

[文章编号]1004—5856(2017)08—0043—04

性别配额制的基层实践、存在问题及优化战略

——以黑龙江省2014年村级组织换届选举为例

闵杰

(黑龙江省妇女研究所 黑龙江 哈尔滨 150001)

[摘要]黑龙江省性别配额制在基层民主实践中发挥了不可替代的作用,为黑龙江省农村妇女政治赋权提供了制度保障和文化环境。然而,性别配额制的制定和执行过程中存在着层级相对较低、刚性约束不足、影响效力有限的现象,为此,应进一步强化主体意识和使命意识,将表述严谨、论证充分、切实可行的性别配额制纳入行政效力更高的法律、法规政策文件中,并强化对乡镇和农村的政策宣传引导,以争取更多利益相关方对性别配额制的支持。

[关键词]性别配额制;基层实践;妇女参政

[中图分类号]C913.68

[文献标识码]A

doi: 10.3969/j.issn.1004-5856.2017.08.010

一、研究背景

妇女参与公共事务管理和决策是妇女的基本人权,是衡量妇女社会地位的核心指标之一,也是衡量一个国家或地区政治民主和社会进步的重要标志。尊重和保障妇女政治权利是履行联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》、落实我国“男女平等”宪法原则的现实需要,是完善基层民主政治制度的重要举措,是各级政府部门和妇联组织的基本职责所在。

2011年,联合国妇女署、全国妇联开展“推动中国妇女参政”项目,选取黑龙江、山西、湖南作为试点省份。在五年的项目周期内,我省妇女参政的制度环境有所改善,妇女参选技能有所提高,妇女在决策参与层面和管理参与层面都取得了较大进展。在农村妇女参与村务管理方面,项目实施过程中致力于农村妇女经济赋权建设,力争以经济赋权促政治赋权;与此同时,政府部门及妇女组织制定、出台更有利于农村妇女参选参政的制度措施,为农村妇女参选参政提供政策支持。尽管目前我省农村妇女参政意识、参政能力、参政水平都有所提升,但农

村妇女当选层次仍然不高,在村民层面,甚至基层政策执行层面,仍存在对性别配额制的误读和排斥情绪。

黑龙江省第十届村“两委”换届选举工作于2014年11月启动,2015年7月结束。通过对换届选举政策中性别配额制的执行结果进行研究,以此评估性别配额制在我省基层的实践路径及存在问题,为进一步优化性别配额制提供研究依据。

1. 研究目的。了解我省农村换届选举政策中性别配额指标落实情况;政策执行者、基层乡镇干部及村民对性别配额政策的知晓情况和态度看法;探讨有利于农村妇女当选的性别配额制制定、执行环节存在的障碍及改进策略。

2. 研究范围。主要包括:宁安市渤海镇大三家子村、东京城镇于家村;绥棱县双岔河镇民主村、克音河乡西林村;尚志市长寿乡永庆村、庆阳镇平阳村。其中,前四村为“推动中国妇女参政”项目试点,后两村为非试点。调查对象为三县(市)组织部门、民政部门、妇联组织;试点村的村“两委”负责人、村“两委”女委员、村民代表、妇女候选人、普通村民。

[收稿日期]2016-10-09

[作者简介]闵杰(1983-),女,黑龙江富锦人,助理研究员,硕士,主要从事社会性别与公共政策研究。

3. 研究方法。定性与定量相结合:设计访谈提纲,在项目县(市)召开政策制定者、执行者焦点组讨论会;在项目县举行女候选人换届选举经验交流会。围绕村民对换届选举政策中性别配额制的知晓率及认同度设计调查问卷,在6个村发放调查问卷330份,回收有效问卷313份,问卷有效率为94.8%。受访者平均年龄为44.5岁,57.5%为女性,42.5%为男性;受教育程度“小学以下”为15.7%、“初中”为66.5%、“高中/中专”为14.1%、“大专及以上”为3.9%;受访者家庭纯收入均值为3.6万元。

二、研究主要发现

(一) 农村妇女性别配额制基本现状

国家、政府是公共管理的主体,而公共政策是政府进行公共管理包括推动性别平等与妇女发展的主要手段^[1],农村妇女政治赋权有赖于以性别平等为价值取向的政策推动和制度创新。村“两委”换届政策的制定是推动农村妇女参选参政工作的基础,是政府部门、妇女组织推动妇女参政的必要手段,更是进一步执行和落实工作的指南和依据。2014年11月,黑龙江省委组织部、省民政厅、省妇联下发《关于在

全省村党组织和村委会换届选举中做好妇女参选参政工作的通知》(黑妇联字[2014]9号,以下简称“9号文件”),提出2014年全省村级组织换届选举性别配额工作目标:村民代表中女性比例达到三分之一以上;村委会成员中至少有1名女性;妇代会主任100%进村委会,是党员的要进党组织;村“两委”女性成员比例要力争达到25%以上;村级组织女性正职比例达到5%以上。

1. 性别配额制的目标达成度较高,政策实施效果较明显。此次研究发现,性别配额制是从形式平等(机会平等)迈向事实平等(结果平等)的重大观念转变和政策转向,在当前乃至今后一段时期内,将对我省农村妇女参政意识提高、能动性增强,以及从制度层面保障农村妇女得以进入政治生活起到积极的促进作用。

据省民政厅统计结果显示,我省村“两委”换届选举妇女各项当选比例较上届均有所提高。截至2015年4月,全省共有8910个行政村完成村级组织换届选举,占行政村总数的99.4%。换届后,100%的行政村村委会有女性成员,产生村“两委”女正职486人,占行政村总数的5.5%(见表1)。

表1 2011年及2014年黑龙江省村“两委”换届选举妇女当选比例(单位:%)

年份	类别	村党组织有妇女成员的行政村	妇女村民代表	村党组织中妇女委员	村委会妇女委员	村党组织女书记	村委会女主任
2011		41.2	35.2	9.2	21.3	2.9	2.1
2014		46.1	44.7	12.9	25.4	3.4	2.4

数据显示,县际对比而言,“推动中国妇女参政”项目县各项指标优于非项目县,而非项

目县则由于基础相对薄弱,呈现出“后发展优势”提升迅速(见表2)。

表2 2014年评估项目县(市)村“两委”换届选举妇女当选比例^①(单位:%)

县(市)	类别	村党组织有妇女成员的行政村	妇女村民代表	村党组织中妇女委员	村委会妇女委员	村党组织女书记	村委会女主任
宁安市		45.8(2.2)	33.4(0.3)	16.0(1.2)	34.3(1.4)	5.8(0.8)	1.7(0.9)
绥棱县		94.7(3.9)	35.0(5.0)	22.0(2.0)	21.0(0.5)	6.6(4.0)	1.3(0.3)
尚志市		41.0(9.0)	34.0(13.0)	14.0(6.0)	21.0(1.0)	4.0(3.0)	2.0(0.6)

2. 性别配额目标实施取得较好的社会效益。(1) 村民层面,男村民对妇女参选参政的态度仍然保守。其中,认同“参与村‘两委’换届选举是女性的政治权利”的男村民仅为60.9%;认同“女性再能干也不如男性”的比例为6.8%,高于女性村民1.8个百分点;认同“家人如果不支持,女性很难参选”的男村民比例为19.5%,高于女村民4.5个百分点;认为女性参与村“两委”竞选是“这个女人的丈夫真熊,管不住自己的女人让她抛头露面”的男村民比例为2.3%,高于女性0.6个百分点。在是否赞同性别保护政策上,男村民的态度也较女村民消极。赞同“本次换届村民代表中女性

比例达到三分之一以上”、赞同“村妇代会主任100%进村委会,是党员的要进党组织”、赞同“村‘两委’女性成员比例要力争达到25%以上”、赞同“村级组织女性正职比例达到5%以上”的男村民比例分别低于女村民5.7、3.0、1.4和3.0个百分点。(2) 村级组织层面,村“两委”成员对性别配额的认同率低于村民整体。出于节约行政成本等考虑,目前全国范围内都鼓励村“两委”班子成员“交叉任职”这一政策导向使得有限的村“两委”职数成为稀缺的政治资源,换届选举过程中职位竞争激烈。另一方面,由于村党组织在先,村委会在后的换届选举时间顺序,以及新当选的村党组织书记

依法被推选为村选举委员会主任,主持村委会换届选举工作,出于“注重从党员中推荐提名村民委员会委员候选人”的工作要求,以及村“两委”便于开展工作的角度,各村在换届过程中都尽量保证“两委”班子成员的人员调整尽可能小,而在妇代会主任成为村委会成员后,农村妇女在其他职位再难突破,加之女党员(尤其是年轻女党员)比例过低,“妇女就少了一条重要的制度渠道来保证她们在村民选举中走得更远”。^[2]调查显示,村“两委”委员身份的受访者对性别配额的支持度低于受访整体水平。赞同“村民代表中女性比例达到三分之一以上”、赞同“村委会成员中至少有1名女性”、赞同“村‘两委’女性成员比例要力争达到25%以上”、赞同“村级组织女性正职比例达到5%以上”的村“两委”委员的比例分别低于全体受访村民6.3、1.0、7.0和5.6个百分点。由此可见,农村地区先进性别文化构建任重道远,农村妇女突破传统文化桎梏实现政治赋权仍困难重重。(3)乡镇层面,多数党政领导对配额制表示赞同和支持。三地座谈中发现,乡镇一级党政领导在主观态度上都较为积极,而在妇女参政各项指标推进相对缓慢的乡镇,领导们也都认识到了症结所在:更多源于村“两委”,而非乡镇。这也是宁安市渤海镇的试点村大三家子村始终未能出现女村官(甚至村党组织也没有妇女委员),而本镇其他27个行政村中出现了5位女村官正职的原因所在。

(二)农村女性性别配额制存在的问题

1. 性别配额制积极政策的层级相对较低、刚性约束不足,影响效力有待增强。推动农村妇女参选参政是一项长期艰巨的战略任务,性别配额政策只有与上位法、同位法以及不同部门的政策保持高度一致性,形成从制定到执行,乃至监督、评估等各个环节的衔接配套的制度体系,才能可持续地发挥保障妇女参选参政的作用。尽管9号文件在农村妇女当选量的规定性和质的规定性方面都提出了具体要求,但由于文件层级不高、约束性不强、影响效力有限而在各级政府部门和妇联组织自上而下执行的过程中呈现出弱化倾向和乏力态势,即执行过程中市、县、乡任何一级不够重视,都将直接影响所在地区农村妇女的当选比例;另一方面,约束力较高的政策中对妇女参政仅作原则性规定,表述相对宽泛,也为地方相关部门选择性执行性别配额政策留下了弹性空间。

2. 性别配额制度设计有待精准、完善。首先,性别配额政策在具体指标设定方面,表述有待精准。当前,全国范围内村“两委”委员交叉任职情况较为普遍,我省亦在制定性别配额政策时整体提出“村‘两委’女性成员比例力争达

到25%”的目标。这一相对笼统的规定有两个弊端:第一,目标落实主体不明确导致地方执行裁量空间较大,认为村级党组织和村民委员会中只要有一项能达到25%就算达到要求;第二,混合统计中存在重复计算,使得妇女当选比例虚高,各部门易产生盲目乐观情绪。2014年换届统计数据也验证了这一事实:尽管村委会中女委员比例达到25.4%,但村党组织中女委员比例仅为12.9%,“村两委女性成员比例力争达到25%”的目标由于村党组织中女委员比例过低而未能达成。其次,性别配额有待进一步细化政策要求。“定位选举”在推动农村妇女合法进入村委会过程中起到了不可替代的作用,但如果缺少对村委会女委员岗位的具体要求和详细规定,则容易使村民对参选妇女的代表性和参政能力产生质疑,不利于村庄性别平等文化营造,也不利于当选的女委员开展工作。

3. “定位选举”一定程度上强化了农村妇女政治赋权的路径依赖。黑龙江省村委会女委员岗位“定位选举”的试点工作始于2005年,于2011年全省推广。客观来看,“定位选举”在推进基层民主、促进妇女政治赋权方面取得立竿见影的收效。然而其局限性也日渐显现:“定位选举”执行过程中被强化,甚至是固化,造成妇女竞选的岗位和职务被限定,参政路径窄化。以人口中等的行政村(“两委”职数为5人)为例,妇女可凭个人意愿自由竞争村委会任何一个职位,但“定位选举”的执行客观上形成了保障少数(1位)妇女政治权利的同时,将多数妇女拒于村委会之外的局面,不仅形成了新的性别刻板印象,而且以发展的眼光看,也为进入村“两委”的女委员谋求更进一步的发展带来困境。

4. 性别配额制在一定程度上弱化了推动农村妇女参政的能动性。参政领域的性别配额是相对于以两性人口比例为参照的性别平等理想状态而言的,在政府部门的推动下相对容易实现,而各地在制定性别配额制时,往往结合本省已有的基础,制定容易“够得着”的最低目标,以保证和鼓励各部门的工作积极性,这也正是性别配额政策本身难以克服的弊端。9号文件作为性别配额制的具体范本,也不能免除其自身的局限性,即“村委会成员中至少有1名女性”的制度设计初衷往往在执行后形成有且仅有1名女性的结果。尤其是在鼓励“交叉任职”、村“两委”职数减少的情况下,在竞争更加激烈的换届选举过程中,“至少有1名女性”的目标要求使多数村庄甚至乡镇一级政府认为,只要有1名妇女委员就达到目标,而刻意无视其同时也是计生委员、妇代会主任,如果是党员的话,还是村支委委员的“多重身份”,在其他

职位继续助推妇女当选的能动性大大减弱。另一方面,在基础相对薄弱、政策推动相对缓慢的县市或乡镇也可以以比例定得“过高”,本地存在具体困难,如人口流动性大、所辖村庄适龄妇女候选人太少为由,选择性执行目标中的具体要求,甚至拒绝执行。

三、优化策略

1. 各级政府部门应积极履行“男女平等”基本国策,将性别配额目标纳入行政效力更高的法律、法规、政策文件中。首先,每逢换届之年,在出台的换届选举工作意见中一方面要纳入村民女代表、村支部女委员、村委会女委员、村支部女正职、村委会女正职的最低比例要求;另一方面,在鼓励“交叉任职”的基础上,进一步鼓励妇女“一肩挑”,这一做法可以在不增加村“两委”职数的条件下,较快提升女村委会主任比例;其次,鼓励民政部门和组织部门积极谋划、主动作为。1999年和2001年,民政部、中组部分别出台《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)和《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),我省相关部门或可据此提出符合本省实际的、有利于农村妇女当选的保护性政策。

2. 政策制定环节应科学论证,严谨表述,与时俱进。(1)完善“定位选举”。应对村委会女委员“定位选举”的职位要求、任职资格、选举程序提出具体明确的要求,真正将村民认可、能力突出、有参政意愿的妇女选拔出来,以消除村民和村级组织中对女委员发挥代表妇女权益的能力和实际作用的质疑。(2)拆分部分统计指标。建议与全国统计口径对接,与《黑龙江妇

女发展规划(2011-2015)》表述相协调,将村“两委”女委员比例和村“两委”妇女正职比例拆分为“村委会女委员比例”“村党组织女委员比例”以及“村党组织妇女正职比例”和“村委会妇女正职比例”四个指标,并以“至少一名以上妇女”代替“至少有一名妇女”的表述。(3)增加相关指标。建议增加“农村女党员”“村级党组织妇女候选人”“村委会妇女候选人”以及“村选举委员会妇女成员”四项比例指标。

3. 将性别配额的执行重心下移,强化对乡镇及农村的政策引导。乡镇是国家的基层行政建制,且处于农村社会中,直接面对农村,担负着具体指导和规范村委会选举的功能,是村委会选举的重要立法或建制主体之一。^[3]乡镇在推动农村妇女参政的过程中作用十分关键,而村民手中的投票权将最终决定妇女参政水平,因而要强化对乡镇和农村的政策倡导,营造性别平等文化氛围,鼓励和支持乡镇换届选举方案、农村村委会选举制度以及村规民约中体现妇女当选比例的条款。

注释:

①数据来源:截至2015年4月各县(市)上报省妇联“2014年村级组织换届女性进村‘两委’有关数据统计表”。括号内为与上一届相比增长的百分点。

[参考文献]

- [1]韩廉,韩自韵.95世妇会以来中国以公共政策促性别平等的新进展[J].湖南师范大学社会科学学报,2011(6).
- [2]祖德·豪厄尔,师凤莲.中国妇女的政治参与:为谁而选举[J].当代世界与社会主义,2008(1).
- [3]李莉,卢福营.性别平等视野下的女村委专选——以浙江C镇第八届村委会选举为个案[A].中国社会学年会·中国社会变迁与女性发展论坛论文集[C].2009.

责任编辑:李新红

Gender Quotas System: the Primary-level Practice, Problems, and Optimum Strategies

—A Case Study on 2014 Village-level General Election in Heilongjiang Province
MIN Jie

(Women's Institute of Heilongjiang Province, Harbin 150001, China)

Abstract: The gender quotas system plays an important role in the case of primary-level democratic practice in Heilongjiang province, which provides a system protection and cultural environment for rural women's political participation. However, there are some shortcomings such as low level, inadequate powerful constraint, and limited effect. It is argued to strengthen the subject awareness and sense of mission. The gender quotas system should be included in higher level laws and regulations with definite and clear expressions and feasible methodologies. It is also suggested to enhance policy advertisement in counties, towns, and villages to win more support for interest related parties.

Key words: gender quotas system; primary-level practice; women's political participation