

· 女性与法律研究 ·

建立国家层面的法律 性别平等评估机制的有关问题探讨

李 波

(东莞理工学院,广东 东莞 523808)

摘 要:2012年以来,由中华全国妇女联合会推动的地方法规的性别平等评估在评估主体、评估范围和评估程序以及评估依据等方面进行了探索。建立国家层面的法律性别平等评估机制应该总结地方成果,借鉴国际经验,明确具有中国特色的法律性别平等评估的理念和目标,建立专业、中立、客观的第三方专业评估主体,运用社会性别分析方法,设计具有可操作性的评估指南,最关键的是政府要把性别平等评估作为落实社会性别主流化的主要工具和策略落实到国家立法的具体过程中,成为立法评估的重要组成部分。建立国家层面的法律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。

关键词:性别平等;法律评估;性别主流化;国家机制

中图分类号:DF02

文献标识码:A

文章编号:1008-6838(2016)02-0082-05

十二届全国人大三次会议于2015年3月15日表决通过了关于修改《立法法》的决定,修改后的《立法法》将提高立法质量明确为立法的一项基本要求;规定建立开展立法协商,完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见等制度;健全审议和表决机制。《立法法》把人民参与立法作为立法的一个法定程序,以法律形式规定了立法评价、立法论证、立法听证等制度。虽然会前一些代表呼吁的把性别平等评估写进《立法法》的建议未能变成现实,但是《立法法》的相关规定为我国在国家层面建立法律的性别平等评估机制奠定了法律基础。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,这是把社会性别主流化纳入到国家立法过程的

最好契机。建立国家层面的法律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、建立国家层面的法律性别平等评估机制的必要性

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等中,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。中国政府把男女平等作为基本国策,在1995年联合国第四次世界妇女大会通过的《北京宣言》和《行动纲领》中,

收稿日期:2015-12-30

作者简介:李波(1965—),男,东莞理工学院后勤集团助理研究员,主要从事法学和社会学研究。

中国政府是承诺社会性别主流化的49个国家之一。但近年来,在联合国所发布的《人类发展报告》中,中国的社会性别发展指数(GDI)和社会性别赋权指数(GEM)一直呈下降趋势,在国际上排位较低。在中华全国妇女联合会的推动下,2012年江苏省、北京市等省、市陆续开始了地方法规的性别平等评估,在评估机制建设和参与地方法规评估方面取得了一定成绩。社会性别主流化的“主流”意指政府政策,其中最关键性的一项是促进建立提高妇女地位的国家机制。建立国家层面的法律性别平等评估机制是促进妇女地位的国家机制的重要组成部分。

首先,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。“性别主流化”一词首度由1985年在内罗毕举行的联合国第三次世界妇女大会提出,1995年联合国第四次世界妇女大会于北京举行,在《北京宣言》及《行动纲领》中系统性地将社会性别主流化作为政策研拟的工具与策略。迄今为止,社会性别主流化(Gender mainstreaming)是联合国在全世界推行的一个概念,是指在所有的立法、政策拟定、计划规划、方案设计、资源分配、人才培育以及组织的建构过程中,把女性与男性的观点、经验与需求完整地反映在政策与方案的设计、执行、监督与评估中,让两性可以均等受惠。“社会性别主流化”是针对现行制度不完善而发展出来的纠正政策偏差的策略手段,只有融入制度之内,才可收到预期的效果。法律是落实政策指标的重要基础,想要落实社会性别主流化,须通过法律订定才能有效运作。而对法律进行性别平等评估就是把社会性别主流化落实到国家立法过程中的最有效策略。性别平等评估又称性别影响评估,缘起于亚太经济合作会议的性别整合小组在制订方案、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,是一种测量工具,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不同影响,以确保男女均能受益。

其次,建立国家层面的法律的性别平等评估机制是提高立法质量、加强立法的针对性和可执行性的重要措施。我国虽然把性别平等规定为基本国策,相关的立法也在不断发展,但把女性作为弱者的保护性立法强化了男性的支配地位。中国有关的妇女立法大都缺乏可操作性,尽管女性遭遇性别歧视屡见不鲜,但却很难通过法律得到相应的保护,很多立法由于缺乏法律责任和惩罚与补偿性措施的条款,性别平等被侵犯也无法通过诉讼渠道得到保护。重原则性宣告和倡导性规定的法律往往成为一种摆设。因此现有法律无法为性别平等的实现提供有效的法律保障。如果建立法律的性别平等评估机制,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,提出改进现有法律的措施,努力确保两性均等受益,那么性别平等就会从原则理念逐渐转变成可实际操作的制度化机制。性别平等立法只有具有针对性和可执行性,性别歧视才能被有效禁止,性别平等才能真正得到落实。

二、推动法律性别平等机制建立的国家责任

1995年于北京召开的联合国第四次世界妇女大会通过《北京宣言》及《行动纲领》,要求各会员国采取积极行动,建立国内实现社会性别主流化的国家机制以促进性别平等。现在世界上很多国家都设立了妇女或性别专责机构:新西兰1986年成立了妇女部。韩国2001年成立了性别平等部,负责性别研究、法案推动、性别意识推广与法案执行评估,瑞典是世界上性别平等指数最高的国家,这与瑞典的推动性别平等的国家机制的建立密切相关。加拿大则致力于将性别观点纳入政府部门的主流思维,促使社会性别主流化工具成为公部门执行业务的常规过程。加拿大于1976年成立了妇女部。为推动性别平等,加拿大妇女部致力于敦促各政府机关在立法过程和制定政策过程中纳入性别的视角,并协助各政府单位进行性别分析,支持相关研究。可见社会性别主流化着重于提升决策者与执行者的性别意识,并促使其将性别观点带入主流。只有当政府所有的政策与计划都融入了性别观点,在决策之

前评估政策对男性与女性的影响并进而付诸实行后,两性之间才能摆脱既有的不平等,而逐渐迈向性别平等(两性平权)的最终目标。因此各级政府特别是中央政府的推动是落实社会性别主流化的关键。

在我国,妇女联合会应成为推动国家层面的法律的性别平等评估机制建立的力量,但是这对于国家层面法律的性别平等评估机制的建立还是很不够的。完善提高妇女地位的国家机制要将社会性别主流化落到实处,并建立相应的组织机构。国务院妇儿工委是提高我国妇女地位的国家机制,应进一步强化它的评估、监督职能;另一方面要“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,从源头上建立一套机制,对所有要出台的政策和法规,包括要修改的政策与法规是否会影响性别平等、是否会影响妇女权益保护等问题进行评估和论证,要进行跟踪调查,并且将这样一个评估机制确立为制定一项政策和一项法律的必经程序。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,使男女真正在政策和法律层面上平等受益、协调发展。”^[1]

三、要建立国家层面的性别平等评估委员会

性别平等评估是一项专业性和技术性的评估,因此既要考虑法律评估的一般性特点,也要考虑到它的特殊方面。

首先,性别平等评估必须有妇女和妇女联合会组织参与。我国学者汪全胜提出了“利益相关者”模式。“利益相关者”模式是指受法律直接影响的组织或个人参与的法律实施效果的评估模式。该模式能够让立法者对立法实施状况获得真实、全面、客观的评估意见,从而获得相对科学与客观的评估^[2]。根据“利益相关者”模式,女性是法律的性别平等评估的主要“利益相关者”。因此女性的参与是必不可少的。郭慧敏认为:“妇女立法参与作为公民有序立法参与的重要组成部分,是推动社会主义立法民主化和女性立法参与主体化的重要方面。以性别分析理论为基础,可以得出这样的概念:妇女立法参与是一种立法参与的权力获得,其目的是平等地分享立法意志的表达权,从而影响利益的性别平等分配。提升妇女的立法参与能力可

以增加妇女的立法影响力。”^[3]

其次,性别平等评估涉及到妇女联合会组织与立法机构的联动与配合。在推进法律评估的过程中,法律制定者、学者和妇女组织的合作是一种有效的方式。比利时半官方性质的“绒三角”模式为我们提供了可参考的经验。“绒三角”指的是在妇女权益推动上法律制定者、专家、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,由专家学者提供政策制定者技术性意见,妇女团体则提出具有批判性的观点与社会实际需求。三角关系的半官方性质,得以在政治与科学领域之间建立起有效率的沟通关系,民间力量与专家学者的有效参与,可以弥补部门之不足,让社会性别主流化的政策内容不断改进。妇女团体、性别专家的有效参与,是“绒三角”模式的重大特色。因此,中国性别平等评估机制的建立需要主要立法者、法律和性别专家以及妇联组织的合作与互动。

再次,性别平等的专业性和技术性要求建立专业的评估机构,国际上也有这方面的经验。在我国建立独立的性别平等评估委员会,邀请性别专家参与评估机制,是国家层面的法律性别平等评估机制的重要内容。在国际层面看,很多国家设立了专门的类似法律的性别平等评估委员会的机构;从国内来看,北京市成立了政策法规性别平等评估委员会,江苏、四川等成立了政策法规性别平等评估咨询委员会。国家级的法规政策性别平等评估委员会应该由全国人大牵头,或者由全国人大授权,由国务院法制办、国务院妇女儿童工作委员会、全国妇联牵头成立^[4]。委员中法律专家、性别专家、妇女工作者是必不可少的。评估委员会的主要任务是:运用性别视角,对涉及妇女平等地享有资源、机会和各项权利的法律法规、公共政策、规章制度和工作计划进行建议检审评估,从源头上消除性别歧视^[4]。

四、总结地方成果,借鉴国际经验,确立具有中国特色的评估指标、方法和程序

中国的法律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。最重要的是在《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。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法规的性别平等评估。目前北京市、天津市、浙江省、安徽省、四川省、湖北省都初步建立了地方法规的性别平等评估机制;甘肃省、福建省、陕西省、上海市、广东省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。这些省、市在评估机制建立、评估主体选择、评估流程设计等方面都取得了一定成绩。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)》;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》。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。在评估过程中,各地普遍重视专家的参与,通过妇女联合会组织与政府法制办或者人大法工委联动启动评估。但同时也普遍存在着评估主体不统一、评估范围不统一、评估方法和程序简单等问题,因此应继续总结经验、发现问题、完善机制,为国家层面的法律的性别平等评估机制的建立奠定基础。

首先,需要厘清性别平等的含义。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。社会性别主流化认为经济发展不能自然而然地带来妇女社会地位的提高,性别平等也并不完全取决于社会经济发展水平,它需要改变传统的社会性别机制。其男性与女性由于人生经验与社会角色的差异,因此在享有资源及对政府的需要与需求方面有所不同,这些差异进而影响到男女的家庭、教育、职场参与机会与成就表现。如果法律的制定、设计、执行、监督、评估

过程,能先看到这些差异,回应男女不同的需要,将能避免政策执行上的失衡,或造成两性机会不平等的现象。

其次,以社会性别分析方法和妇女人权的视角来进行法规性别平等评估工作。社会性别分析方法是指从国际社会的成功经验来看,实现社会性别主流化需要一套完整的机制和步骤。

再次,要逐步完善评估的指标、程序。《深圳特区性别平等促进条例》规定深圳市的法规、规章以及规范性文件实施后,市性别平等促进工作机构可以就其对促进性别平等的影响组织评估。评估中发现问题的,市性别平等促进工作机构应当向有关部门提出修改建议。其同时规定,性别影响分析和评估过程包括:评估法规是否能确保男女两性平等受益,是否能兼顾某一性别特殊需求;法规是否存在对某一性别可能造成不利的差别对待、限制或者排斥;是否提出能够采取的推动消除性别歧视的直接或者间接措施等。这是我国第一次以地方性法规的形式规定性别平等法律评估的具体内容和程序。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。两性平等也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、社会和环境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^[5]。目前北京市正在研究制定《北京市政策法规性别影响评估操作指南》。制定具有中国特色的可操作的性别平等评估指标、框架和指南是建立中国性别平等评估机制的关键环节。

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。中国的法律性别平等

评估机制的建立应该从立法前评估开始,在法案审议前通过专门的评估委员会的专业评估分析法案对不同性别的影响,在发现显性的或者隐性的性别歧视规定时,可以及时进行调整,避免因法律规定不当造成制度性歧视,这样不仅有助于增强立法的科学性,而且有助于更好地实现通过法律维护社会公正、性别平等的目标。由于中国法律评估还处于试点阶段,中国国家层面的性别平等评估机制的建立也应该有一个逐渐完善的过程。

参考文献:

- [1] 李仁真. 妇联正积极推动法律政策的性别平等评估机制[EB/OL]. 人民网,2014-03-07.
- [2] 郑玉敏. 中国女性平等工作权立法研究[J]. 社会科学辑刊,2010,(3):126.
- [3] 郭慧敏,李姣. 试论妇女立法参与[J]. 学习与探索,2011,(2):112.
- [4] 王淑玲委员建议:国家层面设立法规政策性别平等评估委员会[N]. 中国妇女报,2014-03-04.
- [5] 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.

Establishment of National Level Law Related to Gender Equity Evaluation Mechanism

LI Bo

(Dongguan University of Technology, Dongguan 523808, China)

Abstract: Since 2012 there are researches in local laws and regulations of gender equality, driven by the all-china women's federation, the scope of evaluation subject, evaluation and appraisal procedure and evaluation basis, etc. Establishing national level of gender equality should place achievements assessment mechanism, draw lessons from international experience, clarify law with Chinese characteristics and the concept of gender equality evaluation target, establish a professional, neutral and objective third-party assessment, and apply a gender analysis method. To design operable evaluation guidelines, the key is that the government put the gender equity evaluation as the main tool to carry out the social gender mainstreaming and specific process of strategy implementation to the national legislation as an important part of the assessment. Establishing a national level law gender equality evaluation mechanism is China's implementation of the institutionalization of gender equality, gender equality system innovation, and also a scientific legislation, legislative practice and promotion of democracy.

Key words: gender equality; legal assessment; gender mainstreaming; national mechanism