



## 第十二章

# 权力下放和性别平等

二十世纪九十年代以来，施政改革的重点之一是将权力、资源和责任下放给市政委员会和其他地方管理机构，从而加强地方政府的权力。改革的目的是改善服务质量，提高服务效率，加强财务管理，促进私营部门的发展，鼓励地方参与决策过程。<sup>1</sup> 权力下放能够拉近政府同民众之间的关系，公民将更加密切地关注政府对于税收的使用方法，相对于远赴首都任职的政府代表，权力下放能够更加密切地监督地方代表的行为，要求其作为地方民众的需求负责。

同其他改革议程相比，权力下放工作更加欢迎妇女的积极参与，无论她们作为当选的市政委员，还是作为地方政府的服务对象。政府贴近民众，有助于加强问责制和改善服务质量，从而使广大妇女、低收入群体和社会边缘群体从中受益。假如对于弱势群体至关重要的社会福利计划是由地方政府制订和管理的，这一点就更加重要了，这些计划包括：扩大卫生服务范围，提供初等教育，就业和创收，贫民区改造，以及提供价格低廉的饮用水和卫生设施。

地方政府还是妇女进行政治锻炼的重要舞台。妨碍妇女参政的各种障碍在地方层面上比较容易克服，比如出差、长期离家在外、大量可支配收入、适当的文化程度、政治竞选经验和社会关系。此外，由于地方政府重视基础社区服务，能够吸引妇女的参与。人们通常认为，妇女参与

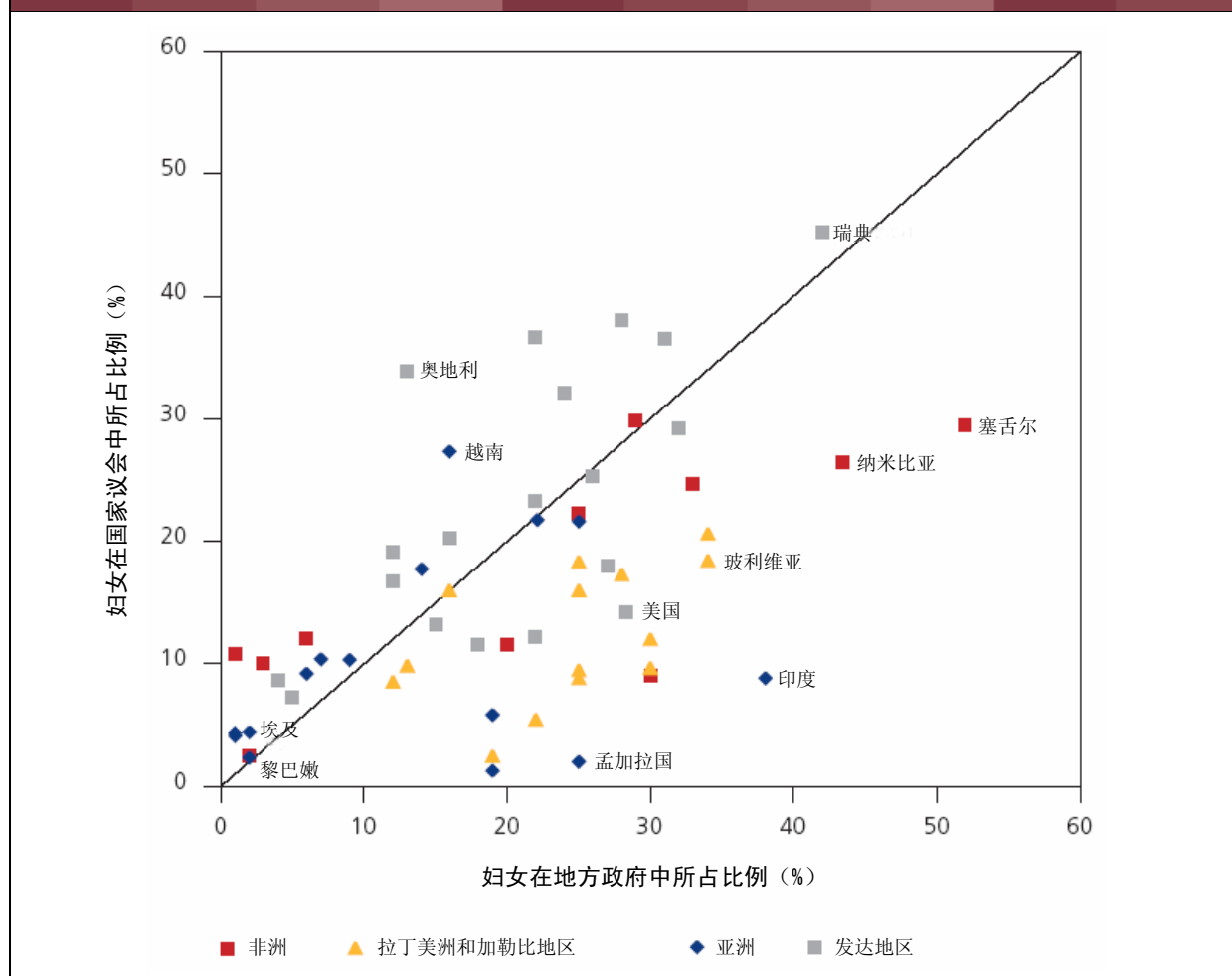
非正式社区管理工作，有助于使其成为地方规划者和管理者的有力人选。<sup>2</sup> 扩大地方政府参与决策的机构改革也让妇女有了更大的积极性和更多的机会来参与公众辩论，比如巴西等国新近制订的参与性预算编制安排。

二十世纪九十年代，世界各国为促进妇女参与地方政府，开展了多项法律及宪法改革，其中包括鼓励妇女担任地方公职的配额制度和其他措施。这些行动得到了国际地方当局联合会的支持和促进。1998年，联合会发表了《地方政府中的女性世界宣言》，鼓励各国支持地方政府采取平等权利行动。对相关经验进行的分析表明，要鼓励妇女参与地方政府，让地方政府为女性选民负责，确实有必要开展具体的机构建设。如不采取措施来消除男性社会精英对于政府机构的控制，妇女参与地方政府无法提高政府机构对于妇女需求的敏感程度。

### 妇女在地方政府的任职情况

关于妇女在地方政府中的任职情况，没有全球可比数据。国际地方当局联合会没有提供此类数据。世界各国的地方政府构成方式千差万别，基本不具备可比性。但根据城市和地方政府联合会（吸纳地方政府参与的全球性支持网络）2003年调查获得的国家报告数据，可以大致窥见妇女目前在地方政府中的任职情况（见图 12.1）。

图 12.1 2004 年妇女在地方政府和国家议会中所占比例



资料来源：城市和地方政府联合会，2003；Drage, 2001；Svara, 2003；OSKa, 2002；Namibian, 2004；Evertzen, 2001；联合国统计司，2004。

数据显示，除拉丁美洲外，世界各国地方议会中的女性比例均低于国家议会中的女性比例。调查发现，在 52 个报告国当中，妇女在地方议会中的平均比例仅为 15%，<sup>3</sup> 这同妇女在国家议会中的全球平均比例几乎没有任何差别；担任领导职位的妇女比例更低，例如，拉丁美洲的女市长比例仅为 5%。<sup>4</sup> 有些国家地方政府中的妇女任职人数多于国家政府中的妇女人数，但这往往是由

于地方政府实行了配额制或其他平等权利行动，而在国家层面上没有推行这些规定，或是推行力度不够。纳米比亚、乌干达、印度、巴基斯坦、孟加拉国、法国和很多拉丁美洲国家都属于这种情况。

以上数据表明，地方政府并不像人们设想的那样，必然或必将成为吸引妇女积极参政的有利

舞台。实际情况或许同传统观念恰恰相反——由于宗法思想在地方盛行，妇女在地方参政所面临的困难，实际上要多于在国家层面上参政所遇到的难题。

## 各国开展平等权利行动的经验

大多数国家在采取措施促进妇女进入国家议会的同时，也在地方政府采取了相关措施。一些国家在国家层面开展平等权利行动之前，首先在地方进行试点。1992年《纳米比亚地方政府法案》规定，根据地方政府的机构规模，地方选举中的女性候选人比例应该占到三分之一至二分之一。随着这项规定的成功，某些党派开始在国家层面上实行自愿配额制。<sup>5</sup>

设法提高国家议会中的女性议员比例问题牵扯了太多的注意力，地方层面的平等权利行动则属于国家行政机构和妇女运动开展的事后补救措施。以南非为例，由于女性候选人在首轮地方政府选举中惨败，促使公民社会采取行动，政府进行立法改革，以鼓励妇女参与今后的竞选活动。在反对种族隔离斗争期间，基层妇女运动最为活跃，但随着民主化进程的推进，很多地方妇女积极分子进入国家政府机构任职，从而削弱了她们的地方政治的参与程度。<sup>6</sup>

在没有实施平等权利措施的地方竞选及其他国内竞选当中，女性候选人的成绩普遍不佳，这充分说明相关措施在地方层面的重要作用。在纳米比亚，不同选举制度产生的结果截然不同。地方议会和国家选举采用比例代表制，并为女性候选人规定了正式及非正式配额。全国委员会的地区选举采取单一议席的简单多数制，没有规定任何平等权利行动。这两种制度下的当选妇女人数有着明显差异。在地方政府中，1992年的妇女当

选比例为32%，1998年升至41%。在国家层面上，主要政党——西南非人民组织采用正式配额制，使得议会中的女性议员比例从1989年的8%增加到2003年的29%。但在通过地区选举进入全国委员会的人选当中，女性比例在1992年仅为3%，到1998年也仅仅增至4%。<sup>7</sup>

南非在1994、1998和2000年选举中使用了封闭式候选人名单比例代表制，帮助大批妇女成功进入国家机关。但地方议会选举没有普遍采用这种制度。仅有40%的地方议会席位通过比例代表制选举产生；其余席位则采取选区制度，每个选区只有一名代表，获得简单多数票者即可当选。在1995年首轮地方政府选举中，南非非洲人国民大会没有规定女性候选人在候选人名单中应占30%的配额，其他党派也没有采取这项措施。于是造成地方议员中的女性比例仅为19%。2000年，由于《城市组织法》敦促政党确保女性候选人比例要占到一半，女性当选比例大大提高；此外，她们在选区中的竞选结果也有所改善，共获得28%的地方议会席位。<sup>8</sup>

## 保留制度

印度地方政府选举以选区为基础，采取另一种平等权利措施——为女性候选人指定一定比例的选区。1992年宪法修正案规定，为妇女保留三分之一的地方政府席位，此外要按当地人口比例为遭到社会排斥的种姓族群保留政治席位。这项制度的初衷是为了消除受排斥团体在公开参与地方政务时遭到的社会阻力，实施这项制度以来，在地方政府中任职的妇女人数始终保持在百万左右。但这项制度也有缺点。为女性候选人指定的选区在每一轮选举之后会进行轮换，这可能会造成政党不愿费尽心思去提高妇女的政治能力，妇女也有可能被视为政坛上的短期参与者：任期届

满之后，现任女性议员所在的选区将进行公开竞选，女性再次当选的机会微乎其微。但由于总有部分选区必定要选举妇女作为自己的代表，随着时间的推移，选民对于女性参政的态度终会有所改变。

乌干达采用另一种保留方法。1997年《地方政府法案》规定，将地方议会中30%的席位分配给女性候选人。但这些席位是增设的，不计入现有席位数量。为妇女增设的选区实际上由两至三个现有选区合并而成，此类选区的面积至少要相当于普通选区的两倍。这种方法并没有为妇女在政坛上同男性竞争创造任何有利条件，而是开创了由妇女独享的公众空间。妇女议席的竞选通常在选区投票结束后两周左右进行。在1998年地方选举中，由于选民对于冗长的选举程序感到厌倦和不满，全国各地的妇女选举均未达到法定人数要求。经过数次重新投票之后，尽管投票人数差强人意，但选举结果还是获得通过。<sup>9</sup> 这种情况影响到乌干达妇女作为地方议员的合法性和可信度。此外，这项制度不利于妇女在普通选区中同男性开展竞争。选民会认为女性候选人应该等到妇女选举时再出面竞选。<sup>10</sup>

## 传统当局的抵抗

传统机构长期负责社区事务，以及妇女此前在这些机构中是否发挥过作用，都是阻碍妇女进入地方政府管理系统的重要因素。在地方精英把持着现有管理系统的情况下，权力下放的结果很可能是进一步巩固这些人的地位，妇女的发展前景不容乐观。地方精英通常出自传统权力集团，例如部落领袖、宗教委员会或部族长老。这些集团往往由殖民当局设立，或为之收买，目的是进一步扩大对于社区事务的管理权，为开展公共工

程攫取资源或劳力。这些集团的传统角色包括：就家庭生活和财产问题做出判决，批准或拒绝联姻，指派专人负责照料孤寡者，以及解决土地纠纷。这种社区自治机制通过其在当地民众当中的威望及合法性来发挥作用。<sup>11</sup>

这些机构有时被称为“归属”机构或“基层”机构，是多项实质性规范的制订者。这些规范对于参与者的影响极深，即便在正式机构腐败堕落或是丧失民心的情况下，仍然可以协助上述传统权力机构继续发挥作用。假如发生大规模社会冲突和动荡，这些机构很可能是唯一能够运转的权力部门。此外，这些机构还控制着各种资源：土地、水和谋生手段；处理争端的仲裁机制；以及教育和卫生等非正式服务。假如公立服务业和就业前景黯淡，服务部门和福利设施实行私有化，这些传统权力机构对于人们设法维持生计具有十分重要的意义。在世界各地绝大多数地区，传统权力机构中盛行男权思想，妇女在这里找不到独立的权力空间，年轻人和社会弱势群体也被排斥在外。妇女能否参与，要取决于她们能否遵从男性等级制度所制订的政策和开支重点。

将政治和行政权力下放给地方，可以给地方管理体制注入新的活力，使其获得新生。由地主构成的执政集团或地方首领通常担任领导职位，或是通过资助方式对民选议员进行控制。假如传统当权者的政治势力强大，要求进一步扩大自己的权力空间，以便行使传统职能，例如下达指令、维护当地治安、解决邻里纠纷，他们便可能有意识地长期把持地方权力。

## 印度的经验

正如上文所述，印度地方政府为妇女以及在册种姓和部落代表保留席位，原有的权力关系可

### 方框 12.1 拉贾斯坦邦如何罢黜一位女性领导人

1995 年，查吉贝当选为拉索尔普拉地区长老会首领。这个职位专门提供给出身在册种姓或部落的妇女。查吉贝来自比尔部落，占当地选民人口 60% 以上的拉瓦特种姓鼓励她竞选这一职位。

查吉贝思想独立，有文化，曾经从事学校管理工作，因参加国家妇女平等方案而在当地小有名气。她作为一名代理候选人参选，让民众颇感意外。但她已经和丈夫分居多年，相比之下比已婚妇女更容易控制。

在查吉贝当选后的第一次村民大会上，当地拉瓦特种姓的强权人物（此人总在自己家中召开会议）不允许查吉贝发言。查吉贝召集了 400 多名妇女、在册种姓和部落成员参加会议，但所有这些人被勒令回家。在此后的几个月里，查吉贝动员社区中的受压迫群体支持自己的工作，召开会议公开讨论社区发展计划，启动排水、校舍和道路建设项目，并监督长老会办公楼顺利完工，以便举行公开会议。

查吉贝领导当地妇女举行示威游行，反对长老会成员经营非法酒类店铺，拉瓦特社区领袖开始发动反击。他们锁上长老会办公楼的大门，不让她进去，将非法交易资料藏匿起来，并试图对查吉贝进行人身攻击。此后，长老会 12 名成员当中的 9 人（包括两名妇女）私下召开会议，投票通过了针对查吉贝的不信任议案。

人民公民自由联盟和拉贾斯坦邦妇女运动组织就查吉贝被免职一事向斋浦尔市高等法院提出申诉，但查吉贝一直没能恢复原职。数年以后，她说道：“他们只是无法容忍女人，尤其是比尔部落的女人。如果我能按他们期望的那样做一个傀儡，这一切都不会发生。”

资料来源：Weaver, 2000; S.B. Civil Writ Petition, 1998。

以间接发挥作用。针对西孟加拉邦当选地方议员的女性开展的一项研究发现，在得到保留席位的妇女当中，有 17% 的人的丈夫曾经当选议员；相比之下，当选无保留席位的女性议员比例仅为 2%。<sup>12</sup> 对于拉贾斯坦邦、中央邦和北方邦实施保留席位制度后首次当选的女性议员进行的另一项研究发现，有三分之一的女性是作为丈夫或儿子的代表。<sup>13</sup> 由此可见，有些妇女担任公职，是为当地有权势的男性充当代理人。如果没有为妇女保留选区，这些男性很可能会取而代之。

此外还出现了一些类似的做法，目的是防止在册种姓和部落成员当选议员或议长（长老会首领）。在保留此类职位时，传统领导集团往往要确保自己选择的候选人能够当选。此类“代理政

治”的盛行减缓了地方传统权力和恩庇制度的衰落过程。<sup>14</sup> 各种社会运动不是针对方案或政策，而是呼吁人们忠于种姓和社区团结。<sup>15</sup> 女性议员往往无权查阅各种相关记录和账目，甚至无权同男性议员平起平坐。在传统男权思想根深蒂固的拉贾斯坦邦，曾经发生过这样的情况：女性议员和议长由于没有接到会议通知，未能出席会议，如果连续数次缺席，就有可能被革职。在拉贾斯坦邦，曾有多名出身下等种姓的女性议长因不信任动议而被免职，详见方框 12.1。

不仅是女性议员可能遭到压制或暗算，国家或各邦提出的性别平等提案和政策也有可能被否决。1995 年，拉贾斯坦邦巴斯地区的长老会首领一致通过一项决议，针对该邦妇女发展



方案的女性工作者——“妇女之友”提出谴责。“妇女之友”的任务不仅是提供发展资源，还要唤起广大农村妇女对于性别关系的清醒认识。在这样一个保守的社会中，她们的工作引起争议，并遭到巴斯长老会的抵抗。有人就此发出感叹：“只要巴斯长老会首领这些人继续把持议会，假如女性议员胆敢反对村里的男性首领，她们的意见会被忽视，她们本人甚至会遭到骚扰。”<sup>16</sup> 近年来，女性议员和议长在行使权力方面已经取得了进展，她们不仅能够表达地方妇女对于当地服务的意见，还能够改变某些领域的开支重点。

## 南非的经验

在南非，某些传统机构有权同民主选举产生的地方议会进行竞争，或直接对其实施控制。在白人统治下，黑人种族隔离地区的间接统治权交由部落权力机构，协助政府控制农村人口，淡化其政治观念。种族隔离制度结束之后，这些权力机构看到自己手中原有的地方大权旁落，于是提出激烈的反对意见。<sup>17</sup> 此后，这些传统权力机构同保守派白人协会动用一切力量争取地方自治。南非在结束种族隔离制度之后面临的一项民主化挑战是设法消除曾经被用来维护政治统治的种族和族裔分歧。

1995 至 1996 年举行首届地方政府选举以来，南非地方政府的重组工作经历了若干难题。首先是将种族隔离地区合并，结束公共物品和服务的分配不均。对此，城市中产阶级白人纳税人的反对最为强烈；当新的城市边界进入农村地区和部落领地时，传统领导人也开始表示反对。

为设法平衡各方利益群体的要求，在 1994 至 2000 年间，就地方政府的结构问题开展了广泛磋

商。传统领导人趁此机会进一步巩固本已十分强大的地方势力。<sup>18</sup> 2000 年，由非洲人国民大会执政的政府提出，为传统当权者在地方政府中预留出 10% 的席位；对此，以南非传统领导人大会为代表、并得到夸祖鲁—纳塔尔省因卡塔自由党等强大族裔政党支持的传统权力机构要求得到 50% 的席位。双方最后达成妥协，为世袭领袖保留 20% 的席位，而根据关于“世袭领袖”的定义，这其中不包括妇女。

未经民选的传统当权者不仅可以堂而皇之地进入地方政府，在国家服务系统薄弱的一些地区，传统权力机构还授命负责管理重要的公共福利。得到新政府支持的“传统发展中心”由地方部落酋长主管，以“一站式服务”方式发放养老金，宣传艾滋病毒/艾滋病知识，提供小型商业咨询，并为流动诊所提供场地。在行政设施比较薄弱的偏远农村地区，传统机构是提供上述服务的唯一有效途径。有人这样评论道：“在以非民选的家族结构为主导的体制下，居然产生了同民众关系最为密切的政府，这不能不说是一种讽刺。为安抚传统领袖而做出妥协保证世袭领袖能够在地方政府中占据特权职位，但损害了农村妇女的前途和地位。”<sup>19</sup>

## 地方政府旨在提高性别差异认识的制度改革

在通过平等权利行动促进妇女进入地方政府的情况下，非政府组织总是积极开办培训方案，增强女性领导人参与地方决策的能力。这些方案对于增强女性议员的信心和分析政策能力起到了重要作用，但同时还应该开展制度调整方案，作为培训工作的补充。提高女性议员能力的地方政府制度改革至少应该包括以下内容：

- 确立体制，确保在妇女及其他社会边缘群体的发言权和势力强大的团体利益之间做出有效权衡；
- 维护认识到贫困或性别差异问题的开支；
- 采取有效措施，协助女性议员和当地女性居民参与预算编制、规划和审计工作，确保两性公平和扶贫专项资金的合理开支；
- 采取激励措施，鼓励行政人员和民选官员针对弱势群体和妇女所关心的问题拿出对策。

此类方案有一个先决条件：权力下放进程允许地方政府在一定程度上享有财政自主权，有足够的收入发展地方建设，并且有权做出规划。但事实可能未必如此。地方政府的收入来自当地（例如税收、服务费和关税），也有其他来源（例如州或中央政府拨款，以及有些情况下的外部援助）。但不同国家以及联邦各州之间的地方政府收入水平相差很大。在很多情况下，地方政府对于地方开支的决策权受到严重制约。地方政府在地方服务、福利设施和社会方案的规划权限方面也不尽相同。此外，地方政府对于职能部门低层工作人员的控制程度也存在很大差别。

## 倾听妇女的呼声

地方政府对于妇女和其他边缘群体存在参与不平等情况的认识程度，以及地方政府为此做出弥补的努力程度，在世界各地都不尽相同。印度基层地方政府——村民大会是民众参与规划的场所。印度各邦对于村民大会成员及法定人数的规定各不相同，但有些邦已经采取措施，解决妇女

参与不足的问题。中央邦规定，当与会者中的妇女比例占到三分之一时，村民大会才符合法定人数要求。拉贾斯坦邦也做出了类似的规定，要求村民大会中的妇女比例要同当地社区中的女性人口比例持平，也就是至少要达到 50%。

妇女可以参加议会和村民大会，但却不能自由地表达自己的观点。印度喀拉拉邦制订新的措施，要求地方规划工作要征求妇女的意见。约有 10% 的地方预算专门用于“妇女发展”，关于这些资金的分配决定必须由妇女小组在村民大会年度规划特别会议上做出。此外还进一步采取措施，降低地方规划论坛的门槛，方便妇女参与论坛。规模较小的选区居民大会和约有 50 户人家构成的社区居民大会已经获得了法律承认。同规模较大的村民大会相比，这些小型机构更适合妇女参与。它们的门槛更低，解决当地具体问题，妇女可以在其中积极发挥决策作用。

## 地方开支审查

在权力下放进程中，制度化最薄弱的职能或权力是对于地方开支的监督和审计。印度各邦的《地方政府法案》都规定村民大会有责任监督和监察村委会。大多数邦都以书面形式授权村民大会审查年度账目报表和审计报告。但这项审计职能模糊不清，没有明确指出村民大会通过审核开支对实际支出进行审计，或是确保财务交易正当合法。因此，村民大会极少就开支决定提出严重质疑。

巴西市政当局为参与性开支审查工作制订了更为严密的方法。1988 年，巴西劳工党在阿雷格里港和贝洛奥里藏特首次推行参与性市政预算编制。这样做是为了让社区协会在地方资金开支问题上享有直接发言权。社区协会监督公共工程的

实施情况以及审查开支的职能已经形成制度。年度预算编制工作涉及到社区代表参与部门委员会，就修路、排水、下水道和学校建设等福利设施确定优先开支项目。每年召开两次公开大型会议，一次会议审议前一年的预算开支情况，另一次会议选举各个城区的代表，进入参与性预算理事会。该理事会负责编制市政预算，成员包括市政高官。

二十世纪九十年代，参与性预算编制工作使得公共基金的分配做到更加公平公正。<sup>20</sup> 在 1989 至 1996 年间，阿雷格里港使用自来水的住户比例从 80% 提高到 98%；享受市政排水系统服务的住户比例从 46% 上升到 85%；就读于公立学校的学生人数翻了一番。<sup>21</sup> 公众的参与程度随着时间推移不断提高，曾经无权无势的边缘群体在地区大会中所占比例至少达到了一半。尽管妇女构成了社区委员会的主体，但还没有妇女能够进入最高决策层。<sup>22</sup>

### 将性别观点纳入地方预算编制工作

近年来，女权主义团体采用一种新的工具开展地方议员能力建设——认识到性别差异的地方预算分析。将这种工具应用在地方层面上还处于初级阶段，这在很大程度上是由于很多地方政府依靠中央拨款提供基础服务资金，很少自行做出开支决策。乌干达和南非的女权主义非政府组织负责开展具有性别意识的地方预算分析，比如乌干达妇女民主论坛和南非妇女预算行动。<sup>23</sup> 南非就地方政府开支对于妇女相关方案所产生的影响问题开展宣传活动，并取得了一些进展。这项工作帮助妇女了解地方政府的收入和支出，重点强调有助于性别平等的资源分配方式。<sup>24</sup>

具有性别意识的地方预算分析发现，要针对

农村妇女确立问责制，存在着严重限制因素：人们认为农村妇女对地方收入的贡献很小，因而在开支问题上没有发言权。乌干达政府向男性征收人头税，这是殖民时代的“棚屋税”留下的余孽；但用来交税的钱实际上很可能是家中女性赚取的收入。收取服务费等方法可以增加地方收入，但同时会产生性别影响。如果妇女在家中主要负责支付基本服务开支，在卫生、教育或供水方面收取使用费就会对妇女产生影响。<sup>25</sup> 要求非正式经营活动（比如街头小贩或市场摊位）申请执照，或对其征税，对于低收入妇女的影响尤为严重。非洲城市妇女知道自己作为纳税人有权了解政府对于税收的使用方式，但农村妇女可能不被视为纳税人。因此，希望政府在收税和开支问题上遵循某种特定方式的要求多半不会成为妇女参政的核心重点。<sup>26</sup>

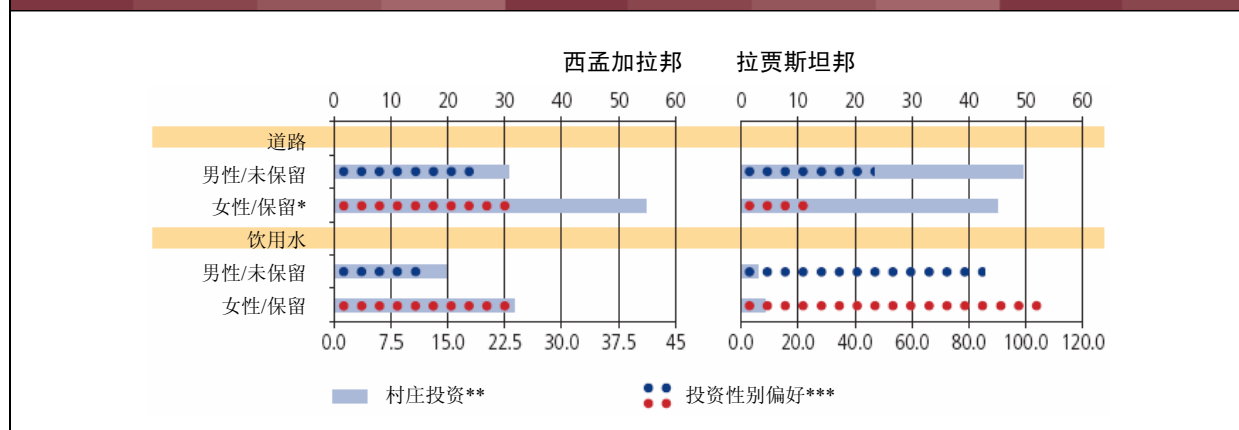
地方施政改革应该增强妇女在地方事务讨论中的发言权，支持能够满足妇女需求的开支，培养女性议员的能力，鼓励她们揭发舞弊行为或是开支承诺没有兑现的情况。但地方政府官员头脑中根深蒂固的态度却没有得到充分的重视。村会计、土地登记员、负责掌管森林和水源等地方公共资源的官员往往会抵制将权力从其各自的职能部门转交给民选的地方议会。在政府官员看来，地方议会根本不具备进行决策的社会地位和技术手段，只能为自己的行为负责。在某些情况下，政府官员对于女性议员特别不屑一顾，可能通过拒绝合作的方式来损害女性议员的权力。

### 女性对于地方决策的影响

妇女要在地方政坛上切实有所作为，还存在很大障碍，但世界各地权力下放的试点经验表明，女性议员及居民确实努力在地方规划和决策过程



图 12.2 根据印度西孟加拉邦和拉贾斯坦邦的证据分析是否为妇女保留领导职位的村庄的性别政策偏好和投资情况



注：\* 表示为妇女保留村委会领导职位的村庄。\*\*表示 2002 年数据。投资指标包括：道路方面，道路条件指标（满分为 100 分）；饮用水方面，兴建或修复的饮用水设施数量（下轴）。\*\*\*表示近 6 个月以来提出的问题比例（占男女提出的问题总数百分比）；2000 年数据（上轴）。

资料来源：Chattopadhyay 和 Duflo, 2004。

中明确提出了不同于男子的工作重点。拉贾斯坦邦的女性议员和政府领导大声阐述女性对于供水、燃料和卫生保健等问题的看法。<sup>27</sup> 此外，地方村委会官员往往利用非法侵占耕地和砍伐树木等方式将公共资源窃为己有，并从中赚取非法“租金”。女性议员对于此类做法提出了明确的反对意见。在马哈拉施特拉邦、卡纳塔克邦、中央邦和西孟加拉邦，全部由妇女组成的村委会已经调整了地方开支重点，新的重点包括：将土地转让给妇女，解决供水问题，为下等种姓妇女修建卫生间。<sup>28</sup>

两项系统研究分析了西孟加拉邦和拉贾斯坦邦由妇女领导的村委会提出的优先项目与实际开支之间的关系。研究发现，尽管妇女在教育 and 经验方面存在缺陷，而且人们往往认为妇女的领导能力不强，但妇女的确影响了决策。<sup>29</sup> 图 12.2 表

明，研究发现妇女提出的优先项目（饮用水和道路）与开支变化之间存在着明显的关联。这两个邦的妇女比男子更加关注饮用水设施，开支的变化情况也恰恰反映出妇女的关切重点。相比之下，拉贾斯坦邦的开支变化幅度不大。另一项研究分析了由妇女领导下的村委会负责监管的服务质量。研究发现，饮用水供应的服务质量通常较好，女性村委员会成员向承包商索要贿赂的情况较少。遗憾的是，一项研究还发现这些村委会所在的村庄居民对于相关服务的满意度较低。<sup>30</sup> 客观指标显示，由妇女领导的村委会在提供某些服务方面保持优势，但她们面临着十分苛刻的业绩标准。

### 政治代表：妇女前景

今后十年，地方政府将成为妇女参政的政治舞台。妇女要进入地方政府机构任职，让有关方面倾听妇女所关心的问题，还存在很大障碍。但

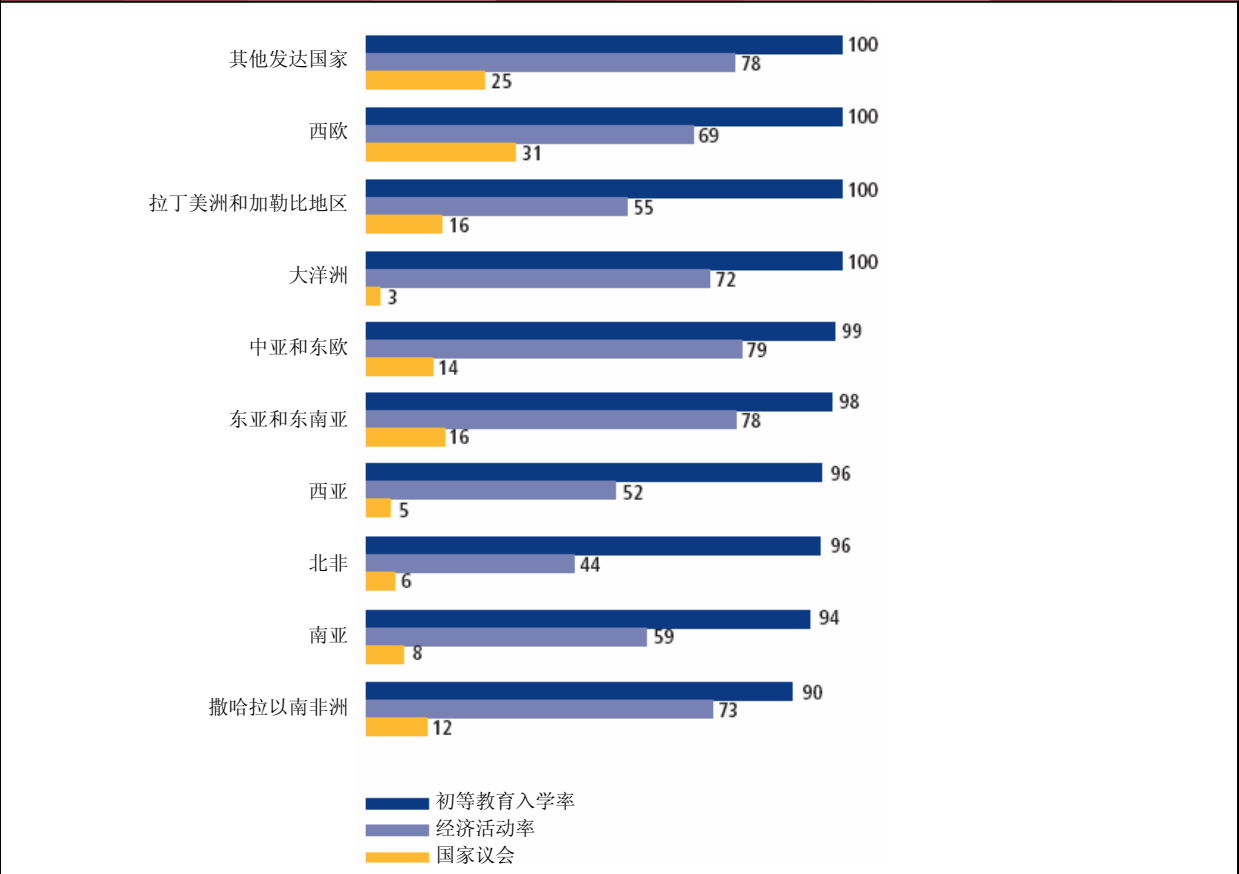
在某些情况下，妇女无疑正在产生影响，而且她们的影响力正在越来越多地反映在地方开支模式上。获取地方资源的矛盾在今后几年很可能激化，但维护妇女利益的女性议员人数也将增加。

正如上述研究资料表明，有足够的证据证明，要让政治和决策能够反映出妇女的需求，务必要改变政治行为和施政体制，仅仅增加政府中的妇女任职人数是不够的。此外还需要有强大的自治妇女运动组织，就优先事项开展辩论，推动女权

主义政策要求合法化，在国家 and 国际层面上要求政党和政府领导人接受这些要求。社会服务、公共开支、审计和司法系统等公共机构在了解妇女需求和认识性别公正方面还有很长的路要走。仅仅依靠女性立法者还不足以纠正施政体制的性别责任缺失问题。

关于发展中国家担任公职的妇女所发挥的政策影响，还需要开展进一步研究。政府机构中的男性偏见可能会抵消妇女做出的努力，但世界各

图 12.3 2001 年教育、经济活动和政治参与方面的性别平等情况



注：所有指标均为女性与男性比率，其中，“国家议会”比率是男女议员人数之比。因此，比例为 100 时表明性别完全平等。

资料来源：根据联合国统计司 2004 年数据计算；联合国开发计划署，2003。

地性别平等政策纲领的主要推动力量始终是妇女的政治参与以及公民社会活动。仅凭这一点，就应该更加积极地促进政治上的性别平等。需要做的工作还有很多。如图 12.3 所示，初等教育和经济活动的性别不平等现象已经大大减少，但政治中的性别不平等现象依然突出。

图 12.3 让我们清醒地认识到，大量妇女成功参与政治进程仍然属于少数现象；的确出现了一些令人鼓舞的情况，但并没有形成趋势。设法帮助妇女作为当选代表或执行委员更多地参与公共生活，进入警察部门或教育系统等各类基层公共服务机构，仍然是今后的工作重点。即便做到了这一点，也未必能够营造出有利于妇女的公共政策环境。必须在政府体制和政治生活内外，强调公立及私营部门当权者对于妇女的责任，调整制度框架，更加敏捷地应对妇女的需求和妇女积极分子的要求。

## 注释

- 1 Molyneux, 2004:16。
- 2 Beall, 2004:4。
- 3 UCLG, 2003。
- 4 Massolo, 2004:25。
- 5 Hubbard, 2001:11; Bauer, 2004。
- 6 Beall, 2004:15。
- 7 Bauer, 2004。
- 8 Beall, 2004:17。
- 9 Ahikire, 2003。
- 10 Tamale, 1999。
- 11 AnanthPur, 2004。
- 12 Chattopadhyay and Duflo, 2004:984。
- 13 Buch, 2000。
- 14 Vijayalakshmi, 2002:18。
- 15 Vijayalakshmi and Chandrashekar, 2001。
- 16 EPW, 1995:5335。
- 17 Beall, 2004。
- 18 Mbatha, 2003。
- 19 Beall, 2004:19–20。
- 20 Avritzer, 2000:19。
- 21 World Bank, 2001b。
- 22 Abers, 1998:530; Avritzer, 2000:14–15。
- 23 Beall, 2004:31。
- 24 Budlender, 1999; Coopoo, 2000; Beall, 2004:31。
- 25 Budlender, 1999:21。
- 26 Beall, 2004:31。
- 27 Mayaram, 2000。
- 28 Kaushik, 1996: 93–6。
- 29 Chattopadhyay and Duflo, 2004: 984。
- 30 Topalova, 2003。