



社会性别、比例政策与女性参与 ——以天津川林村委会选举为例

杨翠萍

内容提要:

本文从社会性别的视角分析了比例政策的内容及其运作过程,认为比例政策是一项具备社会性别意识的政策,符合农村妇女的利益需要,能有效提高妇女进入村委会的比例。但其作用也有限度,即无法解决妇女当选职务的性别化、边缘化问题,可能的原因在于比例政策的先天性结构缺陷以及运作过程中出现的政策认知、政策执行和政策监控等方面问题。

「英文摘要」 Through the analysis on the context and presentation of quota policy in Chuan village from the angle of gender, the paper draws a conclusion that the quota policy is the one with an awareness of social gender. It accords with the rural women's interests, and efficiently enlarges the portion of women's representation in village committee. However, it achieves little, that is, it seldom performs on generalization and boundarization of women's occupation. The possible reason is the inner weakness of structure of the quota policy and some problems in policy awareness, policy execution and policy supervision during its performance.

关键词: 社会性别比例政策女性参与村委会选举 gender/quota policy/women's involvement/election of villages' committee

一、政策视角与分析框架

近年来,运用社会性别视角来审视村民自治及其相关政策成为学界和政府的新旨向。社会性别(Gender)相对于生理性别而言,指的是“由社会化过程所构建的女性和男性的作用和责任”[1](p42),它本身也渗透着一种权力关系。从社会性别视角看,男女两性被赋予了不同的社会角色,男性处于公共领域,从事更有声望和经济价值的工作,女性处于私人领域,承担价值含量较低的养育及家务劳动,两者间社会地位差距显著,由此形成了性别从属的关系,男性对女性进行有组织的统治。受其影响,村民自治的过程也深深地嵌入了这种不平等的社会性别

关系，主要表现在：第一、妇女在村委会中的当选数量有限，当选层次偏低，男性因而成了村级事务的主要决策者；第二，由于男性比女性更多、更广泛地参与决策，村民自治的决策往往优先反映出男性的利益与偏好，女性的需求却无形中被忽视。

对于村民自治中的性别不平等状况，有两种截然不同的观点。一种强调机会平等、个人权利与自由的理念，认为只要有同等机会，妇女就能与男性获得平等利益，故该观点主张政府是中立和有限的，不应为妇女制定专门的倾斜政策；而社会性别理论不仅强调机会平等，更追求结果公正，它认为村民自治已不自觉地复制了传统的社会性别关系，男女两性拥有的政治资源不均等，妇女处于一个相对脆弱的状态，如果政府的政策无视这种性别差异，那么看似不分男女对所有人都一视同仁的政策，恰恰正是对妇女的不公平对待，它将在结果上保证而非取消不公正，一个典型的例子就是教育平等权并不意味着农村女孩入学的数目能同男孩相等或达到同等受教育水平。据此，社会性别理论主张在村民自治中，政府应重视性别差异和妇女从属的历史，积极主动地采取措施来保障妇女权益，矫正不平等的社会性别关系，以达到利益平等、结果公正的目标。而为妇女参政设置硬性比例的政策正是基于这一社会性别视角的考虑成为国际社会广为倡导的一项积极措施。

在政策分析框架上，本文借用的是社会性别主流化的分析框架。社会性别主流化是促进性别平等的一项重要战略，联合国经社理事会1997年将其定义为：“它是一个过程，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分割的一部分来考虑，以使妇女和男人能平等受益，不平等不再延续下去。” [2]（p5）鉴于本文的分析对象是村委会选举政策，结合以上定义，社会性别主流化在此被理解为：

第一、从政策内容上讲，由于它强调所有政策都要进行社会性别分析，因此，有关村委会选举的政策规定也应纳入社会性别视角，充分考虑到对男女两性的不同影响，并采取积极措施改变妇女在选举中遭受的不平等状况，促进她们广泛参与选举。

第二、就政策过程而言，由于它强调政策的全过程包括制定、实施、监督和评估等都需考虑社会性别的因素，因此，村委会选举政策的一系列运作过程也应纳入社会性别视角，考虑到实现男女平等可能遭遇的障碍，并采取积极措施消除障碍，保证性别平等政策在各个阶段的有效落实。

鉴于此，本文以民政部在天津塘沽区实施的“提高农村妇女当选村委会成员比例政策”（以下简称比例政策）为分析对象，尤其是它在川村的实施情况为例，依据实地调研和相关数据分析促进性别平等的措施和行动在政策的制定、实施、监测等阶段的体现，并评估其效果。目的在于通过评估，分析政策可行性，反思政策运作过程中的偏差，为今后制定并实施相关政策提供借鉴。

二、政策背景与基本内容

村委会直接选举后，女性当选情况不容乐观，出现了“一低两多两少”现象，即当选比例低；副职多，正职少；虚职多，实职少。据民政部统计，到2000年底，妇女在村委会中所占比率仅15.9%，在村主任和村支书等“一把手”职务中尚不足1%^[3]。这一问题很快引起了相关部门的重视。1999年，民政部下发《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》，及时用政策来保障妇女参加选举。2002年中共中央办公厅和国务院办公厅出台的14号文件也进一步强调“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”。可以说，包括《村组法》在内的这些法律政策都体现出了国家全力支持农村妇女参政这一基本导向。但是，国家的宏观政策并不等同也不能替代具体政策，由于缺乏一系列可操作的制度和程序来保证妇女在村委会中有“适当名额”，并且其措辞在相关议题上的自由裁量余地也较大，没有刚性约束^[4]，因此，在传统文化仍然根深蒂固的农村，这些政策发挥作用的余地也相当有限。

而与此同时，一些地方政府和妇联组织开始另辟新径，积极探索问题的解决办法。如山东金山县通过健全基层组织，建立妇女人才库，开创了政府推动模式；湖南省妇联联合政府部门采取了政策干预模式；吉林梨树县妇联在选举中主动引导、积极协调，形成妇联主导模式。此外，学界也对农村妇女的参政问题日益关注，研究成果渐多。作为国家政府部门，民政部如何将这些理论研究与优秀的实践成果吸收并用，高屋建瓴地开创一个更具普适性、可行性的政策方案成了一个亟待解决的任务。

正是在这一背景下，2003年民政部在塘沽区试点实施比例政策，其意图有二：一是通过制定与实施具有创新性、操作性的选举规则和程序，为妇女竞选创造良好的政策环境，建立有效的支持机制，以提高其当选比例；二是通过试点，为制定全国性政策提供示范效应和积累经验。之所以选塘沽作试点区，民政部主要基于以下考虑：第一、该区妇女参与村治的比例和层次都偏低，与全国性问题相符合，具有普遍性；第二、塘沽位于京津地区，政治地位举足轻重，在此试点，能对其它地区产生强烈的辐射效应。

比例政策在试点区主要以《关于在村民委员会换届选举中保障班子成员有适当女性的意见》和《天津市塘沽区第五届村委会换届选举规程》（以下简称《规程》）这两部规范性文件为载体，前者是原则性、指导性文件，后者则详细规范了选举的程序，主要内容如下：

- 1、明确提出，政策的实施目标是应至少保证1名以上妇女进入村委会。

- 2、在宣传动员阶段，要采取各种手段宣传妇女参与村委会选举、提高当选比例的意义和方法，并要求认真培训女选民、区街村干部，提高她们的竞争技巧，增强他/她们的社会性别意识。

- 3、进行选民登记时，应男女同等对待，不得歧视妇女。

- 4、成立选举机构时，应确保有妇女进入选举委员会。为达到目标，比例政策还进一步规定，应首先采取措施推选1名妇女担任选委会

成员，然后，再推选其余成员，在此情况下，若仍有妇女当选，亦应有效。

5、提名候选人时，分职务提名的，“在提名票中，必须给妇女留下一个委员候选人名额”；不分职务提名的，“选民必须提名1名或1名以上女性为候选人，提名票方为有效”。

6、确定正式候选人时，分职务提名的，“预留给女性选民的委员候选人人数应为2人”，除此外，其它职位若“仍有女性选民符合条件，该选民也应成为正式候选人”：“不分职位提名的，按性别计票”，“女性候选人人数应占候选人总数的1/3以上”。

7、介绍候选人和竞选演讲时，“可以为女性候选人组织专场情况介绍和演讲”。

8、正式选举时，选票样式有两种，一种是“分职务、预留女委员职位”，选票上注明“女委员栏”，在此栏填写男候选人的，该选票这部分内容无效；一种是“不分职务、注明性别”，选票上注明“至少选一名女性”。按选票的计算方法，如果没有女性成员进入村委会，应空额一个委员职位，进行另行选举，正式候选人是女性候选人中得票最多的前两名。

总体来看，比例政策的突出特点是以坚持社会性别平等与公正为原则，在村委会选举的各个阶段都采取硬性规定和强化措施来保障妇女的民主权利，与以往政策相比，它的程序性、可操作性和刚性约束机制都大为增强。

三、政策实施：以川村选举为个案

川村是H街道下辖的一个普通村庄，距区中心约四十余里，处于城郊结合部，经济发达，交通便利。此次选举前，川村属于典型的“和尚治村”，村领导班子中无一名女性成员，妇女工作是由村委会聘任的两名妇女骨干——毕姐和小吕负责。

2003年7月，比例政策在塘沽区正式启动。区里首先按项目要求分两批对全区的村干部和农村妇女骨干进行培训。前一个培训主要强调妇女当选村委会成员的重要性，传达政策的主要精神；后一个重点向妇女骨干普及社会性别理论知识和选举程序，传授竞选技巧，鼓励竞争信心。川村的村支书、村主任以及两名妇女骨干也分别参加了培训。其次，为使村民了解比例政策，选举前夕，区里采取了形式多样的宣传措施。主要有：借广播、电视台和报纸等媒体宣传；排练一台反映妇女参政议政的文艺晚会；组织开展有关妇女参政的知识竞赛；按每三户一本的比例印刷《规程》并要求下发给农户等。从川村的角度看，在宣传动员阶段，有部分村民观看了文艺演出并填写竞赛问卷；而按区里统一部署，川村也有针对性地投入了近千余元来张贴标语、出黑板报、悬挂条幅，并通过广播传达政策的主要内容。川村的选举便是在这种热闹而新鲜的氛围中拉开帷幕。

2003年11月中旬，川村组织村民代表推选选举委员会，在推选会议上，村支书向代表们传达了“至少要保证1名以上妇女进入选委会”的

精神，经推选，共产生7名成员，其中妇女2名，分别是毕姐和小吕，川村的推选结果顺利达到了政策的要求。

随着选举工作的深入开展，竞争也由此开始。毕姐和小吕自然是本次选举中最引人注目的两名妇女，由于她们在村中已做了3年妇女工作，知名度高，所拥有的政治资源也较其它妇女雄厚，所以，许多村民认为她两人获提名的可能性较大。但除此之外，不少普通妇女也在积极准备着竞选，陈姐便是其中一位，她是2000年选举时的活跃分子，曾积极地走街串户宣传自己的竞选主张，虽然落选，但得票额当年在妇女中却首屈一指。这次比例政策的实施让她感觉到是个竞争的好契机，因而再次“信心百倍”（陈姐语）地来参加选举。

12月16日，川村如期举行提名候选人会议。经选委会事先商议，川村采取了不分职务提名候选人的方式，即选民只投票产生候选人而不标注候选人的职务，获提名票多并经过法定程序审查合格者为正式候选人。在推选会议的当天早上，村支书再次通过广播向村民传达了有关政策规定。同时在选举现场，街道工作人员也不厌其烦，一次次地向选民强调选票的填写要求。经过一番角逐，根据差额原则，按得票多少确定了6名正式候选人，其中妇女2名，即毕姐和小吕，她们分别获得525和310票，而陈姐只得了104票，被竞争淘汰。这一结果不仅与村民的共识一致，也完全符合比例政策的规定。

虽然毕姐和小吕都进入了正式候选人行列，但村民普遍认为，正式选举时，两者只能相权取其一，因此毕姐和小吕仍各施展本领，暗自较量。

川村的第一次正式选举因为委托投票问题的处理不善而流产，经过街道和村选委会的认真准备，第二次正式选举于2004年3月2日举行。针对预选结果，川村采取了更具开放性的选票式样，即“不分职务、注明性别”，选民可以自由选择所同意的女性候选人的职务，主任和委员职务对男女同等机会开放。经过多次宣传动员和预选的洗礼，村民已对“不选妇女，选票作废”的投票规则熟记于心，正式选举顺利进行。至晚上7点，选举结果揭晓，发出选票1009张，收回有效票1006张，毕姐获主任票2张，委员票509张，小吕主任票4张，委员票375张，毕姐优势胜出。从预选到正式选举，毕姐扭转局势，反败为胜，据部分村民分析，主要原因在于毕姐通过其兄长关系，获得了新当选村主任韩某所在派系的支持，从而分流了一部分韩派原本支持小吕的选票。

四、政策评估：成效及问题

（一）政策的成效及原因分析

从川村选举结果看，有两个显著变化，一是妇女的当选实现了从“0”到“1”的突破；二是妇女在选举期间形成了轰轰烈烈的群体竞争局。这与塘沽区的整体选举情况基本一致，据统计，在第四届村委会选举中，全区34个村中有8个村的村委会没有妇女成员，妇女当选比例是21%，而政策实施后，只有3个村没有选出妇女成员，妇女在村委会中所占比例提高到28.3%，其中有2个三委制的村子竟然选举出2名女性成

员。此外，从当选者的平均支持率看，妇女得票率是68.97%，男性是67%，妇女甚至比男性还要高出2%。那么，究竟是何原因导致了参与结果的巨大变化？这其中，比例政策的作用功不可没。当它实施于农村选举时，每个人面对选举时的心理品质和思维逻辑都发生了改变，政治资源也重新整合分配，共同朝着有利于维护妇女权益的方向发展，选举结果因而迥然不同。

首先，政策规则迫使乡村干部高度重视妇女当选问题。由于政策规定，若无妇女当选则需组织另行选举，这显然意味着人财物力的进一步投入，选举成本增高。从节约成本的角度考虑，乡村干部会倾向于宣传维护妇女权益，以保证选举一次成功，诚如某街道主任所言：“试点以前，村里的态度是选上妇女干部不排斥，选不上拉倒，不积极争取妇女……现在不选妇女选举就无效，促使村领导宣传要选妇女。”妇女竞选由此获得了村落权力组织的支持。其次，就农村派系而言，政策规则让他们与妇女结成利益共同体，迫使其吸纳妇女参加。因为在通常情况下，当面对竞争时，男性派系从维护自己利益和强化实力的角度出发，会排斥弱势成员——妇女的加入[5]。但有了“不选妇女，选票作废”的规则后，男精英选票的有效与否同妇女支持率的高低紧密相联，所谓“一荣俱荣，一损俱损”，这就迫使派系在制定竞选策略时，必须选择一名妇女作为合作伙伴，妇女由此融入派系组织中。从川村情况看，无论竞选格局怎样变化，韩派都有明确的妇女支持对象，道理亦在于此。再次，政策规则将选民对待妇女竞争的态度从冷漠忽视转为积极支持。因为它重新确立了一条衡量选票有效性的标准，正如某选民所说：“如果没有政策规定，妇女又没有突出贡献，那就不会选。但如果规定了必须选，人们又知道了这个规定，那肯定都会选的，不然选票就作废。”最后，政策规则提高了妇女精英的预期收益，激发了她们的竞争斗志和参与自主性。由于缺乏强硬的当选比例要求，妇女在以往选举中很可能面临群体性失败，成本投入大，预期收益低，难免会放弃竞争。但“至少有1名以上妇女当选”的政策规定大大提高了她们胜出的概率，刺激了原本犹豫不决的妇女也积极参加竞选，从而为妇女群体性竞争提供了得以成长的制度空间。据调查，川村此次选举仅提名的妇女就多达28个，采取主动姿态竞选的至少有5人，其身份也呈现多样化，不仅限于妇女骨干，一些普通的妇女群众也积极参与进来。

那么，进一步的问题是，为什么比例政策会取得如此显著的功效？追溯政策的制定实施过程，大致有以下几点原因：

第一，政策制定者中“女性利益代言人”的壮大。西方女权主义者指出，大量暗含性别歧视条款的公共政策之所以能出台，主要原因在于政策制定者中“女性利益代言人”的缺失，因此她们将积极争取女性在公共政策中的决策权作为斗争的目标之一。而有关研究也表明，只有在决策层中所占比例达到30%以上，女性才可能对公共政策产生实际影响力，但据统计我国的这一比例还不到10%[6]（p269），所以，遗忘或忽略女性利益的政策在我国并不乏见。而比例政策的制定从一开始就注重女性决策者的参与和关注女性利益，表现在：作为政策制定主体，民政部将政策的制定实施工作直接交由一位具备丰富社会性别理论知识的

女性处长负责，并在制定过程中多次邀请全国妇联、中央党校以及清华大学等多所高校的社会性别研究专家参与讨论、修改政策细则。这是非常具有深远意义的做法，在一定程度上可以避免“由男性垄断的决策者将其潜在的性别歧视通过政策的制定固化为公开的性别歧视”[7]，从根本上保证了政策内容的女性主义价值取向。同时，在政策制定模式的选择上，民政部为能准确把握农村妇女的利益需求，采取了政府与公民双向互动的政策制定模式：政策制定前，专程组织人员深入塘沽区实地调研，了解该区的经济、社会、性别意识、尤其是妇女参当选的情况并分析可能存在的弊病，为合理制定政策奠定基础；在方案设计过程中，又分别邀请来自基层的农村妇女代表和干部为政策顾问，对方案畅所欲言，反复斟酌。可以说，比例政策的出台凝聚了众多关注农村妇女利益的决策者的心血，也因而得以在更大程度上体现出妇女的意愿。

第二，在问题的建构和政策内容上，具有显著的社会性别敏感度，体现出强烈的社会性别关怀。一个完整的政策分析过程应包括问题建构、预测、建议、监控和评估五大程序[8]（p34）。每一环节都必不可少，但至政策执行前，尤为重要是问题的建构和政策建议，前者决定了从何角度来采取政策行动，后者则直接体现出政策内容的合理性和适用性，我们分而述之。

首先，比例政策从社会公正和社会性别角度来建构问题，主张对妇女采取积极恰当的促进措施。政策制定者在项目报告里开章明义地提出“公正”应指的是结果的公正而非过程公正，有了机会的平等并不意味着妇女能有效地参与政治，因为受历史和社会文化积淀的影响，男女竞争的起点不同，妇女处于最少惠顾者的位置，所以，政府必须输出公共政策来“补偿”这一弱势群体，即实施“性别公正制度的创新和促进措施，以切实保障农村妇女在村委会中的当选比例和参政质量能与男性‘同起同坐’。”[9]从此角度建构问题，就将对妇女采取政策支持当作政府和社会的一项义不容辞的责任，其政策立场也一改往昔的模棱、含糊，而变得坚决、肯定和明确。

其次，比例政策的内容操作性强，具有显著的社会性别敏感度。许多实践表明，即便一项性别中立的政策在实施后也很有可能产生歧视妇女的后果，原因在于政策设计缺乏性别敏感度，难以体现妇女利益。那么，何为社会性别敏感政策？奈娜·卡比尔将其定义为：“考虑到由社会性别所产生的性别差异，和由此带来的男人和女人在参与发展中的不同利益。认识到男女的不平等，以及男女之间不同的、有时甚至相互冲突的利益、需求和优先关心的问题”[10]。从性别敏感的角度审视比例政策，可以看出，政策制定者并未将刚性的当选比例约束视为补偿方式的终结，而是周详设计选举各环节以落实社会性别意识，并采取充分的防范措施来规避可能出现的两性不公平，这突出体现在选票式样的设计上。以提名票为例，为提醒选民选举妇女，选票的职务栏或候选人姓名栏里都专门腾出妇女的位置，并在说明栏里又特别予以强调。同时，为避免选民按惯性思维将“提名妇女”误解为“只提名一位妇女”，选票还特别注明了“主任栏和另一个委员栏，还可以提名女性选民”，“至

少提名“名女性选民”等字眼，从而在更大程度上保证了妇女的当选。类似的社会性别关怀也贯穿选举其它环节，如考虑到村落传统文化可能给妇女竞争带来负面影响，比例政策要求采取广泛的宣传动员；为缩小男女竞争起点的差距，比例政策强调对妇女进行竞选技能培训，等等。可以说，通过这一系列规定，制定者将塘沽区原先实施的性别中立的选举政策成功地转化为具有社会性别意识的政策，性别敏感度因此大为提高。

第三、比例政策设置了具备性别敏感并富有成效的监控机制。行政学家埃莉诺·奥斯特罗姆认为：“在每一个群体中，都有不顾道德规范、一有可能便采取机会主义行为的人；也都存在这样的情况，其潜在的收益是如此之高，以至于恪守信用的人也会违反规范，因此，有了行为规范也不可能完全消除机会主义行为。” [11] (p61) 由此可见，在政策执行过程中，建立行之有效的监控机制尤为重要。就比例政策而言，为能及时纠正政策执行中的偏差，防止政策执行的实际目标偏离预定目标，政策供给者也设置了一套初步的监控机制，具体如下：1、将妇女在选举各个阶段的参与情况列入统计报表并作为监控的主要量化指标。2、聘请高校学者作为观察员深入农村观摩选举全过程，督查其程序是否合法，并将所发现问题直接上报民政部。3、针对没有妇女当选的村子，民政部及时组织人员调查分析原因，区民政局也依法督促其补选。从中可以看出，比例政策的监控机制有两个明显特点：一是注意确立性别敏感监测指标，二是注重发挥NGO成员的监督作用，这对及时、客观、准确地发现和修正执行偏差有显著效果。例如，由于建立了分性别的统计报表，在第一次选举结束后，区民政局很快发现有3个村没有选出妇女成员，经深入调查，主要原因在于这3个村的选举组织者没认真遵守《规程》。在形势稳定或问题解决后进行的补选中，妇女的参与竞争意识明显增强，全部顺利选出妇女成员。

（二）政策存在的问题及原因分析

第一，从政策设计来看，比例政策“先天不足”，存在结构性缺陷。如前所述，比例政策是为了解决村委会选举中妇女当选所存在的“一低两多两少”，这个问题事实上可以分为两个方面，一是妇女当选的数量少，即“一低”；二是妇女即使当选，在村委会中也处于权力结构的边缘，即“两多两少”。前者是量的问题，后者是质的问题。从调查情况看，比例政策的作用主要体现在第一个方面，而在当选的质量和权力结构位置上并无显著效果。据统计，塘沽区进入村委会班子的32名妇女中，只有1名担任村主任，其余均为村委委员，且大多负责妇女和计生工作，相比之下，男干部中担任村主任或副主任的却高达45%，职务的性别分工仍相当明显。

之所以出现这一情况在于直选背景下的比例政策具有先天结构性缺陷。因为比例政策是对村委会直选后当选性别比例不平衡的一个修正，但是它不能违背村委会选举的基本原则，即普遍、平等、直接、差额、竞争和秘密投票六项原则。虽然比例政策也有法律依据，即《村组法》规定，“村民委员会组成人员中，妇女应当有适当的名额”，但法律并

没有规定妇女应当选为什么层次。这就决定了比例政策的制度空间只能是保证妇女进入村委会，而具体担任什么职位只能由选民手中的选票决定。从塘沽区的具体做法来看，比例政策设计显然并没有超出法律规定的界限。从川村选举结果看，比例政策虽然解决了妇女当选的问题，但在与男性候选人竞争中妇女仍然处于劣势，因而也只能停留在村庄公共权力结构的边缘。

第二，从政策认知上看，政策执行者和作用对象对比例政策仍有抵触情绪。“一项公共决策若没有得到政治支持，则无论其专业化程度多高都难以持久”[12]（p252），这里所谓的政治支持既包括官僚机构（如政策执行者），也包括公众（如政策作用对象）。从某种意义上讲，政策认知、政治支持和政策绩效间表现出一种正相关关系，即如果政策执行者对政策目标比较清楚并认为其正当，在执行中就会更加严格按政策办事，而不会走样，如果政策作用对象也比较了解并认同政策，就会自觉服从和配合政策，在这种双向支持状态下，政策的运作绩效将大为提高；反之，绩效降低。就比例政策而言，虽然依靠强制力自上而下得以推行，并取得了显著效果，但事实上，从区、街领导到村干部再至普通村民，都不同程度地对它持怀疑，甚至否定态度，其看法主要有三种：一是质疑比例政策的合法性。如某街道主任就向笔者反映，不少基层干部对“不选妇女选票无效”的规定意见大，认为“无效没道理，凭什么宣布无效，这与法律是相违背的。”二是认为比例政策违背程序公平原则，对男性不公平。三是觉得比例政策变相剥夺了选民的自由投票权。“不应划杠杠”，“群众乐意选谁就选谁”，成了抵制政策的人们最常用的话语。

这种政策认同感的缺乏一方面在于短期内宣传培训工作的局限性，即只能在一定范围内改善不平等的政治文化，但不足以彻底颠覆它；另一方面则归因于政策执行者对比例政策的价值认识不清[4]，即人们总习惯于从社会救助的角度居高临下地看待比例政策，而并未把它视作一种坚持社会公平、公正所必须担当的社会责任，因此，难免会对比例政策的实施产生动摇乃至否定态度。而这一切又必然会在政策执行过程中得到反映，使政策执行不到位，降低政策的绩效。

第三，从政策执行来看，存在着一些执行偏差。著名的社会性别与发展理论家Staudt曾尖锐指出，有关性别平等政策的落实很容易陷入所谓的“官僚政治的泥潭”，即人们口头上对性别平等政策赞诺不已，但却并不采取实际行动去落实，或者即便落实但力度有限[13]。同样地，比例政策在实施过程中也或多或少地陷入了这种泥潭。比如，在川村，笔者发现项目组投入不少资金印刷的《规程》并未按每三户一本的比例下发给农户，而是全部堆放在村委会办公室；妇女知识竞赛也没能如火如荼地展开，只是随机让闲来无事的村民按答案填写完问卷；政策中大力倡导的要为女性候选人组织竞职专场演讲，举办村子也寥寥无几……诸如此类的执行偏差致使政策的实施效果大打折扣。据调查，之所以有3个村未能成功选出妇女，概因为组织者没严格按《规程》进行，擅自修改了选举规则；而由于宣传沟通不到位，部分选民在选举期间流传着“只能选1名妇女，多选和少选，选票都无效”的错误说法，这在一定

程度上也限制了更多妇女的胜出。

政策执行偏差的出现，除了前面所述的政治认知因素外，还同政策的监控机制、制裁手段不甚健全有关。换言之，政策制定者所设计的监控机制更多地属于外部监控，即依靠聘请的观察员、基线调查人员进行监督，这种机制的突出优点是督查结果价值中立、客观公正，但其缺陷也很明显，即监控主体不具备法定而正式的权威，对执行者没有足够的约束力，因此，在政府内部设置自上而下的男女平等事务监控机构也同样重要。此外，对政策执行不力者本人缺乏相应的制裁手段，致使他们无所顾忌地搁置政策，也是执行偏差存在的另一主要原因。

五、评估结论与政策优化

尽管有学者断言：“可能没有一种评估方法比案例研究有更大的优点了”，“通过它能够非常详细地检测和说明一个独特的政策目标和它的执行的特殊情景。” [14] (p82) 但以一个村庄为样本来评估一项公共政策的绩效，其局限性仍显而易见，因为许多未可确知而特殊的变量因素会使同一项政策的运作效果在不同的地区大相径庭。但是，通过解剖川村这个麻雀，我们至少可以得出如下结论：

第一，比例政策的制定实施基本贯穿了社会性别的视角，是可行且必要的。从川村及塘沽区的选举结果看，在直选背景下，比例政策可以修正当选性别比例的不平衡，并减缓传统的政治文化给妇女带来的压力，有助于实现男女平等、协调发展。

第二，比例政策并非万能，也存在着“作用的盲区”。即它的作用空间只能是在一定限度内提高妇女的当选比例，但无法保证男女当选比例的完全平衡，更不能从根本上解决当选妇女在村庄权力结构中的边缘化问题。这些问题的解决只能依靠妇女提高自身竞争实力以及实现社会性别意识的主流化。

鉴于此，并针对政策运作过程中存在的诸种问题，我们提出如下建议：

第一，继续进行社会性别意识的宣传和培训，提高人们对政策的认知程度。尤其要加强对政策执行者的培训力度，并保持长期而不间断地进行。

第二，发挥政府部门、妇联系统和民间组织的力量，协助妇女提高竞争实力，缩小男女竞争起点的差距。

第三，在政府内部设置一个自上而下的监察机构，或在选举前后成立一个临时性但被赋予法定权威的监察组织，来履行监督性别平等条款落实的责任，并注意在监控方式上，尽可能地设置量化指标体系，采取定量方式进行。

第四，建立惩戒措施，对政策执行者的不作为或消极作为予以严惩，提高其违规成本。

第五，条件允许情况下，可进一步采取职务倾斜政策，让妇女在同等条件下优先从事党务、会计等核心权力工作，打破职务性别化怪圈的

内在运行逻辑，提高妇女当选的质量。

参考文献：

[1]林志斌，李小云。性别与发展导论[M].北京：中国农业大学出版社，2001.

[2]Bureau for Gender Equality. ILO: Gender : A partnership of Equal [Z]. Geneva, 2000.

[3]国家民政部。2000年农村基层政权建设统计数据[OL]. <http://www.chinarural.org>.

[4]刘筱红。支持农村妇女当选村委会成员的公共政策分析[J]. 华中师范大学学报，2004，（2）。

[5]杨翠萍。村委会选举中的妇女参与[Z]. 华中师范大学2002届硕士学位论文。

[6]李慧英。社会性别与公共政策[C]. 北京：当代中国出版社，2002.

[7]刘莉，李慧英。公共政策决策与社会性别意识[J]. 山西师范大学学报，2003，（3）。

[8]威廉。邓恩。公共政策分析导论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.

[9]全志辉，等。当前提高妇女当选村委会成员比例的政策与实践报告[Z]. 民政部内部资料，2004.

[10]杜洁。我国培养选拔女干部政策措施评估和社会性别分析[J]. 妇女研究论丛（增刊），2001，（6）。

[11]埃莉诺。奥斯特罗姆。公共事物的治理之道[M]. 上海：上海三联书店，2000.

[12]詹姆斯。W. 费斯勒，唐纳德。F. 凯特尔。行政过程的政治[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.

[13]杜洁。将性别平等纳入基层自治政策[OL]. <http://www.china-gad.org>.

[14]弗兰克。费希尔。公共政策评估[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.

「英文标题」 Gender, Quota Policy And Women's Involvement

——A Case Study Of The Election Of Villages' Committee In Chuan Village Of Tianjin City

YANG Cui-ping (School of Management, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

「标题注释」基金项目联合国妇女发展基金“将社会性别意识纳入村民自治主流”，民政部“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目”。

作者简介：

杨翠萍（1977—），女，河南孟州人，华中师范大学管理学院博士生，山东科技大学文法学院讲师，主要从事农村政治与妇女问题研究。
湖北武汉430079

原文出处：《华中师范大学学报：人文社科版》2006年第7期

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]