

内容提要:妇女参政水平是衡量男女平等的重要标准,也是反映一个社会的政治文明程度。H省女性参政已取得显著成绩,但广度与强度有待提高,其中妇女的政治赋权意识淡薄、公共管理部门性别比例失衡、权力尖端中女性缺席等问题突出。文章采用制度、组织、行为三维分析框架对其问题的成因进行解析:制度的局限相对剥夺了妇女参政的机会、妇联组织功能的非均衡发展压缩了参政的平台、资本的劣势积累削弱了参政的可行能力。因而,要提高妇女参政水平需要提高决策及实施的性别敏感度、促进社会性别意识主流化、推进妇联组织的完善与发展、构建社会支持网络提升妇女参政能力。

关键词:妇女参政 权力尖端缺损 政治赋权

中图分类号:C913.68 文献标志码:A

文章编号:1008-6323(2013)05-0066-04

## 妇女参政治理研究:问题、成因及政策选择 ——基于一个分析框架

文/汪超<sup>1</sup> 高焕清<sup>2</sup>(1.华中师范大学,湖北武汉 430079;2.湖北科技学院,湖北咸宁 437000)

12年前在中国H省进行了第二期全省妇女社会地位调查,妇女参政是其重要内容。现今,又到了一个进行全面梳理、总结和展望的历史节点,妇女参政发生了何种变化,进步、问题和努力的方向在哪里?文章在问卷调查、政策梳理以及大量的统计数据搜集、整理,以数据分析为主要方法,结合文献研究和定性分析工具,构建了一个制度、组织、行为三维分析框架,在一个立体的时间系统中,力求精确判断H省妇女参政的困境节点、制约因素、发展空间与路径。

### 一、问题:妇女参政面临的性别差异困境

性别不同,其政治位置的定位也不同,社会对其角色的期待也不同。妇女在国家政治生活与政治关系中所处的位置,是通过与男性相比较而体现出来,由妇女享有与拥有的政治权利与政治资源所决定。与男性相比,妇女参政在政治与公共管

理领域中的问题主要体现在以下三个方面:妇女的政治赋权问题尚未引起足够重视;女性参政中权力尖端缺损;公共管理部门性别比例失衡。

#### (一)政治赋权得不到重视

政治社会生活一体化的发展促使性别失衡问题从政治社会生活的边缘进入主流阶段,但是不带性别歧视的中性政策并不能保证两性平等地占有资源与获得收益,甚至出现的消极影响会超出政策制定者与实施者的预期与控制范围。政治决策要想在公平的基础上体现公正价值,获得理论上的合理性与实践上的可行性,就应让政治决策走出政治学研究领域,与社会学研究、妇女学研究、性别研究相衔接,将性别意识纳入政治领域。然而在现实的政治社会生活领域中,社会性别意识未引起重视。如果政治领域中缺乏社会性别意识与权力顶端女性缺席,党在领导过程中势必难以从社会性别意识去考虑社会问题。例如,在2002年与2007年中共H省代表大会中女性占总人数的9.1%与9.4%,其中常务委员会中女性占13.3%与7.7%,在候补委员性别构成中女性占0.0%与

[作者简介] 1.汪超,华中师范大学硕士研究生;2.高焕清,湖北科技学院讲师。

[收稿日期] 2013-09-03

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(项目号:2006JDXM097)。

6.7%。<sup>[1]</sup>女性政治赋权得不到正视也得不到重视,必然导致政治决策中女性声音微弱,出现女性“失语”、“禁语”问题。

### (二)权力结构中权力尖端性别缺损

H省为保障与提高妇女参政比例提供了一系列制度性保障,女性政治参与呈现出两个良好趋势:从权力边缘向权力中心转轨,从家庭角色向社会角色转变,其中一部分女性政治参与者成为了妇女群体的直接代言人。但这并不能掩饰女性在政坛中的另一面:权力尖端缺损。顶端权力参与中的女性虽从绝对数量上取得了“历史性的进步”,但当直面女性与总人口半数的客观现实以及与男性权力参与人数相比时,绝对数量的差距依旧存在。以H省省政府领导班子为例,2002年与2007年省政府领导班子成员各8人,其中女性各仅占12.5%。<sup>[2]</sup>顶层权力参与中女性比例不足,不仅会造成女性的合理利益诉求难以在政策中得到体现,而且在立法与决策层面上性别失衡现象依旧存在。

### (三)性别比例局部失衡

虽然男女平等的基本国策与性别平等意识不断地为社会认可与接受,职业的性别隔离观念在逐渐消退,女性可以参与国家社会公共事务的管理工作,甚至法律也规定了女性在公共管理体系中的最低比例。但公共管理领域的女性干部仍旧相对“贫乏”。截止到2010年底,在H省公务员队伍中,女性公务员只占总比的21.3%,离世界公认的30%的标准相差近10%,而且全省58名“两院”院士中没有一名女性。<sup>[3]</sup>省(区、市)领导班子中女性只有13.3%,其中副职占到83.3%。<sup>[4]</sup>在对H省高层人才的调查抽样中发现,被访者所在单位里女性担任第一把手的比例只有6%,比男性低88%。在单位领导班子中,有高达56%的被访者表示女性在领导班子中的比例不足30%,甚至还有23.5%的被访者还指出在单位领导班子中是没有女性的。总而言之,女领导干部中仍然存在着“三多三少”的问题,女性参政比例还有待提高。

## 二、制约妇女参政的思考

从学科所属领域来看,学界对于妇女参政问题研究主要集中在历史学、社会学、心理学以及管理学等学科,研究妇女参政的学者从各自的学科角度对制约妇女参政的因素进行了深入的分析,但是缺乏以交叉性学科视野进行研究,致使现有的研究虽汗牛充栋,但只见树木不见森林。鉴于此,文章从制度、组织、行为三维视角综合分析制约H省妇女参政的原因:

(一)思考之一:制度的局限性相对剥夺了妇女参政的机会

1.传统政治文化的制约。“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”<sup>[4]</sup>第三期H省妇女社会地位调查数据显示,28.4%的被访者认为各级领导岗位上女性数量少的主要原因在于女性家务

负担重,阻滞妇女参政的步伐与制约了参政水平。传统的性别分工观念不仅严重影响女性政治参与的热情与参与的程度,也影响社会对于女性参政的接纳与支持,导致20.4%的被访者认为社会对女性有偏见,出现14.6%的女性明确表示不愿当领导。传统政治文化对女性的偏见给女性造成较大的隐性伤害,贬低了女性的社会价值,制约了妇女自身发展。

即便是走上领导岗位的女性,由于自身性别平等意识与性别敏感度的缺乏,又不知如何将社会性别意识议题纳入各项政治议程之中,女性群体的利益难以在各项政策中得以体现与保障。同时为得到男性中心主流的认可,女性干部继续沿袭传统领导模式,内心甚至对妇女工作还存在着偏见,不愿与妇女群众建立密切联系并代表她们的利益,因而女性群体对妇女参政也难以表现出应有的拥戴与热情。

2.政治制度安排中的强倡导弱实施。现存的不少政策规定了性别比例,但部分政策中的比例制定得过于模糊、缺乏可操作性,尤其是现有的女性干部选拔任用与培训机制力度不够,例如,分析数据显示,23.7%的被访者提出对女性培养、选拔不力导致各级领导岗位上的女性数量少。再者,相关政策执行的监督机制也还不够健全,难以保证政策的连续性与稳定性,一定程度上削弱了政策的执行力。三期调研统计数据还显示,还有13.2%的女性是因为没有选民资格导致最近5年未能参加地方人大代表的选举。即便人大代表选举已经制度化运作,但在倡导层面也存在问题。当女性群体正常的利益得不到表达,便会存在非制度化政治参与的可能性,对社会的稳定与和谐构成潜在的威胁。

(二)思考之二:妇联组织功能的非均衡发展压缩了妇女参政的平台

1.组织建设不完善阻滞其服务职能发挥。妇联组织是党和政府联系妇女群众的纽带和桥梁,为广大的女性参与政治活动、维护自身权益提供了有效的平台。但是其自身建设方面存在的问题牵制了应有功能的发挥:妇联组织不属于政府序列,只有建议权而没有相应的监督处罚等实质性权力,尤其是所拥有的政治资源与经济资源也相对匮乏,难以真正起到保护妇女权益的作用;由于妇联组织并不是立法机关或是人大授权立法机关,根据实际需要所制定的政策文件法律位阶过低,严肃性与强制性较小,导致执行上的刚性不足;妇联组织依托党和政府的行政框架,每一级政府都建立相应的行政组织,形成从上到下的庞大的组织系统,但是以行政区划划分而建立起来的基层组织还不能适应信息化与网络化的工作要求,妇女工作存在空白域,部分妇女群体处于妇联组织工作的边缘之外。

2.妇联组织参与功能不均衡。妇联组织在参与立法、献言献策、培训与输送女干部等方面具有作用,能进一步消除性别歧视,推进男女平等,维护广大妇女权益。例如,2009年,H省各级妇联针对2008年底全省仍有7.2%的村

女委员空缺现状<sup>[7]</sup>,通过分析村“两委”妇女委员空缺原因,及时与当地党委政府及其组织民政部门协商与督导督办。像《中华人民共和国妇女权益保障法》等上位法都有提出“对涉及妇女权益的重大问题,应当听取妇女联合会的意见。妇女组织有权向各级国家机关提出妇女权益保障方面的意见和建议。”但是妇联组织往往只能是过程中的参与,而不能在法律政策出台前反映社情民意,不能在源头上将维护妇女权益的诉求与呼声纳入政策之中。即便是都明确规定了各级妇联组织可以向党政部门与企事业单位输送女性干部,并要重视妇联组织的推荐意见,而在实际过程中,党政机关及组成部门在选拔任用女干部时存在越过或是忽视这一程序的现象。

(三)思考之三:资本的劣势积累削弱了妇女参政的可行能力

1. 社会资本匮乏。社会资本作为嵌入在社会资源中的社会关系网,要取得社会资本就必须进行“投入”。现实情况是69.2%的女性在一年内还要承担约一半以上的家务劳动,其中26.4%与27.9%的女性要承担大部分与全部的家务劳动。传统的家庭角色与妇女政治资本的积累相悖,使女性难以有足够的时间精力与社会资源参与社会活动,获取与男性一样的政治权利。就业在现代社会不再是获取经济收入的一种手段,还是积累社会资本的重要途径与手段。如果得不到就业的机会,造成社会资本存量的减少,影响社会资本“再生产”能力的弱化。就业领域中社会资本劣势积累势必会限制妇女社交活动范围,进而又会影响社会经验资本的存量,最终使得女性参与政治活动的机会与积极性等受到负面性影响。

2. 教育资本不足。对于政治参与来说,女性的文化素质是其参政能力的重要体现,可以说妇女参政的程度与受教育程度具有紧密的关联性。通过单因素方差分析,受教育程度对是否担任领导或负责人的显著性水平在0.05之下,即受教育程度对妇女担任领导或负责人产生显著性影响。三期调查数据显示,女性接受高等教育层次低,而且伴随着教育程度越高,妇女所占的比例越小。与男性相比,受教育程度确实存在着明显的性别差距,女性受教育程度要低于男性,18~64岁女性的平均受教育年限仅为8.6年,换言之,大部分的女性没有完成九年义务教育。

3. 经济资源短缺。国际妇女运动认为女性政治赋权与其经济权力或地位密切联系,在政治社会生活中,往往是经济上有地位者才具有实质性的发言权,由此推知,在公民平权的背景下经济权力的获取是妇女完全融入政治生活的前一个步骤。如果妇女的经济机会与收入少,就难以在政治领域竞争中胜出,难以有效进入参与决策机构。从三期统计数据中可以得知,不论是参加社会经济活动,还是经济收入方面,女性要比男性低,处于较为劣势的地位。收入的差距迫使女性把自己的时间与精力从事经济活动以获取经济收入,无暇过问政治。再者,经济社会发展的市场取向将女性目光聚焦在经济领域之内,女性的对经济利

益的热情取代了对政治权力的崇拜与政治参与的热忱。因而对女性而言,政治参与不过是其实现自身经济目的的一种手段,并不等同于政治热情。一旦这种经济目的不能达成,就会寻求能取得较高经济收入的职业或活动。

### 三、促进妇女参政的对策及建议

为提高妇女参政的数量与质量,促使妇女由政治边缘走权力核心,进入权力的主流,参与政治决策,提高决策过程中的话语权与裁定权,真正意义上践行男女平等的基本国策,需要从扩大制度机会、拓宽组织平台、提升参政能力三方面着力,为此,本文提出如下对策及建议:

(一)社会性别平等意识主流化:提高决策及实施的性别敏感

1. 性别意识主流化是提高妇女参政水平的基本途径。女性参与管理与决策不仅需要一定的数量保障,还需要推动两性平等提上政治议程以及在各个领域的政策制定中吸纳与体现社会性别意识,由此增强女性对政策制定与实行的影响力。这需要梳理现存有关妇女权益保护的法律法规与政策, 梳理出存在社会性别意识盲区的法律法规等,并在国家宪法中明确有关妇女参政的比例规定,各地以此制定相应的法律法规,提高保障妇女权益的政策法规的法律效力。

2. 为妇女参政营造良好的制度环境。首先,推广社会性别反应预算与完善社会性别统计。将社会性别平等意识纳入决策之中,要进一步促进资源的公平分配,满足不同性别的需求,促进实质上的性别平等。但还需要做好社会性别统计工作,客观公正的测度两性社会参与贡献率以及社会性别差异,为政府决策提供客观数据支持;其次,扩大女性在政治领域的覆盖范围。继续完善性别保护政策与采取量化指标做法,权力机构中妇女的人数达到一定数量的时候,才能将保障妇女权益的问题提上政治议程,才能对决策产生实质性的影响,才能对制度本身施加影响与改变完善现行的制度结构;再者,建立促进妇女政治参与的法律政策执行机制。进一步明确妇儿工委各成员单位职责,健全其人力物力等资源配置机制,建立其对社会政策进行社会性别审查程序,对违反社会公正或男女平等的法律法规等行为进行监督与必要的惩处;最后,进一步完善社会收入分配制度,调节男女社会经济收入差距。只有妇女的经济收入与经济地位的提高,妇女才会较多地把时间与精力投入到社会公共生活、国家政治生活等较高层次的政治参与之中,女性政治参与才会呈现扩大化趋势。

(二)型塑与变革:推进妇联组织的发展与完善

1. 构建整体性与回应性的妇联组织。“只有提升妇女的组织化程度,将分散的力量凝聚起来,使原来分散的个人获得一致的行为能力,整合成压力集团,才能争取在资源、机会和利益的分配中取得平等的资格。”<sup>[6]</sup>妇联组织先



赋的政治优势及资源,在于其与各级政府共生,直接获得其生存与发展的合法性基础。这种合法性体现在“政府情怀”的社会文化之中而使得妇联组织具有权威性,为群众所认可与信任,但这种资源优势与政治挂勾,社会泛化心理会将其与不良官僚作风相连,认为很难做到第三部门固有的“纯粹性、志愿性、服务性”,进而降低其合法性与信任度。要充分代表好广大妇女群体的利益与提高妇女政治参与的水平,依据复杂的社会环境与政策优势,要构建复合型妇联组织,改变以条为主的指令式运作方式,注重横向联合与纵向互动的包容性运作,最大限度体现妇联组织的群众性、社会性、服务性。在理论上,需要运用协同理论或是网络化治理理论;行动方式上,注重同与非官方妇女组织建立合作互补的伙伴关系;在技术手段上,注重构建管理信息系统与运用先进信息技术,实现信息共享与运用,降低成本。

2. 完善与拓宽妇联组织参与决策的制度化渠道。要发挥妇联组织在参与立法与献言献策方面的作用,就必须使妇联组织参与立法与决策法制化、制度化。首先,立法与政策制定进行性别审查制度化。由于妇联组织掌握第一手调查数据与研究成果以及具有较强的社会性别意识,妇联组织参与立法或是政策制定,不仅能以提案的形式推动立法,将维护与发展妇女利益的思路转化为权威性质的政策与法律,而且提高立法或是政策的质量与代表性能减少执行中的阻力;其次,政策制定协商法制化。各级单位在制定涉及妇女权益的法规、规章、公共政策及经济和社会发展规划,应当听取同级妇女联合会的意见;最后,女干部选拔任用咨询与推荐程序化。各级妇女联合会及其团体会员可以向国家机关、社会团体、企事业单位推荐女干部,有关部门应当重视妇联组织的推荐意见。

### (三) 构建社会支持网络,提高妇女参政可行能力

1. 构建先进性别文化的主要途径。相对于传统性别文化而言,先进性性别文化指的是体现两性平等和谐,正视和客观公正对待两性差别与差异性需求,实现整体性共进与发展的文化。构建先进性性别文化过程实质上也是社会性别平等意识社会化的过程,而家庭、学校、社会就是性别意识社会化的主流媒介。首先,将社会性别意识纳入家庭教育,从思想上摒除“男主女从”、“男主外,女主内”的传统性别不平等观念,打破将女性定位为生儿育女的家庭角色,男性定位社会、国家等层面的传统文化观;其次,将社会性别意识纳入学校教育。要求学校要将实现性别平等的努力具体到学校教程与教材之中,落实到教师教学工作的每一个环节;最后,社会要加大社会性别平等的宣传力度。要让社会公众真正认可与内化性别平等意识,还需要社会化的教育,社会媒体舆论要将社会性别意识贯穿在媒体工作的各个环节上。

2. 促进教育性别公平的重要措施。教育的性别公平是社会性别公平的重要基础,促进教育的起点、过程、结果的性别公平,前提是要保障男女享受平等的受教育权。首先,

将社会性别意识纳入主要教育政策。要求女性在教育政策的制定过程中拥有话语权与最后的决定权,打破性别隔离,能制定消弭女性教育歧视与盲点的政策,使得女性真正成为教育政策的受益者。与此同时,需要建立性别监督系统,监督教育政策执行;其次,将社会性别意识纳入学校的课程与教材之中,各级党校和行政学院要把马克思主义妇女观和男女平等基本国策纳入教学计划,作为干部培训的重要内容,强化性别意识的教育培训;最后,提高女性的教育投入与女性教育回报率。促进性别教育公平还需要将社会性别预算纳入教育投入中,打破教育投入性别偏好,保障女性的教育投入,实现教育资源共享。然而教育投入要求有相应的回报,需要提高女性的教育回报率,需要构建女性教育投入与相应的教育回报的合理制度,在确定工资制度、工资分配方式与工资水平上适度参考教育投入,均衡两性的教育投入回报率。

3. 提高妇女政治参与可行性能力的支持行动。人类社会的发展不仅是经济的增长,还应该是自由的发展,政府公共服务或是公共行为则应关注人的可行能力或实质性自由的提升。首先,政府需要发挥其宏观调控职能,将促进妇女就业纳入国民经济和社会发展规划之中,加快产业结构调整与推进第三产业发展,发挥女性在第三产业中的优势,进而促进妇女稳定就业与拓宽就业渠道。同时,还需要建立有效的市场劳动监督机制,防止性别歧视与保障妇女平等就业的权利,打破职业性别隔离;其次,在女性比较密集的行业与部门,实施优惠政策刺激企业吸纳女性就业,进一步推进妇女就业。建立健全妇女创业扶持政策,尤其是妇女创业专项小额贷款,为其提供创业必要的资金支持;再者,推进公共就业服务网络建设与鼓励支持劳务中介组织健康发展,为其提供必要的政策与资源上的扶持,并与第三部门共同提供针对妇女就业的技能培训与择业指导等方面的服务;最后,政府要切实落实其社会服务职能,不断提高学校教育质量、完善社会保障体系、加快公共文化基础建设,进而为妇女综合素质与参政意识的提高创造良好的社会环境。

### 参考文献:

- [1] 湖北省委党史研究室. 中国共产党湖北省历次代表大会简况 [EB/OL]. <http://www.policy.net.cn/view.jsp?id=201207051126040001>
- [2] [http://www.hb.xinhuanet.com/jdwt/9\\_ddh/home.htm](http://www.hb.xinhuanet.com/jdwt/9_ddh/home.htm)
- [3] 王荣海. 我省女公务员仅占两成 [EB/OL]. <http://www.changjiangtimes.com/2010/09/292304.html>
- [4] 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第305页。
- [5] 刘朝英. 湖北省妇联积极采取措施提升村官比例 [EB/OL]. <http://www.women.org.cn/allnews/05/16839.html>
- [6] 刘筱红. 农村村级妇代会组织于妇女在村委会选举中的地位 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2002(6): 114-115.

责任编辑:唐琼