

解读《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》

合肥兴泰金融控股集团

金融研究所

徐蕾 李庆

咨询电话：0551-63753813

服务邮箱：xtresearch@xtkg.com

公司网站：<http://www.xtkg.com/>

联系地址：安徽省合肥市政务区

祁门路 1688 号兴泰金融广场 2206 室

2017 年 12 月 28 日

更多精彩 敬请关注

兴泰季微博、微信公众号



内容摘要：

- ◆ 社保基金是居民社会生活不可或缺的一部分，关系国计民生和社会稳定。受主客观因素的影响，我国的社保基金缴纳体系建构时间晚、制度不健全以及发展经验不足，存在大量历史遗留问题，导致社保基金一直存在资金缺口，且随着时间推移，人口老龄化加剧，缺口正逐步放大，严重影响了社会稳定与居民基本权益保障。为弥补因实施视同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口，促进建立更加公平、更可持续的养老保险制度。
- ◆ 近日，国务院出台了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》（以下简称《方案》）。本期将通过《方案》梳理，了解政策内涵，进一步的思考《方案》对国有资本发展的影响。同时，针对《方案》的部分要点展开学术意义上的探讨。

解读《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》

自我国基本养老保险制度建立以来，各项工作取得明显成效，对建立社会主义市场经济体制、维护改革发展稳定大局、保障企业离退休人员权益发挥了重要作用。与此同时，随着经济社会发展和人口老龄化加剧，截至 2016 年年底，我国 60 岁以上的老年人口突破 2.3 亿，占总人口的比重达到 16.7%，65 岁以上的老年人口突破 1.5 亿，占总人口比重达到 10.8%。加之受多种因素影响，基本养老保险基金支付压力不断加大，形成了一定的资金缺口。为充分体现代际公平和国有企业发展成果全民共享，划转部分国有资本充实社保基金是当前社会发展的必要选择。

一、《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》的主要内容

在论述《方案》内容前，有必要明确两个概念，社保基金指的是社会保障基金，这是战略保障储备基金，专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂，不直接支付给个人。社会保险基金是基本养老保险基金、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的统称，主要依靠所在单位和个人的缴费形成。《方案》中，国有资本并非划转至社会保险基金，而是充实社会保障基金，是为了应对人口老龄化高峰期时，社会保险基金不足而特别设立的战略储备金。本文主要对《方案》中关于国有资本的部分要点展开分析。

1、国有资本划转的要点

划转范围方面，《方案》明确，将中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构纳入划转范围。公益类企业、文化企业、政策性和开发性金融机构以及国务院另有规定的除外。划转对象方面，为避免对企业国有股权的重复划转，规定中央和地方企业集团已完成公司制改革的，直接划转企业集团的股权。未完成公司制改革的，抓紧推进改革，改制后按要求划转企业集团的股权。划转比例方面，综合企业职工基本养老保险基金缺口测算情况、基本养老保险制度改革正在推进以及国有企业发展现状，确定划转比例为企业国有股权的 10%。如需进一步划转，再作研究。

2、划转后的国有资本运作和管理措施

实施国有资本划转社保基金，能够在推动国有企业改革的同时，促进和完善基本养老保险制度，从而建立国有资本划转和企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制。《方案》关于国有资本划转后，其运作和管理的举措主要体现在以下三个方面。第一，国有资本的收益主要来源于股权分红，由社保基金会等承接主体持有。由各承接主体的同级财政部门统筹考虑基本养老保险基金的支出需要和国有资本收益状况，适时实施收缴。据人社部统计，现阶段，我国企业养老保险基金总体上较大规模的结余，短期内财政部门不会对划转的国有资本实施收益收缴，不会导致承接主体变现国有资本。第二，社保基金会等承接主体经批准可以通过国有资本运作

获取收益。国有资本运作主要是国有资本的结构调整和有序进退，目标是实现国有资本保值增值，获取更多收益，不是简单的变现国有资本。第三，社保基金会等承接主体要履行3年以上的禁售期义务，并应承继原持股主体的其他限售义务。在禁售期内，如划转涉及的相关企业上市，还应承继原持股主体的禁售期义务。因此，在一定期限内，承接主体也不会变现国有资本。

二、国资划转社保基金的思考

有别于2001年《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》和2009年《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》等两次划转国资充实社保基金的方案，此次《方案》中，划转资金规模和涉及的主体都是空前的，也再次说明了我国当前社会保险基金存在巨大的缺口压力。统计数据表明，2023年我国城镇企业职工含机关事业单位基本养老保险将出现收不抵支，2029年累计结余将耗尽，2050年累计缺口将达到802万亿。国资划转社保基金一方面是为了应对1997年全国推行企业职工基本养老保险时，大量退休及未退休但接近退休人员以前没有缴纳保险金，视同缴费，而形成的“历史欠账”。但更重要的是针对社会保险基金的不足以应对人口老龄化高潮带来的资金缺口。从经济转型发展和社会稳定的角度来说，国资划转社保不仅有利于完善国有企业治理体系，倒逼国有资本转型升级，体现国有企业发展成果全民共享，更好地保障和改善民生。还有利于维护社会稳定，充分体现社会主义制度优越性，切实保障居民老有所养，老有所依。

尽管《方案》的出台，有效缓解了社保基金资金量不足的问题，维护了社会稳定，保障了居民基本权利。然而，从学术的角度来说，《方案》中的部分措施值得进一步商榷。众所周知，区域发展不平衡是我国当前发展的重要掣肘，这种不平衡对养老的影响体现在两个方面。一是地区间存在社保供需不平衡。中西部欠发达地区及东北地区，大量人口特别是青壮年劳动人口流出，导致缴纳社保和需要社保支付的人口失衡。人社部统计数据显示，黑龙江地区的抚养比是1.3:1，即1.3个人养1个人，而广东则是9:1，即9个人养1个人。这种地区之间的不平衡使得越是欠发达地区养老负担越重，社会保险支付压力越大，越是发达地区，例如东南沿海、北上广深等地养老负担相对较小。二是地区间国有经济发展不平衡。数据显示，中西部欠发达地区国有经济占当地国民经济总量比重超过20%，部分地区甚至超过了40%，远远高于东部沿海地区的7%。国有经济在欠发达地区经济发展中的支柱作用，使得中西部地区的经济发展很大程度上依赖于国有经济，尽管划转只是将资金从“左口袋转移至右口袋”，但是一刀切式将国有资产的10%划转至社保基金的方案，忽视了国有经济在中西部地区经济发展中发挥的支柱作用，可能会加剧欠发达地区的经济发展压力。因此，单纯依靠国有资产划转并不能从根本上解决地区养老压力不平衡的现状和部分地区的养老保险资金缺口，《方案》在实施过程中简单地推行统一划转比例，科学性有待考证。与此同时，应该要重视地区间的发展差异，充分引入大数据等现代化技术，分目标、分阶段、分层次设计划转标准，建立全国统筹的实施方案，从而更加科学、合理地推动我国社会保障事业和国有经济健康、有序的发展。

免责声明

兴泰智库成立于 2016 年 8 月，是由合肥兴泰金融控股（集团）有限公司（以下简称“公司”）发起，并联合有关政府部门、高等院校、研究机构、金融机构和专家学者组成的，以“汇聚高端智慧，服务地方金融”为宗旨的非营利性、非法人学术团体。

《兴泰智库研究报告》是兴泰智库自主研究成果的输出平台，内容以宏观报告、政策解读、行业观察、专题研究为主，对内交流学习，对外寻求发声，致力于为合肥区域金融中心建设提供最贴近市场前沿的前瞻性、储备性、战略性智力支持。

本报告基于兴泰智库研究人员认为可信的公开资料或实地调研资料，但对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的信息或所表达意见仅代表研究人员观点，不构成对任何人的投资建议，公司不对本报告任何运用产生的结果负责。

本报告版权归公司所有，未经事先书面授权，任何人不得对本报告进行任何形式发布、复制。如引用、转载、刊发，需注明出处，且不得对本报告进行有悖原意的删节和修改。