

国际社会性别预算实践及经验

常子洋¹ 孙柳青²

1. 河北石油职业技术大学, 中国·河北 承德 067000
2. 中国人民银行承德市中心支行, 中国·河北 承德 067000

【摘要】社会性别预算是各国实现性别平等的一项重要举措, 将性别意识纳入政府预算过程, 对推进性别平等、提升财政资金使用效益以及促进公共服务均等化具有重要现实意义。我国历来重视保障妇女儿童合法权益, 作为治国理政的重要任务将妇女儿童发展纳入国家施政纲领。本文详细介绍了社会性别预算的基本情况和发展历程, 深入探讨G20国家推行性别预算的主要做法、成功经验和存在问题, 为我国推行社会性别预算制度提供了一些启示。

【关键词】性别预算; G20国家; 财税政策

Practice and Experience in the International Gender Budget Community

Chang Ziyang¹, Sun Liuqing²

1. Hebei Petroleum Vocational and Technical University, Chengde, Hebei, 067000, China
2. People's Bank of China Chengde Central Sub-branch, Chengde, Hebei 067000

[Abstract] Social gender budget is an important measure to achieve gender equality among all countries. Integrating gender awareness into the government budget process is of great practical significance to promoting gender equality, improving the efficiency of the use of financial funds and promoting the equalization of public services. China has always attached great importance to protecting the legitimate rights and interests of women and children, and as an important task of governance, the development of women and children has been incorporated into the national governance program. This paper introduces the basic situation and development process of gender budget in detail, and deeply discusses the main practices, successful experiences and existing problems of gender budget implementation in G20 countries, which provides some enlightenment for the implementation of gender budget system in China.

[Keywords] Gender budget; G20 national ;fiscal and tax policies

1 社会性别预算的基本情况和发展历程

社会性别预算作为追求性别平等方面的主要政策工具, 已成为国际社会和各国政府着力推行的发展理念。20世纪80年代, 澳大利亚政府首次提出性别预算这一政策工具, 随后加拿大、南非等开始推行“妇女预算项目”, 联合国于1995年发布的《北京行动纲领》, 呼吁将性别观点纳入政府预算进程, 即提供足够的资源和政策工具来追踪性别平等的预算分配。性别预算自此在多国开始推广, 目前全球已有80多个国家推行性别预算, 社会性别预算已经从主要的“性别分配”演化为更加关注“妇女儿童问题”, 强调将性别观点和意识纳入政府中长期政策和规划之中。我国一直强调坚持男女平等基本国策, 依法保障妇女儿童合法权益, 并将社会性别预算的制度价值与中国现阶段的改革发展相对接。我国最早于2005年在河北

省张家口市组织开展社会性别预算实践, 随后在河南省焦作市与浙江省温岭市进一步进行实践和探索。

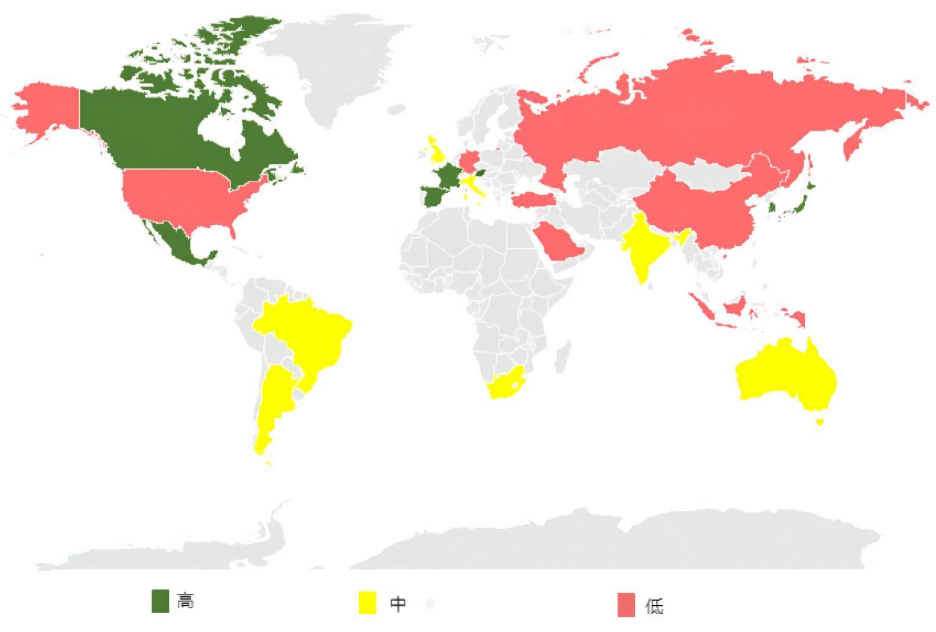


图1 G20国家社会性别预算发展指数高中低分布

G20国家人口约为40亿, GDP总量约占全球的90%, 本文以G20国家社会性别预算实践为研究对象, 具有一定的代表

性。G20 国家在推行社会性别预算和促进女性参与政治、经济、医疗、教育等方面已经取得了一些进展，但是调查数据表明，巨大的性别差距仍然存在。主要表现在女性在劳动力市场中的平均参与率仍然低于男性，女性在无偿家庭工作上付出的时间比重远高于男性，女性较男性薪酬差距虽逐年缩小但差距仍较大，女性领导者数量比重仍低于男性。我国张家口、温州和焦作三地实践，虽然取得了一定的阶段性成效，但是长期制度建设与短期改革成效之间的协调和冲突不断，导致其陷入不可持续性的现实困境。本文深入探讨 G20 国家推行性别预算的主要做法、成功经验及面临挑战，为我国完善社会性别预算提出相关建议。

表 1 G20 国家提出与性别有关的财政政策

税收政策	接受调查的G20国家
基于个人的税收或对第二收入者的激励措施（而不是基于家庭或联合征税）	阿根廷、澳大利亚、加拿大、中国、德国、意大利、日本、俄罗斯、韩国、土耳其、英国、奥地利、西班牙
对单亲父母或其他特殊情况的家庭减免税收	澳大利亚、加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、沙特阿拉伯、韩国、美国、奥地利、西班牙
对女性工资收入税收抵免或增加额外福利	沙特阿拉伯、土耳其、西班牙
支出和监管政策	接受调查的G20国家
公共部门在管理/董事会职位上的性别配额	澳大利亚、法国、德国、印度尼西亚、墨西哥、韩国、沙特阿拉伯、南非、奥地利
私营部门在管理/董事会职位上的性别配额	法国、德国、意大利、沙特阿拉伯、南非、奥地利
同工同酬立法	澳大利亚、巴西、加拿大、法国、德国、印度尼西亚、意大利、日本、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、韩国、土耳其、英国、奥地利
鼓励女性参与劳动的政策	所有G20国家
促进兼职工作的政策（男女）	澳大利亚、巴西、加拿大、中国、德国、法国、意大利、日本、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、韩国、土耳其、英国、美国、西班牙
为女性低收入者提供财政支持	阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、法国、德国、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、土耳其、英国、美国
促进女性教育的政策	阿根廷、澳大利亚、加拿大、法国、德国、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、土耳其、英国、美国、奥地利
颁布反对性别刻板印象的政策（在科学、技术、工程、数学领域和管理职位等方面）	阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、法国、德国、印度、意大利、日本、沙特阿拉伯、土耳其、英国、美国、西班牙、奥地利
妇幼保健政策	所有G20国家
提供托儿支持	所有G20国家
带薪产假（母亲）	所有G20国家
带薪产假（父亲）	除印度、印度尼西亚、美国外的G20国家
性别差异化的养老金政策（包括非缴款期的养老金）	阿根廷、澳大利亚、巴西、法国、德国、意大利、日本、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、韩国、土耳其、美国、西班牙、奥地利
打击家庭暴力的政策	所有G20国家
有关性别问题的对外援助与国际合作	阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、法国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、沙特阿拉伯、韩国、美国、奥地利等国家通过欧盟合作。

2 G20 国家社会性别预算实践做法

2.1 G20 国家的政策实践概况

从实施社会性别预算的国家看，发达经济体的实践水平高于

新兴市场，但这两大群体内部存在着显著差异。例如，加拿大、法国、奥地利和西班牙的实践水平明显高于其他发达经济体，而墨西哥较其他新兴国家而言差距显著。各国正处于采用性别预算的不同阶段，有些国家拥有相对先进的实践水平，已正式将性别预算纳入其国家战略、法律体系和机构框架，并将性别评估政策贯穿于整个预算周期之中。

本文根据货币基金组织调查数据整理了G20国家提出与性别相关的财政政策（如表1），发现G20国家普遍实施了促进性别平等的财政政策，以为为妇女提供经济、医疗和教育等方面的基础保障，防止家庭暴力和提高社会地位，但是由于政治、经济、文化背景存在差异，G20国家从自身国情出发采取了不同的政策措

施，社会性别预算实践呈现出多样性的发展特征。

2.2 G20 国家社会性别预算的主要做法

2.2.1 构建法律制度体系

超过半数的G20国家将性别预算写入国家法律制度中，并由财政部门牵头制定预算和实施财政政策，会同社会组织共同推进性别预算。比如，奥地利已将社会性别预算写入宪法，日本、韩国、西班牙、加拿大和意大利将性别预算列入相关法律。沙特阿拉伯、南非和土耳其三国将消除性别差距的目标纳入国家或财政部门的预算框架之中，将性别目标与方案目标联系起来，并在中期预算框架内完善相应财政措施。

2.2.2 预算准备

巴西、法国、印度尼西亚、日本等国每年进行一次性别目标与项目相关的成本评估，在可分配的财政支出上限内确定优先级。阿根廷、德国、意大利制定了一系列可定量定性的绩效措施来评估预算目标。加拿大、法国、印度、日本、墨西哥、韩国、奥地利和西班牙八国编制并发布年度性别预算报表，有助于政府更好地了解性别优先事项以及政策对性别结果的财务影响，有效协调和实施性别预算制定明确的操作程序。加拿大、法国、奥地利和西班牙采用事前财政拨款的前瞻性工具，便于相关政府部门有效地分析性别政策的多维影响并不断改进政策。

2.2.3 预算执行、报告和监测

G20国家在政府部门预算年度执行报告或年度财务报告中，将性别敏感问题信息以财务和非财务指标进行量化，提供关于性别政策的财务信息、非财务业绩与可观察指标等，有利于对性别政策情况进行事后评估。例如，意大利和墨西哥专门编写了监测各性别目标进展情况的年度预算执

行报告,加拿大、墨西哥和韩国则报告性别目标的年度业绩。其他国家选择在国家议会、相关政府部门或社会组织中列出有关性别预算的政策报告。

2.2.4 预算审计和外部监督

最高审计机构参与审计预算政策的执行情况便于发现政策制定和执行之间的偏差,有利于进一步分析挖掘问题,修正或改进对策,不断完善下一个政策周期。比如,奥地利最高审计机构在过去三年里发布了55份与性别相关的税收、财政政策及专门项目的审计报告。此外,立法机构或执行机构同时也要监测政策目标绩效的达成情况,定期发布绩效评估报告或举办听证会,广泛收集社会意见。如加拿大、奥地利在下议院常设妇女委员会参与审计。

3 成功经验及挑战

3.1 成功因素

3.1.1 认知更新:社会性别理念主流化

社会性别预算的长期推行持续改善了社会性别主流化理念,这种性别认知的不断更新又进一步加强了社会性别平等目标的实现,二者互相影响呈现螺旋上升的态势,对政府决策和社会行为产生良性影响,为政策制定和落实落地提供良好的社会环境,从而潜移默化地推动社会性别预算的可持续发展。

3.1.2 顶层设计:国家层面的政治承诺和法律制度构建

国家对性别平等提出政治承诺是社会性别预算成功的必要条件。将性别观点纳入法律框架,为推行社会性别预算构建一个具有约束力的法律政策基础。一国政府系统性地推进与性别相关的政策,确保不因政治当局变更而影响性别预算政策的连续性。如,韩国政府非常重视从法律层面上推进性别平等,韩国已出台多部与性别预算相关的法律,将性别预算引入了《国家财政法》。

3.1.3 能力建设:国家财政部门自上而下贯彻落实

不断细化和深化法律构建,并由国家财政部门自上而下贯彻落实,是推进社会性别预算政策的根本保障。根据调查,在40%的G20国家和超过50%的非G20国家中,财政部门是性别预算改革的主要责任机构。其中,南非“二元结构”模式(内部由财政部门主导协调,外部由社会力量推行)的成功案例更突显财政部门作为主导的重要性。

3.2 存在问题

3.2.1 社会力量参与程度偏低

社会性别预算是一个涉及交错利益的复杂问题,G20国家以政府单一主体主导模式为主,无法及时公开预算信息等,致使社会组织和普通公众无法在社会性别预算过程中建言献策,从而导致其效果和影响力无法达到最佳状态。

3.2.2 政府执政能力不足和预算政策工具欠缺

项目执行者对于社会性别预算的认识理解不到位,致使性别预算在政策制定与落地过程中出现偏差。政府部门内部审计质量低、政策经验和调查研究能力不足以及数据分类不充分等,导致无法充分评估政策实施有效性。同时,各国普遍存在性别预算工具欠缺的问题。例如,性别预算缺乏明确预算分类,无法纳入国家财政信息系统之中,限制了在执行周期内对性别的敏感评估。

3.2.3 内外部审计和监督问责机制有待完善

政府的行动围绕管理和责任展开,需要政府自觉向公众报告行动情况和进行自我监督。但是调查发现,G20国家中很少有政府能够明确向公众指出在性别平等问题上自身行动存在的不足,大部分G20国家审计部门也没有充分发挥作用。因此,需要外部社会组织或公民对政府行动开展广泛的监督和批评。

4 对我国的启示

4.1 优化社会性别预算的制度环境

强化社会性别预算理念的培育,改变传统社会性别文化中的顽固思想。可以采取以官方媒体为主、地方媒体与自媒体为辅的多渠道宣传方式,将国内外社会性别主流化理念传播到社会各界,普及政府公职人员、学术研究机构、社区组织及非政府组织、全国及地方的人大代表、预算专门委员会、媒体负责人等群体,营造良好的学术交流氛围,提升社会性别敏感度,使其能够从性别视角参与政策制定、执行和监督的过程,从而推动社会性别预算的可持续发展。

4.2 完善社会性别预算的制度安排

在中央和地方层面构建长效合作机制,切实将社会性别预算这一政策工具,列入预算法律和各级政府的中长期发展规划之中,为全国进一步推广提供顶层法律政策依据。一方面,要充分发挥中央政府层面统揽全局的作用,整合财政部、司法部、妇女儿童工作委员会和全国妇联等政府部门和妇女组织的力量;另一方面,加强地方各级性别平等工作机构的建设,由地方政府牵头联合地方人大、妇女儿童工作委员会和妇联等组织,财政部门划拨专款支持,最终形成“横向联动、纵向贯通”长效合作机制,进一步提高政府预算政策的公开性和与规范性。

4.3 保障社会性别预算的制度效率

加强实践中预算行动者的技术能力建设,改进在预算编制、执行、监督和事后评估等方面的做法,确保各方预算行动者开展实施预算工具的效率,做好性别统计能力的建设,通过性别统计数据搜集、整理和分析,强化性别敏感项目识别,为预算制定、监督和绩效评估提供科学数据支撑;此外,深入发挥审计作用,提升政府审计公开度和透明度,逐步开放社会第三方审计机构开展性别审计,凭借其工作上的独立性更加客观公正地监督财政政策运行,合理利用审计结果,总结政策实施过程中的经验教训,不断优化改进预算政策。

综上,目前世界上越来越多的国家和地区将性别意识纳入政府预算过程,社会性别预算实践正呈现出多样性的发展特征。建议我国借鉴国际经验,适时适度推进社会性别预算,以期进一步推动性别平等,促进公共服务均等化。

参考文献:

- [1]曾佳.中国社会性别预算可持续发展探索[D].浙江师范大学,2019.
- [2]金姗姗.合作治理何以可能-基于南非社会性别预算的研究[J].中国社会科学院研究生院学报,2021(03).
- [3]Virginia Alonso-Albarran, Teresa Curristine, Gemma Preston, Alberto Soler, Nino Tchelishvili, and Sureni Weerathunga. Gender Budgeting in G20 Countries[R]. IMF, 2021.