

浅析关爱女孩行动工作——以东海县为例

姜铭凤

摘要:通过对江苏省东海县“关爱女孩行动”试点工作的调查发现,该行动在实际工作中存在理念上、组织管理上和人员方面的问题,在过程中存在工作方法缺少性别意识、工作评估体系缺失、社会各方面的支持不足等问题。文章最后通过对问题的评析提出一点改进的建议,能够对该地区的试点工作和全国“关爱女孩行动”工作有一点启示。

关键词: 关爱女孩行动 社会性别 出生性别比

为了保护妇女儿童合法权益,消除性别歧视,倡导男女平等,促进出生性别比趋向正常,弘扬科学文明进步的婚育观念,为全面建设小康社会、促进经济社会的可持续发展创造良好的人口环境,国家人口计生委决定从2003年开始,在11个省(区)的11个县(市)¹启动关爱女孩行动试点工作²。关爱女孩行动主要有六项工作任务:开展基线调查,制定行动方案;坚持宣传先行,强化群众的男女平等意识;建立利益导向机制,落实有利于计划生育、有利于女孩及其家庭的社会经济政策和社会保障制度;提供计划生育优质服务,禁止非医学需要的B超、染色体胎儿性别鉴定及选择性引产,做好性别监测工作。关爱女孩行动近期的工作目标是,经过3-5年的努力,在全国形成“关爱女孩行动”的浓厚氛围,通过综合治理,遏制出生性别比升高的势头。远期工作目标是,经过5-10年的努力,在全国普遍建立起有利于女孩及计划生育女儿户的利益导向机制,群众生育观念得到较大转变,出生性别比趋于自然平衡。³

试点工作开展后,得到了全国各省市的高度响应。据2004年8月在福建省安溪县召开的全国关爱女孩行动试点工作经验交流会反映,全国24个出生性别比高于110的省(区、市)都以不同形式成立了关爱女孩行动领导小组。截止到2004年3月底,除24个国家级试点县外,各省确定省级试点地(市)25个,试点县141个,还有567个县主动开展了试点工作。这样,全国约有三分之一的县(市)不同程度地开展了试点工作。2006年以来,全国关爱女孩行动进入了一个全面推广的新阶段,国家人口计生委决定从试点的24个省24个县推广到32个县。

本文是在2006年7月对江苏省东海县的试点情况调查的基础上进行的。主要的调查目的是通过对东海县试点情况的了解,发现目前试点中存在的问题,并在此基础上提出一些建议,希望能够有助于我国关爱女孩行动的改善。在江苏省的东海县,笔者走访了东海县负责关爱

¹ 江西省临川、安徽省怀远、湖北省黄冈、湖南省祁东、江苏省东海、广东省阳东、广西省宜州、福建省安溪、海南省万宁、陕西省岐山、河南省郾城。

² 国家人口计生委 《关于开展关爱女孩行动试点工作的通知》[Z]。国计发[2003]21号文件

³ 赵炳礼 《加强领导 明确任务 求真务实 扎实推进关爱女孩行动试点工作》国家人口计生委副主任在全国关爱女孩行动试点工作经验交流会上的报告[J] 人口与计划生育 2004, (10)

女孩行动工作的部门——东海县计划生育委员会、桃林镇计划生育委员会，跟相关的工作人员进行了访谈，获得了他们开展关爱女孩行动工作的一些实际经验和做法；并观察了桃林镇计划生育委员会4天的工作情况；访谈了数十位育龄群众。

关爱女孩行动在全国各地已经迅速展开，虽然各地均称取得很大的成效，但是就全国范围来看，治理的效果似乎并不明显。2000年，第五次全国人口普查的结果显示，全国的出生性别比为119.9。国家统计局2002年、2004年、2005年、2006年人口变动情况抽样调查结果显示：我国出生性别比分别为119.9、121.2、118.58和119.58。

东海县出生性别比从20世纪80年代开始出现逐年上升的势头，到了2000年五普时竟高达138。开展关爱女孩行动试点以来，出生性别比逐年上升的势头得到遏制，并出现逐年下降的趋势。2003年下降到127.1，2004年124，2005年119，到2006年已经降至118。¹ 这些数据说明关爱女孩行动在治理出生性别比方面已经初见成效。

一、东海县关爱女孩行动主要措施

江苏省东海县是全国首批关爱女孩行动试点县，其关爱女孩行动试点工作至今已有3年多的时间。东海县开展关爱女孩行动的主要措施包括以下几个方面：宣传教育、利益导向、计划生育技术服务、打击两非等违法行为、统计监测工作研究等。

1、开展宣传教育。以“关爱女孩行动”为主题，通过宣传牌、报纸、广播、电视、乡村人口学校、节日等宣传关爱女孩，保护妇女儿童以及生殖健康和优生优育知识等。

2、对独女户和双女户的利益导向机制。对农村中独女户、双女绝育户实行入托入学优先，中考加分；获得农业贷款优先；办理养老保险优先；承包荒山、果园、水面优先；对女孩家庭困难户实行重点帮扶，给他们提供政策、资金、技术支持，全县投入资金50万元。引导妇女积极参与经济建设，组织妇女学习致富技能，提高妇女地位。全县投入100万作为独生子女家庭奖励金，对实行计划生育的家庭特别是纯女户办理独生子女或独生子女父母两全保险及养老保险。

3、计划生育技术服务。强化生育过程的管理与服务，完善孕产妇跟踪随访服务制度，开展优生、优育、优教咨询指导；完善农村医疗保健体系，降低女婴死亡率，提高妇女住院分娩率。对计划外怀孕采取补救措施，严格限制非医学原因引产。

4、打击两非等违法行为。禁止非医学需要的B超和染色体胎儿性别鉴定。会同卫生、公安、司法、检察等有关部门，严厉查处胎儿性别鉴定和性别选择引产的违法案件。

5、计划生育和卫生部门定期统计出生性别比和引产胎儿性别比，以便对此进行监测，找出对策。

二、评析

¹ 东海县计生委提供。

江苏东海县的关爱女孩行动试点，在实践中初步建立了关爱女孩行动工作者队伍、初步形成关爱女孩行动工作制度和流程、积极摸索了一定特色的工作方法。总体看来，试点进行得很顺利，取得了一定的成绩，但是，也可以看到不管是在理念上、具体模式的运行、治理方法等方面还存在一些问题；关爱女孩行动工作还处于探索中，实践中仍存在一些因素制约着社会性别平等的实现。

1、理念方面

关爱女孩行动的各项措施一定程度上改善了女孩生活环境，为女孩的发展创造了较为温馨、宽松、良好的社会空间，同时社会对于出生性别比偏高的问题已经有了较深切的体会，群众也在一定逐步认可了关爱女孩行动的具体工作。在与当地的育龄群众的访谈过程中，许多群众开始承认开展了关爱女孩行动后，他们的生育观念有了很大的转变，特别是只有女孩的家庭，现在多数觉得没有什么遗憾，觉得把女孩培养好也是一样的。这说明关爱女孩行动的措施，尤其是给一些独生子女户及双女户的优惠措施，在当地的影响很大，对群众的震动也很大。

但是，在调查中也发现，关爱女孩行动，各地在理念上倾向于将关爱女孩行动仅仅视为是治理出生性别比失调的措施，基层有一种倾向，似乎只要出生性别比指标正常了就万事大吉，而没有认识到“关爱女孩行动”更是推行社会性别意识主流化、促进社会性别平等的过程。另外，多数地区认为发展经济，改变纯女户家庭的经济状况就可以达到改变人们生育观念的转变，而在构建社会性别平等制度上做的不够，特别是在控制出生性别比与政绩挂钩的情况下，一些干部只重视任期效果，对转变现存不平等制度、风俗习惯等工作兴趣不大。

尽管大多数干部认同男女平等的原则，但是相当多的决策者和执行者对社会性别问题的认识仍然有限，陈陈相因的性别观念根深蒂固，并体现在决策过程和结果，社会和家庭中的性别分工、公共和私人的资源分配，家庭、学校和大众传媒、传统习俗等社会机制中。因此，倡导提高社会性别敏感和社会性别意识、推进社会性别平等仍然面临一些问题和障碍。

谈到性别平等制度的建设，有相当实际工作部门虑其实施的难度之大、范围之广而萌生退意，且不论性别平等的实现是否有如此之难，从逻辑上分析，社会政策的制定和实施首先考虑的该是当为不当为，当为则要知难而进。性别平等观念的建设，应该首先关注的是政策设计者、制定者性别平等思想的培养。性别平等制度构建之难是难在人们的思想和观念上¹。

性别平等制度的建设主要在于约束政府各级部门和企事业单位，这要比面向广大育龄群众的行政法律手段的管理要简单和单纯，基层也有很多在权力之内的具体事情可做，工作的重点在于对一些重男轻女制度和习俗的改变以及性别概念和符号的重新阐释等等，包括农村妇女土地使用权“婚姻中丧失”的问题、丧葬、婚嫁习俗改革问题等。²

2、在关爱女孩行动管理主体方面

目前，国家人口与计划生育部门承担关爱女孩行动工作的主体部分，也形成了计划生育

¹ 高莉娟 多角度拓宽“关爱女孩行动”中华女子学院学报 2005，（1）

² 坎迪达·马奇 伊内斯·史密斯 迈阿特伊·穆霍帕德亚 《社会性别分析框架指南》社会科学文献出版社 2004

部门主体推进、其他组织机构多方参与的总体思路，成立了统一的关爱女孩行动工作小组，初步形成了一套关爱女孩运行的模式。先后制定了一系列法律法规文件，给关爱女孩行动工作人员开展工作提供制度依据。但实际情况也存在一些问题：

(1) 机构设置难以完成治理出生性别比偏高及促进社会性别平等的任务

治理性别比偏高及促进社会性别平等任务的复杂性，必须所有部门共同努力，共同推进。从试点的情况看，现在试点的关爱女孩行动主要还是原有的计划生育部门推行，其他部门进行协调配合。在实际工作中，其他部门的协调配合不够理想，许多部门认为关爱女孩行动是计划生育部门的事，把关爱女孩行动视为额外的负担而敷衍了事。

(2) 人员配备难以完成关爱女孩行动任务

治理出生性别比偏高及促进社会性别平等是一项专业性很强的工作。但是在实践中发现，在试点地区，缺乏具有社会性别意识、社会性别视角的工作人员。目前关爱女孩行动工作人员的业务素质并不乐观，计划生育工作队伍参差不齐。

关爱女孩行动的工作人员也是原来的计划生育工作人员，虽然计划生育工作者以往丰富的工作经验可以为他们初步打开工作局面提供方便，但社会性别意识的缺乏，长期以来的工作经验或者为人处世的方式，都会在关爱女孩行动的实际工作中得以体现。在实际的调研过程中发现，大多数计划生育干部对关爱女孩行动的具体工作认同度很高，但存在社会性别偏见和社会性别盲点。不具备社会性别意识和视角，这会给实际的关爱女孩行动目标的实现造成很大的障碍。¹

在与计划生育工作人员的访谈中发现，他们还普遍感到人员力量不足、工作任务过重。计划生育工作者担负着先进生育文化观念的宣传、育龄群众的服务管理、利益导向的实施、打击两非等等多项工作职能，另外还要应对各种各样的检查和评比。可见，以现有的机构设置和人员配备，计划生育部门的工作人员难以专心面对关爱女孩行动工作。

3、过程方法

(1) 关爱女孩行动工作各个环节的衔接还不够紧密

试点工作涉及多个部门，工作程序和环节也比较多，需要各部门转变以往的工作模式，在文书送达、工作配合等环节作好衔接工作。但从目前情况看，有些地方虽然成立了专项工作小组，领导小组的成员单位不少，但实际工作却没有真正开展，定期的协调机制也流于形式，没有真正落到实处。关爱女孩行动程序的严密性、准确性还有待加强。

(2) 缺乏个性化的治理出生性别比偏高模式

目前我国关爱女孩行动的试点中，缺乏个性化的推行模式，通常是宣传教育、打击两非、利益导向较为普遍。而关爱女孩行动不仅仅是治理出生性别比偏高、为女孩或女孩家庭争的一些利益，最关键的还是要改变社会上男女不平等的制度、现实基础等等，这就要求关爱女孩行动的工作人员应具备社会性别理论知识，以社会性别视角来开展工作。但目前关爱女孩行动的工作人员是原来计划生育工作人员，由于缺乏社会性别意识，关爱女孩行动的一个重

¹ 朱楚珠 杨雪燕 李树苗 编著 《社会性别基础读本》中国人口出版社 2004

要的目标——促进社会性别平等就很难保证。

(3) 对育龄群众的法定权益意识仍有不足

在实践中,还存在忽视甚至侵害育龄群众合法权益的现象,对于男性参与计划生育多停留在口号倡导的层面上。许多地方都把孕情监测、孕妇产妇跟踪管理作为一项堵塞性别选择性引流产的重要措施,虽然这项措施的确能为妇女的生殖健康带来一定的帮助,也可能对控制出生性别比问题是有效的,但是在执行的过程中有可能侵害了育龄妇女的权益,加强对育龄群众的管理为什么变成了仅仅将育龄妇女作为监督管理的对象?从意识形态上讲,计划生育仍被看作是妇女问题或是妇女责任。在计划生育的过程中,对育龄男性的监测和管理是严重缺失的。女人承受着来自两方面的压力:一方面是丈夫、公婆、家族的其他人要妇女生儿子,另一方面计划生育的干部要妇女只生一个孩子。育龄妇女只能被夹在国家政策和丈夫及其家族之间承受压力¹。要将关爱女孩行动落到实处,仅靠口号式的宣传男人和女人对计划生育具有同等责任是远远不够的,更多地要求我们的政策制定者及执行者在实际操作中,要将社会性别意识纳入到自己的工作视野之中,使得男人和女人真正地承担起各自的责任。动员男性采取节育措施,提高男性避孕方法使用比重,减轻妇女的负担。

4、关爱女孩行动工作评估体系还没有建立

(1) 对关爱女孩行动的各项措施的评估和考量

各地在试点中,针对关爱女孩行动的各项措施还没有统一的评估标准,各地只是将关爱女孩行动的各项措施分为治标和治本两种,但对于各项措施在实施过程中究竟能起到多大的作用没有一个具体的评估和考量。这也不利于关爱女孩行动的推进和各项举措的改进。

(2) 对关爱女孩行动工作者的评估

在试点中,各地制定并实行了“一票否决制”为主的目标管理考核制度,即各部门签订目标责任书,层层落实责任制,对发生擅自鉴定胎儿性别,擅自终止妊娠案例的责任单位和责任人实行“一票否决”。这一考核制度在一定程度上能督促关爱女孩行动工作人员的主动性和工作积极性,但在实际与关爱女孩行动工作者的访谈中发现或多或少存在一些弄虚作假的现象。许多工作光看数量和报表,这样不能真正起到考核作用。在调查中发现,有些基层计划生育部门由于自身建设条件所限和计划生育工作者业务素质不高等原因,有很多“行政不作为”的现象发生,对辖区存在的性别不平等风俗视而不见,任其发展,这样不仅起不到关爱女孩行动特有的效果,反而容易为育龄群众偏好男孩违反计划生育政策提供现实依据,出现难以预料的失控局面。

5、法律法规及其他相关配套措施方面还明显缺乏

尽管各试点地区制定了一些制度、规定、流程等,但这些内容还比较零散,不够系统。国家人口计生委也印发了关爱女孩行动工作的规范性文件,总的看,法律层级还不够高。

6、社会支持性资源系统缺乏

在调查中,计划生育部门的工作人员最大的感慨就是感到社会支持性资源系统的短缺。

¹ 笑冬《站在国家与男人之间》中国物资出版社 2002

对独女户、双女户及计划生育户的利益导向的资金缺乏,如果对独女户和双女户的利益导向资金不到位,势必会影响独女户和双女户家庭的心理,使得他们有可能成为违反计划生育工作的新对象,从而影响关爱女孩行动工作的顺利进行。关爱女孩行动部门尽力寻找各种资源,但地方财政毕竟有限。

一些地方的相关政府部门对关爱女孩行动及治理出生性别比偏高问题的重要性的认识还不够,片面认为关爱女孩行动及治理性别比偏高工作只是计划生育部门自己的事情,因而实际支持力度不够;许多组织、单位,特别是以生产经营为主的基层组织、单位,从事各种活动的主要目的就是最大限度地追求经济利益,而对于协助国家机关对治理出生性别比偏高问题缺乏热情,缺少参与和协助计划生育部门工作的自觉性和主动性;许多农村社区的成员也抱有多一事不如少一事的心态,因此想依靠社区成员行使督促、同伴之间宣传教育作用,在试点中发现不少困难;居委会或村委会一般也没有相应的用于监督、宣传的人力和物力。以上这些社会支持性系统的缺乏给关爱女孩行动的运行带来了诸多的障碍。关爱女孩行动的性质决定了它必须要最大限度地吸收和利用社会力量和社会资源。

由于关爱女孩行动在我国没有任何经验可以借鉴,在推进的过程中难免存在一些困难和不足因此就需要学术界和实际工作部门在借鉴国际经验的基础上,不断摸索具有我国特点的治理出生性别比偏高的模式。

三、建议

随着我国关爱女孩行动试点的逐步推进,将有越来越多的出生性别比偏高地区加入试点工作。但是目前我国正在试点的关爱女孩行动在整体上还不成熟,更没有建立一套适合不同地区特点的治理出生性别比的模式。基于此,本文试图对关爱女孩行动的改进提出一些设想。

(一)、在关爱女孩行动中引入社会性别意识及社会性别视角

1995年北京第四届世界妇女大会后,社会性别意识纳入主流,已经成为国际社会推动社会性别平等和公正的一个共识。社会性别意识和社会性别视角都是自第四届世界妇女大会以后国际社会广泛使用的性别分析概念。在关爱女孩行动的过程中,将社会性别意识纳入行动的全过程可谓与改变我国目前存在的不平等的社会性别状况最为密切。

所谓社会性别视角,就是从影响男性和女性发展的角色、态度、思想、行为模式以及价值、关系、地位等方面的社会构架方式,来观察和思考社会问题,构建政策和实施战略¹。使用社会性别视角观察和分析问题,目的在于挖掘存在于社会权力结构和体制中导致两性不平等的深层次原因,实现传统性别观念的深刻变革,推进妇女社会参与,促进男女平等。其方法是:在政策制定和项目实施过程中,分别考虑男女两性的不同需求,以及政策和项目实施对女性产生的真实影响,通过赋权和资源分配,改变妇女地位,帮助妇女融入社会发展之中。

¹ 娄彬彬 《从社会性别视角考察国际合作项目对农村妇女的影响》 南京人口管理干部学院学报, 2001 (3)

社会性别意识要求把女性问题与男性问题结合起来研究，视女性与男性为共同发展的平等的伙伴关系。它认为，考察和研究女性问题时，不应与男性问题割裂开来孤立地考察，而应将其置于男女两性伙伴关系之中加以考察。在分析其性别文化、性别制度和性别结构时，既要看到现实生活中男女两性所受到的不同程度的限制和制约，也就是说，要把女性与男性、女性问题、男性问题结合在一起认识，从而促进男女两性共同反思传统性别观念和规范中对于两性发展的某些束缚，谋求男女两性平等、和谐地发展。

我国治理出生性别比偏高过程中的许多难点问题，说到底还是性别问题和妇女权利缺失问题。因此，极有必要通过社会性别倡导，使决策者和管理者充分认识到实现妇女的各项权利对于治理出生性别比和促进社会可持续发展具有重要意义。使他们在政策和行动上支持关爱女孩行动过程中的性别平等，并争取他们认同和参与对现行法律政策的改变，包括对目前《妇女权益保障法》的重新修订，以促进妇女各项权利的实现。同时，在倡导中还应针对一些决策者存在的单纯重视经济发展，认为经济发展会自然而然地带动妇女地位提升的观点，阐明经济发展并不必然带来妇女群体的发展，各级政府决策者有责任在推进经济发展的同时，有意识地促进妇女赋权和男女两性的和谐发展。

对于出生性别比的失衡，许多人首先想到的后果是影响了男性的婚姻，影响了男性的传宗接代，影响社会的安定，讨论到多少年之后中国将有多少男人找不到媳妇，有多少光棍以及这些光棍未来的养老问题等。对出生性别比社会控制的关注持续和这样一些诸如“千万光棍”、“婚姻挤压”以及“未来男性单身的养老问题”等等词和观点连在一起，大众的新闻媒体也热衷于对这些论点的轮番炒作，使得出生性别比升高即等于男性婚姻困难——找不到老婆，社会对出生性别比的反干预即是为了解决男性未来婚姻困境及由此带来的社会问题这一简单的推论成为了公理。而对女孩的出生权和发展权受到侵害，却熟视无睹，在虑及男子未来配偶权有可能受到影响时就惶恐不已，这正是缺乏社会性别意识和视角的表现形式。可以这样说，对出生性别比升高后果之一——男性婚姻困难的过分关注和过分强调，对女性权益的刻意低调和回避，彰显了男性至上、男性至尊的男权思想，而这正是导致出生性别比异常升高的根本原因。

所以，从什么人的立场、什么人的权益出发去开展关爱女孩行动非常重要，牵涉到政府的价值观、人文关怀精神以及性别和性别平等意识等。

在关爱女孩行动中，工作者要有强烈的社会性别意识，时刻提醒自己坚持采用社会性别

视角，从观念到态度到方法都要符合社会性别平等的价值追求，才能使关爱女孩行动的目标明确，措施有力，方法到位，取得实效。

（二）、运用社会性别方法对出生性别比偏高实施治理

1. 社会性别分析贯穿于关爱女孩行动全过程

社会性别分析是指在特定社会中，通过质疑分析两性的角色、关系、赋权等问题，打破私人领域与公共领域间的界限，探讨家庭内部之间的权力关系如何与国际、国家、市场及社区层面的权力关系相互联系。它也是把社会性别当作分析的关键范畴的理论框架或研究方法¹。

社会性别分析是一种全新的视角和分析范畴，也是一种工具，性别和社会性别理论就是它的最重要的组成部分。用它来衡量任何一项社会实践活动，必将引导人们关注两性间的社会关系、对两性的不同期望，以及两性所能得到的实际利益，此外还包括两性面临的不同困境和不同需求。

社会性别分析强调两性是不完全一样的。它提供一套方法，可以用来分析和评价发展政策、项目、法律法规；也可用来指导研究的思路和框架，提供收集数据的方法。本文主张在关爱女孩行动的全过程中贯穿使用社会性别分析方法。

关爱女孩行动的展开过程是治理我国出生性别比偏高、促进社会性别平等、提高女性社会地位的过程。关爱女孩行动的主要环节包括进行基线调查，专题宣传教育，利益导向，计划生育服务，性别监测及打击“两非”等。

（1）进行基线调查，摸清底数，了解群众对关爱女孩行动的基本服务需求。在关爱女孩行动开展之前，各地关爱女孩行动小组应在各自的辖区内开展调查，通过与当地女孩及妇女及其家庭和社会的接触，调查了解她们的实用性社会性别需求和战略性社会性别利益，以及社会上存在的不利于女孩成长的因素，写出一份调查报告，作为制定各项政策法规的基础。所谓实用性社会性别需要²是用来满足妇女面对的现实生活，事实上，家庭成员都有这类需求，但是因为妇女承担着满足家庭成员的需要的责任，因此她们经常把这类需要当作她们自己的特殊需要，如水、食物、住房等。这些需要的满足不会改变现存的性别分工，也不会改善妇女的从属地位。战略性社会性别需要³的满足可以改变存在于两性之间的不平等的权力关系，包括法律权利、制止家庭暴力、平等的工资以及妇女对自己身体的支配权等。满足战略性社会性别需要将帮助妇女实现更大程度上的平等，并且挑战妇女在社会中的从属地位和社会角色。

（2）广泛深入开展“关爱女孩”的专题宣传教育活动，形成强有力的舆论氛围，有针对性地解决群众思想和观念问题。在宣传教育的过程中，要对宣传的口号、标语等运用社会性别分析。防止在宣传的过程中的复制性别陈规，带给群众负作用。如关爱女孩行动初期，有的地方的宣传标语为：关爱女孩就是关爱未来的母亲。仅仅将女性定义为母亲，受到许多

¹ 朱楚珠等。《社会性别基础读本》中国人口出版社 2004

² 吕红平 陈胜利 《社会性别与人口发展》中国人口出版社 2005

³ 同上。

具有社会性别视角的学者的批评，而后来改为关爱女孩就是关注民族未来的建设者。

(3) 制定有利于计划生育、有利于女孩及其家庭的社会经济政策和社会保障制度，努力解除生育女孩家庭的后顾之忧。关爱女孩并不仅仅是为女孩及其家庭争得一些利益，而是要改变不利于女孩成长、发展的社会经济政策和制度。这个过程要求决策者必须具有社会性别意识，评估和预测各项政策、制度对两性发展的造成影响和后果，将社会性别意识纳入关爱女孩行动的决策主流。

(4) 强化计划生育的全程服务和质量管理，落实管理到村、宣传到户、随访到人。这项措施的目的是为了提高女性的生殖健康，减少母婴死亡率。倡导男性参与计划生育过程，动员男性采取节育措施，提高男性避孕方法使用比重，参与抚养子女的过程等。

(5) 加强对出生婴儿和引产胎儿性别的性别监测，采取法律手段严格禁止非医学需要的B超和染色体胎儿性别鉴定。

2. 建立有利于女性权利实现机制

对于任何需要帮助的女孩，不管她是不是独女户或双女户家庭的成员，关爱女孩行动都应该在其职能范围内向她们提供帮助，或者帮助她们将超出自身职能范围的事情转介绍到有关的机构或部门去处理。也就是说，关爱女孩行动不光是服务独女户或双女户的女孩，女孩应作为一个独立的群体在关爱女孩行动的过程中得到帮助，而不能仅仅因为她们的父母为计划生育作出了贡献才能受益，而将其他女孩排除在外，事实上恰恰是这些被排除在体制之外的人，她们的处境更加不利，更需要得到帮助。

对计生纯女户的女孩及其家庭的经济补偿，虽然设计的最初考虑可能是为了保证贫困的计划生育人口能对自己的生活有所把握，因此比在此之前的战略有所改善，但它仍然未能对现存的不平等的格局提出挑战，没有关注到社会中土地及财富的再分配问题，也没有对家庭内的两性分工提出质疑。在政策制定者眼中，妇女自身并不形成一个独立的群体，她们属于一个家庭，是女儿、妻子或母亲。我们的决策者没有看到性别，只看到了家庭，他们使妇女受益是因为他们想使家庭受益。这对于改变女性从属地位、女性权利的实现是不利的。因此，必须建立有利于女性权益实现的机制。

3. 建立适合不同地区特点的关爱女孩行动体制

一项制度是否受欢迎和长久生存、发展，仅有好的理念是不够的，还要有好的体制作为保障。

由于我国的关爱女孩行动试点工作是在国家计生委统一部署下实施的，各地的试点措施的相似性很大，根据各地实际情况的创新举措不多。另外，中国目前的关爱女孩行动的试点工作还主要集中在农村地区，而出生性别比偏高问题却并不为农村地区所独有，城市的出生性别比也存在持续升高的态势。

但是，在中国城乡差异、南北差异与东西差异毕竟还很大的今天，在社会生产力发展水平、城镇化水平、文化素质水平与生活水平都仍还不高的条件下，若采取果断措施对出生性别比失调加以纠正，一刀切不行，两刀切也不行，必须因地制宜、一切从实际出发。

原刊于世界与中国研究所《背景与分析》第 148 期，2008 年 4 月 11 日