

关于男女平等基本国策相关问题的再思考

丁娟

(中华全国妇女联合会 妇女研究所, 北京 100871)

摘要:什么是基本国策? 法大还是策大? 男女平等是不是基本国策? 推动男女平等靠法律还是靠政策? 法制与法治还有多大的距离? 自1995年中国国家领导人在第四次世界妇女大会上明确提出男女平等基本国策的概念后, 这些质疑、困惑总是不绝于耳。就法律与政策以及推动性别平等的相关路径进行新的思考, 可以进一步厘清思路, 在依法治国、依宪治国, 努力建设中国特色社会主义法治中国的进程中, 切实发挥妇女的主体作用和生力军作用, 并不断推进男女平等事业的新进程。

关键词:男女平等; 立法; 国策; 实施战略

中图分类号: C913.68

文献标识码: A

文章编号: 1008-6838(2018)01-0001-11

一、关于男女平等基本国策的提出及其依据

(一)“国策”的基本内涵考证

从定义上说, 国策是指国家的根本方针、政策^①。同时, 谈到国策我们还可以想到一些相互关联的词汇, 如法律、政策、方针、路线、制度、方略等等。仔细推敲, 这些相关词汇毕竟在联系中又有既定的区别。一般地说, 方针乃是指引事业前进的方向和目标; 政策是国家和政党为实现一定任务, 根据路线制定的具体行动准则; 而路线则一般指在思想和政治等方面所遵循的根本准则。比较这些与国策相关或者用以解释国策的词汇, 我们可以发现在方针、政策、路线的框架中, 方针和路线更多地与思想战略和思维脉络相关联, 在很大程度上属于软词汇, 缺乏操作刚性; 而政策则是行动的具体准则, 因而刚性突出, 具

有更强的可操作性特征。

透视政策系统, 可以将其分为政党政策和政府政策等。在中国, 一般地说, 国家政权机关的政策通常是指政府政策; 政党政策主要是指执政党即中国共产党领导国家建设形成的方针政策。此外, 各民主党派、其他社会组织也都有着自己特定的纲领、目标和政策。这是一个方面。另一方面, 被国家执行、关系国家治理的除了政策, 还有更基本的准则, 即宪法和法律。与政策通常由政党和政府制定有所不同, 宪法和法律一般由全国人大或者人大常委会制定^②。法律与政策的不同在于, 法律是国家意志的体现, 一般由宪法、法律、法规等规范性文件形式表现, 内容比较具体、明确和详尽, 它不仅告诉人们可以做什么、应该做什么和禁止做什么, 而且还规定了违法所应承担

收稿日期: 2017-11-01

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国共产党妇女参政理论与实践研究”(项目编号: 11BKS078)

作者简介: 丁娟(1957—), 女, 中华全国妇女联合会妇女研究所研究员, 主要从事性别平等理论、妇女参政和妇女组织与妇女工作等研究。

担的责任;法律还由国家强制实施,具有普遍约束力和相对稳定性。而政策则不同,政策是政府、党组织或社会组织制定,不具有国家意志和强制属性。其中,党政机关制定的政策、规定是关于处理党内和政府事务工作的文件。一般包括中共中央、国务院及其部门制定的规定、办法、准则以及行业的规范和条例、规章等。相比之下,党的政策往往具有更明显的先进性,多通过思想工作、说服教育、党员的模范带头作用以及党的纪律保证来实现,党的某些政策并非对每个公民都具有约束力。与法律相比,政策通常比较有原则性和概括性,也比法律更加灵活;在未被制定或认可为法律规范之前,多以决定、决议、纲领、宣言、通知、纪要等形式加以表现。此外,政策还具有较强的情景性,对执政环境的要求比较宽松。彭真同志曾指出:“拿我们党来讲,革命战争期间,主要是靠政策办事,注重的是政策,没有依法办事的习惯。”政策和策略是党的生命。但是,随着革命事业的进展,1940年2月,中共中央就认识到法治建设的重要性,在《关于废除国民党的六法全书与确定解政区的司法原则的指示》中规定,人民的司法工作应该以人民的新的法律为依据,在人民的新的法律还没有系统地发布以前,应该以共产党政策以及人民政府与人民解放军所发布的各种纲领、法律、条例、决议做依据^[1]。新中国成立后,党领导人民彻底废除封建主义旧制度,制定了以《宪法》为基础的一系列社会主义新法律,奠定了根本的政治前提和政权基础。改革开放后,法治建设步伐加快,在依法治国基本方略的指导下,开始了中国法治建设的新阶段,至2010年已初步建成了社会主义法治体系。

事实上,改革开放以来的一些法律如《中华人民共和国人口与计划生育法》,就是在计划生育政策实践的基础上发展起来的。关于法律 and 政策的这种关系,德国比较法学家茨格威特·克茨在讨论社会主义国家政策对法律的影响后指出:“绝不是说西方法律体系中法律不受政策的影响。恰恰相反,即使在西方国家,每一项法律规则也都具有或明确或模糊的政策背景,否则便

几乎不可能理解法律是如何产生或在实践中是如何适用的。”^[2]也就是说,政策和法律具有十分密切的关系,这种关系集中表现在两个方面,一个是当社会关系和社会秩序中出现新的情况需要加以规范和调整时,往往首先出台一些相关政策,这些政策完善发展后,将上升为特定的立法;另一方面,当宪法和法律中的既有原则规定不够具体时,为推进其原则实施,也往往需要制定更加具体的政策加以推动。如果说计划生育由国策到立法体现是第一方面的特征,那么男女平等国策由宪法、法律到国策,体现的则是第二方面的特点。

(二) 国策与基本国策的联系与区别

就像可以将法律区分为根本大法(《宪法》)、基本法和专业法一样^③,也可以将国策区分为总国策、基本国策和具体国策。其中,总政策是立国、治国之策中最基本的政策,也就是中央制定的那些对国家经济建设、社会发展和人民生活具有全局性、长期性、决定性影响的重大谋划和政策。具体政策是在社会基本活动领域之下更小的范围中发挥作用的政策。也有的学者称这种层次的政策为实质政策。相比之下,基本政策^④介于总政策和具体政策之间,一般具有三个特点。一是中介性。基本政策服从于总政策,是总政策在实施中的具体化,但基本政策又统帅具体政策,是各项具体政策的依据。二是制约性。基本政策具有向上与向下的双重制约性。基本政策对所隶属的具体政策的制约是很明显的,但这只是一种强制约性,它还有另一种制约性,即对总政策的弱制约。虽然基本政策隶属于总政策,但是基本政策在特定政策领域中的稳定性与连续性,使得执政党及其政府在制定总政策时,不得不考虑一直实施着的基本政策,总政策必须保证基本政策有连续性。三是稳定性与变动性的统一。作为总政策的具体化,在不同时期的不同总政策下,基本政策会有所不同,必须适时作出调整,这是其变动性的一面,但作为对具体政策的统帅,基本政策又必须保持相对的稳定性,否则具体政策就会变幻无常。

综上所述,可以发现国策在实际上具有广义

和狭义之分。狭义角度的国策,是特指政党和政府等组织制定的政策,其中基本政策通常由党中央和国务院制定;而广义层面的国策,则在包括政策的同时还包括法律法规,其中的宪法和基本法通常由全国人大制定^⑤。但随着国家、政党、政府、群团等职责的清晰,在现在的国策系统中,通常将宪法和法律作为治国依据,而政策则特指政府政策、条例等。

(三)男女平等基本国策的提出

虽然现在谈起的国策通常指政府政策,但生活中的国策概念则范围更广泛,有的研究就将基本政策定义为高层、大型、长远和带有战略性的政策和方案,涵盖到国家法律、党的报告和政府规划等。在国家层面,被较早定义的基本国策乃是计划生育。1982年党的第十二次全国代表大会报告指出:“实行计划生育,是我国的一项基本国策”。在计划生育政策完善和实践检验的基础上,2001年全国人大通过的《人口和计划生育法》第二条第一款规定:“我国是人口众多的国家,实行计划生育是国家的基本国策”^⑥。此外,被先后作为基本国策提及的还有对外开放、一国两制、环境保护、耕地保护、科教兴国、依法治国、男女平等、知识产权保护、信用建设等等。这些基本国策,涉及国家政治、法律、经济、文化、教育、外交、军事、人口卫生等诸多方面,其交互作用共同指导我国社会的发展方向^[3]。

男女平等基本国策的基本概念,最早源自国家领导人的讲话,随后,在妇女发展和妇女运动的进程中,不断得到深化与发展,并逐渐在政府文件与国家法律中被明文确立。1995年江泽民在世界妇女大会上的讲话中指出:“我们十分重视妇女的发展与进步,把男女平等作为促进中国社会发展的基本国策。”2001年国务院颁布的《中国妇女发展纲要(2001—2010)》指出:“贯彻男女平等的基本国策,推动妇女充分参与经济和社会发展,使男女平等在政治、经济、文化、社会和家庭生活等领域进一步得到实现。”^⑦2003年胡锦涛在中国妇女第九次全国代表大会上指出:“各级党委和政府一定要充分认识妇女的重要作用 and 妇女工作的重大意义,牢固树立马克思

主义妇女观,坚决贯彻男女平等的基本国策,通过扎实有力的工作促进妇女事业的发展。”^⑧2005年新修改的《妇女权益保障法》第二条规定:“实行男女平等是国家的基本国策。国家采取必要措施,逐步完善保障妇女权益的各项制度,消除对妇女一切形式的歧视。”^⑨2006年《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》规定:“落实男女平等基本国策,实施妇女发展纲要,保障妇女平等获得就学、就业、社会保障、婚姻财产和参与社会事务的权利,加强妇女卫生保健、扶贫减贫、劳动保护、法律援助等工作。”^⑩2012年,党的十八大报告首次将男女平等基本国策写入其中,强调要“坚持男女平等基本国策,保障妇女儿童合法权益。”^⑪2013年,习近平指出:做好党的妇女工作,关系到团结凝聚占我国人口半数的广大妇女,关系到为党和人民事业发展提供强大力量,关系到巩固党执政的阶级基础和群众基础,必须坚持男女平等基本国策,充分发挥我国妇女伟大作用,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗^⑫。这是一方面。

另一方面,在关于男女平等是否是一个基本国策的问题上,争论甚至质疑之声也从未停止,一些人机械地质疑男女平等基本国策的合法性,但同时有很多人大代表和政协委员在提交的议案中建议,将男女平等基本国策写入立法,像计划生育法一样,使男女平等基本国策纳入立法,应用于日常生活,发挥更好的刚性作用。正是在人大代表和政协委员的推动下,男女平等基本国策才在2005年写入了新修改的《妇女权益保障法》。之后,贯彻男女平等基本国策的提法也日益普及。然而,在落实这个基本国策的进程中,是提依法治国还是提基本国策或者两者并论,依然是一个待解的命题。

但是,男女平等基本国策与计划生育基本国策在立法立政的指导思想、调整对象、作用机制等方面都各有不同。计划生育国策化是个新命题,虽然在20世纪50年代就有所探讨,但制度化也即国策化的确立是在改革开放之后。而男女平等则不同,其作为中国共产党党的纲领的探索,发生在20世纪20年代初期。1921年党在一

大就对妇女运动“略谈到大要”,1922年党的二大即通过关于妇女运动的三项决议,1923年6月党的三大再次通过《妇女运动决议案》,确立了中国共产党对妇女运动的方针、政策和策略。也就是说,男女平等在党的一大的纲领中就有论及,党的二大则形成妇女运动决议案,明确了中国共产党关于男女平等、解放妇女的政治主张^③。作为党领导下的对男女平等的国家性探索和实践,则发生在井冈山根据地和苏维埃共和国时期。在这个时期,男女平等就开辟了“国策化”的先河,在根据地和苏区的土地法、婚姻法以及相关政策中得到基本体现。1949年,中国人民政治协商会议通过共同纲领,确立新中国实行男女平等的大政方针和基本国策。1954年,《中华人民共和国宪法》确立男女平等的立宪原则,为男女平等国策化求索开辟了新的思路和制度境界。从这个角度看,男女平等基本国策与计划生育的新属性有所不同,其概念性的提出和实践,并不是一个新命题,而只是一个新提法,基于宪法原则的规范,其提出具有自然合法性,毋庸置疑。

二、男女平等的基本内涵及其时代属性

(一)平等的历史求索

男女平等首先是一个隶属于政治学和社会学等学科的交叉命题,就像男女关系隶属于社会关系一样,对男女平等的界定,也离不开一般平等定义的约束。因此,在讨论男女平等的定义之前,首先应明确平等的基本概念。在历史唯物主义的框架中,平等从来都是一个具有历史性和社会性的基本命题。通常地说,界定平等首先要界定社会的基本性质。一般而言,人们总是首先从等级制、私有制或者非等级制、公有制的角度论及平等问题。恩格斯就有一段关于平等的精辟论述:“无产阶级平等要求的实际内容都是消灭阶级的要求。任何超出这个范围的平等要求,都必然要流于荒谬。”^[4]马克思与恩格斯在创建历史唯物主义的进程中,将私有制、阶级作为社会发展阶段的特有现象进行深入研究,提出阶级社会的不平等涉及有产阶级对无产阶级剩余劳动的占有,不平等包括性别对立,带有政治压迫和阶级矛盾不可调和的属性。相反,在阶级社会出

现之前的原始社会,人与人包括男女之间并不存在根本利益冲突,氏族成员“在个人权利方面平等,不论酋长或军事首领都不能要求任何优越权……自由、平等、博爱,虽然从来没有表述为公式,但却是氏族的根本原则”^[5]。人类关于平等的探索从来都未曾止步,到工业化时期,虽然社会形态依然隶属私有制范畴,但生产的高度社会化依然给平等求索添加了新的酵素,使平等开始超越阶级局限,向自由博爱的普世价值转化。人权与法制就是资产阶级思想家对社会平等理念与制度建设的基本贡献。在这些启蒙思想家中,卢梭关于社会契约论与天赋人权的学说、伏尔泰关于法律面前人人平等的思想、孟德斯鸠关于法制社会和三权分立以及君主立宪制度构建的设想,对资产阶级自由平等学说建构起到了基石作用。法国思想家伏尔泰就在《哲学书简》中,高度赞扬了英国革命后取得的成就,猛烈抨击了法国封建制度,谴责教士的贪婪和愚民的说教,号召人民粉碎教会这个邪恶势力,在“哲学家”引导下,依靠新兴资产阶级的开明君主制,建立了法律面前人人平等的新制度。即:“我虽然不同意你说的话,但是我誓死维护你说这话的权利。”^④马克思高度评价启蒙思想家“已经用人的眼光来观察国家,并且从理性和经验中而不是从神学中引申出国家的自然规律”^[6]。

马克思认为,尽管资本主义社会通行的是平等,已经因商品经济的充分涌流而挑战了封建主义的土地以及人身依附关系,但无产阶级赢得的只是自由出卖劳动的权利,劳资的利益对垒并没有终结,因此“这种平等和自由证明本身就是不平等和不自由”^[7]。这种平等所具有的某种虚伪属性,还是因为“抽象的平等理论,即使在今天以及在今后较长的时期里,也都是荒谬的。没有一个社会主义的无产者或理论家想到要承认自己同布须曼人或火地岛人之间,哪怕同农民或半封建农业短工之间的抽象平等”^[8]。恩格斯也指出:“在国和国、省和省,甚至地方和地方之间总会有生活条件方面的某种不平等存在,这种不平等可以减少到最低限度,但是永远不可能完全消除。”^[9]

马克思、恩格斯还将资本主义社会的平等定义为法权即权利和权力关系,认为这是一种形式范畴的平等,而内容的实质的平等却未能被正视,根本局限是在阶级关系的背景下,超越阶级看问题或者不承认任何阶级差别以及个体差异。马克思主义认为,这种以默认不同人的天赋,以及默认不同等工作特权的平等关系,不仅存在于资本主义社会,也将存在于社会主义社会。列宁在《国家与革命》一书中就曾指出:在共产主义下,在一定的时期内,不仅会保留资产阶级的法权,甚至还会保留没有资产阶级的资产阶级国家^⑮。

按照马克思的分析,内容平等或者真正的、实质性的平等无疑具有更高的境界,而法权的实质是以形式平等掩盖事实上的不平等。为了避免这一切,权利就不应当是平等的,而应当是不平等的。马克思还认为,这种超越形式属性的平等,将是未来更高社会形态的特征。即“在共产主义社会高级阶段上,当生产力已随着每个人在各方面的发展而增高,一切公共财富源泉都尽量涌现出来时,——只有那时,才可把资产阶级式的法权的狭隘眼界完全克服,而社会就能在自己的旗帜上写着:各尽所能,各取所需!”^⑯

(二)平等与基本人权

追求自由平等是社会生存与发展的永恒动力,人类正是在摆脱民族、阶级压迫和战争与掠夺的进程中,共同打造出了平等与人权的主题旋律。1945年联合国成立并颁布《联合国宪章》^⑰,为人类共谋平等解放以及民族和国家的和平发展,开辟了广阔前景。其中,第一个原则就是各主权国平等。宪章规定“不分种族、性别、语言或宗教,提倡全体人类之人权及基本自由之尊重,并激发世界人民互相维系之意识”。为了增进妇女人权与男女平等,宪章还特别规定“联合国对于男女均得在其主要及辅助机关在平等条件之下,充任任何职务,不得加以限制”^⑱这些相关规定,不仅是联合国本部的通行原则,也是各成员国的基本责任。目前,这些原则在各成员国的宪法与法律中,都得到了程度不同的体现。

提到人权,我们往往想到1789年法国制宪会

议通过的《人和公民权利宣言》。该宣言宣称:“在权利方面,人们生来是而且始终是自由平等的”,自由、财产、安全和反抗压迫是“人的自然的和不可动摇的权利”;宣言提出:“整个主权的本原主要是寄托于国民。任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力”。“凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法”,权利保障和权力制约应是宪法的基本任务,立法权属于人民,法律面前人人平等。同时,该宣言为确立基本人权、人民主权、分权和法治原则作出了独特贡献,体现了近代宪政的基本精神,奠定了近代宪法的基础^⑲。

联合国成立后,关于人权的研究与推动也得到实质性进展。1948年12月10日,联合国大会通过并颁布《世界人权宣言》,要求所有会员国广为宣传,在各级学校和其他教育机构广泛传播、展示、阅读和阐述,并在序言中强调,对人类家庭所有成员固有尊严及其平等和不移权利的承认,乃是世界自由、正义与和平的基础。该《宣言》第一条规定,人人生而自由,在尊严和权利上一律平等;第二条规定,人人有资格享有本《宣言》所载的一切权利和自由;第十六条还特别对家庭和性别作出三款规定。

在人类历史上,《世界人权宣言》具有极其深远的意义:一是进一步阐释了《联合国宪章》关于人权条款的内涵;二是破天荒在国际领域系统提出了保护和尊重人权的重要议题,对人权、法治及其与和平的关系也作了相关分析;三是为世界人权研究提供了相关理论依据和思想基础。在这个基础上,1966年联合国通过《经济、社会、文化权利国家公约》与《公民权利和正式权利国际公约》^⑳。但是,由于众所周知的原因,联合国的这些规定,迄今为止依然还在持续的推进之中,甚至《世界人权宣言》的第二条还包容了传统性别歧视的遗风,即号召人类“应以兄弟关系的精神相对待”,将姐妹关系排斥在外。这与当时社会依然普遍存在的性别歧视的传统具有密切关系,联合国人权宣言的公布,也为进一步扩展性别平等和妇女人权奠定了基础。

作为联合国的一员,中国宪法和法律赋予人

民广泛的公民权利和政治权利。改革开放以来,国家民主与法治建设取得巨大进步,制定了一系列与保障人权有关的法律。1997年10月27日,中国政府签署《经济、社会、文化权利国家公约》,2001年2月28日,第九届全国人大常委会第二十次会议作出批准决定;1998年10月5日,又签署了《公民权利和正式权利国际公约》。2004年,全国人大将“国家尊重和保障人权”写入《宪法》,使人权保护上升为宪法原则。

(三) 妇女权利是人权

与人权具有特定的历史含义相一致,妇女权利是人权,也是一个社会和历史的命题。法国大革命历时10年,是世界最彻底的资产阶级革命,始于1789年5月的三级会议,革命的头一年第三等级的革命民众在6月发表了网球场宣誓,7月攻占巴士底狱,8月凡尔赛妇女运动迫使法国王室在10月返回巴黎。在这个过程中,妇女权利也不断浮出地表,从人权框架中脱颖而出^②。

1789年10月法国大革命爆发后,一群巴黎妇女进军凡尔赛,向国民议会要求与男子平等的合法人权,从此揭开了女权运动的序幕。1790年,奥林普·德·古日发表《妇女与女公民权利宣言》(简称“《妇女权利宣言》”),该宣言被称为国际妇女运动的纲领性文件,作者也因此被誉为第一个发表妇女权利宣言的女性^③。在《妇女权利宣言》中,奥林普·德·古日以法国全体母亲、女儿、姊妹的名义,要求妇女得到与男子平等的权利,并提出了17条具体措施。1792年,英国女作家玛丽·沃斯通克拉夫特发表《为女权辩护》一书,提出妇女应当在教育、就业和政治方面享有与男子同等的待遇,驳斥了女人是男人玩物的观点。19世纪中叶,女权运动的中心从欧洲转向美国。1848年7月,美国女权主义者E. C. 斯坦顿和L. 莫特等人,在纽约州的塞内卡福尔斯和罗彻斯特举行女权大会,会上提出要求妇女权利的法案,并陈述了妇女受歧视的社会境遇。新西兰、芬兰、挪威、丹麦、苏联、美国 and 英国等国妇女先后于1893年、1906年、1913年、1915年、1917年、1920年和1928年获得选举权。1911年,中国辛亥革命胜利后,女子北伐队解散,军队女首领

转向参政,成立女子参政同盟会,并冲击参议院,要求立法中确认妇女参政的权利。五四运动中妇女要求平权的呼声和行动曾迫使北洋政府作出一定的让步,但直到1949年中华人民共和国成立后,妇女平等权利才得到法律确认^④。

与法国最早提出妇女权利宣言有所不同,直到1944年,法国妇女才获得选举权。但是,1949年法国女作家和哲学家西蒙娜·德·波伏娃发表《女人:第二性》,从人权意义上提出了进一步解放妇女的要求。1963年,美国女作家B. 弗里丹发表《女性之谜》,揭开了新女权运动的序幕。20世纪70年代以后,新女权运动从美国波及欧洲、加拿大、日本等国。在新女权运动的推动下,联合国成立后,先后于1946年设立了妇女地位委员会,负责妇女人权、男女平等以及相关工作,促使联合国于1952年通过了《妇女政治权利公约》,之后,又于1967年通过了《消除对妇女歧视宣言》,设立了“国际妇女年(1975年)和妇女10年(1976—1985)”。为了更切实地推动妇女人权和性别平等,1979年联合国大会通过《消除对妇女一切形式歧视公约》,在1981年9月3日,第20个成员国批准后的30天,公约正式生效。中国是首批签约国之一。联合国妇女年以来,共召开了四次世界妇女大会,提出了性别平等主流化的战略思想和行动纲领,使妇女权利是人权的理念得到日益广泛的普及和践行^⑤。

三、男女平等基本国策的实施

(一) 概念辨析:男女与性别

在国际社会,20世纪中后期,男女以及男女平等的历史概念得到进一步抽象,逐渐被性别和性别平等的新提法所替代,其理论意义与实践意义都十分深刻。首先,从实践的角度看,这一时期,人类关于性、男、女以及异性恋、同性恋乃至变性议题的研究都日趋开放和科学,摆脱了性禁忌和同性婚恋的禁锢,进而在生活领域拓展了性别就是男女的传统,有专家提出,人类的性别还包括中性、变性、同性恋等种类^⑥。从理论的视角看,对多性别存在的认识和性别(gender)概念的提出填补了西方以性(sex)概括性别(gender)的传统,从而抽象出了与国家、民族等范畴对等的

性别概念,并且导致了语言和文字的变革,也为性别学的产生打造了认识论的基础^⑥。与此适应,现在国际社会通常以性别平等替代男女平等,说明人们已经普遍认识到,男、女是一种个性化的性别表达,而性别则是包括男女在内的一个更加宽泛性的集合概念。然而,尽管性别概念的提出颠覆了男女两个性别的传统,但是男女、雌雄依然是性别的基础。因此,在实际生活中,人们往往将男女与性别混搭共用。从这个意义上可以说,性别概念的新抽象不仅是语言和文字的进化,同时更是思维和方法论领域的创新与变革。在完成思维和方法论的变革抽象出性别(gender)概念后,西方社会关于性别的研究也日益深化,不仅在语言上,而且在法律等领域完成了思维的转换,以 gender equality(包括自然性别与社会性别平等)替换了 sex equality(指自然性别平等)。从而在实际生活领域,为平等的新探索拓展了新的空间。

(二)性别平等:性能与量能的双重审视

1975年6月19日至7月2日,联合国在墨西哥首都墨西哥城召开了第一次专门讨论妇女问题的政府间世界大会,即“联合国国际妇女年世界会议”,也称第一次世界妇女大会。会议通过了《关于妇女的平等地位和她们对发展与和平的贡献的宣言》(简称《墨西哥宣言》)和《实现妇女年目标而制定的世界行动计划》(简称《世界行动计划》)。《墨西哥宣言》对男女平等下了定义,提出男女平等是指男女尊严和价值的平等以及男女权利、机会和责任的平等^⑦。这个定义在强调权利的同时,提出了机会与责任的问题。但正如联合国文件的表述往往需要与各国文化相联系与相整合一样,各国立法也都有关于平等的不同表述。

在中国,如同在现代社会,谈到平等人们首先想到的自然是法律面前人人平等的历史与社会程序一样,平等的基本含义一般是指人与人之间享有同等的权利,处于同等的地位^⑧。与此适应,按照中国《宪法》规定,男女平等是指:“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。国家保护妇女的权利和利益,实行男女同工

同酬,培养和选拔妇女干部”^⑨。但是,即使在社会主义社会,在人民普遍当家作主的制度下,法律平等依然不能与实际地位的平等简单地相均衡。因此,我们通常从权利平等和地位平等两个范畴来检验和审视平等的状况。从权利平等的角度审视,主要是看宪法和法律是否共同确立了男女权利平等的基本原则;从社会地位的角度衡量,则主要是看男女在社会各领域发挥作用和所处地位的状况,也可以具体化为男女平等或不平等的的数据指标,它可以检测出人们实际地位的差距即不平等程度。如通过男女就业、收入以及分担家务的统计状况,可以分析出男女经济权利的落实与不平等状况等。据中国发展门户网刊载的联合国开发计划署(UNDP)《2014人类发展报告》,性别不平等指数排名第一的是斯洛文尼亚,指数值仅为0.021,中国排名第37^⑩。为了推动人类平等,联合国还开发了一套人类与性别发展指数。据世界经济论坛对142个国家的调查,在2014年全球性别平等指数排序中,中国位列第87名。其中男女平等差距最小的前10个国家分别是冰岛、芬兰、挪威、瑞典、丹麦、尼加拉瓜、卢旺达、爱尔兰、菲律宾和比利时。冰岛在过去50年里,有20位女国家元首。亚洲的菲律宾、新西兰、澳大利亚、新加坡、老挝、泰国、孟加拉国、越南和斯里兰卡则分列前10位^⑪。

(三)实践探索:加强性别平等主流化的机制建设

基于性别不平等在全球领域的顽固存在,1995年在北京召开的联合国第四次世界妇女大会通过《行动纲领》,明确地将社会性别主流化作为提高两性平等的一项全球性战略,强调应确保两性平等是一切经济社会发展领域的首要目标,并提升到国家意识领域。为此,联合国经社理事会于1997年明确提出,要加力推动性别平等主流化进程:将妇女和男子的需求和经验,作为一个整体纳入政治、经济和社会等所有领域,包括方针政策的设计、落实、监测和评估,目的是确保男女都能平等受益,并中止不平等现象,最终实现男女平等^⑫。这项战略的进步性,在于更加强调了妇女权利是人权的基本理念,认为发展的要义

并不仅仅是有利于经济与社会的发展,同时还要让妇女从发展包括性别平等中实际受益;反过来,如果性别问题解决得好,妇女因发展受益高,那么人权问题、环境问题等也能得到更加顺利和快速的解决。

其实,关于人类发展与平等的相互支撑关系,早已不仅是一个理论命题,而同时是政策与实践的相关问题,这在联合国消除诸种歧视的相关文件中都有具体论述。其中,关于消除性别歧视,增进性别包容的问题,在联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》中,就将基于性别而作的区别、限制或排斥定义为性别歧视,并将其纳入法律强制执行的范畴,这是一个重要的突破;还有一个突破,是明确提出推动性别平等可以采取临时性的积极措施,也通常被称为倾斜性政策。该政策规定旨在缩小不平等差距的临时措施,不具有歧视的属性,相反,这些措施在发挥了作用后,应适时终止。与此同时,该公约还就消除性别歧视的政府责任,作出了详尽的规定^③。

为了有效推动性别平等的进程,联合国以及诸多国家还就性别平等主流化,提出了相应的推进方法和基本工具。包括性别统计和性别分析、性别预算和性别审计、性别检测和性别评估等。性别统计的功能是记载和描述不同性别在社会各领域的相关地位和作用,客观记录性别平等或不平等的状况;性别分析的主要功能则是对统计状况进行回归分析,寻找影响统计状况的基本因素,包括直接因素和相关因素,并提出相应的干扰措施。性别预算的基本功能,是为推动平等、缩小歧视提供资金和资源的支持;性别审计的基本功能是对资金的投入和使用状况进行审计。审计的范围又限于资金和资源,还可以包括法律政策、政府资源、预算决算等。而性别检测和评估的功能,则更加侧重在整体领域对以上各个环节以及各个环节运行的具体过程进行全方位、全过程监督,并进行效益评估。同时在效益评估的基础上,就立法、资源投入以及计划制定等提出改进意见和建议。通过这些具体的工具和方法,不仅可以检测资金的流向、统计与分析的成果等,也可以观察和检测立法与政策的具体影响

方向和影响力度,特别是有助于发现一些“中立政策”可能导致的实际偏颇,以及积极推动政策或倾斜政策的执行副作用,实现计划与目标的吻合,即提高效益,增进性别与社会和谐。

(四)依法治国:加速男女平等的新进程

纵览历史,放眼全球,目前还没有哪一个国家完全逆转了男女不平等的社会格局。中国虽然凭借社会主义制度的优势,在新中国成立伊始,就确立了男女平等的宪法和法律原则,妇女和男女平等事业也赢得长足发展,但平等和发展与各国一样依然具有相对的社会品格,而不平等和女性发展的滞后局面也依然没能根本逆转。实现消除歧视、性别包容、友好相处、共同发展的社会目标,还要从立法保障、政府推动、全社会共建等领域再花气力、下功夫。

第一,要全面贯彻落实《宪法》关于妇女在政治、经济、文化、家庭以及社会各领域享有与男子平等权利的原则,全面启动《宪法》和有关法律、法规的性别平等审查程序。一方面,随着公民生活的更加丰富以及法治建设的进程,一些社会关系的深层调整可能需要制定新的法律,如我国《妇女权益保障法》《婚姻法》都规定反对家庭暴力,但相关规定都不能有效满足预防和制止家庭暴力的社会需求,需要制定专门的法规^④。另一方面,现有法律中的一些规定是基于妇女所谓的“弱势群体地位”制定的,如《婚姻法》关于男女结婚年龄不一样、《劳动法》关于禁止女工从事矿山井下作业的有关规定,以及妇女就业权被限制、退休年龄过早等,都需要在男女权利平等、能力相当的新法理的基础上重新思考和修订。还有一些法律条文,如“嫖宿幼女罪”,被很多人认为存在对幼女污名以及为强奸幼女开脱责任的问题,建议尽早废除等^⑤。建立社会主义法治国家,解决这些问题刻不容缓。

第二,政府应更好地扮演男女平等“守夜人”和发挥平等责任主体的作用。我国是社会主义国家,人民当家作主,政府的职责是为人民服务。按照联合国要求,各国政府承担推动性别平等的责任有六重基本含义:一是政府要带头执法;二是政府不能违法;三是政府要监督其他组织和个人不违

法;四是政府要积极出台推进性别平等的政策,包括制定推进性别平等的临时性措施;五是政府要制定制裁违反性别平等行为或者消除性别歧视的制度;六是要积极营造性别平等的文化和社会环境。但在一些政策的某些环节上也存在性别不平等或者对推动性别平等不利的问题,这是一方面。另一方面,有的政府官员至今还不知道男女平等是我国的一项基本国策,在个别官员身上也还残存着一些男尊女卑的陈腐观念。这些思维的落后和政策的不完善,不仅影响政府职能的发挥,也对妇女发展构成负面影响。按照党的十八届四中全会关于政府必须依法执政,更好地推动性别平等的基本要求,各级政府应抓住建设现代化治理体系的有利契机,转变观念,在打造好法治政府的同时,不断提高推动性别平等事业的能力。

第三,实现社会主义法治建设新目标,实现国家治理体系现代化和治理能力现代化,还有一个关键的也是重要的环节,就是要不断加强公民社会建设,改变性别歧视的文化传统。就像公民社会建设是全体公民的事情一样,男女平等也是男女的共同责任。然而,在实际生活中,难免总有一些人,甚至是一些相当级别的领导人片面认为男女平等是妇女的事,或者是妇女组织、妇联的事,采取事不关己,喊空话、挂起来、放一边的做法,在客观上阻碍了中国妇女的发展进程。甚至对妇女发展的环境复杂、妇女参政的长期低迷,乃至侵犯妇女权利、残害幼女的刑事案件司空见惯,熟视无睹,或者将问题归类为妇女素质低、法律意识淡薄等。改变这种局面,营造男女平等的社会文化氛围,不仅需要法律政策的强制干预,还需要社会主义核心价值观的引领。为了有效改变社会文化的传统,根除性别歧视的基因,联合国在消除对妇女歧视公约中,提出了“改变男女社会和文化模式”的目标,我国《宪法》也提出了文化生活平等的原则。但是,按照传统,目前我国社会还不能够将文化歧视上升到制度约束的范畴,甚至在有关法律中尚没有歧视的具体定义。建设法治社会,我们还有很多的工作、很多的薄弱环节。

还要认识到,法治社会并不仅仅是一种制

度。相反,法治社会是制度与现实生活的高度契合。在引导法治社会的进程中,制度的作用十分重要,可以从行为底线与行为倡导的双向角度,发挥强制性整合。但是,在这个过程中,文化的软功效和张力作用也不容忽视。文化变革是全体公民的主修课之一,其中,党的干部、政府公职人员应努力践行马克思主义妇女观,以身作则,做性别平等的推动者,而不是掣肘者,更不能用封建主义的性别文化,使社会公平、性别平等的文化血脉窒息,成为性别平等新文化的拦路虎。

第四,推动性别平等,还需要大力发展社会公共事业,发挥非政府组织的社会功能。实践证明,妇女的彻底解放、男女的真正平等,都与社会分工的阶段与具体分工模式具有密切的关联性。当前,“男主外、女主内”的传统分工理念依然很有市场,打破这种坚固的传统,仅靠文化的变革还不够,需要发展社会公共服务事业,解除公民发展的后顾之忧,将历史或者自然强加在女性身上的家务劳动负担,转化为社会劳动、公共事业;同时,倡导家务劳动家庭成员共同分担和分享的新观念,为男女的包容、合作与共同发展开辟广阔的空间。还要加强各种非政府组织的作用。非政府组织在法治社会和公民生活中,发挥着越来越大的作用,在我国非政府组织中,妇联组织是党和政府领导下的各级各类妇女组织的联合体,是国家治理体系现代化的重要社会基础和支柱。这就要求妇联组织要努力发挥政治性、先进性和群众性的作用,坚持党的领导,加强能力建设,全心全意为党的事业服务,为广大妇女的发展和男女平等的事业服务,坚韧不拔,百折不挠。

注释:

- ① 新华词典编纂组编:《新华词典》,1982年商务印书馆出版。
- ② 中新社北京3月15日电(记者郭金超):十二届全国人大三次会议15日举行全体会议,会议经表决通过了关于修改《立法法》的决定。新修改的《立法法》赋予设区的市地方立法权,这意味着具有地方立法权的市实现扩围。据此中国设区的市享有地方立法权的由49个扩围235个,增加到284个。参见华

夏经纬网,2015年3月17日。

- ③ 《宪法》规定了国家的政治、经济、文化等各方面的基本制度和公民的基本权利和义务,是其他法律的根本依据,所以是基本法。但《宪法》又是根本大法,与一般基本法有所不同。
- ④ 具体政策有自己的范围、地位、特点和功能。首先,具体政策有特定的范围层次和地位。有的政策著作中又称具体政策为实质性政策,它主要是指中、下层公共管理部门在特定时期、特定范围,为解决特定问题所规定的行动目标、任务和准则。
- ⑤ 《中华人民共和国宪法》第六十四条规定:宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或1/5以上的全国人民代表大会代表提议,并由全国人民代表大会以全体代表的2/3以上的多数通过。其他法律和修改需全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。
- ⑥ 参见《中华人民共和国人口与计划生育法》,中国法制出版社,2002年出版。
- ⑦ 国务院妇女儿童工作委员会办公室:《中国妇女发展纲要(2001—2010)学习材料》,中国妇女出版社,2003年出版。
- ⑧ 参见2003年8月28日《人民日报》。
- ⑨ 参见《中华人民共和国妇女权益保障法》,中国法制出版社,2005年出版。
- ⑩ 参见选编组《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要学习参考》,中共党史出版社,2006年出版。
- ⑪ 参见胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,人民出版社,2012年出版。
- ⑫ 参见2013年11月1日《新华每日电讯》。
- ⑬ 参见《中国共产党第二次至第六次全国代表大会文件汇编》,社会科学文献出版社,1957年出版。
- ⑭ 伏尔泰(1694—1778),本名弗朗索瓦·马利·阿鲁埃,伏尔泰是他的笔名,法国启蒙思想家、文学家、哲学家、史学家。
- ⑮ 参见列宁《国家与革命》,人民出版社,1964年出版。
- ⑯ 参见马克思《哥达纲领批判》,人民出版社,1992年出版。
- ⑰ 《联合国宪章》是于1945年6月26日在联合国国际组织会议结束时签署的,签字的国家有50个,同年10月15日,波兰认可《宪章》的内容。正式生效时间为1945年10月24日,这一天也成为“联合国日”。申请加入联合国的国家都必须声明接受并愿意履行《宪章》所载明的义务。当年,中国代表第一个在《宪章》的中、法、俄、英、西5种联合国正式语言文件上签字。

- ⑱ 参见《联合国宪章》第1条、第2条、第8条、第76条。
- ⑲ 参见好搜百科:<http://baike.haosou.com/doc/441582-467571.html>。
- ⑳ 鉴于《世界人权宣言》内容包括第一阶段的公民和政治权利以及第二阶段的经济、社会和文化权利,而再达成一个同时包括两阶段的公约是很难形成共识的。为此,1954年,联合国人权委员会完成《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》草案,提交联大审议。历经10余年审议,于1966年12月16日,第21届联大最终通过两项公约,供各国签署、批准和加入。《经济、社会及文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》先后于1976年1月3日和3月23日生效。
- ㉑ 1789~1799年发生的法国大革命,使法国乃至欧洲发生激烈的政治及社会巨变。长期统治法国的绝对君主制与封建制度在3年内土崩瓦解,封建、贵族和宗教特权受到自由主义政治组织和平民的冲击,传统观念逐渐被全新的天赋人权、三权分立等民主思想代替。
- ㉒ 也有研究指出,世界上第一位要求给予妇女政治权利的女性是美国马里兰州的印刷商布伦特夫人,她在1647年要求州殖民地议会给妇女一定的地位和发言权,1648年又要求议会让她参加投票但遭到拒绝。参见《人民网》“世界博览”,2001年3月8日。
- ㉓ 参见好搜问答:<http://wenda.haosou.com/q/136249-7711066845>。
- ㉔ 参见联合国妇女问题:<http://www.un.org/chinese/esa/women/cedaw.htm>。
- ㉕ 20世纪初,世界医学界否定了同性恋性取向与道德相关的观念。现代科学研究显示,各种少数性倾向(男同性性倾向、女同性性倾向、双性性倾向)和精神病理不存在任何内在联系,故同性恋不是一种精神疾病或心理障碍,只是一种不同于大多数人的特殊的性倾向。1973年,美国精神医学学会将同性恋从精神障碍诊断与统计手册中去除;1990年5月17日,世界卫生组织将没有自我不和谐性障碍的同性恋从国际疾病分类中除名,并指出一些同性恋者对自己的性取向感到焦虑、抑郁,或者感到犹豫不决,希望改变为异性恋者的情况属于性心理障碍。参见好搜百科:<http://baike.haosou.com/doc/6840506-7057781.html>。
- ㉖ 性别(gender)概念的提出和应用,改变了英语系国家用sex定义平等的传统,也将主席以chairperson替代,还有女性主义者提出,以herstory(她-女人的故事)替代history(他-男人的故事)等。
- ㉗ 参见好搜百科,<http://baike.haosou.com/doc/8549926>

-8870562.html。

- ②⑧ 上海社会科学院社会学研究所《社会学简明辞典》编辑委员会:《社会学简明辞典》,甘肃人民出版社,1984年12月出版。
- ②⑨ 《中华人民共和国宪法》,法律出版社,2011年出版。
- ③⑩ 性别不平等指数为:反映女性和男性在生殖健康、赋权和劳动力市场三个维度的不平等成就的综合度量指标。计算的指标包括:孕产妇死亡比率、未成年人生育率、国家议会中的女性席位比率、接受过中等教育的性别比率、劳动力市场参与度性别比、避孕率、产前检查等生殖健康参数以及总生育率等。
- ③⑪ 参见多角度的资讯网:<http://www.80sd.org/shehui/2014/10/29/68736.html>。
- ③⑫ 参见好搜百科,“社会性别主流化”条。<http://baike.haosou.com/doc/1230019-1300973.html>。
- ③⑬ 参见《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第三条、第四条,http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=95072。
- ③⑭ 2015年7月28日,国务院常务会议通过《反家庭暴力法》草案。2015年8月,第十二届全国人大常委会第十六次会议初次审议了《中华人民共和国反家庭暴力法(草案)》。参见中国政府网,2015年7月29日;人民网,2015年9月14日。
- ③⑮ 2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议通过了刑法修正案(九),规定取消《刑法》第三

百六十条第二款规定的嫖宿幼女罪,对这类行为可以适用《刑法》第二百三十六条关于奸淫幼女的以强奸论、从重处罚的规定,不再作出专门规定。

参考文献:

- [1] 侯俊. 坚持依法执政 正确对待法律与政策[J]. 辽宁行政学院学报,2005,(6):20-21.
- [2] 孙国华,王立峰. 依法治国与改革和完善党的领导方式和执政方式——以政策和法律等为中心的考察[J]. 政治学研究,2002,(4):64-66.
- [3] 林治波. 究竟什么是基本国策[EB/OL]. 人民网·人民论坛,2007-05-01.
- [4] 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1995.146.
- [5] 马克思恩格斯选集(第21卷)[M]. 北京:人民出版社,2003.103.
- [6] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M]. 北京:人民出版社,1995.127.
- [7] 马克思恩格斯选集(第46卷)[M]. 北京:人民出版社,2003.201.
- [8] 马克思恩格斯选集(第20卷)[M]. 北京:人民出版社,2003.670-671.
- [9] 马克思恩格斯选集(第19卷)[M]. 北京:人民出版社,2003.8.

Reconsideration of Issues Related to Equality between Men and Women as Basic National Policy

DING Juan

(Women's Studies Institute of China, Beijing 100730, China)

Abstract: What is the basic national policy? Which is superior, law or policy? Is equality between men and women the basic national policy? Is law or policy the basis to promote such equality? What is the gap between the establishment of a complete legal system and the rule of law? Since 1995, when Chinese national leaders explicitly put forward the concept of the basic national policy on equality between men and women at the Fourth World Conference on Women, such questions and confusion have been heard frequently. It is imperative to think anew about laws and policies and the related paths to promote gender equality. Thus, we can further clarify confusion and effectively give women their full play in the process of governing the country according to law and the constitution and of making efforts to build a socialist China with Chinese characteristics. Finally, equality between men and women gets fundamentally promoted.

Key words: gender equality; legislation; national policy; strategy implementation

(责任编辑 鲁玉玲)