

失业保险金--职业技能提升资金项目绩效评价

一、基本情况

（一）实施情况

为全面实施郑州市职业技能提升行动，加快知识型、技能型、创新型技能人才队伍建设，郑州市人民政府办公厅出台了《发郑州市职业技能提升行动方案（2019—2021 年）的通知》（郑政办〔2019〕63 号），提出要围绕郑州经济社会发展和建设国家中心城市需求，深入推进人才强市战略，实施 2019-2021 年郑州市职业技能提升行动，统筹推进以全民技能振兴工程为载体，实施先进制造业和战略性新兴产业提升计划等 16 个专项计划为主体，其他职业技能培训全覆盖的“1+16+X”技能人才培养工程，大规模开展职业技能培训。

2019-2021 年职业技能提升行动开展以来，共完成补贴性技能提升培训 **60.8463** 万人次，各年度分别完成补贴性培训 **11.936** 万人次、**31.8746** 万人次和 **17.0357** 万人次。截至 2021 年末，郑州市共有从业人员 **604.5698** 万人，其中，技能人才 **184.2128** 万人，高技能人才 **55.4330** 万人，技能人才约占 **30.47%**，高技能人才约占 **30.09%**，超标准实现技能劳动者占就业人员总量的比例达到 **25%**以上，高技能人才占技

能劳动者的比例达到 30%以上的目标。

（二）资金情况

1. 资金拨付流程。各培训实施主体（院校、企业和培训机构）通过线下的方式报送材料→区人社部门审核→公示无异议→市人社部门审核→向财政局发文请示拨付资金→直接拨付培训实施主体的银行账户。

2. 资金投入情况。2019-2021 年失业保险金—职业技能提升行动从市失业保险基金结余中共计提 191592 万元作为三年总预算资金，该资金主要用于对企业职工、就业重点群体、建档立卡贫困劳动力等城乡各类劳动者，大规模开展职业技能培训。截至 2021 年末，三年共支出 171097.81 万元，预算执行率为 89.30%。

二、评价结论

评价组严格按照工作方案确定的指标体系及评分标准，通过解读相关文件、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和撰写报告等环节，对 2019-2021 年失业保险金—职业技能提升资金项目绩效进行客观评价，评价中了解到补贴性技能提升培训任务已超额完成，且培训对提高参训人员执业能力起到了一定的促进作用。但同时也发现技能提升培训实施主体就课程需求论证不充分，培训中培训质量的把控和监管有待加强，整体上，技能提升培训效果有待进一步提升。最终评分结果为 74.09 分，

绩效评级为“中”。

一级指标	权重	得分
A. 项目决策	15.00	14.00
B. 项目过程	25.00	16.08
C. 项目成本	6.00	3.00
D. 项目产出	25.00	18.49
E. 项目效益	29.00	22.52
合计	100.00	74.09

三、主要成绩和经验做法

（一）开展职业技能竞赛活动，推进技能培训高质量发展

积极开展职业技能提升行动，坚持把技能竞赛岗位练兵统筹纳入职业技能提升行动范畴，深入推进以赛促培、以赛促训、岗位练兵工作，促进培训质量的提升。郑州不仅仅在“国赛”，在世界技能大赛全国决赛的选拔赛、全国智能制造应用技术技能大赛等一系列行业最高级别技能大赛中，均取得了新成绩、新突破。如开展河南省第一届职业技能大赛，郑州市参赛选手共 82 人，35 个比赛项目全覆盖，共获得金牌 23 个、银牌 16 个、铜牌 4 个，优胜奖 18 个，金牌数和奖牌总数均为各代表团首位，金牌数占全部赛项的 65.71%。以职业技能竞赛活动，营造了技能人才发展的良好氛围，推进了技能培训高质量发展。

（二）创新培训方式方法，完善工作机制，加快推进培训工作开展

着力创新培训方式方法，灵活采取线下培训、线上+线下融合培训、企校双师联合培训等多种模式。并以郑州市全民技能振兴工程为牵引，坚持“政府主导、人社牵头、各方参与、上下联动”工作机制，特别在培训资料申报和资金申领上，持续加强和财政部门密切沟通协作。本着“成熟一批、申报一批”的原则，坚持每周“三四五”常态化工作法，即人社局坚持每周三收交、审核各区（县、市）提交申报资料，周四汇总、行文、盖章，周五报送市财政局协调拨款工作，极大的促进了培训工作开展。

（三）创建职业技能培训平台，实现培训高效监管审核

为解决线上线下监管问题，创建了“郑州市职业技能培训管理服务平台”，对郑州市职业技能培训的 **48** 家线上培训平台和 **411** 家线下培训机构全部纳入平台监管系统，实现培训全过程、立体化监管。对线下培训部分的监管，监管平台具备人工智能技术，可对培训画面进行智能化审核。对线上培训部分的监管，监管平台根据河南省、郑州市职业技能提升相关政策要求，设置统一标准的校验规则，实现了线上培训从“看不见的”到“看的见”的监管方式改变。监管平台 **2020** 年完成了线上有效培训的 **23** 万余人次历史数据进行全面校验，**2021** 年

完成了在郑补贴性培训备案 7.9 万余人次的审核校验，大幅缓解开展职业技能培训时监管压力大、人力资源不足、事务繁琐等问题，实现了培训全过程、立体化监管。

三、存在的主要问题

（一）项目管理层面

一是财务管理制度健全性不足。市级资金管理制度与省级文件要求不符。河南省文件（豫人社办〔2019〕92号）要求对列入 A 类、B 类职业（工种）中取得五类证书（国家职业资格证书、职业技能等级证书、专项职业能力证书、特种作业操作证书、培训合格证）的人员补贴标准分别上浮 20%、10%；但人社局制定的文件（郑人社办〔2020〕294 号）提出“列入年度目录 A、B 类取得职业技能等级证书（初级工、中级工、高级工证书）的人员补贴分别上浮 20%、10%”。两者相比，市级文件缩小了重点倾斜的群体范围，未突出政策对优先支持类工种、重点支持类工种的培训倾斜。

二是制度执行不到位。①存在部分单位未按要求“提前 5 个工作日”向市人社局报送开班备案信息、教学计划中未明确教学日期、未明确培养计划的情况；②存在部分单位收到财政资金后主动退费，并未按要求向人社部门进行备案的情况，致使人社部门无法及时掌握退费及退费原因等具体情况；③存在个别培训机构未向培训考试合格人员发放《河南省就业创业培

训合格证》的情况；④就业创业培训补贴采取半年度申请拨付制，不符合《河南省就业创业培训管理办法》中“按季申请拨付”的相关要求；⑤部分单位归档材料中，存在缺少补贴人员花名册、缺少人社部门或主管单位签章和审核意见、缺少拨付资金汇总表和资金审批表、培训协议书或承诺书未签章、承诺对象错误、资料未填写日期等现象，由此可见，人社部门资料审核不规范，培训实施单位档案归集完整性、规范性不足；⑥企业新型学徒制培训中，存在部分培训工种与员工实际岗位不相关的情况；不符合企业学徒制“培训岗位要和工作岗位密切相关”的要求。⑦仪器设备购置补贴评审中，存在评审专家与被评审单位存在关联关系，未回避的情况。如郑州财经技师学院“国家级技能大师工作室领班人”作为评审专家参与郑州财经技师学院的仪器设备采购项目论证会；⑧现有设备、信息等支撑条件待加强。如针对公职人员是否参与培训领取补贴、是否存在一年内超出3次的领取培训补贴以及同一职业同一等级是否重复享受补贴等，现有设备及信息数据等条件无法筛选甄别重复申请补贴的人员。

三是资金使用存在低标准支出的情况，资金使用规范性有待加强。①未按照“豫人社办〔2019〕92号文”要求对“列入A类、B类职业（工种）的，培训补贴标准分别上浮20%、10%”。②未按照郑人社办〔2020〕294号文要求“合格证补贴

标准由 700 元提高至 1000 元”的标准进行发放，仍采用原补贴标准 700 元发放。③未按照郑人社办〔2020〕294 号文要求“列入年度目录 A、B 类的职业（工种）（初级工、中级工、高级工），分别上浮 20%、10%”。④企业新型学徒制培训未考虑培训成本，补贴发放不符合豫人社办〔2019〕92 号文“企业新型学徒制培训实际支出低于 5000 元的，据实申请补贴”的要求。

四是财政资金支出进度慢，年度预算执行率待提高。2019-2021 年失业保险金——职业技能提升资金项目从市失业保险基金结余中共计提 191592 万元作为三年总预算资金，其中 2019 年安排预算资金 25827 万元，2020 年安排预算资金 98998 万元，2021 年安排预算资金 93523.42 万元。截至 2021 年末，2019 年实际支出 1451 万元、2020 年实际支出 96617.73 万元、2021 年实际支出 73029.08 万元，三年预算执行率分别为 5.62%、97.60%、78.09%。其中，2019 年预算执行率低主要由于技能提升行动当年度开展较晚，补贴性培训任务完成率较低，导致预算执行率偏低；2021 年预算执行率偏低主要由于培训开展进度滞后，企业新型学徒制、项目制和企业预拨付等培训目前尚在开展中，后续仍有部分余款待支出，因此 2021 年预算执行率偏低。

五是项目质量监管有待加强。当前监管机制尚不能满足人社部门对培训执行情况的了解和动态监管需求。评价组通过学

员打卡记录、线下签到和培训视频比对发现，存在打卡记录、签到信息完整，培训视频中查无此人的情况，且在审核过程中发现存在部分补贴人员违规采用照片、视频、他人代替等进行抓拍的违规行为。

六是信息公示不规范。存在个别区人社部门未按要求进行公示的情况，如未明确公示周期，公示期均不足三个工作日等；同时区人社局仅在通过本级审核后进行公示，在报送市人社局审核，审核结果发生变更时，并未对最终审核确定发放补贴的信息进行公示，不符合政府信息公开条例要求。

（二）产出层面

技能提升补贴发放准确率有待提高。补贴审核过程中，存在不符合补贴条件发放补贴的情况，具体包括以下六种现象。

①企业新型学徒制培训中，存在部分企业培训的工种与员工实际岗位不相关的情况；②企业新型学徒制培训中，存在部分培训时间交叉的人员享受补贴的现象，③存在部分同一职业（工种）同一等级重复享受补贴情况；④存在多人身份证件码一致的情况，存在多次重复享受补贴之嫌；⑤存在部分补贴人员违规采用照片、视频、他人代替等进行抓拍的情况，⑥存在部分学员旷课，课时不达标，享受补贴的情况。

（三）效益层面

一是未厘清技能提升培训现实需求，培训针对性、精准性

不强。人社部门作为职业技能提升行动的实施主体，面对河南省全面技能振兴工程领导小组下发的年度培训任务，未摸底梳理培训对象就业方向，未能根据社会岗位需求确定技能提升培训工种，同时培训实施主体未开展相关需求调查，组织人员参加培训，导致培训效果较差，培训内容与实际需求匹配度较低，参训人员就业率不高。评价组通过对 1104 名参训人员发放调查问卷了解到：39.40%的人员未就业，同时 21.40%的就业人员表示培训内容与工作实际需求脱节，无法在实际工作中得到实践应用。培训开展多流于形式，技能培训与生产脱节。

二是培训未向 A 类（优先支持类）、B 类（重点支持类）职业工种倾斜。首先，部分培训未向 A 类、B 类职业工种倾斜，同时补贴发放也未按要求向 A 类（优先支持类）、B 类（重点支持类）上浮 20%、10%，培训开展未围绕市场需求，进而影响培训开展进度。其次，补贴培训中的取证，合格证书总量权重较大，较等级技能证书规模量明显较大，故技能人才在补贴性培训的占比较低。

三是培训质量的把控和监管有待加强，培训对企业职工执业能力促进作用有待进一步提高。职业技能提升行动开展中，人社部门重量轻质。多注重培训完成的数量，培训时长是否达标；并未对培训质量作出相应要求，培训质量监管尚待加强。同时受培训质量的影响，参与培训的企业职工执业能力促进作

用不显著。评价组向 1104 个培训人员发放问卷了解到，21.4% 的参训人员表示培训对其实际工作开展没有帮扶作用。

四是项目开展未以就业为导向，就业质量提升效果不显著。人社部门在 2019-2020 年项目开展中并未以就业为导向，对参加培训的人员就业状态未跟踪调查，因此对参与培训的学员就业状况并不了解。2021 年技能提升行动方案中提出“坚持就业导向、质量导向，以高质量培训促进高质量就业”；但实际开展中，也并未追踪参训人员就业情况。同时评价组在绩效评价过程中，通过向 1104 名培训人员发放问卷了解到，39.40% 的人员处于未就业状态，促就业效果不显著。

五是长效管理机制健全性不足，不利于推进“人人持证、技能河南”建设。由于受人力资源限制，无法实现对所有培训班开展现场检查，因此在实际检查中采用抽查式的，未实现全过程动态管理，管理要求不符合工作开展实际。未按要求建立专账资金与培训工作绩效考核联动机制，也未针对参与培训人员、培训实施主体及项目实施单位之间建立反馈平台或渠道，对培训质量及效果未跟踪，对参与培训人员后续就业及就业质量情况并不了解。因此长效管理机制有待进一步建立健全。此外，在培训监管（特别是线上培训）、培训质量把控以及培训后续跟踪等方面，目前尚未出台相应的措施，培训培养体系有待进一步完善。

四、建议和改进措施

由于职业技能提升行动开展周期是 2019-2021 年，目前除个别培训进度滞后的班次仍在开展培训外，后续年度不再开展技能提升行动，故提出以下相关建议为其他同类补贴性培训项目开展提供借鉴意义。（如 2022 年新开展的“人人持证、技能河南”建设项目，技能提升行动的延续）

（一）决策层面

提升绩效目标质量，充分发挥绩效目标导向作用。建议牢固树立“花钱必问效，无效必问责”的理念，严格按照绩效目标科学、规范、完整的设置要求，根据项目年度计划、任务及安排，充实完善年度绩效目标。同时，根据年度绩效目标细化、量化相关指标值，提升绩效目标设置的质量，确保绩效目标合理、可行。

（二）管理类层面

一是建立健全管理制度并有效执行。首先，管理制度建立方面，建议针对补贴性培训项目或各子项制定相应的财务管理制度和业务管理制度；制度内容要求培训申请、过程监管、考核评价、资金拨付等在合法、合规、完整的同时，不得与上级单位文件相背离。其次，制度执行方面，要严格按照文件相关要求提前报送开班备案信息、明确教学日期及计划，按时申请拨付补贴资金。档案要按相关要求归集，避免出现资料缺

失、信息未填报或盖章遗漏的情况。同时建议人社部门就退费制定清晰明确的流程，未按流程退费的单位纳入培训实施主体黑名单管理。建议明确退费先备案，备案中明确退费原因及退费的人次。若发现企业无备案直接退费，建议纳入补贴培训实施主体黑名单管理，不再允许参与补贴性技能培训工作。最后信息公示方面，建议严格按照“公示期不低于三个工作日”的要求进行公示，同时建议区人社部门在报送市人社部门审核后，审核结果发生调整的，要将最终确定补贴的单位情况按要求进行公示或说明。

二是加强培训质量监管。①规范“互联网+职业技能培训”管理。由于线上培训监控有难度且培训质量得不到保障，建议控制纯线上培训职业（工种）数量，大力推进“线上+线下”培训融合发展；对有快进播放、多窗口学习、连续5分钟内无弹窗管控、无法进行人脸活体比对、专业课程学习不按内容先后顺序设置管理、每课时无随机保留影像照片等情形之一的，视同培训无效。②使用电子职业培训券，推进培训人员实名制。对有培训意愿、符合条件的劳动者发放职业技能电子培训券，加强线上、线下培训应用和全过程闭环管理，严格落实“实名制、不得转让、以证换券、无证无价”要求。同时建议依托金保工程，加快推进职业技能培训实名制管理工作，建立以社会保障卡为载体的劳动者终身职业技能培训电子档案。依托社会

保障卡持卡人员基础信息库和全国社会保障卡服务平台，实现培训对象实名认证。③严格师资管理。纳入目录管理的企业培训中心，要求必须具备与培训相一致的师资（具备相应数量的教师资格证）、场地、设施等基本条件；开展公共就业训练中心和社会培训机构师资轮训，提升师资理论素质和技能水平。建立公共职业技能培训师资库，支持将高技能领军人才、世界技能大赛和全国技能竞赛优秀选手纳入师资库。

三是规范资金使用，提高资金拨付及时率。补贴性培训资金拨付要严格按照既定标准，避免出现同一类培训同一年度享受补贴标准不一致的情况，影响政府公信力。其次对于不符合发放条件而享受补贴的单位，具有追回条件的建议追回相应补贴。后续补贴性培训审核过程中，建议严格落实“资料申报规范手册”的要求，必要时可采用初审、复审的方式进行材料审核，加大补贴审核力度，提高补贴审核及发放的准确率。资金拨付要注意保障资金拨付的时效性，严格按照管理制度要求的时间节点内发放补贴，特别注意：补贴资金跨年度拨付，不仅影响资金拨付及时性，同时也影响预算执行率。

(三) 产出层面

一是技能培训从需求出发，扩大技能人才供给规模。需求引导培训，强化精准培训。人社部门作为职业技能培训项目的实施主体，建议在后续年度补贴性技能培训工作开展中，组建

开展职业技能培训的专业队伍，持续充实加强专班力量，加强任务保障，形成部门联动。建议下到各企业、乡镇、社区等用工单位，及时了解企业所需招聘岗位或组织定期上报需求，并在各就业网站发布培训计划、培训内容和培训项目。同时培训形式方面，也要考虑针对不同对象、不同岗位确定不同的培训形式。最后，鼓励企业、院校、社会培训机构和第三方培训服务企业开展合作，以企业的岗位需求为基础，开发培训资源。

二是加大补贴性培训政策宣传力度，落实税收优惠配套政策，调动社会群体参与积极性。①政策宣传方面，建议根据不同受众需求，分类归集针对培训政策点，形成条目清晰、内容明细、文字简练的服务指南，真正使政策看得懂、记得住、用得好。要区分不同受众，做到宣传对象精准化。②落实企业培训优惠政策，强化企业对职工技能培训意识。可以通过优惠政策引导企业加大人工成本中教育经费的支出，健全终身技能培训制度，持续大规模开展职业技能培训。深入实施职业技能和重点群体专项培训计划，广泛开展新业态新模式从业人员技能培训，有效提高培训质量。健全培训经费税前扣除政策，鼓励企业开展技能培训。针对产训矛盾，建议开展产训结合建设试点行动，促进产业链和职业技能培训链有效衔接。③完善技能人才职业发展通道。首先，拓宽技术工人职业发展通道。促进技术工人成长，完善职业发展通道，形成纵向有阶梯、横向可

贯通的人才发展路径。鼓励企业设立首席技师、特级技师等，提升技术工人职业发展空间。其次，提高技能人才待遇水平。大力提高技术工人待遇，推动技能人才薪酬分配指引落地落企，引导企业建立健全符合技能人才特点的工资分配制度。

三是加强补贴审核规范性，提高职业技能补贴发放准确率。针对是否存在一年内超出 3 次领取培训补贴以及同一职业同一等级是否重复享受补贴等违规补贴规定的情况，建议借助信息化手段，进行筛选甄别，从而提高补贴发放准确率。建议通过河南省职业培训监管平台，通过平台系统设置参与培训人员的次数上限、时间周期不重复等条件，实现不符合条件无法录入监管平台系统的功能。或者通过人工筛选享受补贴人员花名册，手动筛选出不符合补贴规定重复享受补贴的人员。

(四) 效益层面

一是增强职业技能培训的针对性有效性，进一步调节结构性就业矛盾。建议建立技术工人需求动态监测分析体系，做好急需紧缺技术工种目录编制发布工作。或根据目录清单，优先开展 A 类（优先支持类）、B 类（重点支持类）职业工种培训，同时补贴标准针对 A 类（优先支持类）、B 类（重点支持类）上浮。同时建议加大高技能人才培养力度。加强先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业、建筑业以及现代农业等产业高技能人才培养。加大技师、高级技师、特级技师研修培训，组

织实施高技能领军人才和产业紧缺人才培养。

二是健全完善终身职业技能培训体系。①深入实施职业技能提升行动。健全终身职业技能培训制度，深入实施职业技能提升行动和重点群体专项职业培训计划，广泛开展新业态新模式从业人员技能培训，有效提高培训质量。制定出台加强新时代技能人才队伍建设政策措施，着力完善培养、使用、评价、激励机制，持续增强技能人才发展动力和创新创造活力。②建立健全技能培训长效管理机制。首先，建议利用郑州市职业培训监管平台，通过录像或视频，以线上监管的方式取代现场监管；或减少现场实地抽查检查的次数。其次，严格落实评价考核制度。把持证率作为检验培训成效的主要标准，县级以上人力资源社会保障部门应加强对考核、评价的全过程监管，每半年至少对评价机构评价情况进行一次专项检查，对存在严重问题的建立“黑名单”制度，动态退出。此外，建立培训相关方信息反馈平台，加强培训效果跟踪。建议针对参与培训人员、培训实施主体及项目实施单位之间建立信息反馈平台或渠道，加强过程中培训跟踪的同时，建议延伸培训结束后的后续跟踪，可参考就业创业培训中电话回访的方式，或统一发放问卷的形式，对技能培训适用程度、培训有效性等培训效果进行调查，经数据汇总分析，为后续技能培训的开展提供借鉴，为职业技能培训提质增效奠定基础。