

日本研究丛书
复旦大学日本研究中心编

日本社会保障制度

——兼论中国社会保障制度改革

复旦大学出版社

复旦大学日本研究中心
日本研究丛书

日本社会保障制度

——兼论中国社会保障制度改革

复旦大学日本研究中心编

复旦大学出版社

内 容 提 要

本书是中日两国学者和有关政府部门人员关于中日两国社会保障制度学术研讨会的论文汇编。书中共收论文 30 篇,涉及日本社会保障制度的历史演变、总体构成、面临的主要问题,以及医疗保险、老年保险、国家救济、农村社会保障制度等多方面内容,并有关于中国社会保障制度的现状研究和中日两国保障制度的比较研究。

日本社会保障制度

——兼论中国社会保障制度改革

复旦大学日本研究中心编

出 版	复旦大学出版社 (上海国权路 579 号 邮政编码 200433)
发 行	新华书店上海发行所
印 刷	江苏省句容市排印厂印刷
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	12.25
字 数	317 000
版 次	1996 年 4 月第 1 版 1996 年 4 月第 1 次印刷
印 数	1-1000
书 号	ISBN 7-309-01609-2/F·375
定 价	25.00 元

本版图书如有印订质量问题, 请向承印厂调换。

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。尤其是战后日本崛起于亚洲和世界,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实现现代化过程中的经验教训,为我国的现代化事业提供镜鉴,并通过对日本政治、经济、历史、社会、文化等的全面研究,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。

为达此目的,我们组织编写、编译了这套既具较强的实用价值,同时也有一定学术理论价值的《日本研究丛书》。其主要内容包括:(1)我中心组织的课题研究、中心成员个人的专题研究;与日本等国研究机构或专家学者个人的共同研究;与国内同行的合作研究等。(2)在国际上有影响的日本等国研究机构或专家学者个人论著的中译本。(3)我中心每年举办的双边或多边国际学术研讨会的论文集。

积沙成塔,集腋成裘,我们希望这套凝聚着中外学者智慧结晶的丛书,能够成为我国和国际日本研究领域的一朵奇葩。

于《日本研究丛书》首本付梓之际，对给予我们这项工作以热情支持、帮助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

郑励志

1991年11月

前 言

要建立充满生机和活力的社会主义市场经济，重要一环是尽快构造市场经济得以运行的环境。这包括按照价值规律合理配置各种生产资源和构成市场经济的各行为主体的自由公平竞争。

改革以来，在按价值规律配置生产资料和资金方面已经取得巨大成果，并正在逐步适应市场经济的运行规律。但是，在作为最重要生产要素的劳动力的合理配置方面却不能不说处于严重滞后状态，影响改革的整体进程。因此，尽快建立劳动力合理流动的机制成为当务之急。市场的公平竞争要求每一个竞争参加者所获报酬必须与其所付努力挂钩，重要条件是竞争参加者负担（或称成本）应统一公平。改革以来，经济主体的多元化既为市场机制的形成创造了条件，同时，也带来了不同经济主体竞争条件的不平等。长期来，我国在计划经济体制下形成的以企业为主体的保障体系恰恰具有上述缺陷，难以适应社会主义市场经济的需要。同时，社会保障制度又是对市场机制作用形式的调整，是保障人民生活、维持社会稳定、提高社会整体福利和保证改革顺利进行的客观需要。因此，尽快建立适应社会主义市场经济又符合我国国情的社会保障体系已迫在眉睫。

日本在战后成功地实现了经济现代化，日本的社会保障制度也作为现代化的内容之一得到充实和完善，并在经济现代化的过程中发挥巨大作用。研究战后日本社会保障制度的发展、完善过程，必定有助于我国社会保障制度的改革和完善。

本此目的，本中心于1993年年底开展对战后日本社会保障体系的研究，并于1994年4月30日至5月2日在上海复旦大学召开了“战后日本社会保障制度——兼论中国社会保障制度改革”的

国际研讨会。40余名中日学者和有关政府部门实际工作者参加了会议。分别从政治、经济、法律和社会学的角度对战后日本社会保障制度以及我国社会保障制度改革的现状和课题进行了讨论。

会上评出北京日本学研究中心宋金文和现代国际关系研究所陈庄两同志的论文为优秀论文，授予由日本京都大学名誉教授、复旦大学名誉教授伊东光晴先生为鼓励中国学者开展对日本研究而特设的优秀论文奖。

本次会议的召开，受到国内有关方面的注意，国内各主要新闻媒体作了报导。

呈现在大家面前的就是此次研讨会的书面成果。值此论文集出版之际，我代表本中心对各兄弟院校、研究机构和有关部门对本次的大力会议的大力支持，表示衷心的感谢。

我们要对日本国驻上海总领事馆和日本国际交流基金对本中心的一贯支持表示衷心感谢，如果没有他们的支持，本次会议及研究是难以进行的。

本次会议在本中心主任郑励志教授指导下，由我负责具体实施。限于水平，在论文的编选和安排上，存在诸多问题。而且，由于现代化的社会保障制度对我国还是个新生事物，对日本学者论文中的有关专业词汇，难以找到通俗易懂的汉语与此准确对应。因此，汉语译文就显得比较粗糙。在此向论文作者和广大读者致歉。另外，由于出版条件等种种原因，对部分会议发表论文作了删除，对部分会议发表论文作了技术处理。由于时间仓促、水平有限，错误在所难免，敬请原谅。一切编辑错误概由我负责。

最后，还要对本书责任编辑邬红伟、徐惠平两同志为本书的出版所做的大量认真、细致和辛勤的工作，表示感谢。

复旦大学日本研究中心

童适平

1994年7月

目 录

丛书序

前言

童适平

日本社会保障制度研究篇

1. 日本社会保障的构成……………横山和彦(3)
2. 战后日本社会保障制度的特点及其面临的问题……………童适平(13)
3. 日本社会保障制度及其特点……………刘玉操(26)
4. 当前日本社会保障制度面临的主要问题……………江瑞平(42)
5. 日本型福利国家体制的形成与转变……………邹建华(51)
6. 厚生年金制度的历史考察……………山崎广明(60)
7. 战后建立的日本医疗保险制度——多元型全民保险的问题与对策……………土田武史(74)
8. 日本的国家救济……………刘昌黎(89)
9. 日本农村的社会保障制度……………菅沼正文(93)
10. 试论战后日本生命保险制度及其发展趋势——兼谈对中国人身保险业发展的借鉴……………余昂雕 王铮(122)
11. 老龄化社会的社会保障制度问题……………望月清人(139)
12. 关于老年人社会保障的若干问题……………安部一成(149)
13. 老龄化社会与社会福利制度的修改……………大山 博(154)
14. 老龄化社会的医疗保障制度……………岩本 晋(166)

15. 社会保障的法制研究——以社会保障的权利为中心……………田端博邦(180)
16. 现代日本社会保障制度的重建与政党政治的变动……………樋渡展洋(191)
17. 浅析第二次世界大战后日本“生活保护法”及社会保障制度……………孟 薇(214)
18. 财政和社会保障(养老金)……………吉田达雄(223)
19. 日本的社会保障与财政……………陈 庄(231)

中国社会保障制度研究篇

20. 中国社会保障制度的现状与前景……………胡晓义(243)
21. 社会稳定器——简论中国社会保障制度的改革……………岳颂东(252)
22. 中国社会保障制度在改革中面临的新课题……………朱庆芳(267)
23. 中国社会保障制度的立法问题……………林永保 刘豪兴(277)
24. 我国城镇养老保险基金筹集情况及其对策建议……………辛仁周(297)
25. 上海浦东新区社会保障制度的特点……………吴 铎(305)
26. 社区服务是社会保障的基础——上海市社区服务发展分析……………刘豪兴 戚仕智 马茂冬(316)

比较研究篇

27. 中日社会保障制度比较……………侯文若(329)
28. 论东方结构型养老保障——来自日本、中国的启示……………田雪原(343)
29. 日本农村的社会保障及其对中国的启示……………宋金文(355)
30. 战后日本如何筹建社会保障体系——“战后日本社会保障制度”国际研讨会综述……………陈 庄 胡令远(372)

日本社会保障制度研究篇

1. 日本社会保障的构成

新潟大学教授 横山和彦

一、混乱、复兴期的社会保障

虽然在战前就存在诸如恤救规则(1874年制定、实施)、救护法(1929年制定,1932年实施)的救贫制度及健康保险(1922年制定,1927年实施)、工人年金保险(1941年制定,1942年实施)等的社会保险,但并不存在社会保障的观念,也并不成体系。介绍社会保障的概念,系统地把社会保障作为政策课题来研究是战后的事。

社会保障,是作为GHQ对日占领政策的重要一环被引入的。美国占领日本初期,占领政策的基本目标是使日本非军事化和民主化。社会保障就是在这基本目标下出台的。

首先,战败后的1945年11月,GHQ禁止给军人养老金。并从1946年2月开始停止了军人的养老金。因此,庞大的军人及其家属加入生活贫困者队伍。

接着,在1945年12月,GHQ提出国家的责任是维持最低生活水平。一视同仁、公平对待是公共扶助的准则,指导对替代军事扶助法的救济制度的修改。1945年12月,政府内阁会议通过“紧急贫困者援助生活纲要”。然而,纲要始终是临时应急的,政府为了替代纲要,于1946年9月制定了生活保护法(旧法),并于10月实施。

厚生省的官僚自得地称这个生活保护法向由国家承担责任,

无区别地保证最低生活水准的社会保障大大地前进了一步。但是，他们并不理解社会保障体系中公共扶助的含意。生活保护法(旧法)写入请求保护权的规定，没有去除不够资格条款的规定等，带有明显的救助法思想。明确国民权利，并为对付随着道奇计划下的经济重建而出现的新的的大量失业与贫困，1950年4月日本制定了现行生活保护法，并于5月实施。

然后，GHQ把劳动政策作为民主化政策的支柱之一予以重视。GHQ当初就要求强有力的劳动保护立法。因此，政府于1947年制定、实施劳动基本法以替代工场法(1911年制定，1916年实施)，劳动基本法在规规定工作事故的同时，还制定并实施了当雇佣者无过失责任时，也能够获得补偿的工人灾难补偿保险。由此，至那时为止由健康保险和厚生年金保险替代的工伤、疾病的补偿被纳入正轨。

为了应付以战败后的经济、社会的混乱为背景而出现的大量失业，避免以生活保护法向失业者提供生活保证。政府于1947年制定、实施了失业保险。有关失业保险的制定，GHQ没有明显的具体的忠告。由于失业保险的建立，日本的社会保险趋于完善。

二、高速经济增长期的社会保障

(一) 国民皆保险体制

日本经济，从1955年到1973年的“石油危机”的19年间，创造了世界上无先例的高速经济增长的记录。高速增长使就业结构实现现代化和高度化，把日本从贫困中拯救出来，成为“富裕社会”。另一方面，高速增长却使被雇佣者的三分之二在福利差、社会保障制度不适用的企业占多数的中小企业就业。另外，日本人口的年龄结构，从1950年开始趋向于老龄化，老年人的赡养成为重要课题。

高速经济增长期的社会保障,以国民皆保险体制、国民皆年金体制的开始为代表。这样社会保障就成了重要的政策课题。

从1955年开始就有了向国民皆保险体制过渡的具体安排。导致其开端的是1953年以后由政府掌管的健康保险出现赤字。国民皆保险体制是在修改了1938年制定、实施的国民健康保险、被雇佣者医疗保障的基础上形成的。

修改国民健康保险的要点,是把国民的医疗保障作为国家的责任。国民健康保险的实施是市町村的义务,(新)国民健康保险法于1958年制定,1959年实施。

确立国民皆保险体制的经济因素是为实现高速经济增长的经济结构现代化带来了收入差距的扩大,国民皆年金体制成为使不能享受被雇佣者医疗保险的中小企业劳动者也能得到医疗保险。这既是为克服个人患病时遭遇的困难,也是一种为阻止收入差距扩大的收入再分配的政策。

加之由于社会的因素,提高了医疗保障机会的公平化。各种医疗保险,从50年代后期开始脱离战后初期由于通货膨胀原因而拒绝保险诊疗的状态,开始发挥作用。这样,占总人口三分之一的未参加医疗保险者的医疗保障就成了问题。其中,根据企业规模决定是否适用的被雇佣者医疗保险使中小企业工人的医疗保障成为课题。根据厚生省的判断,让中小企业工人加入国民健康保险就能履行医疗保障。结果,新的国民健康保险的参加者中有7成是城市中小企业的工人。掀开了以农民保险开始的国民健康保险成为城市中小企业工人医疗保险的新一页。

另一方面,还有政治的原因。1956年的参议院选举,革新派的议席突破了三分之一,保守派却形势不佳。面对这种形势,“至今为止,虽然对社会保障制度的扩充并没有轻视。但是,这次(1957年度预算——引用者)却不得不使保守党积极、明确地把社会保障制度的扩充作为最重要的政策措施。”^①

国民皆保险体制虽有很大的进步,但还存在许多缺点。其一,是关于医疗的供给面,就是对医师、医疗机关的社会化没有采取任何措施。1961年开始的国民皆保险体制,仅仅使医疗需求面的患者社会化。这是放弃医疗保险中必不可少的供给社会化的国民皆保险体制。由此产生的问题,至今还持续着。其二,是关于需求社会化的方面,引起医疗保险混乱的单独医疗保险体制。以健康保险为支柱,把被雇佣者本人的健康保险作为重点,而并不根据现实需要,保证被雇佣者终生健康保障,随人口老龄化成了问题。其三,是负担与支付有差距,缺乏公平。该制度越好的东西越能得到保证。

(二) 国民皆年金体制

国民皆年金体制的变化,是从1956年地方自治体的敬老年金开始的。于1956年12月成立的石桥内阁,把国民年金与国民皆保险并列作为其重要政策措施的一项内容,使国民年金的创立成为确定无疑。另一方面,为促进国民年金的尽快制定,1957年发生了恩给(养老金)增额问题、农林年金问题、中政连的退职基金构想等与年金制度有关的单独事件。国民健康保险之后是国民年金,这种潮流也有助于在1959年较顺利地建立了国民年金。国民年金由临时性的、补充性的、被称为福利年金的免费国民年金和核心的付费国民年金构成。首先于1959年实施了福利年金,接着,1961年开始实施付费国民年金,开始了向被雇佣者年金与国民年金体制的过渡。但是,国民皆年金体制的出现与国民皆保险体制有所不同,对年金的领取有一定时期以上保险金缴付的限制是二十年后的事了。

建立国民年金,然后走向国民皆年金的基本经济原因,与国民皆保险体制的产生一样,是随经济结构现代化推进过程中出现的收入差距扩大。眼前的收入再分配政策是福利年金。另外,福利年金是迫切期待把地方公共团体的敬老年金作为国家的制度固定

的结果，因此，把迟效的国民年金作为有实效的也很有必要。

付费国民年金，首先是作为针对无养老金者的对策而创设的。1955年以后由于产业结构重化学工业化的发展，被雇佣者的人数增加了。不过，正像刚才提到的那样，中小企业的大部分是与年金无缘的。农民与自营业者及家庭工人一样。“这样全就业者的三分之二，被拒于年金保险之外。必须让这些人参加年金保险。虽然将来全额国家负担的公共扶助能保证其晚年的生活，但也要试图减轻财政负担。接着，寻求人口老龄化的对策。考虑到人口老龄化趋势的发展和年金保险成熟化所需年限，必须在这时期，开始实施付费国民年金。最后，是积累金的运用收益。“10年后，保险费的积累金额将超过五千亿日元，期待着用此资金帮助经济发展。”^②

与国民皆保险同样，被雇佣者和被雇佣者年金适用对象以外的广大中小企业工人、农民及自营业者、家庭工人的两种养老金构成的国民皆年金体制之间，差距很大，缺乏负担与付给的公平性。

三、低经济增长期的社会保障

(一)“福利元年”

第二次高速增长时期(从1965年11月的“伊诺景气”到1973年10月的第一次石油危机)的财政支出，增加了“民生型、社会政策型”的经费。60年代中期以后的财政支出，在对历来完善产业基础的公共事业占很大比重的高速经济增长型的经费之外，新增加了称之为面向生活基础的公共事业费、社会保障费、公害对策费等所谓“民生型、社会政策型”的经费。这是为弥补高速增长政策忽视或轻视国民生活稳定、提高的失误。这也是财政支出的多样化。与社会保障有关费用的预算占当时一般会计预算的比例，被固定在14%。

到了70年代初，高速经济增长产生的弊端引起重大社会问题。其中，充实社会保障成为一种对策，政府在编制1973年预算时，提出提高国民福利。社会保障成了最重要的政策课题。因此，我们称这为“福利元年”。

“福利元年”的基本内容，由以下三个制度新设、修改构成。其一是1972年6月制定，1973年1月实施的老人医疗费支付制度。修改老人福利法，70岁以上老年人，医疗保险不支付、由自己负担的部分由公费负担。这从制度上把医疗保险与老人福利统一起来，使其受到重视，人们把此称之为“老人医疗免费化”。其二是1973年10月通过修改健康保险等被雇佣者医疗保险，把家属医疗费支付比率提高到70%，政府掌管健康保险的20%费用由国库负担。其三，从1973年11月开始实现“五万日元年金”并与物价挂钩。以此为中心，以下两点构成“福利元年”，日本开始走上奔向福利国家之路。

其中之一是儿童补贴的制度化。儿童补贴作为日本最后的社会保障制度完成了与西欧相同的社会保险、家属补贴、公共扶助、社会福利四方面组成的社会保障制度体系而大受欢迎。儿童补贴的制度化于1971年5月完成，从1972年1月开始分三个阶段实施，1974年4月全部实施。另一点是修改失业保险、开始雇佣保险，这是对高速增长的结果产生以年轻劳动力为中心的劳动力不足与中高年劳动力过剩问题，而采取的作为积极就业政策一环的制度修正。修改于1974年12月完成，1975年4月实施，基本的态度是高速增长的观点。加之，医疗保险的普及带来就诊率的提高，于1962年开始厚生年金保险的完全年金支付的正式开始，国民年金从1971年开始实行“十年年金”等临时年金支付的开始，生活保护的支付内容的改善等，充实了“福利元年”的内容。

以老人医疗费支付制度及医疗保险实行的医疗保障，是“五万日元年金”作为年金保障的收入保障为主要内容，从1973年开始