

数量代表与实质代表:理解女性政治地位的一个理论视角*

郭夏娟¹ 魏 芃²

(1.2. 浙江大学 公共管理学院,浙江 杭州 310058)

关键词:数量代表;实质代表;女性政治地位;性别配额制

摘 要:近年来,中国女性政治地位在性别平等评估中出现两种看似矛盾的结果:在国内评价体系中持续上升,在全球评价体系中却呈下降态势。如何理解这种不尽一致的结果?以女性代表性理论为依据进行分析发现,从决策机构中的女性数量看,尽管中国的政策法规体系为女性决策参与提供了制度保障,但与国际水平相比,增长速度仍不尽如人意。如果从女性的实质性代表考察,并非只有“女性代表”才能为提升女性政治地位采取行动。实际上,自中华人民共和国成立以来,已经发展出包括政府机构、社会组织、两性公民个体在内的多元女性代表主体,形成了包括政策产出、统计监测与需求回应等有利于女性发展的多元行动机制,无论是政策制定理念还是政策制定与评估方式,均朝着服务女性需求、追求社会性别公平的方向持续转变。因此,评价女性政治地位需要一种更加开放与包容的视角,即数量代表与实质代表的“二元维度”,除了依据国际上普遍采纳的数量代表指标之外,还应结合实质代表要素进行综合思考,二者缺一不可。

中图分类号:D442.69

文献标识:A

文章编号:1004-2563(2019)05-0057-14

Descriptive Representation and Substantive Representation: A Theoretical Perspective on Women's Political Status

GUO Xia-juan¹ WEI Peng²

(1.2. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, Zhejiang Province, China)

Key Words:descriptive representation; substantive representation; women's political status; gender quotas

Abstract:In recent years, there are two contradictory assessments around Chinese women's political status. In the domestic evaluation system, Chinese women's political status keeps growing, while in the global evaluation system, it declines. How to understand the inconsistent results? Based on women's representation theory, the analysis of this paper found: in terms of women's descriptive representation, although China's legal system provides institutional guarantee for women's political participation, the growth rate of female representative proportion is still not satisfactory compared with international levels. And in terms of women's substantive representation, "female representatives" are not the only ones who can take action to advance women's political status. In fact, since the founding of PRC, China has developed multiple women's representatives (including various government agencies, social organizations, and individual citizens of both sexes, etc.), formed multiple action mechanisms (such as policy output mechanism, statistical monitoring mechanism, demand response mechanism), constantly turning the policy-making concept, design and evaluation method all towards serving women's needs and pursuing gender equity. Therefore,

作者简介:1. 郭夏娟(1956-),女,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师。研究方向:性别政治与政策、社会治理、行政伦理。2. 魏芃(1989-),女,浙江大学公共管理学院2014级博士生。研究方向:性别政治与政策、社会治理。

* **基金项目:**本文是国家社会科学基金项目“村庄女性化背景下的治理困境及路径优化”(项目编号:13BZZ053)的阶段性研究成果。

the evaluation of women's political status needs a more open and inclusive perspective, that is, the "dual dimension" of descriptive representation and substantive representation. In addition to the internationally accepted indicators of descriptive representation, the comprehensive thinking and evaluation should also integrate the elements of substantive representation, both of which are indispensable.

近年来,中国女性政治地位在性别平等评估中出现两种看似矛盾的结果。一方面,在国内权威评价体系中,女性在全国人大代表、政协委员和常委等决策领域中的代表性地位持续上升^[1];另一方面,在全球评估体系中,中国女性决策参与情况又不尽如人意^①,在政治领域以及综合排名中均呈下降态势^②。这种客观数据的不一致引发我们思考:究竟什么是女性代表性?或者说,如何理解女性的代表性地位?聚焦这一看似简单的问题,可以将我们引向代表性理论的深度探索,重新思考与此相关的理论纷争。在女性代表性理论争辩中,出现两种截然不同的观点。一种观点强调“数量代表”,认为女性在决策机构中的数量比例是决定女性政治地位的关键,无此,女性政治地位不仅无据可依,更是社会公正缺失的表现与延续^{[2][3]}。研究表明,提升女性代表比例蕴含着诸多积极意义,能促使女性代表克服作为少数群体而面临的行为与环境压力^[4],从而识别出多样化的女性利益和需求,使女性政策获得更多关注与支持^[5],最终激发更多女性参与政治活动的自信与热情^[6]。另一种观点则主张,女性“实质代表”更能体现女性地位,认为真正发挥作用的并非决策机构中的女性数量比例,而是包括男性在内的多元行为主体为女性采取的各种实际行动,这些行动不仅发生在决策机构内部,而且发生在决策机构之外的公共空间^[7]。这种观点同样得到众多支持。研究者发现,女性在决策机构中的比例并不能成为实现其平等政治地位的必然保障,即便在女性比例较低的情况下,其他角色(如政府机构、社会组织、男性或女性公民个体等)为女性采取的行动也同样能

实现女性代表性^{[8][9]}。不难看出,不同观点不仅决定着对提升女性代表性的策略与政策选择,也影响着对女性实际代表地位的认知与评价。因此,从理论上明确女性代表性概念及其理论内涵,就成为认识与评价女性地位必不可少的前置条件。对中国而言,在构建两性公平关系的新时代背景下,借鉴女性代表性理论并结合国情理解女性平等地位,不仅可拓展理解中国女性政治地位的理论视野,而且有助于开发女性政治参与途径、塑造两性公平参与的环境。为此,本文借鉴女性主义对性别中立的传统代表性理论的反思与批判,对上述女性代表性理论的两种主流观点进行梳理,分析两者的理论关系,揭示两种理论倡导的实现女性代表性的途径,借此思考如何理解中国女性的政治地位,进而探讨如何促进中国女性的政治参与水平。

一、何谓“女性代表性”

“代表性”(representation)作为一个内涵丰富的政治参与概念,长久以来备受关注与争议。早在公元前4世纪,有关雅典城邦政治生活的古老记载中就已涉及对公民代表性问题的讨论。然而,由于当时的“公民”仅限于成年男性,因此还未涉及女性代表性问题^[10]。20世纪90年代中期,女性主义对性别中立的传统代表理论开始反思与批判,女性在政治领域长期缺乏代表性的问题才引起人们的关注与讨论。根据传统代表性理论奠基人汉娜·皮特金(Hanna Pitkin)的定义,“代表性”意味着“使某些未在字面上或事实上呈现的事物,在某种意义上呈现出来”^③^{[11](pp8-9)}。据此理解,“女性代表性”意味着在决策过程中使不在场的女性在一定意义上呈现出

①根据麦肯锡全球研究院发布的《平等的力量:2018年亚太地区女性平等报告》,中国女性在劳动参与方面评分较高,达0.81(取值为0-1,越接近1表示两性平等水平越高),而在政治代表性方面评分仅为0.2,被归为“极高性别不平等”水平。

②根据世界经济论坛2018年发布的《全球性别差距报告》,自2006年到2018年,中国女性政治地位排名从第52名下降至第78名,整体地位排名从第63名下降至第103名,分别下滑了26个和40个名次。参见World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2018, <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/>, 发布日期:2018-12-18。

③原文为“the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact”,强调为原文所加。

来。那么,究竟在何种意义上能使不在场的女性得以呈现呢?女性主义学者的回答主要集中在两个层面:“女性数量代表”与“女性实质代表”^{[12][13]}。

“女性数量代表”(descriptive representation of women, DRW)是指代表者与被代表者之间的性别身份具有一致性,即“女性代表女性”,通过女性在决策机构中的数量比例来衡量女性决策参与的代表性及其地位。自皮特金提出代表性概念以来,对于“数量代表能否体现公民代表性”的质疑不绝于耳,但在很长时间内学者们有意无意地忽略对数量代表问题的讨论^{[14](P3)}。这一普遍沉默背后隐藏着两种逻辑:一是认为决策机构根本无法如“镜子”般精准还原公民社会的构成^{[11](PP66-72)};二是认为代表者的身份特征与其采取的代表行为之间并非简单的直接相关^{[11](P89)}。后一种逻辑意味着,决策机构中“是否有女性”与“女性比例多少”和女性政治地位之间并无必然联系,无须讨论。然而女性主义学者认为,“女性数量代表”在决策机构中具有不可归约的性别价值。该理论的先驱安妮·菲利普斯(Anne Phillips)指出,女性代表性应该以女性在决策机构中的具体“存在”(presence)为基础,因为两性各异的生活经验和在社会结构中的地位差异塑造了两性代表不同的需求、意见和偏好^{[2](P11)},即便男性代表能够在某种程度上理解或支持女性的某些观念与诉求,他们还是无法充分代表女性诉求,更不能代替女性代表的存在^{[15](PP171-194)}。因此,对于长期以来普遍处于政治边缘、难以发声甚至完全被排除在外的女性来说,确保其在决策机构中的比例,即数量代表,恰恰是“女性代表性”地位最基本的组成部分。

“女性实质代表”(substantive representation of women, SRW)以“为女性行动”(act for women)为核心要义^{[7][16]},关注发生在决策机构内外的旨在提升女性利益和地位的多元行动。正如凯伦·塞利斯(Karen Celis)所言:“女性实质代表是做出有利于女性的行动”,从而“应对那些处在私人领域或者公共领域的女性所面临的重要问题。”^{[17](PP97-100)}这一定义从两方面突破了先前对女性代表的单一理解:一是突破“女性为女性行动”的认知,意识到不只是女性代表能为女性采取行动,政府机构、社会组织、男性代

表以及普通两性公民个体等多元主体均可为女性采取行动,共同促进女性实质代表的提升^[18];二是突破“在决策机构内为女性行动”的观念,承认代表者在决策机构内部可以发起女性政策议题、参与女性政策制定、推动女性政策出台等女性代表行动以及在决策机构之外的各种公共场合可以提出有利于改善女性状况的建议、谴责有损女性利益的观念与行为、参与性别平等的公共讨论等,这些均属女性实质代表行动。

“数量代表”与“实质代表”之间具有怎样的关联与区别?早期女性代表理论基于“女性数量代表”与“女性实质代表”之间分离的假设提出:随着女性在决策机构中数量比例的提升,必定导致实质上更好地代表女性利益^[3]。这种理论假设以“临界规模理论”(critical mass theory)为基础^[19],强调性别比例变化能改变女性参与的行为与环境^[20],要求女性在各级决策机构中的比例应达到30%。然而,由于临界规模理论最初源于核物理学中的精密计算,因此不可避免地带有某些机械特征,具体表现在以下方面:其一,该理论虽然对微观世界中同质性的“原子”有较强解释力,但社会中的公民并非同质,而是有着真实差异的男性和女性,因而其解释力有限。其二,该理论在聚焦代表比例的同时,并未对具体的代表行动给予足够关注,因此,对于究竟是“哪些代表主体”的“哪些代表行动”实际促进着女性地位提升,缺乏充分阐释。其三,面对各种不同的女性参与情境,该理论无法解释为何在一些情况下女性代表比例很低却产生了较大的决策影响,而在另一些情况下,即便女性代表达到特定比例,却依然未能使决策朝着有利于女性的方向转变。这表明,尽管“数量代表”影响女性在决策中的代表性地位,但是,聚焦于女性代表比例的简单二元假说不能充分揭示女性决策参与的多样性和综合性。对女性政治地位的充分解释需要融合“女性实质代表”理论视角,从而丰富对多元女性政治代表主体、代表方式、评价标准的认识。两者之间既相互关联又各有侧重,对两者的整体把握有助于理解女性政治地位的完整含义。

首先,代表主体的多元性。“女性实质代表”的主体不单纯聚焦于女性个体,还包括男性个体、社会组织与政府机构在内的多元代表。早期女性主义学

者相信女性代表更可能为女性采取行动^[21],但越来越多的研究发现,实际上能够为女性采取行动的角色并非仅限于女性代表个体,还包括男性在内的性别平等倡导者、政党、委员会组织、女性组织与其他社会组织、政府机构等多元主体,这些主体之间的相互联合与合作在提升女性实质代表的过程中扮演着关键角色^[8]。

其次,代表方式的多样性。不同于“女性数量代表”注重确保女性“在场”,“女性实质代表”强调增强决策过程中有利于女性的实际影响。前者基于经典的女性政治在场论^[2]认为,在决策机构中确保女性代表存在本身就对促进女性政治参与具有积极的象征意义,能够唤起更多普通女性民众的政治参与热情与信心,而无论她们是否为女性采取了实际行动。后者更注重关键行动^[7],认为相比于“是否有”和“有多少”女性数量代表,实质性代表行动究竟“设立了哪些服务于女性的机构”^[20]、“生成了哪些有利于女性的政策”^[22]、“提出了哪些代表女性的主张”^[23]更能实际促进多元女性利益的实现。

再次,评价标准的综合性。“数量代表”以确保女性代表比例为唯一标准,“实质代表”则要求对多元女性利益的回应性、包容性和主流化。例如,1995年联合国呼吁各国采取行动使女性比例在各级决策机构中达30%,此后“30%”被普遍视作衡量女性代表地位的主要标准^{[20](P276)[24](P237)}。与之相比,“实质代表”则认为一种“更好的”女性代表应该是“为‘更多女性’采取‘更多行动’”^{[17](PP101-108)},其中蕴含了多个层面的评判标准^{[25](PP314-317)}:性别回应性,考察多元代表者是否为女性采取了更多样的代表行动,以及这些行动在何种程度上回应女性的实际利益需求;性别包容性,考察政治协商与决策过程在何种程度上吸收并反映不同女性的意见、观点;性别平等性,考察女性政策或主张是否获得平等关注、社会尊重与资源扶持。

由此可见,评估女性政治地位包含两个层面的标准,“数量代表”强调决策机构中的女性比例,“实质代表”则关注决策机构内外究竟发生了哪些有助于实现女性发展需求的实际代表行动,两者缺一不可。前者是女性政治地位的显性组成部分,标志着

女性参与的合法地位,是确保女性代表性的基本前提;后者是女性政治地位更深层次的内涵,由不同类型的代表主体及其实质性女性代表行动构成,蕴含着促进女性政治地位的多元驱动力。在实现两性公平参与地位的进程中,女性数量代表和实质代表构成有机整体,比例的提升有助于女性代表性的实现,但并非唯一标准,对实质性代表诸多要素的构建与完善,则成为实现女性政治地位的核心要义。

二、如何实现女性代表性

不同的理论主张必然产生不同的实践途径。“女性数量代表”观点将“性别配额”(gender quotas)作为快速提升女性代表比例的有效策略,并提出多种类型的性别配额措施。“性别配额”是指通过法律法规等成文的正式制度规定,确保女性在决策机构中的最低参与比例。研究显示,当决策机构仅有一名或极少数女性代表时,女性很难有机会对决策机构的运行方式及决策结果产生实质性影响;相反,通过在法律与政策中加入性别配额要求,能够帮助女性克服在政治、经济、文化领域遭遇的种种限制,在快速提升女性代表比例的同时,使政治议程朝着有利于女性的方向转变^[26]。对此,学者们提出在选举过程的各阶段,均可实施具有法律强制性或公民社会自发性的性别配额规定,包括预选阶段的备选人才配额、竞选阶段的候选人配额和选举委员会配额以及选举完成阶段的保留席位配额等^[27]。

当然,性别配额并非忽视或歧视男性代表,而是意在纠正与补偿长期以来女性政治地位低下的状况。传统代表性理论往往更加强调两性在选举中的竞争性,却忽视了社会性别的差异性^[28]。因为,女性作为“未被充分代表的性别”(the under-represented sex)^[29],要花更多时间抚养小孩、照料家庭、承担无酬家务劳动,少有时机和机会进入公共领域从事有酬劳动与政治活动。面对女性在家庭中不同于男性的劳动分工、在社会中从属于男性的地位以及在决策过程中的长期缺位,如果仅仅专注于代表选举规则的形式平等,实则忽视了女性在参与中的长期劣势地位,导致实质性性别不平等。因此,联合国倡导女性在决策机构中占30%比例,正是纠正这种实质性不平等的基本制度保障。

然而,在很多情况下,即使女性数量达到一定比例,这些女性代表未必都能有效履行促进性别平等的实际责任,这就为“女性实质代表”理论留下了空间。该理论更加关注决策过程中发生的有利于女性的实际行为及其政策影响,认为需要围绕多元的女性需求形成持续的女性代表行动^[30]。其中,学者们识别出最具影响的两种行动:其一,设立并运行旨在服务于女性的新机构;其二,制定并实施更多有利于女性的新政策^[20]。根据美国妇女政策研究所(Institute of Women's Policy Research, IWPR)发布的《妇女资源与权利清单》^{[31](P75)},对于绝大多数涉及女性的政策来说,女性在决策机构中的数量代表水平与有利于女性的政策产出并无直接联系^{[32](PP345-365)},相比之下,政党观念、制度设计、政策制定和立法程序等对女性政策产出及落实力度更具影响力^[33]。这就意味着,在决策机构仍然存在着男性权力垄断的情况下^[34],即便女性代表在决策机构中占有一定比例,接近权力核心,但充分表达女性的多样化利益需求的机会还是比男性要少。因此,面对女性在决策机构中的边缘化困境,除了确保女性代表席位的比例之外,重视由多元主体构成的女性实质性代表行动机制及其政策影响就显得尤为重要,这是女性数量代表无法单独实现的。

三、理解中国女性政治地位的“二元维度”

上述理论对于理解中国女性政治地位具有一定的启示,也可为推进女性代表性的相关政策与实践提供借鉴。毋庸置疑,当今中国人大女代表比例国际排名下降的确反映出“女性数量代表”在特定决策层级中的不足,影响并制约着女性代表为女性利益行动的机会与能力。但是,在中国当今的现实制度下,除了数量指标,实质性代表行动同样具有重要影响力。因此,理解中国女性政治地位需要关注两

种代表途径,尤其是由多元主体共同参与、多种行动机制共同驱动的女性实质性代表在中国的实践路径及其带来的实际政策转变。

(一) 由政策法规保障的女性数量代表

中华人民共和国成立70年来,在全面推进依法治国的进程中,“以良法促进发展、保障善治”^④不仅是国家法治体系建设的发展要求,更是确保中国各级决策机构中女性数量代表的重要保障。基于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)关于男女平等与国家保护女性政治权益的核心法治原则^⑤,目前中国已基本形成了以《中国妇女发展纲要》为引导,以《中华人民共和国妇女权益保障法》(以下简称《妇女权益保障法》)、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(以下简称《选举法》)、《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村组法》)为多层级支撑,以部门规章和地方性法规为落实途径的女性数量代表的政策法规保障体系。该体系旨在提升包括各级人大及其常委、政协及其常委、各级政府干部与正职干部、村(居)委和村(居)民代表大会中的女性数量代表,并在女性基层决策参与层面采取了比例明确的性别配额措施。例如,《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》提出现阶段基层性别配额目标,要求到2020年村委会成员、主任和居委会成员中女性比例分别达到30%、10%和50%^⑥,并自上而下融入各省级妇女发展规划。再如,《村组法》在2010年修订中加入针对村民代表大会的性别配额条款,规定女村民代表比例应达“三分之一以上”^⑦。上述规定表明近年来中国法治体系对各级女性决策参与的数量代表的保障。

然而,反观当前国际流行的女性政治地位评价

④参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,http://politics.people.com.cn/n1/2017/1028/c1001-29613514.html,报告日期:2017-10-18,获取日期:2017-10-28。

⑤参见《中华人民共和国宪法》(2018)第四十八条:“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。国家保护妇女的权利和利益,实行男女同工同酬,培养和选拔妇女干部。”

⑥参见《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》(国发〔2011〕24号),http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1927200.htm,发布日期:2011-07-30,获取日期:2015-06-20。

⑦参见《中华人民共和国村民委员会组织法》(2010)第二十五条。

标准,多数聚焦于政治高层,未能涵盖包括基层治理在内的不同女性决策参与层级,尚未构成具有全面性的女性数量代表评价。以近年来获得较多关注的《全球性别差距报告》为例,该报告测量女性政治地位主要依据三项指标:国家议会中女性相对于男性的比率;部长级女性相对于男性的比率;过去50年间由女性担任国家领袖的人数比率^{[35](P5)}。这三项指标均集中于女性高层政治参与,未涉及基层治理参与内容。无独有偶,麦肯锡全球研究院建立“综合性性别平等评分”(Gender Parity Score, GPS),旨在衡量各国女性在不同领域的性别平等水平,其中政治参与领域仅选取了国会和部长级女性比率两项指标。在基层女性参与指标缺失的情况下,前者认为近十年来中国女性政治地位呈持续下滑态势^{[35](P63)},后者则认为中国经济和女性劳动参与水平的大幅增长并未激发女性的政治参与活力^{[36](PP81-83)}。也有学者通过对2010年以来有关“中国女性政治参与”海外学术文献的梳理发现,海外舆论普遍认为中国女性政治地位并未实现与其经济地位相一致的提升,依然停滞于权力尖端缺损、基层选举被动、女性组织薄弱等问题中^{[37](PP84-89)}。上述评价的确反映出中国女性在较高决策参与层级中数量代表的不足,但显然并未充分体现中国女性广泛参与社会事务多元治理的客观事实,也未能及时发现近年来中国女性社会组织的改革和发展。如果结合中国独具特色的基层自治制度与女性组织方式,则能发现实际上中国社会存在着数量庞大的女性代表者,她们在日常生活中与女性民众密切联系、频繁互动、广泛连接,能够充分了解不同女性个体的多元利益需求,在各种社会活动与决策参与过程中成为实至名归的女性代表者。

(二) 由多元要素驱动的女性实质代表

根据女性实质性代表理论,由政府机构、社会组织、两性个体等多元主体为女性采取的实际行动,能够突破女性自身数量代表的局限性,即便在女性代表比例不足的情况下,依然能实质性地推动决策过

程朝有利于女性的方向转变。近年来在中国,围绕全面保障女性权益、服务女性需求、促进女性发展等已经建立并不断完善了包含多元主体、多元行动的女性实质性代表途径与机制,这对提升女性政策影响发挥着关键作用。

1. 多元代表主体

其一,以妇女儿童工作委员会为代表的国家女性行动机构。国家是否设立负责女性工作的专门机构,很大程度上反映出国家为提升女性地位采取行动的意愿和能力^{[38](PP20-22)}。1990年,由国务院主导,中国成立了专门负责妇女儿童工作的议事协商机构“国务院妇女儿童工作协调委员会”,并于1993年更名为“国务院妇女儿童工作委员会”(简称“国务院妇儿工委”)。成员单位由包括国家发展和改革委员会、民政部、财政部、全国妇联等在内的29个党政部门和6个人民团体共同组成,负责协调、推动、指导、督促政府相关部门制定妇女儿童政策,同时提供政策实施所需的人力和财力资源。全国县级以上人民政府和新疆生产建设兵团均成立了相应的工作机构,形成纵向贯通、横向联动、协同配合的组织工作体系^[39],为在不同领域、不同层级、不同地区全面提升女性政治地位提供了重要驱动力。此外,全国人大工青妇室、全国政协妇联界别也在有关女性问题的立法审议、执法检查、议案调研、监督巡视中开展了大量实质性工作。

其二,以妇女联合会为代表的女性组织。妇联作为国家联系女性群众的“桥梁和纽带”,是团结并动员广大女性社会成员投身女性发展事业、维护女性自身合法权益、深化妇女理论与政策研究的重要女性组织力量^⑧。1949年,中国妇女第一次全国代表大会决定成立中华全国民主妇女联合会,并于1957年“妇女三大”时正式更名为“中华人民共和国全国妇女联合会”^{[40](P20, P62)}。全国妇联在成立后不久,就广泛吸纳全国总工会女职工委员会、中国妇女联谊会、中华基督教女青年会等女性社会团体成为其团体会员^{[40](P24)};第四次世界妇女大会在中国的筹

⑧参见《中华全国妇女联合会章程》(2018),人民网,<http://politics.people.com.cn/n1/2018/1109/c1001-30390353.html>,发布日期:2018-11-09,获取日期:2018-11-11。

备与召开期间,更引导女性社会成员组织并成立了一大批社会组织^⑨,如中国女法官协会(1994)、中国女检察官协会(1994)、中国女科技者工作联谊会(1994)、全国工商联女企业家联谊会(1995)、中国女医师协会(1995)、中国女摄影家协会(1995),使各领域中优秀女性人才以组织化的方式参与妇女维权、教育、就业、健康、宣传等妇女发展事业。在妇女维权方面,1989年全国妇联成立权益部,引导全国县级以上妇联建立法律顾问组织,向女性民众提供法律宣传、培训、咨询和帮助;2001年全国妇联联合中宣部、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部等14个部门成立“全国维护妇女儿童权益协调组”^⑩,为及时发现、沟通、协调、解决具有多样性、综合性、复杂性的女性权益问题提供了有效组织平台。在妇女研究方面,1999年全国妇联牵头成立了“中国妇女研究会”,截至2018年年底,共吸纳114个不同类型的妇女研究组织和机构为团体会员,全国妇联、中国妇女研究会还在全国各地与32家单位合作共建了妇女/性别研究与培训基地^⑪,以多学科的妇女研究力量,共同促进中国妇女理论与政策的交流、研讨、深化和发展。

其三,以男性领导人为代表的两性社会成员个体。中华人民共和国成立至今,以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平为代表的国家领导人,均对妇女工作与妇女发展事业作出重要讲话和指示,而国家领导集团中负责兼管、分管妇女工作的领导人也主要是男性^⑫。1956年毛泽东在同南斯拉夫妇女代表团的座谈中指出,“妇女的权利在宪法中虽然有

规定,但是还需要努力执行才能全部实现”^{[41](P151)},显示出新中国第一代领导人对推动妇女地位转变的重视与决心。1995年,江泽民在北京第四次世界妇女大会发言中,首次明确了“男女平等”的基本国策地位^⑬。2015年,习近平在全球妇女峰会上重申北京“世妇会”精神,并进一步强调“为促进男女平等和妇女全面发展加速行动”^⑭。数据显示,至2016年,中国已有约2400所县级以上党校和行政学院将男女平等基本国策纳入对两性领导干部的培训课程,拥有2300余名骨干教师,约500万人次参加两性平等教育培训^{[42](P208,P210)},广泛提升了两性领导干部带头践行妇女代表行动的意识 and 能力,引领两性社会成员共同参与塑造追求两性公平发展的社会环境。

2. 多元行动机制

其一,政策产出机制。国家顶层设计对“政策以何种方式产出”具有重要的规范与指导作用,“自上而下”推动地方层层细化并落实具体政策措施,地方的政策实践经验又会反过来“自下而上”促进国家相关立法进程。首先,《宪法》作为中国的根本大法,1954年首次出台时便明确了女性享有与男性平等的法律地位、选举权与被选举权等权力^⑮,而在现行的《宪法》(1982年版本)中,进一步确立了国家保护妇女权益、培养选拔女干部的政治责任^⑯,为后续制定有关保障女性权益、促进女性发展的政策法规提供了根本依据。其次,1992年颁布的《中华人民共和国妇女权益保障法》不仅全方位规定了女性在各领域享有的权益,更在2005年修订中首次以法律

⑨参见《全国妇联团体会员》,中国妇女网,<http://www.women.org.cn/col/col770/index.html>,发布日期:2017-02-07,获取日期:2019-08-06。

⑩参见全国妇联权益部:《形成维权的整体合力——全国维护妇女儿童权益协调组第三次全体会议综述》,《中国妇运》2004年第2期,第19-21页。

⑪中国妇女研究会办公室提供数据。

⑫参见耿化敏:《中国共产党妇女工作史(1949-1978)》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第18页。

⑬参见《江泽民:在联合国第四次世界妇女大会欢迎仪式上的讲话(1995年9月4日)》,人民网,<http://www.people.com.cn/GB/99013/99043/6188135.html>,发布日期:2007-08-29,获取日期:2015-12-04。

⑭参见《习近平在全球妇女峰会上的讲话(2015年9月27日)》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/28/c_128272780.htm,发布日期:2015-09-28,获取日期:2015-12-04。

⑮参见《中华人民共和国宪法》(1954)第八十五条、第八十六条、第九十六条第1款。

⑯参见《中华人民共和国宪法》(1982)第四十八条。

形式明确了“国家采取必要措施”完善相关制度的国家行动责任^①,为其他以妇女权益需求为主体的政策法规制定与产出提供了框架性支撑。再次,在1995年、2001年、2011年三部《中国妇女发展纲要》的引领下,女性发展目标逐步融入社会整体发展目标,成为各项政策制定过程中不容忽视的核心内容。例如,2001年中国《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》首次提及贯彻落实《中国妇女发展纲要》^②;2011年“十二五”规划单独设立妇女发展章节,在保障妇女权益的基础上要求“提高妇女参与经济社会发展和社会管理能力”^③;2016年“十三五”规划进一步聚焦农村基层女性决策参与权益,要求“保障农村妇女土地权益,提高妇女参与决策管理水平”^④。最后,党中央的各项成文意见、报告、章程等为各级领导部门制定措施、提升女性政治地位给予了切实有力的政治保障。针对改革开放过程中全国女干部比例下滑状况,1988年中共中央组织部先是联合全国妇联制定《在改革开放中加强培养选拔女干部工作的意见》,1997年党的十五大报告及由十五大通过的《中国共产党章程》中再次强调“重视培养和选拔妇女干部”^⑤,并于2001年颁布《关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》,为各省、自治区、直辖市和市、县党政领导部门制定具体政策措施提供了依据。从“自上而下”路径看,上述国家顶层设计从多个维度共同推动地方逐级制

定并出台相应的实施办法或政策配套措施,如各省、市制定的《妇女权益保障法》实施办法、《妇女发展规划》实施细则等^⑥。而从“自下而上”路径看,地方政策创新与实践又进一步为国家立法提供经验,例如,《中华人民共和国反家庭暴力法》(2015)的立法进程,便始于2000年湖南省出台全国首部具有法律效力的地方性反家暴专项决议^⑦,而后广泛吸收全国29个省份的政策制定经验^{[43](PP145-153)},最终出台了《中华人民共和国反家庭暴力法》。总之,以《宪法》为根本依据,以《妇女权益保障法》为框架性支撑,以《中国妇女发展纲要》为政策目标引领,以党中央规定为政治保障,结合“自上而下”与“自下而上”两种路径,构成了独具特色的女性权益与发展政策产出机制,对国家与地方的性别政策产出提供了持续动力。

其二,统计监测机制。国家建立包含科学指标体系、定期评估报告、专业监测团队、充足经费保障的统计监测工作机制,能够有效引导各级地方政府结合实际情况,建立富有地方特色的统计监测指标与机制,对及时反映国家与地方政策“在何种程度上落实”的现状、发现并改进存在的问题发挥重要作用。1998年2月,在《中国妇女发展纲要(1995-2000年)》实施中期,由国家统计局发出通知,首次对各省(区、市)围绕《中国妇女发展纲要》开展统计监测工作做出规定,要求各地统计局与妇儿工委合

^①参见《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005)第二条。

^②参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》(2001)第十八章第三节“发展其他社会保障事业”,http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60699.htm。

^③参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年计划纲要》(2011)第三十六章第二节“促进妇女全面发展”,<http://finance.people.com.cn/GB/14164290.html>。

^④参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年计划纲要》(2016)第六十六章第一节“促进妇女全面发展”,<http://www.12371.cn/special/sswgh/wen/>。

^⑤参见《江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告(1997年9月12日)》,中国政府网,http://www.gov.cn/test/2008-07/11/content_1042080_5.htm,发布日期:2008-07-11,获取日期:2018-11-22;另参见《中国共产党党章》(1997)第三十三条。

^⑥中国妇女研究网搜索引擎(<http://www.wsic.ac.cn/search>)显示,目前中国共有30个省、自治区、直辖市制定了地方性《妇女权益保障法》实施办法,另有重庆市制定了《重庆市妇女权益保障条例》;根据国务院妇儿工委官网(http://www.nwccw.gov.cn/node_2420.htm)统计,有31个省、自治区、直辖市,1个兵团制定了地方性《妇女发展规划》。

^⑦参见《湖南通过〈关于预防和制止家庭暴力的决议〉(2000年3月31日)》,央视网,<http://www.cctv.com/special/889/3/67504.html>,发布日期:2000-11-17,获取日期:2019-06-04。

作建立监测工作小组,制定并开展地方监测行动^{②④},由此开启了中国妇女发展进程“有统计”“有监测”的新时代。1999年5月在全国妇女儿童工作会议上,国务院妇儿工委主任吴仪明确提出建立并完善《中国妇女发展纲要》统计监测指标体系、评估报告、人员经费等工作制度^{②⑤},推动《中国妇女发展纲要》监测纳入国家与地方的“常态化”统计监测工作机制。在国家层面,国家统计局与国务院妇儿工委围绕《中国妇女发展纲要》目标,共同设计并完善国家级分性别统计与监测指标体系,2008年起每年出版《中国妇女儿童状况统计资料》^{②⑥},2013年起在国家统计局官网发布年度监测报告、五年阶段性监测报告,使社会成员及时了解女性在各领域中的发展状况与存在的不足。在地方层面,各地方统计部门与地方妇儿工委根据地方《规划》内容,建立更为丰富具体的性别指标体系,带动各市县共同参与数据统计、定期报送与调查工作。例如,2016年浙江省妇儿工委与省统计局联合编制了地方性“妇女发展指数”(Women's Development Index, WDI)^{②⑦},在全省及11个设区的市同时开展年度监测,共包含5个领域、34个监测指标。在政治领域方面,不仅包含了国家纲要与地方规划要求的女性参与各级政府、人大、政协、村委会比例等客观数据指标,而且结合地方性妇女发展满意度社会调查,融入两性公民关于女性政治参与发展满意的主观评价指标,从主观与客观指标相结合、男性和女性评价相结合的视角,更加科学全面地监测、监督各级女性政治参与发展进程。

其三,需求回应机制。针对女性面临问题与多

元需求的回应机制,在很大程度上决定着国家与地方政策“是否以符合女性利益需求的方式”运行。目前中国主要形成了两种回应机制:一是基于政府机构行动形成的周期性、专题性回应机制。针对政府机构监测过程中发现的女性突出问题,国家与地方政府通过定期召开妇女工作会议,邀请各部门和各领域专家共同研究制定行动策略,引导并推动相关职能部门采取联合回应行动,从而有针对性地解决国家或地区中存在的女性共性问题。例如,2016年在第六次全国妇女儿童工作会议上,针对近年来突出的农村妇女土地权益问题,国务院总理李克强提出“纠正与法律法规相冲突的村规民约,在农村土地承包经营权确权登记颁证工作中真正做到符合条件的妇女‘证上有名,名下有权’,确保妇女享有与男子平等的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权”^{②⑧}的要求,使上述问题不再是某种专属于特定地区、特定部门的女性历史遗留问题,而是真正成为各级政府部门和全社会两性公民共同关注、支持并着力解决的社会公平发展问题,有助于加快《农村土地承包法》的修订进程。二是基于女性社会组织和个体行动形成的即时性、多样性回应机制。1999年,在全国妇联八届二次执委会上,时任妇联主席顾秀莲提出“坚持一手抓发展,一手抓维护妇女权益”的妇联工作路线^{②⑨},妇联致力于构建反映多元女性需求、维护多元女性权益的女性组织与个体互动机制。该机制基于妇联在中央、省、地(市)、县、乡、村设置的六级信访网络,以及自2005年开通、至今覆盖全国2800余个县的妇女维权公益服务热线

^{②④}参见《庆祝中华人民共和国成立60周年专题网页(1998年)》,国家统计局官网, http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/xzgc60zn/xzg60ntjdsj/200909/t20090921_68899.htm,发布日期:2009-09-21,获取日期:2018-03-12。

^{②⑤}参见《庆祝中华人民共和国成立60周年专题网页(1999年)》,国家统计局官网, http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/xzgc60zn/xzg60ntjdsj/200909/t20090921_68900.htm,发布日期:2009-09-21,获取日期:2018-03-12。

^{②⑥}参见《〈中国性别平等与妇女发展〉白皮书》,国务院新闻办公室官网, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1449896/1449896.htm>,发布日期:2015-09-22。

^{②⑦}参见《2016年浙江省妇联大事记》,浙江省妇联官网, <http://www.zjswomen.org.cn/ch118/system/2018/08/13/031072313.shtml>,发布时间:2018-08-13,获取时间:2019-04-03。

^{②⑧}《李克强:在第六次全国妇女儿童工作会议上的讲话》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/20/c_1119949573.htm,会议日期:2016-11-18,发布日期:2016-11-20。

^{②⑨}《全国妇联八届二次执委会在京召开》,中央电视台, <https://news.sina.com.cn/china/1999-12-3/37603.html>,发布日期:1999-12-03,获取日期:2018-02-16。

和反家暴热线,同时借助妇联组织与人大、法院、检察院、公安、农业部、劳动部等不同政府机构的密切沟通联系,年均处理20-30万来访事项^③,为女性提供诉说表达、纠纷调解、法律援助、心理咨询、社会帮扶等组织化服务,使不同女性个体的多元需求能够及时发现、代表、回应与满足。

3. 政策环境转变

从女性实质代表视角出发,与决策机构中是否有更多女性代表相比,决策机构是否以及如何确保其制定出更多有利于女性的政策,更能反映女性政治地位的变化。从中国立法实践来看,自《妇女权益保障法》颁布以来,对多元女性利益需求的政策关注已融入包括《选举法》《村组法》《人口与计划生育法》《反家庭暴力法》《农村土地承包法》《女职工劳动保护特别规定》等一系列内容广泛的法律政策制定与修订过程。在这些有利于女性的政策产出背后,实则是中国政策制定理念、政策制定方式、政策评估方式不断朝着服务女性利益需求与两性平等的方向转变。

首先,在政策制定理念上,更加注重服务女性的不同需求。早在1992年《妇女权益保障法》首次颁布时,就已在开篇明确妇女“享有与男子平等的权利”以及“国家保护妇女依法享有的特殊权益”^④,显示了国家政策理念对于保障两性平等权利以及女性特殊权益的关注与重视。然而,在现实生活中,虽然女性拥有“生育权利”和“不生育自由”^⑤,但是,仍然需要承担更多的照料工作。数据显示,2008年中国15-64岁女性平均每周花费逾27小时从事无偿家庭照料工作,她们用于照料子女的时间是男性的2.5倍^{[36](PP89-91)},相比男性而言她们更少有时间、精力和机会进入公共领域参与治理决策。对此,在2015年中国做出全面两孩政策调整时,国家不仅对《人口与计划生育法》做了修订,更同时配套出台了

《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》(以下简称《决定》),该《决定》提出“寓管理于服务”^⑥的政策理念以及根据两性生育需求配置儿童照料、托幼服务等公共服务资源的具体要求^⑦,明确了顶层设计对于统筹服务女性需求、提升女性地位、促进社会性别平等的指导原则^{[45](PP8-10)}。这种更加关注女性特有的利益与需求的变化,标志着新时代中国朝向“女性服务型”政策理念的转向。

其次,在政策制定方式上,从政府主导转向政府主导、社会协同推动。国家是保障女性权益免受侵害的最有力的防线,然而在立法、执法、司法等机构成员性别意识不到位的情况下,女性权益遭受侵犯的“社会事实”往往难以在政策制定过程中被充分“问题化”,进而难以在政策产出与执行中被“合法化”^{[45](PP9-11)}。例如,立法、执法人员将家庭暴力视作“私事”或“单纯的妇女问题”,进而在工作中“推诿”和“搁置”^{[46](PP79-89)}。对此,2008年全国妇联联合中央宣传部、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、卫生部共同印发《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》,强调通过各部门对内专业培训、对外持续宣传,提升各部门处理家暴问题的社会性别意识和能力,营造全社会共同参与预防、揭露、制止家暴问题的积极氛围。同时,通过由妇联引导建立的70余万个“妇女之家”广泛收集交流妇女意见、各领域专家调研分析重点难点问题、媒体追踪报道立法进程与知识、网络公开征求两性社会成员意见等多元政策制定参与方式,共同推动《反家庭暴力法》进入优先立法议程^{[47](PP5-20)}。在上述政策制定过程中,通过包括妇联组织、各领域专家学者、媒体、两性社会成员等多元社会力量的有效组织及参与,广泛激发了政

^③全国妇联权益部、全国妇联妇女研究所:《全国妇联维护妇女权益工作的历史考察》,http://www.wsic.ac.cn/academic-news/90796.htm,发布日期:2019-05-09,获取日期:2019-08-09。

^④参见《中华人民共和国妇女权益保障法》(1992)第二条。

^⑤参见《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005)第五十一条。

^⑥参见《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》第二部分第五条“基本原则”,http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/05/content_5030806.htm,发布日期:2015-12-31,获取日期:2019-07-10。

^⑦参见《中共中央国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》第三部分第十条,http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/05/content_5030806.htm,发布日期:2015-12-31,获取日期:2019-07-10。

府与社会成员的社会性别平等意识与问题意识,使国家政策力量得以在较短时间内突破长久以来根植于历史与文化中的政策阻碍,形成对两性家庭成员尤其是女性家庭成员安全需求的更广泛覆盖,使政策的制定与产出过程朝着更有利于女性的方向不断构建与完善。

再次,在政策评估方式上,从关注政策任务的执行到关注政策对性别公平的实际影响。对于在决策参与过程中长期缺失的女性而言,评判一项政策的好坏不仅在于其在何种程度上能被贯彻落实,更在于在何种程度上促进或阻碍了两性公平地享有政策。

在国家层面,中国已关注到不同法律政策对男性和女性的不同影响,重新审议并修订了部分法律中存在的突出女性权益问题。2011年,《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》首次提出“加强对法规政策的性别平等审查”^⑤,显示出国家对于已有法律中造成的男女实质性不平等问题关注与重视。2018年3月,中国增设全国人大社会建设委员会,下设工青妇室办事机构,负责参与各项有关妇女权益问题的议案和法律草案审议、调研和执法检查活动。该委员会成立当年便率先审议了包括《村民委员会组织法》在内的三部法律^⑥。同年11月,最高人民法院发布了《关于为实施乡村振兴战略提供司法服务和保障的意见》,提出不能简单以村民自治规则剥夺农村外嫁女合法权益^⑦。同年12月,全国人大常委会通过了对《农村土地承包法》的修订,要求在承包期内无论女性婚姻状态如何,发包方都“不得收回其原承包地”^⑧。在上述一系列国家政策审议与修订过程中,长久以来处于决策参与边缘地带的农村基层女性

尤其是外嫁女的权益缺失问题重新获得政策聚焦,明确了她们与男性平等的土地权益主体地位,扫清了她们公平参与村庄决策、获取村庄资源的身份与民俗障碍,增进了她们参与村庄各项事务的能力与可能。

在地方层面,“政策性别平等评估机制”为两性公平享有政策成果提供了更为全面的机制性保障。2012年,江苏省成立了中国首个“性别平等咨询评估委员会”,标志着政策法规的性别评估机制诞生。该机制在地方性政策制定与实施的参与过程中,分析政策对两性造成的不同影响,提出专家咨询评估建议,推动消除由政策盲视对两性造成的实质性不平等问题。2017年末,江苏省共吸纳50多名各领域专家,评估54个省级法律规章,提出200余条建议,其中已有约60条建议被实际采纳^⑨。至2018年,全国已有29个省市建立了地方性政策性别平等评估机制^⑩。在国家层面对性别不平等条款进行审议和修正的基础上,各地实施政策法规性别评估机制过程中,则进一步从政策制定源头融入两性的差异性需求,使政府决策不再是社会性别不平等的“再生产”过程,而是成为促进女性发展与价值实现的有效机制。

不难看出,自中华人民共和国成立以来,国家对女性政治地位的促进,除了由政策法规保障的女性数量代表之外,在更深层的意义上发展出了包括多元代表主体、多元行动机制的女性实质性代表制度体系,使有利于女性的政策成果不仅超越了以往,而且远超单一数量比例所蕴含的女性政治地位内涵,由此带来整体政策环境的变迁,构成了保障女性权益、服务女性需求、促进女性发展的可持续动

⑤参见《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》(国发[2011]24号)妇女与法律领域目标2, http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1927200.htm, 发布日期:2011-07-30, 获取日期:2015-06-20。

⑥《栗战书作全国人大常委会工作报告 新设和更名的三个专委会如何“破题”?》, 人民网, <http://bj.people.com.cn/n2/2019/0308/c82837-32717362.html>, 发布日期:2019-03-08, 获取日期:2019-06-20。

⑦参见《最高法:防止以村民自治为由剥夺外嫁女权益》,《中国妇女报》,2018年11月28日,第B1版。

⑧参见《中华人民共和国农村土地承包法》(2018修正)第三十一条。

⑨参见《〈江苏省妇女权益保障条例〉6月实施 三大全国首创入法保护妇女权益》, 中国江苏网, http://jsnews.jschina.com.cn/jsyw/201803/t20180329_1486684.shtml, 发布日期:2018-03-29, 获取日期:2019-06-06。

⑩参见《黄晓薇在中国妇女第十二次全国代表大会上的报告(全文)》, 中国妇女网, <http://www.womenofchina.com/2018/1105/3713.shtml>, 会议日期:2018-10-30, 发布日期:2018-11-05, 获取日期:2018-12-12。

力。因此,对中国女性政治地位的考察,不应遗失女性实质性代表这一重要维度。

四、结论与讨论

面对近年来围绕中国女性政治地位出现的争议,本文基于女性代表性理论,从数量代表与实质代表的二元视角进行分析,获得两点主要发现:一是在数量代表方面,中国政策法规体系的建设与完善,为女性在各级人大、政协、党政机构等不同层级中的数量代表提供了多维制度保障;二是在实质代表方面,并非只有女性代表才能为提升女性政治地位采取行动。实际上,中国已经发展出包括政府机构、社会组织、两性公民个体等在内的多元女性代表主体,形成政策产出、统计监测与需求回应等有利于女性发展的多元行动机制,无论是政策制定理念还是政策制定与评估方式,均朝着服务女性需求、追求社会性别公平的方向转变。

基于上述发现,本文认为,目前中国女性政治地位在国内外评估体系中的矛盾结果,实际上源自女性数量代表与实质代表的分离标准以及对不同维度女性数量代表的孤立比较。国际评估中关于中国女性政治地位“下降”之说,主要源自对各国女性高层政治参与比例的国际间横向比较;中国权威评估中的“上升”之说,则主要依据女性在全国人大、政协、党政机构中参与比例所做的纵向比较。两者的共同点在于,均采用单一数量代表视角,仅仅以女性数量为依据评估女性政治地位。其优点是直观、连贯与标准化;缺点是无法顾及特定国情的独特性与多元性,忽视实质性的多元女性代表主体及其行动对促进两性公平发展的影响,从而导致评价结果不全面、不充分。两者的区别在于,分别聚焦于横向与纵向的不同维度进行比较,其片面性十分明显。例如,国际评估体系中,单一的横向国际比较,使得具有中国特色的多元代表主体、行动机制以及深层政策影响无法得以反映,从而凸显出评价结果的矛盾性。

因此,评价女性政治地位需要一种更加开放与包容的视角,即从数量代表比例与实质代表行动的“二元维度”进行综合考察,二者缺一不可。这意味着,一方面,数量代表在当今评价女性政治地位中依然是基本指标,且具有不可或缺的重要意义。事实上,随着国际环境的变化,尤其是全球范围女性地位

的普遍提升,进一步提升女性在决策机构中的数量代表从来没有像今天这样迫切,这在今天的中国同样不容忽视。尽管从纵向看,中国女性在人大代表、政协、各级党政机构中的数量比例在不断上升,然而在国际横向比较中,中国女性排名下降的事实无疑反映出中国女性在政治决策机构尤其是高层机构中数量代表依然不足,并且制约着女性代表为女性利益行动的机会与能力。正因此,中国作为负责任的大国,已将性别平等作为国家的政治责任与使命,正在采取多种途径提升女性在决策机构中的比例,为增加女性数量代表提供制度保障。具体而言,在中国未来各项法律与政策的制定过程中,仍然需要进一步拓展性别配额措施,借鉴国际通行的30%女代表配额比例指标,使中国女性在各级人大、政协、党政机构中均有明确的女性比例发展目标和指标,为全面提升女性在各级决策机构中的数量代表提供方向与依据。另一方面,“二元维度”评估更意味着关注并考察由多元主体、多元机制构成的女性实质性代表行动及其实际政策影响。事实上,多年来国家和执政党从实际国情出发,自上而下的各级政府机构、社会组织甚至两性个体在政策制定过程中推出各种创新途径完善政策出台过程,通过各种机构、组织和个人的广泛合作与动员参与,开展大量行动,旨在保障女性多元权益、服务女性多元需求,形成一系列保障并持续促进女性发展的行动机制,为在各层面、各领域、各地区全面构建和完善性别平等政策发挥着至关重要的作用。无视这一点,便会无视女性实质性地位的变化。因此,要合理地理解中国女性政治地位,有必要将促进男女平等的数量要求与实质性要素共同吸纳到评价指标中,综合两个维度考察女性在政治领域的实际地位。

上述认识对于构建符合中国国情的两性公平政治参与氛围具有一定的启示意义。近年来,全球范围兴起的“他为她”性别文化浪潮极大地冲击传统二元分离的性别价值标准。各国政府、社会组织、两性社会成员共同“为女性行动”的社会性别意识与文化观念已然成为全球共识。这种以行动为核心的性别文化建构蕴含着两种新的价值导向:一是从追求形式上传播“两性平等”观念转向实践中采取“两

性平等化”行动;二是从倡导“女性为女性行动”转向“社会全体为女性行动”。正如习近平总书记在 全球妇女峰会上提出的“要把保障妇女权益系统纳 入法律法规,上升为国家意志,内化为社会行为规 范”^④,树立全社会共同“为女性行动”的先进性别文 化,是全社会以实际行动提升女性政治地位的重要 基础,也是拓展女性表达渠道与资源获得的有效途

径,进而从根本上促使政策过程更多地关注和回应 多元女性需求。从数量与实质代表相结合的视角进 行整体性思考,不仅可以看到中华人民共和国成立 以来女性代表的数量提升,而且能展示中国女性独 特的发展路径与经验,进而引领未来女性发展进程, 营造出更加有利于中国女性政治地位上升的国内与 国际环境。

[参考文献]

- [1] 国家统计局. 2017 年《中国妇女发展纲要(2011-2020 年)》统计监测报告[EB/OL]. [http://www. stats. gov. cn/statsinfo/au-to2074/201811/t20181109_1632540. html](http://www.stats.gov.cn/statsinfo/au-to2074/201811/t20181109_1632540.html).
- [2] Phillips, A. *The Politics of Presence*[M]. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- [3] Mansbridge, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”[J]. *Journal of Politics*, 1999, 61(3).
- [4] Dahlerup, D. *Women, Quotas and Politics*[M]. New York: Routledge, 2006.
- [5] Dodson, D. L. *The Impact of Women in Congress*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [6] Barnes, T. D. & Burchard, S. M.. “Engendering” Politics: The Impact of Descriptive Representation on Women’s Political Engagement in Sub-Saharan Africa[J]. *Comparative Political Studies*, 2012, 46(7).
- [7] Celis, K., Childs, S., Kantola, J., et al.. Rethinking Women’s Substantive Representation[J]. *Representation*, 2008, 44(2).
- [8] Childs, S. & Krook, M. L.. Analyzing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors[J]. *Government and Opposition*, 2009, 44(2).
- [9] Franceschet, S. & Piscopo, J. M.. Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina[J]. *Politics & Gender*, 2008, (4).
- [10] Manin, B. *The Principles of Representative Government*[M]. New York: Cambridge University Press, 1997.
- [11] Pitkin, H. F. *The Concept of Representation*[M]. Berkeley: University of California Press, 1967.
- [12] Celis, K. & Childs, S.. Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions[J]. *Parliamentary Affairs*, 2008, 61(3).
- [13] Cowell-Meyers, K. & Langbein, L.. Linking Women’s Descriptive and Substantive Representation in the United States[J]. *Politics & Gender*, 2009, 5(4).
- [14] Rehfeld, A. Towards a General Theory of Political Representation[J]. *Journal of Politics*, 2006, 68(1).
- [15] Campbell, R., Childs, S. & Lovenduski, J.. Do Women Need Women Representatives? [J]. *British Journal of Political Science*, 2010, 40(1).
- [16] Waylen, G. Enhancing the Substantive Representation of Women: Lessons from Transitions to Democracy[J]. *Parliamentary Affairs*, 2008, 61(3).
- [17] Celis, K.. Substantive Representation of Women (and Improving it): What It Is and Should Be about? [J]. *Comparative European Politics*, 2009, 7(1).
- [18] Celis, K., Childs, S. & Curtin, J.. Specialised Parliamentary Bodies and The Quality of Women’s Substantive Representation: A Comparative Analysis of Belgium, United Kingdom and New Zealand[J]. *Parliamentary Affairs*, 2016, 69(4).
- [19] Kanter, R. M.. Some Effects of Proportions on Group Life[J]. *American Journal of Sociology*, 1977, 82(5).

④《习近平:促进妇女全面发展 共建共享美好世界——在全球妇女峰会上的讲话(2015 年 9 月 27 日,纽约)》,新华网,[http://news. cnr. cn/native/gd/20150928/t20150928_520006329. shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20150928/t20150928_520006329.shtml), 2015-09-28。

- [20] Dahlerup, D.. From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics[J]. *Scandinavian Political Studies*, 1988, 11(4).
- [21] Carroll, S. J.. Woman Candidates and Support for Feminist Concerns: The Closet Feminist Syndrome[J]. *Western Political Quarterly*, 1984, 37(2).
- [22] Bratton, K. A. & Ray, L. P.. Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway[J]. *American Journal of Political Science*, 2002, 46(2).
- [23] Celis, K., Childs, S., Kantola, J., et al., Constituting Women's Interests through Representative Claims[J]. *Politics & Gender*, 2014, 10(2).
- [24] Studlar, D. T. & Mc Allister, I.. Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation since 1950[J]. *European Journal of Political Research*, 2002, 41(2).
- [25] Childs, S. & Celis, K.. Good Representatives and Good Representation[J]. *Political Science & Politics*, 2018, 51(2).
- [26] Tripp, A. M. & Kang, A.. The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation[J]. *Comparative Political Studies*, 2008, 41(3).
- [27] Davidson-Schmich L. K.. *Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany*[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.
- [28] Madison, J., Hamilton, A. & Jay, J.. *The Federalist*[M]. Indianapolis: Hackett Publishing Company, [1787] 2005.
- [29] Krook, M. L.. Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis[J]. *Comparative Political Studies*, 2013, 47(9).
- [30] Chaney, P.. Gendered Political Space: Civil Society, Contingency Theory, and the Substantive Representation of Women[J]. *Journal of Civil Society*, 2016, 12(2).
- [31] Institute for Women's Policy Research. The Status of Women in the States National Report[R]. Washington DC: IWPR, 2000.
- [32] Cowley, P. & Childs, S.. Too Spineless to Rebel? New Labour's Women MPs[J]. *British Journal of Political Science*, 2003, 33(3).
- [33] Judith, B.. *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, And Governments 1945-1998*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [34] Lawless, J. I. & Fox, R. I.. *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*[M]. New York: Cambridge University Press, 2005.
- [35] World Economic Forum. The Global Gender Gap Report[R]. Geneva: WEF, 2018.
- [36] McKinsey Global Institute. The Power of Parity: Advancing Women's Equality in Asia Pacific[R]. McKinsey & Company, 2018.
- [37] 郑颖. 海外学界对中国妇女参政的评价及我方建议[J]. 社会科学论坛, 2018, (3).
- [38] 刘伯红. 建立和完善提高妇女地位的机制[J]. 中国妇运, 2015, (10).
- [39] 国务院新闻办公室. 《中国性别平等与妇女发展》白皮书[R]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [40] 全国妇联妇女研究所. 当代中国妇女运动简史(1949-2000)[M]. 北京: 中国妇女出版社, 2017.
- [41] 中共中央文献研究室. 毛泽东文集(第7卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [42] 国务院妇女儿童工作委员会办公室. 男女平等基本国策的贯彻与落实[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [43] 李明舜、党日红. 中国反家庭暴力法立法的进程与特点[A]. 全国妇联妇女研究所编. “北京+20”: 中国性别平等与妇女发展[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [44] 张永英. 从性别与发展视角看实施全面两孩政策的顶层设计[J]. 妇女研究论丛, 2016, (2).
- [45] 张李玺. 将性别视角纳入新征程 促进妇女全面发展[J]. 妇女研究论丛, 2018, (2).
- [46] 张永英、姜秀花. 改革开放40年妇女权益法治保障回顾与展望[J]. 人权, 2018, 101(5).
- [47] 妇女研究论丛编辑部. 聚焦《反家庭暴力法》亮点 进一步推动贯彻落实——《反家庭暴力法》专家座谈会笔谈[J]. 妇女研究论丛, 2016, (1).

责任编辑: 秉哲