

 妇女发展蓝皮书®
BLUE BOOK OF WOMEN DEVELOPMENT

中国妇女发展报告

No. 4

妇女与农村基层治理

REPORT ON WOMEN DEVELOPMENT IN CHINA No.4

Women and Rural Governance at the Grass-root Level

总主编 / 王金玲

主 编 / 高小贤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2012
版

妇女发展蓝皮书

BLUE BOOK OF
WOMEN DEVELOPMENT



中国妇女发展报告

No.4

REPORT ON WOMEN DEVELOPMENT IN CHINA No.4

——妇女与农村基层治理

Women and Rural Governance at the Grass-root Level

总主编 / 王金玲

主 编 / 高小贤



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国妇女发展报告 .4, 妇女与农村基层治理/王金玲, 高小贤主编.
—北京:社会科学文献出版社, 2012.5

(妇女发展蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3288 - 5

I. ①中… II. ①王… ②高… III. ①妇女工作 - 研究报告 - 中国
②妇女 - 参与管理 - 研究报告 - 中国 IV. ①D442.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 065518 号

妇女发展蓝皮书

中国妇女发展报告 No.4

——妇女与农村基层治理

总 主 编 / 王金玲

主 编 / 高小贤

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 孙燕生 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 杜若普

项目统筹 / 王 绯

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.5

版 次 / 2012 年 5 月第 1 版

字 数 / 334 千字

印 次 / 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3288 - 5

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

衷心感谢中国社会学会性别社会学专业委员会和美国福特基金会对《中国妇女发展报告 No. 4——妇女与农村基层治理》项目的支持！

妇女发展蓝皮书编委会

主 任 王金玲 高小贤

副 主 任 高雪玉

委 员 王金玲 高小贤 高雪玉 王国红 彭竞平

摘 要

妇女参政是1995年第四次世界妇女大会提出的十二个关切领域之一。而妇女参与农村基层治理是妇女参政，尤其是农村基层妇女参政的一大重要内容。要了解中国妇女参政状况及变化，应该知晓和把握农村基层妇女参政，尤其是参与农村社区公共事务管理的状况、变化及发展趋势；事实上，中国农村妇女参与基层治理在近年来也取得了较大的进展，形成了若干本土的经验和模式。本书回顾了近二十余年来妇女参政的进程，总结了相关的经验和模式，以更广泛深入地促进农村妇女参与基层治理，加快构建中国有关妇女参政，尤其是农村妇女参政的本土理论及其体系，进而为国际女性主义/社会性别理论的发展作出我们应有的贡献。

Abstract

To ensure women's equal access to and full participation in power structures and decision-making is one of 12 strategic objectives in the 1995 World Conference on Women. The promotion of women's participation in rural grassroots governance is the main content to ensure women's full participation in power structures, especially for rural women. For the better understanding of women's participation in power structures and its changes, rural women's participation in governance, especially the states, changes, and trends in women's participation in public administration of rural communities should be fully acquainted. As a matter of fact, rural women's participation in grassroots governance have advanced greatly in recent years, and formed a number of indigenous experiences and models in Mainland China. This book reviews the process of women's participation in election and political affairs in last two decades, and summaries relevant experiences and models. The main purpose of this book is to promote rural women's participation in grassroots governance widely and profoundly, to accelerate the establishment of indigenous theory system of women's participation in power structures, especially for rural women in Mainland China, and to make our commitment to the development of global feminism and gender theory.

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 推动农村妇女参与村民自治的行动与研究**
(1995 ~ 2009) 杜 洁 / 001

Ⅱ II 综述篇

- Ⅱ.2 政府促进农村妇女参与基层治理的行动**
(1995 ~ 2009) 马冬玲 / 032
- Ⅱ.3 妇女非政府组织与农村妇女参与基层治理**
(1996 ~ 2010) 彭竞平 / 079
- Ⅱ.4 农村妇女参与基层治理研究成果回顾 (1995 ~ 2009)** 张永英 / 098

Ⅱ III 项目篇

- Ⅱ.5 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 / 144
- Ⅱ.6 推动农村妇女参与村级治理的湖南经验** 湖南省妇联 / 151
- Ⅱ.7 以保护性政策为核心, 有效提高农村妇女当选村委会成员的比例**
——民政部“塘沽项目”介绍与思考 范 瑜 / 157
- Ⅱ.8 合阳县 20 名女村官是如何选出来的?**
——陕西妇女研究会“促进农村妇女参政项目”介绍 高小贤 / 185



B.9 多元化参与，阶梯式培养

——农家女机构农村妇女参政项目介绍 陈 琼 / 205

B.10 从“合阳模式”到“陕西模式”：推动农村妇女参与

村庄治理的行动研究 高小贤 / 223

B IV 附录

B.11 中国农村妇女参与基层治理项目介绍 彭竞平 / 244

B.12 中国农村妇女参与基层治理论文、书籍目录 刘 丰 王丽娟 / 278

B.13 后记 王金玲 / 295

皮书数据库阅读**使用指南**

CONTENTS



B I General Report

- B.1** 1995-2009: The Activities and Studies in the Promotion of the Rural Women's Participation in the Local Self-governance at Village *Du Jie / 001*

B II Comprehensive Reports

- B.2** The Government's Actions in the Promotion of the Rural Women's Participation in Grassroots Governance (1995-2009) *Ma Dongling / 032*
- B.3** The Women's NGOs with the Rural Women's Participation in Grassroots Governance (1996-2010) *Peng Jingping / 079*
- B.4** The Review of the Research Results on the Rural Women's Participation in Grassroots Governance *Zhang YongYing / 098*

B III Program Reports

- B.5** The Exploration of Direct Elections in the Women's Congress: the Institutional Innovation for the Rural Women's Participation in Governance *Li Xuetian, Wang Shuzhen and Wang Chunyan / 144*



- B.6** The Experiences of the Promotion of the Rural Women's Participation in Village Governance in Hunan Province *Hunan Province Women's Federation* / 151
- B.7** Taking the Protection Policy as the Core to Improve the Chance of Women Candidates Being Elected at the Villagers Committee elections: the Introduction and Reflection on the "Tanggu Project" by the Ministry of Civil Affairs *Fan Yu* / 157
- B.8** How 20 Female Village Cadres were Elected in Heyang County: the Introduction of the "Rural Women's Participation in Local Governance Promotion Project" by the Shaanxi Province Women's Studies Association *Gao Xiaoxian* / 185
- B.9** Pluralistic Participation and Stepped Training: the Introduction of the Rural Women's Participation in Local Governance Project *Chen Qiong* / 205
- B.10** From Heyang Model to Shaanxi Model: the Activist Research of the Promotion of Rural Women's Participation in Villages Governance *Gao Xiaoxian* / 223

BN Appendixes

- B.11** The Introduction of the Projects in the Promotion of the Rural Women's Participation in Grassroots Governance in Mainland China *Peng Jingping* / 244
- B.12** The Bibliography of Books and Articles in Rural Women's Participation in Grassroots Governance in Mainland China *Liu Feng, Wang Lijuan* / 278
- B.13** Postscript *Wang Jinling* / 295

总 报 告

General Report



B.1

推动农村妇女参与村民自治的 行动与研究（1995～2009）

杜 洁*

摘 要：1995 年以来，促进妇女参与村民自治的行动经过跨世纪的发展，已经进入到深入和拓展阶段：从 20 世纪 90 年代妇女在村民委员会的参与和代表议题的边缘化，经 21 世纪初期妇女比例低的问题凸现出来，在今天成为村民自治中的重要议题，妇女参与村民自治已成为政府、妇联、新兴非政府妇女组织等社会力量共同促进性别平等的重要行动。尽管 1995 年以来促进妇女参与村民自治工作取得了很大发展，但是从全国看，无论是妇女数量比例、职务分工，还是女村官经济待遇等诸多方面，妇女仍处于弱势地位，在村民自治中促进性别平等的任务仍十分艰巨。

关键词：村民自治 妇女参政 社会性别主流化 非政府妇女组织

* 杜洁，北京大学中外比较哲学硕士、英国发展研究院社会性别与发展硕士，英国伦敦政治经济学院社会政策系在读博士，现为全国妇联妇女研究所国际研究室主任、副研究员，主要从事妇女参政及公共政策等研究。



一 简介

1982年五届全国人大第五次会议通过的新宪法确立了村民委员会的法律地位。从20世纪80年代起,村民自治进入初创期,至90年代蓬勃发展,到现在已经逐步完善。特别是2010年《中华人民共和国村民委员会组织法》修订实施后,村民自治进入了一个新的发展阶段,推动妇女参与村民自治的工作也取得了较大的进展:首先,在政策制定方面,政府不断进行制度创新,妇联组织和新兴非政府妇女组织积极开展各种政策倡导,推动国家和地方相关措施出台;其次,在行动干预方面,政府、妇联及新兴妇女非政府组织积极开展相关项目,落实《村民委员会组织法》,提高妇女参政能力,改变社会观念;再次,在研究方面,村民自治初始阶段妇女参政议题被忽视,到20世纪90年代后,有关妇女参与基层治理的研究成果增多,研究队伍日益壮大。尽管妇女参与村民自治仍面临着许多挑战,但不可否认的是,促进妇女参与村民自治的政策和行动成果斐然。

从全球视角看,一方面,中国的村民自治和妇女参政是在两个大潮流中展开的:一个是始于20世纪90年代的“治理”浪潮,另一个是始于80年代的社会性别平等主流化浪潮。中国的村级治理深受强调“自治”的“全球治理”理念的影响,推动妇女参与基层治理则进一步深受联合国倡导的社会性别^①平等主流化的影响。这两大潮流为中国促进妇女参与基层治理奠定了基础,拓展了理论研究的视角,以及行动干预的框架和策略。另一方面,中国的决策者、研究者和行动者从中国的国情出发,参考“治理”、“社会性别”等外来的概念,形成了有中国特色的促进妇女参与基层治理的工作格局和策略方法。

那么,中国促进妇女参与基层治理的特点如何?有哪些机构和组织发挥了何种作用?开展了哪些研究?进行了哪些理论探索?创新了哪些政策和行动,产生了何种效果?中国妇女参与基层治理仍面临哪些挑战?前景如何?

^① 英文“gender”一词在中国主要译为“社会性别”,也有译为“性别”的。从尊重作者出发,本书保留作者对不同的译名的使用——编者注。



讨论这些议题在村民自治实施近 30 年的今天, 具有十分重要的意义。本书以 1995 年联合国第四次世界妇女大会上中国政府将社会性别主流化正式作为国家战略为起点, 回顾和总结二十多年来中国促进妇女参与基层治理的行动(包括政策、倡导和研究), 发掘背后的理念, 梳理相关的策略和方法, 评估已有的效果, 以期为进一步推动妇女参与基层治理工作提供理论参考和策略依据。

二 概念与构架

中国促进妇女参与基层治理的工作深受联合国在全球倡导的社会性别主流化的影响。一些决策者、行动者和研究者抓住中国推动村民自治这个契机, 针对农村妇女参政方面存在的问题进行了不懈努力, 并形成合力, 促进了农村妇女参政水平的不断提高。在梳理以往的行动之前, 本章作者将首先解释重点概念, 并指出本章展开的路径和布局构架, 为读者提供清晰的概貌。

(一) 主要概念

“村民自治”的实施为促进妇女参与基层治理提供了舞台, 促进“妇女参政”是推动妇女参与基层治理工作的主要目标, 而“社会性别主流化”则概括了一系列政策实施措施和干预行动的策略方法。

1. 村民自治

1990 年以来, 中国农村广泛实行了以村民自治为特点的基层治理。依据《中华人民共和国村民委员会组织法》(第一条), 村民自治的目的在于“保障农村村民实行自治, 由村民依法办理自己的事情, 发展农村基层民主, 维护村民的合法权益, 促进社会主义新农村建设”, 主要包括“三个自我”和“四个民主”。“三个自我”即自我管理、自我教育、自我服务; “四个民主”即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。^① 显然, 中国推行的村民自治强调“自治”和“民主”, 而这两个概念也是 20 世纪 90 年代以来全球“治理”理

^① 民政部基层政权和社区建设司编《村民自治规程》, 中国社会出版社, 2001。



念的核心。^①

如果说“三个自我”设定了村民自治的目标，那么“四个民主”则奠定了村民民主参与的平台和渠道，本章所论述的妇女参与村级治理正是在中国村民自治体系中展开的。村民自治作为农村妇女参政的背景，在不同的民主阶段为农村妇女参政行动的实践提供了多重层面、多种舞台。例如，在民主选举阶段，妇女或作为村民投票，或作为候选人参加竞选，也可以参加选举工作（包括参加或成立村民选举委员会、部署选举工作、进行选民登记、提名确定候选人、宣传介绍正式候选人、验收选举等）；在民主决策中，妇女或可参加村民会议审议村民委员会工作报告、财务开支情况报告、决议修订或补充村规民约等议题，或可被推选为村民代表参加村民代表会议决议村中重大问题；在民主管理中，妇女可与男村民一道，依据党的方针政策和国家的法律法规，结合本地实际情况，讨论制定村民自治章程和村规民约及村中的各种管理制度，并依据所制定的规章制度，管理本村事务；在民主监督中，女村民可与男村民一起通过村民会议、村民代表会议或村务公开等形式，对村民委员会及其干部的工作进行审议和评议。

然而，上述描述只是妇女参与村民自治的理想状态，是一种理论假设。女性主义^②政治学研究者曾揭示了资本主义民主制度中所谓的“平等”、“自由”，多为男性自由主义者的游戏和特权。在这些美好口号提出的早期，公共领域和私人领域处于隔离状态，早期民主自由只是男子在公共领域享受的权利，与在私人领域的妇女无关，因此，资本主义民主实质上将妇女排斥在平等权利之外。即使在

① “治理”，特别是“全球治理”，在中国是一个颇有争议的概念。有学者认为，其推行的“治理”特别是“善治”，为冷战结束后重塑世界格局提供了新的视角和框架，特别是其提倡的“民主”和“自治”可以弥补市场经济的失灵和不足。治理者包括国家、私营部门和公民社会，他们都对持续的人类发展具有重要的作用。其中，国家构架一个可行的政治和法律环境，私营部门创造就业和收入机会，公民社会协助政治和社会互动，动员各种力量参与经济、社会和政治活动。治理的基本要素是：参与和透明；平等和诚信；法制和责任；战略远见和成效；共识；效率（参见俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000）。另一种观点认为，“全球治理”的理念源于西方，是西方核心价值观的传承与发展，并试图使其“普世化”，其目标是“运用人权武器使全球问题和与此相关联的国内问题得到治理和解决”，实质上为霸权主义用武力干涉别国内政和发动战争开脱和寻找“理论根据”（参见吴兴唐《“全球治理”的置疑性解读》，《当代世界》2007年第12期，<http://www.idcpc.org.cn/globalview/zjlt/84.htm>）。

② 英文“feminism”一词在中国的两大译名一为“女性主义”一为“女权主义”，背后有不同的理念和学术脉络。从尊重作者出发，本书保留作者对不同的译名的使用——编者注。



议会民主得到极大发展的现代，男女平等权利有了很大发展，仍有许多隐性的因素影响妇女在实质上享受与男性同等的民主权利^①。总之，女性主义的研究揭示了“民主”、“自治”等自由主义的政治概念和机制并不是性别中立的，在现实中并不必然带来性别平等和公正。这意味着，村民自治不可避免地受特殊社会性别关系的影响，并不是性别中立的，会对妇女在村民自治各个阶段和环节的参与形成有形的或无形的障碍。

2. 妇女参政

尽管力图用一种开放式的观点看待妇女参政，力图兼顾妇女在村民自治各个方面和各种形式的参与方式和行为，但是，为了突出重点——也是目前妇女参与村民自治的难点，本章作者锁定了“四个民主”中的“民主选举”阶段，即能否将妇女选入村级决策机构——村民委员会作为分析重点。

如何考量妇女参政的程度？女性主义政治学用“代表性”（Representation）来描述妇女参政力度。^②“代表性”主要有两个方面，一是妇女在政治组织中的比例，女性主义政治学将其称为“数量的代表性”（Numerical Representation）。联合国要求各国定期通报妇女参政情况，并将妇女参与政治决策的人数，如议会议员人数比例作为衡量一个国家妇女政治地位的核心指标；国际议会联盟更是建立了比较权威的妇女参与议会的世界排名榜，对世界各国男女议员比例变化及时进行分析和比较；^③二是进入政治组织的妇女对决策的影响力，又被称为实质性代表（Substantive Representation），以对应“数量的代表”（Numerical Representation）。女性主义政治学对代表性的划分旨在强调，妇女参政不仅要有一定数量的妇女进入政治组织，这些妇女还应具备相当的影响力，特别是应当代表妇女利益，积极倡导将性别平等纳入法律和政策^④。

用女性主义政治学视角分析妇女参与村民自治，意味着不仅要重视妇女在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的各个环节参与人数的比例，还要关注她们实际上对决策的影响力，特别是她们是否主动代表广大农村妇女利益。换句

① Okin, S. M. *Women in Western Political Thought*. Princeton & New Jersey: Princeton University Press. 1979.

② Philips, Anne. *The Politics of Presence*. London: Oxford University Press. 1998.

③ IPU. *Women in World Politics*. 2010. <http://www.ipu.org/>.

④ Dodson, Debra L. *The Impact of Women in Congress*. London: Oxford University Press. 2007.



话说，既要关注妇女参政数量，又要关注她们参与决策的质量。然而，事实上，人们对妇女参政人数的关注远胜于对参政质量的关注，妇女进入村委会的数量和比例总是吸引更多的目光，而对妇女参政水平和影响力却知之甚少。这种状况的出现有许多客观原因，尤其是毕竟数据比例直观且易收集分析，质量评估需要长期专门的研究和比较，而一般情况下，女性参与达到一定比例后，才能发挥影响，才能为进行质量评估提供前提条件。进一步看，目前妇女进入村委会班子担任领导的比例甚微，离联合国提出的 30% 的临界点相差甚远。因此，还难以系统研究参政妇女的普遍影响力。由此，虽然本书更多地关注农村妇女参政人数的比例——“数量的代表性”（Numerical Representation），但是，本章作者认为妇女参政质量——实质性代表（Substantive Representation）同样重要。

3. 社会性别主流化

用什么方法促进妇女参政？传统的方法比较侧重于提高妇女素质，而在 1995 年第四次世界妇女大会《北京行动纲领》中明确提出：“应倡导一项积极鲜明的政策，将性别观点纳入所有政策和方案的主流，以便在作出决定之前分析对妇女和男子各有什么影响。”^① 联合国倡导的社会性别主流化使农村妇女参政的促进行动从以往的关注妇女自身素质转向关注村民自治各个阶段、各个领域存在的影响男女平等参与的障碍，政府成为促进妇女参政的责任主体。

要了解“社会性别主流化”这一概念，就必须了解其核心概念——社会性别（Gender）。总的来说，“社会性别”这一概念和相关理论揭示了社会传统是如何塑造“男性”、“女性”，如何规范性别之间的权力关系的。正如波伏娃所说：“女人不是天生的，而是逐渐形成的。”^② 不同的学派对社会性别定义会有不同侧重，但是基本包含了以下两个方面：

一是针对生理性别而提出的，在狭义上关注男女个体由于社会文化规范而形成的不同气质和特征。这是指人们后天形成的，由文化和传统赋予的气质、性格、特征和社会评价，且是可以改变的^③。因此，对于研究妇女参政个体，社会性别概念给我们的启示是：妇女参政的能力和水平、妇女领导力的特点不是由生

① 联合国：《第四次世界妇女大会行动纲领》“G 节：妇女参与权利与决策”，联合国出版，1995，第 202 段。

② 刘霓：《西方女性学》，社会科学文献出版社，2001。

③ 联合国开发署驻华代表处：《社会性别与发展培训手册》，1997。