

制 定 预 算 要 考 虑 女 性



一位女士管理着挪威国家石油拥有的北海戈尔法克斯油田的石油钻井。

为什么通过预算向女性授权能取得良好的经济效果。

Janet G. Stotsky

当发达国家和发展中国家的领导人都在思考推动增长、减少不公平和改善生活水平的方法时，长期存在的性别之争可能是他们思考的最后一件事情。但是他们现在可能想重新思考。

很早以前，公共财政、劳动和发展经济学领域的微观经济学分析就将性别差异考虑在内了。例如，发展中国家的男性和女性在从农村迁移到城市的过程中所采取的不同模式一直是发展经济学研究的对象，并有助于我们对整个发展过程的理解。但是最近，关注的焦点转移到行为的性别差异对宏观经济产生的潜在影响，包括对经济发展的理解，以及制定切实可行的政策（Grown、Elson 和 Cagatay, 2000）。性别的行为差异是个人决策的结果，或者反映了公共政策的影响。它可能导致宏观经济的不同结果，对整体消费、投资和政府支出，进而对国家支出产生影响。然而财政政策基本不考虑性别问题。

尽管很多这方面的研究工作都是创

新的，但是在如下两个领域中相关文献尚不完全。一是，这类研究通常不是出自于宏观经济含义，甚至不是出自有关性别行为差异的微观经济学证据。二是，由于该研究跨越了较多宏观经济学学科，一个领域中的学者常常无法完全了解到其他人的成果。两份国际货币基金组织最近的研究关注于性别和宏观经济学以及性别和预算过程之间的互动关系。本文对这些主题进行了简单概括。

增加女性的机会

女性仍然处于不利地位，特别是在最贫困的国家。她们接受教育的机会、社会和经济优势通常显著逊于男性。由于经济和文化的原因，她们在获取较好的教育和医疗方面也面临着障碍。最终的结果——在低等和一些中等人类发展水平国家——女孩达到的教育程度低于男孩，女性相对于男性的预期寿命更短（见表 1）。被称作女性缺失的现象，是

指一个地区的女性数量少于按照生物学标准计算的数量。这也反映出长期存在的对女性的偏见。在就业市场中，女性的工资较低，工作机会较少，她们在金融市场中总是遭遇歧视。女性在参与公共事务决策方面的机会也比较少。

8个联合国千年发展目标（MDGs）——在2000年被批准，到2015年将大幅度降低贫困，改善生活质量——明确将经济发展与为所有男性和女性创造公平机会联系在一起。这些目标中的第三个目标（MDG3）要求解决性别不平等问题，赋予女性权利（见第6页的文章）。

把性别因素纳入宏观经济学中

把性别差异纳入经济行为以及把政策结果纳入宏观经济政策决策中的结果并不清楚。毕竟，宏观经济学考察的是总体（或全面的）经济情况。但是经济学家现在更感兴趣的是，性别如何影响总收入以及经济总需求的主要构成因素，并重点关注家庭决策过程。

尽管那些关于女性社会地位较低与增长之间的关系的证据还没有完全证实（测度相对于男性的不平等或劣势的程度本身就是一个复杂的问题）。研究结果表明，采取切实步骤增加女性接受教育、医疗、就业和信贷机会的那些国家，缩小了男性和女性在获得经济机会方面的差异，提高了这些国家经济发展和减贫的速度（Klasen, 2007；世界银行, 2001）。

消费。记录在案的最好的结论之一是，当女性对其家庭资源的支配具有更大控制权的时候，她们会将更大份额的支出用于培养儿童的潜能和购买家庭必需品。由于在教育方面较高的投资将带来较高的增长，而在必需品方面的支出则比在奢侈品方面的支出更容易使家庭保持稳定，所以在家庭中提高女性的地位能够促进整体增长，并降低经济不稳定性。在那些女性谋生机会受到经济和文化因素限制的国家，公共政策也因要适应提高女性就业和增加获得收入的机会的需要而获益。例如那些鼓励女性到外面去寻找工作的政策，包括对幼儿园教育的补贴以及减少适用于家庭内部中等教育收入的高边际税率。

储蓄和投资。关于为什么女性会具有与男性不同的储蓄倾向（包括为满足较长的预期寿命的需要），理论已经

给出了几种解释。关于储蓄和投资的实证性著作少于关于对消费的实证性著作。一些证据表明，提高女性对资源的控制力实际上将会导致较高的储蓄率，但是仍然需要进一步的研究以得到确定的结论。来自小额信贷的证据表明，女性的偿付记录更好，而且投资更具有建设性。发达国家金融资产分配情况的数据表明，女性是更具风险规避性的。尽管这可能在很大程度上减缓经济增长，但同时它也使投资和金融市场更加稳定。反映了国内储蓄和国家投资之间差额的外部收支平衡可能也会因为不同性别对储蓄和投资决策的影响而改变。

公共选择。最近的研究显示，女性日益增大的政治发言权和政治权利可能会增加重新分配收入以及对公共保障的需求，例如通过增加对社会保障计划和生育或者失业补贴的支出来实现。这种偏好会使政府规模变大，而这对整个经济增长的影响并不明确。

综合来看，这些以性别为基础的差异说明，增强女性的经济实力会提高经济增长率，并降低波动性。在本质上，大量的证据都属于微观经济范畴，但是只要这些行为具有系统性并且具有普遍性，对总体水平产生影响，那么也可以从微观经济模型中得出宏观经济结论。

在那些平均收入最低的国家里，农业仍然是经济活动的主要组成部分（例如在撒哈拉以南非洲地区）。在那里，女性缺乏教育，医疗状况不佳，缺少就业机会。这些都阻碍了她们，使其无法享受宏观经济和结构政策改善带来的好处，进而阻碍了经济发展。（Collier, 1988；Blackden 和 Bhanu, 1999）。在女性机会更多的地区，出口导向型产业的增长（受到来自贸易自由化的支持）看起来刺激了许多发展中国家的增长并提高了女性就业。南亚和东南亚（出口贸易显著增加了女性的就业机会）就是这种现象的明证。金融自由化也为女性带来了经济机会，其中部分是通过

表1
持续的性别不平等

在世界范围内（特别是人类发展水平较低的国家），女孩的入学情况比男孩差，并且女性的预期寿命相对于男性而言低于应有的水平。

（未进行加权平均；如未注明，均为百分比）

	初等教育入学率 ¹		中等教育入学率		出生时预期寿命(2002)	
	男性比率	女性比率	女性/男性比率	男性比率	女性比率	女性/男性比率
人类发展水平高	96	96	1.00	84	87	1.03
人类发展水平中等	90	88	0.98	58	60	1.04
人类发展水平低	63	55	0.86	21	15	0.73

资料来源：世界银行，《世界发展指标》；联合国，《2004年人类发展报告》；国际货币基金组织工作人员计算。

注：数据来自于2001—2002年，范围覆盖世界各国。

享有很多信贷机会来实现的。但是边际融资更大的不稳定性构成了家庭的负担，而这些负担正是由女性承担的。

为性别制定预算

对于各个国家而言，制定精确的政策来降低性别不平等的一种途径是通过将性别问题纳入预算。这包括系统考察预算计划和政策对女性产生的影响。近年来将性别分析纳入政府政策主流的努力已经占了优势。这部分归功于1995年“北京世界妇女大会”的有力推动。这种类型的预算在很大程度上使得政府能够更加清楚地说明其在促进性别平等方面的成绩，并能确保预算和政策有助于实现性别平等。这并不是说仅仅分析那些专门针对女性的预算或者制定单独的“女性”预算。相反，它是为了评估所有政府规划和政策对性别的影响。

人们可能问：为什么预算中只应记着性别问题？其他利益没有受到充分重视的群体的情况怎么样呢？原则上，预算制定过程要考虑具有社会危害性的不平等的消除情况。一些群体（例如老年人和一些少数民族）实际上已经自己组织起来争取自身的利益了。

显然目前还没有性别性质的政府预算。例如，降低用于洁净水的支出可能会在很大程度上损害女性和女孩。因为当无法获得洁净水的时候，她们一般会承担向家庭提供洁净水所需要的时间和体力的投入。同样，增加学校收费也会显著降低女孩入校学习的机会，就像降低看护儿童的税收抵免可能会加重女性负

担，因为她们在养育孩子方面承担着更多的责任。

在性别预算中存在经济上的公平吗？本文认为，减少女性面临的不利因素可能带来较高的经济增长率和经济稳定性，而这将是有益的。这种收益是自由市场自身无法带来的。由于降低不平等的程度可能仅仅在中期内会带来一些好处（例如更好的教育对生育和儿童健康的影响），所以将性别预算纳入中期预算显得尤为重要。即使降低性别不平等并不必然会促进增长，而仅仅是创造一个更为公平的社会，那么也将为公共干预提供理由。

性别预算在实践中如何操作？已经以多种方式采取了一些单独的举措。这些举措能够使准备一个独立的文件来评估政府计划对女性的影响，然后在预算中得以体现变得非常必要。它们可能被纳入部门程序和正在进行的计划分析，从而对所有计划和政策在提高女性和女孩地位中的作用进行评估。它们可以是提交的正式预算或者仅仅是政府之外的利益团体起草的“白皮书”。

评估支出效应。目前已经开发出特定的工具，使得能够将性别预算纳入标准的预算制定过程（Budlender 和 Hewitt, 2002; Budlender 等, 2002）。在其典型性运用中，是通过将政府支出按照被认为使女性和女孩受益和具有更大普适性的目标（这可能会构成支出的较大一块）的种类进行分解，从而评估支出的发生率。性别预算也可能也会针对就业问题。

评估税收效应。最近提出的一些方法尝试着评估税收政策。个人所得税是比较容易纳入这一框架下的税种之一，因为它具体到了个人，要求个人根据本人

（或共同）的收入申报。过去，许多国家在个人所得税方面对女性存在明显的歧视，但是今天这种情况减少了。在发达国家，这种歧视几乎已经绝迹，但是在发展中国家，仍然可能发现个人所得税的性别偏见特性，特别是当因为税收的原因而将所有非薪金收入归于丈夫，而不管谁拥有这些财产（这实际上暗含着女性财产属于其丈夫的假设），或者将更多的补贴划归男性，从而降低其实际税率，或者对相同收入的税率进行减免。间接税（例如增值税、公司所得税和国际贸易税）没有直接与个人相联系。然而，通过课税对象的类型（可能因为使用者的性别不同而存在差异）来考察，也能够发现其中存在性别偏见。例如，在征税时可能对男性存在偏见，

表2
性别预算是什么样的?
国家预算中性别分析的两个假设例子。

教育部				
目标	性别维度	措施	预算	指标和收益绩效
扩大初等教育范围	女孩入学率低于男孩，目标是使二者的入学率相等并普及初等教育。	适当建立在家庭经济调查的基础上，向送女儿上学的父母们提供补贴。	根据对每年利用这些补贴的父母的数量进行估计。	初等教育中男孩与女孩的比率以及男孩和女孩总入学率。由于较好的教育和其他社会福利而导致的女孩赚钱能力的提高。
卫生部				
减少艾滋病感染	由于文化方面的原因，女孩保护自己不受不安全性行为危害的能力有限，所以女孩比男孩更容易感染艾滋病。	制定一些教育计划，使男性了解不安全性行为对女性和女孩的伤害。	利用培训传递这些信息的卫生工作人员的估计成本推算出。	女孩感染率的变化治疗成本的降低以及健康和预期寿命的改善。

资料来源：作者。

比如对酒精饮料的消费、抽烟和赌博课以重税。基本上在每个社会中，这些活动主要都是男性从事的。

性别预算如何进行

从1984年起，来自世界各个地区的大约40个国家一直在尝试编制性别预算。这种尝试一般在国家层次上，但在一些个案中也在国家以下水平上进行。这些尝试由政府（执法或者立法部门）或者公民社会领导。这些措施中的大多数将重点放在预算的支出方，但是也有一些国家关注收入方。

澳大利亚是第一个运用女性预算概念正式采用性别预算的国家。南非紧随其后，于1995年开始采用。这是在种族隔离结束之后推动消除不平等所作出的努力的一部分。南非这样做了一个结果是，消除了个人所得税的性别歧视。之前，取得相同收入的女性要负担比男性更重的税负。欧盟一直以来都很重视性别平等，在许多国家中，已经在执行性别预算了，包括斯堪的纳维亚国家和西班牙。其他采取类似举措的还有英国的女性预算团体。它们对每年年度预算的财政政策进行评论。在印度，研究者们已经在评估预算计划的充分性，以应对女性的需求并减少性别不平等。墨西哥非政府组织与联邦和州政府共同努力，在预算中将纯粹的学术分析和对性别平等以及减少贫困的要求结合起来。卢旺达利用一个性别预算提案的方式来发布有关全民对资源分配政策的讨论的信息。

结果究竟怎样？答案并不确切。在某些情况下，例如澳大利亚和南非，这些措施并没有在最初的大力推动下成为制度的一部分。这些情况说明，需要让性别举措很好地融入更一般的预算制定过程中，并发挥它们的作用。这些举措也需要获得更广泛的政治支持，从而避免成为政府更迭的牺牲品。

作为一个结果，今天我们可以从这些经验中吸取如下几个重要教训：

- 性别预算应当纳入标准预算编制过程，从而使其充分制度化。否则，即使提案早期被积极采用，但却并不能持久。性别预算的一些因素，例如对收益或课税对象的分析，可能需要周期性地采取特别行动。
- 需要有明确的目标，例如在教育成果方面降低不平等的程度。这样很明显是有好处的。即使运用的是一些初步的工具和数据（见表2）也能够对其进展情况测度。

- 应当利用其研究导向的特点来吸引公民社会给予支持和援助，并在适宜的时候应用于国家以下层次的政府。

- 应当包括收入和支出。

- 为用于女性相关目标的支出设定特定的目标不应当成为一个规则（除非预算受到严格的限制，而且此时的支出远低于另一种备选的不受限制的预算方案），因为这会减少其灵活性，使得预算决策缺乏有效性。

总结

最近几年，我们对性别行为上的差异以及公共政策对男性和女性的不同影响的了解在不断深入，而且持续影响着宏观经济政策的制定，特别是财政政策。

降低性别不平等可能会导致宏观经济绩效的改善。当认识到性别不平等有害，且政府预算并不具有性别性质时，我们意识到需要在预算制定过程中考虑性别因素。尽管性别预算可以有多种不同形式，但是其最重要的目的是影响预算过程，并帮助政策制定者重点关注公共政策降低性别不平等和改善经济运行的方式。

Janet G. Stotsky，IMF非洲部副处长。

参考文献：

- Blackden, C. Mark, and Chitra Bhanu, 1999, "Gender, Growth, and Poverty Reduction," *World Bank Technical Paper No. 428* (Washington: World Bank).
- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt, and Tanni Mukhopadhyay, 2002, *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets* (London: Commonwealth Secretariat).
- Budlender, Debbie, and Guy Hewitt, editors, 2002, *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice* (London: Commonwealth Secretariat).
- Collier, Paul, 1998, "Women in Development: Defining the Issues," *Policy Research Working Paper No. 129* (Washington: World Bank).
- Grown, Caren, Diane Elson, and Nilufer Cagatay, 2000, "Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality: Introduction," *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp. 1145–56.
- Gupta, Sanjeev, Mark Plant, Thomas Dorsey, and Benedict Clements, 2002, "Is the PRGF Living Up to Expectations?" *Finance and Development*, June, pp. 17–20.
- Klasen, Stephan, 2007, "Pro-Poor Growth and Gender Inequality: Insights from New Research," *Poverty in Focus, International Poverty Centre*, March, pp. 5–7.
- World Bank, 2001, *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice* (New York: Oxford University Press).