

2019年
第4期

人口信息

POPULATION INFORMATION



- * 全面两孩政策背景下女性就业与发展对策研究
- * “全面两孩”政策对职业女性的影响及政策支持研究
——基于生育和职业发展平衡的视角
- * 新中国人口发展的历史经验（下）（论坛）

上海市卫生和健康发展研究中心

内部资料

免费交流

人口信息

(双月刊)

2019年第4期(总第225期)

名誉主编：黄红

孙常敏

肖泽萍

主编：金春林

副主编：黄玉捷

执行副主编：李冬梅

目次

• 人口与发展 •

全面两孩政策背景下女性就业与发展对策研究..... 卿石松 (1)

• 本期关注 •

新中国人口发展的历史经验(下)..... 本刊编辑部 (18)

(主持人：任远，参与讨论：左学金、陈友华、朱宝树、原新、张力、任远)

• 调研与分析 •

“全面两孩”政策对职业女性的影响及政策支持研究

——基于生育和职业发展平衡的视角..... 张 莘 (44)

全面两孩政策背景下女性就业与发展对策研究

卿石松

(华东师范大学社会发展学院人口研究所, 上海 200241)

全面两孩政策是促进人口均衡发展的重大举措。鼓励按政策生育, 发挥预期效果, 需要生育主体即女性的积极响应。然而, 一些研究发现, 生育与女性就业之间可能存在一定的冲突。普遍担心因为生育政策的调整, 影响用人单位对育龄女性成本效益的重新评估而对雇佣标准做出相应的调整, 从而对育龄妇女的劳动参与和职业发展产生影响。一些调查研究也发现, 女性面临“生”还是“升”的两难选择, 加剧“不愿生、不敢生”的问题。因此, 依法维护女性的合法权益, 缓减女性生育的后顾之忧, 支持和鼓励女性按照政策进行生育, 是当前面临的突出现实问题。在全面两孩政策背景下, 平衡生育和女性职业发展成为迫切的政策取向。

鉴于此, 2018 年 3-8 月上海市卫生和计划生育委员会、华东师范大学人口研究所组成联合课题组, 基于 2017 年生育状况抽样调查数据, 并通过深入的社区女性个案访谈、企业座谈会等专题调研方式^①, 刻画全面两孩政策背景下上海女性就业状况, 辨析生育与女性就业之关系, 探究女性职业发展面临的新问题, 了解育龄妇女和用人单位等多元主体对公共政策的评价、期待与需求, 结合国家战略和上

海实际, 提出保障妇女权益发展与生育政策效果发挥的对策建议。这对于女性及其家庭发展能力的提升, 以及全面两孩政策目标的顺利实现具有重要的决策参考价值。

一、研究背景与意义

(一) 女性劳动参与率下降, 与男性的差距较大

改革开放以来, 中国妇女的劳动参与率持续下降, 两性之间的差距扩大。曾几何时, 中国女性的劳动参与率与男性相当。近年来, 我国劳动力市场变革的一大特征是劳动参与率稳步下降, 女性劳动参与率相对于男性下降更快。按照国际劳工组织的测算, 2017 年 15~64 岁女性的劳动参与率已从 1990 年的 79.4% 下降至 68.8%, 远低于男性的 82.8%。尽管依然高于世界平均水平, 但在数据可得的 200 多个国家中, 2017 年中国女性劳动参与率从世界前列下降至第 52 位。相反, 同时期英国、德国等发达国家的女性劳动参与率不断上升, 并在 2009 年左右超过中国。与此同时, 中国女性劳动参与率的持续下降, 并没有带来总和生育率的提升。

^① 本报告数据来源于国家卫生计生委组织实施的 2017 年全国生育状况抽样调查。该调查采用分层多阶段与规模成比例的抽样方法。调查对象为 2017 年 7 月 1 日零时 15~60 岁的中国籍女性, 全国的样本规模为 25 万, 上海的样本量为 6000。在此基础上, 课题组做了补充调研。2018 年 5 月在静安、浦东和奉贤分别抽取 1 个社区共计 57 位育龄妇女开展个案访谈, 深入了解女性生育意愿、劳动参与和职业发展状况, 以及面临的问题和需求等。6 月集中组织三场企业座谈会, 深入了解企业在人才招聘和使用过程中对育龄妇女的态度、做法, 女职工生育对企业的影响, 以及落实女职工生育权益保障的现状、面临的问题对公共政策的需求。

上海也不例外, 尽管女性劳动参与率高于发达国家的平均水平, 但依然低于男性。从调查样本看, 如表 1 所示, 总体来看, 15~60 岁女性的就业率为 67.2% (包括非农就业与务农)。其中, 已经退休、在学和料理家务等非经济活动人口占 30.4%。如果把调查中的“其他”类看作是正在求职或准备创业的经济活动

人口, 按照国际劳工组织的定义, 计算得到女性的劳动参与率为 69.5%。^①世界银行数据显示, 2017 年高收入国家 15~64 岁女性平均的劳动参与率为 65.6%。^②由此可见, 作为一个现代平等程度较高的国际性大都市, 与其他发达国家或地区相比, 上海女性劳动参与率已经接近或略高于高收入国家的平均水平。^③

表1 15~60岁女性劳动参与状况

户籍所在地		务农	非农就业	在学	料理家务	退休	其他	总计
本市	频 数	63	1878	138	241	855	80	3255
	百分比	1.9	57.7	4.2	7.4	26.3	2.5	100
外地	频 数	17	2074	31	517	47	59	2745
	百分比	0.6	75.6	1.1	18.9	1.7	2.1	100
总计	频 数	80	3952	169	759	901	139	6000
	百分比	1.3	65.9	2.8	12.7	15.0	2.3	100

尽管如此, 上海女性的就业程度依然低于男性。此次针对已婚或有同居伴侣的女性调查表明 (样本量为 4864), 如图 1 所示, 其就业率和劳动参与率均低于他们的配偶或同居对象, 而在家料理家务而退出劳动力市场的比例则远高于男性。其中, 男性的就业率

(包括非农就业与务农) 达到 86.7%, 而女性为 64.9%。男性因料理家务而退出劳动力市场的比例仅为 1.3%, 女性对应的比例则达到 15.7%。从某种意义上来说, 上海女性依然更多地承担家庭照料这角色, 而男性更大比例地承担“养家糊口者”角色。

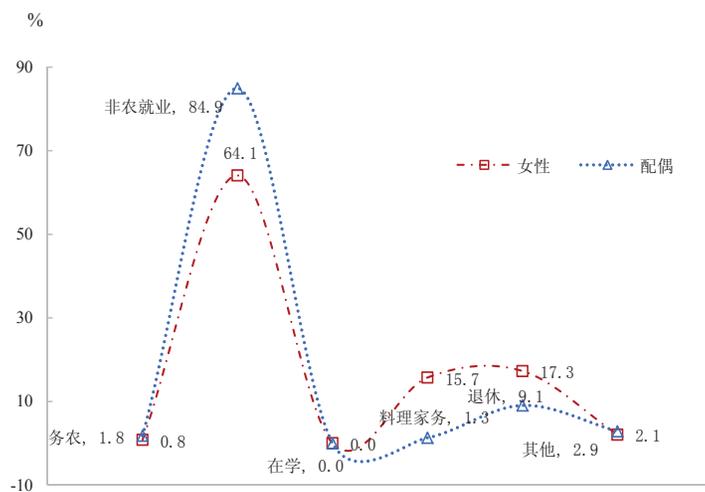


图1 已婚女性及其配偶的就业状况分布

^① 劳动参与人数占全部15~60岁女性人口的比重。

^② 2017年低收入国家15~64岁女性平均的劳动参与率为71.0%，中低收入国家为51.6%，中等收入国家为49.7%，中高收入国家平均为61.4%，高收入国家平均为65.6%。

^③ 严格来说, 由于经济发展水平 (非农就业比重不同) 和退休年龄等制度差异, 国家或地区之间的劳动参与率并不具有完全意义上的可比性。为了扣除退休和教育制度的影响, 下文排除正在求学和退休女性样本之后, 计算劳动参与率。

在未就业的人口中,本地户籍女性已退休的比例较高,而外来女性居家料理家务的占比较多。为了避免退休政策和教育的影响,排除已退休和正在上学的样本,则本地和外地户籍女性的就业率均有所提高。其中,本地户籍女性的就业比例达到 80.9%,略高于外地户籍女性的 77.5%。而外地女性在家料理家务的比例为 19.2%,高于本地户籍女性的 10.0%。

总之,劳动参与率尤其是女性劳动参与率不断下降,进一步抑制人口的生产性。我们既需要调整生育政策,提高生育水平以促进人口长期均衡发展;又需要促进包括女性在内的劳动力资源的充分利用以缓减老龄化问题。

(二) 平衡女性生育和就业是少子老龄化时代迫切的政策取向

在以“少子老龄化”为特征的人口转变阶段,劳动力人口规模和比例的双重下降对经济社会发展构成重大挑战。而且,劳动参与率尤其是女性劳动参与率的下降,进一步抑制人口的生产性并加剧这一紧张态势。一方面,需要调整生育政策,提高生育水平以促进人口长期均衡发展;另一方面,我们也需要促进包括女性在内的劳动力资源的充分利用以缓减老龄化问题。也就是说,既需要鼓励作为生育主体的女性生育,也需要鼓励女性就业。这就意味着,不同的政策目标需要平衡协调,生育配套政策需要与其他经济社会政策配套衔接。

1. 促进女性劳动参与和职业发展,有利于促进家庭发展和提高生育水平

促进女性劳动参与和提高其收入水平,是提升家庭发展能力和抵御儿童养育风险的有效手段。尽管经典理论认为,女性劳动参与

会提高生育的机会成本而降低生育意愿。但与急剧提升的养育成本相比,财务稳定成为生育的前提条件。由此可见,妇女参与劳动力市场对于家庭发展和经济保障更为重要。因此,在欧洲地区,以提高生育率为目标,促进女性就业的双薪型家庭政策成为主流。该政策旨在帮助女性平衡工作和家庭来鼓励妇女就业。政府通过提高生育保险待遇维持其生活水平,同时规定其工作必须予以保留,总的效果就是妇女不会担心因生育而失去工作或降低生活水准,因而双薪家庭的生育水平也是相对较高的。^①这是值得借鉴的经验,以便促进女性劳动参与率和生育水平的同步提升。

2. 促进女性就业,是保障妇女和儿童权益的关键举措

就业是妇女和儿童最大的权益保障。在市场经济体制下,女性的权益保障一般都与工作挂钩,如生育保险制度和针对女职工的特别保护规定。若是女性没有工作就生育,往往就因为未缴纳生育保险,而无法享受生育补贴,工作没有保障。此外,妇女在家庭中的地位和对其家庭资源的支配权力,往往也与她们的收入贡献相关。因此,典型的保障妇女儿童权益的政策,大多与工作挂钩。可以说,保障妇女和儿童权益,必须以促进女性就业为前提。

二、生育经历与女性职业发展状况分析

(一) 与生育相关的法定权益保障程度较好

上海根据国家立法,出台了一系列贯彻落实女职工生育和就业权益保障的办法。此次数据调查和访谈结果都表明,职业女性的产假、劳动关系等法定权益执行状况较好,取得

^① 参见蒙克.“就业—生育”关系转变和双薪型家庭政策的兴起[J].社会学研究,2017(05):218-241.

了良好的效果。

1. 职业女性的产假权益保护较好, 大部分达到法定天数

最近一年(2016年7月1日以来)有生育经历的女性有257位。其中162位是职业女性并有固定的就业单位, 针对她们的调查发现, 产后的平均休假天数为129天, 最高的达200天。其中三分之二(67.7%)的生育女性, 产后实际休假天数为128天。这一数字与国家和上海市相关法律规定是相符的, 因为按照上海市的相关法规, 符合法律法规规定生育的夫妻, 女方除享受国家规定的产假外(98天), 还可以再享受生育假30天, 一共恰好为128天。这说明, 针对产妇和儿童的法定权益保护执行状况较好。当然, 因工作需要或是个人职业发展追求较高, 有5.8%产妇实际休假天数低于90天。

针对女性及企业的访谈, 发现孕期的产检、哺乳期每天1小时的哺乳时间都基本能够得到保障, 有些单位还能够灵活换算或累积每天1小时的哺乳时间。只要有病假证明, 保胎假也都有保障。只是, 《上海市女职工劳动保护办法》第十六条提出的哺乳假, 条件和标准相对较高, 需要提供患有产后影响母婴身体疾病的证明, 因为绝大部分职业女性都难以享受哺乳假。

2. 生育保险给付替代率较高, 生育前后工资待遇保持基本稳定

按政策规定, 用人单位不得因女职工怀孕、生育、哺乳降低其工资。产假期间的生育生活津贴按照本人所在单位上年度职工月平均工资计发。这有利于提高生育保险给付的替代率(即产假期间中所获补贴占工资收入的百分比), 提高生活保障水平尤其是保护低收入

女性的权益。此次调查结果显示, 职业女性生育前后待遇基本持平的比例为66.0%, 另有9.3%的人选择“其他”, 可能是高于产前的工资待遇。访谈中发现, 个别年轻女性, 本人的工资低于单位的平均工资, 实际的生育津贴反而高于产前的工资水平。可见大部分职业女性的工资待遇稳定, 没有受到怀孕、生育、哺乳期“三期”的影响。

尽管如此, 依然有接近四分之一的职业女性在产假期间的待遇相比产前有不同程度的下降。其中, 5.1%的生育妇女其待遇下降为原来的50%及以下, 14.1%的待遇变为原来的50%~80%。部分职业女性产假期间待遇下降, 也就是生育津贴低于工资水平的原因: 一是产假时长超过政策规定的天数, 因为超过产假(包括生育假)时长, 其实就是产前假、哺乳假等其他形式, 其待遇标准会低于生育津贴。如表显示, 与产假时长低于128天的相比, 超过128天的职业女性, 其待遇下降的比例较高; 二是由于复杂的薪酬结构, 生产性津贴等方面的待遇无法进入生育津贴标准, 从而使得生育之后的待遇有所下降。通过本地户籍和外地户籍的比较发现, 本地户籍的职业女性, 产后待遇下降的比例反而较高。从侧面印证职业女性生育前可能有更多的收入获得机会; 三是访谈中发现, 部分用人单位尤其是私营部门不能全面落实产前假和哺乳假, 不愿支付工资而变成事实上的“停薪留职”。此外, 极少部分女性, 尤其是在个体经营单位从事不稳定的、非正规就业的外地户籍女性, 比如访谈中一位来自温州的服装店店主, 由于她本人及员工都没有参加生育保险, 使得她们都无法享受相应的生育补贴待遇。

表2 产休假期间的工资待遇与生育之前的工资待遇的对比

	产假低于 128 天		产假长于 128 天		本地户籍		外地户籍	
	频率	百分比	频率	百分比	频率	百分比	频率	百分比
是之前的 30% 以下	1	0.8	1	2.7	2	3.9	0	0.0
是之前的 30%~50%	6	4.7	1	1.4	2	3.3	5	4.2
是之前的 50%~80%	13	10.9	10	23.8	10	19.0	13	11.7
是之前的 80%~100%	8	6.4	1	2.6	5	8.7	4	3.9
与之前持平	81	66.5	26	64.5	32	59.8	75	69.0
其他	13	10.7	2	5.1	3	5.3	12	11.3
总计	122	100.0	40	100.0	53	100.0	109	100.0

3. 女性在生育前后的工作岗位保持基本稳定

针对最近一年有生育经历且有就业单位的女性,调查询问了“工作岗位是否因为生育这个孩子而调整”。结果表明,85.3%的女性汇报自己的工作岗位并没有因生育而有所调整,“已经调整”或“可能调整”的比例仅占9.7%。因为法律条例规定,女职工孕期、产期、哺乳期,用人单位不得单方面与其解除劳动合同。即使劳动合同到期,该劳动合同也应当顺延至相应的情形消失时才能终止。访谈中,我们也发现,用人单位对女职工“三期”就业权益维护状况较好,女职工怀孕期间进行产检、保胎,以及产休假期间,不用担心用人单位借机解除劳动合同。

此外,出于保护的目,女职工在孕期不能适应原劳动的,可以降低劳动量或协商安排其他能够适应的劳动。因此,少部分被调查回答岗位已经调整或可能调整,可能是合乎女职工意愿的结果。企业访谈中,人力资源负责人都表示一般不会轻易主动地提出调整岗位。

(二) 生育经历与女性就业存在一定冲突

由于生育导致的生理因素及儿童照料等家庭责任的扩大,这势必造成生育妇女在工作

和家庭角色上的冲突,使得生育经历对女性就

业和职业发展具有影响。
1. 已婚已育妇女居家料理家务的比例较高,而就业率低于已婚未育妇女

调查数据表明,在排除“在学”和“退休”样本之后,15~60岁上海常住人口(包括本地和外地户籍)中已婚女性平均的就业率为78.7%(包括务农和非农就业)。其中,非农就业率为77.7%,居家照料而退出劳动力市场的比例为18.9%。

从表3可以发现,不管是本地户籍还是外地户籍女性,相比于未生育的已婚妇女,已婚已育妇女(至少有1个小孩)的就业率相对较低。总的来说,已婚已育女性居家料理家务的比例为19.4%,高于已婚未育女性的11.9%。同时可以看到,不管是否生育,外地已婚妇女居家料理家务而退出劳动力市场的比例高于本地户籍的已婚女性。就沪籍已婚女性而言,至少有1个小孩的妇女,居家料理家务的比例为14.0%,但已婚未育妇女居家料理家务的比例为8.8%。外地户籍女性也表现出的类似的特征,已婚育女性的就业率较低,而居家料理家务的比例达到23.4%,高于未育女性的14.3%。由此可见,部分女性会因生育等原因而退出劳动力市场,尤其是外地户籍女性。

表3 生育状况与已婚妇女就业的相关性

户籍地	是否生育	就业状况 (%)				小计
		务农	非农就业	料理家务	其他	
本市	是 (N=1502)	1.6	82.0	14.0	2.5	100
	否 (N=102)	0.7	87.3	8.8	3.2	100
外地	是 (N=2027)	0.7	73.9	23.4	2.0	100
	否 (N=128)	0.0	80.5	14.3	5.2	100
总体	是 (N=3528)	1.1	77.4	19.4	2.2	100
	否 (N=230)	0.3	83.5	11.9	4.3	100
总计		1.0	77.7	18.9	2.3	100

注：为了提高对比分析的有效性，限定已婚妇女并排除“在学”和“退休”样本，以避免教育和退休政策对就业的影响。

2. 学龄前儿童照料责任对女性就业具有影响

上面的分析结果表明，生育经历对已婚妇女就业具有不利影响。下文进一步分析儿童照料尤其是学龄前儿童照料责任对生育妇女就业的影响。调查结果显示，在已育子女的妇女中，相对于没有不满 1 周岁孩子的女性来说，有不满 1 周岁孩子的女性其就业比例较低，前者为 79.0% 而后者为 69.7%。反之，孩子未周岁的妇女，居家料理家务的比例为 27.1%，孩子已满周岁的妇女居家料理家务的比例则为 18.7%。尤其是外地户籍女性，孩子未周岁时，他们的非农就业率仅有 64.4%，而居家料理家务的比例高达 31.9%。

需要指出的是，孩子未周岁的女性就业程度较低并不是因为产假带来的。因为有单位的职业女性，休产假期间是计入就业状态的。主要原因可能孩子未周岁，婴幼儿照料

责任较大而使得女性短暂退出劳动力市场。表 4 的结果表明，当孩子满周岁之后，生育妇女尤其是本地户籍女性的就业率有所回升。不过，相比孩子已满 6 周岁的女性来说，孩子已满周岁但仍处于学龄前阶段（即未满 6 周岁）的妇女，其就业率依然相对较低，而居家料理家务的比例较高。通过比较是否有不满 6 周岁（2~6 岁）的生育女性群体，结果发现，有 2~6 岁孩子的女性，其就业率低于孩子已满 6 周岁的生育女性。细分户籍来源地，主要表现是外地户籍女性的就业率较低而居家料理家务的比例较高。也就是说，至少在生育 1 年之后，尽管生育妇女的就业率有所回升，但学龄前儿童照料责任依然对女性就业具有影响。因此，生育对其就业存在影响是无容置疑的。而且，由于儿童照料责任较大，生育和儿童照料对女性就业的影响是长期的。

表4 拥有6周岁以下孩子对生育妇女就业的影响

		就业状况				总计
		务农	非农就业	料理家务	其他	
2~6 周岁的孩子	有 (N=876)	0.7	74.5	22.8	2.0	100
	没有 (N=2573)	1.4	79.0	17.2	2.4	100
总计		1.2	77.8	18.7	2.3	100

注：按照调查设计，样本限定为已生育妇女，且不包括孩子未周岁1周岁的样本。

^① 已婚妇女包括初婚和再婚，没有纳入未婚同居、离婚以及丧偶的样本。

此外,通过夫妻比较分析,也可以得到类似的结论,相对于男性(配偶)来说,拥有学龄前子女对女性就业的影响相对较大。此次调查发现,在有不满 6 周岁孩子的 1123 个家庭中,女性(妻子)从事非农就业的比例为 73.2%,但她们配偶相应的比例为 97.7%。相反,女性因料理家务而退出劳动力市场的比例高达 24.0%。对于孩子未周岁家庭,夫妻之间的就业状况也表现出类似的情况。

通过夫妻配对比较,本地户籍中,拥有学龄前孩子的家庭,有 84.5% 的家庭夫妻双方都从事非农就业,妻子居家料理家务而丈夫出去工作的比例为 12.2%。而在地籍中,夫妻双方同时工作的比例为 69.4%,但丈夫出去工作而女性居家料理家务的比例高达 27.5%。也就是说,生育经历尤其是孩子未周岁时,女性就业受到显著影响,但它对男性几乎没有影响。这一点对外地籍女性来说尤为明显,这与我们的访谈情况是一致的。背后的主要原因不对称的性别分工,女性相比男性更多的承担了儿童照料等家庭责任,而男性更多的承担养家糊口的责任。

3. 部分女性生育前后的岗位调整对职业发展有一定影响

尽管职业女性因生育而调整岗位的比例不高,但针对岗位有调整或可能调整的情况,岗位调整不利于女性职业发展。通过“这种岗位调整对您的职业发展有什么影响”的调查表明,30.4% 的人回答有“较大的负面影响”或“有很大的负面影响”,其余人认为“基本没有影响”。生育经历对女性职业发展的冲突关系,这一点与前期研究发现是一致的。

首先,用人单位预计到生育会让女职工临时甚至长期退出劳动力市场,因此不敢轻易

把育龄女性安排在关键岗位;其次,出于保护的目,或是确实因生理或儿童照料责任,生育女性不能适应需要出差、加班的工作,从而限制其在职培训、技能提升和职位升迁;再次,女职工在产假之后返回工作岗位后,用人单位可能会先入为主地认为“职场妈妈”会花更多的时间精力投入到儿童照料中,因而也不会把重要的岗位安排给她们。“我的同事,有几名女性领导都是在生完孩子 6 周后就上班了,因为一旦她不在岗位上,公司就会找人顶替她,之前的努力都可能白费了”,有被谈者说,要想在职场抓住发展机会,“就要不把自己当女人”。最后,女性自己可能因儿童照料责任而主动调整自己的职业目标和岗位。有访谈对象告诉我们,生孩子之前“任何工作安排或者说工作时间都能去克服,如果有宝宝了,我就就着宝宝的时间,如果工作有冲突的话,家里协调不过来,那我肯定要放弃”,“不像男人,只要挣到钱就行,家里可以不管不顾”。因此,女性生育行为不只是某个阶段的事情,而是一项终身的任务,可能会对后续生命的历程带来一连串的影响,这些影响无疑会造成职业女性的发展困境。

4. 产后就业计划两极分化,四成未就业女性可能放弃再就业

针对没有就业岗位的新育(最近一年生育)女性,调查询问了“您(打算)在这个孩子出生多少天后就业”。调查结果显示,未就业女性产后的再就业计划存在两级分化现象,47.5% 的人计划在 1 年甚至是半年内重返劳动力市场再就业,同时也有 40.3% 的人没有再就业的打算,可能会持续较长时间甚至成为全职妈妈。

表5 打算在孩子出生多少天后就业

	频率	百分比	累计百分比
半年(180天)以内	14	15.8	15.8
半年至1年(365天)	30	31.7	47.5
1年至4年(1460天)	13	12.2	59.7
没有就业打算	38	40.3	100.0
总计	95	100.0	

女性在生育之后重返劳动力市场比例不高,这可能与传统的家庭责任观念和母亲就业态度密切相关。笔者调查发现,有84.2%的公众认为学龄前儿童应该由家庭成员照顾,仅有11.1%的被调查者选择收费机构或个人(如托儿所、保姆)。而且53.0%被调查者认为(包括同意和非常同意)妈妈出去工作会影响孩子的成长,这就是所谓的职场妈妈的内疚。即使有其他家庭成员(如祖辈)协助照顾学龄前儿童,年幼孩子的妈妈也不可能完全对其撒手不管。理由都是不想把孩子交给奶奶/外婆带,觉得老人带不好。

当然,一段时间的习惯之后,全职妈妈难免与社会脱节,孩子入托/园后想重回职场也并不是件容易事。单不说职业技能与心态调整,就孩子入园接送、寒暑假期间的照料都是一个很大的挑战。孩子生病没人照顾,这些都是困扰全职妈妈回归职场的棘手问题。有的生完孩子重返劳动市场时,她们的职业生涯被迫要从新开始,女性与职场有几年的脱节,导致综合就业能力下降,造成重返回职场的困难。有些是心理和心态上发生的改变,比如有位全职妈妈说,“已经慢慢习惯适应了现在的生活,没办法再去每天打卡上班”。

三、生育影响女性就业的原因分析

上述分析表明,生育尤其是二次生育会

一次或者二次中断女性的工作,而在女性再次就业时则会面临人力资本积累不足、向下职业流向、收入下降甚至失去工作等问题。本次访谈中,女性提到生育二胎(包括生育前期)对她们的影响涉及到身体状况、工作时间和精力,她们有的“一发现怀孕就离职了”,有的在生育过后决定不重返岗位。生育一胎后仍在工作,在生育二胎后放弃就业、全职照顾家庭的女性不在少数。

(一) 生育成本单位化不利于女性就业和职业发展

企业调研访谈发现,不管是国企、私企,还是外企,用人单位普遍反映,生育成本过大是招聘和使用女性职工的最大顾虑。生育所带来的工作交接、产假薪酬和生育保险等问题推高了用人单位雇佣女性的成本,用人单位从利益最大化的角度考虑,会做出减少雇佣女性以降低成本的选择,从而对女性的入职、升职和职业生涯等方面会产生消极影响。

一是直接成本:(1)女职工产假期间的单位承担的社会保险费用,高工资员工的生育津贴补差。按照现有政策,女职工产假期间的生育津贴由生育保险金支付,但用人单位依然需要支付除个人承担之外的社会保险费用。(2)工作交接等替代用工薪水。企业一般采用内部调剂或临时招聘兼职人员等方式,顶替怀孕女职工的工作职责。不管哪种方式,都需要支付额外的薪水。(3)孕期产检、保胎、产后抑郁等病假工资支付,尤其是长病假工资。甚至有个别女职工存在恶意适用规定的情况,工作不久就怀孕,刚怀孕就休病假,甚至做假的请假手续,享受完病假、产假和哺乳假等一切权益之后,就辞职走人。这些都增加了用人单位不可控制的风险和顾虑。

二是间接成本:(1)工作中断、精力分散导致生产力下降。全面两孩政策下,女性可能有两次产假,每次生育前后都需要经历长达一年多的孕期和产期哺乳期,工作中断,生产力下降,在维持工资不下降的情况下,会极大增加企业用人成本。调查显示,女性承担了大部分或全部儿童照料,做饭洗衣、孩子生病要请假等。进入两孩时代后这方面的家务负担将会大幅度增加,用人单位担心女性在工作中的精力不够和效率不高,在工作中难以胜任夜班、加班、出差等岗位,而且因为孩子要经常请假,难以外出培训。因此对聘用女性员工有很多顾虑和担心。(2)部分女职工在孕期或产后离职导致岗位空缺,以及由此带来重新招聘和培训成本,以及管理成本等。(3)女职工人数较多的单位,一般都要求设置“妈咪小屋”、“妇女之家”等备奶、喂奶场所,这些公共空间及场地的设置、运行也会带来一定的办公成本。

在劳动力市场竞争激烈、生育成本单位化的情况下,全面两孩政策的实施,将使生育对妇女劳动参与职业发展的影响越来越凸显。很多用人单位把隐性歧视作为底牌,一是在招聘环节设置更高的学历门槛、职业经验门槛;有的直接询问婚育状况、生育规划等私人信息,强调岗位需要经常加班、男生更合适等。有些用人单位为避免孕产期用工成本增加,甚至不愿意招聘已婚未育、可能生育两孩的求职妇女。在两孩政策之前,对于已经生育一个孩子的女性来说,已婚已育又有工作经验的职业女性原本可能成为用人单位优先招聘的对象。但随着两孩政策的实施,这些女性增加了再生育的可能性,在求职过程中失去了其独有的优势。还没生孩子,已经被打上“以后要婚假和两个孩子的产假的特大定时炸弹”的标签。有些单位在妇女怀孕、生育时,减少其职业培训

和晋升机会,限制其职业发展;也有些在女性怀孕时,不积极创造条件调整合适岗位,由于难以适应长时间站立等体力要求较高,或是噪音污染较大的工作,迫使怀孕女性辞职。有些单位基于成本考虑,除了法定的每天 1 小时的哺乳假,大部分单位很难批准长期的哺乳假,使得生育妇女返回劳动力市场时难以再就业。即使生育女性返回岗位,单位认为妈妈们无法胜任加班、出差等工作,通过调换岗位等方式,名为照顾,实为边缘化,其职业培训需求得不到满足,职务提升的机会就离她们而去。有的女性产后被迫重新开始找工作,她们的职业升迁和终身发展中雪上加霜,遭受“职场天花板”,面临更加严峻的就业挑战和性别歧视。

如果不顾市场规律,过度单纯向用人单位施压,反而会让用人单位对女员工唯恐避之不及。生育成本全部转嫁给企业,违背了市场规律。更加激发了用人单位的抵触,从而进一步偏向招聘男性员工或已婚育二孩的女性。处在市场竞争压力下的企业,作为理性经济人,当然希望有性价比更高的劳动者。在有选择的情况下,企业确实会倾向于不招女性。

(二)人力资本水平和家庭照料责任影响女性就业

从劳动供给方,也就是女性自身的角度分析,经典理论认为主要是受教育程度等人力资本水平较低,市场竞争力不高,以及承担大量的家庭照料工作,使得工作与家庭存在冲突,而造成生育女性就业困难。

1. 未就业女性的受教育程度相对较低

调查数据如表 6 所示,相比于从事非农就业的妇女,居家料理家务的女性,受教育程度相对较低。其大专及以上学历受教育程度的比例仅为 21.9%,而从事非农就业的女性,大专及以上学历受教育程度的比例达到 50.6%。

表6 不同就业群体女性的受教育程度

	未上过学	小学	初中	高中/中专	大学专科	大学本科	研究生	总计
务农	2.5	22.1	40.5	7.4	27.6	0.0	0.0	100
非农就业	1.8	8.1	24.0	15.5	20.1	26.8	3.8	100
料理家务	3.8	16.6	41.8	15.9	11.4	8.7	1.8	100
其他	4.9	9.0	31.1	16.3	17.7	21.0	0.0	100
总计	2.2	9.7	27.2	15.4	18.8	23.4	3.3	100

注：为了提高对比分析的有效性，排除“在学”和“退休”样本。

居家料理家务的女性，受教育程度相对较低的情况在本地户籍和外地户籍女性中都成立。在本地户籍中，居家料理家务的女性，大专及以上学历受教育程度的比例为 27.8%，但非农就业女性其大专及以上学历受教育程度的比例为 65.6%。对外地户籍女性而言，退出劳动力市场居家料理家务的女性，其大专及以上学历受教育程度的比例为 19.1%，而非农就业女性大专及以上学历受教育程度的比例为 37.1%。在市场逻辑下，个体受教育程度是影响其劳动参与、工资收入和职业发展的重要因素。

2. 女性更多地承担了家庭和儿童照料责任

在我国传统观念中，打理家务、照料孩子，大多默认为女性的责任。由于这种中国传统家

庭性别分工模式目前尚未打破，加之当前公共托幼服务的严重欠缺，女性在养育孩子的过程中往往要比男性付出更多的时间精力，更不用说有两个孩子的家庭。

在“男主外女主内”的传统观念和性别分工作用下，如图 2 所示，社会期望的最好的儿童照料安排，是爸爸从事全职工作而妈妈待在家里（49.9%）或仅做兼职工作（29.0%）。相应的，最差的安排则是妈妈全职工作而爸爸留在家里照顾小孩（54.9%）或夫妻双方都全职工作（20.7%）。女性自己也是普遍认同这样的观念，因为调查结果在男性和女性之间没有明显差异。^①

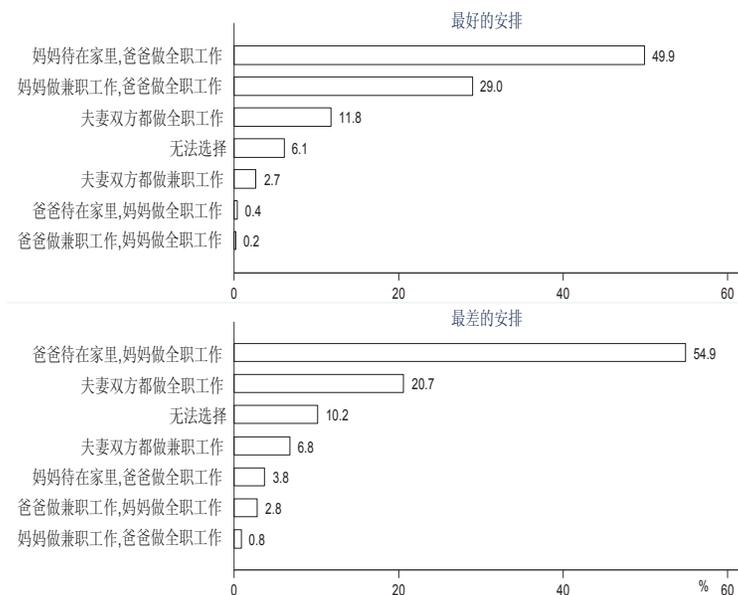


图2 家庭责任观念与学龄前儿童照料安排

^① 数据来源于中国综合社会调查。参见卿石松：性别角色观念、家庭责任与劳动参与模式研究[J]. 社会科学, 2017(11):91-100.

事实上,此次调查结果也表明,女性(妈妈)承担更多的儿童照料责任。对于未满 6 周岁的孩子,孩子未入托儿所/幼儿园主要由妈妈看护。即使已经入托儿所/幼儿园,离开托儿所/幼儿园后,依然主要由妈妈看护(43.7%),其次是祖父母(38.7%)、外祖父母(14.8%),主要由爸爸看护的仅占 0.4%。

正因为女性在家庭、工作和社会三方面承担着各种角色,任何一方面的角色没有扮演好,都会影响到其他角色的效果,进而产生角色冲突。两孩政策造成女性的家庭角色加强,社会角色进一步削弱,这势必造成在工作和家庭角色上的冲突。访谈资料表明,有些女性既希望自己能把工作做好,又希望有时间照顾家庭教育子女,这导致很多女性做出了改变职业目标的决定。为了能兼顾工作和家庭,她们把职业目标转向了工作时间相对较短,离家近,不加班或出差,能够轻松请假以便随时照顾孩子的工作。也有退出主流就业市场的女性选择了自主创业,或是在新技术下应运而生的代购和微商行业,以在家就能工作的方式来实现家庭和工作中的平衡。有些女性则因为孩子照料没有老人能够帮忙,婴儿体质又较差,如过敏性哮喘反复就医。同时,要找到能够兼顾家庭的工作,工作时间灵活的工作非常难,即使有这样的的工作,往往也因为工资收入太低而不得不退出劳动力市场。

当然,对不同层次的女性,这方面的影响程度是不同的。有位访谈对象告诉我们,她是一家日资公司的工程项目经理,她认为生育以及儿童照料对她的就业几乎没有影响,除了减少出差次数之外。主要是她以及家庭收入相对较高,可以通过购买社会服务,即雇请保姆的方式解决孩子的照料问题。同时,她的公司

又允许每周有 1 天的时间在家办公,所以一些重要的活动,比如幼儿园的家长日,她都可以参加,能够高质量的陪伴孩子的成长。

(三) 社会支持尤其是托幼服务不足不利于女性就业

目前城市建设和公共服务设施均没有为养育照料婴幼儿提供足够的便利条件,而且政策未能支持工作与家庭平衡,以及倡导两性共同承担家务照料工作。长期以来,家庭内的社会再生产被女性化、无酬化。2016 年 9 月出台的《上海市人口与计划生育条例》虽规定了父亲可以享受陪产假,但时间很短(10 天)。女性在工作之外还面临着料理家务、哺育后代的繁重任务。

此次调查显示,对于未满 6 周岁的孩子,有 40.2% 的已经入托儿所/幼儿园(包括半天和全天),其中,公立托儿所/幼儿园占 56.1%。没有入托儿所/幼儿园的样本中,主要原因是“孩子年龄太小”(83.5%),并不是因为“费用太高”或“距离太远”。实际访谈和调研中,我们也发现 3~6 岁小孩入幼儿园没有太多问题,主要是 0~3 岁孩子入托难。有被访谈者反映,她们认为 2 岁以前的孩子应该主要由家庭照料,但在 3 岁入园之前,希望有半年至 1 年的入托,以便适应后续的幼儿园生活。但公立的托幼机构屈指可数,私立机构又贵往往距离也较远,导致孩子无法入托而不得不由自己带。

总之,不管是女性自身或家庭的原因,还是用人方是出于经验或成见,在女性为家庭主要照料者角色没有打破,支持生育、支持女性发展的家庭友好型政策没有有效衔接之前,用人方会担心女性在生育养育子女和料理家务方面耗费大量精力,不能保证全身心地投入

工作。这样的“计较”势必持续影响到女职工就业和生育后的职业发展。

四、多元主体对公共政策与服务的诉求

(一) 职业女性对公共政策与服务的诉求

从调研访谈资料来看,女性对公共服务的最大诉求是托幼服务,尤其是2~3岁的公共托幼服务。针对托管服务,访谈对象建议同一写字楼的单位可以共建一间托管机构,既保证了场地问题,也在母亲或父亲的工作时间可达范围内。当然,有访谈对象表示,完全依靠政府也是不可行的。他们希望政府能够加强对社会托幼机构的监管,多培育和提供一些有资质的第三方机构服务。同时也希望能够调整幼儿园、小学的放学时间。其次,是完善基础设施,如增加儿童就医的便利性,在社区创造条件建立儿童活动室,学习国外经验,在公园、购物中心等公共场所提供婴幼儿看管服务。

第二个谈得比较多的诉求,就是希望能够降低养育成本,比如生育奖励,或是税收减免如家庭支出扣减,降低课外班等影子教育成本。访谈中特别关注到教育投入方面,几乎所有女性都表达了对当前教育竞争现状的慨叹。“那肯定是焦虑的。人人都学,你不学就好像差了什么。”专业教育市场形成,家长由教育负责人变为监督人/陪伴者,但焦虑和压力不减反增。无论是早教课程、补习班还是兴趣班,年轻父母将对孩子未来的教育焦虑转化成现阶段的高昂教育投入,费用多在几万元不等,投入多的家庭一年可能高达十几万元。这给夫妻双方带来了不小的经济压力。与此同时,上海的高物价、资源紧张现状也对一些家庭造成困扰。不少家庭不仅承担着房贷、车贷的重压,

还要面临高额的教育投入和可能的医疗费用投入,“上海如果不是双职工家庭,其实压力还是蛮大的。”

第三个诉求是希望创建工作家庭友好环境。工作性质不同和家庭支持程度不同的女性所需产假时长也有不同,个别女性则希望延长产假,尤其是机关事业单位的女性。但更多的妇女,提到希望企业能够像一些外企学习,比如上海夏普公司针对部分办公室人员,经员工申请实行晚上班晚下班的工作安排。设置弹性工作时间,如根据孩子年龄调整办公时间,有低龄儿童需照料、需要接送孩子上下学的女性可以更早下班。提倡远程办公,一些可以网络操作的工作并不必要到办公室进行。这将帮助女性减少兼顾工作和孩子的烦恼。另外,访谈中女性常常表示不生二胎的原因“主要就是没人带”,对缺少祖辈育儿又不愿意离职的女性来说,灵活办公能有效缓解她们的焦虑。现行的一小时哺乳假在通勤时间较长的上海来说并不足够女性往返家和工作单位,很多女性只能选择辛苦背奶方式。这些都并不能体现对生育期的职业女性的友好。

(二) 用人单位的期待与诉求

针对企业的调查访谈发现,用人单位提到最大的诉求,就是期待政府能够加大投入,降低生育导致的用工成本。比如,为女职工产假期间提供社保补贴、税费优惠减免,如采取类似于“4050”人员安置补贴或稳岗补贴。在减少哺乳假的前提下,可适当延长产假,并由生育保险基金全额支付生育津贴。总之,就是让生育成本社会化,以减轻企业负担。同时,由于不同单位女性职工的比例不同,导致成本是不成比例的。如果完全社会化,则可以创造公平的营商环境。

五、平衡生育与女性职业发展的对策建议

生育政策调整在国家与社会层面积极应对于人口结构失衡与老龄化的危机,但在家庭和女性这一生育主体的层面上需要更加倡导配套政策支持。探讨建立生育成本的社会分担机制,减轻女性因为生育而造成的风险和负担,保护女性在职场中的地位 and 权益,建立健全促进人口长期均衡发展 with 女性劳动力资源充分利用的政策体系。

(一) 重构更为合理的生育成本分担模式

要想帮助女性平稳度过生育期,降低生育负效应,就要改变生育成本主要由用人单位承担的状况,推动由政府、社会和用人单位多方配合共同承担生育成本的模式,适度减轻企业负担。

探索建立、完善企业补贴制度,合理划分各主体间的责任,实行生育成本社会化制度。缓减生育女性就业难题,要从改变生育成本分担模式入手,推动建立健全政府、社会、企业和家庭以及个人协同分担体系。首先,加大生育保险覆盖范围和替代率。一是我国现行的产假制度将其覆盖范围限定为用人单位中的女职工,而灵活就业人员、未就业人员、未签订劳动合同的临时工(兼职工)则无法参与生育保险并获得生育津贴。纵观发达国家的产假覆盖范围也非一蹴而就,同样经历了从不完善到完善的过程。例如 2001 年澳大利亚改革《1996 年职场关系法案》的覆盖范围,将之前只保障工作 12 个月以上的全职女职工扩大到包含工作 12 个月以上的兼职女职工,即可享受 12 个月的无薪产假。而俄罗斯的产假制度则在其中包含了女学生,其怀孕可向学校申请产假。因此,随着我国人口政策的

调整,以及就业形势的多样化,产假的覆盖范围也应进一步的扩大。二是不少国家意识到解决女性工作和育儿家庭责任之间冲突的重要性,采取了多种措施。比如新西兰带薪产假中的“薪”是由政府发放;俄罗斯产妇半薪产假中产妇所领工资 40% 的补贴由国家社会保险基金支付。其次,由政府牵头,出台鼓励用人单位雇用女性的税收制度(如税收减免或其他优惠政策),降低企业用人成本。充分发挥妇女权益保障及企业市场利益间的平衡作用,探索在本市权限范围内出台企业扶持政策,对企业在其所聘请的育龄妇女合法生育期间,给予一定的资金补贴或减免税收等扶持政策,以减轻企业由于女性劳动者的生育行为所需要负担的成本,化解保障女性劳动者权益与企业利润之间的矛盾。这样既可以让用人单位不会因为聘用女性员工而遭受更大的损失,而且可以刺激和激励用人单位乐于聘用女性员工,在一定程度上缓解女性就业歧视问题,保障女性平等就业的权利。具体来说,就是建议市人力资源和社会保障局牵头开展专题调研,科学计算女性由于性别及孕期、产期、哺乳期等特殊生理期间的工作状态,给用人单位产生的不良效应会增加多少经济成本或降低多少经济收益,采取政府补贴的方式给用人单位予以补偿。

完善生育保险制度,加大男性陪产假和育婴假制度,让男性和女性均摊生育成本。我国长期以来的生育保险制度都是以维护女性的权益为出发点和落脚点,因而忽视了男性的育儿角色的同等重要性。随着全面放开两孩政策的实施以及人力陪护成本的上升,人们对于男性在生育中的福利待遇的呼声也越来越高。针对欧洲国家育儿假(parental leave)研究发现,

育儿假将对妇女的就业率提高 3%~4%，对育龄妇女来说更是如此。家庭友好政策若只针对母亲而不适用于父亲，将可能减少女性相对于男性的人力资本，并可能造成统计上的歧视效应，减少妇女的工资增长，增加性别工资差距。联合国早在 1979 年就提出，生育子女是夫妻双方乃至整个国家共同的责任。这一点在国外的生育保险制度中也有深刻的体现，比如，许多国家在生育保险中明确规定，生育假^①特别包括了父育假（母亲产假期间的父亲育儿假）和育儿假（母亲产假后父母双亲任何一方的育儿休假）。根据国际劳工组织公布的数据，世界上已经有 70 多个国家有关于新生儿的父亲带薪陪产假的的规定，还有一部分国家的法规中规定新生儿父母可以共享产假。比如，经合组织中的大部分国家规定了“父母产假法”，从而有效的保障了夫妻双方的工作不会因生育而丢失。同时，还给与男性和女性职工同等的休假权利和经济补助。例如，瑞典实施“育儿假的男性配额制度”，在 480 天的带薪产假中，60 天是“父亲产假”，不可转让给配偶；父母若共同使用育儿假，每天可获得 5 欧元的“性别平等奖励”。在丹麦，产后有 14 周产假，期间配偶享有 2 个星期的假期。在孩子出生 14 周后，夫妻双方还各有 32 周的“父母假”，可自由安排何时休假，夫妻双方能享有的带薪产假加起来最多可达 52 周。这种做法一方面向社会传递了父亲应该同样履行育儿责任的正面信息，增加承担照顾责任的父亲的比例，有助于促进男女就业的机会平等；另一方面也减轻了女性育儿负担，有助于保护女性的就业权

利。由此可见，西方国家在实行产假方面更加符合男女平等的要求。因此，基于性别平等的原则，在保障女性生育权和就业权的同时，需要认识到双亲共同参与婴幼儿照料事务的重要性，推行“男性产假”“父母共享育儿假”，促进男女平等分担婴儿照料和家务劳动，保障男性育儿的权利和义务，我国应尽快基于产假制度建立父母育儿假制度与父亲陪产假制度。同时，我国生育保险中关于男性福利待遇的法制化和专业化的规定也应成为我国生育保险接下来改革的重要方向和内容之一。

谨慎处理延长产假的诉求和主张。对欧洲工作保护和现金福利政策研究显示，在工作保护期间较长的阶段性现金收益会导致重返工作岗位的延迟，并且将导致高技能妇女的工资下降，导致较高劳动力参与率转化为性别隔离增强的劳动力市场。例如，奥地利在 1990 年将带薪休假时间从 1 年延长到 2 年，尽管提高了女性生育子女的数量，但短期内造成了女性雇佣率和收入的下降。1996 年针对带薪休假时间进行改革，从 2 年调整为 18 个月，这对女性生育和回归劳动力市场的影响与之前相比并无显著差异。同时，相对于欧洲较长产假计划，澳大利亚实行的雇主提供的、相对较短的带薪产假计划，研究显示其计划对孩子 1 岁后的妇女长期就业和工资不会产生影响。因此，国家应该合理安排女性带薪休假和工作受保护时间，既保障女性的合理权利，又能够激励其缩短延期产假时间，回归劳动力市场。延长带薪产假必须建立在改善公共福利、再分配或市场失灵的可观察范围之内。另一方面，工

^① 与生育有关的假期一般包含两种类型：一种是产假和陪产假，另一种是育儿假。如果不作区分，这两种类型通常统称为“生育假”。产假与陪产假时间相对较短，收入替代率较高；大多数产假的期限为 14 周到 20 周，陪产假时间更短，通常以天数来衡量。相比之下，育儿假往往较长，从 1 年到 3 年不等，但是收入替代率也较低。

作保护政策对提高母亲工作参与率又确有显著影响。在瑞典和丹麦都具有法律保障父母休假后返回工作仍处在相同或同等岗位,两个国家均规定解雇休假中的父母为违法行为。且对于孩子处在 8 岁下的父母有权缩短工作时间,相应的工作单位可减少其工资。因而,政策制定时如何兼顾就业市场(用人单位)和职业女性的利益和需求是需要加以衡量的。对于工作相对稳定,如机关事业单位的女性来说,延长产假不会威胁她们的工作岗位,但不一定有利于她们的长期职业发展。如果是私营部门的职业女性,延长产假必须以不增加用人单位的负担为前提,否则增加女性就业歧视和困难,实际效果会适得其反。

(二) 鼓励引导用人单位建立支持工作生活平衡的措施

随着受教育程度的上升,女性劳动力是推动经济社会发展不可忽视的力量,“女性经济学”也越来越受到世界各国的推崇。在实际中,一些企业重新界定愿景和价值观,将企业的家庭伦理责任纳入企业的发展战略当中,促进女性员工的工作—生活平衡,努力打造女性员工与企业共同成长的发展平台。相关研究表明,这有利于生育女员工更为方便的承担家庭责任,缓解工作生活平衡压力。同时,能够获得良好的社会声誉和形象,吸引和留住优秀人才,提高女员工的满意度、忠诚度,降低旷工率和离职率,从而提高人力资源使用效益,在成本与收益之间获得更高层次的新的平衡。

主要措施包括:一是为女性员工制定个性化的职业发展规划和培训,促进其职业晋升发展。例如,5 次蝉联“中国杰出雇主”称号的惠氏营养品(中国)有限公司,70% 的员工是女性员工,60% 以上的经理是女性经理。公

司推出“女性员工关怀计划”,帮助女性最大限度地实现自我价值和个人发展。二是为女员工创造支持性的组织环境和工作环境。例如,佳能(中国)关注女性员工的需求和发展,注重管理的科学性与关怀性,佳能苏州、佳能珠海对生产线进行创新改造,建立孕妇生产线,改进并完善作业及休息环境,保证怀孕女员工和哺乳女员工享受到工作中的便利。三是为员工提供家庭照顾福利,促进工作生活平衡。在美国,尽管政府没有强制规定,但为保障员工权益,更为长期的留住员工,一些公司会提供非常人性化的福利,比如脸书(Facebook)提供 4 个月的带薪育儿假。德勤公司开设“重返职场”项目,帮助职业中断两年或以上的女主管回归职场,同时设立“双职工父母过渡项目”,以帮助员工实现育婴假和工作之间的顺利过渡。大量的公司推行弹性工时制,采取灵活工作时间、压缩工作周和上班早到早退晚到晚退等形式,并允许在假期带孩子和妈妈一起工作,定期举办员工家庭日活动,促进工作生活平衡和创造轻松愉快的氛围。例如,此次企业座谈会,上海夏普公司针对部分办公室人员,经员工申请实行晚上班晚下班的工作安排,哺乳期每天 1 小时的法定福利可以灵活累积使用。瑞典实行家庭日照料计划,父母在孩子满 12 岁之前共享有 60 天全薪休假用于孩子生病照顾。

结合上海和中国实际,政府和相关的社会组织,可以通过多种方式,创建家庭友好型社会环境。倡导企业承担社会责任,引入先进的以人为本的人力资源管理理念,重视员工责任,关心女性员工的需求。具体建议是:(1) 政府要积极构建工作—家庭友好政策的顶层设计,出台促进构建家庭友好社会环境的相关

法律法规,强化家庭支持政策,促进女性工作与家庭平衡,并使之制度化、具体化。(2)通过精神激励和经济补偿等方式,倡导创建“家庭友好型企业”。一是以精神激励机制作为政策杠杆,可借鉴国外经验,卫生计生部门可联合妇联、劳动部门,制定“家庭友好型”企业认证制度,每年评选表彰一批“家庭友好型企业”。例如,可在每年的国际妇女节,组织评选和表彰在重视工作与生活平衡的十佳雇主,总结先进案例并广为宣传,大大提升这些企业的美誉度,也为其他企业树立学习的典范。二是采取经济补偿方式,可从政策上给“家庭友好型企业”以经济支持,如贷款优惠、税收优惠等。让企业和雇主在承担社会责任的同时,也能够获得经济回报,让“家庭友好”的企业文化良性循环,并实现社会、用人单位和女职工权益保护的多赢。

(三) 构建完善立体化托幼服务体系

完善、发达的托幼服务是促进女性生育与就业平衡的重要手段,也是家庭友好政策的主要内容之一。需尽快细化落实《关于促进和加强本市 3 岁以下幼儿托育服务工作的指导意见》,抓好资金支持、土地划拨或转让、人员聘用、收费政策、招生运营管理等方面的引导服务和标准制定工作,构建政府引导,多方参与、立足社区、单位为辅的立体化托幼服务体系。

当前首要工作是增加托育资源供给数量和质量。一是由政府牵头并鼓励民间资本进入或采取“官办民营”形式,有针对性地建立一批幼儿托管福利机构。发挥政府引导作用,同时充分撬动社会资源,鼓励民间资本注资,针对母亲产假结束到适龄入读教育机构这一时间段的幼儿,开办托管福利机构或在原有的

托幼服务上增设托儿服务,在一定程度上减轻妇女及家庭阶段性的育儿负担。例如瑞典近年来扩大公共托幼服务的覆盖率,安排市政局直接负责儿童的托幼服务,提供多种形式的公共托幼项目,例如托幼中心(childcare centers)、家庭托幼(family childcare)以及放学后的托幼机构(after school of home),除公共服务外,政府还支持私人托幼服务的建立。同时,德国自 2005 年以来,通过了若干旨在增加公共儿童托幼名额的法律,主要针对 1~3 岁年龄组的幼儿。政府每年提供 15 亿欧元给地方政府,用于扩大针对 0~3 岁年龄组儿童的日间托儿机构,同时为 3~6 岁年龄组的儿童提供非全日制的儿童看护服务。二是立足企业园区和社区,整合资源,在工作或居住集中地就近建设、完善托幼服务机构。鼓励有能力的企事业单位或产业园区,为员工提供福利性托幼服务,对于不具备设立能力的单位,可以与附近的社区或其他单位联合开办,以解决女员工哺乳、照料幼儿等问题。使企业园区、社区逐渐成为 1~3 岁婴幼儿教育服务工作的主阵地,以税收减免、提供场地和购买服务等多种手段吸纳社会组织和企业参与婴幼儿托管、放学后活动和教育指导工作。

同时,提高托育公共服务保障水平,探索托育服务补贴政策。一是配合基本公共服务体制机制改革和教育改革,探索将托幼服务纳入公共服务范畴,前置义务教育阶段,建立普惠性的托幼服务体系。相关研究表明,0~3 岁的人力资本投入是最有效益的,尤其是对非认知能力的形成和发展具有显著的效果。二是可在本市范围内先行先试,探索建立针对生育女性尤其是低收入女性托育服务的补贴制度。相关研究和访谈发现,儿童托育的可获得性及其

价格会影响到妇女重返工作岗位的决定,并且影响其生育孩子的数量。在西欧国家儿童托育补贴是协调妇女家庭与工作冲突的有效家庭政策,加拿大、瑞典、荷兰和挪威通过提供公共托儿服务和高额的托儿津贴来提高妇女的就业率。在 20 世纪末,瑞典和丹麦为 3 岁以下儿童公共托儿服务的覆盖范围显著增加,并且提供高于欧盟平均水平的高补贴托儿服务。荷兰在 2005 年大规模的儿童托育补贴增加的政策改革使妇女的参与率增加 2.3 个百分点,工作时间效应每周增加 1.1 个小时。法国 2004 年引入家庭津贴改革方案,托儿津贴的增加高达 50%,使得幼儿母亲的参与率总体上升。

(四) 制订专门的针对性法律,切实保障女性平等就业权益

目前国内有一系列的法律法规保护女性的就业权利,从不同侧面对女性就业权做出了保护性规定,但普遍存在着规定原则,缺乏操作性等问题。同时,在“法律责任”中仅简单地规定了“违反本法规定,实施就业歧视的,劳动者可以向人民法院提起诉讼”,但对于诉讼后用人单位应承担的责任并未规定,只能由

人民法院视情况而定。因此,建议:

一是完善女性生育的法律救济制度,消除女性的生育顾虑。加大针对女性就业歧视的监管处罚力度,增加用人单位违法成本。增加劳动行政部门对用人单位的监督力度,劳动者不仅可以向法院起诉,也同时可以向劳动行政部门提出申诉,劳动行政部门有权责令用人单位尽快改正。推动反歧视政策措施的优化调整,从而避免和纠正潜在的劳动力市场性别歧视,促进平等就业和女性职业发展。

二是要进一步加强社会性别平等意识的教育宣传,增进全社会对女性的关怀和帮助。生育政策改革在国家与社会层面积极应对了人口结构失衡与老龄化的危机,从家庭层面上释放了生育意愿和生育需求,但在对女性这一生育主体的层面上需要更加倡导全社会的关爱和支持,宣传女性在承担生育责任的同时也应当享有个人发展的权利。要通过宣传教育,增强全体国民的性别平等意识,创建有利于社会性别平等的社会环境,减少在就业上对女性的歧视,在根本上促进性别平等与社会稳定。

◀ 本期关注 ▶

新中国人口发展的历史经验 (下)

《人口信息》编辑部

特邀主持人: 复旦大学人口研究所教授 任远

主持人语

在上一期中, 我们交流了以“新中国人口发展的历史经验”为主题的圆桌论坛的 6 篇文章, 本期交流另外 6 篇文章。上海社科院左学金研究员介绍了我国人口发展 70 年来生育政策的变化。南京大学社会学院陈友华教授对当前时期人口发展面临形势和未来战略进行了思考。华东师范大学人口研究所朱宝树教授比较了 70 年我国不同区域不同时期的人口城镇化发展的变动速度, 论述城镇化发展均衡和不均衡的演变。南开大学人口与发展研究所原新教授回顾了 70 年来人口发展的波动性。复旦大学人口所张力教授讨论了影响我国人口迁移流动的户籍制度和迁移政策的变化。复旦大学人口所任远教授对 70 年来人口发展的特点和经验进行了概括性的论述。

生育政策与生育率变动的考察

左学金 (上海社会科学院研究员)

今年是新中国成立 70 周年。本文试图在我国人口发展 70 年的历史经验中重点考察生育政策与生育率变动的历史经验, 以期对研究我国未来人口变动趋势与调整人口政策有所裨益。

一、中国妇女生育率变动与生育政策演变

1. 中国妇女生育率的变动趋势

1950 年以来中国妇女生育率的变动趋势, 大致经历了以下四个阶段:

(1) 1950-1960 年代的高生育率阶段

除三年经济困难时期生育率出现大幅下降以外, 这个时期的总和生育率保持在 6 左右, 城乡之间差异不大。

(2) 1970 年代生育率急剧下降阶段

我国妇女的总和生育率在 1970 年代的短短 10 年中下降了一半以上, 从平均每个妇女生育 6 个左右孩子下降到生育 2~3 个孩子, 堪称是人类历史上空前的生育率下降。

(3) 1980 年代总和生育率波动与缓慢下降阶段

这一时期生育率变动的主要特点是在更替生育水平以上的波动后其后的缓慢下降。这一阶段城乡之间与地区之间生育率差异显著拉大。

(4) 1990 年代以来的低生育率阶段

从 1990 年代初我国妇女的生育率降低到更替水平以下, 并在此后下降到大约 1.5 左右很低的生育率水平, 尽管目前在政府不同部门之间以及学者之间对我国生育率的真实水平

还存在不同估计 (郭志刚, 2017)。

2. 生育政策演变

70 年来我国生育政策的演变, 大致可分为以下四个阶段¹。

(1) 1949-1962 年的生育政策讨论酝酿阶段

这一阶段中国政府没有实行明确的强度较大的鼓励生育或节制生育的政策措施, 尽管有一些关于生育政策的政策讨论与争论。其中影响较大的是 1958-1959 年期间对马寅初先生的批判。

(2) 1963-1979 年积极的计划生育政策阶段

这一阶段政府实施更加积极主动的计划生育政策。积极的计划生育政策的主要内容, 是促进避孕节育和提倡晚婚晚育、拉长生育间隔与少生 (“晚稀少”)。计划生育工作在文革初期一度停顿, 1970 年代初以后才重新得到加强。

(3) 1980-2012 年严格的生育控制政策阶段

从 1980 年开始实施的一孩政策, 由于在农村地区的实施面临一些具体困难, 1984 年后逐步放宽为城市 “一孩”、农村 “一孩半” 的生育政策。本世纪初以来许多省份放开 “双独二孩”, 即夫妻双方都是独生子女的家庭可以生育二孩。但是由于这一政策适用人数较少, 对生育率的影响不大, 所以本文没有将双独二孩划分为生育政策的一个独立阶段。

(4) 2013 年以来生育控制政策逐步放宽阶段

近年来, 我国人口少子老龄化进程加快,

经济社会后果开始显露, 社会各界对调整生育政策的呼声高涨。我国政府在 2013 年决定放宽生育政策, 允许单独家庭 (夫妻双方有一方是独生子女) 生育二孩, 2015 年又决定实施全面二孩政策。实际数据表明, 两次放宽生育政策虽然对提升二孩生育率有一定作用, 但是对提升总和生育率的作用相对有限, 对于提升一孩生育率的作用就更加微乎其微了。

二、我国生育率下降的影响因素: 生育政策与经济社会变化

1. 生育控制政策和经济社会变化对生育率影响的理论思考

世界上部分国家都实行过不同方式的鼓励生育政策或抑制生育政策。但是这些生育政策一般都是通过税收或财政补贴等激励手段来实现的, 政府以行政手段直接限制生育子女数量的情况非常少见。从这个意义上来说, 中国从 1980 年以来实施的严格的生育控制政策是具有中国特色的。

关于经济社会变化对生育率的影响已有较多研究文献。总体来看, 以工业化和城市化为特点的现代化进程, 显著降低了家庭作为基本生产单位与养老保障提供者的作用, 并推动了全球范围的生育率下降。实际上全球人口增长速度与全球人口的生育率在 1965-1970 年期间就开始持续下降, 只是由于 “人口惯性” 的作用, 全球人口还会在本世纪内继续增长。生育率下降与家庭规模的小型化又进一步削弱了子女作为养老保障主要提供者的作用, 加强了政府在养老保障方面的作用, 从而降低了家庭生育子女的投资回报, 形成了一种负向反馈。

用已有一些大家所熟知的理论来解释经

¹ 这里关于生育政策演变的前三个阶段的论述参考了彭佩云 (2007) 和田雪原 (2009)。

济社会变化如何推动生育率的变化。其中贝克 (Becker, 1965; 1969) 的家庭经济学理论认为妇女工资的提高意味着养育孩子的机会成本提高; 对子女教育投入的回报率的提高促使父母加大对孩子的教育投入, 促使父母用孩子的质量来替代数量, 这些变化都推动了生育率的下降。再如考德威尔 (Caldwell, 1976) 的“代际财富流理论”, 认为在传统社会财富从孩子流向父母, 所以生育率较高, 而现代社会财富从父母流向孩子, 所以生育率较低。

对我国来说, 生育控制政策在生育率下降中起了十分独特与重要的作用, 或者说, 生育控制政策和经济社会变化共同推动了我国生育率的下降。但是在我国生育率下降的进程中, 生育控制政策与经济社会变化相比, 哪一个作用更大呢?

在我国, 这是一个见仁见智的问题。有人将生育控制政策看成是我国生育率下降的主要原因, 张维庆 (2006) 认为, 到 2005 年年底, 由于计划生育政策的实施, 不包括由于经济社会发展因素而少生的人口数, 我国少生了 4 亿多人。当然也有许多人持不同的看法, 认为经济社会变化对生育率下降所起的作用是更加基础性和更加重要的, 计划生育政策可以在经济社会变化的基础上发挥一定的作用, 但只能发挥辅助性的作用。或者说得通俗一些, 经济社会变化是推动生育率下降的大腿, 而计划生育政策只是推动下降的胳膊; 胳膊可以与大腿协调形成合力, 但是“胳膊扭不过大腿”。

为了进一步探讨这个问题, 我们不妨对我国生育控制政策和经济社会变化对生育率影响问题作一个简要的历史考察。

2. 生育控制政策和经济社会变化对生育率影响的历史考察

从我国生育率变动的历史趋势来看, 虽然总的趋势是长期下降, 但是如果分阶段来

看, 也有下降、波动与相对稳定等不同的变动模式。

(1) 1970 年代是我国实行“晚稀少”计划生育政策的时期, 也是我国生育率下降最快的时期

在 1970-1979 年短短 9 年的时间里, 我国妇女的总和生育率从 5.8 下降到 2.8, 下降了一半以上, 在一个人口规模巨大的国家实现如此快速的生育率下降, 在人类历史上是空前的。在这一阶段随着婴儿死亡率的大幅下降, 城乡家庭理想的孩子数或生育意愿也在下降。计划生育政策通过为城乡家庭提供避孕节育手段和减少不想要的孩子, 与经济社会变化形成了推动生育率下降的合力。

(2) 1980 年代实施的严格的生育控制政策 (一孩政策和一孩半政策) 并未推动我国生育率快速下降

相关统计表明, 在 1980 年代的 10 年中, 我国生育率出现了上下波动而未继续 1970 年代的快速下降趋势。对于这种情况, 一个可行的解释是, 如果严格的生育控制政策没有得到经济社会变化的支持, 就难以推动生育率快速下降, 或者说“胳膊扭不过大腿”。当时我国的经济社会发展水平, 尤其是农村的经济社会发展水平 (如农村养老主要依靠子女, 尤其是男孩来提供等) 还不足以支持生育率降低到更低的水平。这一阶段城乡生育率的差异显著拉大。

值得指出的是, 1980 年代中期以来, 部分二孩政策试点地区的生育率低于或接近于对照地区。从 1980 年代中期以来, 我国一些地区, 包括山西翼城、甘肃酒泉、河北承德和湖北恩施, 先后推行了一对夫妇可以生育二孩的政策。20 多年来这些试点地区的生育率低于或接近于对照地区, 而出生性别比明显低于对照地区, 并且试点地区的干群关系也得到了改善 (参见顾宝昌、王丰主编《八百万人的实

践》, 社会科学文献出版社, 2009)。这些试点地区的实践可作为“胳膊与大腿形成合力”的典型案列。

(3) 1990-2013 年在我国生育控制政策保持稳定和略有放松的背景下, 经济社会变化推动了我国生育率下降到低生育率水平

从 1990 年代到开启生育政策新时代的 2013 年, 我国生育控制政策保持基本稳定, 在本世纪初各省还先后实施了“双独二孩”政策。但是从 1991 年以来, 我国生育率下降到更替水平(2.1) 以下, 并在此后平缓降低到 1.5 左右的很低生育水平。显然, 这一时期生育率下降的根本原因, 不是生育政策的收紧, 而是影响生育率的经济社会变化推动了于生育率的下降。

在宏观层面的经济社会变化如我国人口的快速城市化和工业化、城市住房价格的快速膨胀、妇女经济社会地位的提高以及与这些变化相对应的传统家庭、婚姻与生育文化的变迁等, 都比任何生育政策更有力地推动了我国生育率的下降。一些微观层面的变化也推动了生育率的下降。如养育孩子的成本(如对孩子的医疗保健成本, 包括学前教育、中小学教育与高等教育在内的教育成本, 住房成本等) 上升, 养育孩子的机会成本(妇女受教育程度和工资率) 上升, 养育孩子的经济回报(如孩子养老功能等) 下降, 以及结婚率的下降和离婚率的提高, 妇女初婚初育年龄的推迟, 不孕率和“丁克”家庭比例的提高等。

(4) 2013 年以来我国实行宽松的生育政策, 但是对提升生育率的作用有限

我国先后在 2013 年(单独二孩) 和 2015 年(全面二孩) 两次放宽生育控制政策。但是政策实施对提升生育率与出生的作用却远低于人们预期。

如有学者估计, 全面放开二孩将使年度出生人口峰值达到 4995 万, 生育率将达到每

位妇女生育 4.5 个孩子。当然如此夸张的估计已经远远偏离了中国的现实。再如政府相关部门在全面二孩政策实施之初预测, 2017 年出生人口的低、中、高方案预测分别为 2023.2 万人、2109.9 万人和 2195.1 万人; 2018 年将达到出生人口峰值, 低、中、高方案预测分别为 2082.4 万人、2188.6 万人和 2294.3 万人。

但是根据国家统计局公布的数据, 2017 年我国全年出生人口 1723 万人, 比政府部门的低方案预测还少整整 300 万人; 人口出生数和出生率比 2016 年双双下降。2018 年出生数仅为 1523 万人, 比政府部门的低方案预测少了 560 万人; 非但没有出现“出生数峰值”, 反而比 2017 年大幅下降 200 万人。

统计数据已经以事实批驳了“只要生育政策放宽, 生育率就会大幅反弹”的主观判断。这个判断错误的根源在于没有看到我国低生育率的基本原因是长期以来我国现代化进程与经济社会变化推动了生育率的降低; 只要这些变化对生育率影响没有发生方向性改变, 那么仅仅放宽生育政策就不会造成生育率的大幅反弹。如果有些部门或有些个人坚持不愿看到这个事实, 只能是因为他们眼睛为小团体的利益所遮挡。但是生育率变动的客观事实会进一步证明他们的判断经不起实践的检验。

三、70 年生育政策思考和未来人口政策建议

1. 重视“人口惯性”与“生育率惯性”的影响

人口变动有较大惯性, 许多变化需要经历较长时期才会逐步显现, 在短期内这种变化容易被人忽视。例如我国的总和生育率从 1990 年代初就已经降低到更替水平以下, 但是我国可能在 2025 年前后才开始人口负增长, 两者有大约 35 年的时间滞后。从未来发展趋势来看, 1990 年以来我国低于更替水平的生

育率积累的巨大的人口惯性,将使我国在未来几十年甚至更长时间内,继续人口负增长与人口老龄化的趋势而难以改变。正因为如此,人口政策需要充分的前瞻性。当问题已经充分显露时再调整政策可能为时已晚。

(1) 人口惯性

“人口惯性”是指一个增长的人口由于年轻的年龄结构而继续增长的趋势;或者一个缩减(负增长)的人口由于老化的年龄结构而继续缩减的趋势。

我国人口惯性一个重要来源是育龄妇女、尤其是生育旺盛期育龄妇女数量的快速下降。根据目前我国人口的年龄结构可以推断,在 2020-2030 年的 10 年中,处于生育旺盛期的 25~39 岁育龄妇女人数将减少 40%。这就意味着在未来十年中,即使我国妇女的总和生育率保持不变,我国人口的出生数将减少 40%,或者说从大约 1500 万人减少为 900 万人呢左右。如果同时生育率有所下降,那么人口出生数将下降到更低水平。考虑到目前我国每年死亡人数已经接近 1000 万人呢,随着人口老龄化的快速发展我国人口的毛死亡率和死亡人数还会快速上升,我国人口负增长已经指日可待。

(2) 低生育率惯性

如上所述,我国政府在 2013 年和 2015 年两次放宽生育政策,先后允许单独家庭生育二孩和所有家庭生育二孩。但是出乎不少人的预料,我国人口的出生数和出生率并没有像他们预料的那样出现大幅反弹,而是在 2017 年和 2018 年连续两年出现下降。

实际上,东亚地区的历史经验表明,一旦一个国家或地区的生育率降低到 1.5 以下的很低生育率水平,或降低到 1.3 以下的极低生育率水平,那么摆脱低生育率惯性将十分困难。这种情况可以称为“低生育率陷阱”或“低生育率惯性”。对低生育率惯性的一个解释是,

生育率主要由其背后的经济社会变化所决定,只要这些经济社会变化对生育率的影响没有发生方向性变化,那么低生育率的趋势就很难发生显著变化。

东亚地区的一些国家与地区,可以作为低生育率惯性的一个典型案例。东亚地区的日本、韩国、新加坡以及我国的台湾、香港和澳门地区,在过去 20 多年中都先后受到低生育率的困扰,并且都经历了由(通过经济激励而非行政强制)节制生育转向鼓励生育政策的转变。但是这些鼓励生育的政策,迄今为止收效甚微。

日本的总和生育率在 2005 年降低到 1.26,此后缓慢回升到 2017 年的 1.43。日本振兴会议在 2014 年发表的《为实现 21 世纪可持续发展的限制少子化与地区发展战略》中提出要以每对育龄夫妇平均理想生育 2.42 胎为目标,实现 2025 年人口出生率达到 1.8,2035 年出生率达到 2.1。根据目前的发展趋势来看,上述目标不可能实现。日本人口总量已经连续 11 年负增长,在本世纪内将缩减一半以上。本世纪中叶日本 65 岁及以上老年人口占总人口的比例将达四成左右,从长期来看,日本人口将不可持续,社会保障与公共财政体制也将不可持续。

韩国人口的生育在 2001 年下降到 1.3,此后已连续 17 年保持在 1.3 以下的超低生育率水平,2017 年仅为 1.05。韩国政府与公众已对人口缩减的前景忧心忡忡,以至总统公开出面号召大家多生,但是低生育率的趋势却难以改变。人们有理由怀疑韩国的政策转变已经为时过晚。

与韩国的情况类似,新加坡的总和生育率在 2013 年降到 1.3 以下,此后一直保持在超低生育率水平,2017 年更被“CIA Fact Sheets”列为全球生育率最低的国家。

我国台港澳地区的总和生育率与韩国、

新加坡相近, 2017 年这些地区的总和生育率都低于 1.2。

如果在 2016 年以前, 在放宽生育控制政策后, 我国 (内地) 人口生育率是否会快速回升还存在较多争论的话, 2017 年与 2018 的关于出生的实际数据则为这个争论给出了明确的答案。我国低生育率的趋势将长期继续下去, 我国人口负增长与老龄化的趋势将长期继续下去。

2. 尽快取消生育数量控制政策

有人认为, 既然放开生育控制政策并不能有效促进生育率提高, 那么何必放开生育政策呢? 这种说法的主要问题是, 没有看到通过行政手段控制生育数量的生育控制政策是一种非常态的政策, 在当时出台非常态政策的理由已经不复存在的情况下, 我们应该取消而不是继续这种非常态政策。

我国严格的生育控制政策是在当时我国面临“特别紧张的人口增长问题”的非常态势下出台的非常态政策。在低生育率时代, 这种生育数量控制政策早已没有继续下去的理由了。正如 1980 年中共中央致全体共产党员共青团员的公开信所指出的那样, 到 30 年以后, 人口增长问题缓和以后, 就可以采取不同的人口政策了。

更加值得关注的是, 目前我国人口变动的主要风险已经由生育率过高和人口增长过快, 转向生育率过低、人口老龄化和人口规模将不断萎缩的长期趋势。在这样的背景下, 继续实施生育控制政策只能与我国人口可持续发展的目标南辕北辙。

我国人口变动的重大转折与未来变动趋势要求我国实行生育政策的历史性转变。建议立即在全国尽快取消对城乡家庭生育数量的

限制, 让生育选择权回归家庭; 将计划生育工作的重点, 从数量控制转向家庭计划、生殖健康和妇婴健康服务。同时, 我们要采取切实措施, 帮助解决城乡家庭养育子女的实际困难, 尽快出台鼓励生育的政策。从长期来看, 我国生育率应该逐步回升到更替水平, 这不但是经济社会健康发展的需要, 更是中华民族人口作为一个物种能得以延续的需要。这将是我们将面临的一项长期的和艰巨的任务。

参考文献: (略)

中国人口发展的新形势、新趋势与新战略¹

陈友华 (南京大学社会学院教授)

人口是人类社会存续的基础与前提条件, 人口变迁与国家和民族的兴衰紧密相连。人口问题始终是人类社会发展必须面对的基础性、全局性和战略性问题。中国自 20 世纪 70 年代初实施计划生育以来已近半个世纪, 与计划生育政策实施之初相比, 当前中国的人口形势已经发生了根本性的变化。伴随着社会经济发展与计划生育工作, 中国妇女生育率早在 1991 年就下跌至更替水平以下, 进入 21 世纪后, 更是下降至超低水平, 并已经掉入“低生育率陷阱”。

中国的人口问题早已由人口增长过快等人口数量问题转变到人口结构失衡问题。有鉴于此, 党中央国务院高瞻远瞩, 分别于 2013 年和 2015 年实施“单独二孩”和“全面两孩”政策, 这对阻止生育率进一步下降、增强人口可持续发展能力无疑具有重大意义。然而, “单独二孩”与“全面两孩”政策相继实施后的生育率经过短暂回升后又很快回落。中国人口发展呈现出

¹ 本文系国家社会科学基金重大项目“实现积极老龄化的公共政策及其机制研究”(17ZDA120)的阶段性研究成果。

的新形势、新趋势和新问题再一次引发了社会各阶层对中国人口未来趋势、超低生育率、过快老龄化等问题的担忧(陈友华,苗国,2015;王广州,王军,2019)。在此情况下,科学研判当前人口形势与未来发展趋势,不仅有助于认清中国人口正在或即将经历的重大转折,认识到长期低生育率所蕴含的巨大风险,而且有利于及时修订人口发展战略,继续调整优化人口及相关政策,尽早应对即将到来的新的严峻人口问题的挑战(王广州,王军,2019)。

二、人口发展的新形势

1. 超低生育率早已形成

2013 年末“单独二孩”与 2015 年末“全面二孩”政策实施,但生育人数大大低于预期。国家统计局历年《国民经济和社会发展统计公报》显示,2013-2018 年全国出生人数分别为 1640 万人、1687 万人、1655 万人、1786 万人、1723 万人、1523 万人,除了“单独二孩”与“全面二孩”新政实施当年的出生人数较新政实施前一年略有回升外,从新政实施第二年又开始又转而呈下降之势,特别值得关注的是 2018 年出生人数竟然比 2017 年整整少了 200 万人,并激发了整个社会对生育问题的关注。

有专家估计,受生育政策调整而导致的政策性补偿生育因素的影响,仅仅生育新政实施当年的生育率回升至 1.7 左右,随后又回落至 1.5 以下的超低水平(王广州,王军,2019),并重新跌入“低生育率陷阱”。这充分表明:中国育龄人群的生育观念与生育行为早已经发生了根本性的变化,超低生育率在中国早已形成。某些政府部门对中国育龄人群的生育观念与生育行为的理解与认识上出现长期的严重的系统性偏差,以至于中国妇女生育率被长期高估,误导政府与社会,影响政府决策。

2. 人口增长接近尾声

在不考虑迁移因素影响的情况下,持续低

生育率与未来人口负增长紧密相连。中国妇女生育率自 1991 年跌破更替水平,进入 21 世纪后更是下降至 1.5 以下的超低水平。综合包括联合国在内的多家机构对中国人口发展趋势的预测,中国人口增长行将结束,中国人口将在 2025 年前后达到顶峰,随后将转而呈加速减少之势。主要原因在于:一是自 20 世纪 90 年代以来中国妇女生育率下降并维持在低水平,出生人口逐渐减少,这意味着未来相当长一段时间内育龄人群基数将持续减少;二是中国已经送走了想多生孩子的祖辈,当下活跃的是想少生孩子的父辈,未来迎来的是更想少生孩子的子辈。我们有足够的理由相信,子辈们的生育意愿与生育行为比其现在的父辈更低,生育人数将更少。育龄人群基数减少与生育意愿和生育行为下降两者叠加在一起,这就决定了中国在未来相当长一段时间内的出生人数将呈持续减少之势。与此同时,老龄化与高龄化意味着死亡人数将逐年增加。出生人数减少与死亡人数增加两者叠加在一起,中国未来人口一旦停止增长,加速负增长将不可避免。

3. 老龄化程度不断加深

持续低生育率、死亡率下降和平均预期寿命延长,必然导致人口老龄化。由于中国的生育率与死亡率的下降速度与已经达到的低水平均超出预期,导致中国人口老龄化速度比预期的还要快,对此中国不仅要有充分的思想准备,还必须做好充足的物质与精神准备。

4. 婚姻挤压效果加速显现

生育率下降导致倒金字塔型人口结构与“男大女小”婚配模式两者同方向叠加,必然导致男性婚姻挤压现象的出现,而长期的出生性别比的严重偏高,致使中国的男性婚姻挤压问题更为严重。由于生育率下降、出生性别比例失衡与所导致的婚姻后果呈现之间至少有 20 年的时间差,因而 20 世纪 80 年代中国出生性别

比例开始出现失衡时我们就曾发出“狼来了”的预警,进入 21 世纪后逐渐变成了事实,人口迁移流动与城市化、梯度婚配效应,使得中国边远贫困地区的底层男性普遍陷入择偶难的窘境,数以千万计的适婚男青年暂时甚至永远找不到女性配偶已经成为无法改变的客观事实,由此导致的社会后果是十分严重的,长期的一贯的“鸵鸟心态”式的刻意回避不仅没有出路,而且还会延误问题应对与问题消解的时机。

5. 人口迁移流动更加活跃

自由迁徙权的长期缺失,不仅导致民众权益受损,而且出现概念与认识上的严重偏差。在中国,流动人口实际上指人户分离人口。国家统计局公布的流动人口是指离开户籍地半年以上的人口。国家统计局统计数据显示:中国流动人口规模已在 2014 年达到顶峰,从 2015 年开始转而呈缓慢减少态势,并据此认为未来流动人口规模将会继续走低。笔者认为上述判断是完全错误的,是概念的误用所导致的。实际上,中国现在统计的流动人口属于非制度性人口迁移范畴。伴随着社会的广泛变迁与社会制度变革,人口迁移流动将更趋活跃。无论是流动人口、还是迁移人口规模在未来一段时间内还将持续增长。所不同的是:乡城迁移流动人口可能会减少,但由中小城市向大城市迁移流动的城城迁移流动人口将会不断增加。

三、人口发展的新趋势

1. 超低生育率仍将持续

低生育率一旦形成,将持续较长时间。生育率一旦下降至超低水平,会跌入“低生育率陷阱”。对此,西方国家的历史与现状能给我们很多的启示。2013 年与 2015 年生育政策的连续调整,以往积存的政策性补偿生育潜能,也仅仅使生育新政当年的生育率回升了 0.2 左右,新政实施的第二年又回落至以往的水平,由此足见中国民众的生育热情之低,中国

的生育率已经失去弹性,政策松动对生育率的影响是短暂的“昙花一现”,那些总认为中国人喜欢生孩子的固有观念早已过时,超低生育率仍将持续一段时间。

2. 人口负增长即将来临

在不考虑人口迁移情况下,持续低生育率与未来人口负增长因果相连。在中国,从 1991 年生育率下降并维持在更替水平以下,到 2025 年前后人口停止增长,转而进入人口负增长大约需要 35 年左右的时间。由于在发展水平、计划生育强度、文化习俗等方面存在显著的地区差异,进入低生育率的时间与所达到的水平以及人口迁移流动情况也因地而异,故而人口负增长将由点到面、由局部向全国各地逐渐蔓延开来。例如,全国计划生育红旗县江苏省如东县 1997 年就开始出现人口负增长,至今已持续 20 多年,只是地方知名度小,因而未引起外界的足够关注。又如,自 1993 年开始上海户籍人口自然负增长持续至今,也曾一度引起社会的巨大反响。与 2016 年相比,2017 年北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江、上海 6 个省市的常住人口均出现了不同程度的负增长。未来一段时期内,我国将会有更多的省市步入人口负增长行列,全国人口负增长也将在 2025 年前后到来,中国一旦人口转入负增长,将会出现加速减少之势,人们臆想的“缓慢人口负增长”只可能是“一厢情愿”。

人们早已习惯于人口增长,习惯于扩张型人口与城市规划。实际上,伴随着中国人口增长接近尾声,并在数年后转入人口加速负增长时代,中国越来越多的城市与地区正在或即将陷入“人口负增长陷阱”,因人口缩减而出现的“城市废墟”甚至“新城废墟”与被遗弃的村庄已经开始涌现,未来将不断增多,缩减型人口与区域规划将成为下一步中国多数区域的必然选择。

3. 劳动力短缺将愈演愈烈

生育率下降使得倒金字塔型人口结构在中国早已出现,而教育扩张推延了新增劳动力进入市场的时间,并引起劳动参与率的下降,这导致劳动力数量转而呈减少之势。国家统计局统计数据 displays,2012 年中国 15~59 岁组人口比 2011 年减少 345 万人,自此,中国 15~59 岁劳动年龄人口呈持续减少之势。劳动年龄人口减少与劳动参与率下降两者导致劳动力呈加速减少之势。与西方国家类似,劳动力短缺与劳动力老化在中国已经开始出现,且愈演愈烈,并将对中国的人口与社会经济发展带来广泛而深远的影响。

与此同时,出生人数的持续减少与高等教育的扩张,中国的劳动力供给结构也已经发生了根本性变化,“低素质人口”最早开始出现短缺,并愈演愈烈。例如,2004 年初,东南沿海一带首次出现了招工难,并逐渐在全国蔓延开来,已经对劳动密集型企业的正常经营造成越来越大的影响,中国的产业转移与劳动力市场形势变化密切相关。

4. 社保基金亏空将迅速扩大

人口老龄化不仅使得养老负担加重,而且最终会导致劳动力短缺,并倒逼社会劳动力成本提升,反过来不仅加剧社会保障压力,而且使得经济增长缺乏动力和活力,养老与医疗保险支出大幅增长在所难免,进而对社保基金支付构成越来越大的压力,社保基金亏空不仅在所难免,而且会迅速扩大,代际矛盾与冲突因此也将不断增多。负担只可能转移,而不会自行消失。因此,划拨国有资产充实社保基金或者扩大社保统筹面与覆盖面,只能解燃眉之急,而非长久之策。

5. 人口对资源环境压力将持续减轻

一国或一地人口对资源与环境的压力,不仅取决于人口的数量、质量与结构,而且与

人口的空间分布也密不可分,更与全球范围内的资源利用程度紧密相关。尽管中国人口数量仍在缓慢增加,但因为人口迁移流动与城市化以及国际资源的广泛利用,中国人口逐渐集中于城市。从空间分布上看,中国城市面临的人口对资源与环境的压力可能有所增加,但广大农村地区由于大量人口流出,农村人口密度大大减小,其对农村资源与环境的压力持续减轻。总体而言,进入 21 世纪以来,中国人口对资源与环境的压力是逐年减轻的。那种认为“尽管人口增长率在持续下降,但人口对资源和环境的压力却与日俱增”的观念实际上是完全站不住脚的。

6. 计生机构迅速弱化

2013 年 3 月,撤销“国家人口和计划生育委员会”,组建“国家卫生和计划生育委员会”。2018 年 3 月,撤销“国家卫生和计划生育委员会”,组建“国家卫生健康委员会”,自 1981 年以来,国务院组成部门中第一次没有“计划生育”名称。2018 年 6 月以来,多个省份纷纷出台政策鼓励生育,如辽宁省率先提出奖励生育,陕西省建议适时全面放开生育。

伴随着生育政策的持续调整,一度非常强大的计划生育机构迅速解体与转型。原先的计划生育工作与计划生育工作人员均面临十分尴尬的局面,也出现了急剧的转型。在此背景下,计生机构弱化甚至快速衰败在所难免。尽管新组建的“卫生健康委员会”内部仍保留有计划生育业务部门,但主要责任已经演变成:一是处理计划生育历史遗留问题,二是继续为育龄群众提供生殖健康与避孕节育服务。尽管现在仍实行限制性生育政策,但实际上多处在无人监管状态。

四、人口发展的新战略

1. 人口发展理念转变

中国计划生育的理论依据是新老马尔萨

斯主义,但新老马尔萨斯主义存在的价值在于警示作用。新中国成立以后,本该实施计划生育而未实施计划生育,错过了很多机会,但限于当时的认识水平实属“情有可原”。20世纪70年代初实行“晚稀少”的生育政策,现在看来非常合事宜,得到民众的欢迎与拥护。但始于1980年的独生子女政策,由于违背了绝大多数人的利益而受到广泛抵制,不得不从1982年开始对独生子女政策进行一定的调整,即“开小口堵大口”,生育政策要求与群众生育意愿之间的尖锐矛盾与冲突一定程度上得以缓和,但此时的生育政策仍属于“严酷”类型。2013年与2015年中国先后两次对生育政策做出调整,但由于生育率已失去弹性,响应者寥寥,出现了严重的“遇冷”(陈友华,苗国,2015)。计划生育过去被视为利国利民的基本国策,今天却面临重新评价。

孔德认为“人口就是国家的命运”,年轻人口更是一国生存与发展的战略资源。2017年以来各省份“抢人”大战正是基于上述理论基础之上。因此,面对新形势,要加快人口发展理念的转变,推动生育政策由限制向鼓励的转变。

2. 生育政策调整

生育率维持在更替水平附近,是人口自身可持续发展的基础与前提条件,也是社会经济可持续发展的基础与前提条件。中国自1991年以来生育率就下降至更替水平之下,进入21世纪以来更是下降至超低水平,已经陷入“低生育率陷阱”。长期以往,必将对中国的人口、经济与社会的可持续发展带来严重的负面影响。因此,尽快取消限制性生育政策,并转而实施鼓励生育政策,促使生育率回升至更替水平附近,是当下中国的不二选择。

当然,生育本身就是公民的基本权利,长期对公民生育权进行限制显然不利于人的全面发展。因此,从公民权利保护视角考量,

尽快取消生育限制政策,还权于民,是以“人民为中心的发展思想”的集中体现。现在有一种论调,认为“全面二孩政策已经满足了绝大多数家庭需求”,因而没有取消生育数量限制的必要,这实际上是错误的。生育数量是否限制与究竟生育几个孩子是两个不同的概念,自由生育权是公民的基本权利,继续对其限制本身就是对公民权利的某种侵犯,至于生育限制政策取消后,公众究竟生几个孩子则是自己的事情。与此同时,现行生育政策环境下,我们鼓励民众生育两个孩子,但同时又对生育多孩者给予处罚,两者之间存在着逻辑上的悖论。

3. 建设生育友好型社会

“谁获益,谁担责”是社会政策制定时必须遵循的基本原则。传统社会,生育外部性不甚明显,孩子是准私人产品,家庭是生育的主要获益者,同时也是生育责任的主要承担者。现代社会,生育具有外部性,孩子演变成为准公共产品。宏观上的国家与微观上的家庭是生育的主要获益者,因而生育与养育的责任主要应由家庭与国家来承担。在中国,国家责任长期缺失,常常通过公权力将生育与养育的责任转嫁给家庭与用人单位,实际上是存在严重问题的。

全面二孩政策调整没有达到预期的效果,与缺少生育的社会支持密不可分。因此,要尽快建立完善生育与养育成本的社会补偿机制,适度减轻家庭的育儿负担,促进生育率回升至更替水平附近。为此,中国应加快建立生育成本的社会补偿机制,国家、市场、家庭和个人合理担责,构建生育友好型社会。特别是国家应该给生育的家庭与妇女实施经济支持、提供托幼服务、女性就业便利和促进等政策措施,具体包括直接或间接对新生儿家庭进行经济奖励或补贴,完善育儿休假制度,充实和完善社会保育设施等。

4. 社会保障制度变革

(1) 逐步延长退休年龄

人的健康长寿不应仅仅理解为享受的时间更长,而且意味着要更长久地工作,否则,依靠他人与社会赡养的时间也就越长,社会负担也就越重。人的工作年限与退休年龄必须与平均预期寿命相匹配,伴随着平均预期寿命的提高,退休年龄也应该相应地提高。

伴随着平均预期寿命的提高,逐渐推迟退休年龄已经成为一种世界潮流。中国现行退休年龄规定是 1978 年制定的,距今已经有 40 年的历史,在此期间中国人口平均预期寿命有了很大提高,40 年前的退休年龄规定已经严重不合事宜。逐步延长退休年龄是一个应然问题,而不是一个民主问题,似无必要征询百姓意见,更不需要公民投票表决。鉴于人的自利本性,逐步延长退休年龄必然会遭致民众反对,欧洲许多国家已经遭遇此境遇,不足为怪。中国目前最应该做的是严格退休年龄,女性退休年龄逐渐向男性退休年龄靠拢,并严格限制早退现象的出现,同时要加强对社会的宣传。

提高退休年龄,主要有如下两大功效:一是增加养老保险收入,相应减少养老保险支出,增强社保基金的持续支付能力;二是缓解劳动力不足。

(2) 适度保障水平

社会保障过度与不足在中国长期并存。例如,企业社保缴费很高,但保障水平不高,农村社保缴费很低,保障水平也很低,而机关事业单位职工名义上社保缴费很高,实际上多不缴费,但保障水平很高。碎片化与差异巨大是中国社会保障制度存在的最突出问题。鉴于福利刚性,在今后一段时间内,缓慢增加甚至冻结社会保障过度者的社会保障水平,适度提高社会保障不足者的社会保障水平,进而逐步缩小不同群体间社会保障水平之间的差异,是

中国未来一段时间内社会保障制度变革必须面对的问题。

五、对中国人口发展的几点思考

1. 人口数量的重要性

人口数量是人类社会一切的基础,也是国家或地区综合国力的核心构成要素,人口的结构、素质与分布都建立在人口数量的基础之上,没有一定的人口数量,讨论人口的结构、素质与分布等意义不大。在中国,我们越来越强调人才的重要性。实际上,人口是人才的基础,人口的“质”建立在人口的“量”的基础之上,人才数量与人口数量两者间高度正相关。以往我们对人口与人才及其两者之间关系的理解与认识是错误的,必须尽快加以纠正。

2. 福利与生育

鼓励生育的政策措施,仅仅考虑其对生育的正向激励效用,而没有考虑到对生育的负向替代效用,甚至可能给百姓以错觉:“夫妇生与国家养”,把养育责任更多转嫁给政府。生育的直接受益者是微观上的家庭与宏观上的国家,因而家庭与国家理应承担各自的责任。

生育福利增加,从微观上看,可以减轻家庭负担,但从宏观上看,生育福利增加,会加重纳税人的负担。生育福利负担过重,会影响劳动者财富创造的热情,进而影响经济增长,并动摇生育福利的物质基础。负担不会减轻,只可能会转移。因此,福利与生育之间更多呈倒“U”型形态。

3. 人口政策预见性的重要性

人口是一个惰性十足的慢变量,短期的人口变动(出生、死亡与迁移)对人口自身与社会经济发展的影响甚微,以至于人类很难观察或感受到,但长期的日积月累,其影响则是基础性或决定性的,具有温水煮青蛙之功效。隐蔽性、渐进性、累积性、周期性、广泛性、流动性与长期性是人口问题区别于其他社会

经济问题的显著特点。人口问题一旦出现,特别是后果一旦显现,消解是十分艰难的,甚至是无解的,因而只能应对。因此,人口政策的制订与完善主要不是化解今天的人口问题,而是避免未来出现严重的人口问题。正因为如此,人口政策的预见性十分重要。

参考文献(略)

新中国 70 年人口城镇化的均衡与非均衡发展

朱宝树(华东师范大学人口研究所教授)

新中国成立 70 年来,人口城镇化经历了曲折的发展过程。本文主要利用关于城镇化和经济增长的统计数据,分析计划经济时期和改革开放以来东、中、西部地区人口城镇化的均衡与非均衡发展的区域差异,并讨论有关问题。

一、计划经济时期的城镇化均衡发展和非均衡变化

从 20 世纪 50 年代初到 70 年代末,我国采取了区域经济均衡发展战略,“即以内地为

投资建设的重点,以缩小沿海与内地之间的差距,实现社会主义生产力的均衡布局为基本目标,追求地方经济的同步发展和自成体系”。区域经济均衡发展战略的实施取得了巨大的成就,改变了不合理的生产布局。从东部沿海地区在全国生产总值中的占比看,1952-1978 年间由 48.61% 波动状地缓升至 50.22%,1960-1970 年间曾经由 51.58% 下降为 48.85%。城镇化的发展经历了较大的起伏变化,1952-1960 年间,全国城镇化率由 12.46% 迅速提高到 19.75%,此后出现了倒退和停滞,1970 年下降为 17.38%,1978 年为 17.92%。东、中、西部的城镇化率,在 1952-1960 年间分别年均上升 0.62、1.01、1.19 个百分点,在 1960-1970 年间分别年均下降 0.33、0.03、0.34 个百分点。1970-1978 年间,东部和中部的城镇化率分别年均上升 0.14、0.18 个百分点,而西部则年均下降 0.12 个百分点。1978 年,东、中、西部的城镇化率分别为 19.35%、19.89%、13.98%。

表1 1952-2017年我国分区域城镇化率 %

	1952	1960	1970	1978	1980	1990	2000	2010	2017
全国	12.46	19.75	17.38	17.92	19.39	26.41	36.22	49.95	58.52
东部	16.57	21.53	18.25	19.35	20.36	33.01	45.28	59.44	66.13
中部	10.72	18.76	18.42	19.89	20.55	24.83	32.24	44.96	54.42
西部	8.85	18.37	14.95	13.98	16.87	19.54	28.25	40.96	50.91

资料来源:根据新中国六十年统计资料、中国统计年鉴

区域发展的均衡或非均衡评判是一个非常复杂的问题,本文的简单分析只是主要基于以下指标:一是区域城镇化率比较指数(以全国城镇化率为 1.00, a);二是区域人均 GDP 比较指数(以全国人均 GDP 为 1.00, 同各区域 GDP 占比与人口占比之比值, b);三是区域城镇化与经济水平关系的比较指数,即城镇化率比较指数与人均 GDP 比较指数二者之间的比值(c=a/b)。分析结果显示,1952-1978 年

间,东、中、西部的城镇化率比较指数分别由 1.33、0.86、0.71 波动状地变为 1.08、1.11、0.78,人均 GDP 比较指数分别由 1.25、0.93、0.74 变为 1.38、0.88、0.68,城镇化与经济关系的比较指数分别由 1.06、0.92、0.96 变为 0.78、1.26、1.15。可见,三地带的城镇化率都在不同程度上发生了接近于全国平均水平的变化,而三地带的人均 GDP 及其与城镇化水平的关系都在不同程度上发生了偏离于全国平均水

平的变化。也就是说,东、中、西部之间的城镇化率差距有所缩小,总体看发生了一定程度的均衡化转变;然而,从人均 GDP 水平及其

与城镇化的关系看,却发生了非均衡化而且带有逆转性(东部的 c 值从高于中西部逆转低于中西部)的变化。

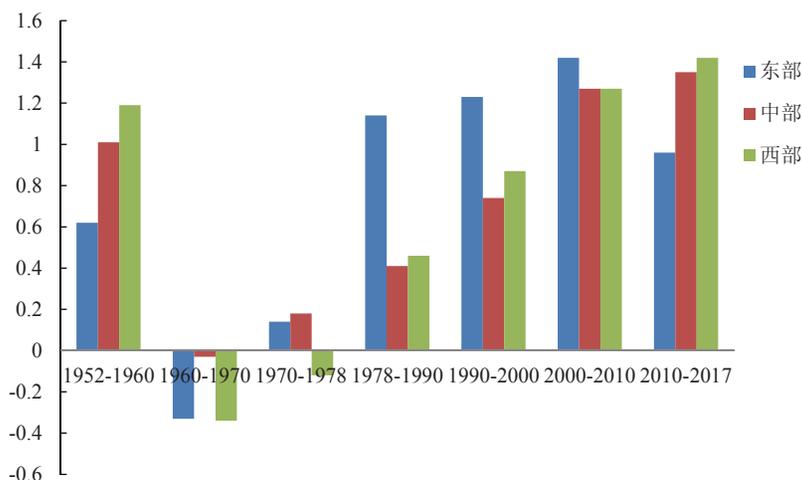


图1 各时期分区域城镇化率年均变化百分点

二、改革开放以来的城镇化非均衡发展和均衡化转变

改革开放 40 年来,我国区域经济发展战略经历了从非均衡向均衡发展的转变。上个世纪 70 年代末,理论界、中央决策层开始反思建国后 30 年区域经济均衡发展战略的经验教训,80 年代初期以对外开放为特征的非均衡发展战略率先在东部沿海地区实施。非均衡发展战略的实施使得我国在整个 80 年代国民经济以超过 12% 的速率增长,90 年代也未低于 8%,而这主要得益于东部地区更高的增长水平(中国财经报网,2004)。非均衡发展战略的实施取得了巨大成就,同时也加剧了区域发展不平衡。进入 20 世纪 90 年代,我国开始谋划“新均衡”战略,90 年代末明确提出西部大开发战略,成为改革开放以来我国区域经济发展战略转变的重要标志。

随着区域经济发展战略的转变,我国城镇化发展的空间格局发生了新变化。1978-1990 年、1990-2000 年、2000-2010 年、2010-2017 年间,城镇化率的年均增长百分点数,从全

国看分别为 0.71、0.98、1.37、1.22 个百分点;在东部分别为 1.14、1.23、1.42、0.96,在中部分别为 0.41、0.74、1.27、1.35,在西部分别为 0.46、0.87、1.27、1.42。可见,2010 年以来,东部沿海地区的城镇化速度比过去减缓,而中、西部的城镇化速度则继续加快并反超东部。2017 年,东、中、西部的城镇化率分别为 66.13%、54.42%、50.91%。

1978-2000 年,东部的人均 GDP 指数由 1.38 提高到 1.47,而中、西部的这个指数分别由 0.88、0.68 下降为 0.78、0.61;城镇化率比较指数,在东部由 1.08 提高到 1.25,在中部由 1.11 下降为 0.89,在西部基本稳定于 0.78;城镇化与经济关系的比较指数,在东部和西部分别由 0.78 和 1.15 提高到 0.85 和 1.28,中部由 1.26 下降为 1.14。可见,分别从人均 GDP 和城镇化率看,在改革开放后的头 20 年里,东、中、西部基本上都出现了越来越偏离于全国平均水平的非均衡变化;从人均 GDP 和城镇化率之间的关系看,东部和中部出现了接近于全国平均水平的均衡化转变,而西部则呈现

出偏离于全国平均水平的非均衡化转变。进入 21 世纪以来,人均 GDP 指数在东部和西部都出现了向 1.00 接近的均衡化转变,而在中部则变化不大;城镇化率比较指数在东、中、西部都出现了向 1.00 接近的均衡化转变;城镇化与经济关系的比较指数,在东部基本上稳定

于 0.85,在中部表现为由 1.14 提高到接近 1.20 的非均衡化转变,在西部则呈现由 1.28 下降到接近于 1.20 的均衡化转变(表 2)。总体来看,改革开放以来,东部与中西部之间人均 GDP 和城镇化率的差距,在不同程度上都呈现出首先拉大然后缩小的均衡化转变趋势。

表2 1952-2017年东中西部的人均GDP和城镇化比较指数

		1952	1960	1970	1978	2000	2010	2017
人均 GDP 比较指数	全国	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	东部	1.25	1.3	1.26	1.38	1.47	1.39	1.34
	中部	0.93	0.91	0.94	0.88	0.78	0.76	0.78
	西部	0.74	0.67	0.71	0.68	0.61	0.69	0.73
城镇化比较指数	全国	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	东部	1.33	1.09	1.05	1.08	1.25	1.19	1.13
	中部	0.86	0.95	1.06	1.11	0.89	0.9	0.93
	西部	0.71	0.93	0.86	0.78	0.78	0.82	0.87
城镇化 / 人均 GDP 比较指数	全国	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	东部	1.06	0.84	0.83	0.78	0.85	0.86	0.84
	中部	0.92	1.04	1.13	1.26	1.14	1.18	1.19
	西部	0.96	1.39	1.21	1.15	1.28	1.19	1.19

资料来源:根据新中国六十年统计资料、中国统计年鉴

三、人口城镇化均衡发展问题思考

一是人口城镇化与经济协调关系问题。本文以表征全国经济发展水平的人均 GDP 与城镇化率相协调为假设前提,采用区域城镇化率比较指数与人均 GDP 比较指数二者之间的比值这个指标来评判城镇化与经济之间的均衡或协调关系,显然有着很大的局限性,但也不无意义。在以往的城镇化研究中,关于我国城市化是否滞后于经济发展的讨论屡见不鲜,通常是以国民生产总值与城市化率对应关系的国际经验进行参照比较,其主流意见是改革开放以后我国的人口城镇化虽然发展很快,但仍滞后于经济发展。其实,比城镇化率是否滞后于经济增长多少个百分点更重要的问题在于真正意义上的人的城镇化

滞后,而解决这种滞后虽然需要制度层面的深层次改革,然而也在很大程度上有赖于经济发展水平的提高。如表 2 所示,东、中、西部的城镇化与经济水平关系的比较指数分别为 0.84、1.19、1.19 (2017),既可解释为东部的城镇化相对滞后于经济发展水平、中西部的城镇化相对超前于经济发展水平,也可解释为东部经济发展超前于人口城镇化,从而更加有利于支持高质量的城镇化。显然,我国城镇化水平的东西差距,不仅体现为城镇化率的高低,同时也表现为城镇化质量的高低。东部发达地区要率先加快推进高质量的城镇化,并以此带动中西部地区的高质量城镇化,以实现区域均衡的高质量城镇化。

二是人口由高增长向低增长转变中的城

镇化均衡发展问题。新中国成立 70 年来, 全国人口总量持续增长, 进入上个世纪 70 年代以后, 随着计划生育的大力推行, 人口再生产类型实现了由“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的历史性转变, 这个转变可谓 20 世纪中国最重大的人口事件, 与城镇化发展密切关联。新中国成立后头 30 年里城镇化的起伏波动, 虽然主要反映了经济社会大环境变化的深刻影响, 但是, 人口快速增长带来的压力, 也是不可忽视的影响因素。从解放初到 1963 年, 按市、县分别计算的自然增长率, 前者一直超过后者 (胡焕庸、张善余, 1984)。这个因素与 1958 年出现的“大跃进”失误相互叠加, 导致城镇人口增长过猛、国民经济比例严重失调, 国家严格控制乡—城迁移的一系列方针政策, 很大程度上即发端于此。然而, 城市化既是一剂最好的社会“避孕药”, 也是降低城乡人口压力的“降压灵”。改革开放以后城市化的快速推进, 为生育率下降提供了强大支持, 也为最大限度地变人口负担为人口红利提供了重要机遇。要以高质量的城镇化推动高质量的经济增长, 进一步挖掘高质量的人口红利。

三是未来全国总人口负增长背景下的城镇化均衡发展问题。新中国成立 70 周年之际, 展望未来 70 年, 将要迎来的是一个被称为中国“21 世纪最重大人口事件”的人口负增长时代。诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨把中国的城镇化与美国的高科技, 并列为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键因素。未来中国城镇化发展问题必须进一步放在人口负增长的背景下加以深入考量。尽管本世纪末中国将会减少到怎样的规模尚待进一步深入研究, 但大数量减少是没有疑义的。有关人士认为, 中国城镇化还有 10%—20% 的上升空间。假如未来中国城镇化率将基本稳定

于 75%—80%, 并且总人口将会减少到 7~8 亿人, 其时城镇人口总量将为 6 亿人左右, 相当于 2017 年全国城镇人口的 3/4 左右。也就是说, 与过去中国城镇化每增加一个百分点就要增加大量城镇人口不同, 未来可以在城镇人口容量不扩增的情况下提高城镇化率。当然, 不同区域、不同规模和发展水平的城市, 其未来人口变化将会呈现很大的差异。要实施区域均衡的高质量城市群发展战略, 促进人口均衡分布。未来中国人口负增长背景下, 胡焕庸线东西两大半壁的人口密度将会同时下降, 但东密西疏相差悬殊的基本格局不会改变, 并且可能出现西半壁人口过量东移以致密度过稀的变化。为了避免这种可能倾向, 西半壁必须更加注重高质量的城镇化发展, 以增强人口和人才的集聚力。

参考文献 (略)

辩证看待新中国 70 年的人口变迁

原新 (南开大学经济学院人口与发展研究所教授)

纵观新中国 70 年的人口发展历程, 人口变化走出了“三峰两谷一落坡”的大起大落到惯性缓慢增加的轨迹。看待我国人口变动必须秉承如下原则: 一是客观性, 尊重人口自身发展的规律性, 任何超越人口发展规律的人口后果的主观臆断, 无论褒贬, 都是不可能实现的; 二是公正性, 任何一项社会公共政策都是利弊兼收的。计划生育政策也不例外, 既要坚持一分为二的认识观, 又要坚持历史唯物主义, 还原到政策产生时代的历史环境与特殊国情下评判; 三是科学性, 对于人口发展的任何言论必须经过严谨的科学研判和分析, 言之有据, 言之有理, 不可信口开河; 四是长期性, 人口事件是长周期事件, 对每个阶段人口现象和效果的认识要有足够长的观察期, 要有大尺度的

时间观念和视野。

一、计划生育时代之前，人口自发增长的“两峰一谷”

人口数量快速增加是这个时期人口发展的基本特点。

1. 第一次出生人口高峰

新中国成立结束了近半个世纪的战争和社会动荡，社会和平，经济恢复，生活稳定，人们开始了补偿性的生育。1949-1958 年期间，妇女总和生育率高位徘徊在 5.7-6.5 之间，出生率水平一直高居 30‰ 以上，年均出生人口 2064 万人，形成了新中国成立以来的第一次人口出生高峰。同一时期，死亡率快速下降，从 20‰ 降至 11.98‰，尤其是婴儿死亡率从 200‰ 以上跌到 107.64‰ (1955 年)，新出生人口的存活率大幅度提高。出生人口减去死亡人口，年均自然增加人口为 1209 万人，也创造了第一次人口增长高峰。

2. 第一次出生人口低谷

是指 1959-1961 年“三年困难”时期妇女生育率大幅度下滑，1961 年最低为 3.29，几乎是 50 年代平均生育率水平的一半；相应的，出生率跌至 18.02‰。与此相反，死亡率止跌反弹，1960 年升至 25.43‰，出生与死亡相抵，1960 年成为新中国成立以来唯一的人口负增长年份。“三年困难”时期年均出生人口为 1411 万人，年均死亡人口 1203 万人，年均自然增加人口仅为 208 万人，不足第一次人口增长高峰均值的 1/6。

3. 第二次出生人口高峰

“三年困难”时期刚过，生育率迅速反弹，按照出生人口规模判断，形成了 1962-1975 年长达 14 年的第二次出生人口高峰，每年的出生人口规模保持 2000 万人以上，年均出生人口为 2583 万人，1963 年更是创造新中国成立以来出生人口最高值 2959 万人。这个时期，

为了尽快抑制人口的快速增长，从 70 年代初期开始在全国范围推行计划生育政策，政策迅速奏效。人口出生率从 1971 年之前 30‰ 以上，快速降至 1975 年 23.01‰；总和生育率从 60 年代平均 6 以上，1972 年降至 5 以下，1975 年进一步跌至 3.57。因为死亡率持续下降，并稳定在 7‰ 左右的低位，这个阶段的人口自然增长远远超过第一次人口增长高峰，年均增加 1923 万人。

事实上，出生人口的第一次高峰和第二次高峰，就是一个长周期出生人口高峰，被“三年困难”时期外力阻隔，一分为二。大尺度考察，这个时期同属人口转型的前期阶段：出生率保持高位，死亡率快速下降并在低位稳定，人口数量因为多生和存活率提高而快速增加。

依据 1953 年全国第一次人口普查资料推算，1949 年全国人口总量为 5.42 亿人，1954 年超过 6 亿人，虽然经历“三年困难”时期的短暂减速，1964 年达到 7 亿人以上，净增加 1 亿人口用时 10 年。紧接着，1969 年总人口超过 8 亿人，1974 年超过 9 亿人，平均每 5 年净增加 1 亿人口，比前一时期用时缩短一半，成为我国历史上人口增长速度最快的阶段，空前绝后，人口数量“爆炸式”增长呈现出完全失控的局面。

一个社会，追求经济社会发展与人口发展的适应和协调是基本规律。与人口规模失控膨胀期相伴随的是受“文化大革命”冲击几近崩溃的经济形势，必须在恢复生产与控制人口之间做出决策。限于当时革命高于一切的政治气候，不可能在短期内恢复经济生产和社会秩序。然而，严格的计划经济体制和整齐划一的政治思维和热情，为控制快速增长人口提供了可能，国家只能选择后者，设法尽快改变人们的生育行为，不但要人们少生，还要人们迅速的少生，快速减少生育数量和降低生育率水

平,抑制人口过快增长。于是,从 1970 年代初期开始在全国范围内推行计划生育政策。

在时间轴上,当时人口与经济社会关系最大的挑战,就是经济发展水平长期低迷和人口“爆炸”式增长形成的强烈反差,促使政府下定决心用调节家庭生育孩子数量的方式,快速改变延续几千年的生育行为和观念,以实现控制宏观人口增长的目标。展望未来,当时的两次“婴儿爆炸”为改革开放之后的“劳动力爆炸”积累的的巨大能量,这是生育高峰蕴藏的最大的潜在机遇。

二、计划生育时代,“一谷一峰一落坡”

“种瓜得瓜,种豆得豆”是一个浅显的道理,人口增长与人口增长问题因果相证,过去的人口变化成就了今天的人口现状,而今天的人口状况又是未来人口变化的基础,这就是人口发展的规律性。

1. 计划生育促使生育率短期内快速下降

计划生育政策从“晚(晚婚、晚育)、稀(拉开间隔)、少(少生)”开始逐渐趋紧,1980年“提倡一对夫妇只生一个”,1982年确定计划生育为一项基本国策,1984年修正为“城镇一孩、农村一孩半、部分普遍二孩、少数民族更加宽松”,成为执行时间最长的生育政策基本面。计划生育政策从开始推行就迅速显效,总和生育率在不到 10 年的时间下降一半以上,1980 年为 2.31,形成了计划生育时代的生育低谷,出生人口减至 1787 万人,人口自然增长率下降到 11‰~12‰,构成了新中国成立以来的第二个生育低谷。

2. 人口惯性规律形成了第三次出生人口小高峰

伴随第一次和第二次出生人口高峰队列进入生育年龄,尽管有严格的生育政策约束,还是形成了第三次出生人口高峰,虽然此时的出生率只有 16‰~23‰,远不及前两次出生

高峰时期的出生率水平,而且生育率水平不到前两次生育高峰的一半。但是,由于育龄妇女基数增大,使得 1981-1997 年的年出生人口数量一直回升到 2000 万人以上,年均出生 2206 万人,形成了又一次出生人口峰值。

3. 低生育率时代人口稳定减速增加

1992 年总和生育率水平降至更替水平,此后一直在更替水平之下缓慢走低,开启了低生育率时代。年出生人口规模步入了下降通道,从 1992 年出生 2015 万人,1998 年开始少于 2000 万人,年均出生人口数量在“十五”(2001-2005 年)期间为 1931 万人,“十一五”(2006-2010 年)期间减至 1594 万人,之后伴随放弃生育间隔、单独二孩、全面两孩等生育政策放宽,“十二五”(2011-2015 年)期间和“十三五”(2016-2018 年)前期的年均出生人口有所回升,分别为 1644 万人和 1677 万人。与此同时,因为人口老龄化加剧导致死亡人口逐年增加,二者相抵,年自然增长人口从 1000 万人以上降至 2018 年只有 530 万人,形成了长达 25 年以上的出生人口和自然增加人口递减的“缓坡”。总人口以年增量递减的方式减速惯性缓慢增加,控制人口快速增长的目标终于达成。

这个时期的人口优势在于人口死亡率保持低位,出生率快速下降,总人口增速缓解的人口转变后期阶段。按照人口发展规律,人口转变前期阶段的“婴儿炸弹”进入了劳动年龄阶段,人口年龄结构从年轻型步入成年型,开启了“两头小、中间大”的人力资源型的人口机会窗口,创造了有利于经济增长的绝佳的人口基础,劳动力规模巨大且不断增加,抚养比降至低水平,人口素质不断改善。改革开放以来经济社会发展道路的一系列探索与创新,如对内改革,创建劳动密集型产业、劳动力自由流动、坚持充分就业策略、促进男女平等参

与、实施健康中国战略和科教兴国战略；对外开放，兴办经济特区、积极吸引外资、主动融入世界经济体系等，把人口优势发挥的淋漓尽致，充分实现了人口机会向经济收益的转变，成功激发和收获了人口红利，创造了中国经济奇迹。

人口发展的挑战在于，一是低生育水平

孕育了人口负增长能量，必然在日后的某个时期启动总人口负增长过程。根据人口预测，我国总人口大约在 2028 年前后达到最高峰值，然后开始人口负增长时代。二是启动了人口老龄化的步伐，而且是跑步进入老龄社会，这是计划生育政策推动的生育率和死亡率快速双降的规律性结果，不可避免，难以逆转。

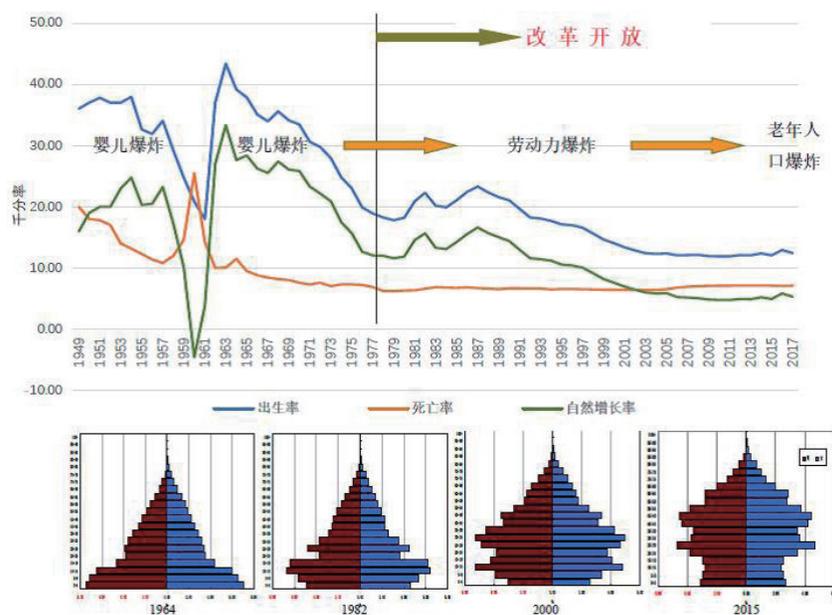


图1 中国人口转变过程与人口年龄结构变化

资料来源：中国统计年鉴2018；历次全国人口普查资料；2015年全国%人口普查资料

三、后人口转变时代的人口景象

我国已经完成人口转变，进入了后人口转变时代，国家发展的人口基础正在发生重大变化。

1. 人口基数庞大

人口转变完成，进入低生育水平时代，人口增长速度减缓，标志着人口增长的压力缓解，但是总体人口规模巨大的基本国情没有根本改变，2019 年末总人口为 13.95 亿人，依然稳居全球首位；2028 年达到峰值 14.5 亿人左右，退居全球第二；2050 年为 13.5 亿人上下；2100 年依然保持 10 亿以上，依然是人口大国。这是认识我国一切人口问题的基点，是规划未

来经济社会发展的先决基础。

2. 人口老龄化进程快、规模大、水平高

改革开放以来的“劳动力爆炸”人口队列伴随年龄增加，最终将形成“老年人口爆炸”。我国在 1999 年进入老龄化社会，人口老龄化在 2010 年起开始加速，这是上个世纪三次人口出生高峰的惯性写照。从现在到本世纪中叶，老年人口数量和老龄化水平将双双“翻倍”，其中，60 岁及以上老年人口将从 2.49 亿人倍增至 2053 年峰值 4.87 亿人；相应的，老龄化水平从 17.3% 升至 34.9%，跨入世界重度老龄社会国家行列。人口快速老龄化是我国社会主义现代化建设的基本人口国情，是“两个

十五年”国家发展战略的人口基础。

3. 劳动年龄人口数量进入下降通道,但是规模依然巨大

15~59 岁的劳动年龄人口规模在 2011 年达到峰值 9.4 亿人,之后开始减少,20 年代早期依然在 9 亿人以上,40 年早期在 8 亿人以上,2050 年还有 7.2 亿。如果把退休年龄逐步延迟至 65 岁,又可以释放老年人力资源约 1 亿人左右,2050 年 15~64 岁劳动年龄人口规模将达到 8.2 亿人,比 1978 年改革开放初期的劳动年龄人口数量多 45% 以上。中国劳动力短缺说的人口学基础并不成立,反而是劳动就业压力将长期伴随经济社会发展。

4. 人口综合素质大幅度改善

人力资本是经济社会发展的源动力。改革开放 40 年,基本国策提出的“提高人口素质”的任务亦大获成功,第一,健康状况大为改观,2017 年平均预期寿命达到 76.7 岁,婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率分别下降到 6.8‰、9.1‰和 18.6/10 万,优于世界中高等收入国家的平均水平。第二,受教育水平大幅度提升。截止 2015 年,累计受过高等教育的人口规模达到 1.71 亿人,居世界第一位,占总人口的 12.4%;6 岁及以上人口的平均受教育年数达到 9.08 年;新增劳动力平均受教育年数为 13.3 年,相当于大学一年级;普通高校大专、本科和研究生毕业人数已经跨入 800 万人/年时代。为未来科技创新、中国创造奠定了雄厚的人力资本基础。

人口是经济社会发展的长期性、全局性、基础性战略要素。改革开放 40 年人们生产方式和生活方式巨变,从根本上改变了我国人口的发展方式和轨迹。“控制人口数量,提高人口素质”的基本国策,通过生育政策调节国家人口发展的速度、数量、素质、结构、分布、流动迁移等,是促进人口长期均衡发展,进而

实现人口与经济社会、资源环境可持续发展而制定的国家方略,对于修正人口总体失衡发挥了重要作用。人口转变是一个动态过程,后人口转变时代决定了未来的人口机会窗口的性质正从人力资源主导型转向人口老龄化加速、人力资本积淀厚实、人力资源规模巨大的综合型人口优势,人口机会窗口更加开放,这是一个基本判断。当然,“两个十五年”新时代发展战略周期所面临的经济社会持续发展的各种挑战和困难,会比改革开放以来的 40 年更多、更严峻。继续坚定不移的深化改革开放,促进经济发展动力转型、产业升级和质量提升是收获新时代人口红利的必由之路,对此要有充分的认识。

中国人口迁移流动管理体系演变

张力(复旦大学人口研究所教授)

主要依托户籍制度的人口迁移流动管理体系是我国治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,在配合政府主导的发展战略、调控人口分布和加强社会管理的等方面,发挥着重要作用。为适应社会经济发展需要,体系本身也历经多轮改革,从暂住证、居住证到积分落户,从限制人口流动到认可人口流动对发展的积极作用,从严格“限权”到扩大“赋权”,社会个体的权利得到了更多的尊重,但与公众期待的自由迁徙和自由定居,仍有改革空间。

中国语境下,迁移与流动是两个不同但相关的概念,户口登记状态是区分两者的核心。迁移泛指从一地到另一地的永久性户口登记变动(户口迁移),而流动主要指不涉及户口登记变更的居住地或工作地的变动,是市场导向下的迁移行为。

一、对人口迁移的人口调控

户籍制度是调控人口迁移的行政工具。

行政实践中,户籍迁移被赋予“行政许可”而非“行政确认”的地位。“行政”指户籍登记具有证明公民身份、确定公民个人法律地位的效力。“行政确认”指行政机关对相对公民的身份、权利、义务的明确和证明,透视出的是将社会服务放在首要位置的价值取向。“行政许可”指必须经由行政主体审查并且以许可的方式才能赋予行政相对方某种资格或实施行为的权利,透视出的是将社会秩序放在首位的价值取向。包括常住、暂住、迁出、迁入等项的人口登记的户籍迁移的行政许可性质,体现的是对人的自由的约束。

计划经济时期,户口迁移类型有以下几种:(1)无条件确保的“计划迁移”,即按国家经济发展计划的招工、招生、毕业分配、复员退伍转业等,以及压缩城市规模引起的人口迁移;(2)基本保障的“调动迁移”,即上级主管部门在权限范围内对下级人员的调动;(3)妥善办理的“安置迁移”,例如支援边疆建设农林牧业新基地的人口迁移、被征地农民的安置等;(4)逐一审批的“投亲迁移”,包括异地通婚且长期两地分居的人口;未成年,或长期病残、生活难以自理的投亲靠友者。

计划调控下,户口迁移率长期低于 10%,有很多年份更低于 3%,基于个人利益的人口迁移受到严格控制,基于国家利益的人口迁移成为迁移的主流。户口迁移门槛高、准入程序复杂、轮候时间长,申办证明材料多、实际执行为干扰因素强,对很多人的命运和生活轨迹影响深刻,社会上负面评价不断。

二、对人口流动的人口调控

社会主义市场经济发展的阶段,不改变常住户口登记地的人口流动已经成为当今社会经济发展中的新常态,构成中国人口变动与发展的重要内容,“流动人口”或“外来人口”成为社会和政策领域的高频词。人户分离、流

动人口总量、外出农民工总量、常住人口城镇化率等指标从不同的侧面显示出人口流动性的活跃。相应地,人口流动的行政管理,经历了以暂住证制度为核心、从严格控制为主向以“居住证+积分”为平台的管理和服务并重的转变,人口的“流动”地位与“迁移”地位可以接轨,只要满足一定条件和累积到足够分数,就具备在现驻地登记常住户口的可能。没有落户资格,只要申办了居住证并累积到一定的积分,也可以享受某些基本公共服务。

居住证制度和积分落户实践始于上海。始于 2004 年,上海就出台了针对上海高校非沪籍毕业生的积分落户政策。每年毕业季,根据市政府对户籍人口机械增长调控的要求,上海市高校毕业生就业工作联席会议办公室确定非沪籍毕业生留沪就业申请上海市户口的基本资格分(即标准分)。来自外地、在上海高校毕业、已经获得正规就业机会的应届毕业生,如果其要素综合评分超过标准分,允许办理上海户口。低于标准分,办理上海市居住证。根据当时政策,没有设立居住证转常住户口的通道。

广东省是全国首个推出面向所有流动人口的积分落户政策的省份。改革开放后,由于经济高速发展,广东成为外来人口的聚居地。外来人口为广东经济发展做出了贡献,但在社会保障和社会福利等方面却无法享受到与本地户籍人口同等的待遇,引发争议。作为人口流动管理的改革,借鉴国内外相关的移民甄选经验,广东省 2009 年首先选择中山市做积分落户的试点,随后在全省其他城市推广。广东的城市积分落户政策除了设立一些大多数人都可以获得积分的常规项目外,还设立了导向性明显的加分和减分项目,比如申请人做义工的行为、见义勇为的行为可以折算成相应积分;申请人的违法违规行将会导致减分,甚

至丧失落户权利。这样的做法有利于城市政府从规模庞大的面上申请者中,相对容易地淘汰掉大部分,减轻落户规模的压力。广东的模式为其他城市设计积分落户政策提供了模版。

2009年,上海市政府出台了上海市居住证持有人员凭积分申办常住户口的条件,在居住证与常住户口之间建立转换的通道。持有上海居住证者如果满足一定的条件并累积达到一定的分值,便具备申请常住户口的资格。这些条件包括:持有《上海市居住证》满7年;持证期间按规定参加上海市城镇社会保险满7年;持证期间依法在上海缴纳所得税;在上海市被聘任为中级及以上专业技术职务或者具有技师(国家二级以上职业资格证书)以上职业资格,且专业需要与工种对应;无违法犯罪记录及其他不良行为的记录等等(沪府发[2009]39号文)。虽然申办条件严苛,落户人数也受到年度配额控制,但毕竟为居住证持有者通过满足资格来改变他们的居留身份设置了一个通道。继上海之后,全国不少大城市都实施积分落户。

居住证制度下的积分落户政策的具体设计涉及几个考虑:一是按照权利与义务对等的原则,确定落户资格以筛选出落户人选;二是按照一定的门槛,确定满足条件的人选以一定的速率进入等待落户的排队队列;三是以一定的落户速率,把进入排队队列的候选人口转化为户籍人口。综观各地的实践,基本模式是:居住证和个人贡献是必要条件,个人贡献通过对在政府部门有备案的合法稳定就业年限、合法稳定居住年限、缴纳税收年限、缴纳社会保障年限等基本要素的分数累积的形式量化。积分由基本分与附加分构成。年龄越年轻、学历越高、专业技术职称和技能等级越高、缴纳个税与社保的年限越长,基本分总积分越高;紧缺专业或工种,或对城市作出特殊贡献者可以

获得附加分;违法违纪则导致减分,甚至丧失落户权利。众多指标中,教育水平和工作技能占了很大权重。这种落户模式延续人口流动行政调控的思维,以“政策”加“指标”的方式控制户籍人口规模变动的上下限。但也不可否认,在某种程度上,改变了外来人口在城市中的落户机会和发展预期。

作为体现社会公正原则、保障外来人口权益、进一步规范人口管理的重大举措,针对无法在城市落户的外来人口,2015年10月,国务院发布了《居住证暂行条例》,在全国范围内全面实行居住证制度。条例明确持证公民在现居地可以享有“三种权利、六种服务和七项便利”。“三种权利”指参加劳动就业的权利,参加社会保险的权利,以及缴存、提取和使用住房公积金的权利。“六种服务”包括义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和国家规定的其他基本公共服务。“七项便利”是指异地办证,即在常住户口登记地以外的地方办理各类日常生活需要用到的证件;按照国家有关规定办理出入境证件、按照国家有关规定换领、补领居民身份证、机动车登记、申领机动车驾驶证、报名参加执业资格考试和申请授予职业资格、办理生育服务登记和其他计划生育证明材料、以及国家规定的其他便利。居住证制度体现出公共资源公平分配在一定程度上的进步。

三、人口迁移流动管理体系的时代作用和历史局限

人口迁移流动的行政管理是特定历史条件下,实施优先发展重工业、通过计划体制动员和集中各种社会经济资源、使剩余资本向工业和城市倾斜的发展战略的衍生产物。其有效实施,对在短缺经济条件下巩固社会主义政权、稳定社会秩序、形成整体资源动员能力和

促进重工业优先的国家经济发展战略,发挥了重要作用。这一并不完善的制度,在与世界经济体系基本隔绝的计划经济时代,客观上帮助处于社会主义原始阶段的中国以低成本完成了促进工业化的资本原始积累。在市场经济的发展过程中,对中国经济的高速但不平衡的增长贡献巨大,直接促进中国成为“世界工厂”以及中心城市群的迅速现代化,也避免了快速城市化过程中“城市病”(交通拥堵、贫民窟、环境恶化等)的失控。过去 5 年,城镇化率平均每年提高 1.2%, 8000 万农村居民成为了城镇居民。城市化也改变了农村面貌, 6000 多万农村贫困人口稳定脱贫, 贫困发生率从 10.2% 下降到 4% 以下。

从“迁移”类的人口调控演变到“流动——迁移”类的人口调控,中国正在形成一个以居住证制度为基础的人口迁移流动管理框架。从暂住证、居住证到积分落户,意味着外来人口服务有所升级,意味着户籍制度对人口迁移流动的控制进一步放松。首先,从人口管理的角度看,暂住证突出“外来”的概念,居住证强化“居民”的意识。居住证制度既有户籍制度的人口流动调控的功能,也有从户籍制度中剥离出部分市民权利、将其有条件地赋予外来人口的功能。外来人口对城市的贡献、自身的素质、责任的承担,与其可以获得的公共资源的多寡、落户的概率相关联。其次,积分落户虽然条件多、要求严、门槛高、难度大,但其毕竟在现有基础上,新增了一条可以获得城市户口的渠道。

但随着市场经济体制的发展,人口迁移流动的行政管理也日益暴露其弊端。

一是人口迁移流动的行政调控并不能确保预期目标的实现。计划经济体制和高速工业化战略下,资源的初次分配和再分配都长期偏向城市,形成了城乡二元体制和城乡发展严重

不均衡。城乡差距的持续和扩大,产生人口从农村向城市迁移的政治经济压力。在资源不断向城市集聚、城乡差别加剧的环境下,限制农村人口向城市迁移的政策是基于政府利益的考虑,对其服从要靠自觉而非市场。由于违反市场规律和个人利益,农村人口只是被动而非积极服从,自发性的人口流动很难杜绝。以上海市为例,无论哪个年代,一直都有不少人没有通过户口迁移的途径而事实上移居到上海。计划经济时代,虽然政府一直采取各种措施减少城市人口,包括动员退休工人、职工家属、社会闲散人口回乡和外地职工留沪家属迁往职工所在地,但数据显示,1953 年到 1967 年的各个年份的实际人口规模,均突破了政府想要控制的目标。1978—1980 年,全国城镇非农业人口增加的指标是 56.6 万人,但实际增加达到 127 万人。

二是就目前的现实而言,个人自由迁移的权利、公共资源的均衡分配仍然有很大提升空间。居住证制度与积分落户,都是从行政的角度对户籍含金量高的大城市的人口总量和结构实行严格控制。公开资料显示,很多采用积分制的城市,一年中通过积分制仅开放数千个户口,与符合积分落户条件的申请人数量相比,可谓是杯水车薪;与城市流动人口的总量相比,更是寥寥可数。在外来人口超过 800 万人的上海市,根据主管积分落户工作的部门“人力资源和社会保障局”官网披露的数据,2018 年,有 21922 人(含随迁亲属 9996 人)成功通过积分落户。天津市是所有实行积分落户的大城市中,落户名额最多的,但每年的落户指标被控制在不超过 2 万个,仅占外来人口总量的 0.4%。再有,基本公共服务和积分落户并不覆盖城市中的非正规就业人口,而这些人口不仅在城市外来人口中占了一个很大的比重,而且他们提供的服务,覆盖到政府公共

服务难以覆盖的地方。目前政策下,个人享受基本公共服务的资格通过对在政府部门有备案的合法稳定就业年限、合法稳定居住年限、纳税年限、缴纳社会保障年限等基本要素的分数累积的形式确定。尽管非正规就业人口的存在对于城市发展有积极意义,但城市显然并不愿意动用自身的公共资源接纳他们。

三是人口迁移流动行政管理导致城市化滞后。我国目前存在两组城市化水平。2018 年底,按城镇常住人口计算的城市化率为 59.58%,按城镇户籍人口计算的城市化率只有 43.37%,两者之间的差别持续多年。这两组城市化率的差别,反映的是城市化与市民权之间的鸿沟,也反映出控制城市人口、特别是城市户籍人口增加的政策效果。统计上,城市常住人口包括了流动人口。过去 40 年,我国城市化率(城市常住人口占总人口比重)每年平均增速为 1%,但城市新增加的人口中,持“流动”而非“永久”身份的人口占有相当高的比例。但城市政府在配置基本公共服务资源时,对流动人口的需求考虑仍不充分。

人口迁移流动的现行改革,既带来一些利益分配和社会管理上的新变化,也依然存在着户籍制度中的一些饱受诟病的局限。虽然在基本公共服务的提供上有一些新的举措,但仍然继承着户籍制度对人口流动管理的计划经济思维,在控制城市人口总量的同时,一方面按照政府利益和计划指标引入一部分城市发展所需的人口,另一方面向大部分外来人口设置不同的市民权限制。在严格意义上,并没有从根本上淡化户籍制度对基本公共服务享受资格的阶层划分和权利的差序格局,还没有提供实现自由迁徙的终极可能。居住证制度与常住户口“连线”,在某种程度上提高了阶层流动的可能性,但聚集了众多优质资源的大城市

极为有限的常住户口开放程度,又反映出政府扩大基本公共服务范围的进步速度低于民众预期的进度。

建国以来,人口迁移流动对解决“人民群众物质文化需要与落后生产力之间的矛盾”,作出了积极贡献。破解“人民群众对美好生活需要与发展不平衡、不充分之间的矛盾”,需要正视人口迁移流动产生的问题。新时代对未来人口迁移流动的行政管理提出如下要求:一是从“迁移”到“流动”,需要针对人口的流动性促进经济增长与公平两者之间的合理平衡;二是工业化程度和城镇化水平步入中后期发展阶段,新型城镇化效应的释放需要公共财政改革和社会管理创新;三是“坚持以人民为中心”,强调“不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”,不仅要促进物质福利需求的增长,还需要利民为本的人口流动政策安排。总体而言,深化人口迁移流动管理的改革,需要正确处理经济增长与公平两者之间的平衡,以“治理”思维取代此前的“管理”思维,构建更具包容性、利民为本的人口迁移流动治理体系。

新中国 70 年人口发展的特点和经验

任远(复旦大学人口研究所教授)

我国大陆人口从建国以后的 5.4 亿人增长到 2018 年的 13.95 亿人,经历了人口总量的快速增长和增长放缓。人口转变构成了新中国人口发展的基本主轴。我国人口发展可以分为三个阶段:第一个阶段是 1970 年代以前,基本上是死亡率下降驱动的人口转变时期;第二个阶段是从 1970 年代到 2000 年,基本上是生育率下降驱动的人口转变时期;第三个阶段是本世纪以后,我国人口进入了低出生率、低死亡率的现代人口再生产时期,完成了人口转变。

可以认为,新中国人口发展是我国历史上人口发生剧烈变动的时期。如果对这段时期我国人口发展进行总结,可以发现以下特点:

第一,我国人口发展具有很强的政策干预和制度影响。

我国的生育率下降实际上超前于经济发展的水平,具有超前的人口转变和快速的人口转变的特点。这无疑受到 1970 年代以来计划生育制度和政策控制的影响。对于生育率的影响因素,在 1980 年代表现为政策因素为主;1990 年代表现为有一半是政策因素影响、一半是社会经济因素影响;进入本世纪以后,我国生育率下降主要受到社会经济因素的影响。计划生育制度在 1980 年代被写入宪法,成为国家发展的基本国策。可以发现以降低生育率和控制人口为导向的计划生育政策干预,对上世纪后半期我国的生育率转变发挥了巨大影响。

我国人口发展受到显著的制度影响和政策干预,还表现在人口迁移和流动方面。户籍制度作为基本的迁移管理和社会管理制度,在 1950 年代得到建立。1980 年代以后,户籍制度逐步改革,与户籍制度相关联的暂住证制度、居住证制度以及各种条件户籍的改革举措,对人口空间迁移和人口管理产生影响。同时,我国人口死亡率的下降也与 1950 年代以后农村公共卫生体系建设相联系,并带来人口预期寿命从 1950-1970 年代很快地超过世界的平均水平。在 1990 年代以后,卫生体制改革对于人口死亡率带来一定的压力,但是经济发展对于死亡率下降和预期寿命提高的作用仍然是非常显著的。

所以,从建国以来的人口发展历史看,我国的人口变动很强烈地受到制度因素的影响。相对于社会经济发展影响人口变动的“看不见的手”的作用,制度因素在中国人口发展中具有显著作用。在对人口发展开展管理和服务的

制度实施中,我国在政府系列中成立了计划生育的职能部门,人口的计划生育管理职能也经历了不断的调整。我国也通过公安的户政管理、卫生部门的健康管理等对相关的人口事务开展管理。为了促进人口事务的综合管理,当前我国在发改委体制下还设立相应的人口部门。这些都说明,我国的人口发展具有很强的制度因素影响。

第二,我国人口发展具有相当的不均衡性。

作为幅员辽阔的大国,我国的社会经济发展水平具有显著的地区差别。经济和社会发展的不均衡强化了人口发展的不均衡性,表现在人口发展的地区差别非常显著,在生育率水平、死亡率和预期寿命、人口的城镇化状况、老龄化程度、人口的教育程度以及人口迁出迁入的态势等,几乎在所有的人口发展指标上,地区间的不平衡性都是非常显著的。这种地区间的差别性直到现在仍然显著存在。

第三,中国人口发展存在压缩式的人口转变。

建国以后快速的死亡率下降、快速的生育率下降以及改革开放以后城镇化水平的快速提高和大规模的人口迁移,使得人口变动在较短时间内发生剧烈变动,使得我国人口发展表现出一种压缩式的人口转变特征。压缩式的人口转变带来人口结构的快速变动,例如少年儿童人口比重变动很快,人口老龄化提高的速度很快,以及城乡结构经历快速变化,我国城镇化水平从 1980 年的 20% 左右增加到当前的 59.5%。压缩式的人口转变带来人口过程的变动比较剧烈,人口问题集中产生,人口的快速变动使得人口与发展的协调问题表现得非常尖锐。

第四,我国人口变动具有较强的波动性。

人口过程的动态性是人口发展的基础,

压缩式人口转变带来快速的人口变迁以及城乡和空间的不均衡所带动的不断调整,使我国不同地区的人口发展表现出较强的波动性。

我国的出生人口数存在着波动性。以出生 2000 万人口为标准来看,从 1962 年到 1976 年,事实上有第一波的人口出生高峰;从 1982 年以后到 1991 年,这 10 年间出现了第二次人口出生高峰。第二次人口出生高峰显然受到第一次人口出生高峰的推移性的影响。因为第一次人口出生高峰的育龄妇女到了育龄阶段,往往会带来第二次人口出生高峰。但是也看到第二次人口出生高峰比第一次人口出生高峰的峰值更低了。预想中的第三次人口出生高峰事实上并没有出现。出生人口的波动性是年龄结构波动性的基础,出生人口的波动性影响学龄人口的波动性、育龄人口的波动性、劳动适龄人口的波动性等,对经济社会发展产生持续影响。

我国的死亡人口和死亡率也存在先下降再上升的波动性,前者主要是卫生健康事业发展带来的死亡率下降,后者则主要是人口老龄化过程中伴生的死亡人口增长的结果。人口空间迁移的方向和程度也存在显著的波动性,这种波动性基本上可以用改革带来向东南沿海地区的人口迁移流动为分界。而近年来在国家整体均衡发展的态势下,分地区的人口波动性也正出现新的特点以及在快速城镇化的现在,也出现部分城市人口增长和部分城市人口萎缩的空间的波动。人口出生、死亡、迁移的较为剧烈的波动性,对人口结构及对社会经济发展产生锯齿般的影响,考验着公共决策的智慧。

70 年的人口变动的历史深化了对人口发展规律性的认识,也为国家发展提供了一些基本的经验。对这些经验作一些基本的总结,可以发现:

第一,要重视人口与发展的协调。历史地来看,对于我国人口与发展的关系,经历了

相当多不同的看法。在刚建国的社会主义建设过程中,我们认为人口数量越多会有利于生产力的发展。而经历了 1960-1970 年代的曲折发展,我们又认为较少的人口数量能促进少生快富、有利于经济的现代化。在进入本世纪以后,我们日益担心人口数量下降和结构变化会对未来的经济发展带来不利影响。实际上,70 年的历史经验告诉我们,人口本身归根到底是内生于发展过程中,人口的生育率、死亡率和迁移率本身是社会经济发展的结果,而并非经济发展的决定性因素。人口变动本身对于发展的影响是不确定性、或然性的。在人口与发展关系中,应该更加重视人口与发展关系的协调,适应人口的变动,促进实现人口与发展相协调的经济生产方式和社会生活形态。人口与发展关系的协调性决定了国家发展的能力和可持续性。

第二,人口发展的根本目的是为了要促进民生福利的增进和提高。控制生育率的目的是为了满足不同国民经济和社会发展计划的人口目标,但同时也具有提高人口健康和福利的积极作用。生育率下降有助于保障妇女的健康、促进妇女的发展,避免育龄妇女的非意愿的怀孕以及对于提高儿童教育具有积极作用。死亡率的下降也意味着预期寿命的提高和人口素质的提高。迁移是迁移者和其家庭的理性选择和意愿的实现。良好的人口发展的根本目的和最终结果是满足人民的需求,增进人民的福利。因此,限制人口的意愿、损害家庭成员的福利,本质上是不利于人口发展的,国家发展也需要通过更完善的福利制度来实现人口发展。

第三,人口是国家发展面临的基础性、全局性和枢纽型的因素。人口变动受到工业化、城镇化进程的影响,人口发展和经济社会发展、资源环境、贫困问题、老龄社会、妇女发展、儿童发展等各方面的发展议题紧密关

联。人口发展的教育进步、预期寿命提高等,不仅能够反映不同发展的成就,同时人口发展构成实现良好发展道路的基础。根据联合国 2030 年可持续发展目标来看,人口发展是其中的重要组成部分。同时,人口发展构成发展体系的枢纽因素,渗透在社会经济发展的整体过程中,是从人口大国实现可持续发展目标的基础性领域。

第四,在我国的人口发展过程中特别重视人口发展战略的研究、制定和实施。在世界各国中,很少有国家制定人口发展战略。我国作为人口大国,重视人口发展战略构成了我国人口发展的突出经验和典型优势。这促进了人口发展,促进了人口与发展的协调进步。

历史地看,计划生育对于中国发展具有人口发展战略的意义。进入本世纪以来,我国已经发布了国家人口发展规划(2016-2030 年),党的十九大提出要加强人口发展战略研究,提出统筹人口发展、完善生育政策、积极应对老龄化、提高人口素质、推动城乡发展等,这些对于人口发展的战略性指导,构成国家发展的重要施政策略。从未来的人口发展来看,需要提升战略思维,调整人口的综合政策,确保人口发展和社会经济相协调、和资源环境相协调,从而探索出一条中国发展的良好道路。

第五,我国的人口发展中包含着一个后发展国家不断现代化的经验。我国人口发展从较短时期内完成了从传统的人口再生产模式向现代人口再生产模式的转变,人口发展实现了现代化。我国的人口发展研究和实践和世界人口研究学术界、国际组织有密切的交流。通过不断吸收先发展国家人口发展的历史经验,以及面临的困难和教训及解决对策,吸收先发展国家人口问题的思想理念和人口政策的措

施实践,有效地推动了中国的人口发展。

同时,在我国的人口发展过程中,也因为能够充分考虑中国的具体实际、考虑中国的文化背景和制度转型背景,从而确立符合中国实际的人口发展道路。通过扎实的人口统计、人口调查和数据、结合中国实际的研究来研究人口发展的具体问题,具有很强的本土性。同时通过有针对性的人口管理制度和人口政策工具,实施结合实际、结合民众需求的改革实践,从而不断推动国家的人口发展。

因此,我国的人口发展较好地协调了向世界学习、与世界对话,及重视本地现实和实践,重视基于现实的实证研究,使得人口研究能够密切融合在国家和发展的现代化发展进程中,推动了学术发展。也因为这种拿来主义和自主创新的结合,使得后发展国家的人口发展进程能够具有后发优势,能够基于具体实践发现问题,实现有针对性的改革。从我国人口发展的历史实践中,可以发现后发展中国现代化需要坚持实践本位、探求科学规律性的理论指导,以及实施符合民众需求的发展。

我国的人口格局发展正面临突出的变动,包括人口总量将在 2025-2030 年到顶并出现持续的下降,以及人口结构的转变、城镇化和人口空间布局的进一步调整等。未来的人口发展正面临尖锐的挑战,中国已经进入低生育率社会,正在经历快速的老龄化和不断扩展的移民过程。我国人口发展需要从对人口数量的关注,转向更加重视人口结构、人口素质和人口分布等问题,因此需要通过综合性的人口政策工具来应对更加复杂的人口问题,通过更加前瞻性的人口发展战略来应对未来人口发展的挑战,从而推动国家实现良好的、可持续的长远发展。

“全面两孩”政策对职业女性的影响及政策支持研究

——基于生育和职业发展平衡的视角

张莘

(上海市卫生和健康发展研究中心(上海市医学科学技术情报研究所), 上海 200031)

生育和职业发展是育龄妇女生命历程中的两大重要事件。一方面,生育仍然是现代女性无法回避的社会责任,也是几乎所有女性必然会选择的行为。另一方面,随着时代的发展,女性在人力资本市场中发挥越来越大的作用,承担重要的职业角色。但是,对大多数女性来说,生育和职业发展两者之间存在时间博弈,生育角色和职业角色会产生冲突并相互影响。“全面两孩”政策的实施使职业女性生育与职业发展之间的矛盾进一步凸现出来。由于生育(包括抚育)行为主要由女性承担,对于已育一孩的职业女性而言,“全面两孩”政策使得她们再次面临生育决策的选择。那么,“全面两孩”政策下生育二孩对女性的职业发展是否会产生影响以及如何影响女性职业发展?如何促使职业女性实现生育和职业发展的平衡进而促进职业育龄女性二孩生育决策?这些都是我国实施“全面两孩”政策必然要思考和解决的重要问题。

一、数据来源与方法

文章在文献研究和访谈的基础上,设计《上海已婚已育女性职业发展与社会支持调

查》问卷,通过预调查对问卷进行检验和修正,最终进行问卷的正式发放并回收。本次调查使用目的抽样方法,在上海市选取4个街道,由调查员进行面对面问答。调查于2018年6-8月实施,调查对象需满足4项条件:第一,2018年6月1日年满18-49岁的女性;第二,已生育(包括现孕)2个及以上子女;第三,上海常住人口;第四,职业女性。

关于职业女性的界定,虽然目前学者对职业女性的研究非常多,但没有一个统一的概念。赵丽丽(2012)指出职业女性是“在现代国内市场经济社会中,按照社会化分工体系专门从事某个特定组织(企业、机关、学校或社团等)经营、管理和业务工作的女性从业者”^[1]。杨丽玲(2008)在其研究中将职业女性定义为“为获取一定的报酬而参加社会经济活动的女性,均可称为职业女性”^[2]。为便于研究,本研究的职业女性为题项“您目前是否从事有收入的工作”的回答中选择“是”的调查对象,占全部样本的92.9%(其中,考虑到工作变动,将“暂时离职,打算重新找工作”的也归为职业女性,占3.3%)。职业女性中85.7%为每天8小时及以上的固定工作方式,6.8%上班时

作者简介:张莘,女,硕士,助理研究员

作者单位:上海市卫生和健康发展研究中心(上海市医学科学技术情报研究所)上海200031

间相对灵活, 0.5% 是打零工的方式。

调查内容包括: 1. 女性个人基本情况, 包括年龄、性别、受教育程度、户籍地等; 2. 生育情况, 包括生育子女数及生育时间、子女带养方式、公共服务需求等; 3. 工作情况, 包括职业晋升、工作性质、单位类型、岗位级别、职业与家庭冲突的处理等; 4. 婚姻与家庭情况, 包括配偶情况、家庭年收入、性别观念、家务劳动分工等。

二、研究结果

(一) 基本结果

本次调查总样本量为 980 份。鉴于我国长期实行的一孩生育政策和近几年才陆续实行的“单独二孩”和“全面两孩”政策, 目

前大多数城市已婚妇女生育 1 个孩子, 少数生育 2 个孩子, 生育 3 个及以上多孩的比例较少。为简化模型及更具有政策参考意义, 研究剔除了没有生育过子女的女性和生育 3 个及以上的女性以及关键变量缺失的样本, 仅保留已育一孩和已育二孩的女性 (以下简称“两组女性”), 实际纳入分析的有效样本 877 份。以常住地作为划分依据, 调查样本覆盖上海市大部分区, 包括闵行区 (15.96%)、黄浦区 (14.71%)、长宁区 (11.29%)、徐汇区 (9.35%)、闸北区 (8.55%)、卢湾区 (8.32%)、杨浦区 (7.87%)、普陀区 (7.18%)、静安区 (5.59%)、浦东新区 (4.90%) 以及其他区 (6.27%), 能够较好地代表上海的总体状况。主要变量的描述性统计见表 1。

表1 主要变量的描述性统计

变量	频率	百分比	变量	频率	百分比
晋升情况			受教育程度		
无 (=0) *	542	61.8	高中及以下 *	57	6.50
有 (=1)	335	38.2	大专	183	20.87
孩子数量			大学本科	530	60.43
1 个 *	684	77.99	研究生及以上	107	12.20
2 个	193	22.01	性别观念		
家庭年收入			完全同意 *	45	5.13
10 万元以下 *	111	12.66	比较同意	156	17.79
10~19 万元	334	38.08	中立	334	38.08
20~29 万元	216	24.63	不太同意	243	27.71
30~49 万元	136	15.51	完全不同意	99	11.29
50~99 万元	58	6.61	岗位级别		
100 万元及以上	22	2.51	普通职工 *	601	68.53
祖辈提供照料支持			中层管理人员 (中级技术职称)	234	26.68
否 *	776	88.50			
是	101	11.50	高层管理人员 (高级技术职称)	42	4.79
单位类型			年龄分组		
党政机关 *	125	14.25	25~29 岁 *	94	10.72
事业单位	257	29.3	30~34 岁	305	34.78
国有 / 集体企业	130	14.82	35~39 岁	293	33.41
外资 / 合资企业	102	11.63	40 岁及以上	185	21.09
私营 / 个体经营	201	22.92			
其他	62	7.07			

注: *为分类变量的参照组。

(二) 两组女性职业晋升的差异

职业晋升是指组织中员工的管理职务或专业技术职称的提升, 晋升的层级包含从底层员工向中层管理者的晋升和从中层管理者向高层管理者的晋升。本部分对两组女性职业晋升情况的差异进行比较分析。

1. 两组女性职业发展现状的差异

已育一孩和已育二孩的两组女性在单位中的管理职位存在的差异不大, 且两者之间的差异不显著。在单位负责人或高层管理人员中, 已育一孩女性占该组女性的 4.97%, 已育二孩女性占该组女性的 4.15%, 后者比前者低 0.82 个百分点。

2. 两组女性职业晋升机会的差异

在自评职业晋升的可能性方面, 两组女性的自评结果存在显著差异 ($X^2=4.796^*$)。题项“目前的工作单位中职业晋升的可能性很大”的回答中, 已育一孩女性占该组女性 35.09%, 已育二孩女性占该组女性 26.94%, 后者比前者低 8.14 个百分点。

3. 两组女性职业晋升速度的差异

自评职业晋升的速度方面, 两组女性的自评结果存在显著差异 ($X^2=4.619^*$)。题项“与同事相比, 自己的职业晋升速度比较快”的回答中, 已育一孩女性占该组女性的 27.34%, 已育二孩女性占该组女性的 19.69%, 后者比前者低 7.65 个百分点。

在他评职业晋升速度时, 两组女性的选择结果也存在显著差异 ($X^2=19.431^{***}$)。总体来看, 调查对象认为在自己所在单位的女员工中, 生育二孩的女性职业晋升更快的仅占 3.65%, 认为生育二孩的女性职业晋升更慢的占 29.19%, 后者远远高于前者。分组来看, 两组女性有较大差异, 已育一孩女性分组中认

为“已育二孩女性职业晋升更慢”的女性占该组女性的 25.73%, 而已育二孩女性分组中持有同样观点的女性占该组女性的 41.45%, 表明已育二孩女性对与其同类的女性职业晋升速度更慢的体会更深。

4. 两组女性职业晋升结果的差异

两组女性在组织中的职业晋升结果存在显著差异 ($X^2=8.839^{***}$)。题项“在过去 3 年内, 是否获得过技术等级或职务上的晋升”的回答中, 已育一孩女性获得职业晋升的比例占该组女性的 40.79%, 已育二孩女性获得职业晋升的比例占该组女性的 29.02%, 后者比前者低 11.77 个百分点。

(三) 不同分类下两组女性职业晋升的差异

研究选取受教育程度、年龄、岗位级别、性别观念、家庭年收以及单位类型等 6 个因素, 与女性职业晋升情况进行交叉分析。结果显示, 受教育程度、岗位级别、家庭年收入、单位类型都通过卡方检验, 说明两组女性晋升情况存在显著差异, 年龄和性别观念的影响不显著。

1. 按受教育程度分类下两组女性职业晋升的差异

比较发现, 具有相同受教育程度的个体, 已育二孩女性和已育一孩女性的晋升机会并不相同, 前者在过去的 3 年内得到晋升的比重明显低于后者, 而且随着受教育程度的提高, 这种差距越来越大。具体而言, 大学本科的女性, 已育一孩女性在过去 3 年内得到晋升的比重占 43.03%, 已育二孩的女性为 28.07%, 两者相差 14.96%。研究生及以上的女性, 已育一孩女性在过去 3 年内得到晋升的比重占 64.71%, 已育二孩女性为 41.03%, 两者相差 23.68% (见表 2)。

表2 不同分类下已育一孩女性和已育二孩女性的职业晋升结果比较 (%)

影响因素	获得职业晋升的比例		影响因素	获得职业晋升的比例	
	已育一孩	已育二孩		已育一孩	已育二孩
受教育程度			单位类型		
中专及以下	24.49	12.5	党政机关	40.38	14.29
大专	29.14	21.88	事业单位	50.93	39.53
大学本科	43.03	28.07	国有 / 集体企业	46.23	45.83
研究生及以上	64.71	41.03	外资 / 合资企业	50	23.53
合计	40.79	29.02	私营 / 个体	27.61	44.74
$X^2=29.059^{***}$	$X^2=30.845^{***}$	$X^2=4.632$	其他	0	0
岗位级别			合计	40.79	29.02
普通员工	26.17	18.32	$X^2=59.815^{***}$	$X^2=44.518^{***}$	$X^2=26.364^{***}$
中层管理者	72.78	53.7	家庭年收入		
高层管理者	73.53	37.5	10 万元以下	22.11	6.25
合计	40.79	29.02	10~19 万元	35.4	26.67
$X^2=152.745^{***}$	$X^2=132.943^{***}$	$X^2=23.535^{***}$	20~29 万元	43.45	37.5
年龄			30~49 万元	62.14	30.3
25~29 岁	39.06	26.67	50~99 万元	50	25
30~34 岁	38.86	34.21	100 万元及以上	70	41.67
35~39 岁	45.29	24.29	合计	40.79	29.02
40 岁及以上	38.1	29.41	$X^2=37.679^{***}$	$X^2=41.679^{***}$	$X^2=7.011$
合计	40.79	29.02	性别观念：挣钱是男人的事		
$X^2=1.010$	$X^2=2.807$	$X^2=1.838$	完全同意	27.78	11.11
祖辈是否提供照料支持			比较同意	38.18	34.78
否	40.72	28.74	中立	42.48	26.47
是	41.33	30.77	不太同意	39.38	30
合计	40.79	29.02	完全不同意	48.1	30
$X^2=0.008$	$X^2=0.010$	$X^2=0.045$	合计	40.79	29.02
			$X^2=5.517$	$X^2=5.056$	$X^2=2.390$

注：* $P<0.05$ ；** $P<0.01$ ；*** $P<0.001$ 。表中只列出了两组女性获得职业晋升的比例，没有获得职业晋升的比例未列出。

2. 按年龄分类下两组女性职业晋升的差异

总体而言，不论哪个年龄组，已育一孩女性晋升的可能性均高于已育二孩女性。对于已育一孩女性而言，在 39 岁以前，随着年龄的升高，得到晋升的可能性越高；超过 40 岁以后，晋升的可能性随之下降。对于已育二孩女性，30~34 岁年龄段得到晋升的比重最高，其次是 40 岁以后年龄段。

3. 按岗位级别分类下两组女性职业晋升的差异

按岗位级别分类下，不同岗位级别的两组女性职业晋升情况也有显著区别

($X^2=152.745^{***}$)。总体而言，无论目前岗位是否属于管理层，已育一孩女性被提升的机会大大高于已育二孩女性。比较而言，目前岗位级别不同，晋升机会也存在差异。总体而言，普通员工被提升的机会低于管理者。比较而言，两组女性晋升的差异中，普通职工之间的差距较小，分别为 26.17% 与 18.32%，两者相差 7.85 个百分点；中层管理者差异较大，分别为 72.78% 和 53.70%，两者相差 19.08 个百分点；高层管理人员的差异最大，分别为 73.53% 和 37.50%，两者相差 36.03 个百分点。可见职业地位较低的两组女性晋升机会的差距较小，而

职业等级地位较高的两组女性晋升机会的差距则较大,越是接近职业层级的顶端,已育二孩女性被提拔的可能性相对越低。

4. 按性别观念分类下两组女性职业晋升的差异

按性别观念分类下,两组女性的职业晋升情况也有所不同。无论是已育一孩女性还是已育二孩女性,持有观点“完全同意挣钱是男人的事”的女性获得职业晋升的比重低于持其他观点的女性;而持有观点“完全不同意挣钱是男人的事”的女性中,已育一孩女性获得职业晋升的比重最高,占该组女性的 51.90%,已育二孩女性获得职业晋升的比重占该组女性的 30.00%。

5. 按家庭年收入分类下两组女性职业晋升的差异

在不同的家庭类型中,两组女性的职业晋升情况也存在明显差异($X^2=37.679^{***}$)。比较而言,随着家庭收入的提高,已育一孩女性得到晋升的比重也将提高;与之不同的是,起初已育二孩女性得到晋升的比重随着家庭收入的提高而提高,而在家庭年收入达到 30 万左右的时候已育二孩女性得到晋升的比重随着家庭收入的提高而下降。另一个交互分析显示,家庭收入主要来源于男方的样本中,已育一孩的家庭占 35.50%,已育二孩的家庭占 45.60%;家庭收入的主要来源男女双方的样本中,已育一孩的家庭占 58.00%,已育二孩的家庭占 44.00%。

6. 按单位类型分类下两组女性职业晋升的差异

在不同的单位类型中,晋升的模式存在着明显的差异($X^2=59.815^{***}$)。比较而言,在外资/合资企业中,两组女性晋升机会的差距最大,已育一孩女性晋升的比例为 50.00%,已育二孩女性晋升的比例为 23.53%,差距高

达 26.47%。在党政机关中,已育一孩女性得到晋升的比例占该组女性的 40.38%,而已育二孩女性得到晋升的比例仅为 14.29%,两者之间的差距为 26.09%。而在事业单位、国有/集体企业中,虽然已育一孩女性得到晋升的比例仍然大于已育二孩女性,但其差距相对较小。与以上结果相反,在私营/个体经营企业,已育二孩女性得到晋升的比重反而高于已育一孩女性,前者比后者高出 17.13 个百分点。这可能是因为事业单位、国有/集体以及私营/个体经营企业中,个体是否能得到晋升主要取决于个人能力、素质以及资历等因素,而养育子女数的差异并非主要原因。因此,在这一类型的单位中,已育二孩女性晋升的机会与已育一孩女性趋同甚至更高。

三、职业晋升差异的原因分析

(一) 职业发展与家庭的时间冲突

“家庭琐事多”是阻碍养育 2 个孩子的女性职业晋升慢的最主要的原因。对于调查中“您单位的女性员工中,生育二孩的女性和生育一个孩子的女性相比,在职业(职称)晋升方面相比,谁更快”的问题,29.20%认为“生育二孩的女性更慢”,23.95%认为“和生育一个孩子的女性差不多”,43.22%选择“说不好”,只有 3.65%认为“生育二孩的女性更快”。至于生育二孩的女性职业晋升更慢的主要原因(多选),选中率最高的是“家庭琐事多”(87.6%);其次是“个人不主动争取”(33.87%),“单位有偏见”(28.73%),“家人不支持”(22.12%);而关于个人态度和能力方面的选中率较低,其中“工作不努力”占 17.33%，“工作能力差”占 12.09%。由此可见,主要还是由于家庭事务限制了生育二孩的女性的职业发展。

家庭琐事以家务劳动和陪伴/照料孩子的

时间为主。首先，家务劳动需要花费大量的时间，养育 2 个孩子的女性在家务劳动上花费的时间略高于养育 1 个孩子的女性，但是差距不大，这可能与家务劳动有老人帮忙或者雇佣保姆/钟点工有关。其次，陪伴和照料孩子花费大量的时间，而陪伴和照料孩子是老人和保姆无法完全替代的劳动，两组女性在这方面的时间付出差距较大，养育 2 个孩子的女性每天陪伴和照料孩子的时间在 180 分钟以上的占该组女性 41.45%，高于养育 1 个孩子的女性（28.36%）13.09 个百分点。而当个人职业晋升与生（养）二孩发生矛盾时，养育 2 个孩子的女性有 33.68% “选择生（养）二孩，放弃个人的职业晋升”，而养育 1 个孩子的女性该比重仅为 14.77%。后者更注重职业晋升，而前者更注重家庭。

一个人的精力是有限的，在此处投入过多，在彼处就相对减少，养育 2 个孩子的女性

更加需要事业、家庭兼顾，面临家庭需要付出的时间增多，随之而来的必然是工作投入时间的相对减少。如前文所讨论过的，子女数量对已婚女性职业发展的影响，不仅反映在对职业晋升结果的影响，还可能反应在对工作时间投入的影响上。尽管对于有些已婚女性而言，在子女数量较多的情况下仍然正常工作，其工作时间投入却可能受到影响。因此，我们进一步考察子女数量对已婚就业女性工作时间投入的影响。

调查发现，养育 2 个孩子的女性每周工作时间在 40 小时及以下的占该组女性的 78.24%，高于养育 1 个孩子的女性（71.15%）7.19 个百分点，表明前者工作时间相对固定。每周工作时间 40 小时以上的，养育 2 个孩子的女性占该组女性的 21.76%，低于养育 1 个孩子的女性（29.05%）7.19 个百分点，表明前者加班时间较少（见表 3）。

表3 您目前孩子的数量* 每周工作时间 交叉制表

		每周工作时间		合计
		40 小时及以下	40 小时以上	
B3. 您目前孩子的数量	1 个	486 71.05	198 28.95	684 100.0
	2 个	151 78.24	42 21.76	193 100.0
合计		637 72.63	240 27.37	877 100.0

（二）自我提升机会明显减少

提升职业女性职业技能的一个重要途径就是参加各种交流学习和培训，通过培训能够接触到国内甚至国际上的先进理念和前沿理论研究，这对于其自身职业素养和工作技能的提高大有裨益。在工作中，只有不断学习新政策新知识，才能逐步提高自身的专业水平。需要阶段性的系统培训，提升领导力和管理水

平。养育两个子女的女性，家庭责任和负担更重，这使得她们不得不放弃通过参加培训而提高自身素养的机会。调查发现，关于近 3 年是否参加过培训的问题，养育 2 个孩子的女性参加过培训的占该组女性的 63.73%，低于养育 1 个孩子的女性（75.88%）12.15 个百分点（见表 4）。培训机会的大幅减少，对于职业能力的提高和职业晋升都带来不可忽视的影响。

表4 您目前孩子的数量* 是否参加过培训 交叉制表

		是否参加过培训		合计
		是	否	
B3. 您目前孩子的数量	1 个	519 75.88	165 24.12	684 100.00
	2 个	123 63.73	70 36.27	193 100.00

(三) 更注重时间灵活型工作

由于职业一家庭的冲突,有些知识女性为了家庭而放弃了事业或降低了事业追求的目标。对于职业目标,两组女性也有显著差异。职业目标为普通职工的,1个孩子的女性占该组女性的26.72%,2个孩子的女性占该组女性的21.24%,前者高于后者5.51个百分点。职业目标为中层管理者(中级技术职称)的,1个孩子的女性占该组女性的28.95%,2个孩子的女性占该组女性的19.17%,前者高于后者9.78个百分点。职业目标为高层管理者(高级技术职称)的,1个孩子的女性占该组女性的20.47%,2个孩子的女性占该组女性的23.32%,后者高于前者2.85个百分点。养育2个孩子的女性的职业目标更倾向于自己创业/开工作室或者自由职业,尤其是自由

职业的比重,养育2个孩子的女性占该组女性的23.35%,明显高于养育1个孩子的女性(14.62%)。这一点也可以从辞职计划看出来,对于“您近期是否有辞职回归家庭的打算”这一调查,养育1个孩子的女性选择“是”的占9.16%,养育2个孩子的女性选择“是”的占18.13%,后者明显高于前者。

(四) 公共服务支持不足

公共服务支持不足是影响生育二孩的女性职业发展的重要原因之一。全面两孩政策实施的背景下,家庭生育二孩所面临的最大困扰并非经济压力,婴幼儿的照料问题成为最大的困难。在“生(养)二孩,您最担心的问题”(排序题)中综合得分6.21分¹,是所有选项的最高分。孩子无人照料,势必会影响女性职场的工作时间和职业晋升。

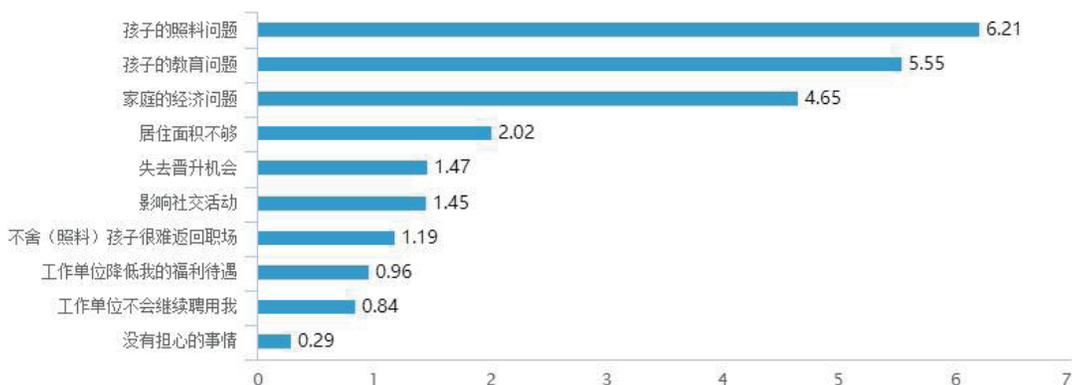


图1 女性生(养)育二孩最担心的问题

注:此题为排序题,要求按照重要程度依次选择1-3项。

¹ 排序题的选项平均综合得分是由问卷星系统根据所有填写者对选项的排序情况自动计算得出的,它反映了选项的综合排名情况,得分越高表示综合排序越靠前。计算方法为:选项平均综合得分=(\sum 频数 \times 权值)/本题填写人次权值由选项被排列的位置决定。例如有3个选项参与排序,那排在第一个位置的权值为3,第二个位置权值为2,第三个位置权值为1。例如一个题目共被填写12次,选项A被选中并排在第一位置2次,第二位置4次,第三位置6次,那选项A的平均综合得分=($2\times 3+4\times 2+6\times 1$)/12=1.67分。

(五) 职场歧视的存在

据《2016 中国劳动力市场发展报告》显示,女性在就业和晋升过程都受到限制^[7]。据媒体调查显示,超过七成的受访者表示自己或者亲友曾遇到过就业性别歧视;有 81% 的受访者认为当前环境下就业性别歧视是比较普遍和很普遍的现象^[8]。而这种限制和歧视,由于养育 2 个孩子的女性相对养育 1 个孩子的女性需要付出双倍的精力,对其职业晋升势必产生更加严重的限制和影响。调查发现,对于生育二孩的女性职业晋升更慢的主要原因(多选),除了上文提到的“家庭琐事多”(87.6%)、“个人不主动争取”(33.87%)等个人原因以外,“单位有偏见”的选中率为 28.73%,表明用人单位对生育二孩的女性存在偏见和歧视,这也成为生育二孩的女性职业晋升的一大障碍。

四、讨论与建议

“全面两孩”政策实施后,育龄女性成为个人发展、家庭负担和生育责任 3 者冲突最为集中的群体,这种冲突直接影响育龄女性生育二孩的决策。“全面两孩”生育政策不仅涉及人口再生产的状况及趋势,也关系到家庭建设和妇女发展。为了更好地促进“全面两孩”政策的落实,我国需要进一步完善相关配套政策。

(一) 落实国家关于婴幼儿照护服务发展的

指导意见,减轻家庭照料压力

随着“全面两孩”政策的实施,越来越多的家庭需要婴幼儿托管服务。根据德国、法国、丹麦等欧洲国家的经验,相较于产假,职业母亲更倾向于利用儿童照料服务,因此提供儿童照料服务要比育儿假更有效,它可以在很大程度上降低生育给女性就业和职业发展带来的负面影响^[4]。根据前瞻产业研究院发布的

《2018-2023 年中国幼儿托管行业市场前景预测与投资战略规划分析报告》,2011-2017 年,我国幼儿托管市场呈现逐年递增的趋势,尤其是 2017 年,我国幼儿托管机构数量为 5.51 万家,同比上升 10.48%。2019 年 5 月,《国务院办公厅关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(国办发〔2019〕15 号)(以下简称“《指导意见》”)指出,3 岁以下婴幼儿(以下简称婴幼儿)照护服务是生命全周期服务管理的重要内容,事关婴幼儿健康成长,事关千家万户;到 2020 年,婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系初步建立,建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构,婴幼儿照护服务水平有所提升,人民群众的婴幼儿照护服务需求得到初步满足。因此,要进一步抓好《指导意见》中各项主要任务的落实,包括加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导,加大对社区婴幼儿照护服务的支持力度,规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构,通过政策支持、用地保障、队伍建设、信息支撑、社会支持等措施保障主要任务的落实。

(二) 完善生育女性的社会保障制度,减轻其对女性的负面影响

就目前的社会保障制度来看,女性生育权利得到了一定保障,但同时也体现出两面性,一方面女性在生育期间可以享受合理的福利待遇,但另一方面女性由于其生育特性和享受生育保障政策,相对男性而言也成为了高雇佣成本劳动力,所以女性在享受生育保障制度带来的权益的同时也受到了一定的负面影响。虽然就生育保障制度实施的整体社会效益来看其带来的裨益是突出的,但为了更大的保护女性职业发展权利,应该在消除其负面影响方面做出更多努力。必须正视和承认因女性生育

或者再生育给企业带来的实际问题,制定相关政策减轻企业承担的女职工生育及其养育子女的成本。政府可制定相关政策,对企业形成较为合理的“补偿机制”。一方面,可通过评优、评先等手段,从提升企业社会形象的层面,引导企业履行社会责任,鼓励企业采取有利于平衡工作与家庭的措施,如建立育婴室,允许女职工特殊时段弹性上班、网络工作等。另一方面,可采取个人、单位、社会保险、政府多方分担的原则,提高生育保险的补助额度,或给予适当的政策、税收优惠等,适当分担、补偿企业承担的女职工生育成本。此外,加大宣传和推进社会性别平等,提高整个社会对生育政策的认知和理解,增强全体国民的社会性别平等意识,消除针对女性的就业歧视。

(三) 推进相关法律法规,为生育女性创造平等的发展环境

对于政府或相关主管部门而言,应该正视已育一孩女性和已育二孩女性在职业晋升中的差异,完善相关的法律法规,对于年龄限制可以实行差别管理,从法律法规层面为生育二孩的女性创造平等的发展环境。繁衍后代是女性的社会责任,所以生育后尤其是二次生育后女性的职业发展应该得到社会的支持和关注。建议可以从人文关怀的角度,根据女性不同年龄段的特点制定相应的扶持政策,为她们的职业生涯发展提供良好的工作环境。例如对于 30~39 岁已生育的特别是已生育二胎的女性,在不影响工作的前提下,鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施,为婴幼儿照护创造便利条件。而对于 40 岁以上的女性,

应该尽力消除“玻璃天花板”效应,制定较为公平的职称晋升机制,为其保证公平的晋升环境。另外,对于一些研究项目的申请,可以放宽年龄限制。

(四) 多措并举,加大对祖辈带养家庭的支持力度

调查发现,目前祖辈带养是当今城市婴幼儿家庭带养的主要模式(占 69.59%)^[3]。有祖辈帮助照看孩子的女性,在职业发展上的阻力会小于没有祖辈支持的女性。祖辈隔代带养需要政府实行政策扶植。其一,政府可以定期在社区内组织相关的亲子教育活动、亲子体验活动,创建学习型社会、学习型社区、学习型家庭,帮助隔代带养的祖辈树立正确的育儿理念,教给他们家庭教育的技巧和方法。其二,政府还可以引导社会上的相关教育机构,组织各种形式的讲座和培训,宣传科学有效的育儿理念,有效利用电视等传播媒介向带养者介绍育儿知识和育儿经验,有效克服隔代教养中出现的各种问题。其三,政府还可以制定相应政策优惠以支持祖辈隔代带养,如以常住人口为基础的人均指标,包括人均居住面积及水电煤的使用方面,把隔代带养的同住祖辈也算作常住人口。此外,很大一部分提供照料支持的祖辈,属于从外地来沪的移居老人,通过完善地区间的社会医疗保障的转换制度,在社区内建构移居老人地社会支持网络等,有助于帮助移居老人更好地适应新的环境,促进祖辈照料支持^[8]。

参考文献(略)

《人口信息》

(双月刊)

2019年第4期

(总第225期)

2019年8月28日出版

主管单位：上海市卫生和计划生育委员会
主办单位：上海市卫生和健康发展研究中心
编辑出版：《人口信息》编辑部
地 址：上海市建国西路602号C楼302室
邮政编码：200031
编 辑 部：021-33262065
发 行 部：021-33262065
E-mail: rxxibjb@sohu.com
印 刷：上海欧阳印刷厂
上海市连续性内部资料准印证(K)字第0296号