

GUIDE TO LOCAL IMPLEMENTATION
AND MONITORING OF THE NATIONAL PLAN
OF ACTION FOR CHILDREN AND WOMEN

县级实施
妇女儿童发展纲要
指导手册

(修订本)

国务院妇女儿童工作委员会办公室
联合国儿童基金会
2005年12月

县级实施妇女儿童 发展纲要指导手册

(修订本)

国务院妇女儿童工作委员会办公室

联合国儿童基金会

2005 年 12 月

前言

自 1996 年开始,为了探索贫困地区实施妇女儿童发展纲要的策略、措施和方法,在联合国儿基会的支持下,国务院妇儿工委办公室在甘肃省渭源县和贵州省息烽县开展了贫困地区实施妇女儿童发展纲要项目试点工作。1998 年,试点扩大到西北、西南 10 省(区、市)的 88 个县。2001 年,为推动 2001~2010 年中国妇女儿童发展纲要的实施,扩大两纲的计划、宣传和信息交流,联合国儿基会又支持国务院妇儿工委办公室在西部 12 个省(区、市)的 32 个县开展了两纲“计划、监测与宣传”项目。项目通过成立专家组,深入项目县开展督导,指导项目县运用“三 A”模式制定和实施跨部门行动计划,利用展示板宣传妇女儿童发展纲要及其指标的进展情况,收集和分析妇女儿童发展纲要监测指标的核心数据等活动,帮助县级妇儿工委落实两纲,取得了一定的经验和成果。

为了推广项目成果,加强对县级妇儿工委实施妇女儿童发展纲要的指导,国务院妇儿工委办公室和联合国儿基会合作,组织有关专家将多年来的项目成果进行了归纳整理,集结成本书。参加本书编写的有:中国妇女保健学会主任医师项小英、首都儿科研究所研究员林良明、中国疾病预防控制中心环境所研究员尚琪、全国妇联妇女研究所研究员蒋永萍、联合国儿基会教育处项目官员(原中国儿童中心副主任)陈学锋、北京师范大学教育学院博士林玲和国务院妇女儿童工作委员会办公室的部分同志。国家统计局人口和社会科技司监测处处长王克钧同志和联合国儿童基金会项目官员袁敏女士对本书的编写给予了具体指导和帮助,在此一并表示感谢。

经过一年试用,在广泛征求意见的基础上,我们对本书进行了修订。同时,继续希望广大实际工作者提出宝贵意见,以便使本书在实践中更臻完善。

国务院妇女儿童工作委员会办公室

联合国儿童基金会

2005 年 12 月

目 录

前 言

第一章	妇女儿童工作委员会与妇女儿童发展纲要的实施	(1)
第二章	制定跨部门行动计划——县级实施妇女儿童发展纲要的重要途径	(9)
第三章	妇女儿童发展纲要的监测和评估	(21)
第四章	妇女儿童发展纲要实施情况的监督指导	(32)
第五章	国务院妇儿工委办公室与联合国儿基会合作项目简介	(94)
第六章	国内国际妇女儿童发展目标	(102)
附件一	中国儿童发展纲要(2001—2010年)	(132)
附件二	中国妇女发展纲要(2001—2010年)	(141)
附件三	儿童权利公约	(151)
附件四	消除对妇女一切形式歧视公约	(162)

第一章 妇女儿童工作委员会与妇女儿童发展纲要的制定和实施

一、国务院妇女儿童工作委员会的性质、职能和作用

国务院妇女儿童工作委员会(简称“国务院妇儿工委”)是国务院负责妇女儿童工作的议事协调机构,负责协调和推动政府有关部门贯彻落实保护妇女儿童权益的各项法律法规和政策措施,发展妇女儿童事业。其基本职能是:1. 协调和推动政府有关部门做好维护妇女儿童权益的工作;2. 协调和推动政府有关部门制定和实施妇女和儿童发展纲要;3. 协调和推动政府有关部门为开展妇女儿童工作和发展妇女儿童事业提供必要的人力、财力、物力;4. 指导、督促和检查各省(区、市)人民政府妇女儿童工作委员会的工作。

国务院妇儿工委成立于1990年。委员会主任由国务院领导同志兼任,现任主任是国务院副总理吴仪。委员会由国务院有关部门和社会团体组成,目前有33个成员单位,即:中宣部、国家发展和改革委员会、外交部、教育部、科技部、国家民委、公安部、民政部、司法部、财政部、人事部、劳动和社会保障部、建设部、水利部、农业部、商务部、文化部、卫生部、国家人口和计划生育委员会、国家工商总局、国家质检总局、国家环保总局、国家广电总局、国家新闻出版总署、国家体育总局、国家统计局、国家林业局、国务院法制办公室、中国残疾人联合会、中华全国总工会、共青团中央、中华全国妇女联合会、中国科学技术协会。委员会下设办公室,负责委员会的日常工作,办公室设在全国妇联。

二、国务院妇女儿童工作委员会各成员单位职责

国家发展改革委:把妇女儿童事业发展纳入国民经济和社会发展规划及中长期规划。在政策制定过程中,注重协调经济社会发展与妇女儿童事业发展的关系,切实维护妇女儿童的权益。按照国民经济和社会发展规划的部署和要求,努力增加对妇女儿童事业的投入,为妇女儿童事业的持续发展提供有利条件。

外交部:根据我国总体外交方针,积极宣传我国在妇女儿童领域的成就,协助国内有关部门参与妇女儿童国际事务,促进妇女儿童事业的发展。

教育部:全面普及九年义务教育,保障所有儿童受教育权利,适龄儿童基本能接受学前教育;发展特殊教育,不断扩大残疾儿童入学比例;有步骤地普及高中阶段教育;提高家庭教育水平。提高妇女的终身教育水平,发展女子成人教育、职业技术教育、实用技术培训。妇女平均受教育年限达到发展中国家的先进水平,本世纪初基本扫除青壮年文盲。在各级各类学校招生及中等以上学校毕业生就业中坚持男女平等原则。尊重女教师,关心和保障女教职工的合法权益。

科学技术部:组织开展有关妇女儿童身心健康等方面的科学技术研究及其成果的推广应用工作。关心和保障女科技工作者合法权益,为发挥妇女在科技发展中的作用创造条件。

国家民委:宣传、推动少数民族和民族地区贯彻执行国家有关妇女儿童的法律、法规。组织研究少数民族妇女儿童保护等问题并提出有关特殊政策措施。配合有关部门维护和保障少数民族妇女儿童的合法权益。

公安部:严厉打击拐卖妇女儿童、侵害妇女儿童人身权利的犯罪行为,解救受害的妇女儿童,惩治卖淫嫖娼违法活动。

民政部:负责属于社会救济对象的妇女儿童的权益保护和生活救助的行政管理工作。做好孤儿、弃婴的

收养、治疗、康复、教育工作和特殊困境下的残疾儿童、流浪儿童的救助保护工作;做好属于三无对象(无法定抚养人、无劳动能力、无生活来源)、五保户的孤老妇女的供养工作。

司法部:加强对有关保护妇女儿童合法权益法律、法规的宣传。做好女性罪犯和劳教人员及未成年罪犯和教养人员的教育改造工作。建立法律援助体系,为保护妇女儿童合法权益提供法律服务。

财政部:根据妇女儿童工作委员会工作任务和国家财力提供必要的经费,并监督检查经费的使用情况。

人事部:促进各类妇女人才的成长和合理配置。保障在公务员考试录用、专业技术职务评聘、高校毕业生就业中坚持男女平等的原则。

劳动和社会保障部:保障女性在招工、就业、培训、劳动报酬以及技工学校招生等方面与男性平等的权利;保障女职工劳动保护法规、政策的落实;禁止使用童工;组织下岗失业女职工的职业技术培训,扩大妇女就业领域;逐步建立和完善生育保障制度。

建设部:在拟定城乡规划和市政公用事业的方针、政策、法规和工程建设标准规范过程中充分考虑妇女儿童权益,为妇女儿童创造适宜的生存发展环境。

水利部:加强饮用水源保护和村镇供水的行业管理,不断改善村镇居民的饮用水条件。支持和鼓励妇女开展水土保持工程建设,改善生态环境。

农业部:协助地方政府做好农村妇女的农业技术培训工作,努力提高农村妇女的劳动技能。支持和鼓励妇女兴办和参加生态农业建设、农村可再生能源综合利用建设等,充分发挥农村妇女在发展农业和农村经济中的作用。

商务部:积极争取国际援助,支持妇女儿童工作。积极争取联合国和其他国际组织及双边捐助国对我国妇女儿童事业发展,特别是对实施《中国妇女发展纲要》、《中国儿童发展纲要》的项目支持,为扩大有关国际合作和国际交往创造条件。

文化部:丰富妇女儿童文化生活,为妇女儿童提供健康的精神食粮。运用文化方式宣传妇女在两个文明建设中的作用、业绩和贡献,展现当代女性风貌。

卫生部:认真贯彻实施卫生法律、法规,落实《中国妇女发展纲要》和《中国儿童发展纲要》有关卫生的指标。积极开展健康教育活动,普及妇幼保健、生殖健康以及疾病预防等卫生科学知识。重视和加强妇幼保健事业,改善妇幼保健服务设施和条件,提高服务能力。依法为妇女儿童提供保健服务,降低孕产妇死亡率和婴儿及5岁以下儿童死亡率。降低出生缺陷发生率,提高出生人口素质。

人口计生委:保护妇女实行计划生育的权利。普及有关人口和计划生育法律法规、晚婚晚育、优生优育、避孕节育、生殖健康的科学知识;组织开展人口与计划生育宣传教育;开展计划生育和生殖保健优质服务,保护育龄妇女的身心健康;维护女婴以及生育女婴的妇女的合法权益;开展救助贫困母亲活动和“关爱女孩行动”;继续加强和完善基层计划生育网络建设,努力稳定低生育水平,提高出生人口素质。

国家工商总局:依法保护妇女享有从事经济活动的平等权利。依法监督流通领域商品(包括服务)质量,查处假冒伪劣等各类侵害消费者合法权益的违法行为。依法监督市场竞争行为,查处垄断、不正当竞争、走私贩私、传销和变相传销等经济违法行为。依法对广告进行监督管理,保护妇女儿童作为消费者的合法权益。

国家质检总局:对妇女儿童用品和食品的质量、安全等要求进行立法规范,尤其是对儿童食品、儿童玩具、游乐设施等制定行政规章、安全技术规范和强制性标准,建立健全严格的市场准入、检验检测和监督检查制度,对食品净含量进行计量监督,在儿童食品生产企业推行 HACCP 食品安全体系认证,制定与妇女儿童用品、食品及其相关产品等方面的国家标准,对涉及有关妇女儿童的标准工作实施统一管理。对进出口食品和化妆品的安全、卫生以及净含量等进行质量监督检验、计量监督检查和监督管理,依法查处违反标准化、计量、质量、认证认可法律法规的违法行为,打击假冒伪劣产品,提供有关质量监督检验检疫方面的信息指导和咨询服务,保护妇女儿童权益。

国家环保总局:加强环保知识的宣传,提高广大妇女儿童的环境意识,支持和鼓励妇女儿童参加各种环境保护的宣传教育 and 有益活动,充分发挥妇女在环境保护中的作用。

国家广电总局:宣传党和国家在妇女儿童工作方面的法律、方针、政策和任务。宣传妇女儿童工作以及妇女在改革开放和现代化建设中的地位作用,禁止在广播影视中对妇女儿童形象的污辱性宣传。为妇女儿

童提供优秀的广播影视作品。

国家体育总局:发展适合妇女儿童的群众体育运动,增强妇女儿童体质。

国家统计局:负责《中国妇女发展纲要》、《中国儿童发展纲要》的监测统计工作,提供有关妇女儿童方面的统计数字,为妇女儿童事业发展提供决策性依据。

国家新闻出版总署:做好宣传自尊、自信、自立、自强的女性和德、智、体全面发展的少年儿童的书报刊音像电子出版工作。制止有损妇女形象的书报刊和音像电子读物出版,查禁淫秽色情出版物,为提高妇女素质和促进少年儿童的身心健康成长出版更多优秀读物。

国家林业局:支持和鼓励妇女兴办和参加“三八绿色工程”等林业建设活动。

国务院法制办:在起草、审查法律草案和行政法规草案中,认真研究从法律制度上保护妇女儿童权益,促进妇女儿童事业的发展。

中国残联:依法维护残疾妇女和儿童的合法权益。参与和推动保护残疾妇女和儿童法律、法规的制定和完善。促进和提高残疾妇女儿童的康复、教育和发展水平。

全国总工会:贯彻男女平等的基本国策,参与有关维护女职工权益政策法规的研究制定,依法维护女职工的合法权益和特殊利益,努力提高女职工队伍的整体素质,团结动员女职工为全面建设小康社会建功立业。

共青团中央:领导中国少年先锋队的工作,开展符合少年儿童特点的形式多样的活动,进行思想道德教育和实践能力培养;开展学习、生活、健康、安全、娱乐等多方面的服务,促进少年儿童的健康成长。依法维护少年儿童的合法权益。健全少先队的各级工作机构,加强少先队辅导员队伍建设。

全国妇联:推动广大妇女积极参与全面建设小康社会,推动妇女参与社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设,全面提高妇女素质,促进妇女为经济建设和社会发展做出贡献,并实现自身的进步与发展。参与贯彻实施《中国妇女发展纲要》和《中国儿童发展纲要》。依法维护妇女儿童的合法权益。承担国务院妇女儿童工作委员会办公室的工作。加强国内外妇女之间的交往与合作。推动优化儿童健康成长的社会环境。促进妇女儿童事业的发展。

中国科协:开发妇女儿童智力,组织妇女儿童科普活动和城乡妇女实用技术培训,促进妇女儿童科技文化素质提高和女科技工作者健康成长。

三、妇女儿童发展纲要的制定和实施

(一)制定和实施妇女儿童发展纲要的必要性和重要性

1. 制定和实施妇女儿童发展纲要,是我国政府履行国际承诺,促进我国与世界各国妇女儿童共同发展的需要。妇女儿童发展作为全球人类发展的重要组成部分,越来越受到国际社会的普遍重视。近年来,国际社会采取了一系列措施来促进妇女儿童的发展。

一是建立妇女儿童工作机构。联合国于1946年先后成立了联合国妇女地位委员会和联合国儿童基金会,使妇女儿童发展有了工作机制的保证。

二是制定公约和发展战略。1975年第一次世界妇女大会通过的《墨西哥宣言》提出:实现男女平等的特别措施“很重要的一点是制定并执行专门针对妇女的发展规划,促进妇女广泛参与各个领域的事务,提高妇女的社会地位,提供与男子相同的机会,并为妇女平等参与提供便利和服务。”为此,联合国分别于1988年和1996年制定出台了两个《联合国妇女与发展中期计划》;1991年、1995年、2000年先后出版了反映全球妇女发展状况的综合数据和分析报告,并以此为依据干预和影响各国政府的决策。1979年,通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》;1989年,通过了《儿童权利公约》;1990年,通过了《儿童生存、保护和发展世界宣言》以及执行这个宣言的《行动计划》。通过上述公约和发展战略规划,来敦促各国政府制定策略措施,促进妇女儿童的发展,履行发展承诺。

三是召开高级别、有关妇女儿童的国际会议。1975年、1979年、1985年、1995年、联合国分别召开了四

次世界妇女大会,通过了一系列的宣言和行动纲领;1990年,召开世界儿童问题首脑会议,提出了90年代全球儿童发展的7项主要目标、24项支持性目标;2000年,召开妇女问题特别联大,审评第三次、第四次世界妇女大会所通过文件的执行情况,讨论2000年后应该采取的行动和措施,敦促各国政府和社会各界履行对提高妇女地位所作的承诺;2002,召开儿童问题特别联大,通过了《适合儿童生长的世界》决议,明确了在保健、教育、保护和艾滋病防治4个主要领域保护儿童权益、改善儿童生存条件的原则和目标。

我国是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》的缔约国,是《到2000年提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》和《儿童生存保护和发展世界宣言》、《行动计划》的签署国,为认真执行国际公约,履行国际承诺,于1992年2月颁布实施了第一个中国儿童发展纲要,即《九十年代中国儿童发展规划纲要》,1995年7月颁布实施了第一个中国妇女发展纲要,即《中国妇女发展纲要(1995~2000年)》,于2001年5月颁布实施了第二个中国妇女和儿童发展纲要,即《中国妇女发展纲要(2001~2010年)》和《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》。2000年6月和2002年5月,我国分别向联合国提交了妇女和儿童发展的国家报告,向世界宣传了我国妇女儿童发展的成就和进步,展示了中国妇女儿童的地位、权利和风貌,获得了国际社会的好评,赢得了国际社会的赞誉。

通过制定和实施妇女儿童发展纲要,履行对国际社会的承诺,有助于促进我国与全球妇女儿童的同步发展,有助于树立我国良好的国际形象,扩大国际影响,提高国际地位。

2. 制定和实施妇女儿童发展纲要,是认真落实科学发展观,实现可持续发展的战略需要。党的十六届三中全会明确提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”,推进改革和发展。科学发展观突出了人的价值,强调以人为本,就是要以实现人的发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众的需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民,这其中当然包括占人口三分之二的妇女和儿童。科学发展观强调经济社会的全面、协调和持续发展,其中蕴含着妇女儿童与经济社会的同步发展、协调发展。实施妇女儿童发展纲要,能从根本上促进妇女和儿童在经济、政治、教育、卫生、法律和环境等领域的发展,提升妇女和儿童的综合素质,维护妇女和儿童的合法权益,加快男女平等的进程,使法律赋予妇女儿童在政治、经济、文化、社会和家庭等方面的权利进一步得到实现。

党的十六大提出要在本世纪头二十年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。实现这一奋斗目标,离不开妇女儿童事业的发展,离不开广大妇女儿童的参与。从妇女儿童发展的历史和实践看,妇女儿童的发展不仅依赖于经济和社会的进步,而且是经济社会发展的重要组成部分,对经济和社会的发展有重要的推动作用。妇女儿童占我国总人口的2/3,妇女儿童的发展,直接影响着我国经济和社会的发展,影响着小康目标的实现。妇女儿童的问题解决好了,2/3人的问题也就解决好了。反之,妇女儿童的问题解决不好,我国经济和社会发展特别是全面建设小康社会将受到极大影响。从这个意义上说,没有妇女儿童的全面小康,就没有全面建设小康社会目标的最终实现。

妇女儿童的整体素质决定全民族的整体素质,影响着我国参与国际竞争的能力。从国际上看,经济全球化趋势增强,综合国力竞争日趋激烈,经济的竞争,其焦点是人才的竞争,是全民素质的竞争;从国内看,实现经济和社会可持续发展,必须把提高国民素质,开发人力资源作为战略任务。妇女是人力资源的重要组成部分,儿童是国家未来的人才和人力资源,他们的素质直接决定着全民族的整体素质。研究表明,儿童期良好的健康和智力发展,有利于提高劳动生产力、就业质量、工资报酬、资产占有率,有利于社会消除贫困、降低失业率、犯罪率。

3. 实施妇女儿童发展纲要,是中国政府解决妇女儿童问题的重要举措。新中国成立后,特别是改革开放以来,在党和政府的重视、关怀下,我国妇女儿童发展取得了长足的进步,妇女儿童工作取得了显著成绩。广大妇女在政治、经济、社会和文化生活中,发挥着越来越重要的作用。总的看,我国妇女儿童发展状况在发展中国家处于领先水平,与发达国家相比也有自己的优势。但由于受现阶段社会生产力发展水平的制约,我们还不能为妇女儿童发展提供充分的物质保障和发展条件。贫困在一定地区仍制约着妇女儿童的发展;农村地区妇幼保健条件差,妇女儿童健康水平较低;学龄儿童存在着失辍学现象;城镇妇女就业和再就业困难;

一些地方和企业存在着侵害妇女儿童合法权益的现象;流动人口中妇女儿童的卫生保健、教育、人身权利保障等方面的问题比较突出;艾滋病呈上升趋势等等。

(二) 妇女儿童发展纲要的主要内容

为了推进新世纪妇女儿童事业的持续发展,2001年5月22日,国务院颁布了《中国妇女发展纲要(2001~2010年)》和《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》(简称两纲)。两纲根据国家“十五”计划纲要的总体要求,以促进妇女儿童发展为主题,以提高妇女儿童整体素质为重点,以保障妇女儿童权益为根本,提出了2001~2010年中国妇女儿童发展的总目标和主要目标,从宏观上、战略上和政策上构建妇女儿童发展的新平台,展现了妇女儿童在经济、政治、教育、卫生、法律和环境等领域的发展前景。

《中国妇女发展纲要(2001~2010年)》包括妇女与经济、妇女参与决策管理、妇女与教育、妇女与健康、妇女与法律、妇女与环境六个领域,每一领域又有妇女发展的主要目标和应采取的策略措施,共34项主要目标和100项策略措施。其中,妇女与经济领域从赋予妇女经济权利着手,提出了保障妇女与男子平等享有经济资源、消除就业性别歧视、妇女与社会保障、妇女与贫困等5项主要目标;妇女参与决策和管理领域从扩大妇女有序的政治参与和推进妇女民主参与进程着手,提出提高妇女参与国家和社会事务管理及决策水平、提高妇女参与行政管理的比例、扩大妇女民主参与渠道等6项主要目标;妇女与教育领域从依法保障妇女与男子平等的受教育权利着手,提出女童九年义务教育、妇女中等和高等教育、妇女素质教育、妇女终身教育等5项主要目标;妇女与健康领域从提高妇女生命质量着手,提出提高妇女预期寿命、保障妇女享有计划生育权利、为流动人口妇女提供卫生保健服务、控制妇女艾滋病病毒感染、提高妇女健身意识和健康水平等6项主要目标;妇女与法律领域提出完善促进男女平等的法律法规、开展普法宣传、保护妇女人身权利和财产权利、禁止针对妇女的一切形式的暴力、为妇女提供法律援助等6项主要目标;妇女与环境领域从改善自然环境和优化社会环境着手,提出创造有利于妇女全面发展的社会环境、提高妇女参与环境保护和决策程度、增加妇女自我支配时间等6项主要目标。

《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》包括儿童与健康、儿童与教育、儿童与法律保护、儿童与环境四个领域,每一领域又有儿童发展的主要目标和应采取的策略措施,共18项主要目标,53项支持性目标和59项策略措施。其中儿童与健康领域从改善儿童卫生保健着手,提出提高出生人口素质、保障孕产妇安全分娩、降低儿童死亡率、提高儿童营养水平、加强儿童卫生保健教育等5项目标;儿童与教育从保障儿童受教育权利着手,提出全面普及九年义务教育、适龄儿童基本能接受学前教育、普及高中阶段教育、提高教育质量和效益、提高家庭教育水平等5项目标;儿童与法律领域从完善和落实有关法律法规着手,提出保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权、打击侵害儿童合法权益的违法犯罪行为、预防和控制未成年人犯罪、在诉讼中依法维护未成年人的合法权益、为儿童提供法律援助等5项目标;儿童与环境领域从改善儿童生存和发展环境着手,提出改善儿童生存的自然环境、优化儿童发展的社会环境、保护处于困境中的儿童等3项目标。

(三) 妇女儿童发展纲要的实施情况

两纲颁布实施以来,各地、各部门积极学习领会纲要精神,大力开展宣传培训,认真落实目标责任,切实强化政府行为,两纲的实施工作进展顺利。

1. 加强领导,强化政府行为

——完善工作机制。根据两纲任务的需要,国务院妇女儿童工作委员会将成员单位从29个增加到33个,吸收了中宣部、建设部、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局。省、地、县各级妇儿工委及办公室进一步建立健全了工作机制,增加了人员编制和专门经费。政府统筹,部门负责,社会各界共同参与的工作格局得到了进一步完善。

——落实政府责任。国务院《政府工作报告》中多次明确提出要认真贯彻实施中国妇女、儿童发展纲要,国务院妇儿工委成员单位分别制定了本部门的实施意见,并根据国务院妇儿工委制定的目标职责分解

书,实行了目标管理责任制,落实了目标责任。各级妇儿工委定期召开委员工作会议。从1996年起,国务院已召开了三次全国妇女儿童工作会议,31个省(区、市)和部分地、市也召开会议,研究和部署新时期的妇女儿童工作。各级政府都将实施两个纲要纳入了国民经济和社会发展规划,列入了政府重要工作议程、纳入了部门负责人政绩考核范畴,纳入了政府财政预算。

——增加经费投入。国家在财政预算中不断增加了对儿童教育和卫生事业的投入。国家财政性教育经费从2000年的2562.61亿元增长到2003年的3850.62亿元,占国内生产总值的比重由2000年的2.87%增加到2003年的3.28%。国家卫生总费用占国内生产总值的比重由2000年的5.33%上升到2003年的5.65%,政府预算卫生经费支出从2000年的709.5亿元上升到2003年的1137.8亿元。中央和地方财政还投入各种专项资金用于贫困和少数民族地区义务教育、贫困生救助、妇幼卫生、疾病控制、艾滋病防治等。

——突破难点问题。国家把中西部贫困地区和少数民族地区的儿童发展作为工作的重中之重。配合西部大开发战略,实施了降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风项目,该项目在上一周期(2000~2001年)取得经验的基础上,从2003年起,国家又投入一亿元的资金启动了新周期的项目;为防止艾滋病的蔓延,对艾滋病人及相关高危人群实行“四免一关怀”(对农民和城镇经济困难人群中的艾滋病患者实行免费抗病毒治疗;在艾滋病流行的重点地区实施免费、匿名血液检测;对艾滋病患者的孤儿实行免费上学;对艾滋病综合防治示范区的孕妇实施免费艾滋病咨询、筛查和抗病毒药物治疗,减少母婴传播;将生活困难的艾滋病患者纳入政府救助范围,按国家有关规定给予必要的生活救济,并积极扶持有生产能力的艾滋病患者参加生产活动)的政策;为消除对女童的歧视,实施了关爱女童项目,帮助女童就学,解决女童家庭的实际困难;其他还有贫困地区义务教育、改善营养、九亿农民健康行动、减少出生缺陷、改水改厕等干预项目。通过这些项目和工程的实施,逐步解决妇女儿童发展中的突出问题。

2. 结合实际,制定地方发展规划

目前,全国31个省(区、市)都制定了本地区的纲要(规划),全国430个市(地)有420个市(地)制定了纲要(规划),占总数的97.67%;2745个县(市)有2731个县(市)制定了纲要(规划),占总数的99.49%。有些县还制定了跨部门行动计划。

3. 开展宣传培训,提高执行纲要的能力

国家和地方各级妇儿工委利用多种宣传手段和多种媒体,向社会各界广泛宣传两个纲要,为妇女儿童发展营造良好的政策环境和舆论氛围。国务院妇儿工委办公室开辟了国务院妇女儿童工作委员会和中国儿童信息中心两个网站,在电视台、广播电台等主要媒体制作了专题片和公益广告,在人民日报、经济日报、中国日报、中国妇女报和中国妇女杂志、英文《中国妇女》上开辟了宣传专栏,印发了两纲宣传提纲,制作了两纲单行本、折页,编写了培训教材。各级妇儿工委也通过报纸、电视、广播等媒体和举办各种宣传活动,对两纲进行了广泛宣传,使两纲宣传做到“在电视上有影,在电台上有声,在报纸上有字”,并力求做到面向领导宣传和面向群众宣传相结合,全面宣传和重点宣传相结合,宣传形式和宣传内容相结合,集中宣传与经常宣传相结合。

各级妇儿工委开展了有计划、有步骤的培训,对领导干部、妇女儿童工作者、妇女儿童和社会各界进行培训。从2001年到2004年,全国共培训各类人员一万多人,其中县级领导干部三千多人。

4. 启动监测评估,促进纲要实施科学化

国家和地方都建立了监测评估工作的有效机制,成立了监测评估领导小组、监测统计组、专家评估组,制定了评估方案和监测评估指标体系,编写了统计监测培训教材,开展了对省级监测统计工作骨干的培训。目前,两纲的监测评估工作已全面启动。通过科学有效的监测评估机制,为科学决策和制定新的规划提供了科学依据。

5. 开展国际合作,带动纲要实施

针对一些重点、难点问题,结合全球妇女儿童发展的优先领域,我们与联合国儿基会等国际组织开展了

一系列的项目合作。如两纲计划宣传项目、妇幼卫生项目、基础教育项目、儿童权利保护项目、改水改厕项目、地方儿童规划项目等。项目的开展,不仅为项目地区带来了新的理念、新的方法,同时也对两纲的实施产生了积极的影响。

四、县级妇儿工委及其办公室在实施妇女儿童发展纲要中的作用及职责

新纲要明确指出:实施纲要是政府的责任。妇儿工委是各级政府专门负责协调推动妇女儿童工作的议事协调机构,担负着促进妇女儿童事业发展的重任。项目县的经验告诉我们,实施两纲,县级领导是关键,县级政府在实施两纲中担负着重要任务。

(一) 县级妇儿工委及其办公室如何在两纲实施中发挥作用

1. 建立健全工作机构和工作运行机制

机构的建立和职能的确定是履行职责的前提。县级党委和政府要充分认识妇儿工委及其办公室对于促进本地妇女儿童事业发展的作用,要重视、支持妇儿工委及其办公室的工作,加强对妇儿工委办公室工作的领导,建立健全妇儿工委办公室的工作机制,在编制、人员、资金、设备等方面给予优先支持。

2. 充分发挥妇儿工委办公室设在妇联的优势,做好妇女儿童工作

妇儿工委实行的是委员会工作制,其办公室设在各级妇联,也就是说,各级妇联承担了政府妇儿工委办公室的工作,这种机构设置为妇联提供了联系和沟通政府及其有关部门的渠道。因此,各级妇联应充分发挥这一优势,自觉运用这种工作机制,协调和推动有关方面做好妇女儿童工作。

3. 强化政府行为,发挥议事协调作用

妇儿工委是政府的议事协调机构,因此,妇儿工委办公室人员要不断强化政府行为,逐步实现工作角色、职能、方法向政府部门的转变,建立科学、有序、高效的工作运行机制,促进工作的科学化、制度化、规范化。要不断加强自身建设,增强责任感和使命感,爱岗敬业;要以为几亿妇女儿童服务为最大的荣耀和快乐;要强化服务意识,为妇儿工委服务,为各部门服务,为几亿妇女儿童服务;要加强学习,努力钻研政治理论和业务知识,提高自身素质和工作能力;要不断转变工作作风,创新工作方式,提高工作效率,培养和造就一支政治强、作风硬、业务精的妇儿工委干部队伍,真正成为政府做好妇女儿童工作的参谋助手,以有所作为来树立委员会及其办公室的形象和威信,用出色的工作业绩赢得政府、部门、社会各界特别是妇女儿童群体的认可和信任。

4. 充分发挥乡政府(妇儿工委)及村委会的作用

农村地区实施两纲,最终要落实到最基层的乡、村。因此,发挥乡、村的作用显得尤为重要。要注重调动和发挥乡政府和村委会的作用,使乡村经济社会的发展与妇女儿童的发展紧密结合起来;要加强对乡村妇女儿童工作的检查指导,发现并及时解决妇女儿童发展中的问题与困难;要开展对乡村妇女干部和相关部门人员的培训,提高他们为基层妇女儿童服务的能力;要开展入村、入户及面对面地宣传,使两纲深入农户,并动员村民参与实施两纲。

(二) 县级妇儿工委在推动两纲实施中的任务职责

1. 协调推动有关部门制定妇女儿童发展规划、部门实施方案及年度计划

中国妇女儿童发展纲要提出了我国妇女儿童发展的目标以及实现目标的策略措施。县妇儿工委负有组

组织起草、制定县级妇女儿童发展规划、实施方案和年度工作计划的责任。各县(市、区)应依照国家纲要和本省(区、市)规划的目标要求,结合本地经济社会发展特别是妇女儿童发展的实际和特点,制定具体的实施方案。实施方案要确定本地的具体目标和实现目标的措施、办法和活动。目标既要有一定的前瞻性、挑战性,又要有可行性、可操作性;政策措施要有针对性和实效性。妇女儿童的生存、保护、发展和参与涉及众多政府部门、非政府组织、企事业单位、媒体等机构,县级妇儿工委要通过与方方面面的反复切磋,特别是与重点部门、单位的沟通、讨论,制定妇女儿童发展纲要的本地规划或实施方案(具体方法见手册“第二章 制定跨部门行动计划——县级实施妇女儿童发展纲要的重要途径”)。

根据实施方案,县妇儿工委及有关部门每年要制定年度工作计划,并指导乡镇制定相应的工作计划。年度工作计划既要明确具体的工作内容,也要明确每项工作的主管部门及负责人、协调配合单位及联络人、工作起始和完成的时间、工作质量要求、经费数额及来源等。

2. 通过落实责任、检查督导、监测评估推动两纲的实施

县妇儿工委负责妇女儿童发展纲要的组织实施。因此,政府对实施两纲负有首要责任。县政府应充分认识实施两纲对本地经济和社会发展的积极意义,采取有力措施,积极推动两纲实施。应将两纲规划目标纳入本地区经济和社会发展的总体规划,纳入政府主要议事日程,纳入部门负责人政绩考核范畴,纳入政府财政预算;同时,两纲目标涉及到多个部门、多个领域,各有关部门在实施两纲中都负有重要责任。因此,县妇儿工委应根据两纲目标制定各部门《目标责任分解书》,将目标任务分解到各个部门,实行目标管理责任制。同时有关部门应对照两纲,在部门规划、纲要、工作计划中融入两纲的内容和工作任务。

两纲要求“对《纲要》的实施情况实行分级监测评估”。县级妇儿工委应组织协调有关部门和相关专业技术人员,制定督导计划和监测评估方案,对目标责任单位的执行情况进行督促检查(具体方法见手册“第四章 妇女儿童发展纲要实施情况的监督指导”),对方案中所定目标的进展情况进行监测和评估。(具体方法见手册“第三章 妇女儿童发展纲要监测和评估”)。对督导检查、监测评估中发现的问题和困难,特别是涉及多部门职责的问题,应召集有关部门共同分析,研究解决办法;对督导检查、监测评估中发现的经验和成果,应采取适当的形式宣传和推广。

县妇儿工委对街镇、乡村实施的督导既可作为专项工作进行,也可结合其它工作检查或例会进行。例如:一些项目县的领导就要求市政府各部门“下基层不论检查哪方面的工作,都要询问落实纲要(规划)的情况,询问基层干部是否知道妇女儿童发展纲要(规划)”。要把落实纲要(规划)纳入领导工作考核中,政府领导述职时,要谈落实纲要(规划)的工作情况。”

3. 通过培训,为实施两纲建立骨干队伍

两纲实施人员对妇女儿童工作意义的认识,对男女平等基本国策和儿童优先原则的理解,对妇女儿童纲要目标要求、策略措施及相关专业知识的了解都直接影响纲要的实施力度和工作成果。县级妇儿工委应根据任务要求和工作人员的需求,组织开展多种形式的培训。培训对象包括县、乡妇儿工委成员单位,教育、计生、卫生保健、防疫、农技等服务机构和媒体的专业工作者等。培训内容包括男女平等基本国策、儿童权利公约、性别意识及两纲业务知识等等,培训既可单独组织,也可结合例会等形式进行。

4. 开展宣传,动员社会关注和参与两纲实施

两纲的实施和目标的实现,不仅是政府的职责,还需要全社会的参与和支持。县级妇儿工委要充分利用电视、广播、板报、张贴画、标语、集市、传统节日、宗教活动等开展宣传动员活动,扩大两纲的社会影响,为全面实施纲要营造良好的社会环境。在宣传内容和时间安排上,要力求做到面向领导宣传和面向群众宣传相结合,全面宣传和重点宣传相结合,宣传形式和宣传内容相结合,集中宣传与经常宣传相结合。

第二章 制定跨部门行动计划

——县级实施妇女儿童发展纲要的重要途径

一、制定县级跨部门行动计划的目的是和意义

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,这一奋斗目标描绘了新世纪我国发展的宏伟蓝图。妇女儿童占我国总人口的三分之二。妇女作为生产力的主体和孕育者,儿童作为潜在的生产力和新生的生产力,其素质的提高和自身的发展,关系到全民族的素质,关系到全民族的发展。妇女儿童的问题解决不好,全面建设小康社会将会受到极大影响。从这个意义上讲,没有妇女儿童的小康,就没有全面建设小康社会奋斗目标的最终实现。

在一些农村地区,尤其是西南、西北及一些国家级贫困县,贫困仍是制约当地社会经济发展的主要障碍,也是影响妇女儿童发展的主要因素。长期以来,我国政府在扶贫方面做了大量卓有成效的工作,这些工作大都集中在经济扶贫上。但是,由于忽视了扶贫的社会发展干预措施,使得许多地方虽然一时摆脱了贫困,但由于人口的整体教育水平低,政府的管理和知识水平低,缺乏抵御灾害和应变能力,而重新陷于“贫困之谷”(见图 2.1)。

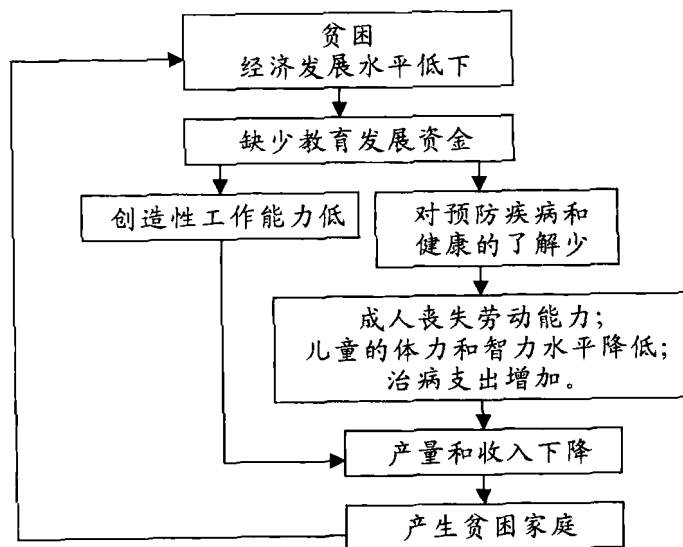


图 2.1:“贫困之谷”

从上图可以明显看出,如果只重视经济扶贫,而忽视社会发展和人的发展,将会陷于贫困的恶性循环。摆脱“贫困之谷”的根本途径在于采取社会发展干预措施,重视人的素质的提高。从长远的观点出发,这些关键性的社会发展干预措施应重点强调妇女儿童的发展。因为无论为扶贫做了多少工作,如果妇女儿童的健康、营养和教育的基本需求得不到满足,现在的儿童就将成长为新一代的贫困人口。正因为如此,前国务委员、国务院妇儿工委主任彭珏云同志于 1997 年在兰州召开的“贫困地区实施妇女儿童纲要研讨会”上指出,贫困地区实施妇女儿童发展纲要必须与扶贫工作相结合。2001 年 5 月国务院颁布的 2001~2010 年中国妇女儿童发展纲要也将消除妇女儿童的贫困列为主要目标。

2001~2010 年纲要颁布以后,各地也相继颁布了本地区 5 年或 10 年的妇女儿童发展纲要(或规划)。

县级政府是具体实施妇女儿童纲要的单位,因此,在制定本县妇女儿童发展长期规划的同时,也应该制定具体实施规划的行动计划。本章讨论的制定县级跨部门行动计划,正是基于上述考虑,给县级领导干部和关键部门的决策者提供有效的方法,确定地区妇女儿童发展需要优先解决的问题,利用妇儿工委协调各部门的优势,由多个部门合作制定本地区有具体干预措施、操作性强、周期较短的跨部门行动计划。

二、“三 A”模式

“三 A”模式是制定县级跨部门行动计划的基本思路和基本方法。“三 A”是英文 Assessment(评价)、Analysis(分析)、Action(行动)的缩写,评价、分析、行动是制定行动计划的三个步骤,故名“三 A”模式。“三 A”模式是螺旋形的循环,如图 2.2 所示。

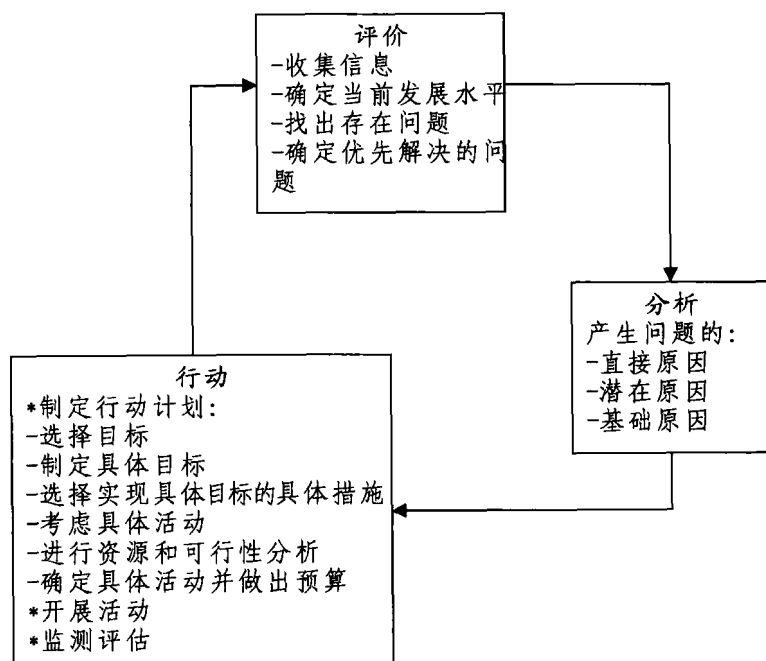


图 2.2:“三 A”模式

第一步:评价

评价就是对本地目前妇女儿童发展状况进行评估,以便全面了解当前的实际情况。

(一)评价内容

评价内容可以根据妇女儿童发展纲要和本地妇女儿童发展规划的目标和监测指标来确定。县级妇女儿童发展纲要或规划的监测指标将在第三章给出,这里就不再重复。需要说明的是,由于各地条件千差万别,每个县都会存在自己特有的、不同于其他地方的问题。因此,除了对这些监测指标的内容进行评价,还要对当地的特有问题进行评价。

(二)评价方法

1. 定量评价。

定量评价通常用于可以量化的指标。如,学龄儿童入学数,使用卫生厕所的户数等。数据通常来源于县级监测数据。上一周期的经验是,开展多指标住户抽样调查,获得对所存在问题有参考价值的数据信息。

2. 定性评价。

只对定量数据进行评价往往是不够的,还要对一些问题进行定性分析。并且,对于有些数据质量不高的指标开展住户抽样调查,虽然数据更为可信,但是要花费很多的人力、物力和财力。因此,需要借助其他方法来了解本地现状。

上一周期进行定性评价的方法是开展现场快速评价。现场快速评价不使用现成的问卷,但是在下基层前应准备在不同场合下要问的问题,以便获取足够多的信息。需要说明的是,在进行现场快速评价时,应营造一种氛围,使被访者能坦诚回答问题,使当地政府领导能感觉到这样的评价方法有助于改进他们的工作,而不是在接受指责和批评。

本周期我们推荐的方法是开展参与式农村评估。参与式农村评估的基本思路是,与当地村民一起分析、讨论当地存在的问题并参与制定行动计划。参与式农村评估并不是通过获取准确的数据来评价当地的状况,而是通过模糊评价的方法来了解当地存在的问题。

(三)确定需要优先解决的问题

通过对现状进行评价,肯定有很多问题需要解决。但是我们不可能在短期内解决所有的问题,因此,需要确定优先解决的问题。下面给出确定优先解决问题的标准。

1. 紧迫性

紧迫性是应该最先考虑的一个标准,迫切需要解决的问题当然应该最先解决。例如,在发生自然灾害时,救灾工作肯定是最优先解决的问题。

2. 广泛性

主要考虑的是问题是否涉及多数人的利益,虽然不是迫切需要解决的问题,但是因为涉及多数人的长期利益,也应该首先考虑。

3. 严重性

在一个省或县里,每年的孕产妇死亡人数和儿童死亡人数虽然不是太多,但是,从这一问题对人的精神影响、对当地经济和社会发展前景的影响来看,问题的严重性也不可忽视。

4. 全局性

如果需要解决的问题是全局性工作的一部分,这样的问题显然具有较高的优先性。

5. 可能性

有些问题虽然涉及面广,也比较严重,但是目前还不可能解决,就不必浪费有限的资源急于解决。例如,一些不可治愈的癌症就不可能被放在优先地位。

6. 可承受性

主要考虑某项工作是否在当地财政所能承受的范围之内。如果超出了这一范围,也不具有优先地位。

除了上述各项原则,下面还有一些筛选问题的标准。其一是是否具备可预防性,其二是是否能够影响最

需要帮助的人群,第三是是否有助于实现国家级纲要中所规定的各项目标。

下面给出确定问题优先性原则的排序表(见图 2.3)。

图 2.3:优先原则排序表

紧迫性:	是()	否()
广泛性:	高()	中()低()
严重性:	高()	中()低()
全局性(属国家优先领域):	是()	否()
可能性(属可以解决的问题):	是()	否()
可承受性:	高()	中()低()
可预防性:	高()	中()低()
影响最需要帮助的人群:	是()	否()
有助于实现国家级纲要目标:	是()	否()

如果一个问题有很多“是”、“高”或“中”的评价,它就是一个具有较高优先性的问题。反之,有很多“否”或“低”的评价,其优先性就低。

第二步:分析

要对需要优先解决的问题进行深入了解,必须对这些问题的原因进行深入的分析。在“三 A”模式中,我们把原因分为三类:直接原因、潜在原因和基础原因。

1. 直接原因

直接导致问题的原因。例如,某个地区存在 5 岁以下儿童死亡率偏高的问题,儿童主要死于肺炎和新生儿窒息(通过死因构成的排序可以得到),则肺炎和新生儿窒息都是该地区 5 岁以下儿童死亡率偏高的直接原因。又如,我们确定的问题是童工人数增加,在分析直接原因时,我们要分析为什么这些儿童没有上学而去做工。直接原因可能是家长不让去上学,也可能是儿童本人不愿去上学。

2. 潜在原因

直接原因背后的原因。例如,5 岁以下儿童死于肺炎的潜在原因可能是长期营养不良,或是住房常有烟熏或阴冷,或是个人卫生习惯差而造成细菌感染,或是就医太晚,以致错过抢救机会,也可能是医生没有抗菌素,或没有对症下药。上述任何一个原因,或几种原因相结合是造成该地区 5 岁以下儿童死亡偏高的潜在原因。又如,童工人数增加的直接原因是家长不让孩子上学。潜在原因可能是家长看不到投资教育的价值,或家长不重视教育。若童工人数增加的直接原因是孩子本人不愿上学,而潜在原因可能是孩子对所学内容不感兴趣,也可能是老师的教育方法不当。

3. 基础原因

使直接原因和潜在原因长期存在的原因。贫困,基础设施差,人口素质低,财政收入少,人力资源不足,对妇女的歧视和旧的传统习俗的影响等都是造成妇女儿童发展问题的基础原因。解决基础原因引起的问题通常不是很容易,而且需要较长的时间。一般来讲,这一问题在基层较难解决。即使如此,我们也必须分析基础原因,以便研究可能解决问题的具体行动。而且从长远的观点来看,这些具体行动将有助于解决由基础原因引起的问题。

问题的直接、潜在和基础原因分析(以儿童营养不良为例)

为了从整体上理解妇女儿童的需求和权利,我们用“生命周期图”(见图 2.4)的方法来理解妇女儿童的需求。“生命周期图”的基本概念是画一个从怀孕到出生,到成人到又一次怀孕的圆圈,以便发现每一个生命阶段会出现什么问题,用什么办法去解决。

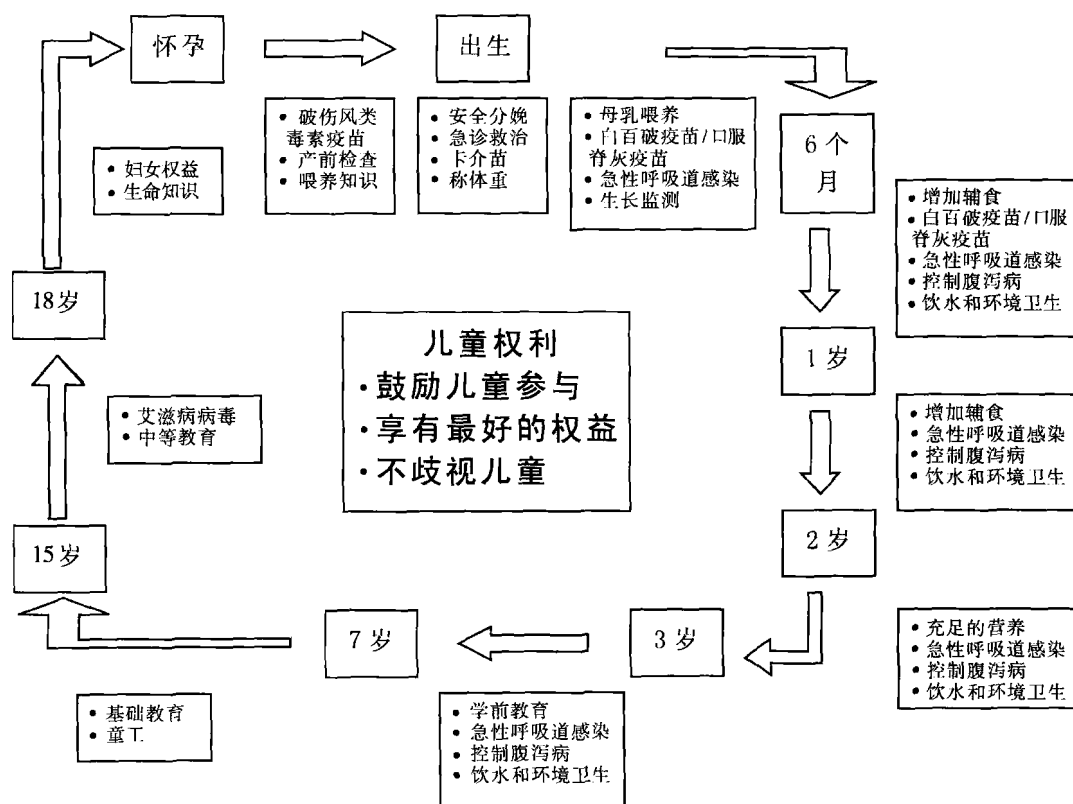


图 2.4: 生命周期图

我们先从怀孕讲起。孕期必须注意母亲和胎儿的健康,包括孕期保健,如:给母亲称体重,注射破伤风类毒素疫苗,补充铁和维生素 A;家庭关怀,如:确保孕妇得到足够的营养,在孕后期三个月有充分的休息时间等。

婴儿出生时最重要的是要有干净和安全的接生。在分娩前还要对孕产妇进行高危筛查,以便高危孕产妇在紧急情况下能够得到及时救助。新生儿要称体重,并进行免疫注射。

婴儿出生的头几个月,应该进行 4~6 个月的纯母乳喂养,4~6 个月以后要适当添加辅食。要继续进行免疫注射,母亲应该知道有关肺炎病例管理的知识。当婴儿开始吃辅食,会爬时,要对家长进行个人卫生和饮食卫生教育。婴儿满一岁后,腹泻开始成为影响健康的重要问题,因此,家长掌握腹泻的家庭病例管理知识尤为重要。

儿童两岁时应该加强营养,尤其是维生素 A。维生素 A 可以从维生素 A 制剂或富含维生素 A 的食物中获得。水、环境卫生和个人卫生仍然是影响儿童健康的重要因素。

从三岁起,学前教育成为儿童生活中的一部分。学前教育的质量会对儿童未来的生活产生重要影响。七岁起,基础教育很重要,这一时期儿童的接受能力很强,应该接受教育。

我国实行的是九年制义务教育。如果学龄儿童不上学,很容易出现童工问题。因此要考虑到本地的具体情况和儿童的利益,解决好童工问题。当孩子进入青春期时,要接受有关艾滋病的教育。

儿童长大成人后,我们还要继续关心成年妇女。我们要确保制定维护妇女权益的计划,对她们开展生命知识的教育。18 岁以上的妇女进入了生育期,她们有可能怀孕,则新一轮生命周期开始。

有些问题存在于生命周期的每个阶段,例如食用加碘盐。在所有的碘缺乏地区,这都是需要终生注意的问题。

图中反映出儿童权利的原则包括:不歧视儿童;确保儿童享有最好的权益;鼓励儿童参与。

下面将以儿童营养不良为例,讨论怎样找出问题产生的原因。