

研究报告摘要

中国工作场所家庭友好政策:

现状、需求和建议



联系方式

联合国儿童基金会驻华办事处

地址:北京市朝阳区三里屯路12号

邮政编码:100600

电话:+86 10 8531 2600 传真:+86 10 6532 3107

电子邮箱:beijing@unicef.org 网址:https://www.unicef.cn/

引用规范:联合国儿童基金会驻华办事处,中国人口学会,《中国工作场所家庭友好政策:现状、需

求和建议》研究报告摘要,北京,2022年9月。

封面照片:广东英德一位工人在工作场所里抱着孩子。

©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

研究报告 摘要

中国工作场所 家庭友好政策:

现状、需求和建议

致谢

本摘要报告《中国工作场所家庭友好政策:现状、需求和建议》是基于联合国儿童基金会与中国人口学会课题组一份全面的研究报告¹撰写形成。研究团队负责人为张许颖、庄亚儿,课题组成员包括张翠玲、杨胜慧、赵雪晴、李月、刘厚莲、王茜等,研究成果的取得凝聚了团队所有人的努力。

本研究在国家卫生健康委人口家庭司指导下开展,得到了中国人口学会、中国人口与发展研究中心的支持。国家卫生健康委人口家庭司杨文庄司长、杜希学专员、闫宏一级巡视员,以及中国人口学会翟振武会长对课题研究给予了指导。

感谢国务院发展研究中心佘宇研究员、张冰子研究员,中国社会科学院郑真真教授,首都经济贸易大学茅倬彦教授,中山大学侯佳伟教授,中国人民大学黄伟副教授,全国妇联妇女研究所杨慧副研究员,中国劳动和社会保障科学研究院刘秉泉研究员,以及多位来自中国人口与发展研究中心、中国企业联合会和中国国际商会等专家的研究建议。

课题组非常感谢联合国儿童基金会的资金支持,并感谢其工作人员对本研究提供的专业建议和贡献,包括联合国儿童基金会驻华办事处儿童健康与发展处处长安诺(Anuradha Narayan)、儿童社会政策与改革处处长上田岬(Misaki Akasaka Ueda)、营养专家常素英、企业合作关系专家程进、儿童早期发展项目官牛红峰、儿童早期发展项目官刘滢静和研究协理黄齐亮。特别感谢营养项目官毕重军从始至终的支持与付出,以及他对本研究提出的建设性建议。此外,我们还感谢联合国妇女署和国际劳工组织的支持和帮助。

课题组主要作者:张许颖、庄亚儿、张翠玲、杨胜慧、赵雪晴、李月、刘厚莲、王茜

英文版原稿执笔:阿斯塔(Astha Dalakoti)

中文译校:杨胜慧、赵雪晴等

1《工作场所家庭友好政策的现状与建议》,2022年3月,中国人口学会。

目录

执行摘要	02
1.介绍	04
2.研究方法	05
	06
3.1 政策需求	06
3.2 时间支持政策	08
3.3 服务支持政策	10
3.4 财政支持政策	13
3.5 其他发现	15
4.结论和建议	16
5.局限性	18
附录:参考资料	19

执行摘要

为年轻家庭提供婴幼儿照料支持与投资,已成为各国政府、企业和公共部门以及基层社区的共识。中国已经将建立家庭友好型工作场所的政策纳入生育支持措施。家庭友好政策不仅有利于父母照顾婴幼儿,同时有助于提高他们的生产力和技能。大多数旨在平衡工作时间和家庭生活的政策都被纳入了国际劳工组织(ILO)的公约²,对育儿假、哺乳假和工作场所防止歧视均作出了明确规定。这些政策也被纳入可持续发展目标(SDGs),包括目标5.4中的"认可和尊重无偿护理和家务",以及目标8.5中的"实现充分和生产性就业和体面工作"。

研究表明,加大对工作场所家庭友好政策的投入有利于家庭、企业和经济发展³。对家庭来说,它确保儿童更健康,为将来在学业上的成功做更充足的准备;对于企业来说,它提高生产力和员工留职率,降低招聘成本;对经济发展来说,它有助于促进性别平等,支持可持续发展,并刺激经济增长。因此,联合国儿童基金会提倡全覆盖的带薪育儿假、带薪哺乳假、可负担的优质婴幼儿照护服务以及儿童津贴。

图1 工作场所家庭友好政策机制

工作场所的4个转变
从女性产假到父母双方育儿假
从设施配备到人文关怀
从个体育儿到共同承担育儿责任
从降低父母压力到提高家庭幸福感

4组政策
带薪育儿假
支持母乳喂养
可负担的、可获得的、高质量的托育服务
儿童津贴



家庭友好政策可以帮助父母减轻育儿压力、提高父母幸福感, 从而促进经济高质量发展、家庭幸福和儿童健康。

² Family-friendly Policies: a Global Survey of Business Policy, 2022年4月25日查阅,联合国儿童基金会官网。

³ Redesigning the Workplace to be Family-friendly: What Governments and Businesses Can Do, 2022年4月25日查阅,联合国 儿童基金会官网。

为了呼吁和倡导在工作场所推行家庭友好政策,联合国儿童基金会支持了此次旨在了解中国家庭友好政策的现状及实施情况的探索性研究。本研究从时间、服务和资金三个维度梳理了中国相关实践和现有政策;使用2019年全国人口和家庭动态监测调查(以下简称2019年调查)⁴,分析了0-2岁(即3周岁以下)儿童的入托状况及托育服务现状。此外,还对8家企业进行了实地访谈,以更好地了解工作场所现有的家庭友好政策,及现有政策执行中面临的问题和挑战。

研究表明,育有0-2岁婴幼儿的在职母亲希望在工作场所实行家庭友好政策。虽然家庭友好的核心概念已纳入中国国家层面和省级层面的政策框架,但具体政策的实施还处于起步阶段。研究发现,时间支持政策的实施中面临成本分担机制等各种困难;服务支持政策不足和需求与供给不衔接并存;资金支持政策处在探索阶段,覆盖人群窄;企业创建家庭友好型工作场所的动力不足。为了推进家庭友好型工作场所的建立,政府和企业需要进一步倡导和推广家庭友好型工作场所的核心理念,制定指导意见和相关标准,确保所有员工,特别是育有0-2岁婴幼儿的员工能平等地享受所有机会和福利。

本报告描述了中国工作场所家庭友好政策的现状,初步探索了解在职父母及其家庭的需求,倡导政府重视家庭友好型工作场所政策,并支持企业实施相关政策。此外,研究结果可作为实施和改善家庭友好政策的典型案例向全球分享。



照片1:广东英德工厂流动线女职工组装玩具 ©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

⁴ 2019年全国人口和家庭动态监测调查,旨在了解家庭生育、养育状况及影响因素。该调查由国家卫生健康委员会组织,中国人口与发展研究中心实施。采用分层、三阶段、概率抽样方法(PPS),调查的目标人群为中国31个省、市和自治区的15-49岁的女性。全国共300个样本县,样本规模为6万户。

1.介绍

为了促进社会和经济发展,政府和企业需要实施家庭友好政策,为员工提供孕期及幼儿照护期的相关支持5。家庭友好政策有助于婴幼儿的父母和照顾者平衡工作和家庭生活。这些政策通常涉及三种资源:时间、服务和资金6。虽然政府和企业在制定有利于家庭的政策方面取得了重大进展,如带薪育儿假、哺乳假、灵活安排工作时间和高质量的托育服务等,但这些政策对于世界上大多数父母而言仍旧可望而不可即。

来自世界各国的证据表明,在工作场所实施家庭友好政策不仅有助于更好地照顾婴幼儿,减少父母压力并提高家庭幸福感,还能提高员工技能和留职率,提高工作效率和社会凝聚力。因此,在工作场所实施家庭友好政策是对社会经济发展的一项重要投资,需要政府、企业和家庭采取集体行动。

中国政府注重社会发展质量和社会公平,积极应对低生育水平和人口老龄化带来的挑战,出台了与家庭友好政策相关的法律法规,强调了企业在其中可以发挥的重要作用。2021年6月,《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》中强调"将生育友好作为用人单位承担社会责任的重要方面,鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作和家庭关系的措施,依法协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式"。国家发展和改革委员会等部门印发的《"十四五"积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》中,明确指出"支持工业(产业)园区、用人单位等利用自有土地或设施新建、改扩建托育服务设施,普惠托位要向社会开放提供"。

为了确保每个孩子的健康成长,保护用人单位和员工的利益,此次探索性研究重点关注全职工作的员工。分析中国工作场所家庭友好政策现状情况,有利于认清问题和挑战,明晰未来政策的走向,为政策制定者、用人单位推行落实相关政策提供参考建议,为学界提供更多深入研究的视角。

⁵ Family-friendly Policies: Redesigning the Workplace of the Future, 2022年4月25日查阅, 联合国儿童基金会官网。

⁶ Family-Friendly Policies: Handbook for Business, 2021年6月, 联合国儿童基金会。

2.研究方法

本研究采用了定性和定量的方法,包括案头回顾、政策梳理、数据分析和实地研究。案头回顾上,通过收集归纳工作场所家庭友好相关政策的国际和国内文献及新闻报道,以了解日益凸显的现实问题和势头,包括中国各级政府机构发布的法定政策文件(见附录表4)。此外,中国人口学会在2017-2018年开展的全面两孩政策实施效果评估的内部研究报告为本课题研究提供了重要参考。政策梳理上,从时间支持政策、服务支持政策、资金支持政策等三个维度出发,对国家、省(市)层面各相关部门出台的体现家庭友好理念的法规、政策、条例等进行总结梳理。

数据分析上,使用2019年调查的相关数据,分析员工对工作场所家庭友好政策的需求。在2019年调查数据中,课题组筛选出已生育并至少有一个0-2岁婴幼儿的女性员工的数据,厘清所获得的家庭友好型生育养育支持状况及其未满足的需求。

实地调研中,课题组对位于北京、南京、深圳、佛山等地的8家企业⁷进行了探索性研究,这些企业涵盖公有制、民营及外商独资等类型,经营领域包括医药研发生产、汽车制造、玩具生产等。8家企业的员工构成在性别、年龄、学历、地域和薪资方面存在差异,但主要由中青年员工组成(见附录表3)。研究团队调研了工作环境,组织了座谈会,发放了问卷,并与人力资源经理和员工进行了深度访谈,了解当前政策的落实和面临的挑战、员工目前可享受的福利以及他们的需求和建议。



照片2:广东东莞刚休完产假的女职工被 分配到更轻松的工作岗位

©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

⁷8家企业出于自愿接受了课题组的调研。受新冠肺炎疫情防控影响,研究获得的企业样本代表性有限,但是调研结果仍然提供了值得进一步研究的重要结论和启发。

3.研究发现

家庭友好政策可以为父母和照顾者提供更多的照料时间、支持性服务和资金。课题组依据2019年全国抽样调查数据,分析了在职母亲对家庭友好政策的需求,并从时间、服务和资金三个关键维度介绍了中国工作场所家庭友好政策的现状和实施情况(见图2)。

图2 支持政策的三个维度



- 产假、陪产假和育儿假
- 哺乳假
- 灵活工作安排



- 母婴室
- 托育服务

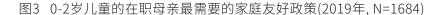


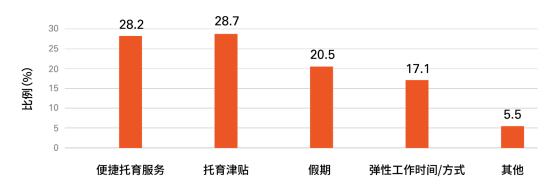
- 生育保险
- 儿童津贴
- 教育津贴
- 税收减免

3.1 政策需求

2019年调查显示,在职母亲对工作场所家庭友好政策的需求较大。受访者对便捷托育服务(28.2%)、托育津贴(28.7%)、假期(20.5%)和弹性工作时间/方式(17.1%)的需求接近,相比而言,对服务和资金支持政策的需求略高。其中,流动人口对时间支持政策的需求较本地员工更高,但对资金支持政策的需求则较低。这可能源于流动人口往往与家人不在同一个城市生活,与子女存在分离的现象,致使他们更渴望有假期或弹性工作方式,以便于有更多的时间照料和陪伴年幼子女。

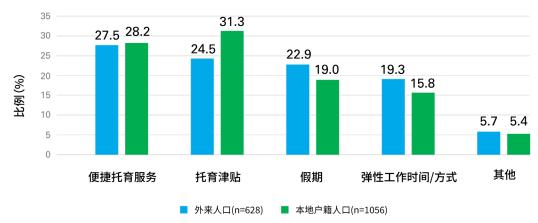
此外,研究发现,受教育程度较低的女性员工对服务和资金支持政策的需求明显较高,而对时间支持政策的需求明显较低。这可能意味着,受教育程度较低的员工往往更倾向于获得专业的托育服务和托育津贴,以降低婴幼儿照料成本。





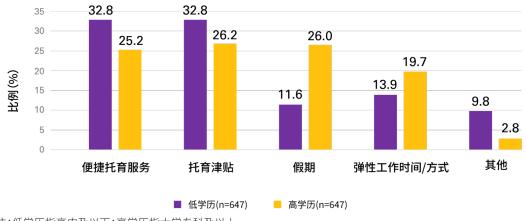
注:(1)"假期"包括产假、陪产假、育儿假;(2)"便捷托育服务"主要是强调距离近而不仅仅是费用和质量;(3)调查数据来自"2019年全国人口与家庭动态监测调查"。

图4 根据流动状况划分0-2岁儿童的在职母亲最需要的家庭友好政策(2019年, N=1684)



注:(1)"假期"包括产假、陪产假、育儿假;(2)"便捷托育服务"主要是强调距离近而不仅仅是费用和质量;(3)调查数据来自"2019年全国人口与家庭动态监测调查"。

图5 按受教育程度划分0-2岁儿童的在职母亲最需要的家庭友好政策(2019年, N=1684)



注:低学历指高中及以下;高学历指大学专科及以上。

3.2 时间支持政策

3.2.1 政策梳理

在时间支持政策方面,生育假期长期以来是劳动保护政策的重要内容和计划生育政策的核心配套制度安排,国家和地方政府不断调整完善这些政策。2012年通过的《女职工劳动保护特别规定》规定,**怀孕女职工在劳动时间内进行产前检查,所需时间计入劳动时间**;女职工生育享受98天产假,并因不同情况(如分娩并发症)享有额外天数;有0-1岁婴儿的女员工每天应有1小时哺乳假。

全面两孩政策、三孩生育政策相继实施后,大多数省份修订了政策文件,进一步**延长产假和陪产假**。此外,随着2021年《中华人民共和国人口与计划生育法》的修订,国家支持有条件的地方设立育儿假,目前有30个省(市、区)将育儿假纳入其人口和计划生育条例(见附录表2)。

2019年,国务院办公厅发布的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》中提出"全面落实产假政策,**鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施,为婴幼儿照护创造便利条件**。"自2020年以来,灵活的工作安排,包括在家工作和远程办公,已成为新冠肺炎疫情防控时期的常态。北京等地区出台了政策,鼓励用人单位灵活安排有居家学习儿童的在职父母的工作时间和地点。

表1 中国生育假期类型

假期	描述
产假	产假由女职工专属享有,指女职工在产前、分娩和产后的一段时间内依法享有的休假,其目的是为了新生儿母亲产后身体恢复和婴儿抚育,以保护母亲和新生儿健康,并为新生儿母亲提供工作保障。
陪产假 (配偶护理假)	兼顾新生儿父亲的时间和经济需求,以便其照顾妻子和新生儿,进而促进家庭性别平等和儿童利益保护。
育儿假	让父母双方都可以照顾0-3岁的婴幼儿(在某些省份,范围扩大至0-6岁的儿童)。促进男女两性在工作领域的机会平等和对家庭责任的共同分担。

3.2.2 现状

2019年调查数据显示,在2009年以后生育孩子的在职母亲中,有17%的人没有休满产假,相比之下,约31%的配偶没有休满陪产假。

3.2.3 实地调研发现

实地调研结果显示,8家被调研企业均积极落实法定产假,并遵守孕期和哺乳期间妇女的相关劳动保护政策。许多用人单位为照顾孕期员工,对其工作进行了临时的调整,如重新分配岗位、减少工作量和取消加班。然而,人力资源经理也认为,延长产假大大增加了企业的劳动力成本和经济压力。例如,当员工休产假时,企业需要进行内部调整或雇佣临时员工来填补空缺职位。此外,新修订的"人口和计划生育条例"没有明确规定延长产假期间的生育津贴支付方式,如果由企业承担,则进一步增加企业的成本。

实地调研还发现,目前时间支持政策难以充分保障妇女的收入和职业发展。虽然生育保险保障了员工的基本工资,但按照目前中国的薪酬制度,与绩效有关的奖金和加班费等却无法保障,而这部分收入在其总薪酬中所占的比例相对较高。因此,许多女性员工在休产假期间的收入水平大幅下降。在中国,女性通常被认为是孩子的主要照顾者,她们比丈夫更有可能中断自己的事业,并承担大部分的育儿责任。因此,女性员工在重返工作岗位时,在平衡工作和照顾责任方面面临的挑战越来越多。一些男性员工表示,他们担心延长休假会影响他们的整体收入和职业发展,因此,往往选择使用了较短天数的陪产假,使他们难以同等参与婴幼儿的养育和陪伴。

大多数接受调查的企业都提供了灵活的休假政策,但缺乏标准化、灵活的工作安排。调研采访中,员工和经理提到了三种灵活的休假和工作安排:调整上班与下班时间,错峰上下班,方便员工接送孩子上下学;利用调休制度方便员工照顾孩子或回乡处理紧急事务;以及居家办公和远程办公。不过,大多数接受调查的企业都是制造业,不是所有员工都可以远程办公,虽然大多数企业都实行了灵活的休假政策,但在生产线上工作或处于难以填补职位的员工表示难以享受此类政策。

3.3 服务支持政策

3.3.1 政策梳理

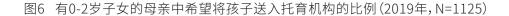
婴幼儿的照料和养育是中国最重要的社会议题之一。2016年原国家卫生计生委、国家发展改革委等10部门联合发布《关于加快推进母婴设施建设的指导意见》,要求到2020年底,所有应配置母婴设施的公共场所和用人单位基本建成标准化的母婴设施。《指导意见》要求经常有母婴逗留且建筑面积超过1万平方米或日客流量超过1万人的交通枢纽、商业中心、医院、旅游景区及游览娱乐等公共场所,应当建立使用面积一般不少于10平方米的独立母婴室,并配备基本设施。到2020年底,全国大多数主要机场、火车站、超市、医院和工作场所都配备了母婴室或哺乳室。

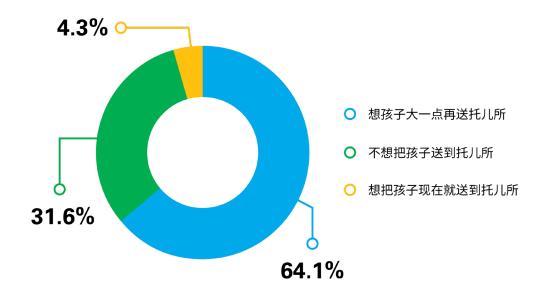
针对托育供给不足和供需不匹配问题并存的状况,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确把每千人口托位数纳入规划目标,要求到2025年每千人托位数达到4.5人。另外,也支持有条件的用人单位为职工提供托育服务以及国有企业等主体投入筹建托育机构等,一些省份也强调了用人单位在工作场所提供托育服务的关键作用。

3.3.2 现状

2019年调查显示,在接受调查的1500个村(居)委会中,20.1%表示他们所在村居的幼儿园里有托班,38.5%表示他们的村居没有幼儿园。显然,国内只有很少的一部分0-2岁儿童接受过专业的托育服务。

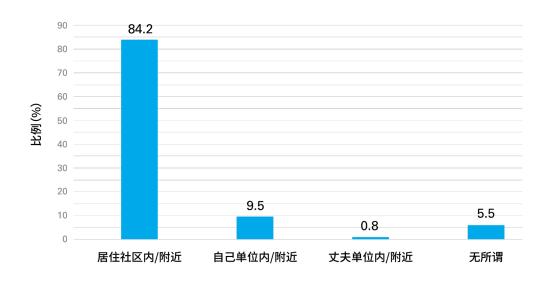
由于托育服务的选择有限,许多在职父母依靠家庭成员的支持来平衡工作和生活的责任。**2019年调查数据显示,只有2.2%的在职母亲让0-2岁的孩子进入托育机构,6.2%的孩子在2岁时上了幼儿园**。其余的91.6%没有将其0-2岁的孩子送入托育机构或幼儿园,其中绝大多数孩子在母亲返回工作岗位时都由家庭成员照顾。64.1%的在职母亲希望等孩子大一点再送托育机构,而4.3%的母亲希望立即让孩子入托。对于为什么没有送孩子入托时,人们给出了各种各样的解释。最常见的是"孩子年龄太小,家人不让送"(32%)和"孩子年龄太小,机构不接受"(28%),其他原因包括附近没有托育机构(12%),托育机构的安全措施不可靠(9%),费用较高(5%),托育机构的条件较差(7%)等。





当被问及理想的托育机构位置时,84.2%的母亲更喜欢离家近的托育机构。有趣的是,9.5%的母亲偏好离她们工作地点近的托育机构,而只有0.8%的人选择离她们丈夫工作地点近的托育机构。这可能意味着丈夫不太经常负责从托育机构接送孩子,这需要未来对儿童照料中的性别分工进行更深入的分析。

图7 0-2周岁子女未入托(园)的女性希望托育机构位置(2019年, N=1125)



3.3.3 实地调研发现

六家接受调研的企业有标准化的母婴室,利用率较高,哺乳期间的女职工会在此休息、集乳等。这些房间的大小约10平米,都配备了冰箱、沙发等设施。但来自外地的女职工由于子女未在身边,无法享受哺乳假对婴幼儿继续母乳喂养。在某些情况下,女性员工能够将哺乳假的时间积累起来进行灵活休假。

五家接受调查的企业没有意愿提供托育服务。北京的一家公司在办公区域里设立了一个托育空间,由专业托育机构的人员提供服务。人力资源经理表示,员工重视这一利益,有助于吸引高质量的人才,并有助于降低员工离职率。南京的2家企业探索了提供托育服务的不同模式。其中一家与附近的一所幼儿园建立了合作关系,分担了员工子女上幼儿园的高昂成本。另一家公司试图为他们部门园大建造一个托育机构,但未能得到政府部门的批准。企业参与提供托育服务面临建园的审批问题、成本高、持续运营难、安全和质量风险隐患等一系列问题和挑战,严重制约企业提供托育服务的可行性与积极性。

一个工厂女工在实地调研中说:

"我真的很希望在我的工作地点附近有一个托育机构。这样,当我上班的时候,我可以不时地去看看我的孩子,同时又不会打扰到工作。最好是有一个托儿所开在公司旁边或者是说开在公司里面,收费便宜点。但最重要的是,照顾我们孩子的老师能让我感到放心。"



照片3:广东东莞正在工作的女职工 ©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

一个工厂女工在实地调研中说:

"我在2015年生下了孩子,母乳喂养了10个月。公司那时还没有母婴室,为了方便起见,我们租了一个离我公司大约10分钟路程的地方。每天一个小时的母乳喂养休息时间,我可以在中午回家喂奶,不用在办公室里找一个地方来吸母乳。我的公司在2016年建立了一个母婴室,现在我的同事可以保护隐私的同时,没有压力地吸母乳。"

3.4 财政支持政策

3.4.1 政策梳理

为减轻养育负担,国务院于2018年12月颁布了《个人所得税特别附加减免暂行办法》,将子女教育纳入专项附加扣除范围,按照每个6岁以上子女每月1000元的标准定额扣除。2020年扣除范围进一步扩大至3岁以上的儿童。2022年3月颁布的《国务院关于设立三岁以下婴幼儿个人所得税特别附加减免的通知》,将0-3岁儿童也纳入到扣除范围中来。

生育保险是中国支持母亲和新生儿父母的主要社会保障制度之一,由政府或单位提供有保障的工资和津贴。产假期间的生育津贴按照职工所在用人单位上年度职工月平均工资的标准计发。2019年生育保险基金并入职工基本医疗保险基金。目前,中国大部分女职工已经纳入生育保险范围。但是,存在灵活就业人员未参加社会医疗保险而未被生育保险覆盖的情况,生育保险覆盖面还需进一步扩大8。

中国正在探索将儿童补贴纳入国家儿童福利制度。现有制度的重点是保护孤儿、弃婴和困境儿童,而不是支持家庭发展。为优化生育政策,促进人口均衡发展,一些省份开始探索儿童生育和养育补贴。例如,浙江省探索向0-3岁婴幼儿发放基本养育补贴,一些城市探索实施各类生育补贴等。



照片4:广东东莞日间照料中心的一名 育儿师与职工子女在做游戏

©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

⁸根据国家医疗保障局发布的《统计公报》,2021年,中国有2.3752亿人参加了生育保险。同样,人力资源和社会保障部发布了年度发展公告,指出到2020年底,就业人数为7.4652亿人。可以推断,许多就业人员不参加生育保险。

3.4.2 现状

2019年调查询问了婴幼儿养育成本,结果显示,当年托育机构月平均费用为965元。具体来说,托儿所、幼儿园和学前班的费用分别为1684元、961元和851元。此外,在已入托(园)的婴幼儿中,有28.5%还参加了课外班(如早教课程和亲子班),平均年支出为6870元。调查时未入托(园)的儿童中,有4.2%参加了课外班,平均年支出7563元。

根据2017年中国教育财政家庭调查(CIEFR-HS)⁹,学前阶段的家庭教育负担率为9.36%。换句话说,0-6岁儿童每人每年的教育支出占家庭总消费支出的9.36%。2019年,中国人均可支配收入为30733元,其中医疗保健支出的平均比例仅为8.8%。可见,托育服务是大多数家庭的一个重大负担。

现行对婴幼儿照护、子女教育个人所得税专项附加扣除的力度非常有限,难抵家庭育儿高成本。具体而言,每有1个6岁以下子女的,夫妻双方可以共同享受个人所得税专项减免1000元。目前国内个人所得税的免征额为5000元(即扣除社会保险和住房公积金后,月收入超过5000元的部分需要依法缴纳个人所得税),因此,这些税收减免对低收入群体效果有限。此外,可享受税收减免的人,按最高累进税率(45%)计算每月因税收减免增加的收入仅为450元。

3.4.3 实地调研发现

实地调研的8家企业均按照国家规定为员工缴纳了生育保险。管理人员熟悉生育保险的支付政策,企业能够及时向员工提供法定的基本生育福利和津贴。**调研的企业在承担延长产假的工资成本上面临挑战**。他们认为,如果没有与政府和员工建立适当的成本分担机制,很难充分保证延长产假的落实。

⁹魏易,《中国教育金融研究所-家庭调查报告(2019年)》,社会科学文献出版社。

¹⁰ 国家统计局, "2019年居民收入和消费支出"(stats.gov.cn)。

3.5 其他发现

实地调研还发现,大多数企业对家庭友好型工作场所的重要性缺乏认识。近90%的管理人员和员工认为托育是家庭责任,企业不需要提供支持。不过,大多数管理人员也都能认识到,支持家庭发展有助于提高员工效率和员工留职率,促进企业发展。一些企业正在建设家庭友好型工作场所,并推出相关措施,以减轻员工的医疗保健、教育和住房负担,并通过组织团队建设和家庭日等活动,增强员工的归属感。

有3家受访企业员工中的流动人口比例相对较高,但却缺乏满足他们需求的支持政策。在中国,流动人口仍然是一个重要的劳动力来源。由于大城市生活成本高、住房成本高、子女照料资源有限,许多流动人口不得不把孩子留在家乡。父母和子女之间的长期分离会对儿童发展产生负面影响。用人单位需要进一步了解流动人口员工的实际需求,并实施有针对性的家庭友好政策。

一个工厂女工在实地调研中说:

"我的女儿在老家。我非常想和她在一块儿,但我也需要挣钱。我打算再工作几年,缴纳社保够15年后,我就回到我老家。我的压力很大,上有老下有小,都要花钱,每个月的工资都会花光。"

一个工厂女工在实地调研中说:

"我丈夫的工作单位解决了孩子的幼儿园 入园问题。但是幼儿园的位置离我的工作地 点很远,在城市的另一边。我每天要花两个 半小时来接送我的孩子。"



根据2020年第四次中国妇女社会地位调查结果,0-17岁孩子的日常生活照料主要由母亲承担的占76.1%,其中3岁以下孩子白天主要由母亲照料的占63.7%;辅导作业和接送主要由母亲承担的分别占67.5%和63.6%。2019年的调查也发现了类似的结果:未入托(园)的0-3岁婴幼儿中,最近一个月的白天主要由母亲照顾(包括失业妇女和没有工作单位的妇女)的占61.4%;此外还发现,因生育而调整工作岗位的女性员工中,有26.3%认为岗位调整对职业发展有负面影响。在实地调研中,虽然一些女性员工说她们的配偶也分担了育儿责任,但她们仍然是主要的照顾者。

照片5:广东英德流水线上女职工在组装玩具 ©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

4.结论和建议

4.1 结论

时间支持类政策不断完善,但实施中面临成本分担机制等各种困难。主要的挑战在于生育相关假期功能定位、标准规范和成本分担机制亟待完善。法定产假期间的生育津贴(工资补偿)主要由生育保险支付,用人单位进行补充支付,但是,各省份之间执行的标准差异较大。虽然大多数省份延长了产假、陪产假,并增设了育儿假,但延长的假期工资的支付主体、用人单位承担的比例等没有明确的规定,实际执行时往往打折扣。部分省份超出98天产假的奖励假期的工资补偿需要由用人单位自行解决,用人单位往往无力或不愿承担延长假期的成本。因此,虽然目前出台了较多的时间支持政策,从假期时长看,有些政策在全球范围内都处于前列,但由于缺乏明确的成本分担机制,以至于员工的权益无法得到很好的保障。

服务支持政策供给不足,供需不匹配现象突出。虽然公共场所的母婴设施建设取得了显著成绩,但我国3岁以下婴幼儿照护及普惠性托育机构建设却发展缓慢、数量较少。案头回顾和政策研究发现,这些机构的设施标准、服务内容和管理方式还需要进一步完善,以更好的符合儿童友好原则。此外,关于鼓励用人单位建立托育机构的政策指导、激励措施和支持机制仍然不明确,因此工作场所的托育机构建设几乎处于零发展阶段。最后,由于方便、可获得、负担得起和高质量的托育服务供应不足,一方面存在托育机构托位闲置现象,另一方面托育服务的覆盖面小、覆盖率很低。

资金支持政策处在探索阶段,覆盖人群窄,难抵育儿高成本。目前,中国的资金支持政策主要针对生育阶段部分措施,而针对养育和教育阶段的却很少。生育保险只覆盖了那些从事全职工作的员工,而灵活就业人员却被生育保险排除在外。目前的税收减免政策不足以抵消高昂的育儿成本。

从性别的角度来看,在中国,女性仍然是子女照料的主要承担者,这直接或间接加剧就业歧视和收入不平等,并对她们的职业发展带来负面影响。女性的角色定位使得管理者往往认为她们无法承担更多的工作,因此无法获得与男性同样的晋升机会;男性往往被认为是家庭的主要经济来源,为避免影响工作发展,男性员工一般选择少休甚至不休陪产假和育儿假。女性员工应把家庭放在第一位的性别刻板印象仍未根本改变,她们需要平衡工作与家庭,甚至可以为了家庭而中断自己的事业。

4.2 建议

中国建立了保障劳动者权益的劳动保护制度,家庭友好型工作场所的核心理念已经体现在国家和地方的政策框架中。但是,在实施过程中仍存在体制、投入、落实等困难和问题,针对在研究过程中发现的挑战,本报告提出了以下建议。

建立延长、增设假期的成本分担机制

各省应根据当地的经济和社会发展情况,明确产假、陪产假和育儿假的成本分担机制。此外,未明确延长产假工资支付机制的省份,应确保女职工生育后假期的工资基本保持不变。

将灵活就业人员纳入劳动保护和生育保险政策

② 灵活的工作安排在新冠肺炎疫情期间较为普遍,建议将其纳入相关劳动保护政策,生育保险覆盖灵活就业人员,主要保障职工生育、照料0-3岁婴幼儿。此外,政府应制定切实可行的监测机制,以确保在职父母的权益得到保护。

支持有条件的用人单位为职工提供托育服务

政府应该为提供托育服务的用人单位提供土地、税收或补贴、水电气暖等优惠政策。应允许用人单位在其办公空间内建造托育设施,并应批准规划托育设施的土地使用性质变更申请。托育设施的运营成本纳入业务的整体成本,并应允许用人单位向附近的居民提供托育服务。

积极探索儿童补贴和福利

政府应根据财政能力并考虑当地情况扩大儿童福利,以保护儿童合法权益,促进社会包容和平等。一个实用的方法是按年龄组普及儿童福利和补贴,从0-3岁的儿童开始,随着时间的推移,逐步将这些福利和补贴扩大到其他年龄组。这一努力需要政府、企业和整个社会的参与,以创造一个有政府支持和公众积极参与的有利环境。

在工作场所促进性别平等

应建立工作场所性别平等的监督机制,以保护在职父母的权益。严格落实劳动保护法规,用人单位应保障工作场所不存在歧视,保护女性员工不因怀孕而被解雇,并向返回工作岗位的母亲提供专业培训,以减少工作中断对职业发展的负面影响。为了建立性别平等的社会规范,倡导父母应分担育儿责任,鼓励双方均享受生育假期。

5.局限性

此次探索性研究有一定局限性。受到资源限制和新冠肺炎疫情防控的影响,调研企业并非随机抽样。这些企业也没有涵盖到所有行业,缺少平台经济等新就业形态的企业。此外,接受访问的员工也都是全职工作者,因此也无法反映个体经营者、劳务派遣员工和自由职业者的观点。在研究期间,中国开始实施三孩生育政策,并配套了许多新的积极生育支持措施,这些政策实施时间尚短,政策在落地见效过程中的新情况、新问题需要在未来的研究中进一步深化。



照片6:广东英德双职工父母与他们的孩子在工厂食堂吃午饭 ©UNICEF/China/2022/Chai Chunxia

附录:参考资料

表1 2019年全国人口和家庭动态监测调查中关于育有0-2岁婴幼儿的女性员工的基本信息

	数 量	比例 (%)
企业类型1		
公有制企业 外资/合资企业 私营企业	438 123 1,151	25.6 7.2 67.2
受教育程度 ²		
低学历 高学历	656 1,056	38.3 61.7
户口登记所在地 ³		
本地户籍人口 外来人口	1,071 641	62.6 37.4
经济发展程度4		
较发达地区 其他地区	643 1,069	37.6 62.4

注: 1. 公有制企业:包括国有企业和集体企业;

- 2. 低学历为高中及以下,高学历为大学专科及以上;
- 3. 本地户籍人口为户口在本乡(镇、街道)的人口,外来人口为户口在本县(市、区)其他乡(镇、街道)、本市(地、州)其他县(市、区)、本省(区、市)其他市(地、州)、外省(区、市)的人口;
- 4. 较发达地区包括北京、上海、天津、重庆、广东、浙江、江苏、武汉、西安、成都。

表2 中国各地区产假、陪产假以及育儿假天数

地区	产假	陪产假	育儿假
北京	158	15	5
天津	158	15	10
河北	158	15	10
山西	158	15	15
内蒙古	158	25	10
辽宁	158	20	10
吉林	180	25	20
黑龙江	180	15	10
上海	158	10	5
江苏	158	15	10
浙江	158-188	15	10
安徽	158	30	10ª
福建	158	15	10
江西	188	30	10
山东	158	15	10
河南	188	30	10

地区	产假	陪产假	育儿假
湖北	158	15	10
湖南	158	20	10
广东	178	15	10
广西	158-178	25	10
海南	188	15	10
重庆	178	20	5-10ª
四川	158	20	10
贵州	158	15	10
云南	158	30	10
西藏*	365	30	-
陕西	158 ^b	15°	10
甘肃	180	30	15
青海	188	15	15
宁夏	158	25	10
新疆	158	20	10

资料来源:截止2022年6月13日的各省(市、区)人口与计划生育条例及相关文件汇总统计。

注: 育儿假指的是子女3周岁前父母双方每年可以享受的育儿假期天数。"a"在子女6周岁前,每年给予父母育儿假;"b"表示生育第3孩时,额外增加15天;"c"表示生育第3孩时,额外增加10天。

^{*}三孩政策公布后,当地相关地方法规尚未修订。

表3 实地调研8家企业的基本情况

企业	员工人数	年龄、性别和教育构成	工业	类型
南京公司S	3,000+	平均年龄37岁,其中女性员工315人;女性员工中,25岁及以下27人,25-39岁174人,40岁及以上114人	汽车制造	国企分公司
南京公司Z	500+	84%员工年龄在20-29岁之 间;233名女性员工(47%);有 21名员工有0-3岁的孩子	医药研发与生产	合资(港资)
佛山公司J	250+	平均年龄31岁,其中女性员工79人,占29%;全体员工中,大学本科及以上占11.2%,大学专科占12.2%,高中占36.0%	汽车零部件制造	外商独资
佛山公司S	170+	平均年龄35岁,其中女性17人, 占9.5%;全体员工中,25岁及以 下39人,25-39岁76人,40岁及 以上64人	电梯制造	外商独资
深圳公司B	约为27万人	男性占66.2%,女性占33.8%。 全体员工中,25岁及以下占 26.3%,25-39岁占58.2%,40岁 及以上占15.5%。	新能源电池 汽车制造	上市企业
深圳公司Y	1100+	平均年龄36岁。男性员工占54.1%,女性员工占45.9%。全体员工中,25岁以下占13.3,25-39岁为50.5%,40岁及以上为36.3%	小型家用电器 制造	私企
深圳公司K	6300+	平均年龄32岁。男性占57.6%, 女性占42.4%。全体员工中,25 岁及以下占23.1%,25-39岁占 56.7%,40岁及以上占20.2%	电子零部件制造	上市企业
北京公司T (总部在深圳)	100+	没有披露员工资料的具体数据 , 以中青年为主。	建筑设计	上市企业

表4 政策文件制度清单

课题组对国家、省(市)层面各相关部门出台的体现家庭友好理念的法律、法规、政策、条例等进行总结梳理,并通过"生育假期"、"育儿津贴"、"灵活工作安排"等关键词搜索方法,检索了基层政府相关政策文件。研究中梳理的政策文件制度清单如下。

	立法/政策印发机构	日期	名称
1	全国人民代表大会第十 三届常务委员会第三十 次会议	2021年8月	中华人民共和国人口与计划生育法
2	第十三届全国人民代表 大会常务委员会第七次 会议	2018年12月	中华人民共和国社会保险法
3	第十三届全国人民代表 大会常务委员会第三十 一次会议	2021年10月	中华人民共和国家庭教育促进法
4	国务院	2021年9月	中国妇女发展纲要(2021-2030年)
5	国务院	2021年9月	中国儿童发展纲要(2021-2030年)
6	国务院	2012年4月	女职工劳动保护特别规定
7	中共中央、国务院	2021年6月	关于优化生育政策促进人口长期均 衡发展的决定
8	中共中央	2020年10月	关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议
9	第十三届全国人民代表 大会第四届会议	2021年3月	中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要和2035年远景目标纲要
10	国务院办公厅	2019年4月	关于促进3岁以下婴幼儿照护服务 发展的指导意见

	立法/政策印发机构	日期	名称
11	国务院办公厅	2020年12月	关于促进养老托育服务健康发 展的意见
12	国务院办公厅	2020年7月	关于全面推进城镇老旧小区改 造工作的指导意见
13	国务院	2018年12月	个人所得税专项附加扣除暂行 办法
14	国务院	2022年3月	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
15	原国家劳动总局保险福利司	1982年	关于女职工保胎休息和病假超 过6 个月后生育的待遇问题的 复函
16	国家卫生健康委员会	2019年10月	关于印发托育机构设置标准(试行)和托育机构管理规范(试行)的通知
17	国家卫生健康委员会办公厅 中央机构编制委员会办公室 综合局 民政部办公厅 国家市场监督管理总局办 公厅	2019年12月	关于印发托育机构登记和备案办法(试行)的通知
18	国家卫生健康委员会	2021年1月	关于印发托育机构保育指导大纲 (试行)的通知
19	国家卫生健康委员会 办公厅	2021年1月	关于印发托育机构婴幼儿伤害 预防指南(试行)的通知
20	国家卫生健康委员会 办公厅	2021年8月	关于印发托育机构负责人培训 大纲(试行)和托育机构保育人 员培训大纲(试行)的通知

	立法/政策印发机构	日期	名称
21	国家卫生健康委员会 国家发展和改革委员会	2021年4月	关于开展全国婴幼儿照护服务 示范城市创建活动的通知
22	国家发展改革委委员会 民政部 国家卫生健康委员会	2021年6月	关于印发《"十四五"积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》的通知
23	国家发展和改革委员会 国家卫生健康委员会	2019年10月	国家发展改革委 国家卫生健康 委关于印发《支持社会力量发展 普惠托育服务专项行动实施方案 (试行)》的通知
24	国家卫生健康委员会办公厅 国家发展和改革委员会	2021年7月	关于报送本地区每千人口拥有3 岁以下婴幼儿托位数年度分解 指标的通知
25	国国住中中教公民财自生交文国应市广体国国共全中家务房央央育安政政然态通化家急场电育家家青国国发院城宣网部部部资环运和卫部监总总医林团妇残展妇乡传信 源境输旅生 管局局保草中联联革工设 部部部部游健 总 局局央 公公室 《	2021年10月	关于推进儿童友好城市建设的指导意见
26	国家卫生健康委员会	2019年10月	关于印发托育机构婴幼儿喂养与营养指南(试行)的通知

	立法/政策印发机构	日期	名称
27	国家卫生健康委员会办公厅	2021年12月	关于印发托育综合服务中心建 设指南(试行)的通知
28	国家卫生健康委员会办公厅 和应急管理部办公厅	2021年12月	关于印发托育机构消防安全指南 (试行)的通知
29	财政部 税务总局 发展改革委 民政部 商务部 卫生健康委	2019年6月	关于养老、托育、家政等社区就 家庭服务业税费优惠政策的公 告
30	住房和城乡发展部 教工工会员 教业和信息技术部 公文化取国家家和企业的人。 文化家家税,市场会国家家税,市场局 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。 国家的人员。	2020年8月	关于开展城市居住社区建设补 短板行动的意见
31	各省人民代表大会常务 委员会(除西藏外,其余 30个省都修订了本省人 口和计划生育条例)	2021-2022年	各省人口和计划生育条例
32	浙江省人民政府办公厅	2017年7月	关于加快推进普惠型儿童福利 体系建设的意见
33	北京市人力资源社会保障局 北京市教育委员会	2020年1月	关于因防控疫情推迟开学企业 职工看护未成年子女期间工资 待遇问题的通知
34	上海市政府办公厅	2020年8月	上海市托育服务三年行动计划 (2020-2022年)

立法/政策印发机构	日期	名称
35 中共杭州市委 杭州市政府	2020年2月	关于严格做好疫情防控帮助企 业复工复产的若干政策
36 中共攀枝花市委办公室 攀枝花市人民政府办 公室	2021年6月	关于印发《促进人力资源聚集的 十六条政策措施》的通知



