

# 现代乡村治理视域中的 农村妇女政治参与

吉志强

(山西师范大学, 山西 临汾 041004)

〔摘要〕 乡村治理是乡村社会政治发展的一种新型政社权益关系结构状态,是社会主义新农村建设的现实目标和长远机制,而吸纳农村妇女参与政治则是实现乡村治理的必然要求。目前,虽然农村妇女政治参与意识较以往有了很大程度的提高,但却仍然面临着一系列的机制制约和现实困难,如农村妇女政治参与权和平等话语权保障机制滞后、农村妇女政治参与的民主和法制保障机制不健全等。为此,要通过以下几方面全面改善农村妇女政治参与状况:一是构建农村妇女政治参与的权益保障体系,二是培育乡村社会女性公民主体性政治文化,三是加强和改进乡村社会女性公民组织化机制,四是完善农村妇女政治参与的动力保障和激励机制。

〔关键词〕 乡村治理;农村妇女;政治参与;机制滞后;乡村善治

〔中图分类号〕C913.68 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1009-1203(2013)03-0061-05

如果说女权平等运动开启了农村妇女政治参与平等化的开端,那么建设农村基层民主自治政权就是奏响了现代农村妇女参与乡村政治的“新乐章”,而发展农村民主政治,建设社会主义新农村乡村治理机制则是吹响了现代农村妇女参与乡村治理的“新世纪号角”。农村妇女作为农村经济社会发展的重要力量,不仅在现代乡村治理中扮演着重要的角色,而且发挥着极其重要的作用。研究农村妇女在构建现代乡村治理机制中的政治参与问题既有其内在逻辑必然要求,也有其重要的理论意义和实践价值。

一、吸纳农村妇女参政:现代乡村治理的必然要求

现代乡村治理是近年来在我国乡村政治建设和社会发展理论和实践中运用越来越多且已被各级政府推广运用的新型乡村治理模式。现代乡村治理主要是针对传统乡村管理模式而提出的一种新型乡村民主政治概念,是为了解决在传统乡村社会管理模

式中如何将管理对象吸纳到乡村政社管理的过程中来,以实现二者互动合作、共同管理的一个动态过程。现代乡村治理的目的在于创建国家、政府和乡村社会间的一种新型乡村政社管理运行模式和乡村政社权益关系结构。

基于此,我们可以把乡村治理理解为:在以乡级政府为依托的基础上,以增进乡村社会公共利益最大化为宗旨,乡村社会各利益主体平等参与、互动合作和利益共赢的一种新型乡村政社管理机制和过程。它一方面淡化了政治统治性和政府的单向意志性;另一方面强化了公共权力机关为乡村社会公共服务的职能和乡村社会主体参与的积极主动性;更重要的是它实现了博弈双方的平等对话和互动合作,并从根本上解决了传统乡村治理中博弈双方在政治价值资源分配上的失衡状态。

现代乡村治理作为一种新型政社权益关系结构和乡村社会管理模式,各利益博弈主体在民主基础

〔收稿日期〕2013-04-11

〔基金项目〕2011年度国家社会科学基金项目(11BKS050)。

〔作者简介〕吉志强(1976-),男,山西阳城人,山西师范大学政法学院讲师,中国人民大学博士研究生,主要研究方向为政治社会学、马克思主义与生态文明。

上的平等参与和互动合作是体现其内在价值的关键。占农村劳动力人口 65% 以上的农村妇女作为乡村建设的重要主体之一,是一支不容忽视的重要力量,而实现其与农村男性公民平等的政治参与权利既有合法性依据,又是现代乡村治理的必然要求。

农村妇女参与现代乡村治理有广义和狭义之说,广义是指广大农村妇女知政、议政和民主参与乡村政治活动,狭义是指农村妇女进入农村基层党政、自治组织等机构参与民主政治活动。笔者所讲的农村妇女政治参与是从广义而言的。这是因为,近年来随着城镇化的快速发展和大量农村男性剩余劳动力的向外转移,许多乡村社会的日常公共事务管理都往往需要依靠留守的农村妇女来参与和解决,从而使得农村妇女在乡村治理各项活动中的重要性日益凸显。据有关调查统计资料显示,73.4% 的农村妇女参加农业生产劳动,67.4% 的农村妇女参与修路和村容整治,96.7% 的农村妇女关心村里的公共事务<sup>[1]</sup>。因此,如果我们仅把农村妇女政治参与界定在狭义范围内,就不能全面反映和体现农村妇女在乡村治理各项活动中的重要性。那么,如何把农村妇女这一乡村政社中的关键性利益主体吸纳并融入到构建社会主义新农村治理机制的过程中来,就成为实现乡村治理的一个重要环节和我们当前必须要面对和解决的现实问题。

从贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的高度,重视和提升农村妇女群体在乡村治理中政治参与的权益和比重,充分保障她们积极参与乡村政治和社会建设参与权益的实现,已经不再仅仅是构建新农村治理机制的现实需要,而且也是实现农村妇女全面发展的本质要求,同时其也是推动和完善乡村基层民主政治发展的现实必然要求。

可见,吸纳农村妇女参与乡村政治和构建社会主义新农村乡村治理机制之间存在着内在的必然逻辑关系,即吸收农村妇女参与乡村政治是实现现代乡村治理的内在价值诉求和必然要求。

## 二、农村妇女参政机制滞后:现代乡村治理的困局

近年来,随着社会主义民主政治建设大环境的改善和基层民主政治建设的不断推进和深入发展,农村妇女政治参与的整体政治生态有了极大改善,农村妇女参政的政策法规和发展纲要等日益健全。据不完全统计,从 1995 年至今,全国人大及其常委会已制定、修订和颁布实施了二十多部涉及维护妇女合法权益的法律法规,国务院也先后制定和颁布

了 1995 年至 2000 年、2000 年至 2010 年、2011 年至 2020 年三个妇女发展纲要,各级地方政府也在此基础上制定和实施了若干区域性政策规章、意见办法等,以共同保障农村妇女政治参与的权利。新形势下,我国农村妇女参政议政的整体意识、素质和能力、效能感、参政比例等各项指标均有所提高。据 2006 年至 2007 年万名农村妇女参与新农村建设问卷调查统计资料显示,被调查者中有 89.3% 的农村妇女表示享受到了惠农政策,农村妇女对“新农村建设的知晓率为 77.6%,并且有 36.9% 的妇女知道新农村建设的五项内容;有 78.6% 的妇女愿意参加村委会选举投票,并且有 46.9% 的妇女表示对参加竞选有较高热情<sup>[1]</sup>6-9。全国村委会成员中女性比例从 2000 年的 15.7% 增长到 2006 年的 23.2%,提高了 7.5 个百分点<sup>[2]</sup>36。与此同时,农村妇女社会权益组织的力量和重要性也日益凸显。据有关统计数据显示,全国有乡镇妇联 36 607 个,组建率 98%,村妇代会 61.5 万多个,组建率 99%<sup>[2]</sup>66。以上这些组织在农村妇女参政、就业和发展等方面发挥了重要作用。从以上数据我们也不难看出,很多农村妇女都对推动社会主义新农村基层民主政治建设和现代乡村治理机制建设发挥了重要作用。

但就目前农村妇女政治参与的实际状况来看,许多问题依然存在。以村委会成员中女性比例为例,从 2000 年到 2005 年,全国村委会成员中的女性比例基本上都在 15% 左右徘徊,只是到 2006 年随着一些硬性规定和要求的出台,其才有所增长,达到 23.2%,但仍远低于同期城市居委会成员中 57.2% 的女性比例平均值和村委会成员中 83% 的男性比例平均数,而到 2009 年,这一比例又降到了“21.7%”<sup>[3]</sup>。究其原因,乡村治理的内在价值性保障机制滞后是其关键所在。

第一,农村妇女政治参与权和平等话语权保障机制滞后。尽管从历史的角度讲我们已经成功地打破了传统父权主导的乡村政治格局,实现了男女政治平等、经济平等和机会平等。但在乡村政治的实践发展过程中,农村女性依靠政府动员、照顾性和制度性安排参与乡村政治的局面尚未取得整体的体制性突破。如在村委会成员中至少要有一名妇女的规定,一方面由于这种规定的倡导性和应然性特征,导致其本身就带有执行中的任意性和模糊性,同时,一定程度上也承认和说明了农村妇女参政状况是存在问题的;另一方面,这种规定本身就隐含着一种对妇女平等参与权和话语权的体制性歧视。它导致的结果是农

村妇女干部比普通妇女有更多的参与途径和机会,我们从全国31个省区市村妇代会主任进“两委”的比例高达72.5%的数据就不难看出这一问题<sup>[1]66</sup>。在现实政治生活中,公民政治参与机会的多寡与政治参与范围和效能感直接相关,两者往往成正相关关系,而农村妇女参政的效能感不强某种程度上与这种体制性剥夺有直接关系,因此,如何在历史和现实的张力中寻求一种有利于实现两者统一的开放性、竞争性的保障机制是解决这一问题的根本。

第二,农村妇女政治参与的民主和法制保障机制不健全。目前实践中的农村妇女政治参与的政治性保障机制,一方面主要依据一些宏观性或原则性的法律法规和政策性规定;而另一方面某些具有群众创造性的、在实践中行之有效的妇女参与方式又得不到法治层面的接受和确认,导致一些农村出现大量的非制度性妇女政治参与的事实。随着乡村民主政治的进一步发展和市场竞争意识快速渗透于乡村社会中,使得简单依靠制度性安排参与的局面日益受到了乡村政治发展中的新观念和新实践的挑战。农村妇女政治参与的体制性供给不足和现实需求扩张之间的矛盾在一定程度上影响和制约了农村妇女平等的政治参与意识。因此,缺乏针对性、实效性和可操作性,同时又符合农村妇女参政实情的整体性民主和法制保障机制成为当前有效提升农村妇女政治参与水平时所面临的现实难题。

第三,农村妇女政治参与的动力和激励保障机制缺乏。提及农村妇女政治参与的动力,人们往往更容易想到和政治参与直接相关的物质利益的刺激,而容易忽视实际存在于每个参与主体内的政治参与效能感。在农村妇女政治参与过程中,物质利益的激励固然重要,但精神和心理满足的影响也不容忽视。大量的实证调研和理论研究分析已经充分证明:在基层民主政治发展过程中,农村妇女政治参与的积极性和主动性并不逊色于同区域的男性公民,其往往具有较强的政治参与意识。但是为什么在现实的乡村政治实践中仍有大量的妇女不愿参与、不想参与或即使参与了,政治效能感也不强的事实依然存在呢?许多人习惯性地把问题根源归结于农村妇女的文化水平低、参政愿望不强烈、参政意识不高、政治参与的素质和技能差等。从国内外关于政治参与的研究结果来看,这种理论是站不住脚的,没有足够的说服力。而事实上,农村妇女政治参与的动力和激励保障机制缺乏才是引发这一问题的关键。否则,我们无法合理地从政治机制层面解释有些地方妇女参

与乡村政治的参与率可以达到90%以上<sup>[4]</sup>这一现象,而与这种高参与率相对的则是严重政治冷漠现象并存的现实矛盾。这当中固然有传统乡村动员式参与的因素存在,但动力和激励保障机制是否到位实际上却起到了主要的作用。因此,建构一种有效的、完善的动力和激励保障机制,是解决农村妇女政治参与整体性不足问题的长效机制。

第四,农村妇女政治参与的组织化保障和互动合作机制缺失。乡村社会普遍存在的妇女权益组织——妇代会,作为农村妇女社会组织化的标志性团体,理应履行农村妇女政治参与的组织保障职能,并承担代表农村妇女权益同公共权力机构之间开展对话和合作的责任,以满足广大农村妇女参与需求和利益表达需求的要求。但这一具有广泛代表性的农村妇女组织在现实乡村政治实践中往往存在和面临这样的矛盾和尴尬:即妇代会作为政府主导下的妇联组织,存在乡村社会延伸的公共身份和作为农村妇女权益代表的社会化组织的民间草根身份并存的矛盾。这决定了妇代会一方面要服从上级公共权威部门的制度性安排;另一方面还要代表农村妇女的话语权、满足她们的利益诉求。这种矛盾和尴尬必然导致乡村社会妇代会组织一定程度的空置和虚化,也就不可能真正发挥其应有的作用和功能。这种情况也进一步决定了在现代乡村治理过程中,妇女参与权益的整体性缺失导致无法实现博弈双方的真实互动和合作。由此可见,如何有效地完善农村妇女政治参与的组织化保障和互动合作机制,是增强她们参政意识以及在乡村利益博弈格局中能否真正有效地开展协商对话和互动合作的重要砝码和组织保障。

三、改善农村妇女参政状况:实现乡村善治的治理目标

正如公共治理的目标模式是要实现善治,乡村治理的目标模式也应当是追求和实现乡村善治。所谓乡村善治,是指在不损害乡村社会公民权益主体现有和已取得的利益前提下,实现乡村社会公共利益最大化的治理过程。其中起主导作用的仍然是政府尤其是基层政府,而主体将呈现更加多元化的态势。乡村善治既是乡村治理政社权益结构关系所要达到的最佳状态,也是乡村治理的内在价值要素和要求全面实现的最佳状态,是乡村治理结构中博弈的政社双方真正实现互动、合作、共管的应然状态。

实践中,要实现乡村善治这一目标,首先就要切实推进乡村治理的良性发展,同时保障乡村社会各个

主体的发展权益得到有效的实现和维护。对农村妇女而言,就是要在充分保证她们现已取得的各项社会政治权益不受损害的前提下,进一步改善她们在参与乡村政治社会公共事务中权益诉求的话语体系。当然,要从根本上解决农村妇女政治参与不足的问题,绝不是就某个环节的简单修补,“当一种结构处于某个统一体的薄弱环节(如妇女所处的环节)时,绝不可能单独通过这一环节来解决矛盾”<sup>[5]</sup>,而应从整体性结构出发进行系统性的配套改革。

第一,保障和维护农村女性公民的主体性权益,构建农村妇女政治参与的权益保障体系,为实现农村妇女有效参与政治夯实基础。农村妇女主体性权益主要包括与政治权益相关联的平等权、知情权、参与权、话语权、受教育权、劳动权、节育权等与其切身利益密切相关的各项重要权益。保障农村妇女主体性权益的实现是农村妇女有效参与政治的基础和前提条件。一方面,各级领导要给予农村妇女参与乡村治理切实的关注和重视。由于我们目前的乡村治理和基层民主政治建设都是以政府为主导、以乡村社会参与为主体进行有序推进。所以,各级领导要对此问题高度关注,把保障和维护农村妇女政治参与权的实现纳入地方和基层领导干部绩效考核体系,并将其作为年终考核的重要依据之一。另一方面,我们要以宪法为基础,从法制的层面调整和修改现有组织和选举规则中的名额限制,如将其改为比例配额制(比例配额制是国际社会对保障女性参政的最有效的手段和方法),变倡导性为制度性(即软性倡导到刚性要求),实现农村妇女政治参与从动员参与到习惯性参与、从应然状态到必然状态的转变。同时,建设一种实效性和可操作性强的、适应乡村社会实际的妇女参与权益实现程度的监督机制必不可少。总之,从保障的源头到落实再到监督构成一个完整的保障体系,为农村妇女平等参与政治创造积极有利的政治生态环境。

第二,培育乡村社会女性公民主体性政治文化,为农村妇女参政营造良好的社会生态环境。社会主体政治文化集中体现了一个社会的主导性意识和价值观念,它与公民政治参与的态度和行为之间存在密切的正向关联度。这在阿尔蒙德和维巴的《公民文化》关于五国公民政治参与的跨文化研究中得到了充分的论证。因此,培育女性公民主体性政治文化是培养农村妇女主体权益意识、参与意识和责任意识的根本,同时也是为女性赢得社会对其主体权益和平等地位给予尊重和重视的重要社会条件。没有农

村妇女文化价值观念的根本性变革和转变,没有农村妇女参政的社会生态的根本改观,就不可能有农村妇女参政的根本性改善和提高。为此,相关部门要积极开展各种乡村政治文化建设活动,把提高农村妇女参政议政水平作为一项重要任务来抓,加强舆论宣传力度、打造男女平等参与乡村治理的舆论声势和社会气氛,培育适合乡村社会风情的农村妇女主体性政治文化,在乡村乃至整个社会营造一种平等社会性别文化和政治文化氛围,为农村妇女积极参与乡村治理营造良好的社会生态环境。就此而言,“塘沽模式”虽未从根本上突破制度性安排和规定名额的体制性局限,也未能解决对这种规定的必然性落实情况的监督缺失问题,但其“通过政治运作来改变文化,通过文化变迁来保证提高妇女当选比例政策的长远效果”<sup>[6]</sup>的思路值得我们学习。

第三,加强和改进乡村社会女性公民组织化机制建设,为增强农村妇女参与乡村社会政治生活提供坚实后盾。农村妇女政治参与的社会组织化保障机制是解决农村妇女在政治参与过程中,同公共权威主体在利益博弈和权力对话中因力量劣势而导致失衡的现实尴尬的关键。当代民主理论研究已经充分证明了公民政治参与效能感和政治参与的组织化程度、政治参与的层次之间存在着一定的积极关系。政治参与效能感在组织成员中比非组织成员更高,而在所有的积极成员中,尤其是政治组织中的成员效能感最高。实践中,我们应从改革现有的农村基层妇代会组织自身的组织机制、产生方式、运作机制等方面入手,不断强化该组织的妇女权益代表身份、独立性地位和增强其在乡村治理中话语权的分量,建设一种更具开放式竞争性的产生方式和能切实代表农村妇女利益诉求的运转机制。在这方面,“梨树和迁西模式”不仅解决了两地农村妇女参政的实效性问题,而且其更具有乡村社会的草根模式性和适合乡村社会妇女参政实情的民间创造性,为我们树立了可供推广和借鉴的榜样。同时,我们要把农村妇女政治参与的社会组织化保障机制作为基层妇女组织的联系纽带和服务基层妇女的社会功能,主动探索和创新工作方式和机制,扶持和培育新型民间妇女组织,以迎合社会快速发展多变的需要,努力打造中国特色的基层妇女工作模式和农村妇女权益组织的服务品牌。

第四,完善农村妇女政治参与的动力保障和激励机制,为农村妇女积极主动参与乡村政治社会事务架构充足的动力体系。完善的参政动力保障和激

励机制提高了农村妇女政治参与的积极性、主动性。公民政治参与的动力保障和激励机制包含物质和精神两个层面的因素。其中最直接、最根本的动力激励在于其政治参与行为和自身物质利益的相关度,但我们也要认识到,公民政治参与的精神或心理激励,即公民政治参与的效能感同等重要。马克思关于“利益决定人的行为”和马斯洛关于“心理需求的五个层次理论”为个体同时存在着两种行为动力源提供了充分的依据。公民政治参与的利益需求—参与动机—参与行为三者之间是一种相互影响和制约的关系。基于此,要改善农村妇女政治参与的动力保障和激励机制需从两方面入手:一方面要加强对农村妇女平等劳动权益的保障,大力发展乡村经济,打破城乡二元结构,以促进城乡经济互动,为妇女就业和创业创造条件,不断提高其经济地位和经济独立能力,逐步改善农村妇女的经济生活状况。另一方面要重视对农村妇女政治效能感的培养。因为政治效能感的培养是一个参与累积的过程,参与的机会和活动越多,成功率和效能感就会越高,参与的积极性和责任感就越强,也就越愿意参与。所以,我们更要在实践中为农村妇女参与政治生活和乡村社会公共事务创造有利条件和机会,鼓励和动员相结合,让她们在实践中得到锻炼和提升。

综上所述,构建社会主义新农村的现代乡村治理机制需要鼓励和吸收农村妇女的有效参与。我们要在实现乡村善治的治理目标过程中致力于形成一种政府主导、保障得力、平等参与、路径多元的农村妇女政治参与格局,共同为基层民主政治发展和现代乡村治理机制建设创造一种富有包容性和增长性的社会合力。

[参考文献]

- [1] 甌 砚.中国农村妇女状况调查[M].北京:社会科学文献出版社 2008.
- [2] 周长鲜.妇女参政:新中国60年的制度演进(1949-2009)[M].北京:中国社会科学出版社 2009.
- [3] 2010年北京全球妇女峰会:中国妇女的发展与成就[EB/OL].  
<http://www.women.org.cn/zhuanti/201001/quanqiufenghui/index.htm>.
- [4] 田小泓.农村妇女政治参与:从被动等待到主动竞争的制度安排——梨树县与迁西县农村妇女村委会选举参与[J].政治学研究 2002(4).
- [5] [美]卡罗尔·佩特曼.参与和民主理论[M].上海:上海人民出版社 2006:36.
- [6] 刘筱红.塘沽模式:将社会性别意识纳入村民自治主流——对“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目”的观察与思考[J].妇女研究论丛 2005(5).

## Women Participation in Modern Rural Management

Ji Zhi-qiang

(Shanxi Normal University Linfen 041004, China)

**Abstract :** With modern social political progresses and newly emerging right-benefit structures of current rural regions, optimal rural management has become the new practical and long-term goal of rural development in socialism societies. Reasonable rural management requires participation of rural women in general, which is facing a variety of limitations and difficulties despite apparent improvement in rural women's awareness to participate. A safeguard mechanism for rural women's political rights and equal right to speak is lagging, while protection for rural women's democratic legal rights remains incomplete. To improve rural women's political participation status, efforts should be made regarding the following aspects: 1) secure system for equity of rural women's political participation 2) political culture of female rural citizens 3) improvement in rural community organizations for women's civil awareness and 4) incentives in encouraging women participation in rural political issues.

**Key words :** rural management ,rural women ,political participation ,good governance

责任编辑 芳 晔