

中国女市长

(一九九六)

中国市长协会女市长联谊会 编

中国税务出版社

中国女市长

(一九九六)

中国市长协会女市长联谊会 编

中国税务出版社

责任编辑：黄琳

责任校对：于玲

版式设计：桑崇基

图书在版编目 (CIP) 数据

中国女市长 (一九九六) / 中国市长协会女市长联谊会编 .

—北京：中国税务出版社，1997. 8

ISBN7-80117-152-7

I. 中…

II. 中…

III. 社会保障-体系-研究-中国-文集

IV. D669. 7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 16397 号

中国女市长

(一九九六)

中国市长协会女市长联谊会 编

中国税务出版社 出版发行

(北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮政编码：100053)

各地新华书店经销

大地印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 12 印张 彩插 0.25 印张 308 千字

1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：1~2000 册

ISBN7-80117-152-7/Z·004

定价：35.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

- (84) 对建立现代企业制度与深化社会保险制度改革的
几点思考
..... 湖南省株洲市人民政府副市长 赵湘珍
- (89) 因地制宜 分类指导 建立健全社会保障体系
..... 新疆昌吉市人民政府副市长 龚树馨
- (98) 开拓进取 不断深化社会保险制度改革
..... 辽宁省凌海市人民政府副市长 郭素琴
- (104) 立足现实 着眼未来 推进社会保障体制改革
..... 湖南省长沙市人民政府 张伟琰
- (110) 深化社会保险改革之我见
..... 河南省义马市人民政府副市长 李爱英
- (115) 深化劳动保险改革认识 加快西峰保险改革步伐
..... 甘肃省西峰市人民政府副市长 张锦云
- (121) 勇于探索 勤于实践 加快
建立我市社会保险体系的步伐
..... 江苏省盐城市人民政府副市长 袁世珠
- (129) 关于城镇企业职工社会保险制度改革的思考
..... 安徽省巢湖市人民政府副市长 黄荣秀
- (135) 社会保障要为经济发展和社会稳定保驾护航
..... 宁夏石嘴山市人民政府副市长 朱佩玲
- (140) 谈谈如何做好破产企业离退休职工安置工作
..... 浙江省丽水市人民政府代市长 李清芳

- (144) 发展社会主义保险必须大力加强保险法制建设
..... 湖北省利川市人民政府副市长 谭吉英
- (153) 提高认识 理清思路 努力加快社会保险改革步伐
..... 内蒙古呼和浩特市人民政府副市长 云秀梅
- (158) 龙岩市积极探索建立城乡社会保障体系
..... 福建省龙岩市人民政府副市长 张秀娟
- (161) 试论社会保障体系的建立和健全
..... 山东省淄博市人民政府副市长 关玛莉
- (165) 抓住机遇 加大措施 努力扩大社会劳动保险覆盖面
..... 山东省滨州市人民政府副市长 王金生
- (171) 完善社会保障机制 优化经济发展环境
..... 河北省三河市人民政府副市长 贾玉华
- (175) 强化三大管理 做好社会劳动保险工作
..... 山东省禹城市人民政府副市长 张希英

社会养老保险制度

- (181) 开展社会养老保险工作的几点体会
..... 内蒙古通辽市人民政府副市长 吕慧卿
- (186) 仙桃市改革企业职工养老保险制度的作法
..... 湖北省仙桃市人民政府副市长 肖巧云
..... 湖北省随州市人民政府副市长 袁慧敏
- (193) 拓宽养老保险领域 保障晚年安享幸福
..... 福建省武夷山市人民政府调研员 阮雪清

- (200) 改革基本养老金计发办法势在必行
..... 内蒙古东胜市人民政府副市长 袁翠玲

医疗保险制度改革

- (207) 加快公费医疗制度改革 逐步完善社会保障体系
..... 黑龙江省安达市委书记 刘春华
- (213) 立足市情 精心运作 积极稳妥地推进公费医疗改革
..... 山东省胶州市人民政府副市长 鹿英
- (218) 结合实际 积极探索 稳妥推进医疗保险制度改革
..... 湖北省十堰市人民政府副市长 王喜华
- (228) 在实践中不断探索医疗保障制度改革的新路子
..... 吉林省四平市人民政府副市长 孙慧志
- (236) 公费医疗改革琐议
..... 辽宁省盘锦市人民政府副市长 王秀杰
- (240) 农村医疗保障制度改革的实践与思考
..... 山东省文登市人民政府副市长 刘亚东
- (247) 建立保险医疗制度 强化公费医疗管理
..... 湖北省随州市人民政府副市长 袁慧敏
..... 湖北省仙桃市人民政府副市长 肖巧云
- (253) 加强领导 深化改革 不断完善公费医疗保险制度
..... 黑龙江省绥芬河市人民政府副市长 迟庆健
- (258) 公费医疗重在管理
..... 浙江省东阳市人民政府副市长 李惠兰

- (262) 加快社会医疗保障制度建设 为深化改革保驾护航
..... 新疆乌鲁木齐市人民政府副市长 王淑元

农村社会养老保险

- (269) 建立农村社会保障制度的探索与实践
..... 山西省阳泉市人民政府副市长 邢燕芬
- (277) 浅谈乡镇企业社会保险改革
..... 福建省泉州市人民政府原副市长 高厚生
- (285) 从农村社会养老保险实施的基础条件看城市政府
工作的着力点
..... 湖北省武汉市人民政府副市长 陈华芳
- (293) 积极推进农村社会养老保险
促进农村经济持续稳定发展
..... 江苏省昆山市人民政府市长 郑慧珍
- (301) 抓住机遇 大胆探索 扎实做好农村养老保险起步工作
..... 安徽省贵池市人民政府副市长 金 志
- (307) 积极开展农村社会养老保险
努力做好新形势下的计生工作
..... 河北省沙河市人民政府副市长 赵素英
- (313) 做好农村社会养老保险工作
促进农村经济和社会稳定发展
..... 江西省瑞金市人民政府副市长 满 瑾
- (318) 开展农村独生子女父母养老保险工作初探
..... 江苏省吴江市人民政府副市长 张 莹

- (325) 积极开展农村社会养老保险 促进计生工作上水平
..... 吉林省桦甸市人民政府副市长 李艳秋

劳 动 就 业 改 革

- (331) 发展经济 深化改革 促进劳动就业的健康发展
..... 云南省玉溪市人民政府副市长 席 辉

- (336) 破除传统观念 拓宽就业门路
..... 江西省樟树市人民政府副市长 欧阳小吾

- (340) 劳动就业初探
..... 吉林省洮南市人民政府常务副市长 王德坤

- (346) 新形势下的城市女性就业问题
..... 湖北省鄂州市人民政府副市长 朱曙霞

- (353) 创造良好的社会环境 拓宽妇女就业的渠道
..... 山东省乐陵市人民政府副市长 王建民

- (356) 大力发展职业教育是促进劳动就业的有效途径
..... 河北省晋州市人民政府副市长 彭江平

其 他 问 题

- (363) 抓队伍 抓质量 推动全市教育事业不断向前发展
..... 贵州省安顺市人民政府副市长 徐凯之

- (368) 浅析分税制条件下的地方财政出路
..... 湖北省洪湖市人民政府常务副市长 龙凤英

- (375) 后记

关于我国社会保障制度

——在第二届全国女市长代表大会上的讲话

(代 序)

社会保障是一项维护社会安定、促进经济发展，关系到全社会成员切身利益的经济制度和社会制度。社会保障制度是起始于社会为公民克服生活困难和意外灾害提供物质补偿或帮助的社会救助制度。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，我国社会保障体系包括社会救济、社会福利、优抚安置和社区服务；养老，失业等社会保险；商业保险共三项。《决定》还就社会保障制度改革的目标、原则作了明确规定。下面我讲四个方面的问题。

一、社会保障制度的历史沿革

(一) 世界各国社会保障制度沿革

社会保障制度是工业革命和社会化大生产的产物，是生产力发展到一定水平的必然要求。它起始于社会救助。英国自从走上工业化道路之后，农民大批流入城市，城市贫民剧增，同时，工人阶级队伍迅速增大，工人运动日益发展。在这种背景下，英国于19世纪30年代颁布了《济贫法》，从工人阶级创造的剩余价值中提取一部分救助贫民。一项发挥社会保障作用的新的经济社会制度开始产生。

在19世纪晚期，德国工人阶级为争取自己的经济利益和劳动

2 中国女市长（一九九六）

权益，与资本主义展开了长期的斗争。为了缓和阶级矛盾，瓦解工人自助组织，德国从 1883~1889 年相继颁布了强制性的社会保险法规。以后欧洲许多国家纷纷效仿。社会保险的诞生，标志着社会保障制度进入了新的发展阶段。

瑞典在 1929~1933 年经济危机期间，为了缓和阶级矛盾，治愈经济创伤，执政的社会民主党实行了一系列的福利措施，以调整国民收入再分配，缩小收入差距。这成为瑞典后来推行“福利国家”的理论基础。

1933 年，美国总统罗斯福为了摆脱经济危机，缓和劳资矛盾，提出由国家出面实施社会救助、社会保险和社会福利。美国国会 1935 年通过了《社会保障法》，联邦政府设立了社会保障署。这是一个由联邦政府承担义务的全国性的社会保障立法，是配合罗斯福的新政府实行的，用它作为实行凯恩斯主义、进行国家干预、刺激和扩大社会需求、缓和和消除生产过剩的经济危机的手段。以此为标志，比较完整的现代社会保障制度体系诞生了。

第二次世界大战以后，迫于社会主义阵营的存在和国内阶级斗争的压力，西方国家推行了福利主义的社会保障制度。英国首先宣布建成公民“从摇篮到坟墓”均有保障的“福利国家”。接着西欧、北欧、北美、大洋洲和亚洲发达国家都陆续宣布实施“普遍福利”政策。与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家依照前苏联模式，实行了工人阶级最保险的社会保障是国家保险的模式。到现在，已有 160 多个国家和地区建立了不同类型的社会保障制度。

进入七八十年代后，发达国家社会保障标准居高不下，养成了社会成员对国家的依赖性，国家财政负担沉重，“普遍福利”政策先后遭到挫折：人的平均寿命延长；人口结构老龄化；现代医疗手段的改进，药品的升级换代，药费高于 GDP 的增长，导致了保险费用的不断增长，因而也影响了社会的再生产，削弱了企业的竞争力；管理手段的不适当，导致资源的浪费和消费上的平均主义。因此，各国纷纷开始了不同形式的改革。主要内容包括：

1. 减少支付

- ①推迟退休年龄；
- ②退休再就业；
- ③减少或冻结养老金。

2. 增加社会投入

- ①提高征收比例；
- ②提高工资缴费的上限与下限；
- ③政府拨款；
- ④开征新的税种。

3. 社会保险金私营化

总之，各国都在积极地要设计一套保险系统与经济发展、物价指数、个人贡献相协调的机制。并提出养老金是“劳动工资”的延续，而不是任何人到了一定年龄就可以领取的“公民工资”。

(二) 我国社会保障制度的历史和现状

我国社会保障制度是战争年代供给制基础上建立起来的，大体上经历了四个阶段。

第一阶段，从建国初期到1966年。这是我国社会保障制度的创建阶段。1951年国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》，其内容包括了疾病、负伤、生育、医疗、退休、死亡待遇和待业救济等项目。以后又颁布了一系列政策法规。当时全国总工会是全国保险事业的最高领导机构，劳动部是全国劳动保险工作的最高监督机关，劳动保险金一部分由企业直接支付，一部分由全国总工会统筹。社会保障制度对恢复和发展国民经济，保证人民的基本生活和巩固人民民主专政起了重要作用。

第二阶段，从1966年到1976年。在十年动乱中，社会保险工作遭受到严重的挫折和破坏，管理机构被撤销，工会组织被迫停止活动，退休费用社会统筹被取消，社会保险变成了企业保险。

第三阶段，从1978年党的十一届三中全会到十四大。随着改革开放的深入发展，我们开始把社会保障制度的建立和改革作为

经济体制改革的一项重要内容进行研究和推进。1984年部分地区开始探索养老保险制度改革，在国有企业和大部分城镇集体企业中推行了养老金社会统筹，确定实行职工个人缴费制度。一些地区还大胆探索了社会统筹与个人账户相结合的制度。机关事业单位和部分农村也进行养老保险制度改革的试点。

1988年李鹏总理在人大七届一次会议《政府工作报告》中指出，要加快社会保障制度的改革，建立和健全各类社会保障制度，逐步形成具有中国特色的社会保障制度。1990年李鹏总理在多次批示和讲话中指出，住房制度、保险制度、医疗制度三项改革在今后的十年内要放在重要位置。这三项改革都直接关系到人民的切身利益。

第四阶段，从党的十四大开始至今。在第一次提出建立社会主义市场经济体制的同时，也是第一次明确把深化社会保障制度改革作为经济体制改革的重要环节之一。十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了建立新型的社会保障制度的目标、原则。社会保障制度改革步伐明显加快。

当前，我国社会保障制度还存在着一些问题，急需通过深化配套改革来解决。

第一，管理体制混乱。主要有两大问题，一是政企不分，监督和管理相混，既影响了管理效率，也增加了管理成本；二是政府多门，多头管理。如劳动部、人事部、民政部、卫生部、计生委、人民保险公司均分别参与社会保障的管理，加上地方养老保险的11个行业实行行业保险，使得社会保障管理体制更加混乱。

第二，法律和制度不健全。社会保障作为保障全体劳动者基本生活利益的制度，需要通过法律来规范并保证其贯彻实施。中国现行的社会保障制度虽然通过若干年的修改、补充，但仍极不完善，还不能适应市场经济中多种经济形式、多种经营方式和多种用工制度发展的需要。如“三资”企业的社会保险常遇到许多

无法可依的难题，存在钻中国法律的空子、避开员工社会保险的问题。

第三，覆盖面太小，地区发展不平衡。中国私营企业从业人员大部分没有参加社会保险；城镇失业者仅能享受低水平的社会保障；农村的社会保障发展缓慢、水平低，目前农村社会保障的覆盖面还不及农村人口的5%；各省市劳动者平均的社会保险费差距较大，上海、广东、海南等省市偏高，最高的每月可达1326元，而最低的才100元。

第四，社会化程度低。中国社会保障制度以企业保障为主。这既限制了保障的普遍性，也削弱了企业的竞争力，另外，保障项目暗多明少，劳动者直接感受不深，国家和企业虽付出了巨额费用，但社会效果不明显。

第五，国家和企业负担重，个人的权利与义务相脱节。

中国现行就业与福利高度合一的保障体制，社会保障资金或完全出于财政，或主要由企业负担。结果使企业成为向职工提供全方位服务的“福利企业”，导致企业福利基金失控，拖累了企业，也使政府背上了包袱。这种缺乏劳动者个人自我保障机制的体制，既缺乏效率，也没有活力。

二、社会保障的属性及功能

本世纪30年代，发生过一场我们现在看来意义非常深远的观点分歧。而我国对这些问题的争论整整晚了五十年。英国凯恩斯提出国家通过宏观调控干预经济的思想主张其中包括建立社会保障机制，认为这是资本主义国家自我完善、调整经济的一种手段，是姓“资”的；瑞典默尔达尔及法国有些人提出通过社会保障调节收入再分配，缩小两级分化，实现社会公平，认为这是姓“社”的；美国总统罗斯福在他的新政府中，采取了一种中性的态度，认为国家宏观调控和社会保障都是国家干预和调节经济发展

的手段，它们既不姓“社”也不姓“资”。

实际上，要认识社会保障的性质，必须看到：第一，社会保障制度的确立及发展首先源于科技的长足进步，以及由此导致的劳动生产率的大幅度提高和社会财富的迅猛增加，因此，可以说它是社会发展和文明进步的自产物。第二，它既是工人阶级和其他劳动群众长期斗争的结果，又是资产阶级适应生产高度社会化和生产力的新发展而及时调整其社会生产关系的需要，以此作为缓和社会阶级矛盾、促进社会和经济稳定发展的手段。这也是社会发展的一种必然，为了经济发展和社会稳定，资本主义和社会主义都不能例外，社会主义也必须面对调整生产关系的课题。第三，它是国家对经济运行和发展实行干预的组成部分，用以调节收入分配、增加需求、缓和生产过剩的周期性经济危机。这不是资本主义独有的，不能完全姓“资”。第四，它不可能从根本上消除两极分化，只能缓解两极分化。这说明它也不是纯粹姓“社”的。

总之，社会保障同宏观调控一样，是国家干预经济生活的一种手段，不牵涉姓“社”姓“资”的问题。在这一点上，我们应该同意罗斯福的观点。

那么它的属性与功能可以概括以下几点：

（一）社会保障制度是我国社会主义市场经济体制的基本内容之一

健康运行的市场经济，是一个以市场机制为基础的配置社会资源的经济。它不但需要合格的市场主体，即自主经营、自负盈亏的企业，还需要统一开放的市场体系和以间接手段为主的宏观调控方式，同时也需要有健全的多层次的社会保障制度。这四方面缺一不可，是相辅相成的有机整体。西方国家的市场经济尚且离不开社会保障，我国作为一个社会主义国家，应建立更加完备的社会保障制度。我国社会保障制度的建立健全，直接关系到本世纪末社会主义市场经济体制框架能否基本确立。

（二）建立和完善多层次的社会保障制度，是搞活国有企业的

基本配套措施之一

社会保障是国有企业转换经营机制、建立现代企业制度和调整经济结构的需要，也是国有企业平等参与市场竞争的需要。第一，长期以来，国有企业形成了就业、福利、保障三位一体的体制，其中心是就业。一个人只要在全民单位就业，也就有了养老、医疗、住房等各种保障和福利。而现在国有企业转换经营机制所遇到的诸多矛盾和困难，如企业的破产、兼并，经济结构的调整，资产的合理流动，企业的竞争力提高和技术进步等过程中遇到的种种困难，同社会保障制度不健全是有很大关系的。第二，我国的国有企业中普遍存在一批冗员，也就是富余人员，有人估计在20~30%左右。机关和事业单位中同样存在这个问题。经济界曾把这种现象叫做“隐性失业”。冗员大量存在，三个人的活儿五个人干，企业的效率怎么能提高呢？企业的经营机制怎么能转换呢？第三，目前国有企业与其他所有制企业相比，困难之一是离退休人员多、社会负担重，在竞争中明显处于不利地位。减轻国有企业的多种社会负担，使其放下包袱、轻装上阵，是搞活国有企业的必要举措。总之，社会保障体系健全是企业真正成为市场竞争主体的必要社会条件。

（三）建立社会保障制度，是保持我国社会稳定的基本条件之一

第一，社会保障制度是社会的“安全阀”。老有所养，病有所医，工伤有保险，灾害有赔偿，失业有救济，残疾有安置，贫困有支援等等，社会保障从各方面保障了人民的基本生活，保障了工农业生产，因而也就自然地保障了社会的安定。同时，它有助于弥补市场经济不能保障弱者利益的缺陷，起到社会安全网的作用。第二，社会保障是经济的“稳定器”。它通过调整企业的负担比例，灵活运用社会保障基金，可以在经济“过热”时促进经济“降温”；在经济滑坡时促进经济增长。积累下来的社会保障基金是国家经济建设的重要资金来源，合理把握基金投向，有利于按

照国家产业政策调整产业结构。同时，完善的社会保障制度能促进劳动生产率的提高，因此是经济发展的“激励器”。第三，社会保障制度也是一种分配制度，是社会不同群众收入分配的“调节器”。它兼顾效率与公平，从而有助于实现先富带后富，消除恶性两极分化，最终达到共同富裕。

（四）社会保障制度是社会财富积累的一种有效方式

社会保障资金的筹缴和营运，为国家聚集了大笔财富，是国家金融资本市场的一个重要支柱。现在国外社会保险金一般占GDP的6%~10%，人均1000~2000美元。而我国1994年社会保障资金不过占GDP的1.4%，人均仅6.3美元。再如，美国保险公司的资产占银行金融资产总额达1/3，日本占28.6%，而我国只有1.9%。相比之下，我国社会保障的聚财能力显得十分不足。从世界范围内看，社会保障资金是一个国家的“第二财政”。据预测，在2010年我国社会保障所聚资金将超过国家财政收入。作为社会财富积累的一种有效手段，社会保障制度在经济社会发展中扮演极为重要的角色。它的发展直接影响到金融市场的完善与资本市场良性循环的形成。

总之，社会保障程度是一个国家经济、社会发展的综合反映，是综合国力的重要组成部分。从长远看社会保障制度将会直接影响一个国家，一个民族的发展进程。

三、社会保障体系建立的方法与原则

社会保障是涉及到每个公民利益、方方面面关系的复杂社会系统工程，因此，需要一种系统的思想去整体设计、统筹安排。

第一，作为一个系统整体，社会保障制度的确立应具有整体性。因此，统一的政策法规、统一的决策管理，统一实施操作是非常必要的。同时，它应有尽可能广泛的覆盖面，以使社会整体中的每个公民都有机会受惠。