

## 未来的社会保障（上） 政策：覆盖财政和就业



田中拓道（一桥大学教授）

### 〈要点〉

- 发达国家致力于研究多个领域的政策转型课题
- 日本的“全年龄段保障”转型取得了一定的成果
- 必须明确将来社会的愿景

2015年，安倍政府提出了“一亿总活跃社会”方针，重点支持女性就业以及促进女性就业方式改革。12月，内阁通过了“新经济政策包”，并发表了被称为“生产力革命”和“育人革命”的育儿及教育援助政策。

其主要内容如下。在育儿援助方面，面向 3-5 岁儿童的幼儿园、托儿所等认可设施的保育费全部免费；对于 0-2 岁的幼儿，如其家庭属于免除居民税的家庭，则免除保育费。作为“待机儿童对策”，政府将在 2020 年前确保 32 万人的保育名额。在教育援助方面，对于低收入阶层，免除大学等高等教育机构的入学金和学费，并将设置福利型奖学金；低收入家庭的子女进入私立高中时，也将免除学费。另外，还将提高保育士和护理人材的待遇。

实施该政策所需要的总预算将超过 2 万亿日元。其中 1.7 万亿来自预计于 2019 年 10 月开始增收的消费税，剩余部分则是企业捐款。如何评价这一政策？下面将回顾迄今为止的改革的整体情况，从比较的角度对于该政策进行探讨。



评价的要点主要有以下两个。

首先，该政策是否是一个覆盖了财政、就业和社会保障的“政策包”？当前，发达国家在许多领域都面临着政策转型的问题。在全球一体化的背景下，很难提高税率和保险费，财政均衡也是一个共通的课题。

另一方面，劳动市场以及家庭的变化也带来了新的风险。发达国家的支柱产业由制造业转向信息、金融、服务等第三产业之后，会面临暂时的失业率上升、短期雇用、非正规雇用等不稳定就业的增加。对于不稳定就业人群，如果不加以援助，则会加大贫富差距。另外，随着女性就业人数的增加，许多女性发现工作和家庭难以两全。以往大部分家庭主要靠男性收入支撑。这种情况不加以改变，则少子化的风险还会增加。

在受到财政预算制约的情况下，为了应对劳动市场和家庭的变化，需要三个政策的组合，即：  
（1）抑制老年人医疗、养老金支出的增长；（2）促进弹性劳动时间和劳动市场的流动；（3）强化青年人、失业人群的就业援助和育儿援助。

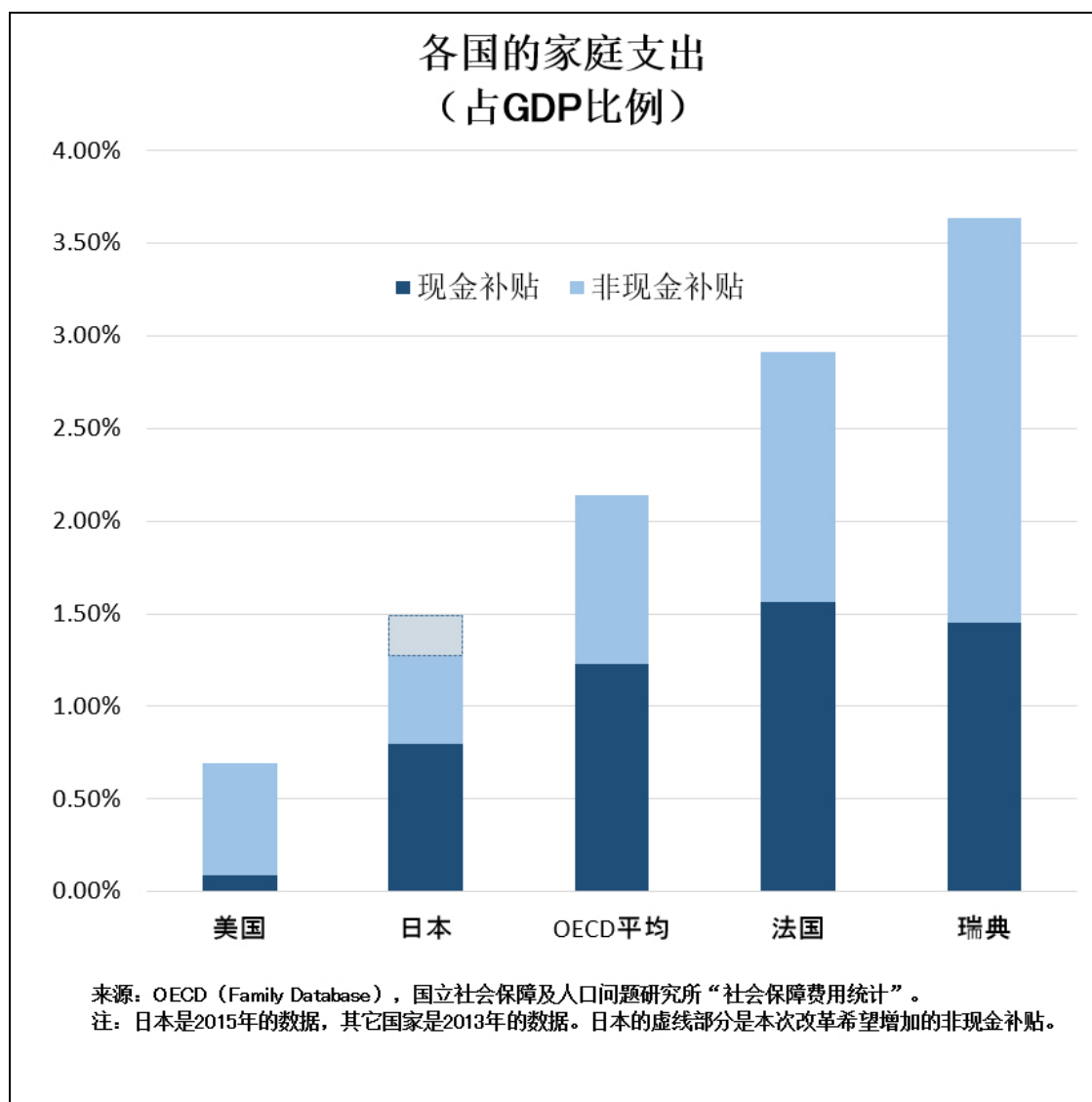
第二点是如何解决日本的“三重苦”。与其它国家相比，日本对于劳动市场和家庭的变化反应较慢。过去二十年中，政界内部不断地聚散离合，每届政府只着眼于解决眼前的问题，缺少长期对策。其结果是政府负债率已经达到国内生产总值（GDP）的 200%，成为发达国家中的最高水平。尽管如此，超时劳动、育儿援助、男性为主的收入结构等问题还是没有得到解决，合计特殊出生率连续二十年低于 1.5，少子、老龄化的问题日益严峻，正式就业者与非正式就业者、男性与女性之间的差距逐渐固化，生活不稳定的年轻人越来越多。

在相当程度上，少子老龄化、财政赤字和差距固化这“三重苦”是由于政治上的不作为导致的。这一次的改革案能否打破僵局？



笔者从上述两点出发，尝试对于新政策进行评价。

首先，新政策会在一定程度上促进“偏向老年人的社会保障”向“全年龄段社会保障”的转型。家庭支出占 GDP 的比例从约 1.3% 提高到 1.5%，逐渐接近经济合作与发展组织（OECD）的平均值（图）。新政策不仅提供儿童补贴、育儿休假补贴等现金补贴，还有免除保育费等非现金补贴（服务补贴）。从这一点来看，新政策与发达国家整体的政策趋势大致相符。



尽管有人认为与其促进免费保育，还不如首先确保保育名额，以解决待机儿童的问题。由于日本的家庭政策的整体规模还远小于其它发达国家，考虑到少子化的影响，可以认为确保保育名额和免费保育是一辆车的两个轮子，都是不可缺少的，必须同时推进。

对于预算高达 8000 亿日元的减免部分高等教育费一事，笔者认为难以评价。尽管日本政府的高等教育支出是所有发达国家中最低的，但是免除学费是否是提高高等教育功能的最佳良策？这一点还有待验证。

其次，在财政和就业政策组合方面，还有许多残留的课题。重建财政之路尚远。消费税增加的部分除了用于重建财政之外，还需用于社会保障，而这还远远不够。其它发达国家采取了组合政策，即除了向年轻人和女性提供援助之外，还努力减少老年人的支出。在抑制中长期医疗、养老金支出方面，日本还缺少行之有效的政策。这一次出台的育儿及教育援助政策有可能会给将来世代的年轻人带来更多负担。

上述政策并没有配套足够的就业政策。育儿及教育援助政策的目的是为了应对产业结构变化所导致的新风险。其效果取决于是否配套劳动市场流动化及劳动时间弹性化政策。但是，下次国会将审议的“劳动方式改革”更多强调是法规的强化，而没有涉及放宽正式就业者解雇规定以及弹性劳动时间的问题。

综上所述，当前的改革方案很难说是一个覆盖了财政、就业及社会保障政策的组合包。向全年龄段保障转型的方向是正确的，育儿及教育援助政策也具有开创性的意义，但是政策之间的配套不够完善，还只能说是为了避免“低人气政策”而出台的单一政策。



现政府的特点是“安倍一强”，具有强大的基础。尽管如此，却仍然不能出台包括低人气政策在内的中长期政策包。其原因主在有以下两个。

第一，对于理想的未来社会，现政府缺少一个明确的愿景。当初，安倍政府高举“安倍经济学”大旗，祭出了三支箭，其中一支就是放宽管制，促进经济成长。但是从结果来看，放宽管制的效果并不明显。于是从 2015 年以后又推出了“一亿总活跃社会”的看板，开始重视分配政策。

究竟是应该通过减少税负和财政支出，放宽管制，促进劳动市场流动，来提高市场活力，促进经济成长？还是应该提高国民整体的税负，由政府主导提供育儿和就业援助？对于这个问题，现政府还没有一个明确的答案和愿景。

第二，更严重的问题是执政党与在野党之间并没有形成竞争。十月份的众议院大选中，在野党势力通过不断的合众连横，表现出轻视国内政策的态度，最后达成了“冻结消费税增税”这种不现实的公约。而执政党为了获得选民的支持，避免出台包括“低人气政策”在内的政策包，因此受选民欢迎的、重视分配的政策。

社会保障政策与每一个国民的生活息息相关，因此不能通过“从上到下”的方式加以决定。正确的做法应该是向选民展示多个基于中长期愿景的政策包，然后由选民从中加以选择。如果这样的民主机制不能正常运行，则不会得到大胆的决定。今后的关键在于政党之间能否形成竞争局面。

[译自《日本经济新闻朝刊》2017年12月28日，本文经日本经济新闻社同意翻译转载。]

---

**田中拓道**  
**一桥大学教授**

生于1971年，法国社会科学高等研究院硕士，北海道大学博士，专业是比较政治学。

---