

家庭视角下我国女性就业 支持政策重构

——基于三孩政策冲击的探讨

田丹¹ 范丛昕² 刁洁³

(1.东北财经大学,大连 116025;2.中共辽宁省委党校,沈阳 110004;
3.辽宁省市县财政专员办服务中心,沈阳 110032)

内容提要:女性就业对家庭经济积累和社会发展具有重要意义,在生育政策调整与人口结构变化带来的巨大挑战下,无法转移的家庭责任成为我国女性就业的重要障碍。本文基于家庭政策的基本理论,阐释构建家庭视角下女性就业支持政策的基本意涵,深入剖析我国女性就业支持政策的现实困境及深层动因,从完善生育保障制度、提供多样化育儿模式、加强政策实施管理、提供有利于女性就业的社会环境等方面提出家庭视角下女性就业支持政策重构的思路和具体措施。

关键词:家庭视角 女性就业 公共政策

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0048-07

一、引言

随着人口老龄化和少子化程度的提高,我国劳动力供求格局已发生转折性变化。第七次全国人口普查结果显示,我国15-64岁人口规模已从2013年的100582万人峰值下降到2020年的96776万人,人口红利式微,正在向劳动供给总量不足演变。^[1]女性是充实劳动供给、推动经济社会发展的重要力量。然而长期以来,受传统观念、生理结构以及生育责任等因素的影响,女性在就业市场上始终处于相对弱势的地位。世界银行数据显示,我国女性劳动

参与率由2010年的75.2%逐渐下降到2020年的59.8%,越来越多的女性脱离社会劳动、回归家庭照料。^①同时,就业妇女面临不同程度的就业发展障碍、就业歧视以及非正规就业保障不足等问题。由此,各国政府都以不同的方式对女性就业进行支持,以充实劳动力供给,促进男女平等。

我国政府女性就业支持政策在时代变迁中不断发展,已经形成以生育支持、幼儿养育为主体的较为完备的政策体系。但现有社会福利水平下,女性就业政策工具难以有效回应以生育为主的家庭因素对女性就业的影响。特别是人口结构失衡迫使

[收稿日期]2022-09-05

[作者简介]田丹,财税学院讲师,经济学博士,研究方向为财政理论与政策;范丛昕,讲师,研究方向为公共经济与政策;刁洁,副高级会计师,研究方向为财政政策与财务管理。

[基金项目]国家社会科学基金青年项目“稳就业视域下公共就业服务有效性及财政保障机制研究”(20CGL056)。

①数据来源:世界银行。<https://databank.worldbank.org/home.aspx>。

国家生育政策从“单独二孩（2013年）、“全面二孩（2015年）”到“三孩”政策（2021年）不断调整，这不可避免对女性就业产生冲击。女性作为生育责任的承担主体，生育及抚养过程势必会使其在一定程度上与社会脱节，专业技能退化，进而导致从事全日制正式工作难度变大，成为临时工等非正规就业人员的概率增加，从而面临工资待遇缩减、福利保障不足、自我价值和社会地位下降等局面。

面对生育政策调整、人口结构变化以及女性就业质量不高所带来的多重挑战，鼓励女性回归家庭、放弃职业、牺牲自我价值来履行家庭责任的观念已然不合时宜。由此，国家需正视生育子女等家庭责任对女性就业的影响，构建一个维系家庭、解放女性的就业支持体系，让女性能够遵从内心、根据家庭的实际情况，自主在家庭和工作中做出权衡取舍，而不是陷入家庭与工作的两难选择，被迫牺牲职业发展、调整家庭生命周期、减少生育子女数量或请假照顾家庭。事实上，即便是保守的德国和家庭传统强大的西班牙，21世纪以来家庭政策的方向也开始转向支持女性就业。我国政府将“推动妇女更高质量更充分就业”作为奋斗目标。2022年4月国家卫生健康委印发的《2021-2030年中国妇女儿童发展纲要实施方案》提出，制定出台促进男女平等和妇女全面发展的家庭政策，建立完善包括生育支持、幼儿养育、青少年发展等在内的家庭发展政策，增强家庭发展能力。2022年8月，国家卫生健康委、国家发展改革委等17部门联合发布《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》，就提高优生优育服务水平、发展普惠托育服务体系等方面提出更多支持举措。

基于此，本文以家庭视角重新审视女性就业支持政策，阐释家庭视角下女性就业支持政策内涵，梳理并剖析我国女性就业支持政策演进、特质及困境，提出重构家庭视角下女性就业支持政策的总体思路及具体对策。这不仅契合我国倡导的“男女共同参与社会建设”的基本理念，也有利于我国劳动力资源的优化配置、人口结构调整、家庭和谐以及社会的自由全面和谐发展。

二、家庭视角下女性就业支持政策的理论分析与文献述评

“家庭视角”是家庭政策理论中，一个重要的操作性概念，它产生于对家庭政策外延的拓展。^[2]有关家庭政策的内涵界定、价值取向及具体的模式，理论界已形成较为成熟的认识，这为我们界定家庭视角下的女性就业支持政策提供了重要参考。然而，并非所有国家、所有类型的旨在促进女性就业的家庭政策都能取得显著成效。产假、父母假和幼托服务等公共家庭政策安排，可能固化或消除家庭责任对女性职业地位的影响。尽管如此，大量学者仍不断尝试研究不同国家、不同类型家庭政策对女性就业的影响效应及其内在机理，相关研究结论对构建我国家庭视角下女性就业支持政策具有重要参考价值。

（一）家庭政策的理论阐释

联合国专家小组会议将家庭政策定义为“以家庭为取向的政策，主要目标为支持家庭完成各项功能、改善家庭的福祉、造福整个社会”。对家庭政策具体内涵的界定有广义和狭义之分。狭义的家庭政策是指显性家庭政策，广义的家庭政策包含了显性家庭政策和隐性家庭政策。其中，显性家庭政策是具有直接而明确的家庭目标并以家庭为对象的政策，包括对婚姻行为、生育行为、家庭关系、儿童保护等直接施加影响的法规以及对对象家庭（如多子女家庭）或家庭成员（如孕产期夫妇、儿童、老人）提供的收入支持和公共服务等。隐性家庭政策是指没有明确的家庭目标但会对家庭产生影响的政策。现实中大多数社会政策甚至经济政策都会对家庭有或多或少的影响。^[3]

对于家庭政策价值取向，Esping-Andersen G. (1999)提出“家庭主义”和“去家庭化”两个概念。^[4]其中，“家庭主义”是指以家庭为主要照料者的福利供给模式，旨在通过对家庭的某种干预来强化家庭的照护功能。在此价值取向，家庭的功能和地位受到重视，政府对家庭的直接支持相对较多。“去家庭化”是指通过市场或社会服务组织来提供公共儿

童照顾或相关社会服务,以此减轻家庭负担,减少个体对家庭亲属的依赖。^[6]在此价值取向下,家庭功能逐渐弱化,政府对女性的支持主要体现为提供公共服务的间接手段。

基于不同的价值取向,家庭政策的目标和具体模式也有所差别,可分为通用型家庭政策、双薪型家庭政策和市场型家庭政策。其中,通用型家庭政策旨在鼓励女性承担传统居家看护角色,其主要政策措施包括发放给幼儿家庭的津贴和给予定额补助的育儿假,这种津贴和补助与女性是否参与劳动无关;双薪型家庭政策旨在促进妇女劳动参与,其主要政策措施则表现为将补助与薪资挂钩,在育儿假方面,设置父育假和父母假,支持父亲分担育儿责任^[6];市场型家庭政策则不干涉性别分工。

(二)家庭政策对女性就业的影响效应

部分学者认为家庭政策对女性就业有积极影响。理论和实践表明,相比于通用型家庭政策和市场型家庭政策,双薪型家庭政策更注重促进女性发展和性别平等,强调丈夫分担家庭责任,能够有效减轻女性的家庭负担,促进女性就业。^[7]Margarita Estévez-Abe(2006)阐述了育儿休假以及公共儿童照料服务都具有降低两性劳动技能偏差和职业隔离的可能性^[8],这主要是基于育儿休假的就业保护和收入补偿功能。Aberndroth A.K. etc.(2014)指出,公共儿童照料服务能够降低女性为兼顾家庭而转向低地位、非全日制岗位的可能性,进而削减雇主对育儿女性的统计性歧视,帮助女性坚持工作、累积人力资本,赢得职业发展机会。^[9]熊瑞祥、李辉文(2017)研究发现提供儿童照管服务,能够从农业部门中释放一部分因照料儿童而从事农业就业的女性劳动力。^[10]

也有学者认为某些家庭政策对女性就业没有影响或影响不确定。Mandel H.& Semyonov M.(2005)提出公共家庭政策对女性就业的悖论效应。^[11]慷慨的公共家庭政策虽能促进女性经济活动、提高女性劳动参与度,但可能会以损害女性的劳动成就为代价,考虑到公共家庭政策影响的异质性,加入阶层视角可以发现,与低技能、低学历女性相比,公共家

庭政策对高技能、高学历女性的不利影响更为严重。这是由于女性职工在育儿休假期间不可避免地增加了雇主的劳动成本和管理成本,越是权威类、精英类、管理类岗位,相应的代岗成本越高。因此,雇主会存在很强的通过减少提拔女性,来规避相应的成本的经济激励,雇主此类行为反应可以用统计性歧视理论来解释。Margarita Estévez-Abe(2006)基于劳动技能投资视角指出,生育带来的职业中断,增加了女性掌握特定职业技能的障碍,由此雇主对女性劳动技能投资的意愿会显著降低,这是育儿休假加剧两性职业隔离的两性劳动技能偏差机制。^[8]Stefan Bauernschuster & Martin Schlotte(2015)认为获得补贴的托儿服务对孕产妇的劳动参与率没有影响,原因在于正式的儿童保育服务主要对隔代抚幼活动产生挤出效应,并没有给在职母亲的境况带来太多改变。^[12]Eunmi Mun(2017)等指出,公共家庭政策并非必然导致雇主歧视,其是否会引发雇主的统计性歧视可能会受到企业与雇主特点、劳动力市场环境以及政策实施方式的影响。^[13]

(三)家庭视角下女性就业支持政策内涵与主要工具

女性就业支持政策是不直接针对家庭事务,但对家庭产生很大影响的隐性家庭政策,属于广义家庭政策的范畴。借鉴陈卫民(2016)家庭视角下女性就业支持政策的观点,即基于家庭责任前提构建就业支持体系,通过支持家庭实现为女性提供就业保障的目标。^[3]构建家庭视角下女性就业支持政策要重视家庭经济社会发展中的重要地位,着力完善和发挥家庭的功能和作用,在“家庭主义”与“去家庭化”之间寻求平衡,其主要思路在于国家、市场和家庭之间,男性和女性之间分担工作及家庭照料责任。^[14]

基于生育政策调整冲击,家庭视角下女性就业支持政策主要工具包括生育保险制度和公共托幼政策。生育保险制度是维持生育期女性就业保障的最主要公共政策,其主要目标是减少雇主的歧视和促进女性人力资本的连续积累。具体而言,第一,以产前一定的工作时间为条件的产假和收入补偿,能

够提高女性参与劳动的积极性。第二,生育保险制度能够降低女性员工跳槽率、维护最佳雇佣关系组合以及增加持续的专项人力资本积累所带来生产效率^[5],有利于女性人力资本积累。与此同时,女性在生育期间的休假给企业造成职位空缺成本以及生育保险的缴费负担造成的企业生产经营成本,可能增加雇主对女性的就业歧视。公共托幼政策是由政府提供的面向0-6岁婴幼儿的照护服务,数量充足、方便可及、价格适中、质量满意的儿童照护服务是女性重返职场并取得职业发展的重要支撑,有利于减少母亲与非母亲之间的工资差距和就业差距,是协调女性就业与家庭冲突另一有效手段。

综上所述,已有理论和文献对家庭相关的公共政策内涵及其对女性就业的影响效应进行了深入的研究,相关研究成果对本文的研究提供了有益参考。但由于经济社会背景的多元性和内在机理的复杂性,家庭政策的就业效应并未形成一致结论,同时家庭视角尚未成为就业政策设计与实施关注的焦点。本文尝试基于家庭视角,结合我国实际,重构我国女性就业支持政策,以期能够构建一种良性反馈机制——既鼓励女性承担必要的家庭社会责任,又充分开发育龄妇女的潜在劳动能力,推动女性全面、高效地参与劳动力市场。

三、我国女性就业支持政策发展历程

我国女性就业支持政策虽未被视作独立的政策体系加以界定和发展,然而与之相关的政策却在我国教育、人口、医疗保障、公共服务等多个领域长期存在。结合国家经济社会发展历程,女性就业支持政策变迁可以分为以下三个阶段。

(一) 计划经济时期的女性就业支持政策 (1949-1978)

新中国建立之初,为充分发挥社会主义制度优越性,恢复和发展国民经济,国家十分重视女性解放,较早建立了女职工带薪产假和生育补助制度,并根据女性生产状况制定有差别的休假时长,政府在生育保险领域承担责任较大。1969年,国家调整生育保险的缴纳责任,生育保险由国家与企业共同

缴纳变为企业直接负责,企业保障的生育保险制度使企业因为雇佣女性职工不同而承担不同的生育保险费用,造成企业负担畸轻畸重,不利于企业间公平竞争和女性的公平就业。这时的生育保险覆盖范围逐渐缩小,只适用于正式女性职工。

以单位为依托的托幼事业逐渐发展普及。1951年《中华人民共和国劳动保险条例》和1953年《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》规定当企业女职工四周岁以内子女超过20人时,应为其设立托儿所和哺乳室。在此政策规定下,许多单位纷纷成立托幼机构,以满足城镇妇女因就业而产生的大量儿童照顾需要。收费低廉、普遍可得的儿童托幼机构很好地满足了产假结束后女性对婴幼儿照料服务的需要,为女性就业提供了强有力的支持。1958年,农村也开始开展了村级托幼组织的工作。可以说,计划经济时期,城乡托幼服务的供给具有明显的福利性质,城镇托幼服务的供给主要依托政府财政支持,而农村托幼服务供给更多强调村集体责任。

(二) 改革开放以后的女性就业支持政策 (1979-2011)

改革开放后,我国持续推进生育保障制度改革。1988年,《女职工劳动保护规定》将女职工产假天数由1951年的56天延长至90天,并探索生育保险社会统筹的全国性政策。1994年,《企业职工生育保险试行办法》确立了生育保险社会统筹的方向,规定企业以职工工资总额为基数缴纳生育保险费,缴费不分男女,个人无须承担;产假工资改为生育津贴,按照本企业上年度平均基本工资计发,由生育保险基金支付。这些规定相对弱化了女职工较多单位的生育保险负担,平衡了女职工比例不同的用人单位之间所承担的生育成本,降低了用人单位招用女职工的的成本,促进了女性就业。但是,生育保险范围仍仅限于城镇女职工。2010年,《社会保险法》将有生育保险的男职工未就业配偶纳入生育保险,未就业女性的生育权益通过配偶得到了保障,并提出男性按照规定享受陪护假,增加了男性的家庭参与度。

在儿童照顾方面,公共托幼政策发生巨大变化。一方面,20世纪90年代的国企改革剥离了企业的社会职能,企业承办的托幼机构大规模关闭或转制;另一方面,1987年的《关于明确幼儿教育事业领导管理职责分工的请示》规定教育部门为托幼服务主管部门,对托幼机构的定位由抚育功能逐步转变为教育功能。1989年《幼儿园管理条例》将公立幼儿园标准设定为3岁以上儿童,托幼服务被窄化为学前教育,3岁以下的幼儿照护在政策中消失,呈现出“隐家庭化”倾向,学前教育逐渐走向市场化主导的发展道路。

(三) 党的十八大以来女性就业支持政策(2012年至今)

党的十八大以来,生育政策调整引致生育保险需求进一步增加,女性自身角色期待与社会定位之间的矛盾激化。面对新时代的新问题,国家陆续颁布一系列文件,进一步强化平等就业规定,生育保险制度覆盖范围和力度进一步扩大。2012年,《生育保险办法》规定,中华人民共和国境内的国家机关、企业、事业单位、有雇主的个体经济组织以及其他社会组织及其职工或者雇工,应当参加生育保险。2012年《女职工劳动保护特别规定》明确产假由90天延长至98天。2019年《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并的意见》要求参加职工基本医疗保险的在职职工同步参加生育保险,统一基金征缴和管理,生育保险基金并入职工基本医疗保险基金,统一征缴,统筹层次一致,统一医疗服务管理。

此外,为促进人口长期均衡发展,支持儿童照顾的政策初现端倪。《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出,将中华人民共和国国家卫生健康委员会确定为托幼服务的主管部门,并计划于2025年基本健全婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系。2021年,《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确表示要完善普惠式托育服务体系、降低儿童抚育成本,同时保障女性合法就业权益。2022年《政府工作报告》提到,“要将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除”,减轻婴幼儿的照护负担;“多渠道发展普惠托

育服务”,更大力度地减轻家庭的养育负担,特别是有效减少女性的负担,为女性的平等就业机会提供帮助。

我国女性就业支持政策在时代变迁中不断发展完善,在保护对象方面,受保护的女性群体逐步扩大,不同地区、不同身份、不同单位女性享有的就业保护待遇日益平等;在保护内容方面,对女性劳动的特殊保护不断增强,因生理特点而导致的特殊权益日益细化。然而值得注意的是,当前我国女性就业支持政策在取得一定成就的同时,也陷入了现实困境。

四、家庭视角下我国女性就业支持政策特质与困境

(一) 我国女性就业支持政策演进——缺乏家庭视角

我国女性就业支持政策演变历程具有深刻的时代烙印,对家庭需求考量不足。建国初期的生育保险政策是在国家百废待兴、迫切需要恢复国民经济和发展社会生产的背景下提出的,体现了“离开灶台搞生产”的时代特征,政府承担了较多的保障责任,充分调动了女性的工作积极性,我国女性得以从家庭事务中解放出来,由家庭劳动者转变为社会生产者,广泛参与到新中国的建设中。在计划经济向市场经济转轨过程中,市场化改革打破了国家安排女性工作的保护性就业模式,剥离了托幼等国有企业的社会职能,强化了女性的家庭照顾角色。此后,我国从经济高速增长时期迈入高质量发展阶段,虽然政府财政能力和人民生活水平都有了显著提高,女性就业支持政策和家庭人口结构在公共政策中的重要地位日益凸显,但囿于政策演进的路径依赖特点,女性就业支持政策对家庭需求的回应略显落后。

多方参与的决策机制与应急式政策制定模式使现有政策整体缺乏家庭视角,难以有效减轻女性的家庭负担和由此带来的职业风险。一方面,我国通常遵循“主管部门牵头,相关部门共议,拟报国务院审批,国务院批准后印发”的政策制定流程,政策

内容往往是各部门谋求共识的结果。从我国女性就业支持政策决策机制来看,参与政策制定的主要部门有人社部、教育部、司法部、卫生健康委、国资委、国家医保局、全国总工会、全国妇联等,各部门秉持各自立场和逻辑,缺少主管家庭事务的部门关注,极易在跨部门公共政策制定过程中被忽视。另一方面,经济社会的快速发展往往引发层出不穷的社会问题,需要政策迅速做出回应,由此产生的政策难免有“头痛医头、脚痛医脚”的应急性色彩,决策者会着重关注与决策相关的直接因素,相对忽视政策可能给家庭造成的冲击。

(二)家庭视角下我国女性就业支持政策的困境

现有生育保障政策大多基于保护女性角度出发,不能切实保证女性不会因为生育而在职业领域中受到不公平的对待,无法有效保障女性权利、遏制性别歧视、促进男女平等。第一,生育保险对非正规就业女性支持不充分。城镇职工生育保险须由用人单位缴纳的规定,使城镇中大量没有单位的灵活就业者、自由职业者、农民工等女性群体无法参加城镇职工生育保险,无法报销生育费用。这种与新的就业方式不相匹配的规定让处于制度夹缝中的女性失去了生育保障,影响了女性的就业选择。第二,生育保险制度设计缺乏男性责任意识。我国生育保险制度主要致力于保障女性生育期间的各项权益,虽然部分省区市已有时间较短的“父育假”,但假期时长缺乏统一标准,没有全国性立法,不同地区7-30天不等,能否执行还要视地方和企业的具体情况而定。男性生育保障措施的缺失弱化了男性应该履行的家庭照护义务,不仅变相加剧了女性的子女抚育责任,还会固化传统就业观念中的性别歧视,使女性在劳动力市场处于更为不利的境地。第三,在资金筹措方面,生育保险主要由参加统筹的企业,按照规定比例上交生育保险费,个人不缴费,政府不补贴,这就导致生育保险基金保障能力不足,地方政府缺乏对生育保险的监管。

托幼服务的有效供给机制尚未确立,社会参与

不足。公立学前教育供给不足,私立学前教育质量参差不齐,价格高昂,难以满足多样化托幼需求,制约女性就业水平。具体表现为,第一,公共托幼服务严重匮乏且地区差异、城乡差异较大。国家卫生与健康委员会调查显示,截至2021年6月,中国0-3岁婴幼儿约4200万,有较强托育服务需求的约占1/3,但3岁以下婴幼儿入托率仅达到5.5%,供需缺口很大,托幼服务的财政支持体系还未建立。^①与城市地区相比,农村贫困地区婴幼儿绝大多数没有接受过公共政策干预下的早期养育和照护服务,对农村女性就业造成极大束缚。第二,托幼相关法律法规与行业标准尚不完备,缺乏系统政策规范和法治监管机制,容易引发家庭对托幼服务质量的担忧,制约托幼服务的发展。第三,对社会参与托幼的行为支持不足。托幼服务的规范化和专业化趋势提高了托幼机构的准入门槛,在资质认证、场地选择、基础设施配备、师资培训、保险购买等方面给有自办托幼机构愿望的企事业单位和社区带来挑战,国家尚未对此提供有效的帮扶,配套的优惠鼓励政策也十分有限,不足以激发各方资本助力托幼服务的信心。

五、家庭视角下重构我国女性就业支持政策措施

重构中国女性就业支持体系,要把家庭作为审视女性就业政策合理性的必要维度,将支持女性家庭职责社会化工作前置。在女性就业支持政策的制定、完善和实施过程中,充分考虑和评估对家庭的影响及其与就业之间的协调,及时调整给家庭与工作协调带来负面影响和显著矛盾的政策内容。具体而言,政府应发挥主导功能,完善顶层设计,建立多元协同的责任分担机制,以整体性治理的理念,审慎出台和完善以生育保险制度、育儿休假制度、儿童保育制度为主的多种全面综合的干预措施,同时应充分发挥市场、社会、家庭对女性就业的重要支撑作用。

(一)完善生育保障制度

在生育保障方面,国家在加大生育保障力度、扩大生育保障范围的同时,要充分考虑生育保障制度对就业的影响。第一,完善男性陪产假、增设父母

^①国家卫健委:全国0至3岁婴幼儿中1/3托育服务需求比较强烈。新华网。

育儿假、建立父母共享育儿假制度,延长男性承担家庭照护的时间,对不休息的男性给予补偿,以此平衡男女双方的生育成本,降低用人单位聘用女性的顾虑,既促进了男女双方的就业平等、又传递了男女平等分担育儿责任的正面信息。第二,建议为3周岁前儿童父母设置一定时长的无薪育儿假,儿童父母可以选择与带薪产假连休或分期休,连休期间企业按最低标准代缴社保,分期休则按出勤天数计发工资,为儿童父母提供更多弹性空间。第三,提高生育补贴标准。“三孩”政策出台后高龄产妇比重增加,生产风险加大,生育成本有所增长,应适当提高高龄产妇生育医疗费用的补贴标准,缓解家庭负担,促进女性康复。

(二)加大财税支持力度

在财税政策方面,政府应加大对女性就业领域的支持力度,为企业提供适当的政策优惠。第一,建立政府、企业共同参与的生育保险基金成本分担机制,降低企业生育保险缴费率,减轻企业的负担。生育作为关乎全社会发展的大事,相关权益的保障不仅仅需要企业负责,国家财政也应该分担部分资金压力,承担缴费的责任,减轻企业的资金压力。第二,对设立一定比例“妈妈岗”并执行弹性工作制的企业予以适当税收优惠,如按实际招用人数以每人每年固定金额扣减增值税、城市维护建设税、企业所得税等。第三,提供生育补贴或育儿津贴,在津贴额度、使用方式等方面尽量灵活多样,以满足不同类型家庭、不同受教育程度女性的异质性需求,减轻家庭负担。

(三)丰富公共托幼模式

在公共托幼方面,政府、社会、企业和家庭共同合作以提供充分、可及、高质量的公共托幼服务。第一,加大对0-3岁婴幼儿托管服务的扶持力度,引导社会资本以“公办民营”“民办公助”等模式建立幼儿托管福利机构,弥补家庭在托幼方面的供需缺口,满足多样化的家庭照护需求;鼓励有资质的企事业单位和社区整合周边资源,为员工和周边住户提供托幼服务,政府可在确保服务质量的基础上尽量为其提供税收、场地、购买服务和员工培训等多项支持。第二,提高公共托幼服务可及性,压缩家庭

与幼儿园之间的时间和空间距离,确保就近入园,有效降低利用幼儿园服务的时间成本,为女性重返工作岗位提供有效支持。第三,加快政策法规和行业标准建设,强化对婴幼儿保姆服务人员的专业培训和监督管理,借助科技力量对供给质量进行监督,提高托幼服务质量。第四,充分发挥家庭在抚幼方面的支持作用,虽然子女无须为父母公婆提供的照料协助付费,但并不意味着不产生成本,Fastetal.(1999)就曾提出家庭照护中存在“隐性成本”。在隔代育儿仍为家庭普遍选择的情况下,可以考虑对进行隔代照料的外祖父母提供津贴,增强家庭纽带、促进代际互助。^[16]

(四)强化政策制定和落实

家庭视角下的生育保障与公共托幼政策涉及范围较广、涵盖信息丰富,政策制定和实施需要多个政府机构和部门间的协调配合。不同机构和部门间往往专注于自身的职能定位和核心业务,部门间的职责交叉、政策间的相互制约乃至冲突的现象时有发生。首先,应进一步完善负责家庭相关事务的政府机构,并在全国范围内建立以家庭为单位的综合数据信息库,为政策制定和政策评估提供数据参照,以促进决策的有效性。其次,应明确各级政府间的权责划分,以提高部门之间的协调度,降低管理成本。最后,在政策实施环节,要加强对用人单位的监督管理,加大对违法违规行为的处罚力度。

(五)鼓励营造“家庭友好型”就业环境

首先,营造支持个体履行家庭责任的社会氛围。通过精神激励和经济补偿等手段引导用人单位制定有助于职工承担家庭照护的工作制度,如特殊时期的弹性工作制、针对多孩职工的劳动保护等,倡导创建“家庭友好型企业”,引导形成“实施工作一家庭友好制度是企业不可推卸的社会责任”这一共识。其次,在企业中试行“性别比例保障制度”,即建议特定行业企业女性中高层管理人员应占有一定比例,为女性职业晋升提供支持,弱化性别隔离。最后,着力完善和发挥家庭的作用。此外,充分发挥社会团体、志愿者的宣传作用,逐渐让“男女职业平等”“男性共享家务”等理念深入人心,为女性平等就业创造良好的社会氛围。(下转第65页)