

Gender and Rural Development Policies

Exploration and Practice
from Southwest China



社会性别与农村发展政策 中国西南的探索与实践

主 编：蔡 葵 黄 晓
副主编：武承睿 任晓冬

Exploration and Practice from
Southwest China

Gender and Rural Development Policies

中国社会科学出版社

Gender and Rural Development Policies

Exploration and Practice
from Southwest China



社会性别与农村发展政策 中国西南的探索与实践

主 编：蔡 葵 黄 晓
副主编：武承睿 任晓冬

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会性别与农村发展政策:中国西南的探索与实践/蔡葵,黄晓主编.
—北京:中国社会科学出版社,2009.9

ISBN 978-7-5004-8126-3

I. 社… II. ①蔡…②黄… III. ①农村—性别差异—研究—西南地区②农村政策—研究—西南地区 IV. ①D669.1②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 158243 号

责任编辑 田 文
责任校对 曲 宁
封面设计 李尘工作室
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 20.75

插 页 2

字 数 339 千字

定 价 45.00 元

前 言

生活中有很多现象，因为司空见惯就习以为常了，像空气一样无所不在的传统性别观念和生活方式就属于这种情况。抓住它需要理论的洞察力，社会性别理论的力量就是使人们能够敏感地发现它、把握它，不再使它轻轻地滑落。借助性别理论，于是，性别专家和学者看到了在城乡和阶层的范畴内，还有性别、年龄、婚姻和教育程度的差异，与同一阶层的男性相比，妇女们总是更加远离权力、远离知识，更多地限制在家庭和农村。所以，这本书以大量生动的事例揭示了一直受到漠视的常识：在当今中国，男女两性的权利不平等依然普遍存在，尤其在农村，即便是少数民族文化呈多样性的地区，在没有强烈的男孩生育偏好的云南农村，妇女依然被强烈地排斥在参与决策和管理之外，排斥在知识传播与培训之外。

发现现实生活中受到漠视的性别常识与政策的性别盲点，并不十分困难，真正困难的是如何使决策者和政策的执行者从内心意识到性别问题，并且通过政策的制定和实施促进性别问题的解决，而这正是该书的价值和意义所在。具有开拓精神的云南贵州的专家和政府官员做了将性别意识纳入农村发展政策的极好尝试，成功地将社会性别与农村发展政策有机地融合到一起。使社会性别理论不仅仅是性别专家的批判武器，而成为政府官员推进农村发展政策效力的有机组成部分。

2006年至2008年，在云南和贵州两省的七个政府部门与一个教学、科研单位共同合作努力下，对两省农村发展政策中关键的整村推进扶贫、经济林发展、多用途林营造、优质畜产品基地建设、农村劳动力转移、村级综合服务站建设等政策的实施和效果进行了深入的社会性别分析，探讨了在这些政策实施中通过社会性别平等的推动提高政策效率的一系列方法与措施，并通过试验点的实践验证了这些方法措施的可行性和有效性，最终将通过研究、探索和实践的方法与措施整合到相关的政策文本中，在一

2 前 言

定程度上实现了社会性别在这些农村发展政策中的主流化。同时，这些成果也被纳入党校对各级政府工作人员的培训中，使社会性别意识和有社会性别视角的工作方法在更大的范围内被接收和应用。

将社会性别视角纳入政策主流的成功奥秘在哪里？关键在于该项目找到了社会性别主流化在农村发展政策中的切入点，即从满足整体的农村发展效果出发，而非单一的社会性别发展本身，使得社会性别的融入有利于促进农村整体发展效果。中国西部农村落后，在农村发展方面面临巨大的挑战，随着国家经济发展为中心向社会发展为主导的转型，许多农村发展政策如整村推进扶贫、经济林发展、多用途林营造、优质畜产品基地建设、农村劳动力转移、村级综合服务站建设等纷纷问世，它们的基本政策指向是要改变农村的经济社会落后面貌、提升农民的经济收入和生活水平，促进农村政治经济环境的协调发展。围绕着这一总体目标，项目分析了农村妇女如果不能充分参与将会对农村发展政策构成障碍，比如：农村劳动力外出转移有利于提升农民的经济收入，而劳动力转移面临着供求结构上的矛盾。在昆明市企业用工需要更多的女性，而现实的情况正好相反：男性劳动力转移高达 67.12%，远远高于女性劳动力的 32.88%。男性的用工年龄 16—45 岁，远远宽于女性的 16—25 岁。已婚女性的家庭分工大大限制了女性的外出务工，导致女性劳动力转移远远不足。要改变农村劳动力转移性别结构上的矛盾，就要通过政策宣传和培训引导更多女性进行相关技能训练，改变男主外女主内的性别分工。再如：许多农村发展政策都需要在农村通过农民参与加以落实，而农村的主体事实上已经不是男性而是妇女，农业的女性化意味着农村妇女应当参与社区管理。而实际上农村妇女依然被文化视为主内的家庭角色，一旦参与社区活动往往受到耻笑，性别文化的限制使得妇女参与村务管理严重不足。要解决女性的参与问题，就要通过政策拉动设置女性参与的比例，通过培训动员妇女参加，激发妇女的主动性和能动性。从而使政策执行者深刻意识到：提升社会性别意识可以满足促进农村发展政策效果的“需要”，从而产生推进社会性别发展的内在动力。

围绕着农村发展政策与社会性别主流化融合的总体目标，项目组建了与目标相适应的具有创新性的组织机构。项目的操作人员，不是单纯从事社会性别领域活动的专家学者，也不是以维护妇女权益的妇联组织，而是长期从事农村工作的政府职能部门与各级政府官员，如地方林业部门、畜

牧业部门、劳动力转移办公室、扶贫办等。它们本身是农村发展政策的制定与执行机构，推进农村发展政策的实施是义不容辞的责任，同时拥有一套纵向的行政管理和运作模式，可以通过行政运作机制向下探索试点经验并向上形成政策“增长点”。作为行政官员，他们熟悉当地实际情况，更能找准突破点，他们更为关心项目的实际效果而非单纯的理论意义，当然，具有指导和推广价值的实践活动和总结更能够打动他们。同时，政府部门又有明显的局限性：容易陷入固有的行政管理方式，拘泥于职能部门的职责和经验，缺乏对于全局的认知和现代管理理论的把握，缺乏对现有经验的超越性与概括性。所以，仅仅依靠政府部门又难以完成这一探索性的非常规工作。这就需要具有多学科背景了解熟悉农村实践的专家参与，其中包括从事农村参与式发展的专家，具有林业、畜牧业知识的专家，还有社会性别专家。他们的优势恰恰体现在应用理论方面的发挥，可以对现有政策进行事实分析、价值分析和可行性分析，可以依据一定的理论框架提出行动方案，而不是摸着石头过河，可以根据不同地方乃至国际经验修订完善行动方案，可以提出具有理论支撑的行动方法，还可以进行操作过程的总结和评估。项目办公室就是由专家与官员结合而成的。

项目的机构离不开政府行政运作，工作重心却是在农村村寨，对于一向习惯于行政命令的政府部门来说，最大的难点是如何调动村民的主动性特别是激发妇女的参与热情，最终提高农村发展工作的效果和效率。经常听到从事社会福利和社会救济的政府官员困惑地说：你给了农民资金、给了农民设备，农民还不说你好。农村参与式发展专家回答他：你要考虑农民的“需求”，满足需求就会激发农民和妇女的参与热情。农民的需求是什么？农村妇女的需求是什么？如何满足他们的需求？这些就成为农村发展政策必须考虑和解决的问题。对此，整村推进的扶贫项目试点经验为我们打开一扇窗。这一项目在试点村进行探索的时候，并没有利用已有的村委会（或许村委会根本没有妇女），而是单独组建了村级项目执行小组，要求小组要有50%以上的妇女参加项目管理。执行小组是通过村民选举产生的，从而保障执行人员得到村民的信任和支持，秉公办事主持正义。经过社会性别培训，妇女在项目管理中成为主体力量，采用参与式方法，村民拥有充分的知情权和选择权，组织村民讨论各自的“需求”，并对“需求”进行排序，优先考虑具有共性的“需求”，在专家的引导下执行小组自己管理项目，公开透明，办事公道。由于满足了村民的需求，采用民主

4 前 言

管理方式，吸纳妇女参与，项目的进展十分顺利，成效明显。云南贵州扶贫项目办探索出一条农村民主管理与妇女参与同时并举的管理模式。

两年半的项目实施，已经产生了一些效果和影响。首先，这个项目的视角是新颖的，社会性别主流化走出了妇女的圈子，走进社会圈，走进决策圈；得到了决策者的认同，觉得贫困地区两性的不平等是一个事实，因此，改变两性的不平等能够促进农村的发展。其次，项目注重了理论与实践相结合，即研究部门与政府机构实际操作部门的结合；专家学者和具体做事情的结合；上层和下层的结合；政策制定者与执行者的结合，通过对政策的制定者、决策者、实行者、实施者分析，设计出更加有效的干预项目；最后，项目的产出是明确的，一系列具有性别敏感的指南和指导性文件已经制定出来。

似乎，项目并没有结束，还有一系列的问题需要研究与探索：如何使具有性别敏感的政策能够在试点以外的地区得到应用，应用过程中是否会出现新的挑战，怎样保障性别敏感的农村政策在实施中不变异、不扭曲；如何在行政部门和村民自治中普遍推行参与式的管理方法并同时促进女性参与，使公众参与和女性参与齐头并进；如何对于性别敏感政策的效果进行评估，并将评估效果纳入政府政绩考核指标；如何在更广泛的范围内，推进社会性别与公共政策的结合，加快社会性别主流化与公共治理的进程，促进社会协调和可持续发展。

李慧英

中共中央党校妇女研究中心教授/博导

目 录

第一部分 社会性别与农村发展政策 ——分析·试验·主流化

第一章 项目背景	(3)
第一节 社会性别与发展	(3)
第二节 社会性别在中国的发展历程	(5)
第三节 政府推动西部农村妇女参与环境保护的努力	(7)
第四节 民间机构推动妇女发展的努力和效果	(9)
第二章 项目目标和方向	(13)
第一节 项目宗旨和目标的确定	(13)
第二节 项目目标的调整	(14)
第三节 子项目目标的整合	(14)
第三章 项目框架	(16)
第一节 理论框架	(16)
第二节 项目实施组织框架	(24)
第四章 项目成果和影响	(30)
第一节 项目成果	(30)
第二节 项目影响	(38)
第五章 项目的监测与评价	(41)
第一节 监测与评价的目的	(41)
第二节 外部的监测与评价	(43)
第三节 项目内部和子项目的监测与评价	(46)

2 目 录

第六章 项目的经验与教训	(50)
第一节 项目主要参与机构的选择	(50)
第二节 政策选择	(54)
第三节 政策体系分析	(55)
第四节 试验	(58)
第五节 政策融入	(60)
第六节 项目效果的持续性	(61)
第七节 项目管理	(62)
第八节 倡导与推广	(64)
第七章 项目的总结与思考	(66)
第一节 本项目的重要贡献	(66)
第二节 实施过程中的瓶颈与挑战	(68)
附件 7-1 项目管理人员	(70)

第二部分 专题研究与实践

第八章 云南省整村推进扶贫项目的社会性别主流化探索	
——以保山昌宁、临沧沧源为例	(73)
第一节 背景	(73)
第二节 项目政策分析阶段的调查与研究	(77)
第三节 项目政策试验阶段的实践及成果	(82)
第四节 项目对社会性别的作用和影响	(104)
第五节 项目社会性别主流化	(111)
第六节 项目值得推广的经验	(113)
第七节 思考与讨论	(116)
附件 8-1 “云南扶贫政策中的整村推进模式社会性别 主流化探索”项目人员	(118)
第九章 贵州省参与式整村推进扶贫开发关注社会性别案例	(119)
第一节 项目背景	(119)
第二节 贵州省整村推进扶贫项目社会性别现状分析	(123)

第三节	整村推进扶贫加入关注社会性别措施的实践探索	(126)
第四节	整村推进扶贫关注社会性别试验项目的经验及不足	(132)
第五节	关注社会性别试验推广尝试与建议	(135)
附件 9-1	参与式整村推进扶贫关注社会性别操作指南	(136)
附件 9-2	“贵州省参与式整村推进扶贫开发关注 社会性别”项目人员	(149)
第十章	云南省经济林政策社会性别主流化探索案例	
	——以凤庆县德乐村核桃产业为例	(150)
第一节	项目背景	(150)
第二节	经济林政策的社会性别分析	(152)
第三节	经济林政策社会性别主流化的试验	(166)
第四节	召开研讨会/座谈会	(170)
第五节	组建协会组织	(172)
第六节	将社会性别意识引入经济林政策制定	(174)
第七节	项目的推广	(175)
第八节	主要经验及不足	(176)
第九节	思考	(179)
附件 10-1	“云南经济林产业发展政策的社会性别 主流化探索”项目人员	(180)
第十一章	贵州省具有社会性别意识的村级森林经营	
	方案编制的研究	(181)
第一节	前言	(181)
第二节	项目目标与活动设计	(184)
第三节	项目的主要成效	(184)
第四节	项目的发现、问题和打算	(186)
第五节	经验和体会	(188)
附件 11-1	贵州省具有社会性别意识的村级森林 经营方案编制指南	(189)
第十二章	贵州优质畜产品基地建设项目与社会性别	
	主流化结合案例	(196)
第一节	项目的背景和目标	(196)
第二节	贵州优质畜产品基地建设政策的社会性别调查	(199)

4 目 录

第三节	优质猪基地建设的社会性别实践探索	(207)
第四节	在优质畜产品基地建设中进行社会性别的倡导和推动 ...	(219)
附件 12-1	“贵州优质畜产品基地建设项目与社会 性别主流化结合”项目人员	(220)
第十三章	试论农村劳动力转移中的社会性别主流化推动	(221)
第一节	基本背景	(221)
第二节	“昆明市农村劳动力转移培训就业的社会性别 主流化探索”项目情况	(226)
第三节	劳动力转移政策和过程的社会性别分析	(233)
第四节	劳动力转移过程中融入社会性别视角的试验与成果 ...	(243)
第五节	昆明市劳动力转移政策的社会性别主流化成果	(266)
第六节	讨论	(268)
附件 13-1	“昆明市农村劳动力转移培训就业的社会性别 主流化探索”项目人员	(272)
第十四章	贵州省村级综合服务站建设与关注农村 两性发展项目案例	(273)
第一节	项目案例介绍	(273)
第二节	贵州村级综合服务站建设现状分析及建议	(277)
第三节	村级综合服务站建设与关注农村两性发展的实践探索 ...	(285)
第四节	取得的经验	(293)
第五节	对下一步工作的思考	(296)
第十五章	危机、变革与政府责任 ——决策者的社会性别意识提升	(297)
第一节	云南省委党校项目的背景与目标	(297)
第二节	对官员意识和重要政策的社会性别分析	(300)
第三节	教学实践与探索	(305)
第四节	云南省委党校项目活动的发现与思考	(316)
第五节	云南省委党校项目组未来行动的计划和设想	(318)
附件 15-1	“提升云南省各级官员决策中的社会性别 意识的教学途径探索”项目人员	(321)
后记		(322)

第一部分

社会性别与农村发展政策

——分析·试验·主流化

第一章 项目背景

第一节 社会性别与发展

“社会性别”（Gender）是在西方第二次女权主义浪潮中出现的一个分析范畴。20 世纪 70 年代末，欧美国家的学者提出了“社会性别”的概念，用来解释和分析人类历史上普遍存在的性别不平等现象。认为人类社会不仅有经济制度、政治制度、文化制度，还有社会性别制度。社会性别制度是在一定的社会文化过程中产生的与其他制度并存的制度，是导致社会性别差异的根源。基于这一基本思想，西方妇女发展理论和策略经历了从 20 世纪 70 年代初崛起的“妇女参与发展”（Women in Development，缩写为 WID），到 80 年代中后期并起的“妇女与发展”（Women and Development，即 WAD）和“社会性别与发展”（Gender and Development，即 GAD）的历程。70 年代“妇女参与发展”理论的产生，是由于国际社会注意到发展中国家的妇女被排除在 1961 年开始的“联合国发展十年”计划之外，它主要着眼于妇女与男性在发展中社会角色的不平等。它不仅倡导改善妇女的境况，即获得教育、信贷、技术、保健等物质状况，而且着眼于妇女的地位。到 80 年代后半期，大多数发展理论家、政策制定者、国际发展机构包括世界银行及国际货币基金组织等开始由 WID 转向 GAD。这一发展思路和理论也伴随着我国的改革开放进入中国，在一些社区发展项目中运用和实践。

社会性别（Gender）和社会性别与发展（GAD）概念进入我国，有一个接受过程。在我国推动妇女发展过程中，“男女平等”是一个更通俗易懂、更易被接受的概念。然而，在西方政府、国际机构对发展中国家的发展援助中，“社会性别”似乎才是一个能够准确分析妇女状况、推动妇女发展的概念。“社会性别”和“男女平等”，从实现的终极目标来看，实

4 第一部分 社会性别与农村发展政策

际上是一致的，都是在追求两性政治、经济和社会地位上的平等和自由。不同的是，“男女平等”更强调意识形态，更多的是关注结果，它已经上升为我国的一个基本国策，但对如何实现平等、平等的标准等问题缺乏实践的反思和理论的总结；“社会性别”更注重实现平等的手段和过程，强调怎样去发现既存社会制度对男女两性的影响，强调用怎样的方法和手段解决这些问题，因而它不仅仅是一个概念，还是一个分析范畴，一个视角和工具。如此看来，在实际操作过程中，一提“男女平等”就会很自然地找到一个参照物，会简单机械地将其理解成“男女一样”，从而又会造成新的不平等；而“社会性别”恰恰否定男女一样，是在承认和尊重男女差异的基础上找到发展的途径，从而实现男女平等。从这一点看，“社会性别”正好为实现“男女平等”基本国策提供了一个可操作和实施的方法与途径。因此，当20世纪90年代初“社会性别”概念通过1995年北京召开的第四届世界妇女大会进入中国后，给学术界和实践工作者带来了新的理念和方法，被学者和发展工作者所接受。意识到“社会性别”揭示了性别不平等的根源，男女两性的差异是由于社会对男女两性不同的期待和要求及长期社会化的过程而形成的，这种不同的要求和期待也作用于社会制度和社会规范。要实现性别平等，就需要从改变这些制度和规范着手。通过实践，人们“在社区发展中已达成如下共识：如果发展政策和行动没有考虑到性别不平等问题，没有致力于消除女性与男性之间的差别，那么其效果将受到限制，并会为此付出沉重的代价”。^①经过十多年的发展，通过理论的探索和实践的总结，“男女平等”话语也逐渐被“性别平等”所取代，在我国的妇女发展纲要等许多政策文件中，“社会性别”、“性别意识”等词汇也逐渐被提及和吸纳。

从GAD的理念而言，其和WID和WAD的最大区别是把妇女看作是变革的主体而不是被动的受援助的对象。它的主要手段是采取赋权的方式，强调妇女必须组织起来，发出自己的有效的政治声音。同时，这一理论强调社会性别、阶级、民族、种族与发展之间的联系和矛盾，在文化环境和社会结构的大背景下，寻求妇女赋权的途径，其关注的要点之一是法律，此外还有政策、社区、妇女组织等的支持。

^① 世界银行：《性别平等与千年发展目标》，2002年。

第二节 社会性别在中国的发展历程

社会性别与发展被引入中国，主要体现在理论研究和实践项目两方面。

新中国成立后，妇女的地位通过立法的形式表现出来，我国《宪法》第48条第1款就男女平等问题明确指出：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。”但回顾新中国成立以来妇女发展的历程，男女平等实际上是倾向于以男性的标准来衡量妇女的发展，而女性的特点被忽略了。这种表现在“文化大革命”中发展到了极致，“男女平等”被简单等同于女人同样能够做男人能做的事情，女性男性化成为妇女独立和解放的标志。“文化大革命”以后，简单地让女人回归是远远不能令妇女满意的，这很容易回复到从前“女主内，男主外”的境地。因此，20世纪中国改革开放的30年中，许多的西方思想被引入中国，由高校和研究部门女性研究者的推动，80年代初期“妇女学”一词传入我国，女性主义、社会性别等概念和思想由西方引入中国。然而，与其他西方思想引入中国的结果相比，社会性别却一直没有大的影响，研究的群体很有限。诚然，改革开放以后，国家、社会、个人面临的问题很多；经济上的发展、教育、农村等大量复杂的问题淹没了对妇女发展的关注，但这并不是社会性别领域没有大发展的原因。对比西方的妇女发展过程，我们可以清楚地看到，西方国家之所以在社会性别领域引起的反响很大，实质上是离不开女权主义的发展和妇女解放运动，这是知识妇女为争取自身的权利而推动的社会发展。在这个过程中，妇女理论和研究得到极大发展，由此建立的社会性别理论体系得到社会认同并反过来推动妇女发展。而中国妇女则没有经历过西方社会女权主义阶段和妇女解放的历程，今天的知识妇女在引入社会性别来解决社会问题的时候，首先做的并不是解决自身的问题，而是高高在上地用社会性别理论来审视比她们更为弱势的妇女群体，这就失去了深刻的社会发展动力。

20世纪80年代末90年代初，社会性别与发展在中国有了一个发展的契机。由西方发展援助机构（双边的、多边的援助）和国际民间组织推动的发展项目（主要有云南、贵州和陕西的农村发展），直接把社会性别用

6 第一部分 社会性别与农村发展政策

于实践，从而推动农村妇女的发展。社会性别基本经历了一个从概念介绍、培训到具体项目应用的一整套实践过程。在后期，对妇女发展的影响还强调对政策的推动和妇女的能力建设。然而，这种外来的思想，无论在人员、经验、资金、方法上都缺乏基础，妇女发展是一个外来者的完美梦想，完全按照西方知识妇女追求妇女解放的要求在中国贫困农村进行再实践，其效果也可以想象得到。但无论如何，这种尝试是应该鼓励的。鉴于目前大部分农村妇女依然处于社会、经济甚至家庭的边缘，发展机构其实应该利用社会性别理论，坚定支持妇女这个弱势群体发展，更容易得到社会的理解。

2002年3月，在福特基金会的资助下，温洛克国际农业开发中心在贵州和云南实施了为期三年的“建设妇女能力，促进农村发展”项目，该项目旨在为农村发展培养妇女的领导才能。在贵州、云南为期三年半的项目实施过程中，来自贵州、云南林业部门、农业部门、妇联、研究单位和媒体等的人员参与了项目的实施，培养了100多人的先锋妇女，促进了妇女领导和机构在社会性别主流化意识的提高和技能的增强，在男性支持者和项目顾问的支持下，项目通过培训、倡导会、小项目实施、机构社会性别主流化项目的实施、项目中社会性别主流化的种子基金的提供等活动形式，极大地推动了贵州、云南农村发展中的社会性别主流化和妇女能力的建设。民间组织的培养是社会性别主流化非常重要的基础，项目在实施过程中推动贵州成立了“贵州贫困妇女能力建设促进会”和贵州师范大学以研究生为主成立的“农村贫困妇女研究会”；项目的先锋妇女培养则关注贵州、云南农村发展、女性教育等民间机构的骨干人员。在项目的实施过程中，政府部门与项目建立了合作伙伴关系，并在一些小项目中的政策推动做了一些尝试。

在国际社会对妇女发展的主流化过程中，中国政府在政策制定方面也做出了巨大的努力。在改革开放以后，受西方双边、多边和一些重要的国际民间机构影响，在某些方面，例如扶贫、卫生健康等领域，“社会性别”的概念已经被政府机构熟悉，但由于基层工作人员的理解不够和操作技能的缺失，社会性别思想体系难以和具体工作相融合。

民间机构成为“社会性别”理念最有力的推动者，在西部的农村发展过程中，妇女，尤其是贫困地区的妇女成为民间机构最为关注的目标群体。但是，如何把妇女发展和其他的主题联系在一起，以推动贫困农村的