

# 财政支出政策事前评审报告

政策名称：仁化县脱贫人口和监测对象就业“以奖代补”实施方案（送审稿）

主管部门：仁化县农业农村局

评审机构：广东中大管理咨询集团股份有限公司

评审时间：2024年7月



## 摘要

受仁化县财政局委托，广东中大管理咨询集团股份有限公司对“仁化县脱贫人口和监测对象就业‘以奖代补’”政策（以下简称“奖补政策”）开展事前绩效评估工作。该政策目的为鼓励脱贫人口和监测对象就业，切实增加家庭经济收入，全面提升仁化县脱贫攻坚水平。政策有效期为2024年1月1日至2025年12月31日，预计每年奖补资金约160万元。

中大咨询专家组通过对奖补政策开展评估，于2024年7月11日形成报告初稿。**评估意见为：**奖补政策符合上级政策、规范要求，与主管部门既定职能相符，具备设立的必要性，但政策可行性、经济性和效益性尚有不足，**建议奖补政策经进一步修改完善后再出台。**

**主要问题：可行性方面。**一是组织实施各时间节点不够明确。二是部分政策条款表述不够清晰。三是奖补标准科学性不足。**经济性方面。**一是政策奖补范围不合理。二是预算测算依据不准，总体预算规模偏大。**效益性方面。**项目针对性不足，政策效益发挥有限，政策公平性不足。

**建议：****第一，完善部分条款表述，提高政策的可行性。****一是**建议明确规定奖补资金发放的截止时间。**二是**对于奖补条件中“就业”的概念、标准或范围进行明确。**三是**就奖补流程及时间进行明确，明确到各个环节，配套工作指引。**四是**参考其他地区，确保预算规模不增前提下，修改奖补标准。

**第二，调整奖补对象范围，补充前期调研，提高政策精准度和经济性。一是**建议农业局结合脱贫人口的经济情况和政策奖补的主要目的，进一步探讨奖补标准的制定。**二是**针对奖补涉及的人员范围，建议参考其他地区，作进一步明确。**三是**根据新的奖补门槛和奖补范围，重新预测奖补对象和奖补金额，控制预算规模不高于 160 万元。**第三，充分细致收集信息，分类精准施策，更大发挥政策效益。**建议前期摸底对全县脱贫人口结构情况进行更具体的细分和统计，区分有无劳动力、有无劳动意愿、有无劳动技能等关键信息，对不同群体制定不同帮扶策略。

## 目 录

一、政策基本情况.....	1
(一) 政策主要内容 .....	1
(二) 预算资金需求 .....	1
二、评估内容分析.....	2
(一) 政策必要性 .....	2
(二) 政策可行性 .....	3
(三) 政策经济性 .....	5
(四) 政策效益性 .....	6
三、评估结论.....	6
四、相关建议.....	7
(一) 完善部分条款表述，修改奖补标准，提高政策的 可行性.....	7
(二) 调整奖补对象范围，补充前期调研，提高政策精 准度和经济性.....	8
(三) 充分细致收集信息，分类精准施策，更大发挥政 策效益.....	9
附件： 其他县市政策条款梳理情况汇总表 .....	10

## 一、政策基本情况

### （一）政策主要内容

为贯彻落实党中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴的决策部署，根据中共广东省委 广东省人民政府《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》(粤发〔2021〕10号)文件精神，落实“四个不摘”要求，即摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管，坚决守住不发生规模性返贫的底线，巩固拓展脱贫人口稳岗就业，持续增加脱贫人口收入，仁化县农业农村局(以下简称“农业局”)联合仁化县人力资源和社会保障局制定起草了《仁化县脱贫人口和监测对象就业“以奖代补”实施方案》(以下简称《实施方案》)。《实施方案》共七部分，包括奖补对象和条件、资金来源、奖补标准和补贴期限、申请人应提交资料、受理审核部门填报材料、申报程序、其他。

奖补政策拟对仁化县脱贫就业人口按 200 元/人·月，1000 元/人·年的补助上限进行奖补。

### （二）预算资金需求

根据《关于印发<仁化县脱贫人口和监测对象就业“以奖代补”实施方案>的请示》中的数据统计，全县目前脱贫人口就业务工人员中符合奖补条件的人数约 1600 人，以封顶 1000 元的奖励标准进行测算，预计每年资金需求为 160 万元。

## 二、评估内容分析

### (一) 政策必要性

#### 1. 项目立项依据充分

《实施方案》根据中共广东省委 广东省人民政府《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》(粤发〔2021〕10号)文件精神，“将‘十四五’时期作为广东省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期，落实‘四个不摘’要求，保持现行帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定”，健全防止返贫动态监测和帮扶机制，守牢不发生规模性返贫底线，与省宏观政策相关；同时，国内和广东省内其他县市已有类似的政策颁布和实施。综上，政策设立的相关依据充分。

#### 2. 项目决策较为科学

该政策由县农业局牵头，联合县人力资源和社会保障局拟定，并向县人民政府申请，单位提供了《关于印发〈仁化县脱贫人口和监测对象就业“以奖代补”实施方案〉的请示》(仁乡振请〔2024〕2号)、《仁化县脱贫人口和监测对象就业“以奖代补”实施方案》(送审稿)，政策制定主体明确，相关职责清晰。决策程序方面，政策文件的拟定经过了一定的前期调研，但调研深度不够。资金来源为乡村振兴驻镇帮镇扶村资金、“广东扶贫济困日”捐赠资金或其他资金，其中“其他资金”未予明确。

#### 3. 项目与职能相关

项目实施内容与主管部门县农业局的职能相关，与上级交办工作任务相关。农业局的职能之一就是精准帮扶与脱贫成果巩固，继续做好脱贫人口的监测帮扶工作，确保已脱贫人口稳定脱贫，防止返贫现象发生。同时，该政策的制定和实施，是县农业局积极响应上级关于巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的工作要求，将上级交办的工作任务细化、具体化、本地化的重要举措。

#### 4. 项目具现实需求

该政策具有现实需求，政策实施具有一定的必要性。一是《实施方案》涵盖全县有劳动能力脱贫人口和监测对象，满足鼓励就业和降低生活压力的现实需求，能够一定程度上防止返贫。二是随着乡村振兴战略的深入实施，巩固脱贫成果、防止返贫的任务日益紧迫，通过就业“以奖代补”，可以调动脱贫人口的积极性，加快其融入社会经济发展进程，实现稳定脱贫。同时，该政策具有较强的公益性，符合财政支持的范围。

#### （二）政策可行性

该政策实施主体较为明确，政策实施具有明确的组织机构，在实施期限内，具备可持续的组织保障。但存在以下问题：

##### 1.政策组织实施各节点时间有待明确。

政策中只说明“奖补资金实行每半年申请发放一次，分别是当年5月份和当年11月份”，但没有明确规定奖补款项的发放时间和发放截止时间，如果错过了某个时间节点，是

否还能获得该周期的奖金。由于也没有明确的截止时间，会导致相关部门在资金管理和发放上缺乏清晰的计划和流程，也可能影响其工作效率，奖补资金的发放是否及时，直接影响政策激励的及时性，影响政策效益的发挥。

## **2.部分政策条款表述不够清晰。**

一是奖补申请的责任主体不明。对于“奖补资金实行每半年申请发放一次，分别是当年5月份和当年11月份”的规定，其行为主体不明确，是对脱贫人口申请的时间要求，即脱贫人口只能在5月和11月申请，还是对于相关受理审核部门，其审核资料后、汇总材料统一报送至县乡村振兴局审批和报账是在5月和11月。

二是奖补条件中未对“就业”的具体形式和范围进行明确。就业形式多样，包括全职、兼职、灵活就业、自由职业等，可能会引发对哪些就业形式符合这一要求的争议。

三是个别条款间存在冲突。政策条款中对于“脱贫人口申请奖补期限从2024年1月1日至2025年12月31日止”要求的表述与申请奖补的时间存在冲突，申请奖补时间为5月和11月，那么如果奖补对象超过11月即满足连续工作3个月的条件，比如10月就业，到11月底才连续工作2个月，12月底满足了连续就业3个月的条件，这种对象显然符合条件但却错过了奖补申请时间。

## **3.奖补标准科学性不足。**

政策奖补标准是按照每人每月200元给予补助，每人每年奖补封顶1000元。

首先奖补 200 元/月的奖励标准过于单一，可能会出现为了拿奖励而临时就业的情况，比如有的人可能为了获得奖补而仅仅满足最短工作时长要求，有的人可能为领到封顶金额 1000 元，仅满足连续就业 5 个月，且每月工作时间不低于 15 天的奖补条件，但实际上其就业并不具有持续性和稳定性，影响政策引导效果，同时也增加了不必要的财政支出。

其次，奖补标准与劳动者收入、职业均无关，对于劳动者寻求更好工作激励性不足。无论收入高低，奖补标准都是 200 元/人·月，对于劳动者向上晋升并无激励作用。

最后，奖励上限设置偏低，没有体现“多劳多得，少劳少得”的公平理念，不足以形成有效的激励，补贴有效性可能不足。

### **(三) 政策经济性**

#### **1. 政策奖补范围不合理。**

奖补涉及的人员范围广，对于相对较高的收入群体进行奖补必要性不大。根据补充资料《仁化县脱贫劳动力就业情况表》可以得出，前期摸底符合奖补条件的 1594 人，收入范围为 300-65000 元，其中 5000 元以上的占比 17.19%，对于月收入超过 5000 元甚至更高的劳动力而言，一方面对劳动者而言，其收入已达每年 6 万元，每年 0.1 万元的奖补激励性不大；另一方面于政策目的而言，这类收入群体的劳动意愿应是较强的，更多的可能还是解决其就业渠道的问题，而非激励劳动意愿，对其进行就业奖补的必要性不大。

#### **2. 预算测算依据不准，总体预算规模偏大。**

对脱贫人口就业情况的前期摸底工作准确性不足，在此基础上测算的金额不够准确。《仁化县脱贫劳动力就业情况表》中部分人员工作单位名称填写不规范，只填写了“已就业月数”而没填写工作单位名称，如已入职国企，其奖补必要性不大。另外，“就业工种”中有 5 人填写“公益性岗位”，是否属于奖补对象中除外的“财政供养人员和公益性岗位安置人员”，也没有进一步的信息说明。

另外，仁化县脱贫人口 8600 人，有 1600 人符合奖补条件，剩余 7000 人是否存在奖补的可能，未作出说明，给预算规模带来了一定的不确定性。

#### （四）政策效益性

政策通过对于积极就业的脱贫人口进行奖补，鼓励更多的人就业，切实增加家庭经济收入，全面提升脱贫攻坚水平，具有一定的社会效益，但作用范围有限。仁化县脱贫人口 8600 人，其中就业人口 3215 人，根据农业局前期调研数据显示，有 1600 人符合奖补条件，仅占脱贫人口的 18.61%，政策惠及人群覆盖有限。

前期摸底收集的信息不够细致，对于 8600 人的整体调研不够充分，没有对全县脱贫人口基础信息收集进行统计和分析，难以针对不同类别的人群实施更有针对性的政策，政策公平性难以保障。

### 三、评估结论

通过对政策设立必要性、政策可行性、政策经济性、政策效益性进行论证分析，项目具备一定立项必要性，但可行

性、经济性和效益性尚有不足，建议修改完善后再予以立项。

#### 四、相关建议

##### （一）完善部分条款表述，修改奖补标准，提高政策的可行性

针对上述存在问题，建议部门进一步完善相关政策条款的表述，提升政策的可行性与严谨性。具体来说：

**一是**建议明确规定奖补资金发放的截止时间。可以参考《韶关市曲江区精准扶贫就业帮扶“以奖代补”实施细则》的规定，“村、镇、区三级相关单位要及时审核，确保‘以奖代补’资金于 2021 年 9 月底前拨付”，确保奖补及时，同时也提高了政策透明度。

**二是**对于奖补条件中“就业”的概念、标准或范围进行明确。例如可以根据仁化县实际情况，适度参考《濠江区建档立卡贫困户就业扶贫及参加职业技能培训以奖代补实施方案（征求意见稿）》，其奖补对象包括“稳定就业”和“灵活就业”，在奖补标准中规定“稳定就业”为“与就业单位签订 1 年以上期限劳动合同并按规定参加社会保险”，“灵活就业”要求月收入在 1600 元以上，方式包括四类，进行了详细的列举和说明。此外，奖补条件中“每月工作时间不低于 15 天”的要求对于灵活就业的人来说，是否满足该条件难以考证，且该类就业人群其收入和工作时长的关系可能不大，建议对灵活就业人群作月收入规定，例如可以规定“月收入 1600-5000 元，且全年提供 3 个月以上收入证明的；或年收入 19200-60000 元，且提供相关就业说明，能够被当地社区/

村、镇街审核证明的”。

**三是**就奖补流程及时间进行明确，明确到各个环节，配套工作指引。可以参考新丰县的“新丰县乡村振兴驻镇帮镇扶村就业帮扶补助申请流程图”，在此基础上，明确各环节时间要求，做好操作指引，保障政策执行效率。另外，对于“奖补资金实行每半年申请发放一次，分别是当年5月份和当年11月份”，建议明确行为主体为劳动者，并且针对对于政策末期可能于12月份才满足条件的，明确“奖补资金实行一年申请发放一次，申请时间为当年12月份；就业统计时间为上年12月1日至当年11月30日”。

**四是**参考其他地区，确保预算规模不增前提下，修改奖补标准。对于奖补标准“按每人每月奖补200元标准发放补助资金，每人每年奖补封顶1000元”，建议体现“多劳多得”的激励标准，促进稳定就业，防止投机取巧的行为发生。政策发布后，可以根据各种就业方式的难易程度、收入水平等分类进行不同标准的奖补，提高政策的精准度，目前部分县市的政策是按照不同就业形式、分别按年收入的不同比例进行奖补，可以进行参考调整。

## **(二) 调整奖补对象范围，补充前期调研，提高政策精准度和经济性**

**一是**建议农业局结合脱贫人口的经济情况和政策奖补的主要目的，进一步探讨奖补标准的制定。建议剔除奖补必要性不大的“相对高收入人群”或“稳定就业人群”，例如5000元/月及6万元/年的不予奖励，入职国企工作的不予奖励等

等。详实调研摸底情况，了解拟奖补人群收入情况，在充分考虑财政承受能力及不增加预算（不高于 160 万元）前提下，根据当地实际，就不同就业形式及其收入水平，设定适当的标准。

**二是**根据新的奖补门槛和奖补范围，重新预测奖补对象和奖补金额，控制预算规模不高于 160 万元。

### **（三）充分细致收集信息，分类精准施策，更大发挥政策效益**

该政策通过对于积极就业的脱贫人口进行奖补，鼓励更多的人就业，但政策社会效益和经济效益尚有提高空间。

建议前期摸底对全县脱贫人口结构情况进行更具体的细分和统计，区分有无劳动力、有无劳动意愿、有无劳动技能等关键信息。全县脱贫人口 8600 人中，有劳动能力的和无劳动能力的人数各多少，有劳动能力人群中，劳动技能和劳动意愿是怎么分布的，这些数据都应进一步核实。

对于有劳动能力的人群，可以对有无职业技能、有无就业/劳动意愿进行分类统计，针对不同类别的人群采取不同帮扶策略，以期更好达到“防止返贫、稳定就业”的政策目的。

附件：其他县市政策条款梳理情况汇总表<sup>1</sup>

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
韶关市 新丰县	关于印发《新丰县乡村振兴驻村帮扶村补助方案》的通知	/	脱贫户和纳入监测户范围的一般农户取得务工收入	按年务工总收入的15%奖励	每户每年补助不能超过当年就业帮扶资金总额	原扶贫建档立卡中的有劳动能力脱贫户（适用于当年有帮扶资金暂未使用的脱贫户）、返贫监测中可能存在返贫风险或家庭特别困难的有劳动能力脱贫户、纳入监测户范围的一般农户	2022年12月2日印发之日起实施，试行期1年
韶关市 乐昌市	关于印发《乐昌市2023年脱贫劳动力和边缘易致贫困户	就地就近就业	自2023年1月-2023年5月期间，在乐昌市行政区域范围内就业3个月及以上，且每月工作时间不低于15天	就地就近就业3月奖补200元/人	奖补总额不超过1000元/人	脱贫劳动力和边缘易致贫困户劳动力：指男	2023年5月30日印发。各镇（街道）应在2023年8月30日前完成资金申请，在9

<sup>1</sup> 2021年2月25日，习近平总书记庄严宣告，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利。因此，以该时间节点为准，在此之前出台的相关政策，不放入该列表进行对比。

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
韶关市南雄市	劳动力就近就业“以奖代补”工作方案《通知》	就业奖补	当年度连续3个月及以上稳定就业或灵活就业，能提供务工证明或聘用合同的	每人奖补1000元，当年度不重复奖补	/	性16-60周岁，女性16-55周岁的劳动力（脱贫户及监测对象，包括在校实习生）	月31日前把资金发放到户 2022年5月31日起施行，有效期至2023年12月31日
韶关市曲江区	韶关市曲江区精准扶贫就业帮扶“以奖代补”实施细则	区分就业和创业进行奖补	有劳动能力脱贫人口，实现有较稳定的工作和收入的居家创业的，即就业地点在家庭且从事手工编织、来料加工、农产品加工等工作	按上半年务工总收入的10%奖励 按上半年创业纯收入（扣除生产成本）的10%进行奖励	每户上半年奖补2000元封顶	在册建档立卡中有劳动能力的脱贫户（16-60岁之间劳动力）家庭	奖补申请时间： 2021年7月2日-2021年8月10日

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
韶关市始兴县	始兴县巩固脱贫攻坚成效就业帮扶“以奖代补”操作细则（2021）	帮扶期间未参加过学习或正规培训，积极务工实现稳定转移就业，且能够提供收入证明的（工资收入流水）	帮扶期间有参加短期学习或培训，且取得职业资格证书的，实现有较稳定的工作和可观的收入的	按照当年内家庭户均就业帮扶“以奖代补”项目的扶持资金计算总计总额。户均扶持资金上限金额和具体各项奖补金额标准待收集劳动力务工数据后进一步明确	在册建档立卡脱贫户以及防止返贫监测对象的劳动力	符合条件的脱贫人口及防止返贫监测对象在2021年取得务工收入的，可以申请	

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
汕尾市陆河县	关于印发陆河县防止返贫监测对象就业和产业帮扶“以奖代补”实施办法的通知	就业(创业)类	掌握一定技能、实现稳定就业、获得稳定工资收入3个月以上的零散就业，能获得一定劳务收入的	按照年度工资性收入的20% 按照年度劳务收入的30%	对于一户实现多个劳动力就业，或一户参与两个或多个奖补项目目的，防贫对象可以叠加享受奖补奖金，但叠加总额以户为单位，原则上每年每户不超过10000元；	在册列入防贫对象家庭	2022年11月18日发布，有效期至2025年12月31日

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
汕头市濠江区	参加职业技能培训以奖代补实施方案（征求意见稿）	濠江区建档立卡贫困户就业扶贫及稳岗就业奖补	对于在2020年1月至2021年12月期间积极就业且实现稳定就业（与用人单位签订1年以上期限劳动合同并按规定参加社会保险）的	150元/月奖补	1.劳动年龄段内（男性16-60周岁、女性16-55周岁），且在2020年1月至2021年12月期间稳定就业或灵活就业，以及获得职业资格证书的建档立卡贫困户劳动者（在校生除外）	单户补助金额不超过6000元/年（不包括创业一次性奖补和职业技能培训奖补）。	奖补期限：2020年1月至2021年12月

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
		1600元以上的	从事家庭手工业、工艺作坊、到农村承包种养业人员 为用人单位提供劳动服务的临时工、季节工、承包工、小时工等			补的不能再申请就业扶贫奖补。	
		/	在家从事手工编织、来料加工、农产品加工、开办小商店或从事小商品流通等工作，每月有创业收入的	给予 100 元/月奖补			
汕尾市城区	汕尾市城区防止返贫监测对象就业	创业一次 性奖补 (工商营 业执照)	原持有工商营业执照，且在 2019 年 1 月后继续正常经营六个月以上 2020 年 1 月至 2021 年 6 月新办理工商业执照，且正常经营三个 月以上	给予创业一次性奖补 1000 元 给予创业一次性奖补 2000 元		每户每年奖补 5000 元封顶。对于一户实现多个劳动力就业，	2022 年 6 月 17 日，有效期至

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
肇庆市 四会市	和产业帮扶 “以奖代 补”实施办 法（征求意见稿）	零散就业，获得一定劳 务收入 6 个月以上 居家创业的，即就业地 点在家庭且从事手工编 织、来料加工、农产品 加工、电子商务、小本 经营买卖等工作 6 个月 以上	按照年度工资性收入 12%奖补	或一户参与两个或多 个奖补项目的，防止 返贫监测对象可以叠 加享受奖补资金，但 叠加总额以户为单 位。	2025 年 12 月 31 日		
	2021 年四会 市促进农村 建档立卡脱 贫人口就业 奖补工作方 案	积极主动外出就业或就 近转移就业（含在市、 镇、村设置的公益性岗 位，扶贫车间或扶贫作 坊，农业龙头企业，农 民专业合作社和扶贫产	就业奖补	用于巩固脱贫攻坚成 果和衔接推进乡村振 兴 57 万元按符合奖 补范围的人数平均分 配 /	农村建档立卡脱贫 人口	2021 年 7 月 26 日印发	

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
汕尾市海丰县	海丰县防止返贫监测对 象产业就业“以奖代 补”实施方案	就业（创 业）类	掌握一定技能，实现稳 定就业，获得稳定工资 收入3个月以上的零散就 业，能获得一定劳务收入的 居家办（合办）实业、 小饭店、农家乐，办电子商 务等小本生意的，稳定经 营6个月以上的从事其它就 业、创业的	年度工资性收入的 20%奖补 年度劳务收入的 30%奖补 年度经营收入的 10%奖补 根据相似类别或单独 申报经核准后奖补	对于一户实现多个劳 动力就业，或一户参 与两个或多个奖补项 目的，监测对象户可 以叠加享受奖补资 金，但叠加总额原则 上每年每户不超过 8000元	在册列入防止返贫 有劳动能力监测对 象户	有效期至2025年 12月31日
汕头市龙湖區	龙湖區就業 和产业帮扶 以奖代补实 施方案（征 求意见稿）	就业奖补 与就业能 力帮扶	参加职业资格学 习培训并取得证 书的脱贫户	1500元的学 习培训 奖励	单户补助金额不能超 过12000元/年	龙湖區建档立卡脱 贫户中16-60周岁 的有劳动能力人口	有效期至2025年 12月31日

地区	政策名	技术路线	奖励方式	奖励标准	奖励上限	奖励对象	政策有效期
江西省 高安市	2023 年巩固拓展 脱贫攻坚成 果就业劳务 奖补实施方 案	对在家从事手工编织、 来料加工、农产品加 工、开办小商店或从 事小商品流通等工作	按月创业纯收入（扣 除生产成本）的 45%进行奖励	补助金额控制在 100-600元，补助 设底线100元，不 足100元的补足到 100元，补助设封顶 线600元	全市返乡在乡脱贫 劳动力(含监测帮扶 对象)在本市内从事 就业的人员，包括： 市内就业务工（含 就业形式为企业 组织、灵活就 业）、公益性岗 位、帮扶车间务工 等，可以申请劳务 补助（多职业不重 复补助）	年度务工金额是指 2022年10月1 日至2023年9月 30日的收入数据	

19  
少羅心會