

**2016 年困难残疾人生活补贴
与重度残疾人护理补贴资金绩效评价报告**

评价机构：广东财经大学

机构负责人：杨凯

项目负责人：杨凯

为深入推进预算绩效管理改革，强化政府部门履职效能，切实提高财政专项资金使用效益，省财政厅根据《预算法》、《广东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（粤府〔2015〕50号）、《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通知》等相关规定，组成评价工作组，对广东省2016年困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴（以下简称“两项补贴”）专项支出实施了绩效评价，并形成本绩效评价报。

一、基本情况

（一）资金背景。

为解决残疾人特殊生活困难和长期照护困难，2012年，省残联、省财政厅联合印发《广东省残疾人生活补贴制度实施办法》（粤残联〔2012〕116号）和《广东省重度残疾人护理补贴制度实施办法》（粤残联〔2012〕120号），广东省在全国率先建立残疾人生活补贴制度和重度护理补贴制度。2014年3月，省财政厅、省残联联合下发《关于我省残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金管理使用有关问题的通知》（粤财社〔2014〕39号），对我省残疾人两项补贴制度加以完善。2015年9月，广东经验在全国推广，国务院印发了《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》（国发〔2015〕52号，以下简称《意见》）。根据《意见》的部署安排，广东省于2015年11月启动了残疾人两项补贴贯彻落实文件的起草工作，并于2016年5月4日正式出台了《广东省民政厅 广东省财政厅 广东省残疾人联合会关于健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的通知》（粤民发〔2016〕66号），经省政府同意并正式印发实施，从健全工作机制、调整完善申领程序和管理办法、加强工作保障三方面明确贯彻落实的目标和任务。

（二）资金概况。

根据《关于预安排2016年残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金的通知》（粤财社〔2015〕218号）；《关于下达2016年残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金的通知》（粤财社〔2016〕22号）；《关于安排2016年残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金的通知》（粤财社〔2016〕75号）；《关于提前下达省财政2016年残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金的通知》（粤财社〔2016〕385号），省残联按照国库集中支付管理的相关规定，及时办理资金请拨手续，省财政足

额将专项资金拨付到相关县市财政部门及省民政厅,相关县市财政部门在规定时间内将专项资金拨付至用款单位,资金拨付情况见下表 1-1。我省残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴所需资金由省和市、县(市、区)各级财政从一般预算、残疾人就业保障金、福利彩票公益金中安排。省财政根据各地人均财力水平和补助对象人数,将粤东西北等欠发达县(市、区)划分为三类补助地区分别按 50%、60%、70%的比例给予补助,珠三角地区自行解决。省财政补助资金由省财政预算安排 1/3,在省残疾人就业保障金和省福利彩票公益金计提残疾人事业专项资金中统筹安排 2/3。包含珠三角地区在内,2016 年广东省共计发放残疾人“两项补贴”资金 195409.2062 万元,其中省财政累计下达资金 70101.3471 万元,累计补贴 72.75 万残疾人:其中下拨困难残疾人生活补贴资金 23497.2817 万元,补贴生活困难残疾人 31.26 万人;下拨重度残疾人护理补贴 46604.0654 万元,补贴重度残疾人 41.49 万人。2016 年全省财政补助人数比 2015 年全省财政补助人数递增了 4.8%,其中湛江市递增了 4.9%,其他地市根据资金额度也做了相应微调。2016 年省级财政专项资金两项补贴金额分配情况如表 1-2 与图 1-1。

表 1-1 2016 年广东省省级财政专项资金(两项补贴)下拨表

序号	资金文件号	发文时间	金额(元)
1	粤财社[2015]218号	2015年7月14日	93,960,000.00
2	粤财社[2015]385号	2015年11月11日	511,707,300.00
3	粤财社[2016]22号	2016年3月1日	32,169,687.00
	合计		637,836,987.00

表 1-2 2016 年省级财政专项资金两项补贴金额分配表

地市	生活补贴金额(元)	护理补贴金额(元)	两项补贴金额(元)
汕头市	14,652,951.00	32,557,152.00	47,210,103.00
韶关	13,368,841.00	24,409,487.00	37,778,328.00
河源	21,265,613.00	30,252,499.00	51,518,112.00
梅州	39,413,838.00	62,592,109.00	102,005,947.00
惠州	8,736,597.00	11,131,193.00	19,867,790.00
汕尾	13,207,366.00	21,984,408.00	35,191,774.00
江门	7,209,067.00	16,104,498.00	23,313,565.00
阳江	11,536,016.00	24,882,370.00	36,418,386.00
湛江	30,707,722.00	59,353,679.00	90,061,401.00
茂名	18,423,003.00	44,500,767.00	62,983,770.00
肇庆	7,931,030.00	17,447,766.00	25,378,796.00
清远	15,691,528.00	38,189,866.00	53,881,394.00
潮州	9,201,859.00	29,163,894.00	38,365,753.00
揭阳	14,249,414.00	35,803,720.00	50,053,134.00
云浮	9,377,973.00	17,067,243.00	26,445,216.00
省本级	0	540,000.00	540,000.00
合计	234,972,818.00	466,040,651.00	701,013,469.00



图 1-1 2016 年度广东省两项补贴补助金额分配图

(三) 项目绩效目标。

党和政府高度重视残疾人福利保障工作，2015 年国务院决定全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，主要用于改善困难残疾人家庭生活质量，提升重度残疾人护理水平。该战略部署对保障残疾人生存权、发展权，全面建成小康社会具有重要意义。2016 年广东省残疾人两项补贴的总体目标是按照党中央、国务院决策部署，以协调推进“四个全面”战略布局为统领，以残疾人需求为导向，明显改善困难残疾人家庭的生活质量，有效提升重度残疾人的护理水平，努力做到应补尽补，确保残疾人两项补贴制度覆盖所有符合条件的残疾人，并鼓励有条件的地区逐步扩大补贴对象范围。在总体目标的框架内，2016 年两项补贴的具体目标详见表 1-3。

表 1-3 2016 年两项补贴的具体目标

序号	内容	备注
1	省财政补助全省 14 个财政转移支付地区及江门市台山、开平、恩平三县（市）和广东省民政厅 7 所集中托养机构的残疾人生活补贴与重度	珠三角地区由当地财政负责支付本地区的残疾人生活补贴与重度护理补贴；

	护理补贴资金;	
2	省财政投入两项补贴比例实行差别化管理措施; 省财政根据各地人均财力水平和补助对象人数, 将粤东西北等欠发达县(市、区)划分为三类补助地区分别按 50%、60%、70% 的比例给予补助;	珠三角地区在补助标准、补助范围上基普遍高于省的标准;
3	明显改善 31.26 万困难残疾人家庭生活质量;	将最低生活保障家庭中的残疾人列为生活补贴对象;
4	有效提升 72.75 万重度残疾人的护理水平;	将残疾等级为一、二级的重度残疾人列为护理补贴对象;
5	2016 年补贴人数比 2015 年递增 4.8%;	
6	及时准确足额发放;	

二、绩效分析

评价工作组依据既定的指标体系和评分标准(详见附件1), 评定2016年两项补贴资金的整体绩效得分为85.25分, 绩效等级为“良”。从8个二级指标的评价得分情况来看, 两项补贴资金在量化指标、资金管理方面均取得了较好的成绩; 而在目标的设置和专项资金的效果性和公平性则有待进一步加强。(详见图2-1)

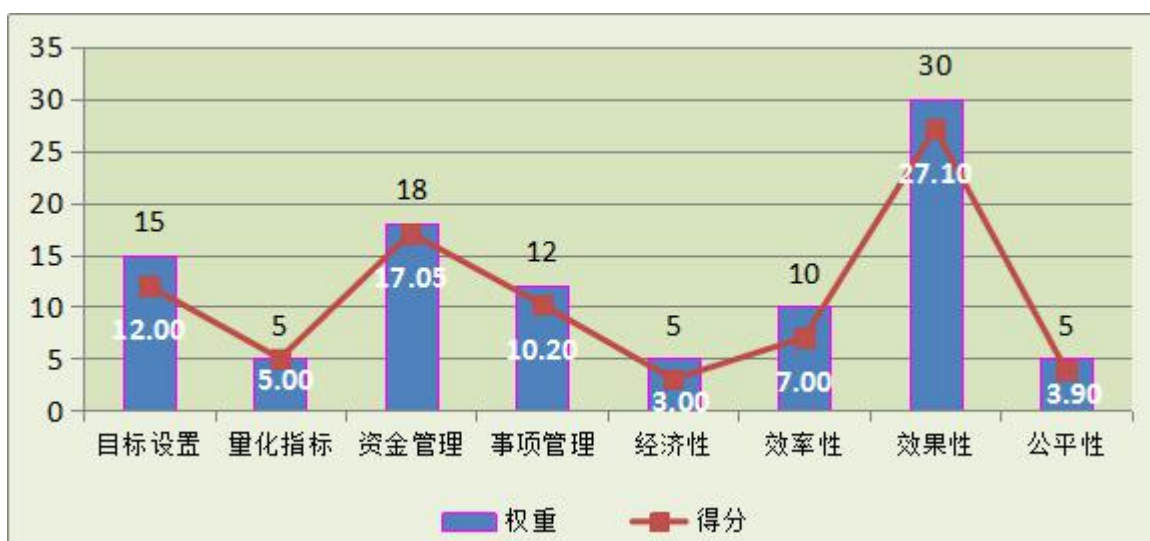


图 2-1 2016 年两项补贴资金使用绩效得分图

（一）绩效目标。

1. 目标设置。

该指标主要考察两项补贴专项资金绩效目标设置的完整性、科学性、可衡量性。该项指标分满分为 15 分，综合评价得分 12 分，得分率为 80%。

（1）**完整性**。指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。该指标反映的是总目标、阶段性目标的设置情况。评价发现两项补贴资金的总目标是改善困难残疾人家庭生活质量，提升重度残疾人护理水平，每年增加补贴人数，逐步实现应补尽补。两项补贴的阶段目标是改善 31.26 万困难残疾人家庭的生活质量，提升 72.75 万重度残疾人的护理水平。两项补贴的目标设置考虑到了预期产出的数量、质量和时效，目标设置完整。

（2）**科学性**。指标分值 5 分，评价得分 2 分，得分率 40%。该指标反映的是所设置的目标是否符合实际，科学合理。从现场评价和自评材料来看，各地残联虽然开展了前期调查摸底，但工作不够细致深入，存在部分地区两项补贴预算发放人数和实际发放人数差距过大的情况，如龙川县 2016 年预计发放困难残疾人生活补贴 10107 人，重度残疾人护理补贴 8003 人，但实际发放困难残疾人生活补贴 6769 人，重度残疾人护理补贴 8931 人。据此，扣 1 分。此外，评价还发现，阶段性目标中的“及时发放”也存在问题。根据粤财社〔2016〕22 号文及粤民发〔2016〕66 号文规定，两项补贴的发放时间分两种：按月发放或者按季度发放。部分地区既不按月发放，也不按季度发放，如罗定市 9 月份发了 9 个月补贴，次年三月发了后 3 个月的补贴。据此，

扣 1 分。此外，评价还发现，阶段性目标中的“准确发放”也存在问题。抽查发现两项补贴发放对象的信息更新不及时，有补贴对象死亡 2 个月后仍在继续发放补贴。据此，扣 1 分。

（3）**可衡量性**。指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。该指标反映的是所设置的目标可测性与可比性情况。评级发现所设置的目标具有明确的可测量行与可比较性。

2. 量化指标。

该指标主要考察预期提供的公共服务或产出的公共产品的数量、质量和时效情况，以及预计产生的效果。该指标满分 5 分，综合评价得分 5 分，得分率为 100%。

（1）**预期产出指标**。指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率 100%。两项补贴预期改善 31 万困难残疾人家庭的生活质量，预期提升 72 万重度残疾人的护理水平，并预期及时足额发放补贴。指标设计符合数量、质量和时效要求。

（2）**预期效果指标**。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。两项补贴预期有效改善困难残疾人生活质量，明显提升重度残疾人护理水平，符合指标设计要求。

（二）绩效监控。

1. 资金管理。

该指标主要考察两项补贴资金分配的合理性、到位率以及支付规范性情况。该项指标满分为 18 分，综合评价得分 17.05 分，得分率为 94.72%。

（1）**资金分配情况**。该指标反映了补贴资金分配是否明确、合理，是否能够体现其用途和业务部门职能。综合评价认为补贴资金的分配基本合理，资金用途明确，资金流向清晰，业务部门对资金的管理基本到位。

（2）**资金到位情况**。该指标反映了省财政资金和地方配套资金到位情况。截至 2016 年 4 月，省财政及时将两项补贴财政资金足额拨付至各相关县市区财政局，为项目如期实施提供了资金保障，但部分县市的配套资金却存在未足额到位的情况。如源城区残疾人联合会本年预计安排财政补助资金为 317.29 万元，实际收到 302.76 万元，其中：14.53 万元市级配套资金未按预算计划安排拨付；龙川县残疾人联合会按预算计划县市配套资金为 796.05 万元，实际到位的县市配套资金为 563.14 万元，原

因在于该县残联在预算编制阶段，对符合补贴条件的残疾人数预估不够准确，预算发放人数与实际发放人数存在较大差距，县市财政部门按实际发放人数予以配套所致。

（3）资金支付情况。2016年两项补贴共支出24854.34万元，其中残疾人生活补贴支出5242.57万元，重度残疾人护理补贴支出9611.77万元。现场评价发现，全省各地两项补贴发放的途径各不相同。两项补贴资金到达县市一级之后，各县市发放给残疾人的途径不一，有些是由当地残联负责发放，如英德市，有些是由当地民政部门负责发放，有些是由当地财政部门负责发放，如高要市。此外还有些地方是由县市民政部门发放到镇财政所，然后再由镇财政所拨付到残疾人个人账户，如阳春市。评价还发现，补贴资金发放的时间也各不相同。两项补贴资金到达县市一级之后，各县市发放给残疾人的时间不一。有些县市是分批次发放，如英德市；有些县市是一次性发放，如高要市；有些县市是逐月发放。由此导致部分地区专项资金到位不及时，支付进度滞后。

（4）支出规范性情况。两项补贴资金统一由财政部门进行集中核算，严格按照相关制度进行国库集中支付，各款项支付证明材料完备，相关会计凭证齐全，资金支付符合有关管理办法规定。大部分县市也都采取了委托银行发放的方式，将两项补贴发放到个人账户。评价发现，两项补贴支付过程中也存在一些支出不规范的现象，如英德市残疾人联合会的会计核算不规范，未能对已发放的补贴及时进行账务处理。现场核查发现，该市残联于2016年11月22日制表并向市财政支付中心申请支付两项补贴80400元，市财政支付中心及时支付给了补助对象，截止现场核查日2017年8月7日，市残联会计人员仍未对相关支付情况进行账务处理。评价还发现，个别县市将补贴资金划拨到下辖各镇，再由各镇财政所下拨到残疾人个人账户的情况，如阳春市。

2. 事项管理。

该指标主要考察资金使用单位和业务主管部门对项目管理与监督的情况。该项指标满分为12分，综合评价得分10.2分，得分率为85%。

实施程序情况。该指标反映的是两项补贴实施过程中的申报、审批、公示、考核等环节是否合规。评价发现，各地业务主管部门均能按照三公开原则（补贴的申请-审核-划拨程序公开，补贴的标准公开，补贴的对象公开），发放两项补贴。以肇庆

市高要区为例，申请人自行到村委会领取并填写申请表，在村委会盖章后，申请人将申请表提交给镇/街民政办、镇/街道残协进行信息核查。经镇街民政办主要领导签字确认并加盖公章后，由镇/街残协报给区残联，上报过程进行申请人名单公示。区残联汇总审核后，将汇总表提交给区民政局审核。区民政局审核通过后将名单发回给区残联，区残联再发回给镇残协，由镇残协进行获批申请人名单公示。公示期满后，由区残联向区财政局提交资金申请表，区财政局呈请区政府审核批准，最后通过第三方机构（广东农商银行）将资金发放到个人账户，并通知残疾人确认到账情况。

在关于“您是怎么知道这个补贴的”问题中，调查结果显示：78.9%的受访者因为街道/村干部的通知而获悉可申领补贴；10.5%的受访者是通过家人的打听而得知，6.8%的受访者是通过朋友的告知而得知，3%的人是通过收听广播，观看电视而得知；1.5%的受访者是通过自己主动问询而得知（详见下表 2-1）。上述调查结果表明街道和村干部工作比较到位。

表 2-1 残疾人了解两项补贴政策的途径

类别	受访者数量	占比
街道/村干部通知的	105	78.9%
家人打听的	14	10.5%
朋友告诉的	9	6.8%
广播/电视里听到的	3	2.3%
自己问到的	2	1.5%
合计	133	100%

在关于“通过审批可以领取补贴的残疾人名单有无公示”问题上，调查结果显示：62.41%的受访者表示看到了宣传栏上张贴的公告；16.32%的受访者表示自身没有留意，不清楚是否有公告；1.5%的受访者表示今年才看到公告，但也有 5.26%的补贴对象表示名单没有公示。统计结果表明，对于审批通过可以领取补贴的残疾人名单透明度有待进一步提高，建议村委和专职委员在家访时提醒残疾人群体关注相关名单的公示情况。（详见图 2-2）

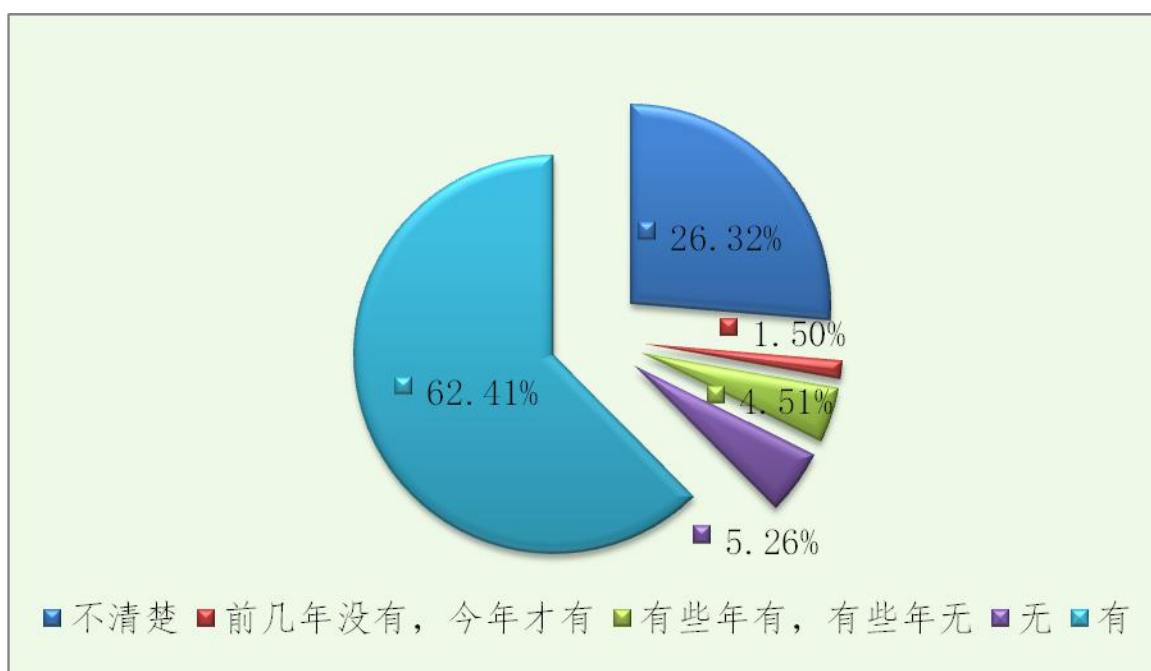


图 2-2 补贴发放的公示情况

在关于“是否清楚明白自己领取的补贴发放标准和补贴的类型”问题中，调查结果显示，33.8%的受访者非常清楚补贴的标准和类型；23.3%的受访者比较清楚补贴的标准和类型；10.5%的受访者大致了解补贴的标准和类型；22.6%的受访者表示不是很清楚补贴的标准和类型；9.8%的受访者完全不清楚补贴的标准和类型。换言之，超过1/3的补贴对象对两项补贴的标准和类型知之甚少，如表 2-2 所示。访谈中受访者对于自己领取到的补贴数额非常清楚，但对于补贴的标准、补贴的类型，表述不够准确，表明受访者对于两项补贴虽有一定的了解，但是不够全面、具体。

表 2-2 补贴标准和补贴类型了解情况表

类别	受访者数量	占比
非常清楚	45	33.8%
比较清楚	31	23.3%
大致了解	14	10.5%
不是很清楚	30	22.6%
完全不清楚	13	9.8%
合计	133	100%

(2) **监督管理情况。**该指标反映的是资金使用单位内部管理和上级业务主管部门监督检查情况。现场评价发现，资金使用单位和业务主管部门虽然制定了相关的管理制度与实施细则，但未见相关部门单位实施监督检查的会议记录、检查报告等文字记录材料，除省级业务主管部门曾选取了几个点进行过巡视之外，各地市业务主管部门尚未对两项补贴开展专项监督检查。

(三) 绩效结果。

1. 经济性。

该指标主要考察两项补贴资金在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的情况下，项目资金预算的控制情况。该项指标满分为5分，综合评价得分3分，得分率为60%。

现场评价发现，部分县市两项补贴的实际发放人数与实际发放金额方面，与最初的预算人数、预算金额存在较大的差距，个别县市，如罗定，甚至出现实际发放数额超过预算数额391.98万元的情况，预算控制有待进一步加强，详见下表2-3。

表 2-3 2016 年部分县市两项补贴预算金额与实际发放金额差异表

地区	生活困难补贴 预算	实际 支付	实际 较预算	重度护理补贴 预算	实际 支付	实际 较预算
博罗	981.32	1004.79	↑	918.15	894.78	↓
龙川县	906.88	812.28	↓	1513.70	1608.30	↑
高要区	390	346.41	↓	640	548.685	↓
罗定	264	747.41	↑	840	1231.98	↑
开平	210	102.51	↓	300	329.68	↑

(单位：万元)

2. 效率性。

主要考察两项补贴项目的实施进度及完成质量，指标分值10分，评价得分7分，得分率为70%。

(1) **实施进度**。各县市的两项补贴由于发放途径不同，导致发放进度各异。现场评价发现，罗定市 2016 年的两项补贴分 2 次发放，2016 年 9 月集中发放了 1-9 月份的残疾人生活补贴 552.92 万元，护理补贴 895.17 万元，2017 年 1 月集中发放了 10-12 月的生活补贴和护理补贴；高要区 2016 年的两项补贴分 4 次发放，其中 1-9 月份的补贴在 10 月份一次性发放，10-12 月的补贴按月发放；恩平市 2016 年的两项补贴中的 1-2 月补贴是一次性发放，以后按月发放；开平市 2016 年的两项补贴中的 1-3 月份补贴是一次性发放，以后按月发放。评价小组认为部分县市在项目实施进度方面存在程度不一的滞后现象，影响了两项补贴总体绩效目标的实现，据此扣 1.5 分。

(2) **完成质量**。绝大多数县市都能足额发放两项补贴，只有个别县市存在不足额发放补贴的问题，如阳春市 2016 年的补贴只发放了 1 次，且只发放了 1-5 月的补贴，既不及时也不足额，据此扣 0.5 分。

进村入户访谈后的问卷调查结果也佐证项目实施进度中存在的问题。在关于“两项补贴的发放频率”问题中，有 42.86% 的受访者表示自己每年领取一次补贴；33.08% 的受访者表示每个月领取一次补贴；14.29% 的受访者表示每三个月领取一次补贴；7.52% 的受访者表示每半年领取一次补贴；还有 2.26% 的受访者表示两三年才领取一次补贴。（详见图 2-3）。补贴的领取频率受两项补贴的发放频率影响。统计结果提示，广东省各县市两项补贴的发放频率有待统一，发放进度有待加快。

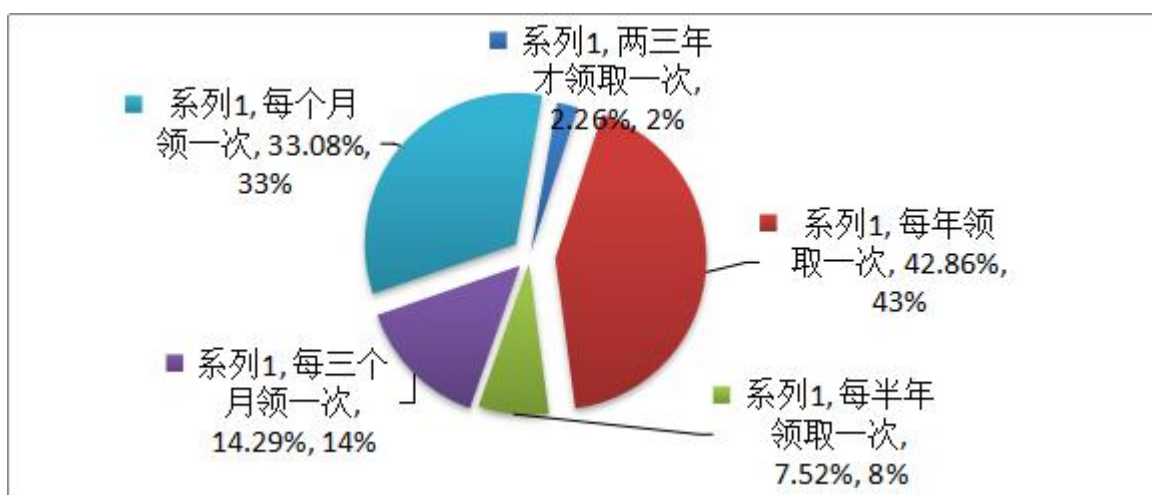


图 2-3 发放补贴的频率

3. 效果性。

该指标主要考察两项补贴所产生的社会、经济效益，以及在可持续发展方面产生的影响。该项指标满分为 30 分，综合评价得分 27.1 分，得分率为 90.33%。

(1) 困难残疾人生活水平改善程度和重度残疾人护理水平改善程度。现场评价进村入户访谈后的问卷调查结果显示，33.83%的受访者表示两项补贴对自己非常有帮助；39.10%的受访者表示两项补贴对自己有帮助；12.78%的受访者表示两项补贴对自己的帮助一般；9.77%的受访者表示两项补贴对自己没有很大的帮助；只有 4.51%的受访者表示两项补贴对自己完全没有帮助。统计结果反映出，绝大多数残疾人觉得两项补贴对自己的生活水平改善和护理水平的提高发挥了重要作用，但是也存在少数残疾人认为“没有很大帮助”、“完全没帮助”，这主要是因为少数重度残疾人支出的护理费用较高，补贴对于分担其护理费用犹如杯水车薪，结果如图 2-4。

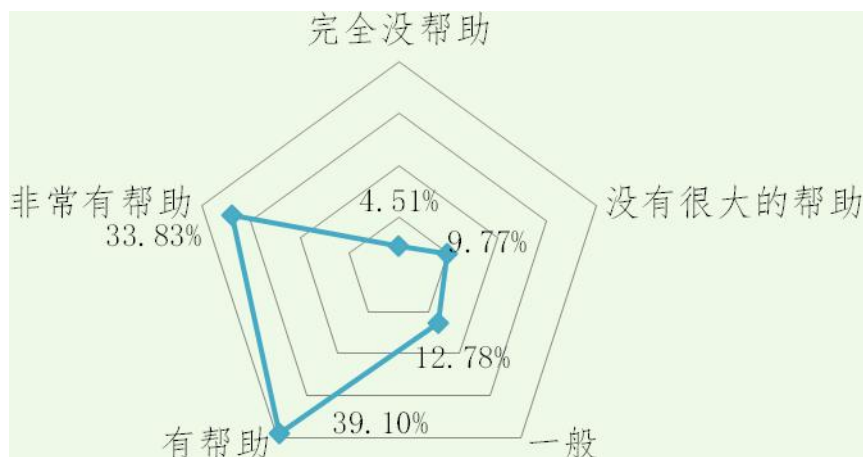


图 2-4 补贴对生活和护理水平的改善

(2) 困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴的覆盖率。现场评价发现，针对低保家庭中的残疾人，和残疾等级被评定为一级、二级且需要长期照护的重度残疾人，两项补贴的覆盖率达到 100%，做到了应补尽补。

(3) 残疾人享受康复服务增长程度。《中华人民共和国残疾人保障法》提出，国家和社会采取康复措施，帮助残疾人恢复或者补偿功能，增强其参与社会生活的能力。2015 年，全省 67 个市辖区、58 个县（市）、16185 个社区（村）开展了社区康复工作，配备 19800 名社区康复协调员。2016 年，全省已有 69 个市辖区和 58 个县

(市)开展社区康复工作,配备 21843 名社区康复协调员,为 110506 人次提供社区康复服务,残疾人康复服务机构和服务人员都有了明显增长。两项补贴通过有效改善困难残疾人家庭生活水平,明显提高重度残疾人护理补贴水平,大大缓解了残疾人的心理压力,增强了他们参与社会生活的信心,为残疾人的心理健康注入了生机与活力,同时也让更多残疾人可以通过购买服务的方式获得康复服务。

(4) **可持续发展**。该指标反映后续的资金、人员、措施等因素对残疾人带来的影响。该项指标满分为 5 分,综合评价得分 3.1 分,得分率为 62%。现场评价发现,部分欠发达地区的县市配套资金到位不及时,后续资金能否跟上都成问题。

4. 公平性

该指标主要是通过满意度调查的结果来反映受援残疾人对两项补贴项目实施效果的满意程度和拥护程度,该项指标满分为 5 分,综合评价得分 3.9 分,得分率为 78%。

现场评价的问卷调查显示,在关于“申请和发放补贴的公平合理性”问题上,21.05%的受访者认为非常公平合理,46.62%的受访者认为公平合理;24.06%的受访者认为一般公平合理。统计结果表明,九成以上的受访者认为两项补贴公平合理,只有不到一成的受访者表示不满意,主要原因在于少数残疾人由于信息不对称而导致的误解和猜忌。调查结果如图 2-5 所示:



图 2-5 两项补贴发放的公平性

三、评价结论

基于现场评价结果，参考自评材料分析情况，广东省 2016 年度两项补贴资金的绩效目标实现程度较好，除部分项目因发放途径不一，导致实施进度滞后之外，大部分项目均能按照预期计划实施完成，并在当地取得了良好的社会效益。综合评定广东省 2016 年度两项补贴财政资金使用绩效得分为 85.25 分，绩效等级为“良”。（各指标得分情况详见附件 1）

四、主要绩效

广东省两项补贴紧紧围绕残疾人的发展和稳定两件大事，不断创新帮扶工作思路，拓宽帮扶工作广度，细化帮扶工作精度，科学谋划，合理布局，突出重点，稳定推进，成效突显。

（一）不断强化针对残疾人的惠民政策宣传力度。全省各地广泛通过电视、广播及网络等多种形式，广泛宣传党和政府的惠民政策，并组织相关媒体记者采访报道“两项补贴”制度的重要意义、补助标准、补助范围和申请程序等事项，引导社会各界关注残疾人的生活状况，使这项惠民政策深入人心，充分保障了残疾人对事关切身利益政策的知情权。

（二）不断提升两项补贴的标准和覆盖面。与 2014 年相比，目前的困难残疾人的生活补贴标准提高了 17 倍，重度残疾人的护理补贴标准提高了 3 倍。2014 年，全省享受生活补贴残疾人约 43.51 万人，享受重度护理补贴残疾人约 44.23 万人；而到了 2016 年，全省享受生活补贴的残疾人约 51.2 万人，享受重度护理补贴的残疾人约 63.9 万人，分别增长了 17.67%和 44.47%，详见下表 4-1、表 4-2。

表 4-1 两项补贴年度补贴标准一览表

类别 \ 年份	2014	2015	2016	2017
生活补贴标准 (单位: 年/人)	600 元	1200 元	1200 元	1800 元
护理补贴标准 (单位: 年/人)	1200 元	1800 元	1800 元	2400 元

表 4-2 两项补贴财政投入金额与享受人数一览表

类别 \ 年度	2014	2015	2016
财政投入的总金额（单位：亿元）	10.85	15.3	19.5
省财政投入（单位：亿元）	3.98	6.11	7.01
市县两级投入（单位：亿元）	6.87	9.2	12.5
享受补贴的总人数（单位：万人）	87.74	94.5	115.1
享受生活补贴人数（单位：万人）	43.51	42.1	51.2
享受护理补贴人数（单位：万人）	44.23	54.2	63.9

（三）绝大多数县市确保了两项补贴的足额发放。全省各级财政、民政和残联等相关部门，建立起了有效的协作机制，共同保障两项补贴的顺利发放。两项补贴有效改善了困难残疾人家庭的生活水平，明显提高了重度残疾人的护理水平，让广大残疾人切实分享改革发展成果。残疾人是需要格外关心、格外关注的特殊困难群体。据统计，2013年度农村残疾人家庭人均可支配收入为全省农村居民家庭人均可支配收入的72.6%，而在城镇，这一数值仅为48.9%。残疾人家庭人均可支配收入本来就不高，高昂的医疗护理费用支出更是让残疾人生活雪上加霜。为全面落实《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》，广东省将两项补贴工作被列入省政府民生实事加以推进。“两项补贴”补贴原则从颁布之初的“低标准、广覆盖”到“定期随经济发展和物价上涨动态调整”，保障了广大残疾人的基本生活，为提升残疾人福利待遇奠定了良好基础，展示了省委省政府加快推进残疾人同步进入小康社会的决心和信心。

五、存在问题

两项补贴资金在取得显著成效，为促进残疾人生活改善和社会稳定方面做出了重要的贡献的同时，也存在一些不足之处尚待改进。

（1）部分县市未设专账核算。如恩平市、开平市的两项补贴资金未设立专项账户。省财政的专项补贴与地方财政收入打包放在一起，难以对专项资金的使用进度、使用效率等情况进行准确把握。两项补贴的特别之处在于，残疾人的数量一直在变化当中，很多时候年初和年尾的数额都不一样。编制预算时，当年初申报的人数大于年

尾实际发放的人数时，地方获得的省财政补贴资金会超过地方实际发放的补贴金额，从而产生节余。此时，如地方未设立专项账户，则两项补贴的资金节余有可能被地方财政用于其他支出，从而影响未来两项补贴资金的可持续性投入。

(2) 部分县市预算不够精准。如龙川县 2016 年预算安排生活补贴发放人数为 10107 人，实际发放人数为 6769 人；预算安排护理补贴发放人数为 8003 人，实际发放人数为 8931 人。又如开平市两项补贴财政预算投入 510 万元，实际投入 432.196 万元，低于预算 77.804 万元。其中，生活补贴预算投入 210 万元，实际支付 102.5122 万元，低于预算 107.4878 万元；重度护理补贴预算投入 300 万元，实际支付 329.6838 万元，高于预算 29.6838 万元。恩平市财政两项补贴预算投入 389.44 万元，实际支付 336.8665 万元，低于预算 52.5735 万元。其主要原因或由于领取补贴的残疾人人数发生变化或因为领取补贴的进度滞后所致，如下表 5-1 所示。

表 5-1 现场评价县市预算人数与实际人数差额一览表

补贴 类 型 市县	生活补贴				护理补贴			
	15 年实际 发放 人数	16 年预 算人数	16 年实 际发 放 人数	增长率	15 年实 际发 放 人数	16 年预 算人数	16 年实 际发 放 人数	增长率
源城	1547	1621	1675	8.27%	2333	2445	2284	-2.10%
开平	2652	2779	2474	-6.71%	4664	4888	4672	0.17%
翁源	3167	3319	2541	-19.77%	3793	3975	4080	7.57%
恩平	3503	3671	3433	-2.00%	4190	4392	4215	0.60%
英德	5654	5926	6206	9.76%	7632	7998	8220	7.70%
博罗	5921	6205	6172	4.24%	4777	5007	6715	40.57%
罗定	6002	6291	6172	2.83%	5761	6038	6715	16.56%
阳春	6078	6370	5897	-2.98%	9228	9671	9139	-0.96%
龙川	9644	10107	6769	-29.81%	7637	8003	8931	16.94%

（3）多数县市存在两项补贴发放途径不一，发放频次各异，发放进度滞后的问题。根据 2016 年 5 月 4 日颁发的《广东省民政厅 广东省财政厅 广东省残疾人联合会关于健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的通知》（粤民发〔2016〕66 号）规定，两项补贴工作实行由“民政牵头、残联配合、部门协作的工作机制”。现场评价发现，两项补贴资金到达县市一级之后，各县市发放给残疾人的途径不一，有些是由当地残联负责发放，如英德市；有些是由当地财政部门负责发放，如高要市；有些是由当地民政部门负责发放如翁源县；还有些地方是由县市民政部门发放到镇财政所，然后再由镇财政所拨付到残疾人个人账户，如阳春市。此外，对于补贴发放时限，根据粤财社〔2016〕22 号文及粤民发〔2016〕66 号文通知规定，“补贴资格审定合格的残疾人自递交申请当月计发补贴。残疾人两项补贴实行社会化发放，原则上要在每月 10 日前统一发放；特殊情况下，可以按季度发放。评价发现，除广州、深圳、河源、惠州、东莞、中山、江门、湛江、顺德等地区按通知规定实行按月发放之外，其他县市都在不同程度上存在发放频次各异，发放进度滞后的现象。如罗定市 2016 年的两项补贴分 2 次发放；高要区 2016 年的两项补贴分 4 次发放，其中 1-9 月份的补贴在 10 月份一次性发放，10-12 月的补贴按月发放；恩平市 2016 年的两项补贴中的 1-2 月补贴是一次性发放，以后按月发放；开平市 2016 年的两项补贴中的 1-3 月份补贴是一次性发放，以后按月发放。

（4）部分县市存在补贴对象信息更新不及时，少数补贴标准超标的问题。如开平市存在补贴对象 10 月份已死亡，补贴资金却一直发放到 12 月的现象（银行因对方账户已销户，补贴发放不成功，将补贴资金退回给相关部门时，相关部门才开始进行减员处理）。又如恩平市 2016 年 12 月一次性注销人数达 332 人次，注销的原因既有补贴对象死亡的缘故，也有补贴对象不合规的缘故（如五保户残疾人不符合享受两项补贴的条件而被注销）。再如阳春市松柏镇，经常出现预算资金或下拨资金超过实际发放资金的情况。

（5）调查结果显示群众对补贴对象甄选是否公平公正有疑虑，政府公信力有待提高。现场访谈后的调查问卷结果显示，在关于“您认识的领取补贴的人当中有无发现以下问题”上，57.14% 的受访者表示不清楚是否存在弄虚作假现象；12.8% 的受访者认为存在“中、轻度残疾人领取重度残疾护理补贴”的现象；12% 的受访者认为存

在“假冒残疾人领取补贴”的现象；11.3%的受访者认为存在“残疾人过世后其家人还在领补贴”的现象。从全省10个县市随机抽取的133位受访者当中，有57位受访者表示存在问题，还有76位受访者表示自己不清楚是否存在问题，详情如表5-2所示。该调查结果虽然存在少数受访者因个人偏见、心怀不满等主观因素影响而导致结论部分失真的可能，但高达42.86%的受访者反映有问题，也从另一个侧面提示业务主管部门应高度重视，加强对补贴对象的甄别审核工作，消除群众的疑虑。

表 5-2 领取补贴的人中存在的问题一览表

问题类型	受访者数量	受访者占比
不清楚是否存在弄虚作假现象；	76	57.14%
中、轻度残疾人领取重度残疾护理补贴；	17	12.8%
假冒残疾人领取补贴；	16	12%
残疾人过世后其家人还在领取补贴；	15	11.3%
一个残疾人领取两份补贴；	1	0.7%
一直没人告诉可以领取，最近才收到通知去领取	8	6%
总计	133	100%

六、相关建议

残疾人作为特殊困难群体，需要社会各界特别的关心、格外的关注。为提高下一阶段两项补贴资金的使用绩效，针对评价过程中发现的问题，本报告提出如下建议：

一、加强对两项补贴资金的管理，实现残联、卫计、民政等部门的残疾人信息共享。

鉴于现场评价过程中普遍存在的预算与支出不符，且常有节余的情况，建议省财政管理部门督促地方财政部门建立两项补贴资金的专帐核算制度，严格要求专款专用。与此同时，尽快实现地方残联的残疾人档案管理信息系统与地方卫计委的医疗信息系统、地方民政部门的社保信息系统对接，实现即时查询、异常预警、变更提示等功能，以便地方残联根据医疗、民政信息系统提供的补贴对象的健康状况、生存状况、低保/五保情况，以及家庭成员收入情况等信息，及时更新发放名录，准确制定

预算安排，大力削减预算结余。除此之外，还需加大对两项补贴发放过程的监督检查力度。建议各级业务主管部门联合财政部门、民政部门开展经常性排查，接受群众举报，杜绝弄虚作假现象。

二、统一两项补贴的发放途径与发放频次。

鉴于现场评价发现的两项补贴发放途径不统一，建议地方政府根据《广东省民政厅 广东省财政厅 广东省残疾人联合会关于健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的通知》（粤民发〔2016〕66号）文件精神，将残疾人两项补贴制度实施由残联移交给民政部门负责，统一由民政部门负责发放两项补贴。这也是新公共管理理论运用于残疾人福利事业的必然要求，地方残联应该“掌舵而不是划桨”，腾出更多的时间和精力，把握政策方向，完善申领规则，强化监督检查。另外，还应督促地方财政、民政、残联等部门统一发放频次，争取各县市全面实现按月发放。

三、推广购买服务的方式，实现重度残疾人护理模式的多元化。建议地方政府在重度残疾人护理补贴发放方面，提供两种实现方式：一是直接领取重度残疾人护理补贴资金；二是获得与之相匹配的护理服务。与此同时，积极探索集中护理与分散护理相结合的多种护理模式，引导重度残疾人，利用补贴资金，通过向社工组织购买服务的方式，获得灵活护理。例如，重度残疾人平时可在家享受由政府购买的社工上门护理服务，疾病时转入专门的集中护理机构接受集中护理服务。同时发动社会力量，通过捐赠、冠名等方式，为老年残疾人和重度残疾人提供电动轮椅及其他康复必需品，实现双赢。

四、逐步扩大两项补贴的覆盖面。现有政策条件下，困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴的申请条件较高。其中生活津贴的补贴对象为纳入最低生活保障对象范围各类残疾人和残疾军人；重度残疾人护理补贴只面向残疾等级为一级、二级且需要长期照护的重度残疾人或持有《中华人民共和国残疾军人证》的一、二、三、四级重度残疾军人。评价工作组实地走访发现，低保范围外的四级以上残疾人家庭生活普遍困难，因为残疾人无法参与劳动，又需要家人照顾，影响了家庭成员外出务农、务工活动，阻碍了他们改善家庭生活质量的努力。国务院《在关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》（国发〔2015〕52号）中提出，生活补贴在“有条件的地方可逐步扩大到低收入残疾人及其他困难残疾人”，护理补贴在

“有条件的地方可扩大到非重度智力、精神残疾人或其他残疾人，逐步推动形成面向所有需要长期照护残疾人的护理补贴制度”。在财力许可的条件下，可考虑逐步扩大两项补贴的覆盖面，惠及更多的残疾人。根据边际效应递减原则，与其“锦上添花”式的继续增加补贴标准，不如“雪中送炭”式的扩大补贴范围，让更多三级、四级残疾人也能共享发展的成果。

五、鼓励慈善组织和社会资源参与改善困难残疾人生活质量，提升重度残疾人护理水平工作。尽管广东省各级财政对残疾人事业投入逐年加大，但仍难以满足所有残疾人改善物质生活和精神生活的迫切需要。在财政资源有限的情况下，鼓励社会慈善组织参与帮扶生活困难残疾人与重度残疾人，调动社会资源资助生活困难残疾人和重度残疾人，成为一种必然选择。建议各地市民政部门和残联加强与当地宗教团体、义工组织和志愿者协会等社会组织的横向联系，创造条件吸纳这些社会力量参与到残疾人帮扶工作中去，有钱出钱，有力出力，共同提升两项补贴的效果。

附件：1. 2016年广东省两项补贴资金使用绩效评分表

2. 关于我省“残疾人生活补贴与重度残疾人护理补贴”
落实情况的调查问卷

附件 1

2016 年广东省两项补贴资金使用绩效评分表

评价指标								评分	
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	85.25	
绩效目标	20	目标设置	15	完整性	5	完整性	5		5
				科学性	5	科学性	5	2	
				可衡量性	5	可衡量性	5	5	
		量化指标	5	预期产出指标	3	预期产出的数量指标	1	1	1
						预期产出的质量指标	1	1	
						预期产出的时效指标	1	1	
				预期效果指标	2	预期效果指标	2	2	
绩效监控	30	资金管理	18	资金分配	4	资金分配	4	4	
				资金到位	2	省财政资金到位率	1	1	
						县市财配套政资金到位率	1	1	
				资金支付	6	省财政资金支付率	3	2.87	
						县市财配套政资金支付率	3	2.79	
				支出规范性	6	预算执行规范性	2	1.68	
		事项支出的合规性	2			2			
		会计核算规范性	2			1.71			
		事项管理	12	实施程序	8	申报合规	2	2	
						审批合规	2	1.95	
						公示合规	2	1.95	
						考核合规	2	1.85	
管理情况	4			资金使用单位内部管理	2	1.45			
		上级业务主管部门监督检查	2	1					
绩效	50	经济性	5	预算(成本)	5	预算(成本)控制	5	3	

结果			控制				
	效率性	10	完成进度及质量	10	发放进度	5	2.5
					完成质量	5	4.5
	效果性	30	社会经济效益	25	困难残疾人生活水平改善程度	5	4.5
					重度残疾人护理水平改善程度	5	4.5
					困难残疾人生活补贴覆盖率	5	5
					重度残疾人护理补贴覆盖率	5	5
					困难残疾人、重度残疾人享受康复服务增长程度	5	5
	可持续发展	5	可持续发展	5	3.1		
	公平性	5	公众满意度	5	受益残疾人群体的满意度	5	3.9

附件 2

关于我省“残疾人生活补贴与重度残疾人护理补贴” 落实情况的调查问卷

尊敬的先生、女士：

您好！为了解我省残疾人生活补贴与重度残疾人护理补贴的落实情况，分析我省在残疾人帮扶方面存在的问题，明确今后的努力方向，受广东省财政厅委托特开展此次调查，您的积极参与将有助于改善我省残疾人的生活状况，感谢您的合作！

被调查者性别 男 / 女；被调查者所在地：；被调查者年龄段：老 / 中 / 青 / 被调查者残疾程度：一级（极重度）、二级（重度）、三级（中度）、四级（轻度）

您是怎么知道这个补贴的？

街道/村干部告诉的 B. 家人打听到的 C. 朋友告诉的 D. 自己去问到的 E. 电视广播里听到的

2. 请问每年那些通过审批可以领取补贴的人的名单有无公示（如在宣传栏上公开）？

A. 有 B. 无 C. 有些年有，有些年无 D. 前几年没有，今年才有
E. 不清楚

3. 您是否清楚明白自己领取的补贴发放标准和补贴的类型（是生活补贴还是重度护理补贴）？

A. 非常清楚 B. 大概清楚 C. 一般 D. 不是很清楚 E. 完全不清楚

4. 您隔多长时间领取一次补贴？

每个月领一次 B. 每三个月领一次 C. 每半年领取一次 D. 每年领取一次 E. 两三年才领取一次

5. 您每年领取多少补贴？

A. 600 元 B. 1000 元 C. 1200 元 D. 1800 元 E. 2000 元以上

6. 您认为这个补贴的申请和发放过程是否公平合理？

A. 非常公平合理 B. 公平合理 C. 一般 D. 比较不公平不合理 E. 非常不公平也不合理

7. 您认识的领取补贴的人当中有无发现以下问题（多选题）：

A. 假冒残疾人领取补贴; B. 中、轻度残疾人领取重度残疾护理补贴; C. 一个残疾人领取两份补贴; D. 残疾人过世后其家人还在领取补贴; E. 一直没人告诉可以领取, 最近忽然才收到通知去领取?

8. 您觉得这个补贴对改善困难残疾人生活质量, 提升重度残疾人护理水平有无帮助作用?

A. 非常有帮助 B. 有帮助 C. 一般 D. 没有很大的帮助 E. 完全没帮助

9. 您对这个补贴还有什么其他意见和建议 (开放性问题的, 被调查者自由作答)