

# 参与并非领导：公共组织中女性 地位的“三低”循环及其成因

郭夏娟

东亚论文 第 98 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-07-8754-7

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2013 年 11 月 28 日

# 参与并非领导：公共组织中女性地位的“三低”循环及其成因

郭夏娟\*

**【摘要】**中国公务员考任制度和“公开竞聘”的干部选拔制度使得女性有机会参与到公共管理与决策机构中。但她们并没有拥有实质性领导权力，在决策机构中的地位一直重复着“三低”循环怪圈，即机会少、权力小、比例低。研究者和决策者通常将此归咎于女性自身素质不高，不适合公共领域的领导职务。然而，我们的调查发现，当今政府组织中女性管理者已经超越传统的性别形象，其基本特质是任职年龄低、文化程度高，职业目标明确、具有竞争动力，且对工作能力更自信并有成就感。事实上，女性在政府权力结构中边缘化根本原因在于组织制度与文化障碍，而非传统认定的女性性别特质所致。

**【关键词】**公共组织 女性的权力地位 机会平等 组织制度与性别文化

如果说，男女平等的核心内容是指各种资源在两性间平等分配，那么，决策管理过程中对女性的赋权则是最根本的平权指标。不论从历史还是现实角度看，女性在核心权力机构中的地位仍然重复着“三低”循环定律，难以摆脱“机会少、权力小、比例低”的状况，“三多三少”情况比比皆是<sup>1</sup>。历史性的进步未曾赶上全球女性参与的脚步，以至于中国女性参政地位排名逐年下降<sup>2</sup>。这促使我们思考，究竟是什么原因导致女性无法与男性平等地进入领导地位？是女性的性别特征与公共领域的行为规则不相称而不适合在公共领域中发展？还是男性设计的公共组织制度偏向于男性特征而遗忘了女性？抑或是女性自身素质真的低于男性而不适合担任领导责任？笔者试图以问卷调查为依据，结合访谈以及统计数据，探讨当今政府公共组织<sup>3</sup>中两性职业发展的差异，分析女性获得与男性平等进入公共组织

\* 郭夏娟，浙江大学公共管理学院政府管理系，教授。感谢匿名评审人的意见。

<sup>1</sup> 副职多、正职少；业务型多、政界领导少；执掌虚权多、执掌实权少。

<sup>2</sup> 各国议会联盟的统计数据表明，中国女性在“议会”中的比例从1987-1998年的全球第17位，下降到2008年的第61位，直到2013年，才回升到第50位。参见：<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

<sup>3</sup> 据此，本文对“政府组织”理解是广义的，即不仅限于单一的“政府行政组织”之意，而是揉合党、国、政三类组织，统一视之为广义的“政府组织”。由于女性在三类公共组织中的地位均处于弱势，其晋升制度与政策、乃至社会文化的影响并无实质性差异，因此，这一概念上的揉合，对于理解两性的差异不会产生歧意。

的机会后，其自身素质与领导能力发生了怎样的变化，以便理解女性领导地位依然缺失的制度性根源。随之，回应时下学界对相关问题的某些观点。

## 一、理论背景与问题视角

在对女性权力地位缺失的各种研究中，涉及的问题纷繁杂多，且领域众多，如农村女性的权力参与，女性“人大”代表比例，女干部数量与比例等，学者们提出的观点也是众说纷纭。那么，就本文涉及的问题而言，究竟有哪些主要代表性论点呢？

### (一) 政府组织中女性比例缺失

这类研究大多依据统计数据和调查，涉及的范围包括中央和地方不同层级。蔡敏 (2002) 对中央国家机关的女干部进行研究后，提出女干部后备力量缺失，存在“35岁现象”问题；部分文献针对省市的特殊情况从不同角度加以分析，如北京党政女性领导人才成长规律课题组 (2009: 54-57) 就北京女性官员成长现状进行研究。学者们对中国政府组织中女性领导现状形成的共识是：1) 整体数量不多，性别比例失调，与世界其他国家相比不具有优势；2) 群体结构需要优化，高层和正职缺失；3) 年龄结构不合理，女性领导干部老化现象明显，后备力量不足；4) 女性领导职位的边缘化和虚置（任小飞，2007；郑敏芝，2008）。国外对女性在公共组织中比例缺失的研究也不少。在美国，20世纪60年代中期开始关注这一问题，学者们开始注意到，尽管公共组织中某些职位的女性比例日益上升，但是在高层权力职位中女性比例仍然不尽如人意，女性获得权力的机会明显少于男性 (Portillo & DeHart-Davis, 2009: 339; DeHart-Davis, 2007)。这些研究的一个共同点在于，其研究方法大多以具体个案为基础，通过数据比较两性差异，揭示出女性高层领导职位不足的历史与现状，其结论是宏观的、整体性的。

### (二) 女性进入核心领导地位的制度性障碍

西方女性主义学者更多地从制度层面寻找原因，认为社会权力结构是压迫女性的根源。弗格森 (Ferguson, 1984:17) 考察了官僚政治语言和制度以何种方式支配人们的生活，识别出官僚资本主义社会的权力结构是压迫女性的主要根源，并且主张消除这样的结构，而不是对其进行改进。因为，即使那些试图使官僚制人性化的人，在官僚制规则下也要受指派、被处罚或被吞食，在这种环境下，女性的才能和发展更被剥夺与压迫。大量研究表明，国家代理人制度严格控制了女性的生活，不仅是女性的家庭生活，也包括公共领域 (Borchorst, 1999; Mikanagi, 2000)。玛格丽特·里德 (Margaret Reid) 经过几十年的研究发现，结构和组织的障碍依然存在，这阻碍了招聘和提升女性管理者，与男性相比，女性更难进入高层

(Kelly & Marin, 1998)。坎特 (Kanter, 1977)认为, 现代公共组织中的职位是以男性特质为标准的, 这对女性产生了影响, 即女性特质被认为不符合标准, 或者说不适合公共职位, 因此, 女性的职位被限定在很小范围, 即仅仅那些被视为适合女性特质的职位。也有研究认为, 公共和私人生活的人为分隔导致女性承担过多的家庭责任, 使得她们在公共领域中处于劣势地位 (Stivers, 2002)。

国内也有不少学者注意到制度与政策的缺陷, 揭示了培养选拔女领导干部制度的不完善, 在实际操作过程中缺乏全面考核女性领导执政能力的机制 (任小飞, 2007; 郑敏芝, 2008)。同时, 中国政治制度及公共政策本身也存在性别意识的缺失, 女性比例失调的重要原因之一是相关政策的执行过程中缺少相应监督 (陶璐霞、程雄, 2005; 冯昀: 2009)。同时, 女性在公共组织中的低比例与二元分离的性别劳动制度关系密切, 来自于家庭和工作的双重压力, 影响其参政的精力, 从而制约了女性的领导能力发展。

### (三) 领导力标准的性别误区

长期以来, 在政府公共组织中考察领导力的标准一直被误导, 导致人们普遍认为女性的领导力不如男性。学者们普遍认为, 传统领导力的标准只是将适合男性能力作为两性共同的标准, 用适合男性特质的标准衡量女性能力, 以至于在男性统治的组织中, 女性被认为天生不适合公共组织生活 (King, 1995), 被排除在领导地位之外; 与此相关, 公共组织对女性情感性劳动技能的评价并不公平, 导致大量女性承担的组织责任不能得到合理承认, 进而视之为“低能” (Guy & Newman, 2004)。

随之而来的另一个结果是, 一些女性主义者也认为存在着专属于女性和男性的社会资本。维维恩朗兹 (Vivien Lowndes) 的研究揭示了社会资本的性别差异, 承认女性的社会资本更容易运用于非正式的社交环境中, 而不容易运用于政治活动中。相对于男性, 女性拥有更丰富的“粘合性社会资本” (bonding social capital), 用于平衡家庭和事业的诉求, 保护其自身及家庭健康。她主张, 重新设计政治体制, 以便于女性更好地将自身的社会资本转化为政治资本, 达到参与机会的最大化 (Lowndes, 2004: 45-64)。显然, 这种观点将女性的能力先在地设定为不适合于政治领域。在中国的背景下, 这种两性分离的能力标准同样在实践中起着作用。学者们认为, 当今对女领导的能力标准中, 人为地将某些领导特质界定为男性所有或者女性所有, 进而认定女性的能力不如男性。有学者甚至认为, 尽管女领导本身有很多优势, 但由于社会分工和社会化的结果, 女性素质与领导素质的重叠部分要少于男性, 比如不够果断、领导能力和表现能力不强、缺乏大局观念等, 而这些不足成了女性通往领导台阶和通道的阻碍 (孙凌云, 2010)。

#### (四) 女性对职业发展缺乏热情与进取心

对女性的职业发展热情与进取心，即便是女性主义学者也没有否认女性的消极被动特征。高斯和孔茨 (Gouws & Kotzé, 2007) 认为，导致女性公共事务中高层权力参与率低的原因有：(1) 社会心理制约，即女性缺少与政治领导力相关的社会心理特征；(2) 文化制约，即政治是男性的工作；(3) 角色制约，即女性的社会化角色是做一辈子妻子或母亲。奥克利 (Oakley, 2000: 321-334) 考察女性没有升到高层的原因后指出，主要是女性缺少直接经验，事业机会不充足，社会化和语言方式上的性别差异，性别刻板印象，高层的熟人网络和象征性雇佣等。也有研究者认为，女性的特质便于学习利他主义和关爱，女性背景(如早期生活经历、家庭、学校和文化价值熏陶)使得女性的价值观不同于男性，因而不适合当代组织的需要 (Chodorow, 1978; Gilligan, 1988)。

这种观点甚至在现实中得到某种程度的印证。研究者发现，即便是已经担任领导职务的女性，也普遍存在几种心理偏差：被动就职型；甘当配角型；得过且过型；随波逐流型。正是这些偏差使得女性领导无法全身心地投入到领导活动中，使其才能的发挥受到了阻碍 (袁潇、孟李, 2004:42)。女领导干部缺乏进入决策层的意识，更缺少推进性别平等的意识和努力。总之，女性素质差、成就动机低、自卑、参政意识淡薄，成为女性领导地位缺失的内在原因 (丁娟, 2006; 王立, 2008; 张丽萍, 2009; 殷月园、孔德男, 2009; 周丽萍, 2008: 16-17)。

综上，多数文献在分析女性“三低”地位时，较多地关注女性自身的性别不足，对女性领导能力“不足”的解释则通常诉诸于传统性别分离与性别期望理论。这些研究忽视了一个特殊背景，即在实施公务员制度的背景下，女性获得了与男性平等的机会参与到政府组织中，基层政府组织的女性基数已经开始超过男性，而对女性领导职位的代表性不足究竟源于何种原因，却仍然少有涉及。

#### (五) 研究问题和视角

正是基于上述观点，笔者将围绕政府组织中女性的“三低”地位，运用女性主义组织理论作为分析框架<sup>4</sup>，结合杭州市政府组织中领导人才发展的性别差异，思考女性高层领导职位代表性不足的原因，研讨女性的领导能力，女性的生活经历是否与决策管理能力相违背，女性的性别特质与现代政府组织结构的关系，女性的职业目标与发展动力，进而理解阻碍女性进入高层领导地位的主要原因何在。

<sup>4</sup> 女性主义组织理论散见于各种文献，形成于对传统官僚制理论批评过程。因此，并没有形成统一的理论模式与框架。笔者借用女性主义组织理论的分析框架，并非从某一特定理论出发，而是结合女性主义对主流组织理论的批评，根据其分析女性在公共组织中的地位时形成的某些观点，对现实政府组织中的女性地位进行解析。

为此，首先梳理现有的观点，考察当今中国女性在政府组织中的地位，考量女性在高层决策机构中的代表性；然后，围绕女性“三低”地位的成因进行分析，着重从几个方面展开：探讨政府公共组织中女性的自身素质状况，回应女领导少是由于女性能力差的观点；分析女性对自己职业发展的期望，回应女性公务员对职业发展缺乏热情的观点；揭示女性领导者的领导能力状况，回应女性领导能力不如男性的观点。在此基础上，理解女性在公共组织中“三低”地位的制度性原因。

## 二、研究方法与数据来源

为回答上述问题，将运用文献法、问卷法、访谈法，结合杭州市的调查数据，探讨女性在政府组织中“三低”地位的现状及其主要成因。

首先，通过文献方法梳理散见于各种文献中的女性主义组织理论及其对传统官僚制的批评，以此为分析框架，从性别视角解析政府组织中女性权力的边缘地位，考察当今政府组织中女性的特质，反思政府组织中领导者和领导能力标准中存在的性别偏见，进而发现女性“三低”地位的制度原因。

其次通过问卷方法以实证数据观察女性在政府公共组织中的地位与能力素质。笔者于 2011 年 2 月至 3 月，对公职人员发放问卷 504 份<sup>5</sup>，其中上城区 120 份，西湖区 122 份，富阳市 124 份，市级机关妇女工作委员会 120 份；杭州市妇联 18 份<sup>6</sup>。在杭州市党政机关选定的部门中随机选择科室进行抽样，让选定的对象填写问卷。收回问卷 487 份，有效问卷 460 份。其中男性 232 份，占 50.4%，女性 228 份，占 49.6%。年龄段分布如下：30 岁及以下的占 18%，31-40 岁的占 33.7%，41 至 50 岁的占 30.7%，51 岁及以上的占 17.6%（表 1）。

表 1：年龄

年龄	30岁及以下	31-40岁	41-50岁	51岁及以上
男	23 (9.9%)	82 (35.3%)	68 (29.3%)	59 (25.4%)
女	60 (26.3%)	73 (32.0%)	73 (32.0%)	22 (9.6%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：总数 N 为 460，女性 F 为 228，男性 M 为 232。

<sup>5</sup> 问卷主题为“杭州市党政机关人才发展性别差异的调查”。

<sup>6</sup> 由于市级及以下机关中 30 岁以下的女性比例明显大于 51 岁以上女性，且有超过男性的趋势，因此，随机抽样的结果导致这两个年龄段的男女比例差异较大。

从学历情况看，高学历的党政机关人员占绝大多数，70.4% 的人具有本科学历，14.6% 的人为硕士学历，0.2% 的人为博士学历。基本涵盖了市级、区（县级）及乡镇级等行政级别（表 2）。所在单位包括党政部门、人大政协、民主党派、群团组织、事业单位及其他（表 3）。

表 2：工作单位级别

	市级	区（县市）级	乡镇（街道）级	其他
人数及百分比	114 (25.1%)	224 (49.2%)	11 (24.4%)	6 (1.3%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：(N=355)<sup>7</sup>。

表 3：行政部门

	党政部门	人大政协	民主党派	群团组织	事业单位	其他
人数及百分比	304 (66.1%)	61 (13.3%)	6 (1.3%)	47 (10.2%)	38 (8.3%)	4 (0.9%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：(N=460)。

同时，结合访谈方法，在问卷调查基础上，对杭州市各级公务人员进行访谈<sup>8</sup>。访谈形式为结构性访谈、单独访谈和小组访谈相结合。访谈对象一共 20 人，其中男性 10 名，女性 10 名。行政级别的分布为：副局级 2 人，处级 12 人，科级 6 人，各级男女比例均为 1: 1。从所在行政单位看，市级部门 6 人，县（市）4 人，城区 10 人。访谈人员单位涵盖了组织部、建设局、规划局、区国土分局、教育局、司法局、公安局、团市委、政协办公厅、市总工会和妇联等单位。

本文的数据主要来自于三个途径：其一，杭州市妇联关于女性公务员的相关统计数据；其二，“杭州市党政机关人才发展性别差异的调查”问卷统计数据；其三，对杭州市政府机关领导干部的访谈记录。

### 三、女性权力地位的“三低”循环

自公务员制度实施以来，中国女性进入政府组织的机会日益增加，某种程度上提高了女性参与高层职位的可能性。但事实上，女性实际拥有高层管理职位

<sup>7</sup> 剔除该问题空白的问卷，实际有效问卷为 355 份。其它问题按同一规则处理。

<sup>8</sup> 访谈由杭州市妇联进行协助，于 2011 年 4 月 15 日上午 9:00-12:00 在杭州市委党校教研楼进行（附录 6）。

的机会依然少于男性，且呈现出女性职员基数日益增加而高层权力结构中依然男性主导的态势。这不仅直接阻碍了女性与男性的平等竞争，也制约了女性对职位晋升的期望，而女性的晋升期望又反过来成为她们难以进入权力中心的内在阻力。在现实的权力分配制度与政策下，权力结构中的性别隔离进一步强化。这种机会、权力与代表数量缺失的连锁反应，形成了一个难以破解的循环怪圈。

### (一) 机会、权力与数量的持续低位

机会、权力和代表数量是公共组织中区别男性和女性地位的三个重要因素。机会的多寡，权力的大小，代表数量的多少，都会影响公共行政过程和资源分配的公平性。各国一直努力拓展制度与政策的范围，为女性创造更好的条件以改变上述三个方面的状况，且收到一定成效。中国政府也颁布了一系列培养和提拔女领导的政策，具体体现在培训教育、政策机构和立法等方面，以确保女性领导职位占一定比例（杜洁，2001）。尤其是自 1983 年机构改革明确规定各级干部中女性比例以来，各种法规与政策为女性领导比例的增加提供了制度保障。

在此基础上，各级地方政府制定了更具体的措施与规定，以保证女性在领导职位上的适当比例，杭州市也不例外，近年来颁布了一系列政策与措施<sup>9</sup>，为女性晋升领导职位提供具体的制度保障。得益于这些措施，女性在各级政府组织中的比例有所提高。但是，总体而言依然不尽如人意，机会、权力与数量均与男性存在显著差异，女性领导者的整体结构失衡，决策参与度仍然较低。截至 2004 年 9 月，在国务院各部委负责人和省、市、县党政领导班子负责人中，女性仅占 8% 左右。各级领导班子中，女性担任一把手的约为 4.1%。在未掌握决策权的职能部门，女性的比例高达 20%-30%，而在决策部门特别是高级决策部门，女性比例均在 10% 以下，约排在世界 130 个国家的 80 多位，排名中等偏后<sup>10</sup>。在中国实际的最高决策机构中，中共中央委员会的 205 名委员中，只有 10 名女性，而核心决策机构政治局常委中，依然没有一位女性<sup>11</sup>。调查数据证明了这种普遍规律的存在，从杭州市的问卷与访谈对象来看，女性的行政级别普遍低于男性（表 4）。

<sup>9</sup> 2002 年和 2005 年，杭州市委连续两次出台《关于加强和改善党对妇联和妇女工作领导的意见》和《关于加强和改善党对新时期工会、共青团、妇联工作领导的意见》；2006 年，根据《浙江省妇女发展“十一五”规划》的精神，及时制定下发《杭州市妇女发展“十一五”规划》。2007 年，市委专门下发了《2007—2011 年杭州市培养选拔女干部工作规划》。

<sup>10</sup> 国务院妇女儿童工作委员会办公室. 中国妇女发展纲要 (2001-2010 年) 学习辅导 [M]. 北京：中国妇女儿童出版社。2002。

<sup>11</sup> <http://news.qq.com/a/20121114/001840.htm>

表 4：行政级别

	办事员	科员	副主任科员	主任科员	副处级	正处级	副局级及以上	其他
男	4 (1.7%)	13 (5.6%)	27 (11.7%)	34 (14.7%)	60 (25.9%)	45 (19.5%)	40 (17.3%)	8 (3.5%)
女	8 (3.6%)	32 (14.3%)	38 (17.0%)	43 (19.2%)	61 (27.2%)	17 (7.6%)	16 (7.1%)	9 (4.0%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=455, F=224, M=231。

显然，随着行政级别的提高，女性的比例随之下降。副处级职位中，女性占 22.3%，男性占 20.3%。然而，正处级职位中，女性比例下降到 7.6%，而男性则上升到 19.5%，副局级及以上女性仅占 7.1%，而男性占 17.3%。这组数据表明，女性的职位大多集中在副主任科员与主任科员，包括副处级。正处级以上明显失衡，这导致她们很难在实质性的决策中起到作用。女性在核心权力部门中的机会少于男性，便不可能在决策层中拥有真正的代表性。

## (二) 晋升职务与年龄期望

女性进入核心权力结构的机会低于男性的事实，是否会影响她们对自己职业发展的期望呢？根据坎特 (Kanter, 1977, p.383) 的研究，拥有低职业机会的人与拥有高职业机会者的行为不尽相同，“机会代表未来流动和发展的预期。高职业机会者具有高的期望，而低职业机会限制了其期望目标”。换言之，现实的机会缺失必定会导致女性职业期望的降低。那么，这一规律是否存在于当今的中国公务员之中？我们罗列了从“乡科级正职”到“省部级副级以上”等六个层级的职位，让被调查者选择，结果如下：

表 5：职务期望

	乡科级正职	县处级副职	县处级正职	地市(厅局)级副职	地市(厅局)级正职	省部级副职及以上
男	37(17.6%)	35(26.7%)	61(29.0%)	25(11.9%)	24(11.4%)	28(13.3%)
女	48(23.3%)	31(15.0%)	81(39.3%)	21(10.2%)	8(3.9%)	17(8.3%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=416, F=206, M=210。

职务方面，77.6% 的女性将职业期望定在县处级正职及以下，而男性将自己定位在县处级正职以下的比例是 73.3%，这一层面上两性的差异并不悬殊；但在更高级别的职位期望中，只有 12.2% 的女性的职务期望是地市（厅局）级正职以上，而 24.7% 的男性有这样的职务期望（表5）。

男女两性对晋升年龄的期望方面，同样存在性别差异。相对于男性而言，女性的年龄期望明显前移。31.4% 的女性希望能够在40岁以前达成目标，而只有 15.6% 的男性有这样的期望；31.7% 的男性希望在50-60岁之间达成最高职务期望，而女性这一比例仅为16.2%（表6）。

表 6：晋升年龄期望

	40岁以前	40-45岁	45-50岁	50-55岁	55-60岁
男	34(15.6%)	53(24.3%)	62(28.4%)	46(21.1%)	23(10.6%)
女	66(31.4%)	60(28.6%)	50(23.8%)	26(12.4%)	8(3.8%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=428,F=210,M=218。

综合职务和晋升年龄期望两个方面，性别差异十分明显。作为对机会与权力缺失的回应，女性更加期待平等开放领导职位。在我们问及是否“领导岗位上男女比例应该相当”的问题时，69.3% 的女性认为应当如此，而赞同的男性仅为 39.7%。这个结论说明，当女性在涉及个人的具体职业计划时，她们会参照现实的可能机会调整期望值。现实告诉她们，女性走向领导岗位的道路比男性更加艰辛，低机会与低职位直接导致她们在决策结构中的低代表性，从而进一步降低她们对未来的期望。从这个意义上说，女性对晋升的低期望，是对理想与现实之间落差的自我调适，而不代表她们本性中缺乏追求。

### （三）“三低”循环导致的自我否定

的确，公共组织中女性的障碍主要表现在较少的机会、较小的权力和较低的数量 (Guy & Newman, 2004:289)，而女性地位边缘化很大程度上表现为三者之间持续的自我循环。这一循环的轨迹为：拥有低机会者容易产生消极反应，从而不利于激励她们争取机会的努力；低机会又导致更低的权力；而低机会和低权力会进一步伴随某个群体的低代表性。反之亦然。换言之，机会、权力和比例的结合产生了低层的不利循环和高层的有利循环。事实上，一旦历史和现实制度构筑起保护高层的循环机制，后来者往往难以进入。这意味着，女性作为历史上的权

力“低层群体”，其低层次循环本身使得她们难以进入男性主导的高层循环。这种循环往复的低位重演，还会导致女性对自我价值与能力否定，其消极效应十分明显。

一方面，低机会对女性自我职务期望的负面影响。表 5 显示，女性对正处级以上职位的期望明显低于男性，而低于该层级的职位期望则与男性相当，正处级成为女性期望的高峰职位。访谈中我们就该数据探问原因，“为什么女干部对自己的职务期望低于男性？”，发现女性对自己职务发展的低期望有众多原因，但主要也是最直接的回答集中在两个方面，第一认为“更高层级的职务基本上都属于男性的，女性的机会很少，有机会也是在有限的比例规定范围内的‘配额’，不大可能轮到自己，越是高层职位，越不可能通过竞争获得”；第二认为，“女性领导职位已经被定位在副职和虚职层面，主要领导职位和实权部门很难轮到女性，即便有能力，上级领导也很少会提拔女性，所以，即便能力不比男性低，也不是自己可以争取得来的。这在女干部中成为一种普遍共识，她们认为，除非是公开竞聘，晋升高层职位主要是上级的意图，而非个人的努力<sup>12</sup>。在当今中国的干部制度下，这的确已经成为阻碍女性对自己更高期望的制度瓶颈。

另一方面，即便是已经进入高层决策的女领导也会回避性别诉求。由于现实的政府高层权力结构中女性的绝对少数，使得有幸进入决策层的女性也会有意无意地掩盖自己的性别特征，追随男性标准以及男性的行为方式，很多情况下，她们会陷于性别角色期望的困境中，使得其代表性与性别角色期望发生冲突 (Sealander, 1983)。现实中，绝对少数的女性代表往往缺乏足够的自信为女性争取权益，她们甚至会有意回避性别诉求，也不会主动促进女性代表比例，因为她们担心，如果对女性群体的代表性要求太直接，就会遭到指责；如果她们坚强而自信，就被认为具有野心，且“没有女人气质”；而如果她们合作妥协，又会被视为太软弱，领导力不如男性，不适合成为权力代表，从而整体上影响女性的社会形象与声誉。

这种现象固化了女性在公共组织中的“三低”循环，尤其是女性高层领导对女性代表比例的无奈，反过来又强化了传统性别角色与性别隔离的陈规旧律。这种循环模式在现实的公共组织中比比皆是。调查中，我们发现，相当多的男性认为，那些“大胆泼辣”的女领导具有“男性特质”，“没有女人味”，甚至也有相当一部分女性认同这种观点。

---

<sup>12</sup> 杭州市党政干部座谈中女干部最普遍的说法。

表7：女领导没有女人味

	非常同意	比较同意	不太同意	很不同意	说不清
男	15(6.5%)	54(23.3%)	124(53.4%)	17(7.3%)	22(9.5%)
女	6(2.6%)	30(13.2%)	146(64.0%)	32(14.0%)	14(6.1%)
合计	21(4.6%)	84(18.3%)	270(58.7%)	49(10.7%)	36(7.8%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

数据显示，29.8% 的男性认同“女领导没有女人味”，有 15.8% 的女性也认同该观点。据此可以看出，两性对女领导的认识受到了性别刻板印象的影响，这种性别印象对女性进入高层决策机构形成无形的障碍，直接制约了女性的机会与权力，导致女性比例低下，而比例的低下，又制约机会与权力的提升。正如凯思琳琼斯 (Jones, 1987) 所说，不是女性没有学会如何进入权力，而是现行的权力已经概念化，把女性的声音排除在权力之外。

#### 四、“三低”地位背后的高素质

在女性领导职位“三低”的原因分析中，许多文献聚焦于女性独特的性别劣势与传统性别角色期望的制约，以及男性标准下女性参与公共管理活动能力的不足。一些学者认为，女性领导者的执行能力不够，工作力度欠大，坚持性不强（李一，1997:22），女性的“参与意识与群体意识缺乏，对于进入决策层意识缺乏，缺少对推进性别平等的意识和努力”（任小飞，2007；郑敏芝：2008, 70-71）。长期以来，这些“消极”方面演变成为女性领导职位缺失的重要注解，似乎女性领导者的比例缺失主要是源于其“不适当”的性别，甚至于在女性的自我性别认知中，也自觉不自觉地接受了这种解释逻辑。然而，公共组织中的女性管理者具有怎样的特质，她们是否依然复制着传统性别刻板印象中的形象，或者说真的不具备领导者素质？笔者结合调查数据，考察公务员制度实施以来女性管理者的素质发生了何种变化，以理解女性“三低”地位是否主要源于女性的低素质。

##### （一）低龄任职与高背景条件

与传统性别认知不同的是，当今政府组织中女性的任职年龄与职位普遍低于男性并不表明女性自身条件不如男性。相反，女性官员的低龄与低职位通常以高于男性的背景条件为前提。换言之，政府组织中的女性领导往往比男性拥有更高的教育程度与社会背景，这在国内外是一种普遍现象。盖伊 (Guy, 1993) 曾对美国州政府中获得高职位的两性的教育与经济背景进行比较，发现性别影响普遍存在于各州政府中，女性进入州政府顶级管理层需拥有比男性更高的背景条件。

该研究发现，在政府官员中，有 58% 的男性持有学士以上的学位，而同等学位的女性则达到 76%。从家庭背景来看，女性官员中有 28% 的母亲拥有专家或者管理者的角色，而只有 13% 的男性官员的母亲曾拥有专家或管理者角色；44% 女性官员的父亲拥有专家或者管理职位，而男性官员中，这个比例为 32%。同样，29% 的女性官员表示，她们生长于中上或者上层社会环境，而只有 11% 的男性官员生长于同样的环境；反之，32% 的女性官员表示，她们成长于中下或者下层的环境，而 59% 的男性表示自己生长于这样的环境。

这组数据告诉我们，男性可以轻易获得政府组织中的高职位，女性则需要格外优秀才能进入，她们不仅需要自身更高的文化素质，还需要家庭、经济等优越的社会背景支持。国内的研究也发现，女性领导人才的成长在年龄上趋向于年轻化（高子平，2009）。从表 22 可以发现，女性领导的年龄普遍低于男性。男性任职副处的高峰年龄在 31-40 岁，而女性同一任职的高峰年龄在 41-50 岁。这意味着，政府组织中的领导岗位对男性更具有开放性，而女性的机会大多趋向于 50 岁之前的年龄段，且以副处级为主。50 岁以上女性的机会则明显少于男性。这从一个侧面反映出女性在政府组织中的职业发展机会不多，限于低层次辅助性职位，当今的干部选拔制度给予女性领导的名额极少，使得女性之间的竞争变得更为激烈，而大多数有能力的女性依然远离决策管理的核心权力职位。

另一方面，与女性任职的低龄与低位形成反差的是，女性的受教育程度却普遍高于男性。在我们的调查对象中，硕士以上学位的女性占 18.8%，而男性仅占 10.8%；博士、本科毕业的女性比例也高于男性，与此相应的是，大专学历的女性（10.5%）比例明显低于男性（19.0%）（表 8）。

表 8：学历

年龄	专科	本科	硕士	博士
男	44 (19.0%)	163 (70.3%)	25 (10.8%)	0 (0.0%)
女	24 (10.5%)	161 (70.6%)	42 (18.4%)	1 (0.4%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460, F=228, M=232。

数据表明两个事实：一是女性任职年龄的年轻化，其权力职位年龄周期明显短于男性，显示出公共组织中女性的任职机会少于男性；二是女性需要拥有比男性更高的背景条件，才能进入与男性相当甚至更低的职位。这从一个侧面证明，女性在公共组织中获得的领导职位少且层次低，并非源于其性别特质，也不是女性自身的社会背景与条件不如男性，相反，她们拥有比男性更高的素质与社会背景，并且需要付出更多的努力。如此看来，那些将女性在权力中心地位缺失的原

因归咎于女性性别因素的观点，并没有令人信服的事实依据。

## (二) 能力自信与高成就感

对女性难以进入高层领导地位的另一种解释是女性对自己的能力缺乏自信，工作能力与工作成就感比男性低。综合国内诸多研究，普遍认为中国女性权力参与的总体现状是：社会对女性参政的认同氛围还不浓厚，女性参政能力尚显不足（李舍珠，1996；邢建华，2005；扬根乔，2004；何琼，2005）。也有学者认为，女性在政治权力机构中的参与不足，一个重要原因在于自身的因素，如女性特殊的生理特点、以及素质差、成就动机低、自卑、参政意识淡薄（赵士红，2006；张彬、蒋枝宏，2007）。那么，中国政府组织中的女性是否真的如此？我们分两组问题进行考察，一是对工作能力的自我评估；二是对工作的成就感。

首先是工作能力的自我评估，通过几个层次进行考察。

第一层次是女性工作能力的整体评估。结果显示，70.7% 的男性和 85.9% 的女性同意“女人的工作能力不比男人差”这一说法，说明女性对工作能力的自我评价高于男性（表9），尽管男性对女性同事的能力评价也相当高。

**表 9：女人的工作能力不比男人的差**

	非常同意	比较同意	不太同意	很不同意	说不清
男	30(12.9%)	134(57.8%)	45(19.4%)	6(2.6%)	17(7.3%)
女	66(28.9%)	130(57.0%)	21(9.2%)	5(2.2%)	6(2.6%)
合计	96(20.9%)	264(57.4%)	66(14.3%)	11(2.4%)	23(5.0%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

第二层次是女性对自身能力的评估。数据显示，84.2% 的男性和 92% 的女性对自己的工作能力“比较自信”和“非常自信”（表10）

**表 10：对自己的工作能力有自信**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	83(36.4%)	109(47.8%)	13(5.7%)	4(1.8%)	5(2.2%)	14(6.1%)
女	60(26.7%)	147(65.3%)	8(3.6%)	4(1.8%)	0(0.0%)	6(2.7%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=453,F=225,M=228。

第三层次从女性能否独立完成工作观察其实际执行力，验证女性自信心的真实度。结果显示，工作中“很少依赖他人，主要靠自己”的女性占 81.6%，而男性占 74.1%，女性明显高于男性。同样，认为这一描述不符合自己情况的男性比例也高于女性（表 11）。

表 11：工作中很少依赖他人，主要靠自己

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	53(22.8%)	119(51.3%)	30(12.9%)	5(2.2%)	7(3.0%)	18(7.8%)
女	44(19.3%)	142(62.3%)	24(10.5%)	2(0.9%)	7(3.1%)	9(3.9%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

第四层次进一步了解女性对自己领导能力的评价。结果显示，不同意“女性领导力不如男性”的女性也明显高于男性，分别为女性 69.2%，男性 50%（表 12）。相似地，男性同意总体上“男性比女性更胜任领导角色”的比例高于女性，分别为男性 63.4%，女性 48.7%（表 12）。

表 12：女性领导能力不如男性

	否	是	说不清
男	116(50.0%)	65(28.0%)	51(22.0%)
女	158(69.2%)	33(14.5%)	37(16.2%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

表 13：总体而言，男性比女性更胜任领导角色

	非常同意	比较同意	不太同意	很不同意	说不清
男	31(13.4%)	116(50.0%)	60(25.9%)	5(2.2%)	20(8.6%)
女	17(7.5%)	94(41.2%)	85(37.3%)	18(7.9%)	14(6.1%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

显然，不论是一般意义上的女性能力评价，还是对自身能力的信心，包括对工作能力与领导能力的自我评价，女性的自信心都明显高于男性。我们对女性

官员的访谈也证实了这一点，以下是对任职多年的女性领导访谈片段<sup>13</sup>：

问：假如说，把一个女性放到省财政厅厅长的位置，你觉得她做得了吗？

答：可以的啊，我觉得完全可以的。许多岗位女性担任肯定不比男性差的。

问：你的意思是不是说，现在很多男性担任的职位，如果让女性来做，也可以做好？

答：我觉得可以的。没有做不好的。

另一位女处长表达了相似的观点<sup>14</sup>：

答 1：在我们局里，女性都能独当一面。我们局用地管理处负责主城区的用地，每个建设项目都要划红线，划红线工作量非常大，我们处里的女性基本上一个人负责一个区，她们都是一个顶一个。有人说女性会优柔寡断，其实也有泼辣果断的。

答 2：我们女性队伍中有不少是出类拔萃的，能力很强，由于我们工作量非常大，不可能都由男性领导来负责，女性在工作上都是独立性很强的。

不难看出，女干部对自我能力的评价与传统的性别印象存在差距，甚至也有别于当今众多研究者的结论。这种自信与她们独立的工作方式与绩效为前提，表11显示，女性独立完成工作的能力并不亚于男性。这印证了政府公共组织中女性的高素质，不仅体现在其进入公共组织阶段的学历高，而且在职业发展过程中的自我提升与知识更新能力同样高于男性。

其次是女性的工作成就感。一些研究认为，女性参与率低下、处于权力边缘、以及自身能力不足等因素，会导致女性工作成就感降低。政府组织中的女性是否普遍具有这一特征？我们从工作成就感和失败感两个层面进行考察。

第一层面了解女性对自身工作的成就感，通过能否“出色完成工作任务”测量女性对工作效能的自我感知。结果如下：

表 14：能出色完成工作任务

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	77(33.2%)	125(53.9%)	11(4.7%)	1(0.4%)	1(0.4%)	17(7.3%)
女	54(23.7%)	153(67.1%)	7(3.1%)	5(2.2%)	2(0.9%)	7(3.1%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

<sup>13</sup> 杭州市某局女性副局长访谈记录。

<sup>14</sup> 杭州市某处女性处长访谈记录。

数据显示，能出色完成工作任务的女性占 90.8%，男性占 87.1 %。这在某种程度上证明，女性对工作能力的评价并非盲目的自信，而是以实际工作经历为依据，这也使得她们对工作成就感的高度认同更加可信。

第二层次是对自己目前的工作喜欢程度与成就感。之所以将工作喜爱程度列入考察范围，是由于这可以从情感态度上反映女性对成就感的心理依据。我们从“成就”与“失败”两个维度进行考察，如果如下：

**表 15：喜欢现在的工作，有成就感**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	53(23.0%)	107(46.5%)	40(17.4%)	5(2.2%)	3(1.3%)	22(9.6%)
女	27(11.9%)	139(61.2%)	38(16.7%)	9(4.0%)	4(1.8%)	10(4.4%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=457,F=227,M=230。

**表 16：经常觉得自己很失败**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	11(4.7%)	32(13.8%)	68(29.3%)	54(23.3%)	38(16.4%)	29(12.5%)
女	6(2.6%)	37(16.2%)	91(39.9%)	51(22.4%)	27(11.8%)	16(7.0%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

69.5% 的男性认为在工作中有成就感，而女性这一比例为 73.1%。对工作失败感的测量结果是，62.3% 的女性和 52.6% 的男性选择“不太符合”或者“很不符合”。换言之，男性比女性对自己工作更有失败感。这一结果的确偏离了传统观念，即便是许多研究女性参与的学者，通常会认为女性的能力与效能感都不如男性。然而，该数据显示，女性不仅对自我能力的评价很高，而且具有相当高的工作成就感。

### (三) 明确的职业目标与强烈的竞争动力

女性的权力边缘化还常常被归因于胸无大志且缺乏进取心。一些实证研究似乎也证明了女性管理者的这一缺陷，如袁潇、孟李（2004：42）主张的那样，女性是消极被动的。这种观点究竟是否真实反映了当今女性管理者的特征？我们从职业目标与动力两个方面考察这种心理偏差是否专属于女性。

首先是职业目标。通过职业发展规划和职业理想两个方面观察，结果发现，无论是职业发展目标还是职业理想，两性均十分明确，且女性比男性更具有坚持性。

**表 17：对自身职业发展有明确规划**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	47(20.3%)	99(42.7%)	40(17.2%)	5(2.2%)	9(3.9%)	32(13.8%)
女	27(11.8%)	133(58.3%)	40(17.5%)	7(3.1%)	4(1.8%)	17(7.5%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

**表 18：始终坚持职业理想**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	不适合	说不清
男	72(31.0%)	118(50.9%)	15(6.5%)	4(1.7%)	4(1.7%)	19(8.2%)
女	46(20.2%)	142(62.3%)	17(7.5%)	5(2.2%)	5(2.2%)	13(5.7%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

63% 的男性对自身职业发展有明确的规划，且有 81.9% 的男性认为自己始终坚持职业理想，而女性这两项的比例分别为 70.1% 和 82.5%，均略高出男性。从这个意义上可以说，公共组织中的女性对自身的职业发展具有明确的规划与愿景，并非传统认定的那样不思进取，或者说只满足于被安排的角色。相反，置身于政府组织中的女性对自己的职业前景有明确的目标，这的确颠覆了女性只适合配角地位的定论。

再是职业发展动力。明确的职业目标和职业理想是职业发展的必要动力。许多文献提到“女性参与政治决策意识缺乏”，在面临竞争的情况下，缺乏与男性同样的进取热情。我们通过女性在组织外部与内部竞争的环境下所做的选择，观察她们的竞争心态。（表19、表20）。

**表 19：省市公开选调公务员，只要条件符合，我会报名参加**

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	说不清
男	19(8.2%)	64(27.6%)	67(28.9%)	37(15.9%)	45(19.4%)
女	20(8.8%)	82(36.0%)	64(28.1%)	34(14.9%)	28(12.3%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460,F=228,M=232。

表 20：单位内部竞争上岗，只要条件符合，我会报名参加

	非常符合	比较符合	不太符合	很不符合	说不清
男	29(12.6%)	83(35.9%)	42(18.2%)	30(13.0%)	47(20.3%)
女	29(12.9%)	109(48.4%)	38(16.9%)	23(10.2%)	26(11.6%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=456,F=225,M=231。

很显然，与男性比，女性参与竞争的态度更加积极主动。有 35.8% 的男性和 44.8% 的女性表示在省市公开选调公务员时，自己会报名参加；48.5% 的男性和 61.3% 的女性表示单位内部竞争上岗，只要条件符合，自己会报名参加。女性的竞争意愿明显比男性强，这也能从她们对职业发展与家庭生活重要性的认知得以印证。有 50.7% 的女性和 45.7% 的男性不认同自己“未来的生活中心不是谋求职业发展”<sup>15</sup>。这一结果告诉我们，女性对传统性别角色的认同正在出现变化，其追求事业的抱负并不低于男性。

至此不难看出，尽管女性长期居于权力边缘，但获得领导职位的女性具有更高的自身素质与更好的社会背景，她们具有很强的能力自信与工作成就感，且具有明确的职业目标与强烈的职业发展动力。据此可以相信，公共组织中女性领导职位缺失的原因并不在于女性自身的缺陷，相反，她们得以进入政府组织的先决条件是更高的教育程度，对职业发展拥有更明确的目标与理想，对自己工作能力与领导能力充满自信，并对自己工作的满意度较高，同时，女性还对职位晋升具有很强的积极。这些特征已经超越了传统的女性性别形象。

那么，女性长期处于权力边缘的主要症结究竟何在？

## 五、“三低”地位的制度性成因

全面而充分地解释女性在权力结构中“三低”循环的原因并非易事，因为社会结构中任何一种制度安排以及文化现象都与女性地位密切相关。但是，就公共组织中的女性权力地位而言，除了女性参与不足的普遍原因之外，公共组织的制度设计及其文化错位，直接或间接地阻碍了她们平等地参与高层权力的机会，尤其是在国家政府有意提升女性比例的制度背景下，由男性发动并主导的提升女干部比例的一系列政策及行动中，仍然从“配角”地位来安排或者给予女性某种机会。这正是政府组织中女性比例长期难以提升的制度性或者说组织的结构性原因，而公共组织中的性别文化错位进一步将女性的边缘地位合理化。

<sup>15</sup>

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

## (一) 任职比例的底线变高线

为顺应世界消除性别不平等的潮流，保证一定数量的女性进入各级领导核心地位，直接参与决策，从 1983 年机构改革至 2001 年的《中国妇女发展纲要 2001-2010》，明确规定了各级权力机构中的女性比例。这些宏观政策在各地都有贯彻。杭州市也颁布了一系列政策，以便从制度上保障政府组织中女性领导职位的提高<sup>16</sup>。这些措施对提高女性在政府组织中的权力地位起到了重要作用，并取得一定效果。但是，比例制并没有从根本上解决性别不平等，因为此类政策及其实施中存在诸多缺陷。

首先，比例政策变成点缀。许多地方政府的决策者吸纳极少数女性进入领导班子，仅仅为了性别点缀，并把“至少有一名女干部”认同于“只要有一名女干部”。在这种背景下，即便有再多的优秀女性也不会考虑数量上的增加，反而为满足比例而忽略了对能力的公平考察。因此，比例制的结果仍然是：女干部副职多，正职少，关键部门和决策岗位比例大大不足（祝平燕，2006）。访谈中，某区干部科的科长提到，“现在对女干部的规划数字存在问题，往往过于笼统，难以起到实质性作用。因此，在数量上需要进一步明确，或者说配备的数量要有所提高。”

其次，导致男性的不满和对女性的反向歧视。很多女干部即使走到了高层决策岗位，也要顶住舆论压力，因为她们可能是“被比例”而晋升的。访谈中，一位宣教部的女部长特别提出这个问题，“比例给女性带来了烦恼，走上领导岗位究竟是因为工作能力呢，还是因为有这个比例。”这的确成为许多女干部的心结，也阻碍了女干部数量的提高。

再次，比例政策缺乏监督和约束机制。事实上，尽管中国颁布了许多提高女性领导的政策和规定，但实践过程却缺乏有效的监督，以至于许多地方依然将这种政策视为弱性的规定，即便达不到，也不存在任何风险。调查中也发现，杭州市妇女发展规划的某些指标甚至出现倒退，却没有任何组织或者制度对这种现象进行回应，执行中更没有监管，这就很难保证满意的政策执行效果。

---

<sup>16</sup> 杭州市颁布的政策中包括各种比例：《2007-2011 年杭州市培养选拔女干部队伍工作规划》中有非常详细的比例计划：1) 市和区、县（市）党委、人大、政府、政协领导班子要各配备 1 名以上女干部；2) 市和区、县（市）党委、政府工作部门要有一半以上的领导班子至少配备 1 名女干部，有 10% 以上的部门配备正职女干部；3) 每个乡镇（街道）领导班子至少配备 1 名女干部，每个区、县（市）要有 20% 的乡镇（街道）配有正职女干部；4) 村两委班子中至少要有 1 名女性；5) 女职工比较集中的行业、部门及企事业单位的领导班子要多选配些女干部；6) 县级以上人大代表、政协委员中女性比例不得低于 22%；党代会中女代表比例不得少于本地区女性党员占党员总数的比例；7) 各级后备干部队伍中，女干部的比例不少于 20%，“一把手”女后备干部数量有所增加；8) 在新发展党员中女党员所占比例应达到 30% 以上。

因此，比例制度虽然是女性参与政治决策的必要途径，通过硬性规定排除抵消传统制度与性别文化的负面作用，让女性进入决策层，但是，大部分职位只按最低标准“安排”女性，使得底线变成了高线，导致一些有能力的女性人才失去机会。同时，比例也会导致女性职位的虚置和错位，在某种程度上加重了对女性进入领导职务的偏见。访谈中一位干部科科长<sup>17</sup>提到的，“规划（即比例）要扩展，组织部的人才配备也要相应地跟上，事实上，不是说没有女干部人才，而是没有充分利用这些人才，没有发挥她们的作用”。因此，比例制度并非解决女性参政率问题的根本之道。

## （二）选任制度中的不公平

1993年公务员制度的建立在很大程度上为女性进入政府组织提供了相对公平的环境。随着经济发展和教育程度的提高，越来越多的女性通过竞争进入政府组织，基层组织的男女公务员比例已基本达成平衡。相对公平和科学的公务员进入机制使得这个层面上的性别歧视已经得以很大程度的扼制。随之，“竞争上岗”成为领导干部选拔任用的途径之一，也成为女性进入决策层的重要通道<sup>18</sup>。

但是，现阶段的竞争上岗主要限于中层以下的职位，可以为女性提供低层级职位的晋升空间。由于性别的制约，她们的职位提拔往往会陷入“非关键岗位—提拔机率低—更少的女性进入关键岗位”的低层循环，又由于当今的选拔委任制将女性置于配角地位，甚至通常使用“配备”一词指称女干部选拔，这无形中成了女性进入决策层的“玻璃天花板”。访谈中一位女干部提到：“干部提拔有两个规律，一个是领导身边的提拔周期快；第二个就是经济部门的，包括建设部门的提拔得快。重要岗位一般都由男性把持着，女性承担重要职位的极少”<sup>19</sup>。问卷调查结果显示，有28.7%的人认为晋升制度不透明、不公平是自己职业发展不顺利的重要原因，并且认为“目前的晋升制度不科学”<sup>20</sup>。

所以，尽管女性公务员的比例近年来在大幅提升，尤其是公务员的进入实行考任制以来，女性通过公平竞争获得了进入政府组织的机会。但是，基数的增加并没有带来女性实质性决策参与率的显著提高，原因在于中层及以上的职位不

---

<sup>17</sup> 杭州市某区委组织部部务会议成员和干部科科长（男）。

<sup>18</sup> 中国公务员职务晋升的方式有五种：内部晋升制、外补制、委任晋升制、招聘晋升制、自荐晋升制。2002年7月中央颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》，明确规定竞争上岗是党政领导干部选拔任用的方式之一。中国公务员职务晋升主要采取竞争上岗的形式，通过公开报名、资格审查、考试、面试、民主测评、组织考察、决定任命等程序进行。

<sup>19</sup> 杭州市某区台办的某主任（女）。

<sup>20</sup> 杭州市党政干部调查问卷数据与访谈录。

再实行透明公平的考任制，而是实施组织部执行的选任制。而选任制的执行者仍然受传统观念和性别偏见的影响，保留着对女性性别的刻板印象，加之对决策能力的片面理解，很多情况下，高层女性职位被当作任务性的指标，或者仅仅出于男性“照顾”女性的良好愿望。这种具有明显主观色彩的选任制度直接导致女性参与高层决策职位的进程少有长进。

### (三) 退休政策成女性晋升瓶颈

按照《国家公务员暂行条例》的规定，男 60 岁女 55 岁为公务员的退休年龄，换言之，女性比男性提早 5 年退休，与此相关的规定是女性公务员的提拔年龄上限为 45 岁，而男性为 50 岁。这成为女性管理者晋升年龄期望明显低于男性主要原因，也是女性晋升的主要瓶颈，导致大量有才能的女性管理者失去与男性平等的机会。事实上，40 到 50 岁正是女性工作经验丰富个人能力趋于成熟、家庭负担减轻、身心健康的黄金期，该政策限制了女性的职业成长年限，过早退休使女性丧失了进一步发展和进入高层关键职位的机会。对此，政府组织中公务员的看法也存在明显差异。

表 21：公务员应该同龄退休

	非常同意	比较同意	不太同意	很不同意	说不清
男	22(9.5%)	74(31.9%)	79(34.1%)	28(12.1%)	29(12.5%)
女	45(19.7%)	93(40.8%)	61(26.8%)	16(7.0%)	13(5.7%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460, F=228, M=232。

数据显示，60.5% 的女性和 41.1% 的男性同意“男女公务员应该同龄退休”，女性的诉求明显高于男性。46.2% 的男性和 33.8% 的女性不同意“男女公务员应该同龄退休”。总体而言，女性要求同年龄退休的愿望比男性更强烈，她们意识到早于男性退休是对自己基本权利的剥夺，剥夺了“平等参政的权利和机会，这是有违宪法基本原则的”（刘军、蒋永萍，2003）。

根据中国国家机关现任女干部队伍状况的调查数据，截止到 2001 年 12 月底，在中央国家机关副部长以上的女领导干部中，60 岁以上的干部占同级女领导干部总数的 53.6%，55 岁至 59 岁的干部占同级女领导干部总数的 26.83%，年龄结构偏大；在正副司局级女领导干部中，50 岁以上干部占同级女领导干部总数的 49.9%（朱立言、刘兰华，2005）。根据全国妇联 2000 年妇女社会地位调查抽样报告来看，55 岁以下的科级干部中，女性占 20% 左右，而 55 岁以上的科级干部，

女性只占 7.1%<sup>21</sup>。

这种状态也体现在杭州市的干部任职年龄结构中。表 4 “行政级别” 显示，女性任职的高峰级别为“副处级”，达到 22.3%，而“正处级”则迅速下降到 7.1%，再到“副局级”的 4.0%，而男性则从“副处级”的 20.3%，再到“正处级”的 19.5%，以及“副局级”的 17.3%。两性随着年龄增长，任职级别呈逐步分化趋势。笔者在这一比例基础上，加入年龄因素进行分析，对“副处级以上”的年龄与职务进行比较，发现两性任职的年龄与级别具有明显差异。

表 22：年龄.性别.行政级别

行政级别年龄		副处级	正处级	副局级及以上
30岁及以下	男	1 (0.43%)	1 (0.43%)	0
	女	6 (2.68%)	0	0
31-40岁	男	26 (11.26%)	8 (3.46%)	6 (2.60%)
	女	17 (7.59%)	3 (1.34%)	4 (1.79%)
41-50岁	男	16 (6.93%)	19 (8.23%)	13 (5.63%)
	女	25 (11.16%)	11 (4.51%)	5 (2.23%)
51岁及以上	男	4 (1.73%)	17 (7.36%)	21 (9.09%)
	女	2 (0.89%)	3 (1.34%)	7 (3.13%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=455, F=224, M=231，此处只统计副处级以上职位。

很显然，性别差异主要体现在两个方面：男性任职副处的高峰年龄在 31-40 岁，而女性同一任职的高峰年龄在 41-50 岁。这就是说，虽然男女考入政府组织时的年龄相当，但在职业发展过程中，男性比女性更早得到提拔重用，男性比女性平均提早十年；二是女性的任职高峰集中在副处级职位，而男性则分布在副处级、正处级、副局级及以上。数据显示，女性随着年龄增长，进入 41-50 岁年龄段的正处级比例迅速下降到 4.51%，而男性在这个年龄段的升职率高于 31-40 岁年龄段。

<sup>21</sup>

数据来源：全国妇联、国家统计局，2000 年中国妇女社会地位质量标准调查主要数据报告。

换言之，女性升职的年龄区间比男性要小，提升的晚，而止步得早。这固然源于整个干部提拔制度的弊端，但男女公务员不同年龄退休的规定，直接影响了女干部晋升的空间，从而制约了她们进入高层权力中心的可能。事实上，虽然中国《公务员法》规定女性比男性早 5 年退休，但女性往往早于 55 岁提前退休。这对女性向高层决策职位发展直接产生了不利影响，一些地方规定女干部选用年龄，县处级不超过 40 岁，市厅级不超过 45 岁，甚至规定 50 岁左右的处级女干部就不再继续提拔，处级女干部 50-53 岁离岗，55 岁退休，而同龄同职的男性则不受此规定影响（叶边，2000）。这严重挫伤了政府组织中女性职业发展的热情，并直接影响正职和高层女领导的选拔，不仅浪费了人才资源，更违反了公平公正原则。

#### (四) 传统性别文化的内化

与政策制度的硬性规定不同，社会文化通过传统观念和性别偏见渗透在公共组织的职位分配制度中，在无形的观念驱使下，心安理得地将女性排除在核心权力职位之外。在强大的性别文化霸权统治下，甚至女性的自我性别认知也深陷于传统角色期望中。不可否认的是，政府公共组织中的权力分配制度依然沿用着男主女从的定律，甚至在有意提高女性比例的背景下，男性决策者并没有意识到传统性别文化中对女性的歧视，而是将其引入组织文化的规范之中。正是这种内化于意识深处的文化积淀，使得人们有意无意地为女性的低比例寻找性别缘由。

首先，在大多数人眼里，女性的成功表现在家庭的和谐而非事业的成功。访谈中，经常出现“女子无才便是德”，“男主外女主内”这样的句子，且这种说法以男性居多。58.2% 的男性认同“男人以事业为重，女人以家庭为主”的说法，而认同这一说法的女性只有 32.1%（表 23），更有男性认为主持家务是女性“善良的本性”。

表 23：男人以事业为重，女人以家庭为主

	非常同意	比较同意	不太同意	很不同意	说不清
男	27(11.6%)	108(46.6%)	78(33.6%)	7(3.0%)	12(5.2%)
女	12(5.3%)	61(26.8%)	124(54.4%)	24(10.5%)	7(3.1%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=460, F=228, M=232。

其次，传统性别交往文化束缚了女性的行为方式。政府组织中的工作特点与行为方式通常要求公务员出差加班，加之上级领导以男性为主，使得女性不便像男性那样随上司出差并接触过多，传统“男女授受不亲”的性别交往文化制约

了女性的行为选择。为避免与男领导和男同事接触过多导致流言蜚语，她们会顾忌家人和同事的感受，不能与男性一样投入更多的时间与精力，从而阻碍她们与男性一样的发展机会。访谈中许多女干部都表达了这种担忧与无奈。她们一致认为女性不便和男领导与男同事多接触，否则会引人怀疑，不利于家庭和睦。正如一位女科长所说，“每天早出晚归跟领导在一起的女性，大家是要说闲话的，会招来很多流言蜚语，引起家庭矛盾。相同的情况在男同事身上却不会发生”<sup>22</sup>。

再次，女性作为养育者与照顾者的角色意识深植于组织文化中。尽管女性已经获得与男性平等的就业权，且享受平等参与公共组织的机会，但是，她们成为“组织人”的同时，依然承担着私人领域的“养育者”角色，即便许多家务可以通过社会化服务完成，但女性作为母亲和妻子的角色意识始终控制着她们的心理，这对她们的事业发展形成无法抗拒的阻力。这种男主女从（或者说男主外女主内）的社会性别文化正在越来越强化传统的性别期望，据全国妇联 2010 年对中国女性社会地位的调查显示，有 61.6% 的男性和 54.6% 的女性认为应该“男主外女主内”，较 2000 年的比例分别上升了 7.7 和 4.4 个百分点。

访谈中，大多数女性承认社会性别文化对自己有影响。她们谈到，当家庭中男女双方工作都非常忙时，社会主流文化期待的是女性放弃或者牺牲职业发展，承担家庭责任。因此，通常是女性退回家庭，即使继续职业，也必须分配更多的时间承担主要的家庭责任，一旦女性对事业有更大的追求，就会承受更多的压力。正如一位女干部所说，“我们单位同事大部分都是警校出身，夫妻双方都是警察，丈夫忙的话，妻子一般都退居二线了<sup>23</sup>”。这种情况十分普遍。从家务时间的调查来看，55% 的人表示妻子承担家务的时间更多，而丈夫承担更多的仅占 10.1%。从孩子对事业的影响来看，41.4% 的男性表示有影响，女性的这个比例达到了 55.5%<sup>24</sup>。这的确制约了女性的工作成就，以至于在某些竞争标准之下，女性明显处于弱势。

最后，对领导力的偏见扼杀了女性特有的领导特质。传统观念认为，男性的性别特质更适合承担领导责任，女性缺乏领导能力。长期以来，女性与私人领域相联系，她们被认为只适合于从事家庭的养育与照顾，而公共领域中行使权力的能力不如男性。调查中发现，不同意“女性不适合当领导”说法的女性高达 72.4%，而男性为 59.9%<sup>25</sup>。说明相当多的男性认为领导职位更适合于男性，甚至也有为数不少的女性认同这一观点。这也可以从另一侧面得以印证，当我们问及

<sup>22</sup> 杭州某区财政局某科长。

<sup>23</sup> 杭州市公安局某主任。

<sup>24</sup> 资料来源：根据杭州市党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

<sup>25</sup> 资料来源：根据杭州市党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

是否同意“女性不愿意当领导”的说法时，女性反对这一观点的人数高达 69.6%，而男性为 56.5%。

表 24：女性不愿意当领导

	否	是	说不清
男	131(56.5%)	39(16.8%)	62(26.7%)
女	158(69.6%)	28(12.3%)	41(18.1%)

资料来源：根据党政机关人才发展性别差异的调查问卷的数据计算。

注：N=459, F=227, M=232。

不难看出，女性在公共组织中权力地位低下的原因主要在于权力分配制度及性别文化错位。长期以来，公共权力在两性之间的分配始终遵循性别分离策略，在公共与私人的二元结构中设定权力授受的标准，以男性为模本的领导者资格已经如此深入地根植于组织制度与文化结构中，以至于不仅男性，甚至女性自己也误认为自己的性别特质低于男性，不适合成为领导者，尤其不适合成为高层决策的领导者。

## 六、结 论

第一，尽管中国的公务员制度为女性参与政府公共组织提供了公平的机会，但是，在核心权力结构中，女性的权力地位依然走不出“三低”或者“三多三少”的循环怪圈，核心决策层的女性比例与其公务员基数严重失调。

第二，自中国实行公务员制度以来，政府公共组织中的女性管理者已经超越了传统认定的性别形象，她们必须拥有比男性更高的教育程度与社会背景条件，才能获得与男性相同的权力职位，甚至只能获得更低的职位。

第三，女性具有明确的职业目标与职业发展动力，其竞争力在某种程度上比男性更强。这颠覆了对女性的成见与偏见：女性在公共生活中缺乏热情与追求，是被动的、消极的，缺乏男性具有的主动性和积极性，因此不适合公共领域的领导角色。

第四，女性对参与公共管理的能力充满自信与成就感，这与其实际能力密切相关。女性管理者不仅能独立完成任务，而且十分重视知识的更新与经验积累，并非传统性别刻板印象认定的那样缺乏自信与自尊。

第五，女性权力地位低下的主要原因在于组织制度与性别文化的制约。具体体现在几个方面：政府组织对女性领导数量与比例的底线变成了高线；选拔干

部政策的性别盲区导致女性成为“配角”被安排；两性公务员不同年龄退休成为阻碍女性晋升机会的瓶颈；传统的组织文化建立在性别分离基础之上，导致女性难以摆脱私人领域照顾者的角色期望，被认为不适合于公共组织的领导责任。

## 参考文献

- 北京党政女性领导人才成长规律课题组 (2009). 北京女性官员成长现状调查透析. 新视野, 4.
- 蔡敏 (2002). 关注女性领导——由中央国家机关女干部现状调查研究结果引发的思考. 领导科学, 6.
- 丁娟 (2006). 社会参与:女性发展的一个全球性薄弱环节. 浙江学刊, 4.
- 杜洁 (2001). 中国培养选拔女干部政策措施评估和社会性别分析. 妇女研究论丛(增刊).
- 冯昀 (2009). 女性参政的现实缺憾与对策. 领导科学, 5.
- 高子平 (2009). 女性人才发展的六大趋势. 经济咨询, 2.
- 何琼 (2005). 近十年来国内关于中国女性参政研究综述. 中华女子学院学报, 5.
- 任小飞 (2007). 中国现代女性领导发展状况研究. 博士论文: 四川师范大学政治教育学院.
- 刘军、蒋永萍 (2003). “关于男女公务员同龄退休问题”的讨论. 妇女研究论丛.
- 李舍珠 (1996). 当代中国女性政治参与意识透析. 中华女子学院学报, 1.
- 李一 (1997). 女性领导行为特点初探. 组织人事学研究, 1.
- 陶璐霞、程雄 (2005). 对中国女性参政问题的分析与思考. 科学领导, 5.
- 孙凌云 (2010). 女性领导的素质对从政的影响及完善途径. 学理论, 10.
- 王立 (2008). 对中国女性政治参与发展的历史考察. 大庆师范学院学报, 4.
- 邢建华 (2005). 新时期中国女性政治参与问题的若干思考. 牡丹江师范学院学报, 6.
- 叶边 (2000). 是女干部就该早退休? . 领导文萃, 12.
- 扬根乔 (2004). 论当前中国妇女参政的现状、问题及对策. 当代世界与社会主义, 2.
- 袁潇、孟李 (2004). 女性领导如何纠正从政心理偏差. 领导科学, 2.
- 殷月园、孔德男 (2009). 社会性别视角下的当代中国女性参政制约因素分析. 法制与社会.

张彬、蒋枝宏 (2007). 浅论妇女参政不足的原因及对策. 湖南行政学院学报 (双月刊) , 5.

张丽萍 (2009). 论中国女性参政的现实困境. 现代商贸工业, 2.

周丽萍 (2008). 从政女性路多艰. 廉政瞭望, 3.

朱立言、刘兰华 (2005). 中国政治领域女性领导发展中的问题及对策. 北京行政学院学报. 5.

郑敏芝 (2008). 女性高层次人才发展探析. 兰州学刊, 11.

祝平燕 (2006). 社会转型期妇女参政的社会支持系统研究. 博士文论: 华中师范大学公共管理.

赵士红 (2006). 转型期妇女参政的困境与出路. 社会科学论坛 (学术研究卷) . 8.

Borchorst, A. (1999). Feminist Thingking about the Welfare State. In Ferree, M.

M., Orber, J. & Hess, B.B. Eds. *Revisioning Gender*. Boulder: Altamaria Press, 99-127.

Chodorow, N. (1978). *The Reproduction of Mothering. Psychoanalysis and Sociology of Gender*. Uniiversity of California Press.

DeHart-Davis, L. (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review*, 67(5): 892-903

Ferguson, K.E. (1984). *The Feminist Case Against Bureaucracy*, Phliadelphia:Temple University Press, p17.

Gilligan, C. (1988). Two Moral Orientations: Gender Differences and Similarities. *Merrill-Palmer Quarterly*, 34(3):223-237.

Guy, M.E. (1993). Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women's Integration into Public Management. *Public Administration Review*, 53(4):285-292.

Guy, M. E. & Newman, M.A. (2004). Women's Jobs, Men's Jobs: Sex Segregation and Emotional Labor. *Washington: Public Administration Review*. 64(3):289–298.

Gouws, A. & Kotzé,H. (2007). Women in leadership positions in South Africa: The role of values. *Politikon* 34.2:165-185.

Jones, K. (1987). *On Authority: Or, Why Women Are Not Entitled to Speak*. In Pennock, J.R. & Chapman, J.W., eds. *Authority Revisited*, New York: New York University Press.

Kanter, R.M. (1977). *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.

Kelly, R.M. & Marin, A. J. D. (1998). *Position power and Women's advancement*. Women In Management Review, 13(2):53-66.

King, H. (1995). Replication, Replication. *Political Science and Politics*, 28(3):444-452.

Lowndes, V. (2004). Getting on or Getting by? Women, Social Capital and Political Participation, *BJPIR*, (6):45-64.

Mikanagi, Y. (2000). A Political Explanation of the Gendered Division of Labour in Japan. In Marchand, M.H. & Runyan, A.S. Eds. *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*. London: Routledge.

Oakley, J. G. (2000). Gender-Based Barriers to Senior Management Positions: Understanding the Scarcity of Female CEOs. *Journal of Business Ethics*. 27(4):321-334.

Portillo, S. & DeHart - Davis, L. (2009). Gender and Organizational Rule Abidance, *Public Administration Review*, 69(2):339-347.

Stivers, C. (2002). *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*, second edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Sealander, J. (1983). *As Minority Becomes Majority*, Westport, CT: Greenwood Press.