

国有资本划转社保基金 面临挑战及对策

陈 雷 杜 鑫

(中国航天科工二院资产运营部,北京 100854)

内容提要:国有资本划转社保基金作为当前解决人口老龄化、历史缺口、代际矛盾等社保基金问题的有效手段,仍面临着划转范围和划转比例不合理、国有股权收益的投资渠道有待放宽、承接主体的股东权益有待加强、对国有企业和其他公共支出产生影响等问题。本文认为,根据国企类别分类施策优化国有资本划转社保基金方案,加强划转后基金运营与管理,提高社保统筹层次、加快推进全国统筹,完善国有企业治理结构和监督管理,进一步构建多层次、多支柱社保体系,有助于推动社保基金可持续发展。

关键词:国有资本划转 社保基金 养老保险 人口老龄化

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)08-0058-05

一、引言与文献综述

社会保障支出是我国财政预算支出的大项,是关乎国家和社会发展的重要事项,亦是人民最为关心的问题之一。纵观发展历程可以看到,我国社会保障随着计划经济向市场经济逐步转型,以效率优先为价值导向,实现了从传统国家和企业制保障到社会化发展的转型。但与此同时,由现收现付制向统账结合制转变的过程中产生了巨大的转制成本,主要来自国企职工的转轨成本和机关事业单位工作人员的并轨隐性债务。党的十九届五中全会提出要发展多层次、多支柱养老保险体系,实现基本养老保险全国统筹,逐步消除社保改革的历史欠账,构建公平与效率兼顾的可持续发展之路。作为社保财政负担的主要组成部分,完善养老保险对完善社

会主义市场经济体制、稳定改革发展大局和保障退休人员生活具有重要意义。

当前,随着我国人口寿命延长和生育率下降,人口老龄化比例逐年上升,根据第七次全国人口普查结果显示,截至2020年底,我国60岁以上人口占比18.7%,与2010年相比上升5.44%。人口结构转变过程中,人民的美好生活需要日益增长,逐渐形成了巨大的养老保险压力。同时,由于企业职工基本养老保险制度的转轨和并轨形成了基本养老保险制度中的历史性缺口,养老保险基金缺口问题也逐步凸显。此外,由于我国不同地区经济发展水平存在较大差异,导致养老保险基金区域性分布差异较大,各区域基金累计结余的支付能力差距也不断拉大;受社保待遇与个人缴费水平挂钩影响,城乡之间的社会保障待遇差别较大,以及多层次社保

[收稿日期]2021-06-03

[作者简介]陈雷,副部长,高级工程师,研究方向为国企改革、资本市场;杜鑫,主管,高级工程师,研究方向为公司并购。

体系建设的结构性失衡,导致不同群体之间的待遇产生差距,社保基金统筹面临诸多挑战。为应对我国人口老龄化、社会抚养比连年下降的挑战,以及解决社保制度的转轨与并轨带来的历史空账与兑付压力,国家采取了综合措施,如进一步加大各级财政对基本养老保险的投入、建立基本养老保险基金中央调剂制度、做大做强战略储备基金、开展基本养老保险基金投资运营、划转部分国有资本充实社保基金等^[1]。

随着国有资产规模和运营效益显著提升,采用划转部分国有资本充实社保基金可实现国有企业发展成果全民共享,缓解利用增加税收、提高养老金缴费率的方式解决历史空账问题而导致的代际间不公平。其次为解决统筹层次低、城乡区域待遇不平衡奠定了一定基础,同时承接划转股权的社保基金会和地方相关主体享有相应的收益权和处置权,减轻了当前财政社保补贴压力,并通过长期持有股权实现长远收益,缓解了因人口老龄化带来的社保基金可持续化问题。此外,通过引入全国社保基金会及地方国有独资公司等承接主体,促进了企业的股权多元化,有助于国有资本高效运转,国有资本划转社保基金在一定程度上缓解了中国社保面临的问题。为此,国家提出部分国有资本划转社保基金,先后出台相关政策法规,并分批在中央层面实施划转,在浙江和云南两省开展地方试点。截至2020年末,已划转中央企业和中央金融机构共计93家,相应国有资本划转总额达到1.68万亿元,完成符合条件的中央企业和中央金融机构划转工作。与此同时,地方层面的国有资本划转工作也在有序推进。

关于划转国有资本充实社保基金的研究,以篇名和主题包含“国有资本划转社保基金”或“国有资本划转养老保险”为条件在CNKI数据库和CSSCI数据库进行查询,CNKI中篇名检索结果为21和4篇论文,主题为127和79篇论文,发表时间主要集中在2018年以后,而CSSCI数据库中篇名检索仅有7篇论文,表明相关研究的文献偏少。目前,国内学者主要是围绕国有资本划转的必要性、划转方式、划转影响、最优划转比例等进行研究。如,卢驰文等重点分析了划转的必要性^[2];许诺等从分配视角研究了社保基金缺口产生原因,明确了公共财政

与国有资本对补充社保基金的主体责任,认为国资划转社保是有效且可行的出路^[3]。田甜等分析了养老保险基金的缺口规模与成因,结合国有资产规模与收益情况,说明了国有资产划拨养老保险具有合理性和可行性^[4,5]。李培等学者研究分析发现,国有资本划转社保基金后,存在着基金高层级统筹运行治理障碍多、基金管理体制健全治理压力大等难题,认为在实际中应加强对运作模式的管理,提高基金治理的能力和水平,推动划转长期可持续发展^[6,7,8]。国外的研究则主要体现在社保基金与资本的关系、社保基金模式、社保基金投资效应、社会保障公共性等方面,为我国国有资本划转社保基金提供了良好的经验借鉴。为了兼顾社会福利、收入平等、企业负担与发展需求,国外多国采取了国有资本充实社会保障基金的做法,英国通过业务出售、员工收购和上市等手段,将国有资本变现充实财政收入和社保基金;美国将国有股份和收益抵免劳动所得税,用于补贴员工养老保险;波兰、拉脱维亚等国也将国有企业私有化部分收入划转给国家级养老基金^[9]。

综上,学者们普遍认为国资划转社保是全民共享国有企业发展成果的充分体现,保障了基本养老保险制度的代际公平,并对国有资本划转社保的必要性、可行性、合理性和基金治理等进行了分析,但受社保基金高层级统筹障碍、国资所处的行业差别,以及划转后基金运营水平的影响,国有资本划转社保在切实解决社保基金可持续性问题的过程中仍面临着诸多挑战。本文结合我国社保基金发展历程与面临的问题,分析了国有资本划转社保基金的发展历程,以及国有资本划转中面临的主要挑战,进而提出了相关政策建议,以期为我国社保基金可持续发展和国有资本划转社保基金机制的完善提供参考借鉴。

二、国有资本划转社保基金面临的挑战

1993年,吴敬琏等首次提出可以划转部分国有资产来弥补社保缺口。在不同的历史时期,国有资本充实社保基金主要经历了减持股权、增量划转和存量划转三个阶段。一是减持股权阶段。2001年,国务院发文规定含国有股的股份有限公司向公众首次发行和增发股票时,按融资额的10%出售国有股

份,出售收入上缴全国社保基金。但该办法实施后股市暴跌,最终被叫停。二是增量划转阶段。2009年,国家规定在境内证券市场首次公开发行股票并上市的含国有股的股份有限公司须将实际发行股份数量的10%转由全国社保基金理事会所有,但该政策涉及国有企业数量及国有资产的权益总额相对较少。三是存量划转阶段。2017年,国家决定中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构将国有资本的10%划转为全国社保基金理事会所有。本次方案涉及多类型企业,划转国有资本规模大,有利于增强社保制度的可持续性。2019年,国家印发《关于划转部分国有资本充实社保基金有关事项的操作办法》,明确了国有资本划转范围和划转方式,以及划转后的管理和配套的政策,为全面推开划转工作提供了详细指引。之后,相关企业10%国有股权划转工作全面推开,承接划转股权的社保基金会和地方相关主体享有相应的收益权等权利^[9]。但总的来看,当前国有资本划转社保基金仍面临着诸多挑战。

(一)划转范围和划转比例有待优化

在国有资本全面划转阶段,涉及中央及地方多类企业,方案覆盖面广。按照划转的操作办法要求,无论企业所属行业、类别、盈利能力如何,纳入划转范围的企业均需完成划转。目前,国有企业被划分为商业类和公益类。商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作,实现国有资产保值增值,如中建、一汽等企业在市场中充分竞争;对于国家烟草垄断型企业、军工类企业等商业类企业,因其业务关乎国家安全、国民经济命脉,要以保障国家安全和国民经济运行为主。对于地铁、铁路等公益类国有企业主要以保障民生、服务社会为目标,政府需对必要的产品或服务价格进行调控。国有企业类别不同,其自身盈利能力和利润规模也不尽相同,对于处于充分竞争的商业类企业,往往也存在资产质量良莠不齐的情况。当前划转不加区分,统一采用10%的比例实施,导致部分中央和地方承接主体无法获得股权分红弥补社保基金,而且还面临一定的兜底风险。统一10%划转比例的合理性也有待精算,全面划转阶段多以非上市国有企业为主,后续转让及退出渠道有限,资产变现能力较差。同时,受公司经营质量影响,部分企业长期亏损、不分红,部

分公司因发债评级需求,公司权益和利润等指标均经过优化,实际划转产生的现金流与划转的权益不相匹配。国有资本划转的范围和比例应因企施策,进一步统筹和完善^[9,10]。

(二)国有股权收益的投资渠道有待放宽

社会保障基金作为战略储备基金,其投资管理面临兼顾安全性与收益性的挑战。国有资本划转社保基金后的国有股权收益与民生密切相关,后续承接主体对社保基金权益的管理与投资,一般多投资于购买银行存款和国债、对划转对象增资等风险较小的项目。随着全球经济增速放缓,利率水平持续走低,仅将股权收益投资于银行存款和国债等固收类产品,投资收益无法满足需求;同时受划转企业类型和质量影响,通过对其增资,后续获得的投资收益也相对有限。为跑赢通胀,实现社保基金保值增值,社保基金国有股权收益的投资渠道有待放宽,例如海内外资本市场的权益投资、商业保险投资、期货信托业务投资、实体产业投资等,但与之相随的投资风险也逐步增加。此外,地方政府具有管理基金的职能和权限,为维护地方各自利益,地方政府较少主动委托全国社保基金理事会等地方以外的机构进行基金管理,致使收益率较低,无法实现高质量的保值增值。中央和地方社保基金投资决策矛盾、利益协调分配、监督考核等管理机制不完善导致社保基金管理能力和水平不高,社保基金的运营质量有待提高。未来国有股权收益的投资需要依托专业性投资人才、市场型管理人才,进一步精准测算各类投资项目所占比重,做好安全性与收益性的平衡。

(三)承接主体的股东权益有待加强

随着国企改革和混合所有制经济发展,国有资本划转社保基金为国有企业实现股权结构的多元化提供了有效路径。通过划转中央国有企业和地方国有企业的股权,全国社保基金理事会和省级政府新设立国有独资公司等承接主体成为被划转企业的股东,享有了相应的收益权、处置权和知情权。由于承接主体往往未有效参与到企业的日常经营管理中,对企业信息了解不及时、不充分,致使承接主体的股东权益无法得到充分保障。承接主体没有合理适当地行使一定的决策权、表决权等相关股东权益,并通过参与重大事项决策、推荐董监事等,积极

参与公司治理活动,无法凭借自身专业优势,最大化公司的经营效益。同时,承接主体作为企业股东尚未享有一定的参与权和监督权,无法对公司经理进行监督,可能会导致公司管理层出现错误的决策或私利行为。因此,承接主体对划入国有股权的管理还需进一步规范与平衡。

(四)对国有企业和其他公共支出产生影响

目前,国有企业需上缴收益用于资本性支出(国有经济布局等事项)、费用性支出(国企改革等)以及其他支出等。实施国有资本划转社保基金会压缩企业自身发展经营资金,对部分企业扭亏增效、提高资产质量、正常经营产生影响,致使社保基金会等承接主体无法取得预期收益。当前,还需处理好国有资本划转社保基金与国有资本收益上缴贴补社保基金两者之间的关系以及划转比例。划转后持股的社保基金会等承接主体作为机构投资者,会对国有企业的治理结构产生影响。同时,还需统筹好国有资本划拨社保基金对政府进行经济调整和支持产业发展等其他公共支出份额的挤占,降低其对国有企业技术进步、资本效率的影响。

三、政策建议

国有资本划转社保基金作为当前解决人口老龄化、历史缺口、代际矛盾等社保基金问题的有效手段,与社会保障公平性实现、国资国企改革、社保制度优化、资本市场完善以及共建共享发展之间存在内在的互动调节效应。随着国内市场经济的不断完善和现代国有企业改革的需求,国有资本划转社保基金可从以下方面进一步完善:

(一)根据国企类别分类施策优化国有资本划转社保基金方案

针对国有资本划转社保范围及比例存在的问题,将国有企业划分为政策性垄断型、公益性垄断型、政策性混合型、公益性混合型和商业性竞争型五类企业,按照企业类型制定不同的划转方案。政策性垄断型企业(如国家烟草等)掌控国家关键行业,履行社会使命,利润规模相对较大,需由国家垄断经营,社保基金不宜划转,可通过直接划拨超额利润,以国有资本收益充实社保资金。公益性垄断型企业(如地方自来水公司等)为社会提供公共产品与服务,往往难以保持收支平衡,不宜对其实施

划转。公益性混合型企业(如地方地铁公司等)投入固定资产较多,当企业进入成熟期,开始回收投资成本且实现股权资金的流通价值时,可以划转给社保基金分享未来长期持续的利润,以及在流通市场进行适时的股权变现。政策性混合型企业(如军工企业等),正逐步实行混改,向商业性竞争型企业过渡,这类企业目前为盈利状态,但在逐步参与完全的市场竞争时,面临着经营不确定性,这类企业可通过股权划转的方式由社保基金会持有。商业性竞争型企业(如汽车企业等)参与完全的市场竞争,因其盈利空间受市场波动影响较深,存在不确定性,社保基金可通过划转成为公司股东获取公司收益,并参与公司经营管理,以便获取利润分配的愿望与公司经营目标结合。社保基金关乎国计民生的战略性储备资产,对于划转政策的标的应当有所筛选,尽可能选择经营效益好的优质企业,不划转经营性现金流差、债务压力大的企业。划转比例应在遵循不改变国有股权性质,不改变现行国有资产管理体制前提下,根据企业类别,分别合理测算最优划转率实施划拨^[11,12]。

(二)加强划转后基金运营与管理

为提升划转后的国有股权收益,改善国有股权收益的投资渠道,需进一步完善优化治理机制,细化承接主体与社保基金之间功能关系,加强两者制度融合。国有资本划转的承接主体应当充分发挥运营能力,实行资本专业化运作,着力提高社保基金的投资效率;同时构筑规范系统的国有股权退出机制,使社保基金能够逐步转让亏损企业的股权,提升经济效益好、分红回报高的优质国有企业的股权比例,做优、做大、做强社保基金。财政部发布《“六保”财政政策措施问答》显示社保基金会等承接主体享有划转国有股权的收益权、处置权和知情权,划转对象不改变现行国有资产管理体制。承接主体需进一步平衡中央和地方责任,协同国资属性社保基金与现有社保基金关系。除根据有关规定必须保持一定持股比例的特殊行业外,各承接主体在经批准的前提下可积极参与资本运作,进一步完善投资方式与渠道,平衡固收类和权益类投资,投资与地方经济发展结合度高、具有行业竞争力的企业,选拔投资管理人机制,实施适当的委托投资,提高社保基金资产的长期收益。

(三)完善国有企业治理结构和监督管理

进一步优化承接主体的股权管理方式,对被划转的国有股权进行精准管理,注重国有资本保值增值及投资回报情况,并促使国有企业逐渐建立起规范的现代企业制度。由于企业的盈利能力与分红情况与股东治理水平直接相关,竞争性企业作为社保基金收益的主要来源,承接主体应积极参与竞争性企业经营决策,发挥社保基金股东的治理效应,提升股权价值。而对于政策类、公益类、平台类企业,由于其收益在社保基金中的占比不高,且具有较强的政策服务性,承接主体应重视企业盈利与分红情况,不过多参与企业的经营管理。进一步加强对承接主体的监管,承接主体应按期对划转国有资本的权益、收益等情况进行披露。同时,探索对承接主体的考核和激励机制,建立和优化社保基金投资运营的长效治理机制,将承接主体的考核、激励与国有股权的运营和收益情况相关联,加强对承接主体的培训和指导,不断完善承接主体的机构建设和专业化人才建设,增强国有资本划转社保基金政策的规范性、有效性和可持续性。

(四)提高社保统筹层次,加快推进全国统筹

我国社会保障整体性治理需实现全国一盘棋的统筹联动,加快推进全国统筹,消除不同地区之间的社会保障待遇差别,实现省级之间互助共济,兼顾均衡中央和地方政府之间的利益。同时,需做好社会保障体系全面整合与城乡户籍、收入分配、财政支持、公共服务、社会治理等机制改革的衔接工作,协调地方国有资本划转社保基金的比例规模与国有资本收益上缴财政比例规模之间的关系,均衡地方国有资本划转规模与中央财政补贴地方社保基金规模之间的利益关系。提高社保统筹层次,推进收支、管理相统一的全国统筹制度,均衡地区财力,公平地区分配,实现养老保险基金的合理调剂余缺,打破城乡居民基本养老金差别,发挥国资国企改革发展成果的公平共享作用,推动养老保险制度的可持续发展。

(五)进一步构建多层次、多支柱社保体系

依靠国有资本划转社保基金可以弥补社保基金的历史缺口,但若要处理好人口老龄化等带来的

社保可持续性问题,并降低国有资本划转社保基金对国有企业和其他公共支出产生的影响,需加快健全多层次养老保障体系。我国三支柱体系尚不均衡,基本养老保险主要依靠第一支柱,二、三支柱发展缓慢。完善二、三支柱不仅能够缓解社保基金压力、减轻财政负担,还能够促进人员跨区流动,提升区域经济活力。综合运用行政和市场两种手段,将政府与市场有机结合,扩大发展第三支柱个人养老金,探索新的资金补充来源,例如在地广人稀、能源丰富的欠发达地区,探索将矿业权、能源开发权收益注入养老基金的模式,充分发挥当地自然禀赋优势。同时,还可以根据我国人口结构,分析养老金余额和退休年龄之间的关系,在保障下一代就业的基础上,探索适当推迟退休年龄相关政策。

参考文献:

- [1] 刘昆.确保务实高效全面完成划转部分国有资本充实社保基金工作[J].预算管理与会计,2019(12):5-11.
- [2] 卢驰文.划转国资充实社保之要义[J].中国经济报告,2018(1):53-55.
- [3] 许诺,谢志华,杨超.分配视角下充实社保基金的思路与措施[J].财政研究,2020(2):69-79.
- [4] 田甜.国有资产划拨养老保险基金问题研究[J].保险职业学院学报,2020,34(2):171-192.
- [5] “国有资产划转全国社保基金问题研究”课题组.部分国有资产划转全国社保基金问题研究[J].经济研究参考,2006(59):24-48.
- [6] 李培,丁少群.国有资本划转社保基金:多元视角、互动机理与利益协调机制构建[J].改革,2019(5):148-159.
- [7] 李培.国有资本划转社保基金的治理机制重构研究[J].经济学家,2019(11):84-92.
- [8] 李培,丁少群.国有资本划转社保基金及其管理研究述评[J].社会保障研究,2019(1):104-112.
- [9] 崔开昌,丁金宏.划转国有资本充实社会保障基金问题探究[J].经济建设,2016(5):25-31.
- [10] 徐浩然.划转国有资本充实社保基金的实务问题与优化路径[J].经济学家,2019(11):84-92.
- [11] 杨超,谢志华.国有资本经营预算与一般公共预算和社保基金预算的衔接模式[J].财政管理,2019(10):51-58.
- [12] 杨俊,龚六堂.国有资本收入对养老保险的划拨率研究[J].金融研究,2008,(11):46-55.

【责任编辑 陆成林】