

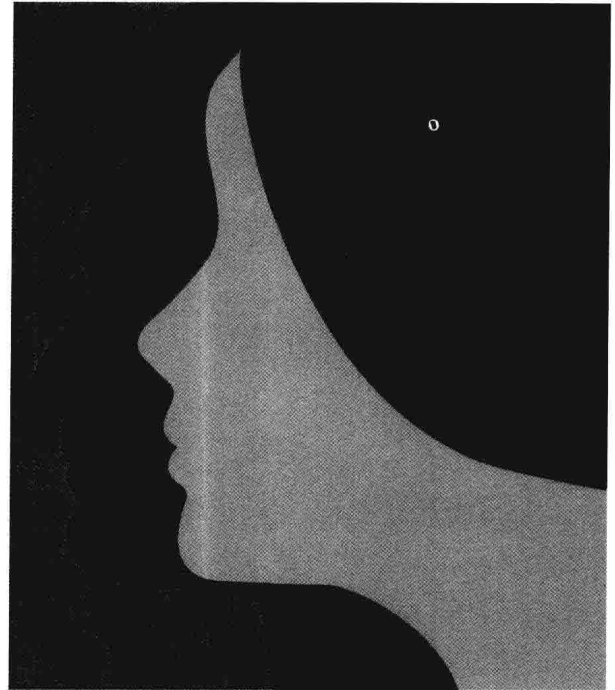
妇女参政与善治

21世纪的挑战

联合国开发计划署
联合国社会性别主题工作组

联合提供





WOMEN'S
POLITICAL
PARTICIPATION
AND GOOD GOVERNANCE
——21ST CENTURY
CHALLENGES

妇女参政与善治——21 世纪的挑战



UNITED NATIONS
DEVELOPMENT PROGRAMME

联合国开发计划署

POLITICAL
PARTICIPATION
AND GOOD
GOVERNANCE:
21ST CENTURY
CHALLENGES



中文版序

妇女参与决策：迎接挑战，促成改变

今年国际妇女节的主题——妇女在决策中的角色——对提高全世界妇女地位，以及全人类进步具有核心意义。在2005年世界首脑会议上，世界各国领导人曾宣称，“妇女的进步就是全人类的进步。”

摘自联合国秘书长科菲·安南2006年国际妇女节致辞

《消除对妇女一切形式歧视公约》、《北京宣言》和《北京行动纲领》、以及《千年宣言》都明确了男女应平等参与决策这一基本准则。中国政府和社会各界为实现这一目标做出了共同的努力。

在过去几十年中，中国妇女在政治参与方面取得了很大的进步。各级妇联组织在制定和修订保障社会性别平等和妇女权利的法律法规和政策过程中发挥了重要的作用。然而，中国妇女尽管享有平等的选举权和被选举权，但是她们在各决策机构中的代表性还远远不够。中国离实现《中国妇女发展纲要（1995-2000）》中制定的目标即每个村级领导班子中至少有一名妇女，还相距很远。

如果参与决策妇女的人数没有达到临界量，宪法赋予她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制定发展政策、计划和项目实施的过程中，以确保妇女的权益。只有让更多的妇女参与决策，才能促进人类的可持续发展。

提高政府官员（无论是男性还是妇女）善治方面的社会性别意识是非常必要的。中国需要为建立一个良好的环境和机制来支持那些有志改变现状的妇女领导者而继续努力，同时督促所有领导者们履行承诺，为社会性别平等和妇女赋权而努力。

今年国际妇女节的主题是妇女在决策中的角色。这个主题早已被列入国际议事日程，但这个目标仍未完全实现。我相信通过使用这套教材，我们能进一步倡导中国妇女参与决策和培养她们的参政能力，进而使我们更接近目标的实现。希望这套书籍能够被各种组织、机构和个人广泛地使用，其中包括那些从事社会性别与发展 and 治理工作的研究者和培训者，政府和非政府组织的官员、工作人员，以及其他对社会性别与发展感兴趣的组织和个人。



马和励

联合国系统驻华协调代表

原版序

性别平等与妇女赋权是联合国开发计划署努力促进实现 2015 年世界贫困削减一半目标的重要方面。该手册于联合国召开的北京加五特别联大期间出版，以证明联合国开发计划署将这些问题列为首要议题的承诺。手册里纪录的研究表明，尽管存在着障碍，但是发展中国家的妇女决策者们已经开始在治理机制、机构和更广泛的政治辩论中留下了独特的印记；这本手册同时也提醒大家关注这样一个事实，那就是，需要做的事仍然还有很多。

1999 年 3 月，联合国开发计划署在新德里主办会议——妇女参政：21 世纪的挑战。出席本次会议的有国会部长/议员、政府官员、来自国家层面和基层的公民社会和私人部门的成员。该手册的主要内容就来源于他们的经验和专长。

本文聚焦的几个议题包括自北京会议以来，妇女在参政方面取得的进展；印度在宪法修正案里要求在地方政府选举中保留三分之一席位给妇女代表的试验；以及社会性别与贫困和治理的更广泛意义上的联系；还包括南非的妇女预算倡议；以及乌干达建立社会性别与政治的新政治联盟的经验；本文还探讨了针对基于性别的暴力所做的政策回应。

一个中心议题是在治理中始终没有妇女的声音。其主要原因是，在政府、政党、非政府组织和私营部门的体制机构中，并未实现两性的平等参与。然而，人们也意识到，要想刺激妇女参政的需求，不能仅仅关注数字，应该考虑权力、贫困和参与之间的复杂关系。妇女希望也需要参与进而影响她们自己、她们的家庭、社区和国家的相关决策。

有好几种方式能促成实现这些目标。其中包括建立新机制，使妇女能直接影响广泛的政治和经济决策，尤其是有关国家预算分配；也包括信息技术，特别是互联网的最新进展，使得建立国家间、地区间和全球性的网络和联盟成为可能，要充分利用这个前所未有的机会。联合国开发计划署将与各国政府、公民社会和其它的合作伙伴协同合作，通过以上提到的和其它的各种方式来促进实施社会各个层面的和更有包容性的更有效率的治理形式。

Mark Malloch Brown
联合国开发计划署署长



原版前言

从二十世纪九十年代初开始，联合国开发计划署一直在循序渐进地贯彻执行人类可持续发展的模式。这种发展模式不仅关注经济的增长，而且还关注利益的公平分配，生态环境的改善而不是破坏，给男性和女性赋权而不是使之边缘化。这种类型的发展取决于良好的治理，包括对个人和社会团体的赋权。

联合国开发计划署关于治理的全球项目开展于1997年，主要关注六个领域：管理机构；公共和私人部门的治理和责任；权力下放和地方治理；民间社团组织与特殊环境下的治理。社会性别议题贯穿于所有领域。1997年，联合国开发计划署在纽约举行了一个关于治理与可持续增长和公平的国际会议。这个全球性的会议组织了四个论坛：部长级/高级官员论坛、市长讨论会、议员论坛和民间社团组织间的对话。与会者在参加自己所在论坛的为期三天的正式会议之前和之后都有相互交流的机会，最后，所有与会者都在最后会议上相聚，听取各个论坛的报告。

在这个广泛的背景下，该会议着重讨论了女议员为数很少而贫困妇女人数众多的密切关系。同时，它还强调了任何一个国家的财政预算是提高其国民福利的最重要的经济手段。另外，再一次强调了社会性别工作者一直坚持的看法：除非宏观的经济政策加入了社会性别的视角，分配给健康、教育、社会支持系统的财政预算足够充分并且指定用途，否则，不断增多的贫困妇女和她们的家庭将会不断地陷入更加贫困的境地。这次会议还邀请了一些国家来分享他们的经验和战略措施。在这些国家里，女议员已经占到议员总数的30%。

联合国开发计划署把治理定义为行使经济、政治和行政权力管理国家各个层面的事务。它包括公民个人和群体用来表达其利益，行使法律权利，履行义务，以及协调分歧的机制、程序、和机构。

在政治过程和治理中妇女通常被边缘化，这既是妇女地位提高进展缓慢的原因，又是其结果。基于这个原因，为联合国发展政策服务的管理发展与治理部门召开了以“女性参政——21世纪的挑战”为题的讨论会，于1999年3月24日至26日期间在新德里召开。与会者中有女性政治家和来自联合国开发计划署所覆盖的各个地区的民间社团的代表，他们进行交流对话以促进经验分享和建立联盟。



妇女参政与善治

21 世纪的挑战

这份报告汇报了会议的交流情况和众多相关的结论，以期这个特殊的集体学习的经历能够有助于加速女性、男性、男孩、女孩的发展进程，对将于2000年6月5日至9日举行的主题为“21世纪社会性别平等，发展与和平”-2000年北京加五联合国特别联大贡献重要的背景资料和建议。

G. Shabbir Cheema

联合国开发计划署

发展政策局

发展和治理司

主任

原版致谢

联合国开发计划署发展政策局发展管理司感谢联合国开发计划署驻新德里代表处在促成“妇女参政——21 世纪挑战”会议方面给予的支持和做出的努力，尤其要感谢联合国开发计划署驻新德里代表处常驻代表兼协调员 Brenda Gayle McSweeney 女士、副常驻代表 Richard Conroy 先生、管理司主任 R. Sudarshan 先生，特别感谢 Kalyani Menon - Sen 女士对此次会议的大力支持。此外，我们特别感谢印度第一夫人 Usha Narayanan 同意在会议上发表主题演讲并给予了个人的支持；印度联邦院（上院）副主席、联合国开发计划署著名的人类发展大使、现任议会间联盟主席 Najma Haptulla 博士；以及印度国家妇女委员会主席 Vibha Parathasarthi 女士，她不仅在会议上发表了演讲，还提供了宝贵的真知灼见。其他做出重大贡献的人员有 Sally Baden、Debbie Budlender、Azza Karram、Poornima Vyasalu、Paul Oquist 以及 Sajjad Naseer，在此一并致谢。

本集收录了新德里会议与会代表的发言，由 Lina Hamadeh - Banerjee 创意并完成。Lina Hamadeh - Banerjee 是联合国开发计划署管理与管理发展司性别与管理方面的高级项目顾问，也是此次会议的组织者。另外，Shawna Tropp 整理了原稿并进行文字方面的处理。



目 录

中文版序	I
原版序	III
原版前言	V
原版致谢	VII
第一章 综述：妇女参政与善治——21 世纪的挑战 (<i>Lina Hamadeh - Banerjee and Paul Oquist</i>)	1
第一部分 概念	
第二章 治理中妇女的能动性 (<i>Lina Hamadeh - Banerjee</i>)	6
第三章 北京 +5 妇女参政——战略回顾与趋势分析 (<i>Azza Karam</i>)	15
第四章 社会性别、治理与贫困女性化 (<i>Sally Baden</i>)	28
第二部分 案例	
第五章 村务委员会中的妇女——印度基层的民主政治 (<i>Poornima Vyasalu and Vinod Vyasalu</i>)	45
第六章 南非的妇女预算倡议 (<i>Debbie Budlender</i>)	53
第七章 社会性别与政治联盟——乌干达议会的妇女核心小组 (<i>Benigna Mukibi</i>)	63
第八章 跨越治理私人领域的门槛 ——拉丁美洲和加勒比海地区的反对社会性别暴力运动的经历 (<i>Aparna Mehrotra</i>)	67
第三部分 结论	
第九章 她们自己的声音—— “妇女参政——21 世纪的挑战”，新德里会议结论 (<i>Paul Oquist</i>)	74
第十章 全球思考，本地选举 (<i>Lina Hamadeh - Banerjee</i>)	76
第十一章 预算——政治的底线 (<i>Lina Hamadeh - Banerjee</i>)	81

妇女参政与善治
21 世纪的挑战

附件：

附件 1 致谢 87

附件 2 北京行动纲领的建议 89

附件 3 联合国开发计划署在社会性别与治理制度方面的经验 92

部分重要缩略语英汉对照译名表 99

译者后记 101

第一章

综述：妇女参政与善治——21 世纪的挑战

LINA HAMADEH - BANERJEE 和 PAUL OQUIST^①

民主政治的讽刺

20 世纪晚期的社会性别平等运动是与人权运动紧密联系的。但是女性与男性这个概念可以追溯到至少公元前 4 世纪。希腊哲学家柏拉图（Plato）^②在《国家篇》（The Republic）中通过他的导师苏格拉底（Socrates）之口提到女性和男性平等地参与国家和社会的治理是“两性之间自然关系的一部分”。古代雅典的苏格拉底的年轻听众们当时并不觉得这一概念有多激进。他们亲眼看见妇女——虽然主要只是很少的一部分特权人物——公开地活跃在政治舞台上。Aspasia，5 世纪领袖 Pericles 的夫人，显然拥有相当大的政治权力。在与之对抗的斯巴达城邦里，那些有可能成为战士的人的母亲都拥有很大的政治权力。柏拉图不是民主主义者，但是他的经历告诉他，智力和道德水准不取决于人们所属的社会阶层、种族或社会性别。他热切地相信每个人可以通过教育来培养这些品质，而那些在教育中受益最大的人应该而且能够统治其他人。他理想中的政治组织是一个慈善性的能力主义社会。

如果我们进入到现代社会，我们会发现在 1789 年法国大革命的前两年，孔多塞（Condorcet），^③《人类精神进步的历史进程》的作者，认为妇女有资格参加政治选举进入政府机构。同样，这种思想并不比当时遍及西欧各国的一些实践激进多少。有钱的妇女经常参加地方委员会的投票；很多世纪以来许多妇女都在君王的背后掌握着权力；或者作为摄政者，或者以她们自己的名义统治整个国家。当时法国正站在——虽然非常短暂地——民主政治的边缘。

孔多塞是个贵族，侯爵，还是一个数学家、哲学家和全民教育的热切倡导者。然而，却是一个没有接受过正规教育的屠夫的女儿 Olympe de Gouges，在 1789 年 10 月领导各个阶层的妇女把一个妇女改革的议程提交到了国家议会。不久，她宣称法国新颁布的《人权宣言》违背了人人生而平等的原则，因为这个《人权宣言》根据社会性别和种族，剥夺了一些人的公民资格。Gouges 撰写并发表了一个关于女性权利的宣言，这甚至早于与她同时代的中产阶级英国人

① Lina Hamadeh - Banerjee 是联合国开发计划署性别与治理高级顾问。Paul Oquist 是联合国开发计划署驻巴基斯坦伊斯兰堡办公室治理部门主任。

② 柏拉图，《国家篇》，译者 Benjamin Jowett。我们感谢 Shawna Troop 从西方学术史的角度就此问题以及其它问题给予的提示。

③ 若欲概览这些最新发展，可参阅 Mim Kelber 编辑的《妇女与政府——掌握政权的新道路》，西港口与伦敦，Praeger，1994，第 1 至 61 页。孔多塞崇尚全民普及教育，强烈反对奴隶制。

妇女参政与善治

21 世纪的挑战

Mary Wollstonecraft 于 1792 年出版的《女权辩护》。在法国大革命期间，Gouges 继续组织她的女性同胞们在接连不断出现的法国立法机构的门廊里聚集。1793 年，表面上民主的公共安全委员会开始了被称之为“恐怖统治”的时期，把 Gouges 砍了头，宣布妇女政治组织为非法组织。^①

和早先美国和后来英国的发展相似，现代西方社会民主的重生是与妇女的公民权被剥夺相伴相随的。在法国大革命后的一个多世纪里，西方妇女不断地失去原先的政治权力，而以前的那些幸运的姐妹是拥有这些政治权利的。直至 1893 年才有第一个西方民主国家——新西兰——承认妇女拥有选举权。

虽然联合国的成立和 1948 年世界人权宣言的颁布给世界妇女平等运动带来了新的推动力，但是，直到 1975 年在墨西哥城准备举行第一次世界妇女大会的时候，国际社会，包括工业化的西方民主社会仍然通过系统化的不平等的做法继续把妇女列为二等公民。1979 年，历史上第一次以法律条文的形式将妇女的权利写入一部《国际人权法典》。“消除对妇女一切形式歧视公约”（CEDAW）从 1981 年开始才正式生效。目前，139 个国家（超过联合国成员国的三分之二）都是这个公约的缔约国。其它 44 个国家在对某些规定持保留态度的情况下接受了该公约。但是，妇女参政的比例仍然远远地落后于男性。

本报告及其背景

本报告阐述了只有当在治理国家和社会这个领域里实现了两性平等时，妇女才能真正在任何领域里与男性达成平等。在制定最基本的政治措施时——最重要的是在制定国家财政预算时，如果没有妇女的声音，即使关注了家庭内部的女性健康和安全，也不能改变社会性别不平等的现状。

为此，联合国开发计划署治理与管理发展部召开了名为“妇女参政——21 世纪的挑战”的会议。该会议于 1999 年 3 月 24 至 26 日在印度的新德里召开。该会议召集了妇女议员、计划指定者和民间社团的代表，包括草根组织的代表。评估了女性在政府中的参与情况，针对怎样克服妇女在政治中面临的最基本的障碍，即长期以来有关“公共领域”和“私人领域”的划分把妇女归入了“私人领域”，提出了建议。

新德里会议是在其它一系列相关会议的基础上召开的，最值得注意的是 1997 年 2 月召开的以“在政治领域建立男性和女性伙伴关系”为标题的国际议会联盟会议。几个月之后，联合国开发计划署在 1997 年 7 月在纽约召开了关于为促进可持续增长和平等而进行治理的国际会议。除了其它的议题外，该会议提请大家关注女性议员为数很少与贫困女性为数众多之间的关系。随后，在 1998 年 5 月 18 至 20 日，荷兰外交部在津巴布韦的首都哈拉雷举行了一个关于善治与社会性别的会议。该会议关注到了在各种促进人的能力增长领域当中，与男性相比，妇女处于不平等的位置，比如在教育、培训、生产资料所有权，甚至在家庭中的决策权，这些领域内的不平等有可能转化为公共领域内的不平等。

联合国开发计划署的 1995 年人类发展报告显示，在当前的任何一个社会里，女性不能享有与男性相同的机会。该报告同时也指出，能否成功地消除社会性别不平等不取决于国家的富足程度。尽管有些国家已经设定了女性代表在国家政府机构中占一定比例的目标，但这些措施通常不能在公共事务管理的其它方面起到显著的作用。而这些目标，即使有的达到过，也没有能够持久。另外，有关妇女在私营部门和地方政府中参与决策的数据资料和分析仍不够完整。

^① 孔多塞也是在这个委员会的建议下被逮捕，他在监狱里自杀。

最后，由于目前的数据大多来自发达国家，提高妇女参政程度的战略往往也是针对发达国家的政治体制而言的，并不符合发展中国家的需要。

在联合国开发计划署的资助下，联合国社会发展研究所进行了名为《技术合作与女性的生活——把社会性别纳入发展政策》的研究。^① 该报告评估了7个国家的发展部门制定发展政策和项目的经验，主要强调了把微观经济政策社会性别化以及把影响这些政策的不同人群融合在一起的需要。同时，该报告也指出，政府立法和执法机构中掌握着决定发展的优先权、发展计划和费用的关键权力的男性成员，在很大程度上不了解家庭的需要以及家庭的需要与社区、地方、省、及国家层面的社会经济发展之间的联系。

评价过去

尤其在这个世纪末期，在妇女参政方面取得了很大的进步。尽管如此，在21世纪到来之际，我们在该领域还有很多事要做。

成就

在墨西哥城举行第一次世界妇女大会25年之后，在“消除对妇女一切形式歧视公约”出台20多年之后，在北京举行第四次世界妇女大会5年后，社会性别平等问题终于被提上了世界上大多数国家的政治议程。例如，北京行动纲领确立了让妇女在国家的决策位置上达到30%的目标，这是为最终达到50%的目标设立的一个里程碑。在北京会议5年之后，全世界的女性议员的比例已从10%提高到了12%。但是各地区之间差异很大，北欧国家为37.6%，美洲为15.5%，亚洲为13.4%，北欧之外的欧洲国家为12.5%，非洲撒哈拉次区域为11.6%，太平洋地区为8.3%，而阿拉伯国家则只有3.3%。在北京世妇会后，有6个国家的议会中第一次有了女性发言人，分别是埃塞俄比亚（1995年）、拉脱维亚（1995年）、秘鲁（1995年）、牙买加（1996年）、马耳他（1996年）和波兰（1997年）。

在部长和副部长的职位上，有两个国家已有超过30%的席位属于妇女，分别是瑞典和巴哈马群岛。与此相反，有15个国家的妇女在这些职位上一个席位都没有，它们是阿富汗、巴林、吉巴提、黎巴嫩、摩纳哥、缅甸、瑙鲁、尼泊尔、沙特阿拉伯、所罗门群岛、索马里、阿拉伯联合酋长国和也门。目前有6个国家有女性总统或首相，它们是：孟加拉国（首相）、圭亚那（总统）、爱尔兰（总统）、新西兰（首相）和斯里兰卡（总统和首相）。

在地方上，地方当局国际联合会（IULA）确定了在地方议会中任何个性别的人数不能超过60%的目标。当前有关地方议会现状的资料还不够完整。据估测，妇女在地方事务中的参与在美国占23%，在欧洲占20%（从瑞典的40%到希腊的4%），在加拿大占18%，在非洲不到5%，在拉丁美洲占3.8%，没有关于亚洲的估计数字。

在所有国家中，不同部门之间的情况差异很大。例如，在瑞典，议员中女性占的比例最高（44%），但是只有不到10%的女性占据高级学术机构的职位；而在埃及，议员中只有不到2%的女性，但却有超过40%的高级研究职员是女性。

展望前景

女性希望对各种影响其个人生活、家庭生活、国家和社区的政治经济和命运，以及国际关

① 更多的信息请参考联合国社会发展研究所的网站：<http://www.urisd.org/>。

妇女参政与善治

21 世纪的挑战

系的结构等方面的决策产生影响。政治参与和拥有代表席位对于实现这个目标至关重要。参政可以使男性、女性不论其年龄、种族都能充分实现他们的人权。同时，参政还是影响建构平等分配资源的制度的主要途径，这会影响男孩、女孩和男性、女性的人生发展。

人们逐渐认识到经济参与和政治参与是不可分割的。为妇女在经济与政治中赋权创造有利环境需要进行体制改革。对劳动力市场和获取报酬过程中的障碍进行更深层次的理解，也是进行体制改革的必要前提。这一点非常重要，因为妇女经济上的独立，会对她们的生活和家庭产生实际影响的决策行使其影响力是相当关键的。

导致贫困的过程和导致社会性别不平等的过程之间有很紧密的联系。所以，致力于减少贫困的努力需要有社会性别分析。改革和提高体制内对妇女权益——特别是对贫困妇女权益的责任感，是减少贫困和进行善治的必要条件。

贫困女性化在不同情形下显示出不同的特点。但在很多情形中，普遍的贫困人口和其他弱势群体所处的环境和需要和妇女争取平等、认可、参与和代表性的运动所处的环境和需要有很多相同之处。目前，很多时候她们的生计在很大程度上受到全球化的冲击。例如，随着印度的经济自由化的开展，跨国集团进入到原先由穷人，尤其是妇女生产的产品领域，把贫困的妇女赶出了她们传统的赖以生存的职业。

加强善治需要更高的透明度和更强的责任感，包括对民众需求的快速反应。这也是促进社会性别平等的必要条件。例如，乌干达，已经尝试着把政府支出的情况向公众公开的透明化措施——在乌干达妇女核心小组的推动下，乌干达议会规定，分配给社区的资金必须公开透明化。事实上，如一份最近的世界银行的研究显示，政府中腐败现象的减少可能与妇女参政的增加有关。^①

政治和参与从家庭一直延伸到地方再到国家层面。妇女需要参与微观层面的家庭，中间层面的社区组织和地方政府，再到宏观层面的国家政党、议会和政府政治事务。随着权力和资源下放，分权似乎为妇女进行有意义的政治参与开放了更多的空间。

本报告的范围

在准备这次会议的过程中，联合国开发计划署进行了四项背景研究。这四份研究报告组成了这本册子中的四个章节。其它的章节从更广的角度介绍了这几项研究，也用新德里会议期间的讨论的回顾和其它的分析对它们进行了补充。治理与管理发展部还把整个手册分为三个部分，标题分别为“概念”、“案例”和“结论”。

第一章是综述，“概念”章节中的第一章“治理中的妇女能动性”，介绍了该会议相关研究论文的框架，分析了作为变化推动者的女性如何对政治过程产生影响，回顾在这个领域内几个关键的挑战，提出增加妇女代表性的战略。

第三章标题为北京+5：妇女参政——战略、趋势和未来规划。本章节回顾了在北京世妇会后妇女在议会中、首相职位上和地方政府当中的代表性。中心讯息就是证明妇女在政治决策层面上的参与程度不能停留在妇女在政治代表中的数量上。有关的建议也涉及各方面的主题，如填补关于妇女参政、发展衡量妇女的政治代表性如何影响政治议程的社会性别化的指标、政府会在社会性别敏感性方面取得成就的治理中获得怎样的回报等方面的资料、数据、分析。

第四章是社会性别、治理和贫困女性化。这一章认为贫困是一个在普遍程度上给妇女和穷

^① 详见 David Dollar, Raymond Fisman 和 Roberta Gatti 所著：《女性确实是更公平的性别吗——政府中的腐败与女性》，性别与发展政策研究报告，工作报告系列，第4号，发展经济研究小组，华盛顿特区，1999。

人带来不利影响的经济和政治因素。这一章分析了贫困和妇女之间的关系，指出如下几点：

- (1) 妇女比男性更容易陷入贫困；
- (2) 妇女的贫困程度比男性更为严重；
- (3) 妇女的贫困有加剧的趋势，这与以女性为户主的家庭比例的上升有特别的联系。

这一章也对用家庭收入作为分析减少贫困的战略的基础的有效性提出了质疑。最后，分析了为减少总体的贫困程度，以及对妇女贫困体验做出回应的政治管理结构和过程。

第五章是村务委员会的妇女——印度基层组织的民主政治。这是这份报告的第一个案例分析。它集中分析了印度地方政府在宪法修正改革后的经历。根据该宪法修正案，地方议会，即村务委员会，将三分之一的席位留给妇女。在整个印度，大概有 100 万的妇女因此进入了选举的政治体系当中。这一章指出，到目前为止，这一改革经验给处理社会不公正和其他贫困问题带来的影响有好有坏。结论是，基层领导层是妇女在国家层面上参政的一个试验田，社区发展工作通常也是妇女进入地方政治体系的培训学校。

第六章介绍南非编制妇女预算的创举。这一章记录了这一著名的新举措。妇女议员、在民间服务组织和社团中的妇女之间形成的联盟对编制社会性别化的国家财政预算产生了巨大的影响。这份财政预算的分析是建立在这样的前提下的，即预算是根据政策制定的——而不是相反。因此，预算中的各项分配是通过分析以下因素来决定的：1. 按社会性别划分的开销；2. 在公共服务中促进社会性别平等的费用，如在就业，受教育方面照顾可能因性别原因而被歧视者采取的积极措施；3. 社会性别主流化的费用。然后提出了一系列的替代措施。

第七章介绍社会性别与政治联盟：乌干达的妇女核心小组。这一章以个案研究的方式记录了乌干达的经验，重点介绍乌干达妇女如何成功地影响了一个经历了 20 多年动乱和贫困的国家的政治、社会和经济发展的方法。

第八章题为跨越治理私人领域的门槛——拉丁美洲和加勒比海地区反对社会性别暴力运动的经历。这一章叙述了联合国中间组织在拉丁美洲和加勒比海地区反对社会性别暴力活动的经历。这是本册子的最后一个个案，指出了由于一些暴力发生在家里而被掩盖的危险。

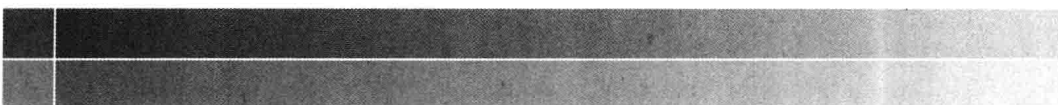
最后，报告用了三章的篇幅进行总结。第九章题为她们自己的声音：是以“妇女参政——21 世纪的挑战”为题的新德里会议的总结。这一章归纳了这次会议的参与者提出的建议。

第十章和第十一章讨论了与会者认为很重要的两个主题。第十章的标题是：全球思考，本地选举。从全球的层面考察妇女在地方政府中参政的意义。第十一章题为预算——政治的底线。这一章集中讨论了从根本上决定一个国家社会与经济发展性质的治理手段——让预算具有社会性别意识。

报告的附录中表示了对与会者的感谢，收录了北京行动纲领中的建议和联合国开发计划署在社会性别和治理机构方面的经验。

参考书目：

1. Dollar, D. R. Fisman 和 R. Gatti 著：《女性真是更平等的性别吗？——政府中的腐败与女性》，性别与发展政策研究报告，工作报告系列，第 4 号，发展经济研究小组，华盛顿，1999。
2. Kelber M. (1994)，《妇女与执政——掌握政权的新道路》，威斯特波特与伦敦，Praeger。
3. Sen A. (1990) 《一亿多妇女失踪了》，纽约书评 37：20，12 月 20 日。
4. 联合国开发计划署 (1995)，《1995 年人类发展报告》，联合国开发计划署，纽约。



第二章 治理中的妇女能动性

LINA HAMADEH – BANERJEE

福利与能动性

在《从自由的角度看发展》一书中，获诺贝尔奖的阿马蒂亚·森（Amartya Sen）^① 引用了 Mary Wollstonecraft 在 1792 年发表的经典著作《女权辩护》一书中的话，来阐明用“福利”方式来提高妇女地位时，作为发展进程受益者的妇女（发展促进了她们的福利），和在“能动性”方式中，作为发展的实施者，作为使男性和儿童也同时受益的变化的推动者的妇女，这两者之间的不同。阿马蒂亚·森还回顾了比 Wollstonecraft 倡导革命的时期更为久远的历史。当时 Wollstonecraft 正作为一个逃亡者居住在巴黎，法国大革命正轰轰烈烈地展开，给欧洲各国带来深刻的政治变化，而妇女却被排除在这场政治变革之外。阿马蒂亚·森回忆了中世纪关于具有主观能动性的人和病人的观点阐述：

“……同一个人，如果作为一个“具有主观能动性的个人”能发挥的作用与作为一个“病人”能发挥的作用有着根本性的区别（虽然二者之间互为关联）。具有主观能动性的个人可能必须把自己当成一个病人，但这个事实并不能改变与一个人的主观能动性必然联系在一起的另外的属性和责任……我们可能处于健康或生病的状态，可以选择主动配合或被动等待，可以选择这种或那种方法。所以我们——女性和男性——必须对自己所做的或选择不做的事情承担责任。这很重要……”

在大多数国家里，妇女地位普遍比男性地位要低，这就导致人们一般采取福利的方式来促进妇女的进步——政府、民间团体、双边和多边发展机构在其致力于社会性别主流化的努力中也采用了这个方式。但是这种趋势掩饰甚至否定了这样一个事实，那就是，妇女不仅是有选择能力的可以承担责任的个体，而且是在任何一个民主社会里促进妇女地位提高这一进程的必要组成部分。

这个概念提供了一个看问题的角度，我们要用这个视角来评估迎接 21 世纪妇女参政所面临的挑战的所有工作。就像阿马蒂亚·森，也包括其他人所指出的那样：例如读写能力、教育、挣钱的能力、家庭之外的经济角色、财产权等因素，在妇女追求自己独立的声音和能动性（尤其是家庭内部的）方面，发挥了作用。

^① 详见 Amartya Sen 著《从自由的角度看发展》Alfred A. Knopf, 纽约, 1999。

在妇女解放、妇女赋权领域内，关于妇女教育和就业的研究还在不断增多。大量研究表明：妇女经济的独立，促进了家庭中营养的摄取。在印度的研究显示了妇女教育水平和经济独立与儿童存活率的提高存在相关性。^① 正如联合国人口基金（UNFPA）多年来的分析所证明的那样，妇女教育水平的提高与生育率的下降以及它对人口增长的影响密切相关。

妇女的政治参与是与她们整体的社会和经济地位相联系的，尤其是在以下几个方面：女性通常没有与男性平等参与的途径，如从教育、培训中获得的能力，对生产资料的控制和对大众传媒的使用，包括使用新的通讯技术的机会；她们通常没有对家庭事务的决策权，更别说公共领域了；在许多发展中国家，她们的财产，包括土地和其它附属品，都是她们的丈夫、父亲或儿子的法定财产。^②

正因为这个原因，她们不可能突破社会性别偏见和其它障碍从而拥有政治决策权。此外，由于在大多数国家，包括工业化国家，贫困女性化趋势继续增长，妇女的需求在很大程度上仍然没有得到关注。尽管 20 世纪性别平等运动取得了进步，但女性并没能像大多数男性那样，让政策制定者们更好地认识到女性在物质上的需要和家庭需要，更谈不上影响制定法律的政治家，以求减少或根本消除社会性别偏见。

尽管困难重重，继 Wollenstonecraft 之后的许多妇女为超过人口半数的女性争取到了更多的权利，她们将会被人们所铭记。在大多数国家里，她们聚集于街头，为获取在各自国家宪法中的普遍选举权施压，同时为维护其它人群的利益行使来之不易的政治权利。

在 20 世纪，总统、首相、部长、议员、政党首脑、最高法院的法官等职位上都有妇女在任职。妇女对平等的要求已经从要求改变法律，前进到要求坚持贯彻实施其法律以达到男女平等。从个人层面和群体层面上看，女性要求平等的主张已经突破了地方、国家、区域的界限，到达了国际论坛。在历史上，没有哪个阶段的妇女能够像 20 世纪最后 10 年这样，组织成如此强有力的非政府压力集团和网络。并且，一旦挤入了权力的角落，她们又把这些权力扩大到了更广阔的政治空间，向实现完全的民主的目标努力。

治理当中妇女的能动性——早期的迹象

目前，妇女的能动性体现在以下方面，从提高有关妇女问题的意识，到改变机制结构和程序，到影响机构内部的治理话语上来。虽然人们期望女性政治家在她们的工作岗位上能够推动社会性别的议程，但她们并不都这样做。她们通常也不能够这样做。在很多情况下，她们的人数还没有达到临界量，即足够影响局面的数目。即使数目达到了，她们还必须寻找和加强能影响局面的联盟。乌干达的经验表明，女性政客以核心小组的形式工作比以个人的形式工作更具影响力；在各议会委员会中工作，比在全体会议上更具影响力。

另外一些来自发展中国家的实践经验也显示她们取得了一些卓越的成果。这本册子的后面几章会对其中一些进行介绍。

提高对妇女问题的意识

第七章总结了乌干达妇女核心小组取得的成功经验。首先，她们促使本国 1994 年的宪法规定，禁止会削弱妇女尊严和福利的一切法律、传统和习俗。这对乌干达的政治文化来说是一

^① 同上。参见“妇女的能动性与社会变革”的有关章节。

^② 在这里必须提醒大家注意，即使是在美国，20 世纪 70 年代以前，已婚妇女在没有得到丈夫同意的情况下也是不能拥有财产的。

妇女参政与善治

21 世纪的挑战

个改革性的举措。然后，她们又说服其他议员支持建立了一个平等机会委员会，以此保证宪法对社会性别平等的规定得以实施。最后，她们与其它组织联合行动，使乌干达政府扩大了对——在就业、受教育方面照顾因性别等原因而被歧视者——的积极措施的适用范围。现在，乌干达保证了女性在国家议会中占 14% 的席位，在地方政府中占三分之一的席位。

改革政治议程，使其纳入与妇女相关的重要事务

在印度波帕尔（Bhopal），最近的 4 个女性决策者在她们的辖区内实施了针对女孩的义务教育，使得今天的波帕尔女孩能够享受普及教育。在全国范围内，印度大学助学金委员会因为有一位女性主席的存在，使女性获得助学金的数量明显增加。另外，印度还是少数几个国家之一，在这些国家里女性议员成功地在国家编制预算征求意见时说服其他议员，在给发展资金标明用途时，明确了全部发展资金中的 30% 用于女性——这项成就可与本册子第六章中讲述的南非编制妇女预算的成就相媲美。

在乌干达，女性议员核心小组成功地使政府增加了分配给营养和儿童发展项目的预算。

同样，在菲律宾，坚定的女性议员引入了让妇女占预算分配一部分的原则，初步争取到了 5% 的预算比例。在 1998 年，通过她们的努力，还促使议会通过了一项关于强奸的法案。

对妇女生活产生重要意义的立法

仍然是在乌干达，妇女把关于对女性公平的问题提到了全国土地改革议案中。肯尼亚妇女在议会内外不停的努力，希望说服政府允许妇女拥有土地以及可以使用自己的名字在银行里开立帐户，而不用得到她们丈夫或父亲的允许。在牙买加，女性议员帮助建立了许多直接或间接地促使妇女受益的特殊基金。关于这一点的详细介绍见第十一章。

对法律的解释也同样重要。大部分观察家都认为，在美国推动性骚扰法律的新力量来自 9 人高级法庭中的两位女法官。她们促使她们的同仁去关注每一个性骚扰案例，甚至是在一个小校园里发生的案例。在美国，关于性骚扰的立法是 50 个州自己决定的（就像关于死刑的法律和大多数教育和健康法律一样）。

妇女对腐败问题的影响

如前面综述一章中所提到的，一份最近的世界银行的研究报告显示，议会中女性代表的增多与腐败发生率的下降有密切联系。如果 1999 年名为“女性真的是更公平的性别吗？”^①的调查结果在进一步的研究中得到证实的话，对女性参政与政府效率将产生巨大而深远的影响。

妇女在区域间的学习与合作网络

自 1992 年全球政府首脑的高峰会议以来，在 90 年代的所有联合国主要会议上，都有正式或非正式的女性核心小组。许多女性核心小组成员还把这一经验带到了国内进行效仿，从国会到市政议会——乌干达是唯一把这一举措的影响像水波荡漾一样传遍非洲撒哈拉次区域的例子。同样，女性在区域性、国际性的网络上，分享了南非编制妇女预算活动的经验。目前这个经验已被拉丁美洲的巴巴多斯效仿。

^① David Dollar, Raymond Fisman 和 Roberta Gatti 著：《妇女真的是更公平的性别吗？——腐败与政府中的女性》，性别与发展政策研究报告，工作论文系列，第 4 号，发展经济研究小组，华盛顿特区，1999。