

班开庆：对综合治理出生人口性别比问题的思考



保持人口性别结构平衡特别是出生人口性别结构平衡，是全面落实计划生育基本国策、统筹解决人口问题、确保人口安全的重要内容，对于全面建设小康社会、积极构建和谐社会主义新农村具有重要意义。近些年，中央领导对此高度重视，国家有关部门和各省也制定了一系列规定，做了大量工作，取得了一定成效，但一些地方出生人口性别比失调状况未能得到有效遏制。经过深入调查研究，现就造成出生人口性别比失调的原因、应采取的主要对策和需建立的工作保障措施作以理论探讨。

一、原因分析

造成出生人口性别比失调的原因很多，是经济社会矛盾在人口再生产领域的集中反映。具体来讲，可以分为直接原因和根本原因两个层面。

（一）直接原因

第一，从主观上看，大部分群众期望生育男孩的愿望非常强烈。据2004年山东省人口计生委组织的育龄妇女生育力调查发现，希望生育男孩的人数是希望生育女孩人数的3.45倍，充分说明部分群众具有选择性别生育的思想动机。

第二，从客观上看，科学技术发展使鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠成为可能。科学技术是一把“双刃剑”，特别是超声波、染色体技术在医学领域广泛应用，既大大提高了诊断疾病的能力，也被一些人非法用以鉴定胎儿性别。

第三，从社会环境来看，存有法制观念淡薄和道德失衡、行为失范的问题。一些卫生医疗机构特别是个体诊所及非法行医者缺乏法制观念，唯利是图、见利忘义，利用一些群众想生育男孩的心理，非法进行胎儿性别鉴定和选择性别终止妊娠，大发不义之财。另外，一些地方仍存有溺弃、虐待、拐卖女婴问题，造成女婴死亡率畸高，进一步加剧了性别比失衡的程度。

第四，从公共管理服务的角度看，相应的法制不健全和政府监管不到位。目前，关于禁止和打击非医学需要鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的法律、法规体系尚不够完善，存有法制“空档”。非法鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠带有很大的隐蔽性，当事人双方存有“周瑜打黄盖，一个愿打一个愿挨”的现象，致使调查难、取证难、查处难。一些地方政府和相关部门对综合治理出生人口性别比失调问题认识不足，重视不够，打击不力，公共管理、市场监管功能缺位，致使非法鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠行为屡禁不止，在一些行政区划边界地区、“三不管”地带尤为严重。

（二）根本原因

一是生产力发展水平的制约。马克思主义认为，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。当前，传统耕作方式在农业生产中依然占据主导地位，致使男性扮演农村劳动力的主要角色。另一方面，农村社会保障制度不健全，以家庭为主仍然是养老的主要方式。依靠生育男孩增加劳动力和“养儿防老”，是一些农村群众偏好生育男孩的经济基础。

二是受传统保守文化观念的影响。人类社会进入父系氏族社会以后，家族观念日益强化。延续香火的保守文化观念和习俗在广大农村地区仍然根深蒂固，“重男轻女、男尊女卑”及“不孝有三，无后为大”等封建残余思想在一些地方仍很严重，有些地方女孩不能进家谱、进祖坟，不能成为家族继承人。这是一些农村群众偏好生育男孩的文化基础。

三是社会性别歧视仍然存在。在现实社会中，女性实际上仍然处于相对劣势的地位，在升学、就业、选举、报酬、晋职、退休等许多方面，一些地方和单位设定了许多限制措施，造成了事实上的男女不平等。还有一些地方，特别是农村家族、宗族观念严重，社会风气不正，“家里没有男人就缺少顶梁柱”，外来户、“倒插门”受欺负和排挤。这是一些农村群众偏好生育男孩的社会基础。

总之，出现出生人口性别比失调现象，是诸多因素纵横交织、相互作用的结果。解决这一问题，任务十分艰巨。

二、主要对策

治理出生人口性别比偏高问题，是一项艰巨复杂的社会系统工程，必须在党委、政府的统一领导下，动员社会各方面力量，实行多措并举、合力攻坚、标本兼治、综合治理。

（一）治标措施

一是要加强对B超、染色体鉴定等技术设备和米非司酮等流产药物的监管，特别是对行业医院、企业医院、民营医院、个体诊所拥有的B超、染色体鉴定等技术设备的管理。这是从源头上治理出生人口性别比失调的客观要求。要广泛宣传并在B超检查室、染色体鉴定机构的醒目位置张贴《山东省禁止非医学需要鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的规定》，让工作人员和检查对象人人皆知。要建立完善加强B超、染色体鉴定等技术、设备管理的规章制度，如实行双人执机制度，强化互相监督等。同时，要制定B超执机责任制及责任追究制，对违反规定的，坚决依法追究直接责任人和单位负责人的责任。

二是要加强孕期随访服务，杜绝正常怀孕情况下私自终止妊娠的行为。改进完善孕期随访和保健服务制度，加强优生优育指导。在正常情况下，禁止27周以上的大月份引产。确需流产和引产的，要出具医学检查证明或县级以上计生部门的证明。

三是要严厉打击“两非”案件。建立非医学需要鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的有奖举报制度，强化社会监督。公安、卫生、工商、人口计生等部门要加大执法力度，严肃查处非法鉴定胎儿性别、非法终止妊娠案件。对实施“两非”的医疗机构和工作人员，坚决没收其非法所得及设备，吊销营业执照和执业资格，并给予相应的经济处罚，触犯刑律的要依法追究刑事责任。对持二胎《生育证》私自进行流引产的，坚决取消其再生育资格。同时，公安、检察院、法院等司法机关要加大对拐卖、残害妇女儿童及遗弃、溺毙女婴案件的查处力度，各相关部门要依法保障妇女儿童的合法权益，积极制定出台有利于妇女发展和女孩健康成长的社会经济政策，积极营造关爱母亲、关爱女孩的良好社会氛围。

（二）治本措施

一是要大力加强宣传教育，转变群众的婚育观念。要深入开展以“宣传教育进村、婚育新风进家”、“建设新型生育文化、建设文明幸福家庭”为主要内容的婚育新风进万家活动和“关爱女孩行动”，通过多种形式和途径，大力宣传保持性别平衡的重大意义、性别比失调的严重危害以及当前我省出生婴儿性别比的严峻形势，宣传《宪法》、《婚姻法》、《妇女儿童权益保障法》、《人口与计划生育法》和《山东省禁止非医学需要鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的规定》等法律法规，宣传男女平等的基本国策和生男生女一样好、女儿也是传后人等科学、文明、进步的婚育观，宣传女性成才的先进典型，大力加强新型人口文化和生育文化建设，深入开展遵纪守法光荣的社会主义荣辱观教育活动，进一步提高全社会的思想认识、法制意识和道德水平，引导广大群众树立社会主义婚育观和荣辱观。

二是要加快发展步伐，提高妇女地位。解决出生人口性别比失调问题，最根本的是靠加快经济发展，加快教育科技文化等社会事业发展，加快城市化进程。要大力发展生产力，调整优化产业结构，由以体力为主、分散经营的传统耕作方式向现代化、机械化、集约化的生产方式转变，增加妇女的就业岗位和机会，提高妇女的经济地位。大力发展教育科技文化事业，降低女童失学、辍学率，提高妇女受教育程度，促进妇女全面发展。大力加强社会主义新农村建设，加快城市化进程，积极推进“厨房和家政革命”，把女性从繁琐的家务中解放出来，引导她们积极参与生产经营、社会管理、公共服务。大力整顿社会风气，推进男女平等，提高妇女的社会地位。

三是要健全完善利益导向和养老保障政策体系，解除群众的后顾之忧。认真落实独生子女家庭奖励费和计划生育“四术”免费政策，提倡对农村终生只要一个女孩的家庭给予重奖。全面建立农村60周岁以上的独生子女户、双女户夫妻给予每人每月50元的奖励扶助制度。有条件的地方，提倡对农村独女户和双女户夫妻自落实长效节育措施之日起至60周岁，每人每月给予一定数额的节育措施落实奖。积极实施“少生快富”工程，对农村独女户、双女户家庭在宅基地划分、分配住房、集体收入分配及子女入托、升学、就业等方面给予优先照顾，在扶贫开发、小额贷款、致富信息、技术指导、劳务输出等方面给予大力扶持，在城乡低保、新型合作医疗、社会救助等方面给予优惠政策。大力发展老年事业，健全城市养老保障和农村“五保”集体供养制度，兴建老年公寓和老年社区，积极推动由家庭养老向社会养老转变，切实解除群众的后顾之忧。

三、保障措施

一是领导保障。将出生人口性别比失调治理情况纳入国民经济和社会发展的总体规划，纳入社会主义和谐社会和新农村建设的重要内容，纳入决策目标、执行责任、考核监督“三个体系”。对出生人口性别比偏高的县（市、区）实行重点监控、重点帮促、限期整改。对出生人口性别比持续偏高的县（市、区），在人口和计划生育目标管理责任制考核、优质服务先进县评选等方面实行“一票否决”。

二是法制保障。继续加快立法步伐，对非医学需要鉴定胎儿性别和选择性别终止妊娠的行为，从《刑法》上制定给予刑事处罚的规定，加大打击“两非”力度。进一步完善提高妇女社会地位、实现男女平等的法律法规，特别是要制定完善对性别歧视政策的具体处罚措施，增强针对性、实用性和可操作性。

三是队伍和投入保障。坚持“稳定机构、精简人员、提高素质、规范服务”的原则，在深化乡镇综合改革和推进事业单位改革中，保持计划生育服务机构和工作队伍的稳定，加大人员培训力度，加强职业道德建设，提高政治、业务素质，增强宣传咨询、科学管理、依法行政、优质服务的能力。认真落实全省人口和计划生育事业费“十一五”投入规划，确保各项工作正常运转，奖励优惠政策及时足额兑现，人员待遇得到落实，既定人口发展目标圆满实现。

四是部门保障。治理出生人口性别比失调，任务复杂艰巨，必须动员社会各方面力量齐抓共管、综合治理。要进一步明确公安、工商、财政、卫生、人口计生、食品药品监督等部门的职责，落实责任，各负其责。加大对相关部门履行职责情况的监督考核力度，真正形成党政领导、各方配合、群众参与、综合治理的合力机制。（作者系山东省人口计生委主任）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)