

# 日本社会保障制度研究篇



# 1. 日本社会保障的构成

新泻大学教授 横山和彦

## 一、混乱、复兴期的社会保障

虽然在战前就存在诸如恤救规则（1874年制定、实施）救护法（1929年制定，1932年实施）的救贫制度及健康保险（1922年制定，1927年实施）工人年金保险（1941年制定，1942年实施）等的社会保险，但并不存在社会保障的观念，也并不成体系。介绍社会保障的概念，系统地把社会保障作为政策课题来研究是战后的事。

社会保障是作为GHQ对日占领政策的重要一环被引入的。美国占领日本初期，占领政策的基本目标是使日本非军事化和民主化。社会保障就是在这基本目标下出台的。

首先战败后的1945年11月GHQ禁止给军人养老金。并从1946年2月开始停止了军人的养老金。因此，庞大的军人及其家属加入生活贫困者队伍。

接着在1945年12月，GHQ提出国家的责任是维持最低生活水平。一视同仁、公平对待是公共扶助的准则，指导对替代军事扶助法的救济制度的修改。1945年12月政府内阁会议通过“紧急贫困者援助生活纲要”。然而纲要始终是临时应急的。政府为了替代纲要，于1946年9月制定了生活保护法（旧法）并于10月实施。

厚生省的官僚自得地称这个生活保护法向由国家承担责任，

无区别地保证最低生活水准的社会保障大大地前进了一步。但是，他们并不理解社会保障体系中公共扶助的含意。生活保护法（旧法）写入请求保护权的规定，没有去除不够资格条款的规定等，带有明显的救助法思想。明确国民权利，并为对付随着道奇计划下的经济重建而出现的新的数量失业与贫困，1950年4月日本制定了现行生活保护法，并于5月实施。

然后，GHQ把劳动政策作为民主化政策的支柱之一予以重视。GHQ当初就要求强有力的劳动保护立法。因此，政府于1947年制定、实施劳动基本法以替代工场法（1911年制定，1916年实施），劳动基本法在规定工作事故的同时，还制定并实施了当雇佣者无过失责任时，也能够获得补偿的工人灾难补偿保险。由此，至那时为止由健康保险和厚生年金保险替代的工伤、疾病的补偿被纳入正轨。

为了应付以战败后的经济、社会的混乱为背景而出现的大量失业，避免以生活保护法向失业者提供生活保证。政府于1947年制定、实施了失业保险。有关失业保险的制定，GHQ没有明显的具体的忠告。由于失业保险的建立，日本的社会保险趋于完善。

## 二、高速经济增长期的社会保障

### （一）国民皆保险体制

日本经济从1955年到1973年的“石油危机”的19年间，创造了世界上无先例的高速经济增长的记录。高速经济增长使就业结构实现现代化和高度化，把日本从贫困中拯救出来，成为“富裕社会”。另一方面，高速经济增长却使被雇佣者的三分之二在福利差、社会保障制度不适用的企业占多数的中小企业就业。另外，日本人口的年龄结构从1950年开始趋向于老龄化，老年人的赡养成为重要课题。

高速经济增长期的社会保障，以国民皆保险体制、国民皆年金体制的开始为代表。这样社会保障就成了重要的政策课题。

从 1955 年开始就有了向国民皆保险体制过渡的具体安排。导致其开端的是 1953 年以后由政府掌管的健康保险出现赤字。国民皆保险体制是在修改了 1938 年制定、实施的国民健康保险、被雇佣者医疗保障的基础上形成的。

修改国民健康保险的要点，是把国民的医疗保障作为国家的责任。国民健康保险的实施是市町村的义务，（新）国民健康保险法于 1958 年制定，1959 年实施。

确立国民皆保险体制的经济因素是为实现高速经济增长的经济结构现代化带来了收入差距的扩大，国民皆年金体制成为使不能享受被雇佣者医疗保险的中小企业劳动者也能得到医疗保险。这既是为克服个人患病时遭遇的困难，也是一种为阻止收入差距扩大的收入再分配的政策。

加之由于社会的因素，提高了医疗保障机会的公平化。各种医疗保险从 50 年代后期开始脱离战后初期由于通货膨胀原因而拒绝保险诊疗的状态，开始发挥作用。这样，占总人口三分之一的未参加医疗保险者的医疗保障就成了问题。其中，根据企业规模决定是否适用的被雇佣者医疗保险使中小企业工人的医疗保障成为课题。根据厚生省的判断，让中小企业工人加入国民健康保险就能履行医疗保障。结果，新的国民健康保险的参加者中有 7 成是城市中小企业的工人。掀开了以农民保险开始的国民健康保险成为城市中小企业工人医疗保险的新一页。

另一方面，还有政治的原因。1956 年的参议院选举，革新派的议席突破了三分之一，保守派却形势不佳。面对这种形势“，至今为止，虽然对社会保障制度的扩充并没有轻视。但是，这次（1957 年度预算——引用者）却不得不使保守党积极、明确地把社会保障制度的扩充作为最重要的政策措施。”<sup>①</sup>

国民皆保险体制虽有很大的进步，但还存在许多缺点。其一，是关于医疗的供给面，就是对医师、医疗机关的社会化没有采取任何措施。1961年开始的国民皆保险体制，仅仅使医疗需求面的患者社会化。这是放弃医疗保险中必不可少的供给社会化的国民皆保险体制。由此产生的问题，至今还持续着。其二，是关于需求社会化的方面，引起医疗保险混乱的单独医疗保险体制。以健康保险为支柱，把被雇佣者本人的健康保险作为重点，而并不根据现实需要保证被雇佣者终生健康保障随人口老龄化成了问题。其三是负担与支付有差距，缺乏公平。该制度越好的东西越能得到保证。

## （二）国民皆年金体制

国民皆年金体制的变化是从1956年地方自治体的敬老年金开始的。于1956年12月成立的石桥内阁，把国民年金与国民皆保险并列作为其重要政策措施的一项内容，使国民年金的创立成为确定无疑。另一方面，为促进国民年金的尽快制定，1957年发生了恩给养老金增额问题、农林年金问题、中政连的退职基金构想等与年金制度有关的单独事件。国民健康保险之后是国民年金，这种潮流也有助于在1959年较顺利地建立了国民年金。国民年金由临时性的、补充性的、被称为福利年金的免费国民年金和核心的付费国民年金构成。首先于1959年实施了福利年金，接着，1961年开始实施付费国民年金，开始了向被雇佣者年金与国民年金体制的过渡。但是，国民皆年金体制的出现与国民皆保险体制有所不同，对年金的领取有一定时期以上保险金缴付的限制是二十年后的事了。

建立国民年金，然后走向国民皆年金的基本经济原因，与国民皆保险体制的产生一样，是随经济结构现代化推进过程中出现的收入差距扩大。眼前的收入再分配政策是福利年金。另外，福利年金是迫切期待把地方公共团体的敬老年金作为国家的制度固定

的结果，因此，把迟效的国民年金作为有实效的也很有必要。

付费国民年金，首先是作为针对无养老金者的对策而创设的。

1955年以后由于产业结构重化学工业化的发展，被雇佣者的人数增加了。不过，正像刚才提到的那样，中小企业的大部分是与年金无缘的。农民与自营业者及家庭工人一样。这样全就业者的三分之二，被拒于年金保险之外。必须让这些人参加年金保险。虽然将来全额国家负担的公共扶助能保证其晚年的生活，但也要试图减轻财政负担。接着，寻求人口老龄化的对策。考虑到人口老龄化趋势的发展和年金保险成熟化所需年限，必须在这时期，开始实施付费国民年金。最后，是积累金的运用收益。’10年后，保险费的积累金额将超过五千亿日元，期待着用此资金帮助经济发展。’<sup>②</sup>

与国民皆保险同样，被雇佣者和被雇佣者年金适用对象以外的广大中小企业工人、农民及自营业者、家庭工人的两种养老金构成的国民皆年金体制之间，差距很大，缺乏负担与付给的公平性。

### 三、低经济增长期的社会保障

#### （一）福利元年”

第二次高速增长时期从1965年11月的“伊诺景气”到1973年10月的第一次石油危机的财政支出增加了“民生型、社会政策型”的经费。60年代中期以后的财政支出，在对历来完善产业基础的公共事业占很大比重的高速经济增长型的经费之外，新增加了称之为面向生活基础的公共事业费、社会保障费、公害对策费等的所谓“民生型、社会政策型”的经费。这是为弥补高速增长政策忽视或轻视国民生活稳定、提高的失误。这也是财政支出的多样化。与社会保障有关费用的预算占当时一般会计预算的比例被固定在14%。

到了 70 年代初，高速经济增长产生的弊端引起重大社会问题。其中，充实社会保障成为一种对策，政府在编制 1973 年预算时，提出提高国民福利。社会保障成了最重要的政策课题。因此我们称这为“福利元年”。

“福利元年”的基本内容，由以下三个制度新设、修改构成。其一是 1972 年 6 月制定 1973 年 1 月实施的老人医疗费支付制度。修改老人福利法，70 岁以上老年人，医疗保险不支付、由自己负担的部分由公费负担。这从制度上把医疗保险与老人福利统一起来，使其受到重视，人们把此称之为“老人医疗免费化”。其二是 1973 年 10 月通过修改健康保险等被雇佣者医疗保险，把家属医疗费支付比率提高到 70%，政府掌管健康保险的 20% 费用由国库负担。其三，从 1973 年 11 月开始实现“五万日元年金”并与物价挂钩。以此为中心，以下两点构成“福利元年”，日本开始走上奔向福利国家之路。

其中之一是儿童补贴的制度化。儿童补贴作为日本最后的社会保障制度完成了与西欧相同的社会保险、家属补贴、公共扶助、社会福利四方面组成的社会保障制度体系而大受欢迎。儿童补贴的制度化于 1971 年 5 月完成，从 1972 年 1 月开始分三个阶段实施，1974 年 4 月全部实施。另一点是修改失业保险、开始雇佣保险，这是对高速经济增长的结果产生以年轻劳动力为中心的劳动力不足与中高年劳动力过剩问题，而采取的作为积极就业政策一环的制度修正。修改于 1974 年 12 月完成，1975 年 4 月实施，基本的态度是高速经济增长的视点。加之，医疗保险的普及带来就诊率的提高，于 1962 年开始厚生年金保险的完全年金支付的正式开始，国民年金从 1971 年开始实行“十年年金”等临时年金支付的开始，生活保护的支付内容的改善等，充实了“福利元年”的内容。

以老人医疗费支付制度及医疗保险实行的医疗保障，是“五万日元年金”作为年金保障的收入保障为主要内容，从 1973 年开始

的社会保障的充实，是由以下原因促成的。

其一，基本的原因在于社会保障本身，医疗保险（1）被雇佣者医疗保险的家属支付率仅为 50%。（2）1961 年的国民皆保险体制的重点是以被雇佣者为中心的生产年龄人口，但最大的医疗保险利用者无疑是 65 岁以上的老龄人口，这之间就有了矛盾。（3）政府掌管健康保险的财政赤字问题。就年金保险来说，作为日本年金保险支柱的厚生年金保险的年金额仅是生活保护费的一半水平，绝对是低水准，缺乏随物价上升，维持年金实际价值的物价挂钩制度。进入老龄化社会门口的 70 年代初，很明显过去的社会保障已不能保证老年人的生活。社会保障的重点从生产年龄人口对策向老龄人口对策转变是最大的原因。

其二 是经济的原因。进入 70 年代，高速增长产生的扭曲成了社会问题 人们开始叫喊“该死的 GNP”，经济出现萧条 为了扩大经济景气，大藏省也参与社会保障的充实。加上第二次高速增长产生的消费物价的高涨，收入差距扩大。

其三，开始出现“执政党和在野党的争斗”迹象的政治原因。1971 年开始“改革伯仲”进展，加上革新自治体的上台，“先得福利”得到了居民的支持 必须应付“福利优先”、“没有福利就没有增长”的舆论。

其四，是社会的原因。1973 年 9 月在掘本诉讼第一审（东京地方法庭）上国家败诉了。国民对社会保障的关心更加高涨。

“好事多磨”。在为充实社会保障而新制定、修改、实施了很多制度的 1973 年 10 月，发生了第一次石油危机，改变了各种社会和经济的状况。政府对社会保障的态度也完全改变，从温和到冷淡。社会保障，从作为纠正社会不公平对策的积极象征变为国家财政“食金虫”的消极象征。从 1973 年的否定增长、福利优先倒转到 1975 年“福利重新认识论”。可是，“福利重新认识论”在石油危机混乱的状态下，并没有战胜国民提高福利的要求。社会保障，在整

个 70 年代都有缩小差距，积极引进国库负担，获得充实。但到 80 年代变成对社会保障的逆风，产生一系列的制度改革。

## （二）制度改革”

在低经济增长条件下，如继续积极地引进国库负担的凯恩斯政策，充实社会保障，即使在当前可用发行国债来筹措经费，最终必引起财政的破产。日本的财政在 70 年代陷入深度的收入不足，为了重建财政，尝试了增税，但未有结果，不得不缩减支出。1983 年开始的中曾根内阁为实现“小政府”，在财界的指引下为排除资本积累的障碍进行财政改革。

社会保障是引起财政支出恶化的原因。社会保障在可能的程度下“对必要的政策措施进行重点充实”<sup>③</sup>。重视社会保障支付重点化、适当化负担的公平化。随就业结构的现代化、老龄化进展等的社会背景，国家的财政能力降低，1980 年 6 月初的二重选举，自民党获得稳定多数。加上国民的“生活保守化”等政治环境的变化。社会保障进行了为建立能长期稳定高效保证国民生活的制度改革。我们称之为“制度改革”。

80 年代中期的“制度改革”内容大概如下：一系列的“制度改革”，首先从花费最多的以医疗保险为中心的医疗保障开始。1982 年 8 月成立 1983 年 2 月实施的老人保健法的目的是纠正由于老年医疗费急增与被雇佣者医疗保险、国民健康保险之间老人医疗费负担的不平衡。老人保健法使医疗保险制度负担十分之七的费用，废除全额公费负担的老人医疗费支出制度中的公费负担减轻 60% 由国库负担的国民健康保险的国库负担。接着 1984 年 10 月的医疗保险修订。被雇佣者的医疗费九成由医疗保险支付，一成由自己负担，以减少诊疗，减少医疗费增加。另外国民健康保险中还新设了退職者医疗制度，使被雇佣者医疗保险也

的国库负担。退職者医疗保险以年金领受者为对象，适合老人保健的医疗保障。由此，各医疗保险能保证年金领受年龄前的医疗。

第二是花费庞大的年金保险。年金保险的费用，随制度的成熟与老龄人口的增加必然会增大，国库负担额也增加。年金保险的修订，由于被雇佣者比率的提高，新的人口大量加入，保险财务的健全性，在稳定度极高的厚生年金保险下，随产业结构的高度化，就业结构的现代化和高度化，并不希望新的参加者。为了筹划“十年年金”制度的提前固定化，引入过渡年金，吸收年金财务不稳定的国民年金和进行救济。为此，把国民年金作为全体国民共同的基础年金，以全体年金保险加入者负担为财源，进行了对1961年国民年金体系的改革。一个小的目的是考虑将来的制度成熟化，减低支付水准相配套，减轻保险费负担。

这样，国库负担仅适用国民年金，按收入比例的厚生年金保险由劳资负担。削减国库负担在这里也得到体现。修订于1986年4月进行。

第三，修订在国民中名声不好的制度。其一，是生活保护。修订的重点采用水平均衡方式。停止以接近一般劳动者家庭收入水平为目的的1965年以来的缩小差额方式，而使用改善一般国民消费水平的差距维持方式。降低过渡保护线也减少了国库的负担。

其二，是儿童补贴的修改。儿童补贴是1985年修改的。适用范围为第三个以上的孩子到中学毕业，第二个以后孩子到义务教育前（1991年修订，第一个孩子未满3岁）在日本，养育孩子是父母的责任，养育费由国家负担，没有必要保证孩子的生活，这种想法根深蒂固。儿童补贴受到四面围攻。

这一系列的“制度改革”以缩减国家责任，有利财政再建为最终目的。国家责任的减轻，可从有效地削减国库负担与降低社会保障中国家作用两方面来看，以强调自助，降低公助为目标。

注

- ① 财政调查会编《国家预算》1957年版 15页。
- ② 经济企划厅编《经济白皮书》1959年版 277页。
- ③ 财政调查会 1974年版 72页。

(徐建美译)

## 2. 战后日本社会保障制度的特点及其面临的问题

复旦大学日本研究中心 童适平

社会保障制度作为社会稳定的主要支柱，在 20 世纪的发展过程中起了重要作用，并成为西方主要发达国家公共政策的重要内容。日本也同样在战后非常重视社会保障制度的作用，在经济高速增长的同时，不断完善社会保障制度。同时，社会保障制度的不断完善也促进了社会稳定和经济增长。

日本的社会保障制度始于 20 年代，但作为一种制度体系化是在第二次世界大战以后。1950 年社会保障制度审议会提出“关于社会保障制度的劝告”，明确社会保障制度包括社会保险、政府援助、社会福利和公共卫生等内容。作为具体实施的制度可分为收入保障、医疗保险和社会福利。通过战后数十年的发展、变化，日本社会保障制度已构成内容广泛繁复的完整体系。本文重点研究养老金制度、劳动保险制度和医疗保险制度的构成体系及其特点。

### 一、战后日本社会保障制度的构成体系

图 1 用框架图的形式描述了战后日本社会保障制度的构成体系。

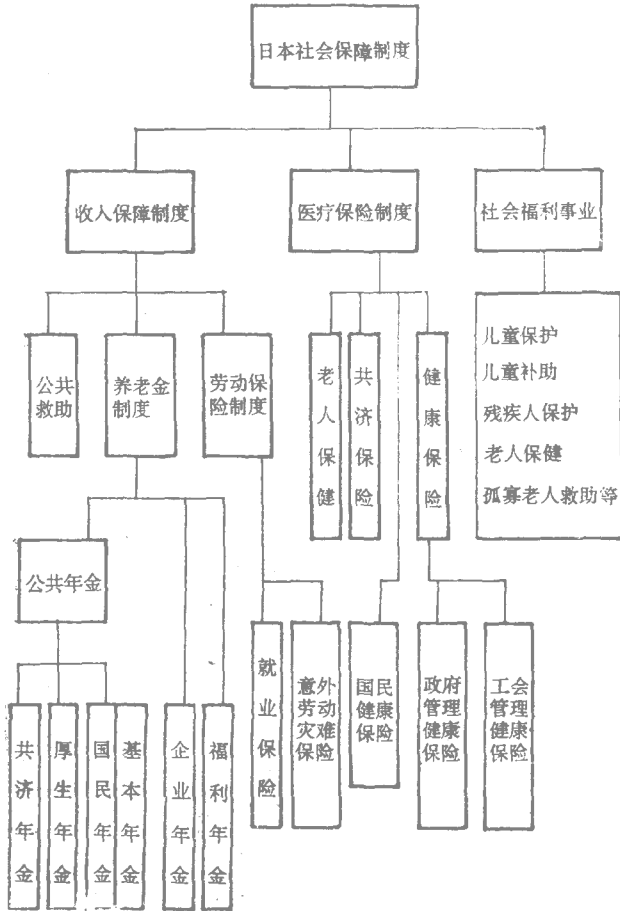


图 1-1 日本社会保障制度的构成

### (一) 养老金制度

战后西方各国几乎毫无例外地实行了收入保障制度，收入保障成为社会保障制度的重要内容。实行收入保障制度的目的是为了维持一旦发生由于失业、疾病、死亡等意外事故或因年老而丧失

劳动力时，失去或部分失去收入时的最低生活水平或生活水平基本不变。鉴于收入保障制度的这一性质，各国政府在收入保障方面都承担了相应的责任。如图 1 所示，日本收入保障制度可分为公共救助，养老金制度和劳动保险制度。其中，养老金制度由于涉及面广，关系到每个国民的晚年生活，具有极重要的地位。

日本的养老金制度包括三方面内容：退休金、病残养老金和家属抚恤金。以公共年金为主构成，根据加入者的职业分为共济年金、厚生年金、国民年金和福利年金。1986 年的养老金制度改革，将国民年金改为适用全体国民的基本年金，共济年金和厚生年金的加入者可同时享受国民年金。以下简要介绍各年金。

### 1. 国民年金（也称基本年金）

1986 年通过的新养老金制度规定，凡 20 岁至 60 岁的日本国民都必须加入国民年金、均为国民年金的被保险人。被保险人分为三类：个体经营者和无业人员为一类被保险人；工资收入者，即共济年金或厚生年金的加入者为二类被保险人，只要有资格享受共济年金或厚生年金就可同时享受国民年金；二类被保险人的配偶为三类被保险人，无需缴纳保险金，只要办理手续即可成为国民年金的领取人。

国民年金的领取条件为：按规定缴纳保险金 25 年以上，满 65 岁者。满 65 岁、保险金缴纳满 40 年为标准领取条件。开始领取的年龄可提前或推迟。缴纳年限不满 40 年，或开始领取时的年龄过 60 岁，不满 65 岁，领取金额要作扣除；反之，推迟领取则有奖励。同时，国民年金的支付标准还与物价挂钩。表 1 以 1992 年为例，列出该年保险费和年金的支付概况。

### 2. 厚生年金

以民间企业的工资收入者为对象。法律规定凡未满 65 岁的民间企业就业人员都必须加入厚生年金保险，保险费的缴付如表 1。被保险人和业主各负担一半、即各负担当年厚生年金标准支付额。

的7.25%。年满65岁、加入年限满25年为厚生年金的领取条件，与国民年金一样加入年限满40年为标准领取条件，少于40年要作扣除。如果60岁退休，则在60岁退休至65岁开始享受厚生年金的期限内，可领取特别厚生年金。

1986年的养老金制度改革，去除了原厚生年金的定额部分，而引入了基本年金（国民年金），厚生年金的加入者同时也是国民年金的加入者。

### 3. 共济年金\*

这是以国家公务员、地方公务员、私立学校教职员和农林渔业团体职员等工资收入者为参加对象的共济组合的活动内容之一，正式名称是共济组合的长期给付事业。按照参加者的部门类别，分为4种，见\*内容大同小异。

表 2-1 1992 年保险费缴付和年金支付概况

	国民年金	厚生年金	共济年金
保险费(月)	9700 日元	$14.5\% \times Z$	约 $15\% \times Z$
退休金(年)	$725.300 \text{ 日元} \times R (7.5/1000) \times H + a (9/1000) \times G + a$		

资料来源：日本社会保障年鉴 1993 年版。

注：(1) 共济年金的保险费缴付额按组合不同而不同。

(2) 根据劳资各半原则，个人负担 1/2，雇主或共济组合负担其余的 1/2。

\*共济年金的参加者为共济组合，共分为四类：国家公务员等共济组合，参加者为国家公务员、原国营企业从业人员，如旅客铁道会社、日本电信电话株式会社。日本卷烟产业株式会社的从业人员；地方公务员等共济组合，参加者为地方公务员；私立学校教职员共济组合，参加者为私立学校教职员，农林渔业团体职员共济组合，参加者为农协等的职员。

- (3) 厚生年金和共济年金的退休金按月计算。  
 (4) 厚生年金和共济年金还应加上国民年金(基本年金)部分。  
 (5)  $Z = \text{该年金加入者标准工资}$

$$R = \{ \text{保险费缴付时间(月)} + \text{保险费免缴时间(月)} \times 1/3 \} \times 1/480$$

$$H = \text{该厚生年金加入者平均标准月收入} \times \text{加入保险时间(月)}$$

$$G = \text{该共济组合加入者平均标准月收入} \times \text{加入组合时间(月)}$$

$$a = \text{家属补贴年金。}$$

加入年限 25 年以上、年满 65 岁者为年金领取条件。年金的支付金额如表 1 所示,为该共济组合加入者加入期间的平均工资乘加入时间。

#### 4. 福利年金

对 70 岁以上、由于特殊或历史的原因而无法享受上述年金者或可享受的数额很少者,可获得以税金为财源、数额固定的福利年金。

#### 5. 企业年金

为适应老年人生活的多样化需求,作为公共年金的补充,在一部分民间大企业(500 人以上)中还设立了企业年金,如厚生年金基金、适格退職年金、煤炭矿业年金基金。以厚生年金基金为例 根据劳资双方协商建立,由劳资代表管理,财源由政府免除本该缴付政府的厚生年金保险费的一部分加上劳资双方的出资构成。作为基金则有义务必须使基金参加者得到比因保险费少缴而年金减少部分更多的支付,一般必须确保增加 30% 以上。到 1991 年底,基金总数达到 1593 个 参加人数约 1072 万人。

## (二) 劳动保险制度

### 1. 就业保险制度

前身为失业保险制度,1947 年开始实施,目的是稳定失业者