

青海个体私营企业社会保险体系建设的现状、问题与对策

高永宏

【摘要】 进入新世纪以来,青海省个体私营企业社会保险体系建设步伐逐渐加快,但总体水平仍然不高,明显滞后于非公有制经济的发展速度。当务之急是转换工作思路,从规范劳动关系和加快制度创新入手,区别不同所有制企业、个体私营企业之间以及企业内部不同身份、职业的从业人员之间的不同情况,构建灵活多样的社会保险新政策。

【关键词】 个体私营企业;社会保险体系;建设

【中图分类号】 C913.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-2338(2005)06-0060-06

从2001年开始,青海省个体私营经济每年以15%以上的发展速度递增,在国民经济中的比重从17%上升到22%,成为吸纳下岗失业人员、转移农村剩余劳动力、激励群众脱贫致富、增加地方财政收入的重要途径。^[1]客观地讲,青海个体私营经济的发展与东部发达地区相比,并不显其快,还要加速发展。在这样的背景下,一个不容忽视和令人关注的问题日渐凸现出来,那就是以个体私营企业为主的非公有制经济组织及其从业人员的社会保险体系建设步履维艰,滞后于其发展速度,成为各级党委和政府工作的难点之一。

一、个体私营企业社会保险的现状与特点

近年来,青海个体私营企业的社会保险制度建设从无到有、由点到面、逐步加速,取得了一定成效。但是,总体水平仍然不高,进展较缓。这一阶段呈现出以下几个特点:

(一)企业参保起步晚

国有企业社会保险制度改革肇始于上世纪90年代,无论中央还是地方,早期出台的一些政策法规主要适用于国有企业。对于非公有制企业的社会保险问题,中央的政策法规一般都授权地方便宜行事。到上世纪末,绝大多数国有企业及其职工都参加了号称“三大险”的基本养老、基本医疗和失业保险,工伤保险和生育保险在部分国有企业也开始推行。

青海省个体私营企业的社会保险体系建设要晚于国有企业,主要是进入新世纪以后的事。1998年,青海省人民政府印发了两个文件,分别就外商投资企业、乡镇企业、私营企业、个体工商户及其他自由职业者参加基本养老保险和建立统一的企业职工基本养老保险制度作出了规定,将个体私营企业及其从业人员纳入基本养老保险范围。这两份文件在当时主要起政策导向作用,具体操作则在三年以后了。2001年,青海省人民政府又下发了《青海省城镇职工基本医疗保险制度改革实施方案》,覆盖范围包括私营企业在内的各类企业,但乡镇企业及其职工、城镇个体经济组织及其从业人员暂不列入医疗保险统筹范围,要待条件成熟后再逐步纳入。2003年以后,个体经济组织及其从业人员才被纳入医疗保险统筹范围。国务院1999年发布的《失业保险条例》已将城镇各类企业纳入失业保险覆盖范围。青海省于2001年对部分地区私营企业进行了调查,开始制定和实施扩面计划,至2004年,失业保险覆盖范围扩大到各类城镇企业单位、民办非企业单位及其职工,但个体工商户及其从业人员尚未纳

入失业保险范围。工伤和生育保险自 2001 年起在西宁市进行试点,但扩面难度较大,目前工伤保险参保人员基本上仍以国有企业为主。2004 年开始施行的《青海省实施〈工伤保险条例〉办法》将工伤保险覆盖范围扩大到全省各类企业、有雇工的个体工商户,但后者参加工伤保险的具体步骤尚未出台。风险较大的行业如建筑行业的工伤保险仍以商业保险为主。

(二)职工参保率低,保险覆盖面小

与国有企业相比,个体私营企业参加社会保险的比例及保险覆盖面都处在非常低的水平。以养老保险为例,早在 2000 年底时,国有企业基本养老保险覆盖面已达到 99%^[2],而个体私营企业参加基本养老保险的比例在 2004 年时才达到 88%,参保职工的比例更低,只占其职工总数的 24.96%;参加基本医疗保险和失业保险的个体私营企业从业人员分别占其职工总数的 16.39% 和 13.41%。^[3]工伤保险基本为空白,生育保险仅限于西宁市。有关统计资料和劳动保障部门提供的数据显示,2002 年和 2003 年全省失业保险参保人数分别为 32.2 万人和 33.2 万人,同期个体私营企业的参保人数分别为 1.2 万人和 3.7 万人,与同期个体私营企业 54 万多从业人员总数相比较,悬殊很大。笔者在调查中注意到,青海省民营企业参加的招聘活动中鲜见有参加社会保险的内容,西宁市区范围内的几家省、市级职业介绍中心办事大厅内,有数量庞大的各种招聘信息,绝大多数由个体私营企业提供,很少能在其中看见有关社会保险的字眼。

(三)社保推进不平衡

一是险种推进不平衡。其中基本养老、基本医疗和失业这三大险的推进速度较快,基本养老保险更是领先于其它险种。工伤和生育保险推进速度较慢,目前基本上限于西宁地区的国有企业和少部分非公有制企业。2004 年 7 月,西宁市劳动保障部门对全市非公有制经济从业人员参加社会保险的情况进行了全面调查,调查结果佐证了这种情况(见表 1)。从中可以看出最高参保率和最低参保率之间相差近 42 个百分点。虽然有些险种如工伤保险的参保率与行业风险有关,与其它险种的可比性不大,但相差数十个百分点也是不正常的。总体来看,参保企业中参加全部 5 个险种的很少,参加 1 至 3 种保险的居多。

表 1 截至 2004 年 7 月西宁地区非公有制经济从业人员参保人数和参保率一览表 (人)

指 标 \ 险 种	基本养老	基本医疗	失 业	工 伤	生 育
参保人数	147800	19300	50900	673	32600
参保率 (%)	42	6	15	0.2	9

注:西宁地区非公有制经济从业人员测算为 34.98 万,占全省非公有制经济从业人员的 68%。

资料来源:《西宁晚报》2004 年 7 月 30 日。

二是行业推进不平衡。笔者在调查中发现,生产性行业如制造、电力、装饰装潢、工程技术与安装等企业的参保率较高;而服务性行业如商贸、餐饮、家政服务、中介咨询等企业的参保率较低。

三是内部从业人员参保不平衡。大多数个体私营企业视职工的岗位不同而区别对待。企业中有较高技术等级或担任管理职务者参保率较高,普通员工的参保率很低。这一点在非生产性企业中表现尤为明显。内部从业人员参保的不平衡性还有另一个表现,那就是城镇职工和农民工等外来人员之间的差异,绝大多数个体私营企业将农民工排斥在社会保险体系之外。

(四)扩面工作难度大

进入新世纪之后,青海省社会保险扩面工作的对象主要集中于部分国有企业下岗失业人员、部分城镇集体企业及其职工、私营企业及其从业人员、个体经济组织及其从业人员、各类灵活就业人员等,其中城镇个体私营企业被确定为扩面的重点。自 2001 年 6 月开始,率先在全省集中开展了养老保险扩面工作,之后,失业、医疗、工伤和生育保险扩面工作渐次展开。各级劳动保障部门也层层分解扩面指标,下达扩面任务。在多方努力下,扩面工作取得了一定成效,养老、医疗等保险的参保人数逐年有所

增加,但也有些险种的参保人数徘徊不前,甚至有下降的危险(见表2)。总体来看,当前青海省社会保险扩面工作遇到的困难和阻力相当大,正处于一个关键阶段

表 2 2001—2004年青海省社会保险参保人数变动一览表 (万人)

年 份 险 种	2001	2002	新增	2003	新增	2004	新增
基本养老保险	36.7	39.2	2.5	56.4	17.2	58.5	2.1
基本医疗保险	45	51	6	55.7	4.7	61	5.3
失业保险	35.7	32.2	-3.5	33.2	1	33.46	0.26
工伤保险	7	6.55	-0.45	6.6	0.05	16	9.4
生育保险	6.39	4.32	-2.07	5.2	0.88	5	-0.2

资料来源:2002—2004年《青海统计年鉴》;青海省2004年国民经济和社会发展计划执行情况与2005年计划草案的报告(2005年1月16日在青海省十届人大三次会议上)

二、存在的主要问题及原因

青海省个体私营企业社会保险的现状不容乐观,存在的问题及其原因也是多方面的,有些还是深层次的矛盾

(一)认识层面的问题

维护社会公平与正义已成为上下一致的共识,打破城乡二元社会结构,加快非公有制企业社会保障体系建设便是这种共识之一。但在个体私营企业内部,尚未形成这样的共识

首先,参加社会保险与企业主的既得利益相抵触,企业参加社会保险的积极性不高。个体私营企业主中有一种代表性的观点认为,目前非公有制经济发展的大环境还不够理想,企业生产经营不景气,加之个体私营经济已经在纳税、吸纳国有企业下岗失业人员和扩大就业等方面给国家做出了贡献,再缴纳社会保险费对企业而言负担过重,难以承受,甚至认为这是对个体私营经济的不公平对待。相当一部分私营企业主认为,提供社会保险是国家的责任,而不是企业的责任。

其次,个体私营企业从业人员对参加社会保险存在认识上的差异和误区。个体私营企业从业人员大致由三部分构成:一部分是原国有、集体企业的下岗失业人员;一部分是城镇新增就业人员;还有一部分是转移到城镇的农村剩余劳动力,即所谓农民工。前两部分均为城镇人口,对参加社会保险有较高的认同感,只是因为本企业或本行业从业人员未参加社会保险已成为普遍现象,自身又缺乏与企业谈判的话语权,故对参加社会保险持希冀和观望态度,其中有一部分人以城镇灵活就业人员的身份自己掏钱参加了养老、医疗、失业等保险。农民工在建筑、服务等行业的分布比例相当高,这一庞大群体对自己的身份定位是比较矛盾的。一方面,他们期限或长或短已经融入到城市生活中,为城市发展做出了巨大贡献,希望能被城市所接纳,能够享有城市人口的社会保险等福利待遇;另一方面,他们在农村有土地、有房屋、有亲人,根基还留在农村,对于今后能否在城市待下去、待多长时间等问题,绝大多数人都无法说得清楚。农民工的工资收入普遍较低且不稳定,参加社会保险就要从他们本就不高的工资收入中切去一块,而获益却是遥远或不确定的,有些个体私营企业甚至还要将企业承担的缴费义务转嫁到农民工头上。受这些因素的影响,农民工对待社会保险的态度就比较漠然和功利。

(二)社会层面的问题

社会层面的问题主要是指与个体私营企业社会保险体系建设有密切关系的社会环境、社会条件等方面的问题。泛泛罗列,如政府在前些年将主要精力放在了解决国有企业下岗失业人员基本生活保障和再就业上,无暇顾及个体私营企业的社会保障问题;对社会保险政策的宣传力度不够,尚未引起社会公众尤其是个体私营企业主和从业人员的普遍重视,个体私营企业主的社会责任意识缺失;对违法行为的监察和处罚相对疲软;社会保险管理服务体系不健全,服务水平有待提高;相关统计指标不健全,统计资料模糊,对个体私营企业的社会保险状况不摸底、不清楚,等等。但笔者认为,与上述问题

相比,劳动关系的不规范是一个更为突出和带有全局性的问题。此外,社会保险费率负担偏重的问题也不容忽视

个体私营企业的劳动关系不规范集中表现为:劳动合同的订立、变更和解除不规范,随意性大,口头约定比例高;合同中对社会保险约定不明确或根本不作约定;企业主和从业人员双方的守约意识差,签订的劳动合同往往流于形式,对双方没有多大约束力。由此带来的一个后果是,个体私营企业的从业人员流动性强,转换工作单位频繁,劳动关系不稳定,劳动争议呈多发势头。产生这些问题的原因比较复杂,主观方面如诚信意识缺乏、法制观念淡薄等;客观方面如个体私营企业多处于市场竞争激烈的行业,生产经营面临许多变数和风险,容易造成资金链的断裂,发生停产、停业乃至倒闭。遇此情况,企业主往往选择拖欠职工工资、保险福利待遇或辞退职工,职工要么苦等苦捱,要么拔腿走人。更深层次的原因是个体私营企业的从业人员严重缺乏与企业一方平等对话的权利,或者说缺乏组织起来以劳动者团体的力量与企业进行平等协商和集体谈判的机制,因此,现实中的对决结果是劳动者一方常常处于劣势。在这样的劳动关系基础上建立规范的社会保险制度,其难度可想而知

再来看费率的负担。目前青海省确定的各项社会保险费缴费基数和费率,在个体私营企业和国有企业之间没有太大区别。以养老保险为例,国有企业的缴费率为全省上年度职工平均工资总额的24.5%,私营企业为全部从业人员缴费工资基数之和的18%,个体经营者为缴费工资的24%。据测算,五项社会保险缴费额合计约占企业缴费基数(一般为本企业职工工资总额)的33%左右;职工个人的负担率大致占到其缴费工资的12%左右。在持续性的经济结构调整中,青海省国有企业基本上退出了竞争性行业,除一部分企业改制成功外,相当数量的企业实施了破产、转制,这些企业的下岗失业人员或自谋职业,或被个体私营企业吸纳而再就业。统计资料表明,截至2004年底,全省非公有制经济累计安置下岗失业人员7万人,占安置总数的70%左右。^[4]这实际上意味着原来由国有企业负担的数万人的社会保险费用现在转而由个体私营企业来承担了。

权威调查显示,近年来私营企业雇工工资不升反降^[5]。青海省个体私营企业雇工月工资大多集中于400—800元这个区间,服务性行业工资普遍低于生产性企业,一般职工工资普遍低于技术人员和管理岗位。因为缴纳社会保险费的费率是事先确定的,因此职工缴费工资基数将直接影响其即期工资收入的高低。有关政策还规定,如果缴费工资基数相差过分悬殊,低的可按当地上年度职工平均工资的60%缴纳,高的按300%缴纳。2003年西宁地区在岗职工年平均工资为14632元^[6],换算成月平均工资的60%为731.6元,倘若当地某个私营企业雇工的月缴费工资低于731.6元,就要以此标准作为缴费基数来缴费,其缴费工资越低,费率负担越重。对此,私营企业雇工颇有怨言。

(三)政策层面的问题

现在适用于个体私营企业的社会保险政策,基本上是从国有企业移植过来的,或者不分所有制和企业类型适用同样的政策。当初在设计国有企业社会保险制度时,是以两个“规范”为假想前提的:一是内部劳动关系规范,职工工作岗位稳定,流动有序;二是财务管理制度规范,工资基数明确,相关账册报表齐全。这种设计理念的初衷也许是想一开始就向全国统一的社会保险制度靠拢,在较短的时间里一步到位,但却忽略了不同所有制和不同类型企业之间存在的差异,当把这套制度用于个体私营企业时,实践中出现了处处掣肘的尴尬局面。反映比较突出的问题如制度设计繁密、操作复杂;在参保条件、待遇标准等方面搞“一刀切”,缺乏灵活性;保险关系的衔接转移不方便;基金运作过程不透明,管理欠规范等。现行社会保险政策的诸多缺憾集中到一点,其实就是不能完全适应当前个体私营企业的实际状况。这种不适应可以归纳为以下几个矛盾:

- 1 保险基金区域统筹政策与个体私营企业从业人员跨地区流动就业存在着矛盾
- 2 累计缴费达到一定年限才能享受社会保险待遇的政策规定与个体私营企业从业人员职业的短暂性和不稳定性存在着矛盾。
- 3 保险关系接转手续的复杂繁琐与个体私营企业劳动工资管理不规范的现实状况存在着矛盾
- 4 保险费缴费基数的计算依据与个体私营企业从业人员低工资水平、企业和个人负担沉重存在着矛盾。
- 5 允许城镇居民以个人名义参保的规定与将城镇个体私营企业中的农民工拒之门外的实际做法

存在着矛盾 这一矛盾引起的一个连锁反应是 ,人口相对集中的青海东部农业区农民承包的土地多呈分散零星状态 ,可以养家但不能致富 ,只有实行土地的集约化、规模化经营 ,走农业产业化之路 ,农民才能脱贫致富。农民虽长期在外打工 ,但因未纳入社会保险体系 ,为防今后养老之虞 ,不愿也不敢放弃土地承包经营权 ,其结果是迟滞了农业产业化和现代化的进程。

三、个体私营企业社会保险体系建设的基本对策

归纳以上所言 ,个体私营企业社会保险体系建设步伐迟缓的根本症结有二 :其一 ,劳动关系不稳定 ,建立社会保险的根基不牢固 ;其二 ,现行社会保险政策的针对性、适应性不强 笔者认为 ,从以下两个方面入手 ,将有助于推动青海省个体私营企业的社会保险体系建设

(一)规范劳动关系

影响劳动关系和谐稳定的因素很多 ,但在市场经济条件下 ,起决定性作用的是劳动关系主体双方的力量对比 当双方的力量对比趋于平衡时 ,劳动关系也趋于稳定 从目前情况看 ,企业和劳动者双方对待劳动合同的态度都比较随意 ,但劳动者频繁流动的背后带有更多的无助和无奈 对此政府虽可以通过劳动保障监察执法等手段进行干预 ,但政府作为执法者 ,只能扮演“吹哨”的角色 ,不能替代一方向另一方交涉和提出诉求 市场经济国家的经验和我国协调劳动关系的实践表明 ,培育和壮大劳动关系主体双方的代表组织 ,通过平等协商和集体谈判来确定各自成员的权利义务关系 ,是规范个体私营企业劳动关系的根本出路。

首先 ,要培育和壮大个体私营企业行业组织 行业组织在经济和社会生活中起着为其成员“提供服务、反映诉求、规范行为”^[7]的作用 ,在与不同利益团体的交涉中可以大大节约谈判成本、提高效率 ,行业组织的内部规则和所达成的协议对其成员有约定俗成的规范效力 现代行业组织要求具备中立性、自律性和代表性 ,但目前青海省内的一些行业组织或者行政色彩过于浓厚 ,不具有中立性 ;或者跨行业设立 ,代表性过于分散 ;或者以省籍为纽带 ,类同于乡 谊会 有鉴于此 ,应该在个体私营企业中分行业培育真正意义上的行业组织 这种行业组织是行业性和地域性的统一 ,在组建全省性行业组织的条件尚未成熟以前 ,宜重点培育以中心城市和工业较集中城市为主的行业组织 ,优先培育劳动密集型行业的行业组织 ;这种行业组织不仅能够为其成员提供服务、反映诉求 ,还能够代表其成员就工资、社会保险待遇等基本劳动条件与职工代表进行协商 ,达成本行业的集体劳动标准 ,并就其成员违反协议的行为进行调查、调处和施以行业惩戒

其次 ,要注重区域性和行业性相结合的个体私营企业工会组织建设 工会是劳动关系中劳动者一方的代表组织 ,劳动者如果不以一定的形式组织起来 ,就无法与企业一方平等对话 当个体私营企业没有工会或者工会不能代表和维护职工的利益时 ,他们可能会选择其它的组织形式来维护自己的权益 ,如近几年苏、浙、闽等地外来民工中自发形成的同乡会之类的组织 这类组织可能会帮同乡讨要来工资、工伤赔偿等应得利益 ,但也可能蜕化为黑社会性质的组织 ,成为社会安全隐患 个体私营企业工会能否对企业一方形成制衡呢 ?恐怕很难 在现实劳动关系中 ,企业工会干部也是企业雇员 ,并没有多少优于普通职工的工作保障权 ,《工会法》第十八条关于基层专兼职工会主席、副主席、工会委员任职期间劳动合同期限自动延长的规定并非没有漏洞可钻 ,个体私营企业工会干部依法维权遭受打击报复乃至被辞退的消息屡见报端 由此来看 ,依靠企业工会来达成劳动关系双方力量对比的均衡是非常困难的 ,因此 ,应当将个体私营企业组建工会的重点放到行业性和区域性工会组织上来 这样做的长处一是有一个能与个体私营企业行业组织地位对等、实力相当的对话者 ;二是该行业工会超脱于某个企业劳动者的具体利益 ,视野更宽 ,更有预见性 ;三是行业工会可设专职工会干部 ,其工作更专业 ,也更有保障 东部沿海一些省市在劳动密集型行业设立行业工会或区域性(乡镇、街道、开发区等)工会 ,与行业组织或企业推举的代表进行平等协商 ,签订集体合同 ,约定行业集体劳动标准 ,企业内部劳动关系稳定 ,职工权利有保障 ,企业生产经营也蒸蒸日上 ,取得了“共赢”的结局 这些成功经验值得借鉴。

(二)加快制度创新

个体私营企业从资本原始积累发展为组织形式和管理形式较规范的现代企业 ,要经历一个较长

的时期,同时,也会有大量的企业仍然采取传统的个体 私营企业的形式继续存在下去。因此,指望以公私统一的社会保险政策模式来推动个体私营企业社会保险体系建设,至少在目前是不现实的。不论是学者们的理论探讨,还是其它省市的积极实践,都指向对个体私营企业社会保险政策的制度创新。

制度创新的基本思路有两条:一是区别国有企业和个体私营企业的不同情况,制定专门适用于个体私营企业的社会保险新政策;二是区别个体私营企业之间和企业内部不同身份、不同职业的从业人员之间的不同情况,分别采取灵活多样的社会保险政策。

按照上述思路,省外许多地方出台了针对个体私营等非公有制企业的社会保险政策措施,在这些政策措施中,又有针对外来工、农民工的规定。以上海为例,该市在城市、郊区城镇和农村分别搭建了城保、镇保和农保体系,并且开通了三种保险之间社保关系的衔接转移渠道。在城保体系中,又区别本地城镇人口和外来从业人员的不同情况而采取不同的政策,即本地企业和职工参加“五险一金”的大保险,外来从业人员则参加由工伤保险、住院医疗保险和老年补贴组成的外来从业人员综合保险;针对外来家政服务人员,推行专门的意外伤害保险。

青海省内部分行业推行商业性工伤保险的做法也值得关注。2004年7月1日起在全省建筑行业开始实施建筑职工意外伤害保险(属于商业保险中的雇主责任险),推行一年多来,受到了广大建筑职工的欢迎,2005年新开工项目大部分已投保。^[8]该保险的推行之所以进展较顺利,除了它是由法律和行政法规规定的强制性商业保险外,还具有投保方便、企业负担轻、赔偿标准明确、理赔及时等特点。特别是该险种与企业职工工资总额和职工缴费工资基数无关,只依据行业风险费率由企业按岗位投保,故企业劳动关系是否稳定、职工流动是否频繁,都不影响职工在遭遇工伤后获得相应的工伤赔偿。

总结青海省建立和完善非公有制企业社会保险制度的经验教训,借鉴省内外的有益做法,结合青海省的实际情况,建议从以下几方面改进和加强个体私营企业的社会保险体系建设:

1 制定专门适用于个体私营企业的社会保险政策措施。必要时由省人大出台地方性法规,以增强适用效力,并根据个体私营企业从业人员的不同情况,按其户籍来源,分别参加不同的险种。

2 对于相关险种可组合捆绑,同时允许从业人员自愿选择单一险种参保。对于本地城镇从业人员,应将基本养老、基本医疗、失业保险作为优先推行的险种;对于外来从业人员和农民工,则以参加医疗和工伤保险为主,其中医疗保险应优先考虑住院医疗保险或大病医疗保险;对于职工流动性较强、安全风险较高的行业和城市家政服务行业,重点推行人身意外伤害保险等商业性强制保险,条件具备时,实行全省统一的雇主责任险强制保险制度。

3 简化社会保险关系建立与接续手续,预留不同体系社会保险关系之间的衔接转换通道,完善社会保险管理服务机制,不断提高保障水平。

【参考文献】

[1] 不可小觑的非公有制经济 [N]. 青海日报, 2005- 08- 10.
[2] 青海省人民政府办公厅关于进一步做好扩大城镇职工基本养老保险覆盖面工作的通知 (青政办 [2001] 125号) [Z].
[3] [4] 青海日报, 2005- 08- 10.
[5] 第六次全国私企抽样调查信息显示: 政企关系不够协调, 雇工工资不升反降 [N]. 法制日报, 2005- 02- 20.
[6] 西宁统计年鉴 (2004年) [Z].
[7] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定 [Z].
[8] 青海省建设厅、中国保监会青海监管局关于印发《关于进一步做好全省建筑职工意外伤害保险工作的若干意见》的通知 (青建工 [2005] 133号) [Z].

【作者简介】 高永宏,男,青海省社会科学院法学研究所法学副研究员。研究方向: 社会法、司法制度。