

从性别角度探析规划决策的民主化

刘 丹, 华 晨

(浙江大学 建筑系, 浙江 杭州 310058)

[摘 要] 实现规划决策的民主化,有必要树立正确的性别观念,性别作为规划决策的一个重要参考点,其重要性不容忽视。决策过程主要包括体制上的准备、研究与分析、政策发展以及公众参与等阶段,如何将性别观点融入到以上四个阶段,是实现民主决策的关键。

[关键词] 性别; 决策; 民主

[中图分类号] TV984 [文献标志码] A [文章编号] 1008 - 942X(2005)02 - 0043 - 06

一、规划决策中性别地位的不对称性

制定科学与民主的政策,是人们对决策者的期望。但是在现实中,由于受各种主客观因素的影响,某些政策忽视了城市群体的不同需求,有的甚至损害了一些特殊群体的利益。其中,规划领域中性别比例的失衡是影响决策民主的重要原因之一。对于女性在决策中的地位,国内外学者做了比较深入的研究。数据表明,规划部门中男性在数量上仍然占绝对优势,特别是在决策的高层。在英国,有 80% 的规划者(基层规划人员)在地方规划部门工作,其中只有 23% 是女性;而在高级规划人员中,女性仅占 5%。以英国皇家规划协会为例,女性只占规划专业人员总人数的 20%,而且,其中只有一半是全职工作人员,在 613 位高级专家中,只有 20 位是女性。四分之三的女性规划者年龄在 40 岁以下,而男性则比较均匀地分布在各个年龄层次。

在中国,女性在决策层中也处于明显的弱势地位(表 1):

表 1 1995 年和 2000 年中国妇女参政的世界排名情况

年份	女性全国人大代表(国会议员)		处于政府决策职位的女性(部级)		
	比例 %	世界排名	比例 %	世界排名	发展中国家排名
1995	21	12	6	71	45
2000	22	24	8	无数据	无数据

资料来源:国家统计局;国际议会联盟。

根据国家统计局的数据,2000 年国家干部中的女性比例是 36%,省级领导班子中的比例是 8%,地、县级领导班子中则分别是 8% 和 9%。目前还缺乏我国规划决策层中男女比例的相关数据^[1]。

[收稿日期] 2004 - 09 - 10

[本刊网址 在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 1. 刘丹(1979 -),女,湖南长沙人,浙江大学建筑工程学院建筑系硕士研究生,主要从事城市规划与设计研究;

2. 华晨(1963 -),男,甘肃兰州人,浙江大学建筑工程学院建筑系教授,主要从事城市规划与设计研究。

二、将性别观念融入规划决策过程中的必要性

(一) 性别观念

性别观点包含有“平等”和“差异”两方面的内容。男性和女性有着不同的需要、感受和渴望,性别平等要求这些差别同样地被重视。性别差异不单纯指男女之间的生理、心理等自然性差异,还包括由此产生的经济、行为、情趣等社会性差异。“平等”则是建立在所有性别差异基础上的平等,而非相等。树立性别观念,将有助于规划者更全面地了解男女在收入、工作和家庭责任上存在的差异,以及由此产生的对规划政策的不同期待。

(二) 政策对女性和男性生活的不同的影响

规划政策的议题是否考虑了性别观念,将极大地影响到人们的生活。比如说,活动场所的位置及相互之间的联系,服务设施的质量,等等。一般来说,女性比男性花更多时间在家庭上,她们是居住区公共设施的主要使用者,并且担负着照顾老人和儿童的主要责任。她们的日常生活比男性更为复杂多样,而公交线路一般只考虑了单一的工作路线,对女性的出行特征和需求缺乏充分的研究。另外,公共交通政策将极大地影响到女性的就业的机会,以及到达学校、医院和其他公共设施的便捷程度等。

通常情况下,易对女性和男性产生不同影响的规划政策领域可能是:(1)经济适用房的供用量;(2)零售商业的布局与发展;(3)老人护理设施、妇幼保健院以及幼儿园的分布;(4)公共交通和服务设施的可达性等。

(三) 将性别观念融入规划决策过程中的目的

1. 促进平等

对于地方政府来说,它有责任促进工作场所和服务领域的机会均等,特别是促进男女在公共决策领域的平等。而地方规划部门则必须考虑规划政策在揭示社会需要和社会问题时所担任的角色,以及这些政策对于不同社会群体可能造成的影响。对于地方政府和规划部门来说,性别观念的增强将有助于他们完善决策过程,促进社会的真正平等。

2. 充分反映社会多元化要求

目前,我国正处于大规模人口迁移的过程中,不同民族、阶层、性别、宗教、文化和价值观等因素的影响在人口迁移过程中表现得越来越明显,社会日益呈现出一种多元化的趋势。流动人口、空巢老人、下岗工人、单亲家庭等群体对于决策有着不同的期待,因此,规划政策应当充分反映社会多元化的要求。

3. 促进公众参与的广泛性

我国实行公众参与的历史还很短暂,并且一般停留在规划展览或问卷式的民意调查的层次,缺乏参与的广泛性和包容性。因此,有必要深入研究不同规划对象的特点和差异,探索更多的参与方式,以吸引更多的公众参与到规划决策中来,而性别观点在研究中的运用对此将会有所裨益。

4. 实现科学民主的决策

从规划之初到实施和评估过程中系统地考虑性别差异,对实现规划决策的民主化主要有以下益处:(1)将有助于规划政策对社会组成有较全面的反映,促进形成一个系统的规划方法;(2)增加决策者对性别问题以及它们与规划之间的关系的了解;(3)提高政策反映整个社区需要的灵敏度,

特别是对特殊人群不同需求的认识,使空间规划能够满足社区以内所有的群体的需要;(4)决策领域的性别平等将提高规划政策的质量和促进执行。

三、将性别观念融入规划决策过程的途径

一般来说,决策过程主要包括体制上的准备、研究与分析、政策发展和公众参与等阶段。如何将性别观点融入到以上四个阶段,是实现民主决策的关键。

(一) 体制上的改革

要将性别观点融入到规划决策过程中,首先依赖于规划部门采取积极的态度和提供组织上的支持。一方面,要尽力实现规划体制和人事组织上的性别平等,这不仅仅是个别规划者的改变,更重要的是规划部门高层管理层的变化。应当让女性更多地进入规划决策和执行机构,以改变过去纯粹以男性为主体来进行决策的情况。在决策中引入更多女性的声音,能够促进规划议题的反省与转变。女性通过其独有的视角,能够对许多规划政策提出新的看法。以居住区研究为例,从女性角度来看就包含有安全、照明、公共交通、人的便利性、居住、工作与技能、地方商业区保存等相关议题,这些问题在以往的规划中没有引起足够的重视。

另一方面,仅仅实现规划者性别比例上的均衡是不够的,还需要对规划领域的内部文化进行改革。研究表明,规划者们个人的生活经历、工作态度和信仰的因素,将影响到他们的规划和决策。而长期以来,以男性为主体的规划者已经在规划领域形成了比较根深蒂固的男性优势。因此,应当在规划领域融入一些女性的文化氛围和工作方法,以提高规划者的性别意识。

综上所述,需要对规划部门的以下领域进行改革:

1. 人事组织:在规划部门保持均衡的男女比例,特别是在最高决策层的比例。
2. 文化氛围:致力于营造一种令人愉快的文化氛围,使不同性别的规划人员在工作中能够优势互补,紧密合作。
3. 整体形象:通过训练,培养规划者与公众交流的技巧,增进专业人员与普通群众的联系和了解。同时,规划部门应努力塑造务实高效的整体形象,使公众能够与当地规划部门保持即时便利的联系。

(二) 研究与分析

每个规划政策的制定,都是基于对当前所面临情况和将来发展需求的调查分析。如果要想实现科学和民主的决策,就必须了解人们在生活中所面临的问题,尤其对那些关系到特殊群体的重要议题,决策部门必须对实际的情况进行鉴定和核实。

将性别融入到研究进程中,第一步应建立起一个数据收集系统,关键的统计数据可能包括:人口特征、收入和就业情况、出行模式、出行距离和目的、就业和参与的比例等。第二步要将收集到的统计数据根据性别进行分类。例如,残障情况应该根据性别进行区分,因为他们并非属于完全同质的群体;对在不同部门和不同工作地点的男女就业比例,应该进行仔细的调查,有关房屋产权、运动和休闲设施的使用情况,也应根据性别分别收集归类。

对分类数据的分析将使规划决策者对性别差异的情况一目了然,这将影响到未来的规划决策。当规划部门获得专业的数据之后,就可以建立起一个比较完善的现状模型,从而为形成比较科学和民主的规划提供依据。此外,对统计数据收集和分析应当成为规划决策部门的一项日常工作,这需要投入大量的时间、人力和物力,最重要的是,要提高规划决策人员的责任心。

(三) 政策的发展与完善

1. 政策目标的评价

一般而言,对政策目标的评价主要有三种途径:第一,是否满足公众的需要;第二,规划中的关键问题是否得到了有效的解决;第三,是否满足了其他相关要求。应当将性别观点融入到以上三种途径中去。

(1) 第一种途径。通过性别研究和需求评估,对公众的需要有更全面细致的了解。因为尽管城市不同群体在生活中有许多共同的需要,但是也有一些特别的团体有特殊的需要,例如单亲母亲、老人、残障人士等。因此,一方面,政策目标应当把这些特殊的需求考虑在内,另一方面,更要保证政策目标不会损害到他们的利益。

(2) 第二种途径。在探讨交通、住房供给、就业、旅游、自然环境、历史遗迹等相关议题的过程中,也可以引入性别观点。每个政策领域对不同性别或者特殊群体的影响都有值得进行深入研究的地方。例如:这些重点问题将影响到什么人?这种影响对女性和男性有什么不同?这些领域存在明显的不平等现象吗?规划部门是否受到过专门关于性别不平等问题的申诉?受到质疑的政策的影响和消极的影响分别是什么?这些政策在执行之后,将会对女性(男性)产生有利还是不利的影 响?这些问题的答案将有助于决策部门的判断和决策,了解自己应当优先解决什么问题。

(3) 第三种途径。把性别观念融入到其他评价过程,也有利于制定更完善的政策目标。以对规划政策的环境评价为例,华盛顿特区人口资料局(Population Reference Bureau,简称 PRB)在 2002 年 2 月出版的政策纲要《女性、男性和环境变化:环境政策和规划的性别因素》中指出,性别不同会造成在环境决策上的差异,男性倾向于从商业角度对环境资源进行开发和利用,而女性则更注重环境对家庭及生活需求的影响。男性和女性所关注的侧重点不同,综合两者将有利于对规划决策做出更全面的评价。

2. 评价技术

为了保证政策建议能够取得最积极的成果,避免对特殊群体利益的损害,有必要对政策评价的技术手段进行探讨。建立具有性别意识的政策评价体系,首先要鉴别一个政策对不同的群体可能会产生的影响,然后根据具体的情况修改规划政策和建议。

可以通过以下方面来分析所制定的政策对于不同群体的影响:

(1) 直接的好处。例如在交通高峰时期开通新公共汽车线路,专门服务于女性集中工作的场所,这将直接有利于女性上班族。

(2) 间接的好处。例如专为残障人士设计的便利设施,同时也有利于婴儿车的使用。

(3) 中立的影响。对道路的景观美化提高了视觉质量,但是可能影响到驾驶者和行人的视线。

(4) 潜在的威胁。步行街的设置,在夜晚可能形成公共安全的隐患。

(5) 机会的错失。在发展新区过程中,忽视了公交站点的可达性和整体交通的统筹安排。

通过政策评价,一方面可以帮助决策者全面地了解政策是否充分考虑了性别问题,并且能够通过数据来揭示现实中存在的差距,从而在相应的政策领域采取措施。另一方面,通过对政策的作用和效果进行监控和评估,也将有助于政策进一步的完善与发展。在评价过程中,必须明确的一点是,评价的出发点应当是“人民”,是他们的构成、差异和需要,而不是单一的土地利用。整个决策的成败应当由建成环境的使用效果和人们的满意度来判定。

(四) 完善公众参与方式,促进更广泛的参与

在我国,女性参与规划的程度和范围都很不够,其原因是多方面的,其中参与过程对参与能力

具有一定的要求是很重要的因素。女性相对于男性而言,受教育程度普遍略低。在我国,女性受教育的年限比男性要少2.3年。而目前参与过程中充斥的专业术语使女性通常只能保持沉默。为了改善这种状况,一方面,规划人员在交流过程中应尽量避免使用生涩的专业术语;另一方面,应加强普及规划知识,比如对《规划建设管理条例》做通俗化和深入浅出的解释,并进行宣传与普及。

针对女性工作和生活的特点,可以考虑在组织公众参与的过程中采取以下策略:

(1) 营造一个轻松愉快的参与氛围,如在会议开始时,可以让居民随意地讲述邻里间的趣闻轶事,进而讨论社区环境中存在的问题,这种闲聊的方式将鼓励更多的女性加入讨论。

(2) 将会议时间安排在周末或夜晚,使职业女性能够有时间参与。

(3) 将举办公众会议和展览的地点,设在交通便利的地方。

(4) 提供幼儿看护设施以方便年轻母亲。

(5) 对需要长期参与的情况,例如城市规划更新的项目,规划机构应当考虑为出席者提供一些费用,以确保女性持续的参与。

实现决策的民主化是一个长期的过程,在规划决策与研究中融入性别视角,具有非常重要的意义。本文希望通过性别问题和民主决策之间关系的初步探讨,能够抛砖引玉,使更多规划者关注规划决策中的性别问题。

[参 考 文 献]

[1] Dory Reeves. Gender Equality and Plan Making: The Gender Mainstreaming Toolkit [A]. Dory Reeves, Chris Sheridan. Mediation of place, making of place [C]. London: Royal Town Planning Institute, 2003.

[2] Clara Greed. Promise or Progress: Women and Planning [J]. Built Environment, 1996, 22(2): 32 - 46.

[责任编辑 江予新]

A Probe into Gender Consideration in Decision-making

LIU Dan, HUA Chen

(Institute of Urban Planning & Design, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The modern urban planning stresses a more holistic approach-one that is reflective of the diversified composition of society. Mainstreaming equalities in plan making will improve the quality and performance of plan policy. Gender mainstreaming means embedding an acknowledgement of the different needs of women and men into the planning system to make it part of the core agenda rather than an appendix. Gender Mainstreaming takes into account the different roles women and men have in society and the different expectations and requirements they have from the planning system. This cannot be done in isolation from other day-to-day aspects of planning - it is a matter of looking at existing and proposed policy areas through a 'gender lens'.

Mainstreaming calls for integrating relevant issues into each stage of the policy making process: preparing the institutional framework; research and analysis; policy development; consultation and participation.

Firstly, preparing the institutional framework. Everything depends upon the Local Planning Authority to adopt a positive attitude and provide a supportive political and organizational setting to the mainstreaming process. The 'good planner' will naturally incorporate gender into his or her individual

perspective on planning. Nevertheless, much work needs to be done in addition to laying the groundwork in terms of staffing, resources, time, budgets, etc. Some of the institutional changes recommended would require higher-level managerial change within the local authority itself.

Secondly, research and analysis. Every plan needs to be based on surveys and analysis of the issues facing the local area and its the future development needs. If a plan is to meet such need, then there has to be an analysis of what is happening to the population, and an identification of the issues that are important to special groups. Integrating gender into the research process depends on the availability of disseminated data for women and men within the location concerned.

Thirdly, policy development. Mainstreaming gender in the formulation of policy objectives may be approached in three ways. a) The first approach starts with an understanding of community needs as identified through gendered research and by the needs assessment report as required by the equality standard. Once the needs of particular groups in the local community have been identified, the next step is to think about policy implications. b) The second approach begins with key policy topics such as transportation, housing, employment, tourism, the natural environment, cultural heritage and so on. It is then possible to ask a series of evaluative questions about the impact of each policy area on men, women and/or other groups. c) The third approach incorporates gender equality into other statutory and non-statutory appraisal processes. A gender sensitive perspective can therefore be incorporated into existing appraisal process, eliminating discrimination and maximizing equality benefits.

Finally, consultation and participation. Consultation is a fundamental part of plan preparation. Accessibility in all sectors of the community is a key issue for achieving inclusive participation. In order to assist the participation of women, a number of different techniques should be adopted, including arranging weekend and evening meetings for those who work, and providing childcare facilities where necessary. In addition, it is important to hold public meetings and exhibitions in places that are easily accessible.

Key words: gender; decision-making; democratization

本刊讯: 2004年12月23日,浙江省人民政府公布了“浙江省第十二届哲学社会科学优秀成果奖”评选结果,浙江大学共有40项成果获奖,其中30项获省政府奖,发表于本刊2003年第5期王小章的《国家、市民社会与公民权利》一文也荣获论文类三等奖。获奖名单如下:

著作类一等奖:蒋自强等《经济思想通史》。二等奖:贾生华、田传浩、史清华《中国东部地区农地使用权市场发展模式和政策研究》;宋玉华等《美国新经济研究——经济范式转型与制度演化》;戚印平《日本早期耶稣会史研究》;徐岱《批评美学:艺术诠释逻辑与范式》;计翔翔《十七世纪中期汉学著作研究》;胡建森等《行政强制法研究丛书》。三等奖:胡可先《杜甫诗学引论》;胡晓云《从引进到建构——日本的广告效果研究与实战》;王志成《和平的渴望》等。优秀奖:黄祖辉《农业与农村发展的制度透视》等。

论文类二等奖:卫龙宝、胡慧洪、钱文荣、曹明华《城镇化过程中相关行为主体迁移意愿分析——对浙江海宁市农村居民的调查》;梁上上《物权法定主义:在自由与强制之间》;汪炜《中国股市“规模效应”和“时间效应”的实证分析》等。三等奖:杨大春《主体形而上学解体的三个纬度》;金祥荣、朱希伟《专业化产业区的起源与演化——一个历史与理论视角的考察》;王小章《国家、市民社会与公民权利》等。优秀奖:胡税根《中国名牌发展的政府政策问题研究》等。