

# 政法传统背景下的妇联妇女权益维护 (1980 - 2016) \*

陈伟杰

**提要:**20 世纪 80 年代以来,在政法传统的塑造下,妇联妇女权益维护工作继续其行动的政治依附性,获取法律给予的独特组织授权,建立连接国家实权机构的嵌入式权益维护网络。这些中观结构进而影响了妇联在包括参与、普法和救助在内的妇女权益维护行动中采取的策略。概括地说,在中观结构形成和策略选择中,皆存在“以法入政”和“以政入法”两类实践机制。政法传统背景下妇联妇女权益维护的特质,可用“权利的政治”和“策略弹性”来概括。“权利的政治”规定了妇联妇女权益维护工作的基本方向。在此前提之下,妇联具有选择政治与法律的混合路径开展妇女权益维护的弹性空间。

**关键词:**政法传统 妇联妇女权益维护 权利的政治 策略弹性

## 一、引言

中华人民共和国成立后形成的群团制度具有明确的社会动员和管控取向(陈佳俊、史龙鳞,2015),发挥着“传动装置”和“杠杆”作用,以将群众纳入到党的组织联系之中(Barnett,1951)。因此,作为群团组织的一员,直至 20 世纪 80 年代之前,妇联侧重于完成行政性任务(徐家良,2003:75)。改革开放初期,拐卖妇女、买卖婚姻、妇女卖淫以及计划生育政策趋严背景之下虐待生产女婴的妇女和溺杀女婴等情况涌现,妇女问题日趋严峻,国家期待妇联组织为其分忧(Zhang,1996:427 - 428)。其时,法制建设因有助于提供发展经济所需的社会秩

---

\* 本研究在资料收集过程中承蒙张李玺、李洪涛、刘明辉三位教授以及受访的妇联权益部多位部长支持,论文修改过程中吸收了匿名评审的宝贵意见,在此一并致谢!文责自负。

序而成为邓小平两手政策中的一个抓手(Lubman,2012:38)。在此背景下,中共中央书记处指示“妇联组织要用法律武器维护妇女合法权益”(刘宁元,2010)。数年间,中共中央相关机构的文件和领导发言以及全国妇联章程反复就此表态,强调妇联基本职能是“代表和维护妇女利益,促进男女平等”(1988年《中华全国妇女联合会章程》),坚决与侵害妇女权益的行为作斗争。

从这一时期起至今,妇联妇女权益维护工作成为其事业的重要组成部分。在国家与社会法制化背景之下,妇联工作被纳入法律轨道。同时,妇联始终要扮演作为党和政府与妇女群众之间的桥梁和纽带、为妇女代言的角色。换言之,妇联妇女权益维护工作既包含政治代表性,也强调合法性。如果从现代政治的观点看,法律与政治各有其品格。当妇联妇女权益维护集两种品格于一身时,其关系如何处理?特别重要的是,我们是在当代中国情境之下讨论这一关系的,因此有必要将中国共产党长期以来形成的政法传统纳入视野之中,惟其如此,我们对于妇联妇女权益维护工作才能有更为深入的理解与把握。本文试图回答以下问题,在政法传统影响下,20世纪80年代以来妇联妇女权益维护工作开展的政治合法性及内、外部条件是怎么建立的?其行动策略如何?从政—法关系的角度看,上述过程具有什么样的实践机制?进而,我们该如何理解妇联妇女权益维护工作的总体特征?

鉴于政—法关系是本文分析的基本线索,笔者在此尝试提炼一种现代情境下超越具体意识形态的“政(政治)”与“法(法律)”的内涵。政治是指在国家之间或是发生在一国之内的团体之间追求权力分享或影响权力分配的努力(韦伯,2004:197)。现代国家的背景之下,政治所推崇的价值观是“代表性”“政治回应”和“责任”(罗森布鲁姆等,2002:32),在这一点上中西无异,尽管其理论基础和所代表的群体并不相同。现代社会的政治是在权力运作过程中通过对利益的代表与回应寻求统治的稳固,相应地,由于利益表述和权力运作过程的不确定性,政治行动的结果往往是变动的。在一些社会中,法律被认为具有偏私和中立两种模式,但前者限于立法阶段,而后者则要求在法律制定之后获得一致的遵从——不论是法律的倡立者还是反对者(沃尔德伦,2015:18-28),这正是诺内特和塞尔兹尼克(2004)所说的自治型法或昂格尔(2001)所谓法律秩序具有的特质。政法传统中的法律与此有重大差异。不过,从改革开放以来的法制化实践来看,党和国家无疑是在强调提升法律的地位,追求一种更为强调规则、权利、面向全体公民及确定性的秩序模式。需要注意的是,这种提炼是出于分析的需要,不意味着造就一对与现实一一对应、非此即彼的范畴。事实上,政与法在现

实中往往是缠绕在一起的。

本文在一种结构决定行动的基本框架下展开论述。政法传统作为宏观结构,构成妇联妇女权益维护的基本背景,影响妇联妇女权益维护的中观结构,也即政治依附性延续、组织授权变迁及网络的建立、扩张与渗透。在宏观与中观结构的决定之下,妇联开展其包括参与、普法与救助在内的妇女权益维护行动。

本研究的资料主要来自文献与访谈,二者互为补充与印证。文献资料中最主要的是记录全国妇联工作的一批出版物,包括《中国妇女运动文献资料汇编(1949-1983)》和1988年起至今的《妇女儿童工作文选》。此外,本研究还参考了其他相关研究著述、历史文献、文件汇编和统计资料等。访谈记录也是本文的核心资料。笔者曾赴N、B两省对5位前任和现任省级、市级妇联权益部部长开展深度访谈。<sup>①</sup>权益部是妇联维护妇女权益的主责部门,这些被访者从事妇女权益维护工作的年限基本覆盖了本研究聚焦的时间跨度。需要说明的是,虽然在压力型体制之下目标责任制、晋升锦标赛等治理方式被中央用于各级政府,但妇联作为群团组织并未被施加具体的绩效压力,因此,各地妇联妇女权益维护绩效差别很大。本文视野虽顾及了整体,但一手材料主要来自妇女权益维护典型省份,尽管不能揭示全貌,但其合理性在于,典型省份中的党委、政府、人大等机关更支持妇联工作,这会让政法传统影响下妇联妇女权益维护的实践逻辑呈现得更为清晰。

## 二、文献回顾:政法传统

政法“作为一种内在的力量始终贯穿于中国的法律理论与实践”(徐亚文、邓达奇,2011),是由传统社会沿袭至今之法律工具主义价值观的体现(刘全娥,2016:25)。“从意识形态(主导价值)、指导思想、政治原则和立法依据来说,传统中国的礼就相当于现代中国的政”(张中秋,2006),这从一个特定的侧面反映出古今法律传统的继承性。当然,古代礼法传统与当代的政法传统之间存在巨大差异。中国共产党的政法传统一般被认为可追溯至陕甘宁边区时期,在革命根据地中形成,既是学习苏联法律模式的结果,也受到中国传统法律中“情理法”逻辑以及边区乡土特色的影响,同时还与政治革命的现实条件制约紧密相

<sup>①</sup> 在本文中,除引用公开出版物之外,凡出自访谈资料的人名、地名皆作匿名化处理。

关(安秀伟,2016;刘全娥,2016:251-256)。更为确切地说,中国共产党在陕甘宁边区时代缔造的政法传统,是“对中国传统的、苏联的乃至西方的法律传统进行全面的改造和重新组合”(强世功,2003:124),使法律最终成为国家的治理机器。那么,何谓政法传统?有研究指出,政法传统是“与新中国政治传统密切联系的法律传统,其核心问题在于法律与权力之间的关系格局”(刘全娥,2016:28),具体体现于:在党与国家权力的关系中,党处于领导地位;强调国家权力的不同部分之间分工合作;法律服务于党为国家社会规划的目的。另有研究指出,政法传统的面貌可概括为“政法体制上党政一体、党领导司法和司法过程中的法律治理化”(白中林,2015:170)。不同学者尽管在表述上有些许差异,但无疑都表明了政法传统的内涵,使其与西方现代社会强调形式理性的法律秩序形成了相异的路径(左卫民、何永军,2005)。可以看出,政法传统同时包含理念与体制两个层面。

自陕甘宁边区时代以降,中国共产党的政法传统在数十年中一方面保持着既定不移的理念,另一方面也在理念的内容上顺时而变。首先,政法传统强调党对政法工作的领导。董必武指出,中华人民共和国成立之前的政法工作形成了包括服从党的领导等在内的优良传统(董必武,2001:423-424)。党委一元化领导理念的生成与革命年代总体战的要求密切相关,这构成了中华人民共和国成立后的经验前提,该理念在具体机构层面得到反复表达(刘忠,2013)。数十年中,中国共产党建立了包括“中央法律委员会”“政法小组”“政法委员会”等,用以领导政法工作的组织,其权力虽几经伸缩,但坚持党对政法工作的领导这一指导思想始终没有变化(安秀伟,2016)。其次,法律服务于政治是政法传统所凸显的另一特质。在此理念下,主导政治力量采取实用主义态度,以使法律的功能与作用同其自身的政治目标相统一(顾培东,2017)。从马克思列宁主义的观点来看,“体现国家意志的法律要为政治服务,法律是阶级斗争的工具”(侯猛,2016)。在陕甘宁边区时代,这样的思想既见之于司法审判是直接的政治体现形式,也体现于司法审判是改造社会的工具,也即要在打击敌人、保护人民利益的同时教育人民,改造犯罪进而改造整个社会(强世功,2003:123-130)。直至邓小平时代的法律改革时期,这一思想仍然在刑法的思想和条文中有所体现(Lubman,1999:160)。不过,法律所服务的政治之内涵随着改革开放的推进而发生变化。从今天来看,政法传统所指向的法律为政治服务,基本上摒弃了阶级斗争说,转而强调法律以维护国家的政权、经济秩序和社会稳定等为要务(侯猛,2009;朱青、何江穗,2014)。强世功进一步指出政法传统的意涵除了包括法

律为政治服务之外,还包括政治需要借助法律的技术,在法律治理化的原则下,形成政治与法律的有机结合(强世功,2003:123-124)。最后,政法传统还特别强调群众路线在政法工作中的地位。作为党的根本工作路线,群众路线主张“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”。在早年,从司法的角度看,“一切为了群众”,导向对司法为民基本理念的强调,也正是因为这一理论,马锡五审判方式才在陕甘宁边区获得肯定与推行(刘秀娥,2016:115)。而“一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”,则将政法工作指向倡导司法民主和司法公开的工作方式,表现在实践过程中则有与此前的司法正规化改革方向相反的马锡五审判,引入了包括群众“全程性、整体性”参与在内的审判模式(梁洪明,2013;安秀伟,2016)。这样的思路延伸到中华人民共和国成立之后,直至改革开放初期仍有所体现。20世纪90年代以后,政法工作逐渐转向强调专门工作(陈柏峰,2010),但群众路线仍在人民陪审员制度(彭小龙,2011)、社区警务(Moore,1992;Wong,2009:185-226)、社会治安综合治理(唐皇凤,2008)等领域中得到体现,只不过这一路线更多地受到了程序法治主义的限制(陈柏峰,2010)。

在体制与制度层面,有研究指出,中国特有的政法传统是在司法机构与立法及行政机构、政党和政府、革命与反革命等多组权力关系的多重互动之中形成的(李冠儒,2014)。换言之,政法传统通过一套独特的制度安排和权力技术来界定、协调司法与党政权力的关系(朱青、何江穗,2014)。在陕甘宁边区时代,从制度上看,政法传统主张司法机关一体化,法庭、公安、检察甚至军队并无作实质性区别的必要性(强世功,2003:129-130)。从组织运作层面上看,政法传统要求选任法官以政治素质和个人品质为核心关注、司法过程行政化、诉讼程序便利化以及纠纷解决多元化(刘全娥,2016:238-250)。对于中华人民共和国成立以来的政法传统,钟金燕指出,当代的政法制度是“政法”理念的外在表现形式,其特点包括:以中国共产党“领导、延伸至政法机关的各种组织形态”为运行中轴;“强调合力完成党的中心工作的重要性”;政法机关被放置于复杂的条条与块块关系之中(钟金燕,2016:60-63)。对于后一个特点,侯猛(2016)指出,政法体制在历史演进中的形成,其根本问题就是处理党和国家的关系,这进而涉及央地关系和条块关系。具体来说,条块关系体现为以块块管理为主的同级党委领导体制,央地关系则形成了党内分级归口管理和中央集中统一领导体制。如今这亦被归纳为一种通过党管政法来“总揽全局、协调各方”的体制(周尚君,2017)。在整个政法系统中,政法委位于中心地位,因此,诸多研究聚焦于此,围

绕历史演变、组织结构与关系、组织运作、组织功能、制度成因等不同议题展开了深入研究(钟金燕,2016:4-12)。从演变的角度看,中华人民共和国成立以来,政法委一直“作为政法机关之外、之上的机构”存在,但亦经历了多次变动,除了名称数次更换之外,一个显著的趋势就是日益制度化,其形态由无办事机构发展为有办事机构,其与政法机关间的关系由“组织、协调”“协调、指导”政法机关发展为“领导、管理”政法机关(钟金燕,2016:98-99)。

综上,以往的政法传统研究较为深入地揭示了从陕甘宁边区时代至今中国共产党政法传统理念的发展及体制的演进与运作,而对政法传统所产生的影响关注较少。当然,有一部分研究关注政法传统对司法实践产生的效应,但亦主要聚焦于政法系统的场域(左卫民、何永军,2005;侯猛,2011),而对妇联这样位于政法场域之外的群团组织,诸如其组织行动与政法传统具有什么样的联系、如何为政法传统所塑造之类的问题并未得到学界的关注。本文将在这一方向做出尝试。

### 三、妇联妇女权益维护的政治归附性

妇联妇女权益维护之能开展,需要保证其政治上的归附性。这首先体现于妇女权益维护是党和国家整体事业的一部分——既助力于整体事业,又从整体事业中受惠。正如本文开头所描述的,妇联妇女权益维护对整体事业的助力,源于20世纪70年代末期,当一系列久未发生的社会问题重现时,妇联通过代表妇女群众维护权益,帮助政府改善工作、应对挑战。21世纪初,中国改革进入深水区,社会问题凸显,在此背景下,建设社会主义和谐社会的战略被提出。顺应这一形势,妇联指出要将妇女权益维护工作纳入建设社会主义和谐社会大局(全国妇联办公厅,2006:58)。数年之后,中央提出建立健全社会管理格局、开展社会管理创新,全国妇联亦着力于在各地推广参与社会管理创新的经验(全国妇联办公厅,2015:583)。2015年,新一轮群团改革启动,中央要求妇联的妇女权益维护工作应主动有为(全国妇联办公厅,2017:484)。作为响应,妇联明确指出,妇联妇女权益维护是其承担政治责任,也即“团结妇女群众听党话跟党走”(全国妇联办公厅,2018:352)的重要举措。

妇联妇女权益维护同时受惠于对整体事业的归属。20世纪90年代,妇联的显著成绩之一就是推动这一工作纳入政府制定的20世纪90年代和2001-

2010年中国妇女发展纲要及各地的妇女发展规划(全国妇联办公厅,2003b:238)。妇女发展纲要中所列的指标纳入对各级政府的绩效考核之中,因此,妇联妇女权益维护自然被纳入到国家的整体事业之中,其工作地位进而得以保障、提升。2015年,妇联宣告“维护妇女权益的机制,已经成为党和政府主导的维护群众权益机制的重要组成部分”(全国妇联办公厅,2018:70),亦包含同样的道理。

在这样的整体背景之下,为妇女个体维护权益与整体事业的关系反复被提及。20世纪90年代初期强调的是妇女的“个人利益只有在国家和社会利益的发展中,才能得到实现的道理”(全国妇联办公厅,1998:102),要求前者应服务于后者。具体落实到国家改革的场景中,就是要“既能保障各项改革措施顺利进行,又不致使妇女的利益受到太大的影响”(全国妇联办公厅,1998:111)。在21世纪的前10年,这一表述演进为“把维护妇女权益与维护社会稳定紧密结合”(全国妇联办公厅,2010:137),切实发挥妇联在维护社会稳定方面的重要作用。

妇联妇女权益维护作为国家法制化的一部分是其政治归附性的另一种表现。如本文开头所述,20世纪80年代是妇联以法律武器维护妇女权益的起点。妇联在多年的妇女权益维护工作中意识到坚持邓小平民主法制建设思想、参与和促进社会主义民主法制建设,才能推进妇女权益维护工作(全国妇联办公厅,1998:793)。当党的十五大提出依法治国的基本方略之后,妇联也迅速对接,提出妇女权益维护“要从依法治国、建设社会主义法治国家的高度进行把握”(全国妇联办公厅,1998:794)。2014年,中国共产党十八届四中全会做出全面推进依法治国的部署之后,全国妇联跟进贯彻,要求“充分发挥妇联组织在全面推进依法治国中的积极作用”(全国妇联办公厅,2017:26),妇女权益维护工作的开展是其中的重要一环。

## 四、从法律的组织授权到妇女权益维护网络的构建

### (一) 法律的组织授权

妇联是党与政府联系妇女群众的桥梁和纽带,妇女权益维护在政治上具有正确性,这使法律对妇联进行了其他任何妇女组织无法与之竞争的特殊授权,包括对其代表性角色的认定以及对其在有关妇女权益维护的法规政策、案件及事件中施加影响的许可。

首先以《中华人民共和国妇女权益保障法》为例说明这一点。该法于1992年实施,规定妇联的作用为“妇女的合法权益受到侵害时,被侵害人可以向妇女组织投诉,妇女组织应当要求有关部门或者单位查处”。不过,这些条款“对妇联组织在妇女权益保障机制中的职能和相应的权利义务规范不明”,为此,该法修订并于2005年发布时,将妇联组织的具体“权利义务体现在立法、行政、司法等各项保障措施当中”(全国妇联办公厅,2005:557),使“妇女联合会章程中的基本职能上升为法律”(全国妇联办公厅,2006:325)。从立法的层面看,修订版增加了“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”的条款。从行政与司法的层面看,修订版增加了“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”,全国及各级妇联“代表妇女积极参与国家和社会事务的民主决策、民主管理和民主监督”等条款,并将原来的相关表述改为“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”。修订版还规定,妇联可通过大众传媒揭露、批评侵害妇女权益的行为,并“有权要求有关部门依法查处”。同时,“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”。2016年3月1日起施行的《中华人民共和国反家庭暴力法》亦对妇联的角色给予了专门规定。除此之外,妇联还因其政治性角色而得以派员担任“人民陪审员、人民监督员、人民调解员、劳动保障法律监督员、土地承包经营纠纷仲裁员、信访代理协理员等工作”(全国妇联办公厅,2017:561-562)。

上述法律与政策规定使妇联获得了在与妇女权益相关的领域中参与或监督法律与政策制定、行政运作及司法实践等方面的授权。尽管在参与方式、权责限度等方面并无足够详细的规定,但正如本文后面部分所揭示的那样,这种含糊性可以理解为在法律秩序内部设立了弹性结构(强世功,2011),给妇联提供了一个更为灵活的操作空间。

## (二) 妇女权益维护网络的构建

网络构建的第一步是成立内设机构。中华人民共和国成立以后,尽管妇联也开展妇女特殊利益保护,但缺少专责部门。以湖南省妇联为例,早年妇女权益保护职能曾分别归于福利部、福利办公室及办公室名下(湖南省地方志编纂委员会,2002:342-343)。20世纪80年代以来,各地妇联设置了维护妇女儿童合法权益部(简称“权益部”),配备了专职人员。在此基础上,妇联权益部对外称



法律顾问处/小组,与同级司法机关配合,也可聘请当地律师尤其是女法律工作者担任法律顾问(中国妇女管理干部学院,1988:796-797;《中国妇女工作手册》编写组,1988:70)。1983年,湖南省妇联响应要求成立了法律顾问处,后来甚至自办律师事务所,由妇联与司法局共同领导。律师制度市场化改革后,律师事务所与省妇联脱钩,二者变为以合作为主(湖南省地方志编纂委员会,2002:344-347;湖南省妇女联合会,2003:127-128)。妇联权益部承担了妇女权益维护的主要工作,包括受理信访事务、排查化解矛盾纠纷、推动解决重大案件、开展法律帮助和妇女权益维护服务、协调推动有关方面开展妇女权益维护工作、参与社会治安综合治理、开展宣传倡导和实施公益妇女权益维护项目等(全国妇联办公厅,2009a:39-40)。

尽管专责部门作用明显,但各地反映仍存在妇女权益维护工作地位不高、力量和资金不足等问题(全国妇联办公厅,2005:584-585)。2007年,全国妇联维护妇女儿童权益工作组成立。该机构定位为全国妇联内部维护妇女儿童权益的协调议事机构,办公室放在权益部。其目标对内是整合妇联资源解决妇女权益维护中的问题,对外则是将妇联无法解决的妇女儿童权益突出问题向全国维护妇女儿童权益协调组反映(全国妇联办公厅,2009b:697-698)。此后,妇联进一步明确提出了大权益维护理念,强调妇联各项工作都是在代表和维护妇女儿童权益,以整合资源、集中力量(全国妇联办公厅,2012:787)。

不过,虽然进行了法律授权,妇联亦进行了机构建设,但群团组织并无实权,为此,有必要建立面向国家实权机构的通道。而法律对政治的从属性,使实现这一目标具备了可能性。在党委政府的支持下,自20世纪80年代起,各级妇联用了约20年时间,逐步建立起一个包括体制内网络和体制外网络在内的嵌入式妇女权益维护网络。

体制内网络的建立体现在妇联主动加强妇女权益维护的资源整合,提出要积极争取党政领导支持,充分利用嵌入性网络,调动国家行政、司法、执法资源,使妇联妇女权益维护工作“在党政大局中有位置有影响”(全国妇联办公厅,2009b:722)。这一网络的建立过程大致可分为三个阶段。

第一阶段始于20世纪80年代,形式是妇联主要负责人参政。从中央层面看,全国妇联主席通常出任全国人大常委会副委员长。此外,根据1989年《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》精神,各地妇联主要负责人应参加同级党委或列席党委会议(全国妇联组织部,2002:56),参加同级政府、人大和政协的情况也有不少。

第二阶段,妇女儿童工作委员会的建立实现了组织化嵌入政府序列。1990年之后更名成立的国务院妇女儿童工作委员会是一个政府内部负责妇女儿童工作的议事协调机构,办公室设在全国妇联。其职能包括促进妇女儿童发展和权益保障,推进政府执行妇女权益保障法与妇女发展纲要(全国妇联办公厅,1998:98)。成员单位由35个部委和人民团体组成,是妇联接触政府序列中相关部门的重要平台。地方亦成立这一机构,相当重要的是,地方政府分管领导担任妇儿工委主任,“政府的妇儿工委实际上挂牌子挂到我们省妇联,但是妇儿工委的那个主任一把手是我们分管的副省长,他来兼任,所以这一块你认为有什么重大问题要请示要解决,你向副省长汇报就是啊,是吧!这是一条通道”(访谈记录20170521HN-01)。

第三阶段,一方面是维护妇女儿童权益协调组的成立,使嵌入网络扩展到党的机构之中。2001年12月,全国维护妇女儿童权益协调组成立,组长、副组长分别出自全国妇联、中央政法委、中央宣传部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部,成员部门还包括民政部等多个部委。协调组日常工作由办公室负责,设在全国妇联权益部。其工作开展方式既包括成员会议、专题会议和联络员会议等会议形式和调研协调,也包括对重大或疑难案件的督办(全国妇联办公厅,2003a:225-229)。全国妇女权益维护协调组成员单位跨越党政大类,纳入行政与司法,实现了关联网的大规模扩张。全国各地随之铺开,也比照此模式相继由党委政法委、人大常委会或政府牵头,成立了权益维护联席会议,参与单位包括公、检、法、司及政府各相关职能部门、妇联等(全国妇联办公厅,2003b:76),组长通常由省委常委担任。此机构“定期开会,你有什么重大案件解决不了,就通过这条渠道”(访谈记录20170521HN-01)。2006年年初,全国29个省(自治区、直辖市)和大部分地市成立了妇女权益维护协调组或联席会议,县以上妇女权益维护协调机构达2600多家(全国妇联办公厅,2007:23)。

另一方面,县以下的网络随上述嵌入的完成亦逐步得到完善。2000年,妇联明确自身应定位于面向妇女群众的社会工作者角色,考虑形成基层妇女权益维护社会化工作网络(全国妇联办公厅,2001:320-321)。这一阶段,上层的嵌入已经覆盖了不同的党政机构与部门,与之相呼应,基层也实现了多元化网络建构,确立了地方公安、法院、司法、民政、妇联、街道等参与的基层妇女权益维护机制。在基层法院设立了维护妇女儿童权益合议庭、(妇联干部担任的)特邀陪审员制度;在社区层面通过社区法律帮助中心、反家庭暴力庇护(救难)中心、110报警中心点、社区维权岗等开展普法宣传、法律服务和法律援助(全国妇联办公

厅,2003b:55、238-240)等等。并且,妇联还推动了多部门合作机制的建立。例如,自2000年之后,经过十几年国际合作,妇联在《中华人民共和国反家庭暴力法》正式实施之前,即已推动基层建立起包括妇联、职能部门和司法机关在内的多部门合作反家暴机制(全国妇联办公厅,2011:683,2018:359)。至此,妇联在体制内嵌入网络上实现了横向扩张与垂直渗透并举。

体制外网络的建立也非常重要。一类是正式组织的网络。妇联开展的女部长联谊活动、女市长联谊会等都有助于妇女权益保护工作的开展。N省S市甚至将女法官协会、女检察官协会、女律师协会等妇联团体会员整合成女法律工作者联谊会,“后来我们有什么案件,我们首先通过女法律工作者联谊会直接跟她们交流……那个时候好多法官我们都不认识,可以先找女法官分会的会长,然后再找他……相当起作用的,至少对案件你会更了解”(访谈记录20170522HN-04)。个人网络是另外一种体制外通道。前述通道都是依托体制内外的正式组织建立的。然而,正如一位权益部长所言,“合作一定是人跟人的合作,而不是组织和组织的合作”(访谈记录20170522HN-04)。所以,格外需要看重的是,一些妇联妇女权益维护干部利用组织渠道,连通个人性的社会关系网络,结交政法委、公安、法院等机关人士。例如,一位前妇联权益部长谈道,“我也有一个天生的人脉关系在那里。我学X大学法律专业的时候……有司法厅的一大部分,有省高院的一部分,他们全都变成我同学。一起搞三年,你想想看这是不是你天然的人脉?”(访谈记录20170521HN-01)

### (三) 法律授权与体制内妇女权益维护网络的相互促进

法律授权与网络嵌入,打通了连接各类实权机构的渠道(全国妇联办公厅,2005:143)。可以观察到,涉及妇女的法律与妇联妇女权益维护的正式网络之间存在一种交替发展的关系。其一,在中央部门和领导指示下,以邓小平民主法制思想为指导,20世纪80年代在妇联中成立权益部这一专职部门,而后成立妇儿工委,奠定了妇联妇女权益维护的组织基础。其二,这些组织通过自身工作促进了1992年《中华人民共和国妇女权益保障法》的通过和1995年《中国妇女发展纲要(1995-2000)》的实施。其三,这两部法律政策的出台,既为妇女权益维护提供了具体的法律和政策依据,也因其本身对妇女权益维护的目标承诺而对妇联妇女权益维护职能加强提出了要求。这推动妇联争取相关部门支持于2001年成立全国妇女权益维护协调小组,并陆续在全国各地成立了类似机构。与此同时,从中央到地方的妇女权益维护工作网络开始逐渐形成。其四,这些前期成

立的组织助推法律与政策的变化。2005年《中华人民共和国妇女权益保障法》修订,进一步明确了妇联妇女权益维护的职责与功能。最后,当法律的组织授权得到改进后,妇联内部如何改进亦成为一项问题,为此2007年成立全国妇联妇女权益维护工作组,用于协调全国妇联不同部门共同开展妇女权益维护。总而言之,妇联妇女权益维护组织和网络推动法律的出台,法律的出台反过来加强妇联妇女权益维护内部组织和嵌入网络的扩张与渗透,二者呈现互相促进关系。

## 五、妇联妇女权益维护行动的基本策略

自妇联明确其维护妇女权益之职能以来数十年间,对应于妇女权益维护网络的扩张与渗透,其行动发展呈现出阶段性。20世纪80年代为第一个阶段,妇联主要凭借组织自身和妇女权益维护干部的个体力量,针对个别案例“一靠办案,二靠呼吁”(于宁,1988)。第二个阶段起始于20世纪90年代,至2009年止。在此期间,妇联基于个案权益维护,逐渐发展出源头权益维护、实事化权益维护和社会化权益维护三种形式(全国妇联办公厅,2004:563)。其特点是妇联越来越多地借助外在力量开展权益维护,即社会化权益维护。这令其有能力在继续重视个案权益维护的同时着力推动法律政策完善,即源头权益维护,并开展各种惠及大批妇女群体的权益维护类项目,即实事化权益维护。2010年至今为第三个阶段,妇联妇女权益维护工作的表述之中只强调源头权益维护、实事化权益维护和社会化权益维护三种形式,不再有个案权益维护(全国妇联办公厅,2012:787-795)。当然,个案权益维护仍是地方和基层妇联的重要工作内容,一个证明是,自2015年起,全国妇联联合其团体会员女法官协会、女检察官协会和女律师协会共同发布一年一度的妇女权益维护十大案例(全国妇联办公厅,2017:494),宣传各地的个案权益维护成果。

无论处于哪个阶段、采取哪类妇女权益维护形式,都可以稳定地观察到妇联相对稳定的行动策略。一方面,遵循以法律为武器维护妇女权益的要求,将其政治职能的履行纳入法制的轨道之中。另一方面,又在国家法律对其妇女权益维护行动进行组织授权的基础之上,力图通过不同方式,利用其在政治层面的优势争取在谋求妇女权益上有所收获。鉴于妇联妇女权益维护的实质内容始终落在参与、普法和救助之上(全国妇联办公厅,1998:797-798),本文以下部分将分别从这三个方面对上述行动策略进行分析。

### (一)参与:源头权益维护的转向与展开

如前所述,妇联妇女权益维护在20世纪80年代中以个案权益维护为主,侧重于事后救济,但妇联逐渐意识到,妇女权益维护工作“再变不离其宗,就是一定要很重视从立法层面,从政策层面去解决妇女带倾向性、带普遍性的问题,这始终是一个重要问题”(访谈记录20170403HB-01)。因此从20世纪90年代起,源头权益维护逐渐成为妇女权益维护工作的重心之一。据统计,过去70年间,全国妇联参与制定修改的法律法规政策达100余部,提交的立法建议达300多件次(全国妇联权益部、全国妇联妇女研究所,2019),多数行动产生于20世纪80年代以后。以《中华人民共和国妇女权益保障法》在2005年的修订为例,全国妇联深度参与,其工作包括向全国人大建议妇女法修订提请审议时间,开展调研论证、修改完善建议稿、送审等(全国妇联办公厅,2005:345-346)。地方妇联同样致力于立法倡导。例如,从20世纪90年代起,N省妇联协调不同部门参与了多项法规制定,包括《N省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》《N省〈女职工劳动保护规定〉实施办法》等等。其中,格外引人注目的是反家暴立法实践,“等于也走了毛泽东农村包围城市的路线,从上边不行,所以就采取了自下而上的推动方式”(访谈记录20170403HB-01)。1995年,世界妇女大会的召开,促进了“家庭暴力”这一概念在国内的传播。在当地妇联的推动下,N省和B省成为地方立法的急先锋。N省省会S市于1996年在全国首次由政府通过地方性的反家暴决定,2000年N省人大出台全国第一个反家暴决议。2005年,B省人大在全国首次通过了反家暴条例。另外一种反向的倡导是阻断被认为有损妇女利益的法规政策制定与实施。例如,全国妇联曾成功地使政府相关部门提出的妇女阶段性就业政策停止实施(徐家良,2003:143-187)。除了寻求妇女事项立法与政策制定,源头权益维护的其他表现形式还包括建立激励制度,通过表彰单位与个人来影响地方政府及相关部门在妇女权益维护上的态度(全国妇联办公厅,1998:258-268,2004:565)。

妇联开展源头权益维护,需要借助自身的政治影响力。常见的做法是以提交调查报告、召开座谈会、通过新闻媒体发声、请示汇报、会议呼吁等形式(徐家良,2003:129、132-134),借由各种可用的嵌入式妇女权益维护网络发挥作用。徐家良的研究显示,全国妇联在影响公共政策的博弈过程中利用了组织与个人的体制内通道,运用前述多样化的形式影响立法进程与结果(徐家良,2003)。地方妇联同样如此。例如,20世纪90年代初,S市妇联权益部长曾利用体制内身份将一份调查报告发到中央及省的人大、政协、政法委和妇联,获全国人大批

示、全国人大内务司法委员会转发和省政法委转发,回到 S 市后获市委书记批示。再如,N 省人大能出台决议,得益于省妇联权益部长提前把调研报告发给同住一个省政府宿舍大院的两名人大常委,收到肯定回复之后,接着寄给该省 60 名人大常委中的 57 人(最后表决时 57 票通过,两票弃权,一票反对)。再如,2013 年以来,针对《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(二)》第 24 条规定,包括全国妇联和 N 省妇联在内的不同层级妇联配合,并联合一些司法行政部门和法院里的同道中人,支持民间妇女组建的“(反)二十四条联盟”,推动了最高法对原司法解释进行调整。

## (二) 普法:法律普及与目标搭载

向体制内外的各类人群普法是使有关妇女权益保护的法律顺利实施的前提。最初,妇联的普法只面向本系统干部。20 世纪 80 年代,全国妇联要求各地妇联对其干部进行法律知识教育,有条件的干部可考取律师资格,担任兼职律师(中国妇女管理干部学院,1988:796-797)。各地妇联随后开始了对妇联妇女权益维护干部的常规化培训,亦开始招募懂法律的妇女权益维护干部,逐步形成专干、信访、律师三类人组成的妇女权益维护队伍。1984 年底,湖南省县以上权益维护专干经过法律培训的占比达 89.5%(湖南省地方志编纂委员会,2002:343)。后来,在本系统内的干部之外,妇联普法工作也逐渐面向党政领导干部及公众开展(全国妇联办公厅,2009a:49)。在前一种普法工作中,最引人注目的是针对与妇女权益维护相关的公共权力机关开展妇女权益维护意识培训。从 20 世纪 90 年代开始,N 省 S 市就举办了此类培训。在 21 世纪头 10 年,N 省妇联又两度实施联合国妇女署的项目,培训了法院和公安人员。差不多同一时期,B 省也曾获得国际项目的资助,与省高院及公安厅合作培训法官和警察。在该省反家暴条例通过后,又以妇女权益维护协调组办公室的名义,举办了两期近 400 人的培训班。此外,亦有专门针对媒体、律师的培训。值得注意的是,妇联举办培训很讲究针对性,会要求参加者“必须得是民庭的、刑庭的,或是执法大队的,或者你是那些写公诉书的,都是那些相关权力部门的来培训。培训完那不一样了”(访谈记录 20170403HB-01)。后一种情况即面向公众的普法,主要通过各种活动的方式开展。这既包括例行化的多部门联合宣传与妇女儿童权益维护相关的法律(《中国妇女工作手册》编写组,1988:66),也包括一些与妇女儿童相关的法律通过后的重点宣传(全国妇联办公厅,1993:292-294,2006:340-342)。

当然,普法的过程往往也会搭载其他的目标。20世纪80年代,国家着力于法制建设,为此开展了声势浩大的普法运动,与妇女权益维护相关的普法也包括在其中。在1983年中国妇女第五次代表大会之后,新领导班子联合其他12个部门开展了保护妇女儿童利益的法律宣传月活动。一些地方妇联趁机开展救助类妇女权益维护工作,在宣传周期内推动了侵犯妇女权益案件的公开集中宣判,又促成解决了一批悬而未决的妇女权益维护案件。在此期间,江西省开展了142次相关审判,1346人被判刑;辽宁营口妇联则借此推动了25个久拖未决案件的解决,其中23个被处理(Zhang, 1996:463)。全国妇联对这样的举措给予了肯定,将专项宣传期间公检法部门集中审理、公开宣判大案、要案作为成绩在妇联执委会上报告(全国妇联办公厅,1993:607-608)。1992年,《中华人民共和国妇女权益保障法》实施,中央宣传部、司法部及全国妇联等五部门联合下发通知,同样鼓励“通过公开审理侵害妇女权益的典型案件,震慑罪犯,教育群众”(全国妇联办公厅,1993:293)。地方报告显示,山西、黑龙江、江苏、福建、湖北等多省都开展了典型案件的集中审理(全国人大内务司法委员会,1995:13-151)。2005年,情况有所改变。《中华人民共和国妇女权益保障法》修订通过,中央各部门的联合通知里不再要求采用搭载集中办案的宣传形式,而是强调妇女权益保护工作日常化(全国妇联办公厅,2006:340-342)。2016年《中华人民共和国反家庭暴力法》实施前后,集中办案的要求也未出现在全国妇联制定的宣传方案中。在这种情形下,妇联在普法中的目标搭载开始彰显承担促进整体事业之责任的部分。比如,2009年、2010年全国妇联下达的普法文件在布置提供有关妇女权益保护的 legal 宣传与服务任务之外,强调各地妇联应以三八妇女权益维护周为契机推进平安家庭建设,将权益维护与维稳结合起来(全国妇联办公厅,2011:409,2012:376-378)。全国平安建设是一项着眼于和谐社会构建的政治任务,平安家庭建设是其中一分子。而且,这两个年份处于国际金融危机与经济衰退之际,妇女权益受损问题较为突出,妇联自然而然地在普法中考虑其政治责任问题。在近年的“扫黑除恶”专项运动中,各地妇联同样致力于教育妇女了解扫黑除恶的重要意义以及参与其中的方法。

### (三)救助:妇女权益问题的法律化与弹性运作

如果说妇联的参与类工作聚焦于为其妇女权益维护提供法规依据,普法类工作集中于为妇女权益维护创造条件,救助类工作则直接面向法律执行问题。

在此过程中,妇联致力于推动妇女权益问题成为法律事件。在20世纪80

年代之前,解决妇女权益受侵害的问题一般来说“主要靠行政手段……找单位的领导做工作”(访谈记录 20170522HN-04)。尽管这种策略可避开繁琐的法律程序,但仍有其明显的局限性,“比如说涉及人身伤害的,没有法律依据可以判你”(访谈记录 20170522HN-04)。为此,20世纪80年代以后的妇女权益维护,总体上是要在法律轨道中解决妇女权益侵害问题。需要注意的是,当涉及侵害的人数较多时,这类问题就上升为政治问题,其解决的一个重要思路就是“法律吸纳政治”。由于维稳系地方政府的中心工作,诸如妇女土地权益维护的问题,有时陷入两难。无论是保护妇女权益,还是维护乡土传统,都有可能产生影响稳定的后果。随着妇联话语体系开始主张维稳与权益维护相结合(全国妇联办公厅,2010:137),农村妇女土地权益问题引发进京访、集体访大幅上升而被指为“影响农村和谐稳定的政治问题”(全国妇联办公厅,2014:104-105)。一些地方的妇联干部也借此推动妇女权益维护,运用“法律吸纳政治”的策略达成目标。B省妇联曾在妇女权益维护协调组会议上向省领导提出调研农村妇女土地权益问题,省领导因这一问题涉及群体性的利益怕出乱子,不同意开展。妇联权益部长颇为机智,“跟他说我们做这个的初衷就是为了维护社会稳定。没错啊,你看B(省)上访大省全国没出过前三名,到第三名就特高兴。是吧,因为它区位优势啊……为了咱们解决这个上访的问题,光是堵不行,咱们还得疏导一下,看看这个问题怎么着……分不同层次调研摸摸情况,再看下一步的策略”(访谈记录 20170403HB-01),最终调研获批。后来,该省T市中院在省、市妇联的推动之下,针对不少离异或已婚妇女不分或少分土地引发纠纷甚至群体性事件影响农村社会稳定的情况,出台了相关的审理意见,纠正了以往对相关诉求不予受理的规定,将相关的利益冲突纳入到司法轨道之中。

同时,在具体案件当中,妇联注重借助嵌入式网络开展弹性运作。自20世纪80年代以来,针对妇女权益保护的立法大为增加,妇联固然越来越追求推动立法以及妇女问题的批量解决,但在一位现任省妇联权益部长看来,“国家立法是斗争的过程,博弈的过程,它一定是各方妥协的一个结果,所以它并没有想象那么好”(访谈记录 20170522HN-03),即便是2016年开始实施的《中华人民共和国反家庭暴力法》也是如此。因此,妇联始终注重筛选典型的妇女权益受损个案进行具体过程的介入。对于妇联权益维护干部来说,政治影响力是必然要运用的,“反正各有各的路径,但是你都要解决问题”(访谈记录 20170521HN-01)。这种运用多元化策略、“多渠道办大要案”(访谈记录 20170521HN-02)的行动具体包括三种情况。一种情况是绕道,法律救济不到位时,妇联会选择以法



外方式解决问题。另一种情况是入位,妇联在政法制度中获得了清晰、明确的职责认定,在法律实践当中扮演某种正式角色,为妇女代言。还有一种情况是借力,妇联借助具有弹性空间的法律授权,主动通过嵌入式妇女权益维护网络,以各种策略谋取自身目标的实现。

首先是绕道。在某些条件下,妇联会绕开法律途径。这可能是因为在一些妇女权益维护事项存在不可诉的状况,“政策问题就没办法找公检法司来搞,也就只能通过行政调解”(访谈记录 20170522HN-03)。也可能是因为法律救济程序成本太高,“打官司太漫长了,太耗费时间了,还要出钱,精力上耗不起是实话,所以我们尽可能不要通过法律途径”(访谈记录 20170521HN-02)。20世纪90年代,N省发生家庭暴力事件,男方施暴者是一名镇长,有关部门受理了,但认为证据不足又将其退回,反复多次,女方认为这是官官相护的结果。省妇联接到问题反映后前去调查,同时将案子向省纪委信访处的领导汇报,获其支持,派了一名省纪委干部一同前往。该镇长同时是当地党校的老师,省纪委的出面对地方形成了压力,最后,男方受到处理,并做了经济上的赔偿。此案因隐蔽性强而不易搜集证据,当事一方为镇长,且又发生于《中华人民共和国反家庭暴力法》尚未实施、社会对反家暴并未足够重视的年代,通过司法途径解决较为困难,因此当地妇联选择绕道解决。

其次是入位。绕道是法律救济不能到位时的理性选择,而当法律救济具有空间时,妇联就可根据法律给予的职责认定,明确地利用其特定的代言人身份发挥作用。如前所述,20世纪80年代妇联以法律为武器开展妇女权益维护之初,妇联以机构及人员的法律专业化为其首要选择。无论是对妇联妇女权益维护干部进行专业培训、培养自身的律师,还是在市场化改革后与公益律师的合作,选择的主要是从审判构造中的控方角色入手来参与法律裁判。然而,这并不是普通的控方,“这个背后是有妇联这个后台撑腰的,就不能随随便便的,不能想怎么样就怎么样,所以他这方面是很认真的。再说我们县里面和县司法局就在一个院子里面,很多方面就很好商量,就是说他很愿意听取你的意见,你也可以马上把你的意见和他们交涉”(访谈记录 20170522HN-04)。当然,妇联在诉讼中扮演的远不止于控方角色。1998年,受贯彻司法民主等目标的驱动,人民陪审员制度全面重建(彭小龙,2011),为妇联在司法中的身份进一步接近裁判方带来了新的契机。各级妇联与法院合作,由妇联推荐妇联干部担任人民陪审员,出席涉及妇女权益案件的法庭审判。据妇联统计,截至2014年,这一数字至少达到5700名之多(全国妇联办公厅,2018:350)。妇联陪审员具有公众代表和性别

群体代表的双重身份,前者要求中立性,而后者突出代表性(谢小榭,2003;肖铃,2004),包含着内在的紧张关系。吉林省一名妇联妇女权益维护干部认为,解决大案要案,妇联干部要发挥作用,需要积极利用妇女权益维护席,参与法庭的审理工作,为受害妇女伸张正义(睢雪,2000),这里突出的是性别群体代表的身份。事实上,在审判实践中也的确如此,这一角色往往是超出公众代表角色之外的。“(妇联派出的人民陪审员)代表受害妇女说话……妇女权益维护意识她有的。主要是在法律的范围之内,这个陪审员就可以说话了。在这个处理最后定案的时候,这个陪审员就有话语权了。比如说很明显的妇女侵犯的一个案件,假如说那个犯罪方请了律师辩护,这个法官他就有一个公平公正在里面了,有一个妇女意识在里面了”(访谈记录 20170522HN-04)。换言之,妇联派出的人民陪审员可以利用法庭正式身份影响法官,为妇女代言。

最后是借力。《中华人民共和国妇女权益保障法》授权妇联要求有关部门查处损害妇女权益现象,明确妇联应支持受害妇女开展诉讼,且其规定具备一定的弹性空间。长期以来,政法系统采用的是以块块管理为主的同级党委领导体制(侯猛,2016)。1990年,中共中央政法委恢复成立之后位于这一体制的中心,行使党对公、检、法、司等各类政法机关的管理职能(钟金燕,2016:125)。这有助于妇联通过嵌入式通道在公检法机关的不同办案环节中使法律授权落地,其实现模式不一而足。

公安机关是嵌入式网络中的成员单位。同时,公安机关在革命年代曾实施垂直管理(中国人民公安史稿编写小组,1997:62),但中华人民共和国成立以来一直以地方党委领导为主(Tanner & Green,2007),且曾实行政法委书记兼公安局长之制。这些因素使妇联通向公安的渠道有可能变得顺畅。20世纪90年代,N省S市C县一名14岁弱智幼女被发现怀孕六个月,其本人指认一名70多岁的施害人,但证言不被当地公安局采纳。幼女父母到市妇联上访后妇联主张做亲子鉴定,公安局则认为不能凭亲子鉴定办案。于是妇联找到政法委,由政法委出面要求公安局根据亲子鉴定结果立案。鉴定结果指出嫌疑人有99.9%的可能性为胎儿父亲。公安局以差0.1个百分点为由不予认可。妇联又通过政法委召开协调会。经过近一年时间,嫌疑人最后被判刑(访谈记录 20170522HN-04)。这是由政法委而及公安机关的目标实现模式。

法院与检察院同样是嵌入式网络中的节点,再考虑法院与检察院的科层化管理体制(王申,2010;陈光中、魏晓娜,2015),妇联还是拥有自上而下的通道接触到办案部门。1990年前后,N省J市一名银行保卫科干部对其身为中学英语

教师的妻子施暴,致脑外伤综合征。市妇联介入受阻后请来省妇联,到庭审地旁听,带动现场氛围,震慑了对方律师。“最后我们跟省高院刑一庭的一个女庭长商量,因为定一个虐待罪很困难的,以前来讲根本就多少年没定个虐待罪。我说你一定要定他,至于你是判实刑还是判缓刑,我就不硬性要求了,因为我那时候也要松一口是吧”(访谈记录 20170521HN-02)。最后法院判了男子缓刑。这是两级妇联合作直通法院的目标实现模式。

妇联的借力也会同时施加于不同的办案机关。N省S市一名妇女三年内屡受家暴,《中华人民共和国反家庭暴力法》通过后,公安机关和法院分别发出告诫令和人身安全保护令。双令为全国首创,之所以发出,离不开S市妇联同公安和法院频繁联系,而妇联建议之被采纳,得益于联席制度的存在、长期的培训以及政法机关争创全国第一的激励(访谈记录 20170522HN-03)。在法院人身安全保护令之外也争取公安告诫令的价值在于,公安“是反家暴的第一线,只有公安才会24小时出勤,是当事人真正能够24小时都能求助到的力量”(访谈记录 20170522HN-03)。妇联的穿针之举,使两个各成体系的部门出现了一致性行动。

## 六、结 论

本文展现了政法传统背景下妇联的妇女权益维护。政法传统包含强调党对政法工作的领导、要求法律为政治服务和突出群众在政法工作中的地位三大理念,并形成了与此相应的体制构造。妇联应中央要求开展妇女权益维护之后,政法传统塑造了妇联妇女权益维护的中观结构,进而塑造了妇联妇女权益维护的行动策略。

妇联承担连接中国共产党与妇女群众、促进政治整合的使命,这是其有别于其他妇女组织的根本所在。因此,在20世纪80年代,当党和国家需要以法制化方式来应对日益突出的妇女问题时,妇联成为必然选择。在政法传统之下,妇联依法开展妇女权益维护时必然要先明确此项职责的政治依附性。基于这样的背景,妇联有机会在法律层面上得到国内外其他妇女组织不能享有的单独组织授权,被赋予借助法律、行政和社会舆论等手段维护妇女权益的权利。同时,得益于与政法传统基本理念相呼应的政法体制,妇联在营造自身的专职部门体系基础上,经过约20年的经营,得以在党与国家的不同部门与层级中陆续构建和扩

展嵌入式网络,开拓了其妇女权益维护开展的空间。

进一步看,上述妇联妇女权益维护的中观结构塑造具备双重机制。一方面,妇联随着国家法律话语的建构而引入妇女合法权益概念,并成立专业化部门,配备具备专业知识的人员,以保证其组织行动具有一定程度的确定性。这可以理解为一种“以法入政”的机制,即以法律对政治职能进行规范。另一方面,妇联妇女权益维护是否开展,从根本上来说,来自于其与整体事业的动态一致性,或者说,取决于妇联本身在维护妇女权益的过程中是否将妇女的个体权益整合到整个党、国家和社会的利益之中。同时,妇联的法律职能履行状况也取决于其与政治中心地带的党政机构建立关联网络的通畅程度。这可称之为一种“以政入法”的机制,即以政治对法律职能进行正当化和强化。

上述中观结构进而塑造了妇联妇女权益维护的微观行动策略。尽管过去40年间妇联妇女权益维护在正当性表述、具体目标和行动方式等方面历经了数次变化,但当我们从参与、普法及救助这三类妇联妇女权益维护的基本内容切入,各个阶段的妇联妇女权益维护策略受其中观结构影响,一样可以稳定地观察到双向互构机制。一方面是“以法入政”,从开展立法倡导、建立妇女权益维护激励机制,到向党政领导和干部、普通大众及妇联工作人员普法,再到推动将可能产生政治后果的妇女权益侵害问题纳入到法律轨道中,妇联一直在明确地贯彻用法律武器维护妇女权益的要求。另一方面是“以政入法”,各级妇联也清楚地认识到其政治身份和妇女权益维护网络所具有的优势,致力于运用这些优势推动源头权益维护,利用国家运动实现妇女权益维护目标,以及在具体的实践过程中根据形势的变化选择性地绕道、入位和借力。

妇联妇女权益维护是政法传统中法律服从政治逻辑的延伸,从整体上可以说是一种“权利的政治”。换言之,妇联妇女权益维护整体上存在目标的双重性。一方面,妇女的合理利益是具有法律背书的权利,应具有必要的确定性;另一方面,妇联为妇女通过法律主张权利亦需以政治的要求为限度,也即将将个体利益和整体利益进行统筹,个体利益应在整体利益中得到保证。在“权利的政治”这一宏观前提之下,妇联妇女权益维护的微观实践层面存在一种“策略弹性”。它包含两层含义:其一,法律要素与政治要素是相互生成的关系。在妇联妇女权益维护的过程中,同时存在用政治的身份/事务强化法律职能(即以政入法)以及用法律的身份/事务强化政治职能(即以法入政)两种弹性策略途径。其二,这两种策略的交叉意味着政治要素和法律要素互相成为妇联在具体行动中争取妇女利益的依凭,而具体的组合形式取决于特定的妇女权益维护行动有

效的程度。从上述角度看,对妇联妇女权益维护来说,在政法传统的作用之下,用法律武器维护妇女权益的提出具有双重的增强效应。一方面是将妇女权益损害入法,使妇联可依照法律规定而提出妇女权益维护主张;另一方面是通过法律对妇联的授权,推动了妇女权益维护网络扩张和渗透,丰富了妇联的选择空间,强化了妇联行动的实力。概言之,整体层面的“权利的政治”和微观层面的“策略弹性”之间的关系可以这么表述:“权利的政治”规定了妇联妇女权益维护工作的基本方向,在此前提之下,妇联具有选择政治与法律的混合路径开展妇女权益维护的弹性空间。

### 参考文献:

- 安秀伟,2016,《人民政法传统的历史生成与法治转型》,《河南社会科学》第2期。
- 昂格尔,R. M.,2001,《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,南京:译林出版社。
- 白中林,2015,《政法传统的演变》,应星主编《中国社会》,北京:中国人民大学出版社。
- 陈柏峰,2010,《群众路线三十年(1978-2008)——以乡村治安工作为中心》,《北大法律评论》第1期。
- 陈光中、魏晓娜,2015,《论我国司法体制的现代化改革》,《中国法学》第1期。
- 陈佳俊、史龙麟,2015,《动员与管控:新中国群团制度的形成与发展》,《社会发展研究》第3期。
- 董必武,2001,《董必武法学文集》,北京:法律出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 顾培东,2017,《当代中国法治共识的形成及法治再启蒙》,《法学研究》第1期。
- 湖南省地方志编纂委员会,2002,《湖南省志·第三卷·党派群团志·妇女团体》,北京:五洲传播出版社。
- 湖南省妇女联合会,2003,《湖南妇女工作五十年》(内部发行)。
- 侯猛,2009,《政法传统六十年:重述与反思》,“新中国法治建设与法学发展60年理论研讨会论文”,北京。
- ,2011,《政法传统中的民主集中制》,《法商研究》第1期。
- ,2016,《当代中国政法体制的形成及意义》,《法学研究》第6期。
- 强世功,2003,《法制与治理——国家转型中的法律》,北京:中国政法大学出版社。
- ,2011,《革命与法治:中国道路的理解》,《文化纵横》第3期。
- 李冠儒,2014,《政法传统与新中国“政法场域”的解读》,《社会科学战线》第6期。
- 梁洪明,2013,《马锡五审判与中国革命》,《政法论坛》第6期。
- 刘宁元,2010,《北京市妇女工作60年》,《北京党史》第2期。
- 刘全娥,2016,《陕甘宁边区司法改革与“政法传统”的形成》,北京:人民出版社。
- 刘忠,2013,《“党管政法”思想的组织史生成(1949-1958)》,《法学家》第2期。
- 罗森布鲁姆,戴维·H·、罗伯特·S·克拉夫丘克、德博拉·戈德曼·罗森布鲁姆,2002,《公共行政学:管理、政治和法律的途径(第五版)》,张成福等译校,北京:中国人民大学出版社。
- 诺内特,P. P. 塞尔兹尼克,2004,《转变中的法律与社会:迈向回应型法》,张志铭译,北京:中国政法大学出版社。
- 彭小龙,2011,《人民陪审员制度的复苏与实践:1998-2010》,《法学研究》第1期。

- 全国妇联办公厅,1993,《“六大”以来妇女儿童工作文选(1988年9月-1993年6月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,1998,《七大以来妇女儿童工作文选(1993年9月-1998年6月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2001,《妇女儿童工作文选(2000年1月-2000年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2003a,《妇女儿童工作文选(2001年1月-2001年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2003b,《妇女儿童工作文选(2002年1月-2002年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2004,《妇女儿童工作文选(2003年1月-2003年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2005,《妇女儿童工作文选(2004年1月-2004年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2006,《妇女儿童工作文选(2005年1月-2005年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2007,《妇女儿童工作文选(2006年1月-2006年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2009a,《妇联工作实用手册》,北京:中国妇女出版社。
- ,2009b,《妇女儿童工作文选(2007年1月-2007年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2010,《妇女儿童工作文选(2008年1月-2008年12月)》,北京:中国妇女出版社。
- ,2011,《妇女儿童工作文选2009》,北京:中国妇女出版社。
- ,2012,《妇女儿童工作文选2010》,北京:中国妇女出版社。
- ,2014,《妇女儿童工作文选2012》,北京:中国妇女出版社。
- ,2015,《妇女儿童工作文选2013》,北京:中国妇女出版社。
- ,2017,《妇女儿童工作文选2015》,北京:中国妇女出版社。
- ,2018,《妇女儿童工作文选2016》,北京:中国妇女出版社。
- 全国妇联权益部、全国妇联妇女研究所,2019,《全国妇联维护妇女权益的历史考察》,《中国妇运》第4期。
- 全国妇联组织部,2002,《妇联工作简明手册》,北京:中国妇女出版社。
- 全国人大内务司法委员会,1995,《人大与妇女权益保障》,北京:中国妇女出版社。
- 睢雪,2000,《大案要案发生发展的原因及对策》,《中国妇运》第4期。
- 唐皇凤,2008,《社会转型与组织化调控:中国社会治安综合治理组织网络研究》,武汉:武汉大学出版社。
- 王申,2010,《司法行政化管理与法官独立审判》,《法学》第6期。
- 韦伯,2004,《学术与政治》,钱永祥等译,桂林:广西师范大学出版社。
- 沃尔德伦,杰里米,2015,《法律:七堂法治通识课》,季筏哲译,北京:北京大学出版社。
- 肖铃,2004,《妇联干部陪审员中立性质疑》,《华南师范大学学报(社会科学版)》第1期。
- 谢小榭,2003,《发挥妇联陪审员作用的思考》,《中国妇运》第4期。
- 徐家良,2003,《制度、影响力与博弈:全国妇联与公共政策制定》,北京:中国社会科学出版社。
- 徐亚文,邓达奇,2011,《“政法”:中国现代法律传统的隐性维度》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 于宁,1988,《充分表达和坚决维护妇女的具体利益——全国妇联五届五次执委会分组讨论妇联职能的情况综述》,《中国妇运》第1期。
- 张中秋,2016,《传统中国司法文明及其借鉴》,《法制与社会发展》第4期。
- 钟金燕,2016,《政法委制度研究》,北京:中央编译出版社。
- 中国人民公安史稿编写小组,1997,《中国人民公安史稿》,北京:警官教育出版社。
- 《中国妇女工作手册》编写组,1988,《中国妇女工作手册》,上海:上海人民出版社。

- 中国妇女管理干部学院,1988,《中国妇女运动文献资料汇编 第二册(1949-1983)》,北京:中国妇女出版社。
- 周尚君,2017,《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》第1期。
- 朱青、何江穗,2014,《政法传统的新逻辑:对维稳体制下一桩滥伐林木案的个案研究》,《战略与管理》第1期。
- 左卫民、何永军,2005,《政法传统与司法理性——以最高法院信访制度为中心的研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- Barnett, A. Doak 1951, "Mass Political Organizations in Communist China." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 277(1).
- Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- 2012, "Experience of Law in the PRC." In *The Evolution of Law Reform in China: An Uncertain Path*. Cheltenham; Edward Elgar Publishing Ltd.
- Moore, Mark Harrison 1992, "Problem-solving and Community Policing." In Michael Tonry & Norval Morris (eds.), *Modern Policing*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tanner, Murray Scot & Eric Green 2007, "Principals and Secret Agents; Central versus Local Control over Policing and Obstacles to 'Rule of Law' in China." *The China Quarterly* 191(9).
- Wong, K. C. 2009, *Chinese Policing: History and Reform*. New York: Peter Lang Publishing, Inc.
- Zhang, Naihua 1996, *The All-China Women's Federation, Chinese Women and the Women's Movement: 1949-1993*. Ph. D. Dissertation of Michigan State University, Department of Sociology.

作者单位:中华女子学院社会工作学院  
责任编辑:徐宗阳