

社会性别视野中的参政政策过程研究

——以福建省为研究样本

周 玉

摘要:本研究以福建省为研究样本,描述和分析女性参政的总体状况及存在的问题,在此基础上提出导致“两性平等参政”政策目标与“两性不平等参政”政策结果之间偏差的分析框架,解释了造成当前参政领域性别不平等的政策根源;同时,从制定、实施、评估、反馈等政策过程环节加以全面分析。研究发现,导致“两性平等参政”政策目标的实现有“形”而无“质”的主要问题有:社会性别意识缺失、淡薄;男性价值与利益主导政策过程;政策制定者和执行者主体对女性参政价值认识不足;女性参政政策缺乏完善的制度保障和有力的资源支持;女性参政利益诉求无法输入并贯彻于政策过程等。基于此,作者提出要在参政政策过程中确立“互动机制”、“整合机制”、“赋权机制”、“宣导机制”等四种保障机制,并阐明了保障和促进两性平等参政的政策框架。

关键词:社会性别;参政政策;过程

中图分类号:C913.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-1569(2011)01-0156-14

在构建和谐社会的背景下,旨在实现社会平等、促进社会公平的公共政策研究成为国内学术界关注的一大热点。参政是具有显著性别公平敏感性的领域,对其中的政策进行社会性别分析是考察性别平等的一个重要视角。近年来,国内一些学者开始关注在国家政治和各种社会资源与利益分配格局中较少受惠的女性,对包括参政在内的各领域中的公共政策进行分析,找出其中存在的性别盲视或忽视性别差异的性别不公问题,提出政策建议(郭慧敏,2002;杜洁,2001;金一虹,2002;刘伯红,2002;潘锦棠,2006等)。在政治参与政策研究领域,学者们将分析的焦点集中于造成两性社会性别差距的性别分工制度和传统家庭制度,揭示这一领域中存在的政策措施与性别平等原则间的矛盾,致力于推动参政领

基金项目:国家社会科学基金项目“社会性别视角下的制度公正”(项目编号:08BSH027)、福建省社科规划重大项目“社会性别视野下的公共政策”(项目编号:2009Z004)。

作者简介:周玉,中共福建省委党校教授。

域中社会性别意识的主流化与性别平等机制的建立(李慧英,2002)。

这些研究,为在制度层面上对现有政治参与政策及实施结果进行深入社会性别分析与评估,提供了有价值的参考。但迄今为止,政治参与政策领域的研究仍然存在着较明显的不足,主要有:第一,对参政政策性别平等内涵的理解较为狭窄。研究者较多关注参政比例等政策内容上的平等,较少深入探究政策制定与实施过程的平等;第二,针对推进参政性别平等的对策建议理论性较强、实践性较差。由于对参政政策的社会性别分析多为理论逻辑推演,立足于各地实践的经验研究较少,使很多研究提出的对策思路偏于空泛,缺乏实际操作价值。这说明,社会性别视角下的政治参与政策研究尚有进一步深入的必要。

本研究以福建省为研究样本,从描述和分析女性参政的总体状况及存在的问题出发,进一步拓展与深化社会性别视角下的参政政策公平研究,针对造成当前参政领域政策中存在性别不平等的原因,从制定、实施、评估、反馈等政策过程环节加以全面分析,发现影响两性平等参政的主要问题,从而找到提升女性参政地位和水平的政策关键。

一、福建省女性参政 30 年回顾

(一)福建省女性参政的发展轨迹与成就

党的十一届三中全会以后,为了适应社会主义现代化建设的需要,我党更加重视对妇女干部的选拔工作。1983 明确规定了各级领导班子中女干部的比例。1988 年,针对妇女参政出现的问题,中央组织部和全国妇联联合下发了《在改革开放中加强培养选拔女干部工作的意见》,要求各级党委和组织部门掌握一批优秀的妇女后备干部,为她们更快成长创造更好的条件。1990 - 1995 年,中央组织部与全国妇联共组织召开 4 次培养、选拔女干部工作会议。在这样的大背景下,福建省女性参政事业也迎来了新的篇章。1995 - 2000 和 2000 - 2010 省《妇女发展纲要》都提出了妇女参政的具体目标,培养选拔女干部的工作力度不断加大,2000 年之后全省更加重视发挥女性在参政议政中的重要作用,明确提出培养和选拔女干部的目标和比例,加强对女干部的培养、选拔和任用。

执政是女性进入各级权力机关担任相应的领导职务,是女性参政的最高层次。从执政维度看,各级党委政府领导班子的女干部配备率明显提高,女干部培养选拔机制不断完善。根据《中国妇女发展纲要(2001 - 2010)》实施情况中期评估报告,至 2004 年,省级党委领导班子和省级政府领导班子女干部配备率均达到 100%,省级党委工作部门领导班子女干部配备率为 54.5%,省政府工作部门领导班子女干部配备率为 50%;地级党委领导班子和地级政府领导班子女干部配备率均为 66.7%,县级党委和政府领导班子女干部配备率均达到 90% 以上。全省县(处)级女干部比重为 15.2%,比上年提高 0.2 个百分点;2005 年,省、地(市)和县(市、区)政府领导班子中女干部的配备率分别为 87.1%、82.

6%和83.8%。各级党委政府女干部配备率均达到《纲要》目标要求;2007年,各级组织部门以地方领导班子换届为契机,明确提出女干部配备的要求并加以落实。换届后,全省新提拔副厅级女干部25名,占新提拔副厅级干部总数的10.6%。9个设区市人大、政府领导班子均配备了女干部,8个设区市政协领导班子配备了女干部;83个县(市、区)党政领导班子配备了女干部,现有县(市、区)女党政正职领导11名。至2007年底,省级党委、政府领导班子女干部配备率均已达到100%,设区市委领导班子女干部配备率为77.8%,设区市政府领导班子女干部配备率达100%;县(市、区)党委领导班子女干部配备率达85.7%,县(市、区)政府领导班子女干部配备率89.3%。此外,女性民主参与能力继续增强,全省各级人大女代表和政协女委员、企业女性董事会和监事会成员、村委会和居委会成员中女性都在各自岗位上发挥了积极作用。

体政指女性直接参与国家各项政治和社会公务活动,是女性参政的次高层次。从体政维度看,参政人数、规模和高素质人群总体呈增长态势。2007年福建省有女党员33.70万人,比上年增长9.2%,占20.7%,比上年提高1个百分点。同年全省有公务员17.24万人,其中女公务员3.14万人。值得注意的是,近年来福建省女性中、高级专业技术人员比重快速上升,到2007年底达到10.11万人,占16.6%。其中女性高级专业技术人员1.58万人,占女专业技术人员的5.7%,提前完成纲要终期目标。2007年,福建省向国家人事部推荐1名女性高级专业技术人员作为“新世纪百千万人才工程”国家级人选,占推荐总数4.5%。

(二)福建省女性参政过程中存在的问题

首先,从全国、省际参照系来看,各级女干部人数所占比重仍然较低,女性参政水平仍相对较低。一是女干部人数占干部总人数的比重多年来维持在低位,各级女领导干部比例低于全国平均水平。2003年,全国新录用公务员的女性比例为27.8%,中央国家机关新录用公务员中的女性比例达到37.7%,2002年江苏省女干部比重已达到35%,连西部的甘肃省同年也有女干部20.3万人,占干部总数的30.6%。而同期福建省女干部人数16.85万人,比重仅达17.6%左右,随后几年基本保持在这一水平,2007年也仅达到18.2%;从各级女领导干部的比例来看,2004年全国省(部)级以上女干部占同级干部总数的9.9%,福建省同级女干部比例仅6.3%,同期厅(局)级、县(处)级女干部也均低于全国平均水平;二是各级人大代表和基层自治组织中女性成员比例偏低并徘徊不前。2004年,在闽全国人大女代表和全国政协女委员比例分别为23.8%和7.3%;省人大女代表和省政协女委员比例分别为19.07%和16.7%,而同期全国人大女代表的比例保持在20%以上。总体来看,福建省各级人大女代表和政协女委员比例增速低于一些相邻省份和全国平均水平,尤其是全国和省政协女委员比例远低于全国水平的问题十分明显。此外,农村基层自治组织中女性成员比重偏低的问题也较突出。2004年全国女性村委会委员达44.3万人,分别占村委

会委员总数的15.1%,2008年全国有21个省份的村委会成员中妇女比例为18.29%,2009年10月底全国村“两委”女委员占“两委”委员总数的19%;村“两委”女性正职占“两委”正职总数的4.5%。2004年福建省村委会成员中女性比重为13.0,即使2007年村委会成员中女性比重上升为14.3,但与同期全国的平均水平相比还是明显偏低的。

其次,女性参政中还存在着“分配性”和“服从性”的被动式参与特征。女性参政更多地体现为一种制度性的分配模式,受特定时期政策导向、社会价值取向影响程度较深,女性参政个体更多地只是被动接受和服从制度赋予她的社会角色,而不是在参政中表现出应有的主体性。从两性平等的角度来看,女性作为参政个体的主体性被压抑,体现了对两性平等参政的扭曲。在参政政策的执行中,一旦将女性参政作为政治任务来对待,对于参政女性的选拔更多的就是考虑其在妇女群体中的代表性,这就会导致出现女性“被参政”的情况。由于女性参政的“体制分配性”和“服从性”特征明显,所以与男性相比,女性在参政层次上显现出突出的“枣核形”形态,即在基层与高层,比例较低。这一点从上文中陈列的福建省地(市)、厅(局)级女干部比例和村委会成员女性比重可以看出。随着干部的年轻化,全国其它一些省份加大了对年轻女干部的培养选拔力度,相比之下,福建省年轻女性领导干部尤其是低于40岁的年轻女性高层领导干部显得十分缺乏。

二、女性参政的政策过程分析

作为参政政策后果的福建省女性参政,一方面取得了一定的进展,另一方面也不可否认地存在着一些较为明显的问题。这些问题或不足,和参政政策对女性参政的推动一起,客观地呈现于政策后果中,从整体上降低了参政政策后果的性别平等程度。如果将女性参政看作是现有参政政策的结果,那么,政策过程中不完善的参政政策制定、对参政政策的“非正常”执行以及参政政策评估反馈不到位等,就可能导致最初“两性平等参政”目标与最后“两性不平等参政”结果之间的不一致,从而产生女性参政水平下降的问题。因此,我们提出了以下分析框架,以此解释造成当前参政领域性别不平等的政策根源。

从图1可见,导致“两性平等参政”政策目标与“两性不平等参政”政策结果之间偏差的关键在于“政策过程”。这里所谓“政策过程”,指包含着政策制定、政策实施、政策评估和政策反馈等4个环节的政策系统。下面,我们对导致两性不平等参政政策根源的分析就依此展开。

(一)政策的制定

政策制定是政策全过程的一部分,也是重要的一部分。根据系统分析的观点,政策制定系统由输入、输出、政策制定过程和反馈四个子系统组成。在政策制定过程这个子系统中,又有5个实施环节,即提出问题、确定政策目标、设计备

选方案、确定明确方案与评价政策方案。

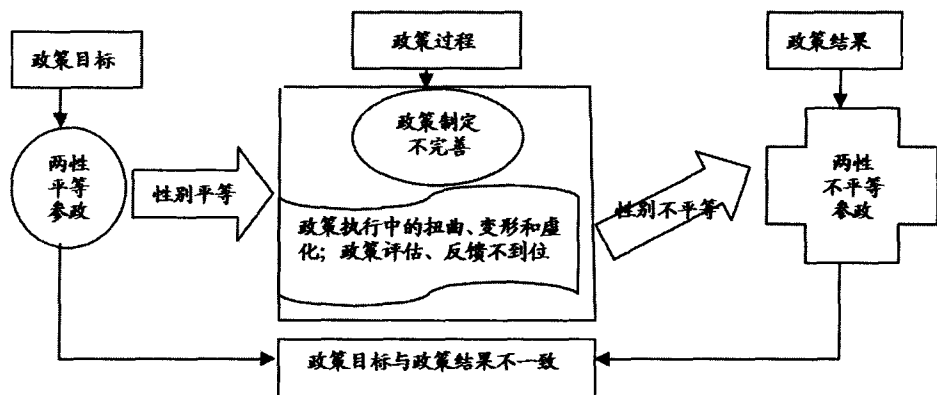


图1 社会性别视角中“参政政策目标与政策结果发生偏差”的解释框架图

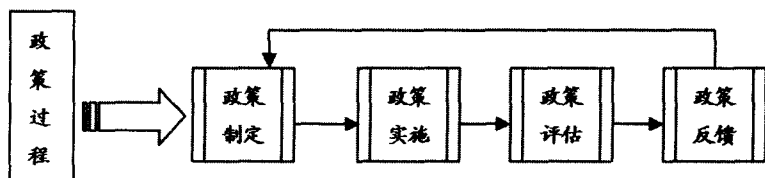


图2 “政策过程”的四个环节

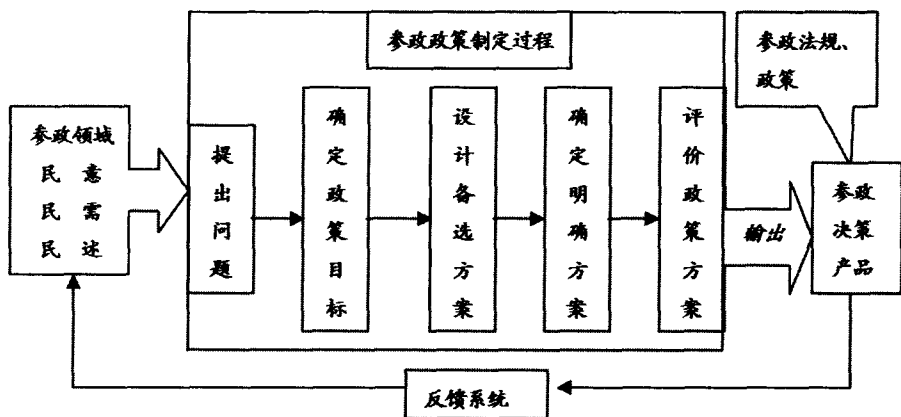


图3 参政政策制定的系统结构

从参政政策的制定来看,整个参政政策制定的系统结构也分为这四个部分。其中,“输入”是指各个层次的参政政策制定机构和制定者根据收集到的参政领域中存在的民意、民需和民述,将之归类、整理和提炼,作为参政政策制定的基础和依据;“政策制定过程”是整个参政政策制定系统中最核心最受关注的部分,也是决定参政政策制定成败的一环。在参政政策制定过程中,提出问题、确定参政政策目标和设计备选方案两个步骤均需要高素质的人员根据输入的民意信息和在此基础上提出的问题进行技术分析和设计,它是一项技术性很强的工作;确

定明确方案是决策者在反复分析、比较和研究各个备选方案之后根据参政政策目标最后作出,这即是通常意义上所谓的“拍板”或“决策”;提出问题是参政政策制定过程的输入接口,是参政“政策制定过程”和“输入”两个部分的重要连接纽带,也是参政政策制定的关键一环,它是否能客观、准确和深刻地反映出参政领域中的真实问题,框定适当的问题范围,并对问题的成因和环节作出准确到位的分析,是后续方案设计的基础;评价政策方案是参政政策制定过程与输出的接口,这是参政政策制定过程的最后关口,是专家、决策者共同参与的一环,其中参政政策的评价指标设计是否科学直接关系到参政政策的优劣;“输出”部分即把参政政策制定过程的决策转化为参政政策产品,形成指导参政实践的法规、政策,为政策过程的政策实施作准备;“反馈”是参政政策产出后接受参政各主客体和专家评价,并形成能够促进参政政策进行调整和不断完善的有益信息传递给参政政策决策机构和决策者,它同时也提供了参政政策根据后续实施情况进行不断调整、修正的方向。

一般而言,政策目标的确定、政策方案的最终选定除了受到决策者所处的社会政治经济环境影响之外,很大程度上取决于决策者的价值取向以及他所代表的利益集团,政策制定即决策过程的每一步都牵涉到决策者对社会利益格局和社会现实状况的认识和把握,同时也反映了不同群体利益之间的平衡与磋商。从目前参政政策的制定情况看,在参政领域的决策过程中存在着较明显的男性利益导向。由于历史、文化和各种现实等的原因,上述参政政策制定过程中出现了女性真实诉求被忽略、参政政策决策者中女性缺失、参政政策评估与反馈中女性利益代言人作用不足等问题,结果是参政政策制定过程主要遵循男性价值体系框架、服从男性权威价值,从而输出了上述所谓“社会性别盲视型”、“社会性别歧视型”或表面“中立”实则社会性别盲视或社会性别歧视的参政政策。

为了更好地说明当前参政政策制定过程中存在的缺陷和问题,我们特别选择了福建省女性参政中较突出、且在全国范围内较普遍存在的农村基层女性参政一农村妇女进村委问题进行分析。村民自治实施以来,农村妇女当选为村委会成员比例偏低的问题一直极为突出。虽然1998年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,“村委会中妇女应当有适当的名额”,然而据民政部统计,到2000年底,妇女在村委会成员中所占的比例仅为15.9%,担任村主任或支部书记职务的更是不足1%。福建省的情况也不容乐观。如2003年省妇联专门就“村级班子换届选举中女性进村两委比例下降情况”作了专题报告,指出“从目前已换届的村委和部分村党支部来看,女性进两委的形势不容乐观,比例较上两届有大幅度下降,女性进村两委比例最高不超过50%,最低仅占35%”,并认为“村两委职数减少”、“女党员数量偏少,后备力量不足”、“传统的性别和世俗偏见,以及地方宗族势力的影响”、“一些基层组织重视不够、措施不力”等是导致村两委中女性比例下降的重要原因。

为使这一情况得以改观,中央和各省都出台了一系列针对性政策措施。如

2002年8月中共中央办公厅、国务院办公厅14号文件和2008年民政部、全国妇联下发的《关于进一步加强新形势下妇女参加村民委员会工作的意见》等都强调“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”。湖南、江西和塘沽、广水等地在村民委员会选举中,因地制宜地规定村民选举委员会中要有女性成员、提名村委会候选人时必须有女性名额、确定正式候选人同等条件下女性优先;选票上先行设置妇女委员职位或有关职位必须选女性、妇女成员缺额要单独补选、补选仍缺额则空缺等。近年来福建省委省政府在2006年村级班子换届前下发了《关于做好2006年村级组织换届选举工作的通知》,对女性进“两委”提出了要求,各级党委、政府也层层下文明文规定“村‘两委’班子中至少要有一名女性”。2009年1月,省民政厅、省妇联转发民政部、全国妇联《关于进一步加强新形势下妇女参加村民委员会工作的意见》。同年2月,省委办下发《关于做好2009年村级组织换届选举工作的通知》,再次对推动妇女进村“两委”班子工作提出具体意见。

在实践中,这些政策不同程度地起到了一定的作用。但整体而言,这些政策的实施效果与政策目标之间还有很大差距。妇女在村级治理结构中的弱势地位并无根本性改观。2008年底,大部分省市完成了第七届村委会选举,而相当多的村委会并未实现“妇女应有适当名额”的目标,全国村委会成员中女性比例仅为17.6%左右,村委会主任中女性比例仅为2.7%左右,并且已经进入村委的妇女也多为副职和委员。从福建省的情况来看,至2007年底,全省村委会成员中女性比重仅为14.3%,且多年低位徘徊不前。

从农村女性进村委政策的制定情况来看,在原则、笼统、宏观的元政策之外,本省地方并未制定能将之加以进一步落实的操作性强的配套政策措施。1998年全国人大通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》和福建省人大常委会2005年11月修改通过的《福建省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》都只规定“村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额”,而不是“必须有适当名额”;即使地方规定里提出了“必须”,也没有制定选举女性委员的硬性措施,且无相应的制约性条款;即使在后来下发的“通知”中规定了“至少有一名”,也没有明确是“两委”有一名还是总共一名,存在界定数量不清的问题,再有甚者,“至少一名”往往成为增加女干部的“绊脚石”。有的村认为自己只要有一名女性就已经达到要求,不用再增加女性人数,结果造成“有两名以上女干部人数村数”不减反增。

对于造成这一“政策不完善”的主要原因,省里公共社会组织的研究报告认为,是制定具体政策的部门和决策者调研不够、了解农村实际不够,同时一些地方党委和政府部门缺乏社会性别意识,在选举方案的制定中存在男性视角或“性别中立化”倾向,导致制定的政策措施不符合农村女性的切身利益。这说明,如果参政政策制定中存在的女性决策者缺失,决策者没有渠道了解女性实际利益诉求,而又不能及时将偏误的决策结果通过评估和反馈加以修正的话,就可

能制定出表面好看实则漠视女性利益、损害两性公平的参政政策。

(二) 政策的实施、评估与反馈

政策的实施或执行是指政策方案被采纳之后,把政策所规定的内容转变为现实的过程。在整个参政政策过程之中,执行是又一个关键的环节。通常地,一项政策实施效果好坏取决于政策主体、客体、环境以及主体与对象之间的互动等方面要素。所谓主体,即政策的执行者,包括各级执行政策的组织机构和具体的执行者个人;客体是指各种相关政策文本及其包含的政策内容;环境指的是对政策执行产生影响和制约的各种政策保障制度和政策执行资源;对象指的是政策作用的群体,如女性参政政策的对象就是各层次的女性参政者。从当前参政政策的实施来看,参政政策执行过程中产生的不利于两性平等参政的问题亦产生于以上四个要素。下面,我们还是以“农村妇女进村委”政策为例就此一一展开分析。

从主体因素来看,参政政策执行中的问题主要表现在:第一,政策主体在认知上对相关政策规定存在一定的不认同或抵触情绪。从某种意义上讲,政策认知、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;反之,政策绩效降低。在“妇女进村委”政策的执行中,从村干部至普通村民都不同程度持有怀疑甚至否定态度:一是质疑此政策的合法性,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”;二是认为此政策违背程序公平原则,对男性不公平;三是觉得此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”。第二,政策主体在政策执行中出现执行偏差。对女性参政价值的认识不足和缺乏认同,使政策执行者习惯于从社会救助的角度居高临下地看待女性参政政策,而不能把它视作一种坚持社会公平、公正所必须担当的社会责任,所以难免会在政策的实施中产生动摇,导致政策执行不到位的问题。著名的社会性别与发展理论家 Staudt 曾尖锐地指出,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”,即是说人们口头上对性别平等政策也许会赞诺不已,但却并不采取实际行动去落实,或者即便落实但力度有限。“妇女进村委”政策执行中存在着同样的问题。一份福建省 2006 年村级组织换届女性进“两委”的工作总结中指出,政策在实施中确实存在执行不力、流于形式的情况,具体表现在:一是消极式执行。如有的地方宣传动员工作不到位,力度不大,虽然有女性当选的规定,但没有女性当选的选举结果出来后,往往采取顺水推舟的态度,既不补选,也不增选,使政策目标流产;二是替换式执行。如省内有的地方一些负责换届工作的部门为了“达到”100% 女性进“两委”的“数字工程”,在一次选举结束后,采用任命村支部副书记、村主任助理,增配村支委以及其他一些措施来完成任务。这样的做法虽然数字上好看了,任务完成了,却是一种不折不扣的替换式、敷衍式执行,带来了消极影响,不仅打击了女性的竞选热情,人为的“当选”使竞选成本大幅降低,破

坏了竞选的公平性,伤害了女性参与竞选的积极性,而且误导了选民的投票意向,使原想把票投给女性的选民产生“既然女性最后无论如何都会进村委,那还不如把票投给‘更需要的人’”的想法;三是扭曲式执行。虽然省里已经出台一些约束农村选举的政策法规,但选举中买票、贿票和宗族、宗派干扰选举的违法现象仍时有出现,而有关管理部门和管理人员为了减少麻烦,对此不闻不问、听之任之,在很大程度上影响了“妇女进‘两委’”工作的顺利开展。

从政策实施的环境因素来看,参政政策执行支持系统中出现的问题主要表现为:第一,社会因素。一是传统农村自然经济导致“男主外,女主内”的性别分工模式,使女性的活动范围局限于私人领域,与公共领域隔绝,失去了参政所必须的公共资源,在选举时处于十分不利的位置;二是传统两性社会分工在总体上压抑了女性的主体意识,由于生产力水平的制约,妇女仍是家务劳动的主要承担者,受教育程度普遍低于男性,使之缺乏参政意识,表现为一些农村妇女干部对获取权力没有珍视感、维护感,不仅是那些没有参与竞选的女性,就连有些参与竞选,甚至当选的女性都认为“女人重要的是把家庭操持好,把孩子带好,至于当干部完全是因为别人选我我才当的”,普遍存在“选我参政”、“组织安排”的心理,缺乏主动角逐职务的勇气;三是长期处于私人领域导致女性在经济上不独立,凡事依赖男性,使之无论在选举或被选举中都没有自主权和话语权,选与不选往往由男性说了算。第二,文化因素。一是传统文化贬低女性的价值,使之成为男性的附庸,导致社会、男性对两性平等的漠视,甚至隐抑女性自身对两性平等的追求,使女性认为遵从“男主女从”的角色定位和男性专权是天经地义,大大减弱了女性对政治参与的期望与热情,即使参政,也普遍存在顺从心理,甘当配角和副职,缺乏独挡一面的魄力;二是将女性排除于社会和政治之外的角色定位常使女性陷入多种角色冲突带来的压力之中,使之要为参与政治付出比男性更大的代价;三是“女不干政”的传统观念,形成排斥女性参政的文化氛围。农村社会认为女性当选有违传统社会习俗,尤其是农村的老年人,很多认为女性出来参与竞选,“抛头露面”丢人。第三,制度因素。一是政策监督体制不完善。长期以来,性别平等被看作是妇女的事,将妇女的事交给妇联来管,是政府不言而喻的思维定势。这样一来,政府对女性参政政策执行管理控制的能力就相应弱化。针对“妇女进‘两委’”政策,政策监督体制不完善表现在缺乏相应的政策落实机制,如没有对政策进行大力宣传,组织各级、各部门学习的工作做得不够,尤其是选举的组织、主持部门很多没有大力普及政策和法规,让农村民众了解、熟悉女性参政的重要性和政策目的、内涵,选举过程也不够公开、透明;对于在实践中出现的政策与实际脱节的问题未能实施有效的监督与反馈,对选举中存在的损害女性利益的违法操作行为没有及时加以制止和纠正,政策实施中操作的透明度不够,存在“文行”不一致、选举不规范的问题。当农村妇女的民主参与遭遇阻力,作为主要责任组织的妇联只能游说,而无控制监督职能,有关基层政府及职能部门是否接受有相当大的不确定性,结果往往是上级政府有政策精神,

下级乡镇有具体困难,缺乏纵向垂直的层级整合能力,导致控制协调乏力。二是政策支持资源明显匮乏。村妇代会作为村一级的妇女组织形式,本应承担起吸纳、组织和培养农村妇女参政议政的责任,但妇代会在乡村政治系统中处于组织虚置和作用弱化的境地,基本状况可用“无权无势”来概括,对乡村两级政权尤其是村两委的依附,使得村妇代会无法正常地履行职责,村妇代会的妇女组织的色彩越来越淡、整合功效越来越差。在农村两委换届选举中,由于基层妇联无权无势缺经费缺资源,在政府各职能部门的眼中处于一个无利益交换、无职能交叉、无关轻重的地位,基层县市换届选举指导协调部门或者不考虑妇联的参与,或者妇联参与效能有限。由于村级妇代会组织支持功能不到位,也使得作为农村妇女进“两委”工作缺乏政策执行所需要的经济、人员、信息等资源,大大不利于政策实施。

从客体因素来看,参政政策执行中出现的问题主要有:第一,政策不完善。如前面所述,当前农村妇女进“两委”政策尚存在不符合农村实际和女性切身利益的情况,如规定“应有适当名额”、“至少有一名”等,一些地方还对候选女性进行年龄、文化程度方面的不合理限制,使女性人才出现“青黄不接”的现象;第二,政策缺乏整体性。主要表现在目前一些地方的政策配套措施和补救措施不合理。如前面提到的换届选举中在选后采取任命副支书、增补村主任助理等措施虽然一定程度上提高了农村妇女进“两委”的比例,但并不能作为长久之计,它还可能使农村女性参政产生一种不良的依赖,从而根本上削弱女性参政能力。

从主体与对象的互动情况来看,当前参政政策执行中主要存在的问题表现为政策执行者和政策目标群体即参政女性之间的信息渠道不畅通。如农村妇女进“两委”政策执行中就缺少两者间互动、沟通的环节,政策执行基本上是自上而下地推动实施,而没有自下而上的让参政女性表达自己的想法和意见的渠道,所以政策目标对象的真实想法和政策的实际效果,以及政策在实际执行中遇到的障碍和产生的问题等无法反馈给而政策的执行者和制定者,政策的科学性和有效性无法及时得到检测,从而影响政策的优化和改进。

以上我们以福建省农村妇女进“两委”政策为例,分析了女性参政政策过程各环节中存在的缺陷与问题,如表1。

总之,从当前女性参政政策的执行过程来看,存在的突出问题是执行者对女性参政的重要性认知不足,加上政策本身的不完善、政策保障机制和资源的缺乏以及政策执行者和政策对象互动阻滞,导致政策执行的不力或不当。除了以上的政策制定和政策执行过程,女性参政政策过程中的政策评估和政策反馈环节也存在着一一定的问题,这些问题的存在,严重影响了女性参政政策目标的实现。

上述我们以农村妇女进“两委”政策为例,分析了福建省女性参政政策过程各环节中存在的缺陷与问题。女性参政政策内容中的缺陷和政策过程中存在的问题,在很多方面带来了负面影响,产生了一些不良后果。对于女性而言,这些导致两性不平等参政的政策不但从总体上损害了女性的群体利益,进一步强化

其弱势地位,而且抑制了女性的潜能,不利于提高其整体素质,甚至还在很大程度上降低了女性的政治效能感,可能导致其政治冷漠化;对于社会而言,这些导致两性不平等参政的政策妨碍了社会公平的实现,也不利于激发社会活力与实现社会和谐。

表1 当前女性参政政策过程中存在的缺陷与问题

	政策制定环节	政策实施环节	政策评估环节	政策反馈环节
政策过程各环节中存在的具体问题	①在民意、民需输入部分,女性真实诉求被忽略;②在政策制定过程部分,决策环节女性决策者缺失;③在政策评价环节、反馈部分,着女性利益代言人作用不足。	①主体因素,包括对政策认识不到位(不认同、怀疑、抵触)和政策执行偏差(消极式执行、替代式执行和扭曲式执行);②环境因素,包括传统性别分工模式、角色模式和女性依赖性等的社会因素;贬抑女性价值的传统文化、女性弱主体意识和“女不干政”传统观念等的文化因素,政策监督体制不完善、政策支持资源不足等的制度因素;③客体因素,包括政策不完善和政策缺乏整体性等;④主体与对象的互动因素:政策执行者与参政女性间互动阻滞。	①操作指标和执行措施模糊;②专家与公共社会组织作用缺位。	①评估参照数据和技术手段缺乏;②专家与公共社会组织作用缺位。
政策过程中存在的核心问题	社会性别意识缺失、淡薄,男性价值与利益主导整个政策过程,政策制定者和执行者主体对女性参政价值认识不足,女性参政政策缺乏完善的制度保障和有力的资源支持,女性参政利益诉求无法输入并贯彻于政策全过程,导致女性参政政策目标的实现有“形”而无“质”。			

三、促进两性平等参政的政策框架和保障机制

在参政政策全过程中,要保证两性平等参政目标的真正实现,除了要有完善的政策文本、忠实履行责任的执行者、积极觉悟的女性参政者和良好的制度、社会支持之外,还需要有一些保障机制来作为整个政策系统运行催化剂和润滑剂。所谓政策保障机制,是指推动政策过程顺利运行和保证实现政策预定目标的制度性方法和途径的总和。当前,我们认为应该在当女性参政政策过程中确立“互动机制”、“整合机制”、“赋权机制”、“宣导机制”等四种保障机制。其中,“互动机制”是保证女性参政利益诉求得到客观反映并真正影响女性参政政策制定、执行等过程的前提,是最外层、最基础的保障机制;“整合机制”、“赋权机制”和“宣导机制”则依次递进,保证了政策执行和政策监督的顺利进行,并最终作用于政策目标的实现,是重要的女性参政政策保障机制。四者共同指向两性平等参政的政策目标,其关系如图4。

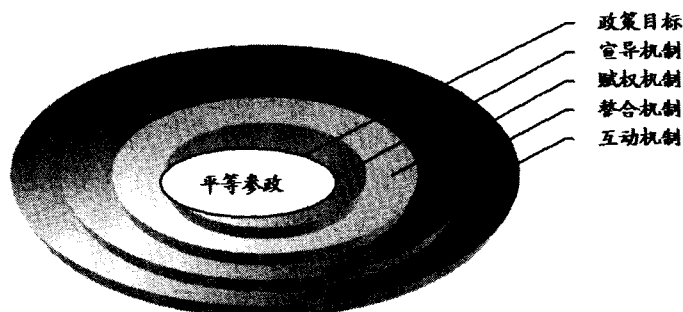


图4 促进两性平等参政的保障机制

政策框架,是指由政策目标内容和各种政策保障机制按照一定的运行轨迹围绕政策目标的实现而展开联结的政策过程体系。根据当前女性参政政策的实际情况和本研究的需要,我们将女性参政政策框架划分为政策制定系统、政策文本、政策执行系统、政策监督系统、政策评价与反馈系统等几个部分。首先由政策制定系统在吸收了相关的信息、确立政策目标、提出备选方案之后进行决策,输出政策产品——女性参政政策文本,政策文本内容在“整合机制”、“赋权机制”、“宣导机制”等的作用下进入政策执行系统,政策监督系统与政策执行系统并行且作为政策执行过程的保障,之后在互动机制的作用下,政策执行者与政策对象之间就政策的执行效果进行互动,由此产生政策评估信息并提出女性参政政策对象——参政女性的利益诉求,再经由专门的政策评估与反馈系统输入起始的政策制定系统,以便对原来的女性参政政策内容、目标等加以调整、修正、完善,或者提出新的政策目标,由此再进入新的政策过程循环。

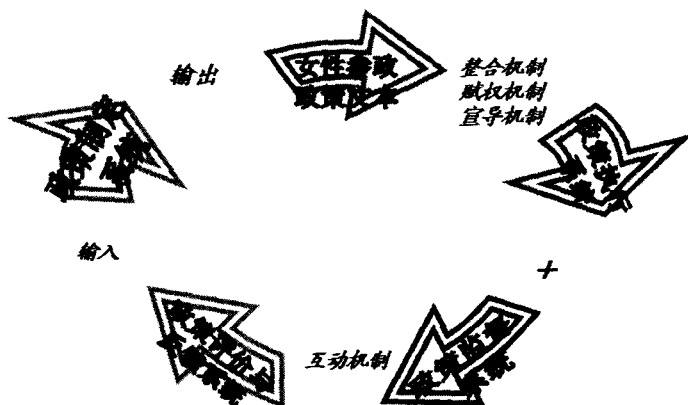


图5 促进两性平等参政的政策运行轨迹框架图

1. 在政策制定系统,针对当前女性参政政策措施制定中存在的社会性别意识淡薄、女性决策者缺失、女性参政真实诉求被忽略、女性利益代言人作用不足等问题,将以下几个方面作为优化政策制定过程的切入点:一是增强决策者的社会性别平等意识。政策制定者缺乏性别意识是政策过程不能贯彻性别平等价值

取向的直接原因。在两性平等与社会发展的其它目标之间,决策者往往将性别平等看作非紧迫性问题而排除在决策主流序列之外。在参政领域推动社会性别主流化所要做的第一项工作就是在对各种政策备选方案的评估和政策方案的最终选定中加入社会性别视角指标,评价政策将对不同性别所产生何种影响。可以试点实行社会性别指标一票否决制,以此来推动社会性别平等意识在参政政策制定过程的引进和渗透;在评价备选方案时,还可以邀请社会性别专家参加,促使方案评价工作考虑到社会性别因素对政策科学性的影响。二是政策制定中增加女性决策者的比例。出于女性特殊的经历和感受,女性决策者更可能作为女性利益的代言人提出女性的需求和利益,并且在决策阶段抵制对女性参政不利方案的出台。根据联合国的有关研究,任何一个群体的代表在决策层达到30%以上的比例,才可能对政策产生实际影响力,目前我国显然远远达不到这一比例。因此应该在国家两性平等原则的政治氛围中,积极推动实施相应的配套政策,形成一套建立在委任制基础上、行之有效的方法,增加女性参政比例,在源头上形成有利于两性平等参政的良性循环。三是充分发挥妇联组织的重要作用。包括加强妇联与政府组织部门的沟通与协调,促使在决策部门中留出一定的女性决策人位置,建立“后备妇女干部人才库”并对女性人才进行能力和竞聘技能培训,促使其顺利进入决策群,以及通过提建议、参与民主协商来影响参政政策的制定等。

2. 在政策执行系统和监督系统,针对目前仍然存在的不利于两性平等参政的社会环境和社会意识因素,政策主体对女性参政作用认识不到位、政策执行存在偏差、政策执行者与参政女性间互动阻滞,以及政策监督体制不完善、政策支持资源不足等问题,采取如下对策:第一,进行政策宣导。针对女性参政政策在实施过程中的虚化、软化现象,有必要采取措施,加强女性参政政策的宣传,提高政策执行者的政策认同感,使之认真领会和理解政策目标具体内容,为有效执行政策奠定坚实思想基础;政策宣导还可以使全社会理解、接受、支持和执行两性平等参政政策,为政策的有效执行创造良好的政策环境。此外,对女性参政政策的宣传还包括加强女性教育体系构建,通过卓有成效的妇女培训与教育,减少社会的性别偏见,帮助妇女成为“积极公民”,为女性参政储备足够的素质条件和人才资源。加强政策宣传和培训,不仅能促进政策执行者增强社会性别意识,培养他们贯彻两性平等参政政策的责任感,通过对社会性别分析工具的掌握,还有助于政策执行者提出具有社会性别敏感性的政策实施计划和措施,同时,政策宣传还可以为政策执行者构建广泛的社会监控系统,对女性参政政策的执行过程和效果进行公众的舆论监督。第二,充分发挥妇联组织在女性参政政策运行中的作用。在政策实施环节,妇联发挥很大的影响。一是通过其组织网络,借助妇女研究专家、大众媒体的话语权,以及和其他专业妇女组织的联合活动,在社会上形成强大的社会舆论,营造以社会性别视角关注女性参政政策的氛围;二是联合各方力量,整合各种资源,通过培训班、讲座、讨论会等形式,对政策执行者进

行社会性别意识的培训,使其增强性别敏感度;三是通过其研究机构 and 高校研究者的合作,对女性参政政策及其操作性措施的可行性加以分析和论证,并作出反馈,使之成为对女性参政政策过程进行监督的重要依据;第四通过对不同女性群体的调查和研究,收集女性对现有参政政策措施的看法、她们的真实诉求和政策对女性发展产生影响的数据资料,为女性参政政策后续的修订和完善服务。第三,促进资源整合增加女性参政政策的社会支持。为了“盘活”社会支持女性参政格局,将现有相关但分属于不同“组织系统”的机构和组织整合起来,构建推动女性平等参政有力的社会支持网络。例如,在妇联系统、高校系统、党校系统和社会科学院系统中的妇女机构和性别中心等机构和组织之间建立彼此之间开展合作的“联动”机制,在“联动”状态充分发挥各个系统的特点和优势。妇联系统侧重于与政府部门建立联席工作制度来推动女性参政政策的倡导和促进;高校系统侧重于妇女学科和课程建设;党校系统侧重于干部教育和利用课堂话语权为女性参政提供智力支持;社科系统侧重于深入的性别研究。目前,有待于进一步建立将四者有效联系起来共同发挥作用的机制。

3. 在政策评估与反馈系统,针对现存评估参照数据和技术手段缺乏、专家与公共社会组织作用缺位等问题,开展性别统计、建立完善有效的两性发展状况社会检测评估体系。分性别统计有助于提高政策制定者、执行者、评估者和社会大众对性别平等状况的认识,增强其对政策的性别敏感性。国家和地方两级的性别统计数据有助于各省对比、研究、判断本省女性参政中两性平等的实现程度,由此来对女性参政地位和变化趋势加以监测,为女性参政政策修改和优化提供真实可靠依据。目前,在我国的统计类别中,除计划生育外没有性别统计,建立健全性别统计和监测评估体系,加强性别统计和性别发展分析工作十分迫切。应当在调查研究的基础上,确定参政领域女性地位监测评估的核心指标和关键技术,并将其逐步纳入政府部门的常规统计之中,使分性别数据的收集、分析和公布制度化、经常化。

参考文献:

金一虹:《从公众对妇女参政的认知看传媒对妇女参政的影响——一项有关传媒与妇女参政的实证研究》,《妇女研究论丛》2002年第2期。

李慧英主编:《社会性别与公共政策》,当代中国出版社2002年版。

杜洁:《以研究促进政策和法律纳入社会性别视角——社会性别与法律/政策项目的探索》,《妇女研究论丛》2006年第6期。

杜洁:《我国培养选拔女干部政策措施评估和社会性别分析》,《妇女研究论丛》2001年增刊第1期。

刘伯红:《女市长状况:实力与障碍并存》,《Women of China》2002年第1期。

潘锦棠:《北京市女职工劳动保护状况调查分析》,《中国社会保障》2006年第3期。