

合作治理何以可能？*

——基于南非社会性别预算的研究

金姗姗

【摘要】社会性别预算历经三十多年的发展，在各国虽已落地但都难以持续，唯有南非社会性别预算持续至今且保持了完整的预算周期。内在的合作式运行逻辑是支撑南非行动长期良性运作的根本所在。治理主体的多元异质、治理目标的协同统一、治理过程的合作化、治理结构的弹性化都彰显了南非行动的合作取向。这种合作式性别预算对于解决我国在该行动中存在的主要问题具有较高的借鉴意义，尤其能够消弭原有的“主导—参与”模式，以社会性别主流化共识为主旨，消解“中心—边缘”结构，以合作运行逻辑推动性别预算的可持续性。

【关键词】性别与发展 合作治理 社会性别预算 社会性别主流化

【作者简介】金姗姗，政治学博士，浙江师范大学法政学院副教授。

中图分类号) C931 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952 (2021) 02-0061-10

一、问题的提出

20世纪80年代中后期以来，人类发展的内涵由单一的经济性繁荣向政治性、生态性进步扩展。国际社会对女性发展的关注也突破了“促进女性参与经济生活”的认识窠臼。性别研究实现了从“参与发展”到“性别与发展”的范式转换。此后，在“女性赋权”战略的基础上，性别研究开创出另一宏观战略——社会性别主流化。为推动这一战略落地，理论界发展出了诸多技术指引，如性别分析、性别统计、性别预算、性别审计等，这些都是实现性别发展的有力工具。^①

其中，社会性别预算作为将性别主流化转化成具体政策行动所使用的工具，其核心指向是从性别的视角分析财政资源分配的绩效，致力于消弭公共预算中对女性乃至其他弱势群体的歧视。这一

* 浙江师范大学法政学院曾佳、李润鑫对本文亦有贡献，特此感谢。

① Andrea M. Brown, WID and GAD in Dar es Salaam, Tanzania: Reappraising Gender Planning Approaches in Theory and Practice, *Women, Politics & Policy*, Vol. 28 (1), 2006, p. 12.

知识生产催生了各国对社会性别预算的探索。

一开始,澳大利亚等国寄希望于借助政府力量,自上而下地推动社会性别预算。1984年,澳大利亚联邦政府最早引进了这一政策工具,开始推行“妇女预算项目”(Women's Budget Program)。得益于科层制的体制惯性,自上而下的治理模式很快在印度、韩国、巴基斯坦等国得到了响应,但这一模式随即遇到了政治挑战。由于政府更迭的影响,由政府推动的社会性别预算在连续性、持久性方面都着实堪忧。作为性别预算先锋的澳大利亚行动也因1996年的政府更迭而日渐式微。菲律宾吸取了澳大利亚行动失败的教训,以法律法规的形式将性别预算目标固定下来,颁布了《一般拨款法令》,要求政府在促进“性别与发展”方面的投入不得低于总预算的5%。^①但到了具体项目上,由于自上而下的治理路径未能有效激发社会关切,5%的性别预算如何精准落地成了难题,致使社会性别预算的最终目标并未全面达成。^②

英国等国敏锐地捕捉到了自上而下路径模式的局限性,意识到社会组织在推动该行动中的意义所在。“英国女性预算团体”(The UK Women's Budget Group)开创了社会组织主导,自下而上地推动性别预算的新路径。这一新路径同时启迪了相关国际组织加入到推广社会性别预算的活动中来。联合国妇女发展基金会、联合国人口基金会、英联邦秘书处等国际组织以分设机构、投放资金、培训人员等方式在各国推广自下而上的性别预算路径。得益于国际组织的大力推广,社会性别预算迎来了一个发展的小高潮。根据英联邦秘书处的统计,截止到2004年,全球实施社会性别预算的国家达到了61个。^③但实践者很快发现,由于未能得到政府的积极配合,单靠社会组织推动的社会性别预算,“所涉及的人往往没有权力改变预算”,这就使其更多地局限在理念倡导阶段,难以进入实操阶段。^④

至此,国际性别预算行动两次“单一主体一元路径”的尝试都遇到了瓶颈。实践者开始反思这种由政府或社会组织主导的单一推进方式,意识到单一主体推进模式与社会性别预算主体多元化的治理结构不相适应,开始主张将性别理念与参与式治理结合起来。巴西、印度、莫桑比克、秘鲁、玻利维亚等国,开始了参与式社会性别预算的实验,尝试提升妇女等弱势群体的参与度,将被边缘化的群体吸纳进决策过程。然而遗憾的是,参与式社会性别预算虽然“看见”了多元主体,但并未给予其真正意义上的主体地位,本质上仍然是“单一主体一元路径”模式。即使有了多元主体的“参与”,由于未能形成平等的治理网络,对弱势群体的需求充斥着他者的“想象”和“理解”,甚至基于性别的预算最终却偏离了“保护性别”的政策目标。最典型的例子是,英国的妇女预算小组成功说服了财政部抵免儿童税收,却将优惠份额支付给了家庭(很可能是男人),而非主要照顾者(很可能是妇女)。由此我们发现,在“中心—边缘”的治理结构中,多元主体间无法“生成”目标,只能接受单一核心主体的“预成”目标。也就是说,参与式性别预算未能解决“谁从预算中受益”这

① 余永跃、雒丽:《促进性别平等,各国顶层设计新进展》,《中国妇女报》2020年1月7日。

② 鲍静、魏芃:《全球视野下的社会性别预算:国外经验》,《中国行政管理》2015年第3期,第29页。

③ 具体资料参见Janet G. Stotsky, Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, https://www.researchgate.net/publication/228220708_Gender_Budgeting, 2021年1月5日。

④ 此外,有些国家的社会性别预算行动只停留在计划阶段,并未落地。如坦桑尼亚为《北京行动纲领》的每一条款都制定了一个或两个指标,以此衡量政府是否成功促进妇女平等的目标。但遗憾的是,该计划并未实施。具体论述详见Janet G. Stotsky, Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, https://www.researchgate.net/publication/228220708_Gender_Budgeting, 2021年1月5日。

一最为关键的问题。“单一主体一元路径”模式在反映和整合各方诉求上的先天不足，导致社会性别预算的工具性价值无法同性别与社会发展的目标相匹配，走向衰落也成为必然。性别预算实践历经三十余年，大部分国家的行动在轰轰烈烈的实验后黯然退场。2014年，联合国妇女署官员娅弥妮·米什拉（Yamini Mishra）提出告诫，认为“全球社会性别预算行动正在经受考验”。^① 2016年，国际货币基金组织更是断言“除了设立相关的行政机构或为公职人员举办培训课程外，（社会性别预算）几乎没有取得任何进展”。^②

在全球性别预算渐趋萎靡的图景下，南非的社会性别预算却逐渐引人注目，非但存续时间长（从1995年持续至今），还具备扩散效应（政府主导的性别反应预算由联邦辐射至地方）。南非行动历经了怎样的发展？特殊性何在？其运行逻辑能否给养其他国家的社会性别预算？这是本文关注的主要问题。

二、南非社会性别预算概况

南非社会性别预算由两类互补性行动构成：一是始于1995年，自下而上的，由议会和社会组织主导的妇女预算行动（Women's Budget Initiative）；二是始于1997年，自上而下的，由财政部门主导的性别反应预算（Gender Respond Budget）。

（一）南非社会性别预算的实践

从历史上看，南非的女性议题一直受限于种族隔离制度。1994年，种族隔离制度被废除。同年，第一届国民议会选举，当选的女性议员占比跃升了9倍多，执政党非洲人国民大会（以下简称非国大）更是增设了三分之一的女性配额。此后，女性进入政府担任公职，并逐渐走向决策层，^③ 女性议题也成为南非发展的核心议题之一。从1995年议员普瑞格斯·戈文德（Pregs Govender）牵头发起第一次妇女预算行动开始，南非社会性别预算的实践持续至今，已有26年。

1. 自下而上的实践

1995年，在英联邦秘书处支持下，南非两大社会组织，南非民主研究所（Institute for Democracy in South Africa）和社会调查社区组织（Community Agency for Social Enquiry）联合国民议会下设的财政联合委员会，一起发起了妇女预算行动。该行动自下而上地推动南非性别预算。第一，独创了新的社会性别分析法——五步分析法。1998年，妇女预算行动在澳大利亚“支出三类法”的启发下，创立了“五步分析法”（详见图1）。该分析法后被亚洲的菲律宾、非洲的坦桑尼亚和乌干达等国采用。^④ 第二，尝试扩宽妇女预算领域。^⑤ 该行动尽管沿用了澳大利亚“妇女预算”的称谓，但在实践中完全突破了单纯的妇女预算桎梏，而是基于性别检视预算和政策，持续评估、监督

① [马来西亚] 麦姆娜·沙立夫：《具有性别意识的参与式预算》，“社会性别预算的倡议与行动：来自国内外的经验”国际研讨会论文，杭州，2014年9月，第89页。

② Janet G. Stotsky, Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, https://www.researchgate.net/publication/228220708_Gender_Budgeting, 2021年1月5日。

③ Debbie Budlender, The Women's Budget, *Agenda*, Vol 13 (33), 1997, p. 45.

④ Debbie Budlender and Guy Hewitt, *Engendering Budgets: A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets*, London: Commonwealth Secretariat, 2003, p. 9.

⑤ Debbie Budlender, Rhonda Sharp and Kerri Allen, *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London: Commonwealth Secretariat, 1998, p. 22.

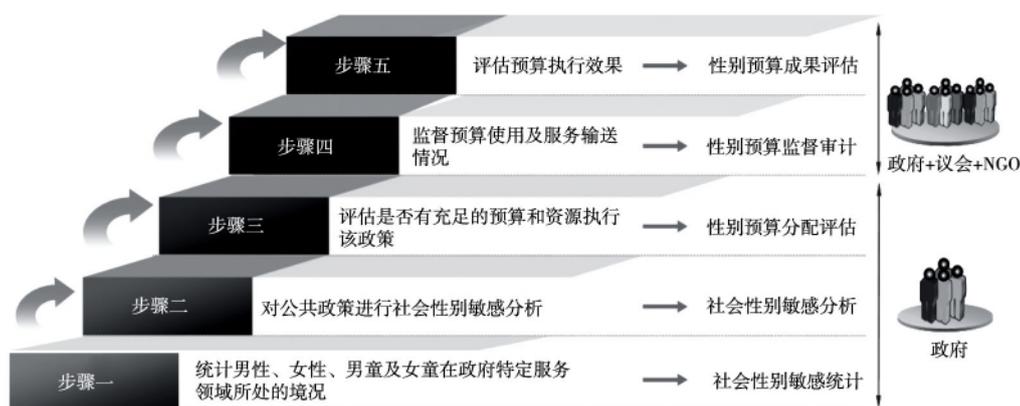


图1 “五步分析法”示意图

公共行为。更难能可贵的是，妇女预算行动并未窄化理解“社会与发展”领域。该行动超越了社会性别问题仅限于社会领域的传统观念，开创性地将社会性别预算带入了就业等经济领域。^① 第三，常设了社会性别预算机构——提高妇女生活质量和地位委员会（Committee on Improvement of the Quality of Life and Status of Women）。1996年，提高妇女生活质量和地位委员会被南非国民议会正式确立为常设单位，肩负性别审查职责。这一委员会的设立，标志着南非行动的成熟。第四，发表了一系列的高水平研究成果。进入21世纪，为了更好地推动辐射进程，妇女预算行动主动调整了工作重心，将工作重点转移到研究、宣传、培训以及游说方面。一系列代表性研究成果^②的发表为南非行动带来了难能可贵的国际关注。联合国妇女发展基金会、美国福特基金会和美国国际开发署等组织先后在南非立项资助性别敏感预算项目。妇女预算行动小组编写的 *Money Matters* 系列书籍，不但推广了社会性别预算的理念，还成为妇女预算行动的院外政治游说资料。此外，妇女预算行动还联合性别教育的网络组织，开发性别预算培训的模块化教材。由于该培训材料可根据培训人员自身情况进行模块选择，用户体验满意度高，这些材料后来也被联合国妇女发展基金会所采用。为提高政府官员的性别意识，发展性别敏感分析能力，妇女预算行动还定期为政府部门量身定做“性别预算讲习班”。2007年，妇女预算行动为提高妇女生活质量和地位委员会举办的“南非预算官员讲习班”编写了讲习教程。^③

2. 自上而下的实践

1997年，南非财政部门发起了性别反应预算，力图将社会性别分析纳入联邦预算过程。南非政府在多个部门内部设立了性别小组、性别协调中心，给予性别反应预算以组织化支持。2009年，南非联邦政府新设置了妇女、儿童和残疾人事务部，以部门力量确保性别反应预算的推行。2000年，

① Debbie Budlender, *Gender Budgets: What's in It for NGOs?* *Gender & Development*, Vol 10 (3), 2002, p. 83.

② 对于这一问题的研究参见 Debbie Budlender, *The Women's Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1996; Karen Hurt, *Money Matters: Women and the Government Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1998; Debbie Budlender, Rhonda Sharp and Kerri Allen, *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*; Seteve Kayizzi-Mugerwa, Adebayo O. Olukoshi and Lennart Wohlgemuth, *Towards a New Partnership With Africa: Challenges and Opportunities*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1998; Michael Fleshman, *Gender Budgets' Seek More Equity, Africa Recovery*, Vol 16 (1), 2002, pp. 4-5 等。

③ UN Women, *South Africa's Experience in Gender-Responsive Budgeting*, New York: United Nations, 2012, p. 12.

性别反应预算首次来到了省级层面。西开普省（Western Cape）、豪登省（Gauteng）等省在省长办公室内设置了妇女地位办公室。西开普省在省长办公室的领导下开展性别反应预算，在省级预算中推广性别预算报表。经过十年的推广，2010年，西开普省各部门能够独立编制年度部门性别预算，提交立法机关审议。2010年后，性别反应预算延伸至地方层面，不论是城市开普敦还是乡村林波波河（Lebowakgomo），都发展出了不同的预算格式（budget form）。^① 南非的性别反应预算还辐射带动了纳米比亚、莫桑比克、津巴布韦、坦桑尼亚、乌干达、博茨瓦纳等非洲国家。妇女、儿童和残疾人事务部受邀为博茨瓦纳、莫桑比克和津巴布韦等国编制培训手册。^② 另外，2012年，在南非性别反应预算行动的大力推进下，南非国家统计局迈出了社会性别统计的第一步，以性别维度采集数据。

南非行动包含了政府的内外部行动。内部行动关注管理和责任；外部行动则着力于监督和审查。基于社会性别分析，南非政府创立了性别敏感指标。20世纪90年代末，南非国民议会通过了《新数据法案（修正案）》，从法律层面确立了社会性别统计制度，规定政府的数据必须基于性别进行分类统计。^③ 此后，必须基于完备的性别统计数据，经由性别敏感分析，国民议会才能制定相关预算。而在预算执行阶段，政府、社会也内外衔接，共同监测效果。在内部，政府启动绩效审查机制；在外部，议会联合高等院校、学术机构等智库通过质询等手段监督绩效。^④ 如此一来，南非性别预算行动，前期有对基础面的敏感统计和分析，后期有对预算执行和监督的强调，闭合了完整的预算周期。

（二）南非社会性别预算的成效

南非社会性别预算已经推行了二十多年，取得了显著的成效。第一，政府性别资源配置趋于合理。南非性别反应预算在广泛的社会领域进行了性别敏感分析，为各领域的预算打下了坚实的性别视角的基础。除了固有的社会福利、教育公平和卫生等社会领域，性别反应预算还开发了农业、工业和土地等经济领域，提出了基于性别改进的意见与建议。值得特别注意的是，这些带有强烈女性视角的建议，直接引发了诸如儿童、残疾人等弱势群体预算和扶贫预算等一系列模仿行动。政府通过预算关注和回应边缘群体的需求，极大提高了资源分配的合理性。多年努力下，南非议会陆续通过了《家庭暴力法》《维护法案》《习惯婚姻法》等有关争取女性平权的法案。^⑤ 2016年，鉴于煤油是贫困家庭（特别是单亲贫困家庭）的重要家庭燃料，南非降低了煤油的增值税。^⑥ 第二，民众的性别平等意识增强。多年来在妇女预算行动和性别反应预算的双重助推下，政府部门、社会组织及民众对于性别预算的关注度、认知度得到极大提升。特别是社会组织和民众，从参与者跃升为主体自觉的合作主体，民众的性别平等意识在一次次的合作行动中得以增强。第三，政府的财政透明度提

① Debbie Budlender and Guy Hewitt, *Engendering Budgets: A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets*, p. 11.

② Debbie Budlender and Guy Hewitt, *Engendering Budgets: A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets*, p. 13.

③ 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》，《天津财经大学学报》2009年第10期，第21页。

④ Diane Elson, *Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples*, in Karen Judd, ed., *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNIFEM, 2002, p. 10.

⑤ 李思梦：《新南非妇女参政研究初探》，湖南师范大学硕士学位论文，2014年，第28页。

⑥ Janet G. Stotsky, *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*, https://www.researchgate.net/publication/228220708_Gender_Budgeting, 2021年1月5日。

升。妇女预算行动提升了社会对于财政预算的分析能力，民众开始期待政府财政透明度的提升。1998年，“《新家庭暴力法案》事件”^①暴露出南非在公共财政公开方面的缺失。事件爆发后，南非性别倡议项目（Gender Advocacy Program）与妇女预算行动的社会调查社区项目组合作，持续对政府预算和绩效进行追踪审查，最终促使司法部公开了预算细则。^②

三、南非合作式社会性别预算的运行逻辑分析

如此成功的南非社会性别预算，其特殊性何在？如果我们将世界各国的社会性别预算实践按实施主体进行分类（详见表1），可以清晰地发现南非行动的特殊性。区别于其他国家“单一主体一元路径”的推进方式，南非行动采取的是“多元主体多元路径”的推进模式。在这一模式下，政府、社会组织、民众及其他利益相关者等多元主体基于平等的治理关系，为实现社会性别主流化，建立彼此间的信任，通过协商的方式对性别预算事务进行合作治理。本文将南非这一特殊的社会性别预算模式定义为合作式社会性别预算。区别于参与式性别预算“中心—边缘”的治理结构，合作式性别预算的多元主体在平等的治理网络内构建富有弹性的治理结构，为生成性治理目标展开合作。合作式性别预算承认，依靠单一主体的力量不能有效解决高度复杂条件下的社会性别预算问题，因此跳出传统单向度治理的窠臼，整合政府、社会组织、民众等利益相关者，致力于社会性别主流化的获得。在这里，合作式性别预算不只继承了治理的特质，还强调多元协同共治机制的重要性，并造就了该行动开放、弹性的治理结构。这种开放性本身就是对一切僵化可能的排除，使治理过程处在一个始终合作的态势之中。

表1 社会性别预算实施主体分类一览表

治理主体	治理路径	代表国家
政府	自上而下	澳大利亚、菲律宾、印度、韩国、巴基斯坦、孟加拉国、马来西亚、印度尼西亚、俄罗斯等
社会组织	自下而上	英国、坦桑尼亚、巴西、厄瓜多尔、玻利维亚、秘鲁等
议会和社会组织 (妇女预算行动)	自下而上	南非
政府 (性别反应预算)	自上而下	

（一）平等的主体网络

高度模糊复杂的问题，性状高度不确定的行动主体，都预示着单一行动者根本无法自行解决治理困局。此时，众多行动者面对的首要问题演变为“谁是行动主体”的问题。对此，南非内外榫接，将政府、议会协同社会组织（包括国际社会组织）、民众一道构成了高异质行动者的合作网络。值得

① 南非的《新家庭暴力法案》（New Domestic Violence Act）旨在为遭受家庭暴力的弱势群体提供更多的保护和补偿。但是法案出台之后，政府并未跟进相应的预算以切实保障法律实施。在妇女预算行动的影响下，南非民众开始质询政府的预算缺失。面对来自民众和社会组织的压力，南非司法部拨出250万美元专项预算用于执行《新家庭暴力法案》，却未公布专项预算的预算细则，由此引发了南非大规模的游行。

② 金姗姗、嵇晨诗、李润鑫：《社会性别预算的实践经验》，《中国社会科学报》2016年9月14日。

注意的是，在南非性别预算中各主体之间是平等的关系，各主体依据不同的资源协同推进性别预算的执行。

第一，政府和议会是性别预算的推动者。南非政府作为执行主体，通过“联邦—省—地方”行政体系分层执行性别预算。议会则通过内设的提高妇女生活质量和地位委员会，以社会性别审查这一技术矫正预算执行偏差。第二，社会组织（包括国际社会组织）是性别预算的支持者。全国妇女联盟等社会组织，凭借其广泛的公民基础以及累积的公信力，出版宣传刊物，举办研讨会，开设讲习班，使南非行动维持着高关注度。而英联邦秘书处、联合国妇女发展基金会等国际社会组织，则为南非行动提供了资金和技术支撑。第三，议会和民众是性别预算的监督者。议会在推动南非行动的同时，更是从性别角度审议政府预算，提供专业的绩效反馈。另外，议会还和经过多年实践教化的南非民众一起确保政府及时作出性别敏感回应。

我们发现，在此行动者网络中，行动主体表现出了深度异质性。政府、议会、社会组织（包括国际社会组织）和民众作为系统内的行动者，在利益取向、行动纲领、行为工具等方面都存在差异。但行动者在系统网络内是独立真实的结点，享有平等的地位，彼此之间的交流、联结、合作构成了点线式的联系。这种联系所形成的平等网络呈现出多维复杂、动态多变的特点。调和高异质性行动者的利益分配和结构性关系，平等地形成性别预算的整体推动力，是南非社会性别预算得以持续运作的关键所在。

（二）生成的行动目标

各行动主体之间在价值取向及风险偏好上的多元异质，以及利益表达的迥异，都可能造成社会性别预算的“系统阻滞”。但在南非的实践中，多元的行动主体最终形成了利益合作联盟，并通过利益赋予，生成了同一性目标。

一是总体层面同一性目标的生成。不论是议会中的提高妇女生活质量和地位委员会，还是南非民主研究所等社会组织，都旗帜鲜明地将其组织愿景确定为仰仗性别预算推进“性别与发展”。早于南非行动，南非民主研究所就开设了预算信息服务（budget information service），旨在训练非国大议员掌握性别预算工具。^①而提高妇女生活质量和地位委员会成立的初衷便是敦促南非履行《北京行动纲领》（The Beijing Platform for Action）和《消除对妇女一切形式歧视公约》（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women）。可见，在政府外部，议会和社会组织自发地生成了目标协同。这一协同，抓住了性别预算得以合作的“牛鼻子”。经过社会层面的有效宣传酝酿，政府内部不论是省级部门还是地方部门，都能较快地接纳同一目标，自上而下推广性别反应预算。

二是项目层面同一性目标的生成。社会性别预算由一个个具体项目累积而成，每一个项目目标的达成都是对社会性别主流化的进一步推动。区别于其他国家比例、配额等预成性目标的确定构建，合作式社会性别预算以更为开放的状态面向不确定之事，集成多元主体以发展的眼光使未成之事显现，这是“生成”得以发生的关键。由此，在平等的治理网络内，经由充分协商，聚焦于“谁从预算中受益”的政策目标更能得以构建。例如，2016年，南非政府为子女抚养补助金提供信贷，这一

^① Andy Norton and Diane Elson, What's behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process, https://www.unicef.org/socialpolicy/files/What_is_behind_the_budget_NortonElson02.pdf, 2021年1月5日。

补助金最终给予了贫困幼童的主要照顾者，而非贫困幼童家庭。^①

(三) 合作的行动过程

目标协同生成，使得南非行动的合作有了内外联动的可能性。目标的同一性本身又强化了行动主体间连线式的联结，为之后的有效合作奠定了基础。这里需要特别指出的是，南非行动中异质的主体超越了主客体关系，治理模式并未局限于参与治理而是转为合作治理，这是南非行动最关键、最显著的特征。

在预算治理中，各国都面对着同一困境，即利益相关者的多元异质。利益相关者面对的是被控制的预算总量，在此层面上，他们是非此即彼的利益对立者。对此，澳大利亚模式寄希望于政府整合各方利益相关者，以行政力量主导性别预算。然而，面对繁杂的环境，在政府主导之下，其他社会力量只是被吸纳参与进预算体系，两者关系并未发生结构性变化，社会力量最终还是难免滑落至边缘。长此以往，行动就变成无源之水，存续艰难。这是澳大利亚短暂的社会性别预算实验用行动对后来者的告诫。很显然，南非行动改善了这一弊端，在最大意义上改变了治理结构，真正形成了合作治理模式。

南非行动最大的突破在于由单一力量单向运作转变为政府和社会的双向互动合作。一方面，政府推行性别反应预算，社会力量给予其人才支撑和技术交流。例如：妇女预算行动小组的领袖黛比(Debbie Budlender)被聘为性别反应预算的负责人；性别反应预算和妇女预算行动共享数据库；性别反应预算在制定财政中期支出框架^②时，妇女预算行动小组成员是主要起草者。^③另一方面，社会主导发起妇女预算行动，政府给予其积极回应。妇女预算行动小组在水资源工程项目中察觉“女性雇员工作机会少，职级低，且培训机会少”的问题，于是政府在下一季度的水资源工程中，给予了女性55%的职务配额。^④可见，在相对独立的前提下，双方通过双向选择、互动合作形成了多元主体共存互构的合作模式。

(四) 弹性的行动结构

南非行动的一大特质在于其立体的多元交互。首先，行动路径多元。性别反应预算和妇女预算行动交互协同。前者强调国家力量对于性别预算的控制；后者则强调社会资本在性别预算上的合作。其次，行动类属多元。以妇女预算行动的产出为例，行动小组生产知识，出版有关性别预算的研究著作，开发培训材料，发布年度性别预算敏感分析；同时，行动小组还宣传知识，搭建供女性发表意见的网站，定期举办思想研讨会，开办性别讲习班。多元并立的行动方式使得各个主体在行动过程中相互关联，构成了合作的社会基础。最后，行动服务对象多元。西开普省的性别反应预算冲破了性别的限定，每年的目标群体都有所不同。第一年落脚到性别平等和青年问题，第二年和第三年则强调对残疾人和儿童的关照。^⑤

^① Janet G. Stotsky, Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes, https://www.researchgate.net/publication/228220708_Gender_Budgeting, 2021年1月5日。

^② 中期支出框架(Medium-Term Expenditure Framework)是关于南非联邦及省级政府的三年滚动预算。

^③ Diane Elson, Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples, in Karen Judd, ed., *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, p. 10.

^④ Bhatnagar Deepti et al., Women's Budget Initiative: South Africa, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/387121468114545832/womens-budget-initiative-south-africa>, 2021年1月5日。

^⑤ Debbie Budlender and Guy Hewitt, *Engendering Budgets: A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-responsive Budgets*, p. 3.

多元交互的行为共同体在趋同目标下所构建的合作模式，使得权力结构呈现出多中心格局。这一权力格局的分散化、均等化和合作态又催生了行动者的自主性，从而产生了多元与弹性的行动结构。非官僚的、弹性的组织结构更容易推进社会性别预算。我们可以从以下三个方面来理解南非行动治理结构的弹性逻辑。一是结构的调整速度。南非性别预算推行二十余年，其间政策环境纷繁复杂，几度遭遇重大变革。南非性别预算能够对此迅速作出反应，以顺应环境更迭。1996年，一直致力于平权运动的非国大在南非议会选举中胜出，借此机会，南非行动衍生出了“政府—议会”结构和“政府—NGO”结构。而在2009年第四次地方议会选举中，非国大未能实现在西开普省执政。在议会层面无力持续推动性别预算行动的情况下，西开普省的社会组织马上作出相应调整，开始与省级政府联合开展性别反应预算。二是结构的知识整合能力。南非行动并非白手起家，而是从外部获取知识后，对所获取的知识进行重构、融合和运用。南非行动中开创的“五步分析法”，将新的指向（南非行动对象突破了妇女的局限）、新的载体（南非行动接纳了NGO等社会力量）和新的内容（南非行动在澳大利亚行动的基础上加入了敏感统计、分析以及审计）进行新的排列组合。三是结构的资源配置效率。南非社会性别预算既不是管理层次分明、边界完全清晰的结构形态，也不是单一主体自行运作、成员随机的项目制开发结构，而是更为纵横交错、动态调整的结构。这一结构比前两种结构具有更好的资源配置优势，拥有更好的项目创新动力和技术创造力。

四、南非合作式社会性别预算对中国的启示

合作式社会性别预算在实践中较好地解决了“谁从预算中受益”的问题，能够使生成的“男女平等发展”这一共识性目标为各主体所接纳。各方围绕性别预算的议程设置、政策执行、效果反馈以及社会资源的整合形成清晰的协同合作链条，进而推动性别预算成为真正实现性别发展的有力工具，其合作治理逻辑为今后世界范围内该项行动的探索提供了宝贵的财富。

1995年，第四次世界妇女大会通过了《北京行动纲领》，“性别与发展”也列入我国的国家发展战略指引。此后，中国沿袭国际社会性别预算的发展模式展开了试点行动。从张家口和焦作“或社会组织”“或政府”主导的模式到温岭的参与式性别预算模式，中国行动未能跳出“单一主体一元路径”模式。在这一模式下，处于中心的主导行动者和处于边缘的参与行动者，从其接触样态上看，两者呈现出主客体关系。这种以单边控制力量为主的、不平等的主客体关系，消弭了参与行动者的主体性，妨碍了共同行动的生成。基于这一问题，在一定意义上借鉴合作治理的经验，或许能为我国社会性别预算找到一条行之有效的路径。

首先，在治理取向上，达成性别平等共识是社会性别预算持续推进的核心所在。性别预算直面政策中的平权问题。这一问题的利益相关者交错多变、诉求互异，非一方之力能够掌控。同时，性别预算这一政策工具实质上超越了对性别的关注，“野心勃勃”地力图实现性别平等乃至社会平权，又非单一组织能够掌控。况且，信息时代下知识经济和风险社会的两面夹击加剧了平权问题的复杂性和不确定性。此时，更需要各个行动主体在关系均衡状态下生成共识、创造信任。因此，构建异质主体的合作意识才是社会性别预算持续推进的保证。

其次，在治理结构上，消弭“中心—边缘”结构是社会性别预算持续推进的关键步骤。面对高度复杂的困局，我们无论将其抛给任何单一主体，都无法满足所有的利益关切。在这样多元主体互构共存的情形下，共同开展社会性别预算的行动必将是合作式的而非参与式的。合作式的性别预算

意味着所有形式的主客体关系的消解，也就是摒弃了“单一主体主导，多主体参与”模式下的“中心—边缘”治理结构，由单边控制转为多边互动。这可以弥合多元主体间的结构性裂痕，在平等关系上构建良好的合作式治理结构。

最后，在治理机制上，合作式运行机制是社会性别预算持续推进的突破所在。合作式预算行动本质上反控制导向，是公私部门间的有机联动。治理主体利用各自的资源禀赋在利益共享机制下完成性别敏感统计和性别敏感分析，在法律制度框架内推行性别预算行动，并最终在监督约束机制下完成有效的社会性别审计，而这些审计内容又能在政策层面得到应有的反馈。由此，异质但却平等的行动主体在这环环相扣的运行机制下得以展开持续的社会性别预算行动。而政府需要探讨的正是如何提供优质引导和服务，建立协同合作的预算体系。

当然，还需要注意的是，我们在社会性别预算中强调合作治理的同时，也应重视“核心结点”的作用。合作治理强调多元主体间的平等关系，但在实践中也面临着平等与效率之间的两难困境。有限的政府预算面对异质的对象，不仅有先后次序可言，还有某一阶段内的政策侧重可言。比如，近年来我国开始认识到退役军人的权益保障问题。对其权益的合理保障，如何通过预算落实到政策层面，也将是社会性别预算——这一已然超越性别的政策工具——所应追求的阶段性目标。因此，社会性别预算还要对国家治理形成整体性、全局性认知才能确保兼顾效率与平等的双重价值。

（责任编辑：任玥 龚赛红）

How is Cooperative Governance Feasible ?

—An Analysis Based on Social Gender Budget in South Africa

Jin Shanshan

Abstract: After over 30 years of development, social gender budget has been implemented in many countries, but it is not sustainable. Only the social gender budget in South Africa lasts till today and maintains a full budget cycle. The internal logic of cooperative operation is the basis for the long-term sound operation of South Africa's actions. Multivariate heterogeneity of the governing entities, the coordination and unity of governance objectives as well as the cooperative governance process and flexible governance structure all reflect the cooperative orientation of South Africa's actions. This kind of cooperative gender budget can be used as an invaluable reference for solving the dilemma of weak sustainability and difficult diffusion in our country. In particular, it can help eliminate the original "leadership-participation" model. Taking the consensus of gender mainstreaming as the purpose can help eliminate the "center-periphery" structure, and following the logic of cooperative operation is conducive to improving the sustainability of gender budget.

Keywords: gender and development; cooperative governance; social gender budget; social gender mainstreaming