

中国·日本社会保障制度的

比较与借鉴

(日) 广井良典 沈洁

主编

中国劳动社会保障出版社



中国·日本社会保障制度的

比较与借鉴

(日) 广井良典 沈洁

主编

中国劳动社会保障出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国·日本社会保障制度的比较与借鉴/(日)广井良典,沈洁主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2009

ISBN 978-7-5045-8042-9

I. 中… II. ①广…②沈… III. 社会保障-福利制度-对比研究-中国、日本 IV. D632.1 D731.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 149244 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

*

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

880毫米×1230毫米 32开本 9.5印张 1插页 208千字

2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

定价:26.00元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

前 言

本书是对中国和日本社会保障制度进行综合比较之研究成果。它的主要意义并不仅仅在于比较，而在于通过对中国、日本的比较研究，寻求建构东亚社会保障模式的可行性。

近年来，东亚地区的社会保障制度改革以及重建引起了海内外的极大关注，其重要背景就是中国社会保障制度的改革。具有东亚文化特征且相对比较完善的日本社会保障制度，常常被看做是东亚地区一种成功模式。可以说，中国和日本的社会保障制度在东亚地区举足轻重，所以，中日比较研究就显得更具有时代意义。

参与这方面研究的作者，都是致力于推动东亚社会保障制度比较研究并活跃在中日两国社会保障研究领域的知名学者。近些年来，我们以东亚为舞台，穿梭于东亚各国，多次召开了东亚社会保障比较与借鉴研讨会。学术交流增进了相互之间的沟通，也达成了一定的共识，本书即是相互交流与合作而孕育的成果。

我们把这些研究成果分为两部分。第一部分“中国、日本社会保障制度研究”侧重于中国与日本社会保障制度的比较与借鉴研究，试图通过对应式比较研究，揭示中国与日本在社会保障制度上的共性与差异，并从更深层次探索形成异同的政治、经济、社会动因。郑功成教授曾多次到日本、韩国做实地考察，他从比较的视角对中国社会保险制度建设与社会保险立法提出了新锐的见解。武川正吾教授通过对21世纪初日本的劳动市场、年金、保健医疗、介护保险、住宅福利政策变化特征的分析提出，社会保障制度必须适应生产体系和再生产体系变化。他认为，这一点可供进入改革开放后期的中国以及韩国所借鉴。沈洁教授以“殊途同归：社区福利发展的中日比较”为题，阐述虽然中日两国在政治、经济、社会制度上有诸多不同，但在社区空间是家庭的延续这一点上共同传承了东亚文化，中日之间具有更多的同质性。因而，日本在发展社区福利过程中减少行政化干预和政治化倾向、以提高居民生活质量为本的经验值得中国借鉴。此外，刘晓梅教授、坪野刚司教授、陈金霞研究员等也从中日比较的视野对社会保障制度进行了分析研究。

第二部分“东亚社会保障的未来发展”侧重于东亚社会保障的建构和未来展望，这是一个崭新的课题，也是本书的一个亮点。当前，东亚经济一体化以及劳动力转移的国际化日趋显著，引发许多跨国性社会保障问题，迫切需要东亚诸国协同解决。那么，需要用什么样的价值体系来对应，用什

么样的制度结构来维护，我们在这里展示了诸多开拓性的思考。

广井良典教授在“建构亚洲可持续发展的福利社会”中论述到，今后在考虑东亚社会保障这个主题的时候，不应该把社会保障作为单一“国民国家”的意思来理解，而应该立足于国家间经济合作和利益再分配的视点之上。超越国家这一概念并且敢于去构想未来是非常重要的。东亚未来的走向则是从福利国家走向福利社会。广井教授曾作为社会保障专家多次被邀请到中国讲学和考察，对中国社会保障制度设计提出诸多建议。我执意推举他为本书主编，也是希望能够有更多的中国朋友了解他。堀桥孝文教授从东亚享有“经济意义上的后发优势”和“社会意义上的后发优势”角度探讨东亚诸国与欧美诸国在社会保障发展进程中的不同特征，同时提出后发优势消失之后社会的变动及对应。小林正弥教授多年来一直致力于公共性伦理比较研究，他认为，在建构东亚社会保障功能性架构的同时，还必须要重视建构多层次的公共福利价值观体系。他根据公共性概念的特征提出公共性的三维空间概念，即：西方的公（public）=水平的公共性/中国的公=超越性（伦理性）的公共性/日本的大公（おほやけ）=垂直的公共性。他强调最理想的公共福利体系是三维空间公共性的平衡和协调。他还指出，中国的公共性当中，强调“国家权力=公权力”，而市场经济改革又带来了“个人主义”盛行问题，这就导致中国陷入了“公共主义”和

“个人主义”之间的恶性循环。中国需要在传统的公共性中注入水平的公共性，达到三维空间公共性的协调。

总之，第二部分涉及许多尚未展开研究的领域，虽然提出的论点有待进一步商榷，但它对东亚社会保障研究提出了一个新的理论架构，是一个新的突破。此外，本书在比较研究方法上也做了诸多有益的探索。比如，提出时间差的比较概念、对应式比较方法等，也为今后的比较研究提供了一个思路。

我们把这本书呈现给读者，希冀能够有更多的同仁了解东亚社会保障制度的研究，也希冀有更多的同仁和我们一起继续探究东亚社会保障制度。

沈 洁

2009.6

目 录

中国、日本社会保障制度研究

中国的社会保险制度建设与社会保险立法 / 3

郑功成

21 世纪初日本福利政策变化的特征 / 21

武川正吾

中国社会保障制度改革方向的评价与展望 / 39

刘晓梅

对创建中国农村养老金制度的提案 / 70

坪野刚司

日本农民养老保险制度对中国的借鉴 / 86

沈 洁

医疗卫生体制的中日比较 / 101

陈金霞

殊途同归：社区福利发展的中日比较 / 169

沈 洁

东亚社会保障的未来发展

建构亚洲可持续发展的福利社会 / 195

广井良典

东亚福利体制与日本、中国

——建构日中两国交流平台 / 227

埋桥孝文

论东亚公共福祉的观念

——日中的公共性和福祉观念的比较 / 251

小林正弥

东南亚国家社会保障制度的发展

——泰国、老挝、柬埔寨社会保障制度 / 271

漆原克文

中国、日本社会保障制度研究

中国的社会保险制度建设与 社会保险立法

郑功成

(中国人民大学)

一、社会保险是事关基本民生的重大制度安排

社会保险是由国家立法规范，面向最重要的社会群体——劳动者建立的一种强制性社会保障制度。它突出以劳动权利为基础，实行权利义务相结合并由雇主与劳动者缴费形成各项社会保险基金，以解除劳动者在养老、疾病医疗、职业伤害、失业等方面的后顾之忧为目标，是促使劳资关系和谐和维护劳动者福利权益的根本性制度保障。它不仅事关全体劳动者的切身利益，而且对国家与社会能否持续、健康、文明发展直接产生着重大而深刻的影响。作为举国上下都十分关注并事关基本民生的重大制度安排，中国第十届全国人大常委会第31次会议首次审议了《社会保险法》草案，标志着中国社会保险制度建设开始由试点阶段进入制度定型发展阶段。

社会保险制度起源于德国。德国于1883—1889年间先后颁布的

有关工人的疾病医疗保险、工伤保险、老年残障保险等法律，不仅为当时较为落后的德国建立完整的社会保险制度奠定了基础，也为世界上其他国家建立自己的社会保险制度提供了示范；它的产生不仅被看成是现代社会保障制度得以确立的标志，而且是资本主义社会摆脱野蛮而逐渐进入文明发展阶段的分界线。自社会保险制度创立以来，世界上 170 多个国家或地区先后建立了自己的社会保险制度。纵观当代世界，可以发现这样一种现象，即凡是社会保险制度健全的国家，劳动者的诸多后顾之忧都得到了有效解除，劳资关系也必定由相互对立走向妥协与合作，社会因此而步入和谐；凡是想获得健康、持续、文明发展的国家或地区，都必定高度重视社会保险制度的建设。因此，社会保险制度的健全与否，客观上代表着一个国家或地区的社会文明进步水准与社会和谐程度。

在国际上，尽管各国社会保障体系结构并不完全一致，如福利国家以财政为支撑，建立的是无所不包的全民福利制度；德、法等多数工业化国家建立的是以缴费型社会保险为主体的全民保险制度；一些发展中国家则多是有限的残补型保障制度。但无论是福利国家、保险型国家还是残补型国家，社会保险均是各国社会保障体系中的主体内容。因此，社会保险在整个社会保障制度中占有着特别重要的地位。然而，现实中人们也很容易把社会保险与社会保障、保险等词相混淆，它们其实是内涵不同的概念。在中国，社会保障是一个包含了社会保险、社会救助、社会福利、军人保障及补充保障等各种福利性保障措施在内的统称，它与西方国家的大社会福利概念基本相当；而保险通常是指商业保险，即商业性保险公司在保险市场通过交易行为获得的业务来源，它与社会保险有着根本的区别。

在中国的社会保障体系中,社会救助是维护底线公平的基础性保障制度,它由财政负责供款,面向低收入或贫困阶层,负责为符合条件者提供生活救助、灾害救助及其他专项救助,是政府责无旁贷的职责与任务。社会保险是面向劳动者的基本保障制度,它建立在劳资分责、政府支持的基础上,负责解除劳动者在养老、医疗、工伤、失业等方面的后顾之忧。社会福利主要面向特定群体提供福利津贴、福利设施与社会服务,是需要政府主导、社会参与的保障系统,如老年人福利包括老年津贴、老年设施、老年服务等,残疾人福利包括残疾人津贴、康复、特殊教育等。军人保障是一个专门面向军人的综合保障系统,它由国家财政承担供款之责。补充保障则是借助市场机制和社会力量举办的保障性项目,它弥补法定的基本保障之不足,通常包括职业福利、商业保险、慈善事业、社会互助等,如属于职业福利范畴的企业年金在许多国家就构成了社会保险的重要补充。由此可见,社会保障是一个由多个系统与项目组成的体系,不同的社会保障系统或项目承担着不同的社会保障责任,解决的是不同的民生与社会问题,也有着不同的财政来源、制度结构及运行机制。建立社会保障制度不仅要符合各国国情及所处的时代,而且要尊重社会保障制度的客观发展规律。国内外的实践表明,不适应国情或者不适应时代的社会保障制度安排,解决不好其应当解决的社会问题;不尊重社会保障制度客观规律的社会保障制度安排,必然让国家与相关群体付出巨大的代价。因此,以规律为由不顾国情和以国情为由扭曲规律,都是社会保障制度发展中应当避免的片面取向。

长期处于社会主义初级阶段、地区发展差距与城乡差距较大等构成了中国的基本国情,它客观上制约了中国在相当长的时期内不可能

走财政税收支撑的全民福利道路；而经济持续发展、社会主义性质、执政党的自觉追求、城乡居民的呼声，又决定了中国更不可能选择残补型的社会保障制度。因此，适合中国的社会保障体系，其实只能是借鉴德国等国的经验，以缴费型社会保险为主体，同时迅速巩固面向困难群体的社会救助制度，适时发展各项福利事业。这就决定了社会保险制度的建设对于中国社会保障体系的建设至关重要。

二、社会保险制度的结构与功能

从各国社会保险制度安排的发展实践来看，社会保险一般包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等内容。其中养老保险与医疗保险无疑是最为重要的两个项目，前者为退出劳动领域的老年人提供收入来源，是老年人晚年生活的经济保障，一些国家的养老保险还包括遗属待遇、残障待遇；后者解除的是劳动者的疾病医疗后顾之忧，一些国家的医疗保险惠及其家属，有的发展到了覆盖全民的健康保险。工伤保险是一项较为特殊的社会保险项目，它其实建立在雇主赔偿的法律基础之上，各国的工伤保险都以雇主缴费、受保人不缴费为典型特征，是雇主对劳动者所遭受到的工作伤害与职业病承担赔偿责任的具体体现，它在立法实践中通常奉行无过失原则，对雇主实行严格责任。失业保险保障的是劳动者的失业风险，其功能在过去主要是救济失业工人的生活，自 20 世纪下半叶以后，大多数国家的失业保险实际上已经转化成为就业保障机制，即促进就业、预防失业的功能与救济失业工人的功能并重，这一制度安排也因此而具有更为积极的效应。生育保险是基于保护女性劳动者权益而设立的一项

社会保险制度，但它并非总是独立的制度安排，在一些国家被纳入医疗保险制度，在发达国家则多数演变成为普惠型的生育津贴，即生育津贴构成了妇女、儿童福利的重要组成部分，非职业妇女也能够平等享有生育津贴。

在社会保险制度的发展中，还有两点需要特别指出：一是护理保险正在成为具有普遍意义的新型项目，它自1994年、2000年先后在德国、日本建立以来，引起许多国家尤其是老年型国家的高度重视，因为人口老龄化尤其是高龄化时代的到来，老年人对生活照料与医疗护理的需求急剧扩张，护理保险也就日益成为劳动者需要的社会保险制度安排。中国虽然暂时还不可能建立护理保险制度，但现在开始研究并适时通过相应的制度安排来解除老年人的护理需要，以确保老年人的生活质量，显然具有现实意义。二是补充保险客观上已经成为社会保险制度的必要补充，是多层次社会保障体系的具体体现，因为社会保险只能为劳动者提供基本保障。如各国养老金的替代率多在50%以下，中国现行的基本养老保险制度设计的替代率也是60%以下，这意味着老年人仅靠基本养老金将难以保证晚年生活质量，这在客观上决定了需要建立企业年金等补充保险制度，以弥补正式社会保险制度的不足。有鉴于此，多数国家都大力扶持企业年金等补充保险的发展。

近一百多年来，社会保险制度的创立与发展，不仅促使资本主义社会由野蛮时代进入文明时代，而且促使西方世界在消除劳资之间激烈对抗的同时先后步入持续繁荣与和谐时期，这主要是因为社会保险饱含着天然的社会主义因素，其功能无可替代。客观而论，社会保险制度的功能主要有：

第一，调节劳资双方的利益关系。劳资之间的利益分歧是客观存在的，资本主义发展史上劳资矛盾恶化甚至激烈对抗就直接是雇主不顾劳动者起码权益而唯利是图的必然结果，如劳动者只要年老、疾病、工伤等就会丧失收入来源，面临生存危机。通过建立社会保险制度，雇主必须承担起为劳动者参与各项社会保险缴费的法定义务，劳动者则可以通过参加社会保险来实现自己的权益。这种制度安排实际上照顾到了劳动者在特定情形下的诸多利益诉求，不仅是对劳资双方利益分配关系的有力调节，而且也是对整个社会公平与效率关系的有力调节。

第二，解除劳动者后顾之忧，增进劳动者福利。无论哪一种社会保险项目，客观上都是在解除劳动者的后顾之忧和增进劳动者的福利，让劳动者老有所养、病有所医、工伤有补偿、失业有救助。因此，社会保险制度的建立，是劳动者福利权益实现的直接表现；社会保险制度的发展，则是劳动者福利权益的发展。

第三，维护社会稳定，促进社会和谐。由于社会保险有效地解除了劳动者的后顾之忧，劳资关系便由对抗走向妥协与合作。工业化国家早期尖锐对立的劳资关系与风起云涌的工人运动，因社会保险制度的确立而被化解。劳资关系的和谐与稳定，必然带来整个社会关系的和谐与稳定。因此，社会保险制度通过消化劳资对抗而直接促进并维系着整个社会的和谐发展。

第四，促进经济社会持续、健康、文明发展。一方面，社会保险因化解了劳资对立而让双方有了更多的、更直接的共同利益，劳资双赢构成了国家经济社会持续、健康发展的基础；另一方面，社会保险在维护劳动者福利权益的同时，有效地增强了劳动者的安全感与安全