

养老金入市获批 二十年来贬值千亿

■ 张玥 刘冲 报道

养老金结余猛增且不断贬值的十年间，养老金入市的改革，屡屡因地方政府不愿放手和民众反对的声浪太盛而偃旗息鼓。这一次，改革正式进入倒计时，数千亿入市养老金的操盘手很可能是已在这个市场试水多年的全国社保基金理事会。

2015 年 8 月 23 日下午 5 点，国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》，养老金入市终于靴子落地。这份文件发布日期与国务院内部批示日期相差 5 天，距离征集意见稿首次面向公众 56 天，但这一方案实际上已经热烈争论了长达近 10 年。

办法规定，养老金入市，投资股票、股票基金、混合基金、股票型养老金产品的比例不得高于资产净值的 30%。据此前人社部相关负责人表示，在 3.5 万亿养老金结余中，预留一定支付费用后，可以纳入投资运营范围的资金总计约 2 万多亿元。

中国社会科学院世界社会保障中心主任郑秉文认为，因为统筹层级低、需要层层协调的关系，这笔资金完全进入股市需要几年时间。他预测，第一年能够收上来投资的，可能不到 1 万亿，也就是入市资金 3000 亿左右。

记者对比国务院批示稿与人力资源和社会保障部、财政部联合发布的征求意见稿，只增加了两条内容，一条警示资本市场的灰色操作，一条为管理人员戴紧箍咒：

“第十二条：国家对养老基金投资实行严格监管。养老基金投资应当严格遵守相关法律法规，严禁从事内幕交易、利用未公开信息交易、操纵市场等违法行为，严禁通过关联交易等损害养老基金及他人利益、获取不正当利益。任何组织和个人不得贪污、侵占、挪用投资运营的养老基金。”

“第六十七条国家工作人员在养老基金投资管理、监督工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法追究责任。”

二十年损失 1300 亿

入市的养老金，是指基本养老保险基金，包括企业职工、机关事业单位工作人员和城乡居民的养老基金。上述管理办法规定，各省、自治区、直辖市养老基金的结余额，可预留一定支付费用后，确定具体投资额度，委托国务院授权的机构进行投资运营，是谓“入市”。

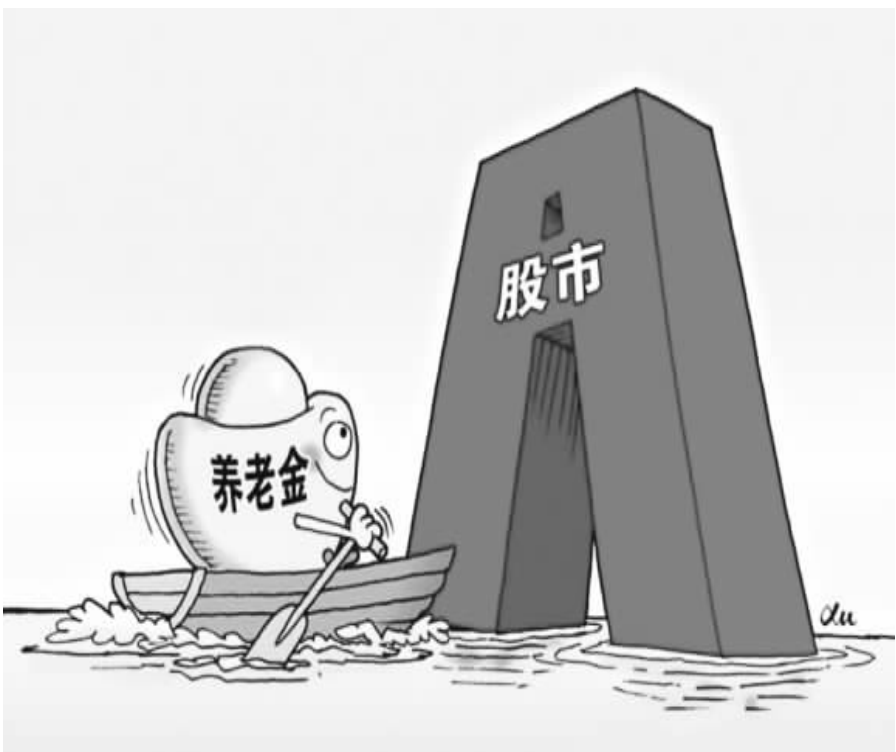
养老基金结余，是指收支相抵后，趴在政府账面上的余额。2014 年末，全国的余额达到 3.5 万亿元。

目前它们大部分仍由市级政府管理，存在银行或是购买国债，其中存银行占绝大部分。1993 年以来，全国基本养老金年均收益不到 2%，而 CPI（居民消费价格指数，反映通货膨胀或紧缩的程度）年均复合增长率高达 4.8%。也就是说，养老金增值的速度跑不赢通货膨胀，在大量贬值。

据郑秉文测算，自 1993 年以来，我国养老金结余贬值近 1300 亿元。

实际上，养老金结余的迅速膨胀是在近十年内完成的。

记者查阅人社部官方网站的每年度统计公报发现，养老金结余数据 1993 年才只有 254 亿。十一年后的 2004 年，达到 2974 亿。再十年后的 2014 年，又涨了超过 10 倍，达到



35645 亿。

二十年时间，我国的养老金结余上升了两个数量级，直到去年末形成的 3.5 万亿。

养老金结余数增长如此快速的主要原因之一是养老保险覆盖面的扩大。2004 年末，全国参加基本养老保险的人数为 1.6 亿，占当年全国人口的 12%。十年后的 2014 年末，全国参保人数为 8.4 亿，占当年全国人口的 61%。

另一个重要原因是财政补贴的大力介入。根据人社部公布的数据，2004 年各级财政补贴养老保险基金为 614 亿元，2014 年上升为 3548 亿元。其中，中央补贴占多数。自 2003 年公布财政补贴数据以来，只有 2003—2006 年这四年公布了中央与地方的补贴金额，中央补贴约占财政补贴总额的 80%—90%。

郑秉文认为，财政补贴是基金规模高速增长的动力。“现在的结余有几个原因，其中重要的原因是财政补贴，补贴的理由是有的地方有缺口，有缺口是因为统筹层次低。统筹层次高，财政就不用补钱。直接关系的是来自于制度的设计”，他说，“哪一天改了就不需要财政补贴了，基金的规模增长速度马上下来了。”

提高统筹层级之难

在我国，各地养老金收支呈现明显的“贫富不均”。3.5 万亿养老金结余中，有 9 个地区截止 2014 年底城镇职工基本养老保险基金结余超千亿，分别是北京、山西、辽宁、上海、江苏、广东、四川、浙江和山东。大量劳动力涌入，是这些地区出现大量结余的原因之一。

提高养老金统筹层级，一直是养老金改革的重要方向。2010 年的《中华人民共和国社会保险法》规定：基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹，具体时间、步骤由国务院规定。

此次管理办法的征求意见稿中也写道，“各省、自治区、直辖市作为养老基金委托投资的委托人”。

但直到目前为止，省级统筹依然未能实现，大笔的养老金结余并不掌握于省级政府，而是沉淀在 2000 多个市、县政府手中。

二手房评估费动辄数千元：标准不一且走过场

■ 姚玉洁 孙青 俞丽虹 报道

白领小郑在江苏昆山购买了一套 70 多万元的二手房，按房产中介要求交了 3730 元的贷款评估费，相当于房子总价的 5‰，却根本没有人上门评估，就是花钱拿个报告。

今年以来，楼市交易升温，很多购房者在申请二手房商业贷款时，往往被要求缴纳一笔动辄数千元的评估费。这笔钱该由购房者承担吗？

评估收费标准不一且“走过场”

所谓“房产评估费”是指银行在审核贷款时，对购房者抵押的房屋价值进行评估，以控制贷款风险，一般由第三方机构来执行。记者多方走访并以购房者身份咨询发现，在上海、北京、济南、南京、南宁等多个城市，向购房者收取房产评估费是普遍现象。多数银行将房产评估作为贷款的前置条件，并要求贷款申请人承担评估费，由评估公司收取，收费标准为房价的 1‰—5‰不等。

上海市民杨女士通过中原地产购买了一套宝山区的二手房，总价 175 万元。完成房产过户、银行发放贷款前，杨女士突然接到中介电话，称需缴纳一笔 1750 元的评估费，银行才能放贷。为了顺利拿下房贷，杨女士如数交纳了这笔费用。

记者调查发现，房产评估收费标准不一，议价弹性很大。“如果房子总价达到 500 万元，评估费能享受 7 折优惠。”知名中介机构德佑地产一名贷款专员说。另一家中介工作

人员则透露，如果能找到熟人打招呼，最低可只收 500 元。

根据住建部房地产估价规范，注册房地产估价师必须到估价对象现场，实地查勘估价对象状况，还要现场拍照记录。但很多购房者反映，所谓评估只是花钱买报告的“走过场”。

杨女士告诉记者，交完钱就没人再提评估的事，她既没见到估价人员，也没看到评估报告。昆山白领小郑说，整个过程都没有评估人员进过家门，最后只收到一张标有“预收评估费”字样的收据，连发票都没有。

钱进了谁的口袋

今年 1 月，发改委放开包括房地产价格评估在内的 7 项服务价格，要求严格遵守反垄断法等法律法规，不得以任何理由限制服务、指定服务，或截留定价权。

记者调查发现，尽管银行声明收费是由第三方机构进行，但多数银行均有指定的合作评估机构，消费者可以在三至五家合作机构中“随机”选取。记者以买房者身份咨询时，建设银行昆山分行工作人员明确说，办理贷款必须进行房产评估，而且必须通过与建行合作的评估机构办理。

“银行指定评估机构，显然剥夺了消费者权益保护法关于消费者自由选择的权利。”上海市消费者权益保护委员会法律与理论研究部主任汪轲说。

有银行业内人士透露，部分银行与评估机构之间存在利益返点，返点的比例甚至可



达到一半，银行内部分支之间、支行与客户经理之间再进行相关利益分配。还有业内人士告诉记者，银行一些不好走账的招待费、活动费，也会让评估机构承担。

即使部分银行已经不要求购房者承担评估费用，但房产中介与评估机构依旧利用信息不对称向购房者“下手”。记者以前述杨女士的身份向贷款行兴业银行咨询，信贷工作人员告知，兴业银行根本就没有要求贷款者必须做房产评估。

方有结余，有些地方要靠财政补贴。只要资金还散落各地，财政对不平衡的补贴就不会消失。”

十年入市之辩

国际上，养老金入市投资是一种惯例和通行模式。截止 2013 年底，21 个 OECD 国家养老金投资组合中超过 70%投资于债券和股票两个资产类别。其中，美国养老金在投资组合中股票配比最高，其次分别是澳大利亚、智利和波兰，这四个国家养老金的股票分配高于 OECD 组织 40.3%的加权平均投资比。

中国养老金结余猛增的十年间，推进养老金入市的声音一直存在，并进行过几次方案设计，但最终屡因反对的声浪太盛而偃旗息鼓。

郑秉文回顾，2006—2007 年间，人社部内部就已经有养老金入市的改革方案讨论，“希望给账上的余额找个出路”，当时学者和官员就投资方法、主体的不同形成了争论。

2010 年 9 月前后，郑秉文又就此问题递交了内参。当时的分管副总理批给了人社部讨论。次年 1 月，人社部召集了十余位学者，宣读了批示和内参内容，认为基金贬值非常厉害，应尽快投资。会议由人社部基金监督司司长主持，将学者们分为三个小组，分别研究不同的投资模式，按投资运营者分别为政府部门、市场机构或专门机构，拟定了三种方案。

研究几周后方案上交，最终，中央决定采用其中一个模式：建立成立专门机构，一个部级的事业单位，全权管理全国的养老保险基金投资。

2011 年初进入筹备过程，但不到一年就出现了变数：11 月，时任证监会主席郭树清公开呼吁养老金应该投资；2011 年 12 月 20 日，时任全国社保基金理事会理事长戴相龙在中国社科院举行的学术研讨会暨《中国养老金发展报告 2011》发布式上再次呼吁成立专门机构运营部分滚存养老金。这些呼吁和讨论不同程度地引起了公众和媒体的大争论。

当年的 12 月 21 日，郑秉文受邀在央视《新闻 1+1》栏目中发表意见，公开支持养老金入市。但另一位嘉宾，财经专栏作家叶檀旗帜鲜明地反对。叶檀的看法代表了当时反对入市的主流意见：老百姓对于把“保命钱”放入阴晴不定的股市并不放心。

这场持续了 4 个月左右的争论在 2012 年 2 月结束，入市计划暂时搁置。直到 2013 年 10 月，十八届三中全会的决议中提到社保改革，投资的议题又再一次启动起来。

操盘手是谁

但实际上，养老金储备基金入市进行市场化投资，在中国早有试水，且颇为成功。

2000 年 8 月，为解决人口老龄化和养老制度转轨产生的养老金收支缺口，中央决定建立基本养老储备基金，因此建立了全国社会保障基金，由其理事会负责管理运营，属于国务院直属正部级事业单位。

15 年来，这家基金理事会业绩斐然。截止 2014 年末，其管理的资金总额为 1.5 万亿元，基金年均收益率达到 8.38%，累计投资收益额 5611.95 亿元。2014 年，基金权益投资收益

额 1424.60 亿元，投资收益率 11.69%，扣除 CPI 上涨因素后为 9.43%。

早在 2006 年，中央财政为了做实个人账户向地方补助资金，并由省级政府委托全国社保基金理事会投资运营。多年来，共有 9 个省（自治区、直辖市）与该理事会签约，委托其运营管理做实个人账户的中央补助资金。

地方委托其投资养老金结余也有先例。2012 年，广东首先委托其运营 1000 亿元养老保险结存资金，并两次延长委托期至 2017 年；2015 年初，山东也委托了 1000 亿元养老金结余。

据全国社保基金 2014 年度报告，其受托管理的广东省委托的 1000 亿元，累计获得投资收益 173.36 亿元，扣除按合同约定返还首个委托期应得收益 117.78 亿元后，首个委托期满至 2014 年末的投资收益达 55.58 亿元。

今年六月底出台的征求意见稿提出的入市方法，与从 2010 年的讨论方案又不相同。这一次，明确规定由“各省、自治区、直辖市养老基金结余额，可按本办法规定，预留一定支付费用后，确定具体投资额度，委托国务院授权的机构进行投资运营”，“本办法所称受托机构，是指国家设立、国务院授权的养老基金管理机构。”

与 2011 年单独成立部级事业单位的想法不同，这次选择的是已有的养老基金管理机构。郑秉文认为，那就是指全国社会保障基金理事会。

熊军在接受南方周末采访时，对上述传闻表示“不知道”。但他认为，若由全国社保基金理事会来托管入市的基本养老金，将与从前跟广东、山东的合作不同。原来山东和广东的钱交给社保理事会来管，是放到社保基金的大账户里，跟社保基金一起投资运营，没有专门分账。但是这次需要各地单独设立账户，独立核算。

而且因适用法律的不同，此次全国养老金入市与从前管理社会保障基金的模式也不完全一致。前者适用于前述管理办法，后者适用于 2001 年公布的《全国社会保障基金投资管理暂行办法》

两相比较，养老金管理办法对股市的投入更为谨慎。社保基金的投资中规定，证券投资基金、股票的比例不得高于 40%。养老金的投资规定，投资股票、股票基金、混合基金、股票型养老金产品的比例不得高于资产净值的 30%。

据人社部相关负责人表述，整个盘子的 3.5 万亿养老金结余中，在预留一定支付费用后，全国可以纳入投资运营范围的资金总计约 2 万多亿元。若如此，其中 30%进入股市就是 6000 亿左右。

郑秉文认为，因为统筹层级低、需要层层协调的关系，这笔资金完全进入股市也需要几年时间。他预测，第一年能够收上来投资的，可能不到 1 万亿，其中的 30%就是 3000 亿左右。

就上一轮讨论中公众担心的投资亏损问题，熊军认为跟预期时长有关，“如果是十年、二十年的周期，完全可以做到锁定在 80%—90%不亏损的概率上。甚至可以说，五年的回报率平均不低于通货膨胀。”

杨燕绥也认为，世界养老金报告的资料显示长期来看不会亏损，因为入市挣的钱是企业的创新价值，只要市场规范，入市的企业有价值，养老金就有收益。（据南方周末）

要求

购房者承担，有滥用强势地位追求不当利益之嫌。

曾在房产公司任职的上海星瀚律师事务所律师任卫新说：“‘通知’中提到的‘另有约定’，是银行在少数情况下与借贷人协商约定的特殊情况。部分银行忽略原则条款，将约定条款变成市场惯例，利用购房者对业务流程不熟悉、信息不对称，转嫁收费，侵害了消费者权益。”

2013 年 6 月，北京、天津等 17 个城市的消费者组织提出，对二手房等抵押物的评估是商业银行应承担的职责与义务，不应转嫁给消费者。江苏省物价局更明文规定，商业银行应依法承担尽职调查、押品评估等相关成本，不得强行指定金融消费者到相关机构或企业接受资信调查、抵押评估、公证、保险等服务，与相关机构或企业实现利益分成。

“银行内部风控需要却让客户买单，暴露出相关部门的监督缺失。”一位银行业内人士说。

在一个交易活跃的二手房市场，通过历史交易数据和行业研判，完全可以便捷地了解市场的真实状况。对外经贸大学金融学院兼职教授赵庆民说：“二手房评估相对简单、

程序化，过高的收费、丰厚的利润为各方留出牟利空间，建议物价部门对这笔费用设立上下限进行规范。”

“斩断房产评估灰色利益链，仅凭一纸通知或者地方消协的维权呐喊，难觅奏效。”中德证券银行业分析师余闰华表示，希望相关部门进一步规范收费，对当前市场存在的转嫁行为、利益分成等严肃处理，严厉追责。