

# 推进社会保险基金预算绩效管理的思考

李春根 | 徐乐

我国自2010年开始试行编制社会保险基金预算，2018年出台《关于全面实施预算绩效管理的意见》，提出力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。社会保险基金预算管理从无到有，再到步入改革深水区，每一步都体现了国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。

## 推进社会保险基金预算绩效管理的重大意义

(一) 社会保险基金预算绩效管理有利于提升公共服务质量。社会保险基金由医疗保险基金、养老保险基金、工伤保险基金、失业保险基金及生育保险基金构成，是社会保险制度稳定运行的核心基础，与基本民生息息相关。近年来，随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，社会保险的覆盖率不断扩大，增加了社会保障基金的管理难度，尤其是在社会保险基金预算收入的筹资、预算支出的范围和效果、参保人员的满意度等方面存在管理不到位、绩效不理想等问题。预算绩效管理将绩效理念贯穿于预算编制、执行、监督各个环节，从根本上将满足社会公众需求作为社会保险基金管理的出发点，通过提升预算管理的效能，进一步提升公共服务水平，更好地顺应人民群众的期待，让他们可以享受到与经济发展水平相适应的公共服务，促进社会和谐稳定。

(二) 社会保险基金预算绩效管理有利于优化财政资源配置。社会保险基金预算不仅具有一般公共预算的公共属性，而且具有独特的市场属性(保值增值)，基

金的资源配置同时涉及社会效益和经济效益两方面。过去，我国主要是依靠座谈、调研、监督检查、考核等手段进行社会保险基金资源配置，配置效果不理想、不科学。社会保险基金预算绩效管理将基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等内容纳入绩效管理，有效兼顾了社会保险基金预算的公共属性和市场属性，更全面、更科学地考虑了资源配置的问题。社会保险基金预算绩效管理本质是以问题为导向，以绩效评价为手段，将评价结果与改进管理和预算安排紧密地结合起来，对基金运行效率高的地方投入更多的资源，对基金运行效率差的地方减少资源投入，使有限的财政资金能够充分发挥最大的效益。

## 我国社会保险基金预算绩效管理现状

在我国，一般公共预算绩效管理起步比较早，管理的对象主要以项目为主，经过十来年的实践，积累了一定的经验。较一般公共预算绩效管理而言：一是社会保险基金预算绩效管理还处于萌芽阶段。自2018年国家提出实施社会保险基金预算绩效管理以来，从中央层面来看，国家有关部门仍在积极地研究和摸索，尚未出台与社会保险基金预算绩效管理相关的制度办法；从地方层面来看，各省份实施步调不一致，步调快的既有东部发达省份，如浙江，也有西部边陲省份，如青海、新疆维吾尔自治区。二是社会保险基金预算绩效管理实施难度更大。社会保险基金制度体系尚不成熟，不同险种统筹层次不统一，如一些地方企业养老保险实行省级统收统支，而工伤保险、医疗保险实行市级统收统支。社会保险基金管理涉及财政、人社、

医保、税务四个部门，不同层级部门对社会保险基金预算承担的责任各不相同，部门之间难免会出现工作越位、错位的情况，尚未建立有效的分工协作机制。三是社会保险基金实行预算管理时间短，预算管理本身存在不少问题。如部分地区预算意识不强，只重视资金拨付，忽视社会保险基金的预算管理，认为预算只是一项报表工作；社会保险基金数据量大，经常出现基础数据填报不完整，甚至漏填的情形，严重影响数据汇总工作的质量，影响数据的统计和分析，导致上下级之间信息不对称。



石言 摄 来源：视觉中国

### 完善社会保险基金预算绩效管理的几点建议

(一)厘清有关部门绩效职责。社会保险基金预算是由财政部门牵头，人力资源社会保障部门、税务部门、医保部门参与共同编制，部门之间职责分工各不相同。要做好社会保险基金预算绩效管理，中央应当出台统一的社会保险基金预算绩效管理制度，明确各部门预算绩效管理职责，对不同部门绩效目标的设定、绩效监控、绩效评价、评价结果应用的内容进一步具体细化，探索建立科学的社会保险基金预算绩效管理分工协作机制。

(二)健全全过程预算绩效管理体系。建立具有中国特色的社会保险基金事前绩效评估制度，在编制中期财政规划和年度预算前，对社会保险基金重大政策和项目预算开展事前绩效评估。一是可以针对社会保险基金统筹制度调整开展事前绩效评估。类似城乡居民养老保险基金原实行县级统筹，要提高基金统筹层次，就必须做充分的事前绩效评估，全面考虑养老金地区差异、不同县区定期存款管理、缴费基数和参保人员变化情况、转移收支等因素，评估统筹制度调整的必要性、实施方案可行性。二是可以抓大放小，针对养老保险基金投资项目开展事前绩效评估。可以参照一般公共预算项目绩效管理模式，对一定金额以上或是重大的养老保险基金投资项目开展事前绩效评估等等。

(三)构建社会保险基金预算绩效管理指标体系。从纵向来说，社会保险基金预算绩效管理指标体系应当根据社会保险基金的统筹层次确定它的适用范围，中央、省、市、县四级不同统筹层次应该设计不同的预算绩效管理指标，中央层次侧重于宏观性、总体性的绩效指标，省级和市级层次侧重于区域性的绩效指标，县级层次侧重于基础性的绩效指标。从横向来说，社会保险基金预算绩效管理指标可以从投入、产出、效益、满意度四个维度围绕社会保险基金的公共属性和市场属性进行设置，投入、产出、满意度维度以公共属性指标为主，效益维度同时包含公共属性和市场属性指标。

(四)推进预算绩效管理信息化。一是参照财政部的扶贫资金动态监控系统模式，建立纵向连接中央、省、市、县四级，横向连接财政、人社、税务、医保四部门的预算绩效管理信息化系统，打破“信息孤岛”和“数据烟囱”。二是结合社会保险基金的特点，在各个部门建立全过程预算绩效管理模块，包括事前绩效评估模块、预算绩效目标管理模块、预算执行绩效动态监控模块、预算绩效评价模块。三是依托信息化系统，构建多维度、多层次的绩效大数据库，加大统计分析力度，持续挖掘数据背后的信息，为国家社会保障基金预算绩效管理提供强力支撑，为政府决策提供重要依据。□

(作者单位：江西财经大学)

责任编辑 雷艳