

社保新政考验珠三角：所有工厂必须为工人缴纳社保金

■李超 报道

如果不是频繁撤离的企业，很难有人知道，一场关于社保金的“补课”新政正在各地特别是珠三角低调进行。这场新政在为众多有大量欠账的代工类企业，带来一段不可预测的前景的同时，也宣告中国制造业彻底度过了原始积累阶段：持续了30年多的人口红利，以国家政策的方式，正式宣告终结。

新政“补课”

这场“补课”新政主要内容有两个：一是，最迟从2015年开始，所有工厂必须为工人缴纳社保金，做到百分之百全覆盖；二是，一旦发生劳资纠纷，工厂必须为工人补缴其工作年限内所有社保金，即“社保追溯制”，最长可追溯至1999年。

社保的全覆盖是法律对劳动者保护的方式，特别是新的《社保法》实施以来，社保金的标准化覆盖亦成为共识。但实际上，因为各种原因，国内社保金的覆盖一直偏低。

其中一个原因是，地方政府为了招商引资，承诺外来企业在本地开办工厂，可以不缴或者少缴社保金。数据显示，目前国内社保金的覆盖率大约在55%左右，在流动人口较多的珠三角，覆盖率更低。

除了政府在招商引资时做出的承诺外，珠三角社保金覆盖偏低还有两个特殊的背景：一是，珠三角工人的流动性很高，而社保需要连续性，工厂不倾向于缴纳；二是，在过去十多年，社保金的异地接受难度太高，工人缴纳社保金的意愿也很低。

在代工类企业密集的珠三角，这一新政正引发争议。在去年东莞最大的制鞋工厂裕元鞋厂和今年3月广州西铁城撤离的案例中，均出现了工人与工厂之间的劳资纠纷，最终在官方的协调下，企业承诺补缴社保金结案。

企业主对此多有抱怨，一是，一次性补缴或者全面覆盖社保金，企业成本压力较大；二是，当初招商引资时承诺可以不缴，现在却要追溯，“有逼着企业撤离的嫌疑”。

当然，这种争议并非要把“板子”打到企业身上。实际上，这是中国制造业走过的一段特殊的原始积累时期：招商政策、人口红利和廉价的资源等，组成了制造业萌芽的土壤，不可否认的是，包括各种法律在内的国家权力，也为这种经济模式开了一到灰色的口子。

为转轨铺路

而现在，我们要讨论的是，逐渐收紧的



政策背后，政府的意图可能是什么？

第一，可能是塑造本地消费市场。以东莞为例，东莞有800多万人口，本地户籍人口只有200多万，大量的劳动者享受不到公共服务，这些工人倾向于“赚钱，然后寄回老家”的习惯，东莞的消费市场缺少支撑。特别是扫黄以后，东莞的畸形消费遭到清理，重塑本地消费市场的愿望更为迫切。

“这么多年，东莞制造业主要依靠流动动力，这些廉价的农民工无法享受本地的公共服务，自然也不会留下来。”中国与全球化研究中心主任王辉耀就曾指出，“这样会造成东莞缺乏一个长期、稳定、高质量的消费群体，对城市转型是一个障碍”。

第二，可能是留下产业工人。尽管珠三角在努力推动“机器换人”，但根据此前的报道，目前中国的“机器人”还处于机械臂阶段，只能代替简单的劳动。而中国制造业有70%的产品需要工人手工完成的现实还是说明，成熟的产业工人是实现中国制造转型的关键环节。

珠三角正在与中国西部省份争夺这些产业工人。随着西部省份的崛起，工人回流已经成为常态，昔日的“孔雀东南飞”早已经盛况不再，东南沿海的招工难愈发严重。

今年四月份，珠三角和长三角企业在四川等西部地区大开招聘会抢人足以说明问题，通过完善社保等公共服务政策，让工人留下则成为其必须做出的选择。否则，珠三角可能会面临一个“工人真空”局面的出现，转型升级也就成为空话。

第三，可能是筛选实力企业。近期关于《中国制造2025》即将发布的信息众多，舆论普遍认为，这一中国版本的工业4.0将掀起中国新一轮工业革命。

但我们要提醒的是，如果到珠三角去看看，那些简陋的工厂、作坊式的企业、简单地生产工具等，很难想象中国制造业的未来会合这些工厂产生关系。我们并非在“挖苦”这些工厂，他们塑造了中国制造业的根基，是值得尊重的，但属于他们的时代，确实过去了。

在人力紧张、资源价格升高的现实下，选择有实力的企业留下是必然，这也为未来的产业升级留下了可能性。数据显示，中国的中小企业数量占了中国企业总数的99%，他们中间，至少有不低于60%的企业面临转型困难。

实际上，珠三角的“机器换人”战略也主要在大工厂之间进行。以东莞为例，机器换人方面，“财政政策会特别支持营业收入5000万元以上的企业”，而有接近珠三角的学者分析，“有退有留是东莞制造业升级的策略，东莞有将近30万家中小企业，不可能每一家都进行机器改造，这是不现实的，一定会有一批企业退出”。

“企业出走，工人罢工，政府疲于应对”，目前似乎成为珠三角的常态，在新的经济格局还未建立起来的情况下，旧的模式倒塌比理想中的要快。这是社保“新政”带给珠三角的考验，也是度过原始积累阶段的中国制造业面临的必答题：如何坚持增量改革的前提下，解决巨大存量的问题，并且将这些存量中的部分转化为升级的动力。

但政策背后的意图已经宣示了这一过程的不可逆性，最大的看点在于：如果珠三角难以完成这样的命题，它最多成为宏观经济转型中一个失落的样本，而一旦破题成功，珠三角将成为大国制造转轨的绝佳样板，并在未来的竞争中继续占据主动。

天府新区建设中 民营企业发展的机遇与挑战

■刘化勇 四川省社会科学院法学所

民营经济是社会主义市场经济的重要主体，是促进市场经济转型升级的中坚力量和关键环节，在我国经济社会发展过程中发挥着不可替代的重要作用。2014年10月10日，四川省天府新区通过国务院审批，晋升为“国家级新区”，旨在发挥和实现其核心功能“内陆开放经济高地”的定位。为更好的打造“内陆开放经济高地”，发展民营经济、改善民营企业的发展环境是其重要举措。在天府新区建设过程中，政府陆续出台的一系列政策，为民营企业发展带来了很大机遇，与此同时，民营企业的发展环境也面临诸多挑战。因此，在天府新区建设中，民营企业如何更好的应对挑战，是一个重要命题。

一、天府新区建设中民营企业发展的机遇

(一) 加大法规政策扶持力度 助推民营企业腾飞

中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国重大问题的决定》指出：“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。”2014年8月，四川省政府通过了《支持民营经济发展十五条措施》，《措施》指出：“维护民营企业、企业家合法权益。制定《四川省民营经济权益保护办法》，进一步明确民营企业的市场主体地位，厘清政府和市场的关系，规范和约束政府及其有关部门的行为，明确政府及其有关部门支持、保护民营经济发展的责任。”为吸引和促进民营企业全面发展，天府新区成都直管区管委会率先制定相关政策，更好的为民营企业的发展提供一个优质的发展环境。2014年9月24日，天府新区成都管委会发布《天府新区成都管委会产业发展促进办法（2014年版）》（以下简称《办法》），这是天府新区成都直管区首次公布的关于产业发展的系统性促进办法。《办法》中提出了七大产业受到了青睐：互联网大数据、科技研发与创意设计、智能制造、创新型金融、会展博览、商业服务和其他战略新兴产业。政策中涉及到了“首期设1亿元天使基金”，管委会通过设立首期1亿元的天府新区天使投资基金和总额3000万元的债权融资风险资金池，解决重点中小微企业轻资产、无抵押物的融资瓶颈问题。同时天府新区成都直管区对企业的办公室租金也有补贴：入驻创新研发产业功能区的企业，前3年可最高给予共计1000万元租金补助、最高200万元的物业管理费补助。天府新区成都管委会经济发展局将启动“天府金融谷（智慧谷）”发展计划，支持有资源整合能力的企业建设一个具备“轻资产、高效益、低密度、微田园”的企业公馆聚落。为吸引高层次人才来创业，管委会也出“重拳”，包括如果院士和纳入国家、省重点人才计划的高层次人才，带技术、带项目、带团队到直管区创办企业，最高可获得1亿元的跟进投资支持等等。这些措施都将更好的推进民营企业获得新的发展机遇。

(二) 重视民营企业发展 逐步推出重大招商项目

党的十八大以来，四川省委提出多点多极发展战略，将天府新区作为多点多极中重要一极来加以推进，成渝战略新兴产业功能区是天府新区一带两翼中西翼重要的配套中心。2014年9月27日举行的新津县重大服务业项目民营企业投资说明会上，一批重大招商项目被推出，天府新区新津片区正全面提速。根据天府新区总体规划，结合城市向东发展战略，投资说明会发布了面向社会公开招商的天府新区区域内确定的首批重大服务业项目。共推出4个区域12个地块，面积约2150亩，包括五津镇游河心片区项目、花桥镇黄桷树社区片区项目、普兴镇山河村片区项目、普兴镇骑龙村片区项目等，为民营企业的发展提供更好的平台。

(三) 完善区域基础设施建设 打造多方面服务平台

自天府新区升级为国家级新区后，基础设施建设步伐稳步推进。在交通建设方面，加快“三纵一横”骨干路

网二期工程建设进度，确保年底全面完成天府新区货运大道外环线、地铁一号线三期工程等项目；启动中央商务区环线主干道、站华路南延线、天保大道建设改造和有轨电车建设项目前期工作，着力构建五级路网体系和轨道交通网系统。生态建设方面，以“一湖一带两公园”建设为重点，加快启动锦江生态带、天府中央公园、“三纵一横”道路景观提升改造、兴隆湖生态公园等生态工程项目建设。市政基础设施建设方面，建成投运华阳东、黄水220千伏和万安、书房村、龙桥等110千伏输变电站工程，同步实施100公里“三纵一横”天然气管线建设工程。这些都将不同方面为区域内企业带来更大的基础设施红利，以更好的服务理念吸引更多的民营企业参与天府新区的发展，从而提升当地经济总量。

二、天府新区建设中民营企业发展面临的挑战及建议

(一) 政府有关部门行政干预不当 阻碍民营企业健康发展

民营企业发展中不能否认还存在政府有关部门不当的行政干预，是如今天府新区建设中民营企业发展所面临的困境，阻碍了民营企业的健康发展。因此，笔者建议，在天府新区的发展过程中应尽量减少政府部门的直接行政干预，简化行政审批程序，充分发挥市场的自动资源配置作用，充分做到市场化、正规化、合理化。这样，在天府新区建设中，民营企业才会更好更快的发展。

(二) 经济效益与环境效益不同步 成为民营企业发展一大瓶颈

民营企业是追求经济利益的主体，在追求自身利益最大化的过程中，或多或少存在对环境资源的破坏，此时，经济效益与环境效益存在发展不同步的现象。环境效益是指在企业生产过程中，在企业占用和耗费一定的自然资源的条件下，由于污染物的排放或环境治理等行为而引起环境系统结构和功能上的相应变化，从而对人的生活和生产环境造成影响的效应。如果企业占用和耗费同样条件的自然资源，能够维护生态趋于平衡，对企业及附近居民的生活和生产环境不致恶化或得到改善，其环境效益就好；如果占用和耗费同样条件的自然资源，对环境及生态平衡起破坏作用，使人的生活和生产环境恶化，其环境效益就差。因此，在天府新区建设的过程中，民营企业在提升自身经济效益的同时，如何使得环境效益也随之得到改善，将是其面临的一个挑战。

(三) 科技创新及转化率低 民营企业文化建设的薄弱

科技创新是企业不断向前发展的动力，而企业文化理念则是企业发展的灵魂。现今，民营企业普遍的发展现状是科技创新及转化率低，对待企业文化建设的重视程度不够，具体到天府新区建设中，也将成为民营企业发展中的一大挑战。因此，不断引进高层次人才，加大企业科技创新转化率，是民营企业发展的重中之重。在企业科技创新进步的同时，应不断加大企业“软实力”——企业文化建设，这样才能更好的凝聚企业核心竞争力，打造企业自身文化品牌，树立企业良好发展形象，从而在天府新区建设中更好的应对这一挑战。

(四) 个别民营企业社会责任意识不强 不利于天府新区可持续发展

民营企业是有独立价值存在的社会体，在追求自身经济利益最大化的同时，应承担相应的企业社会责任。企业社会责任（CSR），是指企业在创造利润、对股东承担法律责任的同时，还要承担对员工、消费者、社区和环境的责任，企业的社会责任要求企业必须超越把利润作为唯一目标的传统理念，强调要在生产过程中对人的价值的关注，强调对环境、消费者、对社会的贡献。现今，在传统观念的影响下，不少民营企业仍将经济效益作为企业发展的宗旨，忽视对企业社会责任的履行。而在天府新区建设过程中，建议政府及有关部门、社会组织等督促民营企业对自身社会责任意识的履行，使其将企业社会责任的履行作为企业发展中不可或缺的一环，从而成为企业可持续发展的一项重要指标。

东三省振兴进实际操作层面：投资仍然是重中之重

经济增速近年严重放缓的东北三省有望于近期收获政策大礼包。据国家发展改革委副主任张四清透露，国家发改委《关于促进东北老工业基地创新创业发展打造竞争新优势的实施意见（初稿）》正在修订完善中。

今年一季度，吉林、黑龙江、辽宁经济分别增长5.8%、4.8%、1.9%，在全国31个省（区、市）中排名分别第27位、28位、31位。“2014年起，整个东三省的经济处于板块式塌陷形势。”中国区域经济学会秘书长陈耀对记者说，这一情况到了2015年并未出现明显好转。要解决目前东北地区的经济增长问题，就要寻找东北经济的内生增长力。过去，东北经济结构过于老化，很多国有大中型企业的转型进展缓慢，这些在将来都应通过创新机制和体制改革得到改变。

对内 投资升级

东北振兴迫在眉睫。从高层到负责实际操作的中层，国家发改委官员今年以来已经多次前往东北地区调研。4月中下旬，姜四清带队赴黑龙江开展专题调研，实地考察了中科院哈尔滨育成中心、黑龙江国际农业科技创新中心、哈尔滨中国云谷、哈电集团、五常市互联网+农业发展情况，以及绥芬河综合保税区、边境经济合作区、跨境电商通关平台等。在此之前，国家发改委主任徐绍史和副主任连维良分别带队前往辽宁和黑龙江调研。

尽管政策文件尚在制定当中，但据记者了解，来自操作层面的东北振兴工作已经开始实施。

投资仍然是重中之重。4月底，吉林省发展改革委主任姜有为主持召开全省投资和重大项目建设座谈会，围绕当前投资形势和制约瓶颈，推进重大项目建设、加强协调调度和组织推动、建立新型固定资产投资考核制度等方面进行了深入讨论。明确加快推进重大项目

前期工作，抢抓一批“十三五”项目在今年尽早实施，确保上半年续建项目复工率超过90%、新建项目开工率超过80%，确保上半年和全年固定资产投资增速超过12%。

产业结构升级也在进行中。据辽宁省发展改革委主任王金笛透露，针对辽宁的特点，该省今后发展的路径，一是加快改造提升传统产业。

充分利用信息技术和先进适用技术改造传统产业，做大做强数控机床、发电和输变电装备、石化和冶金装备、船舶等优势产业，增强汽车行业竞争力。二是积极培育战略性新兴产业。大力发展高端装备制造业，重点发展智能制造、民用航空航天、海洋工程、轨道交通、新能源装备等高端装备制造业。三是大力发展现代服务业。重点推进工业企业生产性服务业分立，发展研发设计、现代物流、融资租赁、会展等生产性服务业。

“要将增强创新能力，加快经济结构、产业结构调整作为经济可持续发展的关键环节实施。”辽宁社会科学院产业经济与WTO研究所所长张天维认为，一是要以创新加快传统产业改造升级，适当降低“重”产业的比重，做大拓宽产业链，提高附加值和竞争力。二是要以创新的思路和技术发展新兴产业，要积极推动产业多元发展，增强经济的稳定性和抵御风险的能力，特别是资源型城市和产业结构比较单一的老工业城市，要在深化体制机制改革的同时，实施接续替代产业攻坚行动计划。三是要大力实施创新驱动发展战略，破除制约科技成果转移扩散的障碍。

对外 区域合作

除此之外，东北地区的对外交流并未进入“冬眠”，甚至已经成为拉动东北经济的亮点。“以对俄交流合作为重点扩大对外开放，加强与俄远东开发战略对接，推动对俄交流

合作向全方位转变，带动经贸合作提高层级。”黑龙江省政府工作报告如此表示。

黑龙江省社会科学院经济研究所副研究员吕萍认为，在外经贸领域，一是经贸大通道建设促进对俄等国家合作提档升级。二是推动沿线地区产业转型升级和承接外向型产业转移。三是优化外贸布局，发挥东陆海丝绸之路经济带的载体作用。巩固俄罗斯市场，拓展欧洲、东北亚及其他地区市场；助推黑龙江省的开发开放水平实现新的跨越，构建开放型经济新体制，打造外向型经济发展新平台。

有鉴于此，图们江国际次区域合作的地位将进一步上升。资料显示，该合作是我国建立并不断完善的三大国际次区域合作机制之一，旨在推动我国与东北亚国家的合作，以吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古四省区为主体，面向俄罗斯、韩国、蒙古国等国开展次区域合作。

国家图们江区域合作开发专家组组长蒋正华表示，当前，图们江区域合作迎来重大发展机遇。在2016年前，大图们倡议区域合作机制将转变为独立的政府间国际组织，将对协调区域发展具有重大现实意义。

国务院参事施祖麟提出，图们江区域合作开发应该先着眼于图们江，循序渐进，按5至10年进行规划，逐步过渡到东北亚合作。图们江区域合作开发应该分“三步走”：第一步，在当前的图们江合作机制下，中、韩、俄、蒙四国紧密合作，共同推进图们江合作机制，加强发挥图们江四国作用，稳步推进图们江区域合作开发；第二步，在适当时机促成朝鲜重新回归图们江区域合作，使之成为完整的图们江合作机制；第三步，根据国际形势，在中日关系、日韩关系明显改善时，吸纳日本进入图们江合作机制，形成最终的东北亚国际合作。

(经济参考)