

□ 郭士征

关于转移部分“国有资产” 充入养老保险基金的可行性和方策研究

关于转移部分“国有资产”(以下简称“国资”),充入养老保险基金的议论已有多年,一度还引起中央领导的重视,然而可能是操作困难,也可能是理论与实践的矛盾无法解决,或者为“国资”的流失而担忧等等,往往是只听雷声不见下雨。但是,我们认为问题的存在既然是实实在在的,就应正视现实,而且它的解决,至少可带来四个好处,这就是:①有利于企业提高竞争能力;②有利于劳动者的基本利益得到保障;③有利于社会的安定团结;④有利于“国资”的进一步盘活。因此,有必要进行系统研究,寻找出一套切实可行、具有社会效益的办法。

一、转移部分“国资”的依据

(1)理论依据:从社会保险基金的属性来看,社会保险费用属于劳动力再生产费用。马克思在《哥达纲领批判》中指出,这种费用又必须在“集体劳动所得就是社会总产品中进行统一的六项扣除”。但是,在过去的计划经济体制下,劳动力再生产费用的支付,被相当程度的扭曲,这部分理应被“扣除”的部分,不是以利税形式上缴国家财政,就是留在企业发展再生产,即存在于现有的“国资”之中,从而造成历史上养老基金毫无积累的局面,因此现在转移部分“国资”充入职工的养老保险基金,无疑是理所当然的,应看作是坚持了马克思的劳动价值论。

(2)现实依据:首先,由于历史上没有养老基金积累,包括本市在内的我国养老保险,实行的是“部分积累制”,但同时随着老龄化加速,以及企业改制需要一大批职工提前退休,使得一方面养老保险收入减少,另一方面支出却直线上升,导致“部分积累制”有可能很快向“现收现付制”即再次无积累转变。据有关部门预测,如按目前状况持续到2010年,本市的养老保险基金,一年里仅能应付约5—6个月的养老金给付,这意味着未来养老基金的运转将遇到极大的困难,为此不能不未雨绸缪予以准备。

其次,根据国务院的统一部署,我国养老保险制度改革的目标模式中,有关“资金来源多渠道”、“社会统筹与个人帐户相结合”,以及“权利与义务相对应”等三个关键问题都与我们所研究的本课题有关:①转移部分“国资”应被视为多渠道的资金来源之一,同时从经济形态来讲,在国家、单位和个人三方面负担中,也体现了国家承担的责任;②个人帐户的建立,无疑是我国养老保险制度改革的重突破,但也由于积累不足而导致“中人”出现空帐,因此转移部分“国资”,也是充入“中人”帐户的需要;③职工在以往经济建设中,已为国家和企业作了贡献,尽了义务,因此这些职工退休后有权获得应有养老金待遇,然而目前早期退休人员养老保险待遇之低,是与他们过去所作的贡献不相称的,所以极需利用转移部分“国资”,来偿还这部分“历史欠帐”。

再次,由于现有国有资产中,含有一部分历史上未曾“扣除”,即预留的养老金,在性质上应属于职工的共有财产,在目前改革中有必要明晰其产权的性质,虽然从企业中分解这部分资金有些困难,但从总体“国资”中明晰出来还是有其可能的,这也是职工老有所养,以及产权制度改革的需要。

(3)政策依据:转移部分“国资”充入养老保险基金,在政策上也是有据可依的。国家曾在许多文件上,都有运用“国资”解决企业职工劳保福利待遇欠帐的政策,如1989年2月国务院三部委(财政部、体改委、国资局)《关于出售国有小型企业的规定》、国发(1994)59号文《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》,以及1994年试行现代企业制度的政策中,都有使用“国资”解决历史遗留问题的政策。此外,更有文件政策明确提出,可以用一部分“国资”充入养老保险基金,如前劳动部在《社会保险制度改革的总体设想》中,对资金来源就明确提出,“结合产权制度改革,从国有企业资产或红利中划拨一部分资产,用于弥补国有企业职工社会保险基金的不足”等等,说明转移部分“国资”充入养老保险基金,正是这些历史政策的逻辑发展和合理延伸,体现了政策的连续性。

二、转移部分“国资”的主要目的

毋庸置疑,我们现在谈论转移部分“国资”,并不是仅仅为了清偿历史欠帐,应该说它有着更深层次的目的,具体的说应通过转移部分“国资”,达到解决或部分解决以下三个主要问题:

(1)早期退休人员退休金水平过低的问题。前些年,由于通货膨胀之故,再加上在职职工工资增长幅度较大,社会整体生活水准有较大提高,相比之下早期退休人员(1986年前退休)的退休金水平就显得相当低,有的仅及本市职工平均工资的40%左右,难以维持较正常的基本生活。这个问题虽经本市有关部门的努力,如采取适当提高其养老金的每年调整比率等措施,但未能根本扭转这些退休老人养老金水平过低的情况。应该说,提高早期退休人员的养老金水平,仅在现有养老保险基金范围内调整是困难的,这是由于形成这种状况的原因主要还是历史欠帐所致,所以还应从源头解决,即从现有的“国资”中转移部分属于历史欠帐部分,然后充入养老保险基金予以偿还,这才是解决上述问题的正确选择和根本途径。

(2)养老保险基金积累不足,难以应付未来支出的问题。由于包括本市在内的我国养老保险改革,一开始就必须首先面对一大批旧体制下退休的“老人”,因此不可能实行“完全积累制”,再加上未来支付形势的逼迫,我们也不能实行“现收现付制”,而只能一面兼顾应付已经退休的人员养老金支出,另一面要为将来老龄化高峰的到来准备积累,这就是我们在目前阶段只能实行“部分积累制”的原因所在。但是,如前所述,由于收缴困难(困难企业增多)、退休人员剧增等等原因,“部分积累制”也已难以为继,其后果是积累越来越少,甚至要动用已有积累来应付支出。因此,包括本市在内有可能要被迫过早的过渡到“现收现付制”,而“现收现付制”中“收”是有限度的,最终又要造成“付”的危机,这是西方各国正在面临的难题。这种问题的后果,对于象我们这样的发展中国家来说,将是灾难性的。

这里还必须着重提出,由于各种因素,养老保险基金本身负担也在加重,例如提前退休,不仅减少了保险费收入,又增加了养老金支出;又如行业统筹全部移交地方管理后,虽对基金作用很大,但由于过渡时期内筹资率较低,这对将来养老金给付将产生影响;还有我们现在的退休办法也存在问题,往往一个人退休前的工作年限,小于退休后享受养老金待遇的年限,导致基金支出大于收入等等。因此,为了避免将来出现更严峻的局面,从现在起我们就有必要增加

养老保险基金的积累,而养老保险基金每年都能逐步分期由“国资”予以部分补充,应是有效的解决办法之一,否则将来发生支付危机,政府承受的压力和负担将会更重。

(3)企业社会负担率过高,影响企业活力发挥的问题。目前全市乃至全国企业的社会负担率很高。由于企业负担过重等原因,许多企业已失去了在市场经济中的竞争力。为此国家每年都要动用大量财政收入贴补这些企业,以求增强这些企业的活力。据统计,1996年国家给企业的财政补贴高达1 967.28亿元。如果我们能实现转移部分“国资”,充入养老保险基金,就能适当降低养老保险费的费率,既能减轻企业的负担和减少其生产成本支出,增强企业的竞争力,同时还能有效降低国家对企业的财政补贴。此外,降低企业养老保险费率,还能改变上海企业养老保险费率居高不下的状况,达到中央对全国企业养老保险的统一筹资要求。

三、转移部分“国资”的办法选择

我们认为,在具体谈论部分转移“国资”的办法之前,应对“国资”及其运用有一个基本认识。首先,我们这里称呼的“国资”,应是一个大概念,应是包括多种内容的国有资产总称,它并不局限于现有企业的资产存量,更不仅仅是国资局管辖下的国有资产。同时,“国资”也不光是实物,也应包括财政收入和积累。如果我们能开阔眼界扩大对“国资”含义的认识范围,那末对我们解决部分转移“国资”的问题将有很大的帮助。其次,现有的国有资产也应强化运作,也就是要通过不断运作,使存量资产转化为商品资产、货币资产,更要通过运作,使存量资产不断扩张,达到国有资产的增值。由此,我们认为部分转移“国资”充入养老保险基金,实际也是一种“国资”运作的形式,通过这种转移,不仅对养老保险基金来说是一大补充,就是对“国资”本身来说也是一个盘活的契机。

基于上述两个基本认识,我们再来研究部分“国资”具体的转移办法。目前,我们实际面临的选择是,究竟是通过一个一个企业的存量资产进行转移,还是从大概念“国资”中进行转移?对此,我们曾作大量调研,结论是部分转移“国资”充实养老保险基金,其最佳的选择是从大概念的“国资”中整体切块,其理由是:

(1)目前,国内许多地区在转移部分“国资”充入养老保险基金的试行中,几乎都清一色的是利用企业的存量资产“局部”切块,结果不仅转移程序变得十分复杂,而且由于实际操作困难重重,以至无法继续进行。这说明根据这一思路实际很难行得通。

(2)通过大量的调研,我们发现如按“局部”切块思路,转移部分“国资”,还会遇到许多无法克服的矛盾,这包括:①由于企业的规模、资产存量、归属等情况不一致,不仅有的根本不能切,即使能切也会有多有少,如果从部分企业切块,更会造成社会不公平,特别是转移资产实行共享的情况下更是如此;②如根据外地经验,主要是从改制企业中转移部分“国资”的话,那末改制企业与非改制企业之间,已经改制的企业与尚未进行改制的企业之间,又会造成利益失衡;③从企业的存量资产中切块予以部分转移,最大的困难是变现困难,事实上许多企业的存量资产,早已折旧完为零价值;④企业职工在改革前的具体历史“欠帐”,其量化标准和具体计算,难以确定和掌握,而且企业各异工作量浩大,导致很难推行。因此,鉴于上述两个方面的理由,从一个一个企业的存量资产中“局部”切块,显然行不通,必须另辟蹊径:这就是从大概念的“国资”中整体切块,其理由是:

(1)大概念“国资”是从全局来看的整体概念,包括财政收入和积累在内,从大概念“国资”转移的资金,充入所有国企及其职工都参加的养老保险基金,既合理又公平,不存在企业间的

利益冲突；

(2)过去历史“欠帐”的相当部分已上缴财政，因此从包括财政收入在内的大概念“国资”中，转移部分资金充入养老保险基金，应是名正言顺的；

(3)存量资产的良性运作可产生增量，大概念“国资”中转移部分存量，将可换得可观的增量。资产形式的转变，并不会引起“国资”的流失。

四、转移“国资”的具体设想

通过各方面比较和衡量，以及大量调研，我们认为转移部分“国资”充入养老保险的最佳途径，应着眼于大概念“国资”，如从简便有效出发，具体的应从财政收入中拨转。人们也许要问，国家(或地方)财政能承受这笔费用开支吗？当然，如单纯从现有财政收入中拨转会遇到很大困难，但如换个思路，也许难题就能迎刃而解。

(1)财政收入的拨转，表面看来是支出，但支出的资金一部分进入企业，降低了包括养老保险费在内的企业成本，从而提高了企业产品的竞争能力和销售能力，又反过来增加上缴利税。因此，从财政角度是先支后收，实际是存量变增量，财政收入不会减少，有可能反而会增加。

(2)我国政府以财政收入形式支配的资产存量，1996年为7407.99亿元，但其中用于补贴国有企业亏损的政府收入，1996年为337.4亿元，约占政府收入的4.6%。如果以转移部分财政收入充实养老保险基金，而后再适当降低企业养老保险费率，以此来部分替代政府给企业的财政补贴，是否能达到一石两鸟之目的呢？我们认为，实际这是对政府支出的一种置换性运用，我们暂且不问这种置换是否相等，但至少这种支出并不会对财政构成多大威胁。

(3)我们主张另辟财源，而不过份增加现有财政压力，也就是除了从地方财政收入中适当的分期拨转外，为解决财政的困难，我们认为以下两项措施可以帮助开源：①发行中长期社会保险特种债券；②适当增加某些税收，如高消费税、遗产税、暴利税等等。

由此可见，转移部分财政收入，充实养老保险基金应是可行的，这是转移“国资”充入养老保险基金问题上的一种新思路，它的意义在于突破了过去一直拘泥于从单个企业转移“国资”的做法，为真正实现转移部分“国资”，充入养老保险基金开拓了一条新路。

五、转移“国资”的资金用途

从部分“国资”中转移出的资金，总体去向无疑是充入养老保险基金，但从用途来说，下列三方面是主要的：

(1)充实养老保险基金的积累。由于历史的“欠帐”以及老龄化加速导致养老金支出剧增，再加上因国企改革造成的提前退休浪潮，使本市养老保险基金积累日趋减少，这将给不久的将来支付带来隐患，因此充实积累以应付未来支付高峰，实乃当务之急。

(2)提高早期退休人员养老待遇。本市早期退休人员的养老金水平普遍偏低。虽然本市已开始实行退休人员养老金最低标准的规定(380元/月)，但仍未解决早期退休人员养老金过低问题。正如前述，早期退休人员养老金水平过低是历史造成的，现在解决历史“欠帐”，也应使转移出的资金，能部分用在他们身上，使他们的晚年生活有所改善。

(3)降低企业养老保险费率。上海单位养老保险费率一向偏高(25.5%)，虽经这几年转移给医疗保险和打算转移给失业保险，其目前费率与国家规定(20%)及与外省市比较仍然偏高，然而按上海养老金发放水平和与日俱增的开支来看，要降低企业养老保险费率是十分不易的。

因此,现在我们通过部分转移“国资”充实养老保险基金,实际就给降低企业养老保险费率创造了条件,而企业降低养老保险负担,即减轻了企业的社会负担,就能大大提高企业竞争能力。这对国家、企业来说都是一着活棋,用活这着棋,将使全局得益,影响也将是深远的。

六、转移部分“国资”的需求概算

如按前述,转移的部分“国资”需要满足三个方面的用途,那末其资金需求也必须从这三个方面进行分别概算:

(1)提高早期退休人员待遇部分:据统计,本市1986年前退休并进入全市养老保险基金中心的人员,现有约70万人,如按每人每月增补100元(增补后早期退休人员的养老金,大部分可达全市在职职工平均工资的50%左右),则人均年补1200元,共需约8400万元。

(2)降低企业养老保险费率部分:据本市养老保险基金中心测算,目前全市企业养老保险费率如要降低一个百分点,就需要3000多万元,一年就至少需要3.6个亿。如果我们设想降低企业养老保险费率二个百分点,一年就需7.2亿元资金。

(3)充实养老保险基金的积累部分:目前本市每年养老保险给付为120多亿元,如能每年充入其10%的资金,养老保险基金就能每年增加12多亿元的积累。这笔钱虽然离所有在职人员改革前养老金支出的历史“欠帐”尚远,但毕竟增加了积累,延缓了支付危机,同时分期转移也减轻了政府负担。

综上所述,如果上述需求前提成立,本市一年约需转移“国资”,也就是要从财政收入那里拨转20亿元左右。再如果其中有一半是新增税收的收入的话,那末每年度发行地方社会保险特种债券,必须应有10亿元左右,这数目并不大,既是可行的也是不能不做的。当然,上述三项概算中的第三项,即充实积累部分的幅度尚需进一步研究,还应根据政府财政状况通盘考虑,这里提供需求概算仅作参考。

七、转移部分“国资”的相关建议

(1)中央政府的有关部门,对部分转移“国资”充入养老保险基金,应有明确的政策和具体实施的导向。

(2)本市的有关部门应着力于研究具体实施方案,做到既合理可行,又要真正解决实质问题。劳动与社会保障局应有专门机构从事操作,同时辅以必要的法规为后盾。

(3)部分转移的资金应由养老保险基金中心统一管理运营,并且必须专款专用,不得挪作他用,实行财务监督、社会监督和市监审小组监督。

(4)应把转移部分“国资”充入养老保险基金,视为本市养老保险改革的又一重要步骤。由于这项改革工作,符合社会主义的根本目的在于发展生产力,同时又使职工主人翁地位得到加强,有利于保持国家安定团结,因此有关领导和管理部门对其的认识,更要上升到一定的政治高度来考虑,这是这项改革工作能否成功实现的关键。

参考文献:

1. 上海统计年鉴(1997年)。
2. 《管理世界》1998年第2期,胡勇文。

(作者系上海财经大学经济学院(筹)教授;单位邮编:200433)