

社会性别与公共管理

(第2辑)

GENDER AND PUBLIC ADMINISTRATION(2)

张再生 主编



GENDER
AND
PUBLIC
ADMINISTRATION

社会性别与公共管理

(第2辑)

Gender and Public Administration(2)

张再生 主编

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书是 2007 年 8 月在天津大学召开的“第二届社会性别与公共管理论坛”的论文集。该书汇总了国内外学者对于社会性别与公共管理相关问题研究的最新成果,拓展了社会性别研究的领域与学术的视野,实践了“将社会性别意识纳入决策主流”的主张。本文集收录论文 38 篇,内容包括公共政策与社会性别、劳动就业与社会性别、社会保障与社会性别、职业生涯发展与社会性别、社会性别综合问题研究等。

本书可作为高等院校、研究机构从事社会性别、公共管理、妇女问题等相关领域研究的学者与学生的参考读物,也可作为妇联及其他政府部门进行公务员培训的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

社会性别与公共管理.第2辑/张再生主编.——天津:天津大学出版社,2008.1

ISBN 978-7-5618-2590-7

I.社... II.张... III.①社会-性别-文集②公共管理-文集 IV.C913.14 D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191984 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
短信网址 发送“天大”至 916088
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm×260mm
印 张 18
字 数 610 千
版 次 2008 年 1 月第 1 版
印 次 2008 年 1 月第 1 次
定 价 32.80 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

继2006年8月中国妇女研究会与天津大学公共管理学院成功举办首届社会性别与公共管理论坛之后,2007年8月,第二届社会性别与公共管理论坛又在天津大学举办,并得到更多公共管理领域专家学者的关注。本书汇集各位专家学者的学术成果,与同行分享。

在国际上,“推动社会性别平等是国家责任”已经成为各国政府和学术界的共识。《消除对妇女一切形式歧视的公约》、《北京行动纲领》和《千年发展目标》等国际公约和成果文件都规定了政府在保障妇女权利、推动性别平等方面应担负的不可推卸的责任,包括通过制定和实施法律、政策和方案措施,消除对妇女的歧视。因此,社会性别视野中的公共管理和公共政策,已经引起国际上相关领域研究者的高度关注。

在我国,构建社会主义和谐社会的新形势要求我们关注公共管理和公共政策中的性别平等问题。通过审视现有的公共政策,我们可以发现,尽管男女平等基本国策已经提出十多年,但将其贯彻落实到我国各项公共政策体系之中仍是一项复杂的社会系统工程,需要我国的公共管理界从理论和实践上加以重视,积极开展理论研究和实践探索。在公共管理和公共政策领域,需要研究和探索的问题很多,如推动性别平等的国家机制建设,性别统计、性别预算和性别审计的制度建设,公共政策的社会性别分析,面向决策者和社会公众宣传倡导性别平等理念、普及社会性别平等知识,营造性别平等的社会环境等。

举办社会性别与公共管理论坛的目的,是推动公共管理领域对于社会性别平等问题的理论研讨和实践探索,推动相关领域的课程建设和人才培养,将社会性别理念、方法和理论应用于我国的公共管理实践。推动社会性别主流化是一个需要不断努力的长期过程。我们希望社会性别与公共管理论坛能继续扩大规模和影响,期待公共管理领域更多的研究人员和实际工作者加入其中,贡献智慧和力量。

中国妇女研究会秘书长 谭琳

2007年10月16日于北京

目 录

第一篇 总论

社会性别与公共政策研究的兴起与发展	蒋永萍(2)
公共政策的社会性别分析:论国外相关实践及意义	杜 洁(12)
转型期中国的社会性别与公共管理	
——“全国公共管理与社会性别论坛暨师资培训”综述	梁浚洁 张再生(21)

第二篇 公共政策与社会性别

天津市弱势单亲母亲救助社会支持系统和相关公共政策研究	张再生 杨文明(32)
公共政策制定中的公民参与:性别与影响	
——基于我国中部六省的量化研究	傅广宛(39)
公共政策与女性生存状态的相关性分析	
——政策冷漠形成的女性求职困境研究	宋衍涛 李 东(48)
社会性别预算刍议	
——从经济发展的视角	凌 岚 高树兰等(56)
社会性别视角下的农村妇女土地承包权缺失与权益保护	原 光(68)

第三篇 劳动就业与社会性别

潜规则、性别排斥与集体无意识	
——就业及相关权利女性的弱势地位及心理建构	慈勤英 汪 雁(76)
工作中的性别平等与企业管理的性别视角	李新建(85)
论我国普通女性弹性就业机制	林毓铭 李孟怡(91)
性别角色对农业高校毕业生就业影响分析	
——以××农业高校为例	江依妮 张 光(96)
职业性别隔离的影响因素及对策分析	张廷君(107)

第四篇 社会保障与社会性别

福利供热制度改革的社会性别分析	胡晓红 王 晶(116)
生育保险制度建设的思考	
——从社会性别角度出发	李燕荣 马亚从(123)
基于社会性别的中国老年人口生存状况分析	马蔚姝(131)
农村养老保障制度及其性别问题调查	
——对构建和谐农村养老保障制度的思考	李利军 李艳丽(138)

公共政策研究中的性别平等

蒋永萍

(全国妇联妇女研究所, 北京 100730)

第二篇 总论

Gender and Public Policy Studies Rise in China

JIANC YONG-PING

(Women's Studies Institute of China, Beijing)

Abstract: For long time, the Chinese society development and research of the public policy, men and women the difference of the gender development present condition and the policy need was basically neglected or generally turned of. The 90's in 20 centuries is since last phase, rising up to the current and public policy and raising study and analysis of influence of step to the new reform from the gender angle of view, becoming the policy and women/gender the research develop inevitable. The public policy research that this article discusses the gender angle of view at China develop of characteristics and shortage, from the gender to go into the public policy of the gender analysis of the necessity and basic theories, related policy, the policy project, carried on the sex realized to bring in to make policy essential three aspects of strategy and path to since 2000 the Chinese gender studies with public policy of main contents and standpoint to count and critique.

Keywords: Gender; public policy; characteristics of research; contents and shortage of research

公共政策研究中的性别平等

20世纪90年代末期以来,随着改革的深入,城市经济体制的确立,城乡社会阶层分化,调节利益关系的需求,使学术界对实现社会公平的关注,强化国家已政府在重要社会事务中作用,起到了巨大的关注。注册公正式其中应育之开放得到了政府和学者的认可。自此

社会性别与公共政策研究的兴起与发展

蒋永萍

(全国妇联妇女研究所, 北京 100730)

摘要:长期以来,中国社会发展和公共政策的研究中,男女两性的发展现状与政策需求上的差异基本上是被忽略或笼统化的。20世纪90年代末期以来,从社会性别视角对既有公共政策的清理、对新改革举措的影响的探讨和分析,成为政策和妇女/性别研究发展的必然。本文讨论社会性别视角的公共政策研究在中国发展的特点与不足,从社会性别引入公共政策的必要性和基本理论,相关政策、政策方案的社会性别分析,将性别意识纳入决策主流的策略与路径三个方面对2000年以来中国社会性别与公共政策研究的主要内容和观点进行了梳理和评析。

关键词:社会性别;公共政策;研究特点;研究内容和不足

Gender and Public Policy Studies Rise and the Development in China

JIANG Yong-ping

(Women's Studies Institute of China, Beijing 100730, China)

Abstract: For long time, the Chinese society development and in the research of the public policy, men and women the difference of the gender development present condition and the policy need was basically neglected or generally turned of. The 90's in 20 centuries is since last phase, tidying up to the current and public policy and raising study and analysis of influence of step to the new reform from the gender angle of view, becoming the policy and women/gender the research develop inevitable. The public policy research that this article discusses the gender angle of view at China develop of characteristics and shortage, from the gender led to go into the public policy of the gender analysis of the necessity and basic theories, related policy, the policy project, carried on the sex realized to bring in to make policy essential three aspects of strategy and path to since 2000 the Chinese gender studies with public policy of main contents and standpoint to comb and critique.

Keywords: gender; public policy; characteristics of research; contents and shortage of research

一、社会性别与公共政策研究的兴起和发展

20世纪90年代末期以来,随着改革的深化和市场体制的确立,解决社会深层矛盾、调节利益关系的需求使学界对构建实现社会公平的机制、强化国家与政府在重建社会生活规则中的作用给予了极大的关注。性别公正作为其中应有之义开始得到了政府和学者的认可。与此

作者简介:蒋永萍(1953—),女,全国妇联妇女研究所政策法规研究室主任,研究员。

同时,现实的呼唤也使妇女/性别研究者对性别问题的关注逐渐回到正在发展中的社会实践中来,从理论研究、问题揭示转向政策层面和改革本身。人们逐渐认识到,用经济发展水平和传统性别观念的影响已经不能完全解释改革中日益凸显的性别问题,必须正视并深入研究当今社会性别不平等的再生产及其机制,特别是社会制度、社会政策和主流观念体系在其中所起的作用。从社会性别视角清理既有的公共政策、探讨和分析新改革举措的影响,成为妇女/性别研究发展的必然。全球范围内社会性别理论与实践的发展也为国内社会性别与公共政策的研究提供了理论与方法的借鉴和支持。从笔者了解和自中国知网检索到的研究论著、学术信息看,社会性别与公共政策的研究活动大都肇始于2000年前后,且呈逐渐增多的态势。就2001—2005年而言,该领域研究的特点主要有以下几点。

①研究起点高,发展迅速。参与社会性别与公共政策研究的人员主要由两部分组成:一部分是长期从事性别研究、对性别问题及其原因有较为准确把握的学者和实际工作者;另一部分是关注性别公正、具有较为扎实的政策研究功底的政策研究者,其各自的优势和相互借鉴在很大程度上弥补了研究初始阶段由于知识结构不足导致的某种缺陷,使得社会性别与公共政策研究从一开始就处于较高的起点上,并很快形成了持续不断的研究热潮。自2001年中央党校妇女研究中心召开首个“社会性别与公共政策”研讨会后,相关的学术活动空前活跃。综合和专题的研讨以及研训会议相继举办,具有较高学术水准的研究著作和学术论文不断面世,如李慧英主编的《社会性别与公共政策》、王金玲等翻译的《全球视角:妇女、家庭与公共政策》、“在国际劳工组织成员中提高性别主流化能力”中国项目组编著的《提高社会性别主流化能力指导手册》等。

②紧密联系性别平等与妇女发展实际,研究对决策的影响日益显著。应运而生的社会性别与公共政策研究显然具有极强的问题意识和责任意识。其研究主题产生于中国妇女发展的实践,也以服务于性别平等与妇女发展实践为目标。近年来被性别研究密切关注的扶贫、土地分配、就业、参政、健康政策等都与新时期各阶层妇女的生存与发展息息相关。从社会性别视角对政策制定执行过程的分析与建议不仅表达了以女性为主的弱势群体的利益与诉求,而且以其独特的视角为政策改革提供了新的思路,从而日益受到政策学界和决策者的重视。被广泛认可为受到性别平等理念影响的扶贫、土地分配政策的形成,以及对“阶段就业”政策的“叫停”都在很大程度上源于性别视角的政策研究。

③注重与政策相关主体的沟通与互动,形成各类研究组织的合作与合力。受男性中心文化深刻浸染的中性立场和对女性主义的误解常常会减弱决策者对性别公正的政策主张的认同度。因此,注重与相关政策主体的沟通与互动成为性别视角政策研究的共同特征,甚至成为很多研究的重要组成部分。如全国妇联妇女研究所开展的“全面小康社会性别平等与妇女发展指标研究与应用”、“推动法律/政策制定与执行中的社会性别平等”等研究项目。而与其他研究组织的合作则是性别视角政策研究的重要策略。很多具有较大影响社会共识的性别政策研究,都在某种程度上形成了不同研究组织间的合作和相互参与。如扶贫贷款同等优先原则等体现性别观点的政策主张的提出,在很大程度上也是性别研究、高校、社科等学术研究,政府部门研究以及民间研究机构合力推动的成果。

二、研究的主要内容和观点

目前国内关于社会性别与公共政策的研究主要集中于三个方面,一是对社会性别引入公

共政策的意义和基本理论的研究,二是运用社会性别理论和分析工具对相关政策或政策方案内容与影响的研究与评价,三是对性别意识纳入决策主流的机制与过程的研究。

(一) 社会性别引入公共政策的必要性和基本理论

强调社会性别之于公共政策的必要性和重要性,是社会性别视角政策研究立足与发展的前提。研究者普遍认为,公共政策中凸现社会性别意识是关注处于弱势群体的妇女利益、实现社会公正的重要途径。刘莉、李慧英从罗尔斯“惠顾最少受惠者”的理论出发,认为妇女群体的劣势是由历史和社会文化积淀而成,她们与男性竞争的历史起点不同,当然会造成“结果的不公平”,并且会日益形成“劣势积累”和“劣势叠加”。公共政策应凸现性别敏感,以惠顾处于劣势的妇女,实现“结果的性别正义”(2003)。而公共政策中性别意识的缺失是对现实中性别歧视现象的放任,加固了性别不平等。如果忽视性别不平等的社会现实,那么看似对所有人(不分男女)都一视同仁的政策却恰恰可能是对女性的不公平对待(彭希哲,2003)。对农村发展项目的评估也证实,看似中性的技术在实际使用中对不同的性别会产生不同的作用。若对发展缺乏社会性别敏感,即使是“促进妇女发展”的项目,也很容易使妇女沦为某种家庭或社区低成本、高效益的挣钱工具而不是受益者(赵群,2003)。随着研究与实践的深入,一些学者也进一步认识到,仅仅把性别公正的政策准则看成是为女性争取权益未免过于狭隘,社会性别视角对于公共政策的意义和不可代替性,还在于其能够通过对男性中心主义认识论传统的批判和对女性独特的经验、需求的强调,为制定非等级制、体现社会公正的公共政策提供可供选择的价值判断依据和实践方式,为保障包括妇女在内的各类边缘人群的利益提供解决思路和途径(刘莉、李慧英,2003)。

当前的公共政策具有怎样的性别取向,现实社会的性别关系如何,都决定和影响着公共政策,是建立性别视角公共政策研究分析框架首先要解决的问题。借鉴国外学者的研究,一些研究者对中国以往公共政策进行了梳理和分类,将现有的政策模式归为五类:①消极的差别对待政策,包括公开和隐蔽的歧视;②性别平等对待政策,虽强调平等对待,但有时将平等等同于平均,忽视性别差异;③积极的差别对待/过度保护政策,认识到两性的差别并制定相应的保护政策,但有可能产生违背妇女真正利益的“弥补差别不当”;④性别中性政策,将男女两性假定为“无差别”的群体,容易产生忽视两性差异的性别漠视;⑤社会性别意识政策,被认为是最为可取的政策,是以“积极差别的恰当保护”为基础,推动两性均衡发展的政策(李慧英,2002;刘莉、李慧英,2003)。

中国公共政策中的社会性别问题呈现多种倾向并存的局面。从上到下,存在着元政策与具体政策间的衔接不力,宪法中的男女平等国策的精神在具体政策中得不到体现和实施的问题;从下到上和平行的方向上,则存在政策中性别问题的隐形化和虚化问题(李慧英,2002)。多数研究者认同这样的观点:中国社会经济政策的制定与执行中基本上没有主观故意的性别歧视,但忽视性别平等原则的做法,或不歧视的中性政策在实施过程中产生歧视的现象却相对普遍存在。而这类政策通常出现在中观和微观层面,人们常常不自觉地把潜意识中的性别定势带入政策过程,在执行中因性别不同而区别对待,或明知会损害女性的利益,也会为了局部的、团体的利益而牺牲妇女利益。这种忽视男女两性不同需求、在客观上维护和造就新的性别不平等的性别盲视政策,是中国贯彻落实男女平等基本国策面临的最大挑战。

(二) 相关政策、政策方案的社会性别分析

从社会性别视角出发对相关领域政策的分析研究主要由两个相辅相成的方面组成:一是

对某项或某类既有政策或法律文本和执行过程进行分析评估,并对如何完善或在实施的过程中凸现性别观点提出对策;二是围绕深化改革中妇女生存发展面临的亟须政策规制的突出问题以及制度调整中某些关系女性群体利益的政策,进行有针对性的聚焦式研究和论证。五年间,引起研究者广泛关注的政策议题主要有以下几个。

1. 妇女就业和劳动力市场政策

就业和劳动力市场政策是体制转换中保障妇女经济权益、遏制市场失灵的关键要素。针对女大学生就业、下岗失业女性再就业和女性就业的非正规化等新情况,全国妇联“中一加妇女法项目”围绕劳动就业领域中的法律政策开展了聚焦式研究(刘伯红,2002)。中国妇女研究会以“妇女就业与性别平等的劳动力市场政策”为题,组织支持了20余项研究课题,并于2002年末召开了研究者和相关政府部门官员参与并交流对话的“中国妇女就业论坛”。以这两项研究活动为基础,性别与就业和劳动力市场政策成为研究热点。其中较为深入的研究有,城镇妇女就业和性别平等的劳动力市场政策(陈卫民,2002;陈丽华,2002;等)、再就业扶持和非正规就业的社会保护(绍芬、杨晋玲,2003;石彤,2004)、大学生就业政策支持(周晨虹,2005)、工资平等立法(蒋永萍,2002)、职业场所性骚扰的防范(郭慧敏,2003)等。研究提出的政策建议包括:将三方对话机制扩展为政府、企业主、工会、妇女组织共同参与的“三加一机制”,促进就业领域的社会性别主流化;政府率先垂范,建立用人的性别公示和审查制度;制定《就业机会平等法》,将性别平等纳入《国家公务员法》等相关法律法规;建立有效的劳动力市场监督机制;实施就业、创业扶持政策,多层面解决女性就业问题;完善对非正规就业的社会保护等(李秋芳等,2003;蒋永萍,2003;“在国际劳工组织成员中提高性别主流化能力”中国项目组,2004)。

作为研究影响决策的成功案例,2000年伊始,以研究为基础、社会多方参与的关于“妇女回家、阶段就业”的讨论,成功地阻止了已经写入《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要(草案)》的“建立阶段就业制度”政策方案的通过,并将问题的讨论引向“性别劳动分工”、“公共政策的性别影响”、“体制改革的代价”等深层理论的辨析(蒋永萍,2001;宋新谱,2001;欧阳和霞,2003)。而此后引起更大社会反响的关于男女同龄退休的讨论,虽然未能对制定中的《国家公务员法》产生实质性影响,但由此引发的关于“消极区别对待和保护失当”、“妇女群体利益差异”以及“性别平等政策行动的策略”等问题的思考则为将性别意识纳入决策主流提供了基于本土的经验(刘军等,2003;潘锦棠,2001)。

2. 教育公平与性别平等

研究表明,妇女对公共教育资源的平等分享不仅受制于教育政策和教育过程中是否存在性别歧视,还取决于教育政策中其他价值取向的社会公平,也与其他社会政策的性别公平密切相关。郑新蓉认为,改革开放以来,公共教育政策在价值取向上片面重质量、重效率、重精英的变化,深刻地损害了教育的公平性,也必然会导致入学、招生、教师结构和教材内容上对女性的忽略,并一定程度上助长或认可了更倾向于男性接受教育的家庭选择。她指出,对妇女尤其是女童的教育政策应该确定公平加优先的取向,而不是单纯的平等基础上的竞争(2005)。一些学者认为,某些学者和官员在对贫困或边远地区女童失学的多种原因进行分析时,常常更多地强调家庭、个人的作用,而忽略了国家在义务教育中的决定性作用,乃至无意中开脱了政府的责任(李慧英,2002)。通过对甘肃贫困地区女童教育问题的深入研究,韩嘉玲指出,国家应承担起免费义务教育的不可推卸的责任。公共教育资源应对处境不利的儿童倾斜,对贫困地区倾斜(2005)。

3. 性别与社会保障

研究认为,社会保障制度的改革和发展并不必然有利于女性的发展,必须采取倾向于女性的积极差别对待政策,并以此为指导推进社会保障制度改革(徐文丽,2005)。刘伯红从失业保险、养老保险和医疗保险三个侧面介绍了加拿大的劳动保障体制和妇女享有上述保障的情况,为正在改革和完善中的中国社会保障制度提供了借鉴(2002)。而国内性别与社会保障具体政策的研究主要集中于养老、生育和健康医疗三个方面。关于养老金制度,有研究者认为,目前的养老金制度设计本身是公平的,但这一制度的实施对男女劳动者有着不同的影响。由于女性劳动力相对较短的工作经历以及由此产生的较低的最终工资,必然会使女性老年人口获得的日常养老金收入低于男性,并终将导致城市贫困老年人口女性化的趋势。而是否和何时调整男女退休年龄则应采用更加整合的方法,以平衡当前与未来、个人与社会的关系(彭希哲,2003;潘锦堂,2002)。对于已经试行十余年的《企业职工生育保险暂行条例》,研究者在肯定其对均衡企业负担、促进女性就业具有一定作用的同时,也指出其在设计理念、现实适用性与管理模式上的缺陷,建议加快生育保险立法(参见妇女与经济研究综述相关内容)。针对正在试行推广中的新型农村合作医疗制度,郭景平等指出,新型农村合作医疗实施过程中存在的社会性别盲点对农村妇女健康可能产生不利影响(2005)。尚晓媛认为,我国的医疗保险体制不覆盖儿童,是儿童尤其是女童被遗弃的制度原因之一(2005)。而由全国妇联妇女研究所主持的“妇女生育健康促进与政策”第三期项目则致力于将行动干预提升到理论高度,发展促进妇女健康改善的政策和方法(朱明若,2005)。

4. 扶贫开发与性别平等

研究认为,随着对贫困认识的不断深化,特别是社会性别意识的不断增强,中国扶贫开发政策及具体实践越来越关注妇女参与扶贫并从反贫困中受益的问题,男女平等基本国策在扶贫工作领域逐渐得到体现。但扶贫实践中更多强调经济效益,扶贫到村、到户的原则未能考虑社会性别结构对社区和家庭内部成员的影响,扶贫决策参与中妇女的边缘化,以及由于缺乏性别敏感导致妇女难以平等利用和控制扶贫资源,不能平等享有技术培训和等服务问题的存在,表明现有扶贫政策在调整原有的性别结构、改变传统的两性关系方面的作用还相当有限。强调关注男女两性对贫困的体验与易受损害性差异,识别妇女的不利境况,是制定社会性别敏感的反贫困政策的首要步骤(赵群,2005;王佐芳等,2003;齐顾波,2003;黄承伟,2005;林志斌,2005)。一些人也担心,某些以妇女为主的发展项目加重了农村妇女的劳动负担和精神压力,强调贫困家庭夫妻共同承担家庭责任和家务劳动,应该成为扶贫项目不可忽视的重要内容(赵群,2005)。针对城市贫困主流测量方法中暗含的“家庭内贫困分布均等”的基本假定,汪雁、慈勤英以一个街道内的贫困家庭资料为背景,发现家庭内基本生活资源的消费存在性别等级之分,且表现为女性弱势;建议主流贫困测量方法纳入“社会性别”视角,使其更具“社会性别意识”(2004)。

5. 农村妇女土地权益的保障

调查表明,在土地流转过程中出嫁、离婚、丧偶妇女的土地使用权益极易受到损害(张林秀、刘承芳,2005;林志斌,2001;等)。对此,研究者认为,以户为单位的农村土地承包经营制度设计,忽视了农村从夫居的特点,导致了一些地区的妇女在婚姻流动中丧失了土地使用权益。而所谓“增人不增地,减人不减地”,30年不变的土地政策虽出于整体社会公平的框架,并没有歧视妇女的内容,但却使妇女的土地经营使用权利受到了更为严峻的挑战。研究者充分肯定

了中共中央、国务院保障妇女土地承包权益的专门政策文件和《农村土地承包经营法》在明确妇女土地权利的不可剥夺性、为农村妇女主张土地权利提供法律救济渠道、抑制侵害妇女土地权益事件等方面发挥的重要作用。但也指出,现行政策法律中有关保护妇女权益的规定大多是原则性、宣示性的,缺乏实质性的内容和可操作的措施,面对实际问题时显得苍白无力。建议将保护农村妇女承包权的相关政策条款细化,把农村土地承包经营权定性为物权,实现土地权利的个体化和去身份化,确保婚姻变动和土地资源转移用途过程中妇女的合法土地权益得到保障(郭正林,2004;李凤章,2005)。

6. 妇女参政中的公平竞争与比例

对妇女参政的政策讨论基于两个出发点:一是保障女性作为公民参与决策与管理的权利;二是扭转公共决策中女性利益代言人缺乏的局面,提高公共政策的性别敏感。女性决策者能够意识到被男性决策者忽略的性别问题,可作为女性利益的代言人提出需求、争取利益,并且在决策论证阶段抵制对女性不利的方案出台(刘莉、李慧英,2003)。讨论的焦点则是要不要规定妇女参政的比例和确定什么样的比例水平。改革开放以后,性别比例政策被认为是与公开竞争原则相互矛盾和冲突的因素而受到置疑,政策适用的范围大大缩小,在执行时也时常发生扭曲:将“至少要有一名女性”理解为“只要有一名”女干部,并导致了集多种身份于一身的“无知少女”现象的出现。对此,多数研究者认为,性别比例政策是必要的、理性的,体现着对现实的承认和对历史的补偿,体现了性别公正。同时,研究者也认同坚持竞争对提高女干部能力的必要性(郑磊、明世法,2002)。由民政部主持、学术界参与的“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新项目——塘沽模式”通过实验证明,提高农村妇女当选村委会成员的比例政策是可行也是合理的(刘筱红,2005)。而寻找性别比例与公平竞争的平衡点是学者和决策部门共同面对的一个课题。一些学者认为,在决策层,低于30%的比例就很难有代表性,很难在决策时发出声音(刘伯红,2003)。

7. 计划生育与性别平等

第五次人口普查后,对出生性别比偏高的关注加速了学界对计划生育政策的反思。郑真真阐述了中国计划生育的历史和现状,分析了国家政策是如何使妇女受惠,又如何使妇女处于不利境地,甚至损害妇女的利益的(杨玉静,2004)。对导致高出生性别比的男孩偏好,研究者认为,性别偏好是政府、市场、社区、家庭构成的性别偏好机制互动和共同作用的结果。要从根本上解决出生性别比问题,关键在于提高妇女地位(郑百灵等,2005)。研究者对我国计划生育政策的转变给予了高度的评价,将关爱女孩作为切入点和突破口,抓住了问题的关键点和主要矛盾。“关爱女孩行动”是确保我国人口安全、维护妇女合法权益、促进男女平等的重要举措(姜向群等,2004)。对农村计划生育家庭实行奖励扶助,通过政策倾斜和利益导向将计划生育与提高妇女地位有机结合,对于转变生育观念,淡化对男孩的偏好,具有重要作用(孙婧,2005)。也有学者对允许一女户生育二胎的政策提出质疑,认为其事实上肯定了男孩比女孩更重要的传统观念,我国南方地区遗弃女婴现象的大量存在与计划生育政策中社会性别角度的缺失有密切联系(尚晓媛,2005;李小平,2004)。

8. 其他政策研究

(1) 关于家庭政策

研究者普遍认为,受传统公私领域划分的影响,目前中国没有确切意义上的或者说冠之以名的家庭政策;但另一方面,在我国其他的政策如退休、福利分房政策中又是以传统的男外女

内、男婚女嫁为基础的。研究者指出,应对涉及大量家庭问题的已有政策进行清理。我们要做的不只是制定一个好的家庭政策,更重要的是考虑所有政策可能会对家庭产生的影响(李慧英,2001)。张秀兰、徐月宾从政府职责的角度出发,提出了建构中国发展型家庭政策的思路:在经济上支持家庭,鼓励或要求工作单位制定有利于职工行使家庭责任的工作制度等(2003)。

(2)关于人口老龄化与老年妇女 在老龄化过程中,应特别注意性别差异正在成为学界的基本共识。姚远、米峙指出,老年妇女是老年人问题的核心,构建具有社会性别视角的政策支持体系是解决老年妇女问题的关键所在(2005)。徐勤提出“提高老年人生活质量应注意性别差异”的政策建议。中国人民大学在联合国人口基金的支持下进行了“中国老年妇女社会支持干预性政策及实施体系研究”,提出了社会支持干预政策体系的总体框架及政策措施(徐勤等,2005)。《人口研究》开设专题讨论“未来4000万孤寡老年妇女的养老问题”,提出了解决老年妇女养老问题需要注意的国家关注、社区支持、大家庭和健康四原则(《人口研究》编辑部,2001)。李玉子比较了中韩日老年妇女的福利政策及生活,指出以家庭养老为主、家庭养老与社会养老相结合的养老保障机制存在滞后于老龄化发展的问题(2003)。

(三)将性别意识纳入决策主流的策略与路径

研究者普遍认为,仅有具有社会性别视角的社会政策是不够的,还必须探索将性别意识纳入决策主流与过程的策略和途径。

1.对公共政策性别意识的宣传和倡导

加强社会性别理论的宣传和倡导,将新型社会性别观念和意识内化在决策者、政策执行者和一般民众的思维方式和行为模式之中,是社会性别主流化的基础和可持续发展的保障。毫无疑问,对男女平等概念的误解和模糊认识也阻碍着男女平等基本国策的落实。我们需要社会各界都有一致的促进男女平等和社会公平的意识、态度和行为(谭琳,2002)。为此,研究者呼吁,要通过多种方式提高整个社会的性别意识。其中决策者、媒体和学校的作用受到高度重视。向党政领导宣传“国策”、推动“国策”意识进入决策主流是工作的重点。赢得媒体就赢得主动,就能最大限度地把工作做到社会各阶层和人民群众中去(赵东花,2005)。学校负有消除性别歧视不良影响的职责,应在各级学校开设社会性别教育的课程(史红,2005)。应训练决策层、执行层、监察层、评估层使用性别分析工具,使他们意识到妇女与男性目标诉求的差异性以及相应问题解决的差异性(王瑞鸿,2004)。

2.性别平等与妇女发展的监测评估

不少学者指出,建立可以测定性别平等的指标体系,对性别平等状况和政策实施的性别影响进行及时、全面的监测评估,是将性别意识纳入决策主流最迫切、最现实的选择。全国妇联妇女研究所性别平等与妇女发展指标研究与应用课题组对全面小康社会性别平等和妇女发展指标构建的必要性和优先问题进行了讨论,开发了包括健康、教育、经济、政治与决策参与、家庭和性别平等与妇女发展环境六个子领域,由具体指标、核心指标和综合评价指数三个层次指标构成的性别平等与妇女发展指标体系(蒋永萍,2005)。周长城等尝试把性别意识系统有选择地纳入小康指标测评体系。在人的自身发展层面,以基本性别发展指标层取代基础性指标层;在社会发展层面,把性别结构作为与恩格尔系数、基尼系数、城市化水平相并列的评价社会发展的一项重要指标(周长城,2004)。上海市妇儿工委办公室和复旦大学妇女研究中心从自然人、社会人和妇女发展的环境/社会观念三个方面入手,提出了上海市妇女发展指标体系。

其基本要素包括妇女个体发展、妇女社会发展和妇女发展的投入三个一级指标和六个二级指标(彭希哲等,2004)。研究者提出,应敦促政府统计部门把性别作为一个重要的统计分类项目,这是把社会性别意识纳入决策主流的最具体和最基础的工作。性别分类的数据可以让决策者发现哪些决策会对性别产生影响,从而为政府将性别观点纳入决策提供可信服的资料依据,最终形成对决策的有效影响。

3. 性别意识纳入决策主流的策略和路径

研究认为,将性别意识纳入决策主流涉及多种权利的博弈和众多的相关因素。因此,适合中国国情的主流化策略和路径成为研究者关注的重点。王瑞鸿提出,纳入决策主流不是一个抽象的理论,也不是一个空洞的假说,而是一个具体化的、甚至经验化的操作性过程。自上而下与自下而上相结合是将性别意识上升到国家意志、落实到公共政策中最常见的、实施效果也最理想的行动方案。它要求妇女团体与决策高层之间保持良性互动,而不是紧张对立或冲突(2004)。张莹提出,应把性别平等促进的切入点定在公共政策制定过程的输入接口——界定问题和公共政策制定过程的输出接口——评价方案上。同时实行社会性别视角的一票否决制,以形成强制性的制度约束(2004)。

三、研究中存在的不足

2001年至2005年间,社会性别与公共政策研究取得了可喜的成果。但总体上看,性别视角的公共政策研究在我国仍然处于起步阶段,主要表现在以下三方面。

第一,研究内容比较广泛,但仍处于拓荒阶段。目前的研究对相关公共政策的分析和探讨还不够深入,学术视野也不够宽广,很多与妇女发展密切相关的政策议题,如支持男女两性兼顾工作和家庭,金融、税收等经济政策中的性别问题等,还未得到深入、具体的研究讨论。

第二,由于社会性别理论和社会性别主流化的西方背景,现有的研究仍更多局限于国际社会性别主流化和妇女发展理论、方法的介绍与复述,对中国本土的研究理论、范式、经验总结不够。

第三,研究者以女性居多,有些研究感性和说理的成分偏浓。学科背景以社会学、历史学、教育学、女性学等为主,公共政策或社会政策研究的方法和工具运用尚不够娴熟,一定程度上影响了研究成果的操作性和影响力。

所有这些都意味着从社会性别视角研究中国的公共政策,推动性别意识纳入决策主流还需要不断的努力,尤其是需要整合多学科的力量,强化实证研究,拓宽研究视角,扩大研究队伍。

参考文献

- [1] 李慧英. 社会性别与公共政策[M]. 北京:当代中国出版社,2002.
- [2] 周颜玲,凯瑟琳·W. 伯海德. 全球视角:妇女、家庭与公共政策[M]. 王金玲,等,译. 北京:中国社会科学文献出版社,2003.
- [3] 邱仁宗. 女性主义哲学与公共政策[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.
- [4] “在国际劳工组织成员中提高性别主流化能力”中国项目组. 提高社会性别主流化能力指导手册[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.
- [5] 彭希哲. 社会政策与性别平等——以对中国养老金制度的分析为例[J]. 妇女研究论丛,2003(2).
- [6] 刘莉,李慧英. 公共政策决策与社会性别意识[J]. 山西师大学报:社会科学版,2003(7).

- [7] 王瑞鸿.从男性中心到男女两性中心——对“性别意识纳入决策主流”的批判性分析[J].华中理工大学学报:社会科学版,2004(4).
- [8] 李秋芳,王思梅,姜秀花.中国妇女就业:现状与对策[M].北京:中国妇女出版社,2003.
- [9] 蒋永萍.关注劳动力市场中的性别平等——中国妇女就业论坛综述[J].妇女研究论丛,2003(2).
- [10] 刘伯红.女性权利——聚焦《劳动法》和《婚姻法》[M].北京:当代中国出版社,2002.
- [11] 蒋永萍.世纪之交关于“阶段就业”、“妇女回家”的大讨论[J].妇女研究论丛,2001(2).
- [12] 宋新谱.妇女阶段性就业制度的探索[J].社会科学家,2001(5).
- [13] 欧阳和霞.回顾中国现代历史上“妇女回家”的四次争论[J].中华女子学院学报,2003(6).
- [14] 刘军,蒋永萍,张李玺,等.关于“男女公务员同龄退休问题”的讨论[J].妇女研究论丛,2003(6).
- [15] 潘锦棠.男女退休年龄与女性权益——评《中国妇女报》关于“男女退休年龄”的九篇报道[J].妇女研究论丛,2001(4).
- [14] 陈卫民.中国城镇妇女就业模式及相关的社会政策选择——社会性别视角的分析[J].中国人口科学,2002(1).
- [15] 陈丽华.性别平等的劳动力市场政策分析[J].中共福建省委党校学报,2002(10).
- [16] 绍芬,杨晋玲.城镇女性再就业的政策扶助研究——昆明市女性再就业的政策扶助问题调研[J].学术探索,2003(9).
- [17] 石彤.社会转型时期的社会排挤——以国企下岗失业女工为视角[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [18] 周晨虹.女大学生就业问题与政府政策支持[J].青年探索,2005(6).
- [19] 蒋永萍.中国—加拿大两性工资平等立法比较研究[M]//女性权利——聚焦《劳动法》和《婚姻法》.北京:当代中国出版社,2002.
- [20] 郭慧敏.职业场所性骚扰及防范[J].西北工业大学学报:社会科学版,2003(3).
- [21] 马冬玲.差距、挑战与对策——反对工作场合性骚扰国际研讨会综述[J].妇女研究论丛,2005(3).
- [22] 郑新蓉.性别与教育[M].北京:教育科学出版社,2005.
- [23] 李慧英.从一种新的视角审视公共政策——“社会性别与公共政策”专题研讨会综述[J].妇女研究论丛,2001(5).
- [24] 韩嘉玲.“雪中送炭”还是“锦上添花”? [J].北京教育:普教版,2005(5).
- [25] 徐文丽.以社会保障促进女性发展——从社会性别视角分析我国的社会保障制度改革[J].江西行政学院学报,2005(7).
- [26] 刘伯红.加拿大妇女劳动保障初探[M]//女性权利——聚焦《劳动法》和《婚姻法》.北京:当代中国出版社,2002.
- [27] 潘锦棠.养老社会保险制度中的性别利益——兼评关于男女退休年龄的讨论[J].中国社会科学,2002(2).
- [28] 郭景平,谭琳,朱秀杰.我国新型农村合作医疗制度及其实施过程的社会性别分析——以天津市大港区为例[J].妇女研究论丛,2005(2).
- [29] 朱明若.中国妇女生育健康促进——从需求评估到政策发展[M].北京:中国社会出版社,2005.
- [30] 赵群.将社会性别平等观念纳入农村反贫困政策与实践的主流[J].妇女研究论丛,2005(S1).
- [31] 齐顾波.政策干预与性别公平:扶贫政策对性别公平的影响分析[J].贵州农业科学,2003,31(3).
- [32] 黄承伟.中国农村扶贫开发社会性别问题分析与对策研究[J].学术论坛,2005(7).
- [33] 林志斌.中国妇女与反贫困的回顾与展望[J].妇女研究论丛,2005(4).
- [34] 汪雁,慈勤英.对城市贫困主流测量方法理论假定的社会性别分析——以一个街道贫困家庭的社会调查为例[J].妇女研究论丛,2004(3).
- [35] 郭正林.农村妇女的土地权利与制度保障[J].宁波党校学报,2004(1).
- [36] 李凤章.从挤出博弈看女性土地权益的保护[J].妇女研究论丛,2005(3).

- [37] 张林秀,刘承芳.从性别视角看中国农村土地调整中的公平问题——对全国1 199个农户和2 459个村的实证调查[J].现代经济探讨,2005(10).
- [38] 林志斌.论农村土地制度运行中的性别问题——来自全国22个村的快速实证调查[J].中国农村观察,2001(4).
- [39] 郑磊,明世法.将社会性别意识纳入公共政策之中[J].学术探索,2002(3).
- [40] 刘伯红.半边天要顶破“玻璃天花板”——中外女性参政的进展与对策[J].中国行政管理,2003(3).
- [41] 刘筱红.塘沽模式:将社会性别意识纳入村民自治主流——对“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目”的观察与思考[J].妇女研究论丛,2005(5).
- [42] 杨玉静.全球化背景下的性别、性和妇女——第36届世界社会学大会关于性别、性和妇女研究的专题综述[J].妇女研究论丛,2004(4).
- [43] 郑百灵,高莉娟,李丽华.社会性别视角下的生育性别偏好研究[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版,2005(11).
- [44] 姜向群,邬沧萍,陈艳.关爱女孩行动的社会背景及其公共管理学分析[J].市场与人口分析,2004(4).
- [45] 孙婧.中国出生性别比升高的特征、原因及对策分析[J].兰州学刊,2005(5).
- [46] 尚晓媛,伍晓明,李海燕.社会政策、社会性别与中国的儿童遗弃问题[J].青年研究,2005(4).
- [47] 李小平.论中国人口的百年战略与对策——生育控制与农村社会经济问题的综合治理[J].战略与管理,2004(3).
- [48] 张秀兰,徐月宾.建构中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学,2003(6).
- [49] 徐勤,王莉莉,伍小兰.95世妇会后中国老年妇女的发展[J].市场与人口分析,2005(S).
- [50] 本刊编辑部.未来4 000万孤寡老年妇女的养老问题怎么办? [J].人口研究,2001(5).
- [51] 姚远,米峙.从构建和谐社会的角度看解决中国老年妇女问题的重要性[J].妇女研究论丛,2005(S1).
- [52] 李玉子.中韩日老年妇女的福利政策及生活[J].云南民族大学学报:哲学社会科学版,2003(3).
- [53] 谭琳.男女平等的理论内涵与社会推动:基于中国现实的讨论[J].妇女研究论丛,2002(6).
- [54] 赵东花.创新宣传手段提高策划能力,推动男女平等基本国策深入人心[J].中国妇运,2005(1).
- [55] 史红.论教育的社会性别主流化[J].教育探索,2005(5).
- [56] 蒋永萍.全面小康社会指标与性别平等[J].妇女研究论丛,2005(2).
- [57] 周长城,姚琴.性别发展与全面小康指标体系[J].江苏社会科学,2004(4).
- [58] 彭希哲,王禄宁,何圣.运用妇女发展指标推动妇女发展[J].妇女研究论丛,2004(6).
- [59] 张莹.社会性别视角引进公共政策的制定过程[J].山西经济管理干部学院学报,2004(1).

(一) 政策制定中的性别平等意识

“性别平等”是指男女两性在社会、经济、文化、政治、法律等方面享有平等的权利和机会。性别平等不仅是实现社会公平和正义的基础，也是实现可持续发展的关键。在公共政策的制定过程中，性别平等意识的引入至关重要。首先，政策制定者需要认识到性别平等的重要性，并将其作为政策制定的基本原则。其次，政策制定过程中应广泛听取妇女的意见和参与，确保政策能够反映妇女的需求和利益。最后，政策实施过程中应建立有效的监督和评估机制，确保政策目标的实现。

资料来源:作者根据相关文献整理。