

从妇女和家庭的视角重新审视与生育相关的公共政策

■ 郑真真

在中共中央十八届三中全会决定的直接推动下，中国于2014年全面启动了“单独二孩”生育政策改革。令人鼓舞的是，改革的步伐并未停顿，中共十八届五中全会明确提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策”，又将改革推进一步，显示了党中央深化改革的决心和魄力。随着生育政策的改革，社会需要转变延续多年的一对夫妇最好只有一个孩子的思维定式，还需要有相应的公共政策配套和衔接。与生育相关的公共政策涉及劳动就业、社会保障、计划生育、妇幼保健、托儿和学前教育以及社区建设等各方面，考虑到妇女在生育中的主体作用和家庭对生育的需求，有必要强调从妇女和家庭的角度来重新审视、定位和调整完善相应的公共政策。

回顾中国人口变动的历史轨迹，除了遵循人口变化自然规律之外，还与国家的社会经济发展以及政策（不仅是生育政策）干预密切相关。中国妇女地位的提高和妇女普遍参与社会经济活动对中国的人口转变起到了重要作用。20世纪50年代以后，国家通过加强妇幼保健和公共卫生工作，在相对较短的时期内有效降低了婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率，由此提高了生育效率，即更多怀孕能成功分娩、更多新生儿能存活到成年。与此同时，50年代后期的工业化和人民公社运动普遍促进了城乡妇女从事家庭之外的劳动就业，致使中国妇女的劳动参与率远高于相同经济水平的国家，也高于很多发达国家。妇女地位的提升使她们在决定生育和避孕方面有更自主权，生育效率的提高则有效

降低了家庭对生育数量的需求。这些因素都是影响70年代生育率快速下降的重要原因。但妇女在生育转变中的历史作用往往被低估，当前妇女在面对生儿育女和个人发展方面的两难困境尚未得到应有的重视，这也导致在生育政策调整的分析和讨论中高估生育政策的影响和效果。

中国妇女的劳动参与率一直保持在较高水平，远远领先于经合组织50%左右的平均水平。当发达国家以及发展中国家都在努力提高妇女劳动参与率时，中国近几十年的相应指标却呈下降趋势，从1990年的73%降至2013年的64%，几乎下降了10个百分点。尽管这种下降是各种经济、社会和制度因素的共同作用，但2010年中国妇女社会地位调查发现，从事非农劳动的妇女因生育而中断就业的比例明显上升，从1981~1990年的10.3%上升到2001~2010年的36.0%（黄桂霞，2014）。在中国经济发展进入新常态、年青劳动力规模明显缩减、人口快速老龄化的前景下，妇女劳动参与率的下降，尤其是因生育而退出劳动就业的问题，应当引起足够的重视。

“单独二孩”政策实施以来，各种调查和报道反映出单独夫妇对生育的慎重态度。年青夫妇们不要二孩的主要原因之一是“没人帮忙带孩子”，折射出夫妇尤其是妇女所处的尴尬境地：她们在参与职场激烈竞争的同时，仍需在家中扮演传统角色。事业和家庭之间的需求冲突迫使不少妇女放弃再生一个孩子，而这种放弃又可能与家庭的生育需求相矛盾，从而陷妇女于更为纠结的境地。当生育政策进一步放宽、政策允许

所有家庭都有生二孩的选择时，不能忽视妇女在面对这些选择时可能面临的困境。受全面二孩政策影响较大的是城镇和生育率长期较低的农村地区，如果这些地区的年青夫妇所面临的劳动就业和家庭责任冲突不能得到有效解决，则难以实现生育水平的长期有效提升；从经济发展角度考虑，也不利于充分挖掘劳动潜力。

女性是无酬家务劳动的主要承担者，这是个全球性的普遍现象。在无酬家务劳动中，照料婴幼儿和老人无疑是重要内容。生育包括育儿明显抑制了妇女的劳动参与。对韩国近年来的妇女生育和再就业分析显示（Ma，2014），有近半妇女在生育后退出劳动力市场并未返回，约1/3的妇女在职业中断后又先后实现了再就业，仅有约1/5的妇女在生育后迅速回到工作岗位。不过，来自家庭的支持如祖父母帮忙，则会减轻妇女的压力。中国的一项研究发现，若多代同堂家庭中的中老年父母帮助女儿料理家务，则会有效提升女性的劳动参与率（沈可等，2012）。为了缓解青年夫妇的压力，老年人在家务和照料方面施以援手，可能是当代社会中的另一个普遍现象。美国的一项研究发现，新添孙子孙女使妇女退休风险增加了8%（Lumsdaine and Vermeer, 2015）；英国有28%的祖父母照料16岁以下的孙子孙女（Buchanan, 2014）。中国妇女劳动参与率在50岁以后快速下降，除了退休制度和企业调整等因素之外，回家照料老幼应当也是一个重要原因。不过，随着老年人越来越健康并推迟退休时间，双

职工指望祖父母代为照顾子女的打算落空,仅靠家庭内部资源和努力难以应对子女照料和工作的双重压力,因而需要得到来自家庭以外的更多支持。

生育率和妇女的劳动参与之间的关系,一直是人口学关注的研究领域。有学者总结了一些工业化国家在不同时期总和生育率与妇女劳动参与之间的关系,发现两者之间的关系在1970年为负相关,即总和生育率相对较低国家的妇女劳动参与率相对较高,但在1996年则呈现明显的正相关,即总和生育率相对较高(这时的相对较高是接近更替水平,与1970年的较低生育水平相似)国家的妇女劳动参与率也相对较高(Brewster and Rindfuss, 2000),他们认为总和生育率与妇女劳动参与的关系是动态的、相互作用的,对两者之间关系的影响是多层次、多维度的,且必须考虑制度影响以及不同时期不同机制的作用。有些国家的政策和制度安排明显有效缓解了工作和家庭责任之间的冲突,如在家庭政策、儿童照料、就业环境方面的改进,都能够保持一定的妇女劳动参与率,同时将总和生育率维持在更替水平左右。

初婚和生育年龄的不断推迟,也是导致时期总和生育率下降的重要原因。有学者(Mills et al, 2011)曾分析了OECD国家的多项相关研究,总结了最佳生育期与受教育和事业之间的冲突问题,列出推迟初育的主要原因,如:有效避孕,妇女受教育和劳动参与,价值观的改变,配偶关系的改变,住房问题,经济不稳定,缺乏家庭政策支持等。该文作者认为,通过有效政策干预可以缓解工作与家庭尤其是生育之间的冲突,促进妇女在就业的同时也可生育子女。这些政策既包括实质性的鼓励生育政策,也包括在教育、就业、住房方面的制度安排倾斜。相比而言,中国存在推迟婚育年龄的各种原因,而缺乏缓解生育—工作冲突的政策和机制。

不少低生育率国家长期以来尝试了不同的政策和制度以提升生育率。

联合国2011年对成员国的一项调查结果显示,67%的发达国家有提升生育率的政策(Department of Economic and Social Affairs, Population Division, UN, 2013)。如新加坡政府为了鼓励年青人结婚生育,先后于1987、2001、2004、2008、2013年多次出台孕产育儿“福利包”政策,但根据新加坡国立大学学者的评估(Yap Mui Teng, 2015),这些措施中极少数有短期作用,但至今没有观察到任何长期效果。对韩国的研究发现,近80%的妇女在生育前后离开劳动力市场,有近半妇女再未返回职场。即使21世纪以来,政府不断出台日益优厚的带薪育儿假等鼓励政策(带薪产假由“劳动就业保险”承担),也仅有少数人从中受益(马莉和郑真真, 2015),并未扭转长期超低生育率的局面。在这方面中国还需要认真分析和借鉴国际经验与教训。

生育保险制度是帮助非农就业的青年夫妇应对生育—工作冲突的措施之一。中国生育保险的建立具有鲜明的国家特色和历史背景,其在保障妇女不因生育而中断就业方面所发挥的作用尚未得到充分的认识和评价。而在各种社会保障中,生育保险的覆盖率最低,要保证普遍二孩的新政落实后产生明显效果,急需重视和完善生育保险制度,充分发挥其有效作用(张永英等, 2015)。政府和全社会还需要加强对生育的社会支持和服务,如女职工的孕期权益保护、男女双方的生育假、婴幼儿照料的社会服务、优生优育和避孕节育服务等相关内容。

生育政策不仅涉及生育,也关系到家庭建设和妇女发展。虽然平衡事业与家庭是男女家庭成员都要面临的挑战,但妇女承载着更大压力。在完成人口转变后的低生育率国家,如果妇女在社会和就业中处于弱势而未能摆脱传统家庭角色的束缚,则生育意愿会受到极大抑制,从而导致极低的生育率。如果社会缺乏家庭友好环境,特别是就业政策往往不利于妇女承担育儿和护老的负担,

使妇女难以实现家庭和工作的平衡,必将陷职业妇女于两难之中,难以发挥最大潜能。从妇女和儿童两代人的健康发展以及家庭幸福着想,我们需要重新建立一个尊重生育、对育儿友好的社会环境。

中国是联合国提出的2030可持续发展议程的拥护者和积极参与者。在可持续发展的健康目标中,明确提出了至2030年实现“确保人人享有性与生殖健康服务,包括计划生育、信息和教育”的具体目标。计划生育服务在育龄人群健康中是至关重要的一个方面,这项工作可能在某些方面与妇幼保健有所交集,但在服务内容和形式上均具有其独特的不可替代的功能。随着生育政策的进一步放开,广大育龄人群在生育数量和生育时间上有了更多选择,他们的避孕节育需求将更为多样化。在新的政策环境和群众需求下,计划生育工作应当尽快完成转型,将工作重点放在提供及时有效和优质的信息、咨询和技术服务,帮助育龄夫妇根据自己的意愿在合适的时间孕育健康的孩子,避免不想要的怀孕,减少人工流产,关注由于各种原因而未能实现二孩生育计划的夫妇,创造良好条件,帮助他们实现家庭的生育计划。

在全国实施“普遍二孩”生育政策后,应当重新考虑与生育相关的社会政策取向和评估,不仅要留意宏观指标,更应考虑家庭层面,动员各种资源,利用多种途径,充分满足家庭的生育需求,从而维持或提升生育水平。妇女是生育的主体,在关注生育时更需要注重社会性别平等这个长远目标,采取多管齐下的干预措施,做出能使生育和家庭与工作兼顾的劳动和退休安排,通过社会服务有效减少无酬家务劳动负担,从而最大限度发挥妇女在政治、经济和社会中的作用。●

(参考文献略)

(作者单位:中国社会科学院
人口与劳动经济研究所)

【责任编辑:戴鱼兵】