

巢湖

改善女孩生活环境

实验区项目手册

李树茁 朱楚珠 黄海波 编

Chaohu gaishan NuHai

SHENGHUOHUANJIJINGSHIYANQU
xiangmu shouce

中国人口出版社

福特基金资助项目

巢湖改善女孩生活环境实验区

项目手册

李树茁 朱楚珠 黄海波 编



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

巢湖改善女孩生活环境实验区项目手册/李树苗, 朱楚珠, 黄海波编. —北京: 中国人口出版社, 2003. 11
ISBN 7-80079-878-X

I. 巢… II. ①李…②朱…③黄… III. ①不发达地区-经济发展-调查研究-巢湖市-手册②女性-生活-调查研究-巢湖市-手册 IV. F127.543-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 103820 号

巢湖改善女孩生活环境实验区项目手册

李树苗 朱楚珠 黄海波 编

出版发行 中国人口出版社
印 刷 北京竺航印刷厂
开 本 880×1230 1/32
印 张 9.625
字 数 259 千字
版 次 2003 年 11 月第 1 版
印 次 2003 年 11 月第 1 次印刷
印 数 1~1 000 册
书 号 ISBN 7-80079-878-X/C·220
定 价 30.00 元

社 长 陶庆军
电子信箱 chinapphouse@163.net
电 话 (010)83519390
传 真 (010)83519401
地 址 北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮政编码 100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

- 目前中国女婴死亡率是男
婴的 1.5 倍
- “北京宣言”关注女孩生活
环境
- 巢湖坚持各方合作、资源
共享、开创女孩生存的新
天地
- 成功经验，举一反三
- 失败原因，避免后人重蹈
覆辙

责任编辑：彭 琰

平面设计：刘 戈

版式设计：韩智明

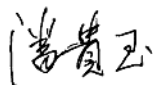
—— 序 言 ——

改善女孩生活环境是一个严肃的课题,应当引起社会各方面的高度关注。安徽省巢湖市实施的改善女孩生活环境实验项目,以改善女孩生活环境为目标,通过几年来多方面的共同努力,取得了显著的成效。这本《巢湖改善女孩生活环境实验区项目手册》,再现了实验区项目工作的来龙去脉,其研究参考价值是显而易见的。

巢湖改善女孩生活环境实验区项目主要在降低女孩死亡水平,改变女孩死亡率相对偏高的现实方面作了许多有益的探索。在实施项目的过程中,他们始终坚持倡导与传播以男女平等为核心的新型生育文化,摒除各种形式的重男轻女的传统生育文化,在婚育新风进万家活动的强力推动下,使生男生女一样好,女儿也是传后人的新风尚逐步深入社区,深入人心,使偏高的出生性别比和女孩死亡水平得到了有效的控制。在项目实验过程中,我去过巢湖,感到这一项目工作生动活泼、丰富多彩、扎实有效。通过发掘和培养出来的妇女积极分子现身说法,介绍自己的思想转变过程和事迹,带动青年人、老年人,包括男性村民的广泛参与,女孩的生活环境确实得到了明显的改善。

在巢湖改善女孩生活环境实验区项目的基础上,安徽省全面实施了“关爱女孩工程”,国家人口和计划生育委员会今年在全国十一个县(市)实施了“关爱女孩行动”试点工作。我衷心地希望,

通过吸取巢湖实验区项目的经验和教训,全国“关爱女孩行动”试点和推广工作能够取得预期的成效,为建设新型生育文化,实现新时期人口与计划生育工作的奋斗目标做出应有的贡献。



2003 年 4 月

—— 导 读 ——

2000年3月在西安交通大学的倡导和原国家计划生育委员会宣教司与安徽省计生委的支持下,在美国福特基金会的资助下,经国家计生委同意,巢湖市人民政府在全市建立了“改善女孩生活环境”实验区。

“巢湖改善女孩生活环境”实验区经过三年的工作,取得了一定的成果,初步积累了一些工作经验,为了将这些工作经验和方法进行总结,以便于在中国农村推广“巢湖改善女孩生活环境。实验区项目,我们组织编写了这本项目手册。

从风格上来说,巢湖改善女孩生活环境实验区项目手册(以下简称“手册”)编写的立场是从使用者的角度出发,以尽可能的满足使用者开展项目的实际需求。基于这种出发点,手册的写作风格是实话实说,如实、完整地记录实验区项目主要阶段的重大难题与挑战,决策过程,发现与解决问题的步骤,经验、教训与反思等。具体而言,就是实施项目的各级单位在项目的各个阶段是怎么思考和决策的,实际中怎么做的,做了什么工作,谁去做的,在什么时候做的,做的成功处和失败处,效果如何,建议今后怎么做等等,并充分运用具体的例子来说明。此外,在正文之外,我们还采用了“点评”、“思考与体会”,“注意问题”等形式来强调某些部分,以引起大家的重视和思考。

从体例上来说,项目手册分为背景篇、组织篇、专题篇。在专题篇中包含管理与组织类、社区发展与活动类、技术与方法类。组织篇与专题篇的区别在于,组织篇侧重描述各级政府和计生委在实验区项目中的角色、功能和任务等,而专题篇具体描述各级所做

的具体工作的方法、过程和结果。

手册编写的基本原则是分级,即从国家级一直到村级,分级描述每一层次的政府和计生委所作的工作,这样有利于其他要开展项目的地区应用。考虑到实验区具体工作是在每个层次上都开展但又各有侧重,为了整体地反映具体的项目工作,手册编写同时也采取条块结合的原则。这样,在组织与管理篇中,采取按级编写的原则;在专题篇中,采取按块编写的原则,但分级描述所做的工作。

工作手册的专题篇部分的写作力求用平实的语言,具体的例子,详细的过程来“再现”项目开展过程中所出现的管理问题、技术问题和实施的项目活动,使手册的阅读者能够循着一个个案例的发生,发展和结束有一种身临其境的感受和体会,以便使他们在自己实施项目时能够把手册所带来的经验和思考移植到他们的项目中去。专题篇的每一个专题的体例大致采取以行政层面为主,以活动的过程为辅的二级结构,这样有利于明确各级单位在项目开展中的角色和任务,读者也能够循着“发现问题,分析问题,解决问题”的路线对项目工作进行了解和思考。

手册的编写是一件非常艰巨的工作,我们为此付出了巨大的努力,可以说,这本手册是项目开展三年来集体智慧的结晶。当然,我们也期待着大家对我们的项目和手册提出宝贵的批评和建议。

编者 谨识

2003 年 5 月



1	背景	(1)
1.1	农村女孩生活环境现状、 相关研究和发现	(1)
1.2	改善女孩生活环境的社区 实践	(5)
1.3	创建和推广巢湖实验区的 意义	(8)
2	设计	(11)
2.1	实验区工作框架	(11)
2.2	计划与组织	(15)
2.3	过程监测和效果评估	(17)
3	组织	(22)
3.1	国家人口和计划生育委员会 宣教司	(22)
3.2	安徽省计生委	(24)
3.3	市级政府	(27)
3.4	县级政府	(37)
3.5	市级计生委	(49)

3.6	县级计生委	(70)
3.7	乡级政府与计生办	(103)
3.8	村级	(131)
4	专题	(147)
4.1	管理与组织类	(147)
4.2	社区活动与发展类	(177)
4.3	技术与方法类	(266)
	致谢	(294)

1.1 农村女孩生活环境现状、相关研究和发现

1.1.1 女孩生活环境

联合国《儿童权利公约》规定,所有儿童具有生存、保护、发展和参与的基本权利,这些权利“不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、家世或地位而有任何差别”。然而在许多国家和地区,作为现实社会生活中男女不平等在生命历程最早阶段的反映,女孩的各种权利同男孩相比更容易受到侵害。女孩的生存与发展受到了国际社会的广泛关注,1995年北京第四次世界妇女大会通过的《行动纲要》中,将“持续歧视女孩并侵犯女孩的权利”作为妇女问题的12个重大关切领域之一,并制定了改善女孩生存和发展的具体战略目标和行动计划,以及国际社会和各国政府为此努力的体制安排。女孩的生存和保护是女孩参与和发展的基础和前提,女孩的生存因此也得到了更多的关注。在《行动纲要》解决女孩问题的9个具体战略目标中,有4个直接涉及到了女孩生存问题。

女孩生活环境的质量表现在女孩的生存、保护、发展和参与的基本权利是否能够得到有效的保障,其中女孩的生存状况是女孩生活环境的核心,而且它主要反映在0~4岁(即5岁以下)女孩的生存状况。0~4岁女孩生存状况主要是通过出生性别比和0~4岁儿童死亡率的性别差异来衡量和体现的。在没有人为干预的正常情况下,生物医学因素是决定女孩生活环境的主要因素。根据世界各国长期的经验统计,在绝大多数具有正常的儿童出生和

死亡性别模式的人口中,正常的出生性别比在 105 ~ 107 之间(即每出生 100 个女孩,应该有 105 ~ 107 个男孩出生);在不同死亡水平上,男孩对女孩死亡水平也应该有一个正常的比值,一般至少应大于 1,也即男孩死亡水平应该高于女孩,而且应该高出一定的幅度。这种正常的出生性别比和男女孩死亡水平比值,反映了人类繁衍的生物学规律和女孩先天具有的生存优势。若观测到的出生性别比高于 105 ~ 107,则说明女孩在出生前有“失踪”现象;若男孩和女孩死亡水平的比值低于正常值,则说明女孩在出生后存在相对“偏高”的死亡水平。这些都说明 0 ~ 4 岁女孩的生存处于相对劣势,女孩生活环境存在严重的问题。

1.1.2 中国女孩的生活环境

在传统的以男性为中心的父系家族制度和重男轻女的文化影响下,社会和家庭对男孩的偏好和对女孩的歧视广泛存在于中国历史的各个发展阶段,导致女孩在生存方面同男孩相比处于明显的劣势。反映在社会现实中,中国历史上一直存在着相对偏高的女孩(0 ~ 4 岁)死亡水平,这种现象在战争、饥荒和生育率下降等引起家庭相对资源约束时期更为严重。20 世纪 50 年代后,女孩的生活环境有了很大的改善,然而中国的统计数据表明,相对偏高的女婴死亡水平在 20 世纪 70 年代已经出现,而相对偏高的 1 ~ 4 岁女孩死亡水平在 20 世纪 60 年代就已经出现。特别是自 20 世纪 80 年代起,中国男孩偏好程度有逐渐上升的趋势,对女孩的生存造成了重大的影响,给中国社会经济发展也带来了很多问题。目前女孩死亡水平的相对偏高程度持续上升,20 世纪 90 年代后,虽然 1 ~ 4 岁女孩的生存有相对改善趋势,但相对偏高的女孩死亡水平仍然存在。另外出生性别比自 20 世纪 80 年代后也持续上升。根据 2000 年全国第五次人口普查结果,报告的出生性别比接近 117;报告的男婴死亡率为 20‰ 左右,女婴死亡率为 30‰ 左右,女婴死亡率是男婴的 1.5 倍。这也就是说,目前中国女孩生活环境的主要问题是表现在高出生性别比和相对偏高的女孩死亡率,

表明一些地方女孩的生存受到了非正常的侵害,特别是在一些农村地区。因此改善女孩生活环境就是一项有关中国社会长期稳定发展的重要工作。

1.1.3 中国农村女孩生活环境的相关研究

1982年第三次人口普查结果表明,出生性别比偏高,而且1~4岁女孩的死亡率高于男孩;而1990年第四次人口普查结果表明出生性别比偏高和女孩死亡水平偏高的问题变得更为突出。自此,女孩生活环境处于相对劣势的问题引起了社会各界的广泛关注。但相比之下,对偏高出生性别比的研究更多一些,而偏高的女孩死亡水平问题则没有得到应有的重视。为此西安交通大学人口与经济研究所成立了课题组,在国家计生委系统的支持下,于1996~1998年间,对0~4岁女孩死亡水平偏高问题,从宏观、微观和政策三个层次进行了专项研究。

在宏观研究方面,课题组利用中国第四次人口普查和1970~1990年间全国性的人口抽样调查数据,分析了偏高女孩死亡水平的历史趋势、空间差异以及个人和家庭特征,发现中国在20世纪一直存在女孩死亡水平偏高的问题,自1980年后,女孩死亡水平偏高有加剧的趋势,而且在长江流域和黄河流域等中国传统家族制度和文化流行的地区比较严重。特别是在1980年后,1~4岁女孩生存相对改善,而0岁女婴生存持续恶化。

在微观研究方面,课题组在中国西部一个县进行了1994~1996年5岁以下儿童死亡研究,包括死亡儿童家庭调查、社区调查、小组深访调查和医院门诊调查。通过对这些调查数据的分析,发现该县1994~1996年存在比较严重的女孩死亡水平偏高的问题,而且儿童生活环境在食物与营养、疾病预防与治疗 and 意外事故与伤害等方面也都存在歧视女孩的问题。但真正导致女孩死亡水平偏高的直接原因主要是在疾病治疗和出生地点方面对女孩的歧视性待遇,也有溺弃女婴的因素。对女孩的歧视是选择性的,具有以下特征的儿童,女孩死亡风险更高:出生后1天内死亡的婴儿;

二孩及以上孩次的死亡儿童；出生在家里的死亡儿童；死亡在家里的死亡儿童；仅有姐妹的死亡儿童；男孩偏好强烈的社区；离县城偏远的社区等。课题组同时指出，在当代中国农村导致女孩死亡水平偏高的根源性原因是传统生育文化中的重男轻女和对男孩的偏好。

在微观研究的基础上，课题组分析了消除儿童生活环境社会性别差异的可能性和前景分析，并提出了有关改善女孩生存环境的政策建议，包括以下几个方面：

(1) 在全国范围内揭示中国存在偏高女孩死亡水平这个事实，以及它的严重程度和人口与社会后果，引起各级政府和全社会对这一问题的重视，以利于解决这个问题；

(2) 将出生性别比和偏高女孩死亡水平问题纳入各级社区服务和管理的范围，综合治理；

(3) 根据 1994 年国际人口与发展大会和 1995 年北京世界妇女大会行动纲领，制定基于社区层次的切实可行的改善妇女和儿童状况的行动计划，保护妇女和儿童的权益，改善女孩的生活环境；

(4) 制定具体的深入研究和社区实践计划，在全国范围内做出新的努力，实际改善女孩生存。如：

① 在社区内帮助妇女组织生产项目，全面参与经济和社会生活，取得独立的经济收入，提高妇女在家庭和社区的地位；

② 在社区层次上进行生育健康知识培训，使妇女知道如何保护自身利益，并为妇女提供计划生育优质服务；

③ 在社区内建设并传播以男女平等为核心的新生育文化，替代传统的重男轻女的社区生育文化；

④ 在各级社区进行与保护妇女和儿童权益有关法律的教育，唤起民众的法律意识，依靠法律武器来保护妇女和儿童的权利，改善女孩的生活环境。

1.2 改善女孩生活环境的社区实践

1.2.1 改善女孩生活环境的全国社区发展网络

1998年,国家计划生育委员会^①决定在全国开展“婚育新风进万家活动”。婚育新风主要包含三点:一是晚婚晚育,少生优生;二是男女平等,生男生女顺其自然,生男生女一样好,女儿也是传后人;三是男性参与计划生育,计划生育丈夫有责。由于“婚育新风进万家”活动的核心是建设并传播男女平等的婚育文化,它的根本目标同改善女孩生活环境是一致的。为了在“婚育新风进万家活动”中做好依托社区、面向家庭、建设新型社区生育文化工作,经过协商沟通,1998年10月,在国家计生委在延安召开的全国婚育新风进万家活动研讨会上(以下简称“延安会议”),国家计生委决定,将国家计生委宣教司和西安交通大学人口与经济研究所合作进行的“中国农村改善女孩生活环境的生育健康培训和社区发展活动”社区实验项目,纳入国家计生委“全国婚育新风进万家活动”,并将该项目作为检验“全国婚育新风进万家活动”效果的标志之一。延安会议还决定,将原来由23个县组成的“提高妇女地位稳定低生育水平”为核心的全国社区发展网络,扩展为由39个县组成的“建设新型社区生育文化”社区发展网络,并在39个网络县开展“中国农村改善女孩生活环境”社区实验项目,国家计生委宣教司和西安交通大学人口与经济研究所负责组织、设计、指导和协调项目工作。

39个网络县分布在全国几乎所有的省区,覆盖人口约1500万。在“延安会议”上,根据工作需要,项目组将39个网络县分成4个重点县、11个一般县和24个联系县。西安交大人口与经济研究所具体参与其中4个重点县和11个项目县的项目活动,并根据

^① 自2003年起为国家人口和计划生育委员会,简称“国家人口计生委”。

项目工作框架制定了社区发展网络工作策略,以及项目经验与成果由重点县⇒一般县⇒联系县⇒全国的传播与扩散机制。

社区实验项目旨在通过各种生育健康培训和社区发展活动,在中国农村形成有利于女孩生存的社区环境,并通过改善影响女孩生存的各种中间因素,实际改善女孩生活环境。除了以上目标,全国社区发展网络特别重视建立项目重点县经验与成果向项目县和全国范围的传播机制及其实施。

“延安会议”后,39个网络县各自成立了“婚育新风进万家活动”项目领导小组。并根据项目总体设计,从各个县的实际情况出发,制定了“婚育新风进万家”和“改善女孩生活环境”的具体行动方案。各网络县依托实际,围绕“婚育新风进万家”和“改善女孩生活环境”主题,对项目人员和社区民众开展了各种类型的培训活动,按计划和要求进行了各种婚育新风进万家和改善女孩生存的各种类型的社区发展活动,如帮助与组织妇女发展生产项目、婚育新风宣传活动等,培养了一批妇女积极分子,促进了新型婚育文化的建设与传播。项目在网络县乃至全国范围内初步建立了保护女孩权益和生存的社会意识,建立了项目经验与成果的传播机制与渠道。也通过各种方式和途径,在国内外扩散了本项目的影

1.2.2 巢湖实验区的建立

在全国性的“中国农村改善女孩生活的生育健康培训和社区活动”社区实验项目的实施过程中,取得了一些工作效果,积累了一些实践经验,社区项目在传播新生育文化,形成改善女孩生活的大环境方面,有明显成效,但也存在一些问题:多层次的全国社区发展网络有很多优点,但39个县面太宽,且又分散,县情相差很大,项目发展也不平衡,项目组在指导上精力分散,不容易完全实现社区项目的工作目标和框架;而且39个县中有一部分并不存在女孩死亡水平偏高的问题。所以,从1999年下半年开始,项目组就在考虑工作策略的调整,希望集中精力,缩小工作面,把改善女