

促进农村妇女参政培训系列手册(三)



农村妇女 参与村委会选举

(参与者手册)

杜洁 赵颖 张永英 马冬玲 编著

陕西省妇女理论婚姻家庭研究会

**NONGCUNFUND
CANYUCUNWEIHUIXUANJU**



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

促进农村妇女参政培训系列手册(三)

● 参与者手册

农村妇女 参与村委会选举



促进农村妇女
参政培训教材

NONGCUNFUNDU
CANYUCUNWEIHUIXUANJU

杜洁 赵颖 张永英 马冬玲 编著

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

农村妇女参与村委会选举/杜洁等编著. —西安: 西北大学出版社, 2008.5

ISBN 978-7-5604-2277-0

I. 农… II. 杜… III. 妇女—村民委员会—选举—中国 IV.D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第055652号

农村妇女参与村委会选举 (参与者手册)

作 者: 杜 洁 赵 颖 张永英 马冬玲编著

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: 9

字 数: 200千

次: 2008年5月第1版 2008年5月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5604-2277-0

定 价: 18.00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的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，提升其对妇女参政重要性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 and 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福处长建议,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。项目的所有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通通报，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，而且是多方位的。

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在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)
导言	(1)
开篇 培训从这里开始	(3)
单元一 我们为什么参选	(7)
1.1 参选是我们的权利	(9)
1.2 妇女当选村委会干部的好处	(11)
单元二 我们有能力参选	(18)
2.1 妇女有能力当村干部	(19)
2.2 榜样的力量	(21)
单元三 冲破阻碍, 承担使命	(26)
3.1 是什么阻碍了我们的参与	(27)
3.2 社会性别如何阻碍我们的参与	(36)
3.3 抓住机遇, 承担使命	(40)
单元四 打好基础	(51)
4.1 什么是村民自治与村委会选举	(53)
4.2 村干部应具备的素质	(71)
4.3 我该怎么做	(76)
单元五 临选准备	(83)
5.1 自我分析	(84)
5.2 了解村情民意	(91)
5.3 寻求支持	(94)



单元六 参加竞选	(98)
6·1 制定竞选计划	(99)
6·2 参加选举	(103)
附录 农村妇女参与村委会选举培训计划范例	(115)
词汇表	(125)
后记	(129)



导 言

- 村民自治给农村妇女参与带来机遇和挑战
- 发挥农村妇女作为村民自治主体重要作用的作用
目前状况不容乐观：
 - 比例低，正职少：女性约占总数的 16%；女村主任只占 1%
 - 职务性别化：多数从事计生、妇女工作
 - 对决策缺乏影响力，女性合法权益受到损害
- 坚持社会性别平等，落实男女平等的基本国策
 - 男女不是对立的，男女可以共享、分享民主自治的成果
 - 维护妇女权益不意味着损害男性权益，两性可以一同成长
 - 村委会组织法、中国妇女发展纲要对妇女应占一定比例的规定
- 强调性别公正
 - 平等不是绝对平均主义
 - 实现公正 需要补偿

培养目标

培训的目标是提高农村妇女在村委会选举中当选的可能性。在培训班结束之后，希望参与者能够：

- 提高参与村委会选举的意识与热情
- 增强参与村委会选举的信心
- 了解有关村委会选举的知识
- 掌握参与村委会选举的知识与技巧

培训内容

为了达到培训目标，培训内容分为以下几个部分：

单元一 我们为什么参选

单元二 我们有能力参选



单元三 冲破阻碍，承担使命

单元四 打好基础

单元五 临选准备

单元六 参加竞选

为促进中国农村的性别平等做出贡献！

为推动中国的村民自治做出贡献！

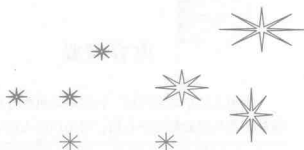
为全面建设小康社会做出贡献！

从我们做起，大家一起来吧!!!

参与者手册

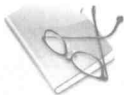
开 篇

培训从这里开始



通过本单元的活动与内容，将达到以下目标：

- 1.相互认识，放松心情，形成轻松融洽的培训气氛；
- 2.明确组织者的意图、培训班的目的、培训班的日程安排等；
- 3.制定培训规则，为使培训能顺畅有效地进行打好基础。



内容概要

本单元是培训的开始，包括培训班的开幕式和建立培训关系两部分。通过相关活动，希望能够使参与者放松紧张心情，对培训的大致安排有一定的了解。

本单元分为两节：

0.1 培训班开班

培训班开班，使参与者对培训班的开班背景、目标有一个大致的了解。

- 组织方的意图
- 培训班的总体介绍

0.2 建立培训关系

明确培训班的目的、日程安排，制定培训规则，形成轻松融洽的培训气氛，为使培训能顺畅有效地进行打好基础。

- 互相认识
- 对培训的期望与担心
- 明确培训目标、内容与方式
- 制定班规民约

相互认识

我的名字？它是什么意思呢？

我来自哪里？

我最突出的特征是什么？希望在这次的培训班上被如何称呼？

