

China's Maternity Insurance System

中国生育保险 制度研究

★★★★★

庄渝霞 / 著

★★



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

China's Maternity Insurance System

中国生育保险 制度研究

★★★★★

庄渝霞 / 著

★★



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国生育保险制度研究 / 庄渝霞著. — 上海 : 上海
社会科学院出版社, 2019
ISBN 978 - 7 - 5520 - 2980 - 2

I. ①中… II. ①庄… III. ①生育保险—研究—中国
IV. ①F840.617

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 284824 号

中国生育保险制度研究

著 者: 庄渝霞

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 广 隶

美术编辑: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315947 销售热线 021 - 53063735

http: //www. sassp. cn E-mail: sassp@sassp. cn

照 排: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 710 毫米×1010 毫米 1/16

印 张: 22.25

字 数: 358 千字

版 次: 2019 年 12 月第 1 版 2019 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2980 - 2/F • 599 定价: 108.00 元

版权所有 翻印必究

谨以此书献给我的父亲——庄绍辉先生！

序言

昨天一早，泉城济南被厚厚的雾霾吞没了。我一天无忙事，用有点压抑的心情写下一篇题为“雾霾”的微文，下午把微文发进朋友圈，晚上空气的能见度继续恶化到 PM2.5 值 300 以上……

今天早上起来并没有对雾霾散去有所期待，但来到室外，才发现空气的污染程度比昨天有些许改善，心情似乎也轻盈了一点。一通和远在上海的弟子微信语音交流后，我忘却了窗外的雾霾，走进了这位弟子的过往和今时，去完成她向导师邀约的书序写作。

那是 16 年前，即 2003 年 6 月，在福建师范大学校园，我受邀请主持一场社会学硕士学位论文的答辩，本书的作者就是当时参加答辩的一位女同学。福建师范大学的校园把我带回到 1977 年的冬天，参加恢复高考后第一场考试的我，把福建师范大学中文系写在我报考志愿的第二栏，可是最后没有得到录取；这位同学的导师是福建师范大学的王岗峰教授，后来与我成为经常同时出现在学术活动中的好友。所以应该感谢这位同学，是她的出现，才发生一次与福建师范大学校园有关的几十年时光的穿越，才让这次穿越注入更多的学术轶事与喜悦。

奇妙的是，三个月以后，这位同学从高盖山下来到芙蓉湖畔，成了我在厦门大学第二年招收的博士生，记得她那时攻读的是人口、资源与环境经济学博士学位。

出生在福建泉州泉港区一个乡村的庄渝霞，是一个地地道道的闽南女孩，而且还是其家族的厦门大学第二代学子。她的父亲早年毕业于厦门大学数学系，后远赴重庆理工大学任教，再后来又回到家乡当一个中学数学老师，直到在办公室主任的职位退休。虽然母亲只念到小学，是一个家庭妇女，但学数学父亲的血脉基因，以及父亲在家中包括微积分在内的数学知识的传授，却让家里唯一的女儿翻开了与母亲截然相反的人生篇章。渝霞不仅只用了三年拿下博士学位，



紧接着又在厦门大学做了两年的经济学博士后研究,成为从泉州泉港区农村走出来的为数甚少的女博士。

2008年8月博士后研究出站后,渝霞选择北上,进入上海社会科学院城市与人口发展研究所开启自己的学术研究生涯。如今11年过去了,渝霞一直专注于对人类生育问题的研究,从当年完成题为“社会生育成本研究”的博士论文,到今天我要推介给大家的这本《中国生育保险制度研究》学术专著,用渝霞自己的话说,“她几乎把与生育有关的问题都摸了一遍”。这一系列的研究成果,让渝霞早在2010年就升任副研究员,如果不是因为职数限制,她将以研究员的学术职称让闽南老家的父老乡亲为之感到骄傲!

是啊,现在回望渝霞成长的性别路线,我认为,至少有几个元素的作用是不可缺少的。首要的应该是闽南的性别文化,专一执着、吃苦耐劳的闽南女性性格在很大程度上支撑着渝霞的学术追求。数十年心无旁骛,坚守生育研究领域深耕不已,实难可贵。更让人钦佩的是,渝霞有严重的过敏性鼻炎和哮喘病根,迫使她不得不更多地使用口腔呼吸,所以每每想到,她是喘着粗气在那里追寻着人类生育变迁的足迹,就像一位母亲在用自己生命的所有力气去迎接另一个生命的到来,你才知道,有些研究不能只停留在学术层面去评价或者政策层面去理解。

父亲对女儿数学知识的代际传递让渝霞对自己的研究探索有着比较严谨的逻辑路径。也喜欢理论建构的渝霞总是把这种建构置放在数学的推理之中进行,把很有母性情怀的生育问题与经济学的理性思考进行有机地融合,在寻找人文情怀背后的理性依据和拓展路线中,去把自己的研究逐步系统化、逻辑化和创新化。渝霞用自己的研究实践告诉我们,具有生育情结的女性,不仅有着母性的朴素情怀,而且还留有很大的空间进行理性的思维。

对不同城市文化的吸纳与融合也是一个重要的支持因素,让渝霞在生育研究的路上越走越远、越走越宽。泉州多种宗教文化的并存,福州善待女性文化的传统,上海融入国际文化的彰显,还有一年半的英美两国的访学停留,让渝霞懂得在尊重和借鉴他人的前提下,坚持自己的喜好和风格、提升自己的审美与境界的生命和学术的双重意义,所以不论她的学术研究风格与习惯,还是自己的着装偏好与时尚,甚至在婚姻这样重大问题上的思考和选择,都给自己留下比较大的保持自我特色的自由空间,体现自己的意志和向往。

几百页书稿的阅读,让我对渝霞用漫长的四年时间、用点亮在心里的父亲那盏灯的照耀下写成的这本专著,有了更加深入和完整的理解和把握。我认为,这是渝霞又一个用心、用情的成功之作,它不仅揭示了渝霞对生育这个研究主题的数十年的情怀倾注和专业积淀,而且还显示出渝霞越发娴熟与先进的文献梳理、理论建构、建模分析和政策设计的研究水平和学术能力。在这里向大家推介的这本书的重要创新和贡献,主要集中在以下几个方面:

1. 完整而系统的文献综述为生育保险探索提供了很有价值也很有高度的学术背景和研究起点

大约用一年半的时间为自己的研究所构筑的文献背景在形式上十分规范、在内容上相当丰富、在评价上富有学术水平。篇幅长达 20 多页的文献综述涉及二三百则国内外文献,既回溯生育保险研究的历史跟进,又展示最新的研究成果;既梳理主要的理论发展,又列示重要的实证收获;既归纳国外的制度设计,又突出我国的政策创新。特别是建立在综述基础上的学术评价和对自己研究的定位与聚焦,至少呈现出三个方面的价值:一是突出了文献综述和评价的学术规范和研究创新的意义;二是示范了一个规范水平比较高、有利于推动现有研究创新的方法;三是构筑了符合学术研究规律、有利于进行创新性和超越性研究的前沿。

2. 清晰的学术思路和突出的创新指向为生育保险研究提供了新的攻坚布局 and 战略

图 0-1 用简约、明确地展现了渝霞生育保险研究的逻辑思路,即从研究铺垫开始,进入研究推理,再到研究转化,即最后的改革方案的推出。在这个思路的推进中,从全国、地方以及服务人群等三个层面,描述中国生育保险制度变迁规律和具体实施过程,发现生育保险中存在着基金统筹的两个不统一、基金管理的三个不到位、服务内容身份差异性等重大问题;从对生育保险政策实施效果的评估中,分析现有政策对城镇地区所有非农女性就业可能带来的影响;最后分别从社会性别视野、从成本效益比较视角,对现有生育保险政策提出两个改革建议,即建立全民性的生育保障体系和进行生育保险基金筹资模式创新。因此使整个研究实现了过去探索与现在推进的发展衔接、学科基础与理论创新的专业协同,以及学术追求和政策转化的理想统一。

3. 立足理论和方法创新的研究理想和实践为生育保险研究提供了许多有



价值的知识增量和政策启示

在理论创新方面,我尤其欣赏渝霞敢于突破过往形成的学科背景,越过经济学和社会学的学科疆界,为生育保险研究引进女性学的学科视角,从社会性别理论的高度,重新认识生育所具有的特殊的社會价值。生育所构成的所有成本需要整个社会来承担,而不是单一地转嫁为女性就业和发展的性别代价,所以设计和实施惠及所有女性的生育保险政策,符合男女平等基本国策的要求,也是妇女和社会同步发展的一个重要体现。渝霞提出生育学的学科概念,也是非常有价值的。在许多国家都经历生育意愿走低、生育年龄推迟,甚至终身不育的社会变迁的今天,我们确实需要推出一个独立的学科来专门且系统地研究生育。当然,这并不排除原有各个学科的生育研究,特别是生育的女性学学科研究还要进一步加强。

在方法创新方面,渝霞则是更好地发挥了计量经济学、人口统计学和解释社会学的诸多方法优势,在交叉融合之中,把过去更多的一般描述分析提升到建模解释分析,把过去更多的政策过程和条款的碎片化讨论提升到政策评估和改革的系统化分析,把过去更多的单一学科的研究努力提升到多学科的合作投入,使该研究拥有较为丰厚的关于生育保险研究的方法论和方法的借鉴价值。

显然,从今后进一步深化人类生育研究的角度来看,凝聚在这本专著中的渝霞学术尝试仍然存在着可以继续提升的空间。我以为,其中最重要的,还是要拓宽视野,更加全面地认识生育可能给女性带来的所有影响,估算生育保险的总效用指数,毕竟就业效用只是其中的一个重要构成,让生育保险成为一种宽口径的设计,不仅覆盖所有生育的女性人口,而且涵括生育给每一位女性带来的所有代价,这样的生育保险才能真正起到激发女性生育热情的作用。

另外,生育是相爱男女彼此合作、共同努力地把情感注入的人口再生产过程,为了强化男性的性别责任,鼓励更加友好的性别合作,还需要把男性也纳入生育保险政策的设计和服务之中。其实,促进和加强男女以相爱为基础的在生育方面的性别合作和责任共担,还会在一定程度上减少公共财政和用人单位在生育保险方面的支出,提高生育保险资源的使用效率。

真的很欢欣又读到渝霞的学术新作,并拥有又一次的作序机会。希望这一次的序言细说不仅仅暂时忘却窗外的雾霾,而是等到明天太阳升起的时候,雾霾

已经彻底散去,再现我们眼前的是一个清新洁净的天地!

渝霞,老师祝贺你! 并对你的下一个大作满怀期待!

厦门大学兼职教授 叶文振

2019年12月10日22点写于济南长清

目录

导论	1
第一节 研究背景及必要性	2
一、研究背景	2
二、研究意义	4
第二节 研究框架及特色	10
一、研究框架	10
二、研究方法、思路及特色	18
第一章 研究综述	24
第一节 国内研究状况	24
一、生育保险制度的意义、变迁及局限性	25
二、生育保险改革面临的关键性问题	26
三、生育保险政策对女性就业的效用	29
第二节 国外研究状况	30
一、理论探讨	31
二、实证研究	42
第三节 评述	63
一、全球生育保险建设面临覆盖面难以拓宽的共同困境	64
二、生育保险政策评估有助于提供更可靠的政策改革方案	64
三、生育保险政策与其他配套政策共同起作用	65
四、以社会性别视角引导生育保险和其他配套政策走向	65
五、构建一个三方支持的家庭政策	66



第二章 中国生育态势	68
第一节 生育政策历经多次调整	70
一、计划生育政策的形成过程	70
二、计划生育政策体系与内容	72
第二节 生育行为呈现出新特点	74
一、总和生育率持续下降	74
二、初育年龄变化不大,生育间隔有所延长	75
三、出生人口中一孩率比重最高	76
四、出生性别比失衡加剧	79
第三节 生殖健康服务不断完善	84
一、节育方式多元化,女性仍为避孕主体	85
二、孕产妇保健服务不断完善	89
三、儿童和孕产妇死亡率下降,但妇科病患率略增	91
第三章 中国生育保险制度沿革	95
第一节 生育保险制度沿革	96
一、1949—1965年具有部分社会性质的企业生育保险	96
二、1966—1987年企业生育保险	99
三、1988年后生育保险改革	101
四、总结	109
第二节 现行生育保险实施特点	114
一、各地立法时间跨度较大,地区发展不平衡	115
二、五险中生育保险参保率最低,私营单位参保有待重视	118
三、生育保险基金累计结余严重,覆盖面有待提高	122
第三节 各地生育保险存在的核心问题	124
一、生育保险社会统筹——两个不统一	124
二、生育保险基金管理——三个不到位	130
第四章 中国生育保险服务状况	149
第一节 生育保护总体情况	149

一、国际劳工组织关于生育保护的规定	149
二、中国生育保护的总体情况	154
第二节 生育医疗待遇	164
一、生育医疗待遇的政策演变	165
二、生育医疗待遇的人群差异——以分娩费用为例	167
三、生育医疗待遇的优化策略	175
第三节 产假及生育津贴	177
一、产假和生育津贴面临的现实问题	177
二、产假和生育津贴的覆盖情况及影响因素	181
三、如何拓展产假和生育津贴的覆盖面	190
第五章 生育保险的就业效用评估	193
第一节 理论追溯	194
一、女权主义对母职的阐述：母亲、孩子，抑或父亲？	194
二、生育对女性就业的影响：理论流派及实证研究	197
三、国内外生育保险政策评估：对女性就业的效用	202
第二节 实证检验	205
一、数据来源和变量测量	205
二、城镇男女就业和非正规就业分布情况	211
三、生育事件对城镇女性就业和就业形式的影响	213
四、生育保险政策对城镇女性就业的效用	216
五、研究结论	218
第三节 如何提升生育保险政策的就业效用	219
一、制定有效生育保险政策以消除生育对女性就业的 负面影响	220
二、运用社会性别视角分析生育事件的影响，积极建构 生育照料的多元主体	220
三、运用成本分析法改革生育保险政策，并将非正规 就业女性纳入	220
四、加大反歧视力度，推进就业上的性别平等	221



五、出台一揽子家庭政策,做好生育配套服务	222
第六章 生育保险制度改革建议与对策	225
第一节 运用社会性别视角,建立系统的生育保障体系	226
一、构建指标体系,推进生殖健康公共服务均等化	227
二、剥离生育保险中“生育医疗待遇”这个项目,将之 并入医疗保险	233
三、保留生育保险的独立性,建立系统的家庭福利政策体系 ..	238
四、重视健康保护和就业保护与非歧视	242
五、积极推进计划生育家庭的生育配套服务	243
第二节 运用成本-效益分析方法,改革生育保险基金管理模式	247
一、与医疗保险捆绑,确定合理的缴费费率	247
二、改革生育保险基金缴纳模式,建立三方共同承担的机制 ..	249
三、探索具体缴费方式,让企业、个人和政府发挥各自角色	251
结束语	256
参考文献	259
致谢	275
后记一	277
后记二	280
附录	285

导 论

随着越来越多的女性进入社会生产领域,特别是 2015 年中国全面推行二孩政策后,中国女性生育与就业的矛盾有增无减。女性面临着生育与职业发展的选择困境:对于家庭而言,母亲需扮演好养育角色的传统观念仍然强大;对于企业而言,招收女性面临着更大的成本支出,企业规避招聘育龄女性的事件时有发生。社会政策历来起着类似于二次分配的作用,希望通过强制性和科学性的方式调节女性在生育与职业发展间的矛盾,并制止企业在招聘过程中的性别歧视,创造一个两性平等的就业环境。目前,大多数国家选择以生育保险为基础,同时配之健康保护及就业保护的一揽子家庭政策,保障女性的生育权益和就业权益不受侵犯。事实上,由于面临经济体制转型、用工制度变化、家庭规模小型化等新的形势,中国生育保险制度从中华人民共和国成立后至今的建设,一直难以突破拓宽覆盖面的困境。不少企业,特别是中小企业对生育保险参保的积极性不够,不少非正规就业女性不知如何参保或者因缴费设计不合理而不愿参保。政策保障的不到位,使得不少女性因生育而离职、离岗,退出劳动力市场,或者转入非正规部门就业。当今,中国对计划生育政策进行了调整,普遍放开二孩生育,希望通过提高生育率以缓解人口老龄化问题,但由于二孩生育给女性职业发展带来了一系列负面影响,实际生育效果并不明显。后续劳动力再生产、女性就业保障、企业性别歧视等一系列问题,将生育保险政策的效用话题推到风口浪尖上。我们需要了解该政策还存在哪些不足,它的群体覆盖面有何差异,以及它在保障母婴健康和女性就业上的效用如何;如何通过改革使其在促进中小企业、非正规就业人员积极参保的同时保障全体母亲的生育权益,进而促进就业市场上的两性平等。



第一节 研究背景及必要性

1884年,恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》的“第一版序言”中说明了“两种生产”的思想,“根据唯物主义观点,历史中的决定性因素,归根结底是直接生活的生产和再生产。但是,生产本身又有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此所需的工具的生产;另一方面是人类自身的生产,即种的繁衍。”^①但是,在人类社会发展过程中,生产资料私有制的出现、一夫一妻制家庭制度以及女性生理上的体弱,使女性不断沦落为从属的地位。自此,对于生育角色、就业身份与女性地位的探讨,一个多世纪以来不间断地贯穿于各个领域。女性主义理论、劳动经济学、制度主义都致力于探讨设计一种合理的政策框架,以保障女性同时实现两种生产的顺利进行,生育保险、生育保护、生殖健康项目、家庭友好政策等应运而生,这样的—个过程得力于特定的社会需要和时代背景。

一、研究背景

20世纪中叶以来,越来越多的已婚妇女走出家庭,进入劳动力市场。“已婚妇女挣钱动力的增加,提高了她们花费在照看孩子和家务活动上所放弃的时间价值。反过来,它又减少了对孩子的需求,鼓励父母尤其是母亲替换时间。这种变化都提高了已婚妇女劳动力参与率。”^②随着家庭的小型化、核心化,更多女性追求经济独立,女性就业与生育的矛盾不断显现,为了提高生育率及保障性别平等,为女性构建一套有利于协调生育角色和就业角色的政策体系势在必行。

首先,生育学逐渐成为显学。—直以来,生育都是女性主义者关注的重要问题。比如,社会主义女权主义者朱丽叶·米切尔抛弃了传统马克思主义女性主义的立场,在《妇女:最漫长的革命》—文中指出:“妇女受压迫的机制可以概括为四大类,生产、生育、性和儿童的社会化”“工业劳动和自动化技术为妇女的解放提供了前提……体力的劣势已经不象过去那样足以说明妇女处于社会低层的

① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,人民出版社2009年版。

② 加里·斯坦利·贝克尔:《家庭论》,商务印书馆2010年版,第67页。

原因”“历史上妇女没有进入关键的生产领域,不仅仅是在压迫关系中她们的体弱所致,还由于她们在生育中的作用”“事实上‘生育模式’不随‘生产模式’而改变,尽管生产模式各不相同,生育模式实际上还是一样”“由于生理上注定了要做母亲,这使妇女要完成培养孩子适应社会的使命”……米切尔还指出,“只有改变紧密结合在一起的上述四大结构,妇女才能真正获得解放。如果改变其中一个结构,则会被另一个结构的加强抵消掉,结果只改变了剥削的形式。”^①

当然,随着不少发达国家出现持续性的生育率降低并波及发展中国家,生育问题不再局限于女性主义者的论述中。人口学家、社会学家、政治学家、经济学家,甚至政府、社会组织也逐渐重视它的存在和影响。20世纪60年代,经济学家贝克尔首次将经济学引入家庭和生育的研究领域,揭示了生育对女性参与劳动的影响。“不仅在生产孩子上,而且在对照料孩子和其他家务活动的贡献上,男女都有本质不同的比较优势。生产率上的这种内在差异决定了性别分工的范围,从而也决定了特殊人力资本积累方面的性别差异,这加深了其内在的差异性。”^②

其次,生育保险制度在不断完善和深化中。1919年,国际劳工组织甫一成立就开始实施《保护生育公约》(1919年第3号公约),之后进行了两次修正(1952年第103号和2000年第183号),旨在消除生育给女性带来的负面影响并保护女性的就业权益。“母亲这一身份要求得到区别性对待以达到真正的平等。从这一意义上讲,母亲身份更多的是要求平等而不是补偿。因此,特殊的生育保护政策旨在使女性完成她们母亲角色的同时,不至于被劳动力市场边缘化。”^③联合国也强调对生育问题的重视,在《新千年发展》的八个目标中有两个涉及生殖问题,即第四和第五个目标确定为“降低婴儿死亡率和提高母亲生殖健康水平”。^④此外,通过对女性在怀孕期间及产后实行就业和收入保护,保证女性在工作场所的机会平等和同等待遇,这有利于“促进性别平等和对妇女赋权”^⑤。

① 李银河主编:《妇女:最漫长的革命》,三联书店1997年版,第8—40页。

② 加里·斯坦利·贝克尔:《家庭论》,商务印书馆2010年版,第75—76页。

③ ILO, *Maternity at Work: A Review of National Legislation*. Geneva: International Labour Organization, 2010: 1.

④ United Nations, *Time for Global Action*, <http://www.un.org/millenniumgoals/news.shtml>, 2015.

⑤ 这是联合国《新千年发展》中的目标三,即促进性别平等和对妇女赋权。



再次,中国面临着新的人口和生育问题,需要加强生育保险建设。中国政府一直在推进生育保护和生育保险的立法等具体工作,2005年的《妇女权益保障法》、2009年的《劳动法》、2010年的《社会保险法》、2012年《女职工保护特别规定》和各地方政府提出的生育保险办法对生育保险待遇作出了具体规定。为了加快生育保险改革步伐,维护女性生育和就业权益,全国妇联也做出了不懈的努力。例如,历年《中国妇女发展纲要》(指1995—2000年、2001—2010年、2011—2020年)规定了生育保险覆盖的具体目标,是从“全国城市基本实现生育费用社会统筹”,到“城镇职工生育保险覆盖面达到90%”,再到“生育保险覆盖至所有用人单位”,都在强调逐步拓宽生育保险覆盖面。

与此同时,为了完善我国人口结构性问题以及应对家庭养老压力等现实问题,2013年底和2015年底,我国分别出台了“单独二孩政策”和“全面二孩政策”,引发了人们对二孩生育配套服务的热议。作为旨在保护母婴健康和女性就业权益的生育保险制度面临新的关注。全国人大代表及各地政协委员提出延长产假至半年、一年,甚至三年,并提供足够的生育津贴等建议。面对这些呼吁,卫计委、全国妇联等相关部门强调通过科学论证和充分准备后,进一步推进生育保险改革措施,提供生育配套服务,以确保促进“二孩政策”的有效落实。

总而言之,在生育学逐渐成为显学的时代,各国都在积极推进生育保护和生殖健康,中国也在积极应对新的人口形势,加快改革生育保险政策的步伐。如此,生育保险政策对于保障母亲健康、婴幼儿健康以及女性就业的作用如何,它存在的必要性在哪里?在全面二孩生育时代到来时,我们必须对该政策进行合理评估。具体而言,就是验证生育保险政策的效用,产假时长、生育津贴、工作保护、医疗待遇,甚至生育保险基金缴纳方式是否合理,是否需要改革?如果需要的话,将如何改革?

二、研究意义

生育保险制度建设直接关系到母婴健康、优生优育、女性就业保障和人口可持续发展,国际社会和中国政府对此高度重视。国际劳工组织先后颁布了《保护生育公约》和《保护生育建议》,旨在保护各类就业女性(正式工、合同工、临时工、在家工作、家政人员等)的生育权益,为其提供产假、生育津贴、生育医疗服务和保障其返回原单位的权益。当前,中国面临着一系列如人口、就业和性别平等的