

日本养老制度发展历程： 从“国家福利”到“社会福利”

李 青

[摘 要] 日本是世界上老龄化程度最严重的国家，从20世纪70年代起就进入了老龄化社会，但日本又被称为全球最适宜养老的国家。日本在养老保障上的成功，得益于养老法律制度的建立和相关政策的完善，通过国民年金、医疗保险和介护保险支撑和保障养老，催生和保障养老产业的发展。

[关键词] 养老；养老保险；介护

[中图分类号] D92

[文献标识码] A

社会保障体系的建立是以立法为前提的，社会保障立法是社会保障制度赖以确立的基础和依据，养老制度概莫能外。养老保险是社会保障法的重要内容之一，世界上大部分国家，尤其是养老保险制度建立比较完善的国家都以养老保险制度的法律制定和修正为先导。日本是世界上具备完善养老社会保障法律体系的国家之一。日本的养老保障法律体系不仅有综合性的社会保险法，也有单行的养老保险法律以及伤残、介护等一系列单行法律法规，日本养老保险制度建立和完善的经验告诉我们，只有把养老保险制度建设纳入法治化轨道，才能适应社会实践和社会保障制度改革的需要。

日本的养老制度，可以追溯到明治初期。1874年（明治七年）日本政府公布了《恤救规则》，将需要救济的老年人的条件限定为“极度贫困且独身的废疾者，或者七十岁以上的重症老人们”。1929年昭和初期制定《救护法》，将救济的条件放宽到“因贫困导致无法生活的65岁以上的老人”，并于1932年开始实施。但是按照规定接受救护的老人的选举权和被选举权将得不到承认，其市民权也几乎不复存在。^[1]

二战以后，日本进入经济复苏阶段，随着经

[作者简介] 李青，中国政法大学法律史学研究院教授。

比较与研究

济成长的飞速发展,在都市化、工业化的影响下,日本的家族制度发生了很大变化。

战前的日本,尽管从很早以前就制定了工业化的目标,但大多数人的生活还是以农业为第一产业;其次是商人为第二产业;第三服务型产业的雇佣劳动者人数比较少。无论是从事工业、商业还是从事农、林、渔业的人们,凭借着自己的劳动经营着各自的家庭,即使在很多需要协同作业的农村或渔村,也很少有人出村去讨生活。都市也和农、渔村的情况一样,基本是世代同居的家长制家庭形态。日本《明治民法》用“户主”取代了“家长”一词,通过法律规定了“户主权”和“亲权”,赋予了“户主”即家长极大的权利。如《明治民法》第749条规定,户主有权指定家族成员的居住地点,家族成员不得违反户主之意而决定其住所;若不服从指定,户主可免除对该成员的扶养义务。第750条规定,家族成员的婚姻和有关收养等事宜,须经户主允许,否则可使其离籍或拒绝其复籍。亲权则包括监护、教育未成年子女的权利与义务;决定儿子可否服兵役;决定子女可否经营职业;管理子女财产,并就有关财产的法律行为代子女行使。在继承方面,《明治民法》以家督继承制保障身份继承制,户主去世后户主权让渡给长子,长子作为家督继承人,在继承财产的同时,继承前户主所拥有的所有权利和义务,继承家谱、祭具、墓地的所有权。人们以血缘、地缘关系为纽带,在长期的生产生活中相知相熟,又通过神事、祭祀等活动构建了亲密的人际关系,结婚的长子及其妻子自然承担了和父母共同居住,为他们养老送终的义务。正如《恤救规则》中规定的那样,“济贫恤穷是基于人民之间的相互情谊”,近亲、邻里的相互扶助是道德律的第一要义。这种伦理、道德规范要求人们尊敬老年父母,孝养老年父母亲,使他们平稳度过晚年。但是一些家庭由于贫困,无力扶养老迈病残的父母,在日本一些地方,尤其是比较贫

穷、落后的山区,还存在着弃老的风习。

战后,日本开始制定和实施各种民主政策,对民法进行修订,废除了封建的家族制度,并以夫妇家族制为原则,实行家族的民主化。如废止户主制,家中无论谁都可以依据婚姻申请新户籍;继承和扶养义务由所有子女平等承担。产业结构的变化和家族形态的变化,也给老年人的生活带来很大影响。当时大部分老年人的养老能够在家中得到解决,但是仍然有些家庭因贫困或非贫困原因无法在家庭中解决对老人的赡养问题。面对这种新的情况,亟须扩大老年人福利对象,让需要帮助的老年人享受到老年福利。因此,战前的《恤救规则》和《救护法》显然已经不适应日本社会的发展需要了。

1950年(昭和25年)日本制定出台了《生活保护法》,它和1947年制定的《儿童福利法》、1949年制定的《残疾人福利法》一起,针对老人、儿童和残疾人,确立了福利法的三法体制,推动了社会保障制度的进一步发展。但是《生活保护法》规定的享受老年福利的人仍然是以贫困为先决条件,这应该和当时国家的财政状况有关。直到1963年(昭和38年),日本政府颁布了倡导保障老年人整体生活利益的《老年人福利法》,推行社会化养老。日本主管福利事业的厚生省根据财政预算,还将1970年定为“调适老龄化社会年”,并组织召开讨论老龄化问题的国民会议。1973年由政府有关省、局组成“老人对策计划小组”。1983年制定《老年人保健法》,并在1985年正式生效,全面推广老人保健设施,使日本老人福利政策的重心开始向居家养老、居家看护的方向转移。《老年人福利法》制定实施后,国家和地方的社会团体也在相关规定中,将老年人福利作为一项重要内容。然而日本当时65岁以上的老人仅占全国总人口的6%,远远低于日本今天的老年人数量占到全国总人口数量的28%的比例,所以这些有关养老的法律还没有充分显现

出它的意义。

从20世纪50年代到60年代,日本结束了战后经济恢复期,进入经济高速成长期,经济结构达到世界先进水平,国家财政稳固增长,国民收入向上发展。1959年(昭和34年)《厚生省白皮书》总则强调:应使“经济计划”和“福利计划”的投资相结合,对二者的调和是必要的。^[2]1960年(昭和35年)《厚生省白皮书》指出:经济发展中的经济成长政策和福利政策是福利国家的两个组成部分。^[3]可见,日本在发展经济的同时,始终注意经济发展与社会福利同步进行。《老年人福利法》的颁布,预示着日本开始了从“福利国家”向“福利社会”进行转变的步伐。

日本经济成长的高速发展必然带来产业结构的大转换,产业结构的转换,劳动力也发生相应的变化。以农业为主,包括畜牧业、狩猎业、游牧业、林业等产业在内的第一产业的就业人数急剧减少;而以制造业和服务业为主的第二产业和第三产业的就业人数大幅增加。劳动力的大移动,很多年轻人离开家乡到大城市工作,给留守家中的老年人造成生活上的不安定,而且劳动力的安全供给等也成为社会的现实问题,迫切需要建立生活保障的医疗保险制度和养老金制度。1959年日本诞生了《国民年金法》,以国家、行业、个人共同分担的办法,强制20岁至60岁的国民加入国民年金体系。年金就是养老金,国民年金是日本社会保障制度的基础,也是覆盖面最大的公共养老保障制度。《国民年金法》规定,所有参加国民年金保险的公民,都必须缴纳保险费,并在缴纳一定年限的保险费后,才能够受领保险金。对于一些特殊的对象,如无收入的老人、单亲家庭、残疾者、五人以下小企业的被雇佣者等,则采用非缴费型福利年金制度。其目的是把没有加入或者没有能力加入国民年金的国民全部吸收到养老保障体系之中,这种福利年金的费用全部由国家负担。根据该法案,养老金的分配比例由国家承担总费用的三分之一,余下的部分由企业、

行业和个人负担。但是,从2010年7月中旬开始,日本政府的负担部分,已由过去的1/3提高到了1/2,减轻了国民的保费负担。只要是居住在日本的国民,年满60岁以后就可以领取养老金。国民养老保险,又称为基础养老保险,这是日本最基础的养老金制度。

为保障国民养老、日本实行养老金多元化。如果说国民年金在日本养老保险制度中占主要地位,那么,厚生年金和共济年金则是养老金制度的另一种补充形式。随着经济的发展和改革的需要,日本政府又在国民年金的基础上,设立了以企业在职人员为对象的厚生年金,和以公务员为对象的共济年金制度。

厚生年金和共济年金也称为雇员年金。根据《国民年金法》的规定,厚生年金保险的对象是在五人以上的企业单位的正式雇员。厚生年金的保险缴费一般按参与人的月标准工资和奖金,乘以保险费率来计算,由企业和雇员各承担50%。由于厚生年金保险的涵盖面非常广泛,因而厚生年金与国民年金一起成为日本公共年金制度的两大支柱。

共济年金,涵盖国家公务员、地方公务员、私立学校教职员和农林渔业团体职员等共济组合的人员。家庭主妇无需缴纳雇员保险费用,满65岁即可领取雇员年金。加入厚生年金和共济年金的同时,也就自动加入了国民年金。2015年(平成27年)10月起,共济年金一元化,归为厚生年金。^[4]此外,日本从1991年起,设立了国民年金基金,以扩充《国民年金法》中规定的自营业者、农业人员、学生等被保险者年老以后的资金设计,缩小年金差距。凡是在日本拥有居住权的居民都必须加入。

自《国民年金法》实施以来,日本对年金制度进行了多次修改和改革。但由于问题众多,且纷繁复杂,至今年金制度的改革仍在进行中。最近的一次改革是在2004年。日本政府提出建立一个“可持续的、安心的年金制度”的目标,“构筑与社会经济相协调的、可持续的制度,确保对制度的信

赖”“为适应生活方式,劳动方式的多样化,建立与让更多的人能发挥才能的社会相联系的制度”。经过日本政府的不懈努力,日本国民的养老金制度和医疗养老金制度逐步完善,建立了“国民皆保险·国民皆年金”的框架组合,废弃了过去的社会保障以“救贫”“家族扶养优先”等制度,而实行“社会扶养”制度,即只要支付社会保险费,就可以得到相应的养老金,使每个国民不受经济条件和家庭状况的限制,平等地接受社会救济。

经济的发展、繁荣和雇佣劳动规模的扩大,在带来国民收入增长的同时,日本又出现了新的社会问题。由于家庭规模缩小,像以前那样的几代人共同居住、共同生活的大家庭越来越少,大量人口涌入城市,造成城市密度的增加和农村人口的稀疏,家庭及地域社会赖以支撑的互助机能淡化。在都市里从事生产活动的人们,大都选择和老人分开居住。据统计,1995年(平成7年)父母和子女分别居住的比例达到54.3%。^[5]由此带来的老年人的护理、住房与孩子的教育、女性的就业(主妇的再就业)等问题交织在一起,困扰着老年人的生活。

1972年,日本政府重新修订《老年人福利法》,实施医疗费支付制度(老年人免费医疗)。根据改正后的规定,被抚养人的医疗保险的给付率从50%上升到70%。在“国民皆保险·国民皆年金”的总体制下,从70年代后期,日本提出要使“本国的社会保障和社会福利等方面达到欧美国家的水准”,社会保障和社会福利的完善不能只依赖于政府的财政支出,而要激发“民间的活力”,使日本从国家福利过渡到社会福利。

进入80年代,日本人口的老龄化和少子化问题日益严重。沉重的财政负担和压力,让日本重新审视养老保险制度,对之加以改革和完善。

近几十年来,日本的家庭形态逐渐从多世代同居的大家庭转变成小家庭,也叫“核家庭”,即由夫妇二人或由夫妇和未婚子女组成的家庭增多,伴随“核家庭”的激增,少子化、晚婚化、非婚化、

女性再就业、单身赴任、老年人的家庭护理等问题凸显出来,各种家庭形态的变化给老年人生活环境也带来变化。为此,1981年(昭和56年),日本根据第二次临时行政调查会的意见,初步形成以“个人的自助努力”和家庭、社会“连带及相互扶助”相结合,构建“日本型福利社会”的设想,并于1983年颁布实施《老年人保护法》。《老年人保护法》及对1984年《健康保险法》修订的内容,表明日本已经建立起由政府、社会、家庭、个人共同养老与医疗的完善的社会保障体系。

二

日本是世界上最早进入老龄化社会的国家之一,也是当前面临老龄化问题最为严重的国家之一。根据日本内务省2018年9月的数据显示,日本70岁以上人口数超过总人口的20%,65岁以上人口数占据28.1%。这就意味着平均每三个日本人中就有一个65岁以上的老人。日本同时也是世界上最长寿的国家,日本厚生劳动省2017年的数字统计,日本女性的平均预期寿命为87.26岁,男性的平均预期寿命为81.09岁。厚生劳动省同时认为,随着医疗技术的提高和人们重视培养良好生活习惯以及健康意识的增强,今后日本人的平均预期寿命有望继续增长。1963年日本的百岁老人有163人,2003年百岁老人有6万8千人,其中年龄最长的为117岁,有估算说50年后,百岁老人将超过50万人,成为名副其实的“超老龄社会”。

社会老龄化的同时,日本人口结构的少子化危机也日益加重。造成少子化的原因,一方面是由于年轻人未婚、晚婚,出生率低下;另一方面,则和日本经济环境、女性进入社会意识的提高及社会文化等有密切联系。据日本厚生劳动省统计,2018年日本人口数量减少约44.8万。到2050年,日本每年人口减少量将达到90万。英国《金融时报》报道,从2009年至2016年,日本的幼儿园减少

了 2300 所,有近 2000 所小学关门。联合国专家预测,到 2065 年日本人口相较于 2010 年将下降超过 20%。

人口高龄化与少子化带来的直接后果就是各行各业劳动力持续减少。据《金融时报》报道,2000 年,日本劳动人口缩水 13%。2014 年日本的农业人口是 226.6 万,2018 年降到 175.3 万。日本粮食的自给自足率因之从 48% 下降到 38%。另据统计,日本有大约 330 万人在建筑工地工作,其中 1/4 年龄在 60 岁以上。目前日本 60 岁以上的老人占整个劳动人口的 13%。少子化也使日本的消费处于低迷状态。消费者减少,导致劳动规模缩小,对于日本社会结构、经济发展等各方面将会产生很多负面影响。安倍首相称日本老龄化和少子化问题是日本面临的最大的“国难”。

既要照顾和陪伴好老年人安度晚年,又不能让老龄化问题拖整个社会和经济发展的后腿,是日本政府刻不容缓亟须解决的问题。1986 年,日本内阁颁布了《长寿社会对策大纲》,意在进入真正的长寿社会时继续发挥社会和国民的活力。1988 年制定的《实施老龄福利社会措施的原则与目标》、1989 年(平成元年)日本制定《促进老年人健康与福利十年战略规划》,被称为“福利展望”,指明了老人福利的方向和实施政策的目标,力求为老年人包括残疾人提供一个健康、丰富的社会环境和经济环境。而且在十年规划中,确立了国家对高龄者的“保健医疗福利”服务的基本方针。1995 年制定《老龄社会对策基本法》,1997 年制定《介护保险法》。在 1992 年(平成二年)的社会保障制度审议会的决议中再次重申:老龄社会之社会补偿制度的作用就在于使国民生活安定。为了更好地发挥这一作用,政府、地区、家庭和企业都要参与其中。在社会保障支付的主体方面,日本实现了从“家庭支付社会保障”到“社会保障支付家庭”位置的转换。尤其是在国民健康保险、国民年金保险等一系列社会保障制度之外,日本政府导入的另一个独立的社会保

障制度——介护保险制度,通过介护保险把介护、医疗、年金有机地结合在一起,进而构成新的介护保险体系。

“介护”是看护、照顾的意思,即以照顾日常生活起居为基础,如为老人做饭、洗衣、洗澡、陪老人聊天、看病等,提高被介护者的生活质量,为独立生活有困难的人提供帮助。日本《介护保险法》于 1997 年制定,2000 年 4 月正式实施。《介护保险法》第一条明确规定了介护的对象和实施介护的目的:“因年老而发生的身心变化所引起的疾病等原因,国民陷入需要介护的状态,入浴、排便、饮食等需要照顾,需要机能训练和护理,需要疗养及其他医疗的,为其提供必要的保健医疗服务和福祉服务,使其能够有尊严地度过与其具有的能力相适应的自立生活。”《介护保险法》规定,40 岁以上的国民,包括居住在日本的外国人必须加入,并缴纳介护保险金。65 岁以后可以享受介护服务。对于参加介护保险,如患有癌症、早期痴呆,脑血管疾病等 15 种疾病,即使不满 65 岁,也可以享受介护保险服务。介护保险额根据每个人的收入不同而异。据统计,2011 年日本大约 20% 左右的老人得到了介护服务。根据规定,需要介护服务的人可以先向政府部门申请,然后由相关部门和主治医生依据一套完备的调查认定制度,为其确定需要介护服务的等级。

介护服务大体上分为居家介护服务和设施介护服务两种。居家服务包括上门护理、上门康复诊疗、居家疗养指导、日间介护护理、日间康复诊疗等多种形式。设施介护服务是指老年人入住介护保险设施所接受的服务。如特别介护老人院、老人福祉设施、介护老人保健设施和介护疗养型医疗设施等,类似于中国的养老院。

在“国民皆保险·国民皆年金”的社会保障体制下,日本正在构筑“国民皆介护”的框架制度。重视人的尊严、关心人的生活品质,把护理照顾老人的责任交给社会,而不是家庭,实现介护的社会

比较与研究

化。如《介护保险法》规定子女照顾病卧的父母可以依法领取一定的报酬。建立老人之家等介护福利机构，仅大阪市就已经建立起各种类型的养老院共341家。建立老年人的定期体检制度，向老年人家庭派遣服务人员等。各地方政府对于孤寡老人，建立“安危确认制度”，政府委托公共事业部门或企业共同实施，以便随时掌握老人的健康状况、是否还活着、有什么需要等。近几年来，日本大力扶持养老领域机器人的研发，重点研发移乘搬运、移动辅助等智能技术，保障养老服务。介护服务实现全国统一，无论老人居住在何地，无论是在家里，还是在机构，都可以按照身体状况评估后，得到相应的护理服务和补贴。

2001年4月日本开始实施《高龄者居住法》，以保障高龄者安定居住。2002年颁布实施《社会福祉士及介护福祉士法》，为培养社会福祉士和介护士等各种服务等级的护理人员提供法律上的依据，所有护理人员都必须拥有国家颁发的专业的资格证书。为需要介护的老人提供移动、进食、排泄、洗浴、穿脱衣、视听力修饰、记忆力、情绪、行为工具使用等十项内容标准的介护服务。选择居家护理的老人，只承担10%的费用，其余部分费用由政府来承担。

尽管日本政府一直在想方设法解决老年人的养老问题。但是，日本社会老龄化问题的日趋严重，也使政府担心现行的养老制度今后难以为继。日本2018年度国家财政预算总额的1/3，用于国民的养老和医保等民生领域。一个非常现实的问题是，缴付养老金的人数越来越少，而领取养老金的人数越来越多。2004年日本修改了养老保险相关法案，提高了老年人保险的自付比例。2015年政府规定，把年收入在280万日元以上的65岁以上老人支付的介护服务费用中，个人承担的比例提高至20%。接着又在2017年立法，把年收入在344万日元以上的单身老人和夫妻收入在468万日元以上的老人的介护服务费用中，个人承担比例提高至30%。对65岁以上仍希望继续工作的老年人，予以相应的就职援助，延长退休年龄等。

三

中国目前同样面临着人口老龄化和出生率低下严重问题。根据第六次全国人口普查资料显示，截至2010年年底，中国总人口为13.4亿。60岁以上的老年人口达到1.78亿，其中65岁以上老年人口为1.19亿。根据人口惯性规律，我国老年

表：日本养老法规一览^[6]

年代	名称	主要内容
1959	《国民年金法》	20岁以上60岁以下国民皆年金，65岁开始领取
1963	《老人福利法》	倡导保障老年人整体生活利益，推行社会化养老
1983	《老人保健法》1985年正式生效	使日本老年福祉政策的重心，开始转移到居家养老
1986	《高龄者雇佣安定法》	旨在为老年人就业提供政策支持
1995	《老龄社会对策基本法》 《对策大纲》1996	建立“每个国民都能终生享受幸福的老龄化社会”
2000	《介护保险法》	1997年推出，2000年4月开始实施，2005年修订
2001	《社会福祉法》	扩大社会福利事业的范围，加强了对各事业主体的管理
2001	《高龄者居住法》	方便高龄老人的生活、居住和出入
2002	《社会福祉士及介护福祉士法》	致力于培养社会福祉各种服务等级的护理人员
2003	《健康增进法》	对老年人的健康保障作出相应的法律规定
2006	《无障碍法》	保障高龄者及残疾人无障碍移动的法律

人口规模在 2026 年将超过 3 亿, 2037 年将超过 4 亿, 2050 年将达到 4.4 亿, 约占总人口的 30%。但中国目前的养老状况却令人堪忧, 虽然, 我国制定了《社会保险法》和《老年人社会福利机构基本规范》, 但还没有制定出与养老体制相配套的全方位的法律规定。养老是关系到全体国民切身利益和国家经济稳定的大事, 涉及民政、财政、税收、国土、城建、卫生、质检等多个部门的综合性的服务制度, 如何建立科学、有效的养老保障制度, 解决社会人口老龄化及养老问题, 实现老有所养、老有所医, 满足老年人的物质需求和精神需要, 使他们安度晚年, 这是一个国家文明与科技进步的重要标志。党的十九大报告指出, 要全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。改革开放 40 年以来, 虽然已经构建了具有中国特色的养老金制度框架, 但仍存在很多问题, 亟需通过制定法律明确国民的养老金权益和基本养老金制度的定位, 优化老年保障服务结构体系, 借鉴日本在养老保障问题上的法律探索和取得的经

验, 通过科学的顶层设计走向定型, 建立和健全养老保险制度。

[参 考 文 献]

- [1] [日]全国社会福祉协议会老人福祉设施协议会.老人福祉设施协议会五十年史[Z].全国社会福祉协议,1984:82.
- [2] [日]厚生省大臣官房企画室.昭和34年版 厚生白书[Z].大藏省印刷局,1959:3-14.
- [3] [日]厚生省大臣官房企画室.昭和35年版 厚生白书[Z].大藏省印刷局,1960:3-11.
- [4] 杜军,任景波.日本的年金制度及其改革[J].现代日本经济,2004(06):59-61.
- [5] [日]厚生省大臣官房统计情报部.平成7年国民生活基础调查的概况[Z].厚生省大臣官房统计情报部 保健社会统计课国民生活基础调查室,1995:41.
- [6] 赵晓征.日本养老政策法规及老年居住建筑分类[J].世界建筑导报,2015,30(03):27-29.

责任编辑: 谢 庆

On the Development Process of Japan's Pension System

——From National Welfare to Social Welfare

Li Qing

[Abstract] Japan is the most aging country in the world. It has entered an aging society since the 1970s, but Japan is also known as the most suitable country for the elderly. Japan's success in pension service benefits from the establishment of the pension law system and the improvement of relevant policies. Japan supports and protects the elderly through national pensions, medical insurance and nursing insurance, and promotes the development of the old-age care industry.

[Key Words] Pension Service; Endowment Insurance System; Nursing