



第十一章

性别和“善政”

决策者能否采取措施缓解妇女贫困，实现性别公正，要取决于政策的实际落实情况。在妇女权利、平等接受教育、婚内强奸、对于贷款和财产享有同等权利等问题上签署国际条约并通过立法，还只是第一步。必须将立法和政策转化为政府指令、预算分配、制度安排、行政手续和监督标准。政治承诺和有效落实政策之间的关系体现在“施政”理念上。近年来，施政改革计划引起了各国和国际社会的极大关注。

关于“施政”的定义很多，狭义概念强调对于经济的合理管理，广义概念则包括政治自由化和减少社会不平等。¹ 世界银行给出的定义是，“施政是国家行使和获取权利的方式。”² 以政策目的为标准，可以将“施政”分为两大类：国家行使权利的能力，以及国家行使权利的责任。³ “能力”指的是国家“硬件设施”：财政资源，负责分配公益的物质及行政基础设施的水平和成效，人员数量和技能，以及编制预算和决策过程。“责任”指的是“软件基础”：某些行为者有权要求他人给予答复的制度，是否能够发现并惩处渎职行为，以及如何发现并惩处渎职行为。

“善政”概念要求人们判断什么是合法获取权力和有效行使权力。某些外部支持机构和社会活动家认为，善政意味着民主施政，其中涉及到参与、人权和社会公正纲领。另一些人则认为，善政仅仅是妥善管理国家的人力资源和自然资源，以产生公益（包括安全和公正）并进行分配，从而创造财富，促进人类发展。国际金融机构所

采纳的正是这种狭义的施政概念，认为“善政”是指国家的效力，同经济制度的公正性或是权力结构的合法性无关。

当代施政改革议程

当代施政改革的目标是解决预算、司法、立法和行政管理机构的能力低、效率差和责任心不强等问题。改革内容包括：设立独立的中央银行和自主的税务委员会，采取措施改进预算编制和审计工作，以便促进合理的宏观经济管理；保护私有资产，强调法治和履行合同，以便促进经济增长；择优录用公务员，在公共部门推行基于成果的管理方式，削减公务员人数，并为公务员开展再培训，以便精简臃肿的政府机构；权力下放，以便改进服务；在议会内部设立监督委员会，进行司法改革，以便打击腐败和增强问责制。

批评人士认为，这些改革涉及到政府的合法性以及被排斥的社会群体参与公共生活等问题，但始终有一种狭隘的成见主导着改革进程：“善政”改革的主要目的是扩大市场活动，发展市场支持机构，尤其是强化私有财产权。⁴ 批评界指出，改革议程源自西方经验，以资本主义经济活动、法律制度和管理机构之间的关系假设为基础，可能没有将某些因素考虑在内。首先，这种改革会造成机构类型单一，⁵ 通常引进国外的千篇一律的机构安排；其次，这种改革还会造成机构职能单一，⁶ 过分热衷于合同和产权，以便促进和规范商业交流。

更严重的是，仅仅关注“能力”会造成技术官僚当道，刻意规避繁杂的政治讨论程序。在这方面，政治和政治家也同样存在问题，不仅仅因为他们纵容权钱交易和腐败行径，而且在制订政策时往往只注重短期刺激，而不关注长期需求，例如在选举前降低利率。因此，银行系统和税务管理方面的改革往往要求自主权，取消不受欢迎的政治干预；为此，银行和税收部门的改革会将新的安排置于民主监控之外。由此便产生了这样一种风险：支持“施政”，技术精英（有时受到外部影响）的权力将得到进一步巩固，致力于社会目标等其他工作重点的人对于经济手段的控制权则会受到削弱。在巴西和印度，承诺实施再分配和实现社会公正的党派在选举中获胜之后，两国的股票市场都出现了恐慌，这表明市场对于此类纲领受到民众支持深感不安。

性别平等和施政改革

要将性别平等立法作为法律法规来实施，就必须解决性别能力和责任问题。施政改革计划假如仅仅关注完善市场和财产权，就不太可能顾及到性别问题，甚至有可能破坏性别平等的发展前景。要从战略上解决性别平等问题，改革计划必须从一开始就意识到，对于机构、安排和程序的重新调整是在不平等的性别关系下进行的，如在改革过程中不加以适当调整或重新设计，将再次出现性别不平等问题。

性别平等从来就不是“善政”所关注的根本问题。世界银行在关于施政改革的早期声明当中，只在谈到权力下放和参与方法问题时才会明确提到妇女的参与，只有在涉及人权问题时才会提到性别公正。⁷ 凡列入改革名单的所有公共机构都存在性别问题上的能力缺陷。公共支出管理

系统没有考虑到妇女的需求，也没有平等地分配预算资源。行政机构和司法部门由反对性别平等的男性把持着。一旦政府决定减少开支，提高效率，首先遭到解雇的很可能就是大量集中在国家机构最底层的妇女。“法治”改革，即使目的仅限于稳定市场，发展商业活动，也有可能限制妇女利用非正规私营企业获利的活动余地，或是不允许她们保有此前根据习惯法所享有的资产。立法委员会可能由于设施不足而无法对提案或账目进行性别分析，因而在行使监督职能时忽略妇女问题。

针对妇女从政和担任公职日渐增多的趋势，近年来有人提出，妇女作为公共部门的管理者，反应更加积极，为人更加廉洁。⁸ 民意调查和研究表明，在议会、政府机构和劳动力队伍中，妇女出现腐败行为的可能性要低于男性。⁹ 但这种研究并非基于对实际腐败行为的观察，而是基于公众关于女性美德的理想观念。此外还有一些实际理由可以说明妇女发生腐败的可能性小于男子：在很多情况下，腐败的机会可能与性别有关，刚刚担任公职的女性并不总能遇到这种机会。假如非法交易在公共服务部门已经演化成为一种制度，任职者的性别如何，不会有太大影响。

有关方面近日对印度两个邦的女性村庄领导及资政进行了一项研究，发现性别和教育对于腐败没有任何影响。有多种因素决定了一名政治家是否会做出腐败行为，其中包括高昂的竞选成本、连任次数、以及政界妇女是否作为丈夫或当地资助者等男性势力的“代理人”。¹⁰ 不应将妇女或性别问题简单地视作实施善政的潜在原因，必须将公共部门对于妇女的责任列入“善政”改革的目标。

性别和责任

除了公共机构的性别能力问题，施政讨论还应该考虑到性别责任方面的失误。公共领域的当权者应当负责维护涉及到性别平等问题的法律和标准。问责机构应当公平公正，不抱有任何性别偏见，但即便是民选机构——公民可以通过民选机构要求政府承担责任，罢免不称职的政客——中也隐含着性别偏见，在这种情况下，妇女虽然参政议政，但始终无法选举出代表妇女利益、推进性别公正的代表。有很多机构负责监督国家的行为，这其中包括：审计机构、司法机构、政策审查委员会、特设的反腐败委员会或人权委员会。这些机构用于评估政策行为是否得当的各项标准，同样可能产生性别偏见和其他类型的偏见。

此外还有很多非正式的问责机制，其中包括抗议活动、游说、以及各种组织严密的公民活动，通过公开听证会、参与规划设计和审计工作，让公民同国家行为者进行直接接触。¹¹ 但是，公民团体使领袖要求政治领导人负起责任的非正式权力非常有限。通过社会动员向政府官员施加压力，要求权力机构负起责任，都需要一定的时间和媒体技巧，很难成为底层贫困妇女的选择。除这些非正式渠道之外，问责制的缺失使得妇女的政治“呼声”软弱无力，致使妇女无法克服资源获取和社会公正方面的性别不平等。

在问责机构中开展对于性别问题有着敏感认识的改革方案，可以确保妇女个人和妇女团体在问责机构中拥有代表席位，要求当权者在公共行动中支持性别公正原则。应该在以下领域对当权者进行审查：男女任职期限、调查方法、证据的使用、诚实公正的标准。回应妇女团体的要求，应该作为一项职责，列入当权者的职责范围或机

构设立章程，机构的行为标准和程序方法应彻底杜绝性别不平等现象。

公务员制度改革

二十世纪九十年代，很多施政改革计划首先提出裁减公务员人数，以降低公共部门的工资成本，提高服务效率，消除腐败问题。但是，激进的“裁员”改革成绩平平，当今的公务员制度改革计划强调一整套“新型公共管理”措施。这其中包括：将某些公共管理职能外包；改变激励措施，促进业绩的提高；引进绩效监督机制，进一步加强问责制。国际金融机构现在已经认识到，在如下一些关键领域，国家行动的目标必须是改进服务，而不是精简机构：基本医疗保健、教育和社会保障。在这些领域，市场工具无法实现全民覆盖率，也不能保证最低质量标准。¹²

到目前为止，有关方面尚无意将性别公正问题纳入公共部门改革。需要考虑的问题包括：公务员制度改革对于各级员工性别均衡的影响；奖励机制和问责制的改革将如何影响到国家机构和女公民之间的互动关系。将重要的国家服务和福利设施实施私有化或“外包”，同样会对性别公正产生影响，如果为收回成本而收取或提高使用费，这种影响就将更加明显。这种情况往往会对妇女、尤其是低收入群体妇女产生不利影响，而大部分客户恰恰属于低收入群体（见第八章）。

关于妇女在公共部门中的就业比例及其在各级公共部门中的职位，难以获得相关跨国可比数据；但有证据表明，公共机构的员工性别比例明显失衡，级别较低的女性职员大大多于高层女性职员。国际劳工组织的数据显示，在世界各国的“公共管理、国防和社会安全”机构中，女性职员的平均比例不足 10%，教育和卫生部门的女性

职员平均比例为 10%到 20%。¹³ 只有在某些社会主义国家和转型期国家，以及某些加勒比国家，有关数据才明显增多。裁员政策可以将目标锁定在女工人数极少且长期超员的领域，例如采矿或运输。假如公共部门的妇女任职比例较高，裁员计划就会产生破坏性影响。以越南为例，二十世纪九十年代初期，国有企业裁员近 100 万人，其中 70%为妇女。¹⁴

假如在公共服务部门的最底层进行裁员，失业女性的比例将大于男性。2003 年，南非在三座城市进行了一项调查，分析固体垃圾管理私有化进程对于妇女的影响。研究发现，由于集体谈判方式的缘故，女工受到的冲击最大。与男性不同的是，大多数女性所从事的工作都得不到集体谈判协议的保护。¹⁵ 在接受服务的用户当中，新做法对于贫困黑人妇女的影响最大，她们往往负责处理固体垃圾，需要为新的服务付费。在另一方面，固体垃圾管理是近年来改进程度最大的一项城市服务内容，1996 至 2001 年期间，接受适当服务的家庭数量激增。¹⁶

中国的经验

中国同样面临着裁减公务员、精简公共部门、以便改善经济管理的压力。二十世纪九十年代，中国政府采取了各种措施，撤销或合并部委，采用现代招聘模式，裁减公共部门员工。到 2001 年，国务院等一些中央政府机构的规模已经缩减了 50%。¹⁷ 目前尚不清楚脱离公务员系统的妇女比例；八十年代以来，公共部门中的女性任职比例一直呈下降趋势。¹⁸ 到 1996 年，妇女仅占公务员总数的 19%。经过一系列改革，这个比例进一步下降。

1993 年，有关方面增强了公务员招聘和晋升

制度的透明度，这一举措受到广大妇女的欢迎，她们希望过去由共产党控制的不透明的任命方式将有所改善。但由于妇女的资历比不上男性竞争对手，她们的处境变得更加不利。2001 年，国家主席江泽民宣布，积极欢迎商界人士出任政府职位。这一点同样对妇女不利，她们仅占企业家总数的三分之一，而且往往集中在小型企业和服务业。从这个意义上讲，妇女缺乏政府所需要的掌控大型企业的经验。¹⁹

中国的公共部门没有实行妇女人数配额制，在新近颁布的公务员条例中，甚至没有反歧视条款。中国的经验表明，在一个以控制为目的、奉行财政紧缩政策的公共部门当中，对于平等机会的关注往往被忽视。某些公共部门的改革方案过分重视短期财政控制，可能会损害公共部门对于服务对象要求的应对能力。假如任由市场价值来决定资源的分配方式和人们的好恶，一旦市场和政府没能将妇女的要求转化为消费需求，公共服务部门便不会对妇女的要求做出积极反应。

对教育和卫生成果的破坏性影响

假如公共部门改革要裁减女性公务员，或是同妇女签订没有保障的合同，必将阻碍实现关于妇女教育和健康的全球目标。公共部门在招聘过程中奉行性别平等的原则，不仅有助于提供平等的工作机会，对于公共资源的平均分配也会产生积极的影响。²⁰ 公共部门员工与服务对象之间的互动关系个案研究显示，男女职员对待客户的方式有所不同，女职员对于妇女的问题更加敏感，也更加积极。²¹ 但是，只有当某些机构因素能够克服贬低女性的职业和文化偏见时，才会对服务产生明显的影响。这些因素包括高层领导的支持、机构以促进性别公正为己任、以及女性官员至少要占到 30%。²²

假如服务机构资金不足、地位较低、条件较差、或是女性职员大多担任最底层的工作，这些妇女可能会仿效倾向于男性的服务模式，认同男性的优越地位，不重视女性客户。假如员工的士气低落，工资过低，资源不足，那么男女员工都有可能为客户提供有限的信息，设法减少同社会边缘客户的接触，对待客户颐指气使，以提高自己的相对地位，从而限制客户提出的各种要求。²³

要决定公共部门员工对待客户的方式，奖励机制或许比性别因素更加重要。公共部门改革的重点是确保各种激励措施和绩效衡量指标能够防止腐败，提高效率，同时也越来越重视对于帮助穷人的业绩予以奖励。²⁴ 然而，假如改革的目的是为了在提供公共服务时仿效市场的做法，将不会制订奖励措施鼓励员工去从事那些费时费力、且不会为服务部门或个人带来任何经济效益的活动。为确保女童上学而开展家访，在保健中心进行产前检查，都是耗费时间的工作，需要给予有力的奖励措施。

用于监督公务员工作情况的工作绩效指标同样需要承认与性别有关的工作业绩。奖励机制的奖励对象往往仅限于能够以更快的速度和更低的成本提供服务的工作人员。另一个问题是，促进性别平等的行动并非总能量化；为赢得女性客户的信赖，并就一些同相关服务没有直接关系的事宜与女性客户进行交流，都需要付出长期的努力。例如，对巴西东北部社区女性卫生工作者进行的一项调查研究表明，取得优异成绩的关键因素之一是她们愿意将时间用于除卫生问题之外的其他活动，帮助女性客户烹制各种营养膳食，为孩子洗澡等。²⁵ 但是，同业绩挂钩的政府工资制度对于这些工作不会记录在案，也不会给予奖励。

提高性别敏感意识的手段

针对对于性别问题有着敏感认识的公共部门改革计划，妇女协会和国际机构已经列出了几个重点领域，其中包括：在招聘工作中采取配额制，提高在各级政府部门中任职的妇女人数；在绩效指标中引入性别平等问题；同女性客户进行磋商，采取措施处理女性客户的投诉。在有些情况下可以为女童或妇女提供专项服务，例如开设女子学校或设立女警，以此来消除性别偏见。

假如公民不能通过机构渠道向服务提供者直接施加影响，还可以采用一些非正规手段，例如社会动员和媒体曝光，迫使相关官员做出改进。揭露公共管理部门的玩忽职守，往往会产生冲突，在很多情况下会给相关个人造成风险，有关人员可能因此失业，或者遭到贬斥。在根基稳固的民主社会中，民众的投诉渠道更切合实际，也更加成熟。印度有关组织已经采取了这种方式，开展“社会审计”，向预期受益者公布公共开支账户情况，并由他们进行审查。在新德里，一家名为“变革”的组织依据新德里 2002 年《信息权法案》，要求改进城市水利委员会、路政工程和街头照明部门改进服务。为维护边缘群体的利益，“变革”组织还根据这项法案，要求政府公开对于低收入社区小学的支持情况，并揭露政府没有履行投资承诺。²⁶

将性别观点纳入预算编制工作

在监督政府开支的问题上日益普遍的一项方法是“将性别观点纳入预算编制工作”，澳大利亚和南非率先采用了这种方法。²⁷ 性别预算将分析拟定开支可能产生的潜在影响，以便将国家性别公正政策同实际预算拨款联系起来。在有些情

况下，公民社会团体同政府部门合作开展此项工作，目的是向国会议员提供具有性别意识的预算信息，并希望议员能够敦促行政部门制订出更加合理的开支方案。这种方法非常成功地披露了政府的社会政策承诺同实际开支之间的差距。以南非为例，“性别预算”方法查明，政府的武器采购交易侵占了社会方案开支，关于实现社会公正的政府承诺很可能沦为一纸空文。1999年以来，公民社会团体对于国防和情报部门的公共账户审查工作给财政部施加了很大压力，后者不得不履行承诺，削减这些部门的开支，将资源用于改善妇女和儿童的福利。

南非的性别预算分析工作成绩显著，但其他方面却受到了限制。有关方面必须在政府公布预算重点之后才能开展性别分析工作，延误是很难避免的。此外，后续行动也受到限制：支持性别分析的国会议员往往受到制约，只能就体现性别差异的开支方式提出一些问题，这可能不会导致政府采取行动。获取相关证据、迫使政府履行社会政策承诺的主要障碍，是公众无法或者无权了解政府开支情况。即便掌握了这方面的信息，但在通常情况下这些信息都不是按性别分列的。有关实际开支的性别差异数据有助于批评人士揭露并缩小预算同实际开支之间的差距。

近年来的性别预算举措已经解决了上述某些问题。在印度，公民社会团体主张将性别观点纳入预算编制工作，他们掌握了政府开支审计报告，对官方公布的支出数据同实际支出情况进行对比。在卢旺达，人们非常重视政府开支的实际成果，基于结果的性别预算编制工作向公众表明政府开支是否可以取得预期目标。在墨西哥，性别预算分析人员向国会议员汇报情况，要求调整预算拨款。

性别和法治议程

法律与司法改革历来就是性别平等活动分子所关心的主要问题，这是法律法规和执法工作在决定人们能否获取资源、社会地位和基本权利方面发挥着重要作用。世界各地的法律制度——无论法律条文还是具体执法——对于性别歧视都存在严重的主观认同，并且一再重复这些性别偏见。执法制度往往不能保护妇女的利益。例如，侵害妇女人身安全的行为没有被定为犯罪，或是在这方面没有加强执法工作，当妇女遭到男性亲属的暴力侵害时，这种情况尤为突出。对很多人的生活起到规范作用的非正规司法制度同样具有这个特点，例如由长老会等宗教或部落权力机构主宰的社区规定或宗教法律制度。这些非正规机构奉行的标准和规范往往会纳入正规法律制度。

一些正规及非正规法律制度主张妇女在家庭中应附属于男性，削弱妇女的公民权，致使妇女遭受暴力和虐待，有鉴于此，抱有不同政治信念的各界妇女可以团结起来，共同反对这些法律制度。方框 11.1 列举了南部非洲基础广泛的法律权利斗争。然而在促进非正规法律制度的性别平等方面，女权主义法律权利活动的收效甚微。此外，将性别公正问题纳入治理商业问题和商业环境的当代“法治”改革方案的努力也没有取得显著的成果。

法律多元化和性别平等

众多女权主义者对于法律改革采取了“法律中央集权”方式：她们认为国家是法律制度和最终统一法律规范的核心权威。国际捐助界已经认识到，国家之外的司法和保障制度对于低收入群体和妇女生活的影响要大于正规制度的影响，但国际金融机构所推崇的“法治”改革议程还是将

方框 11.1 妇女为争取公民权利的斗争改善了妇女代表权

博茨瓦纳的埃芒·巴萨迪妇女协会成立于1994年，旨在废除该国《公民法案》中的限制性规定。根据此项法律，同外国男性结婚的博茨瓦纳妇女所生子女不得享有公民权。此后，这项运动进一步要求在若干领域进行法律改革，重点是在婚姻关系中以及在家庭财产控制权和所有权方面赋予男性过多权力的法律条文，以及限制妇女签署法律和从事金融交易的法律条文。

经过一段时间之后，埃芒·巴萨迪协会改变策略，放弃敦促政策变革，转而致力于增加立法机构中的妇女任职人数。在全国选举前夕，埃芒·巴萨迪协会制订了非洲地区的第一份妇女宣言，要求废除压制妇女的社会及经济地位的各项措施，建立政府绩效的评估及监督框架。

资料来源：Selolwane, 2004。

重点放在正规法律制度上。²⁸ 在两个或两个以上法律秩序体系共存的情况下，很多发展中国家奉行法律多元化，不同群体在婚姻和遗产继承等方面的规范制度都可以得到尊重。女权主义者希望关注国事，并进而改变涉及性别关系的法律和规范，但在有些情况下，非正规司法制度严重制约了正规法律的管辖范围及合法性，女权主义者的行动成效会因此受到影响。²⁹

重点关注正规法律，往往会给人造成这样一种印象：成文法和正规司法机构在本质上比传统法律机构更加进步，其权威的根源是永恒不变的真实与可靠。但无论是传统法律制度，还是习惯法律制度，都是社会规范和权力关系的实时反映。历史分析表明，“习惯”法律往往是殖民做法的遗存，某些社会群体从中享有特权。传统法律制度或现代法律制度通常带有深刻的性别偏见，现代司法机构有时会抵制女权主义法律改革，限制妇女获取司法途径。³⁰ 为此，女权主义者对于法律的普遍性和现代性持更加严厉的批评态度。

在“普遍性”和“单一性”掩盖了性别偏见和文化偏见的情况下，现代法律文书对于社会变革的促进作用同习惯法一样有限。印度的情况就

说明了这一点。印度世俗独立运动希望以一部统一的民法取代关于属人法的各种习惯变通，并写入宪法。此后，少数派穆斯林团体认为“统一性”概念是企图抹杀其文化差异及特殊文化地位的策略。近年来，统一民法的最大支持者是沙文主义印度教协会，他们利用法律的统一性来夸大穆斯林社会的“落后”。穆斯林则认为，“统一性”概念的背后隐藏着属于主流文化的家庭关系和社会生活观念。³¹ 从这个意义上讲，“统一”可能会掩盖歧视，而不是像人们原本设想的那样成为促进平等的力量。

非正规司法制度

非正规司法制度具有持久的合法性和平易近人的特点，在属人法领域尤其如此。为此，具有性别敏感认识的改革方案将非正规司法制度作为一个重点。相关法典和执法者通常采用与宪法权利背道而驰的规范框架，在裁决过程中进一步强化针对性别及年龄的等级制度。男性作为一家之长，在家庭财产问题上拥有最终或惟一决策权，由于这种思想根深蒂固，在涉及遗产继承和其他婚姻财产问题时，性别偏见尤其突出。³²

在非洲和南亚的很多国家，非正规司法制

度的豁免条款仍然有效。例如在尼日利亚，联邦各州有权在处理家庭问题时适用属人法。尼日利亚北部各州甚至将伊斯兰教法的适用范围扩大到犯罪问题上，由此导致了关于一些性别歧视做法的激烈辩论，例如妇女的着装限制、工作场所对于未婚妇女的歧视、以及对所谓通奸行为的严厉处罚。³³ 2000 年，有两名妇女因通奸而被判处极刑，这说明传统权力机构依然可以做出已经被联邦政府宣布为违宪的判决，而不会被追究责任。³⁴ 在当地民众和国际社会的抗议下，这两名妇女就判决结果向高等法院提出上诉，并最终胜诉。

在正规司法制度还不够健全的国家，当局越来越多地依靠这些非正规机构来平息争端，追究犯罪者的责任，这是当局从务实的角度出发，与其无法无天，还不如选择习惯法。³⁵ 非正规机构成本低廉，使用方便，在争端的当事人看来，非正规司法机构的裁决的合法性要大于那些路途遥远、而且奉行陌生法律框架的法庭。³⁶ 在协商调解和恢复性司法的问题上，非正规司法机构同样可以发挥作用，特别是在遭受战争创伤的地区（见第十四章）。为此，很多国家的宗教及少数民族裔群体和土著团体正在不断地施加政治压力，要求实现社区司法的合法化。这有利于让社区拥有各自的司法制度，但可能不利于妇女权利的进步。

传统司法改革建议

男尊女卑是众多非正规司法制度的核心原则，要推翻性别歧视规范，看来是不切实际的。切实可行的办法是在传统司法制度内部为妇女权利拓展空间，重点是有关家庭纠纷的判决，或者是让这些传统司法制度接受宪法的监督。在撒哈拉以南的非洲国家，宪法改革给传统领袖赋予权

力，同时也向他们提出了新的责任要求：必须像所有公共机构一样捍卫关于性别平等的宪法原则。对于传统制度的这种通融既承认习惯法的合法性，又强调在依据习惯法行事而造成不公正的结果时，习惯法不能取消公民表达不满以及向国家法律体系寻求补救措施的权利。³⁷

非正规司法系统的人员配置情况往往存在明显的性别不均，正规司法机构可对其行为进行规范，但两者之间缺乏联系。相关改革措施和改革建议包括：增加女性代表人数，同社会福利部门建立联系机制，以及采取监督措施。例如，乌干达地方法院的女性成员比例必须达到三分之一；在坦桑尼亚，村土地委员会共有 7 名成员，其中有 3 名妇女。卢旺达的加卡卡法庭是解决民众争端的传统法庭，在 1994 年种族屠杀之后重建，负责处理当地善后事务。加卡卡法庭一向由男性长老组成，但政府大力促进女性法官的入选。在目前负责审理案件的法官当中，约有三分之一为女法官。

非正规法庭审理的性别暴力案件数量远远多于交由警方和正规法庭处理的相关案件数量，为此，有些妇女非政府组织同非正规法庭合作，共同提供支持服务。“针对妇女暴力问题肯尼亚联盟”建议，就如何利用儿童福利部门等咨询机构的问题对部落首领进行培训，以便让更多的家庭暴力受害者能够得到支持。³⁸ 管理和监督非正式司法制度的大部分工作仍处在提议阶段。南非有关方面提出，可以正式承认酋长审理委员会为法庭；法律委员会则建议，酋长审理委员会应遵守最低标准，例如，假如问题得不到解决，或者诉讼当事人对传统领袖做出的裁决不服，诉讼当事人有权向更高一级的习惯法法庭或治安法庭提出上诉。³⁹

正规司法制度和性别

施政纲领中的“法治”内容包含着关于法律、经济与社会之间相互关系的基本假设。批评人士指出，国际发展机构大力推广的施政纲领的存在基础是没能反映出“真实世界”的、呆板单调的经济理性和社会活动模式。假如非正规司法机构对于司法制度的实际运作和执法工作有着深远的影响，这一点就尤为重要。⁴⁰ 预期的改革结果高估了个人为顺应改革形势而改变自身行为的程度，改革的核心前提也被过分夸大了——高效率的资本主义需要正规裁决、严格履行合同、以及神圣不可侵犯的权利。⁴¹

“法治”改革的主要目的是提高法律能力，改善执法工作，保护私有财产和市场行为不受政府管制。正是这种目的限制了有关方面明确处理或是提出性别问题的余地。很多发展中国家的改革方案还涉及到正规司法制度长期以来存在的低效、无能和腐败问题。在这方面或许可以维护妇女的利益，消除阻碍妇女求助于司法制度的种种障碍。南非妇女活动分子特别强调了以下问题：法院的地理位置不便；诉讼费用和专业法律援助的费用过高；法律援助迟缓，或缺乏法律援助；法律知识贫乏。此外，大多数国家的女性法官和女性治安官严重匮乏。很多穆斯林国家和撒哈拉以南非洲国家的高等法院根本没有女性法官。在其他国家，女性法官的存在仅仅具有象征意义，例如，尼泊尔女法官的比例仅为 1.3%。⁴²

尽管上述这些问题得到普遍认同，但“施政改革”措施的主要目标是加强司法机构的责任。世界银行和非洲开发银行在发放贷款的过程中，重点关注法律在以下方面的作用：通过保证财产权和维护合同，为商业交易营造一个有利的环境。因此，当前为司法改革提供的贷款主要关注各种

财政问题，例如改革税务管理制度、修订商业法以及金融部门私有化（规范银行业、破产法、公司管理、保险和证券监管）。其他领域还包括：促进私有化的法律，通过正式所有权制度创建土地市场，改善司法机构的行政及基础设施，例如法院、警察机关和监狱。⁴³

财产法、劳动法、商业合同和银行法的改革对于性别公正有着重要意义，但这些改革的性别影响并没有引发关注。对于投资环境和农村人口的生存前景都至关重要的土地占有制度改革就说明了这一点（见第六章）。⁴⁴ 在非洲，土地的占有及使用要遵守多重法律规定；不同时期的土地使用和所有权规定有所不同，具体情况要视相关行为人而定。正式所有权制度确立了市场优势，那些不具备土地权益证明文件的家庭成员对于土地的使用权可能因此受到侵害。这些家庭成员无一例外地总会包括妇女。在很多情况下，妇女占有土地或耕种土地的权利取决于相关妇女同土地名义“所有者”的婚姻关系；传统观念认为，假如丈夫去世或是被丈夫抛弃，妇女的权利便相应终止。

颁发地契和土地保有制度

二十世纪九十年代，坦桑尼亚、马拉维、乌干达、科特迪瓦、尼日尔、纳米比亚、津巴布韦、南非和加纳等撒哈拉以南非洲各国都进行了土地所有制度的改革。大多数改革方案旨在推动土地所有制从家庭所有过渡到个人所有。根据非洲习惯法的土地保有制度，社区土地管理规定限制男性户主的土地转让权，从而保护女性农业生产者的土地需求。在实际操作过程中，地契方案往往会在不经意间将大多数地契划归男性户主名下，从而造成妇女得不到土地的新问题。肯尼亚从上个世纪五十年代开始颁发地契，但只有 5% 的地契

是以妇女的名字登记的。

这一典型实例说明，现代化方案可能会加深关于男尊女卑和家庭财产所有权的传统观念，进一步加剧性别偏见，并使人们对之习以为常。二十世纪九十年代末，某些土地改革方案开始注意到这方面的问题。坦桑尼亚和南非承认习惯法土地保有制度在维护妇女权利方面的优点，并采取各种措施确保法律能够保护妇女的土地权益。此外，南非法律承认以公共财产协会形式出现的社区所有制，并采取有力措施维护妇女的土地使用权。

财产所有制和家庭立法中的性别偏见对于妇女经营市场企业会产生严重的后续影响。由于女企业家没有能力提供土地作为融资担保，她们的投资能力受到限制。然而，金融服务业的改革却没有认识到这一点。针对乌干达金融部门改革的研究发现，改革加深了贷方对于农村及零售领域的偏见，而女企业家恰恰就集中在这些领域。⁴⁵

土地和金融服务改革表明了法律法规的性别影响，同时也说明，致力于实现性别公正的有关人士一定要对法律制度改革中的市场优先权提出更加系统的挑战。有评论者指出，在撒哈拉以南非洲国家，“性别平等言论总会遭到敌视，当今的流行语汇更是让政府部门的这种争论获得了更多的合法性，在资源限制问题上，效率和竞争重点等貌似与性别无关的词令其实掩盖着性别之争。”⁴⁶ 为扩大妇女的宪法权利，并保障妇女能够享有宪法权利，有必要将性别平等人士纳入以市场为核心的法律改革方案。

代表妇女需求的专门机构

长期以来，各界活动分子认识到，有必要在公共管理部门中创建一个能够代表妇女权益的正

式机构，并且已经为此奋斗了 30 年。各国建立了多种类型的“全国妇女机制”，其中包括专职部委、主管办公室的下属科室、以及农业部、卫生部、教育部等重要职能部委当中的妇女机构。不久前针对欧洲各国妇女的政治能效进行了一次比较分析，结果发现妇女机构的设立对于促进性别公正政策有着重大影响。⁴⁷ 发展中国家的研究结果不太明朗，研究表明，妇女机构资源匮乏，没有决策权，往往由执政党控制，或是依附于第一夫人所领导的妇女阵营。⁴⁸ 然而，根据妇女机构的权力和能力的大小，以及全国妇女运动对于妇女机构的认可和支持程度，各种妇女机构完全可以有效地推动妇女事业。

智利国家妇女事务办公室的行政主管拥有内阁席位，就是一个很好的例子。通过规划部门，国家妇女事务办公室确保政府划拨足够的资源，用于减少妇女贫困和改善妇女的经济机会。⁴⁹ 同妇女运动之间的联系能够扩大机构工作的影响力，但这些联系并非总是一帆风顺。在皮诺切特下台后的第一届民主政府执政期间，批评人士指责国家妇女事务办公室没能消除针对妇女的歧视。1995 年，在新一届政府执政期间，国家妇女事务办公室颁布了激进的《机会平等计划》，其中包含多项重要的女权主义概念及要求。这让批评者惊讶不已。此后，国家妇女事务办公室一直保持着良好的发展势头，并在 2004 年通过了具有性别敏感认识的国家卫生政策。

打破限制

涉及妇女问题的全国政策机构普遍缺乏对于其他部门决策的正式监督权，国家妇女事务办公室也不例外。为此，这些机构必须借助于非正规的责任控制措施，例如公众压力和指责。⁵⁰ 为克服这些限制因素，一些妇女机构依靠妇女协会充

当“检举者”，甚至给予正式地位以承认这种作用。南非性别平等委员会向公民社会协会颁发委任状，允许对方定期监督自己的工作，负责为委员会提供信息并审查工作质量。

与之形成鲜明对照的是印度喀拉拉邦的妇女委员会。该委员会成立于1996年，设有六名委员，不仅资源严重匮乏，提出的建议也不受重视。为此，委员会在1999年底将政府告上了高等法院，要求政府为其提供资源，并在立法事务上给予关注。在最初的三年当中，委员会曾提出如下建议：修订儿童监护法；针对强奸和骚扰制订更为严厉的法律规定；增加赡养费；提出各项措施，改善《禁止嫁妆法案》的执法工作；施加压力，要求增加在公共部门任职的妇女人数。但没有一项建议能够进入喀拉拉邦立法会议的相关议程。尽管如此，委员会还是继续努力争取资源和关注，并在2000年赢得了女权主义妇女团体的尊重。当

时，一位身居要职的邦政府部长对一名女性高级官员进行性骚扰，当政府企图庇护肇事者时，委员会这样提醒首席部长E.K.纳亚纳尔：“政府有责任为妇女创造体面的工作环境。”⁵¹ 这名肇事者最终被迫辞职。

为维护妇女权益，各国政府必将继续建立各种委员会及其他类似机构，在妇女运动和女权主义团体的压力下，妇女机构的地位也将不断提升。要让公共部门的行为者在妇女问题上承担更多负责，还需要不断发起社会运动和妇女运动。此外，需要宣传关于决策和落实政策的基本情况，让公民社会团体评估政府是否履行了关于性别公正的承诺。这是政府部门的正式妇女机构同社会各界妇女进行合作的又一个领域，为对话和磋商创造机会。将满足女性公民的需求作为考量领导和官员业绩的一项评估指标，并得到广泛认可，还有很长的路要走。

注释

- 1 Santiso, 2001:4。
- 2 Campos and Pradhan, 2003:1。
- 3 Campos and Pradhan, 2003:2。
- 4 即将出版。
- 5 Evans, 2004。
- 6 同 Thandika Mkandawire 的私人通信, 2004 年 7 月 6 日。
- 7 World Bank, 1992, 1994。
- 8 World Bank, 2001a。
- 9 Swamy et al., 2001。
- 10 Vijayalakshmi, 2002。
- 11 Goetz and Jenkins, 2004。
- 12 World Bank, 2003a。
- 13 ILO, 2003。
- 14 Rama, n.d.:7。
- 15 Samson, 2003:95。
- 16 SACN, 2004:79, 转引自 Beall, 2004:24。
- 17 Jie, 2004:11。
- 18 中华全国妇女联合会, 1998。
- 19 Jie, 2004:13。
- 20 Keiser et al., 2002:553。
- 21 Thieleman and Stewart, 1996; Goetz, 2001; Simmons et al., 1993; Keiser et al., 2002; Rao et al., 1999。
- 22 Dahlerup, 1986; Kanter, 1977。
- 23 Lipsky, 1980。
- 24 World Bank, 2003a。
- 25 Tendler and Freedheim, 1994。
- 26 Times of India, 2003。
- 27 UNDP, 2002:80。
- 28 DfID, 2002。
- 29 Manji, 1999:439; Nyamu-Musembi, 2004; Dahl, 1987; Smart, 1989。
- 30 Mukhopadhyaya, 1998。
- 31 Kapur and Cossman, 1995; Mody, 2003。
- 32 COVAW, 2002; Byamukama, 2001; Khadiagala, 2001; Nyamu-Musembi, 2002。
- 33 Abdullah, 2002。
- 34 Sow, 2004:43。
- 35 UNDP, 2004:59。
- 36 Nyamu-Musembi, 2002; Penal Reform International, 2000; Barya and Oloka-Onyango, 1994。
- 37 Nyamu-Musembi, 2000, 2002。
- 38 Nyamu-Musembi, 2004:34。
- 39 Nyamu-Musembi, 2004:35–6。
- 40 Upham, 即将出版; Ohnesorge, 即将出版。
- 41 Upham, 即将出版。
- 42 UNIFEM, 2004a。
- 43 Nyamu-Musembi, 2004:1–13; Islam, 2003; Faundez, 1997。
- 44 Whitehead and Tsikata, 2003。
- 45 Kiiza et al., 2000。
- 46 Nyamu-Musembi, 2004:46。
- 47 Squires and Wickham-Jones, 2001。
- 48 Goetz, 1995; Staudt, 1995; Tsikata, 2001。
- 49 Waylen, 2000:787。
- 50 Waylen, 2000。
- 51 The Hindu, 1997, 2000。