



阅读日本
书系



福利政治

日本的生活保障与民主主义

福利政治

〔日〕宫本太郎／著
周洁／译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



阅读日本
书系

福利政治

日本的生活保障与民主主义

〔日〕宫本太郎 / 著
周 洁 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

福利政治：日本的生活保障与民主主义 / (日) 宫本太郎著；
周洁译. —北京：社会科学文献出版社，2015.6

(阅读日本书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7325 - 3

I. ①福… II. ①宫… ②周… III. ①福利制度 - 研究 -
日本 IV. ①D731.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 064727 号

· 阅读日本书系 ·

福利政治

——日本的生活保障与民主主义

著者 / 宫本太郎

译者 / 周洁

出版人 / 谢寿光

项目统筹 / 董彬兴、胡亮

责任编辑 / 胡亮

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：12.5 字数：144千字

版 次 / 2015年6月第1版 2015年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7325 - 3

著作权合同 / 图字 01 - 2013 - 6959 号

登 记 号

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

阅读日本书系编辑委员会名单

- 委员长** 谢寿光 社会科学文献出版社社长
- 委 员** 潘振平 三联书店（北京）副总编辑
张凤珠 北京大学出版社副总编辑
谢 刚 新星出版社社长
章少红 世界知识出版社副总编辑
金鑫荣 南京大学出版社总编辑

事务局组成人员

- 杨 群 社会科学文献出版社
胡 亮 社会科学文献出版社
梁艳玲 社会科学文献出版社
祝得彬 社会科学文献出版社

序

在很久以前的日本，很难说社会保障、福利是活跃在一线的工薪阶层以及大学生们所关心的话题。在雇佣和家庭都相对稳定的年代，虽然社会保障、福利一般都指“好事”，但他们也认为将其与自己挂钩为时尚早。

但是，时代发生了巨大的变化。

近年来，几乎没有大学生会再认为只要设法拿到内定指标、挤进一家稳定的公司、成立幸福的家庭，剩下的事就顺理成章了。2004年由经济团体联合会（以下简称“日本经团联”）举办的“高级管理层的问卷调查”（以2019家企业为对象）的数据显示，“今后以长期雇用为中心”的企业仅占29%。少数的精英职场充满压力，因过度劳累造成的劳动灾害认定在不断增加。

那么，虽然从事非正式工作、打零工也能无忧无虑地生活，但非正式员工与正式员工的待遇差别过大。雇佣环境极其不稳定（precarious）的人群被称为“不稳定无产者”（precarariat）。无论怎么努力工作生活都富裕不起来、年收入在200万日元以下的工薪阶层被称为“工作穷人”。2006年国税厅的数据显示，这一人群的数量达到了1022万人，四个工薪人员中就有一个是“工作穷人”，而且其中七成以上是女性。根据2007年厚生劳动省的调查数据显示，在网吧

过夜的“网吧难民”有 5400 人。另外，为了节省在一晚上不到 1000 日元的网吧、快餐店过夜的“麦当劳难民”也在不断增加（雨宫，2007）。

处于困境的不仅仅是年轻人，越来越多的处在育儿期的家庭主妇为了寻找能够共享烦恼、提供建议的伙伴而奔走在各个地区的组织团体之间，她们甚至被叫作“保育吉普赛人”。护理保险的改革导致疗养型病床不断减少，日本医师会预测“护理难民”将达到 4 万人。

在这个表面看来富裕的国家，被叫作“穷人”“难民”的人群却正在增加。有太多的人漠然面对各种“生存困难”，无法持续工作，难以维系与社会的联系。

在近年的国政选举中，以养老金为首的社会保障问题上升为执政者们最关心的议题，差距问题也成为争论焦点，或许这是理所当然的。人们所面临的风险与不安实属结构体制上的问题，要想通过个人解决是很困难的，只有通过政治才能找到解决的途径。

到底发生了什么？关于社会保障与雇佣，人们对政府究竟有什么样的要求？日本的政治又将如何解决人们的生存困境？

日本的政治与社会正陷于一种极其胶着的状态，这是我们最先察觉到的一个事实。首先是政治无法脱离窘境。进入 21 世纪之后的几年里，在前首相小泉的积极倡导下，日本掀起了改革热潮。许多人期待通过市场改革彻底清除一直以来困扰着日本社会的利权，使日本再现活力。但是经过小泉、安倍两届政权的改革，人们逐渐意识到差距的扩大与生活的不安。高喊改革口号已很难再赢得人们的信赖。尽管如此，人们也不希望恢复以往的利益诱导型政治。

如上所述，在缺乏长远考量的状态下，日本政治变成了不断忙于提升当前支持率、政敌之间针锋相对的政治。

面对这样的政治，人们在感到不安的同时也抱有不满足，社会舆论本身又充满了矛盾。在这里介绍一下笔者于2007年秋季进行的全国舆论调查的结果。在被问到“日本将来应变成什么样的社会”时，58.4%的人选择了“像北欧一样重视福利的社会”。另外，31.5%的人期待着“像以前那样重视终身雇佣的社会”，只有6.7%的人回答“像美国一样重视竞争与效率的社会”（山口、宫本，2008）。

但是，当被问到如果就以这些方向为目标的话，作为出发点的日本体制有哪些地方需要改变时，选择“像北欧一样重视福利的社会”的人中，将近三成回答“应减弱官方的力量”。当被问到“应如何确保社会保障的资金来源”时，同样有46%的人提出了“进行彻底的行政改革”。由此可以看出，人们似乎在期待通过“小政府”的出现来实现北欧式的福利国家。尽管不论从公共支出的数目来看还是从公务员的人数来看日本都已经是小政府了。

说得再通俗一些的话，其实是“对行政充满不信任感的福利意向”在社会舆论中已根深蒂固。媒体也有同样的倾向，当“工作穷人”等问题受到关注后，媒体会博取同情、请求支援；而当政府预算中的支出并未减少时，又提出“阻碍了改革”等来忠告政府。

很明显，社会舆论和媒体的这种倾向与政治的停滞不前是紧密相连的。在保障体系（safety net）不断瓦解的同时，对行政的强烈不信任感也在不断加深，日本的政治与社会陷入了停滞状态。

如何才能打破僵局？无论提出何种解决方案，在此之前

都有必要解明这种胶着状态是如何产生的。本书将从福利政治的视点探讨、思考战后^①日本的生活保障与民主主义。在战后的日本，人们的生活保障是以怎样的形式实现的？政府向人们承诺了什么？这种承诺又实现到了何种程度？

生活保障由社会保障和雇佣保障构成。但日本的生活保障却是在抑制社会保障支出的情况下，由公共事业和行业保护对工作进行分配而实现的。因此，政府对于社会保障中收入的再分配，不得不制定明确的规则。而工作的分配却由带有裁量性的行政机构和政治家通过斡旋来进行，从而导致各种利权的增殖。20世纪80年代以来，每当城市里的中产阶级对政府的不信任感加深时，执政党就会承诺率先推进行政改革，而另一方面执政党又继续进行利益诱导。

其后，随着全球化的进展，这种工作分配机制陷入了机能不全的处境。同时，伴随着老龄化程度的加深，基本公共保障的必要性也越发显现出来。但当时人们已失去了对行政的信任，也已感觉不到税收在不断地支持人们的生活。就这样，舆论中“对行政充满不信任感的福利意向”日益强烈。

无论如美国一样重视市场，还是像瑞士一样重视再分配，在福利和雇佣政治中一些公共理念不可或缺。对此本书并不是要分析日本的福利政治如何根据一些理念、原则调整人们的利害关系，而是要明确利用了这种对立与分裂的政权在维持战略中始终贯彻的是什么。现在的胶着状态首先是由政治造成的，因此要想找到突破途径，摆脱分裂的政治是不可缺少的。

^① 战后即第二次世界大战结束后。——编者注

FUKUSHI SEIJI – NIHON NO SEIKATSU HOSHO TO DEMOKURASHI

by MIYAMOTO Taro

Copyright © 2008 MIYAMOTO Taro

All rights reserved.

Originally published in Japan by YUHIKAKU PUBLISHING CO. , LTD. ,
Tokyo.

Chinese (in simplified character only) translation rights arranged with
YUHIKAKU PUBLISHING CO. , LTD. , Japan
through THE SAKAI AGENCY.

本书中文简体版根据有斐阁 2008 年版译出，版权所有。



序.....	001
导言 日本的福利政治	
——为何成为问题、应该怎样论述.....	001
第1章 福利体制与雇佣体制.....	008
1 为何要谈福利体制.....	008
2 何为雇佣体制.....	016
3 福利体制和雇佣体制的合作.....	022
4 日本的福利体制与雇佣体制.....	024
第2章 如何认识福利政治.....	027
1 福利政治的诸次元.....	027
2 作为利益动员的福利政治.....	030
3 作为话语政治的福利政治.....	034
4 如何认识制度的变迁.....	040
5 战后福利政治发展的三个阶段.....	043
第3章 20世纪六七十年代的福利政治	
——雇佣体制和福利体制的形成与联合.....	048
1 福利体制框架的形成及相关言论.....	048
2 雇佣体制的形成.....	055
3 福利体制的扩大.....	065
4 福利体制、雇佣体制与政治的对立轴.....	071
第4章 20世纪80年代的福利政治	
——福利体制的削弱与雇佣体制的拥护.....	074
1 “日本型福利社会”论与《前川报告》.....	075
2 福利体制的削弱.....	080
3 税制改革.....	088

4 雇佣体制裂痕的扩大.....	092
5 看不见的利益诱导.....	095

第5章 20世纪90年代后期以后的福利政治

——雇佣体制的解体与福利体制的重组.....	100
1 “结构改革”的时代.....	101
2 “过度的平等社会”论和“差距社会”论.....	104
3 雇佣体制的动摇及其归宿.....	108
4 福利体制的重组 I ——抑制和削减.....	113
5 福利体制的重组 II ——普遍主义改革.....	120
6 福利体制重组的障碍.....	128

第6章 生活政治的可能性

——超越分割式政治.....	131
1 分割式政治.....	131
2 新的生存困难.....	135
3 生活政治与新的政治对立轴.....	137
4 福利政治的刷新.....	144

后 记.....	148
----------	-----

参考文献.....	151
-----------	-----

致进一步阅读的读者.....	168
----------------	-----

人名索引.....	174
-----------	-----

事项索引.....	176
-----------	-----

导言 日本的福利政治

——为何成为问题、应该怎样论述

福利政治是围绕生活保障的政治。这里所说的生活保障主要包括两方面：一是社会保障，即社会保险、公共扶助、社会服务；二是雇佣保障，即实现雇佣的相关政策（加藤，2001）。

全球化和老龄化的进展改变着人们的生活。在日本，人们对年金^①、差距、雇佣等问题的关心度越来越高。与此同时，近年来福利政治也迅速上升为政治的中心。尽管如此，就如何推行日本的生活保障，政党却一直无法给出一个明确的方向。日本在朝两大政党制度化方向发展，而原本应该是优点的政策对抗却没有发挥应有的功能。对于民众来说，投票的选择项一直以来极其有限，与生活息息相关的内容没有成为政党之间的争论点，于是就产生了一种根据缺点来投票的状况。

虽然舆论对这种状况很不满，但如“序”中所提到的那样，其中充满窘境和困难。虽然人们期待生活保障和基本保障得到强化，但对行政能否把征收的税金都很好地用在此方面存有异议，因而人们无法再相信行政，于是就干脆要求削减、节约行政支出。但这样做并不能满足人们的福利需求，反而有可能使政府削减公共服务以及保障收入的经费。

^① 年金即养老金。——译者注

这样一来，人们对国家和自治体提供的生活保障更加不抱希望了。由此形成了恶性循环。

舆论的窘境原本就来自政治和行政，而这次又反馈到政治，强化了其胶着状态。

应该明确的事项

如何解开缠绕在一起的线并打破胶着状态，并找到解决这一问题的线索，必须深思以下几点。

(1) 首先，我们要对日本的生活保障制度体系有一个宏观的把握。生活保障的两大支柱——社会保障和雇佣保障——经常被分开论述。但是，尤其像日本这样的情况，把握二者的关系是非常重要的。

战后很长一段时期日本在社会保障方面的支出不大，也就是说，日本是一个小福利国家。尽管如此，日本多被认为是一个平等、安定的国家，甚至被认为是某种意义上的“社会主义国家”。这不是因为日本政治所实现的社会保障，而是源于以雇佣为主的生活保障，例如“日本式经营”“土建国家”^①等机制的存在。

包括笔者在内的一些学者认为，一直以来，公司、行业与家庭的合作代替了社会保障。在全球化和脱工业化的过程中，日本最大限度地依赖了最薄弱的体制。这就是原本看似安定的社会被迅速识破的缘由。但是，要想更进一步探寻目前这种胶着状态的根源，就有必要对迄今为止的体制进行深入的研究。

① 土建国家，在日语中指投入巨额公费用于土木工程建设，例如建设高速公路、铁路、运动场等。战后高度经济增长期的日本就属于“土建国家”。——译者注

和其他国家相比，以雇佣为中心的生活保障在哪些地方较有特点？狭义的社会保障又有怎样的弊端？在相对安定的社会中，合作的情况不但没有增加反而减少了。也许可以从制度体系的具体发展过程中找到原因。

(2) 因此，对推动制度发展的利益对立和政治对抗进行分析是非常重要的。生活保障的机制内部孕育着各种利益对立。这种对立经常伴随着收入从一个集体转向另一个集体。说到利益对立，最有代表性的例子就是美国的社会保障政策。因社会保障的支出有集中在母子家庭等贫困阶层的倾向，自 20 世纪 70 年代末以来，以白人中产阶级为主的纳税人发起了叛乱。

同样的对立也存在于狭义的社会保障以外的生活保障中。“税金被用在与自己无关的公路、港口工程上，以此来创造工作机会”“从事农业、个体经营的人可以接受所得税的扣除，工薪阶层就吃亏了”等，这些议论都与行政改革、税制改革有关。

这里就浮现出一个比较熟悉的构图，即既得利益集团与城市工薪阶层的对立。姑且不论邻里之间的矛盾，如果一个人和在远方从事着完全不同工作的人之间存在相互利益的话，而对于在现实中一致到什么程度或对立到什么程度，则很难做出判断。

政治、行政和媒体发出的话语如何定位人们之间的关系，很大程度上影响着人们如何理解各自的利益和其他社会团体、地区之间的关系。这样的话语曾经没有煽动过人们之间的对立吗？

(3) 因此，要验证这几点就有必要对以政治对抗为根据的话语进行再探讨。因为福利政治是与人们的生活息息相

关的政治，所以有了将改革正当化的种种话语。制定制度、修改制度、得到有选举权国民的认可是非常必要的。

20世纪70年代末，在日本出现了以与支撑生活保障机制相关的“日本型福利社会”论来代替福利国家的议论，后来又出现了将这种机制解体的“结构改革”，接着又出现“差距社会”。如此含有对比性的话语接二连三地出现，为什么没有引起矛盾反而还很有影响力呢？

本书将在以下三点的基础上探究福利政治的发展过程：①日本的生活保障制度及其变化；②源于制度的个体利益的协作与对立；③为这种协作与对立提供依据的话语。总结制度、利益、话语三者的相互关系，并思考由此产生的紧张关系是如何与制度的转变联系在一起并持续至今的，这是本书议论的焦点。

本书将以近年来有关社会保障、福利、雇佣政治学、政治经济学的理论发展为依据，同时加入比较政治经济学的视点进行讨论。诸如哥斯塔·艾斯平-安德森等人的福利体制论、大卫·索斯吉斯（David Soskice）等人的生产体制论、薇安·A. 施密特等人的话语政治论等，政治学、政治经济学研究在这一领域已硕果累累。也有人认为这些理论基本上都出自欧美，不适于分析日本及东亚其他国家。机械性地使用另当别论，重要的是如何创造性地灵活运用理论（武川，2007）。

本书结构

首先，本书在第1章、第2章中将整理近年来福利政治论的发展历程，分析战后日本的福利政治。

第1章介绍有关生活保障的制度体系理论（关于上述

①的理论)。这一章节将回顾福利体制论、生产体制论的发展过程，呈现适于分析日本的视角，分析雇佣保障在生活保障中占有很大比例的日本制度体系。如何对福利体制论、生产体制论进行调整从而实现有效的运用，本章将对此进行论述。

第2章整理有关决定制度发展方向的政治对抗、话语的理论（关于上述②和③的理论）。本章将把福利政治分为利益政治和话语政治两个次元，在整理各个次元的理论发展的基础上，分析福利政治。焦点是日本如何进行福利体制和雇佣体制的转变。目前日本没有进行过明确的制度修改与废除，要掌握这里说到的制度转变是很困难的。因此，在本章中将同时对几种有关制度转变的分析模式进行探讨。

依据上述理论体制，从第3章开始将战后日本福利政治的发展分为三个阶段进行回顾。不论是哪个阶段，首先分析该阶段提出了什么样的话语，在此基础上探讨以这些话语为杠杆的政治对抗是如何改变福利体制和雇佣体制的。

第3章的论述对象是20世纪60年代至70年代，即日本式福利体制和雇佣体制的形成期。其实在50年代，保守党中有关福利国家的话语曾占据有利地位，这是因为当时全民“皆保险、皆年金”体制得到了实现。于是，重点放在是缩小差距上还是重视开发做大蛋糕的问题上，后者逐渐占据了优势地位。

但是，具有讽刺意味的是以做大蛋糕为目标的开发路线导致了自民党地方支持基础的空洞化。面对这样的危机，执政党采取以经济开发为目的的政策，通过“土建国家”、保护中小企业等创造低生产率部门的雇佣机会来进行应对。

这样的制度与同时期形成的民间大型企业的“日本式经营”体制紧密结合，形成了日本生活保障的基础。以雇佣提供的生活保障为前提，以无法顾及的退休后的年金生活与医疗为焦点，有着“福利元年”之称的社会保障得到扩张性的发展。

因此，结合不同职业范围的雇佣保障制度和社会保障制度建立起来，从而出现了所谓的“分隔型生活保障”。在这个犹如被个体挖出无数个壕沟的制度中，很难洞察出人们的相互联系、再分配的关系，且容易造成相互不信任、利权的增殖。

这一问题清晰地暴露出来是在20世纪80年代的福利政治中。这一时期，伴随着“日本型福利社会”论的抬头，福利资金被削减，雇佣体制基本上被维持了下来。但是雇佣体制中的利益对立却在不断凸显。政府产业政策之外的自立型大型企业的劳资双方与雇佣体制直接保护的个体经营、建设行业以及第一产业等的对立日益凸显。

执政党一方面利用这种对立或相互不信任（有时是煽动），另一方面进行行政改革和税制改革。但其实这一时期执政党并没有条件放弃面向地方的利益诱导，利益诱导以一种城市新兴中产阶级难以发现的形式继续进行着。由地方企业独立经营的公共事业、财政投、融资等就是为此做掩护的机制。

随着20世纪80年代福利政治的发展，一个事实也浮出了水面：利益诱导制度助长了利权、制造了无形的赤字。其结果就是20世纪90年代后期的福利政治中，要求“政治改革”和“结构改革”的话语不断增多。第5章将对此进行论述。