

2022 年度济宁市社会保险基金整本预算

绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

济宁市人力资源和社会保障局、济宁市医疗保障局等部门负责本行政区域的社会保险管理工作，统筹推进建立覆盖城乡的多层次社会、医疗保障体系。拟订基本医疗、基本养老、失业、工伤保险及其补充保险政策、标准并组织实施。监督管理全市社会保险基金，建立健全基金安全防控机制，推进医保基金支付方式改革。其中，济宁市医疗保障综合执法支队具体负责医保基金稽查稽核工作。济宁市社会保险事业中心、济宁市医疗保险事业中心及各区县社会保险经办机构提供社会保险服务，负责社会保险登记、个人权益记录、社会保险待遇支付等工作。税务部门负责基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费等各项社会保险费统一征收。

2022 年财政部 人力资源和社会保障部 税务总局 国家医保局共同发文《关于印发<社会保险基金预算绩效管理办法>的通知》（财社〔2022〕65 号）提出，加强总体设计，按照促进社会保险制度更加公平更可持续的要求，建立目标明确、管理规范、职责清晰的社会保险基金预算绩效管理制度、绩效指标体系和绩效管理系统。山东省财政厅等 4 部门《关于印发山东省社会保险基金

预算管理实施办法的通知》（鲁财社〔2022〕64号）提出，社会保险基金预算绩效管理工作由财政部门牵头，社会保险行政部门、社会保险经办机构和税务部门密切配合。相关部门各司其职，形成合力。

（二）基金收支预决算情况

2022年济宁市全市口径社会保险基金预算总收入¹276.74亿元，实际总收入271.41亿元，收入完成率98.07%；预算总支出244.45亿元，实际总支出243.71亿元，支出完成率99.70%；基金累计结余288.22亿元。此外省级统收统支的2022年度企业职工基本养老保险收入120.40亿元，支出125.49亿元。2022年底，济宁市全市社会保险基金除企业职工基本养老保险基金外，基金累计结余288.22亿元。

（三）项目主要内容和实施情况

社会保险基金整本预算包括：机关事业单位基本养老保险、企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、工伤保险、失业保险、职工基本医疗保险（含生育保险，下同）、居民基本医疗保险7项内容。截至2022年12月底，全市医疗保险参保总人数809万人，参保率97.58%。截至2022年12月底，全市基本养老保险参保总人数639.6万人。工伤保险、失业保险基金与职工养老保险基金采取“统一收缴”形式。在此基础上，工伤保险积极探索

¹ 企业职工养老保险基金由省级统收统支，相关资金预算未纳入市级统筹范围。

“按项目参加保险”和“基层快递网点优先参加工伤保险”等形式扩大参保面，实现各区县 68 个基层快递网点 100%参保，新开工项目工伤保险参保率 100%

二、项目绩效目标

（一）总体绩效目标

在国家授权范围内，依法依规、按照法定程序制定社会保险基金管理相关政策，保障基金中长期收支平衡，增强基金可持续性，对基金收、支、管等环节开展监督检查，建立查处欺诈骗保长效机制，保证基金运行规范安全，基金使用效率逐步提升，实现基金可持续运行，职工基本医疗保险基金静态可支付月数不少于 10 个月，居民基本医疗保险基金静态可支付月数不少于 9 个月。

（二）年度绩效目标

参保人员社会保险待遇得到有效保障，达到城乡居民基本养老保险费收入占基金收入比重不低于 23%，待遇支出占基金支出比重达到 95%；机关事业单位基本养老保险费收入占基金收入比重不低于 55%，待遇支出占基金支出比重达到 94%；居民基本医疗保险费收入占基金收入比重不低于 97%，待遇支出占基金支出比重达到 97%；居民基本医疗保险费收入占基金收入比重不低于 36%，待遇支出占基金支出比重达到 87%；工伤保险政策范围内住院及门诊费用报销比例 100%。各类保险参保人员满意度不低于 99%。

三、评价基本情况

（一）评价范围和目的

1.评价范围

本次绩效评价对象为济宁市全市社会保险基金整本预算，涉及基本养老保险基金、基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金。本次绩效评价范围涉及主管单位济宁市人力资源和社会保障局、市医疗保障局和经办机构市社会保险事业中心、市医疗保险事业中心以及市医疗保障综合执法支队、定点服务机构、商业保险机构。此外，城乡居民基本医疗保险和城乡居民养老保险涉及济宁市各区县。

本次绩效评价时间为 2022 年 1 月 1 日-2022 年 12 月 31 日，同时为准确掌握社会保险基金各项财务数据及产出数据变动趋势，客观反映基金收支运行情况，部分数据采集范围向后回溯至 2020 年度。评价基准日为 2022 年 12 月 31 日，所涉及的评价指标和财务报表以此为基准时间。

2.评价目的

坚持以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，推进建立覆盖社会保险基金全过程的预算绩效管理体系，一是根据基金管理办法等相关政策制度，充分结合各类社会保险基金特点，构建社会保险基金评价体系，完成绩效评价工作任务，拓展社会保险基金绩效管理链条，切实保障社会保险基金预算管理科学精准。

二是梳理基金收支预决算情况，结合2020-2022年参保人数、保险费率、上年度职工工资水平、人口结构、待遇水平增长等因素，考虑政策调整、阶段性减免等政策实施情况，综合分析基金收支平衡情况。三是通过评价基金管理规范性，识别基金管理和执行过程中的风险点，协助财政局及主管部门督促经办机构等即时整改或做进一步优化，提高社会保险基金整体管理水平。四是结合企业职工养老保险、工伤保险省级统筹后政策过渡及市县层面工作开展问题、困难及诉求，为各类社会保险基金逐步实行省级统筹、全国统筹积累宝贵经验，提出可行性建议。

（二）评价依据

1.预算绩效管理文件。包括但不限于《社会保险基金预算绩效管理办法》（财社〔2022〕65号）、《中共山东省委 山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）等预算绩效管理相关文件。

2.中央及山东省、济宁市有关各类社会保险基金管理文件以及《社会保险基金政策汇编》。

3.财政及主管部门、经办机构提供的资料。包括但不限于社会保险基金预决算；财政拨款材料；反映医保基金收支情况、运行情况、管理情况的材料等及工作组通过公开渠道收集的其他资料。

（三）评价指标体系

按照《社会保险基金预算绩效管理办法》（财社〔2022〕65号），评价组细化了绩效评价指标体系，围绕决策、过程、产出、效益维度，构建社会保险基金绩效评价指标体系。一是根据基金管理办法等相关政策制度设置共性指标评价政策制定、绩效目标设置及基金预算编制、征缴管理情况。二是充分结合各类社会保险基金特点及支出内容，构建居民基本医疗保险、职工基本医疗保险、基本养老保险²、工伤保险、失业保险5套绩效评价指标，分别设置共性评分体系及个性评价指标。

本次绩效评价指标体系针对各类基金分别设置，保证一级指标权重分值一致，通过基金资金权重加权平均方式，核算社会保险基金整本预算绩效评价各项得分。

（四）评价方法及实施过程

1.评价方法

（1）案卷分析法。查阅整理各类基金运行管理过程中留存的基本情况资料、管理资料及成果资料，统计分析各项指标数据，提取相关的数据信息。

（2）现场调研法。结合非现场评价结果，开展现场调研，对市医保中心、市社保中心以及区县经办机构（涉及城乡居民保

² 企业职工养老保险已由省级统筹，机关单位养老保险内容相对单纯，出于绩效评价可评可操作考虑，以居民基本养老保险评价指标为主体，穿插补充机关单位、企业职工基本养老保险个别评价指标，构建基本养老保险指标体系。

险、城乡基本医疗保险）采用开展座谈会、实地踏勘、调研访问等方式，重点深入进行现场勘查与沟通交流。

（3）比较分析法。通过纵向和横向的数据比较，对基金运行效率及效果等进行对比分析。如，收集并分析济宁市社会保险基金近三年的各项指标数据，与其他相似地区的社会保险基金运行情况进行对比，形成更为全面客观的分析结论，重点分析基金运行效率、成本、核心指标变动等。

（4）公众评判法。在评价过程中，邀请具有丰富行业经验的专家参与评价工作，评估过程中，为全面了解相关资金绩效实现情况，评估专家组参与评估方式设计、指标体系制定、现场调研等重点环节，并最终通过会议集中评估的方式出具专家个人意见及专家组意见。设计调查问卷，面向参保人员、参保受益人员、参保企业、失业培训机构等开展线上或线下调查，用以了解基金运行的效率及效果。

2.项目实施过程

（1）拟定评价实施方案，构建指标体系（2023年8月21日-31日）。

初步收集基金运行管理资料，调研了解医保基金基本情况。开展项目对接会，与会部门单位明确绩效评价要求和评价计划。拟定评价实施方案，明确工作安排，参照财社〔2022〕65号有关要求，结合医保基金运行特点，从管理效率、支付可持续性、运行效益等维度，构建绩效评价指标体系。

（2）开展现场评价（2023 年 9 月 6 日-10 月 8 日）。

结合各类社会保险基金运行特点，拟定详细资料清单，收集、整理并核实有关资料信息的完整性、真实性。与医保部门、社会保险部门、区县经办机构座谈。对参保人员及社会公众等利益相关方调查。制定调查问卷，通过线上、线下等多种方式收集反馈意见。

（3）开展综合评价，撰写评价报告（2023 年 10 月 9 日-20 日）。

在资料审核、现场评价基础上，沟通确认发现的问题，出具综合评价意见，撰写并提交绩效评价报告。邀请专家组织召开现场会，对绩效评价报告进行论证，根据论证意见对报告进行修改完善。

三、综合评价情况及结论

（一）评价结论

根据各项社保基金资金权重加权平均方式核算，2022 年度济宁市社会保险基金整本预算综合绩效得分 **86.24 分**，居民基本医疗保险、职工基本医疗保险、基本养老保险、工伤保险、失业保险五项基金得分分别为 85.94 分、86.68 分、86.23 分、85.13 分、86.55 分，评价等级均为“良”。社会保险基金整本预算绩效及各类基金绩效得分情况见表 1。

表 1. 社会保险基金整本预算绩效及各类基金绩效得分表

一级指标	满分	评价得分					综合得分	得分率
		职工医疗	居民医疗	养老保险	工伤保险	失业保险		
决策	15	14	12.5	13	14	15	13.22	88.12%
过程	40	31.95	34.5	33.74	34.03	32.55	33.40	83.51%
产出	20	17.39	16.18	17.99	16	18	17.40	87.00%
效益	25	22.6	23.5	21.5	21.1	21	22.22	88.90%
合计	100	85.94	86.68	86.23	85.13	86.55	86.24	86.24%
基金权重	—	26.98%	22.21%	47.20%	1.30%	2.31%	—	—

（二）绩效分析

决策指标综合得分率 88.12%。济宁市积极转发省级各类社会保险待遇调整、降费率等政策、通知。本级政策严格遵循国家和省委省政府现行政策体系要求，阶段性政策实施期限明确。补充制定了合理的筹资标准、筹资渠道和财政补助标准等细则，待遇支付政策制定充分考虑了参保人员的实际需求。

过程指标综合得分率 83.51%。社会保险基金预算管理约束性较高。社会保险经办机构根据业务科室意见及基金现实需求，综合考虑当地经济发展水平、居民工资收入水平等多种因素，形成 2022 年度社保基金收支年初预算。年中调整除失业保险基金支出预算、居民养老保险基金收入预算因政策制度调整等客观原因造成调整率较高外，其他保险基金收支预算调整率均未超过 10%。

产出指标综合得分率 87.00%。年终收支预算完成情况相对

理想，社保基金总收入完成率 98.07%，支出完成率 99.70%。2022 年职工医疗保险、居民医疗保险、工伤保险、失业保险基金滚存结余可支撑能力相对理想，但养老保险基金收支缺口较大。

效益指标综合得分率 88.90%。济宁市致力于提高社会保险的保障水平和满意度，各项保险基金综合满意度基本达到 90%以上。2022 年度社保基金扩面增效总量指标控制效果较好，截至 2022 年 12 月底，全市医疗保险参保率 97.58%。济宁市实施养老保险全民参保计划，全市基本养老保险参保总人数 639.6 万人。工伤保险、失业保险基金与职工养老保险基金采取“统一收缴”形式。

现场评价发现，社保基金政策清退、收支平衡、绩效管理、费用控制等方面仍存在不足。个别政策到期清理退出或调整机制不够完善。扩面增效任务不够细化，具体执行及任务考核缺乏有力抓手。

五、项目的主要经验及做法

（一）强化执法，组建医保稽核专业队伍。一是济宁市医疗保障局在省内率先组建副处级执法机构市医疗保障综合执法支队，统一行使济宁市医疗保障领域行政执法职责。支队成立以来推动医保执法深入开展，推动监管机制创新，打击欺诈骗保系列行动取得显著成效。二是在省内率先建立医保基金社会监督机制。全面引入社会监督，深入拓展了阳光执法的广度。

（二）落实改革，持续优化 DIP 支付方式。一是 DIP 医保支

付方式改革持续优化。2022 年 10 月，济宁市符合条件开展住院服务的 305 家医疗机构已全部纳入 DIP 付费，覆盖率 100%，有效促进了医疗机构医疗服务能力的提升。二是 2022 年 8 月和 9 月，济宁市成功创建全省 DIP 付费监管及医保基金稽核双试点城市，扎实开展 DIP 业务能力提升专项行动，全面提升医保基金管理水平。

（三）优化服务，探索养老保险预审预发。济宁市以企业职工养老保险参保人员快速办理退休手续、按时享受养老保险待遇为导向，结合本市社会保险经办工作实际，创新建立退休档案预审及养老待遇预发制度。

（四）持续引导，培育参保扩面新增长点。一是济宁市推进基层快递网点优先参加工伤保险工作。二是济宁市为积极应对人口老龄化，开展居民长期护理保险试点工作。按照先试点再推开的原则，分步开展居民长期护理保险工作。

六、存在的问题及原因分析

（一）基数稽核开展不充分，区县稽核垂直统筹不足

一是市本级医保基金下发通知，自 2022 年起开展市直单位范围内的缴费基数抽查审核工作，实际因疫情原因稽核工作未充分开展，且未有效下沉到区县。二是 2022 年失业保险职业培训费用发放人员资质政策符合度稽核不足。三是缴费基数核定以单位承诺制及部省市三级推送系统异常数据排查为主，辅以单位职工举报线索稽查，未组织全市范围内的缴费基数定期稽核或重点

稽核工作。

（二）待遇保障占比偏大，社保保障方向拓展不理想

各类社会保险待遇支出占比偏大，基本保障作用发挥明显，但延伸和拓展服务能力不足。失业保险基金“保生活”的功能得到了充分发挥，“促就业”“防失业”的作用需要进一步加强。

（三）扩面增效任务不细化，居民社保缴费引导不充分

针对济宁市乃至全省社会保险基金收支缺口增加的趋势，济宁市根据省级下达扩面增效任务指标分解至各区县，并按照时间节点定期调度区县进度，扩面增效总量指标控制相对理想，但也存在未根据基金类别与缴费人群细化分解任务量。居民养老保险“多缴多补、长缴多得”宣传落实效果不理想。各区县社会保险缴费 300 元档位占比较多。

（四）县级财政补助不及时，个人账户存在挤占风险

区县财政补助进度约束不足。当前经济背景下区县财力紧张，导致区级财政补助到位及时性不足。由于养老保险待遇按月发放的刚性需求，容易导致居民基本养老保险基金个人账户资金的挤占风险。

（五）部门间信息共享不畅通，服务机构管理待加强

社会保障作用的发挥依赖于社会保险经办机构与税务、民政、人社、司法、卫健等部门间有效共享和信息统一，目前与部门间交流渠道顺畅度不足，部门之间还存在“信息孤岛”和“数据鸿沟”，尚未实现基础信息及时共享，容易引发“跑冒滴漏”问题。

（六）部分政策清退不及时，新政策补充衔接不到位

《济宁市基本医疗保险区域点数法总额预算和按病种分值付费结算试行办法》（济医保字〔2021〕52号），适用于医保经办机构与DIP试点医疗机构结算基本医疗保险住院费用，试行办法自2021年11月1日起施行，有效期至2022年12月31日。截至2023年7月，符合条件并开展住院服务的医疗机构基本完成DIP付费形式全覆盖，但暂未出台延续政策或调整办法。

（七）绩效目标设置不规范，预算绩效管理待加强

一是绩效目标设置不规范，内容简单，未有效体现基金保障工作内容。济宁市社会保险基金经办机构2023年度起根据《山东省财政厅等4部门关于印发山东省社会保险基金预算绩效管理实施办法的通知》（鲁财社〔2022〕64号）要求，编制社会保险基金预算区域绩效目标表，但是绩效目标管理仍然不够规范。二是社会保险基金绩效管理目前处于前期探索阶段，机构内控体系暂未制定绩效管理相关制度，绩效工作流程、责任分工暂未有效理顺，造成日常绩效管理及绩效评价迎检工作不顺畅。

七、意见建议

（一）全市稽核统筹一盘棋，建立健全基数稽核机制。全市社会保险稽核统筹一盘棋，统一规划、统一部署、统一实施、统一考核，形成协同联动、齐抓共管的工作格局，确保社会保险稽核工作全面覆盖、无缝衔接、不留死角。

（二）坚持待遇保障基础底线，拓展延伸基金保障领域。坚决

执行各类保险基金待遇支出既定政策标准，及时安排地方财政资金，有效落实最低标准调增、报销比例提升、基础养老金加发、高龄补贴等待遇支出调整政策，优先保证待遇支出正常水平。在此基础上有效增加生育保险人均支出、工伤保险工伤预防费用开支、提升失业保险救济金促进就业、防失业能力。

（三）狠抓扩面增效细节工作，减缓收支缺口扩张趋势。根据居民保险、职工保险间跨制度关系转移历史水平及参保人数比例关系，合理分配各类保险扩面增效任务指标，结合在校学生、灵活就业人员、基层快递网点人员等特殊人群扩面工作开展情况，明确各群体对应保险计划任务量，合理设置目标人数和增长率，制定更为具体的扩面增效任务目标并确保责任和分工明确，推动任务顺利完成。加大居民社会保险缴费宣传的力度，制定宣传计划，把集中宣传与日常宣传结合起来，加强社会保险费征缴的重要性和必要性解读，强化居民参保和缴费意识，增强履行缴费义务的主动性和自觉性。

（四）严格财政补助预算约束，严肃个人账户资金管理。加强基金预算管理。各级政府按照统筹兼顾、收支平衡的总原则，与相关部门联动，全方位抓好社会保险基金预算编制工作，加强基金收入预算编制精准性。同时，每月定时对预算执行情况及财政补助到位情况进行分析研判，及时发现和解决问题。增强养老保险基金尤其是个人账户管理的规范性和严肃性，定期开展专项稽核行动。

（五）打通部门信息共享通路，加强社保事务联合管理。建立信息共享机制，搭建数据平台。各部门应加强协作，建立信息共享机制，明确共享内容、方式和责任主体。加强信息交流，定期召开信息交流会或研讨会，加强与各部门信息系统服务商沟通，实行跨系统接口对接需求，搭建共享平台，实现信息互通。数据分享过程中统一数据标准，确保数据的准确性和一致性。

（六）明确政策执行时效，建立退出评价衔接机制。出台制定政策文件时，应明确政策执行起止时间，原则上试行政策执行时限为一年，正式政策执行时限不超过五年。按时修订废止。对于明确了执行时限的政策文件，执行时限到期后，应根据实际情况进行评估，向局长办公会或局党组会提出继续执行、修订或废止的建议请示，并按照审定意见，出台相关文件。

（七）提高预算绩效管理水平和，理顺内部管理责任分工。规范基金绩效目标管理。按照《山东省财政厅等4部门关于印发山东省社会保险基金预算绩效管理实施办法的通知》（鲁财社〔2022〕64号）要求，提高绩效目标编制效率，确保绩效目标核心指标完整，准确反映部门基金预算产出绩效。及时制定基金绩效管理制度，有效理顺绩效目标编制、绩效运行监控、绩效自评、结果应用等工作流程以及细化相关科室责任分工。