



让人力资源变的更简单

2019 年社保降费新政解读

金柚网研究院

2019 年 7 月

报告导读

2019 年 4 月，国务院下发降低社会保险费率综合方案的通知，社保关乎企业，也关乎个人，本文以降费新政为触点，由浅及深，全面阐述了社保的组成结构，社保基金的收支现状，各省市社保缺口现状，社会保障基金的投资运营情况，社保降费新政对企业用工和个人就业的影响。与此同时，本文也尝试解答国家打出社保入税、降低企业端缴费费率、全国统筹的组合拳的政策意图。

金柚网研究院

目录

1. 社会保险概述.....	1
1.1. 社保释义和构成.....	1
1.2. 社保覆盖人数规模.....	2
1.3. 社保基金 VS 社会保障基金.....	3
1.4. 社保经济效益.....	6
2. 我国社保基金现状.....	6
2.1. 社保基金结构.....	6
2.2. 社保基金总体收支情况.....	7
2.3. 社保基金缺口情况.....	9
2.4. 养老基金缺口应对策略.....	13
2.5. 社会保险统筹.....	14
3. 社保费率调整概述.....	17
3.1. 历次社保费率调整情况.....	17
3.2. 分公司所在城市最新社保费率.....	19
3.3. 降费空间预测.....	22
4. 社保降费新政影响分析.....	22
4.1. 对企业用工需求的影响.....	23
4.2. 对个人灵活就业的影响.....	24
4.3. 对人力资源服务企业的影响.....	24
4.4. 降低费率&社保入税&养老统筹综合分析.....	25
5. 总结.....	26

1. 社会保险概述

1.1. 社保释义和构成

社会保险是一种为丧失劳动能力、暂时失去劳动岗位或因健康原因造成损失的人口提供收入或补偿的一种社会和经济制度，是社会保障制度的一个最重要的组成部分。社会保险计划由政府举办，强制某一群体将其收入的一部分作为社会保险税（费）形成社会保险基金，在满足一定条件的情况下，被保险人可从基金获得固定的收入或损失的补偿，它也是一种再分配制度，它的目标是保证物质及劳动力的再生产和社会的稳定。

社会保险是一种缴费性的社会保障，资金主要是用人单位和劳动者本人缴纳，政府财政给予补贴并承担最终的责任。但是劳动者只有履行了法定的缴费义务，并在符合法定条件的情况下，才能享受相应的社会保险待遇。

社会保险的主要项目包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险。

➤ 养老保险

养老保险是劳动者在达到法定退休年龄（男职工 60 岁，从事管理和科研工作的女干部 55 岁，女职工 50 岁）且个人缴费满 15 年，办理退休后，从政府和社会得到一定的经济补偿物质帮助和服务的一项社会保险制度。

➤ 医疗保险

城镇职工基本医疗保险制度，是根据财政、企业和个人的承受能力所建立的保障职工基本医疗需求的社会保障制度。

➤ 失业保险

失业保险是国家通过立法强制实行的，由社会集中建立基金，对因失业而暂时中断生活

来源的劳动者提供物质帮助的制度。

➤ 工伤保险

工伤保险也称职业伤害保险。劳动者由于工作原因并在工作过程中受意外伤害，或因接触粉尘、放射线、有毒害物质等职业危害因素引起职业病后，由国家和社会给负伤、致残者以及死亡者生前供养亲属提供必要物质帮助。

➤ 生育保险

生育保险是针对生育行为的生理特点，根据法律规定，在职女性因生育子女而导致劳动者暂时中断工作、失去正常收入来源时，由国家或社会提供的物质帮助。生育保险待遇包括生育津贴和生育医疗服务两项内容。

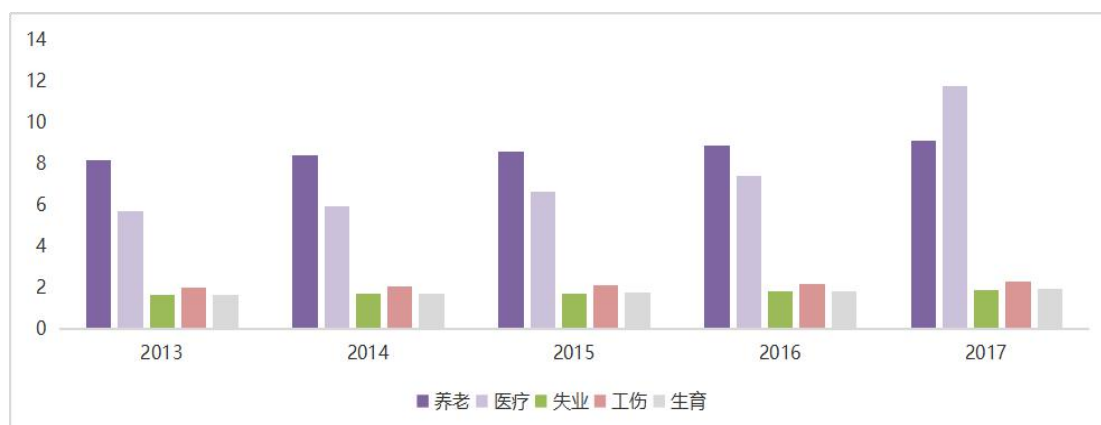
1.2. 社保覆盖人数规模

据《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，近五年来，五险参保人数逐年增长，其中医疗保险增幅最大，年复合增速达 19.8%，其他四险参保人数基本维持 3-4% 年复合增速。这与国家自 2009 年推行全民医保政策不无关系。

从绝对人口覆盖来看，2017 年养老金参保人数 9.15 亿人，医疗险参保人数 11.77 亿人，失业险参保人数 1.88 亿人，工伤险参保人数 2.27 亿人，生育险参保人数 1.93 亿人。2017 年我国总人口为 13.95 亿人，劳动就业人口 7.76 亿人，城镇就业人口 4.25 亿人。以总人口为基数，医疗保险覆盖率达 84%，剔除 0-14 岁人口，以 11.57 亿为基数，养老保险覆盖率达 79%。以城镇就业人口为基数，失业险、工伤险、生育险覆盖率分别为 44%、54%、45%。

由此可知，我国五险参保人数覆盖规模离全民参保仍有很长的路要走。

2013-2017 年五险覆盖人数 (亿人)



数据来源：人社局《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》

1.3. 社保基金 VS 社会保障基金

社会保险基金，是指为了使社会保险有可靠的资金保障，国家通过立法要求全社会统一建立的，用于支付社会保险待遇的专项资金。是由缴存单位和个人按照缴费基数及各自的缴存比例缴纳的或者其他合法方式筹集的专项资金。

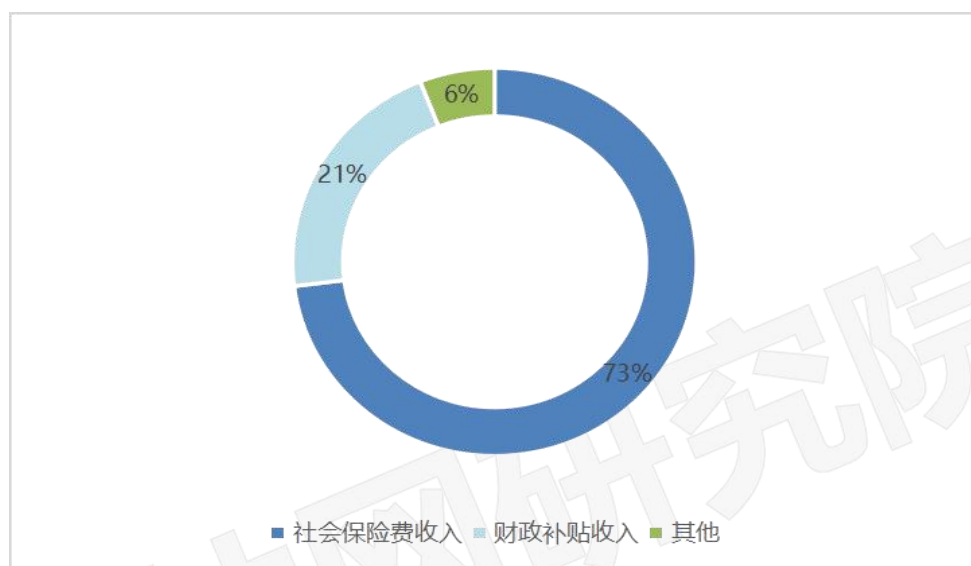
社会保障基金，指全国社会保障基金理事会负责管理的由国有股转持划入资金及股权资产、中央财政拨款入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及其投资收益形成的由中央政府集中的社会保障基金。

社会保险基金与社会保障基金对比

	社会保险基金	社会保障基金
设立时间	/	2000 年 8 月
管理部门	劳动和社会保障部	全国社会保障基金理事会
资金性质	专项资金	战略储备资金
资金来源	主要依靠企业和个人缴纳的“五险”、政府对社会保险基金的财政补贴以及社会保险金的银行存款利息以及投资回报或者社会捐赠等	由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他筹资方式构成

资金用途	专门用于当期个人养老、医疗、工伤、失业以及生育保险金的发放	专门用于养老保险等社会保障支出的补充与调剂
投资范围	除养老保险基金外，其余资金只能存入财政专户	在国务院批准的固定收益类、股票类和未上市股权类等资产种类及其比例幅度内合理配置资产

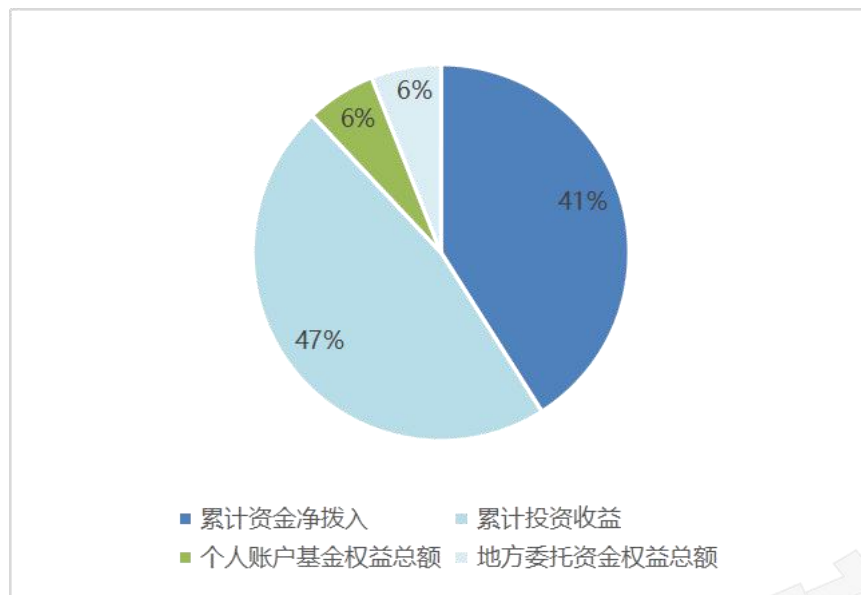
2017 年全国社会保险基金收入来源占比



数据来源：财政部《2017 年全国社会保险基金收支决算情况总表》

全国社会保险基金收入 73%来自于社会保险费收入，21%来自于政府补贴，说明其大部分收入来源于企业和个人缴纳的五险，专项性特征明显，但同时也依赖于政府的补贴，说明社保基金存在入不敷出的困境。

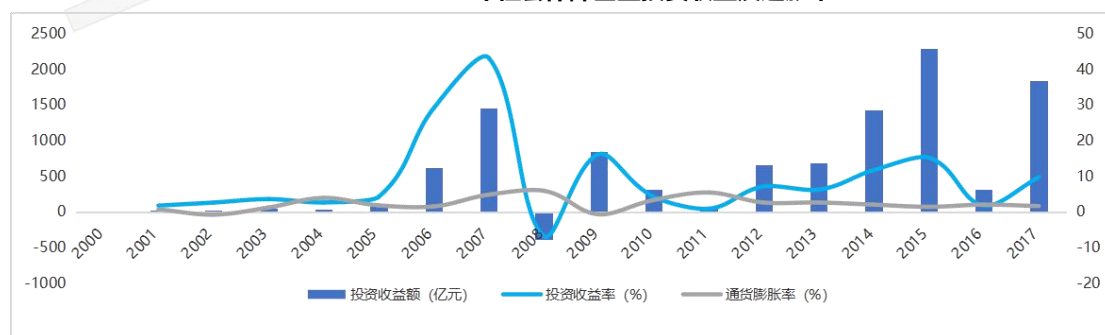
2017 年全国社会保障基金各权益占比



数据来源：社会保障基金理事会

社会保障基金 88%来自于中央财政资金拨款及其产生的投资收益，政府公益性特征明显，且依赖于拨入资金的投资运营管理所产生的收益。自 2000 年开始，截至 2017 年，社会保障基金运营总资产达 2.22 万亿元，投资总收益达 1.01 万亿元，平均投资收益率为 8.44%。从时间维度看，2000-2017 年间，除了 2008 年金融危机影响外，基金投资收益率均跑赢通货膨胀率。

2000-2017 年社会保障基金投资收益及通胀率



数据来源：全国社会保障基金理事会《社会保障基金历年收益情况表》

1.4. 社保经济社会效益

社保最主要的功能价值在于维持社会的长期稳定，使人们老有所养、病有所医，失业期间得到基本的生活保障，抵御工伤风险带来的生活冲击，妇女生育期间保障基本生活收入来源。社保是一种缴费型福利保障手段，人人缴费、人人受益，按需给付，实现资金池的再分配功能。社保基金专款专用，对于当期缴费主体而言具有明显的消费替代效应，而对于当期使用主体而言又具有明显的收入增长效应。因为社保的再分配属性，对于整个社会经济而言并不会会有明显的消费挤出效应。

2. 我国社保基金现状

2.1. 社保基金结构

社会保险基金主要包括五大类：基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。其中基本养老保险基金分为企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金；基本医疗保险基金分为职工基本医疗保险基金和居民基本医疗保险基金。

除医疗保险基金和生育保险基金合并建账及核算外，其余各项基金分别建账及核算，从而保证社会保险基金专款专用，不允许任何组织和个人以任何形式侵占或者挪用。

企业和个人在缴纳五险时按照工资总额作为缴费基数，再根据不同险种按照不同的比例进行缴纳。各险种缴费比例一般如下：1) 养老保险：单位 16%，个人 8%；2) 医疗保险：单位 8%，个人 2%；3) 失业保险：单位 2%，个人 1%；4) 工伤保险和生育保险完全是由企业承担的，各在 1%左右，个人不需要缴纳。全国各地社会保险缴费比例大体相同，但根据地区经济发展水平的差异，各地会微调各险种的缴费比例。

五险费率一览（具体费率各地存在差异）				
	税种	缴费人群	个人费率	企业费率
养老保险	城镇职工养老保险	在城镇中就业的所有职工（不包括政府、事业单位人员）	8%	16%
	城乡居民养老保险	城乡居民中的非就业群体	设为每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元12个档次	/
	机关事业单位养老保险	机关事业单位工作人员	8%	16%
	备注：灵活就业人员可依据自己的经济承受能力，自主选择参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险，参加职工养老保险在本省平均工资60%—300%之间自愿选择缴费基数，缴费比例18%-20%不等，其中8%计入个人账户，其余计入统筹账户，所有保险费用完全由个人承担。			
医疗保险	职工基本医疗保险	所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业和私营企业等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工	2%	10%
	居民基本医疗保险	未参加单位职工医疗保险城乡居民	1) 学生、儿童每人每年筹资标准是100元，个人缴纳医疗保险费60元，其余40元由政府补助； 2) 重度残疾、享受低保待遇和特殊困难家庭的学生儿童，个人不缴费，医疗保险费全部由政府补助； 3) 非从业城镇成年居民按照每人每年560元筹资，个人缴纳330元，其余230由政府补助； 4) 70周岁以上的老年人个人缴纳医疗保险费120元，其余440元由政府补助；	/
	备注：灵活就业人员可依据自己的经济承受能力，自主选择参加职工基本医疗保险和居民基本医疗保险，参加职工基本医疗保险的缴费基数为上年度本省社会平均工资，缴费比例参照职工基本医疗保险比例，各地不等，所有保险费用由个人承担。			
	灵活就业人员医疗保险	灵活就业群体	以上年度全市职工社会平均工资为缴费基数，按4.9%的比例缴纳一年的基本医疗保险住院统筹基金和100元的大额救助金	/
工伤保险		用人单位	免交	0.50%
失业保险		用人单位和个人	0.50%	0.50%
生育保险		用人单位	免交	1%

2.2. 社保基金总体收支情况

据财政部公布的 2017 年全国社会保险基金收支决算情况可知，2017 年保险费总收入 4.24 万亿元，其中基本养老保险基金 2.71 万亿元，占比 64%；基本医疗保险基金 1.3 万亿元，占比 30%；工伤保险基金 783.71 亿元，占比 2%；失业保险基金 962.69 亿元，占比 2%；生育保险基金 576.1 亿元，占比 1%。

每日报告

不要错过让你洞察整个商业世界的
每日报告

如何免费入群？扫码加好友后回复
【入群】

每日精选3份最值得学习的资料给您
，不定期分享顶级外文期刊



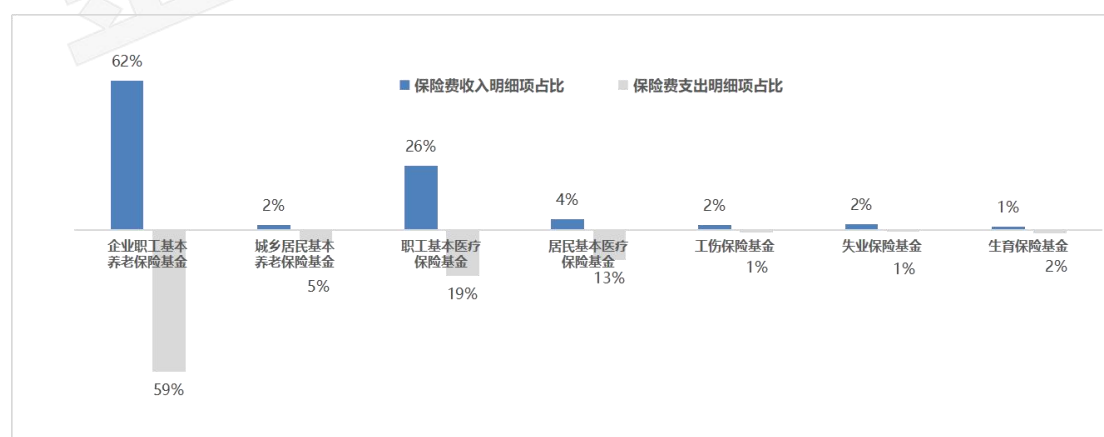
撩他！撩他！

2017 年社会保险总支出 4.74 万亿元，其中基本养老支出 3.05 万亿元，占比 64%；基本医疗支出 1.53 万亿元，占比 32%；工伤支出 634.96 亿元，占比 1%；失业支出 404.65 亿元，占比 1%；生育支出 732.41 亿元，占比 2%。

不管从收入端还是支出端，基本养老保险和基本医疗保险都占绝大比重，两者合计占比约为 95%。从收支平衡角度来看，企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、居民基本医疗保险和生育保险都呈现入不敷出的现状。且城乡居民基本养老保险和居民基本医疗保险基金事关普惠民生，近 70% 收入来源于财政补贴。

项 目	合计	企业职工基本养老保险基金	城乡居民基本养老保险基金	职工基本医疗保险基金	居民基本医疗保险基金	工伤保险基金	失业保险基金	生育保险基金
一、收入	58,437.57	33,542.04	3,339.30	12,134.65	6,838.33	831.77	1,112.63	638.85
其中：1.保险费收入	42,417.66	26,228.39	829.62	11,224.43	1,812.72	783.71	962.69	576.10
2.财政补贴收入	12,351.76	4,955.13	2,319.19	103.53	4,918.68	11.34	0.23	43.66
保险费收入占比	73%	78%	25%	92%	27%	94%	87%	90%
财政补贴收入占比	21%	15%	69%	1%	72%	1%	0%	7%
二、支出	48,652.99	28,566.73	2,395.31	9,298.36	6,121.16	641.43	893.76	736.24
其中：社会保险待遇支出	47,575.47	28,179.11	2,336.70	9,192.73	6,094.91	634.96	404.65	732.41
保险待遇支出占比	98%	99%	98%	99%	100%	99%	45%	99%
三、本年收支结余	9,784.58	4,975.31	943.99	2,836.29	717.17	190.34	218.87	-97.39
四、年末滚存结余	75,348.58	41,574.33	6,341.91	15,668.97	4,065.70	1,590.56	5,552.37	554.74
保险费收入明细项占比		62%	2%	26%	4%	2%	2%	1%
保险费支出明细项占比		59%	5%	19%	13%	1%	1%	2%

2017 年全国社会保险基金五险收支占比



数据来源：财政部《2017 年全国社会保险基金收支决算情况汇总表》

2.3. 社保基金缺口情况

➤ 2017 年总体社保基金缺口

若仅从纯社保收入、待遇支出来看，2017 年本期，我国社保基金总体亏空 5157.81 亿元，其中养老基金亏空 3457.8 亿元，居民基本医疗保险基金亏空 4282.19 亿元，生育保险基金亏空 156.31 亿元。从时间维度来看，2013-2017 年当期总结余亏空持续放大，其中城乡居民基本养老保险和居民基本医疗保险缺口尤为可观，基本依赖于财政补贴给付支出需求。

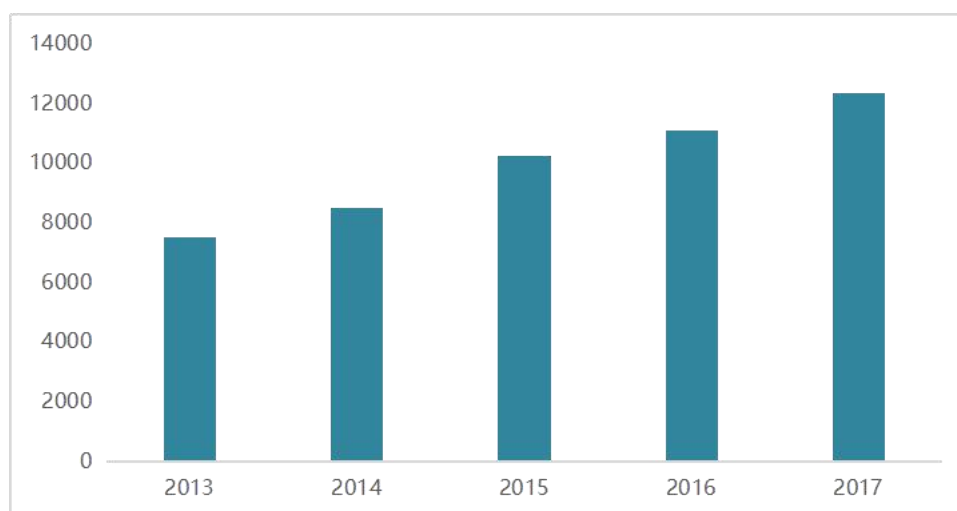
2013-2017 年社保五险当期结余情况（亿元）

年份	合计 当期结余	企业职工基本 养老保险基金	城乡居民基本 养老保险基金	职工基本 医疗保险基金	居民基本 医疗保险基金	工伤 保险基金	失业 保险基金	生育 保险基金
2013	-403	912	-590	968	-2,863	100	1,000	71
2014	-2,156	-319	-855	1,042	-3,232	96	1,052	60
2015	-3,522	-1,131	-1,361	1,239	-3,425	117	973	68
2016	-6,059	-3,038	-1,393	1,657	-4,046	89	700	-28
2017	-5,158	-1,951	-1,507	2,032	-4,282	149	558	-156

数据来源：财政部《2013-2017 年全国社会保险基金收支决算情况总表》

社会保险基金收入中一部分收入来自于财政补贴，2017 年社会保险基金总收入 5.84 万亿中，有 1.24 万亿（约 21%）来自于财政补贴，而本年的收支结余为 9,784.58 亿元，说明社会保险中五项保险保费大致有 0.26 万亿的缺口需要通过财政补助来弥补。近年来，社会保险基金收入中的财政补贴金额也在逐年增加，占比稳定维持于 20%左右。

2013-2017 年社保基金财政补贴收入 (亿元)

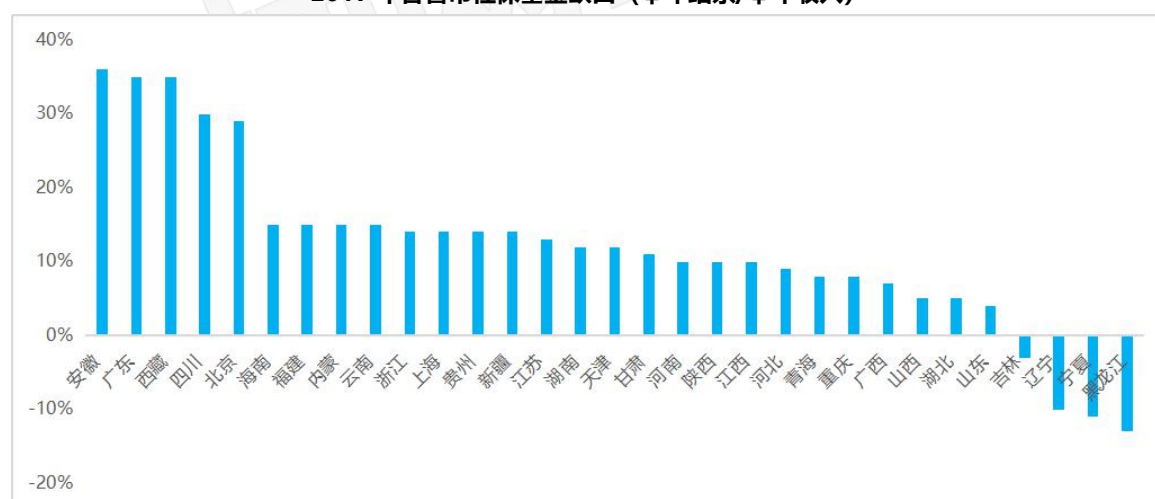


数据来源：财政部《2013-2017 年全国社会保险基金收支决算情况总表》

➤ 2017 年各省市社保基金缺口

从各省市地区角度看社会保险基金缺口，当前我国仅有黑龙江、辽宁、吉林和宁夏回族自治区四地出现缺口，其余省市不存在缺口。

2017 年各省市社保基金缺口 (本年结余/本年收入)



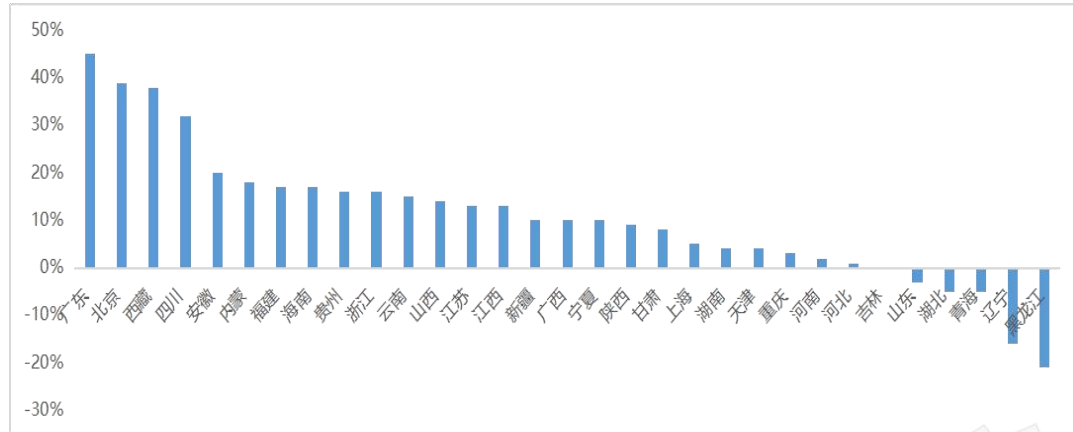
数据来源：各省财政厅 国金证券研究所

➤ 2017 年各省市养老保险基金缺口

在社会保险基金各个科目中，资金缺口最严重的为养老保险基金，从各省市收支数据来看，存在实际缺口的地区分别是东三省地区、人口大省山东、青海省以及湖北省。收支盈余

最多的两个省市分别是广东省和北京市，这两个地区由于外来劳动力大量涌入，当期社会保险缴纳较多，因此结余相对较多。

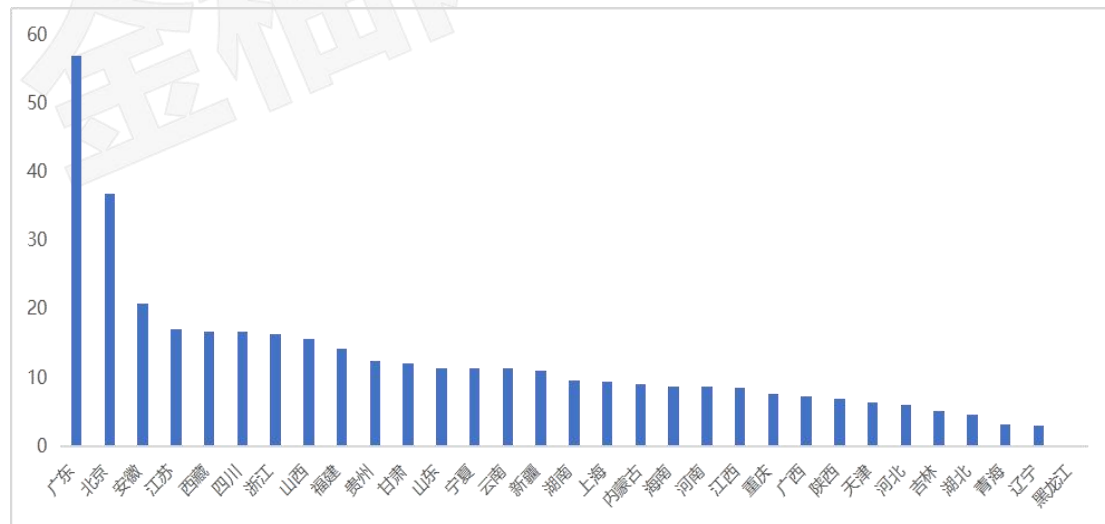
2017 年各省市城镇基本养老保险基金缺口（本年结余/本年收入）



数据来源：wind 国金证券研究所

截止至 2017 年，从各省市累计结余来看，除了广东和北京可用月数分别为 56.97 个月和 36.91 个月以外，其余各省均小于 20 个月，而黑龙江省自 2016 年开始，城镇基本养老保险累计结余就已经用完了，近两年都是依靠财政支出进行弥补，压力较大。

2017 年各省市城镇基本养老保险基金可支付月数



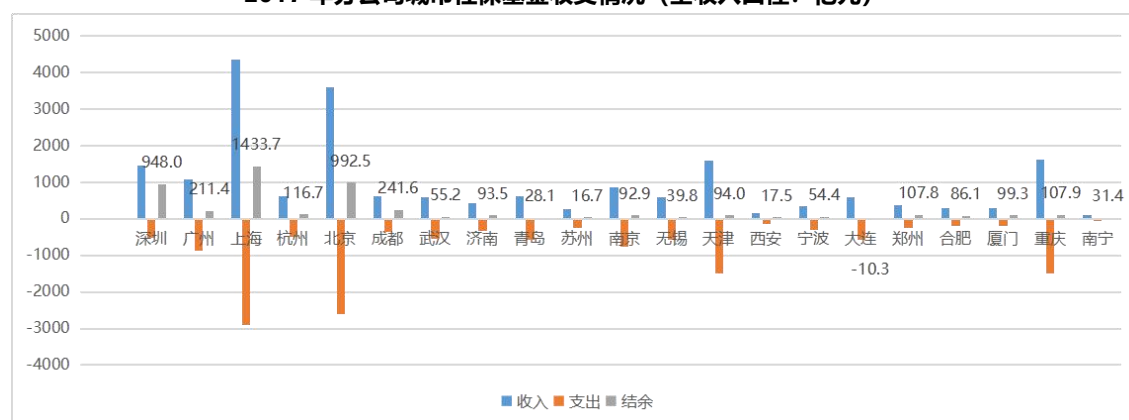
数据来源：社科院世界社保研究中心《中国养老精算报告 2019-2050》

➤ 2017 年分公司所在城市社保基金缺口

从社保基金全收入口径来看，金柚网分公司所在城市除大连之外，社保基金当期收入都

能够覆盖支出，不存在缺口情况。

2017 年分公司城市社保基金收支情况（全收入口径：亿元）



数据来源：各城市财政局网站

备注：杭州（不含萧山、余杭、富阳、临安）武汉、宁波、南宁的数据为市本级；天津、苏州为 2018 年数据；重庆为医疗和生育合并实施的试点城市。

从养老基金纯保费收入口径来看，除成都之外，深圳、广州、上海、杭州、北京、武汉、济南、青岛、大连、厦门城乡居民养老基金都存在缺口，且上海、北京的缺口最大；武汉、青岛、大连职工养老基金存在缺口；杭州、北京、济南、青岛、大连、厦门机关事业单位养老基金存在缺口。说明若无财政补贴收入的支持，大部分城市的养老保险基金将入不敷出。

2017 年分公司城市养老保险基金当期结余情况（纯保费收入口径：亿元）



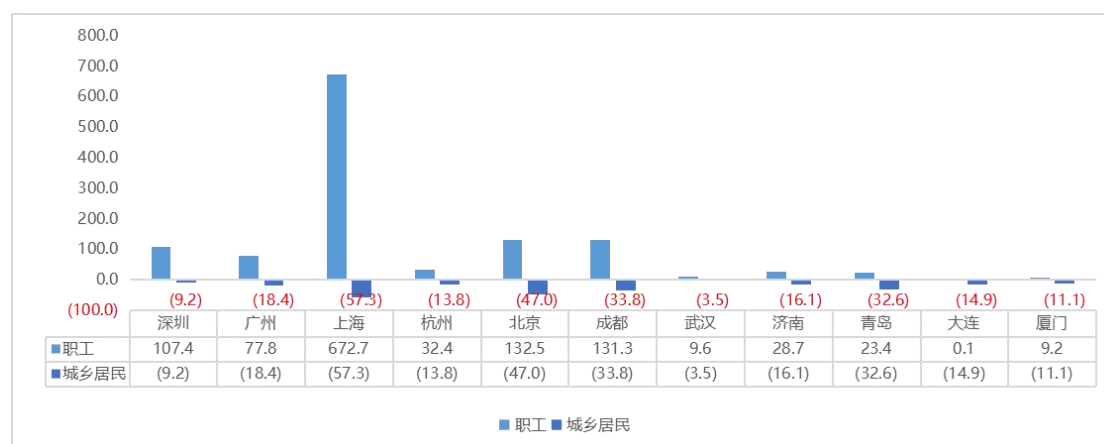
数据来源：各城市财政局网站

备注：0 代表该城市无此维度的统计数据

从医疗保险基金纯保费收入口径来看，深圳、广州、上海、杭州、北京、成都、武汉、济南、青岛、大连、厦门都存在城乡居民医疗保险基金缺口。说明城乡居民医疗保险基金基

本依赖于财政补贴收入覆盖支出。

2017 年分公司城市医疗保险基金当期结余情况（纯保费收入口径：亿元）



数据来源：各城市财政局网站

2.4. 养老基金缺口应对策略

我国人口老龄化已成不可逆发展趋势，社会养老保险基金缺口也在逐步放大。在此背景下，中国社会科学院世界社保研究中心发布了《中国养老金精算报告 2019-2050》，通过情景分析对城镇企业职工基本养老保险基金在 2019-2050 期间的表现进行了精算模拟，进而为我国养老保险的顶层设计、调整提供理论支持。

2019 年国办发《降低社会保险费率综合方案》，方案指出各地可将现在城镇职工基本养老保险单位缴费比例下调到 16%，在此政策背景下，确立基准方案：即假设全国企业缴费率由目前大多数省份的 19% 一步到位降至 16%，而低于 16% 的个别省份从 2022 年开始每年提高 0.5 个百分点，最终统一为 16%。在基准方案下，我国社保基金当期结余将在 2028 年首次出现负数，累计结余将在 2035 年全部耗尽。

➤ 延迟退休

放眼国际，老龄化国家如丹麦、英国、德国、法国、比利时、荷兰、新加坡都已启动延迟退休方案。在基准方案基础上，若增加延迟退休条件，据测算，延迟可明显增加参保职工

数（至 2050 年，相较基准方案提升 20%），同时，参保离退休人员明显减少（较基准方案减少 24%），基金收入同步增加（增加 5%），基金支出同步减少（减少 21%），累计结余将于 2042 年耗尽，推迟了 7 年。由此可知，提高企业缴费费率和延迟退休方案或可暂时缓解当下养老基金入不敷出的缺口困境，但仍未能根本逆转老龄化趋势下养老基金收不抵支的现状。

➤ 下调养老金给付增速

按照国际劳工组织 1994 年发布的《社会保障最低标准公约》，55%是养老金替代率（人均养老金/城镇单位在岗职工平均工资）的警戒线，若养老金替代率低于这个数据，那么退休者的生活水平将严重下降。自 2005 年起，政府每年按照 10%的幅度调整基本养老金水平，维持了 10 年后，2016 年养老金增幅被调低至 6.5%，2017 年则进一步调低至 5.5%，2017 年，我国养老金替代率为 49.99%，已低于国际警戒线。国家下调养老金给付增幅更多地也是在养老金入不敷出的大背景下出于“节流”的考量。

➤ 养老渠道多元化

目前，我国养老体系主要包括基本养老金、企业/职业年金、个人商业养老金三大类，其中基本养老金约占 7 成，企业/职业年金受限于覆盖面（多为大型国有事业单位员工），占比约 3 成，而个人商业养老金普及率则更低，主要集中于北京、上海、江苏、广东等经济较为发达的城市。在基本养老金入不敷出的现实背景下，应积极开拓个人商业养老金的补给来源，为社会养老提供充分保障。

2.5.社会保险统筹

社会统筹是指社会保险基金在大范围内由社会保险经办机构依法统一征收、统一管理、在属地范围内统一调剂使用。今年的两会政府工作报告中提出“要深化社会保障制度改革，

在加快省级统筹的基础上推进养老保险全国统筹”。2018 年 6 月 13 日的国务院政策例会上，人力资源和社会保障部副部长游钧表示我国将加快完善养老保险省级统筹制度，推进养老保险基金统收统支工作，2020 年要全面实现省级统筹，为养老保险全国统筹打好基础。

当前我国基础养老金统筹层次较低，实际统筹层次仍然停留在县（市）一级，虽然部分地区也已实现省级统筹，但距离真正的全国统筹的目标还很远。

2013-2017 年我国养老保险收支结余情况

单位：亿元	保险费收入		保险待遇支出		结余	
年份	企业职工基本养老保险基金	城乡居民基本养老保险基金	企业职工基本养老保险基金	城乡居民基本养老保险基金	企业职工基本养老保险基金	城乡居民基本养老保险基金
2013	17002.4	646.6	16089.9	1236.8	912.5	-590.2
2014	18726.2	682.0	19045.2	1537.3	-319.0	-855.3
2015	21095.8	707.6	22227.0	2069.1	-1131.1	-1361.5
2016	22407.1	737.5	25445.3	2130.7	-3038.2	-1393.2
2017	26228.4	829.6	28179.1	2336.7	-1950.7	-1507.1

数据来源：财政部《2013-2017 年全国社会保险基金收支决算情况总表》

➤ 养老保险社会统筹沿革

第一阶段：1951- 1965 年（全国统筹），我国养老保险为了顺应计划经济体制实行了全国统筹，由企业缴纳费用的 30%给全国总工会作为社会保险统筹基金，剩余的 70%留给基层工会委员会作为当期保险费的发放，这种局面直到被 1966 年“文革”所打破。

第二阶段：1966 -1983 年（企业统筹），由于国家相关部门在“文革”期间被取消，养老保险就变成了企业内部管理的保险，由于工会组织在各企业内部的作用仍然较大，且国企实力较好，有能力为工人提供保障，因此该时期变革为企业内部保险。但由于改革开放以后，市场经济体制不断完善，部分国有企业开始转型。

第三个阶段：1984 -1997 年（行业统筹），这一阶段的养老保险统筹转变为县级或市级统筹和行业统筹。各级政府按照“以支定收，略有结余”的原则来筹集和发放养老保险，后国务院又批准铁路、建筑、石油、煤炭等 11 各部门实行养老保险行业统筹。

第四阶段：1998-至今（县市级、省级统筹），自从 1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》之后，将原有的 11 个部门行业统筹纳入到地方政府统筹，养老保险基金统筹变为县级或者市级统筹和省级统筹。

➤ 养老保险统筹现状

2018 年 5 月 30 日，国务院印发《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，决定建立养老保险基金中央调剂制度，自 2018 年 7 月 1 日起实施。这也是养老保险全国统筹的缩小版。根据人社部统计，截止到 2014 年，全国 31 个省和新疆生产建设兵团都已经实现省级统筹。但根据审计署公布的相关报告指出：在 2017 年，审计的 9 个省企业职工基本养老保险基金累计结余 1.82 万亿元，同比增长 12.8%，总体收大于支，但省级统筹在一些地方落实还不到位，6 个省有 60 个市 2017 年当期结余 554.25 亿元，而省内其他 45 个市当期缺口 460.55 亿元。据《中国养老精算报告》显示，除北京、上海、天津、陕西等少数省份实现了省级统收统支外，全国其他大部分省份基本上都停留在县（市）级的统筹水平。

➤ 养老保险统筹阻力

（1）各省市之间年度结余的不一致造成的不公平。在全国统筹的制度下，各省由于每年结余总量不一致，造成各省交给中央的社会保险基金存在差异，存在盈余的省市缴纳的多，这部分资金用来补贴存在缺口的省市，造成对全国统筹基金贡献多的省市和依靠全国统筹基金补贴的省市享受的待遇一样。因此实际存在年末结余的省市推进社会保险统筹的意愿不强，而没钱存在缺口的省市推进社会保险统筹的呼声高涨。

（2）各省市之间缴费费率和缴费基数的一致，造成地区之间不公平。有些省市社会保险缴费费率较低、有些省市费率较高，而通过全国统筹以后，大家的社会保障待遇一样，因此会增加全国统筹的阻力。

➤ 养老保险全国统筹趋势

伴随我国人口老龄化的形势加剧以及人均寿命的延长,未来整个社会的养老压力会愈来愈大。人口出生率的降低更是深化了养老代际矛盾,且从近几年全国养老保险基金总体收支情况来看,纯保费收入都未能覆盖支出,依赖于政府补贴。从各省市地区养老收支均衡的角度来看,因缴纳社保的人数、保险费率、缴费基数、领取养老金的人数等因素都存在差异,导致各地养老收支存在不均衡的现象。

鉴于全国统筹上的阻力,或可考虑通过结构性改革实现全国统筹,改革思路有二,其一,改造现行“统账结合”模式,实行国民年金(全体退休人员发放统一定额的养老金,不涉及跨区统筹)+个人名义账户(个人产权性质,不存在跨区统筹)式的“新统账结合”制度,既可消除统筹障碍,也可以增强制度的缴费激励性和财务可持续性。其二,维持“统账结合”制度不变,改革养老金待遇计发规则,建立关联型养老金。即养老金待遇水平不再与当地的社会平均工资挂钩,而是从养老保险权利与义务对称的基本原理出发,个人退休时的养老金待遇应基于个人缴费、多缴多得,精算平衡。参保人员跨地区流动时,转移的仅是社保账户中的参保信息,与资金转移无关,无论在何地领取养老金,都是基于个人的历史缴费。

养老事关社会的和谐稳定发展,从国家层面实现统筹调剂将有效缓解养老基金常年亏空的省市地区。因此,养老保险的全国统筹是未来的一个大趋势。

3. 社保费率调整概述

3.1. 历次社保费率调整情况

自 2015 年以来,国家出于降低企业用工成本,减轻企业负担,激活企业发展活力,促进民生就业稳定的目的,针对降低社会保险费率,陆陆续续出台了一系列政策,这些政策集

中国围绕养老保险、工伤保险、生育保险、失业保险的费率进行下浮调整。据人社部副部长游钧透露，前 4 次降费率政策已累计为企业降低成本 3150 亿元。最新发布的《降低社会保险费率综合方案》中社保费率下降力度更大，将较大幅度减轻企业社保缴费负担，而且属于长期性、制度性安排，预计 2019 年全年可减轻养老保险缴费负担 1900 多亿元，可减轻失业保险、工伤保险缴费负担 1100 多亿元。三个险种合计，全年可减轻社保缴费负担 3000 多亿元。

时间	文件	具体措施	涉及险种
2015 年 6 月 24 日	国务院常务会议	从 2015 年 10 月 1 日起，将工伤保险平均费率由 1%降至 0.75%，将生育保险费率从不超过 1%降到不超过 0.5%	工伤保险、生育保险
2016 年 4 月 14 日	《人力资源社会保障部财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》（人社部发〔2016〕36 号）	一、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（区、市），将单位缴费比例降 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（区、市），可以阶段性将单位缴费比例降低至 19%，降低费率的期限暂按两年执行。具体方案由各省（区、市）确定； 二、从 2016 年 5 月 1 日起，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； 三、各地要继续贯彻落实国务院 2015 年关于降低工伤保险平均费率 0.25 个百分点和生育保险费率 0.5 个百分点的决定和有关政策规定，确保政策实施到位	养老保险
2017 年 2 月 16 日	《人力资源社会保障部财政部关于阶段性降低失业保险费率的通知》（人社部发〔2017〕14 号）	从 2017 年 1 月 1 日起，失业保险总费率为 1.5%的省（区、市），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。在省（区、市）行政区域内，单位及个人的费率应当统一，个人费率不得超过单位费率。具体方案由各省（区、市）研究确定	失业保险

2018 年 5 月 1 日	《人力资源社会保障部财政部关于继续阶段性降低社会保险费率的通知》(人社部发〔2018〕25 号)	一、从 2018 年 5 月 1 日起至 2019 年 4 月 30 日止, 继续阶段性执行企业职工养老保险费率 19%的单位缴费比例; 二、从 2019 年 1 月 1 日起至 2019 年 4 月 30 日止, 继续阶段性执行 1%的失业保险缴费比例; 三、自 2018 年 5 月 1 日起, 在保持八类费率总体稳定的基础上, 工伤保险基金累计结余可支付月数(截至 2017 年底, 在 18(含)至 23 个月的统筹地区, 以现行费率(含浮动后的单位费率、工程项目缴费比例)为基础下调 20%;累计结余可支付月数在 24 个月(含)以上)的统筹地区, 以现行费率为基础下调 50%。降低费率的期限暂执行至 2019 年 4 月 30 日。下调费率期间, 统筹地区工伤保险基金累计结余可支付月数在 18 个月以下的, 可以停止下调	养老保险 失业保险 工伤保险
2018 年 11 月 2 日	国务院常务会议	原定实施至明年的现有政策——用人单位和职工失业保险缴费比例总和从 3%阶段性降至 1%, 将在明年 4 月底到期后继续延续实施	失业保险
2019 年 3 月 5 日	《降低社会保险费率综合方案》国办发〔2019〕13 号	各地可将现在城镇职工基本养老保险单位缴费比例下调到 16%, 继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策。当前我国多数省份执行的现行基本养老保险费率为 19%	养老保险

3.2.分公司所在城市最新社保费率

养老保险费率: 根据《降低社会保险费率综合方案》中规定自 2019 年 5 月 1 日起, 降低城镇职工基本养老保险(包括企业和机关事业单位基本养老保险, 以下简称养老保险)单位缴费比例。各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团(以下统称省)养老保险单位缴费比例高于 16%的, 可降至 16%; 目前低于 16%的, 要研究提出过渡办法。各省市养老保险单位缴费比例多为 16%, 个人缴费比例保持不变为 8%。

医疗保险费率: 单位缴费部分依地区差异集中于 6-10%之间, 个人承担部分为 2%。

工伤保险费率: 用人单位承担, 个人不用缴费, 依据行业性质定基准费率档次, 一般为 8 档, 0.2%-2%之间。《降低社会保险费率综合方案》中规定自 2019 年 5 月 1 日起, 延

长阶段性降低工伤保险费率的期限至 2020 年 4 月 30 日，工伤保险基金累计结余可支付月数在 18 至 23 个月的统筹地区可以现行费率为基础下调 20%，累计结余可支付月数在 24 个月以上的统筹地区可以现行费率为基础下调 50%。

失业保险费率：一般用人单位和个人各承担 0.5%，其中《降低社会保险费率综合方案》中规定自 2019 年 5 月 1 日起，实施失业保险总费率 1%的省，延长阶段性降低失业保险费率的期限至 2020 年 4 月 30 日。

生育保险费率：用人单位承担，个人免缴，一般在 0.5-1.5%之间。

城市	养老		医疗		工伤	失业		生育
	单位	个人	单位	个人	单位	单位	个人	单位
深圳	14%	8%	7.2%	2%	依据行业分为八档基准费率分别为 0.14%、0.28%、0.49%、0.63%、0.66%、0.78%、0.96%、1.14%，在现行费率基础上阶段性下调 30%	0.7%	0.3%	0.45%
广州	14%	8%	7%	2%	0.32%	0.56%	0.2%	0.85%
上海	16%	8%	9.5%	2%	本市一类至八类行业用人单位工伤保险基准费率，在国家规定的行业基准费率基础上下调 20%，即由“0.2%、0.4%、0.7%、0.9%、1.1%、1.3%、1.6%、1.9%”，阶段性调整为“0.16%、0.32%、0.56%、0.72%、0.88%、1.04%、1.28%、1.52%”	0.5%	0.5%	1.00%
杭州	14%	8%	10.5%	2%	在一二三类行业按 0.5%、0.8%、1.2%基准费率基础上减增 50%	0.5%	0.5%	1.2%
北京	16%	8%	9%	2%	0.2%-1.9%	0.8%	0.2%	1%
成都	16%	8%	6.5%	2%	根据行业确定基准费率，实际费率为（基准费率+浮动费率）×0.7	0.6%	0.4%	0.8%

武汉	16%	8%	8%	2%	根据行业分为 0.2%、0.4%、0.7%、0.9%、1.1%、1.3%、1.6%、1.9%，符合工伤费率浮动条件的单位，以浮动后实际费率缴纳	0.7%	0.3%	0.7%
济南	16%	8%	9%	2%	依据行业继续延长阶段性降低工伤保险费率 50%的政策	0.7%	0.3%	1%
青岛	16%	8%	8.8%	2%	依据行业分 0.1%、0.2%、0.35%、0.45%、0.55%、0.65%、0.8%、0.95%，按 50%比例下浮执行对应为：0.05%、0.1%、0.18%、0.23%、0.28%、0.33%、0.4%、0.48%	0.7%	0.3%	1.5%
苏州	16%	8%	9%	2%	按基金结余额，在基础费率上下调 20%、50%	0.5%	0.5%	0.8%
南京	16%	8%	9%	2%	江苏省全省有 15 个统筹地区工伤保险费率下调 20%，35 个统筹地区下调 50%。调整后全省工伤保险平均费率下降约 0.2 个百分点，从 0.9%降至 0.7%。	0.5%	0.5%	0.8%
无锡	16%	8%	7.9%	2%	同上	0.5%	0.5%	0.8%
天津	16%	8%	10%	2%	0.2%-1.9%	0.5%	0.5%	0.5%
西安	16%	8%	7%	2%	依据行业性质	0.7%	0.3%	0.25%
宁波	16%	8%	10%	2%	依据行业划分 3 类，0.5%-2%之间	1%	0.2%	0.8%
大连	16%	8%	8%	2%	0.4%	0.5%	0.5%	1.2%
郑州	16%	8%	8%	2%	0.2%-2.16%	0.7%	0.3%	1%
合肥	16%	8%	8%	2%	依据行业性质	0.5%	0.5%	/
福州	16%	8%	8%	2%	依据行业性质	0.5%	0.5%	0.5%
厦门	12%	8%	6%	2%	依据行业性质	0.5%	0.5%	0.7%
重庆	16%	8%	8%	2%	依据行业性质	0.5%	0.5%	0.5%
南宁	16%	8%	8%	2%	0.2%	0.5%	0.5%	0.8%

3.3. 降费空间预测

据《中国养老金精算报告》显示,假定现行参保人口、工资统计口径和 27% (企业 19%+ 个人 8%) 费率等参数完全坐实情况下,养老保险费全额征收比目前实际征收的数字高出三分之一。这个结论是支持基本养老保险降费的主要依据,全国基本养老保险有最高 8 个点的左右的降费空间。

受参保缴费人口结构 (2017 年全国城镇企业基本养老覆盖 3.5 亿人,实际缴费占比约 80.1%) 和社保缴费基数依据的统计工资口径 (私营与非私营的企业加权平均) 因素影响,2017 年全国企业职工基本养老保险制度的实际费率=当年度征缴收入/实际缴费人口/社会平均工资=22.5%。相比 27%,全国平均费率有 4.5 个点的下调空间。因此,在现行制度下,在坐实缴费基数、不扩面的情况下,理论降费空间为 4.5%;在坐实缴费基数、扩面 10% 的情况下 (即将 10% 的参保未缴费的人纳入进来),基本养老保险的理论降费空间为 7%。

由此可知,伴随着社保入税的逐步推进,合规参保人数将得到保障,在扩面的基础上,基本养老保险费率仍有下浮空间。现行从 19% 降至 16%,直降 3 个点,理想状态下,仍有 4 个点的空间。

4. 社保降费新政影响分析

《降低社会保险费率综合方案》中提出的核心关键点主要包括: 1) 降低养老保险单位缴费比例 (从 19% 降至 16%); 2) 继续阶段性降低失业保险、工伤保险费率; 3) 调整降低社保缴费基数 (从以本省城镇非私营单位就业人员平均工资核定缴费基数到以本省城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算的全口径城镇单位就业人员平均工资,核定社保个人缴费基数上下限); 4) 加快推进养老保险省级统筹; 5)

提高养老保险基金中央调剂比例（从 3%提高至 3.5%）；6）稳步推进社保费征收体制改革（社保入税，征收合规化）。

4.1.对企业用工需求的影响

由此可知，政策一方面是降低养老保险单位缴费比例和社保缴费基数，另一方面是社保入税进程稳步推进。对于用人单位而言是喜忧参半，降低养老保险缴费比例可以大大降低企业的用工成本；社保入税严合规要求又将企业置于不利地位，据 51 社保发布的《中国企业社保白皮书 2017》数据显示 2017 年合规缴纳社保的企业仅占 24.1%，社保入税所带来的负面影响将波及大部分企业。

从政策稳定性来看，降低养老保险费率是长期性、确定性的制度安排。社保入税则是稳步推进的节奏，具体政策规定企业职工基本养老保险和企业职工其他险种缴费，原则上暂按现行征收体制继续征收，稳定缴费方式，“成熟一省、移交一省”；机关事业单位社保费和城乡居民社保费征管职责如期划转。近年来，全国养老基金一直入不敷出，20%依赖财政补贴以覆盖支出。养老基金在确定性的降费和入不敷出的前提下，合规征收将扩大足额缴费的企业规模，进而提升养老基金规模，所以社保税征逐步落地全国将是必然趋势。

在社保合规征收缓冲期内，企业端的应对策略要么是减员以降低人工成本，要么是采用灵活用工方式合法合规规避社保成本。减员策略方向为新技术替代，如机器人替代和自动化替代，但受短期成本投入约束以及行业用工特性限制，是一个逐步转换的过程。灵活用工策略方向有如 1）通过劳务派遣关系转嫁成本；2）采用劳务外包、业务外包与众包等外包模式，化劳动关系为商业合作关系，减少人工支出；3）更多聘用退休人员，发挥退休返聘关系的低成本优势；4）扩大非全日制用工在部分岗位的应用；5）聘用事业单位的专业技术人员到企业兼职；6）通过校企联合的渠道与在校生建立实习关系；7）根据国家和地方的

促就业政策，建立见习基地、招聘见习生，并享受一定的补贴。

4.2.对个人灵活就业的影响

缴费基数的降低可以一部分降低个人缴费金额，但养老保险个人缴费比例并未改变，仍维持 8%，对于参加企业职工社保的个人而言并无明显利好。政策规定个体工商户和灵活就业人员参加企业职工基本养老保险，可以在本省全口径城镇单位就业人员平均工资的 60% 至 300% 之间选择适当的缴费基数。因灵活就业人员自主承担全部的社保费用，缴费基数的降低（如杭州地区月缴费基数下限从原来省平均工资的 80% 下调至 60%）可一定程度上减轻个人的社保支出成本，继而可一定程度上提高灵活就业群体灵活就业的积极性。

社保入税对个人就业的利弊判断上也应辩证地看待，一方面要求企业合规为员工缴纳五险，是从法律层面加强对个人的利益保障，个人就业参保率有望得到提升，真正让社保福利惠及每一个人。另一方面个人缴纳社保的费用支出也会同步增加，个人到手可支配的收入相应减少。

4.3.对人力资源服务企业的影响

人力资源服务企业作为连接企业和个人重要载体，应深刻理解社保降费新政给企业和个人带来的影响，立足企业和个人衍生的新需求，进行服务转型升级。传统的社保代缴业务再无发展空间，在社保征收 360° 无死角时代的来临，人力资源服务企业应更多地聚焦企业端的灵活用工需求和个人端的灵活就业需求，为企业合法降低日益高企的社保成本，提高个人到手的可支配收入。

4.4.降低费率&社保入税&养老统筹综合分析

➤ 降费力度大、长期稳定

2016 年和 2018 年分别就养老保险单位缴费比例做出过调整，但每次调整都是带条件的、阶段性的，且下浮比例小（20%降至 19%）。最新《降低社会保险费率综合方案》指出自 2019 年 5 月 1 日起，养老保险单位缴费比例高于 16%的省份，可降至 16%，全国各省养老保险单位缴费比例可普遍降低 3 个百分点，预计 2019 年全年可减轻社保缴费负担 3000 多亿元，且不设条件，也不是阶段性政策，而是长期性制度安排，政策力度大，普惠性强，减负效果明显，彰显了中央减轻企业社保缴费负担的鲜明态度和坚定决心。

➤ 社保入税稳步推进

社保入税也即社保税征，征收力度将明显加强，企业违规操作空间愈来愈窄，加上系统打通，违规数据也将无处遁形。但社保入税并不是一步到位的，企业职工各险种原则上暂按现行征收体制继续征收，“成熟一省、移交一省”。在征收体制改革过程中不得自行对企业历史欠费进行集中清缴，不得采取任何增加小微企业实际缴费负担的做法。这一总纲性原则一方面考虑到对企业的波及面（合规企业不到 3 层），一方面考虑到对企业经营成本的负荷。目前已有西安市、石家庄市、黑龙江省、青岛市（企业职工社保暂不移交）等省市公布了社保征收移交税务的通知，社保入税是一个缓慢推进的过程，更多地是给企业一个缓冲期，但肯定是一个确定性的方向动作。

➤ 养老统筹层级由省级向全国推进

2018 年 5 月 30 日，国务院印发《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，决定建立养老保险基金中央调剂制度，中央调剂基金由各省养老保险基金上解的资金构成，按照各省职工平均工资的 90%和在职应参保人数作为计算上解额的基数，上解比例从 3%起步，逐步提高。《降低社会保险费率综合方案》明确提出加大企业职工基

本养老保险基金中央调剂力度，2019 年基金中央调剂比例提高至 3.5%，进一步均衡各省之间养老保险基金负担。现阶段，我国各省养老保险基金存在收支不均衡的情况，国家加快省级统筹有助于平衡抚养比低地区的养老金支付，确保养老金按时足额发放，促进企业发展与养老保险制度建设的良性循环。当然，省级统筹向全国统筹演变也是一个渐进的过程。

总而言之，降低费率、社保入税、省级统筹是 19 年政府打出的组合拳，三者协同发力，在不给企业造成重创的前提下，稳步强化发挥社保的稳定器功能。各地降低费率后，全国费率差异缩小，有利于均衡企业缴费负担，促进形成公平的市场竞争环境，也有利于全国费率逐步统一，促进实现养老保险全国统筹。社会保险基金的集中统筹调剂使用是发挥社会保险制度保障功能的核心，提高社会保险统筹层次是社会保险制度的内在要求，基金统筹层次越高，越有利于分散风险，增强基金保障能力。社保入税有利于扩大合规缴纳社保的企业规模，扩大养老基金池，缩小收支缺口。

5. 总结

社会保险是一种缴费性的社会保障制度，关系国计民生和社会的长期稳定。我们熟知的五险分别为养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险。目前，我国社保总体覆盖率仍较低，其中，医疗保险覆盖率最高达 84%，养老保险覆盖率达 79%，失业险、工伤保险、生育险覆盖率分别为 44%、54%、45%。总体社保基金 73%来源于社会保险费收入，21%来源于政府补贴。社会保险费收入中，64%来源于养老基金，30%来源于医疗保险基金。社会保险支出中，64%用于养老相关支出，32%用于医疗相关支出。养老和医疗是社保基金收支两端的重要组成部分。抛开政府补贴，我国社保基金自 2011 年开始出现入不敷出，缺口也主要集中于养老和医疗两块。

2019 年 4 月，国务院下发《降低社会保险费率综合方案》，方案核心主旨可归纳为降

低养老保险单位缴费比例（3 个百分点），加强养老保险省级统筹和中央调剂，稳步推进社保入税。在确定性的养老基金入不敷出和下调单位养老缴费比例的前提下，社保征缴合规是必然方向，提供旨在降低企业社保成本的灵活用工产品或是人力资源服务企业在新政下的机会点。

金柚网研究院