

中国省级人大代表选举中的性别配额制研究

何俊志

【摘要】20世纪90年代以来性别配额制在全球范围内的实践结果表明,它在整体上有助于提升立法机构中的女性代表比例。性别配额制在实践中逐渐形成了席位保留制、法定候选人配额制和政党自愿配额制三种不同模式,这三种模式的效应在不同制度背景和具体实践中,具有较大的差异,但整体呈现出依次递减的态势。本文基于对1992年《中华人民共和国妇女权益保障法》实施后中国各省级人大常委会出台的相关立法文本的分析,提炼出中国省级人大代表性别配额制的三种实践模式:刚性模式、半刚性模式和柔性模式。这三种模式的原理虽然类似于席位保留制、法定候选人配额制和政党自愿配额制模式,但是1993年以来中国省级人大代表性别配额制的实践数据表明,刚性模式的效应弱于半刚性模式,半刚性模式的效应又弱于柔性模式。这一发现有助于丰富现有理论研究、推进相关领域的制度优化。

【关键词】性别配额制;立法机构;选举;省级人大代表

【作者简介】何俊志,中山大学政治与公共事务管理学院、粤港澳发展研究院教授(广州 510275)。

【原文出处】《国家现代化建设研究》(京),2023.4.97~108

20世纪90年代以来,立法机构选举采用性别配额制(Gender Quotas System)已成为一种全球性趋势。性别配额制虽然在规范意义上还存在一些争议,但越来越多的经验研究发现,它在整体上有助于提升女性代表在立法机构中的比例,并且在实践过程中形成了差异化模式及不同制度背景下的差异化效应。

中国是实行性别配额制较早的国家,并在1992年的《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》)出台后,开展了丰富的实践。国内现有研究围绕性别配额制的讨论主要限于规范层面,对经验研究关注较少,尚未形成经验层面的理论。实际上,中国性别配额制的实践是重要的历史和理论资源,对于填补国际学术界在性别配额制方面的研究空白,具有重要的学术意义。

本研究梳理概述了国际学术界关于性别配额制研究的基本状况,基于中国各省级人大常委会的立法文本分析,提出性别配额制在中国的三种实践模

式:刚性模式、半刚性模式和柔性模式。此后,笔者结合1993年以来各省级人大代表的选举数据,检验了这三种实践模式的差异化效果。最后,基于本研究的发现,与现有研究展开对话,并提出相关制度优化建议。

一、性别配额制的实践与理论

一般而言,性别配额制是指在特定群体、名单、组织和制度体系中设定女性最低比例的一种制度。在立法机构的实践中,这一制度在国际上逐渐形成了三种不同的模式。一是席位保留制(Legislated Reserved Seats),国家以立法的形式直接规定女性代表在代议机构中的最低席位数量或比例,同时制定配套制度,防止出现因票数不足而达不到法定要求的情形。例如,划定只能选择女性代表或只接受女性候选人的专门选区,某些女性候选人在没有获得选举门槛所需票数时也能够当选,等等。非洲和东南亚国家越来越多地采用席位保留制,目前有36个国家和地区采用了这种模式。^①二是法定候选人配额

制(Legislated Candidate Quotas),国家以立法的形式规定女性候选人的最低数量和比例。目前有60个国家和地区采用这种模式。^②三是政党自愿配额制(Voluntary Party Quotas),主要是一些左翼和生态主义政党基于意识形态的要求而自愿在党内规定女性候选人最低数量或比例。

各国议会联盟(Inter-Parliamentary Union)的统计数据显示,截至2013年底,在立法机构选举中采用了性别配额制的130多个国家和地区中,有60个国家在国会上院、下院或次国家级立法机构中采用女性候选人配额制;有36个国家在国会上院、下院或次国家级立法机构中为女性设置了保留席位;还有37个国家中的政党自愿在党内采用女性候选人配额制。^③2021年各国议会联盟统计数据显示,采用性别配额制的国家,下议院女性议员的平均比例为31.9%,反之为19.5%。^④其中,卢旺达女性议员占比高达64%,远超22%的世界平均水平,高居全球之首。^⑤这表明,法律明确规定采用性别配额制的国家,女性代表在立法机构中的比例整体上高于没有采用这一制度的国家。

当然,性别配额制并非在所有国家都能产生正面效应,并且在不同的选举制度之下,其效应也会有所不同。例如,同样是采用比例代表制,在封闭名单的比例代表制(Closed-list Proportional Representation)下,候选人在选票上的顺序由政党决定,且得票归于政党,女性候选人在选票上的顺序越靠前,就越有可能当选,配额制的效应比较直接;而在开放名单的比例代表制(Open-list Proportional Representation)下,选票不直接计算为政党的得票,选民的偏好累积决定最终当选人选,候选人在选票上的顺序与当选机会并不正相关,配额制的效应不明显,并且配额越高,效应越不明显。一些国家的选举实践结果也表明了这一点。^⑥截至目前,很少有国家能通过性别配额制实现女性在议会中的主导地位。^⑦

在配额制产生正面效应的国家中,不同类型的配额制带来的效应强弱也有差异。宪法和法律明文规定保留女性议员席位的配额制的效应,明显强于

政党自愿配额制的效应。^⑧此外,即使在同一选举制度下,政党实施配额制的具体操作方案,也会带来不同的结果。在1997-2002年的法国议会选举中,一些政党虽然在候选人中列入了不少女性候选人,但是却将她们放在不容易获胜的选区参加竞选,最终导致女性候选人的当选率并不高。^⑨

从理论上讲,性别配额制的三种实践模式中,席位保留制有法律的硬性规定和相关配套措施,是一种最为刚性的制度,不可能出现差异化的结果,其保障效应理应最强。前述文献中显现的性别配额制在不同制度背景下的不同结果,只可能出现在法定候选人配额制和政党自愿配额制之下。而且,由于法定候选人配额制是法律规定且有惩罚措施,其效应要强于政党自愿配额制。就制度效应而言,可以推定,席位保留制的效应强于法定候选人配额制,法定候选人配额制的效应又要强于政党自愿配额制。

从规范意义来看,性别配额制作为一种通过提高女性代表比例从而在政治上实现性别平等的制度,提升了女性的代表能力。有研究认为配额制通过提升女性代表的比例,有利于冲突社会走向和平。^⑩但是,反对的观点则认为,性别配额制违背了民主要求的平等原则,扭曲了选民的意愿,引发了更多的党内冲突,而且忽略了女性自身的多样性。^⑪甚至有学者提出,为了全面提升平等的代表权,应该考虑实行男性而不是女性的配额制。^⑫

20世纪90年代以来,随着中国全国和地方各级人大代表选举在法定形式上对女性配额制的确认,国内学者围绕中国人大代表选举中性别配额制的实践,也提出了一些学术观点。一些理论和实务工作者对女性配额制持肯定态度,认为女性代表的最低比例对保障女性的权利意义重大。例如,宪法学家许崇德在接受采访时提出:“选举法规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。这是对妇女政治权利的有力保障。”^⑬阚珂也认为,采取措施提高妇女代表的比例,是为了更好地实现男女平等。^⑭有学者认为,传统性别制度排斥女性参政的

惯性作用力在当今中国社会仍然牵制着人们的观念与行为,在此背景下,以强制性的制度安排保证女性一定的参政比例,仍不失为实现性别平等参政的效力抉择。^⑮甚至有学者更为明确地提出,妇女参政比例不应低于1/3。^⑯

相反的观点则认为,以法律的形式明确规定各级人大代表中妇女代表的占比有违宪法平等原则和民主选举的基本精神,并且不符合被选举权内涵的一般理论。在操作层面上,民主选举也不能保证选出法定“数额”或比例的妇女代表。^⑰还有一些学者认为,对女性代表的比例规定,实际上反而限制了女性干部的发展和妇女参政比例的提高。^⑱

为了回应上述争议,需要学术界对前期实践进行基本评估,利用经验事实回答现有的性别配额制是否真正促进了女性代表比例的提高。初步的研究显示,自第七届全国人大常委会开始对妇女代表的比例做出规定后,制度的调节作用整体上比较明显,全国人大代表中的女性代表除第十届未按规定完成比例要求外,其余各届都实现了高于上届的要求。^⑲但是,在地方层面上,有调查显示,女性人大代表的比例存在着比较明显的地域差异。即使一些地方人大常委会已经在地方性法规中设定了女性代表最低比例,但是由于法规和政策的刚性不够并且缺乏可操作性和连续性等,导致规定的最低比例难以落实。^⑳

所以,从既有研究可以看出,即使在最低比例规定出台之后,其实施效果也存在着各种差异。显然,在对规范层面的理论争议做出回应之前,学术界需要检验现有的各项制度性规定是否真正起到了调节作用。因此,为了推进理论研究,尤其需要利用系统的资料来验证现有制度的实施效果。

二、中国省级人大代表选举中性别配额制的实践历程与模式

中国是全球最早实践性别配额制的国家之一,早在抗日战争期间的陕甘宁边区参议会中,就有过女性应占参议员的25%的提案。^㉑新中国的选举制度不但一直强调选举权和被选举权的性别平等,而

且很早就实行过女性代表配额制。1953年,《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》第四条在规定选举权和被选举权的平等原则时,还专门规定妇女有与男子同等的选举权和被选举权。与此同时,在1953年选举法的实施过程中,中共中央印发的《关于各级人民代表大会中妇女代表比例的通知》要求:乡镇一般应20%左右,少者不低于15%;县、省一般以15%至20%左右为宜;市和城市的区可稍高于省、县的比例;少数民族自治区,妇女代表比例由中央局、分局研究规定;有少数民族的省、县、乡要注意选出适当比例的少数民族妇女代表。^㉒如果把这个文件关于妇女代表比例的规定视为新中国成立后的初次实践,则新中国实践女性代表配额制的时间在当代世界也属较早。而且在此后的全国人大代表选举中,以文件的形式规定性别比例的实践也陆续出现。

1992年《妇女权益保障法》的出台是一个重要的新起点。1992年的《妇女权益保障法》第二条规定,妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。此后,1995年2月,第八届全国人大常委会第十二次会议在修改选举法时也新增了一条规定:全国人民代表大会和地方各级人民代表大会中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。在《妇女权益保障法》通过之后,中国各省级人大常委会都相应制定了实施办法,在确定提升女性代表比例原则的同时,一些省份还设定了明确的性别比例标准。

在第一轮实施办法出台之后,基于实践中出现的新问题和新要求,各省份从2006年开始陆续修订实施办法。尽管有些省份在第一轮实施过程中就对部分条文做了修改,但基本的修订都在2006—2010年期间。

在各省份都确认《妇女权益保障法》关于女性政治权利基本原则的前提下,各省的实施办法中关于性别配额制的实践模式出现了三种类型:第一种类

型是直接规定省级人大代表中女性代表的最低比例;第二种类型是明确规定省级人大代表候选人中女性候选人的最低比例;第三种类型是直接引用《妇女权益保障法》的条文而没有做明确的量化规定。笔者依次称之为:刚性模式、半刚性模式和柔性模式。

从原理上对性别配额制在中国和其他国家的实践模式进行比较可以发现,刚性模式类似于国际通行的席位保留制;半刚性模式类似于各国采用的法定候选人配额模式;柔性模式则类似于政党自愿配额模式。需要指出的是,一些省份基于实践经验,在立法之后对性别配额制的实践模式进行了调整。例如,X区在1994年和2009年的立法中都是直接规定女性代表的比例,属于刚性模式,但是在2017年的立法中又删除了这一规定,从而转变成成为柔性模式;S省在1994年的立法中没有设定任何具体比例,属于柔性模式,但是在2007年的立法中又规定了女性候选人的最低比例,从而转变成半刚性模式;J省在2007年之前属于半刚性模式,2007年之后转成了刚性模式;T市1994年立法设定的柔性模式,2007年改成了半刚性模式;N区2019年之前是刚性模式,2019年转变成柔性模式。

三、研究设计与操作

中国各省级人大代表性别配额制的三种实践模式,为本研究提供了一次很好的实验性比较机会。如果把没有规定量化指标的采用柔性模式的省(自治区、直辖市)视为控制组,与做了量化规定的实验组比较,可以找出二者的差距。如果性别配额制确

实起到了提升女性代表比例的效应,采用刚性模式和半刚性模式的省(自治区、直辖市)人民代表大会的女性代表比例,应该显著地高于采用柔性模式没有做量化规定的省(自治区、直辖市)。

与此同时,根据国际经验和法律推理,那些直接在法规中设定代表性别比例的省份,其效应应该强于那些只规定候选人性别比例的省份。这是因为法规有明确的最低比例规定,没有达到指标就没有满足法律要求。这一刚性模式会促使各方采取行动全力满足法规要求。

基于刚性模式的压力大于半刚性模式,半刚性模式的压力大于柔性模式的基本原理,本研究提出三条基本假设:(1)刚性模式效应强于半刚性模式——平均而言,直接设定女性代表最低比例的省份,女性代表的比例应该高于只设定候选人最低比例的省份;(2)半刚性模式效应强于柔性模式——平均而言,设定女性候选人最低比例的省份,女性代表的比例应该高于没有设定候选人比例的省份;(3)一个省份如果从没有设定到设定女性候选人最低比例,或者从设定候选人比例到直接设定代表的性别比例,其女性代表的比例应该随之提高。虽然前期研究表明,刚性模式之外的另外两种模式的效应会受到选举制度的影响,但是由于中国各省级人大代表的选举制度并不存在差异,因此同一模式在不同选举制度之下的差异化效应可以在本研究中予以排除,对上述三种模式的效应的检验不会受到选举制度差异的影响。

因中国各省级人大常委会从1993年才开始以地

表1 中国省级人大代表性别配额制的三种实践模式

模式	特征	各省份女性代表/女性候选人比例
刚性模式	直接规定女性代表最低比例	江西(20%)、西藏(20%)、贵州(22%)、宁夏(22%)
半刚性模式	规定女性候选人最低比例	黑龙江(30%)、青海(30%)、新疆(30%)、云南(30%)、山东(30%)、河南(30%)、湖北(30%)、湖南(30%)、浙江(30%)、福建(30%)、安徽(30%)、陕西(30%)、辽宁(28%)、河北(25%)、吉林(22%)、天津(25%)、甘肃(25%)、重庆(25%)、广西(25%)、山西(25%)、江苏(25%)
柔性模式	不做任何量化规定	内蒙古、北京、四川、广东、上海

数据来源:笔者根据各省级人大常委会法规信息自行整理。

方立法的方式设定本省的模式,立法效应在1998年之后的历届人大代表选举中才会逐渐显现出来,所以截面比较的最佳时段应该从1998年开始。在2006年开始的新一轮《妇女权益保障法》实施办法修订过程中,绝大多数省份都延续了自己的传统,相关的制度从2006年开始进入巩固和成熟阶段。一些省级人大常委会通过立法的方式将本地的性别配额制从一种模式转向另一种模式的效应,则可以从转变前后的结果差异中进行比较。

本研究所使用的数据,均来自笔者收集到的各省级人大常委会公布的1993年之后的代表构成数据。由于各省级人大常委会在公布这一时期的代表名单时都具体标明了人大代表的性别和民族信息,因此数据加工过程较为简单,并不需要特别的编码。同时,为了弥补截面比较的不足,研究过程中会使用一些代表性省份在1993年之前的数据进行纵向比较。

四、研究发现

本研究首先比较1993年以来的七届省级人大代表的总体变化情况(表2),以从整体层面上观察女性代表的比例是否逐届提高。如果性别配额制有正面

效应,省级人大代表中女性代表的平均比例应该在1993年之后呈上升趋势。

从表2可以看出,如果把1993年视为各省开始实施性别配额制之前的基准年,1993年之后各省立法的效应逐步显现。整体来看,省级人大代表中女性代表比例呈现出明显的逐届提高的趋势。1993年之后历届女性代表的最低比例,除2013年外,都高于1993年的比例;1993年之后女性代表在各省级人大代表中的最高比例,全部高于1993年的最高比例。标准差没有出现明显下降的趋势,说明各省级人大中的女性代表比例的差异化程度没有变小,1993年之后的差异化程度反而大于1993年。

虽然女性代表比例整体有所提升,但进一步分析三种模式下的实际选举结果可以发现,不同模式产生的效应存在一定差异。选举结果的平均值表明,柔性模式下女性代表比例最高;其次是半刚性模式;刚性模式下女性代表的比例最低。同时值得注意的是,各省级人大代表中女性代表的最高比例,同样是按照这一模式顺序来排列。至少从截面比较的角度,可以得出这样的初步结论:就三种模式的实际后果而言,柔性模式强于半刚性模式,半刚性模式强

表2 省级人大代表中女性代表比例的整体变化趋势(1993–2023年)

年份	省份数量(个)	平均比例	标准差	最低比例	最高比例
1993	30	0.2095	0.0244	0.1500	0.2530
1998	31	0.2214	0.0248	0.1686	0.2691
2003	29	0.2269	0.0382	0.1658	0.3300
2008	31	0.2336	0.0370	0.1615	0.2895
2013	31	0.2478	0.0388	0.1476	0.3411
2018	31	0.2801	0.0323	0.2289	0.3839
2023	31	0.2954	0.0345	0.2370	0.3992

注:1993年缺山西省第八届代表数据;2003年缺宁夏回族自治区第九届代表数据和河南省第十届代表数据。

表3 不同模式的差异化效应(1998–2023年)

模式	女性代表数量	平均比例	标准差	最低比例	最高比例
刚性模式	22	0.2436	0.0358	0.1686	0.3167
半刚性模式	120	0.2457	0.0400	0.1476	0.3366
柔性模式	41	0.2720	0.0533	0.1658	0.3992

注:由于一些省份存在因修改法规而转向另一种模式的现象,本表中的数量以省/届为单位。

于刚性模式。这一发现与本研究前面的理论假设完全相反。

为了检验三种模式差异的显著性,本研究对三者进行了分组比较,结果显示:柔性模式与其他两种模式之间存在着显著的差异,半刚性模式与刚性模式之间的差异并不显著。三组比较的结果确证,作为控制组的柔性模式与作为实验组的半刚性模式和刚性模式之间存在着显著差异。当然,横向的比较并不能完全确认模式与后果之间有因果关系。为了探索各种模式的不同结果,本研究还需要进一步挖掘各种数据,进行更为具体的比较。不过单因素方差分析的结果表明,模式差异与女性代表比例存在统计意义上的显著相关关系($R^2=0.0639$, $F=6.14$, $P=0.0026$)。

在通过模式效应的平均数比较静态分析的基础上,为了强化证据,下文将采用三个案例的纵向数据来具体分析各种模式转换的效应。(1)选择T市作为案例要检验的假设是:如果一个省级人大的立法从柔性模式过渡到半刚性模式,女性代表的比例应该显著提升。(2)选择N区作为案例要检验的假设是:如果一个省级人大的立法从刚性模式过渡到柔性模式,女性代表的比例应该显著降低。(3)选择J省作为案例要检验的假设是:如果一个省级人大的立法从半刚性模式过渡为刚性模式,女性代表的比例应该显著提升。

将T市选为案例的理由是,T市经历了人大代表性别配额制实施类型的转变,从最初的柔性模式转向了半刚性模式。1994年公布的《T市实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》第七条规定,妇女享有与男子平等的选举权和被选举权,本市各级人民代表大会的代表中,应当有适当数量的妇女代表,

并逐步提高妇女代表的比例。2007年7月新修订的实施办法第九条明确设定了女性代表在各级人大中的最低比例:各级人民代表大会换届选举时,代表候选人中妇女的比例应当不低于代表候选人总数的25%。从表5可以看出,1994年的实施办法通过后,T市人民代表大会中的女性代表比例从1993年的0.1810上升到1998年的0.1992;2007年新修订的实施办法通过后,T市人民代表大会女性代表的比例从2003年的0.2125上升到2013年的0.2546。虽然T市2007年修订实施办法后,女性代表的比例有了提升,但是1994年的实施办法在没有规定具体指标的情况下,女性代表的比例同样在上升。而且自1993年之后,T市人民代表大会中的女性代表比例一直处于持续上升趋势。这一组数据说明,并没有明确的证据表明从柔性模式转向半刚性模式之后,会带来女性代表比例的显著上升。

N区的立法模式是直接规定女性代表比例的典型案例。1993年10月发布的《N区实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》第十条明确规定,自治区各级人民代表大会常务委员会委员应当有适当数量的妇女,自治区各级人民代表大会中妇女代表的比例应不低于20%。2007年5月通过的修订办法提高了最低比例,明确规定县级以上人民代表大会中,妇女代表的比例不低于22%。

但是从表6可以看出,在1998年和2008年的选举结果中,女性代表的比例并没有达到20%的要求;2013年的选举中同样没有达到22%的要求。直接规定女性代表最低比例的立法要求,至少在三轮选举中都没有达到。或许正是看到最低比例难以实现,2019年新修订的实施办法第十四条将原有表述修改为:“县级以上人民代表大会代表、人民代表大会常

表4 三种模式下平均数差异的T值检验

比较组别	平均数差值	自由度	T值	P值
柔性模式—半刚性模式	0.0263	159	3.3215	0.0011
柔性模式—刚性模式	0.0280	61	2.2359	0.0290
半刚性模式—刚性模式	0.0020	140	0.2295	0.8188

表5 对T市的纵向比较(从柔性模式到半刚性模式)

年份	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
届次	12	13	14	15	16	17	18
比例	0.1810	0.1992	0.2125	0.2188	0.2546	0.3187	0.3253

表6 对N区的纵向比较(从刚性模式到柔性模式)

年份	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
届次	7	8	9	10	11	12	13
比例	0.162	0.1686	缺失	0.1900	0.2067	0.2322	0.2429

务委员会组成人员中的妇女比例应当符合国家和自治区的有关规定。”而正是在2019年从刚性模式转向柔性模式后,2023年选举的结果中女性代表的比例反而超过了22%,达到了历史新高。

J省是比较典型的从半刚性模式转向刚性模式的代表。1993年11月公布实施的《J省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》第八条规定,省、设区的市、州人民代表大会换届选举时,妇女代表候选人的比例不得低于25%。1997年的修订版本延续了这一规定。2007年11月通过的新修订的实施办法第十条规定:“各级人民代表大会代表中妇女代表应当占有一定比例。省、市(州)人民代表大会代表中妇女代表的比例不低于百分之二十二,县(市、区)、乡(镇)人民代表大会代表中妇女代表的比例不低于百分之二十。”因此,在1993-2007年期间,J省属于半刚性模式,2007年之后,J省则属于刚性模式。从表7中我们可以非常明显地看到,2007年的修订办法既没有带来女性代表比例的提升,也没有达到法规设定最低22%的女性代表比例。一直到2018年之后,J省的女性代表比例才有明显提升。

通过三个案例的纵向数据比较进一步确认,从柔性模式转向半刚性模式(T市),从半刚性模式转向刚性模式(J省),都没有显著地提升女性代表比例;反

而从刚性模式转向柔性模式后(N区),女性代表的比例显著提升。

五、结论与讨论

通过对中国各省级人大常委会落实《妇女权益保障法》实施办法的具体规定的梳理,可以提炼出中国省级人大代表选举实践性别配额制的三种模式:刚性模式、半刚性模式和柔性模式。结合1993-2023年中国各省级人大代表选举结果的分析可以发现,整体而言,中国省级人大代表中女性代表的比例已经呈现出逐步上升的趋势。这一趋势与全国人大代表中女性代表的比例不断提升的趋势是一致的。这进一步表明,与国际通行实践模式较为一致,性别配额制在整体上有助于提升女性代表在立法机构中的比例。

但是,与国外的实践模式效应不同的是,中国省级人大代表的选举结果表明,刚性模式的提升效应弱于半刚性模式;半刚性模式的提升效应又低于柔性模式。T值检验、方差分析和三个案例的纵向比较的结果,进一步强化了这一基本发现。

因此,本研究在印证性别配额制会带来正面效应的同时,意外地发现,国际通行的女性配额制的席位保留制、法定候选人配额制、政党自愿配额制效应递减的这一基本规律,在中国出现了相反的结果。

表7 对J省的纵向比较(从半刚性模式到刚性模式)

年份	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
届次	8	9	10	11	12	13	14
比例	0.1756	0.1719	0.1840	0.1615	0.1476	0.2485	0.2495

可以直接得出的结论是,中国部分省级人大直接规定女性代表最低比例的原理不同于国际通行的保留席位制。而柔性模式效应强于半刚性模式和刚性模式的现象又表明,一些配额之外的因素在更大程度上发挥了作用。到底是哪些因素在如何起作用,还需要进一步研究。与本研究发现类似的一个现象是,在欧洲采用了性别配额制的国家中,女性在立法机关的比例确实有所上升(纵向提升);但是,没有采用性别配额制国家,立法机关中的性别差异反而更小。有学者认为,这一现象出现的原因是,只有那些女性代表比例本来就过低的国家才会采用配额制。不过欧洲国家之间的这一差异模式在其他地区又并不存在。^③中国省级人大代表中的女性配额制及其实践结果的差异是否也属于这种情况,还需要进一步检验。

无论是在地方性法规还是选举实施方案中直接规定女性代表的比例,在实际操作中必然面临着法律规定与选举所要求的自由选择之间的矛盾。这里的研究也表明,至少直接在地方性法规中规定女性代表最低比例的做法,在实践中也难以操作。如果再推进一步,选举法所要求的女性代表比例“逐步提高”的原则,同样会在实践上面临逻辑和事实上的矛盾。

因此,本研究的发现表明,一些省级人大所采用的直接规定女性代表最低比例的做法,实际上难以有效提升女性代表的比例。为了有效保障女性代表比例的提升,要么在直接规定最低比例的同时完善相关配套措施,要么改用其他思路。在实践中,除了前述的N区外,X区人大常委会也已经在2007年的修订办法中进行了调整。国际和国内相关实践表明,在那些取得了一定成效的做法中,一种是在代表名额中保留一定的女性代表名额,另一种是要求提出候选人的主体必须确保一定比例的女性代表候选人,而不是直接在法律中规定最低比例。因此,如何有效完善候选人最低比例和挖掘柔性模式产生高效应的机制,应该成为理论和实务工作者共同关心的议题。

注释:

①Drude Dahlerup, Zeina Hilal, Nana Kalandadze, et al., *Atlas of Electoral Gender Quotas*, Stockholm: Sweden, 2014, p. 25.

②Drude Dahlerup, Zeina Hilal, Nana Kalandadze, et al., *Atlas of Electoral Gender Quotas*, p. 16.

③Melanie M. Hughes, Pamela Paxton, Amanda B. Clayton, et al., "Global Gender Quota Adoption, Implementation, and Reform", *Comparative Politics*, Vol. 51, No. 2, 2019, pp. 219-238; Drude Dahlerup, Zeina Hilal, Nana Kalandadze, et al., *Atlas of Electoral Gender Quotas*, pp. 203-218.

④When Quotas Go Wrong-and What to Do About It, <https://www.ipu.org/news/case-studies/2022-03/when-quotas-go-wrong-and-what-do-about-it>, 2022-11-10.

⑤Miriam J. Anderson, Liam Swiss, "Peace Accords and the Adoption of Electoral Quotas for Women in the Developing World, 1990-2006", *Politics & Gender*, Vol. 10, No. 1, 2014, pp. 33-61.

⑥Mark P. Jones, Patricio Navia, "Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems", *Social Science Quarterly*, Vol. 80, No. 2, 1999, pp. 341-355.

⑦Melanie M. Hughes, "Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide", *The American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3, 2011, pp. 604-620.

⑧Richard E. Matland, "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness", Drude Dahlerup(ed), *Women, Quotas and Politics*, London and New York: Routledge, 2006, pp. 275-292.

⑨Quentin Lippmann, "Are Gender Quotas on Candidates Bound to Be Ineffective?", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 191, 2021, pp. 661-678.

⑩Miriam J. Anderson, Liam Swiss, "Peace Accords and the Adoption of Electoral Quotas for Women in the Developing World, 1990-2006".

⑪Meena Dhanda, "Representation for Women: Should Feminists Support Quotas?", *Economic and Political Weekly*, Vol. 35, No. 33, 2000, pp. 2969-2976.

⑫Rainbow Murray, "Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All", *The*

American Political Science Review, Vol. 108, No. 3, 2014, pp. 520-532.

⑬肖玮:《许崇德谈中国首次规定全国人大女代表比例的重要意义》,《人权》2007年第3期。

⑭阚珂:《60多年,始终为提高妇女代表比例努力着》,《中国人大》2017年第21期。

⑮李晓广:《比例制:当代中国性别平等参政的效力抉择》,《妇女研究论丛》2009年第6期。

⑯李慧英:《我国妇女参政比例要不要确定1/3比例制?》,《山西师大学报(社会科学版)》2014年第2期。

⑰刘英、翟新民:《“妇女代表比例”法定化的合宪性探讨》,《陕西理工学院学报(社会科学版)》2005年第4期。

⑱张永英:《国内外有关妇女参政比例的规定及争论研

究》,《妇女研究论丛》2005年12月(增刊)。

⑲李丹、敖杏林:《新时期中国妇女参政绩效与对策:1993-2013》,《山东女子学院学报》2016年第6期。

⑳浙江省、市人大女代表、政协女委员参政议政现状研究课题组:《浙江省、市人大女代表、政协女委员参政议政现状研究》,《中国妇运》2007年第12期。

㉑孙龙:《关于代表结构比例安排的历史考察与思考》,《人大研究》2020年第10期。

㉒阚珂:《60多年,始终为提高妇女代表比例努力着》。

㉓Katrine Beauregard, "Quotas and Gender Gaps in Political Participation among Established Industrial European Democracies: Distinguishing Within-and Across-country Effects", Political Research Quarterly, Vol. 70, No. 3, 2017, pp. 657-672.

Gender Quota in the Election of Deputies to China's Provincial People's Congress

He Junzhi

Abstract: The global popularity of gender quotas since the 1990s and the results of its practice show that it has contributed to an overall increase in women's representation in legislative bodies. In practice, gender quota systems have gradually developed into three different models, that is reserved seats, legal candidate quotas and voluntary party quotas. Although the effects of these three models vary considerably in different institutional contexts and specific types of practice, they show an overall trend of decreasing effects in successive order. Based on an analysis of the relevant legislative texts introduced by the Standing Committees of China's Provincial People's Congresses since the implementation of the Law of the People's Republic of China on the Protection of Women's Rights and Interests in 1992, this article distills three practical models of gender quota systems for representatives of China's Provincial People's Congresses(PPC), namely the rigid model, the semi-rigid model and the flexible model. Although the rationale of these three models is similar to that of the reserved seats, the legal candidate quotas and the voluntary party quota, the data on the practice of gender quotas in China's PPC after 1993 show that the effect of the rigid model is weaker than that of the semi-rigid model, and the effect of the semi-rigid model is weaker than that of the flexible model. This finding can enrich existing theoretical research on gender quotas while advancing institutional optimization in related areas.

Key words: Gender Quotas; Legislature; Elections; Provincial People's Congresses