

doi: 10. 3969/j issn 1672-0598. 2009. 04. 012

中外妇女参政的差异比较*

俞 萍

(重庆工商大学,重庆 400067)

[摘要] 中国妇女的参政水平在新中国成立后实现了跨越式的进步,拥有了欧美国家妇女争取了上百年时间才获得的政治权利。近一、二十年来全球一个令人瞩目的现象,就是女性参政群体的崛起,但是中国妇女参政发展却显得相对缓慢,中国妇女参政中出现“职务性别化”、“权力边缘化”倾向。究其根源,我们发现西方女性参政权的获得主要是通过妇女自下而上的漫长的女权运动,而在中国,妇女参政权的获得更多是源于政府鼓励和制度支持,通过政府自上而下的政治动员而实现。

[关键词] 中妇女;参政;政治文明

[中图分类号] D44 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)04-0064-05

一、妇女广泛参政是时代的呼唤

妇女参政是指妇女群体参与国家政治生活、管理社会公共事务的政治行为,它包括两个彼此相关的方面,妇女的权力参与和民主参与。权力参与意味着妇女进入国家各级政权领域,直接参与国家政治、经济、文化等各项事物的决策和管理。它具体包括妇女参政的数量、妇女参政的结构、妇女参政的质量等。民主参与意味着妇女作为法律所赋予的主体的人行使民主选举、对社会公共事务的关注、对公共政策的影响、建言献策等。

从人类社会演进的趋势看,妇女参政是近代以来妇女解放运动追求的主要目标之一,是继婚姻自主、经济自立后妇女提出的更高目标,也是妇女地位提高的必然产物和集中体现。

近一、二十年来从亚洲到非洲,从欧洲、美洲到大洋洲,一个令人瞩目的现象,就是女性参政群体的崛起。北欧是妇女参政水平最高的地区,妇女有很好的参政历史和参政意识。2002年,世界女性议员的平均比例是 14.3%,北欧国家的比例数高达 38.8%,其中,瑞典议会中女性代表占了 42%,丹麦为 38%,挪威为 36%,是女性比例世界排名最高的 3 个国家。^[1]发展中国家妇女参政人数的增多

更是令人瞩目。在莫桑比克政府中,2005年女部长的比例已经达到了 30%,女性议员占到了 36%,执政党的女党员占到了 49%,^[2]特别是 2004年和 2005年,黑人女性在政坛上的成功令世人关注,不断有黑人女性在社会的各个领域崭露头角,有的甚至登上了权力的顶端。2004年 2月,路易莎·迪奥戈当选莫桑比克总理;2004年 10月,因在“可持续发展、民主与和平”项目中作出了突出贡献,肯尼亚环境和自然资源部副部长马塔伊荣获 2004年诺贝尔和平奖,成为这一奖项自 1901年设立以来首位获奖的非洲女性。越来越多的女性参与到政治活动中来,在国家和政府管理部门发挥着重要作用,以自己的努力和贡献,赢得了社会对女性的尊重,使人们对女性参政的认可程度不断提高

中国改革开放三十年,在社会经济领域取得的成就有目共睹,妇女群体也有了很大的进步,女企业家的崛起、女市长的逐渐普遍……表明中国妇女的社会贡献和自身素质在不断提高。从全球的发展趋势看,历史已成熟了让妇女担当更重大责任,让妇女群体发展更加辉煌的条件,中国妇女也将在这一大背景下提出更高目标——更充分更广泛地

* [收稿日期] 2009-03-17

[基金项目] 2002年度重庆市科委软科学项目《重庆市就业结构调与女性潜能开发》

[作者简介] 俞萍(1949-),女,江西广丰人,教授,重庆工商大学,重庆市女性人才研究会会长。

真正地参与政治,为构建和谐和谐社会发挥不可替代的重要作用。

二、中国妇女参政的特征与现状

1. 中国妇女参政的模式与特征

妇女参政是政治文明的重要体现,政府作为公众的代理人、有责任解决妇女参政问题,而且国际社会发展趋势看,政府在妇女参政中起巨大作用也是积极响应联合国提倡的“社会性别意识主流”理念。从我国特定背景看,我国妇女参政由政府主导具有更充分的理由。由于我国建国前是一个半殖民地半封建社会,没有经历一个完整的资本主义发展阶段,建国后通过短暂的新民主主义社会,直接向社会主义过渡。可以说中国政治制度的巨大变革,也直接带来中国妇女参政状况的跨越式发展。

自新中国成立以来,中国共产党非常重视男女平等,不仅在政治参与方面给予女性很大的机会,而且也使妇女参与管理国家和社会事务的权利依法受到保障。因此中国妇女的参政水平在新中国成立后实现了跨越式的进步,拥有了欧美国家妇女争取了上百年时间才获得的政治权利。如果从妇女参政模式上划分,中国的妇女参政可归为“政府主导型妇女参政模式”。

西方女性参政权的获得主要是通过妇女自下而上的漫长的女权运动,因此她们倍加珍惜她们来之不易的权力,妇女的参与意识也普遍较强。而在中国,妇女参政权的获得是由于政府的鼓励、支持而获得,妇女参政更多的是在政府自上而下的政治动员下进行。在社会主义制度条件下,国家政府作为满足妇女需要的一种机制所起的作用积极而巨大,中国妇女群体依靠这一外力的支持和推动,顺利而迅速地获得了参政权,使中国妇女解放运动产生了质的飞跃。

由于我国的妇女运动带有“后发展外生型”特点,作为成熟妇女运动所需的妇女主体意识的觉醒、素质的提高、非政府妇女组织的强大等因素尚未具备,妇女群体内在的对社会参政权利抗争活力相对较弱,因此在妇女参政的道路上尤其需要政府强有力的支持和推动,这是中西方妇女参政的不同历程所注定的。不过新中国成立以来半个多世纪特别是近十多年来的中国妇女参政的实践历程和社会效果,却提出了如何建构有中国特色的妇女参政模式的必要性和紧迫性。

2 目前中国妇女参政中出现“职务性别化”、“权力边缘化”倾向

从社会变迁常态来看,一个社会的传统文化变迁较之于经济基础与上层建筑的变革总是更为滞后,无疑新中国建立后,传统社会中男权至上的习惯势力不能随着新制度的建立而立即消失,相反还将存在于相当长的历史过程,而且中西方妇女参政的不同历程,使得中国妇女群体对于实实在在的、全面的政治参与比较缺乏积极抗争的内在活力,加之政府主导型妇女参政模式的历史惯性,使得建国60年来中国女性参政发展显得有些步履蹒跚。集中体现在社会管理的权力结构中,始终是以男性为本位的价值观居主导地位,女性始终没能从男女平等的层面,为代表占总人口一半的女性获得充分的社会职位,掌握应有的社会公共权利,管理两性共有的公共事务,实现真正意义上的政治参与。而表现出一系列令人不甚乐观的状态,突出地表现为妇女参政具有鲜明的“分配性”、“服从性”等特征,从社会角度看,女性参政更多地体现为一种制度的分配,而从参政主体的角度来看,女性参政更多地体现为一种对社会角色的接受和服从。呈现出通常所说的:

——女性参政的“职务性别化”,即在权力结构中,一些位置被认为是男性的,一些职务被认为是女性的,职务被贴上性别的标签。女性在职务安排上大多被置于文教、卫生、科学及妇女工作等领域。根据全国妇联的一项调查,全国317位女市长分管文教卫生的占50%以上,而分管经济的只有15%。

——女性参政的“权力边缘化”,即在政治权力结构中女干部在整个国家干部群体中的配备呈现出“三多”“三少”的特点,如从2003年重庆女干部的结构状况看,一是基层女干部多,高层女领导少,女干部配备呈宝塔形,愈到塔尖人愈少;二是女领导干部副职多,正职少,在重庆市2003年“第二期妇女社会地位调查”中,当问到你现在单位一把手是男性还是女性时,93.2%回答是男性,女性只有5.9%,回答“不知道”的有0.9%。重庆市所辖40个区县(含自治县、市)党政班子中没有一名正职女领导,市级部门的正职女领导人数也屈指可数。三是女领导干部在一般岗位的多,重要岗位的少,在市级部门,尤其在区县的党政部门中,女性领导大多集中在科教文卫等政府部门和群团组织中,

在党政主干线和重要的综合部门的少。^[3]女性参政权力边缘化实质上反映出社会对女性参政仍然处于较低的认同度。

目前国际上通常以女议员的数量和比例作为衡量妇女参政水平的一个重要指标。从世界范围看,自上个世纪初有女性进入议会以来,绝大多数国家女议员比例呈上升趋势。参加召开的98届各国议会联盟议员会议的女议员占议员总数的18.8%,比10年前增长近12个百分点。各国议会联盟(IPU)1994年和2000年4月公布的两次统计数据显示:在160个国家中,女议员比例有所增加的国家有106个,占总数的66.25%,其中增幅最大的波兰上升24.1个百分点,有23个国家增加10个百分点以上。^[4]而中国却从世界各国女议员所占比例排名中1994年的第12位下降到2002年的第29位。

三、中国妇女参政近年来发展相对缓慢的原因分析

针对近一、二十年来世界范围内妇女参政取得长足的形势下,中国妇女参政发展显得相对缓慢的原因大概有以下几方面:

1. 妇女群体的参政觉悟不高

政治参与是人类社会生活的高级活动,除必要的外部条件外,更要求参政个体具备相应的素养,包括一定的文化知识水平和现代民主意识、良好的心理素质、实现自我价值的强烈愿望和坚定的政治责任心等。北欧妇女参政的良好氛围,也与其妇女群体积极参政的主体意识密切相关。如,丹麦妇女在本党无女候选人的情况下,能够摒弃党派偏见,选举他党女候选人,表现出很强的女权意识。一个国家的妇女主体其参与热情和政治民主化程度的主要指标是妇女投票率。北欧妇女投票率稍低于男性,但绝对数值偏高,在妇女运动出现高潮的年代,丹麦男性公民投票率达87%,女性低5个百分点。1968年瑞典大选中,男性投票率为91.6%,女性为90.7%^[5]。

我国早期资产阶级妇女参政运动兴起晚,持续时间短,未取得实质性成果,并随着资产阶级民主革命的失败而结束。因此作为西方资产阶级妇女参政运动的思想基础——民主参与意识在我国广大妇女中比较薄弱。如,从2003年重庆的调查数据统计看,重庆妇女参加各类组织或团体的比例不

高,参加工会、专业行业组织、民间互助组织、联谊组织以及其他组织的比例分别为13.9%、4.7%、1%、2.2%、0.3%,从被调查者的政治面貌看,妇女中的中共党员只有4.3%,而男性中中共党员则有16.3%。而最近三年主动给所在单位、社区、村提建议,向政府有关部门反映情况的女性比例仅为36.1%明显低于男性的63.9%。

在北欧地区,“从70年代初开始,认为内阁成员应是清一色男性的观念就已经落伍了”^[6]。有着“世界上最女性化的民主国家”之美誉的挪威,妇女早已成为左右政局的重要力量。

从全球妇女参政的发展经验看,要提高我国妇女总体的参政水平,必须首先提高妇女的民主参与意识,并通过各种形式实践民主参与,为提高妇女整体参政水平奠定基础。

2 缺乏相应的促进妇女参政的制度支持

从某种意义上说,女性参政应达到主体间的一性,即从政女性与一般女性之间应存在一份双方自觉遵守认可的政治契约。也就是说,一般女性选举支持从政女性,把自己参与管理国家的权利通过法定程序移交给自己信任的从政女性,从政女性则保证真正代表和反映一般女性的政治意愿和要求。在挪威,从政妇女已越来越多地使用“妇女代表妇女”的口号,自觉做到真正代表广大妇女的政治意愿和要求。她们的参政得到了广大妇女的支持,她们的当选反过来又有力促进了妇女运动的迅速发展,并促使政府更多地关注和维护本国妇女权益。并对更多普通妇女的参政起到了积极作用,两者之间形成了一种良性循环,具有某种“互动效应”。然而这种政治与社会效应的产生需要相关的干部选用机制作为基础,如挪威前首相布伦特兰夫人和冰岛总统维·芬博阿多蒂尔都是在完备的民主竞争机制下,借妇女运动之东风,通过自身努力而跻身政坛的。

中国女性参政的基本制度是委任制,干部及女性的任免是由上级组织决定的,这些权力的授予者同时又是权力的拥有者。试想,在一个男性本位的社会文化背景下,哪些女性可以参政、如何参政实际上仍然以男性本位的意志为转移,即以什么方式任命女性,将他们安排在什么位置,给与多大的权利都是按男性本位格局来设置。随着社会制度的确立,社会权力结构的日益稳定,女性解放的政治意义渐渐淡化,“妇女参政”的履行则演变成一种

职位分配的形式。始终没有将妇女群体要求与男性同等参与政治纳入妇女参政的目标给予支持和认同。就连妇联组织的干部也是作为一个准行政单位来任命,其功能在很大程度上是作为妇女的“娘家”对弱势女性予以关注和关心,在推荐女干部、争取妇女在政府中的职位方面的作为显得很有限。于是出现了建国数十年,妇女参政没有大的进展,有时还出现倒退的情况。

这种委任制使从政女性在实现其女领导的角色规范时,也常常忘记了自身的性别角色,往往作为中性人在行使权利,并没有将妇女的群体利益纳入自己的从政使命,因此妇女的权利义务的保障并不能通过她们的岗位实践得以落实。也就是说,身居领导职位的女性如果不能自觉代表女性的整体利益,反映女性正当的合法利益,并对政府的决策产生影响,使广大女性的权益在政治领域中得到体现。那么妇女参政的终极目标——维护女性自身权益并扩大女性对社会政治生活的影响依然难以实现,整个社会的妇女参政水平也始终无法提高。

3. 保证妇女参政的制度约束和监察执法力度不够

凡是妇女参政发展较好的国家都有具体执法部门负责妇女权益保障法的实施,也有专门指定的机构、人员办理有关事宜,因此,妇女权益保障法均能落到实处。比如,挪威《男女平等地位法》的实施就由准司法机构“平等地位上诉委员会”和准司法监督人员“平等事务专员”来执行,专员由国王委任,机构由政府赞助。我国在促进妇女参政的立法方面与先进国家相比并不落后,无论是在国家的根本大法《宪法》还是《妇女法》(《中华人民共和国妇女权益保障法》简称《妇女法》)中均有明确规定。但我国在监察执法方面与先进国家相比还存在一定的差距,到目前我国还未专门设立执行妇女法律的监察机构。同时,《妇女法》中的有关条文缺乏硬性指标和具体的实施细节,因而使法律本身的力度以及可操作性都存在欠缺。

从世界范围看,目前越来越多的国家通过立法促进妇女参政的同时,还制定相应的政策措施,以保证法律条文中有关男女平等的原则和具体规定能够真正得以落实。

如,1995年,联合国第四次世界妇女大会通过的《行动纲领》要求各国在立法机构和决策职位中实现女性至少应占 30% 的目标。因为只有某一性

别达到一定比例才能形成一股力量,把相关的利益和需求表达出来。有一定数量的妇女参与制定的政策,其内容才能更符合女性的利益,更加合理和切实可行,避免偏见与强制。为了提高妇女的参政水平,各国都在制定相应的法律法规,从法律法规和国家机制上确保妇女参政的比例。

为了确保妇女在议会中的参与权,欧洲各国采用了各种形式的“最低比例制”。其中两种较为常用:一是通过宪法或国家法律来制定并实施“最低比例制”;二是通过政党来制定和实施“最低比例制”。欧洲有许多国家把“最低比例制”的条文明确地写进宪法或其他国家法律。如:法国于 1999 年通过宪法修正案规定,政党提交的议员候选名单中,女性必须占 50%,如果不执行,该名单将被视为无效或政党将被课以罚款;比利时和意大利的有关法律规定,国家议会中女性议员的最低比例为 20%,地方议会为 25%。^[7]通过政党来实行“最低比例制”的典型国家是北欧诸国。2002 年,世界女性议员的平均比例是 14.3%,北欧国家的比例高达 38.8%。其中,瑞典议会中女性代表占了 42%,丹麦为 38%,挪威为 36%。^[8]是世界排名最高的三个国家。北欧妇女参政比例的提高,政党所制定的“最低比例制”起了至关重要的作用。

截至 2004 年 7 月,已有 14 个国家或地区在宪法中规定妇女参政的比例,31 个国家或地区在选举法等相关法律法规中规定了妇女参政比例,17 个国家或地区在宪法或其他法律中规定地方议会或政府中妇女的比例,61 个国家的 129 个政党在使用配额制。

妇女政治权利的保障程度是一个国家文明进步的重要标志。为进一步保障妇女的政治权利,我国妇女权益保障法修正案草案作出了新规定:国家采取措施,逐步提高全国人大和地方各级人大的代表中女性代表的比例;城乡基层群众性自治组织成员中,妇女必须有适当的名额,村民委员会成员中至少有一名女性;各级国家机构的领导成员中,应当有一定数量的女性领导成员;社会团体、企业事业单位应当重视选拔女性领导成员;女性较集中的部门、行业管理层中的女性比例应当与女职工比例相适应。这类规定显得过于原则,而且没有相应的法规制度监督执行。结果,有部分单位和部门在班子配备时只注意配置女干部的最低指标而不重视最高指标,把“至少有一名女干部”认为是“只要一

名女干部 就完成任务了,符合条件的女性再多也不予考虑。

由于缺乏刚性的法律法规和制度约束,导致《纲要》的落实不尽如人意,从 20 世纪 80 年代以来,各级人大女代表、领导干部的比例增长缓慢,在有些地区甚至有所下降。从全国人大来看,1978 年五届全国人大到 1993 年八届全国人大,女代表的比例一直徘徊在 20%至 21%之间。全国人大女常委委员比例在 1975 年达到新中国成立以来的最高值 25.1%,80 年代以后长期在 14%以下徘徊,目前这一比例在 13%左右。领导岗位女干部比例也偏低,2002 年,女性领导干部在省部级以上、地厅级和县处级分别占 8.3%、11.7%和 16.1%。在基层群众自治组织中,女性成员比例也较低。2003 年底全国村委会成员中女性不足 20%,村委会主任中女性比例只有 1%。^[9]

从制定妇女参政比例的结果看,无论是发达国家还是发展中国家,通过规定妇女参政比例能快速地促进了妇女进入决策领域。在拉丁美洲的阿根廷,比例制的实施对妇女参政的影响尤其突出,在制定比例的法律实施之后,黑人女政治家的涌现已成为近年来世界妇女参政的一大亮点。中国也可借鉴这一做法,用立法形式确保妇女参政的人数比例,用法律保证妇女参政的地位。

通过中外妇女参政比较分析,有助于改革完善我国“政府主导型”的妇女参政形式,构建有中国特色的妇女参政模式。几十年妇女参政的实践历程告诉我们,“政府主导”妇女参政,要求政府不仅在某一个特定的阶段要促进妇女参政的发展,而且还要建立扶持、培养、促进妇女参政发展的完整体

系和长效机制。各级领导、组织人事部门和广大妇女自身应放眼世界,了解全球妇女参政的发展趋势和有效经验,清醒地认识中国妇女参政的有利条件,同时要注意发现我们与妇女参政发达国家的差距,在制定 21 世纪中国妇女参政发展战略中,进一步立足于深入贯彻“男女平等”的基本国策,消除对妇女的文化歧视,促进妇女民主意识的提高,疏通公开公平竞争择优选拔女干部的渠道,使妇女参政最终完成由自发到自觉的转变,只有这样才能促进中国妇女参政实现稳步前进、可持续发展。

[参考文献]

- [1] 张迎红. 试析欧洲国家提高妇女参政的“最低比例制”[J]. 欧洲研究, 2004(3).
- [2] 张秀娥. 世界妇女参政新趋势[J]. 国际资料信息. 2006(4).
- [3] 重庆社会科学院. 重庆市妇女社会地位调查[C]. 课题组资料. 2003.
- [4] 吴箐. 国际妇女参政的政策与措施[J]. 妇女研究论丛, 2001(增刊).
- [5] M in Kelber, ed Women and Government[M]. Connecticut & London: Westport, 1994. 105.
- [6] V. Spike Peterson and Anne Sisson Run - yan, Gbbl gender issues[M]. Westview Press 1993. 51.
- [7] Inter-Parliament Union, Women in Parliament 1945-1995[M]. Geneva: IPU, 1995.
- [8] IPU, Women in National Parliaments[EB/OL], 4 February 2002, <http://www.ipu.org/wmn-e/world>
- [9] 陕西人民政府网[EB/OL], 2005-7-7

(责任编辑:朱德东)

Comparison of women's participation in politics between China and foreign countries

YU Ping

(School of Politics and Social Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Chinese women's participation in politics is leapfrogging progressive after the foundation of new China and owns the political rights which struggle for one hundred years in Europe and America. In recent ten to twenty years, women's participation in politics is surging in western countries but Chinese women's participation in politics development is relatively slow. Chinese women's participation in politics becomes duty sexism and right marginalization. Its reason lies in western women's participation in politics has experienced a long women liberation movement from bottom to top, however, in China, women's participation in politics originates from governmental support and encouragement from the top to bottom.

Keywords: Chinese women; participation in politics; political civilization