

确保务实高效全面完成 划转部分国有资本充实社保基金工作

财政部党组书记、部长 | 刘昆

2019年7月10日，李克强总理主持召开国务院常务会议，会议听取并原则同意了财政部关于划转部分国有资本充实社保基金推进落实情况的汇报。会议决定，为增强社保基金可持续性，进一步夯实养老保障制度基础，今年全面推开将中央和地方国有及国有控股大中型企业和金融机构的10%国有股权，划转至社保基金会和地方相关承接主体，并作为财务投资者，依照规定享有收益权等权利。

为贯彻落实国务院常务会议精神，经国务院批准，财政部、人力资源社会保障部、国资委、税务总局、证监会于9月10日联合印发了《关于全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作的通知》。《工作通知》指出，划转工作于2019年全面推开。中央层面，具备条件的企业于2019年底前基本完成，确有难度的企业可于2020年底前完成，中央行政事业单位所办企业待集中统一监管改革完成后予以划转；地方层面，于2020年底前基本完成划转。《工作通知》同时对各方工作职责提出了明确要求。

深入理解把握划转工作的重要意义

(一)划转部分国有资本充实社保基金是改革和完善基本养老保险制度的重要举措。党中央、国务院高度重视社会保障体系建设。习近平总书记在党的十九大报告中指出，要按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。基本养老保险制度作为重要的社会保障制度，是社会保障体系的关键环节，是全国人民“老有所养”的基础和保证。自改革开放以来，我国不断推进基本养老保险制度改革，各项工作取得了积极成效，已经基本建立起覆盖城乡的养老保险制度框架，较好保障了人民群众退休后的基本生活，对经济社会稳定发展发挥了重要作用。但同时，随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，特别是人口老龄化不断加剧，养老保险尚面临一些突出问题，亟需进一步改革和完善基本养老保险制度，增强制度的可持续性，更好顺应人民群众的期待，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

根据党中央、国务院决策部署，当前，基本养老保险制度改革正在稳步推进。其中，在拓宽筹资渠道，应对基金支付压力等方面，我们采取了综合措施，打出了“组合拳”。主要包括，进一步加大各级财政对基本养老保险的投入、建立基本养老保险基金中央调剂制度、做大做强战略储备基金、开展基本养老保险基金投资运营等。其中的一项重要举措，就是党的十八届三中全会明确提出的“划转部分国有资本充实社保基金”。为贯彻落实这一改革任务，财政部会同发展改革委、人力资源社会保障部、国资委、证监会、社保基金会等部门，建



刘永恒 摄

立了跨部门协调机制，坚持目标引领，深入开展理论基础研究、企业国有资本现状分析、划转规模和比例测算等工作，广泛听取意见建议，形成了实施方案。经党中央、国务院审议通过，2017年11月，国务院印发了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(国发〔2017〕49号)。

(二)划转部分国有资本充实社保基金是国有企业发展成果全民共享和基本养老保险制度代际公平的充分体现。党的十九大报告明确提出，“坚持以人民为中心”“坚持在发展中保障和改善民生”是新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要组成部分。国有企业属于全民所有，是国民经济的重要支柱，是保障全体人民共同利益的重要力量。改革开放以来，国有企业不断发展壮大，国有资产规模和运营效益显著提升，涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业。根据全国国有企业决算数据，截至2018年末，全国国有及国有控股企业(含金融)国有权益已超过70万亿元。在国有企业发展壮大的同时，划转部分国有资本充实社保基金，有利于充分体现国有企业全民所有，发展成果全民共享；有利于增进民生福祉，让全体人民有更多获得感，是对十九大精神的切实贯彻和有力响应。

从代际公平的角度看，1997年，我国建立统账结合的企业职工基本养老保险制度时规定，制度建立前企业已退休人员(即“老人”)不需缴纳养老保险费，按原待遇支付办法发放基本养老金；已参加工作的人员(即“中人”)，制度建立前的连续工龄作为视同缴费年限，与实际缴费年限合并计发基本养老金。这一制度安排，一方面降低了企业经营成本，扩大了企业资本积累；另一方面也形成了一定的企业职工基本养老保险基金缺口。对于这部分历史遗留的基金缺口，如果通过增加税收、提高养老金缴费率的方式解决，实际上是将负债转移给下一代人，会产生代际间不公平。通过划转部分国有资本的方式，弥补因视同缴费年限政策形成的基本养老保

险基金缺口，既具有合理性，也符合客观实际，体现了加强社会保障体系建设兜底线、织密网、建机制的要求。

(三)划转部分国有资本充实社保基金是一项立足当前、兼顾长远的政策措施。综合考虑基本养老保险制度改革要求和国有企业发展需要,《实施方案》将此次划转目标确定为“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”。同时,紧扣这一目标,明确了划转政策和实施步骤。《实施方案》的出台,主要体现以下五方面特点:一是政策覆盖面广。除公益类企业、文化企业、政策性和开发性金融机构、国务院另有规定的特殊企业外,划转范围覆盖全国,包括中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构。二是划转规模兼顾当前和长远。此次划转比例统一为企业国有股权的10%。同时明确,今后,结合基本养老保险制度改革及可持续发展要求,若需进一步划转,再作研究。三是划转股权归属以企业隶属关系为基础。划转的中央企业国有股权,由国务院委托社保基金会作为承接主体;划转的地方企业国有股权,由各省级政府分别设立或委托一家企业统一承接。四是划转股权具有特定属性和管理要求。社保基金会等承接主体作为财务投资者,享有划入股权的收益权和处置权。承接主体主要通过股权分红获取收益。各承接主体持有的国有资本收益,由同级财政部门适时实施收缴,专项用于弥补企业职工基本养老保险基金缺口。五是划转实施注重稳妥有序。考虑到国有企业的体量和复杂性,《实施方案》明确,按照试点先行、分级组织、稳步推进的原则完成划转工作。

划转前期工作已取得积极成效

《实施方案》的印发,引起社会各界热烈反响,给予了充分肯定,认为政策出台适逢其时,充分体现了“以人民为中心”的发展理念。各地区、各部门迅速行动起来,积极开展贯彻落实工作。作为牵头实施单位,财政部、人力资源社会保障部、国资委等有关部门党组(党委)高度重视划转工作,第一时间做好政策宣传和解读,及时启动划转。工作中,各部门间建立了良好的沟通协调机制,共同开展选择试点单位、确定实施步骤、推进划转进度、研究重大事项解决方案等方面的工作,群策群力,有序推动划转。各地区和各有关中央企业也开展了大量卓有成效的工作。《实施方案》印发后,各省陆续开展了摸底调查、结合本省实际研究工作等一系列工作。有关省份在第一时间提出申请,要求试点先行。试点省份确定为浙江省和云南省后,两省由政府有关负责同志挂帅,成立相关单位参加的划转工作领导小组,认真研究、深入论证试点实施方案,坚持科学决策与务实创新相结合,坚持抓重点带全局,坚持抓难点求突破,坚持强化调研督导,有效推动了划转工作,形成了很好的示范带动作用。目前,在各方的共同努力下,划转工作取得了初步成效。

(一)中央企业划转已具备一定规模。经国务院批准,2018年开展了划转试点工作。其中,中央层面,首先在中国联通等3家中央管理企业,中国再保险等2家中央金融机构开展划转试点。试点完成后,财政部、人力资源社会保障部、国资委进一步加大划转工作力度,并按照国务院常务会议要求,又分两批对50家中央管理企业和12家中央金融机构实施了划转。截至目前,共完成第三批67家中央企业和中央金融机构划转工作,划转国有资本总额约8601亿元。其中,财政部履行出资人职责的中央金融机构划转工作已基本完成。

(二)地方企业划转前期工作相继开展。2018年,除中央企业外,地方层面,浙江、云南两省也报经国务院批准开展了划转试点工作,截至2018年底,两省试点工作基本完成。浙江省选择40家企业试点,划转国有资本158亿元;云南省选择13家省属企业试点,划转国有资本185亿元。除试点省份外,其他省份也相继开展了划转前期准备工作,为下一步实施划转奠定了基础。如辽宁、吉林等25个省份对本省国有企业情况进行了全面摸排;广西、贵州等21个省份已起草了划转工作实施方案;四川、新疆等4个省份的划转工作实施方案已印发;内蒙古、安徽等9个省份已经成立或选定了划转承接主体等。

(三)研究制定了划转操作办法。划转试点工作的开展,积累了经验,取得了成效。同时,由于划转涉及面

广，企业情况复杂，实施中也陆续反映出一些需要进一步规范和明确的事项。为此，财政部会同人力资源社会保障部、国资委、税务总局、证监会等部门，对试点中发现的问题进行了收集整理，逐一研究提出解决措施，形成了《关于划转部分国有资本充实社保基金有关事项的操作办法》，经多次征求有关部门和地方意见，目前已经国务院批准印发。《操作办法》解决的核心事项主要是两方面，一是到底划哪些、具体怎么划；二是划转后的管理和配套政策。主要内容包括：划转企业的界定标准、多元股东持股企业的划转程序、对有关各方的工作要求、承接主体的资本管理职责、免征划转涉及的相关税费、做好与原国有股转（减）持政策的衔接问题等。《操作办法》的印发，进一步明确和细化了划转政策，增强了可操作性，为下一步全面推开划转工作提供了有力支撑和指引。

要务实高效地完成划转工作

党中央、国务院高度关注划转部分国有资本充实社保基金工作的贯彻落实情况。习近平总书记多次在重要讲话中强调划转部分国有资本充实社保基金；在去年底召开的中央经济工作会议明确指出要继续划转部分国有资本充实社保基金。李克强总理连续4年在政府工作报告中对划转工作提出要求。今年7月10日，国务院常务会议专门听取了财政部关于划转部分国有资本充实社保基金推进落实情况的汇报，会议决定，2019年全面推开中央和地方划转部分国有资本充实社保基金工作。我们要坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，齐心协力，务实高效地完成划转工作。

（一）进一步提高政治站位，确保按时启动并完成划转任务。目前，根据进度安排，划转工作要在2020年底前基本完成。划转工作时间紧，任务重。各地区、各部门要进一步提高政治站位，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，要本着对民生工作高度负责的态度，精心组织、周密安排，确保按要求完成划转工作。与中央企业相比，地方企业情况更为复杂，各省（区、市）人民政府要高度重视划转工作的艰巨性和复杂性，建议省里成立由有关负责同志牵头的领导小组，结合本省实际抓紧制定划转工作实施方案，同时，加强组织领导，压实部门责任，协调解决重大事项，督促指导划转工作。

（二）扎实推进工作，准确把握划转政策内容。划转工作政策性强，推进相关工作必须要准确把握政策内容，做到熟悉政策，掌握政策，精准推进。此次划转，主要是将符合条件的企业的10%国有股权划转至相关承接主体，既不改变国有股权性质，也不改变现行国有资产管理体制。因此，在实施中需要把握的核心内容主要有四方面：一是要准确界定划转范围和划转对象；二是明确和细化划转操作程序；三是合理选择确定划转承接主体；四是准确界定划转承接主体的权利和义务。

（三）加强沟通协调，及时解决疑难问题。全面完成划转工作需要群策群力。各地区、各部门不仅要发挥内在合力，更要及时与财政部等相关部门沟通，积极反馈工作开展情况，行之有效的做法经验，遇到的困难问题和有关意见建议等。财政部也要会同有关部门，深入开展调查研究，跟踪工作进展，研究解决相关问题，推动全面完成划转工作。同时，为下一步研究制定划转国有资本运作管理办法、中央财政对收缴资金的具体使用办法等配套办法，奠定良好基础。

划转部分国有资本充实社保基金是增强社保制度可持续性的重要举措，事关人民群众的切身利益。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，充分认识划转工作的重大历史意义和现实意义，不忘初心、牢记使命，切实贯彻“以人民为中心”的宗旨，确保将划转政策落实好，执行好，增强全国人民共享国家改革发展成果的认同感、荣誉感和获得感。□

（本文根据2019年9月27日刘昆同志在全国划转部分国有资本充实社保基金工作任务部署会上的讲话整理。）