

# 上海市总工会

## 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目 绩效评价报告

项目名称：2018 年度上海市劳模低收入生活困难补助金

项目单位：上海市总工会

主管部门：上海市总工会

委托部门：上海市总工会

评价机构：上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年三月

# 目录

摘要 .....	1
前言 .....	1
一、项目基本情况 .....	1
(一) 概况 .....	1
(二) 绩效目标 .....	10
二、绩效评价工作情况 .....	12
(一) 绩效评价的目的 .....	12
(二) 绩效评价工作方案制定过程 .....	12
(三) 绩效评价原则、评价方法 .....	12
(四) 数据采集方法及过程 .....	14
(五) 绩效评价实施过程 .....	15
(六) 绩效评价的局限性 .....	16
三、评价结论和绩效分析 .....	17
(一) 评价结论 .....	17
(二) 具体绩效分析 .....	18
四、主要经验及做法、存在的问题和建议 .....	34
(一) 主要经验及做法 .....	34
(二) 存在的主要问题 .....	35
(三) 改进建议 .....	36

## 摘要

为加强财政预算支出的管理工作，衡量财政资金使用效益，合理配置公共资源，发挥公共资金的引导和促进作用，进而促进社会经济更好更快的发展。根据市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，上海财瑞会计师事务所有限公司受上海市总工会（以下简称“市总工会”）委托，对市总工会2018年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”（以下简称“市劳模生活困难补助金”）项目财政支出情况进行绩效评价工作，形成绩效评价报告。

2018年“上海市劳模生活困难补助金”是市总工会劳模专项补助资金的组成部分。按照上海市总工会印发的《上海市全国劳模、市劳模专项补助资金发放管理实施细则（试行）》（沪工总经〔2014〕179号）规定，市劳模生活困难补助金发放对象是符合月平均收入低于本市上年度城保或镇保月养老金标准的退休市劳模、年满规定年龄线无固定收入或丧失劳动能力的农民劳模。

2018年度符合收入较低标准是指：（1）参加城保的市劳模月养老金水平低于4587元（2017年度本市城保退休职工月平均养老金4170元的1.1倍）；（2）参加镇保的市劳模月养老金水平低于2032.8元（2017年度本市镇保退休职工月平均养老金1848元的1.1倍）。上述两类月补助额为补助标准线与劳模本人实际收入的差额部分。（3）农民劳模男年满60岁、女年满55岁且无固定收入或者丧失劳动能力的，补助

标准为每月不低于 800 元。

月平均收入是指在一定时期内（一般以一年为计算单位）的全部收入总和除以月数。全部收入包括：

- （1）工资（指应发工资）、奖金、津贴、补贴及其他劳动收入；
- （2）离退休费或者养老金及领取的其他社会保险金；
- （3）从政府或者企事业单位获得的基本生活费或者一次性收入；
- （4）出租或者出售家庭资产获得的收入；
- （5）法定赡养人或者扶养人应当给付的赡养费或者扶养费；
- （6）接受的馈赠或者继承收入；
- （7）其他应当计入的收入。

劳模补助、荣誉津贴、劳保津贴不计入收入。有下列情形之一者不列为发放对象：在就业年龄内，有劳动能力但不主动就业或者经就业服务机构介绍无正当理由拒绝就业的；安排子女自费出国（境）留学的；拥有高值收藏物或者小汽车等高档消费品的；家庭自有住房人均面积达到本市人均住房面积 2 倍以上的（单套自住房除外）；其他不能列为发放对象的情形。

2018 年度市劳模生活困难补助金项目预算批复 884.00 万元，实际共发放 828.83 万元，预算执行率 93.76%。

## 一、评价结论和绩效分析

## （一）评价结论

运用项目组设计并通过论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取的数据，项目组对 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 92.22 分，得分率为 92.22%，属于“优”。具体情况如表所示：

2018 年“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目整体绩效分值

指标类别	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效	合计
权重	10	25	65	100
分值	9.5	20.05	62.67	92.22
得分率	<b>95.00%</b>	<b>80.20%</b>	<b>96.42%</b>	<b>92.22%</b>

## （二）主要绩效

2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目的主要绩效可以从项目决策、项目管理、项目绩效及可持续影响力四个方面加以阐述。从项目决策方面分析，该项目能够充分适应战略目标、立项依据充分、资金到位及时；从项目管理方面分析，财务制度健全并执行有效、项目管理制度较为健全、项目执行力较强；从产出方面分析，项目计划完成率达 100%、项目资金能足额发放到位、项目计划完成及时；从项目效益分析，市劳模低收入生活困难补助金的补贴切实改善了市劳模的生活水平，提升了劳模社会荣誉感。可持续和影响力方面，项目持续管理机制基本完善，信息化管理机制基本健全。

## 二、主要经验及做法、存在的问题和建议

### （一）主要经验及做法

#### 1、建立三级工会协同机制，提高项目执行力

在获取社保管理部门提供的基础信息后，首先基层工会入户帮助市劳模个人提出补助金申请，并核实调查基本信息；然后区局（产业）工会负责公示、初审和确认；市总工会复审、反馈和“三重一大”会议审核批准。明确三级工会的职责和协同流程，增强了三级工会在该项目过程中的协同机制，提高了项目执行力，达到了切实关爱劳模、改善劳模生活水平的目的。

#### 2、实施“二上二下”审核机制，提高资金使用合理性

“市劳模生活困难补助金”项目是以市社保管理部门提供的低收入退休市劳模基础信息为基础的，而市劳模低收入生活困难补助金受助对象最终确认，不仅看养老金水平，还有其他审核内容和条件。市总工会坚持“将有限的资金向特别需要帮助的困难劳模倾斜、聚焦”，对“市劳模生活困难补助金”申请采用“二上二下”审核流程，反复征求区局（产业）工会意见，充分调动三级工会的职能，使“市劳模生活困难补助金”资金的使用合规、合理。

### （二）存在的主要问题

项目组对市总工会 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目实施过程中发现的主要问题归纳如下：

#### 1、项目管理制度健全性方面的问题

查阅市总工会劳模“三金”补贴项目内控管理制度，发现项目档案管理不健全；劳模信息管理系统运维管理制度不够完善。如，各直属工会依据劳模信息数据库公布的低收入退休劳模人员名单进行入户调查、向相关机构核实情况，并根据调查核实的情况，提请符合申报条件的人员填写《本市劳模生活困难补助金申请表》。对不符合申领条件和放弃申领的人员，须签署核实确认函或放弃申领确认函，书面报送至市总宣传部。项目组发现，该步骤未用制度形式固定。

## 2、项目资金管理方面的问题

2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目实际支出资金较预算批复有 6.24% 的差异，项目组了解，2018 年度该项目财政支出预算（一上）编报以 2017 年实际发放数为参数，缺乏对本市城镇退休人员养老保险在预算基数参照年度养老金的变动系数分析，项目预算编报不够慎重。当预算年度项目预算执行结余后，项目单位未按规定申报预算调整。

根据市府（沪府发【2011】62 号）文规定，市劳模低收入生活困难补助金由市人力资源和社会保障局所属社保经办机构与总工会按实结算。项目组了解，财务部门未跟踪该项资金落实受助者的最终财务信息和相关凭证，财务监控存在缺陷。

## 3、项目管理方面存在的问题

该项目档案资料不齐全，项目验收资料、工作差错率统计、劳模回访率记录等相关资料缺失。此外有 3 笔因劳模城镇转居保和 1 笔因劳模更换社保银行卡合计金额 133,224.00 元，变更为通过工商银行

VIP 劳模银行卡发放，未按规定发放到低收入退休市劳模的养老金账户。

### （三）相关建议和措施

1、建议项目单位健全劳模“三金”补贴项目内控管理制度，梳理项目实施流程，健全完善项目资金管理制度、项目档案管理制度和劳模信息管理系统运维制度。

2、建议项目单位加强项目资金管理，提高预算编报准确性；对委托社保管理部门代发市劳模低收入困难补助金，应建立跟踪监控制度，与社保管理部门增强发放反馈信息沟通。

3、建议项目单位加强项目档案管理，对项目过程资料如项目验收资料、工作差错率统计资料和劳模回访率记录等应明确归档，并且严格按照规定支付到低收入退休市劳模的养老金账户以完善项目内控管理。



## 前言

为加强财政预算支出的管理工作，衡量财政资金使用效益，合理配置公共资源，发挥公共资金的引导和促进作用，进而促进社会经济更好更快的发展。根据市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，上海财瑞会计师事务所有限公司受上海市总工会（以下简称“市总工会”）委托，对市总工会 2018 年度“上海市劳动模范低收入生活困难补助金”项目（以下简称“市劳模生活困难补助金”）财政支出情况进行绩效评价工作，形成绩效评价报告。

## 一、项目基本情况

### （一）概况

#### 1、项目立项背景及目的

劳动模范是优秀劳动者的典型代表，是各条战线劳动者的楷模。劳动模范以他们辛勤劳动、诚实劳动和创造性劳动，持续推动着社会进步、国家发展和民族复兴。劳模所体现出来的劳模精神，代表着一个时代的价值观、道德观和精神风貌，展示了中华民族顽强拼搏、自强不息的崇高品格，体现了我们中华民族能够与时俱进、开拓创新的精神风貌。习近平总书记在十九大报告中号召，要弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。

改革开放的 40 年来，在上海社会经济发展进程中，上海市劳动模范在本市经济建设和社会发展中作出了重要贡献，受到全社会的尊重。

上海市委、市政府高度重视劳动模范工作，关心劳模生活，并陆续制定出台一系列相关政策，做到切实提高上海市劳模的待遇。上海市总工会是上海工会的领导机关，发挥党联系职工群众的桥梁纽带作用、国家政权重要社会支柱作用、职工合法权益代表者和维护者作用。其职能之一就是“协助市政府做好上海市劳动模范的推荐、评选工作；负责劳动模范的管理工作，宣传弘扬新时期劳模精神、劳动精神。”

2018 年“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目是市总工会劳模专项补助资金的组成部分。上海市总工会印发的《上海市全国劳模、市劳模专项补助资金发放管理实施细则（试行）》（沪工总经[2014]179 号）明确，市劳模低收入生活困难补助金发放对象是符合月平均收入低于本市上年度城保或镇保月养老金标准的退休市劳模、年满规定年龄线无固定收入或丧失劳动能力的农民劳模。

2018 年度符合收入较低标准是指：（1）参加城保的市劳模月养老金水平低于 4587 元（2017 年度本市城保退休职工月平均养老金 4170 元的 1.1 倍）；（2）参加镇保的市劳模月养老金水平低于 2032.8 元（2017 年度本市镇保退休职工月平均养老金 1848 元的 1.1 倍）。上述两类月补助额为补助标准线与劳模本人实际收入的差额部分。（3）农民劳模男年满 60 岁、女年满 55 岁且无固定收入或者丧失劳动能力的，补助标准为每月不低于 800 元。

月平均收入是指在一定时期内（一般以一年为计算单位）的全部收入总和除以月数。全部收入包括：

（1）工资（指应发工资）、奖金、津贴、补贴及其他劳动收入；

- (2) 离退休费或者养老金及领取的其他社会保险金;
- (3) 从政府或者企事业单位获得的基本生活费或者一次性收入;
- (4) 出租或者出售家庭资产获得的收入;
- (5) 法定赡养人或者扶养人应当给付的赡养费或者扶养费;
- (6) 接受的馈赠或者继承收入;
- (7) 其他应当计入的收入。

劳模补助、荣誉津贴、劳保津贴不计入收入。有下列情形之一者不列为发放对象：在就业年龄内，有劳动能力但不主动就业或者经就业服务机构介绍无正当理由拒绝就业的；安排子女自费出国（境）留学的；拥有高值收藏物或者小汽车等高档消费品的；家庭自有住房人均面积达到本市人均住房面积 2 倍以上的（单套自住房除外）；其他不能列为发放对象的情形。

## 2. 项目立项依据

市总工会 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目的立项依据包括：

- 1、《关于进一步做好关心上海市劳动模范工作的意见》（沪府发[2011]62 号）
- 2、《全国劳模专项补助资金和困难职工帮扶资金发放管理办法》（总工发[2012]16 号）
- 3、《关于印发上海市全国劳模、市劳模专项补助资金发放管理实施细则（试行）的通知》（沪工总经[2014]179 号）

4、《关于认真做好 2018 年度本市全国劳模、市劳模专项补助资金发放工作的通知》（沪工总宣[2018]251 号）

### 3. 预算资金来源及使用情况

#### （1）资金来源

“市劳模生活困难补助金”项目是市总工会财政支出部门预算的经常性项目，2018 年度项目资金来源系市级财政一般公共预算支出拨款。

根据市总工会提供的相关资料，2018 年 1 月市财政局批复（沪财预[2018]3 号）市总工会 2018 年度部门支出预算，其中“2018 年度市劳模生活困难补助金”项目支出预算 587.00 万元。

2018 年 11 月 20 日，市财政局、市总工会向市政府报送《关于安排市总工会 2018 年度部门待分配预算和追加部门预算的请示》（沪财行【2018】105 号）提出，“因劳模人数为动态信息，且劳模因意外、患病等因素需要帮扶的金额在编制年初预算时无法准确测算，经市总工会清算，‘劳模三金’预算安排与实际发放数存在累计缺口 400 万元。”“特报请市政府批准市总工会使用 2018 年待分配预算 400 万元”。经市政府批准，市级财政同意增加 2018 年度“市劳模三金”项目预算 530 万元，其中增加“市劳模低收入困难补助金”项目预算 297 万元。截至 2018 年年末，2018 年度“市劳模低收入困难补助金”项目财政支出预算数 884.00 万元。

## (2) 资金使用情况

2018 年度“市劳模低收入困难补助金”项目财政支出采用零余额账户额度拨付方式。项目组核查市总工会项目核算资料，2018 年 12 月 18 日市总工会通过“上海市总工会劳模三金专户”划款至上海市社会保险事业管理中心 828.83 万元，其中参加城保的劳模困难补助金额为 696.84 万元，参加镇保的劳模补助金额为 131.99 万元。截至 2019 年 1 月 18 日，市总工会 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目账面支出金额 8,288,281.30 元。项目预算资金执行率具体如表 1-1:

表 1-1 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目预算及投入情况

单位：万元

项目	预算金额	支付金额	预算执行率 (%)	备注
市劳模生活困难补助金	884.00	828.83	93.76%	其中，财政支出 828.83 万元。
<b>合计</b>	<b>884.00</b>	<b>828.83</b>	<b>93.76%</b>	

## (3) 近三年项目经费预算安排和执行情况比较

2016 年该项目预算批复 265.00 万元，实际执行 535.77 万元；2017 年项目预算批复 500.00 万元，实际执行 661.15 万元；2018 年项目预算批复 884.00 万元，实际执行 828.83 万元。近三年该项目预算安排及执行情况如表 1-2。

表 1-2 近三年“市劳模生活困难补助金”项目预算安排及使用情况对比

单位：万元

序号	项目	2016 年	2017 年	2018 年	环比 (2018 年 /2017 年)	定比 (2018 年 /2016 年)	备注

					(±%)	(±%)	
1	市劳模生活困难补助金预算	265.00	500.00	884.00	176.80%	333.58%	
2	市劳模生活困难补助金实际执行	535.77	661.15	828.83	125.36%	154.70%	
3	预算执行率(%)	<b>202.18%</b>	<b>132.23%</b>	<b>93.76%</b>	--	--	

#### 4、项目实施情况

“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目是上海市劳模专项补助资金的组成部分。根据市总工会相关文件，2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目总体计划如下：

市总工会于 2018 年 9 月拟文通知启动专项补助资金发放工作；市总工会完成社保信息对接，在劳模信息管理系统平台上公布 2018 年度符合低收入补助金申领条件的人员名单；10 月 12 日前，各区局（产业）工会通过劳模信息管理系统中本地区、本单位的劳模信息完成核实并确认；10 月 26 日前，各区局（产业）工会通过劳模信息管理系统上报；11 月 12 日前，市总工会向各区局（产业）工会反馈初审结果；11 月 26 日前，各区局（产业）工会确认反馈结果，并提交加盖公章的汇总表纸质件；12 月 22 日前市总工会最终审批、将市劳模生活困难补助金转账至上海市社保中心账户，由市社保中心汇入市劳模个人养老金账户。

项目组核实，2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目实施计划于 2018 年底基本落实，具体实施内容和时间结点如表 1-3。

表 1-3 2018 年度“劳模低收入生活困难补助金”项目实施计划方案及落实情况表

序号	业务事项	计划时间	具体实施内容	完成时间
1	项目启动文件通知	9 月 28 日前	《关于认真做好 2018 年度本市全国劳模、市劳模专项补助资金发放工作的通知》（沪工总宣[2018]251 号）	9 月 28 日
2	发社保函和社保数据获取	9.20 前-10.17	市社保、医保数据 10 月 17 日前反馈市总工会	10 月 17 日前
3	工作布置会议及专题培训会	9 月 30 日前	下发“劳模三金”发放文件及培训通知	9 月 30 日前
4	基层工会核对数据库	10.12 日前	各区局(产业)工会对劳模信息管理系统中本地区、本单位劳模信息完成核实并确认。	10 月 12 日
5	本人申请、基层工会核实	10.26 日前	劳模本人填报低收入申请表，提供证明材料；基层工会入户调查或向相关机构核实；在一定范围内公示；在个人申请表上出具意见和签章；所有资料报送区局（产业）工会	10 月 26 日前
6	区局（产业）工会核实、上报	10.26 日	各区局（产业）工会审核基层工会上报的相关材料后，通过“上海市总工会劳模信息管理系统”填报，并上传证明材料。纸质材料区局（产业）工会留存备查。	10 月 26 日
7	市总工会初审并反馈初审结果	11.12 日前	市总工会宣教部会同第三方咨询公司对各区局（产业）工会网上提交的申请进行初审；宣教部向各区县局（产业）工会反馈初审结果。	11 月 12 日前
8	区局（产业）工会协商初审结果	11.13-11.25	区局（产业）工会对初审情况有异议的与市总协商、调整	11 月 25 日前
9	区局（产业）工会确认初审	11.26 日前	区局（产业）工会确认市总初审反馈结果，提交加盖公章的纸质汇总表；	11 月 26 日前
10	提交主席办公会审议并下达	12 月初	市总工会宣教部提交市总主席办公会审定；下达至区局（产业）工会	12 月初
11	市总划补助款至市社保中心养老金专户	12.22 日前	市总工会财务部将劳模补助金划款至市社保中心	12 月 18 日
12	市社保中心发放补助金到劳模个人养老账户	12.22 日前	退休市劳模低收入补助金由社保发至劳模个人养老金账户	12 月 18 日

## 5、组织及管理情况

### （1）项目组织情况

上海市总工会作为预算主管部门和项目预算单位，负责本级和所属单位财政支出部门预算编报审核、执行监管、调整审核、决算管理，负责对预算单位内控管理的监督，负责财政支出资金绩效管理。

上海市财政局是政府财政资金主管部门，负责建立政府预算项目库，负责财政部门预算、财政专项资金的预算管理、执行监督、决算审批，财政国库资金拨付，对财政支出绩效评价全面监管。

市总工会宣教部是本项目归口管理、具体实施部门，制定并组织实施劳模低收入生活困难补助金的发放工作；负责执行“市劳模生活困难补助金”项目资金年度预算。市总工会财务部负责项目预算管理监督，专账核算项目经费收支，编制部门预算和决算，真实反映项目执行会计信息，组织项目执行情况绩效评价工作，并负责督促项目实施部门落实绩效评价结果。

区局（产业）工会及基层工会是本项目参与单位。区局（产业）工会负责配合做好劳模信息核对、数据库动态管理等相关工作；基层工会或者乡镇、街道工会负责入户调查、核实情况、在一定范围公示后报送受助劳模资料。

## （2）项目管理及实施情况

### ①财务管理方面

项目组核查了项目资金预算报批、资金拨付和资金收支情况，基本符合项目财务制度规定要求。

上海市总工会根据市财政局 2018 年预算编制通知和财政支出项目库编报要求，于 2017 年 8 月起通过“二上二下”程序，总工会“三重一大”决策议事规程，正式编报 2018 年财政支出部门预算项目支出预算，报送市财政局。2018 年 1 月，市财政局批复市总工会 2018 年



部门预算，批准该项目支出预算资金 587.00 万元。2018 年 11 月市财政局（沪财行[2018]105 号）“关于安排市总工会 2018 年度部门待分配预算和追加部门预算的请示”，其中“2018 年度市劳模生活困难补助金”项目支出预算调整为 884.00 万元。

2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目资金使用支付方式采用财政授权支付方式。上海市总工会作为项目预算单位，项目启动后，市总宣教部依据市总工会“三重一大”会议通过的项目计划，向市总财务部申请项目资金；市总财务部核对预算并确认授权审核程序的规范性，向市财政局申请项目用款；市财政局审核确认于 2018 年 5 月将用款额度 587 万元拨入总工会零余额账户；2018 年 12 月将调增预算用款额度 297 万元拨入总工会零余额账户。2018 年 12 月 18 日总工会财务部按规定程序通过劳模三金账户划款 828.83 万元至上海市社会保险事业管理中心，由市社保中心按照名册汇入劳模的个人养老金账户。2019 年 1 月有 3 笔因劳模城保转居保和 1 笔因劳模更换社保银行卡合计金额 133,224.00 元，变更为通过工商银行 VIP 劳模银行卡发放。

## ② 业务管理方面

市劳模生活困难补助金项目由市总宣教部向市社保中心发函，获取 2018 年符合低收入补助金申领条件的退休劳模名单；市劳模个人填报申请表；区局（产业）工会初审并在劳模信息系统平台公示；市总工会复审反馈；区局（产业）工会确认后上报；市总工会“三重一大”会议审批后发放，确保市劳模低收入生活困难补助金发放安全效用。

项目组核查了项目业务流程和关键节点的控制情况，确认业务流

程基本符合项目管理规定和控制要求：

一是低收入退休劳模基础名单通过市社会保险管理中心提供，征得劳模个人申请意愿，通过基层工会、区局（产业）工会和市总工会三级工会审核，完备的内控程序确保市劳模低收入生活困难补助金申请名单准确、补贴资金合理。

二是低收入生活困难补助金在适当范围公示和告知，形成双向监督。项目初始，基层、乡镇、街道工会在调查核实劳模本人填报的申请表及提供的证明材料后，在市总劳模信息管理系统平台公示申请信息；项目末期，在市劳模低收入生活困难补助金发放后，养老金个人账户开户银行向受助劳模发出短信，提示劳模注意查收困难补助金。

三是项目实施依托“市总工会劳模信息管理系统”，建立劳模动态管理机制。市总工会统一从市社会保险管理中心获取低收入退休人员名册后，输入劳模信息数据库；劳模所属地区街镇工会根据数据库平台信息，入门征求、核实低收入劳模生活困难补助申请。市总工会以每年 10 月 31 日为截止日实施年度定期更新制度，以及时、准确、全面反映劳模新增、调出、退休、去世、撤销荣誉称号以及家庭地址及联系方式变更等动态情况。内外信息核对，确保退休劳模个人收入信息的准确性。

## （二）绩效目标

市总工会根据财政要求，申报并编制了项目立项申请表，设置了项目预算总目标和阶段性目标。项目组根据《上海市预算绩效管理实

施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，对市总工会“2018年度市劳模低收入生活困难补助金”项目的绩效目标进行补充和细化。

### 1. 项目绩效总目标

进一步加强和规范本市劳模低收入生活困难补助金的使用和管理，体现党和政府对劳模的关爱和敬重，弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。

### 2. 阶段性及分解目标

**（1）决策目标：**战略目标适应性强、立项依据充分、项目立项规范、绩效目标合理。

**（2）投入与管理目标：**项目预算执行率 100%；资金到位率 100%；资金使用合规、专款专用；财务管理制度健全完善；财务监控有效；项目管理制度健全完善；项目执行控制有效；项目补助信息公示合规。

**（3）产出目标：**项目计划完成率 100%；发放对象条件符合性 100%；发放标准合规率 100%；发放账户合规性 100%；规定时间前发放到位率 100%。

**（4）效果目标：**有责差错 0 发生；切实改善市劳模生活质量；提升社会对劳模精神的认可度；市劳模对项目满意度  $\geq 95\%$ ；项目管理人员满意度  $\geq 90\%$ 。

**（5）能力建设和影响力目标：**长效管理机制健全；信息共享机制健全。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价的目的

本次绩效评价的目的在于通过绩效评价，从财政预算资金使用的角度探寻项目的效率和效益，反映项目绩效目标的实现程度。

总结市总工会 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目在立项决策、执行程序、评估规则等方面的经验和教训；总结 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目在预算管理、财务管理、资金支付管理等方面建立完善和执行内控制度的经验和不足；总结和评价 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目投入产出、效率效益的内在联系和必然结果。通过绩效评价查找项目过程存在的不足和问题，提出科学合理的建议，从而进一步加强和规范支出预算管理，切实提高劳模低收入生活困难补助金项目支出计划的执行力和效益。

### （二）绩效评价工作方案制定过程

根据前期调研结果和相关文件资料，结合项目实际开展情况，形成项目绩效评价指标体系和方案初稿，并在规定时间内提交市总工会，组织专家评审。根据专家意见，重新梳理了项目总目标和阶段性目标等，形成了最终的项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。

### （三）绩效评价原则、评价方法

#### 1. 评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关的原则：

(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) 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。

## 2. 评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法。绩效评价指标的研发遵循定量为主，定量、定性相结合的原则；参照规定的政策标准及采集的相关数据材料制订评价标准。

市总工会 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目绩效评价指标体系按照逻辑分析法设计，包括项目决策、项目管理、项目绩效三类指标，主要围绕资金使用、项目管理、资源配置等方面，客观分析项目的产出和效果，进而提出完善意见。整个评价框架构成体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

指标体系包括评价指标表和基础表两部分，评价指标表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由本项目绩效项目组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性制定形成，经专家论证完善后最终确定。

注重其科学性、实用性、可实现性和可操作性，尽可能地设计客观性的量化指标，并适当使用定性指标；既关注市总工会的工作目标，

也考虑外部评审者和市劳模、市总职能部门工作人员的体验和感受，做到内在逻辑的一致性。本次评价指标体系的评分，主要通过基础表取数、实地调研、问卷调查和访谈等工作支持。指标权重的赋值根据指标重要性产生，再经专家论证后结合专家意见确定，确保充分体现和真实反映本项目绩效目标的完成情况和绩效状况。

#### （四）数据采集方法及过程

自 2018 年 9 月评价项目启动以来，评价组在充分调研和深入了解项目基本情况后，完成了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、指标、标准、社会调查方案等。绩效评价工作方案确定后，评价组严格按照工作方案，启动调研、核查工作，经过了访谈、数据采集、问卷调查、实地调研、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了本项目的绩效评价工作。针对不同的指标，评价组采取了不同的数据采集方法，具体过程及对应的数据采集内容如下：

1、获取项目相关文件：了解项目的背景、管理制度，实施情况等基本内容；

2、基础数据表：由项目单位填写，为评价报告的撰写，特别是评价指标的打分提供数据支持；

3、访谈调研：评价人员与市总工会财务资产部、宣传部、各区县（产业）工会相关人员进行沟通，了解项目组织、实施、管理的具体情况，了解和评估财政资金使用的效率和效益，发现资金使用和项目管理中存在的问题。

4、问卷调查：为客观测定财政资金的使用效果，依据公共支出绩效评价“为公众服务”的原理，引入“满意度”指标，针对项目受益对象和项目参与人员开展满意度调查。2019年1月，项目组完成了本次绩效评价的电子问卷调查程序。电子问卷发放和回收情况详见表2-1。

表 2-1：问卷发放和回收情况统计表

项目受益者（市劳模群体）				项目参与者（区局、产业工会）			
发放数	回收数	回收率	有效问卷	发放数	回收数	回收率	有效问卷
550	529	96.18%	479	107	107	100%	107

5、资料整理与分析：评价组对通过以上方法获取的数据进行整理、分类、分析，为评价报告撰写提供数据支持。

## （五）绩效评价实施过程

### 1、人员分工

我公司受托负责本项目绩效评价工作，包括前期调查，制定工作方案，调查取数，撰写评价报告。同时，本公司聘请相关的顾问专家，提供绩效评价前期辅导工作，协助并指导进行方案设计、指标体系的设立和建立，确保该类指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。本公司具体人员名单如下表所示：

序号	姓名	具体工作
1	周峰	项目负责、复核
2	邓喆	项目联络、方案及报告撰写
3	张佳霞	项目联络、方案及报告撰写

4	华卉	问卷调查、访谈数据收集及资料整理
5	丁璇	问卷调查、访谈数据收集

## 2、评价时间及主要工作进程安排

本次项目的评价实施的时间为2018年9月至2019年3月。具体安排如表2-2:

**2-2 绩效评价工作进度安排**

序号	项目内容	进度安排
1	(1) 评价组成立 (2) 项目启动	2018年9月1日
2	(1) 资料获取 (2) 相关单位负责人访谈工作 (3) 工作方案撰写	2018年9月1日-2018年12月31日
3	(1) 社会调研开展, 补充访谈、完善政策评价支撑数据、资料 (2) 工作方案修改、完善	2019年1月1日-2019年1月15日
4	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年1月16日-2019年2月14日
5	(1) 报告评审 (2) 报告修改及定稿	2019年2月22日-2019年3月5日

### (六) 绩效评价的局限性

由于绩效评价工作本身的复杂性, 并受到评价手段和方案设计经验等方面的限制, 我们设计的项目绩效评价指标体系在评价权重的分配、指标标杆值的设定以及数据来源的选择等方面还不够完善和充分, 可能在公正、公平、科学性方面存在局限。

对于定性的指标, 我们主要从调查问卷、调查访谈和单位工作总结中获取到信息和数据的, 由于项目组缺乏与项目受益者直接面谈的机缘, 调研评价客观性存在一定局限性。

满意度指数来源于随机抽取的样本, 因受益者抽样的局限性和样本量限制, 我们使用的方法受到一定影响, 评价结论可能存在缺陷。



我们努力在现有的条件下尽量做到科学、准确、客观、公正的评价。

### 三、评价结论和绩效分析

#### （一）评价结论

##### 1、评价结论

运用由项目组设计并通过项目主管部门确认的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取的数据，项目组对市总工会 2018 年“市劳模生活困难补助金”项目绩效进行客观评价，最终评分得分为 92.22 分，得分率为 92.22%。属于“优”。具体情况如表 3-2 所示：

表 3-1：2018 年“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目整体绩效分值

指标类别	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效	合计
权重	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	9.50	20.05	62.67	92.22
得分率	<b>95.00%</b>	<b>80.20%</b>	<b>96.42%</b>	<b>92.22%</b>

综合评价，该项目完成情况良好，通过规范的项目决策、较为健全的项目管理机制，通过市总工会的组织和监管，较好地完成了 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目。从调研结果和满意度调查结果来看，项目取得了较好的社会效益，确保本市劳动模范“三金”政策落实体现党和政府以及全社会对劳模的关爱。

##### 2、主要绩效

2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目的主要绩效可以从项目决策、项目管理、项目绩效及可持续影响力四个方面加

以阐述。从项目决策方面分析，该项目能够充分适应战略目标、立项依据充分、资金到位及时；从项目管理方面分析，财务制度健全并基本有效执行、项目管理制度基本健全、项目执行力较强；从产出方面分析，项目计划完成率达 100%、项目资金能准确发放到位、项目计划完成及时；从项目效益分析，市劳模低收入生活困难补助金的补贴切实改善了市劳模的生活水平，提升了劳模社会荣誉感。可持续和影响力方面，项目持续管理机制基本完善，信息化管理机制基本健全。

## (二) 具体绩效分析

### 1、项目决策

项目决策指标主要从战略目标适应性、项目立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性四个方面对项目立项、项目目标进行考察。项目决策类指标权重分为 10 分，评价得分 9.50 分，得分率为 95.00%。项目决策类指标得分情况见表 3-2。

表 3-2 项目决策指标得分情况

指标名称	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率
A11 战略目标适应性	2	适应	适应	2	100%
A12.立项依据充分性	2	充分	充分	2	100%
A13.项目立项规范性	2	规范	规范	2	100%
A21.绩效目标合理性	4	细化合理	稍有欠缺	3.5	87.50%
合计	10			9.5	95.00%

#### A11 战略目标适应性:

本指标考察项目是否与国家和地区的战略目标、发展计划以及部门的基本职能和工作计划相适应。

劳动模范是民族的精英、国家的栋梁、社会的中坚、人民的楷模，

是工人阶级和广大劳动群众的杰出代表。随着我国社会主义市场经济的不断发展，劳模工作日益得到党和政府的重视，得到全社会的认可。劳模工作是党和政府的重要工作，上海市人民政府《关于进一步做好关心上海市劳动模范工作的意见》（沪府发【2011】62号）中明确，“从2011年起，建立市劳模低收入生活困难补助金。低收入生活困难补助金发放对象是收入较低的本市退休劳模”，“各区县政府和各部门要按照市委、市政府的要求，继续关心劳动模范的工作、学习和生活，进一步形成关爱劳模、学习劳模、争当劳模的良好风尚。”

综上所述，本项目与国家地区的战略目标、发展计划相适应，与部门基本职责和工作计划相适应。

该项指标权重分为2分，根据评分规则评价得2分。

#### **A12. 立项依据充分性：**

本指标考察项目立项是否有充分的立项依据，符合国家的相关规定。

根据上海市人民政府《关于进一步做好关心上海市劳动模范工作的意见》（沪府发[2011]62号）、中华全国总工会《全国劳模专项补贴资金和困难职工帮困资金发放管理办法》（总工发【2012】16号）等文件规定，上海市总工会发布《关于做好2018年度本市全国劳模、市劳模专项补助资金发放工作的通知》（沪工总宣[2018]251号），具体落实对市劳模的2018年度专项补助工作。

本项目立项依据充分，符合国家相关规定。

该项指标权重分为 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

### **A13. 项目立项规范性:**

本指标考察项目申请、设立过程的程序规范性。

该项目系市总工会财政支出部门预算经常性项目，根据项目资金管理规定纳入市总工会年度财务计划总预算。上海市总工会根据市财政局 2018 年预算编制通知和财政支出项目库编报要求，于 2017 年 8 月起通过“二上二下”程序，总工会“三重一大”决策议事规程，正式编报 2018 年财政支出部门预算项目支出预算，报送市财政局。2018 年 1 月，市财政局批复市总工会 2018 年部门预算，批准该项目支出预算资金 587.00 万元。2018 年 11 月市财政局（沪财行[2018]105 号）“关于安排市总工会 2018 年度部门待分配预算和追加部门预算的请示”，其中“2018 年度市劳模生活困难补助金”项目支出预算调整为 884.00 万元。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

### **A21. 绩效目标的合理性:**

本指标考察项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合目标管理原则和客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目预算的相符情况。

该项目为财政支出部门预算项目，项目单位在编制预算时填报了《财政项目支出绩效目标申报表》，设置了“项目总目标”和“年度绩

效目标”等。项目单位设定的项目年度总目标定位准确，与单位法定职责相符、与项目应获得的社会效益相符。项目单位细化了项目产出目标和项目效果目标，但二级目标不明确，三级指标未细化、不完整，评价标准缺乏量化、可衡量，稍有不足。

该项指标权重分4分，根据评分规则评价得3.5分。

## 2、项目投入和管理指标

项目管理指标主要从投入管理、财务管理和项目管理等3方面对项目的管理情况进行考核，项目管理类指标25分，实际得分20.05分，得分率80.20%。指标的评价得分情况见表3-3。

表3-3 项目管理指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率
B11. 预算执行率	6	100%	93.76%	5.25	87.52%
B12. 资金到位率	2	全部到位	全部到位	2.00	100.00%
B21. 资金使用情况	3	合法合规	合法合规	3.00	100.00%
B22. 财务管理制度健全性	3	健全完善	健全	3.00	100.00%
B23. 财务监控有效性	3	监控有效	略有缺陷	2.10	70.00%
B31. 项目管理制度健全性	3	健全完善	不够健全	1.50	50.00%
B32. 项目管理制度执行有效性	3	有效执行	部分制度执行有缺陷	1.20	40.00%
B33. 项目补助信息公示合规性	2	有效执行	有效执行	2.00	100.00%
小计	25			<b>20.05</b>	<b>80.20%</b>

### B11. 预算执行率

本指标考察项目预算资金执行情况，反映预算编报及执行的准确性状况。

市总工会编报并获批的 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目预算资金为 884.00 万元。截至 2019 年 1 月 18 日，该项目实际支出 828.83 万元，其中，城保退休低收入劳模困补金支出 696.84 万元，镇保退休低收入劳模困补金支出 131.99 万元。项目总预算执行率 93.76%。项目组查阅了该项目 2018 年财政支出项目预算立项申报资金（一上）数为 587.00 万元，以 2017 年实际发放数 661.15 万元为参数。分析 2018 年该项目预算执行率结余的原因，主要是预算编报未充分利用劳模数据库信息，对本市退休人员养老金增加趋势估计略高。

该项指标权重分 6 分，根据评分得 5.25 分。

### **B11. 资金到位率**

本指标考察项目预算资金拨付情况，包括预算资金拨付申请和资金到位情况。

市总工会于 2017 年 11 月份提前申请 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目资金财政拨款；财政部门实际下达授权支付额度是在 2018 年 5 月份，授权支付额度 587.00 万元，2018 年 12 月将调增预算用款额度 297 万元拨入总工会零余额账户，合计到位 884.00 万元。资金到位率 100%。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则得 2 分。

### **B21. 资金使用情况**

本指标考察项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，

是否专款专用，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。

项目组对本项目预算资金使用情况以及经费申请审批流程等情况核查，2018 年度项目经费使用符合国家和本市财政相关规定，以及市总工会相关规定；资金拨付有完整的审批程序和手续，专款专用，资金使用与项目规定用途和项目内容相符；会计信息真实、完整、及时，资金使用情况较好。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

### **B22. 财务管理制度健全性**

本指标考察项目单位财务制度是否健全、完善有效，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。

为规范劳模低收入困难补助金使用管理、保障资金安全，市总工会制定和印发了《上海市全国劳模、市劳模专项补贴资金发放管理实施细则（试行）》（沪工总经【2014】179 号）、《上海市总工会机关经费预算管理办法》（2016 年 3 月）、《上海市总工会机关财务管理暂行规定》（2016 年 3 月）、《上海市总工会预算绩效管理办法》（2016 年 3 月），市总工会制定有“三重一大”议事决策制度，相关制度规范了资金使用监控措施和流程。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

### **B23. 财务监控的有效性**

本指标考察项目单位财务监管措施落实情况，用以评价项目单位

对财政支出预算资金运行的控制情况。

项目组关注到，2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目实际支出资金较预算批复有 6.24% 的差异，究其原因，在项目预算编制和项目预算调整方面财务监控存在缺陷。2018 年度项目“一上”预算编报数参照了 2017 年项目实际执行数，缺乏对本市城保、镇保退休人员在预算基数参照年度养老金的变动系数分析；而 2018 年度“二上”预算编报时，较“一上”预算数虽有所增加，与实际执行预测数还存在一定差距，预算编报参照依据不准确。当预算年度项目预算执行结余后，项目单位未在预算年度作出预算调整申报。

项目组核查，根据市府（沪府发【2011】62 号）文规定，市劳模低收入生活困难补助金由市人力资源和社会保障局所属社保经办机构与总工会按实结算。财务部门未提供该项资金落实受助者的最终财务信息和相关凭证，财务监控存在缺陷。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.1 分。

### **B31. 项目管理制度健全性**

本指标主要考察与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，包括项目管理制度、合同管理制度、项目档案管理制度、劳模信息管理制度等，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。

市总工会制定《上海市全国劳模、市劳模专项补助资金发放管理实施细则（试行）》（沪工总经【2014】179 号）、《劳模信息管理系统-



区县产业局用户操作手册》，以规范项目操作流程，基本明确了市总工会和区局（产业）总工会在该项目中的职责。

项目组查阅了市总工会项目职能部门提供的项目内控管理制度，市总工会项目档案管理不健全；劳模信息管理制度和操作规程不够完善。如，各直属工会依据劳模信息数据库公布的低收入退休劳模人员名单进行入户调查、向相关机构核实情况，并根据调查核实的情况，提请符合申报条件的人员填写《本市劳模生活困难补助金申请表》。对不符合申领条件和放弃申领的人员，须签署核实确认函或放弃申领确认函，书面报送至市总宣传部。此步骤确定了该项目在低收入劳模中的知晓度。但项目组发现，该步骤未用制度形式固定。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 1.5 分。

### **B32. 项目管理制度执行有效性**

本指标主要考察项目实施是否符合相关业务管理规定，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。

该项目总体执行内部控制有效，基本能按照相关项目文件精神实施。

项目组在核查该项目相关业务制度执行过程资料时发现，该项目档案资料不齐全，项目验收资料、工作差错率统计、劳模回访率记录等相关资料缺失。此外有 3 笔因劳模城保转居保和 1 笔因劳模更换社保卡合计金额 133,224.00 元，变更为通过工商银行 VIP 劳模银行卡发放，未按规定发放到低收入退休市劳模的养老金账户。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 1.2 分。

### **B33. 项目补助信息公示合规性**

考察项目实施按相关规定进行公示情况。

项目组对本项目公示等情况核查，2018 年度项目公示情况符合项目的相关规定；公示的程序和手续与项目规定相符。该项目总体执行公示合规有效，基本能按照相关项目文件要求公示。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

## **3、项目绩效**

项目绩效指标主要从项目产出、项目效果和项目可持续机制建设三个方面考察，项目绩效类指标设置权重分 65 分，评价绩效得分 62.67 分，得分率 96.42%。各指标的业绩值和绩效分值详见表 3-4。

表 3-4 项目绩效类指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
C11. 项目计划完成率	10	100%	100%	10	100.00%
C12. 发放对象条件符合性	5	100%	100%	5	100.00%
C13. 发放标准的合规性	5	100%	100%	5	100.00%
C14. 发放账户合规性	4	100%	98.4%	3.60	90.00%
C15. 规定时间前发放到位率	6	100%	98.3%	5.4	90.00%
C21. 改善市劳模生活质量	8	改善	基本改善	7.77	97.13%
C22. 提升劳模精神宣传效果	6	积极效果	积极效果	5.4	90.00%
C23. 市劳模满意度	10	≥95%	98.82%	10	100.00%
C24 相关实施部门满意度	6	≥90%	99.3%	6	100.00%
C31. 长效管理机制健全性	3	健全、完善	基本健全	2.7	90.00%

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
C32.信息共享机制健全性	2	健全、完善	基本健全	1.8	90.00%
小计	<b>65</b>			<b>62.67</b>	<b>96.42%</b>

### C11. 项目计划完成率

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目的发放覆盖率，以反映项目计划完成率。包括：按计划完成低收入退休劳模生活困难申请表信息和证明资料的审核程序；实际符合申请条件并本人提出申请的低收入退休劳模是否应补尽补。

项目组查阅该项目相关资料，市总工会于 2018 年 9 月拟文通知启动专项补助资金发放工作；市总工会完成社保信息对接，在劳模信息管理系统平台上公布 2018 年度符合低收入补助金申领条件的人员名单；10 月 12 日前，各区局（产业）工会通过劳模信息管理系统中本地区、本单位的劳模信息完成核实并确认；10 月 26 日前，各区局（产业）工会通过劳模信息管理系统上报；11 月 12 日前，市总工会向各区局（产业）工会反馈初审结果；11 月 26 日前，各区局（产业）工会确认反馈结果，并提交加盖公章的汇总表纸质件；12 月 22 日前市总工会最终审批、将市劳模生活困难补助金转账至上海市社保中心账户，由市社保中心汇入市劳模个人养老金账户。上述项目实施基本在规定时间内完成。

截至 2018 年 12 月 31 日，市劳模低收入生活困难补助金计划完成。

该项指标权重分 10 分，根据评分规则评价得 10 分。

## **C12. 发放对象条件符合性**

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目考察项目发放对象条件符合性，反映项目产出质量。

项目组核查了申请补助金资料审核的关键结点，包括，市劳模“三金”补贴项目启动文件的发布、基层工会入门信息核对、区局（产业）工会申报资料（一上）、市总工会职能部门初审及反馈结果（一下）、区局（产业）工会反馈确认结果并提交加盖公章的纸质汇总表（二上），等情况，审核程序到位，符合市总工会相关文件要求。

根据市总宣教部向 2018 年第 28 次主席办公会议的汇报材料和项目组查阅相关实施资料，参加城保的劳模中，月养老金水平低于 4587 元（本市 2017 年度城保退休职工月平均养老金 4170 元的 1.1 倍）的 1093 人，其中 860 人提出生活困难补助申请；参加镇保的劳模中，月养老金水平低于 2032.8 元（本市 2017 年度镇保退休职工月平均养老金 1848 元 1.1 倍）的 557 人，其中 532 人提出生活困难补助申请；经市、区局（产业）二级总工会组织审核符合低收入生活困难补助条件的人合计 1392 名。后因其中 5 人近期去世，实际发放人数为 1387 名。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 5 分。

## **C13. 发放标准的合规性**

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”发放标准合规性，反映项目产出质量。

根据市总工会 2018 年度劳模“三金”发放资料，参加城保的

退休劳模补助标准为补足月养老金水平 4587 元,实际支付补助金额为 702.67441 万元,人均补差约 8170.6 元;参加镇保的退休劳模补助标准为补足月养老金水平 2032.8 元,实际支付补助金额约 131.98909 万元,人均补差约 2481 元;符合低收入生活困难补助条件的人合计 1392 名,合计补助金额 834.66349 万元,人均约补差 5996.15 元。项目执行标准符合政策规定。

该项指标权重分 5 分,根据评分规则评价得 5 分。

#### **C14. 发放账户合规性**

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目是否发放到每个劳模的个人养老金账户,反映项目产出质量。

项目组查阅该项目财务资料和银行单据,发现有 3 笔因劳模城保转居保和 1 笔因劳模更换社保银行卡合计金额 133,224.00 元,变更为通过工商银行 VIP 劳模银行卡发放,未按规定发放到低收入退休市劳模的养老金账户,合规率为 98.4%。

该项指标权重分 4 分,根据评分规则评价得 3.6 分。

#### **C15. 规定时间前发放到位率**

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”是否于规定时限发放到劳模养老金账户,反映项目产出时效性。

项目组查阅该项目财务资料和银行单据,2018 年 12 月 18 日,市总通过劳模“三金”专户划款至市社保中心,再由市社保中心

按照标准将补助金发放到 1387 个低收入退休市劳模的养老金账户。

根据市总工会 2018 年度劳模“三金”问卷调查资料，项目组汇总市劳模对该项目实施满意度问卷调查，样本问卷发放 550 份，统计对“在规定时间内发放到位率-2018 年 12 月 22 日后”的人数为 23 人，合规率为 98.3%。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 5.4 分。

### **C21. 改善市劳模生活质量**

本指标考察 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目于发放对象生活水平改善的关联和效果，反映项目社会效益。

经项目组与项目单位相关工作人员访谈了解和对满意度调查样本情况分析，市劳模低收入生活困难补助金使用 96.5%主要用于生活必需品购置和就医买药，占比分别为 58.64%和 37.86%，与低收入退休市劳模申请劳模反映的实际情况相符。调查问卷样本中 98.59%的被访市劳模对“市劳模生活困难补助金”能否对改善生活有所帮助持肯定答复。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 7.77 分。

### **C22. 提升劳模精神宣传效果**

本指标考查“市劳模生活困难补助金”项目开展对提升劳模精神宣传效果的影响力，以反映社会对劳模精神认可度、崇敬度变化状况。

上海市总工会积极响应中华全国总工会在劳模精神宣传、切实提高劳模待遇等方面的规定，在大力宣传劳动模范事迹的同时，深入了解市劳模的生活状况，为劳模建立个人生活信息档案，切实落实关爱措施，接地气地做好上海市劳模精神的学习和宣传工作。项目组考察了解，市劳模“三金”补助政策落实，在市劳模群体和工会系统产生积极效应，对劳模精神宣传和弘扬劳模精神有提升效果。但因该活动仅在规定范围公示和宣传，社会知晓度和反映不大。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 5.4 分

### **C23. 市劳模满意度**

本指标考察本市劳模对“市劳模生活困难补助金”项目实施的满意度情况，以反映项目的影响力。

本次项目组对市劳模群体共发放 550 份电子调查问卷，回收 529 份，回收率 96.18%；经对样本问卷调查结果统计，市劳模群体对“市劳模生活困难补助金”项目的申请、审批、发放程序的合理性、对补助金发放的及时性、对上海市总工会关怀市劳模生活及工作的总体体验比较满意，其中表示“非常满意”的占 91.26%，“基本满意”的占 7.56%。满意度问卷中，有 4 人对“市劳模低收入生活困难补助金申请、审批、发放程序的合理性”、有 2 人对“市低收入生活困难补助金的及时性”、有 2 人对“市总关怀劳模生活和工作总体满意度”表示为“不满意”。

根据满意度计分规则测算，2018 年度“市劳模生活困难补助金”

项目满意度调查样本平均满意度为 98.82%。

该项指标权重分 10 分，根据评分规则评价得 10 分。

#### **C24. 相关实施部门满意度**

本指标考察区、局（产业）工会对 2018 年度“市劳模低收入生活困难补助金”项目实施的满意度情况。

本次通过随机和指定结合的抽样方式对 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目管理（参与）部门即区、局（产业）工会相关人员进行问卷调查，以了解对项目资金支出管理情况和社会效益的满意度状况。

本次共发放了 107 份电子调查问卷，回收 107 份，回收率 100.00%；经对问卷调查结果，项目管理者平均满意度评分为 99.30%。

本次问卷调查满意度问题共 4 个，根据对样本问卷调查结果统计，项目管理参与单位对 2018 年度“上海市劳模低收入生活困难补助金”项目实施和效果总体比较满意，其中对项目政策内容满意度相对较高，对项目实施获得效果的满意度相对低些。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 6 分。

#### **C31. 长效管理机制健全性**

该指标考察“市劳模生活困难补助金”项目制度健全性和长效机制健全性，措施完善性，反映劳模困难补助金项目可持续影响力。

市劳模低收入生活困难补助金从 2015 年起采取与市社保系统信



息为基础、以个人申请为主、区局（产业）工会初审并劳模信息系统平台公示、市总工会复审反馈、区局（产业）工会确认后上报、市总工会“三重一大”会议审批的“二上二下”审核模式，确保了低收入退休市劳模困难补助金的安全效用。该项目的组织管理、制度建设和流程规范基本健全。项目组考察，市总工会设立市劳模补贴专款银行专户，与市社保金管理部门养老金发放专户对接，从资金拨付渠道上加以集中控制；将市劳模低收入生活困难补助金预算资金纳入市级财政部门预算予以资金保障；通过建立劳模信息管理系统和操作规程培训，规范补助金申请、审核、发放规程；建立劳模“三金”内部审计制度等。“市劳模生活困难补助金”项目长效机制基本健全，但还需完善项目验收、劳模回访、项目档案管理制度等。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.7 分。

### **C32. 信息共享机制健全性**

该指标考察市劳模低收入生活困难补助金信息渠道和信息共享机制建立情况，反映信息完整性、准确性，信息共享性。

项目组经过实地考察和项目资料查阅，市总工会已建立全市区域劳模信息管理系统，并编制市、区操作手册，落实信息化操作培训和维护措施；劳模“三金”补贴全过程信息化报审；劳模信息化系统运维措施和资金落实，确保系统正常运行。市总工会与市社保部门根据市府文件规定，建立了信息共享机制，在项目规定程序和时段内，及时对接低收入退休劳模的养老金发放信息。

项目组关注到，市总工会劳模信息管理系统还需完善项目操作规程，加强电子档案管理和利用；与社保管理部门的协同还需增强发放反馈信息沟通。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1.8分。

#### 四、主要经验及做法、存在的问题和建议

##### （一）主要经验及做法

###### 1、建立三级工会协同机制，提高项目执行力

在获取社保管理部门提供的基础信息后，首先基层工会入户帮助市劳模个人提出补助金申请，并核实调查基本信息；然后区局（产业）工会负责公示、初审和确认；市总工会复审、反馈和“三重一大”会议审核批准。明确三级工会的职责和协同流程，增强了三级工会在该项目过程中的协同机制，提高了项目执行力，达到了切实关爱劳模、改善劳模生活水平的目的。

###### 2、实施“二上二下”审核机制，提高资金使用合理性

“市劳模生活困难补助金”项目是以市社保管理部门提供的低收入退休市劳模基础信息为基础的，而市劳模低收入生活困难补助金受助对象最终确认，不仅看养老金水平，还有其他审核内容和条件。市总工会坚持“将有限的资金向特别需要帮助的困难劳模倾斜、聚焦”，对“市劳模生活困难补助金”申请采用“二上二下”审核流程，反复征求区局（产业）工会意见，充分调动三级工会的职能，使“市劳模特困帮扶金”资金的使用合规、合理。

## （二）存在的主要问题

项目组对市总工会 2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目实施过程中发现的主要问题归纳如下：

### 1、项目管理制度健全性方面的问题

查阅市总工会劳模“三金”补贴项目内控管理制度，发现项目档案管理制度不健全；劳模信息管理系统运维管理制度不够完善。如，各直属工会依据劳模信息数据库公布的低收入退休劳模人员名单进行入户调查、向相关机构核实情况，并根据调查核实的情况，提请符合申报条件的人员填写《本市劳模生活困难补助金申请表》。对不符合申领条件和放弃申领的人员，须签署核实确认函或放弃申领确认函，书面报送至市总宣传部。项目组发现，该步骤未用制度形式固定。

### 2、项目资金管理方面的问题

2018 年度“市劳模生活困难补助金”项目实际支出资金较预算批复有 6.24% 的差异，项目组了解，2018 年度该项目财政支出预算（一上）编报以 2017 年实际发放数为参数，缺乏对本市城保、镇保退休人员在预算基数参照年度养老金的变动系数分析，项目预算编报不够慎重。当预算年度项目预算执行结余后，项目单位未按规定申报预算调整。

根据市府（沪府发【2011】62 号）文规定，市劳模低收入生活困难补助金由市人力资源和社会保障局所属社保经办机构与总工会按时结算。项目组了解，财务部门未跟踪该项资金落实受助者的最终财务

信息和相关凭证，财务监控存在缺陷。

### 3、项目管理方面存在的问题

该项目档案资料不齐全，项目验收资料、工作差错率统计、劳模回访率记录等相关资料缺失。此外有3笔因劳模城保转居保和1笔因劳模更换社保卡合计金额133,224.00元，变更为通过工商银行VIP劳模银行卡发放，未按规定发放到低收入退休市劳模的养老金账户。

## （三）改进建议

1、建议项目单位健全劳模“三金”补贴项目内控管理制度，梳理项目实施流程，健全完善项目资金管理制度、项目档案管理制度和劳模信息管理系统运维制度。

2、建议项目单位加强项目资金管理，提高预算编报准确性；对委托社保管理部门代发是劳模低收入困难补助金，因建立跟踪监控制度，与社保管理部门增强发放反馈信息沟通。

3、建议项目单位加强项目档案管理，对项目过程资料如项目验收资料、工作差错率统计资料和劳模回访率记录等应明确归档，并且严格按照规定支付到低收入退休市劳模的养老金账户以完善项目内控管理。

上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年三月