

社会性别与公共政策

(之二)

李慧英 刘澄 主编

中央党校妇女研究中心性别平等政策倡导课题组

Gender
and Public Policy
(Volume 2)

云性别与公共政策（之二）

李慧英 刘澄 主编
中央党校妇女研究中心性别平等政策倡导课题组

图书在版编目(CIP)数据

社会性别与公共政策(之二)/李慧英等主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5161-5213-3

I. ①社… II. ①李… III. ①性别差异—方针政策—研究—世界
IV. ①D581

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 290754 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 吴丽平
责任校对 周 昊
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 32
插 页 2
字 数 539 千字
定 价 96.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

谨以此书献给“北京+20”

献给发现和构建性别议题的专家与学者

献给关注和推动性别平等的同仁与朋友

让我们铭记：

妇女，一个最漫长的革命

争取男女平等的重要性，不亚于废除奴隶制和殖民主义的消亡！

前 言

现代国家的政治框架内，平等作为基本人权首先来自宪法和法律的肯定，并在法治基础上得到国家政治的保障。中国政府历来重视性别平等，承诺把男女平等作为基本国策，表明中国政府主动承担保障两性平等的责任，其中蕴含的理念是：在法律赋权的基础上，通过稳定而持久的政策实施，着力改造造成男女不平等的分工形式和社会结构，克服支撑这一结构的文化观念和社会习俗，消除实际上存在的对妇女的性别歧视，促进男女平等的实现。那么政府通过怎样的政治和政策行动来保障两性平等，通常政策执行的过程和管理行为对两性平等又会产生什么影响？这就需要具体深入的分析和研究。

现实生活中，性别歧视乃至性别压迫仍然存在，男女两性社会地位的总体差距和分层差距仍然存在。但对两性关系的认识经常受本质主义的影响，认为由于男女不同的生理结构和生物特性，形成了两性不同的性别气质，并产生了两性不同的行为特征和社会特征。这种说法把两性的不平等归结为生物性特征，掩盖了两性不平等的社会机制作用。而在以经济建设为中心的逻辑中，两性平等与经济发展水平简单划上等号，以为“经济发展了，妇女自然会跟着受益”。这种说法忽视了社会分配中的性别不公平，男性事实上比女性拥有更多的机会、权力、服务和舆论支持，这种资源分配中的性别倾向让他们处于强势地位。如果不注意政策的性别公平，在经济发展的同时，还有可能会扩大两性的不平等。

社会生活中存在着性别结构以及这一结构会导致两性的社会差距是一个不争的事实，但如何从公共政策的角度分析和理解性别差异的社会意义，以及需要进行什么样的政策调整，似乎还比较模糊，而这又被理解为与政策的特质有关。公共政策之所以被视为“公共的”，就因为它基于实现公共利益的目标，对所有政策对象采取了平等对待的立场，即政策对象不分男女，一律同等对待。这样的政策在性别上采取了不偏不倚的中立立

场,也因此被视为是平等的政策。但是性别中立政策默认的前提是两性的政策权利和地位是平等的,因而只要同等对待就能保证平等。而这恰恰是问题所在。两性的政策权利和地位并不是平等的,政策环境存在着明显的性别差异,区别对待仍然是两性间权利资源分配的基本方式。但性别中立政策并不考虑这些差异,当然也不会考虑由于差异的存在而使政策资源的分配不平等,以及由此造成的不同结果。因此,性别中立政策所坚持的一致性的规则,虽然不具有明显的性别歧视,但却不改变原有的歧视性差距,在实际操作过程中有可能因此而扩大差距。

性别中立政策实质上是性别盲视政策。政策设计时,缺乏对两性不同的生命体验和利益需求的考虑;政策执行中,缺乏对两性原有的地位差距导致的政策功能扭曲和权利分配不平等的关注;政策结果出现后,缺乏对由此造成的两性现实差距的重视,或者模糊两性之间的真实差距。而在分析差距的原因时,要么简单说成是传统文化的影响,要么归结为妇女自身“素质低”。因此,性别中立政策并不能保证两性平等享有政策权利,在存在性别差异的环境中运行的政策,因为坚持一样对待,更有可能不是缩小差距,而是强化差距。

性别问题不只是一种家庭内部关系,而是社会生活中的普遍关系。性别平等也不是在国家发展的大道上给妇女增加一辆车那么简单,它需要通过制度及其运行追根溯源,包括充分认识现行社会系统、结构运行、政策项目造成的歧视性,通过加强法律权利、积极行动政策和长期性的制度变迁,改变对妇女的偏见和歧视。采取积极的政策措施调整两性的社会关系,不仅指制定若干项专门解决妇女问题的具体政策,而且在所有公共政策的制定、执行的全过程中,都要有明确的社会性别平等观点。那么,对公共政策过程进行社会性别分析和研究,就显得十分必要。

一般来说,公共政策过程包括四个阶段:制定、执行、评估、调整。每个阶段的重点不一样,围绕政策目标的实现,构成一个完整的政策周期。男女平等作为一般政策理念总会得到原则确认,但运用社会性别视角观察分析公共政策周期,仍然会发现那些容易被忽视的问题,而这些问题对于性别平等的政策目标以及相关行动非常重要。

第一,政策制定。这是政策过程的首要阶段,也是政策分析的核心内容。政策制定阶段有两个步骤非常重要,即政策议程设置和政策方案选择。

政策议程设置要解决的是哪些问题能够被认定为政策问题,哪些问题不能被认定为政策问题。公共政策的制定,首先要发现社会问题的存在形式、发展的严重程度以及变化趋势,然后才可能通过合法手段,确立问题解决的目标体系,以及实现目标的途径和方法。政策问题认定是政策制定的实际起点。形成政策问题需要三个条件:实际问题、表达渠道、政府认可。从实际存在的社会问题到政策问题,有赖于通过表达渠道传递给决策层,表达的过程实际上也是一个建构的过程。政策议程设置不管是有意还是无意,都会倾向于强势表达的意见。这些强势话语就会因为强势而成为“重要的”,被优先考虑和安排。男性的经验和愿望往往被建构成全体社会成员的经验 and 愿望,更容易成为全体的、公共的,而女性的经验和需求则被“妇女化”,“妇女问题”能否成为政策议程,很大程度上取决于男性如何看待女性以及女性问题。男性拥有话语权,有能力建构“政策问题”,话语弱势造成了女性的表达不能有效传递给政府决策者,从而在政策议程设置中不得被边缘化。比如农村出嫁女的土地权益问题,因为这个问题在男性中几乎不存在,它就始终是一个妇女问题而不是政策问题。那么政策分析很重要的前提就是把“妇女问题”还原为社会问题,通过问题建构设置政策议程。

与“妇女问题”很难进入政策议程相应,政策方案更多表现为“无性”的特点。一种流行的观点是:只有与妇女有关的政策才需要性别意识,一般政策不涉及性别,不需要做性别分析。这就使大量涉及经济、政治、文化、社会等生活各个方面的政策,基本不会做性别方面的考虑。但社会生活各个方面都是两性共同参与的,一项缺乏性别意识的政策在存在性别差异的社会环境中运行,怎么保证两性平等受益?“社会性别主流化”正是强调了要把社会性别问题贯穿社会发展全过程,不能局限于妇女工作:对任何领域各个层面上的任何一项计划行动,包括立法、政策或项目计划对妇女和男人产生的影响进行分析。这就需要:把妇女和男人的关注、经历作为在政治、经济和社会各领域中设计、执行、跟踪、评估政策和项目计划的不可分割的一部分来考虑,以使妇女和男人能平等受益,不平等不再延续下去。

第二,政策执行。任何政策执行总是在具体的环境中,将政策规范运用于实践的精心操作过程。政策执行经常需要各个部门的通力合作,提供政策执行所需要的有效的资源调动、广泛的社会动员、普遍的舆论支持、

对偏离行为的控制，以及不同利益群体对政策回应的多渠道反馈。而这一切必须通过一定的制度和途径才能有效调动和配置。政策执行并不是简单地“干”，执行者经常需要进行再决策，通过具体细则和规定，让比较有原则的政策落地，这些再决策既涉及政策资源和权益的分配，也涉及责任和义务的分配。执行是一个具体和持续的过程，执行者需要经常面对不同的对象采取具体行动，应当承认，由于传统性别文化很大程度上左右着执行主体的行为选择，一项原本不具有性别歧视含义的政策，很可能最终产生了性别歧视的结果。比如计划生育，在国家政策和法律上，都强调夫妻双方有实行计划生育的责任，但在实际执行过程中，节育和绝育的责任，已经完全落到妇女身上。出现这种变化的原因，往往被用生理的或技术的理由来说明。如果运用社会性别分析方法，就能比较清楚地发现背后隐藏的两性权力关系，以及由此导致的权利和义务分配。

政策执行不仅受执行者主观意识的影响，也受环境的左右。首先社会分工形式还不得不对传统分工模式有所依赖，因而对两性仍然具有某种强制性。其次私有制社会内形成的父权制结构仍然存在，由此决定了两性在社会地位、权力享有、资源分配以及利益获得等方面的差距仍然较为明显。再次民主法制不健全导致妇女不能充分享有法律规定的平等权利，并且在权利受损时，也不能完全通过法律手段得到有效维护和适当救济，在权利的法律规定和实际享有之间形成较大落差。最后文化传统落后内在地包含了性别文化的落后，可是这种性别文化还经常被作为标准，用来规范和评价现实的两性关系，继续强化两性角色的社会指派，复制和塑造两性不平等。正因为时代约束条件的普遍存在，政策执行经常不是以理想指引的坚决行动，而是对环境不断妥协的产物。观察和分析政策执行是如何妥协，以及这些妥协对两性关系有着怎样的影响，是政策分析需要认真对待的事。

第三，政策评估。主要是对政策方案通过执行后产生的效果进行评估。运用社会性别分析方法，分析评价政策实际运行中对两性可能产生的不同影响，以及执行行为可能的性别偏差，是对政策进行社会性别评估的关键。现在至少在公开的层面上，没有人会反对性别平等，但是却没有多少人承认性别不平等。不仅仅男性不承认，女性也觉得没什么不平等，或者即使有也是属于“应该的”。对于性别不平等的集体无意识，造成了对现实问题的不察觉和不认可，也就很难对政策结果进行准确的评估。所谓

“性别敏感”就是要运用社会性别分析方法,研究和分析两性实际存在的社会差距,评估性别中立政策对两性可能产生的不同结果。这就需要较强的性别歧视识别能力,在司空见惯的甚至被认为是平等的社会现象中,发现性别不平等的存在及其表现形式。对此可以借助一个重要的工具,即建立不同的性别统计,通过统计数据可以比较客观地反映出两性之间的真实差异。

政策评估还有一个作用就是分析性别差异的原因。由性别结构决定的分工形式以及文化上的区别对待,造成两性生存状态和发展机会的明显反差,女不如男恰恰是性别不平等的结果,但这种状况经常被认为是女性素质低、能力差、问题多。政策评估应当建立“妇女不是问题,社会结构才是问题”的基本认识,警惕由于本质主义的思维逻辑导致的对性别问题的误解和扭曲。关键是要系统清理现有的社会性别观念,重新思考那些被视为理所当然的性别主张以及司空见惯的性别现象,揭示其中的不平等因素,发现产生不平等的社会机制,提高对社会性别问题的识别能力。具有性别敏感意识的政策评估,从造成男女社会差异的社会性别存在出发,不是帮助妇女适应社会现状,将男女纳入固定的社会秩序,而是试图改变根深蒂固的社会性别结构来改变社会秩序。

第四,政策调整。在政策实施过程中,为了保证政策目标的实现,需要对政策进行调整,既包括完善现行政策,也包括改变不适当的政策,甚至终止造成负面影响的政策,这是政策方案重新制定和执行的过程。政策调整往往会受多种因素影响,经济效率、资源紧缺、性别分工等,都会使政策调整的方向偏离性别平等的原则。政策调整不能依靠经济发展,用经济水平等条件的限制来说明妇女只能享受一定范围的、有等级差距的权利,这本身就不符合政策公平性的特质。政策调整也不能只是靠提高妇女素质,通过妇女自身的努力来完成。因为不平等的根本原因是社会性别分工和与之相适应的社会性别机制,不是经济发展水平问题,更不是妇女自身的问题。

男女平等在国家意识中无疑具有合法性,但文化规则造成的社会性别差异已经深刻地内化,在理论工具缺乏、理性认识不足的前提下,仅有对性别平等的一般愿望是无法识别性别不平等的,在性别不平等基础上所建立的平等规则,很难保证不是对女性的另一种不平等。而从“照顾”女性的角度考虑,也很难避免不是对女性权利的歧视性对待。比如许多劳动

就业政策都明确规定,不得以性别为由歧视妇女,但这种原则规定对实际存在的形形色色排挤、拒绝、歧视妇女的做法,几乎没有任何约束力。而市场化进程中就业政策的不断调整,似乎并没有有效消除就业的性别歧视,反而使就业的性别歧视变成一种无奈的现实。这就特别需要坚持用社会性别方法,分析政策、法律、观念和行为,提高现行政策和机制,促进性别平等的能力。

政策行动不仅具有周期性,还具有层次性,国家宏观层面的政策和法律,要经过一般政策和具体政策,才能落到实处。从社会性别视角来看,男女平等是国家层面政策和法律的一个核心原则,宪法对妇女在政治、经济、文化、家庭等方面的平等权利做出了明确规定,同时还制定了专门的《妇女权益保障法》,许多部门法和政策都有男女平等的原则规定。但进入一般政策和具体政策时,经过各个不同政策层级的再决策,性别平等的准则逐渐变得弱化,对妇女的平等保护作用也逐渐弱化,性别偏见和歧视则逐渐强化,越接近实际生活,传统性别关系越容易左右政策执行。这就要求在进行政策分析时,不能仅以国家法律和高层政策为蓝本,还要关注具有实际操作意义的具体政策,并且不仅注重政策的文本规定,还要发现那些潜规则。这些潜规则在公开的政策文本中几乎不存在,但往往以传统习俗、社会惯习的方式,顽强地操纵和控制着两性间的社会权利和义务分配,而且还经常以民主自治的名义,阻挡国家法律和政策的落实。比如对农村妇女影响重大的村集体资源分配,多数情况下都是按不成文的乡风习俗进行,而村民自治的形式又使这种对妇女的权利损害变得有根有据。

本书中收录的这些篇章,是运用社会性别方法对公共政策进行具体分析的尝试。主要是从具体政策领域的现实出发,讨论和分析政策过程的影响,既有对政策理念和原则的探讨,也有对政策操作层面的回顾和分析。特别强调在社会性别结构中的政策运行,实际会形成什么结果。本书讨论的政策主要是社会政策,当然也包括了经济政策,比如土地政策等,无论是哪类政策,有一点是一致的,都是从社会公正的视角来审视政策,看到了不仅在社会政策和政治政策中涉及公平议题,也揭示了经济政策与公平正义有着千丝万缕的联系。为了方便讨论,我们将议题分为四个部分:经济建设、社会建设、政治建设和文化建设,每个部分围绕相关主题选择六到八个具体的政策问题展开讨论。这些讨论努力把国家宏观政策与政策执行过程和实际结果结合起来,揭示社会性别结构在与政策互动过程中,是

如何影响政策目标和走向，从而使政策执行在推动性别平等方面表现出相当的复杂性。当然揭示问题并不是这本书的全部任务，如何解决问题，使政策执行能够担当起促进性别平等的责任才是我们真正想要探索的。书中收录了部分项目报告，是对在基层解决性别问题的行动记录，这些记录真实鲜活地记载了把平等理念变成实际生活的努力。尽管变化只是点滴形状，但其中蕴含的把性别平等理念和方法贯通政策执行过程和提升政策层次的做法，以及脚踏实地的探索精神，值得学习、借鉴。

编者

2013年4月

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一单元 经济建设

新农村建设与性别平等的推进	(3)
我国当代农村土地政策的社会性别分析	(23)
劳动的性别分工与就业政策	(41)
从社会性别的视角看“美女经济”	(59)
将性别视角纳入整村推进扶贫工作	(68)
性别敏感的农村劳动力转移工作实践	(77)
村级森林经营方案编制中如何体现社会性别意识	(87)

第二单元 社会建设

社会保障统一制度下的权利差异	(99)
艾滋病政策法规的社会性别分析	(118)
社会性别与妇女儿童的人身权利	(136)
生殖健康服务中理念和方法的变革与延续	(153)
流动女性参加社会保险的政策制约	(170)
性别结构与社区规则的实践逻辑	(189)
一个性别平等的村规民约是如何产生的	(208)

第三单元 政治建设

国内外妇女参政配额制的思考	(231)
---------------------	-------

2 目 录

性别平等政策的转变:从倡导走向反歧视	(257)
性别平等政策倡导的路径与方法	(268)
推进社会性别平等的国家机制	(282)
我国提高妇女地位的政府机构及其作用	(302)
公共政策性别影响分析	(313)
从性别视角看公共资源的公平配置	(323)

第四单元 文化建设

祭祖热与父系传承	(339)
婚居模式与从夫居的文化现象	(349)
性别刻板定型与“文化陷阱”	(367)
女人祸水论与性骚扰防治	(377)
“怀孕歧视”:为什么有禁不止	(389)
两性平等参与生育事务的立法可能	(405)
性别平等是一种生活方式	(431)

附录一 深圳经济特区性别平等促进条例	(439)
附录二 “台湾性别平等教育法”	(444)
附录三 我国百年性别政策演变轨迹	(453)

后记	(496)
----------	-------

Contents

Preface	(1)
----------------------	-----

Unit 1 Economy Development

New Rural Construction and Gender Equality Promotion	(3)
Gender Analysis on Land Policies	(23)
Gender Issues in Labor Division and Employment Policies	(41)
Beauty Economy in Gender Perspectives	(59)
Village-based Poverty Alleviation in Gender Perspective	(68)
The Transfer of Rural Labor with Gender Sensitivity	(77)
Gender Awareness in Community-based Forest Management Plan	(87)

Unit 2 Social Development

Rights Differences under the Integration of Social Security System	(99)
Gender-perspective Analysis on AIDS Policies	(118)
Gender and Personal Rights of Women and Children	(136)
The Revolution and Continuance of Ideology and Approach in Reproductive Health Services	(153)
The Policy Restriction of Emigrant Women's Social Security	(170)
The Gender Structure and the Logic of Community Rules in Practice	(189)
How Gender Equal Village Rules been Produced	(208)

Unit 3 Political Development

About the Quota System for Women's Political Participation	(231)
Strategic Shift of Gender Equal Policies: From Advocacy to	
Anti-discrimination	(257)
Approach and Method for Gender Equal Policy Advocacy	(268)
To Better Gender Equal State System	(282)
Governmental Departments for Better Women's Status and	
Their Functions	(302)
Public Policy Analysis and the Gender Influence	(313)
Public Resources Allocation in Gender Perspectives	(323)

Unit 4 Culture Development

Ancestor Worship and Patriarchal Inheritance	(339)
The Marital Living Mode and the Phenomenon of Uxorilocal	
Marriage	(349)
Gender Stereotype and the "Culture trap"	(367)
The Argument of "Women Bring Back Luck" and Sexual Harassment	
Prevention	(377)
Discrimination against Pregnancy: Why Can not be Stopped	(389)
The Possibility of Legislation of Gender Equal Participation in	
Reproduction	(405)
Gender Equality as a Way of Living	(431)
Appendix A Regulations Promoting Gender Equality in Shenzhen ...	(439)
Appendix B "Gender Equality Education Law in Taiwan"	(444)
Appendix C China's Policy Evolution within a Century	(453)
Postscript	(496)

第一单元

经济建设

经济建设是社会发展的基础，其目的是促进物质财富的不断增长，满足社会成员的需求。经济建设中公平与效率是相互依存的两轮，缺一不可，不能偏废。但人们常常将关注点放在经济增长上，希望通过促进经济增长做大蛋糕，增加可供分配的资源。可是单纯经济增长并不能保障社会公平，不能保障社会成员共享发展成果。没有公平的分配，甚至会出现穷者越穷、富者越富的马太效应。目前分配的公平性问题更加突出，特别是在土地等资源的分配中，利益冲突越来越明显。本单元着力于经济的性别公平议题，如就业中的两性是否有平等的机会，资源分配中两性是否有同等的资格，集体资源分配是否有平等的分配规则等，并且侧重讨论公共政策如何保障市场的公平竞争，坚持分配的公平性。

