

## 欧盟与日本性别平等就业政策的比较研究\*

宁国良, 李雪芹

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

**[摘要]** 为了促进性别平等就业, 欧盟与日本不仅从政策上保障男女平等就业权, 还采取了多种措施推进政策的实施。欧盟和日本的性别平等就业政策有许多相似之处——都十分强调对女性权益的保障, 注重政策的有效实施。此外, 两者也存在一些差异。合理借鉴欧盟和日本促进性别平等就业的政策和经验, 可以为我国制定和实施性别平等就业政策提供一些借鉴和启示。

**[关键词]** 欧盟; 日本; 性别平等; 就业政策; 比较研究

**[中图分类号]** C913

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008—1763(2013)05—0106—05

### Comparison of Employment Policy in Gender Equality between European Union and Japan

NING Guo-liang, LI Xue-qin

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** In order to promote gender equality in employment, The European Union and Japan not only ensure the right of equal employment for men and women in policies, but also take various measures to implement policies. There are some similarities in employment policy in gender equality between EU and Japan. The two emphasize strongly to ensure both the right of women and the implementation of policies. Otherwise, There are also some differences between the two. The policy and experience of gender equality in employment in EU and Japan can be learned reasonably to provide some references and enlightenments for us.

**Key words:** European Union; Japan; gender equality; employment policy; comparison

欧盟的性别平等水平处于世界前列, 这与欧盟促进性别平等的努力是分不开的。欧盟为促进性别平等就业, 不仅从政策层面上保障男女平等就业权利, 还采取积极的行动和战略, 来推进男女平等原则在现实生活中的实施。经过几十年的发展, 欧盟性别平等就业政策已日趋完善。日本是市场经济比较发达的亚洲国家, 与我国一样, 长期受到“男主外、女主内”和“男尊女卑”的传统性别文化的影响。虽然日本还存在较为严重的男女不平等现象, 但是日本政府在促进性别平等方面所做出的努力值得我们学习。我们应该合理借鉴欧盟和日本的经验, 不断完

善我国性别平等就业政策, 以遏制劳动就业中的性别歧视行为。

#### 一 欧盟促进性别平等就业的政策和措施

早期欧盟是以经济发展为主轴, 而社会性议题并未受到重视, 虽然 1957 年签署的《罗马条约》涉及到了某些社会条款, 如第 119 条的男女同工同酬原则和第 120 条的带薪休假等, 但也只是权衡经济利益和政治妥协的结果, 并非出于对男女雇佣者平等权利的考虑。直到 1974 年“社会行动计划”被欧盟

\* [收稿日期] 2012-11-12

[基金项目] 国家社科基金项目“和谐社会构建中的地方政府政策执行力研究”(07BZZ018); 湖南省研究生创新基金项目“中外政府政策执行力比较研究”(CX2011B233)

[作者简介] 宁国良(1964—), 男, 湖南攸县人, 湘潭大学公共管理学院教授, 博士生导师, 博士。研究方向: 公共政策。

采纳后,男女平等雇佣问题才被提上政策议程。为实现该计划提出的“在就业机会、职业培训和工作条件包括报酬等方面采取行动,实现男女平等”目标,欧盟部长理事会先后通过了多项“平等指令”。1975年的男女同工同酬指令具体规定了男女平等付薪的原则和措施,明令禁止基于同等劳动或同值劳动的性别歧视。1976年的男女平等待遇指令除了明确规定在雇用、晋升、职业培训和工作条件等方面应遵循平等待遇的原则外,还对男女同工同酬指令进行了补充,把禁止性别歧视的范围扩大至工作场所的其他基于性别的歧视行为,以及婚姻家庭中的间接歧视情形。随后,欧盟还制定了三项指令,对男女平等待遇指令进行了补充,把男女平等待遇的范围扩大至包括诸如伤病、老年失业和自营业等情况在内。以上指令均要求各会员国审查和改革现有政策,以符合指令规范,并建构司法救济制度等来执行这些权利<sup>[1]</sup>。此外,1976年欧委会建立了一个小型的妇女局,负责监督和执行政等待遇指令和欧洲社会基金的使用。同年欧委会还成立了机会平等委员会,负责监督指令的执行、起草新的指令以及向理事会提出建议等。

随着女权运动的兴起以及女性大量进入劳动力市场,工作与家庭的冲突对女性就业的影响日益凸显。欧委会认识到要真正实现男女平等就业,必须考虑到妇女的家庭角色以及家庭责任等问题。于是欧盟通过了一系列指令来保护女性特殊劳动权益,使女性免遭歧视。1992年怀孕受雇者指令将怀孕受雇者视为一特别容易遭到伤害的群体,要求各会员国给予特别的保护,同时,详细列出了保护怀孕妇女健康的条款,并明确规定受雇者在怀孕期间不得被任意解雇。1996年的亲职假指令规定有幼儿的受雇父母享有三个月不可让渡的无薪休假权。此项指令强调了父亲的家庭角色,有助于受雇父母平等分担工作和家庭的责任。同年,欧委会通过一项建议书,要求成员国实施父亲休假制度。1997年的性别歧视案件举证责任分配指令对“间接歧视”做出了界定,把性别歧视的举证责任由原告转向被告。1998年的部分时间工作指令对“部分时间工作者”做出了界定,且明确规定禁止对部分工作者的歧视。此两项指令对于女性雇佣者意义重大,它有利于所有遭受到性别歧视者(大多为女性)得到有效司法救济,从而极大地保障了女性的平等就业权。

男女平等取决于平等政策,而平等政策并不一定能保证现实中的男女平等。欧盟机会平等委员会

意识到要确保现实中的男女平等,还必须采取必要的行动加以推进,于是在各成员国代表组成的男女机会平等顾问委员会的支持下,通过了多个行动计划,以相互补充的方式来弥补男女平等政策的有限性,从而促进现实中的男女平等。1982年至1985年欧盟实施了第一个行动计划。该计划的目的是为了加强个人权益,将其作为获得平等的途径之一,实现同等待遇。此计划把禁止间接歧视界定为重要的法律原则,并指出了判断间接性别歧视的基本标准。1986年至1990年实施的第二个行动计划特别关注女性作为劳动力市场中的弱势群体在经济衰退和高失业等特殊时期的状况,号召通过提高女性受教育程度,改变女性受教育中专业选择上的传统观念,平衡男女两性的家庭责任与义务,来实现男女平等的就业机会。这两个行动计划还试图建立网络系统等积极的行动和战略,来推进男女平等原则在现实生活中的实行,如1982年建立了关于实行平等指令的专家网络系统,1983年建立了关于妇女在劳动力市场中地位的网络系统,1986年在企事业中积极行动的网络系统和照料小孩的网络系统、协调职业与家庭责任措施、教育领域的机会平等委员会等等。这些网络系统等积极措施在监督平等政策的执行,为平等政策提出建议等方面发挥了积极作用<sup>[2]</sup>。

随着欧洲一体化进程的进一步深化,欧洲市场对劳动力的需求也随之增加,对素质的要求也大大提高。因而,促进女性充分和高质量地加入社会和经济生活显得尤为重要,对此,欧盟相继通过了多个行动计划,如1991年至1995年行动计划注重于男女就业机会平等。该计划提出采取整合的途径和方法,把机会平等普遍地整合进主流政策,即成员国各种相关政策和行动计划的全过程。它强调应充分利用女性劳动力资源,采取多种措施平衡工作与家庭,使女性人力资源在数量和质量上得到更好的整合和利用。1996年至2000年行动计划强调“主流原则”的普遍适用性,提出促进机会平等在欧盟、各成员国、地区和地方四个层面的各种政策、措施的制定、执行、监测全过程中进行整合的总目标。具体来说,此计划的各种动议集中于不断变化的经济体系中的机会平等,集中于鼓励一项平衡两性工作与家庭的政策,集中于提升决策过程的社会性别平等<sup>[3]</sup>。为了实现这一目标,该行动计划规定欧盟每年发表一份机会平等发展报告,监督欧盟和成员国的工作,为政策的必要调整提供基础;建立技术援助局,推动机会平等在就业、教育等领域的发展,并在这些方面向

委员会提供技术支持和参考。2001年至2005年的行动计划更加致力于促进机会平等,拨出专门预算来推进计划的实施。

经过五十多年的发展,欧盟性别平等就业政策对一般就业上的性别歧视的禁止、两性薪资报酬的平等、两性职业隔离的突破、工作场所性骚扰的禁止、怀孕歧视的禁止、母性保护及家长休假的设计以及积极行动方案的推动等事项,都有十分详尽的规范<sup>[4]</sup>。欧盟性别平等就业政策已日趋完善,为建设“社会欧洲”、“人民欧洲”奠定了坚实的基础。

## 二 日本促进性别平等就业的政策和措施

1985年,日本政府颁发了《男女雇用机会均等法》,目的是确保雇用领域男女具有平等的就业机会和待遇,维护女性雇佣者在怀孕生产时期的健康等权益,并对女职工在招工录用、晋级、教育培训、福利待遇、退休退职、解雇和再就业援助等方面都做出了具体规定。为了贯彻实施《男女雇用机会均等法》,日本政府又制定了《雇用法实施细则》和《女子劳动标准规则》对其进行解释和细化。同时还成立了相关机构来处理女性劳动纠纷。鉴于执行中存在的问题,1997年,日本国会又对该法进行了修订,将原法中存在的宣导性的规定修改为禁止男女机会不均等的硬性规定,同时,还加强了对女性劳动纠纷的解决和援助。针对工作场所的性骚扰问题,日本政府于1999年对《男女雇用机会均等法》进行了修订,修订后的均等法是日本政府解决性骚扰问题的第一部立法,它在一定程度上为雇员提供了一个无性骚扰的工作环境<sup>[5]</sup>。妇女的特殊劳动权益是其劳动权益的重要组成部分,日本于1991年颁布了《育儿休假法》,该法对妊娠和哺乳期妇女的特殊劳动保护和待遇做出了具体规定,此外,还特别提出丈夫也可休产假。此后,该法被多次修订,并把育儿护理假的休假对象扩大到男性正规雇佣者。为督促企业积极实施育儿休假制度,政府定期举办企业经营者和管理人员研修班,设立普法指导员,对已执法的中小企业一次性支付“育儿休假奖励金”。从1993年起,政府向在企业内设立了职工子女保育设施的企业每年支付一定数额的“企业内托儿补助金”。为使休完育儿假的妇女再就业时能享受平等雇用机会和平等待遇,政府积极为再就业妇女提供再就业信息和学习机会,要求企业向职工提供企业的相关信息,并对积极实行的企业支付“育儿休假人员复工程序奖励

金”<sup>[6]</sup>。

1999年,日本政府颁布实施了《男女共同参与社会基本法》。该法从人权的角度强调了男女两性享有平等自愿参与所有社会领域活动的权利,男女不应因性别而受歧视性对待。2000年,日本内阁颁布了《男女共同参与基本计划》,各都道府县市町村在此基础上也制定了相应的《都道府县男女共同参与计划》和《市町村男女共同参与计划》。2005年修订颁布了《男女共同参与基本计划》(第二次),该计划特别提出对那些中断就业而又希望重新就业的妇女提供援助。《男女共同参与基本计划》在提高妇女就业意识、促进妇女就业以及保障妇女劳动权益等方面起到了重要作用。日本的非正规就业者中,女性占70%。非正规就业者与正规就业者的劳动权益保障方面存在较大差距,针对此种情况,日本政府于1993年颁布了《关于改善短时间劳动者雇用管理的法律》又称《计时工劳动法》并于2007年修订,修订后的该法对于改善非正规就业者的雇佣环境、促进非正规劳动者就业以及发挥就业妇女的能力起到了积极作用。2005年修订了1985年制定的《劳动者派遣法》,修改后的该法在内容上增加了卫生、福利等保障性条款,并对派遣工的劳动合同进行了规范。

为促进男女平等就业,厚生劳动省设立了雇佣均等儿童家庭局。其主要职责是指导和监督企业执行男女平等的政策,以及负责制定妇女就业、保障雇佣领域男女平等的方针和政策。为促进男女共同参与社会,日本各都道府县均设置了男女共同参与中心、女性促进中心等机构。为了促进男女雇用机会均等、同工同酬,使妇女在工作与家庭之间取得均衡,各都道府县均设立了男女平等参与推进室、妇女就业中心和雇佣促进中心等机构。为了提高妇女素质和技能使其能顺利再就业,各地成立了许多职业技术学校 and 公共职业安定所,对再就业妇女进行技能培训。各级政府部门还设立了就业促进中心,每年举办多期就业促进培训班。政府在某些城市设立了职业介绍所“计时工银行”为计时工提供工作岗位。内阁府开设咨询窗口为再就业妇女提供各种信息咨询。全国设立几十个“妇女就业援助设施”,为长期因中断工作而缺乏再就业竞争能力的妇女提供就业信息、技术培训以及咨询等服务。

为了向全社会宣传普及促进妇女兼顾工作与家庭的政策,1995年,厚生劳动省将每年的10月定为“工作与家庭思考月”。在宣传月中主要宣传兼顾育

儿的短时间工作制度以及育儿休假制度,厚生劳动省评选和表彰那些能够积极制定各项措施、为职工提供多样化工作方式从而能使职工兼顾工作与家庭的“家庭友善企业”和“推进均等兼顾企业”。针对社会上“男主外、女主内”的性别分工观念,政府将每年的10月定为“男女雇用机会均等月”,在均等月期间,厚生劳动省以及其它相关机构,联合企业、媒体和劳动团体开展各种活动,如宣传在雇用领域男女权利和机会平等,督促企业采取积极行动为妇女提供发挥其才能的机会和条件。男女共同参与中心、女性促进中心等机构也经常开展各种学习和研修班,开设男女平等讲座、普及男女平等意识。1994年开始实施“男女共同参与宣言都市奖励事业”项目,评选那些那些积极参与宣传男女共同参与的地方公共团体,并对优秀者予以奖励。此外,政府还规定每年的4月10日至16日为“妇女周”,开展各种活动,以此推进性别平等政策的实施<sup>[7]</sup>。

### 三 欧盟与日本促进性别平等就业政策的比较

虽然欧盟与日本对推进性别平等的政策考虑时间上相差十年左右,但都为之做出了较大努力,经过几十年的发展,已积累了许多政策经验。从性别平等就业政策的内容和实践来看,两者有许多相似之处。从政策的内容层面来看,欧盟与日本的性别平等就业政策的相似之处主要体现在以下方面:

(一)两者均强调男女就业机会和待遇平等。如前所述,欧盟于1957年签署的罗马条约就规定了同工同酬原则,随后又制定了五项平等待遇原则指令以及多项行动计划促进男女就业机会平等。日本于1985年颁发了《男女雇用机会均等法》,目的是确保雇用领域男女具有平等的就业机会和待遇。

(二)保障妇女特殊劳动权益。妇女的劳动权利不仅包括妇女与男子一样平等地作为劳动者所应享有的劳动权利,还包括基于妇女一些生理和社会特征所享有的特殊劳动权利。欧盟和日本均非常重视加强对妇女特殊劳动权益的保障。欧盟的怀孕受雇者指令、亲职假指令都非常详实地规定了妇女应受到的特殊劳动保护。欧委会还以建议书的形式,要求成员国实施父亲假,以此来促使受雇父母平等分担家庭责任。日本的《育儿休假法》不仅对妊娠、哺乳妇女的劳动安全保护有明确的规定,而且对休产假的时间、待遇以及工龄的计算等实质性问题都有详细说明,同时也对正规受雇父母的休假权做出了

规定。

(三)鼓励非正规就业,保护部分时间工作者的劳动权益。欧盟就业女性中1/3以上为部分时间工作者,某些成员国的比例甚至更高,达到了70%。对此,欧盟制定了专门的部分时间工作指令,禁止对部分时间工作者的歧视。日本就业女性中近70%为部分时间工作者。部分时间工作者在就业环境、福利待遇以及社会地位等方面与正规雇佣者存在着较大差距,对此,日本对部分时间工作者的某些具体劳动权益做出了专门性的保护规定。

(四)禁止工作场所性骚扰。欧盟把工作场所的性骚扰视为对人格尊严的侵犯,采取了一系列政策措施预防和制止工作场所的性骚扰,以维护两性的人格尊严。日本政府于1999年修订并实施的《男女雇佣机会均等法》,是日本第一部专门解决性骚扰问题的立法。虽然它不能彻底解决性骚扰问题,但它使雇员能够在没有性骚扰的工作环境中实现自己的权利。

欧盟与日本对性别平等就业的重视不仅体现在政策文本上,而且两者都十分强调政策的有效实施,且也有许多相似之处,主要体现在以下方面:

(一)两者均设立了政策执行监督机构。政策目标的实现,需要有效的政策执行。再完美的政策,如果执行不力,政策理想也只能停留在文本层面,而无法转变为政策现实。在政策有效执行的诸多影响因素中,政策执行组织尤为重要。对于性别平等就业,欧盟和日本都建立了专门的执行机构来执行政策,如欧盟设立了专门执行机构——机会平等委员会,此外还建立网络系统,发表机会平等发展报告等监督平等政策的执行。日本则成立了专门的政策执行机构——雇用均等儿童家庭局,同时还建立了男女共同参与中心、女性促进中心等机构。这些机构对于促进两性平等就业起到了重要的作用。

(二)注重政策的可操作性。欧盟和日本都十分注重政策的实践性,不仅力求政策规范具体明确,而且非常重视对政策的及时调整和修正。如“性别歧视”、“同工同酬”以及“性骚扰”等在实践中极易引起争议的概念,欧盟的性别平等就业政策对此进行了严格明确的界定,不仅明确了禁止歧视的对象和范围,而且对隐形歧视也明确了认定标准。同样,不仅界定了“同工同酬”,还把“同工同酬”的概念外延至“同值同酬”。对性骚扰也有明确的界定,且对雇主预防性骚扰的责任做出了具体的规定。日本不仅要求政策内容具体详实,而且十分注重在实践中对政

策的完善。日本在性别平等就业政策颁发实施不久后,通常会通过社会调查了解政策的执行情况以及政策存在的不足,然后对政策进行修正或者另行出台相应的细化规则和措施完善政策。

(三)采取具体措施促进政策落实。欧盟和日本除了强调政策文本的可操作性外,还十分重视采取多种措施推进政策的实施,如欧盟成立了网络系统、每年发表一份机会平等发展报告监督欧盟和成员国的工作,拨付专门预算推进政策的实施等等。日本为了向全社会宣传普及促进妇女兼顾工作与家庭的政策,开设诸如“工作与家庭思考月”、“男女雇用机会均等月”以及“妇女周”等活动,实施奖励措施激励和督促企业积极落实育儿休假制度,为再就业妇女提供再就业信息和学习机会等等,以此推进男女平等政策的实施。

欧盟作为一个国家联合组织,由于其成员国的社会、经济文化的不同,决定了其性别平等就业政策具有其超国家性质的特性。日本的性别平等就业政策也反映了其特殊的国情。因此欧盟与日本的性别平等就业政策必然存在诸多相异之处,这应引起我们制定政策时注意。欧盟与日本性别平等就业政策的相异之处主要体现在以下方面:

(一)政策初衷不同。欧盟对性别平等政策的考虑最初是为了有助于推进经济一体化,建立统一的社会欧洲,而日本的政策初衷则在于减少日益严重的少子化现象,因为日本的少子化现象与女性的不平等就业有着较为密切的关系。

(二)两者的保障范围不同。欧盟性别平等就业政策的保障对象十分宽泛,不仅包括公共部门的雇佣者,而且还涵盖私营部门的雇佣者、非正规就业者和自营业者等等各种形式的雇佣者。日本的《男女雇佣机会均等法》只将“正式员工、正规劳动者”作为政策保障对象,而将“非正式员工、非正规劳动者”排除在外,也就是说,日本大多数女性不受政策保护,因为女性大多从事非正规就业。

(三)政策效力不同。欧盟作为一种国家联合组织,其政策主要是对各成员国具有直接的约束力,要求成员国遵照欧盟政策的原则修订或制定本国政策

并贯彻落实,而对具体企业缺乏有效的约束,所以,欧盟常将平等就业理念融入开发项目中,以此来推进性别平等就业政策的实施。日本则可以通过政府的介入而影响或制约雇主的行为来促进性别平等政策的落实。

我国政府历来比较重视性别平等就业,自新中国成立以来,出台了一系列保障妇女权益,促进性别平等就业的政策,至今,已形成了以《劳动法》、《妇女权益保障法》、《女职工劳动保护特别规定》为主体的政策体系。政策在保障妇女劳动权益,促进性别平等就业方面取得了一定的成效,但还存在许多不足,现实中男女不平等就业现象依然较为普遍。我国性别平等就业政策存在的不足主要表现在:政策缺乏及时的调整和修正;政策规范原则、抽象,缺乏可操作性;政策保障范围狭窄;政策缺乏有效的执行和监督<sup>[8]</sup>。欧盟和日本在这些方面的经验可以为我国制定和完善性别平等就业政策提供一些有益的借鉴和启示。

#### [参 考 文 献]

- [1] Goebel, Roger J. Employee Rights in the European Community: A Panorama from the 1974 Social Action Program to the Social Charter of 1989. Hastings International and Comparative Law Review[J], 1993(17):1-95.
- [2] 任俊芳. 从欧盟基本立法中看妇女地位的提高[J]. 浙江学刊, 2003(5):214-217.
- [3] 许洁明. 欧盟就业男女平等政策浅析[J]. 思想战线, 2006(4): 61-67.
- [4] 焦兴铠. 欧洲联盟两性工作平等法制之研究[J]. 欧美研究, 2000(4):753-818.
- [5] Stephanie Assmann. 25 Years After the Enactment of the Equal Employment Opportunity Law (EEOL): Online Access to Gender Equality in Japan[J]. Asian Politics & Policy, 2012, 4 (2):280-285.
- [6] 胡澎. 日本在鼓励生育与促进妇女就业上的政策与措施[J]. 日本学刊 2004(6):126-140.
- [7] 胡澎. 性别视角下的日本妇女问题[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2010.
- [8] 唐娅辉. “文化自觉”与构建性别和谐的文化机制[J]. 湖湘论坛, 2012(5):60-69.