

民间妇女组织发展的制度环境析论

黄粹

(大连理工大学人文学院,辽宁大连 116085)

摘要:民间妇女组织作为中国制度结构中的一种正式的制度安排,是在相关的规范性行为准则、宪法秩序和政治经济制度安排共同建构的制度环境中成长和发展的。但是,制度环境中的约束因素诸如父权制的文化制度、计划体制的路径依赖、政治法律体制中的双重管理规定等也直接导致了中国民间妇女组织发展缓慢。因此,推进民间妇女组织的发展必须培育适宜的文化、法律以及政治经济制度环境。

关键词:民间妇女组织;女性;发展;制度环境

中图分类号:C913.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)04-0153-06

新制度经济学家诺斯和戴维斯认为,“制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则”^[1]²⁷⁰。在制度纵向定义的三个层次即规范性行为准则、宪法秩序和制度安排中,诺斯和戴维斯把外在于制度安排的宪法秩序和规范性行为准则处理为“制度环境”。实际上,根据这一定义,某种制度安排的制度环境不仅包括宪法秩序和规范性行为准则,还应该包括其他的制度安排,诺斯和戴维斯的说法是为了明确概念而将问题简约化。

民间妇女组织^①作为中国制度结构中的一种制度安排,也是在与之相关的规范性行为准则、宪法秩序和其他制度安排所建构的制度环境中成长和发展的。制度环境中的积极因素催生了民间妇女组织,使中国的民间妇女组织较之体制改革前有了一定的发展。同时,制度环境中的某些制约因素也造成了中国民间妇女组织发展缓慢,至今尚处于起始阶段。据权威数据显示,截至2008年底,中国东部(上海市)、中部(湖南省)、西部(陕西省)三个省级单位中,女性社团仅占同级社团总数的0.84%、1.11%和1.20%。且从社团成立的时间看,此后新建女性社团也没有平稳增长的趋势,甚至在某段时间出现了零增长的局面。另外,有的省份女性社团的组织级别不高,还没有省级的女性社团组织,例如东北辽宁省,只有6家市级的女性社团^[2]。

众所周知,民间妇女组织的发展既是公民社会成长发育的重要标志,亦是女性地位提升的一个重要途径,甚至是社会文明进程的重要标识。因此,对造成中

收稿日期:2010-10-19

基金项目:2010年度国家社科基金青年项目“当代中国妇女组织发展的制度创新研究”(10CZZ012);辽宁省哲学社会科学规划基金项目“辽宁妇女非政府组织发展现状及制度创新”(L09BSH032);辽宁省教育厅2009年度高等学校科研项目“当代中国妇女组织发展状况研究”(2009B042)

作者简介:黄粹(1979-),女,辽宁鞍山人,大连理工大学人文社会科学学院公共管理系讲师,政治学博士,主要从事新制度主义、女性主义及社团理论研究。

①鉴于妇联特有的官办属性,笔者所探讨的民间妇女组织指除妇联以外的致力于女性权益维护和女性发展的自下而上生成的民间女性社会团体。

民间妇女组织发展缓慢现象的制度环境因素进行分析,并寻求摆脱现状的可行路径是建设成熟而文明的公民社会的迫切任务,也是中国政治体制改革的题中之义。

一、中国民间妇女组织发展的制度环境

民间妇女组织作为一种自下而上兴起的非政府组织基本上是中国体制改革之后的产物。当前,中国民间妇女组织虽有发展,但进程不快,究其原因既有规范性行为准则中女性结社意识淡漠等因素的制约,又有宪法秩序和政治经济制度安排中某些因素的影响。

(一) 相关规范性行为准则的制约

规范性行为准则包括道德、习俗、意识形态等等,它们从文化层面约束人们的行为,宪法秩序和制度安排体现的都是道德、习俗和意识形态中的政治原则,所以规范性行为准则处于制度的最高层次^[3]116。中国民间妇女组织的发展也受到了相关的规范性行为准则的约束。

1. 父权制文化导致中国女性主体意识不强,难以进行有效的组织

父权制(Patriarchy)这个概念,从社会学的角度来看,通常指的是“家长制”,即以男性家长为主导从而支配一切的社会体制,或者是由群体内年长的男性独掌家庭和公共政治权威的社会体制。西方激进主义女权主义者凯特·米利特(Kate Millett)的父权制观点则更为鲜明和具有代表性。她在其风靡全球的博士论文《性的政治》中写到:“我们的社会像历史上的任何文明社会一样,是男权制社会。……我们的军队、工业、技术、高等教育、科学、政治机构、财政,一句话,这个社会所有通向权力(包括警察这一强制性权力)的途径,全都掌握在男人手里。……甚至那一超自然的权力——神权,或‘上帝’的权力,连同与它有关的价值观或伦理观,……文明本身,都是男人一手制造的。”她概括出父权制的双重原则,即男人有权支配女人,年长的有权支配年少的^[4]38-39。对父权制概念的解读可以看出,中国无疑是有着几千年父权制文化传统的社会,在这一社会中,“三从四德”、“三纲五常”是其主导性的价值规范,男性(尤其是年长的男性)占据着社会中最为重要的资源,并宰制着整个社会的话语权,女性则在各个方面处于屈从地位。建国后,妇女解放运动虽取

得了显著的成绩,但父权制文化的长期影响依然存在,女性仍未获得全身心的解放。

民间妇女组织的形成实际上是有着共同利益要求或活动宗旨的人们(绝大多数是女性自身)结成团体以满足女性利益诉求、提高女性生活质量的客观反映。这种组织成立的动因源于女性对自身生活状况的不满,要求与男性享有同样的社会待遇,并力图摆脱封建传统中的父权制压迫的强烈愿望。这就要求女性要有很强的主体意识、自我解放意识以及顽强的追求美好生活的斗争精神。而且,“当女性作为一个团体来言语和行动时,可以带来资源的流动化并增加改善自身条件的机会”^[5]446-472。遍观生活中的中国女性,大多只是在“解放自我”与“献身家庭”的思想矛盾中徘徊挣扎,以致最终屈服于家庭及男性权威。可见,“三从四德”、“三纲五常”的父权制思想依然是中国女性自我认识和定位的依据,它们甚至已作为国家意志体现在公共意识和行为当中,成为一种共同的社会心理。在这样的社会条件下,女性缺乏走出家庭的道德依据指引,更无力进行组织化的行动来挣脱传统的生活规范。单个女性释放自我、张扬自我的行为可能会受到以男性为中心的社会主流意识形态的严惩,最终被社会边缘化。在这种情况下,参加妇女组织必然要求女性具备足够的自我意识和抗争精神,且在与生活中的主要内容(相夫教子、家务劳动、社会职业)不相冲突时才有可能,而组建为诸多女性谋利益的妇女组织就更需要巨大的自我牺牲精神乃至革命精神,这种成本高、收益小的行为会使绝大多数妇女愿意保持“理性的无为”。

2. 计划体制时代形成的对政府(妇联)的心理依赖导致民间妇女组织生存空间尚小

计划经济体制中,政府总揽社会,作为政府组织的妇联成了妇女利益的代表机构和权益保障机构。建国之初,在妇联“团结广大妇女群众”这一根本任务的号召下,在举国上下大力营造的“空前大团结”局面之下,在“团结”即为“一个组织、一个声音”的社会环境中,各妇女组织纷纷退出历史舞台,使得妇联在代表妇女利益问题上处于无可竞争的垄断地位,成为了妇女利益的全权代表机构。当时,凡是关系到妇女的事宜通常均由妇联这个百姓心目中的权威机构出面解决,广大妇女也极为认可妇联的解决

方式和解决结果。可以说,妇联在计划体制时代具有十分稳固的社会合法性,体制改革前的中国妇女组织基本上是妇联一家独秀。如今,市场经济体制的建立尽管使社会结构和人们的生活方式等正式制度安排发生了很大的变化,但计划体制时代的文化、观念等非正式制度安排的变迁仍要有一段长期的滞后性。因为非正式制度安排具有内存性和历史积淀性,其慢性或“惰性”往往一时难以改变,而且“非正式约束……,是路径依赖性的来源”^{[6]45}。因此,广大妇女在观念上对生活中的权益保障、利益需求等问题仍会习惯性地以妇联为直接而权威的解决机构,在妇联无暇解决的情况下,广大妇女甚至可能采取忍让、默认等消极态度自行了事而不愿诉诸于处在发展过程中的民间妇女组织。另外,许多民间妇女组织经费缺乏、管理能力不强等情形也制约了广大妇女对它们的关注和认可,这种社会公信力的欠缺反过来又会强化妇女对妇联的依赖心理。因此,发展民间妇女组织,必须要设法改变广大妇女对妇联根深蒂固的依赖心理。

3. 女性自主结社意识淡漠导致民间妇女组织发展缓慢

中国民间妇女组织虽已有了初步的发展,但还远未达到“有妇女的地方就有民间妇女组织”的程度,其中一个很重要的原因就是女性自主结社意识淡漠。中国传统文化的保守性和含蓄性使大多数妇女在遇到问题时通常会秉持“家丑不外扬”、“大事化小、小事化无”的理念,对于所谓家庭内部的“个人隐私”进行遮掩和过度保护,不愿意将问题公之于众。而民间妇女组织在很大程度上是一个半开放的组织,组织成员间的交流、组织活动的开展通常需要妇女们敞开心扉,展示自我,提出问题,这就与中国社会妇女们的保守理念相矛盾。对她们来说,自主结社、依靠群体力量解决问题有其自身思维中无法逾越的障碍。另外,中国是“家天下”的社会,家庭中的妇女更多地是以服务单个的家庭为第一要务,对她们来说,家庭是她们最为看重的组织,她们更愿意经营这一能够直接为其带来收益和成就感的组织,她们会骄傲地视这一组织的成长为自己的成长,将这一组织的成就看成自己的成就。当家庭这个组织内部出现了单个妇女无力解决的问题时,她们最常见的做法就是求助于三三两两的“闺中密友”,而不

是组建或参加规模更大的组织。对她们来说,这些组织收效太慢,规范太多,定期缴纳会费和经常参加活动也得不偿失。

(二) 宪法秩序的宏观规约

“宪法秩序指的是关于各种人类活动的基本原则,涉及社会、政治和经济等诸方面,它以宪法为核心,是制定社会各个领域相应行为规则的根据”^{[3]116}。公民结社权以及男女平等的宪法规定是民间妇女组织成立的法律前提,只有将这两方面的法律规定真正地加以落实,民间妇女组织的发展才能有稳固的法律保障。

中国宪法第35条规定,中华人民共和国公民有结社的自由。宪法的第48条也明确规定了妇女在政治的、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。宪法中这两个条款的规定为民间妇女组织的建立提供了最为根本的法律保障。结社自由是对结社的状态和个人在结社活动中的地位的一种制度化的表达,是公民结社权的另一种表达形式。“结社的结果是组成各种形式的社会团体或民间组织”^{[7]57}。但是,在中国现阶段,“如果以权利主张和实现效力为要件评判,宪法赋予的公民自由结社权在很大程度上仍只是一项声明性的权利。比如,在立法体系上,宪法意义上的结社自由权尚未得到实体法的保护与主张,中国至今没有一部实质性规范公民结社活动的实体性法律,对公民结社活动的规范仅靠为数甚少的几部行政法规来实施;另外,就仅有的几部行政法规而言,对公民结社行为的规范在指导思想以上社会稳定为主要价值取向,因而在建构的社团管理体制上以控权和限制发展为原则,社团自主发展空间无论就其场域还是内容都被严格限定,尚难以发挥公民社会意义上的权力制衡与民主培育之资源基础的作用等等”^{[8]141-147}。

民间妇女组织是女性结社权的一种表达方式,是广大妇女为了维护自己的利益建立的社会组织。这种组织通过提供国家职能以外的公共或私人服务,组合社会成员,在国家和个人之间建立联系来表明自己的存在意义。尽管中国的宪法秩序为民间妇女组织的建立提供了基本的制度保障和依托,但根本大法由于其自身的宏观特性,并不对具体组织的建立、登记、管理等进行详细的规定,因此还需要其

他相关实体性法律法规的补充。可见,宪法秩序当中的相关规定只是为民间妇女组织的建立提供了基本的法律边界,并不必然地会催生出能够满足实际需要的大批民间妇女组织。

(三) 法律、政治、经济制度安排的激励与制约

有关社团组织方面的法律法规构成了中国民间妇女组织成长发育的法律制度环境,这些具体的法律制度安排对组织的建立、变更、注销等方面作了较为明确的规定,但双重管理体制的严格规定也导致了社团组织建立和发展过程的瓶颈。

从法律因素上来说,“公民和非政府组织都需要一个明晰的法律背景,其中法必须得到明确地界定并得到不偏不倚的执行。这既指那些适用于影响公民的言论和结社自由的专门法,也指那些适用于正式组织化的非政府组织的主体法”^{[9]95}。当前,中国社团管理的最主要的法律依据是1998年颁布的《社会团体登记管理条例》。另外还有一些专门的法规对具体的社团管理进行了规定,如《基金会管理办法》、《外国商会管理暂行规定》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》等。从这些法律法规当中,可以明显看出社团受制于政府控制的范围和程度。例如,《社会团体登记管理条例》第9条明确规定了民间组织的成立要经过业务主管部门和登记管理部门的同意,而这两个部门实际上是两层不同的政府机关。事实上,业务主管部门一般都是政府机构或其授权的组织,它的审查同意,是社团成立的先决条件。而作为登记管理机关的民政部门也是国务院管理有关社会行政事务的职能部门,是作为实体的政府机关,它拥有最后的审批权。这种双重管理的严格规定足以限制很大一部分民间社团组织的成立。不仅如此,《社会团体登记管理条例》的其他相关条款还为民间社团组织的成立规定了实体性的要件。如该《条例》第10条就明确规定成立社团应当具备下述6个条件:(1)有50个以上的个人会员或者30个以上的单位会员,个人会员、单位会员混合组成的,会员总数不得少于50个;(2)有规范的名称和相应的组织机构;(3)有固定的处所;(4)有与其业务活动相适应的专职工作人员;(5)有合法的资产和经费来源,全国性的社会团体有10万元的活动资金,地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上的活动资金;(6)有独立承担民事责任的能力。

民间妇女组织作为来自社会的新兴群体组织,在国家提倡大力发展的条件下尚且存在着来自传统父权制文化和女性主体意识淡漠等规范性行为准则的约束,这种法律管理体制中的多重约束无疑更会减缓组织建立和发展的步伐。试想,一个由基层妇女根据自身兴趣爱好建立的联谊性团体如何能轻易经过两层政府机关的认定和许可,如何能在收益甚微的情形中有业务主管部门甘愿一直充当其挂靠单位呢?如何恒久保持不少于一定数目的会员和资金?这些法律制度上的约束很可能将许多妇女成立组织的美好愿望扼杀在付诸行动之前。

除了宪法秩序和规范性行为准则以及相关的法律法规之外,政治经济方面的制度安排也是制度环境的重要组成部分。中国的政治制度主要体现在宪法的基本规定之中,其中社会主义的国家基本制度、单一制的国家结构形式、民主集中制的国家组织原则等为民间妇女组织的成立提供了基本的政治保障,它们既规范着组织的生成与演进,也塑造着组织当下的状态和制度属性。正是这些基本的政治制度才促成了民间妇女组织的初步发展。而经济制度则主要体现着由计划经济制度向市场经济制度演进的历程。计划经济体制的思维惯性持续存在,致使中国并未出现大批的民间妇女组织发展浪潮;同时市场经济制度也培植了女性的独立思想和多元化的利益诉求,组建或参加各种类型的民间妇女组织也已成了满足女性利益诉求的有效途径之一,这是广大职业女性组建行业型的妇女职业团体的重要推力,也是诸如“女律师协会”、“女企业家联谊会”等强势妇女组织发展的制度基础。

二、改善民间妇女组织制度环境的路径选择

民间妇女组织的发展离不开制度环境的激励。因此,应积极借助制度环境中的激励因素,同时改善制度环境中的约束因素,为组织的发展提供现实可行的路径。

(一) 规范性行为准则的渐进式变革

道德、习俗、意识形态等规范性行为准则由于形成的缓慢性与滞后性,其改变也必然是一个长期的循序渐进的过程。培植适宜民间妇女组织发展的文化环境,主要应从以下两个方面着手。

1. 发挥知识女性组建妇女组织的引领作用,提高女性的主体意识和自主结社意识

女性主体意识和自主结社意识的增强除了需要女性自身观念上的觉醒外,更需要有榜样力量的指引。父权制的文化制度以及三从四德的伦理纲常的压迫对于现时代的每个女性来说都能感同身受,因此,平权要求和解放意识潜藏于每个女性头脑当中,而诸多的女性之所以并没有采取切实的行动改善处境多是碍于传统观念的巨大压力且缺少成功先行者的指引。知识女性由于受教育程度较高,主体意识较为明确,因此对社会问题有着热情的关怀,并对改变不公正的社会现象有着强烈的使命感和责任感。女工程师、女医师、女科学家、女教授、女企业家、女编辑组成的联谊会、协会等民间妇女组织通过业务洽谈、信息交流等活动不仅为知识女性自身的职业成长和个人发展搭建了支撑平台,同时也为广大普通女性和弱势女性提供了一种实体性的参照物。据调查,中国当前存在的女性社会团体多是以上述知识女性为主体的社团组织。例如,在女性社团仅为6家的辽宁省,这些社会团体均为知识女性社团^②。相信广大女性必能从这些知识女性社团组织所展现出的人生理念中汲取到积极的生活态度、明确的自我意识以及自觉的结社意识,亦能从中体会到结成组织带来的巨大力量和益处,这就为各类民间妇女组织的发展提供了思想上的助推力。

2. 合理定位妇联的宏观管理职能,使广大妇女摆脱对妇联组织的过度依赖

体制改革前妇联实际上将所有的妇女都默认为自己代表、服务的对象,“有事找妇联”成了当时广大妇女解决自身问题的思维定势,而广大妇女也基本上习惯妇联传统的行政式工作方式,这种局面的形成与改革前广大妇女利益要求的相对单一化和“一个组织、一个整体、一个声音”的主流一元文化盛行不无关系,民间妇女组织在这样的条件下显然缺乏蓬勃发展的基本条件。近20年来,中国的市场体制改革冲击着原本高度同质化的社会,不同的利益群体大量涌现。社会需求的多元化、自由流动资源和自主活动空间的增加,为民间妇女组织的生存发展提供了土壤和条件。民间妇女组织不同于妇联,它不是将所有的妇女都默认为自己代表和服务的对象,而是有着更为明确和具体的利益指向,它更直接

地代表某些妇女群体的特殊利益^{[10]314}。如此,妇联组织行政式的说教方式在妇女群众中的感召力自然越来越小,亦无法满足广大妇女日益多样化和个性化的社会需求。因此,只有改变妇联组织事无巨细、包打天下的职能特征,将妇联的工作职能定位在参与立法和政策制定等宏观层面,不过多干涉基层妇女的具体问题,才能逐渐使广大妇女摆脱对妇联及政府的依赖心理,将自身多样化的利益诉求于各类民间妇女组织,促进民间妇女组织的发展。

(二) 法律制度的设计

法律环境的改善是民间妇女组织发展的根本保障。改善民间妇女组织生存的法律环境是一项艰巨的工作。从有关的民事立法到行政管理的体制和方法,都需要全面改进。首先,政府要加强社团组织建设方面的立法,真正从法律层面规范民间妇女组织的性质、地位、职能、权利和义务等,使其步入规范化、科学化、效率化的运行轨道。其次,要放宽民间妇女组织的设立程序,降低组织成立的门槛。例如,可以将民政部门和业务主管部门的职责进行明确的分工和界定,民政部门负责组织的审批成立,业务主管部门负责组织的日常管理,这样既可以避免组织成立时的双重门槛(民政部门和业务主管部门),又可以避免这两个政府部门在职责上的交叉重叠,使得对民间妇女组织的监管灵活而适度。再次,加强《妇女权益保障法》的执行力度,同时在政策上鼓励妇女以组织的形式争取自身的权益;另外,矫枉也要避免过正,还应注意从法律层面明确“社会性别主流化”的战略思想,防止将保护妇女权益推向女性霸权的另一极端。实际上,“社会性别主流化”的概念应以确保两性平等为一切经济社会发展领域的首要目标,它强调社会性别问题的实质是社会问题,涉及到政治、经济、文化、社会的方方面面,同时是男性和女性两性的问题,要有全社会的关注和行动,亦应有男性的改变和参与,才能从根本上解决社会性别平等问题。

(三) 政治经济制度安排的促进

民间妇女组织作为自下而上生长的社团组织,其发展程度有赖于中国政治经济体制改革的大环

^②它们分别为:阜新市知识界女友联谊会、大连市妇女研究会、大连市“三高”女性联谊会、本溪市妇女运动理论研究会、本溪市女厂长(经理)联谊会、本溪市女知识分子联谊会。

境。体制改革收缩了政府权力,为社会让出了更大的空间,半官半民型社团组织和民办社团组织的勃兴即为这种体制改革的产物。但传统体制的“路径依赖”又使得妇联等官办色彩浓重的社团组织依然存在,并占据了社团组织中不小的比例^③。可以说,中国政治经济体制改革的过程与社团自治化的历程间存在着密切关系:体制改革的步伐愈大,政府权力收缩得愈快,自治性的社团组织就愈多。另外,官办社团组织和半官半民型社团组织的去“政府化”以及民办社团组织的持续发展都将依赖于政治经济制度环境的宽松,而这些要靠体制改革的继续推行。因此,中国民间妇女组织和诸多其他类型的民间社团组织一样,其发展在一定程度上依赖于中国政治经济体制改革的稳步推进。

参考文献:

- [1] L. E. 戴维斯, D. C. 诺斯. 制度变迁的理论:概念与原因 [C]// R. 科斯. 财产权利与制度变迁. 刘守英,等译. 上海:上海人民出版社,1994.
- [2] 中国社会组织网 [EB/OL]. [2009 - 11 - 21]. [http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=30642 &dictionid=2201&catid=](http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=30642&dictionid=2201&catid=)
- [3] 杨龙. 西方新政治经济学的政治观 [M]. 天津:天津人民出版社,2003.
- [4] 凯特·米利特. 性的政治 [M]. 钟良明,译. 北京:社会科学文献出版社,1999.
- [5] BERIT BRANDTH, GRO FOLLO AND MARIT S. Haugen. Women in Forestry: Dilemmas of a Separate Women's Organization [J]. *Scandinavian Journal of Forest Research*. 2004(19).
- [6] DOUGLASS C. NORTH. Institutions, Institutional Change and Economic Performance [M]. New York: Cambridge University Press, 1990.
- [7] 王名,刘培峰. 民间组织通论 [M]. 北京:时事出版社,2004.
- [8] 王建芹. 论结社自由及其实现:弱势群体结社权与中国市民社会培育 [J]. *人文杂志*,2006(3).
- [9] 彼得·斯拉茨. 关于为非营利和慈善组织创造有利实施环境的思考 [C]// 处于十字路口的中国社团. 天津:天津人民出版社,2001.
- [10] 肖扬. 对市场经济条件下妇联组织变革的若干思考 [C]// 谭琳,姜秀花. 中国妇女组织发展的理论与实践. 北京:社会科学文献出版社,2007.

An Analysis on the Institutional Environment of Non-governmental Women's Organizations in China

HUANG Cui

(School of Humanities and Social Sciences, Dalian University of Technology, Dalian 116085, P. R. China)

Abstract: As a kind of institutional arrangement in Chinese institutional structure, the non-governmental women's organizations grow up in the normative code, the constitutional order, political and economic institutional arrangements. But, the institutional environment such as patriarchal cultural systems, depending on planning system, political and legal system of dual management also directly led to the slow development of non-governmental women's organizations in China. Therefore, to promote the development of non-governmental women's organizations need to nurture appropriate cultural, legal, political and economic system environment.

Key words: non-governmental women's organization; women; development; institutional environment

(责任编辑 彭建国)

^③据统计,中国带有官办属性的社团(包括官办社团和半官办社团两类)仍占中国社团总数的2/3以上。这一现象与社团内在发展逻辑是不一致的,因为自治化才是符合社团发展逻辑的未来走向。