

## 家务劳动再分配的政策探索 ——日本“高龄女性贫困”问题的反思

沈洁<sup>1,2</sup>

(1. 日本女子大学 社会福利学系, 日本 东京 112-8681;

2. 复旦大学 公共管理与公共政策学院, 上海 200433)

关键词: 高龄女性贫困; 家务劳动再分配; 日本; 性别政策

摘要: 进入深度老龄化社会的日本, “高龄女性贫困”的倾向日渐凸显。究其政策原因, 在于长期以来优先对经济发展投资, 将育儿养老等再生产领域的社会支出压缩到最低限度。由此形成的男性参与社会经济活动从事有酬劳动、女性承担再生产领域的家务劳动从事无酬劳动的格局, 虽然使日本创造了快速经济发展的奇迹, 但其代价是牺牲了一代女性参与政治、经济、社会活动的权利与机遇, 并引发了当前的“高龄女性贫困”问题。近年来, 日本注重探索家务劳动再分配政策路径, 通过推进男女机会平等政策改革, 提高家庭福利水平, 改善女性劳动环境, 防止“高龄女性贫困”问题继续蔓延。

中图分类号: C913.11

文献标识: A

文章编号: 1004-2563(2021)01-0070-10

### Policy on Redistribution of Household Work: Reflections on “Poverty among Elderly Women” in Japan

SHEN Jie<sup>1,2</sup>

(1. Department of Social Welfare, Japan Women's University, Tokyo 112-8681, Japan;

2. School of Public Administration and Public Policy, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Key Words:** poverty among elderly women; household work redistribution; Japan; gender policy

**Abstract:** Upon entering deeply into an aging society, “poverty among elderly women” becomes a very prominent issue in Japan. A route cause for this lies in policy whereby investment in economic development has long been prioritized, minimizing social spending in reproductive areas such as childcare and elderly care. Such policy orientation resulted in the arrangement of men's participation in socio-economic activities as paid labor and women's unpaid work in households in the area of reproduction. This arrangement has enabled Japan to create a miracle of rapid economic development, but at the expense of a generation of women who were deprived of opportunities and an ability to participate in political, economic and social activities, leading to the current problem of “poverty among elderly women”. In recent years, Japan has focused on exploring the redistribution of domestic work, promoting policy reforms for equal opportunities for men and women, raising the level of family benefits, and improving the working environment for women so as to prevent poverty among elderly women from escalating.

作者简介: 沈洁(1954-),女,日本女子大学社会福利学系教授,复旦大学公共管理与公共政策学院特聘教授。研究方向: 社会福利政策比较研究、东亚社会保障比较研究。

进入深度老龄化社会的日本,“高龄女性贫困”<sup>①</sup>的倾向日渐凸显。究其政策原因,是长期以来推行性别分工政策引发的结果。日本“压缩型”现代化发展路径在经济领域曾经出现快速发展的奇迹,但是在家庭生活领域没有实现与现代化经济相适应的男女机会平等发展。这种不均衡现代化发展的制度安排,形成了男性参与社会经济活动从事有酬劳动、女性承担再生产领域的家务从事无酬劳动的格局。性别分工政策的实施,最大限度地降低了政府对家庭福利等领域的社会支出,由此扩大了对经济发展领域的投资,支撑了日本经济走向腾飞。但其代价是牺牲了一代女性参与政治、经济、社会活动的权利与机遇,并引发了当前的“高龄女性贫困”问题。

陷入贫困境遇的高龄女性,正是受性别分工政策影响最深的一代。由于她们将人生最好的时光投入无酬家务劳动,无论在经济还是在社会关系资源方面对家庭、对丈夫的依赖性都非常高。她们缺乏独立的经济收入保障和社会保障,在享受养老保险及个人资产积累和社会资源支配方面处于劣势,一旦失去来自家庭和丈夫的经济庇护,就容易陷入贫困。

1995年在北京召开的第四次世界妇女大会明确提出实现性别平等的《行动纲领》,它为日本女性争取自身权益提供了发展目标,也为日本政界和学界反思性别分工政策的代价、推动政策模式转型提供了契机。从20世纪90年代后期开始,日本注重探索家务劳动再分配政策路径,尝试通过推进男女机会平等政策改革,提高家庭福利水平,改善女性劳动环境,防止“高龄女性贫困”问题继续蔓延。本文重点分析日本“高龄女性贫困”问题的政策根源,并对“高龄女性贫困”问题现状及正在推进的家务劳动再分配政策改革进行评述。

### 一、日本老龄化的特征

根据日本政府2020年发布的统计数据,2019年

底65岁以上老年人口3589万,高龄化率为28.4%。其中,女性老年人口2029万,高龄化率为31.3%,男性老年人口1560万,高龄化率为25.4%。女性比男性多469万。性别比为100(女):76.9(男)。这种性别比例失衡现象随着年龄增长差距逐渐扩大,75岁以上老年人口性别比为100(女):65.1(男)<sup>②</sup>。

此外,独居高龄女性比例高于男性的现象引人注目。2018年末,日本家庭总户数为5099.1万,其中65岁以上空巢和独居家庭户数为2492.7万,占总体的48.9%。1980年65岁以上老年人空巢和独居家庭仅占总体的24.0%,1990年以后呈快速上升的趋势,2000年上升到34.4%,2010年上升至42.6%。根据预测,老年人家庭占主流的趋势将持续发展。与此同时,一人独居高龄女性的比例也持续上升。1980年独居老年人家庭户数中女性69万人,占65岁以上家庭户数的11.2%,男性19万人,占4.3%,比女性低6.9个百分点;1990年女性所占比例为14.7%,男性为5.2%,比女性低9.5个百分点;2000年,女性为17.9%,男性为8.0%,比女性低9.9个百分点;2010年女性为20.3%,男性为11.1%,比女性低9.2个百分点;预测2020年女性为22.4%,男性为15.5%,比女性低6.9个百分点<sup>③</sup>。

通过以上数据不难看出日本老龄社会的性别特征,即高龄女性人口及独居高龄女性的比例都远远高于男性。因此,建构老龄社会政策体系需要引入性别政策尺度,要重视高龄女性的需求,并发挥她们潜在的能动性。换言之,高龄女性政策的成败将直接影响老龄社会持续发展的方向。

### 二、“高龄女性贫困”问题现状

#### (一)人口老龄化与贫困老龄化并行

日本学界有一种说法,即老龄化正朝着贫困老龄化行进。这种说法的根据之一,就是“高龄女性贫困”问题日趋严重。根据厚生劳动省2019年公布的

①“高龄女性贫困”是指,与其他年龄段女性及高龄男性相比,高龄女性的贫困率始终处于最高水平。

②日本内阁府2020年版『高龄社会白书』“高龄化の状況”及び,国立社会保障人口问题研究所,2020年『日本の将来推計人口』统计数据。

③数据来源于日本内阁府2019年版『高龄社会白书』“家族と世帯”数据。

有关社会救助调查数据,2016年平均社会救助率<sup>④</sup>为1.67,65岁以上老年人口则高达2.89,高于平均救助率1.22。从年龄序列看,60-65岁人口的救助率为2.41,50-59岁为1.70,40-49岁为1.20,30-39岁为0.72,20-29岁为0.45。从年代序列看,1995年65岁以上人口救助率为1.55,2005年升至2.15,2016年升至2.89<sup>⑤</sup>。从上述数据可以看到两点特征:其一,作为老年人后备军的50-65岁人口的救助率处于高位,而且随着年龄的增长同步上升;其二,1995-2016年,65岁以上老年人的救助率呈持续上升趋势。

表1显示了不同家庭类型接受社会救助的状况。

2014年老年人家家庭接受社会救助的比例为47.5%,此后呈逐年上升趋势,2018年达到54.1%,占有所有贫困家庭的一半以上。其中,2014年独居老年人家家庭占42.8%,2018年为49.4%,比2014年高出6.6个百分点,是上升速度最快的家庭类型。老年夫妇的空巢家庭基本稳定在一定的水平。此外,单亲母子家庭、残障者家庭以及其他家庭的贫困状况逐渐改善,社会救助比例都呈现下降趋势。对不同家庭类型接受社会救助的数据进行分析,依然显示出老年人家家庭尤其是独居老年人的生活困窘状况。

表1 不同家庭类型接受社会救助状况

单位: %

年份 家庭类型	2014	2015	2016	2017	2018
老年人家家庭	47.5	49.5	51.4	53.0	54.1
(独居家庭)	42.8	44.8	46.6	48.2	49.4
(空巢家庭)	4.7	4.7	4.8	4.8	4.7
单亲母子家庭	6.8	6.4	6.1	5.7	5.3
残障者家庭	28.3	27.3	26.4	25.7	25.3
其他家庭	17.5	16.8	16.1	15.7	15.2

资料来源:厚生労働省保護課2019年資料“生活保護制度の現状について”[https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9\\_shakaiengo-03.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9_shakaiengo-03.pdf)。尾数采用四舍五入,表中的百分比之和有可能不等于100%。

是什么原因导致了老年人的贫困?表2具体列举了65岁以上老年人家家庭接受贫困救助的原因。在关于“开始接受救助的理由”的问卷调查中,占比最高的是储蓄减少及储蓄已经用完;占第二位的是

扶养人的伤病原因;占第三位的是随着年事已高,雇佣机会减少带来的收入减少;占第四位的是子女或其他亲属提供的抚养费中断或者减少。另外,陷入需要护理状态导致贫困的老年人家家庭也在逐年增加。

表2 65岁以上老年人家家庭接受贫困救助的原因

单位: 户

年份 开始接受救助的理由	2012	2013	2014	2015
户主病残	776	763	791	824
家庭成员疾病	35	36	34	39
因疾病接受紧急医疗救助	219	219	147	159
需要护理状态	85	90	95	104

④社会救助率的计算方法是:(一个月内接受社会救助人数)÷(政府推算的当年总人口)×1000=社会救助率。现行社会救助标准采取相对贫困的水平均衡计算法,具体计算方法是依照一般低收入家庭中居于下位10%家庭的平均消费,作为社会救助标准。据下位10%的家庭平均消费人均是13.6万日元,社会救助以此为标准确定为13.6万日元,体现了水平均衡原则。

⑤厚生労働省保護課2019年資料“生活保護制度の現状について”,第77-78页,[https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9\\_shakaiengo-03.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9_shakaiengo-03.pdf)。

续表

开始接受救助的理由	2012	2013	2014	2015
家庭主要劳动力死亡	21	21	19	21
与家庭主要劳动力离婚	103	101	100	103
退休或者失业	268	237	220	229
因衰老导致收入减少	768	668	652	653
事业失败或事业倒产	74	64	60	54
副业收入减少	165	138	136	150
社会保障给付减少或者丧失	84	74	66	52
储蓄减少或者丧失	1870	1907	2142	2336
子女援助中断或者减少	316	286	298	319
其他原因	566	600	619	623
合计	5350	5204	5379	5666

资料来源:日本国立社会保障人口问题研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」2020年9月,http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp。尾数采用四舍五入,表中的百分比之和有可能不等于100%。

上述数据表明,老年人致贫的主要原因是“储蓄减少或者丧失”。可以认为,老年人的贫困问题不是源于疾病、灾害等突发性原因,而是社会再分配政策或者说家务劳动再分配政策上具有社会排斥倾向所致。因此,老年人的贫困是长期积累下来的政策结构性问题,并且具有贫困长期化特征。

## (二) 高龄女性贫困长期化

2000年以后,日本政府在相关调查数据中将老年人群体按照性别、年龄、正式雇佣和非正式雇佣等分析框架进行分类,由于在政府统计中采用了性别尺度分析的方法,多年来被隐藏在家庭统计数据中的高龄女性贫困问题被剥离出来,并发现单亲母子家庭、单身女性贫困与高龄女性贫困具有继承性特征。运用量化分析方法对女性贫困研究做出贡献的社会保障研究学者阿部彩,在2018公开的一项研究报告中进一步揭示了不同年龄阶段相对贫困率的男女差异状况。从个体生命周期来看,女性在30岁之前的贫困问题并不明显,特别是在幼儿和青年期,女性贫困率低于男性。主要原因是女性在结婚之前对家庭及父母的依赖性较强,家庭的挡风避寒使其避免了陷入贫困的风险。30岁以后女性贫困问题逐渐出现高于男性的趋向,尤其是进入65岁以后贫困率上升速度加快,70岁以后进入高峰时期。30岁以

后女性的贫困程度,随着年龄增长而持续增长和延长;与女性相比,男性进入贫困高峰期则在80岁以后<sup>[1]</sup>。形成男女重大差异的主要原因是,受社会政策导向及文化因素影响,大多数女性30岁左右结婚生子后,辞掉正式工作,回归家庭专心育儿持家,待子女进入高中、大学之后,再以钟点工或者非正式雇佣形式参与经济活动。女性回归家庭专事家务属于无酬劳动,同时丧失独立账户的养老保险保障。根据日本养老保险制度的安排,丧失独立账户的女性,如果被认定为丈夫扶养人,可以加入夫妇养老保险制度,进入老年期以后领取夫妇养老金。回归家庭的女性在进入老年期以后,作为经济收入主要来源的养老保险与丈夫捆绑在一起。由于男性平均寿命低于女性,进入贫困高峰期一般在80岁以后,因此陷入贫困的时间比较短。女性贫困率的高峰期是70岁以后,比男性提前了10年。据日本内阁府2020年版《高龄社会白书》公布的数据,女性平均寿命高于男性6.3岁。由此计算女性陷入贫困的时间,平均比男性长16年左右。

## (三) 独居高龄女性贫困率高

阿部彩的《日本の相対的貧困率の動態2012-2015年》还显示,高龄女性的贫困与家庭结构有直接关联。一人独居高龄女性的相对贫困率所占比例最

高 2012 年占总体的 44.6% 2015 年为 46.2%。其次是单亲老年人和未婚子女构成的家庭 2012 年占 30.2% 2015 年为 24.8%。而三代同堂家庭相对贫困率最低 2012 年为 12.5% 2015 年为 10.6%。此外 根据日本国势调查和预测数据 2015 年独居老年人家庭中 女性 4003 万户 男性 1924 万户; 预测 2020 年女性 4590 万户 男性 2435 万户<sup>⑥</sup>。由此推测 陷入贫困状态的独居高龄女性数量 将比男性高出近一倍。

上述实证性研究 更加清晰地揭示了高龄女性相对贫困的结构特征。首先 与男性相比 女性陷入贫困状态的时间更长 并且随着年龄的推移 其贫困程度也逐渐深化 且具有长期性特征。其次 一人独居的高龄女性抵御风险能力最弱 三代同堂家庭的高龄女性抵御风险能力最强 可见家庭结构是高龄女性贫困的直接制约因素。

上述数据分析表明 导致高龄女性贫困的主要因素不是来自女性自身的教育、健康、基础能力不足等主观因素 也不是由物质资源匮乏带来的绝对贫困 而是社会政策和制度安排没有充分体现男女机会平等 在就业、经济收入、财产分配及基本社会保障等方面存在着明显的性别歧视等客观因素。从性别政策的角度应该思考以下三个问题。首先 长期执行性别分工政策 导致女性对家庭、对丈夫的依存程度过高 由于女性经济的不独立 在个人资产和社会关系积累方面势单力薄 一旦失去家庭和丈夫的支持 则会很快陷入贫困。其次 根据日本社会保障制度的安排 利用夫妇养老保险可以免除缴纳养老保险费 进入老年期以后享受夫妇养老金。如果夫妇关系和身体状况良好 夫妇养老金可以维持夫妇生活的基本开支 一旦丈夫去世或者离异之后 妻子单独获得的养老金就会骤减 这是导致高龄女性贫困率居高不下的主要原因。再次 政府对社会保障及公共性服务投资过少 缺少预防独居高龄女性陷入贫困的多重生活保障制度设计 独居高龄女性的经济收入渠道一旦锐减或者丧失 随

即陷入贫困状态 没有其他保护性措施来缓解和防止。

### 三、对性别分工政策的反思

#### (一) 对女性特殊权益保护法体系的反思

20 世纪 90 年代后期 日本政界、学界开始全面反思推行性别分工政策所付出的代价 其重点集中在有关性别的法律体系和社会保障制度两方面。

日本实施的有关性别的政策法规分为两大体系: 一是有关女性特殊权益的保护法类; 二是保障男女机会的平等法类。建构性别法制度的前期阶段 重心放在女性特殊权益保护法的制定 如《卖春防止法》《母子及寡妇福利法》等。这与扩大对经济发展投资、将提供福利的对象压缩到最低限度 达到减少对家庭福利社会支出的政策取向相一致。此类型的法律对在急剧变动社会中遭遇风险而陷入困境的女性可以起到积极保护作用 但是缺少男女机会平等的思维。

《卖春防止法》于 1956 年颁布实施。该法在表述其目的的条文中明确提出 “卖春行为损害了作为人的基本尊严 违反性道德 破坏社会的善良风俗 应对助长卖春行为以处罚 同时对涉嫌卖春的女子给予督导和更生保护”<sup>⑦</sup>。该法颁布的社会背景是 当时正值日本经济发展进入起飞时期 大量农村男性劳动力进入城市打工 但是并没有为女性劳动力提供更多的就业岗位。流入城市寻求工作的女性于是被大量吸引到风俗行业 由此引发了诸多社会问题。该法规定 都道府县等地方政府必须依法设置 “妇人咨询所” 及妇女保护设施 对有卖淫行为及有此倾向的女性辅以生理、心理上的治疗和辅导 对没有归宿的女性提供收容机构及职业介绍斡旋等。该法实施以来在保护女性特殊权益上发挥了不可替代的作用 但保护对象局限于极少数群体。

《母子及寡妇福利法》于 1964 年颁布 是应对经济快速发展时期由于离婚率上升、母子家庭和丧偶单身女性家庭的急剧增加等社会问题而颁布的法律。该法以陷入贫困状态的已婚女性为救助对象 。

<sup>⑥</sup>数据来源于日本内阁府 2020 年版『高龄社会白书』“家族と世帯”数据。

<sup>⑦</sup>『卖春防止法』于 1956 年颁布后历经修订 最新修订时间是 2018 年。

主要以提供就业培训和经济救助为主要救助手段,以实现母子生活安定为主要目的。根据该法的规定,各地方政府需要依法设置接纳贫困母子家庭和丧偶妇女的福利机构。

《勤劳妇人福利法》于1972年颁布,立足于保护“母性”理念,对正式从业女职工的劳动保护、生育休假等提供法律依据。1985年《勤劳妇人福利法》被废除,取而代之的是《男女雇用机会均等法》,保护“母性”的基本理念及部分条文被继承。但是,该法在实际推行男女雇佣机会平等的过程中却未起到预期效果。究其原因,法律所规定的诸如生育补偿及新设育儿设施等,由于没有能够与相关福利制度衔接和配套,效果甚微;此外,对不履行该法的企业只有进行双方调节和解的规定,没有对违反者给予制裁的法律约束,有形同虚设之嫌。另外,选择在1985年推出该法,是为了在国际社会扩大日本的影响力。在颁布该法的同时,日本政府签署了1980年第二次世界妇女大会倡导的《消除对妇女一切形式歧视公约》并表示积极响应1985年在肯尼亚召开的第三次世界妇女大会上提出的确保女性雇佣、健康、教育权利的倡议。这与其说是为了解决国内的问题,不如说是面向国际社会展示积极应对姿态、争取国际舆论的措施,具有很强的功利色彩。

直至20世纪90年代中后期,日本法律体系基本以女性特殊权益保护为主题,在男性社会文化的氛围中,将女性置于特殊的弱势群体位置。上述法律虽然在保护一部分女性特殊利益上发挥了不可取代的作用,但是由于它所具有的局限性,在客观上限制和阻碍了女性整体发展的空间和机遇。

## (二) 对夫妇养老保险制度的反思

上述分析表明,造成日本高龄女性贫困的主要原因,是其进入老年期以后经济来源枯竭,不足以维持生存。2018年日本厚生劳动省“国民生活基础调查”结果表明,老年人退休之后的经济收入结构中,收入100%来自养老金者占51.1%,收入80%—100%来自养老金者占11.2%,收入60%—80%来自

养老金者占13.4%,收入40%—60%来自养老金者占11.6%,收入20%—40%来自养老金者占8.7%,收入不满20%来自养老金者占4.1%<sup>⑧</sup>。可见养老金是老年人维持生计的最主要经济来源。此外,男性与女性进入老年期以后,经济收入存在很大的差距。在养老金收入上,65—74岁男性的养老金平均收入为183万日元,女性为82.7万日元;75岁及以上男性的养老金平均收入为169万日元,女性为76.7万日元。在储蓄和资产上,65—74岁男性以储蓄和资产填补进入老年期以后生活资金者占22.1%,而女性为7.6%;75岁及以上男性为23.1%,女性为9.6%<sup>[21]143</sup>。男性和女性进入老年期之后在经济收入和支出方面的差距一目了然。

如前所述,日本企业推行夫妇养老保险制度,对参加夫妇养老保险的女性免除缴纳保险费义务,其保险费由企业、丈夫个人、年金机构分担。20世纪80年代,政府通过“日本型福利社会”改革,将这项体现“男性挣钱养家”的模式通过年金制度改革进一步制度化和广泛普及。1985年创设了以从业男性配偶为对象的“第3号被保险人”投保资格,将企业推行的夫妇养老保险制度正式纳入政府制度体系,制度规定免除“第3号被保险人”的养老保险和医疗保险的保费,但可以享受养老金给付和医疗保险服务的权利。另外,通过税收政策对以非正式雇佣方式外出打工增加收入以补贴家计的“第3号被保险人”的个人收入,限定在年收入130万日元以下,超过上限者自动解除免除缴纳保险费的待遇。于是以不超过所规定的标准享受免除缴纳保险费待遇成为女性们的关注焦点。此后又四次调整“第3号被保险人”的年收入标准,其目的是鼓励已婚女性安心居家操持家务。同时,企业在工资体系中进一步提高了对员工配偶及子女的各种津贴。

夫妇养老保险存在的最大问题是,由于男性配偶的“第3号被保险人”不缴纳养老保险,因此养老金给付标准设定得很低。根据《单身女性老年人与贫困》的调查,涉及单身女性老年人贫困与婚姻状况

<sup>⑧</sup>厚生労働省 2018年『国民生活基礎調査の概況』“公的年金・恩給を受給している高齢者世帯における公的年金・恩給の総所得に占める割合別世帯数の構成割合”。尾数采用四舍五入,表中的百分比之和有可能不等于100%。

关系的问卷项目回答中,与丈夫离别导致的贫困最高,达42.3%;终身未婚导致的贫困为35.2%;丈夫死亡导致的贫困为29.9%;有配偶者的贫困为14.0%<sup>①</sup>。由此可见,夫妇养老保险的制度安排,是导致高龄女性贫困的诱发原因之一。

20世纪80年代的社会保障制度改革,虽然有对从事家务劳动的女性给予社会性补偿的意图,但是并没有立足于男女机会平等的性别政策给予对等性补偿,而是将女性作为男性的扶养人进行政策定位,剥夺了女性经济独立的权利。因此,“日本型福利社会”改革,无论是在主观上还是在客观上,都推动了女性回归家庭从事无酬劳动的风潮。

#### 四、探索家务劳动再分配政策路径

1995年第四次世界妇女大会发布的《北京宣言》,提出以实现“性别平等”为目标的《行动纲领》,为日本性别政策转型提供了理论依据与契机。日本社会各界借助来自国际社会的动力,推动日本政府颁布了一系列旨在保护男女机会平等权利的政策法规,扩大对家庭福利领域的社会支出,探索家务劳动再分配的政策途径,以避免下一代女性重蹈上一代高龄女性贫困陷阱的覆辙。

##### (一) 对无酬家务劳动模式的理论批判

20世纪90年代初期,性别福利国家学派的研究成果和研究方法脱颖而出,引起国际社会关注,处在政策转型十字路口的日本对该理论投入了更多的热情。其代表性学者艾伦·西亚洛夫(Alan Siaroff)的“女性劳动保护”与“家庭福利水平”理论以及南希·弗雷泽(Nancy Fraser)提出的社会成员共同承担家务劳动政策理论等,为具体衡量实现社会的性别平等提供了政策思路和评价尺度。

艾伦·西亚洛夫从性别学视角对福利国家研究权威考斯塔·艾斯平-安德森(Costa Esping-Andersen)归纳的“福利资本主义的三个世界”<sup>②</sup>提出质疑。安德森提出“福利体制”概念,并以“福利去商品化”“福利的阶层化”效果与市场及政府间的关系进行分析,归纳出新自由主义、社会民主主义、保守主义

三种类型的西方福利国家体制。安德森的理论曾引发诸多学者的后续研究。社会政策学者艾伦·西亚洛夫对安德森的理论结构中忽视女性就业构造、过分强调国家和市场因素而忽略女性无酬劳动的家庭因素提出质疑。她从性别政策学理论视角以“女性劳动环境”与“家庭福利水平”两个评价指标体系对经济合作与发展组织(OECD)的23个国家相关数据进行分析,归纳出福利国家四分法的理论框架。她认为第一种类型是“社会民主主义福利国家”,其特点是育儿养老等家务劳动公共化程度、女性就业率、男女性别平等指标水平都处在较高的位置,包括丹麦、芬兰、挪威、瑞典等国家。第二种类型是“新自由主义福利国家”,特点是家务劳动公共化程度低、家务劳动主要依靠市场和家庭、女性就业率低、男女性别平等指标水平相对较低,包括美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国家。第三种类型是“基督教民主主义福利国家”,特点是家庭福利虽然充实,但由于受宗教文化制约,家庭福利并没有起到提高女性就业率的政策效果,包括奥地利、法国、德国等国家。第四种类型是“女性动员后发福利国家”,国家对家庭福利支持力度弱,家务劳动公共化程度低,劳动力市场排斥女性,男女性别平等指标水平低,包括希腊、爱尔兰、日本、瑞士等国家<sup>③</sup>。

另外,南希·弗雷泽从政治学及性别学视角对“男主外,女主内”性别分工的社会规范(male breadwinner)进行了尖锐批判,同时提出取代性别分工模式的三种政策思路。第一,从“男性挣钱养家”转换到夫妇共同劳动、共同获取报酬政策模式(universal breadwinner model)。女性参与社会经济活动、与男性同工同酬是获得市民权、争取实现性别平等的重要环节。对女性的雇佣保障是解决女性贫困和防止对女性进行压榨的最有效手段。第二,对承担家务劳动者给予公平的价格评价和支付报酬,即对等性政策模式(caregiver parity model)。为了防止女性陷入无酬劳动陷阱,需要对承担家务劳动者给予正当的评价及支付同等的报酬。社会保障应当负担生

<sup>①</sup>武川正吾等编:『よくわかる福祉社会』,ミネルヴァ書房,2020年,第97页;同时参考 Alan Siaroff, “Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology” in Sainsbury D. eds., *Gendering Welfare States*, London: Sage Publication, 1994.

育、护理休假期间的工资以及免除缴纳社会保险费义务。第三,从女性单独承担家务劳动转换到社会成员共同承担家务劳动政策模式(universal care giver model)。男性积极参与家务劳动,实现男女平等支配自由时间是体现性别平等的重要环节<sup>⑩</sup>。

除此之外,塞恩斯-伯里(Sainsbury)在关于实现“工作家庭平衡”社会需要满足四个条件的理论中提出:第一,税收和社会保障制度以个体为计算单位,而不是以家庭为计算单位;第二,接受各项福利待遇不依据性别区分,而依据市民权与居住权区分;第三,国家应对提供家务劳动服务负责,包括对居家承担家务劳动者提供对等的报酬;第四,疏通实现有酬家务劳动的政策渠道<sup>[5]P78</sup>。

上述有关性别平等理论的探讨,为日本学界和政界扩大视野带来了新思维。1996年日本政府成立探讨“男女共同参画政策委员会”,其中国际调查研究分会运用性别研究的理论方法,汲取“综合出生率”和“女性劳动力”两个指标展开实证性比较研究。研究发现,日本对家庭福利的社会性投资在发达国家中处于下位,对女性就业及劳动环境改善的投资和政策支持同样处于下位。但是,日本女性的大学升学率及健康水平处于上位,由于性别分工政策的制约及男性社会文化沉淀,扼制了女性劳动率以及女性知识技能的发展。同时,经济合作与发展组织的研究部门对日本女性的现状提出尖锐批评,认为日本是在浪费女性的知识资源和能力,女性自身也在逃避社会责任,需要自省<sup>⑪</sup>。

日本政界和学界通过反思获得的认知是,迄今以性别分工政策为基础所推行的保障男性充分就业和以家庭单位计算的高工资、夫妇养老金制度、鼓励女性居家承担家务劳动的政策,虽然以最小的福利投资解决了家务劳动领域的问题,推动了20世纪60年代至80年代的经济快速增长,其代价则是带来了快速老龄化、老龄女性贫困等一系列社会问题,直接导致日本经济滑坡并陷入长期低迷状态。要从根本

上解决经济发展和社会发展面临的问题,唯一的出路就是推进家务劳动再分配,提高家庭福利水平,改善女性劳动环境,实现工作与家庭生活平衡发展、经济政策和社会政策并行发展。

## (二) 创建男女机会平等法体系

20世纪90年代中后期,日本在创建男女机会平等法体系、寻求家务劳动再分配政策上迈出了一大步,开始着手创建以男女机会平等为基本理念的法律体系。

### 1. 颁布《育儿·老年人照护休假法》

1995年,为配合联合国第四次世界妇女大会,推出了《育儿·老年人照护休假法》。该法明确表明了职业与家庭生活平衡发展、性别平等政策主流化的新理念。规定不论是男性职工还是女性职工,都可以同等享受育儿、照护老人的带薪休假,体现男女在家务劳动领域的平等权利和义务。

### 2. 修订《男女雇用机会均等法》

1985年为配合第三次世界妇女大会推出的《男女雇用机会均等法》,因受制于日本国内企业文化等各种因素,在执行过程中步履维艰。1997年根据《北京宣言》提出的“性别平等”行动纲领基本原则,对该法进行大幅度修订,增加了雇主如有违法则将企业名称公布于众的制裁规定;2007年进行的大幅度修订,增加了要求雇主定期进行预防性骚扰的职业伦理教育、为性骚扰受害者提供专业咨询服务窗口及对性骚扰者的处罚规定。2017年再次进行大幅度修订,其中引人注目的是,修改前规定为:禁止雇主以妊娠、生育、育儿休假、护理家人为由对雇员提出不利的要求及歧视和不当待遇;修改后的条文追加了禁止上司以妊娠、生育、育儿休假、护理家人为由,对本人提出不利的要求及歧视和不当待遇。将雇主改为上司,使责任主体更加具体化。经过多次修订后的《男女雇用机会均等法》,对改善女性劳动环境,促进从“男性挣钱养家”转换

<sup>⑩</sup>武川正吾等编:《よくわかる福祉社会》,ミネルヴァ書房 2020年,第52页;同时参考南希·弗雷泽著,仲正昌树监译:《中断された正義 - 「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察》(Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Post-socialist” Condition),お茶の水書房 2003年。

<sup>⑪</sup>中川顺子:「男女共同参画とジェンダー」,『立命馆产业社会论集』2006年42卷1号,第90页。



到夫妇共同劳动、共同获取报酬政策模式起到了推动作用。

### 3. 颁布《男女共同参画社会基本法》

1999年颁布的《男女共同参画社会基本法》标志着日本社会各个领域开始朝着性别平等发展方向迈进。该法的基本理念是保障男性和女性在社会各个领域享有平等地位和平等权利,推动每个社会成员基于自发自愿的意志参与政治、经济、社会等领域活动。该法还提出重点从职业生活、家庭生活、社区生活的三个领域具体落实的方法与步骤。

该法从五方面提出了政策目标:第一,尊重男女享有平等权益;第二,实现与国际社会的协调发展;第三,逐渐消除传统旧习的阻碍;第四,实现家庭生活、社会生活、职业生活的平衡;第五,在政策立案与政策决策领域实现男女共同参与。

该法的颁布向社会传递了新的理念,即男女共同参与是在尊重个性和个人能力的前提下,由自己决定自己的生活方式而不是以性别或者社会文化性别来决定社会规范。无论是男性还是女性,在家庭、社区、职场等社会各个领域都能实现共同参与,发挥自己的能力和创造力。

### 4. 颁布《介护保险法》

《介护保险法》于1997年颁布,2000年实施。这项法律的意义在于,第一次明确了家庭照护社会化的理念。在法律制定过程中,对因护理父母不得不辞去工作的家庭成员是否支付劳动报酬问题曾经展开激烈争论。一部分意见认为解决家务劳动无酬问题,应该给实际承担照护的劳动者支付对等报酬。反对意见则提出,支付报酬虽然可以缓解家务劳动无酬问题,但是会进一步助长家务劳动女性化倾向,不利于女性走出家庭。由于未能达成一致意见,家庭照护有酬化问题未能纳入护理保险法条文当中。为了解决家庭照护无酬问题,2000年法律进入正式实施阶段时,颁布了《家庭照护支援特别事业实施纲领》,明确了减轻从事家庭照护者在身体、精神、经济上的负担的基本原则,酌情提供非现金支付的实物性补偿。《介护保险法》反映的基本理念,体现了对承担家务劳动者给予公平的价格评价和支付报酬的政策意向,体现了家务劳动再分配的政策理念。

### 5. 颁布《儿童、育儿支援法》

《儿童、育儿支援法》于2012年颁布,2015年实施。它由育儿津贴支付和提供免费以及低收费儿童保育服务两大部分组成,明确了儿童是公共财产,养育和抚养是政府和社会的责任。该法具体规定了对承担抚养儿童的家庭给予经济型和服务型补偿的原则和实施办法。

### 6. 颁布《活跃女性职业生活促进法》

《活跃女性职业生活促进法》于2015年颁布,2016年4月实施,2019年进行第一次修改。制定该法的主要目的是推动家庭和个人实现工作与家庭生活平衡发展,鼓励女性选择自己的劳动和生活方式,鼓励企业和社会积极开创实现工作与家庭生活平衡的劳动环境,从性别平等的视角对社会保障制度、劳动制度、社会意识等进行改革。该法提出三项基本原则:第一,在劳动雇佣和职务升迁上实现男女平等;第二,开创工作与家庭生活平衡的劳动和生活环境;第三,在实现工作与家庭生活平衡过程中,尊重女性自身的选择和决定。该法还针对300人以上的企业提出四项考核指标:保持女性雇佣比例平衡;男女在连续工作年限上的差距;劳动时间状况;管理层女性比例。

为配合该法的颁布,2016年日本政府公布《劳动方式改革大纲》,2019年2月颁布实施《劳动方式改革相关法》。以实现工作与家庭生活平衡为目标的政策改革,正逐步渗透于各个领域,并推动日本进入以实现工作与家庭生活平衡为目标的政策转型。

### (三) 社会保障制度改革

2001年,日本政府成立“女性与养老金”制度改革专业委员会,具体探讨如何将作为“第3号被保险人”的女性从夫妇养老保险制度框架分离,以及如何减免生育和育儿期间的女性缴纳养老保险等问题。

关于夫妇养老保险的分离问题,专业委员会提出的过渡性方案被政府采纳并进入实施阶段。具体步骤如下。

首先,在2018年推出的年金改革方案中,降低领取养老金资格的门槛。具体方法是修订加入养老保险25年之后才有领取养老金资格的规定,由25年降低至10年。这项改革将非正规就业和阶段性

就业的人口纳入了养老保险安全网,大部分作为丈夫扶养人的“第3号被保险人”也被纳入其制度体系内。

其次,过去为了限定女性外出打工的时间,鼓励女性安心家务劳动,制定了收入上限,即妻子年收入低于130万日元者可以被认定为“第3号被保险人”,免除缴纳年金以及医疗保险费,采用夫妇保险制度。改革方案将130万元标准降低到106万日元,缩小了第3号被保险人人口规模,鼓励女性通过独立参与经济活动,脱离夫妇养老保险制度的束缚,获取独立养老保险的资格。这项改革方案从2020年开始执行。

再次,专业委员会提出,从发展趋势看,养老保险制度推行中面临的最大难点是出生率的逐年下降,由此带来抚养人口增多、劳动人口减少。建议鼓励生育政策与养老保险政策联动,将育儿家庭抚养孩子所付出的代价作为一种社会成本反映在养老政策中。比如,多子女家长的缴费率可以适当减少,将道义上的养老和扶养义务通过政策将其制度化。为了体现这一原则,以职工为主要对象的“厚生年金”制度,从20世纪90年代后期开始对女性参保者实行生育与育儿休假期间免除缴纳保险6个月,后经

过改革最长可达3年;从2019年4月开始,以个体经营者、农民为主要对象的“国民年金”制度也开始执行生育休假期间免除缴纳保费义务,最长6个月。免除缴纳保费期间视同缴费,一并纳入退休金给付计算年限。养老保险改革从以家庭为单位的夫妇养老金逐渐走向以个体为单位,保障女性拥有独立的养老保险,防止女性在与丈夫离异或者丈夫死亡后因养老金骤减而陷入贫困等问题。

总之,为了避免下一代女性重蹈“高龄女性贫困”的覆辙,20世纪90年代以后,日本通过重建性别法律体系以及社会保障制度改革,推动家务劳动从女性化、无酬化的政策模式向家务劳动社会化、家务劳动再分配的政策模式转型,其创意颇值得关注。但是,日本在保护男女机会平等权利法规制定以及性别政策的实施上,与其他先发国家相比晚了近20年,高龄女性贫困问题也是以此为背景逐渐显现并不断扩大。日本为此付出了高昂代价,这一教训值得汲取。另外,建构性别平等政策需要根植于本国的政治、经济、文化土壤,日本的发展路径不可避免地要受到本国社会发展需求和制度文化的制约,所以日本的发展路径对其他国家是否具有普惠价值,还有待商榷。

#### [参考文献]

- [1]阿部彩. 日本の相対的貧困率の動態 2012-2015年[R]. 科学研究費助成事業基盤研究B“貧困学のフロンティアを構築する研究” 2018.
- [2]林千代. 女性福祉とは何か その必要性と提言女性福利[M]. 東京: ミネルヴァ書房 2004.
- [3]藤森克彦. 高齢単身女性と貧困[R]. 学術の動向,公益財団法人日本学術協力財団 2018.
- [4][丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森著,岡沢憲英、宮本太郎監訳. 福祉資本主義の三つの世界[M]. 東京: ミネルヴァ書房 2001.
- [5]田中弘美. 男性稼ぎ主モデル: 脱却に関する理論再考 - ジェンダー比較福祉国家研究の到達点と課題から [J]. 評論社会科学 2016 (116).

责任编辑: 含章