

# 第一章 社会保障制度的萌动时期

( 1868—1945 年 )

从严格意义上讲，日本社会保障制度确立于第二次世界大战以后的 20 世纪 40 年代，但是，一项新的社会制度的形成，需要经过一个萌动和酝酿的过程。在日本，这个萌动过程持续了 70 余年的漫长时期，它从明治维新起步，中间经过明治时代后期、大正时期和昭和时代前期，一直到 20 世纪 40 年代中期第二次世界大战结束。在这 70 余年当中，日本的资本主义发展也从原始资本积累时期走向资本的垄断扩张时期，跨越了逐步向上、向帝国主义和军国主义道路失控发展、对外战争失败和军国主义政策破产这样三个巨大动荡的时代。

日本的社会保障制度在其萌动和形成的过程中，不仅具有与其他资本主义各国相同的一般特征，而且带有独自的特点。这些特点可以从以下几个方面进行具体分析：

首先，社会保障制度的形成与资本主义制度的形成和发展过程具有一致性。日本与英法等老牌资本主义国家相比，属于后起资本主义发展国家。当资本主义制度刚刚在日本崛起时，英法等国的资本主义已经进入成熟时代，并初步瓜分了世界各地的殖民地和主要市场。日本作为资历最浅的资本主义国家，为了迅速挤进世界市场，推行了明治维新，并选择了对于资本主义发展虽然有效但是危险的国家强权政治的道路。在国家主义至上和权力高度集中的社会体制背景之下，近代日本用了较短

的时间就走上了资本主义工业化的道路。它的成功是以对外实行殖民掠夺，对内实行高压统治，以最低廉的劳动力价格，最长的劳动时间对农民和工人进行榨取而获得的。在它迅速实现资本高度积累的另一个侧面，由于贫困而引起的社会问题与其他资本主义国家相比，就显得更为激剧和深刻。为了解决日益深刻和扩大化的社会问题，社会保障制度开始出现在日本资本主义社会的舞台。由于社会保障是在上述比较特殊的政治背景和国际背景之下出台的，它自始就蒙上了极为浓厚的政治统治和社会政策的色彩。

其次，这一时期，维持国家强权统治的基础是以天皇制为核心的军事、警察专制政治，民众政治活动以及劳工运动受到极大的限制。例如 19 世纪 80 年代中期前后，明治政府就先后制定了《新闻纸条例》（1875）、《出版条例》（1869）、《谗谤律》（1875）、《集会条例》（1881）和《治安警察法》（1900）等法律，钳制自由民主思想的传播，压制来自民间的任何反抗。因此，以民众为主体的争取社会保障权利的运动显得十分薄弱，没有能够形成一种自下而上推动社会保障发展的力量。由于自身力量的薄弱，国内民主势力不得不借助于国外的政治压力和民主思潮，迫使政府采取改良措施。内在的民主运动以及民主意识薄弱，是日本社会保障制度在形成过程中的另一个显著特征。

最后，社会保险基本法律和政策的出台，集中在第二次世界大战期间。这些基本法律和政策的出台，与其说是劳动民众自下而上斗争的结果，不如说是自上而下的某种“赐予”。从战争体制的需求出发，加强劳动管理和治安管理，成为社会保障希望达到的主要目的。在形成时期，社会保障政策受到军事体制的制约，因而使它带有了极强的战时体制色彩，这种影响一直持续到 20 世纪 80 年代。

## 第一节 救贫立法的过程

### 一、《恤救规则》时代

明治维新之后确立的国家主义的天皇制政权，以强权政治推动日本社会从封建体制向资本主义体制过渡。在新旧体制急剧变革的时期，受到最大冲击的是农民。由于资本的原始积累，土地开始集中于大地主手中，导致大量的农民失掉土地，成为一无所有的雇佣劳动者。丧失土地的农民蜂拥流入城市，很快形成了城市下层社会，城市贫困问题日益突出。同时，农村的土地掠夺引起农民的反抗，农民运动连绵不断。面对城乡下层民众的反抗，明治政府一方面采取高压政策，镇压民众的反抗，一方面采取温和政策，实施救灾济贫。明治新政府在 1874 年（明治 7 年）颁布的《恤救规则》，就是在新旧社会制度交替之中出现的一种社会救济政策。

《恤救规则》效法英国的《济贫法》，同时运用东方的思维方式对《济贫法》理念进行了若干解释，并以此为原则，制定了《恤救规则》的各项内容。《恤救规则》共计 7 条，强调贫民救济的基本原则应该基于国民之间的互助精神。但是，作为国家和政府，对于那些生活极端困难的鳏寡者，70 岁以上和 15 岁以下的残疾者等给予救济，明确了国家对救贫的责任。规则中对救济对象还有很多限定。比如，只限于有户口的人；有劳动能力的人不予救济；救济资格需要经过严格的审查等等。

日本学者在对《恤救规则》进行评价时提出，恤救规则的主要目的并不是为了解决贫困问题，而是政府试图通过救济的形式，对流动人口进行控制。同时通过确立户籍制度形成以家庭为单位的基层社会组织形式和社会控制形式。有些学者还指出，规定的救济对象过于狭窄，救济水准过低，与英国的《济贫法》相比尚存在很大的距离。

尽管如此，作为近代国家的日本首次颁布的救济政策，毕竟确定了一个界定社会贫困阶层的界线，并提出了通过救济手段防止这一部分人

生活水准继续下滑的政策，有助于防止社会劳动力的无限制破坏，对于资本主义的进一步发展，对于社会保障制度的形成，都起到了一定的促进作用。

## 二、《救护法》时代

第一次世界大战和俄国十月革命的成功，使世界主要资本主义国家进入了一个危机起伏的时期。国内劳工运动的高涨和殖民地民族解放运动的兴起，加剧了这些国家内部、外部的矛盾。这一时期在老牌资本主义国家，社会发展进入一个相对滞缓的发展时期，这对后起资本主义国家日本提供了一个“千载难逢”的良机。日本看准了战争给老牌资本主义国家带来危机的契机，紧紧地抓住这一短暂的时机，在经济和政治上迅速崛起。从这个时期开始，它从原始资本积累阶段迅速跨入了垄断资本主义发展阶段。

20世纪20年代前后，随着垄断资本主义的发展，传统的农村社会开始逐渐解体，农村吸收剩余劳动力的功能遭到破坏，流入城市寻找生路的农民试图重新返回农村，恢复田园生活已经变得越来越困难。失业人口的剧增和农村经济结构变动带来的贫困问题使日本社会再一次出现剧烈动荡和不安。例如1918年8月由于米价暴涨引起的富山县的“米骚动”风波，很快就波及到全国各地。1920年3月的股市暴跌风波，又拉开了战后经济恐慌的序幕。同月，平冢雷鸟、市川房枝等人成立“新妇人协会”，成为妇女参加社会活动运动的核心。1922年4月，诞生了日本第一个全国性佃农组织——“日本农民组合”。1925年12月成立的“农民劳动党”，由于带有明显的社会主义倾向当天就被封禁，但是1926年10月仍然诞生了后继组织“日本农民党”。

面对上述局面，1927年日本政府在内务省社会局设置社会事业调查会，将其确定为内务大臣的咨询机构，探索解决上述社会矛盾的出路。调查会不仅对日本国内贫困问题进行了大量实证调查，而且对国外发达资本主义国家的现状也进行了翔实的调查和了解。这一时期，出现了一大批研究贫困问题的社会调查报告，对民智的启发也起到了积极的

作用。调查会在进行大量实地贫困调查的基础上，开始酝酿制定新的社会救济法以解决垄断资本主义发展的社会危机。

1929年，调查会制定的《救护法》草案被提交议会并获得通过。这项法律规定，《救护法》“以丧失劳动能力的贫困者为对象”，在近代历史上第一次明确地提出了救济贫困者是国家责任的观点。但是，已经颁布的这项法律并没有随即实施，其原因之一是国内垄断资本家的极力反对，因为它涉及到雇主对雇员的劳动保障问题。另一个原因是日本政府为了扩大对外殖民地的扩张，于1931年发动了“九·一八事变”，使国内进入战时备战状态，从而导致国内财政紧缩，没有足够的财源保证这项法律的实施。

为了促使《救护法》尽快实施，日本国内各地掀起了促进《救护法》实施的社会运动，并成立了全国规模的促进同盟会。鉴于护法运动和反战运动有互相接轨的趋势，日本政府不得不做出一定的妥协。同时，在促进同盟会的斡旋和推动下，决定将赛马的一部分财政收入作为推动《救护法》实施的费用。1932年，民众经过了2年多的奋战，终于促成了该法的实施。《救护法》的实施，结束了历时58年的《恤救规则》时代，开始步入了《救护法》的时期。

《救护法》共计33条。关于救护的对象，该法规定为65岁以上无人赡养的老人、13岁以下的儿童以及孕妇、残疾者、精神病患者等丧失劳动能力的人。救护对象范围与《恤救规则》相比扩大了很多。但是，同时还规定对于那些违抗法令、煽动社会运动的人不予以救济，这表现出战时体制下对民众自由进行严格控制的特征。救济以个人为单位，不以家庭为单位，目的在于把救济的范围缩小到最低限度。救济种类分为生活救助、医疗救助、生育救助、小本生意救助4种。救济对象因战争而死亡时，还可以得到一定的丧葬补贴。但是，该法还规定，从接受救济之日起，被救济人员即丧失选举和被选举的资格。

该法所提供的救济以设施救济为主，设置养老院、孤儿院、医院等予以收容。建设救济设施时使用的土地和建筑等可以享受减免税收的优惠。救济费用以基层政府的市町村负担为主，都道府县和国库适当补贴

为基本原则。救济设施所需要的设备费用，国库承担 1/2，救济设施的日常运营费用，国库负担 1/4。《救护法》中所规定的国家财政对救济设施给予补助的原则以及对救济设施进行分类的方法，对此后日本社会保障制度的建设发展产生了重大的影响。表 1—1 反映了 1932—1945 年间日本《救护法》实施的力度。

表 1—1 《救护法》救济类型以及救济人数统计表 单位：人

年份	生活救助	医疗救助	生育救助	小本生意救助	合计
1932	139 686	15 131	2 324	423	157 564
1933	176 760	33 089	3 228	385	213 462
1934	185 907	34 708	3 376	476	223 467
1935	180 993	30 320	1 890	504	219 707
1936	190 034	32 954	1 588	424	225 000
1937	199 155	35 705	1 261	444	235 565
1938	171 395	34 297	858	356	206 906
1939	163 717	28 891	632	216	193 425
1940	154 788	27 135	581	196	182 696
1941	161 312	14 265	305	185	175 959
1942					108 000
1943					128 000
1944					143 000
1945					93 000

资料来源：日本社会事业大学救贫制度研究会编。日本的救贫制度，306~384

《救护法》实施之后，其救济对象和救济种类与《恤救规则》时代相比扩大了许多。救助项目中增添了医疗救助，生育救助以及小本生意救助。救济对象也有了大幅度的增长。1932年，根据《救护法》接收的救济人员在 15.7 万人左右，与《恤救规则》时代的 1930 年相比增加了 6 倍，此后每年的救济人数呈不断上升趋势。1937 年抗日战争爆发前后，救济人数急剧上升到 23.5 万人。上升的主要原因是军人和死

伤军人家属救助的增加。

随着战争发展所出现的对军人及军人家属救助需求的增加，1937年日本政府颁布了《军事扶助法》以求解决战争带来的社会问题。《军事扶助法》是为支撑日本军国主义战争推行的一项重要法律，同时对社会保障制度发展也具有特别的意义。《军事扶助法》的前身是在第一次世界大战期间成立的《军事救护法》（1917年），法律名称从救护到扶助的转变，表明了政府对军人家属救助立场的转变。《军事扶助法》与《救护法》的重要区别在于，被救济对象拥有选举和被选举权，救济水准高于《救护法》水准，并且不以个人而以家庭为救济单位。

1938年根据《军事扶助法》接受救济的人数高达210万人，远远超出《救护法》的救济人数。《军事扶助法》实施之后，《救护法》的救助作用逐渐衰退。抗日战争爆发以后，为了保证为对外战争提供人力资源，日本政府又相继颁布了《母子保护法》（1938年1月）《医疗保护法》（1941年10月）《战时灾害保护法》（1942年2月）等。作为对外侵略战争的副产品而问世的这些法规，为日本近代社会保障制度的确立奠定了制度和法制的基础。

关于《救护法》的意义，有日本学者曾经评价说，作为国家的一项救贫制度，《救护法》与《恤救规则》相比，具有诸多近代化的意义。

（1）明确了市町村基层政权为具体承担社会救护的行政机构。在最基层确立辅助政府进行贫困调查访问的“方面委员”制度。方面委员从居民中推选，主要任务是负责贫困调查并起到上情下达的作用。（2）救济对象和救济种类扩大，包括医疗、生育和小本生意救助等。（3）以设施救济为主，具有稳定性。（4）明确政府对救济设施提供财政补贴的责任等。<sup>①</sup> 这些特点表明，《救护法》时代的政策已经具有以政府为主体的公共救助的意义。尽管它还不能表明社会保障制度中社会救助制度的形成，但是它起到了向现代意义上的社会保障制度过渡的桥梁作用。

与战争时局发展并进的社会救助政策和法律，为保证战争的进行发

<sup>①</sup> 柴田嘉彦。日本社会保障新日本出版社，1998。139

挥了推动作用。与此同时，伴随战争而出现的社会问题，也促进了日本社会保障制度的形成。可以说，战争时期的社会救济政策，为此后日本社会保障的建立奠定了基础。

## 第二节 社会保险制度的形成

随着近代国家的形成和资本主义在日本的发展，各个企业内部的劳资关系日趋紧张，劳工运动的兴起和工会组织的发展，使政府和资本家不得不付出更多的精力和时间来解决劳工问题。社会保险作为瓦解劳工运动的一项怀柔政策，在这个时期开始受到重视。这一时期出台的比较有代表性的保险制度，有 20 世纪 20 年代实施的《健康保险法》，30 年代的《国民健康保险法》，40 年代的《劳动者年金保险法》等。

### 一、《健康保险法》的制定

日俄战争和第一次世界大战以后，日本国内争取劳动保护的运动蓬勃兴起，由工会兴办的工伤救济、疾病救济等互助会组织得到了广泛的发展，并在工人群众中拥有很强的号召力和声望。对此，日本政府感受到自身统治面临着严重的威胁。为了防止劳工运动的蔓延和十月革命带来的冲击，日本政府开始积极着手策划健康保险政策，以期防患于未然。首先是在农商务省内部设置劳动保险调查会，负责调查和起草《健康保险法》草案。1922 年 4 月，该草案被国会审议通过，并正式颁发。

这项法律原定在 1924 年 4 月生效实施，但由于突然发生的“关东大地震”，给关东地区的经济和生活带来了毁灭性的打击，而各个企业资方的资产在大地震中同样蒙受重大损失，已经难以承担该法所规定的保险金。因此，资方联合起来反对该法的实施，使该法推迟到 1927 年 1 月 1 日才得以正式实施。

《健康保险法》具有以下几个突出的特点：（1）保险对象以体力劳动者为主，以 10 人以上规模的企业为主，10 人以下的小型企业则不在保险之列。根据《矿业法》（1905 年颁布）、《工场法》（1911 年颁布）

被定性为大型工矿的企业，必须加入该保险。这样，被排斥在保险对象之外的群体，是对政府统治无法形成严重威胁的小手工业界职工和政府雇员。（2）该法律规定政府和健康保险组织为法定保险者，禁止民间组织的介入。根据这一法律的规定，工会组织的主要职能是健康保险管理，动员和组织职工参加劳资斗争的职能则受到极大限制。（3）职业保险色彩浓厚。政府只负担保险费用的 10%，企业是主要的保险费用承担者。（4）保险的内容限定在劳动灾害引起的疾病和工伤范围，家属不在被保险之列。

不难看出，《健康保险法》的主要目的，在于缓和劳工与政府之间以及劳资之间的矛盾，通过政府对健康保险的参与，渗透和强化政府对大企业和大企业劳工的控制。

## 二、《国民健康保险法》的制定

战时颁布的《国民健康保险法》可以说是日本发动对外侵略战争的直接产物。1937年7月，抗日战争全面爆发，日本国内进入紧急战备状态。为了解决兵源和劳动力来源的不足，1938年4月日本政府颁布《国家总动员法》，对人力资源、物力资源进行集中控制，强调国民生活的一切都要服从战争和国家的需求。《国家总动员法》公布的同时，还颁布了《国民健康保险法》，这两项法律成为配合战争需要而诞生的一对双胞胎。

《国民健康保险法》的主要特点可以归纳为：（1）属于以社区范围为基础的地域保险制度，以农业区域和农民为其主要的保险对象。（2）政府不是第一保险者，以任意设立的国民健康保险组织为法定保险者。（3）被保险人家属列入被保险范围。（4）保险的内容主要有疗养、生育、丧葬等，以实物支付和提供保健设施服务为主，现金支付为辅。（5）财源主要由参加者缴纳的保险金和政府的适当补贴构成。

《国民健康保险法》的目的，是为了解决人力资源不足而采取的一项惠民政策。为了满足战争以及向殖民地大规模移民的需要，日本政府开始关注作为兵源和劳动力来源的农村社会。同时，1931年前后

日本农村遭受到连续自然灾害的袭击，饥荒之后是传染疾病的蔓延、儿童体质的恶化等，农村人口的贫困和健康问题日益严重。特别是在战争时期，农民的健康状况直接影响到对外扩张战争的走向。在此背景之下，健康保险的范围从城市劳工开始普及到农村的农民。

1941年，根据战局的发展，日本对该法进行了修改，修改的内容中最主要几条是：（1）把过去的自愿性参加改为强制性参加；（2）对保险医疗和保健医疗的机构和医生，进行集中控制和统一调配；（3）医疗费用的标准由厚生大臣进行规定；（4）为了扩大保险对象，全面展开国民健康保险普及运动等。

这样，1941年全国被保险人数达到627万人，1947年被保险人数更扩大到2500万人，占全国人口总数的60%左右，使日本进入了全民医疗保险的第一阶段。

日本的健康保险是在战时体制之下通过军事独裁政权实现的一项保险制度。由于存在着这样一段历史，这一独裁体制的痕迹至今依然残留在医疗保险体制之中。

### 三、《劳动者年金保险法》的制定

年金保险与医疗保险几乎是在同一个时期颁布的。其社会背景与医疗保险相同，同样是战争爆发引起的对人力资源需求增大，以及国民生活活动荡引起的社会问题深刻化等。该法律的目的，仍然也是为了保证劳动力资源的供给。

1941年，《劳动者年金保险法》草案被提交日本国会讨论，3月11日，法案被通过并向全国颁布。日本政府在太平洋战争爆发前夕颁布该法的意图，可以归结为以下两个方面：（1）大批劳动力已被征到前线，为防止后方有限劳动力外流，必须采取相应的政策。（2）通过吸引民间购买年金保险，来解决军费不足、政府资金周转困难的困境。<sup>①</sup>

该法在颁布后不久，随着战局的发展和日本方面局势的恶化，曾经

<sup>①</sup> 横山和彦等编. 日本社会保障的历史. 学文社, 1991. 59

在 1944 年进行了修改。又由于“劳动者”这一名词容易让人产生社会主义倾向的联想，该法的名称被更改为《厚生年金保险法》。同时，为了动员妇女参与战争，被保险的对象又扩大到妇女阶层。1944 年修订之后的《厚生年金保险法》的具体内容是：扩大了强制性加入的范围，吸收 5~10 人的小型企业加入。一直被排斥在保险制度之外的职业女性享有与男性同等的权利，应征入伍的军人免缴保险金等。

这项法律规定的年金保险制度的特点还有：（1）除了强制性加入之外，还设定了自愿性加入项目，给国民提供了一个选择的余地。比如，规定 10 人以上规模的工矿企业劳工必须加入，小规模的企业可以自愿加入。（2）养老保险的范围限定在工伤，战争负伤者的养老、养残等，对一般加入者的养老并没有明确其责任与义务。可见，该法推行的主要目的在于确保劳动力资源，增强生产力，以及试图通过此法的推行，进一步吸收民间的流动资金，解决军费不足问题。因此，该法实际上并不具有全民养老保险的意义，面向全体国民的年金保险体系，在其后很久才形成。

在《劳动者年金保险法》颁布之前，1939 年日本曾经公布了具有行业性质特征的《船员保险法》。该法颁布的目的，依然是为了配合战时体制下“海运国策”的实施，也是战时体制下的一项社会政策。

可见，日本近代社会保障制度在其萌动和酝酿过程中，受到了来自垄断资本主义急速发展时期和对外殖民扩张时期的战时体制的种种制约，染上了军事独裁资本主义国家发展时期的诸多色彩。这与其他发达资本主义国家相比呈现了独一无二的特征。这些特征与日本所走过的资本主义发展道路及其文化土壤相吻合，是日本资本主义发展进程中的必然产物。这一时期所确立的模式对于日本后期社会保障制度的发展具有深刻的影响

## 第二章 社会保障制度形成和确立时期

### （ 1945—1961 年 ）

1945—1961 年是日本社会保障制度形成和确立时期。1945 年 7 月的《波斯坦宣言》，宣告了日本军国主义战争的惨败和法西斯政治统治的结束。日本宣布战败投降之后，为了防止军国主义死灰复燃，根据联合国协议，美国占领军司令部进驻日本，协助日本推行社会民主主义建设。战败以后的日本，社会的重建工作被置于国际社会的监督之下，这对日本来说既是一个惩罚，也是一个机遇。战后，在一片废墟中日本首先需要解决的是大量的失业、贫困、物质匮乏等问题，重建社会保障制度就成为战后社会建设中的一项最为紧迫的任务。当时，社会保障面临的问题与战争时期有着极大的不同，需要解决的不是劳动力资源匮乏、大量吸收劳动力问题，而是需要解决从战场和殖民统治地区返回日本的大批失业人群的安置，伤残军人、战争孤儿的生活以及精神颓废、犯罪等问题。

1945 年 12 月，美国占领军司令部颁布了《关于发展救济和福利的计划》。方案中确立了重建社会保障制度的基本原则。其中重点强调要取消对归返军人、伤残军人在年金、就业等方面推行的优惠政策，提出实行没有等级差别、人人平等的民主原则。鉴于社会保障制度的重建工作必须置于国际社会的监督和美国占领军的具体指导之下，日本不得不依照其建议，相继出台了以保护全体国民为对象的社会扶助政策，先后

颁布《生活保护法》（1946年）《儿童福利法》（1948年）《残疾人福利法》（1949年）等法令。这三项法律不仅奠定了社会福利发展的基础，也使战时体制下形成的带有军国主义色彩的救贫体制向具有近代民主色彩的社会保障制度转换。

战后复兴时期确立的社会保障制度与战前和战争期间有了很大的区别。战后的法律明确表明了社会保障的目的是保护民众的生活权、基本劳动权。战后日本推行的社会保障政策体现了真正意义上的社会保障理念，成为日本社会保障制度确立时期的重要标志。同时，推动民主保障制度发展的主要力量除了国际社会的压力之外，还有战后国内要求改善生活现状的社会运动蓬勃兴起。当时，向政府要求“给饭吃与给工作做”的自发性社会运动在城乡各地展开，对政府形成了巨大的压力。社会运动的崛起体现了日本国民在对战争进行反思过程中出现的民主觉醒意识。

## 第一节 社会保障制度模式的争论

战后，围绕着建立一个什么样的社会保障制度，日本国内有诸多的争论，美国占领军司令部以及日本国内的政治家、社会政策研究学者等提出了各种各样的构想。有些构想对当时政策制定产生了较大的影响。

### 一、《社会保障制度要纲》

《社会保障制度要纲》是社会保险调查委员会于1947年向国会提交的社会保障制度建设方案。社会保险制度委员会是于1946年3月在美国占领军司令部的建议之下，由政府成立的社会保障智囊组织。委员会在此方案中对社会保障的结构、理念、方法等提出了建议。

关于社会保障的基本理念。方案中提出：（1）社会保障制度是发展经济的前提条件之一，除了强调经济因素之外，还应该强调对国民健康和文化生活予以保障。（2）应该建立一个综合的、覆盖全体国民的社会

保障体制。现有社会保险以及生活保护制度仅仅停留在对最低生活进行保障的水准上，从长远观点看，社会保障的目标应该是发展和提高包括精神生活在内的生活质量。

关于社会保障制度的运作方法。方案提出：新的社会保障体系是一项综合保障，雇佣、医疗、教育、住宅、劳资等政策部门之间应该保持密切的协调关系。社会保障运作应该实行一元化管理，将分散的机关合并统一，明确责任和权利关系。

关于社会保障制度的结构。方案指出：保障对象可以分为被雇佣者和个体经营者、农民和自由职业者两大部分。保障种类分为伤病、残疾、死亡、生育、儿童、养老、失业 7 大方面。坚持对经济收入进行再分配原则，调节贫富差距。缴纳的保险金额不与领取的保险金额挂钩，实行均等支付制度。

关于社会保障制度的财源问题。方案提出：国家是社会保障的第一保险人，应该承担一部分保险费用以及全部事业管理费。国民也应该承担一部分保险费用。同时要让国民理解参加社会保险是一项社会义务。

可见，《社会保障制度纲要》受到了贝弗里奇报告的影响，它极力强调政府对社会保障的责任，特别是强调政府对国民最低生活进行保障的最起码责任。《社会保障制度纲要》认为政府在提供这种保障的时候，不需要以受益人收入或者缴纳保险金的多少为衡量的标准，而是以其需求为标准。它还提出通过统一的福利管理机构进行运作的福利行政观点，与贝弗里奇的设想也有很多相近之处。遗憾的是，这一方案并没有受到政府的重视，被束之高阁，但它提出的基本理念以及原则，对以后社会保障制度的基本建设起到了启蒙的作用。

## 二、《建设社会保障制度的劝告书》

战后，进驻日本的联合国军总司令部对日本社会保障制度建设极其关注。美国占领军麦克·阿瑟元帅曾经说：在日本建立一个以民主主义为基础，适合于日本国力和国情并广泛覆盖的社会保障制度是我们的一

项责任<sup>①</sup> 1947年，美国专门组成社会保障制度调查团，对日本社会保障状况进行考察。同时对《社会保障制度要纲》进行审核和讨论。在此基础上，调查团提出了《建设社会保障制度的劝告书》，又称《汪德尔劝告书》。

劝告书由三部分内容构成。第一部分对现行社会保险、生活保护、公共卫生制度进行综合分析和评判。第二部分对社会保障制度建设提出具体设计方案。第三部分为参考资料。劝告书的基本内容是：整合各种社会保险制度；充实最低生活保障制度；强化公共卫生和国营医院的主导作用；社会保障管理一元化；在国会以及政府机关内部设置对社会保障制度进行规划、立案、审议的专业委员会。

第二部分是劝告书的核心部分，它对社会保障的发展规划和运作提出了非常具体的建议。比如，建议利用现行的被雇佣和非被雇佣的双轨医疗保险体制，前者实施共济组合方式，后者实施地方政府自主运行方式；前者归属于职业保险，后者归属于地域保险。采取两个体系相互分离的双轨方式。在社会保险参加资格上，劝告书强调尽快解除对企业规模大小的限制，作为一项社会义务强制性要求被雇佣者参加社会保险。在保险金支付方式上，提出应该实行均等保险支付制度，取消人为差别。规定养老保险支付基准不得低于平均工资的40%。特别强调社会救助是社会保障的基础，对生活贫困者进行无歧视、无差别的最低生活保障等。

与《社会保障制度要纲》相比，《建设社会保障制度的劝告书》使日本社会保障制度整体框架更加明晰和具体化。调查团并没有向日本政府提出必须按照其原则推行的要求，仅仅把劝告书作为一项建议提出，因此，日本政府没有作出积极的回应，劝告书提出的建设性意见在当时并没有付诸实施。但是，劝告书中提出的在国会与政府机构中设置社会保障专业委员会的建议，被日本政府接受并及时采纳实施。

<sup>①</sup> 柴田嘉彦. 日本社会保障. 新日本出版社, 1998. 168

### 三、《日本社会保障制度劝告书》

1948年，日本政府接受美国社会保障制度调查团的建议，颁布《社会保障制度审议会设置法》并于同年12月依法设置了内阁的咨询机构——“社会保障制度审议会”。该机构于1949年开始正式投入运行。社会保障制度审议会与其他审议会相比具有非常特殊的职权范围。首先，它拥有社会保障相关法律制定和运作管理权限。它的建议以及工作报告直接提交内阁总理大臣，并有向内阁总理大臣进行劝告的权限。总理大臣以及其他大臣对社会保障发展提出计划，进行立法，以及设计运作方案等，需要征得审议会同意和认可方能实行。其次，在审议会委员中，需要有一定比例的国会议员参加。另外，它必须定期向国会提交事业报告书，接受国会审查。它还拥有独立的事务局（秘书处）和一批具有专业特长的职员。因其特殊的地位和职权范围，社会保障制度审议会在日本社会保障发展进程中发挥了极其重要的作用，特别是委员会在1950年提交的《日本社会保障制度劝告书》，给日本社会带来了意义深远的影响。

《日本社会保障制度劝告书》对重建日本社会保障制度提出了新的构想。这一劝告书分为5个部分：社会保险；国家救助；公共卫生及医疗；社会福利；社会保障机构以及财政。

劝告书提出了一个比较完整的体系，它不仅勾画了日本社会保障制度的基本框架和基本原则，而且提出了非常具体的实施办法。劝告书认为，社会保障需要个人的努力，个人承担一定保险费用是维持社会保险持续性运作的重要保障。同时提出，在社会保障制度的构建中，社会保险是核心，社会救助是补充，社会救助的作用是解决社会保险不能解决的贫困问题，由国家通过救助的方式对贫困者的最低生活予以保障。除此之外，还要积极发展公共卫生以推进国民的健康，完善社会福利行政以保障国民福利生活的稳定。社会保障是包括社会保险、社会救助、公共卫生以及社会福利行政的综合体系。

在具体内容上，它提出医疗、生育、死亡的保险对象，提出应该将

被雇佣者与一般国民区别开来。保险以家庭为单位，家属的保险包含在被雇佣者的保险中。养老、遗属、伤残保险应该覆盖全体国民，实现全民保险。在财源供给上应体现中央政府、地方政府、企业、个人多方负担的原则。

鉴于当时日本经济发展正处于恢复时期，发展经济是最优先的课题，贫困问题虽然不失为当时最主要的社会问题，但劝告书还是强调社会保障制度的作用在于促进经济发展，未能从人权、生活权的高度认识对国民进行保障的意义。劝告书的前言中还强调，提交这一方案距离真正意义上的社会保障还相距甚远，但鉴于日本目前的国情，以此作为发展的起点是非常必要的，它有助于解决社会的不安定状态，有助于国家职能的有效行使。劝告书还反复强调，尽快解决社会保障制度的重建和完善问题是政府的当务之急。

《日本社会保障制度劝告书》所提方案，与日本当时社会发展状况比较吻合，反映了社会保障的现状和需求，是一个具有可行性的方案。但是由于朝鲜战争的爆发，日本国内进入军事防御的紧张状态。政府以国库紧缩、难以对政府机构进行改革等为借口，使该方案最后形同虚设。因此，一些日本学者在评论这一事件时说：虽然在以后的社会保障制度发展中，该方案的基本原则以及基本思路逐渐获得了实施，但是，当年未能及时予以推行是一个错误，这导致日本社会保障制度发展相对滞后 10 年的局面。正是因为丧失这一机遇，使日本社会保障与其他福利国家拉开了比较大的差距。<sup>①</sup>

## 第二节 生活保护制度的确立

### 一、《生活保护法》的颁布

在创建新的生活保护制度问题上，战后不久，美国占领军司令部向

横山和彦等编 日本社会保障的历史。学文社，1991。121