

社会性别主流化与国家治理现代化

朱春奎

[摘要] 社会性别主流化于 1995 年第四次世界妇女大会被联合国确定为促进社会性别平等的全球战略,要求各国将社会性别观点纳入社会发展各领域的主流。本文在对社会性别主流化与国家治理现代化理论探讨的基础上,对新形势下中国协调推进社会性别主流化战略,促进社会性别平等与国家治理现代化进行了战略思考。

[关键词] 社会性别主流化; 国家治理现代化; 社会性别预算; 社会性别统计

[中图分类号] D631 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)03-0007-05

社会性别主流化自 1995 年第四次世界妇女大会被确定为促进社会性别平等的全球战略以来,在消除社会性别歧视、缩小性别差距、实现性别平等和性别公正、推动社会公正和可持续发展方面取得了长足进步。经过 20 年实践,社会性别主流化已被公认为各国建立提高妇女地位机制、推进性别平等的有效和成功路径。中国作为第四次世界妇女大会的东道国,是最早承诺社会性别主流的 46 个国家之一。本文在对社会性别主流化与国家治理现代化理论探讨的基础上,对新形势下中国协调推进社会性别主流化战略,促进社会性别平等与国家治理现代化进行了战略思考。

一、社会性别主流化: 促进社会性别平等的全球战略

性别平等是所有妇女研究、妇女运动与社会发展的最终目标。社会性别平等是指所有人,不论男女,都可以在不受各种成见、严格的社会性别角色分工观念,以及各种歧视的限制下,自由发展个人能力和自由做出选择。社会性别平等是从社会性别或社会角色的角度,而不是生理性别,同等考虑、评价和照顾男性和女性的不同行为、期望和需求。社会性别平等并不意味着女性和男性必须变得完全一模一样,而是说他们在机会、权利、责任、义务、资源、待遇和评价方面平等,并不由他们生来是男还是女来决定。^[1] 在探索实现社会性别平等的过程中,出现过多种性别平等路径。社会性别主流化不再聚焦于个体和她们取得平等待遇的权

利,或是群体和改善她们的历史性劣势,而是转向解决侵犯她们权利、造成这种劣势的体系和结构,它是关于将性别平等嵌入体系、过程、政策和制度中。从这个意义上讲,社会性别主流化是探索实现社会性别平等道路上的一次重大飞跃。

社会性别主流化作为女性研究的新发展,在 1995 年联合国第四次世界妇女大会(中国北京)上得到明确阐述和宣扬,大会通过的《北京宣言》和《行动纲要》,明确将社会性别主流化确定为促进社会性别平等的全球战略,要求各国将社会性别平等作为一项重要的政策指引,将社会性别观点纳入社会发展各领域的主流。联合国自 1995 年世界妇女大会之后,就在自身组织系统内制定了较为全面详细的社会性别主流化原则,包括:第一,在界定所有领域的议题时必须保证社会性别差异能够被诊断出来,即拒绝性别中立的假设;第二,将社会性别主流化转化为实践的责任主要在高层,对结果的问责需要持续跟踪;第三,竭尽全力提高妇女在各个层面决策制定的参与;第四,通过具体行动、机制和过程将社会性别主流化制度化;第五,社会性别主流化不能取代专门针对妇女的政策、项目或积极立法,也不能取代性别单元或性别协调中心;第六,来自所有可能基金来源的对社会性别主流化的清晰的政治意愿、充足甚至额外的人力和财力资源配置对将社会性别主流化概念转化为实践非常重要。这些原则为执行社会性别主流化战略提供

作者:朱春奎,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,上海 200433

了更明确和具体的指南。

继 1995 年北京世界妇女大会之后,联合国于 1997 年在其系统内所有政策和项目都采用社会性别主流化的路径,成为全面执行社会性别主流化战略的先锋,并为各国社会性别主流化实践的展开提供宝贵经验和指导。欧盟也是社会性别主流化的主要实验基地。20 世纪 90 年代以来,社会性别主流化已经成为欧洲国家解决两性不平等问题的主要战略。瑞典是实施社会性别主流化的先驱,在执行社会性别主流化战略方面具有天然优势,成为实施社会性别主流化的成功典型。我国香港和台湾地区都较早地对社会性别主流化进行探索,香港在设立专门机构负责实施社会性别主流化战略方面具有成功经验,而台湾则在设计开发具有操作性的社会性别主流化战略工具方面走在前列。我国大陆地区自上世纪末承诺实施社会性别主流化以来,国家层面和地区层面都进行了有益尝试,特别是与和谐社会理念、以人为本的科学发展观相衔接,使社会性别主流化更具本土价值。

二、社会性别主流化:国家治理现代化的重要内容

纵观社会性别主流化的发展,其趋势表现在两个层面上。在国际层面上,联合国和国际社会组织把对社会性别平等问题的关注,融入每个机构考虑事项和工作的各个方面,使对性别平等的关注成为一个机构中所有人的责任,并保证将其纳入所有的体系和工作;在国家层面上,社会性别主流化成为一些国家促进性别平等的战略。^[2]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”国家治理现代化的根本目的是实现国家职能的转变,由“劣治”转为“善治”。2002 年联合国人类发展报告《在碎裂世界中深化民主》指出,从人类发展的视角来看,“善治”就是民主治理。民主治理意味着:人民的人权和基本自由受到尊重,容许他们有尊严地生活。人民在影响他们生活的决策中享有发言权。人民能够使决策者为其决策负责。处理社会互动行为的规则、制度和惯例具有包容性而且公正。在公私生活领域和决策中,妇女和男子是平等的伙伴。人民免受基于种族、民族、阶级、性别或其他任何形式的歧视。当前政策反映后代人发展的需求。经济和社会政策符合人们的需要和愿望。经济和社会政策致力于消除贫困,并扩展所有人在其生活中的选择。^[3]综上所述,两性平等是人类社会的永恒追求,社会性别主流化是国家治理现代化的重要内容。

社会性别主流化是旨在实现社会性别平等的手段或路径,由于其贯穿了政策过程始终并且影响深远而被视为一项具有长远规划意识的战略。它通过在所有

领域和层面上的所有政策中以及这些政策从设计到评估的完整政策过程中充分考虑对男性和女性不同需求的回应和影响,从而避免因性别差异造成性别不公平。中国政府在社会主义经济建设过程中十分重视妇女的进步和发展。1995 年中国作为联合国第四次世界妇女大会的东道国,积极承诺了《北京宣言》和《行动纲领》,并成为承诺社会性别主流化的国家之一。

中国政府于 1995 年、2001 年和 2011 年分别制定了三部《中国妇女发展纲要》,这是促进社会性别平等的国家行动计划。其中《中国妇女发展纲要(2001-2010)》,把“保障妇女平等分享经济资源的权利”列入总目标,规定国家宏观政策,确保妇女平等获得经济资源和有效服务。《中国妇女发展纲要(2011-2020)》,明确提出:将社会性别意识纳入法律体系和公共政策,促进妇女全面发展,促进两性和谐发展,促进妇女与经济社会同步发展。保障妇女平等享有基本医疗卫生服务,生命质量和健康水平明显提高;平等享有受教育的权利和机会,受教育程度持续提高;平等获得经济资源和参与经济发展,经济地位明显提升;平等参与国家和社会事务管理,参政水平不断提高;平等享有社会保障,社会福利水平显著提高;平等参与环境决策和管理,发展环境更为优化;保障妇女权益的法律体系更加完善,妇女的合法权益得到切实保护。2013 年习近平在同全国妇联新一届领导班子集体谈话时强调,坚持男女平等基本国策,发挥我国妇女伟大作用。要把中国发展进步的历程同促进男女平等发展的历程更加紧密地融合在一起,使我国妇女事业发展具有更丰富的时代内涵,使我国亿万妇女肩负起更重要的责任担当。^[4]

社会性别主流化作为推进社会性别平等的最新全球战略为社会性别主流化为当代中国实现妇女平等依法行使民主权利、平等参与经济社会发展、平等享有改革发展成果、实现两性平等提供了新的思路和视角。社会性别主流化是一个过程,它对任何领域各个层面上的所有计划行动(包括立法、政策或项目)对女性和男性所产生的影响进行评估;也是一项战略,把女性和男性的关注、经历作为在政治、经济和社会各领域中设计、执行、跟踪、评估政策和项目的不可分割的一部分来考虑,以使女性和男性能平等受益,不平等不再延续下去。它的最终目的是实现社会性别平等。^[5]

社会性别主流化的实践活动,并非仅仅是在公共管理现有的活动中添加“妇女成分”或“两性平等成分”,而是在注重各层次、各领域提高妇女的参与度的同时,还要把男女双方的经验、知识和利益应用于符合共同发展的公共管理日程中。社会性别主流化强调的重点在于追求两性平等,通过公共政策和公共管理活

动确保两性平等成为经济社会发展领域的首要目标。社会性别主流化并不仅仅专指女性,当男女有一方处在极其不利的位置时,主流化就会成为有性别区分的活动和平等权利行动。这些有性别区分的干预对象可以全部是女性,或男女都有,或全部是男性,使他们有能力参与发展活动,并从中获益。其目标是改变不平等的社会和体制结构,使之对男女双方都公平和公正,并获得平等的发展。^[6]

三、社会性别预算:社会性别主流化的基础和重要支柱

社会性别主流化作为一项系统战略,始终以实现社会性别平等为最高目标和指导原则。在落实社会性别主流化的具体措施上,既包括在任何领域各个层面的政策项目中融入社会性别观点,全面保持社会性别敏感性,同时也需采取旨在赋权于女性的专门行动,从而有针对性地解决目前社会格局下女性在公共事务中的边缘地位,最终实现真正可持续的两性平等(见图1)。社会性别主流化作为实现社会性别平等的重要战略,不仅仅是理念上的变革,要真正落实社会性别主流化离不开具有社会性别敏感性的工具手段。各国所采用的社会性别主流化工具主要有社会性别统计、社会性别分析、社会性别影响评估、社会性别预算与专门的妇女计划等。

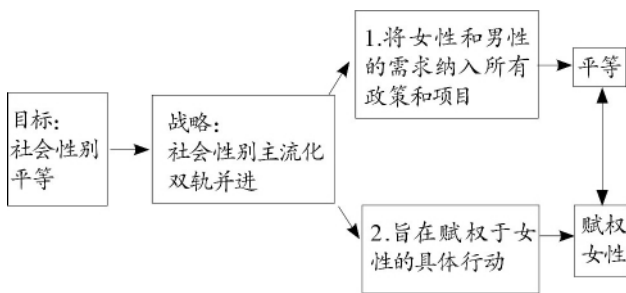


图1 DFID 社会性别主流化战略

资料来源: Moser, C.. Has Gender Mainstreaming Failed?.

International Feminist Journal of Politics, 2005 7(4).

社会性别统计是为实现社会性别平等目的,运用统计的特有定量分析方法和手段,建立有社会性别意识的统计指标和统计变量,描述、分析和测评女性和男性的社会参与、贡献及社会性别差异,为社会特别是政府决策提供数据及事实的定量研究的科学理论与方法。^[7]社会性别统计的产生不仅要求所收集的官方的、权威的数据能够按性别分类,而且还要考虑到所有会产生性别偏见的因素,在数据收集和表达中所使用的概念和方法能够充分反映社会上的性别问题。^[8]社会性别统计有几个鲜明的特点:第一,统计本身以追求社会性别平等为目的;第二,建立专门的、具有社会性别敏感性的统计指标;第三,测量内容与女性和男性的社会参与、贡献率和社会性别差异密切相关;第四,在呈

现数据的基础上进行深层的社会性别解释。社会性别统计从统计的指导思想到统计指标体系的建立、以及数据生产、公布、以及对指标完成的监测都始终围绕社会性别平等的目标。

社会性别分析是一种社会经济分析,在发展援助的背景下被用以发现特定社会中存在的社会性别关系与社会所需解决的发展问题之间的联系。根据分析内容的侧重点,社会性别分析主要有社会性别角色分析和社会性别关系分析两种。社会性别角色分析,即比较妇女与男子在社会中充当的不同角色,认识她/他们之间存在的不同需求。而社会性别关系分析旨在分析资源、责任和权力分配方面存在的性别不平等,运用社会性别概念来分析人与人之间、人与资源和各种活动之间的关系。^[9]

社会性别影响评估也是落实性别主流化的重要工具之一,通过评估政策是否直接或间接对女性与男性有不同的影响,藉以调整这些政策,确保消弭所有因性别所造成的差别性影响,其基础是按性别划分的统计数据 and 指标。性别影响评估可运用于政策过程的各个阶段,包括政策规划与执行过程、结果。社会性别影响评估并非只是以特定性别议题为核心,例如单亲妇女或促进女性就业等政策,而是以人为本,全面进行。即性别影响评估更进一步就某些已被贴上性别中立标签的政策,例如卫生健康、安全、经济就业、科技、地区或城市规划等领域进行评估,因中立标签的刻板印象,可能诱导我们将不同性别、年龄与族群的人,视为同构型群体,若政策被误认为属于性别中立的政策,在政策形成与实施时,将错过纳入不同族群、女性与男性观点的机会,因而对他们产生不同的影响,甚至造成所提供的系统和组织都会有错误判断,落入所谓的“性别盲点”。

社会性别主流化是旨在消除性别歧视、实现社会性别平等的系统战略,但它并不能取代专门针对妇女的行动计划。事实上,由于传统性别观念的束缚,目前社会的两性关系本身存在着多种形式的的不平等,造成了女性社会性、历史性的弱势地位,需要通过积极的、有针对性的行动计划对这种现状进行集中应对。同时专门的妇女计划往往直接向女性赋权,能够加快推进社会性别主流化的进程。

社会性别预算是实现社会性别主流化的重要途径之一。通过社会性别预算,重新审视包括公共预算在内的经济社会政策,对于推动性别平等和公共预算改革具有重要意义。社会性别预算是指从性别角度出发,对政府的财政收入和公共支出进行分析,看它对妇女与男性之间有什么不同的影响;社会性别预算帮助政府决定哪些资源需要再分配以实现人的发展和男女平等受益。^[10]社会性别预算既不是为妇女单独制定的

预算,也不是特指预算科目中某些针对妇女的支出项目,更不是激进的女权主义者为了争取社会资源向所谓“男权制”开战的武器。社会性别预算是一种促进社会公平正义的政策分析工具,即从性别的视角分析政府资源分配的绩效。^[11]

社会性别预算是社会性别主流化的重要支柱和基础内容。追求社会性别平等的传统路径主要关注就业,但通过改善就业来推动性别平等依然局限在男权社会的框架下,而通过社会性别预算则是从资源分配角度追求本质性的平等。也许正因为社会性别预算在调整两性社会格局和地位方面具有根本性的影响,社会性别主流化原则在性别预算领域的运用走在其他任何政策领域之前。社会性别预算研究无论在国际上还是国内都吸引了诸多学者,使得社会性别预算理论日渐丰富和成熟,但社会性别预算实践仍然处于探索阶段。

四、协调推进社会性别主流化与促进国家治理现代化的对策建议

伴随理论研究的深入和发展,社会性别主流化实践也在世界各国不断推广。自20世纪90年代以来,社会性别主流化被多个高端国际组织如联合国、世界银行采用作为实现性别平等的路径,各国各地区也将社会性别主流化视为实现社会性别平等的最佳战略。中国作为第四次世界妇女大会的东道国,是最早承诺社会性别主流的46个国家之一。经过20年的探索与实践,中国在专门的妇女计划、社会性别统计、社会性别预算等方面都取得了长足的进步,但社会性别主流化理论与实践的整体性、系统性与协调性仍显得相对迟滞。如何协调推进以社会性别预算为核心的社会性别主流化,促进社会性别平等是当代中国全面深化改革和推进国家治理现代化面临的一项重要课题。

(一) 加强社会性别主流化理论研究,把社会性别理论纳入我国公共管理的研究与实践

尽管目前国内关于社会性别主流化的相关研究已经相当丰富,但总体上看依然存在一些基本问题。首先,研究基本还停留在将社会性别主流化简化为一种技术工具,忽视了社会性别主流化中的过程与政治。其次,国内研究多把妇女问题当做社会性别问题,多以女性群体为研究对象,少有从社会性别关系或两性关系的角度探索性别平等。第三,社会性别主流化各项战略工具的研究进程参差不齐。社会性别预算研究已经起步并取得一定成果;社会性别统计实践虽然起步早、运用广,但名副其实的少,很大程度上也是因为缺乏成熟的学术理论指导。我国社会性别主流化研究尚需突破社会学的单一学科视角,国外社会性别主流化

研究中对于男性与社会性别主流化、企业社会责任在推进社会性别主流化过程中的作用等也是值得探索的新领域。

转型时期的中国正经历着社会结构性的转变,为根本上调整两性关系、构建和谐的两性关系提供了契机,社会性别主流化研究的深化必要而充满希望。社会性别关系是最基本的社会关系,这些都是公共管理领域所不能忽视的问题。从方法论上看,社会性别理论可以作为强有力的政治、经济和社会文化的分析工具,为公共管理领域提供新的研究视角。所以,将社会性别理论纳入我国公共管理的研究与实践应该是时候了。^[12]

(二) 发展可操作性的社会性别分析工具,建立政府决策社会性别分析清单制度

社会性别主流化,即将社会性别观点纳入决策主流。主流,即主导性的理念、态度、实践或趋势,影响经济、社会和政治的决策由此制定。主流决定了“谁得到什么”并为资源和机会的分配提供理论依据。主流本质上也是一种政策范式,在政策过程中决定了问题如何界定、目标如何制定、选择何种政策工具以及工具的具体设置。把社会性别观点纳入主流,即在政策过程中界定问题、制定目标和选择工具时持有社会性别意识,把社会性别作为审视和制定政策的一个视角。目前国外对社会性别影响评估的研究发展很快,为检视各类政策对男女两性潜在的不同影响提供了重要操作性工具,但我国目前此领域还属于空白,相对于社会性别主流化其他战略工具的研究,具有可操作性的社会性别影响评估方法尚待探索。

社会性别主流化的战略推进,需要为政府决策人员发展可操作性的社会性别分析工具,建立政府决策社会性别分析清单制度,以减少政策对处于边缘的社会性别的负面影响,使男女得到共同的发展。发展可操作性的社会性别分析工具,建立政府决策社会性别分析清单制度,就是要提出决策人员在酝酿、制定、执行、监督、评估决策项目各个过程中如何考虑和操作社会性别问题,明确要求政府决策人员识别和界定与社会性别有关的每个政策环节,在制定法律、政策和计划时要整理和分析性别统计资料,让两性表达意见并参与,了解两性的不同需求和感受,考虑对两性的影响等方面。在政策执行的过程中关注公众教育和宣传中的社会性别观点以及政策的实施对妇女造成的影响,政策执行的监督过程要收集和分析性别统计数据和监督指标,将社会性别观点纳入政策执行的实施成效监督中。通过社会性别分析角度来评估公共政策对两性的影响,并在未来的政策中要持续或加强对社会性别的考察。^[13]

(三) 探索社会性别预算新模式, 协调推进社会性别主流化与现代财政制度建设

社会性别预算作为社会性别主流化的重要战略工具, 在中国的探索与实践中出现了政府财政部门主导型的河南焦作模式、人大主导型的浙江温岭模式以及社会性别预算与妇联推动型的深圳模式。^[14] 在国内的性别预算改革试点中, 焦作试验是最接近于规范化的性别预算之本来涵义的, 实现了性别预算同参与式预算的有机结合。深圳的性别预算尝试, 具有较多的妇联组织推动型的特点, 但如何使妇联积极推动成功的内地首部性别平等法规——《深圳经济特区性别平等促进条例》关于性别预算制度规定, 真正落实到具体的预算决策过程之中仍然是一项亟待解决的课题。

探索社会性别预算改革新模式, 协调推进社会性别主流化与现代财政制度建设, 不仅需要财政部门、人大与妇联组织的战略统筹, 更需要紧密结合当前财税改革的现实需要与攻坚方向, 积极探索社会性别预算与全口径预算、绩效预算、中期财政规划的协调推进, 重点关注最具社会性别敏感性的公共支出项目(如教育、就业、公共卫生等), 逐步将社会性别预算融入我国现代政府预算制度建设的主流。

(四) 建立健全社会性别统计制度, 夯实社会性别主流化的数据基础

中国的社会性别统计始于 20 世纪 80 年代后期, 至今已正式发布了一系列社会性别统计报告, 公布中国性别平等状况的数据, 标志着中国政府在社会性别统计方面的进步。但无论理论还是实践, 中国社会性别统计都只能说处于起步阶段, 理论上还处在相对混乱的状况, 社会性别统计常常与性别统计、分性别统计以及妇女统计混淆或简单等同, 实践中社会性别统计尚未纳入国家统计法制范畴, 《中国统计年鉴》还没有设立一个专门的章节来系统地提供性别统计资料, 国家统计局与有关部门的性别统计工作协调机制还有待改进等问题, 以及性别统计资料缺口较大、指标的性别敏感度不高、性别统计指标体系尚未健全, 大大削弱了社

会性别统计在推进社会性别主流化进程中的作用。因此, 在学术上厘清概念, 在实践中把握社会性别统计的精髓和实质, 是当前我国推进社会性别统计的当务之急。①

[参考文献]

- [1] 刘伯红. 什么是社会性别主流化[J]. 中国妇运, 2005(1).
- [2] 闫东玲. 浅论社会性别主流化与社会性别预算[J]. 妇女研究论丛, 2007(1).
- [3] 申剑, 白庆华. 城市治理理论在我国的适用[J]. 现代城市研究, 2006(9).
- [4] 习近平. 坚持男女平等基本国策 发挥我国妇女伟大作用[J]. 妇女研究论丛, 2014(1).
- [5] 马蔡琛、季仲赞. 推进社会性别预算的路径选择与保障机制——基于社会性别主流化视角的考察. 学术交流[J]. 2009(10).
- [6] [12] 鲍静. 应把社会性别理论纳入我国公共管理的研究与实践[J]. 中国行政管理, 2006(8).
- [7] 曾一帆, 刘筱红. 社会性别统计初探[J]. 统计与决策, 2007(17).
- [8] 刘中一. 从国际比较视角看我国性别统计创新[J]. 中华女子学院山东分院学报, 2010(4).
- [9] 张辉. 中国老年妇女经济与生活状况的社会性别分析[J]. 兰州学刊, 2006(12).
- [11] 李兰英, 郭彦卿. 社会性别预算——一个独特视角的思考[J]. 当代财经, 2008(5).
- [13] 刘春燕, 杨罗观翠. 社会性别主流化: 香港推动社会性别平等的经验及启示[J]. 妇女研究论丛, 2007(1).
- [14] 马蔡琛等. 中国社会性别预算改革: 方法、案例及应用[M]. 北京: 经济科学出版社, 2014.

(责任编辑 尚璇)

Gender Mainstreaming and National Governance Modernization

Zhu Chunkui

[Abstract] Gender mainstreaming was clearly established as a global strategy for promoting gender equality in the Platform for Action adopted at the United Nations Fourth World Conference on Women. It highlighted the necessity to ensure that gender equality is a primary goal in all areas of social and economic development. This paper illustrates the basic principles of gender mainstreaming and national governance modernization, discusses feasibility and policy suggestion based on the current situation of gender mainstreaming strategy in the process of strengthening and improving of the national mechanism for promoting gender equality in China.

[Keywords] gender mainstreaming, national governance modernization, gender budgeting, gender statistics

[Author] Zhu Chunkui is Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433