

划拨国资充当社保基金的管理问题与对策

万明国

(武汉理工大学管理学院, 430070)

摘要: 从现实需要出发, 划拨国有资产建立社保基金战略储备基金是划拨国有资产充当社保基金应该优先考虑的政策思路。划拨国有资产充当社保基金既包括划拨过程中的实践难题, 也包括划拨之后如何管理和资产监管的困难, 需要结合实践过程进行管理上的探索与创新, 寻求适当的管理对策。

关键词: 社保基金 国资划拨 管理对策

Abstract: The state should divide its estate into the funds of social security to make the system sustainable. There are many difficulties in the process of policymaking and its practice, so it is need to make proper key preparations.

Keywords: social security fund state estate management policy

划拨国有资产充当社保基金的政策实践根源于我国制度设计中存在的难以克服的基金支付问题。社会保障领域的专家学者对社会统筹和个人账户混账管理所引起的一系列弊端进行了反思, 积极呼吁分账管理, 目标是做实个人账户, 严禁社会统筹从个人账户透支。从短期基金平衡的需求来看, 统筹当期支付不足部分可以由全国社会保障理事会管理的资产及财政补贴解决。从长期基金运行的结果预测, 这仅仅解决了一个统帐制度运行的前提条件, 而制度的可持续性问题即长期动态收支平衡并未得到解决。鉴于社会保障基金存在财务管理平衡的巨大缺口压力, 中央政府决定成立由中央统筹的“国有资产划拨工作领导小组”, 成员包括财政部、中国人民银行、国有资产监督管理委员会等, 标志着划拨国有资产充当社会保障基金进入实质性的政策实践阶段。划拨国有资产充实社保基金的构想自提出以来, 一起存在政策实践方面的重大争议。尽管从中国的实际情况看, 存在用国有资产存量解决政府对老职工的养老保险隐性债务的普遍期望, 但是, 从理论构想转向政策实践存在适当管理的现实困境, 需要结合中国现实状况寻求可靠的管理对策。

一、建立全国社保基金战略储备的管理思路

在当前国有资产体制改革的过程中, 给以回避的一个中心话题是划拨国有资产偿还国有企业职工的养老金隐性债务。之所以产生这样的问题, 是因为当初进行制度设计的时候, 国有企业职工的养老基金以及医疗基金隐性债务并没有得到妥善的制度安排。以辽宁、黑龙江、吉林三省为例, 养老金供款中雇员供款 8%, 雇主供款 3%, 每年供款约 1000 亿元, 至今应有约 7000 亿元。社保基金估计只余 1000 亿元, 缺口达 6000 亿元。个人账户的资产之所以流失, 是因为这些钱归省级统筹, 被迫用于当年的社保开支, 这些开支中隐性债务的偿还占很大份额。当前填实个人账户的政策决策意味着中央财政必须加大资金补贴力度才能将缺口填平。

因而在国有企业改革不断深化的过程中, 社会保障基金所必须承担的隐性负债成为制度

运行的最大障碍。根据有关专家和机构的估计，隐性债务的规模从2万亿到6万亿不等。现在国家拥有近10万亿元的国有资产，剔除账面债务后的净资产约有6万亿元左右，完全可以用一部分来偿还国家对老职工的隐性债务。由于缺乏流动性净资产占有绝对份额，如果进行国有资产的划拨，关键问题是怎样才能做到稳妥的划拨才不至于对市场经济体制的深化改革造成负面影响。

当前全国上下面临的社保基金巨大的缺口压力对划拨国资政策的出台有着显著的推动作用，一个直接的迫切愿望是通过国有资产的划拨解决养老保险等所需社保基金的支付需求，尤其是退休职工群体和政府的社会保障经办部门更为明显，值得注意的是，他们关注的核心是划拨国有资产充当社保基金的当期支付或近期支付的需要。然而，与社保基金的现实压力与人口老龄化高峰时刻来临时的养老保险基金远期支付相比，远期的支付压力会大大超过近期的支付压力。

从另一方面来看，国资管理体制的改革，包括划拨国有资产充当社保基金的整个政策设计，必须兼顾市场经济体制深化的大局需要。通过国有资产体制的改革，达到完善国有企业治理结构的根本目标，并且有效地实现与金融市场、资本市场相互促进的良性互动的发展局面。这就要求，社会保障基金作为养老资产的管理者和市场经济的机构参与者必须在未来社会和市场经济发展中有效地发挥作用。因此，要从市场建设和社会发展的长远的规划来考虑国有资产的划拨问题。仅仅从资本市场的影响预测，可以合理地估计未来资本市场中社会保障机构投资者可能产生的影响，这取决于社会保障基金因个性化的投资需要而对安全性、分散性有着更为强烈的需要，因而会要求更有安全保障的投资工具，由此将推动资本市场金融创新的要求和金融创新的实际进程。从趋势上看，通过社会保障基金对资本市场的参与，可以对目前较为动荡的资本市场产生极有利的稳定作用。

除此之外，划拨国有资产股权还涉及到方方面面的问题，有待于国资委、国务院等有关部门共同商定，基于市场经济体制深化需要的大局统筹兼顾，综合确定国资划拨的途径、去向与管理规范。一个需要事先明确问题是，如果国有资产划拨充当的社会保障基金，直接承担目前基金缺口的支付任务，将极大影响社会保障基金作为资本市场机构投资者在深化市场经济体制中可能发挥作用的能力，并且难以承担未来社会保障基金隐性债务的偿还需求。

因此，有必要从整体上界定功能，将国有资产划拨充当社会保障基金从功能上划分为两个基本的部分，一个部分充当日前财政兜底的基金来源，现实的支付压力则通过财政兜底方式进行资金分担，并且直接纳入财政统一管理的基本框架。另一个部分建立社会保障基金偿付的战略储备金。正是从这个意义上讲，建立全国社会保障基金理事会的一个重要职能是建立社保基金的战略储备，以满足未来的高峰支付需要，并有效探索充分发挥全国统一的社保基金参与资本市场建设和国有资产管理改革应有作用的相关问题。

从现实与长远需要相结合的视角出发，笔者认为，划拨国有资产建立社保基金的战略储备基金是划拨国有资产充当社保基金应该优先考虑的政策思路。只有在明确建立社会保障基金战略储备金的理念基础上，才能充分认识发挥社保基金机构投资者的经济与社会建构功能，推动资本市场的不断提升，提供和谐社会建设的基本保证。然而，划拨国有资产充当社保基金事实上存在一系列的困难，既包括国资划拨的相关理论问题及划拨过程中的实践难题，也包括划拨之后社保基金的管理和资产监管的困难，需要结合实际需要进行理论与实践

的探索与创新，寻求适当的管理对策。

二、国资划拨与变现过程中存在的管理问题

1、资产类型对划拨的影响

国有资产通过十多年的改革发展，大部分优势资产转换为上市公司或上市公司的股份，而在数量上占绝大部分的国有资产单位并非此类资产类型，因而在变现部分国有资产充实社会保障基金的对策与管理会面临着明显不同选择路径。非上市国有公司在资产变现过程中涉及的因素太多，首先是产权划分是否清晰，其次是国有资产在评估、转让过程中的价格是否合理，转让是否遵从“公开、公正、公平”的原则，是否造成国有资产流失等等。相比而言，上市公司中的国有股股权变现由于产权清晰、定价有据、操作就相对容易一些。

2、资产变现的途径与方式

对于上市公司来讲，停止通过国内证券市场减持国有股后，为了增强全国社会保障基金实力，除继续采取国家财政增加拨款等方式外，将部分国有股划拨给全国社会保障基金明显是一个比较现实的选择。通过国有资产划拨充实社保基金已明确写入十六届三中全会的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，但是还没有制订出划拨的具体方式和内容，更没有通过立法形式加以规范。划拨机制面对流通挑战是当前急需有所突破的重大课题。从理论上讲，导致国有资产低价贱卖有两个原因，一个是没有健全的法律法规，一个是没有成熟的产权交易市场。国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松提供的统计数据表明：根据对 2003 年国有股转让的统计，有效的 312 家公司，国有股 334 家，剔除了国有转让国有的，实际发生的有 195 家 223 起，占整个国有股的 3.4% 左右，其中有一半的转移给民营和外企。具体的转让形式也很多，如协议转让、法院裁定、强制拍卖以及曲线收购等等。一个非常重要的投资理由在于，占主导地位的非流通股存在不受制约地侵蚀流通股股东的利益的可能性，转让的低价格是产生这种可能性的基本原因。在转让的 23 起当中，其中只有 135 家有公告，平均价格是每股 2.53 元，净资产每股 2.28 元，实际溢价是 11%。估计在 2002 年的时候溢价大概是 6%，在 1997 年的时候溢价是 33%~34%。

国有股向社保基金划拨规划始终面临着全流通这道门槛。目前规划中这部分划拨的国有股与其他国有股一样，不通过证券市场进行减持套现，这只是在一定程度上对目前的证券市场避免了冲击，但是，划拨为社保基金的国有资产潜在的变现需求始终对证券市场存在压力，资本市场的预期也必然会以其内在的规律产生影响。一种现实的选择路途是，社保基金可以在需要时，通过分红、向战略投资者协议转让等形式来充实社保资金。国有股减持并不等同于这些非流通的国有股必须在沪深股市内变成流通股，减持的本质在于恢复国有股产权的“可交易性”。这就需要创造条件保证国有股能够在股市之外以比较合理有序的方式进行交易和转让。因此，拓展新的产权交易途径是资产变现的现实需要。

3、中央与地方政府对国资划拨的理性选择存在差异

十六大报告不再提分级管理，也没有提分级所有，而是提出了三级出资人制度。尽管出资人的权力已很接近所有权，但这种出资人制度还不是被法律严格保护的所有权。三级出资人制度建立在中央对地方政府的国有资产拥有终极所有权的基础上。也就是说，在中央认为必要时，可以对这种三级政府间的资产关系进行必要调整。为了防止在向三级国资委划拨国

有资产过程中有可能出现的严重“苦乐不均”和国有资本退出过程中少数人得益、多数人受损情况，防止由此导致的社会矛盾激化，在分级划拨之前，一个理性的选择是将部分国有资产拨付给全国社会保障基金会，用以归还政府对国有企业老职工的隐性债务。于是，担心国有资产被切分到全国社保基金理事会的隐忧更加加速了地方处置国有资产的进程。由于社保是一项长期的工作，多数地方政府并不急于在任期内妥善地加以解决。相反，对于国家所有的国有资产，实行三级出资人的管理体制可能直接导致地方政府急于对这些资产进行处置，形成出售国有资产的冲动。

事实上，对于国有资本退出，地方的积极性远远高于中央。早在国资体制改革之前，不少地方政府早已闻风而动，纷纷推出大规模清退国有企业的招商引资活动。在国资体制改革的大背景下，各地大规模的国资清退运动的这种积极性最主要源于两方面的动力：一是地方政府直接与国有企业打交道，由于政府职能的转型，政府对绝大部分经营状况不佳的国有企业需要承担改革与改制之后出现的无限责任。另外，许多地方政府也感觉到仅仅依靠国有企业已经没办法促进地方经济的发展，只有引进外资、民间资本进来，才可能调整原有的经济格局。这是地方清退国资的重要动力。十六大明确建立国有资产组织管理体系，使一些地方政府意识到国有资产管理将从一种混沌状态过渡到一种有序状态，国有资产一旦明确持股主体之后，再也不可能像过去那样含糊不清了。在国资管理体系没有完全建立之前，现在是突击转让最好的时机，这是一种普遍的政府心态。

鉴于中央与地方政府对国资划拨的理性选择存在差异，需要在理论及政策运用方面探讨对划拨相关环节的直接影响。在中央与地方政府之间社会保障责任不清的情况下，地方政府的清退国有资产的积极性可能导致未来社会保障债务责任与偿还债务能力之间的管理风险，放大可能产生的社会隐患。

4、成立地方政府相对应的社保基金管理单位的问题

每一级政府对于其所拥有的国有资产具有完整的所有权，包括收益、处分等各项权利。国有资产分级所有具有许多优点。首先，它改变了国有资产所有权的割裂状态，有助于实现责、权、利关系的对等，从而大大提高其运营效率。其次，地方政府获得了一部分国有资产的完整所有权，有利于调动它们的积极性，因地制宜地进行国有资产的经营和管理。再次，国有资产分级所有有助于明晰产权，塑造市场多元产权主体。在中央政府一家所有的模式下，中央政府经常对国有资产管理权限进行无偿划拨，这直接造成对产权的侵害和不尊重，也造成国有资产所有者缺位和吃“大锅饭”的状况，国有资产分级所有有望解决这种状况。这种资产管理体制的变革，将彻底改变地方政府利用传统拥有的资源处置社会保障问题的现实能力，为地方政府解决相应的社会保障问题设置财源限制。因此，是否在此国资管理体制的变革的历史时机，成立相应承接社会保障责任的地方社保基金管理单位就成为一个紧迫的问题。

理论上的原因在于，社会保障制度体系在中央政府与地方政府的管理分工上，并没有一个明确的责任分担，因而在承担养老基金债务的问题上界线模糊，难以分清事权与责任之间的明确界限。传统政府之间的事权与财权划分并不十分清晰，因而，在划拨国有资产充当社会保障基金的政策实践过程中，需要考虑是否设立地方政府所管辖的社会保障基金管理单位的问题。如果社会保障债务需要地方政府承担的话，那么，成立隶属于政府地方政府管理序

列的社保基金管理单位，在理论上与实践上都成为理所当然的政策选择。这样一来，必然增添划拨国有资产充当社会保障基金的复杂性，在理论上与实践上都需要开展进一步的研究，并且能够有针对性地解决社会保障基金在中央政府与地方政府之间的流动与互动合作的具体模式。总之，能够在深化市场经济体制改革的大背景下，结合资本市场与其它市场经济制度改革的整体布局进行统筹规划，使社保基金的管理与监管的各个环节能够符合改革发展及科学管理的需要。

三、划拨国资充实社保基金对管理创新要求

国有资产管理体制的变革，是市场经济深化过程中涉及面极广、内容极为丰富的社会管理变革，它是规范政府经济社会管理职能的具体体现，将极大调整政府在市场经济规律要求下的具体管理行为。作为国资管理变革重要内容的划拨国资措施，将导致前所未有的管理创新要求。

1、管理创新要求体现在不同的层面，既包括国资改制引发的公司治理构架的一般性问题，也包括社保基金管理单位接受国资引起的新的管理问题。社会保障基金接受划拨的国有资产，不可能都是上市公司类型的国有资产，必然包括非上市公司的国有资产，因而，在接受非上市公司类型的国有资产的交易过程中，有效地进行产权交易必然会曾在诸多的限制，甚至难以进行产权的交易。因此，配合社会保障基金参与产权交易与配置的管理，必须遇到对非上市公司国有资产证券化处理问题。如果社保基金单位接受企业债权的话，则进一步需要面临的债权的证券化问题，所有这些管理环节与政策实践，都要结合实现国有资产公开、透明、科学、有序划拨的客观要求进行管理的实践创新。

中国产权市场兴起的一个背景是从上世纪 80 年代一直延续到今天的国有资产战略结构调整。国资结构调整的核心原因在于国有企业必须从根本上改变单一所有制、单一产权的现状，与其他各种经济性质的资产整合起来，使国民经济总量最大化。产权市场兴起取决于众多的因素：第一，国企产权不够清晰，产权出让时的相关利益关联缺乏正常的联系机制。第二，我国企业并购的法制环境尚未建立。第三，委托代理制和职业经理人制度没有建立起来。在这样的背景下进行国企产权转让，国有资产流失可能通过低价评估、转移隐匿资产、自买自卖等途径或方式产生。其根本原因是国有资产的经营者代替所有者行使了权利，加之行政主导、暗箱操作、权钱结合等。多年的实践探索开始尝试通过市场方式进行国有产权转让，形成了产权市场的基本思路。随着作为国有资产出资人代表的各级国资委的成立，国有资产排他性的责任人到位了。2003 年 12 月 31 日，国务院国资委联合财政部颁布了三号令之后又陆续出台了若干个细化文件。这批以三号令为核心的有关国有企业产权流转的规范性文件，奠定了中国国有资产转让和产权市场建设的法制基础。2004 年 10 月份以来，国务院国资委等机构对有关省市的国企产权转让进行了检查，对产权市场功能进行了一次评估。评估结果表明，企业国有资产入场交易率达 85%，平均溢价 20%。这说明产权市场对国有资产流转的监督与防流失功能基本得到了实现。但是，行政命令并不能解决全部问题，还有若干因素在困扰着产权市场。

建立中央到地方的产权交易机构是整个国资改革的一个中心环节之一，国有产权在产权交易机构的正当交易可以形成国资的正常流动机制，由此，可以建立划拨国有资产的某种交

易平台。据不完全统计,2004年以来国有产权通过进场交易方式转让企业国有产权3599宗,其中进场交易3055宗,进场交易率为85%,有效发挥了产权交易机构的功能。结合国有产权交易机制的不断完善,可以在此基础上探索与创新证券化途径与产权交易的互动机制,设计出通过产权交易和证券化相互配合实现国有资产划拨的可行方式和办法。当前需要进一步调整和优化产权交易机构,加强产权交易机构之间的协作与联系,力争建设一些高水平的区域性产权交易机构乃至全国性的产权交易机构,积极尝试结合产权交易对国有资产进行证券化的实践探索。并在此基础上,探索非上市公司的国有资产的划拨机制与方法。

2、社保基金的管理者或其代理人参与国资的管理问题是另一个需要研究解决的重大课题。有的学者认为,如果以股权转让的方式划拨给全国社会保障基金理事会,那么社保基金理事会自身几乎可以肯定不能成为所有被划拨国有股权的企业一个合格股东,社保理事会必然要聘请外部的资产管理机构来托管股权¹。由于国有资产在中央与地方政府之间并没有形成清晰的界限,国资划拨充当社会保障基金,无论是作为战略性储备基金,还是作为偿还养老金隐性债务基金,都存在中央与地方政府之间相互博弈的过程。如果考虑成立地方政府管理的地方社会保障基金理事会,将会使问题变得更为复杂。基于地方政府与中央政府在国有资产划拨过程中存在的不同理性选择倾向,需要谨慎地进行宏观经济与社会管理的政策的统筹规划。

因此,一个首要的问题是合理划分中央与地方在社会保障事权及债务方面的责任。其次,社保基金的管理人参与国资或公司治理的合理构架问题。由此引发的代理管理问题需要有效的制度设计以妥善解决相关问题。

3、作为战略储备社保基金的投资运营管理问题也必须得到足够的重视。社会保障基金具有较明确收益率的要求,尽管社会保障基金并不追求最大化的利润回报,但在长期的财务平衡的总体规划中,社会保障基金的投资通常要求一个较为稳定的回报率。尽管国有资产通过划拨方式充当社会保障基金,但并没有从根本上解决社会保障基金存在的投资利润回报的适当保证。利润回报是社保基金作为战略储备金的基本保证。社会保障基金管理的划拨国有资产,特别是非上市公司的国有资产,与其他的国有资产一样在本质上都需要有投资的回报,这些投资回报的要求或者依赖于目前中国资本市场在整体上获得收益的可能性,或者取决于社保基金管理资产部分的实际收益水平。

未来社保基金的投资管理需要关注与资本市场实现良性互动,以促进专业投资机构和中介机构的运作,促进产品创新;并将根据社保基金的性质,积极拓展投资渠道,实现分散化投资,为社保基金规避风险和保值增值提供多种渠道。将有一批国有资产划拨充实到全国社保基金,到时全国社保基金的规模会有大的扩展。2004年底,全国社保基金的规模为1708亿元。在新的养老金制度下,社保基金的保值增值十分重要,全国社保基金理事会是目前我国社保类基金中唯一被允许进入资本市场投资的机构,投资回报率的提高可有效降低保值增值压力。随着市场经济发展,国有资产保值增值并不意味着越多越好。因为过去国有资产当中有一大部分是国有企业职工社保、养老这一类的收入,现在这部分收入没有投入到养老金形态当中,没有存在于资本形态当中,而存在于经营性资产当中,国有资产重组就是要将这部分退出来,转换为社保基金这一形态。

¹李绍光.划拨国有资产和偿还养老金隐性债务.经济学动态,2004,10:57—60。

进一步讲,如果中国的资本市场不能够保证机构投资者以及广大中小投资者能够分享中国经济发展所带来的普遍受益,那么国有资产充当社会保障基金同样面临获得收益的困境。在社会保障基金获得国资充当资金来源的同时,又难以通过资本市场实现有效的资金流动并实现保值增值,因而,可能存在社会保障基金在长期财务规划当中实现平衡的困难。未来保障待遇支付的资金保证,从宏观来讲,与推动包括资本市场在内的整个中国经济体制改革的历史性任务承受着相同的迫切压力。

4、社保基金单位与国资监管相互关系的界定与协调。为适应国有资产管理体制的变革,需要对传统国有资产经营机构进行了改革和调整,探索国有资产监管和经营的有效形式,健全国有资产监管体制。从总体的监管内容来看,目前面临着从企业资产监管拓展到多种国资监管的体制转型。在此背景下,适应资产划拨充实社保基金的政策举措客观要求建立健全国有资产管理体制,建设整个国有资产监管体系。同时,积极研究社保基金管理国有资产可能需要的监督管理的有效形式。要根据政企分开、政资分开的原则,正确处理社保基金管理单位与各级政府部门、各级国资监管机构以及社保基金单位与所出资企业之间的关系。社保基金机构要按照出资额依法行使出资人职责,同时要维护企业作为市场主体依法享有的各项权利,不能直接干预企业的生产经营活动。

深化国有企业改革仍然是整个经济体制改革的中心环节,国有企业体制机制创新仍然需要引起多元化投资主体进行治理结构的创新而取得新突破,特别是国有大型企业股份制改革迫切需要引进战略投资者等方式,实现投资主体多元化。完善公司治理结构,促进企业转换经营机制,可以而且应该充分发挥包括社保基金管理机构在内的多方投资主体的积极作用。因而,需要积极研究社保基金参与多元投资引起的新问题。一个需要引起重视的问题是,国有企业改制后,尤其是对于那些提供社会公共产品服务的企业,由于其他资本进入后要追求盈利目标,在经营理念上与传统的国有企业会有很大不同,政府有必要保留一定的发言权,因此,处理好政府监管与其他投资者利益保护的问题十分重要。对此,英、德两国的做法是通过协议的方式,对企业管理权的划分做出相应规定²。

四、不断完善产权交易市场,提供资产划拨的有效平台

流动是现代产权制度的精髓,现代产权制度中法人财产权与出资所有权这两层是可以分离的,也就是股东出资所构成的投入企业运营的资源与出资人的权益(股权、产权)是可以分离的。出资人权益可以独立在市场上进行交换。在资本市场竞争的环境下,这部分资产可以高效率流动、可以大幅增值。为权益性资产提供流动性是资本市场的基本功能,只有资本高效流动,才能优化资源配置有效规避风险,使资源高效率地向优势企业和企业家聚集。中国资本市场由于原始出发点、制度设计以及层次单一、容量限制等问题,远远满足不了大多数企业的股权融资和权益资本流动的需求。数据统计,我国工商注册企业已超过 1000 万家,而目前在证券市场的上市公司仅 1300 多家,绝大多数企业无法利用证券市场实现资产买卖,导致直接融资的渠道难以解决。

当前解决大多数企业直接融资难的问题是产权市场的一个巨大挑战。面对这个挑战,需要尽可能提供让产权市场快速发展起来的途径和条件:

²国务院国资委产权局考察团. 英、德两国国有企业股份制改造情况与启示. 国有资产管理, 2005.6.

第一，逐步完善市场功能。目前产权市场的功能还不是很完善，不十分符合资本市场的要求，不能充分满足投资人的要求，需要有一个逐渐完善市场功能的过程，但最终会成为各类产权交易服务的大市场。

第二，逐渐向标准化资本市场靠拢。从本质上讲，产权市场是一种特殊的资本市场，只不过它的产品是非标准化的，流动性及监管相对困难。在目前股份制经济相对不发达，国有企业仍以实现战略性调整和改制建立现代企业制度为主要目标的条件下，产权市场的主要功能，是使国有产权及其他各类产权进场交易以实现产权关系清晰化、产权主体多元化、单一所有制企业股份化。在股份制经济得到充分发展的情况下，使产权交易市场的功能将逐步向为标准化股权转让服务方面转移，形成真正意义上的权益性资本市场。

五、结论

国资划拨充当社保基金要有利于市场经济体制深化改革与国家公共管理职能的正常履行。长期以来，我国的国有资产过多地集中在竞争性领域，多以企业资产的形态存在，现在对国有资产管理体制进行改革，对国有经济布局 and 结构进行调整，首先应将国有资产从企业资产形态中退出一部分，转化成社会保障资产。为此，要求应对国有资产划拨充当社保基金所引起的治理问题，应该优先考虑符合公共目的的政策和制度创新，积极建设产权交易市场，有效推进划拨国资充当社保基金的综合社会功能。

参考文献：

1. 吴敬琏，林毅夫. 划拨国有资产归还对老职工社保基金欠账. 比较第六辑. 中信出版社出版, 2003 年.
2. 李绍光. 划拨国有资产和偿还养老金隐性债务. 经济学动态. 2004. 10.
3. 国务院国资委产权局考察团. 英、德两国国有企业股份制改造情况与启示. 国有资产管理. 2005. 6.

