

民营中小企业社会保障的困境、成因与对策

黎民，乔庆梅

(武汉大学 社会保障研究中心 湖北 武汉 430072)

内容摘要: 民营中小企业在我国国民经济中发挥着越来越重要的作用，但其社会保障现状却良莠不齐、不容乐观，其中有主观因素也有客观因素，有宏观原因也有微观原因，因而，采取的措施，改善民营中小企业的社会保障状况，是我国社会保障发展中的一个重要问题。

关键词: 民营中小企业 社会保障

随着市场经济的发展，我国民营中小企业得到了快速发展。尤其是近年来伴随着国有企业“抓大放小”改革政策的实施，我国原有的国有中小企业绝大多数也以改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作、出售等多种形式，转变为民营企业。据最新统计资料显示，我国中小企业的数量已经超过 1000 多万家，占全国企业总数的 99%。近几年间，我国中小企业的总产值、实现利税和商品劳务出口额分别占全国企业的 60%、40%和 60%，城镇就业机会 75%¹。民营中小企业已经成为我国国民经济增长中的生力军，在宏观经济中发挥着越来越重要的作用。因此，推动民营中小企业社会保障的健康发展，不仅仅是企业自身的问题，而且事关我国国民经济和社会稳定的大局，不容忽视。

一、民营中小企业社会保障的困境

我国的民营中小企业是随着经济体制改革和市场经济的逐步确立而发展起来的，社会保障制度的改革和完善也是与市场经济体制相适应、相配套的。但在总体上，我国民营中小企业的社会保障与企业的发展并不同步。与整个社会保障体系滞后于我国经济体制改革的状况相似，中小企业的社会保障也滞后于中小企业的发展。根据我们在武汉等地的调查，民营中小企业社会保障存在着一些突出的问题，主要表现在以下几方面：

1、社会保险参保率普遍较低，该保未保的现象普遍存在；纵有参保，也多以管理人员、技术人员为主。民营中小企业是私有制性质的企业，所有者和经营者的高度统一是这类企业的一个重要特点。由于民营企业中的劳动关系具有劳资对立的一面，劳动关系的确立和变更缺乏规范化、法制化的制约，这使得企业在招工时手续不正规、不签订劳动合同的现象普遍存在，即使签订了劳动合同，也常常是以劳资之间权益的严重不对等为前提。在这种不规范的劳动关系下，企业主总是力图减少工资成本，以获得更多的利润。企业主不为或尽量少地为工人缴纳社会保险费就是一种具体表现。至于企业管理人员和技术人员参保情况好于普通工人，主要原因在于前者是企业中的“精英”，其招聘难度通常大于普通工人，他们的稳定性和积极性的发挥对企业的发展也有更大的影响，这使企业主不得不以交纳社会保险费的方式对他们进行挽留和激励。

2、参保企业随意压低缴费基数，保障程度明显不足。我国现阶段基本社会保险基金的筹集遵循的是国家、企业和个人三方共同负担的原则，要求企业按照职工工资总额的一定比例缴纳社会保险费。虽然国家已经规定采用税前列支的方式缴费，但许多民营中小企业为了尽可能少地缴纳保险费，在申报时刻意瞒报、低报职工工资总额，致使缴费过低，社会保险基金积累不足，大大降低了职工的风险保障程度，使许多职工在遭遇工伤、疾病、失业等风险时的保障需求得不到满足，形成了“保险不保险”的尴尬局面。同时，我国实行的是多层次的社会保险体系，政府采取了多项措施鼓励企业为职工办理补充养老保险和医疗保险，但是，民营中小企业连基本社会保

险都不愿提供的情况下，更谈不上补充保险了。

3、各险种发展状况参差不齐，难以为企业职工提供全面的保障。民营中小企业的蓬勃发展，要求健全、全面的社会保障体系与之相适应。这就要求，企业职工除了能够老有所养外，在遭遇疾病、失业、工伤等风险时也不至于陷入困境。但实际情况远非如此。以武汉市为例，民营中小企业社会保险没有统一的制度模式，参保企业只为职工投保了养老、失业保险，医疗保险则是五花八门，很不规范。与比较规范的外资或合资企业为职工投保一些团体性的医疗保险不同，部分民营企业只是以工资补贴的形式发给职工个人一定数额的医疗补贴，或规定报销医疗费用的一定比例，多数民营中小企业职工的医疗则毫无保障，这些企业的职工一旦患病，还会遭到被辞退的厄运。至于工伤保险，则完全可以用一片空白来形容，如遇工伤事故发生，多数企业往往是给予一次性补偿了事，甚至有时对伤残职工的这种一次性补偿也迟迟不能兑现。以上种种现象反映了民营中小企业职工的保障真空，他们一旦遭遇疾病或严重工伤，很容易陷入因病因残致贫和因贫致病的恶性循环之中。

二、民营中小企业社会保障困境的成因

造成民营中小企业社会保障出现困境的原因很复杂，有宏观环境方面的原因，也有微观方面（包括企业和职工）的原因；有客观因素，也有劳资双方的主观因素。

1、企业自身和雇主方面的原因。企业作为职工社会保险的买单者之一，对职工社会保障负有不可推诿的缴费责任。但是由于我国的民营企业是在特殊的体制环境下创业和成长起来的，使得多数民营企业尤其是民营中小企业具有一些先天的弱点，如积累不足，企业资金力量薄弱；起步水平不高，投资盲目性大；企业的生命周期短，行为短期化等，这对民营中小企业社会保障制度的建设和完善增加了相当的难度。具体讲有以下几点：

第一，企业积累不足，资金力量薄弱，同时税负又较重，致使许多企业在承担企业员工社会保险支出时确实有些勉为其难。现阶段，我国民营中小企业融资难度远远高于其它大型企业，其发展初期所需资金的绝大部分是通过自我积累的方式来解决，即便在企业发展起来以后，其发展扩张也多是通过自我滚动的方式实现的。所以，民营中小企业普遍存在资金紧张的“通病”。1994年税制改革确定的企业所得税率为33%的比例税率。虽然国家对年应税所得额在10万元以下的小企业采用优惠税率，但仍高达27%和18%（为照顾小型企业税负能力，对年利润在3万元至10万元之间的，按27%征收所得税，对年利润在3万元以下的企业，减按18%征收所得税）。另一方面，虽然我国政府对民营中小企业的发展出台了税收、就业等诸多政策予以扶持，但在企业开办过程中，程序往往过于复杂，导致费用的增加；一些地方政府常常把中小企业作为摊派各种费用的对象，以名目繁多的收费作为解决地方财政困难的举措。加上我国在进行社会保障制度改革之后，企业按规定应为职工缴纳的总计约达职工工资总额的30%左右（其中养老20%，医疗6%，失业2%，工伤约1%，生育约0.7%）的各种社会保险费，这就形成了民营中小企业过重的税费负担，使许多本已步履维艰的民营中小企业即便有心也无力去承担，一些经营情况较好的企业也往往通过低报经营业绩来减轻过重的税负。

第二，企业主为追求利润最大化而刻意逃避对职工的保障责任。民营中小企业作为私有制性质的经济主体，是以具有剥削性质的雇用关系为基础的，在这种雇用关系下，雇主总是尽一切可能减少劳动力的成本开支。社会保险费用的支出不可避免地增加了企业的工资成本，减少了企业盈利。这对于既是企业经营者又是企业所有者的民营企业雇主而言，当然是不愿看到的。所以，相当一部分民营中小企业总是在千方百计地减少或逃避社会保险费的缴纳。这就导致民营中小企业社会保险参保率低，保障程度远远不能满足企业职工的保障需求。还有一些企业，尤其是一些劳动密集型企业，由于对职工技术水平和熟练程度要求不高，企业主常常是钻“试用期不投保”的空子，一旦试用期满即辞退员工，重新招聘，形成轮流用工的现象，使这些劳动者的合法权益受到践踏。

2、企业职工自身的原因。在特殊经济环境下成长起来的我国民营中小企业，虽然已占据了整个国民经济的半壁江山，但是，民营中小企业中的职工无论在经济社会地位还是在文化、观念等方面，都具有不同于国有及其它大中型企业职工的特点，在社会保障方面也呈现出明显的差异性。

第一、民营中小企业的职工流动性强，农民工的比例高，实施社会保障的难度大。民营中小企业一般市场竞争力较弱，抗击市场风险的能力不强，所以高倒闭率成为民营中小企业的一个重要特点（统计表明，中国的中小民营企业有 60% 会在 5 年内破产，有 85% 会在 10 年内消失²）。企业一旦倒闭，劳动者又要在劳动力市场中寻找新的就业岗位。另一方面，现阶段我国民营中小企业用工形式很不规范，随意解雇、辞退员工的现象普遍存在；加上民营中小企业管理上存在的一些弊端，如过分追求物质报酬忽视员工精神追求，重使用、轻培养，集权过多、管理过严等，难以使员工产生一种归属感，员工自动离职率也相当高。以上种种原因造成民营中小企业职工流动性远高于国有及其它大中型企业。尤其是在一些劳动密集型企业，农民工占有很大的比例，流动性则更高。过高的职工流动率不仅加大了社会保险的统筹难度，而且许多雇员本身由于对社会保险的技术操作程序不了解，对社会保险的未来预期较低，对社会保险的兑付也持怀疑态度。

第二，企业职工具有短期行为倾向，不认为社会保障是自己的权益，不愿参保或不要求参保。在一定意义上，社会保险与商业保险一样遵循权利与义务对等的原则。作为未来社会保险给付的受益主体，企业职工也负担缴纳一部分社会保险费的义务。但是，民营中小企业薪酬制度往往采用“全包干”的形式，职工每月拿一定数额的工资，社会保险、公积金等其它福利也完全包含在工资之中。如果让本来收入就偏低的民营中小企业职工以直接减少当前收入的方式，来为一种在他们看来很不确定的未来受益付账，这是他们所不愿意接受的。而且，民营中小企业职工在总体上文化水平不高，在劳动权益方面的要求也不强烈，没有意识到社会保险是自己应得的保障权益。这种职工自己不愿交费、也不监督雇主为自己交费的局面，造成了参保主体的缺位。

3、宏观环境的原因。造成中小企业社会保障困境的原因是多方面的，除企业和劳动者等微观方面的原因外，宏观环境中政策与法律监督的缺位和劳动力市场供大于求这类宏观因素也不可忽视。

第一，法律约束和政策监督机制的缺位，使民营中小企业在社会保障方面有空子可钻。市场经济条件下，市场失灵的一个重要表现，是企业为实现自身的经济性而造成的外部不经济性，民营中小企业在这方面的表现则更加明显。这就要求完善的法律和健全的监督机制对其进行制约。但是，我国当前对民营中小企业的政策监督和法律约束还远不完善。虽然于 2003 年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国中小企业促进法》已明确规定，民营中小企业有实行社会保障的义务，但是由于缺乏可行的法律监督机制，有法不依的现象比比皆是。例如，由于民营中小企业经营灵活、所有者与经营者高度统一，许多企业都没有规范的财务系统，政府和劳动部门无法确切掌握企业实发工资总额，这就为民营中小企业压低缴费基数、低缴费提供了可乘之机；在政策实施过程中，一些地方政府为了“政绩”、“地方经济发展”和“招商引资、优化投资环境”等目标，随意加大政策实施的弹性，对民营中小企业不参保、低投保的现象往往睁一只眼闭一只眼，充耳不闻；有的甚至为了税收、地方财政收入，在社会保障问题上刻意偏袒企业雇主，以批示、电话等方式干扰劳动部门、劳动监察等部门的正常工作。在这种情况下，地方政府不但不能够对民营中小企业的社会保障进行有效的监督和规范，反而成为这些企业在社会保障中投机取巧的庇护神。

第二，低端劳动力市场中的供过于求，使这类劳动者处于整体性劣势，缺乏向雇主讨价还价的筹码。目前我国的低端劳动力市场是买方市场，劳动力的供给远远大于需求。经济转型和国有企业改革所产生的大批下岗职工、农村剩余劳动力的转移，加大了劳动者的就业压力。这就使低端劳动者在劳动市场上的弱势地位更加明显。劳动者在求职时，为了得到一份工作，面对来自其他求职者的激烈竞争，不得不对用人单位提出的苛刻要求委曲求全。巨大的就业压力也使得在职人员不得不小心翼翼地呵护来之不易的就业机会，不敢保护自己合法权益，这无疑使民营企业主

的行为失去了来自企业职工的这一关键性制约。在法规尚不健全的情况下,这种买方市场的形成,使用人单位的招聘行为难以规范,私招乱雇、不签订劳动合同、不为职工缴纳社会保险的违法现象相当普遍,甚至有些企业以厂规代替合同,把一些明显违背国家劳动法规、侵犯工人权益的条款强加给工人,使劳动合同成为单方面维护厂方利益的协议。这种状况除了直接损害劳动者的利益,也使政府部门难以掌握实际就业情况,无法根据市场情况进行监督和实施调控。

三、对民营中小企业社会保障走出困境的对策思考

民营中小企业社会保障面临的各种问题,是在我国经济、人口环境和社会保障体系还不健全的大背景下形成的,其根本性解决也决非一朝一夕的事情。譬如,至少在 21 世纪上半叶都会存在的、由初级劳动人口过剩造成的就业难问题,就会使民营企业职工在向企业主争取保障权益的斗争中始终处于弱势。从总体上看,民营中小企业走出社会保障困境,既需要社会保障宏观环境的改善,也需要微观主体的培养和努力,在今后的一段时期,重点可采取以下对策。

1、加强立法,加强对民营中小企业的法律和政策监督,加强对民营中小企业社会保障的管理。对于我国将长期面临劳动力买方市场的现实,应加强立法,尽快出台针对民营中小企业职工权益保护的单独法律,规范企业的招聘行为;要按照市场就业的特点和要求,对困难群体再就业的途径、形式和手段等应做出规定,从而在一定程度弥补劳动力市场中弱势群体易受伤害的缺陷;要加强法律和政策实施中的监督,减少政策实施过程中的随意性,督促民营中小企业依法用工,依法保障劳动者的福利、社会保险权益。另外,还应完善对政府决策制定和执行的监督机制,最大限度地减少地方政府的内部性,减少政府不必要的干预。使民营中小企业的用工制度、社会保障制度沿着法制的、健康的轨道发展。

2、加强民营中小企业中工会组织的建设,发挥集体谈判的优势,督促企业依法保障雇员的权益。在无序的劳动力市场和非规范用工的条件下,雇主和雇员的权利是不对等的,雇员常常处在被侵权的地位。随着劳动力市场的发展和劳动机制的完善,劳动力市场的个人行为会逐渐发展为有组织的行为,即工会和雇主组织之间在劳动力市场通过集体谈判确定劳动条件。我国现阶段的民营中小企业的现状是:多数劳动者文化、技能素质相对较低,社会组织能力相对薄弱,法律意识和法制观念比较淡薄,缺乏依法自我保护的意识;绝大多数民营中小企业中没有工会组织,在有些企业中即便是建立了工会,大多也都成了摆设,不能发挥应有的作用,有的甚至成了雇主剥夺企业职工合法权益的“帮凶”。这就要求政府有关部门要扶持民营中小企业中工会组织的建立和发展,强化工会维护工人合法权益的功能,通过文化教育,法律知识培训等渠道提高劳动者素质,增强他们团结起来进行自我保护的意识;要完善集体谈判制度,发挥集体谈判的力量,以加强对雇主的监督,减少、杜绝企业对雇员社会保障职责的逃避和推诿,提高民营中小企业参保率和保障程度。

3、加强教育,强化劳资双方的社会保障意识,并建立相应的激励机制。民营中小企业社会保障状况欠佳的原因不仅有客观因素,还有主观方面的因素,不仅来自企业自身,而且与劳资双方认识上的滞后不无联系。因此,严重的问题是教育,包括对民营企业主和企业职工双方的社会保障权益教育。对企业主而言,要使他们认识到作为社会重要组成部分的企业,是国家的法人公民,为雇员提供社会保障不但是他们的责任,而且也有助于增强企业的凝聚力,提高企业营运的质量;对于企业职工,除对他们加强风险防范教育,使其认识到参保的必要性外,还要使他们了解社会保障技术操作上的有关知识,消除他们对社会保障的不信任感和低预期,减少他们的短期行为。另外,在社会保障上应建立一套激励机制,包括对做得较好的民营企业给予表彰,对做得不好的给予批评,使民营企业社会保障的落实,除了来自政府和企业职工的力量外,还有来自社会舆论的力量和企业主良知。

4、切实落实各项有关政策,扶持中小企业的发展壮大,是解决民营中小企业参保难、缴费难的一个重要前提。调查表明,凡是社会保障政策落实得比较好的企业,其当前的经营状况都比

较好，同时对企业前景也都有良好的预期。由此可见，企业的经营状况与企业的社会保障息息相关。目前民营中小企业的生存环境并不宽松。例如，融资难是当前民营企业普遍存在的突出问题，各种不公平待遇、政府有关部门不严格执法甚至到企业“打秋风”的现象还普遍存在，企业在生存和发展中遇到的许多需要政府部门关心和协调的问题，也往往乏人问津。这些问题影响着民营企业的发展，也影响着企业主以一种良好的心态对待企业职工的社会保障权益。因此，国家依据国民经济对民营企业发展的要求，及时制定和落实相关政策，促进民营中小企业的发展，无疑也是改善民营中小企业社会保障的一个重要条件。

参考文献:

- [1] 董理.我国农村非农产业群体的社会保障制度探析[J].武汉理工大学学报, 2001 (5)
- [2] 韩平.民营企业如何留住人才[J]现代企业, 2003 (1)
- [3] 李迎生.相对独立: 乡镇企业(小城镇)社会保障的制度设计及演变趋势[J].中国人民大学学报, 2002 (3)
- [4] 刘锦崇.中小企业在发展中面临的困境及解决途径[J].企业经济, 2002 (10)
- [5] 戎素云.入世后我国中小企业发展的战略选择[J].企业经济, 2002 (11)
- [6] 陶维国. 研发管理. [M]. 海天出版社. 2002 年 9 月第一版
- [7] 俞梅珍.非公有制企业的发展与劳动关系的调整[J].教育与研究, 2001 (8)
- [8] 朱超.非公有制经济工资谈判制度研究[J].天津市工会管理干部学院学报, 2001 (2)

作者简介: 黎 民, 男 武汉大学社会保障中心教授
乔庆梅, 女 武汉大学社会保障中心硕士研究生

The Plights, Reasons and Countermeasures of Social Securities in Privately-operated Small and Middle-sized Enterprises

Li Ming, Qiao Qingmei

(Center of Social Security Study in Wuhan University Wuhan City 430072)

Abstract: Private-operation Small and middle-sized enterprises play an important role in our economy, but it's social security is not perfect owing to subjective and objective factors, macro and micro factors. Accordingly, it is an important problem in our social security development to take according measures and improve it's social security

Key Words: Social Securities Privately-operated Small and Middle-sized Enterprises

¹ 余秀江、王素君等.我国中小企业走向国际市场面临的问题及对策探讨.企业研究.2002.9

² 民营中小企业发展壮大需过“五关”.<http://www.zibo.net/mryw/lt147.htm>