

· 女性与法律研究 ·

## 推动中国法律的性别平等评估机制建立研究

郑玉敏

(东莞理工学院,广东 东莞 523808)

**摘要:**法律的性别平等评估是落实社会性别主流化的工具,也是实现性别平等的制度化机制。我国尚没有国家层面的法律性别平等评估机制。梳理我国地方法规性别平等评估的发展线索,借鉴国外法律性别平等评估的经验,明确法律性别平等评估的理念和目标,对我国法律的性别平等评估机制的主体、范围、程序、指标体系进行研究,提出建立我国法律性别平等评估机制的对策和建议,对推动具有中国特色的法律性别平等评估机制的建立具有重要意义。

**关键词:**性别平等;立法评估;社会性别主流化;机制

**中图分类号:**DF02

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-6838(2016)02-0076-06

性别平等评估,一般在国际范围内称性别影响评估,被认为是各国落实社会性别主流化的主要工具和策略。1995年在北京举办的联合国第四次世界妇女大会正式以“社会性别主流化”作为落实性别平等目标的行动策略,要求各国将性别平等作为一个国家未来立法、规划政策、计划、方案执行的重要目标。对此,政府应该在任何法案、立法与行政或方案计划中,把性别影响的内涵因素评估纳入,尤其在订定法规时,都要作性别评估。中国政府是第四次世界妇女大会承诺社会性别意识主流化的49个国家之一,“加强对法规政策的性别平等审查”是《中国妇女发展纲要(2011~2020年)》中的“妇女与法律”领域的一项主要目标。2012年江苏在全国率先成立了政策法规性别平等咨询评估委员会,开启了地方法规的性别平等评估,之后我国首部关于性别平

等的地方性法规《深圳经济特区性别平等促进条例》也第一次对性别平等的影响评估进行了规定,但目前我国尚未建立国家层面的法律的性别平等评估机制。2015年是中国全面推进依法治国战略的开局之年和我国正式提出男女平等基本国策和第四次世界妇女大会召开20周年,在全国人大高度重视科学立法、民主立法,提高立法质量的背景下,中华全国妇女联合会力推政策和法律的性别平等评估机制,是把性别平等问题主流化到国家立法过程的最好契机。从目前我国地方法规的性别平等评估的开展情况来看,评估主体、评估范围、评估程序各有不同,相关的实践处于探索尝试阶段。法律的性别平等评估是专业性和技术性很强的工作,不仅需要性别和法律专家参与,更需要完善的评估指标、框架、科学的评估方法。本文拟梳理我国地方法规性别平

收稿日期:2015-12-30

作者简介:郑玉敏(1965—),女,东莞理工学院教授,博士,主要从事女性权利与女性立法研究。

等评估的发展线索,借鉴国外法律性别平等评估的经验,明确法律性别平等评估的理念和目标,对我国法律的性别平等评估机制的主体、范围、程序、指标体系进行系统研究,提出建立我国法律性别平等评估机制的对策和建议,推动构建具有中国特色的法律性别平等评估机制。

### 一、为什么要进行法律的性别平等评估

法律是落实社会性别主流化的制度化机制,现在很多国家和地区把性别平等作为法律的社会影响评估的主要指标之一,如欧盟委员会的“影响评估指引”中评估立法的社会影响中就包括性别平等评估;我国的台湾和香港地区也都开展了法案的性别影响评估,在评估程序、指标框架方面积累了一定经验。建立中国的法律的性别平等评估机制是中国性别平等的制度化落实,是中国落实性别平等的制度创新,也是科学立法、民主立法的实践与推动。

(一)法律的性别平等评估是落实社会性别主流化的工具和策略

“社会性别主流化”是联合国在全世界推行的一个概念,联合国经社理事会决议是这样描述“性别主流化”概念的:在各个领域和各个层次的任何行动中,包括各种立法、政策和方案,评估该行动对女性和男性带来的影响的过程。社会性别主流化是一种策略,它使政治、经济和社会领域的所有政策和方案在设计、实施、监测和评估过程中,女性和男性的关切和经历成为其不可分割的一部分,从而使女性和男性可以同等受益,并逐渐消除性别不平等的现象。因此社会性别主流化实际上是一种促进男女平等的策略,一种达到男女平等目的的手段,它本身并不是一个结果。那么社会性别主流化如何操作呢?透过什么机制落实呢?一般认为社会性别主流化的推动要素有4个:性别统计、性别分析、性别预算和性别影响评估。通过性别统计对性别资料进行搜集;借由性别统计数字进行性别意识的分析;从性别角度出发,评估政府的财政收入和支出对女性和男性的不同影响,在国家和地方预算中纳

人性别视角,以更趋公平的方式分配资源,使政府预算满足包括女性和男性的社会不同群体的需求;性别影响评估则是指在制订方案、计划、政策、立法时,考虑不同性别的观点,对于不同性别者的影响程度及受益程度进行评估检讨。因此性别影响评估是落实社会性别主流化的具体操作方式,也是一种过程。性别影响评估强调在评估任一法案、政策、计划或方案等各种行动时应分析其结果对于男女产生的影响,以确保男女均能受益。法律的性别平等评估是评估法律对两性的不同影响,是法律评估体系的重要组成部分。

(二)法律的性别平等评估机制是中国性别平等的制度化落实

社会性别主流化的“主流”意指政府政策,最关键性的一项是促进妇女地位的国家机制。“国家机制是促进男女平等分享发展资源与成果的重要保障。一个国家是否具有不断完善的提高妇女地位的国家机制是判断其是否真正重视推动性别平等和妇女发展的重要标志。性别平等立法和政策的性别主流化、国家行动计划的制定与实施以及促进性别平等国家机构的建设是建立完善提高妇女地位的国家机制的重要内容。”<sup>[1]</sup>建立中国的法律的性别平等评估机制是贯彻落实《立法法》中有关民主立法、保障人民通过多种途径参与立法以及有关立法评估的有关规定。通过国家层面性别平等评估机制的建立,对出台的政策和法规性别平等影响进行评估,对正在实施的法律法规进行跟踪调查,对拟修改的法律法规提供咨询意见。通过这样的方式来确保每一项政策和法律都能够体现性别意识,使两性平等受益、平等发展。因此建立中国的法律的性别平等评估机制是促进建立提高妇女地位的国家机制的重要组成部分,是中国性别平等的制度化落实。我国男女不平等的传统依然比较明显,如果我们从性别平等的视角来考察中国的法律就可以发现:虽然《宪法》把男女平等作为一个原则加以规定,但当男女平等的原则从国家政策

进入实施和执行过程时总是呈现出弱化的趋向,而现实中性别偏见和歧视却屡见不鲜。通过法律的评估机制,在立法的起草、制定和实施过程中,通过专门性机构、性别平等专家以及妇女联合会组织的参与,评估法律对男女两性的不同影响,努力确保两性平等受益。因此性别平等评估机制的建立是性别平等从原则理念转变成实际操作的制度化机制,也是性别平等的有效实现形式。

### (三)科学立法、民主立法的实践与推动

2000年以来,我国很多省、市试点对地方性法规进行立法评估,引起很大的社会反响。2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》提出立法评估制度之后,立法评估的试点工作因为没有细化的方法和合理的指标,进展缓慢。中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制,提出促进立法工作的科学化和民主化。提高立法质量,推动民主立法、科学立法,在立法决策中充分体现性别意识,建立行之有效的性别平等评估机制。只有各项法律政策都尽可能地按照性别平等的要求去做,男女平等基本国策才能真正落实。而确保法律实施使两性平等受益的最好办法就是建立全过程的法律的性别平等评估,包括立法前评估、立法中评估和立法后评估。性别平等的立法与社会中每一个人的利益相关,真正的良法应该是性别平等、两性平等受益的法。性别平等评估首先体现妇女对立法的参与,其目标指向是协调两性的权利、责任与利益。建立法律的性别平等评估是科学立法、民主立法的实践与推动,是提高立法质量的应有之义。

## 二、我国地方性法规性别平等评估机制运作概况

性别平等评估在中国目前主要表现为中华全国妇女联合会推动的地方性法规的性别平等评估。目前北京、天津、浙江、安徽、四川、湖北都初步建立了地方性法规的性别平等评估机制;甘肃、福建、陕西、上海、广东都启动或者将启动这方面的工作;南

京市、厦门市、宁波市、苏州市也较早开展了这项工作。由于性别平等评估是一项专业性和技术性要求都很高的工作,国际上很多国家的性别影响评估都建立了相应的评估框架和指标。目前中国的地方性法规性别平等评估总体处于摸着石头过河的探索阶段,急需理论指导和技术支持。

### (一)我国地方法规性别平等评估的主要成绩

由于中国目前没有国家层面的法律的性别平等评估,因此地方法规性别平等评估实践可以为推动国家机制的建立积累经验,奠定基础。目前的探索与试点工作取得了一定的成绩,主要包括:(1)出台了规范性文件。江苏省、北京市、天津市、安徽省出台了相应的规范性文件。北京市出台了《关于加强政策法规性别平等评估工作的意见(试行)》,正在研究制定《北京市政策法规性别影响评估操作指南》;江苏省出台了《关于建立江苏省地方政策法规性别平等咨询评估机制的指导意见》和《江苏省政策法规性别平等咨询评估委员会工作规程》;安徽省出台了《安徽省法规政策性别平等评估咨询工作规程》;湖北省出台了《关于建立湖北省政策法规性别平等评估机制的通知》;浙江省出台了相关评估工作办法。其中北京市和天津市以政府文件形式将这一机制落地实施。(2)初步建立了评估机制。北京市成立了北京市政策法规性别平等评估委员会。安徽省和浙江省确立了法规政策性别平等评估咨询机制,由联席会议、专家组和工作规程三部分构成。四川省成立了四川省政策法规性别平等评估咨询委员会。湖北省确立了联席会议制度等。可以看出,现在的地方法规性别平等评估机制主要包括了评估主体和评估流程两部分。(3)普遍重视专家对评估的参与。无论是成立以专家为主体的评估委员会或者是通过组建专家库的方式实现专家对评估的参与,专家对性别平等评估的参与都是目前地方法规的性别平等评估中的一大特色,也是性别平等评估的专业性和技术性所需。江苏省政策法规性别平等咨询评估委员会聘请了51名长期从事法学、妇女理论研究和相关实务工作的领导和专家;北京市评估委员会16位专家委员分别来自北京大学、中国政法大

学、中央党校、市人大等部门,充分体现了北京的人才优势;浙江省的评估专家来自浙江大学、浙江理工大学、各大律师事务所等。(4)参与了地方法规的评估。江苏省性别平等咨询评估委员会在江苏省级层面共参与了18部法规政策的制定评估,有35条建议被最终采纳并成功写进法规政策;北京市评估委员会组织专家委员对《北京市统计条例(送审稿)》进行了性别平等评估,并针对有关妇女立法的实施情况,开展了执法调研。

## (二)我国地方法规性别平等评估存在的主要问题

地方法规的性别平等评估是中国的一项制度创新,目前“摸着石头过河”的评估试点面临诸多的问题:(1)评估主体不统一。其中北京市成立了政策法规性别平等评估委员会;四川省、江苏省成立了政策法规性别平等评估咨询委员会;安徽省、浙江省、天津市、湖北省等则通过联席会议和建立专家组等形式进行评估。评估主体不一致也意味着启动这项工作的主体不同。(2)评估范围不统一。江苏省和北京市拟进行全过程评估,而天津市拟进行的主要是立规前评估;其他地区的评估范围并不明确。天津市和四川省限于涉及妇女权益的地方性法规等;而北京市、江苏省、安徽省则是拟对所有法规进行性别平等评估。评估的法律范围基本都包括了地方法规、政府规章及部门规范性文件。实践中开展的也主要是在法规起草论证阶段的参与,有的地方也进行了法规实施过程中的跟踪调研。但从实践和我国已有的地方法规性别平等评估范围看,大都限定为与妇女权益关系密切的地方性法规、政府规章、规范性文件的评估;从参与的评估种类看,大都以立法前评估为主。(3)评估的方法过于简单,缺少细致的评估指标和框架。安徽省的《安徽省法规政策性别平等评估咨询工作规程》规定采用问卷调查、理论研讨、实地调研和召开座谈会、论证会、听证会的流程进行评估。湖北省则拟对评估方式进行流程化管理,按照“确立评估项目、组建评估团队、专家组评估、评审评估报告、反馈答复意见”等步骤开展性别平等评估工作。四川省则主要是征求专家的意见,并将委员

意见和建议进行归纳、整理,向制定机关及相关部门反馈。评估的方法过于简单也是阻碍中国目前的所有地方法规评估推进的主要障碍。

## 三、推进中国法律性别平等评估机制建立的办法

在十二届全国人大第三次会议上,人大代表纷纷建言献策,建议《立法法》修改增加男女平等有关内容,将性别意识纳入立法全过程。目前由妇联组织推动的地方法规的性别平等评估取得了一定的成绩,但地方机制不能对国家层面的法律进行评估。推进中国国家层面法律性别平等评估机制的建立需要从以下几个方面努力:

### (一)明确法律性别平等评估的理念和目标

法律的性别平等评估,其目标在于性别平等,评估本身只是一种策略与工具,而不是目的本身。也就是说,如果缺乏实质转化性思考的话,就算性别评估建制与资源再如何完善,也无法保证会自动达成性别平等,缺乏理解性别观点如何能被辨认并应用,仍然是性别平等评估最主要的困难之一。女权主义和联合国妇女与发展的理论的演进勾画了性别平等理论的发展。性别平等含义的分歧在于性别平等是相同的平等还是有差异的平等,抑或是形式平等还是实质平等。相同模式认为女性应该享有和男性一样平等的权利和权力,其参照目标是男性;相异模式则主张对女性予以特殊的关照,或者是采用类似积极行动、配额制这样的矫正措施来弥补历史上女性遭遇的歧视和不公正待遇。欧盟的性别平等循着20世纪中叶发展领域的妇女政策而来;经历了WID、WAD、GAD,可以说一定程度地反映了妇运、女性主义以及性别研究在理论上的转折。这样的立法进程与背后的思维考虑,便是由早期平等对待的框架渐次发展为对于差异认可的特殊对待。尽管欧盟在订定性别平等法律和政策的过程中多以平等对待作为基本的出发点,但积极措施仍然在两性机会平等的脉络下,以性别统计或性别分析的结果来对妇女加以特别手段以达到实质结果的平等。联合国及其世界妇女大会在发展领域脉络中,较明确地在历程上以阶段性不同关怀重点的形式出现——平等机会、

积极措施、法律的性别平等评估的目标在于男女两性的平等发展。法律的性别平等评估无论在理念上还是目标上都离不开性别平等,但不应将性别平等片面地理解为保护妇女的权益或者把性别问题看成是单纯的妇女问题。社会性别主流化的目的在于实现社会性别平等。女人不是问题,社会结构才是问题。改变社会结构、制度,改变想法与作法,才能真正促进两性平等,使两性有更多平等的选择机会与自由。

(二)建立国家和社会联动、专家参与的评估主体制度

按照启动立法评估程序的主体不同,可以将立法评估启动机制分为国家主导型、社会主导型和国家与社会联动型3种类型。从国外的经验和我国地方法规性别平等机制的发展来看,建立国家与社会联动型的专家参与的评估机制是有效进行性别平等评估的主体选择。比利时的“绒三角”是由比利时学者 Alison Woodward(2004)提出的概念,指的是在妇女权益推动上政策制定者、学者、妇女团体三方所组成的伙伴关系,是一个增进决策质量的沟通管道,由学者专家提供政策制定者技术性意见,妇女团体则提出批判性的观点与社会实际需求。这种三角关系的半官方性质对其性别主流化推动很有帮助。这样的模式让民间力量与学者专家有效参与,可以弥补政府部门之不足。妇女团体、性别学者的有效参与,是“绒三角模式”的最大特色。西班牙加泰罗尼亚大区政府除设立高规格的立法质量评估委员会进行综合性评估外,还设立了妇女协会等机构开展专项评估,对于政府起草的每个法律草案都要送交妇女协会征求意见,由妇女协会对涉及妇女权益方面的问题进行评估并提出意见<sup>[2]</sup>。从国际经验看,性别平等评估一定要有妇女组织的参与,法律和性别专家的参与是必不可少的,但是推动性别主流化最重要的是政府公权力的推动。目前我国地方法规评估机制中的妇联组织与立法及行政部门联动,以及建立专家参与的专门的评估委员会机制应该进一步总结经验,并在建立国家层面的法律性别平等评估机制中得到完善。

(三)逐步完善评估的指标、程序和方法

法律的性别平等评估是专业性、技术性评估。性别统计是基础,性别分析是主要手段,合理的评估指标和框架是进行评估的主要参考。深圳特区《性别平等促进条例》规定性别影响分析、评估应当包括男女两性平等受益,并兼顾某一性别的特殊需求;对某一性别可能造成不利的差别对待、限制或者排斥,能够采取的推动消除性别歧视的直接或者间接措施。香港妇女事务委员会在参考外国经验和聆听妇女团体的意见后制定了一套社会性别主流化检视清单。性别检视清单内容至少要包括下述几点:第一,识别和界定与社会性别有关的法律;第二,在制定法律时要整理和分析性别统计资料,考虑对两性的影响;第三,关注法律的实施对妇女造成的影响;第四,法律执行的监督过程要收集和分析性别统计数据 and 监督指标,将社会性别观点纳入法律执行的实施成效监督中;第五,通过社会性别分析角度来评估法律对两性的影响;第六,提出改进的措施以增强性别平等。以此作为分析工具帮助政府人员在制定法规、政策和计划时能充分考虑法案对两性的影响<sup>[3]</sup>。台湾地区把性别统计、性别分析、性别预算、性别影响评估作为推动社会性别主流化的相关工具。台北市制订了性别检视清单,确定了评估作业的流程。两性平等是欧盟性别影响评估的一个重要指标。目前世界上很多国家都开展了法律评估,评估指标一般包括法律的经济影响评估、社会影响评估、环境影响评估。2009年1月15日,欧盟委员会公布了最新版本的“影响评估指引”(Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92),影响的确定集中于经济、社会、环境3个方面。社会影响这一部分共包括了11个指标,其中两性平等、平等待遇以及非歧视是社会影响评估的主要内容之一<sup>[4]</sup>。

社会性别分析方法是女权主义法学解构传统法律制度及建构性别公正法律制度的有力分析工具。运用此方法审视相关立法,可以发现直接或间接歧视妇女的法律规定以及考察同样的法律是不是给男女两性带来同样的结果。因此需要从社会性别和妇女人权的视角来进行政策

法规性别平等评估工作,全面认识社会性别视角和妇女人权视角下的政策法规如果不是中立的,会对女性和男性产生的不同影响。

关于评估的依据与范围。从法律效力上讲,评估的依据主要是我国参加的有关性别问题的国际公约以及《中华人民共和国宪法》。而《中华人民共和国宪法》只是原则性的规定,国务院曾提出成本效益的原则性指导,实践中只有具体的指标才具有可操作性。中国大陆可参照欧盟委员会“影响评估指引”、香港妇女事务委员会设计的社会性别主流化检视清单等。在认真学习分析的基础上建立符合中国实际、具有可操作性的法律性别平等评估指标框架。法律的性别平等评估机制要真正落实应该建立主动介入的机制;建立全过程评估,不仅要在立法的审议、起草过程中提出修改建议,更应提前介入到法规制定的论证和调研过程中,主动提出意见与建议;建立专家评估制度等,这些都有赖于性别平等评估的制度化。

中国的法律的性别平等评估机制的建立是一个循序渐进的过程。应该先进行试点评估,积

累经验,遵循从地方法规开始评估到全国立法层级评估;从立法前评估发展到立法全过程评估;从妇女联合会主导地方法规的性别平等评估开始,到借助全国人大和国务院法制办这样一些具有立法权机构的立法平台,在国家层面设立法规政策性别平等评估委员会。其中重要的是在《立法法》中把法律性别平等评估机制纳入立法评估,并将其程序化、制度化、规范化。

#### 参考文献:

- [1] 蒋永萍. 中国提高妇女地位的国家机制[J]. 中华女子学院学报, 2007, (2): 9.
- [2] 徐平. 国外立法评估的启示[J]. 人民论坛, 2010, (11): 47.
- [3] 刘春燕, 杨罗观翠. 社会性别主流化: 香港推动社会性别平等的经验及启示[J]. 妇女研究论丛, 2007, (1): 37-42, 47.
- [4] 张雪芳. 中国的立法评估路在何方——欧盟方法的评析与借鉴[J]. 牡丹江大学学报, 2011, (1): 87.

## On the Establishment of China's Legal Mechanism for Gender Equality Evaluation

ZHENG Yu-min

(Dongguan University of Technology, Dongguan 523808, China)

**Abstract:** Legal mechanism for gender equality evaluation is not only the basis of mainstreaming gender equality, also institutionalized guarantee to realize gender equality. In China there is no national level legal mechanism for gender equality evaluation. This article intends to sort out the development of local laws and regulations in gender equality in China. With reference to foreign legal evaluation of gender equality and clarification of the legal concepts and objectives, we can further the domestic study of the subject, scope, procedures, and criteria of gender equality, propose countermeasures and suggestions, and finally enhance the establishment of gender equality legal evaluation mechanism with Chinese characteristics.

**Key words:** gender equality; legal evaluation; social gender mainstreaming; mechanism