

# 论妇联维护妇女权益社会职能的历史变迁与现实理路

张洪林

摘要：新中国妇联组织的职能经过六十多年的变迁，由代表党和政府的单一的行政角色逐渐回归到代表行政和妇女利益的双重角色，在维护受家庭暴力侵害的妇女权益方面发挥了重要作用。但是由于历史的原因和现实法律政策对妇联职权规定的模糊性，妇联在践行维护妇女权益中遭遇困境。于是，强化妇联行政角色与维护妇女权益角色的互动，利用其行政角色来为维护妇女权益的角色服务，在妇女法中明确规定妇联在维护妇女权益方面的行政权、参与法律制定权、监督权与参与诉讼权等正当权益是完善我国妇联社会职能的现实路径。

关键词：妇女联合会；妇女研究；社会职能变迁

中图分类号：C913.68 文献标识码：A

文章编号：1001-490X(2012)1-052-03

作者：法学博士，华南理工大学法学院教授，广东地方法制研究基地研究员；广东，广州，510006

基金项目：广东省哲学社会科学2005年规划课题《广东流动人口家庭暴力与建设社区预防机制的法律对策研究》（批号：05G-03）；广东省教育厅人文社科基地重大项目《中国法制史上的广东经验》（批号：09G-08）

## 一 妇联在维护妇女权益中的角色变迁

### （一）1949年至1978年间，妇联的泛行政化趋向

“角色”原本是戏剧中的概念，指演员所扮演的剧中人物。20世纪二三十年代，社会学家把“角色”一词引入社会学，并发展成为社会学的基本概念之一。角色“是处于社会客观期望，借助自己的主观努力适应社会环境所表现出来的行为模式。”<sup>①</sup>在维护妇女权益中，妇联在建国前的30年间出现了泛行政化的功能偏差。

妇联从1949年成立到1978年间，在角色定位上是泛行政化的，主要的工作职能是围绕着当时党的中心工作展开的。<sup>②</sup>妇联在1949年通过的一大章程中提出“团结全国各阶层各民族妇女大众，和全国人民一起，为彻底反对帝国主义、摧毁封建主义及官僚资本主义，为建设统一的人民民主共和国而奋斗，并努力争取废除对妇女的一切封建传统习俗，保护妇女及儿童福利，积极组织妇女参加各种建设事业，以实现男女平等，妇女解放。”<sup>③</sup>主要的工作职能是与党的中心工作保持一致。全国妇联成立后，参与了新政协的组织筹备工作，并扮演了如下角色：（1）参加了新政协筹备会议。专门就正式会议的女代表人数向筹委会提出了“尽可能照顾妇女”的建议，得到

重视，首肯了妇女从事政治活动是一项重要的工作。<sup>④</sup>（2）在与会的妇联代表的努力下，政协会议通过的《共同纲领》规定了“妇女在政治的、经济的、文化教育的、家庭的、社会生活的各个方面，均有与男子平等的权利，实行男女婚姻自由。”妇女二大章程（1953年）提出：民主妇联的宗旨“实现男女平等，争取妇女彻底解放。”妇联第三（1957年）、第四届（1978年9月）的章程中，在角色定位上都只是完成当时的政治任务，连第一、二届章程中提到的维护妇女权益、实现男女平等的口号都没有了，定位为妇联“是全国各民族、各阶层、各种不同宗教信仰的妇女群众组织，在中国共产党的领导下，团结和教育全国妇女积极参加祖国的社会主义建设，并组织群众的力量协同社会各有关方面为妇女群众服务。”“是中国共产党领导下的、以各族工农劳动妇女和革命知识分子妇女为主体，广泛团结各界妇女的群众组织，是党联系妇女群众的桥梁。”<sup>⑤</sup>

从上述四届妇联章程的宗旨，可以看出，妇联自身在1949年至1978年的三十年中，其角色定位有如下特点：其一，逐渐明确了妇联与中国共产党的关系。妇联是党联系妇女群众的纽带和桥梁。妇联章程从第三届开始，就明确了在“中国共产党的领导下”，第四届更增加了妇联“是党联系妇女群众的桥梁”，这一角色定位直至第十届章程（2008）都明确规定，并修改为“是党和政府联系妇女群众的桥梁和纽带”。因此，在这三十年中，妇联的主要职能都是配合党的中心工作展开的。其二，逐渐明确了妇联与政府的关系。虽然是到第六届（1988年）的章程才明确写明妇联“是党和政府联系妇女群众的桥梁和纽带”。但实际上，妇联与政府的关系更为密切。在建国后的前30年，妇联可以说是一个准政府的机构，因为妇联组织的纵向结构是通过“科层制”依托各个时期的行政层级设置相应的机构。为了支撑庞大的组织机构的运转，妇联的行政经费和业务活动经费主要是由政府拨款，在各级财政中专项支出。妇联组织尽管具备非营利性、志愿性等特征，但她的组织机构编制与运行方式与政府部门相同，因此定位为准政府机构。<sup>⑥</sup>其三，维护妇女权益的角色不明确。妇联虽然在一大章程中也提到了“保护妇女权益”，在《共同纲领》中也规定了“妇女与男子享有平等的权利”，但在建国前三十年，妇联角色定位还是以完成当时迫切需要完成的政治任务为主。

### （二）1978年后的角色转型：维护妇女权益的角色回归

改革开放后，妇联逐渐从泛行政化转向以维护妇女的权益为中心的角色。1982年，党的十二大报告指出“妇联应该成为代表妇女利益，保护和教育妇女，保护和教育儿童的有权威的群众团体。”1983年4月，党中央书记处确立了“坚决维护妇女儿童合法权益，抚育、培养、教育儿童少年健康成长，充分发挥妇女在建设社会主义物质文明和精神文明中的重大作

用”的妇女工作方针。在妇联第六届章程就明确提出了：“在社会主义初级阶段，妇女联合会的基本职能是：代表和维护妇女权益，促进男女平等。”此后直至第十届妇联章程，都明确规定妇联的基本职能是：代表和维护妇女权益，促进男女平等。

妇联角色转型有如下原因：(1) 妇联“合法性”的挑战。改革开放以来，中国的社会环境发生了重大的变化，出现了多种代表不同阶层妇女的组织，如专业行业协会组织：中国女企业家协会、中国女法官协会等；还有跨行业、跨地区的协会，如中国人才妇女人才工作委员会等。到2004年，民政部门登记注册的妇女社团有1762个，民政部门登记注册的民办非企业妇女组织有7253个。<sup>⑦</sup>这就使得妇联组织的角色定位面临着挑战，能否“代表”妇女群体的共同利益，并卓有成效地推动男女平等进程，就成为妇联组织是否具有现实合法性的主要依据。(2) 国际非政府组织的影响。1995年联合国第四次世界妇女大会在中国召开，给中国妇女非政府组织发展提供了契机。为筹备世妇会的召开，成立了“非政府论坛委员会”在内的五个职能委员会，并将非政府组织的概念引进了中国。<sup>⑧</sup>1994年2月，中国政府在“贯彻执行‘内罗毕提高妇女地位战略’的报告”中正式重申“全国妇联是中国改善妇女地位的最大的NGO”。2001年，妇女主席彭佩云提出，全国妇联是中国最大的全国性妇女组织，也是中国最大的非政府组织，其宗旨是维护妇女权益，促进男女平等。<sup>⑨</sup>正是由于市场经济引发的责任机制和利益的重新划分，激活了妇女群众的主体意识，她们期待妇联能够真正成为妇女利益的代言人。特别是非政府组织概念引入中国后，其精神与实践促使妇联认识到自己应该首先代表妇女而不是政府，并在政府与妇女之间重新为自己定位，妇联代表和维护妇女权益的角色功能逐步得以强化。<sup>⑩</sup>

## 二 转型期妇联在维护妇女权益中的角色践行

在社会转型期，妇联面临着妇女诸多的新问题，家庭暴力是其中有代表性的问题之一。中国对家庭暴力问题的认识起步于1995年的北京世界妇女大会之后。2001年在修订《婚姻法》时，将“制止和预防家庭暴力”写进了婚姻法，并出台了相关的司法解释。10多年来，一些研究机构、高校、政府相关部门和NGO组织已对中国的家庭暴力问题做了较深入的调查和研究，从多层次多视角剖析了我国家庭暴力的现状和反对家庭暴力的举措。但家庭暴力在当今中国仍相当普遍地存在。据全国妇联2004年的一项调查表明，中国2.7亿个家庭中大约有30%存在家庭暴力，有16%的女性承认遭受过配偶的暴力。<sup>⑪</sup>下文我们以广东省妇联为例，阐述转型期间各级妇联在积极践行维护妇女权益的角色方面的现实情况。

一方面，推动和参与制订地方性法规预防和制止家庭暴力。2000年，广东省妇联推动省高级人民法院、省检察院、省公安厅、省司法厅，在全国率先出台了《关于处理婚姻关系中违反犯罪行为及财产等问题的意见》，针对家庭暴力行为，作出了惩处规定。2003年3月广东省妇联与广东省公安厅专门下发《关于加强打击侵害妇女合法权益违法犯罪工作的通知》，对于广东省预防和制止家庭暴力起到了很好的作用。2005年8月，通过新修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》，为贯彻该法的实施，各省都积极制定与本地实际相结合的地方性法规。另一方面，建构预防和反家暴的网络成效显著。一是设立家庭暴力投诉点和社区维权服务站。自2003

年以来，全省共设立家暴投诉点、社区维权服务站13770个；二是成立“家庭暴力防护中心”，形成三级防护网络，成效显著。<sup>⑫</sup>三是2007年，省妇联在广州越秀区、佛山禅城区、肇庆四会市、韶关始兴县、茂名高州市等五个县（区）开展“省家庭暴力综合防治示范点”项目，力争通过整合社会资源，建立反家庭暴力工作机构，制定反家庭暴力工作制度和干预机制，完善反家庭暴力维权网络，成立反家暴自愿队伍；四是建立“公安—妇联—民政—司法”四位一体的反家暴联动机制。五是与法院共同探索实施“人身安全保护裁定”，引导受害妇女有效寻求司法救济途径。2008年5月，珠海妇联协助陈女士用“人身安全保护裁定”，制止了家庭暴力，维护了权利。六是通过信访、维权与信息服务站及12338妇女热线，为受暴妇女提供法律咨询和心理疏导，进一步让妇女群众感受到妇联就在身边。<sup>⑬</sup>各级妇联在维护受家暴妇女权益中起到了不可或缺的重要角色。

然而，转型期妇联在维护妇女权益中也面临着现实困境：

首先，角色的模糊性。在社会转型期，妇联的角色虽然逐渐由泛行政化转向了维护妇女权益，但由于妇联在长期发展的历程中与党和政府的密切的关系，在妇联章程中仍然规定妇联“是党和政府联系妇女群众的桥梁和纽带”，现实中妇联在人、财、物 and 开展各项工作中对党和政府的依赖，都使得妇联在现阶段的角色不可能是单一的维护妇女的权益，维护妇女的权益只能是妇联角色的一个部分，有时甚至只能是很小的一个部分。这样就使得在中国目前广大的妇女群众的权益受到侵害时，难以找到代表自己利益的组织来有效维护。妇联也因有大量的党和政府交办的任务缠身而不能将维护妇女权益放在重要的位置，以致妇联最基本的角色反而无法很好地扮演。这种角色的模糊性所带来的行使权利的困境。

其次，职权的模糊性。妇联在维护妇女权益中的职权，《妇女权益保障法》作了规定，但在践行时，却因为法规规定的模糊性而造成如下困境：(1) “制定法律、法规、规章和公共政策，对涉及妇女权益的重大问题，应当听取妇女联合会的意见。”（第十条）在实践中的惯例是当制定涉及妇女权益的法律、法规时，全国妇联和省妇联都会提出相关的议案，而且妇联所提的建议在法律、法规的修改中被采纳。如在《中华人民共和国婚姻法》的修改中，妇联组织针对婚姻家庭领域存在的突出问题，从保护妇女财产权利、遏制包二奶和重婚行为、制裁家庭暴力、增设无效婚姻制度、明确探视权等五个方面提出建议，得到了立法机关的充分肯定，被修改后的婚姻法所吸纳。<sup>⑭</sup>但是该项规定并没有对妇联参与制定有关维护妇女权益的法律、法规的程序加以规定，如果有关机关在制定保护妇女权益的法律、法规时不采纳妇联组织的建议，妇联组织的该项权力就无法实现。(2) 建议权。“妇女和妇女组织有权向各级国家机关提出妇女权益保障方面的意见和建议。”（第十条）“对于有关保障妇女权益的批评或者合理建议，有关部门应当听取和采纳；对于有关侵害妇女权益的申诉、控告和检举，有关部门必须查清事实，负责处理，任何组织或者个人不得压制或者打击报复。”（第十四条）但此项权力的规定也有其模糊性，导致在实践中的作用也大打折扣。(3) 接受投诉。“妇女的合法权益受到侵害的，可以向妇女组织投诉，妇女组织应当维护被侵害妇女的合法权益，有权要求并协助有关部门或者单位查处。有关部门或者单位应当依法查处，并予以答复。”

(第五十三条“妇女联合会或者相关妇女组织对侵害特定妇女群体利益的行为,可以通过大众传播媒介揭露、批评,并有权要求有关部门依法查处。”(第五十四条)但是如果作为维护妇女的某一项权力,从广东省妇联2010年的数据来看,能起到的作用还是很有限的,即使妇联接受了投诉,向有关部门去转告,有关的部门也不一定会帮助解决。其他的部门或单位不接受或处理,妇联无能为力。(4)支持诉讼。“妇女组织对于受害妇女进行诉讼需要帮助的,应当给予支持。”(第五十四条)此项规定含义很模糊,应理解为妇联对受害妇女进行诉讼妇联提供法律援助的帮助?如果这样理解,妇联在实践中已做得比较好了。广东省妇联每年都为遭受家暴侵害的妇女提供法律援助<sup>⑤</sup>。但是妇联能否成为妇女的代理人,却是不明确的。

### 三 完善妇联社会职能的政策建议

第一,行政化角色与维护妇女权益角色互动。妇联组织的产生及运行有其特殊的历史原因,在长期发展中与党和政府有着密切的联系,是党和政府联系妇女群众的纽带和桥梁,担负着很多行政的职能,这是由于中国特殊的政治环境所造成的。对妇联来说,这既可能造成角色上的尴尬,也可为妇联维护妇女权益提供优势。妇联在实践中可将两种角色互动,利用其行政角色来为维护妇女权益的角色服务。如妇联组织在政策倡导和立法建议等方面都有畅通的渠道,妇联的代表可以在全国人大和全国政协会议上提出议案、交流有关信息,在互相公开陈述理由的过程中促使人们对性别平等的认同,这些为妇联代表与维护妇女权益构成了政治上的优势。在组织上,妇女组织从中央、省、地(市)到县、乡五级组织,每一级都有妇联组织,形成了强大的网络,这种纵向到底、横向到边的妇女组织网络在国际上都是少有的,妇联可以充分利用这一强大优势,在维护妇女权益中发挥更大的作用。

第二,明确妇联的行政主体。行政主体是指享有行政权,能以自己的名义行使行政权,并能独立承担因此而产生的相应法律责任的组织。<sup>⑥</sup>在社会转型时期,政府也在不断地改革,随着“小政府,大社会”的改革,政府会将许多原本由政府行使的职权交由社会的其他组织来行使,在这一背景下,妇联作为代表妇女利益的最大组织,应当在代表和维护妇女权益方面承担更多的职权,扮演更重要的角色。<sup>⑦</sup>妇联有了行政法上的主体资格后,在人员、经费和组织发展方面都会有保障,另一方面,也可使妇联更好地规划自己的工作范围,做到有所为,有所不为,把自己的工作重心放在“代表和维护妇女利益,促进男女平等”上,更好地维护妇女的权益。

第三,明确妇联的应有职权。在转型时期要在维护妇女权益方面发挥更大的作用,应当在法律上明确妇联的权力和义务。从妇联在践行维护妇女权益角色中遭遇的困境来看,应从以下方面作明确规定:(1)明确妇联参与制定事关妇女权益的法律、法规。妇女权益保障法的规定“制定法律、法规、规章和公共政策,对涉及妇女权益的重大问题,应当听取妇女联

合会的意见。”(第十条)应修改为:制定法律、法规、规章和公共政策,对涉及妇女权益的重大问题,应当有妇女联合会的参与。对反映妇女利益的问题能反映到法律、法规中,可以从源头上保护妇女权益,有法可依,提升了妇联参与制定事关妇女权益的法律、法规的权力。(2)明确妇联的监督权。将现有妇女权益保障法中规定的建议权、接受投诉权等规定明晰为妇联的职权,这样妇联在实践中就能更好地行使,就不至于在实践中因为法律规定的模糊而不能很好地维护妇女的权益。(3)对与诉讼权也明确规定。妇联不仅可以为权利受到侵犯的妇女提供法律援助,在某些特定的情况下,如果妇女一方处于弱势地位,妇联可以作为诉讼主体参与诉讼,更好地维护妇女的权益。

注:

① 周晓虹《现代社会心理学》,上海人民出版社1997年版,第361页。

② 以前的妇女工作主要以国民党为中心,其中宋美龄的妇女思想比较有代表性。可参见张玲《论抗战时期宋美龄的妇女工作主张》,《求索》2011年第7期,第237-239页。

③ 谭琳、姜秀花《中国妇女组织发展的理论与实践》,社会科学文献出版社2007年版。

④ 中华全国妇女联合会妇女运动历史研究室《中国妇女运动历史资料》,中国妇女出版社1991年版,第446-447页。

⑤ 谭琳、姜秀花《中国妇女组织发展的理论与实践》,社会科学文献出版社2007年版。

⑥ 肖杨《对市场经济条件下妇联组织变革的若干思考》,《妇女研究论丛》2004年第4期,第7页。

⑦ 全国妇联妇女所:1995-2005年《中国性别平等与妇女发展报告》,社会科学文献出版社2006年版,第116页。

⑧ 全国妇联国际联络部《到2000年提高妇女地位内罗毕前瞻性战略问答》,第四次世界妇女大会中国组织委员会宣传动员委员会,1994年,第23-24页。

⑨ 丁娟《妇女组织与妇女工作研究综述》,《中国妇女研究年鉴2001-2005》,社会科学文献出版社2007年版,第240页。

⑩ 雷水贤《双重角色对妇联履行职能的影响》,《妇女研究论丛》2002年第6期。

⑪ 中国家庭暴力达三成,《羊城晚报》2005年12月17日。

⑫ 广东省妇联《广东省开展反对家庭暴力工作情况汇报》,2009年。

⑬ 广东省妇联权益部《来信来访来电简报》,2011年1月3日第3期(总45期)。

⑭ 邓丽《关于在妇女法中强化妇联组织的职能和作用》,《中华女子学院学报》2004年10月,第18页。

⑮ 据统计省妇联2010年共接听群众来电548件,省妇联办公室。

⑯ 罗豪才《行政法学》,北京大学出版社,2005年版,第43页。

⑰ 刘永廷《论妇联在行政法上的法律地位》,《中华女子学院学报》2008.3,第16页。

(责任编辑:南 桥)