

促进农村妇女参政培训系列手册阅读材料



探索的脚印

中国农村妇女参与基层治理本土案例

高小贤 主编

陕西省妇女理论婚姻家庭研究会

TANSUODEJIAOYIN



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

促进农村妇女参政培训系列手册阅读材料

探索的脚印

中国农村妇女参与基层治理本土案例



促进农村妇女
参政培训教材

TANSUODEJIAOYIN
ZHONGGUONONGCHUNFUND
CANYUJICENGZHILIBENTUANLI

高小贤 主编

西北大学出版社

陕西省妇女理论婚姻家庭研究会

图书在版编目 (CIP) 数据

探索的脚印 / 高小贤主编. — 西安: 西北大学出版社, 2008.5

ISBN 978-7-5604-2278-7

I. 探… II. 高… III. ①农村—群众自治—妇女工作—案例—中国

IV. D442.6 D638

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第 055642 号

探索的脚印——中国农村妇女参与基层治理本土案例

作 者: 高小贤主编

出版发行: 西北大学出版社

地 址: 西安市太白北路229号

邮 编: 710069

电 话: 029-88303301

经 销: 全国新华书店

印 刷: 陕西省乾兴印刷厂

开 本: 889毫米×1194毫米 1/16

印 张: 11.5

字 数: 260千

版 次: 2008年5月第1版 2008年5月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5604-2278-7

定 价: 24.00元



序

2001 年我在山东省观察了村民选举。省上和县上干部精心组织了选举，他们急于讨论以何种选举方式来推进选举程序。但值得注意的是在这一过程中被边缘化的妇女：作为候选人，看不到她们；作为选举者，她们没有被充分代表。如此一来，高度代理的选举情形意味着男性户主常常代表妇女投票选举。如此低程度的妇女基层参政情形在中国随处可见。那时候对于仅关注选举程序的政府官员来说这不是一个问题。精心安排实施的选举结果被视为选民的民主抉择，因而当然就不会进入政策关注领域或者作出干预了。

中国农村开始进行的选举无疑是在创新基层参与决策的方法上向前迈进的重要一步。在中国，村民们通过选举推出他们的领头人并使之更好地负起责任来。不足当然存在，但不懈的努力正是为了提高选举质量和选举后的治理水平。

然而基层民主的主要局限性之一是占近一半选举人口的妇女参与程度低。《村民委员会组织法》规定：村民委员会成员中，妇女应当有适当的名额。然而现实中很少有妇女当选为委员：当前妇女只占村委会成员组成的 16%，仅有约 1% 的女村官，约有 25% 的村委会没有妇女代表。

直接选举的引入，事实上导致了妇女在村委会数量上的下降。1987 年实行《村民委员会组织法》之前，妇女代表实际上是强制的。绝大多数情况下，妇女代表（又称妇代会主任）是妇联在村一级的代表，她们承担妇女工作，具体讲就是计划生育工作。这个位置的存在，担任者通常不是直接选举产生的，因此也就不是村委会的正式一员。进一步说，她是妇女和妇女问题的代表，地方治理和政治事务（如经济发展，财政管理，公共利益和服务的提供）等其他领域的事务根本上是只属于男人的领地。

妇女参政为什么重要？

中国的国策致力于男女平等。社会性别平等要求两性在就业和家庭等多领域的同等发声和公共事务的平等参与。因而，确保社会性别平等在参政机会上的平等是取得妇女基本人权的整合部分之一。

从实践角度看，排除妇女参与公众生活是浪费有价值的资源。世界各地的证据显示妇女的技艺、能力和兴趣能够提升治理的质量和决策。妇女被证明是具有磋商、调解和寻找有效解决问题办法才能的杰出领袖，是社区的组织者和协调者。妇女缺乏联系或者网络导致妇女在寻求参与公共事务时对她们不利。然而，当她们进入了相关机构，她们较少通过这种联系来施加影响。她们也不大可能在娱乐上花费公共资源并很少出现腐败。

妇女也引起了具体利益的公众讨论。“妇女的利益”长期被定义为只与家庭领域和生育有关。然而，绝大多数公众利益和服务，包括教育和医疗保健，水与卫生，倾倒垃圾和交通等，直接影响着妇女的生活，同时也影响着家家户户和社区。政府或村干部处理这些问题时却常常忽略了妇女的利益。在宁夏一次选举中，我听很多妇女说：绝大多数人都迫切关心一件事情——村子逐渐堆积的垃圾带来的卫生与健康问题。没有一个男人提及关注该问题；没有候选人提出并以此作为选举时的一项问题；没有妇女得到选票。妇女们不知道如何才能把这件事诉诸公众引起注意。

关于具体技能和兴趣，全国范围的证据表明农村妇女扮演了经济角色和企业家的角色。无论家庭理财，兴建家庭企业，从事贸易或是从打工中获取经验，每个村庄都有成功的有见识有技能并对她们村子的经济发展作出了贡献的女经理和女企业家。然而，尽管她们在经济领域取得成功，她们几乎仍然得不到鼓励去涉入男性主导的地方治理。妇女对促进中国农村治理的潜在贡献就这样被流失了。

为什么妇女没能被充分代表？

为什么妇女在村庄领导班子和公共事务中不能扮演积极角色？为什么村民不选出更多的妇女？妇女之所以不能更多地参与到其中有以下共同原因：

上述谈到的程序上的原因揭示了选举结果中妇女的缺乏，假设妇女在选举中是有平等机会参选和被选的。然而，隐含的说法一定是妇女自身的能力或从政的抱负问题阻碍了她们。然而，对村民选举的研究显示，选民挑选村长时有强烈地选男性候选人的倾向性。实践中很少有女村长的例子，当地的选民认为妇女不可能成为有潜力的村长。对妇女家庭角色的传统态度仍保持强势。

妇女能力有限和她们对投身公共事务缺乏兴趣的说法被广泛传播。甚至妇联也用妇女素质低下来解释这一现象的部分成因。妇女内化了这些时常被重复的观点，致使她们更加缺乏自信心，不敢对传统态度挑战，传统社会性别中的角色分工得到巩固。

从某种角度看，妇女是缺乏一定的技巧或者经验，但这是她们缺乏平等机会的结果：教育或培训机会的相对缺乏；有限的与高层官员打交道和村子以外事务的经验；对信用或经济资源的有限接触。这样的不平等的接触机会与其说是妇女能力低下的反映不如说是这个文化和社会体系决定了资源和机会分配的反映。

研究者已经着手调查那些造成妇女参与公共生活障碍的潜在的文化、社会和经济限制因素。一些现实的因素是：劳动的家庭分工和由男性决定的活动时间安排，而这安排对妇女进入选举工作程序不利。妇女常常在村子选举的最后一轮的投票中缺席是因为她们需要此时回家做饭。作为村长常常需要晚上走访农户或是开会，而此时正是妇女承担家务责任的时候。另外的一些因素是更深层的，已有的例子如妇女在私领域的文化观念，或者是在婚姻制度体系中，即妇女往往是从另一个村子嫁过来的，缺乏支持网络。

对这些限制我们能做什么？

无论在中国还是全世界范围内，改变那些限制妇女参与到公共生活中的根深蒂固的结构和态度是一个长期的斗争。在中国广泛的范围里，学者和行动倡导者，政府官员和非政府机构，包括农村妇女自身都投入到了这场战斗中。



在过去的十年中，一批新举措已将该问题提到政府议事日程并引导妇女参与基层治理的重要角色的意识提升上和克服参与障碍上。一些突出的例子包括：

- 河北省迁西县——妇女代表直接选举的实验给妇女带来竞选参政的经验，支持她们参加村选举
- 湖南省——省法规要求至少有一个妇女当选
- 天津塘沽区——实验项目，一张专门设计的选票用来保证每位投票者至少在他们的选票上含有一名妇女
- 农村妇女都知道——网络活动和支持被选的妇女干部
- 陕西合阳县——以社区动员、培训和意识提升来支持妇女骨干候选人
- 在一些省里，为农村妇女、骨干候选人、当地官员和领导提供培训，提升其对妇女参选参政重要性的认识并增强妇女的竞选技能。

这些实践在提高地方选举参与度和妇女当选人数上都取得了巨大的成功，是政府推动和基层创新的示范；是妇联、民间组织、民政部门和党务部门多部门联合行动的示范；也是回应妇女需求、帮助妇女克服障碍，提供多元支持的示范。这些实践强调了多方面行动的需要：基层组织与培训；对妇女候选人的支持；倡导公共意识和改变观念以及游说党政部门以寻求支持。

这些干预有一个共同特征：开展广泛的基层培训和能力建设——针对妇女、男性及地方干部。社会性别意识是重要的内容，能提升妇女自信心并帮助她们克服参与公共生活的歧视和障碍，提高其参与公共事务的技巧和技能。

培训手册

这本培训手册正是基于此经验。它是一部能满足较大范围培训者和参与者的需求的培训教材。2003年，一批学者、培训者、政府官员和行动者走到一起来写这个手册，历时3年最终完成这个成果。它也代表了中国妇女贡献的经验。这部手册使用了大量的妇女典型事例，它是在培训、行动和研究的过程中汲取无数教训后形成的，也是整合了国际经验和学习的结果。

福特基金会很自豪能够支持这个项目。我个人在过去的几年里一直被所有投身到这个项目及相关项目中的人们所激励。

我们希望这个手册会在大范围内被采纳和使用，并被适当地修改和调整。中国农村妇女经验的分享将会继续，这个过程将帮助农村妇女寻找并发出她们的声音。

我们期待着赋权农村妇女以及农村妇女在公共生活中扮演起积极平等的角色，期待着中国妇女在公共领域从村子基层到中央政府的代表机构能平等地被代表，期待着发出她们声音的那一天！

Sarah Cook

福特基金会项目官员

2006年8月



前言

妇女参与决策，是国际妇女运动的重要议题和目标，也是人类可持续发展的先决条件。国际妇女运动经验表明，“如果妇女参与决策的人数没有达到临界量，宪法赋予他们的平等权利就会受到削弱。只有使更多的具有社会性别敏感和人权导向的妇女参与决策，才能够更好地将妇女的关切和视角纳入发展政策、计划和项目实施过程中，以确保妇女的利益。只有让更多的妇女参与决策，才能促进人类的可持续发展。^①”基于此，男女应平等参与决策作为一项基本准则，被写进了上世纪80年代以后联合国通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京宣言》、《北京行动纲领》以及《千年目标》等系列重要文件中。

在过去的几十年中，中国妇女在政治参与方面取得了很大的进步。特别是95世界妇女大会之后，中国政府采取了一系列的措施促进妇女的政治参与，妇女在权力决策机构中的人数出现增长势头，尽管数字还不尽人意。但是在占中国人口最大比例的农村，自80年代末实施村委会直接选举以来，妇女进入村委会的比例却一直很低，在一些地方还有下降的趋势。2003年全国村委会成员中妇女比例为16%，女村委会主任只占1%左右。这一现象引起妇联、民间妇女组织和妇女学者的关注。

2005年全国大多数省份要举行第六次村委会换届选举，抓住这次机会推进农村妇女的政治参与成为很多妇女组织与妇女学者的共同愿望。因此，2004年3月，福特基金会和陕西妇女理论婚姻家庭研究会（以下简称陕西妇女研究会）联合在西安召开了“社会性别与基层治理能力建设研讨会”，邀请所有有志于此的组织与个人一起讨论对策。参会人员由三部分构成：一是研究村民自治、特别是妇女与村民自治的专家学者；二是在妇女参与村级治理领域一些先行的实践者，如湖南、塘沽、梨树、迁西等地妇联与民政干部；三是已经或准备在这个领域开展行动干预的民间妇女组织，如北京农家女、陕西妇女研究会、云南社科院社会性别与参与式工作室、京津社会性别培训小组等。历时5天的会议分为三个部分：研讨、培训与后续行动的制定，形成三个主要产出：

1. 就提高农村妇女在村委会中比例的行动框架达成共识

行动框架的逻辑是建立在对问题原因分析的基础上的。大家一致认为，造成妇女在村委会中比例过低的原因是复杂的，但最主要的有三点：

第一，政策和法律的力度不够。国际妇女运动的经验证明，规定一定比例的倾斜性政策是纠正

^① 联合国开发计划署：《妇女参政与善治——21世纪的挑战》，第1页。

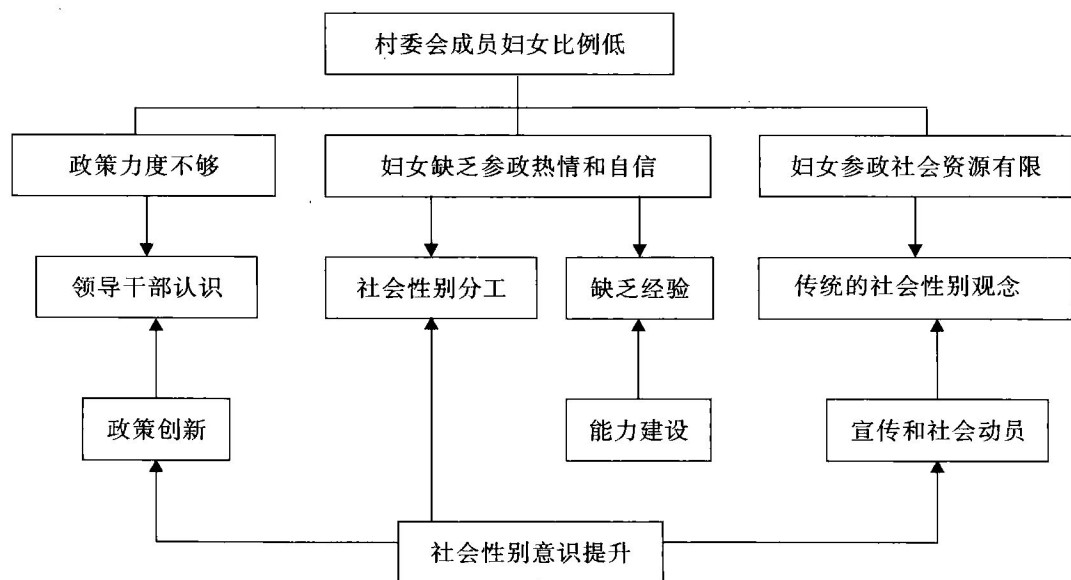


历史所形成的妇女参政比例低的有效措施，因而《行动纲领》等国际性文件中对妇女参政的比例都提出不少于三分之一的比例，但我国的《村委会组织法》和《妇女权益保障法》中对妇女在村委会中的席位只提到“应当有适当的名额”，请注意是“应当”而不是“必须”，是“适当”而不是硬性指标，用词力度较弱，使其对基层政府官员的约束力和村民的影响力都不够。

第二，妇女在竞选中的社会资源有限，村民不大认同妇女参政。农村实行村民自治后，村委会就成为村民自治的权力核心，谁能通过竞选获得村委会主任这个职位，取决于他在村庄的人际关系，即社会网络的支持度。受婚嫁习俗、宗族关系等男权文化的影响，妇女和男性相比有三个不利之处：一是中国“男娶女嫁”、“村外婚”的习俗，使得大多数妇女结婚后离开娘家所在村庄，这就等于将自己婚前积累起的人际关系和社会网络丢弃，在婆家这个陌生的环境中重新开始建立；二是以男性为传承的家族制度，在今天的农村仍然有很大的势力，这使得男性在竞选中更容易获得族人的选票支持；三是传统的性别角色定型，使得很多村民不大愿意接受一个女人的领导和管理。

第三，妇女对参选参政缺乏热情和自信心。受“男主外、女主内”的分工模式影响，妇女较少参与村中公众事务，缺少抛头露面的机会锻炼和证明自己的能力；很多有潜力的妇女，也因担心村里人说闲话，担心家人不支持，也担心村务、家务两副重担同时放在肩上能否扛起而选择了退缩和放弃。

因此，要想改变目前的现状，就必须从政策创新、宣传和社会动员、妇女能力建设等方面同时入手。



2. 就妇女能力建设的内容框架达成共识

经验表明，成功的参与式培训是农村妇女能力提升和赋权的有效途径。迁西、塘沽、湖南等地的经验也证明，对农村妇女进行参选参政意识与能力提升的培训，是提高女性在村委会成员中比例的一个行之有效的措施。因此，这次会议的主办方和参加会议的专家及行动者一致认为，开发一套有针对性的参与式培训教材，通过这套教材的使用，进一步倡导农村妇女参政和提升农村妇女的参



政能力,是农村妇女能力建设当务之急的一个重要课题。会上大家通过对妇女参政内涵及意义的分析,结合国际国内的经验,一致认为针对妇女参与基层治理的能力建设应该包括4个层面:妇女个人参与治理的意识;妇女组织参与治理的能力;妇女参加村委会竞选的能力;妇女当选村委会成员后治理的能力。未来开发的教材应该涵盖以上四个方面的内容,主题分别为:社会性别意识提升、妇女组织、妇女参选技巧、妇女领导力。

3. 成立了教材编写工作小组

西安会议集聚了国内几乎所有对农村妇女参与基层治理有兴趣的学者和妇女组织,因此很快就进入实质性的讨论,即如何形成合力共同完成这套教材的开发与编写,最后形成了4个工作小组:即以京津社会性别研究和培训者为主体的京津小组,在原有社会性别培训经验基础上,针对民政干部、妇联干部、乡镇领导、村委会干部与妇女骨干在妇女参政方面的社会性别意识提升,编写“促进农村妇女参政”部分;陕西妇女研究会结合他们多年在农村社区培育妇女骨干和妇女组织的经验,主动承担了“农村妇女组织能力建设”部分;以全国妇女研究所为核心力量组成的北京小组,有原民政部塘沽项目的经验基础,承担了“妇女参选技巧与能力”部分;云南社科院社会性别与参与式工作室的兴趣在当选以后的村委会主任的能力建设,她们承担了“妇女领导力”部分。之后又采纳了民政部范瑜处长的建议,编写一本《女村官传奇》作为整套培训教材的辅助读物,任务由农家女文化发展中心承担。

至此这个行动计划的框架已经全部搭好。感谢福特基金会项目官员沙琳女士,她自始至终地参加了会议,催生了这一行动计划并慷慨地承诺给予经费支持。

2004年10月“促进农村妇女参政培训教材编写项目”正式启动。陕西妇女研究会受大家委托负责这个项目的协调和财务管理。

这是一个多机构合作的项目。一套教材要做到每本独立成册,内容上互不重复又有内在的逻辑关系是很不容易的,特别是5个工作小组又分布在全国不同的地区。如何使5个小组发挥各自的能动性又能步调一致地完成项目总目标并减少协调成本,这对我们所有人、特别是负责协调的陕西妇女研究会来说是一个很大的挑战。

感谢大家的智慧,这群女性主义者在整个教材的编写组织工作中极具创造力,她们打破常规,不设编委会或领导小组,使整个过程充分体现女性主义的赋权与参与性:项目框架是在西安会议上集体采用参与性方法讨论决定的;工作小组是自愿组成;工作任务是自己认领;整个项目建议书是由5个子项目建议书组成,而每个子项目建议书的内容与预算都是各小组自己设计确定的。在项目设计阶段讨论并确立了合作的三条原则,将它写进项目建议书成为大家共同遵守的准则。这三条原则是:

共同参与的原则。项目的重大问题都由大家共同讨论决定,包括培训教材的大纲、内容、体例及定稿。教材编写期间召开了3次工作会议,分别用来讨论确定教材框架和大纲、编写体例以及最后的内容定稿。所有编写小组成员有义务参加每次工作会议,并遵守工作会议所达成的意见。

独立负责的原则。每个课题组都应该遵守项目建议书的目标和内容,以及工作会议共同讨论决定的编写大纲和计划独立完成任务,每一个小组对自己编写的教材负责。



资源共享的原则。每个课题组翻译的资料互相通报，共同享用，以达到资源利用的最大化。

实践证明这些原则和机制是有效的。整套教材编写用了两年多的时间，其间分别在西安、延安、昆明召开了三次工作会议，共同讨论协商解决了教材编写过程中所遇到的问题。目前呈现给大家的这套教材一共有 10 册，在内容和结构上它们是相互关联有着内在逻辑关系的，体现了大家的智慧；在风格上不尽相同呈现出多样性，表现出每个小组成员的理解和追求。为了使教材站在一个较高的起点上，编写过程中各小组都精选翻译了一批外文资料共同享用，为了和更多的人分享这批资料，大家委托北京小组联系联合国开发计划署，将其中 4 本，即《让治理关注性别基本教程》、《妇女组织起来，担任领导角色——太平洋妇女参加市政议会竞选手册》、《提高妇女领导力：培训者培训指南》、《妇女参政与善治——21 世纪的挑战》于 2006 年出版。教材的编写过程也是学习和成长的过程，其间有信息和资源的分享，有经验和体会的交流，有观点的碰撞和切磋，所有的成员都在这个过程中获得能力的增长，而且是全方位的。

感谢 5 个小组的所有成员，特别是小组协调人杜洁（北京）、温益群（云南）、方炼（京津），宋美娅（农家女），因为她们的智慧和付出才使得这套教材如此丰富多彩；感谢先后担任这个项目的行政助理——陕西妇女研究会的王维东与彭竞平，他们承担了大量的协调联络、资料汇集、文字校对等琐碎的日常工作。最后要感谢福特基金会对这套教材编写与出版的资助。

这套教材的主要编写工作是在 2005 年进行的，当时正值第六次村委会换届选举之际，几乎所有小组的试培训都结合了当地的选举，为提升妇女的参选参政能力做出了贡献。教材即将出版又赶上了 2008 年的第七次村委会换届选举，希望这套教材能够被各级政府部门、各种妇女组织以及对社会性别与治理有兴趣的民间组织与个人广泛使用，进一步改善农村妇女参政的社会环境，提升妇女参政的热情和能力，让更多的农村妇女走进村委会，在新农村建设的舞台上发挥半边天的作用。

高小贤

“促进农村妇女参政培训教材编写项目”协调人

2007 年 10 月



目 录

序	Sarah Cook (I)
---------	------------------

前言	高小贤 (V)
----------	-----------

【合阳模式】

合阳县 20 名女村官是如何选出来的？

- 陕西妇女理论婚姻家庭研究会“合阳农村妇女参政项目”介绍与思考 高小贤 (3)

村级换届中农村妇女参政问题的探讨

- 以陕西为例，兼论妇联组织的作用 刘丽鸽 (17)

依托项目优势 履行妇联职能 推动农村妇女参选参政工作跨上新台阶 合阳县妇联 (27)

合阳“提高农村妇女当选村委会成员比例示范项目”终期评估报告 张永英 马冬玲 (33)

【湖南模式】

推动农村妇女参与村级治理 湖南省妇联 (45)

严格依法办事 确保妇女进入村委会班子 湖南省民政厅基层政权和社区建设处 (50)

将性别平等纳入基层自治政策

- 湖南省促进妇女参与村委会选举政策个案研究 杜 洁 (54)

【塘沽模式】

以保护性政策为核心，有效提高农村妇女当选村委会成员比例

- 民政部“塘沽项目”介绍与思考 范 瑜 (75)

民政部“提高农村妇女当选村委会成员比例示范项目”的效果分析 董江爱 (95)

【迁西模式】

开拓妇代会直接选举，实现农村妇女参政的制度创新 李学田 王淑珍 王春艳 (107)

妇联组织在推动妇女参与村委会选举中的作用

• 有关迁西县妇联经验的个案研究 张永英 (112)

促进农村妇女参政项目的比较研究 郑宝华 赵鸭桥 (122)

附录

《湖南省村民委员会选举办法》 (139)

《天津市塘沽区第五届村委会选举规程》 (144)

陕西省委组织部、陕西省民政厅、陕西省妇联《关于做好全省村级党组织和村委会
换届选举工作中妇女参选参政工作的意见》 (168)

后记 (170)



HE YANG MO SHI

合阳模式



合阳县 20 名女村官是如何选出来的？

——陕西妇女理论婚姻家庭研究会“合阳农村妇女参政项目”介绍与思考

高小贤

2004 年 8 月—2006 年 7 月，陕西妇女理论婚姻家庭研究会（简称陕西妇女研究会）抓住第六次村民委员会换届选举的机会，与陕西省妇联、合阳县妇联合作，在合阳县开展了“提高农村妇女当选村委会成员比例示范项目”，使得合阳县的女村委会主任由零增至 20 名，女委员的比例达到 25.2%，比上届提高了 10.5 个百分点，并带动全省，使陕西省第六次换届选举后女性的比例有明显提高。这一成绩得到全国业内的重视，被媒体称之为“合阳现象”。

一、项目的背景与干预框架

1. 背景

20 世纪 80 年代中期中国开始在农村试行村民自治，即由村民直接选举村民委员会，实施自我管理、自我教育和自我服务。1999 年《村委会组织法》在全国正式推行，许多地方出现了女性在村委会班子中比例下降的现象。从全国的数据来看，农村妇女进入村委会的比例很低，占村委会成员总数 16% 左右；在进入村委会的妇女中，正副主任更少，全国女村委会主任仅占 1% 左右。陕西省的情况低于全国平均水平。2002 年第五次村委会换届选举后，全省当选的女村委会干部 11061 人，占村委会干部的 9%，低于全国 7 个百分点。陕西省共有行政村 28634 个，按照每个村委会 1 个女委员来推算，全省有 61% 的村委会中没有女性成员。女村委会主任更是凤毛麟角，全省仅有 183 人，占村委会主任总数的 0.6%。2002 年第五次村民委员会换届选举后女委员的比例下降了 1 个百分点。

2005 年即将进行第六次村委会换届选举。如何抓住这一时机推进妇女参选参政比例的提高呢？印度和湖南省的经验都证明强有力的政策对妇女进入村委会的人数有着至关重要的影响，而要影响政策又必须改变领导人的观念和认识，民政部主持的天津塘沽区的项目在此方面进行了有益的探索并积累了一些经验。不过，从目前有限的资料来看，政策干预对增加妇女进入村委会班子人数有着明显的影响，但对妇女当选村委会主任影响不大，其中一个很重要的原因是村民对妇女当好村委会主任的能力不信任，而妇女进入村委会仅仅只是一个委员的话，并不能改变妇女参与村级事务的边缘地位。

陕西妇女研究会有着十余年的农村社区发展经验，在社会性别与农村妇女能力建设方面有着多方面的尝试和实践，在培育社区妇女组织和积极分子方面也有着一些成功的经验。“关心

农村妇女在贫困、健康、教育及参与社区事务中面临的困难和障碍，向妇女赋权，提高农村妇女地位”是研究会五个策略性目标之一。此项目希望从研究会本身的经验出发，在继承湖南、天津等经验的基础上，将目标瞄准为女村委会主任比例的提高上。

2. 干预框架

干预的逻辑框架是建立在对问题原因分析的基础上的。

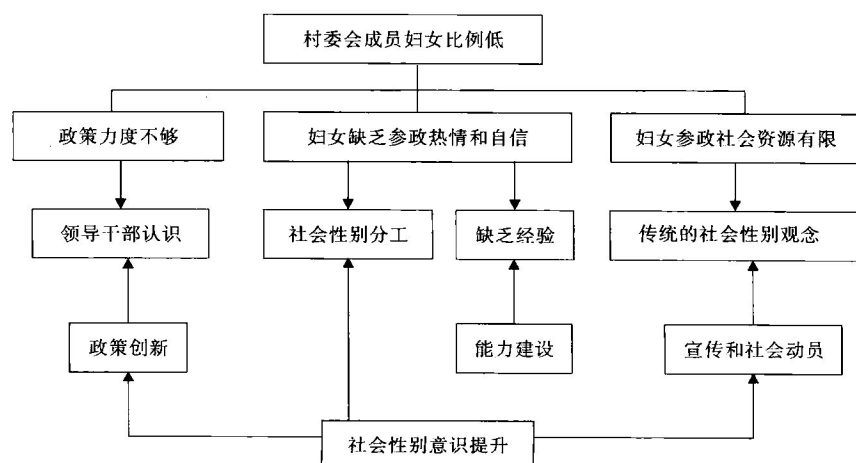
实施村民自治以来女村官的人数一直很少，仅占村官总数的百分之一，和女市长的比例相同，可谓凤毛麟角。造成这一状况的原因是复杂的，但最主要的有三点：

第一、政策和法律力度不够。国际妇女运动的经验证明，规定一定比例的倾斜性政策是纠正历史所形成的妇女参政比例低的有效措施，因而《行动纲领》等国际性文件对妇女参政比例都提出不少于三分之一，但我国的《村委会组织法》和《妇女权益保障法》中对妇女在村委会中的席位只提到“应当有适当的名额”，请注意是“应当”而不是“必须”，是“适当”而不是硬性指标，用词力度较弱，使其对基层政府官员的约束力和村民的影响力都不够。

第二、受婚嫁习俗、宗族关系等男权文化的影响，妇女在竞选中的社会资源有限。农村实行村民自治后，村委会就成为村民自治的权力核心，谁能通过竞争选举获得村主任这个职位，取决于他在村庄的人际关系，即社会网络的支持度。妇女和男性相比有三个不利之处：一是中国“男娶女嫁”“村外婚”的习俗，使得大多数妇女结婚后离开娘家所在村庄，这就等于将自己婚前积累起的人际关系和社会网络丢弃，在婆家这个陌生的环境中重新开始建立；二是以男性为传承的家族制度，在今天的农村仍然有很大的势力，这使得男性在竞选中更容易获得族人的选票支持；三是传统性别角色定型，使得很多村民不大愿意接受一个女人的领导和管理。

第三、受“男主外、女主内”的分工模式影响，妇女在村中公众事务中较少参与，缺少抛头露面的机会锻炼和证明自己的能力。很多妇女也不愿意主动地去参与村委会主任的竞选，担心村里人说闲话，担心家人不支持，也担心村务、家务两副重担同时放在肩上能否扛起，致使很多有潜力的妇女主动选择了退缩和放弃。

因此，要想改变目前的现状，就必须从政策创新、宣传和社会动员、妇女能力建设等方面同时入手。





3. 项目目的

通过提升农村妇女积极分子的参政意识和能力，改善农村妇女参与村民委员会选举的政策与社会环境，使妇女进入村委会的比例在原先的基础上增加十个百分点，减少性别不公平现象。

4. 项目地点的选择

项目地点选择在合阳县，有三个方面的原因：

一是有一定的代表性。合阳地处渭北旱塬，人口较为密集，全县辖 12 镇 4 乡 351 个行政村，以农业为主体，属国定贫困县，农村人口 39.4 万，占总人口的 90.9%，妇女劳动力为 10.7 万人，占总劳动力的 51.14%，所属的渭南市是全省人口最多的以农业为主体的地级市，这些因素综合起来使得未来项目经验的推广有很大的空间。

二是合阳县妇女参选参政的工作曾经做得不错，在第四次村委会换届选举中陕西省妇联曾经转发过合阳的经验。但在第五次换届选举中妇女的参选率呈下降趋势（详见表 1），有将近一半的村委会中没有女委员，项目地点选择合阳也是希望总结研究影响妇女参选参政的因素。

表 1 合阳县第四次、第五次村民委员会换届选举妇女当选情况比较

年 份	村委会主任		村委会副主任		村委会委员	
	总数	女村委会主任	总数	女村委会副主任	总数	女委员
第四次（1999）	353	3	81	10	1286	249
第五次（2002）	351	0	88	7	1296	191

三是合阳县妇联是一个有着执行项目经验的优秀团队。陕西妇女研究会于 2001—2002 年在这里执行过由荷兰大使馆资助的“建立县、乡级反家庭暴力的社会支持性环境”项目，县妇联、县政府及部分乡镇领导曾经接受过社会性别培训，对社会性别敏感有一定的了解。合阳县妇联有九名干部，因为在反家庭暴力项目中的突出表现，研究会后来又将一个全球妇女基金资助的项目放在合阳，使得合阳县妇联的干部绝大部分接受过社会性别培训者的培训（TOT），并且有独立在农村妇女中开展社会性别培训的经验。第五次村委会换届选举后县妇联及时对全县妇女当选情况进行调查，她们表示愿意和陕西妇女研究会合作，抓住 2005 年换届选举的机会提高合阳妇女进村委会的比例，对执行此项目有一定的基础和积极性。

二、主要做法

1. 提高政策制定者的社会性别意识

政策是由领导制定的，领导的意识是否到位直接影响到妇女参政的政策导向和外部环境。为了提高领导的社会性别意识，我们采取了如下做法：

外出考察学习：组织省妇联、省委研究室、合阳县党委、政府、民政、妇联等相关部门领导去湖南和天津塘沽区考察学习，参加民政部召开的“促进农村妇女参与村民自治论坛”，以增强各部门领导对妇女参选参政重要性的认识。