



国际
劳工
组织

▶ 在中国“新”经济与人口结构背景下 如何平衡工作与家庭

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响



▶ 在中国“新”经济与人口结构背景下 如何平衡工作与家庭

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

© 国际劳工组织 2025 年
第一次出版 2025 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0) 获得许可。请访问以下网址了解具体信息：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享（复制和再发行）和改编（二次加工、转换原作以及基于原作进行创作）作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

署名 – 使用者必须说明是否对原作做了改动，并必须按如下方式加以引用：在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响，日内瓦：国际劳工局，2025。© 国际劳工组织。

翻译 – 如翻译本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

改编 – 如改编本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的改编。本改编作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应被视为国际劳工组织的官方改编作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由改编作者自负。

第三方材料 – CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN: 9789220426920 (印刷版本)；9789220426937 (PDF)

另有以下语言版本：

[英语]: *Balancing work and family in China's 'new' economic and demographic context: Policy choices and their implications for women and gender equality*, ISBN 9789220426906 (印刷版本), 9789220426913 (PDF)

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。

本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

中国印刷

▶ 目录

▶ 致谢	1
▶ 执行摘要	2
▶ 1 引言	6
▶ 2 中国的人口与制度变革及其对女性的影响	8
2.1 中国人口变化的主要特征	8
2.2 经济转型与制度变革	12
▶ 3 平衡工作与家庭：迈向性别平等的政策框架	16
3.1 性别、照护工作与照护经济	16
3.2 制度供给与资金筹措：照护钻石模型	19
3.3 分担责任：照护工作的认可、回报与再分配	21
▶ 4 家庭与社会政策：女性是为经济服务的吗？	23
4.1 不断变化的政策环境	23
4.2 产假、陪产假与育儿假	24
4.2.1 产假	25
4.2.2 陪产假	27
4.2.3 育儿假或其他照护假	27
4.3 生育补贴	27
4.4 所得税减免	29
4.5 社会保险	29
4.6 照护服务供给	31
4.6.1 幼儿照护和学前教育	32

► 5 迈向性别平等与家庭友好型工作场所	35
5.1 就业中的性别不平等	35
5.2 家庭友好型工作场所	37
► 6 国际经验	40
6.1 东亚	40
6.1.1 韩国	40
6.1.2 日本	42
6.2 欧洲	44
6.2.1 法国	44
6.2.2 挪威	45
6.3 部分国家经验总结——对中国的启示	47
► 7 结论：关键信息及政策与研究方向	48
7.1 总结与关键信息	48
7.2 政策与研究方向	49
7.3 有待研究的领域	51
► 参考文献	53
► 附件 1 相关政策	56
► 附件 2 ILO 为中国照护支持设计的法律指标	59

▶ 图示

图 2-1	计划生育政策与总和生育率	9
图 2-2	部分国家总和生育率（1960-2020）	9
图 2-3	2010 年与 2020 年分性别的劳动年龄人口与老年人口金字塔	11
图 2-4	1950-2100 年中国的少儿抚养比、老年抚养比及总抚养比	12
图 2-5	中国的计划生育政策	13
图 3-1	按性别划分的无偿工作时间	17
图 3-2	各国育儿带来的收入不利影响	19
图 3-3	照护钻石模型	20
图 3-4	国际劳工组织体面照护工作的 5R 框架：实现兼顾性别平等的 照护工作高级路径	22
图 4-1	支持性照护体系的关键要素	24
图 4-2	2012-2023 年中国家政服务业收入占 GDP 比重	34
图 7-1	促进性别平等与社会公正的体面照护工作 5R 框架	51

► 表格

表 3-1	0-18 岁儿童养育成本与人均 GDP 的倍数关系	21
表 4-1	主要育儿假规定	26
表 4-2	产假规定的地区差异	26
表 4-3	生育补贴示例：杭州与深圳	28
表 4-4	有子女及赡养老人家庭的税收减免与福利	29
表 4-5	女性社会保障覆盖率（2024 年）	30
表 4-6	幼儿照护服务形式	32
表 4-7	幼儿照护近期政策举措	33
表 6-1	韩国应对低生育率的基本计划	41
表 6-2	日本应对低生育率的政策	43
表 6-3	法国的育儿津贴政策	45
表 6-4	挪威应对低出生率的政策	46

致谢

受国际劳工组织中国和蒙古局委托，中国宁波诺丁汉大学 Sarah Cook 与宁波财经学院黄锦莹撰写本文。作者谨此对以下人员为本项研究工作提供的协助深表感谢：钱叙含，管乐蕊，鞠汶辰，潘亦晨，张子瑜。衷心感谢北京研讨会的与会者提供宝贵反馈与建议，包括 Laura Addati，曾湘泉、钱晓燕、叶静漪，同时感谢刘伯红对本文初稿提出的建设性意见，以及国际劳工组织北京局黄群女士在研究全程提供的专业指导与鼎力支持。

执行摘要

概述

本报告从性别视角出发，分析了中国在人口数量与人口结构变化背景下的相关政策及讨论。中国政府高度关注人口老龄化和生育率下降对经济社会结构产生的广泛影响，具体包括养老金、医疗和老年照护成本攀升，如何筹措资金以保障可负担的照护服务的供给，以及劳动力结构变化、抚养比居高不下和潜在的劳动力短缺等问题。

政府已出台了一系列政策措施，旨在激励和支持夫妇生育，尤其着力减轻育儿相关的经济负担。然而，相较于育儿总成本，这些举措的力度仍显不足。虽然社会对儿童及老年照护服务供给的重视程度日益提升，但相关服务仍存在诸多短板。此外，夫妻双方（尤其是女性）面临的更广泛社会及结构性挑战，在很大程度上尚未得到解决。

本文认为，制定应对人口结构变化的政策时，必须更加关注女性的利益与赋权，以及性别平等问题。女性在生育、经济创收、职业发展与个人理想追求之间，往往面临着艰难的权衡与选择。照护负担（无论是有偿还是无偿照护）主要由女性承担，而在照护服务的供给和资金筹措方面，无论在男女之间，还是在家庭与国家、雇主与社区之间，均未能实现责任的充分共担。

从性别视角来看，本文的核心关注点在于许多女性在平衡工作与家庭时面临的权衡——一方面是劳动力市场机会、收入与个人理想，另一方面是照顾家庭、子女及长辈的责任。这些本就艰难的抉择困境，因各类社会与劳动力市场歧视、社会保障的不均等，以及家庭内部性别分工失衡等问题进一步加剧，致使女性在整个生命历程中长期处于不利地位。

应对人口转型及其带来的结构性经济社会影响，需要制定聚焦女性需求与利益、解决性别歧视问题、促进性别平等的政策。关键在于通过政策引导，更好平衡就业与照护责任，推动家庭和用人单位共同协调工作与家庭关系。

本文探讨了中国当前人口转型的本质，明确了可为性别平等视角下的政策制定提供参考的关键维度，并从性别角度解析了中国现行的相关举措。随后，本文梳理了部分国际经验，从比较视角分析中国的具体情况与应对举措，为政策制定及后续研究提出建议。解读其他经济体（尤其是东亚老龄化背景下的经济体与欧洲福利国家）推行的政策，可

为中国提供借鉴。这些经验表明，政策干预不能零敲碎打，而应采取系统性方法，将性别平等和女性权益置于政策制定的核心位置。除财政支持和激励措施外，这些经验还强调保障孕妇和母亲的就业安全与职业发展、为男女双方提供育儿假及灵活的工作条件，以兼顾育儿（及日益增多的老年照护）需求，并杜绝对育龄女性的就业歧视。

中国人口结构的变化

中国政府正着手应对人口结构快速变化引发的经济和社会问题，其中包括人口老龄化和低生育率。过去三十年间对家庭规模的管控，叠加重男轻女的传统，加速了中国人口向老龄化社会的转型，加剧了生育率下降，也为扭转这一趋势带来了特殊挑战。

中国老龄化的速度是前所未有的。作为全球老年人口最多的国家，中国老年人口占比接近全球总量的四分之一：2000年至2020年间，60岁及以上人口数量近乎翻倍，达到约2.54亿。与此同时，生育率持续下降：育龄女性人数减少了13.2%，一般生育率降至每千名育龄妇女20个孩子，较2012年下降38.5%。2020年，中国总抚养比（儿童和老年人与劳动年龄人口数的比值）为44.1%，且这一比值将继续攀升。

在经济快速增长的背景下，商品与服务价格同步上涨。这给年轻家庭——尤其是当下普遍无兄弟姐妹的“夹心一代”——带来了巨大压力：他们不仅要承担住房、教育等生活必需品的高昂成本，还需同时抚养子女与赡养老人。

中国对人口结构快速变化带来的经济和社会影响日益关注。为此，2013年政府放宽了计划生育制度，允许所有家庭生育二孩，随后在2016年进一步允许生育三孩。此后，一系列支持性政策和激励措施陆续出台，包括现金补贴和税收减免，旨在提高生育率。政府还致力于改善儿童和老年照护服务的供给与资金投入。这类服务曾在改革开放后回归家庭承担，并日益走向市场化。

然而，在政策调整过程中，焦点往往集中于女性的生育责任。我们需认识到，照护工作的经济与时间负担，正过重地落在女性身上。性别平等的政策导向还需考量：相关政策能否为女性赋能，助力她们在自身职业发展和实现自我价值与国家提高生育率目标之间取得平衡。

- 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

平衡工作与家庭：性别平等政策框架的要素

性别平等政策方法的核心要素，必须纳入对照护工作及其分配的考量。照护工作涵盖烹饪、打扫等日常事务，照料儿童、病人或老人，以及维持经济与社会运转的其他活动。谁来承担照护工作、照护工作如何获得报酬、以及此类工作的开展条件，是诸多性别不平等问题的根源。在全球各地，这些“照护”角色往往由女性承担。与世界多数国家情况一致，中国的时间利用统计显示，无论是在家庭内部还是劳动力市场中，照护工作仍主要由女性承担。这使得她们在劳动力市场参与度及获取其他经济机会方面均处于不利地位。

人口结构的快速变化，加剧了照护工作与社会再生产领域的挑战，为此，“谁来照护”（是家庭成员，还是劳动力市场）、“如何支付照护费用”以及“照护工作者的工作条件”（涵盖家政服务、医疗保健到社会护理等领域）等一系列问题，已成为日益凸显的经济与社会问题。

解决不合理分配照护责任带来的矛盾与问题，关键在于思考：如何通过公共政策平衡生产与再生产，以及须为个人和家庭提供何种支持，助力其平衡家庭与工作生活。目前在中国，这类矛盾的化解主要局限于个人与家庭层面。此外，性别问题还与收入、地域、流动身份等其他结构性不平等相互交织。边缘群体女性更有可能从事低薪照护工作，且服务对象往往是收入较高的家庭，这进一步加剧了她们自身家庭照护资源的不足。

国际劳工组织的“5R 框架”（图 3-4），明确了有助于在家庭、市场和国家等机构之间分担成本和重新分配照护工作的关键政策领域，具体包括：社会政策、税收政策、家庭政策、劳动力市场监管政策，以及对照护工作予以认可和合理回报。其中，平衡不同机构间的成本分担、保障充足照护服务的供给、推动家庭内部男女共同承担无偿照护工作，同时消除就业领域的歧视，都是构建更具性别平等导向的政策体系的核心要素。

国家、工作场所与家庭：迈向支持性照护体系

第 4 节和第 5 节回顾了一系列政策和举措，包括地方政府和企业所采取的相关政策和举措，体现出中国各地的差异性。中国已扩大了关于法定产假的规定，并对福利支付的保险机制进行了改革，但在保障范围和实施层面仍存在显著差距。育儿假或陪产假的保障仍然有限，部分地区正开展试点。税收减免使正规就业者受益。其他举措包括生育补贴和现金转移支付（近期已扩大到所有 3 岁以下儿童），以及为增加服务供给所进行的投资。社会保险计划的推广显著减少了覆盖范围上的性别不平等，但女性在老年阶段的养老金方面仍处于明显不利地位，性别不平等问题依然存在。

尽管已出台反歧视政策，但由于法规执行力度不足，劳动力市场的性别歧视仍是育龄女性就业或职业发展的重大障碍。虽然家庭友好型工作场所得推广，且存在支持女性和家庭的优秀实践案例，但未能带来普遍性的改变。家政服务市场发展迅速，工作条件有待提升，工资水平仍然较低。

总体而言，需要整合各类机构和政策领域，为女性、家庭和性别平等创造支持性环境。要打造一个充分支持家庭和儿童的体系，必须确保家庭政策、劳动力市场政策、社会政策与服务供给相互协调。还需要改善有偿照护人员的工作条件和报酬，建立规范、专业的家政与照护服务市场。

比较视角下的中国政策：对政策与研究的启示

考察其他经济体的政策，尤其是老龄化背景下东亚国家和欧洲福利国家的相关政策，可为中国提供一些有益经验。生育率下降是普遍现象，但在东亚家庭福利模式下，这一进程尤为迅猛，生育率也降至最低水平，且这些国家对职场性别平等的支持力度同样相对不足。欧洲福利国家则面临更长期的老龄化与生育率下降问题，它们凭借较高的社会支出水平，以及对性别平等、儿童保育服务的持续投入，较好地实现了工作与家庭的平衡；在此背景下，移民也减缓了人口结构的变化。不过，即便在福利优厚、性别平等成果显著的国家，生育率同样呈下降趋势。

这些国家的不同经验表明，政策干预不能碎片化，而需采取系统且全面的方法，并将性别平等与女性权益作为政策核心之一。除为家庭提供经济支持与激励措施外，这些经验还强调：保障孕妇与母亲的就业安全与职业发展，为男女双方提供育儿假及灵活的工作条件以兼顾育儿（及日益增多的老年照护）需求，并杜绝对育龄女性的就业歧视。此外，更广泛的社会经济条件（包括住房、教育及医疗保健成本，就业安全与社会保障水平），以及对未来的模糊预期，都会影响个人的生育选择。

最后，本文提出了若干关键政策与后续研究方向。政策领域包括投资照护经济与照护人员、支持在职家庭、强化劳动力市场与工作场所政策、加强社会保障的支持；研究层面则需进一步评估现有干预措施的效果，以明确未来有效路径，同时还需在全球范围内提升对社交媒体、数字技术、气候变化等新因素的理解，探究其对年轻人未来观与生育意愿的影响。

总之，政策目标不能仅局限于提高生育率。要实现这一目标，必须配套相关政策：一方面助力家庭平衡工作与家庭生活，另一方面通过消除人口及社会结构中根深蒂固的性别不平等，为女性赋能。其中尤为关键的是，需推动男女共同承担照护责任与家务劳动，同时进行配套制度改革——在政府、市场与社会之间重新分配照护及社会再生产工作，进而重新审视生产性劳动与再生产性劳动的关系。

1 引言

本报告从性别视角出发，分析了中国在人口与人口结构变化背景下的相关政策及讨论。其核心关切在于，女性在平衡工作与家庭时常常面临的“艰难抉择”——一方面，要权衡收入、职业发展、劳动力市场机会及实现自我价值，另一方面，还要承担家庭责任、子女抚养与长辈照护的责任。而各类社会与劳动力市场歧视、社会保障的不平等，以及家庭内部性别分工的失衡，进一步加剧了这种“艰难抉择”，导致女性在整个人生历程中始终处于不利地位。因此，要应对中国人口结构变化带来的挑战及其引发的结构性经济与社会影响，就必须制定聚焦女性需求与权益、着力解决各类性别歧视问题、并支持改变性别不平等的政策。

中国政府及政策制定者正积极应对人口结构快速变化引发的社会普遍关切，其中核心议题包括老龄化社会与低生育率问题。当前，中国人口老龄化速度空前：2000年至2020年间，60岁及以上人口数量近乎翻倍，达约2.54亿；作为全球老年人口最多的国家，中国老年人口占比接近全球总量的四分之一。与此同时，生育率持续快速下滑，育龄妇女数量减少13.2%，出生率降至每千名妇女生育20个孩子，降幅达38.5%。据预测，未来数十年少儿抚养比将略有下降，但老年抚养比将稳步攀升；2020年总抚养比已达44.1%，且这一比例仍将持续走高。

这些人口结构变化对经济与社会结构产生了深远影响，涉及范围广泛：从养老金与养老成本的筹措机制、可负担服务的保障，到劳动力结构的变动，乃至中国是否正面临或即将面临“劳动力短缺”等问题，均在影响之列。在快速增长的经济体中，商品与服务价格的上涨也给年轻家庭带来压力，他们需应对住房、教育等家庭重大开支的高昂成本。而个人（尤其是女性）对工作与事业的期望变化，进一步加剧了这些结构性矛盾，由此引发关键问题：如何在这些期望与日益增长的养老需求之间实现平衡？三十年来对家庭规模的控制，叠加根深蒂固的重男轻女传统，不仅加速了人口结构向老龄化社会的转型，加剧了生育率下降态势，更给逆转这一趋势带来了特殊挑战。

人口转型引发了与照护工作相关的挑战，包括“谁来照护”（是家庭成员，还是劳动力市场）、“如何支付照护费用”以及“照护人员的工作条件”（涵盖家政服务、医疗保健到社会护理等领域）等一系列问题，已成为日益凸显的经济与社会问题。在全球范围内，承担这些“照护”工作职能往往集中于女性。与世界多数国家一样，在中国，无论是在家庭还是劳动力市场中，女性均承担着主要的照护职责，肩负着生育的责任。要化解这种不平等责任分配引发的矛盾，关键在于思考社会如何通过公共政策平衡生产

与再生产，包括为个人与家庭提供何种支持，以帮助他们平衡家庭与工作。目前，这些矛盾的解决主要在个人与家庭层面，这给“上有老、下有小”的“夹心层”群体带来了尤为沉重的压力——他们需要同时兼顾工作、育儿与日益增长的养老需求。

本文探讨了在此背景下、政府和公共政策能够且应当发挥的作用。核心问题是，政策应如何支持工作和生育之间更好的平衡，从而帮助家庭与用人单位更好地平衡工作与家庭责任。从而帮助家庭与用人单位更好地平衡工作与家庭责任。当前，政府政策的重点是制定相关措施，激励和支持女性生育，并减轻与育儿相关的部分经济负担。尽管对儿童和老年人照护服务的可及性也给予了更多关注，但这种关注仍然有限。

本文认为，现有政策设计对性别平等或女性权益与赋能关注不足。女性在生育与经济创收、追求职业理想或自主权之间，面临着艰难的权衡。照护责任主要由女性承担，而在照护服务的供给和资金筹措方面，无论在男女之间，还是在国家、雇主与家庭之间，都未能实现责任共担。为此，本文明确了可为性别平等视角下的政策制定提供关键维度，并从性别角度探讨了中国现行的相关举措。

本文考察了其他经济体的相关政策，尤其是东亚在老龄化背景下的实践与欧洲福利国家的经验，以期为中国提供一些借鉴。这些经验表明，政策干预不能单一和碎片化，而应采取系统性方法，将性别平等和女性利益置于政策制定的核心位置。除财政支持和激励措施外，这些经验还强调保障孕妇及母亲的就业安全和职业发展、为男女双方提供育儿假及灵活的工作条件，以兼顾育儿（及日益增多的老年照护）需求，并杜绝对育龄女性的就业歧视。其最终目标不仅是赋能女性和家庭，使其能够平衡工作与家庭生活，更在于消除人口和社会结构中根深蒂固的性别不平等。这需要推动男女共同承担照护和家务劳动责任，并同步推进制度改革，在政府、雇主与社会各界之间合理分担照护责任。

2 中国的人口与制度变革及其对女性的影响

本节阐述了中国面临的关键人口挑战中的核心要素，包括快速老龄化、生育率下降和劳动力规模萎缩，以及这些挑战对女性的影响。强调了独生子女政策的历史和持续影响，以及与经济市场化相关的制度安排转变，这些转变使得照护与生育责任从工作单位和集体层面重新回归家庭，由此给女性带来了沉重负担。这一负担对“夹心一代”而言尤为沉重——他们多为独生子女，没有兄弟姐妹可以分担，需要同时照护年迈的父母与年幼的子女。照护负担再次回归家庭，以及女性承担起照护责任，加剧了家庭（尤其是女性）面临的其他经济压力，具体体现在女性劳动参与率下降、不平等模式演变和生育选择改变。

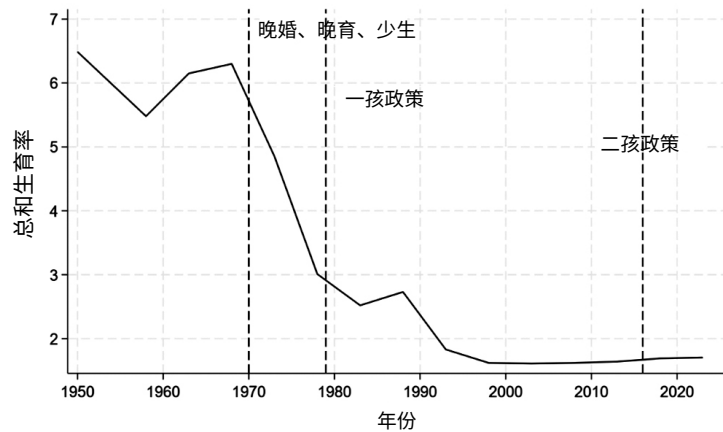
2.1 中国人口变化的主要特征

中国人口发展形势日趋复杂，呈现出“三减”（总人口、出生人口和劳动年龄人口减少）与“三增”（老龄人口、高龄人口占比和失能老人数量增加）的特征。

中国人口增长的逆转：2022 年标志着中国人口轨迹的历史性转折点，持续出现年度人口下降。根据中国国家统计局的数据，2023 年中国人口较 2022 年减少 208 万，从 14.11 亿降至 14.09 亿；出生人口从 956 万降至 902 万，减少 54 万，死亡人口则从 1040 万增至 1110 万。这一人口自然下降趋势仍在继续：2024 年出生人口略有回升，达 954 万（部分原因是新冠疫情导致的婚姻延迟），死亡人口则降至 1093 万。

出生率下降：早在 1980 年国家开始实施持续 30 余年的“独生子女政策”，严格控制家庭规模之前，中国的生育率就已经迅速下降（见图 2-1）。生育率下降主要发生在 20 世纪 70 年代，至 20 世纪 90 年代初已降至更替水平（每名妇女 2.1 个孩子）以下。2012 年至 2022 年的十年间，出生人口总数从 1630 万降至 918 万，降幅达 46.4%。这一方面是因为育龄妇女人数减少（从 3.7978 亿减至 3.1375 亿，降幅达 13.2%），另一方面是因为出生率从每千名育龄妇女 11.9 个孩子降至 8.52 个，降幅达 38.5%。

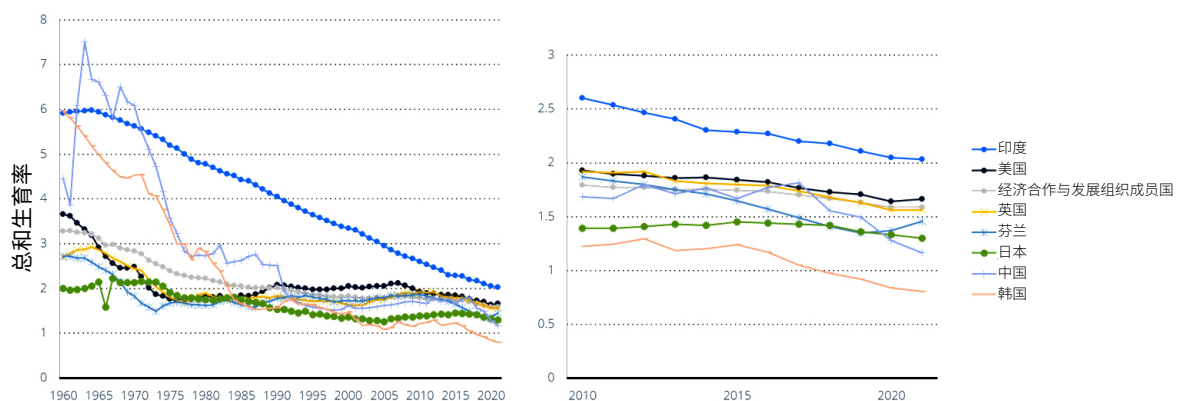
图 2-1 计划生育政策与总和生育率



来源：中国国家统计局

中国当然并非唯一一个面临生育率下降的国家，但其特殊性在于这一过程的速度之快——它迅速跻身全球生育率最低的国家之列，且与其他生育率极低的国家相比，中国的人均收入水平相对较低（见图 2-2）。据联合国统计数据，截至 2024 年，韩国以 0.9 的生育率位居全球最低，中国的总和生育率为 1.2。

图 2-2 部分国家总和生育率，1960-2020 年



数据来源：中国国家统计局

人口老龄化进程加速：此前的“婴儿潮”、生育率下降和预期寿命延长（目前男性为 75 岁，女性为 80 岁）推动了中国人口的快速老龄化。目前，中国 65 岁及以上人口占全球同龄人口的近四分之一。截至 2023 年，这一群体规模达 2.2023 亿，占总人口的 15.4%。中国向老龄化社会转型的速度与规模均属空前：65 岁及以上人口占比从 2000

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

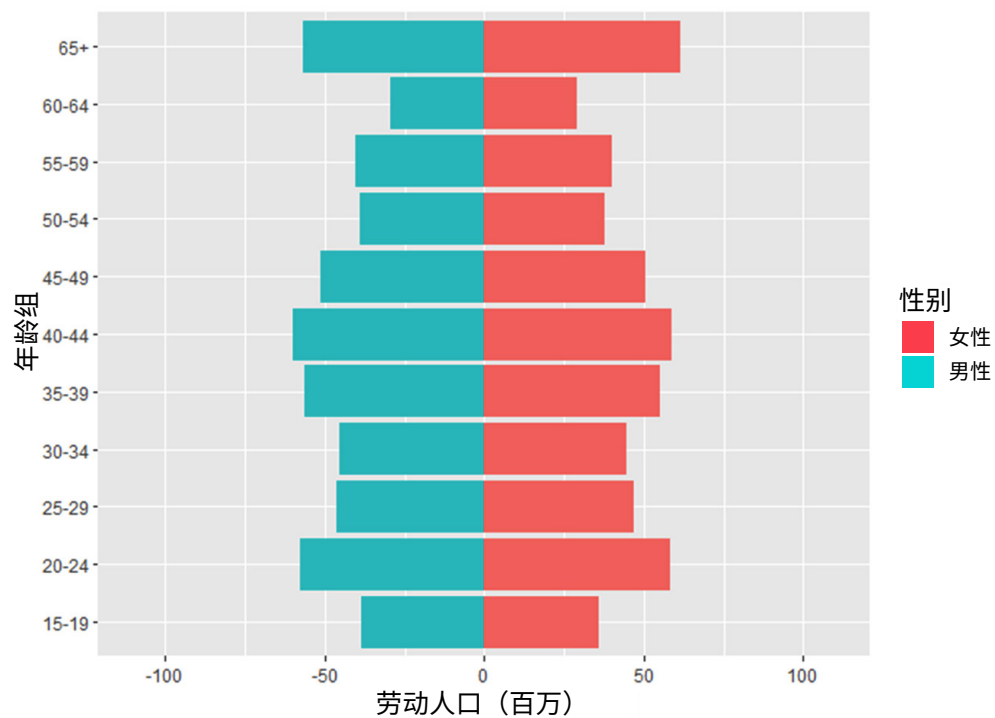
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

年的 6.96%（8821 万）——接近联合国划定的 7% 老龄化社会阈值——在短短 21 年间（2001-2022 年）便翻了一番，达到 14%。相比之下，其他国家完成类似人口结构转变的耗时明显更长，也因此有更充足的时间进行调整。例如，法国、瑞典、美国将 60 岁及以上人口占比从 7% 翻倍至 14%，分别用了 115 年、85 年和 69 年；仅有东亚经济体的老龄化速度与中国相当（日本 24 年、韩国 18 年）（经合组织，2017）。据预测，2022 年至 2033 年间，中国 65 岁及以上人口将在 2030 年将达 2.72 亿，2035 年达 3.3 亿，2050 年达 4.02 亿。从人口占比来看，这一群体预计在 2030 年左右超过 20%，并于 2084 年接近总人口的一半（世界人口展望，2024）。

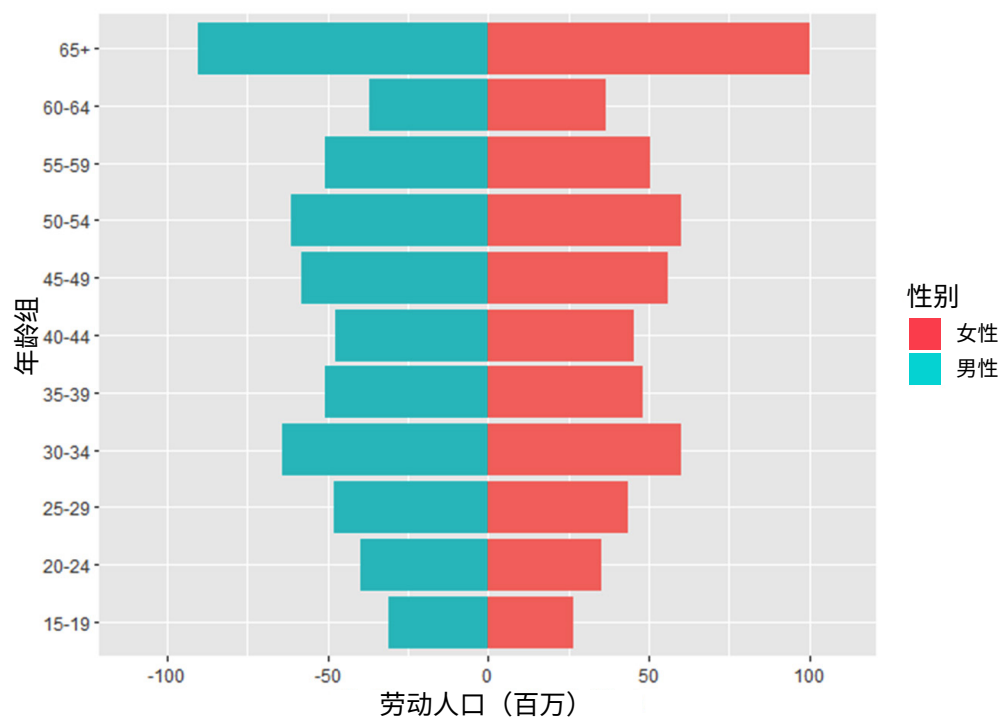
随着预期寿命延长和医疗保健改善，中国“高龄”人口也显著增加。2024 年，80 岁及以上人口为 4263 万，占总人口的 2.8%，而 2000 年仅为 1.55%。预计到 2035 年，这一群体将增至 8105 万，2043 年超过 1 亿，2050 年达到 1.49 亿，较 2024 年增长 2.5 倍（世界人口展望，2024）。失能老年人数量也显著增加。第五次中国老年人生活状况调查显示，2021 年中国约有 3500 万失能老人，占老年人口的 11.6%。预计到 2030 年，失能老人数量将增至 4506 万，2035 年增至 5072 万。

劳动年龄人口减少：上述变化标志着曾助力中国经济快速增长的“人口红利”时代已经落幕。劳动年龄人口（定义为 16-64 岁）占总人口的比例在 2010 年达到峰值，为 74.5%。从绝对数量来看，人口普查数据显示，2010 年至 2020 年间 15-64 岁人口数量下降了 5.98%（见图 2-3）。这一转变的结果之一是劳动力成本上升，因为来自农村地区的低成本劳动力供给已告枯竭。与此同时，经济结构和经济活动性质的变化（包括数字化和自动化）正在重塑年轻人可获得的机会。因此，在极短时间内，中国便从人口红利阶段转向人口结构承压阶段，面临劳动力规模持续收缩、老龄人口供养压力不断加大的挑战，呈现出“未富先老”的鲜明特征。

图 2-3 2010 年与 2020 年分性别的劳动年龄人口与老年人口金字塔



(a) 2010



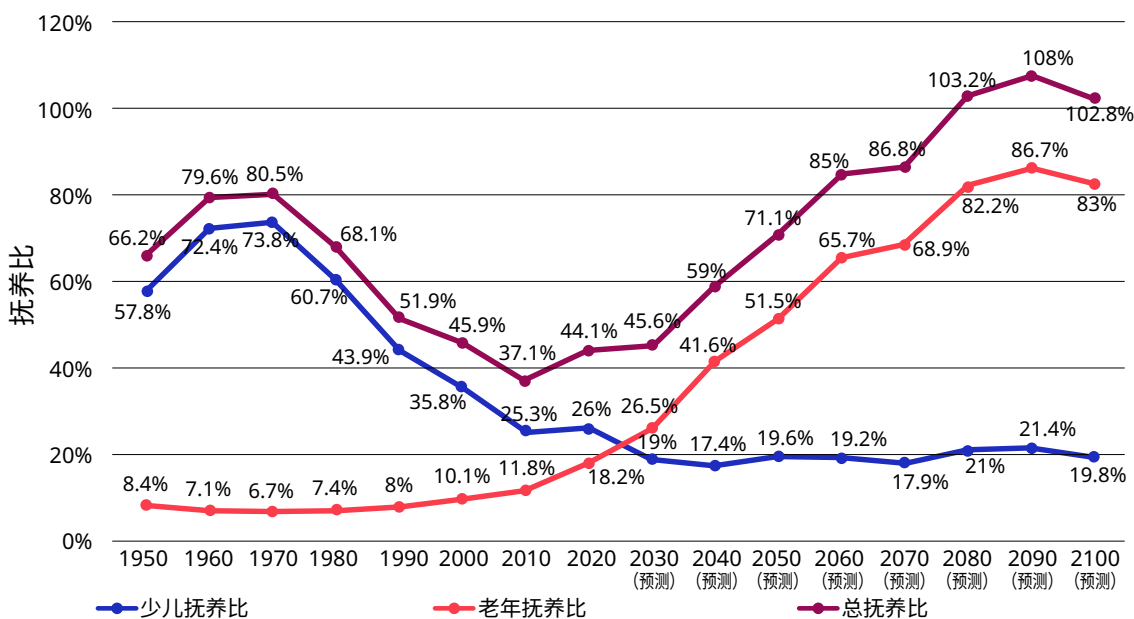
(b) 2020

来源：中国人口普查

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

抚养比：长寿、生育率和劳动年龄人口减少等上述变化导致总抚养比（即经济依赖人口——如儿童与老年人——与赡养他们的劳动年龄人口之比）发生显著变化。虽然少儿抚养比已大幅下降，从1970年约73%的峰值降至2020年的26%，预计将稳定在略低于20%的水平（见图2-4），但老年抚养比已从1990年后的不足8%急剧上升至2020年的18.2%。因此，总抚养比在2010年前后降至37.1%后开始稳步上升，2020年达到44.1%。

图 2-4 1950-2100 年中国的少儿抚养比、老年抚养比及总抚养比



来源：中国国家统计局

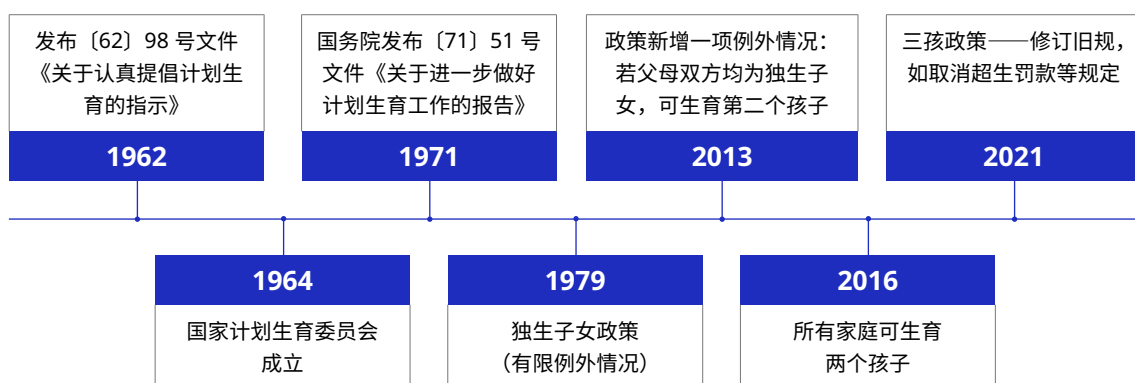
2.2 经济转型与制度变革

过去 40 年来，人口结构的变迁与经济及制度变革紧密交织。独生子女政策与其他经济和结构性转型相互作用，共同造就了当下生育决策的复杂性。在国家层面，生产结构转型引发了对中国是否正在或将要面临“劳动力短缺”的担忧。在快速发展的经济体中，商品和服务价格大幅上涨，给年轻家庭带来压力，尤其体现在住房和教育等基本生活开支上。社会保障（包括医疗、养老和老年照护）负担日益加重，这让政府和家庭都非常关注如何筹资、如何确保提供可负担的服务。

在劳动力市场趋紧的背景下，高青年失业率影响家庭形成和生育选择。这一问题因个人对工作、职业和家庭的期望变化而加剧——尤其对受教育程度不断提升的女性而言，这就引出了如何平衡个人理想与照护责任的议题。如同世界上大多数国家一样，在中国，无论是在家庭还是劳动力市场中，女性主要承担照护工作，作为母亲、妻子与女儿，女性在各类性别角色中承担着与生育、照料相关的主要责任。目前，照护供给的矛盾化解，以及照护（或社会再生产）与生产性劳动之间的分工协调，主要发生在个人与家庭层面，这给处于平衡工作、育儿与日益增长的养老责任中的夹心一代带来了沉重压力。那么，问题就在于：需要国家或机构提供什么样的支持或资源，才能使女性能够平衡工作与家庭的关系。

人口政策转变：在此背景下，国家正调整政策方向与舆论导向，着力应对中国的人口挑战，尤其聚焦于提高生育率，以缓解其对经济的潜在影响。尽管生育政策已逐步放宽至三孩（见图 2-5），但以往政策的影响仍未消退。这在一定程度上体现在性别比上：传统的重男轻女观念叠加“独生子女政策”，导致出生人口性别比严重失衡，据估计，育龄女性缺口达 3000 万至 4000 万。此外，当前劳动年龄人口与育龄人口中，独生子女群体占主导，他们肩负着赡老抚幼的双重重担，这也可能进一步削弱其生育意愿。

图 2-5 中国的计划生育政策



制度供给转变——照护的“家庭化”回归：改革开放后较长一段时期，社会照护的制度化保障体系建设长期被忽视，加剧了当前应对经济与人口结构转型的复杂性。改革开放初期三十年，政策重心聚焦于经济增长与市场化改革，医疗、教育、托育等公共服务供给体系一度被弱化甚至拆解。计划经济时期，社会再生产职能曾通过农村人民公社实现集体化供给、依托城市单位制度实现社会化支撑；即便如此，全职就业的女性仍需承担繁重的家庭照护责任。1978年后，中国经济转型进程迅猛，居民收入快速增长，但这种生产与发展背后的社会支撑体系却被削弱。医疗和教育体系的市场化转型与部分领域供给衔接不畅，农村地区尤为严重。此外，原本支撑家庭履行照护责任（尤其是育儿，也包括赡老和照护病患）、同时保障女性就业制度的安排也随之削弱。随着中国人口老

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

龄化加剧，依据儒家传统，家庭理应扮演核心角色（Cook 和 Dong，2017）。

因此，生产性经济结构调整的优先地位是基于这样一种假设，即社会再生产可在家庭内部自行调节与承担。然而，对女性生育角色的支持却大幅削减，这一点在托儿服务领域体现得尤为明显，其发展收到严重制约。随着正规照护服务体系的弱化，非正式照护责任不成比例地落在女性肩上，她们再次承担起主要的照护责任，同时还被期望参与竞争日益激烈的劳动力市场。这种双重生育与照护负担不再被纳入政策考量，导致女性在劳动力市场中受到公开歧视。20 世纪 90 年代末，国有企业重组时，女性在国有部门岗位调整中占比相对较高，部分原因是女性工资较低以及生产效率不及男性的片面假设。尽管女性劳动参与率原本处于极高水平，但此后持续下降，总体来看，大批女性退出职场，至少在一定程度上是为了承担照护责任。

近期研究进一步揭示了照护责任与就业之间的关联。例如，一项使用中国家庭追踪调查（2012-2020 年）数据的研究发现，父母健康危机（如住院治疗）导致女性劳动参与率下降 3.7%，而对男性没有显著影响（Wen 和 Huang，2024）。这种影响至少会持续六年，表明女性往往需要退出劳动力市场提供长期照护。2023 年《中国女性职业发展报告》也指出，子女数量与女性就业结果呈负相关，而对男性职业机会没有显著影响。与无子女女性相比，有子女的女性就业机会减少 6.6%，且每增加一个子女，就业机会进一步减少 9.3%。

随着照护责任回归家庭与照护服务市场化，到 21 世纪初中国扩大社会政策保障范围时，女性无论是无偿还是有偿照护工作对经济的贡献，在很大程度上未得到充分认可。照护工作再次被视为女性作为妻子、母亲或女儿应尽的责任，在新兴社会保障体系的设计中基本被忽视。这些政策反而“加剧了女性因照护角色而在劳动力市场受到的惩罚，加剧了女性在劳动力市场中的不利地位”（Cook 和 Dong，2011：952）。

社会分层——教育与迁移：这些不断变化的制度安排对不同群体的女性产生了不同影响，具体取决于她们的所在地、教育程度和劳动力市场地位等因素——城乡女性及外来务工女性之间的差距最为突出。随着市场经济发展和劳动力流动性增加，廉价的农村女性劳动力推动了家政服务和照护服务行业的增长。随着新兴富裕城市家庭具备消费能力，越来越多的护理服务通过市场得以购买。这一新兴的、以女性为主体的商业化护理劳动力群体，普遍面临薪资偏低、权益保障不足的问题，许多年轻女性不得不将年幼子女托付给其他家庭成员照料。

对于能够接受更高教育的女性而言，随着女性教育水平提高（甚至在某些学科超过男性），女性毕业生在就业机会上受到的歧视愈发明显。进入 21 世纪以来，就业竞争加

剧促使越来越多受过教育的女性选择继续深造，进而推迟生育年龄、减少生育多孩的意愿。研究表明，生育率通常与父母受教育程度呈负相关，尤其与女性受教育程度关联显著（张和王，2020）。受教育程度较高的夫妇生育子女数量最少，生育二孩的概率也最低；而受教育程度在小学及以下的夫妇，生育率最高（秦，2024）。这类受教育程度较高的夫妇更注重子女教育（质量）而非生育更多子女（数量），且期望生育的子女数量较少。例如，张和赵（2023）的研究显示：女性每多接受一年教育，生育子女数约减少 0.09 个，初次生育年龄推迟 0.7 年；若头胎为女孩，生育二孩或更能多子女的概率会降低 0.18。

此外，更高的教育水平会增强职业发展意愿，加剧生育与就业之间的冲突，并增加教育子女的成本。根据第七次全国人口普查数据，近 70% 具有大学及以上学历的女性仅生育一个孩子（张等人，2023）。在高中教育水平的女性中，生育一个和两个孩子的比例大致相当，均为 47% 左右。而在小学及以下教育水平的女性中，大多生育两个或更多孩子，比例分别为 63.42% 和 59.21%。这种异质性导致在子女投资、获得优质和可负担的照护及教育供给方面的显著资源差异，从而成为加剧社会不平等和社会分层的主要因素。

此外，受教育程度较高的女性终身不育率也较高。2020 年，49 岁、具有小学或初中教育程度的女性终身不生育率接近 5%，而高中、大学及以上教育程度的女性终身不生育率分别为 6.46% 和 7.98%（张等人，2023）。这引发了关于“延迟婚姻或单身女性”（指因追求职业发展推迟婚姻或选择单身的女性群体）的政策和公共舆论关切——那些因追求事业而保持单身的女性，被讨论为在个人职业发展与家庭规划间做出了调整。

综上所述，针对生育率快速下降和人口老龄化这两大核心政策挑战，政府正积极调整应对：一方面放宽生育政策，出台各类扶持政策与激励措施以提振生育意愿；另一方面，而在政策宣传中，仍更多强调生育是女性的责任。但当下更需正视的是，“上有老、下有小”一代在照护劳动上承受的经济与时间双重压力——尤其要减轻女性不成比例承担的照护负担，优化分担模式。政策制定必须纳入性别视角，思考如何既能助力女性平衡自身职业发展与个人追求，又能契合国家提升生育率的目标。

3

平衡工作与家庭：迈向性别平等的政策框架

应对上述挑战，需要采取这样一种方法：确保旨在提高生育率的政策不以牺牲女性权益为代价。还需认识到女性群体之间的多样性，特别是不能忽视承担大部分有偿照护工作的低收入女性、农村女性、外来务工女性或教育程度较低女性的需求。在分析和评估中国当前实施的政策和措施之前，本节阐述了在性别平等方法中需要考虑的一些关键要素，这种方法优先考虑平衡工作与家庭，使女性及其家庭以及企业和职场能够平衡生产性与再生产性需求，实现更具性别平等的成果。在家庭、企业 and 国家之间重新分配照护成本，在女性和男性之间分担无偿照护工作，以及减少劳动力市场中的歧视和不平等现象，都是实现更具性别平衡的政策方法的关键要素。

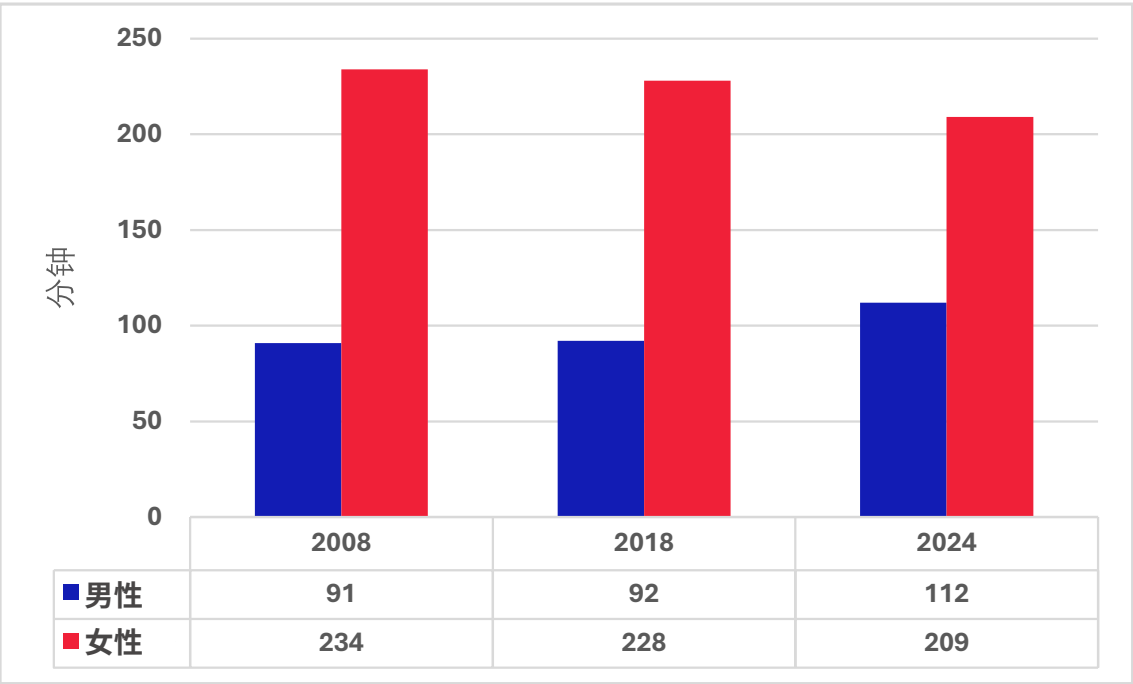
3.1 性别、照护工作与照护经济

虽然女性具备怀孕与分娩的特殊生理功能，但大部分育儿和照护工作以及社会再生产（即实现劳动力和社会的维持和再生所需的各类过程、活动和机构）的职责，完全可以由不同个体（包括男性和女性）和机构分担。然而，基于女性在生育中的生物学角色，人们常常默认女性理应承担起与照护和社会再生产相关的工作。这一思维导致了一种“男主外、女主内”的劳动分工，将女性主要局限在家庭内部，而男性则主导外部的“生产”领域。性别视角聚焦于这些社会建构的规范：尽管这些规范的形成与生理差异存在一定关联，但其构建了男女之间不平等的角色分工与责任分配体系，使女性相较于男性处于从属与依附地位，在劳动力市场、公共参与、教育机会及收入获取等方面均处于劣势，进而深刻影响其多维度的福祉水平。

照护和社会再生产工作涵盖对社会经济运转以及个人福祉至关重要的日常事务和代际照护责任（Razavi, 2007）。这类工作包括直接照护儿童、病人和老年人，以及管理家庭、准备餐食、购物、清洁和其他家务。照护工作包括满足成人和儿童、老年人和年轻人、体弱者和健康人的身体、心理和情感需求所涉及的活动和社会关系（经合组织，2016）。在全球各地，照护“工作”主要由女性在家庭内部以无偿方式承担，她们扮演着母亲、妻子或女儿的角色。中国也不例外：中国 2008 年、2018 年和 2024 年的时间利用调查结果显示，女性平均在无偿工作上花费的时间以及总工作时间均超过男性（见图 3-1）。例如，2018 年，女性平均每天在无偿照护上花费约 225 分钟，而男性不到

100 分钟。农村地区的时间差距更大，女性日均花费超过 225 分钟，而男性仅约 60 分钟。

图 3-1 按性别划分的无偿工作时间



来源：第一至第三轮中国时间使用调查

当照护工作走向市场时——如家政服务、儿童照护、健康护理或社会照护等行业——这些工作往往高度女性化。与女性被默认承担家庭角色相关，这些工作也往往被视为低技能或无技能的劳动，薪资水平也相应较低。从事这类有偿护理工作的，多为边缘化或处于弱势地位的女性（往往是外来务工或少数族裔群体），她们往往要以牺牲自己“被留守”的子女与家庭为代价。

谁承担照护工作（无论在家庭还是劳动力市场），照护劳动如何获得报酬和得到价值评估，以及照护工作者（家政服务、健康护理或社会照护领域）的劳动条件等问题，已成为全球劳动力市场和性别平等方面日益重要的热点话题。随着其被纳入可持续发展目标，关注度也在持续提升。解决照护责任分配不均的矛盾，关键在于各国政府通过公共政策实现生产活动与社会再生产活动的平衡，并充分认识到照护工作是构建高效、可持续生产型经济的重要基础。

照护经济：在经济层面，生儿育女、繁衍后代通常被视为生产的“成本”，而非对劳动力再生产的投资。由于未能充分考虑社会再生产中的照护工作，传统经济理论无法破解挣钱与照护之间的矛盾，从而无法解决女性和家庭在生产性和再生产性工作之间的

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

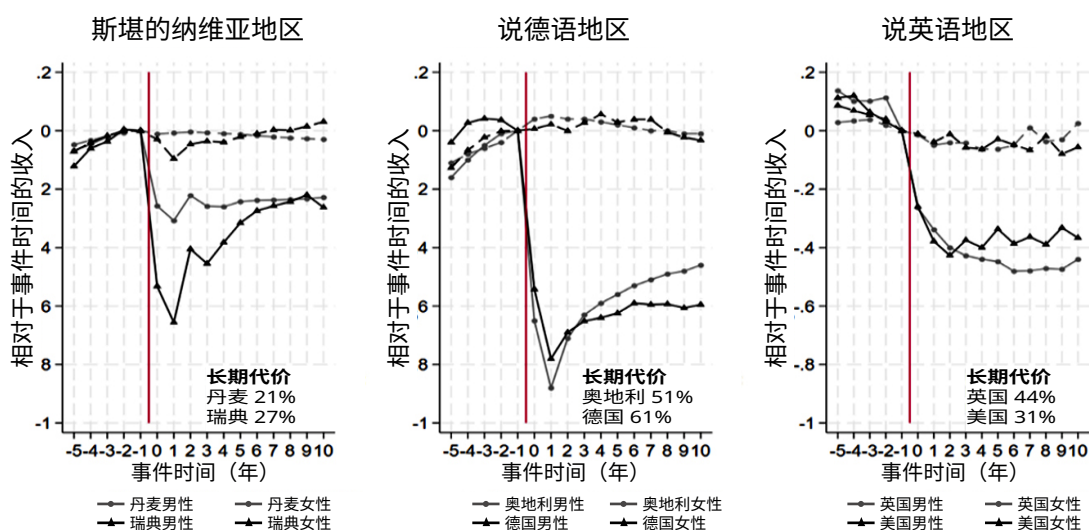
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

选择困境。因此，要解决市场经济中所谓的“社会再生产危机”（Fraser, 2023），就需要重新思考所谓“生产型经济”的边界，以及生产和再生产之间相互构成的关系。因此，要解决低生育率问题，就必须解决这种不平等分担负担所引发的矛盾——在家庭、国家和市场之间，以及在性别和阶级之间的矛盾。在当今中国，这意味着减轻“上有老、下有小”一代在平衡工作、育儿和日益增长的老年照护需求方面的成本和其他压力，以及减轻照护工作供需双方之间的不平等关系。这还意味着适当重视和回报维持生产型经济所需的照护工作及其技能。

研究人员已对多个国家无偿照护工作的价值展开估算。结果显示，若按最低工资标准核算，无偿照护工作的价值约相当于 GDP 的 25-30%。中国的情况与此类似：依据 2008 年的时间利用数据，按家政工人最低工资计算，中国无偿照护工作的价值相当于当年 GDP 的 34.2%（董和安，2015），而使用多种方法估算的结果显示，2008 年该数值为 GDP 的 23-30%，2018 年则为 21-30%（联合国妇女署，2023）。此外，家政服务行业虽然规模仍然较小，但增长迅速。根据商务部服务贸易司和艾媒咨询（经济情报咨询）联合发布的《2024 年中国家政服务业发展状况及消费洞察报告》，家政服务业对国民经济的贡献从 2012 年的 0.25% 增至 2023 年的 0.92%，增幅接近四倍。

尽管无偿照护部门对经济贡献显著，却长期遭到忽视，因此不被视为生产型经济的一部分，从而被排除在 GDP 核算范围之外。这引发了广泛的经济和社会影响——限制了女性获取就业、职业发展和收入的机会，进而影响其劳动力参与率和生育选择。这就导致女性在工作中受到各种劳动力市场惩罚，这不仅源于生育本身，更源于根深蒂固的性别分工——人们总觉得女性就该负责生儿育女、操持家务。雇主们会想：女性可能会因为家里的事耽误工作，甚至影响职业生涯。这种想法让他们在招聘、升职时对女性区别对待，比如给女性的工资更低，不让她们担任领导职务，还总戴着有色眼镜看女性的工作成果（Waldfoegel, 1998b; Dong 和 Nan, 2011）。结果就是，不管是就业机会、薪资水平，还是职业发展、社保福利，男女之间的差距一直存在。就算有些国家已出台反歧视法律，“母亲身份惩罚”依然显著（见图 3-2）。

图 3-2 各国育儿带来的收入不利影响



来源：Adda 等（2017）

在中国，尽管女性劳动参与率起点很高，但是，改革时期照护责任回归家庭（如上所述）与女性劳动参与率显著下降相关，近期研究显示，在生育第一个孩子后的 0-3 年内，女性劳动参与率下降约 17%，月均工作时间减少约 22 小时。随着托儿机构减少，女性在就业招聘和晋升过程中的歧视急剧上升。有证据表明，这一过程中还存在显著的工资差距，以及“母亲身份惩罚”现象（Adda 等人，2017）。这些因素导致就业机会、收入和社会保障福利方面的性别不平等持续存在，并贯穿女性整个生命周期。

3.2 制度供给与资金筹措：照护钻石模型

如上所述，照护工作以及更广泛的整个生命周期的照护成本，需要在机构和个人之间以更平等地方式进行分担。关键主体包括国家、市场、社区或社会组织以及家庭。这些被概念化为“照护钻石模型”（见图 3-3），构成了“照护经济”供给和资金筹措的关键制度支柱。国家在照护体系中可扮演多种角色——既可以是照护服务（涵盖儿童、老年人或其他群体所需服务）的直接提供者、资助者或监管者，也可以为私人或社区服务提供者制定标准，或提供培训并监管照护工作者的资质和工作条件。

通过市场或私人渠道（如照护机构、家政服务）提供更多照护服务，可作为部分解决方案；但若无政策保障，这一模式将加剧不平等——无法承担市场价格的群体将难以获得可负担的照护服务。在少数情况下，大型企业或雇主可能会意识到提供职场配套服务的价值（详见第 5 节中的例子）。在有相关法定规定的国家，政府会通过一系列直接

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

或间接的资助机制，确保所有家庭在需要时都能获得一定水平的照护服务。尽管照护服务可由社区与市场机构共同提供，但唯有国家能够保障其普惠性、可负担性与服务质量。当照护服务供给短缺、质量不佳或成本过高，进而引发生育率急剧下滑等突出社会问题时，国家通常需要发挥更为关键的作用，中国当前的政策导向正是如此。地方政府、社区、社会组织及非营利机构，在满足低收入家庭与弱势家庭需求、弥补市场供给不足等方面同样具有不可替代的重要作用。归根结底，“照护制度”作为上述各主体之间服务供给和成本分担的平衡机制，对于帮助家庭（特别是女性）平衡照护负担和生产性工作至关重要。

图 3-3 照护钻石模型



来源：Razavi，2007 年

可持续的供给体系需要考虑家庭承担的直接和间接成本，包括大量无偿劳动时间。在中国，家庭预算中住房、教育等核心支出项目的成本大幅攀升，推高了育儿成本。根据一项关于各国育儿成本的报告，以人均 GDP 的倍数计算，中国的平均成本是所有被统计国家中最高的（表 3.1），平均支出为 53.8 万元。育儿成本也因地区和家庭收入水平而异。最富有的 20% 家庭支出超过 130 万元，是平均水平的 2.4 倍，几乎是收入最低的 20% 家庭支出的 10 倍。与此同时，中国家庭的生育偏好（理想子女数量）却处于全球较低水平（梁、黄和何，2024）。如今，双收入家庭已逐渐成为支撑家庭运转的必要模式，对“夹心一代”而言更是如此。这些高昂的育儿成本是中等收入家庭生育决策时的主要考量因素。

表 3-1 0-18 岁儿童养育成本与人均 GDP 的倍数关系

国家	成本倍数
澳大利亚	2.08
法国	2.24
瑞典	2.91
德国	3.64
美国	4.11
日本	4.26
中国	6.3

来源：育娲人口，《中国生育成本报告》，2024

该报告计算了有子女家庭的时间和机会成本（包括休假、育儿责任、家务劳动）。这些成本主要体现在女性工作时间减少、薪资水平降低和闲暇时间减少。据估算，中国女性面临的此类成本或“生育惩罚”（包括时间和机会成本）约为每个孩子 57 万元——城市家庭平均为 77 万元，农村家庭为 31 万元。每多一个孩子，母亲的收入约减少 17%。杜、赵和钟（2023）估计，独生子女家庭每年的育儿时间总成本为 4.128 万元，而两孩家庭则增至 6.404 万元。此外，母亲的育儿时间成本几乎是父亲的四倍。

3.3 分担责任：照护工作的认可、回报与再分配

要应对这些经济和社会问题，以及女性和家庭在工作与收入、家庭规模与投入以及其他优先事项之间的抉择，需要在多个政策领域协同发力。若仅聚焦生育率和家庭规模，而忽视个人和家庭决策时面临的更广泛系统性经济和社会挑战，政策的效果将大打折扣。具体可关注以下政策领域：

- 社会照护政策——构建普惠性社会政策和社会保障机制，充分保障和支持母亲和家庭、儿童、老年人、病人和残疾人；完善产假期间的社会保障覆盖（如养老金）
- 税收、财政和其他再分配机制（“家庭政策”范畴）——降低成本、提供补贴或激励，保障家庭获得必要服务。
- 劳动力市场监管——落实反歧视要求，保障带薪休假、保险权益及返岗权利等，推动雇主与国家共同分担相关成本。

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

- 家庭友好型工作场所——激励雇主、企业或地方（社区）提供配套服务与实践方案打造家庭友好型工作场所与环境，为家庭提供支持。
- 规范并保障有偿护理工作——打造“体面”的照护岗位：提供适当的培训以及质量和资质认可机制；确保有偿照护工作者获得合理薪资与体面工作条件（包括社会保险）；为从事低薪家政服务或照护儿童、病人、老年人的群体提供额外支持。

上述政策行动可参考国际劳工组织的“5R”体面照护工作框架，该框架提炼了实现照护系统性别平等的关键要素（见图 3-4），具体包括：承认有偿和无偿照护工作中的大量被忽视部分；在家庭中的男女之间以及机构之间合理分担照护负担；确保家庭获得负担得起的优质照护服务；为参与提供照护服务的人群提供体面的工作条件和薪酬。

图 3-4 国际劳工组织体面照护工作的 5R 框架：
实现兼顾性别平等的照护工作高级路径

主要政策领域	建议	政策措施
照护政策	认可、减少并重新分配无酬照护工作	- 衡量所有形式的照护工作，并在决策中考虑无偿照护工作。 - 投资优质照护服务、照护政策及与照护相关的基础设施。 - 推行积极的劳动力市场政策，支持无偿照护者进入劳动力市场。 - 制定有利于家庭的工作安排。 - 推动家庭、工作场所和社会实现性别平等。 - 保障全民获得优质照护服务的权利。 - 确保社会保护体系便于照护，且能回应性别需求。
宏观经济政策		
社会保护政策	回报：为照护工作者提供更多且体面的工作	- 规范和实施合理的就业条款与条件。 - 实现所有护理人员同工同酬。 - 为女性及男性护理人员营造安全、有吸引力且激发积极性的工作环境。 - 制定法律与措施以保护移民护理人员。
劳动政策		
移民政策	代表权、社会对话及照护工作者的集体谈判	- 确保妇女充分平等参与领导角色。 - 促进护理人员与雇主的结社自由。 - 加强护理领域集体谈判权利。 - 建立护理人员代表工会与无酬护理人员组织间的联盟。

来源：国际劳工组织，2018

正如世界各国生育率下降的经验所表明，这些措施可能仍不足以扭转生育率下降的趋势。然而，解决生产与再生产之间的矛盾，以及该矛盾给女性带来的不利影响，是缓解人口减少趋势的重要环节之一，若这一矛盾长期存在，将进一步加剧人口结构挑战。

4 家庭与社会政策：女性是为经济服务的吗？

中国应对人口和经济快速变化的政策举措，涵盖中央和地方政府两个层面，核心目标是支持家庭和鼓励生育。除了放开三孩政策外，各地正陆续推出并落实一系列措施，旨在激励生育并减轻育儿的经济负担，具体包括现金补贴、有子女家庭的税收优惠以及住房和教育支持。本节梳理现有相关政策，涵盖家庭休假制度、社会保障安排及普惠幼儿照护公共服务供给，并探讨此类政策在助力提升生育率目标落地的同时，是否有效保障女性合法权益。核心研讨问题聚焦两点：现行政策是否充分考量生育与无偿照护劳动由女性承担所形成的结构性不平等；是否有效化解各类制约女性自主选择的不公问题，尤其是劳动力市场中普遍存在的就业歧视现象。

4.1 不断变化的政策环境

在“十三五”和“十四五”规划期间，中国对家庭和生育、照护和老龄化相关政策进行了重大调整。相关政策摘要见附件 1。“十三五”规划（2016-2020）旨在将总人口维持在 14.2 亿左右，建立“鼓励生育”的政策环境，同时加强妇幼健康。该政策框架旨在降低育儿成本并支持家庭，以促进“人口长期均衡发展”。在 2024 年国务院关于建立“全面生育支持政策体系”的公告中，这些措施进一步快速落实。政府制定了改善婴幼儿照护服务和提高幼儿园安全和质量的标准，以及支持社区养老托幼设施发展的优惠政策。政府出台了新的监管措施，包括通过培训护工来确保照护质量。政府还启动了发展长期照护保险框架的举措。

目前，多项举措仍处于试点阶段。其实施和资金由中央和地方政府以及社区、用人单位和家庭在内的不同行为体和机构共同承担。因此，地方层面，特别是较富裕地区或知名企业，已出现丰富多样的实践案例（见第 5 节），但目前照护的主要责任仍然在家庭内部，并且沉重地落在女性身上。

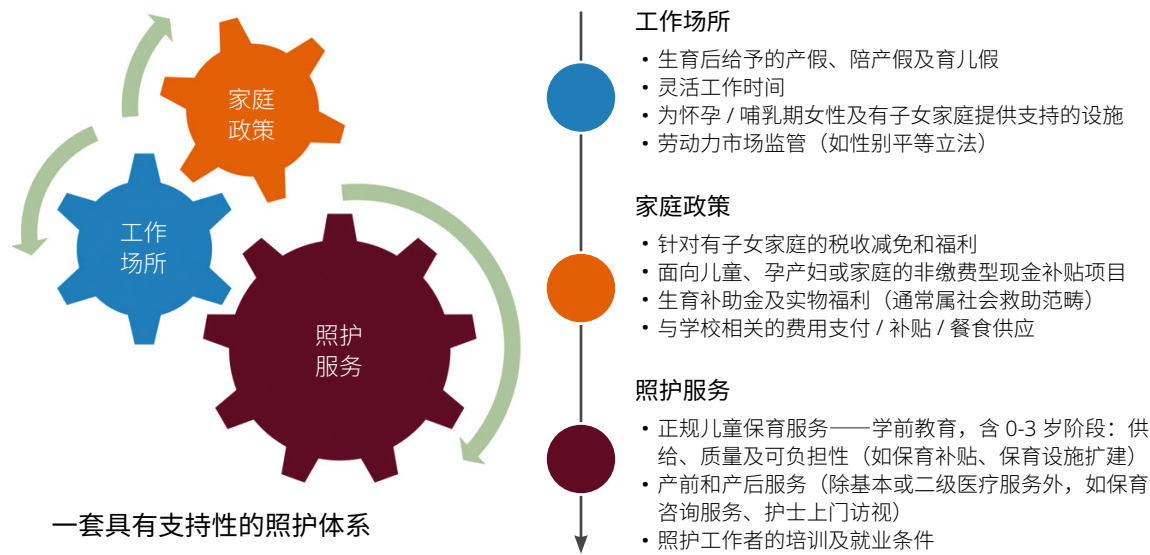
中国的相关政策及其实施也可以根据国际劳工组织公约与建议书所确立的全球公认国际劳工标准开展评估（国际劳工组织，2024）。例如，国际劳工组织《生育保护公约》（第 183 号）规定产假最低期限为 14 周，建议书第 191 号建议为 18 周；产假期间的现金福利应不低于先前收入的三分之二，且由法定社会保险或公共资金支付，而非仅由

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

雇主承担。尽管陪产假和育儿假不受国际标准统一规范，但国际劳工组织呼吁各国通过国家法律明确界定。此外，第 183 号公约还规定，医疗福利应涵盖产前、分娩和产后护理，并保障带薪哺乳工作时间。附件 2 总结了国际劳工组织关于照护的法律指标以及中国的相关规定。

图 4-1 概述了下文将详细讨论的关键政策领域，包括直接支持家庭的措施、儿童照护等服务的提供以及工作场所和就业政策。一个有效的支持体系，需要在多个领域形成互补干预——无论是针对女性、家庭、劳动力市场和工作场所，还是照护经济的更广泛制度环境。

图 4-1 支持性照护体系的关键要素



4.2 产假、陪产假与育儿假

与生育及育儿相关的各类休假，旨在保障育龄劳动者的合法权益：通过提供带薪休假、保障休假期间收入稳定，并维系劳动关系的连续性。在中国现行制度框架下，多项休假类型均已得到明确确立与规范。包括产假、陪产假和育儿假，以及哺乳和照护时间。产假的期限、津贴标准和资金来源是影响女性和家庭福祉及权利的重要因素。虽然产假通常是为女性和生育而设，但许多国家逐渐扩大了陪产假和育儿假的覆盖范围，部分国家甚至将其纳入法定权利范畴。

随着三孩政策的实施，中国进一步完善了产假和生育保险制度，明确实施产假、哺乳假，并探索实施育儿假。此外，中国致力于完善成本分担机制，加强保险制度在提供

福利方面的作用（杨、张和杨，2023）。各省、市先后修订了人口与计划生育条例，出台了《优化生育政策促进人口长期均衡发展实施方案》，从制度层面进一步规范了产假。除国家法定节假日外，各地普遍延长了产假和陪产假，并设立了育儿假。

4.2.1 产假

根据国家《女职工劳动保护特别规定》，女职工享有至少 98 天的产假，符合国际劳工组织标准。在中国，产假在法律上被定义为保障孕妇身体健康、保障育儿权益、促进母婴健康发展的机制。许多省份提供超过最低要求的天数。例如，广东额外提供 80 天（总计 178 天），河南延长 92 天（总计 190 天），上海和北京额外给予 60 天（总计 158 天）。

然而在实际执行中，产假保障不充分：约 40% 有女职工的用人单位提供的产假短于国家法定的 98 天，而许多女性从事非正规工作，缺乏法律保障。还有一些女性在怀孕后可能失去工作。一项针对 2020 年 1 月以来生育女性的产假和福利调查（收集了 1043 份和 2072 份有效回复）显示，就业女性的产假时长为 30 至 365 天，平均为 103 天。约 59.8% 的女性享有 98 天或以上的产假，平均为 129 天。其中，只有 20.4% 的女性休满了法定的 98 天产假（Yang, Zhang 和 Yang，2023）。提前结束产假的原因主要是担心裁员、影响晋升，或被要求提前返岗。

2017 年，中国试点将生育保险与基本职工医疗保险合并，旨在将提供生育福利的成本从雇主转移出去，从而更好地保护女性的就业权利。该制度为参保女职工提供产假期间的津贴，并报销住院分娩和产前检查的医疗费用。职工按用人单位平均工资领取生育津贴，免征个人所得税。2019 年，这一“两险合并”制度在全国范围内推广，所有参加医疗保险的职工同时参加生育保险。截至 2023 年，生育保险参保人数达到 2.49 亿。失业女性、灵活就业人员、许多私营企业员工、农业工人和个体户通常无法享受产假福利。

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

表 4.1 主要育儿假规定

家庭政策 • 产假、陪产假及育儿假政策 • 社会保障政策																				
休假类型	时长（周）	待遇（占之前收入的比例）																		
产假	≥14（最长 25.4）	正规部门 100% 发放																		
陪产假	2.1（范围 1 - 4.3）	由雇主支付																		
育儿假	无国家统一政策（范围 0.7 - 2.1）	基本工资																		
产假对比（部分国家 / 地区） <table><tr><th>国家 / 地区</th><th>时长（周）</th><th>待遇（占之前收入的比例）</th></tr><tr><td>韩国</td><td>12.9</td><td>82.10%</td></tr><tr><td>日本</td><td>14</td><td>66.7%（有上限）</td></tr><tr><td>新加坡</td><td>16</td><td>100%</td></tr><tr><td>英国</td><td>39</td><td>30%</td></tr><tr><td>经合组织（OECD）平均</td><td>18.6</td><td>-</td></tr></table>			国家 / 地区	时长（周）	待遇（占之前收入的比例）	韩国	12.9	82.10%	日本	14	66.7%（有上限）	新加坡	16	100%	英国	39	30%	经合组织（OECD）平均	18.6	-
国家 / 地区	时长（周）	待遇（占之前收入的比例）																		
韩国	12.9	82.10%																		
日本	14	66.7%（有上限）																		
新加坡	16	100%																		
英国	39	30%																		
经合组织（OECD）平均	18.6	-																		
陪产假对比（部分国家 / 地区） <table><tr><th>国家 / 地区</th><th>时长（周）</th><th>待遇（占之前收入的比例）</th></tr><tr><td>韩国</td><td>4</td><td>100%</td></tr><tr><td>日本</td><td>4</td><td>67.00%</td></tr><tr><td>新加坡</td><td>2</td><td>100%（有上限）</td></tr><tr><td>英国</td><td>2</td><td>19.10%</td></tr><tr><td>经合组织（OECD）平均</td><td>2.5</td><td>-</td></tr></table>			国家 / 地区	时长（周）	待遇（占之前收入的比例）	韩国	4	100%	日本	4	67.00%	新加坡	2	100%（有上限）	英国	2	19.10%	经合组织（OECD）平均	2.5	-
国家 / 地区	时长（周）	待遇（占之前收入的比例）																		
韩国	4	100%																		
日本	4	67.00%																		
新加坡	2	100%（有上限）																		
英国	2	19.10%																		
经合组织（OECD）平均	2.5	-																		

表 4.2 产假规定的地区差异

家庭政策 • 产假、陪产假及育儿假政策 • 社会保障政策		
规定情况	地区	薪资规定
明确规定	山西、内蒙古、辽宁、吉林、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	工资、奖金全额发放；休假女性待遇与在岗人员相同
未明确规定	北京、天津、河北、黑龙江、浙江、上海、福建、西藏、云南	工资全额发放或不低于原标准
规定有差异	云南、天津、广西、西藏	按生育保险待遇享受产假津贴
产假时长协商确定	浙江、海南、吉林、重庆、陕西	按工资水平的 75 - 80% 补偿；参照生育保险规定

4.2.2 陪产假

中国目前缺乏全国性的法定陪产假。根据《人口与计划生育管理条例》，各省、市的陪产假天数不同，为 7 至 30 天，平均为 15 天带薪休假。陪产假期间的薪资通常由雇主支付，员工有权获得正常工资，但执行细节因地方规定而异。然而，在中国，陪产假通常被理解为男性“照料产妇分娩及产后恢复”的假期，而普遍忽视了父亲与新生儿共度时光的价值以及新手父亲需要承担的责任。

产假和陪产假在期限和资金来源上的差异加剧了潜在的性别方面就业歧视。矛盾的是，旨在保障女性产假的政策法规可能成为就业实践中性别偏见的触发因素：企业将产假时间和产后复工视为女职工生育阶段对雇主的直接或间接成本，因此在面对同等资质的候选人时，更倾向于向男性提供就业和晋升机会。

4.2.3 育儿假或其他照护假

育儿假是专门用于员工照护幼儿的假期。父母双方均可申请，且可自主协商分配休假时间，照护三岁以下的幼儿。中国目前尚未建立全国性的法定育儿假制度，相关休假成本由雇主承担，但各省、市已陆续推出地方性安排，假期长度不同，通常为 5 至 15 天。在大多数地区，员工在育儿假期间可正常领取基本工资。

4.3 生育补贴

在全国人口自然增长率普遍下滑的背景下，中国于 2021 年推出了三孩政策。当年，中国有 11 个省份出现人口自然增长率为负。为此，部分省级或市级政府开始推出以现金补贴为主要形式的生育激励措施，旨在提振出生率。例如，安徽省黄山市和福建省漳州市为计划生育两个及以上孩子的家庭提供一次性生育补贴；新疆石河子市和四川攀枝花市发放月度育儿津贴以鼓励生育，吉林省长春市推出年度补贴；广东省深圳市则为符合条件的家庭提供一次性生育补贴 + 为期三年的育儿津贴双重支持，其中生育第三孩的家庭可直接获得 1.9 万元补贴。除现金补贴外，部分城市还推出住房和教育等领域的支持性福利。

表 4-3 生育补贴示例：杭州与深圳

杭州	一次性生育补贴	第一个孩子	-
		第二个孩子	2000
		第三个孩子	5000
	一次性育儿补贴	第一个孩子	
		第二个孩子	5000
		第三个孩子	20000
深圳	一次性生育补贴	第一个孩子	3000
		第二个孩子	5000
		第三个孩子	1000
	育儿补贴：按年发放	第一个孩子	1500（三岁以下）
		第二个孩子	2000
		第三个孩子	3000

育儿补贴通常持续到孩子满 3 岁，可能一次性发放、按年发放或按月发放。父母可能需要主动申请，或者系统可自动登记符合条件的育儿家庭。总体而言，补贴金额相对于生育成本相对较低；且多数城市（如杭州）不设第一孩补贴，因此补贴只针对决定生育二胎的女性或家庭（见表 4-3）。

目前关于这些近期推出的生育补贴的影响证据有限。虽然补贴可能帮助家庭承担与孩子相关的实际开支，但金额或许过低，不足以影响生育决策，特别是是否生育第一个孩子的决策。直接现金激励更有可能对已育有一个或多个孩子的女性产生一定影响，对无意生育的女性则影响有限。短期内，补贴可能导致出生率略有上升，主要由二胎或更高胎次生育推动，或者通过提前生育时间，而非必然增加女性生育期的总生育数量。然而，随着这些女性逐步结束生育期，依靠现金补贴提高出生率将变得越来越困难，尤其对高收入、高学历或职业导向的女性，补贴的影响甚微。

4.4 所得税减免

除直接现金转移支付或补贴外，缴纳所得税的人可以通过税收系统享受多项扣除。自 2019 年以来，税法改革允许对多项家庭支出进行减税，包括学费、医疗保健、养老费用，以及房贷利息。为进一步减轻家庭抚养子女和赡养老人的经济负担，国务院从 2023 年 1 月起提高了三类专项附加扣除标准（见表 4-4）。

表 4-4 有子女及赡养老人家庭的税收减免与福利

项目	适用范围	扣除金额	扣除方式
婴幼儿照护支出	3 岁以下婴幼儿照护	每个子女每月 2000 元 (或每年 24000 元)	1. 父母（监护人）各扣除 50%；或 2. 由一方父母（监护人）100% 扣除
子女教育支出	1. 学前教育 2. 学历教育	每个子女每月 2000 元 (或每年 24000 元)	1. 每个子女标准扣除 2. 父母（监护人）各扣除 50%；或由一方父母（监护人）100% 扣除
赡养老人支出	1. 60 岁及以上父母 2. 其他法定赡养人	每月 3000 元 (或每年 36000 元)	1. 统一标准扣除，与实际老人数量无关 2. 可由兄弟姐妹分摊，但每人每月扣除不超过 1500 元（或每年 18000 元）

提高“一老一小”相关支出的扣除标准，旨在帮助减轻家庭抚养子女和赡养老人的经济压力，改善民生保障，提高家庭收入，降低育儿、养老和教育相关成本。提高子女教育支出扣除标准，对于缓解部分有子女家庭的经济困难尤为有益，尽管相对于整体育儿成本而言，当前扣除标准仍然较低。该政策还旨在鼓励有子女的女性参与劳动力市场；然而，女性工资越高，因生育退出劳动力市场的机会成本就越高。因此，尽管税收补贴对于支持有子女家庭无疑很重要，并可能为女性平衡工作和家庭提供更多选择，但可能不足以激励生育和显著提高出生率。

4.5 社会保险

近几十年来，中国社会保障体系的覆盖面与完善程度逐步提升，女性参与医疗、养老、失业、工伤和生育等各类社会保险的比例持续上升。2010 年的调查显示，女性与男性在社会保障项目覆盖率上存在显著差异，近期数据显示，在当前所有主要社会保障项目中，覆盖的女性人数或女性参保比例有所增加。根据国家统计局 2025 年发布的《中国妇女发展纲要（2021-2030 年）实施情况监测报告》，自 2010 年以来，女性在养老、

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

失业和工伤保险制度中的覆盖率大幅提高。2010 年，女性养老金覆盖率为 60.5%，比男性低 5.4 个百分点，工伤保险覆盖率为 46.8%，同样比男性低 5.4 个百分点（李和舒，2010）。相比之下，2023 年的数据显示，女性基本养老保险覆盖率已增至约 75.6%（6.89 人中的 5.2 人），略高于男性的 75.4%，从而扭转了 2010 年观察到的性别差距。同样，在失业保险中，女性覆盖率达到 15.08%，而男性为 19.44%，性别差距缩小到略超过 4 个百分点。

表 4-5 女性社会保障覆盖率（2024 年）

保险类型	参保女性人数 (亿)	保险类型	参保女性人数 (亿)
医疗保险	6.5 (48.5%)	职工基本医疗保险	1.7 (47.8%)
		城乡居民基本医疗保险	4.8 (48.8%)
养老保险	5.1	城镇职工基本养老保险	2.7
		城乡居民基本养老保险	2.1
失业保险	0.994		
工伤保险	1.12		
生育保险	1.08		

% 表示女性占总参保人数的比例。
来源：《中国妇女发展纲要（2021-2030 年）》

生育保险：生育保险与职工基本医疗保险合并，提高了女职工的产假福利。除上述产假津贴外，该保险还涵盖医疗服务、产前检查和分娩费用。2020 年，全国有 1167 万女性享受生育保险待遇，人均支出 21973 元。虽然失业或其他未纳入职工保险范围的女性此前可能无法享受产假，但这一问题已经得到部分解决：例如，将男性职工的配偶纳入生育保险覆盖范围，以及通过城乡医疗保险基金部分报销失业女性的分娩和产前检查费用等措施（黄，2023）。因此，此类并入举措也有助于保障失业女性的生育权利。

养老金：截至 2019 年，女性占中国城镇职工基本养老保险参保人数的 45.5%，占城乡居民基本养老保险参保人数的 47.8%。虽然女性参保率较高，但受退休年龄较早、工资水平较低，以及劳动参与中断（尤其与生育和家庭照护相关）等因素影响，女性在养老金保障方面仍处于不利地位。平均而言，女性劳动者的预期工作寿命明显较短——比男性少 6 年。

中国自 1950 年起设定退休年龄：女性为 50 岁或 55 岁（依职位而定），男性为 60 岁。最初，这种年龄差异旨在为女性提供关怀与保障，当时预期寿命约为 40 岁。但近几十年来，这一差异已成为女性职业发展的阻碍，并导致其老年时期处于不利处境。尽管政府已宣布逐步提高退休年龄——女性调整为 55 岁或 58 岁，男性调整为 63 岁——但女性的不利地位依然存在。具体而言，女性法定退休年龄更早、工作年限更短、平均工资更低，加之预期寿命延长，导致领取社会保障福利的时间也更长，这些因素共同造成女性个人养老金账户累计金额显著减少，退休福利也随之降低。这种差异也引发了关于女性相较男性缴费年限更短、退休更早以及领取福利时间更长的争论（林和顾，2016）。从精算角度看，除非政策设计能弥补这些差异，否则女性退休后收入更可能低于男性。

目前女性预期寿命为 80 岁（男性为 75 岁），更长的老年寿命叠加更低的收入，使得女性在老年阶段可能更多依赖家庭成员照料。根据 2020 年全国人口普查数据，老年女性不太能够依靠劳动收入和养老金作为主要收入来源，她们对家庭支持的依赖比男性高 18.1%（Lu 和张，2023）。

此外，女性较早退出劳动力市场意味着她们通常无法晋升至高级管理职位或董事会成员——这相当于在男性竞争高层职位的阶段，女性已提前结束职业生涯。同时，许多女性在这个阶段还被要求照护孙辈，这也妨碍她们进入劳动力市场和获取社会保障。在此背景下，即便不考虑因生育导致的就业中断、职业发展受阻或工资增长放缓，女性在终身收入与社会保障方面也已处于劣势。

4.6 照护服务供给

对有子女或有其他照护责任的女性而言，她们参与劳动力市场的一个关键制约因素是：缺乏可靠且负担得起的学龄前儿童（特别是 0-3 岁）照护服务，对老年人的照护服务也缺乏。在经历一段时期的照护机构萎缩、设施建设被忽视后，中央政府近年来已采取措施：一方面扩大学龄前儿童照护与老年人照护的覆盖范围，另一方面提升设施标准、规范照护人员管理。近期出台的一系列政策文件正逐步构建机构照护服务的供给框架。尽管如此，如第 2 节所述，女性仍然是家庭中无偿照护工作的主要承担者，这严重限制了她们的就业选择和职业发展。此外，托儿机构更多依赖于私人支出支持，且面临合格照护人员或教师短缺的问题。

4.6.1 幼儿照护和学前教育

幼儿照护指的是为幼儿（通常涵盖婴儿期至 3 岁、3 岁至正式接受正规教育前两个阶段）提供的有监督的照护、教育和养育服务。目前，相关照护设施和服务安排形式多样，但核心挑战集中在：0-3 岁儿童照护资源短缺、幼儿照护成本高昂、照护质量低以及供需不匹配。

表 4-6 幼儿照护服务形式

服务类型	1. 全日制照护 2. 半日制照护 3. 计时照护 4. 临时照护服务
机构	1. 社区内托育机构 2. 幼儿园中的托儿所班 3. 雇主设立的托育服务 4. 家庭托育点 5. 卫生部门或相关实体

需求侧：中国低生育率加上人口老龄化和城市化加速了家庭规模缩小，削弱了传统的代际照护体系，放大了对正式儿童照护支持的需求。根据过去三年的累计出生人数，截至 2024 年底，中国 0-3 岁人口约为 2812.8 万，凸显了儿童照护需求的规模。调查显示，当前中国儿童保育领域供需矛盾突出，中国有 0-3 岁儿童的家庭中，三分之一正在积极寻求便捷、优质、实惠且可靠的儿童保育服务。

供给侧：尽管需求旺盛，但是中国的儿童照护服务行业仍处于发展初期，面临包括总体供给短缺在内的诸多挑战。截至 2022 年底，全国约有 7.5 万家托育机构，提供约 350 万个托位，每千人约 2.5 个托位。民办托育机构占总数的 90% 以上。尽管需求旺盛，但正规托育机构的实际入托率仍仅为 5.5%，远低于发达国家 33.2% 的平均水平。国际比较进一步凸显了这一差距：2020 年，英国和挪威的儿童照护入托率分别达到 60.9% 和 59.2%，反映出其强大的幼儿照护制度框架（联合国欧洲经济委员会，2023）。

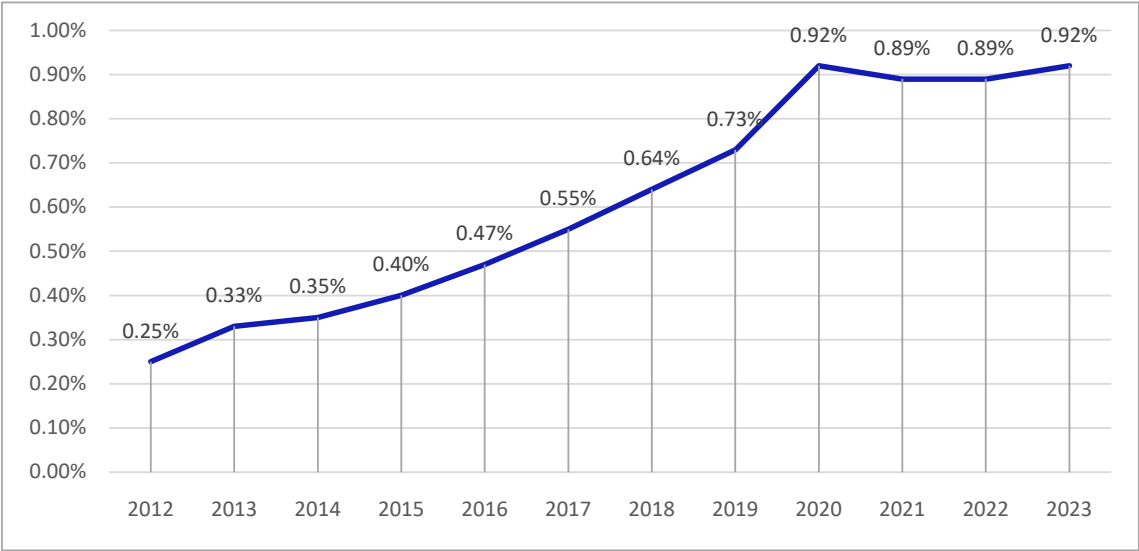
表 4-7 幼儿照护近期政策举措

日期	政策 / 法规	核心内容
2019.5	《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》	1. 加大对社区婴幼儿服务的支持力度 2. 规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构
2020.12	《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》	1. 研究出台家庭托育点管理办法。 2. 完善公建民营机制，探索开展连锁化运营。 3. 培育托育服务作行业民族品牌。
2021.5	《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》	1. 发展普惠服务体系 2. 土地、住房、财政、金融、人才支持政策
2021.6	《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设》	“十四五”规划纲要：到 2025 年，每千人托育服务能力不低于 4.5 个。
2024.10	《国家卫生健康委关于进一步完善价格形成机制、支持普惠托育服务体系建设的通知》	1. 明确机构范围 2. 分类定管理方式 3. 建普惠托育机构公示收费目录清单。 4. 完善评估机制
2024.10	《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》	1. 增加普惠托育服务供给 2. 完善普惠托育政策
2024.12	《国家卫生健康委办公厅关于印发婴幼儿早期发展服务指南（试行）的通知》	1. 丰富服务形式与频次 2. 丰富服务内容。 3. 明确服务机构及分工

照护行业的经济影响： 尽管规模尚小，但作为家政服务业的重要组成部分，照护行业已实现显著增长。2023 年，中国家政服务市场规模达 11641 亿元，从业人员 3850 万人，家政服务业收入占全国 GDP 的 0.92%。（见图 4-2）。鉴于当前价格合理、质量可靠的照护服务存在严重供给不足，该行业仍有巨大的扩张潜力。

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

图 4-2 2012-2023 年中国家政服务业收入占 GDP 比重



来源：国家统计局、商务部

发展规范有序、质量优良且契合家庭需求的护理行业，有望成为体面就业的重要来源，尤其对在该行业占主体、受教育程度相对较低的女性而言，意义更为突出。社会化儿童照护服务的完善，可推动女性劳动参与率提升 2-3 个百分点；家政服务业的增长则能使女性就业概率提高 10.8%，同时减轻受教育女性的照护负担——受教育程度较高的女性会倾向于将家庭支出投向有偿家政服务，从而减少自身投入的照护时间。梁超等学者的研究显示，受教育程度较高女性所在的家庭，在相关服务上的支出增加约 24.3%，相应地，女性每周用于照料老人的时间减少约 6.3 小时，家务劳动时间减少约 6.6 小时（梁超等，2024）。

在全球范围内，当前照护和家政服务行业已提供 3810 万个就业岗位（国际劳工组织，2021），婴儿照护者和老年病专家等新兴职业，更推动更推动对低技能女性劳动者的需求激增 31%。确保适当的培训和授予她们公认的资质，将进一步拓展这一传统女性主导领域的岗位范围，为女性提供职业发展与技能提升的路径。因此，当下存在一项重要机遇：通过投资幼儿照护领域，推动儿童照护服务社会化、产业化，使其成为独立经济部门。这不仅能支持女性劳动力参与和职业发展、创造更多就业岗位，更能在人口老龄化背景下，为经济增长注入新动力。

5

迈向性别平等与家庭友好型 workplace

中国女性（无论城乡）的劳动参与率曾处于高位，但自改革开放以来呈显著下降趋势：从 1990 年的 73% 降至 2019 年的 63%。这一变化使中国女性劳动参与率更接近全球趋势，尽管 63% 的劳动参与率仍高于 48% 的全球平均水平（Index mundi, 2019）。这种下降归因于多种因素，如女性受教育年限增加、后工业化发展趋势、人口老龄化、育儿成本上升以及计划生育政策放宽后女性照护责任加重。尽管法律政策调整，叠加部分企业与组织的积极实践，已在就业条款与条件、薪资公平，以及女性友好、家庭友好型职场政策等方面取得一定进展，但受社会偏见、制度化歧视，以及女性因生育面临的职业损失等因素影响，劳动力市场中的性别不平等问题依然突出。

5.1 就业中的性别不平等

在国家政策法规层面，中国已构建起应对劳动力市场、就业及职场性别不平等问题制度的框架，核心政策包括《劳动法》、《就业促进法》、《社会保险法》、《妇女权益保障法》及《女职工劳动保护特别规定》。这些法律法规重点聚焦招聘与薪资领域的性别歧视，并确保女职工在预期或实际怀孕和生育时不会受到歧视。例如，2022 年修订的《妇女权益保障法》第 43 条、第 56 条分别规定：“招聘时，除国家另有规定外，用人单位不得设置性别招聘配额，不得询问妇女的婚姻状况和生育状况，不得将这些信息作为录用标准或对女性求职者设定更高的录用标准”，以及“女性在工资、奖金等方面享有与男性平等的权利”。此外，地方工会和地方人力资源和社会保障局也发布了类似公告，进一步保障女性的劳动力市场和就业权益。

尽管上述法律法规已经出台，且不乏良好实践案例，但执行和实施不力的情况还是普遍存在。具体包括歧视性招聘（如对育龄女性的就业歧视，以及在怀孕和生育情况下的歧视），职场为女性或有子女家庭提供的支持措施有限。这直接导致就业、薪资及职业发展层面的性别不平等持续存在，具体数据可佐证如下：

招聘和职业发展：大多数企业缺乏通过支持女性职业发展来促进性别平等的举措。根据中国企业联合会（2022 年）的数据，近 50% 的私营企业和 38% 的国有企业没有采取促进性别平等的措施。相比之下，77% 的外资企业实施了此类措施。性别歧视从招聘

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

阶段便已显现：在招聘过程中，12%的企业公开优先考虑男性候选人，而9%的公司在候选人资历相当时更倾向录用男性。约10%的企业在招聘广告中明确要求招聘男性，此类情况在国有企业中更为集中。

性别薪资差距：《中国性别薪酬差距报告》（BOSS直聘研究，2021¹）显示，女性平均薪酬仅为男性的75.9%。这一差距的成因之一是女性职业分布集中在教育、医疗和金融等薪酬水平偏低的行业。按照普遍规律，薪酬差距随着工作经验的增加而扩大，在高学历员工中尤为明显。拥有15年工作经验的高学历人群，性别薪酬差距可达50.5%，这主要源于男性在高级管理职位中占据主导地位（BOSS直聘研究，2021）。尽管薪酬差距仍然存在，但也出现了一些进展：根据智联招聘²（2023年）的报告，2019年至2023年，中国男女薪酬差距减少了11.5%。

企业就业性别分布：根据中国企业联合会的数据，超过52%的中国企业，女性员工占比低于40%，仅有13%的企业，女性员工占比超过60%（中国企业联合会，2022年）。此外，麦肯锡全球研究院（2018年）发现，在中国，中国女性仅占中层管理职位的22%，在高管或董事会中的占比更低，仅为10%-11%；《2023年中国女性职业发展报告》显示，女性在中国公司董事会成员中仅占13.8%，远低于大多数欧洲国家的水平。摩根士丹利资本国际（2023年）提供的数据显示，女性高管（包括非董事会成员）比例从2010年的10%上升到2015年的14%，2023年达到20%。这些数据表明，企业中高层管理职位的性别差距虽然严峻，但随着时间的推移已经有所改善。

工作场所骚扰应对政策：2023年，人力资源和社会保障部发布了《消除工作场所性骚扰指导意见》，这是中国首个针对工作场所骚扰的官方文件。然而，只有30%的企业制定了预防工作场所骚扰和性骚扰的规定。外资企业在这方面表现较好，但只有10%的企业建立了预防和处理工作场所暴力和性骚扰的机制。这些差距充分说明，中国企业亟需完善工作场所骚扰的识别、报告与处理机制（麦肯锡，2024）。

供应链性别平等：上述性别不平等现象已经延伸到中国的供应链体系。超半数企业未对供应商或分销商的性别平等推进情况进行监督。外资企业在供应链性别平等方面发挥了带头作用，33%的外资企业实施了相关推进措施。相比之下，只有20%的国有企业和8%的私营企业采取了这方面的措施。

1 BOSS直聘研究院是中国领先的在线招聘平台BOSS直聘旗下的研究机构，BOSS直聘于2021年在纳斯达克上市。

2 智联招聘是中国主要的在线招聘平台之一，定期发布劳动力市场报告。

5.2 家庭友好型工作场所

要实现就业与照护之间的平衡，还要求工作场所具备灵活性，支持父母分担照护责任，使女性能够继续就业并在职业上取得进展。根据《企业推动工作场所性别平等调查报告》，很少有公司实施有助于员工平衡工作与家庭的政策，如远程办公、弹性工作时间、产后复工或职业发展支持。调查数据显示，企业期待政府出台支持政策以促进性别平等：70% 的企业（包括 80% 的私营企业）表示，需要分担产假成本和福利的政策。

部分省市，如上海、浙江和广东，正在探索“家庭友好型”政策，如陪产假制度。浙江在部分国有企业试点实施 30 天陪产假，其中 10 天为强制性休假，且 50% 的相关费用由医保基金承担。试点效果是，企业男性员工休陪产假的比例从 12% 大幅上升至 58%（杭州市卫生健康委员会，2023 年）。

一些知名劳动密集型企业也率先推出留住女性员工、支持员工家庭的举措：华为、腾讯等大企业正在园区内兴建幼儿园或托管学校，以增强员工忠诚度并满足家庭对优质儿童照护的需求；另有部分企业正在试点更灵活的工作安排。以下案例研究提供了更多例子，说明员工规模庞大的领先或知名企业，如何优化服务与福利，以吸引和留住女性员工。尽管部分案例中，政策受益者范围、实际影响可能相对有限，相关信息也未必经过独立核实，但它们为职场性别平等实践提供了创新思路，可作为良好实践的参考范例（见下文附框）。

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

安踏集团

安踏成立于 1991 年，发展成为中国最大的综合性体育用品企业之一。作为一个女性就业集中的服装行业公司，集团员工总数约 6 万人，其中女性占 75.2%。	
领域	策略
女性员工职业发展	推出“女性职场力量课程”，推广女性在职场的成功经验，提升她们的职场能力和竞争力。
	整合女性领导者的特殊资源。
女性员工身心健康	提供妇科检查、母婴室、妇幼健康服务和儿童照护设施等福利。
	推出“樱花挂绳关爱计划”——向孕期及哺乳期女性发放粉色徽章挂绳，凭此可在集体食堂享受免排队优待，并使用孕妇专座等优先权益。
员工构成	女性高管（董事及以上）331 人，占 36.6%。
	董事以下女性中层管理人员 2302 人，占 53.5%。

携程集团

携程集团成立于 1999 年，是全球领先的旅行服务提供商，员工超过 3 万人。携程提供全面的旅行服务，包括无线应用程序、酒店预订、机票预订等，其预订网络覆盖全球 134 个国家。	
领域	策略
性别构成	2022 年女性员工比例超过 50%。
	员工总数中女性占一半以上，中层员工中女性占 41%，高级管理人员（副总裁及以上）中女性占三分之一。
鼓励生育	推出孕期交通补贴、生育礼包、生育医疗补贴等福利。
	提供母婴室等支持设施，每年在生育福利上投资 800 万元。
成果	“程二代程长礼金”为每位员工的新生儿提供每年 1 万元补贴，直至孩子五岁。
	新生儿家庭比例增加 147%，二胎家庭比例增加 329%。

滴滴出行

作为全球领先的移动出行技术平台，滴滴出行于 2012 年在中国成立，为平台签约的女性司机和滴滴内部的女性员工促进性别平等树立了先进典范。	
领域	策略
平台就业	全球已有 271 万名女性司机在滴滴平台上获得收入，其中包括 237 万名中国女性司机。
	可以自由选择全职、兼职、季节性和周期性兼职等多种模式，为女性司机平衡工作与家庭提供了更多自由。
成果	调查显示，66% 的女性司机选择这份工作是因为可以掌控自己的时间，41% 的女性司机认为这份工作可以增加与家人相处的时间。
内部职业发展和工作环境	建立滴滴女性网络（DDWN），并推出多个女性成长计划。
	例如，“女性领导力计划”旨在帮助中高级女性管理人员增强自我意识和领导能力。
成果	“她成长计划”和“女性赋能计划”为所有女性员工提供成长资源和交流平台。
	2021 年至 2023 年，超过 1 万名女性参与了滴滴女性网络的活动。

总体而言，虽然现有政策为实现更大程度的性别平等提供了保障和有利环境，但许多政策措辞模糊或仅鼓励自愿遵守。例如，关于工作场所骚扰的规定使得举证困难。供应链性别平等问题缺乏具体政策。由于企业或雇主成本高昂，家庭友好型政策的采用率也很低。以陪产假为例，成本主要由企业承担。此外，员工并不总是青睐这些政策：42% 的男性员工主动放弃休陪产假，因为担心这会影响他们的晋升机会（智联招聘，2023 年）。

6

国际经验

本节梳理了部分面临生育率下降，乃至人口萎缩问题的国家的经验和政策方法。涵盖了两组具有不同福利制度的国家：其一为东亚的韩国和日本。两国均实现了快速经济增长，社会政策以“生产主义”为核心，重点聚焦劳动力生产率提升，福利保障责任则主要由家庭承担。这类以家庭为核心的福利模式，对应的是全球生育率最低、人口老龄化速度最快的经济体。其二为欧洲国家。各国福利水平虽有差异，但整体社会支出较高，且普遍注重推进性别平等，人口与生育率下降速度缓慢得多。这一趋势在高收入国家也普遍存在。尽管上述经济体的发展经验、政策路径存在差异，但目前均面临生育率下降的共同挑战。

6.1 东亚

6.1.1 韩国

自 20 世纪末起，韩国生育率持续快速下降，到 2005 年成为世界上生育率最低的国家之一。到 2005 年，人口下降和快速老龄化问题被视为潜在危机，促使政府启动了一系列政策（见表 6-1）。尽管采取了干预措施，低生育率趋势并未扭转，目前韩国生育率处于全球最低（0.92）。2016 年至 2022 年间，韩国出生人数比 2016 年减少 15.72 万人，总生育率下降 0.39（Chung, 2015 年）。

韩国于 2006 年推出第一个应对老龄化社会和人口萎缩的计划。该计划持续至 2010 年，主要针对低收入家庭，有两组关键措施：“强化社会对生育和育儿的责任”和“培育家庭友好和性别平等的社会文化”。在此期间，韩国生育率略有回升，但根据研究（罗，2022），这种增长是由于人口、经济和政策因素的“交互效应”，而不仅仅是人口政策的结果。2011 年推出的第二个计划保持了相同的政策方向，但将目标群体扩大到中产阶级，并增加了对职场育儿和教育的支持措施。2016 年的第三个计划旨在为育儿创造更有利的社会环境。

表 6-1 韩国应对低生育率的基本计划

时间段	政策目标	重点领域
第一个低生育率应对计划 (2006-2010 年)	强化社会对生育和育儿的责任；培育家庭友好型社会	扩大对生育和育儿责任的支持；推广良好的社会文化模式；强化社会性别平等；推行家庭友好型公共政策
第二个低生育率应对计划 (2011-2015 年)	强化老龄化社会与人口政策的关系	改善工作与生活平衡；支持儿童健康与发展；强化父母就业保障；扩大对家庭的经济支持
第三个低生育率应对计划 (2016-2020 年)	强化家庭友好型政策和性别平等	解决家庭收入差距扩大问题；强化社区层面支持；增加生育经济激励；改革儿童照护服务
第四个低生育率应对计划 (2021-2025 年)	强化对父母的就业支持并创造有利的社会环境	支持父母就业，特别是职业母亲；扩大儿童照护服务供给；建立提高生育率的长期机制

来源：《韩国低生育对策的演变、效果与趋势（2006-2021 年）》

尽管采取了这些措施，韩国政府仍未能扭转生育率持续下降的趋势。在改革初期（2006-2015 年），即便向有需要的人提供的临时物质或经济援助，韩国也未能认识到更广泛的社会环境对生育选择的影响（Park，2011 年）。随后，改革逐步扩展至住房和就业等领域，试图改善育儿的社会环境，但因出台过晚、力度不足而受到批评。例如，2018 年，双收入家庭的儿童照护支助金额仅占家庭收入的 2.5%，远低于经合组织 10% 的平均水平（Jeong 等人，2022 年）。

多项研究表明，住房和教育成本居高不下、工作时间过长、工作压力沉重、经济不安全感、对未来的悲观预期，以及根深蒂固的性别规范与歧视，都是导致韩国年轻人不愿结婚生育的重要原因（Hwang 等人，2022）。根据经合组织数据，2021 年，韩国男性平均每周工作 78 小时，女性 60 小时，是丹麦和挪威等欧洲国家的两倍。同时，韩国的房价显著高于日本。

许多这些因素在当代中国也存在。韩国在过去二十年实施的广泛生育政策未能有效提升生育率，表明扭转这一趋势的复杂性，不仅涉及经济与社会结构，还与社会观念密切相关，尤其是女性在劳动力市场中面临的不平等机会。对于正面临相似挑战的中国而言，韩国的经验具有借鉴意义。

6.1.2 日本

日本的经济增长和生育率下降发生得更早，始于 20 世纪中期，从 1947 年的每名妇女生育 4.5 个孩子下降到 1957 年的 2 个孩子，并随着人口快速老龄化继续下降（Tsuya, 2017 年）。2000 年以来，日本的总生育率在 1.3 至 1.4 之间波动。自 1995 年以来，日本政府推出了多项举措来解决这些问题，包括《天使计划》《新天使计划》和《父母与儿童支持计划》。这些计划旨在提供育儿支持、改善企业文化，并营造更有利的社会氛围。

2010 年政府出台的《儿童与育儿愿景（2010-2014）》与《父母与儿童支持计划》思路相近，但更聚焦通过营造“全社会支持育儿”和“工作与育儿可以平衡”的环境，从根本上解决低生育率问题。该计划制定了 12 项关键政策措施，包括：确保教育机会、改善工作实践、扩大对孕产家庭的支持、加强对残障儿童的支持、扩大育儿网络、建立儿童安全社会、为非正规员工提供支持以及创造有利于工作与生活平衡的工作环境。许多专家认为，该计划标志着重点从传统的围绕晚婚问题的低生育率应对战略，转向关注育儿、女性发展及有子女家庭相关议题的战略。该计划为社会广泛参与应对低生育率问题奠定了制度基础，同时明确：解决低生育率问题还必须同步应对其他挑战，尤其是有子女女性面临的困境。

育儿支持政策：日本政府已在各城市和地区建立官方支持的儿童照护设施和服务，包括地区育儿支持中心、临时日托中心和病童日托服务。为解决日托中心短缺问题，政府增加了持照日托中心和幼儿园的数量，改善了工作条件，并培训了更多人员。同时，扩大了面向小学生家庭的课后日托服务。

改善育儿环境：日本推出了免税政策，并加强了促进青年就业的法律框架，以支持结婚和生育。在某些情况下，日本地方政府和商会合作实施婚姻支持计划，为年轻男女提供见面机会。为医护人员等专业人员建立了“育儿世代综合支持中心”，提供从怀孕到育儿的全方位咨询。

对多子女家庭的支持：日本多子女家庭支持措施旨在减轻育儿、教育和住房的经济负担。例如，第二个孩子的日托和幼儿园费用减半，第三个及以上孩子免交这些费用。与地方政府、企业和公共交通提供商合作，实施了“育儿支持护照计划”，为多子女家庭提供各种服务。

改善女性工作场所条件：日本政府已采取措施减少工作场所内的系统性性别偏见。这些措施包括直接支持职业女性和“感谢你，爸爸”项目，该项目在婴儿出生后立即提

供陪产假，并将日本男性的陪产假率提高到 80%。政府还倡导灵活工作时间和远程工作等多样化工作安排，以支持女性产后重返劳动力市场。《促进女性参与和晋升职场法》中的额外措施旨在确保：非正式女性员工在怀孕和生育后不会在职业上落后，并为再就业提供必要支持。根据《下一代育儿支持措施促进法》，还鼓励企业引入工作与生活平衡支持措施（《二战后日本生育政策转型分析及启示》（李泽西和黄进，2023 年），国金证券研究所）。

强化区域政策：鉴于不同地区的人口环境不同，地方政府也需要制定更有针对性的战略。2014 年 12 月，日本内阁批准了《城镇、人口与工作再生综合战略》，其中包括中央政府补贴，鼓励地方政府采取提高生育率的措施。日本还努力识别和推广小城市的最佳实践。此外，自 2013 年以来，日本地方公共部门、企业 and 非政府组织参与了“育儿支持联动项目”（Park，2020 年）。

总体而言，与韩国相比，日本相关政策覆盖范围更广、支持力度更大，这有助于其将总生育率维持在 1.3 左右（赵伟，2024）。同时，日本在这些政策上的公共支出仍然低于欧洲国家，现金激励和税收减免方面的支持有限。

表 6-2 日本应对低生育率的政策

时间段	政策
1994-1999	育儿计划（支持未来儿童的养育和改善育儿环境的基本措施，如扩大日托中心、延长产假）
2000-2004	新育儿计划（增加育儿投资，旨在平衡工作时间和育儿）
2003	基本育儿社会政策（加强应对低生育率责任的立法，并制定更具体的育儿政策）
2004	育儿社会政策框架（实施更强有力的措施，如增加儿童照护补贴和支持工作与家庭平衡）
2010-2014	育儿相关社会政策基本框架（支持儿童和育儿，重点关注家庭法，提供更灵活的育儿服务，并支持支持父母的企业）
2015	第二个低生育率和老龄化社会框架（努力改善育儿、婚姻和就业制度，重点关注福利、住房和促进女性就业）
2016	日本百万人生计划（重点是稳定青年就业和改善工作与生活平衡，同时加强家庭照护和教育服务）

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

时间段	政策
2017	新经济政策——政策设计（“青年革命”和“幼儿教育”，促进儿童教育、消除儿童贫困和高等教育改革）
2019	儿童照护支持法改革（加强儿童教育政策，创建包括支持职业母亲的福利系统）
2020	第四个低生育率和老龄化社会框架（政策重点是改善老年人照护、青年问题，以及解决青年面临的挑战，如婚姻支持）

来源：李建（2022）；Park（2020）；王伟（2019）；Schad（2006）

6.2 欧洲

与东亚国家相比，欧洲国家的生育率下降开始得更早，人口老龄化进程慢得多。与东亚不同，欧洲许多国家的生育率能维持在一定水平，部分原因在于年轻劳动年龄人口的迁入。本节梳理了出台强有力家庭政策的特定欧洲福利国家的经验（育娲人口研究，2021 年）。

6.2.1 法国

法国的总生育率在 20 世纪 60 年代急剧下降，此后趋于平稳并逐步回升，目前稳定在 2.0 左右，在经合组织国家中名列前茅。这在一定程度上要归功于政府对多子女家庭的支持。

对家庭的公共财政支持：根据经合组织数据，法国政府将约 4% 的 GDP 用于有子女家庭的补贴、儿童照护服务和税收减免，在经合组织国家中排名第二，仅次于英国。此外，6 岁以下儿童服务支出约占 GDP 的 1.8%，显著高于 0.95% 的欧洲平均水平。

工作与家庭平衡：法国政府出台政策，允许符合条件的父母享受最长三年的育儿假，休假结束后可以回到原岗位或在同一单位的类似职位。此外，法国为父母提供各种津贴（详见下表），大致相当于最低工资的一半。

表 6-3 法国的育儿津贴政策

年份	名称	内容
1985 年	育儿教育补贴 (家长教育津贴)	如果父母有第三个孩子，可以减少工作时间或停止工作（1994 年扩展到第二个孩子），并获得最长 36 个月的补贴。
1994 年	家长教育津贴扩展计划	将家长教育津贴（APE）覆盖范围扩展至二孩父母。
2004 年	幼儿保育津贴 (PAJE - 幼儿接待 补助金) 及自由 择业补助金 (CLCA - 活动自由选择补 贴)	PAJE（幼儿保育津贴）的推出整合了多项早期育儿福利。该制度包含基础补助金和自由择业补助金（CLCA）。CLCA 用于支持那些为照顾子女而减少或停止工作的父母，取代并扩展了原有的 APE（家长教育津贴）制度。对于第一个孩子，CLCA 在严格的工作条件下（过去两年内工作满两年）可发放六个月。该补助金还包括对非全日制休假津贴的大幅提升。
2012 年	可选家庭照护补 贴计划 (PAJE 中 的 CMG 补助金组 成部分)	选择特定育儿方式的家庭补贴——如聘用母婴护理员、家庭看护员或微型托育机构等——继续通过 PAJE（幼儿保育津贴）中的 " 自由选择育儿补助金 "（CMG）项目发放。
2014 年	共同育儿津贴 (PreParE - 共享 式子女教育补助 金)	CLCA（自由择业补助金）被 PreParE（共同育儿津贴）取代，新政策旨在促进父母双方更平等地分担育儿假。若父母未共同休假，补偿性育儿假的期限将相应缩短。

来源：经合组织，2016 年；经合组织，2024 年

法国的案例表明，政府为家庭福利与生育保障提供资金支持具有重要意义；同时，延长产假应得到政府财政机制的支持，而非由雇主或企业承担成本，国际劳工组织也建议如此（Thévenon, O., 2016 年）。

6.2.2 挪威

挪威的家庭支持政策是经合组织中最全面的，旨在支持父母全职参与劳动力市场，同时鼓励家庭生育多个孩子。20 世纪 90 年代至 21 世纪初，挪威的总生育率始终高于经合组织平均水平，约为 2.0。政策包括带薪育儿假、儿童照护现金补贴、幼儿教育 and 照护

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

以及课后服务。带薪育儿假和现金照护补贴在新生儿出生后的几个月为家庭提供经济支持，每月补贴接近全职平均工资。

幼儿教育和照护政策显著减少了孩子一岁后父母需要投入的育儿时间。幼儿教育补贴推动挪威幼儿园的入学率维持在极高水平。这些措施叠加课后服务，有效减轻了挪威父母平衡家庭育儿与工作的压力。

自从引入父亲专属的育儿假配额以来，父亲休陪产假的比例显著增加。国际证据还表明，父亲休育儿假有助于家务劳动分配更加平等，提高父母双方（特别是母亲）的满意度，并增加母亲的相对收入（经合组织，2023 年）。

然而，自 2009 年以来，挪威的生育率下降了近 30%，2022 年降至 1.41，显著低于经合组织平均水平。过去十年，年轻人的住房成本急剧上升，经济不安全感加剧，这可能使组建家庭的必要条件变得更加复杂——这一现状或表明，政府需要采取政策增加社会住房供应或降低年轻人的住房成本，以帮助维持生育率。

表 6-4 挪威应对低生育率的政策

类别	名称	内容
育儿假	带薪育儿假（母亲）	生育母亲的带薪假期，通常为 15 至 19 周。
育儿假（父亲）	带薪育儿假（父亲）	父亲可享受最长 15 周的专属陪产假，不可转让给母亲
共享育儿假	共享育儿假	父母可以分担假期，具体天数因就业状况和地区差异而异。
哺乳假	哺乳假	母亲可以请假哺乳。费用由产假福利支付。
儿童照护福利	现金儿童照护福利	每月儿童照护补贴
儿童照护补贴	幼儿教育和照护（ECEC）	对于参加日托服务的儿童，费用取决于家庭收入和子女数量，低收入家庭获得更多援助。
校外照护服务	校外照护服务	针对 12 岁以下小学生，涵盖服务费用。

来源：经合组织，2023 年

挪威对父亲实行陪产假配额制的做法，值得中国在政策改革中借鉴参考，因为它有助于在家庭内部树立性别平等观念，降低女性生育成本，并减少因生育引发的就业歧视。

6.3 部分国家经验总结——对中国的启示

在欧洲福利国家，政府普遍推行更高水平的社会支出和更强有力的再分配政策，以确保其社会和人口的可持续和公平发展。社会支出水平最高的通常是北欧国家，这些国家将 GDP 的约 3% 至 4% 投入家庭福利，这些支出有助于维持高于欧洲平均水平的生育率。相比之下，南欧和东欧国家经济较弱，政府预算有限，仅将 GDP 的约 1% 至 2% 用于家庭福利，生育率往往较低。

匈牙利提供了一个对比案例。至少在过去二十年中，民粹主义政府推行了鼓励生育的政策，实施了多项家庭支持政策，包括直接补贴（如婴儿照护、儿童照护和家庭津贴）以及间接补贴（如税收减免和住房补贴）。这些政策有助于维持生育率，但付出了巨大的财政成本。

解决人口问题的关键在于提高女性的社会地位，并致力于公平和社会包容。在北欧国家，政策大力鼓励伴侣双方共同参与育儿。例如，瑞典的夫妇共享 13 个月的带薪育儿假，鼓励他们分担家务，并保障女性持续融入劳动力市场。此外，尽管由于女性教育水平和就业率增加，结婚率普遍下降，但由于对非婚生子女的高度接受，生育率基本未受影响。根据最近的数据，北欧国家超过一半的新生儿是非婚生子女，冰岛这一比例高达 70%（经合组织，2023 年）。性别平等与高度社会包容赋予女性是否生育抚养子女的自主选择权，而福利制度也为支持女性及其伴侣做出此类选择提供了必要条件。

在东亚地区，各国政府迄今为止在社会福利上的支出相对较少，且性别平等方面的进展仍然有限。韩国的早期政策表明，小规模和临时性的经济激励或口号式鼓励女性生育的效果有限。相比之下，日本的政策已逐步扩展到创建一个多方面的支持系统，涵盖育儿、家庭、住房和女性就业，尽管当前生育率仍然很低，但已成功遏制住生育率进一步下滑的趋势。

7

结论：关键信息及政策与研究方向

7.1 总结与关键信息

当前，中国正致力于推动经济转型，依托科技、绿色与数字领域的变革培育新质生产力，这要求政策与实践做出重大调整，以适应人口结构的现实状况。任何生产力发达的经济体，其根基都在于社会再生产过程——这需要相应的制度与机制作为支撑，确保个人与家庭能够平衡工作与生活，在整个生命周期中获得生计保障、稳定收入与充足的社会保障。在中国过去四十年惊人的增长与转型进程中，对经济社会基础的投入始终让位于经济增长目标。21 世纪初社会福利体系重建时，照护经济被严重忽视，当时的设想是家庭能够承担社会再生产的成本。这不仅让女性背负了格外沉重的负担，还加剧了群体间的不平等——那些有能力购买照护服务的家庭（服务提供方往往是低收入的外来务工女性）与无力购买的家庭之间差距悬殊。尽管这些并非生育率下降的唯一原因，但要减缓甚至逆转这一趋势，就必须解决这些性别与社会不平等问题，以及女性和家庭在养育子女与照护老人方面面临的高昂经济成本与机会成本。

中国开启经济自由化进程时，女性劳动参与率处于极高水平，至少对城市劳动者而言，照护服务的供给也相对完善。转型过程中，女性劳动参与率有所下降，但仍保持在较高水平，且社会对女性的期待始终未变——既要承担大部分家务和照护工作，又要在职场中竞争打拼。这与欧洲福利国家发展初期的“男性养家”模式形成鲜明对比：当时欧洲社会期望女性留在家中，其福利待遇通常取决于母亲身份，或通过丈夫的权益获得。早期福利国家研究忽视了“男性养家”模式中固有的性别偏见，女性的角色在很大程度上被遮蔽。随着女性对平等与赋权的诉求日益强烈、实质平等与反歧视理念的深入人心，以及女性主义福利国家研究的兴起，欧洲福利体系不得不做出调整——通过扩大家庭政策、增加国家对孕产和育儿服务的支持、保障就业与职场无歧视，来适应双职工家庭和多样化家庭结构的现实。在中国，尽管双收入家庭已成为常态，但社会福利体系发展至今，仍同样忽视了家庭中主要由女性承担的隐形劳动。此外，即便夫妻双方都工作，收入也越来越难以覆盖养育子女的成本（包括住房和教育支出），而就业和职场中常见的公开歧视更是严重损害女性利益，明显出现“母亲身份惩罚”的现象，且这种影响会持续到老年。

除了家庭和职场这两个关键领域（它们是解决女性和家庭在平衡照护、家庭生活与收入保障方面面临制约的核心要素），更广泛的经济和社会因素无疑也影响着生育选择。教育、学历和工作上的过度竞争压力，即便付出诸多努力，仍对未来充满不确定性，对

婚姻、家庭生活安排、性别认同等方面的不同期许，或是对气候变化等全球趋势的悲观态度，都会影响年轻人的决策。中国与韩国类似，年轻人面临极端激烈的教育和就业竞争，但全球范围内生育率下降的趋势还受到其他因素影响。有些因素在不同情境下可通过政策解决；有些则需要进一步研究，以理解年轻人选择背后的驱动因素，包括社交媒体和技术变革对年轻一代的影响；还有些问题（如与气候相关的担忧）则需要全球行动。要在维持生育率、保障社会再生产、支持经济发展之间找到平衡，同时推进更广泛的性别与社会权利及平等，就必须优先考虑女性的诉求与赋权。除非辅以解决长期存在的性别不平等的措施，否则，仅仅出台鼓励生育的干预措施难以显著减缓或逆转生育率下降的趋势。

综上所述，若政策制定者想在维持生育率、保障社会再生产、支撑经济发展之间找到平衡，同时推动更广泛的性别平等与社会公平，就必须优先关注女性的发展诉求与赋权问题。那些单纯鼓励生育的举措，倘若不辅以相关措施，解决根深蒂固的性别不平等问题，恐怕难以真正减缓或扭转生育率下降的趋势。

7.2 政策与研究方向

投资照护经济：根据国际劳工组织《体面劳动与照护经济决议》（2024 年）的原则和建议，照护经济是国家投资的关键政策领域。图 7.1 展示了国际劳工组织制定的、与性别平等相兼容的综合性照护政策与体系发展框架。这需要包括相关条款和资金安排，以确保儿童、病患或残障人士以及需要照护和支持的老年人普遍享有充足、可负担、可获得和高质量的服务的权利；承认照护“工作”（包括有偿和无偿）的关键作用，并给予适当的价值认可。此类体系还应支持、激励或规范不同主体——包括国家（中央和地方）、雇主、社区和家庭，建立一套全面的政策和制度来满足民众的照护和支持需求。

建设合格的照护人员队伍：一个规范、健全的照护行业需要具备合格资质的工作人员，并为其提供体面的工作条件，包括享有社会保障、最长工作时间限制、职业安全与健康保障（其中包含预防和应对暴力与骚扰行为，特别是基于性别的暴力与骚扰），以及合理的最低工资水平和照顾自身家庭的能力。认可并重视这些工作人员，既能创造更高质量的就业机会，也能提升基础服务的质量水平。

强化家庭政策：照护经济的核心环节，在于保障家庭获取优质且负担得起的照护服务，同时确保家庭住房、收入与消费维持在合理水平。针对儿童的福利、补贴或税收抵免，以及其他旨在帮扶特定家庭（尤其是因成员残障、年老或健康状况不佳而需承担照护责任的低收入家庭）的支持机制，需实现标准化，同时具备一定的可预测性与充足性，唯有如此，才能让家庭安心规划未来。

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

对在职父母的支持：与就业相关的政策——如产假、陪产假和育儿假的权利保障（其中需确保父亲享有带薪休假权利）——对于创造更公平分担育儿责任的条件至关重要。根据国际公认的劳动标准，法定休假需提供薪酬（产假尤其如此），其资金来源最好通过社会保险或国家计划落实，而非直接由雇主承担。降低雇主的直接成本，并在雇主与国家间合理分担成本，有助于减少特定雇主因员工生育产生的直接成本，进而降低招聘过程中性别歧视的风险。批准和实施与照护经济相关的国际劳工标准——例如 2000 年《保护生育公约》（第 183 号）和 1981 年《有家庭责任工人公约》（第 156 号）——可被视为支持在职父母的重要举措。

除带薪产假权利外，需更有力地执行职场女性保护条款，包括保障女性就业岗位、助力产后重返工作岗位、提供母乳喂养及其他照护服务，同时确保女性职业发展机会不受限。工作场所还需设置激励机制，为新妈妈、所有有子女的父母及承担其他照护责任的人员，提供更灵活的家庭友好型工作安排与便利设施。

社会保障权益：女性因生育和照护工作而付出的代价巨大，且贯穿一生不断累积。女性退休年龄较早，这大幅缩短了她们积累养老保险权益的时间，而她们的预期寿命又更长，养老金需要支撑更久的生活，这进一步加剧了上述问题。这种不平等现象亟待解决，例如，通过为女性产假期间缴纳社会保险和养老金、在社会保险中引入护理积分以认可从事无酬护理工作的时段，以及延长或最终统一至少部分工种的退休年龄。

解决不平等问题：当前中国多项相关政策主要惠及城镇正规部门从业者，往往是那些学历与收入双高的群体。而恰恰是这些学历高、有追求的群体——尤其是女性——更可能做出不同选择，追求另类生活方式。那些脱离正规体系之外的群体更需要得到支持，他们往往家庭规模较大，在创收和为子女提供教育机会方面面临更大困难。这包括非正规就业者、农村和外来务工女性及家庭，还有留守儿童。需要更多关注如何为这类群体（包括从事低收入照护工作的人群）提供支持，以缓解日益加剧的群体间和代际不平等。

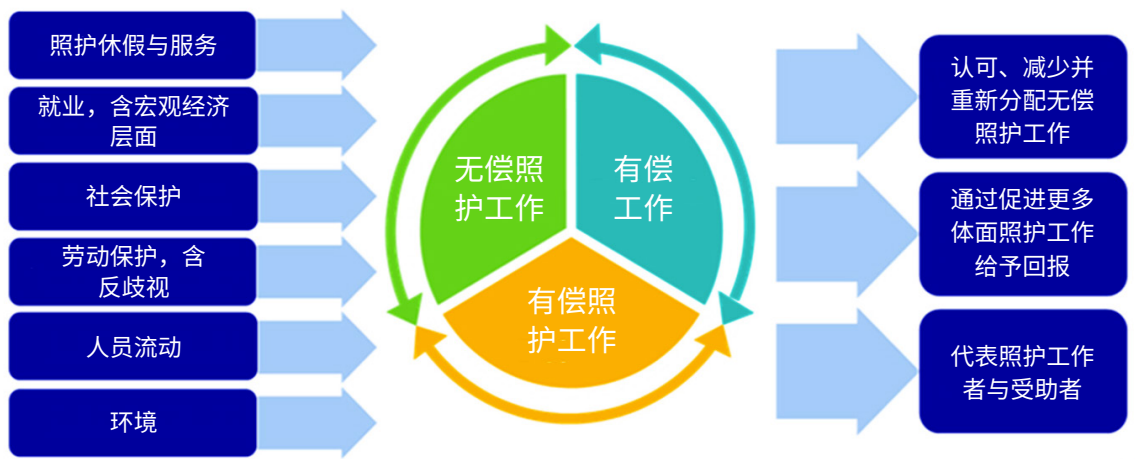
规范市场化服务供给：市场无疑会是照护服务供给的重要一环。需要通过监管确保服务质量达标、价格亲民，并激励在条件较差的地区或面向更边缘化群体提供服务。仅靠服务市场化会导致社会公共服务供给不足，加剧现有不平等。鉴于中国各地社会经济状况不同，可开展试点，以确定国家、市场和社区在服务供给与资金筹措方面的适当平衡。

降低养育子女的经济成本：上述多数措施都通过不同方式降低女性和家庭在生育及养育子女方面的直接和间接成本。中国家庭目前面临极高的养育成本，尤其是住房和教育方面，日常生活成本也普遍上涨。年轻人还面临更高的就业不确定性，承担这些成本

的风险可能是他们推迟生育或不愿生育的原因之一。若要显著降低这些成本，可能需要在现有转移支付政策基础上，进一步推出更大力度的支持措施。

整体统筹、综合施策：国际经验也表明，生育率下降趋势由多种因素驱动，不存在简单快捷的解决办法。总体而言，需要采取全面综合的方法，了解育龄男女的个人选择、女性尤其面临的结构性性别和社会不平等，以及许多年轻人面临的高昂成本、经济社会压力和对未来的不确定性。这种整体方法需要考量多个政策领域，包括教育、住房、税收、福利、劳动就业，以及性别和其他社会不平等问题。应对这些挑战需要中央和地方政府投入大量财政资金，并发挥政策引领作用，还需要更广泛的社会变革和动员，以认识到性别和社会不平等问题、解决歧视与不公、赋权并支持女性在职业和家庭方面做出选择，以及实现工作与家庭生活的更好平衡。

图 7-1 促进性别平等与社会公正的体面照护工作 5R 框架



来源：国际劳工组织，《体面劳动与照护经济》，国际劳工大会第 112 届会议 /VI，2024 年 4 月

7.3 有待研究的领域

本文回顾了中央和地方政府为扭转中国出生率下降和快速老龄化正在采取的多项举措。鉴于近期的政策调整和大量地方试点举措，本文所提供的信息可能不够全面或尚未形成定论。部分关键领域仍需进一步研究。

理解当前政策和试点的影响：需研究分析当前政策调整和相关干预措施的影响，包括三孩政策及相关激励措施、补贴和支付，为这些政策的推广提供参考依据。借鉴日本

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：

探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

的早期政策和韩国近期的经验，转移支付和补贴力度需要足够大，并且目标相当广泛，才能改变生育选择。

更深入地掌握转移支付的规模与落实情况、补贴受益对象范围、补贴在不同收入群体及地区间的分配格局，以及相应财政成本，是有益的信息。相关分析或可揭示此类激励措施是否可能对更高胎次生育决定产生更大的影响，即鼓励已有至少一个孩子的家庭生育二孩，而非支持夫妇组建新家庭。各地政府在不同地区的试点项目为分析试点效果、总结经验教训提供了潜在的丰富数据支撑。

社会变革、态度和行为：中国的特殊国情包括：独生子女政策的历史背景、性别比例失衡，以及快速的经济社会转型，是导致老龄化加速、生育率下降的特定因素。然而，这些趋势的诸多驱动因素（不仅在中国，在其他国家亦然）尚未得到充分认知。对年轻人组建家庭和生育的社会态度变化以及这些态度在不同社会或教育群体中的差异，了解也十分有限。在非婚生育面临社会禁忌的背景下，单亲父母、婚外生育，或在非传统关系、家庭结构中的生育行为受到极大限制。理解年轻人对“家庭”态度的转变，赋予家庭形式和结构更大的灵活性，或可鼓励生育，并保障更多人享有社会和生育权利。无论是在中国还是其他地方，如果要消除导致低生育率的一些根源，都需更深入研究以下问题：高压教育体系的影响、新技术与社交媒体的作用、“数字一代”的家庭观念，以及气候变化如何左右人们对未来的态度。

总而言之，当前可立即采取的措施是：扩大中国现有已明确及试点中的干预政策规模，同时提高转移支付的力度。但邻近东亚经济体与福利国家的经验均表明，这类规模有限、针对性过强且分散的措施存在明显局限性。尤为关键的是，若无法理解年轻人不断变化的社会需求——特别是年轻女性在教育、就业、家庭领域面临的多重社会歧视与结构性劣势，将持续成为政策变革的主要障碍。因此，赋予女性赋权、减少其在选择中的两难困境、通过性别平等方式支持家庭实现工作与生活平衡，是需融入多个政策领域的核心要素，也是确保在持续的经济转型中社会再生产与护理服务可持续发展的总体方法的关键所在。

参考文献

- [1] 安踏体育用品有限公司 (2023). 环境、社会及管理报告 2023. Accessed online.
- [2] BOSS 直聘 (2021). 2021 中国职场性别薪酬差异报告 . Accessed online.
- [3] 滴滴发展研究院 (2021). 滴滴数字平台与女性生态研究报告 . Accessed online.
- [4] 滴滴发展研究院 (2023). 2023 可持续发展报告 . Accessed online.
- [5] 国金证券 (2024). 人口的转变：应对超低生育率的海外经验 . 国金证券政策周报第 14 期 . Accessed online.
- [6] 简知 (2023). 平台经济下的新业态 - 女性灵活就业现状与需求调研报告 . Accessed online.
- [7] 暨南大学经济与社会研究院 - 智联招聘 (2023). 2023 中国新型灵活就业报告 . Accessed online.
- [8] 李建 (2022). 日本少子化政策演变及对中国生育支持政策的启示 . *中国青年研究* . DOI: 10.19633/j.cnki.11-2579/d.2022.0096.
- [9] 李莉、舒菲 (2010). 社会性别视角下的社会保障政策缺失及发展性对策 . *学习与实践* , (12), 110-114.
- [10] 陆杰华、张宇昕 (2023). 基于性别公平视角的中国老龄公共政策评估探究 . *河北学刊* , (6), 145-154.
- [11] 麦肯锡专题报告 (2023). 新时代的半边天：中国职场性别平等现状与展望 . Accessed online.
- [12] 上海市妇女儿童工作委员会 . 共建共享：在发展中增强妇女社会保障权益 . Accessed online.
- [13] 新闻晨报 . 持续打造多元包容职场氛围安踏集团推出“樱花工绳计划”关怀女性 . Accessed online.
- [14] 携程集团 (2022). 2022 年环境、社会及管治报告 . Accessed online.
- [15] 育娲人口研究 (2023). 中国女性职业发展报告 2023 版 . Accessed online.
- [16] 育娲人口研究 (2021) 第十讲欧洲：鼓励生育政策的试场 . Accessed online.
- [17] 曾湘泉、陆海娜、单志霞、熊督闻、王馨悦和朱建军 (2023) , 《中国的照料劳动：发展现状、价值估算及疫情影响》, 国际劳工局和联合国妇女署
- [18] 中国企业联合会 (2024) . 企业推动工作场所性别平等问卷调查报告
- [19] 艾媒咨询 (2025) . 2024 年中国家政服务行业发展状况及消费洞察报告 .
- [20] 杭州卫生健康委员会 (2023). 杭州市优化生育保险支持政策实施方案 . Accessed online
- [21] 严静 (2014). 家庭决策对女性就业流动的影响逻辑和话语分析—一个典型的个案研究 . *东南学术* , (4).
- [22] 梁超, 熊瑞祥, 王素素, 等 . 家政服务业发展提升了女性就业水平 [J]. *经济学 (季刊)* , 2024, 24(04): 1290-1307.
- [23] 中国企业联合会 (2022). 企业推动工作场所性别平等问卷调查报告 .
- [24] 中国欧盟社会保护改革项目 . 四川省就业与社会保障性别平等改革问题研究—以中国四川省成都和泸州为例 . Accessed online.
- [25] 赵伟 (2024) 人口的转变：应对超低生育率的海外经验；国金证券政策周报第 14 期 . Accessed online
- [26] 智联招聘 (2023). 2023 中国女性职场现状调查报告 . Accessed online.

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

- [27] Adda, J., Dustmann, C., & Stevens, K. (2017). The career costs of children. *Journal of Political Economy*, 125(2), 293-337. <https://doi.org/10.1086/690952>
- [28] Chung, W. (2015). Policy responses to low fertility and its problems. *Korean Journal of Population Studies*, 38(2), 113-134. <https://doi.org/10.1007/BF03031966>
- [29] Fraser, N. (2023). *Cannibal Capitalism: How our System is Devouring Democracy, Care, and the Planet and What We Can Do About It*. Verso books.
- [30] Cook, S. & Dong, X. (2011). Harsh choices: Chinese women's paid work and unpaid care responsibilities under economic reform. *Development and Change*, 42(4), 947-965. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01721.x>
- [31] Dong, X. & An, X. (2014). Gender patterns and value of unpaid care work: Findings from China's first large-scale time use survey. *Review of Income and Wealth*, 61(3), 540-550. <https://doi.org/10.1111/roiw.12119>
- [32] ILO (2021), *ILO Global Estimates on International Migrant Workers—Results and Methodology*, Third edition.
- [33] Cook, S., & Dong, X. Y. (2017). Gender, welfare and the economy of care in reform era China: How the welfare system shapes women's opportunities and gender equality. In *Handbook of Welfare in China* (pp. 266-284). Edward Elgar Publishing Ltd.
- [34] Tsuya, N. O. (2017). Low fertility in Japan—no end in sight.
- [35] ILO (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. Accessed online.
- [36] Hwang, I.D., et al. (2024). Lowest-low fertility and super-aged society: Causes and impacts of the extreme population structure, and policy options. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4725518>
- [37] Jeong, K., Yoon, J., Cho, H.J., et al. (2022). The relationship between changes in the Korean fertility rate and policies to encourage fertility. *BMC Public Health*, 22, 2298. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-14722-4>
- [38] De Henau, Jérôme; Himmelweit, Susan; Lapniewska, Zofia and Perrons, Diane (2016). Investing in the Care Economy. A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries. International Trade Union Confederation
- [39] Liang J., Huang W. & He Y. (2024), China Fertility Cost Report 2024 edition. *YuWa Population Research*.
- [40] Jayasuriya, K. (2023). Polycrisis or crises of capitalist social reproduction. *Global Social Challenges Journal*, 2(2), 203-211. <https://doi.org/10.1332/KNJY6381>
- [41] Lee, S. (2009). Low fertility and policy responses in Korea. *The Japanese Journal of Population*, 7(1), 57-68. <https://doi.org/10.1787/jjop.v7.1-57>
- [42] Park, E.H. (2020). Ultra-low fertility and policy response in South Korea: Lessons from the case of Japan. *Ageing International*, 45, 191-205. <https://doi.org/10.1007/s12126-020-09365-y>
- [43] Park, J. (2011). The interaction effects of scheduling control and work-life balance programs on job satisfaction and mental health. *International Journal of Social Welfare*, 20(4), 482-493. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00739.x>

- [44] Wen, J., & Huang, H. (2024). Parental health penalty on adult children's employment: Gender differences and long-term consequences. *Journal of Health Economics*, 95, 102886. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2024.102886>
- [45] Razavi, S., 2012. *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*. New York: Routledge.
- [46] Schad-Seifert, A. (2006). Coping with low fertility? Japan's government measures for a gender equal society. *Journal of Japanese Studies*, 32(2), 335–360. <https://doi.org/10.1353/jjs.2006.0044>
- [47] Tsuya, N. O. (2017). Low fertility in Japan—no end in sight. *Japan Journal of Population Studies*. <https://doi.org/10.1787/jjps-2017-1-28>
- [48] United Nations - Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2021). The future is equal: Gender equality in the technology industry. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/Report_Gender%20Equality%20in%20the%20Technology%20Industry_0.pdf
- [49] Waldfogel, J. (1998). Understanding the "family gap" in pay for women with children. *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), 137–156. <https://doi.org/10.1257/jep.12.1.137>
- [50] Waldfogel, J. (1998). The family gap for young women in the United States and Britain: can maternity leave make a difference?. *Journal of labor economics*, 16(3), 505-545.
- [51] Qin S. (2024). Female Educational Advancement and Changes in Fertility Behavior: A study Based on the Couple Matching Perspective. *Sociology Research*, 2024.2.
- [52] Zhang C. et al., (2023). Estimation of the level of female lifelong infertility in China: based on the analysis of the seventh National Census data. *Population Research*, 47(3), 78.
- [53] Zhang L. & Wang G. (2020). Study on the influence of female education level on fertility level change. *Population journal*.
- [54] Zhang, Z., & Zhao, Z. (2023). Women's education and fertility in China. *China Economic Review*, 78, 101936.
- [55] McKinsey & Company. Ellingrud et al. (2023), Advancing Gender Equality in the Chinese Workplace. Accessed online.
- [56] Weil, D. N. (1997). The economics of population aging. *Handbook of population and family economics*, 1, 967-1014.
- [57] OECD (2017), Preventing Ageing Unequally, OECD Publishing, Paris.
- [58] OECD (2023), Exploring Norway's Fertility, Work, and Family Policy Trends, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0c7bddf-en>
- [59] Thévenon, O. (2016). The Influence of Family Policies on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future. *Low Fertility, Institutions, and their Policies*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32997-0_3
- [60] OECD (2024), *Society at a Glance 2024*, <https://stat.link/vxdInc>.
- [61] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). *World Population Prospects 2024*

附件1 相关政策

政策分类	政策名称	核心要点	年份	政策制定机构
公共服务均等化				
	《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》	到 2020 年，完善基本公共服务体系，实现教育、就业、医疗、住房、社会保障等领域的更大平等，建立全面的标准体系，巩固支持机制，确保城乡公共服务的有效治理。	2017 年	国务院
生育 / 医疗保险整合				
	《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》	该政策的明确目标是：1) 2017 年 6 月底前启动试点，探索生育保险与职工基本医疗保险合并的制度和机制；2) 试点实施约一年。	2017 年	国务院办公厅
	《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》	目标是到 2019 年底将生育保险与职工基本医疗保险合并，确保生育待遇不变，实现同步登记、基金合并运行、统一监管、提高管理效率。	2019 年	国务院办公厅
生育政策与支持（含生育友好社会）				
	《“十三五”全国计划生育事业发展规划》	到 2020 年，总人口维持在 14.2 亿左右，年自然增长率约 6‰，出生人口性别比低于 112，全面落实计划生育奖励扶助制度，建立鼓励生育的政策环境和健全的妇幼健康服务体系。	2017 年	国家发展和改革委员会
	《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》	到 2025 年，建立积极生育支持政策体系，显著降低生育、养育、教育成本；到 2035 年，进一步完善政策法规体系，实现人口均衡发展，人口结构优化，家庭发展能力增强。	2021 年	国务院
	《进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》	强调“一老一小”综合服务体系、简化出生登记和育儿补贴发放流程。	2022 年	
	《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》	建立全面的生育支持政策体系，创建生育友好型社会，旨在降低生育、养育、教育成本，促进人口高质量发展。	2024 年	国务院办公厅
	《< 关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施 > 的通知》	1. 加强育幼服务体系建设； 2. 强化教育、住房、就业等支持措施； 3. 营造生育友好社会氛围	2024 年 10 月 19 日	国务院

婴幼儿照护与托育服务				
	《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》	到 2020 年，建立婴幼儿照护服务的基本法律和标准框架，显著提高服务质量和可及性；到 2025 年，发展满足城乡家庭需求的全面、多样化的婴幼儿照护体系。	2019 年	国务院办公厅
	《托儿所、幼儿园建筑设计规范》JGJ39-2016 局部修订条文（2019 年版）	更新托儿所、幼儿园建筑设计规范，确保儿童和保育人员的安全。	2019 年	住房和城乡建设部
	《家庭托育点管理办法（试行）》	规范多种形式托育服务的发展，特别是为 3 岁以下儿童提供的家庭托育点	2023 年	国家卫生健康委员会、住房和城乡建设部等
	《关于进一步完善价格形成机制、支持普惠托育服务体系建设的通知》	通过完善价格形成机制支持普惠托育服务体系建设，扩大普惠托育服务供给，减轻群众托育负担，更好满足人民群众托育需求。	2024 年	国家发展和改革委员会、国家卫生健康委员会
	《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》	落实积极应对人口老龄化国家战略，促进人口高质量发展，完善养老和托育服务体系，不断满足人民日益增长的美好生活需要。	2024 年	国家发展和改革委员会、民政部、国家卫生健康委员会
税费优惠与扣除				
	《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》	支持社区养老、托育、家政等家庭服务业发展	2019 年	财政部、国家税务总局、国家发展和改革委员会等
	《关于设立 3 岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知》	落实《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，设立 3 岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除。	2022 年	国务院
妇女发展与性别平等				
	《平等发展共享：新中国 70 年妇女事业的发展与进步》	增进国际社会对中国 70 年妇女事业发展进步的了解，促进性别平等和妇女全面发展，保障妇女平等的公民权利和参与经济社会发展的权利，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。	2019 年	国务院新闻办公室
	《中国妇女发展纲要（2021—2030 年）》	将性别平等作为国家优先事项，保障妇女在健康、教育、经济、政治、社会保障等方面的平等权利。致力于促进妇女发展，推动家庭支持政策，培育平等的社会价值观，加强法律保护。	2021 年	国务院

► 在中国“新”经济与人口结构背景下如何平衡工作与家庭：
探讨政策选择及其对女性和性别平等的影响

老龄事业与养老服务 / 长期护理				
	《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》	通过提高老年人幸福感增进老年人福祉，保障贫困家庭基本生活，促进医疗健康和参与等领域的全面支持，到 2017 年底基本实现跨省医疗费用直接结算。	2017 年	国务院办公厅
	《关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》	到 2020 年，显著提高养老和社会保障体系整体水平，确保全面覆盖、公平和可持续，完善支持养老发展的法律、信息、标准和监管框架，营造更友好的老龄化社会环境。	2017 年	国务院
	《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》	建立互助共济的长期护理保险制度，旨在“十四五”期间构建满足多样化需求的全面保险框架。	2020 年	国家医疗保障局 / 财政部
	《关于促进养老托育服务健康发展的意见》	促进养老托育服务健康发展，增进人民福祉，促进家庭和谐，培育新的经济增长点，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，确保新建城区配套养老托育设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。此外，确保到 2022 年底，培训疗养机构转型为养老服务设施。	2020 年	国务院办公厅
	《关于加强新时代老龄工作的意见》	加强新时代老龄工作，提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。	2021 年	国务院
	《印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》	产业融合政策：支持康复辅具、老年旅游、适老化改造等产业发展，推动养老与文旅、科技等跨界融合	2021 年	国务院
	《关于深化养老服务改革发展的意见》	1. 三级服务体系：构建兜底性（政府主导）、普惠型（市场参与）、多样化（高端定制）三级养老模式，到 2029 年基本实现养老服务网络全覆盖 2. 社保转移接续：实现养老保险关系跨省转移“一网通办”，推进京津冀、长三角等区域养老服务一体化 3. 全生命周期视角的整合：从生育支持到养老服务的政策链条，通过社会保障衔接（如医保覆盖辅助生殖至临终关怀）和产业联动（如托育与银发产业协同），形成闭环支持	2024 年	国务院

附件2 与ILO照护法规政策指标对照表

产假											
国家立法规定的产假时长	是否可将产假转给父亲	产假现金津贴金额（占原收入的百分比）	产假现金津贴的资金来源	第 183 号 公 约 的 批准	符 合 第 1 8 3 号 公 约 的 要求	是否为自营职业者提供产假现金津贴保障	养父母是否可休产假	产 假 期 间 免 受 解 雇 的 保 护 期 限	证明解雇理由与产假无关的责任	回到原岗位或同等岗位的权利	禁止在就业中进行孕检
14 周 (98 天)	否	用人单位上年度职工月平均工资	仅社会保险（未参加生育保险的妇女，由雇主责任提供）		无法评估	是（自愿）	否	孕期、假期、额外时间	雇主无须证明	不保证	未禁止
陪产假											
国家立法规定的陪产假时长	陪产假现金津贴数额（原收入的百分比）	陪产假现金津贴的资金来源	是否为自营职业者提供陪产假的法律保障	养父母是否可休陪产假	同性父母是否可休陪产假	陪产假期间免受解雇的保护期限	证明解雇理由与陪产假无关的责任	回到原岗位或同等岗位的权利			
-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	
育儿假											
国家立法规定的育儿假时长	育儿假现金津贴金额（占原收入的百分比）	育儿假现金福利的资金来源	是否为自营职业者提供育儿假的法律保障	养父母是否可休育儿假	同性父母是否可休育儿假	育儿假期间免受解雇的保护期限	证明解雇原因与育儿假无关的责任	回到原岗位或同等岗位的权利			
-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	
长期照护假					紧急假						
是否有长期照护假	长期照护假现金津贴的资金来源	是否为自营职业者提供长期照护假的法律保障			是否有以周为单位的紧急假		紧急假现金津贴的资金来源	是否为自营职业者提供紧急假的法律保障			
否	-	-			是，带薪		雇主责任	否			
保健与护理											
夜班保护			产检假			有关危险或有害健康的工作的规定			危险或有害健康的工作的替代方案		
禁止夜班			不提供			禁止 (w)；禁止			无替代方案		
哺乳假											
哺乳假是否带薪		每日哺乳假的次数		每日哺乳假总时长		法律规定的哺乳假时长		是否有关于工作场所哺乳设施的法律规定			
带薪		未说明		60		直到孩子满 1 岁		未提供			
儿童保育服务体系（0-2 岁儿童）					学前教育体系（3 岁及以上儿童）						
是否设立国家儿童保育服务体系	政府支持	起始年龄	保障小时数	是否设立全国学前教育体系	政府支持	起始年龄	保障小时数				
否	-	-	-	是	全民覆盖	3 岁	全天				
长期照护											
是否设立长期照护服务体系	法律中是否规定了照顾亲属的家庭义务	是否有关于居家个人照护服务的法律规定			是否有关于社区日间照护中心的法律规定		是否有关于养老院照护服务的法律规定	长期照护服务的资金来源		政府对长期照护服务的支持	
否	是	-			-		-	-		-	
儿童保育政策缺口											
免费儿童早期保育和教育或初等教育的起始年龄（月）	免费儿童早期保育和教育或初等教育的起始年龄（岁）	为家庭提供的与育儿相关的带薪假期（月）		为家庭提供的与育儿相关的带薪假期（年）		儿童保育政策缺口（月）	儿童保育政策缺口（年）	儿童保育政策缺口（完整等值月）		儿童保育政策缺口（完整等值年）	
36.0	3.0	3.2		0.3		32.8	2.7	36.0		3.0	

本报告基于性别视角分析中国人口数量与结构变化下的政策导向，指出政府虽已推出鼓励生育和减轻育儿负担的措施，但仍未充分应对女性在平衡工作与家庭责任时面临的深层结构性挑战。报告强调，照护负担主要由女性承担，而社会政策在性别平等、职业保障、育儿与老年照护分担等方面仍存在不足。建议中国借鉴国际经验，采取系统性政策干预，将性别平等置于核心，通过保障女性就业权益、推动男女共担育儿责任、提供灵活工作安排等措施，协调生产与再生产劳动之间的关系，以更好地回应人口转型带来的经济社会影响。

ilo.org

国际劳工组织中国和蒙古局
北京市朝阳区亮马河南路 14 号
塔园外交人员办公楼 1 单元 10 层
中国

ISBN 978-92-2-042692-0

