策效益 45%。

表 24 评价指标体系

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
A 政策制定	20	A1 政策目标导向	8	A11 政策目标适应性	5	-	5	考察政策战略目标的适应性，与养老发展战略目标、养老服务发展需求、部门职能计划等相适应。	适应	管理要求	①符合国家养老服务战略规划，与规划目标趋向一致（1 分）； ②符合上海市养老服务发展需求（规划）（1 分）； ③与市民政部门职责相关（1 分）； ④与长护险政策衔接有效（1 分）； ⑤与上海市经济社会发展现状相适应（1 分）。 以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	相关政策文件
				A12 政策目标指标明确性	3	-	3	考察政策是否具有明确的目标导向，即绩效指标的明确性。	明确	管理要求	①确立政策总目标（1 分）； ②确立政策阶段性目标（1 分）； ③形成清晰、明确的绩效指标（考核指标）（1 分）。 以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	相关政策文件
		A2 政策前期调研	5	A21 政策前期调研充分性	5	-	5	考察政策制定前的调研情况，即政策制定前期，制定方是否进行了充分的调研。	充分	管理要求	①对本市失能照护与经济困难需求、养老服务发展需求、各区基础等进行充分摸底调研（2 分）； ②与本市现行政策不重复（2 分）； ③政策调研相关资料齐全（1 分）。 以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	政策前期调研相关资料

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
		A3 政策要素完整	5	A31 政策要素完整性	5	-	5	考察政策在形式、内容上是否完整。	完整	管理要求	①政策目的、作用；②政策范围、适用对象；③资金来源、用途；④补贴标准；⑤申请及审核程序；⑥政策有效期；⑦监管责任。以上要素完整明确，得满分；存在不完整或不明确事项的，每项扣 1 分，扣完为止。	相关政策文件
		A4 政策制定程序	2	A41 政策制定程序规范性	2	-	2	考察政策制定程序是否规范。	规范	管理要求	按照规定程序和流程制定（修订）政策，得满分；部分相符得 50%权重分；完全不符不得分。	政策制定（修订)过程资料
B 政策实施	35	B1 政策配套措施	5	B11 配套政策制定情况	4	-	4	考察为保障政策的实施是否制定了相应的其他配套政策。	健全	管理要求	①市级配套政策措施健全（3 分）； ②各区制定了相应的监管制度措施（1 分）。 以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	相关政策文件
				B12 组织架构及职责分工明确性	1	-	1	考察组织架构及职责分工是否明确，以保障政策有序实施。	明确	管理要求	有完整组织架构，职责划分清晰，得满分；存在 1 项不足扣 0.5 分，扣完为止。	相关政策文件
		B2 政策执行动态跟踪	4	B21 动态跟踪机制健全性及执行情况	4	-	4	考察是否建立动态跟踪机制并有效执行。	健全且执行有效	管理要求	①监督检查机制健全，并按要求开展检查（2 分）； ②检查结果得到应用，存在问题整改及时（2 分）。 以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	动态跟踪相关文件及执行留痕记录
		B3 财政资金使用效率	14	B31 预算编制科学性	3	-	3	考察市级财政资金预算编制情况，编制是否细化、测算依据是否充	合理	管理要求	①预算编制有明细且列示清晰（1 分）； ②测算依据充分，数量及单价依据明确（2 分）。	财务收支计划

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
								分。			以上条件符合得单项分值，部分相符得单项分值的 50%，不符则单项不得分。	
				B32 资金到位率	4	-	4	考察市级财政资金到位情况。	100%	管理要求	根据年度资金分配方案，按规定比例、时间要求足额到位，流程合规，得满分；存在一项不足扣 1 分，扣完为止。	财务报表、财务资料
				B33 资金清算完成情况	4	-	4	考察专项资金清算情况。	完成且及时准确	管理要求	若资金清算及时、准确，得满分；存在 1 项不足扣 1 分，扣完为止。	财务报表、财务资料
				B34 资金使用合规性	3	-	3	考察资金使用是否符合有关规定。	合规	管理要求	资金的使用符合养老服务补贴政策和财务管理制度等文件要求；资金申请、审批、拨付履行了完整的程序和手续；专款专用，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。满足以上条件，则得满分；存在 1 项不足扣 1 分，扣完为止。	账务资料、审批资料
		B4 申报审核实施情况	11	B41 补贴申请审核有效性	4	-	4	考察对养老服务补贴申请审核情况。	有效	管理要求	按相关管理要求实施居家养老补贴政策申请审核，审核内容、程序完整规范、审核及时，得满分；存在 1 项不足扣 1 分，扣完为止。	申请审核记录
				B42 申请前置管理情况	3		3	考察申请前置环节的管理情况。	建立	管理要求	申请前置管理措施建立，得满分；存在 1 项不足扣 1 分，扣完为止。	过程资料
				B43 服务机构服务规范性	4		4	考察服务机构服务规范性情况。	规范	管理要求	服务机构规范护理服务，实施资质、流程等符合要求，得满分；存在 1 项不足扣 1 分，扣完为止。	监管资料
		B5 信息公开情况	1	B51 政策内容公开情况	1	-	1	考察政策发布、申报、结果、投诉等各类信息的公开公示情况。	公开	管理要求	①政策全文信息公开（0.25 分）；②政策申请、评估、护理相关规定公开（0.25 分）；③评估结果公示（0.25 分）；④政策投诉渠	公开信息

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
											道公开（0.25 分）。 以上条件完全符合得单项分值，有不符则单项不得分。	
C 政策效益	45	C1 产出指标	21	C11 数量指标	8	C111 服务完成率	4	考察服务完成情况。	100%	计划标准	按照服务计划内容全部完成，应服务尽服务。服务完成率=实际完成服务数量/应完成服务数量*100%。服务完成率 100%，得满分；每降低 1%，扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	数据统计
						C112 补贴结算完成率	4	考察补贴结算完成情况。	100%	计划标准	补贴结算完成率=实际完成结算数量/应完成结算数量*100%。补贴结算完成率 100%，得满分；每降低 1%，扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	实地调研
				C12 质量指标	7	C121 服务质量情况	4	考察服务质量情况。	⩾75 分	管理要求	市级服务质量监测考核结果得 75 分及以上，得满分；每有 1 家未达到，按机构数量百分比扣分，每 1%扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	考核资料
						C122 补贴发放准确性	3	考察补贴发放金额准确性情况。	准确	管理要求	补贴标准、金额准确，得满分；经抽查，每发现 1 例扣除权重的 1%，以此类推，扣完为止。	数据统计
				C13 时效指标	4	C131 服务完成及时性	3	考察照护服务工作是否在规定时间内完成。	及时	管理要求	①新增服务对象首次服务及时性（2 分）：从审批完成到首次工单完成，耗时 3 个月以内，得满分；部分相符得 50%权重分，完全不符则不得分。 ②日常服务的迟到早退现象（1 分）：根据服务对象调研结果，无迟到早退情况，得满	数据统计

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
											分；经调研，每发现 1 例，按占调研总数百分比扣分，每 1%扣除单项权重的 5%，以此类推，扣完为止。	
						C132 补贴结算及时性	1	考察补贴结算工作是否在规定时间内完成。	及时	管理要求	按合同约定时间拨付，得满分；经抽查，每发现 1 个街镇不符，按占抽查街镇总数扣分。得分公式=补贴结算及时街镇数/抽查街镇总数 × 单项指标权重。	实地调研
				C14 成本指标	2	C141 补贴标准合理性	2	考察政策成本控制情况，补贴标准是否合理。	合理	计划标准	根据成本分析结果判断分析，补贴标准合理，得满分；部分相符得 50%权重分，完全不符则不得分。	成本数据
		C2 效益指标	19	C21 社会效益	14	C211 服务需求满足性	5	考察服务对象关于养老服务需求是否得到满足。	满足	计划标准	①现有提供项目与对象实际需求相契合（3 分）：符合，得满分；不符，不得分； ②服务对象主观反映（2 分）：90%及以上对象认为满足，得满分；每降低 1%，扣除单项权重的 5%，以此类推，扣完为止。	问卷调查
						C212 政策知晓情况	2	考察服务对象关于政策知晓情况。	⩾90%	计划标准	按服务对象对政策知晓情况的评价结果，政策知晓率⩾90%，得满分；每降低 1%，扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	问卷调查
						C213 服务项目设置合理性	4	考察服务项目设置情况。	合理	计划标准	服务项目设置合理，得满分；部分相符，得 50%权重分；完全不符，不得分。	数据统计
						C214 服务人员持证率	3	考察推动服务人员队伍建设情况。	⩾60%	计划标准	以企业为单位，服务人员职业技能证书持证率⩾60%，得满分；每降低 1%，扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	数据统计
				C22 可持续	5	C221 服务	3	考察服务机构与服务	可持续	计划标	判断分析，服务机构与服务队伍可持续，得	数据统

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	指标解释	标杆值	标杆值依据	评分标准	数据来源
				影响		机构与服务队伍的可持续性		队伍的可持续性情况。		准	满分；部分相符，得 50%权重分；严重不符，不得分。	计
						C222 信息化管理应用情况	1	考察政策实施的信息化应用情况。	应用	计划标准	申请至结算环节信息化管理全覆盖，功能齐全且使用顺畅，得满分；部分相符，得 50%权重分；完全不符，不得分。	信息化系统数据
						C223 投诉处置率	1	考察是否对有责投诉进行了有效处置。	100%	计划标准	若无有责投诉，则该指标得满分。若出现有责投诉，投诉处置率=（已处置投诉数/投诉数）*100%。如果处置率达 100%，则得满分；每存在 1 例未处置（完结）按占比扣分，每 1%扣除权重的 5%，以此类推，扣完为止。	数据统计
		C3 满意度	5	C31 满意度	5	C311 政策实施满意度	5	考察服务对象对养老服务补贴实施的满意度情况。	⩾90%	计划标准	服务对象对政策实施满意度⩾90%，得满分；每降低 1%，扣除单项分值的 5%，以此类推，扣完为止。	问卷调查
合计	**100**		**100**		**100**		**100**					

五、政策目标的实现程度及政策效应分析

（一）政策目标的实现程度分析

2025 年，上海市养老服务补贴政策覆盖服务对象 8.9 万名，涉及 285 家服务机构和 13,235 名服务人员，全年提供服务 79.14 万人次。服务供给方面，助洁服务、洗涤服务、生活护理等重点项目占比超 70%，与老年人实际需求匹配。政策的实施有效减轻经济困难老年人的照护负担，切实兜牢基本养老服务保障底线，显著提升困难老年人的生活质量，全年无有责投诉，服务对象综合满意度达 90.59%。但在补贴发放准确性、服务项目设置、服务机构管理、信息系统支撑等方面存在不足。

（二）政策实施效果分析

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，政策绩效评价得分为 83.33 分。需要说明的是，鉴于评价过程中发现涉及违规行为，经市财政局合议会商，作为特殊扣分事项扣减 5 分处理。该问题已在绩效评价指标体系中扣减相应分数 1 分，另行扣减 4 分，最终得分为 79.33 分，绩效评级为“中”，建议调整完善后继续施行。其中，政策制定类指标权重 20 分，得 19 分，得分率为 95.00%；政策实施类指标权重 35 分，得 29 分，得分率为 82.86%；政策效益类指标权重 45 分，得 35.33 分，得分率为 78.51%。各项指标权重及评价分值如下表:

表 25 指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	得分

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	得分
A 政策制定	20	A1 政策目标导向	8	A11 政策目标适应性	5	-	5	4.5
				A12 政策目标指标明确性	3	-	3	2.5
		A2 政策前期调研	5	A21 政策前期调研充分性	5	-	5	5
		A3 政策要素完整	5	A31 政策要素完整性	5	-	5	5
		A4 政策制定程序	2	A41 政策制定程序规范性	2	-	2	2
B 政策实施	35	B1 政策配套措施	5	B11 配套政策制定情况	4	-	4	2
				B12 组织架构及职责分工明确性	1	-	1	1
		B2 政策执行动态跟踪	4	B21 动态跟踪机制健全性及执行情况	4	-	4	2
		B3 财政资金使用效率	14	B31 预算编制科学性	3	-	3	3
				B32 资金到位率	4	-	4	4
				B33 资金清算完成情况	4	-	4	4
				B34 资金使用合规性	3	-	3	2
		B4 申报审核实施情况	11	B41 补贴申请审核有效性	4	-	4	3
				B42 申请前置管理情况	3	-	3	3
				B43 服务机构服务规范性	4	-	4	4
		B5 信息公开情况	1	B51 政策内容公开情况	1	-	1	1
C 政策效益	45	C1 产出指标	21	C11 数量指标	8	C111 服务完成率	4	4
						C112 补贴结算完成率	4	4
				C12 质量指标	7	C121 服务质量情况	4	3.55
						C122 补贴发放准确性	3	0
				C13 时效指标	4	C131 服务完成及时性	3	1.97
						C132 补贴结算及时性	1	0.67

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	得分
				C14 成本指标	2	C141 补贴标准合理性	2	2
		C2 效益指标	19	C21 社会效益	14	C211 服务需求满足性	5	5
						C212 政策知晓情况	2	1.82
						C213 服务项目设置合理性	4	2
						C214 服务人员持证率	3	2.32
				C22 可持续影响	5	C221 服务机构与服务队伍的可持续性	3	1.5
						C222 信息化管理应用情况	1	0.5
						C223 投诉处置率	1	1
		C3 满意度	5	C31 满意度	5	C311 政策实施满意度	5	5
合计	**100**	**-**	**100**	**-**	**100**	**-**	**100**	**83.33**

1. 政策制定分析

政策制定类指标权重 20 分，得 19 分。从政策目标导向、政策前期调研、政策要素完整、政策制定程序四个方面进行考察。具体得分如下:

表 26 政策制定类指标得分汇总表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分
A 政策制定	20	A1 政策目标导向	8	A11 政策目标适应性	5	4.5
				A12 政策目标指标明确性	3	2.5
		A2 政策前期调研	5	A21 政策前期调研充分性	5	5
		A3 政策要素完整	5	A31 政策要素完整性	5	5
		A4 政策制定程序	2	A41 政策制定程序规范性	2	2
合计					**20**	**19**

A11 政策目标适应性，权重 5 分，得 4.5 分。

本政策是本市为应对人口老龄化问题建立的一项市级保障制度，既与国家深化养老服务改革发展规划方向保持一致，又强

化了对失能、经济困难老年人的托底保障，契合上海市养老服务发展实际需求，与市民政局职责范围相契合，同时与现行试点的长期护理保险制度在照护待遇和需求评估上已实现充分衔接。本政策的补贴对象包括年满 80 周岁，本人月养老金低于上年度城镇企业月平均养老金，且照护等级为 1 级的老年人，即低平均对象。近年来低平均对象人数呈现快速增长态势，2019 年末和 2025 年末低平均对象人数分别为 4,500 名和 19,171 名，增长 14,671 名，增长率 326.02%；其余补贴对象人数仅增长 3,921 名，增长率 6.89%。2019 年末低平均对象占总补贴对象的 7.33%，2025 年末该占比达 23.96%，但本政策主要为经济困难且有照护需求的老年人，提供基本生活照护服务保障。《上海市养老服务条例》未将低平均对象列入养老服务补贴制度的主要补贴对象，低平均对象快速增长的趋势与政策设立之初的预期存在一定差异。

表 27 2019-2025 年低平均对象增长态势（单位：人）

统计时点	补贴对象总数	低平均对象数	年度占比	低平均对象变动情况
2019 年末	61,411	4,500	7.33%	-
2020 年末	57,085	3,422	5.99%	-23.96%
2021 年末	58,616	5,858	9.99%	+71.19%
2022 年末	52,831	8,163	15.45%	+39.35%
2023 年末	73,773	12,405	16.82%	+51.97%
2024 年末	73,929	14,872	20.12%	+19.89%
2025 年末	80,003	19,171	23.96%	+28.91%

A12 政策目标指标明确性，权重 3 分，得 2.5 分。

本政策目的依据明确，且每年按照管理要求编报绩效目标表。政策整体目标为“加强与长期护理保险制度的衔接，满足特殊困难老年人的长期照护需求”，但在指标设定中，缺少社会效益指标，产出指标未设置关于服务完成情况的指标。根据评分标准，本项指标得 2.5 分。

A21 政策前期调研充分性，权重 5 分，得 5 分。

本政策根据修订后的《上海市养老服务条例》相关要求，结合街镇工作调研情况形成，且与本市其他现行政策不重复。根据评分标准，本项指标得满分。

A31 政策要素完整性，权重 5 分，得 5 分。

本政策有政策目的、政策范围、资金来源与用途、补贴标准、补贴申报及审核程序、政策有效期、监管责任、罚则等内容，要素完整。根据评分标准，本项指标得满分。

A41 政策制定程序规范性，权重 2 分，得 2 分。

政策制定经过方案起草、风险评估、专家论证、意见征求及合法性审查等程序，政策制定程序规范。根据评分标准，本项指标得满分。

2. 政策实施分析

政策实施类指标权重 35 分，得 29 分。从政策配套措施、政策执行动态跟踪、财政资金使用效率、申报审核实施情况、信息公开情况五个方面进行考察。具体得分如下:

表 28 政策实施类指标得分汇总表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分
B 政策实施	35	B1 政策配套措施	5	B11 配套政策制定情况	4	2
				B12 组织架构及职责分工明确性	1	1
		B2 政策执行动态跟踪	4	B21 动态跟踪机制健全性及执行情况	4	2
		B3 财政资金使用效率	14	B31 预算编制科学性	3	3
				B32 资金到位率	4	4
				B33 资金清算完成情况	4	4
				B34 资金使用合规性	3	2
		B4 申报审核实施情况	11	B41 补贴申请审核有效性	4	3
				B42 申请前置管理情况	3	3
				B43 服务机构服务规范性	4	4
		B5 信息公开情况	1	B51 政策内容公开情况	1	1
合计					**35**	**29**

B11 配套政策制定情况，权重 4 分，得 2 分。

（1）现“十助”服务依据沪民老工发〔2015〕4 号文件执行，政策依据文件使用期过长且未作更新，其内容与 2023 年民政部发布的《居家养老上门服务基本规范》（GB/T 43153-2023）在服务项目分类、服务流程要求等方面未形成有效关联；同时，现有制度对服务项目范围的规定较宽泛，街镇对服务机构所提供项目的审核缺乏依据。

（2）个别区未制定区级监管制度，例如，调研发现闵行区监管责任全部由街镇落实、区级部门不再另行开展监督检查工作，也未对街镇监管结果做反馈跟踪。

综上，根据评分标准，本项指标得 2 分。

B12 组织架构及职责分工明确性，权重 1 分，得 1 分。

政策落实涉及市区两级民政部门、财政部门与街镇，组织架构完整，职责划分清晰。根据评分标准，本项指标得满分。

B21 动态跟踪机制健全性及执行情况，权重 4 分，得 2 分。

（1）关于补贴对象资格复核的监督检查机制不完善，未有效跟踪补贴对象完成照护等级复核的进度，导致部分对象逾期未完成照护等级复核。

（2）上述老人仍享受养老服务补贴，但不属于补贴范围，该违规情况未及时处置。

（3）市级层面未能全面获取各区开展服务质量监督检查的结果数据，结果应用有效性不足。

综上，根据评分标准，本项指标得 2 分。

B31 预算编制科学性，权重 3 分，得 3 分。

年度预算明细列示清晰、依据充分，预算测算兼顾实际执行数据与趋势预测，以区级申报预算为主、市级测算数据为参考，合理统筹预算安排，确保了预算的科学性、稳定性和整体财力平衡。根据评分标准，本项指标得满分。

B32 资金到位率，权重 4 分，得 4 分。

2025 年养老服务补贴政策安排市级年度预算 23,764.40 万元，实际下达 23,764.40 万元，市级资金到位率 100%。根据评分标准，本项指标得满分。

B33 资金清算完成情况，权重 4 分，得 4 分。

政策资金采用隔年清算方式，即2025年对2023年资金使用差额进行清算。2023年各区结余资金合计3007万元，已于2025年完成清算，资金清算完成及时且准确。根据评分标准，本项指标得满分。根据评分标准，本项指标得满分。

B34 资金使用合规性，权重3分，得2分。

截至2025年末，121名补贴对象的老年照护统一需求评估结论超过有效期，不属于本政策的补贴对象，但仍享受养老服务补贴，涉及养老服务补贴245.60万元，其中市级财政资金122.80万元，存在超范围支出情况，且与《上海市养老服务补贴管理办法》第二十二条“对于补贴对象的照护等级，根据其老年照护统一需求评估结论的有效期进行复核……对不再符合补贴条件，停止给予补贴，并发放《上海市养老服务补贴停止通知书》”要求不符。根据评分标准，本项指标得2分。

表29 资格复核逾期分布情况（单位：人）

序号	服务区	逾期对象	占比
1	黄浦区	3	2.48%
2	静安区	4	3.31%
3	杨浦区	4	3.31%
4	宝山区	1	0.83%
5	闵行区	90	74.38%
6	金山区	3	2.48%
7	青浦区	4	3.31%
8	奉贤区	12	9.92%
合计		**121**	**100.00%**

B41 补贴申请审核有效性，权重4分，得3分。

经实地调研了解，从申请受理到审批完成一般耗时在 2 个月以内，以 2025 年新增服务对象数据为统计口径，全年新增 17,369 名，其中有 189 名对象审核时间间隔 5 个月及以上，耗时明显过长。根据评分标准，本项指标得 3 分。

B42 申请前置管理情况，权重 3 分，得 3 分。

经实地调研了解，在对象申请前，市级层面利用大数据主动筛选符合条件的对象（照护等级为一至六级的低保及社会救助低保边缘对象），并以短信方式精准推送；街镇层面通过整合民政、医保、残联等多部门数据进行比对，筛查疑似困难对象，同时依托村居老龄干部开展线下定期走访，从而实现主动发现与服务托底。根据评分标准，本项指标得满分。

B43 服务机构服务规范性，权重 4 分，得 4 分。

服务机构均符合依法登记并在民政部门备案、具备相应服务能力的资质要求，同时与街镇签订服务协议，为服务对象制定服务计划，实施流程规范。根据评分标准，本项指标得满分。

B51 政策内容公开情况，权重 1 分，得 1 分。

根据信息公开要求，本政策全文、补贴标准调整通知、补贴申报、执行结果和投诉渠道公开。根据评分标准，本项指标得满分。

3. 政策效益分析

政策效益类指标权重 45 分，得 35.33 分。从产出指标、效益指标、满意度三个方面进行考察。具体得分如下:

表 30 政策效益类指标得分汇总表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	四级指标	权重	得分
C 政策效益	45	C1 产出指标	21	C11 数量指标	8	C111 服务完成率	4	4
						C112 补贴结算完成率	4	4
				C12 质量指标	7	C121 服务质量情况	4	3.55
						C122 补贴发放准确性	3	0
				C13 时效指标	4	C131 服务完成及时性	3	1.97
						C132 补贴结算及时性	1	0.67
				C14 成本指标	2	C141 补贴标准合理性	2	2
		C2 效益指标	19	C21 社会效益	14	C211 服务需求满足性	5	5
						C212 政策知晓情况	2	1.82
						C213 服务项目设置合理性	4	2
						C214 服务人员持证率	3	2.32
				C22 可持续影响	5	C221 服务机构与服务队伍的可持续性	3	1.5
						C222 信息化管理应用情况	1	0.5
						C223 投诉处置率	1	1
		C3 满意度	5	C31 满意度	5	C311 政策实施满意度	5	5
合计							**45**	**35.33**

C111 服务完成率，权重 4 分，得 4 分。

经服务对象清单抽查对比，2025 年通过民政部门审核的服务对象均享受到养老服务，应服务尽服务率达 100%。根据评分标准，本项指标得满分。

C112 补贴结算完成率，权重 4 分，得 4 分。

经实地调研核查，抽查街镇均以实际服务工作量清单为结算依据，由服务机构提供相应发票，补贴结算完成率达 100%。根据评分标准，本项指标得满分。

C121 服务质量情况，权重 4 分，得 3.55 分。

根据 2025 年度市级服务质量监测结果，纳入考核的 220 家单位，共有 5 家考核得分在 75 分以下。根据评分标准，得分公式=4-5/220*5*4=3.55 分，本项指标得 3.55 分。

C122 补贴发放准确性，权重 3 分，得 0 分。

经核查，养老服务均控制在审核通过的标准额度范围内实施，但截至 2025 年末，部分街镇存在补贴发放不够准确的情况。根据评分标准，本项指标不得分。

C131 服务完成及时性，权重 3 分，得 1.97 分。

（1）经实地调研了解，从审批完成到首次工单完成，一般耗时在 1 个月以内，以 2025 年新增服务对象数据为统计口径，全年新增 17,369 名，其中有 324 名对象首次派单时间间隔 3 个月及以上，耗时明显过长。根据评分标准，得分公式=2*50%=1 分。

（2）根据服务对象调研统计结果，在接受调研的 450 名服务对象中，共有 3 名对象反馈护理员提供服务存在迟到、早退情况。根据评分标准，得分公式=1-3/450*5*1=0.97 分。

综上，根据评分标准，本项指标得 1.97 分。

C132 补贴结算及时性，权重 1 分，得 0.67 分。

评价组开展了 3 个街镇（虹桥镇、漕泾镇、仙霞街道）实地调研,经凭证抽查发现虹桥镇 2025 年共有 5 个月的资金支付与合同约定进度不符，补贴结算及时性略有不足。根据评分标准，得分公式=2/3*1=0.67 分，本项指标得 0.67 分。

C141 补贴标准合理性，权重 2 分，得 2 分。

政策补贴标准以服务时长和小时单价测算。服务时长根据照护等级阶梯式划分，小时单价在原单价基础上参照本市最低小时工资增长幅度调整，标准设置合理。根据评分标准，本项指标得满分。

C211 服务需求满足性，权重 5 分，得 5 分。

根据服务方案统计，服务匹配排名前三的项目分别为助洁服务（占比 29.83%）、洗涤服务（占比 27.99%）、生活护理（占比 15.09%），3 项占比 70%以上，与服务机构访谈、服务对象调研反馈服务需求相一致。同时，调研服务对象均表示当前服务项目能够满足照护需求，满足感受度 100%。根据评分标准，本项指标得满分。

C212 政策知晓情况，权重 2 分，得 1.82 分。

根据服务对象调研统计结果，综合分析服务对象对政策内容清楚知晓、知晓但不了解、不知晓的反馈情况，政策知晓率为 88.22%（清楚知晓 357/450*100%+知晓但不了解 80/450*50%+不知晓 13/450*0%=88.22%）。根据评分标准，本项指标得 1.82 分。

C213 服务项目设置合理性，权重 4 分，得 2 分。

分析发现，存在个别项目与政策所规定的基本生活照护性质存在偏差，例如茉莉精油头疗（工单价为 65 元、73.5 元）、薰衣草精油头疗（工单价为 55.5 元、74 元）、精油刮痧（工单价为 53 元）、太极功法吐纳（工单价为 55.5 元）、太极功法吐纳加薰

衣草精油头疗（工单价 92.5 元）等，2025 年涉及服务对象 2,117 名、服务工单 121,961 单，均为 1 家服务机构提供。根据评分标准，扣除 50%权重，本项指标得 2 分。

C214 服务人员持证率，权重 3 分，得 2.32 分。

经统计，2025 年在库服务机构共 285 家，共有 13 家机构的服务人员持证率（以机构全职服务人员统计）低于 60%。根据评分标准，得分公式=3-13/285*5*3=2.32 分，本项指标得 2.32 分。

C221 服务机构与服务队伍的可持续性，权重 3 分，得 1.5 分。

人员队伍建设方面，当前服务人员整体年龄偏大，2025 年养老服务在职人员共 13,235 名，其中 50 岁以上人员共有 10,769 名（占比达 81.37%），另有年度内实际参与服务工单作业且年龄达 65 周岁及以上的人员共 244 名。同时，服务机构访谈反映，原万人就业队伍实行“只出不进”政策，市场化人员招聘困难且流动性较大，队伍不稳定，伴随着服务对象人数不断增多，服务人员紧缺问题日益突出。

综上，根据评分标准，本项指标得 1.5 分。

C222 信息化管理应用情况，权重 1 分，得 0.5 分。

养老服务公共管理平台存在以下缺陷:

（1）人户分离情形下的审核模块衔接不够完善，户籍地街镇无法获取服务地街镇的联系方式，导致沟通有效性不足;

（2）平台缺乏服务质量跟踪相关的业务数据模块;

（3）经实地调研及机构访谈反馈，平台存在卡顿、打卡定位不准确、服务项目无法临时更改等问题。

综上，根据评分标准，本项指标得 0.5 分。

C223 投诉处置率，权重 1 分，得 1 分。

经市、区部门访谈反映，2025 年政策执行过程中未发生有责投诉。根据评分标准，本项指标得满分。

C311 政策实施满意度，权重 5 分，得 5 分。

根据服务对象调研统计结果，服务对象或家属对本项政策执行的综合满意度为 90.59%，其中关于政策申请审核的满意度为 88.95%、关于服务实施质量的满意度为 92.22%。根据评分标准，本项指标得满分。

六、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

1. 政策制定方面

2018 年本政策与长护险实现衔接，通过老年照护需求评估体系的整合，实现与长期护理保险制度的评估标准统一、评估结果互认；通过将总服务时长在两项政策间合理划分，共同保障困难老年人总体照护待遇水平不降低，衔接工作有序、成效显著。

2. 政策执行方面

（1）建立潜在对象清单机制。市民政局依托医保、民政救助等多源数据接口，以“照护等级达标”和“经济状况认定通过”为双重筛选条件，自动识别尚未申请补贴的潜在符合条件对象，生成

潜在对象清单，并由街镇根据名单、结合村居老龄干部线下入户核实，对符合条件的对象进行点对点短信通知，实现政策主动找人、应享尽享。

（2）建立人户分离结算机制。针对人户分离对象，由市级层面依托养老服务平台统一计算跨区结算数据，系统自动识别服务对象户籍所在区和居住服务所在区，依据实际服务工单数据及补贴标准额度，自动生成各区之间的结算明细及汇总数据，报市财政局审核后由市级统一清算,各区按市级清算结果完成资金划拨，实现补贴资金跨区统筹结算。

（3）建立与长护险的工单核验机制。市民政部门与医保部门每月定期交叉比对养老服务补贴工单与长护险服务工单数据，重点核查同一时间段内是否存在工单重叠、打卡定位异常等情况，发现疑点工单并生成预警清单，统一推送至各区民政部门，各区街镇据此核实处理，对确认存在问题的工单及时纠正，实现服务工单精准核实。

（二）存在问题及原因分析

1. 服务项目界定标准不明确，个别项目偏离政策基本定位

本政策主要提供基本生活照护服务，现有制度对服务项目范围的规定较宽泛，规定了服务类型，但未配套具体的禁止性清单，街镇对服务机构所提供项目的审核缺乏依据，导致个别服务项目不符合基本生活照护性质。2025 年工单中存在精油头疗、精油刮痧、太极功法吐纳等项目。

2. 部分对象增长较快，对象范围未根据当前态势动态调整

本政策的补贴对象包括年满 80 周岁，本人月养老金低于上年度城镇企业月平均养老金，且照护等级为 1 级的老年人，即低平均对象。近年来低平均对象人数呈现快速增长态势，2019 年末和 2025 年末低平均对象人数分别为 4,500 名和 19,171 名，增长 14,671 名，增长率 326.02%；其余补贴对象人数仅增长 3,921 名，增长率 6.89%。2019 年末低平均对象占总补贴对象的 7.33%，2025 年末该占比达 23.96%，但本政策主要为经济困难且有照护需求的老年人，提供基本生活照护服务保障。《上海市养老服务条例》未将低平均对象列入养老服务补贴制度的主要补贴对象，低平均对象快速增长的趋势与政策设立之初的预期存在一定差异。

3. 工单核验落实不到位，过程缺乏监管

一是动态监管不到位，部分街镇未落实工单核验。在对象资格复核方面，截至 2025 年末，121 名补贴对象的老年照护统一需求评估结论超过有效期，但仍在享受养老服务补贴。

二是长效管理不足。服务机构的服务质量参差不齐，市级层面缺乏统一、明确的退出机制。个别机构出现服务人员年龄超过 65 岁等问题。养老服务公共管理平台关于人户分离情形下的审核模块衔接不够完善，缺少服务质量跟踪相关的业务数据模块等问题。

七、评价建议和结论

（一）评价建议

1. 明确服务项目界定标准，加强项目准入审核

一是建议建立服务项目的负面清单，根据每年的补贴情况，动态调整服务项目的准入门槛与禁止范围，确保纳入补贴范围的服务项目符合基本生活照护属性。二是建议定期出具关于服务项目审核的操作指引，进一步明确服务项目的准入条件和审核机制，细化服务项目的审核口径，规范可纳入的服务项目类型与具体内容，明确审核时限要求、服务机构报价清单等内容。

2. 适时研究优化补贴对象范围，凸显政策托底属性

一是建议研究补贴对象的范围，确保补贴对象与政策定位匹配。二是建议综合考虑上海市的经济发展水平、养老服务供给情况、现有补贴对象的结构变化等因素，研究设定合理的经济状况认定标准，将政策资金精准聚焦经济困难对象，提升政策靶向性。

3. 优化动态监管机制，提升政策管理实效

一是建议完善动态监管机制。强化对补贴对象进行照护等级复核进度的动态跟踪；完善养老服务公共管理平台的预警机制，及时停止对未完成照护等级复核的对象发放补贴。

二是建议健全长效管理机制。完善机构管理标准，加强超龄人员清退及质量时效监管，建立市级层面的退出机制。完善线下联系清单，打通人户分离情形下的跨区域信息壁垒；优化系统功能，增设质量跟踪模块等。

（二）评价结论

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本政策绩效评价得分为 83.33 分。需要说明的是，鉴于评价过程中发现涉及违规行为，经市财政局合议会商，作为特殊扣分事项扣减 5 分处理。该问题已在绩效评价指标体系中扣减相应分数 1 分，另行扣减 4 分，最终得分为 79.33 分，绩效评级为“中”，建议调整完善后继续施行。