



快 訊

SSL Express

2016 年第 34 期 (总第 185 期 , 8 月 18 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日, 中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文在《经济观察报》撰文, 对十八届三中全会指出的“划转部分国有资本充实社会保障基金”陈述了自己的看法, 该文刊登在《经济观察报》8月15日第02版, 这里全文刊发:

国资划转社保与社保改革进程

郑秉文

党的十八届三中全会指出, “划转部分国有资本充实社会保障基金”。“国资划转社保”有“主要目标”和“次要目标”。如果说“国资划转社保”的“主要目标”是为了社保制度建设的话, 那么, 其“附带”产生的“次要目标”就是对国有资本改革产生的诸多影响, 这些影响几乎都是正面的, 包括有利于探索全民所有制的实现方式和途径、完善国有资产管理体制和预算制度、提高国有资产投资运营效率、完善国有资本投资运营的国家战略目标、推动国有企业完善现代企业制度、优化国有企业公司法人治理结构等。总之, 国资划转社保是国有经济股权多元化的一个改革方式。

本文讨论的是如何实现“主要目标”。首先要搞清楚国资划转的财务目标是什么。

第一, 国资划转不是为了解决转型成本。国资划拨的提议早已有之, 但在党的十八届三中全会之后再次提出这个问题, 与此前历次提出划转的性质就完全不一样了。此前提出这个问题所要解决的主要困境之一是解决做实个人账户的问题, 就是为空账“找钱”, 实际就是国际上通行的解决“转型成本”的做法。所谓解决“转型成本”, 是指现收现付制向积累制或部分积累制的过程中做实个人账户所需要的那部分资金, 账户规模越大, 转型成本就越大。在国际上解决转型成本的办法有向参保人发行认购券、财政逐渐转移支付、变卖国资等几个

方式。截至 2015 年底，全国城镇职工基本养老保险的个人账户累计记账额为 47144 亿元，而做实个人账户累计结余为 3274 亿元。就是说，转型成本作为“显性养老金债务”（EPD）的负担及其沉重，收益率低下导致其处于贬值风险当中。三中全会提出“完善个人账户制度”的重要战略选择，代之以往的做实个人账户试点，所以，在完全现收现付的制度里，国资划转的目的显然不是为了解决转型成本。

第二，国资划转不应该仅仅是为了应对“降费”出现的缺口。这是短期目标。在这轮供给侧结构性改革中，为减轻企业负担，规定养老保险的单位缴费为 20%、2015 年底累计结余可支付月数超过 9 个月的，可下调一个百分点。于是，大约只有黑龙江和天津两个省份的支付能力小于 9 个月，广东和浙江两个省份的单位缴费小于 20%，其他 27 个省均需降低 1 个百分点，全年可为企业减负大约 700 亿元左右。问题在于降费能持续几年。人社部和财政部联合颁布的《关于阶段性降低社会保险费率的通知》（人社部发〔2016〕36 号）规定，降低费率的期限暂按两年执行。这样就有两种可能性。一是如果执行两年的话，在没有提高统筹层次的情况下，财政补贴规模至少由此提高了 700 亿，两年的压力能“扛过去”；二是 19% 的缴费率如果成为常态，即使提高了统筹层次，也会形成较大的财政压力。这样的话，国资划转的目的就与降费形成的缺口直接挂起钩来，或说，供给侧结构性改革促使国资划转政策落地。这样的结果是，国资划转社保的目的好像是供给侧改革（降费）而“找钱”。但是，众所周知，三中全会提出的一个重要改革举措是“完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制”，如果采取扩大个人账户比例等举措，增强个人激励机制，调动参保人积极性，把当前缴费和未来权益紧密联系起来，整个制度就很容易把费基做实了，把费率做足了，进而就可以大大提高每年的缴费收入，别说 700 亿，就是 7000 亿也是可以增收的，据测算，由于人为缩小费基和个别省份人为降低费率而导致的减收大约相当于每年征缴收入的三分之一左右（2015 年征缴收入 23016 亿，即减收恰好是 7000 多亿）。就是说，那时就可以真正地降低费率了，由此推算，企业 20% 的缴费率可以降到 12%。换言之，供给侧改革不应成为国资划转的借口，或说，国资划转不是为了供给侧改革而“找钱”。

第三，国资划转不是为了解决当期的收支缺口。这是中期目标。所谓“当期收支缺口”，是指每年每月养老保险制度的缴费收入（雇员与雇主的缴费）和养老金支出之间的现金流差额（加上每年的利息收入，或投资收益），如果是正值，就说明收入大于支出，每年存在结余；如果是负值，就说明收不抵支，这时，就需要外部资源介入，以维持养老金的正常发放（或减少养老金待遇水平，以维持收支平衡）。多年来，虽然每年的总收入与总支出大体相等（有时略有缺口，有的年份略有盈余），但是，由于统筹层次低下，中西部存在的缺口只

能由财政补贴予以解决，而东部沿海地区不仅不需要财政补贴，而且还有大量结余，逐年沉淀下来。从全国范围来看，财政补贴规模越来越大，从 1998 年的 24 亿元，到 2015 年高达 4716 亿元，18 年来财政补贴合计 26604 亿元，就是说，在目前城镇基本养老保险累计结余 35345 亿中，75%是由财政转移支付形成的。但是，很显然，解决这个当期缺口的办法是很简单的，就是把统筹层次提高到国家水平就迎刃而解，那时，就基本不用财政补贴了。三中全会的《决定》和去年 12 月的中央经济工作会议中都将提高统筹层次作为改革的重中之重，就是说，实现全国统筹本来就是这轮全面深化改革中的题中应有之意。从这个角度看，国资划转似“远水不解近渴”，且划转后每年的变现和现金流的划转均需要有一个制度安排，这个机制的建立要跟上才行。

第四，国资划转只能是为了解决未来的隐性债务。这是长期目标。既然上述 3 个目的都不能成为国资划转直接联系起来，那么只剩下第 4 个目的了，即为了解决未来的“隐性养老金债务”（IPD）。所谓 IPD 是指现收现付制下，按照既定政策和参数条件下（替代率、缴费率、人口老年赡养率等），在某个时点上按照一定贴现率计算出来的政府承诺支付的养老金贴现值总额。这是一个天文数字，但不用立即全部支付；由于使用的假定条件不一样，贴现率不一样，同一国家计算出来的 IPD 相差甚大，各国的情况也差距甚大。例如，2004 年经济合作与发展组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF）曾分别对一些国家进行过测算，加拿大的 IPD 是占其当年 GDP 的 121%和 94%，法国分别是 216%和 265%，意大利是 242%和 357%，英国是 156%和 117%，美国是 113%和 106%。2004 年美国诺奖获得者普里斯科特（Prescot）测算的结果是占当年 GDP 的 400%多。中国的 IPD 规模也是非常大的，国际机构有一些测算，国内一些学者也有一些测算，从几万亿元，到几十万亿不等。我们社科院世界社保研究中心的团队 2013 年测算的结果是相当于 2013 年 GDP 的 147%（86.2 万亿元）。人口老龄化越严峻，IPD 的规模就越大。显然，国资划转主要是为了解决未来的巨大隐性债务，其性质就是战略储备基金，用于应对人口老龄化高峰的到来。全国社保基金（理事会）作为一个机构投资者，也是一个储备基金，也是用于老龄化高峰。这样，由全国社保基金理事会持有国资划转就顺理成章。

下面我们分析一下国资划转与当前养老保险改革的关系。

我们已经看到，既然中央已经做出决定，第 1 个目标完全可以不考虑。那么，其他 3 个目标与当前养老保险改革的关系几乎都是远水不解近渴。就是说，在国资划转的问题上还是没有捋清思路，余下的 3 个目标并不是很急迫：一是当期的收支缺口如果提高统筹层次就完全可以弥合；二是在供给侧改革中，我们应抛弃为降费形成的缺口“找钱”的传统思路，

应用制度建设的思路代替“找钱”的传统思维方式；三是中国 IPD 的解决是个长期的任务，应该与眼下的改革结合起来。为此，笔者建议将国资划转作为一次重要的社保改革契机，将余下这 3 个目标统筹考虑进来，即把短期、中期、长期的三个目标统统纳入到国资划转的一揽子之中，给出一个长期的顶层设计方案，其要点应包括以下若干内容：

第一，将国资划转作为财政补贴的主要替代性方案。其具体政策含义是，在国资划转之后，每年财政对养老保险的注入改为由国资划转之后的投资收益予以支付，以最大程度地厘清财政补贴和养老保险的边界，减轻财政的直接注入。这里说的财政注入包括短期、中期和长期三个目标对财政安排的需要，是一个一揽子的财政安排。这样，在这次国资划转中就可以采取规模最大化的方案，旨在使之每年的投资收益能够足以满足资金注入的需要。例如，如按保守的 7% 的收益率（以往全国社保基金的收益率超过 8%），划转 4 万亿，再加上目前全国社保基金的存量 2 万亿，每年的投资收益 4200 千亿就足以满足实际需要。划转以后的国资作为一个资产池或蓄水池，负责对养老保险的注入，以后还逐渐包括城乡居保（新农保）每年需要的财政补贴（2015 年的养老金支出需求是 2117 亿元）。

第二，将精算手段和测算结果作为改革的主要依据。应定期发布养老保险精算预测报告，给出未来 75 年的缴费收入与养老金支出的走向，知道国资划转初始规模和以后未来逐渐划转的需要和划转的规模，以预测未来每年收支缺口及其对外部注入的需求，并且知道全部国有资本的“家底”在多大程度上可以满足未来老龄化的需要。不知道未来几十年养老保险的具体需求，就难以决定国资划转的规模和划转节奏，难以判断对全国社保基金理事会的需求。在目前的章程里，全国社保基金理事会的规定只有“收入期”，没有“支出期”，这在世界各国是不多见的。我国人力资源社会保障部的精算处只有 3 个人，难以满足上述任务。有了精算预测，就能够防止“拍脑袋”决策的失误，就可以为养老保险改革、为国资划转、为全国社保基金理事会提出要求。

第三，全国社保基金理事会的改革与两层社保基金理事会的结构。如果决定划转的规模是 4 万亿元，那么，全国社保基金的规模将达 1 万亿美元，这样超级规模的养老基金机构投资者至今在全世界还是没有的。考虑到一定的竞争需要和未来继续划转的可能性与必要性，可将其拆分成两只基金，并停止每年的财政拨款。两只社保基金机构投资者均实行完全的产业化和市场化的运营模式。目前只有山东省建立了地方社保基金理事会，它只负责承接地方国资划转。根据《社会保险法》的规定，除养老保险以外，其他四项社会保险的统筹层次均为省级，所以，理论上讲，各省可以有个地方国资划转的承接主体。但考虑到在其他四项保险中，只有医疗保险（含目前正在试点的长期照护保险）未来对财政补贴具有潜在的需求（失

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品, 2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中,《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编 : 100007)

电话：(010) 64034232 **传真：**(010) 64014011

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐