

日本社会救助制度的最新改革及对中国的启示

吕学静

(首都经济贸易大学 劳动经济学院,北京 100192)

摘要:论文首先对日本社会救助的历史沿革、基本原理以及实施的基本原则进行了概述。其次归纳了日本社会救助的主要特点,分别是:保障内容的多样性;保障水平的最低性;保障服务的社会性。第三,叙述了金融危机之后日本进行的多项改革,分别是:修订了“生活保护法”;颁布了“儿童贫困对策法”;促进支援贫困者自立以及东日本大地震期间所采取的一系列紧急生活援助措施等。最后,提出了相关对策建议:一是坚持承担政府应负担的财政责任;二是在确定保障对象方面应坚持普遍性;三是建立制度要立足促使被救助者的自立;四是加强社会救助制度实施的监督管理等。

关键词:日本;社会救助;改革

作者简介:吕学静(1958—),女,北京人,留日经济学博士,首都经济贸易大学劳动经济学院教授、博士生导师,首都经济贸易大学社会保障研究中心主任,主要从事社会保障问题研究。

中图分类号:C913 文献标识码:A 文章编号:1001-4403(2016)03-0045-06 收稿日期:2016-04-21

一、日本社会救助制度的概况

(一)社会救助制度的沿革

日本把社会救助制度通称为生活保障制度,即对贫困者进行最低生活水平保障的制度。这个制度由于属于政府行为,国家出资救助,所以,又称为国家救济制度。

日本的生活保障制度开始于1932年日本《救护法》的颁布。第二次世界大战后,1946年日本政府制定并颁布了《生活保障法》,标志着日本生活保障制度开始了一个新的阶段,直至今日。

日本生活保障制度之所以属于政府行为,还因为它是各级政府负责实施,各个城市的市长负责城市贫民享有最低生活保障,町村则由都道府县的知事负责。在实际生活中,各地的福利事务所具体承担生活保障制度的实施。社会救助属国家责任,用于社会救助的资金由国家的税金负

担,其中中央政府负担四分之三,地方政府负担四分之一,即地方政府对所管辖地区的居民也有保护的义务。

(二)社会救助制度的基本原理

按照日本《生活保障法》,最低生活保障的基本原理有三条,即平等原理、最低生活原理和补助性原理。

所谓平等原理,是针对日本原有的旧生活保护法而言的。过去的生活保护法规定,对不良分子以及懒惰者不实行保护。也就是说,生活保护的实施与造成生活贫困的主观原因有关。而现行的生活保护法规定,任何人不问其陷于贫困的原因,只要是在贫困线之下,一律是生活保护的對象。此外,按照过去的旧法,生活保护是由国家从上到下实施的,被保护者只能被动地接受;而现行的法律则规定,任何人均有请求保护的權利。所谓最低生活原理,着眼于这种最低生活必须是

“健康的、文明的”，其标准由政府确定。所谓辅助性原理，即得到生活保护的前提条件是个人已尽了最大的努力。在个人尽了最大努力仍不能保证自己的最低限度生活时，才享受生活保护。

在决定给予生活保护之前要进行所谓“自立调查”，这就是对当事人目前拥有的所有财产进行评估，看其是否充分利用了自己的能力和潜力来克服目前的贫困状态。例如，虽然某人处在生活贫困线之下，却拥有汽车等比较贵重的财产，在原则上这些财产必须变卖或加以估算，然后再测算其是否在贫困线之下。

(三) 实施社会救助的基本原则

1. 申请保护原则

法律规定，凡日本国民均有申请生活保护的权力。生活保护的实施必须由个人提出申请。在特殊情况下，个人无法或无能力行使申请权时，可从上到下地实施生活保护。

2. 保护基准原则

实施生活保护是否必要、以及给予生活补助的程度等问题都不能由实施机关主观决定，而应有统一客观的标准。为此，由厚生大臣确定最低生活基准，申请保护人的财产收入与该基准相比的不足的部分就要进行生活补助，由此来保持生活保障制度的平等性和客观性。

3. 保护的及时性原则

生活保护还必须根据被保护人的年龄、健康状况等情况，有效、及时地实施生活保障，尽量避免官僚主义的现象发生。

4. 以家庭为单位的原则

生活保护制度与养老金制度不同，生活保护的对象是以家庭为单位的，而不是以个人为单位进

行的。因此，申请生活保护的人是否处于贫困线之下，以及对其生活补助程度的判断，是以个人所属的整个家庭进行判断的。

二、日本社会救助制度的特点

(一) 保障内容的多样性

日本在社会救助方面的内容，可谓多种多样。共分八个方面：

(1) 生活救助。即先由政府确定不同地区的最低生活费用标准，生活有困难的家庭可以根据实际情况与标准的差额，向政府提出申请补助。除这种差额补助外，还有年终一次性发放营养费补助、入院患者用品补助及各种补助等形式。这种补助是以孕产妇、高龄者、单亲母子家庭、残疾人等为对象的额外补贴。(2) 教育救助。是针对子女教育费支付困难的家庭，由政府根据中、小学校的收费标准，在教材费、学校伙食费、上学交通费等方面给以补助。(3) 住宅救助。低收入家庭在支付房租、房租或修理费等方面出现困难时由政府给以补助。(4) 医疗救助。当接受生活救助的人生病或受伤时，由政府指定医疗机构就医；或是因支付医疗费使收入低于最低生活家庭经济状况标准时，支付现金给以帮助。(5) 分娩救助。低收入家庭的妇女分娩时，参照一般费用标准对其给予差额补贴。(6) 就业救助。接受生活救助的人在开业或就职时给予以费用补助或参加技能学习时给以补贴。(7) 照护救助。是指向生活不能自理的贫困者提供居家护理、护理用具、住宅改造等相关救助。(8) 丧葬救助。对生活困难的家庭在处理丧事时的补助。(详见表1)

表1 日本社会救助的种类和范围

序号	救助种类	范围
1	生活救助	主要内容为基本生活费(第一类：饮食，服装，娱乐费等。第二类：水电气费)，再加上各种追加费用：残疾人、单亲母子、孕妇等。
2	教育救助	提供给贫困户儿童的义务教育的教科书、必要的学习用品、学校伙食。
3	住宅救助	需要交纳房租等费用或者需要整修住宅时所提供的救助费。
4	医疗救助	原则上向贫困户提供药品、治疗、手术、住院等救助方式。
5	分娩救助	提供贫困者分娩相关服务及医药卫生材料。
6	就业救助	提供在自主营业时所需的资金、器材、资料等，或者是为就业去进行技能培训的学费等。
7	照护救助	向生活不能自理的贫困者提供居家护理、护理用具、住宅改造等相关救助。
8	丧葬救助	提供贫困户在家人去世，需要举行葬礼时所提供的资金救助。

资料来源：笔者根据日本《生活保护法》整理制作。

此外,除提供上述八个方面的资金扶助外,日本政府还在生活保护设施方面提供以下四种帮助:其一,对那些身体或精神上存在明显障碍而难以独立生活的人,提供救护设施。其二,对那些因身体或精神上的原因需要收容和保护的人,提供治疗更生设施,使其恢复新生,回到社会怀抱。其三,对没有住处的被保护者,为其提供住所设施。其四,对那些因身体、精神或家庭方面的原因而使就业能力低下的人,为其提供就业或技能学习设施。

同时,在生活救助方面除上述两种方式外,还有对低收入者提供低息的生活福利贷款制度。由此可见,日本生活保障的内容可谓多种多样,全面而又细致入微。

(二)保障水平的最低性

日本的最低生活保障制度是实现宪法规定的保障基本人权的重要环节。日本的《生活保障法》写道:“本法律基于(日本国宪法)第25条,对所有贫困的国民,根据其贫困的程度实施必要的保护,保障其最低限度的生活并促进其自立。”

这里值得强调的有两点:首先是保障最低限度的生活,即个人获得生活保护的前提是其能力和全部资产不能维持其最低生活水平;此外,补助给予最低生活标准的金额,不是以个人收入的多少来计算的,而是将家庭财产综合计算之后,与最低生活标准的差额。

由于日本各地区经济发达程度和生活水平存在不同差别,日本政府分地区分档次规定了最低生活标准。从1987年4月份起,把最低生活标准分成三类六种:标准最高的是大城市,为一类地区,再分成一二两个档次;其次是县首府,为二类地区,也分成两个档次;标准最低的是市町村,为三类地区,同样分成两档。

最低生活基准由厚生大臣每年公布发表,这一基准与年龄、家庭构成、所在地区等因素有关。日本最低生活的补助内容分为七类。第一类为吃饭、穿衣等个人最基本的生活需要;第二类为水、电等整个家庭的基本消费。全部补助内容为人的一生老病死的最低生活需要。

日本最低生活标准每年都进行调整。从1965年起,最低生活保障调整的幅度高过日本国民平均生活消费提高的幅度,为的是缩小国民生活的差距。但从1984年起,其调整的标准与一般国民平均生活消费提高幅度相同。到1999年,日本最低生活

标准已达到平均每月每户为155717日元。此后十多年,到2014年日本最低生活保障标准也一直维持在平均每户日元15万左右。

(三)保障服务的社会性

日本生活保障服务的社会性表现在,这种服务遍及全国,上下协作,而且全社会成员都来关心、参与。早在1956年,日本颁布社会福利事业法时,就规定了在生活保障方面,各市必须普设福利事务所,对需要救助的儿童、残疾人、弱智者、老人、单亲母子家庭等实行生活保障服务。到1996年,全日本共设福利事务所1193个,其中城市852个,都道府县338个,町村3个。町村的福利事务所之所以很少,是因为规定町村可根据当地情况自行决定是否设立。对未设福利事务所的町村,统一由所属的都道府县福利事务所负责其救助事宜。

除了上述国家负责的生活保障制度外,日本还普遍设立了民生委员会制度。这是一些热心救助的人士自愿组织的民间团体。其实,日本民生委员会制度比国家救济制度产生还早,早在20世纪初就出现于日本列岛,1948年被正式法制化,以《民生委员会法》的形式再现;从20世纪50年代开始作为国家救济制度的协助措施,不仅参加生活救助,而且还广泛参与城乡居民的福利事宜。截至1995年,日本共有197102名民生委员,分布在城乡各地。同时,还有人数众多的志愿者,1997年,志愿者的人数达到546万人。

三、金融危机后的最新改革

进入21世纪,特别是21世纪初的金融海啸对日本经济及财政造成了极大的冲击,现行的社会救助制度也面临着极大的挑战,日本进行了一系列相应的改革。2008年9月,经济萧条在世界蔓延,日本失业率剧增,非正规就业、老年人的就业环境严峻。在“安倍经济学”的指引下,日本的经济虽然有所回升,但2013年度高达30万亿日元的社保开支预算,已占据日本全部财政支出的三分之一,约相当于同年度日本税收总额的70%,使日本公共财政早已不堪重负。因此,日本政府对社会救助制度进行了一系列的改革和

日本厚生省大臣官房政策课编《社会保障入门》,日本中央法规出版社,平成11年版。

《日本提高消费税难补社保基金缺口》.中国证券报,2012年7月4日。

调整,以期能够健康发展。主要措施有以下四个方面。

(一)修订了《生活保护法》

日本内阁于2013年5月17日通过了《生活保护法》修正案,并于2014年4月开始实施,修正案是自1950年确立该法案以来的首次修订。

修订《生活保护法》是为了抑制不正当领取生活保护费行为,从而挽回国民的信任。为此,国家赋予各地方自治政府调查权限,可针对已领取生活保护费的人开展就业、赡养或抚养状况及个人健康状态等调查。对不正当领取生活保护费的情况,修订案还明确了具体罚则:被发现有不正当领取行为,处3年以下有期徒刑,罚款金额从现行的30万日元(约为1.8万人民币)以下提高至100万日元(约为6万人民币)以下。修订的法案还规定,领取生活保护的人有义务提交本人资产、收入及家庭赡养或抚养状况等书面材料。

《生活保护法》修正案提及,在领取政府生活保护金期间,如果领取者参加工作,并且获得收入的情况下,将减少其领取的保护金。为提高领取者的劳动积极性,现在规定减少的保护金将由地方自治体保管,当领取者摆脱领取生活保护金的困难生活时,这些保护金将作为政府的发放金发给领取人。通过这样的规定,激励有劳动能力的生活保护对象积极寻找工作,提高劳动者就业的积极性。

(二)推进支援贫困者自立

针对新增贫困人口中不少是有劳动能力的年轻人这一现象,从2005年开始,日本启动了旨在帮助生活贫困者自立的“自立援助项目”。2009年以后进一步强化了这些措施,与社会福利措施、职业安定所推行的项目一道,共同构成贫困者早期就业促进平台,将生活保护内容与职业训练、再就业以及在接受培训和寻找工作过程中的生活费救助、住宅救助结合起来,同时利用民间职业介绍所、民间非营利组织等多方力量,为贫困者早日就业自立提供全方位的支援。

2013年5月17日,日本通过了《生活贫困者自立支援法》,并于2015年4月开始实施。这项法案旨在促进领取生活保护费的生活贫困者自立,如法案规定,永久对失业、没有住所的人,在一定时期内发放房租补助金,还规定了在地方自治体设置咨询窗口。

(三)针对日本大地震采取了紧急生活援助措施

1.日本向地震受灾家庭发放紧急免息贷款

2011年3月11日,日本发生了9级大地震。日本厚生劳动省向在东日本大地震中的受灾家庭发放最高10万日元(约为6000元人民币)的紧急免息贷款,以供他们维持生活消费。对有伤亡者及家庭成员超过4人的家庭,贷款额度最高为20万日元。偿还期限为2年,申请贷款无收入限制且无需贷款担保人。该措施在受灾最严重的岩手、宫城、福岛三个县实行,面向经各都道府县知事批准的各市镇村居民发放。日本曾于1995年阪神大地震后实施过紧急免息贷款措施。

2.简化受灾认定手续向灾民发放补贴

日本通过简化《灾民生活重建支援法》中所规定的补贴金支付手续,对在东日本大地震中受灾的居民进行援助。政府以往在支付受灾补贴金时,相关工作人员需对房屋的损坏程度进行调查,居民拿到受灾证明书后方可领取补贴金。这一过程大约需要花费2个月左右的时间。由于此次受灾严重,通过航空及卫星拍摄的照片,确认房屋被冲毁,道路及水管等设施遭受损坏地区的居民,无需办理调查手续和受灾证明书便可领取补贴金。除100万日元(房屋全毁时的补贴金额)外,政府还将支付房屋重建及修补的费用(最高200万日元)。需要长期避难的居民每户最高可获300万日元的补贴金。

3.日本政府推出税制优惠支援重建

日本政府税制调查会制定了面向地震灾民的税制特例措施。其中包括:一是因海啸而严重受损的土地和房屋免交2011年度的固定资产税;二是灾区居民购买自住房和换购汽车时减免税费;三是向受灾企业退还企业所得税。这是为支持灾区人民重建家园和企业恢复生产活动的首批税制优惠措施。

(四)颁布了《儿童贫困对策法》

为综合推进儿童贫困应对政策,日本于2014年1月颁布了《儿童贫困对策法》这一法律。提出消除儿童贫困、实现教育机会均等、防止新一代

《日本向地震受灾家庭发放紧急免息贷款》.人民网,2011年3月25日。

《日本简化受灾认定手续 每户最高可获300万日元补贴》.日本《朝日新闻》,2011年4月14日。

陷入贫困等举措。

四、对中国的启示

综上所述,日本在金融危机后,面对财政困难,面对少子化和人口老龄化,进行了一系列的社会救助制度的改革,所采取的措施是积极而全方位的,所体现的理念也是多元的。对中国的启示有以下几个方面。

(一)继续加大政府对社会保障的投入,坚持承担政府应负的财政责任

众所周知,日本是世界上人口老龄化最严重的国家之一。2014年日本总务省发布的统计数字表明,日本65岁以上人口为3300万人,占总人口的26%。日本财政困难,但政府积极采取措施,提高消费税就是其重要手段之一。日本政府已于2014年4月1日将消费税率从之前的5%提高到8%,日本政府还准备将消费税率从8%提高到10%,预计于2017年4月开始实施,而增加的消费税收入将全部用于社会保障制度。由于日本的人口老龄化问题严重,政府需要扩大财政收入以满足社会保障制度发展的需要,通过提高消费税预计将增加4.3万亿日元的政府收入,有助于到2020年实现政府的收支平衡。

从日本的做法上可以看出,在社会救助体系中起主导作用的依然是政府,政府对于社会救助的财政开支在社会救助资金来源中占据主体地位,因此在条件允许的情况下,尽量增加政府对社会救助的投入,是推进社会救助制度尽快完善的最有效方式。

应该看到,日本政府并不是因财政困难就一味地节流,对待社会中的弱势群体,政府还是想尽办法援助,体现了政府财政对社会弱势群体的责任担当。比如,此前采取的颁布《儿童贫困对策法》、不断更新儿童津贴补贴标准、实施《儿童育儿支援新制度》以及颁布了“残疾人综合支援法”等措施。

(二)在确定保障对象方面应坚持普遍性

日本在“全民皆保险”的政策下,目前多数人都有一定的生活保障。但社会也如同大网捞鱼,总有些小鱼要从网中漏掉一样,总会有人没有得到最低生活的保障。所以,日本宪法规定,所有的日本国民都有过健康、文明的最低限度生活的权利,生活保障制度就是为实现这一目标设定的。所以,可以说,日本的生活保障制度的对象是面

对所有国民。

中国虽然在社会救助制度上覆盖了城乡居民,但是各地确定保障对象时,对遇到的一些特殊情况,如因主要劳动力拒绝合适的工作安排或犯法服刑、因违反计划生育政策多生子女等原因导致家庭生活困难,这样的家庭是否应列入最低生活保障范围的问题,应该参照日本的关于平等的原理,任何人不问其原因,只要是陷入贫困的,都在受最低生活保障之列。因为任何一个家庭都有享受最低生活保障的权利,在具体事件上具体分析处理。如果家庭主要劳力拒绝合适工作,则首先视为他已拿到最低工资,然后再测算其家庭人均收入,低于当地最低生活保障标准的,其家庭成员应享受最低生活保障。同理,主要劳力因犯法或违反计划生育政策等,其家庭人均收入如果低于当地最低生活保障标准,则其家庭成员也应该享受最低生活保障。

(三)建立最低生活保障制度要立足于促使受救济人的自立

与其他先进国家一样,日本的最低生活保障立足于促使接受保护的人自立。日本主要从以下四个方面促进被救助者自立:(1)人格自立,帮助被救助者认清救助只是暂时的,今后过上独立富足生活的关键还需靠自力更生,自食其力;(2)生活自立,促使被救助者生活自立,在吃穿用等日常生活上都尽量自己解决,不靠或少靠他人帮助;(3)劳动自立,尽可能地就业,靠劳动获得收入,实现自立;(4)经济自立,尽可能地不靠慈善机构施舍,靠自己力量构造自己的生活。

而且,日本也采取了相应的措施。例如,东京都政府在东京闹市区的车站,对长期露宿的人采取了强制性的收容行动,并根据被收容者个人情况,为其介绍工作,结果是多数人接受了新的工作,较好地解决了最低生活保障问题。

在中国,社会救助资金匮乏而贫困人口众多,单单采取救济的办法,只能是无济于事。因此,

《日本人收入下降,贫困家庭增加》。日经中文网,2015年4月28日。

《日本65岁以上人口3300万人,占人口总数26%》。人民网,2015年4月17日。

此前曾定于2015年10月开始实施,但由于各种原因,日本政府决定推迟一年半,到2017年4月开始实施——笔者注。

谭睿:《日本老年社会保障制度改革策略及启示》,《老龄科学研究》,2014年第7期。

也要帮助有劳动能力的受助者实现自立。

(四)加强社会救助制度实施的监督管理

实施社会救助制度是一项关系贫困者生存的大事,要切实落到实处,必须严格抓好。同时,必须搞好监督。

日本的做法不仅在行政上有人负责,而且有来自全民的监督。在社会救助的管理上,层层有人负责。最低生活基准的决定人为厚生大臣,实施人为都道府县及各地方市村的行政长官,具体事务则由专设的福祉事务所长负责。在监督方面,也有各种制度作保证。如申请人在其申请生活保护被否定时,或生活保护费被停止、中断后,若有不服,可逐级向上申诉,要求再审议。如对都道府县的裁决不满,可向法院提出诉讼。

我国在实施社会救助的过程中,也要特别加强对社会救助基金的监督和管理。实施社会救助制度所需资金,应由地方各级人民政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出科目,专账管理。每年年底前由各级民政部门提出下一年的用

款计划,经同级财政部门审核后列入预算,定期拨付,年终要编决算,送同级财政部门审批。各地财政部门要认真落实社会救助资金,加强保障资金的管理和监督,保证保障资金专款专用,不被挤占、挪用。保障资金的使用要接受财政和审计部门的定期检查、审计及社会监督。

民政部门要充分发挥职能部门的作用,精心组织,周密安排,加强管理,建立健全各项规章制度,坚持公开、平等、民主的原则,做到保障对象、保障资金和保障标准三公开。财政部门要积极配合民政部门的工作,落实保障资金,加强对保障资金的管理和监督,保证资金得到合理、有效的使用。

五、结束语

综上所述,日本是一个社会救助制度较为成熟的国家,近年来日本对社会救助进行了全方位的改革,应该说是卓有成效的。高度关注日本社会救助制度的设置理念、改革进程,或许可以从中得到新的启发。

参考文献

- [1]日本社保制度:内容繁多 覆盖面广[N].经济日报,2015-01-21.
- [2]日本提高消费税难补社保基金缺口[N].中国证券报,2012-07-04.
- [3]老龄化让日本犯难[N].人民日报,2014-03-20.
- [4]张军涛,泉田真里.日本社会保障制度改革的新动向及其对我国的启示[J].中国劳动,2015,(6).
- [5]日本政府出台灾民就业援助政策 EB/OL][2011-04-05].http://news.xinhuanet.com/2011-04/05/c_121269144.htm.
- [6]日本大地震最新统计数字:1万5千人死亡、8千失踪 EB/OL][2011-06-03].<http://world.people.com.cn/GB/14814200.html>.
- [7]日本向地震受灾家庭发放紧急免息贷款 EB/OL][2011-03-25].<http://news.163.com/11/0325/11/7004L3ID00014JB6.html>.
- [8]日本简化受灾认定手续 每户最高可获300万日元补贴[N].日本《朝日新闻》,2011-04-14.
- [9]日本人收入下降,贫困家庭增加 EB/OL][2015-04-28].<http://cn.nikkei.com/columnviewpoint/tearoom/14113-20150428.html>.
- [10]日本“放学后教室”数量要翻番 EB/OL][2014-05-29].<http://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/9509-20140529.html>

[责任编辑:劲草]