



划转部分国有资本充实社保基金的缘由与路径

□ 胡继晖

2017年11月，国务院发布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(国发〔2017〕49号)，这一举措使我国社会保障基金具备更加制度化的资金来源，极大地增强了未来我国养老金的可持续性。

划转部分国有资本充实社会保障基金的缘由

在计划经济时代，中国长期实行低工资制度，劳动者的工资中并未包含社会保险资金，国家把本应用于职工未来养老的社保资金先用于投资，形成了庞大的国有资产。据统计，从1952年到1978年，职工实际平均工资每年只递增0.38%，这期间工资总额占国民收入的比重仅为18.9%，可见国有资产是过去长期实行低工资、低消费、高积累政策条件下形成的，主要是老职工劳动贡献的积累。划转部分国有资本的基本目标就是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。可以看出，划转部分国有资本未来用于社保支出，是一个负责任的政府对于当年的社会保障隐性债务进行弥补的必然选择。

我国政府于2000年筹建成立了全国社会保障基金理事会，作为中央政府掌握的社会保障基金，是稳定中长期国家财政状况、确保社会保障体系的可持续性，从而保证各项改革开放措施顺利进行的重要物质保证。全国社会保障基金理事会所管理的资产系中央政府专门用于社会保障支出的补充、调剂基金，应当具有弥补社会保障债务的功能和“蓄水池”作用。此次49号文的发布，核心在于推动国有企业深化改革的同时，通过划转部分国有资本充实社保基金，使全体人民共享国有企业发展成果，增进民生福祉，促进改革和完善基本养老保险制度，实现代际公平，增强养老保险制度的可持续性。

国有资本充实社会保障基金如何划转

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。尤其是金融机构中的国有资产量大质优，未来将为社保基金提供更优质的

核心阅读

在企业职工基本养老保险制度逐步完善过程中，受多种因素影响，形成了一定的基金缺口。在推动国有企业深化改革的同时，通过划转部分国有资本充实社保基金，既可以使全体人民共享国有企业发展成果，增进民生福祉，也是促进改革和完善基本养老保险制度，实现代际公平，不断增强基本养老保险制度可持续性的重要途径。

资金来源。不论是哪种国有股都存在着投资与收益的对应关系，按照实际控制权划分，国有资产分成中央政府国有资产和地方政府国有资产。也正是因为情况复杂，在划转对象上49号文明确规定：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。对中央和地方企业集团已完成公司制改革的，直接划转企业集团股权；中央和地方企业集团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股权；同时，探索划转未完成公司制改革的企业集团所属一级子公司股权。

在几十年的历史变迁中，国有资产权属曾发生过多次变动，各级地方政府财政为支持所属国有企业的发展也曾进行过诸多投资。如果不考虑到各级地方政府的利益要求，不仅不合理，而且将促使一些地方政府加快逆向选择步伐。例如，当年国有股减持政策出台后，有的地方政府就先尽可能多地将国有股协议转让给其他机构，将获得的资金留在本级财政。这些情况之所以频频出现，与中央和地方利益主体不同有关。此次划转部分国有资本涉及对原有的国有资产产权关系的重组和一种新的所有权关系的形成，划转部分国有资本之后社保基金一方面具有明确的产权关系，没有“全民所有”那种缺乏明晰产权的缺点；另一方面，社保基金又确实具有公众所有的性质，是一种更接近于理想的准公有制形式。随着未来基本养老保险全国统筹的实现，在划转部分国有资产方案实施过程中中央和地方利益主体不同的矛盾也基本上得以化解。

划转部分国有资本充实社会保障基金，一方面有利于国有资产管理体制的改革，因为除了原有的国有资本

控股股东之外，转持国有资本后新增加的社保基金股东促使原先“一股独大”的公司治理结构优化；另一方面社保基金股东将来的转让股权也有利于发展混合所有制经济，促进国有企业本身转变经营机制。

划转部分国有资本程序的规范化，还可以提供一个新的政策工具：政府可以根据国家安全和经济发展的需要，通过调整上市公司中的持股比例，实施产业之间“有退有进”的战略决策，完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。上市公司作为现代企业制度建设的先行者，由于从改制、上市时股权就已经非常清晰，可以在国有资产管理体制改革方面作为试点，按照国有资产“国家所有，分级管理，授权经营”的原则，将原来代表国家所有的部分股权划转社保基金会。

划转工作先在国务院国资委监管的中央管理企业、中央金融机构中进行试点，分批划转符合条件的中央管理企业、中央行政事业单位所办企业以及中央金融机构的国有股权。在划转的具体操作中，对于那些中央政府认为在国有经济需要控制的行业和领域，如军工企业，可以为了保持国有控股的地位而长期持有，没有特殊情况一般不转让、变现，而是通过持有资产的分红来体现作为股东的权益。由于这些行业和领域代表了中国企业的发展水平，长期持有这些股权可以享受国家经济发展而带来的增长成果。

社会保障基金如何处理划转的国有资本

社保基金会及各省(区、市)国有独资公司等承接主体作为财务投资者，享有所划入国有股权的收益权和处置权，不干预企业日常生产经营管理，一般不向企业派出董事。必要时，经批准可向企业派出董事。这一规定明确了社保基金在持股公司中的作用：社保基金持有划转来的国有资本与原国有企业集团或其他国资系统持股不一样，通常并不追求对公司治理的权力，更多的时候像一个“睡着”了的股东，所追求的是国有资本带来的分红，以及资产的增值。

获得划转国有资本后的社保基金其持股行为会更像一个战略投资者，由于追求股权增值的目标相对单一、明确，在重新配置股票组合时会增加市场的流通性；由于其持股权重比一般的基金大，还能起到一般基金和散户起不到的作用。同时，由于国有股股权资产是非常优良的资产，社保基金会在其投资组合中还会增持国有股股权，近年上千家上市公司的股东名单中已经多次出现了全国社保基金的身影就是明证。

国有资产的划转属于存量划转，不管原公司的质量如何，都明确统一的划转比例10%，防止因厚此薄彼而产生的寻租现象。通过统一比例的划转，社保基金会将逐步持有国内上市和非上市公司股权的一定份额，这样做一个潜在的好处是：由于不少上市公司的股票都有国有股，等比例地划转国有股后社会保障基金持有的股权所组成的投资组合就非常接近股票指数，形成最大的一个“指数基金”，抵御股票市场非系统风险的能力最大限度地得到强化。与此同时，划转来的国有资本是上市公司股权，社保基金就与流通股股东的利益诉求趋于一致，其持股行为会更像一个长期战略投资者，由于追求股权增值的目标相对单一、明确，在重新配置股票组合时会增加市场的流通性；同时，由于其持股权重比一般的基金大，还能起到一般基金和散户起不到的作用，成为股市波动时的“定海神针”。



税制结构是各税种收入在税收总收入中的比重。按照税种的性质，可以分为以直接税或间接税为主的税制结构，也可以进一步细分为以所得税或货物劳务税为主的税制结构。党的十八届三中全会提出了“逐步提高直接税比重”的要求。近年来，伴随着我国社会主义市场经济的发展和税制改革的不断深化，我国的税制结构也发生了历史性的重大变化。

当前我国税制结构发展变化的新特点

从统计数据可以看出，当前我国的税制结构呈现出以下几个新的特点：一是我国所得税的比重已经超过50%。所得税是针对所得征税的税种，包括个人所得税、公司所得税和社会保障税。2017年我国的个人所得税、企业所得税、社保费收入的比重为57%、15.2%、31.5%，三个税种(费)比重的和为52.4%，已经超过税收总收入的一半以上。二是我国直接税的比重已经超过60%，占有绝对地位。直接税既包括所得税性质的税种，也包括财产税性质的税种。2017年我国所得税的比重为52.4%，具有财产税性质的房地产相关5个税种的比重为7.8%，两者相加为60.2%。这说明，我国直接税的比重已经超过60%，远远大于其他税种的比重，在税制结构中稳居第一的位置。三是我国已形成以所得税和货物劳务税为主的双主体税制结构。在我国的税制结构中，除了所得税收入的比重最大以外，包括增值税、消费税在内的货物劳务税收入的比重也比较高。2017年我国货物劳务税收入的比重为32.6%。货物劳务税比重与所得税比重的和达到了85%。因此，所得税和货物劳务税已经成为税收总收入的两大支柱，共同构成了我国税制结构中的两大主体税种。

税制结构往往反映着一国经济发展水平和税制发展水平。当前税制结构的这些历史性变化一方面是我国大力发展社会主义市场经济、全面建设小康社会取得显著成就的结果，另一方面也是党的十八大以来我国全面推进营改增、实施消费税改革、深化国税地税征管体制改革等一系列税收改革的结果。

2012年以来我国的税制结构的变化主要呈现以下几个特点：一是货物劳务税的比重持续大幅下降，从2012年的41.4%下降至2017年的32.6%，下降了8.8个百分点。货物劳务税比重过高的局面得到极大改观。这是近几年我国深化税制改革，特别是全面实施营改增，不断降低纳税人税收负担的结果。二是个人所得税和社保费的比重不断上升，从2012年的4.4%和23.4%，上升至2017年的5.7%和31.5%，上升了1.3个和8.1个百分点。个人所得税比重的上升是近年来我国居民收入不断提高的结果。社保费比重大幅上升则是我国不断加大养老、医疗等社会保障力度的结果。三是企业所得税和房地产相关5税的比重基本保持稳定，2012年企业所得税和房地产相关5税的比重为14.9%和7.7%，2017年为15.2%和7.8%，两者的变化都在0.3个百分点以内，基本保持稳定。

从总体上看，5年来我国税制结构不断优化，呈现出货物劳务税收入持续大幅下降和个人所得税、社保费收入持续大幅上升的特点，且货物劳务税比重下降的幅度基本相当于个人所得税和社保费比重上涨的幅度。

我国税制结构的改革建议

我国直接税比重已经显著提高，基本实现了十八届三中全会提出的目标任务。经过近几年的改革发展，我国的税制结构已经发生了巨大变化。所得税收入快速大幅提升，所得税比重已经达到52.4%，超过税收总收入的一半。直接税比重也已经达到60.2%，得到明显提高，也远远超过了货物劳务税比重32%左右的水平。这表明，我国已经彻底改变了过去以货物劳务税等间接税为主的税制结构，直接税比重上

我国税制结构的历史性变化

□ 黄立新

升到了具有绝对优势的地位。这一局面是近年来我国大力实施供给侧结构性改革，积极推进全面营改增试点、消费税改革等一系列税制改革，大幅度降低纳税人货物劳务税负担，不断增加居民收入以及不断提高社会保障力度的结果，也是增值税、营业税等货物劳务税比重不断降低，个人所得税、社保费等所得税比重持续提高的结果。可以说，十八届三中全会提出的提高直接税比重的这一税制结构调整的目标任务已经基本完成。

我国与世界主要经济体的税制结构已经基本相同。当前我国的税制结构发生了根本性的变化，已经形成了以货物劳务税和所得税为主的双主体税制结构。这种双主体的税制结构与世界主要经济体的税制结构基本一致。特别是，我国的货物劳务税比重与世界主要经济体的基本相同，所得税比重也与世界主要经济体的大体相当。这表明，我国基本上建立起了与世界主要经济体相同的税制结构，也说明我国税制结构的发展符合世界税制发展的潮流和趋势。

我国下一步税制结构改革应该重点转向直接税内部结构的调整。尽管我国直接税比重与货物劳务税比重都已经处在比较合理的水平。但是，在直接税的内部结构上，我国与世界主要经济体的差异依然很大，无论是个人所得税、企业所得税还是社保费都有不小的差异。个人所得税比重偏低，影响个人所得税调节收入分配职能的发挥，也不利于缓解社会贫富差距过大的矛盾。企业所得税比重和社保费比重偏高，增大企业负担，不利于提高企业的国际竞争力。因此，我国下一步的税制结构改革，应该在保持目前税制结构总体格局的基础上重点转向直接税内部结构的调整，也就是基本保持货物劳务税比重，不断降低企业所得税和社保费比重。

PPP 的研讨亟待深化

现是依赖于市场还是“不算经济账”的政府？

市场缺陷(市场失灵)论告诉我们，即使市场在外力控制下完美运作，仍然可能产生缺陷性的后果，也就是说，市场也并不是完全可以靠得住，所以说以PPP方式吸纳社会资本参与治理并非我们想象的那样完美无缺。一方面有理由对PPP寄予厚望，另一方面为了理性客观，我们有必要厘清有关PPP模式的一些争议。

PPP的核心本质之一，是社会资本在获得适当奖励回报的同时承担相应的风险，社会资本方应该具有正确合理的心理预期，即失败也会赔本，成功则会有“非暴利而可接受”的利润入账。如果社会资本没有经营运行好，也别指望让政府买单。事实上基本公共服务供给不允许失败可能意味着日益多元化的治理机制的民主成本，将包含人们常说的“不算经济账”，这虽然在长期中杜绝了短视化与局部化的局限性，但社会资本可能并没有如我们先前想象的那样承担与收益相匹配的风险。

随着PPP的兴起，政府不再一家独大提供公共服务，社会资本通过PPP的模式参与治理，政府由曾经的掌舵者变成参与者。在与社会资本合作的PPP具体流程中，在不同的环节上，政府的身份既有裁判员性质又有运动员性质，如何防止政府用公权侵犯私权，是PPP运行过程中需要特别关注的。过去政府所独有的公共权力

已经跟社会资本共同分享，这样做不可避免地削弱了政府的直接控制力，而且引出了政府作为合作伙伴一方的权利义务问题。PPP模式以政府和社会资本缔结法律契约方式合作，而独立的第三方中介咨询机构介入十分必要，可使PPP合作更有序合规。

社会资本的回报收益目前存在较大争议。许多人就当前某些社会资本以用户收费收回成本的方式提供公共服务，表达了一些疑虑，认为该模式拒绝了那些没有能力出钱付费以及被社会边缘化的人群获得公共服务的权利。此外，有关公共服务供给的真实成本很难获取，也很难确定真实合理的使用者付费标准，即使能够做到形式上的民众参与，但依然不能改变民众“无法真正参与其中”之感。此外，它极易降低政府的监督效率，而这恰恰是确保回应民众有关公共利益实现的更多战略视角的、更为宽广的诉求。换言之，我们尚未充分回答“为了谁的有效性”问题。毫无疑问，这个“谁”就是公共服务的“使用者”——民众。政府如何在公共服务供给中对民众以及众多利益相关方进行授权、如何构建民众和利益相关方参与公共服务供给的形式和最佳实践、如何从多维的视角平衡回应并满足民众诉求等等问题，应该引起政策制定者的深入思考。

PPP冗长的运行周期是否会限制政府当前工作的灵活性，或者锁定政府的未来安排？这是当前PPP

在政府与社会资本方两面不讨好的重要原因之一。由PPP引发的政策延续性与灵活性之间的不当取舍往往使地方政府的信誉陷入困境、使社会资本投资损失惨重，这将为后续的PPP合作带来负的预期。此外，政府的法治化改革包括提高政府的开放度、透明度和强化其问责制，然而PPP在合作的过程中也会由其他一些因素冲击这些规则，比如私营部门的商业机密会限制开放、政府的很多正式和非正式规则也会在一定程度上抵制或破坏透明度。尤其不容忽视的是，公务人员也许出于自身政绩或者来自社会资本方收益的考虑，只关注GDP的即期增长率或偏向社会资本的决策安排，对公共利益反而关注不足，产业布局往往偏离全面合理的战略思维。

尽管有关PPP的争议颇多，为我们在未来使用PPP这一工具时敲响了警钟，但毫无疑问，PPP总体而言为公共服务供给带来了一场效率革命。公共服务供给是政府的责任所在，制度是效率的决定性因素，就如同硬币的两个面，它既可以引发效率的增长，也可能抑制效率，如何扬长避短提升公共服务供给效率成为PPP肩负的使命，也是政府善治的不二选择，更是破解我国当前改革攻坚阶段面临的在不增税不增债的前提下却要增加公共服务供给的制度难题的创新重点。

经济时评

□ 欧纯智

地方政府的债务问题，一直是近年来社会关注的热点，也是防范化解系统性财政风险的重要环节。2017年中央经济工作会议明确提出，在保持积极财政政策取向不变的前提下，切实加强地方政府债务管理，将是2018年经济工作的一项重要任务。这标志着整顿、规范地方债的工作，正在进入新阶段。

地方政府债务风险积聚和全球税收竞争的双重压力下，公共服务供给遇到了前所未有的挑战。政府引入社会资本参与公共服务供给，成为必然趋势，逐步地、适当地、有序地引入PPP合作模式已成为我国现阶段经济发展的迫切需求。这是由于PPP合作优势并不仅局限在缓解财政压力上，该模式还可以进一步促进政府的投资效率的提升、助推改革创新等。最为关键的是，PPP可以增进公共利益的绩效。

从近些年的PPP实践来看，它使公共服务供给在效率方面得到了极大改善，带来了更基础的公共服务供给、更高的服务标准。然而有关PPP在实践中是否有必要应用一直都存有较大争议，我们是否应该引入社会资本参与公共服务供给？公共利益的实