

宋健敏 | 编著

日本社会保障制度

Social Security System of Japan

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

宋健敏 | 编著

日本社会保障制度

Social Security
System of Japan

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

日本社会保障制度/宋健敏编著. —上海:上海
人民出版社, 2012

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-10950-6

I. ①日… II. ①宋… III. ①社会保障制度-介绍-
日本 IV. ①D731.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 210491 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

日本社会保障制度

宋健敏 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 31.25 插页 5 字数 487,000

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10950-6/C·425

定价 68.00 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

2012年6月,国务院出台了《社会保障“十二五”规划纲要》,指出我国“十二五”期间社会保障制度建设的六大任务:大力推进社会保障制度建设,基本解决制度缺失问题;加快城乡统筹,稳步推进保障制度和管理服务一体化建设;进一步扩大社会保障覆盖范围,基本养老、基本医疗保险保障人群实现基本覆盖;根据经济社会发展,逐步提高各项社会保障水平,缩小城乡、区域、群体之间的社会保障待遇差距;建立健全社会救助体系,大力发展福利和慈善事业;加强社会保障管理与监督,提升管理水平。^①这表明我国社会保障制度建设将进入一个全面发展的新阶段;但同时也可以看出,中国社会保障制度的完善还有很长的路需要走。

社会保障制度是第二次世界大战结束后,被西方各国作为一项纠正市场经济体制不足、缓和社会矛盾的重要举措而被实施。半个多世纪以来,这一制度逐步在世界范围内得以广泛普及的同时,也出现了各种各样的问题。因此,借鉴他国成功经验,吸取他国失败教训,对于我国进一步完善社会保障制度有着十分重要的意义。在各发达国家中,日本是一个社会保障制度体系建设起步较晚,而在其高度经济增长时期发展较快、且体系已经相对完整的国家。在上个世纪60年代至90年代初期,走向成熟的社会保障制度不仅在缩小贫富差距、维护社会稳定等方面起到了关键性作用,而且,在扩大内需、改变经济结构从而促进经济增长方面也发挥了不可替代的功能。但是,现在人口老龄化、少子化以及经济长期低

^① 摘自《人社部就社会保障“十二五”规划纲要答记者问》,中国人力资源与社会保障部官方网站, <http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=4fee0993161433380955f31af7c85a2&og=8a81f3f133d01e170133d36ab93e04bd>。

迷、财政状况日益恶化等社会经济因素正从多方面考验着这一制度的可持续性。如何建立一个能够面对各种经济社会形势的变化而进行自我调整、不断修正的可持续性社会保障制度,正成为日本当前最为重大的政治和政策课题。事实上,日本今天所面临的问题,很多都是人类社会碰到或者将要碰到的共同问题。尤其对中国这样一个“未富先老、人口众多”的国家来说,观察日本社会保障制度所走过的路程,扬其所长、避其所短极其必要。从这个意义上来说,本书作为上海财经大学“211 项目”——《各国社会保障制度丛书》之一,担负了重要的使命。为了帮助读者对本书内容概要的把握,这里将本书的总体结构和特点做一个说明。

本书首先通过序章部分对日本社会经济概况进行介绍,以展现日本社会保障制度的政治经济社会背景,之后,在第二章中对日本社会保障制度的总体框架和历史沿革进行了概述性的描述,希望有利于读者在俯瞰全貌后观察日本社会保障制度的各个细节。从第三章至第七章,本书花了大量的篇幅对日本医疗、养老、护理、工伤、雇佣等六大社会保险制度进行了比较细致的介绍,其中由于养老保险所涉及的内容非常庞大,本书将其中企业年金制度单列成章。企业年金是社会保障制度中的补充性养老计划,就其不具备强制性的特点而言,这样的安排具有一定的合理性。社会保险是日本社会保障制度的核心内容,尤其是医疗保险和年金制度在 60 年代就已经实现了国民全覆盖。理解以医疗保险和养老保险为重要支柱的各项社会保险制度,有助于全面认识日本的社会保障制度。为此,这一部分的内容也是本书浓墨之处。第八章和第九章介绍了日本的社会救济制度和社会福利制度,这是社会保障制度不可或缺的基础性内容,也是近几年日本社会保障制度改革中变动比较大的部分。从总的趋势来说,这一改革贯穿着整个日本社会保障制度改革总的方向,即试图在经济低迷、财政拮据的情况下,构建一个有效应对高龄、少子社会的安全网,其中提出的契约式供给、地方分权、公民参与等概念也与近年来世界公共管理领域改革潮流相吻合。第十章住房保障政策,严格来说,它不是日本社会保障中一项独立的制度,并且,进入 21 世纪以来,日本过去作为广义社会保障相关制度之一的住房政策,不仅失去了其过去历史性的作用,且还频频遭到诟病,因而作为保障国民“居住权”功能的单独制度,住房保障已经淡出了日本社会保障的制度体系。本书对这一内容的介绍基本上着重于其过去制度的回顾以及目前分散于社会救济或社会福利制度中各项

住房保障措施的整理。

社会保障是一项综合性制度,它可以从法律、经济、政治等多种角度来分析,但由于本书着重于对日本社会保障制度原貌的介绍,因此,注重法律角度的制度整理成为本书的重要特点之一,这也是为了体现日本社会保障制度法制化程度高、相关法律细致严密的特点。从本书对日本各项社会保障制度的介绍中不难看出,日本社会保障的现行制度实际上是由各个具体的,如“健康保险法”“生活保护法”等法律构成的法律体系,这一体系以“社会保障法”作为上位法而对各个具体法律之间进行控制和协调,以确保各项具体制度之间的统一性以及整个社会保障制度的独立性。法律制度设计所依据的理念是维持这种统一性和独立性的基础,因此,对贯穿本书各项制度所强调的理念我们需要有所了解。首先,日本《宪法》第 25 条是其整个社会保障法律制度建设的基础理念,它规定“所有国民都拥有过上健康且文明的最低生活的权利,国家必须在所有的生活方面不断增进社会福利,并在社会保障以及公共卫生方面作出努力”,因而明确了社会保障法律中的主体责任者为国家,即中央政府。其次,作为日本社会保障中各项具体制度而言,又有两个基本理念,即“保险原理”和“相互扶助、社会连带”的共济意识。基于这样的理念,日本社会保障各项具体制度实际上是以“全体国民”为主体、以“各种保险事项”为客体而设计的,因此,本书对大部分制度的介绍都是以“保险事项”的法律界定以及“保险者”与“被保险人”的权利义务为主线而展开的。

财政运行体制和行政管理体制作为社会保障制度顺利实施的重要手段,也是社会保障制度中不可或缺的组成部分,因此,本书在各项制度介绍中,基本上都交代了每项制度的财源构成以及制度实施的行政组织机构,这也让本书对日本社会保障制度的介绍增添了经济学、尤其是财政学的视角。这样,中央政府与各级地方政府之间在各项具体制度中的财政负担方式、比例以及行政管理权限界定等内容也成为本书观察日本社会保障制度的关键要素和另一明显特色。值得注意的是,日本这些年来在这方面所推行的地方分权和民营化改革。尽管在不同制度领域的改革措施有所不同,但总的趋势是:再分配功能比较强的收入保障尽量采取全国层次的财政运行方式,而公共服务性较强的医疗、社会救济、社会福利等实物形式的保障,则尽量下放到百姓身边的基层政府,并鼓励各种民间机构参与提供,以图促进竞争和扩大受益者自由选择范围来提高社会保障

制度的效率性;对于行政管理体制则强调政府作为裁判员而不是运动员的角色,把政府过去管理的很多行政事务交还给各个保险机构自身或建立完全独立于政府的第三方机构,如取消社会保险厅而代之以“日本年金机构”以及“全国社会保险协会”等。对这些改革措施,日本国内仍然褒贬不一,读者也可以从中体悟其优劣并作为借鉴。

对任何一个国家来说,社会保障都是一项受社会、经济以及政治因素影响而不断变化的制度,日本社会保障制度也是如此。因而,对每一项制度演变过程及其背景介绍也构成本书的特色。从某种意义上说,以历史的角度来分析日本社会保障制度的形成过程对现阶段的中国更具有借鉴意义。我们从本书的介绍中,可以看到现在我国社会保障制度所面临的覆盖面窄、保障水平低、制度碎片化等问题都是日本曾经碰到过的难题,日本社会保障制度由各个特殊制度逐步扩大为覆盖全民的制度也经历了一个非常漫长的过程。2011年,是日本实现“国民皆保险、国民皆年金”50周年,半个世纪前日本所面临的国内外社会经济环境为其建立和完善以“国民皆保险、国民皆年金”为轴心的社会保障制度奠定了良好的基础。从外部环境来看,欧美各国以福利国家思想为基础的社会保障制度扩充潮流已经形成;从内部来看,由于下面几个因素为日本赶上这一潮流创造了物质条件:当时经济正处于战后恢复性的发展阶段;1美元=360日元的固定汇率为其对外贸易降低了成本,增强了竞争力;积极的经济政策以及战后婴儿潮带来的人口红利等综合因素使得日本经济增长速度一直处于7%以上的高水平。在这样的背景下,受西欧各国的影响,日本这一时期不仅实现了具有历史意义的国民皆保险、国民皆年金,而且其制度的内容也不断得以深化和充实。另一方面,社会保障给付促进了消费,对经济政策也有积极意义,因此,被称为“经济增长和所得分配相结合的最好时期”。这一历史阶段与我国目前有许多相似之处,笔者希冀本书对日本社会保障各项制度历史的回顾,能够给我国读者一些启示。

他山之石可以攻玉,但各国制度的设计都有其适合本国国情的独特之处,并且随着国情的变化,其制度的作用和功能也会发生变化,因此,在阅读本书所介绍的日本社会保障制度时,需要了解日本以下几方面环境的变化。

第一,人口数量和结构的变化。

日本是一个岛国,与大陆隔离的地理位置使其在历史上很少受世界

性瘟疫流行的影响,人口一直保持比较正常的增长态势。但第二次世界大战中,其侵略行为也构成了自身的伤害,人口急剧下降。战后,和平状态以及经济增长给人们带来的希望促使“婴儿潮”的产生,这批 1945 年前后出生的人口被日本称之为“团块世代”。他们在上个世纪六七十年代进入生产年龄,成为日本高速经济增长的原动力,同时也成为最有实力、基数最大的消费阶层;可是,同样是这批人口,21 世纪之后则进入老龄退休期,成为年金、医疗等各项社会保障支出的最主要对象。一方面由于生活水平和医疗水平的提高等因素,日本人寿命大大延长;而另一方面,由于各种原因生育率不断下降,出生人口和生产性人口绝对量减少。这种人口数量和结构的变化,对于在享受“人口红利”时设计的社会保障制度来说,无疑是一个根本性的挑战。

第二,家庭结构的变化。

经济高速增长之前,由于以农业为主的产业结构、受中国儒教文化的影响等原因,日本社会的家庭结构大多为三代同堂甚至四世同堂的大家庭。经济进入高速增长阶段之后,大批农村劳动力转向企业、流向城市,大家庭形态难以维持。但是经济增长以及终身雇佣给刚刚脱贫的日本新产业工人带来了生活的希望。对男性来说,只要正式就职,就意味着将来工资可以不断上升,因此大家都对自己属于“中等收入阶层”的意识十分强烈;而对女性来说,通过血缘、地缘以及职缘等关系来寻找具有正式工作的男性结婚,便可以成为获得生活保障的“专业主妇”,她们专心从事家务、教育子女。日本在 70 年代之后,“工作的丈夫、专业主妇的妻子加两个孩子”成为标准家庭模式。但 90 年代之后,家庭模式开始多元化:夫妇双职工家庭、一个孩子甚至不要孩子的“丁克家庭”以及单身家庭的数量都在增加。其中,除了老人单身家庭成为需要关注的问题之外,更令人担心的是年轻人的单身家庭数量也呈直线上升。一方面社会对终生不结婚的生活方式逐渐容忍;另一方面,由于过去血缘、地缘、职缘的淡化,减少了通过介绍结婚的机会,同时女性就业以及经济压力也让年轻人结婚生子变得犹豫不决。这种家庭结构的变化不仅对社会保障制度提出了新的课题,同时也给日本经济的长期增长投下了阴影。

第三,雇佣环境的变化。

从文化层面来看,日本是一个集团主义至上的国家,而经济进入高速增长之后,这一文化又获得了经济层面的支持。在经济持续增长的乐观

预期下,60年代开始企业进入了不断扩大经营的轨道。为了确保劳动力资源,不仅终身雇佣和年功序列制成为稳定的劳动雇佣惯例,而且企业还通过充实福利制度、加强内部职业培训等方式来增强劳动者对企业的归宿感、积累企业内部的生产经验以提高劳动生产率。但是,在日元不断升值以及经济全球化之后,日本企业面对高成本的压力,纷纷转向发展中国家,并且大量采用非正式雇佣的派遣劳务人员以降低成本,传统的终身雇佣和年功序列制度几乎崩溃。劳动雇佣环境的变化扩大了社会保障在各方面的需求,同时也进一步增强了人们对将来的不安感,从而抑制了消费。

第四,国内外经济环境的变化。

虽然人口结构变化是社会保障制度所要考虑的最重要的因素,但人口是一个基本能够预测的问题。在进行社会保障制度设计时非常重要却无法完全把握的则是另一个因素——经济增长。从长期来看,经济增长取决于要素生产率的提高,但是在各个阶段短期经济增长首先受国际环境的影响非常大。第二次世界大战结束之后,世界经济很长一段时间处于相对封闭状态,而日本依靠其战后与美国建立的同盟关系,打开了欧美市场,并以其低廉的劳动力成本和固定汇率政策赢得了消费者;东西冷战结束后世界经济形势发生了很大的变化:资本流动化、经济全球化让日本企业在极其严峻的经济环境下面对世界各国的竞争,而信息技术革命又加速了产业构造的变化。面临日元升值以及国际竞争所引起的产业转型,日本企业不得不裁员、削减正式员工,从而引起国内失业增加、劳动者工资收入绝对水平不断下降。其次,人口高龄化、少子化以及雇员收入水平下降等,造成国内消费需求一直处于低迷状态。最后,过去中央政府、尤其是地方政府的公共项目投资为创造和维持雇佣发挥了一定作用,但近年来中央、地方政府因财政困难,大幅减少公共项目,也无法提振国内的需求。因此,自上世纪90年代泡沫经济破灭之后,日本经济一直处于一蹶不振状态,被称为“失去的30年”。经济增长的减速不仅让社会保障制度所依赖的物质基础发生了动摇了,还给整个社会带来了不安和失望的情绪,从而进一步打击了消费者和生产者的信心,使得经济在短期内进一步恶化。如何打开这一连锁反应的死结,走出恶性循环,则是日本所面临的、最大的、最難的问题。

第五,日本政治环境的变化。

从战后到 90 年代中期,日本自民党一直值守政坛。在稳定的政局以及多年积累的优秀官僚体系下,日本政府长期采取精英决策模式,因而公共政策决策过程效率比较高。但自导入消费税而引起自民党第一次失去政权之后,日本政党间的频繁交替执政,不仅使得政策的连续性受到影响,而且执政党与在野党之间相互牵制的结果,使得许多政策无法及时出台。自 90 年代就提上案头的“社会保障专项税——消费税改革”经历近 20 年的争议,才刚刚尘埃落定的事实就是一例。

综上所述,日本社会保障制度体系从建立到现在,经历了政治、经济、社会等各方面的巨大变化。我们从本书的内容中也可以看到,日本社会保障制度的很多改革事实上就是不断应对这些变化所采取的措施。对这些变化的了解,是正确理解其各个时期日本社会保障制度改革的前提。但是,在阅读本书的时候,有几个值得思考的问题特别需要我们留意。

首先,如何认识社会保障制度建设与经济增长之间的关系问题。

众所周知,在上个世纪 70 年代的欧洲各国,经济长期低迷,出现了经济增长与福利国家无法两全的局面。社会保障被认为是经济增长的桎梏,以“小政府”为目标的“新自由主义”思潮在欧美国家兴起,其中,最具代表性的为美国的里根政策和英国的撒切尔政策。在这些国家,社会保障给付被大幅削减,许多社会保障和社会福利的责任被让渡给民间。从现象上看,经过 80 年代大刀阔斧的改革,这些国家在 90 年代经济增长出现很大程度的改善,但同时贫富差距增大所带来的社会不公平感、尤其是许多年轻人失去对将来的安全感和信心,对经济长期增长所造成的负面影响也不可否认。那么,是否存在着一一条将社会保障的制度设计与经济增长相结合的道路呢?

其次,如何认识社会保障的“风险分担功能”和“收入再分配功能”的问题。

毋庸置疑,从结果来看,各项社会保障制度都具有“风险分担”和“再分配”的双重作用,而且作为政府,对这两方面的功能都不能忽视。但是,作为制度设计的出发点,尽量避免同一政策多重目标是公共政策学理论的基本常识。至于选择哪一个作为本国社会保障制度设计所遵循的方针,则是各个国家依据其国情的选择,不存在优劣比较问题。只是注重“风险分担功能”的制度设计,在以保险费形式为主要财源时需要将其费率高低与风险大小尽量相挂钩,并通过与所得税的制度设计相配合,处理

好“风险分担功能”和“收入再分配功能”的问题；而注重“收入再分配功能”的制度设计需要向国民说明，高额税负将是其制度成本，并且这种制度下享受的服务水平有可能是均等但并非高质量。

最后，是“到底为什么需要社会保障制度”这样一个本源性问题。

从本质上说，社会保障与市场经济是两种完全不同的机制设计。前者强调“连带”“互助”，而后者强调“独立”“竞争”。事实证明，市场经济是至今为止，人类进行有效资源配置、增加社会财富最重要的手段和经济运行方式。这是因为，市场经济的根本是鼓励个人“自强独立”，强调当一个人具备劳动能力的时候，都应该尽力而为、为社会作出贡献的同时得到相应的回馈。那么，如何在逻辑一致的情况下解释社会保障制度的必要性呢？同样，这一解释并不存在唯一性。一方面既可以从否认市场经济机制的角度来解释，强调政府是纠正市场失败的主体，它通过收入再分配的方式实现对弱者的关爱和仁慈；另一方面，也可以把社会保障看做是“对于造成落入弱者境遇的风险进行共同防范的措施”，并“给予所有具有劳动意愿者以自立的机会”。选择哪一个解释作为本国建立社会保障制度的依据，则也同样是由各个国家的国情，尤其是历史、文化所决定的。

以上提出的问题，事实上也是笔者多年来困惑不解的难题。带着这样一些疑问去观察、分析本书中所介绍的日本社会保障制度，并能引起对我国社会保障制度建设与完善的思考，则是作者的期待。但本书中可能存在的诸多疏漏也许会妨碍读者的深入分析，因此，拙著只能起到抛砖引玉的作用。

本书的完成首先要感谢上海财经大学公共经济与管理学院丛树海教授的邀请和指导；同时要感谢我的学生南迪娜、蔡珏以及陈薇，她们在繁忙的学习期间，多次为本书整理资料、编辑文稿；也要感谢上海人民出版社的编辑，他们的认真负责让本书的质量有所提高；当然还要感谢我的家人，他们对我的写作给予了极大的支持。最后，文中所出现的任何问题，均由作者自负。

宋健敏

2012年8月

目 录

总序	1
前言	1
序章 日本社会经济概况	1
第一章 日本社会保障制度的概况	11
一、日本社会保障制度的基本构造	11
二、日本社会保障财政运行概况	28
三、日本社会保障制度的历史沿革	39
第二章 医疗保险制度	60
一、日本医疗保险的需求与供给	60
二、日本医疗保险制度变迁及制度特征	76
三、日本职域健康保险与地域健康保险	92
四、日本保健政策措施与医疗保险制度面临的课题	110
第三章 日本的养老保险制度(一)	
——公共年金制度	118
一、日本公共年金制度的建立与变迁	118
二、日本年金制度现有体系	130
三、国民年金	134
四、厚生年金保险和共济组合	145