

社会性别与公共管理

(第4辑)

GENDER AND PUBLIC ADMINISTRATION(4)

张再生 主编



ENDER
AND
PUBLIC
ADMINISTRATION

社会性别与公共管理

(第4辑)

Gender and Public Administration(4)

张再生 主编

内 容 提 要

本书是在天津大学召开的“第三届社会性别与公共管理研究师资培训班”的结业文集。文集收入调查报告和研究论文共 35 篇,内容包括女大学生就业、社区妇女工作、女性职业生涯发展、女性政治参与、城市女性养老问题、高校女性职业发展等,大体反映了我国目前社会性别与公共管理研究领域师资队伍的总体水平。

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 4 辑/张再生主编. —天津:天津大学出版社, 2011. 1

ISBN 978-7-5618-3794-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 251804 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
印 刷 天津泰宇印务有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 14
字 数 360 千
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次
定 价 27.00 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

2009年11月,中国妇女研究会和天津大学公共管理学院联合举办了“第三届社会性别与公共管理论坛”。本次论坛旨在围绕当前社会经济发展的新形势,结合我国和谐社会建设中公共政策的相关热点问题,从社会性别的视角入手,将社会性别的理论与方法应用到分析和解决公共管理领域仍然存在的某些不和谐、不合理的问题,以加快公共管理领域社会性别平等的步伐,切实促进我国和谐社会的建设。

会议的主题围绕公共管理领域的社会性别问题展开讨论,来自管理学、女性学、社会学、法学、历史学等多个领域的专家学者从各自的专业视角对公共管理与社会性别的关系作了阐述。作为论坛的重要组成部分,参加论坛的人员在论坛结束之后,经过深入的调查和研究完成预先拟定的研究课题,提交了相关的研究报告和论文,并在这里结集出版,提供给同行一起分享和交流。

与会者是一支很年轻、很有朝气的队伍。他们在自身的工作和实践中,对社会性别研究产生了浓厚的兴趣,继而上升到社会性别与公共管理研究的层次,并开展了卓有成效的研究工作。

推动社会性别意识的主流化是一个长期的过程,需要多方面的长期努力和多方参与。而相关领域的学术交流活动就是其中一项很重要的工作。因为从事社会性别与公共管理研究的工作者,担负着面向决策者和社会公众宣传性别平等理念、普及社会性别平等知识的任务,只有他们很好地掌握了社会性别理论和研究方法,才有可能推动公共部门将社会性别理念、方法和技术应用于我国公共管理的实践。

这本书的内容包括了社会性别预算、女性职业生涯发展等诸多方面的问题。作为此次论坛的研究成果,有些内容还有待深化。然而,如果能将此次论坛的精神持续传播下去,让更多公共管理领域的研究人员和实际工作者加入进来,那么我们就有理由相信,我国的社会性别研究将取得更大的进步,从而进一步推动社会性别意识主流化以及加快公共管理、公共政策领域社会性别平等的步伐。

中国妇女研究会秘书长 谭琳

目 录

男性与社会性别平等

- 天津大学“社会性别与公共管理”项目的经验与启示 张再生 张 剑(1)

和谐社会中的社会性别平等

- 第三届社会性别与公共管理论坛综述 梁波洁 张再生(7)
- 国外女性参政的政府支持系统研究及对我国的启示 刘兰华 宋 攀(13)
- 中国党政部门女性省部级公务员的成长路径及职业发展研究 马秀玲(19)
- 支持妇女进村委公共政策的执行分析
- 一种基于理性选择视角的解读 鲁彦平 卓惠萍(26)
- 社会性别理论视角的教育领导研究 张艳辉(32)
- 男女同龄退休问题研究 严新明 王 红(41)
- 社会性别预算的实践探索与路径选择 季仲赞(48)
- 对女性领导发展问题的分析
- 从社会性别角度思考 宋衍涛 韩 硕(54)
- 我国民间妇女组织成长的制度环境及其培育 黄 粹(60)
- 社会性别视阈中公共政策对高校女性职业发展的影响 赵翠云(65)
- 社会救助与女性的赋权
- NGO 反家暴策略的分析视角 李 莉 舒 菲(73)
- 社会性别理论与社会组织发展策略析论 胡仙芝 余 茜(79)
- 性别平等视角下的男性参与与妇女工作发展
- 以天津市“半边天家园”为例 张 剑 张再生(84)
- 透过就业竞争力看女大学生的实际就业状况 武毅英(89)
- 金融危机下我国妇女就业问题研究 杨玉英 巩 鹏 赵 晋(95)
- 女性就业问题的多层面思考
- 基于新古典经济学、社会学和制度经济学的视角 郑爱文(100)
- 新形势下女大学生提升择业竞争力对策研究 张宏天 李娟娟(105)
- 政治哲学视阈下融入性别视角的公共政策模式分析 刘笑言(111)
- 社会性别视角下的女大学生就业 原 丁(116)
- 试论企业中的女性个人职业生涯规划 赵海宏(122)
- 知识经济背景下女企业家经营新思路探讨
- 基于无形资本与女企业家绩效关系的研究 马传兵(128)
- 媒体下的性别歧视与女性就业定位惯性
- 媒体的性别歧视对妇女就业的影响 宋衍涛 武晓伟(134)
- 农业女性化与农村经济发展 吴 丹(141)

农村老年妇女生存问题及其社会保障研究

- 基于吉林省农村老年妇女生存现状调查 刘彦喆(147)
- 社会性别融入中国计划生育优质服务的途径探索 张群林(154)
- 人权与计划生育关系的法理分析 张旭娟 王小萍 薛建兰 郑慧玫(163)
- 女性教育——人口工作之“族” 张 洪 陈书豹(171)
- 浅议社会性别敏感的农业科技传播模式的现实意义 魏淑娟(176)
- 女子解放从哪里做起
- 《星期评论》关于女子解放问题的讨论 杨宏雨 肖 妮(181)
- 错位的解放:大跃进时期华北农村妇女参加生产运动 张志永(189)
- 从社会性别视角浅析中国社会保险的不足 罗晓娜 林 震(196)
- 女子高校行政管理专业发展之要义 屈振辉(201)
- 择偶标准变迁与阶层间封闭性
- 以 1949 年以来择偶标准变迁为例 王英侠 徐晓军(205)
- 社会性别平等测度问题研究 李利军 李一卉(211)

男性与社会性别平等

——天津大学“社会性别与公共管理”项目的经验与启示

张再生, 张 剑

(天津大学公共管理学院, 天津 300072)

摘要:性别平等问题不仅仅是妇女的问题,而是男女双方共同的责任,男性应该在社会性别平等中扮演重要角色。天津大学“社会性别与公共管理”项目致力于推动全面的社会性别平等意识,倡导具有性别平等意识的公共管理教育。项目面向两性,经过三年的发展,项目规模和影响日益扩大,同时吸引了越来越多的男性关注社会性别平等,参与社会性别问题的研究和探讨。

关键词:男性;“社会性别与公共管理”项目;社会性别平等

全面理解的社会性别平等所包括的内容是: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。社会性别平等意味着不同的性别在不同行为、期望和需求等方面的差别应得到同等的重视和公平的对待。性别平等问题不仅仅是妇女的问题,更是全社会的责任,是男女双方共同的责任。男性在社会性别平等中起着重要的作用,在关注和解决妇女问题的时候往往忽略了男性的参与,很容易使社会性别问题变成妇女问题,这样不利于推动社会性别问题主流化进程。

天津大学“社会性别与公共管理”项目面向两性,致力于推动全面的社会性别平等意识,倡导具有性别平等意识的公共管理教育。项目面向两性,吸引男性参与社会性别问题研究,加强两性的沟通、交流和协作,使越来越多的学者注意到男性在推动社会性别平等工作中能发挥重要作用。

一、天津大学“社会性别与公共管理”项目基本情况

天津大学“社会性别与公共管理”项目(以下简称项目)由福特基金会资助,中国妇女研究会和天津大学公共管理学院共同开展,采取“师资培训”或“研究论坛”的形式,每年举行一次。“师资培训”力图通过对从事公共管理教学的师资队伍进行社会性别意识、社会性别视角与框架等方面的培训,培养建立一支具有社会性别平等思想的公共管理教学及科研团队;“研究论坛”旨在通过对社会性别的研讨,促进社会性别平等,将社会性别的观念、框架、方法与中国公共管理的实践相结合,通过具有性别平等意识的公共管理教育,提高中国政府在公共管理和治理方面的社会性别主流化能力,为构建社会主义和谐社会起到积极的推动作用。

自2006年以来,天津大学“社会性别与公共管理”项目已经连续三年成功开展:

2006年8月,“第一届社会性别与公共管理论坛”举行;

2007年8月,“第二届社会性别与公共管理论坛暨师资培训”举行;

2008年6月,“第二届社会性别与公共管理师资培训”举行;

2009年11月,“第三届社会性别与公共管理论坛”举行。

项目启动以来,得到中国妇女研究会、MPA 教育指导委员会、天津市妇联、天津大学等各级组织的重视和支持,并受到理论界和实务界的普遍欢迎,先后有 300 余位来自国内外的专家、领导、学生和青年教师参加到论坛或师资培训班中来。

二、男性在“社会性别与公共管理”项目中的地位和作用

男性参与性别平等之所以重要,不仅在于男性掌控了社会上的绝大部分资源,还在于“男权中心”意识在束缚女性的同时,也是加在男性身上的枷锁。只有充分意识到这一点,男性才可能成为追求性别平等的主体,否则女性的变化和发展只能成为男性,确切地说是“男权中心”意识的殉葬品。倡导男性参与性别平等,与女性一道去除男性传承的“男权中心”意识,是变化的根本所在。此外,在现实生活中,女性面临的困境更明显,但“男权中心”意识对于男性的限制同样存在,应揭露男性的双重身份——男权的受益者和受害者。

(一)项目组织中的男性参与

1. 项目的发起者和领导者

项目由天津大学张再生教授倡导和发起。作为男性公共管理学者,张再生教授长期关注社会性别平等问题,致力于推动社会性别平等,在他的努力下,争取到福特基金会对项目的支持。在项目包含的历届活动中,组委会委员的男女比例为 6:2、4:4、4:5 和 4:4, 男性委员多为社会性别与公共管理领域的领导和专家,他们的参与对项目的顺利实施和推广起到了重要作用。

2. 项目的组织者

天津大学社会性别与公共管理研究中心负责项目的具体组织和实施,项目组由 21 位不同学历层次的师生组成,其中女性 11 人,男性 10 人(见图 1),男女比例协调。在项目实施过程中,分工明确,两性成员均发挥了重要作用。男性成员主要承担了项目所需要材料和设备的采购与搬运、与会人员的食宿安排、会场布置、嘉宾和媒体接待、新闻通讯等工作;女性成员主要承担了会务通知、与会人员报道与登记、会场服务等工作。从表 1 列示的项目主要工作分工(按性别)情况可以看出,男性成员在项目的实施过程中发挥了更为重要的作用。

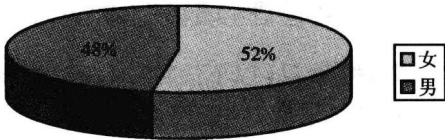


图 1 天津大学“社会性别与公共管理”项目组成员性别比例

表 1 天津大学“社会性别与公共管理”项目分工(按性别)情况

通知起草与发布	材料与设备采购	食宿安排	资料整理	会场布置与服务	嘉宾接待与通讯
	男性	男性		共同参与	男性
女性			女性		

(二)项目活动中的男性参与

项目自开展以来,得到了相关领域理论界和实务界的广泛响应。在项目举办的历届活动中,均不乏男性的参与和支持,男性在项目与会人员中的比例长期稳定在 30% 左右,并且,近

三年来,男性参会人员比例逐年增长,呈现出较明显的增长趋势(见图2)。男性参与项目,一方面说明存在相当比例的男性关注社会性别问题,另一方面也增强了项目的影响力。

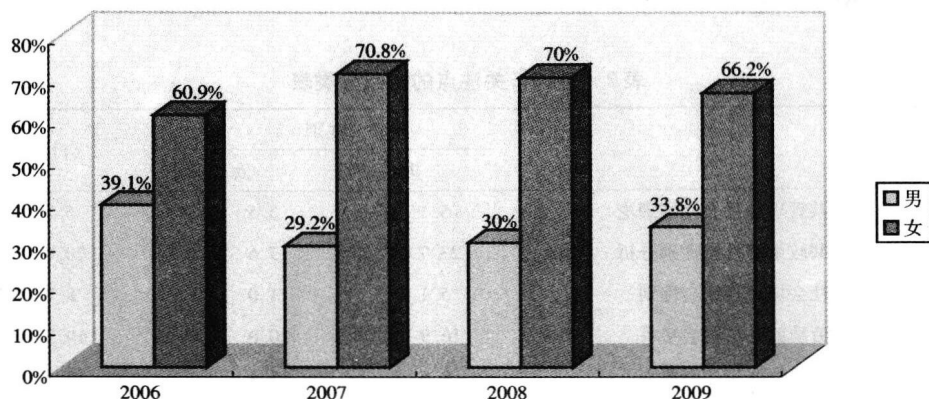


图2 历届项目与会人员的性别比例

与会人员是项目的主体,与会人员的性别比例对项目覆盖范围、项目探讨内容和项目效果都将产生一定的影响。从实际效果看,男性在项目中的参与,使项目成员的男女比例更加协调,项目得以在更为融洽、和谐的气氛中顺利实施。同时,男性参与项目,使项目避免了性别研究走向狭隘的女性研究的死角。男性在参与项目的过程中,从男性视角提出社会性别问题、分享社会性别研究心得和体会。

长期以来,性别研究队伍以女性为主体,这种研究队伍具有一定的缺陷性。缺陷之一在于单纯从女性视角看问题,使女性研究过于主观性,研究问题太微观化,缺乏对女性整体发展的宏观研究,限制了性别研究的深度和广度;缺陷之二在于研究成果影响的局限性,仅仅由女性参与的性别研究,其研究成果只能在固定的圈子内传播,难以形成广泛的社会影响。男性参与,改善了项目参与人员的性别结构,扩大了项目探讨问题的范围,使项目开展得更加深入、全面。

(三)项目中的性别差异

1. 关注点的性别差异

关注点是参会人员长期关注的焦点,反映了其对问题的兴趣和态度。对性别研究主题进行性别分析则可以窥探不同性别的研究者在性别研究中所关注的主题与内容是否存在差异以及存在何种差异。表2显示了项目启动以来参会者关注点的性别差异,男性研究者的研究主要集中在公共政策的社会性别分析、社会性别综合问题以及劳动就业与社会平等三个主题,相关研究成果共占男性研究者发表成果总数的60.9%;女性研究者的研究主要集中在劳动就业与社会平等、公共政策的社会性别分析、职业生涯与社会性别等三个主题,相关项目成果共占所有女性提交资料的53.8%。其中,公共政策的社会性别分析同时受到两性重要关注,分别占其提交项目成果的23.7%(男性)和17.6%(女性)。

此外,男性对公共政策的社会性别分析、女性参政与性别平等、社会性别综合问题和社会性别研究方法等问题的关注度高于女性,提交的项目成果超过女性。这说明男性对性别问题的研究侧重于社会性别政策、女性参政、社会性别研究方法与社会性别综合问题等宏观内容和研究方法,而对女性就业和社会保障等微观层面的内容关注度不高。通过这种比较,不难发

现,男性参与项目不仅拓宽了项目研究涵盖的范围,使项目内容更加充实,而且在公共政策的社会性别分析、公共政策与社会性别交叉研究方法等领域有更为深入的研究,为社会性别研究提供了理论依据和方法支持。

表2 性别与关注点的交互分类表

	性别		合计(%)	
	男	女		
关注点	公共管理与社会性别理论	5.1	5.5	5.3
	公共政策的社会性别分析	23.7	17.6	20.0
	社会保障与社会性别	5.1	11.0	8.7
	劳动就业与社会平等	16.9	20.8	19.3
	职业生涯与社会性别	8.5	15.4	12.7
	女性参政与性别平等	10.2	7.7	8.7
	性别敏感统计与性别预算	3.4	4.4	4.0
	社会性别综合问题	20.3	13.2	16.0
	社会转型与社会性别平等	0	2.2	1.3
	社会性别研究方法	6.8	2.2	4.0
合计(%)		100.0	100.0	100.0

2. 研究逻辑的性别差异

女性研究者通常以性别本身为关注点,其在进行社会性别探讨时都不约而同地在男性与女性二元分立的基础上展开论述;男性研究者通常以超越性别的社会与学术为关注点。大多数男性通常很少对性别本身进行研究,而是将其作为一种分析视角,其关注的对象仍然是明显带有“男性色彩”的公共政策和综合问题,而对性别问题中存在的女性就业等具体问题则关注较少;而女性对于性别研究则更多地关注性别本身,或是关心性别问题(特别是女性)的具体事务。

三、项目的经验与启示

三年来,项目的规模和影响力逐年增强,日益成为我国推动社会性别主流化的重要平台。在推动项目顺利开展的过程中,我们积累了一定的经验,收获了宝贵的启示。

(一) 经验

1. 项目领导者和组织者的性别意识对项目成功具有至关重要的作用

项目领导者在项目的开展中发挥统领性作用。项目领导的社会性别意识对于推进项目目的的达成,具有至关重要的作用。本项目采用“学术论坛”和“师资培训”两种方式,邀请相关领域的专家、青年老师和研究人员参与项目,增强参与者的社会性别平等意识,提高其从事社会性别问题研究的能力,倡导具有性别平等意识的公共管理教育,推进社会性别主流化。项目组织者的性别意识对于项目选题和内容、项目覆盖对象和范围等问题起着最关键的影响作用。本项目打破了性别问题女性化的枷锁,吸引了相当比例的男性参与,使男性在社会性别问题研

究中发挥更大的作用,这主要得益于项目领导者具备良好的性别意识,立足性别平等,坚持两性平等参与社会性别问题研究。

2. 参与者自身的性别意识对其参与程度及选题存在广泛影响

唯物辩证法认为,意识指导行动。性别意识是人们在特定社会中,对性别规范意识的一种积淀,是一种精神力量,它可以内化为个人的性格、态度或行为的一部分,影响性别地位的自我认知。参与是个人选择的表达,也是个人能力的一种反映。参与与否及参与过程反映出人们众多行为中的一种主体选择,而选择的条件与基础及性别意识的差异必定会造成选择差异的存在。参与者在选择参与项目的过程中存在两种选择,其一是选择是否参与;其二是项目选题,即选择何种课(论)题参与项目。

一般而言,参与者的学科背景、学历层次等因素构成影响其主体选择的基本条件。特别地,由于项目紧密围绕社会性别问题,项目参与者的性别意识成为引导其进行主体选择的关键因素。第一,参与者的性别意识能够影响其参与项目的热情和积极性。我们对项目参与人员进行了一项随机调查,调查结果显示,项目参与者的社会性别意识越强,越愿意参与项目,能够为项目投入更多的时间和精力,性别意识的强弱与其参会意愿正相关。第二,性别意识差异影响选题。社会性别角色的差异导致了两性天然存在一定程度的性别意识差异,这种差异导致两性在项目选题中存在不同:男性多基于两性平等的视角关注公共政策和公共管理问题;女性则侧重于性别歧视、解放女性等微观层面的内容。

3. 科研机构对性别研究的支持力度影响项目的发展

首先,项目依托高校,高校对性别研究的支持力度制约了项目实施及其影响。项目由天津大学公共管理学院组织承办,天津大学公共管理学院历来重视社会性别研究,致力于把天津大学打造成国内重要的社会性别研究基地,为争取项目的承办权提供了有力支持。项目启动以来,也得到了学校和学院两级组织的高度重视,两级领导亲自参与项目的组织和实施,招待和接见项目嘉宾,为项目提供场地和新闻报道,使项目得以顺利进行。

其次,项目参会人员多来自高校及科研院所,科研院所对性别研究的支持决定了潜在参会人员的参会率和项目规模。尽管项目面向全国相关领域的青年教师和研究人员,但项目主要在天津实施,并且需要一定的时间,而来自全国各地的潜在参会人员均承担着教学和科研任务。能否按时参会,不但取决于潜在参会人员的能力和素质,而且取决于其能否提供项目要求的会议材料并按时到会,这对身处异地的潜在参会人员提出了尤为迫切的要求。因此,潜在参会人员所在的科研机构对性别研究的支持力度成为影响其能否参会的重要因素。对性别研究支持力度较大的科研院所能够为其所辖的潜在参会人员提供充裕的时间和优越的参会补助,这不但会大大提高潜在参会人员参会的积极性和参会率,还有助于提高项目质量和效果,反之,则制约了潜在参会人员的参与率,制约项目的发展壮大。

(二) 启示

1. 性别敏感性训练(GST)有利于促进教师和公共管理人员形成积极的性别平等意识,进而促进性别平等意识的传播

历年来,项目将性别敏感性训练(GST)作为重要内容,聘请资深专家对参会人员进行系统的性别敏感性训练。该训练通过开放式教学或探讨,使参训人员在互动式交流中逐步了解性别差异、性别角色、性别歧视等性别平等问题的本质、表现及其原因。问题环环紧扣、层层推进,通过一系列性别敏感性训练,参会人员的性别平等意识得到了增强和升华。同时,简单的

操作方法易于掌握和运用,参会人员多为科研机构的教师、科研工作者或公共管理人员,他们具备的社会性别意识具有很强的传播效应和示范效应,对他们进行性别敏感性训练将有助于性别敏感性训练(GST)方法的传播,有助于性别平等意识的传播,有助于推动性别主流化的进程。

2. 课程设置对于 MPA 及公共管理人员的性别平等意识有重要影响

要将社会性别意识纳入公共决策的主流,关键是决策者应具有社会性别意识。从现行的 MPA 及公共管理人员教育的教学内容和课程设置看,缺乏性别平等和专门的社会性别问题的内容,有关的教学内容中也基本上没有平等的社会性别视角,这有意无意地宣传强化着传统的男强女弱、男尊女卑的社会性别意识观念。MPA 及公共管理人员来源于公共管理部门,是公共政策的制定者。将社会性别课程纳入课程体系能够帮助他们树立正确的性别意识,影响他们对男女平等观念的准确认识和深化。只有将性别意识纳入 MPA 及公共管理人员的必修课,才能从硬性措施上强制每一个学员都参加到性别意识的学习中来,才能为他们提供系统的、专门的性别理论知识,才能为他们树立正确的性别观念提供有力的指导和训练,才能使他们在制定教育政策时充分考虑政策对两性造成的影响,使社会性别主流化。

3. 男性参与社会性别平等研究有助于拓宽研究思路,推动研究的深化

项目成功的实践证明,面向两性的社会性别研究避免了性别问题研究女性化的怪圈,使社会性别研究更具活力。男性参与项目不但使项目成员性别比例更协调,也使两性能够相互分享性别问题研究的心得和体会,拓宽了研究思路,有利于促进社会性别研究的深化。

四、小结

男性在项目中发挥的重要作用彰显了男性参与社会性别研究的重要作用。虽然性别研究日渐成为学术领域的主流,但这种主流化的趋势并非是一个单一的向度,女性学者在以女权主义为旗帜积极要求“谋权”的同时,男性却借用性别的理论与视角来重新审视“男性化”的主题,以期能够获得两性平等的和谐环境。倡导男性参与理应成为未来性别研究的重大战略目标。只有这样,社会平等的奋斗目标才可能进一步实现。从战略意义上最大限度地与男性团结合作,使更多被“男权中心”意识所内化和控制的男性自愿追求性别平等,主动承担建立社会新秩序的重任,才能达到重构社会两性关系、建立和谐社会的目的。

和谐社会中的社会性别平等

——第三届社会性别与公共管理论坛综述

梁波洁,张再生

(天津大学公共管理学院,天津 300072)

摘要:中国妇女研究会与天津大学公共管理学院联合举办的“第三届社会性别与公共管理研究论坛”于2009年10月31日至11月1日在天津市妇女活动中心举行。来自国内70余所高校和科研机构从事社会性别、公共管理研究的专家和政府机构的学者共200多人参加了此次研讨。结合金融危机和后危机时代的发展,解决就业、提高社会保障水平是关乎社会稳定、建设和谐社会的关键问题,与会专家对此从社会性别角度予以了深入分析与诠释。

关键词:和谐社会;两性和谐;促进就业;社会保障;性别预算

中国妇女研究会与天津大学公共管理学院联合举办的“第三届社会性别与公共管理研究论坛”于2009年10月31日至11月1日在天津市妇女活动中心隆重开幕。天津大学党委副书记李义丹、天津市妇联主席朱丽萍、全国MPA教育指导委员会秘书长朱立言及福特基金会项目官员贺康玲等嘉宾出席仪式并致辞。此外,《中国行政管理》杂志社社长、主编鲍静,天津市行政管理学会副会长兼秘书长张霁星,河南省焦作市财政局副局长许冬梅等来自国内70余所高校和科研机构从事社会性别、公共管理研究的专家和政府机构的学者共200多人参加了此次研讨。

本次论坛旨在围绕当前社会经济发展的新形势,结合我国和谐社会建设中公共政策的相关热点问题,从社会性别的视角入手,将社会性别的理论与方法应用到分析和解决公共管理领域仍然存在的某些不和谐、不合理问题,加快公共管理领域社会性别平等的步伐,切实促进我国和谐社会的建设。

一、两性和谐是和谐社会的核心

党的十六届四中全会上正式提出了“构建社会主义和谐社会”的概念,这是一个伟大的历史任务,构建社会主义和谐社会,需要动员社会方方面面的力量来参与,需要平衡各种各样的社会关系,使各种社会关系趋向和谐。性别和谐是构建社会主义和谐社会的重要组成部分,也是社会公平公正的体现。

两性和谐不能简单地理解为女性解放,尽管实际生活中,由于历史、经济等诸多因素,女性的确受到许多不公正的对待。和谐社会中的两性和谐应该是男女两性在社会中找到自己应有的位置,两者之间相互尊重、相互配合,共同达成社会的和谐和家庭的幸福,并从中实现男女个人的追求和价值。

我国政府将男女平等确定为基本国策,这不仅是对马克思主义妇女观的实践,更是在科学分析我国性别平等实践的具体情况后为男女平等赋予的崭新内涵。我国男女平等的基本国策如下。

首先,强调妇女的发展权。妇女不仅是被解放的对象,在得到应有的生存权、人身权后,从促进社会协调发展的高度,妇女应享有与男性同等的发展权,包括发展机会和发展资源。如果妇女得不到这种发展机会和发展资源,就不是真正意义上的男女平等。

其次,承认性别差异。客观看待两性在生理和心理上的差别,在承认性别差异的基础上,重点促进人的全面发展,既体现了对女性的尊重,也是唯物主义的男女平等观。

再次,促进社会性别平等。男女平等不是绝对的男女等同。历史和文化中长期形成的性别歧视观念,致使男女占有的资源极不平衡,男女两性的社会地位差异由来已久,且有加大的趋势。促进男女平等不能简单地将女性作为弱势群体给予物质上的扶持,更要重视女性在整个社会历史发展中的作用,强调女性是推动社会历史进步的重要力量,在道德伦理和公共政策的层面渗透社会性别平等的意识,实现真正的、可持续的两性和谐。

二、民生保障是性别平等的基础

2008年下半年开始的席卷全球的金融海啸使我国经济社会发展遭到了严峻挑战。2009年初的两会期间,温家宝总理明确提出“重民生、促和谐”的方针,强调越是在困难的时候,越要关注民生,促进社会的和谐稳定。政府先后出台了大量促进就业的政策,并加大了对社会保障的投入。

(1) 促进就业

在就业难的大背景下,女性由于控制的财产和资源较少,且多从事收入低的非正式工作,加之企业裁员、劳动力市场萎缩、结构性需求不足、传统社会文化观念等因素聚合发酵,使得女性受危机的冲击力度较男性更大。女学生纷纷选择留在学校不停地继续深造,很大程度上因为学校可以作为就业的避风港延迟就业时间。于是,女大学生在校比例逐年攀升,就业率持续走低。有关数据统计,在1999年扩招前,我国的大学生中女生只占20%左右,2008年高校女大学生比例已升至40%左右。另外,较之女性自身的生理特征以及对社会和家庭的责任,男性更能保证工作的时间和质量,因此女性就成为大多数企业裁员的受害者。根据《中国青年报》记者对80位私企员工(男女各40名)进行的街头采访显示,最近5个月之内,有24名被裁员,6名被迫离职。在这30名被裁员和自动离岗的员工中,女性有18人,占六成^①。

我国政府一直重视劳动就业问题,特别对妇女的劳动就业、工资福利等权益制定了相当完备的保护政策。目前,我国已制定了以《宪法》为基础,包括《劳动法》、《妇女权益保障法》、《就业促进法》等相关法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章等在内的保护妇女平等就业权的法律体系。但在实际执行的过程中也发现了不少亟待改进的方面。

首先,我国维护妇女劳动权的法律法规原则性强,操作性相对较弱。《劳动法》从原则上阐述了妇女平等就业的权利,但我国法律认定的就业歧视范围比较狭窄,无法涵盖我国现实生活中大量存在的各种类型的就业歧视现象,难以起到充分保护劳动者就业权的作用^②。再例如,我国《女职工劳动保护规定》第3条规定,凡适合妇女从事劳动的单位,不得拒绝招收女职工。上述规定明确规定了在就业过程中不得进行性别歧视,但是缺乏可操作的具体措施,特别是对“不适合女性岗位”界定的模糊,使其成为用人单位拒收女性的借口。

①中企招聘网, http://www.ciejob.com/news/0/865/n_865_1.htm。

②陈亚东:《中美反就业歧视法之比较》,载《重庆社会科学》,2006(5)。

其次,缺乏保障就业平等的专门机构。《劳动法》中没有具体规定劳动行政部门对用人单位的性别歧视行为进行监督检查。目前,我国推动两性平等就业的部门主要有劳动和社会保障部、国务院妇女儿童工作委员会和全国妇联。劳动和社会保障部的职能广泛,并没有设置促进平等就业的专门机构。国务院妇女儿童工作委员会,其职能只限于协调和指导工作,缺乏强有力的行政职权。而全国妇联作为一个社团组织,并没有执法的权力,在对妇女进行救济时只是起到咨询、调查和协调的作用,保护力度较弱。行政执法主体职责不明确,加之我国目前没有专门的保护劳动者免受就业歧视的专门机构,导致我国妇女在因就业歧视发生纠纷时,缺乏有效的平等就业法律救济途径。

再次,对就业歧视的惩治力度不够。我国《劳动法》规定妇女享有平等就业权,但法律却没有对就业歧视规定相应的违法惩治措施。《就业促进法》中也没有对有性别歧视行为的用人单位和中介机构应该负什么法律责任做出明确规定。《妇女权益保障法》中规定侵害妇女劳动权益的由其所在单位、主管部门或者上级机关责令改正,直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家工作人员的,由其所在单位或者上级机关依法给予行政处分。这样的规定使用人单位的违法成本过低,无法起到充分的惩处和威慑作用。

就业问题不仅是经济问题,更是政治、社会问题。金融危机对世界经济大环境的打压只是引发此轮就业危机的导火索。女性就业困难其实是一个在世界范围内长期、普遍存在的难题。在美国,政府分三个层次实行积极的劳动力市场政策,建立现代化的就业服务体系,以扩大妇女就业。

首先,运用宏观经济政策促进就业,实施扩张性财政政策,如扩大预算支出刺激投资和消费、增加政府购买、减免税收以刺激经济增长、增加工作岗位。

其次,1994年建立了“一揽子职业中心”,将培训计划和就业项目紧密结合,同时建立多家专门为妇女提供资金支持的机构,鼓励妇女自主创业。还设立多家妇女就业问题研究中心,为制定合理的就业政策提供科学的数据。

再次,美国立法机构制定了一系列反就业歧视的法律制度,如《公平报酬法》、《怀孕歧视法》、《玻璃天花板法》、《家庭及医疗休假法》等,维护妇女劳动权利。另外,为了保障法律法规的有效实施,美国政府成立了专门的反就业歧视机构“联邦平等就业机会委员会”(EEOC),专门负责实施公平就业法律。联邦劳工部设立了妇女局,专门制定妇女就业政策和劳动标准,旨在改善妇女工作条件,增加妇女工资福利,提高妇女就业机会。

(2) 社会保障

社会保障制度是国家通过国民收入分配和再分配,依法对社会成员的基本生活权利给予保障而建立的一种安全制度。社会保障是国家为了预防或化解某些社会经济风险,向社会成员提供物质帮助和相关服务的制度政策总和。健全的社会保障有利于实现社会利益和谐共享,有利于促进社会结构和谐转型,更有利于社会成员和谐共处。

在我国,“社保五险”中的性别不平等集中体现在养老保险制度中,有关男女退休年龄的规定和退休金数额的计算方式都是对女性不利的。这个制度,不仅仅反映了整个中国的就业环境中对女性的歧视依然存在,也体现了制度制定机构对性别平等的意识还是存在很大的不足。政策制定机构不妨将养老保险退休年龄的决定权交还给职工本人,无论是男性或是女性都可在55~60周岁之间自由选择自己想要退休的年龄。这不仅能使男女在社会保险制度中享受到平等的待遇,更能使男女在就业环境中享有相同的就业机会。

在广大的失业人口中,有一个特别需要社会支持而又往往被忽视的特殊人群——单身母亲。我国单身母亲的人数每年都在持续增长,这些母亲在失业之后,所承受的经济、生活压力要远大于双亲家庭中的男性或女性。为此,失业保险应考虑到单身母亲的特殊性,给予其远大于常规失业个体的扶持,对她们来说,这才是享受到了真正平等的待遇。

工伤保险中将孕妇与其他个体当成完全相同的对象来对待,而孕妇与他人存在着相当大的差异,她的健康不仅仅包括其自身,还包括其腹中的胎儿。在现存的制度中,若是孕妇腹中的胎儿在工作中受到了不良的影响,胎儿的治疗就得不到社会保险的支持,这对于孕妇来说是极其不公平的。所以,工伤保险应该包括对孕妇腹中胎儿造成不良影响后的帮助,而不仅仅是对于孕妇自身。

我国政府一方面在大力完善社会保障制度、狠抓落实,另一方面我们则经常听到某些地方有允许用人单位只缴纳“社保三险”或“社保四险”的做法。那个常常被忽略的就是生育保险。生育保险规定由用人单位支付工资基数的0.8%。缴纳生育保险后所享受的生育津贴可用于发放职工生育期间的工资。生育保险不仅缴纳的费用不多,员工能享受到的待遇很好,而且也是最能体现性别差异,保护女性权利的一个社会保险项目。这当然体现了整个社会对男女性别差异的关注度不够。不过,生育保险规定的可以享受生育保险的人员范围过于狭窄,是导致这个具有社会性别意识的公共政策实施遭遇尴尬的一个制度因素。

纵观发达国家社会保障政策推行的历史,立法的完善是社会保障制度顺利实施的基础,具有代表性的社会保障法规有德国1883年的《疾病保险法》、美国1935年的《社会保障法》、英国1942年的《贝弗里奇报告》、法国1956年的《社会保障法典》等。在此过程中,有些国家还专门出台了关注女性权益的特别法律,如挪威制定的《社会性别平等法》(1978年)。通过立法,妇女社会保障权益的保护日趋制度化、规范化。

美国、德国、加拿大等发达国家法定的男女退休年龄均为65岁,男女同龄退休。同龄退休对于女性权利平等、经济收入水平的提高具有重要意义。因为一般国家养老金的享受都采取收入关联模式,即退休后领取的养老金数额和缴费年限、缴费金额密切相关。女性平均寿命长于男性,如果早于男性退休,退休金的收入将会大大低于男性。尤其是在当今工资、物价不断上涨的情况下,早退休的老年女性生活更加贫困。男女同龄退休在一定程度上保障了女性的平等权益,使其能够在工作岗位上发挥自己的专长,享受比较丰厚的养老金待遇。

此外,发达国家政府通过在社会保障方面推行生育保险的社会统筹,产前产后休息,男性休产假等做法,肯定了女性承担人类再生产的社会价值,也解除了女性从事职业活动的后顾之忧。日本政府1991年制定了《生育休假法》(1995年修订),保障女性生育期间休息、疗养、康复的权利,1992年制定了《育儿休假法》,修订了《雇用保险法》,并出台了“天使计划”,规定从1995年4月起,凡是从事社会劳动的女性在生育情况下,由健康保险制度一次性支付育儿补助金30万日元,生育休假期间补贴按标准报酬的60%支付,之后育儿休假期的基本补贴,按休假前收入所得的25%支付,免除医疗保险费的个人负担部分,还有一次性的育儿休假者返岗补贴金等。从2001年起,育儿休假期的补贴额已上升到工资额的40%。

考虑到女性自身所遇到的一些特殊问题,如女性寿命较长,丈夫去世后的生活问题,女性离异后导致单亲家庭幼儿抚养等问题,发达国家在政策制定中采取“积极差别对待政策”。也就是,承认性别间在生活中存在的社会及生理差别以及由此形成的妇女不利处境,从而采取积极的纠正措施和积极的行动方案。只有充分了解了性别之间的差别,并将其落实到制度的制

定与实施中,才能真正做到让男性和女性享受同等水平的权利。对此作了专门特殊的规定。瑞典规定退休者的妻子达到 60 岁以上、自己没有退休金的,可以领取“妻子津贴补助”。除养老金的数量与工作年限和收入相关以外,照料孩子也被计算在计量养老金年限范围内。法国对于有退休金者的遗孀、离婚或者被抛弃的妻子,符合家庭经济调查条件者,可领取受保人 50% 的退休金作为抚恤金,并有最低线的规定。

三、性别预算是促进性别平等的关键

社会保障预算是国家用来反映各项社会保障资金^①,包括政府一般性税收收入安排的各项社会保障资金和养老、失业、医疗、工伤、女工生育保险及住房等各项基金收支活动的计划,是政府预算的重要组成部分,是国家财政全面反映、管理、监督各项社会保障资金收支活动的重要手段,是建立健全社会保障体系的重要保证。世界上许多国家以预算管理为手段,以财力和政策来保障和规范社会保障事业的发展。

近几年国家对民生领域更加关注,特别是对社会保障和就业的财政投入不断增加。女性作为现实社会中相对弱勢的群体,应该是帮扶的重点,也应该是政策的受益对象。然而可以看到的实际情况是女性就业前景不容乐观,女性社会保障边缘化状况十分突出,这严重背离了政府制度设计的初衷。因此,有必要对社会保障预算进行性别视角分析,并在我国编制社会保障性别预算,以提高女性的社会地位,促进两性和谐发展。

性别预算是一个新鲜事物,考察国际上实施性别预算国家的成功经验,在我国开展社会保障性别预算需要设计一套缜密的实施步骤。

首先,建立性别敏感的社会保障和就业数据。我国现行统计数据中,分性别计量并不完整,有的甚至没有分性别数据。以性别敏感的就业数据为例,2006 年我国城镇的登记失业人口为 847 万人,失业率为 4.1%,低于 5% 的政府控制线。但是,从失业人口的人员构成来看,女性失业主要集中在两大人群,一个是“40~50 岁”人员,另一个是新毕业的女大学生,这两个人群就业问题比较突出。

其次,政府预算部门和社会保障部等相关预算管理部门对年度社会保障预算进行审查,主要是审查社会保障部门在妇女和女童发展方面的成效。按照 Elson 等学者的建议,政府机构可以根据财政支出的分类来制定全部社会保障预算的性别敏感分析报告:①特别针对妇女的支出;②促进两性平等的支出;③一般支出或主体支出。社会保障预算相关部门可以根据预算文件和上年预算执行情况,与性别敏感预算报告进行对比分析,从而推断社会保障制度的性别平等程度和公平有效性^②。

再次,对社会保障相关政策进行性别差异分析。以我国的医疗保险制度为例,从社会性别角度来看,目前我国妇女儿童拥有医疗保险的比例较低。在 1998 年以前,妇女和儿童作为职工家属可以享受半费劳保医疗(至少有制度保障),而 1998 年劳保医疗和公费医疗改革为城镇职工基本医疗保险后,职工家属被排除在医疗保险范围之外,失去了制度保障。在城镇地区,大量没有固定职业的妇女、进城务工的农村妇女以及绝大多数儿童没有任何医疗保险。虽然农村地区正在推广新型农村合作医疗制度,以家庭为单位参加,能够覆盖到妇女和儿童,但

①李建,何帆:《建立社会保障预算机制的思考》,载《中国新技术新产品精选》,2007(3),48 页。

②张光:《公共预算中的性别因素》,见张再生:《社会性别与公共管理》,203 页,天津,天津大学出版社,2007。