

社会性别预算：一种性别平等政策的战略

伊丽莎白·科拉策博士（维也纳）、芭芭拉·施蒂格勒博士（波恩）

引言

性别主流化和社会性别预算是有国际妇女运动的讨论及其文件中的主要内容。全世界范围政治上积极作为的妇女把性别主流化和社会性别预算发展为战略，目的在于摆脱面对政治行动者时实际存在的以及感受到的无能为力。凭借这些新的战略，应消除两性关系中的不公正，并排除任何基于性别原因的歧视。

1、何为社会性别预算？

性别主流化与社会性别预算是需要由各类组织和机构（例如行政机关）实施的战略，它们导致这些组织和机构的决策过程发生变化。因此，这些战略有关的不是针对妇女的某一个特定项目，而更多的是面向一个组织和机构的日常工作，对此从两性机会均等的视角加以考察。这里涉及的是在组织和机构内部由领导层面命令并由所有员工实施的系统的工作方式。

性别主流化的核心是分析所有工作领域和措施以及所有产品和组织构成部分。社会性别预算是对预算进行社会性别分析。社会性别概念包含的意思是由文化与社会确定并一再重建的性别关系。为此，一个关键问题是，社会结构如何促使男女的特定角色分配与

生活状况的不断再生产。社会性别分析有关的是男女相互区别的生活与工作状况的建立及其具体特征。因此，社会性别分析不仅致力于一群男女之间的差异，而是也探究，这种差异是以何种方式建立的，以及人们所采取的措施对此做出了哪些贡献。

社会性别预算是把性别主流化的原则运用到财政与预算政策上，也就是公共资金的收入与支出上。

欧洲委员会对社会性别预算的定义如下：“社会性别预算是把性别主流化运用于预算过程。社会性别预算意味着与性别相关地评价预算，并把社会性别视角融入预算过程的各个层面。通过社会性别预算重构收入与支出，目的在于促进性别平等。”¹ 许多机构包括欧洲议会，采纳了这一定义。

伊丽莎白·科拉策博士，大学曾学习经济学与社会学，作为自由职业者从事研究与咨询工作，另外，志愿参与“观察小组：性别与公共财政”、女权主义者ATTAC以及欧洲社会性别预算网络的活动。

芭芭拉·施蒂格勒博士，德国弗里德里希·艾伯特基金会妇女与性别研究处处长。

1 欧洲理事会（2005）：社会性别预算，社会性别预算专家组最终报告（EG-S-GB）。斯特拉斯堡。

下载网址：<http://www.coe.int/equality>

换句话说，社会性别预算分析每一个与预算相关的决策过程是以何种方式为性别平等做出贡献的。社会性别预算并不是指把一笔特定的预算预留给女性或男性，而是分析全部预算决策对性别关系的影响，并遵循性别政策的目标。

2、社会性别预算的优势

借助于社会性别预算，我们可以认识预算决策的影响，必要时对此加以改变。由此为性别公正的社会的构建做出贡献。有关预算决策影响的知识提高了预算决策的透明度。倘若人们清楚地知道，谁从某一特定预算中以何种方式获益了，就可以对此进行政治辩论。社会性别分析表明，通过一项预算决定，是促进了还是反而阻止了性别平等。若没有从社会性别分析中获得的认识，预算政策就仍然不会考虑性别平等的问题。这是因为没有任何预算是在性别方面不偏不倚的。

3、社会性别预算的实现过程

如果一个行政机关想要启动社会性别预算的战略，那么，行政机关的最高领导层必须先就此作出一份相应的决议。然后，对所有职工，无论男女，进行培训，由此给予他们在编制性别分析报告上的支持。社会性别分析一方面可以基于一个国家的妇女研究和性别研究，它另一方面以按性别区分的统计为先决条件，但是这种统计方法在许多领域必须先开发出来。在许多情况里，有关预算影响的关键数据必须先通过问询或系统地观察调取。

社会性别分析不仅对国家的所有收入类别是必需的，而且对于其所有支出也是必需的。在收入类别上要询问的是，收入的税收来自于谁，以及谁为何事物无需纳税。在支出方面要询问的是，这些支出对性别政策目标的确立具有怎样的影响，这既针对整个预算，也针对各个单项预算。

社会性别预算意味着在预算形成的各个阶段进行

社会性别分析。这些阶段是：

- 行政机关准备好预算草案；
- 议会的预算商议程序；
- 预算实施过程中的社会性别监督；
- 公布账目与报告。

这些周期在每个国家的设计各异。但是要求是，在所有阶段，必须把社会性别分析与社会性别控制纳入进来。

4、预算的社会性别分析中的关键问题

预算的社会性别分析报告可以结合以下问题编制：

1) 各项预算决定如何涉及男女的生活状况？

并非每一项预算对性别平等具有同等重要性，因此，第一步应估计该预算是否具有性别平等方面的影响。

2) 谁直接或间接地从预算中获益？

如果支出从项目上是直接为男性或女性量身定制的，对此的回答是清楚的。困难的是识别间接的影响，它涉及非常广泛的领域：例如，要检查，给予机构的资金在何种程度上分别促进了男性或女性雇员。其他要审核的领域包括审核奖学金的发放是否符合性别公正。而且，在卫生支出上，也要提出用于医学研究的支出是更多地有利于男性还是女性的问题。

这里举一个例子：在柏林的某一个区，提交了一份有关花费在体育活动上的资金的男女使用者情况分析报告。分析报告表明，在全部支出的资金中，62%是男性获益，另38%则是女性获益，而且，几乎只是男性从事的足球运动，从比例上看花费了最多的钱。根据这一提交给议会的分析报告，议会做出决定，在下一年度的预算中，不为体育协会提出的为踢球者改善草坪的要求提供资金，而是决定投资于一座更多地为女性体育运动参与者使用的体育馆。

3) 税收支出对无偿劳动有何影响，以及哪个群体必须承担节约费用的负担？

无偿劳动与有偿劳动相比，例如在德国，所占比

例大得多。时间预算调查得出的结论是，在完成的1520亿工时中，只有560亿是有偿劳动，而960亿是无偿劳动。在德国，无偿劳动的主要负担也是由女性承担。由预算资金推动的每一项政策措施导致无偿劳动的增加，由此加大了女性的负担。

这里举一个例子：为了降低卫生费用，做出了缩短住院时间的决定。这意味着，患者将更快地出院。这些患者大多必须然后接受私人护理，而这一无偿劳动主要由妇女承担。

另外一个例子：在节约措施的框架里，人们放弃了对高质量的儿童照料可能性的扩大。但是，由于儿童继续要获得照料，这提高了由妇女承担的私人劳动的规模。

4) 哪些涉及资源的决定巩固或改变了性别模式？

媒体在性别模式的（再）生产方面扮演着一个重要的角色。社会性别分析例如可以在对媒体促进时询问它们传播的是怎样的性别模式。另一个例子是青少年工作领域的支出。可以分析的是，这类青少年工作以何种方式批评性审视性别角色，例如是否向男孩提供反暴力训练课程，而向女孩提供技术课程。

5、社会性别预算实施中的问题

社会性别预算战略的实施总是很缓慢的。至今，社会性别预算还从未一下子包括整个预算过程。社会性别预算过程的主要障碍如下：

- 缺少最高政治领导层的支持。
- 未确定性别政策目标：性别公正地分配资金并非是指在任何情况下50%的资金流向男性，而另50%的资金流向女性。相反，社会性别分析也可得出其他结论。
- 缺少持续的数据收集、分析与比较，以及缺少对各类计划的有效监控过程。
- 没有足够财政资金和专业咨询。
- 缺少对有效工作结构和责任的设定。
- 缺少财政部门与性别政策研究所之间的合作。

6、现实中的社会性别预算：国际经验

社会性别预算在全世界范围在国家、地区或地方层面实施，从对挑选出来的单个预算类别的分析，到对预算影响和宏观经济政策对性别关系的影响的总体考察。在此，重要的不仅是预算内容的安排，还有透明而又参与式的预算编制过程的实现。

虽然在全世界范围有着社会性别预算的明确的基本原则和基础，社会性别预算的实施根据性别平等政策目标、当地状况、制度框架条件和行为体的不同而有所差异。我们从中可以总结出若干主要的做法：

- 性别在预算过程中的主流化
- 系统的（在专业部委中的）年度分析
- 对挑选出的（试点）领域和计划进行分析
- 与预算改革、尤其是以影响为导向的预算编制过程相配套地引入
- 支出的分类
- （事后）分析预算削减的影响
- 对预算的外部分析，与为促成变化而展开的游说与倡导活动相组合
- 聚焦挑选出的政策领域（分析与倡导，例如卫生、对妇女的暴力）
- 与能力方法（按照阿玛蒂亚·森（Amartya Sen））相联系
- 与参与式预算方法（尤其是地方层面）相联系

6.1. 举例：澳大利亚——全世界范围的最初经验

澳大利亚1984年率先开始在政府内部编制所谓的“妇女预算”。这项工作一直延续到1996年。政府是想要了解更多有关预算和政府决定对妇女的影响的信息。妇女预算作为总预算的组成部分提出，并作为对政府预算的全面审核（有关对妇女和女孩的影响）加以设计。除了按照性别视角编制的年度联邦预算外，在所有六个州和领地也有妇女预算。在澳大利亚，这一倡议行动由政府内的性别代表和机构倡议和承担。这一方面解释了为何澳大利亚在社会性别预算方面扮演一个领先角色，但另一方面也说明了为何这

一倡议行动随着20世纪90年代中期更迭为保守政府后重又在很大程度上消失了。众多的社会性别预算倡议行动采纳了澳大利亚的分析框架，它面向整个预算，但主要关注支出方面。

澳大利亚的妇女预算有三个相互关联的目标：

- 吸引人们对预算和政策的性别特有的影响的关注；
- 迫使政府对它在性别平等领域的承诺做出报告；
- 实现政策和预算上的改变，这是指改善妇女的社会与经济地位以及实现更多的性别平等。

妇女预算不只是分析明确针对女性的预算支出，而是分析所有的计划和支出。这通过支出的三分法来加以明确：

- 专门以妇女和女孩为目标的支出（例如女性的卫生计划或就业计划）；
- 用于公职领域的性别平等计划（例如辅导计划）的支出；
- 一般的或主流支出。

第三个类别无疑包括绝大部分预算（在澳大利亚是总预算的99%以上）。上述划分方法也构成了社会性别预算分析年度报告的结构。澳大利亚的经验表明，政府内部强有力的制度安排对社会性别预算的实施至关重要。但是，“来自外部的声音”仍具有重要意义。在澳大利亚情况里，倡议行动由政府内部启动和承担，这导致公民社会未能较广泛的参与。为了使社会性别预算也能促成预算分项上的改变，需要来自政府内部以及外部的政治压力。

6.2. 举例：南非——合作中的公民社会与政府

在南非，1995年，也就是在最初的民主选举之后不久，一个由女议员、女研究人员和非政府组织组成的广泛联盟推动了编制妇女预算的倡议行动，也就是妇女预算倡议行动。南非对于其他国家里的社会性别预算的发展起了重要推动作用。在南非，从1996年以来，每年公布一份妇女预算。妇女预算倡议行动在最初三年里分析了所有部委（！）及其下属机构的预

算。在详细分析至今已经实现的内容后，未再为所有部委做进一步的更新，因为更新分析应由政府自己承担。相反，关注点放到了新的问题和主题上。例如，在第四份预算报告中，分析了地方的预算、提供给政府的国际救助资金以及国家预算的就业效应。在接下来的一年，收入方面成为关注的中心。

6.3. 举例：英国——公民社会的控制

在英国，妇女预算小组——一个由大学、工会和性别与经济政策领域非政府组织的女性受过大学教育者和女性政策专家组成的智库——从1989年以来就致力于社会性别预算。它每年编制并公布对各类预算的评价。在工党执政期间（1997年至2010年），妇女预算小组获得了更多影响力，当时与政府、尤其是财政部有着直接的定期联系。无论是预算会议召开之前还是之后，会有与财政部官员的会晤，在这些会晤中，就各项重要政策提出评价以及新的建议。这是英国有传统的较广泛的磋商过程的组成部分。

按照英国对预算的理解，妇女预算小组的工作重点在于税收和国家的转移支付。但是，妇女预算小组最重要的目标之一在于，正如其他国家的倡议行动所努力争取的，使得政府对其收入和支出实施性别影响分析。

6.4. 举例：奥地利——落实在法律上

在开始阶段，实施和落实社会性别预算的重要推动力主要来自于公民社会。来自于公民社会、学术界、利益代表组织、研究机构和行政机关的女性社会学者和经济学者先是组成了一个工作小组，然后更名为“观察小组：性别与公共财政”，在日益紧缩的预算政策背景下，它把有关社会性别预算的国际讨论带到奥地利。这个先锋小组的目标在于，把与预算政策、尤其是节约政策相关的性别平等影响作为议题提出来，并促使政府实施社会性别预算。而且，正如《妇女编制预算》第一版的纲领性标题中所表达的，应鼓励妇女致力于预算议题，要求采取经济政策措

施，并朝着更多性别公正的方向推动改变过程。

这个观察小组将社会性别预算视作一项战略，它把“性别视角纳入预算政策和经济政策过程和决策中，致力于改变政策，并使得这些过程朝着开放和民主化方向的转型”。

“性别与公共财政”观察小组积极开展游说活动，目标是落实社会性别预算。在此过程中，出现了大规模的宪法改革讨论（“奥地利宪法大会”），作为独一无二的时机，来推动社会性别预算在宪法中的落实。与此同时，观察小组增强了国际合作，借助于社会性别预算女性积极分子和女性学者在维也纳召开的国际会议，奠定了网络组织“欧洲社会性别预算网络”的基石。

如今在奥地利，社会性别预算在联邦层面得到了实施，同样还在各个联邦州与乡镇得到了实施。

在联邦层面，社会性别预算在大规模预算法改革框架里拥有双重法律依据。一方面作为国家目标的确定，即从2009年1月1日起在法律层面规定了所有公共地域法人实施社会性别预算的义务：

“联邦、联邦州和乡镇在实施预算时，必须争取实现男女真正的平等”（奥地利联邦宪法第13（3）条）

另一方面，从宪法上规定，在2013年前需引入的影响导向尤其也必须“考虑男女真正平等的目标”（联邦宪法第51（8）条）。这意味着，正如法律改革的说明中所表述的，性别平等或社会性别预算成为了预算实施以影响为导向这一新主导原则的不可分割的组成部分。

由此，2004年以来运行的试点工作就被置于一个广泛的法律基础之上。自从2005年度预算以来，在联邦层面，在预算材料中汇总了有关预算的性别维度的信息。在联邦概算的各份政府草案的说明中，对于每一个职能领域（部委）有一个“预算的性别维度”的章节，在其中，有选择地介绍了性别分析报告，或经常也只是宣布实施了性别分析。

基于预算改革首次编制的2009年战略报告表明了不同广度和重要性的社会性别预算试点项目。这里举

一个代表性的例子：议会分析了其访客接待中心以及人员费用，外交部分析了其培训与继续教育措施，财政部则调查了其内部的培训措施。有残疾的年轻人的结算措施是社会福利部的试点项目，科学与研究部分析绩效奖学金，交通、创新与技术部则分析公共交通工具的月票购买者。

个别地也委托外部机构撰写研究报告，作为实施社会性别预算的基础。

例如，在财政部，对收入项，也就是所得税与社会保险费等进行了分析。在税收领域，从性别平等视角看，具有很大的行动需求。例如，财政部的内部分析证明，所得税法中例外规定的设计主要有利于男性，而且社会保险费（以最高计费依据作为封顶数）起到的是递减的影响，由此，较低收入者——其中女性占大多数——和其收入相比，缴纳超高比例的保险费。

总体上，尽管在奥地利至今在社会性别预算方面有了多年的实践与经验，但是并未促成值得一提的措施，也未带来预算分配上的变化。尤其引人注目的是，试点阶段的项目经常局限在预算方面重要性很低的分领域，或者从社会性别预算分析中得出的重要认识经常未转化为相应措施。

伴随着预算法改革，形成了重振与增强社会性别预算实施有效性的新机遇。从2013年起影响导向框架里的社会性别预算的实施聚焦在性别平等的作用目标、相应措施和审核进展情况的指标的确定上。由此，注意力被引向具体的目标确定，鉴于缺少明确的、普遍有约束力的性别平等目标，这完全是一个重要的步骤。但是，也还有更大的障碍需要克服。尤其是表明需要确定统一的、有约束力的质量水准。而且，依然存在着巨大的挑战，以便把奥地利的社会性别预算转型为一种有效的性别平等工具。尤其需要一种新的动力，以便在性别平等分析之后也能产生真正的预算上的变化。在奥地利也表明，社会性别预算的引入和实施是一个较长的过程，尽管存在着良好的法律基础，这个过程仍然需要政治和行政领导层继续投

入，同样也需要公民社会组织孜孜不倦的工作，以便敦促政界和行政机关承担起实施性别平等的职责。

7、结论

社会性别预算在过去15年里经历了越来越热烈的讨论。在各大洲的许多国家里，社会性别预算实施为一种旨在通过聚焦公共预算从而改进男女平等以及落实妇女权利的战略。预算是国家行为的核心，并以具体数字的形式说明了其实际的优先选项，也表明了社会的权力关系和价值观念。通过国家收入与支出的安排，可以看出政府在空谈以及纲领性文件的华丽辞藻之外的具体建构意志。

本文旨在提供有关国际层面社会性别预算多样现实的一瞥，同时提供关于社会性别预算丰富的工作和方法及其问题与困难的思考。

往期简报

第1期

二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？
托马斯·弗斯（Thomas Fues）

第2期

全球化挑战背景下的全球工会联盟
托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜
（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb）

第3期

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？
陈思贤（Kenneth Paul Tan）

第4期

德国住房政策：一个最佳实践典范？
比约恩·埃格纳（Björn Egner）

第5期

中国行政赔偿制度的演变与新近发展
杨寅（Yang Yin）

第6期

出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响
托马斯·佩利（Thomas I. Palley）

第7期

政党、党员动员与权力管理：以德国为例
盖尔特·米尔克（Gerd Mielke）

第8期

核能的末日？国际能源政策转变思想的时候到了
妮娜·内策尔（Nina Netzer）

第9期

中国经济转型与城镇“生育收入惩罚”
贾男（Jia Nan）、董晓媛（Dong Xiao-yuan）

第10期

欧洲的排放交易体系：低碳经济的高效力高效率工具
汉斯-约阿希姆·齐新（Hans-Joachim Ziesing）

第11期

以蜗牛般的速度前进：德国从妇女选举权到性别平等政策
贝瑞克斯·波维尔（Beatrix Bouvier）

简报特刊

家政工人的保护——挑战及展望
艾伯特基金会上海办公室，2011年5月

简报特刊

政策制定过程中的智库：它们起作用吗？
艾伯特基金会上海办公室，2011年9月

艾伯特基金会其他出版物**中国、欧盟与拉美：当前议题与未来合作**

主编：克敏（Birte Klemm），牛海彬

上海：上海人民出版社，2011

老年人护理与护理保险：中国、德国和日本的模式及案例

主编：蓝淑慧（Susanne Langsdorf），鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），丁纯

上海：上海社会科学院出版社，2010

劳动关系比较研究：中国、韩国、德国/欧洲

主编：鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz），张俊华

北京：中国社会科学出版社，2010

Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe

Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.), Beijing: China Social Sciences Press, 2010

地方决策中的公众参与：中国和德国

主编：刘平，鲁道夫·特劳普-梅茨（Rudolf Traub-Merz）

上海：上海社会科学院出版社，2009

中欧非合作：机遇与挑战

第六届全球治理上海会议（2008年3月14-15日）论文集

主编：闫瑜

上海：艾伯特基金会与上海国际问题研究院，2008

Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation.

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.

Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.), Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.deLearn more about FES in China: www.fes-china.org**Contact**

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xindong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to:

subscribe@fes-shanghai.org

To unsubscribe send an e-mail to:

unsubscribe@fes-shanghai.org

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

Imprint: Gender Budgeting – An Equality Policy Strategy. Shanghai: Friedrich-Ebert-Stiftung Shanghai Office, 2011
Responsible: Dr. Rudolf Traub-Merz, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation