

融入世界看南京

Observing Nanjing In a Global Perspective

刘以安 主编



东南大学出版社

融入世界看南京

——南京市干部境外培训论文集

主 编 刘以安

副主编 毛卫华

编 委 张明娣 任家龙 王安伟

东南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

融入世界看南京/刘以安主编. —南京: 东南大学出版社, 2003. 2

ISBN 7-81089-150-2

I. 融... II. 刘... III. 社会科学-文集
IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 005334 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人: 宋增民

江苏省新华书店经销 东南大学激光照排印刷中心印刷

开本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 16.75 字数: 370 千字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印数: 2500 册 定价: 36.00 元

(凡因印装质量问题, 可直接向发行科调换, 电话: 025-3795802)

序

中共南京市委常委、组织部长 杨 植

贯彻市第十一次党代会精神，推进“富民强市、加快发展、率先基本实现现代化”的进程，努力建设充满经济活力、富有文化特色、人居环境优良的现代化中心城市，要求我们必须跳出南京看南京，放眼全国看南京，融入世界看南京，加速南京经济国际化步伐；要求我们培养和造就一支理论素养、知识水平、业务本领和领导能力过硬的现代化新型领导人才大军，为富民强市提供组织保证和人才支持。

为了适应现代化新南京建设的需要，努力培养一支学习型、创新型的领导人才队伍，我市加大了干部境外培训工作的力度。去年以来，我们遴选了 199 名领导干部分赴美国、瑞士、新西兰、新加坡等 6 个国家和地区参加各类专题国（境）外培训班学习。通过学习培训和实地考察，受训学员在学习新知识和对发达国家（地区）社会、经济和文化认识的过程中，加深了对国情的理解，拓宽了视野，更新了观念，提高了管理层次和专业技能。总的来说，通过积极的探索和实践，我市干部国（境）外培训工作积累了有益经验，取得了初步成效，为下一步更大规模、更宽领域和更高层次上开展这项工作奠定了坚实基础。



为了及时总结工作，促进学用结合，市干部培训工作领导小组办公室对近两年领导干部参加出国（境）培训的体会文章进行了认真的汇总整理，从中筛选了部分有代表性的文章编辑成册。可以说，这本集子既凝结了受训学员思考感悟和借鉴比较的心智，也从一个侧面反映了我市领导干部国（境）外培训的成果。希望这本集子的出版能进一步推动领导干部国（境）外培训工作的开展，进一步推进学风建设，促进学习成果的有效转化。

在最近召开的全国组织工作会议上，中央提出要加大干部出国、出境培训工作力度，探索国际合作交流和联合办学的新办法，尽快培养一批熟悉国际惯例和国际市场运作的领导人才。我们要按照中央的要求，紧密结合南京市情，紧紧围绕南京两个文明建设和干部队伍建设实际需要，在更高的层面上规划和运作好干部国（境）外培训工作，为南京今后的发展提供高层次人才支持。

目 录

城镇社会养老保险制度改革的思想

——新西兰社会保障制度对我们的一点启示

..... 周 炎 1

经济全球化与南京经济发展 吴铁军 22

发挥比较优势 加快经济发展

——对新西兰利用比较优势发展经济做

法的几点思考 李树宁 35

对南京加快城市发展的若干思考 唐建荣 45

加快外商投资企业注册登记改革 陈锡进 53

加入 WTO 后的政府职能转变 苏 郑 65

WTO 与政府价格工作改革 王秀洲 81

我国入世与国土资源管理 王海宏 90

论城市商业银行的市场定位、功能配套及

实现路径 朱 峰 102

对加入 WTO 后南京港面临形势及对策的

思考 杨联宏 119

加入 WTO 对南京现代物流产业的影响与

我们的对策 王正文 130

入世与少年儿童校外教育产业的发展

..... 曲征宇 140



加入 WTO 后中药企业的机遇、挑战和对 策初探	史亦红	148
开辟乡镇工业园区发展的新思路	潘玉梅	170
国外职业教育和培训的特点与我们的对策	王建杰	190

立足开放 加快发展

——借鉴美国经验发展县域经济的思考	印幸福	201
提高产业聚集度 增强南京区域竞争力	丁明国	208
借助孵化器 发展小企业 ——美国政府发展地方经济的一个手段 及给我们的启示	徐 鸣	221
南京市科研成果转化的瓶颈与我们的 对策	徐 俊	235

“新西兰实验”给我们的启迪

..... 殷卫斌	孙 荣	242
透视新西兰的投资环境建设	许扬汶	259
企业伦理对建立现代企业制度的意义探析	刘 军	267

澳大利亚发展房地产业的经验对南京的 启示	孙惟勤	280
由新西兰经济改革引发的思考 ——简析我市粮食企业面临的困难与对策	汪振和	301
浦口区发展“假日经济”的对策与思考	吴政强	309
国际直接投资新趋势对高新区招商引资的 影响分析	余 波	319
学会运用 WTO 运作协调机制规避和处理 贸易争端	张建平	329
浅议税收激励与外国直接投资的关系	费 佳	337
树立“经营旅游”理念 创建一流国际旅游 城市——新西兰旅游发展对南京的启示	郑晓明	345
做足滨水特色 建设水滨名城	何强为	355
芝加哥城市建设对南京高层建筑建设的 启示	方 明	366
汲取美国都市发展经验 提升南京规划 水平	陆 一	377
解读美国城市规划及其给我们的启迪	党 培	388



美国城市中心地区规划分析	吴建雄	402
美英城郊开发对南京新城(区)建设的启示	曹永林	410
大城市郊区城市化的战略研究	袁文荣	422
关于浦口由郊区向市区跨越的几点思考	李传邦	438
把淳溪镇建成最适合居住的卫星城市	刘玉福	448

年轻干部潜能挖掘和培养问题初探	陈 勇	456
行政高效来自于以人为本的科学管理	陈定宝	463
培训 e 时代挖掘人力资源无限潜能的利器	高陵华	473

以人为本 创新机制 大力发展社区安老福利事业 ——香港安老福利事业发展对我们的启示	谢跃进	482
探索社区建设专业化发展之路	陈福泉	490
香港与南京:城市社区建设比较	王素梅	500
借鉴香港社区“义工”经验 促进社区“志愿 者”队伍发展	张可道	517

城镇社会养老保险制度改革的思考 ——新西兰社会保障制度对我们的一点启示

周 炎

周炎，江苏张家港人，汉族，1961年5月出生，南开大学毕业，本科学历，现任市劳动局养老保险处处长，浦口区区长助理。2001年参加首期国际工商管理培训班赴新西兰学习。



【内容提要】 本文参考新西兰的社会保障制度，对我国养老保险制度的建立、变迁及存在的矛盾等问题进行了分析，提出改变基金的筹集和管理模式、确定合适替代率水平、改进养老金计算办法、取消一切提前退休的规定、推进多层次养老保险体系的建立等一系列对策和建议。

一、新西兰社会保障制度简况

新西兰是南太平洋国家,由南北两岛组成,面积近 27 万平方公里,人口 380 万,是一个以农牧业为主体的国家,也是一个进出口贸易十分发达的国家。新西兰的自然风景十分优美,社会稳定,人民友善。新西兰的社会福利水平比较高,特别是对低收入家庭,社会保障内容比较齐全。如对未工作者,提供一次义工计划,但没有收入,可提供一次职业推荐信,可参加工收局开设的培训课程。失业 4 年以上,可从工收局得到工资补贴,失业者自己创业,可从工收局获得一定的补助。对于处于紧急状态下的,如买不起食物,资产不超过\$700,可申请特别补助。还有单身带小孩补助,社区工资补助,残疾人补助等。在新西兰除了伤残保险(此险种是短期保险,简称 ACC,ACC 提供补偿外,还提供伤者其他帮助,使其尽可能快地回到工作岗位)外,没有其他的强制社会保险政策。新西兰在法律上没有规定退休年龄,雇主不能因年龄问题要求雇员退休。但公务员达到 65 周岁及其以上,可领取固定的养老金;新西兰的合法居民,如果达到 65 周岁及其以上,根据各人的收入情况,可以获得相应的养老金,2001 年每两周领取的标准见表 1。

新西兰过去也想实施强制性的社会养老保险,但没有实施起来,并从 1991 年开始,大幅度地消减了福利,许多福利都与居民的收入情况挂钩。

表 1 新西兰养老金领取标准

单位:新西兰元

Fortnightly payments	Before tax	Taxed at "M" (if you have no other income)
Married (both partners qualify)	\$ 428.76 each	\$ 369.82 each
Married (only 1 partner qualifies)	\$ 407.34 each	\$ 344.02 each
Single(living with others)	\$ 520.24	\$ 432.98
Single(living alone)	\$ 565.98	\$ 469.06

This amount may be affected by other income you receive.



二、我国社会保障制度的历史变迁

我国的社会保险制度最早可以追溯到 19 世纪 50 年代初。1951 年 2 月 25 日,以当时的政务院批准颁布实施的《中华人民共和国劳动保险条例》为里程碑,已有 50 多年历史了。这一法规确定了年老、工伤、生育、遗属等基本保险项目,是以后 30 多年我国实施企业职工社会保障制度的基本法律依据。在这个时期,社会保障主要体现了计划经济的特点,实行的是“低工资、多就业、高福利”政策。企业用人由国家计划分配,企业工资由国家统一确定,保险福利待遇由国家统一规定。在那个时期,在当时的计划经济、人口结构相对年轻的条件下,这一制度总体上发挥了它应有的积极作用,稳定了社会,保障了职工生活。但随着

计划经济向社会主义市场经济的转变,面临人口结构老龄化等问题,这一制度越来越显现出它内在的矛盾性,而且也带来了当代体制转换过程中无法摆脱的历史负担。

进入 20 世纪 80 年代,我国实行改革开放,我国的社会保障制度也进入了改革创新阶段,针对原有制度的不足和弊端进行了改革探索,以适应我国改革开放和社会主义市场经济发展的要求。为了适应国有企业从国家统负盈亏转向为自负盈亏的独立经济实体,保证困难企业职工原有的保险待遇不受影响,保障待业(失业)职工的基本生活,避免企业之间在保险负担上的畸轻畸重等问题,全国各地从 1983 年前后开始进行了养老、医疗等“社会保险统筹”的探索、试点。随后国家也相继出台了一系列的政策,促使全国社会保障制度的基本统一。我市与全国其他地方一样,随着形势的发展不断调整相关政策。

(一)失业

我市根据国务院 1986 年 7 月 12 日颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》,于 1987 年 1 月开始,在国营企业和其他单位中的合同制工人实施了失业保险办法,1987 年 7 月扩大到城镇集体所有制企业。1993 年 4 月 12 日,国务院正式颁布《国有企业职工待业保险规定》,并于同年 5 月 1 日起正式实行。与此同时,我市从 1993 年 1 月开始,失业保险的范围也扩大到了所有企业和招用合同制工人的机关、事业和社会团体。随着 1999 年 1 月 20 日,《失业保险条例》(国务院第 258 号令)的颁布,我市的失业保险扩大到了所有城镇企事业单位及其职工。

(二) 养老

1983年,我市总结推广了玄武区丹凤街街道在劳动服务企业试办“企业和个人共同缴费参加商业养老保险”的制度,实施了劳服企业和个体工商户试行养老和医疗保险办法(即“双保”)。随后,该办法的实施范围又扩大到老集体企业新招收的职工,扩大到全民所有制、县区属以上的集体所有制企事业单位招用的劳动合同制工人及各种劳务工,1987年又扩大到了“三资”企业。1987年1月起,在机关、事业、社会团体中的合同制工人,全民、区以上集体、联营、三资企业的职工实行了社会养老保险的统筹。1992年10月起,根据国务院颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》精神,基本养老保险开始实行国家、企业、个人三方负担的办法,个人按上年度月均收入的2%缴纳养老保险费。1996年1月起,我市根据1995年3月国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》和《江苏省城镇企业职工养老保险规定》,制定了《南京市城镇企业职工养老保险实施意见》(宁政发[1996]74号),从此建立了基本养老保险个人账户,个人账户规模为职工本人缴费工资基数的12%。1997年7月16日,国务院发布了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号),这个决定对全国城镇企业职工的养老保险办法进行了统一,是我国社会保障制度的一个新起点,也是极为重要的里程碑。1998年7月1日起,我市根据国务院26号文件和江苏省政府139号令,对宁政发74号文件进行了修订,个人账户统一到11%。



(三) 医疗

1994年4月,经国务院批准,原国家体改委、财政部、劳动部、卫生部联合下发了《关于职工医疗制度改革的试点意见》;1996年5月5日,国务院下发《国家体改委、财政部、劳动部、卫生部关于职工医疗保障制度改革提出试点的意见》;1998年12月14日,国务院发布了《国务院关于建立城镇企业职工基本医疗保险制度的决定》,对医疗保险工作作出了新的规定。我市于2000年11月17日,印发了《南京市城镇职工基本医疗保险暂行规定》,开始进行试点。

(四) 工伤

1996年8月12日,当时的劳动部发布了《企业职工工伤保险试行办法》,并于1996年10月1日起试行。我市于1997年1月1日起颁布实施了《南京市城镇企业职工工伤社会保险办法》,并于2001年4月5日,根据实施几年来的情况,进行了修订和完善。

(五) 生育

1996年12月14日,当时的劳动部发布了《企业职工生育保险试行办法》,并于1995年1月1日起试行。我市于1997年1月1日起颁布实施了《南京市城镇企业职工生育社会保险办法》,并于2001年4月5日进行了调整。

在这一时期,其他保险,如农村社会保险、农村医疗保险,国家有关部门也相应出台了有关文件。特别是到了20世纪90年代以来,随着国有企业“三年脱困”,社会主义市场经济体制改革的更加深入,企业改革、改制的力度进一步加大,城市中大量职工分流下岗,中央提出了“两个确

保”、“三条保障线”，城镇居民最低生活保障制度的实施使保障制度更趋全面。

随着这些保障制度的建立，保障体系的构建，政府负担的责任也越来越大，虽然原由企业负担的保障责任，逐步转移到了政府和社会，但企业的经济负担仍然很重。从保险制度规定的企业负担来说，企业的担子还是比较重的，如在我市，一个企业参加五项社会保险，缴纳的各项保险费用占职工工资总额的 31.1% ~ 33.5%，其中：养老保险，国有企业负担 20%，集体企业负担 22%；医疗保险，企业负担 8%；失业保险，企业负担 2%；工伤保险企业负担 0.3% ~ 0.7%；生育保险企业负担 0.8%。另外，职工缴纳的各项费用占其工资的 10%，其中养老保险 7%，失业保险 1%，医疗保险 2%。由于各项保险制度设计的内在结构问题，较高的企业缴费负担还是不能满足不断变化的需要，收支平衡矛盾与日俱增。因为工伤保险出台相对较迟，未承诺负担政策实施之前的老工伤，运行到目前，当期收支基本平稳，但随着支付的累积，如果不调整征缴办法，平衡将会被打破。生育保险因支付的待遇绝大多数是一次性的，能控性较强，收支平衡是完全可以做到的。医疗保险出台较迟，目前仅在试点阶段，虽然待遇支付还不能完全反映应有的真实情况，但因其累积效应相对不强，且有个人自负因素相制约，因此也是能控的。失业保险在以前，由于企业内有富余人员、隐性失业、下岗进中心、离岗人员等情况，掩盖了失业保险的支付风险，但随着改制力度的加大，下岗、失业的并轨，失业保险支付能力的脆弱性显现出来，我市 2001 年参加失业保险的有 109 万职工，征收失业保



险金 4.28 亿元,而支付已达到 3.1 亿元。另外,市政府还要筹集资金,用于下岗职工生活费和其他困难企业解除劳动关系时的经济补偿金等。劳动力供过于求的矛盾将长期存在,在我市这个矛盾十分突出。许多企业改制后,更加追加效益,对劳动力的需要更为严格,对劳动力成本的控制要求更高。这几年将是失业保险支付的高峰期。

在五大社会保险中,支付矛盾最为突出的,也是最为复杂的,是社会养老保险。2001 年年初,按原有的政策,预算 2001 年收支缺口达到 6.2 亿元,经过各方面的努力及有关政策因素而未发生支出,当年实际收支缺口仍达到 2.2 亿元。2002 年预算缺口将达到 8 亿元。我们从有关资料可以看到养老保险收支缺口已成定局,而且如现有的政策不作大的调整的话,缺口将会越来越大。

三、社会养老保险收支缺口的分析

社会养老保险从建立到现在,取得了长足的进展和巨大的成就,但也暴露出了很多矛盾,集中表现在养老保险基金的收支缺口上。养老保险基金,1997 年全国有 5 个地区出现当期收不抵支,1998 年扩大到 21 个,1999 年达到 25 个。我们南京市 2001 年收不抵支,实际缺口达到 2.2 亿元,2002 年预计缺口将达到 8 亿元,出现这个问题的原因有很多,但笔者认为主要有以下三个:

(一)制度设计的缺陷

我市现有的养老保险制度,是在 1987 年的养老保险实行统筹的基础上建立起来的,当时确定的是“以收定支,现收现付,略有积累”的基金运作模式,在 1996 年开始实