

日本研究丛书

战后日本社会保障制度研究

复旦大学日本研究中心
陈建安 主编

复旦大学出版社

内 容 提 要

日本的社会保障体系包括公共救助、社会保险、社会福利、公众卫生及老年保健等众多方面,作者在掌握大量来自日本社会保障制度实施部门的文献资料的基础上,又赴日本进行实地考察,了解战后日本建立和实施社会保障制度的经验、教训和面临的新问题。本书首先全面介绍战后日本社会保障制度的形成、发展和体系,然后重点介绍日本的医疗保险制度、养老保险制度和就业(失业)保险制度,内容丰富翔实,具有权威性和可操作性,是一部理论与实践结合的专著,对我国社会保险制度的建立和健全有重要参考价值。

丛 书 序

在冷战结束，世界新格局逐渐形成的今天，我国的现代化事业也进入到关键阶段。在新的挑战与机遇面前，审时度势，拓展思维空间，立足国情，博采众长，是使我国在不远的未来跻身世界先进行列的重要条件，也是我们一代学人的历史责任。

目前，世界范围内区域性冲突加剧的同时，区域性的合作也进一步加强。我国与日本同处东亚，互为周边国家。在经济、政治、文化等领域的关系，对各自都具有重要意义。尤其是日本战后崛起于亚洲和世界，成功地在短期内实现了现代化，更给我们留下了思考和研究的广阔空间。基于此，我校经数年筹策，于1990年正式成立了日本研究中心。目的在于深入研究日本现代化的过程和经验教训，为我国的现代化事业提供借鉴；另通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等领域的全面研究，以求进一步加深对日本的理解，深化两国人民的友好交流关系，扩大双边多领域的合作。

作为我中心的重要工作之一，即计划每年举办一次主要由中日双方学者参加的国际学术研讨会。其主要内容，则以我国现代化建设中的重大现实问题为主要课题，比较研究日本的经验教训，假石攻玉，以为借鉴，而求扬长避短之功。譬如物价改革问题，因其难度大和复杂性曾长期困扰我们。中日虽然社会制度不同，但经济生活中一些规律性的东西对双方都是别无二致的。因此讨论日本战后物价改革的成败之处及其原因，对于我们确有一定的启发和借鉴作用。这次研讨会的成功也充分证明了这一点。此后，我们还准

备继续举办诸如“日本企业的活力”、“日本政府在经济现代化过程中的作用”、“日本社会福利保障”等问题的大型国际研讨会。作为这些研讨会成果反映形式之一的论文集,是我们这套《日本研究丛书》的重要组成部分。另我们与日本学者、国内同行的合作研究,我中心所组织的课题研究,以及个人研究等的重要成果,均阑入本丛书。它们皆为复旦大学日本研究中心的根本宗旨——研究日本的经验教训,为我国的现代化事业提供借鉴,促进中日友好合作关系的发展——的具体体现。应该说,它们除具有较强的社会现实应用价值外,同时也具有较高的学术价值。

聚沙成塔,集腋成裘,我们希望这套凝聚着中日两国学者智慧结晶的丛书,能够成为我国中日比较研究领域中的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》出版之际,对给予我们这项工作以多方关照、支持的日本国驻上海总领事馆、日本国际交流基金及中外有关朋友,谨表示诚挚的谢忱。

是为序。

复旦大学日本研究中心主任

郑立志

一九九一年十一月

前 言

近代社会以来,人类始终面临着效率与公平的矛盾。在市场经济体制下,通过竞争等市场机制的自身作用,在一定条件下能够进行生产要素的最佳合理配置,从而实现最大的经济效率。然而,市场机制本身也存在许多缺陷,它在促进经济效率提高的同时,往往会导致一定程度的垄断和收入分配不公。而且,在老、弱、病、残、孕、幼的护理、失业者的救助等部分社会生活领域,市场机制是无法充分作用的。因此,假如任凭市场机制自发地作用,必然进一步扩大贫富差别,加剧各种社会矛盾,最终将会降低整个社会的经济效率。

市场机制的缺陷引发了社会保障的必要性。为了保持社会的稳定,有必要在全社会范围内通过实施社会政策来纠正市场机制本身存在的缺陷。社会保障作为一种社会稳定政策,其重要的职能是通过社会保险、公共救助和社会福利等政策,对国民收入实行再分配,从而使整个社会的收入分配逐步趋于公平。

现代意义上的社会保障制度建立于第二次世界大战以后。战后 50 年来,世界各国在社会保障制度的建立与运作方面积累了大量的经验。虽然各国的经济社会制度不尽相同,但社会保障作为现代社会的共同课题,在许多方面有着普遍性。随着我国实行社会主义市场经济体制,原有的退休金、医疗及社会福利等制度已远远不能适应新体制的需要,建立和健全社会保障制度已刻不容缓。在这过程中借鉴和汲取世界各国、特别是作为东方国家日本在建立和

完善社会保障制度方面的经验，无疑有着一定的意义。为此，我们组成了课题组，对战后日本社会保障制度的形成、发展及其体系进行专题研究。课题组成员在充分掌握大量文献资料的基础上，又赴日本进行实地考察，与日本政府有关部门、研究机构及大学的专家学者进行座谈，开展广泛的交流，从中进一步了解了第二次世界大战后日本建立和实施社会保障制度的经验和教训，并就如何建立适应我国国情的社会保障制度进行了研讨，获得了有益的启迪。

日本的社会保障体系基本上包括社会保险、公共救助、社会福利、公共卫生及老年保健等几个方面。60年代初，日本在经济条件并不充分具备的情况下，实现了全民皆年金(养老金)和全民皆(医疗)保险的目标，这是需要政府大胆和正确决策的。日本在战后较早地建立起社会保障制度，这对战后经济恢复和高速增长起了极其重要的作用。社会保障制度作为一种社会稳定器，有利于经济社会的发展。目前，与所有的发达国家一样，日本的社会保障制度正在接受来自老龄化社会的严重挑战。如何保持社会的公平和效率，这是所有实施或正在制订社会保障制度的国家所面临的共同课题。

日本的经验是：建立社会保障制度必须先立法，并健全各类法律的执行机构；社会保障制度要统一性和多元化相结合，制度上一元化，方式上多元化；在社会保障制度建立的初期，政府应拿出相当的财政支出来支持该制度的运作，若干年后，应设法减少社会保障总费用中政府的支出部分，使社会保险费的收入与支出保持综合平衡；而要实现这种平衡，关键是要妥善处理社会各利益集团之间的关系，在各种社会保险制度之间进行财政调整。

日本国际交流基金对本课题提供了资助；在日本考察期间，我们得到了早稻田大学商学部、日本社会事业大学、厚生省保险局、年金福利事业团、健康保险组合联合会、东京大学社会科学研究所、社会保障研究所、厚生省人口研究所、总理府内阁官房、日本劳

动研究机构、新泻大学、流通经济大学、国士馆大学等机构的专家学者的热情指导和帮助(因涉及人员太多,在此不一一列举姓名,谨表歉意);此外,我们还得到了上海社会科学院世界经济研究所、复旦大学世界经济研究所和经济系的大力支持。在此一并表示诚挚的感谢。

本书的主编及各篇的执笔者是:

主编及第一篇:复旦大学世界经济研究所、日本研究中心陈建安教授;

第二篇:复旦大学世界经济研究所王文玫副教授;

第三篇:复旦大学经济系焦必方副教授;

第四篇:上海社会科学院世界经济研究所傅钧文副研究员。

由于社会保障制度的研究在我国起步不久,我们所积累的文献资料还十分有限;再则,课题组成员的专业都属经济学,对与社会保障制度有关的法律学和社会学方面的知识了解甚少。所以,本书定有错误之处,恳请读者批评指正。

陈建安

一九九五年六月于复旦园

目 录

丛书序

前言

第一篇 战后日本社会保障制度的形成、发展与体系

第一章	社会保障制度的理论与实践	(3)
第一节	社会保障的概念和制度	(3)
第二节	社会保障制度的必要性	(9)
第三节	社会保障的构成	(11)
第四节	社会保障制度面临的问题	(15)
第二章	战后日本社会保障制度的形成与发展	(20)
第一节	战后日本社会保障制度的形成	(21)
第二节	战后日本社会保障制度的扩充	(39)
第三节	战后日本社会保障制度的改革	(53)
第三章	战后日本社会保障制度的体系、组织结构及 实施内容	(67)
第一节	日本社会保障制度的构成	(67)
第二节	日本实施社会保障制度的行政机构	(73)
第三节	日本社会保障制度的实施内容	(78)
第四节	日本社会保障的有关费用	(99)

第二篇 日本的医疗保险制度

第四章	健康保险制度	(113)
第一节	健康保险制度概况	(113)
第二节	政府掌管的健康保险组织	(120)
第三节	“组合”掌管的健康保险组织	(130)
第五章	国民健康保险制度	(139)
第一节	国民健康保险制度概况	(139)
第二节	国民健康保险制度的财源	(145)
第三节	国民健康保险的支付	(149)
第四节	国民健康保险的财政结算	(152)
第六章	其他医疗保险制度	(155)
第一节	船员保险制度	(155)
第二节	共济组合(互助组织)	(159)
第七章	日本医疗保险的问题及今后的对策	(165)
第一节	老年保健制度的现状	(165)
第二节	国民医疗保险的费用问题	(173)
第三节	国民医疗保险制度的一元化问题	(178)

第三篇 日本的年金(养老金等)保险制度

第八章	战后日本年金制度的重建与发展	(185)
第一节	日本年金制度的由来	(185)
第二节	战后日本年金制度的恢复和重建	(187)
第三节	实现国民皆年金后的年金制度改革	(191)
第四节	新年金制度的建立与年金一体化	(194)
第九章	国民年金	(203)
第一节	国民年金的被保险人	(203)

第二节	国民年金的财源	(208)
第三节	国民年金的支付	(215)
第四节	国民年金基金	(226)
第十章	厚生年金与共济年金	(231)
第一节	厚生年金的被保险者	(231)
第二节	厚生年金的保险费	(234)
第三节	厚生年金的支付	(238)
第四节	厚生年金基金制度	(253)
第五节	共济年金	(257)

第四篇 日本的就业(失业)保险制度

第十一章	失业保险的功能及其特殊性	(269)
第一节	失业保险的特点	(269)
第二节	失业保险的功能	(270)
第三节	失业保险的特殊性	(273)
第十二章	日本失业保险制度的形成及其沿革	(277)
第一节	二次大战前建立失业保险要求的提出	(277)
第二节	战后失业保险制度的建立	(281)
第三节	战后失业保险制度的沿革	(287)
第十三章	现行就业保险制度(一)	(292)
第一节	就业保险的适用范围	(293)
第二节	失业保险金的支付	(296)
第三节	就业保险的3项事业	(305)
第十四章	现行就业保险制度(二)	(312)
第一节	保险费及其缴纳	(312)
第二节	对不正当行为的制裁与对不服者申诉 的处理	(317)
第三节	劳动保险事务组合	(320)
第四节	公积金及其管理	(324)

第五节	近年来就业保险制度的改革	(325)
第六节	对日本就业(失业)保险制度的评价	(328)

第 一 篇

战后日本社会保障制度的形成、发展与体系

第一章 社会保障制度的理论与实践

第一节 社会保障的概念和制度

一、社会保障的形成

在现实世界中,很难对社会保障下一个适用于所有社会的定义。作为一种共同的认识,一般把社会保障理解为国家给予国民以最低限度的生活保障,其制度是社会保险与公共救助。尽管这种理解无可非议,但是,它并不能涵盖社会保障的全部内容。因为,不仅最低限度的生活之概念是多含义的和可变的,而且,社会保障制度也不限于社会保险和公共救助,其他制度的重要性也在日益提高。尤其是对经济发展水平不同的国家来说,社会保障就有更多不同的含义。因此,研究社会保障的概念和制度是在什么情况下产生和普及的,比给社会保障下一个繁杂的、包罗万象的定义更有现实意义。

在西方国家,“社会保障”是美国在 30 年代经济大危机时首先使用的。1929 年,美国的股价暴跌引发了一场严重的经济危机,企业相继倒闭,失业者大量出现,失业成为深刻的社会问题。1933 年罗斯福就任美国总统后,实行了一系列新经济政策,作为新经济政策的一个方面,1934 年成立了经济保障委员会,以研究给予生活贫困者经济保障的具体政策。翌年,该委员会向国会提交了“经济保障法”草案,国会审议时将其改名为“社会保障法”(Social Secu-

Act), 于 1935 年 8 月正式通过。这是世界上第一个以社会保障命名的法律。该制度由养老金保险、失业保险及老人、盲人、儿童、母子家庭等救助三部分组成, 前两部分是社会保险 (social insurance), 第三部分是经济保障 (economic security), 它们的支出都由国库负担。从内容上来看, 美国称之为社会保障的制度并没有超越当时各国所实行的生活保障措施, 只是把其称之为社会保障而已。继美国之后, 新西兰于 1938 年也制定了社会保障法, 该法把近似于公共救助的制度作为其中心内容, 在实施上不同于原有的救贫法, 而是把支付水准定得较高。这种独特的做法嗣后被国际劳工组织 (ILO) 作为社会保障的一种模型而加以宣传和推广。日本在第二次世界大战前也曾制定过类似于社会保障的制度。如 1922 年建立了健康保险制度, 1927 年全面实施; 20 世纪初至 40 年代建立和充实了养老金制度。

然而, 现代意义上的社会保障制度在第二次世界大战后才建立的。1941 年罗斯福与邱吉尔会见后发表的《大西洋宪章》中, 在谈到建立战后世界秩序的指导原则时提出了社会保障的概念。这对战后西方各国先后建立社会保障制度起了十分重要的作用。同时, 在确立社会保障的具体概念和制度方面, 英国的贝弗里奇 (W. Beveridge) 做出了重要贡献。1942 年他接受了邱吉尔内阁的委托, 对社会保障的概念与制度作了深入的研究, 发表了《社会保障及有关服务》的研究报告。这一报告得到英国国民压倒多数的支持, 战后英国的社会保障制度基本上是按照他的报告制定的。因此, 可以说, 贝弗里奇确立了英国及北欧型社会保障的模式, 对西方其他国家制定社会保障制度也产生了决定性的影响。他认为, 社会保障要贯彻平等主义原则, 即给国民均一的最低限度的生活保障, 只有在最低限度的生活保障下, 个人的自由程度才能达到最大, 并能实现最高的福利水平。作为社会保障的具体制度, 他认为应由社会保险和公共救助等构成。

在全世界普及社会保障的概念和充实社会保障的制度方面，国际劳工组织起了极其重要的作用。1942年，在贝弗里奇发表研究报告之前，国际劳工组织率先发表了《社会保障入门》(Approaches to Social Security)的报告，报告把社会保障分为社会救助和社会保险两部分，把社会保障定义为“社会通过适当的组织对其成员所处的一定的危险给予保障”，并把向社会成员支付预防和治疗疾病的费用、失去收入时的补助以及帮助其恢复就业的资助看作是社会保障服务。之后，该组织又陆续公布了《有关收入保障的建议》、《有关医疗保护的建议》、《有关就业服务的建议》等报告，并于1952年通过了《有关社会保障最低标准的条约》。该条约把社会保障的支付项目分为医疗支付、伤病支付、失业支付、老年支付、工伤支付、家属支付、母亲支付、残废支付、遗属支付九个部分，并确定了支付对象、范围、内容、要求等最低的条件，为世界各国建立社会保障制度提供了国际标准。

二、公共救助

公共救助是无偿救济生活处于贫困状态的人们的一种制度。其基本出发点是：个人作为一种缺乏自立能力的存在，必然置身于社会生活之中；既然社会生活的最终意义在于使人类共同地实现自我，那么，不具备任何一种济贫制度的社会是难以维持的。只是用什么样的标准来衡量贫困、由什么样的主体及用何种手段来对付贫困，这些因时代和国家不同而各异。

公共救助具有悠久的历史。在西方国家，最古老的济贫形态是英国早在1601年颁布的“伊丽莎白救贫法”。当时，随着英国向近代化社会过渡，社会秩序发生混乱，出现了大量乞丐、流浪者和盗贼，该济贫法就是以这些人为对象的。该法坚持贫困是个人的罪恶之基本立场，即贫困不是来自于社会因素，而是懒惰和不努力等个人的责任。因此，该法以管理犯罪的贫困者为出发点，把有工作能

力的贫困者收容到工作现场，强制其劳动，以清洗其罪恶，同时给没有工作能力的贫困者以救济。同时，为了筹措济贫的费用，对富裕者课以济贫税。之后，随着英国资本主义的发展，贫困的尺度和济贫的意义发生了很大的变化，为此，该济贫法几经修改。但真正的济贫则是在 1948 年作为贝弗里奇计划的一个部分，制定了“国民救助法”以后。在欧洲其他国家和日本，也多少存在类似于英国的济贫制度和法律，各国按照不同的社会传统和经验，不同程度地建立过各自的济贫制度。

作为济贫制度的现代形态，第二次世界大战以后，各国先后建立了公共救助制度。战后各国的公共救助制度取消了战前济贫制度曾有的贫民管理和慈善事业的性质，确立了保障基本人权、尤其是生存权的原则，并要求全体国民通过自主努力来实现自立。此外，由于救济金的支付并不是以接受人事先的出资为前提，而是无偿的，所以，为了确认生活贫困的事实以及需要多少救助，一般要对申请救助的人进行资产和收入的调查。同时为了维护公平原则和激发人们的劳动积极性，救济金的支付水平一般低于其他制度。

三、社会保险

社会保障的另一个重要组成部分是社会保险。与公共救助相比，社会保险只有一百多年的历史，它始于 19 世纪后半期的德国。德国在 1871 年统一后，经济获得了迅速的发展。随着工业化的发展，劳动力大量集中到大城市，使生活和工作条件恶化等社会问题日益严重。因此，工人阶级的反抗情绪日趋高涨，进而使社会主义运动蓬勃发展。为此，德意志帝国的俾斯麦(O. V. Bismarck)政权采取了香糖加鞭子的政策。一方面，作为香糖政策，俾斯麦政权引进了社会保险制度，先后制定了疾病保险法(1883 年)、灾害保险法(1884 年)和残废及养老保险法(1889)年，以此来稳定工人们的生活，缓和工人阶级的不满情绪。另一方面，炮制“社会主义镇压

法”，镇压激进的社会主义运动。尽管当时德国的社会保险制度受到来自劳资双方的激烈反对，但是，俾斯麦政权为了抵制社会主义运动、削弱自由主义势力，利用政治权力强行实施了上述各项制度。当然，俾斯麦政权收买工人阶级、镇压社会主义运动的政治目的遭到了惨败，但从历史的角度来看，其建立的社会保险制度对其他国家产生了深刻的影响。不久，意大利、奥地利、比利时、丹麦、法国、匈牙利等国也纷纷建立了社会保险制度。进入 20 世纪后，曾把社会保险看作是使劳动从属于资本的欧洲工人阶级也开始认识到社会保险是给工人带来福利的一种制度，他们强烈要求政府扩充这种制度。因此，20 世纪初期，欧洲各国较大幅度地扩大了社会保险的种类和范围，连一直嘲笑社会保险是德国官僚主义产物的英国也在 1911 年引进了健康保险和失业保险制度，制定了国民保险法。日本最初在 1922 年制定了健康保险法，1941 年又制定了养老保险法。

然而，面对 20 世纪 30 年代的世界经济危机，各国迅速普及和扩充的社会保险制度便显得无能为力。失业的增加使保险费收入减少、保险支出增加，从而大大加重了社会保险的财政负担，使已有的社会保险制度难以维持。第二次世界大战后，西方各国普遍实行凯恩斯(J. M. Keynes)的充分就业政策，大幅度修正了已有的社会保险制度，并吸收了战前的沉痛教训，把充分就业作为社会保险的前提，在政策方面首先确保充分就业的实现，使社会保险作为社会保障的主要制度得到了充分的发展。

社会保险的享受并不是无偿的，而是被保险人事先必须缴纳保险费的一种制度，通常有失业保险、医疗保险、养老保险等制度，也有把几种保险制度统一起来的做法。社会保险在职能上与民间保险不同。首先，民间保险的加入和退出是自由的，而社会保险在一定范围内原则上是强制加入的；其次，民间保险以公正的保险金为原则，各种保险金是按照危险发生的概率来确定的，而社会保险