深圳市龙华区财政局

关于深圳市龙华区住房和建设局

2020年人才专项资金-租房补贴项目

绩效评价报告

为贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《深圳市财政局关于贯彻落实全面实施预算绩效管理有关事项的通知》（深财绩〔2019〕5号）等文件要求，深圳市龙华区财政局（以下简称“区财政局”）组建评价小组，从决策、过程、产出和效益四个维度构建指标体系，坚持绩效导向、问题导向，对项目资金投入、管理及使用绩效进行了综合评价。

一、基本情况

**（一）项目背景和主要内容**

1.项目背景

**（1）高层次人才租房补贴。**龙华区人才工作领导小组办公室于2014年4月印发《深圳市龙华新区高层次人才综合保障实施办法（试行）》(深龙华人才通〔2014〕2号)，规定对Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ三类高层次人才进行购房、租房补贴，补贴标准参照《深圳市人才安居暂行办法》标准执行[[1]](#footnote-0)。2017年3月，龙华区人才工作领导小组印发《深圳市龙华区高层次人才综合保障实施办法(试行)》（深龙华人才通〔2017〕9号，以下简称《实施办法（试行）》），《实施办法（试行）》的“第三章 住房安居”明确租房补贴对象为符合条件的经认定的高层次人才（分全职和非全职），包括龙舞华章计划杰出人才、A类、B类和C类人才，并对补贴标准和补贴方式进行了明确规定，相关政策于2019年4月、2020年1月进行了两次细节修订，2020年正式印发《深圳市龙华区高层次人才综合保障实施办法》（深龙华人〔2020〕3 号)（以下简称《实施办法》）。

**（2）技能人才租房补贴。**为进一步加强技能人才队伍建设，推动龙华区从制造大区向制造强区转变，适应产业转型升级和新一轮发展竞争要求，根据《新时期产业工人队伍建设改革方案》《技能人才队伍建设实施方案（2018—2020年）》以及省、市、区相关文件精神，结合实际，龙华区人力资源局于2020年1月印发《深圳市龙华区技能人才扶持办法（试行）》（深龙华人〔2020〕13号）（以下简称《扶持办法（试行）》，规定“未享受深圳市、龙华区公租房及人才住房相关优惠政策的领军技能人才（A类）、骨干技能人才（B类），每人限享受一次住房保障”，领军技能人才（A类）、骨干技能人才（B类）的补贴标准按照龙舞华章计划B类、龙舞华章计划C类的补贴标准执行，补贴方式与高层次人才相同。

**（3）重点企业人才租房货币补贴。**根据《关于促进人才优先发展的若干措施》（深发〔2016〕9号，以下简称《若干措施》）要求，自2016年起，龙华区针对重点企业开展人才租房货币补贴工作，在实物配租基础上通过货币补贴方式缓解龙华区重点企业人才住房困难，通过各种住房保障措施以吸引人才、保障人才、留住人才。

二、绩效评价工作开展情况

综合本次绩效评价情况，区住建局能够按程序受理审核重点企业和高层次人才的补贴申请，咨询反馈机制健全，但是在政策实施过程中还存在补贴政策内容相对粗放、补贴资金大量沉淀、监督管理滞后、惩戒工作执行不到位、政策实施效果不明显等问题，资金使用绩效有待进一步提高。

评价小组依据绩效评价指标体系，根据区住建局提供相关的材料，结合延伸评价和满意度调查的相关情况，对区住建局2020年人才专项资金-租房补贴项目绩效进行了综合评价。本次绩效评价评分综合结果为79.08分，得分率为79.08%，综合评定等级为“中[[2]](#footnote-1)”，评分情况详见附件4-绩效评价指标体系。

三、取得的主要成效

**（一）补贴资金可以保障补贴对象人均住房面积，补贴对象调查满意度高**

因保障性住房配租不足，龙华区将租房货币补贴作为实物配租的补充方式，自2016年起针对经认定的重点企业的人才发放，因此补贴资金可以合理认定为按照市场价租房的租金与保障性住房租金的差额。为了真实反映重点企业人才补贴政策的安居保障效果，评价小组从中国房产行情网查询到2016-2020年龙华区住宅租金市场价，从区住建局官网查询到2016-2020年龙华区保障性住房租金情况，两相比较，租金市场价与保障性住房租金的平均差价在31.27元/平方米。当前，龙华区重点企业人才租房货币补贴的标准为每人每年12,000元，按照每人每月1,000元计算，能够保障补贴对象32.31平方米的人均住房面积（考虑到本次采用住宅租金市场价进行测算，因补贴对象租住住宅类型的不同及其区位因素等，补贴资金能够保障的人均住房面积会有所不同，相关测算过程详见表3-1），接近《2020年中国居民居住目标预测研究报告》提出的“2020年我国城镇人均住房建筑面积预计达35平方米”的目标（该报告由国家建设部政策研究中心于2004年发布）。

**（二）依托系统开展补贴申报和审核工作，提高补贴发放效率**

**一是**重点企业人才租房货币补贴采取全流程网上办理模式，申请人在系统中提交资料，区住建局在系统后台进行审核，实现在线办理、不见面审批、不出门办成事，在疫情防控期间最大限度地让数据多跑腿、群众少出门。**二是**依托系统开展跨部门数据共享和自动对比，提高了审批效率和准确性。区住建局通过跨部门共享的数据平台，对申请人社保缴纳情况、房产交易情况、婚姻状况、已享受的住房优惠政策等信息进行比对核查。与传统人工审核相比，审批效率更高、数据比对准确率更高、人工干预风险更低。

**（三）政策信息公开及时规范，提高政策透明度**

区住建局在政策实施过程中建立了良好的信息公开、公示机制，让社会公众享有充分的知情权，提高了政策透明度。**一是**建立了良好的信息公开机制，通过区住建局网站发布补贴申请通告，向社会公开补贴申领标准、工作程序等信息。**二是**建立了实时的审批进度反馈机制，申报补贴的电子信息平台实时更新审批进度，向申请企业公开其补贴申请、受理、审批、发放进度等信息。**三是**建立了补贴发放前的公示机制，对审批通过、拟发补贴的申请企业，及时向社会公示，充分保障群众的知情权和监督权。

四、存在的主要问题

**（一）重点企业人才租房货币补贴政策内容相对粗糙，部分政策内容不完善**

**一是未明确规定职业资格的种类、认可范围。首先，**区住建局每年度印发的用于规范和指导重点企业人才租房货币补贴政策实施的工作方案中，未明确规定职业资格的种类、认可范围。根据现场调研掌握的情况，区住建局在实际工作中，重点企业人员凡是持有国家、省、市人力或劳动部门颁发的职业技能资格证书的，均可通过申请获批补贴，不论其持有的证书是否已被国家相关部门取消，缺乏审核查证。经公开查询，我国在2014-2020年间，相继取消了435项职业资格，占该区间内存量职业资格总数的75%以上，2019年1月17日人力资源社会保障部发布的《关于公布国家职业资格目录的通知》中，保留139项职业资格。对比2016-2020年因持有职业资格证书获得补贴的重点企业人员情况，仍存在持有被取消的职业资格证书获得补贴的情形，如摄影师职业资格证书2016年已经取消，2016年后仍有人员依据之前考取的摄影师资格证书获得租房货币补贴；**其次，**龙华区人力资源局发布的《深圳市龙华区2019年技能人才引进紧缺职业目录》（以下简称《职业目录》，详见附件6）明确了紧缺的技能人才工种，区住建局也未在《职业目录》发布后，及时对重点企业人才职业资格的工种类别进行调整，导致部分租房补贴资金流向龙华区非紧缺工种。

**二是未要求劳动合同签订主体和社保代扣代缴主体相一致。**劳动合同签订主体和社保代扣代缴主体相一致，才能有效保障补贴资金拨付给符合龙华区认定资格的重点企业并发放给本企业符合条件的人才，避免部分不符合要求的企业或人员“钻空子”，套取财政补贴资金。评价发现，区住建局于2020年初对《龙华区2020年重点企业人才租房货币补贴合同》进行修订，合同约定“每位人才与单位签订全职劳动合同且处于有效期，并在本单位正常缴纳社保，本单位须及时提供每位人才在享受补贴期间相对应的社保清单”，但2016-2019年均未有此规定，仅要求申请补贴人员与重点企业签订有全职劳动合同，在龙华区或在深圳市缴纳社保（各年度关于劳动合同及社保关系的核查要求详见表4-1）。**三是违规企业惩戒措施的相关规定可操作性不足。**《工作方案》要求：经核实确认存在违反规定情形的，追回多得补贴，并依据区相关规定将其纳入不良行为册，且未来3年内不再受理该单位的人才安居保障及区其它优惠政策的申请。评价发现，区住建局对已发现的存在违反规定情形的公司已追回补贴资金，并在未来3年内不再受理该单位的人才安居保障，但目前龙华区尚未建立区级企业不良行为册。

**（二）租房补贴预算调整幅度大，财政资金使用效率低**

1.敞口申报，年度预算资金无法满足资金拨付需求，年度预算调整幅度大

当前，龙华区重点企业人才租房货币补贴采用敞口申报的方式，随着政策知晓度的提高，申报企业数量增加，从2016年的128家增加到2020年的206家，而随着企业的产值、税收、营收规模和人才规模的增长，企业申报的补贴配额也在增加，财政资金投入规模也随之增大。为了满足补贴资金拨付需求，2016-2020年的大部分年度，区住建局均申请了大幅度的预算调整。

2.已拨付至重点企业资金大量沉淀，财政资金使用效率低

**分析认为造成退款的主要原因是重点企业申报的资金规模大于实际需求。**区住建局在重点企业人才租房货币补贴申请的第一阶段不对企业申报的人才规模进行重点审核，只根据相关标准按照企业的产值、营收等情况确定企业所能获得的资金配额，不超过企业所能获得的资金配额上限，即可通过审核。评价发现，重点企业通常会按照配额上限进行申报并获批拨付，但实际上大部分企业未有足够多的符合补贴条件的人才，造成大量剩余资金沉淀。据不完全统计，2016-2019年需退回资金的358家企业中，因所获资金配额大于实际需求导致资金退回的有346家，占退回资金企业总数的96.65%。区住建局拨付至该346家企业的资金总量为13,410.00万元（占已拨付资金29,622.00万元的45.27%），需退回资金为5,616.37万元（占需退回资金6,113.40万元的91.87%），退回比例为41.88%。

**（三）监督管理较为滞后，惩戒工作执行不力**

《工作方案》规定：企业应在1个年度内完成全部货币补贴发放工作，并分4个季度上传申请人材料及发放明细表，经区住建局审核通过后予以发放。由区住建局负责抽检重点企业人才租房货币补贴发放情况。对于经抽检发现存在问题的企业，可向区住建局提出申诉。经核实确认存在违反规定情形的，由区住建局追回多得补贴。但评价发现，上述监管要求区住建局并未履行到位，具体体现在：

1.未在每年度抽检重点企业人才租房货币补贴发放情况

区住建局并未每年度抽查重点企业人才租房货币补贴发放情况，仅让重点企业上传年度人员清单（含盖章版发放明细表、员工签字和指纹），未实际抽检重点企业相关补贴发放材料，如重点企业发放补贴资金到人才的银行回单。评价发现，有部分人才签字为代签，企业上传的年度人员清单可靠性不足。2020年12月，区住建局才聘请第三方审计机构对2017年、2018年的补贴资金进行审计，监督管理措施滞后。

2.未能及时发现补贴资金使用不合规的情况

由于区住建局未能在每年度常态化抽检重点企业人才货币补贴资金的发放情况，导致其无法及时发现重点企业补贴资金使用不合规的情况，主要体现在：

**一是未能及时发现个别重点企业将补贴资金挪作它用的行为。例如，**深圳市京泉华科技股份有限公司在使用2016年度补贴资金过程中存在不合规情况。区住建局于2016年12月向该公司拨付补贴资金48.00万元，并按工作流程审核了该公司的申报人员材料。根据工作方案要求，该公司应将补贴资金在2017年年底前，全部面向本企业人才发放，但该公司实际仅向人才发放补贴资金24.10万元，另有23.90万元被该公司人力资源总监用于员工宿舍设备的采购，未发放到人才手中。

**二是未能及时发现个别重点企业不以货币形式发放补贴的行为。例如，**深圳市格瑞普电池有限公司在2017年、2018年未以货币形式发放补贴给人才，涉及补贴金额86.40万元，补贴人数31人。该公司以分配套房居住的形式作为补贴，与《重点企业人才租房货币补贴工作方案》规定的保障方式“本次租房补贴采取发放货币补贴的方式”不符。

**三是未收回未在规定时间内发放的补贴资金**。2020年，经区住建局委托的第三方会计师事务所审计发现，深圳市思榕科技有限公司2017年度补贴资金24万元未发放，审计发现后该公司立即予以全额补发，区住建局未及时要求该公司退回该笔补贴资金，不符合工作方案明确的“重点企业未在一个年度内发放给员工的资金须退回”的规定。

**（四）项目实施效果不明显，成本效益不佳**

1.补贴惠及人才数量总体呈现上升趋势，但人才结构未见明显提升

**分析同时发现，相较于《职业目录》和其他行政区要求，龙华区对人才持有职业资格的等级要求[[3]](#footnote-2)比较低，大部分获得补贴人才持有四级或五级职业资格，虽然该部分人才数量呈现上升趋势，但该部分人才结构未得到提升。**

2.获得货币补贴人才的离职率未有效降低，留才效果不明显

**一是对比租住保障性住房人才的离职率，获得货币补贴人才的离职率更高**。评价小组分别抽取2019-2020年获得重点企业人才租房货币补贴人才1500人和租住保障性住房的重点企业人才500人（对应申报年度为2018-2019年），通过区住建局公共资格查询系统导出人员社保缴纳明细，根据社保断缴情况分别查看两类人才群体的离职情况，其中获得货币补贴人才的社保断缴人数为398人，社保断缴率为26.53%；租住保障性住房人才的社保断缴人数为22人，社保断缴率为4.4%。

**二是获得货币补贴人才的离职率高于一线城市离职率。**评价小组获取了前述38家重点企业中13家企业2019-2020年的获得货币补贴人才（对于申报年度为2018-2019年）的2021年离职数据并对离职率进行了统计，发现该13家企业2019年、2020年获得补贴人才的2021年平均离职率分别为29.79%、 22.35%，显著高于前程无忧人力资源调研中心《离职与调薪报告》一线城市2014-2020年（未含2018年）[[4]](#footnote-3)的平均离职率19.65%[[5]](#footnote-4)。

3.补贴政策对住房困难群体的保障力度不足，保障对象结构有待优化

当前，重点企业人才租房货币补贴由重点企业按照区住建局确定的人才标准，统筹分配人才名额并代发至人才个人。评价小组基于前述获取的2016-2019年连续4年获得租房货币补贴的38家重点企业的基础数据，分析了获得补贴对象的人群结构（详见表4-8）。统计分析发现，2016-2019年获得补贴的人才中，年龄在25岁以下（以本科毕业年龄22岁，毕业三年计算）的人才占比仅有17.33%、16.67%、6.46%、9.9%；32岁以上（本科毕业10年以上）的人才占比达到28.61%、22.17%、33.97%、31.62%。根据美国经济学家贝克尔在著作《人力资本》中提出的年龄-收入曲线，当其他因素相同时，一个人的收入或所得因年龄的增加而增加，因教育程度的提高而提高。

4.补贴政策定位不够清晰，针对特定人群的补贴政策变相成为企业内部的奖励政策

根据《若干措施》的相关规定，自2016年起，龙华区针对重点企业开展人才租房货币补贴工作，旨在弥补保障性住房配租不足，通过货币补贴方式缓解重点企业人才住房困难，以吸引人才、保障人才、留住人才。实际工作中，区住建局先根据区内企业上年度的产值、税收、营收等确定纳入重点企业范围（纳税100强、工业100强、服务业100强、外贸100强、总部100强等）的企业名单，再根据入围企业申报的人才规模等确定配额，按照不高于配额的标准向通过审核认定的重点企业拨付补贴资金，并由重点企业按照《工作方案》确定的人才标准，进行二次分配，统筹分配人才名额并代发至人才个人。上述操作中，以上年度企业产值、税收、营收等，分领域分行业认定重点企业再确定配额，属于产业类政策的一般做法，容易让重点企业将补贴资金认定为政府给予其的一笔奖励金；同时，政策又要求重点企业按照既定标准确定补贴人才清单并向人才发放租房货币补贴，重点企业本应无差别对待所有符合条件的人员，但往往因符合条件的人员众多，补贴资金相对难以合理分配，导致重点企业选择性确定补贴人员清单，甚至将补贴资金作为给予企业符合条件人员的奖励，造成公平性问题。本次评价过程中，确有发现企业将租房货币补贴作为年终奖金的一部分发放给表现优异的符合条件的人员，以2018-2019年富士康集团补贴资金发放为例。

5.符合补贴条件人才群体持续增加，长期财力难以为继

根据从区住建局申报系统中导出的各年度获得补贴的重点企业基本情况的数据统计，2016-2020年龙华区重点企业单位员工总数每年为31.11万、30.60万、37.51万、37.44万、38.22万，其中符合补贴发放条件的人才规模(指具有大学本科及以上学历、或中级及以上职称、或取得职业技能资格等同等条件的人才）每年为8.37万、7.41万、10.17万、9.88万、9.80万，2016-2019年每年实际受资助的人才数量为4277人、5895人、7558人、7143人，占人才规模比例分别为5.11%、7.95%、7.43%、7.23%。人才规模基数较大，但实际受资助人才相对较少。同时，考虑到2016-2020年供给给重点企业的保障性住房套数为5953套（占2016-2020年全区保障性住房供应量的50%）[[6]](#footnote-5)，且保障性住房并非全部用于保障重点企业人才（只要求申请人与重点企业签订的合同在有效期内，申请人、共同申请人在本市未享受过住房补贴政策和拥有任何形式的自有住房）。

**图4-3 2016-2020年重点企业单位员工总数和人才规模情况**

五、相关建议

**（一）修订政策内容，完善补贴机制**

建议借鉴其他兄弟区的工作经验，结合当前龙华区现有模式的不足，将租房货币补贴直接发给个人。2021年，南山区和福田区均由个人直接在区住建局相关申报系统提交申请；罗湖区则由企业代个人申报，但资金发放均由区住建局统一发放至符合条件的人才的银行账户，避免企业二次分配资金。上述做法，**一是**公平性更好，避免企业将补贴拆分给多人或优先、多发放补贴给部分员工，造成保障力度不足和公平性的问题。**二是**获得感更强，提高重点企业人才的满足感和留区意愿。**三是**避免了事后审计并安排退回事宜，增加行政管理成本和造成资金沉淀。

**（二）清理沉淀资金，合理安排年度预算**

**一是**全面系统梳理并清理沉淀资金。建议聘请专业的第三方机构，对发放给企业的资金进行全面审计，确保应退尽退。**二是**合理安排年度预算。根据往年实际投入资金规模对年度预算和资助计划、绩效目标进行审议，统筹做好政府财力安排，坚持**“量力而行，尽力而为”**，适度控制资金规模。

**（三）加强申请审核，确保公平公正**

**一是**加强对劳动合同签订主体和社保代扣代缴主体一致性的审核，避免在非本公司缴纳社保甚至异地缴纳社保的情况。**二是**加强对职业技能资格的认定审核，提高获得补贴的认定标准。如根据《深圳市龙华区技能人才引进紧缺职业目录》审核职业资格证书工种，补贴龙华区紧缺的技能型人才，借鉴其他区提高补贴人员的职业资格等级标准，鼓励人才提升技能，助推龙华区从制造大区向制造强区转变，适应产业转型升级和新一轮发展竞争要求。**三是**若实际申请人员的资金规模超过年度预算，可借鉴福田区的做法，将申报人员统一编号并进行摇号，摇号过程和结果由公证机构进行公证，最终补贴名单由区住建局在官网公示，确保公平公正。

1. [↑](#footnote-ref-0)
2. 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）第十八条：绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可根据不同评价内容设定。总分一般设置为100分，等级一般划分为四档：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 职业资格是对从事某一职业所必备的学识、技术和能力的基本要求，反映了劳动者为适应职业劳动需要而运用特定的知识、技术和技能的能力。我国职业资格证书分为五个等级：初级（五级）、中级（四级）、高级（三级）、技师（二级）和高级技师（一级），不同等级具体的技能要求见附件7。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 未在公开渠道找到2018年数据。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 由于前程无忧人力资源调研中心《2021年离职与调薪报告》还未发布，用2014-2020年的平均离职率作为对比基准。 [↑](#footnote-ref-4)
6. [↑](#footnote-ref-5)