

本期专题·国资划转社保

- 02 从 2001 到 2017, 国资划转社保顶层破冰
- 05 划拨国有资本给社保体现国家担当
- 06 养老金总量没问题 结构有问题
- 08 数万亿规模的划转资金 谁将入围试点企业
- 12 划转国资充实社保试点存在的问题和建议

政坛经纬

- 13 文在寅“平衡外交”关隘重重

经济纵横

- 16 史上最严资管意见出台, 金融监管升级

文化漫步

- 18 甲骨文成功入选《世界记忆名录》

历史深处

- 19 20 多年来围绕社保体制改革的争论

悦读时光

- 封三 毛泽东为什么一定要送毛岸英抗美援朝

编者按:11 月 18 日,国务院印发《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,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,划转比例统一为企业国有股权的 10%,通过股权分红弥补我国基本养老保险基金的缺口。划转的中央企业国有股权,由国务院委托社保基金会负责集中持有,单独核算,接受考核和监督;划转的地方企业国有股权,由各省级人民政府设立国有独资公司集中持有、管理和运营。

追究历史根源,划拨国有资本充实社保资金,主要是解决国有企业职工基本养老保险制度初期遗留的已经参加工作的企业职工没有缴费而视同缴费形成的缺口问题,这是中国从无到有建立和充实社保基金缺口的最终解决方案。这个想法已经提了 20 多年,10 年前开始落地试水,但由于涉及的利益错综复杂,各方博弈十分激烈,才使得整个体系一直处于停滞阶段。历经 20 多年的讨论、利益博弈、政策形成、推动落实的复杂过程,终于以制度化的方式落地。

面对现实因素,中国的老龄化问题已经扑面而来是不争的事实。截至 2016 年年底,60 岁以上的老年人口已经突破了 2.3 亿,占总人口的比重已经达到 16.7%。与此同时,我国人口的平均寿命在不断增长。从 1981 年的 67.9 岁提高到 2016 年的 76.5 岁,中国的老龄化程度将更深,养老负担将更大。当前我国社会养老保险体系的可持续性已受到巨大挑战,改革的再一次顶层设计已经摆在面前,对现行体制进行迅速、有力的改革,才能保障养老保险的可持续性。

考虑长远发展,从国企改革的角度看,产权改革是一个进步,产权结构决定治理结构,进而决定公司绩效和价值提升。将来社保基金进入集团公司,改善一股独大的局面,原国有股东将其 10%的股权转至社保基金会等承接主体,属于国有股权的多元化持有,不改变企业国有股权的属性和总量,而社保基金会等承接主体作为长期财务投资者,以获得股权分红收益为主。社保基金会等承接主体参与持股,将进一步优化上市企业法人治理结构,通过这种划转方式有利于国有企业的治理水平提高。

本期推出“国资划转社保”专题,深入探讨此次国资划转社保政策的背景、内容、意义以及后续的实施细节。让您在有限的时间内把握此次国资划转社保政策的实质。其他栏目的文章祈盼引起您阅读的兴趣。

主 办: 盐城市图书馆

刊头书法: 臧 科

主 编: 刘 进

责 编: 王智芹

地 址: 盐城市城南新区府西路 6 号

邮 编: 224005

电 话: 0515-69971581 18751431986

邮 箱: 417967615@qq.com

网 址: www.yctsg.cn

设计制作: 盐城市圆融数字印刷有限公司

从 2001 到 2017，国资划转社保顶层破冰

经历了近 20 年的谋划之后，国资划转社保的“靴子”终于落地。11 月 18 日，国务院《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》（下称《方案》）发布。实施方案指出，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，而划转比例设定为企业国有股权的 10%。

经历了 1991 年设定的“视同缴费年限”以及 2015 年“养老金并轨”所带来的巨大转制成本，随着人口老龄化加速，2016 年全国已有 7 个省份职工基本养老保险基金出现收不抵支的情况。目前，我国实施统账结合的职工基本养老保险模式。

在养老金缺口不断扩大的背景下，2015 年 3 月，时任财政部部长楼继伟曾公开表示，只有在划拨部

分国有资产补充社保基金的基础上，才有条件适时降低社保费率。这并非国家首次提出要将国有资产补充到社保基金中。早在 2001 年，《全国社会保障基金投资管理暂行办法》就规定将国有股减持及股权资产划入社保基金；2009 年就已经存在国有上市公司划转股权，或通过先划入公共预算，把国有资本划入社保基金的情况；党的十八届三中、五中全会更明确提出“划转部分国有资本充实社保基金”的顶层设计。

如今看来，国资划入社保基金早在 16 年前就已经形成共识，10 年前开始落地试水，但由于涉及的利益错综复杂，各方博弈十分激烈，才使得整个体系一直处于停滞阶段。新形势下，国务院总结过去多年的理论和实践，最终出台相关实施方案。正如山

东大学金融学院教授李德荃对时代周报记者表示，国有股权划转充实社保基金，是在老龄化社会下国家的一项重大决策。

划转规模或超 4 万亿

按照国资委数据，截至今年 6 月底，国有企业总资产规模达到 143 万亿元，所有者权益为 49 万亿元。虽然无法准确得知国有股权所对应的资产总额，但从 10% 的划转率推测，此次划转规模将有可能超过 4 万亿元人民币。可以预期的是，养老金将多出一笔十分可



观的固定储备资产。据人社部数据,从1998年以来,中央财政累计对企业养老保险基金投入2.57万亿元。2016年,中央财政对企业养老保险基金补贴额度超4000亿元,同比增长19.2%;2016年各省市县财政投入合计668亿元,同比增长79.6%。

虽然公共财政的补贴力度逐年提高,但在人口老龄化的大背景下,我国养老保险基金年度“收不抵支”的省份数量在增多。根据人社部公布的数据,2016年企业职工养老保险基金全国平均可支付月数为17.2个月,比2015年下降0.5个月,同年收不抵支的地区增至7个。根据国家人口发展战略研究课题组预测,2019年我国基本养老保险基金累计缺口将达1.21万亿元。

财政部相关负责人在解读《方案》时指出,国有资本的主要收益来自于企业盈利所带来的股权分红,由社保基金会等承接主体持有。划转建立的是补充社保基金的长效机制,不会也不允许出现大量变现国有资产的情况。短期内财政部门不会对划转的国有资产实施收益收缴,不会导致承接主体变现国有资产。

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文在接受时代周报记者采访时也表示,国资注入社保基金,将会形成一个固定的资产池,建立起稳定的缴费机制,可以很好地应对未来的老龄化,让下一代、下两代人获得更公平的福利待遇。更具广泛公平意义的结果还在于,虽然目前我国养老保险覆盖超过9亿人,覆盖率超过90%,但同时还有包括灵活就业人员和以农民工为主体的从业人员等1亿人未覆盖。另一方面,当下的养老保险基金缺口亦面临通过增加税收、提高在职人员养老金缴费率等方式转移给下一代人的代际不公平问题。通过划转国有资本充实社保基金,可以为实现养老保险全覆盖助一臂之力。

划转对象需已完成公司制改革



本次划转部分国有资本充实社保基金,除了为社保基金带来一笔规模可观的基金储备,更有着推进国有企业深化改革,实现国有股权多元化持有的深层次意义。专家分析认为,此举亦将有助于推动完善公司治理结构,建立现代企业制度。

7月26日,中央全面深化改革领导小组第三十六次会议审议通过《中央企业公司制改制工作实施方案》,并明确今年年底前将基本完成国有企业公司制改制工作。截至2016年底,国资委监管央企各级子企业公司制改制面达92%,省级国资国企改制面超过90%。

根据《方案》,全民所有制国企并不具备股权划转条件,最终实施的划转主体对象是已完成公司制改革的集团企业。

郑秉文对时代周报记者表示,国有资本划拨社保基金将会给国企的运营增加外在的压力和动力,提高国企运作透明度,对优化国企治理结构、运营效率是有好处的。同时,也会使国企真正成为全民所有的一个联系介质。事实上,早在改革开放之初就有过这样的争论:国企说是全民所有,但全民谁也管不着。“在此轮划转以后,全民所有的权利和资产的联系就能看得见、摸得着了,显然是有利于国企的监督和运营。否则全民与国企的关系还是割裂的。”郑

秉文说道。“长远来看,这一举措在诸多方面都是重大利好。”李德荃分析道,对于国有企业来说,划转意味着要承担更多社会责任和面临更多的监督。因此需要调整思路,做出的经营决策、投资决策,从稳定、可持续性和长远利益出发,防止补充养老金的政策落空。据悉,此次划转对象是中央和地方企业集团的股权,一般不涉及上市企业。李德荃认为,即便上市企业划转社保,“因为不允许套现,鼓励长期持有,也有利于资本市场的稳定”。比如,盈利之后,要定期进行股权派息、分红,这样能保证社保基金实现较大结余。

但一名广东省人社厅人士向时代周报记者提出了他的疑虑:划拨国有资本虽然是一大进步,但它是否能够为社保基金提供稳定现金流仍然有待观察。“国企的经营也会面临风险,国企在效率和管理方面也仍存在很多问题。”该人士向时代周报记者指出,从国际经验来看,波兰的社保改革也把部分国有资本划拨到了法定社保机构,但从这20余年的效果来看,这一改革并没有使波兰的社保状况有很大的好转。

山东试点划转比例高达30%

在国有资本划转社保基金方面,山东的试点早已走在前头,且试点中划转比例高达30%。在2015年,山东出台了《省属企业国有资本划转充实社会保障基金方案》,把省属471户国有企业30%的国有资本划转充实省社会保障基金。以2014年度经审计的财务报表为基础,这18家企业划转国有资本共计180.65亿元。除山东省先行先试之外,时代周报记者从前述广东省人社厅人士处了解到,广东亦曾有试点意愿。郑秉文对时代周报记者介绍,山东省是在国务院批准下的自愿行为。此外,广东和山东还主动将一部分养老保险基金委托给全国社保基金理事会进行投资,此事经国务院批准终于达成协议,所有这些,“都可以看成是前期的试点”。2015年5月,



山东省政府正式划转山东能源集团、山东机场公司、山东盐业集团3家省管国有企业30%国有资本充实社保基金。根据划转企业2014年度的财务报告和实收资本状况,划转后,山东省社会保障基金理事会持有三家企业的实收资本超过33亿元。据悉,目前山东拟建立补充社保基金长效机制,比如,济南、青岛、烟台、潍坊等工业基础好的城市,条件成熟时会考虑成立社保基金理事会。

和山东相类似,《方案》规定此次划转对象是中央和地方企业集团的股权,一般不涉及上市企业。但在李德荃看来,即便上市企业划转社保,但短期内不允许套现,鼓励长期持有,也有利于资本市场的稳定。郑秉文对时代周报记者介绍,鲁粤两地采取落地方式仍有一定差异。广东的做法只是把养老基金历年的结余拿出来,将其中的一部分委托投资运营;而山东省则既有委托投资,还自己成立一个山东省社保基金理事会,划转了一部分国资到山东省社保基金理事会。李德荃告诉时代周报记者,国有资本划转到山东省社保基金理事会后,在国有股东里实现了股权多元化。作为股东,山东省社保基金理事会依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等股东权利,但不干预企业具体经营活动,而是通过派出股权董事等方式,利用市场化手段履行职权。

(2017-11-28 时代周报)

划拨国有资本给社保体现国家担当

2017年11月18日,国务院公布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,规定统一划拨10%的国有股权给社保基金,2017年试点后,2018年即分批尽快完成工作。



从1990年代后期“抓大放小”的国企改革开始,国企职工的下岗、养老等社保成为焦点问题。这些职工的养老医疗等保障,主要就要由国有企业来承担,这就是人们常说的政府对这些职工的“隐形负债”。

最初对这些“隐形负债”,是通过滚动展期的方式,主要是通过下一代工作者缴纳保险提供资金来源,即俗称的“下一代养上一代”。但随着老龄化加速,这个资金缺口越来越大。弥补缺口的方式有两个,一个延迟退休年龄,让工作者多交少拿。这直接涉及几亿工薪阶层的个人利益损失,无疑会产生争议。另一个方法就是划拨国有资产给社保基金。从道理上讲,只有在第二个措施的潜力用尽之后,如果仍然解决不了社保的资金缺口,才能考虑第一条途径。

社保基金由国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及其投资收益构成。其实,早在2001年,《全国社会保障基金投资管理办法》就已规定了国有股减持及股权资产划入社会保障基金,2009年一些国有上市公司就已划转股权,或通过将国有资本预算划入公共预算,再划入社保基金。换言之,这个链条在近20年前就已形成广泛共识,近10年前就已开始落地了。只不过,由于涉及大量具体利益,难免存在一些博弈和反复。国务院最近的这个实施方案,不过是将前面这20年的理念与实践,加以总结和推广。

按2017年6月底的数据算,国企总资产的10%是14.3万亿,所有权权益的10%是4.9万亿,而2016年的社保总支出是4.7万亿。10%的划转比例,对社保基金有实质性的改善。这不仅意味着国企的股权多元化,有利于改善国企治理,也意味着有空间降低社保缴费费率,增加经济体的活力,甚至为转向大账户甚至纯个人账户的社保留足改革空间。

因为,政府设立社会统筹式的社保机制,以代际转移的方式来解决社保问题,在激励上会存在缺口越来越大的风险,因为领取社保的人难免存在“希望别人家的儿女多出点钱”的心态。更好的方式,是政府少收钱,把钱更多地留给工作者,设立相应的社保机制,让各人自负其责,各家自负其责。政府只做最低限度的保底统筹。

(2017-11-23 南方周末)

养老金总量没问题 结构有问题

日前,国务院印发了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》。方案明确,从2017年开始,选择部分中央企业和部分省份试点,统一划转企业国有股权的10%充实社保基金,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。何为“视同缴费年限缺口”?划转股权是否意味着养老保险的支付能力已经不足?划转之后对国有企业和资本市场有何影响?就相关问题,北京青年报记者专访了中国人民大学国家发展与战略研究院副院长聂辉华。

“越是欠发达地区,社保支付压力越大”

《方案》明确,划转部分国有资本,基本目标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。这个“缺口”由何而来?

北青报:为什么会有视同缴费年限的缺口?

聂辉华:首先,这是政策执行的窗口期造成,这是国有企业职工基本养老保险制度初期遗留的已经参加工作的企业员工没有缴费而视同缴费形成的缺口。我们的国企和事业单位长期以来实行的是低工资高福利体制,当年这些单位给员工发放的工资较少,默认要承担员工的养老义务,属于国家和个人之间的隐形契约。后来的政策,即现行社保体系是在1997年前后形成的,也就是说从1997年后才大规模地出现单位和个人缴纳社保。如果有职工在1997年之前已经参加工作,且之后缴纳社保的年限不符合要求的15年,那单纯从政策而言他们就拿不到退休金。所以政策规定,在这个制度建立之前,在职职工连续工龄一般作为视同缴费年限处理,并在计算养老待遇时予以体现,这就形成了视同缴费年限带

来的养老保险基金收支缺口。

北青报:这个缺口涉及范围有多大?

聂辉华:具体人数和钱数不好计算,但是应该不会少。我国的老龄化比较严重,从数据来看,截至去年底,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%,大量的老人要退休,很明显缺口不会太小。

北青报:根据2016年度人社部的统计公报,去年末基本养老保险累计结存4万多亿元,说明目前养老金并不存在缺口,为何选择现在将国有股权划转充实社保基金?

聂辉华:没有缺口说明总量没有问题,但是结构上有问题需要解决。我国区域发展很不平衡,老龄化的程度差异也非常大,有些地区,特别是中西部的欠发达地区和东北地区,属于年轻人口的流出地,老年人口的停留地。前段时间大家都在讨论的东北问题,就是国企多、老人多、经济还不算发达,那里大量人口特别是青壮年劳动人口流出,能挣钱缴纳社保的人走了,留下的是需要社保支付的人。比如,人社部之前就说过黑龙江的抚养比是1.3:1,1.3个人养1个人,广东就是9:1,9个人养一个人,这种地区之间的不平衡就是结构问题。

所以,越是欠发达地区养老负担越重,社会保险支付压力大,越是发达地区,例如东南沿海、北上广深,他们负担要小很多。

现在公布实施方案,其实并不突兀,划转部分国有资本充实社保基金这件事情五六年前学者就呼吁过,三四年前国家有关部门也有提起,其实是一个准备了很久的决策。

“划转 10%股权,对国企应该没有影响”

《方案》提出,划转工作,今年要选择部分中央企业和部分省份开展试点。中央企业包括国务院国资委监管的中央管理企业 3 至 5 家、中央金融机构 2 家。划转股权对他们有什么影响?

北青报:划转范围能够涉及到多少企业,他们的家底有多厚?

聂辉华:从家底而言,现在的央企实力相对雄厚,省级的企业也还不错,县级基本没有什么实体国企,一类是平台类,一类是公用事业类,基本不赚钱,事业单位实力也比较弱。实施方案的规定是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,估计试点的央企应该在 5 至 7 家左右,省级的话应该在 3 至 5 家,算是一个很平稳的状态,能够挑选出来的国企家底应该也都比较丰厚。

北青报:划转了 10%的股权,对这些国企而言有什么影响?

聂辉华:10%的股权对他们而言,就是多了一个



小股东,这个股东还不参与决策和日常管理,他们能够使用的是这 10%股权产生的收益,股权本身不能变卖。2015 年山东省提出,划转 30%的省管国有资本充实社保基金,这个比例比现在方案里的 10%要大得多,所以他们要求参与重大决策且派驻董事,但是也不干预国企的日常管理。现在央企 10%的股权,可能都没有必要派驻董事,更谈不上影响日常管理和经营。就利润而言,10%的股权满打满算就是 10%的利润,而且是“左口袋到右口袋”。就算不划转,国企也要上交利润和税,现在 10%的收益给了社

保基金,税也不用国企再缴纳,而社保基金我认为应该是不用交税的。所以划转 10%的股权,对于国企而言应该是没有任何影响的。

北青报:为什么股权划转是给社保基金而不是直接给养老保险基金?

聂辉华:回答这个问题,先要来明确两个概念。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。打个比方,社保基金是央行,社会保险基金是普通商业银行,只有当商业银行钱不够的时候,央行才会动用储备。而按照人社部的数据,现在社会保险基金并没有实质缺口。所以,将股权划转给社保基金属于战略投资,短期内不会使用。

北青报:划转股权之后社保基金如何运营?

聂辉华:可以做长期投资,甚至股权投资,或者进入股市,第三方理财都可以。这些都是社会保险基金不能做的。因为短期内社会保险基金要进行支付,社保基金不用。就像个人的五年期存款可以拿去做投资、理财,但是需要随取随用的活期存款就不行。

“比如淘宝店主,建议有工作都交社保”

人力资源与社会保障部部长尹蔚民表示,20 多年前养老保险制度建立时人口抚养比例为 5:1,现在已经持续下降到 2.8:1。随着人口老龄化的加速,还有哪些措施可以保障养老保险的可持续运行?

北青报:您和您的团队曾经从解决僵尸企业下岗职工的角度,连续两年提出划拨国有资产充实社保基金的建议,具体是什么内容?

聂辉华:现在很多地方都有僵尸企业,僵尸企业的主要问题是下岗职工问题,下岗职工的主要问题就是社保问题。我们计算过,一位 45 岁的下岗职工,后半辈子的养老和衣食住行,想要过上“还可以”的日子,大概每人最高需要 20 万元,一般的政府和

数万亿规模的划转资金 谁将入围试点企业

按照 11 月 18 日中央人民政府网站官方消息,国务院日前下发的《关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》(以下简称“《通知》”)要求:“2017 年选择部分中央企业和部分省份开展试点。中央企业包括国务院国资委监管的中央管理企业 3 至 5 家、中央金融机构 2 家。”

11 月 23 日,经济观察报记者从知情人士处获悉,试点企业的筛选由财政部先期筛选,经国资委等多方监管部门共同商议,圈定大致范围后再征求企业自身意愿。目前来看,类似于华润等市场业务相对比较单一,处于完全市场竞争领域,且承担保障任务较少的企业,有可能被纳入试点当中。至于将被

企业都负担不起这个数字。所以,我们建议由国有资产划拨一部分,建立僵尸企业和特困企业的保障或者安置基金。

北青报:现在财政部公布的实施方案里面并没有特别提到僵尸企业的问题。

聂辉华:是,现在方案说的只是划转国企股权充实社保基金,而我们认为可以在这 10%的股权里面再切分出一部分,作为安置下岗职工的应急支出。这个建议我还会再提,现在既有政策已经解决,操作起来应该没那么困难,大前提成立,只是一个具体分配

纳入试点的中央金融机构,不排除包括类似中国工商银行、中国建设银行等代表性机构。不过截至发稿,上述消息并未得到国资委正面回复。《通知》中,对于此次划转资金规模也无更多公开信息披露。中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文预估,根据《通知》中要求的统一为企业国有股权 10%的划转比例来估算,划转资金总规模可能超过 10 万亿元。

规模博弈

关于本次国资划转社保基金的规模,目前尚无明确定论。中金公司曾测算,如果把国有企业股权每五年划拨 10%给社保基金,至 2030 年划拨至 40%后保持不变,那么需要划转的资金总规模相当于 16 万

多,实际需要安置的下岗职工人数比想象中要少。

北青报:我国老龄化日益严重,现有的养老保险制度还有哪些需要改革的地方,您有哪些建议?

聂辉华:首先是要拓宽养老保险的缴纳范围。现在的环境下,自由职业者越来越多,比如很多淘宝店主、做兼职的工作者,他们劳动了但并没有缴纳社会保险,我建议将基于单位制的社保体系拓宽为基于工作制,只要有工作就要交保险,将社保的池子做大。其次是鼓励人口生育。社保不是现收现付,而是代际转移支付。缺口不可怕,可怕的是没人来接盘,所以必须要有足够的青壮年劳动力。而且鼓励生育,不只是计划生育政策要放宽,托幼体系、家政服务体系等一系列配套政策都要跟上。第三是跨区转移支付要推进,需要中央层面有一个协调机制。这是刚才提到的地区不平衡问题,发达地区吸收了大量青壮年劳动力,支付压力不大,欠发达地区留下很多老人,支付压力很大。社会保险的前提是代际转移支付,现在人为进行了地区割裂。所以,发达地区吸纳了欠发达地区的人口红利,应该给予补偿。

(2017-11-27 北京青年报)



的问题。而且我们还在调研涉及下岗职工的人数,因为国有企业聘任制度的变化,合同工、临时工比较



亿元。而新华社在发布的一篇消息中,援引中国社科院财经战略研究院发布的中国政府资产负债表显示,中国社保基金缺口 10 万亿。郑秉文认为,所谓的社保基金“缺口”,是指当年的收入和支出的差额,就是指现金流的问题。而动议国资划转社保顶层方案出台的原因之一,就包括解决该“现金流”问题。

基于此,监管层此次出台新规,明确国资划转社保规模的背后流程和逻辑是什么? 据了解,从 2014 年相关部门就专门成立了名为“划转部分国有资本充实社会保障基金”的部际研究工作小组。负责研究起草划转顶层方案。之后的十八届五中全会再次明确提出“划转部分国有资本充实社保基金”的要求。到 2015 年年底,国务院高层在听取养老保险制度改革情况汇报时,指示要尽快就划转部分国有资本充实社保基金拿出意见。此后,国家财政部带头起草了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(以下简称《方案》),并向部际研究工作小组成员,即国资委、人社部、社保基金理事会等部门征求意见。

知情人士透露称,在正式《通知》出台之前,部际研究工作小组曾不止一次向国务院做了专题汇报,同时还进行了多次讨论。为了达成此轮改革中充实社保基金的目标,中国需要撬动多少国有资本用以划转? 知情人士对经济观察报表示,在这一点上,各部门对划转规模存在一些分歧。在划转规模的界定上,财政部预期能有一个相对更高的划转比例,其测算意见大约为 4.5 万亿元。与之相比,国资委在这方面则要保守许多,其测算意见仅有 1 万多亿元。同时,还有部门测算表示需要超过 6 万亿元的划转规模。

一位曾参与《方案》研讨的有关人士对经济观察报表示,划转规模是根据企业职工基本养老保险制度转轨时期以及后续相关政策规定中,因国有企业职工享受视同缴费年限造成的基本养老保险实际缴费不足,而形成的历史债务所确定下来的。待国务院最终确定划转规模之后,今后各个部门可以根据实际情况,结合基本养老保险制度改革持续研究更精确的划转规模。

非上市公司定价待议

除了规模,还有比例和定价。经济观察报记者曾获悉,在上述《通知》出台之前,在划转层级的圈定上,比如上市公司是否应该纳入最终的划转顶层方案中,曾成为《方案》部际研究工作小组部门之间商讨博弈的关键点之一。国资委研究中心专项工作处处长王绛认为,由于历史原因和资本市场长期不健全、不成熟,中国国有资本证券化程度较底。相对上市公司,非上市的国有集团公司资产定价问题十分复杂,非上市国有资产,没有经过市场竞价,不像上市公司,价格明晰。从非上市公司资产评估的角度看,包括很多方法,价格也大不一样。多年以来,全国社会保障基金的“蓄水池”来源于中央企业股权划转的两条输送途径,除了国有资本经营预算调入一般公共预算,再划转进入社保基金的办法,便是根据 2009 年财政部、国资委、证监会、社保基金会联合印发的《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》的要求,划转相关上市公司 10% 股权用来充实全国社会保障基金。

一名财政预算领域专家对经济观察报表示,在讨论国资划转社保的问题时,需要厘清的一个前提是,全国社会保障基金和地方社会保障基金之间存在区别。比如山东划转的对象是地方社会保障基金,由地方财政承担财政责任,而多部委正在商议的顶层方案针对的是全国社会保障基金,其主要由中央财政承担财政责任。值得注意的是,除了地方社保基金与全国社保基金之间的差异,从划转层级上看,山东划转非上市公司股权的办法,此前也鲜有例外。“吃螃蟹”的山东动刀的部分不仅仅是上市公司



股权,还包括非上市公司股权。根据此次出台《通知》要求,在承接主体上,划转的国有股权是基本养老保险基金的重要组成部分。划转的中央企业国有股权,由国务院委托社保基金会负责集中持有,单独核算,接受考核和监督。条件成熟时,经批准,社保基金会可组建养老金管理公司,独立运营划转的中央企业国有股权。划转的地方企业国有股权,由各省级人民政府设立国有独资公司集中持有、管理和运营。也可将划转的国有股权委托本省(区、市)具有国有资本投资运营功能的公司专户管理。

至于划转的比例,在刚刚出台的《通知》中,并未专门就上市公司或者非上市公司的类别专门区分划转比例。而是敲定“首先以弥补企业职工基本养老保险制度转轨时期因企业职工享受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为基本目标,划转比例统一为企业国有股权的10%”。经济观察报记者获悉,对于划转比例的细化,下一步,有关部门将结合基本养老保险制度改革及可持续发展要求再作研究。

两步走

按照《通知》中的规划,将按照试点先行、分级组织、稳步推进的原则完成划转工作。第一步,2017年选择部分中央企业和部分省份开展试点。中央企业包括国务院国资委监管的中央管理企业3至5家、中央金融机构2家。试点省份的划转工作由有关省(区、市)人民政府具体组织实施。第二步,在总结试点经验的基础上,2018年及以后,分批划转其他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,尽快完成划转工作。各省(区、市)人民政府负责组织实施本地区地方国有企业的国有股权划转工作。实际上,在《方案》出台之前,就有专家曾提出将在中央企业和地方国有企业两个层面分别实施两步走的划转路径,并用三年左右的时间,完成本轮划转。对比来看,最新出台的《通知》对于划转步骤的时间要求,并没有圈定在三年之内,而是灵活变通,分阶段完成划转目标。

除了国资划转社保的前端细项,社保基金划转之后的运营、管理、使用等后端内容,尚待更深入的探讨。对于下一步的实施细则,郑秉文表示,虽然此次出台的《通知》中没有特别详细的阐述,也没有划分十分具体的操作时间表,但在未来实施中,是会根据需求分批次展开的。上述财政预算专家对经济观察报记者表示,在方案制定之前,目前尚未有针对社保基金缺口的准确匡算,未来即便方案出台后,也要持续对各个省市进行数据测算,尤其在目前社保基金没有实现全国统筹的背景下,更需要具体到省市的详细测算。同时,他建议道,要尽快启动社保基金中长期预算,针对未来5年乃至10年的社保基金缺口进行测算。社保基金理事会应该每年把持有的划转股权价值,变现额等信息定期公告,比如一年两次公告,因为社保基金是国有资产,公众享有知情权。

与社保基金预算的短板形成对比的是,国有资本经营预算改革正在推动中。按照相关文件的要求,提高国有资本收益上缴比例正在持续推进中,有关数据显示,国有资本收益中划入公共财政的比例已经在2014年提高到13%,此后每年提高3%,目前已提高到19%,未来每年都会根据实际情况作出调整。下一步,自《通知》印发之日起,划转范围内企业实施重大重组,改制上市,或改组组建国有资本投资、运营公司等涉及国有股权变动的改革事项,企业改革方案应与国有资本划转方案统筹考虑。至于国有资本运作管理办法和中央财政对收缴资金的具体使用办法等,经济观察报记者获悉,有关部门将另行制定。

(2017-11-27 经济观察报)

划转国资充实社保试点存在的问题和建议

习近平总书记多次强调,“国有企业属于全体人民,公有制经济是全体人民的宝贵财富,是保障人民共同利益的重要力量,是全体人民共同富裕的重要保障。”国有企业的存在有三方面意义,一是夯实我国社会主义经济制度基础,促进社会发展的公平正义。二是促进我国经济转型升级,实现跨越式发展,推动我国从发展中国家向世界发达国家迈进。三是更好地提供社会服务,一方面,通过国有企业的资本积累,做大社会财富这块大蛋糕,惠及全体人民;另一方面,通过国有企业加大社会和民生方面的投入,使保障性、公益性国有企业发展壮大,从而缩小公共服务领域国家供给能力与民生福祉期待的差距。

划转国有资本充实社保基金,是国有企业、中央企业对全国人民履行的责任和义务。从2000年以来,国有企业通过国有股权的减持政策来充实社保基金,已占社保基金财政性收入的35%。仅2015年,中央企业的资金划转量就已达2563亿。国有企业履行社会责任,对我国社会保障事业贡献巨大。近期,国务院下发了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,明确了国有企业的责任和义务,国有企业应该无条件地坚决贯彻执行。

与当前国企改革相呼应的是,国有股权划转社保基金的试点,要坚持党的十九大的精神,坚持发展壮大国有经济,提高国有经济的活力、影响力、控制力和抗风险能力为目标,而不是削弱国有企业,更不应杀鸡取卵。因此,国有股权划拨社保基金试点需要重点关注以下几个主要问题。

一是将划拨国有股权和完善国有企业治理结构的“责权利”相统一。

国有股权相对固化,一直是国有企业特别是中央企业完善法人治理结构面临的重要问题。国有股权“一股独大”,导致国有企业内部决策制衡机制不能有效建立,股份制改造效果不明显。划拨10%集团层面国有股权充实社保,即便社保基金只充当财务投资者,必须重视资本的安全性和保值增值,也必须密切关注部分国有企业划拨股权之后的经营状况。因此,只充当“甩手掌柜”而不参与国有企业治理的做法,显然不妥。中央企业以及很多省市属国企资本体量巨大,千亿级甚至万亿级的企业不在少数。社保基金承接如此巨额国有资本,应该以高度的政治责任感参与到完善国有企业法人治理结构的工作中,促进国有企业做优做强,从而实现党的十九大提出的“做强做优做大国有资本”的目标。

二是协调好社保基金经营目标与其他国有资本目标的关系。

社保基金是全国人民的一种兜底性财富福利,任何差池对社会的冲击是难以想像的,因此其安全性要求极高。而国有资本的基本要求,是在公平的市场竞争中取得市场主动权,从而实现保值增值。不可否认的是,任何企业经营都存在各种风险,国有企业也不例外,企业经营困难反而会给社保基金增加风险和负担,必须处理好经营风险与社保基金安全运作的矛盾。

三是需统一社保基金与国有企业职能定位的关系。

当前,我国国有资本大多是从上世纪90年代开始,历经市场法则淘汰下来的,这些企业一般具有较强的功能性,以国务院国资委监管的中央企业为例,多数集中在涉及国计民生和国民经济命脉的重要行

业和领域,保障性任务很重,还有很多企业分布在战略竞争领域,承担诸如基础研发等工作。方案明确目前只在完全竞争类的企业划转,但中央企业集团层面混业经营比较普遍,划拨集团竞争类资本国有股权在操作层面实际上非常困难,操作上必然倾向于“胡子眉毛一把抓”式地就总资本进行划转。其结果,容易导致目前需要国资集中的反而出现产业分散化,无法完成国家重点任务的问题。因此,社保基金职能定位需要与被划转股权企业保持战略高度协同一致,避免出现杀鸡取卵式划拨。

四是社保基金与被划转股权国有企业股权关系问题。

社保基金持有国企股权的目的不应削弱国有企业,反而要通过完善国有企业治理结构,做强做优做大国有资本,来实现保证国有资本控制力的义务和责任。一些企业特别是地方国企,股权结构非常分散,有的只是第一大股东,连相对控股的地位都未达到,再行划转10%的国有股权,可能导致国有股权的失控问题,甚至加剧“内部人控制”的局面。

五是上市国有资本的定价问题。

由于历史原因,我国资本市场的体制机制存在不健全、不成熟的局面,造成了我国国有资本证券化程度较底。相对于上市公司,非上市的国有集团公司资产定价问题十分复杂,上世纪90年代国企改革曾经采用净资产定价的办法造成了大量国资流失,因此,非上市集团公司国有股权以何种价格划转?在解冻期后,国有股权以什么价格减持,在划转和流通中如何实现国有资本的保值增值,都是需要进行深入研究的重要课题。

六是处理好社保基金与地方国资运营公司的关系。

当前我国国有资产全民所有,采取分级监管的方式。社保基金也属于全国人民、服务于全国人民。方案提出将应划转的国有股权统一划转至社保基金会或各省(区、市)国有独资公司等承接主体。由于我国国有资本客观地存在区域发展不平衡的问题,社保基金在运作过程中,不应加剧党的十九大报告指出的“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增

长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”因此,在划转地方国有企业股权的过程中,必须明确全国社保基金与地方持股资产平台公司的关系,避免出现国有资本区域固化,成为区域性社保补充,导致出现地方政府哄抢全民资本,资本量大、资产优的发达地区受益,欠发达地区、三线城市、老工业基地受损,并可能再次刺激上世纪90年代出现过的地方政府贱卖国资的热情,加剧社保质量和范围已经存在的区域不平衡的局面。

七是国有资本预算与划转股权的关系。

长期以来,国有企业除了上市股份的10%转让给社保基金,还通过国有资本经营预算支持公共财政,2015年中央国有资本经营收入上缴国家财政1613.06亿元。党的十八届三中全会指出,“提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提高到30%,更多用于保障和改善民生。”这对国有企业提出了更高的要求,国有企业实质上承担了双重分红义务,需要厘清双重分红的关系,避免加剧国有企业的负担。

八是厘清社保基金的监管主体问题。

社保基金归全民所有,需要通过运营,实现保值增值。其监管应适用国有企业的相关政策法规,应当按照政企分开、社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开、不干预企业依法自主经营的原则,依法履行出资人职责。要坚持十六大以来确定的国企改革政企分开、政资分开,所有权与经营权分开的原则和成功经验,促进社保基金建立健全法人治理结构。《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)明确提出,以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管。社保基金在划入巨额国有股权后,其运营更需要与被划入的国有企业形成“一致行动人”的战略协同关系,为保障社保基金的稳健、合规经营,将社保基金作为保障性国企纳入统一的国资监管体系,已迫在眉睫。

九是处理好原已划拨的上市公司股权与集团公司划拨股权的重置问题。

根据国务院决定,国有企业境内外上市即划转10%股权给社保基金,为社保基金(下转第二十页)

文在寅 “平衡外交” 关隘重重

借着 APEC 峰会的机会,在“10.31 萨德协议”之后颇受瞩目的中韩首脑会谈,11 月 11 日于越南岘港某酒店举行。据韩媒称,双方就韩中关系正常化和文在寅总统 12 月访华达成了协议。文在寅呼吁“为挽回缺失的时间而共同努力”,还邀请习近平主席于明年平昌冬奥会期间访韩。但当天的会谈未能对萨德矛盾进行“封印”。

这之后,稍早前被捕的韩国前防长金宽镇 11 月 13 日首次受审。他被控在 2010 年起的两年时间里指挥“网军”操纵舆论批评当时的在野党,涉嫌违反《军刑法》中禁止干政等条例。左派大报《韩民族日报》还称,有证据显示,金宽镇在担任青瓦台国家安保室长时,主导于今年 5 月韩国大选前加紧促成“萨德落户”。

在朝鲜半岛局势紧张了半年后,中韩关系开始回暖,而萨德问题仍有待厘清。文在寅政府转向了“战略平衡”,且不同于朴槿惠时期的“四强平衡”,这次的平衡对象还加入了东盟。只是,单单平衡与中美的关系就面临重重关隘。

中韩关系不会是坦途

新世纪以来,在“韩国外交安保的基石”韩美同



盟之外,韩国与中国大力发展各领域的合作关系,于 2008 年结为“战略合作伙伴关系”。如今在经贸领域,中国是韩国第一大贸易伙伴,韩国是中国第三大贸易伙伴,2016 年双边贸易额高达 2526 亿美元。在中韩关系“复位”过程中,韩国工商界要求缓和中韩关系的呼声最强。根据韩国现代研究所的数据,萨德危机已造成韩国 75 亿美元损失,占韩国 GDP 的 0.5%。其中,韩国旅游业和零售业遭重创,今年 3-9 月中国赴韩旅客减少六成多,免税店顾客减少三成以上。

中韩关系缓和的消息传出后,在韩国交易所上市的乐天旅游上涨 18%,乐天百货上涨 5.7%,亚洲航空上涨 4.6%。与此同时,中国春秋航空恢复浙江宁波到韩国济州岛的航班,吉祥航空从今年 12 月 28 日起开始每周三次的包机运营,11 月 1 日东方航空到韩国金浦机场的客机从 180 座扩大到 300 座。除了旅游业和零售业有望恢复正常,韩国工商界也重启了对华投资进程。《韩民族日报》报道,12 月中韩首脑会谈前,韩国政府可能批准乐金显示 (LGD Display) 在中国广州 1.8 万亿韩元 (约合人民币 107 亿元) 的投资计划,三星电子也可能在这次峰会上宣布,扩大在中国 NAND 闪存工厂的计划。

韩国工商界之所以急切期盼中韩关系缓和,主要是看重中国庞大市场份额所带来的利润。比如,三星集团在副会长李在镕被捕,管理层新老交替之际,今年第三季度营业利润高达 14.55 万亿韩元,同比增长 179%。这一靓丽的业绩,离不开中国市场份额的贡献。何况,不少韩国大企业已将生产基地转移到了中国,若这块市场回暖,有助于扩招派遣海外

的员工,这也是在响应文在寅政府增加就业的政策。当然,随着中国制造业技术提升,中韩在出口方面的产业竞争趋于激烈,可能带来更多的经济摩擦。而且,相比在经贸领域的广泛合作,中韩在安全领域只进行了有限合作。

许多人注意到,在中韩宣布关系“复位”的前一天,韩国外长康京和抛出了“三不”外交原则:“不考虑追加萨德反导系统;不参与美国构筑的导弹防御系统,将尽早构筑韩国型导弹防御系统(KAMD);韩美日安全合作不会发展成军事同盟,只会为有效应对朝鲜导弹威胁,并在提升遏制力和确保实效性的范围内进行安全合作。”

11月3日,文在寅在接受新加坡亚洲新闻台采访时明确表示:“我们会与美中进行均衡外交,韩美日军事同盟并不合适。”可是,朝鲜半岛安全局势的变化,会影响文在寅政府的外交安保政策。事实上,半岛安全局势的紧张或稳定,主导权在朝鲜而非韩国。文在寅政府由此面临三大挑战:

一,对“不考虑追加萨德反导系统”的挑战:韩国在朴槿惠政府时期向美国政府购买了6套“萨德”,黄教安代总统任内接收了两套萨德;文在寅政府上台后,朝鲜不断试射弹道导弹和核武器,导致文在寅政府内部追加部署的声音高涨。

二,对“不参与美国构筑导弹防御系统”的挑战:韩国从金大中政府时期已经承诺不参与美国构筑的导弹防御系统,但是韩美两国共享导弹侦查、跟踪信息,有可能逐步将韩国推向导弹防御系统。

三,对“韩美日不会发展成军事同盟”的挑战:韩日关系的慰安妇问题和殖民地历史记忆使韩国不信任日本,韩日两国较难变成军事同盟,但如果半岛安全局势严重恶化,再次出现冷战时期的“南方三角”(美日韩)并非不可能。

诚然,文在寅在中美间进行“平衡外交”的本意良好,然而安全威胁会让文在寅政府不得不加强韩美同盟。所以说,中国制造业竞争、朝核问题和中美关系,是影响中韩关系的三大因素。

韩美同盟会时而龃龉

文在寅政府推进中美间的“平衡外交”,势必会引起美国不满。外界一度认为,文在寅政府是卢武铉政府的2.0版。不尽然的是,现在的朝鲜半岛安全形势比卢武铉政府时期已经大幅恶化,所以“平衡外交”不仅会受到韩美同盟安全利益需求的限制,还会受到在野党和公共舆论的影响。就韩美关系而言,两国存在龃龉的地方也相当多。

特朗普就任总统后,随即对奥巴马政府签订的美韩自由贸易协定表示不满。11月特朗普访韩期间,提出有必要调整美韩自贸协定,减少美国的贸易赤字。事实上,签订美韩自贸协定后,美国在韩市场份额从2012年的8.3%提高到今年上半年的11.1%,韩国在美市场份额从2.6%增至3.1%,韩国还吃亏一些。可是在美国压力下,韩国只能进一步开放制造业。不过,韩美剩余关税税目有限,可下调关税税率幅度较窄,进一步开放制造业收效甚微。特朗普在竞选总统期间,主张韩日等国应该增加防务开支,与美国分摊防务费用。特朗普访韩期间,韩美均表示应该“公平分摊”防务费用。结果,韩国政府宣布将为美军驻扎的平泽军事基地扩建一事,提供90亿美元的资金支持。不料,韩美首脑会谈共同文件发布后,又节外生枝。



2017年7月5日,韩美在半岛东海岸进行拦截弹道导弹训练。

原来,关于第一项写入“特朗普总统强调称……韩美同盟是印度洋、太平洋地区安保、稳定和繁荣的核心轴”,青瓦台负责人近日在印尼解释道:“文在寅总统实际上也是第一次听到这个概念,我们原本打算在共同文件中删除这一内容。但特朗普总统表示希望韩方参与,然而我们并没有表示同意。”这种公

开分歧的做法,在韩美同盟史上并不常见。

更为棘手的是所谓“收回战时指挥权”。朝鲜战争后,1978年成立了韩美联合司令部,韩军实际上受美军指挥。1987年韩国民主转型后,出现“要求收回作战指挥权”的压力。1994年,金泳三政府收回了和平时期指挥权。2004年卢武铉政府向美军协商收回战时指挥权,美军同意在2012年前归还韩国战时指挥权。2012年李明博政府上台后,将收回战时指挥权延后至2015年。朴槿惠政府上台后,又将战时指挥权无限期延长。

文在寅在2017年竞选总统期间承诺,在5年任期内将收回战时指挥权。今年9月28日文在寅在韩国军队纪念日仪式上表示,“政府正在以尽早收回战时指挥权为目标”,“只有我们拥有战时指挥权,朝鲜才会更加忌惮我们,国民才会更加信赖军队”。10月28日第49届韩美安保会议上,美国防长马蒂斯与韩国防长宋永武决定,早日实现基于条件的战时指挥权移交工作。

与韩国进步政府不同,保守政府之所以一再延迟收回战时指挥权,有军事技术上的合理性,还有对收回战时指挥权的风险权衡。除了对朝核问题的安全担忧,还有对韩军协调、统一指挥等军事技术问题的担忧。文在寅政府意图在任期内收回战时指挥权,除了兑现竞选承诺,还因为担心美国可能不顾及韩国的态度和利益,在朝鲜半岛发动战争。

至于萨德问题,是牵涉中韩关系、美韩同盟的高度争议性话题。萨德全称“末端高空区域防御系统”(Terminal High Altitude Area Defense,简称THAAD),它可以拦截200公里范围内、150公里高度内的中短程弹道导弹。萨德X波段雷达最远可以探测2000公里,引发了中韩对于部署萨德的争议。

其实在技术层面,如果萨德X波段雷达探测到2000公里,将丧失拦截弹道导弹的能力,所以文在寅才称“萨德并非针对中国”。问题是,萨德的部署和操控是美军在负责,文在寅的内心想法并不能代替驻韩美军的未来决定。在韩国庆尚北道星州郡部署的两套“萨德”,还难以形成战力,要部署6到9套

“萨德”才能形成战力。然而,文在寅政府以环境评估为由,等于变相冻结了追加部署其余4套“萨德”。此外,韩国政府还有意自主研发“M-SAM”(中程防空导弹)、“L-SAM”(远程防空导弹)构筑韩国型导弹防御系统。显然,此举会引起美国不满,韩国的自主军事研发技术也令人怀疑。

韩国对东盟“新南方政策”

韩国旧“平衡外交”并没有涵盖东盟,文在寅的“平衡外交”加入了东盟,把东盟提升到对美中日俄关系的水平。11月文在寅访问印尼时,大力推行“新南方政策”,并把两国关系提升到特殊战略伙伴关系。2016年,韩国与印尼贸易额达到160亿美元,两国决定争取到2022年实现双边300亿美元贸易额。除经贸合作外,两国将探索建立外交国防2+2会议机制,并把两国军工领域作为战略合作与互信的标杆。例如,韩国与印尼合作研发五代歼击机KF-X。

相比韩国与印尼的经贸、军工领域合作,韩国与越南在经贸投资领域的合作更广泛。韩国是越南第三大贸易伙伴和第一大投资来源国,越南是韩国第四大贸易伙伴,两国贸易额超过450亿美元。文在寅在今年亚太经合组织会议期间会见越南国家主席陈大光时,双方商定加快实现两国“到2020年贸易规模破千亿美元目标”。

韩国加强与东盟国家关系,主要是出于韩国制造业“部分转向”劳动力成本低于中国的越南、印尼等东盟国家,以及协调东盟国家支持朝鲜半岛无核化并严格执行联合国制裁朝鲜决议等考量,同时也部分对冲了中韩关系变冷所造成的韩国经济损失。

如果说韩国的平衡外交传统是“旧瓶”,那么文在寅的“新酒”则是把对东盟外交升级到美中日俄四强位置,这成了文在寅外交的亮点。但在可预期的未来,中韩关系不会是坦途,韩美同盟也会时而齟齬,“平衡外交”还需半岛利益相关方成熟理性的沟通协商,相互理解并照顾彼此的核心利益,共同管控安全威胁不至失控。

(2017年24期 南风窗)

史上最严资管意见出台，金融监管升级

继“股王”茅台下跌 4%，创业板跌幅超过 2%，上百只小票跌停之后，金融业长达万字的超重磅监管文件问世了。11 月 17 日，人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇局出台《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》，意见稿长达 10000 字，分 29 条，信息量可谓巨大。事实上，这一出台意见稿，堪称史上最严的资产管理意见。它的出台，既意味着金融业吃着火锅唱着歌的时代，已经一去不复返，更意味着资产管理将结束规模大跃进时代，步入质量提升“新时代”。

本源：为什么要对资管业务进行规范？

简单来说，两个维度：一是行业规模巨大，对我国经济发展举足轻重；二是行业发展不规范，呼唤更全更严的监管措施。

自 2004 年推出首只银行理财产品以来，我国的资产管理行业就迈入了高速发展阶段。“大资管时代”下，证券、基金、期货、保险等多种理财产品喷涌，截止 2016 年底资产管理行业规模达到 102 万亿。102 万亿是什么概念？同年年底，我国的 GDP 水平是 74.4 万亿，远不及资管行业规模。

但是，行业规模狂飙突进背后，往往是概念不明、业务发展不规范、监管标准不一的现象，极易引发监管套利、资金池、刚性兑付等问题，为行业监管和调控带来重大风险隐患。比如，在到底什么是“资产管理”上，业内此前就难以形成一个准确的概念。朴素意义上理解，无非就是金融机构为委托人代为管理资产（包括投资和管理），然后收取一定的管理费。但是委托人和受托人范围有哪些？这其中的风险怎么控制？管理费怎么收？会不会引发一些投机行为？

这一次，《指导意见》真正回归了行业“受人之



托，代客理财”的本质，第一次明确规定了，资管是指“银行、信托、证券、基金、期货、保险资管机构等接受投资者委托，对受托的投资者财产进行投资和管理”的金融服务，金融机构为委托人利益履行勤勉尽责义务并收取相应的管理费用，委托人自担投资风险并获得收益。”

过去几年，由于对资管的范围定义不明确，不少金融机构就“误入歧途”，利用资管做掩护，从事一些高杠杆、非法交易行为，偏离了资产管理的本质，资产管理能力也没有建立很好地起来。这一定义首次明确了监管主体的范围，无疑是在贯彻“所有金融业务都要纳入监管”的精神，实现穿透式监管。

刚性兑付

值得关注的另一点，是定义中提到的“委托人自担投资风险并获得收益”。这无疑是在针对，长期以来，资管行业发展的“阿喀琉斯之踵”——刚性兑付问题。什么是刚性兑付？简单来说，就是金融机构对投资人承诺保本保收益，出现兑付困难时，金融机构要“兜底”、垫付资金，这也是过去行业的通行规则。听起来对投资者是一件好事，但这会出现什么问题呢？一旦金融机构资金池出现问题，无法垫付，

就会出现非常严重的群体性事件。由此引发,理财、投资一出事,就找政府闹事的现象。这不仅扰乱市场纪律,加剧道德风险,更会牵扯大量的行政和社会成本。事实上,对于投资者来说,既然是金融投资,势必要承担一定的风险。中国的金融市场要更开放和规范,就必须教育投资者,使之拥有更加科学的投资观。打破刚性兑付早已是金融业的普遍共识。

这次,《指导意见》就花了重要篇幅讲了打破刚性兑付监管要求。一方面,提出金融机构对资产管理产品应当实行净值化管理。怎么理解呢?就是不再给理财产品定预期收益率,也不保证客户的收益,而是像基金那样按净值申购、赎回。在这种情况下,投资者年初买的净值 1.05 的产品,年底可能变为 1.02,他需要自己承担损失。说白了,就是打破刚性兑付的另一种说法。另一方面对刚性兑付行为进行界定,并加强惩处。从法律、制度上规范,并设定惩罚措施,无疑显示了监管机构的决心。

去杠杆、资金池

杠杆问题,一直是金融监管的重中之重。在中国,去杠杆,还是中央提出的“三去一降一补”五大任务下的重要一环。无论是 2015 年股市异常波动、楼市的房价泡沫,还是传统去产能行业的过高负债率,无疑都是高杠杆的“钢”。央行行长周小川也曾专门强调,宏观层面的金融高杠杆率和流动性风险问题。他说,“高杠杆是宏观金融脆弱性的总根源。在实体部门体现为过度负债,在金融领域体现为信用过快扩张。”那么,这一次《指导意见》是怎么去杠杆的呢?对所有杠杆的类型和内容进行了明确的定义,相当于一个“负面清单”。等于是告诉各个金融机构,以后这些清单里的事就别干了,否则,法律可不是吃素的。

内容太多,就举个例子。比如,其中提到了一种“投资人举债购买产品、或将持有的产品再次质押融资的加杠杆行为”,是要坚决打击的。这是什么意思呢?打个比方。很多银行都会发放各类贷款,借贷人可能会在二十年、三十年之内还完。这本来是一件很简单的事情,但问题是二十年、三十年对银行来说太久了啊,手上没现金流怎么投资呢?于是,他们想了一个办法,把所有这些应收的贷款打包,做成基



金或者其他理财产品,卖给其他投行或者投资人,这样就能拿到现金进行下一轮投资项目了。可能很多人要问,应收款也能质押吗?听起来很不可思议,但在金融界这还蛮常见的。甚至于,接手的第二家投行会继续把这个产品再进度打包,传给另一个下家,如此多轮,最终流向终端消费市场的个人投资者。

这个过程中,你会发现,每一项产品的再打包,都是在加杠杆,每一家金融机构都会“雁过拔毛”,而最终的风险和代价却需要投资者们承担。更重要的是,他们尽管制造了超高的流水和业绩,却于实体经济毫无裨益,甚至极其容易引发系统性金融风险。诸如此类的多层嵌套等,无疑都是要严厉打击的对象。除此之外,《指导意见》还明确提到了广为诟病的资金池业务。思及此,像 2015 年盛行的 P2P 集资恶性事件、共享单车押金退还难、各类旁氏骗局,估计要无所遁形了吧。

统筹

从内容层面解决了金融的监管问题,我们再来谈谈技术上的实施问题。事实上,大家可能已经发现,这一次的《指导意见》,从始至终都贯彻了一个“金融大监管”的理念。这当然不是一个新鲜的概念,甚至已经被行业讨论很久,但这次《指导意见》的出台,对其依然具有很强的节点意义。

联系到此前几场重要的会议:2017 年 7 月,全国金融工作会议在京举行。除了明确了金融监管的方向和底线,更明确提出“加强宏观审慎管理制度建设,加强功能监管,更加重视行为监管”。10 月 18 日,十九大报告中,习近平提到了“健全金融监管体系,守住不发生系统性金融风险的底线”。而本月国务院金融稳定会第一次会议,则是提出了金融

甲骨文成功入选《世界记忆名录》

日前,联合国教科文组织网站发布消息,中国申报的甲骨文顺利通过联合国教科文组织世界记忆工程国际咨询委员会的评审,成功入选《世界记忆名录》。

《世界记忆名录》是联合国教科文组织的旗舰项目,创建于1997年,目的是对世界范围内正在逐渐老化、损毁、消失的文献记录进行抢救,并加强保护和利用,提高全世界对文献遗产及其重要性的认识。该项目每两年评审一次,中国上一次申报的《南京大屠杀档案》于2015年入选。

甲骨文是中国发现最早的文献纪录,出土于河南安阳殷墟遗址,是距今三千多年的商代后期用于占卜祈祷的文字。由于有了从甲骨文一脉相承发

展到今天的汉字,才使中华文明发展至今没有中断,这为研究中国源远流长的灿烂文明史和早期国家与社会形态提供了独特而真实的第一手资料。甲骨文既是中华民族珍贵的文化遗产,也是人类共同的精神财富。

甲骨文成功入选《世界记忆名录》,标志着世界对甲骨文的重要文化价值及其历史意义的高度认可,对于国际社会了解和认识甲骨文及博大精深的中华优秀传统文化具有重要推动作用;对于增强中华民族自豪感,提升文化自信具有重要促进作用。

(2017-11-27 中国新闻网)



图为馆藏的甲骨文珍品四方风。中新社记者苏丹摄



图为11日拍摄的甲骨文,一块牛的肩胛骨,长约15厘米,宽约10厘米,表面较为光滑,琢磨成骨铲的样子。中新社记者冽玮摄

监管的“统筹、协调”——统筹金融改革发展与监管,协调货币政策与金融监管相关事项,统筹协调金融监管重大事项,协调金融政策与相关财政政策、产业政策等。毫无疑问,在一个资管规模已经超过国家GDP规模的形势下,统筹、协调管理对于金融监管至关重要。

但此前我国的监管状态是怎样的呢?周小川曾直言“铁路警察,各管一段”。也就是说,中央和地方金融监管职能不清晰,在监管真空下,一些金融活动

游离在金融监管之外。同时,统计数据和基础设施尚未集中统一,加大了系统性风险研判难度。此外,全国金融工作会议和国务院金融稳定会议都曾提出:当前的金融风险是经济金融周期性因素、结构性因素和体制性因素叠加共振的后果。这一切,无疑都对监管机构的协调能力提出了更高的要求,呼唤一个具有更高站位、更广视角、更强调和能力的监管机构。中国的金融监管,已经迈入大监管的新时代。

(2017-11-19 侠客岛 文/庖丁骑牛)

20 多年来围绕社保体制改革的争论

11月18日,国务院正式对外公布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(以下简称《方案》)。这是一个具有重大意义的改革方案,它不但意味着20多年来围绕社保体制改革的争论结束,也标志着国企改革站在了新的起点上。

早在1993年,中共十四届三中全会就提出,建立全覆盖的、多层次的社会保障体系,实行社会保障的行政管理与社会保障基金的经营分开的原则。从国际经验看,中国社会保障体制改革的基本方针是正确的,符合世界先进国家社会保障体制的一般取向,但是执行的结果却并不理想。

按照中国政府的决定,社会保障体制改革应该从建立新养老保险制度开始,问题是国有企业老职工的个人账户中没有基金积累或者积累很少。因为此前一直实行“低工资制”,被强行预扣的资金形成国家积累,用来进行投资,政府就利用从国有企业上缴的利税来支付退休职工的养老金。建立新养老金制度,首先必须解决职工个人账户“空账户”问题,其实质就是解决政府对职工的隐性负债。

一个简单明快的办法,就是政府用预算资金归还欠账。因为在90年代中国政府财政窘迫,因此一些经济学家建议,在现有国有资产中切出一块划入社会保障基金,用以“做实”老职工的个人账户。但是,由于受到一些政府职能部门官员的反对,这种办法未被接受,而是从企业收取“社会统筹”来支付老职工的养老金,管理权自然仍然掌握在社会保障主管机关手中。

因为参加养老保险的企业拖欠或逃避缴费,地方政府担心损害本地企业的竞争力而不愿意把社会统筹的缴费规定得太高,导致资金短缺,社会统筹还不足以支付老职工的养老金。从1998年起,各地的

养老保险基金陆续进入了当期收不抵支的困境,中央政府不得不以每年数百亿元的预算资金来填补基本养老保险的收支缺口。

2000年,时任中国国务院总理朱镕基邀请一些经济学家研究建立新社会保障体系。许多经济学家再次提议,政府用现有国有资产对国有单位已退休职工和现有职工(包括“下岗职工”)进行负债补偿。当年8月,全国社会保障基金成立,负责营运全国社会保障基金。有关方面拟议划拨2万亿元(约为国有资产净值的25%)的国有经营性资产给该机构,用以“做实”老职工的个人账户。

如果这样做,将原来属于职工贡献的部分国有经营性资产拨付给老职工,就可以了断国家对老职工的社会保障欠账,有利于新养老保证制度的建立,但势必影响行政主管机关对社会保障基金的收缴、保管和发放全权处理的权力。在社会保障主管机关的极力反对下,该建议最后被搁置。

此后,政府大幅提高社会统筹的比重、降低个人账户的比重,使养老保险以社会统筹为主。这种办法是以财政加大转移支付力度为条件的,成为财政的巨额负担。而且由于行政管理机关和基金管理机构合一,只对上级行政机关负责,基金收支无需向受益人报告,也不受他们的监督。因此,腐败分子容易上下其手,以权谋私,致使贪污和挪用人民“保命钱”的行为成为的多发现象。1986年-1997年间,全国有上百亿元社会保险基金被违规动用。2006年发生的上海社会保险基金“串案”更令全国震惊。该案侵占社会保障基金金额达百亿人民币,而且牵连出众多高官。

迟迟不能建立新的社会保障体系,不能不说是改革的一大缺陷,引起了大众的强烈不满。2003年



爆发“改革大争论”，与此有密切关系。因此，在过去的二十多年里，经济学界一直呼吁国企股权划转社保，解决历史欠帐问题。十八届三中全会、十八届五中全会等亦多次提及“划转部分国有资本充实社会保障基金”。

随着中国人口老龄化的快速到来，社保基金征缴收入难以持续保持增长，社保基金支出增长迅速，

(上接第十二页)提供了大量积累，集团公司旗下上市公司越多，划拨股权越多，这些已经划入社保基金的股权有些已经变现，有些可能还在继续持有。划拨集团公司股权需要考虑多次重复划拨的问题，在社保基金仍然持有集团公司下属上市公司股权的情况下，再次划拨集团公司股权就形成二次或多次划拨，上市公司越多的企业被实际划拨的股权就越多，形成了中央企业集团层面负担不平衡。此外，在整体上市情况下，集团公司实际上变为一个持股和存续资产机构的处置机构，集团层面和已经上市部分的两次划拨实质上形成对上市公司的两次划拨。

十是划转国有股权工作应把解决国有企业社会包袱和历史包袱结合起来。

长期以来，国有企业办社会、辅业改制、冗员安置、离退休人员统筹外负担、厂办大集体等问题，严重影响了国有企业的改革与发展。中央企业为解决企业办社会、维稳等社会负担，平均每年投入高达400多亿元，国有企业以牺牲效益为代价，承担了社保职能，最大限度地维护了社会稳定。进一步深化国有企业改革，应以国有股权划归社保试点为契机，彻底干净地解决好国有企业长期难以解决的历史包袱和社会包

对财政转移支付造成了巨大压力。在这种背景下，国务院正式公布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》，不失为缓解社保基金缺口问题、增强社保基金可持续性的重要手段，有利于加快建立新养老体制。更重要的是，在国企改革掣肘过多、进展缓慢的情况下，划拨国资是引入社保基金作为多元化股东、调整股权结构的重要手段，必将有力地推进国有企业的产权制度改革。

回顾过去20多年，因为原有行政管理机关的消极对待，新的社会保障体系迟迟未能建立。现在，国务院出台的新《方案》，为划转部分国有资本充实社保基金设定了具体路线图和时间表，希望改革突破既得利益的阻碍，尽快完成国企股权划转，建立新的社会保障体系，同时为国企改革闯出一条新的道路。

(2017-11-20 搜狐财经)

袱，让国有企业轻装上阵，更为有效地参与市场竞争。

此外，长期以来国有企业负债率居高不下，需要加快“去杠杆”工作，减轻债务负担。在国有股权划转社保后，导致的企业负债率实际上升，从而影响企业经营的问题需要深入探讨、研究。

习近平总书记指出，“国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是我们党执政兴国的关键支柱和依靠力量。”在健全我国社保体系的过程中，一定要着眼于做强做优做大国有资本，壮大国有经济，丰富社会财富，实现我国经济转型，才能解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。党的十九大指出，“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，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。”为下一步国资国企改革指明了方向，社保基金持有大量国有股权，经营状况直接关系到全国人民福祉，更要坚决贯彻落实党的十九大精神，与其他国有企业一样，做强做优做大国有资本，加强监管，稳健经营，防范流失。

(2017-11-30 21世纪经济报道)