

30年来农村妇女参与 村级治理的主要政策梳理*

李琴 张仁汉

提要：从当前我国农村妇女参与村级治理的状况来看，女性参与村级治理的比例仍然偏低，而改变现状最有效的工具是公共政策的推动，但从国家政策来看，“男女平等”一直是我国的基本国策，各级政府在1995年第四次世界妇女大会后更是将妇女参政视为重要发展战略，并强化和增添了相应的支持政策。通过对我国1982年到2012年的支持农村妇女参与村级治理的主要公共政策梳理，尤其是对1998年的老村组法与2010年新村组法进行比较，进而分析此类公共政策的价值取向与目标。

关键词：农村妇女 村级治理 公共政策分析

新中国成立特别是改革开放以来，在“男女平等”的政策框架下，经过六十多年的发展，女性已经从过去的家庭（私人领域）中走出来，成为活跃于公共领域中的一道靓丽的风景。但如果将目光投向更深入、更具体的问题，不容乐观之处也显而易见。从当前我国农村妇女参与村级治理的状况来看，女性参与村级治理的比例仍然偏低，而改变现状最有效的工具是公共政策的推动，那么从“八二宪法”以来的三十年里，有哪些推动农村妇女参与村级治理的政策呢？这些政策有怎样的价值取向？制定这些政策有怎样的目标呢？

一、政策梳理：农村妇女参与村级治理

既然是对农村妇女参与村级治理的公共政策分析，必须首先对政策的内涵和外延加以解释和界定，那么本文所指的主要政策有哪些呢？

从国家政策来看，“男女平等”一直是我国的基本国策，尤其是1995年举世瞩目的第四次世界妇女大会在北京召开，在政府级会议致辞中，江泽民同志指出：“中国政府一向认为，实现男女平等是衡量社会文明的重要尺度。我们十分重视妇女的发展与进步，把男女平等作为促进我国社会发展的一项基本国策。我们坚决反对歧视妇女的现象，切实维护和保障妇女在国家政治、经济和社会生活中的平等地位和各项权益”。随后，政府更是将妇女参政视为重要发展战略，并由此出台了众多相应的政策，本文梳理了从1982年到2012年的支持农村妇女参与村级治理的主要公共政策，具体见下表：

随后，2011年5月4日《中国妇女报》发表了《村委会成员中至少有一名妇女纳入新一轮村“两委”换届重要任务》的报道指出“民政部门进一步完善‘专职专选’的有效办法，努力提高妇女成员比例，为农村妇女参与村委会工作创造更加有利的条件，确

* 本文为教育部青年基金项目《基于胜任力模型的农村妇女有序政治参与的能力建设研究——基于中东西部6省的实验》阶段性成果。

作者李琴，武汉大学政治与公共管理学院讲师，管理学博士（武汉 430072）；张仁汉，男，浙江传媒学院管理学博士（杭州 310018）。

表1 国家有关农村妇女参与村民自治的法律与政策
(1982—2012)

| 名称 | 主要内容 | 实施状况 |
|----------------------------------|---|------------------------|
| 1982年五届全国人大第五次会议通过的新宪法 | 新宪法确立了村民委员会的法律地位,重申了男女平等的基本国策 | 村民自治进入初创期 |
| 《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行)(1987—1998) | ……村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额……(第八条) | 已颁布实施,并于1998年终止 |
| 《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998—2010) | ……村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额……(第九条) | 1998年颁布并开始实施,并于2010年终止 |
| 《中华人民共和国妇女权益保障法》(1992—2005) | (没有专门针对农村妇女参政的内容)国家保障妇女享有与男子平等的政治权利。(第八条)妇女有权通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。(第九条)妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。(第十条) | 已颁布实施,并于2005年终止 |
| 中共中央办公厅、国务院办公厅14号文件 | 进一步强调“要保证妇女在村委会选举中的合法权益,使女性在村民委员会成员中占有适当名额”。 | 2002年8月颁布 |
| 《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005) | ……居民委员会、村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额。(第十一条) | 2005年颁布并实施 |
| 《中国妇女发展纲要》(1995—2000) | (没有专门针对农村妇女参政的内容)国家保障妇女享有与男子平等的政治权利。(第八条)妇女有权通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。(第九条)妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。(第十条) | 1995年已颁布实施,并于2000年结束 |
| 《中国妇女发展纲要》(2001—2010) | 提出妇女广泛参与国家和社会事务管理,享有充分的民主和自由是国家文明进步的重要标志。提出妇女参与决策和管理的主要目标是“村民委员会、居民委员会中女性要占一定比例”。策略措施包括:在民主选举过程中,鼓励妇女行使选举权和被选举权,积极参与选举,提高妇女民主参与的程度和比例。扩大基层民主,鼓励和推动妇女参与讨论和决定基层公共事务,保障妇女直接行使民主权利。妇女代表会主任作为候选人提名,经选举进入居民委员会和村民委员会。村民代表大会中女代表的比例也要有较大幅度的提高。 | 2001年颁布实施,并于2010年结束 |
| 《国家人权行动计划》(2009—2010年) | 提高妇女参与管理国家和社会事务的水平。在村民委员会、居民委员会成员要有一定比例的女性成员。 | 2009年颁布实施,并于2010年结束 |

(下接47页)

保妇女村民代表比例达到三分之一以上,村委会成员中至少有一名妇女,特别是村‘两委’女性正职比例不断提高。”

2011年12月20日中国妇女网刊登了《河北邯郸市力推村“两委”换届工作》的新闻指出:“为了进一步做好女性进村‘两委’和农村妇代会直选工作,河北邯郸市妇联紧紧抓住村‘两委’换届契机,在全市村‘两委’换届动员会召开之前,积极向市委打报告,建议把女性进‘两委’工作与农村‘两委’换届工作同步谋划、同步安排、同步推进、同步落实。得到市委高度重视,在《全市村党组织和第九届村民委员会换届工作实施方案》中明确提出了“村委会成员中要有妇女”的候选人推选标准,要求各县“条件成熟的地方,村妇代会、村团组织可与村‘两委’换届统筹考虑,同步进行”。在选举中“实行‘定向推选’举措,做好大学生村官、妇女、治安管理员进‘两委’工作。在妇女进‘两委’上,推行妇女候选人专职专选”。

这一系列的政策出台和实施,使得农村妇女参与村委会选举并竞选村委会成员面对的情况发生了显著的变化。在村民自治过程中,目前最能体现农民的民主参与意识和行使民主权利的就是村民选举。而对村级选举最核心、最具影响力的公共政策就是《中华人民共和国村委会组织法》,笔者并不求政策梳理的“广撒网”,但求核心政策的“深挖洞”。基于此,本文集中对《中华人民共和国村委会组织法》(1998年)和新修订的村组法(2010年)中关于妇女参与村级治理的政策条款以及影响条款进行分析。因为本文的撰写阶段经历了老法退出历史舞台、新法开始发挥作用的时期,所以采取两法比较的方式对当前农村妇女参与村级治理的主要政策进行阐述。

从内容上来说,老法只有粗浅的30条,相对比较笼统简单。而新《村民委员会组织法》不但归类编排了六个章节,还

后文简述为老法。

后文简述为新法。

(上接46页)

| 名称 | 主要内容 | 实施状况 |
|--|--|--------------------|
| 《民政部关于努力保证农村妇女在村委会成员中有适当名额的意见》(民发【1999】14号) | 提出“进一步提高对农村妇女当选村委会成员重要性的认识”、“采取有效措施,确保《村委会组织法》关于‘村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额’的规定落到实处”、“加强对农村已当选女村委会成员的培训,提高妇女干部的自身素质,巩固选举结果”、“积极吸引妇联组织参与指导农村村委会换届选举工作,认真听取意见和建议,不断改进工作”。 | 1999年7月30日颁布实施 |
| 《中组部关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》(中组发【2001】7号) | 提出“注意发展文化程度较高,能够带动群众发展农业和农村经济,增加农民收入,为农村两个文明建设作出贡献的优秀女青年入党”、“保证外出女入党积极分子的培养教育不断线,及时把其中符合党员条件的优秀分子吸收到党的组织中来”、“重视在民族地区发展女党员工作。大力加强党的基层组织建设,积极在农牧民特别是女性农牧民中发展党员,通过他们(她们)把民族地区的广大群众凝聚在党组织的周围。” | 2001年颁布实施 |
| 《中共中央办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》(中办发【2004】17号) | 规定“村民代表由村民依法推选产生,妇女代表要占一定比例”、“共青团、妇联和计划生育协会要动员农村青年、妇女、计划生育协会会员积极参与村务公开和民主管理活动”。 | 2004年颁布实施 |
| 《民政部与全国妇联关于充分发挥妇联组织在基层群众自治制度建设中的积极作用的意见》 | 提出“充分认识妇联组织参与基层群众自治制度建设的重要意义”,提出“为基层妇女和妇联组织参与基层群众自治制度建设创造条件”,包括“(一)健全基层妇联组织网络。(二)选好配强基层妇联干部。(三)扩大基层妇女民主参与。(四)各级基层群众自治制度建设领导(指导)小组要吸收同级妇联组织参与。” | 2008年颁布实施 |
| 《民政部与全国妇联关于进一步加强新形势下妇女参加村民委员会工作的意见》 | 提出:“充分认识妇女参加村委会工作的重要意义”、“采取有效措施,引导妇女参加村委会工作”、“加强对当选女村委会成员的培训,提高妇女干部的自身素质”、“密切配合,切实加强加强对妇女参加村委会工作的领导”。 | 2008年颁布实施 |
| 《村民委员会组织法(修订草案)》 | 由民政部和国务院法制办制定的《村民委员会组织法(修订草案)》获国务院通过,之后,该法向社会各界公开征求意见。 | 2009年12月 |
| 第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》 | 对农村妇女参加村务决策提出了明确的要求:“村民委员会成员中,应当有妇女成员。(第六条)”“妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上。(第二十五条)” | 2010年10月28日颁布并开始实施 |
| 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》 | 明确规定:“村民代表由村民依法选举产生,妇女代表要占一定比例”。 | 2011年颁布并开始实施 |

增加了许多新的内容,那么,从社会性别视角,新法究竟新在哪里呢?

1. 删除“适当”二字

老法中,与妇女参政有关的条款只有一条,即“村民委员会中,妇女应当有适当的名额”。之所以有这样政策,目标是为了保证妇女参政的权利,促进妇女参加村务管理。但政策目标与政策结果出现了相悖,现实情况却是有的地方为了适应老法的要求,仅配备一名妇女进入村委会,而这位妇女往往被职位边缘化,并且其他妇女被排除在外;有的地方则以妇女候选人未达到票数,村委会干脆就没有女性,妇女参政的比例在不少地方呈现出了下降的趋势。出现这种结果的关键就在于“适当”如何解释?新法对此作出调整,删除了“适当”两字,将该条改为“村民委员会成员中,应当有妇女成员”。不过,也有批评者认为,删除或者不删除,只是表述方法不同而已,没有实质性的意义。无论如何,种种争议表明,农村妇女参与村级治理越来越受到重视。

2. 规定女村民代表比例

村民代表中的妇女比例,从无到有,是为亮点。农村妇女参与村级治理不限于进入村委会任职,还包括出任村民代表。老法第25条规定:“人数较多或者居住分散的村,可以设立村民代表会议,讨论决定村民会议授权的事项”。新法新增加的内容是:“村民代表会议由村民委员会和村民代表组成,村民代表应当占村民代表会议的4/5以上,妇女村民代表应当占村民代表会议组成人员的1/3以上”。

明确妇女村民代表的数量要求,为保障其在管理村庄公共事务中的话语权,具有极其重要的现实意义。可能有人认为,在男性主导的村庄治理中,女性当村民代表也不会有啥作为。事实恰恰相反,其实真正的参政,正是从当基层这种不起眼的“代表”开始。

具体的说,新法赋予了村民代表更大的权力。原来的法律只是规定:“人数较多或者居住分散的村,可以推选产生村民代表,由村民委员会召集村民代表开会,

讨论决定村民会议授权的事项。”可是，这样的规定过于笼统，在现实中不好操作。如果村委会不召集村民代表开会，是不是就可以不召开村民代表会议？哪些事项由村民会议决定？哪些事项由村民代表会议决定？法律没有明说。也就是说，村民代表的权力被架空了。而这些疑问，在新法中均有了明确规定。如“村民代表会议每季度召开一次”、“有1/5以上的村民代表提议，应当召集村民代表会议”、“1/3以上的村民代表提议，应当召集村民会议”、“1/3以上村民代表联名，可以提出罢免村委会成员的要求”等。同时，新法还对村民会议可以授权村民代表会议的事项做了列举：第一，审议村委会的年度工作报告；第二，评议村委会成员的工作；第三，撤销或者变更村委会不适当的决定。村民代表通过一定的法律程序，可以对村委会和村委会成员进行监督。但村民代表的权力也不是不受限制，新法规定：“村民代表应当向其推选户或村民小组负责，接受村民监督。”关于村民代表的任期，新法规定“与村民委员会的任期相同。村民代表可以连选连任。”

3. 参加选举机会增多

新法中，将参选的门槛放宽，既使无本村户籍，也可以参选。这正是笔者在第一章中提及的“乡土社会现代化”的一个表现，随着现代性进程和城市化进程的加快，原本常年在自己村庄居住的村民，有不少已进入城镇或做生意或务工。这些不在本村居住的村民有没有选举权？他们的选举权通过什么样的方式实现？在新《村民委员会组织法》出台之前，各地的做法很不一样，有的地方要求村民必须回村现场投票，有的地方规定村民可以委托亲朋好友代为投票。甚至一些村庄干脆自行“自治”，由负责选举的人自行做主，不少地方因此引发了激烈的矛盾。对于选举期间不能参加投票的村民，新法做了明确规定：“可以书面委托本村有选举权的近亲属代为投票”。按照《民法通则》的规定，近亲属包括本人的配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女。

另外，新法规定，“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”也可以列入参加选举的村民名单。需要注意的是，在主体表述上，此处用的是“公民”而非“村民”。以此推断，凡是在本村居住一年以上，无论其户籍在何地，无论其户口性质为何，只要本人申请，只要村民会议或村民代表会议同意，其就可以参加本村的选举。让没有本村户籍的人在当地参加选举，从保障这些人

的选举权来看，具有积极的意义。但让外来人口决定本村村委会的组成人员（虽然设置了许多限制条件），是否可行有待观察。

4. 罢免村官门槛降低

按照老法的规定，村委会在换届选举时，有选举权的村民过半数投票，该次选举有效。候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，就可以当选。而对于罢免村委会成员，则要求本村1/5以上有选举权的村民联名提出申请。要想把村委会成员罢免成功，必须经有选举权的村民过半数通过。依此规定，选举村委会成员，只要有超过本村1/4的有选举权的村民投票同意即可；而要想罢免掉村委会成员，则要求本村有选举权的村民过半数同意。有不少村民抱怨，“我们只能决定村官的‘生’，却不能决定村官的‘死’！”新法在提出罢免要求方面，除保留“本村1/5以上有选举权的村民”可以联名提出罢免村委会成员外，还把“三分之一以上的村民代表”列入了可以联名提出罢免的范围。毫无疑问，1/3以上村民代表联名比1/5有选举权的村民联名要容易得多。

在罢免表决方面，新法将原来的“须经有选举权的村民过半数通过”修改为“须有登记参加选举的村民过半数投票，并须经投票的村民过半数通过”。“参加选举的村民”当然要比“有选举权的村民”人数上少，“投票的村民”比“有选举权的村民”人数上更少。

同时新法规定：“村民委员会成员连续两次被评议不称职，其职务终止。”而“民主评议每年至少进行一次”。这些规定，都是对村委会成员的硬性约束。

在新法出台之前，对于犯了罪的村官是否终止职务没有明确规定，有些地方甚至出现了村官被判刑还继续在村委会担任职务的情况，引起了村民们的不满。新法对此作了专门规定，即“村民委员会成员被判处有期徒刑的，其职务自行终止”。

以上是将与农村妇女参与村级治理的新法相关规定作出部分解释，当然，像党支部与村委会的关系之类的争议等由来已久的问题，在新法中依然没有找到明确答案，还需要在实践中继续探索。无论如何，与原来的法律相比，新法已经大大地向前迈出了一步。

二、政策价值：社会性别平等与公正

对政策设计的原因探寻，恰好是妇女参与村级治理的历程追溯，因前文已有详述，此处仅点到为止。如果套用马克思对生产关系与生产力关系的经典论述，可将此原因概括为：农村妇女参与村级治理的比

例太低的现状无法满足农村建设发展的需要。

虽然“追溯村民自治的起始，其最初的动因更多是基于工具理性的考虑，即探索人民公社解体后政府对农村的有效管理方式，以实现农村的稳定和发展。”但随着村级治理三十多年的发展，在男女平等的基本国策之下，在两性和谐的发展诉求之中，性别主流化的价值判断在制度设计中尤显重要。对此，必须提及的两个重要概念如下：

1. 社会性别平等

“男女平等”被视为衡量社会进步的重要尺度、被尊崇为全球共举的普世价值观。但在此笔者需要重申的是“男女平等”并不是“男女一样”。从毛泽东时代以来所宣传的“男女平等”所蕴含以男性作为衡量女性的标准并不是“平等”的真正内涵，基于“差别”意义上自由选择的平等机会才是核心之处。

在此引出的概念是“社会性别平等”。社会性别平等包含这样的含义：“所有人，不论男女，都有可以在不受各种成见、严格的社会性别角色分工观念，以及各种歧视的限制下，自由发展个人能力和自由做出选择。社会性别平等意味着男性和女性的不同行为、期望和需求均能得到同等考虑、评价和照顾”。社会性别平等并不意味着女性和男性必须变得完全一模一样，而是说他们的权利、责任和机遇，并不由他们的性别来决定。

2. 社会性别公正

社会性别公正指对男性和女性的不同需求给予公平待遇。这可以包括同等待遇或在权利、福利、义务和机遇等到方面被视为平等但表面上有所不同的待遇。

以上政策的目标可以概括为社会性别主流化。

社会性别主流化这个提法最早出现在1985年联合国第三次世界妇女大会上，在1995年北京召开的第四次世界妇女大会上，社会性别主流化被联合国确定为促进性别平等的全球战略。在1997年联合国经社理事会通过了对社会性别主流化的一致定义，即：“在处理提高妇女地位的机制问题时，各国政府和其他行动者应提倡一项积极鲜明的政策，将性别观点纳入所有政策和方案的主流，以便在做出决策以前分析对妇女和男子各有什么影响”、“把性别问题纳入主流是一个过程，它对任何领域各个层面上的任何一个计划行动，包括立法、政策或项目计划对妇女和男人产生的影响进行分析”，“它是一个战略，把妇女和男人的关注、经历作为在政治、经济和社会各领域中设计、执行、跟踪、评估政策和项目计划的不可侵害的一部分来考虑，它的最终目的是达到社会性别平等。”

对此，需要强调以下几点：

第一，男女平等不是妇女的自说自话，而是男女两性的共同参与。

第二，性别平等不仅仅是一个倡导性的政策，而应该纳入到政府工作和社会发展的宏观决策的主流。

第三，社会性别主流化的责任主体首先是政府，政府应该充分履行对性别平等的承诺。

第四，明确男女平等的内涵，不是男女都一样，而是男人和女人享有平等的权利、义务、责任、机会、资源和评价。

责任编辑：凌雁

三、政策目标：社会性别主流化

“制度安排至少有两大目标：一是提供一种结构使其成员的合作获得一些在结构外不可能获得的追加收入；二是提供一种能影响法律或产权变迁的机制，以改变个人（或团体）可以合法竞争的方法。”

刘筱红：《支持农村妇女当选村委会成员的公共政策分析》，《华中师范大学学报》（人文社科版），2005年第2期。

刘伯红：《提高社会性别主流化能力系列之一：什么是社会性别主流化》，《中国妇运》，2005年第7期。

赵金：《性别平等和大众传媒——访全国妇联妇女研究所研究员刘伯红》，《青年记者》，2008年第11期。

刘伯红：《提高社会性别主流化能力系列之一：什么是社会性别主流化》，《中国妇运》，2005年第7期。

卢现祥：《新制度经济学》，武汉：武汉大学出版社，2004年版，第112页。

齐艳英：《关于完善我国社会性别平等的法律思考》，《理论界》，2007年第7期。

宁爱凤：《和谐社会理念下农村妇女土地权益实现》，《农业经济》，2009年第3期。