

上海市宝山区财政支出项目绩效评价报告

项目名称：**2021**年度支内回沪人员生活补助项目

项目实施单位：上海市宝山区民政局

项目主管部门：上海市宝山区民政局

委托单位：上海市宝山区财政局

评价机构：上海大华工程造价咨询有限公司

2022年9月

摘 要

一、项目概况

支内回沪人员是指上世纪六、七十年代，通过上海市动员或是分配到外地，支援外地的社会经济发展建设的人群，包含支内、支疆（新疆建设兵团）、上山下乡知青、异地安置离退休干部等回沪定居人员。这些在外地退休的原上海户籍人员及亲属，在政策允许范围内，返回上海安享退休生活。但由于经济发展等地区差异，外地退休后的养老金一般低于在上海工作后退休的养老金水平，造成居住地物价与退休地养老金之间具有较大差异，支内回沪人员的退休金无法满足日常生活需求。为了积极化解历史遗留问题，维护社会和谐稳定，上海市对本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员十分关心，明确提出要通过多种帮困渠道，缓解本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员的生活困难。2007年，上海市总工会、上海市劳动和社会保障局，上海市民政局等五委办局联合发布了《关于实施本市支援外地建设退休回沪定居人员帮困补助的通知》（沪工总保[2007]35号），针对支援外地建设的原来户籍在上海、在外地办理退休的人员，和其在外地办理退休的配偶，设立了支内回沪人员生活补助项目。

宝山区民政局自2008年根据上海市总工会（沪工总保[2007]35号）文件要求，开展支内回沪人员生活补助，是民政局经常性项目。本项目近三年来（2018年~2020年）领取补助人员从3.64万人增长至3.99万人，整体呈上升趋势，年增长率约4.7%；随着社会经济发展水平的不断提升，补助标准也在动态调整中，总体发放补助金额从2018年的13199.56万元增长至2020年的17644.09万元，年增长率约15.6%；项目按照市级标准，做到应发尽发。

2021年度支内回沪人员生活补助项目是宝山区民政局开展的专项社会救助资金中重要部分，2021年宝山区对41184名人员发放帮困补助金19992.56万元（含中央补助资金，以下同），其中对41178

名支内回沪人员发放生活补助、分档补助、节日补助共计 19984.46 万元；对 6 名支援新疆无保障人员发放补助 8.10 万元。

通过本项目各项补助的及时发放，切实保障支内回沪人员基本生活要求，增进社会和谐稳定，让宝山区户籍的支内回沪人员共享改革开放和经济社会发展的成果。

二、绩效评价情况

本次评价依据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）和《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）文件有关要求，对项目决策、过程、产出、效益进行全面评价。

（一）评价结论

评价组在委托方和项目单位、各街镇的支持与帮助下，通过调研、访谈、数据分析、问卷调查等工作的开展，根据工作方案确定的指标体系及评分标准，对各绩效指标进行综合评分。2021年度支内回沪人员生活补助项目绩效评价最终评分为 84.9 分，绩效评级为“良”。其中决策类指标权重 15，得分 12.5 分；过程类指标权重 30，得分 26.4 分；产出类指标权重 25，得分 20.5 分；效益类指标权重 30，得分 25.5 分。

（二）预算执行情况

2021年初预算批复金额为 17200 万元，调整后预算金额为 20213 万元，全年预算执行金额为 19992.56 万元，预算执行率 98.91%。

（三）项目实施及绩效情况

2021年支内回沪人员生活补助项目立项依据充分、立项程序规范，符合政策文件要求；项目申报的绩效目标合理，但绩效指标需增加可持续性影响方面的考核指标；项目按照市文件及宝山区近年来情况编制年度预算，但预算准确性、合理性有待完善。项目管理过程中，资金使用合规，年度预算执行率 98.91%，但预算调整率（10.47%）较高；项目有较为完善的管理制度，在文件宣传、补助审核流程、档案管理

方面完成较好，在补助受理工作规范性和监督有效性方面有待提高。本项目能做到应补尽补，但在审核准确率、发放准确率上有待提高；项目补助的受理、审核及时有效，补助基本能准时发放。支内回沪人员生活补助的开展，切实保障支内回沪人员基本生活要求。项目的实施很大程度体现了党和政府对支内回沪人员的关爱，支内回沪人员及家属满意度较高，进一步促进社会和谐稳定。

三、经验、做法及问题和建议

（一）主要经验、做法

1、多部门协调合作，确保补助资金顺利发放

支内回沪人员生活补助项目涉及多个部门和单位，宝山区民政局负责业务指导和监督作用；补助人员申请受理和复核分布在全区13个街镇的民政部门和人保部门；政策文件宣传、通知补助人员复核等事宜要求街道与居委会协作；街镇人保部门核实补助人员生存状况要联系户籍所在地派出所，部分养老金审核要发函、电话发放地社保部门证实。通过多部门的多方协作，项目补助资金得以顺利发放。

2、补助资金实行社会化发放，档案资料齐全管理规范

宝山区民政局从2020年实行民政专项资金实行社会化发放和管理，支内回沪补助资金由财务部门直接发到补助人员银行卡，减少街镇环节。这样既节省了发放时间，又提高发放准确率，提高民政资金管理水平和使用绩效。街镇方面不断提高档案管理和服务水平，分小区、居委建立个人补助档案，做到资料齐全，调用方便。

3、疫情期间为补助人员提供人性化服务

2021年经历了疫情，各街镇积极为申请补助人员化解困难，对于无法即时提供材料的对象，给予办理延期。虽然补助人员申请时间延期，但服务工作要及时准确的完成。各街镇主动提出更高要求，顺利完成年度工作任务。

（二）存在的问题

1、项目单位预算编制精细化程度不够，年中预算调整率较高

项目单位2021年预算是按照2020年文件补助标准和预估人数编制的，预算能细化为生活补助、节日补助、分档补助、新疆无保障人员四大项、七小类补助标准编制。但近年来实际补助发放标准在二季度后会调整，并呈逐年增高趋势；此外自2019年开始实施的就高原则，也会增加补助发放标准的分类和资金总额；预算中未能考虑到以上因素，预算分类和标准不够精细，低于补助实际发放资金。

2021年支内回沪人员生活补助项目预算列入宝山区民政局部门预算，年初预算批复金额17200万元，年中调增预算1800万元，加上当年中央补助资金1213万元，项目年中调整后预算金额20213万元。预算调整率10.41%，调增比例较高且预算调整未留存相关手续。

2、对长期居住在外地的补助人员生存状态了解不及时

通过对各街镇的访谈了解，以及补助发放资料显示，现享受补助人员中有大量办理了上海市居住证而实际长期不在沪生活的人员，由于街镇对这些人员生存状态情况了解不够及时，若补助人员死亡也无法及时发现，兼之补助社会化发放兼容外地银行卡，补助金无法追回。对长期居住在外地的补助人员目前是通过每年复审才能掌握生存情况，停止对死亡人员的补助发放。

3、帮困补助条件对养老金不设上限，未能更好体现补贴效果

目前支内回沪人员帮困补助未对养老金做上限要求，在实际操作中发现，有部分申请人由于个人职业发展良好（教师、事业单位、公务员）或现生活地（如北京）经济发展水平较高，其养老金发放有2张卡，包括社保和单位补贴，总额有的达上万元。他们条件和资料符合要求，可正常申领补助金。这会对一些养老收入偏低且无医保的人员带来强烈对比，既未能更好地体现帮困原则，也不利于社会和谐稳定。

4、对各街镇业务培训和指导不够及时，操作手势不统一

宝山区支内回沪人员生活补助已实施14年，形成一套规范完整的工作流程。各街镇受理的补助人员逐年增长，每年补助标准稳定上调。但随着社会经济快速发展，政策和环境不断更新，出现各种新情况，如：近两年出现的原支农无职业人员，由于当地（浙江）社保改革，城乡居民社保和城镇职工社保合并，缴费满足要求年限可以按退休办理养老金，这样出现支农人员享受补助资格的认定问题。此外还有关于补助调档、就高原则的解释等，各街镇操作手势不统一，亟需有权威的解釋和统一的业务培训和指导。

（三）改进措施

1、综合近年来实际情况，提高预算编制准确率

支内回沪人员生活补助项目为经常性项目，项目单位在编制预算时，可根据以往年度的情况，对补助标准和人数进行合理预估。预算编制要充分考虑政策文件的更新和规律，主动提出对策；根据历年来的数据，分析预估可能发生的就高原则数额和情况；预算可细化至分季度、分补贴标准、分特殊就高原则编制，以提高预算编制的精细化程度和财政资金使用效率。

2、各街镇增加对长期居住在外地的补助人员生存状态核查

针对现阶段出现的享受补助人员中有大量办理了上海市居住证而实际长期不在沪生活的人员，街镇应对帮困对象实行动态管理，增加对这类人员生存状态核查的频次，通过现代通讯网络及时了解补助人员健康状况和养老金发放状态，降低补助资金误发概率，并及时追回误发资金。

3、做好政策文件宣传，积极化解历史遗留问题

支内回沪人员在上世纪六、七十年代，响应祖国号召，奔赴各地支援外地的社会经济发展，现在已先后返回上海安享退休生活。宝山区民政及各街镇应做好相关政策文件的宣传，将政府对补助人员的关心和帮助惠及人心。把补助“同步增长、缩小差距、形成机制”原

则，以及缓解相关人员实际生活困难，改善其生活质量目标作为宣传重点。对养老金偏低、生活确有困难的人员通过实施帮困医保、城市低保等系列帮困补助措施，积极化解历史遗留矛盾。

4、加强业务培训，统一操作手势

宝山区支内回沪人员生活补助是经常性项目，已开展多年，对促进社会和谐稳定起到积极作用。针对目前出现的各种新情况，对基层工作人员的业务能力提出更高要求，既要把握政策又要精准执行。建议预算单位完善培训、监督机制，强化对基层的培训指导，对全区各街镇相关单位和部门开展业务培训，相互交流、形成共识、统一操作手势，为群众做好答疑解惑，不断提升服务水平。

（四）建议

1、建议定期发布文件汇总和解释，为基层工作人员精准执行政策创造条件。

本项目涉及单位和部门较多，具体操作落实主要在街镇民政、人保部门。建议将历年政策文件、文件解答汇总成册，以指导基层人员精准执行，提升群众满意度。

2、对2022年预算金额的建议

通过对支内回沪人员生活补助项目近年来实际执行情况数据的分析，选取相关性较大的特征变量（补助标准、补助人数），通过建立预测模型，预估2022年享受补助人员42000名；建立分类分档情况，预测2022年预算申报金额24636万元。

2021 年度支内回沪人员生活补助项目绩效评价报告

为加强财政预算支出的管理工作，提高财政资金使用效益，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发展。根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》（沪财绩〔2020〕6号）、《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》（宝委〔2020〕107号）和《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）文件有关要求，上海大华工程造价咨询有限公司受上海市宝山区财政局委托对 2021 年度支内回沪人员生活补助项目进行绩效评价。接受委托任务后，我公司根据项目的特点组建绩效评价组；评价组对项目情况进行全面梳理，收集、整理基础资料，制订绩效评价工作方案；根据经专家评审确定的工作方案，进一步深入调研项目产出和效益情况，总结项目取得的成效和经验，指出存在问题和不足之处，提出合理化建议；编制完成 2021 年度支内回沪人员生活补助项目绩效评价报告。

一、项目概况

（一）项目立项的背景和目的

支内回沪人员是指上世纪六、七十年代，通过上海市动员或是分配到外地，支援外地的社会经济发展建设的人群，包含支内、支疆（新疆建设兵团）、上山下乡知青、异地安置离退休干部等回沪定居人员。这些参与上山下乡留在外地工作、从上海成建制迁入外地的上海户籍职工、支援外地的干部和技术人员等，他们放弃自己在上海舒适的生活，投入到祖国最需要的地方，远赴云南、贵州、四川等地，为建设我国强大的战略后方基地而奋斗，付出了自己的青春和热血，为外地的经济建设做出了重大贡献。

这些在外地退休的原上海户籍人员及亲属，在政策允许范围内，返回上海安享退休生活。但由于经济发展等地区差异，外地退休后的养老金一般低于在上海工作后退休的养老金水平，造成居住地物价与

退休地养老金之间具有较大差异，支内回沪人员的退休金无法满足日常生活需求。为了积极化解历史遗留问题，维护社会和谐稳定，上海市对本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员十分关心，明确提出要通过多种帮困渠道，缓解本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员的生活困难。2007年，上海市总工会、上海市劳动和社会保障局，上海市民政局等五委办局联合发布了《关于实施本市支援外地建设退休回沪定居人员帮困补助的通知》（沪工总保[2007]35号），针对支援外地建设的原来户籍在上海、在外地办理退休的人员，和其在外地办理退休的配偶，设立了支内回沪人员生活补助项目。该补助项目到2021年已连续开展14年，每年全市发布统一补助标准，这项工作开展所需经费列入各区民政部门的年度部门预算，所需资金由市、区两级财政核拨。

宝山区民政局自2008年根据上海市总工会（沪工总保[2007]35号）文件要求，开展支内回沪人员生活补助，是民政局经常性项目。宝山区民政局本着对历史负责、对现实负责的态度，高度重视做好这部分群体的帮困补助工作。按照市委、市政府“量力而行，尽力而为，与上海经济社会发展水平相适应”的精神和“基本社保外地负责、特殊困难本市帮助”的原则，在宝山区行政范围内精心、细致地落实好各项帮困补助举措。本项目近三年来（2018年~2020年）领取补助人员从3.64万人增长至3.99万人，整体呈上升趋势，年增长率约4.7%；随着社会经济发展水平的不断提升，补助标准也在动态调整中，总体发放补助金额从13199.56万元增长至17644.09万元，年增长率约15.6%；项目按照市级标准，做到应发尽发。

通过本项目各项补助的及时发放，切实保障支内回沪人员基本生活要求，增进社会和谐稳定，让宝山区户籍的支内回沪人员共享改革开放和经济社会发展的成果。

（二）项目情况说明

2021 年度支内回沪人员生活补助项目是宝山区民政局开展的专项社会救助资金中重要部分，2021 年宝山区对 41184 名人员发放帮困补助金 19992.56 万元（含中央补助资金，以下同），其中对 41178 名支内回沪人员发放生活补助、分档补助、节日补助共计 19984.46 万元；对 6 名支援新疆无保障人员发放补助 8.10 万元。

本次绩效评价对象、范围、时段、主要内容及实施情况如下：

1. 评价对象

2021 年度支内回沪人员生活补助项目（以下简称“支内回沪人员生活补助项目”），项目 2021 年初预算批复金额为 17200 万元，年中调整后预算金额为 20213 万元（含中央补助资金 1213 万元）。

2. 评价范围

项目评价范围涵盖项目预算申请及批复、帮困补助申请及受理、资格审定、补助发放、补助档案建立、资金监管全过程管理，以及项目效益效果。

3. 评价时段

2021 年 1 月 1 日-2021 年 12 月 31 日

4. 项目主要内容

2021 年支内回沪人员生活补助项目是依据《关于实施本市支援外地建设退休(职)回沪定居人员帮困补助的通知》(沪工总保[2007]35 号)、《关于调整本市支援外地建设退休(职)回沪定居人员帮困补助标准的通知》(沪工总权[2020]15 号)以及《关于调整本市支援外地建设退休(职)回沪定居人员帮困补助标准的通知》(沪工总权[2021]10 号)等政策文件执行的。文件对补助对象、补助标准、补助申请受理程序等内容，做出明确要求，相关单位和部门需遵照执行。2021 年项目具体实施内容如下：

(1) 补助对象

根据沪工总保[2007]35号文件规定，帮困补助对象为“原本市户籍并由本市动员分配支援外地建设，在外地办理退休(职)手续，享受外地社会保险待遇，经本市公安机关批准，报入本市常住户口（或按规定已领取“上海市居住证”）的支内、支疆（新疆生产建设兵团）、上山下乡知青、异地安置离退休干部等人员；上述人员的外省市籍配偶中，按照国家有关规定，在外地办理退（职）手续，享受外地社会保险待遇，经本市公安机关批准，报入常住户口（或按规定已领取“上海市居住证”）的人员。”

根据相关文件和政策解读，本项目补助对象为现户籍所在地（或居住证所在地）是上海市宝山区行政范围内，支援外地建设退休（职）回沪定居人员及上述人员的外省市配偶；上述人员的迁出时未成年、现在外地退休子女；以及其他规定允许的特殊情况人员。

（2）补助标准

支内回沪人员帮困补助分为生活补助、节日补助和分档补助三类，补助标准的调整文件会于每年1月发布，每年补助领取条件和补助标准会随年中养老金调整而变动，文件要求调整补助标准自4月1日起执行。生活补助标准涵盖全体补助对象，分2挡领取；节日补助是于每年的春节、劳动节、国庆节，分别发放600元、200元、200元的补助；分档补助是对月养老待遇低于一定标准的、在生活补助基础上再发放的帮困补助。

新疆无保障人员补助是根据《关于实施本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助有关问题解答（十三）》，对本市动员支援新疆生产建设兵团“零收入”回沪定居人员每月发放1000元补助。

2021年补助标准见下表：

表 1-1 2021 年补助标准明细表

序号	补助项目	补助领取条件	补助标准	适用时段	补助依据
1	生活补助	月养老保险待遇在 3300 元以下	280 元/月	2021 年第一季度	沪工总权[2020]15 号
2		月养老保险待遇在 3300 元以上	230 元/月	2021 年第一季度	沪工总权[2020]15 号
3		月养老保险待遇在 3400 元以下	310 元/月	2021 年 2、3、4 季度	沪工总权[2021]10 号
4		月养老保险待遇在 3400 元以上	260 元/月	2021 年 2、3、4 季度	沪工总权[2021]10 号
5	节日补助	支内回沪人员	“春节”“节日”补助每人每次 600 元；“劳动节”、“国庆节”节日补助每人每次 200 元	2021 年全年	沪工总权[2020]15 号、沪工总权[2021]10 号
6	分档补助	月养老保险待遇在 1000 元以下	每月补足到 1000 元后再补助 210 元	2021 年第一季度	沪工总权[2020]15 号
7		月养老保险待遇在 1000 元以下	每月补足到 1000 元后再补助 260 元	2021 年 2、3、4 季度	沪工总权[2021]10 号
8		月养老待遇在 1000 元以上(含 1000 元),2300 元以下(含 2300 元)	210 元/月	2021 年第一季度	沪工总权[2020]15 号
9		月养老待遇在 2300 元以上,2800 元以下(含 2800 元)	150 元/月	2021 年第一季度	沪工总权[2020]15 号
10		月养老保险待遇在 1000 元以上(含 1000 元)、2400 元以下(含 2400 元)	260 元/月	2021 年 2、3、4 季度	沪工总权[2021]10 号
11		月养老保险待遇在 2400 元以上、2900 元以下(含 2900 元)	190 元/月	2021 年 2、3、4 季度	沪工总权[2021]10 号
12	新疆无保障人员	本市动员支援新疆生产建设兵团“零收入”回沪定居人员	1000 元/月	2021 年全年	沪工总权[2021]10 号、沪工总权[2021]10 号、《关于实施本市支援外地建设退休(职)回沪定居人员帮困补助有关问题解答》(十三)

注：①依据《关于调整本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助的通知》（沪工总权[2021]10 号）政策内容，对生活补助和分档补助标准进行了调整，

自 2021 年 4 月 1 日起实施，区民政局、财政局及时调整实施计划，通知下属街镇社区服务中心人员落实开展以新标准为依据的补助工作。

②凡支内回沪人员的月养老收入满足生活补助和分档帮困补助标准，即可同时享受两项补助。

(3) 就高原则

根据沪工总权[2021]10号文件规定，若按照表 1-1 标准计算所得的每月帮困补助总金额低于上一年度的人员，其本年度的帮困补助金额按上一年度的金额执行。根据新调整补助标准，出现掉档情况需按上年度标准发放补助，即就高原则。

就高原则出现了补助标准多样化的情况，自 2019 年实施以来，随着每年补助档次和标准的变化，就高原则出现个体差异越来越大，难以形成规律，对第二年预算编制的准确性形成挑战。评价小组人员在向各街镇调研中，收集部分就高原则情况，有的计算较为直观，有的会连续采用 2 年前补助金额，就高原则补助金额计算基本依靠上海市民政救助信息管理平台（万达系统）自动生成。

表 1-2 街镇提供的部分就高原则补助案例

单位：元

街镇	姓名	上年		2021 当年			备注
		养老收入	文件补助标准	养老收入	文件补助标准	就高原则	
工业园区	XX	2771	280+150	2901.5	310	280+150	文件补助标准含生活补助+分档补助
吴淞	XX	2729	280+150	2960	310	280+150	
	XX	3181	310	3603	260	310	
罗店	XX	2903.08	280	3049.92	310	430	潘保华 2019 年复审工资为 2744.17 元，补助标准为 430 元，所以潘保华就一直以就高（430 元/月）的金额补助。
	XX	3390.1	230	3556.3	260	310	
月浦镇	XX	3259.44	280	3457.52	260	280	

街镇	姓名	上年		2021 当年			备注
		养老收入	文件补助标准	养老收入	文件补助标准	就高原原则	
张庙镇	XX	6345	230	7687	260	290	
	XX	5346	230	8107	260	290	
淞南	XX	2780	280+150	2943	310	280+150	

(4) 2021 年支内回沪人员生活补助发放情况

2021 年支内回沪人员生活补助项目共向 41184 名¹人员发放补助 19992.56 万元。其中，支内回沪（含生活补助、节日补助、分档补助）全年发放补助资金 19984.46 万元，新疆无保障人员补助资金 8.10 万元。全区每月补助支付情况如下表。

表 1-3 宝山区 2021 年支内回沪人员生活补助发放情况表

分类 月	支内回沪（含生活补助、 节日补助、分档补助）		新疆无保障人员		合计	
	人数（人）	金额（万元）	人数（人）	金额（万元）	人数（人）	金额（万元）
1 月	40238	3620.67	7	0.70	40245	3621.37
2 月	40238	1189.43	7	0.70	40245	1190.13
3 月	40238	1189.55	7	0.70	40245	1190.25
4 月	40485	2198.44	7	0.70	40492	2199.14
5 月	40485	1346.87	7	0.70	40492	1347.57
6 月	40485	1346.89	7	0.70	40492	1347.59
7 月	40987	1399.84	7	0.70	40994	1400.54
8 月	40986	1363.88	7	0.70	40993	1364.58
9 月	40986	1363.88	7	0.70	40993	1364.58
10 月	41178	2223.74	6	0.60	41184	2224.34
11 月	41178	1370.65	6	0.60	41184	1371.25
12 月	41178	1370.65	6	0.60	41184	1371.25
合计		19984.46		8.10		19992.56

(5) 分街镇各类补助发放情况

1) 各街镇补助发放情况

¹因补助人数每月动态调整，本次评价统一按 2021 年 12 月在册人数为准，下同。

宝山区 2021 年支内回沪人员生活补助涉及 13 个街镇（园区），共为 41184 名人员发放各类补助金 19992.56 万元，其中大场镇补助人员（9082 人）最多，资金最高（4313.92 万元）；宝山城市工业园区补助人员（91 人）最少，资金最低（44.43 万元）。

2) 生活补助（含就高）

2021 年支内回沪人员生活补助共向 41178 名人员支付补助 13526.93 万元，平均人均补助金额 3284.99 元/年。

3) 节日补助

春节补助 600 元/人，劳动节、国庆节各 200 元/人；全年共发放节日补助 4070.42 万元。

4) 分档补助（含就高）

2021 年支内回沪人员中有 9985 名月养老金在 2900 元以下，占总人数的 24.24%；可在领取生活补助基础上享受分档补助，是帮困补助的重点人群。2021 年发放分档帮困资金 2387.15 万元，平均每人在生活补助基础上可多领取约 2391 元/年。

5) 就高原则

2021 年按照就高原则领取补助金的人员有 1791 人，占比 4%；领取的补助金额 385.75 万元，占总金额的 2%。

6) 新疆无保障人员

根据支内回沪补助解答（十三），新疆无保障人员补助按每月 1000 元标准发放；全区前三季度领取人数 7 人，4 季度人员变更为 6 人，全年发放补助 8.10 万元。

全区各街镇支内回沪补助分类、分季度发放情况详见附件 6，各街镇全年补助发放如下表。

表 1-4 2021 年宝山区各街镇支内回沪补助发放情况表

补助分类 街镇	支内回沪人员（人数及金额）						新疆无保障人员		合计 （万元）
	总人数	生活补助	生补就高	节日补助	分档补助	分档就高	人数	1000元/月	

补助分类 街镇	支内回沪人员（人数及金额）						新疆无保障人员		合计 （万元）
	总人数	生活补助	生补就高	节日补助	分档补助	分档就高	人数	1000元/月	
大场镇	9080	2826.74	128.69	895.06	432.74	28.59	2	2.10	4313.92
高境镇	4553	1438.01	68.38	453.64	283.26	17.87			2261.16
顾村镇	6516	2135.86	0.00	642.38	377.88	0.00			3156.12
罗店镇	2005	614.99	32.34	191.3	109.82	8.01	1	1.20	957.66
庙行镇	2368	778.83	0.00	235.16	131.38	0.00	1	1.20	1146.57
罗泾镇	349	108.56	5.38	34.1	15.75	0.86			164.64
吴淞街道	1969	653.35	0.00	195.74	117.65	0.00			966.74
杨行镇	1485	481.67	0.00	144.54	81.37	0.00			707.58
友谊路街道	1353	440.07	0.00	134.36	65.06	0.00			639.49
月浦镇	777	245.59	12.94	77.24	47.52	3.06			386.34
淞南镇	4035	1275.59	62.24	403.1	234.68	15.62	3	3.60	1994.83
张庙街道	6597	2187.77	0.00	654.82	410.53	0.00			3253.12
宝山城市工业园区	91	28.43	1.51	8.98	5.23	0.27			44.43
合计	41178	13215.46	311.47	4070.42	2312.87	74.28	6	8.10	19992.56

（6）近三年支内回沪人员生活补助项目情况

支内回沪人员生活补助是经常性项目，近几年来领取补助人员呈上升趋势，主要原因是一些长期居住在外地的人员在2018年居住证政策改革，办理条件放宽后²，通过办理上海市居住证，满足了申领条件。随着社会经济发展水平的不断提升，补助标准也在动态调整中，总体发放补助金额呈增长态势。

表 1-5 2018~2021 年支内回沪人员生活补助项目对比表

年度	人数	预算执行金额 （万元）	平均补助金额 （元）
2018	3.64	13199.56	3626.25
2019	3.81	15187.47	3986.21
2020	3.99	17644.09	4422.08

² 居住证改革请参照市文件《上海市居住证管理办法》（沪府令 58 号）。

年度	人数	预算执行金额 (万元)	平均补助金额 (元)
2021	4.12	19992.56	4852.56

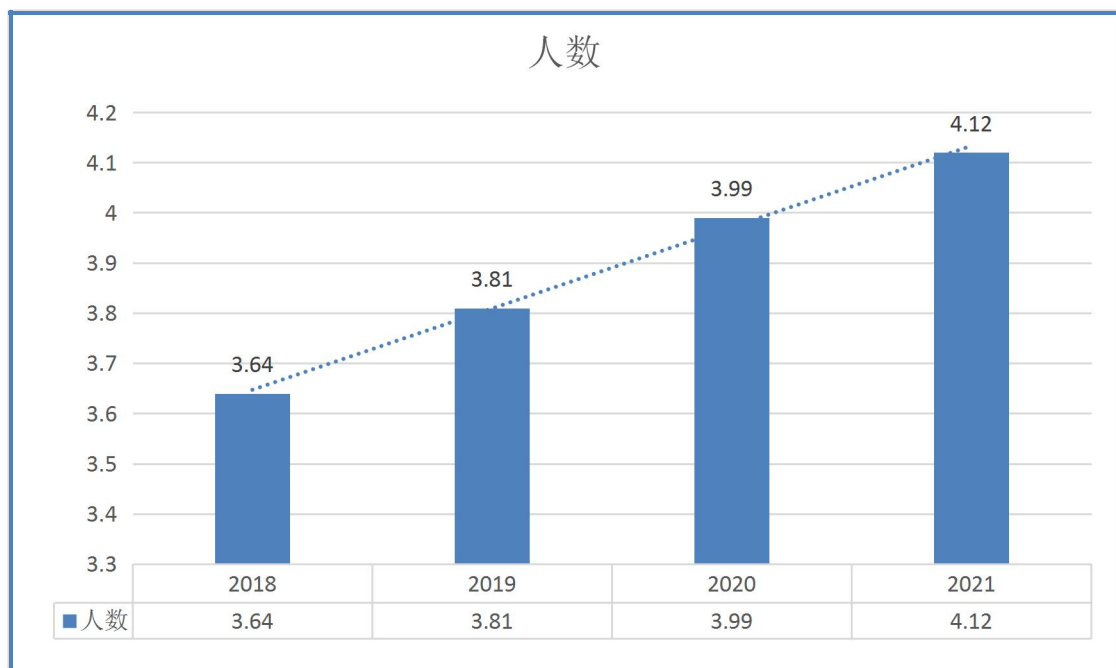


图 1-1 近几年支内回沪人员数量增长图

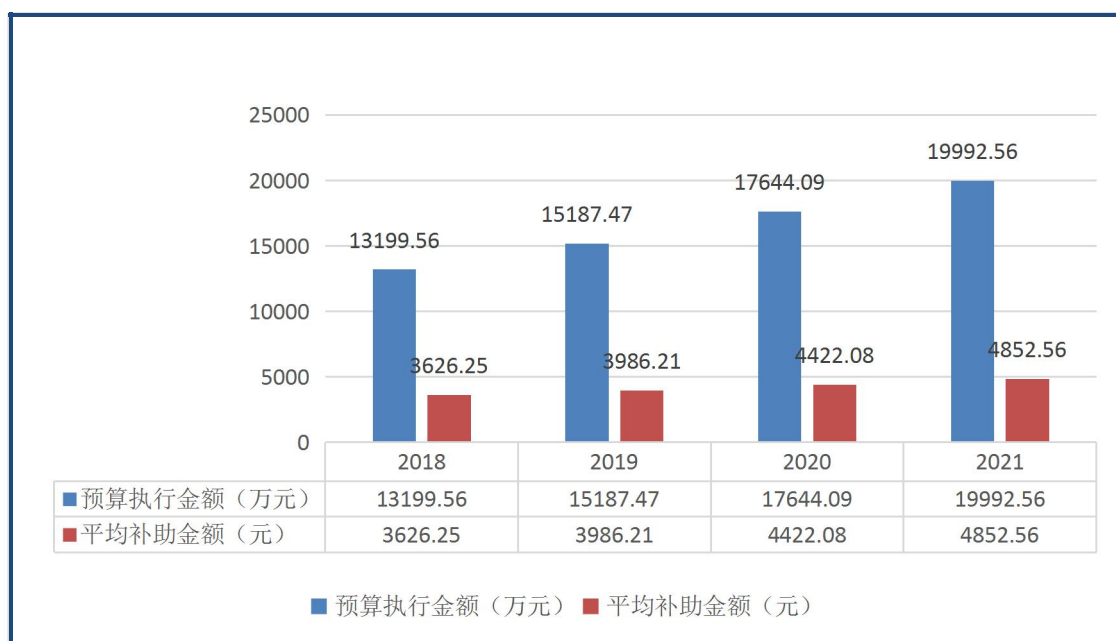


图 1-2 近几年支内回沪人员补助金额增长图

(三) 项目绩效目标

本次绩效评价按照市财政局《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）和《宝山区全面实施预算绩

效管理的实施意见》（宝委〔2020〕107号）的相关要求，结合项目特点确定项目绩效总目标、年度绩效目标、细化绩效目标。

1. 绩效总目标

按照“同步增长、缩小差距、形成机制”的要求，实施系列帮困补助措施，积极化解历史遗留矛盾，缓解本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员的实际生活困难，改善其生活质量，帮困资金足额列入专项资金，实施专户管理、专款专用，对帮困对象实行动态管理。做到应帮尽帮，发放及时，不遗漏，不重复。维护社会稳定，同时也体现政府对本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员的关心和帮助，进一步促进社会和谐稳定。

2. 年度绩效目标

通过本项目的实施，加强审核认证工作，确保支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助按文件及时准确发放，切实保障支内回沪人员基本生活要求，维护社会和谐稳定。

3. 细化绩效目标

按照项目总目标，项目绩效目标细化为产出目标和效果目标，具体的绩效目标分解如下表所示。

表 1-5 支内回沪人员生活补助项目绩效目标表

序号	绩效目标	绩效指标	目标值	备注 (目标值来源)
1	产出数量	应补尽补	≥40000 人	根据上年数据推断
2	产出质量	审核准确率	=100%	政策文件、管理要求
3		发放准确率	=100%	
4	产出时效	受理和审核及时率	及时	政策文件、管理要求
5		补助发放及时性	及时	
6	效益指标	补助政策知晓度	提升	政策文件要求
7		促进社会和谐稳定	有效降低投诉信访数量	
8		补助程序长效机制建设	健全、良好	

10	满意度	受益人群满意度	>90%	行业管理要求
----	-----	---------	------	--------

(四) 项目预算执行情况

1. 2021 年项目预算安排和执行情况

2021 年 1 月 25 日，经宝山区财政局《关于批复 2021 年部门支出预算的通知》（宝财业务[2021]16 号）文批复，2021 年支内回沪人员生活补助项目预算金额 17200 万元；年中根据实际发放情况，调增预算 1800 万元，加上当年中央补助资金 1213 万元，项目调整后预算金额 20213 万元。项目实际支付金额 19992.56 万元，预算执行率 98.91%。

根据沪总工保[2007]35 号文，帮困补助资金由市、区两级财政承担，其中每人每月的生活补助和三大节日补助所需资金由宝山区财政列支，分档帮困所需资金，由市、区两级财政按对等比例分担。2021 年市级回沪定居人员帮困专项补助 1213 万元³，占当年分档帮困资金 2387.15 万元的 50.81%；其余 18779.56 万元为宝山区财政资金，资金来源为一般公共预算。

本项目年初批复预算 17200 万元，年中根据实际发放情况需求调增 1800 万元，调整率为 10.47%。调整原因主要有两点，一是预算编制时补助标准全部按照 2020 年数据，未考虑每年补助标准的调整和就高原则；二是补助人数增长，2021 年实际发放人数较 2020 年增长 1200 人；综上，项目年初预算编制较实际发放资金差额 1754 万元，年中调增预算 1800 万元。

表 1-6 2021 年预算编制明细表

项目明细	单价/标准	数量/人数	明细金额(万元)	依据文件	备注
生活补助	280 元/月	19000	6384	沪工总权	月养老待遇在 3300 元以下(含 3300 元)
	230 元/月	21000	5796	[2020]15 号	月养老待遇在 3300 元以上

³报告中对市级补助资金按民政局计财处账表所示“中央经费”表达。

项目明细	单价/标准	数量/人数	明细金额(万元)	依据文件	备注
节日补助	1000 元	40000	4000		春节 600 元/人, 劳动节、国庆节各 200 元/人
分档补助	补足 1000 元, 再补 210 元	180	177.12		月养老待遇<1000 元, 人均补助 820 元/月
	210 元	2000	504		1000≤月养老待遇≤2300 元
	150 元	7600	1368		2300<月养老待遇≤2800 元
新疆无保障人员	1000 元/月	8	9.6	支内回沪补助解答(十三)	
合计			18238.72		

2021 年支内回沪人员生活补助分季度发放, 根据补助分类、每季度发放标准及发放人数, 统计宝山区 2021 年预算执行金额 19992.56 万元, 具体情况如下表。宝山区 13 街镇(园区)分类统计详见附件 6。

表 1-7 2021 年预算执行情况表

支内回沪补助分类	实际发放执行情况				
	标准	依据文件	备注	人数	金额(万元)
生活补助	280 元/月	沪工总权 [2020]15 号	月养老待遇在 3300 元以下(含 3300 元)——1 季度	19271	1623.55
	310 元/月	沪工总权 [2021]10 号	月养老待遇在 3400 元以下(含 3400 元)——2 季度	18038	1678.32
			月养老待遇在 3400 元以下(含 3400 元)——3 季度	18268	1701.00
			月养老待遇在 3400 元以下(含 3400 元)——4 季度	18368	1709.98
生活补助	230 元/月	沪工总权 [2020]15 号	月养老待遇在 3300 元以上——1 季度	20968	1454.66
	260 元/月	沪工总权 [2021]10 号	月养老待遇在 3400 元以上——2 季度	21212	1666.37
			月养老待遇在 3400 元以上——3 季度	21487	1688.43
			月养老待遇在 3400 元以上——4 季度	21570	1693.16

支内回沪 补助分类	实际发放执行情况				
	标准	依据文件	备注	人数	金额 (万元)
节日补助	1000 元/年	沪工总权 [2021]10 号	春节 600 元/人, 劳动节、国 庆节各 200 元/人	41178	4070.42
分档补助	补足 1000 元, 再补 210 元/月	沪工总权 [2020]15 号	月养老待遇<1000 元,人均补 助 820 元/月——1 季度	169	40.16
	补足 1000 元, 再补 260 元/月	沪工总权 [2021]10 号	月养老待遇<1000 元——2 季 度	149	39.24
			月养老待遇<1000 元——3 季 度	149	39.05
			月养老待遇<1000 元——4 季 度	142	37.48
分档补助	210 元/月	沪工总权 [2020]15 号	1000≤月养老待遇≤2300 元 ——1 季度	1889	119.93
	260 元/月	沪工总权 [2021]10 号	1000≤月养老待遇≤2400 元 ——2 季度	1809	143.28
			1000≤月养老待遇≤2400 元 ——3 季度	1879	149.72
			1000≤月养老待遇≤2400 元 ——4 季度	1919	152.54
分档补助	150 元/月	沪工总权 [2020]15 号	2400<月养老待遇≤2900 元 ——1 季度	7645	345.20
	190 元/月	沪工总权 [2021]10 号	2400<月养老待遇≤2900 元 ——2 季度	7277	411.30
			2400<月养老待遇≤2900 元 ——3 季度	7338	415.61
			2400<月养老待遇≤2900 元 ——4 季度	7373	419.36
生活补助 (就高)	280 元/月	沪工总权 [2021]10 号	就高——2 季度	1235	103.74
	280 元/月		就高——3 季度	1232	103.57
	280 元/月		就高——4 季度	1240	104.16
分档补助 (就高)	210 元/月	沪工总权 [2021]10 号	就高——2 季度	5	0.28
	210 元/月		就高——3 季度	5	0.28
	210 元/月		就高——4 季度	5	0.28
	150 元/月		就高——2 季度	545	24.53
	150 元/月		就高——3 季度	541	24.35

支内回沪 补助分类	实际发放执行情况				
	标准	依据文件	备注	人数	金额 (万元)
	150 元/月		就高——4 季度	546	24.57
新疆无保 障人员	1000 元/月	支内回沪 补助解答 (十三)		6	8.10
全区合计			人数按年底统计-	41184	19992.56

2. 2019~2021 年度项目预算安排及执行情况

宝山区自 2008 年设立支内回沪人员生活补助项目，为经常性项目。2019-2021 年预算安排及执行情况如下表。

表 1-8 2018-2021 年度预算批复及执行情况表

年度	预算安排金 额 (万元)	年中调整预 算 ⁴ (万元)	预算执行金 额 (万元)	执行率	依据文件
2019 年	14927.80	/	15187.47	101.74%	沪工总权[2019]4 号
2020 年	16400.00	/	17644.09	107.59%	沪工总权[2020]15 号
2021 年	17200.00	20213	19992.56	98.91%	沪工总权[2021]10 号

2019 年、2020 年项目资金由区财政局直接划拨区民政局，资金来源为社保账户，按实际执行金额全额划拨；2021 年项目纳入部门预算，年中调整预算金额为 20213 万元。

(五) 项目完成情况

2021 年支内回沪人员生活补助项目完成向 41184 名人员共 19992.56 万元的补助发放工作；本年净增加受补助人员 1284 名（综合新增加、外区迁入、死亡等情况），做到应补尽补；2021 年补助标准持续增加，全年发放资金较前一年增加 2348 万元，人均补助金额 4853 元；全区 13 个街镇（园区）的受理窗口、民政部门后台、人保部门后台，能通力合作，完成新增加补助人员受理审核及已享受补助人员的年度复审工作；各街镇（园区）民政部门能及时更新补助人员信息并同步至上海市民政救助信息管理平台（万达系统），接受区

⁴ 2021 年支内回沪人员生活补助项目纳入部门预算，因此年中调整预算。

民政局监督管理，基本能按时发放补助资金。2021年底宝山区民政局委托第三方单位对宝山区社会救助专项资金发放情况进行专项审计。

本项目的实施很大程度体现了党和政府对本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员的关爱，积极化解历史遗留矛盾，维护社会和谐稳定，相关受益群众满意度较高。

（六）项目的相关方及其关联

1. 相关政府部门、单位及其管理职责

（1）财政拨款部门：上海市宝山区财政局

负责项目预算的审核、批复、下拨，对预算执行情况的监督检查。

（2）项目主管单位：上海市宝山区民政局

负责指导街镇社区事务受理服务中心（窗口）及街镇民政部门业务工作，审核项目年度预算并上报区财政局。

（3）项目预算单位：上海市宝山区民政局

负责根据政策文件规定编制项目预算，纳入部门预算，制定补助实施计划；按照预算批复内容合法合规使用财政资金，民政专项资金实行社会化发放和管理，专项资金由财务部门通过银行卡发放；对补助资金发放工作进行监督与检查。

（4）项目实施单位：各街镇（社区事务受理服务中心（窗口）、街镇民政部门、街镇人力资源和社会保障部门）

街镇社区事务受理服务中心（窗口）负责受理支内回沪人员的申请，材料初审后提交至街镇人保部门；根据人保部门审核意见按季度上报区民政局救助经费；人员档案管理。

人力资源和社会保障部门负责复核新申请补助人员材料并出具复核意见；已享受补助人员年度材料复核并出具复核意见；定期核实享受帮困救助人员的生活、生存状况。

表 1-9 项目涉及主要部门、单位职责一览表

单位性质	相关单位名称	主要职责
财政部门	宝山区财政局	审核预算申请部门编制的预算，下达预算批复，按期拨付预算，对项目资金执行进行监督和管理。
项目主管单位和项目单位	宝山区民政局	负责项目政策传达；指导本区街镇（乡镇）社区事务受理服务中心执行接待受理业务工作；组织审计补助资金发放情况。对本项目进行组织协调、统筹管理；负责编制项目预算，初步审核后上报区财政。
项目街镇级具体实施部门	各街镇社区事务受理服务中心	项目具体实施单位，负责接待受理支内回沪人员的申请，对享受补助人员进行资格初审，并汇总材料提交至街镇人保部门审核；根据区民政局要求，每季度汇总补助金额，数据与民政补助系统保持动态一致。
	各街镇民政部门	
	各街镇人力资源和社会保障部门	负责复核支内回沪人员材料是否属实、齐全，复核月养老收入是否属实、所持证件是否有效等，并下达复核意见；定期核实享受支内回沪人员的生活生存状况。

2. 项目受益者、其他利益相关者及其与项目的关联

项目利益相关者：宝山区支援外地建设退休（职）回沪定居人员

其他利益相关者：接受补助人员亲属、家庭成员。

（七）项目的组织及管理

1. 项目组织结构

本项目组织包括财政管理单位宝山区财政局、项目主管单位和项目预算单位宝山区民政局、具体实施部门宝山区各街镇，含社区服务中心、各街镇民政部门、各街镇人保部门。

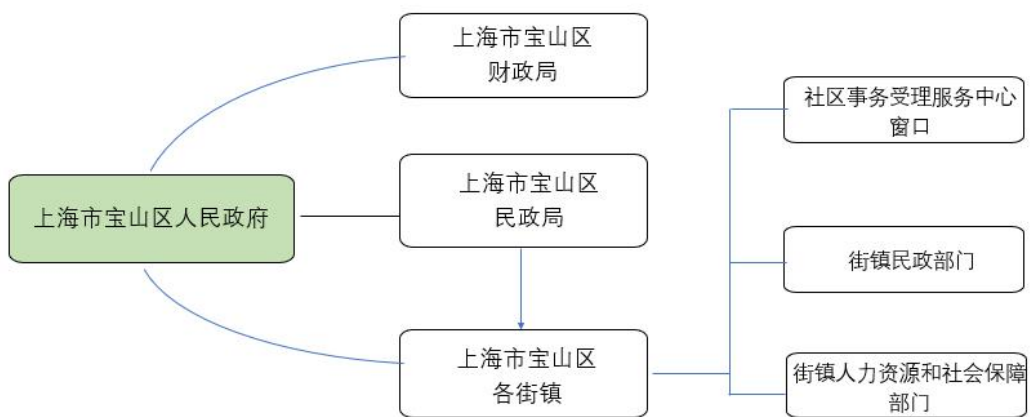


图 1-3 组织结构图

2. 项目管理流程

本项目为宝山区民政局负责实施的经常性项目，项目业务管理流程包括政策文件宣传、业务受理、资格审核、资金发放、监督检查等程序。下面对新增补助人员、已享受帮困补助人员的工作内容和流程，以及监督审核流程详细进行阐述。

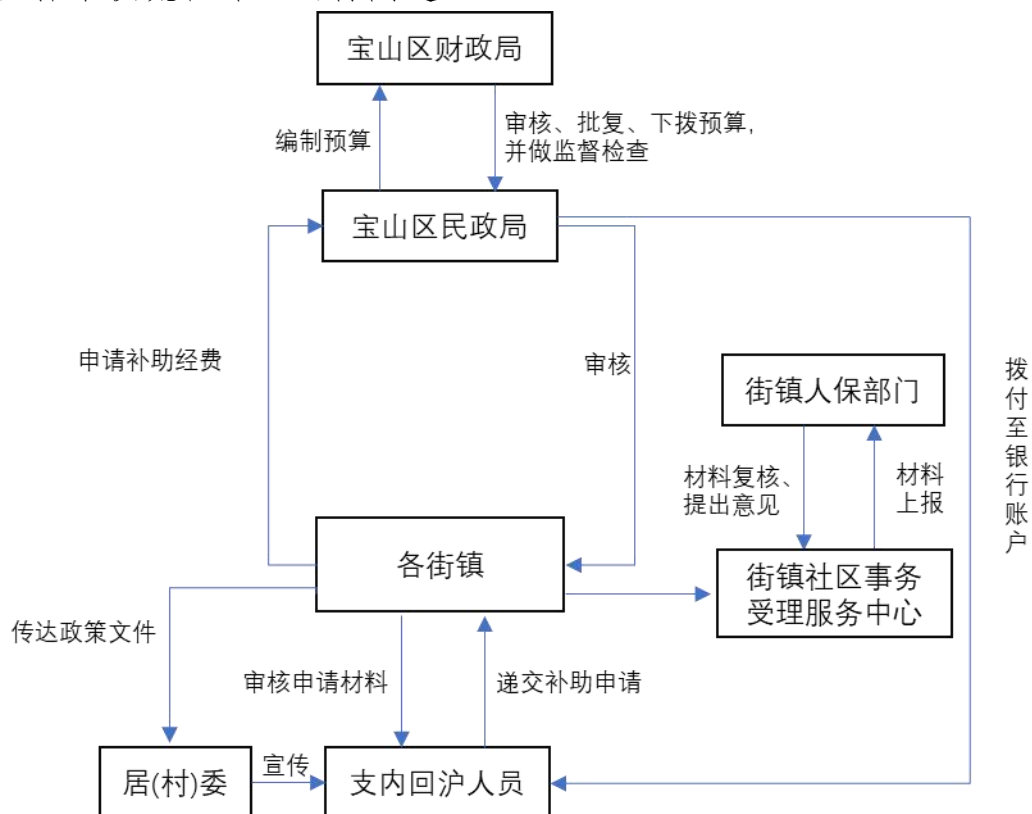


图 1-4 项目管理流程图

(1) 对于新增补助人员工作内容和流程

上海总工会等四委办局于每年 1 月份发布调整补助标准的通知文件后,区民政局会下发至街镇,由街镇受理窗口及居委会进行宣传。符合条件的补助人员可向街镇社区事务受理服务中心“支援外地建设退休(职)回沪定居人员生活帮困补助”窗口提交申请和材料,街镇窗口受理及初审;后经街镇人保部门复核通过后,交由街镇民政部门存档管理;街镇每季汇总补助发放金额,报区民政局社会科,同时共享上海市民政救助信息管理系统数据;每季度首月 25 日前,区民政局财务发放补助资金给合作银行,银行将补助金打入登记卡内;区民政局每年对补助资金委托第三方审计单位监督审核。

窗口接收申请受理条件以及街镇人保审核内容主要是对申请补助人员资格确定,需符合相关政策文件要求;养老金核查,以确定对应补助标准。对于本市支援外地建设退休(职)回沪定居人员应同时满足三个条件:一是拥有原上海常住户口,1979 年 1 月之前由本市动员分配支援外地建设;二是按照国家有关政策规定在外地办理退休(职)手续,享受外地社会保险待遇;三是已报入本市常住户口或按规定已领取上海居住证。上述人员的外省市配偶也应同时符合三个条件:一是原非本市户口、非本市动员分配支援外地建设;二是按照国家有关政策,已在外地办理退休(职)手续,享受外地社会保险待遇;三是报入本市常住户口或按规定已领取“上海市居住证”。

新申请补助人员办理流程:咨询→窗口受理→人保审核→数据录入系统→民政材料收集归档→窗口通知审核结果→补助数据统计上报民政→补助资金发放

(2) 对已享受帮困补助的人员工作内容和流程

已享受帮困补助的全部人员,每年 11 月需进行资格复审,复审内容主要有 2 大项:生存状况和月养老收入。具体工作内容由街镇窗

口受理已享受帮困补助人员申请材料并进行初审，复审需提交以下材料：当年月养老收入（建议7、8、9月银行流水，当地社保部门证明，单位证明）；户口本、居住证（有效期内）原件及复印件。街镇人保部门将对已享受帮困补助人员的生存状况进行审核，受补助人员为本市户籍，向派出所调取信息；办理居住证的人员，要求居住证在有效期内；办理居住证但在外地生活人员要求提供近期生活状态资料。对于人员月养老收入，江浙沪地区可通过“一网平台”查询，其他地区可向当地社保部门发函或电话核实。

复审流程为：领取复审表→自行填表，准备材料→窗口受理，初审→街道人保部门复核→复核结果转窗口→告知调整补助标准（就高发放）→资金发放。

（3）监督审核

宝山区民政局社会救助科按照《宝山区民政局关于规范民政保障资金核拨流程的通知》规定，做好上季度资金核查工作，能及时发现差异并及时调整。

2021年宝山区民政局委托第三方单位上海达旦会计师事务所对宝山区社会救助专项资金发放情况进行专项审计，形成《关于上海市宝山区2021年社会救助情况的检查报告》。但该审计未出具针对支内回沪补助资金的专项专篇检查情况。

3. 资金拨付流程

本项目根据《宝山区民政局关于规范民政保障资金核拨流程的通知》规定，结合市、区对专项资金发放要求，进行发放。

（1）宝山区民政局补助资金核拨管理要求

1) 各街镇、工业园区按业务条线，每月15和25日前完成业务系统及内控平台系统操作，同时汇总本单位当月各类民政对象和资金的发放情况，报区民政局对口业务科室。

2) 区民政局业务科室每月 15 日和 25 日前完成内控平台资金审核并提交财务审批，同时将“资金拨付申请表”报区民政局计财科。

3) 区民政局计财科每月 15 日和 25 日（如遇节假日，提前至前一工作日），将当月救助资金划款至指定代发银行，通过银行转账至各类民政对象银行卡。

4) 区民政局业务科室次月 15 日前，按业务条线反馈各街镇、工业园区上月各类民政保障资金的发放情况至各街镇。

5) 各街镇、工业园区次月 25 日前，按业务条线汇总本单位上月各类民政保障资金的实际发放及差异情况，并连同本月发放情况一并报区民政局对口业务科室。

6) 区民政局业务科室次月月底前，按业务条线汇总全区上月各类民政保障资金的实际发放及差异情况、并连同本月发放情况报区民政局计财科，由计财科根据差异情况做及时调整。

(2) 本项目救助资金拨付流程

支内回沪人员生活补助每季度初发放一次，补助金按月计发。资金补助拨付流程：财政资金定期（每季度）授权支付至宝山区民政局账户，支内回沪人员生活补助采用单一账户；民政局计财科将经过社会救助科审核批准的发放数据，通过“上海市民政资金内控监管平台”于每季度首月 25 日前将本季度 3 个月救助资金划款至指定代发银行，通过银行转账至各类民政对象银行卡。资金拨付流程如下图所示。

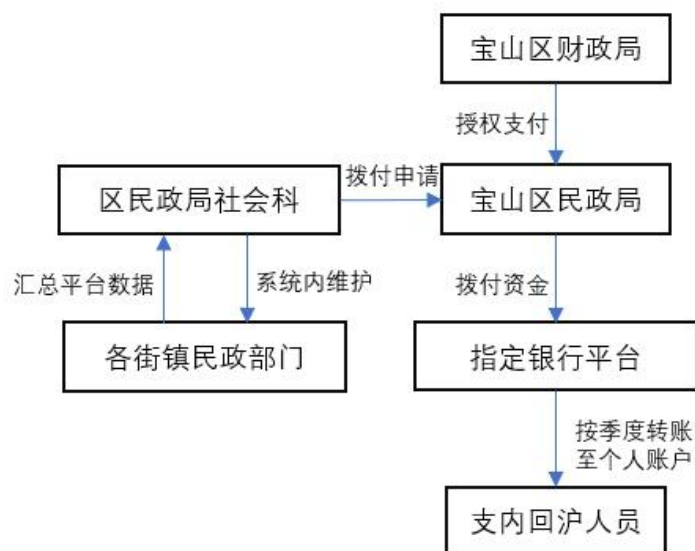


图 1-5 资金拨付流程图

二、绩效评价工作情况

（一）评价目的

通过本次绩效评价，在全面了解项目实施情况的基础上，依据上海市绩效评价相关管理办法并结合项目的特点，对 2021 年支内回沪人员生活补助项目财政资金使用合规性，补助资金发放过程的规范性、有效性，项目产出和项目效果等进行评价，总结项目取得的成效和经验，指出存在问题和不足之处，提出合理化建议，为后续类似项目的实施管理提供借鉴和参考，以不断提高财政资金使用的质量和效率。

（二）评价依据

本次绩效评价遵循科学规范、公正公开的原则，评价依据如下：

1. 项目业务文件

（1）上海市总工会印发《关于实施本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助的通知》（沪总工保[2007]35 号）；

（2）上海市总工会印发《关于调整本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助标准的通知》（沪总工保[2020]15 号）；

(3) 上海市总工会印发《关于调整本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助标准的通知》（沪总工保[2021]10号）。

2. 绩效评价管理文件

(1) 《中共上海市委上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理意见的实施意见（沪委发〔2019〕12号）；

(2) 《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）；

(3) 《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》（宝委〔2020〕107号）；

(4) 《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）。

3. 其他作为评价依据的材料

(1) 财政项目支出绩效目标申报表；

(2) 《关于实施本市支援外地建设退休（职）回沪定居人员帮困补助有关问题解答一~十三》。

（三）评价关注重点

通过对初步收集资料的梳理分析，结合宝山区财政局对预算绩效评价的要求，项目评价重点及方向根据工作方案评审中各专家意见进行修改与完善，具体如下：

1. 预算编制合理性是本次绩效评价的关注重点，评价组将围绕预算绩效管理，关注预算编制合理性，预算是否细化到三级科目，是否量化，各项费用依据标准是否明确；关注超预算原因，是否能年中及时预算调整，预算调整合理性，预算调整依据是否充分，调整比例是否合理。

2. 补助资金安排合理、发放准确性也是本次绩效评价的关注重点，评价组将依据相关政策文件和补助标准对全区13个街镇的补助资金发放的准确性进行检查，以评价补助资金发放准确性。

3. 本项目补助发放资金经审核后，由区民政局拨付至指定银行平台，再由银行根据补助数额划分至支内回沪人员账户。评价组将关注预算单位是否建立相关考核监督措施，确保及时、准确将资金拨付给补助对象。

4. 本项目是经常性项目，考察补助工作在多年执行过程中出现的新情况、新问题以及解决办法；支内回沪人员是特定群体，历史遗留问题，关注项目近几年人数不断增加原因；考察文件标准更新及时性、合理性；将基层工作人员的诉求及时反馈业务管理部门，确保补助资金发放与政策文件精神相符，体现社会救助的公平性、合理性。

5. 本项目民生项目，评价将关注项目受益人员，即支内回沪人员及其家属的生活改善情况和满意度评价。

（四）绩效评价体系

1. 绩效评价原则

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出经济性、效率性、效益性，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，资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对项目具体指出及产出绩效进行评价，评价结果反映支出和产出之间的紧密对应关系。

2. 评价指标体系

根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）以及《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）文件相关要求，结合本项目的实际情况，在深入分析绩效目标申报表的基础上，初步制定2021年度支内回沪人员生活补助项目绩效评价指标体系表。

该指标体系由三级指标构成：一级指标分为项目决策、过程、产出、效益四个部分。二、三级指标围绕项目立项、财务管理、项目实

施、项目产出、社会效益、满意度、能力建设及可持续影响等，体现从项目立项、项目实施、项目产出与效益效果及可持续影响的绩效逻辑路径。

指标体系的权重分配：一级指标权重原则上参照《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）中规定的权重比例结构，并视评价项目特性作适当微调；二级指标分值主要遵循指标重要性原则和匹配性原则进行分配。本项目决策指标权重15%，过程指标权重30%，产出指标权重25%，效益指标权重30%。

3. 评价标准

绩效评价标准是衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度。绩效评价指标体系对每项指标评价标准主要以法律、法规、政策文件为重要标准，辅助以行业规定。评分方式根据指标反映的内容和特点将采用等值插入算法或重点得分法计分。

4. 评价方法

本项目进行绩效评价时采用文献法、比较法、公众评判法、因素分析法等方法。

（1）文献法：通过搜集、整理、分析国家、上海及宝山区相关政策文件、管理制度等，了解宝山区支内回沪人员生活补助项目工作开展的背景、目的、意义及相关要求。

（2）比较法：通过掌握相关文件规定的管理流程，对比项目实际情况，找出实际操作过程中出现的差异，以往年度与当期情况对比分析综合评价项目绩效目标实现情况。

（3）公众评判法：通过对项目相关人员进行访谈，了解项目预算编制情况、资金使用情况、组织管理情况及具体实施情况了解项目基本概况；通过开展较为广泛的公众问卷调查和抽样分析，对项目产生的效果进行评判，以评价绩效目标实现程度。

(4) 因素分析法：综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

(5) 其他评价方法。

(五) 绩效评价实施情况

1. 数据收集情况

绩效评价小组在经专家评审后的工作方案指导下，开展绩效评价工作。收集项目相关的政策文件、财务资料、业务管理流程资料、各街镇实施情况、近三年支内回沪人员生活补助项目预算安排及执行情况等，通过对资料分析、研究、总结，运用对比法等对指标体系评分，评价项目绩效，得出项目评分，指出项目存在的问题并提出相关的建议。

2. 访谈开展情况

本次绩效评价对本项目相关人员进行访谈，访谈对象主要为实施单位宝山区民政局相关负责人、各街镇相关部门负责人等。

访谈内容包括项目立项、预算审批、项目资金安排、补助受理审核及发放全过程管理情况等方面，了解项目实际情况，总结取得的经验、项目存在的问题和困难以及对今后项目管理的建议。详细访谈内容见附件 4：访谈情况汇总分析报告。

3. 调查问卷开展情况

本次调研的对象为宝山区享受支内回沪生活补助的受益人群。调研内容包括但不限于以下内容：对补助文件信息知晓度、申请流程的便利性、审查资料合理性、审核及资金发放及时性、服务人员态度等方面的满意度，以及对项目实施情况的意见和建议。通过开放式问答收集各方面信息。

(六) 本次绩效评价的局限性

无。

三、评价意见

（一）主要经验、做法

1、多部门协调合作，确保补助资金顺利发放

支内回沪人员生活补助项目涉及多个部门和单位，宝山区民政局负责业务指导和监督作用；补助人员申请受理和复核分布在全区13个街镇的民政部门和人保部门；政策文件宣传、通知补助人员复核等事宜要求街道与居委会协作；街镇人保部门核实补助人员生存状况要联系户籍所在地派出所，部分养老金审核要发函、电话发放地社保部门证实；补助资金由宝山区民政局下拨至5家合作银行平台，再由银行代划分至各支内回沪人员账户。通过多部门的多方协作，项目补助资金得以顺利发放。

2、补助资金实行社会化发放，档案资料齐全管理规范

宝山区民政局从2020年实行民政专项资金实行社会化发放和管理，支内回沪补助资金由财务部门直接发到补助人员银行卡，减少街镇环节。这样既节省了发放时间，又提高发放准确率，提高民政资金管理水平和使用绩效。宝山区民政局积极与金融机构协调，确定与5个银行合作，尽量利用救助对象现有的和银行储蓄账户，尽量减少新开账户，节约成本，方便群众。街镇方面不断提高档案管理和服务水平，分小区、居委建立个人补助档案，做到资料齐全，调用方便。

3、疫情期间为补助人员提供人性化服务

2021年经历了疫情，各街镇积极为申请补助人员化解困难，对于无法即时提供材料的对象，给予办理延期。虽然补助人员申请时间延期，但服务工作要及时准确的完成。各街镇主动提出更高要求，顺利完成年度工作任务。

（二）存在的问题

1、项目单位预算编制精细化程度不够，年中预算调整率较高

项目单位2021年预算是按照2020年文件补助标准和预估人数编制的，预算二级细化为生活补助、节日补助、分档补助、新疆无保障

人员四个构成，预算三级按补助标准再细分为七类情况，预算总额即7类补助标准分别与人数相乘后总和。但近年来实际补助发放标准在二季度后会调整，并呈逐年增高趋势；此外自2019年开始实施的就高原则，也增加了补助发放标准的分类和资金总额。

2021年支内回沪人员生活补助项目预算列入宝山区民政局部门预算，年初预算批复金额17200万元，年中调增预算1800万元，加上当年中央补助资金1213万元，项目年中调整后预算金额20213万元。预算调整率10.41%，调增比例较高且预算调整未留存相关手续。

2、对长期居住在外地的补助人员生存状态了解不及时

通过对各街镇的访谈和了解以及补助发放资料显示，现享受补助人员中有大量办理了上海市居住证而实际长期不在沪生活的人员，由于街镇对于长期居住在外地的补助人员生存状态情况了解不够及时，兼之补助社会化发放兼容外地银行卡，若补助人员死亡也无法及时发现，补助金无法追回。对长期居住在外地的补助人员一般是通过每年复审才能掌握生存情况，停止对死亡人员的补助发放。

3、帮困补助条件对养老金不设上限，未能更好体现补贴效果

目前实施的支内回沪人员帮困补助未对受补助人养老金上限做出限定，在实际操作中发现，有部分申请人由于个人职业发展良好（教师、事业单位、公务员）或现生活地（如北京）经济发展水平较高，其养老金发放有2张卡，包括社保和单位补贴，总额有的达上万元。他们提交的资料符合补助要求，也可以申领补助金，会对一些养老收入偏低且无医保的人员带来强烈对比，这样既未能更好地体现帮困原则，也不利于社会和谐稳定。

4、对各街镇业务培训和指导不够及时，操作手势不统一

宝山区支内回沪人员生活补助已实施14年，形成一套规范完整的工作流程。各街镇受理的补助人员逐年增长，每年补助标准稳定上调。但随着社会经济快速发展，政策和环境不断更新，出现各种新情况，

如：近两年出现的原支农无职业人员，由于当地（浙江）社保改革，城乡居民社保和城镇职工社保合并，缴费满足要求年限可以按退休办理养老证明，这样出现支农人员享受补助资格的认定问题。此外还有关于补助调档、就高原则的解释等，各街镇操作手势不统一，亟需有权威的解釋和统一的业务培训和指导。

（三）改进措施

1、预算编制要结合近年来实际情况，与政策文件相吻合，提高预算编制准确率

支内回沪人员生活补助项目为经常性项目，项目单位在编制预算时，可根据以往年度的情况，对补助标准和人数进行合理预估，提高预算编制的准确度，将预算调整率控制在10%范围内，以提高财政资金使用效率。

预算编制要充分考虑政策文件的更新和规律，主动提出对策；根据历年来的数据，分析预估可能发生的就高原则数额和情况；预算可细化至分季度、分补贴标准、分特殊就高情况编制，结合近年来补助实际发放情况，提高预算编制的精细化程度。

2、各街镇增加对长期居住在外地的补助人员生存状态核查

针对现阶段出现的享受补助人员中有大量办理了上海市居住证而实际长期不在沪生活的人员，街镇应对帮困对象实行动态管理，增加对这类人员生存状态核查的频次，通过现代通讯网络及时了解补助人员健康状况和养老金发放状态，降低补助资金误发概率，并及时追回误发资金。

3、做好政策文件宣传，积极化解历史遗留问题

支内回沪人员在上世纪六、七十年代，响应祖国号召，奔赴各地支援外地的社会经济发展，现在已先后返回上海安享退休生活。宝山区民政及各街镇要积极做好相关政策文件的宣传，将政府对补助人员的关心和帮助惠及人心。把补助“同步增长、缩小差距、形成机制”

原则，以及缓解相关人员实际生活困难，改善其生活质量目标作为宣传重点。对养老金偏低、生活确有困难的人员通过实施帮困医保、城市低保等系列帮困补助措施，积极化解历史遗留矛盾。

4、加强业务培训，统一操作手势

宝山区支内回沪人员生活补助是经常性项目，已开展多年，对促进社会和谐稳定起到积极作用。针对目前出现的各种新情况，对基层工作人员的业务能力提出更高要求，既要把握政策又要精准执行。建议预算单位完善培训、监督机制，强化对基层的培训指导，对全区各街镇相关单位和部门开展业务培训，相互交流、形成共识、统一操作手势，为群众做好答疑解惑，不断提升服务水平。

（四）建议

1、建议定期发布文件汇总和解释，为基层工作人员精准执行政策创造条件。

本项目涉及单位和部门较多，具体操作落实主要在街镇民政、人保部门。建议将历年政策文件、文件解答汇总成册，以指导基层人员精准执行，提升群众满意度。

2、对2022年预算金额的建议

通过对支内回沪人员生活补助项目近年来实际执行情况数据的分析，选取相关性较大的特征变量（补助标准、补助人数），通过建立预测模型，预计2022年享受补助人员42000名，建立分类分档情况，预测2022年预算申报金额24636万元。详见下表。

2022年支内回沪人员生活补助项目预算安排表计划表

项目名称	总预算	二级构成	三级构成	单价/标准	数量/人数	金额(元)	依据文件	备注	
支内回沪 补助	24636 万元	生活补助	一季度生活 补助	310元/月	18000	16740000	沪工总权[2021]10号	月养老待遇在3400元以下(含 3400元)	
				260元/月	21500	16770000		月养老待遇在3400元以上	
			二、三、四季 度生活补助	340元/月	19000	58140000	根据上年文件,预估	月养老待遇在3500元以下(含 3500元)	
				290元/月	21500	75465000		月养老待遇在3500元以上	
			就高原则	310元/月	1500	5580000	根据上年文件,预估		
		节日补助	节日补助	1000元	42000	42000000	沪工总权[2021]10号	春节600元/人,劳动节、国庆节 各200元/人	
		分档补助	一季度分档 补助	补足1000元,再补 260元	140	3696000	沪工总权[2021]10号	月养老待遇<1000元,人均补助 880元/月	
				260元/月	1900	1482000		1000≤月养老待遇≤2400元	
				190元/月	7000	3990000		2400<月养老待遇≤2900元	
			二、三、四季 度分档补助	补足1000元,再补 310元	120	1026000	根据上年文件,预估	月养老待遇<1000元,人均补助 950元/月	
				310元/月	1950	5440500		1000≤月养老待遇≤2500元	
				230元/月	7010	14510700		2500<月养老待遇≤3000元	
			就高原则	260元/月	100	312000	根据上年文件,预估		
		190元/月		500	1140000				
		新疆无保障 人员			1000元/月	6	72000	支内回沪补助解答 (十三)	