

妇女参与村民自治有关资料汇编

民政部基层政权和社区建设司

二〇〇五年六月



妇女参与村民自治有关资料汇编



民政部基层政权和社区建设司

二〇〇五年六月

前 言

民政部“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范”项目，从2003年6月项目启动以来，经过不懈的努力，到2004年8月基本完成。在项目执行期间，我们感到有必要将已有的关于基层妇女参与村民自治的研究成果进行整合，以供决策和研究参考。因此，我们组织有关专家，收集相关资料。呈现在读者面前的是到2004年已发表的有关农村妇女参与村民自治的论文和文章的汇集。

汇编主要分三部分：一、民政部“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目”成果；二、论文、论著；三、各类报刊文章。

我们特别感谢全国妇联妇女研究所国际室的研究人员杜洁和研究助理阎成梅。她们为查找资料做了大量工作。

民政部基层政权和社区建设司詹成付司长对整个项目始终给予了大力支持和指导，王金华处长、范瑜副处长对项目的组织实施做了大量的工作，对资料汇集工作提出许多指导性建议，刘锋副处长多次与编写者交流、讨论，对整个汇编的框架和具体内容提出了建设性的意见。

衷心希望本资料会对中国推进社会性别平等纳入村民自治的行动有所帮助。

民政部基层政权和社区建设司

“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范”项目组

二〇〇四年十二月

目 录

CONTENTS

一、提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目成果

天津市T区H村第五届村委会换届选举的调查报告 /2

天津T区U街Z村农民上访抗争中的妇女参与 /9

农村妇女当选能力的提高与妇女参选主体意识的提高

——天津市塘沽区北塘街道东村第五届村民委员会选举调查报告 /15

农村妇女参与村委会选举实用手册(略)

当前中国提高妇女当选村委会成员比例的政策与实践(略)

在塘沽区第五届村委会换届选举中的落实情况及建议 /26

村委会选举中妇女保护性政策的绩效评估与对策建议

——天津市三川桥村调查 /87

南村妇女最关心的问题是什么?

——塘沽区、北塘街南村村情、选情的调研报告 /99

提高农村妇女当选村委会成员比例示范项目的效果分析 /106

促进农村妇女参与村民自治总体建议(略)

二、论文、论著

弱势群体公共参与:准行政性群众组织的作为空间

——河北迁西妇代会直选个案研究 /115

将性别平等纳入基层自治政策

——湖南有关促进妇女参与村委会选举政策个案研究 /125

村委会选举:农村妇女发展的机遇与挑战 /142

两性政治参与的同与异:从女性主义角度看浙江农村的村民自治 /145

制约农村妇女政治参与相关因素的分析:村委会直选与妇女参政研究 /155

农村基层民主建设中的妇女参与

——从对茅坪镇的调查看农村妇女参政问题 /162

中国农村妇女参与社区发展的研究与启示 /165

妇女参与村委会选举的现状、问题及对策

——以17个省的调查为例 /171

农村村级妇代会组织与妇女在村委会选举中的地位 /177

政治资源与农村妇女在村委会中的地位 /184

对一次民主选举的考察

——农村政治民主化进程中妇女参政的难点及制约因素分析 /190

国内促进农村妇女参政相关政策回顾与分析 /194

农村妇女参与基层选举的心态

——对湖北省长阳县662名农村女性的调查 /206

关于人大代表女候选人比例达到1/3以上的立法建议 /212

农村妇女政治参与:从被动等待到主动竞争的制度安排

——梨树县与迁西县农村妇女村委会选举参与 /224

农村妇女在村级选举中的参与意识分析 /231

从妇联性质看妇联组织在推动妇女参与村委会选举中的作用

——有关迁西妇联经验的个案研究 /236

社会性别对农村妇女政治参与的影响 /249

三、文章、报刊类

妇女应该成为村民自治组织的生力军 /256

关于村委会选举的几个问题 /259

加强政策保护 促进农村妇女参政 /265

确保妇女当选有良策 /267

农村妇女参政议政能力待提升 /268

女“村官”不再吃亏 /269

村民自治与妇女参政 /271

九江:土地承包高重男轻女16名妇女状告村委会 /273

“农嫁非”告赢村委会 /274

《北京青年报》:对信访女村官实施拘留是违宪行为 /276

社会性别与发展摘要:社会性别与公民权 /277

四、相关法律/政策

中华人民共和国宪法(2003年修订),第48条 /285

中华人民共和国妇女权益保障法(1992年)(节选) /286

中华人民共和国村委会组织法(1998年) /288

中国妇女发展纲要(2001—2010)(节选) /291

中共中央办公厅国务院关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知 /292

中共中央办公厅国务院关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见 /296

关于努力保证农村妇女在村委会成员中有适当名额的意见 /301

关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见的通知 /303

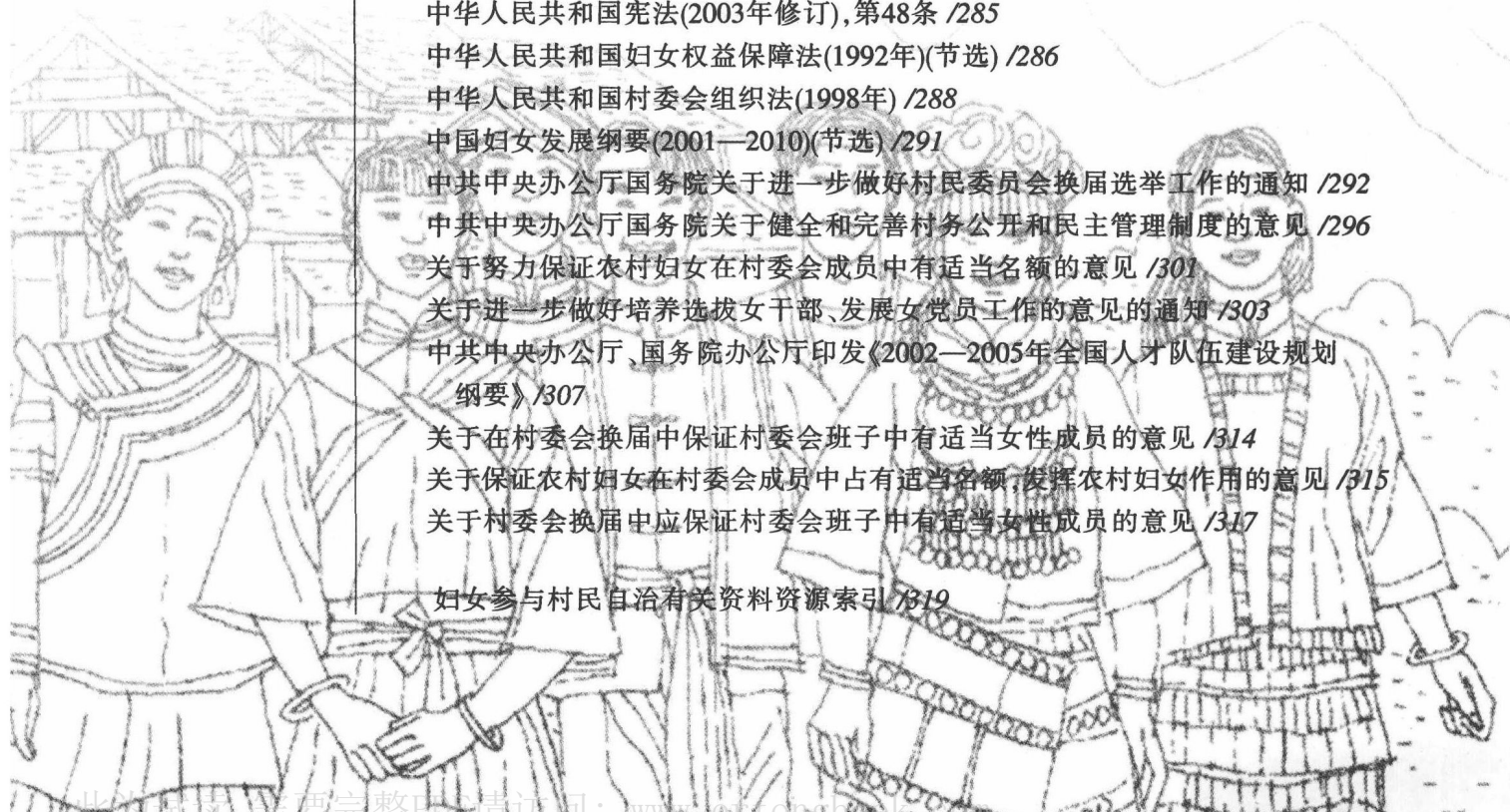
中共中央办公厅、国务院办公厅印发《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》 /307

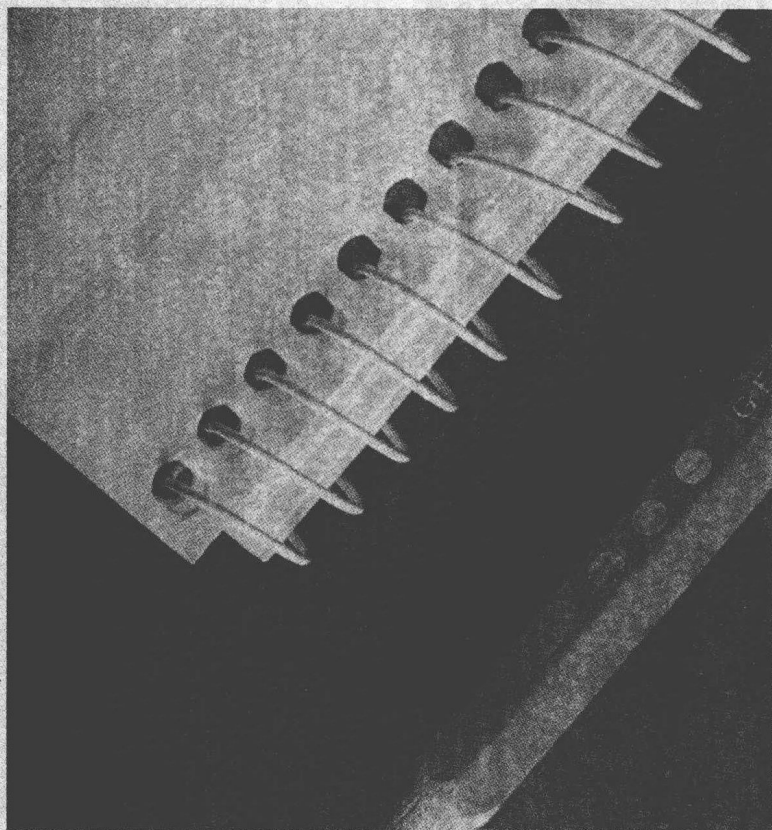
关于在村委会换届中保证村委会班子中有适当女性成员的意见 /314

关于保证农村妇女在村委会成员中占有适当名额,发挥农村妇女作用的意见 /315

关于村委会换届中应保证村委会班子中有适当女性成员的意见 /317

妇女参与村民自治有关资料资源索引 /319





提高农村妇女当选村委会成员
比例政策创新示范项目成果

天津市 T 区 H 村第五届村委会换届选举的调查报告

董江爱^①

一、选举前的村情概况

H 村位于天津市 T 区新城镇，东靠白洋口，西与新城村接壤，南临马河，北临海河，总面积约 5 平方公里。该村是一个典型的多姓杂居的移民村子，只有不足 200 年的历史。全村共 932 户，2922 人，按村民居住情况分 9 片 29 个村民小组，由 11 个自然村组成。

H 村仅有 1000 多亩农业用地，只有 20% 的农户从事农业生产，最近还在配合天津市发展旅游业的要求，发展旅游示范农业区，主要发展洗浴、游泳、游乐、花卉、水产、养殖等项目。该村经济以第二、三产业为主，个体经济发展较好，村民主要从事运输、修理、加工、建筑等个体经营，不搞个体经营的也多在开发区上班，有固定的工资收入。由于第二三产业的发展，村民的收入水平和生活水平远远超过内陆省份的农民，人均年收入近 6 千元。

但该村村集体没有企业，村集体年总收入 40 万元左右，其中包括农业承包近 7 万元，租赁和企业上交利润 24 万元，临时收入从几万元到 10 余万元不等。而固定支出包括以前村集体贷款利息 20 万元，村干部和工作人员的基本生活费 6 万元（每人每月 500 元），卫生费 5 万元，办公费 1 万元，招待费 2 万元，低保费 1.2 万元，慰问老干部、困难户 1 万元，共 36 万多，这还不包括村集体必须为村民交纳的农业税费。所以，村集体经济困难，入不敷出，无法维持村级管理的基本需要，更不要说村干部贪污腐败。

现在，H 村的多数劳动力都在从事个体经营，或外出打工，留在村里的除了个别的种地户外，多数是 35 岁以上的妇女、老人和小孩，是典型的三八九九六一队。所以，多数选民对村集体的事情很不关心，对于他们来说，担任村委会职务是一件出力不讨好的事情，一位老大爷这样告诉我：“只要有点能耐，出去随便干点啥，一年不赚万儿八千的，在村委会干，一年累死累活，只挣五六千元，谁愿意干就干去，还选什么选。”在 H 村的历史上，还没有出现能人出来竞选村委会职务的先例，既然没有人出来参与竞选，只要现任村委会干部不是太差，第五届村委会人选就基本上被锁定在现任村干部和工作人员身上。

H 村现任村干部共 5 人，其中党支部 3 人，村委会 5 人（党支部 3 人在其中兼职），聘用工作人员 5 人，其中两名女性，一名负责计生工作，一名是会计。而且在 H 村的两委干部中，有一个比较特殊的现象，那就是党支部书记兼任村委会委员，而党支部副书记却兼任村委会主任。这一现象对本届选举影响较大，所以，这里有必要说明一下：

现任村委会主任韩富荣，女，1955 年生。1973 年初中毕业后回村入农，1975 年担任妇女队长兼村团总支副书记，1979 年进村委会，主管妇女工作，1980 年正式担任妇代会主任。1991 年，H 村第一届村委会换届选举，被村民推选为村委会委员，兼任支部委员，主管妇女工作。1995 年，由全体党员选举担任村党支部书记。2000 年，H 村第四届村委会换届选举中，经过村民选举兼任村委会主

^① 董江爱，女，1965 年生，法学博士，山西大学政治与公共管理学院政治学系主任，副教授，报告完成人。

一、提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目成果

任。韩富荣担任党支部书记兼村委会主任后，充分认识到拥有一支文化程度较高的干部队伍对农村发展的重要作用，她一方面鼓励村干部通过自学考试取得后续学历，现在5个村干部和5个工作人员中，本科文化程度的2人，大专文化程度7人，韩本人是大专文化程度。另一方面聘用高学历的人员在村委会工作，积极为村里培养后备干部，如党支部书记李宝有就是她极力推荐的，刚刚30出头的村委会委员郑元太也是她有意识培养起来的年轻干部，主管妇女工作的任建新和村会计郑元香都是她有意识培养的妇女后备干部，任建新在本次换届中已经被提名为正式候选人。

现任党支部书记李宝有，男，1965年生，本科文化程度。他大学毕业后，被分配到新城镇镇政府工作，在2002年镇政府机构改革中下岗，回到H村担任村委会委员，因有较高的文化素质和丰富的农村工作经验，工作能力很强。2003年4月，H村进行党支部换届时，经过党支部书记韩富荣的极力推荐和全体党员选举，他担任了党支部书记，韩富荣为党支部副书记。李宝有认为自己多年在乡镇勤勤恳恳做事，没有得到乡镇领导的认可和赏识，也没有发挥自己能力的机会。而到了H村后，韩富荣书记不仅赏识自己、重用自己，还把书记的职务让给自己，从而使他有了充分施展自己才华的机会。所以，李宝有当然会以自己的努力和能力尽职尽责干好自己的工作，以报答韩富荣对自己的赏识和支持。李宝有上任党支部书记之时，正值非典疫情在全国蔓延，他组织近30名妇女，清查村里流动人口和村民的出入情况，清除村里每一个角落的垃圾，向村民宣传防疫知识，为村里的公共场所和村民家里喷洒消毒药物，确保村里无一人感染非典病毒。非典疫情过后，他又多方筹集资金，维修地下水道，解决了雨天积水成灾的问题，并在此基础上，修了村公路2公里，解决了村民行路难的问题，还在村公路两旁安装了路灯，解决了村民夜间行路的方便和安全；投资近6万元，维修东水库处生产机井一眼，还为每户安装了自来水表，解决了村民的生产用水和生活用水；建了3个公用厕所和8个垃圾池，雇佣了6名家庭生活困难的村民清除垃圾，解决了村民生活垃圾处理难的问题。总之，自李宝有书记上任半年多以来，为村民办了许许多多的实事。

从以上对现任村委会主任和党支部书记的情况分析来看，他们两人都是本届村委会换届选举中的最佳人选，问题就在于谁为主任、谁为副主任的问题。

二、选举概况

2003年10月23日，H村由村民代表和党员代表会议提名10人作为村民选举委员会成员候选人，其中6名男性，4名女性。24日，以片为单位，每片一个流动票箱，选举产生村民选举委员会，按得票多少取前5名为村民选举委员会成员，其余5人为候补人员。11月4日，H村村委会发布第一号公告，公布村选举委员会名单，党支部书记李宝有担任选举委员会主任，老干部老党员惠义担任副主任，韩富荣、郑元太、任建新担任委员。其中3名男性，2名女性。

村民选举委员会成立后，着手进行村委会换届选举的各种准备工作，指定本届村委会换届选举的工作人员，大部分都是村民小组长、村民代表或党员代表。11月5日制定了关于换届选举工作的安排计划，确定2003年11月24日和12月10日分别为候选人提名日和正式选举日，规定1985年12月10日前出生，且在本村居住一年以上，生活基础在本村，不论农业和非农业户口，都有选举全和被选举权。11月6日，采取入户登记与户口核对的方式进行选民登记。并按照规定时间公布选民名单，办理选民提名候选人的其他事宜。

11月18日，村民选举委员会组织全体党员、村民小组长和村民代表召开会议，投票通过村委会选举工作方案，并报上级政府批准，该村的村委会定为5人，并向全体村民发出公告。

11月24日，村选举委员会采取流动投票的方式由全体选民“海选”提名第五届村委会候选人，仍然以片为单位，每片设一个流动票箱，每个票箱由村民小组长和一个村民代表或党员代表两人负责。每个选民提名的候选人最多不得超过5人，且至少有一名妇女，否则作废，最后按候选人得票多

少取前八名为正式候选人。

全村共有选民 1946 人，发出选票 1843 张，收回选票 1842 张，全部为有效票。本次投票共提名候选人 223 名，正式候选人分别为：李宝有 1320 票，韩富荣 1178 票，郑元太 934 票，郭树清 764 票，任建新 383 票，张瑞兴 379 票，惠义 188 票，李清贵 55 票。

正式候选人产生后，村民选举委员会成员全部被提名为正式候选人，退出村民选举委员会，由 5 名候补人员组成新的选举委员会，孙玉清担任选举委员会主任，郑开元担任副主任，赵富贵、刘宝发、李连风担任委员。其中 3 名男性，2 名女性。

从候选人提名的投票结果来看，党支部书记李宝有超过村委会主任韩富荣的得票，有可能兼任村委会主任，而现任村委会主任韩富荣却可能成为村委会副主任。对于可能产生的这种选举结果，党支部书记李宝有感到非常内疚，他认为，自己所取得的成绩都是韩富荣支持和帮助的结果，以后他的工作也离不开韩富荣的支持，所以，他非常希望韩富荣在选举中能够连任村委会主任的职务，而自己在选举中能够担任村委会副主任或委员。乡镇政府和村选举委员会也希望韩富荣能够继续连任村委会主任，我从妇女参政的角度出发，也非常希望韩富荣继续连任村委会主任，而不是由原来的主任降为副主任。就韩富荣个人来说，她对于候选人提名结果没有什么反映，她认为自己当选村委会副主任应该不成问题，李宝有是她非常看重的青年干部，只要他能够被村民选为村委会主任，她一定会与以前一样支持和帮助他的工作，至于当村委会主任还是副主任，都没有关系。

在这种情况下，确保韩富荣村委会主任职务的最佳方案是李宝有退出村委会正式候选人。但是，为了减少村委会职数，减轻农民负担，村民选举委员会和乡镇政府都又不希望李宝有退出村委会正式候选人，希望他能够在村委会中占一个名额。一般情况下，各地减少农村干部数量、消除因两委矛盾引起不必要损耗有一个普遍认同的办法，那就是党支部书记与村委会主任一人兼，两委干部交叉兼职。而 H 村既要实行两委交叉兼职，又要党支部书记和村委会主任分别由两人担任，这必然会给村委会换届选举造成一定的困难。在村民自治中，党支部领导村委会，那么，党支部书记在参与村委会的竞选中，要么竞选成功，兼任村委会主任，要么竞选失败，辞去党支部书记的职务。而 H 村的做法在村委会换届选举中实属少数。

在最佳方案不能实现的前提下，为了保障韩富荣连任村委会主任和另一位女性正式候选人任建新当选村委会委员，我准备在正式选举前为正式候选人组织一次竞选演说会，由正式候选人根据自己的实力和意愿竞选村委会中不同的职务，韩富荣、李宝有和任建新分别竞选主任、副主任和委员的职务。在正式选举中，改变 T 区统一设计的选票式样，既有利于选民填写选票，又利于实现村干部、村选举委员会和乡镇政府所期望的选举结果。但是，由于村民大多在外工作或经商，组织竞选演说会非常困难，这一方案也无法实现，最后只好由党支部书记李宝有在选举动员工作会议上，向工作人员宣传韩富荣的工作能力和她对村集体今后发展的重要作用，表明自己希望韩富荣继续担任村委会主任的愿望，希望妇女工作人员在动员村民选举的过程中，多宣传韩富荣的事迹，为她多争取当选村委会主任的选票。

正式候选人确定后，12 月 3 日，村民选举委员会向全体村民发出公告，公布正式候选人名单。从 12 月 4 日开始，我和村委会成员一起带领 18 名妇女，开始了组织正式选举投票的宣传动员工作，每天上午 8 点组织妇女学习村委会选举的重要意义和妇女当选村委会成员的重要性，教会她们动员群众的技术技巧，了解村民的对村委会换届选举的意见和态度，安排当天的工作。每天晚上根据妇女工作人员的汇报，分析预测选举中将会出现的问题，并针对问题探讨解决对策。

12 月 8 日，组织妇女工作人员进家入户为选民发选民证，继续宣传村委会换届选举的意义和妇女当选的重要性。在发选民证的过程中，发现许多选民竟然认为选举早已结束，当我们给他们发选民证时，他们都会同一句话：“不是选过了吗，怎么还选？”，也有许多人埋怨：“选来选去顶个屁用，老百姓不照样还得自己去找工作赚钱。换汤不换药，谁当都一样。”还有个别村民拒绝接受选民证，我

一、提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目成果

给他们讲了很多道理，他们还是拒绝接受，并明确告诉我们：“说什么都不会参与这种没有用的选举”。也有的选民经过我们再三说服接受了选民证，并签字。但明确告诉我们，我们走了他就会把选票烧掉，要求流动票箱不要去他家。鉴于这种情况，村民选举委员会讨论决定说服村小学、农大、龙达公司等单位，保证选举日集体到村委会集中投票点投票；组织秧歌队、锣鼓队在选举日活动，吸引村民前来投票；把发动村民参选作为妇女工作的硬性任务，要求她们必须保证本组的参与人数；投票采取集中投票和流动投票相结合的办法，每组一个流动票箱，上午8点到11点要求选民到村委会集中投票点投票，11点密封集中票箱，流动票箱开始流动，为了保障早出晚归者能够参与选举，规定流动投票时间一直到晚上12点，所有流动票箱回去后都密封起来，到第二天上午8点，当众启封，开始唱票，最后当众宣布选举结果。

12月9日，上午，安排妇女工作人员进家入户为不能参与选举的选民办理委托手续，要求她们继续向村民宣传动员，下午，开始选举大会前的准备工作，组织村干部、选举委员会成员以及所有的选举工作人员召开选举大会前的预备会议，进一步安排检查选举大会准备工作的落实状况，强调选举意义、选举大会的程序和原则，明确工作人员各自的职责，规定工作纪律和应遵循的原则。高音喇叭全天开放，向村民介绍候选人的情况，宣传选举时间、选举程序和选举意义。

12月10日，上午8点，选举大会正式开始，所有工作人员佩带标志上岗，选委会主任宣布大会开始，宣布计票人、唱票人、监票人名单，讲解划票办法、投票程序和注意事项，检查密封票箱，最后宣布投票开始。这时，锣鼓敲起来，秧歌队员也扭起来，选委会成员和工作人员首先开始投票，村民也纷纷前来投票，主持选举工作的大爷告诉我，这种情况以前很少有，看来我们的宣传工作还是有一定的效果。不过，前来投票的选民不仅不愿意进秘密投票间填写选票，而且丝毫没有避开人的意识，任凭你怎么给他们解释都没有用。到11点，集中票箱结束投票，流动票箱开始流动，大都是一人由一个人投票，而且都是当着工作人员的面填写选票。期间，有一个村民骑摩托车到村委会楼前大闹，声称他一定要把选举搅乱，不能让选举轻易成功。经过工作人员的多方劝说才离开选举现场。晚上，各流动票箱回到村委会后，当众密封起来，放在村委会档案室内，用封条封住。第二天即12月11日上午8点，全体工作人员到齐后，当众打开票箱，清点选票，然后唱票、计票。最后全村1946个选民中，参与选举的选民1925人。韩富荣共得票1636张，因得主任票最多当选为村委会主任，李宝有得票1699张，因得副主任票最多当选为村委会副主任，郑元太和郭树清分别以1334票和1066票当选为委员，其余候选人因得票没有超过参选选民的半数而没有当选。本次选举共产生村委会成员4名，其中主任1名，副主任1名，委员2名。

三、对选举方案的意见和建议

1、关于选票设计的问题

H村采取无职务选举的办法提名村委会候选人，其提名票的设计是在村民提名的5位村委会成员中，专门为女性留了一个名额，这种做法不妥，因为社会偏见和传统文化的影响，一般选民都有一个习惯性的思维方式，只要有一个“女”字出现，在没有写“女”字的地方就一定要选男性。在这种情况下，如果在选民心中有两个以上的女性人选的话，就会习惯地从这些女性人选中挑选其一。所以，设计选票时，不要在提名票上专门留一个提名女性的名额，只需在提名票底部注明“至少要提名一名女性，否则，该选票无效”。

其它村有职务选举提名票的设计就更不合理了，选举主持机构在设计选票时，不仅不会把村委会主任的名额留给女性，即使副主任的名额也不会留给女性，只是在村委会委员中为女性留一个名额，这本身就是对女性不公平的表现。而且，会导致选民把自己心目中的主任或副主任候选人提名为委员，结果造成了对女性人才的极大浪费。所以，选票的设计最好不要确定女性的职务，只规定每张选

民必须至少有一名妇女，否则无效，就可以了。

2、关于委托投票的问题

在H村，夫妻双方不需要委托而相互代写选票的现象非常普遍，村民都认为夫妻之间相互代写选票是自然的，选举主持机构也认同这种做法是合法的。实际上，这种做法是不合法的，因为选民领取选票必须凭借本人的选民证和其他选民的委托证明，否则是不能领取选票的，而且夫妻之间相互代写选票不利于选民尤其是女性选民独立意识和民主意识的提高。

笔者建议，在办理委托投票方面，除了每个选民接受的委托最多不得超过三人，正式候选人、已委托他人投票的选民和选举工作人员不得接受他人委托等规定外，各村应该由村民选举委员会根据本村的实际情况规定本村的委托对象和委托范围，尽量减少委托票。

3、关于制作选票的问题

选票制做一定要在乡镇指导组的监督下，由村民选举委员会按照本村选民数制作，废票要当场销毁，而不能由乡镇政府单方面制作。

4、关于组织竞选演说会的问题

村民选举委员会一定要在正式选举前，组织正式候选人发表竞选演说，以便为精英表达公众利益和普通村民形成公众利益的共识提供一个制度化渠道，给竞选人一个表达自己意愿、显示自己能力的机会，也给选民更多的比较机会，以便形成他们真正认可的共同利益。H村村民选举委员会因村民组织不起来和村民不接受过分张扬的竞选人，始终没有组织竞选演说。比如一位女性正式候选人，她在T区组织的竞选演说竞赛中获了奖，但真正在村里竞选时却没有机会展示自己的风采。

5、关于选举程序问题

选民证必须在正式选举日前由选举工作人员发给选民本人，并通知外出选民在选举日回村参与选举或在规定的时间内办理委托投票手续，决不能因为怕选民丢失选民证，在选举当日发。在选举投票中，一定要求选民按程序领到选票后进秘密投票间投票，以便选民认真对待自己手中的选票。流动票箱（条件成熟后应该取消）应该在规定的时间内，返回集中投票地点，当所有流动票箱回来后，开始汇票、点票、唱票、计票，当场宣布选举结果，整个选举过程要在选举当日结束。

6、关于候选人得票的计算问题

T区民政局规定：候选人提名采取不分职务的选举，在正式选举中，候选人最后得票是该候选人在所有职务中得票的总和，只要该候选人得票总数超过参选选民的半数，就可以当选他得票最多的职务。而在候选人提名采取分职务选举中，候选人只能算本人竞选职务栏中的得票，其他职务栏中得票不能累加。这种规定既容易造成选举因候选人得票不过半数而失败，也可能违背竞选人和选民的意愿。在候选人得票结果的计算中，无论是分职务选举，还是不分职务选举，都应该采取“下加上不加”的办法，即低职务得票数可以累加高职务得票数，而高职务得票数不能累加低职务得票数。

四、对H村第五届村委会换届选举的一些思考

村委会换届选举应该是有选举和被选举权的广大村民按照法律程序积极主动参与投票的行为，但从H村第五届村委会换届选举来看，在整个选举过程中起积极主导作用的始终都是村干部、村选举委员会成员和妇女工作人员，参与投票的选民也多是妇女和老人，多数选民对村委会换届选举的态度都是冷漠的甚至是反感的。正由于这样，H村的村委会换届选举的目的实质上就等同于投票，只要选民把手中的票投出去，得出投票的结果，成立合法的村委会。至于选民的投票是积极的，还是消极的？是理性的，还是非理性的？都很难体现。分析其原因，主要有以下几点：

1、多数选民对村委会选举缺乏兴趣，35岁以上的中年妇女成了参与选举的主力军。

H村位于经济较为发达的T区，不少村民在外经商或在村里从事个体企业，还有许多村民出外

一、提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目成果

打工，或在离村不远的开发区上班，有固定的工资收入。对于这些人来说，村委会的存在似乎与他们没有多大关系。留在村里的除了一些以种地为主的农户以外，主要是35岁以上的中年妇女、老人和孩子。所以，村集体的许多活动主要依靠中年妇女，这些妇女由于在外找工作失去了年龄优势，在家里也无事可做，所以，特别乐于参与村集体的活动，一来可以赚几个小钱在经济上补贴家用，二来可以在精神上体现自身价值，所以，村干部组织妇女活动很容易。即使是在非碘疫情蔓延的危险时期，也是党支部书记带领近30名妇女活跃在村里的各个角落，清除垃圾，喷洒药物。去年，为了丰富村民的精神文化生活，村委会组织妇女成立了一个近40多人秧歌队，排练了许多精彩的节目，经常走街串巷为村民表演。这次村委会换届选举，村选举委员会属于的又是清一色的妇女工作队。

在妇女参政方面，H村有着优良的传统，在改革开放前，该村一直就有许多优秀的妇女干部，除了妇女主任外，保管、会计都由妇女担任。正是由于历史传统的作用，每一届村主要干部，都有意识地注意培养妇女后备干部，如现任村委会主任韩富荣就是改革开放前的老干部有意识培养妇女干部，现在村委会聘用的会计和妇女主任又是韩富荣有意识培养的妇女后备干部。

2、村民生活主要依靠村外经济，村集体经济困难，没有人参与竞选，是影响村民民主参与的主要因素。

H村不仅没有村集体企业，还由于历史的原因有许多外债，每年就银行的贷款利息就得付20万元。也正是由于村集体经济的困难，村干部工作非常困难，几乎村里所有需要劳动力的工作，都用妇女，除了村里妇女闲置劳动力较多以外，还有一个重要原因，就是妇女要求的工作报酬低，每天10元，即使这样，许多妇女辛辛苦苦做了为村里许多工作，至今还没有拿到自己应得的报酬。也正是在这种情况下，村民普遍感觉不到村委会选举与自身利益的直接关系，体会不到村委会换届选举会给自己带来什么好处。因为在他们看来，无论谁当选，他们命运都不会改变。正是由于村民之间共同利益的缺失，村民不能基于自身利益和需要在村委会选举中采取积极主动的参与，而是作为消极参与者存在。在这种情况下，村委会选举的成功就需要村中能人参与竞选，并通过精密细致的动员，将村民从选举的消极参与者转换成为积极的一致行动者。但由于村集体的经济困难，村里的能人都去经商办企业，没有人关注村委会这个出力不讨好的职务，动员式参与也不可能实现。

从H村的案例来看，村民在村委会换届选举中参与程度的高低，主要取决于村集体的经济发展程度和村集体与选民个人利益的关系，而不是该地方的经济发展程度和村民的文化程度。H村村民的经济收入和生活水平在全国农村来说，应该属于上等水平，人均年收入近6000元，村民的文化程度在全国来说也属于最高之列，大多是初中、高中文化程度，还有一部分大专和本科文化程度，很少有文盲。但村民参与村委会选举的热情却很低，其主要原因就是村集体与选民的利益没有直接的关系。比如H村小学的教师、农大职工、私人企业主及其长期雇员、在开发区上班的村民等，他们都是该村的选民，而且这些人大多都有较高的经济收入，受过良好的教育，但他们的利益与村里似乎没有什么关系，所以，这些人对村委会换届选举没有一点积极性。对于村民来说，经济发展本身不能促使村民的参与意识和参与热情的提高，而只有经济发展使村民个人与村集体的关系变得日益重要时，才会增强村民关注村集体、参与选举的意识。

3、村民对村委会成员工作的要求过高，是影响村民参与村委会选举的又一因素。

在动员村民参与选举的过程中，发现许多选民对选举极为反感，他们普遍认为：选谁都一样，村民一样要出去挣钱谋生，还得自己去找工作。似乎选举产生的村委会，就必须为村民解决经济问题，解决就业问题，否则就没有用。就是参与宣传动员的妇女工作人员也普遍认为，她们这么多妇女整天在家无事可做，村委会也没有能力给她们找工作，选举村委会没有什么用处。实际上，H村的村干部对自己的工作还是尽职尽责的，就拿村民最头疼的水患和生活垃圾来说，由于受自然条件的限制，该村历来都是遇有雨天，就容易发生水患，所以，往往是天一下雨，村干部就带上雨具在全村各处巡查，对积水的地方进行排水，而且是雨下得越大，他们越不能回家。不仅如此，村干部还多方筹集资

金，维修地下水道、修垃圾池和公共厕所、安装路灯、打井等，为村民生产和生活提供了很多方便。但村民却对村干部连一点感激之情都没有。反而却认为，这是应该的，谁当村干部都应该干这些活。一位老大爷告诉我：“现在许多村民实在不象话，好象村干部欠了他什么似的，下雨后自己门前有了积水，本来自己用不了几分钟就可以疏通，偏偏不去做，找到村委会，又是吵，又是骂，村干部就得赶快去给人家排水。现在做村干部真是难，村里没有钱，干什么都很困难，村民都埋怨。”

4、村民的政治效能感的低下和没有责任心是影响村民参与选举的又一因素。

改革开放以来，中国日益走上民主法制的道路，在社会主义民主的实践中，县、乡两级人民代表大会代表的产生、党支部的产生、村委会的产生等都需要组织村民按照法律程序选举产生，据村民反映，他们几乎每一年都要参与这样或那样的选举，但他们从来没有感到这些选举会自己的生活带来什么变化，他们感到这些选举纯粹就是政府的任务，而不是村民的权利。在这种情况下，村民对政府组织的这些选举普遍缺乏兴趣，对公共事务和公益事业很少关心，有时甚至对这些选举持抵抗或反抗的情绪。

天津 T 区 U 街 Z 村农民上访抗争中的妇女参与

董江爱^①

一、Z 村的发展概况及妇女的生活状况

Z 村下属于天津市 T 区 U 街，是 T 区第二大行政村，全村共有 5918 人，其中农业人口 5378 人，非农业人口 540 人；全村有劳动力 1390 人，其中男劳力 967 人，女劳力 423 人，全村有耕地 5628 亩。村庄沿津塘公路 2 公里，距天津港 20 多公里，火车站 15 公里，机场 18 公里，占据着得天独厚的地理位置，为国内外客商投资提供了便利条件。

Z 村最早以盛产著名的“小站大米”而闻名远近，被称为“鱼米之乡”，副业以草编织为主，农民生活比较富裕。20 世纪 70 年代初，Z 村开始搞社队企业，企业方式主要以化工为主，在整个 70 年代和 80 年代，Z 村一直是 T 区最富裕村子之一。

随着改革开放的深入，到 20 世纪 90 年代，Z 村由于企业多、效益低，亏损多，村办集体企业开始下降，包袱愈来愈大，经济发展出现了大滑坡，村集体因村办企业的破产欠下了巨额债务。村民把村集体经济衰败完全归结为村干部腐败，并由于村干部腐败问题不断到各级政府上访告状，要求上级政府进驻 Z 村“清查村财务，撤换村干部”。1995 年底，在村民的强烈要求下，党支部书记和村委会主任同时辞职。Z 村党支部严格按照党内选举程序进行了换届选举，村委会也严格《村民委员会组织法》进行了换届选举。当时全村清查财务的结果是村集体欠银行贷款 3000 多万元，村民不满情绪非常高涨，各种税费难以收缴。

1995 年 Z 村“两委”换届选举后，村集体企业并没有因为村干部的改选而摆脱困境，党支部书记刚刚上任三个月，就因为与村民打架，打坏了村民的腿，被村民告上了法庭，后来官司输了，他自己也就辞职不干了，当时街道党委就直接任命张旺为 Z 村党支部书记。在这一时期，村办企业基本垮台，剩下的企业大都没有效益，债主天天上门要债，村干部很难应付当时的局面。后来，在上级部门的帮助下，对一个大型企业进行了整改，使 Z 村的债务由原来的 3000 多万元减少为 2000 多万元，（据村民反映，村集体债务的减少，并村集体经济发展的结果，而是那个大企业宣布破产后，银行为 Z 村集体背了 1700 万元的债务。）

1998 年，Z 村进行村委会换届选举时，上届村委会主任连任。2000 年 5 月 Z 村党支部进行了换届选举，张旺连任了党支部书记，同年 12 月，村委会换届选举中，王森当选村委会主任。据村干部反映，新一届村干部背着 2000 多万元的债务，顶着各方面的压力，对村集体的工作进行了大胆的尝试和改革，为村集体发展做出了巨大成绩。首先是治理了村里的农贸市场，引进松美国际贸易公司投资 320 多万元资金，建了一座建筑面积为 3730 多平方米的封闭市场。由此改变了村容村貌和卫生环境，为个体工商户提供了一个良好的经营场所，也为群众创造了很好的购物条件，解决了道路交通问题，减少了纠纷，营造了一个很好的外商投资环境。其次，在农业结构调整提高农业经济效益方面大做文章，搞“农业生态示范区”，发动村民投资搞大棚。第三利用剩余土地对外洽谈了两个项目，

^① 作者简介：董江爱，女，1965 年生，法学博士，山西大学政治与公共管理学院政治学系主任，副教授，报告完成人。

一是天津开发区建业国贸签订的在示范区建的奶牛场，二是与隆泰达工程机械公司签订的隆泰达工程机械公司项目，以解决村民的就业问题。第四，将按照区政府和区有关部门的整体规划，搞好京山线以南、津塘公路以北为主的村镇规划，以招商引资的方法搞好房地产开发和居民小区的建设，实现住宅城市化，用房地产开发腾出来的村民住宅基地进行再开发，提高土地的使用价值。第五，在丰富了人民群众的文化生活方面，投资 20 多万元为全村农户安上了闭路电视，第六，在重视教育、培养人才方面，从 2002 年起，对本村考上大学本科以上的应届的大学生给予 1000 元的奖励，对考上国家重点大学的学生给予 2000 元的奖励。

2003 年 12 月，Z 村进行了新一届的村委会换届选举，王森连任村委会主任。该村已经成为国家承认的小康村。

但据村民反映，自 1998 年以来，由于开发征地，村民人均土地逐年减少，由 1998 年的人均 1 亩减少到 2003 年的不足半亩，再加上近几年因天旱无雨，水稻无法种植，经济急剧下降，有些人温饱都成了问题。而村干部还在进一步毁田卖土，而卖土的钱村民根本见不上，即使连开发区占地的补偿费村民也见不上。目前全村村民的生活状况，大约 30% 的农户看不起病，上不起学，而且这样的家庭还在增加，作为一个天津市模范“小康村”，真正达到小康水平的家庭不足 5%。

村里的男人们大都外出打工，多数人没有稳定的工作，每天在开发区寻找搬运等苦力活，村民称之为“抗联运”。Z 村经常会有一些村民为了与外村村民争夺每天 2030 元的活，发生打架斗殴事件，有一个村民的眼睛都差点被打瞎了。

至于 Z 村妇女的生活，一般来说，30 岁以下的妇女还可以在开发区找到工作，或外出打工，30 岁以上的妇女，大都在家里干家务、打麻将、迎接放学回家的孩子和打工回家的丈夫。

二、Z 村村民对抗村干部中的妇女参与

Z 的村民对连续几届的村干部早就产生了不满情绪，土地问题是村民普遍海关心的中心问题，也是干群冲突的直接导火线。在 Z 村民因土地问题与村干部和基层政府发生冲突中，妇女发挥了主要作用，其中最主要的原因是男性村民必须打工挣钱，没有时间全身心投入上访告状，所以，主要在暗地对妇女行为进行支持，为她们出谋划策。（据有的村民透露，在村民上访的组织中，主要是妇女参与，男性很少参与，还有一个原因，就是村民害怕上访中被政府拘留，就派妇女出头露面，政府一般对妇女不会采取拘留的办法的。）所以，在整个案件的进展过程中，村民代表是村民采取集体行动的组织者，广大妇女一直就是农民组织中的主力军。

Z 的村民对村干部的不满由来已久。1995 年以前的村干部没有给村里办出任何象样的集体企业，却使村集体背上了 3000 多万元的债务，在村民集体上访的压力下，党支部书记和村委会主任被迫辞职。1995 年底 Z 村委会在村民集体上访的压力下进行了换届选举，但选举产生的村委会仍然没有使 Z 的经济摆脱困境，而且 Z 村民的耕地在不断减少，1998 年，Z 村进行土地承包时，人均耕地 1 亩，但到 2003 年底，人均耕地却不足半亩，其中因挖土毁地 1290 亩，村里建农业示范小区占地 800 余亩，开发占地 700 余亩，铁路、公路占地 600 余亩，村民们估计这些地或地上的土至少可以卖 1000 多万元，但他们却不知道这 1000 多万元去了哪里？按照村民们的说法，都是村干部贪污或挥霍了。可村干部也说自己很委屈，他们说那 1290 亩耕地上的土到底去了哪里，他们也不知道，作为村干部，他们总不能什么也不干，每天看着这些土地，至于铁路、公路占地，政府至今一分钱也没有到位，村里为了稳定，为了不让村民上访，每年用村集体的钱为村民支付每亩 300 元。

随着土地的减少，农民的生活愈加困难，许多家庭连年货都买不起了，妇女们看到别的村里到年底发面、发油和各种其他福利，而自己村什么也不发，尤其是村集体建的“农业示范区”明明使种大棚蔬菜的农户都赔得很惨，有的因为还不起银行贷款把自家的房子都抵押了，可村党支部书记还花

20000 元在《天津日报》上为村里的农业示范区大加宣传，吹嘘该示范区每年产值 2000 多万元，人均年收入 4600 元，Z 村也由此成了天津市模范“小康村”，面临困境又无事可做的妇女们每天聚集在一起谈论这些事，越谈越生气。在 2003 年 12 月初的一天，一些妇女（第五村民小组的十几个妇女）终于忍耐不住了，她们一起到村委会找村干部问个清楚：“别的村（附近几个村子）都在给村民分年终的福利，咱们村怎么就不分点呢？”当时村干部都不在，正好有一个村民小组长也正在村委会找村干部，就与前来找村干部理论的妇女们聊起来了，他告诉妇女们：“村里的钱都去了哪里？看看村干部家的经济情况，住的、吃的、穿的、用的，就很清楚了，这几句话使得本来心理就很不平衡的妇女们的对抗情绪更加高涨。第二天到村委会闹事的妇女更多，大约有二三十人，以后每天都有几十人、近百人甚至几百人到村委会向村干部索要村里卖土卖地的钱。

正在妇女们为过年发福利，找村干部要村里卖土卖地的钱的时候，村委会主任的哥哥在地里挖土被几个妇女（她们经常有意识到地里抓挖土的人）逮了个正着，她们立刻把此事通知了郭来，郭立刻赶到村委会，与当时正在村委会闹事的几百名妇女一起迫使村委会主任王森一起到地里，王到地里看到地已经被挖成了大坑，只好说是为了倒村里的垃圾。这一事件使本来就已经激化的干群关系更加紧张，第二天，妇女们都相约到了村委会闹事，闹得村委会主任和他的哥哥下不了台，王的哥哥一气之下，就动手打了闹得最凶的郭来，郭被打伤送进了医院。在这种情况下，愤怒的村民们（主要是妇女）去了 U 街道办事处，要求街道政府处理问题，街办的领导当时要求村民选出几个代表进去反映情况，后来一直组织妇女上访的杨文就是这时被广大妇女推选出来的，除了杨文以外，当时群众还推选了几个当时在场的男性村民。

12 月 10 日，被村民推选出来的代表组织了近 2000 名的妇女，还有个别的老年男性，在村委会楼前示威，挂起了“还我土地，我要生存”的大幅标语，喊着口号，并举行了村民自愿签名上访的仪式，要求村干部出来给群众一个交代。从此以后，这几个被村民推选出来的代表就成了长期组织村民上访告状的村民代表。村里除了村干部及其亲友和一些非常贫困的家庭外，大约 1000 多户自发为组织上访的代表捐了款，每户 20 元。随后，这些代表村民上访告状的村民不断到街道、区政府、信访办、国土局等部门。在村民上访期间，党支部书记因病请假，街道暂时派人代 Z 村的党支部书记，12 月 17 日晚上八九点时，有人向泄露消息村干部正在村委会做假帐，村民立刻被几位上访代表组织起来，把村委会围了起来，要求村干部承认，尽管村干部没有向村民说明他们在干什么，但村民更加坚信村干部在财务上有问题，而且有大问题。所以，他们在地方上解决不了问题的前提下，于 12 月 27 日去了北京，当时因接近春节，信访办领导直接给地方政府大电话，要求 Z 村先给村民每人发 100 元钱过年，随后解决问题。2004 年 1 月 15 日，正直寒冬腊月，Z 村的广大妇女和老人又一次大规模组织起来到了 T 区政府，他们在政府大楼前喊着“还我们的土地，我们要生存，我们要政府为民做主”的口号，要求区政府为他们解决问题，区政府为了维持局面，还把干警调到了现场。但最终还是没有解决问题，2004 年 2 月 25 日，上访代表第二次去了国务院上访办。

2004 年 3 月 6 日，新一届村委会组织村民按村民居住片划分村民小组，由村民小组联户选举，每 33 户 39 户为单位采取无记名投票的方式选举产生一名村民代表，全村共产生 51 名村民代表。其中男 36 人，女 15 人，女代表占代表数的 29.4%，她们都是平时农民上访中的积极参与者。51 名村民代表中，高中和中专文化程度 7 人，初中文化程度 29 名，小学文化程度 12 名，文盲 3 名；党员 7 名，群众 44 名。同时，又把全村划为三片，从每片的村民代表中以无记名投票的方式选举产生三名村民小组长，共产生 9 名村民小组长，在村民上访中被村民推选出来的几位代表都在其中，此后他们开始以合法的身份代表村民与村干部谈判，并不断到各级政府和有关部门上访。其中男 8 名，女 1 名，党员 2 名，群众 7 名。这里值得介绍的是唯一的女村民小组长杨文。

杨文是十几年前从外村嫁到 Z 村的媳妇，因在组织妇女上访中的突出作用，被推选为村民小组长。杨文，初中文化程度，自从组织妇女上访开始，她就开始自学各种法律，如《村民委员会组织法》、《土地

法》、《合同法》、《行政诉讼法》等,她可以随口为我们背诵出各种对他们上访有利的法律条例,真是告状告出了水平。正是由于杨文懂得许多法律知识,在广大村民尤其是妇女中威信很高,她实际上是Z村妇女联络的中心,平时妇女听到任何有关村集体和村干部的事情都会向她反映,对于村集体组织的一些活动也要向她咨询是否应该去参与。杨文也全身心投入了代表村民上访告状的事情,很少有时间顾及丈夫和孩子了,一开始,她的丈夫很支持她去做这一件事,后来渐渐不满,反对她出去上访告状,两人为此发生了多次冲突,还摔坏了了一个手机,但她却没有丝毫的动摇。但有的村民小组长因各种原因就退出了,按照村民的解释是有的为了出去挣钱,不愿意把时间浪费在上访告状上,有的对上访失去信心,还有的是家里人反对,也有的是被村干部腐蚀。一直坚持全身心投入上访的只有四五个了。

村民代表和村民小组长选出后,首先向村委会提出了裁员问题,迫使裁了10个片长和落选的2个委员,并要求村委会成立理财小组,但由于种种原因,Z理财小组至今也没有成立。他们还多方收集证据,对村里被毁的耕地进行了详细的丈量,并对被毁土地进行了拍照、录象,还通过各种途径证明这些被毁的耕地都是村干部卖土造成的。

三、Z村民反对政府征地中的妇女参与

T区西区开发涉及到U街19个村子的2000余亩土地,其中Z村就有2777亩。西区开发区的征地工作本来在2003年底进行的,除了Z村以外的其他18个村子都在合同书上签了字。当时,Z村民由于毁田卖土对村干部非常不满,再加上村委会换届选举正在进行,如果要给村民谈政府征地的事情,村委会换届选举的事就肯定无法完成。所以,当时Z村就有意把征地的事情放到选举结束后进行,但没有想到,由于村委会主任王森的哥哥挖土毁田被村民当场抓住,引发了村民集体上访告发村干部毁田卖土的事件,使政府征地工作难以启动。

眼看着政府征地的最后期限就要到了,Z“两委”干部不得已在2004年3月6日组织村民选举产生了新一届的村民代表和村民小组长,由街道领导直接负责解决Z的征地问题。3月10日,Z村召开了包括街道领导和全体村干部在内的第一届村民代表全体会议,就在这次会议上提出了政府以每亩30000元的价格征用本村2777亩耕地的决定,结果遭到了全体村民代表的当场否决。随后,又连续多次召开了村民小组长会议,在这期间,村干部分头给村民小组长做思想工作,而且,政府在征地价格方面也不断让步,给Z开出了许多其他村没有享受的优惠条件,如在每亩3万元的基础上,又按每眼井55万元的价格补偿了两眼井,还额外又加了10万元,但都被拒绝。

在村干部给村民小组长做思想工作期间,村民小组长也多次召集村民代表讨论,给政府提出村民的要求:一是要政府拿出国家征用土地的批文;二是村干部要把以前毁田卖土的1000多万元和国家修铁路、公路占地款与这次政府征地款全部下发给每位村民;三是解决村民的养老、就业、医疗保险、孩子上学等问题。

对于村民的要求,政府根本无法满足,街道领导没有办法,为了能使西区开发按时开工,街道领导在村民小组长会议上采取了强硬态度:如果Z村按照签了合同,政府还会按每亩30000元付给村民,但如果不按时签字,就得强制执行,每亩地按16000元付,你们这些村民小组长就成了Z村村民的千古罪人。还对村小组长说了许多不负责任的话:“共产党把香港、澳门都收回来了,还征不回这块地!强制执行时,多带几个警察,把进入红线内的村民抓去拘留。”等等,结果导致村民代表的态度也更加强硬:“你们多带几个警察,不如多带两支机枪,Z村五六千人用机枪扫也得一阵功夫,只要有一个人活着,你们就别想把我们的地征走。”村民小组长与街道领导的矛盾激化,暂时缓和了与村干部的矛盾。

街道领导无法说服村民小组长,又转而试图说服全体党员支持村委会在合同上签字,结果又遭到拒绝。

就在西区开发动工的前一天晚上,即2004年4月4日晚上8点,街道负责人带人到Z村委会,