

## 中國大陸性別主流化政策之研究

專題研究

A Study of Gender Mainstreaming in Mainland China

魏美娟 (Wei, Mei-Chuan)

國立政治大學國家發展研究所博士班、建國科技大學通識中心講師

### 摘要

性別主流化自 1995 年在北京第四次世界婦女大會正式被提出，性別主流化成為國際社會推動性別平等實現的主要策略，強調對結構層次的關注，將女性在發展中面臨到的不平等、不利益的處境，放到一個更寬廣的「性別關係」議題架構中來審視與行動，從以往的「婦女發展」進入到「性別發展」的境界。發展性別主流化主要策略有領導人對於性別主流化的明確承諾、性別機構與人員的建立、性別平等政策的執行、性別統計、性別分析與性別預算等。目前中國大陸大陸性別主流化工程正在進行中，從社會文化、經濟結構、機關組織及法律政策上，中國之性別主流化的發展仍是一條必須努力的道路。

關鍵詞：性別主流化、性別培力、性別統計、性別預算

### 壹、前言

在 1945 年聯合國制定的《聯合國憲章》中強調了男女權利平等的價值。1948 年《世界人權宣言》中人人有資格享有本宣言中所確立的一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教。1949 年聯合國通過了《禁止販賣人口及取締意圖營利使人賣淫的公約》，明確指出禁止販賣婦女兒童。1951 國際

勞工組織大會通過了《同工同酬的公約》，主張報酬率的訂定，不得有性別上的歧視。1952年通過《婦女參政權公約》，認為男女皆能居於平等地位以享有並行使政權，婦女享有選舉權，有權參加一切選舉，其條件與男子平等，不得有任何歧視。婦女具有參政權，有資格當選任職於依國家法律設立而由公開選舉產生之一切機關，不得有任何歧視。婦女有服公職權，有權擔任依國家法律而設置之公職及執行國家法律所規定之一切公務，其條件應與男子平等，不得有任何歧視。<sup>1</sup>

1979年12月18日《消除對婦女一切形式歧視公約》在聯合國大會通過。到1989年公約誕生十週年之後，已有將近100個國家同意受其條款的約束。該項公約是提高婦女地位中最重要的一項文件。序言明確承認「歧視婦女的現象仍然普遍存在」，並強調指出此種歧視「違反權利平等和尊重人的尊嚴的原則」。

在1993年維也納聯合國人權會議中認為婦女的權利常常被社會忽視、遺忘甚至侵犯，因此提出了婦女和女童的人權是普遍人權中不可剝奪、不可分割的組成部分，並通過了《消除對婦女的暴力行為宣言》。此外，會議中提出性別統計與分析是瞭解婦女現況與權益的重要基礎。為此聯合國統計辦公室（UN Statistical Office）及國際婦女權益推廣研訓中心及國際勞工組織運用性別基礎分析而完成的報告計有，「1970-1990年世界女性報告」及「1995年世界女性報告」。

1995年第四次世界婦女大會在北平舉行，審查討論了《提高婦女地位內前瞻性戰略》執行發問，通過了《北京宣言》和《行動綱領》，性別主流化<sup>2</sup>的概念被正式提出。性別主流化成為國際社會推動性別平等實現的主要策略，強調對結構層次的關注，將女性在發展中面臨到的不平等、不利益的處境，放到一個更寬廣的「性別關係」議題架構中來審視與行動，從以往的「婦女發展」進入到「性別發展」的境界。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 有關聯合國所制定的各項公約與宣言，可參考聯合國網站的內容介紹，（網址<http://www.un.org/chinese/esa/women/protocol6.htm>，（2008年5月12日）。

<sup>2</sup> 在中國大陸多採用社會性別主流化或性別主流化、性別觀點主流化、性別意識主流化一詞，本文則統一採用性別主流化一詞。

<sup>3</sup> 林芳玫、蔡佩珍，「促進婦女權益的新思維」，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/101/06.htm>，（2008年5月13日）。

## 貳、性別主流化的內涵與歷史脈絡

何謂性別主流化？對於大多數人來說這是一個陌生的名詞，在對於性別主流化的內涵做一建構的同時，必須先從「性別」（gender）這個概念來出發。在十九世紀女性主義（feminism）運動在近代西方社會興起，以追求男女平等和社會公正為出發點，其社會行動和女性主義理論對西方社會產生了深刻而廣泛的影響。其中性別（gender）理論，是在女性主義運動的實踐中發展起來，並成為女性主義運動中重要核心體系。1972年Oakley在《性別、性屬與社會》（Sex Gender & Society）一書中區分了性（Sex）與性別為兩個不同的概念。性又稱之為自然性別是男女的自然屬性，是先天的生物差異，是一個生理的性別。而性別指的是後天習得的社會性角色，是由社會、文化與習慣建構出來。因此他是可變的，在不同的社會背景、不同的歷史條件下有不同的內涵，因此也可以稱之為社會性別。性別的提出是對生理性別的批判，提出了男（male）女（female）應從社會、文化的背景去理解的問題。此外，性別的提出，強調後天對先天影響，指出社會制度、法律、價值觀對婦女的歧視而造成政治、文化、經濟上的壓迫。因此性別乃是一種社會建構；男人和女人在社會中所扮演的角色並非生理構造註定的。

所謂「主流」（mainstream）代表的是社會裡一組主要的觀念、政策、範例、機構與組織，據以決定資源與機會的配置。因此在1997年2月聯合國經社理事會（ECOSOC）決議是這樣描述性別主流化的：在各個領域和各個層次的任何行動中，包括各種立法、政策和方案，評估該行動對女性和男性帶來的影響的過程。它是一種策略，使得在政治、經濟和社會領域的所有政策和方案的設計、實施、監測和評估過程中，女性和男性的關切和經歷成為其不可分割的一部分，從而使女性和男性可以同等受益，逐漸消除性別不平等的現象。因此當男女有一方（可能全部是女性，或男女都有，或全部是男性）處在極其不利的位置時，政策必須協助，使他們有能力參與發展活動，並從中獲益。

為何希望是在國家政府機制中建立性別的意識呢？其因乃政府是公共政策的主體，透過國家行為可以將性別觀點深入每個公民內心之中，從而使性別平等意識為大多數人所具有，尤其是政策的制定、執行、評估乃為權力階層所擁有，若為主流社會階層所接納自然也就是主流化了。

因此，性別主流化是將性別意識應當貫穿在整個政策的制定、執行和評估的過程。一種將女性與男性各自的關注和經歷整合在設計、執行、監控和評估社會生活各個領域中的政策和專案的戰略，以保證男女人口能夠平等地分享社會發展的成果，所以性別主流化是一個理論問題，也是一個實踐問題。

### 參、文獻回顧

關於性別主流化政策的研究中以歐洲主要國家為主，Benschop與Verloo<sup>4</sup>主要從組織文化與社會政策中探討，認為性別主流化的目的是改變機關組織的過程與慣例，排除現有常規中的性別偏見，並使得體系內的成員具有性別的意識。Rubery<sup>5</sup>主要探討婦女的就業政策，認為在歐洲國家提高婦女的就業率已經是一個被廣泛接受的概念，但是對於婦女的提供的工作的環境品質上仍是缺乏承諾，並且大部分的就業政策的分析與發展都是缺乏性別意識，必須將性別遠景清楚的併入到政策的計畫當中。Daly<sup>6</sup>探討了8個國家性別主流化的理論與實踐，研究結果顯示這幾個國家的性別主流化顯得非常多樣性但是在國家內部政策設定上仍然顯得空洞（hollow）。這幾個國家雖然都以性別主流化的行動，但是仍然是一種專家技術治國的方法（technocratic way），在政策上缺乏系統性（nonsystemic），其認為性別主流化的概念未充分的發展，必須再進一步的論述，同時必須注意到性別主流化與社會變化之間的接合。Metz-Gockel<sup>7</sup>認為性別主流化使得性別平等的責任移轉到機構與成員當中，並使得婦女與性別研究變的更為重要與增加對話的機會，同時減少文化的上阻隔，使其成為一種科學化的性別觀點。Lombardo與Meier<sup>8</sup>認為性別主流化的概念已併入歐盟的家庭政策與性別平等政策之中。

在對中國大陸的研究上，李慧英教授認為，性別意識主流化包括3個層次：

<sup>4</sup> Benschop .Yvonne: Verloo, Mieke, Sisyphus “Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?” *Journal of Gender Studies*, Vol.:15, No. 1 (Mar 2006), pp. 19-33.

<sup>5</sup> Rubery, Jill “Reflections on Gender Mainstreaming: An Example of Feminist Economics in Action?” *Feminist Economics*, Vol.: 11, No. 3 (Nov 2005), p1.

<sup>6</sup> Daly Mary, “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Politics*, Vol.:12, No. 3 (fall 2005), p.433.

<sup>7</sup> Metz-Gockel, Sigrid, “The Progress of Gender Mainstreaming in Politics and Science.: Deception or a New Step in Gender and Generational Relations?”, *DISKURS* (Jan. 2001), pp. 40-49.

<sup>8</sup> Lombardo, Emanuela: Meier, Petra, “Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?”, *The European Journal of Women's Studies*, Vol.: 13, No. 2 (May 2006), pp. 151-166.

第一，政府負擔起促進婦女與社會協調發展的責任；第二，政府和其他行動者應該推行一種積極醒目的公共政策，把性別意識納入所有政策和方案的主流；第三，建立國家及地方一級的性別平等機制，保證性別意識的政策和方案切實得到有效實施和有效管理。<sup>9</sup>王瑞鴻教授認為性別主流化主要是由上而下，非由下而上，他所倡導的變革方式主要是在既有的體制內，借助於權力階層的性別平等意識覺醒從而推動廣大社會成員的性別平等化建設。<sup>10</sup>

## 肆、性別主流化的發展策略與方向

在推動性別主流化的發展策略上，聯合國提出許多具體行動，包括了對性別主流化的明確承諾、機構與人員的建立、性別平等政策的執行納入性別的觀點，審查法律確保其符合性別觀點、性別的培訓、建立性別分析、性別統計與性別預算等策略。

首先是對性別主流化的明確承諾，即是政府或各種組織的最高首長對於性別主流化應該具有明確的承諾。任何政策的制定都要依靠政策執行者來實施，政策執行者對於政策認識和承諾會影響到政策的實施和實現程度。因此不論是聯合國秘書長、國際勞工組織、亞太經合會等組織，最高行政首長，在許多國際場合中，不斷強調實現性別主流化的重要性，與重申對於性別主流化的承諾與責任，並且對於組織內成員表明性別主流化的態度。

其次是機構與人員的建立；包括設立有效的平等機會委員會、鼓勵非政府組織、基層組織來推動促進婦女的人權。同時確保其工作人員都能具備有基本的性別意識，因此組織的工作人員必須擁有相關的資源與訓練、學習機會，去獲得推動性別主流化的基本能力與技巧，使組織的核心決策，如預算編列、方案設計、成果評估，日常事務性工作，均能呈現性別觀點。<sup>11</sup>

目前有許多國家即陸續成立促進性別平等的專責機構。英國在首相辦公室下設有一個「婦女工作小組」，主要功能在提供政府和民間之間的溝通與

<sup>9</sup> 王東、張慧霞，「社會性別視野下的社會政策—論社會政策的兩面性」，天府新論，2008年第1期，（2008年1月），頁103。

<sup>10</sup> 王瑞鴻，「從男性中心到男女兩性中心—對社會性別意識納入決策主流的批判性分析」，華東理工大學學報，2004年04期，（2004年4月），頁18。

<sup>11</sup> 林芳玫、蔡佩珍，「促進婦女權益的新思維」。

對話機制。義大利在1990年成立了由總統召集的全國性別平等委員會。芬蘭設有「性別平等調查工作室」及「社會事務與健康部」，挪威設有「兒童與家庭事務部」和「健康及社會事務部」，瑞典的婦女事務則是散布在「社會安全處」、「社會服務處」、「健康照顧處」，和「公共衛生處」。紐西蘭則早在1986年即成立婦女部（the Ministry of Women's Affairs），負責擬定婦女政策及提出政策性建議。南韓於2001年成立性別平等部（Ministry of Gender Equality），直屬於總統，並且有專屬的年度預算與承辦人員，負責性別研究、法案推動、性別意識推廣與法案執行評估等工作。日本的婦女事務行政組織，在2000年即根據「性別平等社會基本法」，制定「基本藍圖」（Basic Plan），並於內閣設立「性別平等議會」，由12位內閣閣員及12位學者共同組成，由首相擔任主席。整個內閣各部會首長則共同組成「性別平等促進總部」。<sup>12</sup>

再者為性別平等政策的執行納入性別的觀點，審查法律確保其符合性別觀點，例如在制定經濟政策時，如果沒有敏銳性別意識，很容易將原本處於劣勢的地位的婦女排擠在政治經濟發展之外。<sup>13</sup>根據世界銀行的報告，<sup>14</sup>存在性別歧視的社會要付出沉重的代價：它們更貧困，經濟增長速度更慢，治理更脆弱。因此性別不平等往往會降低勞動生產率以及家庭和社會的勞動分配效率。它們導致資源分配的不平等，從而降低男人、婦女和兒童的生活品質。如果性別問題未能被具體地加以考慮，許多的政策很可能就會增加婦女的工作負擔。此外，任何的政策在一個國家或地區獲得成功，並不一定也適用於其他地方，每一個國家或地區必須依各國之發展狀況規劃適合之政策。

在性別的培訓的工作上，由於性別平等的促成不能單靠婦女個別條件的改變，更需要結構面與制度面的整體變遷，但更重要的是，婦女本身必須成為變遷的主體，因此，以性別主流化作為促進性別平等之策略，必須進行「女性培力」（women's empowerment）的工作。所謂「女性培力」，乃是要賦予女性更大的權力與能力，期使在政治、社會，以及決策的過程中能有更大的參與，並對社會轉型有更積極的行動。<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 「性別主流化 我們需要中央專責專職單位推動落實性別平等」，《女學會》，網址：[www.wrp.org.tw/word/](http://www.wrp.org.tw/word/)，（2008年5月13日）。

<sup>13</sup> 馬延波，「中國大陸公共政策中的性別意識與婦女發展」，《理論學刊》，第五期，（2004年5月），頁120。

<sup>14</sup> 「通過權利、資源和發言權中的性別平等實現增長」，《世界銀行》，網址：[www.worldbank.org/gender](http://www.worldbank.org/gender)，（2008年5月10日）。

<sup>15</sup> 林芳玫、蔡佩珍，「促進婦女權益的新思維」。

建立性別分析（gender analysis），其目的在於揭示性別關係與待解決問題之間的關連性，包括要呈現性別關係對問題的解決所發生的影響，並且也要明確的指出性別因素產生的影響為何。而性別分析包含了以性別為基礎的分類統計資料的建立，以及對政策、方案、資源分配等之性別意涵的質性分析。例如，根據聯合國的性別分析資料，逾10億人（約占全世界人口六分之一）無法獲得安全飲用水；24億人（全世界人口的40%）得不到足夠的衛生服務。由於難以獲得安全飲用水，窮人特別是婦女和女孩須將其大部分時間用於尋水。每日大約有6,000名兒童因飲用水不安全和衛生條件惡劣而死亡。在發展中世界，飲用水不安全和衛生條件惡劣引起的疾病估計占所有疾病的80%。婦女和女孩往往因衛生設施短缺而受害最深。

建立性別統計資料上，將性別觀點納入主流的實際工具和指標，包括對性別問題敏感的研究、統計資料。聯合國目前發展出兩個性別指標，分別是性別發展指數（Gender-related Development Index, GDI）與性別賦權指數（Gender Empowerment Measure, GEM）。性別發展指數所選用的指標為：女性及男性之零歲平均餘命、成人識字率與粗在學率、按購買力平價計算之平均每人GDP四項。性別權力測度是國會議員比率、專門及技術人員比率、管理及經理人員比率、按購買力平價計算之平均每人GDP四項。這兩個指數可以衡量一個國家或地區性別平等狀況最基本的資料標準，顯示在某一國家或地區男女兩性處於怎樣不同(或同等)的社會等級地位及具有怎樣的生存品質。

最後是性別預算評估，透過性別預算的分析比較我們可以清楚的看出各性別間在那些資源是不足的，那些資源應該重新分配，那些可以列為優先的工作。性別預算分析能夠幫助政府如何對各項政策進行調整。並且使得政府承諾與公眾資源的分配、使用和生產聯繫起來，能夠讓各國政府對在性別公正、以及婦女人權所做的承諾切實負起責任。

## 伍、中國大陸性別主流化的實施

中國大陸是世界上人口最多的發展中國家，女性占13億總人口的一半。根

據中國大陸國務院2005年所發表之《中國大陸性別平等與婦女發展狀況報告》<sup>16</sup>與世界銀行於2002年所發表之《國別社會性別報告》<sup>17</sup>與以及2001年頒布的《中國大陸婦女發展綱要(2001-2010年)》<sup>18</sup>等幾分文件來檢視中國大陸在推動性別主流化的實施。

首先在性別承諾上，在1995年時江澤民在聯合國第四次世界婦女大會表示「把男女平等作為促進中國大陸社會發展的一項基本國策」並積極承諾了《北京宣言》和《行動綱領》。2003年，胡錦濤在接見全國婦聯代表時，重申了男女平等的基本國策。在2005年全國第四次婦女兒童工作會議溫家寶在會議講話中指出「要把婦女兒童發展納入到國民經濟和社會發展規劃。要把婦女兒童發展狀況作為衡量經濟社會發展和政府工作的重要指標」。當時國務院副總理吳儀要求各級政府在制定國民經濟和社會發展「十一五」計劃時，要有重點、分類別的將婦女兒童發展規劃的主要目標納入經濟和社會發展及各個發展領域，統籌安排，同步規劃、同步實施。<sup>19</sup>2008年「全國兩會」會議中，溫家寶在政府工作報告中，重申「重視發展老齡事業，切實保障婦女和未成年人權益」。<sup>20</sup>

在機構與人員的建構上，1990年，國務院婦女兒童工作協調委員會成立負責全國婦女兒童工作，1993年，更名為國務院婦女兒童工作委員會。委員會設立於政府最高級別、由國務院副總理級首長擔任，成員由33個部門組成包括27個政府部門和5個非政府組織，委員由各成員單位的一名副部長級擔任。辦公室工作人員由最初的3人增加到目前的15人，2005年以來，所有省（自治區、直轄市）、地（市、州、盟）和縣（市、區、旗）人民政府均成立了婦女兒童工作機構，並單獨設立辦公室，配備專職人員，形成了縱橫交錯的網絡。各級政府提高婦女地位的國家機構以跨部門聯席議事制的方式設立。<sup>21</sup>各級機構工作經費列入政府財政年度預算，監測評估和其他專項經費大幅增加。各級婦兒工委

<sup>16</sup> 中國國務院，「中國性別平等與婦女發展狀況」，《新華網》，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-08/24/content\\_3396496.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2005-08/24/content_3396496.htm)，（2007年8月20日）。

<sup>17</sup> 「中國國別社會性別報告」，《世界銀行》，網址：<http://www.worldbank.org.cn/Chinese/content/gender-cn.pdf>（2008年5月13日）。

<sup>18</sup> 中國國務院，「中國婦女發展綱要」，《人民網》，網址：[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/node\\_6151922.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/node_6151922.htm)，（2008年5月10日）。

<sup>19</sup> 蔣永萍，「中國大陸提高婦女地位的國家機制」，中華女子學院學報，第十九卷第二期，（2007年4月），頁2。

<sup>20</sup> 兩會分別是第一屆全國人民代表大會第一會議與政協第十一屆全國委員會第一次會議，於2008年3月於北京召開。

<sup>21</sup> 蔣永萍，中國大陸提高婦女地位的國家機制，頁3。

辦公室通過各種培訓強化工作人員的業務能力和工作水準。從2004年開始，國務院婦兒工委辦公室計畫用5年左右的時間對全國2,300多個地縣級婦兒工委辦公室人員進行訓練，以提升辦公室工作人員素質。

在政策與法令的修正與建立上，中國大陸於1980年簽署了聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW），1995年簽署了《北京宣言》和《行動綱領》，制定《中國大陸婦女發展綱要1995-2000》。2001年5月22日國務院發布《中國大陸婦女發展綱要》（2001-2010年），在政策中體現男女平等原則，強調課程、教育內容和教學方法改革把社會性別意識納入教師培訓課程，增強教育者和受教育者的社會性別意識，保障婦女獲得平等的法律保護，維護婦女的合法權益列為婦女發展的總目標。此外，在法律的修正與建立上，以建立了包括《憲法》《婦女權益保障法》《婚姻法》、《繼承法》以及地方諸多法律法規在內的婦女權益法律保障體系。在《婦女權益保障法》，重申婦女和男子在政治、經濟、社會和私人領域一律平等，規定婦女具有財產、承包耕地和得到工作的平等權利。保障性別平等的主要法律有：1950年與2001年的婚姻法，保證在婚姻方面婦女和男子享有事實上同樣的合法權利並且禁止家庭暴力和判令有罪一方進行賠償，以及對離婚婦女所進行的無償工作予以補償的條款；1986年民法通則婦女享有和男子同等的民事權利；1995年母嬰保健法，母親和嬰兒有獲得婚前保健、孕產期保健等醫療保健服務的權利；1995勞動法，男女享有平等的就業、勞動標準、工資、職業安全、職業培訓、社會保險和社會福利等勞動和社會保障等權利。<sup>22</sup>依統計中國約8.3%的農村人口沒有屬於自己名下的土地，其中婦女占了70%。因此，2003年3月頒布的《農村土地承包法》特別強調了已婚婦女、離婚婦女和寡居婦女平等獲得土地的權利。2006年6月修正的《義務教育法》強調了必須保障女童享有平等的教育權。<sup>23</sup>

此外，因中國存在的拐賣婦女兒童的問題嚴重。據資料統計，中國境內每年有1萬左右的婦女兒童被拐賣。被拐賣的人口中兒童（主要是5歲以下的男孩）約占10%，被拐騙的婦女往往會被賣作人妻或被迫賣淫。<sup>24</sup>因此國務院

<sup>22</sup> 「中國國別社會性別報告」，《世界銀行》，pdf頁4。

<sup>23</sup> 消除對婦女歧視委員會第三十六屆會議第743次會議簡要記錄，網址：<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/36sess.htm>，(2007年8月10日)。

<sup>24</sup> 請參閱《聯合國兒童基金會》，網址：[http://www.unicef.org/china/zh/protection\\_community.html](http://www.unicef.org/china/zh/protection_community.html)，(2008年5月1日)。

於2008年通過執行為期5年的《中國反對拐賣婦女兒童行動計畫（2008-2012年）》，以期對婦女及兒童人身安全的保障。

在性別的培訓工作上，小學生接受9年制義務教育無需繳納學費和其他各項雜費，建立了各類學校讓婦女接受培訓包括技術培訓。2004年，中國婦女的文盲率已經從80%下降到4.2%。2006年，女孩小學入學率為99%，輟學率為4.5%，中學入學率為99%，輟學率為2.43%。增加婦女就業和創業的機會，婦女創辦自己的事業可以獲得小額信貸。並制訂和執行了各項鼓勵女企業家的政策，包括提供小額貸款和稅收激勵，並提供了培訓和其他優惠政策。在農村地區，為農村勞動力制訂了特別培訓方案。參與者有60%是婦女。醫療保險方案也產生了積極的效果，使得女性的預期壽命已經從1949年的36歲提高到2006年的74歲。<sup>25</sup>

在全國人民代表大會代表上，第十屆全國人大代表2,985名，其中女性代表為604名，比率為20.2%。2007年3月，十屆人大五次會議通過的十一屆全國人大婦女代表的比例，不得低於22%。但在2008年十一屆全國人大代表名單中，有婦女代表637名，占代表總數21.33%，較第十屆婦女代表所占比例提高了1.09個百分點，但仍然未達到22%比例。

在政協委員方面，第十屆政協委員2,238人，其中女性委員375名，占全部委員16.8%。第十一屆政協委員2,237名，女性委員395名，占17.7%，較上屆提高1%。不論是人大代表或政協委員代表比例的提高，都象徵著女性在政治、經濟等公共事務上的影響與管理的權力增加。

在性別分析與統計，中國大陸成立了實施綱要監測評估機構，制定了綱要監測統計指標體系和評估方案，各省（自治區、直轄市）建立了婦女狀況監測統計網路和工作制度。有關部門不斷改進統計制度，增加分性別統計指標，性別統計制度不斷完善。根據統計資料顯示，在1995年聯合國報告中，1999年中國的GDI為0.715，2000年中國性別發展指數為0.700，2005年上升到0.776排名為73位，在2006年性別發展指數的排序中，中國位列世界177個國家和地區的第64位。

性別預算上，把消除婦女貧困作為國家扶貧戰略的重要組成部分，提出

<sup>25</sup> 根據中國國家統計局資料，目前僅提供至2006年資料，2007年以後統計資料尚未公布。

《國家八七扶貧攻堅計畫（1994-2000年）》把幫助婦女脫貧列入地方扶貧計畫，鼓勵金融機構為農村貧困婦女提供優惠貼息貸款。優惠利率和商業利率之間的差額由國家財政彌補。貼息貸款以直接的方式支援貧困地區婦女的生產活動和經濟發展。從1995-1999年間，對貧困婦女的貼息貸款總額為435.5億元。婦女參與人數占所有參與人數的40%以上。2000年以後，中央和地方財政投入相當數量的資金，用於實現婦女發展綱要的重點指標。1990年對婦幼保健和防治防疫的投入分別為3.05億元和12.03億元，1999年增加到10.46億元和33.88億元，2003年進一步增至15.79億元和90.54億元。<sup>26</sup>

## 陸、性別主流化在中國大陸實施的若干問題

雖然中國大陸政府機構持續推動性別主流化的工程，但幾千年來傳統中國大陸婦女地位的低落，要在短短十幾年內獲得改善，仍可能面臨許多困難。首先在歷史文化因素上，中國大陸社會長期以來是一個處於男性霸權的社會，女性受到傳統倫理的束縛，處於被壓迫、被奴役的地位，缺乏獨立的經濟來源和接受教育的權利，亦沒有獨立的身分和人格，<sup>27</sup>要改變這樣的長久且深沈的社會文化結構，並非短時間內可以轉變，必然是一個長期的工程，同時，加上其他因素的配合，例如經濟、教育等改變，才能改變這樣的社會文化。

其次，由婦女工作機構採委員會組織形式和各部門婦女工作聯絡員採兼職的工作性質使得其實踐中產生局限性。從國務院到地方婦兒工委辦公室機構人員都非常少。同時，缺少政府管理婦女兒童事務的專業知識和能力的培訓機會，例如很少接受有關項目或政策分析、設計、執行、評估和社會性別分析的知識和技術培訓。<sup>28</sup>同時，政府及其一些部門對婦女平等發展事務重視不夠，往往將經濟、金融、國防等事務列為優先事項與婦女有關的問題往往被邊緣化或根本排除在政治議題之外。婦女兒童工作委員會雖然是政府有關婦女兒童事務的惟一機構，因其非常設機構的性質，影響了其作為政府機構的影響力、權威

<sup>26</sup> 目前中國大陸對於性別預算的統計資料，僅有統計到2003年資料。

<sup>27</sup> 梁麗萍，「女性參政與公共政策的選擇」，當代世界與社會主義雙月刊，2006年第1期（2006年2月），頁90。

<sup>28</sup> 陳秀雲，「提高婦女地位的機制：中國大陸的實踐與探索」，婦女研究論叢，第69期，（2005年12月），頁94。

性和效率。<sup>29</sup>

在法律與政策面上的問題，在中國大陸，雖然制定了以男女平等為核心內容的相關法律，如《憲法》、《婚姻法》和《婦女權益保障法》，但當這些法律規定在實施時往往呈現弱化的趨勢，在政策面上，性別問題成為國家政策問題過程緩慢，使得一些性別政策缺席，例如家庭暴力、性騷擾等議題。目前全世界有44個國家和地區對於家庭暴力有明確法律規定。但在中國大陸僅有十幾個省分有明確預防家庭暴力的立法。目前中國大陸並未有國家級的反對性騷擾和家庭暴力的立法。<sup>30</sup>根據統計2005年至2007年受理家庭暴力投訴量統計，每年約為4萬件次，50%以上的女性犯罪源於以暴抗暴；而離婚率中，1/4起因於家庭暴力。雖然現行的《婚姻法》、《婦女權益保障法》以及《未成年人保護法》中，已明令禁止。但缺乏明確的立法規範與機制，使得受害者的救助缺乏制度性的保障措施。<sup>31</sup>因此，必須加強立法，並同時對法官、律師和檢察官在內的司法官員進行訓練，加強他們以性別敏感的方式處理暴力侵害婦女行為的能力。

性別培訓上，中國有6.5億婦女，但在高層決策層女性領導比例仍然很小，以目前國務院為例，總理與副總理皆為男性，國務委員中僅有一名女性。擔任職務大多居副職，女性公務員大多負責諸如教育、衛生、環境以及社會福利等社會性的工作，而男性公務員則主導著權力更大、資金更雄厚的部門，諸如國家安全、金融、建築、能源、水利和對外關係等。這樣的分工進一步延續了女性傳統角色的定型，使得女性難以參加體制改革等關鍵領域的大部分決策。行政權力體系決策層中女性的缺乏，容易導致女性群體利益的邊緣化。<sup>32</sup>

中國改革開放30年來，婦女在教育方面改善最大，中國女性的大學教育率達接近50%。男女兩性受教育年限的差異在縮小。但目前仍然有1億多的婦女目不識丁，而且城鄉地區婦女的教育水準仍然相差懸殊。另一方面，男女兩性的收入差距加大，婦女找工作比男性更難。根據《前程無憂2007年全國白領薪酬調查報告》，白領女性收入低於同職男性約35%，這個數字大於2005年的30%，上海白領男女收入差異雖然在全國排在倒數第二，僅大於廣州，但白領女性

<sup>29</sup> 陳秀雲，「提高婦女地位的機制：中國大陸的實踐與探索」，婦女研究論叢，第69期，（2005年12月），頁93。

<sup>30</sup> 馬延波，「中國大陸公共政策中的性別意識與婦女發展」，頁121。

<sup>31</sup> 周婷玉、吳晶晶，「洪天慧委員呼籲立法預防和制止家庭暴力」，《新華網》，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mrdx/2008-03/08/content\\_7744834.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mrdx/2008-03/08/content_7744834.htm)，（2008年3月7日）。

<sup>32</sup> 鮑靜，「應把社會性別理論納入中國大陸公共管理的研究與實踐」，頁37。

的平均年薪低於男性近1.85萬元，女性白領年薪相當於男性白領年薪79%，比2005年高出約2%。<sup>33</sup>

尤其目前中國大陸城鄉都存在貧困女性化、勞動力市場的不平等的問題，如收入差距、招聘和解聘中的歧視。性別之間收入差異的主要原因是女性就業者集中在報酬比較低的領域，而管理層還有技術要求較高的位置一直都被男性占據。<sup>34</sup>此外，在農村地區大部分的男性外出工作，使得女性負擔了大部分農業生產的工作，這也使得女性越加貧窮化。此外，目前中國實施男女不同齡退休規定，男性男60歲、女55歲，使得女性的就業選擇減少，造成對女性人才的浪費，也造成老年女性貧窮化的情況增加。同時也造成學歷越高的女性，工作的年資越短，其退休金比例與金額相對減少，故此一政策勢必應進行修改。

在性別預算的限制上，由於各級提高婦女地位機構工作資金不足，尤其是基層政府婦女兒童工作機構資金嚴重不足。撥款以及對預算項目也缺少對婦女已經產生或即將產生的影響的性別審視。使得實現婦女平等發展目標的資源嚴重短缺，與需求有很大差距，婦女發展的優先次序較低。

## 柒、結論

中國大陸有著幾千年性別不平等的歷史，這樣的歷史文化還在很大程度上左右著國民和社會對性別的認知。性別平等應從宣傳層面深入到政策實踐層面上，再從政策層面轉化為人們內在的思想與行為。但是重要的是如果政府管理實踐性別平等只停留在政府推動的層面，而缺少廣大政策執行者和一般民眾的瞭解和參與，性別平等的政策實踐就很有可能落空或者停留在表面。因此要從從法律與政策上的平等過渡到事實上的平等是一個相當長的過程。

中國大陸在加強性別平等保障機構建設，將性別觀點納入立法、公共政策取得進展。但仍存在工作機構地位薄弱、法律不夠完備、性別預算不足等問題。未來應該加強政府職能的提昇，健全政府預算的體系，增加公共政策與立法工作，使其達到性別主流化的目標。

<sup>33</sup> 「女性如何跨越職場"三重門"」，《人民網》，網址：<http://health.people.com.cn/BIG5/14740/21471/5450544.html>，（2008年3月8日）。

<sup>34</sup> 鮑靜，「應把社會性別理論納入中國大陸公共管理的研究與實踐」，《中國大陸行政管理》，2006年8期，（2006年8月），頁37。