

改革开放以来中国女性政治参与研究述评

杜美玲

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300071)

摘要: 改革开放以来,中国女性政治参与研究主要经历了“初始兴起期”、“阶段高峰期”和“蓬勃发展期”三个阶段。中国女性政治参与研究的最大问题就是名为研究“女性政治参与”,实际却是在研究“女性参政”,或者说主要是在研究“女干部的从政/执政”问题。今后的女性政治参与研究应着重研究真正的“女性政治参与”,即女性公民试图影响政府决策的非职业行为。另外,应加强拓展女性制度化政治参与途径和获取更多政治社会资本以影响政府决策的研究。

关键词: 女性从政/执政;女性参政;女性政治参与

中图分类号: C913.68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5957(2014)02-0125-05

女性的政治参与水平不仅标志着一个国家女性所处的地位,同时也是衡量一个国家民主政治建设状况的重要尺度。对改革开放以来的女性政治参与研究进行文献梳理,有助于我们更清晰地了解相关研究的来龙去脉,找出研究中存在的问题,从而更好地进行下一阶段的研究。

一、改革开放以来中国女性政治参与研究的三个阶段

(一) 20世纪80年代—1995年:女性参政研究的“初始兴起期”。女性参政研究的正式提出是在改革开放后,“因为随着社会改革开放,广大妇女在经济、文化等方面的广泛参与,也调动了她们参与政治生活的积极性。在实际工作和生活中,她们需要有能够作为自己代言人的女性参与政治”^[1]。但是随着改革的深入,以自上而下任命为主要方式的干部人事制度引入了一定程度的“竞争聘任制”,原来严格的女干部保障名额也被取消,这使得女干部人数到上世纪80年代中后期跌入低谷,中国女性的政治地位也有所下降。因此这时期研究主要的争论焦点是“女干部要不要规定比例”。1988年2月中国妇女报还专门以“是优胜劣汰,还是保证比例?”为

题开展了长达3个月的讨论。其他方面的研究则主要围绕“女干部的选拔途径和培养方式、女干部从政的优势与不足、女干部成长的特殊规律、从政女干部的生理和心理”等方面展开。

当时的研究主要是围绕“从政女干部的问题”展开的,因此“女性政治参与”基本等同于“女性参政”中的“女干部从政”问题,不过这也与当时面临的实际问题——“女干部数量的全面滑坡”相关。另外,当时的研究者主要有妇女干部、新闻媒体人员、高校科研人员及一些民间学术研究组织等,他们采用的主要是描述性的归纳研究方法,总体研究仍处于比较浅显的阶段。

(二) 1995年—2000年:女性参政研究的“阶段高峰期”。1995年9月,第四次世界妇女代表大会在北京召开,借此形成了女性参政研究的一个阶段性高峰。这时期的研究内容主要还是围绕女干部的从政问题展开,不过研究更深入了,对培养和选拔女干部、女干部的能力建设等提出了一些具体的对策和建议。上个阶段讨论的“女干部要不要规定比例”这个问题到这个阶段比较明确地界定为争取达到30%的比例。另外,研究者们还注重考察中国妇女参政的历史,探讨了妇女参政的内涵和现状、制约

收稿日期:2013-10-22

作者简介:杜美玲(1983—),女,浙江金华人,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。

妇女参政的原因,分析了中国少数民族妇女参政的现实情况,并提出了妇女团体参政的建议等。这时期的著作也开始增多,如全国妇联妇女研究所的《妇女参政导论》、陈瑞生的《女性领导成长论》等。

本阶段的研究还注重从管理学、人才学、心理学、政策学多学科角度进行综合分析,尝试从经济因素、社会文化、政治制度、妇女本身的素质等相关因素方面深入剖析妇女参政问题。这时期出现了一些研讨会,但是还没有形成规模。对外交流的机会有所增加,但介绍国外女性/妇女参政的资料仍比较少,做中外比较研究的更少,仅见李慧英的《中国妇女参政的国际比较》和程绍珍的《跨世纪中国妇女参政的国际比较及前景展望》。

综上所述可以看出,这时期的研究达到了一个新的高度,但是缺乏有分量的著作,真正有突破的文章也不多。尽管研究更加学科化、理性化,但还是显得不够理论化、系统化。而且随着世妇会的结束,相关的研究小组也解散了,并未形成一支稳定的研究队伍,从而影响了后续发展,这从1996年后相关研究的文章骤减可以看出。

(三) 新世纪以来:女性参政/政治参与研究的“蓬勃发展期”。进入新千年,随着人们物质生活水平的提高,以及对外交流机会的增多和互联网普及带来的眼界开阔,民众的政治诉求也在不断增加,政治参与的愿望也日益强烈。但是,制度化的政治参与途径并不能满足公民暴涨的政治参与热情,因此出现的问题也越来越多。这一时期的女性研究者更加关注女性的参政/政治参与问题,使得2000年后相关的研究进入了“蓬勃发展期”。

这时期的研究内容主要集中在“女性参政的整体性研究、农村女性的参政、女性的参政历史研究,及国际女性参政情况介绍或比较研究”据统计,这四类分别占2000年到2008年女性参政研究的22%、13%、10.2%和9.9%,它们的总和占全部研究的一半以上,这说明研究者们还是比较偏好传统研究和基础研究。^[2]这时期使用定量研究方法的研究成果仍占少数,且集中在农村女性的参政研究中。另外,这时期的研究视角更加多样化,其中比较值得注意的是从“社会性别”角度进行的研究在逐渐增多。

这时期还出现了一些研究“台湾女性参政”的文章,主要关于台湾女性参政的历史、问题、原因及台湾社会性别主流化的实践等方面。如周群英的《台湾妇女参政的现状及其不足剖析》,吴军民的《台湾妇女参政问题探析》,林小芳的著作《当代台湾女性参政研究》等。

另外,有的国外学者也开始关注中国女性的政治参与问题,如Jacka, Tamara的*Increasing Women's Participation In Village Government In China*,主要分析了为何近三十年,女性在村政府、村委会和中国共产党的村支部中的参与人数越来越少。作者根据山西的河阳模式分析得出:从最近大规模的农村劳动力外流与税制改革的趋势看,提高妇女参与村级治理可能并未像从前所设定的一样,在性别关系中产生理想的或重要的影响。^[3]

总的来说,这阶段在期刊上发表的文章较多,硕士论文也迅速增长,但是相关的博士论文和著作却很少。专门写“女性政治参与”论题的专著仅有师凤莲的《当代中国女性政治参与问题研究》,至于其他的著作往往只是在某些章节涉及女性参政/政治参与。另外,这一时期的女性研究者仍乐观地认为“女性从政/执政”能代表女性群体的利益,也能更好地影响相关决策,提高女性的社会地位。不过,相关研究逐渐开始关注“普通”女性的政治参与了,虽然也仅是在文中提到“民主参与”时涉及。

二、“女性政治参与”研究中存在的问题

(一) “女性政治参与”的概念界定有待明确。政治参与(Political Participation)是现代政治学的重要术语,美国著名的政治学家亨廷顿和纳尔逊将政治参与定义为“平民试图影响政府决策的活动”^[4]。陈振明则将政治参与定义为“公民试图影响政府决策的非职业行为。”^[5]从以上定义可看出,政治参与是平民或者全体公民影响政策的行为;至于他们如何成为公务员或者是职业政治家的活动则不在政治参与的含义之内,政治参与必须是他们通过各种方式“影响政策的行为”。所以一些研究者把“女性政治参与”等同于“女性参政”,或主要当成女性“从政/执政”是不妥的。

从概念规范性角度来说,“女性参政(从政/执政)”只能是作为“女性政治参与”的一个比较关键的影响因素,因为女性参政(从政/执政)可以给女性公民的政治参与提供一种示范和激励作用;而且在中国,成为女公务员后也有更多社会资本影响到决策,但是也仅此而已,不能把两者等同起来。

(二) 女性政治参与的分类值得商榷。女性政治参与可以分为“权力参与”和“民主参与”。有的学者把女性进入国家政府权力机构管理公共事务,担任领导干部,参与决策归为“权力参与”,把女性普通公民的政治参与归为“民主参与”。研究者把女性政治参与分为“权力参与”和“民主参与”,把

“女性从政/执政”方面也纳入“女性政治参与”,可能也是从历史已累积造成的不公平现状的角度出发,期望从加强“女性从政/执政”方面的研究入手改善女性参政的环境和条件。但是,不得不说这种两分法很不专业:一是女性成为公务员的行为并非政治参与行为,只能算是女性“从政/执政”的职业追求行为;二是女公务员完成本职任务的职业行为也不算政治参与行为;三是女公务员非职业行为的政治参与也是一种“民主”参与,并不是普通女性公民的政治参与才是“民主”参与。因此,将女性政治参与分为“权力参与”和“民主参与”是不合适的。

(三) 女性政治参与的研究内容和方法存在不足。

1. 研究内容方面。

(1) 城市女性政治参与研究不足。这些年的研究关注“农村”女性政治参与的比较多,而对“城市”女性参政研究较少,即使有涉及也往往都被包含到中国女性的整体研究中了。那么作为与农村女性相对应的城市女性群体,她们大都受过良好的教育,接受政治信息的渠道也比较广泛,且有着较高的政治参与意识和需求,她们的政治参与状况如何值得关注。

中国的城市化建设进入了快速发展时期,2011年的城市化率已超过50%,国务院发展研究中心课题组预测在2025年还将达到60%以上。^{[6][20]}随着城市化的推进,许多农村女性、女性农民工都将进入城市生活,也将面临城市女性政治参与中存在的问题。而城市女性有其独特的问题,不同于农村女性,也不同于整体的女性。因此,在以后的女性政治参与研究中应专门并有所侧重地对“城市女性政治参与”问题进行研究。

(2) 从“社会性别”视角研究女性政治参与不足。“社会性别”概念引入中国已经二十来年了,但从“社会性别视角”深入分析“女性政治参与”的文章却不多,比如两性政治参与中的社会性别差异和差距是怎样的社会文化原因导致的?应该如何克服?如何用“社会性别”这个舶来品分析中国本土女性的政治参与问题?虽然也有一些文章涉及,但有限的几篇文章也主要是从社会性别角度研究“农村”女性的政治参与问题,研究内容单调,缺乏深入的分析 and 探讨,更无本土化的理论建构。因此在以后的研究中,在分析男女的社会性别差异、差距和深层的机会不平等基础上,要向男女两性共同消除两性社会差距,改善女性政治参与的社会环境的方向努力,而这也有利两性和谐发展。

(3) 尚无研究者建立女性政治参与的指标体系。虽然建立女性政治参与的指标体系不是一项容

易的工作,但为了更好地评价女性政治参与的深度和效果,还是应当尝试建立一套合适的指标体系。另外,研究者还应积极关注国际女性政治参与动态,及时引进可供中国女性参考、借鉴的国际政治参与经验,尽量做到使国际经验本土化。

2. 研究方法方面。从过往的研究文献中看,研究者主要还是运用描述性的、归纳性的方法进行研究。虽然近些年使用“问卷调查”的方式进行定量研究的文章有所增加,但所占比例仍很小;而使用质性研究方法更是少而又少。其实,女性政治参与理论虽然属于政治学研究范畴,其研究方法方面却可引入其他学科的研究方法,如社会学中常用的质性研究方法——个案研究、访谈研究等。

三、对女性政治参与研究的展望

(一) 女性政治参与研究应进入实质性阶段。以前的女性问题研究者把“女性政治参与”等同于“女性参政”,或主要研究“女性从政/执政”问题,可以理解为是女性政治参与研究的特殊性——女性参政权1954年才在宪法中被赋予,女干部作为一个群体的重要性日益凸显;而男性因为参政(从政/执政)的环境和条件都远远优于女性,并不需进行专门的研究。但是过于关注女性的特殊性,要求保护女性从政比例,短期确实能起到较好的效果,从长久看反而不利女性能力的增进和真正的成长。

另外,今天我们已经认识到女性公务员(有称女干部)并不必然会为女性群体谋福利。其实,她们也不应该仅为女性群体谋福利,当公务员是一种职业行为,从职业操守角度讲她们应不分男女对全体公民负责。因此,女性公务员比例的提高并不一定表明整体女性社会福利和地位的提高,仅能起到示范、激励作用,或者说是可以起到可从事公共职务涉及类型的“广度”和升职“高度”的可能性的一种示范和激励。

我们可以认为,在以前的女性政治参与研究中过多关注女性的“参政(从政/执政)”,尤其是女干部的比例问题,可能是从女性发展历史的“特殊性”角度考虑。那么,在以后的女性政治参与研究方面,应当更关注真正的“女性政治参与”——“女性公民试图影响政府决策的非职业行为,它包括女公务员的非职业行为政治参与和普通女性公民的政治参与。”^[7]这样也更容易与政治学“一般性”定义的“政治参与”概念相连结。另外,在以后的研究中,可以从“主体”的角度把女性政治参与分为“女公务员的非职业行为政治参与”和“普通女性公民的政治参与”两大类进行专门研究。

在以前的研究中,我们比较关注女公务员(或女干部)的政治参与行为,以后应多关注“普通女性公民的政治参与”。因为相较于女公务员而言,普通女性表达自身的利益诉求以影响政府决策的途径更有限。另外,女性不可能都成为“公务员”,研究者以后应挖掘出更多的制度化的参与途径让普通女性也有更多的“机会”表达自身的利益诉求和政治意愿^[8],以影响与自身利益相关或比较关注的政府决策。

(二) 加强女性以普通公民的身份进行政治参与的制度化途径拓展的研究。

1. 挖掘制度化途径的深度: 研究如何提高已有制度化途径的利用程度,拓展女性进行制度化政治参与的途径。

(1) 深入研究人大、政协等制度性间接参与途径。全国人民代表大会是最高的国家权力机关暨立法机关,是“我们这个共和国中最高层次上的、最具代表性的民选机构”^{[9]28-32}。“根据联合国的有关研究,任何一个群体的代表在决策层达到30%以上,才可能对公共政策产生实际影响力;……从而保证女性的声音也能在决策层得以表达”^[10]。多年来,中国女性在全国人民代表大会中的比例一直徘徊在21%左右,2013年才历史性地突破到23.4%。以后的研究应找出女性达到30%比例的困难所在及克服方法,并且应进一步研究如何提高女性代表政治参与的专业能力,多提一些有代表性的、有质量的议案。同时也要激发男性代表也能关注并提出一些有关女性的议案。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国的一项基本政治制度。“政协提案是政协委员向人民政协组织,并通过政协组织向人民代表大会或人民政府就有关国家或地方大政方针、社会生活等重大问题提出政治意愿和建议的形式,……提案办理有专门机构负责,要求件件有着落,案案有答复。”^[11]在有关“女性政治参与”的调查中一些女性不积极进行政治参与的原因之一是“觉得参与了也没用”。因此以后可进一步研究如何利用政协提案要求的“件件有着落,案案有答复”特点,提高女性政治参与的效能感和积极性。

有的人曾认为“人大举举手、政协拍拍手”,但最近几年我们明显可看到人大、政协的作用在提升,代表们提出的议案也越来越专业,越来越受到关注。“两会机制”已经成为中国健全制度化参政途径的重要增长点。作为政治生活中的相对弱势群体——女性应当更积极地参与到“两会”中,提高整体的参与水平。只有在“两会”机制日益完善的过程中,女性才能更好地发出自己的声音,更实质性地影响政

府的决策。

(2) 深入研究听证、信访、政策公示参与、政务信息网参与等制度性直接参与途径。^[12]通过听证制度、政策公示、政务信息网直接参与到政府决策过程中是政治民主发展的特征之一。现阶段中国在立法听证方面取得了长足进步,但相关方面的制度仍然随意性过强,缺乏规范性;信访制度在特定的历史时期曾经发挥过作用,如今则应对其进行与时俱进的改革;政府期望通过政策公示、政务信息网让公民参与到政府决策中来,有的政府部门网站还设立了留言板、领导人信箱、电子邮件等征询民意的电子方式,可是现有条件下政府对公民的诉求和政治意愿做出“回应”的能力仍有欠缺,如果不加强这些方面的研究,解决这些制度性直接参与途径存在的问题,不管是女性还是男性在现有的制度化途径中进行参与,所能起到的效果都是不容乐观的。

2. 挖掘网络参与的制度性空间,研究女性的网络政治参与行为,使其成为女性进行政治参与的一个新的制度化途径。女性群体,尤其是有“家庭和工作”双重压力的女性,以前很难有大量的时间和精力参与到政治生活中来。但随着具有强烈的自媒体属性的“微博”、“微信”等的出现,使得女性也能更容易更自由地在网络上表达自己的利益诉求和政治意愿。自媒体的平等开放性打破了过去只有特定阶层的群体才能影响政府决策的状况,给普通女性提供了一个表达自身利益诉求和政治意愿以影响政府决策的平台。

2013年的全国“两会”期间,代表委员通过“微博”与网民进行网络互动成为一大亮点。但是现在公民通过类似“微博”这样的自媒体网络方式进行政治参与,仍是一种非制度化的政治参与。而且因其表达平台门槛较低、自由度较高、信息发布便捷,使得公民表达和参与更为直接和情绪化,这其中可能带有一定的非理性成分。再加上相关部门对网络用户并不存在回应的压力,用户的政治参与效能感比较低,参与热情随着微博热、微信热下降也将逐渐降低。因此,挖掘类似微博、微信这样的自媒体网络政治参与方式的制度性空间,让其成为女性进行政治参与的一个稳定、持久的制度化途径应成为以后研究的一个热点和重点。

(三) 加强普通女性公民获取更多政治社会资本以影响政府决策的研究。中国公民的权威依附意识较高,相对更相信权威、关系等渠道,人们通过法律渠道、组织渠道(NGO、社会团体)影响政府决策的仍比较少,政治渠道(找政府、找干部、找人大代表)仍然是中国公民进行政治参与的首选渠道。中国又是一个“人情社会”,特殊的社会关系网作为一

种非制度因素常常被用来影响政府的政策,如通过亲属关系、朋友熟人等社会关系让自己的观点在政策方案里得到体现。

林南将“社会资本”定义为通过社会关系获取的资源。据他的相关研究表明,女性更可能使用亲属关系接触大多数职位获取一般社会资本,男性则更可能通过非亲属关系来实现。这是因为在中国“男主外女主内”等传统观念根深蒂固,而且女性结婚后主要还是采取“从夫居”的方式,再加上女性承担了大部分的家务、养育子女和照料老人的任务,家庭与工作的“双重压力”使得女性很难有时间和精力扩大自己的社交圈子。不仅如此,还有不少女性将友情与功利绝对对立起来,将自己的社交圈局限在亲属圈子里。因此,女性的人际交往密度与广度通常弱于男性,女性往往需要依靠配偶与配偶的亲属才能获取更好的政治社会资本。今后应加强普通女性公民扩大社会关系网络以获取更多政治社会资本方面的研究。在社会日益向“契约社会”发展的条件下,女性应走出单一的以血缘为基础的亲属社会网络,向更加多元的非亲属关系的社会关系网络转变,从而获得更多的政治社会资本以影响政府决策。

亨廷顿认为,政治参与对政治稳定产生何种效果取决于公民的政治参与意愿与政治制度的承载能力。一个社会的政治制度化水平不及公民参与意愿扩大的速度时会导致政治不稳定。因此,加强真正的“女性政治参与”研究,注重女性以普通公民身份进行政治参与的制度化参与途径使用程度的深入和增多,及可利用的政治社会资本的增加,不但有利于

女性更顺畅地表达自己的利益诉求和政治意愿,也有利于促进两性的政治参与,促进社会和谐发展。

参考文献:

- [1] 高莉娟. 近 20 年中国妇女参政研究的回顾与展望[J]. 江西科技师范学院学报 2002 (5).
- [2] 周群英. 台湾妇女参政的现状及其剖析[J]. 中华女子学院学报 2005 (1).
- [3] Le Blance ,Robin M. Women's Political Participation And Representation In Asia: Obstacle And Challenge , Pacific Affairs , Winter2009 , Vol. 82 Issue 4.
- [4] 塞缪尔·P·亨廷顿,琼·纳尔逊. 难以抉择——发展中国家的政治参与[M]. 汪晓寿,吴志华,项继权译. 北京: 华夏出版社,1989.
- [5] 陈振明,李冬云. 政治参与概念辨析[J]. 东南学术, 2008 (4).
- [6] 国务院发展研究中心课题组. 中国城镇化: 前景、战略与政策[M]. 北京: 中国发展出版社 2010.
- [7] 陈振明,李冬云. 政治参与概念辨析[J]. 东南学术, 2008 (4).
- [8] 孙晓春. 现代公共生活中的政治参与[J]. 吉林大学学报 2013 (5).
- [9] 朱光磊. 当代中国政府过程[M]. 天津: 天津人民出版社 2008.
- [10] 钟丽娟. 人大代表女性占比多少为宜[N]. 学习时报, 2013-03-18.
- [11] 人大议案与政协提案有何区别[EB/OL]. <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/274015.htm> 2003-02.
- [12] 孙永怡. 试析我国公民参与公共政策过程的途径[J]. 中共贵州省委党校学报 2006 (3).

A Literature Review of the Chinese Women's Political Participation Since Reform and Opening Up

DU Mei-ling

(School of Zhou Enlai Government , Nankai University , Tianjin 300071 , China)

Abstract: The research on Chinese women's political participation mainly experienced three periods "the initial period", "the peak period" and "the vigorous development period". The biggest problem of Chinese women's political participation is that although it has the research name of "women's political participation", it actually studies "female cadres' participation in politics", or mainly "female in politics/in power". In the future, research on women's political participation should enter the next stage: focusing on the real "women's political participation", namely the nonoccupational behavior of female citizens who try to influence government decision-making. In addition, it is necessary to strengthen the research by expanding the approaches of institutional political participation of women and getting more political and social capital to influence government decision-making.

Key words: female in politics/in power; female's participation in politics; women's political participation