华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

农村女性参政缺失的新制度政治学分析

李晓广, 吴国清

(南京农业大学 人文社会科学学院, 江苏 南京 210095)

摘 要: 从新制度政治学"制度-行动者"互动关系的视角分析认为,村民自治中女性参与缺失的根源在于观念与利益的交织下正式制度正反馈机制的强化和传统性别价值观的历史惰性力导致农村女性参与村民自治的相关正式制度与非正式制度变迁充满路径依赖的特性。应加强对各级政治精英的社会性别理论培训,积极制定与实施确保女性平等参与的各项政策,努力塑造具有平等性别价值观的乡村民众,在制度与人的良性互动中,稳步推进影响农村女性参与村民自治的相关正式制度与非正式制度从路径依赖走向根本变迁。

关键词: 农村女性; 参政缺失; 正式制度; 非正式制度

中图分类号: D669.68 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2010)04-0047-06

一、问题研究的现状与新视角的提出

中国农村基层民主政治建设的核心内容是村民自治,村民自治是村民自己管理自己的一种正式制度安排,这种制度安排为占半数人口的农村女性提供了平等行使民主政治权利的制度空间。虽然伴随着村民自治制度的实施,理论界就开始了对农民参与村民自治的研究,但以农村女性群体为主体的研究,则真正始于90年代以后。

有学者曾总结认为,国内学界对农村女性参与村民自治的研究主要有如下几方面的代表性成果:第一,对农村女性参与基层民主状况及其制约因素的描述和解释性研究。第二,"社会性别"视角下的研究。基于"有性人"的理解,运用女性经验和"立场"来解释和观察农村女性对基层民主的参与,揭示男性主导下的政治学所掩盖的女性"受压迫"地位及性别制度根源。第三,"民主"视角下的研究。基于民主价值理念,从民主的视角对农村女性参与村委会选举的状况进行的分析和研究[1]。而从具体的研究内容来看,虽然学界一致认可基层民主、村民选举制度的实施,为广大农村女性平等参政提供了不可或缺的制度平台,研究的着眼点却都聚焦于农村女性参与村民自治的缺失状况,并进而从历史、文化、社会机制、制度缺失等不同角度,运用不同的理论分析其原因,提出相应的解决策略。另有国外学者也对我国村民自治中的女性参与问题进行了探讨。如美国学者Kent Jennings通过调研,在"中国农村的性别与政治参与"一文中,重点探讨了改革开放之后的中国农村因教育、体制和性别的社会分工等原因导致两性政治参与的差异[2]。英国学者Jude Howell则分析了实行村民选举以来,女性在村级治理结构中政治参与水平持续走低的原因,认为制度和结构因素及政治文化都对农村女性的参与带来不利影响[3]。而从最近搜集的资料来看,未发现国内外学者对此问题的研究有新的建树。

不可否认,国内外学界对于中国农村女性参与村民自治的研究时间虽短,却成果丰硕,且具有较大的现实指导意

收稿日期:2010-07-22

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目(2010SJD810009);南京农业大学人文社科基金项目(SK09008)

作者简介:李晓广(1974—),男,安徽郎溪人,南京农业大学人文社会科学学院讲师,主要研究方向为政治学理论和性别政治学.

义。但即便如此,研究中的不足仍显见。简单重复性的现状与对策研究大量存在,且多是一些实证分析,研究中充斥着量化的指标和数据,实际存在的为数不多的定性研究又缺乏深度的理论思索。没有发觉制度与行动者之间的制约关系是造成中国农村女性参政缺失的根本致因,从而不能从根本上找到实现两性平等参政的路径。而运用新制度政治学的相关理论,从制度与行动者互动关系的视角展开分析,则为我们铺设了一条崭新而可行的研究路径。

新制度政治学在对行为主义、理性选择理论和传统制度主义研究批判与继承的前提下,在吸收并改造新制度经济学的基本术语的基础上,"力图把旧制度主义与行为主义各自只关注制度和政治行为在政治生活中作用的研究结合起来"[4]。而且在关于制度的研究中,除了重视以宪法和法律为核心的正式制度之外,还看到非正式制度在政治过程中的重要作用[5]13。不仅关注个体行为与制度的相互作用,而且重视习惯、符号、价值观、意识形态等"软"制度或非正式制度的地位和作用,强调制度框架中人的非理性因素的作用,以及人的有限理性对制度的约束[6]。它着重通过分析正式制度、非正式制度与行动者之间的互动关系,以发现制度缺失的根源,进而对行动者的行为或观念进行纠偏,以弥补以往政治学研究中的理论缺陷。因此,从新制度政治学的分析视角展开研究,结合中国的现实政治体制,深入探讨村民自治中的正式制度如女性参政保障制度、非正式制度如各种关于两性关系的伦理道德、文化传统、价值观念等与作为行动者的乡村精英和民众之间的互动关系,有助于深度挖掘农村女性参与村民自治缺失的制度性根源,进而探寻改善农村女性参与村民自治状况的制度路径。这不仅是中共十七大报告中强调的"发挥亿万农民建设新农村的主体作用"的期待,而且对于进一步扩大农民有序的政治参与、完善具有中国特色的社会主义"基层群众自治制度"都至关重要。

二、农村女性参政的现状考察

自村民自治实施以来,保障农村女性参政的政策法规不断出台。1987 年颁布实施的《村民委员会组织法》中规定:"年满十八周岁的村民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权"。"村委会成员中,妇女应当有适当名额"。此后,在《妇女权益保障法》(1995)(2005)、《中国妇女发展纲要》(1995—2000)(2001 ~ 2010)和《国家人权行动计划》(2009 ~ 2010)中都有"村民委员会成员中女性要占一定比例"或"村民委员会成员中,妇女应当有适当的名额"等规定。

制度上的重视,并辅之于相应的实施举措,使中国乡村公共政治领域,不论是作为普通民众的民主参与,还是作为精英政治群体的权力参与,都缩小了两性参与的差距。特别是 2004 年以来,一些地方实施了一系列推动农村女性参选参政项目,提高了农村女性当选村委会成员、特别是村委会主任的比例。然而,一直以来,一个不容忽视和轻视的事实却是,在乡村公共政治领域,女性的话语权远不如男性,其权力为男性所代表,实际的参政意识与机会也远没能达到与男性同等的程度,从而与其占农村劳动力 60% 以上的社会主义新农村建设主力军的地位极不相称。主要表现为:

(1)女性的民主参与意识与行为缺失。在民主参与方面,虽然《村民委员会组织法》明确规定两性具有同等的选举权和被选举权。但对选举权和被选举权的运用,许多农村女性民主意识淡泊,参与观念缺失。2006 年,全国妇联开展的一项在全国 10 省对万名农村成年女性参与新农村建设问卷调查显示,有近 25.6% 的女性明确表示不愿意参加村委会竞选[7]9。在一些地方,如对河南省 H 市的部分村庄的调查显示,在"你没有参加选举的原因"这一项中,选择"不感兴趣"、"家里有人做代表"和"村里没通知"的分别占 23.7%、36.6% 和 16.8%[8]。而从 2009 年 3 月 31 日在石家庄召开的全国推进农村妇女参与村民自治实践经验交流会上获悉,河北省农村女性报名参选的人数只占全省参加竞选人数的 27% 左右。另有学者对湖北随州市的调查显示,农村村委会选举中进行政治营销活动有着明显的性别差异,男性政治营销的意愿以及村民对男性进行政治营销的接受程度高于女性,村民包括一些妇女精英对妇女在选举中"拉选票"存在明显的认识误区[9]。

(2)村治权力结构中女性的比例偏低。在基层群众自治组织中的权力参与方面,性别比是失衡的。村民委员会成员中的女性代表人数长期低于 20%,2006 年曾增至 23.2%,但截至 2008 年底又回落到 21.7%[10]。可见,农村基层政权的改革并没有改变中国农村政治资源的性别分配格局。农村女性在基层管理班子中发出的声音仍然是微弱的。

有学者定点调查甚至显示，在湖北某地，有些村的男性劳动力几乎全部转移，但村委会和村党支部成员居然是清一色的男性，连通常由女委员主管的计划生育工作也是由男性兼任[11]。就村委会主任一职而言，女性比例也明显不足。截至 2008 年底，全国村委会主任、副主任中，女性所占比例也仅为 10.2%[10]。此外，像村民会议、村务公开监督小组、村民理财小组中的女性也明显偏少。

(3)村治权力结构中职务性别化较为明显。职务性别化是指，在权力结构中，一些职务被认为是属于男性的，而另一些职务被认为是属于女性的，职务已被打上了性别标志。职务的分配不是以政绩或能力来衡量，而是按性别来安排[12]217。在基层群众自治组织中，长期以来，大部分村两委中存在着明显的社会性别分工，女性进入村两委后，通常负责妇女、计生或卫生等工作，而村委会中的男性成员通常承担经济发展和基础设施建设之类的工作。在许多村，女性能进村委会，在于她们能从事计生工作，而不是其他能力得到认可。更为糟糕的是，村选举委员会往往鼓励村民挑选一位女候选人，为的只是完成计生目标。由此可见，女性之所以能参与政治，在于其所代表的性别，而不是作为其阶级或意识形态的代表，而且为将女性所从事职务性别化的做法提供了口舌[3]。

三、农村女性参政缺失的致因分析

上述表明，村治中女性参与的缺失主要表现为女性民主参与意识与行为的缺失、村治权力结构中女性的比例偏低和职务性别化等三个方面。运用新制度政治学的相关理论，从制度与行动者互动相关的视角分析，我们认为，其根本致因表现为二：一方面体现为“观念”与“利益”交织下正式制度安排的路径依赖；另一方面则是充满历史惰性力的非正式制度对农村两性的规约。

1.“观念”与“利益”交织下正式制度安排的路径依赖

自村民自治制度实施以来，在我国的村治权力结构中，男性治理精英一直掌握着绝大多数政治资源，因此，相对于女性群体而言，这样一种权力结构维护的是男性的绝对权威和政治地位。而为女性利益代言的村妇联等妇女组织仍然是一些具有半官方性质的机构，附属于村治权力机构，虽然有时也为实现性别政治平等发出一些声音，但因缺乏足够的政治力量，不足以和垄断着既有权力的乡村男性精英们形成权力博弈关系，进而影响基本的决策走向。因此，虽然农村女性群体在既定制度下获利较少，希望改变制度，但由于力量太小，资源占有上的不平衡，缺乏讨价还价的能力，而又不得不接受现存制度。再者，虽然我国宪法及相关法律一再明确“性别政治平等”的理念，但由于作为抽象的规范性制度其本身的制度可验证性很差，导致保障女性参政的“应当有适当名额”或“达到一定比例”等制度的操作具有很大的模糊性。因此，在传统性别政治文化的惯性作用力和利益回报递增机制作用下，对制度的执行充满了路径依赖的特性。特别是受中国传统家国同构体制的影响，在当今仍旧相对集权体制之下的权力运作机制中，我国乡村男性政治精英们对权力资源的分配带有严重的长官意志和家长制作风。处于优势地位的乡村男性精英阶层，因自身利益最大化的偏好，在两性权力非对称性的政治格局下，受传统社会性别分工的影响，权力分配中的男性偏好几乎成为一种无意识，致使不仅在乡村权力配置中女性的比例失衡和被边缘化，而且职务性别化的现象也在所难免了。

而且在村治中保障女性参政的“应当有适当名额”或“达到一定比例”等制度规定一旦生成和定型之后，又会进入另一个制度的路径依赖期。因为在新制度政治学看来，政治制度一旦建立能够自我实施甚至是自我强化，从而难以变迁。因此乡村女性的参政程度没有随着经济发展和社会的进步而有所提高。现实中，却往往以女性参政能力不够或社会经济发展还不足以让更多女性进入村两委为由而加以搪塞。但其根源还是在于在收益递增和两性权力非对称性的格局下，垄断着政治权力资源的乡村男性精英们不可能轻易“放权让利”。维持现状力量的强势使得既定制度的自我强化和正反馈机制具有强烈的惯性力。因为“一旦作出了最初的政策和制度选择，除非有足够的力量克服初始创造的惯性，否则这一被创造的样式将持续下去”[13]。因此，对于“应当有适当名额”或“达到一定比例”这种初始选择的制度模式，因对乡村男性政治精英们留有较大的制度约束的真空，他们必然会依靠所掌握的各种资源，极力维护这种制度安排，使两性之间权力与利益的分配模式化、定型化。

再者，由于政治生活的复杂性和非透明性等原因，在制度设计者有限理性和认识、了解制度不均衡的社会科学

知识的局限性下,也使得政治生活中缺乏明显的纠错机制。而“政治产品供给的非竞争性又决定了政治活动的主体缺乏改善制度的动力”[14]241-242。因此,保障农村女性参政的“适当名额”、“一定比例”等等规定虽含糊不清,但乡村男性精英们在维护自身利益的驱动下,并不希望上层政治精英采取刚性的执行机制和惩罚、纠错机制来保障制度的执行。从而导致农村女性参政政策的目标设定“在于提倡农村女性应积极参与村民自治,而不是运用可操作的制度和程序以及惩戒性的法律法规来保证女性在村委会中有‘适当名额’政策目标的实现”[15]。尽管《村委会组织法》中规定,女性应该在村委会成员中占适当名额,村委会主任的比例也应有所提高,但乡村男性政治精英们基于自身政治利益、权力平衡以及工作方便等多方面的考量,认为女性最好不做村主任或村支书,村委会成员女性比例也不宜太高。而且,在传统性别价值观的影响下,认为农村女性不适合从政,只适合留守家庭。因此也就设置了诸多的制度与非制度障碍,来限制农村女性的正常参与[16]。

2. 充满历史惰性力的非正式制度对农村两性的规约

新制度主义学者诺思曾指出,在人类行为的约束体系中,非正式制度具有十分重要的地位,“即便在那些最发达的经济中,正式规则也只是型塑选择的约束的很小一部分。在人们的日常互动中,不论在家庭内部,还是在外部的社会交往中,还是在事业活动中,支配结构的绝大部分是由行事准则、行为规范以及惯例来界定的”[17]16。而且从中国的国情出发可知,中国社会是以家庭为根基的伦理本位社会,同西方社会相比,中国社会感性原则的作用大于理性原则,非正式制度的作用大于正式制度。这是为很多中国学者反复论述并且是真实存在的基本事实[18]。对于村民自治中女性参与的缺失,从非正式制度的角度来看,则在于以“男尊女卑”延伸的“男公女私”、“男外女内”的传统性别价值观念仍严重地束缚着人们的思想意识,并且在当代中国乡村社会运作的“效力”还相当强大。

在中国,数千年传统社会遗留下来的以儒家伦理为核心的性别价值观念虽然在近现代受到西方性别平等思潮和各种女权运动的冲击而削弱,但由于其长期的影响,已经深深地进入了人们的生活习惯和思想意识中而坚不可摧,更何况长期处于封闭状态的广大农村地区。歧视和排斥女性的传统性别价值观念作为长期演化而来的非正式制度,由于是两性在长期的社会生活中代代传承而来,故处于制度下的个人可能生来就接受其灌输、熏染和影响。而长期被影响特别是从小就被影响而接受的性别价值观要从意识中被清除或改变不是短期内能够解决的。如“男公女私”、“男外女内”的社会角色规范,在现实的乡村社会中,虽然将有能力从政的农村女性排斥于村治机构之外,由此造成女性人力资本的极大闲置,但是让有能力的女性去从政和无能力从政的男性去“主内”,在传统性别价值观念根深蒂固的广大农村,是许多男女无法接受的“角色错位”。因为以“男尊女卑”的性别价值观念为核心的非正式制度,作为世代相传的价值观与伦理规范,具有指导和规范社会中两性行为的功能。它常常以无形的方式表现出来,借助于世代流传下来的共同道德原则和价值标准,对现实中男女两性的角色和行为的合理性进行道德判断。在“男公女私”、“男主外、女主内”的评价范围内,行为得到遵守的人,就得到好的评价,而如果越界就将受到舆论的谴责,甚至遭致人们的唾弃。而且,“制度影响行为并不仅仅是规定了什么是应该做的,而且还指明了在既定的背景下人们能够把自己想象成是什么样的”[19]60。人们总是根据他们所共享的规则来调整自己的行为,使自己的行为尽量适合被人们广为接受的规则,而不是建立在成本收益计算上的效用最大化。因此,在村民委员会选举中,虽然民主选举制度进入村民自治领域为女性参政提供了均等的机会。但是这种制度安排却遭遇了以“男公女私”、“男外女内”为特征的传统性别价值观念的消极抵制。现实中的男女村民长期受传统性别价值观念的熏染,从内心早已接受这一分工模式,并内化为自身的实际行动。这种传统的思维惯性与观念错位的“刚性意识形态”,“主内”和“附庸”的角色定位,严重阻碍了广大农村女性参政的积极性与主动性,使得许多有能力的女性拒绝参选。虽然认为作村官有利可图,但认为那是男人的事,不是女性应担当的角色,否则会被指责为不务正业,承受来自家庭和社会嘲笑与谴责的压力而导致精神上的痛苦。因此,由于害怕受到社会的指责和排斥,尽管得自违犯非正式制度安排竞选成功担任村干部的收益看起来非常之大,女性还是不情愿违犯非正式制度安排。

作为非正式制度的传统性别价值观念的强大作用力还在于它对性别角色和行为的评价不仅具有浓厚的主观色彩,甚至遵循天然的标准,从性别本质主义的观念出发,理所当然地认为,女性因缺乏理性和能力而不宜从政。

“男公女私”、“男主外、女主内”、“牝鸡无晨”几乎已成为整个社会中男女两性的共享观念并世代相传，它超越了个人私利，被内化于两性的行为中而形成了制度。导致在村治组织中，人们对女性从政的排斥，村民选举中女性的消极避让和对女性职务性别化的期待等成为理所当然、合乎规律的事了，人们似乎从不怀疑其本身角色的合理性。

四、结语与反思

运用新制度政治学的相关理论，我们的分析表明，农村女性参与村民自治缺失的根本致因在于因传统中国遗留下来的作为非正式制度的性别价值观念积淀深厚，其惯性作用力对于性别政治平等的实现具有强大的反推力，特别是受利益驱使，在权力非对称的格局下，正式制度变迁的路径依赖得以彰显，导致当代中国乡村强制性制度变迁所带来的女性参政保障制度缺失及其实施机制的低效率，甚至无效率。如何摆脱这样一种制度对人的制约困境？新制度政治学认为，其实“制度不能决定行为，它只是提供了有助于理解行为者之所以如此的行为背景”[21]118。个人与制度之间是一种互动关系，虽然制度对人的行为起着型塑作用，但个人也对制度的行为起着型塑作用，“个人具有有效地塑造制度以达到某种预期结果的能力”[22]90。特别是作为与制度密切相关的关键行动者，在各种复杂的环境中，为实现特定的目标，能够发挥其主观能动性，进行制度创新，打破既有制度的路径依赖格局。

因此，未来解决乡村女性参政缺失的路径归属，仍然在于充分发挥人在制度变迁中的自主能动性。在中国现实的政治结构中，尤其要激发作为关键行动者的各级男性政治精英们在正式制度与非正式制度变迁中的主动力。一方面，应加大社会性别理论的培训，培育具有性别平等意识及强烈利他思想的各级政治精英，使其积极主动地推进村民自治制度和妇女参政保障制度及其实施机制的健全与完善，为农村女性平等参与政治生活提供强有力的制度支持与保障。如以刚性的明确比例取代女性参政保障制度中“适当名额”、“一定比例”、“至少一名”等的模糊表述，以产生真正的约束力，并更具有可操作性；建立健全监督管理机制，加强对乡村相关组织或机构的规范管理，努力提升具体制度安排的执行水平和执行力度，逐步改变政治行为在各种选拔和任命中的男性偏好。另一方面，应合理诱导非正式制度变迁，消除传统排斥与歧视女性的性别价值观念的惯性作用力，塑造具有平等性别价值观的乡村民众，尤其是广大农村女性，作为平等的政治参与主体，在政府的指导与动员下，由被动接受制度安排转变为积极主动地参与制度的创新，并在其中充分运用法律赋予的政治权利，公开展示自身的政治能力。从而在精英与民众双向自主建构的过程中，共同推进影响农村女性参与村民自治的相关正式制度与非正式制度逐步从路径依赖走向根本变迁。

参考文献：

[1] 张凤华：新农村建设背景下的农村女性民主参与[J]. 江海学刊，2008，(3).

[2] KENT JENNINGS M. Gender and Political Participation in the Chinese Countryside[J]. The Journal of Politics，1998，60(4)：954－73.

[3] JUDE H. Women’s Political Participation in China：In Whose Interest Elections？[J]. Journal of Contemporary China，2006，15(49)：603－619.

[4] BLACK J. New Institutionalism and Naturalism in Socio－Legal analysis[J]. Law & policy，1997，19(1)：52－93.

[5] 何俊志. 导论：新制度主义政治学的流派细分和整合潜力[C]//何俊志，任军锋，朱德米，编译. 新制度主义政治学译文精选. 天津人民出版社，2007.

[6] 郭小聪. 不同学科制度主义方法论特征比较[J]. 中山大学学报(社会科学版)，2004，(5).

[7] 甄　砚. 中国农村妇女状况调查[M]. 北京：社会科学文献出版社，2008.

[8] 李守琴. 基层民主政治建设中的妇女政治参与——以河南省 H 市农村妇女的政治参与为案例[J]. 经济研究导刊，2009，(18).

[9] 刘筱红,吴治平. 妇女在村委会选举中的竞选策略研究——以湖北省随州市为个案[J]. 妇女研究论丛,2008,(1).
[10] 中国妇女报记者. 全国村委会成员中女性人数占21.7%[N]. 中国妇女报,2009-06-30(1).
[11] 张凤华. 乡村转型、角色变迁与女性崛起——我国农村女性角色变迁的制度环境分析[J]. 华中师范大学学报(人文社科版),2006,(4).
[12] 李慧英. 社会性别与公共政策[M]. 北京:当代中国出版社,2002.
[13] GUY PETERS B. Institutional Theory in Political Science[M]. London and New York:Wellington House,1999:64.
[14] 何俊志. 结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构[M]. 上海:复旦大学出版社,2004.
[15] 刘晓旭. 农村妇女参政困境的政策因素分析[J]. 湖北社会科学,2009,(1).
[16] 韩玲梅,黄祖辉. "政策失败"、比例失衡与性别和谐——农村妇女参与村民自治的新制度经济学分析[J]. 华中师范大学学报(人文社科版),2006,(4).
[17] [美]道格拉斯·C诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭 行,译. 上海三联书店,2008.
[18] 刘少杰. 社会理性化的感性制约——建构和谐社会的难题[J]. 吉林大学社会科学学报,2005,(2).
[19] [美]彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒. 政治科学与三个新制度主义流派[C]//何俊志,任军锋,朱德米,编译. 新制度主义政治学译文精选. 天津人民出版社,2007.
[20] [德]埃伦M伊梅古特. 新制度主义的基本理论问题[C]//薛晓源,陈家刚,主编. 全球化与新制度主义. 北京社会科学文献出版社,2004.
[21] [美]盖伊·彼得斯. 理性选择理论与制度理论[C]//何俊志,任军锋,朱德米,编译. 新制度主义政治学译文精选. 天津人民出版社,2007.

An Analysis of Rural Women's Participtionn Lack in Terms of New Institutional Politics

LI Xiao-guang, WU Guo-qing
(*School of Humanities & Social Sciences, Aanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: From the perspective of "system-actors" of New Institutional Politics', this paper holds the reason of women participation lack in village governance is path-dependent features of formal system and informal institutional change because of ideas and political interests. So, it needs gender theory training in the male political elite, formulate and execute the policy which ensures women equality in political participation, and models village people of equal gender value in order to promote fundamental change of formal institution and informal institution which obstructed rural women's political participation.

Key Words: rural women; participation Lack; formal institution; informal institution