

国外反家庭暴力政策框架变迁 及其对我国的启示

郭夏娟 郑 熹

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

[摘 要] 自 20 世纪 80 年代欧美各国相继开始制定反家庭暴力政策以来,三十多年间,这些国家的政策框架发生了多种变迁。一些国家经历了从性别框架向性别中立框架的转变,而另一些国家则朝着相反方向转变。导致这些转变的主要影响因素是国家制度、政治倾向、女性的政治影响力以及国际环境等。通过对这些影响因素的分析,可以看出各国采用不同的政策框架并非仅仅基于该政策框架本身的合理性和优越性,而是基于影响政策的不同走向的力量或因素之间的博弈结果。在当今中国首部反家庭暴力法生效之际,国外反家庭暴力政策变迁的经验可以为我国完善反家庭暴力政策法规提供诸多借鉴,不仅可以提供理论基础,而且可以在反家庭暴力工作的协调责任、政府与妇女组织的合作、女性参政以及公共意识提升等方面提供实践层面的借鉴。

[关键词] 反家庭暴力政策; 政策变迁; 性别框架; 性别中立框架

The Evolution of Anti-Domestic Violence Policy Framework in Foreign Countries and Its Enlightenment to China

Guo Xiajuan Zheng Xi

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: From 1980s to the beginning of this century, a number of countries in Europe and America have enacted policies of anti-domestic violence and experienced the evolution of policy frameworks. Two main policy frameworks have been created during the process of policy evolution. One is a gender-oriented framework, which emphasizes the connection of domestic violence with gender inequality. The other is a gender-neutral framework or non-gender framework which suggests that domestic violence should be brought into the existing issues of criminal justice. It deemphasizes the gender inequality of violence. The gender-framework is often adopted in the countries with a higher proportion of women in politics or active women's

[收稿日期] 2016-01-28

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2017-02-10

[网络连续型出版物号] CN33-6000/C

[作者简介] 1. 郭夏娟 (<http://orcid.org/0000-0001-9196-1699>), 女, 浙江大学公共管理学院教授, 哲学博士, 主要从事社会性别、行政伦理研究; 2. 郑熹 (<http://orcid.org/0000-0001-9989-6860>), 女, 浙江大学公共管理学院博士研究生, 主要从事社会性别研究。

organizations. As a part of initiatives for gender equality, it pays more attention to care for the violence victims, women's empowerment, and combination of other policies against gender inequality. On the other hand, in countries where the discourse of gender equality is marginalized, governments are more likely to take gender-neutral framework in their anti-domestic violence policy, incorporating policies of anti-domestic violence into the existing criminal judicial or administrative issues. This non-gender framework is less possible to marginalize the domestic violence problems as "women's issues," but its disadvantage is the lack of attention on gender inequality in domestic violence, and more focuses on punishment of the perpetrators rather than protection of the victims. In addition, national systems, political orientation, women's political influence and international circumstances are determinants that can influence the policy frameworks in its evolution of anti-domestic violence. Thus, a country's adoption of a certain policy framework implies less the absolute rationality or superiority of certain framework itself, but it reflects more of the results of game playing among powers that support a given policy framework.

In China, the first *Anti-domestic Violence Law of the People's Republic of China* (hereinafter referred to as *Anti-domestic Violence Law*) was enacted at the end of the year 2015, and has taken effect since March 1st, 2016. In fact, there have been policies concerning the domestic violence in some legal documents before then. For instance, in the *Law of the People's Republic of China on the Protection of Rights and Interests of Women* and the *Constitution of the People's Republic of China*, women as a vulnerable group are protected and women abuse is explicitly prohibited. By contrast, the newly enacted *Anti-domestic Violence Law* no longer emphasizes women as the exclusive victims of domestic violence, and it extends to "family members" and broader "people who live together." These changes reflect that China's anti-domestic violence policy is moving towards some more rigorous, more targeted objectives. However, how to accept the value of gender equality in the mainstreaming of gender equality is still in question. The experiences of foreign countries give China enlightenment in both theory and practice in coordination of responsibility, as well as in the cooperation between governments, women's organizations, women's participation in politics and public awareness promotion, etc., so as to further improve China's anti-domestic violence policy framework.

Key words: anti-domestic violence policy; policy evolution; gender-oriented framework; gender-neutral framework

自 20 世纪 70 年代第二波女权主义运动将家庭暴力问题作为一项犯罪而不是私人事务推上政治议程以来,家庭暴力在大多数国家已经被认为是必须解决的社会问题与公共政策议题。然而,对家庭暴力问题的不同论述与不同分析框架会带来公共政策制定过程中不同的关注重点,从而引导不同的政策方向及产出。各国不同的反家庭暴力政策框架往往反映出政府宏观层面的制度变化,同时也与政府结构中的权力分配、领导者偏好以及政治因素相关联。本文通过比较国外不同国家反家庭暴力政策框架变迁以及相应的政策变化与表现,探寻其背后的影响因素,以期完善我国反家暴政策提供一些借鉴。

一、反家庭暴力的政策框架及其变迁

从不同角度定义家庭暴力,在很大程度上可以反映家庭暴力问题的不同呈现视角与论述方式,并构成反家庭暴力的不同政策框架。国际上,对家庭暴力的定义通常有两种视角:一是女性主义视角,关注家庭暴力背后性别不平等的结构性问题,将家庭暴力定义为一个性别平等议题;二是从性别中立立场出发,将家庭暴力定义为家庭成员之间的暴力,视家庭暴力为一个性别中立的刑事司法问题,并归入已有的犯罪预防等议题之中。那么,这两种不同的政策框架有怎样的特征与表现形式?它们又经历了怎样的发展变迁呢?笔者将通过具体案例对这些问题进行梳理。

1. 性别政策框架及其表现

长期以来,国外性别政策框架将家庭暴力定义为社会公正的性别议题,强调基于性别的暴力根植于不平等的性别权力关系,以致破坏妇女充分行使经济、社会、政治和文化等公民权的能力和机会。女性主义的家庭暴力定义是“根源于不平等的性别权力关系和不平等的资源享有的结构性问题”^{[1]370}。因此,其政策不但关注解决暴力问题本身,更关注家庭暴力背后性别不平等的结构性问题。这种性别化的分析框架揭示出家庭暴力的本质是不平等的性别关系,这种性别不平等也会蔓延到对妇女的其他暴力行为上,如强奸和性骚扰,并把强奸、性骚扰与家庭暴力都视为针对妇女的暴力。因此,政策措施不仅包括司法和刑罚,还包括更广范围的教育、卫生保健、社会援助等,以保障女性的社会与经济权利。这种性别框架下的主要政策表现为注重对受害者的服务与对服务支出的投入,包括拨款修建庇护所和改善庇护所设施、出资改善对受害者的服务、资助服务于受害者的妇女机构以及提高反性暴力工作者的性别意识等。这种性别框架的政策在 2000 年以后的苏格兰表现得十分明显。

在定义上,苏格兰执行委员会(Scottish Executive, SE)于 2000 年起草的《苏格兰处理家暴问题国家战略》文件中明确规定:“家庭虐待是与更广泛的社会不平等相联系的,是男性滥用权力的一系列行为中的一部分,并且与其他形式的暴力如强奸和儿童虐待有关联。”^{[1]372-373}在具体政策措施中,该战略围绕预防(prevention)、保护(protection)和供给(provision)建立起“3P”预防机制。该预防机制包括:议会每年通过电视新闻做大量的公益宣传广告以提升公众对家暴的认识、减少对家暴的容忍度,包括每年一次的家庭暴力研讨会;2004 年正式推出全国性的培训战略,以提高家暴服务提供者对反家暴的认识,进而提高政府和社会对家暴受害者的回应性;在保护方面,改善公安和刑事司法机构对家暴案件的记录和处理方法,同时改革法律援助,让妇女更易获得司法救济;在服务供给方面,为各机构的工作和全国性的热线援助电话提供支持,并成立苏格兰执行委员会家庭虐待服务发展基金会(SE Domestic Abuse Service Development Fund, DASDF),为家庭暴力服务项目提供专项拨款。2002 年以来,苏格兰的这一政策框架将反家暴范围推进到更广泛的层面,如强奸和性骚扰^[1],进而对女性权益形成更加全面的保护。

2. 性别中立框架及其政策表现

与上述性别政策框架不同的是,性别中立框架用去性别化的术语定义家庭暴力受害者和施暴者。家庭暴力被定义为“家庭内的某人对受害者施加的暴力”^{[2]791},它强调“男童和男人与女性一样经常成为家庭暴力的受害者”^{[2]791}。显然,这种论述在一定程度上弥补了“针对女性的暴力”框架的局限性,但是,缺失了对暴力与性别不平等之间联系的分析。在这个定义下,家庭暴力被纳入更广泛的、与公民安全相关的刑事司法议题之中,并入普通公共卫生项目。这样的性别中立政策框架更容易弱化对家暴受害者的特殊服务,掩盖了对家暴受害者的关注。伴随而来的问题是,专门服务于女性受害者的妇女组织和庇护所失去了资金资助。此外,国家资助的减少使妇女组织的影响力大

幅下降,有的组织甚至难以维持,因此,无力阻止国家进一步向性别中立政策框架转变和进一步削减对受害者服务的资助^[2]。20世纪90年代后期,经历政策中性化转变后的荷兰在政策表现方面明显体现出性别中立框架的特点。

20世纪90年代中期,荷兰的劳工党和自由党组成的“紫色”联盟(“purple” coalition)上任时,对家庭暴力采用了一种性别中立的定义,使得重构妇女议题变得很艰难,因为它很难对两性差异做出任何区分,不然就会被认为是歧视^[2]。1999年,“紫色”政府推出新的反对家暴行动计划,家庭暴力被定义为“受害人家内的某人施加的暴力”^{[2]791},这意味着受害人和施暴者都被定义在性别中立的术语下。新的计划并没有从根本上分析为何暴力与性别不平等相关,相反,家暴被定义为一个行政方面的协调问题,或者被定义为犯罪预防方面的一个安全议题,从而使注意力从保护和支​​持受害者转向惩罚施暴者。在这样的框架与趋势下,对暴力受害者的服务被并入普通(精神)健康基础设施中,并削减了对相关妇女组织的财政支持。国家扶持的削减导致大部分服务受害者的机构消失。因此,在政府的政策框架进一步向中性化转变的过程中,很少听到妇女组织的反对声了^[2]。显然,这一框架减弱了对女性受害者的保护。

3. 两种政策框架的变迁发展

事实上,上述两种性别政策框架并非苏格兰和荷兰专属,更不是一成不变,而是随着时代的变迁、受各种因素影响而发展的。相应的反家暴政策框架同时也出现在其他国家。在欧洲,荷兰在20世纪80年代就采用性别框架的反家暴政策,但从90年代开始却转向性别中立政策;与此同时,西班牙的家庭暴力政策经历了从性别盲视到性别政策框架的转变^[2];在2000年之前,苏格兰的家庭暴力政策是零散而没有效率的,随着权力下放,苏格兰的反家暴政策逐步向性别化框架发展^[1]。相反,在拉丁美洲,智利和阿根廷几乎同时颁布了反家暴法,并且在政策设计上倾向于性别政策框架,但智利在政策发展中体现了性别政策框架,阿根廷的政策却没有按照最初的设计而发展^[3]。这说明,不论何种政策框架,都是随时代改变而变迁的。

以荷兰为例,其反家庭暴力政策较早使用了性别政策框架,后来逐渐向性别中立框架变迁。20世纪80年代,荷兰在制定反对针对妇女暴力的国家政策时,邀请女权主义活动家和政策制定者设定政策目标和原则,并于1984年发布了第一个国家政策计划。在该计划提出的反对虐待的举措中,增加了妇女抵抗暴力的可能性,改善性暴力受害者的性别关怀与庇护设施,提高参与反对性别暴力工作的专业从业人员的意识。然而,随后就职的新政府实施大规模的私有化行动,阻碍了新政策的实施。1988年,政府宣布,将对暴力受害者的服务并入普通(精神)健康基础设施中,削减对专门服务受害者的妇女组织的财政支持。20世纪90年代中期,“紫色”联盟上任时采用了新自由主义的政府管理风格,强调效率和市场,在其随后推出的反家暴行动计划中引入了家暴问题的性别中立框架,但并未从根本上分析为何暴力与性别不平等相关,反而把家暴定位为协调政策方向、沟通和执行的行政问题。2002年,政府发布了部门间的反家暴行动计划,继续将家庭暴力放在性别中立的框架之下,家庭暴力被定义为“由家庭范围内的人施加的暴力”^{[2]791},没有考察家庭暴力问题的特殊性和原因,也没有考察它与性别不平等的关系。这时,性别分析在荷兰的反家庭暴力政策中已经被逐渐淡化了。

相反,西班牙则是由性别中立框架向性别框架转变的典型,其反家庭暴力政策从不关注家暴的性别本质逐渐向性别化政策方向转变。1989年,经过一些妇女组织的游说和集中运动,西班牙政府进行法律改革,在新的刑法典里第一次把“家庭虐待”定义为一项犯罪,但此时,国家并没有采取专门的性别框架和政策,政策回应仍然局限于对家暴定义模糊的法律条款、警察培训以及警察对家暴的记录保留。在妇女组织的抗议下,西班牙政府在1996年批准了一项处理妇女虐待的国家计划,包含了对家暴问题的性别化定义,声明“妇女更多地遭受(家暴)问题”^{[2]791},并将精神暴力、非同

居伴侣的暴力包含在家庭暴力范围之内。在 2000 年的选举运动期间,所有政党都明确关注到针对妇女的暴力议题。2004 年 12 月,新政府出台了性别化的基本法,将性别暴力标识为一种基于性别歧视的政治和结构问题,需要所有政府公共部门承担相应义务。该法律专注于意识、预防和对性别暴力行为的早期发现,并且建立了综合性措施,不仅包括司法和刑罚措施,还包括教育、卫生保健、社会和援助措施等,以强调妇女的社会与经济权利^[2]。这意味着性别议题的政策计划和措施逐渐朝着更具体的方向发展。

二、政策框架变迁的影响因素

各国对反家庭暴力政策解释话语的转换都会受到各自国情的影响,观察各国反家庭暴力政策的发展过程,其具体原因必然带有各国自身的特色。但是,不论各国的政治经济制度如何,也不论社会经济发展程度高低,政策变迁往往无法摆脱一些相似因素的影响。那么,国外的反家暴政策变迁究竟是哪些因素在起着决定性作用呢?

1. 国家制度结构与行政能力

国家制度结构与行政能力不仅影响着政策是否按照最初的设计贯彻执行,而且决定着政策框架的保持或改变。智利和阿根廷便是很好的例子。两国几乎在同一时期采用家庭暴力的性别框架,并进行立法改革。但是,因两国制度结构不同,该政策框架在实施过程中的发展方向发生了变化:智利的国家政治体制是集权制,并拥有独立的司法,其有效的官僚机构可以保证家暴政策的实施,并有能力创建强有力的支持性服务,如公共意识运动和对警察、法官及健康专家的培训,还有为家庭暴力受害者提供服务等^[3]。相反,阿根廷是一个行政权力较分散的联邦制国家,官僚行政能力较弱,尽管一开始对反家庭暴力政策的设置是在性别政策框架下进行的,但制度的弱势及分裂性降低了有效实施政策的能力,政治权力的分散意味着反家庭暴力政策在地方层面的执行中容易出现偏差,导致不同地区的家暴受害者无法得到统一的法律支持。联邦政府缺乏全国性的行动计划来处理家庭暴力和协调不同部门间的政策实施,其横向协调能力较弱^[3]。这种制度体系难以达到性别政策框架的初衷。

2. 政府的政治倾向

政策能否按照最初设计的政策轨道持续贯彻,其连贯性和一致性还会受到政治环境的影响。如政府换届、执政党或某个领导人的政治倾向,都可能导致政策在演变过程中偏离原初设计方向,甚至出现明显的停滞或倒退。荷兰便是受这种政治变化影响明显的国家。20 世纪 80 年代在任的左翼政府,尤其是在一位女权主义部长的在任期间,在制定国家政策时采用了女权主义的分析框架。然而,20 世纪 90 年代中期,由劳工党和自由党组成的“紫色”联盟上任时,体现了新自由主义的管理风格,对家庭暴力采用了一种性别中立立场。2002 年的右翼政府继续将家庭暴力放在性别中立的框架下,把家庭暴力定义为一个安全议题^[1-2]。于是,反家庭暴力政策就在政府的变化中逐渐远离了最初的性别框架。

3. 女性在政治议程中的影响力

在反家庭暴力政策发展中,女性在政治议程中的影响力直接影响着性别议题在政治议程中的优先性,从而影响到对家庭暴力政策框架的选择。而女性在这个过程中影响力,主要体现在她们在政府中的参与程度、在政策机构中的地位以及妇女组织的影响力。

首先,妇女在政府中参与的重要性可以通过苏格兰的例子得以说明。在后权力下放时期的苏格兰,妇女在议会党组织(特别是左翼和中左翼组织)和议会委员会中占有相当的职位。在 1999—2003 年,女性占苏格兰议会议员的 37.2%,占主要统治联合党——工党成员的一半,构成了

内阁部长的三分之一。第一届议会期间进行的访谈显示,家庭暴力/针对妇女的暴力是许多女性议员和部长关注的优先议题。相比于男性,女性议员会更频繁地通过提案和修改建议以及参与讨论,提出家庭虐待和针对妇女暴力的议题^{[1]376}。因此,妇女在政府中的参与程度决定了国家的反家庭暴力政策采用性别框架的可能性。

其次,强有力的妇女政策机构也是政策框架变迁的关键因素。智利的妇女政策机构,即“国家妇女服务”(Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM)在智利政策产出中扮演了重要角色,它可以在政策实施中起到督促、协调和监督等作用。“国家妇女服务”是党内的女权主义者为了游说执政党联盟而创建的一个执行机构,目的是通过公共政策促进性别平等,该机构设在规划和协作部门,并不是一个独立部门,但是,其部长级主管可以参与内阁会,这一政治地位和话语权使得国家妇女服务机构有能力保证在较高的优先地位上通过公共议程讨论针对妇女的暴力问题。此外,国家妇女服务机构能够代表自己直接参与谈判,为自己争取预算资金,这使它有足够的资源从事家庭暴力研究和政策监督;它还有建议立法的能力,可以直接游说执行委员会,使其成为内部盟友,以便更有效地寻求政策改变。这种角色使它成为沟通立法者和倡导组织之间的桥梁,也在公民社会与官方之间创造出一个体制内外的互动机制,将政策的改革意见提上政治议程^[3]。

4. 国际组织和国际协议的影响与督促

在制定反家暴政策中,国际组织和国际协议对政策框架起着重要的参考与影响作用,在国家公共政策变化和推进过程中也起着不可或缺的制约和监督作用。这种制约可以被国内的妇女组织用来监督本国政策的实施,如《消除对妇女一切形式歧视公约》委员会对签署国八年一次的审议会,就是一种正式的监督机制。在荷兰的反家庭暴力框架向性别中立转变过程中,国际组织与协议的制约就起到了一定的制衡作用,使性别议题没有在这种转变中完全消失。2007年,联合国消除对妇女的歧视委员会和联合国针对妇女暴力的特别报告员都批评了荷兰对家庭暴力的性别中立态度^[2]。作为回应,荷兰的新中左翼(Centre-Left)政府在2008年发布了一项政策计划,承认85%的家庭暴力受害者是女性,认可了“施暴者和受害者之间(性别)权力差异的影响”,并且承认“男性统治是家庭暴力的根本原因”^{[3]15-19}。

通过对影响反家庭暴力政策框架变迁的不同因素分析,可以看出政策框架并不是随着时间推移而朝着统一的方向和趋势发展的,而是不同因素、不同力量博弈与制衡的结果。政策框架的变迁也表明,性别政策成果的取得并不是稳定的,更不会自然朝着性别更平等的方向发展,而是随时可能出现停滞甚至倒退,这取决于倾向性别中立与倾向性别政策的政治力量之间的博弈,所以,别政策成果的保持与进一步发展需要女权主义政治家持续不断地参与并推动。

三、国外政策框架变迁对我国的启示

从国外反家庭暴力政策变迁及其影响因素中,可以发现反家庭暴力政策的发展背景及其原因,不同国家所采取的不同应对方式和策略会带来不同的政策产出。尽管各国制度背景和政治环境差异甚大,但其中一些经验与原理对我国的反家暴政策发展具有借鉴作用。在我国第一部《中华人民共和国反家庭暴力法》生效,反家暴政策的宣传和讨论成为社会热点之际,借鉴国际上反家暴政策的发展经验,对我国进一步完善反家暴政策法规以及今后的政策发展都具有借鉴和启示作用。

1. 用性别与人权理论丰富家庭暴力政策框架

家庭暴力的理论表述是政策框架的基础,也对政策发展方向起着重要的引导作用。在我国,虽然《妇女权益保障法》和《宪法》将妇女作为弱势群体并认为应该对她们进行保护,规定禁止虐待妇

女,在《刑法》中也有虐待家庭成员罪的规定,但是,直到 1995 年的《中国妇女发展纲要(1995—2000)》才第一次提出“家庭暴力”概念,而首次明确对“家庭暴力”概念进行界定则是在 2001 年 12 月 24 日发布的《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(一)》中,家庭暴力被定义为“给其家庭成员的身体、精神等方面造成一定伤害后果的行为”^①。2016 年 3 月 1 日生效的《中华人民共和国反家庭暴力法》则更详细地将家庭暴力定义为“家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为”^②,进一步完善了对家庭暴力的概念界定,并将此延伸到“家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为”,进一步扩大了反家暴法的保护范围。但是,另一方面,该法律不再特别强调对妇女的保护,在强调中立性法律保障的同时也弱化了对性别不平等的关注。

仅就此而言,在进一步完善我国反家暴政策框架时,有必要在理论与观念上借鉴女性主义理论与人权观念。如前所述,采用性别政策框架的国家都是吸收了丰富的女性主义理论,将家庭暴力与针对妇女的暴力以及更广泛的性别不平等联系起来,关注家庭暴力的性别权力关系。作为法律与政策的价值基础,承认保护受害者不局限于终止或惩罚暴力,而是从暴力的本质和权力关系的不平等出发,致力于通过对受害者的服务与赋权,改变其弱势地位,并结合更广泛的性别政策以改变性别关系中的不平等现象。在国际上,不论是采用性别中立还是性别政策框架的国家,家庭暴力问题都与基本人权相联系,家庭暴力被认为是一种侵犯公民基本人权的行爲,由此保证了家庭暴力作为纳入政治议程的公共议题的正当性与国家干预的合法性。而且,从人权角度出发,肢体暴力、精神暴力、经济控制和性暴力都从不同方面侵犯了公民的基本人权,作为家庭暴力的基本形式受到广泛认可。因此,在我国家庭暴力政策框架中引入社会性别理论与人权理论,不但可以从保护对象上,而且可以从家庭暴力的形式上扩大反家暴政策的保护范围。

2. 明确反家庭暴力的协调责任

反家庭暴力政策的实施不是某个单独部门的责任,而是涉及警察、司法、教育、社会服务和卫生等多部门的协作,因此,家庭暴力政策的有效实施需要很多政策部门之间的行政协调。在中国,由于家庭暴力最初是在《妇女权益保障法》和《婚姻法》中找到法律依据的,所以,家庭暴力相关工作长期被当作妇女问题、婚姻问题,由妇联承担,受暴妇女最常求助的部门也往往是妇联。但是,妇联的权限和资源十分有限,在家庭暴力中扮演调解者的角色,难以有效承担与监督其他部门的工作。《中华人民共和国反家庭暴力法》中,虽然对政府、警察和司法部门规定了家庭暴力防治工作的责任,但还是指定由“县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构”^③,即妇女儿童工作委员会来负责组织、协调、指导和督促的统筹工作。由于妇女儿童工作委员会只是一个协调议事机构,既非决策机构,也非执行机构,其权威性和资源非常有限,并没有权力和预算去执行法律与政策,组织和协调其他部门的权限则更加有限。国外的实践也证明,家庭暴力协调机构自身的权威性与资源对反家庭暴力政策的推进与完善有着重要影响。

例如,智利反家庭暴力政策的顺利推进很大程度上是妇女政策机构利用其政治地位进行游说与谈判的结果,其经济独立性也使她们有足够的资金支撑一些妇女服务项目。相反,阿根廷的妇女政策机构资源与权威性明显不足,使落实反家庭暴力政策的工作难以推进^[3]。因此,我国反家庭暴力政策实施需要拥有必要的资源和具有政治影响力的机构,有学者建议,由人民政府建立反家庭暴力委员会,负责协调和监督防治家庭暴力法律法规的实施,协调防治家庭暴力的宣传与教育工作,

① 参见《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(一)》(2001年)第一条。

② 参见《中华人民共和国反家庭暴力法》(2015年)第二条。

③ 参见《中华人民共和国反家庭暴力法》(2015年)第四条。

进行与家庭暴力防治相关数据的统计和调查^①。

3. 妇女组织与政府机构的合作

早在20世纪90年代,中国的民间妇女组织就开始关注家庭暴力问题,并在调研、倡导和服务方面做出了很多贡献。例如,北京红枫妇女心理咨询服务中心自1988年成立以来,一直关注弱势妇女群体的心理需要,开展多种服务,在1998年撰写了中国第一本集中反映以及研究家庭暴力的著作《“围城”内的暴力——殴妻》,并于2004年3月开通专门的反家暴热线。从我国反家庭暴力法纳入预备立法项目到2015年底最终出台的过程中,也有不少妇女组织发挥了重要作用。但是,由于资金来源不足,一些从事反家暴工作的民间妇女机构常常没有足够的资源开展工作,甚至面临生存危机。例如1995年9月成立的全国首个家暴避难场所,“婚姻避难站——武汉新太阳女子婚姻驿站”就是一家民间自发自费成立的庇护所,为受虐妇女提供必要的食宿和生活保证。然而,由于缺少资源,该站不得不在2000年解散^[4]。民间妇女组织的工作弥补了一些制度缺失,是实施反家暴政策的重要力量,政府应该为民间妇女组织提供经济和制度支持,探寻与妇女组织的合作途径,使她们的工作发挥更大作用。国外经验也表明,能够比较顺利地推进家庭暴力政策的,通常是政府与妇女组织具有密切联系以及良好合作关系的国家。

如苏格兰,在最初设计反家庭暴力政策框架时就邀请了女权主义者,在家庭暴力研讨会上也邀请了妇女组织^[1]。相反,在20世纪90年代后期的荷兰,大量妇女组织由于国家扶持资金的削减而消失,导致对反家暴政策的分析缺乏性别立场,更无法提出具有性别关怀的政策建议^[2]。因此,我国在推进反家暴政策的过程中,应该重视政府与民间妇女组织的合作,在经济上为妇女组织提供资金支持,在政治上承认妇女组织的合法地位及其工作的专业性,使之充分发挥建议、监督与补充服务的作用,促进政策的完善与落实。

4. 提高妇女的参政比例

妇女的参政比例决定了妇女在政治议程中的代表性,也影响着性别议题在政治议程中受重视的程度。在我国,长期以来,家庭暴力等与妇女权利相关的议题难以进入政治议程,这与女性参政状况存在相关性。根据联合国发布的《2015 女性参政地图》,中国26位政府部长中有3位女性,所占比重为11.5%,在全球排第65位^②。据各国议会联盟的统计,中国第十二届全国人大代表中女性占比为23.6%,在191个国家的女议员数量排名中居第71位^③。中共十八届中央政治局常委中则没有一位女性^④。这些数据说明,我国女性参政比例,特别是高层比例还有较大的上升空间。提高妇女参政比例不仅是为了实现政治方面的性别平等,还可以从女性独有的视角发现更多性别问题,提供不一样的思维路径和行为方式,从而改变相关政策的运作模式。

苏格兰就是以妇女参与政府事务的高比例影响性别政策的成功案例。在苏格兰第一届与第二届议会中,女性都占有37%以上的比重,在议会党组织和委员会中拥有相当大的职权。家庭暴力/针对妇女的暴力是女性议员和部长优先关注的政治问题,这强有力地推动了反家庭暴力研讨会的举行以及更多服务措施的出台。在这些女议员和部长中,有些人过去和现在都与妇女援助会、强奸危机和其他针对妇女的暴力组织有联系,使这些妇女组织的建议更容易进入政治议程^[1]。一些

① 参见《中华人民共和国家庭暴力防治法(专家建议稿)》, <http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=22729>, 2016年3月4日。

② 数据来源于:佚名《2015 女性参政地图显示全球妇女参政议政进展缓慢》, 2015年3月10日, <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23592>, 2017年2月9日。

③ 数据来源于:Inter-Parliamentary Union (IPU), "Women in National Parliaments," 2016-12-01, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, 2017-02-09。

④ 参见第十八届中共中央组织结构图, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/351757/index.html>, 2017年2月9日。

国家的案例也表明,女政治家更倾向于推动反家庭暴力政策的发展。因此,改善中国妇女参政的现状,一方面有助于提高政府中关注妇女议题的人的比重,另一方面也有助于民间妇女组织在政府中找到内部盟友,使民间组织发现的社会问题更容易进入政治议程。

5. 树立性别平等的新家庭美德以提高反家暴意识

公共意识提升是很多国家预防家庭暴力工作的重要方面,例如,苏格兰议会每年通过电视和新闻开展广告宣传活动,以提升公众对家暴的认识和减少对家暴的容忍度^[1]。我国新出台的反家暴法也注重对家庭暴力的预防,规定了媒体、学校、工会等机构组织开展家庭美德和反家庭暴力宣传教育^①。正是反家暴宣传教育打破了“清官难断家务事”的传统观念,冲击了将家庭与正义隔离、默许在家庭关系中侵害个人权利的父权制陋习。因此,反家暴法对性别平等也具有积极意义。但另一方面,传统的家庭美德将“夫为妻纲,父为子纲”等妻子对丈夫及夫家的绝对顺从、子女对父母的绝对顺从视为“美德”,实质上肯定和加强了父权等级中的不平等,致使反家暴法对平等的促进作用受到制约。

因此,要倡导家庭美德与反家暴相结合,势必要树立新的家庭美德观:以家庭成员和其他亲密关系间的平等关系,取代一方对另一方的顺从;以反对家庭暴力为契机,改善家庭中的不平等关系,将性别平等意识、公民意识作为新的家庭美德,这是建立健康平等、相互尊重的和谐家庭关系的有效途径。同时,以反家暴来推动广泛的性别平等,有助于更深入积极地贯彻男女平等的基本国策。

综上,自 20 世纪 80 年代欧美相继制定反家庭暴力政策至今,在三十多年的时间里,这些国家的政策框架发生了各种变迁,主要有两个方向:一种是朝向性别政策框架的转变,另一种是朝向性别中立框架的转变。不同国家采纳性别化或非性别化的政策框架,是支持不同政策框架的力量或因素之间博弈的结果,而这种博弈结果往往受到国家行政能力、政治倾向、妇女在政治议程中的影响力以及国际环境的影响。比较而言,我国有着更加稳定的政治和制度环境,有利于保持反家庭暴力政策的连贯性和一致性。在此基础上,国外经验为完善我国反家暴政策提供的可参考路径包括:在理论上,用性别与人权理论丰富家庭暴力政策框架,完善家庭暴力的定义;在政策实践方面,明确合理的家庭暴力协调职责,指定更有资源和权限的部门或者成立专门的机构,来协调反家庭暴力的政策,注重政府与妇女组织的合作;在宣传教育方面,发挥媒体、学校等部门的宣传教育作用,培养性别平等、非暴力的新家庭美德,从而提升公众的反家暴意识,使反家暴成为社会共识,共同推进反家庭暴力政策的实施。

[参 考 文 献]

- [1] F. Mackay, "Gendering Constitutional Change and Policy Outcomes: Substantive Representation and Domestic Violence Policy in Scotland," *Policy & Politics*, Vol. 38, No. 3(2010), pp. 369 - 388.
- [2] C. Roggeband, "Shifting Policy Responses to Domestic Violence in the Netherlands and Spain (1980 - 2009)," *Violence against Women*, Vol. 18, No. 7(2012), pp. 784 - 806.
- [3] S. Franceschet, "Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina," *Latin American Politics and Society*, Vol. 52, No. 3(2012), pp. 2 - 28.

① 参见《中华人民共和国反家庭暴力法》(2015 年)第六条。

- [4] 杨晓红：《国内首家女子婚姻驿站被迫关门》，2000年3月17日，<http://news.sina.com.cn/china/2000-3-17/72671.html>，2016年3月4日。[Yang Xiaohong, "The First Woman Marriage Inn Had Be Forced to Close," 2000-03-17, <http://news.sina.com.cn/china/2000-3-17/72671.html>, 2016-03-04.]



“2016中国减贫与改革策论会——实践者与研究者对话”综述

朋文欢 黄祖辉

(浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058)

2016年是“十三五”扶贫攻坚战的开局之年,随着改革步入攻坚期和深水区,扶贫攻坚也面临不少新挑战。对此,由浙江大学中国农村发展研究院(卡特)、贵州省威宁县人民政府主办,浙江大学减贫与发展研究中心承办的“2016中国减贫与改革策论会:实践者与研究者对话”于2016年11月19日-20日在贵州威宁召开。会议诚邀国内扶贫领域的专家学者以及陕西、云南、贵州等省十余贫困市县领导,就这一主题展开深入对话和研讨,以期及时总结“十三五”扶贫攻坚新成果,了解新情况,聚焦新问题,提出新对策,为在改革发展中推进扶贫攻坚进程并切实打赢攻坚战建言献策。

全国政协委员、原国务院扶贫办主任兼党组书记范小建指出,当前我国扶贫工作的外部环境正发生深刻变化,在扶贫工作中应正确处理深度贫困与相对贫困、先易后难与先难后易、脱贫与“摘帽”、底线目标与总目标、政府主导与群众主体五大关系。对精准扶贫而言,要改变以往多年形成的发展即减贫的认识;不断完善机制,提高工作的针对性和精准性;把握精准扶贫的精髓,做到因地制宜,因贫施策。此外,要正确处理政府主导、市场机制和社会参与的关系;正确看待农村低保,认清其形式是衔接,目的是兜底。

浙江大学顾益康教授针对威宁县的实际情况阐述了该县精准脱贫的创新战略,具体概括了实施破穷障、改穷业、挪穷窝、挖穷根、兜穷底的精准脱贫路径;同时提出通过县域经济转型发展促进精准脱贫的新方略,即以“绿水青山就是金山银山”思想为指引,走绿色发展、生态富民、科学跨越之路。他还表示,在精准扶贫中应注重工作方法的创新,始终把握精准靶向的扶贫方式方法、内外发力的扶贫动力机制、长短结合的治穷战略举措以及真抓实干的扶贫考核制度。中国农业大学李小云教授指出,诸如教育、卫生医疗等社会公共服务质量的不平等是贫困产生的重要原因,当前扶贫需要考虑的首要问题不是瞄准贫困人口,而是为防止将来继续产生贫困人口创造条件。瞄准只适用于社会政策,不适用于经济政策。国际粮食政策研究所(IFPRI)陈志钢研究员介绍了国际贫困瞄准的经验及启示。他指出,在运用政策工具引导资源向目标群体转移的过程中,由于对贫困定义的不准确、政策设计的不精准以及管理腐败、政策执行力差等,瞄准往往存在偏误,目标群体难以受益。因此,在扶贫瞄准中应采用多维贫困指标,注重基于平等权利的资格标准设定;有效实施既定的瞄准方法;重点研究资格标准和实施机制的组合,以最大程度减少地方寻租,增强决策过程的透明性。中国人民大学汪三贵教授讨论了农业产业精准扶贫的主要模式。他指出,农业产业精准扶贫旨在让贫困户进入由新型经营主体主导的农业产业体系,增强其独立发展产业的能力,进一步提高产业扶贫效率和资源使用效率,促进贫困地区的产业升级。当前产业精准扶贫的模式主要包括直接带动型、就业创收型、资产收益型和混合带动型,产业精准扶贫应努力整合资源,优化利益联结方式,真正让贫困户受益,并高度重视产业扶贫的可持续性。西北师范大学张学鹏教授阐述了内源扶贫的内涵,内源扶贫应强调发展的内生性、以人为中心以及本地居民的广泛参与,实现途径的核心在于培养具有自我发展能力的个体,关键在于贫困地区的产业开发,前提和基础是增加公共产品和服务的供给。

在实务界,云南省红河州李存贵副州长指出当前扶贫的不足之处包括脱贫中存在“与世隔绝”以及扶贫动力缺失等问题,因此,基层扶贫工作应始终坚持改革开放,进一步完善当下的扶贫政策,建立同权同利、能调动贫困人口积极性的制度,同时注重开放,建立贫困地区与外部的联系。贵州省台江县县委副书记赵凯明对当前的扶贫工作表现出四个担忧,即产业发展中工商资本的快速介入导致原住民长远利益丧失;规模化开发以及市场化的深入渗透,破坏了生物、文化的多样性;扶贫开发收入差距的扩大导致当前社会的稳定性失衡;精准扶贫因地、因村、因人制宜与自上而下统一目标考核间存在矛盾。云南省金平县王立智副县长表示,当前贫困群众的内生动力并未被完全激发,“要我扶贫”的观念难以转向“我要扶贫”;贫困群体的拖延和基层干部的急躁之间的矛盾,也容易造成扶贫工作中的急功近利,损害扶贫成效的可持续性。

会后,与会代表对此次会议给予高度评价,认为此次会议不仅具有理论高度,而且理论与现实高度结合,对当前的脱贫攻坚工作极具启发和指导意义。