

上海市总工会
2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目
财政支出绩效评价报告

项目名称：2018 年度困难职工帮扶专项资金

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

二〇一九年四月

目录

摘要.....	1
一、项目基本情况	7
(一) 项目概况.....	7
(二) 绩效目标.....	18
二、绩效评价工作情况	20
(一) 绩效评价的目的	20
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	20
(三) 绩效评价原则、评价方法	20
(四) 数据采集方法及过程.....	22
(五) 绩效评价实施过程.....	23
(六) 绩效评价的局限性.....	24
(一) 评价结论.....	25
(二) 具体绩效分析.....	26
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	48
(一) 主要经验及做法.....	48
(二) 存在的主要问题.....	49
(三) 建议及改进措施.....	50

-

摘要

受上海市总工会（以下简称“市总工会”）委托，上海财瑞会计师事务所有限公司对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶专项资金”（以下简称“困难职工帮扶金”）项目财政支出情况进行绩效评价工作。根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）的要求，经过前期调研，设计了指标体系和工作方案；通过数据采集、问卷调查、访谈调查、绩效分析等环节，形成绩效评价报告。

2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目是市总工会部门预算的经常性项目。“困难职工帮扶金”项目按照制定的帮扶标准对困难职工家庭的生活困难、子女求学和医疗困难发放帮扶金。2018 年度帮扶到位的深度困难职工家庭 738 户，发放帮扶金 801.77 万元。如下表所示：

项目明细	帮扶家庭数（户次）	发放金额（万元）	平均补助标准（元）	备注
生活帮困	738 户	368.71	4,996.07/户	
子女助学	227 户	180.91		
其中：高中阶段	101 人	48.99	4850.50 元/人	
大学阶段	136 人	131.92	9700.00 元/人	
医疗救助	291 户	252.16	8518.92 元/人	
合计	738 户次	801.78	-	

2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目支出预算批复总额 2257 万元，其中市级财政项目支出预算 470 万元，中华全国总工会 2018 年项目预算批复 1,787 万元。项目支出实际 801.77 万元，其中，市级财政资金 470 万元，中央财政资金 331.77 万元；财政项目支出预算执行率 100%。

绩效评价时段为 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

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，项目组对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶金”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 91.70 分，得分率为 91.70%，属于“优”。具体情况如表 3-1 所示：

表 3-1：2018 年上海市总工会“困难职工帮扶金”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	8.40	20.00	63.30	91.70
得分率	84.00%	80.00%	97.38%	91.70%

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，市总职工援助中心的积极有序执行，较好地完成 2018 年度“困难职工帮扶金”项目。从访谈和满意度调查结果看，受帮扶困难职工和市总职工援助中心工作人员、区局产业工会工作人员对项目实施过程和取得的社会效益总体较为满意，体现了党和政府以及全社会对困难职工的关心，体现了精准帮扶原则，有利于达到 2020 年困难职工同步迈入小康社会的目标实现。

（二）主要绩效

2018 年度“困难职工帮扶金”项目的主要绩效包括：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、程序规范；从项目管理方面分析，资金到位及时、财务制度健全并执行有

效、项目管理制度较为健全、严格按照规定核对困难职工家庭状况、项目执行力较强；从项目产出方面分析，项目计划帮扶完成率达 95.67%、困难职工建档立卡覆盖率达到 100%、帮扶标准准确、帮扶资金基本及时发放到位、有责投诉为 0；从项目效益分析，困难职工帮扶金的发放切实有效缓解深度困难职工家庭的生活困难和医疗困难，改善困难职工家庭子女因贫辍学情况、提升了受助困难职工对工会组织的归属感和满意度。可持续能力建设方面，工会帮扶系统管理机制健全，精准识别和帮扶救助信息共享共通机制健全。

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、充分利用信息化手段，帮扶信息精准化

为贯彻中华全国总工会“精准识别、精准帮扶”的要求，市总工会充分依托上海工会网工作平台和全总工会帮扶工作管理系统，重新设计开发上海工会帮扶管理信息系统，逐步建立健全“申请→建档→收入核对→审核→公示→发放的全流程。通过主动沟通市民政局，初步建立困难职工家庭经济状况核查机制，2018 年度首次开展困难职工家庭经济状况精准核对、困难程度精准识别，从 4000 余户申报家庭中最终确认帮扶家庭 752 户。帮扶工作智能化、信息化，实现了数据多跑路、困难职工少跑路；实现全市困难职工家庭精准识别和帮扶信息共享共通，提升了困难帮扶精准化。

2、精准帮扶达到切实解困的实际效果

市总工会 2018 年“困难职工帮扶金”项目使用中央财政专项与市级财政项目资金统筹解决困难职工帮扶金发放，改变了以前专项帮扶金“撒胡椒面”，解决不了深度困难家庭的一时燃眉之急，解决不了困难职工家庭的实际困难。2018 年通过精准识别、精准帮扶，并提高帮扶力度，切实让困难职工感受到来自政府、来自工会、来自社会的关爱和帮助，改善了深度困难家庭的基本生活，提升了受帮扶职工的工会组织归属感，提升了困难家庭直面生活、振奋生活的信息。也为确保到 2020 年本市困难职工同步迈入小康社会的目标打下了基础。

（二）存在的主要问题

项目组对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶金”项目实施全过程绩效评价中发现的主要问题归纳如下：

1、项目预算管理尚需加强

上海市总工会编报并获批的 2018 年度“困难职工帮扶金”项目预算资金包括中央财政专项资金 1787 万元和市级财政专项资金 470 万元，合计为 2,257.00 万元。截至 2018 年 12 月 31 日，实际使用 801.77 万元(其中市级财政项目预算资金 470 万元，中央财政转拨资金 331.77 万元)，2018 年“困难职工帮扶金”项目总预算执行率为 35.52%，其中市财政项目支出预算执行率 100%。分析项目总预算执行率低的原因，是申请预算时按以前年度预算编制口径和金额报送，即按 500 元*9400 人测算编制。然实际从 2016 年市总《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》(沪共总权[2016]262 号)印发之际，已对解困脱困帮扶工作的具体内容和标准进行了调整，但市总在编制

2018 年该项目预算时，仍按原口径测算和编报，导致实际帮扶数与预算编报口径、人数出现较大偏差，亦使 2018 年度该项目预算执行率低。

2、项目政策宣传工作需加强

本项目经申报、审核程序和民政核对机构精准识别确定符合困难职工帮扶条件的有 752 户，实际帮扶 738 户，差异系崇明区 14 名困难职工主动放弃申领困难职工帮扶资金。14 户困难职工主动放弃的原因是在对帮扶政策反复比较衡量后，怕影响低保补贴。项目组认为，在深度困难帮扶政策宣传解释方面，还存在管理制度、操作程序、政策宣传解释上的差距。

（三）建议及改进措施

1、建议市总工会抓紧出台《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则》，遵循精准帮扶深度困难职工家庭的宗旨，充分依据建档立卡、信息化平台和信息核对机制，在编制“困难职工帮扶金”项目财政支出部门预算时，认真核对困难职工信息库信息，科学合理测算，加强论证评审，以提高项目预算编报的准确性，提高财政支出部门预算的执行力。

2、建议市总工会进一步健全完善项目实施操作程序，培训和发挥基层工会执行困难职工帮扶政策的能力和水平。对深度困难职工主动关怀，帮助困难职工了解政府和工会帮扶困难职工的政策精神，对帮扶金发放后困难家庭解困情况及时掌握并传递市总，以确实将党和政府、工会组织对困难职工关心帮助落实到家。

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。根据上海市财政局《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”）的委托，对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶金”项目财政支出情况进行绩效评价工作，形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1、项目立项背景及目的

2015 年 11 月底，习近平总书记出席中央扶贫开发工作会议并作了重要讲话，全面分析建成小康社会进入决胜阶段脱贫攻坚面临的形势和任务，动员全党全国全社会力量，齐心协力打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。

中华全国总工会围绕贯彻落实中央扶贫攻坚的精神和推进城市困难职工解困脱困工作的要求，陆续制定并下发了《中央财政专项帮扶资金使用管理办法》（总工发[2015]20 号）、《关于进一步做好困难职工解困脱困工作的实施意见》（总工发[2016]7 号）、《困难职工档案管理办法》（总工办发[2016]36 号）要求各级工会组织在党委领导和政府主导下发挥桥梁纽带作用，顺势发力、聚焦发力，精准帮扶困难职

工解困脱困。

上海市委市政府以中央扶贫开发工作会议精神为指导，要求紧密结合上海实际，做好本市中低收入、困难家庭的生活改善工作，逐步提高困难家庭的保障水平，逐步增加中低收入人群的收入，让更广大人民群众提升获得感。上海工会组织加强困难职工解困脱困帮扶工作既是贯彻落实党中央、国务院关于扶贫开发的重大举措，也是经济发展新常态下维护职工队伍和社会稳定的迫切需要，更是推动工会改革创新的内在工作要求。市总工会于 2016 年印发《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》(沪工总权[2016]262 号)提出，把“精准”贯穿困难职工解困脱困工作全过程，聚焦重点人群，集聚各方资源，在帮困救助上下实功，在解困脱困上见实效，确保到 2020 年本市困难职工同步迈入小康社会。

2018 年中华全国总工会印发《关于 2018 年中央财政专项帮扶资金管理使用有关事项的通知》(总工办发【2018】21 号)，明确从 2018 年下半年开始，中央财政专项帮扶资金将改变传统资金分配的固化格局，采用项目预算申报制，集中使用于深度困难职工家庭的生活救助、子女助学和医疗救助 3 个项目，以发挥财政专项资金在城市困难职工解困脱困工作上的集中保障作用。同时印发了《中华全国总工会 民政部关于加强工会组织与民政部门困难职工家庭数据比对和信息共享工作的通知》，要求通过与民政部门数据比对，实现对象精准识别。上海市总工会按照文件精神和要求，在与上海市民政系统初步建立经济状况收入核对机制的基础上，调整了中央财政专项帮扶资金和市级财政

专项帮扶资金的支出结构,实施了 2018 年度上海工会深度困难职工的帮扶工作。

2018 年“困难职工帮扶金”项目实施,市总工会内部明确分工,项目分管责任部门为市总工会权益保障部,项目实施部门为上海市总工会职工援助服务中心(以下简称“市总职工援助中心”)。市总工会 2018 年 11 月 8 日印发的《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》(沪工总全[2018]298 号)进一步明确,“市总援助服务中心具体承接困难职工帮扶工作。”

2. 预算资金来源及使用情况

(1) 资金来源

“困难职工帮扶专项资金”项目是市总工会财政支出部门预算的经常性项目,项目资金来源包括中央财政专项资金和上海市财政公共财政预算支出拨款。2018 年 1 月上海市财政局批复(沪财预[2018]3 号)市总工会 2018 年度部门支出预算,其中 2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目支出预算 470 万元;中华全国总工会 2018 年 8 月批复(总工字[2018]51 号)上海市总工会 2018 年经费收支预算,转拨中央财政困难职工帮扶专项资金预算 1,787 万元。

根据市总援助服务中心填报的《2018 年支出项目绩效目标申报表》,该项目市级财政项目支出明细预算为,对本市建档困难职工预计帮扶 9400 人,帮扶金标准 500 元/人。

(2) 资金使用情况

根据该项目预算编报，市级财政资金拨付方式为零余额账户用款额度。项目组核查市总工会项目核算资料，2018 年 5 月，市级财政拨付市总工会“困难职工帮扶专项资金”项目预算资金 470.00 万元；2018 年 12 月 14 日，市总工会通过本级支出专户拨付 810.71 万元至上海市总工会职工援助服务中心。其中，市级财政困难职工帮扶金 470 万元，中央财政困难职工帮扶金 340.71 万元。

2018 年 12 月 14 日至 12 月 18 日，市总职工援助中心采用直接划款困难职工个人银行卡和拨付基层工会委托支付帮困金的方式发放困难职工帮扶金。截至 2018 年 12 月 31 日，项目预算资金执行情况具体如表 1-1:

表 1-1 2018 年度“困难职工帮扶金”项目财政预算拨款及使用情况
(截至 2019 年 1 月 31 日)

单位: 万元

项目明细	预算批复数	市总拨付数	实际发放金额	预算执行率 (%)	拨款执行率 (%)	备注
市级财政专项资金	470.00	470.00	470.00	100%	100.00%	申请标准 9400 人*500 元/人。
中央财政专项资金	1,787.00	341.71	331.77	18.57%	97.09%	3 项帮扶项目叠加，最高标准 34,700 元/户/年；最低标准 5,000 元/户/年
合计	2,257.00	810.71	801.77	35.52%	98.90%	

注：1、截至 2018 年 12 月 31 日，实际发放数为 305.63 万元，差额 26.14 万元，系因受助者个人账号有误遭到银行退票。市总职工援助中心于 2019 年 1 月 8 日重新汇款，成功支付。

2、市总拨付数 810.71 万元与实际发放执行数 801.77 万元的差异 8.94 万元，系崇明区总工会退回区内确认的建档困难职工主动放弃补贴的资金，市总职工援助中心于 2018 年 12 月 20 日缴回市总账户。

3、项目实施情况

市总工会 2018 年“困难职工帮扶专项资金”项目对已建立工会帮扶档案的困难职工家庭实施生活救助、子女助学和医疗救助等 3 个帮

扶子项目。

(1) 帮扶对象范围规定:

①家庭人均收入低于当年度本市最低生活保障标准(970元/人/月),经政府救助后仍生活困难的职工家庭;

②家庭人均收入低于当年度本市低收入困难家庭认定标准,且因职工本人或者家庭成员患病、残疾、子女就学等因素导致家庭负担困难的职工家庭;

③意外致困家庭,收入减支出不高于低保家庭标准。

符合以上1、2、3类情况,但有下列情形之一的,不纳入帮扶范围:拥有2套(含)以上住宅的;拥有商业店铺或雇佣他人从事经营活动的;子女进入高收费私立学校或自费出国留学的;家庭名下拥有机动车辆(不含残疾人功能性补偿代步机动车辆)、船舶、工程机械以及大型农机具的。

帮扶对象仅限本市户籍的在职职工(鲁中矿业、大屯能源公司在职工参照执行)。

(2) 帮扶标准规定:

①生活补助:对深度困难职工家庭进行生活补贴,每户每年不得超过本市当年度低保标准年度总和。帮扶标准:5000元/户/年。

②子女助学:对困难职工家庭有就读高中(含中等职业教育)、大学的子女以及接受特殊教育的残疾儿童的上学基本生活补贴,每生每年不得超过本市当年度10个月低保标准总和。助学标准:大学生为9700元/户/年;高中和残疾儿童为4850元/户/年。

③医疗补助：对困难职工家庭中患有重大疾病（本市医保公布的重大疾病病种和本市工会开展互助保障重大疾病计划覆盖的病种分类）的个人负担的医疗费用补贴。不得超过经基本医疗保险、居民大病保险和其他补充医疗保险、职工互助保障支付后，个人及其家庭难以承担的医疗费个人负担部分。救助标准：个人自负医药费 1 万元以下部分补贴 90%，1 万元以上的部分补贴 70%；但单人年度最高不超过 2 万元。

（3）项目实际计划和执行

根据上海市总工会《关于 2018 年度上海工会深度困难职工帮扶实施方案》和《上海市财政支出项目绩效目标申报表》，2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目实施计划进度，及项目实际执行情况如表 1-2:

表 1-2 2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目实施情况表

序号	实施步骤	计划进度	具体实施内容	实际实施内容和进度
1	建立困难职工档案	2018 年 10 月底前	各级工会排摸梳理困难职工情况，建立困难职工档案，经各区局（产业）工会审核确认后，向市总工会申报帮扶人数和金额。	2018 年 10 月底前，由困难职工本人自愿向所在单位工会提交书面申请和相关证明，所在单位工会通过入户调查核实困难职工申报情况真伪并让职工签署承诺书落实联系人；单位工会初步核实困难职工家庭情况后通过“上海工会帮扶管理系统”（又称“申工通”）建立困难职工档案并上报区局（产业）工会初审，各区局（产业）工会根据上报的家庭档案信息真实性和递交材料的完整性进行审核，审核通过后上报至市总工会职工援助服务中心。
2	市总审核档案	2018 年 11 月底前	市总工会（市职工援助服务中心）、市民政局核对中心对各区局（产业）工会上报材料（档案）进行审核。审核结果报市总工会主席会	2018 年 11 月底前，市总工会（市职工援助服务中心）委托市居民经济状况核对意外致困职工家庭经济状况进行核对；市总职工援助中心对市核对中

			议审议;反馈各区局(产业)工会	心反馈的核对报告进行审核,包括汇总帮扶项目、核算帮扶标准确定帮扶名单,并在困难职工所在单位或社区公示 5 个工作日;公示无异议后,市总工会职工援助中心将名单上报市总工会权益保障部;审核结果报市总工会主席会议审议;反馈各区局(产业)工会。
3	发放帮扶金	2018 年 12 月底前	市总工会(市职工援助中心)将帮扶金发放到受助者个人账户;市总工会职工援助中心及时将帮扶金项目、金额等发放情况通知受助家庭。	2018 年 12 月 14 日至 18 日,市总工会(市职工援助中心)将帮扶金发放到受助者个人账户;市总工会职工援助中心将帮扶项目、金额等通知困难职工家庭,将银行对账单存档备查,
4	信息录入	帮扶金发放后 30 个工作日内	市总工会职工援助中心将帮扶信息录入上海工会帮扶工作管理系统(困难职工档案),集中反馈至市民政局。	帮扶金发放后 30 个工作日内,完成帮扶信息的录入;由市总工会职工援助中心将其档案从上海工会帮扶工作管理系统导入全总工会帮扶工作管理系统。

(4) 项目实施实际

经各区局(产业)工会申报建档走访、市总工会职工援助中心及市民政局信息共享审核等工作,2018 年度审核通过纳入帮扶范围的深度困难职工家庭 738 户,在普遍享受生活救助的基础上,按照致困原因进行子女助学和医疗救助项目的叠加:帮扶深度困难职工生活困难家庭 738 户,子女助学的 227 户,患重大疾病的医疗救助 291 户。平均每户困难职工家庭收到帮扶金 10,864.08 元,最低收到 4583 元,最高收到 34,700 元。具体如表 1-3:

表 1-3 2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目执行实绩

项目明细	帮扶家庭数(户次)	发放金额(万元)	平均补助标准(元)	备注
生活帮困	738 户	368.71	4,996.07/户	
子女助学	227 户	180.91	7633.33/人	占深度困难职工总户数 30.75%
其中:高中阶段	101 人	48.99	4850.50 元/人	
大学阶段	136 人	131.92	9700.00 元/人	其中 10 户为 2 孩
医疗救助	291 户	252.16	8518.92 元/人	占深度困难职工

				总户数 39.43%
合计	738 户次	801.78	-	

4、组织及管理情况

(1) 项目组织的组织框架

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。

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。

市总工会权益保障部是本项目归口管理部门，制定并组织实施困难职工帮扶金发放工作方案，负责执行“困难职工帮扶专项资金”项目资金年度预算。市总工会财务资产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。

上海市职工援助服务中心为上海市总工会直属的事业单位，具体承担困难职工帮扶工作，负责管理维护困难职工档案、开展困难帮扶培训、实施帮扶项目等工作，并加强与财务和经审部门的联系和配合。

(2) 项目管理及实施情况

根据《上海工会帮扶资金使用管理办法》（沪工总办[2015]140号）、《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》（沪工

总权[2018]298号),专项帮扶金的发放和使用遵循“依档帮扶”、“先建档、后帮扶、实名制”的原则,各级工会负责定期调查摸底,准确核查困难职工家庭状况,建立困难职工帮扶档案。项目启动后,由困难职工本人填写《上海市职工帮困基金会基金申请表》,提供相关证明材料,递交所在单位初审后报区局(产业)工会;各区局(产业)工会在上海工会帮扶工作管理系统中建立档案,上传相关材料,并上报市总职工援助服务中心;根据关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知(沪工总全[2018]218号),市总委托市民政局部门的核对中心对意外致困职工家庭经济状况进行核对,留档备案;市总职工援助中心对市民政局部门的核对中心反馈的核对报告进行审核,审核结果反馈核对中心;审核结果上报市总权益保障部,并反馈各区局(产业)工会和职工本人;审核通过者,由市总职工援助中心将其档案从上海工会帮扶工作管理系统导入全总工会帮扶工作管理系统;审核未通过者,市总职工援助中心退回申请,并由各区局(产业)工会进行档案清理;市总权益保障部根据实际帮扶人数和资金总量,按照帮扶项目制定帮扶标准,报市总财务资产管理部核拨专项资金至市总职工援助中心专户;市总职工援助中心发放帮困资金至困难职工银行账户,并及时将帮扶项目、金额等通知困难职工家庭,并将银行对账单存档备查;市总职工援助中心在发放帮扶资金后的30天内完成帮扶信息的录入,并集中反馈至市民政局。

市总工会“上海工会帮扶工作管理系统”操作流程 如图 1:

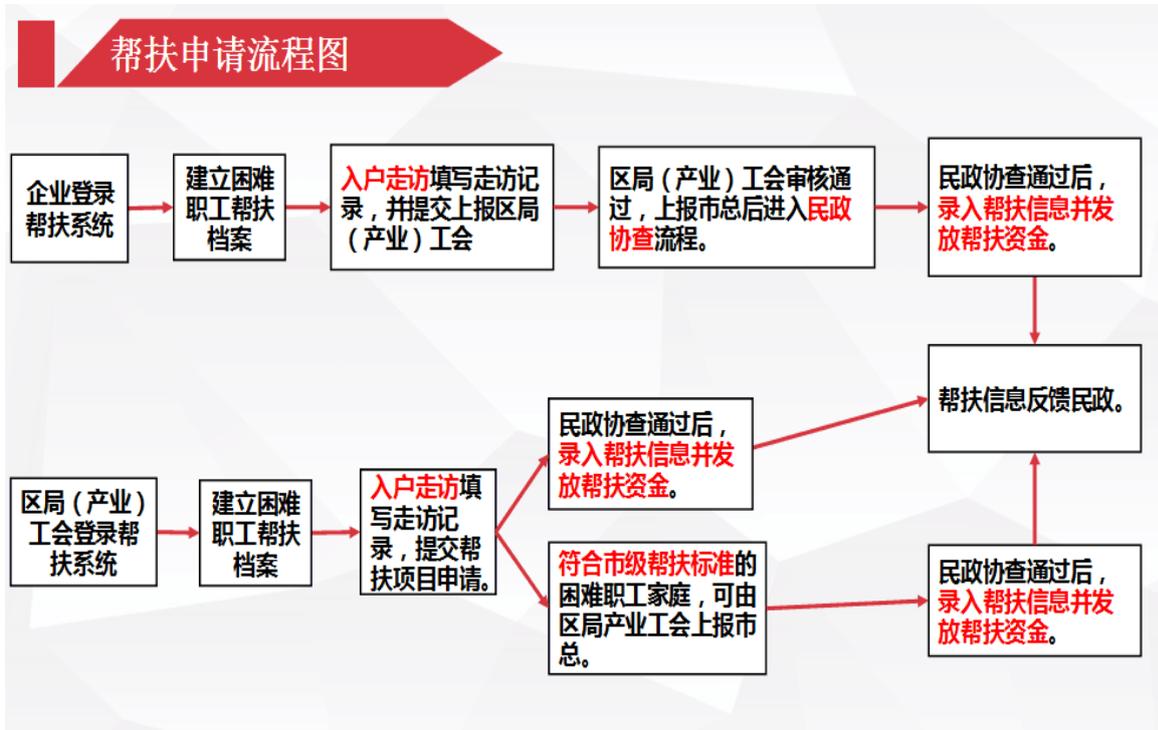


图 1: “上海工会帮扶工作管理系统”操作流程

(3) 财务管理及资金拨付

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, 通过“二上二下”程序, 市总工会“三重一大”决策议事规程, 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 470 万元; 中华全国总工会 2018 年 8 月批复(总工字[2018]51 号)上海市总工会 2018 年经费收支预算, 转拨中央财政困难职工帮扶专项资金 1,787 万元。

2018 年度“困难职工帮扶金”项目资金使用支付方式采用财政授

权支付方式和资金拨付个人账户方式。预算年度内，市总工会财务资产部根据财政局规定，按期申请国库授权支付额度，财政予以确认并核拨零余额账户额度。项目启动后，市总权益保障部依据市总职工援助中心资金拨付请示向市总财务资产部申请项目资金；财务资产部核对预算并确认授权审核程序的规范性拨付 810.71 万元，其中中央财政资金 340.71 万元，市级财政资金 470 万元。市总职工援助中心按照已经审核确认的帮扶名单将帮扶资金发放至受助困难职工本人银行卡内或拨付至基层工会委托支付。对因主动放弃申领帮扶金的未发放资金，市总职工援助中心于 12 月 20 日将该笔款项退回至市总工会专户。

（4）项目管理制度

①全国总工会相关制度文件

《中华全国总工会关于印发〈中央财政专项帮扶资金使用管理办法〉的通知》（总工发[2015]20 号）

《中华全国总工会关于进一步做好困难职工解困脱困工作的实施意见》（总工发[2016]7 号）

《中华全国总工会办公厅关于印发〈困难职工档案管理办法〉的通知》（厅字[2016]36 号）

《中华全国总工会办公厅关于印发〈困难职工帮扶工作有关问题的说明〉的通知》（厅字[2017]18 号）

②市总工会内控制度

《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）

《上海市总工会机关核算账户管理办法》（沪工总财[2017]171号）

③市总工会项目管理制度

《上海工会帮扶资金使用管理办法》（沪工总办[2015]140号）

《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》（沪工总全[2016]262号）

《关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知》（沪工总权[2018]218号）

关于印发《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》的通知（沪工总权[2018]298号）

《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则》（试行）

（二）绩效目标

市总工会根据财政要求，申报并编制了 2018 年度《上海市总工会财政支出项目绩效目标申报表》，设置有项目绩效总目标和分解目标。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，在与项目单位充分沟通、前期调研的基础上，对“2018 年度困难职工帮扶金”项目的绩效总目标和分解目标、绩效指标进行补充和细化。

1. 项目绩效总目标

以缓解困难和摆脱困难为主要目标，充分发挥工会组织拾遗补缺作用，通过健全完善精准建档工作，重点围绕生活保障、子女就学就

业、医疗救助等方面提供工会组织力所能及的帮助，确保对深度困难职工帮困全覆盖，缓解困难职工的家庭困难；进一步把关爱困难职工的工作做深做细做实，整合社会资源，凝聚工会力量，推动完善社会救助体系。

2. 项目绩效分解目标

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

(2) 项目投入与管理目标：项目预算执行率 100%、资金及时到位；资金使用合法合规、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；项目管理制度执行规范有效、信息审核比对合规性。

(3) 项目产出目标：全面完成 2018 年度困难职工帮扶专项资金发放计划、困难职工建档立卡覆盖率 100%、帮困标准把控准确、帮扶资金发放到位率 100%、有责投诉率 0；帮扶资金及时拨付到受助者账户、项目计划执行及时。

(4) 项目效果目标：有效缓解深度困难职工家庭生活困难、改善困难职工子女因贫辍学情况、提升困难职工对工会组织的归属感；受助职工对项目满意度 $\geq 95\%$ ，基层工会组织满意度 $\geq 90\%$ 。

(5) 能力建设和影响力目标：工会帮扶序列机制健全；精准识别和帮扶救助信息共享共通机制健全。

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旨在通过绩效评价工作，从财政预算资金使用的角度探寻项目的效率和效益，反映和提高项目绩效目标的实现程度。

总结市总工会 2018 年“困难职工帮扶金”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“困难职工帮扶金”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部控制制度的经验和教训；总结和评价 2018 年“困难职工帮扶金”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行业财政支出预算管理，切实提高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对相关文件资料的研读，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和项目实施单位，根据项目单位意见调整修改，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、社会调查法和历史比较法。绩效评价指标的研发遵循以定量为主，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“困难职工帮扶金”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。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，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，

也考虑项目实施部门工作人员的工作体验和感受，做到相互补充，科学可行，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以及评价的政策需要。

（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：根据项目单位提供资料填写，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部门、权益保障部、市总职工援助服务中心、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，问卷调查对象包括帮扶对象、区局（产业）工会相关工作人员。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（帮扶对象）				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
220	214	97.27%	214	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、指标体系的设立和确定，确保该项指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。本公司具体项目人员名单如表 2-2 所示：

表 2-2 项目组成员及分工

序号	姓名	具体工作
1	周峰	项目负责、复核
2	邓喆	项目负责、复核
3	张佳霞	项目联络、方案及报告撰写
4	华卉	调研数据收集、资料整理及报告撰写

5	丁璇	问卷调研、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 2-3:

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10月1日-2018年10月31日
4	(1) 社会调研开展, 补充访谈、完善政策评价支撑数据、资料 (2) 工作方案提交、修改、完善	2018年11月1日-2019年1月15日
5	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年1月16日-2019年2月14日
6	(1) 报告评审 (2) 报告修改及定稿	2019年2月25日-2019年3月31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。

满意度指数来源于随机抽取的电子问卷样本, 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、评价得分

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，项目组对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶金”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 91.70 分，得分率为 91.70%，属于“优”。具体情况如表 3-1 所示：

表 3-1：2018 年上海市总工会“困难职工帮扶金”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	8.40	20.00	63.30	91.70
得分率	84.00%	80.00%	97.38%	91.70%

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，市总职工援助中心的积极有序执行，较好地完成 2018 年度“困难职工帮扶金”项目。从访谈和满意度调查结果看，受帮扶困难职工和市总职工援助中心工作人员、区局产业工会工作人员对项目实施过程和取得的社会效益总体较为满意，体现了党和政府以及全社会对困难职工的关心，体现了精准帮困原则，有利于达到 2020 年困难职工同步迈入小康社会的目

标实现。

2、主要绩效

2018 年度“困难职工帮扶金”项目的主要绩效包括：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、程序规范；从项目管理方面分析，资金到位及时、财务制度健全并执行有效、项目管理制度较为健全、严格按照规定核对困难职工家庭状况、项目执行力较强；从项目产出方面分析，项目计划帮扶完成率达 95.67%、困难职工建档立卡覆盖率达到 100%、帮扶标准准确、帮扶资金基本及时发放到位、有责投诉为 0；从项目效益分析，困难职工帮扶金的发放切实有效缓解深度困难职工家庭的生活困难和医疗困难，改善困难职工家庭子女因贫辍学情况、提升了受助困难职工对工会组织的归属感和满意度。可持续能力建设方面，工会帮扶系统管理机制健全，精准识别和帮扶救助信息共享共通机制健全。

(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、绩效目标合理性等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 8.20 分，得分率为 82%。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	基本规范	1.40	70%
A21. 绩效目标合理性	4	细化合理	未细化	3.00	75.00%
合计	10			8.40	84.00%

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。

确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会这个目标，齐心协力打赢脱贫攻坚战是党中央的战略部署。中华全国总工会围绕贯彻落实中央扶贫攻坚的精神和推进城市困难职工解困脱困工作的要求，陆续制定和下发关于财政资金帮扶管理办法和做好困难职工解困脱困的实施意见等文件，要求各级工会组织在党委领导和政府主导下发挥桥梁纽带作用，顺势发力、聚焦发力，精准帮扶困难职工解困脱困。从 2016 年开始上海市总工会帮扶工作在精准帮扶的“精准”上不断清晰、明确。市总工会权益保障部门广泛开展困难职工帮扶工作调研，并走访市民政、社科院等政府和社会部门、单位听取专家意见，制定下发了《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》。2018 年度“困难职工帮扶金”项目是市总工会财政预算经常性项目，也符合优先发展重点政策。

本项目与国家和地区的战略目标、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，是否与项目单位职责密切相关。

根据中华全国总工会关于印发的《中央财政专项帮扶资金使用管理办法的通知》（总工发[2015]20号）、《中华全国总工会关于进一步做好困难职工解困脱困工作的实施意见》（总工发[2016]7号），上海市总工会印发了《上海工会帮扶资金使用管理办法》（沪工总办[2015]140号）、《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》（沪工总全[2016]262号）、与上海市民政局联合发布《关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知》（沪工总权[2018]218号）、《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》（沪工总权[2018]298号）。市总工会在《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则（试行）》中明确了项目归口管理部门为市总权益保障部，明确市总职工援助服务中心在该项目中的职责。

本项目立项依据充分，符合国家和本市相关规定，与项目单位职责密切相关。

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:

本指标考察项目的申请、设立过程是否符合相关程序规范、文件资料是否齐全，预算编制是否合理论证，用以反映和考核项目立项的

规范情况。

该项目系市总工会财政支出部门预算经常性项目，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，市总工会“三重一大”议事规程，正式报送市财政局审批。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 470 万元；中华全国总工会 2018 年 8 月批复（总工字[2018]51 号）上海市总工会 2018 年经费收支预算，同意转拨中央财政困难职工帮扶专项资金预算 1,787 万元。

该项目立项程序总体规范，但项目组关注到，2018 年度该项目预算编制明细是按市总工会 2015 年制定的《上海工会帮扶资金使用管理办法》（沪工总办【2015】140 号）关于帮扶资金大发放标准“一次性帮扶金 500 元/人，每年春节期间发放”的口径编报的，即按 500 元*9400 人测算编制的。然实际从 2016 年市总《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》（沪共总权【2016】262 号）文印发之际，已对解困脱困帮扶工作的具体内容和标准进行了调整，但市总在编制 2018 年该项目预算时，仍按原口径测算和编报，未经合理性论证。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.40 分。

A21. 绩效目标的明确性：

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；绩效指标设置是否清晰、细化、可衡量，用以反映和考核项目绩效目标与项目预算的相符情况、项目绩效目标与项

目实施的相符情况。

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。但绩效三级指标设置不明晰，未细化，缺乏产出和效益量化指标，缺乏可衡量度；效果指标与项目目标匹配度不够。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.00 分。

2、项目管理

项目管理指标主要从投入管理、财务管理和项目管理等三个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 19 分，得分率为 76.00%。指标的得分情况见表 3-3。

表 3-3 项目管理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 (%)
B11. 项目预算执行率	5	100%	35.52%	1	20.00%
B12. 资金到位及时性	3	及时	及时	3.00	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	基本健全	3.00	100.00%
B23. 财务监控有效性	3	管控有效	基本有效	3.00	100.00%
B31. 项目管理制度健全性	3	健全完善	基本健全	3.00	100.00%
B32. 项目管理制度执行有效性	3	有效控制	稍有欠缺	2.00	66.67%
B33. 信息审核比对合规性	2	执行合规	基本合规	2.00	100%
小计	25			20.00	80.00%

B11. 项目预算执行率

本指标考察项目预算资金执行的进度与管理情况，反映预算编报及执行的准确性状况。项目预算执行率=实际支出金额/项目预算金额×100%（低于 30%不得分）。

上海市总工会编报并获批的 2018 年度“困难职工帮扶金”项目预算资金包括中央财政专项资金 1787 万元和市级财政专项资金 470 万元，合计为 2,257.00 万元。截至 2018 年 12 月 31 日，实际使用 801.77 万元（其中市级财政项目预算资金 470 万元，中央财政转拨资金 331.77 万元）。2018 年“困难职工帮扶金”项目总预算执行率为 35.52%，其中市财政项目支出预算执行率 100%，项目组考虑到项目总预算执行率低是申请预算时按以前年度预算编制口径和金额报送，而实际执行是按本市困难职工建档户及经民政系统信息审核后的精准对象进行帮扶，导致实际帮扶数与预算编报口径、人数出现较大偏差。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得分为 1 分。

B12. 资金到位及时性

本指标考察项目预算资金拨付情况，以反映资金使用对项目实施的保障情况。

根据该项目预算编报，市级财政资金拨付方式为零余额账户用款额度，中财政转拨资金通过银行转账拨付。项目组核查市总工会项目核算资料，2018 年 5 月，市财政局拨付市总工会“困难职工帮扶专项资金”项目预算资金 470.00 万元；2018 年 1 月和 11 月，中央财政先后拨付市总工会困难职工帮扶金合计 2122.72 万元，其中包括该

项目专项资金 1787 万元。2018 年度困难职工帮扶金项目专项资金拨付及时到位率 100%，充分保障预算年度 12 月份帮扶金的准时发放。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 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进行核查，项目经费使用基本符合国家和本市财政相关规定，符合市总工会相关规定，符合项目预算批复。资金拨付有完整的请示资料、审批程序和其他相关手续；资金使用与项目规定用途和项目内容相符；未发现挪用、虚列支出等违规情况，项目资金做到专款专用。

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管理制度是否健全、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“困难职工帮扶金”项目资金使用管理、保障资金安全，中华全国总工会印发了《中央财政专项帮扶资金使用管理办法》（总工发[2015]20 号），2018 年印发了《中华全国总工会办公厅关于〈2018 年中央财政专项帮扶资金使用管理办法事项的通知〉》（总工办发

[2018] 21 号); 市总工会结合本市困难职工帮扶情况, 制定和印发了《上海工会帮扶资金使用管理办法》(沪工总办[2015]140 号)、《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》的通知(沪工总权[2018]298 号)。制度对中央财政专项帮扶资金的使用管理、对市级财政专项帮扶资金的使用管理、监控措施和流程进行了规范。市总工会制定有“三重一大”决策制度、经费预算管理制度、财务收支管理制度等内控规则, 保障财政项目资金使用的规范性和安全性。

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管理措施落实情况, 用以评价项目单位对财政支出预算资金运行的内部控制情况。

项目组分别核查了市总工会和市总职工援助中心 2018 年度“困难职工帮扶金”项目的相关会计核算、原始凭证和项目支付审核程序资料, 本项目经费支出审核审批程序完整, 财务监控基本有效。2018 年市总工会对项目支出报销采用信息化系统内网三级审核程序, 规定附送带有二维码的费用报销单封面, 信息化审核程序保障财政支出资金得到有效监控。

该项指标权重分 3 分, 根据评分规则评价得 3 分。

B31. 项目管理制度健全性

本指标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、资金专户管理制度、项目档案管理制度、信息化管理制度等，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。

中华全国总工会制定了《关于进一步做好困难职工解困脱困工作的实施意见》（总工发[2016]7 号）、《困难职工档案管理办法》（厅字[2016]36 号）、《困难职工帮扶工作有关问题的说明的通知》（厅字[2017]18 号）；上海市总工会印发了《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》（沪工总全[2016]262 号）、和市民政局联合印发《关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知》（沪工总权[2018]218 号），对困难职工帮扶对象建档、信息核对、帮扶流程都做了明确规定。2019 年 2 月，市总工会根据中华总工会和上海工会组织精准帮困脱困的精神，草拟《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则（试行）》，进一步规范项目管理和执行。项目管理制度基本健全、完善。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

B32. 项目管理制度执行有效性

本指标主要考察项目实施过程是否执行相关业务管理规定，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。

项目组对市总职工援助中心提供的项目实施资料进行核查，该项

目具体实施的各个层级、各个相关部门和单位，均能根据市总《实施细则》在帮扶对象、帮扶项目、帮扶标准、帮扶工作程序、档案管理方面，按照规定操作程序执行。但项目组核查相关业务资料发现，经申报程序和民政局核对确认的崇明区总工会上报的 14 户符合困难帮扶对象，在对帮扶政策反复比较衡量后，最终主动放弃工会帮困补贴。项目组认为，在深度困难帮扶政策宣传解释和帮扶金发放短信通知程序方面，还存在管理执行的差距。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2 分。

B33. 信息审核比对合规性

本指标主要考察困难家庭经济状况信息核对程序规范性、准确性。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。

市总工会、市民政局联合印发《关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知》（沪工总权[2018]218号）文，通过依靠现代化技术手段，建立困难职工家庭经济状况核查办法，实现与市民政收入核算系统无缝对接，实现全市困难职工家庭精准识别和帮扶信息共享共通；从核对对象、帮扶对象、核对内容以及具体的工作程序和工作要求予以规范，明确职责分工，保证了信息审核比对的合规性。项目组了解，民政部门的核对中心根据市总工会委托核对要求，于 20 个工作日内将申请帮扶家庭相关财产、收入、支出等数据形成经济状况报告，盖上市核对中心电子签章予以反馈。2018 年度帮扶的 738

户深度困难职工家庭经济状况核对准确。

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、项目效益和项目可持续发展机制三个方面考察，项目绩效类指标权重分 65 分，评价绩效得分 63.30 分，得分率 97.38%。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	6	100%	98.14%	5.94	99.00%
C12. 困难职工建档立卡覆盖率	4	100%	100%	4	100.00%
C13. 帮困标准准确率	4	100%	100%	4	99.80%
C14. 帮扶资金发放账户合规性	4	改善	基本到位	4	75.00%
C15. 有责投诉率	2	0	0	2	100.00%
C16. 帮扶资金发放及时性	4	及时	稍有欠缺	3.84	96.00%
C17. 项目计划实施及时性	4	及时	基本及时	3.92	98.00%
C21. 缓解深度困难职工家庭生活困难	5	缓解	缓解	5	100.00%
C22. 改善困难职工子女因贫辍学情况	5	改善	基本改善	4.50	90.00%
C23. 提升受助职工对工会组织归属感	4	提升	有提升	4	100.00%
C24. 受帮扶职工满意度	10	≥95%	99.72%	10	100.00%
C25. 项目实施部门满意度	8	≥90%	99%	8	100.00%
C31. 工会职工帮困机制健全性	3	健全	尚需健全	2.10	70.00%
C32 信息共享共通机制健全性	2	健全	健全	2	100.00%
小计	65			63.30	97.28%

C11. 项目计划完成率

本指标考察 2018 年度“困难职工帮扶金”项目计划方案完成情况。

公式：实际完成步骤和帮困数量/方案步骤和目标数*100%。

根据该项目计划方案，2018 年 10 月底前建立和维护困难职工建档立卡，基层和区局（产业）工会完成接收申请、入门核实、单位核实、区局（产业）工会初审、上报市总；11 月底前，市总（援助服务中心）委托民政部门核对帮扶对象经济状况、公示帮困名单、报市总主席会议审议，反馈各区局（产业）工会；12 月底前，发放帮扶金到户，电讯通知到户；发放后 30 天内确保帮扶信息存入信息管理系统并录报全总信息系统。项目组核查，计划按步骤基本在 2018 年 12 月 31 日前完成。

市总职工援助中心确认 2018 年度本市符合困难职工帮扶对象 752 户；市总根据职工援助中心申请将 752 户帮扶金款项拨付至市总职工援助中心。最终市总职工援助中心实际发放帮扶金户数为 738 户，比确认数减少 14 户。按照应帮扶户数计算，帮服数完成率 98.14%。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 5.94 分。

C12. 困难职工建档立卡覆盖率

本指标考察 2018 年度“困难职工帮扶金”项目基础工作计划落实情况。计算覆盖率公式：建档立卡人数/困难补助人数*100%。

困难职工帮扶档案是指各级工会组织在对困难职工家庭开展帮扶过程中形成的具有保存价值的文字、图表、音像、电子数据等不同形式和载体的历史记录，是实施深度困难职工家庭帮扶的基础。“困难职

工帮扶金”项目启动时，由申请帮扶对象（困难职工）所在单位的工会组织或社区工会组织通过入户调查的方式，初步确定本单位或社区范围内申报帮扶的困难职工家庭生活环境、经济状况是否属实并初步建立困难职工档案。项目制度要求“依档帮扶”、“先建档、后帮扶、实名制”原则，帮扶对象建档立卡实行统一领导、分类实施，动态管理。

项目组了解，2018 年申请困难职工帮扶的对象均在市总工会帮扶系统内建档立卡，一户一档，覆盖率为 100%。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4 分。

C13. 帮困标准准确率

本项目考察 2018 年度“困难职工帮扶金”项目实施帮扶标准的合规性、准确性，反映项目产出质量。准确率计算公式：发放标准合规户数/全部发放户数*100%。

项目组根据市总工会权益保障和市总职工援助中心提供的项目资料，核查了帮困资金发放的原始会计凭证，帮扶项目包括（1）生活补助：对深度困难职工家庭进行生活补贴，每户每年不得超过本市当年度低保标准年度总和。帮扶标准：5000 元/户/年；（2）子女助学：对困难职工家庭有就读高中（含中等职业教育）、大学的子女以及接受特殊教育的残疾儿童的上学基本生活补贴，每生每年不得超过本市当年度 10 个月低保标准总和。助学标准：大学生为 9700 元/户/年；高中

和残疾儿童为 4850 元/户/年；（3）医疗补助：对困难职工家庭中患有重大疾病（本市医保公布的重大疾病病种和本市工会开展互助保障重大疾病计划覆盖的病种分类）的个人负担的医疗费用补贴。不得超过经基本医疗保险、居民大病保险和其他补充医疗保险、职工互助保障支付后，个人及其家庭难以承担的医疗费个人负担部分。救助标准：个人自负医药费 1 万元以下部分补贴 90%，1 万元以上部分补贴 70%；但单人年度最高不超过 2 万元。

项目组经过核对和测算，市总职工援助中心能严格按照审核通过的帮困名单、按帮扶标准发放困难职工帮扶金：738 户困难职工家庭生活困补平均 4,996.07 元/户；高中技校、残疾儿童助学困补 4850 元/人；大学阶段助学困补 9700 元/人；医疗救助 8518.92 元/人。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4 分。

C14. 帮扶资金发放账户合规性

本指标考察 2018 年度“困难职工帮扶金”项目帮扶资金是否全部发放到受助者银行账户，反映项目产出结果质量。测算公式：发放到卡人数/全部发放人数*100%。

2018 年度市总职工援助中心实际帮扶困难职工 738 户，发放帮扶金 801.78 万元，项目组核查了每一笔发放的原始会计资料和银行发放凭证，具体发放到户情况如表 3-5：

3-5 2018 年度“困难职工帮扶金”项目帮扶金发放账户明细

序号	会计凭证	发放帮扶金的会计凭证摘要	金额(元)	备注
1	12月记63号	发放2018年深度困难职工生活救助帮困金	3,507,500	702户个人账户
2	12月记64号	付虹口区2018年深度困难职工帮扶金	13,917	1人、11月份过世垫付
3	12月记65号	付鲁中矿业2018年深度困难职工帮扶金	448,211	34户、附鲁矿发放个人账户单据
4	12月记69号	发2018年深度困难职工帮困金	1,571,400	202户助学金发放个人账户
5	12月记70号	付浦东新区2018年深度困难职工帮扶金	7,198	1户,12月过世,区局垫付
6	12月记71号	付2018年深度困难职工帮扶金	2,469,464	257户医疗救助发放至个人账户
	小计		8,107,090	
银行退回3笔凭证				
1	12月记67号	收银行代发退回(账号有误)	20,000	2019年1月8日重新支付成功
2	12月记72号	收银行代发退回(账号有误)	217,978	
3	12月记79号	收银行代发退回(账号有误)	23,412	
	12月记74号	退回市总2018年度深度困难职工帮扶金	89,400	市总工会12月“收27号”凭证收回8.94万元

该项指标权重分4分，根据评分规则评价得4分。

C15. 有责投诉率

本指标考察2018年“困难职工帮扶金”项目执行过程中是否有因主观不尽职而发生的投诉情况，用以反映项目产出效果质量情况。

根据项目组走访、核查相关资料，未发现2018年该项目出现有责投诉情况。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得2分。

C16. 帮扶资金发放及时性

本指标考察“困难职工帮扶金”项目帮扶金是否在规定时间内发

放到位，以反映项目执行的时效性。

根据市权益保障部提供的项目计划方案资料，2018 年度“困难职工帮扶金”应在 2018 年 12 月 25 日前发放到位。项目组核查会计资料，三项帮扶金均在 2018 年 12 月 20 日前划出资金到帮扶对象个人账户。截至 12 月 31 日，尚存因个人账号不符、银行退回的 26.14 万元宕账（于 2019 年 1 月 8 日重新发放成功）。

本次评价过程中项目组向受帮扶困难职工共发放电子调查问卷，经对样本问卷调查结果统计，确认“困难职工帮扶金到账时间”为“2018 年 12 月 25 日前”的达到 98.13%。与因银行退付延期发放的情况基本相符。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.84 分。

C17. 项目计划实施的及时性

本指标考察 2018 年“困难职工帮扶金”项目是否按照项目计划及时执行，反映项目执行产出时效性。

根据市总工会权益保障部提供的资料 and 与项目单位沟通，2018“困难职工帮扶金”项目计划进度基本及时，如表 3-6 所示。

表 3-6 2018 年度“困难职工帮扶专项资金”项目实施进度表

序号	步骤	计划时间	是否及时完成
1	建立困难职工档案	2018 年 10 月底前	是，10 月底前完成
2	市总审核档案	2018 年 11 月底前	是，11 月底完成

3	发放帮扶金	2018 年 12 月底前	26.14 万元于 2019 年 1 月发放完毕（非主观）
4	信息录入	帮扶金发放后 30 个工作日内	是，在 30 个工作日内完成

项目组关注到，因受发帮扶对象账户有误银行退款时点是 2018 年 12 月 20 前，项目单位未及时重新核对并获取准确账号，拖延至 2019 年 1 月 8 日重新发放，在计划执行上稍有拖延。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.92 分。

C21. 缓解深度困难职工家庭生活困难

本指标考察 2018 年“困难职工帮扶金”项目是否有效缓解深度困难职工家庭生活困难，以反映项目执行的社会效益。

2018 年深度困难帮扶家庭 738 户，帮扶金发放 801.77 万元，其中，全覆盖 738 户生活救助户均 5000 元，叠加子女助学和医疗救助两项帮扶对象 518 户，433.07 万元。2018 年度困难职工帮扶金发放户均 10,864.22 元，最低发放数 4583 元/户，最高发放数 34700 元/户。针对 2018 年度项目采用精准帮扶深度困难职工家庭能否缓解受帮扶职工家庭生活困难，项目组本次对受帮扶对象随机抽样发放 220 份电子问卷进行调研，受访对象 99.53%认为帮扶金切实缓解了深度生活困难。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 5 分。

C22. 改善困难职工家庭子女因贫辍学情况

本指标考察 2018 年“困难职工帮扶金”项目是否有效解决了困难

职工家庭子女因贫辍学困境，以反映项目执行的社会效益。

2018 年度按照致困原因帮扶子女助学 227 户，其中，高中 101 户，大学 126 户，占有深度困难职工总户数的 30.75%。针对 2018 年度项目采用精准帮扶深度困难职工家庭能否解决受帮扶职工家庭子女求学困难，项目组本次对受帮扶对象随机抽样发放电子问卷进行调研，在基础信息调查时设置了“您致困的原因”多选题，其中，选择子女就学原因有 85 人次，占致困原因比 39.72%；在回答“您对困难职工帮扶金的使用情况”选题中，选择“子女就学”人数 64 人，占比 29.91%。据此推算，困难职工家庭将帮扶金用于并解决子女就学困难占比 75.30%，基本改善了困难职工家庭子女因贫辍学的情况。（因未获取受帮扶家庭子女就学统计数据，无法确切判断帮扶结果。）

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 4.50 分。

C23. 提升受助职工对工会组织归属感

本指标考察 2018 年“困难职工帮扶金”项目是否提升受助职工对工会组织的归属感，以反映工会帮扶困难职工的社会效益。

市总工会“困难职工帮扶金”项目，是贯彻市委市政府以中央扶贫开发工作会议精神、紧密结合上海实际，做好本市中低收入、困难家庭的生活改善工作，逐步提高困难家庭的保障水平，逐步增加中低收入人群的收入，让更广大人民群众提升获得感的措施，也是经济发展新常态下维护职工队伍和社会稳定的迫切需要，推动工会改革创新

的内在要求，发挥工会组织“职工娘家人”桥梁纽带作用的必需。

本次项目组问卷调研受帮扶者时，有意听取他们对该项目实施的真实感受。统计回收有效问卷，在问卷空白处，都留下了被访者的留言：“感谢上海市总工会的帮扶”、“感谢市总工会及所有组织关心和帮助”等。

项目组分析，受帮扶对象对项目实施的真心感激，除工会帮扶项目对因病、因子女求学、因意外导致困境的家庭摆脱困境解了燃眉之急，还有 2018 年帮扶资金项目改变了“撒胡椒面”办法，统筹中央财政和市级财政资金集中精准帮扶深度困难职工家庭，有效保障了受帮扶职工家庭的基本生活和对生活的期望值，进一步提升了困难职工的获得感和对工会组织的归属感。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4 分。

C24. 受助职工对项目满意度

本指标考察 2018 年“困难职工帮扶金”项目受帮扶职工对本项目的满意度。标杆值为满意度 $\geq 95\%$ 。

根据 2018 年度“困难职工帮扶金”项目帮扶 738 户困难职工家庭量，本次项目组发放了 220 份电子问卷，占比 30%；收回 214 份，回收率 97.27%；有效问卷 214 份，回收有效问卷率 100%。统计回收问卷满意度情况，平均满意度 99.72%。其中，对“上海市总工会关怀职工生活及工作的总体满意度”为 99.80%；对“项目帮扶金申请程序、审批程序、发放程序的合理性满意度” 99.62%。

该项指标权重分 10 分，根据评分规则评价得 10 分。

C25. 项目实施部门满意度

本指标主要考察市总工会、市总职工援助中心以及区、局（产业）工会相关工作人员对 2018 年度“困难职工帮扶金”项目实施方案、实施管理、实施结果的满意程度。标杆值为满意度 $\geq 90\%$ 。

项目组采用随机和指定结合的抽样方式对 2018 年度“困难职工帮扶金”项目管理（参与）部门随机发放调查问卷，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，约占项目单位项目管理部门、市总职工援助服务中心相关部门和区局（产业）工会项目参与管理人员的 30%。发放 107 份，回收 107 份，回收率 100；回收有效问卷 107 份。有效问卷率 100%。

统计回收问卷满意度情况，平均满意度 96.87%。本次问卷调查满意度问题共 4 个，其中，项目管理参与单位工作人员对 2018 年度“困难职工帮扶金”项目政策内容知晓并满意度平均 97.28%；对项目管理制度对规范项目作用的满意度平均 95.32%，表示不满意的有两份答卷。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 8 分。

C31. 工会帮扶序列机制健全性

该指标考察“困难职工帮扶金”项目工会帮扶困难职工制度健全性、措施完善性，以反映帮扶项目可持续影响力。标杆值为项目年度相关制度、措施的完善、健全情况。

从 2016 年开始，全总和上海市总工会陆续制定印发关于困难职工解困脱困工作的实施意见和资金管理办法，项目组织管理、制度建设和流程规范不断健全完善。

2018 年度，中华全国总工会印发中央财政专项帮扶资金管理使用有关事项的通知，提出进一步优化支出结构，采用项目预算申报制，集中使用于困难职工家庭的生活救助、子女助学和医疗救助 3 个项目，精准施策到户到人。上海市总工会连续出台《关于开展困难职工家庭经济状况数据比对和信息共享工作的通知》(沪工总权【2018】218 号)、《上海市总工会关于市级财政专项帮扶资金使用管理办法》(沪工总权【2018】298 号)，充分贯彻落实全总“精准识别、精准帮扶”精神，改变传统帮扶金“撒胡椒面”的固化格局，在精准识别基础上根据困难职工解困脱困需求，向精准帮扶迈出了第一步。项目组了解，市总工会将修改出台《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则》，将聚焦本市深度困难职工家庭和职工精准帮扶，确保到 2020 年全市职工同步迈入小康社会。

项目组评析，“困难职工帮扶金”项目在资金保障、帮扶机制健全性方面比较扎实，但在制度建设方面还需抓紧。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.10 分。

C32. 信息共享共通机制健全性

该指标考察与政府部门相关信息库共享共通机制建设和利用情况，以反映项目帮扶信息在政府和社会层面的关注度和合力解决能力。标杆值为相关制度、操作规程、信息安全等方面的全面科学合理性。

2018 年 8 月，市总工会和市民政局共同印发《关于开展困难职工家庭经济状况数据对比和信息共享工作的通知》（沪工总权[2018]218 号）文，初步建立了困难家庭经济状况核查机制，首次开展困难职工精准识别工作，做实上海工会组织精准帮扶工作。通过规范核对对象、核对内容、工作程序，最终形成上海工会帮扶工作管理系统与市经济状况核对系统对接，实现常态化的信息核对，实现全市困难职工家庭精准识别和帮扶信息共享共通。

相关制度明确职责分工、协同开发信息系统；授权依法依规，保障受帮扶者权益；明确使用范围，严格保密制度。在 2018 年度“困难职工帮扶金”项目中已成功运用。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 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、充分利用信息化手段，帮扶信息精准化

为贯彻中华全国总工会“精准设别、精准帮扶”的要求，市总工会充分依托上海工会网工作平台和全总工会帮扶工作管理系统，重新设计开发上海工会帮扶管理信息系统，逐步建立健全“申请→建档→收入核对→审核→公示→发放”的全新流程。通过主动沟通市民政局，初步建立困难职工家庭经济状况核查机制，2018 年度首次开展困难职工家庭经济状况精准核对、困难程度精准识别，从 4000 余户申报家庭中最终确认深度困难职工家庭 752 户。帮扶工作智能化、信息化，实现了数据多跑路、困难职工少跑路；实现全市困难职工家庭精准识别和帮扶信息共享共通，提升了困难帮扶精准化。

2、精准帮扶达到切实解困的实际效果

市总工会 2018 年“困难职工帮扶金”项目使用中央财政专项与市级财政项目资金统筹解决困难职工帮扶金发放，改变了以前专项帮扶金“撒胡椒面”，解决不了深度困难职工家庭的一时燃眉之急，解决不了困难职工家庭的实际困难。2018 年通过精准识别、精准帮扶，并提高帮扶力度，切实让困难职工感受到来自政府、来自工会、来自社会的关爱和帮助，改善了深度困难家庭的基本生活，提升了受帮扶职工的工会组织归属感，提升了困难家庭直面生活、振奋生活的信息。也为确保到 2020 年本市困难职工同步迈入小康社会的目标打下了基础。

（二）存在的主要问题

项目组对市总工会 2018 年度“困难职工帮扶金”项目实施全过程绩效评价中发现的主要问题归纳如下：

1、项目预算管理尚需加强

上海市总工会编报并获批的 2018 年度“困难职工帮扶金”项目预算资金包括中央财政专项资金 1787 万元和市级财政专项资金 470 万元，合计为 2,257.00 万元。截至 2018 年 12 月 31 日，实际使用 801.77 万元（其中市级财政项目预算资金 470 万元，中央财政转拨资金 331.77 万元），2018 年“困难职工帮扶金”项目总预算执行率为 35.52%，其中市财政项目支出预算执行率 100%。分析项目总预算执行率低的原因，是申请预算时按以前年度预算编制口径和金额报送，即按 500 元*9400 人测算编制。然实际从 2016 年市总《关于进一步加强困难职工解困脱困帮扶工作的实施意见》（沪共总权【2016】262 号）印发之际，已对解困脱困帮扶工作的具体内容和标准进行了调整，但市总在编制 2018 年该项目预算时，仍按原口径测算和编报，未经合理性论证，导致实际帮扶数（738 户）与预算编报口径、人数出现较大偏差，亦使 2018 年度该项目预算执行率低。

2、项目政策宣传工作需加强

本项目经申报、审核程序和民政核对机构精准识别确定符合困难职工帮扶条件的有 752 户，实际帮扶 738 户，差异系崇明区 14 名困难

职工主动放弃申领困难职工帮扶资金。14 户困难职工主动放弃的原因是在对帮扶政策反复比较衡量后，怕影响低保补贴。项目组认为，在困难帮扶政策宣传解释方面，还存在管理制度、操作程序、政策宣传解释上的差距。

（三）建议及改进措施

1、建议市总工会抓紧出台《关于开展上海工会深度困难职工帮扶的实施细则》，遵循精准帮扶深度困难职工家庭的宗旨，充分依据建档立卡、信息化平台和信息核对机制，在编制“困难职工帮扶金”项目财政支出部门预算时，认真核对困难职工信息库信息，参考历史数据，科学合理测算，加强论证评审，以提高项目预算编报的准确性，提高财政支出部门预算的执行力。

2、建议市总工会进一步健全完善项目实施操作程序，培训和发挥基层工会执行困难职工帮扶政策的能力和水平。对深度困难职工主动关怀，帮助困难职工了解政府和工会帮扶困难职工的政策精神，对帮扶金发放后困难家庭解困情况及时掌握并传递市总，以确实将党和政府、工会组织对困难职工关心帮助落实到家。

上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年四月