

中国/联合国人口基金第八周期

应对性别选择 和治理出生人口性别失衡项目 2016-2018

广西、湖北、安徽项目地区
基线调查报告



本调查由西安交通大学、陕西师范大学基于三地的分报告汇总完成，安徽的分报告由天津社会科学院社会学所完成，湖北的分报告由西安交通大学、南开大学、陕西师范大学完成，广西的分报告由中国人口与发展研究中心完成。

本报告由荷兰王国、联合国人口基金资助，但其内容仅代表作者观点，不代表上述资助方的观点。

**中国 / 联合国人口基金第八周期
应对性别选择和治理出生人口性别失衡项目
(2016—2018)**

广西、湖北、安徽项目地区
基线调查报告

西安交通大学、陕西师范大学

目录

目录

一、背景及目标.....	1
二、调查方法.....	1
三、项目区县概况.....	4
(一) 宾阳县基本概况	4
(二) 宁明县基本概况	4
(三) 嘉鱼县基本概况	4
(四) 黄梅县基本概况	5
(五) 埇桥区基本概况	5
(六) 长丰县基本概况	6
四、调查发现.....	7
(一) 项目地区出生人口性别比现状	7
1、出生人口性别比态势	7
2、出生人口性别比趋势判断及原因分析	8
3、出生人口性别比治理状况	10
(二) 开展项目活动的总体需求	16
1、引入性别主流化治理理念的需求	16
2、引入本期项目治理内容的需求	19
3、引入社会性别规范的需求	20
4、引入多元主体参与的需求	20
(三) 县区层面执行项目活动的机遇与挑战	20
1、性别平等与生育观念	20
2、性别失衡的后果与风险	22
3、项目手册执行的工作体系与机构安排	25
(四) 村 / 社区层面执行项目活动的机遇与挑战	26
1、村规民约修订	26
2、村 / 社区治理工作人员性别理念	27
3、村 / 社区出生人口性别比治理状况	28

(五) 家庭层面执行项目活动的机遇与挑战	29
1、家庭发展能力建设	29
2、家庭婚居模式	30
3、女性家庭地位	31
五、项目县项目实施建议	32
(一) 项目手册简介	32
1、项目主体	32
2、项目客体	33
3、项目策略	33
4、项目评估	34
(二) 对国家层面的建议	34
1、对项目指标设置进行指导和协助	34
2、对项目活动的开展进行指导和资源支持	34
(三) 对项目地区共同的建议	34
1、根据项目手册制定可操作性的项目实施框架	34
2、通过经济与产业发展消除女性性别歧视	35
3、发挥本地人口计生工作的传统优势	35
4、强化本地干部队伍的理念塑造和工作技能培训	35
5、强化家庭层面的项目干预效果	35
6、结合项目手册拓展性别比综合治理新路径	36
7、借助新媒体手段加强宣传倡导力度和效果	36
(四) 对省级项目实施的具体建议	36
1、对广西自治区的项目建议	36
2、对湖北省的项目建议	37
3、对安徽省的项目实施建议	37
(五) 对县区项目实施的具体建议	37
1、宁明县	37
2、宾阳县	38
3、嘉鱼县	40

4、黄梅县	41
5、埇桥区	42
6、长丰县	43
附件.....	45
附件 1：项目基线调查广西壮族自治区调研日程	45
附件 2：广西壮族自治区两个项目地区 2015 年的基础数据	46
附件 3：项目基线调查湖北省调研日程	47
附件 4：湖北省两个项目地区 2015 年的基础数据	49
附件 5：项目基线调查安徽省调研日程	50
附件 6：安徽省两个项目地区 2015 年的基础数据	52

一、背景及目标

作为人口与发展领域最大的政府间组织，联合国人口基金一直关注中国的性别平等问题。为了更好地探索上下联动、基于性别平等的出生性别比综合治理模式，2011年，国家卫计委与联合国人口基金共同实施的“中国-联合国人口基金第七周期国别方案”中，设立了“性别平等与公共参与”子项目。在该项目的经验基础上，中国政府与联合国人口基金第八周期国别方案行动计划（2016-2020）中，设立了“应对性别选择和治理出生性别比失衡”项目，该项目立足于“性别平等与妇女赋权”，旨在通过对全国范围内选取的具有代表性的三个省的六个项目地区的探索，形成基于社区、家庭的出生性别比综合治理模式。

此次项目选点的依据有两点：一是当地人口出生性别比偏高；二是当地政府在治理出生人口性别比工作中有较大决心。最终，通过地方推荐，确认安徽省长丰县、宿州市埇桥区，湖北省黄梅县、嘉鱼县，广西壮族自治区宾阳县、宁明县作为此次项目实施的六个县区。

为了解项目地区出生性别比及其治理现状，提出因地制宜的项目实施方案，2016年11月15日-12月1日，项目专家组分别对三个项目省六个项目地区开展了实地调查，在三份分地区报告的基础上，形成了目前这份项目地区基线调查总报告。由于前期专家组已完成了项目执行手册初稿，制定了项目执行的基本框架，此次基线调查的结果，也为进一步修订项目执行手册提供了依据。

通过调研，项目专家组同时明确了项目后续监测评估的主要人口、经济、社会指标（见附件），为项目过程中的活动监测和效果评价提供思路，为收集项目相关的数据提供指标参考，也为当地设置实施项目活动指标提供了指标参考。

二、调查方法

本次调查主要采取两种方法获得数据与资料：

方法一：访谈（小组访谈、个人访谈）。专家组分别编制了县区级卫计部门负责人和相关工作人员、乡镇卫计部门负责人和相关工作人员、村干部以及村民（群众）访谈提纲，在每县区召开县区级座谈会1个、乡镇级座谈会2-3个、村干部座谈会5-6个，群众座谈会5-6个。群众座谈会注意参与群众的典型性，此次调研从不同层次、不同角度获得了大量的一手资料。

方法二：统计资料收集。专家组在各个项目地区分别收集了人口、社会以及经济发展方面的宏观数据，以及近3-5年出生人口性别比数据、项目地区政府在治理人口出生

性别比方面的政策文件和法律法规等文件资料。调研同时还开展了对县、乡、村干部性别平等意识的问卷调查，共完成 275 份。干部样本分布情况如表 1-1 至表 1-5 所示。表 1-1 中，本次被调查到的干部中年年龄群体比例最高，一定程度上能够反映传统文化和传统性别观念在干部群体中的现状与改变趋势。

表 1-1 干部年龄分布（有 4 个缺失值）

年龄	频数	频率	累计频率
21-30 岁	21	7.75	7.75
31-40 岁	59	21.77	29.52
41-50 岁	131	48.34	77.86
51-60 岁	59	21.77	99.63
60 以上	1	0.37	100.00
合计	271	100.00	

表 1-2 是被调查干部的性别分布情况。本次调查男性干部居多，超过一般比例的样本为男性样本，可以由此评价和判断男性干部队伍在性别失衡治理中的角色和认知现状，发现不同性别干部围绕性别意识的新问题和新现象。

表 1-2 干部性别分布（2 个缺失值）

年龄	频数	频率	累计频率
男 183	67.03	67.03	
女 90	32.97	100.00	
合计	273	100.00	

表 1-3 的教育情况中，可以看到大学教育程度的干部比例最高，其次是高中及大专学历，反映了本次调查涉及到的基层治理干部队伍具有较好的学历素质，因此可以通过本次调查判断基层治理工作前景。

表 1-3 干部受教育程度（1 个缺失值）

受教育程度	频数	频率	累计频率
初中及以下	33	12.04	12.04
高中 / 中专 / 技校	57	20.80	32.85
大专	63	22.99	32.85

受教育程度	频数	频率	累计频率
大学本科	109	39.78	95.62
研究生及以上	12	4.38	100.00
合计	274	4.38	

是表 1-3 反映了本次调查干部队伍职务级别。由于本次调查主要在基层社区和乡镇开展，因此调查到的干部职务级别一般处于科员级及以下级别。

表 1-4 干部队伍职务级别（5 个缺失值）

职务级别	频数	频率	累计频率
科员 / 办事员	70	25.93	25.93
科级	91	33.70	59.63
处级	4	1.48	61.11
局级	0	0	61.11
其他（村干部）	105	38.89	100.00
合计	270	100.00	

注：该题选项（5）设置为其他项，一般补充填写为“村干部”

本次调查目的是出生人口性别比治理，但是也重视性别失衡后果的治理问题，因此所调查的干部队伍组成多样化，包括了卫计委系统和政府其他职能部门，包括最基层的社区治理机构即村委会。表 1-5 反映了本次调查的实际情况。

表 1-5 干部队伍所在的工作系统分布（2 个缺失值）

工作系统	频数	频率	累计频率
卫计委系统	70	28.21	28.21
政府其他部门	86	31.50	59.71
其他（村委会）	110	40.29	100.00
合计	273	100.00	

注：该题选项（3）设置为其他项，一般补充填写为“村委会”

此次调研还对参与县级座谈会的政府分管领导及相关部门负责人开展了项目培训，介绍了项目的基本情况、我国出生人口性别比的态势以及治理现状。

三、项目区县概况

（一）宾阳县基本概况

宾阳县属于南宁市，是广西中南部重要的交通枢纽，有多条铁路在县内的黎塘镇交汇。宾阳经济发达，尤其是民营经济发展较好，被誉为“广西小五金之乡”，“十二五”期间获得了全国粮食生产先进县、科技进步先进县、科普示范县等国家级荣誉称号。

宾阳县下辖 16 个乡镇（街道），192 个行政村，汉族为主，因此汉族的传统习俗影响较大。

2015 年全县地区生产总值 184.6 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.8%，增速比上年提升 0.8 个百分点。¹ 城镇居民人均可支配收入 26145 元，比上年增收 1824 元，增长 7.5%；农民人均可支配收入 9916 元，比上年增收 869 元，增长 9.6%。¹

2015 年末，全县户籍人口 105.13 万人，比上年增加 0.75 万人。据卫计部门统计，全县出生人口数 13462 人，人口出生率为 13.43‰，比上年下降 0.59 个百分点；人口死亡率为 5.52‰，比上年下降 0.34 个百分点；出生人口性别比 114.17（女性为 100）。¹

（二）宁明县基本概况

宁明县，隶属广西壮族自治区崇左市，是广西林业大县，盛产木材、八角、中药材等，被国家林业部命名为“中国八角之乡”，同时宁明也是蔗糖生产大县，在县境里随处可见大片的甘蔗林。其境内的花山岩画 2016 年列入了世界非物质文化遗产。

宁明县下辖 13 个乡镇（街道），162 个行政村，总面积 3698 平方公里，壮族占 77.1%。壮族文化习俗在宁明比较盛行，比如“三月三”歌会。

2015 年全县地区生产总值 108.5 亿元，同比增长 8.2%。城镇居民人均可支配收入 22037 元，增长 9.5%；农民人均可支配收入 8131 元，增长 12.4%。

2015 年末，全县户籍人口 34.5 万人，常住人口 41.7 万人。全县出生人口数 7603 人，出生人口性别比 107.39（女性为 100）。

（三）嘉鱼县基本概况

嘉鱼县是湖北省咸宁市下辖县，是国家首批对外开放地区和长江经济带重要开发区，是湖北省有名的蔬菜之乡、螃蟹之乡、回鱼之乡、黄金之乡，获“湖北省绿化模范县”称号。

¹ 数据来源：2015 年宾阳县国民经济发展统计公报，<http://www.binyang.gov.cn/government/show/1673.shtml>

嘉鱼县下辖 8 个乡镇（街道），82 个行政村，全县面积 1017 平方公里。

2015 年全县，地区生产总值 201.06 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.5%。² 城镇居民人均可支配收入 23245 元，增长 9.2%；农民人均可支配收入 13760 元，比上年增长 9.63%。²

2015 年，全县户籍人口数 370012 人，其中男性 193344 人，女性 176668 人。2015 年全县出生 4456 人，出生率为 11.19‰，出生人口性别比为 119.4（女性为 100）；死亡 1644 人，死亡率为 4.17‰；全年净增人口 2765 人，自然增长率为 7.52‰，比上年下降 0.45 个百分点。²

（四）黄梅县基本概况

黄梅县隶属于湖北省黄冈市，是驰名中外的佛教禅宗发祥地，是全国五大剧种之一黄梅戏的发源地，还是闻名全国的“挑花之乡”、“楹联之乡”、“诗词之乡”、“武术之乡”。

黄梅县下辖 17 个乡镇（街道），519 个行政村，全县面积 1701 平方公里。

2015 年全县地区生产总值 174.87 亿元，比上一年增长 8.5%。³ 城镇居民人均可支配收入 22733 元，增长 9.6%；农民人均可支配收入 11413 元，增长 9.2%。³

2015 年末，全县户籍人口 1003928 人，其中男性 533068 人，女性 470860 人。2015 年出生人口 11918 人，人口出生率 11.8‰，出生性别比为 122（女性为 100）；死亡人口 5986 人，人口死亡率 5.9‰，人口自然增长率 5.9‰。³

（五）埇桥区基本概况

埇桥区是宿州市的政治经济文化中心。该区是传统的农业大区，是中国重要的商品粮、棉、油、肉、蛋生产基地。埇桥区工业发展迅速，形成了以食品加工、机械制造、纺织、化工、建材、板材六大门类为主的工业格局。埇桥区历史文化底蕴非常深厚，是“中国书法之乡”、“中国马戏之乡”。

² 数据来源：嘉鱼县 2015 年国民经济和社会发展统计公报。嘉鱼县人民政府网 <http://www.jiayu.gov.cn/~tjj/article-56d3f3d68f18b4c3118b456e.shtml>。

³ 数据来源：2015 年黄梅县国民经济和社会发展统计公报。黄梅县人民政府网，<http://www.hmzx.gov.cn/Item/40376.aspx>。

埇桥区下辖 26 个乡镇（街道），286 个行政村，该区总面积约 2868 平方公里。

2015 年，埇桥区全年地区生产总值 325.5 亿元，按可比价格计算，增长 9%。⁴ 城镇居民人均可支配收入 27628 元，增长 7.4%。农民人均可支配收入 9311 元，增长 9.5%。⁴

2015 年末，全区户籍人口 188.6 万人，城镇人口 469630，占比 24.9%，乡村人口 1416458，占比 75.1%。出生人口 3.6 万人，出生率为 19.1‰，出生人口性别比为 109.52（女性为 100）；死亡人口 7416 人，死亡率为 4.0‰；自然增长率为 15‰。

（六）长丰县基本概况

长丰县位于安徽省合肥市北部，资源丰富、经济繁荣，是全国商品粮生产基地县、全国油料生产百强县、全国生猪调出大县、全国设施草莓生产第一大县、全国中部百强县、全省科学发展先进县。

长丰县下辖 14 个乡镇（街道）、1 个省级开发区，179 个行政村，总面积 1841 平方公里。⁵

2015 年全县地区生产总值 360.96 亿元，按可比价格计算，比上年增长 10.5%。⁶ 城镇居民人均可支配收入 25684 元，比上年增长 9.1%；农民人均可支配收入 14614 元，比上年增长 9.1%。⁶

2015 年末全县户籍人口 75.83 万人，比上年增加 0.63 万人，其中城镇户籍人口 16.75 万人，乡村人口 59.08 万人，占比 77.9%。全年出生人口 8694 人，人口出生率 11.14‰，比上年上升 0.23 个百分点，出生人口性别比为 110.6（女性为 100）；死亡率 4.06‰，下降 0.41 个百分点；自然增长率 7.08‰，上升 0.64 个百分点。⁶

长丰县与其他五个项目地区最大的区别在于，它从 2011 年第七周期项目起就开始了基于性别平等的出生人口性别比治理的探索，也是第七周期项目点中知名度最高、工作创新力度最大的项目地区。在开展第七周期项目期间，长丰县大力推进将性别平等视角纳入各相关部门的工作，推进“公厕革命”、“姓氏革命”等民风民俗的变革，取得了较好的效果。

⁴ 数据来源：埇桥区 2015 年国民经济和社会发展统计公报，http://xxgk.szyq.gov.cn/DocHtml/2/16/06/xxgk_16635585.html

⁵ 数据来源：长丰统计年鉴（2015）

⁶ 数据来源：长丰县 2015 年国民经济和社会发展统计公报，<http://tjjnew.changfeng.gov.cn/2983986/2993659.html>

四、调查发现

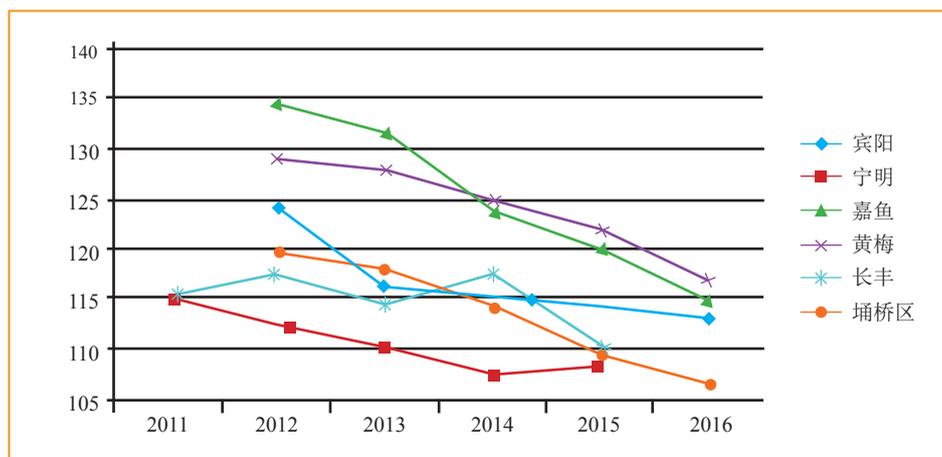
(一) 项目地区出生人口性别比现状

1、出生人口性别比态势

(1) 项目地区整体态势

图1展现了六个项目县出生人口性别比近5年的变动趋势。整体来看，六个县均出现明显连续下降趋势。相比较而言，湖北省性别比失衡状况较另外两省更为严重，但下降趋势更为明显，广西宁明是六个项目县中唯一一个少数民族为主的县区，出生人口性别比连续五年一直最低，安徽省两个项目县则居于中间水平。

图1 六县五年出生人口性别比数据



数据来源：宾阳县、宁明县（两县卫生报表数据）嘉鱼县、黄梅县（湖北省人口和计划生育服务与管理信息系统）长丰县、埇桥区（两县计生报表数据）

(2) 项目地区态势的差异

宾阳县长期高于自治区平均水平，而宁明县偏低，但也高于正常值，近些年趋于正常，相比之下，宾阳县性别比治理面临着更大的压力。宾阳县卫生计生局吕焕祥局长在座谈会上说，2010年他正式到计生局履职时，县里主要领导表示，局里的其他工作可以交给其他局长来管，让他要亲自抓性别比，无论如何要将性别比降下来。

嘉鱼县2010-2014年出生人口性别比平均值为131.26，2012-2016年又连续快速下降，2016年下降到114.97。可见嘉鱼县出生人口性别比综合治理工作有了显著成效，但是整体而言，其出生人口性别比仍居于较高水平，距离正常水平仍有较大差距。黄梅县出生人口性别比在2012年时还高达129，经过近五年的努力，出生人口性别比偏高治

理逐渐成效，2016 年数据显示已经降至 120 以下。虽然出生性别比数字持续下降，但是仍然一直高于 105 基准线。黄梅县出生人口性别比偏高治理任重道远。

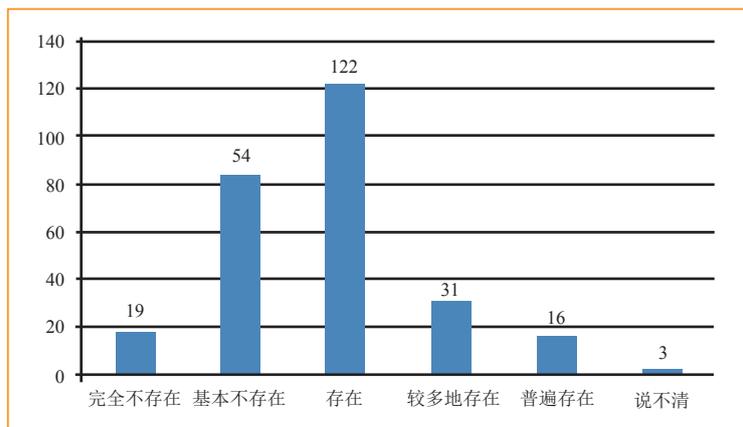
长丰县虽然总体下降，但出现连续波动，2014 年高达 117.71，2015 年下降至 110.61，出生人口性别比仍然高于正常水平，并且要时刻警惕性别比反弹。埇桥区 2012 年出生人口性别比还接近 120，但经过五年的治理，出现连续快速下降趋势，2016 年降至 106.62，已经恢复正常水平，因此埇桥区的性别比治理工作对于其他县区具有重要借鉴意义。

2、出生人口性别比趋势判断及原因分析

总的来看，近年来项目县出生人口性别比普遍呈下降趋势，但依旧高于正常水平，并可能出现反弹。大致有以下几点原因：

(1) **传统观念的影响。**近年来人们传统观念有所转变，但是认为男孩传宗接代的思想依旧存在。在这一思想的约束下，农村的男孩偏好依旧严重。出生人口性别比偏高态势持续存在。从本次调查的基层干部反馈中，可以看到基层干部也存在不同程度的性别传统观念，意味着项目地区性别不平等的根深蒂固也是性别比偏高的根本原因之一。图 2 反映的是干部对男女不平等的感知情况。可以发现，多数人认为当前存在男女不平等现象，这表明在项目地区干部的认知中，男女不平等仍然是一种普遍存在和可以感知到的现象。但是，也有一部分干部认为完全或基本不存在男女不平等。通过查询问卷我们发现，存在这种感知多为广西和安徽的干部。对广西而言，其特有的壮族文化或许在一定程度上弱化了男女不平等现象。对安徽而言，长丰是七周期的项目点，有一定项目基础，通过上一周期的活动开展，干部的思想观念或许已经有了很大转变，而埇桥区作为宿州市唯一的市辖区，无论是干部还是居民，其思想观念、行为方式都更为开放，男女不平等现象相对少一些。

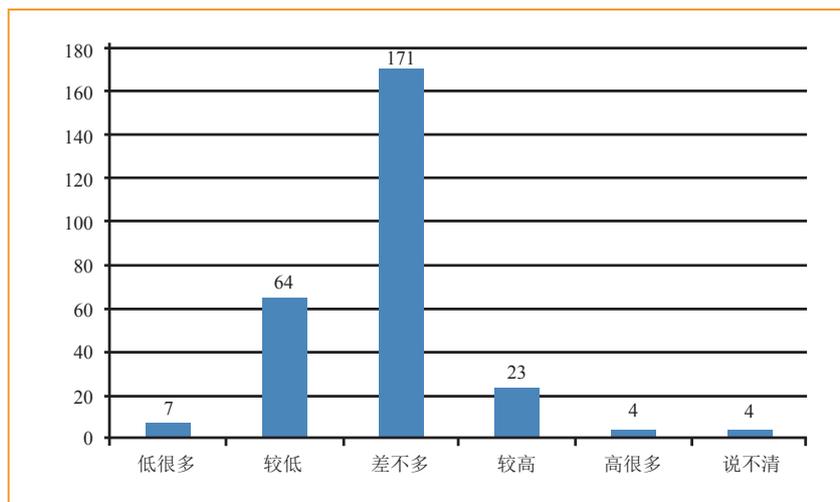
图 2 干部对于男女不平等的感知情况



总的来说，男女不平等以及由此导致的差异化对待现象在项目县区仍然十分突出。因此，在项目实施中，应该继续重视培养干部性别平等意识，对于有经验、有基础的地方，要在坚持已有成果的基础上继续努力，对于现阶段情况尚不明朗的地区，要加大干部培训力度，尤其注意要在工作中引入性别主流化视角与理念，保护女性权利和提高女性地位。

图3反映的是项目地区干部对女性相较男性的社会地位的感知。其中绝大多数干部认为目前女性和男性的社会地位差不多，这说明在干部群体的认知中，男女的社会地位是差不多的。同时，也有一部分干部认为女性的社会地位比男性低。综合上一题项的结果，我们发现虽然干部群体认为当前男女社会地位相差不大，但社会上仍然存在男女不平等现象。这表示现阶段男女两性之间的不平等不止存在于社会地位这一单一维度上，在很多约定俗成的风俗习惯，甚至是人们的思想观念中，男性和女性是不一样的。因此，在具体的项目实施中，项目地区干部群体需要思考如何真正减少甚至消除男女之间的不平等。比如通过帮扶女性就业、创业以提升女性的家庭地位和经济实力；修订存在性别歧视的村规民约，从习俗、规范层面减少对女性的歧视；构建“生男生女都一样”的新型生育观念和推广多种形式的婚居模式，营造男女平等的社会氛围。

图3 女性相对男性地位的不平等感知



(2) 生育政策的变迁。生育政策经历了由严格的计划生育政策到“一孩半”政策（广西稍显宽松，宾阳在“单独两孩”出台前，实施的是农村“一孩半”政策。宁明距边境5公里以内的地区之前实施“两孩”政策，2016年后边境地区允许生育3个孩子，其他地区之前也是“一孩半”政策，），再到单独二孩政策，现在的全面二孩政策的变迁过程。在严格的计划生育政策和一孩半政策下，考虑到生育成本，一般来说第一胎是男孩一般就不会再生了，第一胎如果是女孩就想再生一个男孩，出生性别比在多孩次上呈现失衡态势。

(3) **狠抓强制性政策工具**。各地在完善制度建设、注重管理创新、深化利益导向的基础上，突出重点环节，重拳打击“两非”案件，使得高胎次出生人口性别比快速下降，因此出生人口性别比也连续稳步下降。尤其是黄梅县严抓打击“两非”，近年来卓有成效。但是，随着非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠技术日益隐性化，传统打击“两非”的性别失衡强制治理措施的效果逐渐弱化且很容易出现反弹。因此，随着时间的推移，尤其在出生性别比接近正常水平时（110左右），降低出生人口性别比工作阻力越来越大，亟需创新治理手段，深化性别比治理工作。

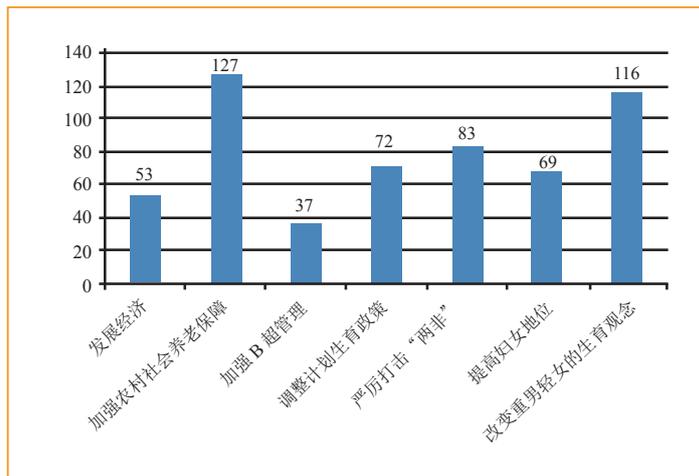
3、出生人口性别比治理状况

(1) 项目地区治理工作的共性

三省在出生人口性别比治理上各具特色，同时又具有一些共同举措。总体而言，六个项目县区的**共性表现在**：目前性别比治理处于攻坚阶段，因此需要标本兼治，同时突出地方特色。六个项目县都很重视性别比治理，将其列入约束性指标，层层签订目标管理责任书。治理工作存在共同点，包括重视组织领导，制定综合治理性别比规章制度等，但也有各自的特色，表现为结合地方特点开展打击“两非”、宣传倡导、利益导向、全程服务、诚信计生及统计监测等工作。比如宁明县促进性别平等宣传倡导活动与民间彩调剧、山歌传唱相结合。同时六个县区特色鲜明，下面分别进行分析。

从基层干部的信息反馈来看，**基层干部对于解决性别比偏高问题的对策和方法也有一些共性认识**。图4描述的是项目地区干部对解决性别比偏高问题主要出路问题的认识。**总的来看，项目地区干部普遍认为加强农村社会养老保障、改变重男轻女的生育观念、严厉打击“两非”等手段有助于治理偏高的出生人口性别比**。其中，完善养老保障制度有利于提高家庭发展能力和应对风险能力，改变群众生育观念能够从根本上改变人们的男孩偏好，打击“两非”作为强制性治理工具，在短时间内能够起到控制出生人口性别比偏高的目的。可以发现，项目地区干部已经意识到治理工作需要改变传统生育观念和提高家庭发展能力，这与本项目核心理念和手段不谋而合。因此，在项目开展过程中，需要在坚持已有传统做法（如打击“两非”、全程管理等）的同时，创新治理手段和路径，通过引入多方参与主体、面向社区和家庭开展特色活动等推动性别平等意识深入人心，最终实现性别比正常化。

图 4 干部对解决性别比偏高问题的认识



与此同时，项目地区基层干部对于自身治理工作中的认识也有共同的特征，表现为**县区干部对于治理工作的认识要高于村干部对治理工作的认识，反映了基层村委会工作开展的严峻性**。表 1 是项目地区不同政府部门和基层机构干部群众的对个人治理工作感知的对比情况。可以看到，不同工作单位层级的干部对个人治理工作是否能够促进社会性别平等的感知存在差异。综合而言，无论是卫计委系统、政府其他部门还是基层村委会，超过八成的干部都认为个人治理工作与促进性别平等有关系，其中以卫计委系统干部对工作的认同感最高。但是，相较于卫计委系统干部，政府其他部门和基层村委会干部认为个人工作与推进社会性别平等没有直接关系的人数比例明显偏高，其中又以基层村委干部最高。甚至还有一部分村委会干部说不清个人工作与推进社会性别平等的关系，个人治理工作感知意识淡薄。对本项目而言，多元主体参与共同治理是本项目局的重要原则之一。一方面，面向社区和家庭的活动必须注重基层社区工作人员的参与和推动，而如果基层村委会的干部对于自身工作的感知与认同感不足，必然会对项目实施产生一定的负面影响。另一方面，政府各部门作为一个整体，除了卫计委系统的引导、协调外，政府其他部门也应该积极参与，在部门间的通力合作下使治理工作事半功倍。因此，项目培训要注意提高基层村委会干部的个人治理工作感知意识和政府各部门间的协调配合。

表 1 干部的个人治理工作感知

工作单位	您认为您的工作与推进社会性别平等				合计
	没有直接关系	有关系	关系密切	说不清	
卫计委系统	2	52	23	0	77
政府其他部门	6	51	28	1	86
	6.98	59.30	32.56	1.16	100.00

续表

工作单位	您认为您的工作与推进社会性别平等				合计
	没有直接关系	有关系	关系密切	说不清	
村委会	9	62	32	7	110
	8.18	56.36	29.09	6.36	100.00

(2) 项目地区治理工作的不同特色

1) 广西壮族自治区出生人口性别比治理特色

广西壮族自治区是出生人口性别比的重点管理省。自治区对出生人口性别比治理比较重视，将其列入约束性指标，列入市级党政线责任书，各市再下达到县区，层层签订目标管理责任书。2016年省里下达的约束性指标有三项：一是人口自增率、二是出生人口性别比、三是计生贫困家庭脱贫率。自治区出生人口性别比治理工作的主要特点为以下五方面，这些特点在宾阳与宁明工作中也有体现。

一是严格落实对助产医疗服务机构的远程视频监控。宾阳就在辖区内医疗机构的B超室和妇产科实行24小时远程视频监控，对不明孕情消失和登记数据不符等情况进行倒查。

二是利益导向机制建立。广西省2016年取消了4个全国性鼓励类高考加分项目，但仍然保留农村计划生育家庭独生子女和双女结扎户女儿考生的照顾政策，在普通高考中区内院校调档分数线降低10分投档。

三是全区开展诚信计生活动。诚信计生活动发源于广西桂林，主要做法是召集居民与村民代表完善修改村规民规中有关计划生育的内容，由村委与村民签订读成诚信计生协议书，将关爱女孩、打击两非等内容列入诚信计生协议书中。柳州市柳江县还下发了《关于修订村规民约促进性别平等试点工作实施方案》，在7个试点乡镇开展计划生育群众自治、修订村规民约等活动

四是广西区自2008年以来联合共青团广西区委举办关爱女孩青年志愿者暑期社会实践调研活动。

五是重视打击“两非”工作。省卫生监督所专门成立了计划生育科，有专人专岗负责两非等案件的打击。每年区级层面组织2次联合督查，要求市级每年组织2次以上的出生人口性别比综合治理督查，各县组织4次以上督查。

宾阳和宁明两地的性别比治理工作有共同点，也有各自的特色。两个地方都重视组织领导，都成立领导小组，都从宣传倡导、利益导向、统计监测、打击两非、全程服务等方面入手。

其中，宾阳重视制度建设，将“打击两非”作为重要抓手。县里2011年专门成立了“打击两非领导小组”办公室作为常设机构，一开始设在妇幼保健院，卫计合并之后设在卫生监督局之下，目前有4名人员，除1名卫计委，还有公安、药监与工商的3名专职人员。各大医院都签订“打击两非”责任状。2012年3月13日，在黎塘镇发现了一起重大两非案，之后将每年3月13日作为“两非”宣传日。近些年来，宾阳县每年大约发现2例“两非”案件。修订完善了“孕情监测三跟一包保服务管理制度”“B超技术服务管理制度”、“控制出生婴儿性别比责任追究制度”等12项综合治理性别比的规章制度。在全程跟踪服务中，建立了“孕情监测包保服务管理制度，镇村诚信计生小组组织“三跟一”孕情监测包保服务承包小组，对每一例孕情实行跟踪监测和服务管理。全县出生实名登记率达99.89%，在宾阳县内所有个体诊所一律不得拥有和使用B超机，对相关医院的B超室、妇产科，进行全天候电子眼监控。

宁明县在性别比、关爱女孩相关的宣传上，注重结合当地特点。比如与民间彩调剧、山歌传唱相结合。其另一特点是对农村计生“两户”及诚信计生家庭的小额贴息贷款项目，加快了计生困难家庭的脱贫致富。每年宁明县发现的“两非”案例在1例左右。

在相关部门工作开展上，宾阳县是广西省县乡党校教学和管理体制改革试点地区之一，自2004年起实施以县党校为龙头，以县直部门教育培训机构和乡镇党校为主体，以开发乡土人才为主要内容的“农村党员乡土人才教育培训工程”，在乡镇办起了分校，将县级党校的培训职能延伸到了乡镇。党校的培训对象不仅包括党员干部，还包括非党员，提供菜单式的培训内容。

宾阳县妇联也是性别比治理的生力军。它主要通过妇女“四自精神”的培养，引导妇女认识“两非”行为的危害。同时，县里成立了女企业家协会，利用优秀女性的榜样力量，鼓励女性独立自主，开办育婴师、家政工培训。县妇联“产业到家、留住牵手妈妈”精准扶贫项目也开展得有声有色。目前接到的妇女维权的案件，主要集中在家庭暴力问题。宾阳县农村土地确权工作刚刚开始，目前收到了2起妇女信访案例，主要反映的是出嫁女对父母原有土地的继承问题。

2) 湖北省出生人口性别比治理特色

湖北嘉鱼县非常重视性别失衡治理，主要工作集中于通过打击“两非”来应对性别选择，打击“两非”工作经验丰富，成果明显。2012、2013、2014、2015年连续四个年度，嘉鱼县荣获全省“两非”典型案件查处先进单位。2016年以来，全县典型“两非”案件立案12例，目前为止结案10例，其中刑事案件结案4例。处理责任人30人，开除公职4人，刑事处罚8人，刑事拘留2人，处理医疗保健机构1家，共收缴罚款59.63万元。在打击“两非”过程中，突出“四联互动”。

第一，联席办公。将“两非”办设为常设机构，并安排编制。成立了由县政府办、县纪委、县公安局、县药监局、县卫计局等单位为成员的专班，领导小组组长由公安局长兼任，以办刑事案件的力度来查处“两非”行为。县委书记、县长多次主持召开专题会议研究部署相关工作，分管计生领导每周定期召集县“两非”办现场办公会，听取“两非”工作汇报，现场研究解决问题。

第二，联动管理。县委、县政府专门发文，明确了领导小组各单位职能职责，卫计、药监部门狠抓B超和终止妊娠手术的清理及规范管理，开展医疗器械市场和终止妊娠药品销售管理的清理整顿工作；公安、房管、城建等部门积极配合开展流动人口清理清查；纪检监察部门及时落实对违反人口计生法律法规党员干部的处理；其他职能部门各司其职，各尽其责，相互配合，密切协作，形成整体联动的部门责任体系。

第三，联合执法。已经形成了公安部门牵头查、卫计部门摸排查、纪检监察介入查，上下齐抓主动查的工作模式，实现了打击“两非”工作常态化。

第四，联袂协作。在“两非”案件查处上，积极对外寻求合作，并与多地签订了联手打击“两非”协议。

黄梅县处于鄂、赣、皖三省交界，是湖北省的东大门，黄梅县出生人口性别比偏高且治理难度大。黄梅县对出生人口性别比治理非常重视，将其列入约束性指标，县政府下达计划生育目标责任书、落实计划生育工作“一票否决”制度，制定计划生育工作目标管理考评方案、控制出生人口性别比考评方案、查处“两非”事件考评方案等，并对每年度全县人口和计划生育工作情况进行通报。仅2014年全县即立案查处“两非”案件116起，处理涉案医务人员及相关负责人33人，力度可谓非常之大。全县出生人口性别比治理工作主要有以下五个方面：

一是严格落实对孕产妇的全程监控。对政策内二孩孕妇实行“三包两保一告知”管理服务，有效推进“四率”管控（准生二孩对象面检率、孕情掌握率、孕情管控率、孕情消失倒差率），做好孕情管理服务。

二是建立利益导向机制。黄梅县结合“关爱女孩行动”，对全县独女户、双女户、结扎夫妻等进行补助或政策优惠，设置专门的“关爱女孩”基金。县委县政府印发《进一步落实计划生育利益导向机制的意见》，解决计划生育家庭在生产生活中的困难，促进群众生育观念转变。成立“关爱成才女孩”基金，资助困难家庭女孩上学。

三是关注弱势家庭，促进家庭发展能力建设。县委县政府印发《实施“生育文明·家庭发展”推进计划的实施方案》、《农村计生女孩家庭“扬帆计划”实施方案》、《黄梅县直单位帮扶计划生育“女孩户”家庭活动的通知》等，在生活上保障这些弱势家庭的发展能力。

四是开展村规民约修订工作，促进男女平等观念形成。黄梅县委县政府办公室印发《关于修订村规民约促进男女平等的意见》，要求下辖各乡镇、管委会、经济开发区等积极开展该项工作。各村（居）在乡镇知道下，按照程序民主、内容合法、上级监督的原则下，推进村（居）规民约的修订和完善，充分体现男女平等、婚育新风、移风易俗、利益导向及优生优育等内容。

五是重视打击“两非”工作。在《湖北省关于进一步加强出生人口性别比综合治理工作的通知》的指导下，黄梅县印发《“出生人口性别比重点治理年”实施方案》，并出台相应的“控比”制度。在全县开展依法查处“两非”和打击违法生育专项行动。与此同时，考虑到当地处于三省交界地带的特点，黄梅县积极加强区域协作，同鄂赣皖三省十二县（市区）签订区域协作公约，对每年查处的“两非”典型案件进行个案登记造表。

3) 安徽省出生人口性别比治理特色

安徽省凭借前期项目经验和基础，已经形成了较为清晰的综合治理体系和工作机制。出生性别比治理是一项系统化、多元化的社会治理工程，因此在具体的实践中，必须强化多管齐下、多措并举的治理思路。

第一是规划建设与宣传倡导建设双管齐下，奠定了良好的项目执行基础。在埇桥区，政府部门一直强调综合施治的原则，如加强出生实名登记制、B超购置审批制、终止妊娠药品专营专管等规章制度；规范公安、卫生、民政、计生等部门人口信息交流制度，确保出生信息实时、规范、有效共享；强化利益导向，开展生育关怀行动，增强独生子女家庭发展能力，如每年区财政都安排专项资金，对农村独女户、双女户家庭给予适当的奖励、扶助；同时，还积极扩大宣传倡导，增强群众的性别平等意识，如在社区文化生活中，以不同的曲艺形式，实现寓教于乐，从而取得更好的宣传、教育成效。

第二，引入多元化的治理主体，参与性别比偏高的社会治理。在长丰县，一方面，政府部门积极支持社会参与，如将社会性别平等内容纳入党校教学计划，作为领导干部培训必修课；纳入宣传部门年度宣传计划；纳入县妇联、残联、团县委、关工委等群团组织社会公益活动中，等等；另一方面，大力开展“利导+促进”的关爱模式，专门出台了《关于进一步完善人口和计划生育利益导向政策的意见》，全面实施“保障养老、救济救助、奖励扶助、成才就业、关爱女孩、优先优惠”等6大工程、30项具体优惠政策，让农村计生家庭尤其是女孩家庭从经济上得实惠、政策上有保障。

第三，区域性协调的空缺致使打击“两非”事倍功半。由于非法鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠行为流动性较强，本地有诸多案件都会涉及省外、市外医疗机构及其工作人员，由于各自地方出台的一些规章制度、标准有所不同，这为案件的查处、取证等带来较大的困难，跨区域案件的执行难度非常之大。因此，如何推动区域性的协调合作、

实现全国“一盘棋”的顶层设计是当前亟待解决的问题。同时，**地方政府部门对综合施治的探索、创新尚且不足**。不论是在埇桥，还是在长丰，政府部门都对打击“两非”投入了很多的人力和物力，并且取得较为突出的成效。诚然，当地将打击“两非”案件作为工作的重点，这一点无可厚非。但直接性的打击毕竟只是治标的办法，无法从根本上解决问题，因此，出生性别比治理必须强调综合性、系统性的实践路径。这就需要在项目的实施过程中不断探索，更新理念，创新工作方法，如此才能将治理效果提升到一个更高的水平。

（二）开展项目活动的总体需求

1、引入性别主流化治理理念的需求

调研发现，项目县都非常重视性别比治理工作。然而，**现有出生人口性别比治理理念和手段存在重治“标”轻治“本”的问题**，目前主要的工作集中在打击两非、孕情监测这些“治标”的政策措施上，对导致出生人口性别比偏高的社会经济原因干预较少。在广西宾阳，近五年来一直花大力气打击“两非”，手段措施非常严格、相关部门与医疗机构都很配合，产生了很大的社会震慑力，但每年成功打击的“两非”案件平均只有2件，只是“两非”与其他性别鉴定与人工流引产案件的冰山一角。此外，目前进入生育队列的主要是80后，他们的生活方式和生育偏好与上一代人有很大区别。各地虽然很对性别平等开展了一些宣传倡导、利益导向等活动，但大多只停留在表面，无法起到改变性别偏好的实效。

因此，随着“两非”行为日益隐蔽性，传统方法实施难度大且难以奏效，强制性治理工具不能从根本上解决性别偏好问题。常规性宣传倡导无法深入人心，难以改变群众（尤其是农村）的生育观念。必须引入**性别主流化**的策略与做法，**从源头上治理性别比失衡的问题**。

在实际的基层干部调研中发现，**即使是推行性别平等的基层干部，他们自身在性别问题上也存有一定的不平等观念**。表2、表3表4分别反映了不同年龄的干部存在性别平等观念差异，不同性别的干部存在性别平等观念差异，不同级别的干部存在性别平等观念差异，这就更加反映了性别主流化治理理念的迫切需求。表2是项目地区干部关于性别意识的年龄差异情况。可以看到不同年龄的项目地区干部对于社会性别的基本认识存在着一定差异。综合而言，45岁以上的干部对于女性和男性的平等权利的认识要落后于年轻干部群体。虽然目前干部群体整体上的性别平等意识已经大大改善，干部日常工作中和家庭生活中的女性歧视现象已经大大减少，但是关于一些根深蒂固和潜意识里的性别意识依然存在，特别是45岁以上的干部群体中还是有一定数量的人认为女性无论是在能力、体质还是职业上都是弱于男性的。这种潜意识里的性别不平等意识会对项目工作的开展

形成一定的困难。因此项目地区培训工作，尤其要注重对 45 岁以上干部群体的项目培训和项目监督。

表 2 性别意识的年龄差异

年龄	丈夫的工作 / 事业比妻子重要			
	不同意	说不清	同意	合计
45 以下	111	1	26	138
	80.43	0.72	18.84	100.00
45 以上	104	3	30	137
	75.91	2.19	21.90	100.00

年龄	男人能力天生就比女人强			
	不同意	说不清	同意	合计
45 以下	121	3	14	138
	87.68	2.17	10.14	100.00
45 以上	102	9	26	137
	74.45	6.57	18.98	100.00

年龄	女性天生就弱势，应该处于被保护、被引导的位置			
	不同意	说不清	同意	合计
45 以下	96	3	39	138
	69.57	2.17	28.26	100.00
45 以上	73	6	58	137
	53.28	4.38	42.34	100.00

(2) 不同性别的差异

作为一项注重女性地位提升和权利保护的项目活动，项目地区干部中不同性别的干部对于性别意识的也存在认同的差异，能够体现出干部队伍自身体现出的性别差异。从表 3 中可以看到，总体而言，男性干部对于女性地位、体质、能力等的认识已经大为改观，大部分男性干部都普遍认同女性在职业、体质和能力上的平等。但是对比发现，在对女性上述素质存在不平等认识的人群中，男性居多。因此，对于干部队伍项目培训而言，男性干部依然是重点的培训和监督对象。另外，值得注意的是，项目地区女性干部队伍中也有人认为自身在各方便比男性存在天然的和社会的劣势，这对于项目执行构成了一定的消极影响。因此也提醒培训人员，要注重项目实施中部分女性干部自身的性别意识问题。

表 3 性别意识的性别差异

性别	丈夫的工作 / 事业比妻子重要			
	不同意	说不清	同意	合计
男	137	3	43	183
	74.86	1.64	23.50	100.00
女	76	1	13	90
	84.44	1.11	14.44	100.00
性别	男人能力天生就比女人强			
	不同意	说不清	同意	合计
男	146	9	28	183
	79.78	4.92	15.30	100.00
女	76	3	11	90
	84.44	3.33	12.22	100.00
性别	女性天生就弱势，应该处于被保护、被引导的位置			
	不同意	说不清	同意	合计
男	103	5	75	183
	56.28	2.73	40.98	100.00
女	66	3	21	90
	73.33	3.33	23.33	100.00

(3) 不同部门的差异

表 4 是项目地区不同政府部门和基层机构干部群众的性别意识对比情况。可以看到，无论是对于女性职业、体质和家庭各方面的评价，基层村委会干部对于女性平等的认识是最低的。这一方面源于基层工作中他们在现实中看到的女性各方面表现出的劣势和弱势，也源于基层农村的性别不平等氛围相对县区和乡镇而言更为浓厚，也就是成为潜意识里存在的传统观念。作为本项目而言，面向社区和家庭的活动更要注重基层社区工作人员的参与和推动，而如果基层村委会的干部对于性别平等的认识还停留在口头和表面的话，对于项目实施的负面影响是必然存在的。因此，项目培训一定要重视基层村委会干部的性别意识问题。

表 4 性别意识的部门差异

性别	丈夫的工作 / 事业比妻子重要			
	不同意	说不清	同意	合计
卫计委系统	63	0	14	77
	81.82	0.00	18.18	100.00
政府其他部门	74	1	11	86
	86.05	1.16	12.79	100.00
村委会	76	3	31	110
	69.09	2.73	28.18	100.00

续表

工作单位	男人能力天生就比女人强			
	不同意	说不清	同意	合计
卫计委系统	65	4	8	77
	84.42	5.19	10.39	100.00
政府其他部门	71	4	11	86
	82.56	4.65	12.79	100.00
村委会	85	4	21	110
	77.27	3.64	19.09	100.00
工作单位	女性天生就弱势，应该处于被保护、被引导的位置			
	不同意	说不清	同意	合计
卫计委系统	52	0	25	77
	67.53	0.00	32.47	100.00
政府其他部门	59	4	23	86
	68.60	4.65	26.74	100.00
村委会	57	5	48	110
	51.82	4.55	43.64	100.00

2、引入本期项目治理内容的需求

调研发现无论群众与干部，都对出生人口性别比升高的危害性认识不足。很多地方的群众只看到眼前利益，忽视长期利益；相关部门干部对性别失衡带来的后果和风险有一定认识，但总的来说预判不足，尚未完全意识到问题的严重性和迫切性。

在广西宁明县，尤其其地处边境，在地理、语言习俗相近具有一定优势，“越南新娘”解决了一部分男性婚配难的问题。但当地社会经济发展与东南沿海地区相比相对滞后，对“越南新娘”缺乏足够的吸引力。随着时间的推移，“越南新娘”倾向于流向沿海等经济更为发达的地区。此外，政府对于本地的大龄未婚群体以及越南新娘问题关注明显不足，没有将这一群体纳入政策与服务的视野。在湖北两县，由于地处中部、交通便利，当地经济条件较好，再加上通婚范围扩大，嫁入本地的女性以外省的为主，本地的比较少，因此对性别失衡后果与风险并没有明显的感知。然而，性别失衡后果具有时间上的累积性和空间上的流动性，如果不加重视，性别失衡的影响必定会从经济落后地区蔓延至经济相对较好的地区，性别失衡社会没有“赢家”。因此，项目地政府必须加强认识，在未来项目开展中注重对性别失衡后果和风险的监督与治理力度，关注性别失衡产生的弱势群体，提高家庭发展能力。

3、引入社会性别规范的需求

在广西宾阳，当地很多村庄都没有实现土地家庭联产承包，村集体掌握了土地流转、拆迁安置等大量资源，尚未开展土地确权工作。此外，宾阳县在分配集体经济收益时，不同村庄遵循不同的分配原则，没有形成可供参考的制度化规章制度，缺乏性别平等社会规范和社会氛围。在湖北黄梅，当地社会规范中仍然存在一些性别不平等的规定。访谈中我们发现男孩偏好的产生与当前农村现实情况相关，在农村一些日常生活、风俗习惯上普遍存在歧视女性的现象。一些被访者表示“生女孩和生男孩其实没有什么区别，但在农村就是生男孩名声会好一些”。比如访谈中谈到婚嫁中找伴娘，担任伴娘的女孩最好是有兄弟，家中没有男孩被认为是不吉利的事情，不适合做伴娘。

可以发现，很多地方仍然存在村庄资源分配中女性权益受忽视、村规民约与村庄实际情况不相符、村规民约中含有歧视女性的条款等情况，归根结底是因为**性别偏好的文化和社会习俗依旧存在，基于性别平等的新型社会规范体系还未形成，亟需加强对基层性别平等的制度化和规范化保障建设。**

4、引入多元主体参与的需求

调研发现，各项目地除了妇联、团委与计生协，在未来项目实施中几乎没有可以借力的非政府组织和其他社会主体。现有志愿者队伍组织化程度较低，欠缺经常性的活动机制。本期项目的重要原则之一就是引导和鼓励公众参与性别失衡社会治理，形成政府负责、社会协调、公众参与的多元治理格局。这里的多元主体涵盖很广，包括政府、社会组织、企业、媒体、社区、居民个人等。因此，接下来的项目实施中需要**建立以政府为核心协调单位，多元主体共同参与的性别比治理格局，全社会共同发力，促成出生人口性别比的正常化，最终形成性别平等的社会氛围，实现社会经济、文化、社区和家庭的可持续发展。**

（三）县区层面执行项目活动的机遇与挑战

本部分主要是在厘清各项目县性别平等与生育观念、后果与风险感知、出生人口性别比治理工作开展等基本情况的基础上指出宏观县区层面执行项目活动的机遇与挑战。

1、性别平等与生育观念

（1）项目县的共同特征

调研发现，随着城镇化进程的推进，三省六县很多自然村虽然名字还叫村，但居民的生活方式已与城市无异，在思想观念上与城市人非常接近。座谈会上很多群众表示，现在年轻人没有什么重男轻女的观念了，老人观念重一些。现在只要家庭经济好，就不会被

人瞧不起。对比下来，男孩调皮、女孩听话，有的女孩也能赚钱。在生育观念与习俗上，生男孩和生女孩的习俗基本一样。比如在广西，遇到清明上香、铲坟等传统节日和风俗，女性和外姓人也可以参加，图的是热闹。没有儿子的家庭一些仪式可以由女婿来代替。纯女户家庭可以招女婿，也可以外嫁。在养老上，父母并没有一定要与儿子养老的传统。女儿也可以照顾年迈的父母并其送终。

然而，现阶段仍然存在一些传统的风俗习惯强化着性别不平等观念，未来的性别失衡治理工作应该逐渐转变传统习俗观念，促进社会性别主流化。比如在湖北的某些村就丧葬习俗来看，必须由男孩抬棺材，家里没有男孩就嫡亲的或者过继的男孩担任，必须是直系亲属；就祭祀习俗来看，虽然男女均可参加祭祖活动，但一般是一家一个男孩参加，并且组织者只能由家族里面的德高望重的男性组织。

在生育意愿上，各地基本呈现“儿女双全”的配比偏好，即相较于早年“多子多福”的生育意愿，许多访谈对象表示理想的孩子数量和性别搭配是一儿一女。但是细问之下，相当数量的访谈对象或直接表示或默认，如果第一胎是儿子，考虑到当前日渐增加的生育成本和养育成本，很可能不要第二个孩子；但如果第一胎是女儿，有极大可能再要第二个孩子。具体来看，对于第一胎是女儿的育龄妇女而言，生育二胎的压力非常大，家中长辈甚至丈夫都会希望二胎是儿子，如果不能完成“任务”，家庭关系甚至夫妻关系会面临一定程度的危机；对于家中长辈，这种非男孩不要的观念更加强烈，访谈中有一家的儿媳生了两个女儿，当问及“如果第三胎还是女孩怎么办”的时候，访谈对象没有直接回答，但对于身旁同村被访者“那就直接打掉嘛”的说法没有表示反对，而是持一种默许态度。在生育意愿的差异上，纯女户家庭对生育男孩的偏好没有其它类型家庭强烈，访谈中很多纯女户没有明确表示要一个男孩，很多访谈对象只是希望生两个孩子让孩子有个伴儿，男孩女孩都一样。这可能源于纯女户家庭对于日常生活中已经习惯了养育女儿的生活，也更清楚女儿并没有比儿子差距太大，更加理性的看待生儿生女问题。这也更进一步证明了性别平等的客观性和实际性。

（2）边境少数民族项目县的特征

而在广西南明等少数民族地区，对于性别观念更具有开放性与包容性。广西南明县地处西南边陲，南与越南共和国接界，边境与壮族特色突出，多数村庄以农业和林业为主。居民大多数为壮族，文化程度较其他县区低一些，小学文化较为普遍。壮族文化对上门女婿并不排斥，这一点在宁明反映得分外明显。在县级座谈会上，县妇联副主席本身就是招婿，后来她出外工作，她的妹妹也招婿，目前与父母同住。招婿大多数姓女方的姓，分管的韩副县长也来自一个招婿家庭，他随的是母亲的姓。他之前在龙州任职时，就非常注重培养上门女婿当村干。座谈会上大家都在讲，大家并不歧视上门女婿，反而高看一眼，因为大多数的上门女婿都手脚勤快，大多数都将家里料理得很干干净净，把家里的经济做好了，腰杆比谁都硬。

宁明的民间风俗中，有浓烈的壮族的特色。壮族接受从夫居与从妻居，在子女性别上更具有开放性与包容性。虽然也存在重男轻女的观念，但女儿也可以接受。在座谈会上，大家说“生女孩好命，生男孩好听”。村子里的姓氏多元化。家里摆神台牌位，但并无祠堂，村里有公共的土地庙。村里还实行土葬，在葬礼上原本由长子来拿香炉，现在没有儿子的家庭由女婿来捧。三月三给祖先上坟时，捧灵牌的可以是女儿也可以儿子。

由此，我们得出结论，项目县在性别平等意识和观念上较以前有了较大进步，近年来探索了一些促进男女平等的实践，但是性别不平等意识和理念依旧存在，主要体现在对返乡女性和上门女婿的差别化对待，满月酒置办、姓氏改革、丧葬等风俗习惯上。

(3) 执行项目活动的机遇与挑战

在县区层面，当务之急是通过宣传教育等社会规范干预措施营造性别平等环境。调研发现，各地生育意愿较之前有所转变，即已基本由“多子多福”转变为“儿女双全”，多数年轻人表示“生儿生女一样好”。但在农村“养儿防老”、“儿子传宗接代”等传统观念依旧存在。在湖北、安徽等汉族聚居地区，虽然传统生育观念已经发生显著的改变，养儿防老的观念也日益淡薄，但男孩偏好作为一种积习已久的文化观念，其社会影响及效应依然十分广泛而强烈，主要体现在婚嫁、生育、丧葬等社会规范中，比如对招赘婚姻接受度较低、包容性不强；而在广西南明边境地区，少数民族色彩浓重，婚居方式更加多元化，虽然也存在重男轻女的观念，但在子女性别上更具有开放性与包容性。在安徽，虽然儿子养老功能逐渐淡化，但其象征意义依旧重要。此外，家庭生育文化具有明显的代际差异。因此未来的性别失衡治理工作应该逐渐转变传统习俗观念，促进社会性别主流化。

2、性别失衡的后果与风险

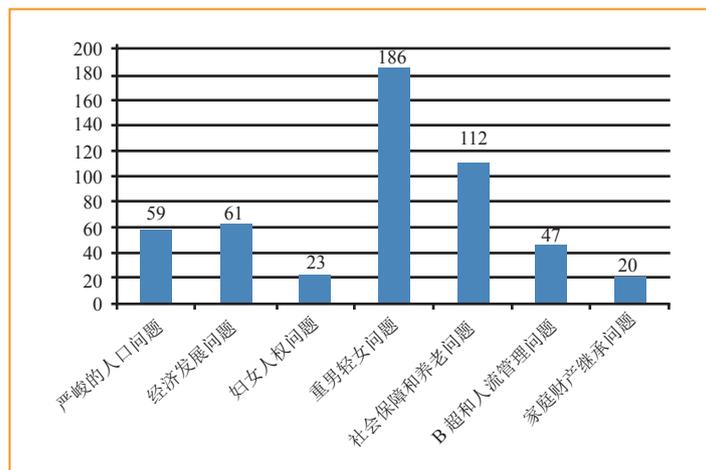
(1) 后果与风险的共性

三个省性别失衡后果与风险均已经全面显现，访谈中特地询问访谈对象是否感知到性别失衡后果和风险，主要包括对男多女少现状的感知、大龄未婚男青年（光棍）问题、外籍新娘问题等。群众大多表示感觉到了目前男性比女性多这一现象，总结发现，各地对性别失衡后果和风险感知远远不够，项目活动的执行必须深刻认识性别失衡社会没有赢家，人人都是受害者。项目县性别失衡的后果与风险均已经全面显现，大龄未婚男性数量逐渐增加，成为承担“婚姻挤压”后果的主要人群。与此同时，由于婚姻市场的女性缺乏，婚姻成本一再上升。基层调研也发现，项目县区均存在“因婚致贫”的现象，这就使得一些经济条件较差的婚龄男性成为新的弱势群体。这些青年所在的家庭经济状况较差，一般也由于处于青壮年而无法享受政府其他的补贴，往往更加贫困。因此性别失衡

的风险和后果已经逐渐出现和累积，弱势群体成为这些风险和后果的直接承担者，他们的家庭发展更是无从谈起。

从基层干部对于性别失衡后果的感知来看，六个项目地区都显示出一定的共同特征。首先，基层干部对中国出生婴儿性别比偏高的严重性均有一定的认识。图5描述的是项目地区干部群体对中国出生婴儿性别比偏高严重性的认知情况。其中排在首位的是认为出生性别比偏高是“重男轻女”问题，这表明项目地区干部认为男孩偏好依旧是导致出生性别比偏高的直接原因和重要原因。其次是“社会保障和养老”问题，这说明相关干部已经开始用发展的眼光看待性别失衡的严重性，意识到出生性别比偏高从长期来看，必然会触及到社会保障和养老问题。此外，出生性别比偏高还是“经济发展”和“严峻的人口”问题，虽然认识到这些问题的干部数量较前两个问题少一些，但这依然表明目前干部群体对出生人口性别比偏高严重性的认识是多方面、全方位的，他们已经意识到性别因素会影响到地区宏观经济增长、人口数量与结构的可持续发展等问题。因此，在出生人口性别比持续偏高的态势下，项目开展过程中需要引导干部群体关注可能产生的各种问题，在此基础上提出针对性解决问题的方法和实施路径。

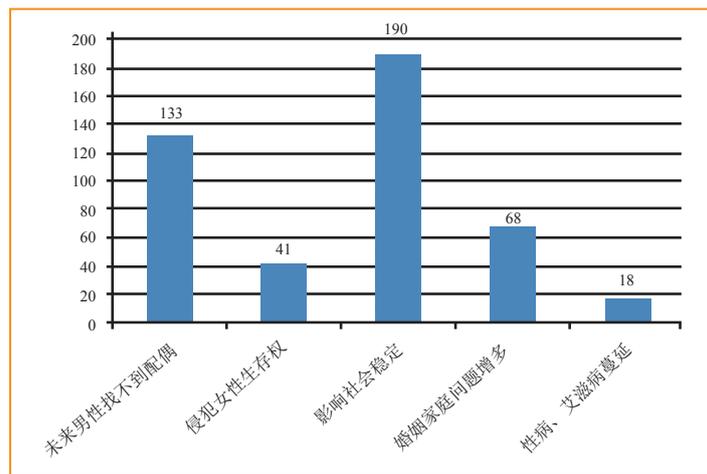
图5 干部对于出生婴儿性别比偏高的严重性感知



与此同时，大部分基层干部对中国出生婴儿性别比偏高的风险后果也有一定的认识，主要归结为性别平等问题。图6反映的是项目地区干部群体对出生婴儿性别比偏高带来风险的感知情况。其中排在首位的是认为会影响社会稳定，这表明干部群体已经察觉到性别比偏高与性别失衡会带来严重的社会后果，男性过剩与婚姻挤压下容易滋生非常态婚姻，大龄未婚或失婚男性由于缺乏家庭的牵挂与制约，比其他群体更容易走向犯罪的道路，为整个社会带来沉重的维稳压力。其次，干部群体普遍认为出生性别比偏高还会导致未来男性找不到配偶，女性缺失和男性过剩的人口现状加剧了其他人口风险的发生，还会引发一系列社会风险。此外，干部群体还表示性别比偏高会导致婚姻家庭问题增多，

甚至会侵犯到女性的生存权，这在一定程度上表明干部群体对于出生人口性别比偏高的风险与后果认知和关注已经由人口后果、社会后果延伸到家庭后果上。综合来看，项目地区干部群体对性别失衡风险与后果的感知有了一定进步但仍有提高的空间。下一步的项目培训与开展中需要更加强调对后果和风险的关注，必须明确认识到中国已近进入性别失衡社会，所有个人、家庭与社会都是受害者，如果没有清晰、深入的认识或是得不到合理、有效的治理，后果和风险还有可能继续扩大。

图 6 干部对于出生婴儿性别比偏高的风险感知



(2) 后果与风险的差异

六个县区由于地域、经济和文化的显著不同，性别失衡的后果和风险也存在一些明显差异。相比较而言，广西宾阳、湖北及安徽人口流动性大，通婚范围扩大，而且经济条件相对较好，因此对男多女少的后果尚未有明显感觉。对于村中大龄青年未婚的原因，上述县区群众多表示这主要是家庭的经济条件差和个人素质不高如个人个性原因（内敛）、思想观念（不想结婚）和身体原因（智力问题）。综合作用的结果。一般来说，条件稍好的男青年都选择外出务工，在一定程度上缓解了当地婚嫁的压力。在外来媳妇上，当地基本没有出现外籍新娘，外来的媳妇也多是村中男性外出务工带回来的，以贵州、云南、四川等地的女性居多。

而广西宁明县的情况就显著不同。宁明县地处边境，其出生人口性别比虽然不高，但也表现出“婚姻挤压”的后果。当地光棍现象比较严重，每个村子都有 40-50 名大龄未婚男性。这些男性主要是贫困的、残疾的男性。导致这一现象的原因主要有两个：一是本地女性的外流，随着人口流动，这些村子也存在“空心化”的趋势，在长桥村，一共有 991 户，有 69 户全家人口长期在外地，还有 258 个家庭户只留下了老人与孩子。二是本地婚姻成本的上升。本地娶媳妇至少要 8 万元，包括彩礼 5 万以及其他开支 3 万。如果是招女婿的话，也流行男方给女方家聘金，一般在 3 万。村里有些人娶了越南新娘，一般只需要 2 万元。

3、项目手册执行的工作体系与机构安排

(1) 共同安排

三省均对项目手册执行的工作体系与机构安排进行了前期设计和安排，成立了专门的性别比治理领导小组，明确了各职能部门职责，对项目工作给予高度重视，确保项目顺利开展。

(2) 各省特色

安徽省埇桥区已经建立了一套以“党委政府负责、纪检监察牵头、部门认真履职、群众积极参与、区域密切协作”为主要特征的工作机制。具体的举措包括：（1）成立组织。区委、区政府成立了关爱女孩综合治理出生性别比工作领导小组，区长担任组长，区委、区政府分管负责同志担任副组长，区有关部门负责人为成员，负责全区综合治理出生性别比工作的领导、协调和监督等工作，为性别比综合治理工作提供了坚强的组织保障；（2）建立专班。按照“整合资源，从强配备”的原则，每年全区集中办案期间，分别从相关部门和特定科室，抽调骨干力量，成立专案组，确保“两非”案件融合更快、合力更强、效率更高；（3）保障经费。区政府将“两非”案件查处工作经费列入财政预算，每年拨付专项资金不少于 200 万元，用于“两非”专案组阵地建设、宣传培训、有奖举报、案件奖励等，不足部分随时追加，有效保证了出生性别比综合治理工作的顺利推进。

长丰县被确定为第七周期项目试点后，便随即成立了以县长为组长，分管负责人为副组长，县直有关部门负责人为成员的性别比治理领导小组。在工作机制与措施落实方面，坚持县委常委每月调度人口与计划生育工作制度（含项目和性别比综合治理工作），实行县级领导联系乡镇，县直部门包联计划生育后进村制度，把工作安排到村，奖惩兑现到村。根据县直部门的工作特点，制定出台了专门的文件，对 23 个责任部门的项目任务进行了细化和量化，并纳入单位的计划生育目标考核。同时在经费方面，每年县级财政在预算中安排性别平等项目专项资金 50 万元，打击“两非”办案资金 20 万元。

与此同时，广西省及项目县区的一些做法也为项目活动的实施打下了一定的基础。**首先是省级层面**，广西自治区是出生人口性别比的重点管理省，严格落实对助产医疗服务机构的远程视频监控，为项目实施建立了良好**数据和信息来源机制**。同时，省级层面利益导向机制已经完全建立，为项目活动的实施提供了一定的**物质基础和群众认知基础**。第三是全区开展诚信计生活活动，召集居民与村民代表完善修改村规民规中有关计划生育的内容，由村委与村民签订读成诚信计生协议书，将关爱女孩、打击两非等内容列入诚信计生协议书中，这就为项目活动打下了良好的**上下沟通机制和政府 / 社区合作机制**。第四是举办关爱女孩青年志愿者暑期社会实践调研活动，**为项目活动的顺利开展造势，为项目活动提供了群众参与经验**。最后，广西省重视打击“两非”工作，省卫生监督所专

门成立了计划生育科，有专人专岗负责两非等案件的打击，为项目活动的开展奠定了法制基础。

其次是在项目县区层面，宾阳和宁明都重视组织领导，都成立领导小组，都从宣传倡导、利益导向、统计监测、打击两非、全程服务等方面入手。其中，宾阳重视制度建设，将“打击两非”作为重要抓手，修订完善了“孕情监测三跟一包保服务管理制度”“B超技术服务管理制度”、“控制出生婴儿性别比责任追究制度”等12项综合治理性别比的规章制度，营造了良好的**县区法律和制度环境**。宁明县在性别比、关爱女孩相关的宣传上，注重结合当地特点，对农村计生“两户”及诚信计生家庭的资助上形式多样，内容丰富，为县区开展项目活动奠定了**物质基础**。在相关部门工作开展上，宾阳县是广西省县乡党校教学和管理体制改革试点地区之一，举办以开发乡土人才为主要内容的“农村党员乡土人才教育培训工程”，将县级党校的培训职能延伸到了乡镇，为项目活动开展奠定了良好的**智力资源和学习资源**。最后，宾阳县妇联也是性别比治理的生力军，由此为宾阳县开展项目活动引来的重要的**社会组织和非政府组织力量**。

（四）村 / 社区层面执行项目活动的机遇与挑战

1、村规民约修订

（1）共同特征

村规民约是“在某一特定乡村地域范围内，由一定组织、人群共同商议制定的某一共同地域组织或人群在一定时期内共同遵守的自我管理、自我服务、自我约束的共同规则”。**现有村规民约中关于性别平等的规定大多流于形式，缺乏制度化保障**。虽然村或社区均开展了村规民约修订工作，对《村规民约》和《村民自治章程》进行清理和完善，梳理其中含有歧视女性内容的民风民俗，增加并细化移风易俗、男女平等、利益导向等相关条款，并且试图从政策层面维护了女性参政议政权利。但是由于**过于格式化，约束性条款较多，与村庄本身的特点结合不紧密**。一些村子签订的诚信计生条款与当前实施“全面两孩”政策不适应。一些村子的村规民约是“墙上公约”，看不出村庄的特点与执行的效果。此外，现行的村规民约中**依旧存在或即使并未明确指出但实际上默认歧视妇女的条款**。

（2）个性特征

在广西宾阳，**当地很多村庄都没有实现土地家庭联产承包，村集体掌握了土地流转、拆迁安置等大量资源**。但宾阳县里，行政村的村委是个纯粹的管理机构，没有直接参与对村庄资源的分配，而是将权力下放给了村民小组。村民小组由每家每户选出村民代表，召开村民代表会议，共同制定小组内的分配方案。每个村里都有自治章程。村里的宅基

地在 80 年代分过，之后分家、新迁入的就不再分配了。**在分配集体经济收益时，当地不同村庄遵循不同的分配原则。**有的按 1996 年时的人口，当时每人都有一份股份，现在根据股份可以享受分红，股份可以继承，由儿子还女儿继承是家庭内部的决策。有的小组每年调整可以参加分红的人数。**大多数村庄按照户口与常住来界定村民资格**，对于外来媳妇和女儿，只要符合这两个条件，也能享受分红。外来的媳妇与本村男性离婚后，可以留在本村内，但每个村民小组不一样。外嫁女的丈夫一般不允许迁入户口，即使户口迁入，也不参加分红。上门女婿一般也不参加分红。由于每个村民小组的村民每年平均都能获得 2-3 千元分红，所以大家都倾向于迁到本村来。村里曾经有一男性，结婚了三次婚，迁入媳妇 3 人，村民们有意见，最后只有 1 人享受了分红。

宁明县多数村规民约中关于村民资格和资源分配的描述非常模糊，不具有可操作性。调研的两个村庄都没有村集体经济，土地在 80 年代分配之后就没有调整，人均现在有 0.5 亩，自留地的继承都在家庭内部决策，宅基地也不再分配，村民有建房需求，都在自家的自留地上盖房。目前还未开展土地确权工作。这几个村子虽然表面上看都有村规民约，但实际上是统一格式，都是由“上边”制定并下发的。

而在湖北黄梅县，**现有村规民约对于上门女婿和返乡女性的权利没有明确规定，实践中差别化对待普遍存在。**在对乡镇访谈过程中，乡镇干部表示上门女婿在当地很难扎根，岳父岳母一旦过世，就会携家带口返回老家。这是因为老家村庄对男性的容忍度和接纳程度很强。不管是上门女婿到女方所在村庄还是返回自己老家所在村庄，作为男性，都能分到土地、集体经济分红等资源。与此相对，出嫁的女儿如果因为某种原因返乡，情况就大不一样了。甚至是家里人都只接受女性短暂回乡居住，这部分女性绝不可能享有本村集体资产和政策优惠。

在安徽省的埇桥区特别是第七周期项目点长丰县，**妇女地位则表现出较大提升，分别反映了城镇化和项目实施带来的性别平等效果变化。**在就业方面，农村女性多会到周边的城市从事服务、餐饮行业或是做一些临时性的工作。在多数情况下，她们仅是感觉自己与男性的职业分工不同，因此收入也会低一些，有人很少谈及自己曾遭遇到性别歧视。在低端性的行业 and 工作中，其实性别歧视表现的并不是很明显。

2、村 / 社区治理工作人员性别理念

(1) 共同理念

社区治理工作人员特别是领导决策层的性别观念在治理出生性别比的过程中起到关键性的引导作用，应该在坚持现有工作的基础上进一步强化性别平等理念的形成。调研中发现，社区基层工作人员在治理出生性别比偏高的过程中都表现出较强的性别平等意识，

组织部近年来尤其注重探索提高女性干部的办法，并坚持认为有一些工作任用女性同志更好开展，在村民代表、村两委等机构中保证相应的女性比例。但是相较于男性，女性比例仍然非常低，并且在党校工作人员培训中，内容仅包括计划生育条例和工作实务，而没有涉及性别平等这部分内容。

(2) 特色理念

宁明县组织部介绍了宁明县女性参政的现状。县人大代表中 68 名为女性，占全体代表的 32%，党代表中女性比例为 21%。全县 840 名科级干部，女性有 130 多人。民政局介绍说，在村级，女性村委会主任的比例在 5%-8%，村委会成员中女性的比例在 25%。

湖北嘉鱼县规定在**村民代表中女性的比例不得低于 1/4**，主要是能力比较强的女性（有很多女能人，女代表经常开会，女代表能够管事，可以调节社会矛盾，相对来说比较少，因为女性家务事也多，相对条件可以，比较能干，说话比较在理，比较公道一点，敢说话，不怕矛盾）。县级层面在招聘女职工比例上做得比较好，县科技局长就是女同志。事业**编招聘时没有设置性别门槛**，近年来，随着女性报考人数增加，考取比例也随之增加，加上女性在考试中表现普遍好于男性，县公务员中女性招考人数反而比男性要多，少数特殊岗位由于工作性质需要除外。并且在推选各级党代表、人大代表、政协委员时尽量提高妇女比例。在工作人员培训中，党校连续十年每期都有计划生育专题，一个主题班 15 个课时，其中 70% 的课时讲党的基本理论，安排 1 个课时专门讲计划生育，由卫计系统老干部授课，内容是计划生育条例和工作实务，但是暂时还没有涉及性别平等这部分内容。**黄梅县政府及相关部门，基层各单位工作人员在治理出生性别比偏高的过程中都表现出较强的性别平等意识**，很多干部以身作则，提倡“生男生女都一样”。访谈中，县组织部工作人员告诉我们，“在县级层面，是欢迎有知识、有能力的女性同志，并且会将这部分同志作为重点培养对象”。

3、村 / 社区出生人口性别比治理状况

(1) 一般问题

社区治理侧重考核，环境建设比较欠缺，并且非政府组织作用相对薄弱。在社区层面，主要任务一是每年对人口计生工作进行考核，除了基本的“两非”指标，重点还有控制性别比的过程，比如孕情监测。二是由卫计部门、组织部、宣传部、妇联及党校等部门合作开展性别平等宣传倡导活动，但在社区性别比治理过程中，一方面，单靠简单的宣传工作，群众容易产生厌烦情绪，难以转变群众生育观念，尤其是农村的老年人；另一方面，单一的宣传手段或活动开展难以调动群众参与的积极性，群众参与度比较低，不能实现宣传倡导的目的。此外，目前村和社区性别比治理中缺乏非政府组织的参与，比如企业、协会、志愿者等。

（2）特殊问题

人口流动的不断加快给社区治理工作带来严重的挑战。本次调研中，城镇化进度较好的安徽两个区县，人口流动给项目执行带来的难度尤其明显。长丰县和埇桥区均为安徽省重要的劳动力供给地，外出务工人员规模非常之大，如在某些村庄，全村 80% 以上青壮年都外出打工了。其中，一部分人已在外面购买房屋，并举家迁徙到那里定居。这便为孕情监测、宣传教育等工作带来诸多困难。由于人户分离，找不到工作对象，这已经成为出生性别治理的重要难点所在。

（五）家庭层面执行项目活动的机遇与挑战

1、家庭发展能力建设

家庭发展能力包括经济能力、支持能力、学习能力、社会交往能力、风险应对能力等多种能力，是家庭能否良性运行、家庭关系是否和睦的重要指标。提高家庭发展能力可以有效遏制偏高出生性别比。

（1）总体情况

调研发现各地在家庭发展能力建设上的共性在于都进行了有益的探索。总的来看，三省六县都通过建立利益导向机制、创新制度建设等方式，开展了一系列提高家庭发展能力的治理工作，取得了一定成效。其中广西壮族自治区在 2016 年取消了 4 个全国性鼓励类高考加分项目，但仍然保留农村计划生育家庭独生子女和双女结扎户女儿考生的照顾政策，在普通高考中区内院校调档分数线降低 10 分投档，提高计划生育家庭的学习能力。尤其在广西宁明县，实施对农村计生“两户”及诚信计生家庭的小额贴息贷款项目，加快计生困难家庭脱贫致富。湖北省关注特殊家庭和弱势家庭生活，通过结对帮扶、整合资源、利益导向等提高困难个人和家庭的生计水平。

各地在取得可见成效的同时仍存在诸多不足，这主要是由于现阶段农村的社会保障制度环境尚未完善和社区养老服务缺乏具体项目与服务，导致群众不得不选择依赖传统的“养儿防老”，家庭呈现功能虚置、发展能力停滞现象。访谈中，很多群众表示现有的新农合、新农保的覆盖并没有解决他们生活中的日常照料、养老等问题。当前农村依旧以依靠儿子养老为主，只有当家里没有儿子时，才由女儿养老。很多访谈对象都表示“生个男孩老了有依靠，生个女孩出嫁之后就是婆家的人了”。当谈到家里没有儿子面临的困难时，一位老大爷直言“那是各方面都相当困难啊”，他表示在生活上没有儿子就没有劳动力，女儿出嫁后若在近处还能经常帮衬一下，嫁的远了就没办法。本质上而言，很多群众认为家中没有儿子就是缺乏将来养老的安全感，也容易出现被歧视的现象。

(2) 各地特色

但是，各地在提升家庭发展能力的工作开展上的差异目前来看尚不明显，这在某种程度上表示各地的工作未能很好结合当地特色和实际情况，开展的都是一般性、常规性工作，因此在效果上仍存在提升空间。

由此观之，虽然各地都意识到治理出生性别比偏高需要关注家庭发展能力建设，提高家庭的各项综合能力以应对各种可能出现的风险，但现阶段做的仍然不够，无法真正转变人们的生育观念和重男轻女意识。因此，家庭能力发展建设任重道远，下一步各地应该结合当地特点继续探索一些行之有效的方法和路径。

2、家庭婚居模式

(1) 总体情况

婚居模式多样性有利于减弱男孩偏好和降低出生人口性别比。调研发现，各地的婚居模式均存在多元化趋势，但仍有较大改进空间。除了传统的嫁娶婚姻，各地探索实践了如招赘婚姻、跨国婚姻等模式。

(2) 各地特色

与此同时，各地在经济、文化、地域上存在差异，这导致各地的多元婚居模式存在一定差异。总的来看，在广西两县，由于独特的壮族文化，当地并不排斥上门女婿，招赘婚姻较为普遍，子女可以随母姓，招赘婚姻家庭不会受歧视。由于地处边境，当地还存在跨国婚姻（主要是越南新娘），这是广西的独特之处。湖北、安徽两地情况类似，虽然存在一定数量的招赘婚姻，但上门女婿一般只履行养老职责，很难真正扎根下来。

由于地缘优势，多数“越南新娘”并不是拐卖或买卖婚姻的产物，而是有人介绍、自由恋爱的结果。2009年左右广西南明做过关于“越南新娘”的调查，当时的数量大约在2500人。越南新娘在课题组调研的宁明的两个村分别有40多个与20多个。宁明与越南有频繁的商贸与人员往来，在甘蔗收割的季节，大量的越南劳工进入宁明工作，他们的工资只有本地人的一半。另外，边境居民与越南居民语言相通、生活习惯相似，许多人还相互是亲戚，相互参加家里的红白喜事。村里的越南新娘年龄从20多岁，到50多岁都有，大多很勤快，也很能持家。据村干部说，有的越南女性学会了中文，还会用微信。越南来的妇女中，有不少是再婚的情况。在洞浪村，调研组遇到了一名越南妇女担任村里的卫生员。但问题在于，当地存在相当数量的非法跨国婚姻，合法的跨国婚姻要去南宁的越南驻华使馆进行注册并履行一定的手续，这些人没有办理，只是在村里办几桌酒就在一起生活。因此，这些越南新娘在中国都没有合法的身份，没有医保，无法享受中国的基本公共服务。据洞浪村的村干部讲，在卫生计生方面，凡是能享受的免费服务，

比如避孕节育或是检查，都以事实婚姻的名义尽可能让越南新娘享受，再涉及到补贴的，就没有办法了。越南新娘组建的家庭往往经济状况不太好，加上医疗负担，无法享受政府其他的补贴，往往使这些家庭更加贫困。由于“娶越南新娘”这种行为基本上与“家庭条件不好”划上了等号，村民们对于这行为虽然能接受，但言语中还表达出一些轻视。近些年，由于交通条件好转，信息流通快速，宁明娶越南新娘的优势正在逐步减少，新来的越南新娘人数也在减少，这些越南新娘更倾向于去沿海经济更发达的地区谋生或嫁人。

在湖北、安徽等地，由于地处内陆，基本不存在跨境婚姻。在主流的嫁娶婚姻外，存在一定数量的招赘婚姻。但是根据访谈我们了解到，在这两个省份招上门女婿的家庭一定是只有女儿没有儿子的，如果有儿子，这一家肯定是不会要上门女婿。而且老一辈一旦去世，上门女婿就会携带家庭返回老家，适应不下来。上门女婿这个具有特殊称谓的身份现在仅是具有一些象征性的意义，其孩子还是随父亲姓，这就导致他可能认为自己还是老家那边的人，尽到给岳父岳母养老义务后，还是要回到自己家乡的。访谈中，一位村干部直言“上门女婿就是为了给岳父母养老而不是扎根下来”。

因此，现阶段一方面针对广西边境地区，应该进一步探索使跨国婚姻合法化的路径，消除对娶越南新娘家庭的歧视，避免对这些家庭的“二次伤害”；另一方面，对于湖北、安徽等地，应该结合家庭发展能力建设，营造多元婚居模式共生、共容局面，使上门女婿留得下去，发展得下去。

3、女性家庭地位

(1) 总体情况

调研发现，从家庭分工来看，“男主外女主内”占主导地位，但女性地位相对有所提升。从性别平等意识和理念看，近年来，各地探索了男女平等的实践，但是性别不平等意识和观念依旧严重，男女差别化对待现象明显。

(2) 各地特色

在广西宾阳县，相关部门开展性别比治理工作时也注意通过提高女性在家庭的地位进而控制偏高出生人口性别比和纠正男孩偏好。通过访谈发现，在妇联开展的“四自”精神培养活动中，当地妇女在一定程度上认识到了“两非”行为的危害；在县女企业家协会的树立模范、进行推广的活动中，优秀女性的榜样力量得以发挥，女性独立自主精神和理念开始形成，女性自身能力较之前有所提高。但是，据妇联相关同志介绍，当地仍然存在因家庭暴力而出现的女性维权案件。

在湖北黄梅县，主要在提高女性家庭地位和就业上发力，开展了一些活动。①培养女性干部；②开展创业就业培训，如举办“电商”、“金牌月嫂”培训会等；③开展“关爱女孩活动”，2011年启动“金凤工程”；④建立专门的公众号，针对女性推送相关宣传信息。此外，在下乡资本的推动下，黄梅县引进建设了一些工业园区和生态农业建设区，女性可以就近务工、照料家庭，经济能力得到一定提高。

在安徽省埇桥和长丰，不论在家庭内部，还是在工作岗位上，绝大多数妇女都能享有充分的自主权利。即便职场上的性别歧视广泛存在，但言而总之，妇女的地位与从前相比已不可同日而语。如在一些街道办事处，女性干部的比例近乎可以占到一半，而在社区居委会中，女性更是占绝对的优势地位。但乡村地区的情况却有所不同。在埇桥和长丰召开的村级座谈会上，我们都特地询问了妇女的家庭地位、工作就业等情况，最后发现其结果具有高度的一致性。通常，女性掌握家中的存折是司空见惯的事情，但凡家里遇到重大事宜，夫妻会共同商量，但多数情况下，最后会由丈夫来拍板决定。根据一些妇女在座谈会上的表现，可以推断认为绝大多数妇女对于自己的社会地位还是持认可态度。

据此，我们发现在各地的积极努力下，妇女的社会地位进一步提升，但依然处于相对弱势，在接下来的项目具体实施中，各地应该在保持现有好的做法的基础上，继续探索有效、可持续的提高妇女地位的方法和活动。

五、项目县项目实施建议

（一）项目手册简介

鉴于本期项目为项目县区提供了**操作性的执行手册**，包含了具体指标体系和活动参考，县区在结合自身地区特征基础上，可以相应进行指标体系修改和设计，确保本地区执行手册的可行性和执行效果。本手册的活动将社区与家庭是项目实施的基本单位，具体目标是形成因地制宜的性别失衡社会治理模式，同时形成社会性别平等的整体氛围，减少和杜绝性别选择现象。手册的核心理念引入了性别平等理念，并且将性别主流化和社会规范作为手册的理论依据，同时还将多元治理主体参与作为活动开展的重要原则。

1、项目主体

(1) 省级卫计委应为本项目开展提供经费和政策支持，配合国家卫计委家庭司、中国人发中心和技术专家进行项目点干预活动和督导；同时还通过对县区计生委/局进行工作奖励推动干预活动的持续开展；

(2) 项目县政府是整个项目的牵头单位，县区卫生计生委（卫生计生局）是核心协

调和统筹单位，其他职能单位积极配合和参与干预活动；

(3) 乡镇政府直接的县区政策执行单位，负责协调乡镇层面干预工作和政策的传达和执行，乡镇卫生计生委（卫生计生局）负责核心的干预承担工作，其他职能单位积极配合和参与干预活动；

(4) 基层自治单位，即村委会 / 社区机构，负责微观社区层面、家庭层面具体工作的落实和开展，及时反馈和上报干预活动运行情况；

(5) 项目县的非政府单位，如县区企业 / 乡镇企业、社会公益组织等，可以参与政府行动、也可以响应治理政策的号召而主动组织干预活动；

(6) “权威家庭 / 个人”作为基层村委会 / 社区机构进行干预工作的助推者，发挥示范作用和个人影响力改变群众态度和行为。

2、项目客体

(1) 社区。针对家庭的干预需要通过社区进行具体推行，因而社区是本项目干预具体内容的第一级执行单位。社区的选择应该按照目前的性别平等情况，选择不同社区分别进行干预活动的开展，观察干预过程，对比干预效果；

(2) 家庭。家庭是二级执行单位，家庭的选择应该按照家庭结构、婚育情况进行合理划分，建议按照婚姻状况、生育状况、家庭性别观念状况划分家庭组，进行干预实施和效果对比。

3、项目策略

本项目干预的总体策略是按照宏观、中观和微观进行逐层干预，不同层次的干预活动及策略要根据该层次工作特征和现实情况进行差别设计。

(1) 宏观社会规范干预在县区层面开展，致力于把性别主流化和性别平等理念纳入政府工作和社会发展，改变社会政策、制度、法律、文化和社会宏观环境，使妇女和男性平等参与社会发展和平等受益。工作主体包括县区政府部门、县区事业单位、NGO 以及公共媒体，主要手段是宣传倡导、培训和能力建设以及县区制度环境建设；

(2) 中观层面是社区规范干预，重点是营造社区文化环境、自治环境等。工作主体包括乡镇政府部门和村委会 / 社区自治机构，主要手段是宣传教育、行政管理环境建设以及村规民约修订；

(3) 微观层面是家庭规范干预，强调家庭成员的参与，改变传统社会规范下的家庭

性别角色与分工、改善家庭成员的资源分配模式、改变家庭成员的态度观念和行为规范。工作主体依然是村委会 / 社区自治机构，各个家庭是参与者，社区引导家庭进行干预活动参与，家庭向社区反馈干预效果与问题，主要手段是家庭观念和行为的改变，涉及家庭角色分工、成员相互关系、家庭发展能力以及家庭资源分配情况等。

4、项目评估

本项目的干预活动除了直接干预之外，外部专家团队、国家、联合国人口基金等将在项目实施过程中进行项目执行监测与督导，在项目干预活动后期进行干预效果的评估工作。

（二）对国家层面的建议

1、对项目指标设置进行指导和协助

国家部门特别是国家卫计委家庭司、国际合作司等职能部门以及中国人口发展研究中心等国家政策部门，应该为项目活动提供直接的指导和协助。国家职能部门的项目经验丰富，国家合作经验较多，可以为各个项目省和项目县区提供一些必要的经验和建议，具体可以在项目活动的指标选择和设置上提供说明和指导，为当地政府在设置项目活动指标的时候，提供一些国内外项目经验或者类似项目的经验，提高当地政府项目活动指标设置的效率和效果。

2、对项目活动的开展进行指导和资源支持

同样，国家卫计委家庭司、国际合作司等职能部门以及中国人口发展研究中心等也可以为项目地区的项目活动开展提供指导，比如对活动开展的层次、时间、部门合作、国家与省市县的合作及协调等。国家部门也应该为项目地区提供必要的资源支持，在国家人口计生工作的国家行动或者国家宏观政策调整时候，对项目县进行优先资助或优先支持，为项目地区提供一定的国家资源支持。

（三）对项目地区共同的建议

总体而言，项目的总体要求是着重性别平等宣传倡导、着重公共参与，因此，有几项规定动作是**每个试点地区都要完成的**。

1、根据项目手册制定可操作性的项目实施框架

首先这是一项基础性的准备工作，但它的重要性不可低估，因为只有构建起一个清晰的、框架式的技术路线图，项目执行者才能做到心中有数、有的放矢。其次，这个框

架的设计需要花大力气来做，必须体现出较强的逻辑性、系统性与持续性。设计者必须对治理工作的每一个细节都熟稔于心并梳理清楚。再次，在未来的三年中，整个项目的具体工作都将严格按照这个框架来执行、实施。

2、通过经济与产业发展消除女性性别歧视

湖北省性别比偏高和治理工作的困境，和省内经济和产业发展相关。为了促进以性别平等为目的的项目，全省就有必要在宏观层面发展经济和产业，尽快在宏观层面改变女性经济资源和社会资源的劣势处境，为女性群众的生活、就业、发展以及福利保障提供物质基础。因此，省内农业、汽车制造业、服务业以及目前越来越多的电子商务行业，都是经济与产业发展面向项目本身的重要工作内容。

3、发挥本地人口计生工作的传统优势

六个县区都要结合当地特色开展社会性别宣传倡导，移风移俗，改变传统的习俗，在村庄里实现生男生女趋向平等，从根上改变人们的生男偏好。利用党校等干部培训平台，针对干部开展性别平等培训。动员当地的非政府组织、志愿者队伍，开展性别平等与出生人口性别比治理的宣传、动员、治理等活动推动村民特别是女性参与村庄治理，保障女性在资源分配上的平等权利，将性别平等与出生人口性别比的相关内容纳入村规民约。

4、强化本地干部队伍的理念塑造和工作技能培训

鉴于项目地区干部队伍中依然存在性别不平等的观念和想法，特别是一些干部对于性别比偏高的后果和风险还有浅显的认识，六个项目地区都应该在活动中强化本地干部队伍的性别平等理念塑造和项目工作技能培训。首先，针对个别干部的根深蒂固的观念，强化性别主流化思路的学习，在日常工作中严格监督他们的项目执行手段和内容。其次，通过定期学习机制提高干部对于当前性别比偏高风险后果的认识，扭转他们对于治理工作的轻视和忽视；第三，要在各个层级干部职能中，明确各自在项目活动中的角色、责任和义务，细化分工，特别是明确村干部的项目活动角色与职能，确保项目活动在基层村委会开展中有迹可循，有人可用，有事可干。

5、强化家庭层面的项目干预效果

实施大龄未婚男性、成婚困难家庭的精准扶贫，提升家庭成员个人的发展能力。黄梅县经济整体水平居于湖北省中等偏上水平，因而也意味着黄梅县具备一定的经济基础来推动居民家庭发展，实现项目预期效果。例如，在部分行政村开展农村家庭发展能力的试点，尝试从家庭层面发展经济、社会交往、风险应对等能力，观察女性成员在家庭发展能力培育中的角色、作用，数理女性成功人士典型。在部分特殊家庭上，要从原有

的家庭帮扶工作中，结合本项目具体化，例如实施个别光棍家庭、大龄未婚男性、成婚困难家庭的精准扶贫工作，通过家庭发展能力的强化，提升家庭成员个人的发展能力，降低贫困、成婚困难等对家庭造成的整体影响。

6、结合项目手册拓展性别比综合治理新路径

项目实施方需要采用各种宣传教育手段设法让一部分固守传统的人群转变思想、观念；多方筹措资金兑现对于特殊家庭、群体的奖励扶助。在总体的规划逻辑框架之下，各个乡镇（街道）、行政村（社区）都应制定相应的执行计划。可以说，项目计划是一种刚性需求，如果没有计划性的纲领作为指导，基层的治理工作很有可能陷入到一种粗放、无序的状态，其具体实践也会成为一种运动式、低水平、重复的行政操作。而严谨、细致的计划有助于将项目纳入进网格化的运行轨道，这样一来，便可以为项目的成功、有效奠定了良好的基础。

7、借助新媒体手段加强宣传倡导力度和效果

项目实施方可以充分利用大数据手段，主动加入到相关基层单位、社区甚至群众团体的微信圈，推送一些专门性的、寓教于乐的影像资料进行宣传 and 倡导。伴随人口的持续外流和迁徙，基层的宣传工作、孕情监测难度日益增大。但在新媒体时代，技术的突破与更新为治理工作创造了新的契机。一方面，项目实施方可以充分利用大数据手段，及时掌握本地流动人口的去向、动态及目的地，并及时与流入地政府取得联系，进而加强必要的孕情监测；另一方面，基层的干部、党员、社会组织负责人等还可以同乡或朋友的身份主动加入到外出务工人员的微信圈，这样既能够及时掌握一些孕情状况，还可以不间断地向他们推送一些专门性的、寓教于乐的影像资料，从而起到良好的宣传、劝导效果。

（四）对省级项目实施的具体建议

1、对广西壮族自治区的项目建议

（1）通过柔性治理营造宣传教育的大环境。将群众参与出生性别比治理与诚信计生、村民自治工作相互结合，注重引导群众自觉抵制“两非”。项目实施中，尽量结合本省少数民族文化特征，设计与本省居民心理预期相符的宣传教育方式和手段，颁布省级宣传教育指导文件，为地方实施干预手册的做法提供行政支持。

（2）完善项目实施的环境建设。加大对项目的支持力度，从政策、考核与经费上给予倾斜。本期项目实施，特别需要省级政府对县区政府给予适当的资金支持和相关法规支持，为县区执行项目手册降低后顾之忧。

(3) **社区工作要结合特殊省情开展。**对自治区外籍新娘进行摸底调查，了解其规模与生活，促进她们的社会融合，保障她们在中国生活的基本权利。

2、对湖北省的项目建议

(1) **发挥当地人口专家与地方智库的作用。**湖北省得天独厚的优势在于省内有一批从事人口和卫计工作的专家学者、高等院校，因而本项目实施所涉及到的人力资源非常丰富，智库、信息、政策研究单位较多，这是省内围绕项目开展工作的突出优势和特色，特别是省内卫计委负责人中有一批人口学者出身的经验丰富的政府工作者，能够更精确领会和创新项目方案与实施细则，为基层县区的工作开展奠定坚实的支持和基础。建议省内积极调动武汉市和其他地市所具有的高等教育机构与专家资源，细化项目手册指标体系和活动内容以及工作路径。

(2) **借助新媒体手段加强宣传倡导力度和效果。**项目实施方可以充分利用微信微博新媒体和大数据手段，主动加入到相关基层单位、社区甚至群众团体的微信圈，推送一些专门性的、寓教于乐的影像资料进行宣传和倡导。湖北省的性别不平等氛围，与全国整体趋势一致，即都在持续减弱中，只是减弱的程度和速度存在差异。为了提供项目实施的省级保障，省卫计委和省其他职能部门应该参与到由省卫计委家庭处主导的性别平等氛围和先进文化建设。因此，省内关于社会宏观文化环境建设的文件、精神、机构以及人员和职能安排，都应该结合新媒体和信息传播新渠道，根据省内地域现实、工作现实以及基层需求合理展开。

3、对安徽省的项目实施建议

发挥成熟的项目经验和省级协调机制。作为三个项目省份中唯一一个已经实施过项目的地区而言，安徽省的成熟经验和协调机制将是本期项目继续实施的优势和资源基础。安徽省已经承担过多年的国家合作项目，对于联合国项目也是第二次承担和执行，已经在项目的设计、落实、资源协调和活动监测方面积累了大量经验，应该继续发挥这些优势和资源基础，尝试更为的为项目县区的项目活动提供协助。同时，安徽省省级部门和项目的县区有着很好的沟通与协调机制，加上长丰县本来就隶属省会合肥，埇桥区也距省会合肥不远，应该继续保持省级和县区密切的沟通与协调机制。

(五) 对县区项目实施的具体建议

1、宁明县

(1) **发展边境贸易，改善项目手册执行的经济和社会环境。**通过政策引导和产业布局的方式，让更多的流动到城市的年轻女性返乡就业，扭转边境农村地区婚配年龄人口“男

多女少”的局面。注重发展边境地区的边境贸易，让这些地区能够逐步摆脱贫穷落后的面貌。可以通过政策引导和产业布局的方式，让更多的流动到城市的年轻女性返乡就业，避免出现边境农村地区见不到成年未婚女性的局面。同时要大力发展县域、甚至乡镇经济，消除经济社会发展中的极端不均衡，避免出现大龄失婚人口地域聚集的现象。同时，大力地开展打击“非医学需要的胎儿性别鉴定和出生性别选择”专项治理工作，从根本上解决农村地区的出生人口性别比持续偏高问题，扭转边境农村地区婚配年龄人口“男多女少”的局面。

(2) 引入多方力量，通过精准扶贫促进项目手册执行和基层治理。协同社会上的民间机构和社会团体对光棍男性群体进行专业帮扶，改善他们生活的硬件环境，为择偶提供最基本的物质条件。相关政府部门要充分认识到大量农村男性大龄失婚人口存在的严重社会后果，不仅要认识到这将影响到人口的现状和未来，更要认识到农村男性大龄失婚人口是精准扶贫的重点群体。针对目前已存在的男性大龄失婚人口群体，要协同社会上的民间机构和社会团体进行一些专业的帮扶。比如，结合已有的“兴边富民”工程帮助边境农村男性大龄失婚男性修建房屋，改善他们生活的硬件环境，为择偶提供最基本的物质条件。

(3) 加强文化宣传倡导，营造宽松多元社会氛围。大力推进婚育新风进万家宣传活动，正确引导人们的婚姻观念，营造良好的社会氛围。结合壮族的文化特点（山歌、彩调剧）开展宣传倡导，将性别平等等内容融入文艺活动中，加强对上门女婿这种婚居模式的宣传。提高农村地区离婚女性的再婚率、扩大夫妻之间的年龄差、消除对娶越南新娘的歧视。理解并尊重对待婚姻的多元态度和不同追求，容许独身、不婚等生活方式的存在。同时，可以根据实际情况，倡导女大男小，女强女弱的婚配模式，让更多大龄失婚人口有机会结婚。结合少数民族文化特点开展宣传倡导，提高农村地区离婚女性的再婚率、扩大夫妻之间的年龄差、消除对娶越南新娘的歧视。理解并尊重对待婚姻的多元态度和不同追求，容许独身、不婚等生活方式的存在。

2、宾阳县

(1) 继续强化项目手册的法律法规和行政管理环境。建议继续保持“两非”工作的先进角色，将零散的工作模块提升为整体的查处“两非”经验。宾阳是广西省查处“两非”工作的省内典型地区。建议宾阳县继续保持“两非”工作的先进角色，继续在“两非”工作的经验总结和力度上下文章。及时的工作经验总结有助于宾阳县尽快将工作方法、成效成果总结为系统的工作经验和工作思路，将零散的工作模块提升为整体的查处“两非”经验，拔高宾阳县性别比治理工作在项目中的角色和功能。

(2) 强化普通社区和家庭对治理工作的知情度。利用国家和社会力量进行宣传教育，使性别选择严重伤害妇女身心健康和选择性流产有罪的概念深入到公众的日常生活中。在调查中，经常会听到群众一些常见的反应，如“不清楚出生性别比是怎么一回事”、“看了感觉与自己无关”。为此，必须促进公众的知情。要通过一些生命伦理的教育，要让公众逐步树立尊重生命的意识，要让公众明白胎儿（无论男胎还是女胎）都是一条生命，为生男孩而进行的胎儿性别鉴定和人工终止妊娠行为无异于一种犯罪。另一方面妇女的身心健康权遭到践踏，很多妇女一而再，再而三地进行非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为，严重影响了他们的身心健康。要利用国家和社会的力量，对公众进行生殖健康的宣传教育，使性别选择严重伤害妇女身心健康和选择性流产有罪的概念深入到公众的日常生活中。当公众逐渐把杜绝“两非”当作是自己的一种义务、一种习惯时，出生性别比治理就会由被动变为主动。

(3) 将治理工作重点放在社区和家庭，拓展社区和家庭参与途径。调动和发挥村干部和广大计划生育协会会员力量，在公众当中培育和发展各种形式的民间组织参与治理。首先，充分调动和发挥了村干部和广大计划生育协会会员的主动性与积极性，将诚信计生与综合治理出生人口性别比偏高问题与密切结合，尤其是在发现早孕、孕情管理和随访服务方面，有效提高早孕的发现率，减少胎儿性别鉴定和选择性别生育行为的发生。同时，逐渐明确了基层计生干部的任务和职责，调动了基层干部综合治理出生性别比的责任心。此外，由于我国群众目前的公众参与意识不足的问题，要把公众广泛组织起来进行出生性别比治理，就必须按照公众的自愿和需要，并在公众当中培育和发展各种形式的民间组织，比如，各种村庄范围内红白事理事会。

(4) 强化项目手册执行的法律法规环境建设。畅通“两非”案件举报信息通路，用网上举报电子信箱、手机微信、来信来访接待等方式，让群众便于举报。公众在进行公众参与的时候，会估量他的付出有多大，如果参与的成本远远大于所得，而且参与的成效并不显著，就会抑制他的参与热情，影响他实际参与的动力。为此，要采取切实有效措施，减少和降低参与成本。一要做好保密工作，保证群众不因参与举报“两非”案件而使其工作、家庭及生命财产安全受到威胁。对举报人及通过其他方式参与性别比治理的人，要严格按照举报和查处案件的程序办事，严格防止任何组织和个人以任何形式泄露举报人、证人的有关情况。二是要统一举报机制。目前举报机构缺乏统一管理，各类举报机构处理方式不一，使公众发现“两非”线索后，不能快捷地进行举报。除公布举报电话外，还可用网上举报电子信箱、手机微信、来信来访接待等方式，让群众便于举报；此外，对一些举报处理时间长、办结率低的案件的造成原因，也要及时向社会公众公布和解释，争取他们的理解，而不要因此影响了公众举报的积极性。

(5) 建立社会参与激励机制。持续开展关爱女孩青年志愿者活动，学校将志愿者活动与大学生成才和就业全面挂钩，发挥企业社会责任，激励企业更多参与。从目前出生

性别比治理志愿者的来源来看，主要包括大学生、有较多闲暇的老人、企业等，而这三类志愿者在志愿动机方面存在着明显的差异，所以应针对这三类志愿者不同的需要，采取有针对性的激励措施。如持续开展关爱女孩青年志愿者活动，学校将志愿者活动与大学生成才和就业全面挂钩，为长期从事出生性别比治理服务的学生志愿者提供学分；将出生性别比治理志愿活动和就业推荐工作相联系等，以激发他们的参与热情。对于老年志愿者，可以根据老年志愿者的服务时间、服务效果，分别授予其不同星级的志愿者称号，让老年人产生一种成就感。在出生性别比治理中，企业社会责任也是应该开发的一支重要力量。其发挥作用的途径主要包括：为女性提供工作机会；支持社会性别平等为主题的各类非政府组织发起的活动。政府可以通过减免税或者提供额外企业发展贷款的方式，激励企业更多参与。

3、嘉鱼县

(1) 政府扮演执行项目手册的核心力量。鼓励、支持和推动卫计局通过项目实施，扮演好人口管理和服务工作的主导角色。嘉鱼县卫计局在县区工作中积累了丰富的管理和服务经验，卫计局领导干部都有县区各个职能部门的工作经历，特别是主要负责人具有丰富的法律法规与日常管理工作经验，因此也善于针对公共项目协调和调动各方资源，共同参与到性别比偏高的治理工作中。因此，应该鼓励、支持和推动卫计局通过项目实施，扮演好人口管理和服务工作的主导角色。另外，嘉鱼县卫计工作还与基层乡镇、村的联系紧密，应该借助这些紧密联络，构建好项目实施的合作、协调和指导途径。

(2) 借鉴县区其他部门的项目经验和方法。借鉴县区文化建设的有益经验，提升公众对项目工作的知晓度和参与度，通过文化建设来推广、普及项目理念和重要活动信息。嘉鱼县的文化名片“南有嘉鱼”具有深厚的文化底蕴，也成为嘉鱼人引以为豪的精神象征。这展现出嘉鱼县公众文化建设具有较好的文化基础。因此，在项目构建性别平等的公众文化过程中，要借鉴县区文化建设的有益经验，多从公众对出生性别比治理状况的反馈中收集关键信息，提升公众对项目工作的知晓度和参与度，特别是要通过文化建设来推广、普及项目理念和重要活动信息，千方百计降低公众搜寻信息的成本与参与项目的成本，最大程度调动公众和民间机构在项目中的参与热情。

(3) 按照社会工程方式严格执行项目手册。经由项目名义把性别平等引入各项日常工作，项目内容与日常工作有机结合。针对嘉鱼县工作中个别工作人员重视“两非”而忽视性别平等理念的问题，把本项目看作是一项系统的社会工程，设法提高工作人员的工作能力和工作热情尤为必要。首先应该逐步提升从乡镇到县区工作人员的性别平等理念，借助于项目工作在基层各项活动中，经由项目名义把性别平等引入各项日常工作。其次是要给予一定的奖励和激励机制，推动工作人员参与项目工作或围绕项目开展日常工作的热情和动力。项目内容与日常工作有机结合，实现项目导向下的卫计局工作新格局。

(4) **推广明星社区（典型社区 / 典型家庭）的建设经验。**在明星社区和明星村庄执行项目手册，有助于于示范效应的尽快形成。嘉鱼县部分社区成功成为咸宁市乃至湖北省的明星社区和明星村庄。这些明星社区和村庄代表了本县区最先进的生产力，也正在酝酿着本县区最具有引导力和感召力的基层社区文化氛围。因此，率先在明星社区和明星村庄开展项目的几层内容，有助于于示范效应的尽快形成。这些明星社区中性别相关的经济不平等和权利不平等现象大大削弱，人们更容易形成平等的婚育观念和多元宽松的生活理念以及性别平等观念，因而项目工作可能更容易立竿见影。

(5) **强化家庭层面的项目效果。**提高家庭经济生产、经济资源数量的各种方式和方法都应该在项目中予以展现。嘉鱼县经济整体状况处于咸宁市中等偏上水平，个体家庭发展能力也与之相关。性别平等首要解决的是家庭经济发展和经济资源分配问题，因此提高家庭经济生产、经济资源数量的各种方式和方法都应该在项目中予以展现，比如制定乡镇或社区层面的家庭经济促进计划、提高女性家庭成员的家庭经济资源分配比例等，将普惠性的经济发展明确到精准帮扶对象，例如实施精准扶贫，对农村劣势家庭进行“点对点”帮扶。在社会文化建设领域，家庭文化氛围来自于外界社会文化环境，因而建议全县在推进县区性别平等以及项目核心理念的同时，逐步推进家庭的文化建设。

4、黄梅县

(1) **继续强化项目手册的法律法规和行政管理环境。**建议继续保持“两非”工作的先进角色，将零散的工作模块提升为整体的查处“两非”经验。黄梅县是黄冈市为代表的“两非”工作先进代表，多年来都是全国查处“两非”工作的标杆地区。在面向性别比偏高治理的本项目中，建议黄梅县继续保持“两非”工作的先进角色，继续在“两非”工作的经验总结和力度上下文章。及时的工作经验总结有助于黄梅县尽快将工作方式方法、成效成果总结为系统的工作经验和工作思路，将零散的工作模块提升为整体的查处“两非”经验，拔高黄梅县性别比治理工作在项目中的角色和功能。同时也建议继续加大工作力度，这是与国家查处“两非”力度持续加大的整体方向相一致。

(2) **扩展和丰富项目手册执行的“软环境”。**建议开辟出经济、文化和观念的工作内容，从经济、文化和社区建设上探索性别比治理。针对黄梅县查处“两非”的先进经验，建议黄梅县未来在项目实施中逐渐关注、探索和实施性别比偏高治理工作的“软实力”，即法律法规行为约束之外的政府活动和社区家庭活动等。建议黄梅县首先将日常的“两非”工作，拓宽为全面发展的性别比偏高治理的项目工作，这就在传统的法律法规工作中开辟出一些经济、文化和观念的工作内容。在基层社区工作落实上，要逐步改变传统的以查处“两非”为核心的固定模式，从经济、文化和社区建设上探索性别比治理。

(3) **强化项目手册的行政管理环境建设。**建议工作人员对于项目手册进行集中学习，灵活应用，提出符合黄梅县县情、居民生活和文化现实情景的项目执行指标。黄梅县目

前开展的工作中，原有卫生系统资源的应用非常广泛，这也提醒黄梅县卫计局需要适度考虑本县区内性别比治理工作的基本导向和性质，即由传统的行为约束、生殖健康服务扩展为综合性的人口服务工作。借助于本项目的实施，建议黄梅县工作人员对于项目手册进行集中学习，灵活应用，提出符合黄梅县县情、居民生活和文化现实情景的项目执行指标，通过服务工作开展项目活动。也可以在工作人员队伍中选择优秀人员和决策人员，定期前往项目其他县区、典型成功地区甚至国外项目地区进行考察学习。

(4) “戏曲文化”融入社区层面的项目手册执行。建议发挥“戏曲文化”感召力，用“黄梅戏语言”推广项目理念。黄梅县得天独厚的文化优势在于“黄梅戏起源地”这张文化名片。“黄梅文化”也彰显了黄梅戏曲文化在地方经济、文化以及群众生活中的影响力。建议黄梅县充分发挥这种“戏曲文化”的感召力，创作、排练和巡演一批倡导性别平等理念的历史故事、现实故事，到基层去，到群众中去，用群众喜闻乐见、听得懂的“黄梅戏语言”推广项目理念，正确引导人们性别平等的婚姻观念和风尚，营造尊重女性的宽松多元的社会氛围。还建议黄梅县治理部门充分应用现实科技手段，例如设定“黄梅戏曲”或“黄梅戏进万家”等微信公众号，随时公布戏曲活动、排演内容以及群众反馈等。

5、埇桥区

(1) 在已有特色基础上适当修改项目手册指标和内容。项目实施方要集思广益，创新思维，可以结合项目手册创新治理模式，也可以结合已有模式谋求项目手册创新。根据埇桥区的实际情况，适当借鉴、吸收其他地区的先进经验。例如，长丰已经在修订村规民约、姓氏变革、公厕变革、民风民俗变革等方面取得了一些成熟的经验，埇桥区可以选择性地进行借鉴、试点，然后再根据具体成效在全区范围内铺开推广。

(2) 形成执行项目手册的行政管理环境。强化基层干部的培训，培养专业化骨干队伍。通过各种方式、路径，进一步提升基层干部的项目认知意识和治理能力。在调研中，我们发现，各级干部都非常注重“两非”的打击工作，然而，对于项目本身而言，不论在区级，还是在乡镇（街道）以及行政村（社区）一级，相当一部风干部对于项目本身还缺乏应有的认知、理解，似乎还是认为治理性别比就是要加强打击力度，如果照此以往，基层单位的治理能力便难以提升。因此，项目实施的第一步，就应对此方面进行着力加强，通过各种培训、宣传教育等活动，使得基层干部尽快理解、适应项目的实际需求，并形成良好的业务素质和执行能力。

(3) 建立“区（县）—街道（乡镇）”级别的项目工作评估机制。评估机制的重点要考察村一级的项目实施效果，并尽可能地使村级项目负责人与区（县）、街道（乡镇）的职能部门直接建立起业务联系，还可将之与基层部门的业绩考核结合起来。在项目的实施过程中，督导、评估是不可或缺的环节，这样既可以时时推动项目的进展，还可为

上下级之间的沟通、同级之间的学习交流创造条件与机会。需要说明的是，这一评估机制的重点要考察村一级的项目实施效果，并尽可能地使村级项目负责人与区（县）、街道（乡镇）的职能部门直接建立起业务联系。此外，为了能够更好地发挥评估机制的作用，还可将之与基层部门的业绩考核结合起来。

（4）将“家庭发展服务建设”设定为项目手册执行和项目活动的核心。出生性别比治理的核心对象是家庭，而家庭发展服务水平的提升将有助于项目的顺利开展。符离镇沈圩村为我们提供了一个很好的示范案例。该村建有一个功能设施齐全的家庭发展服务中心，可为家庭提供各种综合性服务工作。受此启发，我们建议，可以适当考虑在全区推广这种服务模式，并将性别比治理与家庭发展服务结合起来，使得本期项目具备更多人性化、柔性化的色彩，进一步推动治理思路的转变。

6、长丰县

（1）继续发挥上一期项目活动中相关的成功经验。建议长丰县继续发挥上一期项目实施中针对社会性别平等的项目经验，继续在“姓氏革命”和“厕所革命”等工作经验总结和力度上开拓新内容和新空间。及时的工作经验总结有助于长丰县尽快将上一期项目工作方式方法、成效成果总结为系统的工作经验和工作思路，将零散的性别平等工作模块提升为宏观层次上社会性别平等工程的项目经验，进一步创新项目活动中的工作特色和成效，特别是结合本期项目关注社区和家庭的目标，在基层社区和群众家庭中开展性别平等工作的新内容和新方法，这也与国家层面上有关创新家庭发展相关政策的总体战略相一致。

（2）扩大项目覆盖的范围，扎实有效地推动治理工作的开展。调研发现，未参与项目试点的乡镇与已参与的乡镇相比，在各个方面如干部的意识、出生性别比水平、群众的观念等均存在较大的差异。有鉴于此，第八周期项目应当实现县域的全覆盖，尤其是对于那些新增的乡镇试点，工作必须从头做起，每一个环节都需做到细致、认真、扎实、到位。各级干部都应树立新项目、新起点、新目标的观念，切不可固守于现状、停留在已取得的成绩之上。

（3）扩大项目手册执行的试点社区。已有的经验表明，村规民约的修订的确有助于改变人们的生育观念，并可以产生由点及面的辐射效果。因此，当地政府可以考虑在一些行政组织基础较好的村庄推广这一举措。同时，在实践过程中，必须高度重视执行、操作的力度和效果，避免流于形式上的修订，使相关的条款内容真正落实到群众思想意识的深处。

（4）推广前期项目新媒体宣传的经验和平台。根据部分干部、群众的反馈意见，对于性别平等的宣传、培训，如果仅是依靠一些正式、规范的方式，如党校学习、开办培训班、

专家讲课等，所能取得的效果是非常有限的，因为这样的活动无法调动人们的参与兴趣，有时甚至会起到适得其反的作用。鉴于这种情况，我们建议：第一，可以充分借助县级传播媒介，加大宣传、介绍项目的频度、力度；第二，编导一些反映性别平等题材的微电影或纪实片，通过各类媒介进行播放；第三，将性别平等的宣传融入进群众的文化生活，如组织文艺工作者编排一些题材鲜明的小品剧、地方戏剧，在全县范围内进行巡回演出，等等。

(5) 动员社区力量推动项目手册的执行。由于受各种现实因素的影响，广大人民群众在上一期项目活动中，参与意识和参与次数仍然需要进一步提升。本期项目注重项目手册的执行，强调尽可能地将群众广泛动员起来，促使他们广泛地参与到项目手册所涉及到的活动中来。一方面，各级行政部门应根据群众的自愿和需要，组织起一定规模的志愿者队伍，并使之成为保障项目实施的支持力量；另一方面，充分动员一些已有的民间组织参与到项目中来，比如村里的广场舞协会、红白事理事会等。虽然这些组织的功能单一、相对松散，但其也有自身的优势：最易于接近群众，并为群众所接受，因此，这些组织的力量和作用不容忽视。

附件

说明：附件内容包含两大部分，一是项目基线调查的调研日程；二是项目地区的基础数据，涉及行政区划及人口指标，经济指标，健康及妇女、卫生保健工作指标，性别平等工作指标。该基础数据所涉及的指标内容也将成为项目后续监测的重要指标。

附件 1：项目基线调查广西壮族自治区调研日程

调研人员：

李慧英，中央党校妇女研究中心教授

汤梦君，中国人口与发展研究中心研究员

刘中一，中国人口与发展研究中心研究员

宋瑞霞，西安交通大学人口研究所博士生

何 阳，中央党校博士生

省级陪同：广西区卫计委家庭处副处长陈国堂、副调研员王华

调研日程：

日期	活动	参与人员
2016年11月15日	调研组抵宁明县	
2016年11月16日		
上午	县级项目实施座谈会	崇左市卫计局副局长、副县长、卫计局、宣传部、组织部、民政局、妇联、团委
	寨安乡江逢村村委	乡村干部、群众
下午	寨安乡安阳村	乡村干部、群众
	峙浪乡长桥村	乡村干部、群众
2016年11月17日		
上午	峙浪乡洞浪村	乡村干部、群众
	峙浪乡洞浪村	乡村干部、群众
下午	反馈并赴宾阳县	
2016年11月18日	宾阳县级座谈会	政协副主席、县委党校、县公安局、食药监局、工商质监局、统计局、妇联、县人民医院、县妇幼、中医院、县卫生监督所、县流动人口计生站

日期	活动	参与人员
2016年11月18日	宾州镇南街社区	乡村干部、群众
下午	宾州镇新模村	乡村干部、群众
	黎塘镇农业村	乡村干部、群众
2016年11月19日		
2016年11月17日		
上午	武陵镇廖寨村	乡村干部、群众
	黎塘镇三里村	乡村干部、群众
下午	反馈并返程	县委常委、宣传部长韦均来

附件 2：广西壮族自治区两个项目地区 2015 年的基础数据

指 标	宁明县	宾阳县
1、行政区划及人口指标		
1.1 所辖乡镇(街道、开发区)数(个)	13	16
1.2 农村行政村个数(个)	162	192
1.3 年末常住人口数	417000	1544724
其中 1.3.1 户籍人口数(人)	345000	1051283
1.3.2 城镇人口数(人)	85000	338092
1.3.3 流入人口数(人)	2339	2460
1.3.4 60岁以上老年人口(人)	61000	152889
1.4 2015年出生人口数(人)	7603	13462
1.5 2015年出生人口性别比	107.39	114.17
1.6 2010-2014年出生人口性别比平均值	115	123.7
2、经济指标		
2.1 国民生产总值(亿元)	108.5	184.61
2.2 财政收入(万元)	86885	59378
2.3 财政支出(万元)	275132	59378
2.4 城镇人均可支配收入(元)	22037	26145
2.5 农村人均纯收入(元)	8131	9916
3、健康及妇女、卫生保健工作指标		
3.1 婴儿死亡率(每千名活产婴儿中在一周岁以内死亡的人数)	4.68	3.94
3.2 孕产妇死亡率(每十万例活产中孕产妇的死亡数)	42.56	16.1

指 标	宁明县	宾阳县
3.3 住院分娩率（医院分娩的人数占总分娩数的百分比）	99.77	99.99
3.4 孕产妇系统管理率（本地接受系统管理的产妇人数占当地活产数的百分比）	97.1	97.04
3.5 出生人流比（一年内人工流产例数与同期活产婴儿数之比）	0.64	0.04
3.6 避孕方法构成中长效方法占比例（%）	96.59	92.84
3.7 2010年以来在本地查处结案的“两非”案件数（例）	5	23
4、性别平等工作指标		
4.1 2015年末现职正副处级女干部人数（人）	6	5
4.2 现县（市、区）人大代表中女性占比（%）	31.43	29.3

附件 3：项目基线调查湖北省调研日程

调研人员：

李树苗，西安交通大学人口与发展研究所所长、教授

吴帆，南开大学周恩来政府管理学院教授

李红彩，湖北省卫计委家庭发展处副处长

武承睿，云南民族大学副教授

杨博，陕西师范大学讲师

宋瑞霞，西安交通大学人口与发展研究所博士生

杨立波，西安交通大学人口与发展研究所博士生

王晓璇，西安交通大学人口与发展研究所硕士生

范文婷，中国人民大学博士生

尚泽伟，中央党校硕士生

冯丽琴，南开大学硕士生

调研日程：

日期	活动	参与人员
2016年11月20日	调查组抵达湖北嘉鱼县	
2016年11月21日		
上午	嘉鱼县干部座谈会	陈勇章县长、卫计局、公安局、组织部、教育局、食药监管局、党校、民政局、宣传部、县团委
	广福庵村村委会	镇卫计局主任、村书记、村主任、2位村民
下午	花口村村委会	党支部书记、治安主任、村副主任、村财务主管、3位村民
	簪洲湾镇及新洲村	镇卫生院、蓝天中学、镇组织部、镇宣传部、镇派出所、镇民政局、新洲村10位村民
2016年11月22日		
上午	官桥镇舒桥居委会	人大副主席、计生办、派出所、卫生院、镇干部、社区干部、监督委员会、10名群众
	两湖村村委会	党委书记、党委副书记、计生专干、5位村民
下午	项目方案讨论会	县领导、卫计局领导及相关人员
	调查组前往黄梅县	
2016年11月23日		
上午	黄梅县干部座谈会	黄冈市卫计委领导、县委许部长、卫计局、公安局、组织部、教育局、食药监管局、党校、民政局、宣传部、统计局、工商局、妇联
下午	停前镇及刘壁村、童寨村	卫生院、组织部、宣传部、派出所、妇联、计生办主任、两个村18名村民
2016年11月24日		
上午	濯港镇及胡六桥村、杨柳湖村	委副书记、人大主席、派出所、组织部、宣传部、卫生院、教育局、妇联、乡镇其他干部、村干部、10名村民

日期	活动	参与人员
下午	项目方案讨论会	濯港镇卫计局领导
	调查组返程	

附件 4：湖北省两个项目地区 2015 年的基础数据

指 标	嘉鱼县	黄梅县
1、行政区划及人口指标		
1.1 所辖乡镇(街道、开发区)数(个)	8	17
1.2 农村行政村个数(个)	82	519
1.3 年末常住人口数	319196	831600
其中 1.3.1 户籍人口数(人)	370012	1003928
1.3.2 城镇人口数(人)	107613	164613
1.3.3 流入人口数(人)	1125	568
1.3.4 60 岁以上老年人口(人)	62786	163201
1.4 2015 年出生人口数(人)	4456	12172
1.5 2015 年出生人口性别比	119.4	121.51
1.6 2010-2014 年出生人口性别比平均值	131.26	129.36
2、经济指标		
2.1 国民生产总值(亿元)	201.06	174.87
2.2 财政收入(万元)	113200	279281
2.3 财政支出(万元)	219400	736400
2.4 城镇人均可支配收入(元)	23245	22733
2.5 农村人均纯收入(元)	13760	11413
3、健康及妇女、卫生保健工作指标		
3.1 婴儿死亡率(每千名活产婴儿中在一周岁以内死亡的人数)	4.55	3.6
3.2 孕产妇死亡率(每十万例活产中孕产妇的死亡数)	0	0
3.3 住院分娩率(医院分娩的人数占总分娩数的百分比)	100	100
3.4 孕产妇系统管理率(本地接受系统管理的产妇人数占当地活产数的百分比)	90.62	96
3.5 出生人流比(一年内人工流产例数与同期活产婴儿数之比)	0.28	0.307
3.6 避孕方法构成中长效方法占比例(%)	94.49	97.58

指 标	嘉鱼县	黄梅县
3.7 2010 年以来在本地查处结案的“两非”案件数（例）	25	283
4、性别平等工作指标		
4.1 2015 年末现职正副处级女干部人数（人）	5	4
4.2 现县（市、区）人大代表中女性占比（%）	15	12.06

附件 5：项目基线调查安徽省调研日程

调研人员：

汝小美 原国家人口计生委国际司巡视员、副司长、项目专家

李慧英 中央党校教授

刘爽 中国人民大学教授

张银锋 天津市社科院副研究员

张融融 中央党校博士生

范文婷 中国人民大学博士生

高华 中国人民大学博士生

尚泽伟 中央党校博士生

省级陪同：安徽省卫计委家庭处调研员姚尚正

调研日程：

日期	地点	1 组工作任务	地点	2 组工作任务
11 月 29 日，周二				
09:00-11:30	埇桥区三八街道 港利社区	乡镇、村干部座谈会 群众座谈会、访谈	埇桥区三八街道 十里村 范文婷 高华	乡镇、村干部 座谈会 群众座谈会、 访谈

日期	地点	1组工作任务	地点	2组工作任务
14:00-17:00	埇桥区 汝小美、范文婷	区级座谈会 县文件收集	埇桥区三八街道 九里村 张银锋、张融事	村干部座谈、群众座谈与深入访谈
11月30日, 周三				
埇桥区				
09:00-12:00	符离镇沈圩村 汝小美、范文婷	乡镇与村干部座谈会 群众座谈会、深入访谈	符离镇横口村 张银锋、张融融	村干部座谈 群众座谈与深入访谈
14:00-15:00	县卫计委	讨论项目方案		
长丰县				
09:00-11:30	县	县级座谈会 县文件收集 专家讲座 李慧英、刘爽、高华、尚泽伟		
14:00-17:00	左店乡创新社区 李慧英、尚泽伟	乡镇与村干部座谈会 群众座谈会、深入访谈	山镇东岗村 刘爽、高华	村干部座谈 群众座谈与深入访谈
第四天 (12月1日, 周四)				
09:00-11:30	左店乡左店村 李慧英、高华、尚泽伟	村干部座谈会 群众座谈会、深入访谈	吴山镇牌碑村	乡村干部座谈、群众座谈与深入访谈 张银锋、张融融
14:00-16:00	陶楼镇陶西社区 李慧英、高华、尚泽伟	乡镇与村干部座谈会、群众座谈会、访谈	陶楼镇石集村	村干部座谈、群众座谈、深入访谈 张银锋、张融融
16:00-17:00	县卫计委	讨论项目方案		

附件 6：安徽省两个项目地区 2015 年的基础数据

指 标	埇桥区	长丰县
1、行政区划及人口指标		
1.1 所辖乡镇(街道、开发区)数(个)	26	15
1.2 农村行政村个数(个)	286	179
1.3 年末常住人口数	1622055	785480
其中 1.3.1 户籍人口数(人)	1622055	786619
1.3.2 城镇人口数(人)	107613	164613
1.3.3 流入人口数(人)	3864	31081
1.3.4 60 岁以上老年人口(人)	219455	129713
1.4 2015 年出生人口数(人)	21916	8694
1.5 2015 年出生人口性别比	108.6	110.6
1.6 2010-2014 年出生人口性别比平均值	116.07	116.9
2、经济指标		
2.1 国民生产总值(亿元)	325.5	360.96
2.2 财政收入(万元)	31.5	401300
2.3 财政支出(万元)	563100	482900
2.4 城镇人均可支配收入(元)	27628	25684
2.5 农村人均纯收入(元)	9311	14614
3、健康及妇女、卫生保健工作指标		
3.1 婴儿死亡率(每千名活产婴儿中在一周岁以内死亡的人数)	3.49	3.38
3.2 孕产妇死亡率(每十万例活产中孕产妇的死亡数)	12.18	-2
3.3 住院分娩率(医院分娩的人数占总分娩数的百分比)	99.996	100
3.4 孕产妇系统管理率(本地接受系统管理的产妇人数占当地活产数的百分比)	85.14	93.29
3.5 出生人流比(一年内人工流产例数与同期活产婴儿数之比)	0.1	0.19
3.6 避孕方法构成中长效方法占比例(%)	上环 96.64, 女扎 3.36	95.56
3.7 2010 年以来在本地查处结案的“两非”案件数(例)	730	125

指 标	埇桥区	长丰县
4、性别平等工作指标		
4.1 2015 年末现职正副处级女干部人数 (人)	3	6
4.2 现县 (市、区) 人大代表中女性占比 (%)	20.24	16.4

