

人口政策的女性视角

《经济学家茶座》2021年第3期(总第91期)

吴华丽, ESSEC Business School 经济学博士候选人

2021年5月31日, 中央政治局公布了一对夫妻可以生育三个子女的政策。这是即2011年11月双独二孩政策, 2013年12月单独二孩政策, 2016年1月全面二孩政策以来, 变动最大一次的人口政策。从1988年2508万新出生人口高峰期开始, 每年新出生人口一直处于下降趋势。自2003年起, 每年人口出生率一直稳定在1600万左右。三次不同放松程度的二孩政策在一定程度上提升了年新生儿人口, 然而2019年新生儿人口还是落回了1500万以下。政策变化的主要原因是中国老年人口比率逐年增加的现实。中国65岁及以上的人口占总人口的比率, 从1980年的4.67%稳步上升到2019年的11.47%。

在人口老龄化的现实情况面前, 放松生育政策、以及鼓励生育似乎是一个合理的政策。尽管如此, 在不全面考虑生育主体的女性群体的成本和收益的情况下, 没有同时并存的支持女性独立作出生育决策的辅助政策, 三胎政策很可能不仅不能解决人口数量和质量的均衡问题, 还会在社会文化的作用下, 企业和家庭一方面把生育成本推给个体女性, 另一方面家庭里并不承担生育成本的男性作出最终生育决策, 加剧已经很严重的性别失衡, 在提高人口数量的同时降低人口质量, 同时还影响了占一半人口的就业和创新, 从而阻碍了我国的长期可持续发展。

通过回顾改革开放40年的经验, 本文分析经济体制改革和经济增长对劳动力就业和收入的影响, 分析缺失性别视角的经济政策的长期负面影响, 并得到这样一个结论, 制定最优的人口政策的核心是法律、政府行政系统和公共财政一同确认和保护女性作出生育决定的主体性。

在中国市场化改革中, 女性参与就业和收入与男性差距越来越大

自上世纪90年代中旬开始市场化改革以来, 中国的劳动参与率是略微下降的。尽管如此, 与男性相比, 女性的劳动参与率下降程度和速度更快。根据国际劳工组织的预估, 在2000到2010年十年间, 中国女性的劳动参与率从71.13%下降到63.98%, 进而下降到2019年的60.57%。对应的, 男性从87.95%下降到83.48%, 在2019年为82.76%。

值得注意的是, 男女劳动参与率有着不同的下降趋势。男性的劳动参与率是在1998-2000年“抓大放小”的国企改革期间开始下降, 且在2005年之后保持稳定, 而女性的劳动参与率从90年代初开

始市场经济改革就开始逐渐下降，且在 2019 年依然保持着下降趋势。在女性的劳动就业率依然处于下降趋势的情况下，现在的二胎政策会加剧这个趋势。

不仅仅是女性劳动参与率情况逐年恶化，那些参与劳动就业的女性，她们与男性的收入差距也在逐年扩大。根据妇联和统计局的联合调查，在 1990 年，城镇和农村的女性年平均收入分别占同地区男性年平均收入的 81.68%和 79%；在 1999 年，这个数据分别是 70.1%和 59.6%，2011 年这个数据分别是 67.3%和 56%。

不仅男性和女性平均收入差距在扩大，处于相同经济阶层的男女收入差距也在扩大。根据 Gustafsson 和 Wan 两位经济学教授 2020 年发表在 China Economic Reviewd 的论文，在 1988 年，属于最低工资 20%的这部分男女工资差异是最高的，男性工资比女性工资多出 28%至 33%，收入排序分布在 20%至 80%的这部分男女工资差异稳定在 19%左右，工资最高 20%的这部分男女中，工资差异保持在 19%至 25%之间。而到了 2007 年，工资最底层处于 20%的这部分男女工资差异上升到 32%至 42%之间。工资排序分布在 20%至 80%的这部分男女工资的差异，以及 20%最高收入的男女工资差异，也都上升到同样的区间。也就是说，在市场经济改革早期，男女收入差异主要存在在社会最底层，而到了现在，男女收入差异已经广泛地出现在绝大部分不同的阶层上。虽然到了 2013 年，随着国家针对贫困出台了一系列政策，全社会男女工资差异略微有所下降，但男女工资差异依然保持在 22%至 35%之间。

越是市场化的部门和地区，越是会出现就业性别隔离的现象，即男性和女性会集中在不同的产业。在大量的劳动经济学和性别经济学的文献中，男性和女性在不同产业就业是男女收入差距的重要原因。在中国，相对于政府部门和事业单位，私有经济的性别隔离现象更加严重；与此同时，那些市场化越发达的地区，这些地区的职业性别隔离现象越严重。单纯的发展市场经济，不仅没有解决男女收入差距，还让这个问题变的更加严峻。

除了男性和女性会在不同产业工作，母职惩罚也是男女收入差距扩大的关键机制。陈祎，张红和周黎安三位经济学教授调查了 1999 年至 2012 年期间在同一家中国公司工作的男女收入差是如何随着女性进入不同人生阶段而变化的。在 20 岁的时候，男女收入不存在差异，而随着 20 岁到 30 岁这个阶段，男女收入差距扩大为 30%，因为在这 10 年，这家公司的绝大部分女性进入婚姻，并且生育第一个孩子。具体的收入情况是，婚前，男女工资差维持一个很低的水平，结婚以后男女工资开始出现差距，大约是 3000 元。在女性生第一个孩子的时候，男女收入差到达顶峰，女性平均工资是 2926 元，而男性是 8946 元。不过，男女收入差距会很快回到女性产前的水平。随着时间的推移，男女收入差距又逐渐扩大，在孩子出生后的第八年变成 6000 元。除了怀孕和母乳期间，女性和男性的工作时长是没有区别的。对此，作者的解释是，女性怀孕和生孩子的时候，她们得到的工作培训明显降低了，而工作培训是直接和晋升挂钩的。在一个类似于锦标赛的过程中，暂时的落后意味着永久的落后。

在生育这件事上，企业管理者对女性员工的预期只会跟随社会文化而调整，市场本身是不会对抗社会文化的。社会文化将生育和抚育孩子的责任归给了女性，因此，企业管理者就默认孩子的出生意味着只有女员工会将相当一部分精力转移到家庭。在这种情况下，女性群体是无法依靠单个企业的善意去对抗一个社会文化的。如果法律一开始就规定，与女性一样，作为父亲的男性要在其配偶产前和产后休一样的产假，那么对具体公司而言，在承担生育成本上，招聘男性和女性是一样的，那么母职惩罚就会消失。

在当下国家试图通过提高技术水平，通过技术进步来跨越中等收入陷阱的背景下，女性在就业市场处境变得越来越糟的长期负面影响是不能忽略的。哈佛大学经济学教授 Chetty 和他的合作者发现，影响个人创新最重要的因素不是能力，而是个人所处的环境：个人的创新能力与她所处的环境有没有搞发明创造的人有关，女孩的创新能力由于与她所处的环境里面有没有女性发明者强烈正相关。女性榜样的存在对女孩的长期影响是非常重要的。作者预估，如果不存在性别和种族的平等，发明总量会增加 4 倍。如果政府不系统性地支持生育和养育，将人口增长的负担大量转移给女性，女性离开职场，整个社会将会失去宝贵的创新引擎。

缺乏性别视角的经济体制改革，埋下了贫困、经济不平等和社会不稳定的隐患

在中国近 40 年的发展历史里，最重要的经验之一就是经济体制改革。尽管经济体制改革带来了经济的迅速增长，但是在制定经济改革政策的时候，政策制定者缺乏性别视角，忽略了人口再生产的底层作用，使得人口数量、质量和性别结构失衡，导致了经济贫困和社会不稳定，限制了经济的持续增长。

90 年代的中国经济体制改革思路是否定企业办社会，将经济效益放在第一位。尤其在“抓大放小”的国企改革浪潮中，首当其冲的是公办和集体办的托儿所、幼儿园等与照料和育儿相关的社会事业，被迅速关闭。根据教育部公布的数据，1997 年全国有 106738 所集体所有幼儿园，2006 年下降为 17542 所，下降了 5 倍！育儿的责任被重新退回到了个体家庭，其实就是妈妈和老一辈女性身上。抚育孩子的成本转移到个体的女性，那么女性将不得不退回到家庭。即使有些女性不退回到家庭，她们为了保证照顾孩子，选择时间弹性更高（意味着收入更低的收入）的工作。由于同时工作和照料家庭，女性有着更少的休闲时间，陷入时间贫困。

经济改革将生育和养育孩子的成本全部推给女性个体，生育更多的孩子意味着女性会失去继续教育深造和积累工作经验的机会。这种情况下，均衡考虑事业和家庭两方面，理性的个体女性会作出三种选择：不结婚；不退出劳动力市场，推迟结婚且晚生育和少生育；由于既要工作又要照料家务和孩子的时间贫困处境，选择退出劳动力市场。这些选择退出劳动力市场的女性，在个体家庭里的地

位进一步下降，重男轻女的社会文化及其长期后果被巩固。市场经济改革以来，越来越高比率的女性选择退出劳动力市场，这意味着女性在逐步失去在社会和家庭中的话语权，不仅传统的重男轻女的风俗被巩固，尤其是底层或者弱势群体的个体女性在家庭中的处境正在变糟。

中国底层或者弱势群体女性处境有可能正在逐渐下降的一个警示信号是，中国 15 岁至 19 岁女性结婚和生育的趋势，自 2010 年以来开始上升，且这个上升趋势是全国范围里的，不是单单某个具体的省。这个令人震惊的发现，来自 2020 年《柳叶刀·全球健康》。虽然国家规定汉族女性的初婚年龄是 20 岁，少数民族女性的初婚年龄是 18 岁，但是实际上的女童结婚一直存在。女青少年婚姻意味着这些女性有着更低的教育和收入潜力，更容易遭遇的家庭暴力，有着更少和更差的营养，身体和精神健康更弱，也极度容易陷入贫困，她的孩子们也会随之陷入贫困。

不考虑生育和养育孩子成本的经济改革是短视的，因为人口再生产是一个社会能够维持政治、经济和文化活动的基础。女权主义学者的一个共识是，由女性为支撑主体的人口再生产，是资本主义（商业或者市场）能够顺利运行的基础。女性不仅照料孩子的衣食住行，在孩子生病的时候照顾和陪伴，还花大量时间教孩子说话，完善孩子的人格，传递各类社会观念，为孩子的进一步社会化做好准备。女性花费大量时间和精力支撑起人口再生产，对整个社会都非常有益的，然而在这个过程中，女性自己不仅没有好处，她们还在个人发展和抵抗风险上变的特别脆弱。如果一个社会看不见、不政治保护和经济支持女性在人类社会活动中最底层的付出，不仅全社会一半人口被直接但隐形地剥夺，她们的孩子也得不到最大的抚育和保护。在和平年代，社会不确定性小的时候，性别剥夺和随之而来的男孩偏好、男女失衡的社会后果不明显。然而一旦出现诸如战争瘟疫、自然灾害、经济危机等不确定大的社会事件，暴力犯罪、经济贫困和不平等会逐渐或者迅速演变成尖锐的社会冲突和社会不稳定。

只有确保女性主体性的人口政策，才是最优的人口政策

人口再生产对政治、经济和文化的基础性作用，同时生育行为与中国的传统观念和经济发展有着密切的关系，与政府和家庭在提供可相互取代的公共品（比如是政府提供托儿所，还是家庭个人照料幼儿）也有关，同时又涉及到个人选择，也离不开与人有关的结果正义，因此，在如此多维度的限制下，一个适合的生育政策只能是一个在次优原理下的选择。

次优原理指的是这样的一种思路，在存在多个限制或者扭曲的情况下，放松一个限制并不会提高效率，或者增加一个限制不会降低效率。这是与最优原理相对应的。最优原理指的是，如果只有一个扭曲，那么放松这个扭曲，就一定会提高效率。最优原理比较符合人们的直觉。然而，在思考有多个限制的生育决定时，最优原理的思路是不合适的。

比如说，在考虑生育政策时，有的人着眼于计划生育限制了生育自由，认为个体家庭决定生不生、以及生几个孩子，任何的政府不应该干涉，因为政府干涉不仅违背了个人的生育自由，同时还因为违背最优原理引起了扭曲，导致效率损失。持有这种观念的人认为，认为只要放松控制，人们自己决定生几个孩子，社会最终会得到一个对每个人都最优的人口数量和结构。问题是，在只有女性才能够怀孕和生育，而且也是女性承担起了、同时也是被社会要求承担起照料孩子的责任的现实面前，女性个人到底能不能作出生不生、生几个、生男还是生女的决定？国家退出干预生育，承担生育成本的女性个体能在她的家庭里面独立地作出生育决定了？她的爱人、公婆、父母，甚至左邻右舍，就停止干涉她了吗？答案恐怕是，没有了来自政府的正规制度的保护，传统文化里的重男轻女的人们开始肆无忌惮的对女性的肚子指指点点了。

拿随母姓举个例子。公安部公布的数据中，在 2020 年，也只有 10% 的孩子跟妈妈姓。创造了生命的女性，连自己怀孕十月的孩子都不能作出跟自己姓的决定。在这么一个随母姓都没办法得到保障的社会，奢谈生育自由——大部分人谈的生育自由，实际上只是个体家庭中处于更高权力地位的男性想要几个孩子就要几个孩子的自由。

在生育这件事上，只有女性付出死亡的代价。WHO 预估，1990 年中国孕妇死亡率是万分之 11。上世纪 90 年代新生儿数量是每年 2000 万左右，那么由于生育而死亡的女性数量大约是每年 2 万。值得庆幸的是，孕妇死亡率一直在下降。2018 年中国孕妇死亡率是万分之 1.8，死亡人数是 2800 左右。尽管如此，不管孕妇死亡率下降到什么程度，只有女性会因为生孩子而死亡。

不用付出代价或者付出很少的代价，就能得到后代，男性和他们的父母当然想催促女性生更多的孩子，而无视女性本人的意愿。这就是为什么当经济发展以后，当女性接受更高的教育、有了独立的经济能力和更多的政治权力以后，生育率会下降的直接逻辑。一个尊重人才、想通过走创新得到可持续发展的社会和国家，不能不尊重这条发展规律。在男性在个体家庭中有更高的地位的情况下，最优原理思路下的生育自由是不合适的。相反，只有承认和保护女性作为生育主体的政策，才会消除扭曲。

因此，一个合适的人口政策，应该在法律和行政层面承认和保护个体女性的主体性，支持个体女性独立地作出生育决定，同时在财政支出上她作出的具体生育决定，使得女性群体同时免于企业的性别歧视，也免于来自家庭个人的经济胁迫和人身威胁。总而言之，在人口政策上，不管是政治资源，还是经济资源，应该以女性为中心来设计和安排，确认和保护女性的主体性，实现人口数量和人口质量的长期平衡。