

· 社会保险 ·

# “空账”不空

——对国有资本与社保基金关系的社会时空研究

严新明 童星

**[摘要]** 划转国有资本充实社保基金在经过比较长时间的讨论之后,成为一项政策并付诸实施。本文引入马克思的社会时间和社会空间理论,揭示国有资本经营过程中的国有企业及其职工劳动的社会时空性质,分析企业职工养老保障改革中“视同缴费年限”“做实个人账户”等政策的社会时空依据与划转国有资本充实社会保障基金举措的社会时空意义,进而就社会保障改革中确保其他干部群众公平、合理地享有对国有资本的社会保障权益,从而实现国有资本的全民所有属性进行剖析,并为建设符合我国国情、共建共享的社会主义社会保障制度提出政策建议。

**[关键词]** 划转国有资本; 社保基金; 社会时间; 社会空间

2017年11月9日,国务院印发《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(以下简称“《方案》”),对政界、学界和社会各界广泛讨论的划转国有资本充实社保基金进行了政策规定。《方案》指出:党中央、国务院高度重视社会保障体系建设。我国统一的企业职工基本养老保险制度建立以来,以确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放为中心,参保范围不断扩大,基金征缴力度不断加强,各项工作取得明显成效,对建立社会主义市场经济体制、维护改革发展稳定大局、保障企业离退休人员权益发挥了重要作用。与此同时,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,形成了一定的企业职工基本养老保险基金缺口。随着经济社会发展和人口老龄化加剧,基本养老保险基金支付压力不断加大,为充分体现代际公平和国有企业发展成果全民共享,现决定划转部分国有资本充实社保基金。

本文引入马克思的社会时间和社会空间理论,揭示国有资本经营过程中的国有企业及其职工劳动的社会时空性质,分析企业职工养老保障改革中的“视同缴费年限”“做实个人账户”等政策的社会时空依据,进而研究划转国有资本充实社会保障基金举措的社会时空意义,并就社会保障改革中确保其他干部群众的公平性和合理性问题提出政策建议。

**[作者简介]** 严新明,南京大学政府管理学院教授。主要研究方向:社会保障理论与政策。

童星,南京大学政府管理学院教授。主要研究方向:应急管理与社会保障。

**[基金项目]** 国家社会科学基金项目“基于水母型社会结构的‘弱有所扶’制度建设研究”(18BSH045)。

## 一、问题缘起：国有企业与国有资本发展之路

中华人民共和国成立以后，在接管城市过程中没收官僚资本企业归国家所有，加上原来解放区为数不多的公营经济，构成了国营经济体系。由于官僚资本在旧中国控制了全国的经济命脉，它一经收归人民共和国所有，国营经济便掌握了国民经济中大部分社会化的生产力。1949年底，国营工业（包括合作社工业）的固定资产占全部工业（包括工场手工业）固定资产的80.7%；拥有全国电力产量的58%、原煤产量的68%、生铁产量的92%、钢产量的97%、机器及其零件生产的48%、棉纱的49%；掌握了铁路的全部和其他近代化交通运输的大部，控制了银行业务和对外贸易。国民经济中凡关系经济命脉和足以操纵国计民生的部分，通过没收官僚资本基本掌握在国家手里。根据1953年全国清产核资委员会的统计，截至1952年，全国国营企业固定资产原值为240.6亿元人民币，其中大部分为没收官僚资本企业的资产（不包括其土地价值在内），除去已用年限基本折旧后，净值为167.1亿元人民币。<sup>①</sup>这构成了中华人民共和国成立初期国营经济的物质技术基础。其后，国有经济发展迅猛，国有工业企业固定资产原值由1949年的148.8亿元增加到1978年的3193.4亿元。<sup>②</sup>2018年，全国国有金融企业资产总额为264.3万亿元，其他国有企业资产总额为210.4万亿元。<sup>③</sup>

国有企业是指国家和政府拥有控制权和管理权的大型企业，政府的行为活动对企业的经营发展有着至关重要的影响。长期以来，全民所有制是国有企业的典型形式；在股份制改革后，国家控股制成为国有企业的又一重要形式。

国有企业的资产就是国有资产。国有企业在股份制改革后，国有资产通常以出资入股的方式参与企业运作，表现形式为一定规模的国有股权，这被称为国有资本。资本是在市场中进行投资、以增值为目的的资产。国有资本就是国有及国有控股企业中归国家直接或间接享有的资本。国家委派法定代表人参与管理企业，国家凭所有者的身份参加企业的生产经营活动和全部的利润分配；国家委派审计署直接审计其财务的收支情况。

国有资产或国有资本的收益分配属于生产关系的范畴，需要适应生产力的发展而不断变化。改革开放前，国有资产收益分配制度主要有：①统收统支制度，国有企业将几乎所有税后利润上交国家，再由国家根据计划实施分配。②企业奖励基金制度，企业将税后利润的一部分用作职工福利支出。1951年2月26日，政务院发布《中华人民共和国劳动保险条例》，为国营、公私合营和合作经营的厂矿单位职工建立了养老、医疗、工伤、生育等待遇。其后，这些单位的性质演变为国营企业、集体企业。1966年4月，首次尝试为集体企业建立集体所有制单位职工的退休统筹制度，规定其退休待遇低于国营企业和机关事业单位职工的退休待遇。<sup>④</sup>③利润

① 中共中央党史研究室：《中国共产党历史》（第2卷〈1949—1978〉上册），中共党史出版社，2011年，第52-54页。

② 王胜利、赵云君：《国有经济推进新中国工业化的成就和经验》，《光明日报》，2019年9月3日第16版。

③ 《国务院关于2018年度国有资产管理情况的综合报告》，人民网：<http://npc.people.com.cn/n1/2019/1023/c14576-31416926.html>，2019年10月23日。

④ 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002年，第78-80页。

留成制度,企业创造的利润一部分根据规定上交给国家,剩下的部分留给企业自行支配。

改革开放后,国有资本收益分配制度经历以下调整:①利改税制度,从1983年起,将国有企业利润上交部分改为向国家上交税收。②承包制度,国有企业按照承包基数上交利润给国家,多余的税后利润自行管理与支配。③利税分流制度,从1989年起,企业把归属国家的红利和税金区分后上交。④现代企业制度下的利润分配制度,从1993年起,先后实施利润留存制度、国企利润上交制度。2003年成立专门管理国有资产的职能部门——国有资产管理委员会;2007年财政部和国资委共同颁布《中央企业国有资本收益收取管理办法》,结束了央企只交税不交红利的历史,揭开了央企向政府分红的序幕;同年颁布的《关于试行国有资本经营预算的意见》进一步对国有资本经营预算的支出安排(含功能性分类和支出安排方向)作出了规定。

至此,完整的国有资本收益分配包括两个过程:①国有企业利润在自留和上交之间的分配;②国有企业利润上交政府部分的再分配,即在生产性支出和公共福利性支出之间的分配。国内学者的研究重点开始从国有企业利润上交标准和比例问题转移到国有企业上交政府的部分国有资本收益的支出方面,认为国有资本收益应该体现全民的特征,建议将国有资本收益部分用于提高社会公共福利的领域。<sup>①</sup>

在总结实践探索和理论研究成果的基础上,国务院于2007年出台了《关于试行国有资本经营预算的意见》,除了对国有资本收益的第一次分配过程进行了调整,还首次提到第二次分配过程,即对国有资本收益分配的支出作出了政策指导,国家根据相应的调控需要,国有资本收益可以用于公共福利支出。这项政策肯定了国有资本的全民性之属性,意味着国有资本收益分配与支出开始向公共福利方向倾斜。国有资本收益分配与支出向公共福利方向倾斜,可以从马克思主义的社会时空观中找到理论依据。

## 二、马克思的社会时空观及其中国意义

为了加深对国有企业运营、国有资本保值增值及其分配的认识,我们基于马克思主义的社会时空观,从人类实践的角度分析时间和空间,探究企业职工劳动乃至全体国民劳动的价值创造和积淀过程。马克思从唯物主义的角度看待自然环境,认为自然环境是人类进化的源头和生存的物质基础;同时又超越自然地理环境决定论,认为人类自觉的实践产生了历史,即人的生存实践不仅是简单适应自然环境的过程,更是认知与改变自然环境、进而创造“人化环境”的过程。由于有了实践,才使时间与空间具有社会现实性。马克思从现实社会人的角度来解析时间与空间,赋予时间与空间以社会本质。<sup>②</sup>

### (一) 马克思的社会时间观

在马克思看来,自然时间具有客观性,社会时间仅具有似客观性。也就是说,客观的自然时间长短对于所有的人一视同仁,表现为分秒不差的钟表时间;似客观的社会时间则表现为劳

① 赵志浩:《我国公共福利支出缺口与国有资本收益划拨的研究》,复旦大学硕士学位论文,2014年。

② 汪天文:《社会时间研究》,中国社会科学出版社,2004年,第5-41页。

动时间,因人而异。对马克思的“劳动时间本身只是作为主体存在着,只是以活动的形式存在着,”<sup>①</sup>可以从质与量两个方面来理解。从质的方面看,劳动时间具有具体性、特殊性。<sup>②</sup>使用简单工具劳动的农民与使用精密工具进行生产的高级技工,他们的劳动在“质”上各不相同,具有差别的劳动时间不能被简单等同,一个劳动者的特殊劳动时间不能直接同其他劳动者的特殊劳动时间相交换。<sup>③</sup>从量的方面看,劳动时间具有抽象性、普遍性,各种劳动都是无差别的抽象劳动,即一般的体力和脑力的支出。马克思认为,商品内含的使用价值由具体劳动创造,交换价值则由抽象劳动凝结而成,交换价值的基础是社会必要劳动时间,即在现有的社会正常的生产条件下,在社会平均的劳动熟练程度和劳动强度下,制造某种使用价值所需要的劳动时间。<sup>④</sup>可见,在一定的社会生产条件下,“社会必要劳动时间”就成为社会时间的直接量度。

中华人民共和国成立以来,在全体国民中,只有少部分人成为国有企业的干部职工。他们在企业的组织下,运用自身的劳动力,发挥自身的技能,将属于他们的自然/生理时间通过生产劳动转化为社会时间,从而创造国有企业的利润,并在企业中获得自己的经济收入。在改革开放前,广大的农民被限制在农村集体经济中,只能从事传统的农耕劳作,无法将属于自身的自然/生理时间像国有企业职工那样在工商业领域转化为社会时间(如图1所示)。改革开放后,随着允许农民进城务工经商政策的推行,农闲时农民可以在国有企业以临时工、在外资企业或民营企业以打工形式进行工商业劳动,他们的自然/生理时间才得以转化为社会时间。

|                                                                       |             |           |                 |               |                |                                      |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|-----------------|---------------|----------------|--------------------------------------|
| 国有→<br>资产                                                             | 国有→<br>企业   | 社会→<br>空间 | 国家经济总资<br>产和总收益 | 社会<br>←<br>时间 | 国企<br>←<br>职工  | ←<br><br>全体国民<br>←<br><br>(劳动者)<br>← |
| 集体→<br>资产                                                             | 集体经<br>济组织→ | 社会→<br>空间 |                 | 社会<br>←<br>时间 | 集体<br>←<br>劳动者 |                                      |
| 党政机关事业单位干部职工、解放军及武警官兵等所有公职人员为国有、<br>集体经济以及社会生活进行管理、文教卫生、科技研发、保家卫国等工作。 |             |           |                 |               |                |                                      |

图1 改革开放前我国国民经济的社会时空分析

注:改革开放后我国有了外资企业、民营企业,本图对国有经济、集体经济的分析思路依然有效。

## (二) 马克思的社会空间观

空间与时间一样,都是物质存在的基本方式,二者不可分离。马克思的社会空间观同样立足于人的生存、生产等实践活动。从早期的采集天然果实、猎取动物为食开始,人类所处的一定地理区位就是作为实践活动场所的,人们和其他自然实体所发生的关系首先是一种实践的关系,即把草原、森林、田地等作为“实体的生产资料”或“生产资料的实体”,“当作他的工作场所,当作主体的劳动资料、劳动对象和生产资料”。<sup>⑤</sup>可见,人的生产实践活动把原生的

① 《马克思恩格斯全集》(第46卷〈上〉),人民出版社,1979年,第118页。

② 《马克思恩格斯全集》(第46卷〈上〉),人民出版社,1979年,第118页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第46卷〈上〉),人民出版社,1979年,第118页。

④ 马克思:《资本论》(第1卷),人民出版社,1975年,第52页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第46卷〈上〉),人民出版社,1979年,第475页。



自然空间形态纳入其中,作为实践活动的条件并从属于实践活动。所以,马克思说:“空间条件……属于生产过程本身”。<sup>①</sup>总之,实践活动赋予自然的空間形态以社会的属性,其抽象形态在实践活动中有了历史真实性,是自然空间真正的“复活”。马克思区分自然空间和社会空间,并把社会空间看成是对自然空间的扬弃,<sup>②</sup>这种扬弃有赖于社会实践的主体即人类的实践活动;而简单适应自然空间的动物则仅身处自然空间,没有社会空间。

社会空间通过实物形态存在,也通过社会运动关系或社会结构存在。在这个运动中,“具有固定形式的一切东西……只是作为要素,作为转瞬即逝的要素出现。”“而作为它的主体出现的只是个人,不过是处于相互关系中的个人,他们既再生这种相互关系,又新生产这种相互关系。这是他们本身不停顿的运动过程,他们在这个过程中更新他们所创造的财富世界,同样也更新他们自身。”<sup>③</sup>可见,社会空间可界定为人们可以获得经济利益的活动空间或领域。

从社会空间的视角看,中华人民共和国成立之后,建成了工业、商业、工矿、林场、农场等国有企业。在全体国民中只有部分人能够成为国有企业职工,他们得以在国有企业这种社会空间中进行劳动,这种社会空间既可以是有形的自然空间,如工矿企业、林场、农场中,也可以是国有商业企业所拥有的活动领域。国有企业干部职工在广泛的社会空间开展经济活动,在国有单位的组织下进行劳动,从而创造价值、获得收益。在改革开放前,广大的农民则没有国有企业这样的社会空间,他们的经济活动空间或领域受限,主要就是务农、自给自足(如图1所示)。改革开放后,随着允许农民进城务工经商政策的推行,农闲时农民可以在国有企业以临时工、在外资企业或民营企业以打工形式获得一定的社会空间,从而拓宽了他们的经济活动空间或领域。

国有企业职工在国企这一社会空间中劳动数十年,创造了诸多财富和价值,同时将属于自己的自然/生理时间转化为社会时间。然而,在计划经济年代,鉴于积累资金建设社会主义工业化体系的需要,国家一直实行低工资政策,对职工在社会时空中创造的价值预先做了扣除,其中就包括职工未来养老所需的社会保障基金,只不过不是以职工缴纳社会保险费的形式,而是以上缴国家税收、提留企业利润的形式。

### 三、企业职工养老保险中“视同”“空账”“划转”政策的社会时空分析

如前所述,由于中国长期实行低工资制度,劳动者在得到工资之前已经扣除了隐性的社会保障资金,只不过是以国家税收和企业利润的形式,被用于国家发展和国企再投资,致使国有资本不断壮大。一旦伴随着由计划经济转向市场经济,与市场经济相适应的社会保险制度便应运而生。这一制度的筹资采用职工缴费、企业出资、国家财政补贴三者合作的方式。这样,刚刚入职工作的员工即“新人”依此制度安排,每月缴纳养老保险费,所在企业以一定比例的社

① 《马克思恩格斯全集》(第42卷),人民出版社,1979年,第27页。

② 余章宝:《马克思社会时空观探微》,《学术月刊》1998年第5期。

③ 《马克思恩格斯全集》(第40卷),人民出版社,1979年,第226页。

会统筹配套为其缴纳养老保险费，积攒到退休时，由城镇职工养老保险基金向其支付养老金，这不会有任何财务问题。但是，对介于已退休的老年员工即“老人”和“新人”二者之间的“中人”来说，凭借其余下的工作年限内所扣缴的以及所在企业以社会统筹形式为其配套的出资，根本不足以支付他们退休后应领的养老金。至于已退休的“老人”则只能领取养老金而不可能再缴纳任何养老保险费。而职工养老保险基金又不能通过“以多补少”的方式用“新人”积攒的钱来填补“老人”和“中人”所带来的“窟窿”，这就是所谓的“转轨成本”，本文谓之曰“大空账”，其与后面提到的广泛讨论的个人账户“空账”，既类同又有所区别。

这笔“转轨成本”只能由政府来承担，事实上也正是这么做的。我国城镇职工养老保险制度建立过程中，先后推出了“对‘老人’和‘中人’的工作年限视同缴费年限”“做实个人账户”以及“划转国有资本充实社保基金”等政策，来消解这一巨大的“转轨成本”。

### （一）对“老人”和“中人”的工作年限视同缴费年限的社会时空分析

依据社会时空观，因为在三方出资合作的社会养老保险制度实施以前的计划经济时期，这些“老人”和“中人”在国有企业这一社会空间中劳动所创造的价值即社会时间，并没有不折不扣地<sup>①</sup>全部归自己所有，他们只领回了维持自身及其家庭生活所需的低工资部分，退休后的养老金则得到政府承诺由政府及国企负责。也就是说，他们付出全部的社会时间，仅按月领回了对应部分社会时间所创造的价值，对应于未来养老所需的那部分社会时间所创造的价值则以税收或上缴的形式给了政府，以利润提留的形式留在了企业。这些上缴给政府和留在了国企的资金就成了名副其实的国有资产；接着它们又被用来作新的投资，形成新的国有资产，如此循环往复，汇入国有资产和国有资本保值增值、发展壮大的再生产过程（如图2所示）。既然开始实施新的三方出资合作的社会养老保险制度，这部分“老人”和“中人”在已过去的工作年限（即他们已付出的自然/生理时间）里没有积攒的养老保险资金该由谁出？国家财政补贴由国家财政出，国企出资仍由国企出，这都没有疑义；但职工缴费却没有办法让职工自己出，于是对这部分职工即“老人”和“中人”的工作年限视同缴费年限，就成了必然的唯一的選擇。

将“老人”和“中人”的工作年限视同缴费年限以后，这笔钱就不由他们自己出了，那么又应当由谁出呢？从图2中可以看出，应当从国有资本的收益中出。目前，我国的城镇职工社会养老保险实施省级统筹、全国调剂。这就是说，中央财政和省级财政必须根据在国有企业这一社会空间中有工作经历/社会时间的“老人”“中人”的工作年限和退休状况，使他们进入养老状态时能够动态地获得符合发放年度养老标准的养老金。

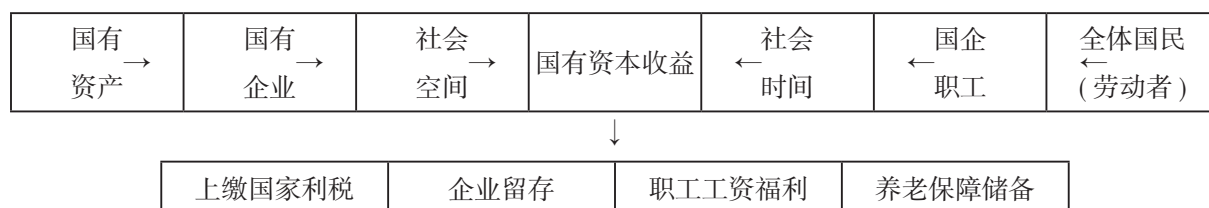


图2 “视同缴费年限”之“空账”解析

① 《马克思恩格斯文集》（第3卷），人民出版社，2009年，第429页。

## （二）国有企业职工个人账户“空账”及其做实的社会时空分析

“老人”和“中人”在已过去的工作年限里没有积攒的养老保险资金不仅有“该谁出”的问题，而且还有“怎么出”的问题。1951年颁布的《劳动保险条例》，确立了现收现付模式的劳动保险制度。1995年3月1日，国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，确立了社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，这是一种部分积累的模式。<sup>①</sup>现收现付制不需要资金积累，部分积累制则需要对资金安排有长远考虑、长期储备。由现收现付制向部分积累制转轨，必然造成巨大的资金缺口。这个缺口集中表现在采取积累制的个人账户上。

在企业职工基本养老保险制度设计之初，政府原指望通过提高缴费率来消化“转轨成本”，即用源源不断“新人”的社会时间来填补“老人”和“中人”已被消耗掉的社会时间。但在制度运行过程中，由于转轨成本很大，单靠提高缴费率根本无法完成，不仅“中人”视同缴费实际未缴费形成的个人账户只是名义上“有”实际上“空”，而且有的省份积累起来的资金还难以应对当期的养老金支付，于是“新人”实有的个人账户也不得不被挪用以弥补当期的养老金支付。这就导致从1998年到2005年间，个人账户平均每年有1000多亿空账。<sup>②</sup>

国务院于2000年12月25日颁布《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，2001年7月1日开始在辽宁省进行试点，并于2004年推广到吉林、黑龙江两省。其中，“做实个人账户”是重要内容。在“做实个人账户”中，中央财政补助是重要资金来源。2006年9月，国务院批复扩大试点，增加了8省（自治区、直辖市）做实个人账户，并规定：中央财政为做实个人账户补助的资金，由省（自治区、直辖市）政府委托全国社会保障基金理事会投资运营，全国社会保障基金理事会承诺较为优惠的收益率；中央财政补助之外的个人账户基金，则由省（自治区、直辖市）按照国家规定投资运营，并负责保值增值。2007年2月15日，劳动和社会保障部、财政部联合发出《关于进一步扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点工作有关问题的通知》，确定江苏、浙江、广东等经济发达省份可根据省情，依靠自身能力开展做实个人账户试点。<sup>③</sup>

根据《2008年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，13个做实企业职工基本养老保险个人账户试点省份共积累基本养老保险个人账户基金1100多亿元。<sup>④</sup>2010年，个人账户空账运行的规模已经达到了1.3万亿元，比2004年底的空账规模增加了将近一倍，<sup>⑤</sup>做实个人账户的工作任重而道远。采取做实个人账户措施的压力在于：一方面，每年需要投入大量的财政补贴，且时间跨度大；另一方面，即使个人账户能够逐步做实，已做实的个人账户部分也面临严峻的通货膨胀风险，加上我国当前资本市场发育不健全、国际金融市场变幻莫测，缺乏稳健的投资

① 同时作为附件发布的还有《企业职工基本养老保险社会统筹和个人账户相结合实施办法之一》《企业职工基本养老保险社会统筹和个人账户相结合实施办法之二》；同年5月1日，劳动部发布《关于贯彻〈国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知〉的实施意见》。

② 许琳、张文宪：《名义个人账户制：我国养老保险模式的可行选择》，《广西金融研究》2007年第6期。

③ 郑功成：《中国社会保障30年》，人民出版社，2008年，第69页。

④ 人力资源和社会保障部、国家统计局：《2008年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网：<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201710/W020171031595001872453.pdf>。

⑤ 参见杨华云：《养老金空账规模约为1.3万亿》，《新京报》，2010年7月14日。



渠道，尤其在当时金融危机背景下，养老基金保值增值压力更大。

我们可以看出，国家在解决个人账户“空账”过程中，是由财政进行补贴的。财政收入包括了国有企业的利税以及其他类型企业和个人的缴税。因此，国有企业职工个人账户“空账”的解决，还是可以从国企作为社会空间中，国企职工的社会时间视角进行解读，“空账”的解决办法还是与国有资本高度关联的，如图3所示。



图3 “养老保险个人账户”之“空账”解析

### （三）划转部分国有资本充实社保基金的社会时空分析

在“社会统筹+个人账户”的职工基本养老保险模式中，社会统筹是主体，个人账户为补充，这个主次关系不能颠倒。社会保险从属于社会保障，它与商业保险的根本不同之处就在于其同舟共济，与个人缴费多少没有关系，至少关系不大。因此解决“转轨成本”问题的关键是社会统筹而非个人账户。如果看不到这一点，如前所述，“中人”的个人账户的“空”还没变“实”，“新人”个人账户的“实”也会变“空”。对于解决“转轨成本”问题，做实个人账户只是治标，充实社会统筹才是治本。这就有了划转部分国有资本充实社保基金的政策出台。

在“部分国有资产划转全国社保基金问题研究”课题组的研究报告中，胡继晔认为，变现一部分国有资产，用于我国社会保障支出完全是合情合理的。现在将这部分资产变现，用于社保支出，是一个负责任的政府对于社会保障隐性债务进行弥补的必然选择。在如何划拨的问题上，考虑到地方政府对国有企业的投资与收益的对应关系及可能出现的逆向选择，应该首先划拨中央级企业所拥有的国有股股权：一是对于国内新上市的股权属于中央政府所有的上市公司，在上市时统一划拨其国有股权的20%给全国社会保障基金理事会；二是国内已经上市的股权属于中央政府所有的上市公司，统一划拨上市公司国有股权的20%给全国社会保障基金理事会。时任全国社会保障基金理事长的项怀诚认为，将国有资产用于社会保障事业，是取之于民，用之于民，是加快社保基金发展的契机。对于划拨后的管理问题，社保基金会的设想是，划拨过来的只是权益而已。社保基金会将来不一定进入董事会，而且也没有这么多人可以派出，只是在年终时参加一下有关上市公司的股东大会，知道企业有多少利润，社保基金可获得多少权益。社保基金只要求享有这部分股权的收益，并将收益放入基金运作。<sup>①</sup>

依社会时空观来看，无论是在原先的计划经济年代，还是现在的市场经济年代，在国有企业这个社会空间里，全体职工通过自身的劳动，将属于自己的自然/生理时间转换为社会时间。作为社会时间凝结的财富价值中的一部分以工资的形式返还给劳动者，一部分以国家税收和国

<sup>①</sup> “部分国有资产划转全国社保基金问题研究”课题组：《部分国有资产划转全国社保基金问题研究》，《经济研究参考》2006年第59期。



企利润的形式转化为国有资产或国有资本。对劳动者因年龄原因退休后的生活保障问题,掌控国有资产或国有资本的政府理所当然地有责任有义务予以承担,这就是取之于民、又用之于民。

类似的情况在其他国家也发生过。原先很多国家的养老保险基金都采用现收现付的筹资模式。随着经济社会的发展和人口老龄化的加剧,现收现付制暴露出一些问题,影响了养老保险基金制度发展的可持续性和公平性。20世纪80年代以来,为了有效缓解养老保险的资金短缺问题,很多国家开始对社会保障制度的优化改善和融资模式进行探索。例如,智利在1980年进行社会保障制度改革,国家负责支付新旧制度的转制成本,发行认可债券(recognition bonds),确认旧体制下养老金债务,将传统养老制度改革过程中产生的隐性问题转变成显性问题,避免隐性债务不断增加。该方法有效解决了体制改革中的问题,对传统养老制度中的参保人员提供了有效的养老保障。认可债券是由政府发行的对原体制转入新体制的参保成员以往缴费记录所形成的养老金权益价值进行确认的一种债券。认可债券由政府财政进行担保,它的价值要根据消费价格指数进行调整,并且每年以4%的利率计息,资金在雇员退休时转入个人账户。<sup>①</sup>

#### 四、国有资本是全民共享社保权益的物质基础

长期以来,国有企业又称全民所有制企业。然而,事实上并非所有的国民都能进入并共享国企这一社会空间,从而制约了他们把自己的自然/生理时间转化为社会时间。从我国的所有制结构来看,1978年时,公有制经济在国民经济中的比重为94.8%(其中国有经济为57.7%,集体经济为37%),非公有制经济为5.2%;到1990年,公有制经济为86.9%(国有为48.6%,集体为38.2%),非公有制经济为13.1%;而到2000年,公有制经济为70.5%(国有为40.2%,集体为31.2%),非公有制经济为28.3%。<sup>②</sup>基于2017年的统计数据,公有制经济在产值、就业、税收等结构中的占比低于非公有制经济,但公有制经济在经营性总资产中占比仍然超过50%,在国民经济中仍然占据主体地位。<sup>③</sup>

以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度是我国建立社会主义市场经济的基础。在公有制经济中,国有企业(含国有控股企业)又占主体,集体企业(含股份合作企业)在许多方面还是参照国有企业进行管理。国有经济在我国的主体地位和主导作用无可替代,它肩负着重要的社会责任,是全民共享社会保障权益的物质基础。在公有制占绝对优势的计划经济年代,国有企业和集体企业几乎成为全部国民经济的社会空间;到了公有制为主体、多种所有制共同发展的市场经济年代,非公有制企业(包括外资、民营、个体经济)也被纳入国民经济的社会空间;此外,还有机关事业单位人员、解放军及武警官兵等所有公职人员、农民和其他各界人士,也在复杂的经济社会系统中承担着不可或缺的职能。既然如此,那么他们同国有

① 李曜、史丹丹编著:《智利社会保障制度》,上海人民出版社,2010年,第29页。

② 金冲及:《20世纪中国史纲》(第4卷),社会科学文献出版社,2009年,第1344页。

③ 姜春力、赵天然:《我国所有制结构变化与发展建议》,《全球化》2018年第7期。

企业职工一样，也有资格共享社会保障的权益。划转部分国有资本充实社会保障基金，就从根本上为全体国民共享社会保障权益提供了物质基础。

第一，国有企业改制改革过程中，部分职工下岗、再就业、身份置换及老职工的养老等问题，都应当在企业改制改革中得到适当的解决。但相当一部分国有企业因历史包袱等原因，自身无力解决这些问题，巨额的改革成本只能由政府来支付。在老职工的养老保障方面，大量国有企业因各种原因欠缴基本的费用，实际上都是政府在“托底”。这就要求政府以雄厚的财力来支撑，在财力较为薄弱的情况下，只能以部分国有资本划转来解决。这既是和谐社会建设中，坚持以人为本的科学发展观的具体体现，也是在社会再分配中维护社会公平和稳定的重要手段。

第二，当前划转的国有资本，其起点来源较多的是接收旧社会的官僚资本，本身就属于全国人民，在接收的同时建立了国有企业，国有企业职工在工作中创造价值、为国有资产保值增值，并获得了工资和相关福利。但是，需要长期储备的养老保障资金因为制度原因，未能给予储备，其后的改革中的“视同缴费年限”就与国有资本有着很强的关联。因此，划转国有资本充实社保基金这项政策中，必须重点考虑国有企业“老人”和“中人”的“视同缴费年限”，使其随着职工进入养老阶段，能够动态地享有符合发放年度养老标准的养老金。

第三，1995年，覆盖各种所有制企业职工、采用“社会统筹+个人账户”制的职工基本养老保险体系正式运行，参保职工所缴纳的全部和企业缴纳的部分形成了个人账户。有些地方为了弥补当期养老金支付的缺口，不得不动用个人账户中的钱款导致个人账户“空账”；其后“做实个人账户”的试点，进度不一，结果有异。因此，在执行划转部分国有资本充实社保基金这项政策时，必须明确“已做实”或“未做实”的个人账户与被划转的国有资本的关联性，当持有个人账户缴费足够年限的职工进入养老阶段，能够动态地获得符合发放年度养老标准的养老金。

第四，2015年1月14日，国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》。在计划经济时期，党政机关事业单位是以不含养老保险费在内的低工资运行，进行经济和社会管理，提供教育、医疗卫生、科研开发等专业服务（如图1、图4所示）；改革开放之后，继续做着管理和各项专业服务工作。因此，在划转的国有资本中，应该为机关事业单位工作人员养老保险制度改革中的“老人”和“中人”的“工作年限视同缴费年限”安排资金支持。同理，解放军及武警官兵等的任务是“巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务”，他们的“工作年限视同缴费年限”也须安排资金支持（此点以及第五点，也应属于“大空账”）。由此，机关事业单位工作人员、解放军及武警官兵等所有公职人员进入养老年龄时都应能动态地获得符合发放年度养老标准的养老金。

第五，中华人民共和国成立之初，由于历史原因和长期战乱，国家基础设施建设的任务很重。为了国家的长远发展，政府组织实施了大量的基础设施建设项目，比较典型的有水利工程、交通工程等，由许多农民参加施工。这些工程中有很多作为国有资产或集体资产至今仍在发挥着重要作用，例如河南林县的红旗渠、浙江嘉兴的南排工程、钱塘江旧垦海涂工程等。在工程建设过程中，农民付出了很多辛勤的劳动，却仅仅从农村集体经济获得极其廉价的“工分”，远不足以回报农民所贡献出的社会时间。在社会保障由劳动者权益向国民权益扩展的过程中，制

度设计者应当充分考虑老一代农民的历史贡献，在社会保障制度中有效体现这种贡献。<sup>①</sup>1949 年至 2003 年，全国累计征收农业税 3900 多亿元，这为增加财政收入、建立完整的工业体系和国民经济体系发挥了重要作用。<sup>②</sup>如果说农业税的绝对量还不够大，这主要是因为改革开放前农民的社会空间被严格限制在农业领域，无法在更广阔的工商业领域实现社会时间、创造经济价值、提供更多税收。改革开放后，农民在务工经商活动中贡献的利税，为“增加国有资产”作出了很大贡献（如图 4 所示）。然而，在较长时间里，国家基本没有考虑农民（含农民工）的社会保障权益，只是到了约 10 年前才开始重视农民工参加打工地的职工基本养老保险，并为农民建立农村居民基本养老保险；然而，农民工与当地非农职工之间的“同工同酬同福利”并未真正实现，农村居民的基本养老保险待遇还实在太低。因此，在划转国有资本充实社保基金的过程中，应该考虑推进农民工与当地非农职工在“同工同酬”基础上进一步实现“同福利”，考虑适当提高农村居民特别是参加过计划经济年代国家基础设施建设、为国家发展作出过直接贡献的老农民的基本养老保险待遇。同理，此项基本养老保险也应扩展到城镇居民中未享受机关事业单位和城镇职工养老保险待遇的老年居民。实际上，国内对多层次社会保障体系的研究与政策重点也是聚焦于养老保险上，尽管主张并不完全一致，但在建立多层次养老保险体系方面并无实质分歧，<sup>③</sup>为老年农民和城镇老年居民建立基本养老保险，应是其中的最基本层次。以上 5 点如图 5 所示。

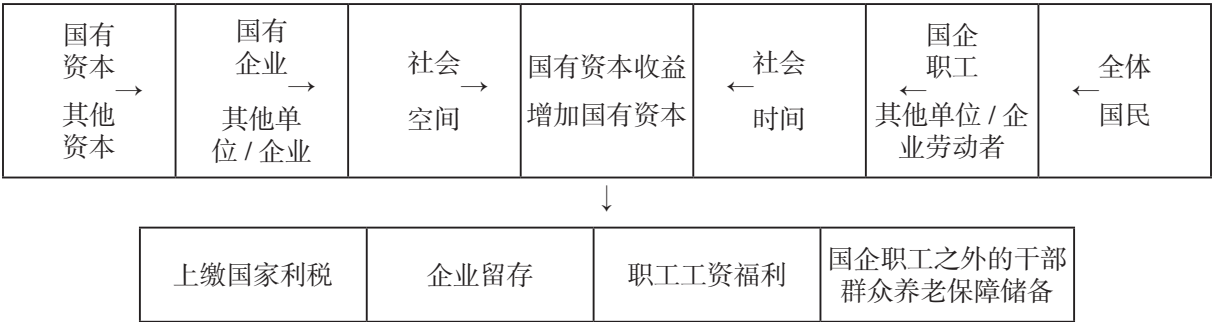


图 4 国企职工之外的干部群众与划转国有资本的关系解析

|                  |                                                                    |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 划转国有资本<br>充实社保基金 | 国有企业改制中的部分职工下岗分流、身份置换、再就业以及老职工的“老有所养”等遗留养老问题的资金需求。                 |
|                  | 1995 年养老保障改革中“老人”“中人”的“视同缴费年限”。                                    |
|                  | 1995 年改革后“做实个人账户”的财政补贴。                                            |
|                  | 2015 年机关事业单位养老保险制度改革中“老人”“中人”的“视同缴费年限”；解放军及武警官兵等其他所有公职人员的“视同缴费年限”。 |
|                  | 城市和农村未参与上述项目的居民基本养老保险。                                             |

图 5 划转国有资本充实社保基金与全体国民关联的解析

① 何文炯：《社会保障应体现农民的历史贡献》，《中国社会保障》2018 年第 5 期。

② 杨伟智：《全面取消农业税的决策前后》，《纵横》2016 年第 12 期。

③ 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期。

马克思与恩格斯主张国民教育事业、残疾人福利事业以及工人的社会保险事业等社会保障,应该“实行完全国有化”,<sup>①</sup>其中的政府主导理念对于我国社会保障制度建设中政府主导作用的发挥,具有重要的指导意义。具体来说,就是落实好划转部分国有资本充实社保基金的政策,依据马克思的社会时空观,确定不同群体在不同时间段对国有经济即国有资产/资本/企业的形成、运营、保值、增值的贡献后,分别界定不同群体对国有资本享有的社会保障权益,从而实现国有资本的全民所有属性,为建设符合我国国情、共建共享的社会主义社会保障制度作出应有的贡献。

## "Empty Account" is not Empty—A Social Spatio-temporal Study of the Relationship between State-owned Capital and Social Security Funds

Yan Xinming, Tong Xing

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** After a long period of discussion, the transfer of state-owned capital to enrich social security funds has finally been realized as policy and put into practice. This paper introduces Marx's theory of social time and social space, reveals the social spatio-temporal nature of state-owned enterprises and their employees in the process of state-owned capital management, and analyzes the social spatio-temporal basis of policies such as "deemed contribution period" and "fully funded personal accounts" in the reform of pension insurance for state-owned enterprises. Furthermore, this paper studies the social spatio-temporal significance of the transfer of state-owned capital to enrich social security funds. It also puts forward policy recommendations to ensure that all population groups enjoy equal and reasonable social security rights deriving from state-owned capital, achieve the national ownership of state-owned capital, and advocate joint contribution and shared benefits in building a nationally appropriate socialist social security system.

**Key words:** transfer of state-owned capital; social security funds; social time; social space

(责任编辑:杨建敏)

---

① 徐瑞仙、童星:《马克思主义社会保障思想及其当代价值》,《社会保障评论》2019年第4期。