



Social Protection Reform Project
中国欧盟社会保护改革项目

四川省就业与社会保障性别平等改革问题研究

——以中国四川省成都和泸州为例

西南财经大学老龄化与社会保障研究中心 林义

电子科技大学公共管理学院 辜毅

一、就业、社会保障与性别问题的理论分析

《贝弗里奇报告》所倡导的“福利国家”构想，将社会保障制度作为收入保障和消除贫困的一项基本社会政策，提出了通过社会保险、国民救助和自愿保险三个层次保障人们不同需要的政策主张。报告在明确养老金、保险金、补助金及补贴等基本概念的基础上，将全部国民分为雇员、从事有酬工作的人员、家庭妇女、其他有酬工作的人群、退出工作的老年人、低于工作年龄的子女等六个群体，分析了各群体的不同保障需求，并就其参保的待遇、缴费等有关问题进行了系统阐述。整个报告为社会不同群体享有“从摇篮到坟墓”的社会福利奠定了坚实的基础。社会保险制度的核心强调权利与义务的对等，不同群体在缴费、退休年龄、预期寿命以及待遇领取等方面都有其自身的特点。尽管制度设计初衷是以社会公平为前提，然而由于受到基于性别因素所导致的生命周期、劳动周期以及就业特征等多重因素的影响，社会保障制度仍然面临着性别公平的挑战。

社会保障制度运行机制主要涉及资金筹集、基金运营、待遇发放和有效管理几个方面。社会保障资金筹集以劳动者的缴费或者征税为主，这直接与劳动就业和劳动力市场相对应。待遇发放是对于达到退休年龄或者满足社保支付条件的制度参与者给予相应的社会保障支出。待遇水平的计算和待遇发放时间的确定依据不同的社会保障制度设计各有不同，风险承担者也依据制度模式选择存在差异。退休年龄与预期寿命这两大与性别差异息息相关的因素，将直接影响制度运行机制和风险分担，也直接影响制度最终的公平性。因此，可以说，劳动就业、社会保障以及性别之间存在着密切的联系，单个问题的解决必须以三者的协调统一为

前提。

（一）劳动就业与社会保障

就业是劳动者维持生存和发展,减少贫困发生的必要手段,就业是民生之本。当劳动者受到年老、失业、患病、工伤等因素的冲击,进而可能导致劳动收入下降甚至失去劳动收入的时候,社会保障制度作为熨平经济波动稳定器的作用得以发挥,保证劳动者不会因社会风险的影响而导致贫困以及基本生活水平的降低。当然,劳动者在享有社会保障的权利的同时,也必须履行相应的社会义务,缴费或者征税则是公民应尽的义务,它保障了制度资金的来源的稳定性,确保了制度收入分配效应的发挥。

从生命周期的角度分析,劳动者的劳动就业周期与社会保障制度运行周期高度统一。以养老保险制度为例,养老保险制度是一种典型的以生命周期为基础的收入平滑制度,将劳动者从就业初期到退休之后的收入进行有效的再分配。整个分配过程与劳动就业过程高度统一。劳动就业的起始年龄和退休年龄直接关系到养老保险制度的缴费年限和待遇水平的计算,关系到整个制度的财务可持续性。

（二）劳动就业与性别

有关劳动就业与性别差异之间的研究广泛,人力资本理论、劳动力市场分割理论、女性主义理论等都从不同的角度诠释了基于性别因素而产生的职业性别歧视和性别隔离。一般认为,女性的人力资本相对较低,受教育水平不如男性,由于结婚、做家务、照料子女等而引起的市场参与的间断,造成她们工作经验较少,因而女性大多选择和从事的工作弹性较强,以非正规就业为主。在劳动力市场分割的背景下,由于生理条件和资本禀赋差异的存在,女性更多选择工资较低的从属部门就业。此外,女性本身某些“天生的禀赋”限制了她们对于职业的自由选择,传统的职业性别观念对劳动者和雇主产生了束缚,这导致相当部分的女性无法实现向上的职业流动,甚至处于劳动就业的边缘地带。

（三）社会保障与性别

社会保障制度在设计之初由于产业劳动者多为男性,可能存在一定的性别差异。在后来的发展中也基于女性自身特点,社会保障制度分列了生育保险、妇女津贴等项目保障相应的女性权益。面对女性就业竞争不及男性,初次分配工资收入落后于男性的现状,女性社会价值的实现以及基本生活水平的保证需要一个合

理公正的社会保障制度为支撑,从而有效预防女性收入下降过快和两性收入差距过大的现象。

现有社会保障与性别的相关问题主要是指性别因素通过劳动就业的传导机制对社会保障的制度参数产生作用,从而影响整个社会保障制度的绩效,出现保障的性别差异。以养老保险为例,女性法定退休时间比男性早,劳动就业时间比男性少,平均工资水平比男性低,而女性预期寿命比男性长,社会保障待遇领取时间比男性长,这意味着女性更短的缴费期累积的更低的养老保险个人账户财富需要除以更大的余寿系数,必然导致其退休待遇水平明显低于男性,甚至由于女性余寿比男性长还引来了女性比男性“少缴费、早退休、多领钱”的议论,这使得养老保险缴费与待遇领取之间的性别平等和性别合理问题成为社会各方关注的焦点。

二、国外就业与社会保障性别平等研究与经验借鉴

女性就业与社会保障的发展共同面临全球老龄化的冲击。联合国发布的统计数据显示,2015-2030年,全世界60岁及以上人口预计将增长56%,老龄人口占比将由12.3%增长至16.5%。因女性的平均寿命较男性更长,女性占据老龄人口的主体。2025年世界范围内男性的预期寿命为67岁,女性的预期寿命为71岁,到2050年这两个数字分别为74岁和79岁,女性仍然比男性高出5岁。2010-2015年,全球60岁及以上人口中女性的占比为54%,80岁及以上人口中女性的占比为61%。老年女性在总人口以及老年人口所占比重的提升形成了老龄化的“女性化”特征

(Feminization of Aging)。按照这一逻辑,老年女性更容易陷入贫困当中,老年女性的脆弱性高于男性,这意味着应对老龄化的关键在于必须注重女性老年人口社会保障问题的解决。

如前所述,就养老保险而言,社会保障的性别差异来源于男性和女性在劳动力市场中的相对地位和面临的不同条件,以及养老保险的资格条件和受益结构(Bertranou,2001),其中男女在劳动力市场上的性别差异和生命周期的不同成为更为重要的影响因素(OECD,2012)。劳动力市场中,女性的劳动力市场参与率低于男性;所从事的职业具有明显的“女性化”特征,进入非正规就业的比例高于男性;因为生育和哺育以及家庭照料责任,女性的职业生涯经常会中断,其有效就业年限低于男性;女性所从事的无酬劳动多于男性;女性在劳动力市场上的

工资报酬水平低于男性 (Schalkwyk & Woroniuk, 1998), 上述现象表明女性在缴费能力、缴费水平和缴费时长方面等都低于男性, 这直接通过养老保险的机制设计映射到女性的待遇水平上。一般而言, 越是与缴费和就业年限联系紧密的养老保险设计, 越不利于养老金受益上的性别平等 (Ginn, 2001)。由此可知, 女性不仅在劳动力市场中的表现弱于男性, 而且在养老保险的覆盖率与受益水平上也低于男性。国际劳工组织的研究显示, 强制性缴费型养老金对于全世界15—64岁就业年龄人口的覆盖率为31.5%, 而对于女性的覆盖率仅为26.4%, 被排除在养老金体系之外的大量女性在达到法定退休年龄之后无法获得养老金收入 (ILO, 2014)。与此同时, 女性的养老金受益水平明显低于男性, 且养老金受益的性别差距明显大于性别工资差距。OECD的研究表明, 2009年23个OECD国家65岁以上人口的“养老金性别差距”平均为34%, 而同期全职就业者的平均性别工资差距仅为12.96% (OECD, 2012)。美国雇员福利研究所 (EBRI) 的研究表明, 2010年美国女性所获得的公共养老金收入平均较男性低40%。虽然近年来英国政府采取多种措施以提升女性的养老金受益水平, 但2015年英国女性平均获得的政府养老金仍比男性低21%。

在西方发达国家建立养老保险的早期, 由于女性劳动力市场参与率低, 所以女性养老保险的覆盖率也低。这种状况一直持续到上世纪60和70年代之后, 随着女性劳动力市场参与率的提高, 女性养老保险的覆盖率也逐步提高。然而, 目前西方发达国家女性养老保险的覆盖率仍低于男性, 而在一些发展中国家, 非正规就业群体中女性所占比例远高于男性也意味着养老保险覆盖率处于低位 (ILO, 2002)。此外, 女性弹性就业的特征也使其难以加入职业年金等养老金补充计划, 这也增加了女性老年贫困的几率 (Frericks, 2007)。

女性预期寿命的延长和老年收入的下降导致老年女性的贫困发生率高于男性, 针对女性所处的这种困境, 西方发达国家的养老保险体系逐渐发展出了一整套的政策措施来保护女性的养老保险权益, 以减轻老年女性贫困。

(一) 提高弹性与非正规就业参保覆盖面

在社会经济发展进程中, 产业结构的调整使得劳动力逐步向第三产业转移, 劳动就业的特点已经脱离了原有的固定化和长期化的特征, 特别是在以服务业为主的第三产业当中, 弹性就业、非正规就业的比重正在进一步加大。与原有就业

模式相对应的社会保障制度，特别是养老保险制度的传统形式开始逐步适应新形式的发展。如前所述，相对于男性就业来说，女性群体更多选择弹性就业和非正规就业的方式，那么提高非正规就业的制度覆盖率从另一个侧面来说也就解决了女性社会保障问题。在欧洲，政府通过灵活的缴费费率和缴费方式，鼓励性措施促进非正规就业群体参保。作为养老金私有化的代表，智利政府于2006年向国会提出强制自雇人员加入个人账户体系。意大利和英国则在养老保险制度将“自动注册”机制扩展到自雇人员。为了鼓励非正规就业群体参保，政府还需要对制度提供额外资金支持。此外，与非正规就业特点相适应，一些非正规社会保障计划也应运而生，互助会、储蓄会和合作社等形式能够对非正规群体提供一定的经济保障，但保障能力相对偏弱，仅仅只能作为正规社会保障制度的有益补充和临时过渡。

（二）引入派生性社会保障权利

在西方国家，传统的社会保障权利获取还是基于男性养家模式（Male Breadwinner Model）。男性作为家里的主要经济来源从事相关劳动，被通过缴费等形式获得社会保障的权利。女性更多以家庭为中心，即使就业也大多呈现出短期和弹性的特点，因而很难参加正规社会保障制度。女性的社会保障权利主要通过婚姻和家庭关系从配偶处获得。这也就是所谓的派生性社会保障权利（Derived Social Security Rights）。派生性社会保障权利并不来源于受益人自身缴费贡献和就业经历，可以通过享受遗属年金应对家庭中男性死亡而导致的家庭收入降低的风险，也可以将通过联合年金（Joint Annuity）的方式，将配偶双方的养老金捆绑在一起，由双方共同领取，形成男性对女性养老金的家庭内部补偿。此外，为了有效应对离婚对于单身女性的影响，一些国家引入“养老金分割”（Pension Splitting）的政策，在离婚时平均分配配偶双方的养老金权益。

伴随着社会就业模式的转变，女性更多进入劳动力市场，传统的男性养家模式已经发生了较大的变化，女性和男性一样作为独立的个人参与到劳动力市场的竞争当中，派生性社会保障权利所代表的女性对于男性的依附关系已经大为改观。因此，传统的派生性社会保障权利的相关理念也开始与时俱进，更多立足于女性权益的保护和社会家庭分工的补偿。

（三）建立家庭照料和老年补贴

随着女性劳动力市场参与率的不断提高,越来越多的女性基于自身的就业经历参加了养老保险,但是女性的就业经历会因为生育、哺育等家庭照料责任被中断。在就业收入关联的养老保险制度中,女性的这种就业中断以及较低的收入水平被映射到养老保险受益水平上,从而导致女性的养老金水平低于男性。一些国家在养老保险中引入了家庭照料补贴,对女性因为生育、哺育等家庭照料导致的养老金损失进行补贴(Patricia Frericks,2014)。家庭照料补贴可以直接对家庭照料的时间进行补贴,也可以用以帮助女性达到最低缴费年限。与此同时,老龄化的“女性化”特征意味着要为老年女性提供包括养老补贴和最低养老金保障条款,以及由政府财政支持的基于家计调查或者普惠型的救助的社会安全网。

(四) 推行男女法定退休年龄的性别均等化

针对人口老龄化和女性老年贫困的叠加,女性缴费水平低,退休时间早,缴费时间短等都是造成女性养老权益积累和老年收入不足的重要原因。因此,延迟退休年龄既是当前保持养老保险制度财务稳定和可持续发展的趋势,也是解决女性老年贫困的重要举措。西方国家已经将原有差异化和年轻化的法定退休年龄作为参量改革的核心,以此将女性预期寿命长、养老金需求高和长寿风险进行有效匹配。美国社会保障局的统计资料显示,目前已有130个国家或地区实现了法定退休年龄的性别均等化,占比达73.9%。2014年OECD国家男性的法定退休年龄平均为64岁,女性为63.1岁。预计至2030年,OECD国家男性和女性的平均法定退休年龄将分别为64.8岁、64.1岁,至2050年将分别达到65.6岁和65岁,即在21世纪中叶将基本实现法定退休年龄的性别均等化。

三、就业与社会保障性别平等的改革发展分析

——以中国四川成都和泸州为例

中国政府长期以来对于女性权益保护十分重视,从1990年开始每隔十年会做一次妇女社会地位调查,通过调查全面、客观地反映我国性别平等与妇女发展的状况、取得的进展及存在的问题,为政府制定促进妇女发展、推动性别平等的方针、政策和规划纲要提供科学依据。2010年最新一次的调查发现,女性在经济收入与劳动收入方面依然面临一些问题,女性就业歧视比例仍然显著高于男性,女性职业层次依旧较低,影响了女性劳动收入的提高,各级决策岗位性别结构依旧不平衡。通过城乡居民养老、医疗保险制度的持续推进,覆盖城乡的社会保障制

度逐步构建完善。在非农业户口女性中，能够享有社会养老保障的达到73.3%，享有社会医疗保障的达到87.6%。随着新型农村合作医疗和新型农村社会养老试点的推行，农业户口女性中，享有社会医疗保障的比例已达95.0%，能够享有社会养老保障的比例为31.1%。城乡男性和女性的社会保障状况相差无几。调查周期内，87.3%的城镇单位女性生育最后一个孩子时产假时间达到国家规定，产假期间有基本工资或收入与产前差不多的占73.6%。与2000年相比，城镇单位女性社会养老保障和医疗保障的享有率分别提高了25.4%和46.1%；男女社会养老保障和社会医疗保障覆盖率的差距明显缩小，2000年女性分别比男性低5.3%和9%。城镇单位女性生育最后一个孩子时产假时间达到国家规定的比上一个10年提高了9.8%。

可以说，在我国经济和社会持续发展的背景下，女性的劳动就业和社会保障工作取得了卓有成效的进步。在劳动就业方面，随着“大众创业、万众创新”的持续深入，政府及相关部门积极推进劳动就业，鼓励有条件的个人和群体自主创业，同时推进工作岗位同工同酬，反对就业歧视和性别差异。在社会保障方面，随着《城镇企业职工基本养老保险》、《城乡居民基本养老保险》、《城镇企业职工基本医疗保险》和《城乡居民基本医疗保险》等一系列制度的颁布和实施，城乡之间的劳动者都享有基本的养老和医疗保障，制度设计保持了性别中性，以劳动者缴费义务和待遇领取权利为基本原则，无论男女都实现了制度的全覆盖。

四川省作为西部经济和人口大省，在女性就业与社会保障工作方面认真贯彻国家的大政方针，特别是成都作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，在促进就业和发展社会保障事业方面有许多先行先试的政策。本部分将主要以成都和泸州两地女性就业与社会保障发展现状展开分析。

（一）成都市就业与社会保障性别平等改革发展

结合国家统一的就业和社会保障制度，成都针对女性出台了一系列有关就业与社会保障发展的地方政策和实施细则。

1. 女性就业相关政策

（1）求职服务

政府为达到法定劳动年龄、有劳动能力和就业意愿的劳动者，提供求职信息登记服务，开展就业整体形势、岗位（工种）供需现状、薪酬水平、职业技能培

训与提升、就业和社会保障政策等职业指导服务，求职信息发布服务、求职推荐及自助求职平台搭建服务。

（2）创业扶持

政府为符合条件的创业者提供创业担保贷款、创业培训，发放创业培训补贴、创业补贴、灵活就业社会保险补贴。

①对创业对象提供担保贷款。对于具有成都市户籍，持《就业创业证》或《就业失业登记证》或大学生毕业证书，在法定劳动年龄以内，具有创业愿望和创业能力的自谋职业、自主创业的城乡劳动者；领办创业实体（不含开办“网店”和农业职业经理人）的成都市高校全日制在校大学生；成都市行政区域内的劳动密集型小企业（除广告业、桑拿、按摩、网吧、氧吧以及其他国家产业政策不予鼓励的企业外），当年新招用符合创业担保贷款申请条件的人员达到企业现有在职职工总数30%（超过100人的企业达到15%）以上，并与其签订1年以上期限劳动合同的小企业提供产业担保贷款。

创业担保贷款贴息标准为个人贷款最高额度为10万元，贷款期限不超过3年，按照人民银行公布的基准利率上浮二个百分点，享受财政贴息，第一年全额贴息，第二年贴息2/3，第三年贴息1/3。符合条件的劳动密集型小企业贷款最高额度为200万元，按照人民银行贷款利息的50%进行贴息。

②为创业对象提供创业培训，发放培训补贴。对于贫困家庭劳动者（包括“建档立卡”贫困家庭、城乡低保家庭法定劳动年龄内成员及子女）、毕业年度高校毕业生（成都市普通高等学校全日制毕业年度大学生，以及技工院校高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生，四川藏区彝区“9+3”毕业生）、城乡未继续升学应届初高中毕业生、农村转移就业劳动者、城镇登记失业人员、非毕业年度在校大学生（成都市普通高等学校全日制毕业年度大学生，以及技工院校高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生）、返乡农民工等对象提供创业培训，对于具有创业意愿并参加创业培训的人员提供一次性创业培训补贴。创业培训的项目主要包括SYB创业培训、创业实训或经市级人社部门认证的创业培训试点项目，以及市级人社部门确定的其他创业培训项目。

创业培训补充标准因对象不同略有差异。非毕业年度在校大学生创业培训，按每人900元的标准给予补贴。贫困家庭劳动者、毕业年度高校毕业生、农村转

移就业劳动者、城乡未继续升学应届初高中毕业生、城镇登记失业人员等五类人员在与市人社部门签约的创业培训机构参加创业培训，创业培训包含SYB培训、创业实训、或经市人社部门认证的其它创业培训项目，取得创业培训合格证书或创业实训合格证书，每人1200元给予补贴。

③面向符合条件的人员发放创业补贴。成都市普通高等学校全日制在校大学生、在成都市从事服务基层项目期间的高校毕业生、毕业5年内处于失业状态的高校毕业生（含国家承认学历的留学回国人员、成都市技工院校高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类学生）、成都市高校各类创新创业平台或市、区（市）县建立的大学生创新创业园区（孵化基地）内领办且正在孵化的创业项目和在成都市通过工商注册、民政登记，以及以其他方式依法设立、免于注册或登记创办的创业实体（包括符合条件的“网店”和农业职业经理人），可以申领创业补贴。创业补贴标准为每个创业实体或创业项目补贴标准为1万元。

（3）就业管理

政府实施就业失业登记制度，并面向从事个体经营、灵活就业以及在社区就业的劳动者，法定劳动年龄内，进行失业登记的失业人员，已创业的高校毕业生实施《就业创业证》及《就业失业登记证》管理。此外，政府还对就业困难人员进行认定，为其就业提供帮助和扶持。就业困难群体主要包括成都市城镇户籍人员、土地（林地）被依法征用后剩余土地面积低于当地规定人均标准（0.3亩/人）的成都市户籍农村劳动者、在常住地居住并参加基本养老保险或基本医疗保险一年以上的非成都市城镇户籍人员中，办理了失业登记的大龄人员（申请认定时女性年满40周岁、男性年满50周岁及以上的人员）、残疾人员（持有《残疾人证》且有就业能力的人员）、低收入家庭人员（家庭成员人均收入和家庭财产状况符合市民政局规定的城乡低收入标准的城乡居民家庭人员）、连续失业一年以上的人员（申请认定时已连续失业一年以上的人员）以及自主创业就业的退役士兵。

2. 女性社保保障相关政策

（1）生育保险

2006年5月成都市人民政府出台《成都市生育保险办法》（成都市人民政府令第126号），对女职工生育待遇做出相关规定。

参加成都市生育保险的女职工符合计划生育政策、婚姻法等法律法规及相关规定，并达到规定缴费条件，按规定享受生育医疗费和生育津贴待遇。生育医疗费实行定额支付，职工享受的生育津贴。医保机构按以上规定拨付给用人单位的费用，用人单位必须用于女职工在生育、产假期间应享受的工资及福利待遇。医保机构拨付的费用不足以支付的，其差额由女职工所在单位补足。医保机构拨付的费用有结余的，其结余归入女职工所在单位的职工福利费。此外，计划生育手术费按价格主管部门制定的标准，由医保机构定额结算。

参加成都市生育保险的人员，符合生育保险待遇享受条件住院生育或施行计划生育手术的，其在住院生育或施行计划生育手术期间同时发生的生育并发症、合并症住院医疗费用，由生育保险基金进行支付。

参加生育保险的男职工符合生育保险待遇享受条件的，其配偶属于未参加生育保险的非城镇人口、城镇无业人员或已参加生育保险但缴费未达到生育保险享受条件，符合计划生育有关规定生育的，按女职工生育医疗费的50%给予一次性生育补贴。

(2) 灵活就业社会保险补贴

针对具有成都市户籍，在法定劳动年龄内，正在从事灵活就业，以个体身份参加了社会保险且持《就业失业登记证》的就业困难人员，申请享受灵活就业社会保险补贴的人员；成都市户籍，毕业后3年内从事灵活就业的，按规定办理失业登记，并以个体身份按规定缴纳社会保险费的高校毕业生等群体，依据《成都市人民政府关于进一步做好新形势下就业创业工作的实施意见》(成府发〔2015〕27号)、《关于印发〈成都市灵活就业社会保险补贴实施细则〉的通知》(成人社办发〔2015〕216号)和《成都市人民政府办公厅关于进一步促进高校毕业生就业创业工作的实施意见》(成办发〔2014〕26号)，政府为其发放灵活就业人员社会保险补贴，补贴标准按照灵活就业人员缴纳城镇职工基本养老、城镇职工基本医疗保险费标准的70%确定。

此外，政府还面向符合条件的人员发放失业保险金、一次性丧葬补助金和抚恤金、生育补助金、创业成功一次性领取剩余期限失业保险金。失业保险金面向已参加失业保险，用人单位和本人已按照规定履行缴费义务累计满1年的；非因本人意愿中断就业的；已按规定办理失业登记，并有求职要求的人员发放。失业

人员在领取失业保险待遇期间死亡的，其遗属可一次性领取10个月失业保险金标准的丧葬补助金和10个月失业保险金标准的抚恤金。享受失业保险待遇期间的女性失业人员，符合国家计划生育规定生育、未享受生育保险待遇的一次性发给其3个月失业保险金标准的生育补助金。面向失业保险参保关系在成都市，失业保险金领取期间自主创业成功的失业人员，发放当次领取失业保险金期限内尚未领取的剩余月数的失业保险金总和。

（3）养老服务与养老补贴

成都市贯彻“供给侧结构改革”的发展理念，不断提升养老服务业和老龄产业的水平，形成了以“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老模式，同时通过加大养老机构建设支持力度，促进社会力量举办养老机构，发放老年补贴等方式提高养老服务水平，完善养老服务体系，增强老年人获得感。

①对促进养老事业发展提供政策补贴。新增民办养老机构一次性建设补贴，每张床位补贴1.1万元，同时提供社区日间照料中心建设补助（城市补助标准为30万元/个，农村补助标准为25万元/个）。

②发放社区养老院建设资金补助。根据《成都市人民政府办公厅关于印发成都市社区养老院建设三年行动计划（2016-2018年）的通知》要求，2016年到2018年共建设社区养老院200个，其中2017年建设67个，采取据实结算的分配方式，每个给予80万元一次性建设补助。

③发放社会化养老机构服务型床位补贴。发放范围主要针对非国办的社会化养老机构。发放标准为每收住一位年满60周岁的成都户籍老年人，补贴150元/月/床。

④发放经济困难老年人补贴。经济困难老年人基本养老服务补贴标准为入住机构的为200元/人/月，居家的为500元/人/年。经济困难失能老人入住机构的获得护理补贴600元/人/月，居家的获得护理补贴400元/人/月；经济困难的半失能老人入住机构的获得护理补贴400元/人/月，居家的获得护理补贴200元/人/月。

⑤发放老年人高龄津贴。户籍在成都市行政区域内的80周岁及以上的老年人能够享受高龄津贴。津贴发放标准为：80—89周岁津贴最低指导标准为每人每月50元；90—99周岁津贴最低指导标准为每人每月200元；100周岁及以上津贴最低指导标准为每人每月500元。

此外，为了进一步增进老龄福利，成都市还在公共设施、景区、交通、医疗、社区敬老服务等方面提供全方位的优待政策和措施。

3. 女性就业与社会保障情况

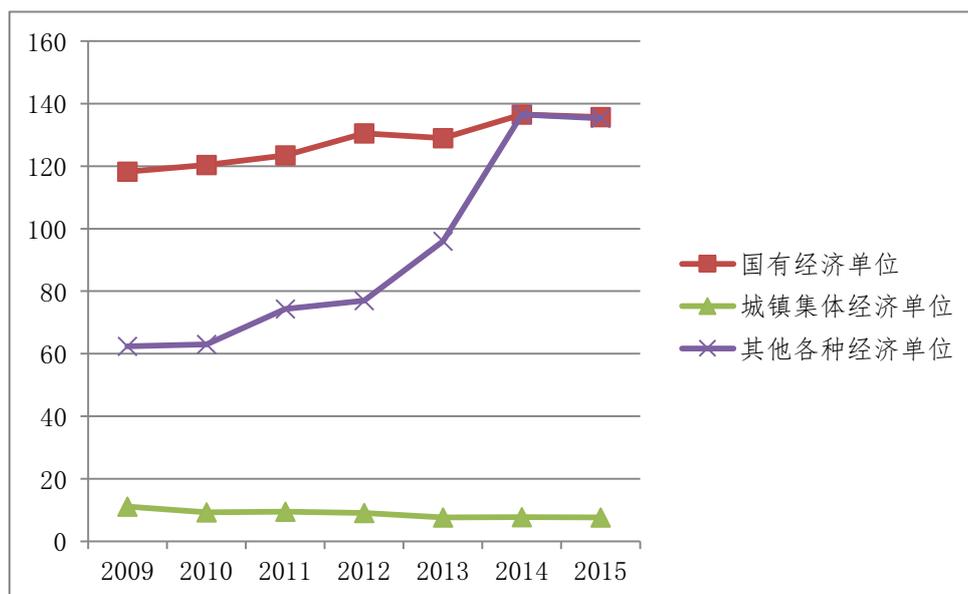
(1) 就业情况

表1：2009-2015年四川省国有、集体、其他各种经济单位女性就业情况统计表¹ 单位：万人

年份	国有经济单位	城镇集体经济单位	其他各种经济单位	就业总人数
2009	118.22	11.09	62.33	191.64
2010	120.41	9.29	63.03	192.73
2011	123.43	9.48	74.34	207.25
2012	130.5	9.1	77	216.60
2013	128.94	7.67	95.94	232.55
2014	136.52	7.79	136.51	280.82
2015	135.72	7.68	135.31	278.71

由表1可知，2009-2015年，四川省女性在国有和其他各类经济单位中的就业人数逐年递增，在集体经济单位中的就业人数逐年下降，其中女性在国有经济单位和其他经济单位的就业人数比重较高。同时，就增长率来看，女性在其他经济单位就业的增长速度大大高于另外两类单位（见图1），这基本反映了女性就业灵活性的性别特征。

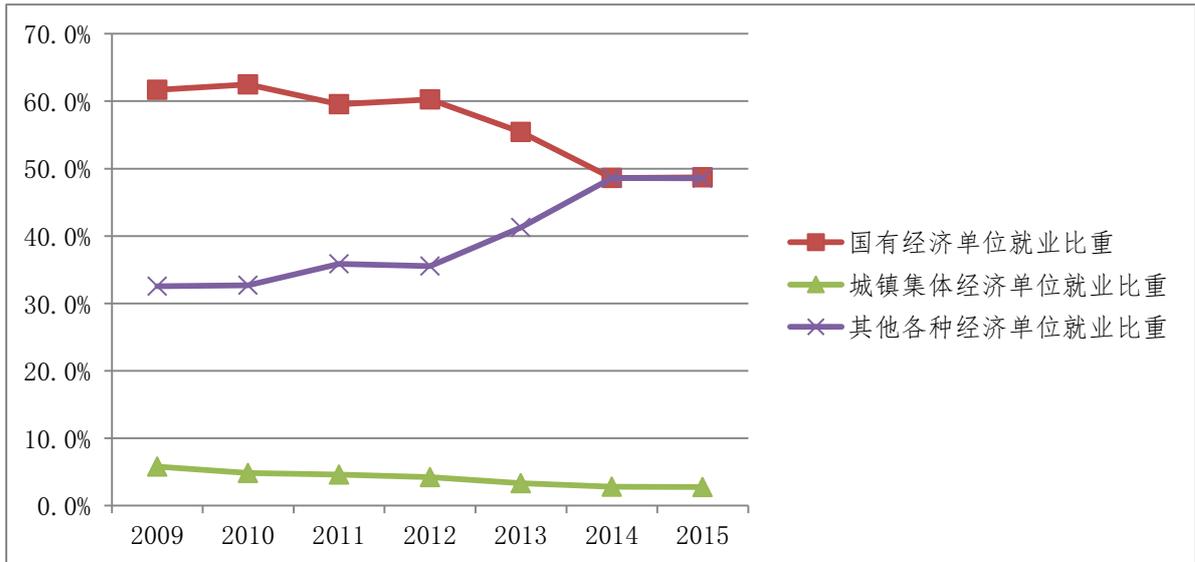
图1：2009-2015年四川省国有、集体、其他各种经济单位女性就业趋势图 单位：万人



¹ 数据来源：2009-2015年四川省统计年鉴（后续图表数据来源同上）

2009-2015年，四川省女性在国有、集体以及其他各种经济单位的就业偏好也发展了改变（见图2）。集体经济单位就业比重很低，占比也逐年缓慢下降，从2009年的5.8%降至2015的2.8%。国有经济单位就业比重下降与其他各种经济单位就业比重上升呈现出此消彼长的发展态势，两者的变动速率高度统一，并于2014年开始实现比重的平分秋色，各自占女性总就业人口的48%左右。

图2：2009-2015年四川省国有、集体、其他各种经济单位女性就业比重趋势图

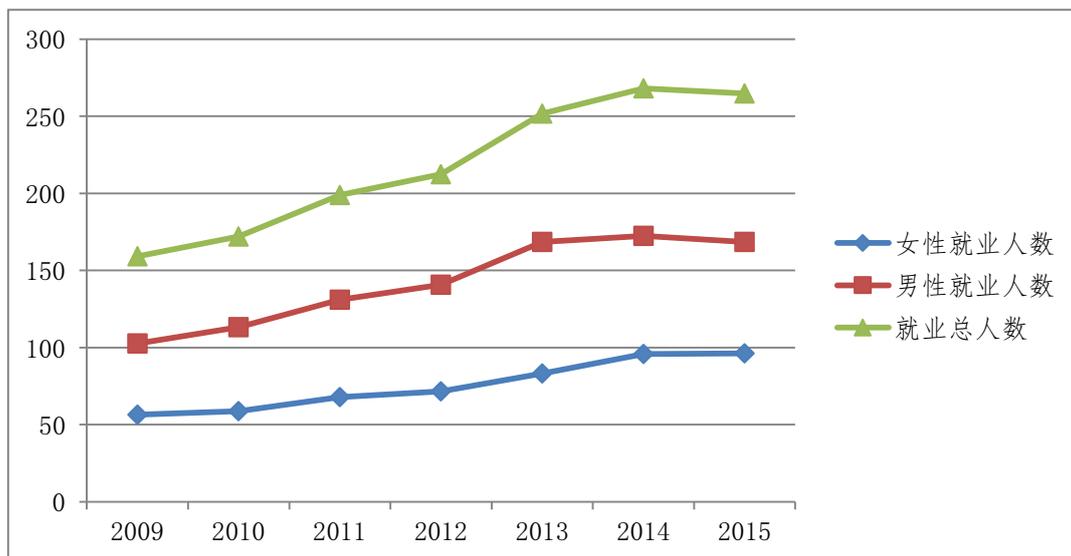


成都市女性就业情现状符合全省的基本趋势，具体来说（见表2），2009-2015年，成都市国有、集体和其他经济单位女性就业人数逐年增加，男性就业人数大大高于女性就业人数，这反映出男性在就业市场上具有明显的优势，但男女在就业人数增长趋势上基本保持同步（见图3）。

表2：2009-2015年成都市国有、集体、其他经济单位男女就业情况统计表 单位：万人

年份	女性就业人数	男性就业人数	就业总人数
2009	56.47	102.62	159.09
2010	58.81	113.24	172.05
2011	67.87	131.05	198.92
2012	71.61	140.69	212.30
2013	83.27	168.40	251.67
2014	95.75	172.35	268.10
2015	96.13	168.53	264.66

图3：2009-2015年成都市国有、集体、其他经济单位男女就业趋势图 单位：万人



(2) 参保情况

截止2015年末，成都市参加城镇职工基本养老保险、失业保险、城镇基本医疗保险、工伤保险和生育保险的人数分别为570.75万人、333.13万人、895.4万人、346.11万人和366.14万人。2009-2015年成都市社会保险参保情况详见表3：

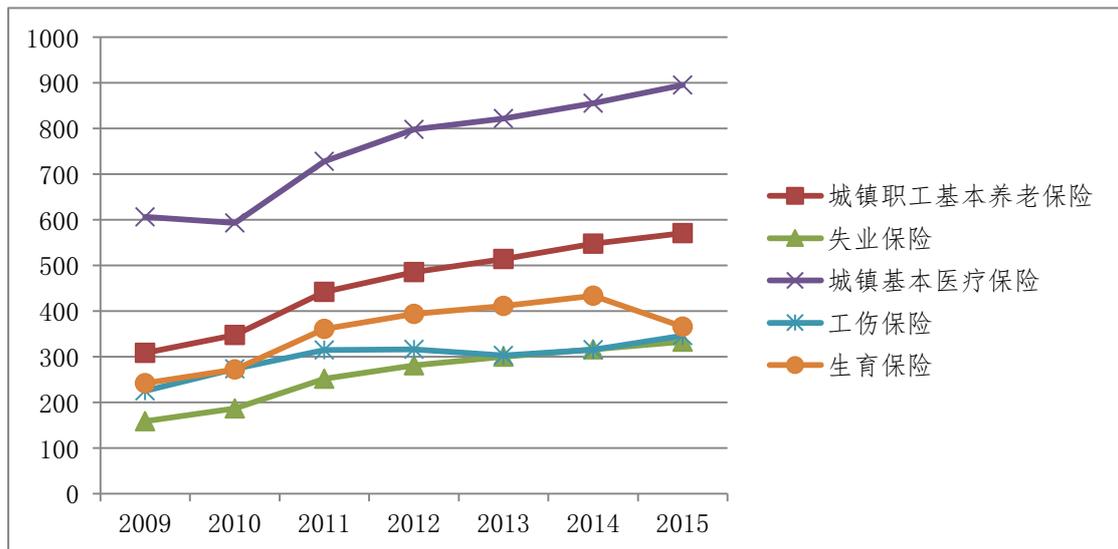
表3：2009-2015年成都市社会保险参保情况 单位：万人

年份	城镇职工基本养老保险	失业保险	城镇基本医疗保险	工伤保险	生育保险
2009	308.68	158.68	606.84	225.12	241.86
2010	348.01	186.79	593.31	273.27	272.31
2011	442.47	252	728.02	314.87	361.04
2012	485.39	281.55	797.91	316.57	393.73
2013	514.45	299.85	822.1	303.3	411.37
2014	547.54	316.15	855.32	315.83	433.52
2015	570.75	333.13	895.4	346.11	366.14

如图4所示，除了个别年分之外，2009-2015年，成都市社会保险参保人数逐年递增，各险种的征缴率都保持在97%以上，有的已经达到100%。男女职工在社会保险参保过程中无差别，随着女性更多选择从事正规职业，其基本的劳动和社

会保障权益得到了有效保护。

图4：2009-2015年成都市社会保险参保人数变化趋势 单位：万人



(3) 退休人员情况

按照男性60岁，女性55岁的法定退休标准以及城镇职工基本养老保险最低15年缴费年限的标准，成都市城镇职工基本养老保险平均缴费年限男性比女性高出近6年，这意味着男性月均养老金高于女性月均养老金。男性61岁左右的平均退休年龄表明男性基本能够按照法定年龄退休，而女性52岁左右的退休年龄则意味着除了部分工人岗位的女性职工年满50周岁退休外，还存在着不少提前退休的情况。与城镇职工基本养老保险男女在平均缴费年限和平均退休年龄之间差距存在较大差距不同，成都市城乡居民养老保险男女平均缴费年限和平均退休年龄相差不大，男女之间养老待遇的差距主要体现在男性较女性选择了较高的缴费标准。此外，无论对于男性还是女性，成都市机关事业单位离退休待遇高于城镇职工基本养老保险待遇，城镇职工基本养老保险待遇高于城乡居民养老保险待遇，城乡间养老待遇水平差距明显。

(二) 泸州女性就业与社会保障平等的改革发展

1. 泸州女性就业与社会保障相关政策

在四川省人力资源与社会保障厅的政策指导下，泸州市与成都市在女性就业

与社会保障政策方面具有政策的统一性，仅仅在补贴待遇水平方面因地方社会经济条件的不同而存在差异。

在就业方面，同样为女性提供了相应的求职服务，鼓励有条件的群体创业，提供创业担保贷款、创业培训，发放创业培训补贴、创业补贴、失业保险金、失业人员一次性丧葬补助金和抚恤金、失业人员生育补助金，为失业创业成功人员一次性发放剩余期限失业保险金。定期开展就业失业登记，进行就业困难人员认定工作，发放灵活就业社保补贴等。一次性就业补助主要针对就业困难人员家庭、零就业家庭、残疾高校毕业生，申报成功的高校毕业生可获得一次性就业补助3000元。求职创业补贴的对象为就业困难人员家庭、零就业家庭、城乡低保家庭、身有残疾和已获得国家助学贷款的毕业年度高校毕业生，一次性补贴毕业生本人每人800元。

在社会保障方面，参保女性职工享受包括生育保险在内的社会保险相关待遇。目前，泸州市正在计划修订生育保险实施办法。按照《泸州市人民政府办公室关于建立高龄津贴制度的通知》（泸市府办发〔2016〕31号）的相关规定，泸州市四县三区向高龄老人提供高龄津贴，100岁以上的老人每人每年不低于6000元，90至99岁的老人每人每年不低于1320元，80至89岁的老人每人每年不低于200元。政府对公办养老机构新增床位每张平均投资不低于3.5万元，民办机构每张平均不低于1万元，维修改造公办养老机构床位每张补助0.5万元。城市社区日间照料中心建设每个补助30万元、农村社区日间照料中心每个补助25万元，针对居家养老服务支持机制，按照服务对象平均每人每年不低于300元。

2. 女性就业与社会保障情况

（1）就业情况

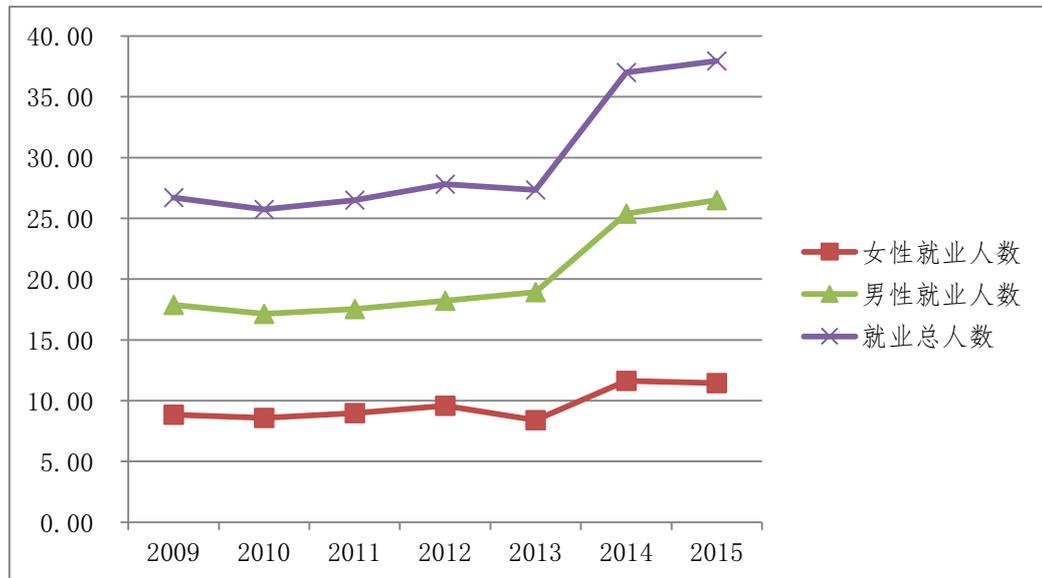
如表4所示，2009-2013年泸州市国有、集体、其他经济单位女性就业人数基本徘徊在9万人左右，从2014年开始得益于泸州产业发展和就业促进政策的实施，女性就业人数大幅度提升。同时，与成都市类似，泸州市男性就业人数也高于女性就业人数，两者在就业人数增长方面步调一致。

表4：2009-2015年泸州市国有、集体、其他经济单位男女就业情况统计表 单位：万人

年份	女性就业人数	男性就业人数	就业总人数
2009	8.84	17.87	26.71
2010	8.58	17.15	25.73

2011	8.97	17.53	26.50
2012	9.57	18.23	27.80
2013	8.40	18.93	27.33
2014	11.62	25.38	37.00
2015	11.45	26.50	37.95

图5：2009-2015年泸州市国有、集体、其他经济单位女性就业趋势图 单位：万人



(2) 参保情况

截止 2015 年末，泸州市参加城镇职工基本养老保险、失业保险、城镇基本医疗保险、工伤保险和生育保险的人数分别为 78.42 万人、20.48 万人、104 万人、22 万人和 17.1 万人。2009-2015 年泸州市社会保险参保情况详见表 5：

表5：2009-2015年泸州社会保险参保情况 单位：万人

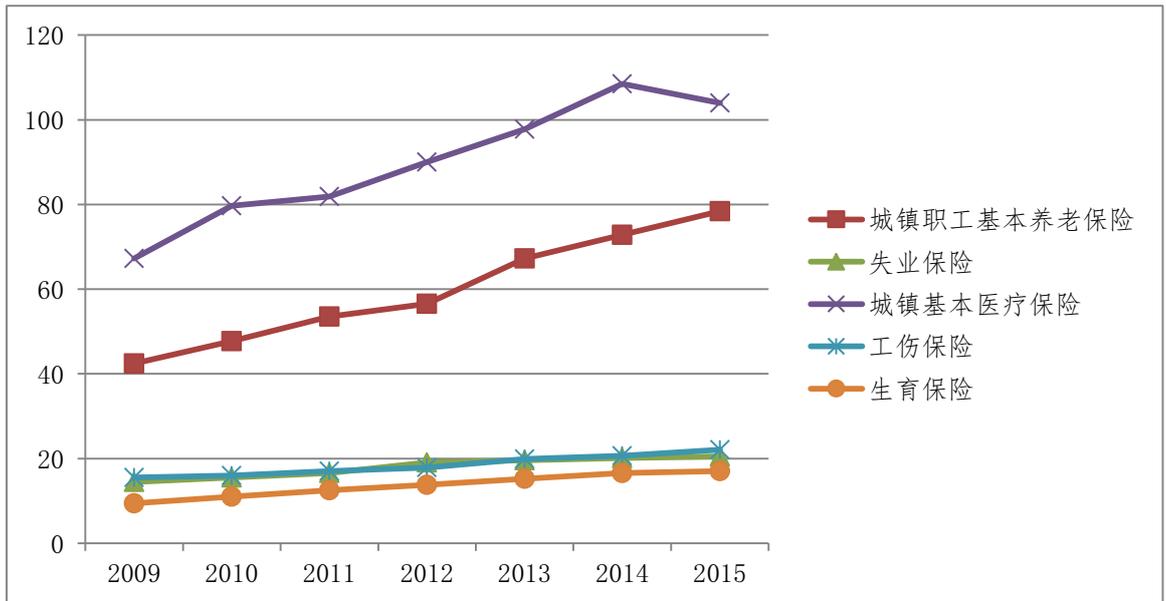
年份	城镇职工基本养老保险	失业保险	城镇基本医疗保险	工伤保险	生育保险
2009	42.47	14.45	67.27	15.52	9.41
2010	47.76	15.56	79.67	15.98	11.02
2011	53.51	16.59	81.84	17.041	12.54
2012	56.55	19.1	90.02	17.84	13.81
2013	67.26	19.58	97.76	19.92	15.24
2014	72.83	20.14	108.47	20.69	16.61
2015	78.42	20.48	104	22.06	17.01

如图6所示，2009-2015年，泸州市社会保险参保人数也呈现出逐年递增的趋势，各险种的征缴率都保持在较高的水平，男女职工能够公平地参与社会保险各

项目。

图6：2009-2015年泸州市社会保险参保人数变化趋势

单位：万人



(3) 退休人员情况

在待遇水平上，泸州市机关事业单位职工、城镇职工和城乡居民之间由于制度参与不同而产生的待遇差异同样存在。由于城乡居民养老保险的绝大部分参保群体选择了较低甚至是最低层次的缴费标准，由此带来的城乡居民养老待遇与机关事业单位和城镇职工之间存在着非常大的差距。可见，泸州市城镇与农村之间养老保险待遇的差异性问题也十分突出。

从成都和泸州两地女性就业与社会保障的数据分析中，我们可以看出两地政府都高度重视女性劳动就业和社会保障权益的保护，取得了非常好的政策实施效果。但是不可否认，城乡女性间由于参保制度不同所带来的养老保险待遇差距，以及缴费年限和退休年龄等制度参数因素所引发的男性与女性之间养老保险待遇差距问题都带有全国的共性，应当从就业和社会保障发展的全局出发，形成自上而下的改革路径。

四、完善就业与社会保障性别平等的政策建议

四川省成都和泸州两地女性就业与社会保障的数据分析所反映出的不仅是

两地，也包括全国存在的共性问题，需要从全局统筹的理念出发，形成女性就业与社会保障发展的政策建议。

（一）积极引导扶持女性就业，形成就业与社会保障之间的良性关系

从成都和泸州就业与社会保障的现状分析可以看出，两地都出台了相关政策促进社会就业，鼓励有条件、有意愿的劳动者以创业带动就业。在“大众创业、万众创新”理念的指导下，结合当前新兴互联网经济业态和女性自身优势，鼓励年轻人抓住时代机遇，摒弃正规就业与非正规就业之间的固有观念，积极投身到创业就业的时代发展中。相对稳定的就业意味着持续的劳动收入和现金流，这是社会保障制度筹资的财务基础，也是保障劳动者老年生活重要的经济基础；财务平衡的社会保障制度从另一方面又强化了对劳动者劳动风险的保护，从而形成两者之间的良性互动关系。给定女性在劳动力市场中的弱势地位，任何与就业和收入相关联的社会保障制度设计都对女性不利。为此，我们应当通过就业促进和创业扶持政策进一步细化和分类落实，协助劳动者在劳动力市场中寻找到自身准确的职业定位，充分保护女性的就业权利，提高劳动者的劳动参与率，逐步降低工资率的性别差异，真正实现同工同酬，并享有同等的职业进步空间。

（二）加快养老保险制度的结构性改革，促进城乡间养老制度的性别公平

从成都和泸州两地养老保险城乡差距的数据分析可以看出，机关事业单位离退休待遇高于城镇职工基本养老保险待遇，城镇职工基本养老保险待遇高于城乡居民养老保险待遇反映了不同养老制度间的待遇差异，反映了不同职业、不同地域的待遇差异，也进一步反映了女性在城镇与农村之间，正规就业与非正规就业之间的性别内差异。尽管待遇差异中隐含着缴费与给付的对等性，城乡居民养老保险没有与收入挂钩，参保者选择缴费档次较低，自然退休待遇也较低，但是这也是养老制度自身设计的结果。为此，在当前养老保险顶层设计中，为了进一步体现“公平、正义和共享”的发展理念，在已经取得了养老保险制度全覆盖的基础上应当继续深化养老保险制度的结构性改革，以促进城乡公平和性别公平为目标，将性别作为重要的考虑因素之一，避免养老保险制度的“趋富效应”，抓住制度整合的有利时间窗口，通过引入社会性别评估、社会性别预算等机制促进结构性改革目标的实现。同时，政府还应当进一步优化完善双轨制改革的成果，实现不同地域、不同职业、不同性别之间公平、合理、统一的城乡养老保险制度体

系。此外，在现有“互联网+”的信息技术时代下，弹性就业将更加普遍，社会保障制度改革也必须适应新时期就业模式的转变。

（三）完善养老保险制度的参量改革，促进男女退休年龄的均等化

养老保险制度参量改革是制度顶层设计的重要内容，是以制度学理基础为依托的科学化设计。目前存在的两性养老待遇的差距与当前制度参数设计存在着密切的关联，两性的法定退休年龄差距和退休后余寿的差距是造成待遇差距的主要原因。当前我国城镇职工养老保险关于法定退休年龄的基本规定中女性较男性的法定退休年龄规定早5或10年。根据第六次全国人口普查数据，2010年中国男性平均预期寿命为72.38岁，女性平均预期寿命为77.37岁，男女平均预期寿命之差与十年前相比，由3.70岁扩大到4.99岁。以男性60岁，女性55岁退休为基准，男性和女性退休后的平均余寿分别为22.37岁和12.38岁，性别差距达到9.99年。从成都来看，女性预期寿命2015年已经达到80.09岁，比男性高出4岁多。此外，在实际操作中，各种形式的提前退休仍然存在，缴费年限尽管超过15年，但是由于余寿的增长和缴费年限的相对较短，老年人口依然面临着贫困风险。成都的统计数据很好的印证了这一点，2016年女性的月人均养老金仅为男性的74.3%，这也将直接影响女性老年人口的生活水平。因此我们应当将生命周期与劳动就业周期作为制度改革的出发点，在制度机制设计中强调女性自身养老金财富的积累能力，以延迟退休为契机，首要任务是提高女干部、女职工的法定退休年龄，使其与男性一致，统一全国的退休年龄，在此基础上实现整体退休年龄的稳步提高和法定退休年龄的性别均等化，这是养老保险参量改革中降低养老待遇水平差距和性别差异的核心要素。

（四）建立针对女性的社会保障补偿机制

就业、家庭分工和社会保障之间存在着相互依存关系，它使生产、再生产和再分配系统相互作用于女性的地位。现实社会中，由于当前缺乏多元化、多层次的社会化老龄人口和儿童的照护服务体系，基于两性之间的生理特征和禀赋比较优势，女性承担了生育子女和更多的诸如照顾老人的家庭责任，需要付出大量的精神、时间和情感，其价值应该得到认可和重估。建立针对女性的社会保障补偿机制就是要在社会保障制度中引入社会性别意识，推进家庭工作价值化，对女性承担社会责任所带来的职业发展影响甚至就业中断应当在社会保障制度当中予

以补偿和弥补,体现社会分工和家庭工作的价值。可以借鉴和学习国外相关经验,通过科学的性别评估机制,客观评判和认识男女两性的贡献和价值,在养老保险制度中形成缴费水平和缴费年限等方面的补偿机制,向女性提供更为人性化的产假政策,如更长期间的产假,并允许将产假中断期间纳入养老保险缴费期间的计算等,从而使女性可以更公平地参与劳动力市场并持续累积与自身就业相关的养老金财富。此外,还可以依据条件通过向女性发放家庭照料补贴的方式对家庭工作进行补偿。

(五) 建立针对女性的社会保障权益分配机制

当前社会快节奏、高压力的生活方式对家庭稳定性带来了不小冲击,夫妻离婚率不断攀升。同时,女性预期寿命高于男性的生理特征也决定了有更多的老年丧偶妇女的存在。这两大因素都会对女性老年生活产生影响。“丈夫顶梁柱、妻子贤内助”的家庭模式仍将长期存在,这意味着在家庭中可能只有丈夫受到了社会保障制度的保护,而女性由于承担了更多家庭责任,在制度化老年待遇保障上存在着弱势。在现有的社会保障制度设计下,如果离婚,作为单个个体的男女双方在社会保障权益上是彼此独立的,这显然对女性的家庭付出缺乏相应的认同;如果老年丧偶,女性遗属配偶可能获得的保障水平是非常低的,这将直接打破原有的老年收支平衡,对遗属的老年生活形成冲击。为此,制度设计中可以在减少性别依附负面影响的前提下,考虑引入派生社会保障权的权益分享机制,承认女性的家庭付出,也为丧偶老龄女性人口提供老年收入保障。

主要参考文献:

- [1] International Labor Office (ILO). World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice. Geneva: ILO, 2014.
- [2] EU, the European Institute for Gender Equality (EIGE), <http://eige.europa.eu/>.
- [3] Employee Benefit Research Institute (EBRI), <http://www.ebri.org>.
- [4] Bertranou, F.M., Pension Reform and Gender Gaps in Latin America, World Development 29(5), 2001
- [5] Ginn, Street & Arber, Women, Work and Pensions, Open University Press, 2001
- [6] Schalkwyk & Woroniuk, Social Insurance and Equality between Women and Men, www.oecd.org
- [7] Frericks, Maier, and de Graaf, European Pension Reforms: Individualization, Privatization and Gender Pension Gaps, Oxford University Press, 2007
- [8] OECD, Closing the Gender Gap: Act Now. Paris: OECD Publishing, 2012
- [9] OECD, Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators, Paris: OECD Publishing, 2015
- [10] 潘锦堂. 养老保险制度中的性别利益——兼评关于男女退休年龄的讨论. 中国社会科学, 2002(2)
- [11] 高庆波, 潘锦棠. 中国企业职工养老保险制度转变前后性别利益的比较分析. 妇女研究论丛, 2007(5)
- [12] 王震. 养老保险中的性别政策评述. 经济学动态, 2009(7)
- [13] 第三期中国妇女社会地位调查课题组. 第三期中国妇女社会地位调查主要

数据报告. 妇女研究论丛, 2011(6)

[14] 郝君富, 李心愉. 基于性别公平视角的养老金制度改革. 中国人民大学学报, 2017(3)

[15] 中国2010年人口普查资料, <http://www.stats.gov.cn>