



中国

社会性别差异与扶贫研究报告



世界银行



亚洲开发银行

DFID 英国国际发展部

中国：社会性别差异与扶贫研究报告

2006年10月

致 谢

此项研究是一项世界银行与亚洲开发银行的合作活动，并得到英国国际发展部资金上的支持。研究内容主要包括两个部分：一、《中国的社会性别差异和贫困研究》，该部分由世界银行驻中国代表处社会发展与环境处高级社会发展专家王朝纲主持；二、《中国社会性别综合评估报告》，该部分由亚洲开发银行的 Amy Leung 及 Sri Wening Haqndayani 主持。中国人民大学的 Duan Chengrong 教授，世界银行的陈绍华和 Martin Ravallion，以及国家统计局的于弘文 参与完成了定量研究；中国农业大学的李小云教授等完成了定性研究部分；杜洁和林志斌 起草了《中国社会性别综合评估报告》；柏林自由大学的柯兰君教授 在各分报告的基础上起草了《总报告》。为了保证研究的质量，我们还广泛征集了中国相关学者、政策制定者、非政府组织以及 外国援助组织 的意见。

许多国内外的发展学专家学者也从不同角度为此项研究做出了贡献。我们在此对给我们的报告提出过宝贵意见的所有人士表示由衷的感谢，他们是曾任美国人口普查局局长的 Judith Banister 女士；北京大学的郭志刚教授和郑晓瑛教授；国务院扶贫办外资项目管理中心何晓军女士，英国国际发展部的 Rahul Malhotra 先生, Katy Oswald, and Jillian Popkins 女士；以及世界银行的 Mayra Buvinic, Juan Carlos Guzman, Gillian Brown, Karen Mason, Daniel R. Gibson, 刘晓帆, 肖丽萍, 李绍君, 阿尼斯和李安度。

世界银行项目经理：王朝纲

亚洲开发银行项目经理：Amy Leung Sri Wening Haqndayani

目 录

致 谢	
摘 要	5
引 言	15
第一章 人口与健康领域的性别差异	17
出生性别比：女婴生存状况不容乐观	17
婴儿死亡率：农村女婴死亡率呈绝对增长趋势	20
生殖健康与艾滋病毒/艾滋病：缺乏服务，妇女面临的风险日益增大	22
第二章 教育领域的性别差异	25
成人文盲率：性别差异大于城乡差异	25
受教育程度构成：性别差异在缩小	26
第三章 就业领域的性别差异	31
就业率：女性劳动力的就业率曲线下降得更早、更快	31
分性别劳动力行业构成	33
非正规行业与劳动力流动	35
失业率：大多数省份的女性失业率高于男性	37
第四章 政府管理领域的性别差异	39
妇女在中国政治机构中的代表性	39
强制性退休政策造成的性别影响	41
第五章 社会性别差异与贫困的联系：定量与定性研究带来的启示	43
定量研究：社会性别差异的长期和代表性变动趋势及其与地区贫困模式的联系	43
定性研究：社会性别差异和贫困之间的动态复杂关系	44
第六章 社会性别平等与扶贫：结论与建议	47
扶贫政策：瞄准妇女，但无视社会性别问题？	47
公共政策：缺乏社会性别视角，千年发展目标在中国的落实困难重重	49
第七章 扶贫：把性别内容纳入公共政策	51
加强关于中国公共政策、性别问题、经济增长和贫困状况之间相互影响的研究	51

制定总体方针，以加大政府扶贫体系中对性别问题的回应力度.....	51
制定并协调好政府各扶贫部门的性别行动计划.....	52
在各级扶贫办开展性别主流化能力建设.....	52

附 录

附录1 背景文件	54
----------------	----

附录2 方法——贫困评价性别层面的内容	55
---------------------------	----

参考文献	59
------------	----

附 件

分报告一 中国的社会性别差异：事实与数据	65
----------------------------	----

分报告二 中国社会性别和贫困：定量研究.....	131
--------------------------	-----

分报告三 中国社会性别与贫困：定性研究.....	143
--------------------------	-----

摘 要

中国在贯彻男女平等参与社会经济发展和政治事务这一基本国策方面取得了巨大成就。即使是贫困社区，它们也在基层妇女组织、社区参与、培训、计划生育、医疗卫生、教育和家庭暴力预防的性别平等方面取得了显著进步。与以往相比，如今的贫困地区在为男童和女童提供平等的小学教育机会方面取得了更大的进步。然而，性别差异仍很普遍地存在于农村贫困地区，同时，伴随着性别歧视和个人依赖形式的出现，新型城市贫困正逐步显现。

研究报告中性别差异或性别不平等的定义是由既定社会准则、规范和权力关系等造成的男女两性之间的差异。很显然，性别差异并不是或不仅仅是家族农业社会的一种遗留现象，而由于经济增长速度日益加快，家族农业社会正在解体；性别差异及贫困应被视为中国向现代化工业、信息和服务社会转型以及成为负责任全球体系的组成部分这一背景下再现的复杂社会现象。要成功地构建和谐社会，建设社会主义新农村，中国政府应将性别失衡及其长期影响视为一项重要的政策内容。与此同时，性别失衡及其长期影响也应成为国际捐赠机构制定的中国战略和干预措施的一项重点内容。

长期以来，中国政府在扶贫方面投入了大量资金，取得了显著的扶贫成就。在学习国内和国际经验的基础上，政府的扶贫规划项目已开始采用参与式方法来满足较贫困人口和社区的需求，为妇女赋权和性别平等提供了机遇，虽然政策文本对性别问题仍未作出规定。在中国，官方统计数字在很大程度上对贫困的性别层面内容缺乏分析，因为许多数据以户为单位收集，并没有按性别划分。同时，官方也没有对家庭内部收入和福利分配情况作记录。贫困状况统计数据中性别数据的缺失使得政府难以在其扶贫战略中纳入性别内容。

本研究报告讨论的重要问题包括：

- 中国的性别差异具体表现在哪些方面，性别差异影响扶贫工作的方式有哪些？
- 公共政策在为实现更高层次的性别平等创造有利或不利条件方面作出了什么样的贡献？
- 必须采取何种措施在扶贫政策中体现性别主流化？

中国性别差异的长期变动趋势

人口普查资料 and 参与式贫困评价 (PPA) 结果显示, 性别差异方面的长期变动趋势体现在人口与健康、教育、就业以及政府管理等领域, 具体内容如下:

人口: 女婴的生存环境不容乐观

上世纪 80 年代初以来, 中国的出生性别比¹逐渐偏离了正常范围, 呈现了出生性别比持续攀升、居高不下并向全国蔓延的态势。中国的婴儿死亡率出现了明显下降。但是, 不管是在农村还是在城市, 似乎出现了女婴死亡率高于男婴死亡率的不正常现象, 而这一现象存在于全国大多地区。中国女婴的生存环境不容乐观。性别差异明显偏离预期格局, 这不仅能揭示女性的劣势, 也能揭示男性的劣势, 或反映出两者之间的相互影响。中国男性出生性别比的极度偏高可能会导致今后二十年中“婚姻市场”的扭曲, 致使婚姻制度面临沉重压力。鉴于出生性别比的长期持续偏高趋势, 在今后几十年中, 出于婚姻和其他目的而拐卖妇女的活动有可能更为猖獗。

健康: 妇女生殖健康方面出现新问题

近来, 妇女生殖健康方面出现了新问题。就年轻妇女组别而言, 城市未婚妇女中人工流产次数持续增加; 就中年妇女而言, 妇科疾病病例数也持续增加, 尤其是缺少或难以获得清洁饮用水的农村地区。此外, 如果妇女患病, (由于没有钱和时间, 也由于她们的健康状况得不到家人的重视), 她们通常迟迟不去医治。近年来, 有关方面采取努力, 使艾滋病病毒/艾滋病预防和保健工作同性别平等相结合。在中国, 妇女艾滋病病毒/艾滋病感染人数占感染总人数的比例仍很小, 但近年来, 妇女的绝对感染人数增长迅速。尽管外出务工在一定程度上赋权于妇女, 但由于在目的地较少得到所需服务, 使妇女直接面临未采取防护措施的性生活, 导致人工流产次数增加, 感染艾滋病病毒/艾滋病的风险增高。当前, 越来越多的人要求地方生殖健康与计划生育部门调整其服务内容, 使服务更适合于务工人员。

教育: 中等受教育水平不断提高, 但在受教育水平的两端 (初等和高等教育), 存在较大的性别差异

¹ 出生性别比反映了一定时期内出生的男婴相对于女婴的人数, 通常以每 100 名女婴对应的男婴人数表示。正常情况下, 出生性别比在 103—107 之间。当出生性别比偏离正常值时, 表明了社会对男婴或女婴的偏好和对另一性别的忽视。通过对过去五十年中国出生性别比统计资料的分析可以看到, 20 世纪 80 年代之前, 中国的出生性别比处在正常范围内。20 世纪 80 年代初以来, 中国的出生性别比逐渐偏离了正常范围, 出现了持续偏高的现象。近 20 年来, 出生性别比持续升高, 到 2000 年, 已经升高到接近 120 的水平。

在受教育领域,不管是城镇还是农村,不管是经济发达还是落后的地区,不管是以汉族为主还是以少数民族为主的地区,中国人口的受教育水平都在不断提高。在文盲率和平均受教育年限等指标方面,尽管男女两性之间还存在一定的差距,但这种差距在不断缩小,并已经缩小到相对较小的程度。然而,但在受教育水平的两端,存在较大的性别差异;女性文盲率明显高于男性;在高等教育领域,妇女处于劣势地位。总体而言,低收入和贫困地区在人才方面存在明显的劣势。女童教育仍是贫困和低收入地区的一个中心问题。

就业:劳动力市场上存在性别分割现象

上世纪 90 年代以来,中国的就业压力不断增加,许多城镇适龄劳动人口失业。从 2000 年中国城镇分性别年龄组别就业率曲线中可以发现以下两个基本特点:第一,女性劳动力就业率曲线下降比男性早 5 年甚至 5 年以上;第二,女性劳动力就业率曲线下降速度明显快于男性。1982 年至 2000 年间,中国劳动力行业结构最显著的变化是农林牧渔业吸收劳动力比重的下降。该行业吸收劳动力的比重从 1982 年的 74% 降至 2000 年的 64%,降幅为 10 个百分点。其中,男性劳动力比重从 70% 降至 61%,女性比重从 78% 降至 69%,降幅均达到了 9 个百分点。两性劳动力在行业分布方面的差异会影响到各自的工资水平。不论是从全国还是城镇或农村角度来看,低收入行业吸收女性的比例始终会高于男性;而在高收入行业,情况则正好相反。在就业和工资水平方面,妇女处于劣势地位。

政府管理:中国在妇女代表性方面正逐步落后于其他国家

中国妇女在人大的代表性方面正逐步落后于其他国家。与许多其他国家女性代表在议会中所占比重的排位相比,中国女性在全国人大代表中所占比重排位正逐步下降。强制性退休政策对妇女加入各级决策机构——特别是高层决策机构——产生了负面影响。就妇女到中年理应得到提拔而言,官员提拔规定使妇女处于劣势地位,从而导致男女两性在职业生涯发展方面存在差异。在改革干部和公务员管理制度时,党和政府并没有充分考虑到性别差异。在村级决策过程中男女代表人数均等的目标还远未实现。尽管村委会和村民大会选举制度提高了中国农村的政治参与度,但很显然,妇女仍未出现在村级管理层,而且她们在村级事务管理中的参与度要远远低于男性。对大多数村委会而言,妇女代表人数所占比例尚需要达到联合国和 1995 年《北京行动纲领》所提出的 30% 的临界值。

性别差异可能会有碍扶贫工作

从提供的数据看,可以明确的一点是,性别差异和贫困之间没有单一或单向联系。贫困本身并不能导致性别差异,而且性别差异和贫困可以有不同的致

因。鉴于性别和贫困都被定义为复杂的多维现象,需要付出更多努力,不仅要了解贫困和性别差异的致因和影响,而且也要了解这些致因的实质及它们之间的互联方式(见 Oyen 2004)。一方面,卫生和教员方面的实力同某些地区的经济发展水平紧密相联,这一点非常明确。生为女性和生活在贫困地区这两个因素可能也会导致劣势,而之一劣势很可能会转化为发展障碍,从而有碍扶贫工作。即使男婴死亡率在下降,但不断攀升的女婴死亡率可以看成是经济增长式扶贫工作的障碍。另一方面,有关数据显示,性别差异并不一定与地区收入格局有关。不能将性别差异完全归因于较低的发展水平,性别差异也有可能同文化差异、“从夫居”婚姻制度和男性主导型政治文化、公共政策及其预期和非预期影响有关,它们还可能是贫困、男性主导局面和公共政策的某种结合体。

定性和定量研究从不同角度揭示了性别差异与贫困的联系。诸如 1982 年、1990 年和 2000 年三次人口普查数据等定量数据反映了性别差异的长期和代表性趋势。这些数据表明,性别差异趋势在这些年中持续增强,因此,要对出生性别比和婴儿死亡率失衡现象予以特别关注。

中国政府把性别平等作为一项基本国策

近年来,中国政府将实现包括性别平等在内的公平与公正作为其构建社会主义和谐社会努力的重要组成部分,这在政府于 2005 年 8 月发表的《中国性别平等与妇女发展状况白皮书》中作了明确叙述。该白皮书旨在纪念 1995 年北京联合国第四届世界妇女大会通过的《北京宣言》和《行动纲领》发表 10 周年。在此次大会上,前国家主席江泽民表示:“我们十分重视妇女的发展与进步,把男女平等作为促进我国社会发展的一项基本国策。我们坚决反对歧视妇女的现象,切实维护和保障妇女在国家政治、经济和社会生活中的平等地位和各项权益。”中国对性别平等问题的高度重视在《中华人民共和国宪法》以及 1949 年以来尤其是上世纪 90 年代以来通过的各项政策和法律措施中得到了体现。

扶贫政策:瞄准妇女,但无视性别问题

2001 年以来,中国将性别指标作为农村贫困监测工作的一项内容,并强调指出,要在扶贫工作中重视性别平等问题。各级政府从当地的具体情况出发,通过提供小额信贷以及劳动输出和结对帮扶等措施努力帮助妇女摆脱贫困。尽管采取了这些措施,但政府官员和决策者通常仍很少认识到性别差异的存在。这种情况不仅发生在中低层干部身上,也发生在部分中央决策部门干部身上,因此可以说发生在那些具有影响力、有权动用资源来实施性别敏感型政策的人身上。尽管中国党和国家提倡提高女性领导的比例,提高妇女对国家和社会事

务的管理和决策能力,但由于政府行政管理改革根本没有涉及性别准则和性别结构而无视性别问题,因此,有关政策或规划——包括扶贫规划的实施效果受到了影响。

同样,在扶贫领域,可以说有关人士对法律和公共政策对男女产生的不同影响的认识也很有限。此外,由于农村贫困地区面临资源有限的压力,扶贫战略与经济效益挂钩(地方也不例外),因此,有关方面几乎没有动力来制定并实施性别敏感型政策。然而,如果法律和政策无视性别问题,可能会对女童和妇女产生意想不到的额外歧视。因此,在制定法律和政策的各个阶段,各级部门要认识到性别差异及此类差异转化为性别歧视行为的可能性。

把性别内容纳入公共政策

1. 加强关于中国公共政策、性别问题、经济增长和贫困状况之间相互影响的研究

把性别内容纳入公共政策是采取行动以回应修订后扶贫政策中所体现的近期政策变化的一个重要前提条件。这些变化包括根据地方参与、性别瞄准机制和社区规划主动寻找各种扶贫方法,使非政府组织在项目实施、进度监测以及影响评价方面发挥更大的作用。对“由下至上”参与程序的重视意味着中央和地方政府管理方法的变化,包括性别敏感型公共政策的变化,而此类变化表明,中国的扶贫规划方式正从过去“由上至下”的方式朝着需求回应型方式转变。

为使性别问题成为扶贫政策的主流,建议采取以下干预措施:

为支持性别敏感型扶贫政策建议,使这些政策更具有针对性,要在宏观和微观层面就性别问题对扶贫工作的制约因素开展更多的研究。研究应包括以下内容:

- 研究出生性别比失衡及婴儿死亡率方面性别差异日益增大的根本原因,包括这些原因对扶贫工作的影响;
- 对扶贫政策(包括作为扶贫拓展框架的保障、机遇和赋权)以及诸如退耕还林、小额信贷、义务教育、移民安置、基础设施和劳动力流动等具体干预措施进行性别评价;
- 对中国转型、市场化和城市化过程中致贫的复杂因素【包括城镇失业、不利环境条件、失地型和/或非自愿移民型贫困、劳动力外出(或返乡——如生病和受伤时)、老年贫困和儿童贫困、性别、贫困和少数民族问题之间的关系以及贫困地区的学生等】进行性别敏感分析;
- 国际捐赠机构以促进性别平等作为一项扶贫干预措施,并为此开展了诸多活动,包括更系统地注重性别问题,并将其纳入人类发展部门之

外投资项目的社会评价。本研究要对这些活动的有效性进行评估。这些项目可能将扶贫作为次要目标（如交通、能源、环境、农业发展或自然资源管理项目，它们都可能包括移民内容，并可能使“受项目影响人”面临贫困风险）。

2. 制定总体方针，以加大政府扶贫体系中对性别问题的回应力度

在扶贫领域开展工作的政府机构、非政府组织以及研究人员往往具有较高的性别意识，这一点已经得到公认。这方面的主要原因是，它们/他们受到了国际合作机构的影响，而这些机构高度重视扶贫工作，侧重性别问题。然而，这一性别意识还只停留在项目层面，并没有融入政府体系。建议在国务院妇女儿童工作委员会和国家发改委社会发展司下设立一个联合工作组，负责制定总体方针，以加大政府扶贫体系（如民政部、财政部、农业部、教育部、卫生部、劳动和社会保障部、国家统计局/农调总队等）对性别问题的回应力度。其他相关部门可以此为切入点，制定本部门的指导方针，以提高其扶贫领域的性别意识，加大性别问题行动计划的实施力度。在适当情况下，可考虑设置“性别官员”。例如，劳动和社会保障部同国际劳工组织开展合作，组建了性别问题回应系统，并已提名两位“性别官员”，其中一位为司级干部，另一位为普通工作人员。一个部委较好的做法为转变工作方式带来了契机。

3. 制定并协调好政府各扶贫部门的性别行动计划

在中国，民政、教育、卫生以及土地管理等事务有不同政府部门主管。民政部主管村级自治选举，教育部主管教育系统，国家计划生育委员会主管计划生育工作。在微观层面，这些部委同全国妇联和国务院妇女儿童工作委员会并没有密切联系。在村级自治选举过程中，性别不平等问题比较严重，妇女代表在村委会和党支部中所占的比重很低；在计划生育工作过程中，农村和城镇的性别失衡比例较高；贫困地区学龄儿童中的性别差异也比较大；社区层面缺乏有计划应对这些现象的政策干预措施。因此，上述部委在开展基层工作过程中应集中精力加强性别平等工作。政府扶贫部门应按照总体方针的要求，制定出具体的性别行动计划，其内容可包括以下措施：

- **分性别统计数据。**要制定出健全的性别回应型扶贫政策，就必须从国家统计局和其他相关部委得到分性别统计数据。把分性别统计数据纳入国家和各部委数据采集系统是促进性别敏感型扶贫政策制定的重要步骤。
- **扶贫项目性别问题对照清单，**包括项目准备、实施、监测与评价过程中的行动要点和性别敏感型指标体系。
- **性别预算。**作为一种工具和程序，性别预算是为了便于政府在预算编制和资源分配过程中进行性别分析。性别预算并不是为男性或女性单独编

制的预算，而是试图根据政府主流预算对男女两性的影响对该预算进行细分或划分。性别预算是分析政府公开承诺同政府筹资和开销的决策程序之间存在何种差距的一种重要工具。

4. 在各级扶贫办开展性别主流化能力建设

中国政府目前正在对《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》进行中期评估。在国务院扶贫领导小组的同一协调和规划下，这一纲要正在全中国 592 个贫困县实施。该纲要针对 1 亿贫困人口，其中半数为妇女。到目前为止，贫困地区已收到了以扶贫资金、以工代赈资金和信贷资金等形式提供的大量财政支持。然而，在此类支持的操作过程中，缺乏明确的性别敏感型原则；性别差异和贫困之间的联系并没有被作为一项关键问题纳入中国政府农村扶贫政策；扶贫系统缺乏制定性别敏感型政策与规划的能力。因此，建议在中国扶贫系统内开展性别主流化和性别预算方面的能力建设；在国务院扶贫领导小组和全国妇联的共同组织下制定一项旨在促进男女平等的规划。同时，也要在中央、省级和县级开展培训，包括师资培训。建议国际捐赠机构为这一规划的制定提供技术援助。

总报告

引言

中国在贯彻实施男女平等参与社会经济发展和政治事务这一基本国策方面取得了巨大成就。即使是贫困社区，它们也在基层妇女组织、社区参与、培训、计划生育、医疗卫生、教育和家庭暴力预防的性别平等方面取得了显著进步。与以往相比，如今的贫困地区在为男童和女童提供平等的小学教育机会方面取得了更大的进步。

然而，社会性别差异²仍很普遍地存在于农村贫困地区，同时，伴随着性别歧视和个人依赖形式的出现，新型城市贫困正逐步显现。很显然，性别差异并不是或不仅仅是家族农业社会的一种遗留现象，而由于经济增长速度日益加快，家族农业社会正在解体；性别差异及贫困应被视为中国向现代化工业、信息和服务社会转型以及成为负责任全球体系的组成部分这一背景下再现的复杂社会现象。要成功地构建和谐社会，建设社会主义新农村，中国政府应将出生性别比失衡及其长期影响视为一项重要的政策内容。与此同时，出生性别比失衡及其长期影响也应成为国际捐赠机构制定的中国战略和干预措施的一项重点内容。

长期以来，中国政府在扶贫方面投入了大量资金，取得了显著的扶贫成就。在学习国内和国际经验的基础上，政府的扶贫规划项目已开始采用参与式方法来满足较贫困人口和社区的需求，为妇女赋权和性别平等提供了机遇，虽然政策文本对性别问题仍未作出规定。

本报告提出的重要问题包括：

- 中国的社会性别差异具体表现在哪些方面，性别差异影响扶贫工作的方式有哪些？
- 公共政策在为实现更高层次的性别平等创造有利或不利条件方面作出了什么样的贡献？

本报告第一至第四章概括总结了中国改革时期性别问题的长期变动趋势，对主要从人口普查获得的数据进行分析和说明。报告采用下列指标来衡量性别差异：

- 人口与健康
 - 出生性别比
 - 婴儿死亡率
 - 生殖健康与艾滋病毒/艾滋病

²本文中性别差异的定义是男女之间因社会既定准则、规范和权力关系而造成的差异。

- 教育
成人文盲率
6岁及6岁以上人口受教育程度构成
平均受教育年限与入学率
- 就业
就业率
劳动力行业分布
非正规劳动力与
失业率
- 政府管理
政府机构中女性代表情况

本报告各章先确定中国社会中最显著的性别差异，然后考察这些性别差异是否且如何同不同经济发展水平和文化差异的省份/地区³存在关联。报告从以下角度考察地区差异：

- 城乡；
- 少数民族地区⁴；
- 人均 GDP 最高的 3 个省份（和 50 个县）⁵（以下称经济收入最高的省份或收入最高的县）及人均 GDP 最低的 3 个省份（和 50 个县）⁶（以下称经济收入最低的省份或收入最低的县）；
- 592 个贫困县⁷。

第五章以定量和定性研究结果为依据阐述社会性别差异与贫困之间的联系；第六章在讨论性别平等和扶贫政策与规划，考察促进性别平等的政策法规、为处理妇女问题而设立的机构框架以及公共政策的政治文化和社会性别层面的问题以及前几章所揭示问题的基础上，为把社会性别以主流化形式纳入扶贫政策而提出了一些建议。

³ 包括省、自治区和直辖市，下文统称省份。

⁴ 西藏、新疆、内蒙古、宁夏、云南和广西。

⁵ 上海、北京和天津。

⁶ 广西、甘肃和贵州。

⁷ 为了更好地帮助贫困地区脱贫致富，中国政府于 1986 年首次制定了国家重点扶持的贫困县名单，进入该名单的贫困县可以更多地得到资金、项目、政策等多方面的优惠和扶持。该名单根据需要不定期地进行调整。在最新公布的名单上，共有 592 个国家重点扶持的贫困县。