

· 性别平等理论研究 ·

# 社会性别主流化中的社会性别预算

张永英

(中华全国妇女联合会 妇女研究所, 北京 100730)

〔摘要〕 社会性别预算是社会性别主流化的重要组成部分,它是一种手段和方法,用以评估政府的收入和支出对女性和男性、女童和男童产生的不同影响。社会性别预算的分析和倡导可以为制定有效和公平的政策提供技术支持。开展社会性别预算工作,必须做一些必要的相关准备,借助于一些分析框架,只有这样才能够更为全面有效地进行预算分析。

〔关键词〕 社会性别预算;必要性;准备;分析框架

〔中图分类号〕C913.68 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1008-6838(2010)05-0006-06

## Social Gender Budget in Social Gender Mainstreaming

ZHANG Yong-ying

(All-China Women's Federation, Women's Studies Institute, Beijing 100730, China)

**Abstract** Social gender budget is an important component of social gender mainstreaming. It is a way and method to evaluate different influence of government's revenue and expenditure on men and women, boys and girls. The analysis and advocate of it offers technical support for making effective and fair policy. To make it necessary preparations and analyzing framework must be offered to do overall and effective budget analysis.

**Key words** social gender budget; necessity; preparation; analyzing framework

### 一、社会性别预算概念分析

社会性别预算是将社会性别意识引入各级预算的过程,它是一种手段和方法,用以评估政府的收入和支出对女性和男性、女童和男童产生的不同影响。社会性别预算旨在解决妇女和男子及女童和男童之间在处境、作用、贡献和需求方面的差异,并据此做出回应。它的目标是确保预算向所有男女两性受益人公平且平等地提供服务。社会性别预算也被发展成若干种类,如“妇女预算”(Women's Budgets)、

“社会性别敏感预算”(Gender-sensitive Budgets)、“社会性别回应预算”(Gender-responsive Budgets)和“应用社会性别预算分析”(Applied Gender Budget Analysis)等。社会性别预算是社会性别主流化的重要组成部分。

社会性别预算不是将政府的资金在男性和女性、男童和女童之间平均分配,各占50%,而是从社会性别角度评估政府总体预算如何满足女性和男性、女童和男童的不同需求,以及女性和男性、女童

\*收稿日期:2010-06-18

作者简介:张永英,女,中华全国妇女联合会妇女研究所副研究员。

和男童中不同群体的需求。以卫生领域为例,如同样患有流感或疟疾,女性和男性对医疗救助的需求相似,但在生育健康方面,女性的需求比男性多。

社会性别预算也不是建立单独的预算,解决妇女问题或社会性别问题。单独预算有时会对解决具体的妇女和社会性别问题有帮助,但如果总体预算不具有性别敏感,那么单独预算的作用是非常有限的。社会性别预算的目的是确保政府预算的公平分配,满足个人和群体的迫切需求,并在资源匮乏的时候,确保有限的资源帮助那些最没有能力为自己提供保障的人。

社会性别预算在 20 世纪 80 年代的澳大利亚兴起。1984 年,澳大利亚联邦政府评估国库支出对妇女的影响。随后,南非和菲律宾也在 20 世纪 90 年代中期实施社会性别敏感的预算分析。1995 年联合国第四次世界妇女大会之后,许多政府和妇女组织纷纷进行或参与有关社会性别预算的行动(见表 1)。到目前,已经有 60 多个国家实施了社会性别预算。现在,社会性别预算已经不再仅仅是国家的责任,各种机构、组织也积极行动起来,开展社会性别预算的相关活动。

表 1 实施社会性别预算的国家

非洲	美洲	亚洲	欧洲	中东	大洋洲
博茨瓦纳	巴巴多斯	孟加拉国	奥地利	以色列	澳大利亚
肯尼亚	伯利兹	印度	克罗地亚	黎巴嫩	斐济
马拉维	玻利维亚	韩国	法国		马绍尔群岛
毛里求斯	巴西	菲律宾	德国		萨摩亚
莫桑比克	加拿大	斯里兰卡	爱尔兰		
纳米比亚	智利	泰国	意大利		
卢旺达	厄瓜多尔	越南	前南斯拉夫马其顿共和国		
南非	萨尔瓦多	马来西亚	挪威		
坦桑尼亚	墨西哥	尼泊尔	俄罗斯		
乌干达	秘鲁	印度尼西亚	苏格兰		
赞比亚	圣基茨和尼维斯	巴基斯坦	塞尔维亚和黑山		
津巴布韦	美国	阿富汗	西班牙		
尼日利亚			瑞士		
摩洛哥			英国		
斯威士兰					
塞内加尔					
埃及					

资料来源: Debbie Budender and Guy Hewitt 《性别预算: 理解和开展性别预算实用指南》, 英联邦秘书处, 2004 年 3 月。 <http://www.women.org.cn/zhuanti/xbybsp/10.doc>

## 二、开展社会性别预算的必要性

社会性别预算引起了倡导性别平等和倡导发展的人士的注意, 政府、民间组织以及多边和双边机构都在倡导开展社会性别预算, 并视之为促进性别平等的一个首要工具。

预算是政府的最重要政策, 如果没有经费, 政府不能顺利执行任何政策。社会性别预算确保政府预算涵盖不同社会群体的利益和需要, 尤为重要, 社会性别预算确保政府预算包括女性、男性、女童和男童的利益和需要。从社会性别视角审视预算, 可以清楚地看出政府经费的募集和分配在哪些领域不公平、不充分, 也可以体现性别歧视对国家发展的影响。公众开展的性别敏感的预算分析和倡导可以为

制定有效和公平的政策提供技术知识, 并将这些技术知识与政治和组织工具相结合。

社会性别预算的主要功效包括: 加大对妇女的资源分配力度; 支持宏观经济中的性别主流化; 加大民间社会参与制定经济政策的力度; 加强经济政策和社会政策产出之间的联系; 跟踪公共开支对社会性别和发展政策的责任; 有助于实现《千年发展目标》。

社会性别预算的好处, 对于政府来说, 可以确保最需要的群体从经费支出中受益, 提高效率和影响; 对政府促进民主和公平的经济、保障妇女权利、促进平等等方面情况进行说明; 提高透明度和政府责任, 有助于政策的有效实施; 监督预算使用, 减

少腐败;让政府有机会与民间社会共同努力,加强民主治理,提高透明度;体现政府实施国家和国际上有关性别平等承诺、建议和行动计划的情况。

对于民间组织和妇女来说,社会性别预算的好处在于:可以加强公众倡导和监督力度;提供信息,挑战歧视、低效和腐败,提出可行性政策建议;让政府承认妇女承担的生育、抚养以及照料家庭等无酬劳动对社会和经济的贡献;让公众代表对自身行为负责;使最贫穷和最边缘群体的需求得到承认。

### 三、实施社会性别预算的准备

开展社会性别预算工作之前,应该先明确如下问题,以做好相关准备工作<sup>①</sup>。

第一,了解一个国家的预算制度与程序的相关情况。比如这个国家预算制度是怎样的,编制和执行预算的程序如何,中央部门、立法机构和审计机构在预算编制中的权力与作用,是否有公民社会组织参与预算过程等。这样才能有效地参与到预算过程之中。

第二,明确影响社会性别预算工作实施的因素。这些因素主要包括技能、时间、灵活性、支持和后续等。开展性别预算需要的技能包括,了解政府预算和在预算中纳入社会性别视角的能力,以及影响预算的倡导和谈判能力。时间方面,应该准备好在至少三年内投入时间、精力和其他资源,一次性的项目很难对预算产生重大影响。同时,社会性别预算工作还需要根据所在国家的具体情况来决定所采取的步骤和工具,还要考虑到可能需要的资金支持。

第三,明确可能的社会性别预算参与者。在不同的国家,参与社会性别预算工作的机构也不相同。可能的社会性别预算参与者包括:一是公民社会,不仅包括非政府组织,还包括其他公民社会组织(CSOS),如行业协会、研究机构、政策中心、慈善基金会、社区组织等。媒体、工商界组织和工会也是公民社会的组成部分。二是政府,包括财政部、性别平等、妇女事务部、相关职能部委、立法机构、审计部门以及政府中的工作人员等,在中国还包括党的有关领导机关。三是多边和双边官方援助机构,国际非政府组织和基金会等外部机构,通过为社会性别预算提供资金和技术支持等形式参与社会性别预算。

第四,确定社会性别预算的工作重点。对所有参与社会性别预算的机构而言,社会性别预算本身并不是目的,而是推动政策倡导、增加预算责任心、

促进性别平等的工具,社会性别预算工作的目标决定了其重点。社会性别预算可以是对一个国家的整体预算进行社会性别分析,也可以挑选有限的几个领域或部门的预算进行分析,或者选择一项单独的政策或者计划进行性别敏感的预算分析。

第五,在地方一级进行社会性别预算工作。某些情况下,在国家一级开展社会性别预算难度较大,可以选择在地方一级开展工作。比如在中国,选择县一级开展社会性别预算工作是比较可行的。

### 四、社会性别预算分析框架

开展社会性别预算工作,还要借助于一些分析框架,才能够更为全面有效地进行预算分析。现在已经开发出许多社会性别预算工具与手段,这些工具如何选择,取决于资料的有效性、人员的专业知识、国家预算与国家政策之间的关系,以及时间、计算机软件等实际问题。下面简要介绍三种比较常用的社会性别预算分析框架和工具。

#### 1. 南非的三类法

这是南非首先用来进行性别敏感预算分析的方法。这一方法将预算分为三类:

一是与性别相关的支出。涉及到通过以下方式对某些特别针对性别问题的拨款进行评估:确定所列项目的目的,包括其针对和要解决的问题;确定所计划的实施项目的具体活动;量化所拨付的资金;决定衡量产出的指标(如:女性或男性受益人数);决定影响或结果指标,来衡量妇女、男子、男孩和女孩状况的变化;关注计划在第二年采取的变动措施,以此评估预算是对性别更敏感还是更不敏感了。

二是公共部门人员平等机会支出。通过以下角度来分析公共部门的平等就业机会:描述在某个部门或公共部门中整体就业状况;根据性别、工作职位(级别)、雇佣方式(全日制或半日制,永久性或临时性)、薪水和津贴对数据进行分类,还可以包括其他分类标准如种族、残疾与否等;确定是否有促进平等就业机会的特别措施——花费的数额和达到的数量(如:参加管理培训或性别培训的妇女);确定负责性别问题的职位上女性和男性的数量(如:性别问题联络员,负责处理强奸和家庭暴力问题的警察、医疗和福利事务官员等);描述计划在第二年采取的任何变动措施。

在性别预算工作中,可以从两个角度考虑公共部门就业中的性别问题。首先,由于薪水在大多数

政府部门的预算中都占很大比例,公共服务部门就业模式就清楚地显示出谁从这些薪水中直接受益,也反映出公共部门男女平等就业机会原则的执行情况。其次,某些特定职位上是女性还是男性,也能对决策和服务的提供是否性别敏感产生影响。

三是其他对性别造成影响的一般性支出。总体的或主流的预算拨款还可以通过与性别相关的支出相类似的方法进行分析。但是,由于各个部门都有许多项目,所以要对项目进行选择。选择标准可以是不同项目的规模(以预算来衡量),以及项目所针对的问题对性别问题的重要性。

使用这一分类方法进行预算分析可以看出,如果只关注通常被分配给上述第一类别的有限资金,就会忽视社会性别预算工作的目标。另外,与政府官员合作时,这一方法也是有帮助的,因为它向我们指出了将关注点从给女性公务员提供的机会(第二类别)转移到政府总体开支给公众带来的影响(第三类别)的重要性。

这一框架的缺点是可能混淆妇女(women)和社会性别(gender)这两个概念。澳大利亚的实践实际是围绕“妇女预算”而非“社会性别预算”进行的,许多使用这一方法的人还是很容易混合使用这两个概念。这样做,在进行分析时容易产生误导,特别是一些针对妇女的开支并不一定会推动性别公平。例如,只重视通过控制妇女的身体而达到人口控制目的的计划生育工作,就不具有社会性别敏感。

## 2 澳大利亚的五步法

这是澳大利亚发展的社会性别预算方法,它将社会性别预算过程分为五个步骤:

步骤一:分析妇女、男子、男孩和女孩的状况。收集相关数据的渠道包括国际相关情况概略、跨国统计数据、国家发展规划、政府政策文件、政府官方数据、行政工作数据和独立研究等。

步骤二:评估政策对社会性别的敏感度。目标是评估一个特定的政策或项目是加剧性别不平等(如前一步骤所述),或是在此方面不产生影响,或是减少性别不平等。如下文件对于政策的社会性别评估很有帮助:国家发展计划,减少贫困战略文件以及类似文件;国家妇女发展性别政策;国家实施《北京行动纲领》的战略或行动计划;执行《消除对妇女一切形式歧视公约》情况报告;各领域政策;学界或妇女组织进行的政策分析;多边或双边发展机

构进行的政策分析。

步骤三:评估预算拨款。这一步骤的主要目的是看是否有充裕的预算拨款来实施第二步骤中确定的性别敏感的政策。这一步骤的主要信息来源是预算文件本身。此外,政府还经常出台有关上一年度不同部委工作情况和次年计划的讨论文件。这些文件和预算文件一样,也能对预算数据分析有所帮助。

步骤四:监测支出和服务的提供。英联邦秘书处性别预算项目确定了以下对支出和服务进行监测评估的指标:专门用于性别平等项目的开支占总开支的比例;公共部门就业中的性别平衡(即妇女和男子在不同级别、不同岗位上的数量);公共服务预算中专门用于满足妇女的首要需求的开支所占比例;拨付给提高妇女地位国家机制和各部委中性别问题机构的开支所占比例;用于满足妇女的首要需求(如发放给贫困户里照料小孩的人员的儿童抚养补助金)的收入转移在开支中所占比例;创业支持(如由工业部、贸易部提供的补助、培训或信贷)中的性别平衡;公共部门所核准的合同中的性别平衡,包括建筑房屋的合同、公众设施建设合同;政府委员会和其他决策机构的成员的性别组成;政府培训项目中的性别平衡。

步骤五:评估结果。即政策的实施是否促进了性别平等。这一框架被直接或间接应用于包括菲律宾、南非、坦桑尼亚和乌干达等在内的许多国家的政府外社会性别预算工作。在有些实施项目绩效预算的国家,由于除了没有社会性别预算框架所必需的分性别统计数据以外,项目绩效预算采取的方式与社会性别预算非常相似,因此它也被应用到政府内项目。例如在卢旺达,2003年的预算后做了一个“性别问题附件”,它分析了各个不同部委的项目中涉及的社会性别内容、产出、活动和指标。

在实际操作中,使用这一方法的主要难点是很难超越第二步。总体而言,参与项目工作的研究人员在描述状况、讨论政策方面很有经验,但关于预算的部分却是内容单薄、简短。这并非总是研究人员的错,因为经常没有必要的数据库。但在很多情况下,如果努力寻找,还是能找到数据和事实的。尽管许多人抱怨从预算中很难看到什么情况,但是即使是最简单的图表也能披露严重的不平衡。所以与预算数字一起的文件也可以说明很多问题。

## 3 性别敏感的预算分析工具

下面是女性经济学家戴安娜·埃尔森提出的七种性别敏感的预算分析工具<sup>②</sup>。

第一, 社会性别意识政策评估。这是一种分析方法, 评估不同部门和项目的政策对社会性别议题的直接或间接影响。它首先假定预算必须遵守政策, 把政策和资源配置直接地、紧密地联系在一起。社会性别意识政策评估的通常方法有: 确定表面和深层的性别问题; 确定资源配置的情况; 评估政策是否强化或者改变现存的男女之间的不平等关系, 以及性别关系的模式。进行分析时使用的技术手段包括: 为评估政策而列出的问题清单, 包括政策的性别假设; 讨论与政策有关的事件、活动及其相关的预算分配; 用政策规定的目标和绩效指标来评估政策。

第二, 分性别的受益人评估。这是政策分析的一个更加参与式的方式, 通过多种方法对政府计划的潜在的和实际的受益人进行访谈, 了解公共服务满足其需求的程度。对访谈的结果进行分析, 可以评估政府现有预算满足女性和男性不同需求的程度。分性别受益人评估的资料可以通过定量调查(如民意测验和态度调查)和定性研究(如焦点小组、个人访谈、参与观察等)来获取。分性别的受益人评估可以由政府机构来执行, 也可以由民间组织来开展。

第三, 分性别的公共支出分析。这一工具可以用来评估政府的某项支出在男性和女性、男童和女童之间的分配情况。分性别的公共支出分析需要将两种来源的信息进行对照分析: 一是政府公共支出在不同领域, 或者在一个领域之内是如何分配的, 这方面的数据可以从政府机构获得; 二是个人和家庭使用这些政府支出或者服务的信息, 即是谁使用了政府的这些资源, 这方面的数据可以由家庭调查得到。分性别的公共支出分析, 通过政府的公共支出与从家庭调查所得的资料相对照, 可以揭示出政府公共支出在女性与男性、女童与男童之间的分配情况。

第四, 分性别的税收分析。这一工具检查政府的直接和间接税收, 来计算不同的个人和家庭支付了多少税款, 以检视男性和女性之间税收负担的差异。这一分析需要有关收入和支出模式的数据, 这些数据可以从入户调查和税收部门获得。这种分析的局限性在于, 它通常假定家庭内的收入是平分的, 事实上显然不是这样。

第五, 预算对时间利用的影响的分性别分析。这种工具用于分析国家预算与家庭成员之间的时间利用方式之间的关系, 尤其是考察从事无酬工作的妇女的时间支出在政策分析中是否计算在内。这种分析需要获得有关时间利用调查的数据。

第六, 性别敏感中期经济政策框架。试图把性别与作为中期经济框架的经济模型结合在一起。

第七, 性别敏感预算报告。这是政府部门使用上述各种工具, 对其政策、计划及相关预算的性别评估。它需要高度参与和公共部门的协作, 政府部门要承担和公开本部门预算的性别影响评估。

## 五、社会性别预算在中国的初步尝试

近年来, 中国也开始尝试引入社会性别预算, 开展了一些社会性别预算的培训和研讨, 并在个别地方开展了社会性别预算的尝试。这些试点多是在国际援助机构的支持和国际专家的指导下进行的。不过, 总体说来, 中国的性别预算还处于初始阶段, 有关社会性别预算的活动多为宣传、培训、倡导和对国家及地方的预算体系与程序进行背景研究, 还没有上升到对政府财政预算进行社会性别分析的阶段, 因此, 在中国推动社会性别预算还有很长的路要走。

下面简要介绍行动援助中国办公室与河北张家口市妇联合作开展的社会性别敏感的参与式预算宣传倡导项目, 以及亚洲基金会与中国发展研究基金会合作在中国开展的性别预算项目。

### 1 张家口参与式社会性别预算的尝试

张家口的社会性别预算宣传和倡导项目, 重点在于一是对市人大和政府职能部门进行培训, 推广参与式社会性别预算的知识, 二是对妇女在获得和使用公共资源方面的情况进行调研, 以了解相关公共政策对妇女的实际影响, 或公共支出是否让男女均衡受益。

2005年, 张家口市妇女联合会(以下简称张家口市妇联)在行动援助中国办公室(以下简称AAIC)的技术和资金支持下, 在沽源、崇礼、涿鹿、康保、张北和尚义六个国家级扶贫开发重点县区开展了具有社会性别敏感的参与式预算宣传和倡导项目。

项目目标是: (1)增强妇女组织和政府部门对分性别数据搜集和统计重要性的认识; (2)通过初步调研揭示公共开支和公共政策的社会性别影响; (3)倡导具有社会性别敏感的决策和资源(特别是

公共预算资源)配置。

主要活动有: (1)培训。2005年在AAIC和福特基金会的支持下,张家口市人大和张家口市妇联共同举办了“参与式性别预算基础知识培训班”,旨在向人大代表和政府职能部门推广参与式性别预算基本知识,提高人大代表参与预算决策和分析的能力。(2)调研。2006~2007年,六个项目试点县以妇女的生命周期为经度,以教育、健康和养老服务为纬度,对妇女在获得和使用公共资源方面的情况进行了调研,重点了解相关公共政策对妇女的实际影响,或公共支出是否让男女均衡受益。(3)倡导。项目一方面注重利用当地媒体广泛开展包括公共预算、社会性别知识在内的与项目活动相关的宣传报道;另一方面,注重发挥调研报告的作用,向各县人大、政协、张家口市财政局、河北省财政科研部门以及全国妇联妇女研究所等相关机构递交调研报告,并通过项目交流活动,分享和研讨社会性别预算在中国的实践经验与发展计划。

2 亚洲基金会在中国的社会性别预算项目介绍  
亚洲基金会与中国发展研究基金会合作,进行了社会性别预算的试点,作为在中国推动妇女赋权项目的一部分。由于认识到推动性别预算是一个长期的过程,想在比较短的时间内收到明显的效果是不现实的,而推动性别预算的第一步最基础的工作,就是了解所在国家或地方的预算制度与程序。所以,亚洲基金会社会性别预算项目在开展培训之后,不是急于进行社会性别预算的试点,而是开展了对预算体系的背景研究,了解中央财政预算体系和经济支出预算的情况,以及县级经济和社会支出预算的情况,这种基础性的研究是在中国推动性别预算行动必不可少的工作之一。

作为其在中国推动妇女赋权项目的一部分,亚洲基金会与中国发展研究基金会合作开展了一个性别预算试点项目。项目的主要活动有:

亚洲基金会与中国发展研究基金会于2009年1月合作举办了中国跨部门性别预算理论、工具与实践高级研修班,邀请国际性别预算专家介绍性别预算的理论与国际实践,30多位来自政府部门、妇女组织、研究机构和亚洲基金会合作机构的代表参加了此次培训。

根据与会代表的反馈,并考虑到经济危机带来

的农民工失业问题,亚洲基金会选择女性农工作为性别预算研究的重点。2009年5月,亚洲基金会启动了一个性别预算背景研究项目,旨在找到针对女性农民工的性别预算项目的切入点。由中国预算专家领衔的研究小组已针对中央层面的预算体系和经济支出进行了一个综合的研究,并考察了两个农民工输出县,对两个县的县级财政中经济支出预算和社会支出预算进行了调研和分析。8月初,研究小组考察两个农民工输入县,并完成中央财政预算体系和经济支出预算分析报告、农民工输出县经济和社会支出预算分析报告、农民工输入县经济和社会支出预算分析报告,以及预算体系和支出方式县域比较报告。9月初,亚洲基金会与中国发展研究基金会合作召开项目成果发布及小型座谈会,发布项目研究报告,并邀请妇女组织、合作伙伴、有关政府官员、学者等共同商讨项目的下一步行动研究和试点项目的方案<sup>①</sup>。

## 六、结语

自1995年联合国第四次世界妇女大会以来,国际社会和各国都在探索将社会性别纳入决策主流的战略和方法,并取得了显著的效果,积累了丰富的经验。一些国际组织、国家政府部门和非政府组织还将这些战略和方法汇编成册,在更大范围内推广使用。社会性别预算是我们根据国际上关于社会性别主流化的战略和方法,结合中国推进社会性别主流化的实践,将社会性别主流化的步骤和方法之一,在具体工作中对其进行应用时,不能照搬照抄,而应根据本国、本地区和本计划或项目的实际,灵活地选择使用,并在必要时对其进行改造。

注释:

- ① 改编自Debbie Budlender and Guy Hewitt《性别预算:理解 and 开展性别预算实用指南》,英联邦秘书处,2004年3月。网址是:<http://www.women.org.cn/zhuanti/xbyssp/10.doc>
- ② 改编自澳大利亚发展计划署,《如何进行性别敏感预算分析:当代研究和实践》,中国发展研究基金会,公共预算与政府治理网站,网址是:[http://www.phgchina.cn/UploadFile/2009\\_1/mc\\_2014211280801.pdf](http://www.phgchina.cn/UploadFile/2009_1/mc_2014211280801.pdf)
- ③ 这部分资料来源于亚洲基金会。