



林采宜：老龄化渐行渐近， 社保缺口究竟有多大？



文/意见领袖专栏作家 林采宜 胡奕苇



随着老年人口的快速增长，我国社保基金的开支压力日渐增大。统计数据显示，社保基金早在 2013 年就已出现入不敷出的情况，且实际赤字规模逐年扩大，因此，对财政补贴收入的依赖度也越来越高。

2020 年，全国仅有 6 个地区职工养老保险基金的收支差额为正，收不抵支已成为普遍现象。尽管中央调剂制度暂时缓解了地区间的“贫富不均”，但由于整体养老金结余的萎缩，未来的养老金支出缺口靠“劫富济贫”的调剂制度很难持续，未来养老保险对财政补贴的依赖将日益严重。

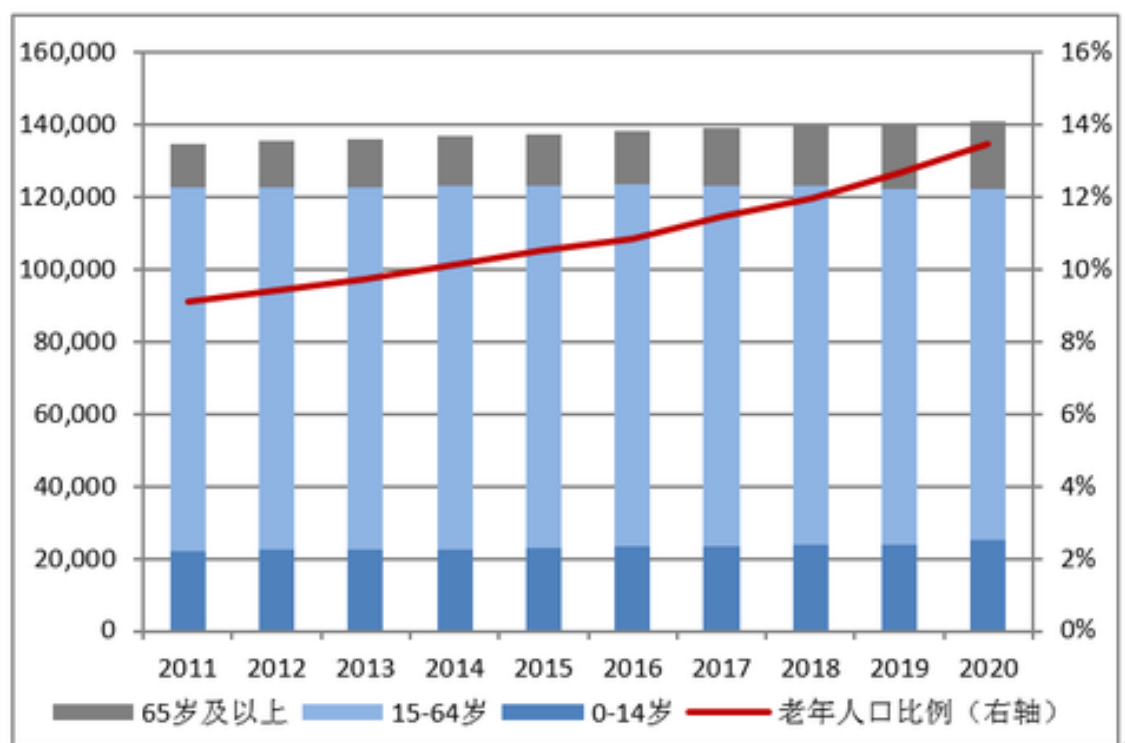
现有的改革方案下，机关事业单位职工养老保险基本上依赖财政预算拨付弥补开支。虽然养老金并轨改革将在 2024 年结束过渡期，但改革前入编职工的养老待遇构成的支出存量，仍然需要财政兜底。

城乡居民养老保险虽然覆盖人口最多（5.4 亿），但其获得的财政支持规模却大大小于企业职工养老保险和机关事业单位养老保险。2020 年，城乡居民养老保险收到的财政补贴 3134.6 亿元，而同期企业职工养老保险和机关事业单位职工养老保险分别为 6271.3 亿元和 5448.4 亿元。因此，城乡居民养老保险参保人群的实际养老金发放水平远低于企业和机关事业单位的退休人员。

一、老龄化导致社保基金开支压力逐年增大

2014 年，我国 15-64 岁劳动人口首次出现负增长（-0.16%），其后逐年减少，2020 年劳动人口同比减少 1.99%，2011 年至 2020 年，劳动人口在总人口中占比从 74.4% 降至 68.9%。与此同时，65 岁以上的老年人口增速与占比却快速攀升，占总人口比重从 9.1% 提升至 13.5%，十年增加了 55.2%。

图 1：2011-2020 年人口结构（万人）。



数据来源：wind, CCEF 研究。

林采宜

从区域数据来看，山东、四川、重庆、上海、辽宁、江苏及安徽是我国老龄化程度最严重的地区，当前老年人口抚养比均超过 20%。从增长率来看，最近十年老年人口抚养比上升最快的城市为地区为上海、山东、浙江、河北和黑龙江，升幅都超过了 8 个百分点。

表 1: 分地区的老年抚养比[↙]

	老年人口抚养比 (% 2019)	10年内上升 (%)
山东	23.8	9.2
四川	23.2	6.4
重庆	22.6	5.3
上海	22.1	12.7
辽宁	21.6	7.7
江苏	21.2	7.0
安徽	20.7	6.1
湖南	19.7	5.0
河北	19.3	8.3
浙江	19.3	8.4
湖北	18.3	4.9
黑龙江	18.1	8.1
吉林	17.7	6.7
贵州	17.5	3.9
河南	17.2	4.7
陕西	16.4	5.3
甘肃	16.1	4.1
天津	15.6	3.3
广西	15.0	1.0
山西	14.9	4.7
北京	14.7	4.0
江西	14.6	3.8
云南	13.7	3.2
福建	13.7	3.7
宁夏	13.6	6.2
内蒙古	13.3	4.6
海南	13.1	3.7
新疆	11.9	2.9
青海	11.9	3.8
广东	11.4	2.8
西藏	8.9	2.2

数据来源: Wind, CCEF 研究[↙]老年抚养比: 65 岁以上人口数/15-64 岁人口数[↙] 林琛宜

二. 社保基金收支缺口不断扩大，对财政补贴的依赖度逐年上升

自从 2013 年开始，社保基金就已出现收支不相抵的情况，之后赤字规模逐年扩大，2019 年，收支缺口 1.07 万亿，2020 年受疫情影响，扩大到 2.35 万亿。从 2013 至 2020 年，社保基金累计结余的规模总计增长 110.6%，同期财政补贴规模增长 185.1%，社保基金对于财政补贴的依赖程度不断提高，目前财政补贴占社保基金总收入的比例为 27.7%，比 2013 年上升 7.2 个百分点。

图 2：社会保险基金收支情况（亿元）。



图 3：社保基金对财政补贴的依赖不断加深。



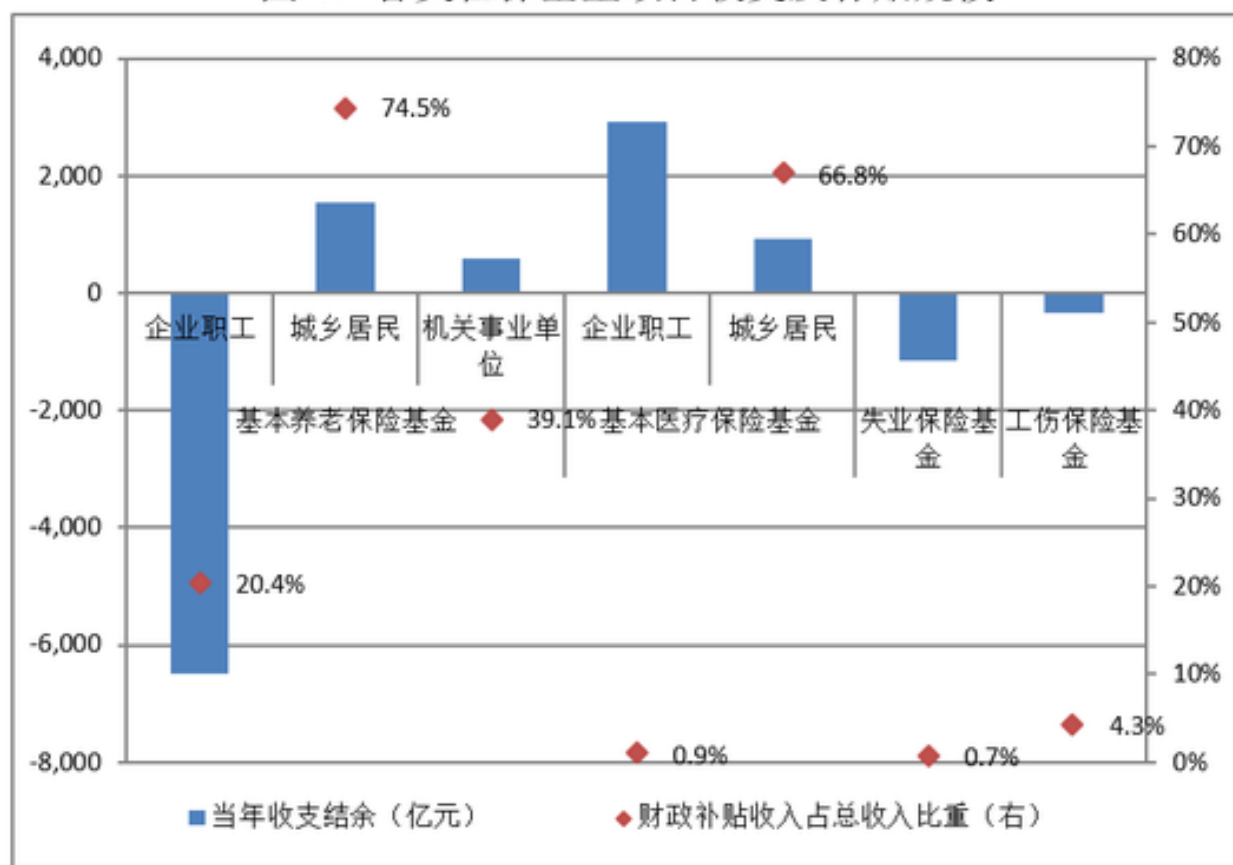
数据来源：Wind, CCEF 研究。

三. 基本养老保险连年收不抵支是社保基金赤字的主要原因

从结构看，当前我国的社会保险基金由基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险构成。养老保险在社保基金的运行中起决定性作用，2020 年，扣除财政补贴收入后，基本养老保险基金的收支差达 -19216.9 亿元，占社保基金总计缺口的 92.9%；从财政补贴比例看，全部社保基金财政补贴中，70.7% 流向基本养老保险基金。从细分账户来看，其中企业

职工养老、城乡居民养老和机关事业单位养老对财政补贴的依赖度分别为20.4%、74.5%和39.1%。

图 4：各类社保基金项目收支及补贴规模



数据来源：Wind, CCEF 研究

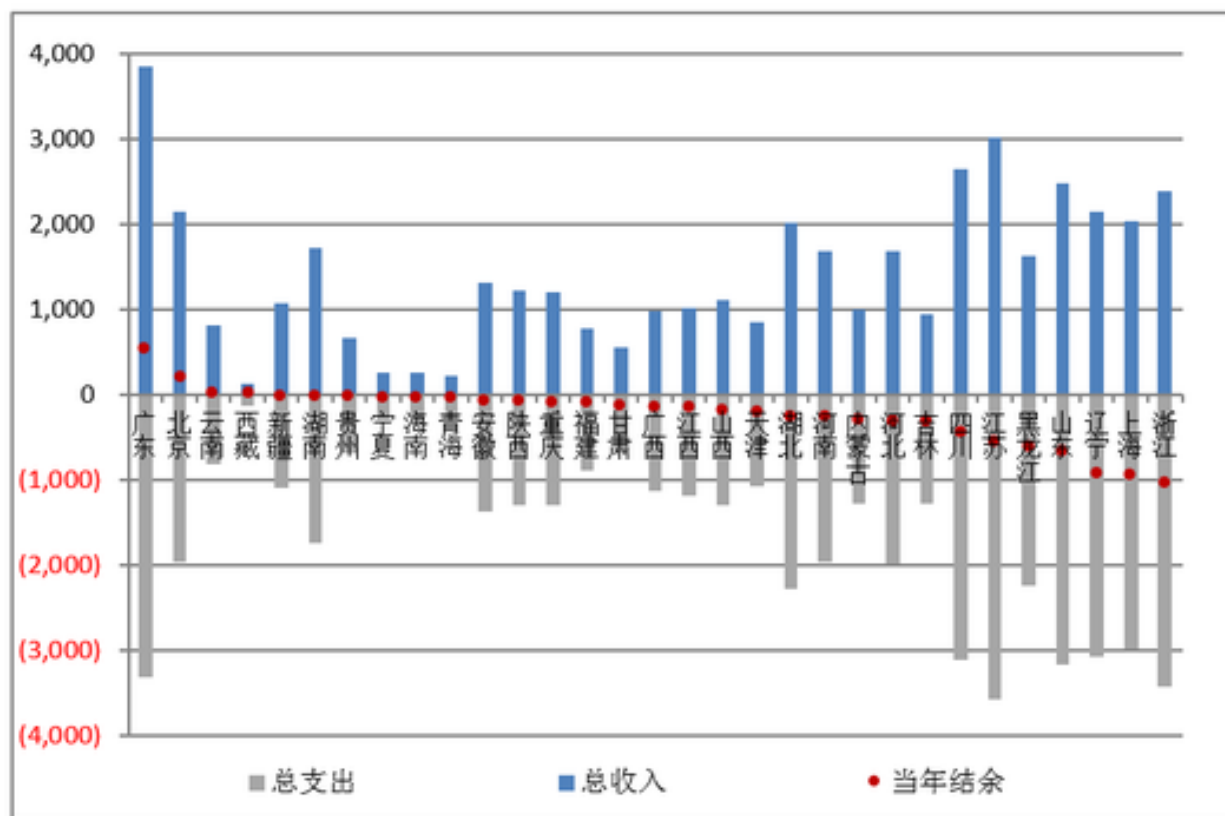
林采宜

未来，社会老龄化叠加经济增长放缓，将进一步加剧养老保险的入不敷出。一方面，老年人口抚养比的上升将导致保费征缴收入规模缩减，养老保险赡养率持续下行；另一方面，政府为了减轻企业负担，2019、2020年陆续出台的一系列社保降费、缓缴与免征政策，增支叠加减收，进一步加大了社保收支缺口，使得社保基金运作更加依赖于地方财政转移与中央补贴。

1. 企业职工养老保险自给自足的能力在不断下降

2020年,我国31个省、市、自治区中仅广东(544.5亿)、北京(204.7亿)、云南(15.3亿)、西藏(13.9亿)、新疆(4.2亿)和湖南(2.4亿)6地的职工养老保险基金收支有盈余,其他地区都是入不敷出。

图5: 2020年各地职工养老保险决算情况(亿元)



数据来源: Wind, CCFE 研究

林采宜

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_35644

