附件

**韶关市2019年度企业关闭破产补助**

**项目绩效评价报告**

**目 录**

**[摘 要 - 1 -](#_Toc54077302)**

**[一、项目概况 - 4 -](#_Toc54077303)**

[（一）项目背景 - 4 -](#_Toc54077304)

[（二）项目实施情况 - 5 -](#_Toc54077305)

[（三）资金到位及使用情况 - 5 -](#_Toc54077306)

[（四）项目目标及实现情况 - 7 -](#_Toc54077307)

**[二、绩效分析 - 7 -](#_Toc54077308)**

[（一）项目投入 - 7 -](#_Toc54077309)

[（二）项目过程 - 11 -](#_Toc54077310)

[（三）项目产出 - 14 -](#_Toc54077311)

[（四）项目效益 - 16 -](#_Toc54077312)

**[三、评价结论 - 19 -](#_Toc54077313)**

**[四、主要绩效 - 19 -](#_Toc54077314)**

[（一）保障了“两个退出”工作顺利开展 - 19 -](#_Toc54077315)

[（二）保障补助对象基本生活，推动社会大局的稳定 - 19 -](#_Toc54077316)

[（三）促进社会公平，体现与民共享发展成果 - 20 -](#_Toc54077317)

**[五、存在问题 - 20 -](#_Toc54077318)**

[（一）监管联动机制有待提高，部门工作衔接不够高效 - 20 -](#_Toc54077319)

[（二）会计核算规范有待加强，资金使用安全难以保障 - 22 -](#_Toc54077320)

[（三）绩效指标设置不够全面，资金目的反映有待提高 - 23 -](#_Toc54077321)

**[六、建议 - 23 -](#_Toc54077322)**

[（一）规范项目实施流程，建立关联部门联动机制 - 23 -](#_Toc54077323)

[（二）加强项目资金管理，提前申请部分资金下达 - 25 -](#_Toc54077324)

[（三）提高绩效管理意识，完善项目效益指标设置 - 25 -](#_Toc54077325)

[附件1 - 27 -](#_Toc54077327)

[附件2 - 33 -](#_Toc54077328)

# **摘 要**

受韶关市财政局（下称市财政局）委托，广东中大管理咨询集团股份有限公司（下称中大咨询）根据《关于2020年预算绩效管理工作委托任务的通知》文件的有关要求，组织绩效评价工作组，对韶关市2019年度企业关闭破产补助项目开展绩效评价，本次评价基准日为2019年12月31日。

为妥善安置关闭、破产企业职工安置，保障广大企业退休人员晚年生活安定，维护社会稳定和谐，由韶关市社会保险服务管理局（以下简称社保局）向市财政局、韶关市人力资源和社会保障局（以下简称市人社局）上报破产企业名单后，逐月代缴的市属关闭、破产企业离退休人员的医疗保险费、养老保险费，以及逐月代发的生活费和生活补贴。

根据项目特点，本次评价从项目投入、过程、产出和效益等四个方面着手，重点关注项目是否达到应保尽保、补贴是否及时足额发放、费用发放标准是否符合相关法规规定、破产安置职工安置方案及项目新增/减少收支等五个方面。通过组织单位自评、评价小组审核、现场评价及综合分析等环节，对韶关市2019年度企业关闭破产补助项目绩效进行客观、公正的绩效评价。

综合评价表明，市社保局及时足额代缴养老和医疗保险、发放生活费和生活补贴，有利保障了“两个退出”工作的顺利开展，保障了补助对象的基本生活，维护了社会稳定和谐。项目基本实现其绩效目标，第三方综合评分85.33分，绩效等级均为“良”。

但是项目整体还存在一些不足：**第一，监管联动机制有待提高，部门工作衔接不够高效。**一是企业主管部门未对职工安置方案及企业处置收益进行分析，难以保障安置方案的合理性；二是未与国资委衔接“两个退出”进程，实际实施的关闭破产企业与年初预计实施的企业存在差异，影响了预算编制的准确性；三是市人社局相关监管工作执行不足以及监管职能的分离可能导致由于信息沟通不畅而产生多发、发错等风险。三是未见项目自2002年实施至今对于人员的保有量和结构的数据统计。**第二，会计核算规范性须加强，资金管理有提高空间。**一是2019年度的生活补贴费实际发放到个人的银行批量付款的总回单未放至账本中；二是提前申请资金比率较高，资金拨付存在隐患。**第三，绩效目标的完整性和合理性有待加强，指标设置未能反映决策意图。**项目绩效指标设置不全，经济及社会效益指标未能得到较好反映。

针对以上问题，特提出如下建议：**第一，规范项目实施流程，建立关联部门联动机制。**主要是：一是明确企业主管部门对职工安置方案的可行性分析要求，企业主管部门应对相关安置费用的收入支出进行分析。二是加强与国资委对接，掌握企业关闭破产计划和进程，加强项目预算管理。三是统筹项目监管职责，建立部门联动机制。并且建议每年进行工作总结，在此基础上进行跨部门沟通及工作优化。**第二，加强资金管理规范，提前申请部分资金下达。**规范记账凭证的管理工作的同时，提前申请第一季度资金下达，保障民生项目资金支出。**第三，提高项目单位的绩效管理意识。**根据项目政策目的，分析本项目属于哪个政策环节，发挥了什么作用，据此提炼效益指标。就“及时足额发放”、“保障补助对象的基本生活”、“维护社会稳定”、等方面设置对应效益指标，以全面反映项目绩效。

# 一、项目概况

（一）项目背景

2000年起，国务院开始对资源枯竭矿山等国有企业实施大规模的关闭破产，随着政策性关闭破产企业和国有企业退出的增加，关闭破产企业职工安置问题愈发严峻。为妥善安置关闭、破产企业职工和离退休人员，劳动和社会保障部、民政部、财政部作出部署，将关闭破产企业的离退休人员纳入基本养老金社会化发放范围、在职职工纳入当地社会保障和再就业工作计划。

2002年，韶关市政府根据国家和省有关国有关闭、破产企业职工分流安置政策，结合韶关市实际，重新颁布了《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）[[1]](#footnote-0)，明确了关闭、破产职工的分流安置工作程序、补偿原则、费用来源等，并制定《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障类资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号），对社会保障类资金的代缴工作及其账户管理等作出了相关规定。

本次评价基准日为2019年12月31日，评价对象为“韶关市2019年度企业关闭破产补助项目”。市社保局负责执行的企业关闭破产补助项目，属企业关闭破产职工安置工作[[2]](#footnote-1)的一环，且该项目资金投向仅为市社保局代缴代发，但基于企业关闭破产补助项目资金的政策目的，本次评价范围将适当延伸至整个安置工作，以期对该政策提出更为全面的建议，提高财政资源配置效率和使用效益。

（二）项目实施情况

企业关闭破产补助项目由韶关市社会保险服务管理局（下称市社保局）组织实施，负责逐月代缴市属关闭、破产企业离退休人员的医疗保险费、养老保险费，以及逐月代发生活费和生活补贴。

根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号），关闭、破产企业申请政府适当补贴职工安置费用的审核程序为企业上报安置方案-主管部门进行可行性分析-向市财政局、市人社局上报破产企业名单后拨款发放。2019年度新增两个关闭破产企业安置方案均由工贸公司制定，公示后报市政府审批，再报市人社局核准核发，市社保局为市人社局内设单位，仅负责破产关闭企业职工安置中，代缴市属关闭、破产企业离退休人员的医疗保险费、养老保险费，以及代付生活费和生活补贴这一环节。

（三）资金到位及使用情况

根据《预计2019年市直新增关闭、破产、转制企业情况明细表》，2019年预计新增关闭破产企业6家，分别为广东亿能电力设备股份有限公司、韶关市锅炉设备安装公司、韶关市广韶发展公司、韶关市嘉迪贸易公司、韶关市华新塑料公司和韶关市美华服装厂。加上2019年之前的存量人数，2019年需代缴221人的养老保险，预算支出165万元；代缴28607人的医疗保险，预算支出10587万元；代发269人的生活费和2201人的生活补贴，预算支出843万元，共申请预算资金11595万元，实际到位资金11595万元。

2019年实际新增关闭破产企业两家，分别为广东亿能电力设备股份有限公司（下称亿能公司）及韶关市红星综合厂（下称红星厂）。2019年实际代缴221人的养老保险100.85万元；代缴28704人的医疗保险10523.50万元；代发224人的生活费270.83万元以及2101人的生活补贴390.58万元，项目实际使用资金共计11,285.76万元，因支出户当年产生利息收入19.77万元，故核算支出11,265.99万元，年终资金清算退回财政329.01万元。实际支出情况见表1。

**表1 韶关市2019年度企业关闭破产补助项目资金使用情况**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **资金使用内容** | **支出金额**  **（万元）** | **受益职工人数**  **（人）** |
| 医疗保险费代缴 | 10,523.50 | 28,483 |
| 关闭、破产企业中距法定退休年龄五年人员的医疗、养老保险费代缴 | 100.85 | 221 |
| 生活费发放 | 270.83 | 224 |
| 生活补贴发放 | 390.58 | 2,101 |
| 合 计 | 11,285.76 | — |

（四）项目目标及实现情况

根据《2019年度关闭破产企业资金预算审核表》及企业关闭破产补助项目绩效自评表，项目绩效目标为：定期代缴28607人（其中退休人员26163人，内退人员221人，离休人员124人，大额医保2099人）的医疗保险费10587万元，定期代缴221人的养老保险165万元，保障2019年度按时代发269人的生活费483万元、2201人的生活补贴360万元；促进韶关市“两个退出”工作的顺利开展。

项目目标基本得以实现，具体为：项目2019年实际代缴221人的养老保险100.85万元；代缴28704人的医疗保险10523.50万元；代发224人的生活费270.83万元以及2101人的生活补贴390.58万元，保险和补助及时足额发放；项目的实施促进了“两个退出”工作的顺利开展，保障了关闭破产企业职工的基本生活，维护了社会的稳定和谐。

**表2 韶关市2019年度企业关闭破产补助人员情况**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **补助类型** | **2018年存量人数** | **2019年预计新增人数** | **2019年预计需代缴代发人数** | **2019年实际需代缴代发人数** | **2019年实缴代缴代发人数** |
| 医疗保险费 | 28169 | 438 | 28607 | 28704 | 28704 |
| 养老保险费 | 176 | 45 | 221 | 221 | 221 |
| 生活费 | 224 | 45 | 269 | 224 | 224 |
| 生活补贴 | 2101 | 100 | 2201 | 2101 | 2101 |

# 二、绩效分析

（一）项目投入

项目投入的5项三级指标得分率[[3]](#footnote-2)如下（图1）：

**图1 项目投入的5项三级指标各指标得分率**

**1.项目立项**

（1）2019年度新增关闭破产企业职工安置方案经市政府审批，但企业主管部门未进行可行性分析。

论证决策得分率75%。2019年度新增两家关闭破产企业安置方案已经市政府审批通过。其中：①红星厂属事业单位，根据《韶关市人民政府关于韶关市红星综合厂关闭清算和职工安置有关问题的批复》（韶府〔2019〕2号）文：“市红星综合厂职工分流安置参照国有企业退出有关政策执行”，纳入本项目范围。②亿能公司的《广东亿能电力设备股份有限公司职工安置方案》已经韶关市人力资源和社会保障局研究后备案。两家企业的职工安置方案均于会议中讨论通过（《市政府常务会议纪要》（十四届49次））。

两家新增关闭破产企业安置方案均对公司情况、职工的安置办法、职工安置费用测算等进行了说明，基本符合《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障类资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）、中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于转发劳动和社会保障部等部门＜关于积极推进企业退休人员社会化管理服务工作的意见＞的通知》(中办发〔2003〕16号)等文件相关规定。

根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号），关闭、破产企业职工分流安置工作程序中，主管部门应对于企业上报的安置方案进行可行性分析，但红星厂的主管部门民政部和亿能公司的主管部门国资委（由工贸公司代理执行）均未对其职工安置方案进行可行性分析。

（2）目标设置进行了细化和量化，但未能体现决策意图，其完整性和合理性有待加强。

目标设置得分率66.67%。根据项目绩效自评基础信息表，项目设置了“养老保险代缴人数”等数量指标、“补助金发放率”等质量指标、“补助金发放及时性”等时效指标、“成本支出率”等成本指标、“关破企业养老、医疗保险代缴，生活费生活补贴发放”等社会效益指标以及满意度指标，绩效目标设置较为细化、量化，具有可衡量性。但其完整性和合理性有待加强，特别是效果指标设置不全面，指标设置未能体现决策意图。如补助资金及时足额发放对于保障“两退”工作正常运作的社会效益指标、关于退休职工社会化管理实施效率的指标等。

（3）项目管理办法较为完善，工作计划安排较为合理。

保障措施得分率100%。项目具有相关项目管理、资金管理等制度保障，相关制度较为健全，相关补贴按月进行发放，工作计划安排也较为合理。韶关市企业关闭破产补助项目于2002年开始实施，为延续性民生项目，相关部门先后设立制定了《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）、《关于调整“退出”企业五年内退休人员基本生活费标准的通知》（韶府办〔2005〕24号）、《关于明确“两个退出”中几个具体问题的通知》（韶府〔2002〕140号）、《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）、《关于转发积极推进我省企业退休人员社会化管理服务工作意见的通知》（韶劳社办〔2007〕69号）等项目管理、资金管理相关办法，相关制度保障较为完善。社保和医保的代缴、生活费和生活补助的发放均按规定于每月15日前发放到位，计划安排较为合理。

**2.资金落实**

资金到位得分率100%。资金到位及时足额。企业关闭破产补助项目2019年申请预算资金11595万元，实际到位资金11595万元，资金到位率100%；根据资金支出明细账，资金到位及时。

资金分配得分率100%。资金分配方案测算依据清楚明确，资金规模与绩效目标相匹配。各费用基数根据韶关市2019年平均工资和最低生活费情况，结合《韶关市人民政府关于阶段性下调城镇职工医保单位缴费率的通知》（韶府〔2018〕18号）、《关于公布2018年社会保险年度企业职工基本养老保险基数的通知》（粤人社发〔2018〕107号）等相关政策文件进行实时调整，各类资金分配测算过程较为清晰，人员保有量和新增数量、代缴比例和基数、补贴发放标准等较为明确，资金规模根据扶持人数及对应标准测算，与绩效目标相符。

扶持方向与绩效目标相匹配。资金扶持方向按《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障类资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）、《关于转发劳动和社会保障部等部门＜关于积极推进企业退休人员社会化管理服务工作的意见＞的通知》(中办发〔2003〕16号)等相关规定执行，扶持方向与绩效目标相匹配。

（二）项目过程

项目过程的4项三级指标得分率如下（图2）：

**图2 项目过程的4项三级指标各指标得分率**

**1.资金管理**

（1）资金支出率为97.16%，预算编制准确性有待提高。

资金支付得分率97.16%。根据《预计2019年市直新增关闭、破产、转制企业情况明细表》，2019年预计新增关闭破产企业6家，拟计提安置费用人数438人，申请预算资金11595万元。实际新增关闭破产企业2家，实际支出金额11265.99万元，资金支出率为97.16%，预算编制的准确性有待提高。

（2）预算执行和事项支出较为合规，但会计核算规范性有待加强。

支出规范性得分率97.67%。项目资金管理、费用标准等均按有关制度规定执行，事项支出较为合规。根据支出明细账及现场核查情况，项目按月代缴养老保险和医疗保险、按月发放生活费和生活补贴。其中，养老保险和医疗保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行；生活费和生活补贴每月发放标准按当地的城镇居民最低生活费标准计发。

但项目会计核算规范性有待提高。根据现场核查财务凭证，2019年度的生活补贴与养老金一起发放至个人，该支付凭证未将实际发放到个人的银行批量付款总回单放至附件，而仅将向财政归垫的付款回单作为附件后附，会计核算规范性有待加强。

**2.事项管理**

（1）项目实施程序与文件规定程序存在一定出入。

实施程序得分率50%。根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）文件，关闭、破产企业申请政府适当补贴职工安置费用的审核程序应为“企业上报安置方案-主管部门进行可行性分析-向市财政局、市人社局上报破产企业名单后拨款发放”。但2019年度新增两个关闭破产企业中，红星厂企业主管部门为民政局，亿能企业主管部门为国资委（由工贸公司代理执行），两个企业安置方案均由工贸公司制定，公示后报市政府审批，再报市人社局核准核发，实施程序缺乏主管部门可行性分析，与文件要求不符。

（2）项目监管机制不够完善，各级业务主管部门对下属街道工作缺乏有效的检查。

管理情况得分率50%。市人社局对于可能自然死亡的补助对象有生存认证的核查，即每年由补助对象本人进行签字核验一次。此外，还有三种方式规避补助多发的风险：①根据《关于印发<广东省人力资源和社会保障厅关于企业职工基本养老的经办规程>的通知》（粤人社规〔2019〕27号）的要求，参保单位、参保人数家属应及时向社保经办机构申报；②对接公安局、民政局的死亡人员信息，进行大数据比对；③如仍有出现多发部分将在死亡抚恤金、丧葬费中追回。

但项目监管机制不够完善。一是监管职能的分离可能导致由于信息沟通不畅而产生多发、发错等风险。例如国资委对安置人员的真实性进行核验，由民政局对正常减员情况进行统计等。二是未见对属地管理机构的监管材料。根据《关于转发积极推进我省企业退休人员社会化管理服务工作的意见》（韶劳社办〔2007〕69号）文件，企业退休人员的日常管理服务工作转入户籍所在地或常住地的社区管理，实行社会化管理服务，如企业退休人员社会化管理科对下属十四个街道社会代缴代付工作开展检查、监控和督促整改的过程材料等，但未见相关佐证材料。

（三）项目产出

项目产出的4项三级指标得分率如下（图3）：

**图3 项目产出的4项三级指标各指标得分率**

**1.经济性**

预算控制得分率100%。在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下，实际支出未超预算。项目预算金额为11595.00万元，项目实际支出金额为11265.99万元，实际支出未超预算，预算控制情况较好。

成本控制得分率100%。补贴差额依据充分，支出标准较为明确。养老保险和医疗保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行，生活费和生活补贴每月发放标准按当地的城镇居民最低生活费标准计发，未见多发或少发情况。

**2.效率性**

完成进度和完成质量得分率100%。项目资金代缴代发及时足额，且根据相关法规及时进行了调整。一是各类补助按应缴人数做到了及时足额发放（详见表2）。二是项目及时对发放人数和标准进行了调整。根据2018年保有量和2019年新增人数测算，对2019年对当年的发放人数进行了测算调整；医疗保险、养老保险、生活费和生活补贴的基数和标准根据韶关市2019年平均工资和最低生活费情况，结合《韶关市人民政府关于阶段性下调城镇职工医保单位缴费率的通知》（韶府〔2018〕18号）、《关于公布2018年社会保险年度企业职工基本养老保险基数的通知》（粤人社发〔2018〕107号）等相关政策文件进行实时调整。

（四）项目效益

项目效益的4项三级指标得分率如下（图4）：

**图4 项目产出的4项三级指标各指标得分率**

**1.效果性**

（1）项目能够保障“两个退出”工作的顺利开展，但缺少企业处置收益与安置成本的分析。

经济效益得分率60%。建立国有企业破产制度是国有企业改革的一项重要内容，它的成效如何直接影响到市场经济持续健康发展。国有企业关闭破产工作的核心是“人往哪里去，钱从哪里来”，在进行职工安置、做好社会保险接续的同时，还应保障破产财产处置工作，防止国有资产流失。《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》的通知（韶府〔2002〕5号）文件中也明确关闭、破产企业职工安置费用的来源应首先来自于破产关闭企业，不足部分由财政资金进行补贴。但未见企业主管等相关部门对于土地收储、资产变现等收益能否偿付安置成本的分析材料，韶关市关闭破产实施进度、计划安排、资金缺口等也不明确。

（2）项目有利于保障补助对象的基本生活、维护社会稳定，但存在个别投诉行为，社会化管理服务有待加强。

社会效益得分率86.67%。医疗保险、养老保险缴费基数和比例按照相关政策文件和韶关市2018年平均工资进行代缴，生活费和生活补贴按照韶关市最低生活补贴标准进行发放，一定程度上能够保障补助对象的基本生活、维护社会稳定。资金及时足额发放，对于资金发放问题无重大投诉上访情况。

根据现场调研，政策文件出台背景为2002年，当时的国企待遇与现时不同，政府对关闭破产国企职工的补助义务和责任也不同，个别职工要求诉求与现行补助标准存在一定差距，存在个别投诉现象。

关闭破产企业职工社会化管理服务工作尚存在业务数据未畅联互通的问题，医保系统中难以查询到缴费年限等相关数据，不利于社会化管理服务工作的开展。

（3）项目管理办法和工作机制延续性较好，但未见人员结构的分析。

可持续发展得分率60%。企业关闭破产补助政策于2002年开始实施，延续至今已形成一套管理办法及工作机制，包括《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）、《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）等相关制度文件，并根据国家和省相关文件进行制度更新和完善，如《关于转发积极推进我省企业退休人员社会化管理服务工作意见的通知》（韶劳社办〔2007〕69号）等，项目运作基本顺利，有助于解决计划关破企业解决职工安置问题。但未见项目自2002年实施至今对于人员的保有量和结构的数据统计。例如每年各代缴代发费用对应人数，较之前年增加、减少的数量，对应人员具体情况的总结等。

**2.公平性**

满意度得分率80%。中大咨询对亿能公司5年内退休人员进行了电话回访，回访普遍反馈养老保险和医疗保险均及时代缴、生活费和生活补贴均及时发放。但其中部分人员对补助标准不太满意，认为依据的政策文件较老，与现时物价水平存在差异。

# 三、评价结论

综上，基于现有评价材料，结合书面评价、现场调研情况，韶关市2019年度企业关闭破产补助项目绩效评价得分为85.33分，绩效等级均为“良”。项目目标基本完成，市社保局及时足额代缴养老和医疗保险、发放生活费和生活补贴，有力保障了“两个退出”工作的顺利开展，保障了补助对象的基本生活，维护了社会稳定和谐。

# 四、主要绩效

（一）保障了“两个退出”工作顺利开展。

项目对困难的国有企业自筹和社会筹集不足的部分，经劳动保障部门和财政部门审核后，由财政给予保证，以确保国有企业下岗职工基本生活费的发放。项目实施有力保障了国有资本从竞争性行业退出、国有劣势企业从市场退出的工作中的人员稳定，促进了市场资源的优化配置和经济结构的调整。

（二）保障补助对象基本生活，推动社会大局的稳定。

企业关闭破产有关政策，对维护广大职工群众切身利益，保持企业和社会稳定，发挥了重要作用。项目2019年的各费用基数根据韶关市2019年平均工资和最低生活费情况，结合《韶关市人民政府关于阶段性下调城镇职工医保单位缴费率的通知》（韶府〔2018〕18号）、《关于公布2018年社会保险年度企业职工基本养老保险基数的通知》（粤人社发〔2018〕107号）等相关政策文件进行实时调整。该费用标准下，能为补助对象的基本生活提供必要保障，维护和保障了其基本生存权，有效推动了社会大局的稳定。

（三）促进社会公平，体现与民共享发展成果。

建国以来，国有企业对国家经济发挥了重要作用，尤其资源型国有企业不但为税收作出了重大贡献，更是我国支柱产业的的重要支撑。我国经济高速发展离不开一系列的改革举措，将改革发展带来的税收增长，一部分用于对关闭破产企业职工进行补助的民生项目，有利于促进社会公平，也使得关闭破产企业职工能共享祖国发展成果。

# 五、存在问题

（一）监管联动机制有待提高，部门工作衔接不够高效。

1.企业主管部门未对职工安置方案及企业处置收益进行分析，难以保障安置方案的合理性。

**安置方案及相关材料仅解决了“人往哪里去”的问题，未明确“钱从哪里来”，更未见对于土地收储、资产变现等收益能否偿付安置成本的分析材料。**根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号），关闭破产企业用于安置职工的费用应首先来源于企业破产清算或子企业资产变现，不足部分由财政适当补贴。该文规定“在企业上报后，企业主管部门应对安置方案进行可行性分析”。据现场核查及访谈，两个企业安置方案由企业制定，工贸公司审核后上报市国资委，公示后，报市政府审批，然后再报市人社局核准核发。未见工贸公司（企业主管部门）对其安置方案开展可行性分析，安置方案合理性有待论证。

2.未与国资委衔接“两个退出”进程，实际实施的关闭破产企业与年初预计实施的企业存在差异，影响了预算编制的准确性。

**关闭破产企业计划与实际实施数量存在差异，影响预算编制的准确。**根据《2019年度市关闭破产企业资金预算审核表》及《预计2019年市直新增关闭、破产、转制企业情况明细表》，2019年预计新增关闭破产企业6家，申请预算资金11595万元。但由于实际仅执行新增了2家关闭破产企业，实际支出金额11265.99万元，资金支出率为97.16%。

**市社保局与国资委之间相关对接不足，导致预算编制不准确。**“两个退出”的工作整体规划由国资委负责，但未见两部门（市社保局和国资委）对于韶关市关闭破产企业的整体规划、实施进度和资金缺口进行对接。因此，关闭破产企业补助仅以年度进行工作计划，对于未来的工作预测和指导稍显不足。事实上，年度工作计划对接上，也存在实际实施的关闭破产企业数与年初预计实施的企业数不同，导致预算编制不够准确的现实影响。

3.项目监管力度不够，存在错发漏发风险。

一是市人社局相关监管工作执行不足。①根据人社部发〔2009〕52号文[[4]](#footnote-3)，市人社局应对企业开展调查，防止有缴费能力的企业逃避为职工缴纳医保的责任，但未见相关佐证。②根据韶劳社办〔2007〕69号文[[5]](#footnote-4)，企业退休人员的日常管理服务工作应实行社会化管理服务，如企业退休人员社会化管理科对下属十四个街道社会代缴代付工作开展检查、监控和督促整改的过程材料等，但未见相关佐证。

二是资金补助对象的真实性和准确性由不同部门进行监管，存在一定的信息风险。项目由国资委对安置人员的真实性进行核验，规避冒领顶替的风险；由民政局对正常减员情况进行统计，规避多发风险；由市社保局对人员信息真实性进行核对，规避错发风险。监管职能的分离可能导致由于信息沟通不畅而产生多发、发错等风险。

三是未见项目自2002年实施至今对于人员的保有量和结构的数据统计。例如每年各代缴代发费用对应人数，较之前年增加、减少的数量，对应人员具体情况等，未见相关统计分析。

（二）会计核算规范有待加强，资金使用安全难以保障。

一是会计核算规范性须加强。据现场财务凭证核查，2019年度的生活补贴费发放的记账凭证后附为向财政归垫的付款回单，实际发放到个人的银行批量付款的总回单未放至账本中，不符合《中华人民共和国会计法》第十四条[[6]](#footnote-5)的有关规定。

二是资金拨付存在隐患。由于每年人大批准相关预算预计在2月份左右，1月为保证企业关闭破产相关人员医保费、养老费的缴交和生活费、生活补贴依时发放，市社保局使用财政资金先行垫付发放养老金，再从安置账户中归垫。在预算未获批复的情况下，提前申请资金总量80%，比例较高，存在一定的资金隐患，会有被挪用的风险。同时，占用了财政资金，降低市级财政资金调配周转效率。

（三）绩效指标设置不够全面，资金目的反映有待提高。

根据项目绩效自评基础信息表，项目效果指标设置不全，未能充分体现资金目的。就目前绩效指标设置情况而言，项目单位设置的绩效指标仅反映了相关补贴人数，未能全面反映项目社会、经济效益。

# 六、建议

（一）规范项目实施流程，建立关联部门联动机制。

《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）执行已有18年，随着政策环节的改变及相关部门职能改革，该文件对于企业关闭破产工作的指导性也逐渐减弱，建议由国资委牵头，联合人社部门及其他关联部门，对该政策进行修订，明确流程，划分权责，包括但不限于：

**1.明确企业主管部门对职工安置方案的可行性分析要求，企业主管部门应对相关安置费用的收入支出进行分析。**企业主管部门对职工安置方案进行可行性分析，具体可参考《劳动和社会保障部关于做好关闭破产国有企业职工安置方案审核工作的通知》(劳社部函〔2003〕35号)对于企业人员基本情况、安置渠道及所需费用、离退休人员管理服务、工伤职工抚恤等方面提出风险分析建议，并对安置费用来源进行预估确认，就资金缺口进行说明。

**2.加强与国资委对接，掌握企业关闭破产计划和进程，加强项目预算管理。**国资委作为“两个退出”工作和企业关闭破产补助政策制定的牵头部门，负责韶关市企业关闭破产的整体规划，市社保局应于每年底与国资委对接韶关市企业关闭破产实施进度和资金缺口，为来年预算及近几年的工作规划提供编制依据。

**3.统筹项目监管职责，建立部门联动机制。**一是成立相关工作小组，统筹和明确各部门在企业关闭破产补助工作钟的监管职能。市人社局应按“人社部发〔2009〕52号”文的要求，联合国资委对企业清偿情况进行调研，防止有缴费能力的企业逃避城镇职工基本医疗保险的缴费责任，保障企业关闭破产补助工作的资金来源；社会化管理科也应对下属十四个街道的相关工作加强监管；其他相关部门也可通过信息共享互通及相关联席会议加强信息沟通，规避错发多发风险。二是建议及时对工作进行复盘。每年年末开展工作总结，总结本年度项目工作成效，重点归纳本年度工作中存在的问题，研究解决方式和实施经验，依此加强与关联部门的对接沟通，落实解决，优化工作绩效。

（二）加强项目资金管理，提前申请部分资金下达。

一是会计核算规范性方面，建议根据所提问题规范记账凭证的管理工作。由于2020年更换新系统支付，市社保局将在系统将人员名单上报后，由省财厅于每月10日统一发放相关补助，可以有效避免会计核算不规范问题。

二是提前申请第一季度资金下达，保障民生项目资金支出。项目属于民生项目，为保障资金的按时下达，提前请款是必要的，建议每年末市社保局可预先预估下一年度第一季度的资金使用量，在预算上报的同时向财政申请提前下达1-3月的所需预算资金，将预算资金关系理顺。

（三）提高绩效管理意识，完善项目效益指标设置。

根据项目政策目的，分析本项目属于哪个政策环节，发挥了什么作用，据此提炼效益指标。本项目政策意义关键体现在两个方面：一是经济上需推动计划关破企业的实施进程，保障韶关市市场经济发展；二是为被安置职工提供必要的保障，确保社会稳定、和谐。据此，结合本项目主要为代缴代发，因此就“及时足额发放”、“保障补助对象的基本生活”、“维护社会稳定”等方面设置对应效益指标，以全面反映项目绩效。

附件1

**韶关市2019年度企业关闭破产补助项目绩效评分表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **评价指标** | | | | | | | | **评分标准** | **评审得分** | **评分依据** |
| **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（%）** |
| 投入 | 20 | 项目立项 | 12 | 论证决策 | 4 | 论证充分性 | 4 | 反映历史补贴安置程序是否合法合规。 1.2019年新增安置职工经充分论证政府审批的得1分； 2.企业主管部门进行了可行性分析的得1分； 3.补贴对象具备安置方案的得2分。 | 3 | 2019年新增两家企业职工安置方案基本符合《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障类资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）、中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于转发劳动和社会保障部等部门＜关于积极推进企业退休人员社会化管理服务工作的意见＞的通知》(中办发〔2003〕16号)等文件相关规定。 其中：《韶关市人民政府关于韶关市红星综合厂关闭清算和职工安置有关问题的批复》（韶府复〔2019〕2号）、《广东亿能电力设备股份有限公司职工安置方案》均于《市政府常务会议纪要》（十四届49次）会议中讨论通过。但未见企业主管部门对安置方案等进行可行性分析。 |
| 目标设置 | 6 | 完整性 | 2 | 依据绩效目标申报表等相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，即是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供补贴对象数量、结构、补贴数额，预期达到的效果性指标，目标设置完整得2分；设置了绩效目标但目标不完整的得1分；未设置绩效目标不得分。 | 1 | 根据项目申报信息、自评报告等，项目绩效目标设置不够完整，特别是效果指标设置不全面。结合本项目相关政策目标，本项目效果关键体现在两个方面，一是经济上需推动计划关破企业的实施进程，进而推动韶关市市场经济发展；二是为被安置职工提供必要的保障，确保社会稳定、和谐。就目前绩效指标设置情况而言，这两方面都未能通过所设置的指标得到较好的反映，比如，在对被安置职工的保障效果方面缺少安置措施的可接受程度的指标（异议发生率、仲裁发生率），在安置措施对推动“两退”的力度方面缺少关于关破企业进程完成程度的指标（关破企业计划完成率）、关于退休职工社会化管理实施效率的指标（被安置退休职工社会化管理覆盖率）等。 |
| 合理性 | 2 | 依据绩效目标申报表相关基础信息和证据判断目标设置的相关性，即绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际，目标设置合理的得2分，其他情况酌情给分。 | 1 | 根据项目申报信息、自评报告等，绩效目标设置不够合理，未能完整体现决策意图。 |
| 可衡量性 | 2 | 依据绩效目标申报表相关基础信息和证据判断目标设置的可衡量性，即绩效目标设置是否有数据支撑、是否有可衡量性的产出和效果指标，绩效目标进行了量化、可衡量的得2分，其他情况酌情给分。 | 2 | 根据项目申报信息、自评报告等，设有可衡量的绩效指标。 |
| 保障措施 | 2 | 制度完整性 | 1 | 具有相关的制度保障且制度保障完整的得1分，具有相关制度保障但不完整的得0.5分，不具备相关制度保障的得0分。 | 1 | 本项目为延续性的民生项目，有《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）、《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号等管理办法，财务相关管理办法、内控制度较完善。 |
| 计划安排合理性 | 1 | 工作实际进度与工作进度计划基本相符的得满分，其他情况酌情给分，主要依据年初工作计划和工作总结等项目进展材料作出判断。 | 1 | 社保和医保代缴、生活费和生活补助发放均于每月15日前发放到位，计划安排较为合理。 |
| 资金落实 | 8 | 资金到位 | 5 | 资金到位率 | 3 | 1.各类来源的资金足额到位的，得3分； 2.各类来源的资金未足额到位的，按实际到位金额/应到位金额\*指标分值。 | 3 | 根据资金支出明细表，各类资金足额到位。 |
| 资金到位及时性 | 2 | 1.各类来源的资金及时到位的，得2分； 2.各类来源的资金及时到位的，按实际及时到位的金额/应及时到位的金额\*指标分值。 | 2 | 根据资金支出明细表，各类资金及时到位。 |
| 资金分配 | 3 | 资金分配合理性 | 3 | 资金分配方案测算依据清楚明确，资金规模和扶持方向与绩效目标相匹配的得3分，其他情况酌情给分。 | 3 | 1.资金扶持方向按《韶关市关、停、破产及转制单位预缴社会保障类资金管理办法》（韶财社〔2003〕78号）等相关规定执行，扶持方向与绩效目标向匹配。 2.根据《2019年度市关闭破产企业资金预算审核表》，各类资金分配测算过程较为清晰，人员保有量和新增数量、代缴比例和基数、补贴发放标准等较为明确。 |
| 过程 | 20 | 资金管理 | 12 | 资金支付 | 6 | 资金支出率 | 6 | 资金支出率=“支付额/预算额度”，根据资金支出率\*100\*分值资金支出率计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。 | 5.83 | 项目预算额度为11595万元，项目支出额为11265.99万元，资金支出率为97.16%，资金支出率得分为5.83（11265.99/11595\*6）。 |
| 支出规范性 | 6 | 预算执行规范性 | 2 | 按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得2分；资金调整无相关手续或未按事项完成进度支付的不得分，其他情况酌情扣分。 | 2 | 依据相关支付凭证，预算执行规范，未发生预算调整情况，且按事项完成进度支付资金。 |
| 事项支出的合规性 | 2 | 资金管理、费用标准、支付均符合有关制度规定的得2分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重情况扣分，直至扣到0分。 | 2 | 医保和养老保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行，生活费和生活补贴每月发放标准较为明确，事项支出较为合规。 |
| 会计核算规范性 | 2 | 规范执行会计核算制度得2分，未按规定设专账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，出现一次扣0.5分，直至扣到0分。 | 1.5 | 根据现场核查财务凭证，凭证批量代发的总回单未放至账本中，会计核算规范性有待加强。 |
| 事项管理 | 8 | 实施程序 | 4 | 程序规范性 | 4 | 根据相关管理制度判断财政适当补贴的职工安置费是否遵循了相关程序进行申报，程序完整的得4分，其他情况根据所提供的证据作出判断酌情给分。 | 2 | 实施程序与相关文件不符。根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2002〕5号）文件，项目实施程序应为企业上报-主管部门进行可行性分析-向市财政局、市人社局上报破产企业名单等，但2019年度新增两个关闭破产企业中：红星厂企业主管部门为民政局，亿能企业主管部门为国资委（由工贸公司代理执行），根据调研，该两个企业安置方案均由工贸公司制定，公示后报市政府审批，再报市人社局核准核发，实施程序与相关文件不符。 |
| 管理情况 | 4 | 监管机制有效性 | 2 | 资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管理机制，且执行情况良好得2分，具体根据监管单位的监管材料、报告、整改意见等信息证据作出判断并核定分数。 | 1 | 市社保局对于可能死亡的补助对象有生存认证的核查措施，但监管机制不够完善，主要依托于其他部门开展监管，市社保局监管机制不完善。 |
| 按监管机制实施管理 | 2 | 各级业务主管部门按规定对企业退休人员社会化管理科下属十四个街道社会代缴代付工作开展有效的检查、监控、督促整改的得2分，具体根据所提供的信息证据作出判断。 | 1 | 资金是由市社保局直接拨到个人账户及直接上缴，各街道对于代缴代付工作的检查与整改工作有待加强。 |
| 产出 | 30 | 经济性 | 5 | 预算控制 | 3 | 预算控制 | 3 | 在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下，实际支出未超过预算计划的，得满分；实际支出超过预算的，或者支出未能保障事项相应完成进度的，根据理由说明等信息证据酌情给分；支出超预算且无相关原因说明的不得分。 | 3 | 项目预算额度为11595万元，项目支出额为11265.99万元，实际支出未超预算。 |
| 成本控制 | 2 | 成本节约 | 2 | 补贴差额规模依据充分，做好补助发放人员统计工作，严格按补贴标准进行发放，未有多发或少发情况发生的得2分，具体根据补贴的发放情况等信息证据作出判断。 | 2 | 养老保险和医疗保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行，生活费和生活补贴每月发放标准按当地的城镇居民最低生活费标准计发，支出标准较为明确。 |
| 效率性 | 25 | 完成进度 | 16 | 时效指标 | 4 | 按规定及时代缴医疗和养老保险，及时发放补助的得4分，具体根据发放时间以及发放说明等信息证据作出判断。 | 4 | 根据支付凭证，补贴及时发放。 |
| 养老保险代缴人数 | 3 | 养老保险代缴人数与关闭破产企业应缴养老保险人数统计情况相符3分，其他根据实际，结合未完成原因说明进行核定，但最高不能超过分值上限为：实际代缴人数/应缴人数\*100%\*3 | 3 | 养老保险代缴人数根据2018年基数及2019年新增人数测算，应缴人数与实缴人数相符。 |
| 医疗保险代缴人数 | 3 | 医疗保险代缴人数与关闭破产企业应缴医疗保险人数统计情况相符3分，其他根据实际，结合未完成原因说明进行核定，但最高不能超过分值上限为：实际代缴人数/应缴人数\*100%\*3。 | 3 | 医疗保险代缴人数根据2018年基数及2019年新增人数测算，应缴人数与实缴人数相符。 |
| 代发生活费人数 | 3 | 生活费实际代发人数与关闭破产企业统计应发人数相符的得3分，其他根据实际，结合未完成原因说明进行核定，但最高不能超过分值上限为：实际代缴人数/应缴人数\*100%\*3。 | 3 | 生活费代发人数根据2018年基数及2019年新增人数测算，应缴人数与实缴人数相符。 |
| 代发生活补贴人数 | 3 | 生活补贴实际代发人数与关闭破产企业统计应发人数相符3分，其他根据实际，结合未完成原因说明进行核定，但最高不能超过分值上限为：实际代发人数/应发人数\*100%\*3。 | 3 | 生活补贴代发人数根据2018年基数及2019年新增人数测算，应缴人数与实缴人数相符。 |
| 完成质量 | 9 | 补助金发放率 | 3 | 实际发放金额/应发放金额\*100%，得分按补助金发放率\*分值确定。 | 3 | 资金足额按时发放，补助金发放率为100%。 |
| 补助金发放标准核定准确性 | 3 | 补助金发放人数的统计依据以及发放标准核定依据均有相关说明及佐证材料的得3分，其他情况酌情给分。 | 3 | 1.根据现场核查，项目2002年实施至今对于人员的保有量情况和结构性进行了分析比较，预算申请时分析了人员退休情况，补助金人数统计依据较为明确。 2.医保和养老保险代缴比例和基数、生活费和生活补贴每月发放标准较为明确。 |
| 补助金按相关标准发放 | 3 | 核对检查补助金发放情况，补助金按相关标准进行发放的得3分，未按相关标准进行发放的不得分。 | 3 | 医保和养老保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行，生活费和生活补贴每月发放标准较为明确，按照相关标准进行发放。 |
| 效益 | 30 | 效果性 | 25 | 经济效益 | 5 | 经济效益 | 5 | 有效保障“两个退出”工作的顺利开展，维护市场经济的持续健康发展的得5分，其他情况酌情给分，依据双退办的工作报告等相关信息证据作出判断。 | 3 | 能够保障“两个退出”工作的顺利开展，但未见对于土地收储、资产变现等收益能否偿付安置成本的分析材料。 |
| 社会效益 | 15 | 保障补助对象的基本生活 | 5 | 以当地最低生活标准等相关数据为参考，补助金发放能够保障关闭破产企业人员基本生活的得5分，具体依据保障补助对象的跟踪调查或投诉情况等相关信息证据作出判断。 | 5 | 医保和养老保险代缴比例和基数均按照《韶关市各险种2019社保年度缴费标准表》执行，生活费和生活补贴每月发放标准较为明确，能够保障补助对象的基本生活。 |
| 维护社会稳定 | 5 | 因补助发放不及时、发放不公等导致的投诉、上访等情况为0次的得5分；有重大投诉、上访情况，造成不良社会影响的不得分；其他依据投诉、上访记录等相关信息证据及实际情况酌情扣分。 | 4 | 项目存在个别投诉行为。 |
| 5 | 推进关闭破产企业职工社会化管理服务的得5分，具体根据关闭破产企业补贴的发放单位、关闭破产企业职工的管理情况等相关信息证据作出判断。 | 4 | 项目推进了关闭破产企业职工社会化管理服务，但存在业务数据未畅通的问题，医保系统中难以查询相关缴费数据，社会化管理服务有待加强。 |
| 可持续发展 | 5 | 政策、机构可持续 | 5 | 反映专项资金的后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项持续发展的因素，进行年度总结且根据实施经验不断完善相关制度的得满分，其他依据制度、机构改善情况作出判断。 | 3 | 政策延续至今将近20年，已形成一套管理办法及工作机制，运作基本顺利，有助于多家计划关破企业解决职工安置问题，但未见项目自2002年实施至今对于人员的保有量和结构的数据统计。例如每年各代缴代发费用对应人数，较之前年增加、减少的数量，对应人员具体情况的总结等。 |
| 公平性 | 5 | 满意度 | 5 | 服务对象满意度 | 5 | 根据满意度调查（监管部门开展的）、中介暗访等情况酌情对该项目的公平公正性予以评分，满意度得分=服务对象满意度\*5。 | 4 | 项目存在个别投诉行为。 |
| 合计 | | | | | | | 100 |  | 85.33 |  |

附件2

**评价会议专家名单**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **姓名** | **单位** | **项目角色** |
| 邓丽君 | 中大咨询专家库 | 财政绩效专家 |
| 周仲高 | 中大咨询专家库 | 社保行业专家 |
| 冯昀 | 中大咨询专家库 | 财务专家 |
| 颜文静 | 中大咨询 | 业务四部总监/项目实施总监 |
| 梁榕蓉 | 中大咨询 | 评审顾问/项目经理 |
| 许颖 | 中大咨询 | 助理评审顾问/项目成员 |

1. 原市政府颁发的《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》（韶府〔2001〕126号）同时废止。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 根据《韶关市国有关闭、破产企业职工分流安置暂行办法》的通知（韶府〔2002〕5号），关闭破产企业职工分流安置程序为：制定职工分流安置方案-征求工会意见-企业主管部门审核-人社局（原劳动和社会保障局）核准备案-费用落实后，按批准方案分流职工。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 得分率=实际得分/指标分值 [↑](#footnote-ref-2)
4. 《人力资源和社会保障部财政部国务院国有资产监督管理委员会监察部关于妥善解决关闭破产国有企业退休人员等医疗保障有关问题的通知》（人社部发〔2009〕52号） [↑](#footnote-ref-3)
5. 《关于转发积极推进我省企业退休人员社会化管理服务工作的意见》（韶劳社办〔2007〕69号） [↑](#footnote-ref-4)
6. 《中华人民共和国会计法》第十四条：会计凭证包括原始凭证和记帐凭证。办理本法第十条所列的经济业务事项，必须填制或者取得原始凭证并及时送交会计机构。 会计机构、会计人员必须按照国家统一的会计制度的规定对原始凭证进行审核，对不真实、不合法的原始凭证有权不予接受，并向单位负责人报告；对记载不准确、不完整的原始凭证予以退回，并要求按照国家统一的会计制度的规定更正、补充。 原始凭证记载的各项内容均不得涂改；原始凭证有错误的，应当由出具单位重开或者更正，更正处应当加盖出具单位印章。原始凭证金额有错误的，应当由出具单位重开，不得在原始凭证上更正。 记帐凭证应当根据经过审核的原始凭证及有关资料编制。 [↑](#footnote-ref-5)