

“摘要”产业升级是对社会资源进行重新配置的过程，在这个过程中会产生一系列社会风险，这些风险是经济持续发展的成本，也是和谐发展道路上的不和谐因素。如何化解产业升级的风险，将发展的成本降到最低成为构建和谐社会的重要问题。本文分析未来产业结构变动引起的风险结构的变化，指出目前社会保障制度防风险机制的不足，并就此提出完善社会保障制度的具体措施，探索实现产业升级与社会保障制度建设的互动机制。

“关键词”产业升级，社会保障制度，风险结构

产业升级是经济发展中的必然现象，产业结构由低到高的演进成为经济发展的支撑。我国处在经济起飞阶段，为应对激烈的国际竞争，新型工业化道路上的产业结构亟需升级。从产业结构高度化角度来讲，我国应继续推进工业化、市场化战略，缩小农业及农业人口在产业体系中的比重，推进中心工业城市产业的资本、技术密集度。这种结构性变动会带来就业、经济增长、社会稳定等一系列风险，如何减少产业升级的负效应是构建和谐社会的重要方面。本文认为建立完善的社会保障制度能有效化解其中的风险。

一、产业升级导致的社会风险

任何社会结构的变动都会带来不同程度的社会风险，产业升级是改变资源配置的结构性、系统性变动，是用先进技术对物质资本和劳动力资源进行重新组合的过程。其风险主要表现在以下几方面。

1、就业风险。产业升级必然要引起劳动力资源配置的变动，实现劳动力资源的更优配置，其风险则是造成失业。从理论上说，产业升级过程中资本有机构成的提高会对劳动力资源产生挤出效应，产业结构中的资本、技术密集度会代替一部分劳动力；同时产业升级也会带动相关产业发展，产生扩散效应，形成区域的产业链或产业集群，从而扩大就业。产业体系对劳动力的挤出到再吸收会有一个时间差，这个产业交替期间劳动力流动频繁，就业风险就在这个期间产生。此外，城市工业扩张和较高的工资水平会吸引大量农村人口流入城市，加大城市的就业压力。我国产业结构和就业结构的深层次矛盾在产业升级过程中会进一步加剧，不利于促进就业的产业结构会在较长时间后才能得到改观。

2、失地农民的风险。产业升级会促使农村工业化、市场化进程不断加快和小城镇建设的扩张，造成大量耕地被圈占、征用，从而产生大量的失地农民。失去土地的农民便成为一个特殊的“无产阶级”，比城市工人更加缺乏保障，是社会生存风险最大的阶层。其生存风险主要表现在：（1）缺乏进入其他产业的基本技能，只能从事对技术要求不高的体力劳动。但失地农民普遍年纪偏大，这也使得他们成为特殊的失业群体；（2）耕地占用的补偿标准较低且给付方式不合理，难以保障失地农民的基本生活。目前农村土地占用补偿与城市有很大差距，补偿标准过低；还存在县、乡、村层层克扣的现象，财政较困难的地方更是将属于农民的耕地补偿款作为政府经费；征地补偿款一次给付，而没有将失地农民纳入社会保障体系，导致失地农民的家庭在预期的生命周期内缺乏基本的生活保障。在产业升级导致失地农民增多的情况下，这一人群流入城市将对城市产生较大影响。

二、社会保障体系防风险能力的缺乏

社会保障制度是工业社会的防风险机制，发达国家均在工业化过程中形成了比较完善的社会保障制度，而我国不完善的社会保障制度却不能有效化解产业升级造成的风险。这表现在：保障模式与社会风险结构不一致，保障的覆盖面狭窄；总体保障水平较低且配置不合理，对真正具有较大生存风险的家庭补偿较低，对正规就业且收入稳定的人群保障标准却相对较高，产生了再分配过程中的不公平；社会保障体制脆弱，



管理效率低，缺乏立法保障，没有真正形成机制，动态地适应社会风险结构的变化。社会保障体系防风险能力的缺乏具体表现在以下方面。

1、“统账结合”模式的危机。我国目前实行的是现收现付的社会统筹和部分积累的个人账户相结合的社会保障模式。统筹部分针对老职工的养老，个人账户部分针对能够在工作期间充实个人账户的“中人”、“新人”。在产业升级带来的风险结构变化的条件下，现有模式受到挑战。产业升级中形成的新的社会风险，会导致一部分职工不能足额缴费，使其个人账户名存实亡，只有将其纳入统筹项目方能保障风险，使本来支付负担较重的统筹项目产生危机。个人账户不完善表现在：覆盖狭窄，只将正规就业人员纳入其中，而忽略了包括农民工在内的许多灵活就业人员，影响劳动力市场的完善；个人账户的空账运行反映了社会保障体制中的财务风险和管理漏洞。

2、就业保障机制的缺乏。一方面，作为就业保障最主要的项目，失业保险没有充分发挥作用。这主要是因为就业保障覆盖范围狭窄，失业风险较大的人没有失业保险；体制僵化、管理低效，部分地区大量的失业保险结余存而不用，没有真正发挥作用。另一方面，失业救济制度缺乏，暂时没有纳入失业保险体系的人群将处于较大风险之中。此外，目前社会保障体制的主要方向是保障失业者的基本生活，而促进就业和失业人员就业技能培训功能较弱。

3、对失地农民保障的缺乏。和城市正规就业人口甚至其他农民相比，失地农民是最缺乏保障的。在现有社会保障体制下，他们最多享受到农村标准的最低生活保障。目前还没有针对这一群体的起点较高的社会保障政策，有的只是理论界的探讨。

三、完善社会保障制度的基本策略

从产业结构长期发展趋势来看，完善的社会保障制度促进劳动力再生产，为产业升级提供了社会基础。产业升级带来的风险可以看作经济发展的社会成本，最大限度地降低这种风险才能成功、有效地完成产业升级，而建立完善社会保障制度是减少这种成本的有效措施。社会保障在产业升级过程中的积极影响是多方面的：能够缩小收入差距，减轻失业等遭受生存风险人员的社会抵触情绪；扩大消费需求，刺激经济增长，推动产业升级；促进劳动力资源的合理配置和有效利用。产业升级也将提升我国的产业竞争力和劳动者的生活水平。应从以下方面来健全社会保障制度。

1、稳定社会统筹部分，推广建立缴费确定性个人账户，以优化资源配置，形成规模较大的基金投入到辅助产业升级的经济体系中。现收现付的社会统筹部分体现的是社会保障基金的代际转移，有较强的促进社会公平的功能，是应对制度转型中特殊风险的必要措施，是产业升级中前期的主要保障手段。要加大筹集资金力度，多渠道筹集资金，使保险金能够按时支付，杜绝个人账户资金的占用，并逐渐补充、做实个人账户。此外，高效管理的个人账户会劳动者形成一种稳定和激励的效果。

2、完善失业保险运行机制，加大就业援助力度。目前失业保险的需求远远大于供给，失业保险的覆盖范围比较狭窄。其原因不是企业担心增加成本而抵制，而是缺乏政策上的规定。从推动产业升级的角度来说，失业保险扩面产生的挤出就业的效应很小。应建立一种效率机制，既能保证化解大规模失业的风险，又能充分利用已经形成的保险基金促进就业。地方政府可在政策范围内灵活使用结余的失业保险金，并结合政府财政支持，加大对遭受失业风险人员的援助力度；逐步扩大建立失业保险的范围，在就业培训和就业服务上有所作为。

3、完善对失地农民的社会保障。一是增加对失地农民的征地补偿标准，一律按城市土地使用标准补偿；严禁地方政府和基层行政单位的克扣、占用。二是对征地补偿金进行政策安排，将失地农民纳入社会保障



范围。可用补偿金的一部分为失地农民缴纳社会保险，保障其将来的生活；采取多种措施，积极引导失地农民再就业。

4、创新社会保障的管理体制。产业升级造成的社会风险是多样的、结构性的、动态的，社会保障管理部门要适应这种风险结构的变化，创新管理体制。首先，完善立法，将社会保障制度化，明确管理部门的职能；其次，提高社会保障管理人员的专业素质，包括业务素质和道德素质，以提高社会保障管理水平，保障社会保险金的安全和有效使用。

