



- 国务院办公厅主管
- 中国行政管理学会主办
- 1985年创刊

[首页](#)
[关于杂志](#)
[CPA资讯](#)
[杂志在线](#)
[在线投稿](#)
[在线阅读](#)
[理事会](#)
[广告专区](#)
[电子期刊](#)

杂志在线

- 最新目录
- 本刊特稿
- 热点聚焦
- 公共管理
- 学术论坛
- 往期回顾

订阅投稿登陆

用户名:
 密码:

[注册 >> 忘记密码?](#)

在线阅读

作者在线查稿

过刊查询

- 理事会
- [邀请函](#)
- [服务内容](#)
- [理事会章程](#)
- [往届名单](#)

[更多>>](#)

最新目录

社会性别预算：制度含义、基本特征与行动策略*

学术论坛
马蔡琛 王思

发布时间：2010-10-1 发布人：本站 源自：

*本文得到“焦作市社会性别反应预算改革研究项目”的资助。

[摘要] 社会性别预算的要义在于评估公共预算对男女两性的不同影响，是实现社会性别主流化和财政管理精细化的重要工具。社会性别预算具有法治性、政治性、多样性等基本特征。在中国推广社会性别预算的过程中，需要同现实预算过程有机整合。在具体行动策略上，应提升性别预算的法律地位，提高预算参与度，完善分性别统计制度，对公共支出进行全程动态追踪，进而全面保障社会性别预算的顺利实施。

[关键词] 社会性别预算；性别主流化；财政精细化管理

[中图分类号] F810 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2010) 10-0117-04

如果从2005年河北省张家口市妇联启动国内第一个社会性别预算项目试点算起，社会性别预算在中国，已然走过了将近五年的岁月。但就现实而言，无论是财政理论研究者还是实践工作者，对于社会性别预算都还是相对陌生的。社会性别预算作为实现社会性别主流化和财政管理精细化的工具手段，仍旧未能得到充分认同。因此，本文对于社会性别预算制度含义、主要特征以及行动策略的分析，无疑具有重要的理论价值和现实意义。

一、社会性别预算的制度含义

社会性别预算 (Gender Budget) 的源起，最早可以追溯到澳大利亚1984年发起的妇女预算行动 (Women's Budget)，该预算主要用于评估联邦公共预算对男女两性的不同影响。此后，南非、加拿大等国家或组织，相继提出性别预算倡议。截至2007年，世界范围内已有73个国家或地区不同程度地开展了社会性别预算行动。[1]

不同的机构和学者对社会性别预算的概念与内涵，也有不同的看法。欧洲非正式议会组织对社会性别预算的定义为：社会性别预算是在预算过程中实现性别主流化的一种方式，它基于性别角度进行评估，通过将性别的视角引入各层级的预算过程，重新安排财政收支来促进男女平等。[2] Diane Elson认为，社会性别预算不是专门为妇女单独编制预算，而是从性别的角度来考察公共支出方式、公共收入手段等公共政策对女性和男性、女童和男童的影响有何差异。[3] Debbie Budlender和Guy Hewitt指出，社会性别预算是从性别角度评估政府总体预算如何满足女性和男性、女童和男童不同的需求，以及女性和男性、女童和男童中不同群体的需求。[4]

综上所述，笔者认为，社会性别预算是通过引入社会性别的视角来评估预算过程对男性和女性，男童和女童的不同影响，进而实现男女平等的一种工具和手段。由此可以看出，社会性别预算并非是简单地将预算资金在男女之间平均分配，很多部门的预算由于存在这样的误解而产生社会性别盲视。

二、社会性别预算的主要特征

从某种意义上讲，社会性别预算既是一种预算，也不是一种预算。之所以称其为预算，是因为它具备预算所具有的政治性和法治性等特征，无论其倡导者是谁，社会性别预算的实施落实，还是需要纳入公共预算过程中。之所以不称其为预算，是因为社会性别预算往往并不需要独立构建预算体系，而且与传统预算方式相比，无论是在组织者、范围还是实施工具上，都具有多元化和广泛参与的特点。因此，社会性别预算应该被看作一种预算管理工具，在传统预算中引入社会性别的视角，据此做出有性别影响的预算决策，分析决策对两性的不同影响。

社会性别预算的制度特征主要有以下三个方面：

1. 法治性

社会性别预算作为一种预算技术和工具，如果缺乏有效的立法保障，很可能沦为地方政府短期内追求政绩的试验品，当政府换届或财政部门高层领导变迁而导致继任者对其失去兴趣时，社会性别预算改革的可持续性，往往不容乐观。虽然民间组织自下而上也可以产生一定的推动作用，但往往因为其声音的微弱以及发

展环境不成熟而困难重重，这种现象在现时的中国或许更为显著。在市场化取向的改革进程中，将社会性别预算纳入预算法律体系，既是严肃政府预算的前提条件，也是中国预算改革走向法治化、透明化和规范化的重要标志之一。

2. 政治性

政治性是社会性别预算行动的重要特点之一，其原因在于，社会性别预算涉及的利益主体是多方面的。无论是宣传倡导还是实施阶段，都贯穿着利益相关主体为争取自身利益诉求而进行的博弈，博弈的均衡策略就是预算安排的现实结果。社会性别预算具有政治性的另一重要原因是，公共预算过程往往与政府治理和财政透明度密切相关。各国的社会性别预算实践中，因公共治理结构上的差异，将产生不同的利益相关群体，而预算民主程度的差异，进一步导致各利益相关方的话语权和地位有所不同。因此，在社会性别预算行动中，处于弱势地位的利益主体之间会建立联盟来共同行动，而“孤军奋战”的利益主体，往往由于话语权不强而达不到预期的效果。

3. 多样性

社会性别预算行动在各国实践中表现出多样性的特点，并无一个放之四海而皆准的范本性工具指南。

首先，社会性别预算的组织者和参与者具有多样性特点，可以是官员、选举产生的代表或民间组织。通常这三个群体通过正式和非正式的方式，构成某种互动性的影响结构。例如，在南非由议会委员会和非政府组织合作开展的“NGO-议会”社会性别预算模式，实践证明就是较具可持续性的。[5]

其次，社会性别预算的实施范围也相当广泛，可以是国家层面，也可以是地区（或地方）预算层面。社会性别预算行动既可以覆盖整体预算，也可以仅在某些领域进行。例如，对于两性平等有重要意义的部门、新的项目以及特别的税收手段，并不局限于专门针对妇女的项目。社会性别预算的目的，是将“性别主流化”的理念，引入那些貌似中性却存在性别歧视的部门和项目中。尤其需要重点关注的是，公共预算与某些特定的经济决策、特别立法（如反对家庭暴力法）或者政府承诺的政策目标（如性别平等行动计划）之间的联系。

第三，社会性别预算的分析工具种类也颇为丰富。有的关注参与方式，有的关注于社会性别相关收支的评估与审计，还有的关注于社会性别预算行动的跟进力度和收入的预期影响评估。无论其关注点何在，目标均是为了更清晰地反映出公共预算和性别平等之间的关系。而在此前，这两者之间往往是缺乏呼应的。

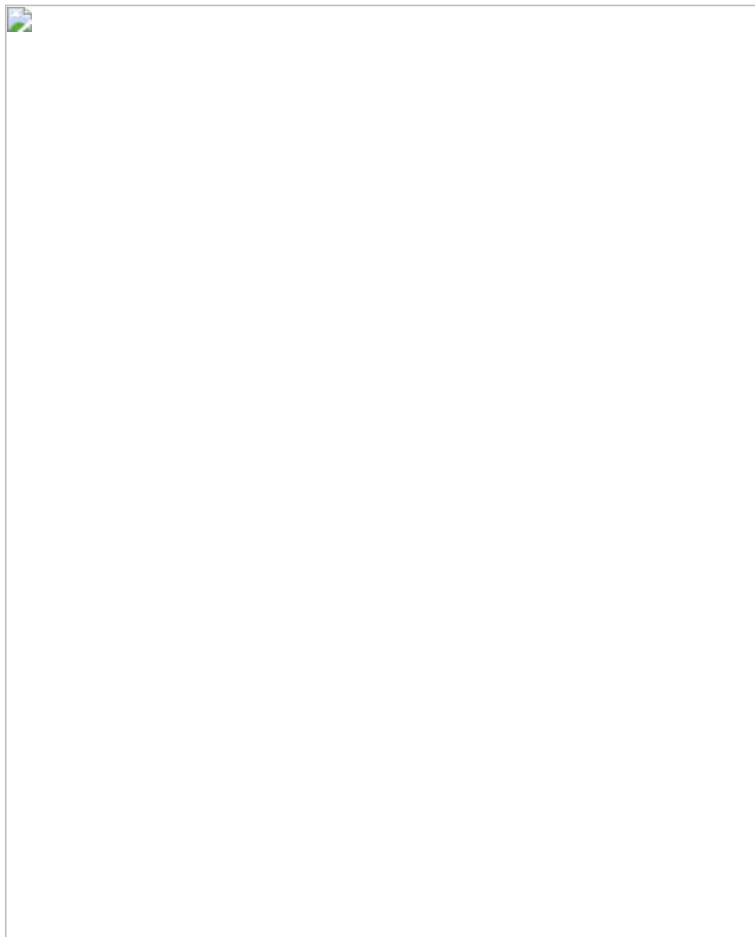
第四，不同社会性别预算实践中，对于公共资金的使用策略也有所不同。有的提倡应该让妇女当选代表发挥核心作用，另一些人则强调改变主要官员的行为是十分必要的，还有些人则认为应该设立规则使所有公共机构将既定份额的公共财政资源配置于性别平等项目中。此外，还有主张通过游说使资源在项目之间进行重新配置，使利益更多地向贫困和弱势群体倾斜。

三、中国社会性别预算行动的实施策略

1. 社会性别预算的决策过程

几乎每一项政府决策都具有相对的预算含义，因为决策过程不可避免地涉及稀缺资源在可选用途之间的分配。[6] 因此，预算决策是公共治理的主要途径，是政府对公共偏好进行有目标选择的结果。在组织预算决策活动中，决策程序通过明确整个预算过程需要经历的步骤程序、具体时间、工作内容、阶段成果等来规范预算决策者的行为，使之有序进行。结合现代公共预算的关键节点，社会性别预算决策过程的基本流程

如表1所示：



资料来源：Canada Gender Budget Facts Shee. By Clara Morgan, Political and Social Affairs Division, 27 November ,2007.

2. 中国自主推广社会性别预算的制度框架选择

(1) 以法律来保障社会性别预算的实施

法治化是社会性别预算顺利推进的重要保证，较具负面典型性的案例是澳大利亚的妇女预算行动。澳大利亚虽然是最早实行性别预算的国家，但20世纪90年代中期政府换届后，新政府对社会性别问题不感兴趣，导致社会性别预算在澳大利亚由此走向衰落。因此，缺乏立法保障的社会性别预算往往不可持续，法律是社会性别预算行动的重要保障措施。

就中国社会性别预算的法律框架建设而言，首先，在国家层面的法律政策中，男女平等基本国策地位需进一步明确；在引领经济社会发展的战略规划中，需要明确而坚定的促进社会性别平等的阐述。其次，在预算法律方面，要加强各级政府推动性别平等地位的责任意识，建立更为严格的支出问责机制，使预算执行者充分认识到社会性别预算即是法律，不严格执行就是违法。在预算执行过程中，如果政府需要对涉及社会性别因素的预算支出追加或追减，这些调整计划必须依法进行，同时加大对社会性别预算执行中违法行为的惩罚力度。再次，在社会保障、教育、营养健康以及反对家庭暴力方面，出台相关法律法规，做出对性别歧视的准确界定。进一步完善现有的《妇女权益保障法》、《就业促进法》、《未成年人保护法》中关于防止性别歧视的规定。最后，还应该在法律层面对国务院妇女儿童工作委员会等推动性别平等的国家协调机构赋予权威地位，使其充分发挥促进性别平等的综合协调功能。

(2) 推进预算精细化管理，提升预算决策的严谨性和科学性

当前对社会性别预算行动的呼吁和推动过程中，往往集中在性别主流化的相关论证，而忽略了从预算精细化的视角，演绎社会性别预算的重要性。20世纪下半叶以来，现代预算体系的变迁，呈现出从传统的控制取向走向突出资源配置效率的管理取向。这也是市场化进程中的中国预算改革所应体现的总体方向。

现代政府预算异常纷繁复杂，在探求提升资源绩效的预算体系重构过程中，需要以某一侧面为突破口，进行市场细分化的研究，以提升预算研究的深度和可积累性。从社会性别预算的视角考察预算改革问题，将有助于深入探求中国预算体系从控制取向走向管理取向的现实路径选择。预算精细化管理作为中国预算改革的发展方向，需要进一步考察在政府预算体系中，预算资源配置结构对利益相关主体的经济社会影响及差异，并通过性别敏感性分析与回应，提升预算资源的配置效率。从这个意义上讲，基于社会性别的视角，考察预算收支对男女两性的影响差异，自然是财政精细化管理的一个重要方面。例如，南非的社会性别预算从社会性别视角分析了所有政府部门预算的资源分配，1996~1998年连续出版了三个预算分析报告。1998年，南非政府发布的财政支出审查报告中，若干重点领域都专门就社会性别问题进行了分析。如针对南非全国市政工程计划的审查发现，该项目雇佣人员中妇女占41%，且相对于男性来说，女性常被分配至职位较低的岗

位，平均工资较低、接受培训的机会也较少，只有32%的妇女接受过相关培训，审查结果促使政府部门做出了改进目标的调整。[7]

因此，中国应借鉴相关国家的经验，在社会性别预算的编制过程中，通过对历年社会性别预算收支的比较分析，来确定当年的预算安排，提高预算编制的严肃性和科学性。同时，为便于普通公众了解社会性别预算的编制和实施情况，应另行起草一份大众版的社会性别预算简明报告。

(3) 提高预算参与度，实现参与式预算管理的制度化

社会性别预算区别于一般预算收支的重要特征就是其参与性。对比澳大利亚社会性别预算行动因政府换届而陷于低潮的教训，以及南非[8]和坦桑尼亚[9]等国的成功经验，从中可以看出政府部门与民间组织合作的重要性，在多方利益相关者的配合下，社会性别预算的推进将更为顺利，而完全基于“英雄史观”的预算改革，则难免出现“人亡政息”的结局。

就国内张家口和焦作的社会性别预算试点而言，均将参与式预算作为社会性别预算的技术载体。参与式预算所体现的促进公民行使公民权、改善公共政策资源分配以实现社会公正等目标，与社会性别预算有诸多相似之处。具有性别敏感的参与式预算，使得包括妇女在内的公民能够积极主动地参与预算过程，最终实现社会公正与可持续发展。中国应借鉴秘鲁、玻利维亚、印度和巴西等国社会性别预算与参与式预算有机结合的方式，有效提升女性及其他弱势群体的预算参与度。

社会性别预算作为一种促进两性平等的预算工具，仅使普通公民参与预算决策过程还远远不够。为充分反映女性的需要，还需保证一定比例的女性公民参与到预算决策过程，并将其制度化。例如，河南省焦作市在编制2009年本级财政性别反应预算时，出台了《听证管理办法》，明确规定社会性别预算的听证人员中，妇女参与人数不少于70%。

具体而言，政府作为社会性别预算的主要决策者和执行者，是不可或缺的角色；公民社会组织的加入，则为推进社会性别预算提供了巨大助力，尤其是引入社会性别预算专家机制，并施加公众压力，促使政府履行各项公共财政活动的受托责任。公民社会组织的参与，是提升政府决策透明度，加强行政问责机制，完善政府治理结构的必要条件。建立公民社会组织间的合作与联盟，可以增加其自身的政治影响力和社会性别预算活动的范围（宣传、研究及技能条件等）。[10]

尽管较高比例的女性代表参与预算决策过程，可以使妇女的需求得到更好表达，并根据公共诉求对预算进行修正，但在预算执行过程中，对预算遵从度的参与式监督，仍旧不容忽视。因此，只有将对社会性别预算的制度化审查监督链条进一步延展，加强其动态绩效评价，才能够保持长期预算契约结构下，公共预算对社会性别敏感因素的及时响应。

3. 中国自主推广社会性别预算的技术方案设计

在技术层面，主要是完善社会性别预算的统计支撑体系和优化预算分析技术，逐步推进资源配置与绩效结果有机整合的管理取向预算改革。

(1) 完善性别统计制度，提高预算决策的准确性和针对性

性别分类统计数据是性别敏感分析的重要前提，有助于量化相关论据并提高宣传倡导的说服力。一方面，通过统计数据的搜集、整理和分析，可以从中找出不同性别在市场经济中所遭受的经济收入等方面的差异与不平等，或者从时间使用研究中，揭示男女间无酬劳动的分配状况。分性别统计数据将可能存在的性别不平等现象，更直观地展示给决策者以及社会公众，使性别相关的预算决策更具针对性。另一方面，分性别统计数据也是社会性别预算项目监督和评价过程中必不可少的前期基础工作，通过将预算项目按性别进行分解，对诸如男女入学率、产妇死亡率以及男女就业率等指标进行统计，可以推动社会性别预算审计和绩效评估技术的发展。

(2) 对公共支出进行全程动态追踪管理，避免决策过程与预算过程的分离

在社会性别预算行动中，通过性别分解数据，来制定促进两性平等的公共预算固然重要，但这些政策意图在执行中能否得到落实，则是社会性别预算能否成功的关键核心因素。例如，菲律宾在1996年引入性别与发展预算规定，所有政府机构必须划拨至少5%的预算用于社会性别方面的工作。但菲律宾全国妇女委员会（NCRFW）的追踪调查结果表明，在最初几年中，300个国家机构中大多数没有提交有关性别与发展预算的报告，而很多机构根本没有达到5%的最低值（还有一些资金被用于举办“奇怪”的活动，如女性公务员的舞蹈课）。

针对信息流管理中的“短板”，印度、乌干达和菲律宾等国研发了社会性别预算支出的跟踪机制，通过预算结果追溯预算过程，以确保财政受托责任的有效履行。因此，在社会性别预算过程中加强支出追踪，不仅可以提高项目的执行效率，也为绩效预算和中期预算框架等管理取向预算改革在中国的推行，提供了重要的操作手段与技术支撑平台。

总之，无论是从制度层面还是技术层面来看，社会性别预算在中国的自主推广，对实现社会性别主流化和预算管理精细化都具有重大意义。

[参考文献]

[References]

[1] 马蔡琛,季仲赞,王丽.社会性别反应预算的演进与启示:基于国际比较视角的考察[J].广东社会科学,2008(5).

[1] Ma Caichen, Ji Zhongyun, Wang Li. The Evolution and Enlightenment of Gender

Response Budget: Based on International Comparison. Guangdong Social Sciences,2008(5).

[2] 王思. “金砖四国”社会性别预算决策过程的比较研究 [D].南开大学硕士论文, 2010.p7.

[2] Wang Si. A Comparative Study on Decision-making Process of BRICs Gender Budget. Nankai University Doctoral Dissertation, 2010.p7.

[3] Diane Elson. Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform, in D Budlender, D Elson, G Hewitt & T Mukhopadhyay, ed. Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets. London:Commonwealth Secretariat, 2002.

[4] Debbie Budlender, Guy Hewitt. Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice. London: Commonwealth Secretariat, 2002.

[5] 马蔡琛,季仲赞.社会性别预算的典型模式及其启示——基于澳大利亚、南非和韩国的考察 [J].现代财经, 2009 (10).

[5] Ma Caichen, Ji Zhongyun. The Typical Mode of Gender Budget and its Enlightenment: Based on the Research of Australia, South Africa and Korea. Modern Finance,2009(10).

[6] Arthur Smithies. Budgeting and the Decision-making Process. in Jack Rabin ed. Public Budgeting and Finance. F.E. Peacock Publishers, Inc., 1975.p25.

[7] Judd, Karen. Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York: UNIFEM, 2001.p20.

[8] Pregs Govender. Lessons from Practice: The Role of Parliament in South Africa' s Women' s Budget. in UNIFEM ed.Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York: UNIFEM, 2002.pp113-118.

[9] Mary Rusimbi. Mainstreaming Gender into Policy, Planning and Budgeting in Tanzania. in UNIFEM ed.Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. New York: UNIFEM, 2002.pp119-125.

[10] Helena Hofbauer Balmori. Gender and Budgets:Overview Report. BRIDGE (development - gender) Institute of Development Studies University of Sussex, 2003.p47.

(作者单位：马蔡琛，南开大学经济学院副教授；王思，南开大学经济学院，天津300071)

Gender Budget:Institution Meaning,Primary Feature and Action Strategy

Ma Caichen Wang Si

[Abstract] The essence of gender budget is to evaluate the different effects that public budget brings about on different genders, it is a key instrument to achieve the gender mainstreaming and the elaboration of fiscal management. Gender budget is characterized by legality, political nature, variety and involvement. In the process of promoting the gender budget, the organic integration of gender budget and traditional budget is required. In terms of the specific action strategy, it is necessary to enhance the legal status of gender budget, increase the budget participation, improve the system of gender statistics, and track the whole course of public expenditure dynamically, so as to ensure the successful implement of gender budget comprehensively.

[Key words] gender budget, gender mainstreaming, the elaboration of fiscal management

[Authors] Ma Caichen is Associate Professor at School of Economics, Nankai University;Wang Si at School of Economics, Nankai University. Tianjin 300071

分享到0

上一篇： 政府扁平化：通向科层制的改革与挑战* 下一篇： 《中国行政管理》推动行政管理改革的影响力及其实现机理

关于杂志 | 联系我们 | | 网站地图

版权所有：中国行政管理杂志社 京ICP备：06058857号 京公网安备：110102004816

本网站所有内容属中国行政管理杂志社所有，未经许可不得转载

(自2013年5月16日起计数)