

## 裴大新：湖北省开展关爱女孩行动的回顾与思考



深入开展关爱女孩行动，建立利益导向机制，是贯彻落实党的十七大和中央《决定》精神、坚持以人为本、着力改善民生的重要体现，是树立和落实科学发展观、统筹解决人口问题的重要内容，是使计划生育家庭优先享受改革发展成果、从根本上转变群众生育观念、建设生育文明幸福家园的重要举措，是在党委、政府领导，相关部门和全社会共同参与下，深入贯彻落实计划生育和男女平等基本国策，推动全面小康建设、构建和谐社会的系统工程。按照国家人口计生委和省委省政府的统一部署，全省各地积极探索、勇于实践、不断深化关爱女孩行动，一个关爱女孩成长、改善女孩生存和发展条件、促进性别平等和谐社会建设的氛围正在形成。

### 一、关爱女孩行动启动迅速、成绩显著

#### （一）关爱女孩行动的三个阶段

我省关爱女孩行动大体可分为三个阶段：

1、试点探索阶段(2003年—2004年)，我省把关爱女孩行动与婚育新风进万家活动有机结合起来，大力宣传倡导，积极开展利益导向的初步探索。

2003年2月，国家人口计生委发出《关于开展关爱女孩行动试点工作的通知》后，我省迅速启动“关爱女孩行动”试点工作，制订了《湖北省“关爱女孩行动”实施方案》。试点单位成立了关爱女孩行动工作领导小组，红安县率先开展“十优先”、“十减免”活动，被国家人口计生委纳入国家试点。省人口计生委确定红安县、通山县、汉川市作为省级试点，并与这3个县（市）党政领导签订了目标责任书。各市、州都分别确定了试点县（市、区），开展关爱女孩行动试点工作。

2004年，国家人口计生委在我省召开关爱女孩行动座谈会，部署全国关爱女孩深化试点工作。11月下旬，省人口计生委在红安县召开了全省关爱女孩行动试点暨宣传教育工作会议，总结和推广关爱女孩行动试点工作的经验和做法，对进一步扩大试点工作进行了部署和安排。省人口计生委组织人员到全省17个关爱女孩行动试点单位了解情况，督促检查，进一步推动了试点工作的开展。

2、全面推广阶段（2005—2006年）。积极探索关爱女孩行动活动方式和工作载体，采取综合措施治理出生人口性别比偏高问题，形成了“黄冈模式”。

2005年5月，省人口计生委颁发了《湖北省人口计生委关于推行关爱女孩行动的指导意见》，全面部署我省关爱女孩行动，提出了“八个坚持”：即坚持深化认识，明确目标任务；坚持宣传先行，转变婚育观念。坚持依法整顿，保护女性权益；坚持技术保证，提供优质服务；坚持政策引导，优惠女孩女性；坚持求真务实，准确统计上报；坚持点面结合，全面整体推进；坚持加强领导，实行科学考核。全省各地全面推开关爱女孩行动，综合治理出生人口性别比偏高问题。同时创新载体，把婚育新风、关爱女孩和社会主义生育文明建设结合起来，实施生育文明幸福家园推进计划，取得明显成效，省政府领导在中央人口资源环境座谈会和国务院关爱女孩行动电视电话会上介绍了经验；国家人口计生委先后两次在黄冈市召开关爱女孩行动专题会议，黄冈关爱女孩行动模式被确立为国家模式。

3、深入发展阶段（中央新《决定》颁布以后）。坚持以人为本的科学发展观，积极探索关爱女孩工作思路和方法的转变，着力于计划生育女孩家庭优先享受改革发展成果，建立完善关爱女孩利益导向机制，推动关爱女孩行动向纵深发展。

中央新《决定》颁布以后，全省各地进一步转变工作思路，把宣传倡导与利益导向有机结合起来，在大力营造关爱女孩社会舆论氛围，不断完善利益导向机制，切实为计划生育女儿户家庭解决实际问题。省人口计生委要求各地建立关爱女孩专项资金，全面落实独生子女保健费等一系列政策措施。各地结合婚育新风进万家活动和关爱女孩行动，大力开展生育文明建设“三级联创”活动，实施生育文明幸福家园推进计划，实行普惠优先、计生女儿户优先，解决计划生育家庭的实际困难，一些长期困扰计划生育家庭的实际问题开始得到有效化解，初步形成了集奖、优、免、补、扶、救、保于一体的关爱体系。

#### （二）主要做法

1、切实加强对关爱女孩行动的领导。全省各地成立了以党委和政府领导挂帅、相关部门负责人参加的领导小组，制定出台了一系列推进关爱女孩行动、完善利益导向、加强药品市场管理、打击“两非”行为的相关文件，把关爱女孩行动纳入各级党委政府的责任目标，严格结账兑现。全省共成立关爱女孩组织机构674个，制发专门文件5694份，召开专题会议1432次，出台各类政策措施2640条。省委、省政府主要领导多次就关爱女孩行动治理出生人口性别比工作发表重要讲话，作出重要批示，并深入基层开展调研督导。各级党委政府都把这项活动纳入一把手工程，亲自抓，负总责，

为关爱女孩行动的深入开展提供了强有力的领导和组织保障。

2、大力营造浓厚的舆论宣传氛围。全省各地紧紧围绕转变群众婚育观念这一主要内容，不断深化创新婚育新风进万家活动，建立并完善理论宣传、社会宣传、专业宣传和群众宣传四大网络，采取人口理论学习、人口学校教育、制作宣传标语标牌、宣传品进村入户、节假日集中宣传活动、文艺演出、新闻宣传、知识竞赛、演讲比赛、咨询、“三下乡”等多种形式，宣传倡导新型婚育观念。2006年以来，全省共制作宣传牌40602个，刷写标语96845条，开展大型宣传活动1387场(次)，走访慰问133882户，创作编排文艺节目1035个，演出1510场(次)，建生育文化大院、生育文化园2097个，在省级以上主流媒体上发稿1491篇，营造出了浓厚的关爱女孩社会舆论氛围。

3、积极为计划生育女儿户排忧解难。为让计划生育的女孩家庭在政治上有地位、经济上有实惠、生活上有保障，各地积极协调有关部门不断建立完善利益导向政策，激励了更多人群自觉实行计划生育。今年黄冈市委办和市政府办联合出台了《关于建立和完善计划生育利益导向机制的实施意见》，使关爱女孩行动在社会活动的各方面都得到了体现。恩施市计生局21名干部职工在芭蕉乡朱砂溪村联系29名贫困女孩，每人帮助女孩家庭建造一口沼气池、赠送一套灶具、包一年学习用品、建一个致富园。2006年全省90多个县(市、区)建立了关爱女孩专项资金，资金总额达到5805万元，其中，政府投入2286万元，部门投入1749万元，企业捐资1143万元，社会捐款627万元。

4、综合治理出生人口性别比偏高问题。全省各地认真贯彻相关法律法规规章，以依法查处“两非”案件为突破口，成立由相关部门组成的综合查案专班，组织了以打击“两非”为重点的执法检查，广泛发动群众开展有奖举报，依法重点查处了一大批非法鉴定胎儿性别、非法选择终止妊娠、非法溺弃女婴案件。我省加强与周边省份的区域协作，先后在十堰、黄梅、英山、安庆等地召开综合治理出生人口性别比协作会，实施联片治理，采取线索通报、信息交换、证据反馈的办法，联合查处“两非”案件。2007年，全省共查处“两非”案件424起，处理了283名相关责任人。仅黄冈市就与安徽省和江西省周边县市联合查处“两非”案件31例，形成群防群治的工作格局。

5、寓管理于服务之中。全省各地坚持以人为本，广泛开展创建优质服务先进县(市、区)活动和以技术服务为重点的优质服务活动，致力提高优质服务水平和群众的生殖健康水平。各地坚持“旬上门、月随访、季三查”制度，实行全程包干负责，跟踪管理，优质服务，严格限制非医学、非伦理学等原因的引产，寓管理于服务之中，既保证了母婴健康，防止女婴死亡，又控制了出生人口的性别选择，取得了良好效果。潜江市实行“五期”跟踪服务，大力普及母婴保健知识，为已婚育龄妇女进行了妇科病查治20多万人次，对查出的10多万名患者进行了优惠治疗。

6、不断加强关爱女孩行动制度建设。在开展关爱女孩行动综合治理出生人口性别比活动中，各地认真贯彻国家和省《关于深入开展关爱女孩行动综合治理出生人口性别比偏高问题行动计划》精神，在组织领导、宣传倡导、利益导向、优质服务、统计监测、总结评估等各个环节中，制订了严格的规章制度和操作规范，明确目标任务，落实责任措施，严格结账兑现，逐步形成一系列完善的工作机制。

### (三) 初步成效

1、部分女孩及其家庭得到关爱，促进了家庭和社会和谐。通过整合资源，开展关爱女孩行动，使一大批计划生育女孩家庭得到了实惠。据2007年初步统计，全省共有1108529名独生子女家庭和计划生育女孩女孩家庭受惠，涉及到这些家庭的生产、生活、学习和发展的各个领域。全省共有22171名女孩享受了中考加分优惠，63451名贫困女学生得到资助，资助金额达到2160万元；11.4万名两女结扎户和27.8万独女户受到奖励，45595个计划生育特困家庭得到救助，2086433名计划生育对象受到各种类型的扶助，970274名计划生育对象享受了不同类型的优惠和减免。一些长期困扰这些家庭的实际困难和问题，初步得到有效化解。

2、出生性别比偏高势头得到遏制。通过开展关爱行动和综合治理，对出生人口性别比偏高的势头进行标本兼治，有效地遏制了我省出生性别比攀升的势头，全省出生性别比由五普时的128下降到120左右。

3、群众生育观念进一步转变，生育行为趋向自觉。通过广泛深入的宣传倡导和利益导向，群众的生育观念得到潜移默化转变，全省共有20多万对符合政策生育二孩的农村一孩夫妇自愿放弃生育第二个孩子，低生育水平进一步保持稳定，符合政策生育率提高到95.3%，一孩积存率达到50.97%，新型生育文化和人口文化正在形成，生育文明创建活动蓬勃开展。

4、推动了人口计生工作的深入开展。通过全方位的关爱行动，群众真切地感受到了实行计划生育的好处，进一步提高了参与计划生育工作的自觉性。鄂州市2006年落实长效避孕节育措施4885例，出生人流比明显下降；全市符合政策生育率96.23%，同比上升3.45%，政策外出生同比减少244人，为人口计生工作的深入开展奠定了良好的群众基础。

5、进一步树立了新时期人口计生工作的新形象。全省各地在关爱女孩行动中，突出群众的主体地位，不断建立和完善计划生育利益导向机制，认真兑现党和政府的承诺，维护好人民群众实行计划生育的权益，育龄群众对计划生育工作的满意率达到90%以上，有效地提升了新时期人口和计划生育工作的良好社会形象。

### (四) 主要特色

1、黄冈模式——“三管齐下，六位一体”。黄冈市加强对关爱女孩行动综合治理出生人口性别比工作的组织领导、宣传倡导、利益导向、优质服务、统计监测、总结评估工作，突出打击“两非”、随访服务、利益导向，成效明

显。这一套做法和经验被确立为关爱女孩行动的国家模式，国家人口计生委连续两年在黄冈召开全国性会议进行推介。

**2、鄂州模式——“一保两扩、四级联动”。**鄂州市各级各部门通力合作，共同筹措资金，确保全市独生子女保健费全面落实，在此基础上扩大受惠对象、扩大项目范围，充分发挥市、县、乡、村各级各部门积极性，将农村独生子女保健费、放弃再生育夫妻一次性奖金、农村部分计划生育家庭奖励扶助金、帮扶救助金等六大类40多项奖励优惠政策所需资金近500万元纳入各级财政预算，作为奖励优惠的专项资金，确保了各种奖励措施得到兑现。

**3、随州模式——春雨行动。**随州市贯彻落实以人为本的工作和服务理念，以“尊重人、关心人、服务人、提高人”为核心，积极开展生育文明建设“春雨行动”，大力推行“人性关爱、人情关爱、人文关爱、人生关爱”，切实解决计划生育女孩家庭的实际困难，以“春雨润物细无声”般的情怀去关爱和服务，引导群众树立文明生育观念，养成文明生育行为。在市县乡和市直31个部门建立关爱女孩行动目标责任制，并进行考核结帐，促进了工作的深入开展。

**4、宜昌模式——新型人口文化和生育文化建设。**30多年来，宜昌市坚持计划生育基本国策和现行生育政策不动摇，保持着低生育水平稳定，符合政策生育率保持在97%以上，自然增长率稳定在2%以内，出生人口性别结构处于自然状态，一孩积存率达到67%以上，群众的生育观念发生了根本性的转变，少生快富成为群众共同的价值取向，经国家人口计生委专家组调研论证，形成了具有中西部特色的新型生育文化。国家人口计生委曾在宜昌召开专题研讨会，把宜昌特色生育文化向全国推广。

**5、建立关爱女孩专项资金。**2007年，省人口计生委要求各县（市、区）广泛建立关爱女孩专项资金，对计生女孩及其家庭实行专项救助，并把专项资金建立和使用情况列入今年的责任目标，这是对关爱女孩行动的进一步深化和创新。到目前为止，全省普遍建立了专项资金，资金总额达到5805万元，共救助了110万女孩家庭。

全省各地在打造特色品牌的同时，涌现出很多好的工作形式、载体和典型。江汉区成立关爱女孩俱乐部，为女孩架起心灵沟通的桥梁。长阳县实施民福工程，对计划生育家庭开展综合扶助。十堰市发挥中国民歌第一村的优势，共唱婚育新风。武汉市江汉区民权街毛振国被评为全国关爱女孩十大新闻人物、蕲春县委书记熊长江荣获提名奖。

## 二、关爱女孩行动形势严峻，任务艰巨

全省各地开展了卓有成效的关爱行动，营造出了良好的关爱女孩社会环境，关爱女孩行动成为全省人口计生工作的重要品牌。但是，计划生育女孩家庭和女性发展现状不容乐观，关爱女孩行动还有许多薄弱环节，需要进一步加大工作力度。

### （一）女性社会地位和女孩生存环境亟待改善

1、女性社会地位不高。世界经济论坛发布的《2007年全球性别差距报告》中，中国的排名由去年的第70位下降到今年的第73位。根据对全省妇女发展规划的监测统计，我省成人妇女识字率只有83%，女性就业人员占就业人员的比重只有38.5%，女干部比例只占35.8%，女性的社会地位依然处于明显劣势。

2、女孩生存环境亟待改善。在通常情况下，男婴死亡率应该高于女婴，而我省女婴死亡率却明显高于男婴。根据第五次人口普查得到的数据，城市0岁男婴的死亡率为8.61%，0岁女婴的死亡率为10.69%；乡村0岁男婴的死亡率为28.28%，0岁女婴的死亡率为41.16%，这种不正常现象与重男轻女观念有着十分直接的关联。全省高中阶段女性毛入学率只有54.7%，高等教育女性毛入学率只有24.9%；孕产妇死亡率达到34.42，女性的生存环境依然令人担忧。

3、出生性别比居高不下。2005年1%人口抽样调查我省出生人口性别比为128.85，2006年4次对41个县市考核为120左右，按照今年的考评误差和去年多次考评的结果推算，今年的出生人口性别比仍然维持在120左右。

### （二）当前关爱女孩行动工作中的局限性

一是个别与整体的矛盾。在关爱女孩行动中，为计划生育女孩家庭解决实际困难仍停留在少数项目上，对女性生存和发展的整体诉求还关心不够；能够得到实惠的人群也是少数，没有覆盖到全体女孩及其家庭。

二是区域与全局的矛盾。全省关爱女孩行动的发展很不平衡，工作力度不均衡、忽冷忽热、时紧时松的现象十分突出；形成特色品牌的地方不多，一些地方依然在应付差事。

三是当前与长远的矛盾。许多地方关爱行动主要焦急在解决临时性的突出问题，还没有形成关爱计划生育女孩及其家庭的长远规划，没有形成关爱工作的长效机制。

四是主观与客观的矛盾。一些地方基层调查不深入，不了解群众的实际需求，关爱行动单凭主观想法，与群众最迫切、最现实的需求相距甚远。有的甚至为了追求轰动效应，出台的一些优惠政策论证不够，能兑现的不多，群众真正能得到的实惠不多。

五是浅层与深入的矛盾。目前，关爱女孩行动宣传倡导多，关爱行动少；利益导向政策多，落实少；关爱项目多，实惠少；关爱面大，困难和问题得到彻底解决的少；一般困难关注得多，女孩及其家庭的根本问题触及得少。关爱行动仍停留在表层和初级阶段，难以产生实实在在的帮扶效果，女孩生存和发展的良好社会环境还没有真正建立起来。

六是简单与复合的矛盾。全省关爱女孩行动的工作体系、生殖健康优质服务设施和服务水平、利益导向机制正处于建设和发展过程中，工作措施和手段还显得简单粗放，需要进一步深化，向健全、完善和复合型发展。

### （三）社会舆论和体制机制对关爱女孩行动的影响

1、社会舆论的影响。由于传统生育文化的影响和宣传倡导的力度不够，关爱行动的示范作用不明显，重男轻女的观念在我省还没有发生根本性的转变，开展关爱女孩行动依然存在很大的阻力。加上社会舆论没有把握正确的导向，始终把女性放在弱势层面上宣传，客观上起到了推波助澜的作用。如“今天的女孩明天的母亲”、“生男孩好生女孩也好”、“女人是贤内助”、“男人是山女人是水”等一些口号，主观上是赞美女性，但没有把女性放在与男性平等的位置宣传。诸如“男女平等”的观念，一般人都可以接受，在很多情况下却是“叶公好龙”。

2、经济社会发展差异及其影响。目前，我省的经济社会总体发展水平不高，部分地区发展相对落后，对人口计生工作的投入与工作需求还有很大的缺口，开展关爱行动和建立完善利益导向政策体系缺乏强有力的经费支持，工作发展不平衡。

3、社会保障体制及当前弊端。目前，我国的社会保障体系尚不完善，尤其是对农村独生子女户和计划生育女儿户缺乏有效的保障措施，一些社会保障政策与现行人口计生政策发生冲突，计划生育家庭没有优先享受改革发展的成果。一些部门出台的政策措施没有贯彻基本国策要求，政策不协调、不配套、不兼容，难以形成整体优势和综合效应，客观上影响了关爱女孩行动的社会效果。

## 三、建立以利益导向为核心的关爱女孩行动体系

### （一）牢固树立以人为本、改善民生、让计划生育女孩家庭优先享受改革发展成果的理念。

认真贯彻党的十七大和中央《决定》精神，坚持计划生育和男女平等的基本国策，牢固树立以人为本的科学发展观，牢固树立关爱女孩就是关注民生、保障民生、改善民生的观念，广泛深入开展关爱女孩行动，大力推进以观念文明、行为文明、科技文明、制度文明、管理文明和服务文明为主要内容的生育文明创建活动和生育文明幸福家园推进计划，建立完善有利于女孩及计划生育女儿户的利益导向机制，让计划生育女儿户优先分享改革发展成果。综合治理出生人口性别比偏高问题，实现出生人口性别比自然趋于平衡，促进性别平等和社会和谐发展。

### （二）把握关爱女孩行动的七个基本环节

宣传倡导。把生育文明创建活动与婚育新风进万家活动和关爱女孩行动紧密结合起来，发挥舆论导向和科普教育的作用，逐步消除“男孩偏好”、“女孩偏见”和歧视妇女的社会观念，营造关爱女孩、关爱女性、关爱计生女儿户家庭的社会环境。

利益导向。把声势浩大的宣传教育同切实有效的利益导向政策结合起来，把解决思想问题同解决实际困难结合起来，通过利益引导和经济驱动，从根本上促进群众生育观念的转变。

优质服务。加强生殖健康科技知识的宣传教育工作，通过日常咨询和随访活动，加强对育龄群众避孕节育的指导和孕情检查，开展疾病防治，实行优生、优育、优教等，向群众提供有针对性、个性化的生殖健康服务。

性别比控制。在党委、政府领导下，协调有关部门，加大对相关行业和从业人员的管理和检查力度。健全对可用于胎儿性别鉴定和人工终止妊娠的设备、药物、技术应用等管理制度，从严掌握利用超声和染色体检查等技术手段进行胎儿性别鉴定、终止妊娠手术和药物应用等医疗服务的适用条件，切实加大监管力度，严格禁止和防范发生“两非”问题，严厉查处“两非”、溺弃女婴的案件。

信息统计。进一步建立和完善出生性别、引产监测网络和登记报告制度，建立健全信息沟通机制，将关爱女孩行动纳入人口和计划生育工作目标责任制考评之中，加强对工作内容和过程的考评。

决策咨询。广泛深入开展调查研究工作，及时掌握关爱女孩行动和打击“两非”工作的真实动态信息，提供给党委和政府作为决策依据。要定期召开关爱女孩行动领导小组成员联席会，交流情况，分析问题，总结经验，商讨对策。要区分不同的情况，进行分类指导。

组织领导。把关爱女孩行动综合治理出生人口性别比偏高问题工作列入各级党委政府的重要议事日程，坚持一把亲自抓、负总责。各地要建立健全由党委、政府领导任组长、相关部门负责人参加的关爱女孩行动领导小组，有关部门要根据职责分工，各司其职，各负其责，相互协调，密切配合，不断深化关爱女孩行动，促进性别平等和社会和谐。

### （三）突出重点，建立和不断完善关爱女孩行动利益导向机制

根据中央和省委《决定》精神，建立完善关爱女孩行动利益导向机制。除认真落实国家规定的计划生育家庭奖励扶助制度和特别扶助制度外，要在以下几个具体方面狠下功夫：

一是以县（市、区）为单位，建立关爱女孩专项资金要实现全覆盖；

二是独生子女保健费要全面落实；

三是计划生育长效节育措施奖励要普遍推广；

四是“生育关怀”和生育保险要全面启动；

五是计划生育女孩中考、高考加分要普遍实行；

六是计划生育女儿户家庭养老保险要全面探索。

各地要加强交流和沟通，努力探索和建立“6+2”（奖、优、免、补、扶、救+保障、保险）关爱女孩行动导向体系。通过政策引导和帮扶救助，使女孩家庭在政治上有地位，经济上得实惠，生活上受帮助，充分享受到党和政府给予的关爱和温暖。同时，要高度重视利益导向政策的可行性和落实情况，加强检查监督。

#### （四）整合资源，实行普惠优先，计生女儿户优先

随着改革开放的不断深入，我国经济社会的不断发展，各级党委和政府的惠民政策日益丰富和完善。计划生育家庭为国家的繁荣富强作出了巨大贡献，计划生育女儿户作出了更大的牺牲，他们理应优先享受改革发展的成果。要通过综合协调，把各级各部门的惠民政策优行投向计划生育家庭；在针对计划生育家庭的优惠政策中，要优先投向计划生育女儿户。要实行省、市、县、乡、村“五级联动”和政府、非政府组织、企业、传媒、志愿者共同参与“五位一体”的关爱女孩组织体系和力量格局，为他们营造更有利的生存和发展环境。

#### （五）大力营造浓厚的舆论氛围，进一步扩大思想文化的影响力

开展关爱女孩行动，促进社会性别平等，关键是要解决观念问题。一方面，要转变工作思路和工作方法，把解决观念和实际问题结合起来，在解决群众实际困难时促进观念转变，实行标本兼治；另一方面，思想意识具有相对的独立性，要加大宣传倡导的力度，发挥文化的软实力和影响力作用，消除社会意识中歧视女性的传统思想，建立新型生育文化。

一是要加强思想理论宣传。在各级党校、行政学院、大中学校开展人口理论教育。对各级党政领导开展宣传，切实提高他们对关爱女孩工作的重视程度，在高层达成共识，增强党政一把手亲自抓、自觉抓的主动性。同时对青少年进行教育，增强他们的人均意识、计划生育和男女平等基本国策意识。

二是面向社会宣传和全社会参与宣传。要把关爱女孩行动，综合治理出生人口性别比工作纳入社会主义精神文明和公民道德建设规划中，作为婚育新风进万家活动的重要内容，要动员大众媒体和社会各界的力量，坚持大宣传、大联合，大力宣传科学文明进步的婚育观念、有关法律法规、有利于女孩和女孩家庭的社会经济政策、女孩健康成长和女性发展的典型。

三是要广泛开展群众性文化活动。充分挖掘、运用具有地方特色的民间文化、艺术活动形式和载体，发动群众广泛参与，使关爱女孩行动成为一项群众性的移风易俗教育活动，努力形成整个社会都来关爱女孩、关心女孩成长和妇女发展的良好氛围。（作者单位：湖北省人口和计划生育委员会）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)