

马蔡琛 等著

The Gender-Budget Reform in China:
Method, Case and Application

中国社会性别预算改革 方法、案例及应用



经济科学出版社
Economic Science Press

本书由弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室资助出版
本书观点属于作者，不代表弗里德里希·艾伯特基金会立场

中国社会性别预算改革

——方法、案例及应用

马蔡琛 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会性别预算改革：方法、案例及应用/马蔡琛等著.
—北京：经济科学出版社，2014.7
ISBN 978-7-5141-4810-7

I. ①中… II. ①马… III. ①国家预算-财政改革-
研究-中国②性别差异-研究-中国 IV. ①F812.3
②D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 148431 号

责任编辑：段 钢 卢元孝
责任校对：郑淑艳
责任印制：邱 天

中国社会性别预算改革

——方法、案例及应用

马蔡琛 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxbs.tmall.com

北京财经印刷厂印刷

三河华玉装订厂装订

710×1000 16 开 13.75 印张 260000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978-7-5141-4810-7 定价：36.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

《中国社会性别预算改革——方法、案例及应用》一书即将付梓，这是一件值得祝贺的事。本书是由南开大学马蔡琛教授带领的研究团队完成的一部优秀著作，也是在德国弗里德里希·艾伯特基金会（Friedrich-Ebert-Stiftung, FES）上海协调项目办公室资助研究项目《中国社会性别预算——案例研究、方法及应用》推进过程中完成的标志性成果。按照当初的约定，由我作为资助方德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室的代表，为这部新作撰写一篇序言。

社会性别预算通过引入社会性别的视角，评估预算过程对男性和女性的不同影响，是实现男女平等的一种重要工具和手段。社会性别预算意味着对公共预算做出基于社会性别的评价，将性别视角融入预算过程的各个层面，通过社会性别预算对公共收支进行重构。社会性别预算对于推进性别平等、提升财政资金使用效益、促进公共服务均等化，具有重要的现实意义与应用价值。

社会性别预算的雏形，可以追溯到 20 世纪 80 年代澳大利亚产生的妇女预算。从那个时候算起，已走过近 40 个年头。从起初少有问津，到现在约半数国家或地区对此产生浓厚兴趣，积极开展行动，社会性别预算走的是一条发展之路。

根据社会性别预算的动力机制与国别分布，其在全球范围的推广，大致呈现三种区域分布类型：以德国、英国、加拿大、澳大利亚为代表的发达国家，以南非、坦桑尼亚、赞比亚、厄瓜多尔、秘鲁为代表的非洲、南美国家，以菲律宾、韩国、马来西亚、印度尼西亚、印度为代表的亚洲国家。探究亚洲国家社会性别预算的特征、动力机制、路径选择等命题，对于中国社会性别预算改革的推进，更具启示性价值与借鉴意义。在亚洲，德国弗里德里希·艾伯特基金会在区域和国家层面倾注了大量精力，用于支持社会性别预算的试点与拓展，以期重塑包容性更大、性别更公正、参与性更强、效能更优的预算过程。在本书中，结合社会性别预算的亚洲模式，通过“金砖国家”社会性别预算改革的对比，为社会性别预算在中国的推广提供了一个具有启示价值的参照体系。

中国的社会性别预算始于2005年11月河北省张家口市启动的“参与式社会性别预算”项目试点。根据主导机构的不同，大致呈现为三种具体的发展路径：一是由各级妇联组织推动实施的性别预算改革（如河北省张家口市）；二是由政府部门（主要是财政部门）推动的性别预算改革（如河南省焦作市）；三是由人大系统主导的性别预算改革（如浙江省温岭市、广东省深圳市）。在本书写作过程中，作者通过深入上述试点地区进行深度调研，获取了大量的第一手研究素材，亲历了社会性别预算在中国从萌芽到成长的过程，从而提升了本书对于中国社会性别预算改革的指导性价值。

德国弗里德里希·艾伯特基金会在中国社会性别预算领域的推进，始于2008年与上海市妇女联合会的合作，通过专题报告、研讨会以及组织考察等多种形式，从不同角度将这一主题介绍给中国这一领域的理论和实践工作者。在此基础上，德国弗里德里希·艾伯特基金会通过对本研究项目的支持，一方面对社会性别预算在中国的研究现状做出总结，另一方面向中国的实践工作者提供理论和方法指导，希望能以此对社会性别预算的推广做出进一步的贡献与分享。

总体而言，这部著作是研究中国社会性别预算问题的杰出成果。建议国内外对中国公共预算与政府治理改革有兴趣的研究者与实践者，研读或了解一下本书的精彩内容，相信会对您的工作有所启迪与助益。

史丽娜 (Catrina Schläger)

德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室主任

2014年8月

目 录

第1章 导论	1
1.1 为什么要实施社会性别预算	1
1.2 现代财政制度与国家治理转型	2
1.3 社会性别预算的制度含义	9
1.4 社会性别预算理论与实践的最新进展	12
1.5 本书的分析框架与篇章结构	20
第2章 社会性别预算的亚洲模式及其对中国的启示	22
2.1 “金砖国家”社会性别预算的比较与启示	22
2.1.1 “金砖国家”的社会性别预算行动	23
2.1.2 “金砖国家”的社会性别预算决策过程	31
2.2 社会性别预算的亚洲模式——基于东亚和东南亚地区的考察	52
2.2.1 社会性别预算的全球推广模式	52
2.2.2 社会性别预算亚洲模式的共性特征及其挑战	53
2.2.3 亚洲国家社会性别预算改革的启示与借鉴	60
2.3 社会性别预算的亚洲模式——基于南亚地区的考察	64
2.3.1 南亚地区社会性别预算改革的主要特点	65
2.3.2 南亚地区社会性别预算改革面临的问题和挑战	71
2.3.3 社会性别预算南亚模式对中国实践的启示	73
第3章 中国的性别预算试点：焦作试验的案例研究	76
3.1 焦作试验：焦作市社会性别反应预算的实例分析	76
附录：2012年焦作市本级社会性别反应预算填报说明	84
3.2 焦作试验：财政主导型性别预算模式的经验与挑战	85

3.2.1	焦作社会性别预算改革的基本经验	85
3.2.2	焦作性别预算改革的主要挑战	88
3.3	焦作市和张家口市社会性别预算的比较分析	91
3.3.1	张家口参与式社会性别预算试点的基本情况	91
3.3.2	焦作和张家口性别预算改革试点的比较分析	93
第4章 社会性别预算的收支两翼分析		
	——基于税收与公共支出政策的考察	102
4.1	税收性别歧视的内涵界定	102
4.2	个人所得税的社会性别影响考察	103
4.2.1	个人所得税扣除标准变化的性别影响	103
4.2.2	个人所得税独立申报制度的性别影响	104
4.2.3	个人所得税联合申报制度的性别影响	104
4.2.4	个人所得税对已婚女性劳动供给的影响	105
4.2.5	个人所得税对生育的影响	106
4.3	流转税和公司所得税的社会性别考察	107
4.3.1	货物与劳务统一征税的国际经验——以“营改增”为例	107
4.3.2	流转税的社会性别影响	111
4.3.3	公司所得税制度的社会性别影响	113
4.3.4	基于社会性别视角的流转税和公司所得税优化建议	114
4.4	社会保障税的社会性别影响	115
4.4.1	中国社会保障税改革的辩证思考	115
4.4.2	社会保障税政策的性别敏感分析	123
4.4.3	中国社会保障税政策设计中的社会性别因素	128
4.5	基础设施类公共支出项目的案例解析——以公共卫生间为例	130
4.5.1	选择基础设施类项目的现实意义与国际经验	130
4.5.2	公共设施类项目的共性特点与应用范围	138
4.5.3	典型案例解析：焦作市中小学卫生间的实地调研	142
第5章 社会性别预算的技术工具与方法应用		147
5.1	参与式预算：社会性别预算的技术支撑载体	147
5.1.1	社会性别预算与参与式预算的互动整合	147
5.1.2	社会性别预算和参与式预算的契合点	152

5.1.3 公民有效参与的路径选择	153
附录：社会性别预算听证会操作范本（模板）	163
5.2 社会性别统计：社会性别预算的基础数据平台	166
5.2.1 社会性别统计的发展历程与研究现状	167
5.2.2 性别统计与性别预算的全周期管理	171
5.2.3 中国分性别数据统计的现状与问题	174
5.2.4 中国社会性别统计发展的路径选择	175
附录：××市社会性别统计管理办法（模板）	177
5.3 中期基础预算：社会性别预算的周期拓展	179
5.3.1 实施性别预算与中期基础预算的意义	179
5.3.2 社会性别预算与中期基础预算的整合路径	180
5.3.3 社会性别预算与中期基础预算整合的挑战	185
5.3.4 性别预算与中期基础预算整合的关键节点	186
5.4 “三向开支分类法”与“五步分析法”：社会性别预算的 应用工具	188
5.4.1 三向开支分类法	189
5.4.2 五步分析法	192
第6章 结论与展望	194
 参考文献	 197
后记	209

第1章

导 论

1.1 为什么要实施社会性别预算

在十多年前，如果询问一位财政管理领域的理论研究者或实际工作者，是否留意过有关“社会性别预算”的相关内容，答案或许是否定的。然而，时隔十年，这一状况在中国发生了显著改观。如果从社会性别预算理念于21世纪初引入中国算起，这一新生事物已然走过了早期的萌芽阶段，进入从试点走向推广的关键时期。近年来，社会性别预算研究与实践的步伐明显加快，呈现曲折前进的态势。

根据世界银行与国务院发展研究中心联合课题组的观点，今后的中国社会政策需要致力于以下目标^①：推动人力资本发展（尤其要关注贫困人口），提供基本的社会福利但避免形成福利依赖，推进教育、医疗、就业和创业等方面的机会均等，促使每个人的潜能得到充分发挥，有效缩小收入、生活条件和财富上的差距，使人们拥有更高的生活水平，共享发展成果。在所有这些目标的实现过程中，政府公共预算收支的政策导向，无疑具有异乎寻常的重要作用。

通过政府的公共收支政策调整，促进包括男女两性在内的社会普遍进步与和谐发展，既是实现政府公共受托责任的重要路径，也是现代财政制度的题中应有之义。其实，早在20世纪90年代，南非的国会议员普里格斯·戈文德（Pregs Govender）就曾这样干脆地表述：“如果你想知道一个国家的发展前景怎样，只需要看看这个国家的公共预算，及其向妇女和儿童分配资源的情况，

^① 世界银行和国务院发展研究中心联合课题组：《2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会》，第52页，中国财政经济出版社，2013。

也就足够了。”^①

财政为庶政之母，预算乃邦国之基。公共预算作为一种社会资源配置活动，对于经济发展、社会和谐、文化传承具有重要的影响。20 世纪下半叶以来，现代公共预算体系的变迁，呈现从注重投入的控制取向，走向关注资源配置产出绩效的管理取向（Caiden, 1990; Rubin, 2005）。这也是中国预算改革的中长期发展方向。然而，走向管理取向的绩效预算并非是一蹴而就的，涉及相当广泛的多维度预算产出影响差异和敏感分析（如性别、地域、城乡、利益群体等）。但城乡、地域、利益群体之间的差异，具有较强的国情特点和时代局限，而性别差异则是其中较具普遍性和典型性的，在国际经验上也更多共性的内容^②。因而，从性别差异的视角探求公共预算的政策改进空间，也是现代财政制度建设的重要突破口。

社会性别预算（gender budget）就是在公共预算决策中，充分考虑男性和女性、男童与女童的不同需求，分析预算政策对男女两性的不同影响，从而有效提升公共预算资源的配置效率。具有社会性别影响的预算产出绩效，广泛涉及教育、卫生、社保等民生支出领域，社会性别预算通过探求如何实现跨部门的预算资源整合，使预算体系突破以部门为基本分野的传统构架，通过性别敏感分析与相应的预算资源配置优化，提升预算资源的产出效率，逐步走向强调预算绩效结果的现代预算体系。

1.2 现代财政制度与国家治理转型^③

通读《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“《决定》”），可以发现，关于深化财税体制改革的内容，成为特别引人注目的亮点。在习近平同志《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中，表述为“全面深化改革重点之一”的只有两处，分别是：“这次全面深

① European Commission, Gender Equality in Development Co-operation from Policy to Practice—The Role of the European Commission, Belgium: Mostra Communication, p. 24, 2003。转引自：马蔡琛等：《社会性别预算：理论与实践》，经济科学出版社 2009 年版，第 1 页。

② 马蔡琛、张莉：《社会性别预算：中国公共预算改革的重要一维——亚洲模式及其挑战之借鉴》，《探索与争鸣》，2013 年第 11 期。

③ 马蔡琛、黄凤羽：《国家治理视野中的现代财政制度——解读十八届三中全会〈决定〉中的深化财税体制改革问题》，《理论与现代化》，2014 年第 3 期。

化改革，财税体制改革是重点之一”；“司法改革是这次全面深化改革的重点之一”^①。在中国改革开放新的历史时期，财政被赋予了“国家治理的基础和重要支柱”的功能定位，这充分体现了财政作为国家长治久安制度保障的重要性，明确了建立现代财政制度体系的改革方向，确定了2020年在包括财税体制改革在内的重要领域和关键环节改革上取得决定性成果的时间表。

1. 建立现代政府预算制度体系：全面规范、公开透明

（1）推进预算公开，打造阳光财政体系，实现“依法用好百姓钱”的政府理财目标

在《决定》中关于“改进预算管理制度”的部分，开宗明义地指出，实施全面规范、公开透明的预算制度，从而凸显了阳光财政建设的现代政府理财观。公开透明是现代政府预算的重要特征，也是当代各国财政管理的基本准则之一。通俗地讲，公共财政就是“以众人之财，办众人之事”。其实，这句话并没有说完整，后面还应该有半句话——“众人之事，当由众人来议定，应让众人都知晓”。以“阳光预算”推进“责任政府”建设，从“预算公开”走向“政务公开”，进一步健全责任追究和财政问责机制，也大体勾勒出了一条重塑中国公共治理结构的路线图。回首二十多年来我国市场经济建设的艰辛历程，就公共治理而言，我们始终在探索着一条重塑政府治理结构的基本线索。经过多年的曲折探索，也大体明确了这样一个改革目标，那就是：通过消除政府的对外扩张性和内部膨胀性，使其成为一个有限的而不是全权的、公正的而不是为利益集团服务的、廉洁的而不是腐败的、高效的而不是低耗的政府，从而实现现代民主法治国家“善治”（good governance）的客观要求^②。

在我国财税体制改革的初期，为减少改革的成本和阻力，财政改革集中于那些解决难度相对较小或急需调整的制度和事项上，大体沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开。这是符合我国财税改革的历史趋势与逻辑结果的。20世纪90年代末期以来，新一轮政府预算改革的启动，体现了中国财税改革由以收入为核心的制度安排，转向以支出为重点的预算管理改革。现代预算制度作为公共财政的基本存在形式，是构建现代财政制度的基础性载体和平台。发达市场经济国家的公共财政，就是在预算制度的约束和作用下，逐步确立与完善的。当代

^① 马蔡琛：《打造国家长治久安的财政制度基础》，《天津日报》，2014年2月24日第9版。

^② 马蔡琛：《变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察》，第4页，中国社会科学出版社，2010。

中国预算改革所取得的核心成就，或许并非耳熟能详的部门预算、国库集中收付、政府采购等技术规程层面的具体改革举措。中国公共预算改革最为动人心弦的成果，就在于找到了一条推进预算科学化、规范化、公开化、法治化的新路。这条新路上最为醒目的路标就是——预算公开和阳光财政。

(2) 建立跨年度预算平衡机制，调整预算审核重点，实施中长期财政规划，实现财政可持续发展

从传统的年度平衡走向跨年度的中期预算平衡，是未来中国预算治理结构的重要变化之一。长期以来的预算决策过程，往往局限于年度预算平衡结果与赤字规模，这容易助长预算过程的短期行为倾向，而忽视了财政预算安排在中长期的可持续性。预算决策所覆盖的时间维度过短，也导致了预算调整过于频繁的“年年预算、预算一年”现象。近年来，年终突击花钱、预算追加等问题日益受到社会普遍关注，这既有不可预见因素较多的客观影响，也不乏预算决策过程与政策制定过程分离、预算编制精细化程度有待提升的管理因素。

通过引入跨年度预算平衡机制，在中长期时间尺度上，实现预算周期性平衡，将预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，引入中期财政规划（如3~5年的中期预算框架），这将有助于公共财政体系的可持续发展，有利于预算政策、经济政策和公共政策的有序衔接。

(3) 建立权责发生制的政府综合财务报告制度，有效实现政府性债务的风险预警与防范

在政府会计和政府财务报告体系中，引入权责发生制的核算原则，既是近30年来发达经济体财政管理变革的普遍趋势，也是国内学术界与实务部门讨论了多年的热点话题。在建设现代财政制度的改革蓝图中，明确了权责发生制的政府资产、负债计量原则，应该说是一个较具突破性的重要举措。

在现时的中国，因地方融资平台而引致的政府性债务及其风险防范，已成为一个备受关注的话题。当前对于政府性债务问题的分析，大多聚焦于财政收支的流量问题，而对于政府资产与负债的存量配比问题关注不够。而政府性资产（尤其是净资产）的规模，对于债务风险的监测与预警，才更具应用价值和预警效果。

政府会计作为“政府的商务语言”，是政府资产负债计量与核算的基本载体，而我国现行的以收付实现制为计量基础的政府会计和财务报告体系，只能反映资金的流量，无法全面反映“欠人人欠”的各类债权债务关系，更难以准确测算和推演资产的存量价值。加之，目前行政事业单位的固定资产仍不计提折旧，还会进一步导致政府资产净值的不实。就国际视野而言，20世纪90年代以

来,多数发达国家和部分发展中国家基于改善政府绩效的考虑,逐步将传统的收付实现制政府会计,改为权责发生制,并相应改革了财务报告体系^①。国际货币基金组织2001年发布的《政府财政统计手册》中,对于政府经济事项的记录时间,也已改为采用权责发生制核算原则。

在全面深化财税体制改革中,果断地提出建立权责发生制的政府综合财务报告制度,这不仅有利于建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制,也有助于从国际比较的视野中防范主权债务风险。

(4) 凸显预算法的权威性,取消重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的做法,克服预算管理“碎片化”的现象

长期以来,基于具体国情与历史惯性等多种因素,我国《农业法》、《教育法》、《科技进步法》等法律规定,本类型公共支出的财政投入应达到财政经常性收入或国内生产总值的一定比例。某些部门法甚至采取了“一刀切”的方式,要求各级财政均应按照某种固化的比例,保持法定支出的增长^②。这种做法既没有考虑到预算法的严肃性和财政体系的承受能力,又变相肢解了预算的整体性和统一性。

就公共治理结构而言,政府预算管理的职能是不容肢解的。在预算资源配置问题上,《预算法》应该拥有最高的法律权威,不应因凌驾于《预算法》之上的部门法而割裂预算资源配置的统筹规划和通盘考虑^③。在我国社会转型时期,尽管教育、农业、科技等支出领域,确实属于需要优先发展的重要事项,但这种重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的做法,既影响了《预算法》的权威性,也忽视了公共财政体系的可持续承载能力。在深化财税体制改革的方案设计中,明确了“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”。就预算治理结构的优化而言,这是一个重要的进步,既符合政府预算决策的统筹兼顾与保障重点原则,又彰显了现代预算治理结构转型的

① 王雍君:《公共预算管理(第二版)》,第224页,经济科学出版社,2010。

② 例如,2002年修订的《中华人民共和国农业法》“农业投入与支持保护”一章中,进一步明确了中央和地方财政对农业总投入的增长幅度要求。将此前规定的“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”,更改为“中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度”。然而,该规定在细化各级政府财政支农责任的同时,也存在着某些过于片面之处。对于众多副省级以上城市的中心城区而言,其作为一级独立的县级以上地方财政,用于农业投入的增幅也同样需要高于国家财政经常性收入的增长幅度,但是这些城市已经进入城市化的较高级阶段,在其中心城区已没有相应的农业和农村,这些“依法安排”的农业支出难免造成某种浪费。

③ 马蔡琛:《论中国〈预算法〉的修订问题》,《云南社会科学》,2009年第6期。

发展方向。

2. 完善现代税收制度体系：统一税制、公平税负

税收法定主义是现代国家治理的重要基石之一，税收制度体系的规范化与公正性，也是厘清政府与市场边界的内在要求和重要标志。按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，进一步完善税收制度与税收征管体系，构成了建设现代财政制度的重要内容。在这次全面深化财税体制改革中，完善税收制度主要包括这样几个方面的内涵：

（1）逐步强化按要素征税，提高直接税比重

综观世界各国税制演进的历程，包括增值税在内的流转税，是与工业革命以来社会化生产分工明确、产品流转环节清晰的产业组织形式相适应的。随着信息革命和“后工业化”时代的到来，尤其是网络交易的蓬勃发展，使得商品的流转过程日益多样化、复杂化，这必然导致传统的流转税课征模式，因难以追踪生产和消费过程、课税环节与征税节点日趋模糊，而愈发不适应经济社会发展之变化。因此，通过强化按要素征税，逐步提高直接税比重，体现了后工业化时代的市场交易方式变革之于税收制度优化的内在要求。

2013年4月，国务院常务会议决定，进一步扩大交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点。营业税的未来命运，已基本锁定为并入增值税。伴随着营业税这一地方税的主体税种，转化为作为共享税的增值税，运行了将近20年的分税制财政体制，如何做出相应调整，已成为中国现代财政制度建设的攻坚之役。

在现行分税制体制下，真正纳入分税视野的主要是增值税和所得税（包含企业所得税和个人所得税），增值税和营业税加总，占到了我国全部税收收入的40%以上^①。“营改增”之后，如果按照原税负大致稳定测算，纳入营业税以后的增值税，将呈现“一税独大”的局面。这不仅会因地方税已无主体税种，而导致现行中央与地方的分税格局难以为继，也将加剧整体税制结构对于单一税种的严重依赖，其宏观风险不容忽视^②。因此，在完善地方税体系的同时，还需要重新谋划税制结构中的主体税种，从而最终实现1994年税制改革就已明确的流转税（间接税）与所得税（直接税）并重的双主体税制结构。

① 据测算，国内增值税（不包括进口环节增值税）和营业税分别占2012年全国税收收入的26.26%和15.65%。数据来源：《关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告》之附表1《2012年全国公共财政收入情况》。

② 马蔡琛、李思沛：《“营改增”背景下的分税制财政体制变革》，《税务研究》，2013年第7期。

（2）清理规范税收优惠，打造公平竞争的营商环境

税制的统一与规范，区域性税收政策的日趋淡化，这是完善现代市场体系的内在要求。从谋求区域性税收优惠的“政策洼地”式的恶性竞争，走向提升地方公共服务水平，打造公平竞争的良好营商环境，已成为一个不可逆转的发展方向。因此，需要加强对税收优惠（特别是区域税收优惠政策）的规范管理，税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策，打造税政统一、竞争有序的市场营商环境，促进各类生产要素的合理流动与优化配置。

（3）地方税源建设应与地方政府职能相适应

如果说税收制度要素的设计是政府对企业、个人等市场主体进行宏观调控的有效手段，那么地方税源结构的构建，就是中央政府对地方政府施以影响的无形之手。当地方税体系确定之后，凡是有助于地方财源建设的，经常能得到地方政府的高度关注，比如地价和房价；反之，无关地方财源建设的职能，很容易被有意无意地忽视，诸如社会保障、促进消费。因此，在新一轮税制改革启动之际，不妨借地方税源结构重塑之机，推动地方政府职能的完善。比如，如果想让地方政府降低对土地的热情，就必须切断地方政府从土地取得财政收入的路径。因此，房产税在当前似乎暂不宜作为地方主体税种的近期选择。再比如，为了鼓励地方政府刺激本地消费，就可以将消费（或零售）环节的税收划归地方。

分税制体制下，地方政府的“财力”与“事权”需要相互匹配，其中的“事权”，不仅意味着地方政府的支出责任，更应该能够体现其“能动地”进行决策、管理与服务的权力。地方主体税种的建立，应限制在地方的这一事权范围之内，凡是具有全局影响的，相应税源应由中央政府掌握。由此分析社会生产的产业链，越是比较前端的环节，越应该作为中央税，而越接近末端的环节，由于其外溢性较低，可以更多地作为地方税源^①。

仍以刺激消费为例。作为拉动经济增长的“三驾马车”，中国的消费，特别是国内消费，多年来不尽如人意。是国人没有消费能力吗？看看2013年“十一”黄金周期间“中国人消费能力让中东土豪相形见绌”的报道，人均消费8 000英镑，难怪世界各大卖场越来越多地提供中文导购。当前，人们越来越熟悉利用税收政策制造出“洼地效应”吸引投资，这一思路同样也可以运用于促进消费。如果将消费环节的税收作为地方税源，并允许地方政府决定其征税比例，那么为了使外地购买力有方便的交通、更舒适的购物环境，地方政府会加大地方基础设施建设力度；为了使本地商家更具有价格优势，地方政府也可能会考虑降低地方

^① 黄凤羽：《新一轮税制改革应关注几个大背景》，《中国税务报》，2013年12月4日。

税水平。而所有的这些决策，并不会对社会生产造成冲击，也符合国家宏观经济发展的方向。其结果是，中央政府的宏观调控能力得到了保证，地方政府也做好了事情。

3. 构建现代政府间财政关系：划分事权、以支定收

始于1994年的分税制财政体制，是中国政府间财政关系的奠基性改革，“是一个长治久安的基础”^①，构建了相对稳定的中央与地方收入分配关系。但是，当时各级政府间的支出责任划分基本上延续了原有做法，划分不明确，特别是涉及全局性资源配置的支出责任，大量划分给省及省以下政府。^②从这个意义上讲，现行分税制的问题，就在于地方政府收入与其支出责任不对称。^③1994年的分税制改革，在经历了漫长的“中场休息”之后，终于重启了规范事权与支出责任一翼的未竟事业。

长期以来，在政府间财政关系问题上，各级政府倾注了更多精力在其收入一翼，而忽视了事权与支出责任一翼的科学划分，从而导致财政转移支付所涉及的资金，在中央与地方政府之间纵横交错的流转过程，缺乏有序的运行轨道与道路规则。各级政府之间的财政资金转移支付，其测算依据与最终结果，不仅普通公众难于了解，即便是地方政府之间对彼此资金配给的详细状况也互不知晓，具有较为浓厚的“暗箱操作”色彩。按照“以收定支”的惯性思维，地方政府过于关注财政收入的增长，而忽视了公共服务等支出责任的有效履行，由此导致征收“过头税”、土地财政、融资平台债务等一系列问题。在构建现代政府间财政关系的改革方案中，进一步明确了建立事权和支出责任相适应的制度，彰显了从划分事权，到明确支出责任，再到以支定收的构建政府间财政关系的逻辑次序。

就未来中国现代财政制度体系的纵向预算资源分布而言，在确定相应事权与支出责任的前提下，还可以考虑将地方分享的增值税收入，根据人口、社会商品零售额等客观因素在地区之间重新分配。在此基础上，针对地方政府因履行相应支出责任而产生的财力缺口，可以通过完善一般性转移支付增长机制以及相应的转移支付预算，来加以解决。一般性转移支付的增长机制，需要根据人口等客观因素，设计统一公式进行分配，真正实现转移支付资金分配的公开透明。这种从

① 朱镕基：《整顿财税秩序严肃财经纪律强化税收征管加快财税改革》，1993年7月3日。资料来源：《十四大以来重要文献选编》，人民出版社，1993。

② 楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，第11页，中国财政经济出版社，2013。

③ 吴敬琏：分税制的问题是地方政府收入和支出责任不对称，<http://finance.ifeng.com/news/special/2012lingnan/20120325/5800553.shtml>。

“以收定支”向“划分事权、以支定收”的思路调整，将有助于从根本上遏制地方政府的投资冲动与政绩压力，切实推动公共服务均等化，从而最终实现建设现代国家财政制度体系的改革目标。

1.3 社会性别预算的制度含义^①

社会性别预算的源起，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，相继提出性别预算动议。截至目前，世界范围内已有近百个国家或地区，不同程度地开展了社会性别预算行动。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。黛安·埃尔森（Diane Elson, 2002）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。黛比·布兰黛尔（Debbie Budlender）和盖伊·休伊特（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、女童和男童的不同需求，以及女性和男性、女童和男童中不同群体的需求^④。国际发展研究中心（International Development Research Centre）认为，社会性别预算行动是分析政府怎样通过财政收支活动、公共资源分配的决策过程以及确定预算分配的受益者和承担者，来实现男女平等的目标。

综上所述，本书认为，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

① 马蔡琛、王思：《社会性别预算：制度含义、基本特征与行动策略》，《中国行政管理》，2010年第10期。

② 王思：《“金砖四国”社会性别预算决策过程的比较研究》，第7页，南开大学硕士学位论文，2010。

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

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

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，很多部门的预算恰恰是由于存在这样的误解而产生社会性别盲视。

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做一种预算管理工具，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，分析决策对男女两性的不同影响。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元共生的。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交易与妥协的现实结果。

从表现形式来看，预算体现为贴有价格标签的一系列公共目标，但在更深层面上，则可以将预算当成一份合同^①，即一种以公法为基础的合约结构。预算决策与执行也更多体现为一个制定和实施预算合同的过程。在预算决策中，由于信息交换的不对称性以及利益相关者逆向选择和道德风险的存在，这种合约结构往往呈现为不完全信息动态博弈。不同组织在实施预算合约时，采取的机会主义行

^① [美] 阿伦·威尔达夫斯基、内奥米·凯顿：《预算过程中的新政治学（第四版）》，第2页，邓淑莲、魏陆译，上海财经大学出版社，2006。

为策略也有所不同。

其实,现代公共财政本身就是一种市场与政府妥协的结果。^① 政府预算作为一个集体选择过程,不论是预算总规模,还是具体部门或项目的资金分配,都不同程度体现了利益交换的倾向。^② 在预算资源配置过程中,受到负面影响的群体(包括行政部门),会强烈抵制预算资源的重新分配,而来自受益方的支持却往往相对分散。回顾数百年的预算发展史,预算管理原则从“古典”^③到“现代”^④的演变,实际上也是立法机构与行政机构之间相互交易与妥协的结果。现实中的预算决策过程,则体现为多数人未来利益与少数人既得利益之间的彼此博弈,其最终结果的达成往往意味着双方讨价还价的交易结果。因而,真实世界中预算合约的确定与施行,难免在某种程度上偏离理性决策的预设目标和轨道,但这并不妨碍将提升预算决策的科学化水平,作为引导各国预算改革的一个方向性目标。

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

正如钱穆先生所言,制度规则“是随时地而适应的,不能推之四海而皆准,正如其不能行之百世而无弊”^⑤。社会性别预算行动在各国实践中表现出多样性

① 吕炜:《我们离公共财政有多远》,第33页,经济科学出版社,2005。

② 马蔡琛:《初论公共预算过程的交易特征》,《河北学刊》,2006年第5期。

③ 在资产阶级革命过程中,为了限制封建皇室的财政权,提出了一系列通过立法机关控制政府财政活动的方法与原则,后来的学者将其概括为古典预算原则。古典预算原则中较具代表性的当属意大利财政学者尼琪(F. Nitti)提出的预算管理六项原则和德国财政学者诺马克(F. Neumark)提出的预算管理八项原则,其核心思想均为加强议会对于政府预算的外部控制。

④ 现代预算原则是20世纪40年代的美国联邦预算局长史密斯(H. D. Smith)提出的,主要强调预算必须加强行政责任、保证灵活性、程序多样化、适度的行政自主权及一定的弹性(进一步论述可以参阅:马蔡琛:《政府预算》,第57~58页,东北财经大学出版社,2007)。其早期的思想渊源,可以追溯到美国首任联邦财政部长亚历山大·汉密尔顿所倡导的加强政府行政权的思想。汉密尔顿认为,强有力的行政领导权是重要的,政府预算和财政事务是这一领导权的首要工具。其观点深受当时英国的影响,在那里部长们主导议会和行政事务(进一步论述可以参阅:[美]托马斯·D·林奇:《美国公共预算(第四版)》,第31~32页,苟燕楠、董静译,中国财政经济出版社,2002)。

⑤ 钱穆:《中国历代政治得失》,第6页,生活·读书·新知三联书店,2001。

的特点，并无一个放之四海而皆准的范本性工具指南。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。

1.4 社会性别预算理论与实践的最新进展

1. 国外研究与实践述评

社会性别预算的研究兴起于 20 世纪 90 年代中期。在理论研究层面，黛比·布兰黛尔（Debbie Budlender, 1996, 1998, 2000, 2003, 2005）从照料经济、无酬劳动等方面对社会性别预算进行了开拓性研究。格鲁恩（Grown, 2006）强调了在地方层面开展社会性别预算的必要性，并进一步考察了社区监督体系的推动作用。鲁宾（Rubin, 2005）指出社会性别预算模式的形成，可能会引发整个公共预算领域的变革。

近年来，世界范围内社会性别预算的研究重点，主要体现为：第一，应对全球金融危机相关财税政策的性别影响；第二，性别预算操作指南与地方样本；第三，促进性别平等、为妇女赋权。

就反危机宏观经济政策的性别影响而言，经典性研究主要包括：2010 年 3 月，联合国妇女发展基金（UNIFEM）在纽约举办的“经济危机与复苏中的性别平等”研讨会上，性别预算专家黛安·埃尔森（Diane Elson）作了名为“当今经济危机中的宏观经济学和性别预算”的主题发言，指出经济危机中刺激性财政政策对于性别平等至关重要，削减赤字、减少公共开支的财政政策，往往不利于推进性别平等。同年 5 月，德国艾伯特基金会发布了斯蒂芬妮·瑟古诺（Stephanie Seguino）等人撰写的《一项值得的投资：将促进性别平等作为经济发展的途径》，将性别问题的目光再次聚焦于宏观经济政策，重点考察了应对金融危机宏观政策的性别影响^①。此外，妇女权利发展协会（AWID）的塞西利亚·阿勒玛尼（Celilia Alema-

^① 例如，由于扩张性财政政策导致债务急剧增加，为减少赤字而缩减教育和医疗卫生等方面的公共开支，会对女性产生更为不利的影响。此外，该研究还讨论了农业补贴政策 and 农业技术投入、盲目追求贸易自由化以及金融自由化政策对于女性可能产生的短期和长期影响。

ny) 的研究认为,全球金融危机可能从6个方面加剧性别不平等:贫困、粮食短缺、就业和照料劳动、劳动力出口和创汇、对妇女的暴力问题、女性组织的发展。

就性别预算的操作指南与地方样本而言,较具典型性的是欧洲理事会出版的《性别预算:实践执行手册》和联合国妇女基金对亚太区域性别预算的专题研究。

在性别平等及妇女赋权方面,世界银行发布的《2012年世界发展报告:性别平等和发展》^①,指出妇女生活已有显著改善,但与男性相比仍有差距。该报告提出一个概念性框架,来探讨阻碍性别平等的因素。世界经济论坛发布的《2012全球性别差距报告》^②中所引用的全球性别差距指数,为衡量各国性别平等程度提供了依据。2012年12月7日,作为一次性别论坛的成果,OECD出版了《缩小性别差距,现在就行动》^③的报告,提出应将两性平等作为社会标准,纳入公共政策的制定,并就教育、就业等方面的性别平等进行讨论。2013年,联合国妇女署发布了斯蒂芬妮·瑟古诺(Stephanie Seguino)的《性别平等的融资:重新定义和优化公共支出以促进性别平等》^④,强调将性别平等纳入宏观政策、增强妇女经济权益对于促进经济增长的重要性^⑤,文章还论述了如何应用性别预算工具来评估政府收支政策,以促进性别平等。米德兰州立大学的尼雷尔·马鲁泽尼尔(Nyeveero Maruzani)等人也做了类似研究,其《从性别预算角度看待性别平等》一文,讨论了如何通过编制性别预算促进两性平等,并提出评估预算执行结果的六项工具^⑥。此外,世界银行编撰的《2013性别数据手册》^⑦,也为研究者提供了有关200多个经济体的涉及人口、教育、健康、劳动力、政治参与、千年发展目标等方面的性别数据资料。

① [http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXT-WDR2012/0,, menuPK: 7778074 - pagePK: 7778278 - piPK: 7778320 - theSitePK: 7778063 - contentMDK: 22851055, 00. html](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXT-WDR2012/0,,menuPK:7778074-pagePK:7778278-piPK:7778320-theSitePK:7778063-contentMDK:22851055,00.html).

② http://en.wikipedia.org/wiki/Global_Gender_Gap_Report.

③ <http://www.oecd.org/gender/closingthegap.htm>.

④ http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=suggested-readings/seguino-s-paper&Itemid=587.

⑤ 例如,加强公共部门的基础设施投资,可以减轻妇女无偿照顾家庭的负担,促使更多的女性从事有薪酬的劳动,增加政府应税收入,带动经济增长,并形成良性循环。文章还结合拉丁美洲国家、尼泊尔、柬埔寨等国案例进行研讨。

⑥ Nyeveero Maruzani etc., "Gender Equality from a Gender Budgeting Perspective", International Journal of Asian Social Science, 2013, [http://www.aessweb.com/abstract.php? m = September2012&id = 5007&aid = 1459](http://www.aessweb.com/abstract.php?m=September2012&id=5007&aid=1459).

⑦ <http://data.worldbank.org/products/data-books/little-data-book-on-gender>.

在对前期社会性别预算经验加以总结和评价的基础上，国际社会对于社会性别预算的意义有了更新的全面认识，目前开展社会性别预算的国家已达到近百个，分布在除南极洲以外的所有大洲上。

近十多年来，社会性别预算的各推动主体尽可能多地从本组织的宗旨出发，探讨实施社会性别预算的意义，以提高对性别预算的社会认知度，推进性别预算在本国的切实开展。国际组织也继续对这些活动给予支持，不断致力于推进社会性别预算的发展^①。2003 年以来，有关各方继续组织各类大型国际会议，其中比较有影响的有：2005 年 2 ~ 3 月和 2010 年 3 月在纽约召开的“北京 + 10”及“北京 + 15”会议；2005 年 11 月，联合国人口基金国家技术服务小组（UNFPA CST）在泰国曼谷主办的以“从社会性别预算视角考虑其对 UNFPA 项目的启示”为主题的研讨会；2010 年 11 月，德国艾伯特基金会于印度尼西亚雅加达主办的“社会性别预算：面对性别平等的挑战”国际研讨会；2011 年在美国旧金山举办的妇女与经济高峰会议；2012 年 6 月、2013 年 9 月分别于俄罗斯圣彼得堡和印度尼西亚巴厘岛举办的妇女与经济论坛等，2014 年 2 月 24 ~ 25 日，由联合国妇女署（UN Women）、马来西亚威斯利省议会、槟城市议会、槟城市政府、槟城妇女发展学会联合主办的“社会性别预算亚洲地区论坛：制度变革与社区发展”等（参见专栏 1）。这些国际性会议一方面分享社会性别预算改革的国际经验，同时推动在政策制定者、妇女组织和各种活动家之间，就此问题展开更高层次的对话（参见表 1-1）。

表 1-1 社会性别预算相关的主要国际会议（2003 ~ 2014）

会议名称	召开时间	召开地点	组织者	主题
“北京 + 10”会议	2005 - 02 - 27	美国纽约	联合国	审查和评估《北京宣言和行动纲领》以及《第 23 次大会特别会议结论文件》
第一届欧洲政治和性别会议（ECPG）	2009 - 01 - 21	英国贝尔法斯特	贝尔法斯特女王大学	性别平等
北京 + 15 亚太地区非政府组织论坛	2009 - 10 - 22	菲律宾马尼拉	亚太妇女观察（APWW）	讨论第四次世界妇女大会 12 个重点关注领域；妇女面临的挑战及种族、宗教和政治冲突对妇女的影响

① 马蔡琛等：《社会性别预算：理论与实践》，第 42 页，经济科学出版社，2009。

续表

会议名称	召开时间	召开地点	组织者	主题
“北京+15”会议	2010-03-01	美国纽约	联合国	审查与评价北京宣言暨行动纲领与大会第23届特别会议成果的落实情况
“社会性别预算：面对性别平等的挑战”国际研讨会	2010-11-18	印度尼西亚雅加达	德国艾伯特基金会	社会性别平等问题探讨
2011年妇女与经济高峰论坛会议(WES) ^①	2011-09-13	美国旧金山	APEC	促进妇女经济参与；发布旧金山宣言
2012年妇女与经济论坛	2012-06-28	俄罗斯圣彼得堡	APEC	妇女与创新经济增长
2013年妇女与经济论坛	2013-09-06	印度尼西亚巴厘岛	APEC	提升女性在推动改革和促进经济增长方面的潜力与作用
社会性别预算亚洲地区论坛：制度变革与社区发展	2014-02-24~25	马来西亚槟城	UN、威斯利省议会、槟城市议会、槟城市政府、槟城妇女发展学会	分享社会性别预算及参与式预算在全球范围及特定区域（亚洲地区及槟城）的经验

专栏 1-1 社会性别预算亚洲地区论坛

“社会性别预算亚洲地区论坛：制度变革与社区发展”于2014年2月24~25日在马来西亚槟城举行。该论坛由联合国妇女署、马来西亚槟城地方政府、马来西亚槟城市议会、马来西亚威斯利省议会联合主办，槟城妇女发展协会具体承办。这次会议的目的是，分享关于社会性别预算及参与式预算在全球范围及特定区域（亚洲地区及槟城）的经验。

该论坛邀请了来自世界各地的专家，分享他们的社会性别预算及参与式预算经验，以及关于如何组织社区并对其授权的经验。该论坛重点关注社区参与及赋

^① WES为WLN及GFPN整并改制后的新会议形式。

权,批判性地解读在地方政府预算结构和预算程序中社区参与和赋权的性质和程度。同时,将性别预算工具与性别平等相联系,分析性别预算工具的使用和分析对性别预算及性别平等的促进作用。另外,性别预算的一个关键任务和挑战,是说服各级政府将性别预算的流程和工具作为性别主流化的一部分,整合到其工作中,也就是将性别预算制度化的过程。该论坛针对州和地方政府的性别预算制度化问题以及建立问责制的挑战进行了讨论和分析。在分组讨论了行动策略之后,该论坛举行了全体会议,为未来性别预算在区域的发展,提出了相应的路径选择。

资料来源:www.pwde.org.my。

在国别实践方面,梅·努叶(May Nwoye, 2007)通过对尼日利亚妇女地位与经济发展关系的研究发现,妇女在获得教育和生产性资源方面均处于劣势。克里斯蒂·J·爱德华兹(Christie J. Edwards, 2010)分析了摩洛哥妇女和女童在教育方面不平等待遇的原因,以及该领域性别平等对经济增长的促进作用。亚那·兰詹·潘达和特莉莎·阿嘎瓦拉(Gyana Ranjan Panda & Trisha Agarwala, 2012)研究了在印度德里的城市用水及卫生领域的性别预算,发现在印度很多城市用水及卫生领域的政策是性别盲视的。以往对于亚洲性别预算的研究,大多采用单一国别研究的思路,而较少关注亚洲各国性别预算的比较研究和整合性分析。从这个意义上讲,以东南亚和南亚国家为代表的性别预算亚洲模式,其动力机制、路径选择、互动影响机制等问题,在国际上对于性别预算的研究中,仍有待于进一步深化。

2. 国内研究与实践述评

国内社会性别预算研究的发端,是进入21世纪以来才开始的,并于2009年出版了国内第一部社会性别预算研究专著(马蔡琛等:《社会性别预算:理论与实践》,经济科学出版社,2009)。根据中国知网(CNKI)数据库的统计,截至2013年底,国内学术期刊公开发表的性别预算学术论文约有三十余篇(不包括新闻报道),其年份分布如图1-1所示。就研究主题而言,主要包括这样几个方面:

第一,继续深化探讨性别预算的基础性研究命题。例如,马蔡琛、王思(2010a)对性别预算制度含义与行动策略的研究;马蔡琛、季仲赞(2010)和



图 1-1 国内学术期刊发表的性别预算论文（2007~2013）

文小才（2011）对性别预算推广中机遇和挑战的分析；张永英（2010）从性别主流化视角对性别预算的研究；王秀华（2010）对于性别预算作用及演进的描述性介绍等。

第二，更加细化地考察性别预算的国际经验。例如，马蔡琛、季仲赞（2009）对澳大利亚、南非和韩国性别预算的比较分析；郭夏娟、吕晓敏（2011）对国外性别预算评估分析工具的比较研究；马蔡琛、王思（2010b）从“金砖四国”性别预算比较视角的考察。邓梵、蒋莱（2013）分析了德国性别主流化概况、性别预算的模式及其实施效应，为中国性别预算提供了启示。马蔡琛、张莉（2013）基于东南亚国家的性别预算实践，总结出社会性别预算的亚洲模式，并分析其面临的挑战以及对中国的借鉴意义。

第三，对国内性别预算试点的比较分析。关于性别预算国内试点的综合性研究，总体而言相对较少，主要体现为马蔡琛（2010）对于焦作和张家口性别预算试点的比较分析，马蔡琛（2012）对社会性别预算焦作试验的深度考察，郭夏娟、吕晓敏（2012）对温岭参与式性别预算的深度调研，陈鼎（2012）分析了温岭市温峤镇“性别预算恳谈”活动在性别主流化方面的作用。季仲赞（2013）总结了中国社会性别预算的发展现状，回顾性别预算的理论框架、技术方法，以及地方层面的实践和探索。

就社会性别预算理论与实践的研究而言，在理论分析层面：闫东玲（2007），

马蔡琛、季仲赞（2009），张永英（2010）从社会性别主流化的视角对性别预算进行了研究。章轲、王刚（2007）分析了审计机关在性别预算过程中的作用。赵春滨（2009）研究了经济危机环境下的性别预算。马蔡琛、王丽、季仲赞（2009）重点分析了中国推广性别预算的必要性及可行性。徐爽（2012）分析了性别预算在妇女平等权保障方面的作用。刘筱红、田野（2013）从功能价值、实施困境和推广策略三个方面，对社会性别预算的内涵和实践进行了考察。李兰英、郭彦卿（2008），凌岚等（2008），马蔡琛、李红梅（2010）分析了社会性别预算与参与式预算的互动影响。随着研究的深入，社会性别预算的重点关注内容开始从预算支出转向预算收入（马蔡琛、刘辰涵，2011），例如对社会保障税政策的性别影响进行差异分析（马蔡琛、刘辰涵，2012a），以及从增值税、营业税、公司所得税等税种出发，考察税收制度的性别敏感性（马蔡琛、刘辰涵，2012b）。谭宁（2013）研究了我国社会性别预算制度的可能实践层面，并分析了社会性别预算的运行难度及其原因。高焕清、汪超（2013）研究了农业现代化过程中推行性别预算的可行性、挑战及路径。

在实践探索层面：如果从2005年河北省张家口市的参与式性别预算改革试点算起，社会性别预算在中国，已然走过了萌芽阶段，进入加速发展时期。目前，在河南省焦作市、浙江省温岭市和广东省深圳市等地，已然开始了不同形式的性别预算改革试点。

近年来，围绕社会性别预算主题，在国内也召开了一系列相关学术会议，有效推进了社会性别预算的宣传倡导工作（参见表1-2和专栏1-2）。

表 1-2 在中国举办的妇女相关会议（2003~2013）

会议名称	召开时间	召开地点	组织者	主题
全球化与性别国际学术研讨会	2003-11-27	香港中文大学	北京大学中外妇女问题研究中心；香港大学性别研究中心	全球化对中国和东南亚妇女造成的重大影响
中国妇女研究会年会暨“北京+10论坛”	2005-08-29	北京	中国妇女研究会	妇女问题专题探讨
中国跨部门性别预算：理论、工具与实践高级研修班	2009-01	北京	中国发展研究基金会	分享社会性别预算的国际经验
公民参与与性别预算研讨会	2009-10	北京	中国发展研究基金会	探讨社会性别预算和参与式预算的整合

续表

会议名称	召开时间	召开地点	组织者	主题
社会性别研究国际学术会议	2009-06-26	上海	复旦大学（主办方：复旦—密西根大学社会性别研究所）	性别问题的跨学科讨论
2009年中国妇女年会暨“全球背景下的性别平等与社会转型：基于全球的、跨国的及各国的现实与视角”国际研讨会	2009-07-17	北京	中国妇女研究会	社会性别研究
推动社会性别和千年目标进入基层小康社会建设	2010-01	天津	天津师范大学性别与社会发展研究中心	探讨社会性别统计的构建与实施
“社会性别预算、理论、方法与实践”国际会议	2010-11-04	上海	上海市妇女联合会，上海市妇女学学会，德国艾伯特基金会	社会性别预算理论与实践
性别与公共政策国际研讨会	2011-12-10	北京	中华女子学院	公共政策中的性别视角问题；妇女参与决策；社会性别问题；性别预算
“社会性别预算在中国：理论、方法与实践”研讨会	2013-06-18	上海	上海市妇女联合会；德国艾伯特基金会	中国性别预算问题的探讨

专栏 1-2 “社会性别预算在中国：理论、方法与实践”研讨会

2013年6月18日，在南开大学马蔡琛教授的倡导和推动下，由上海市妇联、德国艾伯特基金会主办，上海市级机关工会、妇委会承办的“社会性别预算在中国：理论、方法与实践研讨会”在沪举行。来自上海、北京、天津、南京、深圳、浙江、河南等政府有关部门的领导、专家、学者和妇联干部共70余人出席研讨会。

与会者围绕“社会性别预算在中国的机遇与挑战、理论框架、技术方法、区

域性实践经验”展开热烈的讨论。与会者认为，社会性别预算研究与实践在中国已然完成了早期理念介绍和初步宣传倡导的阶段，进入了深入推进与技术难题攻坚的重要阶段。社会性别预算不是女权主义，也不是简单的统计工具，它是实现男女平等基本国策和社会性别主流化的重要方面。具体实践方面，上海从“公平”理念出发，有望以妇女儿童规划引领社会性别预算的实践，以专项规划推进落实社会性别预算；深圳妇联制定《深圳经济特区性别平等促进条例》，以期逐步构建性别统计、性别预算和性别审计制度。与会者指出，在中国实现社会性别预算是一个长期的过程，需要不断地对性别敏感预算进行分析，促进在公共财政资源中实现男女两性合理分配。目前在中国河南焦作等地试点推进的社会性别预算面临长期与短期改革成效的协调、社会公共政策与性别预算的整合、妇联组织项目执行力和地区横向推广等挑战。

与会者建议，一是完善性别统计制度，改进性别统计数据的收集，提高性别统计数据的公开和利用程度，更好地服务于性别平等政策的促进和倡导；二是加强顶层设计，构建性别统计、性别预算、性别审计的全周期管理体系；三是强化性别预算的公民基础，逐步推动性别预算的制度化 and 法制化，在推广和实践的基础上，编制本土化的“性别预算应用指南”。

资料来源：上海女性网，市妇联、德国艾伯特基金会联合召开“社会性别预算在中国：理论、方法与实践”研讨会，<http://shwomen.eastday.com/rendera/08women/nxzx/tpxw/u1a1834336.html>。

综上所述，目前国内对性别预算实践的研究多系直接考察中国性别预算试点的有关活动，针对性别预算在中国推广过程中的问题提出解决措施，这类研究的视角局限于本土为数不多的性别预算试点地区和试点项目，较难产生对今后性别预算在中国的全面推广具有普遍指导意义的政策建议。本书试图将以往性别预算研究的国内地区间比较视野，扩展至亚洲国家之间，从而为中国社会性别预算改革的路径选择，提供更具启示性价值的参照体系。

1.5 本书的分析框架与篇章结构

本书的框架设计和篇章结构安排如下：

第1章“导论”。主要交代本书的写作目的，社会性别预算的主要特征及最

新研究进展等内容。

第2章“社会性别预算的亚洲模式及其对中国的启示”。系统审视亚洲国家性别预算的相关问题，同时通过对比“金砖国家”（巴西、俄罗斯、印度、南非和中国）的经济和社会发展状况，为中国社会性别预算改革提供一个具有启示价值的参照体系。

第3章“中国的性别预算试点：焦作试验的案例研究”。本章主要讨论中国性别预算试点项目的案例研究，重点介绍河南焦作的社会性别预算实践，通过对焦作市和张家口市社会性别预算的比较分析，总结国内不同区域实施性别预算的共性特征与面临挑战。

第4章“社会性别预算的收支两翼分析——基于税收与公共支出政策的考察”。本章从税收性别歧视的内涵界定入手，系统考察了个人所得税、流转税、社会保障税和公司所得税对男女两性的不同影响。在公共支出领域，本章结合公共卫生间的设计问题，重点分析了公共基础设施类支出的性别影响。

第5章“社会性别预算的技术工具与方法应用”。本章重点考察了社会性别预算的主要技术工具与应用方法。主要包括：社会性别预算的技术支撑载体——参与式预算；社会性别预算的基础数据平台——社会性别统计；社会性别预算的周期拓展——中期基础预算；社会性别预算的应用工具——“三向开支分类法”与“五步分析法”。

第6章“结论与展望”。作为全书的研究结论与对策建议部分，本章系统考察了中国社会性别预算改革的未来发展路径、社会性别预算在中国推广的路线图与关键节点等重要核心命题。

第2章

社会性别预算的亚洲模式 及其对中国的启示

2.1 “金砖国家” 社会性别预算的比较与启示^①

“金砖国家”的概念源自于“金砖四国”。“金砖四国”的说法是由美国高盛公司（Goldman Sachs）于2003年11月提出的，借用英文的“砖块”一词，将四个经济前景被普遍看好的国家（巴西——Brazil、俄罗斯——Russia、印度——India、中国——China）的英文第一个字母组合在一起，形成了“金砖四国”（BRIC）一词。2010年南非正式提出加入四国峰会，同年底，中国作为“金砖国家”合作机制轮值主席国，与俄罗斯、印度、巴西一致商定，吸收南非作为正式成员加入“金砖国家”合作机制，“金砖四国”变成“金砖五国”，并更名为“金砖国家”（BRICS）。作为新兴经济体的代表，五国正成为世界经济增长的重要推动力量。

与经济社会发展相伴随，“金砖国家”的公共预算改革也取得了巨大成效。20世纪90年代以来，从俄罗斯的中期基础预算改革，巴西的参与式预算改革，印度和中国的分税制改革，到南非通过提升财政透明度来强化预算绩效，可以发现，五国的预算改革既有共性也各具特色。五国同处于经济社会运行的市场化进程中，也均不同程度地面临着转轨时期的非均衡发展问题。在这样的时代背景下，包括社会性别预算在内的财政预算改革，对于促进其经济社会发展、保障社会公平、消除官僚腐败，无疑具有重要的理论价值和现实意义。

^① 马蔡琛、王思：《“金砖四国”社会性别预算的比较与启示》，《云南社会科学》，2010年第6期。

本书以“金砖国家”（俄罗斯、巴西、印度、中国、南非）作为考察对象，对其社会性别预算行动（尤其是地方政府的社会性别预算决策过程）进行深入、系统的分析研究，探求“金砖国家”在社会性别预算改革中的不同优势以及相互可以借鉴的成功经验，从而为中国的社会性别预算改革，提供一个具有较强启示意义的参照体系。

2.1.1 “金砖国家”的社会性别预算行动

基于“金砖国家”政治背景、经济体制以及文化传统上的差异，其社会性别预算行动的发起者、实施范围以及方法技术也呈现出不同格局。在各国实践中，经由各利益相关主体的共同努力，社会性别预算在“金砖国家”总体上发展得较为迅速。在本节中，将分别对俄罗斯、巴西、印度、中国和南非的社会性别预算引入契机、行动的进展以及主要试点加以总括性的分析和梳理，以便从整体上把握各国社会性别预算实践的基本情况，为后续对“金砖国家”的社会性别预算决策过程的系统比较，奠定较为坚实的基础。

1. 俄罗斯的社会性别预算行动

俄罗斯启动社会性别预算项目是在2004年，其标志是2004年4月1日联合国妇女发展基金项目“社会性别预算在俄国”（gender budget in Russia）的正式启动。该项目的目标是提高妇女在政府决策和公共预算分配中的参与度，这一改革是与俄罗斯在联邦级别（Russia Federation）和次级联邦级别（科米共和国，Komi Republic）的政府“权力下放”进程相伴生的。该项目的议题非常灵活，不仅在俄罗斯，在独联体内部也普遍得到了较好的贯彻执行。

此前，俄罗斯联邦政府已然批准了诸如《北京纲领》、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）以及《千年发展目标》（MDG）等文件，而联合国妇女发展基金的这一项目，则进一步促成了俄罗斯对这些承诺的兑现。俄罗斯社会性别预算行动的背景是其行政管理体制改革，意图通过调整预算和税收的关系，使权力分配更为有效。基于此，通过调整预算关系来改变社会关系，将可能成为俄罗斯民主监督中最为重要的机制。

俄罗斯社会性别预算行动最主要的试点是科米共和国（Komi Republic）。2004年4月1日，由联合国妇女发展基金（UNIFEM）发起，俄罗斯联邦政府、科米共和国政府、俄罗斯妇女联络小组、联合国开发计划署（UNDP）以及科米共和国的妇女组织支持，历时18个月的“社会性别预算在俄国”项目正式启动。

UNIFEM 首先对预算过程进行了综合考查, 主要关注俄罗斯的法律背景、预算决策过程的时间安排和主要利益相关主体。审查发现, 包括妇女非政府组织在内的民间社团参与, 是提升参政水平的重要切入点, 因此该项目更加强调民间社团在强化政府问责机制中的作用。UNIFEM/UNDP 的活动主要包括以下两个阶段:

第一阶段是准备工作阶段。UNIFEM/UNDP 通过对一般公共预算及社会性别预算的决策过程进行分析讨论, 对利益相关主体开展系统培训 (诸如妇女非政府组织、政府官员等)。这些工作吸引了政府官员和社区群众, 使其对于在财政管理中引入社会性别因素的必要性, 达成了日趋广泛的共识, 从而为“社会性别预算在俄国”项目的实施, 创造了有利的前提条件。

第二阶段是将社会性别预算行动付诸实践。主要包括以下几个步骤: (1) 对政府公共决策进行性别分析, 例如财政决策和资源分配是否为两性提供相同的权利和机会; (2) 追踪评估政府公共资金的流向; (3) 确立社会性别预算在提升妇女地位和加强分性别管理工作中的地位; (4) 在预算决策过程中, 针对妇女非政府组织提出的较具采纳可能性的相关建议, 就其可行性加以全面且详细地论证^①。所有这些行动将会通过联合国国家小组 (United Nations Country Team) 关于《千年发展目标》的工作, 得到有效反馈, 进而为俄罗斯的《千年发展目标》报告提供基础材料。

俄罗斯社会性别预算的另一试点是圣彼得堡市 (St. Petersburg)。2009 年 3 月 17 日, 圣彼得堡立法会议举行了“社会性别预算作为一种在区域范围内的政策工具”的国际会议^②。该会议作为圣彼得堡和北欧部长会议 (Nordic Council of Ministers) 促进性别平等合作项目的组成部分。会议重点是展示由北欧部长会议资助的圣彼得堡财经大学 (St. Petersburg State University of Economics and Finances)、西北公共管理学院 (North-West Academy of Public Administration) 和涅夫斯基语言文化学院 (Nevsky Institute of Language and Culture) 的研究成果。研究表明, 圣彼得堡的财政预算实际上是缺乏性别敏感性的。在会议上, 来自北欧和俄罗斯地区的专家, 将社会性别预算理念作为一种促进两性平等的工具, 加以重点推广。在会议小组讨论中, 与会者还就将性别参数引入圣彼得堡政府预算的可行性, 交换了意见。

北欧部长会议与圣彼得堡政府的社会政策部性别平等委员会和非政府组织合作, 发起并实施了在该地区的几个项目。这些性别预算项目从性别角度研究圣彼

① Gender Budgets in Russia Project Proposal. UNIFEM. www.genderbudget.org.

② 参见 <http://www.norden.ru/News.aspx?id=257&lang=en>。

得堡市预算, 将其结果交给主要的政府部门; 俄罗斯的专家向北欧性别平等模型的专家学习, 并尽可能将这些经验引进俄罗斯的性别体系中; 确定了“性别歧视”的定义并分析了其在俄罗斯法律中的可行性。所有这些活动都是为了克服性别歧视、对妇女的暴力、贩卖人口和其他的侵犯人权行为。^①

俄罗斯除了以上两地区的社会性别预算试点, 还在很多地方政府层面上, 开展了促进两性平等和妇女参政议政的活动。例如, 由瑞典国际开发署 (SIDA)^② 等组织资助, 圣彼得堡社会经济研究院 (St. Petersburg Social and Economic Institute)^③ 负责具体执行, 在圣彼得堡、阿尔汉格尔斯克 (Arkhangelsk) 和列宁格勒 (Leningrad) 等地, 开展的促进女企业家参政议政的项目。该项目通过建立俄罗斯妇女企业家网络, 对女企业家进行培训和引导媒体增强对社会性别问题的关注等活动, 寄希望于提升妇女的政治地位后, 进一步宣传男女平等的思想。

另外, 俄罗斯对于社会性别预算的推广做出了很大的努力。^④ 2010年6月9日, 在莫斯科, 俄罗斯联邦 (RAGS) 下属的俄罗斯行政学院和独联体的联合国妇女发展基金区域办事处签署了一项谅解备忘录。期间, 妇女发展基金代表团对俄罗斯的正式访问的重点, 主要包括将促进两性平等的预算编制, 纳入公务员、大学生、专家和来自俄罗斯和其他独联体国家的民间社会活动家的课程和专业培训中。

2. 巴西的社会性别预算行动

在巴西, 社会性别预算行动动员了多方的人力资源和实施策略, 这是由其政治背景决定的。在2001年社会性别预算发起时, 当时的巴西国家妇女权利委员会并未获得如目前的妇女政策秘书处 (Secretariat for Policies for Women) 所具有的部委级地位, 性别平等问题也没有像今天这样优先贯穿于整体预算改革之中。在这种不利背景下, 社会性别预算行动主要是由联合国妇女发展基金 (UNIFEM) 和英国国际发展部 (Department for International Development, DFID) 发起的。他们不仅意识到同政府和非政府组织建立战略伙伴关系以及强化问责机

① 参见 <http://www.norden.ru/Article.aspx?id=170&lang=en>。

② 瑞典国际开发署 (Swedish Agency for International Development Cooperation, SIDA), 是瑞典政府为开展国际合作组建的机构, 其主要目的是推动发展中国家的基础设施建设和开展经济合作, 促进这些国家的对外出口。这些行动的贯彻主要由瑞典商会完成。其任务是为瑞典企业在这些发展中国家提供贸易机会、信息和建议。

③ 其前身为国际管理研究院 IIWM (International Institute of Women in Management)。

④ 参见 <http://www.norden.ru/Article.aspx?id=170&lang=en>。

制的重要性，还借鉴了诸如女性工作研究和宣传中心（Centro Feminista de Estudos e Advocacia, CFEMEA）等组织的成功经验^①。

20 世纪 90 年代以来，巴西的各类妇女组织日趋密集地开展了对现有公共资源的政策宣传和分析工作。在这些政策分析中试图解答如下关键核心问题：为什么这些项目的发起未能得到足够的预算资金支持？为什么有些赞助资金没被有效使用？为什么已耗费资金未能达到预期的社会效果？为了更好地理解和克服这些缺点，出现了一系列妇女权益倡导组织、巴西政府以及社区妇女工作小组之间的联盟，这些战略联盟能够及时获得服务执行程度和质量的跟踪反馈信息。实施这一战略的目标在于，给予当地妇女组织更多权力，以增强其社会治理能力。

但是，对若干预算支出项目的追踪分析显示，项目的执行和支付率均较低，社会影响也相对较小。在这些调查结果发布之后，巴西的妇女组织和政府机构积极开展针对预算分配、项目执行和监督机制的多方磋商。为弥合政府和社会团体在支出跟踪方面的争议与分歧，巴西卫生部（通过妇女健康部门）建议采取联合分析方法，并完善现有的预算敏感性检测工具，从而致力于让更多的预算信息公之于众。与之相应，各类妇女组织也开始在其网站上公布某些预算执行情况的信息。

这些宣传工作还促使一些由妇女组织提出的年度预算修正案得以通过。最为明显的例证就是，妇女健康项目在政府优先发展计划和预算计划中开始重现，而在此前的 2003 年，这类项目已从公共开支计划中取消。同时，这些社会性别预算行动还鼓励了预算过程中的政策对话。^②

2004 年，在巴西全国议会召开期间，举行了关于预算性别敏感性的专项听证会，整合了预算管理者、议员、政府代表、学者和民间社会活动家共同参与其中。巴西妇女部和国会妇女核心小组，为保证政府决策者对性别问题得到充分认识，投入了颇多的资源，同时还增加投入来培训发展计划部的管理层和普通公务员（因为他们是公共财政资源的主要分配者）。^③ 发展计划部借此加强了与妇女部门的合作，这种合作主要致力于在政策计划和预算设计过程中引入社会性别因素。通过各部门之间的密切合作，在巴西全国范围内建立了社会性别预算与参与式预算之间、预算透明度和各级社会管理工作之间的合作伙伴关系。

① Natasha Borges Sugiyama, “Gender Budgeted Work in the Americas: Selected Country Experiences”, 2002.

② Florence Raes, “What can we expect from gender sensitive budgets? Strategies in Brazil and in Chile in a Comparative Perspective”, 2006, <http://www.eurosur.org/wide/home.htm>.

③ 培训对象还包括法院的工作人员。

在巴西，网络成为该项行动的一个优势平台。为加强预算收支管理，提高工作效率，巴西财政部早在1987年就建立了财政管理计算机网络系统，该系统连接并涵盖预算编制、税收、国库、银行账户、预算单位等涉及预算收支的所有环节，用于对预算收支的增减变动进行监控。^① 这为社会性别预算分析提供了准确的统计数据，为决策制定以及支出安排提供了科学依据。

非常有趣的是，在巴西除了参与式预算以外，其总体上的预算分配和公共支出的监督过程中，并不包含公众参与的机制。在这一背景下，各类社会团体（NGO、贸易联盟、社会运动组织、研究所等）于2002年发起成立了“巴西预算论坛”（Brazilian Budget Forum），以增加公共支出的社会控制力，提升公众对预算过程的认知程度，以提高预算透明度和完善问责机制。巴西的妇女组织从一开始就加入了这一论坛，她们的诉求在巴西预算论坛中得到了强有力的支持。同时，巴西市政机构与地方政府通过对话和研究的方式，指出了传统计划和预算工具中对于社会性别问题的盲视。

巴西扩大社会性别预算影响范围的另一重要战略，是将研究结果、数据和信息进行公开宣传倡导。巴西国家经济研究中心（INESC）以及应用经济研究中心（IPEA）通过改进分析方法，来加强公共预算支出性别敏感性的联合分析。这种联合分析具有重要的战略意义，因为这些机构的分析结果在公共决策中具有主导作用。此外，巴西数据中心（IBGE）也开展了性别数据分解的后续工作。巴西还注重知识的生产和传播以及经验分享交流工作，相关的讲座、研讨会等活动激活了新的行动参与者，并为社会性别预算的开展提供了更多的合法性支持。同时，由高校和研究所举办组织的社会性别与宏观经济的短期学术课程，也为社会性别预算引入了一个更为广阔的政策分析框架。其参与者包括来自大学的经济学家、政府核心部门的高级官员以及从事相关领域研究和数据分析工作的社会组织成员。这些课程借助财政政策、税制改革、货币政策、劳动市场、国际贸易政策等领域的专家学者，不仅将社会性别视角引入既有的宏观经济模型和政策中，还为公共决策和教学研究之间提供了合作机会，同时促进了社会性别预算倡导者、政策决策者以及经济学者之间的联盟。这些联盟方式是巴西预算行动的一个重要特点。

3. 印度的社会性别预算行动

印度是第一个在中央财政层面将社会性别预算制度化的国家，也是第一个坚

^① 财政部财政监督考察团：《巴西、委内瑞拉财政管理和财政监督的经验借鉴》，《财政监督》，2008年第9期。

持运用预算会计框架和通过修改预算分类，使社会性别预算融入预算主流化进程的国家。

1992 年，随着印度第 73 条、第 74 条宪法修正案颁布，村潘查亚特（panchayat raj institution）^① 和城市地方机构，作为地方自治政府得到了宪法上的承认。这为将权力下放给第三级政府机构^②，提供了一个有利环境，且地方机构中三分之一的成员是女性，这有利于倡导具有性别敏感性的公共政策分权化改革。这主要体现在两个方面：一是，妇女在基层政府治理过程中的有效参与，可以实现公共支出决策的多样化，更多地显示女性偏好。二是，这种预先考虑不同性别的多维度视角，较之此前的“大一统”社会性别预算政策，更具前瞻性^③。随着促进性别平等举措出现于印度第七个“五年计划”中，意味着性别平等上升到国家行动纲领的高度，接下来若干个“五年计划”中，均体现了对社会性别预算立法以及各部门落实社会性别预算的发展方向（参见表 2-1）。

表 2-1

印度的社会性别预算进程

第七个五年计划 (1987 ~ 1992)	将监督的概念引入 27 个由妇女和儿童发展部发起的妇女受益项目中。
第八个五年计划 (1992 ~ 1997)	首次提出确保一定的资金流向妇女总体发展部门。该计划的文件明确声明：“各个部门的发展收益不能忽略妇女，关于妇女的特殊项目应该作为总体发展计划的补充。而且后者应该反映更多的性别敏感性。”
第九个五年计划 (1997 ~ 2002)	将“妇女团体计划”（women component plan）作为实现性别平等和赋权妇女目标的一项重要战略，并且要求中央和地方政府应该保证“不少于 30% 的基金或收益，用于妇女相关部门”。

① 潘查亚特制度为南亚地区特别是印度、巴基斯坦和尼泊尔等国的政治制度。潘查亚特在古印度称“五老会”，是管理农村的一种制度。1992 年印度宪法第 73 次修正案规定各邦设立县、区（乡）、村三级潘查亚特。“村级潘查亚特”亦即“村级管理委员会”，为潘查亚特最基层的机构，基本上由村民直接选举产生。其中，三分之一席位专为妇女保留，另外必须为弱势群体代表保留席位。村潘查亚特在一个或几个自然村的基础上建成，一般代表 1000 ~ 3000 选民。乡潘查亚特一般由 20 ~ 50 个村组成，人口 3 万 ~ 10 万人。县潘查亚特一般包括 8 ~ 10 个乡。资料来源：http://baike.baidu.com/link?url=3tcDWm5YiexWzD6DxTtA8dMD-NK-otk-BRsFu4CYHLfwAaXGmZzqSH0WOnjH_Rx1qMwPcN_szJg7tuKZSpeLKa。

② 第三级政府机构（the third tier of government），是指除了邦和中央政府以外的地方政府。地方政府的组织形式有两种：一是农村潘查亚特（panchayats in rural areas），二是城市地方机构（municipalities in urban areas）。参见 http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government#India。

③ Lekha S. Chakraborty. “Gender Responsive Budgeting and Fiscal Decentralisation in India: A Preliminary Appraisal”. The paper is a part of UNIFEM—European Commission study carried out for selected countries by the author with M Govinda Rao and Amaresh Bagchi at the National Institute of Public Finance and Policy.

续表

第十个五年计划 (2002 ~ 2007)	明确提出:“第十个五年计划将继续实行性别差异的影响分析,并将关于性别的条款,引入预算条款中……第十个五年计划将立即采取行动使‘妇女团体计划’和社会性别预算二者有机结合起来,并相互补充,由此在预防措施和结果保障方面,确保妇女能够在相关部门和总体发展部门,获得其应有的利益。”
第十一个五年计划 (2007 ~ 2012)	计划宣称“性别平等需要各部门和机构在政策制定和计划中,做出充分的规定,并且各部门的规定要严格保持一致”。设立以妇女为目标群体的具有可检测性的社会经济发展计划。*

注: * 第十一个五年计划首次出现了社会性别预算的次级工作小组作为妇女赋权工作小组的一部分。除了为各个部门提供有关社会性别预算建议,次级工作小组还建议在 MWCD (Ministry of Woman and Child Development) 当中建立预算局,整合社会性别预算的区域资源和培训中心以及为社会性别预算准备培训手册。次级小组的报告作为妇女工作部提交的计划宗旨的一部分。

资料来源: Dr. Sriparna Guha, Samrat, Goswami. Impact of Gender Budgeting on Women Empowerment.

印度的社会性别预算行动在卡拉拉邦 (Kerala)、卡纳塔克邦 (Karnataka) 以及西孟加拉邦 (West Bengal) 三个试点城市较为深入。在上述三个城市中,卡拉拉邦在第三层级政府财政自治方面相对成功。就理论层面而言,卡拉拉邦实施了一个相反的权力下放过程,即财政权力的下放优先于政府权力的下放,这有助于减少因权力下放而产生的项目资金缺乏问题。并且,在这三个城市中,卡拉拉邦是唯一在财政权力下放中由政府率先引入性别因素的城市。同时,从社会性别视角对政府机构内部间的财政关系分析表明,地方政府对财政转移支付的依赖程度比较大。

在印度,社会性别预算的重要性在多次会议上被反复强调。为进一步推动社会性别预算,印度财政部于 2004 ~ 2005 年度^①的预算中规定,在所有机构和部门中成立社会性别预算基层小组 (gender budgeting cell), 并强调在预算分配中需要有能够体现性别敏感性的预算数据。此项规定在 2005 ~ 2006 年度的预算报告中得到进一步强调,数额大约为 1 437.9 亿卢比^②的十项特别许可的预算条款,被单独列在社会性别预算报告中。2006 ~ 2007 年预算草案显示,大约 2 873.7 亿卢比^③,被用于 18 个行政部门的 24 个特别许可条款中。这一做法在 2007 ~ 2008 年度的预算中得到进一步发展,覆盖了 27 个部门的 33 项需求^④。这些性别预算报告几乎涵盖了全部的针对妇女和女童的预算,以及至少有 30% 属于针对妇女和

① 印度的财政年度是从当年的 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日止。

② 2005 年 12 月, 1 卢比 = 0.02185 美元。

③ 2006 年 12 月, 1 卢比 = 0.02239 美元。

④ Gender Budgeting Experience in India and Around the Globe. <http://wcd.nic.in/genbud.htm>.

女童的基金。社会性别预算的印度模式，体现为财政部作为核心预算机构主导着性别预算改革，具有相对典型的政府主导型制度变迁色彩。同时，印度妇女和儿童发展部作为社会性别预算的服务部门，为其他机构提供理解和配合社会性别预算工作的支持，也是其重要特色之一。

4. 南非的社会性别预算行动^①

受澳大利亚妇女预算的影响，南非在其首次民主选举的协商会上提出以性别视角来审视预算项目的理念。但社会预算概念在南非的正式引入，则是在 1994 年南非大选过后，由普里格斯·戈文德（Pregs Govender）在南非议会的预算辩论中指出，政府预算存在社会性别盲视，建议引入社会性别预算的理念。

1995 年南非启动了主要由南非民主研究所（Institute for Democracy in South Africa, IDASA）及其预算信息服务中心（Budget Information Service, BIS）等非政府组织推动的“妇女预算行动”（women's budget initiatives, WBI），并成为英联邦秘书处支持的五个社会性别预算试点国家和地区之一。此后，南非的社会性别预算也得到了 UNIFEM 南非办公室的技术和资金支持。

南非的妇女预算行动主要是由非政府组织（NGO）推动的。NGO 的行动主要是从 1995 年开始的，具体包括财政议会委员会性别与经济计划政策团体的妇女议员和两个从事政策导向研究的 NGO 合作进行。1997 年起，作为英联邦试点，南非财政部也从支出角度开始进行性别分析，这样 NGO 的行动就得到了财政联合常务委员会的支持。南非的社会性别预算行动最开始只分析了有限数量的国民投票、公共部门就业与税收。三年后，所有预算项目均被涵盖，再后来，其分析扩展到地方政府、援助基金、收入和政府间关系方面。南非的项目发展有许多不同于别国的独特之处：

首先，它不仅像其他国家那样举办大量的研讨会，还更注重培训手册、指南等相关资料的制作，为社会性别预算的广泛传播提供了助力。1996 年起 NGO 组织就开始陆续出版《妇女预算》、《妇女预算之二》、《妇女预算之三》等。南非还在若干所大学中讲授性别预算分析的课程，妇女预算行动的书目被列为指定读物。

其次，南非的社会性别预算项目关注范围广泛。其行动在很大程度上与性别和种族歧视这两大重要社会问题相关联，还从家庭暴力、儿童（特别是女童）权利等角度，审视预算政策及其影响，甚至开展了让儿童学习预算监督与分析的项目。

^① 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》，《现代财经》，2009 年第 10 期。

第三,南非的社会性别预算项目是多层级展开的,重点关注省一级的项目进展。因为大部分与弱势群体相关的支出,发生在地方层面上,且通过省级机关的合作,可以更好地了解许多中央政府了解不到的情况。南非有9个省,每个省都有自身具备法律效力和执行力的预算,这些预算主要承担提供健康、教育和福利方面社会服务的重要责任,而中央预算主要负责总体的政策制定。

第四,许多国家的性别预算行动都将预算支出作为主要研究对象,即使有收入方面的研究,也只是在税收方面。从社会性别预算行动开始的第五年起,南非开始将研究重心转移到预算收入上来,发表了关于税收、关税与货物税、地方政府收入的性别问题研究等一系列与社会性别预算收入一翼相关的文章。

南非虽不是第一个发起社会性别预算行动的国家,但是经由黛比·布兰黛尔(Debbie Budlender)等重要社会性别预算活动家的不懈努力,并凭借英联邦秘书处把南非作为其五个社会性别预算试点国家(或地区)之一,以及联合国妇女发展基金南非办公室通过举办培训等方式的支持,即在NGO和政府部门的共同推动下,南非的社会性别预算行动开展的最为持久且成效显著。

2.1.2 “金砖国家”的社会性别预算决策过程

1. 俄罗斯的社会性别预算决策过程——立法保障

在“社会性别预算在俄国”的科米共和国试点中,其完整的预算决策过程,可以分别用图2-1和图2-2来加以说明。

“社会性别预算在俄国”在执行过程中,主要取得了以下成果:

第一,将性别视角和社会性别预算的编制方法,引入联邦和区域(科米共和国)2005年度的预算决策过程中。

第二,在全国和区域水平成立专家小组。这些专家小组由专门研究如何为妇女制定预算和筹集资金的专家组成。

第三,通过立法保障推进社会性别预算的实施。其中最重要的有:2004年联邦法律第122条中规定的“最低工资水平”,联邦税法中关于“国家家长福利金”^①的规定,以及“在2005年预算中引进联邦强制医疗保险基金”^②等规定。这些建议和结论的大多数内容,均在联邦预算的最后草案中得到反映。比如,提

① “About state welfare payments for parents”.

② “About the budget of the Federal foundation of obligatory medical insurance for 2005”.

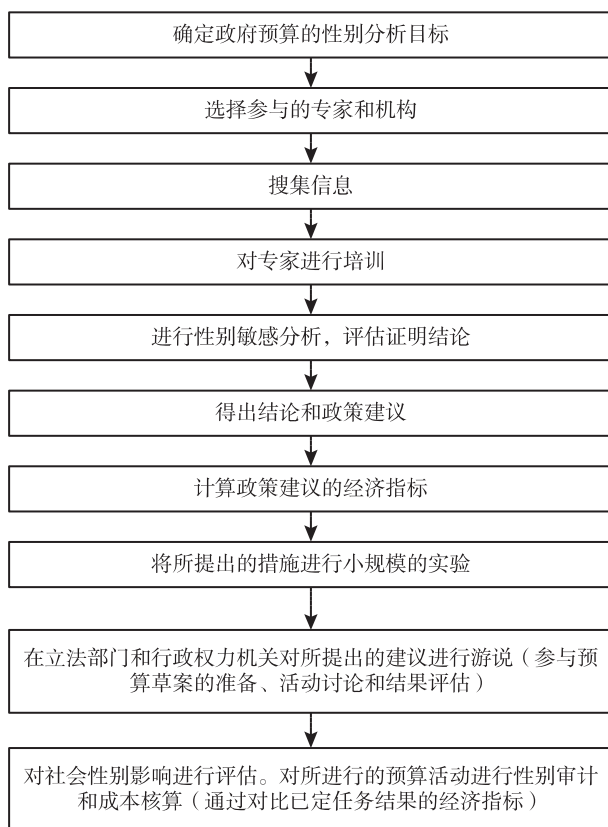


图 2-1 俄罗斯社会性别预算决策过程

资料来源：Rzhanitsina L. S. “Methodology of Gender Budgeting” (principal statements taking into account state governmental reforms in Russia)。http://www.owl.ru/rights/discussion2004/methodology_eng.htm。

高劳动妇女地位的最低工资水平，提高儿童的税收利益，增加国家对儿童的福利金，禁止削减妇女产假期间的工资，增加幼儿照顾的支出等。在区域一级，科米共和国通过了以下草案：“关于科米共和国人口的社会支持”^①、“关于国家在科米共和国的社会支持”^②、“国家对于科米共和国的父母—子女保证”^③以及“让市民参与解决科米共和国的社会经济问题”^④草案（该项草案将公众对于人口、

① “About social support to population of the Komi Republic”。

② “About the state social support in the Komi Republic”。

③ “On state guarantees to families having children in the Komi Republic”。

④ “About public participation of citizens in solving of the socio-economic problems in the Komi Republic”。

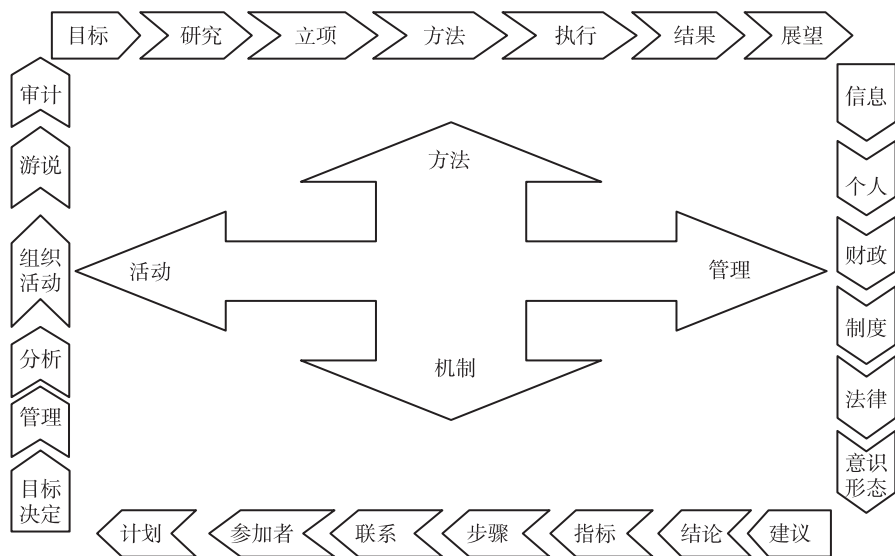


图 2-2 社会性别预算的准备工作示意

资料来源：Rzhanitsina L. S. “Methodology of Gender Budgeting” (principal statements taking into account state governmental reforms in Russia)。http: //www. owl. ru/rights/discussion2004/methodology_eng. htm。

民事管理、民事专业知识的建议加以登记)。此外,还有“社会专家”^①草案和“关于科米共和国的最低社会——财政标准”^②草案,经过陈述和讨论最终得以确定^③。

第四,社会性别预算的原则被纳入俄罗斯的性别发展战略文件。该文件作为俄罗斯提升妇女地位国家行动计划的一部分,由俄联邦政府中的劳动和社会发展部下设的专司妇女和家庭问题的部门负责执行。但颇为意外的是,妇女非政府组织的相关作用却在这一改革中被取消,这体现出国家机构对于性别问题的新型垂直权利构架,项目专家担心这种权力过于集中的态势,将会恶化社会性别预算行动的灵活性,于是发起了旨在提高妇女地位的国家机构重组提案。

就俄罗斯社会性别预算的决策过程及实践效果来看,其重要特点是十分重视法律的作用,通过一系列法律来保障社会性别预算的实施。俄罗斯 1993 年的新宪法明确了国家在财政预算领域的义务和责任,成为俄罗斯预算法律的根本源泉,是俄罗斯联邦、地区和地方政府制定各项预算法律的基础。在财政预算方

① “About social expertise”。

② “About minimal socio-financial standards in the Komi Republic”。

③ 资料来源: http: //www. owl. ru/rights/discussion2004/leaflet-eng. htm。

面，俄罗斯《预算法典》确定了预算法总则、预算体系运作的法律基础、预算法律关系主体间的法律地位、预算调解程序、预算编制过程，以及相关法律责任等。这些为社会性别预算行动的开展，提供了良好的基础和立法环境。社会性别预算的各方参与者利用法律来保障妇女的权益，促使俄罗斯在联邦和区域的预算法律中加入消除性别歧视的法案。

但是，俄罗斯的社会性别预算试点也存在着一些缺陷。首先，最大的挑战是社会性别预算过程并非是一个严格意义上的预算系统。在俄罗斯现行预算改革框架下，社会性别预算只能由政府 and 议会来实施，这有悖于性别主流化所要求的灵活性和创新思维。

其次，由于俄罗斯尚未建立起很好的公共支出性别分析方法，更未能在国家层面上实施社会性别预算，因此社会性别预算的进展，在很大程度上取决于性别预算专家的工作水平和质量。

最后，虽然科米共和国和圣彼得堡的社会性别预算试点得到了政府部门的支持，但这种基于政府意志的行动需要得到广泛的认同和参与，才能真正发挥社会性别预算的作用。

2. 巴西的社会性别预算决策过程——参与式预算

巴西的社会性别预算主要体现在其参与式预算的编制过程中。参与式预算（participatory budgeting）是一种创新的预算决策过程，体现了一种“自下而上”的预算决策路径。通过参与式预算，公民可以直接参与公共预算决策过程，决定（或有助于决定）本地区可支配的公共资源配置结构。公民通过参与式预算，能够确定社会政策的优先资源配置领域，并有效监督公共支出。参与式预算在促进公共部门决策中公民主权的实现、改善公共资源配置以实现社会公平正义，并最终实现政府善治目标等方面，与社会性别预算存在诸多相似之处。参与式预算不仅为促进性别平等以及妇女赋权运动，提供了一个很好的技术支撑载体，更有利于促进公民参与政治活动和增加政府决策透明度。

巴西是最早实施参与式预算且发展相对成熟的国家之一。自1990年参与式预算的原始模型在巴西的阿雷格里港市面世以来，目前世界范围内有记录的实施方案已达1 000多个^①。1988年，巴西工党在阿雷格里港市大选中获胜，由此开

^① [法] 伊夫·辛多默、[德] 鲁道夫·特劳普—梅茨、张俊华：《亚欧参与式预算：民主参与的核心挑战》，第1页，上海人民出版社，2012。

启了参与式预算改革的进程。一开始,参与式预算关注于基础设施项目的优先序,后来逐渐扩大到社会政策领域(例如,卫生保健、住房、交通等)。为方便市民参与,该市划分了16区域,将讨论的主题划分为交通、教育、娱乐和文化、健康和社会福利、经济发展和税收以及市政组织和城市发展等方面。每年各区域就每一讨论主题召开两轮全体会议。

巴西的非政府组织CIDADE(Centro de Assessoria Estudos Urbanos)在参与式预算的独立监督方面,发挥了重要作用。CIDADE从参与式预算启动之初就对其跟踪,对参与者的数据进行搜集,对参与式预算的影响进行调查并形成了系列研究成果。虽然参与式预算的直接目标并非社会性别问题,但CIDADE的研究表明,参与式预算对于妇女具有积极的影响。通过性别分解数据,CIDADE观察到阿雷格里港市妇女参与数量的增加。虽然妇女曾经在重大会议中占到一半以上的比例,但在区域代表和城市预算委员会中缺乏足够的女性代表。此后的情况发生了转变,到2000年,妇女代表在预算委员会的比例首次超过一半,而且妇女通过参与式预算的参政水平,远高于选举制度的参政水平^①。在针对其所在地区的妇女代表采访中,妇女代表宣称这还给她们带来了其他好处(比如,她们由此掌握了争取市政府其他针对社会代表的竞争性岗位的技巧)。

作为巴西第一个实行参与式预算的自治区,阿雷格里港市的经验为巴西其他城市乃至全世界提供了参考。巴西引入性别敏感因素的参与式预算具有显著的优点,那就是这种预算工具有利于提高公众在预算决策、促进两性平等中的话语权,赋予民间组织以更多的权利。

但是,在社会性别预算在巴西的实践中,也出现了一些值得注意的问题:一是,除非预算过程是为了促进预算的性别影响,这些讨论将很少发生。有鉴于此,萨尔瓦多和秘鲁政府将性别分析纳入其常规社区讨论中作为一个重要方面。二是,巴西的社会性别预算行动,主要采用参与式预算这种典型的“自下而上”的预算决策方式作为载体,其行动主导者大多是民间组织,面临的主要挑战是,需要花费很长时间来发展预算辩论中的技巧、公信力及参与效率。

3. 印度的社会性别预算决策过程——预算追踪^②

印度村潘查亚特(Tikota)的社会性别预算编制有两种方式:(1)中央政府

^① Natasha Borges Sugiyama. Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences, 2002.

^② 预算追踪(budget track),是分析评价政府预算的一种有效监督工具,是通过政府对预算进行绩效评价,追踪政府是否兑现其预算承诺。

分配的资金；（2）地方税收收入和年度拨款。拨款的行动计划分为两部分：第一部分是上年的结转事宜（spill-over works），需要本年度继续完成；第二部分为当年需要展开的新工作。该行动计划所需要的当地税收收入^①的数额是很小的。所有的发展性项目，如潘查亚特的道路修建和维修，改善排水系统和饮水设施等行动计划是建立在总收入基础上的。所有的行政支出和潘查亚特工作人员的工资（除了秘书处）需要在编制预算的时候纳入考虑。行动计划的草案在潘查亚特全体成员大会进行评议，并且进行适当修改。进而被批准并提交给塔鲁克潘查亚特（taluk panchayat）进行评议。

有些被选举的妇女代表/议员有机会了解到这些项目，包括那些在村潘查亚特专门针对妇女的项目。例如，农村综合发展计划（Integrated Rural Development Programme, IRDP）、农村妇女儿童发展计划（Development of Women and Children in Rural Areas, DW CRA）、农村青年培训和自主创业计划（Training Rural Youth in Self Employment, TRYSEM）等。预算的收入来源是房产税、农业税、水税（water tax）、电费以及政府的年度拨款，这些资金被用于发展性项目计划^②。但是有人批评这项计划的受益者只是少数群体，秘书处对此的解释是，他们是根据每个项目的目标人数来分配资金的，女性议员则指出应该增加目标人数。如果进行针对预算解读和编制的培训，被选出的妇女们就可以参与到预算决策过程当中，优先考虑基层工作之所需。在印度，完整的社会性别预算行动策略框架如表 2-2 所示。

表 2-2

印度社会性别预算的行动策略框架

(1) 在联邦、州和地区行政机构预算及相关支出中，量化对于妇女的资源分配	提炼方法，使其标准化，开发工具； 趋势分析； 分析格局的变化，在整个服务集合中分配重点的改变； 资源和实际支出多样化； 坚持实质性目标。
(2) 对中央和州级政府的财政、金融和贸易政策进行审计评估	进行微观调研和研究，以指导宏观经济政策（例如信贷政策和税收政策）； 鉴定被视为性别中性的政策或干预措施的性别影响； 对有利于妇女的积极行动进行微观研究，以便纠正两性失衡。

① 比如房产税（house tax）和库税（library tax）。

② Devaki Jain, “Building Budgets from Below: Women Design Fiscal Policy in Karnataka, India”, in UNIFEM (eds), Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, New York: UNIFEM, p. 158, 2002.

续表

(3) 对于国家和州的预算项目进行影响分析	对公共支出的受益归宿进行微观分析； 分析提供服务的相应成本费用。
(4) 指标分析	通过例如文盲率、产妇死亡率等一些重要的宏观指标，分析方案、战略、措施和政策活动对于妇女地位的影响。
(5) 形成服务成本的性别分解数据并实现数据搜集制度化	创建执行机构的反馈信息管理系统； 在官方统计机构的统计数据中，引入新的变量和参数。
(6) 协商和能力建设	对比研究结果，交流最佳实践方法； 开拓宣传的渠道和工具； 组织专家和利益相关者之间的论坛和伙伴合作关系。
(7) 审查决策程序	保证两性平等的参与——检查妇女参与政策决策过程的程度，建立旨在促进两性在参与决策过程中达到平等和提高妇女参政的机制和模型。
(8) 建立卫星账户*，跟踪妇女活动的经济贡献	比如照料经济、无酬劳动等通常未被观测的领域。

注：* 卫星账户（satellite account），是由联合国开发的用于衡量那些在现有的国民账户体系（system of national account, SNA）中尚未或不能被作为一个产业的经济部门的规模和贡献的账户，它在不打乱 SNA 的前提下，通过设立虚拟账户来对某些特定领域进行核算。

资料来源：Ms. Vinod Kotwal, “Gender Budgeting—An Indian Perspective”. Management in Government, July – September, 2007。

在印度，预算追踪（budget track）是预算执行的保障，编制预算的目的在于如何保障其有效的执行，预算追踪是预算执行效果的重要决定因素之一。从近年来印度的社会性别预算实践看，其主要进步是从被动的数据统计和定量研究，转变成主动探索为满足妇女发展所需要的公共支出分析，并开始分析实际支出与绩效结果之间的关系。因此，印度社会性别预算决策过程的特点主要就是预算追踪，通过对支出进行系统分类，保证支出有一定比例流向妇女部门，并通过这一分类系统对支出跟踪调查，考察其受益归宿来审查项目实施效果。对于这方面最重要的活动是“妇女团体计划”（women component plan），该计划保证了发展部门中至少 30% 的资金及福利流向妇女，但由于其设计初衷只是针对政府公共支出方面而言，故而不完善的。鉴于通过 WCP 向妇女分配定额资金的做法是次优的选择，NIPFP（印度国家公共财政与政策研究院）进而尝试探求针对整个预算过程展开性别分析。如果能够使各个部门针对不同的目标，开展适当的公共支出项目，那么 WCP 将会更为有效。也就是说，重新安排公共支出计划，建立针对性别因素的适当项目 and 政策，要比在各部门间定额增加 30% 的支出，更为有

效。在当前的印度，社会性别预算争论的主题，已远远超越采用 30% 性别领域专门支出等具体问题。

在社会性别预算的分析框架下，NIPFP 发明了一些从性别视角来对财政投入进行分类的矩阵。这些分析矩阵有些类似于前述的“三项开支分类法”，用于将公共支出按性别因素进行分类：第一部分，专门针对妇女和儿童的支出；第二部分，有利于妇女的拨款，这是一个包含妇女相关支出的重要的综合项目（即至少 30% 支出是针对妇女的）；第三部分，其余的对于性别差异有影响的公共支出（这部分小于 30%）。^① 这三个类别将既有预算框架中的所有项目，完整地涵盖在内。而且 NIPFP 的社会性别预算编制方法，由于其简单、易操作等特性，在印度国内外均受到广泛关注。

但是，NIPFP 的分类方法也存在缺陷。这是因为将预算数据按性别加以分解，进行公共支出的受益归宿分析（benefit incidence analysis, BIA），或是针对特定预算拨款按性别进行分类的做法，在实践中会遇到一些困难。按性别分类的受益归宿分析，需要对每单位特别服务和按性别分类的总服务数量，进行估计。但并非所有的公共产品和服务都能够按性别加以分解，由于缺乏按性别分解的服务数据，这种受益归宿分析方法的应用受到局限。

由于对 NIPFP 公共支出分类方法的批评，巴娜杰（Banerjee, 2003）提出了另一种支出分类方法^②：（1）救济政策，针对特定的女性困难群体（比如寡妇）；（2）性别加强援助，以满足性别角色的特殊需求（比如强调妇女生育角色的项目）；（3）促进两性平等的项目，目的是消除女性基于性别的障碍（包括建立托儿所和为在校女生提供额外的厕所）。这种分类方法有利于分清妇女的短期和长期需要（前两种项目分类有利于满足妇女的即时性需要，但长期来说第三类项目更为重要），但并不适用于所有的正式预算会计框架，因此运用这种分类方法通常难以比较不同预算之间的差异。这种分类方法的另一个缺陷是，它融入了过多的主观预算判断，因而在相当程度上混淆了预算分类。因此，该方法在印度未能广为采用，而前述 NIPFP 的社会性别预算分析方法则更为流行。

然而，印度对妇女预算拨款的增加，实际上并没有转化为更多的支出总量增长，这是由于预算估计和真实情况之间存在重大偏差。NIPFP 的研究结果表明，还

① Lekha S. Chakraborty, “Gender Responsive Budgeting and Fiscal Decentralisation in India: A Preliminary Appraisal”. The paper is a part of UNIFEM—European Commission study carried out for selected countries by the author with M Govinda Rao and Amaresh Bagchi at the National Institute of Public Finance and Policy.

② Banerjee, Nirmla, “What is Gender Budgeting?” New Delhi: UNIFEM, 2003.

需要一些补充活动来检验这些支出的去向及其性别影响（即从财政投入到社会性别产出和影响）。从这个意义上讲，实行与社会性别预算相结合的绩效预算也很重要。

为了分析这些项目的执行情况以及可能产生的财政拨款流失，支出跟踪调查也是很有必要的。2004年，印度政府成立了“政府交易分类”（classification of government transactions）专家研究小组，将社会性别预算程序在国家层级上制度化。基于专家小组的建议，将社会性别预算（2005～2006年度）转化为制度化的预算。在此背景下，印度财政部在2005～2006年度预算中引入了社会性别预算报告，审批通过了强调预算中引入性别敏感因素的十项条款^①。

自2005年引入NIPFP支出分类法的社会性别预算报告以来，通过对社会性别预算分配情况的分析表明（参见表2-3），第二部分（即30%的性别支出）的支出数额，达到性别支出总额的72%左右。与此相比较而言，第一部分的支出在2006～2007年度“预算估计调整”阶段的绝对数额，出现了一个暂时性的下降。进一步调查显示，这种下降是由于2006～2007年度的预算调整中，在第二部分支出中引入了“儿童发展服务计划”（408.754亿卢比）及其他项目^②。这些改变是建立在社会性别审计^③的反馈信息基础上的。由此看来，印度的社会性别预算的进程是一个在反复中更加精简并受到关注的过程。

表 2-3 按 NIPFP 支出分类法的社会性别预算支出分配

单位：亿卢比，%

预算年度	第一部分 (100% 资金 流向妇女)	第二部分 (30% 资金 流向妇女)	合计	第一部分 所占百分比	第二部分 所占百分比
2004～2005	—	—	1 057. 416		
2005～2006	827. 388	1 596. 633	2 424. 021	34. 13	65. 87

① 参见印度2005～2006年度预算支出报告。除此之外，妇女和儿童发展部（DWCD）以及NIPFP还对一些部门的公共支出概要进行社会性别视角的分析（例如性别分解的收益归属分析）。这些部门包括农村发展部、健康和家庭福利部、劳动部、基础教育部、小规模工业部、城市就业和消除贫困部、社会公正与赋权部以及部落事务部。

② Ms. Vinod Kotwal, “Gender Budgeting—An Indian Perspective”. Management in Government, July – September, 2007.

③ 社会性别审计（gender audit），主要是用来评估被审计机构的工作及其规范、价值体系、规则和程序等机构环境，是促进性别平等还是妨害性别平等。这种审计通常用咨商方式进行，用于识别差距和挑战，但也有些社会性别审计直接或间接地考察促进机构内部社会性别平等的成就。

续表

预算年度	第一部分 (100% 资金 流向妇女)	第二部分 (30% 资金 流向妇女)	合计	第一部分 所占百分比	第二部分 所占百分比
2006 ~ 2007	461. 895	1 763. 246	2 225. 141	20. 75	79. 25
2007 ~ 2008	879. 547	2 238. 244	3 117. 796	28. 21	71. 79
2008 ~ 2009	1 145. 961	1 620. 206	2 766. 167	41. 43	58. 57
2009 ~ 2010	1 571. 568	4 114. 193	5 685. 761	27. 64	72. 36
2010 ~ 2011	1 926. 605	4 848. 375	6 774. 980	28. 44	71. 56
2011 ~ 2012	2 064. 835	5 770. 267	7 825. 102	35. 78	64. 22

资料来源：印度预算支出报告 Volume I，<http://exim.indiamart.com/indian-budget/>。

在引入支出三分法之后，NIPFP 进一步将专门针对妇女的支出划分为四组：（1）保护和福利服务（诸如消除家庭暴力、强奸、绑架等不利于妇女的行为，还包括一些康复方案）；（2）监管和提高认识水平的服务（比如设立全国妇女委员会）；（3）经济服务（诸如自主创业和培训项目、经济赋权以及燃料提供管理项目等）；（4）社会服务（诸如教育、供水和卫生、住房以及营养方案），以此来赋予妇女权利。在印度 2007 ~ 2008 年度财政预算中，专门针对妇女和女童的支出分析表明，支出最多的是社会服务，达 8 407 亿卢比，占总支出的 96%。其次是经济服务，为 25. 323 亿卢比^①，占总支出的 2. 87%。福利服务总支出额为 12. 269 亿卢比，占总支出的 1. 22%，管理服务为 1. 255 亿卢比，占总支出的 0. 14%（参见表 2 - 4）。这些数据与 2003 ~ 2004 年度的数据相比，有很大的变化。2003 ~ 2004 年度的数据显示，保护性和福利性支出在总支出中达到 67%，社会服务占 26%，经济服务和管理服务分别为 4% 和 2%。^② 保护性和福利性支出项目的百分比之所以较高，是因为一些儿童福利发展项目也被包含在针对妇女的支出中（参见图 2 - 3）。2007 ~ 2008 年度预算中，第一部分预算中的绝大部分预算（98%）主要来自三个部门（健康和家庭福利部、农村发展部、妇女儿童发展部），而来自其他部门的贡献则微不足道。

^① 2007 年 12 月，1 卢比 = 0. 02540 美元。

^② Ms. Vinod Kotwal, “Gender Budgeting—An Indian Perspective”. Management in Government, July - September, 2007.

表 2-4 印度联邦预算对于妇女的专项支出 (100% 资金流向妇女) 单位: 亿卢比

分类	项目	部门/机构	2007 ~ 2008 年度预算分配
保护和 福利服务	中央社会福利委员会 (Central Social Welfare Board)	MW & CD	6. 872
	社会福利补助委员会 (Grants to Social Welfare Board)	A & N Islands	0. 1
	Swadhar ^①	MW & CD	1. 5
	妇女住宿 (women's hostel, CRPF)	MHA	0. 001
	日间托儿站、性别敏感化、健康和营养等 (CRPF) (other schemes like day care, gender sensitization, health/nutrition etc., CRPF)	MHA	0. 008
	日间托儿站、性别敏感化、健康和营养等 (SSB) (other schemes like day care, gender sensitization, health/nutrition etc., SSB)	MHA	0. 075
	建立使妇女受益的居民楼中的家庭福利中心以及培训机构 (construction of family welfare centres at residential buildings & training institutions, exclusively for benefit of women, CISF)	MHA	0. 017
	对于有需求的寡妇的补助 (allowance to needy widows)	A & N Islands	0. 805
	打击妇女和儿童非法交易 (combating trafficking of women & children)	MW & CD	1
	性侵犯受害者的慰问和救济 (relief & rehabilitation of rape victims)	MW & CD	0. 1
	日间托儿站、培训、为孤儿建立的职业妇女之家 (schemes like day care, training, working women hostel & home for orphan)	A & N Islands	0. 035
	对寡妇的财政补助 (financial assistance to widows)	Chandigarh	0. 070
	寡妇资助以及妇女养老金 (assistance to widows and old age pension to women)	Daman & Diu	0. 008
	妇女福利的其他项目 (other programme for women welfare)	Daman & Diu	0. 099
	关于妇女的其他项目 (other women programme)	Lakshadweep	0. 019
	全国女子锦标赛项目 (scheme for national championship for women)	MYA & S	0. 060
	对于女童的有条件的现金援助项目 (conditional cash transfer for girl child)	MW & CD	1. 5

续表

分类	项目	部门/机构	2007 ~ 2008 年度预算分配
社会保障服务 教育农村健康 和营养住房	女孩住宿 (girls hostel for SCs)	MSJ & E	3. 2
	教育构建项目 (educational complex for ST girls)	MTA	2. 0
	mahila samikhya ^② for women	D/o School Education & Literacy	3. 4
	中小企业咨询与服务中心 (SUCCESS)	- do -	0. 1
	妇女教育 (women education)	Chandigarh	1. 478
	教材和文具提供 (supply of text books & stationery)	Daman & Diu	0. 025
	rCH - II flexible pool	DH & FW	172. 5
	家庭福利服务 (family welfare services)	DH & FW	193. 4
	节育 (contraception)	DH & FW	38. 5
	生育和儿童健康项目 (reproductive & child health project)	DH & FW	21. 599
	农村住房补贴项目 (rural housing-indira awas yojana, IAY) ^③	DRD	404
	青少年女性的营养项目 (nutritional programmes for adolescent Girls)	Transfer to UT Government	0. 203
	营养 (nutrition)	A & N Islands	0. 128
	青少年女性的营养项目 (nutritional programme for adolescent girls)	Chandigarh	0. 080
	青少年女性的营养项目 (nutritional programme for adolescent girls)	Dadra & Nagar Haveli	0. 052
	青少年女性的营养项目 (nutritional programme for adolescent girls)	Daman & Diu	0. 032
	妇女特别营养项目 (special nutrition programme for women)	Lakshadweep	0. 003
经济服 务、就 业培训、 经济赋权	职业妇女住宿 (hostels for working women)	MW & CD	1. 5
	建立于合同基础上的妇女雇佣 (engaging women employees on contract basis)	MHA	0. 01
	州的培训机构 (training institutions under states)	DH & FW	9. 167
	犯罪研究 (research study on crime, training in CDTS)	MHA	0. 019
	妇女团体计划 (women component plan)	DST	4
	对教育和就业项目的支持 (support to training & employment programme)	MW & CD	2
	农业妇女国家研究中心 (NRC for women in agriculture)	DARE	0. 155

续表

分类	项目	部门/机构	2007~2008 年度预算分配
经济服务、就业培训、经济赋权	全印度协调民政科学研究项目 (AICRP on home science)	DARE	0.375
	biotechnology programme for women	DB	0.5
	妇女和可再生能源发展 (women and renewable energy development)	MNRE	0.011
	其他的职业妇女的教育培训和住宿项目 (other schemes for training, hostels for working women, share capital for women development corporation)	Chandigarh	0.287
	Kishori Shakti Yojna & other schemes	Dadra & Nagar Haveli	0.009
	Rashtriya Mahila Kosh	MW & CD	1.2
	Swayamsidha	MW & CD	5.090
	Priyadarshini	MW & CD	1
管理和增强意识	国家妇女委员会 (National Commission for Women)	MW & CD	0.745
	全国女性警察大会 (Women National Conference for Women in Police, BPR&D)	MHA	0.010
	为印度妇女婚姻方面的问题提供咨询、法律援助和宣传活动 (awareness campaign, counseling and legal assistance for Indian women facing problems in marriages with NRI's)	MOIA	0.2
	社会性别预算 (gender budgeting)	MW & CD	0.3
	MSJ&E: 社会公正与赋权部; MW&CD: 妇女儿童发展部; MHA: 民政部; DH&FW: 家庭福利和健康部; DRD: 农村发展部; DST: 科技部; DARE: 农业研究和教育部; DB: 生物技术部; MNRE: 新能源与可再生能源部; MOIA: 印度海外事务部; MTA: 部落事务部; MYAS: 青年事务和体育部。		

注: ①Swadhar 是印度的一个女性支持的项目, 目的是为了更灵活、更主动地满足那些正在遭受各种痛苦的女性的需求。参见 <http://www.biswa.org/en/SWADHAR>。

②Mahila Samikhya 项目建立于 1988 年, 是为了确保新教育政策 (new education policy, 1986) 和行动计划 (programme action) 得到落实的一个具体项目, 目的是赋权于农村妇女, 尤其是在社会和经济方面被边缘化了的妇女团体。

③Indira Awas Yojana (IAY) 是为了向需要建房的处在贫困线以下的农村人口提供资金支持的项目。

资料来源: 印度预算支出报告 Volume I。

2007~2008年度对于妇女和女童的支出分类

2003~2004年度对于妇女和女童的支出分类

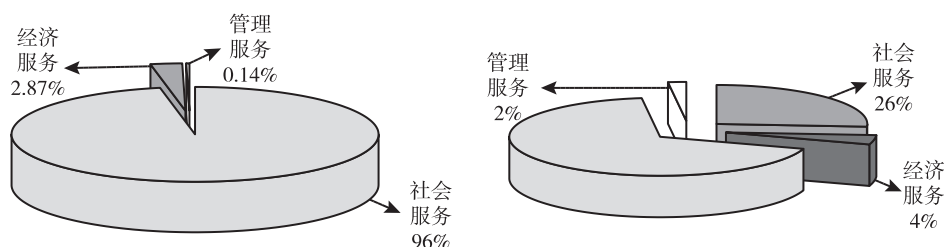


图 2-3 印度财政预算对于妇女和女童的支出分类

资料来源: Lekha S Chakraborty, *Macroscan of Union Budget 2003 in India: A Glimpse Through Gender Lens*, Report prepared for UNIFEM, South Asia, 2003; Government of India (2007 - 2008); Budget Documents, Ministry of Finance, New Delhi, India。

通过以上分析可以看出,运用“预算追踪”对社会性别预算的支出进行分析,是非常重要的。印度的预算支出表明,其今后的社会性别预算行动中,应注意加强教育、经济赋权、可替代能源技术以及卫生和健康方面的投入。

总的来说,印度的社会性别预算决策过程贯穿于宏观、微观和基层,并能够将各个层面有机地联系起来(参见图2-4)。在基层层面,通过分析基层的需求来建立模型。在微观层面,通过基层的需求来确定具体的项目。在宏观层面,根据已有的项目重新安排预算支出的优先序,通过对项目进行性别审计、独立追踪,并结合基层需求者对性别预算项目实施效果的反馈,来审查项目的实施情况。

4. 南非的社会性别预算决策过程——议会与 NGO 合作的典范

南非的社会性别预算从性别视角分析了全部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 年专门为受过十年教育的、以英语为第二语言的读者,发放了包括 8 个部门妇女预算信息的普及性读物。在开展 WBI (World Bank Institute) 的初期,南非财政部也在政府部门内部引入了相关的实践内容。南非实施社会性别预算选择了两种不同的实施路径:一是,由包括财政议会委员会以及两个从事政策研究的非政府组织为主而合作开展的 NGO—议会模式;二是,财政部门组织的在政府部门内部实施的社会性别预算。然而,经过实践证明,在南非,NGO 与议会开展的社会性别预算相对于政府部门而言,更具可持续性。

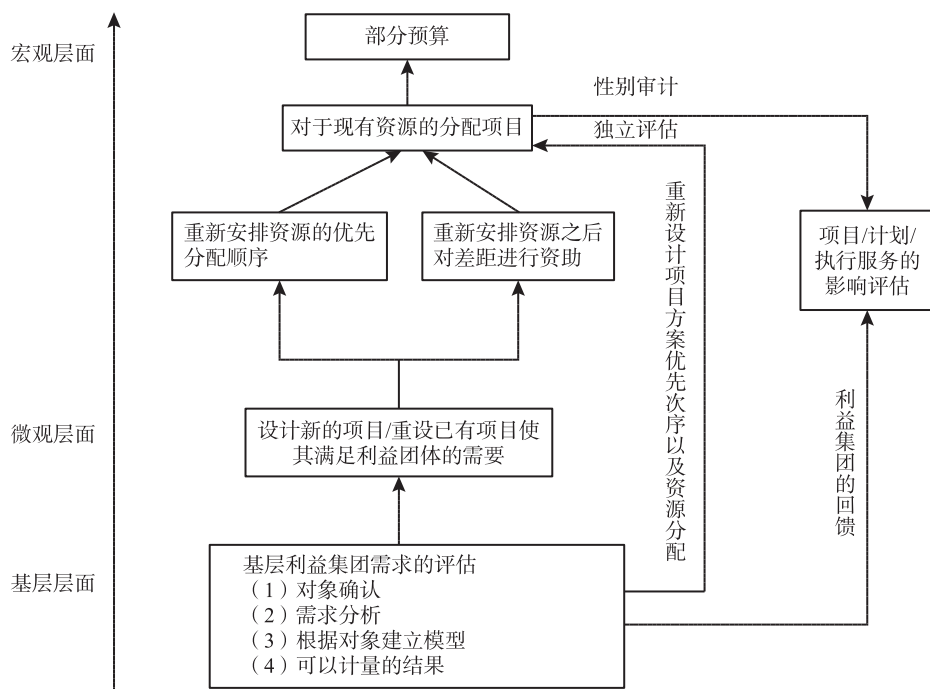


图 2-4 印度的社会性别预算一体化模型

资料来源：Ms. Vinod Kotwal, “Gender Budgeting—An Indian Perspective”, Management in Government July – September, 2007.

南非的社会性别预算既涉及社会领域，也涉及经济领域，突破了社会性别问题单纯属于社会领域的传统观点，并由重点研究与性别密切相关的卫生、教育等领域，发展为涵盖政府所有职能领域。南非的社会性别预算由初期重点分析有限数量的国民投票、公共部门就业与税收，随后逐步扩展到审查政府算中的全部功能性分类，包括汇总公共部门的就业、税收以及其他收入的情况，分析中央和地方的政府预算对提供就业平等机会的影响等。

1998年，南非政府发布的财政支出审查报告中，几个重点领域都专门就社会性别问题做出了分析。例如，针对南非全国市政工程计划的审查发现，项目雇佣人员中妇女占41%，且相对于男性来说，她们常被分配至职位较低的岗位，平均工资较低、接受培训的机会也少，只有32%的妇女接受过培训，审查结果促使相关部门做出了改进目标的调整。

南非的福利部还开展了针对5岁以下儿童的母亲的经济赋权项目；其他公共

服务部门关注到不同性别、种族等群体的代表性，对促进公共政策（特别是政府预算）体现社会性别平等的重要意义；NGO 也深入开展了涉及司法、卫生和福利部门的针对实施《家庭暴力法案》的公共预算分析，考察了政府为 NGO 开展家庭暴力援助的支持情况、公共政策与预算之间的差距，以及基于性别的暴力对国家、政府和个人所带来的影响。

南非实施社会性别预算过程中，在澳大利亚模式启发下，研发出了“五步分析法”分析框架：第一步，分析女性和男性、女童和男童的发展状况；第二步，对公共政策进行社会性别敏感分析；第三步，审查和评估公共预算资源分配；第四步，监测公共财政支出和公共服务的提供情况；第五步，对整个政策或项目绩效进行评估。

“五步分析法”要求利用必要的分性别统计以及公共政策/项目的投入、产出和绩效数据信息。为此，1999 年南非国会提出新数据法案修正案（1999 年第 6 号），从法律层面上规定官方数据必须依据性别、残疾、地区和其他社会经济因素分别统计。公共预算可能会按照功能、会计科目和项目等不同的格式分列，但南非的研究发现，根据项目分列的预算有助于便捷且有效地开展性别预算分析。

南非社会性别预算的特点主要是：（1）有效借助良好的政治契机启动社会性别预算改革；（2）黑人和妇女地位的改善，提高了其参与管理和决策的力度；（3）包括宪法在内的法律体系以及政治文化氛围，强有力地支持了包括社会性别平等在内的政治意愿；（4）建立了包括政府、议会、公民社会组织以及目标群体在内的实施联盟，特别是议会和 NGO 发挥了重要作用；（5）注重在中央、省和地方三个层面全面实施，并将社会性别预算与参与式预算相结合；（6）开展了对公共财政支出和收入两方面的研究；（7）重点采用“五步分析法”作为分析框架。

5. 中国的社会性别预算改革——社会性别预算的焦作试验^①

河南省焦作市的财政综合改革探索由来已久，经过十多年的努力，焦作财政推行了部门预算、零基预算、综合预算、复式预算、参与式预算、绩效预算等多项公共预算改革，在提高预算透明度和广泛公民参与方面做出了积极努力和有效探索。2014 年 1 月，河南省焦作市财政局“四权分离”的财政管理新

^① 本书涉及河南省焦作市社会性别预算改革的相关资料，如无特别标注，均源自于《焦作市社会性别反应预算改革研究报告》（马蔡琛等，2013）。

机制,荣获第七届中国地方政府创新奖^①。这种勇于探索的勇气和财政综合改革的基础,为社会性别预算在焦作的萌发,提供了良好的社会氛围和宽松的治理环境^②。

焦作的社会性别预算是由市财政部门倡导、市妇联积极参与,按照由浅到深、由易到难、由粗到细、由单个项目到多个项目的顺序,逐步渗透到涉及男女、弱势群体享受公共资源的各个领域。河南省焦作市社会性别预算实施范围包括教育、农业、社会保障和就业、医疗卫生、计划生育专项资金等领域。落实到具体项目上有就学就业、文化娱乐、贫困资助、健康保健、公共卫生、宣传培训、利益导向等项目,分工布置编制任务。

在预算编制方面,焦作市主要采取了以下的编制步骤:(1)项目现状分析。在焦作市本级财政预算安排的社会事业公共项目的基础上,筛选涉及男女两性和弱势群体的相关项目,由承担项目的各职能部门进行现状分析;(2)项目可行性分析。由承担项目的各职能部门根据相关政策规定和项目目标进行分析;(3)项目绩效分析。由承担项目的各职能部门通过调查、统计,从中分析有失男女公平享受公共资源的原因和症结,并提出解决办法和建议;(4)项目资金申请。由承担项目的各职能部门根据上年预算执行结果,分析预算安排是否科学、合理,并提出年度预算分配建议;(5)财政部门审核、汇总、分析。由财政部门在各职能部门分析的基础上,经随机抽查预算执行结果对男女两性的影响,并向政府有关部门和不同阶层妇女代表通报相关情况,提出下年度更有效投入和矫正预算安排的建议。

在预算编报程序和时间上,社会性别预算采取“两上两下”的编制程序进行,原则上与财政一般预算编制同步。在预算监督方面,要求社会性别预算批准后,未经规定程序批准不得变更,各职能部门要严格按照预算批复的内容,安排全年支出,不得随意变更资金用途,若遇非常因素确需调整预算时,需按规定程序报批。^③财政部门依据有关法律、法规、政策和有关规定,对社会性别反应预算资金使用进行监管。这些为社会性别预算的顺利实施,提供了制度层面和技术层面的保障。

在社会性别预算焦作试验的鼓励与带动下,目前国内上海、深圳等中心城

^① 资料来源: <http://www.jzczj.gov.cn/sitegroup/root/html>。

^② 关于焦作财政综合改革的相关论述,可以参阅:申相臣:《焦作:财权变革12年间》,中国财政经济出版社,2011;申相臣:《财权入笼》,中国财政经济出版社,2013。

^③ 焦作市财政局《关于编制2009年焦作市本级财政社会性别反应预算的通知》(焦财办[2009]9号)。

市,也开始着手探讨开展社会性别预算的可行路径(参见专栏2-1和专栏2-2)。

专栏2-1 上海: 探求社会性别预算的可操作性

《上海妇女发展“十二五”规划》提出,在“政府预算中纳入性别视角,评估政府收支对男女两性产生的不同影响”。这表明,上海已充分认识到开展性别预算的重要作用。上海拥有超过1 000万的女性人口,在性别预算机制上可以在全国率先探索实施。如何实现性别预算的可操作性,可以从以下几个方面加以谋划:

1. 坚持全局性、前瞻性、引领性,进一步明确性别预算的目标。性别预算无疑能够有力推动男女平等和性别主流化,但性别预算绝不仅仅是妇女发展的问题。财税制度设计的根本目的在于实现“以人为本”的科学发展观,政府主动将性别预算纳入公共财政改革的通盘考虑之中,明确其政治意义、经济意义和社会意义,是突破停留于理论层面探讨的瓶颈、全面实施性别预算的重要前提。

2. 紧扣公共财政经费使用,提高政府社会管理水平。性别预算大部分内容涉及医疗、环保、教育、养老、救助等政府实事项目,旨在帮助妇女、儿童、老人等弱势群体,与政府的社会管理、公共服务职能相关。因此,从财政经费使用质量入手,建立绩效评估和预算安排之间的联结机制,追踪预算精细化管理的进展情况,不仅有助于建立健全各类民生项目的监督机制,还能从根本上提升政府保障性社会政策的执行水平。

3. 形成具有中国特色、上海特点的性别预算新模式。澳大利亚、南非、新加坡等国在实施性别预算的过程中先后提出“三向开支分类”、“五步分析法”等具有本土特色的操作模式。上海可以尝试在市区街道(镇)三级政府层面上实施性别预算,为其他省市推进性别预算提供经验。

资料来源:包蕾萍:《引入性别预算,提高公共服务能力》,《解放日报》,2012年3月13日。

专栏 2-2 深圳：明确规定施行性别预算

2012年6月28日,《深圳经济特区性别平等促进条例》(以下简称“《条例》”)经深圳市五届人大常委会第16次会议通过,自2013年1月1日起施行。这标志着中国内地首部性别平等地方法规正式出台。在《条例》中明确规定了建立和推行社会性别预算制度。

1. 实施性别预算制度

《条例》第十七条至第十九条规定:“建立和推行社会性别预算制度。市性别平等促进工作机构应当会同市财政部门制定并发布社会性别预算指导意见,指导各预算单位开展性别预算工作。”“市、区各预算单位应当根据社会性别预算指导意见,充分考虑本部门年度促进性别平等的工作目标、方式,做好相应的预算安排。”“市、区审计部门应当对各预算单位年度促进性别平等的预算执行情况进行审计,出具审计意见;对审计中发现的问题,应当提出处理意见和改进建议,并督促有关部门纠正。”

《条例》提出实行性别预算为解决深圳现行的性别不平等提供了资金保障,对推动现行预算人性化、公开化、公正性将发挥积极有效的作用。

2. 实行性别统计制度

《条例》第二十条规定,“建立和完善社会性别统计制度。市统计部门应当会同市性别平等促进工作机构建立社会性别统计报表制度。市统计部门应当会同市性别平等促进工作机构发布年度社会性别统计报告。”

男性与女性共处的社会,男性和女性的价值和地位应受到同等的尊重 and 关注。但由于缺乏性别统计资料,女性的价值往往被忽视,女性与男性的生存质量和地位等级的差异也被漠视,这对制定政策、科学评价女性十分不利。而建立性别统计制度,用数字来说明事实,分析现象背后的实质,是正确评估妇女地位和发展状况、男性与女性社会性别差异的重要依据。

3. 设立性别平等促进机构

借鉴欧美以及中国香港、台湾等性别平等的立法经验,并结合深圳的特殊实

际,《条例》创设了促进性别平等的工作机构,明确了工作目标、工作任务和工作职责,确保了性别平等工作可持续性推进。

性别平等促进机构的主要职责是:定期监测、评估全市性别平等工作情况,发布监测、评估报告;协调相关部门实施社会性别统计、社会性别预算和社会性别审计;对涉及性别平等方面的法规、规章和规范性文件进行或者指导相关单位进行社会性别分析;拟订消除性别歧视的政策;受理并按照规定办理有关投诉等。

与香港的平等机会委员会相比,该性别平等促进机构的职责更多、更复杂,除承担反对性别歧视的职责外,还承担大量有关性别歧视政策和指南的起草以及性别统计、性别预算、公共政策的性别分析、性别平衡等各项制度的推进和实施,任务多且专业性强。

资料来源:叶海燕:《解读〈深圳经济特区性别平等促进条例〉十大亮点》,《中国妇女报》,2012年6月29日。

6. 启示与借鉴

(1) 社会性别预算并无推之四海而皆准的标准模式。这是由于相同的政策和措施,会随着不同时空背景、具体政策、社会团体、政治意志而发生变化。例如,中国严格意义上的社会性别预算,目前只有河南省焦作市尚在积极推进之中,并呈现较强的政府财政部门主导型制度变迁的特点。因此,当我们考察各国推动社会性别预算的经验时,若仅单纯的模仿或借用他国的策略,而忽略不同国家的政治体制、公民社会团体特质,以及各国的相关社会、经济、政治、法律等条件,将会产生“橘越淮而为枳”的后果。

(2) 丰富的性别分类资料是实施社会性别预算行动的重要基础条件。从对“金砖国家”的比较分析中可以看出,丰富的分性别统计资料能够为社会性别预算决策提供巨大的帮助。例如,巴西利用网络优势——财政管理统一系统,能够有效搜集分性别统计的资料,为预算决策提供了重要的参考。再如,印度通过将预算支出按性别进行分解,对公共支出进行受益归宿分析的预算追踪。又如,河北省张家口市在其参与式性别预算实践中,通过对六个试点县进行分性别的统计分析,得出各县存在的性别不平等问题中最亟须改善的领域,据此开展社会性别预算活动,有针对性地解决了各县性别不均衡发展问题,使预算资金的配置更为

有效。^①

因此,建立并不断完善分性别统计制度,畅通分性别统计数据的搜集渠道,完善社会性别检测评估指标,不仅可以提高开展社会性别预算的有效性和针对性,推动社会性别主流化,而且,由此形成的预算统计方法和数据信息系统,也能够促进现代预算管理向精细化方向发展。

(3) 民间组织的广泛参与,是社会性别预算可持续发展的重要推动力。例如,南非预算信息服务中心系统考察了公共资源的分配和使用对贫困人口的影响,关注到妇女、儿童和残疾人等弱势群体,并同参与式预算相互整合,促使政府承担起推动社会性别平等的责任。从各国实践可以看到,政府借助公民社会组织的参与和监督,将会进一步扩大社会性别预算的影响力,提高民主治理水平,增强公共治理的透明度,督促政府落实性别平等的政治承诺。

(4) 参与主体呈现多元化的特征。通过对“金砖五国”社会性别预算决策过程的比较可以发现,社会性别预算在各国的倡议者和主要推动者并不相同,有国际性别援助机构、NGO、研究机构、议会、中央部委以及地方政府等。比如在俄罗斯和巴西,社会性别预算主要是由国际性别预算组织倡议和发起的,印度主要由财政部门发起,而南非则是由 NGO 和财政部门共同推动。

无论主要发起部门是哪一方,社会性别预算都是在多方利益相关者的共同推进下才得以实施的。其原因主要基于以下几个方面:首先,政府作为最终对预算政策进行决策和执行的核心部门,是不可缺少的角色。其次,国际组织在社会性别预算的研究和实践方面,具有多年的丰富经验,且掌握大量的资源,因此往往扮演最初发起者和主要倡导者的角色。最后,研究机构和 NGO 组织同政府部门的有效合作,不仅为社会性别预算提供了相关的理论支持,而且为基层人员与决策者之间建立了及时有效的沟通和反馈渠道。这样,社会性别预算才能发挥各方面的综合优势,在多方面的联动合力下得以成长。

比较“金砖国家”社会性别预算决策过程,各国的社会性别预算在实践过程中,也面临着很多问题和挑战。比如,良好的预算决策初衷和不显著的实施效果之间的偏差。又如,如果不将性别预算纳入法律条款,社会性别预算行动便会仅仅停留在讨论阶段等问题。这些都需要通过政府和各利益相关主体的共同努力,建立相应的约束机制并提升性别预算执行力,来加以解决。

^① 关于河北省张家口市的参与式性别预算的具体情况,可以参阅《社会性别预算:理论与实践》(马蔡琛等,经济科学出版社,2009)一书第5章(《中国社会性别预算的本土化实践:河北省张家口市的性别预算项目试点》)的有关论述。

2.2 社会性别预算的亚洲模式——基于东亚和东南亚地区的考察

2.2.1 社会性别预算的全球推广模式

根据社会性别预算的动力机制与国别分布，其在全球范围的推广，大致呈现三种模式^①。

第一类以英国、加拿大、澳大利亚等欧美发达国家为代表。其经济发展已处于较高阶段，性别平等意识与公共治理水平相对较高，性别预算在这些国家的发展，一方面是基于“衣食足而知荣辱，仓廩实而知礼节”的社会发展阶段，可以满足不同性别群体的差异性需求，另一方面也反映了不断提升公共治理水平、完善预算管理制度、实现财政精细化管理的发展趋势。

第二类则以坦桑尼亚、赞比亚、厄瓜多尔、秘鲁等非洲、南美国家为代表。这些国家大多处于经济发展的早期阶段，其社会性别预算尝试，尽管也反映了国内诉求，但主要推动力则是外部捐助机构的要求。实施社会性别预算改革可以使这些国家更容易获得国外资金和技术援助，故而带有某些被动采行的色彩。

第三类则是本章重点讨论的亚洲模式。诸如菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、韩国、印度等亚洲国家，其性别预算改革呈现方兴未艾的后发优势，且这些亚洲国家在经济发展阶段、历史文化传统等方面，与前述两种类型相比，也存在着较大的差异性。亚洲国家实施性别预算的主要动机，并非迎合捐助者的要求，而经济发展阶段较之发达国家尚有距离，并不具备能够有效激发性别预算实践的显性激励因素。探究亚洲国家社会性别预算的特征、动力机制、路径选择等命题，对于中国社会性别预算改革的推进，更具启示性价值与借鉴意义。^②

① 马蔡琛：《再论社会性别预算在中国的推广——基于焦作和张家口项目试点的考察》，《中央财经大学学报》，2010年第8期。

② 马蔡琛、张莉：《社会性别预算：中国公共预算改革的重要一维——亚洲模式及其挑战之借鉴》，《探索与争鸣》，2013年第11期。

2.2.2 社会性别预算亚洲模式的共性特征及其挑战

1. 社会性别预算亚洲模式的共性特征：以东亚和东南亚国家为例

东亚及东南亚各国的社会性别预算改革，多以政府作为主导力量，由政府指定现有部门或者专门成立相关机构，对性别预算行动进行统筹安排，推动本国性别预算改革的纵深演化。随着性别预算在亚洲诸国的推广，东亚及东南亚国家逐渐开始关注税收领域的性别预算分析，这与初始阶段单纯致力于支出角度的性别预算相比，更多体现了财政精细化管理的内涵。在技术支持与应用工具层面，东亚及东南亚国家根据各自国情选择适宜的性别预算工具和方法，初步实现了性别预算技术手段的本土化。

(1) 由政府相关部门主导社会性别预算改革

欧美国家的社会性别预算实践，往往由公民社会组织主导，政府部门接纳并参与，而东亚及东南亚国家的性别预算改革，其主导部门多为政府部门^①。通常，由负责妇女及儿童事务的中央部委牵头，财政部门、经济规划部门积极参与，国际组织或本土公民社会组织提供技术支持。

韩国自1983年开始，在政府中先后设立了“韩国妇女发展机构”、“性别平等部”、“性别平等促进委员会”，为社会性别主流化在韩国的推进，提供了必要的机构保障。

根据《妇女发展法案》（第5136号）^②，韩国建立了由政府 and 私营部门共同出资的重点资助妇女项目的妇女发展基金。性别平等部依法获得公共预算的大力支持，政府在推动性别平等方面的预算安排也逐年增加。2002年，性别平等部的预算在所有政府部门中增幅最大，较2001年增加了10.9%，高达4 270亿韩元，主要用于帮助性暴力受害者、妇女发展基金的建立、妇女人力资源开发中心的运作，以及与妇女非政府组织的合作项目等。2003年，性别平等部的预算为4 350亿韩元，占政府总预算的0.039%，较2001年的0.003%有大幅度的提高。2004年，将教育部、就业部、社会福利部等与性别平等有关的预算，划拨

① 绝大多数亚洲国家自发或在国际机构推动下，开展了社会性别预算分析活动，但并非各国均从初步的性别预算分析迈入性别预算编制阶段。资料显示，越南、新加坡、泰国、文莱等国虽然已开展很多性别预算分析项目，但尚未正式将性别预算纳入预算决策过程中。

② 《妇女发展法案》为韩国妇女发展政策制定了长远规划，规定了国家和全社会在推进社会性别平等进程中的责任，并从法律层面保障了男女两性平等参与经济社会发展，共同承担家庭责任。

到性别平等部，使得性别平等部的预算额度增加到 4 520 亿韩元。^①

2005 年性别平等部重组为性别平等与家庭事务部，该部门在编制预算指导方针前，会向“计划和预算处”提供社会性别平等投入建议。韩国的预算编制过程中，使用了对性别问题有敏感认识的预算计划，还积极地推动了地方层面分性别的统计工作。

此外，韩国政府代表还参加了 UNIFEM 在印度新德里召开的社会性别预算研讨会，对韩国在 2010 年的财政年度正式提交预算报告和社会性别预算平衡表，起到十分重要的作用。^②

联合国开发计划署（UNDP）发布的《人类发展报告》统计结果显示，韩国的人类发展指数（HDI）、性别发展指数（GDI）和妇女权力指数（GEM）的世界排名，比 1995 年有较大幅度提高（参见表 2-5）。

表 2-5 韩国 HDI、GDI、GEM 的世界排名

指标	1995 年	2007 年
HDI	第 31 位	第 26 位
GDI	第 37 位	第 26 位
GEM	第 90 位	第 64 位

资料来源：UNDP《2007/2008 人类发展报告》，2007 年。

日本于 2001 年在内阁办公室范围内成立了性别平等委员会（由 12 名内阁部长和 12 名学者组成，由内阁首长领导）和性别平等局。性别平等委员会负责监测性别平等基本计划的执行，并分析政府性别平等政策的影响。该机构也可以通过建立专家委员会来调查专门事项并且提出建议^③。

在菲律宾，妇女地位委员会（NCRFW）是负责社会性别平等监测和评估的关键政府机构。菲律宾 1989 年的“社会性别与发展”项目（GAD 项目）、性别反应发展计划（1995 ~ 2025）等，均是在妇女地位委员会倡导下展开的。在 GAD 项目的初始阶段，1992 年通过了《妇女发展和国家建设法案》（Women in

① 谭琳、周珏：《治理出生性别比偏高：公共政策的赋权性分析——中国和韩国国家层面公共政策的比较》，《妇女研究论丛》，2008 年第 5 期。

② 根据韩国 2006 年财政法案，2010 年起各部门要提交社会性别预算及其平衡报告。计划与预算部已在其预算分配报告中，要求各部委明确报告社会性别预算和基于性别差异的影响评估。

③ Gender Equality Bureau, Cabinet Office, Government of Japan, Women and Men in Japan 2009. http://www.gender.go.jp/english_contents/pamphlet/women_and_men09 (accessed 24 September 2009) .

Development and Nation Building Act), 允许对全部政府规章中的性别歧视条款进行审查和修订, 同时明确应将官方开发援助 (official development assistance) 的一定份额用于妇女发展。1993 年签署的总统令, 要求“预算与管理部”为《妇女发展和国家建设法案》所支持的女性相关项目提供资源, 之后在《一般拨款法案》(General Appropriations Act) 中规定, 所有政府机构将每年预算的一定比例用于 GAD 项目 (1995 年将这一比例固定为 5%)^①。

在马来西亚, 其性别预算试点方案由“妇女、家庭和社会发展部”主导, 并由其编写了马来西亚性别预算手册, 联合国开发计划署 (UNDP) 提供了资金和技术支持。在印度尼西亚, 中央政府专门成立了性别预算跨部门督导委员会 (The Steering Committee), 由妇女赋权部、国家发展计划部、财政部三大机构组成, 其统筹规划能力较强, 有效推动了印度尼西亚的性别预算改革^②。

(2) 呈现从“支出一翼”转向“收入一翼”的发展趋势

通常, 预算支出项目直接作用于不同利益群体, 其性别影响较为直观, 也易于量化分析。而预算收入对男女两性的影响则相对间接 (尤其是增值税、消费税等存在税负转嫁的间接税), 其分性别的影响机制与税负归宿更为复杂。相较非洲、南美等国家, 东南亚及东亚国家在政府治理与经济发展等方面具有一定优势, 这使得亚洲国家得以借鉴发达国家的经验, 较具前瞻性地开展了税收政策的性别影响分析。

例如, 在越南, 2003 年, 哈龙·阿克拉姆—罗迪 (Haroon Akram-Lodhi) 和艾琳·冯·史蒂森 (Irene van Staversen) 开展了税收制度 (尤其是增值税) 对中小企业影响的分析。其研究显示, 性别因素对中小企业的资本活动、资产存量、劳动力雇佣情况、成本收益等因素均有重要影响。间接税体系中的性别不平等因素, 使得男性和女性中小企业主面临的投入成本结构不同, 进而导致女性企业主获得的收入更低^③。数据显示, 经营非农业家庭企业的女性业主所面对的企业成本, 是男性业主的 105%, 而她们获得的收入仅占男性业主的 67%。

又如, 截至 2012 年, 菲律宾的非政府组织——削减债务联盟 (Freedom from Debt Coalition) ——已向政府官员提出多项建议, 试图缓解低收入群体的税收负担。同时, 对于夫妻中从事家庭无酬劳动的一方, 给予额外的税收减免, 从而有

^① Gender Budget Initiatives, papers from international conference, “Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting”, 2001.

^② 中国发展研究基金会:《中国跨部门性别预算理论、工具与实践高级研修班资料集》, 2009。

^③ Haroon Akram-Lodhi, Irene van Staveren, A Gender Analysis of the Impact of Indirect Taxes on Small and Medium Enterprises in Vietnam, 2003.

利于妇女获得更多的社会服务支持。

日本的性别平等委员会与性别平等局每年会选择一政策事项进行性别影响分析。例如,2002年4月公布的针对税收、社会保障和就业的分析中,就建议削减或废除对夫妻双方的所得税补贴,改革养老金制度并且削减或取消私营机构薪酬结构中的家庭补贴^①。其中一项养老金制度改革的建议得到采纳,即离婚的妇女有权得到前任丈夫的部分养老金。

由于社会进步以及习俗的变化,社会保障税政策也需要与时俱进。固化的社会保障税制度,反而会对女性劳动者的就业率和就业质量,产生负面影响。日本的社会保障税就提供了一个很好的例证。

日本的社会保障制度规定,厚生养老金和共济养老金的被保险人,其无业配偶年收入不超过130万日元,或劳动时间不超过普通劳动者的3/4,就可视为第三类被保险人,无须缴纳社会保障税也可获得“国民年金”。这一规定是与日本二战后普遍的“男主外,女主内”的家庭分工相适应的。然而,日本的社会保障制度,尤其是第三类被保险人制度,未能充分考虑双职工家庭、单身职业女性等自己缴纳保险费者的利益。对单一户主家庭(尤其是单身母亲家庭)、单身女性家庭等生活较困难群体,缺乏养老保障方面的特殊考量。这样就从制度上固化了不尽合理的性别分工模式,因为只有“丈夫工作、妻子做全职主妇”的模式选择,才更能体现利益最大化的原则。

日本的社会保障税模式所可能造成的性别歧视,主要体现为双职工家庭和“男主外女主内”家庭之间的不公平。单身职业女性工作期间需按月缴纳高额养老金(即社会保障税),而婚后如果不选择成为全职家庭主妇,则难以享受“第三类被保险人”减免养老金缴纳额的优惠待遇^②。此外,只有公司雇员的妻子,才可以享受这一福利,个体经营者、农民的妻子却无缘享有。从社会公平的视角来看,对某一类型的女性提供额外优待,似乎有悖于就业政策的性别中立原则。更为重要的是,在女性参与劳动比例越来越高的发展趋势下,这种做法也在相当程度上抑制了有工作能力和热情的已婚女性的工作积极性。

(3) 注重“因国制宜”的策略方法

在亚洲各国的社会性别预算实践中,非常重视结合具体国情采用不同的发展策略。日本、蒙古国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等国在预算分配机制、性

^① Osawa, Mari, “Japanese Government Approaches to Gender Equality Since the Mind—1990s”, Asian Perspective, 29 (1), 157–173, 2005.

^② 胡澎:《性别视角下日本养老保险制度再思考》,《日本学刊》,2009年第1期。

别预算分析工具、推进路径等方面,“因国制宜”地进行了相应调整。

日本的性别平等局每年发布性别平等白皮书,考察性别平等计划的进展,并且为政府设立当前及未来的性别平等项目。在白皮书的附录中,会列出性别平等计划下12个重点领域内的项目,以及之前预算和当前预算中分配给这些项目的支出情况^①。2008年,用于性别平等项目的总支出大约为4 000亿美元(约占政府总预算的1%)。

2004年,蒙古国的地方公民团体组织——蒙古统计协会——从性别及贫困的视角对就业促进基金进行了研究。该组织运用了性别政策分析工具、受益者分析以及时间使用情况分析等工具,同时也进行了方法体系的总结,例如关注重点小组、公众的意见以及参与式过程等方面^②。

马来西亚的性别预算报告是在既有预算报表格式上加以改进的,不仅可以满足性别预算的要求,也有利于试点部门尽快适应新的预算格式。为更好地体现社会性别因素,马来西亚性别预算报告使用了详尽的ABM-2格式。该报告共14项,其中,第7项“目标”、第8项“需求分析”、第9项“目标群体”、第10项“功能”、第12项“预算结果”、第13项“影响指标”、第14项“项目评估计划”均引入了性别因素。在大多数情况下,引入性别分析因素甚至不需要在报表中另设标题,只要求预算人员在填报有关内容时,同时标注女性和男性、女童和男童的影响差异。唯一的新要求体现在“预算结果”一项(第12项),在该项内容中“性别平等”作为明确的要素被考虑在其中。同时,预算报告格式还要求提供分性别统计数据,并规定了每一项数据与ABM-2预算格式中预算项目的对应关系。

在菲律宾的结果导向性别预算行动中(gender responsive and results based budgeting),不同地区根据实际选取相应的试点项目,以实现有限资源的最佳利用。例如,希隆奥斯地区对于农业以及索索贡市对于母亲健康问题的优先考虑。

2009年,借鉴南非的“五步分析法”,印度尼西亚妇女赋权部开发了性别分析路径工具(gender analysis pathway),同时结合使用了性别统计和“5H1W分析

① Gender Equality Bureau, Cabinet Office, Government of Japan, Danjo Kyodosankaku Hakusho (Appendix to White Paper, available only in Japanese), 2008.

② International Labour Organisation (ILO) (date unspecified), Overview of Gender Responsive Budget Initiatives—A Discussion Paper for ILO Staff on the Relevance of Gender Responsive Budget Initiatives in Promoting Gender Equality in Decent Work Country Programmes. <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/498/F1229023063/Overview%20of%20GRB%20Initiatives.doc> (accessed 28/09/09) .

法”^① 这两大主流分析工具（参见图 2-5）。另外，印度尼西亚的性别预算中，还通过举办预算监督论坛，并定期召开社区会议，鼓励男性和女性参与性别预算的决策过程。

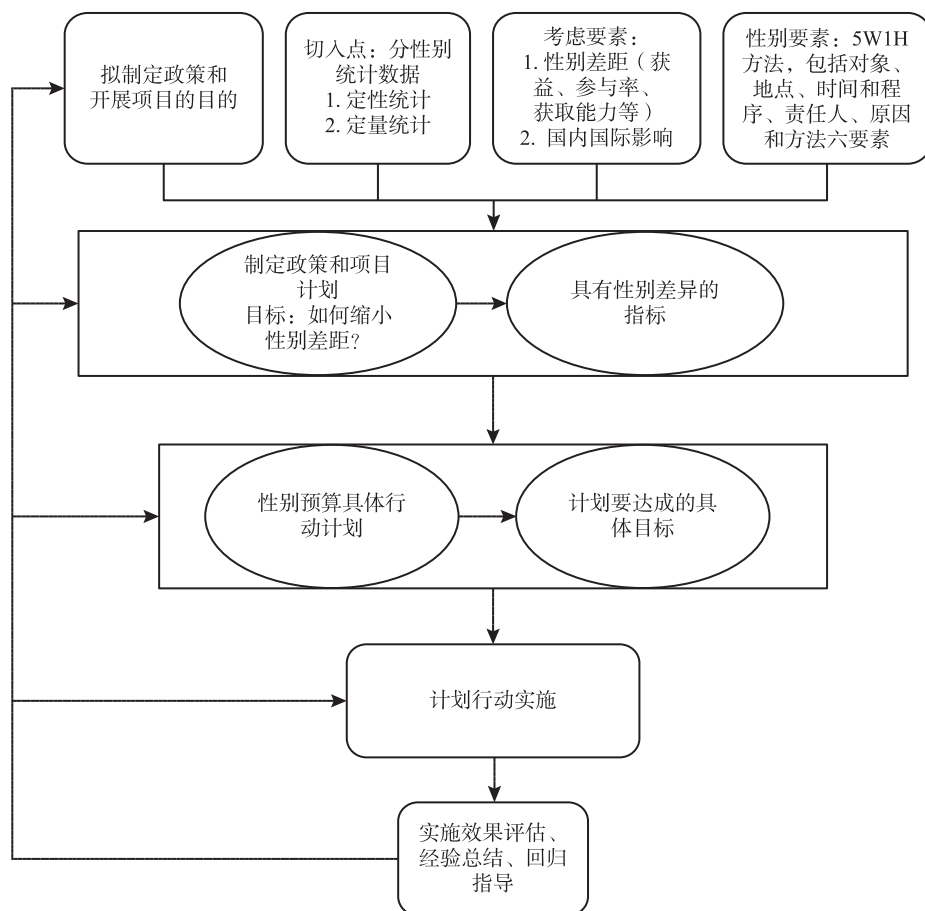


图 2-5 性别分析途径工具

资料来源：www. gender-budget. org。

^① 5W1H 分析法，也叫六何分析法：是对选定的项目、工序或操作，都要从原因（何因 why）、对象（何事 what）、地点（何地 where）、时间（何时 when）、人员（何人 who）、方法（何法 how）等六个方面提出问题进行思考。

2. 东亚及东南亚社会性别预算改革面临的挑战

(1) 内生缺陷：社会性别预算的推进机制

东南亚及东亚国家的社会性别预算改革，大多以政府行政机关、政府工作小组或委员会等机构主导，政治因素成为推动性别预算的关键因素。政府部门在行政力量动员和资金技术方面具有比较优势，但实践中难免遇到来自政府内部的阻力。首先，政府决策部门的女性高级官员和女性议员占比较低，使得政府内部支持性别预算改革的动力不足。其次，社会性别预算的主导部门只有建议或质询的权力，对那些违反性别预算规定的部门，并没有强制其改正的权力。

例如，联合国妇女发展基金对菲律宾 GAD 预算的分析显示，中央政府机构的政策执行力低下，地方政府的执行力更弱。菲律宾妇女地位委员会的监控报告表明，GAD 预算占预算总额 5% 的要求，在相当程度上未能实现。1995 ~ 2000 年，GAD 预算占预算总额最高比例仅为 0.62%（1997 年），而最低只有 0.26%（1995 年）。社会性别预算推进机制的缺陷，使得信息不充分、5% 原则模糊化、官僚主义、妇女组织执行力低下、被主流预算边缘化等问题更趋凸显。

蒙古国“性别预算能力建设”项目的成果之一，体现为“经济转型中的性别预算：蒙古国的经验及其对转型国家的启示”这一性别预算培训手册。该手册中分析了政府、公民组织、资助机构在性别预算行动中的职责。同时指出在财政部的政策及项目中实现性别主流化所面临的问题，诸如政策和行动的透明度低、相关的工作人员缺乏知识和经验、公民组织参与性别预算的能力有限、部门的组织文化问题等^①。

(2) 外生约束：社会性别预算的资源支持

在东亚及东南亚各国的社会性别预算实践中，相对于其工作量而言，政府的人财物力支持明显不足，缺乏可持续的保障机制。例如，在马来西亚，“妇女、家庭和社会发展部”承担着推进性别平等和妇女发展的职责，在实现马来西亚八年计划的妇女发展目标以及国际协议的性别平等承诺中，具有重要作用。然而，“妇女、家庭和社会发展部”只是一个资源有限的部门，难以独立承担上述公共受托责任。菲律宾也存在同样问题，其性别预算主导部门——妇女地位委员会——承担着 GAD 预算的咨询与监督职责，但相比其他部门，无论人员规模还是财政经费，均严重不足，其服务范围覆盖中央部门已勉为其难，更难以以为众多

^① J. Erdenechimeg, A. Enkhtuvshin, Engendering Economic Transition Gender-Sensitive Budgeting: Experiences from Mongolia and Implications for Transition Countries, 2004.

地方政府提供技术支持。^①

2.2.3 亚洲国家社会性别预算改革的启示与借鉴

1. 提升社会性别预算改革的法治化和规范化程度

在东亚及东南亚国家的性别预算行动中，政府发挥着关键性作用。作为主导力量，政府应该充分利用其特有的法律手段，来确保性别预算改革的顺利推进。亚洲国家开展性别预算行动所面临的资源支持不足等问题，也可以通过立法途径得到解决。社会性别预算行动纳入法治化发展框架，一方面显示了政府推进性别预算改革的决心，体现出政府对性别平等的重视，另一方面也可凭借法律的强制性，使得性别主流化原则落实到具体的预算编制、执行和监督活动中，将性别预算纳入公共决策的主流。

从亚洲各国的实践来看，缺乏法律支持的性别预算行动，其稳定性和可持续性往往较差。以越南为例，虽然越南政府在相关国际机构的支持下，开展了“公共开支审查计划”等性别预算行动，但由于缺乏相应的法律法规支持，性别预算改革呈现曲折前进的局面。而成功将性别因素纳入预算决策过程的菲律宾，则正式将 GAD 预算以法律形式确立。菲律宾 1991 年的《地方政府法》所促成建立的地方发展委员会（Local Development Councils）以及妇女地位委员会主导成立的性别与发展委员会（Gender and Development Councils），共同推动了妇女组织与预算人员合作参与性别预算工作。

韩国政府制定或修订了多部与促进性别平等相关的法律，例如《母子福祉法》（1989 年）、《妇女发展法案》（1995 年）、《性暴力特别法》（1994 年制定，1997 年修订）、《反家庭暴力特别法》（1997 年）、《性别歧视预防与救助法》（1999 年）、《禁止男女差别法》（1999 年）、《男女雇佣平等法》（1987 制定，1989 年、2001 年两次修订）等。2002 年出台的《国家财政法》引入了性别预算体系。根据这一法案，从 2010 财政年度开始，需要强制提交性别预算及财务报告。议会于 2006 年 10 月通过了新的财政法案，该法案的第 16 条、第 26 条、第

^① Budlender, D., Buenaobra, M. I., Rood, S. & Sol Sadorra, M., editors, Gender Budget Trial: The Philippine Experience, The Asia foundation, Makaty City: Philippines, 2001; 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》，《现代财经》，2009 年第 10 期。

34 条以及第 57 条涉及性别预算。^①

明确且具有可操作性的法律政策,可以确保社会性别预算的实施力度。韩国与中国的共同之处,不仅在于其大体相同的东方文化渊源,还在于相似的、严格的、强有力的行政管理体制。韩国法律层面对推动性别平等预算保障的规定,为其实施社会性别预算奠定了良好基础。与之相比,中国国家层面的性别平等法律政策的赋权性相对较弱。因此,需要从法律层面强化各级政府在推动社会性别平等方面的责任意识;在国家层面的法律政策中,进一步明确男女平等的基本国策地位;在引领宏观经济社会发展的战略规划中,需要明确促进社会对性别平等的阐述。

在现时的中国,河南省焦作市和广东省深圳市已开始了性别预算法规建设的初步探索。2009 年 2 月,河南省焦作市颁布了国内第一个社会性别预算的政府性文件——《焦作市本级财政社会性别反应预算管理试行办法》(焦政办〔2009〕14 号),同时出台了相关配套文件^②,试编了焦作市本级财政社会性别反应预算,并向社会公布了包括近 20 张预算表格的“社会性别反应支出预算总表和明细表”^③。2012 年 6 月,深圳市人大常委会审议通过了《深圳经济特区性别平等促进条例》,这是中国内地首部性别平等法规,其第 17~19 条规定了建立和推行社会性别预算制度^④。

结合东南亚诸国以及国内试点的经验教训,中国的社会性别预算制度建设也应当鼓励地方先行先试,进一步丰富性别预算改革的各种立法模式探索。同时,结合现行预算法的修订工作,逐步将性别因素融入预算决策主流,将社会性别预算正式纳入预算法规定的多元复合预算体系之中。

① Kim, Y-O, “Institutionalizing gender budgeting in Korea”, Gender Studies and Policy Review, 1: 13 - 24, 2008.

② 焦作市社会性别预算的相关文件主要包括:焦作市财政局与市妇女联合会下发的《关于积极推进社会性别反应预算工作的通知》(焦财办〔2009〕31 号);《焦作市本级社会性别反应预算专家论证管理办法》(焦财办〔2009〕39 号);《焦作市本级社会性别反应预算项目社会听证管理办法》(焦财办〔2009〕40 号)。

③ 性别预算总表和明细表的具体内容,可以参阅焦作财政综合信息网 <http://www.jzczj.gov.cn/>。

④ 《深圳经济特区性别平等促进条例》中涉及性别预算的内容,具体包括:市性别平等促进工作机构应当会同市财政部门制定并发布社会性别预算指导意见,指导各预算单位开展性别预算工作。市、区各预算单位应当根据社会性别预算指导意见,充分考虑本部门年度促进性别平等的工作目标、方式,做好相应的预算安排。市、区审计部门应当对各预算单位年度促进性别平等的预算执行情况进行审计,出具审计意见;对审计中发现的问题,应当提出处理意见和改进建议,并督促有关部门纠正。

2. 以分性别统计制度为突破口，构建社会性别预算全周期管理体系

东亚及东南亚国家的性别预算实践，已从较为基础的支出分析，向更复杂的收入分析转向，性别预算分析方法和工具也日趋成熟，这对中国的性别预算改革具有重要的启示性价值。然而，要缩小中国与相关国家在这方面的差距并没有捷径，需要建立全面的性别预算全周期管理体系，有条不紊地推进中国的性别预算改革。

完整的性别预算全周期管理包括性别统计、性别预算和性别审计（性别影响评估）三个先后衔接的环节。性别统计制度通过建立具有性别意识的统计指标和统计变量，为性别预算的分性别公共支出敏感分析，提供重要的技术性数据支撑；而性别审计的核心是预算执行监督与绩效评估，将性别预算执行情况与政策目标、绩效指标进行对比分析，以促进预算资源配置的帕累托改进。

就当前的突破口而言，急需分性别统计数据的支持。在社会性别预算项目分析、执行、监督的过程中，分解性的性别数据具有不可替代的作用。我国统计部门从1995年出版《中国社会中的女人和男人——事实与数据》开始，至今已近20年。性别统计制度建设在中国，已取得了初步成效。但就具体应用而言，还存在着性别统计指标不完善、统计数据不及时、统计理论方法落后等问题。因此，需要建立各政府部门在性别统计方面的工作协调机制，根据社会性别预算的具体需求，进一步完善性别统计数据指标，以法律形式保障性别统计制度的稳定性和持续性。

就性别审计而言，则应重点关注性别预算与绩效预算、绩效评价等当前公共预算改革中主流举措的结合。通过性别审计的预算执行分性别影响评估与动态监测机制，揭示性别预算运行中存在的目标偏离与绩效差异，从而进一步优化未来预算资源配置的性别平等水平与经济效率。

3. 采用预算实体和预算程序均衡推进的“双轮驱动”改革策略

与东亚及东南亚国家一样，中国在进行性别预算改革的过程中，也面临资源支持不足、推进机制存在缺陷等问题，针对这些情况，应该相应采取预算实体上增加支持力度、预算程序上完善公民参与的“双轮驱动”改革策略。

就实体层面而言，可以参考菲律宾等国的经验，结合公共支出项目的性别敏感性特点，在整体公共预算中配置一定比例的资源（譬如5%），作为性别预算的重点分析项目，聚焦考察其分性别的影响差异和改进路径。

就预算程序而言，在基层公共治理中，需要进一步完善公民参与机制。通过

对亚洲各国社会性别预算行动的考察可以发现,预算过程中的公民参与(尤其是女性),对性别预算行动具有重要作用。例如,印度尼西亚国民议会和地方议会2009年换届选举后,国民议会的女性代表比例从11%提高到18%,地方议会女性代表比例从5%提高到12%^①。印度尼西亚的妇女研究协会(Women Research Institute)作为妇女组织,也始终致力于提升行政、立法部门和公民社会对性别的敏感度及其性别分析能力。

在韩国,有两个妇女的NGO组织在性别预算行动领域中发挥了关键作用。在性别预算分析方面首先做出尝试的是韩国妇女协会联盟(Korean Women's Association United, KWAU),其关注政府支出有多大比例用于性别平等和专门针对妇女的项目。该组织发现性别平等部2001年的预算只占总预算的0.003%,另外7个部门以及中小企业部中针对妇女的项目占总预算的比例为0.28%^②。2001年,韩国妇女联合组织(Korea Women Link)对7个地方政府预算进行了分析。该组织发现,韩国政府的某些与妇女相关的项目,甚至包括资助选美比赛以及女孩在化妆、护肤和礼仪方面的课程,这些实际是加强了对女性的偏见而并非减少偏见。2002年,韩国妇女协会联盟向议会提交了关于准备性别预算政策的请求(the Petition for preparation of gender budget policies)。作为回应,议会的性别平等和家庭委员会采纳了关于性别预算分配需求的决议^③。2003年,韩国妇女协会联盟(KWAU)向议会提交了引入性别预算的建议书。

2004年,蒙古国财政部举办了基于绩效的性别预算能力建设研讨会,这一为期两天的会议包括以下事项:作为性别主流化途径之一的性别分析、性别敏感数据、性别预算和绩效预算的关联。参加者包括政府部门代表、学者、NGO、捐助机构以及媒体。

在现时的中国,社会性别预算公民参与的途径主要是参与式预算。将社会性别预算理念与参与式预算模式相结合,能够有效调动包括妇女在内的公民积极参与社会性别预算决策,反映两性群体的差异化需求^④。具体实践模式有浙江省温

① Hana A, Satriyo, Without a Say in Indonesia's Budget Decisions, Women's Needs are Left Out, the Asia Foundation, 2012.

② Yoon, J-S, "Korea: Raising Questions about Women-related Policies", in Budlender, D. and Hewitt, G. (eds.) Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat: London, pp. 65-68, 2002.

③ Young-Ock Kim, Gender Budgeting Center, Korean Women's Development Institute, Institutionalizing Gender Budgeting: the Experience of Korea, 2010.

④ 马蔡琛、李红梅:《社会性别预算中的公民参与》,《学术论坛》,2010年第12期。

岭市的“预算民主恳谈”和河南焦作市的“社会性别预算听证会”。

建立完善的社会性别预算公民参与机制，还应当鼓励各类公民社会组织参与性别预算工作，从而进一步推进政府与公民之间的协同治理。具体路径选择包括：首先，制定规章制度，为各类社会团体在性别预算工作中划定活动范围，并提出明确要求与奖惩举措。其次，加大宣传和支持力度，对于为弱势群体（多为女性）提供公益性服务的社会团体，给予财政奖励和税收优惠的支持。最后，发挥各类社会组织的专业特长，建立政府与民间共同推进社会性别预算改革的协同创新机制。

4. 以社会性别预算推进中国公共预算改革

社会性别预算的开展，对中国公共预算改革具有重要的现实意义，而公共预算改革也为性别预算的纵深演化提供了发展契机。首先，中国预算改革的核心内容体现为从“控制导向”到“绩效结果导向”的转变，而社会性别预算的关注重点在于，对女性的预算分配绩效，强调对预算结果的评估和监测，通过性别统计、性别审计等流程，获得性别预算的绩效信息。从而，为公共预算绩效管理改革提供可操作的技术手柄与实现路径。因此，社会性别预算行动的顺利推进和深化，有助于实现从“控制为主、绩效导向”走向“绩效为主、结果导向”的公共预算改革目标。

另一方面，作为中国预算改革的前沿问题，参与式预算和财政预算精细化管理理念，也在性别预算中得到了广泛应用。社会性别预算有助于提升妇女关注和保护自身权益的意愿和能力，使其了解政府预算的项目内容及意义，并积极主动地实施预算监督，而这种公民的广泛参与和监督，正是参与式预算的核心内容。社会性别预算可以为参与式预算提供全新的视角，而参与式预算也可以成为性别预算的关键技术手段与支撑载体。社会性别预算过程中强调评估和监测，有利于保证政府预算的合理性及有效性，增进预算透明度，对于构建精细化、科学化的现代预算制度体系，同样具有重要的促进作用。

2.3 社会性别预算的亚洲模式——基于南亚地区的考察

纵观世界上实施性别预算的主要国家和地区，亚洲国家进行性别预算改革的经济社会背景与中国较为接近，这些国家的社会性别预算逐渐发展为独具特色的

亚洲模式。其中,南亚各国与中国同属发展中国家^①,在经济、政治、文化方面有诸多相似之处,这些国家的性别预算行动已有较为显著的成果,产生了值得借鉴的经验,同时他们面临的挑战也需要我们关注。尤其是,南亚国家中的印度与中国均为“金砖国家”,该国的性别预算改革目前已较为深入,对中国的性别预算改革更具启示性意义。

2.3.1 南亚地区社会性别预算改革的主要特点

在南亚诸国中,印度的性别预算改革起步较早也更为成熟,呈现开展层级更加丰富、推动力量更为多样化的特点。而巴基斯坦则是近几年才开始实施性别预算的,在尽量控制行政成本的前提下,保证性别预算的稳步推进。孟加拉国实施的性别预算改革较具系统性,将其置于中期预算框架(medium-term budget framework, MTBF)下以便统筹,并形成了较为完整的性别预算报告。虽然南亚各国性别预算的发展阶段各异,但仍旧呈现出鲜明的共性特征。

1. 政府是社会性别预算改革的主导力量

在南亚诸国中,通常由政府预算过程中引入性别视角,建立性别预算责任机构或赋予现有部门性别预算的职能,通过确立规章制度来保障改革的推进。

印度是一个拥有多样性色彩的大国,其性别预算行动的参与者也呈现多样化特点。在众多参与者中,政府的作用日趋突出,逐渐占据主导地位。印度在中央、邦以及地方政府层面均开展了性别预算改革。由印度政府主导的性别预算改革,始于其“九五”计划(1997~2002)中引入的“妇女团体计划”(women component plan),该计划要求中央和邦政府确保在妇女相关部门中至少有30%的资金是分配给女性的。在印度“十五”计划(2002~2007)中,进一步引入了性别预算理念,并将妇女团体计划与性别预算联系起来。在“十一五”计划(2007~2012)期间,印度计划委员会工作组提出了妇女赋权(empowerment of women)的建议,这为性别预算提供了重要支持。^②

^① 南亚国家包括印度、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔、不丹、斯里兰卡、马尔代夫。本书重点研究南亚诸国中印度、巴基斯坦及孟加拉国的性别预算实践。

^② Diane Elson et al., “Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region—India”, p. 6, 8, 2009. <http://w3.unisa.edu.au/hawkeinstitute/research/gender-budgets/documents/india.pdf>.

2004年,印度财政部的性别预算专家组,倡议建立跨部门的性别预算委员会,在各部委中成立性别预算小组(Gender Budget Cells)。50个部委中的18个部立即启动了性别预算,并且在预算中单设一个新的支出科目。^① 设立新科目的原因在于,印度实行的是逐项预算(line-item budget),^② 与绩效预算相比,这种预算模式分辨性别相关支出显得更加困难。专家组还建议各部门着手监测公共支出及其绩效结果,并在报告中引入支出受益人分析。印度政府一直试图强化性别预算小组(GBCs)的影响力,2007年3月发布的《性别预算小组章程》(Charter of Gender Budget Cells)描述了其功能与构成,使之更趋规范化。^③ 同时规定,性别预算报告必须包括国防、电力、电信、通信、交通等部门以及那些自认为“性别中性”却存在“性别盲视”(gender blindness)的主干行业。^④ 妇女和儿童发展部作为印度性别预算的关键机构,从2004年起开展了针对中央部门和州政府的性别预算人员能力建设,如通过工作组以及“一对一”的部级会议,来培训性别预算小组,使其提升性别预算能力,将性别预算行动延伸至各级政府层级以及公民团体和私人部门。^⑤

巴基斯坦的妇女发展部(Ministry of Women and Development, MOWD)在2001年的一份关于“性别和贫困”的报告中首倡性别预算。MOWD指出,应该生成与性别有关的数据,用以反映妇女对GDP和国民账户体系的贡献,同时在公共资源配置中适时运用性别预算。2003年9月,社会政策与发展中心(Social Policy and Development Centre)举办了性别预算的多方论坛,重点关注巴基斯坦性别预算的实施、战略及宣传策略。巴基斯坦财政部于2004年发起为期两年半的“性别预算行动”(gender responsive budgeting initiative)试点项目,由联合国

① United Nations Development Fund for Women, “UNIFEM’s Work in Support of Gender Responsive Budgeting”, p. 15, 2008. http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=document.download&path=suggested-readings/unifem-s-work-in-support-of-gender-responsive-budgeting&Itemid=587.

② 逐项预算也称分行排列预算,根据每一开支对象的成本来分配公共资源,其主要功能是控制预算开支。进一步论述参阅马蔡琛:《政府预算》,第60~61页,东北财经大学出版社,2007。

③ 《性别预算章程》规定,性别预算小组应由一组高级或中级公务员构成,这些人员应来自相关机构的计划、政策、协调、预算和财务部门。在确定性别预算报告相关支出的职责基础上,进一步实施具有性别意识的绩效审计。资料来源:Department of Expenditure, Ministry of Finance, India “Charter of Gender Budget Cells”, 8th March 2007. [http://www.wcd.nic.in/gb/material/Instructions/Charter 2007. pdf](http://www.wcd.nic.in/gb/material/Instructions/Charter%2007.pdf).

④ 社会性别盲视,是指缺乏社会性别敏感,即忽视男女两性的不同需求,并在客观上对性别平等的权利和机会进行限制。进一步论述参阅卢孟宗:《性别预算》,第11~12页,中国台北,财团法人妇女权益促进发展基金会印行,2009。

⑤ Ministry of Women and Child Development of India, “Gender Budgeting”, PPT, 2007. <http://www.gender-budgets.org/index>.

开发计划署（UNDP）等机构提供技术及财力支持。^① 2005年，在UNDP等机构的支持下，巴基斯坦政府启动了性别预算改革，^② 其目标包括性别平等、政府善治、经济效率、缓解贫困、财政透明度和公共受托责任。巴基斯坦分别在联邦及省级财政部门建立了项目管理机构，以促进性别预算的顺利开展。由财政部门的高级官员担任项目负责人，其他人员则通过竞聘产生。同时，由财政部长担任主任的项目指导委员会，负责提供全面的指导和支持。^③

2. 性别预算改革与政府支出项目互为促动

印度的预算决策过程及预算优先序颇受其国家发展计划的影响。印度五年计划的制定过程，为引入性别预算提供了空间（见表2-6）。印度“七五”计划（1985~1990）的目标之一是将女性纳入国家发展的主流，“八五”计划（1992~1997）首次强调了性别视角的重要性，并突出了将特定资金从一般发展部门转移给妇女的要求。“九五”计划（1997~2002）将“为妇女赋权”上升为国家战略目标。2001年妇女赋权的国家政策（The National Policy for Empowerment of Women 2001）提出在预算程序中引入性别视角。“十五”计划（2002~2007）确定了妇女赋权的具体战略及项目，并进一步明确性别预算在资金有效配置、合理运用以及财政监督方面的重要作用。在印度“十一五”计划中，首次引入性别预算的子工作组，并将其纳入妇女赋权工作组。性别预算子工作组除了对不同部门的性别预算提供技术支持外，还建议在妇女和儿童发展部成立性别预算局（Gender Budgeting Bureau），建立性别预算区域资源和培训中心（Regional Resource and Training Centres of Gender Budgeting）。^④

① Economic Affairs Division of Pakistan, “Gender Responsive Budgeting Initiative”, p. 5, 2004. <http://www.grbi.gov.pk/documents/ProjectDocument.pdf>.

② Rhonda Sharp, Diane Elson, Monica Costa, “Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region: Islamic Republic of Pakistan”, p. 5, 2010. <http://w3.unisa.edu.au/hawkeinstitute/research/gender-budgets/documents/pakistan.pdf>.

③ Nadeem Mahbub and Debbie Budlender, “Gender Responsive Budgeting in Pakistan: Experience and Lessons Learned”, pp. 2-3, 2007. <http://www.gender-budgets.org/index>.

④ Ministry of Women and Child Development, Government of India. “Gender Budgeting Hand Book for Government of India Ministries and Departments”, p. 12, 2007.

表 2-6 印度的五年计划与性别预算

计划名称	计划期间	有关性别预算的目标	关于性别预算的具体措施
“七五”计划	1985 ~ 1990	将女性纳入国家发展的主流	成立了妇女儿童部，设计专门的机制用来监测 27 个以妇女为受益人的项目
“八五”计划	1992 ~ 1997	承诺在教育、健康以及就业等核心领域赋予妇女更多的权益	用于妇女的支出从“一五”计划的 4 亿卢比，增加到“八五”计划的 2 000 亿卢比
“九五”计划	1997 ~ 2002	把为妇女赋权作为战略目标	要求中央政府和州政府保证在所有与妇女相关的部门，至少有 30% 的资金，专门用于为妇女赋权
“十五”计划	2002 ~ 2007	致力于性别调整及性别预算、承诺深入解构政府预算的分性别影响	将性别领域的承诺转移到预算责任中；成立了妇女和儿童发展部
“十一五”计划	2007 ~ 2012	为妇女创造一个经济、政治和社会领域均拥有自主权的环境	不同部门之间在政策和计划中相互配合；引入性别预算子工作组

资料来源：Dr. Vibhuti Patel, DIRECTOR, P. G. S. R. Prof. & HOD, “Gender Budgeting in India”, pp. 2 – 3, 2007. Presented at National Workshop on “Gender Budgeting—An Effective Tool for Achieving Women’s Empowerment” organised on 15 – 4 – 2007 by Equity Foundation, Patna and Supported by Planning Commission of India, Delhi.

印度政府还设计了将性别预算整合到新的“计划、项目及框架”（Programs, Projects and Schemes, PPS）的核对表。该核对表关注 PPS 是否使得各类利益相关者（尤其是女性）都参与进来，同时强调妇女的参与不应仅仅是象征性的，她们应该全面参与预算的计划、实施、监督及评估等活动。^①

近年来，巴基斯坦进行了大范围的预算和计划改革，引入了中期预算框架（MTBF），实现了政府预算管理水平的全面提升。中期预算框架是一种将预算与政策结合的预算形式，通过滚动的三年期而非传统的一年期来编制预算。由计划委员会主导的 MTBF，重点强调公共政策及预算的结果和影响，这恰恰也是性别预算改革的核心。针对本国存在的性别不平等现象，政府实施了多种性别主流化的项目，除性别预算外，较具代表性的还有性别改革行动计划（Gender Reform

① 该核对表包括以下几方面内容：背景及理由、目标、目标群体、政策及行动、有关平等的预算、测评结果及产出的指标、监测、评估。在每一部分通过设计不同的问题，来考察 PPS 是否与性别预算实现了有效整合。资料来源：Ministry of Women and Child Development, Government of India, “Gender Budgeting Hand Book for Government of India Ministries & Departments”, p. 34, pp. 40 – 41, 2007. <http://wcd.nic.in/gb-hb/Link%20hand%20pdf/Gender%20Budgeting%20Hand%20Book.pdf>。

Action Plan)。其中，联邦政府层面的这一计划强调了基于性别视角的公共开支审查，从而提升了预算过程的性别敏感度。

孟加拉国政府同样实施了 MTBF，对未来三年的收支情况进行预测。截至 2011 年，已有 33 个部门完成了中期框架下的预算，并不断融入社会性别视角。在 MTBF 下，预算编制开始前的战略计划阶段发布的预算公告（BC - 1），尤为关注贫困和性别问题。财政部专门设计了与之相应的预算格式及大纲。其中，第三部分（Part - A，BC - 1）与表格 4（Part - B，BC - 1）要求各部门考虑其战略（以及项目）对贫困和性别问题的具体影响及程度。这些举措强化了政策和预算过程在促进性别平等上的有序衔接与绩效提升。

3. 选择恰当的性别预算工具

印度政府运用的性别预算工具主要有两个：一是“预算编制注意事项的公告”（call circulars），二是“性别预算报告”（gender budget statement）。“预算编制注意事项的公告”是财政部、计划委员会或相关机构在每一预算周期开始前发布的官方通知，描述在未来财年中政府预算分配应关注的优先事项，其中会特别涉及性别预算。而性别预算报告则是与性别有关的专门责任文件，表明政府需要完成的性别敏感项目及其预算。印度财政部从 2005 ~ 2006 财年开始在联邦预算中引入独立的性别预算报告，该报告包括对 10 个部门的 10 项拨款要求，这些拨款的实质受益群体均为女性。2006 ~ 2007 财年，性别预算报告要求的拨款项目已扩展至 24 项，涉及联邦政府的 18 个部门和 5 个地区。2007 ~ 2008 财年，性别预算报告包括 33 项拨款要求，涉及 27 个部委及 5 个地区（见表 2 - 7），拥有性别预算小组的部门数量也从 18 个扩展到 32 个。2008 年，已有 51 个部委建立了性别预算小组，27 个部委每年会生成针对妇女进行预算分配的相关报告和绩效预算。到 2009 年，78 个部委中至少有 58 个建立了性别预算小组。

表 2 - 7 印度性别预算报告的拨款部门及项目数

财政年度	拨款部门数量	涉及拨款的项目数
2005 ~ 2006	10	10
2006 ~ 2007	18	24
2007 ~ 2008	27	33

资料来源：Dr. Vibhuti Patel, DIRECTOR, P. G. S. R. Prof. & HOD, “Gender Budgeting in India”, p. 1, 2007. Presented at National Workshop on “Gender Budgeting—An Effective Tool for Achieving Women’s Empowerment” organised on 15 - 4 - 2007 by Equity Foundation, Patna and Supported by Planning Commission of India, Delhi.

与印度类似,巴基斯坦也在实践中引入了性别预算报告。在巴基斯坦,性别预算报告体现为一种会计工具,政府通过这一工具告知议会及公民团体各类改善性别平等行动资金的使用情况。^① 2006年,旁遮普省(Punjab)的财政部门就公布了教育、健康和人口福利领域的性别预算报告。除了性别预算报告,巴基斯坦政府还使用了“分性别的受益人评估”(gender-disaggregated beneficiary assessments)和“预算对时间利用的分性别影响”(gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use)等工具。例如,在旁遮普省的拉金布尔(Rajampur)和古吉拉特(Gujrat)两个试点地区,就开展了分性别受益人分析,收集并分析男女两性对于公共投资及服务的满意度差异,了解现行公共支出结构较之理想模式的差距。另外,巴基斯坦通过分性别的时间利用调查,分析无报酬照料工作(unpaid care work)对本国宏观经济的影响。^② 据估算,2007~2008财年,巴基斯坦的无报酬照料工作总量介于11 520亿至18 150亿卢比之间,占GDP的12.7%~20%。^③

孟加拉国政府设计开发了RCGP(Recurrent, Capital, Gender and Poverty)数据库,对全部支出项目进行性别分解,以辨别资源分配中妇女受益的比例。2009年以来,孟加拉国在预算过程中引入了性别预算报告,分析不同部门及其活动对妇女权利的影响。2009~2010财年,这一分析在4个部门展开,2010~2011财年涉及10个部门,2011~2012财年已扩展至25个部门。^④ 2013~2014财年的性别预算报告回顾了40个部门在预算中是如何体现妇女进步及权利的,并将这些部门分为以下四类:^⑤ 妇女能力建设及减贫、扩大妇女参与公共服务的有效途径、提高妇女在劳动力市场的参与率、确保妇女获得相关信息。

① 巴基斯坦性别预算报告的格式如下:项目名称、子项目名称、性别相关事项、计划中的行动、上一财年和本财年的预算、投入与产出(包括目标及实际情况)、总体绩效。该格式用于描述每个部门中对性别平等贡献最大的3~4个项目(或计划)。

② 该调查由巴基斯坦联邦统计局开展,调查对象覆盖约2万个家庭。这是巴基斯坦首次在国家层面开展类似调查,以凸显无报酬照料工作在男性和女性之间的分布情况,考察公共预算与家庭时间使用方式之间的关系,同时也为政府项目及预算提供相关信息。

③ Government of Pakistan Finance Division, "Strengthening PRS Monitoring Project. Annual Progress Report 2010", p. 15. <http://www.prs.gov.pk/Documents/annualProgressReport2010.pdf>.

④ Bangladesh's Gender Budget Report 2012-2013, Chapter 1 - Introduction, p. 7. http://www.mof.gov.bd/en/budget/12_13/genbudget/en/chpt-1.pdf.

⑤ Bangladesh's Gender Budget Report 2013-2014, Chapter 1 - Introduction, pp. 8-9. http://www.mof.gov.bd/en/budget/13_14/gender_budget/en/01%20Chapter%2001_Introduction_English.pdf.

2.3.2 南亚地区社会性别预算改革面临的问题和挑战

1. 预算决策过程不够透明，女性决策者缺失

性别预算的受益群体大多为女性，在决策过程中女性决策者是不可或缺的，她们可以通过最直接的表达方式，来促进性别预算制度的完善。然而，在南亚地区，政策制定层面的女性参与者较少，预算决策过程也不够透明，公民难以实现对公共预算的有效监督。

尽管印度政府针对五年计划的制定征询了公众意见，但其指向仅为政府之外关键利益群体的有限咨询。审计署对政府账户的年度审查报告是公开的，但预算决策过程并不对外公布。也就是说，公民仅有事后的知情权，难以实现预算决策过程的动态监督。

孟加拉国2012~2013财年的性别预算报告指出，尽管女性在妇女和儿童事务部组织的各类活动中参与度较高，但其参与关键决策的比例却相对较低。在2011~2012财年，妇女和儿童事务部下设的秘书处、自治团体、妇女董事会中女性的比例分别为13%、21%以及48%。^①可见，在专门致力于保护妇女儿童权益的决策机构中，女性直接表达意愿并参与决策的机会也并不理想。

2. 性别预算执行存在政策偏差，参与者作用不到位

在性别预算政策制定之后，南亚各国还面临着政策执行中的偏差与障碍，而性别预算参与者的作用不到位，进一步影响了目标的顺利实现。

例如，印度预算与政府会计中心的研究者，就对性别预算报告的数据质量及其假设的合理性提出质疑。^②他们认为，那些受益者同时包含男性和女性的项目支出，似乎也被包括在性别预算报告的A类支出中（专门针对女性的支出），而且报告中B类支出（30%的支出用于女性）的划分标准也不明确，原因在于未能针对受益人进行性别分解。此外，对儿童预算分配的性别分解也较为混乱。印度“十

^① Bangladesh's Gender Budget Report 2012 - 2013, Chapter 7—Ministry of Women and Children Affairs, p. 49. http://www.mof.gov.bd/en/budget/13_14/gender_budget/en/01%20Chapter%2001_Introduction_English.pdf.

^② Subrat Das and Yamini Mishra, "Gender Budgeting Statement Misleading and Patriarchal Assumptions," *Economic and Political Weekly*, Vol. XLI, No. 30, July 29, pp. 2-4, 2006.

五”计划的中期评估显示，很多部门未能提交反映性别预算支出的情况报告^①。

社会性别预算在巴基斯坦是一个相对较新的概念，在初始阶段，无论是个人还是机构层面均缺乏相关专家，因而不得不依赖国际组织的帮助。这在短期内或许是有效的，但就长期而言，难免制约了性别预算在本国的自主推广。在巴基斯坦的性别预算行动中，非政府组织（NGO）表现出较高的积极性，但并未产生实质性效果。尽管 NGO 提出了推进性别预算需要的资金支持，但政府部门并未提供更多的财政援助，这在相当程度上削弱了性别预算的推动力量。

3. 性别不平等现象依然严重，性别预算的资金需求压力较大

在客观上，南亚地区的性别不平等现象与世界多数地区相比更为严重，这使得其性别预算的目标群体更为庞大，需要通过性别预算改善经济和社会地位的女性更多，所涉及的预算拨款数额要求也更高。

联合国开发计划署《2011 年人类发展报告》数据显示，撒哈拉以南非洲和南亚地区的性别不平等指数^②最高，分别为 0.610 和 0.601（见表 2-8）。

表 2-8 2011 年世界各地区性别不平等指数及有关指标

	性别 不平等 指数 (2011)	国家议会 中的女性 席位比例 (%, 2011)	至少接受过中 等教育的人口 占 25 岁及以上 人口的比例 (%, 2010)		劳动力市场 参与率 (%, 2009)		生殖健康 (%, 2005 ~ 2009)		
							避孕 率	至少一次 产前检查	由熟练医护 人员接生比例
阿拉伯国家	0.563	12.0	32.9	46.2	26.0	77.1	46.1	76.4	76.1
东亚和太平洋地区	—	20.2	48.1	61.3	64.2	80.3	76.9	90.7	91.9
欧洲和中亚	0.311	13.4	78.0	83.3	49.7	67.8	67.7	95.3	97.9
拉美和加勒比地区	0.445	18.7	50.5	52.2	51.7	79.9	74.8	94.8	92.0
南亚	0.601	12.5	27.3	49.2	34.6	81.2	52.1	71.3	50.5
撒哈拉以南非洲	0.610	19.8	22.2	34.9	62.9	81.2	24.3	73.6	47.7

资料来源：UNDP 人类发展报告研究处，Jeni Klugman 主编，《2011 年人类发展报告》。<http://www.ss-cpop.cn/pdf%20file/wdr2011-cn.pdf>。

① Benita Sharma, Aruna Kanchi, “Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda-Indian Country Report”, p. 33. <http://www.gender-budgets.org/index>.

② 性别不平等指数是根据各国关于女性和男性生殖健康、赋权和劳动力市场三个维度的数据，得到的综合度量指标，用于衡量性别不平等状况。该统计指标将全球分为阿拉伯国家、东亚和太平洋地区、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比地区、南亚、撒哈拉以南非洲 6 个地区。

由表2-8可见,无论是在生殖健康、赋权还是劳动力市场方面,南亚地区的妇女均处于明显的弱势地位,而这三方面正是性别预算重点关注的内容。在全球视野中,南亚国家需要解决的性别不平等问题更为严重,其性别预算也将面临更多的推进困难。

2.3.3 社会性别预算南亚模式对中国实践的启示

1. 社会性别预算应循序渐进地加以展开

性别预算通过将预算资金分配到妇女相关项目,以实现女性发展的目标,这涉及政策框架、方法体系及工具应用等一系列问题,因此,其全面推行将是一个循序渐进的过程。在现时的中国,社会性别预算仅在个别地方政府层面开展,今后需要有针对性地增加试点地区,同时还应选取特定的预算支出领域展开试验。在最初阶段,可以修订现行预算文本的规定,在每年预算编制指南中增加与性别相关的必要条款。

这方面可以参考巴基斯坦的实践。该国的性别预算行动在联邦政府及旁遮普省开展,起初重点关注教育、健康及人口福利等领域。巴基斯坦的性别预算充分利用了施行中期预算框架的契机,而不是单独进行复杂的性别预算。通过中期预算框架中的相关改进,激励各部门在政策、项目及预算中考虑性别因素。^①将性别预算与中期预算框架相结合,也是未来中国性别预算改革的重要方向。

针对当前的中国性别预算项目试点,还应重视对性别预算的事前分析,努力开发试点项目,并不断增加面向妇女的预算分配。例如,河南省焦作市2009年发布的《焦作市本级财政社会性别反应预算管理试行办法》中规定,预算编制的内容主要包括就学就业、文化娱乐、贫困资助、健康保健、公共卫生、宣传培

^① 例如,在2007~2008年度的巴基斯坦联邦预算中,针对性别预算作了如下的修改:将性别有关的目标融入部门的政策目标中;对关键的产出指标进行修改,对个人获得的服务进行性别和年龄分解;对绩效指标进行性别分解。在旁遮普省的预算中,针对性别预算工作做了如下修改:各部门应该指出其服务在哪些方面为男性或女性带来利益;各部门需针对个体设定与性别有关的三年目标(例如在入学率方面追求性别平等),尽可能包括一些定量的性别分解指标;那些有可能影响部门实现自身目标并与性别相关的问题,可以列于“战略性问题”一项中;在计划开展的重要行动中,强调那些旨在推动性别平等或者处理性别问题的行动;与个人有关的产出和结果指标也应按性别进行分解。Nadeem Mahbub and Debbie Budlender. “Gender Responsive Budgeting in Pakistan: Experience and Lessons Learned”, pp. 2, 7-8, 2007. http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=document.download&path=resources/by-region-country/asia-documents/gender-responsive-budgeting-in-pakistan-experience-and-lessons-learned&Itemid=543。

训和利益导向等七类项目。在后续的改革实践中,需要结合中长期预算目标,明确对各类性别相关项目的预算分配,并在保证既有项目顺利实施的基础上,逐步拓展新项目。

2. 突出社会性别审计,实现社会性别预算的全周期管理

中国的性别预算改革,应该突破单纯关注预算编制的传统模式,注重实施效果的绩效评价,逐步建立性别审计制度,完善相应的事后监督机制。例如,在性别预算的焦作试验中,针对性别预算与绩效评价相结合的“出生缺陷干预”项目,就采用了单位自评、发放调查表、走访群众、组织专家评审等方式,将绩效评价结果作为编制部门预算的重要依据。^①

在这方面,可以借鉴南亚国家的经验,逐步引入性别审计,更好地将性别预算与绩效评价相结合。性别审计的实施主体可以考虑由公民团体担任,以便保障评价结果的客观性。例如,印度国家公共财政与政策学会(National Institute of Public Finance and Policy)和国家公共合作和儿童发展协会(National Institute of Public Cooperation and Child Development)分别从性别视角分析了联邦及22个州的预算(从2008年开始,性别审计成为一项法定要求)。尼泊尔的全面发展研究会(Institute for Integrated Development Studies)对该国的性别预算审计也进行了解构,并于2002年8月提交了《尼泊尔性别预算审计》报告。

对公共支出绩效的性别审计,可参考前述印度性别预算项目核对表的性别审计要求:首先,将实际绩效与年度目标进行对照,并识别完成目标的限制因素(如能力建设);其次,进行实际审核,评价项目的受益率,将妇女在项目实施前后的地位等影响指标进行对比;最后,对产出指标及性别影响指标进行趋势分析。

在性别审计的过程中,还需要进一步运用适当的政策分析工具,如“分性别的受益者评估”、“公共支出的性别影响分析”(gender disaggregated public expenditure incidence)等。前者可以通过民意调查、深入访谈等途径实现,了解政策和预算是否符合公众(尤其是女性)的预期,从而科学判断性别预算政策是否得到落实。而后者可以用来评估某项具体公共支出针对男性和女性的资源配置影响,追踪预算资源的性别流向,从而有效提升预算资金的使用绩效。

3. 充分调动各利益相关群体的参与积极性

社会性别预算作为一个连续的资源分配与调整过程,通过受益者需求的分

^① 性别预算在焦作的实践,2011年5月。http://www.jzwomen.org.cn/News_View.asp?NewsID=690。

析,对原有的公共支出配置体系进行重新设计,使得微观层面的性别影响信息流,汇集到宏观层面的预算决策活动中。

在性别预算行动中需要关注利益相关群体的反馈,促进参与者和性别预算行动的紧密联系。也就是说,性别预算可以发展成为参与式管理的有效工具,^①用来对既有预算体系进行再审视,对资源的重要性进行重新排序,按照清晰可量化的目标建立新的预算框架。河南焦作的性别预算实践就充分体现了参与式预算与性别预算的有机结合。从2008年开始,焦作市由人大代表和政协委员投票选出10个年度预算项目,邀请公众围绕项目执行情况进行质询,将公民参与的范围从项目设立延伸至执行及评价阶段。焦作市市财政局和妇联于2009年联合下发的《关于积极推进社会性别反应预算工作的通知》中规定,社会性别预算项目的听证人员以不同阶层妇女为主要代表,同时要求人大、政协相关专门委员会负责人及相关部门负责人、专家等参加。通过不同利益群体的广泛参与,可以全方位地监督政府预算行为,提升性别预算的有效性和透明度。

在众多的性别预算参与者中,专家、学者的作用同样不可忽视。例如,作为印度计划委员会唯一的女性成员,哈米德(Syeda Hameed)博士于2007年发起成立了由女性经济学家组成的咨询委员会,致力于在五年计划中引入社会性别视角,^②如今,该委员会已制度化为一个常设机构,为政府的经济决策提供多种技术支持。另外,联合国妇女发展基金委托印度研究人员从性别视角对预算进行了全方位分析,出版了《追踪金钱》(*Follow the Money*)丛书。印度预算和政府会计中心(2004年成立)每年从贫困人口及性别敏感的视角分析预算,在议会审查预算后的转天举行公开会议。^③

中国财政学与妇女/性别学领域的专家学者也应积极参与性别预算的推广。通过培训和研讨会等形式,促使政府以及妇联的工作人员、社会公众等利益相关群体提高性别意识,更好地掌握性别预算技能,加快社会性别预算在中国的进一步传播和推广。

① 马蔡琛、李红梅:《社会性别预算中的公民参与——基于社会性别预算和参与式预算的考察》,《学术论坛》,2010年第12期,第130~133页。

② Committee of Feminist Economists, "Towards Inclusive Growth: The Gender Dimension". http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/wrkgrp11/wg11_fec.pdf, 2007.

③ Diane Elson et al., "Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region—India", p. 8, 2009. <http://w3.unisa.edu.au/hawkeinstitute/research/gender-budgets/documents/india.pdf>.

第3章

中国的性别预算试点： 焦作试验的案例研究

从社会性别预算在国内得到关注以后，先后有若干个城市进行了社会性别预算试点，依项目启动的时间顺序，主要包括河北省张家口市、河南省焦作市、浙江省温岭市、广东省深圳市等地。张家口市是全国最早进行社会性别预算项目试点的城市，项目启动于2005年8月。2009年2月，河南省焦作市启动了财政主导型的“社会性别反应预算”改革试点^①。2010年以来，浙江省温岭市的性别预算主要是采用“民主恳谈”的形式。根据截至目前的资料显示，广东省深圳市的性别预算改革仍旧停留于文件发布阶段，而未见更具实质性的行动。

3.1 焦作试验：焦作市社会性别反应预算的实例分析

从2009年开始，焦作社会性别反应预算的编制，主要是以上年预算的实际执行结果为依据，考虑到男女两性和弱势群体的需求，测算分析后提出下一年的预算安排数额和目标任务。下面针对2009~2012年的预算支出安排，来分析焦作社会性别预算项目的具体情况。

1. 逐年分析

(1) 2009年焦作市本级社会性别反应预算

从各项目资金安排比例来看（参见图3-1），就学就业项目和贫困资助项目

^① 有关“社会性别反应预算”与“社会性别预算”的称谓差别，可以参阅：马蔡琛：《再论社会性别预算在中国的推广——基于焦作和张家口项目试点的考察》，《中央财经大学学报》，2010年第8期。

所占比重最大，分别为 44.2% 和 40.2%，这是因为教育、就业和扶贫是保障民生的三个最基本的方面，也是开展其他项目的基础。在后续的性别预算推进中，这三方面仍应放在重要位置，在保障以上支出领域的基础上，根据当地的实际情况，逐渐加强其他薄弱方面的支出。

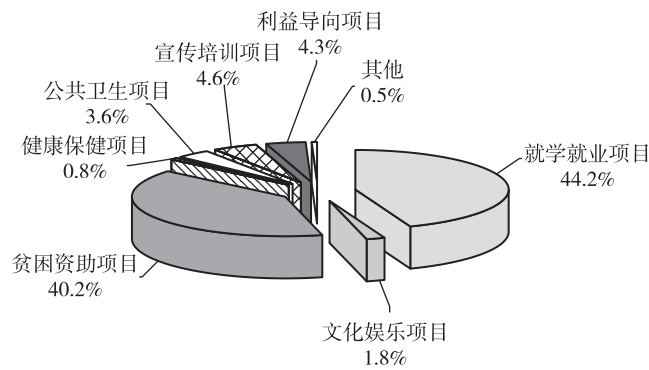


图 3-1 2009 年焦作市社会性别预算项目资金安排比例

资料来源：焦作财政综合信息网。

从资金安排变化来看（参见表 3-1），2009 年焦作市对社会性别预算各项目的资金安排与 2008 年相比有所变化，总额比上一年同比增加 3%。具体来看，贫困资助、宣传培训和利益导向项目增加比例较大，其中贫困资助项目同比增长 9.69%，增加 1 033.35 万元。主要原因是各级政府进一步加大了对贫困弱势群体的关注，增加了资金投入，职业教育学校学生数增加，享受国家助学金人数增加。宣传培训项目同比增长 9.98%，增加 120.98 万元，增长主要原因是农民工培训增加。利益导向项目同比增长 13.51%，增加 147.67 万元。

表 3-1 2009 年焦作市本级社会性别反应支出预算总表 单位：万元，%

项 目	上年完成	本年预算			本年各项目 所占比例	上年各项目 所占比例	同比增减
		合计	中央、省级	市级			
合 计	28 226.6	29 095.3	16 685.3	12 410	100	100	3.08
1. 就学就业项目	13 275.8	12 877.4	3 950	8 927.4	44.2	46.9	-3.00
2. 文化娱乐项目	545.62	518.5	164.18	354.32	1.8	2.0	-4.97
3. 贫困资助项目	10 666.5	11 699.8	10 603.46	1 096.34	40.2	37.8	9.69
4. 健康保健项目	279.8	235	185	50	0.8	1.0	-16.01

续表

项 目	上年完成	本年预算			本年各项目 所占比例	上年各项目 所占比例	同比增减
		合计	中央、省级	市级			
5. 公共卫生项目	1 040	1 040	640	400	3.6	3.7	0.00
6. 宣传培训项目	1 211.68	1 332.66	711.7	620.96	4.6	4.3	9.98
7. 利益导向项目	1 093.29	1 240.96	430.96	810	4.3	3.9	13.51
8. 其他	114	151	0	151	0.5	0.4	32.46

资料来源：焦作财政综合信息网。

在社会性别预算的推进效率方面，焦作市通过政府文件部署性别预算工作，直接将其纳入政府部门（特别是财政部门）的视野，这是一种相对典型的“自上而下”的政府主导型制度变迁模式。从2009年1月焦作市财政部门接触到社会性别预算的概念，到同年2月出台相关的政府文件，并于2009年上半年完成了当年社会性别反应预算的编制工作，其工作效率之高与推进力度之强，是非常显著的。

（2）2010年焦作市本级社会性别反应预算

从各项资金安排比例来看（参见图3-2），就学就业和贫困补助项目所占比重依然最大，分别为54.5%和32.9%，占据了支出资金的绝大部分。

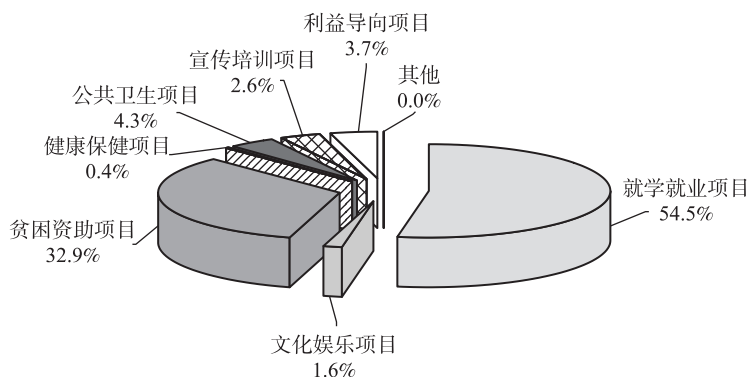


图3-2 2010年焦作市社会性别预算项目资金安排比例

资料来源：焦作财政综合信息网。

从资金安排变化来看（参见表3-2），2010年焦作市对性别预算各项目的资

金安排与2009年相比,总额同比增长6.74%。具体来看,就学就业、健康保健、公共卫生项目增加比例较大,其中就学就业项目同比增长10.52%,增加6 407.05万元。主要原因是各级政府加大了对职业教育的关注,增加了资金注入。健康保健项目同比增长12.78%。公共卫生项目同比增长10.07%,增加414万元,原因是各级政府更加重视社区卫生服务。但宣传培训项目的投入同比减少24.08%,减少462.80万元,主要是在农民工培训项目上减少投入。

表3-2

2010年焦作市本级社会性别反应支出预算总表

单位:万元, %

项 目	上年完成	本年预算			同比增减
		合计	中央、省级	市级	
合 计	31 893.43	34 044.1	15 280.89	18 763.21	6.74
1. 就学就业项目	16 805.97	18 573.35	3 259	15 314.35	10.52
2. 文化娱乐项目	514.76	535.86	141.86	394	4.1
3. 贫困资助项目	10 668.1	11 186.4	10 081.1	1 105.3	4.86
4. 健康保健项目	133.1	150	80	70	12.78
5. 公共卫生项目	1 321	1 454	1 044	410	10.07
6. 宣传培训项目	1 145.8	869.86	282	587.86	-24.08
7. 利益导向项目	1 304.8	1 274.63	392.93	881.7	-2.31
8. 其他					

资料来源:焦作财政综合信息网。

(3) 2011年焦作市本级社会性别反应预算

从各项资金安排比例来看(参见图3-3),就学就业项目和贫困资助项目所占比例依然最大,分别为51.3%和29.6%,和2010年的情况大致相同,预计在今后的性别预算推进中,这些将是长期稳定的投入项目。

从资金安排变化来看(参见表3-3),2011年焦作市社会性别预算项目的资金安排与2010年相比,总额同比增长5.13%,增长较稳定。具体来看,健康保健、公共卫生、宣传培训、其他项目增长比例较大,其中健康保健项目同比增长27.17%,增加84万元,原因是增加了四项手术费的资金投入。公共卫生项目同比增长49.93%,增长幅度最大,增加536万元。宣传培训项目同比增长20.65%,增加524.56万元,主要原因是新增了对下岗失业人员的培训,同时增加了对农民工培训项目的资金投入。其他方面资金投入同比增长33.62%。

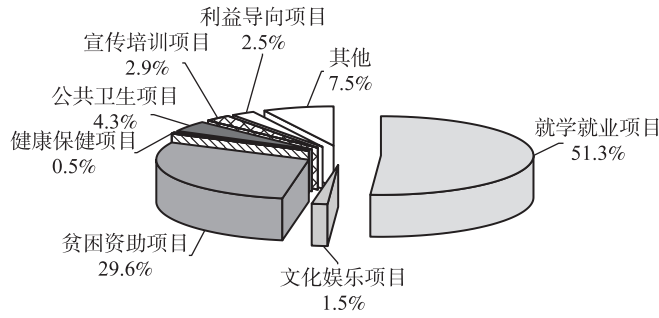


图 3-3 2011 年焦作市社会性别预算项目资金安排比例

资料来源：焦作财政综合信息网。

表 3-3 2011 年焦作市本级社会性别反应支出预算总表 单位：万元，%

项 目	上年完成	本年预算			同比增减
		合计	中央、省级	市级	
合 计	46 327. 28	48 705. 62	29 112. 6	19 593. 02	5. 13
1. 就学就业项目	25 350. 73	24 980. 4	9 790	15 190. 4	- 1. 46
2. 文化娱乐项目	695	725	335	390	4. 32
3. 贫困资助项目	13 703. 02	14 413. 8	12 887. 6	1 526. 2	5. 19
4. 健康保健项目	184	234	114	120	27. 17
5. 公共卫生项目	1 394	2 090	1 680	410	49. 93
6. 宣传培训项目	1 155. 75	1 394. 42	553	841. 42	20. 65
7. 利益导向项目	1 109. 44	1 213	453	760	9. 33
8. 其他	2 735. 34	3 655	3 300	355	33. 62

资料来源：焦作财政综合信息网。

(4) 2012 年焦作市本级社会性别反应预算

从各项资金安排比例来看（参见图 3-4），焦作市 2012 年社会性别预算所有支出资金中就学就业项目和贫困资助项目所占比例依然最大，分别为 55. 58% 和 28. 5%。

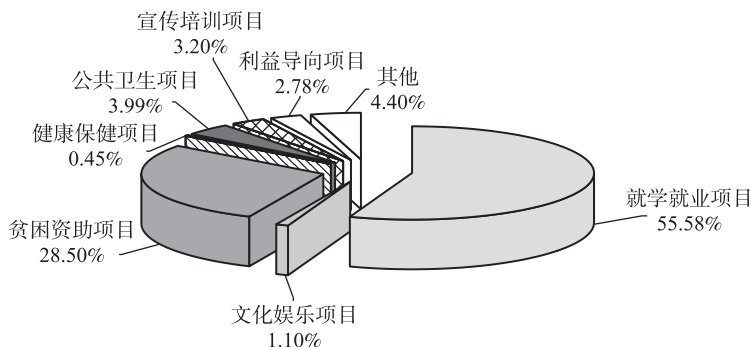


图 3-4 2012 年焦作市社会性别预算项目资金安排比例

资料来源：焦作财政综合信息网。

从基金安排变化来看（参见表 3-4），2012 年焦作市对社会性别预算各项项目的资金安排与 2011 年相比，总额同比下降 1.53%。具体来看，健康保健、宣传培训、利益导向项目增长比例较大。其中健康保健项目同比增长 24.46%，增长幅度最大，增加 45 万元。增长的主要原因：一是加强计划生育管理，确保育龄妇女的身体健康；二是确保计划外怀孕妇女都能获得免费治疗，落实好国家计划生育方针政策。宣传培训项目同比增长 15.02%，增加 214.55 万元，增长的主要原因是教师培训人数和农民工培训人数增长。利益导向项目同比增长 24.31%，增加 278.52 万元，增长的主要原因是计划生育奖励扶助和特别扶助的享受人数和标准提高。公共卫生项目同比下降 16.67%，主要原因在于将县级负担部分进行了调减。

表 3-4

2012 年焦作市本级社会性别反应支出预算总表

单位：万元，%

项 目	上年完成	本年预算			本年各项目所占比例	上年各项目所占比例	同比增减
		合计	中央、省级	市级			
合 计	52 111. 19	51 315. 06	27 969. 95	23 345. 11	100	100	- 1. 53
1. 就学就业项目	29 318. 27	28 526. 75	9 221	19 305. 75	55. 58	56. 27	- 2. 70
2. 文化娱乐项目	567. 6	563	274. 5	288. 5	1. 10	1. 09	- 0. 81
3. 贫困资助项目	14 520	14 623. 58	13 374. 18	1 249. 4	28. 50	27. 86	0. 71
4. 健康保健项目	184	229	109	120	0. 45	0. 35	24. 46
5. 公共卫生项目	2 460	2 050	1 640	410	3. 99	4. 72	- 16. 67
6. 宣传培训项目	1 428. 45	1 643	489. 5	1 153. 5	3. 20	2. 74	15. 02
7. 利益导向项目	1 145. 87	1 424. 39	661. 77	762. 62	2. 78	2. 20	24. 31
8. 其他	2 487	2 255. 34	2 200	55. 34	4. 40	4. 77	- 9. 31

资料来源：焦作财政综合信息网。

2. 纵向分析

焦作市每年都在根据上一年预算的执行情况、现实的待解决问题以及对下一年的预期，对社会性别预算各项资金投入，进行动态调整，以期更好地实现社会性别预算目标。表现为焦作市从 2009 年到 2012 年（同时加上 2008 年相应数据）社会性别预算的各项资金投入的数值及比例变化，其中比例的变化更能表明调整方案及政策导向。表 3-5、图 3-5 是针对这五年的数据进行的一个纵向时间序列分析。

表 3-5 2008 ~ 2012 年焦作市本级社会性别预算各项投入比例 单位：%

项目	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
	所占比例	所占比例	所占比例	所占比例	所占比例
合 计	100	100	100	100	100
1. 就学就业项目	46.9	44.2	54.5	51.3	55.6
2. 文化娱乐项目	2.0	1.8	1.6	1.5	1.1
3. 贫困资助项目	37.8	40.2	32.9	29.6	28.5
4. 健康保健项目	1.0	0.8	0.4	0.5	0.5
5. 公共卫生项目	3.7	3.6	4.3	4.3	4.0
6. 宣传培训项目	4.3	4.6	2.6	2.9	3.2
7. 利益导向项目	3.9	4.3	3.7	2.5	2.8
8. 其他	0.4	0.5	0	7.4	4.4

资料来源：焦作财政综合信息网。

当然，想要了解社会性别预算中各项资金投入的动态发展，还应从各项资金的投入比例来分析考察。

图 3-5 能直观地表达出表 3-5 的数据情况。从 2008 年到 2012 年的五年当中，就学就业与贫困资助项目的投入比例一直是最大的。但二者的高比例之间的趋势发展也存在一些细微的差别，就学就业项目投入比例在 50% 上下稳定波动，而贫困资助项目投入比例是稳中有降。文化娱乐、健康保健、公共卫生项目投入比例基本保持不变。宣传培训项目投入比例在经过了 2010 年的下降后也保持稳定，但不是很高。利益导向项目的投入比例在经历了前四年的稳定下降之后，在 2012 年得到了提高。其他项目的投入比例波动较大。

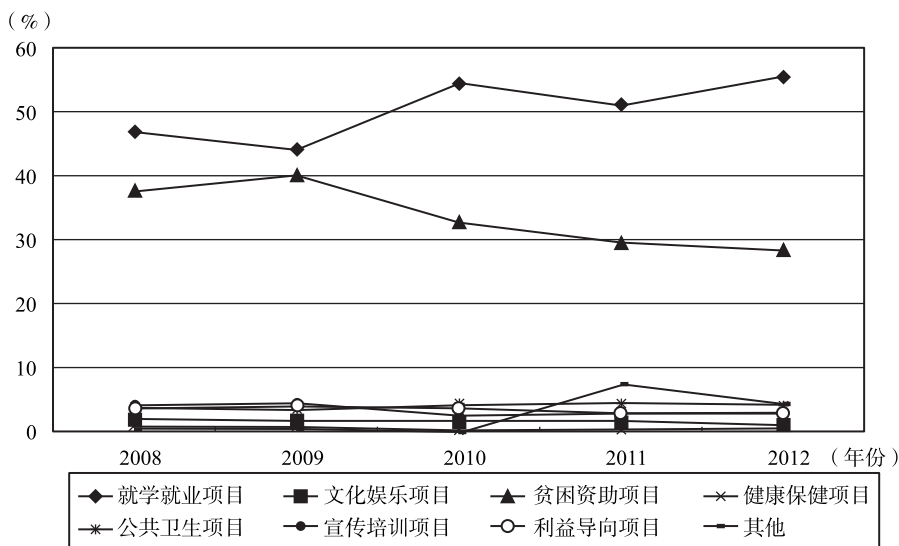


图 3-5 2008 ~ 2012 年焦作市社会性别预算项目各项资金安排比例变化

资料来源：焦作财政综合信息网。

从上面的观察及分析中可以得到以下结论及建议：

第一，由于教育、就业和扶贫是保障民生的三个最基本的方面，也是开展其他项目的基础，故而在社会性别反应预算中，就学就业项目和贫困资助项目上投入资金比例一直较高，并取得一定成效。但我们也应看到，在保持贫困资助项目投入比例较高的基础上，比例正逐年下降，这表明政府要抽出一部分增量资金来投入到其他项目中去，以提高社会性别预算的绩效效果。

第二，在社会性别反应支出预算中，用于宣传培训的比例不高，这表明政府在这方面的重视不够或未找到合适的途径来完成这项目标。政府应该加大宣传培训项目的投入力度，利用新闻媒体在社会上广泛宣传，吸引各方妇女代表参与社会性别预算的编制与评估，使社会性别预算能够充分反映广大妇女的利益诉求。

第三，在社会性别反应预算中，对于其他项目的资金投入比例波动较大，表明各级政府在制定预算时，不能完全掌握所有的信息，将各项资金进行稳定的分配，这样会造成资金误配置或不能充分利用。这主要是由于社会性别反应预算编制项目和基础资料不完善，预算编制时间仓促等因素。在社会性别预算的编制程序上，也未能全面引入主要由妇女参与的社会听证机制。因此，焦作社会性别预算下一步的改革应该注意完善社会性别预算项目的筛选和基础资料的搜集工作，

以使得预算的绩效性更强。

附录： 2012 年焦作市本级社会性别反应预算填报说明

一、基本原则

（一）统一规范原则。社会事业公共项目中涉及性别支出的均应纳入社会性别预算的编制范围，真实地反映涉及性别资金使用情况，做到统一编制口径，统一工作程序，统一严格审核。

（二）公开透明原则。编制社会性别反应预算的目的在于保证政府的资源能够在不同性别间公平分配，财政部门及有关职能部门应将编制的社会反应性别预算在一定范围内，特别对女性进行公开宣传，倡导女性参与预算编制、执行和监督过程。

（三）分析评估原则。社会性别反应预算年终要进行分析评估，检验各项社会事业公共项目的执行情况，为进一步提高公共资源的公平享用而提供矫正依据。

（四）专款专用原则。严格按照预算确定的项目予以支出，防止挤占挪用专项资金。

二、范围和内容

社会性别反应预算编制的范围主要是政府公共预算安排的教育、农业、社会保障和就业、医疗卫生、计划生育专项资金及其他属于社会性别反应预算性质的政府资金。

社会性别反应预算编制的项目内容：包括就学就业项目、文化娱乐项目、贫困资助项目、健康保健项目、公共卫生项目、宣传培训项目、利益导向等项目。

三、编制要求

1. 财政社会性别反应预算的编制要求与政府一般预算的编制要求同步进行。
2. 财政社会性别反应预算要按照确定的范围和内容编制到具体单位和具体项目。

3. 各职能部门要加强领导，高度重视，并结合实际工作，在充分调查统计、研究分析的基础上，实事求是按要求提供各项数据和分析资料，真实反映社会各项事业公共项目的执行情况，同时提供相关项目的政策依据。对未按照要求提供相关项目的政策依据和未按照预算执行的，在下年度预算编制时将重新予以认定。

4. 市财政各相关支出科室负责审核、汇总、分析评估本科室社会性别预算项目，并提供分析评估报告。市财政局教科文科负责统一审核、汇总。

四、预算编报的程序和方法

（一）程序：财政社会性别反应预算采取“两上两下”的编制程序进行。

（二）方法：（1）各职能部门必须按要求对每个项目进行认真分析，填报的数字要真实全面，各类报表中的上年完成数必须与财政预算安排一致，各类明细报表中的数据必须与汇总表一致，各表数据要完整；（2）各职能部门要依据2011年相关项目预算实际执行结果、项目的状况、实施该项目的可行性、财政预算分配、项目绩效分析等方面进行统计；（3）各职能部门要注意日常工作中的数据统计，所列项目要求有两性之分的，要作为重点分析，找出问题，为下年打好基础性工作。

3.2 焦作试验：财政主导型性别预算模式的经验与挑战

3.2.1 焦作社会性别预算改革的基本经验

2009年以来，社会性别预算的焦作试验取得了显著进展。概括起来，其基本经验大致体现为这样几方面：

1. 开拓性地连续编制社会性别预算，初步完成了文本设计的总体框架

自2009年启动性别预算改革试点以来，河南省焦作市连续编制了社会性别反应预算。纵观其相关预算文本，主要包括以下内容：性别预算编制的法规依据^①、年度性别预算的编制说明、性别预算支出总表、性别预算支出明细表、基

^① 主要包括《焦作市本级财政社会性别反应预算管理试行办法》（焦政办〔2009〕14号）、《关于积极推进社会性别反应预算工作的通知》（焦财办〔2009〕31号）等。

础数据表及专题分析报告等。尽管其文本设计的具体内容，尚有值得进一步改进之处，但这种开拓性地持续编制性别预算的创举，在当代中国公共预算发展史上，仍旧具有里程碑式的意义。

2. 聚焦六类较具性别敏感性的公共支出项目，施行结果导向的深入调研，进一步揭示性别影响差异，以期推进预算支出的性别平等

自实施社会性别预算改革以来，焦作市财政局与南开大学经济学院马蔡琛教授带领的专家团队合作，先后聚焦于公共卫生间、法律援助、社会福利院、社区公共卫生服务、健身器材、农民工培训（阳光工程和雨露计划）等六类较具性别敏感性的公共支出项目，进行调研分析，系统揭示了其性别影响差异及成因。

例如，通过对焦作市9所市直中小学的公厕使用情况抽样调查显示，课间上厕所“经常等待”的男生比例为27.25%，女生则达45.5%（接近男生的两倍）；41.9%的男生和54.5%的女生，由于担心等候时间过长，而选择放弃课间上厕所。^①可见，因厕位不足给女生带来的困扰，要远高于男生。进而，在征求多方建议的基础上，着手推进中小学以及新建、改建公共场所的卫生间改造，以期更好地实现公共支出政策的惠民便民目标。

又如，在法律援助项目中，制定了《关于成立焦作市妇女儿童维权服务站的通知》（焦妇字〔2011〕16号）。2011年3月8日，在焦作市社会性别反应预算专项资金的资助下，在河南省力诚律师事务所挂牌成立了焦作市妇女儿童维权服务站。由特聘律师随时解答弱势妇女儿童提出的维护自身利益的咨询，对于受到侵害、需要进行诉讼的妇女儿童，提供诉讼代理、法律援助等^②。

3. 积极推进预算政策调整，致力于促进性别平等长效机制的建设

社会性别预算如何促进公共支出更好地惠及民生，最终仍取决于具体公共支出政策调整的落实情况。在政策调整方面，在周密分析的基础上，遴选了农村部分计划生育家庭奖励扶助制度（以下简称“计生奖励扶助制度”）、性别统计制度和性别预算专题培训等三个方面，作为近期的主要突破口。

（1）计生奖励扶助制度。这是国家对农村部分计划生育家庭的一项基本奖

① 本书有关焦作市社会性别预算的数据和资料，如无特别标注，均来自：马蔡琛等：《焦作市社会性别反应预算研究报告》，2013。

② 根据焦作市妇联网站和河南律师网相关报道综合整理。

励制度^①。焦作市重点对该制度的女性受益年龄能否适度提前,进行了分析测算。实际调查显示,当地女性实际平均婚龄比男性提前3岁以上,应该将奖励扶助制度的女性受益年龄界限,加以适度提前,从而更好地促进相关政策的作用效果(参见专栏3-1)。

专栏3-1 焦作市为提前三年享受奖励扶助政策女性 发放奖励金325万元

焦作市把落实好各项利益导向政策作为人口计生工作和社会性别预算改革的重点任务来抓,专题研究和出台政策,将享受农村部分计生家庭奖励扶助政策的女性年龄界限提前至57周岁。截至2013年底,焦作市325万元资金已经全部落实到位,共有3003名符合政策的女性奖励扶助对象受益,进一步促进了全市计生家庭的和谐幸福。

这项政策出台以来,焦作市人口计生委、市财政局高度重视,积极采取有效措施,加大工作力度,按照“既不漏报一人,也不错报一人”的原则,在对新增奖扶对象资格把关上,认真对奖扶对象进行资格确认,确保新奖扶制度工作的顺利实施。各县(市、区)在建立计划生育家庭目标人群资料基础上,对提前3岁的女性奖扶对象资格确认工作严格实行“三审查、三把关、三公示”。各县(市、区)还建立健全了监督机制:一是监督举报制度。县乡设立举报电话和举报信箱,实行有奖举报,接受群众监督、社会监督、审计监督、媒体监督。二是信息反馈制度。县、乡、村对奖励扶助对象的信息及时通报和反馈,对审核中不符合条件取消资格的对象,耐心宣传解释,及时做好工作,稳定群众情绪。三是计生协会参与监督制度。村级计生协会理事会参与初审评议;乡级计生协会协助乡镇对奖扶对象资格进行审核;县级计生协会参与奖扶对象的审批确认,确保奖励扶助制度在基层群众中得到公平、公正、公开的落实。

资料来源: <http://www.henan.gov.cn/zwgk/system/2013/12/23/010442790.shtml>, 2013年12月23日。

^① 农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,是在各地现行计划生育奖励优惠政策基础上,针对农村只有一个子女或两个女孩的计划生育家庭,在夫妇满足一定年龄条件后,由各级财政安排专项资金,给予奖励扶助的一项计划生育奖励制度。

(2) 性别统计制度。在各国的性别预算实践中,系统的分性别统计数据 and 统计制度,构成了实施性别预算的基础性支撑工具。在社会性别预算的焦作试验中,结合性别统计的必要性和可行性^①,已然开始考虑建立性别统计制度和相应指标体系,这将为性别预算改革的后续展开,提供更加坚实的技术支撑保证。

(3) 性别预算专题培训与民主恳谈制度。2010年10月,为进一步普及性别预算理念和推进性别预算改革,由南开大学经济学院马蔡琛教授担任主讲教师,成功举办了“焦作市社会性别反应预算专题培训暨民主恳谈会”,编印了《社会性别反应预算培训班讲义》,邀请市人大财经委、市妇联、社区代表及相关单位参加。这是国内第一次结合性别预算主题的专题培训,为探索性别预算专业培训的中国模式,进行了开拓性的探索与尝试。

3.2.2 焦作性别预算改革的主要挑战

1. 长期性制度建设与短期改革成效之间的协调和冲突

任何一项具有创新性的改革,都或多或少地面临着长期性制度建设与短期改革成效之间的协调和冲突问题。对于性别预算这一新生事物,这一点显得更加突出。性别预算作为一项长期性的制度构建,充分实现其所追求的目标,需要经历较长的时间积累。尽管如此,仍然需要关注性别预算的短期改革成效,否则可能影响各利益相关主体的持久性信心和耐心。具体而言,导致这种状况的原因,大致来自以下两方面:

第一,社会性别预算作为长期性制度安排的内生因素。性别预算在现时的中国,作为一项探索性的改革尝试,可以算作一项前无古人的事业,其中所可能遇到的困难,往往是出乎意料的。某些性别预算改革举措属于“试错式”的推进,其进程难免会一波三折。而就中国当代预算改革的现实而言,拥有主流话语权的利益相关主体,往往期待某种“立竿见影”式的“短平快”绩效。这种现状既受到当前公共财政改革沿袭了“重实体轻程序”的历史惯性影响,更与各级政府部门过分强调经济发展的短期政绩,而忽视长远发展的制度规则的重要性有关。^②这种现实往往导致部分利益主体缺乏持续推进性别预算改革的耐心与信

^① 关于性别统计问题的进一步论述,可以参阅:陈澜燕、陈淑梅、王向梅等:《性别统计与中国的和谐发展》,天津人民出版社,2011。

^② 关于短期实体绩效与长期制度绩效的进一步论述,可以参阅:马蔡琛:《变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察》,第16页,中国社会科学出版社,2010。

心，甚至会因管理当局领导者的调整，而出现人亡政息的局面。因此，对于焦作社会性别预算改革的未来，我们也只能持有谨慎乐观的态度。

第二，试点地区性别平等状况相对较好的外生因素。社会性别预算作为国际上公共预算改革的前沿性领域，属于公共财政改革进入较高层次，才可能启动的议程。这自然需要较好的财政制度基础和预算治理能力，河南省焦作市之所以能够在国内率先开展性别预算试点，也同样基于其长期公共财政制度创新。^① 大抵公共财政建设较好的地区，往往是社会和谐程度较高的地区，其性别平等状况，也同样相对较好。这使得性别预算在焦作的试验，所揭示的性别不平等问题或许不够突出。这种外生因素的制约，难免影响性别预算改革的短期边际效果。

另外，焦作市的社会性别预算改革，是在其市本级财政层面上系统展开的，从改革试点的谨慎性出发，暂未涉及县乡财政层面的性别预算试点。由于中国公共预算改革呈现某种“城乡二元式”的独特发展路径^②，性别不平等问题在城市财政中，往往不及农村地区显著，这也在一定程度上制约了性别预算的短期作用效果。

2. 相关公共政策与性别预算协调配合的挑战

新一轮中国公共预算改革呈现政府财政部门“单兵推进”的格局，缺少各利益主体的互动参与，更缺乏相关公共政策的整体配合。性别预算作为涉及社会民生诸多方面的综合改革，恰恰需要多种公共政策的合力推进。

以公共卫生间项目为例，实地调研显示，目前的中小学卫生间设置存在问题。诸多发达市场经济国家的早期案例，也证明男女厕位不应采用1:1的比例设置；2010年的上海世博会，也将男女厕位比例确定为1:2.5^③。

然而，目前大多数中小学校在建设时期的卫生间设计依据，是国家计委1986年颁布的《中小学校建筑设施规范》（GBJ99-86）。其规定如下：小学教学楼学生厕所，女生应按每20人设一个大便器（或1000mm长大便槽）计算；男生应按每40人设一个大便器（或1000mm长大便槽）和1000mm长小便槽计算。中学、中师、幼师教学学生厕所，女生应按每25人设一个大便器（或1100mm长大便槽）

① 关于焦作公共财政改革问题的进一步论述，可以参阅：申相臣：《焦作：财权变革12年间》，中国财政经济出版社2011年版。

② 关于中国政府预算管理之所以应该走“城乡二元式”发展道路的进一步论述，可以参阅：马蔡琛：《变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察》，第195~196页，中国社会科学出版社，2010。

③ 资料来源：《上海世博中的如厕问题》，《新民周刊》，2010年4月3日。

计算；男生应按每 50 人设一个大便器（或 1 100mm 长大便槽）和 1 000mm 长小便槽计算。

而住房和城乡建设部颁布并于 2012 年 1 月 1 日起施行的《中小学设计规范》（GB50099-2011）则规定，男生应至少每 40 人设一个大便器或 1.20m 长大便槽；每 20 人设 1 个小便斗或 0.60m 长小便槽；女生应至少为每 13 人设 1 个大便器或 1.20m 长大便槽。

虽然调整后的新规范考虑到了男女卫生间设计上的差异问题，但是大多数学校建校时参照的是 1986 年的《规范》，而卫生间的改造涉及给排水施工等一系列复杂的工程技术问题，落实新设计规范的难度很大。类似问题，也不同程度地存在于各种公共工程类项目中。因此，社会性别预算改革在中国，还需要多方政策、各类部门机构的积极协调配合，才有望获得实质性的推进。

3. 妇联组织项目执行力所面临的挑战

社会性别预算在组织机构上，至少涉及财政部门 and 妇联组织这两个核心主体。在实践中，各级妇联组织对于性别预算改革的积极性还是很高的，但因其项目执行能力和人力资源水平的局限，在性别预算的项目组织、题材挖掘、系统调研和追踪问效等方面，各级妇联组织（尤其是基层机构）还存在较大的认识和能力差距。

在性别预算改革之初，往往简单地期待“性别预算就是更多地向妇联机构拨款”。随着改革深化，一旦就包括妇联机构自身部门预算在内的整体公共预算，均要求引入性别敏感分析，并提升其预算透明度，妇联机构的积极性则明显降低。加之，因个别领导认识偏差及人员编制等局限，妇联机构介入性别预算的深度和人员稳定性均较差，这也制约了性别预算改革的纵深推进。

4. 性别预算试点横向推广所面临的挑战

改革开放以来，我国财经改革的诸多成就，有许多源自地方政府开拓性的探索。然而，这些地方预算改革的经验，却甚少能够在周边地区得以横向推广，从而难以实现凝聚共识的改革初衷。诸如浙江省温岭市的参与式预算改革、焦作的财政综合改革等，即使在临近市县，也往往难以体现其制度创新的可复制性。究其原因，主要是地方决策者在锦标赛式的考评机制下不断萌生的“争做第一”政绩观念作祟。即使临近地区的财政管理改革已然获得较大的成功，也确实有利于民生福祉的改进，但“学习兄弟市县的经验，不如另立名目，更能体现领导个人政绩”。故而，对于各种地方财政预算改革创新，在缺乏上级政府强力推动的

情况下,临近地区往往表现出“视而不见”的态度。这种状况在社会性别预算问题上,也不同程度地存在。

目前,国内实施中的社会性别预算改革试点或动议,大体分布于河南省焦作市、浙江省温岭市和广东省深圳市,并且这三地之间尚或多或少存在某种相互学习的倾向。这也从另一角度诠释了当前中国地方预算改革所具有的“远交近攻”色彩。

3.3 焦作市和张家口市社会性别预算的比较分析

焦作社会性别预算试点的推广,尽管遇到了诸多挑战,但至少在现阶段还是比较成功的。实际上,就改革时间的先后顺序而言,河北省张家口市应该是国内第一个社会性别预算的试点城市。张家口市社会性别预算项目试点,尽管最终未能获得持续性地推进,但作为“第一个吃螃蟹”的探索和尝试,终究为社会性别预算在中国的本土化实践,提供了良好的开端和有益的借鉴。因此,针对社会性别预算张家口试点与焦作试验的对比分析,就显得尤为必要。

3.3.1 张家口参与式社会性别预算试点的基本情况^①

河北省张家口市的参与式性别预算试点,是在2005年启动的。鉴于当时国内没有现成的实践经验作为参考,张家口结合本市实际情况,将项目之目标确定为:(1)增强妇女组织和政府部门对分性别数据搜集和统计重要性的认识;(2)通过初步调研揭示公共开支和公共政策的社会性别影响;(3)倡导具有社会性别敏感的决策和资源(特别是公共预算资源)配置。

为了在人大代表和政府职能部门推广参与式性别预算的基本知识,提高人大代表参与预算决策和分析的能力,2005年11月27~29日,在行动援助中国办公室(AAIC)^②的支持以及福特基金会的资助下,张家口市人大和张家口市

① 关于张家口参与式性别预算的进一步论述,参见马蔡琛等《社会性别预算:理论与实践》(经济科学出版社2009年版)第五章“中国社会性别预算的本土化实践:河北省张家口市的性别预算项目试点”的相关论述。

② 行动援助是一个以消除贫困为宗旨的国际联盟组织,强调以权利为本的工作方法及政策研究和社会倡导,于1972年成立于英国,2004年总部迁到南非。40多年来,行动援助在全球50多个国家开展工作,帮助了超过1300万最贫穷和最弱势群体,改善了他们生存和发展的状况。行动援助于1998年开始在中国开展工作,并于2001年在北京成立中国办公室。10多年来,行动援助中国办公室在全国5个省的18个贫困县开展工作,在致力于满足贫困和弱势群体最迫切需求的同时,特别关注妇女的发展和权益获得。

妇联共同举办了“参与式性别预算基础知识培训班”。当时就职于中国社会科学院财政与贸易经济研究所的马蔡琛博士（现为南开大学经济学院教授）等人，就公共预算以及社会性别预算的相关知识进行了培训，并同与会者进行了交流和探讨。

2006年1月至2007年3月，选取了沽源、崇礼、涿鹿、康保、张北和尚义六个国家级扶贫开发重点县（区），分别开展了与社会性别预算相关的调研工作。调研以妇女的生命周期为经，以教育、健康和养老服务为纬，初步考察了妇女在获得和使用公共资源方面的情况，以期了解相关公共政策对妇女的实际影响，或公共支出是否让男女均衡受益。各项目试点县在调查研究的基础上形成了各自的调研报告，并于2007年5月各县人大、政协换届会议期间，递交了调研报告，呼吁基层政府有关部门在资金分配中关注社会性别需求，推动公共预算的公平、公正与透明，促进男女两性和谐发展。

2008年2月20日，在北京举办的“妇女权益与社会性别预算”项目分享和计划研讨会上，张家口市妇联、AAIC社会性别预算项目相关负责人，以及来自全国妇联妇女研究所、中国社会科学院财政与贸易经济研究所的妇女/性别研究、公共预算研究专家，就如何完善项目调研报告并进一步扩大项目宣传力度、推进社会性别预算后续项目等问题，进行了讨论和研究。会后，张家口市妇联项目负责人还参加了GAD（社会性别与发展在中国）网络的交流活动，并向网络成员介绍了社会性别预算项目试点的基本情况。

2008年底，在AAIC的积极推动下，张家口市妇联与马蔡琛博士带领的项目团队签订了“中国社会性别预算推进/探索/构建”合作项目，以期进一步促进社会性别预算在中国的推广。

2009年5月，马蔡琛博士的项目团队先后在张家口市财政局、张家口市妇联、张北县财政局、张北县妇联等单位，进行了深入调研，进一步考察了张家口社会性别预算后续推进中面临的机遇和挑战。并对其未来可能的命运以及对中国社会性别预算改革的影响，做出了前瞻性的初步判断。

2009年10月，在马蔡琛博士领衔出版的中国大陆第一部社会性别预算研究著作——《社会性别预算：理论与实践》中单立一章，系统介绍了张家口社会性别预算改革的来龙去脉与成败得失，从而以史料留存的方式，奠定了张家口性别预算改革在中国性别预算发展史上的开拓性地位。

2012年7月，在AATC的推动下，北京市行动源咨询与发展有限公司和张家口一墩青农村发展促进会与南开大学马蔡琛教授带领的研究团队签订了《张家口参与式性别预算应用与推广》合作项目，以期择机重启张家口的参与式性别预算改革。

3.3.2 焦作和张家口性别预算改革试点的比较分析^①

焦作和张家口这两个城市，作为国内的社会性别预算项目试点，在路径选择与组织形式等方面各具特点，也面临着共性问题。社会性别预算在中国推广的动力机制，不能单纯强调社会性别主流化的单一维度，而应同时凸显财政管理精细化的绩效导向特点。在实施策略上，则应采取预算实体与预算程序并重的双轮驱动模式。

1. 称谓差别：“参与式社会性别预算”和“社会性别反应预算”

尽管同为社会性别预算，但是上述两地试点的具体称谓仍有所不同，张家口项目试点叫做“参与式性别预算”，而焦作则称为“社会性别反应预算”。二者之间的差异，源于社会性别预算在世界范围内的生态多样化演进，以及国内对社会性别预算研究的不断深化。

张家口项目试点之所以采用“参与式性别预算”的名称，主要基于以下两个原因：其一，张家口市妇联组织是在2005年举办的一次参与式预算研讨会上，接触到社会性别预算概念的。在国际上，社会性别预算也往往以参与式预算作为重要的技术支撑载体。因此，该市的社会性别预算自然会突出参与式预算的色彩。其二，作为国内第一个项目试点，在其启动之初，并未严格区分社会性别与生理性别在用语规范上的差异，也未能充分意识到“gender”一词所强调的“社会性别”属性，不同于一般意义上“性别”概念所指向的生理性别色彩。因而，张家口项目试点采用“参与式性别预算”的名称，也是很自然的事情。

焦作市项目试点之所以采用“社会性别反应预算”的称谓，其部分原因则在于，该市在2009年1月举办的“中国跨部门性别预算：理论、工具与实践高级研修班”上，接触到马蔡琛博士研究团队的早期研究成果《社会性别反应预算：国际经验与中国现实》一文^②，并受到文中对性别预算规范称谓相关研究结论的影响。

结合社会性别预算理念的全球演进，以及项目推广中约定俗成的用语习惯，

^① 马蔡琛：《再论社会性别预算在中国的推广——基于焦作和张家口项目试点的考察》，《中央财经大学学报》，2010年第8期。

^② 马蔡琛、王丽、季仲赞：《社会性别反应预算：国际经验与中国现实》，收录于郭庆旺主编：《公共经济学评论（Vol. 4, No. 1）》，第178~228页，中国财政经济出版社，2008。

在后续的研究中我们发现,作为一项极有可能在现实中加以推广的改革举措,“社会性别反应预算”长达8个字的叫法,尽管相对准确,但文字表述毕竟略显冗长了一些。因此,经进一步反复斟酌,后来还是选用了“社会性别预算”的称谓,以求在实践推广中,体现得略为简洁。同时,这一称谓也可大致涵盖社会性别敏感性和回应性的要义。

2. 路径差异:财政部门主导型与妇联组织推动型的不同路径选择

如果从2005年11月河北省张家口市启动“参与式社会性别预算”项目试点算起,性别预算在中国,已经悄然走过了将近十年的时光。结合目前国内正在推行的社会性别预算试点情况,依主导机构的不同,大致呈现出三种具体的发展路径:一是由各级妇联推动实施的性别预算改革,二是由政府部门(主要是财政部门)推动的性别预算改革,三是由人大主导的性别预算改革^①。

结合张家口和焦作两市的社会性别预算试点情况,张家口项目试点具有妇联组织积极推动的特点,呈现出更多的非政府组织推动型社会性别预算的色彩;而焦作市项目试点由政府机构发布文件,财政部门主导推进的思路,则属于较为典型的政府财政部门主导型社会性别预算。尽管在理论上,这两种路径选择并无优劣之分,但至少从短期效果来看,后者的优势是较为明显的。当然,上述两种模式能否避免人亡政息的命运,仍旧有待于实践的检验。

在张家口项目试点中,妇联组织始终处于公共预算过程的边缘地位,难以促进公共预算管理的实质性变革。因此,张家口项目试点虽然进行了较为深入细致的前期调研,并通过参与式预算的方式,初步完成了源自草根阶层的社会力量动员,但仍旧未能对核心预算资源配置的调整,产生预期的影响。2009年5月,马蔡琛博士项目团队的实地调研显示,张家口市级财政部门对该项目的介入程度是非常有限的,甚至个别区县财政部门还存在着一定的畏难和抵触情绪^②。

^① 自2010年以来,浙江省温岭市结合其参与式预算和民主恳谈制度的良好基础,先后在温岭市温峤镇和新河镇,引入了参与式性别预算的改革试验。在人代会的会前初审和会中审议阶段,为更好地收集女性选民对预算安排的意见,实行了性别预算主题的民主恳谈。就实际效果而言,重点促进了幼儿教育、妇女活动、女性健康、计生、村文体场所和文体活动等方面的经费增长。这就属于较为典型的人大主导型的社会性别预算改革模式。

有关社会性别预算不同路径选择及其比较分析的具体论述,可以参阅:马蔡琛、季仲赞:《推进社会性别预算的路径选择与保障机制——基于社会性别主流化视角的考察》,《学术交流》,2009年第10期。

^② 参见马蔡琛等:《社会性别预算张家口地区调研报告》,“中国社会性别预算推进/探索/构建”课题组,2009。

与之相较，焦作市社会性别预算的推进则要顺利得多。焦作市通过政府文件部署社会性别预算工作，直接将其纳入政府部门（特别是财政部门）的视野，这是一种相对典型的“自上而下”的政府主导型制度变迁模式。该种路径选择，较之妇联组织推动型的社会性别预算，具有更高的项目执行效率，并可能直接影响公共预算资源的最终配置结果。

当然，这并非意味着社会性别预算在中国的进一步推广，政府财政部门主导型的模式就是最佳的选择。妇联组织推动型的发展路径，尽管具有作用效果迂回、间接的先天缺陷，但仍有其所独具的优势。由于妇联组织在促进妇女发展、维护妇女权益方面的专业特点，并可以凭借其公信力吸引更多的妇女关注公共预算，其相应的公民基础以及对社会性别问题的深度挖掘和敏感分析，也是政府财政部门主导模式所难以完全具备的。

同时，妇联组织的积极主动参与，结合参与式预算的运作方式，也将有助于提升广大女性参与预算决策过程的主动性。例如，张家口市社会性别预算试点中所采用的调查分析方式，强调以妇女的生命周期为经，以教育、健康和养老服务为纬，考察妇女在获得和使用公共资源方面的情况，对于国内其他试点地区社会性别预算的推进，就提供了重要的启示作用。

因此，未来中国社会性别预算的推广，不应是上述某种路径的单边选择，而应强调实践中的“多元共生”。相对成熟阶段的中国社会性别预算路径选择，应该形成以政府财政部门为主导，以妇联等 NGO 组织和高校等研究机构为两翼，人大和社会公众的监督为助推的“雁行模式”。

需要加以注意的是，结合中国地方政府创新的潮起潮落，从改革的可持续性出发，浙江温岭等地推进的人大主导型的社会性别预算改革模式，也同样具有值得期待的未來（参见专栏3-2）。

专栏3-2 参与式性别预算的温岭实践

浙江省温岭市温岭镇自2010年开始试水参与式性别预算以来，经过几年的实践和探索，参与式性别预算取得了一定的成效。参与式性别预算自2010年在温岭镇试点以来，目前已逐步推广至温岭市新河镇、泽国镇等地，成为温岭市推进基层协商民主和促进性别平等的一条有效路径。

1. 温峤参与式性别预算的背景

(1) 开展参与式性别预算是民主恳谈发展的自然产物。改革开放以来,温峤依靠市场经济的先发优势和民营经济的强劲驱动,经济和社会事业快速发展,在此过程中,搏击商海多年的温峤人逐渐走出了传统的小生产意识的藩篱,逐渐地孕育生长出了自主、竞争、平等、民主等符合市场经济基本规则的现代新观念,特别是在2002年引入民主恳谈以来,经过近10年来的发展、改进、完善,形成了一整套操作性较强的民主参与规则和制度。参与式性别预算就是运用民主恳谈这一主要形式,让选民代表参与预算编制决策过程,使妇女的需求得到更好的表达,并根据公共诉求对预算进行修改调整。所以说,参与式性别预算,是民主恳谈发展到一定阶段的自然产物。

(2) 开展参与式性别预算是参与式预算发展的客观要求。温峤的参与式公共财政预算始于2010年,这种将“民主恳谈”引入人大对财政预算的审查和监督,将人大决策、民主恳谈、政府预算结合起来的做法,得到了党委的重视、政府的支持以及百姓的认可。同时,镇党委政府一直高度重视妇女工作,希望通过参与式预算来更加注重预算在男女性别安排上的均衡性,促进男女平等。这些有利的条件促使温峤镇萌发了探索参与式性别预算的想法。

(3) 开展参与式性别预算是妇女工作发展的现实需要。开展参与式性别预算,在财政预算中纳入性别视角,通过民主恳谈,让更多的女性选民参与预算编制、初审,让政府及时地吸收不同性别人群对预算的意见建议,促进政府资源的更合理分配,进一步推动性别平等,这是保障妇女参政议政地位,提高妇女参政议政能力,加强基层民主政治建设的重要途径,也是新时期妇女工作发展的现实要求。为此,近几年来,温峤镇人大主席团把镇人代会的旁听代表名额全部落实到妇女身上,同时,在参与式预算中每年均安排一场性别预算专题恳谈,这样不仅扩大了妇女参政议政的平台,也为妇女参政议政探索出了一条较好的路子。

2. 温峤参与式性别预算的主要做法及初步成效

(1) 主要做法。

一是编制预算,吸收民智。年初,温峤镇政府根据本年度的工作重点、实事工程及各条线的主要工作任务拟订年度财政预算初步安排表,一方面在每个村(居)张贴公告,让社会各界通过来访、来电、传真等各种形式对镇财政预算安排提出意见和建议;另一方面轮流在45个村召开恳谈会,听取选民对镇财政预算安排的意见建议。期间,镇妇联组织妇女干部充分参政,进村入户收集意见,及时

把妇女的意见吸收到预算草案的编制中去。最后镇政府按照收集到的涉及全镇经济社会发展的意见和建议，多次召开镇长办公会议和各线工作会议，对预算进行细化，尤其对妇女活动经费及涉及性别预算较为明显的项目进行了着重细化。

二是初审预算，恳谈问计。性别预算对于温县人来说，是一个新概念，张贴公告后自愿参加恳谈会的选民代表甚少。因考虑到其他专题女性参与率较低，为了充分了解女性对财政预算草案的看法，针对这个专题的参加对象更多地考虑女性人大代表、妇女干部及各行各业参政热情高涨的女性选民代表。同时，为了更好地收集女性选民对预算安排的意见，恳谈会前7天，及时地将预算安排表发至各参会代表，要求各参会代表集思广益，收集本行业的意见，提出更加科学合理可行的意见建议。通过一系列的前期准备，按时召开了以性别预算为主题的“参与式预算民主恳谈会”。会场上女性代表的发言非常激烈，既站在女性角度，谈性别预算，又跳出女性角度，谈村镇建设、环境卫生等大问题，所提意见内容翔实、全面、丰富，充分反映了女性代表对政府预算的真实要求。具体归纳为：妇女自身方面——要求政府加大对农村妇女素质和就业培训的力度、保障妇女的合法权益、加大妇女健康的投入、关心退居二线妇女干部的生活、关注外来妇女的生活、保障女童基本受教育权利；社会事业方面——要求政府投入幼儿教育 and 家庭教育的资金、加强环境卫生的宣传和管理；另外，还涉及村镇建设、计划生育、家庭暴力等问题。会上，镇政府领导就提出的问题都给予了解答。

三是审议表决，形成决议。参与式性别预算恳谈会后，政府召开镇长办公会及各线负责人会议，充分考虑代表的意见，不断完善修改预算草案。为了更加科学合理地安排好预算，镇人大主席团在人代会期间专门安排了预算草案审查恳谈会，广泛、充分征求代表意见。由于从预算编制到预算初审阶段，都向社会各界作了公开，让公众参与其中，尽量让他们来对预算“指手画脚”，以致在大会集中民主恳谈时，代表们对预算草案都表示非常认可。最后大会通过表决，形成决议。

四是监督执行，力求实效。为了加强镇财政预算的监督，进一步加强财政支出预算执行管理，镇人大主席团每年均召开财政预算执行通报会，对财政预算执行情况满意度测评。同时还制定出台了《温桥镇预算审查监督试行办法》和《温桥镇预算执行监督实施方案》，综合运用代表分组监督、听取和审议专项工作报告以及代表视察重点项目等形式对预算执行情况开展监督，使人大代表真正担负起监督责任，确保参与式性别预算成果不流于形式。

（2）初步成效。

温桥的参与式性别预算受到了各级领导及国内外专家的高度关注，同时也吸

引了许多国内外媒体记者到现场观摩、采访。《中国妇女报》以“温峤，那天那个下午的故事”为题，深度报道了温峤参与式性别预算的做法，美联社也对此进行了海外报道，应该说收到了初步成效。正如专家所说的：“这样的形式，在中国还很新，是头一遭尝试，现场很精彩。”参加恳谈会的温峤百姓说：不管政府对我们所提的意见能否采纳，关键是政府让我们参与到财政预算安排中来，让我们知道温峤的财政开支情况，这是最大的进步，这样的政府才能公正、公平、透明。具体的成效表现在：

一是预算草案的制定更加公平合理。从几个专题恳谈会的发言上看，男性和女性对于一些项目支出的关注度是明显不同的，一些项目男性更为了解，而在另一些领域女性则更有发言权，也更有能力提出真知灼见，使预算草案的制定更加公平合理。温峤开展参与式性别预算后，财政预算安排有所修改，涉及女性开支有所增加。比如2010年幼儿教育、家庭教育经费从原先的零增加到5万元、妇女活动经费从去年的8万元增加到现在的20万元，还有计生经费、村文体场所和文体活动经费都有了一定的增加。

二是为妇女参政议政提供了新平台。民主恳谈也好，参与式预算也好，之前的主要参加对象都是男性，几乎很难见到女性代表的发言。温峤镇开展的参与式性别预算，不但在预算初审的民主恳谈中邀请广大妇女代表参与，在预算草案的前期编制阶段就广泛听取了妇女代表的意见，妇女干部和妇女代表参与率达100%，普通妇女参与率达60%以上。

三是进一步推动了性别平等。参与式性别预算恳谈会后，镇政府非常重视代表提出的问题，多次商榷解决方法。就妇女方面来说，镇政府把80%的双证制教育、劳动力素质培训等名额安排在妇女身上，解决妇女素质和妇女就业问题；花了近10万元用于妇女“两癌”筛查的交通费和增设健康体检项目，解决妇女健康问题；开展了大规模的妇女柔力球、广场舞、腰鼓、太极拳培训和展示，丰富妇女的精神生活；成立了“春蕾女童”基金会，解决贫困女童就学难的问题；落实了计划生育四项手术补助资金（引产每例补470元、流产每例补150元、放环每例补70元）；等等。总之，开展参与式性别预算对推动温峤男女平等起了一定的促进作用，温峤的妇女也更有信心去实现平等。

3. 参与式性别预算存在的问题及对策

参与式性别预算在温峤只是初步探索，是尝试，还存在一些有待改进的问题：

一是政府财政预算编制水平有待提高。温峤的参与式性别预算民主恳谈是在预算草案的基础上提出意见，本质是对草案做出微调，不可能提出大刀阔斧的修

改，这就要求预算草案要尽量编制得科学合理。

二是妇女的参政意识有待提高。随着经济的发展，妇女地位大大提高，但由于受封建思想的影响，妇女的参政意识还是不强，就这两次参与式性别预算恳谈会来说，太多的参加对象是镇妇联发出邀请才参加的，主动参加的女性民意代表还不是很多。

三是财政预算执行监督力度有待加强。这次参与式性别预算草案，根据妇女代表的意见建议，镇政府做出了适当的修改和完善。但是在执行过程中，能否严格按照预算来做，还有待进一步加强监督和评估。

今后需要从以下几方面加强参与式性别预算工作：

一是进一步提高参与式性别预算的知晓率。性别预算是一个新名词，尤其是欠发达的农村，百姓对这个概念一无所知，所以要加大宣传，让更多的人了解性别预算、关心性别预算，使性别平等在中国能顺利推进。

二是进一步提高参与式性别预算的参与率。要积极拓宽公众参与渠道，通过代表联系选民、恳谈会、网上公示等形式，吸引社会各界主动参与，积极反映他们的利益诉求，使参与式性别预算更加公开化、民主化、科学化。

三是进一步提高参与式性别预算的执行率。也就是注重提高参与式性别预算的实际效果。要发挥全社会力量，加强对预算的监督，尤其要进一步强化人大代表对性别预算的依法监督和妇联的民主监督职能，充分利用分组监督、项目监督、检查评估等各种方式方法，进一步发挥女性代表和女性选民的监督作用，使财政预算收入和各项目资金配置得到真正落实，达到参与式性别预算预期的效果。

资料来源：温桥镇人大主席团：《参与式性别预算的温桥实践》，2011年9月，<http://www.wlrd.gov.cn/article/view/7022.htm>。

3. 两种路径选择面临的共性问题

(1) 高层决策的持续性支持和具体管理者的相对稳定

国际经验表明，社会性别预算的顺利推进，需要得到高层决策者的有力支持，尤其需要掌握资源配置权力的核心预算机构的积极配合。例如，莫桑比克的参与式社会性别预算之所以在前期推进比较顺利，而后又处于停滞状态，很大程度上与预算办公室的两位女性领导热衷于将性别因素结合到政府预算中来，以及

而后她们的离任有关^①。由于社会性别预算的效果，只有在中长期时间跨度内才可能相对显著，因此应保持高层决策者和技术专家的相对人事稳定。

在前述的国内社会性别预算试点中，均体现了决策者和管理层对社会性别预算的关注与重视。焦作市的试点得到作为核心预算机构的政府财政部门领导的高度重视，因而推进得比较顺利。而张家口市的项目试点之所以得以启动，也源于该市妇联领导对社会性别预算这一新生事物的勇于尝试，而张家口项目后期所遇到的挫折，在一定程度上也与其人事变动有关。从这个意义上讲，社会性别预算在中国，从萌芽到成长的过程，难免显示出某些“英雄史观”的色彩。而这种依靠具有远见卓识的领导者推进预算改革的现实，对于其所具有的持续性和稳定性，也只能保持审慎的乐观。

因此，结合参与式预算等相关改革推进中的经验和教训，至少在预算改革的早期阶段，需要保持高层决策者和具体管理者的相对稳定性，才可能避免出现“人亡政息”的局面^②。同时，人员结构的相对稳定，也为不断提升培训效果与经验积累，并深入探求相关技术问题的解决方案，提供了现实的可能。

(2) 社会性别预算的组织形式：社会性别预算是否体现为复式预算中的一个子预算

焦作市试编的国内第一部社会性别预算——焦作市 2009 年社会性别反应支出预算——所体现出的具体预算组织形式，在技术上将性别预算作为复式预算体系中的一个子预算加以处理。在具体操作上，则将同性别问题关系较为密切的部门预算中涉及社会性别领域的具体支出项目（诸如教育、文化体育、计生、社保就业、医疗卫生、出生干预、宣传等），整合为一个独立的子预算，从而构成其复式预算体系的一个组成部分。这就进一步引出一个技术性问题：社会性别预算是否就是将各部门涉及社会性别问题的预算支出，整合为一个独立预算系统，在形式上体现为一套自成体系的预算表格。

根据目前焦作初步实践的情况来看，我们认为，应该说“既是这样，又不是这样”。之所以说“是这样”，其原因在于：在世界范围内，开展社会性别预算的近百个国家中，尽管具有众多的共性特征，但在宏观经济背景、动力机制、路径选择、实施效果等方面，其间的差异性还是相当显著的。在科学发展的视野中，任何一项新生事物在其萌芽到成长的过程中，都需要保持较高程度的“生态

^① 马蔡琛、季仲赞、王丽：《社会性别预算的演进与启示：基于国际比较视角的考察》，《广东社会科学》，2008 年第 5 期。

^② 马蔡琛：《我参与的参与式预算》，《新理财（政府理财）》，2009 年第 7 期。

多样性”，也就是实践中体现为“多元共生”，理论上表现为“百家争鸣”。社会性别预算作为一种具有工具性特征的财政资源管理手段，许多组织都视其为实现自身目标的有效途径。在世界范围内，开展的各式各样的社会性别预算实践，并无一个相对统一、规范的范本。从这个意义上讲，焦作市将社会性别预算作为其复式预算体系中的一个子预算加以处理，也并无不可之处。

之所以说“不是这样”，其原因在于：社会性别预算作为一种手段和方法，重点强调从社会性别的视角，来评估公共预算如何满足女性和男性、女童和男童等的不同社会诉求，以及收入和支出对其产生的不同影响。社会性别预算既不是将政府的资金在男性和女性、男童和女童等不同群体之间平均分配；也不是通过建立专门的妇女预算，来解决妇女问题或社会性别问题。因此，社会性别预算更加侧重于针对已有公共预算的社会性别影响分析和社会性别敏感回应^①，而非单纯针对涉及妇女权益的问题，来单独编制一个预算。

因此，在社会性别预算推进过程中，如何走出传统意义上单纯将公共预算作为一系列预算收支表格的认识误区，而更多地凸显社会性别预算所强调的预算支出的性别影响分析和性别敏感回应，仍旧是一个需要在技术上加以克服的难题。

^① 例如，我国台湾地区财团法人妇女权益促进发展基金会组织编写的《性别预算》一书中，就曾经谈及这样一个案例：公共预算资助相关机构开展免费就业辅导培训课程的时候，尽管强调了两性平等，对于参加培训的人员不设置性别限制，然而，如果课程安排的时间集中安排在晚上6:00~7:00之间开始，由于这段时间大多数女性需要照顾孩子、做饭或料理家务，在社会欠缺免费或费用低廉的家政服务的条件下，这些有意愿接受培训并可能进一步优化劳动力市场选择空间的女性，往往在权衡成本收益之后，放弃了这些难得的培训机会。进一步论述参见：卢孟宗：《性别预算》，第11~12页，中国台北财团法人妇女权益促进发展基金会印行，2009。

第4章

社会性别预算的收支两翼分析

——基于税收与公共支出政策的考察

在本章中，我们将从社会性别预算的收支两翼入手，分别考察税收政策和公共支出政策的社会性别影响。

税收政策中的社会性别问题，无论对于税收学研究，还是对于妇女/性别学研究而言，都是一个颇具新颖色彩的命题。其实，包括税收政策在内的各类公共政策，对于不同的利益群体，将会产生不同的社会经济影响，这本是常识层面的问题。而在各类群体划分中，性别分类则是最为重要的类型分布之一。在现代预算制度的建设过程中，需要从跨部门的视角，考察税收政策对男女两性的经济社会影响及其差异，并通过性别敏感分析与回应，提升现实税收政策的作用效果。鉴于公共设施与居民的工作、生活、休闲等行为密切相关，故在本章中，以公共卫生间建设为例，重点考察公共设施类项目的社会性别影响差异。

4.1 税收性别歧视的内涵界定

税收制度可能导致两种形式的性别歧视（Stotsky, 1997）：显性的性别歧视和隐性的性别歧视（explicit gender bias and implicit gender bias）。所谓显性税收性别歧视，是指特定税法条文中存在明显不合理的性别区别对待。在各国税收实践中，显性税收性别歧视在针对个人的税种中曾经较为常见。例如，20世纪70年代，加拿大政府受到供给学派税收理论的影响，不断提高其失业保险税的受益条件，规定某些重新加入劳动力队伍的工人（如因抚养子女重返岗位的女工），无

权享受失业保险。^①又如,在荷兰直到1984年,一个已婚男性比女性还有资格获得更多的免税津贴。^②当然,在现代社会中,显性税收性别歧视已然较为少见。隐性税收性别歧视主要是指,基于社会分工或经济活动的税收制度性别影响差异。如对某些女性就业比例高的行业课以重税,就会对女性劳动者不利。例如,在国际税收实践中,出于鼓励投资的需要,大多数国家均对房产租赁、股票红利等财产性资本利得收入,采取有区别的轻税政策^③,其边际税率与工资薪金所得相较,适用更低的边际税率。但通常男性拥有的财产性资本利得更多,对资本性收入赋予较低边际税率的政策,从社会现实角度来说,对男性而言显然更趋有利。

4.2 个人所得税的社会性别影响考察^④

4.2.1 个人所得税扣除标准变化的性别影响

个人所得税的税前生计扣除标准与相关国家男女两性的收入状况有关。根据世界银行政策研究报告的分析,平均来说,女性雇员的收入约为男性的3/4,但在教育、工作经验和工作性质方面的性别差异,只能解释工资差距的1/5^⑤。因此,提高生计扣除标准不仅对穷人有利,也对大多数女性有利。然而,过犹不及,如果现行个人所得税扣除标准已然很高,大多数女性的个人所得已低于扣除标准,那么提高扣除标准就只会使男性获益更多。如何判定个人所得税扣除标准变化的性别影响,需要更深入的分性别收入区间调查,而大多数国家在这方面的数据搜集均较为匮乏。

① 白景明:《社会保障税收收入在美国、加拿大两国税收结构中的地位》,《经济研究参考》,1996年第73期。

② 世界银行:《通过权利、资源和言论上的性别平等促进发展》,第123页,中国财政经济出版社,2002。

③ 马蔡琛、杨晨辉:《浅谈衍生金融工具的税收政策》,《四川会计》,1997年第5期。

④ 马蔡琛、刘辰涵:《税收政策中的社会性别因素:基于个人所得税视角的考察》,《经济与管理研究》,2011年第12期。

⑤ 世界银行:《通过权利、资源和言论上的性别平等促进发展》,第28页,中国财政经济出版社,2002。

4.2.2 个人所得税独立申报制度的性别影响

通常，个人纳税申报制度可能存在三种隐性的性别歧视：非劳动收入和劳动收入的分配，税收优惠和豁免的分配，税率设计。

第一种性别歧视是非劳动收入和劳动收入的分配。一般情况下，个人所得税的收入申报中，工资收入归属于个人，但非工资收入在家庭中的归属就不那么简单了。税法针对这些收入采用多种方法来确定归属，包括将收入归属较高的收入者，把收入平均归属夫妻双方，允许夫妻决定如何确定收入归属或将收入归属于拥有合法财产权的一方等。但在某些国家，不管现实如何，税法均规定将非工资收入归属于丈夫。如在拉丁美洲、亚洲、非洲的某些国家，允许女性按自身的工资收入纳税，但非劳动收入要归属丈夫，并据此确定各自的应纳税额。在一些国家或地区，纳税申报时家庭产业的收入归属于丈夫，而忽视了另一半对家庭产业的影响。如在坦桑尼亚，家庭产业的收入被认定为丈夫的收入，依此确定应纳税额。通常这种规定的理由是防止避税，但随着税务行政手段的日臻完备，这类避税问题已不难解决，此种歧视性税收政策早已没有存在的必要。

第二种性别歧视是豁免权的分配。通常，政府以多重目标给予税收豁免或扣除，如抚养孩子或者有失业的配偶。不同国家对豁免权归属的规定有所不同。在约旦，如果丈夫和妻子分别进行纳税申报，一些扣除额只有丈夫享有而妻子没有。再如，在津巴布韦，配偶没有工作的男性可以享有一项特殊优惠，而同样境况的女性则不能享有这一政策。

第三种性别歧视表现在税率结构上，如南非的早期税制规定，已婚女性比已婚男性的适用税率要高；在中东地区，目前仍有类似的规定。

4.2.3 个人所得税联合申报制度的性别影响

在美国和欧洲的大部分国家，家庭联合申报纳税需要将家庭成员的收入加总，以确定应纳税额，这样家庭总收入就会处于较高的边际税率区间。如果每个家庭成员分别独立申报纳税，其适用边际税率就比较低。较高的边际税率会降低女性参加有酬劳动和兼职工作的积极性。实行促进性别平等的税制，可以考虑夫妻收入分开适用税率，或者实行家庭税率，即对家庭联合申报的收入，给予比单身无其他负担（如配偶、孩子、老人、病人等）的纳税人，更低的税率或者一些税收优惠和豁免。例如，瑞典在 20 世纪 60 年代中期改变了其所得税会计制

度,从家庭所得税改为个人所得税,这鼓励了赚取兼职工资的人们——通常是女性——她们在联合所得税收中常常受到歧视。^①

斯托茨基(Stotsky, 1997)提出在联合申报中存在两种形式的性别歧视^②,一种形式是税收优惠只提供给丈夫,比如一些中东和北非国家允许有孩子的男性之收入可以享有税收减免,而女性只有作为家庭唯一经济支柱时才可享受这一税收减免。第二种性别歧视的形式是,联合申报纳税报表只能以丈夫的名义提交,这样妻子就缺乏独立纳税人的存在性(英国和瑞士曾实行这种制度)。

4.2.4 个人所得税对已婚女性劳动供给的影响

如前所述,实行累进边际税率的联合申报纳税制度,会削弱夫妻二人中收入较低一方的工作积极性,因其较低之收入将不得不承受更高的边际税率。这也就是所谓的婚姻惩罚(marriage penalty)。实证研究也显示,已婚女性(往往是夫妻中次高收入的一方)劳动供给弹性比已婚男性大。1981年美国税法实行次高收入同样享受扣除额的政策,费恩伯格和罗森(Feenberg & Rosen, 1995)的研究发现^③,这一政策实施后,享有扣除额反而促使女性更多地加入劳动力市场,税收收入总体上并未减少。艾莎(Eisa, 1995)^④对美国1986年税制改革的研究也显示,将最高边际税率从50%下调为28%时,女性愿意提供劳动的积极性明显比男性高。所以,无论从性别平等视角还是减少无谓损失、提高经济效率角度,已婚女性适用的税率应该比其他劳动者略低。

但是,从传统学术角度看,税收对劳动力供给的影响,通常是假定有薪工作的另一个选择是休闲,而大多数妇女则是在家庭生产和休闲之间分配时间。这种传统观点显然存在偏颇:当不把家庭生产纳入分析时,已婚妇女的劳动供给反应就会被严重低估。通过对欧洲国家的数据分析,阿普斯(Apps, 2002)发现,如果提供育儿补贴或相应的税收扣除,对女性劳动供给和生育有极大的促进作用。

① 世界银行:《通过权利、资源和言论上的性别平等促进发展》,第181页,中国财政经济出版社,2002。

② Stotsky Janet, "How Tax Systems Treat Men and Women Differently", Finance and Development, pp. 30-33, 1997.

③ Feenberg Daniel, Rosen Harvey, "Recent Developments in the Marriage Tax", National Tax Journal, 48 (1): pp. 91-101, 1995.

④ Eissa, Taxation and Labour Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment, NBER Working Paper No. w5023, Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research.

用，因为市场提供的育儿服务和母亲的育儿服务是十分相近的替代品，至于这一政策在不同收入阶层女性和不同经济发展阶段所产生的效果，则仍有待进一步研究（参见专栏4-1）。

专栏4-1 儿童照料费用补贴的模拟研究

在俄罗斯，关于全额补贴儿童照料费用的影响的模拟研究表明，将自己支付的费用降低到零，使女性的劳动力参与提高了12%，工作时间提高了3%（Lokshin, 2000）。

另一种可供选择的方法是，政府对所有在职母亲提供工资津贴，该津贴与儿童照料津贴的数额相同，这将使劳动力参与提高不到6%，工作时间提高不到1%。

为儿童照料提供全部津贴，政府每花费一个卢布，母亲可以获得0.5个卢布的额外收入，而工资津贴使得母亲的额外收入只增加0.24个卢布。

资料来源：世界银行：《通过权利、资源和言论上的性别平等促进发展》，第118页，中国财政经济出版社，2002。

4.2.5 个人所得税对生育的影响

对人口下降的担忧，促使某些国家的政府接受一些促进生育的政策（如加拿大、新加坡、法国、匈牙利等）。另一个极端则是现时的中国，早已启动了一系列社会经济政策来降低生育率，大多数发展中国家都在努力降低生育率，但这些国家税收政策对生育的影响，尚缺乏必要的量化分析。

就发达市场经济国家而言，惠廷顿（Whittington, 1990）^①使用1913~1984年的生育数据，研究了美国个人所得税豁免对生育的影响。研究显示，个人豁免

^① Whittington, Leslie, Alm, James and Peters, Elizabeth, "Fertility and the Personal Exemption: Implicit Pronatalist Policy in the United States", American Economic Review, 90 (3): 545-556, 1990.

会对出生率有促进作用,因其可被视为抚养子女相关费用的减少,尽管豁免额变动对出生率变动的的影响并不很大,但研究表明,至少在一定程度上,政府可以通过税收政策的变动影响国民的生育决策。但针对额外多生的孩子征税,对穷人来说并不公平,因为穷人往往倾向多生孩子。

综观上述,就中国个人所得税制度的优化和完善而言,自然应该考虑到女性照顾老人孩子、负责家务劳动等无酬劳动。无酬劳动虽然没有获得货币收入,但仍然为社会做出了重要贡献,在制定税收政策时应当加以考虑。此外,针对拟议中的个人所得税家庭联合申报纳税制度,也要考虑实行适度性别差异化和合理累进方式的具体举措。根据家庭负担(诸如抚养子女、赡养老人数量等),来理性地确定整个家庭的税收豁免项、边际税率等核心税制要素。

4.3 流转税和公司所得税的社会性别考察^①

4.3.1 货物与劳务统一征税的国际经验——以“营改增”为例^②

流转税也称商品税,主要包括增值税、消费税、营业税等商品(或劳务)的课税。1994年我国工商税制改革中,将货物及加工、修理修配劳务纳入增值税征收范围,其他劳务归为营业税征收范围的劳务课税模式,割裂了劳务行为在纳税上的统一属性,对于现代服务业的发展产生了一定阻碍作用,不利于经济结构的升级转型。

自1994年税制改革以来,增值税改革就被赋予了两个阶段性的目标:“转型”和“扩围”。自2009年完成增值税转型之后^③,第二阶段的改革目标随之纳入中国税制改革的视野。2013年4月,国务院常务会议决定,进一步扩大交通运

① 马蔡琛、刘辰涵:《税收制度的社会性别影响——基于流转税和公司所得税的考察》,《广东社会科学》,2012年第5期。

② 马蔡琛、朱彤:《货物与劳务统一征税的国际经验及思考》,《学术论坛》,2011年第8期。

③ 所谓增值税转型,就是将中国原有的生产型增值税转为消费型增值税。在生产型增值税税制下,企业所购买的固定资产所包含的增值税税金,不允许税前扣除;而如果实行消费型增值税,则意味着这部分税金可以在税前抵扣。世界上采用增值税的绝大多数市场经济国家,实行的都是消费型增值税,因其有利于企业进行设备更新改造,故颇受企业欢迎。

输业和部分现代服务业“营改增”试点。营业税的未来命运，已基本锁定为并入增值税。

货物是指有形动产，包括电力、热力、气体在内；劳务是以活劳动形式为他人提供某种特殊使用价值的劳动。随着经济结构的优化调整，世界各国经济普遍呈现向服务型经济转变的趋势，服务经济已在全球范围内发展并不断巩固。^①完善的劳务课税制度是加速现代服务业发展的保障，有利于服务业分工的精细化和经济发展方式的结构升级，提高信息化水平和自主创新能力。通过建立规范统一的货物和劳务税征管机制，有效降低科技研发和发展生产性服务业成本，增强自主创新能力和科技发展动力，有力地推动服务业现代化和新型工业化进程。

1. 各国货物与劳务课税的发展和演进

纵观各国货物与劳务税制的改革历程，在建立完善的增值税体系之前，大致包括以下两种税制体系：

(1) 存在成型但不甚完善的货物与劳务基础性税种。这类国家在流转税体系中一般都有一种较为广泛的基础税种，在此基础税种上，通过扩围和兼并其他小的税种，最终形成统一完善的流转税体系。如法国在建立增值税之前实行的旧的流转税制度，该流转税仅限于对每个商品的交易环节课征1%的销售税。这种多环节重复征税对商品生产和流通极其不利，不仅扭曲了正常的商业竞争，而且容易导致生产与流通的过度集中。联邦德国在引进增值税之前，一直实行的是周转税^②，针对商品和劳务交易收入的全额进行征收^③。

(2) 货物与劳务各领域不同流转税种并行。这类国家一般没有普遍征收的流转税，但在不同领域均有各自特定的商品劳务税种，这些税种的征收范围互不交叉。如韩国在开征增值税之前，国内有营业税、纺织产品税、商品税、石油产品税、旅行税、通行税、电器税、娱乐税和食品税等多种小税种，覆盖着各个领域。印度曾长期受英国统治，其税制也深受英国影响，早期税制以所得税体系为主，没有真正意义上全国统一的货物与劳务税制，仅在各州存在着由地方单独开征的销售税。^④

① 魏陆：《服务业发展与我国货物和劳务税制改革》，《中南财经政法大学学报》，2010年第1期。

② 1916年为筹集军费德国开征了商品销售税，1918年改为周转税。

③ 王国华：《外国税制》，中国人民大学出版社，2008。

④ 张玉辉：《外国增值税制度比较及对我国的建议》，《现代商贸工业》，2008年第3期。

2. 对货物和劳务统一征收流转税的利弊分析

综合各国税制发展的经验来看,对货物和劳务施行统一征税,是多数国家采用的流转税课征方式。这种处理方式具有以下优点:

第一,实行统一规范的税制体系,便于征收管理。多种税制并存会使税务机构庞大,征税成本高^①。且使得上下级政府、不同税种征收管理单位之间的税权难以划分,也不利于提升税务行政效率。统一货物与劳务课税制度,既有利于鼓励公平竞争,又可彰显税法的严肃性。

第二,体现税收中性原则,突出市场机制对资源配置的决定性作用。定义一种经济手段具有中性效应,是指经济调节手段的运作对市场微观主体行为的影响相对较小。就货物和劳务统一征税而言,使应税货物或劳务的税收负担,不受流转环节多少的影响。这样,企业就不会因税收而改变其既定的生产经营方式选择。

第三,分阶段征税,有效避免重复征税。对货物和劳务逐环节征税,在每一生产经营环节以销售额或营业额扣除外购货物和劳务的进价后,就其增值部分征税,保证了抵扣链条的完整,在相当程度上可以消除重复征税的弊端。

第四,拓展增值税的征税范围,进一步丰富税源结构。货物和劳务税以实现销售的货物和劳务为征税对象,税基广泛且可靠,易于政府取得财政收入,使得该税种可以成为政府调节经济的一个重要杠杆,发挥着重要作用。

但对货物和劳务统一征收流转税,也存在某些内生性的问题。将各行业划归同一种税制统一征收时,行业税负难免发生变化,在短期内,会对企业经营造成干扰和不利影响。如果设置新的税率以保持原有税负水平,这就破坏了单一比例税率的中性原则,差别税率会通过影响商品之间的相对价格而产生扭曲效应,造成新的税负不均衡和竞争不平等。现代货物与劳务税制体系中,多以增值税为主体税种,在将其他税种并入增值税范围的过程中,增值额的测度也是一个颇为棘手的问题。对于增值率较高、无形资产投入较大的行业^②,如何确立行之有效的抵扣机制,是增值税“扩围”改革的关键所在。

① 征税成本也称征税费用,是指税务部门在征税过程中所发生的各种费用,比如税务机关的房屋建筑、设备购置和日常办公所需的费用,税务人员的工薪支出等。

② 如文化体育业、娱乐业等。

3. 各国统一货物和劳务税制的主要方式

就全面实行增值税制度的国家而言，大多采用消费型增值税制度，多数国家对货物和劳务一律征税，覆盖了农林牧业、制造业、建筑业、交通业、商业及劳务服务各个行业。这种实施范围广泛、覆盖各行业的现代增值税制，体现了未来的税制发展方向。增值税征收范围的演进，在世界范围内，可分为两种：

一是逐步拓展的渐进式改革。绝大多数是从工业生产制造环节开始，在取得征收管理经验之后，再延伸到商品批发、零售业，进而扩大到农业、服务业等。如法国最初仅在工业部门实行增值税，而在其他诸如商业、交通、服务等部门，仍实行这原有的流转税。到 1968 年，法国政府才逐步在各行业、部门广泛推行增值税以取代旧的流转税，形成了一套完善的增值税制度^①。联邦德国早期从法国引进了增值税，20 世纪 80 年代中后期，德国进行了几次大规模的税制改革，其中就包括以收入型增值税取代地方营业税（参见图 4-1）。经过 40 多年来的不断改进，德国增值税制度日臻完善，征收管理也较为规范并积累了大量经验^②。

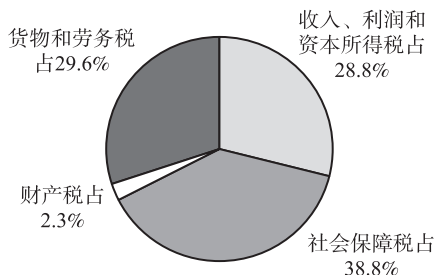


图 4-1 德国各类税收占税收收入总额的比重（2009 年）

注：剩余 0.5% 为附加税等其他较小税种。

资料来源：OECD 数据库。

二是整体高速推进式改革。在建立增值税制度伊始就采用了“一步到位、一推到底”的全面增值税，如韩国和印度尼西亚等国^③。韩国在 1976 年税制改革后开始征收增值税，该税自 1977 年 7 月 1 日起，代替了当时在各领域不同的流转税种，

① 薛一梅：《关于我国增值税扩围改革的研究》，财政部财政科学研究所硕士学位论文，2010。

② 施文泼、贾康：《增值税“扩围”改革与中央和地方财政体制调整》，《财贸经济》，2010 年第 11 期。

③ 张玉辉：《外国增值税制度比较及对我国的建议》，《现代商贸工业》，2008 年第 3 期。

规定凡是在韩国境内提供应税商品和劳务以及进出口商品的,不管是否以营利为目的,都应缴纳增值税。印度尼西亚是引入增值税制较为成功的东南亚国家。20世纪80年代,为了增强宏观经济的稳定性和提高国际竞争力,印度尼西亚启动了间接税改革,以增值税方案^①取代了销售税。改革后采用单一税率,统一为10%,除出口商品的税率为零外,国内商品和劳务几乎没有免税和低税率的待遇。

4.3.2 流转税的社会性别影响

流转税制度的相关性别影响,大致包括这样几个方面:

1. 税收引致相对价格变动的性别影响

流转税的课征将改变征税商品(或服务)与免税商品(或服务)间的相对价格,故其造成的税收性别歧视,总体上应为隐性而非显性的。女性与男性有着不同的消费模式,尽管其确切差别需在特定社会环境下才能体现出来,但通常而言,女性更倾向于消费有益于家庭健康、教育等方面的商品或服务,而男性在个人物品上的花费相对较多。因此,如果对满足基本生活需要的产品课以较多的流转税,女性可能会承受更多的间接税负担。

从图4-2可以看出,在没有对生活必需品征税时,假设男女两性的需求都为 Q'' ,当对每单位生活必需品征AB价格的流转税,由于男女两性对生活必需品的需求弹性不同,女性的生活必需品需求弹性比男性的需求弹性小,因而,税收对男女两性造成的负担并不相同。此时,男性的税收负担为ABCE,女性的为ABDF,显然,矩形ABDF的面积比矩形ABCE的面积大。

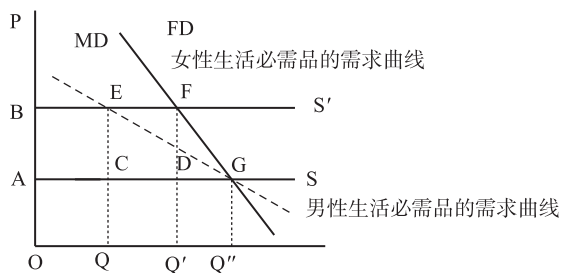


图4-2 男女两性对生活必需品流转税的税收效应

^① 包括增值税和奢侈品消费税。

英格丽和帕尔默（Ingrid & Palmer, 1995）的研究指出，由于男性和女性的消费侧重点存在差别，对核心商品（主要指生活必需品）实行税收豁免，可以使增值税变成温和的累进税。在许多发展中国家，同样的商品篮子对于不同收入水平的家庭，其增值税负担是不同的。最贫困家庭的增值税负担，占其纳税总额及年收入的比例，均为最高份额；而当家庭收入提高时，这两个比例则呈降低趋势。

此外，流转税还改变了有酬劳动和无酬劳动（即照料经济^①）的相对价格，进而影响二者之间的时间分配。就具体影响程度而言，尽管缺乏分国别数据支持的量化研究，但流转税对有酬劳动和无酬劳动的双向影响，仍旧是一种存在的事实。

2. 流转税对不同性别的私营企业主（或个体工商户）的影响差异

女性控股企业的资本有机构成，也与男性所有的企业，存在一定差异，这也会引致流转税的负担差异。在社会学意义上，由于传统的家庭责任分工和社会习俗，使得女性个体工商户及私营企业主的规模和数量相对较少，且多为低附加值产业。在增值税征管中，这类企业通常难以按一般纳税人缴税，往往只能被认定为小规模纳税人^②只能以含税销售额^③作为应税基础。这样女性个体工商户和私营企业主所缴纳的增值税税额，就会相对较高。

3. 职业隔离的税收性别歧视

由于职业隔离的存在，也会影响男女两性的流转税负担。在中国，服务业的从业者中女性较多，而在工农业领域则男性居多。研究表明，服务业缴纳的营业税，其税负要较增值税更重一些。加之，我国增值税已完成从生产型向消费型的转换，其平均税负得以进一步降低，这就更加凸显了营业税的税负沉重。通常情况下，服务业中女性的就业比例较高，这种税制安排对女性来说更为不利。

此外，税收制度的性别影响还包括产业链的上下游延伸视角。例如，在各国

① 照料经济（care economy）主要包括生育、照料他人等活动，虽然照料活动也有男性参与其中，但主要由妇女以无酬劳动的方式来承担。

② 我国税法规定，小规模纳税人销售货物或者应税劳动，实行按照销售额和征收率（3%）计算应纳税额的简易办法，并不得抵扣进项税额。其他各国对于小规模纳税人的增值税制度规定，主要包括直接免税、改交营业税和降低税率。目前已有 40 多个国家，针对小规模纳税人采取免征增值税的办法。

③ 含税价是包括税金在内的价格，不含税价则是除去税金的价格。因为增值税是价外税，所以有含税价和不含税价之分，含税价 = 不含税价 × (1 + 税率或征收率)。增值税专用发票上的价格是不含税价，普通发票上的价格是含税价。

应对金融危机的产业政策中,不乏对汽车行业实施税收优惠政策的举措(如降低车船税或汽车消费税),这不仅会促进汽车行业的发展,还可惠及钢铁、机械等男性工人较多的相关产业,表面上似乎对男性劳动者更为有利。但汽车产业的发展同样也促进了金融业、汽车服务业、销售业以及配套饰品等行业的发展。在现今的中国,上述行业中也不乏女性劳动者占比较高的部门,所以女性劳动者也可能从振兴汽车产业的税收政策中获益更多。

4.3.3 公司所得税制度的社会性别影响

公司所得税通过两种方式产生性别影响:一是公司所得税对不同性别股东的影响;二是公司所得税率对企业投资构成的影响。就第二点而言,同流转税的性别影响方式一样,具有隐性税收性别歧视的特点。

理论上,男性和女性股东都会从公司所得税削减带来的利润及股价增值中受益,但在许多国家(尤其是发展中国家),公司股东多为男性。公司所得税优惠的利润增加及股票溢价等收益,只有为数不多的女性股东才可能享有。

在发展中国家,资本市场发育不够完善,使得女性企业主往往比男性企业主更难获得小额信贷。原因不仅在于社会对女性经营企业的不信任,更重要的是,女性企业主的产业规模相对较小,且缺乏可抵押的资产。这就使得女性中小企业主只得接受较高的贷款利率,承受比男性更高的融资成本。而在许多国家,公司所得税制度中的税前利息扣除,往往限定为“合理的市场利率”。女性企业主融资成本中高于该标准的部分,将难以实现税前扣除。冯·斯塔弗伦和阿克拉姆—罗迪(Van Staveren & Akram-Lodhi, 2003)的研究,揭示了越南女性中小企业主的资本使用成本及不同性别的信贷情况。其研究显示,越南男性的借贷利率比女性要低(男性平均月利息率为1.2%,女性则为1.4%)。男性贷款人中,获得来自银行和公共项目的资金比例,也远高于女性(男性为46.6%,女性为32.4%)。

阎竣(2011)考察了我国国内私营企业融资中的性别差异,女性企业主所拥有企业融资水平比男性要大致低42%,且来自民间借贷渠道的比例也较高^①。由于民间借贷利率较银行为高,且利息费用难以在所得税前全额扣除,故女性企业主在融资方面的劣势更为明显。

另外,还需考虑公司所得税税率变化溢出效应的性别影响。例如,2005年墨西哥实行了公司所得税改革(采用最高28%的公司所得税率),而美国同期公

^① 女性企业主向民间金融机构和个人借贷的规模,占总贷款额的13.24%,而男性企业主则仅为8.85%。

司所得税的税率为 36.5%。由于《北美自由贸易协定》提供了美国和墨西哥间的相互投资便利,许多美国制造业因而将投资转向墨西哥 (Spieldoch, 2004)。墨西哥女性的就业率获得改善,但众多美国女性却因之而失去工作。在俄亥俄州,阳光咖啡先生 (Sunbeam Mr. Coffee) 等支柱企业迁出后,地方政府因税收收入锐减,而不得不削减公共预算^①。在预算项目的削减中,与女性福利有关的项目,又可能会率先受到波及,从而进一步加剧了性别不平等问题。

4.3.4 基于社会性别视角的流转税和公司所得税优化建议

综观上述,从社会性别视角调整我国流转税和公司所得税,应该从以下几个方面着手:

第一,扩大生活必需品的增值税免税范围。通常女性在食品、基础教育、基础医疗服务上的支出较大 (尤其是低收入女性),进而承担了很大的增值税负担。基于这种消费模式的性别差异,扩大对生活必需品和基本公共服务的增值税豁免,将有利于减轻女性照顾和支持家庭的经济压力。在国际税收实践中,也不乏对生活必需品免征流转税的先例。例如,在南非,许多食品都实行了增值税零税率 (如黑面包、玉米粉、干豆类、奶粉、大米、蔬菜和水果),基本日用品 (如煤油) 的增值税率也为零 (Trudi Hartzenberg, 1996)。在特立尼达和多巴哥,基本食品、健康相关的服务、大部分教育服务、公共交通和邮政均享有增值税零税率 (Le, Tuan Minh, 2003)。在中国新一轮税制改革中,可以考虑将大部分生活必需品作为基本公共服务,纳入增值税的免税范围,以更好地促进民生发展。

第二,加快推进“营改增”的进程:服务业由征收营业税转为增值税。根据税收经济学的基本原理,增值税不会产生重复征税问题,税收负担相对较轻,较之营业税更加合理。通过推进增值税“扩围”改革 (即“营改增”)^②,将部

^① Spieldon, A. 2004, NAFTA Through a Gender lens: What “Free Trade” Pacts Mean for Women, Counter Punch, December 30.

^② 2011 年,经国务院批准,财政部、国家税务总局联合下发营业税改征增值税试点方案。从 2012 年 1 月 1 日起,在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。至此,货物劳务税收制度的改革拉开序幕。自 2012 年 8 月 1 日起至年底,国务院将扩大“营改增”试点至 10 省市。截至 2013 年 8 月 1 日,“营改增”范围推广到全国试行。试点的行业包括交通运输业和部分现代服务业。部分现代服务业中主要是部分生产性服务业:研发和技术服务、信息技术服务、文化创意服务、物流辅助服务、有形动产租赁服务和鉴证咨询服务,这里没有包括以女性就业为主的生活性服务业,所以“营改增”的改革中仍然存在着税收性别歧视问题。

分现代服务业从征收营业税转为增值税,将有利于降低女性从业者占比较高的服务业的发展,进一步增加女性就业并提高其收入。

第三,构建具有性别敏感性的公司所得税制度。公司所得税的税率和税前扣除项目调整,可以矫正市场机制对女性的性别歧视。针对雇佣更多女性员工的企业,给予更多所得税优惠政策,可在一定程度上缓解女性就业率低、工资水平低、同工不同酬等性别歧视现象。以公司所得税中的职工福利费税前扣除为例,可以考虑采用“加倍或加计扣除”的方式,对于吸纳女性就业较多的企业,其女性员工的工资薪酬可以实行税前“加倍或加计扣除”,以更好地促进女性就业。

4.4 社会保障税的社会性别影响

4.4.1 中国社会保障税改革的辩证思考^①

自20世纪90年代初期以来,我国一直在探索社会保障体系的转型,其中社会保障税始终是一个屡屡涉及却未有实质进展的改革动议。究其原因,不仅源于社会保障税制诸要素的具体设计、其对经济运行(储蓄、消费、就业)的影响等技术层面问题,更主要的原因在于,对于社会保障制度的总体架构、覆盖范围、城乡和地区差异、基本筹资模式选择、部门利益调整等更为基础性的制度安排,不仅未能随着改革推进而日渐清晰,反而陷于歧路彷徨的胶着状态。这难免使得社会保障“费改税”这一相对单纯且易于操作的筹资手段优化,始终未能得到实质性推进。在这样的背景下,重新反思关于社会保障税的认识误区与改革思路,自然具有更加重要的现实紧迫性。

1. 社会保障税制改革的认识误区

(1) 将社会保障税制改革等同于社会保障基本融资方式的选型,引致不必要的理论纷争

各国社会保障筹资方式的选型,大致有现收现付制、基金积累制和混合制(部分积累制)三种方式。^②其实,就上述三者在世界范围内的施行效果而言,

^① 马蔡琛:《关于开征社会保障税的若干思考》,《税务研究》,2011年第2期。

^② 吴敬琏:《当代中国经济改革教程》,第297~298页,上海远东出版社,2010。

似乎并无明显的优劣之分，更多体现为某种相互融合与借鉴的趋势。

从中国社会保障制度的发展来看，基于传统现收现付制存在的代际转移支付等问题，采用“社会统筹与个人账户相结合”的混合融资方式，作为理论上的社会保障改革方向，早在 20 世纪 90 年代中期就已确定。但由于部门利益纠葛、人口老龄化进程迅猛等诸多原因，这一理想中的社会保障筹资模式未能如期确立，职工个人账户严重“不实”（因其被用来支付老职工的养老金）。中国目前的社会保障筹资模式体现出较为浓厚的现收现付制色彩，其可持续性颇具疑问。但如何重塑社会保障制度的基本运行机制，则是一个牵涉广泛的社会经济问题，在短期内或许难以找到明确答案。

在面临两难选择的情况下，理论界和实务部门往往将社会保障税制改革等同于社会保障筹资基本模式的选型，并简单地将开征社会保障税等同于采用现收现付的筹资模式，认为开征社会保障税，违背了向混合制或基金积累制转型的改革方向。^① 这种观点在相当程度上影响了政府高层决策，从而导致社会保障税多年来“只闻楼梯响，不见人下来”。

其实，这是对社会保障税的一种误解。在税收学意义上，社会保障税作为一种专门目的税，与现收现付制、基金积累制等社会保障基本模式之间，并无显著的对应关系。根据国际货币基金组织早些时候的不完全统计，征收不同形式的社会保障税或薪给税的国家已有 80 多个，几乎包括所有发达国家和较多的发展中国家。^② 这些国家中，既有采用现收现付制的，也有采用基金积累制或混合制的。可见，社会保障税并非是专门对应现收现付制的筹资模式。

导致上述理解误区的另一个原因是，很多欧洲国家出于征收策略的考虑，往往将社会保障税称为“社会保障缴款”，这进一步强化了“征收社会保障税并非社会保障通常筹资模式”的误解。其实，这些国家之所以称为“社会保障缴款”而不是“社会保障税”，是其政府为缓和公众对不断增加税负的抵触情绪，而迫不得已进行变通的产物。^③ 正如西方学者所指出的那样，这种不用税收之名的方式筹措资金，来实行社会保障制度的“名称游戏”，在相当长时间似乎可以蒙骗许多人。^④ 其实，从税收的强制性和固定性特征来看，即使是新加坡、马来西亚等国采行的强制性社会保险储蓄，在广义上也具有某种程度的税收属性。

① 吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，第 314～315 页，上海远东出版社，2010。

② 白景明：《社会保障税制国际比较》，第 28 页，中国财政经济出版社，1996。

③ 庞凤喜：《社会保障税研究》，第 40 页，中国税务出版社，2008。

④ 大卫·威廉姆斯（David Williams）：《社会税收的发展趋势》，《税收译丛》，1998 年第 3 期。

由此可见,采用社会保障税作为社会保障资金的征缴手段,并非只对应现收现付制的融资方式。二者之间既无理论上的对应关系,在各国实践中也无显著的现实佐证。相反,在诸多采用“社会保障缴款”方式的国家,大多是由税收征管当局来负责征收的——从这个意义上讲,社会保障税(以及具有社会保障税实质特征的社会保障缴款)大体上构成了各国社会保障筹资具体手段的共同选择。

(2) 财政收入的大幅度超常规增长,舒缓了社会保障制度的短期筹资压力,推行社会保障税的迫切性有所降低

在世界税制改革的发展史上,财政压力始终是推进税制变革的首要动力。社会保障制度得以有序运转的必要前提,也同样是需要相对充裕的资金支持。无论作为早期萌芽的济贫税(poor tax),还是现代各国的社会保障税,其开征缘由或多或少地都是因为一般性税收难以满足社会保障发展的资金需求。

我国自20世纪90年代中期确立的税制模式和分税制财政体制,在进入21世纪以来持续发力,使得财政收入(尤其是中央财政收入)连续十多年呈现超常规高速增长的态势。^①中国全口径财政收入已从1998年的17 254亿元,上升到2009年的108 024亿元,其占GDP的比重,也从1998年的20.4%上升到2009年的32.2%,上升了12个百分点。^②一般性税收收入的相对充裕,为满足当期最具迫切性的社会保障领域,提供了有力的资金支持。

根据制度创新的路径依赖理论,如果缺少足够的制度变迁动力,现有制度的惯性作用,将会阻碍新的制度体系的有效生成。由于我国现行财政收入汲取机制至少可以暂时维系当前社会保障发展所需资金,这就使得尽快推进社会保障税制改革的动力略显不足。这也是较之20世纪90年代中期的财政相对困难时期,近年来推进社会保障税制改革的呼声明显减弱的深层原因所在。

然而,中国财政收入的高速增长,毕竟难以成为一种长期现象。这种以一般性税收收入作为社会保障资金主要来源的格局,其可持续性也是值得商榷的。财政状况短期内相对宽裕的局面,不仅不能成为拖延社会保障税制改革的借口,反而更加凸显了其在改革战略机遇期的迫切性。就社会保障税制改革而言,应该充分利用财政收入良好态势提供的筹资缓冲期,从未雨绸缪的视角出发,尽快推进社会保障税制改革。

^① 黄凤羽:《中国税收收入超经济增长的若干原因分析》,《经济纵横》,2010年第3期。

^② 高培勇:《“十二五”时期的中国财税改革(中国财政政策报告2010/2011)》,第56~57页,中国财政经济出版社,2010。

(3) 社会保障税负水平及其归宿问题上的认识分歧，加大了对社会保障税可能引致的税收负担和财政压力的担忧

20 世纪后半叶以来，发达市场经济国家为满足社会福利的高额支出，不断提升社会保障税乃至一般性税收负担水平，引致了一系列社会问题，这难免诱发了对社会保障税开征的诸多疑虑。在反对开征社会保障税的各种理由中，通常认为开征社会保障税会将政府置于社会保障责任的前台，增加政府的财政负担。

就公共财政的社会保障责任而言，社会保障体系向社会成员所提供的各种保障措施，具有满足社会共同需要的“公共产品”性质，体现了一定的财政属性^①。无论是否开征社会保障税，公共财政都承担着社会保障资金保证的主要职责。即使如智利这样施行养老保险私营化的国家，政府财政体系也最终承担着相当程度的“兜底”责任。

就社会保障税的负担水平而言，各国社会保障税负水平的具体设计，大多根据其社会保障和福利的资金需求、财政能力、经济社会发展水平等多种因素综合确定，并无一个统一适用的标准。对比施行社会保障税和社会保障缴费（乃至实行公积金制度）的各国社会保障筹资水平，似乎也不支持社会保障税的负担较之其他筹资手段为高的结论。

当然，在现时的中国，任何一种针对个人的直接税改革，其税收痛苦程度或许会相对较高，但税收痛苦并不等于税收负担过重（参见专栏 4-2）。另外，由于税款征收具有更为显著的强制性，其“跑冒滴漏”会相应较少，少缴、欠缴行为将有所减少。当然，从“应收尽收”的角度看，或许施行社会保障税筹资方式的实际负担会略有提升，但其相应的筹资成本也应有较大幅度的降低，这些恰恰是社会保障税作为现代筹资手段所体现的优越性。

专栏 4-2 税收痛苦，“苦从何来”

其实，税收痛苦指数在中国已不是什么新鲜话题了。自《福布斯》第一次公布这个指标以来，始终众说纷纭。但最近有关税收痛苦指数的热议之声日隆，反倒使这个本来颇具娱乐性的指标，具有了某种稍嫌严肃的味道。这里有三个问

^① 马蔡琛：《财政主导型：中国社会保障制度改革的基本模式》，《四川财政》，1999 年第 9 期。

题是值得思考的：一是，为什么税收痛苦指数这一具有娱乐色彩的指标，在中国会变得如此凝重？二是，税收痛苦指标是否就等同于税收负担指标？三是，怎样才能降低中国的税收痛苦指数？

1. 为什么税收痛苦指数在中国显得如此凝重

税收痛苦指数在中国，为什么被“小题大做”，以致成为众矢之的？其实，在某种程度上，各式各样的指数（除了那些很严肃的官方指数之外）通过排行榜的方式，不仅体现指数本身反映的内容，作为指数发布者的一种营销方式，也存在着娱乐性的用意。这有些像“吉尼斯世界纪录”。《福布斯》作为一份主流商业杂志，其发布的税收痛苦指数，似乎也未必真的想就一国的税收负担来说三道四。通过这种炒作效应，达到“眼球经济”的效果，也许才是其初衷。

在现时的中国，税收痛苦指数之所以引起如此轩然大波，或许倒是值得深思的。为什么众多高层官员、经济学家们为之反复论证，其原因大致有两个：一是，对我国的投资环境难免会造成一定负面影响，妨碍了引进外资；二是，诱导了公众对当前税收负担的判断，施加了较强的减税压力。

就第一个方面来说，在实际效果上，税收痛苦指数对中国投资环境的影响，应该是微不足道的。至少自该指数发布以来，中国的外商投资并未出现与之关联的显著变化。在国际视野中，税收痛苦指数排名全球第一的法国，也未必真的把它当成什么大不了的事情。

对于第二个原因，从各种网络传媒的反响来看，似乎确实存在某种被人为放大的减税压力。但是，税收痛苦指数不等于税收负担指数。税收痛苦指数高，也推导不出因税负重而应减税的结论。这也就进一步引申出需要讨论的第二个问题：税收痛苦指标是否就等同于税收负担指标。

2. 税收痛苦指标是否就等同于税收负担指标

目前，对于税收痛苦指数的批评也大都基于这个出发点，认为税收痛苦指数以最高边际税率作为衡量标准，不能真实反映税收负担水平，因而不科学的。如果单纯从指标设计的合理性而言，以税收痛苦指数作为衡量一国税收负担高低的标准，其评价方法确实存在常识性的错误。但问题在于，它叫做“痛苦”指数，而不是“负担”指数。

在任何国家、任何时期，税收对于纳税人而言，或多或少都是一件痛苦的事情。在当前公民纳税意识尚属薄弱的情况下，税收痛苦的主观感受较强，也是较为正常的现象。在发达市场经济国家，公民如果偷税的话，社会舆论对于其品行

操守，将会有负面的评价。但在现时的中国，如果一个公民因偷税行为而被查处，大家也许会觉得他运气不好；没有被发现的，甚至还会使人钦羡不已。这就是公民纳税意识成熟程度上的差异。

“痛苦”作为一种主观感受，其程度本来就是难以准确刻画的，用一些较为容易取得的指标，进行模拟化的近似评价，也应无可厚非。从这个意义上讲，痛苦指数并未以最高税率来代替税负，税收痛苦也不等于税收负担过重。

其原因在于：即使税收负担很重，但如果纳税人对于税收政策的决策过程，能够充分了解；对于税务机关的征收方式和纳税服务，感觉甚为便利；对于政府公共服务的提供，享有充分的参与决策权利；那么税收痛苦自然就会较低。但是，如果上述条件不能够很好地满足，即使税收负担很低，税收痛苦程度也是较高的。这从另外一个侧面诠释了，为什么税收痛苦指数在草莽民间能够产生强烈的共鸣，也折射出普通公众对于上述愿望的某种期许。

3. 怎样才能降低中国的税收痛苦指数

孟子曾经说过，“行有不得，皆反求诸己”，意思是说，任何行为得不到预期效果，都应反躬自问，好好检查自己。我们与其在税收痛苦指数是否科学合理的问题上争论不休，还不如切实思考一下降低税收痛苦指数的可行路径。从可操作性的角度出发，至少有这样两个方面的事情，是可以立即加以谋划的：

第一，降低个人所得税的最高边际税率。在税收痛苦指数中，权重较大的是个人所得税中工资薪金所得高达45%的最高边际税率（据统计占到28.3%）。但是，在实际征收管理中，工资薪金真正适用到45%最高税率的纳税人，其实是凤毛麟角的。甚少纳税人按照这么高的边际税率真正纳过税，我们却徒然背负了一个高边际税率的名声。

福布斯公布的这个指数全称为“福布斯全球税收痛苦和改革指数”，而我们恰恰忽略了其中的“改革”二字。恐怕福布斯之所以选择最高边际税率作为指数测算的依据，除了其数据容易获得之外，通过对这些“有名无实”的最高边际税率，赋予较高的痛苦程度，进而促进各国降低“无效最高边际税率”，或许也是其用意之一。

长期以来，我们对于个人所得税中工资薪金所得的税前费用扣除标准（也就是被误称的“起征点”）是否应该上调，讨论得热火朝天，但是对于个人所得税的最高边际税率“有名无实”却鲜有问津，而税收痛苦指数恰恰给我们提了一个醒。将最高边际税率做较大幅度的下调，既不会影响国家税收收入（因为很少有人适用这么高的税率），又可以有效改善税收痛苦指数的测度结果，何乐而不为呢？

第二,提升富裕群体的税收贡献水平,推进预算公开化进程,打造阳光财政体系。其实,普通公众对税收痛苦指数具有一定的认同感,并不意味着中国的税收负担就如何沉重,就需要大规模减税。普通公众的税收痛苦主要源自两个方面:

一是,富裕群体的税收贡献相对较小,由于普通老百姓觉得富人并没有多纳税,因而对自己纳税感觉痛苦。针对这个问题,需要税收管理当局在征税过程中,不要单纯以获取税收收入的难易作为重点征管群体的判断标准,要下大力气强化富裕群体(尤其是所谓富豪群体)的税收征管和违法打击力度。当然,在任何国家,这都是一件很困难的事情,因为富人规避税收的能力比穷人强,这是一个我们不得不接受的现实。

二是,纳税人缴纳了税收,感觉这些“血汗钱”被如何使用,有些不够透明。换句话说,也就是用税收换取的服务,未必能够“物有所值”。作为一名普通纳税人,多多少少有这样一种感觉,那就是:花了一辆“大奔”的钱,结果买回来了一辆“夏利”,仔细一看,还是“二手的”。这从某种程度上说明在提供哪些公共服务、如何提供公共服务等问题上,纳税人的话语权还不够。针对这个问题,需要全面推进政府预算资金使用的公开化,在依法征税的同时,切实做到依法理财、阳光理财。如果纳税人对于税收资金如何被使用,能够得到一本“明白账”,缴纳税收也未必就真是一件多么痛苦的事情了。

资料来源:马蔡琛(笔名:马泰):《税收痛苦,“苦从何来”?》,搜狐财经。

2. 推进社会保障税制改革的相关建议

(1)从普遍共识出发,按照先易后难的改革次序,在维持现行社会保障筹资框架总体不变的前提下,尽快推行单纯称谓变化的社会保障“费改税”。任何一项成功改革的实现,都或多或少地体现为凝聚社会共识的过程。综观支持和反对开征社会保障税的种种观点,似乎仍旧可以从中归纳出一点共识,那就是以税收的形式,通过税务机关来征缴社会保障资金的效率较高,同时还可以较多地降低征缴成本。

为了尽快改变现行社会保障缴费方式征缴不力、成本高昂、缺乏强制执行依据等较具紧迫性的现实问题,从经费收缴手段这一较为容易的改革突破口入手,推行单纯的征管方式改革,应该是较为可行的。也就是将各种社会保障缴费统一

更名为社会保障税，并依据养老保险、医疗保险、失业保险等不同社会保障用途设置税目。在具体的税制要素设计中，维持现行社会保障筹资手段的覆盖范围、地区差异、计征标准及使用方式，待今后中国社会保障改革的整体构架进一步明确后，再考虑相应的制度改进问题。

应该说，这种操作层面上的改革，涉及的影响因素是相对较少的，也不会在诸如税收负担、地区差距等较为敏感的问题上，构成理论和操作上的重大分歧。考虑到各地社会保障缴费标准、保障范围以及某些保障项目尚不能跨省流动的现实，社会保障税征收的初始阶段，在维持目前地区差异、保障项目差异的基础上，应作为地方税种，由地方税务机关负责征收。

但即便如此，这种单纯意义上的缴费名称和征管机构的改革，其推进也仍旧不容乐观，也同样会遭到来自既得利益部门的强烈反对。当年的燃油税改革，仅仅涉及收缴养路费的单一部门，其改革就因种种借口而拖延了将近十年的时间，更何况当前的社会保障资金收缴涉及多个部门、机构和各地方政府。

基于此，如果将社会保障缴费变革为社会保障税的单纯名称变化，也难以在短期内顺利推进的话，作为变通的办法，也可以考虑维持现有名称不变，而全面推行社会保障缴费由税务机关代征的方式。并修改《税收征管法》或由全国人大做出相应的补充立法，规定社会保障缴费的征缴行为，适用税收征管法的程序性规定。对于各种欠缴社会保障缴费的行为，可以适用税收保全、税收强制执行等执法手段，以确保社会保障资金的及时足额入库。

(2) 结合社会保障预算和国有资本经营预算等多元复合预算体系的构建，利用当前大型国有企业存在大量超额利润的有利时机，以国有资本经营收益“做实”社会保障个人账户，从而为今后社会保障税制的进一步完善预留改革空间。就中国现代预算制度的总体构架而言，构建包括政府公共预算、国有资本经营预算、社会保障预算、基金预算、债务预算等在内的多元复合预算体系，应该代表了未来中国公共财政体系的发展方向。^① 其中，社会保障预算的资金来源，除了政府公共预算的转入资金和拟议中的社会保障税外，国有资本经营收益也是其中重要的内容。近年来，大型国有企业凭借其资源性和行政性优势，获得了大量的超额利润，无论是从社会公平正义的角度，还是从社会保障资金现实需要出发，都具备了将国有企业的部分超额利润纳入社会保障预算的必要性和可能性。

同时，国有资本经营收入注入社会保障预算，必将有助于使得目前基本处于

^① 马蔡琛：《变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察》，第255～257页，中国社会科学出版社，2010。

“空账”状态的养老保险个人账户得以“做实”^①。这不仅有助于中国社会保障制度从现收现付制向基金积累制（或混合制）的后续转型，也可以使得今后中长期的社会保障税总体税负水平，能够处于一个相对较低的区间。

（3）随着新一轮税制改革的进一步深化，针对自然人的直接税负水平实现较大程度的降低之后，再根据当时社会保障制度的现实融资需要，逐步调整社会保障税的综合税负水平。同社会保障制度的完善需要一定的制度转型缓冲期一样，市场化条件下的中国税制改革，也同样是一个渐推渐进的过程。因此，至少在可以预见的将来，提升社会保障税的整体税负水平，是一个需要慎之又慎的命题。更何况，根据发达市场经济国家的经验，即使维持一个相对较高的社会保障税负水平，也仍旧未必能够满足社会公众日益增长的社会保障需求。

因此，今后中国社会保障税负水平的调整，需要在同时满足两个条件的前提下，才可以考虑进行：一是，社会保障筹资模式和运行机制的改革框架得以进一步明确，社会公众得以更多地分享改革开放的经济利益；二是，以个人所得税为核心的针对自然人（尤其是工薪阶层）的直接税税负水平，实现较大程度的降低，并凸显超级富裕群体的税收贡献水平，进一步体现直接税体系的社会公平原则。

总体而言，循着从维持现状下社会保障筹资手段的税费改革，到相关配套改革支持下的社会保障税制优化与完善，也就大致勾勒出了一条未来中国社会保障税制改革的基本路线图。而社会保障税费改革的单纯技术性调整，则处于这一系列逻辑链条的起点之上。

4.4.2 社会保障税政策的性别敏感分析^②

社会保障问题中的性别因素，可以上溯至16世纪英国空想社会主义者提出的“乌托邦”构想中，关于孕妇、产妇、哺乳妇女以及婴儿对受到社会保护、

^① 其实，早在1998年前后，世界银行和国务院体改办课题组就分别对社保欠款的规模进行过估算，一个比较接近的数目是2万亿元。当时就曾有动议，划拨近2万亿元国有资产存量“做实”老职工的社会保障个人账户，以补偿这些下岗工人为改革所付出的代价。2000年初，国家体改办拟订了相关计划，最终却遭到了否决，其理由是“把国有资产变成了职工的私人资产，摆明着是国有资产的流失”。晚年吴敬琏在评论这一往事时，用了八个字：“非不能也，是不为也”。转引自吴晓波：《历代经济变革得失》，第220页，浙江大学出版社，2013。

^② 马蔡琛、刘辰涵：《社会保障税的性别敏感分析——基于税收政策中社会性别因素的考察》，《山东女子学院学报》，2012年第3期。

享受专供饮食的美好追求。近期的研究,则包括奥本海默和哈克 (Oppenheim & Harker, 1996) 对于男女之间社会保障项目不公平提出的指责。^① 其研究显示,一些与妇女特别相关的津贴 (如一般的生育奖励) 逐步被取消,其他津贴 (如未成年子女津贴、单亲父母津贴等) 亦变得不再那么慷慨。^②

自 20 世纪 90 年代以来,我国一直在探索社会保障体系的转型,其中社会保障税一直是屡屡言及却鲜有实质进展的改革动议。社会保障税征缴效率高且成本低,体现了社会保障筹资手段优化与效率提升的制度优越性。^③ 在发达市场经济国家,社会保障税实际上是一个由养老社会保障税、医疗社会保障税、失业社会保障税等诸税种组成的复合税收体系。不同的社会保障税制设计,也会产生相应的性别影响差异,主要体现为如下几个方面:

1. 社会保障税与男女退休年龄之间的性别影响

根据各国人口统计数据,男女寿命存在一定差别,女性寿命较男性要长,退休后需要享受保障的时间也较长。据卫生部的统计资料,中国 2009 年的人口预期寿命为 73.1 岁^④,其中男性为 72 岁,女性为 75 岁^⑤。根据美国社会保障署的《全球社会保障》统计,男女法定退休年龄不一致的国家有 67 个,退休年龄相同的有 98 个。发达国家和新兴工业化国家中,英国、意大利、奥地利、巴西、阿根廷、智利男女退休年龄分别为 65 岁、60 岁;中国大陆和台湾地区均为 60 岁、55 岁;东欧国家和澳大利亚男女退休年龄也不一致。^⑥

同时,女性的劳动参与率一般低于男性。根据世界银行统计显示,2008 年各国女性的劳动参与率与本国的总劳动参与率相比,均存在较为明显的差距。并且,无论发达国家还是发展中国家,女性收入与男性收入相比,仍存在较大差距。2009 年,国际劳工大会上提交的一项报告中就明确指出,在大多数国家,妇女的等量工作工资平均只有男性的 70% ~ 90%。国际工会联合会 (ITUC)

① Oppenheim, Harker, Poverty: The Facts, Child Poverty Action Group, 1996.

② 庞凤喜:《社会保障税研究》,第 16 页,中国税务出版社,2008。

③ 马蔡琛:《关于开征社会保障税的若干思考》,《税务研究》,2011 年第 2 期。

④ 婴儿死亡率和出生时预期寿命 [EB/OL]. 世界银行 WDI 数据库, http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtjs/gjsj/2010/t20110629_402735541.htm, 2011-06-29。

⑤ World Bank Staff. World Development Report 2012: Gender Equity and Development [R]. Washington DC: World Bank, 2011. 384.

⑥ SSA (The United States Social Security Administration), Social Security Programs Throughout the World [EB/OL]. <http://www.Socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>.

2009 年对 20 个国家进行的劳动力统计分析也得出,平均性别工资差距高达 22.4%,男性处于优势地位。经合组织(OECD)2010 年的研究报告则显示,其成员国正式职工收入存在着 17.6% 的性别工资差距(其中,差距较大的有韩国和日本,分别超过 40% 和 30%)。根据第三期中国妇女社会地位调查资料显示,2010 年,城乡在业女性的劳动收入仅为男性的 67.3% 和 56.0%。而且不同发展水平的地区,如京津沪东部和中西部地区,城乡在业女性的年劳动收入均低于男性。^①

伴随着我国从“现收现付制”^② 的养老保险制度向“部分基金制”^③ 或“完全基金制”^④ 的转型,劳动者退休后领取的社会保险金,与其个人账户积累关系越来越大(即社会保障税的个人积累账户基金越多,退休后可以享有的社会保障金就越多)。然而女性不仅收入较男性低,并且退休年龄较男性提前,实际工作时间较短,所以社会保障税(或社会保障缴款)个人账户积累基金与男性相比,难免会相对较少。同时,因为女性平均寿命较男性更长,故女性退休后需要的社会保障时间段也相应更长,这进一步加剧了女性养老金水平的相对差距。

此外,对一些学历较高的女性劳动者,她们因求学导致开始工作时间较晚,而其所在技术型工作岗位,即使超过退休年龄也仍可继续胜任。对这一高知女性群体而言,这种社会保障税制设计就显得更加不公平。

2. 社会保障税中再分配效应的性别影响

在税制结构设计上,尽管社会保障税通常具有缴款上限的规定,但其与个人所得税一样,仍具有一定程度的收入再分配效应。也就是说,通过社会保障税补充社会保险基金,使得一部分国民收入从高收入者转向中低收入者。在许多国家,社会保障基金由公共财政体系承担“兜底”责任,对于缴纳社会保障税的

① 国家统计局社会科技和文化产业统计司:《中国社会中的女人和男人——事实和数据(2012)》。

② “现收现付制”即当期的缴费收入全部用于支付当期的养老金开支,不留或只留很少的储备基金,从资金角度看,现收现付的养老保险是一种靠后代养老的保险模式。

③ “部分基金式”是介于“现收现付式”和“完全基金式”之间的一种筹资模式,即当期的缴费一部分用于应付当期的养老金开支,一部分用于为投保人建立养老储备基金。部分基金式的养老保险是自我养老和后代养老相结合的一种养老模式。

④ “完全基金式”是指当期缴费收入全部用于为当期缴费的投保人建立养老储备基金,建立储备基金的目标应当是满足未来向全部投保人支付养老金的资金需要,完全基金式的养老保险是一种自我养老的保险模式。

低收入劳动者，事实上也存在着一定的财政补贴。此外，各国社会保障税制体系中，劳动者退休后领取社会保障数额的计算方法，对中低收入者也比较有利。如在美国的社会保障税体系中，对社会安全金的计算，主要是设立两个计算点：680 美元和 4 100 美元，分别分配以不同的权重。对一个月收入 5 000 美元的劳动者来说，假定其收入保持不变，退休后可以领取的社会安全金为： $680 \times 90\% + (4\ 100 - 680) \times 32\% + (5\ 000 - 4\ 100) \times 15\% = 1\ 841.4$ （美元）^①。单纯就计算方法而言，低于两个计算点的收入占社会安全金的权重较大，这对中低收入者是比较有利的。

因此，就社会保障税的再分配效应而言，至少在理论推演层面上，社会保障税的性别影响表现得对女性更加有利。因为女性无论在经济地位上还是收入水平上，通常比男性劳动者要低。单纯从这一性别分析视角来看，社会保障税的实施，应该是有利于占低收入者较大比重的贫困女性的。

3. 社会保障税的遗属保障和配偶津贴

第一，遗属保障（allowance for the survivor）。由于通常女性寿命比男性长，并且在婚姻中男性往往较女性略为年长，故而丧偶女性的社会保障问题，应该作为社会保障税机制设计的单独方面，来加以重点考察。很多女性晚年丧偶，而之前的家庭养老中，男性的社会保障金往往较多，占退休后家庭总收入比重很大。这时社会保障税制设计中的遗属保障金，就显得十分重要（参见专栏 4-3）。因为很多情况下，一对年老夫妇的生活费用，很大程度上依靠丈夫的社会保障金，丧偶后的老年女性生活难免会陷入窘迫。采用遗属保障制度，通过对丧偶的女性给予一定的保障金补偿，可在相当程度上保证其晚年正常生活。

第二，配偶津贴（spouse's allowance）。往往存在这样的情况，家庭中女性仅为家庭主妇，负担家庭劳动、照顾子女老人，未能正式就业或者仅从事临时性兼职工作。虽然她们为家庭和社会做出了贡献，但并没有获得相匹配的收入。这些无酬劳动应该得到政策上的补偿，配偶津贴恰恰考虑了这一因素。家庭中的低收入者，由于从事了大量的无酬劳动，以致未能通过市场来获得货币收入，其缴纳的社会保障税自然较少，所以获取的社会保障金也相对较少。配偶津贴通过对这类家庭中的低收入一方发放额外津贴，以有效保障其家庭生活。

^① 计算方法来自金葵花保险网，<http://www.xiangrikui.com/yanglaobaoxian/changshi/20101119/74271.html>。

专栏 4-3 瑞典的遗属津贴制度

瑞典以崇尚平等的高福利国家著称于世，社会保障体系内容广泛，几乎包含了人们生命历程的每个人生阶段，包括生育、儿童、疾病、伤残、失业、遗属、单亲家庭、住房、教育、养老等。遗属抚恤也是其中一项重要的社会保障制度。

——保障对象：配偶（1990 年之后规定只有女性配偶）与子女。

——保障内容：基本生活费。

——覆盖范围：全体居民（遗属抚恤金不覆盖男性）。

——资金来源：瑞典的社会保险费由雇主、雇员和国家财政共同负担。政府负担大部分养老保险费，实行高税收政策。社会保障各项资金来源主要来自三个方面：雇主、雇员的缴款和国家税收，其中雇主缴款约占社会保障资金的 1/3 以上，雇员缴款不到 1/5，国家税收不到 1/4，缴费基金的回报占总支出的 10%。总缴费率为个人工资收入的 18.5%，其中个人缴 7%，雇主缴纳雇员工资的 10.21%，抵扣雇员工资中的 7% 的收入额为基础计算的养老金缴款率为 18.5%，某些特殊情况下，政府也向养老金体系拨付部分资金。养老金缴款率 18.5% 中的 16 个百分点进入个人收入养老金体系中，其余 2.5 个百分点存入个人养老基金体系中。

——待遇水平与结构：寡妇年金与基本养老金相同。

——享受保障资格：寡妇年金。凡婚龄达到 5 年并失去丈夫超过 3 年的寡妇，享受寡妇年金直至 65 岁，金额与基本养老金相同，可以领取 12 个月，以后靠工作或自己的养老金维持生活。如果再嫁则取消该项待遇。儿童年金。凡 18 岁以下国民失去父母或其中一方的，有权享受儿童年金。与此同时，仍保留有享受其他津贴待遇的权利。

——筹资机制：现收现付制度转变为现收现付制与基金积累制相结合。

——保障管理机构：瑞典基金制养老金管理局作为养老金的主要投资管理机构，负责收入型养老金中结余部分（缓冲基金）的投资和基金制养老金中个人委托其管理的养老金的投资。

资料来源：王莉莉：《将性别平等观念纳入中国的养老保障体系——国外遗属津贴制度介绍》，《人口与经济》，2007 年第 1 期。

4.4.3 中国社会保障税政策设计中的社会性别因素^①

由于我国尚未正式开征社会保障税，而仅为具有一定社会保障税功能的“五险一金”制度，其中最具有社会保障性质的是养老保险、医疗保险和失业保险。在拟议的社会保障税制度设计中，需从以下方面就性别因素加以必要考虑：

第一，实行与社会保障税相配合的高学历女性弹性退休制度。我国各行业的工作性质、工作环境颇为不同，地区发展也极不均衡。强制要求女性在 55 岁退休，会使得一些尚具劳动能力并愿继续工作的女性，被迫离开工作岗位。这种“一刀切”的做法，不仅对经济发展不利，且因退休后养老金收入与个人账户相关（退休前个人账户积累越多、工龄越长，退休后所能获得的收入也越多），对于那些因求学导致开始工作时间较晚的知识女性尤为不利。因此，可以考虑对高学历女性（如博士研究生以上学历女性）施行弹性退休制度。对于达到法定退休年龄但仍具备继续工作能力和意愿的知识女性，并不强制退休，而是采用尊重其个人意愿的弹性退休制度。这种做法在继续发挥知识女性社会贡献的同时，也丰富了社会保障税的税收来源，合理推迟了社会保障专户的支付启动时点（参见专栏 4-4）。

专栏 4-4 提高知识女性退休年龄的必要性

随着人口老龄化程度的提高，养老金入不敷出的压力日益增强，适当提高法定退休年龄已成为一种不得已的艰难选择。目前首先应当采取的对策是：在从其自愿的原则下，逐步提高高学历女性的退休年龄。

例如，在高校从事教学科研工作的女性，一般来说都需要经过近 20 年的刻苦钻研、勤奋工作，才能够积累出比较丰富的教学经验，取得比较显著的教学教研成果。即便在这种情况下，也只是一小部分绩效突出的女教师在 50 岁左右能够取得教授职称。因此，对许多女教授、女科研人员而言，55 岁正是经验丰富、能力很强的事业高峰期，她们中的大多数人正处在思维活跃、身体健康，经验丰富的大好

^① 马蔡琛、刘辰涵：《社会保障税的性别敏感分析——基于税收政策中社会性别因素的考察》，《山东女子学院学报》，2012 年第 3 期。

时机。如果在此贡献期就让其退休,那么,国家在培养女高级知识分子上所付出的投入,并没有换来更多的回报,这等于浪费了巨额国家资产。退休年龄过早,人为地限制女性的工作时间,不仅拉大了老年女性和男性的经济收入差距,更使得不少中年女性丧失了继续受到晋升、培养、重用的机会,影响了女性的整体发展。

资料来源:潘卓超:《退休年龄趋势与中国改革——基于性别因素和年龄因素的精算》,《青年文学家》,2013年第4期。

第二,在社会保障税制设计中,适时引入遗属保障金和配偶津贴缴款等救济性规定,为丧偶遗属和夫妻一方为低收入者的家庭,提供必要的生活保障。这类缴款可以纳入现有的养老保障缴款体系中,也可待社会保障税统一开征时,再行综合考虑。

从未雨绸缪的前瞻性出发,未来的中国社会保障税(尤其是遗属津贴制度)需要从以下几个方面就性别因素加以考量:

首先,遗属抚恤可以使社会对现代家庭功能得到重新认识。家庭是以婚姻和血缘关系为基础的社会单位,家庭的稳定是社会和谐的基础。家庭应当是一个完整的收益整体,设置遗属抚恤制度就是要保障家庭的基本生活需求与稳定,使家庭成员在失去家庭主要经济收入者之后,还能够获得基本的生活保障,而不至于陷入贫困。相关理论研究表明^①:丧偶是家庭贫困(尤其是女性致贫)的一大原因。在美国,15.9%的丧偶女性都处于贫困状态,与再婚女性4.3%的贫困率相比,高出10个百分点^②。可见,遗属抚恤不仅可以促进经济平等,还可以促进性别平等。

其次,遗属抚恤可以督促社会公平看待女性对社会的贡献。中国的传统是“男主外、女主内”,尽管现代社会女性已经活跃在各类社会工作岗位上,但她们往往还是承担了大量的家务劳动,在抚育幼儿、教育子女、照顾老人等方面付出了大量的时间与精力。尽管现在女性的社会与家庭地位有了明显提高,在接受教育、获取职业、参与社会发展等方面有了更多机会,但她们的无酬劳动却没有被计算到社会价值创造中去。因此,设立遗属抚恤制度,也是对女性直接或间接社会贡献的一种补偿,是进一步实现男女平等的表现。

① 上海市妇女学会:《上海推行遗属保险可行性研究》,《上海妇女》,2005年第8期。

② 王莉莉:《将性别平等观念纳入中国的养老保障体系——国外遗属津贴制度介绍》,《人口与经济》,2007年第1期。

最后, 遗属抚恤可以体现性别平等, 避免公共政策在性别意识上的缺失。社会性别平等是在承认性别差异的前提下, 倡导男女和谐发展和人格平等。社会保障制度的建立过程中, 也同样要考虑性别平等意识。根据联合国网站的数据^①, 女性的平均寿命通常高于男性, 因此在考虑征收社会保障税的时候, 将遗属抚恤纳入制度层面, 可以促进性别平等的实现, 保障女性的基本生活需要, 避免公共政策在性别意识上的盲视。

4.5 基础设施类公共支出项目的案例解析

——以公共卫生间为例^②

4.5.1 选择基础设施类项目的现实意义与国际经验

1. 公共设施建设现状

公共设施作为公共产品的重要组成部分, 与居民的工作、生活、休闲等行为密切相关, 直接关系到社会经济发展和人民福祉的改善。然而, 目前我国公共设施的供给仍存在问题, 最常见的现象就是公共卫生间数量与比例安排不尽合理, 难以满足女性对卫生间的实际需求。

在火车站、中小学、影剧院、超市、医院、旅游景区等公共场所, 经常会出现女卫生间前“排队”、而男卫生间“即入即走”的现象。尤其在某些特别场合(例如课间时段的中小学, 节假日时候的火车站、旅游景区等), 这一现象更为突出。据调查显示, 目前我国仅珠海、广州、香港等少数地区以政府文件形式规定, 女厕与男厕厕位之比应高于1:1(不同地区具体规定有所区别), 其余多数地区卫生间仍是按照男女厕位1:1的标准建设的。这种比例看似公平, 实际上却并没有充分考虑到男女两性的性别差异。

根据央视《是真的吗?》栏目组2014年3月的实地调查, 女性如厕排队时间

① 联合国统计司网站数据库, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/default.htm>。

② 本节的部分内容参考了南开大学“本科生创新科研计划项目”《财政精细化管理中的政府预算支出性别影响差异——基于公共卫生间建设的调研》的研究成果。执笔人: 何晔、王睿智、曹凡、尚妍、杜佩谦; 指导教师: 马蔡琛。

可达男性的20倍。^①康奈尔大学的研究显示,两性使用厕所的单次平均时间是,男39秒,女89秒,即女士如厕时间为男士的2.3倍,而例假期和孕期的女性如厕时间会更长,频率也更高。^②除此之外,女性到很多公共场所(例如超市、商场等)的概率要比男性为多,帮助小孩子上厕所的也多为女性,这些因素都将导致男女对卫生间的需求有所不同。当然,除公共卫生间外,体育健身器材等其他公共设施的使用上也存在性别差异。此外,根据联合国妇女署(UN Women)2011年8月发布的对印度喀拉拉邦性别预算的最新研究显示^③,在部分国家的社会性别预算实践中,妇女参与的预算相关部门不再仅是所谓的“软部门”(即健康、教育部门),还包括更为核心的基础设施、道路、港口等部门。因而涉及公共设施建设时,将社会性别差异纳入分析视角进行预算则显得尤为重要。

本章以公共卫生间为代表的公共基础设施建设类项目为切入点,通过对焦作市公共卫生间建设情况进行调研和分析,发现问题并提出改进建议,进而推进社会性别预算在公共设施建设方面的应用。

2. 本类项目遴选的现实意义

性别差异不仅表现在男女之间的生理性差异上,同时也体现在社会性的差异上。在对公共卫生间建设进行预算考虑时,充分考虑这些因素,对政府和居民都具有重要的现实意义,具体可总结为以下四个方面:

(1) 确保最需要的群体从卫生间建设经费支出中受益,提升公共资源的使用效率

目前的公共预算支出安排,甚少有关于性别因素设计的,多是采取男女同等看待的方式,将公共资源相对平均地在男女两性间进行分配,而忽略了不同性别群体对公共资源需求上存在的客观差异,形成了所谓的“社会性别盲视”^④。

在本章中将系统分析当前男女两性在公共卫生间使用上的不同需求及相应满足程度,进而考察通过推行社会性别预算,以更加合理的方式对有限的公共卫生间建设经费加以更加科学地使用,使其更好地满足最迫切人群的需求,切实提

① 资料来源:《生活实验:女性如厕排队时间达男性的20倍!》, <http://nc.city8.com/news/1251444.html>。

② 李婧婕:《中国城市公厕相关问题研究》;华中科技大学硕士学位论文,2010。

③ Yamini Mishra, Breaking New Frontiers for Gender Responsive Budgeting, UN Women, August 2011.

④ 社会性别盲视(gender blindness),是指缺乏社会性别敏感,即忽视男女两性的不同需求,并在客观上对性别平等的权利和机会进行限制。资料来源:马蔡琛:《社会性别预算:理论与实践》,第44~45页,经济科学出版社,2009。

升公共预算资源的使用绩效, 最终实现“依法用好百姓钱”的政府理财目标。

(2) 保障不同性别群体对卫生间需求得到满足, 提升国民幸福指数^①

在公共卫生间建设上采取社会性别预算的方式, 针对不同场所中男女两性的需求差异进行资源分配。如对女性而言, 通过对男女厕位比例的重新设计, 能够有效改善一些地区女卫生间排长队的状况, 减少这类问题给女性带来的困扰和不便。对男性而言, 有些地区的女卫生间设有婴儿台, 而男卫生间则没有该设施, 也给一些带婴儿出行的男性带来不便。目前国内仅有极少数地区(如香港浅水湾)在男卫生间设置了婴儿台, 可借鉴这种做法在一些需求较大区域的男卫生间增设婴儿台。针对卫生间建设的性别预算, 以满足男女不同需求作为出发点, 对公共卫生间实施具体改造, 将切实提高国民生活幸福指数。

(3) 促进公众关注并参与经济政策制定, 加强民主治理

2010年2月, 广州市政协委员韩志鹏在“两会”中指出女厕厕位少, 提出改变男女厕位比例的提案^②, 引起社会各界的广泛关注, 同时, 该提案也得到了广州市城建委的认可, 随后广州通过立法的形式, 明确规定男女公厕厕位比例为1:1.5。与此相似的公共设施的改造, 也引发了广泛的关注和讨论, 越来越多的人参与到其中。各群体在参与政策制定过程中, 积极提供信息, 提出可行性建议, 不仅能促使公共政策更加周详地考虑不同群体的需求, 也有助于提高预算透明度和践行政府公共责任。

(4) 进一步彰显性别预算的重要性, 推动社会性别预算的改革进程

卫生间等公共设施作为政府提供的公共产品, 尽管在公共预算中所占的比重或许并不大, 但却具有不可替代的作用。针对不同场所、不同时间段, 男女对卫生间的不同需求, 对这些看似公平而实际上并不平等的公共设施, 进行系统化改进, 从而促进公共财政资源的高效使用, 也恰恰体现了社会性别预算改革的目标。

社会性别预算从性别角度评估政府总体预算如何满足女性和男性、女童和男童的不同需求, 其重要性似乎是不言自明的。但是, 在现实中, 对财政部门等行政管理机构来说, 社会性别预算仍旧是一个相当陌生的概念。什么是社会性别预算? 其理论基础和目标定位何在? 在现时的中国, 为什么要推广性别预算? 性别

^① 国民幸福指数(national happiness index, NHI)最早由美国经济学家萨缪尔森提出, 他认为幸福等于效用与欲望之比。2005年全国“两会”期间, 中科院院士程国栋提交了《落实“以人为本”, 核算“国民幸福指数”》的提案, 建议从国家层面上构造由政治自由、经济机会、环境保护等6类构成要素组成的国民幸福核算指标体系。

^② 资料来源:《广州政协委员呼吁开放厕所 城管委答复一年未落实》, http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_08/01/16449761_0.shtml。

预算如何与部门预算改革实现有机整合?中国性别预算的实施策略与关键节点有哪些?这一长串看似寻常却又颇难回答的问题,都是社会性别预算这一前沿性工具,从萌芽到成长的过程中,所必须明确回应的命题^①。选择以公共卫生间为代表的涉及公众切身利益的公共基础设施类项目,作为突破口,将有助于将社会性别预算的重要性落到实处,更好地体现性别预算项目试点“以点带面”的作用。

3. 相关国内外经验及其启示

(1) 国内的相关经验分享

男女厕位比例不合适问题,在现实的中国,也越来越受到政府与公众的关注和重视,从中央到一些地方政府都在政策制定上作了一定的调整,以更合理且有效地使用资源,从而满足不同群体的需求。

早在1989年,国家建设部就关注到女性用厕时间长、占用空间大等特点,出台了“关于城市环境设施设置标准”的规定,要求城市公厕男女厕位比例必须达到2:3,至少是1:1。但大部分城市的公共厕所都采用了1:1的标准。

到2005年12月,建设部新实施的《城市公共厕所设计标准》规定,公共厕所应适当增加女厕的建筑面积和厕位数量。厕所男蹲(坐、站)位与女蹲(坐)位的比例宜为1:1~2:3。独立式公共厕所宜为1:1,商业区域内公共厕所宜为2:3。除此之外,国务院印发的《中国妇女发展纲要2011~2020》第六方面妇女与环境,要求在场馆、商场等公共场所的建设规划中,从性别视角进行公共厕所的男女使用需求和效率的分析研究,充分考虑妇女生理特点,确定合理的男女厕位比例。

近几年来,各地也陆续出台相关条例来改善女卫生间蹲位设置数量不足的问题。1996年,我国台湾地区的女大学生们发起了一场在公共场所“抢占男厕所”的运动。^②最后得出的结论是,男性单次使用厕所的时间,是女性的1/4。她们由此提出,公厕数量,男厕厕位加上小便器,远多于女厕厕位,但是男性对厕所的需求数量,实际上远不如女性。此后半年,台北市市长马英九在他的第二任期内宣布,未来台北市新建或改建的公共厕所,男女厕的空间比例都由现行的1:1调整为1:3。而在2010年,台“立法院内政委员会”又初审通过《建筑法》修正草案,未来学校、电影院、车站的男女厕所比例,不得低于1:5。除此之外,

^① 鲍静:《我国社会性别预算研究的开启之作——评〈社会性别预算:理论与实践〉》,《中国行政管理》,2010年第10期。

^② 赖友梅:《一九九九台湾女权报告·教育篇》,1999年。

我国台湾地区的高铁原本厕所比例也是男多于女，台湾高铁考虑女性权益，在2010年已做出重新调整，并设置“女性专用”厕所。^①

2006年初，我国香港地区也针对当地女性人口比例增加的情况，在城市规划和设计中特别修改了男女厕比例，提出把男女厕比例从当时的1:1提高至1:1.25，以此解决女性如厕难的问题（见专栏4-4）。^②2011年5月，香港特区政府再次调整女厕配置比例，根据商场、电影院及公众娱乐场所的男女人数比例计算标准，制定了新规划标准，将当时1:1.25的比例提升至1:1.5，令女厕数量增加。^③

2009年，广东、黑龙江等地都在制定其《未成年人保护条例》时，考虑到在校女同学对卫生间的需求更多的问题，规定学校公共卫生间等设施的建设、配置、使用，应当照顾未成年女学生的生理特点，女卫生间人均使用厕位的数量应多于男卫生间人均使用厕位的数量。^④

对于推进我国公共卫生间建设上更具性别预算色彩的典型案例，则是2010年珠海市首次以立法形式，明确规定了男女厕位比例为1:1.5。2010年12月1日正式实施的《珠海市妇女权益保障条例》第22条规定，公共场所的公共厕所以及公共设施新建、改建厕所的，应当增加女厕的建筑面积和厕位数量。女性厕位的数量应当不低于男性厕位数量的1.5倍。这种明确且具体的规定，使得公共卫生间设计上，针对男女两性的不同生理特点，更加具有可操作性。

此外，很多旅游景区在旅游旺季，也经常出现女厕前排长队的状况，对此有些景区也对男女厕所数量作了相应调整。例如，2010年，广州黄花岗公园等旅游景区建设的五星级厕所，男女厕位比例为4:6，并设老年人单间厕位、独立母婴卫生间等。^⑤而著名的西湖景区在2010年对厕所进行提升改造，改造后苏堤三桥公厕男厕位1个，女厕位6个，位于孤山西泠桥东的西泠公厕，男厕位3个，女厕位8个，如此等等。在所有改建的16座景区公厕中，男厕厕位总计51个，

① 《高铁调整厕所设置增女性专用厕所》，台湾女科技社群咨询互助网，2010年11月23日。

② 《爱护楼宇面观——新指引增女厕数目》，香港屋宇署，2005年5月。

③ 《香港男女厕比拟提至1:1.5》，南都网，2011年5月23日。

④ 《广东省未成年人保护条例》（2009年）第二十二条：学校在公共卫生间等设施的建设、配置和使用上，应当照顾未成年女学生的生理特点，女卫生间人均实际使用厕位数量应当多于男卫生间厕位数量。《黑龙江省未成年人保护条例》（2009年）第二十六条：学校公共卫生间等设施的建设、配置、使用，应当照顾未成年女学生的生理特点，女卫生间人均使用厕位的数量应当多于男卫生间人均使用厕位的数量。

⑤ 《广州评出十家星级厕所》，《广州日报》，2010年3月24日。

女厕 92 个，男女厕位比例接近 1:2。^①

离我们更近的一个实例则是 2010 年的上海世博会，主办方经过认真调研，将男女厕位比例确定为 1:2.5，并且园区内公厕通常有 3 个入口，1 个男性入口，2 个女性入口。如此一来，尽管世博会公厕日均人流量约有 60 万人次，但因更加人性化的合理设计，成功避免了公厕拥挤（特别是女厕排长队）的问题（参见专栏 4-5）。^②

专栏 4-5 厦门、珠海两市进行公厕改革

自 2010 年 11 月开始，厦门掀起了一场“公厕革命”，230 座新建、改造的公厕已全部建成投入使用。这些新建成的公厕，与以往相比，在造型设计和人性化服务方面，都有质的飞跃。值得一提的是，2010 年厦门新建、改建的公厕开始“重女轻男”，男女比例调整为 1:1.5。女厕前排长龙的现象将得到有效改善。

据福建省妇女联合会透露，福建省政府已将性别意识纳入公共设施建设，出台了《福建省城市公厕建设的实施意见》，明确提出要开展“厕所革命”，抓好城市公厕建设。要求新建独立式公厕和附属式公厕厕位男女比例一般为 1:1.5 至 1:2，且设有盥洗室和管理间。活动式公厕应男女分设，男厕至少设置一个厕位和一个小便器，女厕至少设置两个厕位。

与此同时，2010 年 12 月 1 日，珠海市人大常委会新制定的《珠海市妇女权益保障条例》（以下简称《条例》）正式实施，珠海全国率先通过立法的形式规定男女公厕厕位比例。

珠海市妇女联合会主席梁翠芳介绍，珠海市人大新近审议通过《条例》时称，由于男女生理上天生存在差别，男女在如厕的时间上有较大差距，导致国内以 1:1 建设厕位的传统公厕中常出现女厕不够用的状况，《条例》规定公共场所的公共厕所以及公共设施新建、改建厕所的，应当增加女厕的建筑面积和厕位数

^① 据西湖景区工作人员回忆，前几年黄金周，他在断桥值班，在女洗手间里，一位 5 岁的小女孩怯怯说，“妈妈，我很急”，而在她们前面，仍有 8 个人在排队。又过了 2 分钟，小女孩没忍住，就在洗手盆解决了。而在改造后，女厕门前排长队的情况得到很大改善，游客也称赞改造很人性化。资料来源：《杭州西湖景区改造公厕男女厕位比近 1:2》，新华网，2010 年 11 月 12 日。

^② 《上海世博中的如厕问题：男女公厕比为 1:2.5》，《新民周刊》，2010 年 4 月 3 日。

量,并明确规定女性厕位的数量应当不低于男性厕位数量的1.5倍。

梁翠芳称《条例》实施后,这些将被视为建设部门报批和验收的一个硬标准,同时她还介绍,这一规定先在政府投入建设的公厕和市政府设施配套的厕所施行,但鉴于商场等人员密集的场所经常碰到女性排队候厕等情况,《条例》也适用于商场、酒店等处对公众开放的厕所。

资料来源: <http://fj.sina.com.cn/xm/news/ms/2010-11-22/08109450.html>; <http://news.sina.com.cn/c/2010-10-29/034521374027.shtml>。

(2) 发达市场国家经济的案例分析

①美国。在发达市场经济国家中,美国是较早对打破男女厕位1:1的国家。早在1990年美国曾发生过一个颇具影响的案件^①:一位休士顿的女子在一场乡村音乐会之后,因为女厕排队太长,就尾随一位护送女友上男厕的男士,去了男厕。结果这两位女士都被警察检举,并且每人开了两百美元罚单。事件发生后,竟然有上千名妇女的来信表示,愿意为她们支付罚金。至此,人们才发觉女性的需求已被忽视很久,理应考虑其实际需求,为其提供更恰当的设施。截至20世纪90年代初,美国已有12个州通过了保证“如厕公平”的法案,法案要求兴建更多的公厕,并将女厕的数量增至两倍。以芝加哥一个可容纳6万人的体育场内的公厕为例,之前有关卫生设施建设的条例规定为男女各提供66个厕位(即总共132个厕位)。而2003年的新条例则规定,男性的厕位数量为205个,而必须为女性至少提供410个厕位。^②

②新加坡。2001年,沈锐华在新加坡创立了“世界厕所组织”(World Toilet Organization),帮助发展中国家建设生态厕所,并培训有志于成为“卫生间专家”的人们。他曾带领世界厕所组织发起过一场“妇女厕所解放运动”。2007年,新加坡政府接受他们的建议,将整个国家男女厕所的比例调整为1:2.5。^③

除此之外,新加坡还在所有的厕所都配备了母婴间,方便母亲哺乳。大部分母婴间单独设立,内部设施齐全,安装有洗手台、洗手液、擦手纸、母婴护理

① 《世博园区男女厕所比例1:2.5之追根溯源》, <http://expo.163.com/10/0323/16/62F04H830094431K.html>。

② 《境内外男女厕所比例》: http://whb.news365.com.cn/jjgc/201109/t20110904_3127084.htm。

③ 《沈锐华,掀起一场厕所革命》: http://www.tianjinwe.com/tianjin/tjwy/201101/t20110126_3286736.html。

板、热水器、沙发、婴儿尿布购买器、紧急呼叫电话等,母亲可以在厕所内给婴儿更换尿布、喂乳和休息,如在厕所内突遇紧急事件,可以拨打联系电话,相关部门会在第一时间了解信息并及时排除故障,充分体现了其人性化的一面。

③英国。1967年,英国女公务员曾针对政府部门厕所内的厕纸问题奋起维权,她们指出劣质粗糙的厕纸会对她们造成伤害,呼吁政府提供柔软厕纸,但由于经费原因该提议很快被否决^①。相关部门出台报告称如果用软纸,每年预算将会增至三倍。直至1981年,软纸价格降低,才使公务员得以享用到柔软舒适的厕纸。而现在,英国公共厕所的建设已经可以称做世界的典范,如女厕坐便器边上设有隔板,可放置女士常用的卫生巾或化妆包等细节,都充分体现了其人性化的设计。^②

④日本。厕所在一定程度上代表着一个国家的文明程度,日本的厕所文明居于世界前列,它在1985年就成立了“厕所协会”^③,并举行首届“厕所日”^④。日本的厕所文明主要体现在其人性化设计中,为满足男女需求,在厕位比例上早已突破1:1的比例,同时在东京等繁华的大都市会见到较多的男女共用厕所^⑤。除此之外,日本厕所在设计上的细节之处,也充分彰显“以人为本”的理念,厕所内部的隔间分为很多种类型,有蹲便的隔间、坐便的隔间,坐便隔间中大部分还在角落处设有安放婴幼儿的座椅,甚至还有专供妇科病人使用的隔间,以满足不同的人群使用。日本的很多地方还建立了无障碍专用厕所,内部除了有各种洁具和安全支架,还设有专供婴儿换尿布和衣服的小床,并设有报警求助装置。其无障碍专用厕所适用人群包括残障人士、老年人、带婴幼儿的妇女^⑥。

(3) 国内外经验的启示价值

上述公共卫生间建设上的经验,为我国进一步开展公共卫生间建设和改造提供了诸多启示,可总结为以下几点:

首先,男女公共卫生间的蹲位设置比例应充分考虑男女两性的不同需求。通常,女性如厕时间要比男性长,因而在卫生间设计中,男女蹲位数量不能简单按

① 感谢南开大学文学院传播学系主任刘运峰教授,当初向我们最早提示了这个“英国厕纸预算”的典型案列。

② 陈甲妮:《英国 水箱里养金鱼》:《生命时报》,2010年2月12日第03版。

③ 日本“厕所协会”的英文是“Japan Toilet Association”。

④ 日本的“厕所日”是每年的11月10日。

⑤ 张暄:《绝对让你吃惊的日本公厕》,《青年参考》,2006年11月14日。

⑥ 张欢、陈军、孙延军:《“人性化”在日本公厕建筑的体现——日本厕所的优点与对当前国内公厕建设的几点建议》,《华中建筑》,2010年11月。

1:1 的比例设置,而应通过调研考察两性实际的需求程度,确定最适宜的比例。同时,也不能将一个地区的调查结果直接应用于其他地方,因为各地人群分布也存在着差异,要全方面、多角度考虑这些因素。

其次,分析国内外在卫生间设计、建设和改造上的经验,我们不难发现,卫生间的建造不仅应考虑到男女卫生间厕位的合适比例,也应在细节上充分体现人性化。在美国、英国、德国、日本、新加坡等国家和地区,洁净舒适的卫生间里通常会配备有洗手台、洗手液、安放婴儿的座椅、报警求助装置等,有的同时建造无障碍厕所,以方便老年人、残疾人和带小孩的妇女使用。相较之下,我国大多数地方的卫生间内部设施显得极为单薄,不仅未能配备一些必要的设施(例如婴儿台、求助电话等),而且卫生环境状况也急需改进。我国在经济快速发展的同时,不能忽略公共基础设施上人性化的考虑,就公共卫生间而言,则应该充分借鉴国内外经验,对每一个细微之处,都应该充分考虑到不同群体的需求,从而更好地服务公众。

4.5.2 公共设施类项目的共性特点与应用范围

1. 本类型项目的共性特点

(1) 通过增量调整提升资源配置效率,优化公共设施供给结构

通常情况下,要实现公共设施供给结构的改善,有两种途径可供选择:一是对存量的调整,二是对增量的调整。在中国经济体制改革的具体转型路径取舍上,我国也采取了一条利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。就改革空间而言,采取的是先试点后推广的策略;从改革的时间安排来看,是从增量改革推进到存量改革^①。

在财政资金支出数量既定的前提下,重点通过对增量进行调整,将会更为有效地提升资金使用效率。以公共卫生间为例,鉴于现有公共卫生间不能满足女性需求的情况,在改扩建的过程中,可以逐步扩大女厕面积,增加女厕蹲位。在以增量调整为主的基础上,对于部分场所男厕呈现厕位闲置的现象,可通过存量调整缩减男厕面积(或改为共用的方式),从而扩大女厕面积。

又如健身器材的调整。健身器材的设计和安装,若能考虑到不同性别、年龄

^① 马蔡琛:《社会转型期的政府职能转变与公共管理改革》,《安徽大学学报(社会科学版)》,2002年第5期。

人群在身高、体力等方面的差异，有针对性地提供适合各类群体的健身器材，则会更好地体现公共设施提供的人性化因素。因而，对于长期出现健身器材供给不足、使用紧缺的公园等公共场所，可以通过调查获取其使用人群的性别、年龄分布状况，在增量配置上，重点满足占比较大人群的特殊需求。

（2）提升财政预算管理的精细化水平，逐步化解公共资源配置中的性别盲视

各类调研综合显示，很多公共场所的卫生间设计，仅仅根据男女人数比，来确定男女厕位比例为1:1。一些学校的公共浴室也仅根据男女学生比例来设定浴室面积比，某些社区的健身器材也极为笼统的设置种类和数量，并未认真考虑男女两性的不同需求，从而导致女卫生间、女浴室门前和某些类健身器材前排长队的现象。

在社会性别预算理论中，不乏性别盲视、性别中立^①和性别敏感^②的说法。对于上述现象，或许政策制定者认为其政策是性别中立的，但其实却是性别盲视的。也就是说，表面上或许平均分配的公共资源，实际作用效果却未必公平。这一点实际上也有违财政精细化管理的改革目标的。

（3）公共预算决策需要平衡峰值需求紧张与平时资源闲置的矛盾

在一些特殊情况下，男女对不同公共设施的需求差异表现得更为明显。以公共卫生间为例，在节假日期间的火车站、旅游景点等人群密集的地方，女厕门前排队长队的现象尤为突出；而中小学的课间休息时段，女生上厕所排队现象也极为明显。但是如果仅为满足高峰期公众需求而修建更多厕所，则可能出现在平常时段大量闲置的状况。例如，旅游淡季时，景区厕所大多没有人使用，这样就造成了公共资源浪费。健身器材、公交车等公共资源使用，也与上述情况类似。因此，需要科学分析不同公共设施的类型与数量，在原有的基础上进行增量改造，在满足峰值供求紧张状态的同时，避免公共资源大量闲置的问题，切实提高有限公共财政资源的使用绩效。

为完善资源配置效率，政府相关部门应该因地制宜地建设公共设施，对于某些不符合标准的设施，应适时加以改造。比如，对于公共卫生间建设，就应根据所在位置和人流量来确定面积、男女厕位数量；而并非在所有情况下女厕的厕位数量都应多于男厕（以体育馆等场所为例，男性的数量可能更多，这样就有必要针对具体情况重新设定男女厕位比例）。再如，有些城市社区为丰富居民文化生

① 如果男性和女性的不同需求或者不同情形，对政策效果不造成影响，这种政策就是社会性别中立的。

② 如果政策考虑了男性和女性的需求和角色差异，这种政策就是社会性别敏感的或是具备社会性别回应性的。

活而建立的社区图书室，去借书的多为老年人和小孩，而前去的老年人中男性居多。因此，为提高图书室的使用效率，各个社区有必要根据社区群众年龄层分布和借书人员的年龄、性别等实际状况，调整图书的种类及数量。因此，在投资建设公共设施时，必须因地制宜整合资源，尽可能达到设置配置最优、服务效率最高和资源收益最大。

2. 本类型项目的应用范围

本章以公共卫生间问题为切入点，从性别角度对公共卫生间的提供状况进行了系统考察。在研究过程中，我们发现在以下类型的公共设施领域，将性别因素纳入分析视角，同样具有重要的现实意义。

(1) 健身器材类

随着公众对生活质量的要求日益提升，越来越多的人更加注重健康的生活方式。因此公众利用健身器材来锻炼身体、愉悦身心变得更为普遍，很多社区都配备有各类健身器材，但是这些健身器材的种类和数量设置，未必能够有效地满足不同群体的健身需求。在很多社区，相同健身器材的标准一样，但是由于其使用者既有儿童，也有中老年人，他们在身高、力量、性别等方面存在差异，往往出现一些器材闲置而另外一些器材供不应求的情况。针对这种状况，可以通过边际调整，来改善这些健身器材的使用效率。也就是说，可以先调查本社区的人群年龄、性别分布状况和健身器材的使用状况，然后根据调查结果适当调整器材的种类和数量。例如，如果社区中使用健身器材多为老年人，就有必要增加适合老年人使用的健身器材；而如果适合女性使用的健身器材种类或数量太少，也可以按实际情况进行调整。

在实际操作中，也可以将社区健身器材的改良，推广到中小学校当中。在学校，男生更多注重单双杠、云梯、篮球场等运动设施和场所，而女生可能更喜欢秋千、绿地等。因此，学校就可以根据男女学生比例及其不同需求，合理设计体育器材的配置。

(2) 医疗服务设施类

公共卫生安全对居民的健康状况具有重要影响，医疗设施服务的不完善则会给城镇、农村居民带来诸多不便。从社会性别角度来看，由于女性在生理结构、生育上的特性，加之其平均寿命较长、对疾病敏感性较强等特点，使其对卫生服务的需求高于男性。

一项对银川市公共医疗服务设施满意度的调查显示，男性对本市医疗服务设

施满意度比女性高出10个百分点^①。经调查发现,银川市医疗保健机构多位于旧城区、市中心地段,而新建住宅小区、城区间结合部的医疗网点则十分匮乏。因而,难以满足新城区居民的需要,尤其是社区保健中心太少。针对女性健康设立的医疗场所也十分缺乏,已有妇幼保健院远不能满足妇女儿童的实际需求。社区内部虽设有卫生防疫站,但其规模、完善程度都存在较大问题,基本仅限于给儿童接种疫苗等基本服务,真正关乎女性健康咨询和保健方面的机构极度缺乏。

除银川市外,国内很多地区也存在类似的医疗机构分布不均、针对女性的医疗服务设施匮乏等问题。特别是在一些经济欠发达的农村,女性产前检查率、住院分娩率都十分低,常常带来严重的后果。因此,应对这些问题给予充分的重视、充分顾及女性在医疗设施上的特殊需求,优化医疗机构的分布状况(如可以通过增量调整,针对女性特殊的生理现象和保健需求,在合理范围内增设专为女性提供的医疗服务设施)。

(3) 照明、标志物等设施类

安全问题往往会给女性的正常生活造成很大影响。由于女性经常成为暴力或犯罪的侵害对象,给其正常的工作、生活、娱乐带来种种限制。为避免成为“牺牲品”,女性(特别是老年女性)往往会减少到公共场所的出行。研究表明,女性对公共场所的使用率更低,且较为局限——时间多集中于白天、地点多位于居所附近或人群较密集的场所。若能对公共场所(特别是较偏僻的公园等区域)的照明设施加以完善,对于保障女性安全将起到积极作用。

再以公交车站为例。公交车站是事故频发的地点,通过将一些设于偏僻街道的公交站,改设在附近相对繁华、人群密集的地方,将起到保障使用者(特别是女性)安全的作用。醒目的标志也将有助于保障女性的安全,如地下停车场多会存在视线上的障碍,使之成为又一犯罪率较高的公共场所,通过增设醒目的标志物,易于辨识的信息牌,将有利于危急时刻的安全防范。另外合理的出入口设计、无死角空间等,对于停车场安全而言也至关重要。另一方面,繁华的商业中心夜晚总是灯火通明,可适当减少其照明设施,避免不必要的浪费。考虑到女性在公共场所的安全问题,合理配置公共资金,对于社会的安定、财政资金的合理使用都将产生积极影响。

^① 郑泽爽、甄峰:《银川城市生活需求的性别差异及规划建议——基于女性主义视角的研究》,《人文地理》,2010年第4期。

(4) 其他方面的应用

考虑两性的不同需求,对公共设施进行增量改造,还可以运用于很多其他方面。例如,公交车上经常能见到女性由于身材相对弱小而不能握住车上拉环的现象,因此可考虑在公交车上设置高低不同的拉环,以照顾身材相对弱小的女性。又如,在拥挤嘈杂的车站购票时,很多女性觉得不方便或者不安全,那么可以考虑增设女性售票专用窗口,或者至少可以为孕妇专设窗口;还有很多母亲在医院、地铁、超市等公共场合为婴儿哺乳,显得十分必要而又尴尬无奈,相关部门可以考虑在这些公共场所改建增设母婴哺乳室……公共设施不应该仅仅致力于满足简单的实际用途,更应从人性化的角度进行设计和改造,以更好地服务于不同群体。

4.5.3 典型案例解析:焦作市中小学卫生间的实地调研

1. 调查内容

焦作市作为国内率先实施社会性别预算改革的先进试点,在诸多方面都迈出了实质性的脚步。2010年以来,焦作市将社会性别预算的关注目光,投向了中小学卫生间的使用问题。

按照国家计委1986年颁布的《中小学校建筑设计规范》规定,小学教学楼学生厕所,女生每20人设一个大便器,男生每40人设一个大便器;中学教学楼学生厕所,女生每25人设一个大便器,男生每50人设一个大便器。^①2011年上半年,焦作市财政局、焦作市统计局和教育相关机构,针对这个标准是否能够满足学生在短短10分钟课间的使用需求,能容纳多少学生使用,如果设计不合理应如何改进等问题,展开了系统调查。调查重点包括:各学校在校生总数及男、女生人数;实地观测记录男、女生厕所的厕位数和入厕时间;问卷调查学校公厕的位置、卫生状况、设施状况,学生如厕情况等,并对这些数据进行了详细记录和分析。

2. 调研过程及结果

2011年1~2月,受焦作市财政局委托,焦作市城市调查队开展了市直中小学校公厕使用情况抽样调查。

① 资料来源:《中小学校建筑设计规范》第4.2.6条。

此次调查采取以调查员入校实地观察为主,同时辅之以向学生及家长发放问卷调查的方式进行。调查样本采取简单随机抽样的方法抽取,共抽选2所小学和7所中学^①。一方面进行实地观察。选取下午第一、二节课的课间10分钟,对上厕所的男女生数进行实地观测。另一方面,问卷调查。在7所中学中各随机抽取2个班,对班上的所有学生发问卷表进行调查;随机抽取1所中学和1所小学的各1个班,对班上的所有学生家长发问卷表进行调查。^②

从硬件设置方面看,被调查的7所中学和两所小学,男女各42个厕所,男生厕所共有1020个厕位(含小便槽,根据学校不同,小便槽可供6~9人使用,下同),平均每个学校有113个厕位;女生厕所共有595个厕位,平均每个学校有66个厕位。平均9名男生拥有一个厕位,平均15名女生拥有一个厕位。除十一中女生厕所未达标,人民中学男生厕所基本达标外,其余学校男、女生厕所的蹲位设置全部达到或超过建筑设计标准。同时,有98%的学生对厕所设施的完好程度及卫生条件表示满意,表明学校在厕所设施的管理、维护上工作总体到位。

从学生如厕时间方面来看,20.43%的学生如厕时间在30秒钟以下,59.14%的学生如厕时间在30秒到1分钟之间。通过观测和对男、女生上厕所课间10分钟的流量计算,男生上厕所的平均时间大约为23秒左右,女生大约为27秒左右。可以看出男女生在使用卫生间时耗时相差不大。

3. 发现的主要问题

虽然作为调研对象的九所学校,其卫生间建设基本或超过了规定标准,学生使用卫生间的的时间也不是很长,但在调查中还是揭示出两个方面的显著问题:

(1) 女生在使用卫生间中需要等待的情况相对显著

调查结果显示,课间上厕所“经常等待”的男生比例为27.25%,女生则达45.50%,近一半需要如厕女生需要等待,是男生的两倍。“从未等待”的女生仅占接受调查人数的3%。而男生这一比例为18.26%。厕位不够给女生带来的麻烦,要远远大于男生(见表4-1、图4-3、图4-4)。

① 中学包括:市十一中、市一中、市人民中学、市光明中学、市外国语中学、市二中,共五所。小学包括:市道清小学、市实验小学共两所。

② 资料来源:《焦作市直中小学校公厕使用情况调查报告》,2010年。

表 4-1 焦作市九所学校的调研结果概况

课间上厕所	男（人次）	比例（%）	女（人次）	比例（%）
经常等待	94	27.25	167	45.50
偶尔等待	188	54.49	189	51.50
从未等待	63	18.26	11	3.00
合计	345	100.00	367	100.00

资料来源：《焦作市直中小学校公厕使用情况调查报告》。

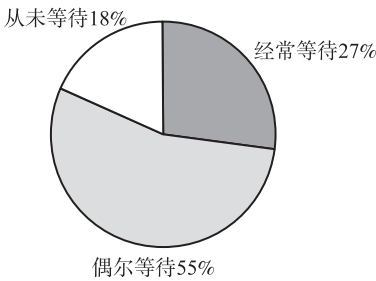


图 4-3 男生如厕等待情况

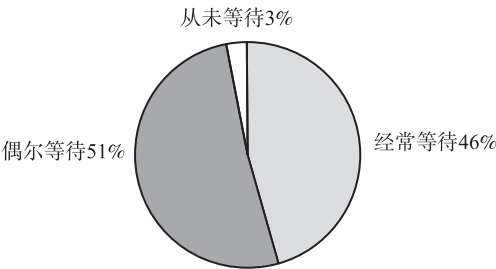


图 4-4 女生如厕等待情况

资料来源：《焦作市直中小学校公厕使用情况调查报告》。

（2）部分学生因如厕问题而可能影响健康状况

调查显示，41.9%的男生和 54.5% 的女生，由于担心等候时间过长，而选择课间放弃上厕所；62.22% 的学生则选择大量减少喝水、尽量不在学校如厕，或加快如厕速度等方式。由于学生每周至少有 5 天要在学校中学习，这些如厕不便使学生采取憋尿、减少饮水等方式来应对，将对学生的健康产生某些不利影响。

4. 相关原因分析

(1) 男女厕位数比例的设定, 没有考虑到男生和女生在生理上的区别, 导致男生实际拥有的厕位数高于女生。被调查的9所学校男女生性别比为1:1.0188, 按性别比推算, 男、女生应该拥有大致相等的厕位。但由于男厕设有小便池, 若将小便池换算成厕位, 9所学校平均9名男生拥有一个厕位, 而平均15名女生拥有一个厕位, 实际上男生拥有的厕位数为女生拥有厕位数的1.7倍。同时, 69.2%女生认为上厕所等待的主要原因是厕位太少。

2011年5月, 我们在焦作市某中学的现场踏勘中发现, 有些楼层的厕所因故障损坏, 导致该楼层的同学(尤其是女生)课间如厕拥堵的现象较为严重。另外, 有些学校尽管厕位达到了规定标准, 但厕所位于教学楼外较远的位置, 同学课间如厕的往返距离较远, 尤其是遇到雨雪天气, 如厕更加困难。

由此可见, 女厕在相同的时间内能够容纳的使用人数, 明显低于男厕, 使得女生在如厕时常遇到需要等待的情况, 给学生带来诸多不便。

(2) 学生使用卫生间的时间集中, 但厕所的总体空间相对较小。学生上厕所的时间, 普遍在下课10分钟或课间操后的短短几分钟, 老师拖堂、学生怕上课迟到(学生通常需要尽量在上课前1~2分钟赶回教室)等因素, 都减少了学生能用来上厕所的时间。而女生由于生理差异, 其上厕所的时间相对男生所用的时间要长, 这也减少了在相同时间中可以使用女卫生间的总人数。

《中小学校建筑设计规范》中关于卫生间的规定, 虽然能够满足学生在平时使用卫生间的需求, 但不能适应大量学生在短暂课间使用卫生间的峰值需求。

5. 酝酿中的解决方案

从以上调查结果可以发现, 女生在课间如厕时等待的情况较男生明显, 由于等待而引起的学生放弃如厕, 减少喝水等现象, 表明按照现行卫生间设计, 不能很好地满足学生在短暂课间集中使用的需求。因此, 需要及时合理地调整男女生的大便器设计比例, 由原来的1:2调整为1:2.5; 同时在条件许可的情况下, 适当扩大厕所面积, 增大厕所整体“容积率”, 让有限的空间里设置更多的厕位, 以满足学生在课间如厕的需求。

其中, 增加女卫生间的厕位数, 有存量调整和增量调整两种方式。存量调整是指, 在保持学校已有的卫生间数量和面积的前提下, 可以尝试利用女厕的一些空余空间(如在焦作市某中学的调研发现, 对应于男厕中小便池的位置, 在女厕中并未修建相应的蹲位, 这些空间处于闲置状态), 增加女生拥有的厕位数, 将

女厕中闲置的空间资源合理利用，而且这种做法因不涉及供排水管道改造等问题，相应成本是十分低廉的。所谓增量调整是指，在财政资金支出总规模有限的前提下，重点通过对新建卫生间的建设标准进行调整，增加女厕的厕位数，改变男女厕位比，以更高的资金使用效率，达到改善学校卫生间供给结构的目的。

另外，根据对其他地区学校的调研显示，某直辖市的全国重点大学的教学楼中的饮用水设备，竟然放置在厕所内。这既影响了广大师生的饮水情绪，也极不卫生。尤其是在夏季，厕所区域容易聚集蚊蝇等物，这些蚊蝇在饮水机出水孔上面爬来爬去，也容易引发各类传染性疾病。这种“师生同饮厕所水”的现象，也需要结合社会性别预算的理念，在公共卫生间改造过程中一并加以解决。

第5章

社会性别预算的技术工具与方法应用

5.1 参与式预算：社会性别预算的技术支撑载体^①

综观世界各国的社会性别预算实践，都或多或少地体现了参与式预算的色彩。众多国际组织从公共治理的视角，日益关注参与式预算与社会性别预算的有机融合，并力求在实践中使其合力最大化。在社会性别预算强调公共预算的性别回应性过程中，研究公民的有效参与具有重要的现实意义。

5.1.1 社会性别预算与参与式预算的互动整合

如果说公共预算就是“以众人之财，办众人之事”，那么众人之事就当由众人来议定、让众人皆知晓、受众人之监督，这本是一个不言自明的问题。然而，自1295年英国“模范议会”最早提出“涉及所有人的问题，应当由所有人来批准”这一较具普适性的预算准则以来，在各国预算实践中，最终建成“以天下之财，利天下之人”的责任政府，仍旧是一个屡经波折的过程。

在通常的预算决策过程中，除了为数不多的市民大会或全民公决之外，大多数财政收支决策是由经过选举产生的议员做出的。^② 现代预算史的演进脉络显示，早期的预算问责侧重于强调议会的外部监督，预算成为对政府实施普遍控制的一种工具。20世纪80年代以来的全球预算改革浪潮，更加加强了将预算作为

^① 马蔡琛、李红梅：《社会性别预算中的公民参与——基于社会性别预算和参与式预算的考察》，《学术论坛》，2010年第12期。

^② [美] 约翰·L·米克赛尔：《公共财政管理：分析与应用》，第31页，白彦锋、马蔡琛译，中国人民大学出版社，2005。

赋权公民参与的工具。^①通过广泛运用预算听证、公共服务调查、预算对话等技术手段,促使现代预算的功能从偏重合规性控制,逐步拓展为向公民赋权的一种公共治理工具,从而进一步提升了现代政府的合法性基础。

其中,较具代表性的当属参与式预算(participatory budgeting)在拉丁美洲、亚洲、非洲和欧洲诸国的广泛兴起。自1990年参与式预算的原始模型在巴西的阿雷格里港市面世以来,目前世界范围内有记录的实施案例已达1 000多个^②,国内浙江省温岭市、河南省焦作市、上海市闵行区、云南省盐津县等地,也开展了不同形式的参与式预算改革试点。

尽管参与式预算之于普通公民而言,到底是一种“生活必需品”还是“奢侈品”,仍旧存在某些分歧。^③然而,参与式预算通过预算过程中的公共学习,可以进一步促进政府与民间的和谐与互动。作为公共服务受益方的公民,一旦通过行使公共权利而获得了权利主张,公民就应该接受、认同和内化权利主张的后果^④,尊重经由公共选择程序而达成的预算结果。

1. 参与式理念在社会性别预算实践中的体现

社会性别预算不仅强调女性的呼声和需求,也关注男性的利益与诉求,对促进男女两性的均衡和谐发展具有重要意义。随着研究和实践的深化,社会性别预算越来越多地关注预算过程的公民参与。其原因在于,如果只关注社会性别问题,而不考虑预算参与者的性别、参与层次、利益影响机制等深层次因素,将会使社会性别预算偏离其最初的政策目标,并最终影响其性别敏感程度和实施效果。

同样,在参与式预算实践中如不考虑性别因素,而单纯关注参与本身,将会使女性群体的有效参与受到相当程度的局限。实践中,这将进一步固化参与式预算中的“社会性别盲视”(gender blindness)。参与式预算的实践效果也难以实现可持续的政策影响力。

社会性别预算和参与式预算都十分关注预算过程的参与、权力转移过程以及性别关系中影响和被影响的过程。国际组织和研究者也早就注意到,社会性别预

① 王雍君:《公共预算管理(第二版)》,第426页,经济科学出版社,2010。

② [法]伊夫·辛多默、[德]鲁道夫·特劳普—梅茨、张俊华:《亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战》,第1页,上海人民出版社,2012。

③ 马蔡琛、李红梅:《参与式预算在中国:现实问题与未来选择》,《经济与管理研究》,2009年第12期。

④ 杨心宇:《现代国家的宪政理论研究》,第137页,上海三联书店,2004。

算和参与式预算之间的密切关系和互为补充的优势，并着手探索二者有机整合的可行路径。譬如，联合国妇女发展基金与联合国开发计划署从公共治理和善治出发，将社会性别预算和参与式预算结合，并在秘鲁和玻利维亚等国的参与式预算行动中引入了社会性别分析。我国于2005年开展的第一个参与式社会性别预算试点——河北省张家口市的参与式社会性别预算实践，也将参与式方法纳入社会性别预算的探索和尝试中。

2. 社会性别预算的重要技术支撑——参与式方法

在参与式预算实践中，社会性别理论一直贯穿其中。在实践社会性别与发展理论、践行男女平等的过程中，往往涉及参与式管理的方法和理念。由于社会性别理论和参与式方法有诸多交叉关系，许多政府部门、国际组织、研究机构和NGO组织也越来越多地在性别发展实践中运用参与式方法。参与式理论萌芽于20世纪60年代^①，在东南亚和非洲国家得到进一步推广和完善。参与式方法不仅是管理领域的手段创新，更是一种顺应时代潮流的具有强大生命力的思想理念，经过半个多世纪的发展和完善，已形成了完备的工具和方法体系。目前，具有性别敏感的参与式方法和工具，已在各国公共政策实践中得到广泛应用，并取得了显著成效（参见专栏5-1）。20世纪80年代，参与式管理在我国开始应用，目前已广泛运用于农业、工业、服务业等多个产业和项目中。因此，具有性别敏感的参与式工具和方法是可以也应该成为社会性别预算实践的重要技术支撑载体的。

专栏5-1 印度尼西亚和印度的两个参与式性别预算案例

1. 印度尼西亚的塔纳达塔案例

塔纳达塔是印度尼西亚苏门答腊岛西部的一个区，面积大约为1 336.60平方公里，人口为331 274人（2008年数据），其中约21%被归为生活在贫困之中。塔纳达塔的参与式预算过程有两个主要目标：减贫以及完成性别回应预算（gen-

^① 英国国际发展研究机构的罗伯特·钱伯斯（Robert Chambers）最早提出参与式发展理论。

der-responsive budget)。相应地,该过程基于一种双轨方法(two-track method)。塔纳达塔参与式预算过程的第一条线索是扶贫预算,即预算必须对穷人的需求(尤其是基本需求)做出响应。作为参与式预算过程的第二条线,塔纳达塔的扶贫预算倡议行动是和性别回应预算分析结合在一起的。主要针对以下问题:女性和男性或男孩和女孩需要什么?在男性与女性之间,在准入、参与水平、控制和收益等方面是否存在缺口?应该为男性和女性实施哪些行动,以使服务供给变得更富于效果和效率?应分配多少钱用于男性和女性的赋权?

在实施过程中,无论男女,均被邀请参加由非政府组织推动的特殊培训课程,以促使其掌握在预算和规划过程中发表意见的技能。然后,参与者积极要求村当局允许他们参加村的协商会。结果是,村协商会的参与者人数增加了,而且,从未参加过地方事务的女性成为参与者并积极表达观点,妇女也被视为其所在村参加小区协商会代表团的成员。

就实施效果而言,以卫生部门为例,公益组织建议削减用于补贴政府交通的预算,并将从中获得的资金用来克服儿童营养不良问题,使儿童获得更多的食品补贴,或者用于为村庄里的助产士购买摩托车,目的在于改善对生活在偏僻区域的产妇服务。

2. 印度喀拉拉邦的 Kudumbashree 项目

喀拉拉邦是印度最南面的一个邦,地理区域面积大约为 39 000 平方公里,2008 年的人口为 33 268 000 人,是印度人口密度最大的邦之一,每平方公里人口数大约 850 人。喀拉拉邦是印度参与式规划与预算的先驱之一,印度其他邦如今也实施了相关做法。

Kudumbashree 是一个参与式扶贫项目,在地方语即马拉雅拉姆语中,Kudumbashree 是指“家庭兴旺”。该项目是一项社区倡议行动,运用了有法律支持的妇女代理机构,作为潘查亚特行政体系的组成部分(包括城市和乡村)加以实施。总体而言,它是一个针对贫穷妇女的赋权项目。在组织结构上,Kudumbashree 由三级体系构成,在最基层存在着 15~40 名女性组成的居民区小组,每个人均来自经过确认的风险家庭(risk families)。

此外,一个名为特里苏尔(Thrissur)的自治团体也相应扩大了对直接有益于妇女和儿童行动的特别财政支持,其 2007~2008 财政年度的主要相关支出包括:对妇女地位的研究 2 000 卢比,妇女法律项目扫盲 168 824 卢比,Anganwadi(妇女和儿童照料中心)助手的额外报酬 343 800 卢比,Anganwadi 的营养食品 5 000 000 卢比。

从比较视角来看,喀拉拉邦参与式规划与预算模式是可以复制的,或许在特定条件下可以转用到其他国家或地区。实现成功的参与式预算过程,需要具备的条件是:文化知识、社会中介、一个积极而又活跃的公民社会,以及一个拥有政治意志来实施分权和让公民参与决策过程的积极主动作为的政府。

资料来源:[法]伊夫·辛多默、[德]鲁道夫·特劳普—梅茨、张俊华:《亚欧参与式预算:民主参与的核心挑战》,第51~54页,第71~73页,上海人民出版社,2012。

3. 社会性别理论在参与式预算实践中的体现

参与式预算作为实现基层民主的重要手段和方法,社会性别理论始终是其关注的对象和讨论的话题。参与式方法和社会性别理论具有相互依存、相互渗透的密切联系。

首先,二者均提供了民意表达的平台。参与式预算通过民众(尤其是弱势群体)广泛且平等的参与,提供了一个民意表达的舞台,可以伸张民意、上达民情,进而调整相应的公共支出政策,具有明显的民主性和回应性特征。社会性别预算在关注公众参与的同时,考虑到公共政策中的性别歧视,妇女等弱势群体很可能被无意排斥于决策过程之外,其利益诉求未能得到充分体现。因此,社会性别预算从性别视角出发,不仅关注男性的需求,同时也更关注妇女等弱势群体的利益表达和有效参与,以期减少或降低公共政策的性别盲视。

其次,二者均强调公民的主观能动性。在传统预算过程中,决策者是政策的制定者,民众是政策的被动接受者。事实上,决策者由于自身知识和能力的局限,其制定的政策未必能够充分反映社会经济生活的实际情况,难免出现决策偏差和失误。而从公共需求出发的参与式预算,有助于真正实现人民群众当家理财,在公民同预算决策者的协商和辩论中,制定出符合公共利益的公共政策。社会性别理论强调和倡导的是,决策者并非总是正确无误的,也未必能充分代表不同阶层、不同团体以及不同领域的利益和诉求。这与参与式预算的宗旨和原则,也是不谋而合的。

最后,二者均是实现公平参与、权利平等的工具。参与式方法强调以人为本,在预算参与过程中,可以实现全体公民形式上和事实上的平等参与;而社会性别与发展理论则是通过实现妇女等边缘群体的广泛参与,达到权利均等、机会均等的目标。

5.1.2 社会性别预算和参与式预算的契合点

1. 研究目标的高度一致

社会性别预算的目标具有层次性和多元性，在具体实践中，需要结合具体国情、政治环境、数据可获得性、人财物的匹配度、管理当局的认可度以及宣传倡导力度等加以具体设定。

目前，国际上关于社会性别预算的目标定位，主要来源于联合国妇女发展基金、英联邦秘书处和国际发展研究中心（International Development Research Center）2001 年制定的总体目标，一是增强政府在国家 and 地方层面上对筹集收入和分配支出的效果，在进行计划、监督、评价时，引入社会性别的视角加以分析；二是通过妇女介入预算过程，提升妇女在经济决策中的参与程度；三是通过提高预算过程的透明度，在经济管理中引入社会性别分析视角，加强公共决策受托责任的监督机制。

对于大多数社会性别预算行动来说，其最终的目标是促进性别平等、提高资源配置效率、预算结果的有效性，以及实现政府承诺。参与式预算最直接的目标是将被边缘化的弱势群体吸纳进入预算决策过程，通过预算参与实现社会公正（见表 5-1）。

表 5-1 社会性别预算和参与式预算的目标定位

名称	社会性别预算	参与式预算
目标 定位	促进性别平等，实现社会公正	实现社会公正（包括消除性别歧视）
	提升资源配置的效率，预算结果的有效性	合理配置公共财政的资源
	提高妇女等弱势群体的参与度	将弱势群体等被边缘化的群体，吸纳进预算决策过程，促进积极公民权的实现

从以上分析可以看出，社会性别预算和参与式预算，无论是最终目标还是具体目标都呈现出高度的相关性。两者都试图通过增强被边缘化的弱势群体（包括妇女等）的有效参与，促进公共财政领域中公民主权的实现，推进社会公正（包括性别平等），进而实现公共资源的合理高效配置，同时为政府履行财政承诺提供切实可行的工具和方法。

2. 研究对象的总体一致

尽管不同国家的政治背景、社会发展以及文化传承有所差别，但综观各国的行动计划可以发现，在社会性别预算实践中，始终关注以下几方面的重点内容：第一，妇女等被边缘化的弱势群体（有时也包括男性）的呼声和需求；第二，公共政策的性别盲视和性别不平等；第三，公共财政资源的科学、透明、高效利用。

参与式预算在多年实践中，尽管理论研究和实践经验呈现多样化和高度灵活性等特点，但其关注范围仍保持基本一致：首先，强调参与者的对象、参与的层次和过程；其次，关注权利的赋予和实现；再次，突出财政资源的充分配置；最后，体现社会公平与正义。

从以上对比分析，可以看出社会性别预算和参与式预算的研究对象，具有总体一致性的特征。这使得两者在同一研究范围内，呈现高度交叉渗透的趋势。

5.1.3 公民有效参与的路径选择

1. 加强预算制度建设，实现社会性别预算中公民参与的法治化和规范化

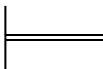
无论是参与式预算还是社会性别预算，在中国从萌芽到成长的过程，大多是依靠某些具有远见卓识的领导者来推进的，具有较强的“英雄史观”色彩。但是，这种威权政治下预算过程中的公民参与和预算民主，其所具有的持续性和稳定性都是不容乐观的，甚至难免会出现“人亡政息”的结局。这在各国性别预算实践中也不乏惨痛的教训。

例如，澳大利亚的性别预算行动主要是女性官僚主义者推动的，鼎盛时期妇女预算报告多达300多页，而后由于人员变动渐趋衰落。又如，莫桑比克的社会性别预算之所以在前期推进比较顺利，而后又处于停滞状态，很大程度上也与政府预算办公室的两位女性领导热衷于将性别因素结合到政府预算中来以及后来她们的离任有关。

因此，在推进社会性别预算中公民参与的早期，需要系统化地实现预算管理体制的重构，明确预算过程中公民参与的技术节点、协商过程、提案技巧、跟踪反馈机制等关键核心因素。例如，焦作市财政局和焦作市妇联于2009年联合下发的《关于积极推进社会性别反应预算工作的通知》中，就明确了实行项目社

会听证制度。具体规定，由焦作市“社会性别反应预算”领导小组办公室具体负责组织实施项目听证工作。听证人员以不同阶层妇女为主要代表，同时，邀请人大、政协相关专门委员会负责人及相关部门负责人、学者等参加。这从制度上提供了社会性别预算中公民参与的现实操作路径，是值得在今后的制度建设加以推广的方式。

社会性别预算在编制程序上并非在既有预算决策过程中另立管道，而是在既有预算程序中逐步增加纳入妇女群体意见的利益表达机制。在具体操作层面上，可以参考我国台湾地区试编妇女预算的相关经验，其妇女预算与其原来的部门预算在预算编制过程上最大的区别在于，在“预算规划和收支政策之拟订”环节中，增加了就社会性别问题的协商与咨询机制。因此，可以考虑在既有的“两上两下”预算编制循环的“二上”阶段（参见专栏5-2），引入涉及社会性别主题的预算磋商与辩论机制。



专栏 5-2 预算编制流程：基于全国与河北省的比较分析

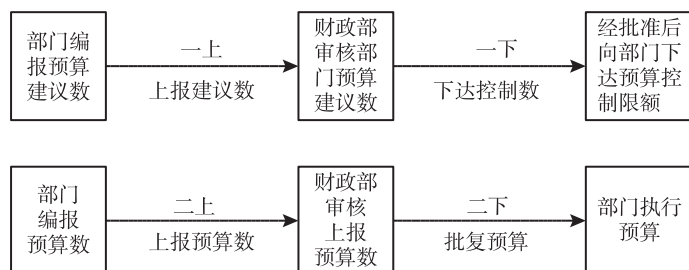
中央部门预算编制程序实行“二上二下”的基本流程。

“一上”：部门编报预算建议数。部门编制预算从基层预算单位编起，这几年主要是按照每年预算编制通知的精神和要求编制项目预算建议数，并提供与预算需求相关的基础数据和相关资料，主要是涉及基本支出核定的编制人数和实有数、增人增支的文件、必保项目的文件依据；然后层层审核汇总，由一级预算单位审核汇编成部门预算建议数，上报财政部。

“一下”：财政部下达预算控制数。对各部门上报的预算建议数，由财政部各业务主管机构进行初审，由预算司审核、平衡，在财政部内部按照规定的工作程序反复协商、沟通，最后由预算司汇总成中央本级预算初步方案报国务院，经批准后向各部门下达预算控制限额。涉及有预算分配权部门的指标确定，由财政部相关主体司对口联系，其分配方案并入“一下”预算控制数统一由财政部向中央部门下达。

“二上”：部门上报预算。部门根据财政部门下达的预算控制限额，编制部门预算草案上报财政部，基本支出在“目”级科目由部门根据自身情况在现行相关财务制度规定内自主编制。

“二下”：财政部批复预算。财政部根据全国人民代表大会批准的中央预算草案批复部门预算。财政部门在对各部门上报的预算草案审核后，汇总成按功能编制的本级财政预算草案和部门预算，报国务院审批后，再报人大预工委和财经委审核，最后提交人代会审议，在人代会批准预算草案后一个月内，财政部预算司组织部内部门预算管理司统一向各部门批复预算，各部门应在财政部批复本部门预算之日起15日内，批复所属各单位的预算，并负责具体执行，预算编制总的流程如下图所示。



实际操作过程中，结合预算改革的要求和深化程度，各财政年度对“上”和“下”的具体内容进行必要的调整。在“二上二下”的过程中，各部门与财政部可随时就预算问题进行协商、讨论，及时、充分地交流有关预算信息。

与中央部门预算的编制流程略有差异，河北省财政厅于每年3月部署预算编制工作，11月20日前向省人大常委会报送功能预算和部门预算草案。整个预算编制过程划分为六个阶段，并遵循“三上三下”的程序。六个阶段包括布置预算编制、编制预算建议计划、财政审核、征求意见和编制部门预算文本、编制并上报预算草案、批复预算。“三上三下”程序：“一上”，预算部门于8月上旬向省财政厅报送部门预算收支建议计划和单位基本情况。“一下”，省财政厅于8月底下达部门支出限额和预算建议计划初步审核意见。“二上”，部门于9月15日前根据限额和省财政厅意见，编制部门预算文本，报省财政厅。“二下”，省财政厅调整修改部门预算文本，于10月上旬下达部门征求意见。“三上”，部门于10月15日前向省财政厅反馈部门预算文本意见。“三下”，全省人民代表大会批准预算后，省财政厅在30日内批复省级部门预算（包括部门政府采购预算），各部门在省财政厅批复部门预算后15日内下达所属单位预算。

	全国模式	河北模式
一上	各部门向财政部报送本部门与预算需求相关的基础数据和相关资料，由财政部计算各部门基本预算支出	预算部门向省财政厅报送部门预算收支建议计划和单位基本情况
一下	财政部门向各部门下达基本支出预算控制数，按照项目支出预算管理办法审核下达项目支出预算控制数	省财政厅下达部门支出限额和预算建议计划初步审核意见
二上	各部门根据基本支出控制数、项目支出预算控制数，按照预算科目编制部门预算，并按规定报送财政部门	部门编制部门预算文本，报省财政厅
二下	各级人大批准预算后，财政部门在规定的时间内批复、下达各部门预算	省财政厅调整修改部门预算文本，下达部门征求意见
三上		部门向省财政厅反馈部门预算文本意见
三下		全省人民代表大会批准预算后，省财政厅批复省级部门预算（包括部门政府采购预算），各部门下达所属单位预算

资料来源：马蔡琛：《政府预算》，第 141 ~ 143 页，东北财经大学出版社，2007。

2. 促进公民社会的成熟，为社会性别预算中的公民参与提供适宜环境

在预算决策过程中充分调动公民参与预算管理的积极性，有助于实现预算资源的高效配置，这已为各国公共预算改革的实践所反复证明。但反观中国预算管理的现实，至少在现阶段，就大多数普通公民而言，预算过程中的公民参与，是否构成其社会生活中必不可少的一部分，仍旧是一个颇具疑问的话题（参见专栏 5-3）。现代预算在中国自诞生以来，大多是政府官员和专家学者研究的对象，通常被视为“束之庙堂高阁”的“机密文献”。在传统的官本位文化影响和束缚下，一般公民很难介入预算决策过程中。包括妇女在内的普通民众，在对预算尚不太了解的情况下，让其参与预算决策过程中，难免存在认知和技术上的障碍。

专栏5-3 贫困县夜访：请问预算是什么意思？

2006年8月，为完成某研究机构的一项委托课题，我们课题组成员一行4人，在中国北方A省的一个国家级贫困县开展“地方公共预算改革”专项调研。一日晚间，我们在该县城中心区的一家“碰碰凉”饮品店小憩。笔者兴之所至，随意开展了一次小型调查，其结果似在意料之中，但也同样发人深省。

我在餐巾纸的一面上写出“预算”二字，另一面写上“财政”二字。先将写有“预算”二字的一面拿给店中一位服务员（后来知道他的年龄是19岁），问他知不知道这两个字指的是什么，他回答“不知道，没听说过”。又问他是否知道“财政”这个词，他说听说过，上中学时听老师说过。但当问他财政是干什么的，怎么回事时，他也不明白，并问边上的一位年纪稍长的女店员，女店员说“财政好像就是管账款的啊”，再问她是否知道其他方面的情况时（例如“管谁的账”之类），她也摇摇头说“那就不太清楚了”。再问收银台边上的一位女店员时，得到的答案仍是“不知道”，“不了解”。

第二天中午吃饭时，我们向该县财政局一位主管预算的副局长说起此事，他毫不犹豫地：“你问‘预算’一准不知道，问‘财政’也不知道，问‘税务’有可能知道”。我们的谈话是在举杯共饮前进行的，宾主双方还保持着必要的理智与清醒，其答复也应属于有效性回应。

前文的论述中之所以认为，这一次调查的结果也在意料之中，因为早在几年前笔者出版的一部预算知识普及读物中，就曾谈及了这一现象（马蔡琛：《如何解读政府预算报告》，中国财政经济出版社，2002）。但是，从A省调研回京后，每当回想那天与该县财政部门畅谈预算改革时，那些激动人心的场面，对比那日晚间上过中学的那位小伙子一脸茫然的表情；我也不禁有些茫然。A省在中国尚属于预算改革开先河的省份之一，早在1999年的财政部机关刊物《中国财经报》上，就有关于“预算改革看A省”的连续报道，这也是课题委托方选择A省作为调研样本的原因之一。在预算改革较为先进的省份尚且如此，遑论其他。

中国公共预算改革的道路，距离2002年笔者写作那本小册子的时候，又走过了1600多个日日夜夜，但在这方面所取得的进展，却仍旧乏善可陈。回京后，我曾经与一位朋友W君论及此事，他也是从事财政经济方面研究的。当时他说的一句话，我们不妨将其称为“W君命题”。他说，预算问题的研究从来都

是“精英化”的，中国的公共预算走向公共的“大众化”，还不知道有多远！或许我们不得不承认这一“W 君命题”：中国公共预算研究与实践，从“精英化”走向“大众化”的道路，仍旧需要一个相当漫长的“长征”历程。

资料来源：马蔡琛：《财政学视野中的中国公共预算研究：从“边缘化”到“主流化”，从“精英化”到“大众化”》，收录于：马骏等：《呼吁公共预算——来自政治学、公共行政学的声音》，第 25 ~ 56 页，中央编译出版社，2008。

就公民参与的实质性程度而言，从真正的“公民权力”（citizen power）到非实质的“假参与”（non-participation），可以将预算过程中的公民参与分为若干不同层次。如何实现社会性别预算中“真正的”公民参与，而不是“假参与”，则需要一个相对成熟的公民社会。

由于专业知识的欠缺，公民参与中的“不作为”和“非规范性作为”都是制约预算参与效果的极大障碍。预算参与的成功，需要民众具备预算知识来保障。因此，需要持之以恒地推进公共预算知识的普及，不断宣传倡导社会性别预算的理念，提升广大社会公众解读政府预算报告的能力（参见专栏 5-4）。通过公民及其代表的预算能力建设，促进公民实质性地参与预算决策和审议过程，有效提升包括社会性别预算在内的整体公共预算管理的公民参与程度。

专栏 5-4 解读 2014 年政府预算报告

2014 年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的第一年，社会各界对于新一年的“国家账本”寄予了更多期待。仔细研读 2014 年的政府预算报告，较好地体现了“以天下之财，利天下之人”的宗旨。就表达风格而言，体现了许多新的亮点，内容更加公开透明、数据展现更为简洁、深化财税改革更显突出。就谋篇布局而言，一改过去先汇报财政收支数据的传统写法，而是紧密围绕深化财税改革来加以展开，开篇先分析“2014 年财税改革工作重点”，继而解析“2014 年财税政策”，最后才是“2014 年收支预算”。总的来看，2014 年政府预算报告大致可以用“深化财税改革、关注民生绩效、加强宏观调控、完

善预算管理”这样几个关键词来加以概括。

1. 深化财税改革，建设现代财政制度

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制改革在整体改革中具有基础性和支撑性作用。通读政府预算报告，按照顶层设计与分步实施相结合的思路，凸显了国家财政治理能力现代化的总体取向。据统计，报告涉及需要“研究”的问题多达12处，“试点”举措多达26处，涵盖了改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等深化财税体制改革的方方面面，充分体现了在研究深化财税体制改革总体思路的同时，不失时机地推出一系列改革措施，这一财税改革基本思路。

就改进预算管理制度而言，报告提出了一系列需要研究的重要命题，主要包括：研究将部门决算按经济分类公开；研究清理规范中央专项转移支付的思路和方案；在精算平衡的基础上研究社会保险基金预算的可持续性问题等一系列当前预算管理改革中亟须解决的重点课题。在改革试点问题上，报告明确了建立健全覆盖各级财政的预算执行动态监控体系，开展国库集中支付电子化管理试点；着力推进重点领域、重点项目特别是专项资金和项目的绩效管理，将绩效目标管理和评价试点范围扩大到各层级预算单位。

就完善税收制度而言，报告提出了在全国范围内实施铁路运输和邮政服务业“营改增”试点，抓紧研究将电信业纳入“营改增”范围的政策；研究完善加速设备折旧政策；实施部分品目资源税从价计征改革试点。

就建立事权和支出责任相适应的制度而言，报告明确了抓紧研究调整中央与地方的事权和支出责任；研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点。

在深化财税改革的次序问题上，明确了将预算管理制度和税收制度改革作为2014年财税体制改革的重点。同时，抓紧研究调整中央与地方的事权和支出责任，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，合理划分各级政府间事权和支出责任，适度加强中央事权和支出责任；保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。

2. 凸显民生导向，提升资金使用绩效

公共财政情系社会民生，始终是近年来政府预算报告的核心主题，也是“取之于民、用之于民”的现代财政制度优越性的充分体现。据统计，在报告行文中“民生”一词出现的频率高达13次，涵盖了民生财政投入与使用、绩效和监督等

方方面面。

就财政投入而言,围绕党的十八届三中全会决定提出的提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020 年提到 30%,更多地用于保障和改善民生,这一总体改革方向。报告采用以事实和数字说话的方式,明确了国有资本经营预算调入公共财政预算用于社会保障等民生支出的具体情况。2013 年,中央国有资本经营支出 978.19 亿元,增长 5.2%。其中,调入公共财政预算用于社会保障等民生支出 65 亿元,增长 30%。2014 年,中央国有资本经营支出 1 578.03 亿元,增长 61.3%。其中,调入公共财政预算用于社会保障等民生支出 184 亿元,增长 183.1%,占中央企业上缴国有资本收益的 13%。

针对民生政策和资金落实情况的监督问题,报告分别在三个显著位置做出了具体规定:第一,注重民生投入的使用绩效。按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路,在确保财政可持续的基础上,落实好各项民生政策,开展重点民生支出评估,着力建立政府、企业、个人、社会协调配合的机制,树立起个人努力、各方面合理承担责任、勤劳致富的民生理念。第二,优化财政支出结构,盘活财政存量,用好财政增量,完善基本公共服务体系,促进社会事业发展,着力改善民生,严肃财经纪律,从严控制“三公”经费等一般性支出。第三,强化对财政收支活动全过程的监督检查,特别是加强对民生资金和项目的监督检查,保障民生政策落实到位。

针对社会各界广为关注的“三农”、环保、公共卫生等重点民生领域,报告提出了一系列加快民生财政建设的制度安排与改革举措:研究建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;支持黑龙江省开展“两大平原”涉农资金整合试点;开展财政支持农民专业合作社发展创新试点和新型农业生产社会化服务体系试点;选择部分省份开展新一轮退耕还林试点;从 2014 年起,取消部分地区大豆和棉花临时收储政策,开展目标价格补贴试点;支持开展重金属污染综合防治试点;研究调整基层医疗卫生机构补助政策,调动基层医疗卫生机构和人员增加服务数量和提高服务质量的积极性;稳步推进县级公立医院综合改革试点和基层医疗卫生机构综合改革,开展基层医疗卫生机构全科医生特岗计划试点;开展保障性安居工程预算绩效综合评价试点。

3. 强化宏观调控,实现经济可持续发展

在经济学意义上,财政体现为一种以国家或政府为主体的经济行为。基于现代混合市场经济的特点,将作为政府经济活动集中体现的财政问题,视为与市场领域相对应的一个范畴来加以考察,从协调政府与市场的关系出发,促进经济的

稳定增长，也是现代国家治理的题中应有之义。针对如何实现“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”这一当代中国经济体制改革的核心命题，2014年的政府预算报告做出了积极回应。

首先，明确未来财政政策走向，有效稳定市场预期。在宏观经济运行层面，财政政策的未来走向已然成为社会各界判断中国经济运行近中期走势的重要风向标。在政府预算报告中明确指出，2014年继续实施积极的财政政策，适当扩大财政赤字，保持一定的刺激力度，同时赤字率保持不变，体现宏观政策的稳定性和连续性，促进经济持续健康发展和财政平稳运行，着力提高宏观调控水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

其次，正视财政收入中低速增长与支出刚性增长之间的挑战，通过深化财税体制改革，促进加快转变经济发展方式，提高经济发展质量和效益。报告在“2014年中央和地方预算草案”部分中，开宗明义地指出当前我国经济发展环境依然错综复杂。从财政看，收支矛盾十分突出。受我国经济潜在增长率放缓、推进税收制度改革等因素影响，财政收入增长将趋于平缓。同时，支持全面深化改革、调整优化经济结构和促进各项社会事业发展，都需要增加投入。针对这些问题，进而提出了2014年预算安排的基本思路：优化财政支出结构，盘活财政存量，用好财政增量，完善基本公共服务体系，促进社会事业发展，着力改善民生，严肃财经纪律，从严控制“三公”经费等一般性支出，促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

最后，切实加强地方政府性债务管理，有效防控财政风险。针对社会各界广为关注的地方政府性债务问题，政府预算报告指出，研究赋予地方政府依法适度举债融资权限，建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制；研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点；对地方政府性债务实行分类管理和限额控制；推广运用政府与社会资本合作模式（PPP），鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资和运营。同时，建立债务风险预警及化解机制，列入风险预警范围的高风险地区不得新增债务余额，强化金融机构等债权人约束，推进建立考核问责机制和地方政府信用评级制度。

4. 加强预算管理，推进国家治理能力现代化

财政为庶政之母，预算乃邦国之基。现代政府预算制度是构建现代财政体系的基础性载体和平台。不断完善全面规范、公开透明的预算制度，也是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要基础。以“阳光预算”推进“责任政府”建设，从“预算公开”走向“政务公开”，进一步健全责任追究和财政问责机制，

也大体勾勒出了一条重塑中国政府预算治理结构的路线图。在2014年的政府预算报告中,浓墨重彩地描绘了新一轮中国政府预算管理改革的核心命题与关键节点。

首先,实行中期财政规划管理,提高财政政策的综合性、前瞻性和可持续性。根据国家中长期发展规划和宏观调控需要,确定中期财政政策,研究编制三年财政规划,对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目,研究政策目标、运行机制、评价办法,并强化其对年度预算的约束。

其次,改进年度预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制。从传统的年度平衡走向跨年度的中期预算平衡,是未来中国政府预算治理结构的重要变化之一。长期以来的政府预算决策过程,局限于年度预算平衡结果与赤字规模,这容易助长预算过程的短期行为倾向,而忽视了财政预算安排在中长期的可持续性。预算决策所覆盖的时间维度过短,也导致了预算调整过于频繁的“年年预算、预算一年”现象。报告指出,通过建立跨年度预算平衡机制,中央财政预算因政策需要可编列赤字,在政策调整后分年弥补。预算执行中如出现超收,原则上用于削减财政赤字、补充预算稳定调节基金;如出现短收,通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大审定的国债限额内发债平衡。

最后,加快建立权责发生制政府综合财务报告制度,有效实现财政安全预警与风险防控。在现时的中国,因地方融资平台而引致的政府性债务及其风险,已成为一个备受关注的话题。当前对于政府性债务问题的分析,大多聚焦于财政收支的流量问题,对于政府性资产与负债的存量配比问题关注不够。而政府资产(尤其是净资产)的规模,对于债务风险的监测与预警,才更为重要。政府会计作为“政府的商务语言”,是政府资产负债计量与核算的基础,而现行收付实现制政府会计体系,只能反映资金的流量,无法全面反映“欠人人欠”的债权债务关系,更难以准确测算资产存量。加之,目前行政事业单位的固定资产不计提折旧,还会进一步导致政府资产净值的不实。报告指出,研究制定政府综合财务报告制度改革方案、制度规范和操作指南,继续组织地方试编政府综合财务报告。修订财政总预算会计制度,对部分事项采用权责发生制,为编制政府综合财务报告提供基础数据信息。权责发生制的政府综合财务报告制度的建设,不仅有利于建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制,也有助于从国际比较的视野中防范主权债务风险。

综上所述,面对极为错综复杂的国内外形势,2014年的“国家账本”在不激不厉,刚健中和的基调下,对中国当前政治、经济、文化、社会、生态领域的重大问题做出了积极回应。正如诗经《谷风》所言,“就其深矣,方之舟之。就

其浅矣，泳之游之。何有何亡，龟勉求之。凡民有丧，匍匐救之。”

资料来源：马蔡琛、苟燕楠：《解读2014年“国家账本”》，《中国财政》，2014年第8期。

3. 推进社会性别审计与评估，完善性别预算公民参与的追踪问效机制

社会性别评估包括计划评估、过程评估、结果和影响评估以及综合评估，强调其参与者应是执行者、专家、公民社会、受益人群等各利益相关主体的广泛参与。社会性别预算和社会性别审计是社会性别评估中十分重要的两个工具。

其中的社会性别审计，主要是用来评估被审计机构的工作及其规范、价值体系、规则和程序等机构环境，是促进性别平等还是妨碍性别平等。这种审计通常用咨商方式进行，用于识别差距和挑战。对社会性别预算进行的审计和评估主要体现在以下几个方面：根据实施社会性别预算的机构和组织的整体项目或活动，组织相关的信息和数据；对项目进行度量，以确定其成本，选择最优的实施方案；就实际执行成本和计划成本加以对比分析，实现绩效管理；通过绩效指标，针对社会性别预算实施的受益情况与政策目标，进行参照核对。

通过社会性别审计与评估，可以就社会性别预算中公民参与的程度与质量加以综合研判和全程考评，从而将性别预算决策、性别预算执行分析、性别审计与评估构成一个完整的预算管理流程，实现对社会性别预算过程中公民参与的全过程动态追踪和绩效问责。

附录：社会性别预算听证会操作范本（模板）

一、目的

增加财政透明度，健全完善公共财政体系，努力实现财政依法决策、科学决策、民主决策，切实保障人民群众的知情权、表达权、参与权、监督权。

二、原则

公开、公正、便民，保障各方陈述意见的权利，充分听取社会公众的意见，接受社会监督。

三、基本事项

(一) 组织机关：××市财政局。

(二) 举办时间：×月×日。

(三) 举办地点：××。

(四) 参加人员：

1. 听证工作人员 3 人：

(1) 主持人 1 人：姓名、性别、职务（听证委办公室提名，由××市财政局预算社会听证委员会成员或委托人担任）；

(2) 听证员和记录员各 1 人：姓名、性别、职务（由听证委办公室选派人员组成）。

2. 听证会参加人 23 人（分别注明姓名、性别、职务）：

(1) 项目方陈述人 3 人（由听证项目的代表组成）；

(2) 公众方陈述人 17 人 [包括群众代表 130 人（中学生、大中专学生、低保户、城市居民、农户、残疾人各男女 1 人、育龄女性 1 人），××市人大代表 1 人，政协委员 1 人，专家学者 2 人]；

(3) 决策发言人 1 人（由××市财政局一名副局长担任）；

(4) 公证机关的工作人员 2 人。

3. 旁听人 9~11 人（分别注明姓名、性别、职务）。

报名条件及方式：旁听人员必须具有完全民事行为能力，关心社会和经济发
展，具有较强的社会责任感和公正、客观的态度，具备一定的政策水平、调查分
析和语言表达能力。有意参加的市民，可持有效身份证件于×月×日前至××报
名，联系电话：××××××。群众代表和旁听人有社会公众自愿报名，经财政
部门确认产生。

4. 新闻媒体 5~7 人（分别注明姓名、性别、职务）。

(五) 听证议题：

××市 201× 年社会性别预算的公平性与合理性。

四、实施程序

（一）准备阶段

1. 在听证会举行 20 日前，通过××省、××市政府信息公开网站、××市财政局网站以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式向社会公告听证事项、听证代表名额及其产生方式、旁听人报名办法等相关内容，接受听证报名。

2. 在听证会举行的 7 个工作日前，确定听证参加人、旁听人和新闻媒体人员，并向公众陈述人、公证人送达《预算听证通知书》和相关材料。向社会公布听证会举行的时间、地点、听证会参加人员名单及听证代表名单。

（二）听证举行

主持人在主持人席就座，相关领导在政府领导席就座，听证参加人在代表席就座。具体程序如下：

1. 主持人宣布听证会开始，介绍部分参加人员，并强调听证会程序、规则及有关注意事项（5 分钟）；

2. 项目方陈述人介绍社会性别预算的各项内容和支出，以及支出依据；

3. 公众方陈述人发表意见（限一次一人，每人不超过 8 分钟）；

4. 项目方陈述人就公众方提出的问题和质疑给予必要的解释，最后陈述意见；

5. 决策发言人对本次听证会作总结（仅对各位听证代表的积极发言作肯定，表明政府会充分考虑听证会上各位代表的意见，做出科学、合理的决策，不作倾向性发言）；

6. 主持人做会议小结，并通报后续工作安排，宣布听证会结束。

（三）后期处理

1. 听证会结束后 3 日内，由记录员整理完成听证笔录。

听证笔录应当包括下列事项：

（1）听证项目名称；

（2）听证的时间、地点；

（3）听证参加人的基本情况；

（4）听证项目的理由、依据和有关材料；

（5）听证参加人的观点、理由和依据；

（6）听证主持人对听证活动中有关事项的处理情况。

2. 听证笔录完成后 3 日内，听证主持人依据听证笔录，撰写听证报告，提

交预算听证管理委员会。

听证报告应当包括下列内容：

- (1) 听证会的时间、地点和公告发布途径；
- (2) 听证人出席情况、听证陈述人构成情况；
- (3) 听证事项和主要内容；
- (4) 对听证项目赞同的情况；
- (4) 对听证项目的意见分歧及其依据；
- (5) 对听证有关意见的分析和相关建议（附听证笔录及公证书）。

3. 将听证报告向项目方陈述人、公众陈述人、决策发言人等反馈并及时向社会公开。

5.2 社会性别统计：社会性别预算的基础数据平台

性别统计作为衡量社会发展中性别问题的重要手段之一，目前国际上较具共识性的定义是由瑞典国家统计局提出的：性别统计跨越了传统统计领域来生产和宣传反映女性和男性生活状况的数据，并服务于制定针对男女两性的政策^①。国内比较权威的性别统计概念界定，是由国务院妇女儿童工作委员会办公室、国家统计局性别统计课题组起草的《建立和完善中国特色性别统计工作制度对策研究报告》的修改稿中，对性别统计概念的阐述——“性别统计是分析、研究社会经济发展变化的一种统计方法，它是从性别角度描述、分析、研究、判断社会经济发展中的一些现象和问题，通过对比男女两性在社会经济发展中的地位、权力、作用和发展状况等方面的差异性，进而找出解决男女不平等发展的方法，推动两性和谐发展、共同进步。”^②此外，还有一种界定方式引入了政府管理和决策，延伸了社会性别统计的最终目标：性别统计是为实现社会性别平等目的，运用统计的特有定量分析方法和手段，设定有性别意识的统计指标、变量，描述、分析和测评男女两性的社会参与、社会贡献及社会性别差异，为社会特别是政府决策提供数据和事实的定量研究的科学理论与方法。^③

① 资料来源：<http://www.unecce.org/stats/gender/>。

② 国务院妇女儿童工作委员会：《建立和完善中国特色性别统计工作制度对策研究报告》，<http://www.nwccw.gov.cn/?action-viewnews-itemid-139503>。

③ 中华女性网：http://www.china-woman.com/rp/main?fid=open&fun=show_news&from=view&nid=90810。

女性和男性在社会上担负不同的角色，拥有不同的资源，以不同的方式受到政策和措施的影响，如不适当地裁断现有的性别差异，政策和措施就会加剧不平等。^① 男女平等，并不是追求在所有资源分配比例上一比一的等量分配，而是要男女两性在社会发展中得到的利益与承担的义务相匹配。

性别统计是性别预算周期管理的首个环节，社会性别统计数据可以将男女在社会资源获得上的差异体现在数字上，数字可以给言辞极大的力量，当致力于性别平等的各领域工作者在呼吁性别平等时、在申诉就业性别歧视时，如果可以拿出一份内容翔实的数据，那么通往性别平等的道路也许会看到更多光明。只有在统计数据上定量地明晰男女两性生活状况的差异，政府才能准确了解财政收入与支出对于男女的不同影响，进而在编制政府预算报告时定量考虑针对两性的预算差异，真正做到性别敏感性分析。

5.2.1 社会性别统计的发展历程与研究现状

1. 社会性别统计的发展历程

(1) 社会性别统计的起步时期（1975 ~ 1990）

从全球范围来看，性别统计的历史可以追溯到1975年在墨西哥举行的第一届世界妇女大会，这次大会首次认识到妇女统计的重要性，号召各国政府重视妇女统计资料的收集与整理。十年之后，1985年在内罗毕召开的第三届世界妇女大会上，国际统计系统开始着手启动相关工作，包括一些旨在培训政策制定者与数据收集人员相互协作的项目。同时，内罗毕会议还标志着人们的关注点由妇女统计工作转向性别统计工作。

这一阶段社会性别统计的特点是，一是性别统计数据的收集对象，从单一女性数据到男女两性数据。在内罗毕会议之前，无论是专家学者还是政府机构，大多认为应就妇女群体的数据进行单独整理，此后人们逐渐意识到性别统计应对男女两性的数据加以整理分析和对比考察，而不应该只是针对女性。二是性别统计的数据收集方法逐渐实现了共享。这一阶段的性别统计数据收集方法尚不够完善，为扩大其影响力，在1985 ~ 1990年期间，联合国统计数据发布了诸多性别

^① Hedman, Birgitta, Francesca Perucci and Perucci and Pehr Sundstrom, Engendering Statistics—A Tool for Change, pp. 41 - 42.

统计数据收集方法的手册^①，有效推动了社会性别统计方法的共享。

(2) 社会性别统计的全球推广时期 (1991 ~ 2006)

1995 年在北京召开的第四届世界妇女大会，要求各国政府加强性别统计工作，把性别统计纳入官方统计体系，在健康和反贫困、教育和培训、劳动和经济、政治与决策参与、犯罪与暴力侵害等方面，改进分性别统计的概念、定义、分类、测量和数据收集，生产和发布按性别分组的数据和信息。很多国家对此做出了积极响应，不但开始收集性别数据，还在性别统计数据缺口及应用方面的问题，付出了不懈努力。

2004 年 2 月，印度中央统计局联合果阿 (Goa) 地方政府召开题为“性别统计与数据缺口”的研讨会，众多统计学者围绕数据缺口、性别预算及审计等问题，进行了深入研讨。

从文献检索情况来看，这一阶段的研究主要聚焦于分性别统计数据的利用问题。伊丽莎白·潘多 (Elizabeth Pendo, 1994) 在 1990 年美国颁布仇视犯罪统计法案 (HCSA) 的背景下，对仇视犯罪统计数据进行分析对比，研究女性受到的暴力侵害，认为 HCSA 应该对仇视犯罪的分性别统计，做出强制性规定。^② 赫德曼和比吉塔 (Hedman & Birgitta, 1996) 系统研究了改变当时性别不平等问题的性别统计方法和性别统计指标，联合国性别统计专题网站^③定期发布性别统计资料，用于分享各国性别统计工作的最新进展。^④ 李胡苏 (L. Husu, 2000) 通过研究劳动力的分性别数据，发现与芬兰是性别平等乐土的表象相悖，芬兰存在着受过高等教育的女性学者在工作中会因性别歧视而遭遇职位晋升障碍。雅克·沙尔姆和萨斯基亚·威瑞嘉 (Jacques Charmes & Saskia Wieringa, 2003) 重点研究妇女赋权的衡量工具，特别是性别发展指数 (GDI) 和妇女权力指数 (GEM)，这两位作者当时正在领导非洲经济委员会 (ECA) 开发一种非洲性别发展指数

① 例如，联合国统计署网站在 1989 年发布了“女性与发展的国家数据库的开发手册” (Handbook for the Development of National Statistical Databases on Women and Development) 和“社会指标手册” (Handbook on Social Indicators)，在 1990 年发布了“测度女性在非正式部门参与的方法” (Methods of Measuring Women's Participation in the Informal Sector)。

② Elizabeth Pendo, Harvard Women's Law Journal, Vol. 17, p. 157, 1994.

③ 联合国性别统计专题网站: <http://unstats.un.org/unsd/gender/default.html>。

④ Hedman, Birgitta, Francesca Perucci, and Pehr Sundstrom, Engendering Statistics—A Tool for Change. Statistics Sweden, 1996.

(ADGI)，用于测度女性的社会经济地位。^①

(3) 社会性别统计的蓬勃发展时期 (2007 年至今)

这一时期的社会性别统计开始有了专门的世界性会议，不再依附于诸如世界妇女大会等关注妇女平等全方位主题的会议，从而有效加强了世界范围内性别统计工作者的经验分享与实践交流。2007 年 12 月，首次全球性别统计论坛在意大利罗马举办，与会国家超过了 50 个。到目前为止，联合国统计署全球性别统计项目组成功举办了四次性别统计全球论坛，分别是 2007 年的罗马论坛、2009 年的阿克拉论坛、2010 年的马尼拉论坛和 2012 年的约旦论坛。此外，还召开了一些具有细分化领域的性别统计数据主题的会议，主要包括：2011 年 11 月，在黎巴嫩贝鲁特召开的“反对妇女暴力侵害”咨询会议，提出了生产“妇女受到暴力侵害”的数据的统计调查指南；2012 年 12 月，在乌干达坎帕拉举办的“以性别视角整合数据”的联合国研讨会，会议对人口、劳动、环境、贫穷和健康等方面的数据，从性别视角展开分析，还对时间使用调查进行了专门议题的讨论。这些专注于社会性别统计主题的国际会议，有效促进了性别统计的传播与推广（参见表 5-2）。

表 5-2 社会性别统计的主要国际会议 (2007 ~ 2013)

会议名称	召开时间	召开地点	组织者	主题
全球第一次性别统计论坛	2007 - 12 - 10	意大利, 罗马	联合国、意大利统计局	介绍全球性别统计项目组
全球第二次性别统计论坛	2009 - 01 - 26	加纳, 阿克拉	联合国、加纳统计局	加强性别统计以监测国际发展目标
全球第三次性别统计论坛	2010 - 11 - 11	菲律宾, 马尼拉	联合国、菲律宾统计局	加强对分性别健康数据的重视
全球第四次性别统计论坛	2012 - 03 - 27	约旦	联合国、约旦国家统计局、UNESCWA、UNFPA	经济赋权、知识赋权

资料来源：联合国统计署网站，<http://unstats.un.org/unsd/gender/default.html>。

此外，许多国家的统计部门积极选派其工作人员参加性别统计的专题培训。例如，2013 年 10 月，印度国家统计局委托国家统计管理学院（NASA）举办了

^① Jacques Charnes & Saskia Wieringa. Measuring Women's Empowerment: An assessment of the Gender-related Development Index and the Gender Empowerment Measure. Journal of Human Development, Volume 4, Issue 3, 2003.

为期一周的培训，内容涉及性别数据的生产、性别指数、性别预算以及当前的主要数据缺口等议题。

2. 我国社会性别统计的研究现状

1995年，国家统计局与国务院各有关部门合作、编辑出版了《中国社会中的男人和女人——事实与数据》一书，正式启动了我国的社会性别统计工作。“这本书第一次运用男女两性比较的方法，解释了目前中国社会生活中存在的男女发展现状以及发展不平衡问题。自此，中国社会统计工作开始从研究妇女状况的妇女统计向男女比较的性别统计转变。”^①

2006年，国家统计局建立了妇女儿童状况综合统计报表制度，性别统计指标在妇女儿童状况综合统计报表制度中具有重要的地位。近二十年来，我国的性别统计从无到有，中央统计部门协同相关单位，指导全国和地方性别统计工作的推进。期间，也不乏地方统计部门独立编写性别统计手册的案例。2007年和2008年，河南省统计局先后编制了《河南妇女儿童统计资料汇编（2000～2005）》和《2008社会的进步（河南篇）》；2008年，四川省统计局编撰了四川省第一本性别统计手册：《性别统计与妇女发展在四川——事实与数据（2007）》（英文版）。

根据国内文献的追溯性检索，最早对性别统计的关注是在1999年。贾淑萍（1999）从性别统计的角度，指出当时统计工作中存在的问题，认为现实统计制度之于性别统计，存在着一定的非适应性。^②此后对性别统计的研究，主要包括以下几个方面：

一是对总体性问题的研究。郑晓瑛（2001）指出了我国性别统计在人口、婚姻与家庭、就业等方面存在指标缺口，建议将性别统计指标纳入到人口普查体系之中。^③姜秀花（2007）详尽解读了中国第一次以性别统计为主题的“全国性别统计研讨会议”，主要包括性别敏感指标的开发与统计数据利用、性别统计的国际经验以及国内统计部门和地方的经验等。^④

二是性别统计概念的辨析。曾一帆、刘筱红（2007）辨析了性别统计、分性别统计和社会性别统计的含义，纠正了不同名称混用的错误，通过比较不同版本

① 张立：《性别统计在中国》，《中国妇运》，2010年第9期。

② 贾淑萍：《从性别统计看统计改革》，《统计与咨询》，1999年第4期。

③ 郑晓瑛：《人口普查与性别统计》，《妇女研究论丛》，2001年第3期。

④ 姜秀花：《加强性别统计 推动两性平等和谐发展——“全国性别统计研讨会议”观点综述》，《妇女研究论丛》，2007年第3期。

性别统计的概念,提出了更为全面的社会性别统计概念。^①刘中一(2010)在界定性别统计概念和本质的基础上,从性别统计工作实际和统计创新规律出发,提出性别统计理念创新应突出三个方面,即从生命形态到社会性别敏感统计,从单纯呈现性统计到解释性性别统计,统计要关注“人的社会属性”。^②

三是性别统计在中国发展的总结与未来展望。杨宜武(2008)梳理了性别统计的概念、发展过程以及存在的问题^③;谢慧(2010)提出了实行性别统计的重要意义,并对推行性别统计的路径提出了建议。^④张立(2010)总结了我国性别统计的重大事件,指出了性别统计工作的存在问题及解决建议。^⑤

5.2.2 性别统计与性别预算的全周期管理

尽管不同国家的预算管理周期不尽相同,但仍旧呈现出一些共性的特征。总体而言,大致包括三个前后衔接的预算过程:预算编制阶段、预算执行与调整阶段、决算与绩效评价阶段。要想在现实的预算管理过程中,切实推进社会性别预算和性别敏感分析,就需要将性别预算嵌入到预算管理周期中,构建一个全周期的社会性别预算管理体系。也就是说,社会性别预算管理体系需要包含三大流程:性别统计、性别预算及性别审计。上述三个过程均涉及数据的收集与分析,三者以时空共存的方式,确保社会性别预算管理的及时有效。

1. 数据信息是编制社会性别预算的基本前提

制定一个具有性别敏感分析的预算方案,需要在现实的预算过程中重点关注预算支出指向的特定性别支出领域。对这些开支进行性别敏感分析时,可能会涉及以下方法:一是按性别分类的公共支出影响分析,也就是通过比较某一具体支出方案中男性和女性的公共开支影响,来分析支出的配置绩效。二是按性别分类对时间运用的预算影响分析^⑥(参见专栏5-5),这种方法重点考察公共预算和家庭时间使用方式的相互关系,保证了在政策分析中,突出考虑妇女无酬劳动的时间。

① 曾一帆、刘筱红:《论社会性别统计的概念与名称》,《统计研究》,2007年第9期。

② 刘中一:《试论性别统计的理念创新》,《中华女子学院学报》,2010年第6期。

③ 杨宜武:《性别平等与性别统计实践的发展》,《四川省情》,2008年第3期。

④ 谢慧:《性别统计意义及路径分析》,《河南社会科学》,2010年第11期。

⑤ 张立:《性别统计在中国》,《中国妇运》,2010年第9期。

⑥ 马蔡琛等:《社会性别预算:理论与实践》,第161~162页,经济科学出版社,2009。

获得无酬劳动的一个重要途径是通过“时间使用调查”，它面向个体收集一段时间内花费在不同活动上的时间，根据性别、年龄等因素分组，以了解男女在有酬劳动和无酬劳动上的时间分配。目前，世界上只有少数国家进行了与无酬劳动相关的“时间使用调查”（time use surveys）^①，一些国际组织也出版了相关的方法指南^②。

专栏 5-5 时间利用的性别差异

主流经济学关于福利的定义，通常集中于物资资源方面，其实人们最稀缺的资源就是时间。人的时间在各种不同活动之间的分配，决定了不同产品的相互价格，并且，时间在各类活动之间的配置，也决定了一国经济发展的路径。根据发达市场经济国家的经验，随着经济的发展，人们用于工作的时间在普遍缩短，花费于市场工作中的时间往往不超过总时间预算的 1/3。但是，主流经济学将大量精力集中于研究占人们总时间 1/3 的市场劳动，而非市场劳动对人的影响却经常被忽视。

在传统的国民经济核算体系中，家庭生产等非市场活动不进入经济核算体系，统计调查反映的是生产领域的活动或实践，即使是劳动力服务活动，关注的也只是那些能够进入市场交换的活动，而家庭生产和照料等非市场活动则被忽略了。

从世界范围内的经验研究来看，男性和女性在市场和而非市场劳动中存在着一一定的性别分工，而非市场劳动大部分由女性来承担。丹麦女经济学家波瑟如普（Boserup）在 1970 年指出，经济发展对男性与女性的影响是不一样的，女性之所以在家庭与社会中的地位低，是因为其所从事的工作大多是无报酬或低报酬的劳动，如家庭看护劳动是无报酬的，或者农村家庭农业生产中无法直接区分女性的劳动成果。这些活动在既往的国民经济核算体系中，往往是被忽略的。因此，

① 美国劳动统计局（U. S. Bureau of Labor Statistics, BLS）劳工部开展美国人时间使用调查；澳大利亚自 1987 年以来进行时间使用调查；英国国家统计局办公室（Office for National Statistics）进行分性别家务时间使用调查，我国国家统计局在 2008 年 5 月开展了第一次时间使用调查。

② 联合国在 2005 年出版的“A Guide to Producing Statistics on Time Use: Measuring Paid and Unpaid Work in 2005”。欧盟委员会于 2000 年首次发布“Guidelines on Harmonised European Time Use Surveys”。

女性主义经济学家认为,统计体系应该正确看待女性的贡献,制定公共政策时需要将这些非市场劳动考虑进来。

由于非市场劳动的主要承担者是女性,而有些家庭生产活动往往难以用具体数据来加以衡量,只能通过时间投入来测度。因而,时间利用数据为研究性别问题提供了很好的数据支持。1995年第四次世界妇女大会通过了《北京宣言》,要求各国定期收集时间利用数据,通过时间利用数据全面反映女性对经济发展的贡献。

资料来源:畅红琴:《经济发展对中国农村家庭时间利用性别差异的影响研究》,第2~4页,经济日报出版社,2013。

通过以上分析可以发现,无论是“方法一”所需要的简单分性别统计数据,还是“方法二”所要求的在我国尚未系统开展的无酬劳动时间调查,都需要性别统计数据。没有这些社会性别统计数据的支撑,就无法通过性别敏感分析来确定性别预算支出的具体影响差异与配置绩效,社会性别预算管理体系的链条也难以传递下去。

2. 数据的完整透明,可以提升性别预算的参与度

性别统计数据是编制性别预算的重要参考,其完整性和透明度影响着性别预算过程的公开性和参与度。无论是在公共财政预算还是社会性别预算,都需要关注预算过程的公开性和透明度。当性别统计数据较为完整,预算过程相对公开和透明时,各利益相关主体参与性别预算执行与监督的积极性就相对较高,可以提高包括女性在内的各利益相关主体参与社会性别预算的积极性。

3. 社会性别统计数据为性别审计提供判断依据

作为社会性别预算管理周期循环的最后一环,社会性别审计的主要责任是监测与评估,通过监督社会性别预算工作的开展,更充分地贯彻性别平等的法律与政策,从机制上有效保障社会性别主流化的顺利推进。^①

对社会性别预算进行审计和评估时,同样需要性别统计数据的支持:针对实施社会性别预算的机构和项目,收集相关的信息和数据;运用性别统计数据在内

^① 马蔡琛:《社会性别预算:理论与实践》,第176页,经济科学出版社,2009。

的相关信息,对项目的成本进行度量,选择最优的实施方案;在性别预算执行结束以后,对实际执行成本和计划成本进行对比分析,揭示导致成本差异的原因,实现绩效管理。此外,对比社会性别预算实施的受益情况与政策目标时,需要构建绩效指标,这时候需要考虑哪些性别统计指标是可用的。

5.2.3 中国分性别数据统计的现状与问题

1. 中国性别统计的现状

(1) 分性别统计制度

2006年,国家统计局建立了妇女儿童状况综合统计报表制度。国家统计局及各省市区统计部门每年印发《妇女儿童状况综合统计报表》,表号从2006年的33个增加到2012年的51个,除“妇女儿童情况”外,还将性别指标分布于卫生、教育、社会保障、婚姻家庭、农业、社会治安管理等各个领域^①。性别统计指标也在妇女儿童状况综合统计报表制度中得到很好的确立,在2012年“妇女儿童情况”报表中有82项统计指标,其中36项是分性别指标,还有十几项是专门针对女性的统计指标。此外,加上其他40个表号中的57项性别指标,概括起来,《妇女儿童状况综合统计报表制度》中共有130项性别指标。

(2) 分性别统计数据的出版物

我国国家统计局从1995年开始编辑出版的《中国社会中的女人和男人——事实与数据》一书,至今已有4册,分别是1995年、2004年、2007年、2012年版本。《中国社会中的女人和男人——事实与数据(2012)》一书中包括人口、就业、教育、卫生与健康、社会参与等9个领域的分性别数据,数据丰富,分类细致,很多内容还按照年龄层次进行划分。在该书的最后一部分专门呈现了分省数据,涵盖了除香港、澳门特别行政区和台湾省之外的31个省市自治区的多领域数据。

2. 中国分性别数据统计存在的问题

一是省级分性别数据涉及领域较少。综合解析《中国社会中的女人和男人——事实与数据(2012)》书中的分省数据,按照省份统计的分性别数据涉及

^① 数据来源:张立:《性别统计在中国》,《中国妇运》,2010年第9期;宁夏统计局网站 <http://www.nxtj.gov.cn/nxtj/nxtj/xgk/tjzwgk/tjbz/>。

了人口数、平均预期寿命、育龄人口节育方法、16岁及以上经济活动人口就业状况、6岁及以上人口受教育程度、按城镇和农村统计的居民最低生活保障情况、公有经济企事业单位专业技术人员人数及人大代表、政协委员性别构成这八个统计项目，详细程度远远低于分性别数据的九大领域中任何一个。在某种程度上，这也反映出我国分性别数据的统计工作主要依赖国家统计局部门，地方统计部门并没有收集分性别数据的积极性。其实，地方统计部门对本地的社会状况及风土人情更加了解，分性别数据的收集过程也会相对容易。

二是分性别数据的出版物数量较少、出版频率低。我国关于性别统计的出版物屈指可数，中央统计部门出版的只有四版《中国社会中的女人和男人——事实与数据》，而地方统计部门只有四川等省编写的为数不多的性别统计手册。反观性别统计发展迅速的韩国，根据韩国仁川性别统计国际研讨会提供的资料，截至2012年其发行的性别统计出版物多达24本之多。韩国国家统计局从1997年每年发行《女性生活数据》，中央政府部门也会定期编制各自管理领域的分性别数据报告。此外，各地方政府及地方自治体坚持每年发行性别统计报告，数目多达百余本。

三是对分性别数据的需求较小。一般来说，如果社会性别预算在一个国家开展的较好，那么其性别统计也较发达。因为在编制社会性别预算时，需要了解男女不同的生活状况，对分性别数据的需求较大，这可以督促统计部门生产出高质量、多领域的分性别数据。社会性别预算在中国尚处于从萌芽到成长的早期发展阶段，对分性别数据并未形成持续而稳定的需求，因此各地方政府和统计部门开展性别统计的动力相对不足。而在印度，社会性别预算起步较早也相对成熟，众多学者开始关注社会性别预算收支两翼以及性别审计中的分性别数据缺口，从而有效促进了数据生产者更新数据的步伐。^①

5.2.4 中国社会性别统计发展的路径选择

社会性别统计作为性别预算的重要一环，将其置于公共收支的分析框架中，来研究性别统计能为性别预算提供什么样的数据。然而，收集数据是有成本的，尤其是在性别统计的起步阶段，靶向对接的数据提供无疑是最有效率的。

我国的性别预算试点是在小范围内开展的，在思考性别统计应该生产什么样的分性别统计数据时，可以参考夏普的三项开支分类法，对我国的公共预算支出

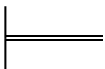
^① Proceedings of the National Seminar on Gender Statistics and Data Gaps, Central Statistical Organization Ministry of Statistics and Programme Implementation Government of India, pp. 64 – 76. Goa 5 – 7th February, 2004.

进行分类,根据不同支出类型的性别相关度,确定性别统计指标的详略程度和性别统计的关键节点。

第一,为明确具有性别敏感性的支出项目收集基础数据,如女性的健康改善计划、反性别歧视的就业计划、教育支出计划等。这类支出项目所需要的性别数据类型是非常明确的。例如,在为教育支出项目进行性别预算时,就需要收集各受教育阶段的男女人数等数据。

第二,为政府部门促进男女平等的举措收集数据。这些举措可能包括提高女性公共决策权力,这就需要知道男女两性公共决策权力的现状。社会性别统计可以提供分级别的男性和女性干部人数,供政策制定者参考。

第三,为性别敏感性不明显的支出项目,收集关乎决策的必要数据。某些预算支出项目表面上似乎与性别因素并没有关系,比如科研经费的预算支出。然而,如果考虑到高学历女性婚育年龄较晚等因素,她们与男性科研工作者所处的竞争平台并不是平等的,因此在科研经费分配的问题上,应当进行分性别预算(参见专栏5-6)。



专栏5-6 女性申请青年科学基金年龄放宽到40岁

支持女性科研人员是人类社会文明进步的必然要求。许多发达国家都实施了旨在促进女性科研人员发展的专门性政策或资助计划,如美国国家科学基金会的“增进女性发展和参与科学与工程学术生涯”资助计划,加拿大自然科学与工程研究理事会设立的“科学与工程资助计划中的女性领导者”项目,日本学术振兴会的“生育后女性回归实验室”资助计划等。欧盟近年提出,将各国科学基金组织评议专家中的女性比例提高到40%,以便让更多女性了解科学前沿和科学基金组织的相关政策,促进女性高层次人才的发展。

2010年,在国家自然科学基金项目评审工作意见中,首次明确提出“在各类项目评审中,注意把握在同等条件下女性科研人员优先的资助政策”。这一政策的实施赢得了广大评审专家的理解和支持,从而使2010年批准的各类项目中,女性科研人员受资助项目数以及资助率均得到增长。例如,年龄在35岁以下的青年科学基金项目获资助者中,女性由2009年的1991人增加到2010年的2723人,增长36.77%;面上项目女性获资助者从2009年的2280人增加到2010年的

3 002 人,增幅达 31.67%。

为适应女性科学家的成长发展需求,“十二五”期间还将采取以下措施,促进我国女性科研人员健康成长发展:

一是放宽女性申请青年科学基金年龄到 40 岁。由于特殊生理条件,女性科研人员在青年时期往往承担着生儿育女和从事科研的双重责任,而青年基金项目要求申请人年龄在 35 岁以下,在一定程度上对女性科研人员有不利影响。为了让女性科研人员既能安心完成生育任务,又不影响未来科研事业发展,从 2011 年开始,将女性申请青年科学基金的年龄界限,从原先的不满 35 岁放宽到不满 40 岁。

二是进一步明确女性可以因生育而延长在研项目结题时间的政策。

三是逐步增加专家评审组中的女性成员人数。

资料来源:陈宜瑜:《女性申请青年科学基金年龄放宽到 40 岁》, <http://www.instrument.com.cn/news/20110308/057311.shtml>。

附录: ××市社会性别统计管理办法 (模板)

各县(市)区人民政府,市人民政府各部门,有关单位:

为坚持贯彻男女平等的基本国策,不断促进社会进步与和谐发展,进一步提高社会性别预算制定的针对性和社会广泛参与水平,经市政府研究同意,现将《社会性别统计制度管理办法》印发给你们,请认真遵照执行。在执行过程中如遇到问题,请及时向市人民政府办公室和市统计局反馈。

××市本级财政社会性别统计管理办法

第一条 为全面、系统地反映我市男女性别发展状况和差异,进一步完善政府统计体系,更好地为政府部门提供决策参考,促进男女平等和社会的公平进步与和谐发展,提高公共政策制定的目的性和公平性,尤其是提高社会性别预算编制质量和效率,根据有关法律法规,结合我市实际情况,制定本办法。

第二条 本办法所称的社会性别统计,根据国务院妇女儿童工作委员会办公

室、国家统计局性别统计课题组《建立和完善中国特色性别统计工作制度对策研究报告》，是指分析、研究社会经济发展变化的一种统计方法，它是从性别角度，描述、分析、研究、判断社会经济发展中的一些现象和问题，通过对比男女两性在社会经济发展中的地位、权利、作用和发展状况等方面的差异性，进而找出解决男女不平等发展的方法，推动两性和谐发展、共同进步。

第三条 社会性别统计工作由作为统计数据生产者的市统计局统筹，教委、卫生局、劳动与社会保障局、民政局、公安局等相关部门，按照统计局的要求，进行日常统计工作，并协助市统计局进行的抽样调查专题工作。

第四条 社会性别统计工作遵循以下原则：

（一）统一规范原则。社会性别统计数据搜集的主要方法有：人口普查、年度报表、抽样调查、定点监测。每种数据搜集方法应当统一其统计口径、统一其工作程序，做到数据的横向和纵向的可比性。

（二）真实公开原则。社会性别统计工作的目的主要在于为政府决策、公共预算资源分配和相关研究提供数据支持。其数据必须做到真实可靠，所有负责提供数据的部门不得编造、修改真实数据。同时，统计局应当制定性别统计分析与发布计划，使政府、公众和其他数据使用者能够方便地获得数据。

（三）切合需求原则。社会性别统计工作的指标都应当能够反映性别问题，显示出男女两性在经济社会发展中的差异和不平等状态。对统计指标的选取，应当有代表性、针对性、真实性和可操作性。

（四）交流沟通原则。统计局与市政府各个部门决策机构应建立良好的交流沟通机制，共同完善社会性别统计指标体系，改进统计工作，为政府基于促进男女平等而制定的政策和预算分配决策，提供有力和直接的数据支持。

第五条 社会性别统计指标的范围。主要从家庭情况、劳动力和就业、劳动条件和收入、生活时间和无酬劳动、家庭收支与财产、教育和学习、社会保障与社会福利、卫生保健和身心健康、犯罪和暴力、参政与决策、性别意识调查等方面，制定合适的统计指标，进行数据统计和搜集。

第六条 市统计局是社会性别统计工作的主体。统计局负责将社会性别统计工作的工作流程、工作文件和指南下发提供数据的各个政府职能部门，各政府职能部门按照要求完成统计数据填报工作，不得推卸责任、延误工作。

第七条 社会性别统计方法主要采用年度报告和抽样调查两种方式。年度报告的统计数据较为容易搜集，且具有相当的指导意义。抽样调查则是根据市政府和其各部门政策决策需求，进行专题调查和数据统计，其指标制定和调查结果针对所要解决的问题。

第八条 建立健全档案制度和数据公开制度。市统计局要建立健全各种档案资料保存制度，同时在统计局网站及时进行数据更新。

第九条 市统计局负责督促社会性别统计工作，各职能部门负责社会性别统计的落实工作，确保社会性别统计任务顺利完成。

第十条 各职能部门要建立社会性别统计分析制度，加强对社会性别统计数据进行分析，发现存在男女性别发展不平等的具体问题，及时建议政府或有关部门采取措施予以解决。政府各部门制定政策遇到困难需要数据时，及时向统计局反映，以获得数据支持。统计局根据政府各部门反映的情况，适当对统计数据指标进行增减，改善指标体系，并开展对应的性别专题统计调查。

第十一条 本办法执行中的具体问题由市统计局负责解释。

第十二条 本办法自下发之日起施行。

5.3 中期基础预算：社会性别预算的周期拓展

5.3.1 实施性别预算与中期基础预算的意义

1. 中期基础预算的含义及特征

从传统的年度平衡走向跨年度的中期预算平衡，是未来中国预算治理结构的重要变化之一。长期以来的政府预算决策过程，局限于年度预算平衡结果与赤字规模，这容易助长预算过程的短期行为倾向，而忽视了财政预算安排在中长期的可持续性。预算决策所覆盖的时间维度过短，也导致了预算调整过于频繁的“年年预算、预算一年”现象。近年来，预算调整、预算超收、年终突击花钱等问题日益受到普遍关注，这既有社会转型期不可预见因素的客观影响，也不乏预算决策过程与政策制定过程分离、预算编制精细化程度有待提升的管理因素^①。

中期基础预算^②将政府预算覆盖的时间维度，从通常的1年延长至3~5年，

^① 马蔡琛：《重塑政府预算治理结构》，《瞭望中国》，第229期，http://www.outlookchina.net/template/news_page.asp?id=7354。

^② 在国内外文献中，关于中期基础预算的类似称谓有很多，主要包括中长期预算、多年期预算、滚动预算、中期财政规划、中期财政框架、中期支出框架等，其具体含义大致相同，本书不再做刻意之区分。

其中隐含的逻辑是, 过短不足以提供政策实施所需要的前瞻性, 过长则会面对非常大的不确定性, 从而使得“预算”变成“估计”甚至“猜测”^①。其本质特征在于建立一套有效的程序, 使其能够在给定的资源框架下, 将中期预算估计约束在与政策目标相适应的水平上^②。中期基础预算要求预算估计必须以宏观经济政策框架为基础, 这就使得预算资源的分配能够更好地结合国家的战略重点与政策目标的优先序。

2. 中期基础预算与社会性别预算融合发展的可行性

中期基础预算强调预算分配与公共政策及项目规划的相互影响, 而这恰恰是社会性别预算关注的核心命题。性别预算并非是针对妇女编制单独的预算, 也不是按照性别分开预算, 相反, 性别预算考察政策、预算和规划所包含的各个方面, 从而保证其能够促进性别平等。性别预算与中期基础预算的相似性, 除了体现在将预算与政策目标及项目规划相联系之外, 还表现为关注预算支出的产出和结果, 以确保其按照计划执行并达到预期目标。国际上, 将中期基础预算与性别预算实现较好结合的国家, 往往在中期基础预算中, 要求政府各部门描述其不同政策的分性别影响, 并且评估公共评价支出之于妇女进步的影响。

具有性别敏感性的中期经济政策框架, 可以用于分析经济政策对妇女的影响, 其重点在于将财政、货币及经济政策进行整合, 以实现减贫和公民素质的全面提升。从国际经验来看, 中期基础预算有助于将削减贫困和妇女进步问题, 直接纳入预算决策过程之中, 可以改善占贫困人口大多数的女性的经济和社会地位^③。中期基础预算使政府在预算决策中更为关注长远利益, 使得预算结果更具前瞻性, 从而为性别因素全面引入预算过程提供了契机。另外, 中期基础预算也增加了公共政策的可持续性, 提升了政府承诺的可信度, 这也有助于提高公民在性别预算活动中的参与度。

5.3.2 社会性别预算与中期基础预算的整合路径

1. 中期基础预算与社会性别预算的契合点

(1) 强调政策与预算的关联

与年度预算相比, 中期基础预算更加关注公共政策的中长期影响, 突出预算决

① 王雍君:《公共预算管理(第二版)》,第382页,经济科学出版社,2010。

② 王雍君:《中国公共预算改革:从年度到中期基础》,第6~7页,经济科学出版社,2011。

③ 一般认为,世界上贫困人口中60%~70%为女性。<http://www.un.org/zh/globalissues/women/poverty.shtml>。

策与公共政策的关联性（参见专栏5-7）。而性别预算也是基于预算与政策（尤其是性别平等政策）相结合的思想，通过政府预算对弱势群体（常常是女性）的适度倾斜，来保护妇女儿童合法利益，从而推动性别平等政策的贯彻落实。

性别预算使得政府的性别平等和妇女赋权承诺，得以付诸实践。一方面，将性别因素融入政策目标，在将预算与政策联结的过程中，考虑政府的性别平等承诺，另一方面，在建立监测预算执行情况指标时，适时融入社会性别因素。

专栏5-7 中期基础预算的政策元素

在中期基础预算的构成中，需要具备两个重要元素：预算的宏观经济框架以及财政政策报告。这两个要素均体现出在中期视角下预算与政策的关联度。

其中，宏观经济框架涉及预算决策中的两个问题：一是可预测的财政总量，以此作为预算决策的资源上限设定；二是明确的宏观经济目标，并检验预算估计与这些目标的耦合性。

而财政政策报告可以阐明政府政策目标及其优先性，从而为之后的中期支出框架提供政策依据。

资料来源：王雍君：《中国公共预算改革：从年度到中期基础》，第10页，经济科学出版社，2011。

（2）关注预算绩效

中期基础预算关注政府政策和预算的结果，根据相关规划和活动的绩效信息（尤其是产出和成本信息）进行绩效评价，进而实施以绩效为导向的预算改革。中期基础预算要求支出机构提供绩效报告，阐释所取得的成果与相应支出是否具有良好的性价比。

预算的结果和影响同样也是社会性别预算工作的核心。性别预算通过在预算周期的各阶段引入性别分析视角，并且考察公共支出以及收入政策对男女两性的不同影响，从而促使男性和女性的经济社会地位、生活水平等方面逐步趋于平等，提升整个社会经济运行的和谐程度。在社会生活中，女性往往处于较低的地位，同时占据贫困人口的大多数，政府预算能否有效改善其经济社会地位并保护

其利益，需要通过一系列的绩效指标来进行评价，因此，在中期基础预算框架下，对于绩效结果的关注，也使得社会性别预算的应用效果，更加具有可测度性。

2. 中期基础预算在性别预算中的应用

(1) 在性别预算实践中的体现

从性别视角对政府预算进行分析的过程是需要时间的，而中期视角有助于更充分地解读预算过程的性别影响。预算政策对男性和女性的不同影响，在短期内往往难以准确判断，绩效信息需要更长的时间跨度，才能得以有效反映。而在中长期内，预算政策难免会发生较大的变动，在这一时间范围内进行预算政策的分性别影响分析时，就容易缺失预算政策与绩效结果之间的对应性。因此，在中期视角下政府预算的分性别影响分析，无疑更具有应用价值。

一方面，进行性别审计与评估，分析现有政策及预算在之前的三到五年时间跨度内的分性别影响，另一方面，预测公共预算在引入性别敏感性视角之后的三到五年内，性别分解数据将会如何变化，将在多大程度上促进性别主流化的进程。

在实际应用中，有学者提出在公共支出中融入性别因素需要三个层面的共同行动：一是性别分解数据的使用；二是工具的应用，例如，具有性别意识的政策评估（gender-aware policy appraisal）、按性别分解的公共支出率分析（gender-disaggregated public expenditure incidence analysis）、具有性别意识的中期经济政策框架（gender-aware medium-term economic policy framework）以及性别敏感的预算报告（gender-aware budget statement）；三是政策设计以及支出分配过程中，加强各部委之间的对话交流。^①

其中，性别分解数据的使用在中期时间范围内才更有价值，具有性别意识的政策评估以及具有性别意识的中期经济框架等均体现了中期基础预算的核心思想，而中期基础预算强调各部委之间的广泛配合，各部委均要参与到中期战略目标的形成过程中。因此，中期基础预算的理念有助于性别预算研究及实践的顺利进行。

(2) 为社会性别预算提供技术载体

黛安·埃尔森（Diane Elson）提出的6个性别预算工具之一，就是具有性别意识的中期经济政策框架。该框架下具体包含两个子工具。第一，将性别因素融入宏观经济模型。该模型是很多国家用来确定在预算周期开始时可以获得哪些资

^① Ranee Jayamaha and Guy Hewitt, Building A European Network of Women's Budget Groups: Commonwealth Experience, p. 108.

源,并且分析不同的宏观经济政策在总体、企业、家庭以及个人层面,各自具有何种经济影响。该子工具中可以通过对模型中的劳动供给变量进行分解,而融入性别因素。如果可以获得时间使用方面的具体数据,该模型还可以包含对无报酬照料经济的分析。第二,具有性别意识的中期预算框架(如将性别因素考量在内的多年期预算)。由于中期基础预算通常会引入绩效预算,该子工具的一个重要方面是开发性别敏感的产出和结果指标^①。第一个子工具是将预算与政策相联结,通过在宏观经济模型中引入包含性别因素的变量、考虑经济政策的分性别影响,来推动性别预算的实施。对预算进行性别分解的最终目标在于,将性别变量融入中期公共支出计划的基础模型中。第二个子工具能够将预算与绩效相联系,通过建立具有性别意识的绩效指标,来进行绩效评价。

孟加拉国在2005~2006财年的预算中,首次引入中期基础预算框架。基于这一背景,政府预算在中期环境下展开,并且包括对下一财年及之后两个财年的收入、融资、支出的估计和预测。每年都会在预算中滚动更新一年,从而保证三年期的计划和预测。孟加拉国财政部长在2007~2008财年预算报告中提到:“中期基础预算框架为中期战略计划的每一个目标,提供了内在测试其贫困及性别敏感性的机会。因此,在预算分配中更好地体现性别平等与贫困敏感性,将会成为一项指导原则。”^②可见,中期基础预算作为社会性别预算的技术手柄,能够有效推动性别预算的实施。

在巴基斯坦,政府依靠中期基础预算框架,来分析何种比例的资源能够用于实现性别平等目标,中期基础预算框架可以提供未来若干年的预算估计,以促使性别预算更好地融入未来的预算计划^③。南非政府邀请妇女预算行动(women's budget initiative)的成员,参加有关1996年中期支出框架(MTEF)发展情况的研讨会并表达意见。该框架是在三年期滚动的基础上来计划预算。这有助于性别预算专家更多地了解政府中期支出框架的内容,并利用该框架推广性别预算行动。事实上,在1999年财政部生成的国家支出调查(national expenditure survey)

① Baby Parveen. Gender Responsive Budgeting in Bangladesh: An Assessment of Challenges and Opportunities in Health Sector, pp. 25-26, 2010.

② Baby Parveen, Gender Responsive Budgeting in Bangladesh: An Assessment of Challenges and Opportunities in Health Sector, p. 2, 2010.

③ P. R. Sodani and S. Sharma. Gender Responsive Budgeting, Journal of Health Management, 10, 2, 235, 2008.

中，就融入了更多的性别分析。^①

3. 将性别因素融入中期基础预算

性别平等是一项长期可持续发展目标，因此多年期预算框架可以为性别因素引入预算提供契机。例如，爱尔兰试图将性别视角引入其国家发展计划（National Development Plan）中，而该计划就是一项多年期支出计划。^②

在巴基斯坦，有关专家对教育、健康和人口福利等领域进行具有性别意识的政策评估，分析男女两性在以上部门的不同受益情况，分析同一部门政策及规划的实施对男女两性的不同影响。这些研究包括性别敏感分析以及各部门的概况、政策和预算分析，同时包括初步的影响分析，以此来了解需求并识别不同性别之间的差别。目前，该项研究已被广泛应用，并作为与性别有关的预算而纳入政府中期基础预算的部门审核报告中。^③ 巴基斯坦的旁遮普省，在中期基础预算的预算通告（budget call circulars）中，融入了具有性别敏感分析的内容，要求各部门在讨论其任务、目标和活动时，要引入性别因素。^④ 中期框架使得各部委承担更多的公共受托责任，能够基于性别政策和目标进行预算估计，从而更有效地实施性别预算并进行相关绩效监测。

孟加拉国财政部在预算通告-1（budget circular-1，简称BC-1）中，引入了关于贫困和性别影响的特殊部分（该部分包括一系列的指导原则）。^⑤ 所有参与中期基础预算的部委都要填写预算通告-1。在第一部分中阐述各部委的职能；在第二部分，各部委需要描述其中期战略目标，并列举其为达到这些目标而正在进行或计划进行的活动；第三部分开始引入贫困和性别问题，各部委需要解释其达到相应的战略目标，会如何促进贫困削减和妇女进步。这就将各部委的战略目标、项目或者活动以及对贫困削减，同妇女进步的促进作用联系起来。在BC-1中有规范-4（format-4），要求每个部委提供部分项目的细节。通过第三部分

① Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay. Gender Budgets Make Cents—Understanding Gender Responsive Budgets, p. 46.

② Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay. Gender Budgets Make Cents—Understanding Gender Responsive Budgets, p. 122.

③ Gender Responsive Budgeting in Pakistan, Experience and lessons learned by Nadeem Mahbub and Debbie Budlender November, p. 4, 2007.

④ Gender Responsive Budgeting in Pakistan. Experience and Lessons Learned by Nadeem Mahbub and Debbie Budlender November, p. 6, 2007.

⑤ Baby Parveen. Gender Responsive Budgeting in Bangladesh: An Assessment of Challenges and Opportunities in Health Sector, p. 2, 2010.

的填写，将第二部分与规范-4之间建立更明确的联系。所有的中期基础预算部门都需要根据其项目或者活动对贫困缩减和妇女进步的促进程度，将其中一部分内容纳入规范-4的范畴。这些信息会在中期基础预算文件中进行分析并公开出版。这样有利于追踪有多大比例的支出直接用于削减贫困及保障妇女的进步。^①

5.3.3 社会性别预算与中期基础预算整合的挑战

1. 缺乏部门的积极参与配合

社会性别预算与中期基础预算的融合发展，离不开各相关部门的广泛参与，以及各部门与财政部的协调配合。各部门积极参与到中期战略目标的形成过程中，并与财政部及时沟通与协调，逐步增强其责任感，进行合理的政策优先性排序，有助于减少不合理的支出请求，减少预算执行中的不必要支出。然而，很多发展中国家的政府机构难以积极参与预算决策过程，而且缺少与财政部的积极协作，甚至常常与其处于对立面。这是社会性别预算与中期基础预算之间难以进行有效整合的组织性障碍。

坦桑尼亚的性别预算行动是由非政府组织性别网络化计划（Tanzanian Gender Networking Programme, TGNP）发起的。后来，瑞典国际发展合作机构（Swedish International Development Agency, SIDA）也资助了该国财政部开展了性别预算改革。2000年，SIDA以及坦桑尼亚政府认为，TGNP具备成为财政部关于性别预算改革长期顾问的资格，并选择了此前TGNP分析过的6个部委进行性别预算行动的试点，其培训工作主要围绕该国新近引入的中期支出框架（medium term expenditure framework）展开。在这一过程中，尽管财政部致力于推行中期支出框架，且结构设计得十分细致，然而，具体预算管理人员对这一机制并不认可。这使得中期预算改革缺少了根本动力，其中涉及性别预算的改革也受到了影响。原因主要来自两方面：首先，坦桑尼亚实行的是收付实现制的预算核算机制，在中期支出框架下，多数部委得到的实际预算额要比其申请的预算额少；其次，部分参与者认为，中期支出框架和绩效预算的这种结合，仅仅是资助机构或者专家顾问推行的一种短暂的预算模式，其可持续性不容乐观。^②

① Dr. Kaniz N. Siddique. Gender Responsive Budgeting in Bangladesh.

② Debbie Budlender. A Global Assessment of Gender Responsive Budget Initiatives, p. 27.

同样，在孟加拉国的中期基础预算框架中，由于缺乏各部门的广泛参与和协调配合，政府官员倾向于机械地遵循既定模式，而不是努力改善分析方法，他们并不愿意寻找更多的统计信息和数据，^① 性别分解数据的缺乏阻碍了性别预算的发展。

2. 中期基础框架下的性别预算改革有待深化

中期基础预算框架下的性别预算，不但要求在具体的预算过程中融入性别因素，还要求在宏观经济政策中引入性别视角，同时强化预算监督和绩效评价。然而，在实践中，性别因素与政策、绩效的关联，往往并不显著。

在孟加拉国，基于中期基础预算框架而引入了性别预算行动，但是，公民团体及学者认为，政府仅在预算程序方面做出改进仍旧是不够的，那些因性别原因而被忽视的群体，应该在宏观经济政策中被适当关注。孟加拉国在中期基础预算中，只是分析了宏观政策的性别影响，政策本身并没有因性别预算的引入，而变得更具性别敏感性。性别预算的基石是责任和透明度，但这在目前的预算过程中却未能得到体现。性别预算表面看上去是政府关注的重点，而事实并非如此。另外，人们认为监控技术和性别报告制度应该更加体现实质性的公共受托责任^②。目前的中期基础预算框架下的性别因素分析，从体系的设计上来说，对预算资金的分配仍旧缺乏实际的影响。

中期基础预算中各部门声称各自的政策及活动对妇女进步和妇女赋权具有一定的积极影响，但往往缺乏足够的证据。分析各部委的活动是否有助于妇女进步并保护妇女权益，这就需要一系列的指标。例如，该部委中女性决策者的比例、提供服务的女性比例，以及有关活动中男女受益人的比例等。然而，由于性别分解数据难以获得，按照性别分解的关键绩效指标也常常无法得到。

5.3.4 性别预算与中期基础预算整合的关键节点

1. 构建具有性别意识的中期经济政策框架

预算决策的形成需要综合考虑宏观经济政策、支出和收入的构成以及公共服

^① Gender Responsive Budgeting in Bangladesh. Dr. Kaniz N. Siddique, p. 19.

^② Baby Parveen, Gender Responsive Budgeting in Bangladesh: An Assessment of Challenges and Opportunities in Health Sector, p. 4, 2010.

务的运营效率等多方面因素。如欲在这三个维度中均引入性别因素，就需要建立具有性别意识的中期经济政策框架。也就是说，应该加强性别预算与宏观经济变量及公共政策的相互关联。检验宏观经济变量与性别因素之间反馈机制的工具，主要有两个：一是预算对时间使用影响的性别分解分析，二是具有性别意识的中期经济政策框架。从中期基础预算与性别预算相结合的角度来看，在预算准备阶段就应着手建立基于中期基础的宏观经济模型，对预算结果进行情景模拟，并在模型中引入性别影响因素，由此展开性别敏感分析。

在利用模型进行宏观经济模拟时，往往会存在这样一些参数，这些参数对资源在男女两性之间的不同配置状况，是非常敏感的。例如，性别平等情况会影响经济效率，当资源分配对妇女更为有利时，投资的生产率会得到提升。另外，通常，女性比男性具有更高的边际储蓄倾向，有利于女性的收入再分配政策，可能会提高总储蓄率。

进行宏观经济变量的相关分析时，一方面需要模型构建的技术知识以及技术专家的协调配合，另一方面，还需要审视总体预算战略以及社会制度体系的性别敏感程度。成功的预算政策，除了需要特定的模型技术分析手段之外，还需要借助制度变迁理论、社会协商理论等，达成关乎未来发展的社会契约结构。^① 因此，在利用具有性别意识的中期经济政策框架进行相关分析的同时，还需要加强性别预算对宏观经济政策的影响分析，增加宏观经济政策对女性权益的保护，从制度设计上增加女性的话语权，确保女性经济社会地位得以显著提高。

建立具有性别意识的中期经济政策框架，需要设定部门限额并加强预算分配中对性别因素的关注。在制定具体的预算决策方面，可以考虑借鉴成功推行中期基础预算的国家之经验，建立中期支出框架，并且在支出内容上加强对妇女的保护。中期支出框架为政府预算设定了限额，并且要求各部门严格按照预算限额控制相应的支出，这就有助于缓解中国目前政府预算受“部门收入驱动”的现象，而转向预算的“公共政策驱动”。由于中期支出框架对各部门的预算约束为硬约束，故而也有助于专门针对妇女的预算分配或者保护妇女权益的预算分配，能够得到更为有效的保障。

2. 实施规划预算，建立绩效评价指标体系

无论是中期基础预算还是性别预算，均要求政府预算与具体规划相关联。中

^① Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay. Gender Budgets Make Cents—Understanding Gender Responsive Budgets, pp. 39–42.

国目前的预算支出项目主要是按照功能进行分类，基于支出大类进行政策优先性选择，不利于预算资源的有效使用。因此，应该借鉴国际经验，将预算细化到规划层面后，按照政策优先性进行排序和选择。这一做法有助于减少对不必要的规划项目的预算支持，为性别预算提供了资源和操作空间。

从国际经验来看，中期支出框架的引入，往往伴随着绩效预算体系的建立，而绩效预算指标可以测量具体的资源分配结果，这也为性别预算的监督和评价提供了可靠依据。目前中国尚未建立起有效的绩效预算管理体系，但可以逐步完善绩效导向的预算体系，不仅关注预算数额，还要关注预算对应的产出及结果。而性别预算要求这些产出和结果按照性别及其他因素进行分解，这就需要建立相应的指标体系，从而客观地反映预算绩效。重点在于建立性别有关的指标，例如有关母亲的死亡率或者针对妇女实施的暴力等方面的指标。

3. 加强核心部门的领导及其他部门的参与

目前中国所实施的“两上两下”的预算编制流程，其主要弱点在于，预算准备过程的早期阶段无法获得来自核心部门（政府内阁、立法机关和财政部门）强有力的预算指导，使得支出部门在准备预算申请时面临着高度的不确定性和缺乏可预见性的环境^①。预算资源的边界、政策优先性排序以及支出限额方面的信息不对称，容易促使各部门提出不切实际的预算申请。因此，在预算的准备阶段，需要自上而下的启动预算程序，加强核心部门的领导。在这方面，可以借鉴将性别预算与中期基础预算相结合的国际经验，由核心部门编制一份预算通告，对各部门的预算申请提供指导，并且在这份预算通告中明确要求各部门分析各自政策及预算的性别影响，并且适当增加针对妇女的预算分配。

5.4 “三向开支分类法”与“五步分析法”： 社会性别预算的应用工具

社会性别预算的具体实践工具，主要有两个基础性的应用框架，即澳大利亚的“三向开支分类法”（sharp's three-category approach）和南非的“五步分析法”（five steps of budget analysis）。

^① 王雍君：《中国公共预算改革：从年度到中期基础》，第152页，经济科学出版社，2011。

在社会性别预算发展的早期，为帮助政府各部门分析和发布妇女预算，经济学家荣达·夏普（Rhonda Sharp）专门为澳大利亚社会性别预算，分析开发和设计了“三向开支分类法”^①，也称“三向分类法”。“三向开支分类法”旨在协助政府官员和预算决策者，厘清社会性别预算与公共预算收支科目之间的对应关系。虽然正式的政府预算并不以此作为编列基础，但是在社会性别预算的形成中，这种分类方法常常作为年度性别预算报表的构造基础。

随着妇女预算的推广，澳大利亚将“三向开支分类法”与南非随后开发的“五步分析法”相融合，形成一个共同的分析框架。澳大利亚将这一分析框架作为政府各部门分析预算和报告的基础，即选择某个政府部门，按照“三向开支分类法”对所有项目进行分析，然后再按“五步分析法”进行分析和报告^②。此后，英国、印度等国都借鉴了澳大利亚和南非的这两个性别预算实践工具，并进而在全球社会性别预算实践中得到了广泛推广。

5.4.1 三向开支分类法

“三向开支分类法”将支出分为三大类：第一类主要是针对女性的专项支出，也称做“显性性别相关支出”；第二类是公共部门平等就业机会的支出；第三类是前两类没有包括的、其他对性别产生影响的一般性预算支出（参见专栏5-8）。

专栏5-8 澳大利亚的三向开支分类法

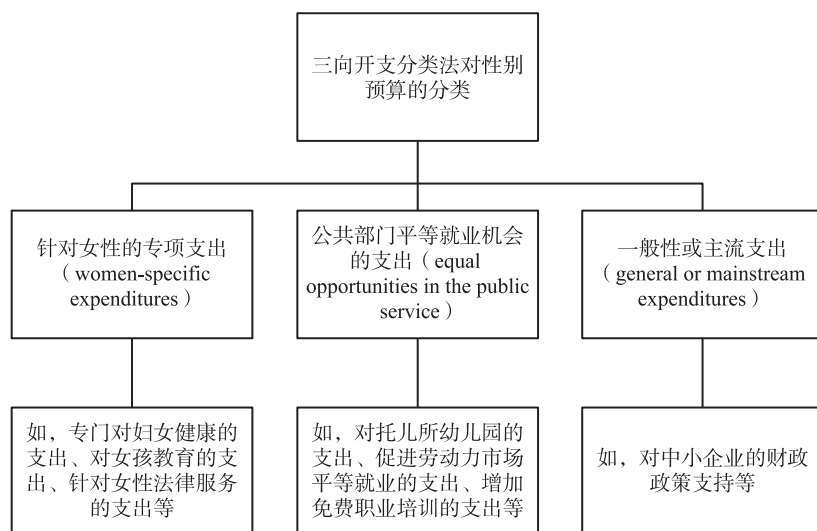
1985年，澳大利亚的南澳大利亚州第一次明确使用了“三向开支分类法”，并要求政府部门按照这三类支出，对整体公共预算进行分类报告。举例而言，南澳大利亚州的政府预算报告中，归属于第一类支出的主要包括土著妇女的健康计划、促进年轻妇女接受非传统的职业培训项目等；归属于第二类支出的主要包括女公务员职业发展指导计划、修订具有性别歧视色彩的文职工作说明等；归属于

^① UNFPA, UNIFEM, 2006. Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack, New York: UNFPA/UNIFEM, p. 56.

^② 马蔡琛等：《社会性别预算：理论与实践》，第66~67页，经济科学出版社，2009。

第三类支出的主要包括确定法律援助的受众等项目。

此后，维多利亚州（1986 年）、澳大利亚首都特区（1989 年）、昆士兰州（1991 年）塔斯马尼亚州（1992 年）先后引入了基于三向开支分类法的妇女预算。



资料来源：Sharp, Rhonda & Broomhill, Ray, International Policy Developments in Engendering Government Budgets' in Shannon, Elizabeth (ed), Australian Women's Policy Structures, Hobart: Centre for Public Management and Policy, University of Tasmania, 1998.

1. 针对女性的专项支出，也称做“显性性别相关支出”或“性别导向的特定支出”（women-specific expenditures）。在政府预算中，针对某一特定性别的相关支出，均可归入为此类支出的范畴。根据各国的性别平等发展状况，通常这类专项支出的特定性别指向多为女性，因此很多时候也将其称为“女性专项支出”。比如，专门针对妇女健康的支出、对女孩教育的支出、针对促进女性就业的支出等（参见专栏 5-9）。

专栏 5-9 我国台湾地区针对女性的专项支出

以我国台湾地区为例，2006 年台湾地区约有 55.6 亿元新台币预算用于女性的专项指出。分别包括：

- (1) 妇女保健工作：21.2 亿元；
- (2) 推动家庭暴力、性侵害扶助保护工作及老年妇女福利服务等：14.4 亿元；
- (3) 原住民地区妇女福利及教育：7.3 亿元；
- (4) 女性受刑人行刑处遇：4.7 亿元；
- (5) 国小学童课后辅导、特殊境遇妇女之子女教育辅助及妇女教育推展等：4.1 亿元。

资料来源：范黛明：《我国政府预算编制现况介绍》，收录于《性别主流化——性别预算专题演讲暨工作坊会议手册》，中国台北财团法人妇女权益促进发展基金会印行，2006。

通常，第一类支出占总体政府预算支出的比例十分有限。澳大利亚的一项早期研究显示，综合 26 个参与机构，一般性支出（即第三类支出）大约占总预算的 99%，针对女性的专项支出和公共部门平等就业机会的支出合计只占 1%。但必须承认的是，由于针对女性的专项支出产生的效果，最为直接且有效，因而具有重要的战略意义。

2. 公共部门平等就业机会的支出（equal opportunities in the public service）。和第一类支出的不同之处在于，这类预算支出并没有标明预算项目投向男性或女性，但决策者通过观察可以发现，某些明显的两性不平等状态，是因为这些外在制度和环境造成的。

第二类支出的另一种表现形式是，政府部门以及政府可施加影响的事业单位，对女性公务员和女性员工的录用等政策导向性支出项目。在具有性别敏感性的公共预算支出中，一般会要求提高女性公务员和女性事业单位员工的薪酬占比，使之更趋于平等。当然，这种预算资源配置结果的变化，并非是社会性别预算的作用力使然，相反，却更多地体现了一种社会结构变迁在预算上的折射。

3. 其他对性别具有敏感性的一般性支出，简称“一般性或主流支出”（general or mainstream expenditures）。凡是不属于上面两类支出范畴的预算支出，在理论上，均可被划分为第三类支出。此部分的分析应将重点放在各部门的预算分配对女人和男人，女童和男童的影响。虽然这种分析在很多情况下因欠缺分性别统计资料而面临困难，但对此部分预算支出的性别解读却是最为重要的。其原因在于，第三类支出往往占据了总预算的绝大部分。

例如，路灯设置和公共交通的供应情况，就属于这类支出。设置路灯照明系统的本意，在于为居民夜间出行提供安全和便利，然而路灯设置的街区布局和强度，却影响了对个人安全环境更为敏感的女性。因此，表明上看似性别中性的路灯设置预算，却可能对女性产生更加显著的影响，影响女性出行的时间，甚至工作时段选择。

5.4.2 五步分析法

南非在实施社会性别预算的过程中，在澳大利亚模式启发下，率先研发并采用了“五步分析法”的分析框架。此后，包括菲律宾、坦桑尼亚、乌干达在内的诸多国家，其社会性别预算改革均不同程度地采用了这一分析框架。

“五步分析法”的主要步骤如下：第一步，分析某一部门（行业）女性和男性、女童和男童的情况；第二步，对公共政策进行社会性别敏感分析，即评估部门政策在何种程度上解决了第一步骤中描述的女性和男性面临的问题；第三步，审查和评估公共预算资源分配；第四步，监测公共支出和公共服务的提供情况；第五步，对整个政策或项目绩效进行评估。

“五步分析法”需要利用必要的分性别统计数据，以及公共政策/项目的投入、产出和绩效数据等信息。针对这一需求，1999年南非国会提出了新数据法案修正案（1999年第6号），从法律层面上规定官方数据必须依据性别、残疾、地区和其他社会经济因素分别统计。公共预算可以按照功能、会计科目和项目等不同的格式分列，但南非的研究发现，根据项目分列的预算（即逐项预算 line-item budget）可以更便捷有效地开展社会性别预算分析。^①

例如在卢旺达，2003年的预算报告中包括了“性别问题文件”的附件，分析了各个部门/项目中的性别范畴，主要包括预算产出、项目活动和绩效指标。卢旺达政府的性别预算操作步骤，已然十分接近了标准的“五步分析法”应用

^① UNFPA, UNIFEM, Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack, New York: UNFPA/UNIFEM, pp. 57-59, 2006.

框架，也具有一些绩效预算的雏形（参见专栏5-10）。

专栏5-10 卢旺达卫生部抗击艾滋病预算的 五步分析案例（2003年）

性别范畴：（1）出于生理原因，面对艾滋病的威胁，女性和女童更为弱势；（2）在很多情况下，怀孕女性还可能将艾滋病毒传给胎儿；（3）现有的性别关系，未能针对女性和女童提供足够的保护；（4）低龄女童遭受性暴力的情况，更增加了她们感染的风险。

产出：（1）在10个卫生保健机构引入垂直传播项目；（2）在2003年2月之前，开设20个志愿性咨询和检查中心；（3）每年进行一次孕妇病毒检查；（4）每年举行一次预防艾滋病和艾滋病流行情况的调查；（5）卫生部实验中心每年完成一次HIV分子生物学分析。

活动：（1）特别针对男性、女性、男童和女童的病毒阻止项目；（2）在全国进行艾滋病流行情况调查；（3）增加女性和男性获取安全套的渠道；（4）进行一项病毒意识项目调查，得出目标人群男性、男童和女性、女童的数量和百分比；（5）为男性和女性进行治疗；（6）采取必要措施，防止艾滋病垂直传播。

指标：（1）被感染的女性、女童、男性和男童的百分比；（2）能接受治疗的HIV阳性女性、女童、男性和男童的数量和百分比；（3）提高艾滋病意识项目的目标；（4）全国范围的分性别调查；（5）女性安全套的可获取性和成本低廉性。

资料来源：黛比·布兰黛尔和荣达·夏普（Debbie Budlender & Rhonda Sharp）：《性别预算——理解和开展性别预算实用指南》，www.gender-budgets.org。

第6章

结论与展望

1. 中国社会性别预算改革的未来发展路径

如果从2005年11月河北省张家口市启动“参与式社会性别预算”项目试点算起，性别预算在中国，已经悄然走过了将近9年的时光。结合目前国内正在推行（及拟推行）的社会性别预算试点情况，依主导机构的不同，大致呈现出三种具体的发展路径：

一是由各级妇联推动实施的性别预算改革。例如，河北省张家口市妇联2005年以来实施的“参与式性别预算”改革试点，重点针对贫困地区的教育、培训等突出问题，强调以妇女的生命周期为经，以教育、健康和养老服务为纬，考察妇女在获得和使用公共资源方面的情况。尽管这一项目试点因多种因素的制约，后来陷于停滞状态，但其作为国内“第一个吃螃蟹”的探索，终究为性别预算在中国的本土化实践，提供了良好的开端和有益的借鉴，具有重要的开拓性意义。

二是由政府部门（主要是财政部门）推动的性别预算改革。2009年2月，河南省焦作市财政局启动了“社会性别反应预算”改革试点，其主要成效体现为这样几个方面：开拓性地连续编制社会性别预算，初步完成了文本设计的总体框架；聚焦于法律援助、公共卫生间等6类较具性别敏感性的公共支出项目，进行调研分析，系统揭示了其性别影响差异及成因；聚焦农村部分计划生育家庭奖励扶助等预算政策的调整，致力于促进性别平等长效机制的建设。

三是由人大主导的性别预算改革。自2010年以来，浙江省温岭市结合其参与式预算和民主恳谈制度的良好基础，先后在温岭市温峤镇和新河镇，引入了参与式性别预算的改革试验。在人代会的会前初审和会中审议阶段，为更好地收集女性选民对预算安排的意见，实行了性别预算主题的民主恳谈。就实际效果而

言，重点促进了幼儿教育、妇女活动、女性健康、计划生育、村文体场所和文体活动等方面的经费增长。

如何对不同的路径选择加以比较研判，确实颇费思量。然而，就其共性而言，这样几个方面的问题则是不同发展路径均需要认真面对的：第一，开展必要的知识培训与交流，强化性别预算的公民基础，提升社会性别预算能力，着手编撰本土化的“性别预算操作应用指南”；第二，收集分性别统计数据，提升女性在预算过程中的参与度；第三，高层决策的持续性支持和具体管理者（包括专家智库团队）的相对稳定。

中国社会性别预算的承载功能，主要应体现为社会性别主流化和财政管理精细化两个维度。然而，在当前对社会性别预算的呼吁和推动过程中，似乎过于从社会性别主流化的角度加以强调，而忽视了从财政管理精细化的视角来推进社会性别预算的改革进程。这种动力机制上的片面强调，难免在一定程度上影响作为核心预算机构的政府财政部门，从细化预算管理的视角来接受并尝试推行社会性别预算。

2. 社会性别预算在中国的推广：路线图与关键节点

基于对各国性别预算经验和中国本土化试点的综合研判，性别预算改革的未来路径选择，大体上应该采用如下的“三步走”战略来加以实施：一是试点、统计与宣传并行的阶段；二是有针对性、分主题地扩大试点阶段；三是财政部门主导、妇联和研究机构为两翼、人大监督为助推的“起飞式”发展阶段。

在社会性别预算改革试点的早期，采用某种“理论探索+试点推进”的“干中学”模式，似乎是符合发展逻辑的理性选择。但是，在性别预算改革已进入攻坚阶段的今天，则需要从“顶层设计”的视角，就其整体改革框架加以系统性规划。概括起来，中国社会性别预算推广中的“顶层设计”，大致包括这样几方面：

（1）构建社会性别预算的全周期管理体系

构建性别统计——性别预算——性别审计（绩效评估）的全周期预算管理体系，强化性别统计制度的基础性支撑和性别审计的追踪问效机制。

社会性别预算并非单纯关注于预算编制环节，完整的性别预算全周期管理包括性别统计、性别预算和性别审计三个先后衔接、相互影响的环节。性别统计制度通过建立具有性别意识的统计指标和统计变量，为性别预算的分性别公共支出敏感分析，提供重要的技术性数据支撑；而性别审计的核心是预算执行监督与绩效评估，通过确定相应的绩效指标，将性别预算执行情况与政策目标、绩效指标

进行对比分析,以促进预算资源配置的帕累托改进。

因此,性别预算全周期管理体系的构建,需要改变“单纯关注性别预算编制,忽视预算执行分析与绩效评价”的传统路径,尽快推进性别统计制度的建设,并针对性别预算的执行效果,逐步引入性别审计的执行监督与绩效评价制度。

(2) 实现性别预算和参与式预算的有机整合

在社会性别预算的实施路径上,需要寻求同参与式预算的契合点,强化性别预算的公民基础,继续编撰本土化的“性别预算应用指南”。

社会性别预算需要包括男女两性在内的公民参与,这已为各国性别预算的实践所证明。在二者有机结合的过程中,需要明确性别预算过程中公民参与的技术节点、协商议程、提案技巧、反馈机制等关键核心要素。^①在具体操作层面上,可以借鉴我国台湾地区试编妇女预算的经验^②,在预算编制过程中的“一下”和“二上”环节之间,针对性别敏感程度较高的公共支出项目,以参与式预算的方式,引入性别预算专题听证会,以进一步强化妇女群体的利益表达机制。

(3) 具体支出项目边际改进和公共政策增量调整的“二元推进策略”

就路径选择而言,可以采用具体支出项目边际改进和公共政策增量调整的“二元推进策略”,逐步推动性别预算的制度和法治化,最终完成其制度规则与运行模式的“顶层设计”。

在近期内,可以考虑从相对成熟的公共卫生间改造和妇女儿童法律援助服务等民生支出领域入手,进一步深化落实相关改革的实施效果。就中期发展而言,则可以考虑在廉租房建设、农民工培训、社区公共卫生服务项目中,每年遴选1~2个相对成熟的项目,逐步纳入性别预算的关注视野。同时,促成“性别统计制度管理办法”的出台,在公共政策增量调整上,推进性别预算的制度和法治化进程。

就长期而言,则应结合国际上性别预算的基本技术工具,诸如“三向开支分类法”(sharp's three-category approach)和五步分析法(five-step approach)等,适时提升中国性别预算改革的技术规范化水平和性别敏感性分析深度。

① 例如,焦作社会性别反应预算的听证制度规定,听证人员以不同阶层妇女为主要代表,邀请人大、政协相关专门委员会负责人及相关部门负责人、学者等参加,这就从制度层面提供了性别预算中公民参与的现实操作路径。

② 我国台湾地区曾实行的妇女预算,在“预算规划和收支政策之拟定”环节中,就增加了性别问题的协商与咨询机制。进一步论述参见卢孟宗:《性别预算》,第112~116页,中国台北财团法人妇女权益促进发展基金会印行,2009。

参 考 文 献

1. A Haroon Akram-Lodhi, Irene van Staveren, A Gender Analysis of the Impact of Indirect Taxes on Small and Medium Enterprises in Vietnam, Institute of Social Studies, 2003.
2. AFRISTAT, ACS/ECA and ILO, Action Plan for Improving and Monitoring Informal Sector Statistics in Africa for the Period 2012 – 2014.
3. Agus Salim, Gender Responsive Budgeting: Institutionalisation in National and Sub-national Government in Indonesia, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.
4. Aloyah A. Bakar, Dato' Patahiyah Ismail, Maimunah Mohd Sharif, Localising Gender and Participatory Budgeting: Challenges of Institutionalisation in Penang, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.
5. Ashish Bose, Towards Gender – Sensitive Population Census: Reflections from Kathmandu, Economic and Political Weekly, Vol. 39, No. 17 (Apr. 24 – 30, 2004), 1652 – 1654.
6. Ashok Lahiri, Lekha S. Chakraborty, P. N. Bhattacharyya, Gender Budgeting in India.
7. Bakker, Isabel. Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives. Human Development Report Office, Occasional Paper. Background Paper for HDR 2002.
8. Bangladesh's Gender Budget Report 2012 – 2013, [http: //www. mof. gov. bd/en/budget/12_13/genbudget/en/chpt – 1. pdf](http://www.mof.gov.bd/en/budget/12_13/genbudget/en/chpt-1.pdf).
9. Bangladesh's Gender Budget Report 2013 – 2014, [http: //www. mof. gov](http://www.mof.gov).
10. Benita Sharma, Aruna Kanchi, Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda-Indian Country Report.

11. Beverley A. Carlson, Women in the Statistics Profession: A Status Report, International Statistical Review/Revue Internationale de Statistique, Vol. 68, No. 3 (Dec. , 2000), 339 – 352.
12. Beverly Alimo-Metcalf, Developments in Gender and Leadership: Introducing a New “Inclusive” Model, Gender in Management: An International Journal, Vol. 25 No. 8, 2010, 630 – 639.
13. Budlender, D. , Buenaobra, M. I. , Rood, S. & Sol Sadorra, M, Gender Budget Trial: The Philippine Experience, The Asia foundation, Makaty City: Philippines, 2001.
14. Budlender, Debbie, Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives, United Nations Research Institute for Social Development, 2004.
15. Budlender, Debbie, Gender, Responsive Call Circulars and Gender Budget Statements, UNIFEM, Guidance Sheet series—No. 1 January, 2007.
16. Budlender, Debbie, Dinae Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets, The Commonwealth Secretariat, 2002.
17. Chakraborty, Lekha. Macroscan of Union Budget 2003 in India: A Glimpse through Gender Lens. Report prepared for UNIFEM, South Asia, 2003.
18. Claire Miranda, Campaign on Women and the Tax Justice in Philippines, Breakout Session—Tax Justice and Women: Examining Gender Inequalities in the Tax System, 12th AWID International Forum, 21 April 2012, Istanbul, Turkey.
19. Committee of Feminist Economists, Towards Inclusive Growth: The Gender Dimension, 2007.
20. Cu Chi Loi, Impact of Tobacco Taxation on Income Equity in Vietnam, Financial Support from the Rockefeller Foundation and Thai Health Promotion Foundation (Thai Health), 2008.
21. D. Buddlender and G. Hewitt, Engendering Budgets: A Practitioners’ Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets, Commonwealth Secretariat, 2003.
22. Department of Expenditure, Ministry of Finance, India, Charter of Gender Budget Cells, 2007.
23. Diane Elson, Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues, World Development 27 (3): 611 – 627, 1999.

24. Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, 2006.
25. Diane Elson, *Tools for Gender Integration into Macroeconomic Policy*, Gender and Development, 2, Summer, 1997.
26. Diane Elson et al., *Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region—India*, 2009.
27. Dr. Arch. Giovanni Allegretti, *Women in Budgeting: A Critical Assessment of Empowering Effects, Limits and Challenges of Participatory Budgeting Experiences*, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.
28. Dr. Meena Acharya, Sahavagi, *Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda*, Nepal country report.
29. Dr. Sriparna Guha, Samrat Goswami, *Impact of Gender Budgeting on Women Empowerment*.
30. Dr. Vibhuti Patel, Director, P. G. S. R. Prof. & HOD, “Gender Budgeting in India”, Presented at National Workshop on Gender Budgeting—An Effective Tool for Achieving Women's Empowerment' organised on 15 – 4 – 2007 by Equity Foundation, Patna and Supported by Planning Commission of India, Delhi, 2007.
31. Economic Affairs Division, Government of Pakistan, *Gender Responsive Budgeting Initiative*, 2004.
32. Eissa Nada, *Tax and Transfer Policy and Female Labour Supply*, National Tax Journal Annual Proceedings, 1995.
33. Eissa, *Taxation and Labour Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment*, NBERW Working Paper No. w5023, Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research.
34. Elisabeth Klatzer, *Integrating Gender Responsive Budgeting in the Budget Process: A Survey of Entry Points and Practical Examples*, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.
35. Elson, Diane, *Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples*, 2001.
36. Esim, Simel, *Gender Analysis of Budgets for CEE & CIS Region: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*.

37. European Commission, Gender Equality in Development Co-operation from Policy to Practice—The Role of the European Commission, Belgium: Mostra Communication, 24, 2003.

38. Feenberg Daniel, Rosen Harvey, Recent Developments in the Marriage Tax, National Tax Journal 48 (1): 91 – 101, 1995.

39. Gender Budget Initiatives. Papers from International Conference, Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting, 2001.

40. Gender Responsive Budgeting Initiative Punjab. Handbook for Government Officials on Gender Budget Statements, Provincial Version, 2006.

41. Goa, Proceedings of the National Seminar on Gender Statistics and Data Gaps, Central Statistical Organisation Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India, 2004.

42. Government of Pakistan Finance Division, Strengthening Poverty Reduction Strategy Monitoring Project, Gender Responsive Budgeting in Pakistan, 2008.

43. Government of Pakistan Finance Division. Strengthening PRS Monitoring Project Annual Progress Report, 2010.

44. Gold man Tanya, Customs and Excise, In Debbie Budlender (ed.), The Fifth Women's Budget, Cape Town and Pretoria, South Africa: IDA – SA, 2000: 12 – 25.

45. Gyana Ranjan Panda, Trisha Agarwala, Gender Responsive Budget Analysis in Water and Sanitation: A Study of Two Resettlement Colonies (Jhuggi Jhopri Clusters) in Delhi, GDN 13th Annual Global Development Conference Urbanisation and Development: Delving Deeper into the Nexus Central European University, Budapest 16 – 18 June, 2012.

46. H. Oztag Ayhan, Statistics by Gender: Measures to Reduce Gender Bias in Agricultural Surveys, International Statistical Review/Revue Internationale de Statistique, Vol. 69, No. 3 (Dec., 2001), 447 – 460.

47. Hewitt, G., Incorporating Gender into National Budgets: An Overview of Commonwealth Experiences, 2000.

48. Hana A. Satriyo, Without a Say in Indonesia's Budget Decisions, Women's Needs are Left Out, The Asia Foundation, 2012.

49. Herculano S. Ronolo, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 Febru-

ary 2014.

50. Institute for Integrated Development Studies (IIDS), Gender Budget Audit in Nepal, P. O. Box 2254, Purano Baneshwor Kathmandu, Nepal 2002.

51. Japan Women's Watch, Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women: A Report on Japan, Tokyo, 2008.

52. Jurgette A. Honculada. The Local Level Gender Budget Initiative in the Philippines. 2006.

53. Kathleen Barnett, Caren Grown, Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation, The Economic Affairs Division of the Commonwealth Secretariat, Commonwealth Economic Paper Series, 32, 2004.

54. Klot Jennifer, Holvoet Nathalie, Villagomez, Judd Karen, Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences Papers from a High Level International Conference, Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting, 2001.

55. Kim Kyeong Hee, Strategies for Gender Mainstreaming in South Korea: The Case of Gender Responsive Participatory Budgeting in Daejeon, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.

56. Kim, Y – O, Institutionalizing Gender Budgeting in Korea, Gender Studies and Policy Review, 2008.

57. Krishna Hari Baskota, Gender Responsive, the Kathmandu Post, December 20, 2009.

58. Le, Tuan Minh, Value-Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues, World Bank, 2003.

59. Lorraine Corner, UNIFEM in Asia-Pacific & Arab States, From Margins to Mainstream from Gender Statistics to Engendering Statistical Systems.

60. Lutz C. Kaiser, Gender-job Satisfaction Differences across Europe, An Indicator for Labour Market Modernization, International Journal of Manpower Vol. 28 No. 1, 2007, 75 – 94.

61. May Nwoye, Gender Responsive Entrepreneurial Economy of Nigeria: Enabling Women in a Disabling Environment, Journal of International Women's Studies, Vol. 9 No. 1, 2007, 166 – 175.

62. Mehta, Aasha Kapur; Chowdhury, Samik; Baishya, Subhamoy and El-

wadhi Rita; The Budget: A Gender and Poverty Sensitive Perspective sponsored by National Commission for Women and conducted by IIPA, New Delhi, , December 2003.

63. Michael Shannon, Michael P. Kidd, Projections of the Future Path of the Gender Wage Gap in Great Britain, International Journal of Manpower Vol. 26 No. 4, 2005, 350 – 363.

64. Ministry of Women and Child Development, Government of India. Gender Budgeting Hand Book for Government of India Ministries and Departments, 2007.

65. Ministry of Women and Child Development of India, Gender Budgeting, PPT, 2007.

66. Ministry of Women, Family and Community Development. Manual on Gender Budgeting in Malaysia, 2006.

67. Mona Lena Krook, Hrdy Fellow, The Diffusion of Electoral Reform: Gender Quotas in Global Perspective, Paper presented at the European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Lisbon, Portugal, April 14 – 19, 2009.

68. Monica Costa, Rhonda Sharp, Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region, Republic of Singapore, 2010.

69. Ms Vinod Kotwal, Gender Budgeting—An Indian Perspective, Department of Telecommunication Ministry of Communications & Information Technology, India.

70. Nadeem Mahbub, Debbie Budlender, Gender Responsive Budgeting in Pakistan: Experience and Lessons Learned, 2007.

71. Nyevero Maruzani etc. , Gender Equality from a Gender Budgeting Perspective, International Journal of Asian Social Science, 2013.

72. Oppenheim, Harker, Poverty: The Facts, Child Poverty Action Group, 1996.

73. Osawa, Mari, Japanese Government Approaches to Gender Equality Since the mind – 1990s, Asian Perspective 29 (1), 2005.

74. Palmer, Ingrid, Public Finance from a Gender Perspective, World Development 23 (11), 1995.

75. Purusotnam Nepal, Institutionalising Gender Responsive Budgeting in National and Local Governments in Nepal, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.

76. PRSP Secretariat, Finance Division Government of Pakistan, Poverty Reduction Strategy Paper, Third Quarterly Progressive Report, FY 2010/11.

77. Report on Gender Diagnosis and Budgeting in India of National Institute of Public Finance and Policy, December, 2001.
78. Rhonda Sharp, Diane Elson, Monica Costa, Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region, Islamic Republic of Pakistan, 2010.
79. Rhonda Sharp, Diane Elson, Monica Costa, Sanjutta Vas Dev, Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region, the Socialist Republic of Vietnam, 2010.
80. Rhonda Sharp, Monica Costa, Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region, Lao People's Democratic Republic, 2010.
81. Rubin, M. Marilyn & John R. Bartle, Gender Responsive Budgeting, Public Administration Review, Vol 62, 2005.
82. Sanjutta Vas Dev, Rhonda Sharp, Diane Elson, Monica Costa, Gender Responsive Budgeting in the Asia Pacific Region, the Federation of Malaysia, 2010.
83. Shariza Kamarudin, Gender Responsive Participatory Budgeting in Penang: The People Oriented Model, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.
84. Sharp, Rhonda, Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives with in a Framework of Performance Oriented Budgeting, UNIFEM, 2003.
85. Smith Terence, Women and Tax in South Africa. In Debbie Budlender (ed.) The Fifth Women's Budget Cape Town and Pretoria, South Africa: IDASA (Institute for Democracy in South Africa), 18 – 22, 2000.
86. Spieldoch, A., NAFTA Through a Gender Lens: What Free Trade Pacts Mean for Women, Counter Punch, 2004.
87. Strengthening PRS Monitoring Project. Annual Review Report. January – December 2011, Pakistan.
88. Stephanie Seguino, Financing for Gender Equality: Reframing and Prioritizing Public Expenditure to Promote Gender Equality, UN Women, 2013.
89. Stotsky Janet, Gender Bias in Tax Systems, Tax Notes International, 1997.
90. Stotsky Janet, How Tax Systems Treat Men and Women Differently, Finance and Development, 1997.
91. Subrat Das, Yamini Mishra, Gender Budgeting Statement Misleading and Patriarchal Assumptions, Economic and Political Weekly, Vol. XLI, No. 30, July 29, 2006.

92. Subrat Das, Yamini Mishra, Women's Component Plan and Gender Budgeting in India: Still a Long Way to Go!, YOJANA, Vol. 50, October 2006, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.

93. Sunny George, Community Participation And Empowerment: The Kerala Experience of Participatory Budgeting and Planning, Asian Regional Conference Gender Responsive Budgeting Narratives: Transforming Institutions, Empowering Communities, 24 – 25 February 2014.

94. Trudi Hartzenberg, Taxation in Debbie Budlender (editor), The Women's Budget, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 218 – 233, 1996.

95. United Nations Development Fund for Women, UNIFEM's Work in Support of Gender Responsive Budgeting, 2008.

96. United Nations Development Fund for Women, Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda: Country Summaries, 2009.

97. United Nations Economic and Social Council, Statistical Commission Forty-second Session, Items for Discussion and Decision: Programme Review: Gender Statistics, Global Gender Statistics Programme Report of the Secretary – General, 2010.

98. United Nations Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, Third Meeting of the Statistical Commission for Africa, The 2010 Round of Population and Housing Censuses in Africa, 2011.

99. Waring, Marilyn, Counting for Nothing: What Men Value and What Women are Worth, University of Toronto Press, 56, 1999.

100. Whittington, Leslie, Alm, James and Peters, Elizabeth, Fertility and the Personal Exemption: Implicit Pronatalist Policy in the United States, American Economic Review, 80 (3): 545 – 556, 1990.

101. World Bank Staff, World Development Report 2012: Gender Equity and Development, World Bank, 2011.

102. Young – Ock Kim, Institutionalizing Gender Budgeting: the Experience of Korea, Gender Budgeting Center, Korean Women's Development Institute, 2010.

103. 白景明:《社会保障税制国际比较》,中国财政经济出版社,1996。

104. 鲍静:《我国社会性别预算研究的开启之作——评〈社会性别预算:理论与实践〉》,《中国行政管理》,2010年第10期。

105. 陈鼎:《预算改革背景下的社会性别预算与妇女参政研究——基于温岭市温峤镇“性别预算恳谈”的实证调查》,《中华女子学院学报》,2012年第1期。

106. 崔斌、李卫平：《健康性别不平等与政府卫生预算的社会性别分析》，《人口与发展》，2009年第1期。
107. 邓梵、蒋莱：《德国性别预算模式解读及其启示》，《中华女子学院学报》，2013年第4期。
108. 董晓媛：《照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角》，《人口与发展》，2009年第6期。
109. 高焕清、汪超：《促进农业现代化的政策工具选择：社会性别反应预算》，《安徽农业科学》，2013年第12期。
110. 苟海楠等：《公共预算的传统与变迁：美国预算改革对中国的启示》，《财政研究》，2009年第6期。
111. 郭夏娟、吕晓敏：《参与式性别预算：来自温岭的探索》，《妇女研究论丛》，2012年第1期。
112. 郭夏娟、吕晓敏：《“性别预算”的策略框架与评估分析工具：国外的经验》，《中华女子学院学报》，2011年第4期。
113. 胡澎：《性别视角下日本养老保险制度再思考》，《日本学刊》，2009年第1期。
114. 黄凤羽：《对个人所得税再分配职能的思考》，《税务研究》，2010年第9期。
115. 季仲赞：《社会性别预算的国际经验与本土实践》，《中国妇运》，2013年第5期。
116. 季仲赞：《中国社会性别预算：回顾与展望——“社会性别预算在中国：理论、方法与实践”研讨会综述》，《妇女研究论丛》，2013年第4期。
117. 贾淑萍：《从性别统计看统计改革》，《统计与咨询》，1999年第4期。
118. 姜秀花：《加强性别统计推动两性平等和谐发展——“全国性别统计研讨会”观点综述》，《妇女研究论丛》，2007年第3期。
119. 李兰英、郭彦卿：《社会性别预算：一个独特视角的思考》，《当代财经》，2008年第5期。
120. 刘筱红、田野：《社会性别反应预算：功能价值、实施困境、推广策略》，《妇女研究论丛》，2013年第2期。
121. 刘中一：《试论性别统计的理念创新》，《中华女子学院学报》，2010年第3期。
122. 卢孟宗：《性别预算》，中国台北财团法人妇女权益促进发展基金会印行，2009。

123. 马蔡琛等:《社会性别预算:理论与实践》,经济科学出版社,2009。
124. 马蔡琛、王丽、季仲赞:《初论社会性别反应预算及其在中国的推广》,《中央财经大学学报》,2009年第3期。
125. 马蔡琛:《再论社会性别预算在中国的推广——基于焦作和张家口项目试点的考察》,《中央财经大学学报》,2010年第8期。
126. 马蔡琛:《社会性别预算的焦作试验——三论社会性别预算在中国的推广》,《中央财经大学学报》,2012年第9期。
127. 马蔡琛:《变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察》,中国社会科学出版社,2010。
128. 马蔡琛:《政府预算》,东北财经大学出版社,2007。
129. 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》,《现代财经》,2009年第10期。
130. 马蔡琛、季仲赞:《推进社会性别预算的路径选择与保障机制——基于社会性别主流化视角的考察》,《学术交流》,2009年第10期。
131. 马蔡琛、季仲赞:《中国社会性别预算推广中的机遇和挑战》,《甘肃社会科学》,2010年第3期。
132. 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》,《广东社会科学》,2008年第5期。
133. 马蔡琛、李红梅:《参与式预算在中国:现实问题与未来选择》,《经济与管理研究》,2009年第12期。
134. 马蔡琛、李红梅:《社会性别预算中的公民参与——基于社会性别预算和参与式预算的考察》,《学术论坛》,2010年第12期。
135. 马蔡琛、刘辰涵:《社会保障税的性别敏感分析——基于税收政策中社会性别因素的考察》,《山东女子学院学报》,2012年第3期。
136. 马蔡琛、刘辰涵:《税收政策中的社会性别因素——基于个人所得税视角的考察》,《经济与管理研究》,2011年第12期。
137. 马蔡琛、刘辰涵:《税收制度的社会性别影响——基于流转税和公司所得税的考察》,《广东社会科学》,2012年第5期。
138. 马蔡琛、王思:《“金砖四国”社会性别预算的比较与启示》,《云南社会科学》,2010年第6期。
139. 马蔡琛、王思:《社会性别预算:制度含义、基本特征与行动策略》,《中国行政管理》,2010年第10期。
140. 马蔡琛、张莉:《社会性别预算:中国公共预算改革的重要一维——亚

洲模式及其挑战之借鉴》，《探索与争鸣》，2013年第11期。

141. 马蔡琛：《关于开征社会保障税的若干思考》，《税务研究》，2011年第2期。

142. 马蔡琛、黄凤羽：《国家治理视野中的现代财政制度——解读十八届三中全会〈决定〉中的深化财税体制改革问题》，《理论与现代化》，2014年第3期。

143. 马蔡琛：《打造国家长治久安的财政制度基础》，《天津日报》，2014年2月24日。

144. 庞凤喜：《社会保障税研究》，中国税务出版社，2008。

145. 《社会保障税制国际比较》课题组：《社会保障税制国际比较》，中国财政经济出版社，1996。

146. 谭琳、蒋永萍、姜秀花：《中国性别平等与妇女发展报告（2006～2007年）》，社会科学文献出版社，2008。

147. 谭琳、刘伯红：《中国妇女研究十年：1995～2005：回应〈北京行动纲领〉》，社会科学文献出版社，2005。

148. 谭琳、周焱：《治理出生性别比偏高：公共政策的赋权性分析——中国和韩国国家层面公共政策的比较》，《妇女研究论丛》，2008年第5期。

149. 谭宁：《从占领男厕开始——论社会性别预算制度的可能实践层面》，《青年文学家》，2013年第20期。

150. 田敏：《社会性别理论在农村发展中的实践》，中国林业出版社，2007。

151. 王敏、王凡：《税收收入风险的测度与应用》，《理论与现代化》，2010年第4期。

152. 王秀华：《社会性别反应预算概述》，《合作经济与科技》，2010年第15期。

153. 文小才：《中国开展社会性别预算的障碍与对策》，《河南工程学院学报（社会科学版）》，2011年第1期。

154. 吴春梅、庄永琪：《协同治理：关键变量、影响因素及实现途径》，《理论探索》，2013年第3期。

155. 邬春仙：《女性就业唤性别统计》，《北京统计》，2003年第12期。

156. 谢慧：《性别统计意义及路径分析》，《河南社会科学》，2010年第6期。

157. 徐美、陈明郎、方俊德：《台湾产业结构变迁和性别歧视对男女薪资溢价变动趋势之影响》，《经济论文》（中国台北），2006年第4期。

158. 徐爽：《妇女平等权的立法保护与性别预算——基于国际和国内比较的视角》，《现代法学》，2012年第1期。

159. 闫东玲：《浅论社会性别主流化与社会性别预算》，《妇女研究论丛》，

2007 年第 1 期。

160. 阎竣：《私营中小企业主性别与融资约束的实证研究》，《商业经济与管理》，2011 年第 5 期。

161. 杨宜武：《性别平等与性别统计实践的发展》，《四川省情》，2008 年第 3 期。

162. 叶麒麟：《论公共财政体制的改革——基于基本公共服务均等化的思考》，《理论与现代化》，2009 年第 2 期。

163. 于洪：《我国个人所得税税负归宿与劳动力供给的研究》，《财政研究》，2004 年第 4 期。

164. 曾一帆、刘筱红：《论社会性别统计的概念与名称》，《统计研究》，2007 年第 9 期。

165. 张晶：《浙江温岭温峤镇首推“性别预算”财政“全裸”》，《青年时报》，2010 年 3 月 18 日。

166. 张立：《性别统计在中国》，《中国妇运（上）》，2010 年第 9 期。

167. 张立：《性别统计在中国》，《中国妇运（下）》，2010 年第 10 期。

168. 张永英：《社会性别主流化中的社会性别预算》，《山东女子学院山东分院学报》，2010 年第 5 期。

169. 赵春滨：《浅论性别预算与经济危机》，《现代经济》，2009 年第 3 期。

170. 郑晓瑛：《人口普查与性别统计》，《妇女研究论丛》，2001 年第 3 期。

171. 国家统计局社会科技和文化产业统计司：《中国社会中的女人男人——事实和数据（2012）》，2012。

后 记

《中国社会性别预算改革——方法、案例及应用》一书是我带领的研究团队完成的国内第二部社会性别预算著作，也是我们2009年在经济科学出版社出版的《社会性别预算：理论与实践》一书的姊妹篇。这两本书代表了我们在社会性别预算领域所可能达到的边界。

本书由德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室资助出版。本书也是我近年来主持的一系列政府预算（尤其是社会性别预算）研究课题的综合性成果。

其中，政府预算的相关研究课题主要包括：国家社科基金重大项目《我国预算绩效指标框架与指标库建设研究》（12&ZD198），国家社科基金一般项目《我国预算制度的演化与改进研究》（12BJY134），教育部人文社会科学研究规划基金项目《公共预算监督绩效的行为经济学分析》（12YJA790097）。

社会性别预算的相关研究课题主要包括：德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室委托研究项目《中国社会性别预算——案例研究、方法及应用》，河南省焦作市财政局委托研究项目《焦作市社会性别反应预算改革》，南开大学亚洲研究中心资助项目《社会性别预算的亚洲模式及其对中国的启示：基于东亚和东南亚国家的考察》，山东省女性人力资源开发与管理研究基地开放基金项目《社会性别预算在中国的推广：路径选择与制度安排》，北京市行动源咨询与发展有限公司和张家口一墩青农村发展促进会委托研究项目《张家口参与式性别预算应用与推广》。

本书是我和我的研究团队共同完成的。由于研究时间跨度较长，以2009年3月我从中国社会科学院财政与贸易经济研究所（现更名为中国社会科学院财经战略研究院）工作调动到南开大学经济学院为界，研究团队成员的构成也分为前后两个阶段。早期的研究团队成员包括：季仲赞、王丽、李红梅。后期的研究团队成员，主要是我在南开大学指导的博士和硕士研究生同学，他们是：张莉、刘辰涵、王思、李宛姝、尚妍、袁娇、孙利媛、王璐。他们对于本书写作的贡献，是不可忘记的。

在本书的写作过程中，得到了来自多方的支持与协助。感谢德国弗里德里

希·艾伯特基金会上海协调项目办公室主任史丽娜 (Catrina Schläger) 女士、王蓓敏女士; 感谢河南省焦作市财政局申相臣先生、张继东先生、许冬梅女士、付战峰先生、张多银先生、滑爱萍女士; 感谢河南科技大学经济学院副院长褚晓飞女士 (2009~2010 年挂职担任焦作市财政局副局长); 感谢浙江省温岭市人大常委会张学明先生、何培根先生、林应荣先生; 感谢河北省财政厅段国旭先生; 感谢河北省张家口市妇联白玉香女士、黄美兰女士、边素琴女士; 感谢行动援助中国办公室张兰英女士、刘志敏女士、谭洞微先生; 感谢中国行政管理学会副秘书长、《中国行政管理》杂志社社长兼主编鲍静教授。在多年来的社会性别预算研究与实地调研过程中, 他们给予了大力的支持和帮助, 我们也由此建立了深厚的学术情谊。

本书和 2009 年出版的《社会性别预算: 理论与实践》一书, 都得到了经济科学出版社的卢元孝老师的大力支持, 在此表示感谢。

感谢南开大学经济学院, 这里良好的研究氛围和学术传统, 领导和同事们的关怀与帮助, 使我得有机缘, 最终完成了这一历时多年的研究项目。特别需要感谢的是南开大学经济学院前院长马君潞教授, 当年他盛情邀请我加盟南开, 知遇之恩, 永难忘怀。2014 年 2 月, 马君潞教授不幸英年早逝, 本书的出版也寄寓了我对马老师的一种怀念。

如果从 2005 年 11 月河北省张家口市的国内第一个“参与式性别预算”项目试点算起, 社会性别预算在中国, 已经走过了将近九年的艰辛岁月。其实, 早在第一本性别预算著作出版之际, 我就对当时的研究团队成员说过, 希望能够就此暂时结束这个研究选题, 因为中国政府预算改革, 还有很多重要的事情, 需要我去做。

出乎意料的是, 自 2009 年以来, 河南省焦作市、浙江省温岭市等地又先后启动了性别预算改革试点, 国内财政学和妇女/性别学界也日益重视性别预算的相关研究。中国性别预算改革实践的需要、来自学界朋友们的鼓励和支持, 以及多项后续研究项目的资助, 促使我在社会性别预算的推进之路上, 又艰难求索了五年。本书的正式出版, 也算是对于这些年研究和实践的一个总结与梳理, 对于自己近十年人生岁月的一次回眸与了断, 对于关注中国社会性别预算改革的朋友们的一种回报与交代。

“一篇读罢头飞雪”, 伴随着社会性别预算在中国的成长与成熟, 我也步入了不惑之年。回首来时路, 面对这近十年的人生岁月, 惑乎? 不惑乎? 我也不知如何言之, 恰如弘一大师所言——“悲欣交集”!

近十多年来, 我的研究主要专注于政府预算领域, 而不仅仅是社会性别预算

问题。在政府预算的诸多研究命题中，社会性别预算的“学术性价比”其实并不很高。这些年来，我对于这一研究选题的投入，或许更多是出于热爱，而非理性的斟酌。“结束铅华归少作”，我今后的研究重点也急需进行一些调整。一则，中国社会性别预算的研究团队正在不断壮大，他们未来的成就是值得期待的。二则，当前全面深化改革中提出的建立现代财政制度、改进预算管理制度等一系列财税改革命题，以及我主持的国家社科基金重大项目等一系列政府预算研究课题，也在不断催促我扬帆启程。

随着本书的出版，对于社会性别预算问题，至少在现阶段，我或许已到了“事了拂衣去”的时候了。当然，我相信这仅仅是一个暂时性的曲中“休止符”，而不是全曲“终止符”。瞻望未来，社会性别预算研究领域仍旧很可能重新成为我的主战场。

在2009年出版的《社会性别预算：理论与实践》一书的后记中，我曾经写过这样一段文字：“在书籍与作者关系的问题上，我始终认为：书稿在付梓出版之前，是属于作者的；一旦正式出版之后，则属于读者。所谓付梓即为千古事。在本书即将从作者心目之中走向广大读者手中的时候，我的心情，恰如一位慈爱的父亲，面对着社会性别预算这一即将远嫁的女儿。尽管为了她能够拥有幸福的明天，我已然在漫漫道路上竭尽所能地付出了全部努力，但她未来的发展将会怎样，我又往往爱莫能助。当然，我仍旧会永远祈祷她的幸福，并愿意随时与之甘苦共尝……如果本书能够对推进中国社会性别预算的研究与实践，有所助益，则应归功于我们得有机缘站在众多研究者和实践者的肩膀之上；如果有不尽如人意之处，则恳请读者朋友们批评指正！”

今天所要说的，也同样是这几句话。

最后，祝福中国社会性别预算改革的未来！

马蔡琛

2014年6月于南开园

本书简介

《中国社会性别预算改革——方法、案例及应用》一书是国内第二部社会性别预算著作，也是《社会性别预算：理论与实践》（经济科学出版社，2009）一书的姊妹篇。社会性别预算将经济发展目标与人类发展目标有机结合，将社会性别视角纳入预算决策过程，系统评价公共收支政策对女性和男性所产生的影响差异，是全面深化财税改革的一个重要突破口。

本书立足于对于丰富政府预算和社会性别问题的研究视角，拓展财政部门 and 公共决策机构的分析视野，以期切实推进现代预算制度建设与公共治理转型。本书从现代财政制度建设的时代背景出发，在系统考察社会性别预算理论与实践最新进展的基础上，重点分析了社会性别预算的亚洲模式及其对中国的启示，深入剖析了社会性别预算焦作试验的典型案例，分别从税收和公共支出政策收支两翼，对于诸多前沿性命题进行了深度解读，分析了社会性别预算的主要技术工具和应用方法，展现了中国社会性别预算改革的路线图和关键节点。