

【劳动经济】

生育新政下女性就业保障政策执行的 制约因素与破解路径

——基于史密斯政策执行过程模型

李 礼 付雅宁 王郁芳

【摘 要】女性就业保障政策是落实三孩生育政策及配套支持措施和保障女性合法就业权益的重要政策工具。基于史密斯政策执行过程模型,通过探究生育新政下女性就业保障政策及其执行现状,构建政策、执行机构、目标群体、政策环境四个层面分析的理论框架,提出女性就业保障政策执行的制约因素有:政策体系尚未完善削弱其执行效果、多元治理机制阻滞且机构执行能力较弱、目标群体的自利性和认知欠缺引起执行偏轨、正式制度与非正式制度因素支持力度不足,并对此提出相关路径建议。

【关 键 词】女性就业保障;史密斯模型;政策执行;生育新政

【作者简介】李礼,中共湖南省委党校(湖南行政学院)公共管理教研部教授,湖南农业大学博士生导师,研究方向为公共政策;付雅宁,河南省洛阳职业技术学院第一附属医院,研究方向为女性社会学;王郁芳,中共湖南省委党校(湖南行政学院)妇女理论教研部教授,研究方向为女性社会学(长沙 410006)。

【原文出处】《晋阳学刊》(太原),2024.2.41~52

【基金项目】研究阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重大项目“强化制度执行力研究”(项目编号:20ZDA108)。

我国生育政策伴随现实国情不断变化完善,2021年5月31日,中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,作出“一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施”的重大决策。随后,十三届全国人大常委会第三十次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》,其中新增的保障妇女就业合法权益这一条款十分亮眼。2022年10月新修订通过的《妇女权益保障法》则要求各级政府与相关部门完善就业保障政策措施,为女性创造公平的就业环境。党的二十大报告中,进一步提出要“建立生育支持政策体系,实施积极应对人口老龄化国家战略”。

《中国妇女发展纲要(2021-2030年)》指出,要完善城乡妇女的生育保障制度。毋庸置疑,生育行为是社会可持续发展的必要条件,不应由女性独自买单,应该由家庭和社会共同担责。因此,通过行政手段和公共政策的实施,保障女性就业权益,促进女性就业,是促进现代社会经济发展、焕发经济活力的必然要求和重要方式。

一、问题缘起与文献回顾

伴随社会主义市场经济的深入发展,我国进入经济新常态,随着经济增速的逐步下行,就业压力随之加大。此时稳增长、保就业就成为宏观经济政策的主要目标^{[1]36}。结合我国目前人口红利逐渐消失、

老龄化趋势加强的现状,人口问题被提上国家战略的高度,人口生育政策被逐渐放开。本文所述的生育新政时期是指稳定的独生子女政策被逐步放开后的这一时期,即从2013年的“单独二孩”政策开始,到2015年“全面二孩”,再到2021年“三孩”政策实施后的这一时期。

生育政策对我国人口的健康稳定发展具有重要意义,但随之而来的是,女性作为生育主体受到首当其冲的影响。生育行为不仅影响其劳动行为、劳动意愿,更重要的是生育行为带来的职业中断和生育成本会加重企业负担,影响用人单位的招聘偏好,容易造成劳动力市场的性别歧视,这就使得我国女性的就业环境变得更加艰难。因而,生育意愿不高,社会生育率持续下降。为激发女性及家庭的生育意愿,避免因生育原因对女性就业造成影响,就需要协调有酬工作和家庭照顾之间的冲突,实现就业方面的性别公正^[2],因此,女性就业保障政策执行至关重要。

伴随三孩政策的出台,女性生育对就业的影响引起社会广泛关注,女性就业保障政策作为支持生育的配套措施再次引起社会关注。国内外目前大多数研究认同,实施开放性的生育政策会对女性就业产生负向影响^[3]。学者杨慧进一步指出,孩子数目或孩次,不仅影响女性就业率,还会影响女性就业形式^[4]。学术界和实务界认为,生育政策的转型会使原本就不乐观的劳动力市场性别隔离雪上加霜的担忧不无道理^[5]。叶文振明确指出其直接缘由就是,原本作为企业招聘中“强势群体”的已婚已育又有工作经验的职场女性,因再生育的可能性而陷入职场劣势,即使重返职场也同样面临性别歧视^[6]。深究其原因,张同全、张亚军从企业用工成本的角度^[7],殷俊、周翠俭从儿童照料的角度^[8],余秀兰从女性个人意识的角度^[9]等多方面分析了为何生育新政会使女性在劳动力市场上的处境更为艰难。我国学者已经意识到,育龄女性生育与就业之间的冲突不能单纯依靠女性自身的勤勉努力来解决,彭希哲提出,需要更合理的家庭分工、生育保障、托幼服务等完整的制度设计共

担生育成本^[10]。张永梅进一步从公共管理的角度提出以制度设计和公共政策更好保障女性就业权益^[11]。张琳、张琪通过相关数据对生育对女性就业的影响这一问题进行回归分析,得出国家保障对女性就业有显著正面影响,在实证研究的基础上进一步论述女性就业保障的重要性和必要性^[12]。石智雷、王璋运用模糊断点回归方法,估计了公共托幼服务对女性的就业释放效应及其内在机制。研究发现,公共托幼服务显著提升了女性就业概率^[13]。已有研究充分验证女性就业保障政策的必要性,也为保障政策的实践开阔了思路,但是在政策执行的制约因素方面探索不足。

二、分析框架和研究设计

面对政策执行过程中的困境,现有研究相对集中在政策本身的制定和女性职业-家庭矛盾方面,尽管已取得了一些成果,但各变量之间分散关注,容易造成视域狭窄和孤立看问题的风险。若能在一个成熟且经典的理论模型的基础上分析政策执行过程,厘清现有认识成果,就能为女性就业保护政策的实践提供更加完整和科学的指导思路。鉴于此,本研究借鉴史密斯政策执行过程模型,对女性就业保护政策执行的困境及其制约因素进行分析,进而提出可行性的推进路径。

(一)分析框架

美国政策学家托马斯·史密斯(T. B. Smith)1973年在《政策执行过程》(The Policy Implementation Process)一文中首次提出了一个分析政策执行因素及其生态关系的理论模型^[14],并命名为史密斯政策执行过程模型(如图1),以下简称为史密斯模型。史密斯模型认为,一项政策在颁布之后,社会随之而来会产生相应的“张力”,在政策付诸实践后,政策的执行主体和执行客体也会受到一种压力,并由此可能产生冲突,导致政策不能按预期设想进行。这种偏轨状况的发生会产生相应信息,并反馈至政策制定者和执行者处,促使政策的不断完善。也可以说,公共政策目标在实现过程中,政策方案的功能也许只占到10%,政策是否有效执行几乎占到90%^[15]。

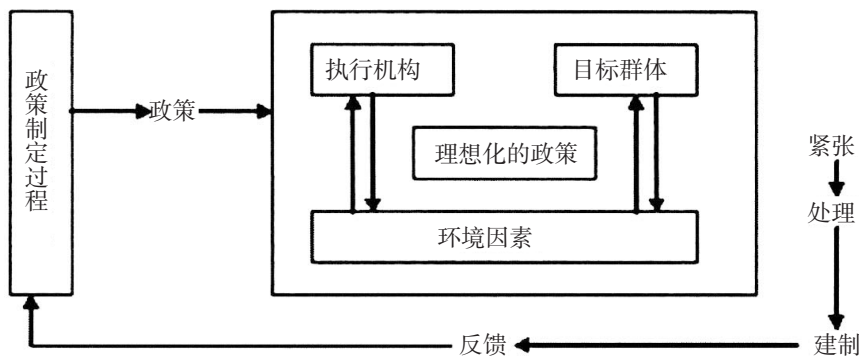


图1 史密斯政策执行过程模型

史密斯将影响政策执行过程的诸多重要因素归纳成四大维度：第一，理想化的政策(Ideal Policy)，是政策制定者和决策者试图引领的理想化作用模式。被史密斯认为是影响政策执行的首要要素，需要具备合理性、可行性、明确性和稳定性等特征。第二，执行机构(Implementation Agency)，即负责政策落地的执行机构，通常是政府机构中的相关组织。他们的执行能力和组织水平，以及对政策的理解程度和反应速度都会不可避免地影响政策执行效果。第三，目标群体(Target Group)，即需要对政策执行进行反馈的被直接影响者，即政策执行客体。作为政策执行的直接受众，目标群体本身的特性和对政策的认知、参与和信任程度都会对政策执行产生举足轻重的影响。第四，环境因素(Environmental Factors)，即始终围绕在政策执行过程中，对政策执行产生影响或被政策反作用的环境因素。“从公共政策的基础研究结论来看，影响政策执行效果的关键因素主要在于多元主体的利益一致性以及各类组织资源的支持。”^[16]任何政策都不可能在真空的状态下运行，政策的执行环境涵盖社会发展的方方面面，如社会经济、政治文化和制度环境等。

为从多维视角全面阐述影响政策执行的制约因素，从多角度出发探寻制度预期与女性就业现状之间的差距，本文结合史密斯模型这一经典的公共政策分析模型，分析女性就业保障政策执行的制约因素及成因，具体分析框架如图2。理想化的政策以女性就业保障政策文本为分析对象；执行机构分解为

各级人民政府、人社部、司法及执法机构、妇联和工会等；目标群体涵盖用人单位和女性劳动者；政策执行环境包含女性就业保障制度及监察制度等正式制度因素和社会支持体系、文化理念等非正式制度因素等。从图中我们可以看出，这四方面变量彼此联动，相互作用产生紧张关系，通过“及时回应”和“建制间接回应”进行处理反馈，回应的结果能进一步促进政策的完善。

(二)研究方法

史密斯模型区别于传统政策分析模型的一大特点即不仅关注政策的制定过程，更是将重点转移至政策的执行过程和对执行效果的深入分析，对突破我国女性就业保障政策执行的制约因素这一难题有很强的借鉴作用。

我国女性就业保障政策的执行过程是一个动态过程，涉及国家、社会、用人单位、女性劳动者多方利益博弈，才出现现阶段女性就业保障政策执行的复杂现状。本文选取湖南省8名各行业的女性劳动者进行深入访谈，访谈对象基本情况如表1，并对访谈HR所在的湖南长沙J公司进行实地调研，采用的质性研究基于实地调查过程中的一手访谈资料及现场观察。在此基础上结合史密斯政策执行模型分析我国女性就业保障政策的执行现状，有助于透过现有的相互交织的各种因素分析政策执行困境的深层根源，进而从更高层次上进行顶层设计，通过整体审视促使执行要素的优化，寻找女性就业保障政策执行的有效路径。

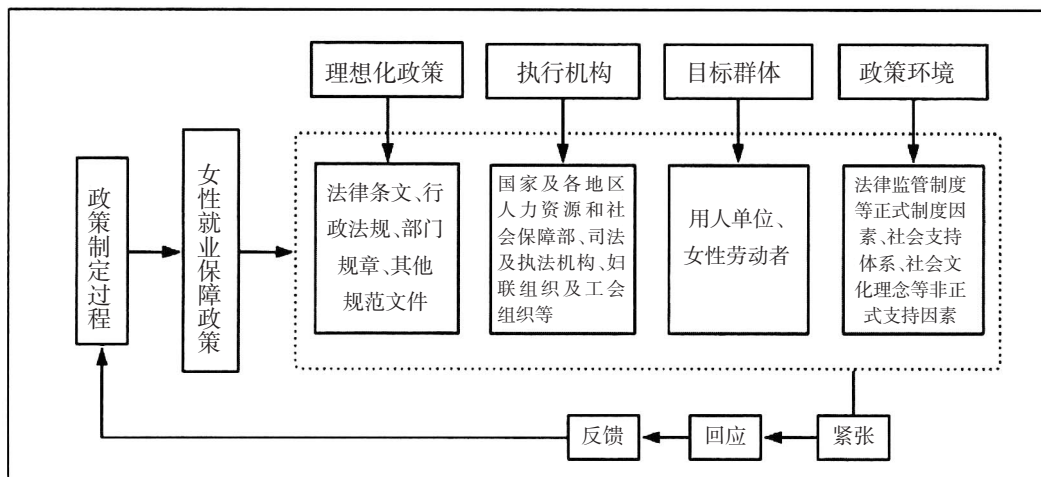


图2 本研究的分析框架

三、我国现行女性就业保障政策及其执行现状

生育新政背景下,我国女性就业保障政策可分为三部分内容:一是推动和保护女性充分参与劳动就业的就业促进政策;二是针对特殊生理因素对女性体面参与劳动就业的就业保障政策;三是缓解女性生育与工作矛盾的生育支持政策。在国家和社会的大力支持下,女性就业保障政策在促进劳动平权、职家平衡及就业可持续发展方面取得了一定成效。然而随着“三孩”政策的开放,女性就业政策保障和现实歧视之间的矛盾愈发强烈,执行状况不容乐观,政策的价值目标没有达到预期的效果。

(一)政策文本选择

鉴于我国目前地方层面政策多为中央政策的延伸与落实,为避免政策文件的内容重复,本文只选取

中央法规作为政策研究对象。在“北大法宝”V6新平台对全文含有“女性劳动”“女性就业”“女性创业”“生育”的现行法规进行模糊检索,确定本文研究的对象为生育新政实施后我国正在执行的女性就业保障政策,具体如表2。

现行女性就业保障政策不仅形式不尽相同,涵盖法律、规定、通知、办法、意见、决定、发展纲要和实施细则等等,而且政策发布主体也十分多元,中央层面有中共中央、全国人大、国务院等部门进行顶层设计,还有党中央和国务院的组成部门、直属机构进行工作细化,如人力资源和社会保障部、教育部、民政部和司法部等,最后就是群团组织等不具备立法权的主体作为重要补充力量,进行政策落实和完善,如中华全国妇女联合会、中华全国总工会等。可以看

表1 访谈对象基本信息表

编码	性别	年龄	受教育程度	职业	生育情况
01	女	39	硕士研究生	高校教师	生育三孩
02	女	30	大专	私企员工	生育两孩
03	女	26	本科	乡镇公务员	未生育
04	女	37	大专	私企员工	生育一孩
05	女	29	大专	私企员工	生育两孩
06	女	42	本科	国企员工	生育一孩
07	男	27	本科	私企HR	未生育
08	女	34	本科	私企HR经理	生育一孩

出,我国党和政府高度重视女性在劳动力市场中的地位和贡献,并逐步形成以《宪法》为根本,《妇女权益保障法》等法规政策为主体的政策体系。

(二)政策执行现状

通过解读相关政策文件,可以明显看出女性就业保护政策的保护对象范围持续扩大,对女性身份、行业、地区的限制不断减少。同时,对女性平等就业权的保障和劳动的特殊保护都在增强^[7],具体体现在女性生育前后的反就业歧视政策和生育期间的生育保险制度以及针对“四期”的特殊劳动保护等^[8]。但根据《中国劳动统计年鉴》和《中国妇女发展纲要》统计监测报告数据显示,女性的就业数量与质量依然有很大的进步空间。

若把统计口径从全体劳动者聚焦至城镇劳动者,就可看出,尽管女性劳动就业参与率逐年上升是不争事实,但城镇单位中女性劳动参与率远低于男性,具体如图3所示。近年来女性在城镇单位就业人员中所占比重以微弱态势上升,但仍未达到40%的水平,并且与男性存在一定的差距,女性就业率偏低

需要得到正视。

单纯从女性占城镇单位就业人员比重的整体数据中我们难以找到女性就业率偏低的原因,因此,笔者通过加入更多因素,整理出我国按受教育程度、性别分类的就业人员年龄构成情况,如表3所示。

从表3中我们可以清楚地看到不同年龄阶段不同受教育程度不同性别的就业人员比重,其中,女性最主要的就业时间集中在20~54岁,而受教育程度为大学专科及以上的女性劳动者大部分集中在25~44岁,特别是接受了研究生教育的女性就业者,有将近90%的劳动者处于25~44岁的年龄段,这与女性的生育时间高度重合,黄金就业年龄与黄金生育年龄的重叠,是女性就业率远低于男性的主要原因。

女性的就业质量保障则可以体现在平等就业权和特殊权益保护方面。2008年出台的《就业促进法》和2019年九部委联合发布的通知,明确提出禁止就业性别歧视,尤其是在九部委联合发布的通知中,明确规定“不得询问妇女婚育情况”。但根据智联招聘发布的《2022中国女性职场现状调查报告》显示,有

表2 生育新政时期部分女性就业保障政策梳理

	政策名称
法律条文	《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国妇女权益保障法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国人口与计划生育法》等
行政法规	2011年《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知(2011-2020)》、2012年《女职工劳动保护特别规定》、2015年《中共中央 国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》、2016年《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》、2017年《国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知》、2019年《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》、2021年《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知(2021-2030)》等
部门规章	2013年国资委党委《关于印发关于进一步加强和改进中央企业女职工工作的指导意见的通知》、2017年国家卫生计生委《关于印发“十三五”全国计划生育事业发展规划的通知》、2018年《人力资源社会保障部、财政部、国家卫生计生委关于做好当前生育保险工作的意见》、2018年人力资源和社会保障部《就业服务与就业管理规定》、2019年《人力资源社会保障部、教育部等九部门关于进一步规范招聘行为促进妇女就业的通知》等
其他规范性文件	2012年中华全国妇女联合会《关于推动小额担保贷款财政贴息政策稳步实施进一步促进妇女创业就业工作的通知》、2017年中国残疾人联合会、国务院扶贫办、中华全国妇女联合会关于印发《发展手工制作促进贫困残疾妇女就业脱贫行动实施方案》、2018年《全国妇联关于开展“乡村振兴巾帼行动”的实施意见》等

61.2%的女性在求职中被问及婚育状况^[19],高于2019年的58.25%和2020年的55.8%,可见用人单位对女性的婚育情况更加介意。

分享劳动成果时,最大的平等体就是同工同酬。根据首都经济贸易大学人口经济研究所在2017年所做的一项关于女性生育与就业状况的调查显示,在生育政策调整后生育的女性遭遇同工不同酬的情况更多,单独二孩和全面二孩时期遭遇同工不同酬的女性比例分别为35.07%和30.82%,而调整生育政策前生育的女性该指标的比例仅为29.89%^[20]。BOSS直聘发布的《2021中国职场性别薪酬差异报告》显示,城镇女性2020年的月平均工资水平为6847元,仅占男性平均工资金额的75.9%,不到八成^[21]。

根据2021年《中国劳动统计年鉴数据》,笔者归纳了2020年不同行业城镇单位的平均工资与相应的女性劳动者占比数据,具体如图4。从图4中我们可以直观地看出,人均工资最高的前三行业是信息运输、软件和信息技术服务业,科研和技术服务业和金融业,人均工资分别为177.5、139.9、133.4千元,与之相对应的女性劳动者占比则分别为38.9%、33.3%和58.2%。可以看出,除了金融业外,其余人均工资最高的两行业的女性劳动者占比仅为三成。女性劳动者占比较多的行业,平均工资很多都没有达到一个较高水平,女性的薪酬水平相对不占优势。

在女性特殊权益保护方面,《〈中国妇女发展纲要(2011-2020)〉终期统计监测报告》显示有71.3%的企业执行了《女职工劳动保护特别规定》。但是,执

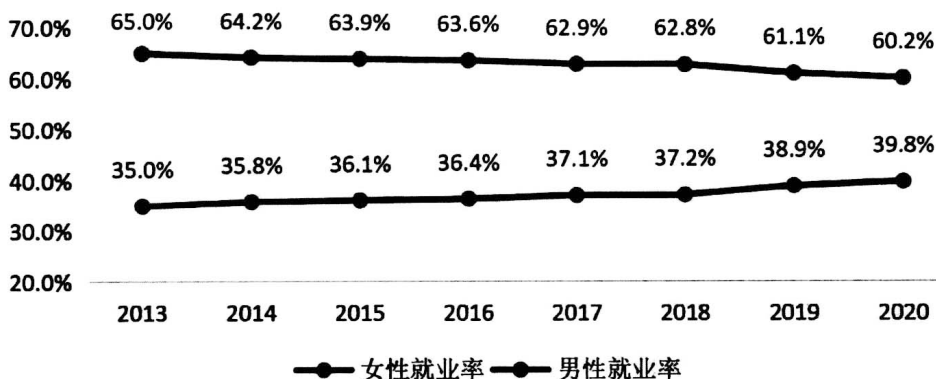


图3 2013-2020城镇单位就业人员分性别就业率

数据来源:作者根据《中国劳动统计年鉴2014-2021》数据整理得出。

表3 2020年全国接受教育程度、性别划分的就业人员年龄构成情况 (单位:%)

年龄	就业人员		受教育程度					
			高中及以下		大学专科及本科		研究生	
	男	女	男	女	男	女	男	女
16~24	6.87	6.32	4.45	4.02	9.89	12.58	1.63	2.29
25~34	24.71	25.38	15.27	15.62	40.96	46.26	38.23	54.73
35~44	21.90	24.14	15.85	18.79	26.68	27.13	38.98	34.63
45~54	25.49	25.68	25.06	26.39	16.94	12.97	16.77	7.25
55~64	14.30	11.80	18.79	18.06	5.27	1.00	4.23	1.05
65+	6.73	6.68	20.58	17.12	0.26	0.07	0.16	0.04
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:作者根据《中国劳动统计年鉴-2021》数据整理得出。

行劳动保护的大部分企业为城镇公有制企业,并且主要保护的是女性的劳动安全,对于女性的特殊劳动权益保障并不到位。如大部分用人单位并没有根据实际需要建立女职工卫生室、孕妇休息室、哺乳室等设施,连充足的哺乳时间都无法为女职工保证。甚至在很多用人单位,女性怀孕后自动离职,成为劳动者与用人单位之间心照不宣的规定。

一般情况下,政府目标的实现、决策方案的落实,关键在于行政执行^{[22]59}。女性就业保障政策的执行出现“文件归文件,实践归实践”的尴尬状况是多元因素交互产生的结果。女性就业保障政策的落实执行情况和女职工实际需求之间存在明显落差。

四、女性就业保障政策执行的制约因素

伴随生育新政的深入落实,女性就业保障政策不仅需要满足“稳就业”和“促生育”目标的协同发展,还要努力实现缓解女性生理特征带来的就业性别歧视、淡化女性角色多重引起的职家矛盾、促进女性个人职业生涯发展等直接目标。但从我国劳动力市场发展现状来看,女性就业保障政策实施依然面临重重困境,性别意识主流化促进就业平权依然有很长很艰难的路要走。以下将基于史密斯模型,从理想的政策、执行机构、目标群体和执行环境四个方

面分析女性就业保护政策的执行困境。

(一)理想的政策层面:政策体系尚未完善削弱其执行效果

史密斯模型认为理想化的政策应当是合理、合法且兼具可行性和操作性的,是政策制定者力图达到的理想形式,也是影响政策执行的首要因素,高水准的政策体系是政策健康执行的基础。在各国城市化进程中,女性在劳动就业、资源配置、性别利益等方面往往比男性拥有的更少,需要通过政府政策对性别偏见和歧视进行有效干预。我国女性就业保障政策以国家主导的命令型工具为主,由于未充分考虑针对市场活动的经济激励等自愿型工具,使得这类政策在与生育新政协同时,常会出现政策运行的失灵。政策本身作为影响政策执行的核心要素,其制约因素主要体现在以下几方面。

一是政策制定相当抽象,多数制度停留于原则规定层面,可执行性不强。政策效力最高的是法律条文,而法律为了保障政策的实施范围和可延续性,就不得不有一些原则性规定,因此在制定时也就难免泛化。许多类似于“国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利”和“不得以性别为由拒绝录用女性”的规定,表述不清,内容空泛,口号式强而操作性不

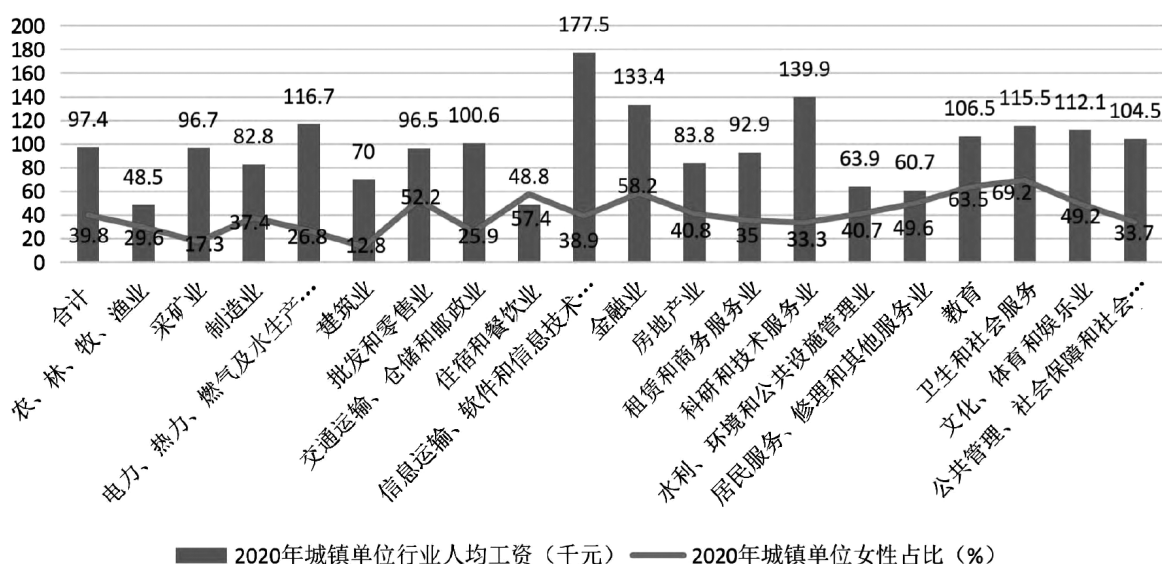


图4 分行业城镇单位人均工资及女性劳动者占比

数据来源:作者根据《中国劳动统计年鉴-2021》数据整理得出。

强。访谈资料显示,在女性劳动权益真正受到伤害时,由于没有具体的条款可以依据,容易陷入无法可依、投诉无门的情况,访谈对象05表示:“保障政策不能说是一纸空文,但可行性方面还是需要考量,因为现在企业想不要一个人实在太容易了。我去中医馆面试,他们说我这个岗位会接触大量活血药物,怕我以后怀孕留不住,说是为我考虑,其实就是怕我生孩子耽误工作。”

二是具体政策多停留在部门规章等级,缺少系统的法律规范类文件。访谈对象07说:“其实我们公司会组织HR学习相关法律法规,主要学习的都是《劳动法》《劳动合同法》这一类的法律文件,也会按照规定执行,但是一些效力较低的文件,其实关注度没有很高,遵守程度也不如法律那么高。”例如2019年九部门联合出台《关于进一步规范招聘行为促进妇女就业的通知》,首次对发布含有性别歧视内容招聘信息且拒不整改的用人单位处1万元以上5万元以下的罚款;情节严重者依法实施失信惩戒。在此之前我国对于职场歧视行为,一直没有如何担责、如何惩罚的明确规定,致使企业即使存在歧视女性等行为违规成本也很低。目前也依然只停留在部门规章等级,政策效力等级不高,对用人单位的约束力不强,容易导致用人单位存在歧视或侵权女性劳动者且并不用为此买单的现象。

三是相关福利保障政策制定未正确考虑社会性别视角,对女性就业造成隐性的负面效果。《女职工劳动保护特别规定》明确指出,未缴纳生育保险的女职工,其生育津贴和生育费用都将由用人单位负担。看似这是考虑性别因素,对女性承担生育这一责任进行的特殊保护,也是在我国资源积累有限的情况下,将生育压力部分分担至企业的美好愿景。但由于未充分认识到生育不仅是女性、家庭或企业的责任,而且是整个社会共同的责任。因此,从成本—收益角度来看,企业雇用女性的人力成本被增加,因此在招聘时不可避免的男性偏好就会出现,加深职业性别隔离,致使女性在职场上受到歧视或隐性歧视。

(二)执行机构层面:多元治理机制阻滞且机构执行能力较弱

执行机构是史密斯模型中的主体因素,负责将理想的政策落实为现实,展现政策的成效。一个好的执行机构一般包括完善的组织机构、专业的执行人员和政策执行需要的各种资源。Salamon在其论著中阐述道:“公共行动的失败更多取决于公职人员使用的行动方式和政策工具。”^[23]因此,政策的执行者也是政策执行成功的关键因素。但目前我国女性就业保障政策的执行机构仍存在以下问题:

一是存在组织结构待完善、权责分配不清的问题。在部分女性就业保障政策可操作性不强、细节空泛的情况下,我国并没有专门机构负责政策的具体执行。在实际操作中,人社部会同相关部门对用人单位的招工用工行为进行监察执法,引导合法公正招聘行为;妇联组织积极引导宣传,关爱广大妇女同志和女性劳动者;工会组织加强推动企业合规用工。同时这三个部门还会对在招工用工行为中涉嫌性别歧视的用人单位展开联合约谈。同时,司法部门、人民法院、教育部和卫生健康部等部门也对女性就业负有相关责任,协同配合,综合施策。但齐抓共管最大的问题就是容易形成政出多门,造成相互推诿工作效率低下的问题。同时,基层组织这一处在政策执行链条末端的执行机构,虽然有着直面目标群体的重任,但权力小,可控资源小,权责不对等,无形中增加政策执行的难度,也使得女性劳动者的就业权益不能很好得到保障。

二是执行机构能动性低,执行方式简化。目前,我国女性劳动者面临或遭遇就业和职业歧视时,一般可以通过四种途径寻求帮助:第一种是发生劳动争议后申请劳动仲裁,需求司法援助。第二种是向各级妇女组织进行投诉和举报,妇女部门通过呼吁相关部门对违规企业进行查处。第三种是向各级劳动监察部门进行投诉,劳动行政部门运用行政力量制止和纠正用人单位的歧视行为。第四种是向工会申请援助。访谈中,大多访谈对象没有维权经历,并且对具体维权方式认识有限。有维权经历的访谈对

象04表示:“虽然劳动仲裁的效力较高,但成本也较高,需要花费更多的精力和时间,并且要权益受损后再事后补救,维权成本对我们普通上班族来说还是很高的。”在访谈中,很多访谈对象都对各级妇联组织寄予厚望,妇女组织和工会组织虽然投诉成本较低,但这些部门缺乏直接的干预权力,大部分工作只能停留在调解、协商和呼吁层面,执行效力较低。由于政策执行工具较为单一,缺乏行政效力,因而震慑力不强,一定程度上影响政策的执行效果。

(三)目标群体层面:目标群体的自利性和认知欠缺引起执行偏轨

根据史密斯政策执行过程模型中关于政策实施对社会产生“张力”的解释,女性就业保障政策的目标群体是由提供就业岗位的用人单位及政策所覆盖的女性劳动者所构成。通过对就业政策的分析,用人单位和劳动者会根据自身利益取向对政策做出反应,并且影响政策的实施,因此用人单位和女职工本身也是政策执行过程中的执行客体。根据奥尔森困境表达的集体行动悖论可得:由理性个体组成的大集团,却不会为集体利益行事^{[24]29}。例如用人单位往往以自身营利为目的,忽视劳动力市场的公众利益;女性劳动者因自身在就业市场处于弱势,就放弃追求平等权益,成为政策难以有效实施的纵容者。由此可见,执行“客体”对政策执行的影响不仅与利益因素相关,还与其认知因素相关。

一是政策利益分配机制不完善,部分用人单位人力成本加重,对雇佣女性产生抵触心理。从我国劳动力市场整体角度来看,挖掘女性人力资源的活力和潜力能够更好地扩大人才蓄水池,稳定劳动力供给,企业是明显的受惠者。但这是长期的隐性收

益,企业并不能在短期内获得直接收益。在实际操作中,女性产假和哺乳假期间形成的工时损耗以及用人单位雇佣替补劳动力的经济成本都是实在的显性成本。访谈对象08表示“现在招人比较两极分化,倾向于年轻没有经验的校招生和已经生育过小孩经验比较成熟的管理层。校招生精力旺盛,前期贡献是比较大的,即使工作几年再去结婚生子,用人单位承担人工成本的同时,生育风险和个人价值其实是可以对冲的”。访谈对象07表示“我们机构生育新政前确实喜欢招聘生过孩子的女职工,一方面是比较稳定,一方面也有一定工作经验。两孩、三孩都放开以后,我们在招聘时就会掂量应聘者的生育情况了。最怕的是同一个学科的老师一起怀孕,排课压力就会非常大”。可以看出,尽管国家已出台一系列保障女性就业的措施约束市场行为,但用人单位衡量违规成本后,依然有可能冒险违反政策规定。或者采取更加隐蔽的手段,表面服从规定对女性劳动者一视同仁,却在背后钻政策的空子。

二是女性劳动者对自身能力和个人就业意向认识不足,且维权意识淡薄。一方面,虽然社会教育水平整体向前发展,两性在受教育上的差距逐渐减小,但女性受教育水平在高中以上的比例依然偏低。女性就业多集中在体力劳动密集的产业,在知识密集型行业或者科教文与党政机关中的比重只占30%,政府安置性就业政策只能给予女性最基层的工作岗位。在激烈的竞争面前,因为自身文化素质较弱,女性往往在参政议政中被边缘化,成为市场经济中的失利者。访谈中表现出的一个突出问题就是,女性在找工作时主动性不足。结合城镇失业人员分性别的寻找工作方式(表4),我们可以看出女性失业人员再

表4 城镇失业人员分性别寻找工作方式 (单位:%)

	为自己经营 做准备	为找工作 做个人提升	委托亲戚 朋友介绍	查询招聘 网站或广告	直接联系 雇主或单位	联系就业 服务机构	参加 招聘会	其他	总计
男	8.5	6.2	44.4	18.4	8.0	1.4	5.0	8.1	100.0
女	6.4	5.1	51.2	18.6	6.6	1.3	3.5	7.4	100.0

数据来源:作者根据《中国劳动统计年鉴-2021》数据整理得出。

就业的过程中最常使用的找工作方式是委托亲戚朋友介绍,除去查询招聘网站或广告的方式与男性持平外,其余自主找工作的方式比重都略低于男性。

并且由于生育后个人精力的分散,几位私营企业的受访谈者都对自己的工作处境表示不满。访谈对象01讲“生二胎的时候是双胞胎男孩,休完产假回到岗位后领导明面上理解,但也会专门嘱咐我做好工作,我觉得他还是介意的”。访谈对象08表示“产假后,因为接替我工作的同事做得很好,我被调离原岗,尽管职级保持不变,但是我需要完成一定绩效,如果完不成绩效我就要被降薪甚至辞退,所以现在我在加紧适应新的工作岗位”。

同时,很多女性对就业保护政策不关心、不了解,思想没有得到及时更新,在劳动力市场受到歧视时,没有敏锐察觉到自己的境地,或者对于性别歧视类现象见怪不怪,没有及时维护自己的权益,导致政策实施环境无法得到优化,政策执行没有完全发挥出应有的作用。

(四)执行环境层面:正式制度与非正式制度因素支持力度不足

即使再好的政策也无法在真空的状态下执行,客观存在的环境因素无时无刻不在深刻影响政策的执行。由于政策环境独特的复杂性和不确定性,因此其对政策执行的影响往往是交互式、多方面的。随着人口战略的高度被不断提升和人口生育政策的不断完善,女性就业保障政策的执行环境也在悄然发生变化。不同政策之间分配了不同政策资源,共同形成政策环境影响政策执行的广度和深度。现行的女性就业保障政策没有将女性的劳动就业放在制度和文化的脉络中同时考虑,一定程度忽视了政策执行环境,高估了政策实施对企业的约束和对女性的引导。目前尚未完全形成良好的女性就业保障正式制度支持,配套政策和社会理念等非正式制度因素也相对滞后,因此女性就业保障制度依然期待更良好的运行环境。

一是正式制度因素。一方面,现有女性就业保障制度尚未完全形成,关于女性就业保障的规定多

散见于就业、女性权益保障或社会保障等相关政策中,制度法规建设仍不健全。与此同时,生育新政的实施使女性就业保障政策执行的外部制度环境变得更为复杂与多变。由于女性就业状况与其照料家庭的程度有着紧密关联,三孩政策开放后,人口再生产与社会再生产的双重责任以及由此带来的角色冲突,也会给女性就业保障政策的执行带来更多阻力。

另一方面,女性就业保障的劳动监察制度也需要加强。劳动保障监察按照“用人单位用工所在地”原则管辖,除依法接受举报投诉外,还要主动进行巡视检查,并以查处、纠正行政相对人的违法行为、督促其遵守劳动保障法律法规为目的,是女性就业保障制度中的重要一环。但是根据《中国劳动统计年鉴》近三年的数据显示,自2018年至2020年我国劳动保障监察案件结案数量分别为139213、111587、105816起,其中女职工特殊劳动保护类案件的结案数分别为71、77、15起,不仅占比极低,还呈大幅下降趋势。国家统计局根据《中国妇女发展纲要(2021-2030年)》统计监测指标体系和相关部门数据资料统计,2022年,妇女获得法律援助31.8万人次;4.5万名女性得到人民法院、人民检察院和司法系统提供的司法救助。县级以上妇联组织受理妇女儿童投诉件次数为20.1万次。可以看出,我国劳动行政部门对女性劳动保护的重视程度和主动监察力度依然非常需要加强。

二是非正式制度因素。一方面是社会环境支持不到位,相关配套措施存在欠缺。在我国,“421”家庭赡养负担严重,生育二孩后,多数夫妇要面临抚养两个儿童和赡养双方四个老人的家庭责任。特别是0~3岁的婴幼儿,其不可能离开大人的照顾与看护,女性的产假又不能全覆盖婴幼儿需要照料的时期,此时需要公共服务的支持。然而,我国针对0~3岁的公立幼儿抚养机构领域相对空白,托幼服务不到位女性就会被困在繁重的家务劳动中无法就业,收入来源受到中断。而私营性质的托幼机构,不仅收费昂贵而且数量较少,使消费者家庭选择较少,最重要的是缺少行业监管与专业培训。而在公司里,多

数企业没有尽到社会支持的责任,访谈对象02表示“公司未建立专门的孕妇休息室、母婴室等,这对哺乳期的女员工造成很大的不便”。这些公共服务的缺失和生育保险制度上层设计的不完善所带来的压力被嫁接在女性劳动者身上,严重影响政策执行效果。

另一方面是社会文化理念对女性就业的消极影响。我国历经几千年封建社会,“男主外、女主内”的思想根深蒂固,认为女性就该在家“相夫教子”,应该承担子女的照料和教育工作,承担更多的家务。虽然妇女解放运动在一定程度上瓦解了这种封建思想,但固有的价值观念在今天依然没有完全消除。传统社会女性自身的价值不包括在社会上劳动取得的价值与效益,简单的“男主外女主内”的社会分工到了今天的信息化时代俨然已经不再适用。再者,女性照顾家庭与职业发展之间的冲突,是女性就业受阻的重要原因。贝克尔曾经说过“即使男性和女性花费同样的时间从事市场工作,女性的家务工作依然对她们的收入和职业产生不利的影响”。社会对女性的角色期待依然偏向于家庭,在无形中给女性捆上枷锁,“理想照顾者”和“理想工作者”的性别文化规则形成“母职惩罚”和“父职奖赏”,使女性在劳动力市场上处于不利地位。

五、女性就业保障政策执行的路径建议

史密斯模型是一个概括周全的模型,将影响政策执行的各方面要素都囊括在其中,涉及面非常广。但站在政府角度讲,不能因为受不确定且复杂的因素影响就推卸责任,回避问题。而是要努力顺应现有条件,积极作为,以实现政策的最优执行,并根据反馈和现有成果对政策进行完善和改进,使“事后补救”型政策向“提前预防”型政策转变,加强政策的前瞻性。因此,我国女性就业保障政策执行依然存在很大的改进空间。

(一)完善女性就业保障政策体系提高其可操作性

“妇女社会保障的制度健全程度和覆盖范围以及保障水平高低,与生产力水平相关,也与妇女在国

家社会发展中的作用、政府对妇女发展和男女平等的态度等相关。”^[25]要取得女性就业保障政策良好的执行效果,最关键的环节就在于女性就业保障政策体系本身的完善。

首先,要提高女性就业保障政策的法律效力,完善相关法律法规政策。生育新政下,生育对女性就业的影响是客观存在的,建立配套的女职工就业权益保护制度才是解决之道。应梳理现行法律中有关职场女性就业保障的内容,对限制女性及影响女性发展的条款进行修正。努力追求起点与过程平等,保证女性就业的结果公平,反对对女性权益的“过度保护”,也反对公平只是在法律层面“纸上谈兵”。

其次,应增强女性就业保障相关政策的可操作性。不仅要明确劳动力市场上“性别歧视”的内涵与外延行为,制定更为明确的惩戒机制,使执行机构有法可依。还要在诉讼中合理分配举证责任,由用人单位承担不存在其实的举证责任,而举证不力的则需承担不利后果。最重要的是,要健全女性福利制度。生育成本应由家庭、社会、政府多方联手承担。健全生育保险制度,在保障女职工生育期间的基本收入和医疗需求外,进一步提高女职工生育福利待遇,扩大生育保障的覆盖面。更重要的是建立生育费用的社会补偿机制,分担女性就业者和用人单位的负担,为女性就业保障政策的实施创造有力制度支撑。

(二)明确政府角色定位并加强政策执行能力

史密斯模型要求,当政策执行机构出现问题时,需要进行“回应”或“建制”。由于政策本身的完备性和可操作性带来的执行主体问题固然存在,但政策执行机构的执政理念、对政策的宏观认知和执行能力则是政策执行中更为重要的因素。

一方面,政策执行机构要明确自身职能定位,形成一条从上到下的无缝隙的执行链条。就业乃民生之本,政府有责任保护女性就业这一基础权力,必要时还需建立专门的女性就业保障政策执行部门,增加资金投入,完善管理系统。我国法律明确规定各级人民政府要创造公平就业环境,并对就业困难人员给予相应扶助,为促进女性就业保驾护航。

另一方面,各政策执行机构要加强执行能力,创新业务方法。例如各地区行政部门如人社局,要切实负起监管责任,在各环节加大监察力度以营造平等就业环境。针对用人单位对女性的歧视,应肃清劳动力市场,严禁用人单位在招聘时出现显性或隐性的歧视行为,严禁收集与岗位无关的女性婚育信息。劳动行政部门要确保企业不会对女性的婚育进行干扰,并对产假天数、哺乳假期时长、产假期间福利、复工待遇等问题进行明确规定。一旦违背劳动合同,就要给予女职工相应的民事赔偿和精神损害赔偿。相关部门也可以加强财税政策对女性创业就业的扶持力度。

(三)积极引导用人单位与女职工增强政策认同感

政策的目标群体在考虑自身利益需求的基础上对政策的认同程度是影响政策有效执行的关键。我国女性就业保障政策的目标群体不仅有女性劳动者,还包括用人单位,都对就业保障政策的执行发挥着至关重要的作用。所以,不仅要制定真正能反映女性就业意向、能够被用人单位和劳动者共同认可的政策,更要引导其积极参与,了解政策、理解政策,以便更好地贯彻落实。

一是积极引导企业提高思想认识,认识到女性就业保障政策利在长远。转变用人观念,认识到承担合理的社会责任,如适度的福利与假期能增加职工对企业的依赖感与信任感,维持企业可持续高质量发展。还应建立国家、企业、家庭共担生育责任的保障体系和完善的劳动就业体系,避免企业因转移成本而歧视女性员工。同时也可以结合行政手段将女职工生育和就业的相关权益情况纳入企业社会责任信息披露体系,避免女性就业保障沦为空头口号。国家也可以出台相应的奖励政策,提出适当的奖励机制补偿企业经营,维护劳动力市场的秩序。

二是要加强职业培训,提升女性就业竞争力自主性。经济新常态背景下,就业压力和市场竞争使女性不得不面临失业和转岗等形势。政策执行主体机构如人社局、妇联和工会组织等应为女性就业提

供更多机会和资源,使女性即使失业也有机会提升自身技能,拥有更多机会重返职场。并且女性自身也应该更加主动地参与培训,主动了解更多女性就业保障政策。“法律不保护躺在权力上睡觉的人”,女性应该更加主动地参与社会劳动,了解权益保障知识,不仅有利于减少政策执行的下行压力,更能保障拿起武器保护自身利益。

(四)构建女性就业友好环境促进政策顺畅执行

分析女性就业保障政策执行过程中的执行环境可以发现,政策执行的经济环境、文化环境和社会环境需对比进行“回应”。

一是关于正式制度因素。国家要健全女性就业保障政策执行的顶层设计,不仅提高政策文本的法制化和可操作性,还要健全政策执行路径和监督制度。建立生育支持政策体系,以更高站位促进女性就业保障政策执行的制度化发展。与此同时,通过劳动监察等行政监督方式,积极主动对女性就业保障政策的执行情况进行检查。通过对相应违规行为的教育、防范、制止、惩处,提高用人单位对女性就业保障的重视程度,以正式制度支持肃清女性就业保障政策的执行环境。

二是关于非正式制度因素。在社会环境方面,要建立女性就业友好环境。充分整合社会力量,提供公共服务支持,降低生育压力。有条件的地区可依托社区建立日托中心,雇佣社区内的失业女性,不仅能缓解职业女性工作与育儿之间的压力,还能促进失业女性的再就业,一举两得。最重要的是建设女性就业保障的公共服务和社会支持体系,增加公共性投入,优化配置妇幼保健、托幼、学前教育等公共服务资源,弥补目前托幼服务过度短缺的现状。在文化环境方面,我国受到传统文化影响深厚,文化因素有时甚至能单独或先于政策对女性就业产生影响。尽管想从根本上改变传统的性别观念有一定难度,但若想要男性在生育新政下承担更多的家庭责任,最直观的方法就是设立“父育假”,并且规定男性固定份额。这不仅能平衡职场男女性别的差异,还能帮助男性树立家庭平权观念,承担家庭责任,缓解

女性家庭角色和社会角色之间的压力。我国男性享受生育假期的时间根据地方性的生育条例规定,一般是3~30天。这一时间同世界上各国立法中的时间相比也是较短的,一些国家甚至规定父亲的专属带薪休假不能转给母亲。所以,为树立家庭平权,减轻女性的家庭责任,我国也应加长男性的生育假期。想要从根本上破除传统性别观念,就一定要凸显男性在生育中的责任和义务,只有男性的积极参与才能真正促进职场上的男女平等,对女性个人职业发展也有很大的帮助。

参考文献:

- [1]赖德胜,李长安,张琪.中国就业70年(1949-2019)[M].北京:中国人事出版社,2019.
- [2]潘锦棠,许晓丽.国际比较视野下的公共家庭政策与两性就业平等关系——基于“福利国家悖论”现象的考察[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020(06).
- [3]盛亦男.生育政策调整对女性就业质量的影响[J].人口与经济,2019(03).
- [4]杨慧.全面二孩政策下生育对城镇女性就业的影响机理研究[J].人口与经济,2017(04).
- [5]何雅菲.“全面二孩”政策实施后女性就业保障政策工具的优化[J].湖北社会科学,2019(08).
- [6]叶文振.“单独二胎”生育政策的女性学思考[J].中共福建省委党校学报,2014(12).
- [7]张同全,张亚军.全面二孩政策对女性就业的影响——基于企业人工成本中介效应的分析[J].人口与经济,2017(05).
- [8]殷俊,周翠俭.基于儿童照顾福利的城镇女性就业权益保障问题探析[J].社会保障研究,2020(06).
- [9]余秀兰.女性就业歧视发生的机会结构[J].甘肃社会科学,2014(06).
- [10]彭希哲.实现全面二孩政策目标需要整体性的配套[J].探索,2016(01).
- [11]张永梅.“全面两孩”政策下育龄女性职业困境的整体性治理——基于浙江省的调研[J].治理研究,2020(03).
- [12]张琳,张琪.我国青年女性生育状况对劳动参与决策的影响——基于CLDS数据的分析[J].中国青年研究,2019(05).
- [13]石智雷,王璋.公共托幼服务对女性就业的影响——基于断点回归的实证检验[J].中国人口科学,2023(03).
- [14]Thomas B. Smith. The Police Implementation Process[J]. Policy Science, 1973(02).
- [15]丁煌,李晓飞.中国政策执行力研究评估:2003-2012年[J].公共行政评论,2013(04).
- [16]张则行,何精华.黏合剂效应:数字技术对环境政策执行链的修复机制研究——基于剩余信息控制权的分析框架[J].湖湘论坛,2022(01).
- [17]余秀兰.女性就业:政策保护与现实歧视的困境及出路[J].山东社会科学,2014(03).
- [18]黄桂霞.女性生育权与劳动就业权的保障:一致与分歧[J].妇女研究论丛,2019(05).
- [19]智联招聘.2022中国女性职场现状调查报告[EB/OL]. http://news.cnhubei.com/content/2022-03/07/content_14556003.html, 2022-03-07/2022-03-12.
- [20]盛亦男,童玉芬.生育政策调整对女性劳动力供需的影响研究[J].北京社会科学,2018(12).
- [21]BOSS直聘研究院.中国职场性别薪酬差异报告[EB/OL]. <http://www.199it.com/archives/1213189.html>, 2022-03-08/2022-03-12.
- [22]彭国甫.中国行政管理新探[M].长沙:湖南人民出版社,2006.
- [23]Salamon L M. New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction[J]. The Fordham Urb. l. j, 2001(05).
- [24]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:格致出版社,上海人民出版社,1995.
- [25]黄桂霞.共享发展:中国妇女社会保障百年发展回顾与前瞻[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2022(06).