

# 单位制变革与男女平等就业的社会政策选择

武中哲

(山东经济学院,山东 济南 250014)

**[摘要]** 计划经济时代的单位制度曾经是男女平等就业的制度保障。单位制的变革改变了这种制度条件,使女性平等就业面临新的挑战。要在市场化的背景下实现劳动力市场中性别平等,需要有相应的社会政策选择。这些社会政策包括:通过社区建设减轻女性家务劳动负担、健全女性就业的社会化补偿机制、探索弹性的女性退休年龄、倡导社会性别平等的职业文化等。

**[关键词]** 单位制;性别平等;社会政策

**[中图分类号]** C913 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-8487(2008)03-0052-03

计划经济时代,中国城市社会单位体制的制度设置将国家的目标和组织的目标整合起来,男女平等就业有了坚实的组织和制度保障,因而那个时期中国成为世界上少数几个实现男女平等就业的国家之一。单位制的变革不但改变了组织制度,而且改变了中国城市的社会结构。一方面,体制内的单位组织具有了自身的相对独立性,利益化特征愈加明显,组织目标与国家目标之间产生了一定程度的分离;另一方面,大量体制外的市场组织开始发育生长,在规模和范围上呈现出超越体制内单位组织的趋势。传统的保障男女平等就业的制度条件遇到了前所未有的挑战,各类组织在吸收和使用劳动力过程中更加重视由性别因素导致的劳动力成本的差异,女性因为承担生育等家务劳动的责任在劳动力市场中居于劣势地位,受到不平等的待遇。女性在劳动力市场中遇到的不平等待遇不仅仅局限在这个问题本身,而且能够诱发其他的社会问题。促进男女平等就业,对于女性群体的健康发展,构建两性平等相处的和谐社会都具有重要的作用。

导致女性就业难的生育和家务劳动等原因不应该成为女性就业难的理由,由此所付出的代价也不应该完全由女性自己来承担。这是因为女性所从事的生育和家务劳动是一种无薪的社会劳动,它和物质生产具有同等重要的地位。应该说,物质资料的生产和人类自身的生产是互为前提、互为条件的。如果没有物质资料的生产,人类社会的存在、延续和发展是不可能的。如果没有人类自身的生产,没有人类的繁衍,那么社会的存在、延续和发展同样是不可思议的。除原始社会前期以外,人类社会对女性的评价大都建立在发展和巩固男性统治的利益基点上,从而产

生了对女性的社会价值认定与女性的社会贡献相背离的现象<sup>[1](P113-114)</sup>。因为女性生育和家务劳动所付出的一切是社会总劳动的组成部分,而国家用来包容这种社会劳动的单位制度也处在变革之中,所以需要采取必要的社会政策措施,为女性平等就业创造条件。

## 一、减轻家务劳动的社区政策

家务劳动的分工是家庭内部的事情,但是,传统上女性总是承担着大部分的家务劳动,由此导致了她们在工作上的时间和精力减少,从而减少了就业机会和职业发展的机会。传统单位体制下,各级各类单位承担着办社会的职能,家务劳动中的一部分转移到了“单位”,从而在一定程度上减轻了女性的负担,促进了女性就业。单位制变革的一个突出效果就是单位办社会的功能逐渐减弱,原来由单位承担的家庭功能逐步回归到家庭或者转移到社区当中。因此需要探讨协助性、支持性的政策措施,提供儿童和老人的照顾服务,减轻女性的家务负担,为她们平等地参与就业竞争创造条件。英国和瑞典特别重视通过儿童照顾服务来克服妇女“工作与家庭”两难的问题,因此两国都有完备的全国托儿政策。例如,瑞典在1978年通过了一项非常重要的企业家庭政策,即儿童照顾假法案。英国在1985年也通过了就业保障法,强制雇主给女性员工提供育婴假。我国体制内单位组织一般具有产假的制度设置,体制外组织则没有制度的保障。现有的法律法规对于体制外组织也难以发挥实质性的约束作用,或者由于这种约束作用的存在导致就业歧视的负反馈效应。在这种情况下,除了加强立法和执法以外,通过相应的社会建设措施来减轻女性的家务负担也许是一个更加有效的选择。

**[收稿日期]** 2008-01-02

**[基金项目]** 国家社会科学基金项目:“单位制变革与劳动力市场中的性别不平等问题的研究”(06CSH014)的阶段性成果。

**[作者简介]** 武中哲(1967-),男,山东莱州人,山东经济学院社会学系副教授。

在改革的过程中,解决单位办社会问题是改革过程中提高效率的必然选择,单位组织承担的社会功能开始向家庭和社区转移。因为那些转移到家庭中的社会功能对女性的就业带来了负面影响,所以加强社区服务体系的建设可以减轻女性的家务劳动负担,增加她们在劳动力市场上的竞争力。除此之外,因为许多企业改制中辅业功能的转移也必然带来工作人员的转移,原来在单位组织中从事诸如医院、食堂、幼儿园等勤服务的人员的工作岗位上实际上已经转移到社区当中,这些岗位上的人大多数是女性职工,所以完善的社区服务体系又能够为女性提供部分就业岗位。为了扩大整个城市社会的女性就业机会,有必要进一步加强社区建设,规范社区就业,把未来的城市社区建设成为女性就业的大舞台。通过将部分家务劳动转移到社区,通过社区就业来完成,可以使家务劳动的价值得以体现,因而是解决妇女平等就业问题的重要途径。为此,政府应当在推进社区建设的过程中实施适应市场经济的新的家庭服务政策,其内容应包括儿童和老人的照料、公共的托儿服务设施和老人的照料设施及服务、家务劳动的社区服务等。要实施这一政策,政府应建立并完善社区生活服务体制,鼓励社区服务业的发展,以填补单位制变革后留下的空白。通过社区服务组织的建设实现家务劳动社会化、市场化。可以在社区里开设托儿所、午托班、社区养老中心、保健医院等托儿养老设施,减轻女性的育儿养老负担。成立家政服务中心,以钟点工的形式推动家务劳动市场化,并给下岗女工提供更多就业机会;开设快餐店、洗衣房、馒头店等经济实体,便利社区居民的家庭生活,为女性摆脱繁重家务提供全方位的服务。

## 二、健全女性就业的社会化补偿体系

生育保险制度是我国对女性就业进行社会化补偿的一个制度选择。改革之前,我国生育保险制度参照苏联模式,由职工所在单位负担,生育保险从公费医疗经费中列支。随着市场经济体制的建立,单位“自保型”的管理办法的弊端和局限性日益突出,主要表现在以下各方面:1. 企业为了自身的发展,将追求经济效益作为主要目标,避免加大人工成本,因此企业不愿意录用女性,造成妇女就业困难。2. 女职工多的企业,相对承担过多的生育费用,造成各单位之间负担费用畸轻畸重。3. 效益不好的企业无力负担女职工的生育费用,使一部分职工得不到法定的社会保险待遇。4. 市场化过程中产生的大量体制外经济组织无法从传统的保险体制中获得保障。因此,为了承认妇女生育价值,调动企业招收女职工的积极性,探索女职工生育成本社会化分担的模式,1994年国家颁布了《企业职工生育保险试行办法》,规定:生育保险按属地原则组织,费用实行社会统筹,按“以支定收,收支平衡”的原则筹集。企业按照其工资总额的0.6%~1%比例向社保经办机构缴纳生育保险费,建立生育保险基金,职工个人不缴费。

生育保险制度打破了以往企业自保型生育保障制度的格局,均衡企业之间生育保险费的负担而实行社会统筹,在一定程度上降低了企业女职工生育所带来的经济损失,为劳动市场上男女公平竞争提供了一个良好的制度平台。但目前,我国生育保险改革进展缓慢,生育保险社会

统筹仍存在许多问题。首先,保障覆盖范围有限,那些非正规部门或以非正规方式就业的女性处于生育保险的覆盖面之外。其次,生育保险并未明显减轻企业负担,许多企业在缴纳了生育保险费后,还要负担本企业生育女工的大量费用。第三,推广的范围有限。许多国有单位沿用过去的保障制度,没有实行生育保险;相当数量的体制外组织没有为职工缴纳生育保险。

总之,目前的生育保险制度只在有限的范围内和有限的程度上发挥作用。虽然单位制度在市场化过程中发生了深刻的变革,但是,众多的体制内单位组织包括许多改制后的国有企业,仍然沿袭着计划经济时代的生育保障模式。机关和事业单位的女性职工在生育期间按照规定享受产假、正常的工资收入和医疗费用的报销。国有企业根据经营状况和效益的不同在这方面产生了分化,部分效益较好的国有企业仍然沿用过去的做法,由企业负担女职工生育期间的一切待遇;效益较差的国有企业往往无力为职工提供这种保障,开始依赖于生育保险。那些体制外的非公有制企业缺少为职工生育提供保障的传统,因此,职工对生育保险的依赖性较强。但是,由于非公有制企业同样存在着组织分化的问题,部分企业不能为职工提供生育保险,或通过各种渠道规避为职工提供生育保险,导致这些企业职工在生育期间既不能从企业中得到保障,也不能在社会上享受生育保险。

鉴于生育保险在实行过程中存在的问题,要真正发挥生育保险促进两性平等就业的作用,需要进一步完善生育保险制度。首先是要建立统一的生育保险制度,将所有的机关、企事业单位都纳入到其保障体系之内,这样既有利于创造一个公平就业的环境,又有利于降低单位组织因为生育原因在接纳劳动力时排斥女性的可能性。其次是要运用政策、法律和市场手段保证生育保险基金的拨付、管理和增值,统一并提高生育保险金的拨付标准,最终使生育保险金制度成为能被所有组织接受的、能为女职工带来切实保障的行之有效的制度设置。

除了生育保险以外,可以探索设立其他有利于女性平等就业的基金。鉴于女性为了生育和家务劳动的付出是社会总劳动的一部分,只是由于女性特殊的生理特点,女性所承担的比例远远高于男性,从而导致女性在劳动力市场中遭遇到不平等的待遇。所以,出于公正理念的考虑,可以建立一个面向全社会的“人口再生产基金”,基金的主要功能是对处于生育期间的女性进行经济补贴,基金来源可以分为三个部分:一是国家的财政投入;二是各种经济组织交纳;三是按一定比例从个人收入中交纳。

## 三、探索弹性的女性退休年龄政策

现有的一刀切的女性退休年龄,是造成劳动力市场性别不平等待遇的一个重要方面。为此,政府应该重新考虑男女退休年龄上的性别差异。实际上,不同工作单位和不同工作岗位的女性对于退休年龄有不同的看法和不同的感受。有的人能够认同,有的人却不能认同。从原初制度设置的构想来看,女性早退休固然有一定的合理性,但是,一刀切式的退休年龄的规定也出现了很多弊端。其中最明显的是接受过高等教育的女性专家,按照规定在55岁即达到退休年龄。实际上这个年龄段的女性专家在业

务上正处于黄金时期,过早退休必然造成人力资本的损失,对于个人来讲,她们获得的收入和福利保障也因为早退休而比同一级别的男性少。所以,对于这些女性,现有的退休年龄的规定导致了她们与男性之间的不平等。但是,对于其他的女性,尤其是企业工人,早退休可以使她们更好地得到休息,也不会过多地影响她们的收入和福利水平,所以她们对于早退休并没有明显的不平等的感受。特别是那些亏损企业的女职工,由于工作期间的收入和福利缺乏切实保障,退休反而能够通过社会统筹稳定她们的收入和福利水平,所以她们更能够从早退休的政策中获益。

由此可见,笼统地讲早退休是对女性的不平等待遇是缺乏现实依据的,应当根据具体情况具体分析。国家从充分发挥女性人力资本和保护女性身心健康这两个方面出发,可以考虑适当推迟具有较高学历和技术职称的女专家的退休时间到60周岁,如果因为身体条件或者其他原因希望早退休,也可以尊重个人意见,在原定的55岁退休。对于女性工人,可以维持以往的退休年龄规定,对于身体条件好的女性技术工人,如果个人愿意,企业可以返聘她们作为企业的技术顾问。总之,在退休年龄的规定上,既体现对于女性的关怀又体现对于某些女性的利益的保护,既体现政策规定又注重个人意愿,才能真正产生一种公平效应。

那些体制外组织中工作的女性,还没有传统意义上的退休之说,何时离开工作岗位取决于与雇主之间确立的劳动合同,这一点与男性是一样的。因此,体制外组织没有确定的退休年龄,性别之间也就不存在退休年龄的不平等。主要的不平等体现在女性生育以后工作延续的困难。在众多的非公有制企业,对女性的不平等待遇主要体现在“怀孕歧视”。女性由于怀孕生育而失去工作岗位,或者因为预期要怀孕生育在求职过程中遭到歧视,这些问题的解决除了完善生育保险制度之外,还需要强化立法保护。例如美国国会于1978年制定的《怀孕歧视法》,规定雇主因被雇佣者怀孕、分娩或其他医疗情况,而拒绝对女性的任用和升迁,降职或不利处分,拒绝给予福利津贴和医疗保险权利以及解雇或利用其他手段迫使其离职,均属违法行为。在我国的体制外劳动组织中,类似的怀孕歧视现象多有存在,除了生育保险政策以及相关的法律保护外,还需要有一定的社会政策的支持。可以探索制定女职工生育后重新上岗的就业帮扶政策措施,比如有组织的岗位适应性培训。为此,政府应当拓宽妇女职业培训的渠道,特别关注再就业培训,可以创办妇女职业培训机构,专为女性服务,根据女性自身的特点加以培训。

#### 四、倡导社会性别平等的职业文化

目前的女性权益保护基本上都是基于女性生理特征做出的保护,实际上,女性在就职的过程中还受到社会文化因素的限制,受到社会评价机制的制约。妇女劳动权益保护如果仅局限在一种生理特征,即性别(sex)特征的保护,而不是社会性别(gender)涵义的保护,是一种理论与实践误区<sup>[2]</sup>。在社会组织中,女性干部仍然被赋予了一种社会成见,或者由于社会评价机制的歪曲导致了女性在职位晋升中面临着更大的困难和障碍。作为一种传统文化的影响,以上困难和障碍很难在短期内通过口号和宣传得

以解决,要缓解这种状况,需要有组织制度和社会政策方面的措施。

女性在职位晋升中面临的最大的问题是很少有人出来为女性说话。基于这个事实,应当在组织中建立一种常规的机制,通过这种机制,能够发现业务精湛、有能力的女职工,并把她们提拔到领导岗位上来。在我国《宪法》第48条中就有规定:“中华人民共和国妇女政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等方面享有同男子平等的权利。国家保护妇女权利和利益,实行男女同酬,培养选拔妇女干部。”法律条文虽然是明确的,但是法律只有被人们从思想上接受并指导自己的行为,才能真正发挥作用。人们的日常行为不但受到法律规范的制约,而且更重要的是受到社会文化习惯的影响。实际上,男女不平等意义上的性别差异已经在人们的头脑中固化,成为一种社会性别意识。社会文化中对于女性的刻板印象不但会对女性带来不平等,而且也会导致对男性的不平等。一方面,“男主外,女主内”的传统分工模式使得许多女性在“规范”中失去了自我;另一方面,在这样的性别文化中,男性也不能完全受益。社会期望和规范增加了男性的压力,使得他们必须承担着谋求自身事业和家庭生计的压力,因而同样也会限制他们潜力的发挥<sup>[3](P293)</sup>。

为此,在就业组织中倡导一种性别平等的文化是至关重要的。正常的性别分工可以更好地发挥人力资源的效能,但是,在就业中那些不正常的性别成见则成为劳动力市场性别不平等的根源。因此,促进就业领域的社会性别主流化是非常重要的。就业领域的社会性别主流化要将两性就业机会平等、经济社会发展与妇女发展相协调的理念纳入到各级决策部门,使之在政策制定和调整的过程中注意到对男女两性的不同影响。充分发挥政府的宏观调控职能,制定有利于就业机会均等、消除再就业性别歧视的各项政策;建立对话制度,借鉴国际劳工组织在妇女就业促进项目中将已有的三方对话机制扩展为政府、企业主、工会、妇女组织三加一机制的有效做法,使妇女的声音进入决策领域;提高决策层和管理层的女性比例,形成对决策的有效影响力;创造有利于女性创业的社会文化环境,支持帮助创业女性组织起来;各级政府部门在招收、录用、职位晋升中要率先垂范,做促进社会性别平等的表率。

当然,社会性别平等从根本上依赖于女性主体意识的增强。女性作为行动的主体,对于维护自己在劳动力市场中的平等地位具有根本性的作用。职业女性通过自强不息来完善自身,通过运用法律来维护自身的权益,能够正确面对世俗的偏见,用自己的能力和品质对这种偏见提出挑战,最终在各种就业组织中消除社会性别的不平等现象。

#### 参考文献:

- [1]魏国英. 女性学概论[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [2]李新建,孙淑敏. 欧美国家妇女的劳动权益及其保护[J]. 妇女研究论丛,2000,(1).
- [3]吴贵明. 中国女性职业生涯发展研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.

责任编辑 刘绛华