2020 年 11 月 01 日

“大国财政”系列（四）

社保：被低估的财政影响

——宏观经济专题

赵伟（分析师）
zhaowei1@kysec.cn
证书编号：S0790520060002

张蓉蓉（分析师）
zhangrongrong@kysec.cn
证书编号：S0790520070006

段玉柱（联系人）
duanyuzhu@kysec.cn
证书编号：S0790120070013

● 社保是财政“四本账”的重要构成，占预算收支比重持续抬升、达 20%左右

社会保险基金是纳入财政预算管理的“第四本账”，在财政预算总收支中占比较高、达 20%左右。2013 年社保纳入财政预算管理，2019 年总收支分别达 8.3 和 7.5 万亿元，在财政预算“四本账”中，分别占比 24.2%和 18.3%。其中，基本养老和基本医疗是基金主体，两项合计占总收支 97%以上。收入中，保险费占比 72%、财政补贴占比 23%，是主要收入来源；支出中，约 98%用于社保待遇支出。

近年来，我国社保规模持续扩大、十年间支出规模增加了 5.8 倍，占财政预算比重也快速抬升。我国持续推进制度改革、扩大社保覆盖范围，构建了世界上最大的社保体系。2019 年，基本医疗保险覆盖 13.5 亿人，基本养老保险覆盖 9.7 亿人。社保收支规模也相应扩张，2009-2019 年，社保收入增加 4.7 倍、支出增加 5.8 倍，支出规模占预算总支出比重提高了 7.7 个百分点、年均增长率达 21.1%。

● 伴随人口老龄化和区域经济社会发展差异，社保收支平衡、地域平衡压力加大

在人口老龄化日益加深的背景下，2011 年以来，我国社保负担持续上升、收支平衡压力显著增大。伴随劳动年龄人口占比下滑，我国老年人口抚养比加速抬升，2019 年已达到 16.2%、超过中等偏上收入国家总体水平。人口结构变化映射到社保运行上，便体现为社保负担系数快速抬升、收支平衡压力加大。2019 年，社保“四险”的保险费收入均已无法覆盖支出，主要依靠财政补贴来实现收支平衡。

各地经济社会发展水平差异下，人口结构、劳动力流动、地方财力等分化，加大了社保的地域平衡压力。分省来看，广东、江苏等东部、南部省份社保运行良好，黑龙江、河北等部分北方省份收支平衡压力较大。地域间的社保运行差异，和当地经济社会发展水平密切相关；不同发展阶段的省份，劳动年龄人口流动、人口自然结构、财政的社保支出强度等，均明显不同，对社保运行的影响也显著分化。

● 为缓解社保运行压力，一般财政、国有资本等，或持续加大对社保的支持力度

政策多措并举、保障社保运行，包括加大财政补贴力度、推动社保制度改革、建立全国社会保障基金等。平衡社保收支的最主要手段是财政补贴，2019 年一般财政补贴社保达 1.91 万亿元、占一般财政总支出的 8%。近年来，政策推动社保征管体制改革、建立养老保险中央调剂制度等，缓解社保收支平衡和地域平衡压力。此外，我国还专门建立全国社会保障基金，用于未来社保支出的补充和调剂。

伴随人口老龄化加深，在广义财政收支统筹格局下，一般财政、国有资本或持续加大对社保的支持力度。老龄化趋势下，社保收支平衡压力持续加大。受减费降负政策引导，社保费率和征管力度难以大幅提升；平衡社保收支的主要手段，或仍以财政补贴为主。此外，划转国有资本充实社保，也是扩充基金储备的重要手段，未来或可进一步提高划转比例。社保对广义财政资源的占用，可能持续扩大。

风险提示：社保政策大幅调整；数据测算存在误差。

相关研究报告

《宏观经济点评-出口链和服务消费，仍是经济核心驱动》-2020.10.31

《宏观经济点评-“十四五”的“攻守之道”》-2020.10.30

《宏观经济点评-利润数据不乏亮点，消费制造加快改善》-2020.10.27

目 录

1、 社保是财政“四本账”重要构成，收支占比持续抬升 4
1.1、 社保在财政“四本账”总收支中占比较高、达到 20%左右 4
1.2、 近年来，社保扩大覆盖、规模扩张，预算占比快速抬升 6
2、 伴随老龄化和区域发展差异等，社保平衡压力显现 8
2.1、 人口老龄化日益加深的背景下，社保收支平衡压力增大 8
2.2、 各地经济社会发展水平差异，加大了社保地域平衡压力 11
3、 政策积极充实社保，或将持续加大补贴和划转力度 14
3.1、 政策通过财政补贴、“储备”资金等方式，保障社保运行 14
3.2、 伴随老龄化加深，财政预算或持续加大对社保支持力度 16
4、 研究结论 18
5、 风险提示 19

图表目录

图 1: 2019 年，社保收入（不含财政补贴）超过 6 万亿元 4
图 2: 2019 年，社保支出占“四本账”支出 18.3% 4
图 3: 社保包括基本养老、基本医疗、工伤、失业等“四险” 5
图 4: 社保“四险”中，基本养老和基本医疗是主体 5
图 5: 社保收入以保险费和财政补贴为主 5
图 6: 养老和医疗是社保支出的主体 6
图 7: 社保支出几乎均由地方承担 6
图 8: 上海市社保总缴费比例超过 37% 6
图 9: 上海市单位缴费比例在 27%以上 6
图 10: 我国企业社保费率较高 7
图 11: 近年来社保费率调降超过 7 个百分点 7
图 12: 政策推动下，我国养老和医疗保险覆盖广泛 8
图 13: 失业、工伤等保险覆盖人数稳步提升 8
图 14: 我国社保覆盖规模较大 8
图 15: 社保总收支占预算“四本账”的比重显著抬升 8
图 16: 社保总收支仍有结余 9
图 17: 社保的滚存结余持续增长 9
图 18: 基本养老和基本医疗结余规模较大 9
图 19: 剔除财政补贴，社保的收支“缺口”持续扩大 9
图 20: 2011 年以来，职工养老保险负担系数快速抬升 10
图 21: 基本养老和基本医疗是平衡压力较大的项 10
图 22: 基本养老和居民基本医疗保险费收入无法覆盖支出 10
图 23: 2011 年起，我国劳动年龄人口占比开始下滑 11
图 24: 近年来，我国老年人口抚养比加速抬升 11
图 25: 我国老年人口抚养比高于中等偏上收入国家 11
图 26: 我国老年人口抚养比高于相似发展阶段的经济体 11
图 27: 东北、华中等地区社保收支平衡压力较大 12
图 28: 我国社保运行情况地域分化较大 12

图 29: 影响社保运行情况的主要是养老和医疗保险 12
图 30: 医疗保险运营情况相对均衡、近年来有所分化 12
图 31: 养老保险收支平衡情况分化明显 13
图 32: 黑龙江、青海等省养老保险基金收支平衡压力大 13
图 33: 各省社保的负担情况，影响基金的收支平衡能力 13
图 34: 常住人口增长较快的省份，社保压力相对较轻 13
图 35: 华南人口自然增长率较高、东北诸省较低 14
图 36: 北京、上海等省市的人均社保就业财政支出较高 14
图 37: 财政补贴占到社保全口径总收入的 23% 14
图 38: 居民基本养老和医疗的财政补贴比例超过 60% 14
图 39: 多数企业会采取一定措施来调整缴费基数 15
图 40: 我国企业社保缴费基数合规比例约 30% 15
图 41: 中央调剂基金比例提高 15
图 42: 社保主要由“富余”省份调剂到“短缺”省份 15
图 43: 全国社会保障基金是社会保险基金的“储备” 16
图 44: 2019 年收入主要来自于资产公允价值变动 16
图 45: 全国社会保障基金规模持续扩张 16
图 46: 一般财政可以直接补贴社保 17
图 47: 国有资本划转后，由社保基金会等负责运营管理 17
图 48: 2020 年社保降费大幅超过往年 17
图 49: 2020 年社保就业类支出占一般财政比例大幅增长 17
图 50: 2019 年，我国企业国有资本权益约 85 万亿元 18
图 51: 国资划转带来的分红收入或在 400-500 亿元左右 18

表 1: 2013 年，我国正式将社会保险基金纳入预算管理 4
表 2: 2015 年以来，我国连续推出社保降费政策 7

1、 社保是财政“四本账”重要构成，收支占比持续抬升

1.1、 社保在财政“四本账”总收支中占比较高、达到 20%左右

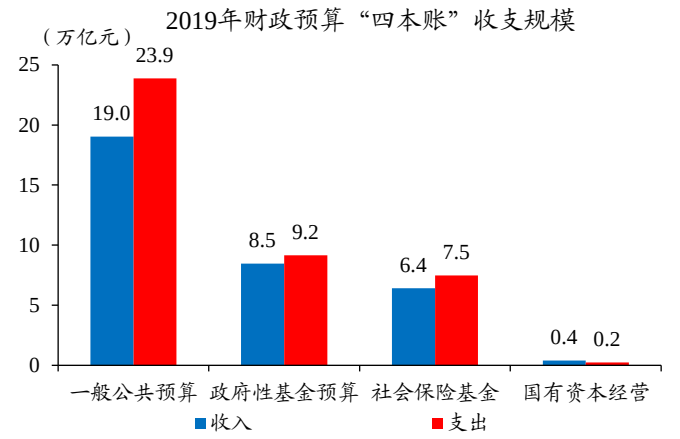
社会保险基金是纳入预算管理的“第四本账”，在财政预算总收支中占比较高、达 20%左右[1]。我国 2010 年启动试编社保预算，2013 年正式将社保纳入预算管理。社会保险基金成为政府性基金、国有资本经营预算后，纳入财政预算管理的“第四本账”。2019 年，社保总收入 8.3 万亿元（非补贴收入 6.4 万亿元）、总支出 7.5 万亿元，在“四本账”预算总收支中，分别占比 24.2%和 18.3%、比重较高。

表1：2013 年，我国正式将社会保险基金纳入预算管理

时间	文件	内容
2008 年 3 月	《关于 2007 年中央和地方预算执行情况与 2008 年中央和地方预算草案的报告》	研究建立规范的社会保险基金预算制度。
2010 年 1 月	《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》	社会保险基金预算按险种分别编制，包括企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等内容。
2010 年 3 月	《关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的报告》	研究建立完整的政府预算体系，进一步健全政府性基金预算管理制度和国有资本经营预算制度，启动试编社会保险基金预算。
2011 年 7 月	《中华人民共和国社会保险法》	社会保险基金通过预算实现收支平衡。社会保险基金按照统筹层次设立预算。社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制。
2013 年 3 月	《关于 2012 年中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和地方预算草案的报告》	按照全国人大的要求，我们会同人力资源社会保障部、卫生部首次正式编制了 2013 年全国社会保险基金预算，包括社会保险法已明确的各项基金。
2013 年 5 月	《2013 年全国社会保险基金预算情况》	2013 年全国社会保险基金预算按险种分别编制，包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等社会保险基金。

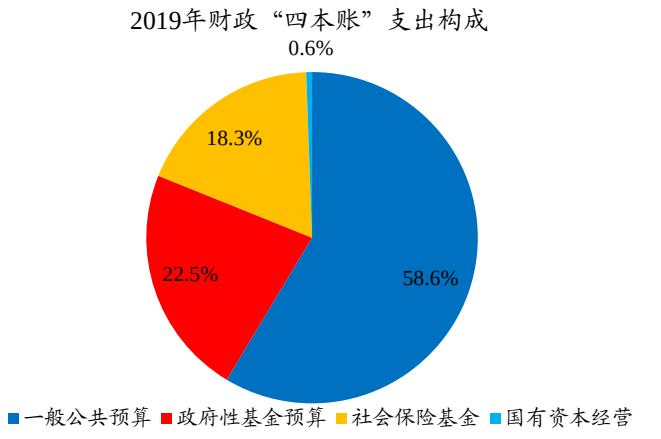
资料来源：中国政府网、财政部、开源证券研究所

图1：2019 年，社保收入（不含财政补贴）超过 6 万亿元



数据来源：财政部、开源证券研究所

图2：2019 年，社保支出占“四本账”支出 18.3%

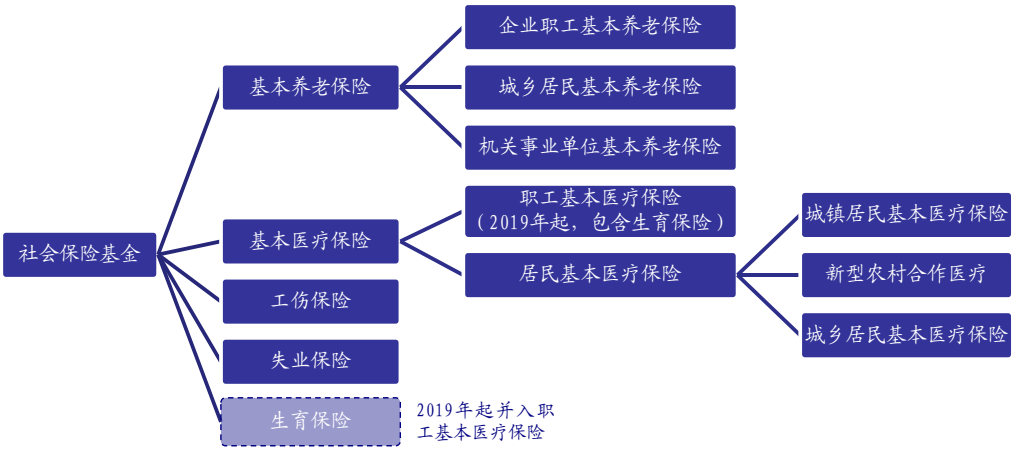


数据来源：财政部、开源证券研究所

[1] 在日常语境中，“社会保险基金”和“全国社会保障基金”简称相似、常被混淆。实际上它们在资金来源、运营管理和用途上都存在区别。本文中的“社保”，均统一指代“社会保险基金”。

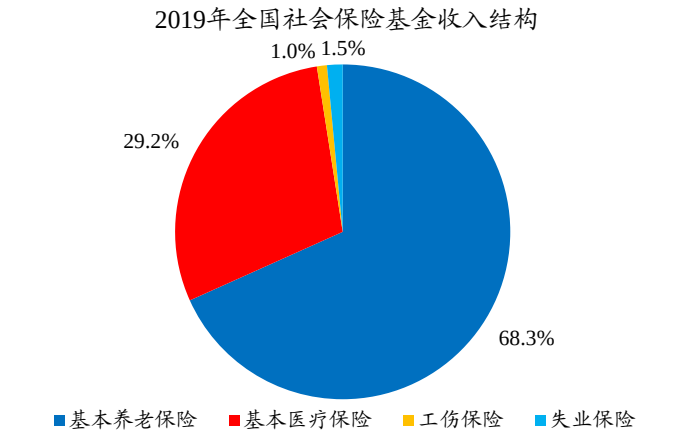
社保以基本养老保险和基本医疗保险为主体，收入主要来自于保险费和财政补贴。社保包括基本养老、基本医疗、工伤、失业等“四险”（从 2019 年起，生育保险并入职工基本医疗保险），其中，基本养老和基本医疗占主体，2019 年这两项收入分别占社保总收入的 68.3%和 29.2%。从收入来源看，社保主要收入来源是保险费收入（2019 年占比约 72%），其次是财政补贴（2019 年占比约 23%）。

图3：社保包括基本养老、基本医疗、工伤、失业等“四险”



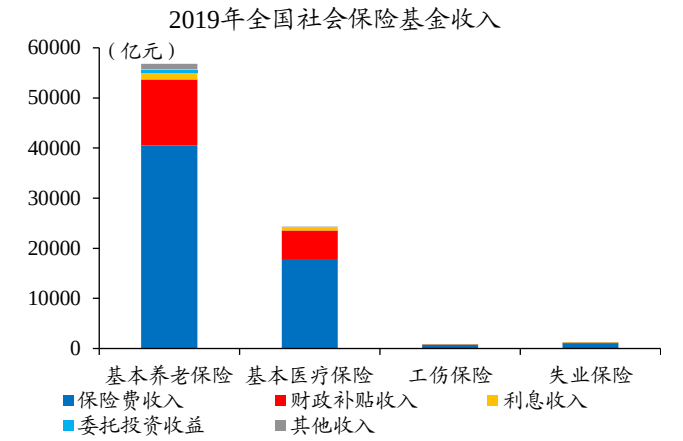
资料来源：财政部、人社部、开源证券研究所

图4：社保“四险”中，基本养老和基本医疗是主体



数据来源：财政部、开源证券研究所

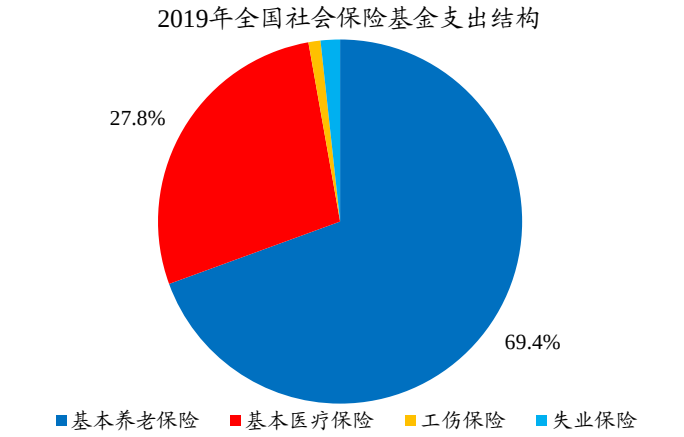
图5：社保收入以保险费和财政补贴为主



数据来源：财政部、开源证券研究所

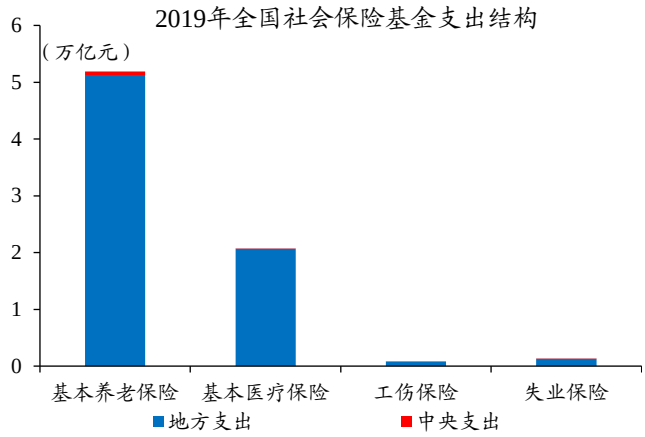
社保支出主要用于养老、医疗等社保待遇支出，其中地方财政承担了 99%以上的支出规模。在预算体系中，社保预算单独编报，不允许挤占或挪用，不能用于平衡一般公共财政预算（但一般财政可以补助社保）。支出主要用于养老、医疗等社保待遇支出，2019 年社保待遇支出 7.3 万亿元、占总支出的 97.6%，以基本养老和医疗为主。社保主要由地方征收、管理和支出，地方财政承担了 99%以上的社保支出。

图6：养老和医疗是社保支出的主体



数据来源：Wind、开源证券研究所

图7：社保支出几乎均由地方承担

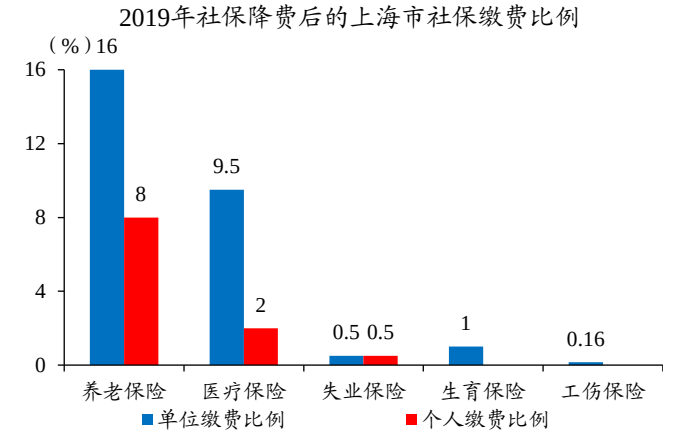


数据来源：Wind、开源证券研究所

1.2、 近年来，社保扩大覆盖、规模扩张，预算占比快速抬升

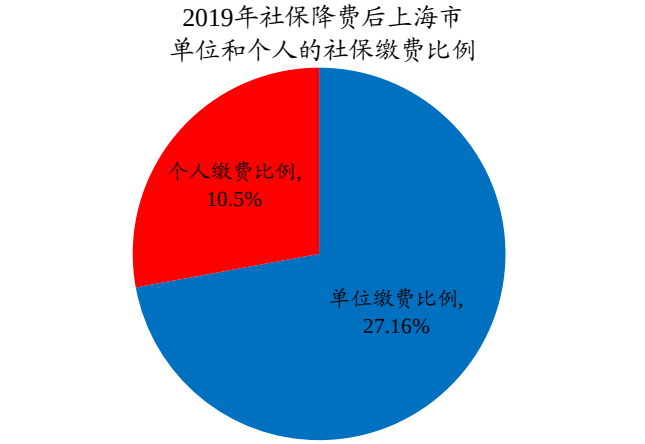
社保征收以工资性收入为基础、提取比例通常在30%以上，主要由用人单位承担缴费负担。社保费以职工工资的一定比例收取、缴费比例各地有所不同。社保4险合计的提取比例可达 30%以上，由单位和个人共同承担；通常单位承担了主要的申报缴费负担，占比大约70%左右。以上海为例，在2019年社保降费政策后，上海的社保总缴费比例仍在37%以上，其中企业承担至少27%，占总缴费比例的73%左右。

图8：上海市社保总缴费比例超过37%



数据来源：上海市人社局、开源证券研究所

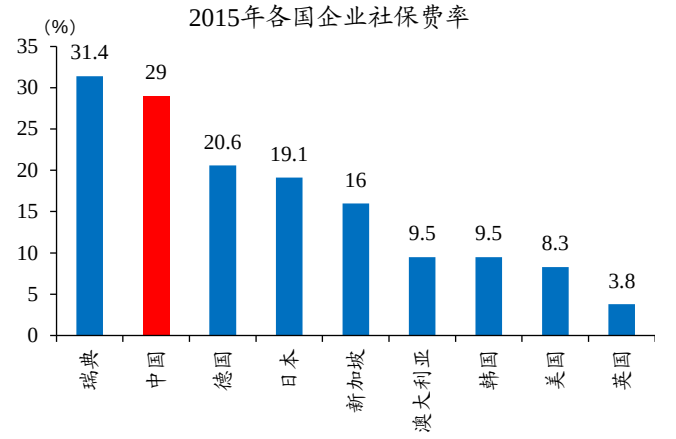
图9：上海市单位缴费比例在27%以上



数据来源：上海市人社局、开源证券研究所

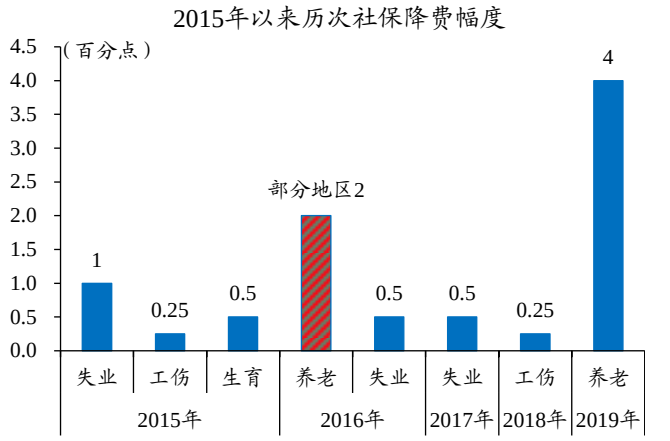
近年来，为缓解企业社保缴费负担，我国先后5次降低社保费率，累计调降超过7个百分点。我国社保费率大幅高于世界其他主要经济体，尤其是企业负担较重。为缓解企业社保缴费负担，从2015年起，我国先后5次下调社保费率，失业、工伤、生育、基本养老保险的费率均做调整，累计调降超过7个百分点。2015-2019年，各项社保减费举措减轻企业负担约7400亿元。2020年，为应对疫情冲击而出台的阶段性社保减免政策，减负规模达1.5万亿元。

图10：我国企业社保费率较高



数据来源：《国际比较视角下中国企业社会保险负担研究》、开源证券研究所

图11：近年来社保费率调降超过7个百分点



数据来源：中国政府网、开源证券研究所

表2：2015年以来，我国连续推出社保降费政策

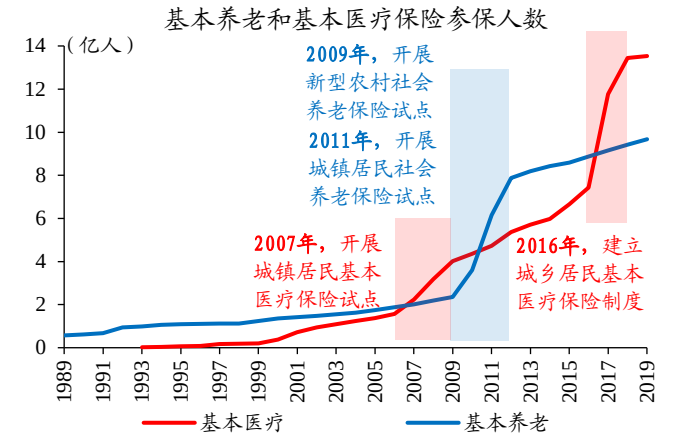
日期	会议/文件	主要内容
2015年2月	《关于调整失业保险费率有关问题的通知》	从2015年3月1日起，失业保险费率暂由现行条例规定的3%降至2%。
2015年6月	国务院常务会议	在已降低失业保险费率的基础上，从10月1日起，将工伤保险平均费率由1%降至0.75%，并根据行业风险程度细化基准费率档次，根据工伤发生率对单位（企业）适当上浮或下浮费率；将生育保险费率从不超过1%降到不超过0.5%；工伤保险和生育保险基金超过合理结存量的地区应调低费率。
2016年4月	《关于阶段性降低社会保险费率的通知》	从2016年5月1日起，企业职工基本养老保险单位缴费比例超过20%的省，将单位缴费比例降至20%；单位缴费比例为20%且2015年底企业职工基本养老保险基金累计结余可支付月数高于9个月的省，可以阶段性将单位缴费比例降低至19%。失业保险总费率在2015年已降低1个百分点基础上可以阶段性降至1%—1.5%，其中个人费率不超过0.5%。降低费率的期限暂按两年执行。
2017年2月	《关于阶段性降低失业保险费率有关问题的通知》	从2017年1月1日起，失业保险总费率为1.5%的省，可以将总费率降至1%，降低费率的期限执行至2018年4月30日。
2018年4月	国务院常务会议	将阶段性降低企业职工基本养老保险单位缴费比例、失业保险及工伤保险费率政策期限延长至2019年4月30日。符合条件的地区可从今年5月1日起再下调工伤保险费率20%或50%。
2019年4月	《降低社会保险费率综合方案》	下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%。延长阶段性降低工伤保险费率、失业保险费率的期限至2020年4月30日。调整就业人员平均工资计算口径，核定调低社保缴费基数。

资料来源：中国政府网、开源证券研究所

过去10年间，我国社保规模持续扩大，收入增加4.7倍、支出增加5.8倍，占财政预算比重也快速抬升。社保制度建立以来，我国持续推进制度改革、扩大社保覆盖范围，构建了世界上规模最大的社会保障体系。2019年，基本医疗保险覆盖13.5亿人，基本养老保险覆盖9.7亿人。失业、工伤、生育等其他保险参保人数也稳步增长。社保收支规模也相应扩张，2009-2019年，社保收入增加4.7倍、支出增加5.8

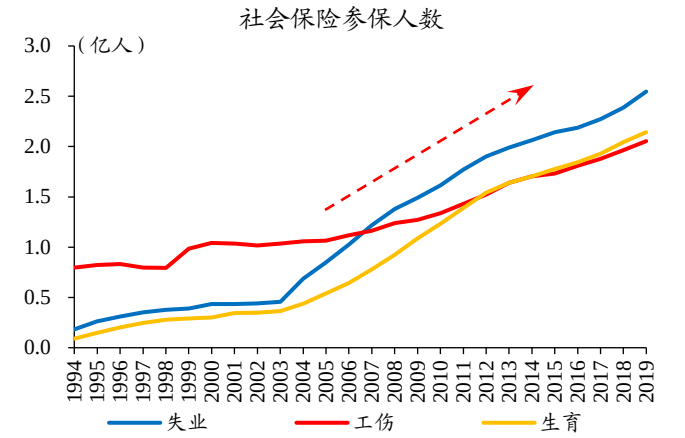
倍，支出规模占预算总支出比重提高了 7.7 个百分点、年均增长率达 21.1%。

图12：政策推动下，我国养老和医疗保险覆盖广泛[2]



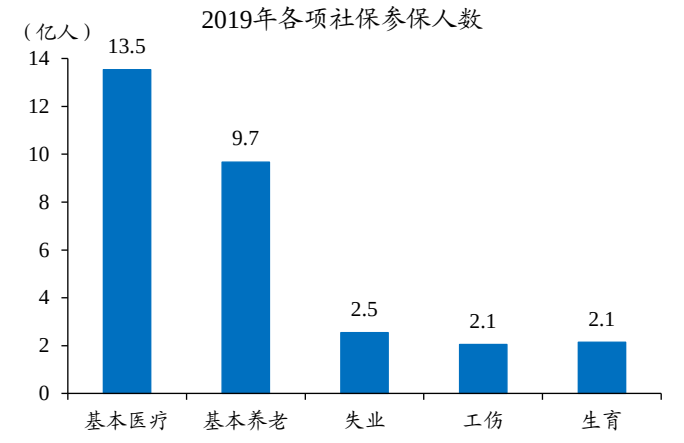
数据来源：Wind、开源证券研究所

图13：失业、工伤等保险覆盖人数稳步提升



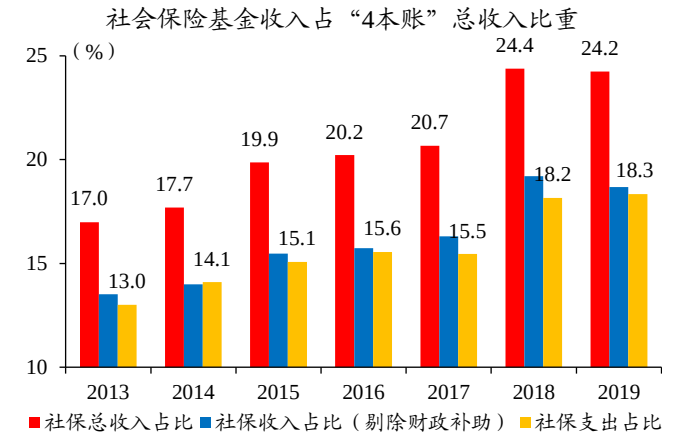
数据来源：Wind、开源证券研究所

图14：我国社保覆盖规模较大



数据来源：Wind、开源证券研究所

图15：社保总收支占预算“四本账”的比重显著抬升



数据来源：Wind、开源证券研究所

2、伴随老龄化和区域发展差异等，社保平衡压力显现

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_1718