

医疗及社会保障制度

魏大名●著

202

日本



上

海

远

东

出

版

社

城
市
现
代
化
管
理
研

丛

日本医疗及社会保障制度

魏大名 著

上海远东出版社

特约编辑 文 慧
责任编辑 冯 勤
封面设计 汤智勇

·城市现代化管理研究论丛·

日本医疗及社会保障制度

魏大名 著

出版	上海远东出版社 (上海冠生园路 393 号 邮编 200233)	开本	850×1168 1/32
发行	上海远东出版社	印张	4.25
经销	全国新华书店	千字	80
排版	上海希望电脑排印中心	插页	4
印订	上海长阳印刷厂	版次	1997 年 12 月第 1 版
		印次	1997 年 12 月第 1 次

ISBN 7-80613-691-6 / F·250

定价: 8.00 元

·城市现代化管理研究论丛·

第一辑

《日本城市现代化管理》编委会

顾 问	李 储 文	黄 跃 金
	王 邦 佐	林 炳 秋
总策划	武克全	
主 编	蔡建国	朱耀人
编 委	(以姓氏笔画为序)	
	王智新	朱耀人
	汪志平	何 畏
	武克全	严善平
	蔡建国	魏大名

总序

奉献在广大读者面前的是《城市现代化管理研究论丛》的第一辑《日本城市现代化管理》，共9本，由上海社会科学学会联合会和日本中国社会科学研究会共同组织编写。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深入和开放的扩大，社会主义现代化建设进入了一个新的时期。在国民经济持续、快速增长的同时，我国的城市建设也有了较快的发展。据统计，到1996年底我国已有城市666个。国民经济的高速增长和城市建设的加快发展，使城市管理相对滞后的矛盾逐步显现出来，并在一定程度上制约了城市现代化的进程。

上海作为我国的特大型城市，自90年代起，抓住浦东开发开放的机遇，加大了城市基础设施改造的力度，城市整体建设步入了一个高速发展期。在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，上海各级政府都面临着一个重大课题，即如何在进一步推进城市现代化建设的同时，更加重视城市现代化管理水平提高和城市生态环境的改善，尽快形成与社会主义市

城市现代化管理研究论丛

经济相适应、与国际大都市惯例相接轨的规范化、法制化的城市现代化管理新格局。而要研究和解决这个重大课题,除了我们本身根据国情、市情进行积极探索外,借鉴国内外尤其是发达国家的城市现代化管理经验,将是十分有益和必要的。与中国有着相近文化传统的日本,在现代化进程中积累了较丰富的国际大都市管理经验,尤其是大中城市的管理经验,对上海和国内大中城市的管理者都具有一定的借鉴意义。这就是我们组织编写这辑丛书的初衷。

城市现代化管理是一个综合性很强的课题,几乎可以覆盖城市的各个方面和各个领域,涉及政府的各个部门。由于日本的城市管理涉及面十分广泛,因而在策划本丛书时尽管想照顾到方方面面,但在落实具体选题时,我们发现仅靠一二辑丛书是不可能全部囊括的,有的选题即使提出了,如人口与治安管理,也由于一时难觅作者而作罢。这种遗憾只能由丛书的以后各辑来加以弥补了。

参加本丛书第一辑撰稿的是一批中国留学日本的学者。他们大多在国内完成大学本科学业后,于80年代中期或90年代初赴日本继续深造,经过不懈努力,大部分已取得博士学位,并开始在日本各大学、科研所或大企业任职。这些莘莘学子,一直在思索着怎样用所学的知识来报效祖国。因此,当上海社联和日本中国社会科学研究会筹划编写这辑丛书,并代表上海远东出版社向他们约稿时,他们欣然应允。由于城市管理的综合性和复杂性,有些与他们所学专业有一定距

离,许多作者为此抽出大量时间去查阅日本有关的法律、法规和资料,并尽心尽力地完成了书稿的撰写,实现了他们回报祖国的一个夙愿。当然,这些书稿中作为他们个人的研究成果,难免有不成熟和不全面的地方,期盼能得到专家和读者的指正。

本丛书第一辑由上海社联副主席武克全研究员、秘书长朱耀人副研究员、当时任日本中国社会科学研究会代表、新潟国际信息大学蔡建国副教授共同策划,并由武克全担任总策划,蔡建国、朱耀人任主编。具体分工为:蔡建国负责在日本的全部组稿工作;朱耀人负责设计选题、修改提纲并组织最后编审。

上海社联主席李储文先生、上海市政府副秘书长黄跃金先生、上海社联副主席王邦佐先生、林炳秋先生应邀担任本丛书第一辑的顾问,表达了对该丛书的重视和对中青年学者的关怀,在此一并致以衷心的感谢。

朱耀人 蔡建国

1997年9月

前言

首先对本书的主题略加解释。

本书的标题是“日本医疗及社会保障制度”。在理论上,医疗保障也是社会保障的内容之一,之所以特别把医疗从社会保障中提出来,其理由是,在我国一般人的概念中,社会保障仅是与养老、扶贫等相联系。本书的标题是为了使主题更为明确化,即介绍日本包括医疗制度在内的社会保障制度。

关于社会保障的定义,将在第一章进行介绍。在内容上,社会保障主要包括医疗保障及养老保障(日本称年金保障),这是本书第二章到第四章的内容。作为养老保障的延伸,有失业保障、劳灾保障、贫困保障等,将在第五章作介绍。作为医疗保障的延伸,有公共卫生、环境保障等,本书则予省略。

这里想澄清一个概念。一提起社会保障,可能有些人会联想到保险公司。的确,日本有各式各样的保险公司,经营各种各样的保险:从生命保险到教育保险,从火灾保险到三大疾病保险。然而,这种保险和本书所说的社会保障有着根本的不同:民间的保险事业,对于经营者是一种赢利的手段,对于利用者是一种选择;本书所说的社会保障则是一种国家事业,一种社会

制度,一种法律实施,其目的是通过由国家政府实行社会保险,使每一个社会成员得到基本的人生保障,从而实现社会的安定和发展。对于社会成员来说,加入社会保险既是一种权利,也是一种义务。

应该说,发展中国家和发达国家的差别不仅在于社会生产力和科学技术水平,还在于生活形态和社会的组织程度,其中重要的方面之一,就是社会保障制度。目前,包括日本在内的发达国家都已建立了比较完善的社会保障体制,对于稳定社会起了重要作用。

随着我国经济的高速发展和改革开放的深入,建立与之相应的社会保障制度不仅是题中之义而且是当务之急。为此,借鉴日本等发达国家的经验教训是很重要的。本书若能在这方面起到参考作用,则笔者的目的就算基本达到了。

本书的写法是,首先对日本的社会保障制度作尽可能详细的介绍,同时,提供必要的统计数据,供读者参考。在每一节的最后,留下一段题为“借鉴”的短论,谈谈笔者的若干看法。

笔者是从事医疗仪器专业的,对于社会科学类的写作基本上是外行,写本书实属客串。无奈本丛书的主编之一蔡建国先生的热情推荐,盛意难却。自然,书中不当之处在所难免,敬请各位指正。

目 录

前 言	1
第一章 日本社会保障制度概论	1
社会保障的概念及职能	
日本社会保险的种类	
日本社会保险的管理运营	
社会保险中的城市和地方政府	
第二章 日本的医疗体制	24
健康的国民意识	
日本医疗制度的历史变迁	
日本医疗制度的若干统计数据	
第三章 日本医疗保险制度	37
日本医疗保险系统的构成	
日本医疗保险的种类	
医疗保险的适用范围与支付额	
医疗保险费及国家补助金	

医疗费用的计算及药品的价格基准
日本医疗保险的财政
日本医药制度及管理

第四章 日本的年金(养老金)制度..... 69

日本年金制度的社会背景及特点
年金制度的体制
国民年金
厚生年金
企业年金
国民年金基金
年金的实施
日本养老金制度面临的课题

第五章 雇用·劳灾保险·扶贫保障 106

雇用保险
劳灾保险
扶贫保障制度

第一章

日本社会保障制度概论

一、社会保障的概念及职能

社会保障的概念与职能随时代和经济的发展而变化。

早期的社会保障概念是和扶贫救济、维持最低生活水平的社会要求相联系的。战后,世界上主要资本主义国家都面临这一基本的社会问题。例如,当时的美国曾提出要从五个巨恶中获得自由,即:从贫困和疾病中获得自由;从战争的威胁中获得自由;从无知中获得自由(教育);从环境破坏中获得自由;从人和物的不合理分配(失业)中获得自由。

在战后的日本,扶贫保障制度的建立曾经是当时社会保障制度的核心。此后,随着经济的恢复,建立以社会保险为中心的社会保障制度就成了中心课题。当

城市现代化管理研究论丛

时的口号是“全民皆保险,全民皆年金(养老金)”。进入了经济高度发达阶段以后,如何适应高龄化社会的需要,则成了目前日本社会保障制度的课题。

关于日本的社会保障制度的定义,日本内阁总理大臣的有关咨询机关——社会保障制度审议会曾作过如下解释:

对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、年老、失业以及其他各种造成贫困的原因,通过保险的方法或通过公共负担的方法进行经济上的保护;对于极端的贫困者,由国家给予救济;同时促进公共卫生和社会福利事业,从而使全体社会成员得以过文明的社会生活。

目前,包括日本在内的所有先进国家都已确立了比较完善的社会保障制度。尽管各国之间的社会经济背景不尽相同,从而在制度上各有自己的特点,然而所有的国家在社会保障制度的基本方面都是共同的。

首先,社会保障是作为国家的责任,由政府制定、管理、经营的,其目的是为了保障人民的基本安定从而实现社会的稳定。在资本主义国家,有各式各样的私营保险事业,这些保险是自由参加的;参加者的目的是为了以防万一,经营者的目的是为了赢利。与私营的保险事业不同,国家的社会保障制度对全体社会成员是一种强制性的义务,其目的是由国家为每一个社会成员安排未来。因此,对国家来说,组织社会保障是一种责任;对社会成员来说,参加社会保障制度是一种权利。

其次,尽管程度各有不同,所有的社会保障制度都

利用了保险原理。所谓保险原理,简单地说就是个人为获得保障而交纳保险费。在这一点上,国家的社会保障制度与私营保险事业有共同之处。利用保险原理,社会保障不但可以在相当程度上做到公平,即多交多得,而且可以使社会成员增长自我责任感,也就是说保障既要靠国家也要靠个人自己。

再有,国家社会保障制度具有国家辅助的特点。这不但是指个人获得的医疗、养老等保险的一部分由国家负担,而且是指对于陷入极端贫困的人,由国家实施经济保护。

最后,国家的社会保障制度具有社会福利的性质。例如,老人、儿童、残疾人等的医疗、福利,均属于社会保障的范畴。

图表 1-1 日本的社会保障体系

广义社会保障	社会保险	健康保险、年金保险、劳动者灾害保险、雇用保险、船员保险、各种共济组合等
	公共扶助	生活保护
	社会福利	身体残疾者、精神病患者、老人、儿童、母婴
	公共卫生及治疗	结核、精神、麻疯、吸毒、传染病、上下水道、垃圾处理
	老人保健	老人医疗等
	恩给	文官恩给、旧军人恩给等
	战争牺牲者支援	阵亡者遗族年金

资料来源:社会保障制度审议会事務局《社会保障统计年报(1993年)》。

图表 1-1 为日本社会保障制度审议会对日本社会保障体系的界定,其中社会保障制度的广义部分为日本特有的社会问题,不在本书的范围之内。社会保障制度的狭义部分包括社会保险、公共扶助、社会福利、公共卫生、老人保健等项,其中的社会保险包括医疗保险、年金(养老金)保险、劳灾保险、雇用保险等,是本书的基本内容。公共扶助指的是贫困保障,亦将在本书中作一简述。关于社会福利、老人保健、公共卫生等,则请参考本系列丛书的其他有关专著。

借鉴 “保险”观念可以说是一个社会成熟程度的标志之一。在日本这样的社会中,从个人到企业,不参加保险是不可想象的。凡要干一件大事首先要考虑的就是保险。例如个人要买一辆汽车,在买汽车的同时,必然加入某一种保险,否则万一出了大事故,一般人就得倾家荡产、永世不能翻身(对人的责任赔偿通常是上亿日元)。其实,就汽车保险来说,也有两类。一类是官方的、强制性的,这种保险通常比较便宜,但保险的程度有限,属于基本保障,在发生了与人命有关事故时,这种保险仍然不能避免倾家荡产。因此,多数人另外再加入另一类所谓的任意保险,这种保险对人的责任赔偿是无限度的。当然,这种保险的价格也相对比较贵(随加入年数和无事故记录逐年下降)。

通过这个例子想说明的是,一个完整的社会保障体系,应该是有政府与民间两个轮子;由政府的社会保险制度给所有的社会成员予以基本的保障;由民间的

保险事业,给不同层次的人以不同层次的保障。

二、日本社会保险的种类

历史上,日本的社会保障制度首先是从船员、建筑工等特殊职业开始的。由于这种制度是一种互助的方式,因此称之为共济组合。逐渐地,这种保险方式扩大到所有的企事业。二次大战后,社会保险又进一步扩大到个体营业者和一般市民。目前,日本基本上做到了“全民皆保险”,几乎所有的日本人都加入了这种或那种社会保险。

日本社会保障制度的对象可以分为企事业职工及非企事业职工两大类。非企事业职工包括个体营业者(5人以下小企业的职工)、家庭主妇、无业者以及所有的社会居民;企事业职工又进一步分为一般劳动者及特殊劳动者。

在日本,国家对每一种社会保险都制定有相应的法律。日本现行社会保险法及与之对应的社会保险制度主要分类如下:

(1) 企事业职工的社会保险:

① 一般劳动者

- a. 《健康保险法》规定的企事业职工的医疗保险;
- b. 《厚生年金保险法》规定的企事业职工的养老保险;
- c. 《雇用保险法》规定的失业保险;

城市现代化管理研究论丛

d.《劳动者灾害补偿保险法》规定的劳灾保险。

② 特殊职业劳动者

a.《船员保险法》规定的对船员的医疗、失业、劳灾的保险；

b.《国家公务员共济组合法》规定的对国家公务员的医疗、养老保险；

c.《地方公务员共济组合法》规定的对地方公务员的医疗、养老保险；

d.《私立学校教职员共济组合法》规定的对私立学校教职员的医疗、养老保险；^①

e.《农业渔业团体职员共济组合法》规定的有关人员养老保险。

(2) 非企业职工的一般住民的地域性保险

①《国民健康保险法》规定的医疗保险；

②《国民年金法》规定的养老保险。

为了对日本的社会保障制度建立一个总体概念,图表1-2列出日本社会保险各种制度的有关法律、适用对象、经营主体与相应组织。图表1-3—1-6列出各保险制度的内容一览,详细的解释将在下面分章进行。

由图表可见,日本的社会保险制度是比较复杂的,各个制度之间不但存在个人和国家负担不平等、经营状态不均衡等问题,而且当个人的社会所属发生变化时,保险性质必须从一种制度转到另一种制度。因此,目前日本社会保障制度正在进行所谓“一元化”改

^① 日本的公立学校教职员属国家公务员。