

李曜 史丹丹 | 编著

智利社会保障制度

Social Security
System of Chile

各国
社会
保障
制度
丛书

 上海人民出版社

李曜 史丹丹 | 编著

智利社会保障制度

Social Security
System of Chile

各国
社会
保障
制度
丛书

图书在版编目(CIP)数据

智利社会保障制度/李曜,史丹丹编著. —上海:上海
人民出版社,2009

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-08985-3

I. 智… II. ①李…②史… III. 社会保障-福利制度-
简介-智利 IV. D778.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 207450 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

• 各国社会保障丛书 •

智利社会保障制度

李 曜 史丹丹 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 23.5 插页 4 字数 363,000

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08985-3/C·349

定价 42.00 元

总 序

社会保障是民生之本,是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来,中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中,在城镇建立了劳动保险制度,并针对机关事业单位职工的特殊性,建立了机关事业单位人员的社会保障制度;在农村,通过土地所有权的集体化改革,为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度,为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样,在整个计划经济体制时期,我国实行了城乡二元的社会保障体制,即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度,而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后,传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求,从1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始,我国对传统社会保障制度进行了多维改革:作为企业改革的配套措施,企业职工劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变,企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动;随着国家公务员制度的建立与发展,伴随着人事制度的改革,机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕;在“七五”计划指引下,开启了农村社会保障制度的探索与试点工作;等等。1986年,我国建立了城镇待业保险制度,成为失业保险制度的开端,同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则,提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994年开始实施生育保险,1996年开始实施工伤保险,1997年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型,1998年开始了城镇职工医疗保险制度改革,1999年建立了城市居民最低生

活保障制度,2003年开始建立新型农村合作医疗制度,在2003—2005年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度,2007年开始了城镇居民基本医疗保险试点,2008年全面建立了农村最低生活保障制度,2009年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放30年来,我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就,社会保障项目日益丰富,社会保障效果开始显现,初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险(改革中)、农村社会养老保险制度(试点中)、“三无”和“五保”供养制度等组成;我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险(试点中)、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度,这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至2008年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为21 891万人、企业年金1 038万人、农村养老保险5 595万人、城镇基本医疗保险31 822万人、新型合作医疗81 500万人、工伤保险13 787万人、失业保险12 400万人、生育保险9 254万人,获得最低生活保障的城乡居民为6 618.9万人。同时,有63.2万农村人口享受了农村传统救济,有543.4万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象189.2万人。^①社会慈善事业蓬勃发展,医疗卫生服务供给水平逐年提高,各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了30年之后,已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前,举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想,加强民生建设,全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来,党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐,并把使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、

^① 数据来源于2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008年我国卫生事业统计公报、2008年中国民政事业发展报告。

住有所居”作为社会建设的根本目标,为我国社会保障制度建设指明了方向。2002年,党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007年,党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标,要求到2020年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是21世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面,也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看,我国现实的社会保障制度、模式、体系、体制和管理,与国家确立的“使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标的要求,与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距,社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在:一是基本制度不够健全,尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力,参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限,有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为62.90%、基本医疗保险为63.73%、失业保险为41.05%,按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。^①三是社会保障水平低,保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊,直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大,导致社会保障关系迁转有阻碍,影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年,却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是

^① 此处参保率由杨翠迎教授计算,是指就业人员中参加基本保险的人数比率,剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

制度设计的理念正在转型,有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理念,正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石,可以攻玉。

改革开放以前,我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白,计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要,而改革开放初期,我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴,为此,在整个 20 世纪 80 年代中期至 90 年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了不少论著,取得了丰富的成果,这些研究成果,对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前,国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内,我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等等挑战和问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。在我国,建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系,将是一项长期而艰巨的任务。因此,在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学“211”项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世,具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利 12 个国家,国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征,具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程;各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时,丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成,尽可能客观、原味地反

映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然,限于资料收集和语言分布的难度,该套丛书一定存在一些疏漏和不足,希望广大同仁和读者理解、批评和指正,同时,我们计划每隔若干年度,根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况,对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009 年 12 月

前言

在社会保障领域,有一个独特的发展中国家,它的改革历程和成功经验深深影响了全世界的其他发展中国家,甚至发达国家也从中汲取经验教训。其从 20 世纪 80 年代的养老保险改革起步,逐步扩展到失业、工业、医疗、社会救济和住房等各领域,形成以其国家命名的独特模式,并在世界范围内拥有了一大批的拥趸者。可以说,在现代社会保障改革的历史上,任何国家无出其右,这就是南美洲的智利。在拉丁美洲甚至整个世界,智利都是社会保障制度改革先驱者。智利社会保障改革的巨大深远影响,以至于在发展中国家的社会保障界,出现“言必称智利”的现象,如同西方文化界“言必称希腊”。

智利社会保障体制改革的精髓在于:它脱胎于传统的公共管理的现收现付模式,转向以个人账户为核心的完全积累模式,而且采取私营机构竞争性的市场化经营管理。因此,模式的转变无异于从计划经济向市场经济的转型。正如转型经济(transition economy)在现代经济体制研究中的独特意义,智利社会保障改革就是转型经济在社保领域的具体实践,因而具有重要的研究价值。

概括而言,智利社会保障制度主要包括养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险、社会救济和住房福利等,除了社会救济之外,其他的社会保险和社会福利在改革中都引入了私营部门的参与,公共部门和私营部门的适当结合提高了整个社会保障体系的效率。本书的内容在于全面描述智利起步于 20 世纪 80 年代的社保体制改革的内容、步骤、现状,及其主要成就和不足,并据此为我国的社保体制改革提供一些借鉴和建议。智利社会保障体制改革的主要特点也即本书内容的精华所在,提炼如下:

第一,智利的养老保障体系改革后由三个支柱构成,采用完全积累

制。从 2002 年起,开始实行多种基金制度,将养老基金按照不同的风险水平分成五种基金,人们可以根据自身的需要选择不同的基金,而对于即将退休和已经退休的人群,政策规定只可以选择风险最低的两种基金。这样做既满足了年轻人对高收益的需要,同时也保证了即将退休和已经退休人群投资的安全性。

第二,智利的工伤保险最大的特点就在于它的成本控制措施。工伤保险的经营管理机构直接参与到伤残标准制定和伤残认定的过程中,再加上智利对工伤保险可保资格的规定和基准工资的设定,约束了人们的道德风险,极大地降低了工伤保险的成本。

第三,智利医疗保险的改革建立了公立和私营医疗机构并存的双重医疗保险制度,针对改革后出现的问题,为了约束私营部门的逐利行为、扩大保障范围、消除不公平现象,智利在 2002 年以后推出了 AUGE 计划。

第四,智利的失业保障制度改革引入了以个人账户为主、共同基金为辅的失业保险制度,共同基金由企业和政府出资,旨在向那些个人账户中没有足够资金的失业员工提供补贴。另外还具有独特性的是,当个人退休时,其失业保险个人账户资金可以转入养老金个人账户。个人账户资金余额由员工个人所有,所以极大地降低了困扰各国政府的失业保障制度中的道德风险问题。与此同时,如果个人账户的资金不足以支付失业保险金,政府和企业出资的共同基金作为补充,人们的失业保险就拥有了双重的保障。最后,先用个人账户资金支付失业保险金,大幅减轻了政府在失业保障方面的财政负担。

第五,智利社会救济的改革经验中主要有以下值得借鉴的优点:一是建立了全国福利标准委员会为社会福利管理机构。二是非政府组织(NGO)在社会救济中发挥重要作用,解决了政府在社会救济方面存在的一些盲点。三是不仅提供现金救济,而且提供就业培训,减少人们的“惰性”心理。四是对社会的特殊群体尤为关注,尤其是智利团结计划对社会最贫困的人群给予保障,使社会救济能够帮助真正需要它的人。

第六,智利住房政策的演变过程和实行效果提供了一个很好的范例:一是要为实现住房计划目标提供法律和组织保证;二是确立和强化政府为解决中、低收入家庭住房问题中的作用;三是完善住房金融制度,发展住房融资工具。同时智利住房政策走过的弯路也可以为我们提供前车之

鉴:对于贫困家庭的住房救济,应该取消提供按揭贷款,而采取直接补贴的方式;注重救济房的选址问题,避免居民聚居地隔离现象的产生。

本书内容从搜集资料到写作完成,历时一年半,由我和史丹丹提出撰写大纲,史丹丹负责第1~4章、第9~10章,徐升负责第5章,赵振宇负责第6章,夏斌负责第7章,方晓琛负责第8章的初稿写作,何帅、李勇、高成琳、祝超、王文雅参加了第9章的翻译与初稿写作。我负责初稿的全面校对和定稿写作,在定稿过程中,史丹丹也一起付出了很大的精力。

本书为上海财经大学211课题“世界社会保障制度”系列之一,我们感谢该课题经费的资助。同时本书也是国家自然科学基金项目“新形势下我国企业年金治理、投资与风险管理研究”(编号70573067)的成果之一。

感谢上海财经大学丛树海副校长邀请我主编本书,并在写作过程中给予持续的指导和关怀。

本书的内容全部来自于第一手英文资料,大量出自世界银行及其社会发展部、经济合作组织(OECD)、国际货币基金组织(IMF)、智利中央银行、智利大学、美国国民经济研究局(NBER)、美国芝加哥大学、哈佛大学、麻省理工学院、波士顿学院等国际组织和著名研究机构的政策分析报告和研究报告。

在中国社会保障研究资料中,本书做到了不重复现有的中文资料,力求反映最新、最全面的智利社会保障的真实现实,以使大家真正了解智利社会保障发展的今天。智利模式本身也在不断发展变化,并非固定的僵化不变的,只有了解当前的真实智利模式,才能为我国社会保障体制改革提供可行的借鉴。相信本书的内容也能为读者进一步研究提供攀登的扶梯。

李 曜

2009年10月19日

于英国诺丁汉大学

目 录

总序	1
前言	1
第一章 智利社会保障制度概述	1
一、智利社会保障制度实践在世界上的地位	1
二、智利社会保障制度的改革过程和现状	6
三、智利社会保障制度的借鉴意义	15
四、本书的结构安排	19
第二章 智利的养老保障制度	20
一、智利养老保障制度发展沿革	20
二、智利养老保障制度的基本特征	26
三、智利养老保障制度的挑战	35
四、“Marcel 委员会”的改革建议	46
五、智利养老保障制度对我国的启示	54
第三章 智利养老基金的投资管理	63
一、养老基金的投资政策	63
二、养老基金的投资绩效	74
三、智利养老基金对宏观经济和资本市场的影响	90
四、智利养老基金投资管理中存在的问题和改革趋势	105

五、智利养老基金的投资管理对我国养老保障基金投资的 启示	113
第四章 智利的工伤保险	118
一、智利传统的工伤保险	118
二、智利改革后的工伤保险的基本特征	120
三、智利工伤保险的经验总结	135
四、智利工伤保险对我国的启示	140
第五章 智利的医疗保险	147
一、医疗保险制度发展沿革	147
二、双重的医疗保险制度	161
三、AUGE 计划	169
四、智利的医疗保险体系改革对我国的启示	177
第六章 从失业救济到失业保险的转变	183
一、概述与背景	183
二、智利原有的失业救济制度	192
三、智利的失业保险制度	196
四、智利失业保险的制度评价	206
五、对我国失业保险的借鉴意义	214
第七章 独立完整的社会救助制度和团结计划	220
一、智利社会的贫困现象	220
二、智利的社会救助	226
三、智利团结计划	240
四、智利社会救助制度对我国的启示	251
第八章 智利的住房政策	257
一、智利住房政策发展沿革	257
二、智利住房政策现状	265

三、智利住房政策的效果分析	271
四、智利住房政策对我国的启示	302
 第九章 智利与其他国家的国际间社会保障协定	 307
一、国际间社会保障协定概述	307
二、智利的国际间社会保障协定	313
三、我国的国际间社会保障协定发展情况分析	324
 第十章 国际金融危机对智利社会保障制度的影响	 327
一、金融危机产生和传递过程	327
二、金融危机对智利经济的影响	338
三、金融危机对智利社会保障制度的影响	342
四、养老保障制度应对金融危机的政策建议	347
 参考文献	 352

第一章 智利社会保障制度概述

随着社会的发展和人口老龄化的加剧,不仅发达福利国家,而且新兴发展中国家也开始关注社会保障的问题。本章第一节总览了世界社会保障制度的整体情况和发展趋势,分析了南美国家智利在全球社会保障制度改革中的特殊位置,指出智利社会保障体系的重要性;第二节概述了智利社会保障制度的发展历程和现状;第三节分析了智利社会保障制度的借鉴意义;最后第四节介绍了本书的结构安排。

一、智利社会保障制度实践在世界上的地位

(一) 智利社会保障实践在世界上的地位

智利——世界上最狭长的国家,被称为西半球的“美丽裙边”。智利的东部有巍峨的安第斯山脉,西部是低矮断续的海岸山脉,中部则是中央谷地。由于地势层次分明,智利的气候变化多样,自然资源十分丰富,素有“铜矿之国”的美誉。1541年智利沦为西班牙殖民地,1810年获得独立,之后走上了建立和发展民族经济的道路。

由于殖民时期智利经济一直建立在以农、矿产品为主的初级产品出口基础上,20世纪30年代世界资本主义经济危机对其出口产生了巨大的打击,第二次世界大战后智利开始走上进口替代战略的工业化道路,但是经济发展缓慢,智利经济甚至在20世纪70年代一度陷入困境。1973年智利发生军事政变,军政府执政并领导智利在拉美地区率先开展经济改革。智利政府经济发展战略的特点是突出本国的资源优势,扩大出口,发展外贸。在实行自由市场经济模式、减少国家干预的情况下,大幅调整产业结构,开放国内市场。智利的经济改革成果有目共睹,目前已经建立

起一个比较健全的、开放的市场经济体系,成为拉美地区少数经济发展较快的国家之一。在经济改革的同时,智利的社会保障制度改革,尤其是养老金改革政策受到了世界各国的关注。

世界社会保障模式主要有三种——国家福利型、自保公助型和自我积累型。国家福利型社会保障制度是由国家充当社会保障制度的主体角色,由财政负担主要资金来源,保障范围广泛,保障项目齐全,保障水平较高,目标是充分体现公平的一种制度安排。自保公助型社会保障制度是在立法基础上,遵循效率与公平相结合的原则,在资金筹集方面多体现自我保障,辅助以国家补偿机制,为公民提供一系列基本生活保障。自我积累型社会保障制度体现效率和激励原则,由国家立法强制规定雇主雇员的一方或双方必须缴纳社会保障费用,形成基金积累应对养老、医疗等支出的一种制度安排。穆怀忠(2007)比较了三种不同的社会保障模式,认为在社会保障的三种模式中自保公助型和自我积累型模式优于国家福利型模式。而智利的社会保障制度就介于较好的自保公助型和自我积累型模式之间。

智利的社会保障制度偏重于自我积累,在养老保险、工伤保险、医疗保险的实施中都强调自我积累,通过基金累积的方式聚集了充足的资金,减少了政府的财政负担,减少了道德风险的成本。同时,又在自我积累的基础上适当加入政府的支持,比如养老保险和工伤保险中的最低保障养老金、医疗保险中设置公共部门、住房政策中对贫困人口住房的保护,还有建立独立完整的社会救济制度,都体现了智利政府通过社会保障制度解决社会公平问题做出的努力。良好的社会保障模式为智利社会保障制度在拉美国家以及世界社会保障体系中的地位奠定了基础。

智利社会保障制度改革中最成功的是其养老保障制度。智利是拉美地区最先进行养老保障制度改革的国家,而且,智利采用的全新的养老金制度——私人管理的以基金制为基础的缴费确定型养老保障制度——也成为其他拉美国家改革的模式。美国等西方发达国家也都在积极研究智利的养老金改革模式,希望能从中受到启发,提高运作效率,降低财政负担,完善本国的养老保障制度。而且,智利工伤保险、医疗保险在降低道德风险、控制成本方面采取的措施,社会救济中非政府组织的参与以及对特殊群体的关注,还有住房政策中对贫困群体的关注以及对住房选址的把握等,对各国社会保障制度的发展都有一定的示范作用。

更值得一提的是,智利社会保障制度的发展与国内经济的发展相辅相成、互相促进。一方面,养老金基金促进了智利金融市场的发展,在提高市场流动性的同时,也加速了金融监管的规范、金融产品的创新以及上市公司治理的完善;另一方面,社会保障制度改革对智利国内宏观经济的发展发挥了巨大的作用,社会保障制度促进了智利国内的储蓄和投资积累,提高了就业率和劳动生产率,而且金融市场的发展也同时提高了资源配置效率,使整个经济更加健康发展。与此同时,国内经济尤其是金融市场的发展,又为社会保障制度的良性发展提供了良好的投资环境和经济基础。

可见,智利社会保障制度改革不仅为拉美及整个世界社会保障制度本身面临的困难提供了一条值得借鉴的解决路径,同时也为各国树立了社会保障制度和国民经济发展的相互促进、共同发展的有益范例。

(二) 世界社会保障体系的发展趋势

目前,全世界的社会保障体系均面临着以下几大难题:第一,人口老龄化;第二,福利扩张的速度快于经济增长;第三,医疗费用膨胀,收入补贴增长;第四,失业率普遍上升,失业救济费入不敷出;第五,由于早期承诺的高福利导致高税负,使政府在社会保障中的职能受到质疑。基于上述五大难题,各国尤其是福利国家纷纷对本国的社会保障制度进行改革。总结起来,世界社会保障制度的改革有以下几大趋势。

1. 在公平与效率的选择上,各国开始重视社会保障的效率因素和激励功能

公平与效率是对立的矛盾关系,任何一方的增加都要以对方的损失为代价,即促进公平,就要损失效率,而增加效率就要牺牲公平。社会保障本身是社会公平的产物,作为社会的稳定器和安全网,它通过收入转移,对低收入或无收入者提供必要的帮助,减少社会成员的风险。西方福利国家在社会保障制度设计之初并没有太多地考虑效率因素,以致社会保障支出迅猛增长。进入 20 世纪 70 年代以后,福利国家先后陷入危机。庞大的社会保障支出日益成为国家财政的沉重负担,导致财政赤字迅速增加;同时,较高的社会保障水平使社会成员过分依赖社会保障制度,自愿失业率迅速上升,从而不利于社会的经济发展。于是,只注重公平受到