



劳动与社会保障博士文库

赵永生 著

Japan's Universal Health Insurance Study

日本国民皆保险研究

Japan's Universal Health Insurance Study

Japan's Universal Health Insurance Study

Japan's Universal Health Insurance Study

中国劳动社会保障出版社





劳动与社会保障博士文库

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

赵永生 著

Japan's Universal Health Insurance Study

日本国民皆保险研究

Japan's Universal Health Insurance Study

Japan's Universal Health Insurance Study

Japan's Universal Health Insurance Study

中国劳动社会保障出版社



图书在版编目(CIP)数据

日本国民皆保险研究/赵永生著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2013

劳动与社会保障博士文库

ISBN 978-7-5167-0410-3

I. ①日… II. ①赵… III. ①社会保障制度-研究-日本 IV. ①D731.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 121992 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 7.125 印张 188 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

目 录

摘要 /1

导论 /13

1. 日本国民皆保险概述 /29

1.1 日本社会保障制度 /29

1.2 国民皆保险的构建及其体系 /35

1.3 国民皆保险各制度概述 /39

1.4 国民皆保险体系简表 /46

2. 日本国民皆保险的建立、发展与改革 /48

2.1 医疗保障制度的创设及扩充——国民皆保险的雏形 /48

2.2 国民皆保险的最终确立及发展——战后的高度成长时期
/57

2.3 国民皆保险的调整、抑制和老年保健制度的创设 /65

2.4 国民皆保险的构造改革 /69

2.5 总结 /74

3. 日本职业医疗保险和国民健康保险 /76

3.1 职业医疗保险 /76

3.2 国民健康保险 /85

- 3.3 职业医疗保险和国民健康保险的比较 /91
- 4. 少子高龄化挑战下的老人保健制度、护理保险与后期高龄者医疗 /93
 - 4.1 日本少子高龄化的现状及成因 /93
 - 4.2 少子高龄化挑战下老人保健制度的创设 /98
 - 4.3 世纪之交护理保险的创设 /102
 - 4.4 老年保健制度的重大结构调整——后期高龄者医疗的诞生 /109
- 5. 日本医疗救助与障害者自立支援医疗制度 /118
 - 5.1 日本医疗救助制度 /118
 - 5.2 日本障害者自立支援医疗制度 /128
- 6. 日本医疗卫生供给和医药品管理体制——国民皆保险的有益补充 /138
 - 6.1 日本医疗卫生供给制度 /138
 - 6.2 日本社区卫生服务 /151
 - 6.3 日本医药品管理体制 /155
- 7. 日本国民皆保险的特征、经验及制度变迁分析 /166
 - 7.1 日本国民皆保险的特征 /166
 - 7.2 日本国民皆保险构建、发展的经验和教训 /171
 - 7.3 日本国民皆保险的制度变迁分析 /178
- 8. 家族主义的日本国民皆保险模式 /189

- 8.1 日本文化中的家族主义 /189
- 8.2 家族主义下的日本国民皆保险构建 /194
- 8.3 结语 /201

参考文献 /203

图表目录

- 图 1.1 以收入、制度、部门、机能、对象者划分的社会保障给付费 /33
- 图 1.2 日本社会保障给付费历年变动趋势 /34
- 图 1.3 日本医疗卫生与国民皆保险体系 /37
- 图 1.4 日本国民皆保险体系总览 /38
- 图 1.5 日本国民皆保险加入者 (2008 年) /39
- 图 2.1 1961 年日本国民皆保险体系和负担率 /63
- 图 2.2 老人保健制度下老人医疗费负担的机制 /68
- 图 2.3 2002 年医疗费自费负担方式和比例的改革 /72
- 图 2.4 后期高龄者医疗制度资金来源构成 /74
- 图 4.1 2050 年日本人口年龄别、性别别预测 /95
- 图 4.2 高龄者医疗制度的新旧体制对比 /113
- 图 4.3 后期高龄者医疗财政体系及风险的分担 /114
- 图 5.1 医疗救助的申请救助程序 /123
- 图 5.2 医疗救助的职权救助程序 /124
- 图 6.1 日本医疗卫生供给体系 /139
- 表 1.1 日本社会保障制度的体系 /30
- 表 1.2 日本社会保障收入的主要来源构成比 /31

表 1.3 日本 2006—2007 年社会保障给付费 /32

表 1.4 日本国民皆保险体系简表 /46

表 3.1 市町村国民健康保险、政府掌管健康保险与组合掌管健康保险的
比较 /91

表 6.1 2006 年日本医疗卫生供给主体一览表 /141

表 6.2 初诊费的诊疗报酬点数表一览 /148

摘要

1978年,世界卫生组织发布了《阿拉木图宣言》,明确指出健康是一项基本的人权,是各国政府必须承担的责任。作为现代社会维护人类健康的制度形式——社会医疗保障制度的发展和完善如今已成为包括日本、中国等在内的世界各国履行保障国民健康、提高健康水平职责的最重要的社会发展战略。

1961年,日本在全国范围内就确立了“国民皆保险”制度,使日本的所有国民都成为社会医疗保险的被保险者,在法律上均享有医疗保障的权益。让所有的国民都能平等地享受到医疗服务是日本医疗供给体制的一个重要特点。

日本国民皆保险制度萌芽于明治维新时期的西洋医学,发展于20世纪20年代和30年代的健康保险和国民健康保险,实现于20世纪60年代的国民皆保险体系,提高于福利元年的老人免费医疗制度,创新于2000年的护理保险,改革于2008年的后期高龄者医疗。日本国民皆保险构建、改革和发展的历史过程坎坷曲折、阶段性明显,国民皆保险体系的变迁规律清晰,积累了丰富的历史经验和教训。

如今的日本国民皆保险体系不仅不断完善自身的社会医疗保险制度,更成功构建了涵盖老人保健、老人护理等众多医疗福利项目的崭新的国民皆保险新体系,并形成了独具特色的“日本型”国民皆保险模式。

如果从1922年日本政府颁布《健康保险法》算起,到1938年颁布实施《国民健康保险法》,日本国民皆保险的覆盖面由部分城镇劳

动者逐步扩大为包括广大农民和手工业者的全体国民，实现制度上的全民医疗保险仅用了 16 年的时间；如果从 1945 年第二次世界大战后日本的战败算起，到 1961 年最终实现真正意义上的国民皆保险，日本从几近废墟的国土、几近崩溃的国民经济和寄人篱下被美国占领军统治的政治体制下，实现覆盖全体国民并具有本国特色的国民皆保险体系，也是仅用了 16 年。两个 16 年，却使得日本从战后的废墟一跃成为世界上第四个实现全民医疗保险制度的国家，其制度构建之快、保障范围和项目之广和社会影响之大在世界医疗保障发展史上都是不多见的。

难能可贵的是，日本在战后大力发展经济的同时，不断推进着国民皆保险的社会制度建设，在 1961 年实现国民皆保险和 1973 年福利元年到来的同时，更实现了经济的腾飞，并迅速成为世界第二经济大国且维持了半个世纪之久。这些成就的取得不仅创造了日本式的经济发展奇迹，更创造了日本式的社会发展神话。

本文试图解决以下 5 个问题：

(1) 日本国民皆保险构建、发展和改革的历程是什么样的？

(2) 日本国民皆保险体系的现状是怎样的？

(3) 日本国民皆保险的构建、发展和改革的经验和教训有哪些？

(4) 日本国民皆保险制度变迁的特征是什么，又是什么因素影响或主导了其制度变迁的过程？

(5) 日本国民皆保险模式又是什么？

为了完成对以上问题的回答，本书从 9 个方面对日本国民皆保险体系进行了系统而又深入细致的研究。

本书的第一部分为导论。这一部分就本研究的背景、相关研究概念的界定、理论框架、研究目的、研究方法、基本内容、资料来源以及研究创新与不足做出概述，起到统领全文的作用。

第二部分为日本国民皆保险概述。这部分通过对日本国民皆保险与社会保障关系的考察，明确了国民皆保险在日本社会保障体系中的地位和发展趋势，对整体把握国民皆保险在日本社会发展中的地位和

发展脉络提供了背景依据。随后通过对日本国民皆保险体系的总览，可以对日本全民医疗保险体系的轮廓有比较清晰的认识，这一部分也为后面国民皆保险各制度的分论起到了抛砖引玉的作用。

第三部分是对日本国民皆保险发展史的考察。在这里，将国民皆保险的发展史分为四个阶段：起于日本明治、大正时代，止于第二次世界大战日本战败的国民皆保险创设及扩充时期；起于 1945 年 8 月第二次世界大战日本战败，止于 1973 年秋石油危机的国民皆保险最终确立及发展时期；起于 1973 年石油危机，止于昭和时代结束的国民皆保险调整、抑制和老年保健制度创设时期；20 世纪 90 年代以后的国民皆保险构造改革时期。通过对日本国民皆保险萌芽、构建、发展、改革四个不同时期时代背景及制度变迁进程的考察，可以对日本国民皆保险发展的历史脉络有更清晰的认识，并为后面章节对日本国民皆保险制度的变迁分析提供了历史依据和翔实资料。

从第四部分开始到第七部分，本书分别从国民皆保险体系的职业医疗保险和国民健康保险，老人保健制度，护理保险和后期高龄者医疗制度，医疗救助体系和障害者自立支援医疗制度以及医疗卫生供给和医药品管理体制等四个制度体系对国民皆保险体系的现状进行了详尽的考察。

其中在第四部分对职业医疗保险和国民健康保险的考察中，主要从日本参加人数最多的健康保险和国民健康保险的法律依据、保险者、被保险者、基金来源、给付内容等方面进行了详尽的阐释，并在此基础上对这两种制度进行了比较分析。

第五部分则从日本少子高龄化的挑战谈起，探寻了其少子高龄化发展迅速的原因及导致的一系列社会问题，随后可以看到日本政府为应对少子高龄化挑战而对国民皆保险体系所做的调整和改革——创设老人保健制度、护理保险制度和后期高龄者医疗制度，这三种制度也是随着少子高龄化的逐渐加剧而不断创设的专门针对老年人的医疗保障体系。

第六部分对医疗救助和障害者自立支援医疗制度进行了介绍。在

这一部分中，详尽描述了自第二次世界大战后在美国等联合国军占领统治下构建的以无差别和平等等三原则构建的生活保护制度的发展和完善历程，并以此对日本医疗救助的特征进行了基本评价。随后，对日本特殊的障害者自立支援医疗制度进行了阐述，这种制度既属于医疗救助的范畴，在某种程度上也是医疗福利的一种形式。

第七部分对日本国民皆保险体系内与医疗保险制度并驾齐驱的医疗卫生供给和医药品管理体制进行了考察。日本的医疗卫生供给和医药品管理体制在某种程度上都从属于医疗保险制度，因此被政府实施了严格的管制。无论是医疗机构的开设还是医药品价格的制定都在厚生劳动部门的规划和严格监管之下。也正是由于实行了这种政府主导的医疗卫生供给和医药品管理机制，才使得日本国民皆保险体系内的三驾马车可以基本和谐地共同发展并实现社会效益的最大化。

通过以上章节对日本国民皆保险现状的考察和把握，第八部分对日本国民皆保险构建、发展和改革的特征、经验和教训进行了总结概括。其特征包括：权由法定，立法先行；后起之秀，保障广泛；制度多元，差异较大；家庭保障经久不衰；自助、公助、互助，社会力量广泛参与等。而覆盖全民的医疗保障体系是社会发展的应然之举；审时度势，顺势而动，理性选择；多制度覆盖，中央、地方责任分担；制度间积极统筹，不惜一时倒退和牺牲；多方咨询，科学决策；博采全球，为我所用；老人保健政策的合理选择是国民皆保险持续发展的关键等都是国民皆保险体系构建、发展和改革的经验。而其教训则包括：主体多元、多头管理引致的弊端；各年龄层之间群体经济负担不平衡及制度畸轻畸重的问题等。在此基础上，本文运用新制度经济学派代表人物之一的道格拉斯·C·诺斯的制度变迁理论对日本国民皆保险的构建过程和改革进行了理论分析，并得出日本国民皆保险是政府供给主导型制度变迁的结论，同时可以看到在日本明治维新和第二次世界大战后两次非连续的制度变迁中，日本的非正规制约对国民皆保险的建立和改革都起到了至关重要的助推作用。

本书的第九部分进一步探寻了对国民皆保险制度变迁影响巨大的

非正规制约的真面目。从日本神道教、武士道及孔孟的儒家思想对日本的民族性和民族特色进行分析后可以发现,由神道、武士道和儒家思想共同哺育的家族主义正是助推国民皆保险的最重要的非正规制约。随后本文在探寻家族主义儒学渊源的基础上提炼出日本医疗保障的构建模式正是家族主义主导下构建的国民皆保险体系。

本书的创新和特色有以下 3 点:

(1) 本研究立足于日本国民皆保险体系的现状,前后延伸追寻国民皆保险体系构建的历史及改革,在充分挖掘影响日本国民皆保险制度构建历史背景和因素的基础上,提炼出日本国民皆保险的特征、经验 and 教训。

(2) 在全面把握国民皆保险构建、发展和改革的前提下,使用道格拉斯·C·诺斯的制度变迁理论对国民皆保险的构建和改革进行了理论分析,并得出了其是政府供给主导型制度变迁的结论,并发现了日本独特的文化特性作为制度变迁的非正规制约深刻地影响了国民皆保险的制度变迁。

(3) 在制度变迁理论分析结论的基础上,剖析了非正规制约对国民皆保险体系起决定作用的是日本文化中的家族主义。此外,还对构建国民皆保险起主要推动作用的家族主义的儒学渊源进行了阐释,并提炼出日本国民皆保险的模式正是家族主义主导下构建的国民皆保险体系。

关键词:日本;国民皆保险;家族主义;制度变迁

Abstract



In 1978, the World Health Organization issued the Declaration of Alma-Ata, and explicitly pointed out that health is the basic human right, which is the responsibility that the government must undertake. The social medical insurance system served as the institutional form of maintaining the human health in contemporary society. Its development and consummation have become the most important social development strategy which carries out the functions of safeguards the national health, raises the health standard in various countries, including Japan and China.

In 1961, Japan established a “Universal Health Insurance” system throughout the country. Therefore, all of the Japanese citizens have become the insured persons who are protected by the social medical insurance, and enjoy the rights and interests of medical care in the law. So that all of the citizens can equally benefit from the National Health Service, which is one of the important features of the Japanese medical system.

The Universal Health Insurance system is derived from western medicine during the Meiji Restoration. It developed between 1920s and 1930s as the Health Insurance and the National Health Insurance, and then shaped in 1960s as the Universal Health Insurance System. It was later promoted to Elderly-free Health Care System in

Welfare Primary Era, and created Nursing Insurance System in 2000. In 2008, it experienced an innovative change and formed the Ageing Health Care system. It is obvious that this insurance system has gone through a process of construction, innovation and development. Although the process is full of obstacles and changes, it has accumulated lots of historical experience.

Today, Japan not only constantly improves its social medical insurance system, but also has successfully built its new Universal Health Insurance System which covers Elder Health, Elder Care and many other medical and welfare projects. It has formed a unique “Japanese type” model of Universal Health Insurance System.

Starting from the issue of Health Insurance Law by Japanese Government in 1922, to the implementing of National Health Insurance Law, the Universal Health Insurance system has covered most peasants and handicraftsmen more than some urban laborers and workers. It costs only 16 years to systematically ensure all the citizens can enjoy health insurance. Similarly, from 1945 to 1961, it also costs 16 years to establish characterized National Health Insurance System for all the citizens when Japan was suffering from the consequence of war, namely fractured territory, economic corruption and American's domination. The two kinds of 16-year have made Japan rise to the fourth country in the world which has built National Insurance System although this country nearly has nothing left after world war II. More than this, its rapidness, insurance coverage, extensiveness and great effect embodied during the process of establishment have shocked most specialists on the world health care.

Commendable is, while developing economy vigorously after War II, Japan unceasingly advancing the Universal Health Insurance System construction. Arrived at the same time that Universal Health

Insurance System in 1961 and the Welfare Primary Era in 1973, Japan has realized economical soaring, and became the world second economical great nation rapidly which has maintained long time of the half century. Not only these achievements obtained has created the Japanese style economical developing miracle, but also has created the Japanese style social development myth.

As the neighbor, China is occupying the speeds of medical service system reform at present, and is in the crucial phase to advance national health insurance. Studies and profits from the construction of Japanese Universal Health Insurance System, and the development, the reform experience, have the extremely vital practical and theory significance to China. In the view of the facts, this article attempts to solve following several problems:

1. How did the Japanese Universal Health Insurance construct, develop and reform?

2. What's the present situation of Japanese Universal Health Insurance System?

3. What's the experience and lessons of construction, development and reform from the Japanese Universal Health Insurance System?

4. What's the vicissitude's characteristic of the Universal Health Insurance System? And what are the factors that affect the vicissitude's process?

5. What's pattern of the Japanese Universal Health Insurance System?

In order to reply the questions above, this study carries on the Universal Health Insurance System from nine aspects.

The first part is introduction. To make a summarizing from the research background, the limited concept of correlation study, theo-

ry frame, research purpose, research methods, basic content, data sources and summarize the innovation and insufficiency of this study.

The second part outlines the Universal Health Insurance System. Through inspecting the relations between Japanese Universal Health Insurance System and the social security, we can clear about the status and the trend of development and grasp its status and developing vein. Afterwards, through summarizing the system, we may see clearly to the Japanese Universal Health Insurance System. It also educes other systems in underlines.

The third part inspects the history of the Japanese Universal Health Insurance System. There are four stages: its origins was in the time of Japanese Meiji & Taisho, then stopped in the fail of the War II time that the system was found and extended; from War II, Japan defeated in 1945 to Petroleum crisis in autumn of 1973 that the system finally established and the development time; resulted from the petroleum crisis of 1973, finished in the Showa period which had adjustment of Universal Health Insurance System, and suppressed the establishment of Old Health system; the Reforming Time of the Universal Health Insurance System after 1990s. As inspecting the background and vicissitude of four different times, the bud, construction, development and reforms, we may have a clearer understanding to the development and the historical vein, and it also can provides us the historical basis and accurate materials for the system's vicissitude.

From part 4 to 7, it carries on the details separately from below angles: Occupation Health Insurance and National Health Insurance, Health Services System for the Aged, Nursing Insurance System, and Medical System of Elderly at their early stage, Medical and Drugs Management System, Medical Financial Assistance System,