

试析妇女参政权的问题及其法律保护

仪喜峰 郑俊娥

(上海海事大学 法学院, 上海 201306)

摘要: 妇女参政权作为一项基本宪法权利, 虽然有《宪法》、《妇女权益保护法》等法律法规的保障, 但我国妇女参政仍面临着年龄限制、职务比例偏低和积极性不高等困境。完善妇女权益保护, 真正实现男女平等, 应当强化妇联的工作职能, 完善保障妇女参政权的立法, 积极倡导妇女参政的主流价值观, 加强国际交流与合作。

关键词: 妇女参政权; 宪法权利; 自由; 宪法实施

一、妇女参政权的由来

伟大的空想社会主义者傅立叶认为社会进步和变迁是同妇女走向自由的程度相适应的^{[1]628}。妇女获得权利的多少是衡量一个国家发展进步程度的标尺, 而妇女参政权作为女性的一项基本权利在各个国家的实现, 也是衡量一个国家妇女走向自由程度的标志。妇女参政权的取得源自妇女参政意识的觉醒, 17世纪中期开始爆发一系列的女权运动, 到了资产阶级革命时期, 自由、平等观念深入人心, 西方女性受到极大的鼓舞, 她们摆脱封建思想的束缚, 为参与社会生活的各项权利作斗争, 蓬勃的妇女参政运动由是逐渐兴起, 其中法国大革命时期爆发的女权运动极大推动了世界妇女参政运动的发展。随之欧美一些国家先后承认妇女有选举权和被选举权, 妇女逐步取得与男子同等的参政权。1952年联合国大会通过的《妇女政治权利公约》中正式确认妇女应当在一切选举中享有与男子完全平等的权利。

在我国传统的封建社会里, 妇女的光辉被掩盖在“男尊女卑”和“三从四德”的纲常伦理之中, 女人成为男人的附属品, 妇女参政是违背封建伦理的, 被讽喻为“牝鸡司晨”, 为很多贤人雅士所不齿。辛亥革命是我国近代妇女参政意识觉醒的重要转折点, 革命推翻了统治中国两千多年的封建统治, 自由和平等观念传入我国, 妇女得以从封建制度的束缚中解脱出来, 女权运动蓬勃开展。新中国成立后妇女参政权最终真正得到政治体制和法律的保障, 我国在1953年的《选举法》和1954年颁布的《宪法》中都明确规定了妇女享有与男子同等的选举权和被选举权, 由此我国进入保障和促进妇女参政权的行列。

二、妇女参政的现状及其问题

妇女争取参政权利的道路充满曲折和坎坷, 在人类文明形成过程中的两个重要时期, 奴隶时代和封建时代, 妇女的地位低下, 几乎丧失主体地位, 成为男人的“附属品”, 即使在近现代, “人权”用来指男人权利的历史事实是难以改变的^{[2]457-458}。顺应世界历史的发展潮流, 各国宪法相继规定了女性享有与男性同等的权利, 然而由于法律规定的空疏与宽泛, 妇女参政权仍得不到切实保障, 妇女的现实地位远远

收稿日期: 2013-03-25

作者简介: 仪喜峰, 男, 上海海事大学法学院讲师, 法学博士。研究方向: 宪法学与行政法学。

郑俊娥, 女, 上海海事大学法学院硕士研究生。研究方向: 宪法学与行政法学。

落后于法律上的应有地位。我国妇女参政面临的困境主要表现在如下几个方面。

(一) 妇女退休年龄的规定限制了妇女的参政权

我国妇女干部的退休年龄为 55 岁,与男子相比提前 5 年退休。或许由于特定社会环境和妇女自身条件的限制,立法者认为女性与男性相比,体格较弱,衰老较快,应对妇女在工作年限上加以特殊保护。然而我国在改革开放以来社会结构及形态发生了深刻的变化,纯粹依据性别差异而限制妇女干部工作年限的做法已显得过时。与改革之初相比,现有的生活状况得到极大的改善,妇女健康状况有了质的飞跃,2007 年女性平均预期寿命已达 74.1 岁,高于男性的平均寿命^[3]。妇女的文化教育水平也有显著提升,据国务院发布的《中国性别平等与妇女发展状况》白皮书(2005)显示,我国女硕士、女博士的比例已经达到 44.2%和 31.4%。从这一系列的数字中可以看出我国的教育资源分配日益平均,随着女性的知识增长和眼界开阔,她们的维护权益意识日益增强,希望通过参与国家政治生活提升社会地位。由此可知,现有关于妇女法定退休年龄的限制,已成为阻碍妇女参政的因素,造成妇女参政机会的不平等,导致女性的社会资源得不到充分利用。

(二) 女性参政的职位和比例均偏低

在妇女争取参政权运动的驱使下,许多国家的法律已明文规定妇女在议会中的比例,1995 年在北京召开的世界妇女大会通过的《行动纲要》中要求各国妇女参政的比例应达到 30%的标准。我国的妇女参政权虽然有了制度和法律的保障,但是在实际操作中却不尽如人意,甚至在选调生的考试中,部分省市也会出现歧视女大学生的现象,公权力直接干涉妇女参政的基本权利,使其不能到基层锻炼,致使女性在国家选拔干部机制中得不到平等的竞争机会。

在国家机关以及基层组织举行的选举活动中,女性选民明显低于男性选民,造成性别比例的不对等,并且在选举过程中妇女更容易受到歧视。在党政机关中,男性干部所占比例远远超过女性。经调查,基层人大选举中妇女参选比例为 73.4%,低于男性 4.2 个百分点;女性认真投票的比率为 73.9%,低于男性 2.7 个百分点;女性以完成任务为目的而投票的比例为 26.1%,高出男性 5.8 个百分点;主动给社区单位提建议的女性为 31.3%,低于男性 37.4 个百分点;科级以上干部主动给社区提建议的女性为 17.5%,低于男性 6.5 个百分点;参加其他各类行业组织的人数中女性占 36.6%,低于男性 26.8 个百分点^[4]。从上述数据中可以看出,在公民享有的选举权利方面,男女只实现了形式上的平等。事实上男女在参加选举的比例和参政比例上存在着明显的悬殊,尤其在高职位、正职的岗位上,女性干部的比例偏低。

(三) 妇女的参政积极性不高

我国经历了两千多年的封建社会,“男尊女卑”、“夫贵妻荣”、“男主外女主内”等传统思想挥之不去。社会现实中,妇女平等地参与政治生活的道路十分坎坷,很多有政治头脑的妇女很容易被别人贴上“女强人”的标签,受到来自社会和家庭的各种心理压力,妇女的忍耐力受到极大挑战,极易放弃自己的参政权利;加之妇女受教育的水平低于男性,而部分高学历的妇女受传统男女分工角色的影响,不敢涉足政治领域,这种潜在的自卑心理阻碍了妇女自身潜力的发挥,致使妇女参政水平不高。根据 2002 年《中国妇女权益保障法》实施情况调查报告的结果显示,参加地方人大代表选举的妇女占有选举权妇女总数的 70%左右,但女性参加选举地方人大代表的比例略低于男性。在参与投票的人员中,男性投票质量要高于女性。男性认真投票的比例为 76.6%,女性为 73.9%,认为是否参加投票都无所谓的女性达到被调查女性总数的 26.2%,高于男性的 20.3 个百分点^[5]。诚如女性学者李小江所分析的那样:“对这一代中国女人来说,在我们成长的道路上,其实从来没有认真学习过马克思的或其他任何人的妇女解放理论,我们的大环境似乎早已消解了这种需求。”^[6]³⁴⁴ 在男性占据主导地位的社会里,女性想要获得权利,不能依靠男人的同情,而应是靠妇女自身以积极的姿态争取权利。

三、妇女参政的现有法律保护

(一) 妇女参政权的宪法保护

宪法在保障公民基本权利中发挥着至关重要的作用,而参与政治生活属于宪法赋予公民的基本权利,只有宪法加以确认与保障,才能为其他法律、法规和政策的出台提供上位法的依据,为妇女平等参与

政治生活提供有力的法律保障。《宪法》第 48 条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。国家保护妇女的权利和利益，实行男女同工同酬，培养和选拔妇女干部。”宪法保护男女享有平等的权利表现在就业、宗教信仰、参与政治生活等各个社会领域。“男女平等”不仅体现在形式上平等，还意味着男女在实质上享有平等权。在现实条件下男女之间所存在的差距是无法忽视的，我国宪法基于女性自身条件限制，追求对女性实质平等保护。在宪法的具体实施过程中，普通法律应当落实宪法的规范和价值精神，根据宪法保护妇女权益的相关条款，在妇女参政问题上实行合理的倾斜保护，实现法律的实质平等。

(二) 妇女参政权的普通法律保护

关于妇女参政权益保护的相关规定，我国《妇女权益保护法》中明确规定了妇女享有同男子相同的政治权利，如第 9、10、11 条规定，“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”，“妇女享有与男子平等的选举和被选举权”，“国家积极培养和选拔女干部”。基于妇女属于社会弱势群体，国家出台针对妇女的特殊保护政策是为了更好地履行宪法规定的“男女平等”原则，男性应当消除被法律歧视的观点。

我国《选举法》第 6 条规定了妇女代表在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中有适当的数量，并逐步提高妇女代表的比例。国务院在 2001 年颁布了《中国妇女发展纲要(2001—2010)》，同样规定妇女享有参与经济建设、参与决策和管理的权利，并且政府应当把优先发展这些内容作为主要目标和战略措施。随着国家政治体制和法律制度的完善，国家机关在妇女权益保障方面会作出更加积极的举措，提高女性在人大代表、政协委员、村民委员会、居民委员会中女性比例及候选人中的比例，以保证妇女参政权利得到切实的维护。

(三) 国际公约的妇女保护

我国是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国之一，一直积极履行公约中关于禁止歧视妇女的法律措施，并将男女平等原则写入宪法，致力于在政治、经济、社会、文化、家庭等领域实现妇女享有同男子平等的权利。我国妇女在世界妇女中所占比例举足轻重，随着我国对国际事务参与程度的加深，在妇女权益保护方面更应严格遵照国际公约的要求，建立符合我国国情的妇女权益保障体系。在 2005 年第四次世界妇女大会《北京宣言》中，我国重申在加强保障妇女权益方面的决心，“采取一切必要措施，消除对妇女和女童的一切形式的歧视，并消除实现两性平等、提高妇女地位和赋予妇女权力和能力的一切障碍”。

四、促进妇女参政的对策建议

(一) 强化妇联的工作职能

妇联是党和政府连接妇女群众的纽带，在保护妇女权益方面发挥着不可替代的作用。十八大报告明确提出，“坚持男女平等的基本国策，保障妇女儿童合法权益。”这是党在新时期提出的保障妇女权益的更高层次的主张，也是首次将男女平等基本国策正式写入党的报告，这为妇联工作提供了强有力的政策保障。妇联工作者可以通过加强与妇女同志的沟通和交流，积极寻求维护妇女权益的协调机制，建立妇女参政维权机制，促进男女两性平等和谐发展，积极解决妇女参政过程中遇到的困难，帮助女性摆脱封建思想的束缚，树立女性的时代风采。只有妇联组织坚持发挥代表和维护妇女权益的基本职责，倡导妇女权利和地位，鼓励妇女接受教育，参加政治生活，才能很好地实现妇女参政议政的目的。

(二) 继续完善保障妇女参政权的立法

我国保障妇女参政权的相关规定还停留在宪法和法律等层面，在行政法规、地方性法规、地方自治条例和单行条例、各种规章中尚未过多的涉及妇女参政问题^[7]。譬如《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，虽然至 2010 年该法已经过五次修订，然而在现有的具体法律条文中，关于妇女参政权的规定却相对模糊。该法第 30 条规定：“全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表的名额。由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额三分之一至一倍。”从选举法应遵照和落实宪法的角度分析，我们可以认为人民代表大会的候选人应该包括女候选人，但在法条中我们很难发现女性最终成为人民代表大会代表的比例，而在实际操作中很多女候选人基于各种条件的

限制而没有走向政治岗位。

从世界范围来看,多数国家通过采取制定妇女参政比例有效地促进了妇女参与到政治领域。在维护妇女参政权上采取硬性规定,就连妇女地位比较低下的印度,宪法中也相应地规定了妇女参与各级地方、村民自治的比例,妇女在地方政府中占有 33% 的职位,并于 2007 年成功选举帕蒂尔作为印度的第一位女总统。相比之下,我国仍有很多不足之处,应当将宪法和法律的原则性规定由行政法规或地方性规章加以具体实施,以方便应对妇女参政道路上面临的具体困难,拓宽妇女维权渠道,最好在妇女最低参政比例上加以明确规定,尽量少使用模糊字眼,减少规避法律现象的发生。

(三)积极倡导妇女参政的主流价值观

如何打破传统封建思想的束缚,树立正确的妇女参政观念,是我国各界人士共同努力的方向。笔者认为在妇女参与政治的过程中,首先要加强妇女群众的精神文明建设,克服封建思想的惯性思维,提高男女平等观念;其次要提高妇女教育水平,提倡妇女走出家门,开拓眼界,积极参与社会生活,追求个人幸福;最后是党和政府应当合理利用主流媒体的引导作用,传播一些有利于妇女自立自强的价值观念,为妇女参政道路增添宽松氛围。提倡妇女在遵循中国传统的家庭观、事业观的基础上,吸收西方“个人主义”的文化,在保持家庭成员和睦的基础上,追求自己的事业,在政策和社会的引导下,实现个人发展与家庭和谐的“合体”局面。

(四)加强国际交流与合作

妇女解放事业,不仅是女性关心的问题,也是男性所关注的问题,更是世界各国人民共同关心的问题,如何实现世界范围内的妇女解放,是各国加强交流与合作的目的所在。认真总结先进国家的经验,是我国改善妇女参政环境的重要环节。西方国家经济发达,政治体制较为完善,妇女参政积极性相对较高,据 2007 年 5 月 24 日《中国妇女报》披露:芬兰 200 名议员中,女性 84 名,占 42%;20 名内阁成员中,女性占 60%。芬兰女部长占部长总数比例为 63.2%(世界排名第一),挪威 52.6%(世界排名第四)。挪威前首相布伦特兰夫人、冰岛 4 次当选的总统维·芬博阿多蒂尔都是女性。挪威是“世界上最女性化的民主国家”,妇女在政府中的比例占 80%^{[8]502}。认真总结先进国家的经验,是我国改善妇女参政环境的重要环节,我国在推进政治文明、精神文明的过程中,应积极向上述国家学习,充分发挥妇女参与政治生活的积极性,维护妇女干部的独立性,为其提供宽松的政治环境。

五、结语

妇女参政权作为一项基本宪法权利,受到包括《宪法》、《妇女权益保护法》以及《选举法》等法律和相关的行政法规、规章在内的法律体系的保障。马克思曾指出,“每一个了解一点历史的人都知道,没有妇女的酵素,就不可能有伟大的社会变革,社会的进步可以用女性的社会地位来精确地衡量。”^{[9]586} 在全球化的今天,加强与世界各国的联系,学习西方国家的成功经验,克服妇女参政道路上的难题,真正实现男女平等,充分发挥妇女“半边天”的政治优势,是我国的妇女解放事业所应达到的目标。

【参考文献】

- [1] 马克思恩格斯全集:第 19 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] 徐显明. 人权研究:第 1 卷[M]. 济南:山东人民出版社,2001.
- [3] 韩大元. 中国宪法实例研究(四)[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [4] 第二期中国妇女社会地位调查课题组. 第二期中国妇女社会地位抽样调查主要数据报告[J]. 妇女研究论丛,2001,(5).
- [5] 全国维护妇女儿童权益协调组办公室. 《中华人民共和国妇女权益保障法》实施情况抽样调查报告[DB/OL]. <http://www.women.org.cn/allnews/02/81.htm>.
- [6] 杨春福. 法制化进程中公民权利保障机制研究[M]. 北京:法律出版社,2007.
- [7] 陈建华. 浅谈妇女参政权的法律保障[J]. 人大建设,2008,(9).
- [8] 裔昭印. 西方妇女史[M]. 北京:商务印书馆,2009.
- [9] 马克思恩格斯选集:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.

编辑:张海涛