



# 中国治理出生人口性别比失衡的实践



# 中国治理出生人口 性别比失衡的实践

中国人口与发展研究中心

2021年1月

# 前言

---

为了回应国际社会对中国出生人口性别比失衡治理的关切，在联合国人口基金驻华代表处支持下，中国人口与发展研究中心组织开展了中国出生人口性别比治理的回顾与总结工作。中国的出生人口性别比偏高至今已经 30 多年，随着出生人口性别比水平的变动，治理政策与措施也在不断完善。课题组查阅了大量的文献，赴地方开展实地调研，希望能够将这项工作的历史脉络清晰地还原出来，将中国的具体做法呈现出来。

由于中国的出生人口性别比至今仍未回归正常区间，因此这些具有探索性的做法尚不能称为中国的“成功经验”，许多做法具有中国特色，并不是所有国家和地区都可以照搬，但这些做法形成的中国案例可以作为全球应对出生人口性别比偏高实践的一部分，供其他国家参考。

中国人口与发展研究中心汤梦君、王茜以及中国人民大学赵仪完成了报告写作。一些长期关注这一领域的专家也对报告的提纲与内容提出了宝贵的修改意见，在此一并表示感谢。

中国人口与发展研究中心

2021 年 1 月



# 摘要

---

从 20 世纪 80 年代开始，中国出生人口性别比快速上升，在 21 世纪初十多年里数值位居全球最高。2009 年之后，中国出生性别比出现下降趋势，现仍高于正常值。出生人口性别比偏高从局部扩散到全国，从高孩次扩散到低孩次，从乡村扩散到城市，在不同民族、不同教育程度的女性中呈现差异。它的成因与其他国家类似：人们在生育率快速下降过程中，依靠胎儿性别鉴定与人工中止妊娠技术，想实现“生儿子”的愿望。强烈的男孩偏好是根本原因，生育率下降对家庭生育空间的挤压是重要背景，而技术的可获性提供了可能。

中国政府高度重视出生人口性别比偏高问题，在大力发展社会经济，推动现代化、赋权女性的同时，逐步加强了对出生人口性别比的专项治理，采取了有力的举措。社会经济发展与专项治理互相促进，社会的整体发展推动了性别平等理念的传播、促进了生活方式的现代化，逐步改变男孩偏好存在的社会经济基础。专项治理展现了政府高效的执行能力，不仅实现了多部门参与和政府、企业、社会组织的多元治理，而且通过法律规章、监测评估、考核问责、意识转变、能力建设与资源保障等，形成了有效的工作机制。在具体措施中，约束型的、直接型的整治非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠行为（以下简称“两非”）与导向型、间接型的宣传倡导、利益导向政策相辅相成，标本兼治，针对男孩偏好的根源，增加女孩家庭的福利，遏制了“两非”行为的滥用。同时，出生数据准确性的不断提高，为出生人口性别比的相关决策提供依据。

必须要看到，在中国这个人口大国社会经济快速发展的背景下，出生人口性别比治理是通过政府强大的执政能力和高效的组织运作机制来推行。作为一个人口大国，中国出生人口性别比的变动与治理都有独特性，治理实践并不一定完全适用于其他国家，但其反映出的整体协同的治理理念、上下一致的资源动员以及分类指导、精准施策的做法，可以供其他国家与地区借鉴。

中国的出生人口性别比治理还面临着诸多挑战，促进性别平等的道路还很长，唯有全球携手，交流与分享经验与教训，才能最终使出生人口性别比回归到正常的范围。

# 目 录

---

一. 背景.....	05
二. 出生人口性别比变动：事实与数据.....	06
(一) 出生人口性别比的变动特点.....	06
(二) 出生人口性别比变动的原因.....	10
三. 出生人口性别比下降的社会背景.....	14
(一) 经济发展与出生性别比下降.....	14
(二) 社会发展与出生性别比下降.....	15
(三) 女性家庭与社会地位的提升.....	15
四、对出生人口性别比偏高的专项治理.....	18
(一) 治理的四个阶段.....	18
(二) 出生人口性别比治理的保障措施.....	19
(三) 出生人口性别比治理的具体实践.....	25
1. 宣传教育——转变男孩偏好.....	25
2. 利益导向——给女孩家庭更多实惠.....	27
3. 查处“两非”——切断技术服务的可及性.....	29
4. 完善数据——提高决策的科学性.....	30
六. 经验与挑战.....	33
(一) 经验.....	33
(二) 挑战.....	35
(三) 建议.....	37
参考文献.....	38



## 二. 出生人口性别比变动：事实与数据

### (一) 出生人口性别比的变动特点

#### 1. 出生人口性别比呈现先上升、后下降的趋势

中国出生人口性别比偏高，始于1982年第三次人口普查，并一直持续至今。1982年后中国出生人口性别比快速升高，于2004年达到历史最高位。2009年开始出生性别比逐渐下降但仍处于较高区间。近几年出生性别比稳中下降、略有波动。

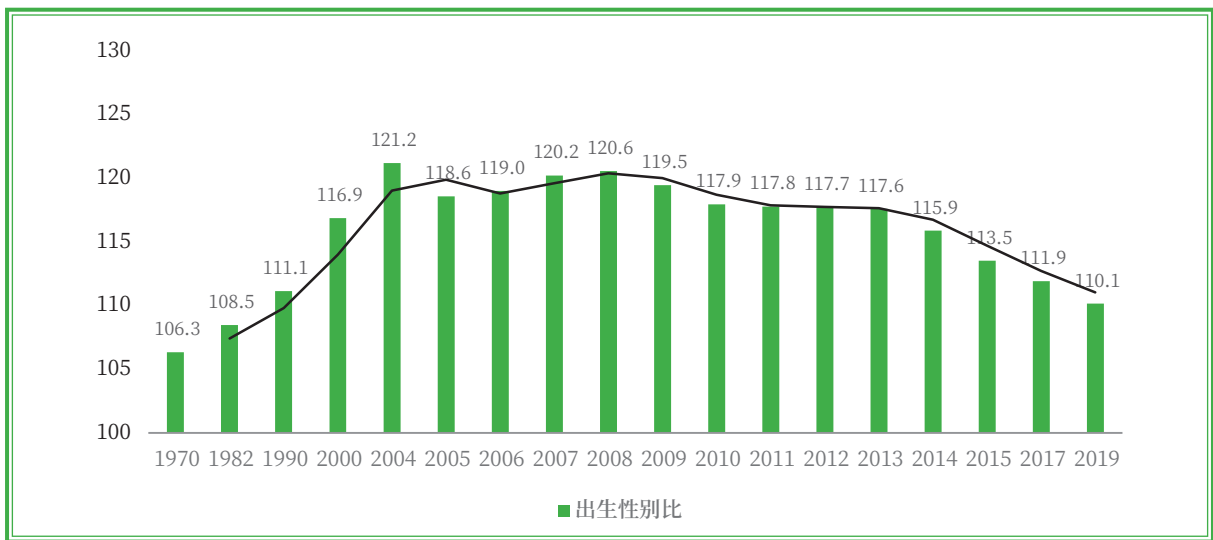


图 1 1970-2019 年中国出生人口性别比变化趋势

注：个别年份数据未公开。图中曲线为两年移动平均数趋势线。

资料来源：中国 1982 年人口普查 10% 抽样资料，中国 1990 年人口普查 10% 抽样资料，中国 2000 年人口普查短表数据，中国 2005 年 1% 人口抽样调查资料，2006-2016 年中国统计年鉴。2017 年数据来自《中国妇女儿童状况统计资料 2018》，2019 年数据来源于《2019 年我国卫生健康事业发展统计公报》

#### 2. 从局部出现，向全国扩散，东高西低，跨省集聚趋势明显。

1990-2010 年的 20 年间，中国大陆地区各省（自治区、直辖市）的出生性别比整体趋高，各区域出生性别比存在较大差异，中部、东部地区的部分省份对出生性别比总体升高的贡献率<sup>1</sup>较大（蔡菲，2007）。2010 年分省市出生性别比贡献率显示，安徽、广东、湖南对全国出生性别比水平变化起到至关重要的作用。

1 贡献率在这里指分行政区划出生性别比升高程度在总体升高中占有的份额，计算公式为（各地区出生人口性别比 / 100 - 1.07） / （全国出生人口性别比 / 100 - 1.07） \* （各地区出生女婴数 / 全国出生女婴数），参考蔡菲. 出生性别比升高的分因素贡献率 [J]. 人口研究, 2007(04):9-19.

分阶段来看，1990-2000年间各省出生性别比均呈现出增长的趋势，出生性别比失衡的省份数量显著增多(见图2)。2000-2010年省级出生性别比走向出现了有升有降的分化，广东、海南、陕西和湖北这些省份的出生性别比降幅较大，贵州、江西、福建和山东的出生性别比升幅明显(石雅茗，刘爽，2015)。

出生人口性别比在县级层面呈现出跨行政区域聚集的特点。对1982年、1990年和2000年三次全国人口普查的县域数据分析发现，出生性别比偏高的地区集中在社会文化存在相似性的省区交界处。这一研究表明出生性别失衡受地域文化影响十分显著(王菲，刘爽，2011)。

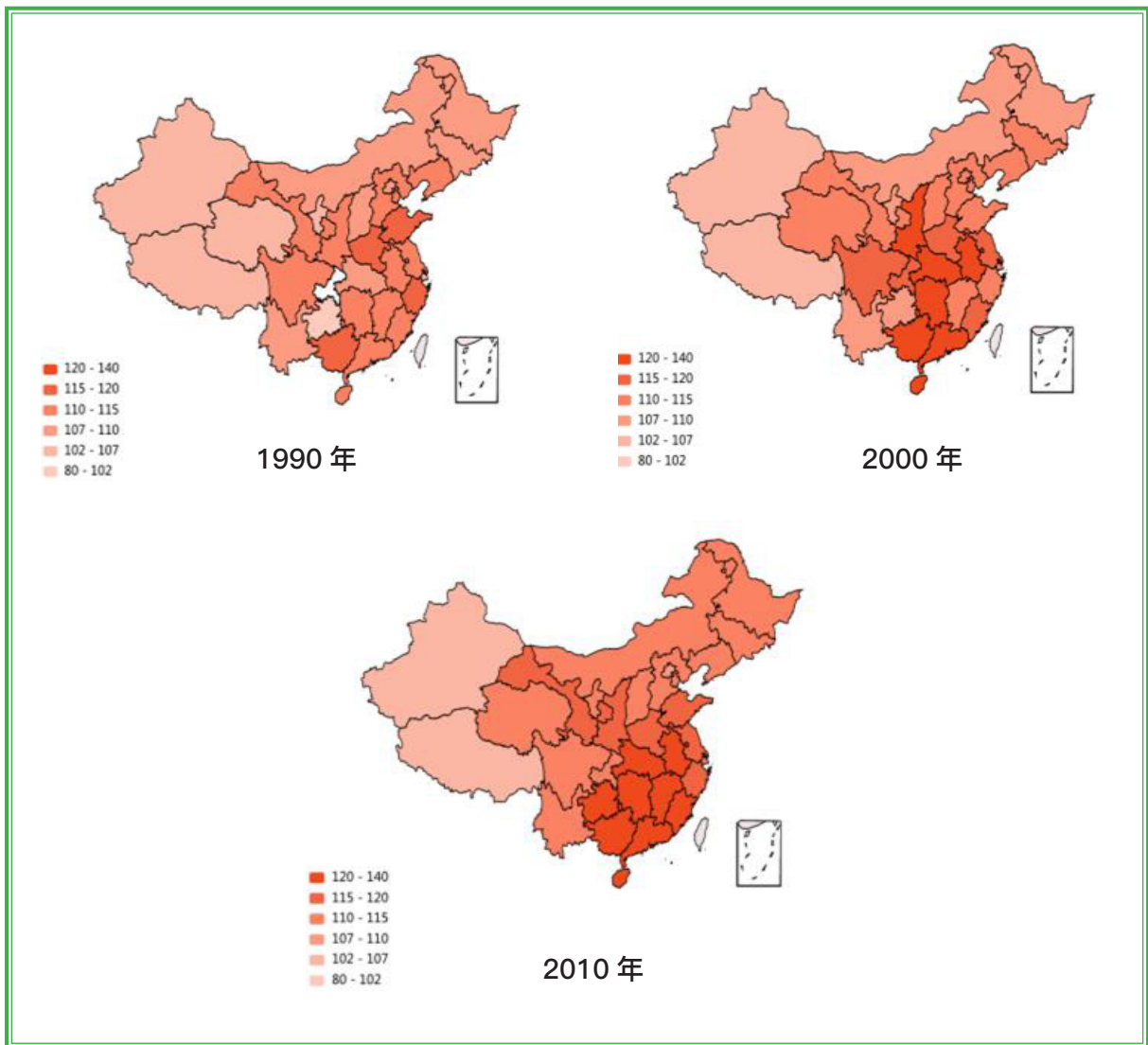


图2 1990-2010年中国各省(区、市)出生人口性别比

数据来源：中国1990年全国人口普查数据、中国2000年人口普查短表数据、中国2010年人口普查短表数据。(颜色区间对应的数值范围：80-102 偏低、102-107 正常、107-110 轻度偏高、110-115 中度偏高、115-120 严重偏高、120以上极端严重偏高)

### 3. 出生人口性别比存在孩次差异，从高孩次向低孩次扩散

表 1 可见，1990–2010 年三孩出生性别比均大于二孩，二孩又高于一孩。出生性别比偏高最早出现在三孩，随时间变动异常现象向低孩次扩散。1982 年人口普查数据显示，仅三孩的出生性别比超过了正常水平，1990 年与 2000 年二孩与三孩的出生性别比已然偏高，到 2010 年，一孩、二孩、三孩出生性别比均出现异常。人们进行胎儿性别选择的孩次的不断前移说明，伴随着现代化、城镇化进程，育龄人群的生育意愿逐步下降，2016 年 25–34 岁生育高峰年龄女性的平均打算生育子女数在 1.8 个左右（庄亚儿等，2014；He, et al., 2019）。夫妻一方面希望小家庭规模，一方面又追求理想的孩子性别，使得家庭在第一胎便选择孩子性别的可能性增大。2015 年，三个孩次的出生人口性别比仍都偏高，但出现了大幅下降，二孩性别比降幅最为明显。

表 1 中国主要年份分孩次出生人口性别比

年份	一孩	二孩	三孩
1982	106.5	105.0	127.0
1990	105.4	121.4	154.3
2000	107.1	151.9	160.3
2010	113.7	130.3	161.6
2015	109.8	113.3	147.5

资料来源：国家统计局，历次全国人口普查资料和 2015 年全国 1% 人口抽样调查资料

### 4. 出生人口性别比存在城乡差异，从农村向城镇、城市扩散

长期以来中国的城乡发展不平衡，城市的社会经济发展先于城镇，城镇又优于农村。出生人口性别比偏高首先出现在城镇与农村地区，基本上农村高于城镇，城镇又高于城市（见表 2）。1990 年起，无论城乡，出生性别比都异常偏高。随着时间推移，城市地区出生性别比下降迅速，农村与城镇间出生性别比的差距在缩小，城镇取代农村成为出生性别比偏高的重灾区。

表 2 中国主要年份分城乡出生人口性别比

年份	城市	城镇	农村
1982	106.9	107.7	107.7
1990	108.9	112.1	111.7
1995	111.9	115.6	117.8
2000	112.8	116.5	118.1
2005	115.2	119.9	122.9
2010	118.3	122.8	122.1
2015	110.4	115.2	114.8

资料来源：国家统计局，历次全国人口普查资料和 2015 年全国 1% 人口抽样调查资料





### 5. 出生人口性别比存在民族差异，汉族出生性别比高于少数民族

中国是个多民族国家，2010年第六次人口普查中，汉族占全国人口的91.51%。汉族与少数民族的出生性别比存在显著的差异。从表3中可以看到，1990-2010年汉族出生性别比始终高于少数民族，二者差异在2000年左右达到最大（张丽萍，2006）。

以“上升-下降”为一个周期的话，少数民族出生性别比变动明显滞后于汉族。少数民族出生人口性别比出现偏高大约晚于汉族10年。2000年至2010年，汉族出生性别比开始下降，但少数民族出生性别比却持续上升（表3）。

表3 1990-2010年人口普查汉族与少数民族出生性别比变化

民族	年份	1990	2000	2010
汉族		112.2	121.1	118.5
少数民族		107.1	111.9	114.3
全部		111.1	116.9	117.9

资料来源：国家统计局，1990-2010年全国人口普查资料

### 6. 育龄妇女受教育程度越低，出生人口性别比越高

受教育程度对妇女的生育行为与生育意愿均有影响（杨菊华，2008；陈卫，靳永爱，2011）。不同受教育程度的女性生育孩子的出生人口性别比也存在差异。从图3可以看出，在2000年与2010年，不同受教育程度的出生性别比都在上升。但同一时期，受教育程度越高，出生性别比越低，且上升的幅度越小。



图3 按育龄妇女受教育程度分的2000年、2010年出生性别比

资料来源：（1）国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编（2012），《中国2010年人口普查资料》，中国统计出版社，2012年6月。（2）国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编（2002），《中国2000年人口普查资料》，中国统计出版社，2002年8月。

## 7. 小结

中国出生人口性别比变化的总体态势与其他国家有相似之处，也随时间变动呈倒“U”型，分为上升、稳定与下降三个区间 (Guilmoto, 2015)，存在内部的区域、城乡、孩次与民族差异。由于人口众多，内部区域发展不均衡、生育率下降速度不一致，中国出生人口性别比的变动与体现也呈现出中国的特点。与其他国家不同，中国的出生性别比攀升速度快，偏高程度严重，高位运行时间长，下降时间也更长。偏高首先发生在部分省份、农村地区，出现在汉族人口与较高的出生孩次上，并逐步蔓延到其他地区与人口中。2000年后，部分省份陆续开始出生性别比的下降，2010年后，城市地区、较高的出生孩次、汉族人口中下降的趋势较为明显。

### (二) 出生人口性别比变动的原因

出生性别比偏高是社会、经济、文化、人口等多因素共同作用的结果。运用“社会地图 (Social Mapping)”的分析方法<sup>2</sup>，可以将中国出生性别比失衡的内在动因和外在表现分为四个层面：现象、行为特点、社会制度、社会价值取向 (见图 4)。任何社会现象都由人们行为造成，一些社会制度与机制促使这些行为发生，而社会制度与机制背后则有更深层次的文化溯源，比如道德规范、宗教信仰和价值观念。出生人口性别比偏高是一社会现象，女孩出生漏报可能加剧这一现象。出生人口数据胎儿性别鉴别与人工流产是引发生人口性别比失衡的行为与实践，生育率的下降、生育政策则是出生人口性别比失衡的外在制度环境，“家本位”下的“男孩偏好”是导致出生性别比偏高的文化基础 (刘爽，2009)。

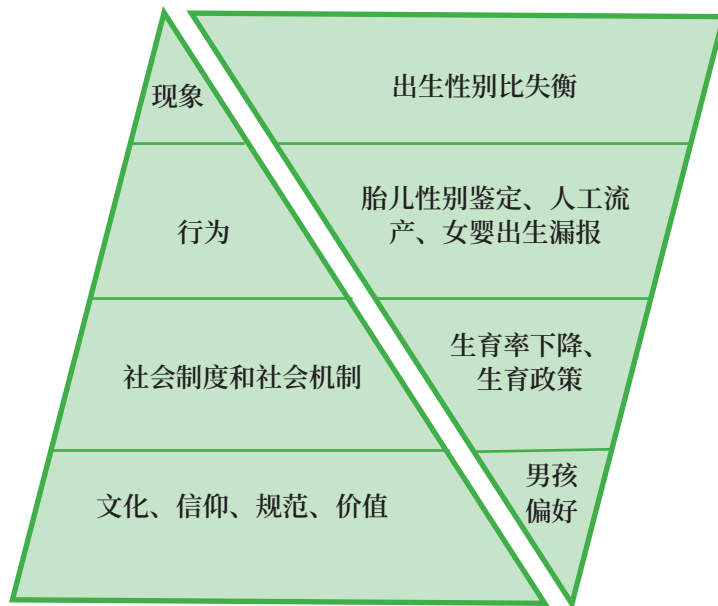


图 4 出生性别比失衡的“社会地图”分析

2 刘爽. 中国的出生性别比与性别偏好：现象，原因及后果 [M]. 社会科学文献出版社，2009.

经济社会因素是出生人口性别比升高与降低的背景，作用于生育率、男孩偏好以及性别选择技术的可获性上。发展可以推动生育率下降，扩大性别选择技术的传播，但也可以促进性别平等，削弱男孩偏好。另一方面，经济社会发展停滞或倒退也可能导致生育率的快速下跌。

到目前为止，韩国与格鲁吉亚是全球两个出生人口性别比一度偏高又降至正常的国家，出生人口性别比的下降与社会经济发展、生育率变化等因素也密不可分。韩国的生育率一直走低，但城镇化、女性地位提升导致男孩偏好的减弱是韩国扭转出生人口性别比偏高势头的决定性原因。格鲁吉亚除了经济社会发展以及更大范围的女性赋权外，2007年后生育率的回升也被认为对出生人口性别比回归正常有所贡献（Guilmoto et al.,2017）。

### 1. 男孩偏好的变动

农业社会生产力水平低下，发展经济主要依靠劳动力投入。由于男性体力较强，小农家庭往往希望能够至少生育一个男孩以保证农业生产（唐贵忠，1991）。男孩偏好是人们在这一社会背景下理性进行成本－效益权衡的结果。

在生产力较低的农业社会，中国形成了以父子关系为主轴的社会结构（李俊奎，2003），其典型特征是“父权、父居、父系”。这种以男性及男系传承为核心的家本位文化，通过财产继承、姓氏传递、家族文化等途径实现（欧阳晓明、周宏，2004），并在丧葬仪式、修祠堂、续家谱、祭祖等习俗中得到强化（李慧英，2012）。在家本位制度下，儿子承担父母的养老，女儿婚后“从夫居”。孩子随父姓，有儿子才能传承姓氏与家族。传统父系家族制度限制了女性的活动空间，使得女性在教育、就业、经济等方面的权力和地位远远低于男性，男孩偏好进一步强化（庄渝霞，2006）。强烈的男孩偏好在观念层面体现为“必须要有儿子”，在行动层面，还要通过多生、溺弃女婴或胎儿性别选择来实现，在不同的时期与背景下，采取的行动不同。

随着社会发展，传统的父系家族体系日益松散，但精神文化变迁的速度总是滞后于物质文化变迁速度（欧阳晓明，周宏，2004）。此外，中国还存在强烈的“儿女双全”的偏好和一定程度的女孩偏好，在现代化的过程中，男孩偏好与女孩偏好都在弱化，但男孩偏好弱化速度慢，因此现在仍然存在性别选择以及出生人口性别比偏高的情况（侯佳伟等，2018）。

### 2. 生育率的变动

生育率与出生人口性别比的关系比较复杂。在一个有强烈“男孩偏好”的口中，生育率的显著下降往往伴随着出生性别比的上升（Park and Cho,1995）。在生育空间较为宽松时，家庭可以通过多生实现理想的子女性别构成。但当生育率下降，生育空间被压缩，部分家庭会在某些孩次上使用性别选择来确保有一个男孩（李南等，1999；穆光宗，1995）。中国的出生性别比升高与生育水平下降存在着时间上的“紧密联系”（王军，郭志刚，2014）。图5可见，1970年至2004年左右，中国总和生育率下降的过程中，出生性别比持续上升且高位运行。

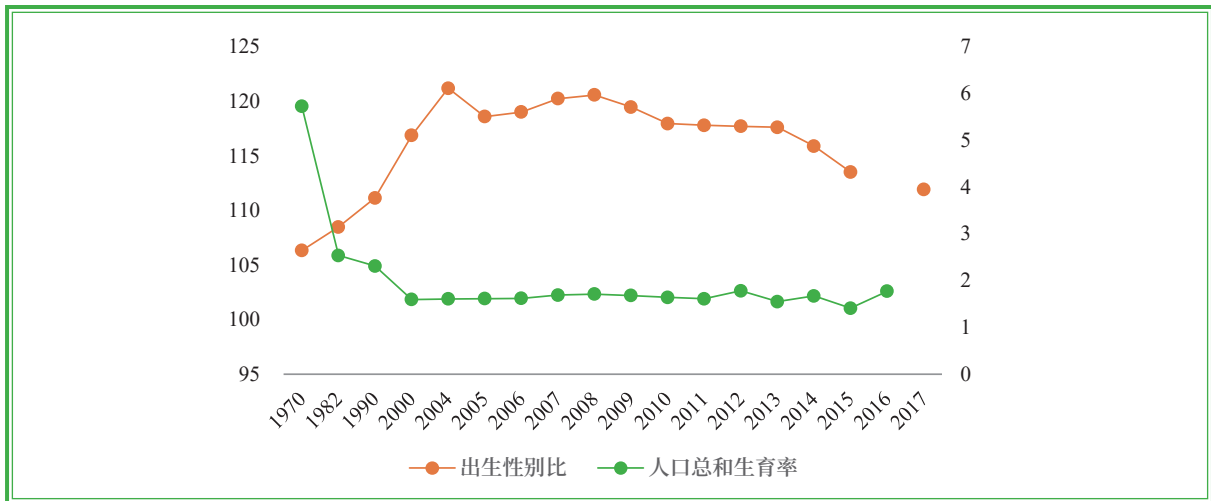


图 5 1970–2017 年中国人口总和生育率与出生人口性别比变化图

数据来源：1970–2005 年人口总和生育率数据来源世界银行数据库，2006–2016 年人口总和生育率数据来源于：He, Dan, et al., 2019；出生性别比数据来源同图一

2006–2016 年的中国总和生育率在 1.65 上下波动。自 2013 年开始，中国加快了生育政策调整的步伐，进一步放宽了生育限制。2013 年放开了“单独二孩”，即夫妇中任一方为独生子女的可以生育两个孩子，2016 年起实施“全面两孩”政策。受这两个政策变动影响，2014 与 2016 年生育水平都比政策实施的前一个年份有所提高，分别为 1.67 和 1.77 (He, et al., 2019)，但之后又出现走低趋势。生育率的短暂回升与持续走低，与出生人口性别比加速下降与稳定中略有波动同期出现。

有研究发现，2010 年以来随着生育政策的逐步宽松、生育意愿的走低以及男孩偏好的弱化，我国性别选择性人工流产总体减少 (王朋岗等，2021)。目前中国生育政策对生育意愿的影响不大，生育意愿更多地受到个人与家庭客观因素的制约，现有研究还很难剥离出生育意愿、男孩偏好变动的的影响，因此，生育意愿、生育率与出生人口性别比的关系还需要进一步研究。

### 3. 胎儿性别鉴定与人工中止妊娠技术的日益可及

胎儿性别鉴定与人工中止妊娠技术是导致出生性别比偏高的直接手段。1980 年以来，B 超检查由于技术简单、收费适宜在中国快速普及，利用 B 超进行非法胎儿性别鉴定也逐渐兴起。在中国，人工流产技术可获性很高，县级以上的医疗机构、私立民营医院都能获得。B 超技术刚普及时，相关法律制度还不健全，管理还不严格，人工流引产门槛较低。一些学者研究发现，胎儿性别鉴定后的选择性人工流引产是中国 1990 年观测到的出生性别比升高的最重要的直接原因 (李涌平，1993；李树茁、朱楚珠，1996)。

技术进步的步伐不会停止，近些年来，通过胎儿采血、基因诊断等新的技术手段可以比超声波更方便在妊娠早期确定胎儿的性别。如果政府没有相关限制与管理，这些技术很容易将扩散并应用于胎儿性别选择。

#### 4. 女婴的出生漏报加剧出生性别比统计数据偏高

严格地说，人口统计偏差并不是出生人口性别比偏高的原因，但会造成数据的假象，加剧或掩盖真实的出生人口性别比状况。一项 20 世纪 80 年代初北京地区的调查发现，山区存在不少婴儿瞒报户口，瞒报的大多数是女婴（邹平，1983）。1982 年、1990 年人口普查中存在大量的婴儿漏报现象，男婴与女婴均有漏报，但女婴漏报率略高于男婴，实际的出生性别比应该低于普查数据（徐毅等，1991；乔晓春，1992；Zeng Y.,et.al, 1993；刘成斌、风笑天，2008；Goodkind D., 2011）。根据推算，我国 80 年代出生性别比超出正常值的部分中至少有二分之一到四分之三是由漏报女婴造成的（Zeng Y.,et.al,1993）。由于女婴漏报，2000-2010 年我国公布的人口出生性别比偏高程度上大概比实际值高出了 2-3 个百分点（翟振武，杨凡，2011）。利用教育统计的数据反推前几年的出生人口发现，2000 年人口普查和 2005 年 1% 人口抽样调查中存在着系统性的偏差，由于女孩漏报、瞒报的因素影响，2000 年普查、2005 年小普查数据低年龄组的性别比被高估（翟振武，杨凡，2009）。

#### 5. 小结

图 6 表示出生人口性别比变动的路径，同时也说明社会经济发展与中国政府针对出生人口性别比偏高的专项治理是如何作用于出生性别比变动的。子女性别差异的存在是导致男孩偏好产生的原因，在家庭子女数减少的情况下，夫妇借助胎儿性别选择技术来实现家庭的男孩偏好，导致了出生人口性别比的升高。而出生统计中的漏报等现象，导致出生人口性别比数据的失真。经济发展、社会进步、女性地位的提升以及政府专项治理中有利于女孩发展的利益导向政策有利于缩小子女性别差异。长期的、广泛的宣传倡导，有助于改变夫妇的生育意愿，削弱夫妇的男孩偏好。对胎儿性别选择技术的严格管理，可以减少技术可获性，减少性别选择行为的发生。提升出生统计数据质量，可以提高出生人口性别比数据的准确性，有利于科学的决策。

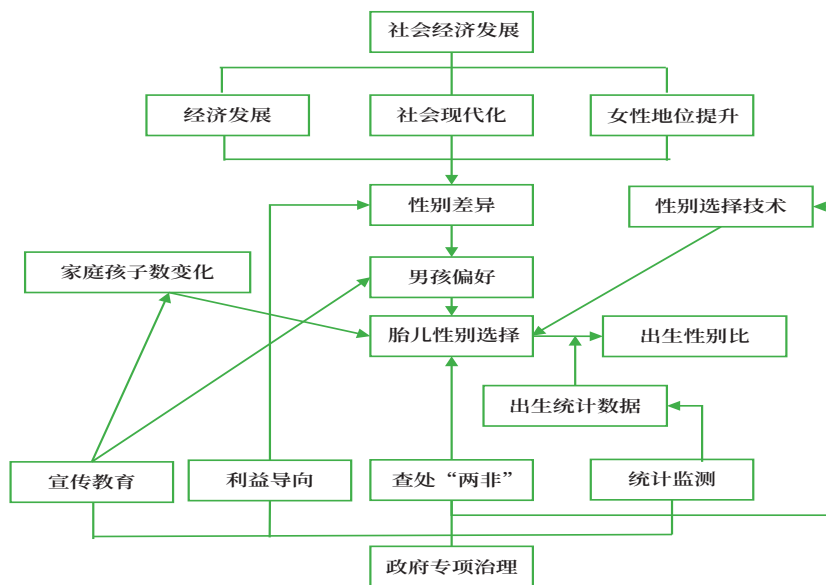


图 6 社会经济发展与政府专项治理影响出生人口性别比变动的路径

### 三. 出生人口性别比下降的社会背景

改革开放以来中国经济快速发展，社会现代化进程加快，出生性别比逐渐向正常。经济发展带来生产方式的变化，动摇了“男孩偏好”的经济根基。社会现代化发展使得传统乡土社会加速瓦解，人们的生活方式剧烈变动，促使出生性别比逐渐回落。国家赋权女性的政策大大提高了女性的社会、经济、政治与家庭地位，这些共同构成中国出生性别比降低的背景因素。

#### (一) 经济发展与出生性别比下降

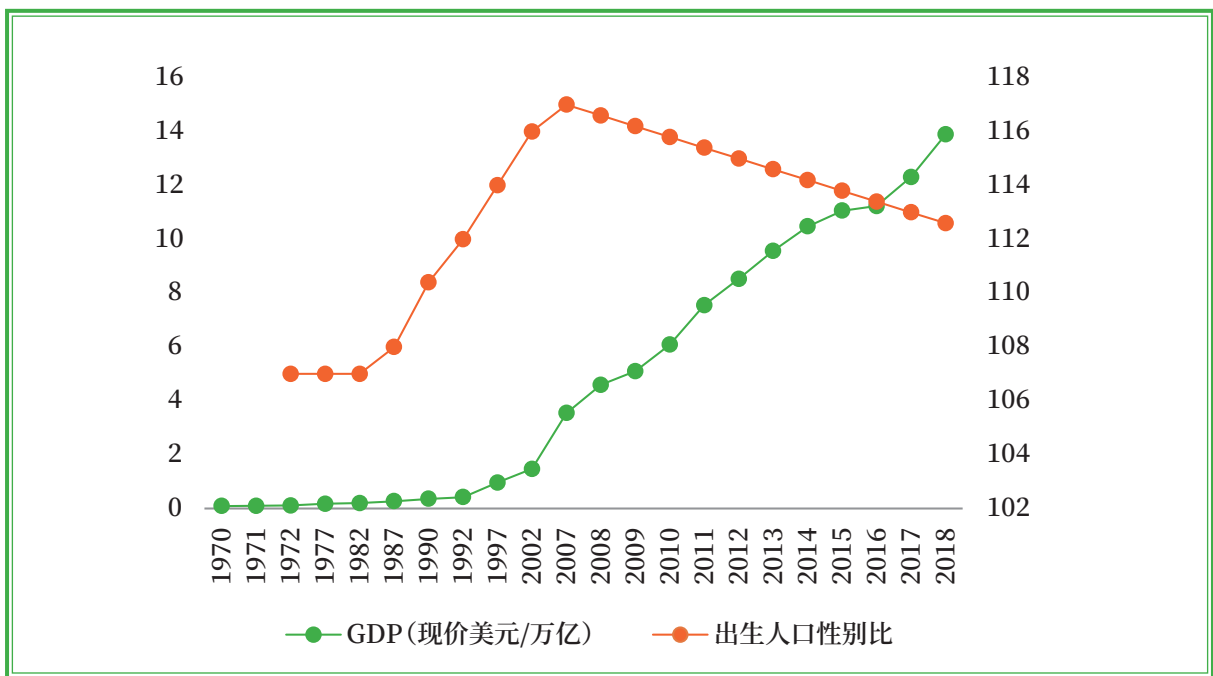


图 7 1970-2018 年主要年份中国国民生产总值与出生性别比变化

数据来源：世界银行

图 7 显示，1970 年以来，中国国民生产总值持续稳定增长，与此同时出生性别比的变化呈现出倒“V”型特征，即先升高，后下降。这说明出生性别比与社会经济发展并不是简单的正向或负向关系：第一阶段出生性别比与经济发展共向变动，第二阶段出生性别比与经济发展反向变动。这一关系特征并不是中国独有的，韩国也呈现了类似的关系（汤兆云，郭真真，2011）。

在第一阶段，随着经济发展和收入增加，胎儿性别选择技术的可获性逐渐提高，在男孩偏好与技术可得的双重作用下，胎儿性别选择增多，出生性别比逐渐攀高；而当经济发展到一定程度，即图中所显示的反向变动的第二阶段，生产方式进步，工业化加速，第三产业快速发展，



男性在收入上相对优势降低，且人们的需求从温饱转向更高层次的情感与自我实现的需求，“男孩偏好”随之弱化。

## （二）社会发展与出生性别比下降

中国经历着快速的城镇化过程，城镇化比例从80年代的20%多增至2019年的60.6%。城镇化过程中伴随着农村人口大规模向城市流动，2000年以来中国流动人口规模一直保持在2亿人以上<sup>3</sup>。城镇化和人口流动意味着生活方式从乡村向城市的质变，传统的农村熟人社会趋于瓦解，乡土文化对村民的约束力降低，农民“生男孩”的压力减小，生育选择更加自由多元。同时，男性仍然是婚姻成本的主要承担者，大批农村女性外出流动扩大了通婚圈，部分发展滞后的农村地区“婚姻市场”上男多女少的现象严重，加重了这些男性择偶的难度，同时提高了婚姻成本，相对弱化了“男孩偏好”。

与此同时，中国的社会保障与福利制度不断完善。1997年建立城市居民最低生活保障制度，2007年建立农村最低生活保障制度。2009年启动新型农村养老保险试点。2014年合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。2019年底，医疗保险参保覆盖面稳定在95%以上<sup>4</sup>。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立。日益完善的社会保障制度使得社会承担了部分家庭养老的功能，老年人的晚年生活越来越有保障，家庭对子女的经济依赖程度降低，“养儿防老”观念淡化。

家庭户规模小型化、核心化是现代化的另一特征。2015年中国家庭户平均规模仅为3.02人，核心家庭占6成以上，2人、3人家庭成为家庭类型主体<sup>5</sup>。家庭结构的转变使得代际传承呈现多元化特征，“传宗接代”的家族观念逐渐淡化，老人对子女的经济依赖减弱，而情感需求却更为迫切，女儿养老在部分城市兴起（杨国才，杨金东，2013）。

大众传媒、互联网的迅速发展使得社会文化呈现自由多元的特征，个体主义在青年人中广泛流行。李银河、冯小双（1991）认为，当代青年对婚姻家庭的向往更多是基于对“美好生活”的追求，而非出于家庭和血缘延续责任。换句话说，延续家族血脉不再是年轻人生育的终极目标，年轻一代更强调自我价值的实现，更加看重子女的情感效用，“生儿子”传宗接代的观念趋于淡薄（李冬莉，2001）。

## （三）女性家庭与社会地位的提升

女性家庭和社会地位的提升直接削弱了“男孩偏好”，推动出生性别比的降低。中国政府赋权女性，建立了整体的性别平等促进政策体系。《中华人民共和国妇女权益保障法》规定“男

3 数据来源：国家统计局统计年鉴以及人口抽样调查数据

4 数据来源：国家医保局：超13.5亿人参保，覆盖率达95%，医保基金结存2.69万亿元，中国网。2020年3月20日。

5 数据来源：原国家卫生计生委发布的《中国家庭发展报告（2015年）》

女平等”是中国的基本国策之一，对女性的政治权利、文化教育权益、劳动和社会保障权益、财产权益、人身权利、婚姻家庭权益都做了详尽的规定。2015 年国家出台了《中华人民共和国反家庭暴力法》。目前中国已形成了“以宪法为根据，以妇女权利保障法为主体，包括婚姻法、继承法、劳动法、母婴保健法、女职工劳动保护规定等法律、行政法规和地方性法规在内的，保障妇女权利和促进妇女发展的法律体系”。这些专门性的法律法规和综合性的规划纲要，共同构成了对女性发展和权利保护的保障体系，维护了妇女的发展权益，营造了性别平等的社会氛围。

为了更好地促进男女平等，从 1995 年起，中国政府定期编制了《中国妇女发展纲要》（1995-2000）、（2001-2010）与（2010-2020），制定了经济、教育、健康、社会保障等领域促进妇女发展的具体目标与指标。国务院及地方各级成立妇女儿童工作委员会来负责纲要实施的组织、协调、指导和督促，要求政府有关部门、相关机构和社会团体结合各自职责，承担落实纲要中相应目标任务，要求建立妇女发展综合统计制度，规范和完善与妇女生存、发展有关的统计指标和分性别统计指标，将其纳入国家和部门常规统计或统计调查。建立和完善国家、省、地三级妇女发展监测数据库。在日益完善的政策体系支持下，中国的性别平等事业持续推进。

近年来，中国在义务教育阶段已基本消灭了性别差异。高学历女性数量明显增多，占比超过一半。2019 年本科生在校生中女生比例为 54%，硕士研究生在校生中女生比例超过了 50%<sup>6</sup>，博士研究生在校生中的女生比例超过 40%，相比于 2000 年均有较大升幅（见图 8）。相关研究表明，女性受教育程度的提高会带来生育意愿的降低（陈卫，靳永爱，2011；Blumberg，2015；Gwako，1997），甚至会降低生育行为中的性别偏好（Li & Lavelly，2003）。

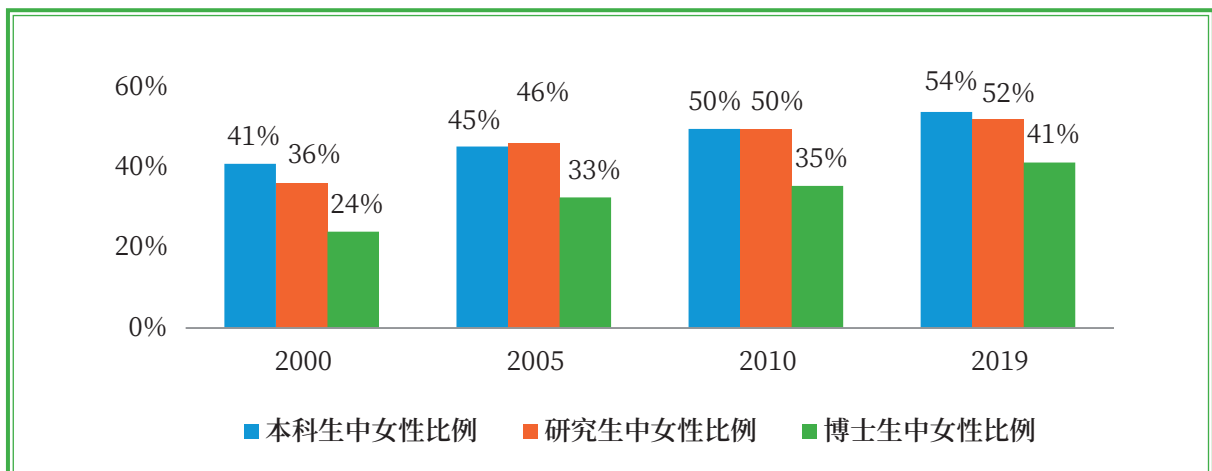


图 8 2000-2019 年本科、硕士、博士在读生中女性占比

资料来源：教育部，《中国教育统计年鉴》（2000-2019），北京：中国统计出版社。

6 数据来源：2019 年教育统计年鉴



教育的普及进一步促进女性参与劳动市场。2019年，全国女性就业人员占全社会就业人员的比重为43.2%<sup>7</sup>。中国女性劳动参与率一直稳定在70%以上，几乎位居全球第一。与此同时，女性在高级管理与技术岗位上的比例也在上升。2019年企业职工董事和职工监事中女性比例分别为33.4%和36.4%，比2010年分别提高0.7和1.2个百分点<sup>8</sup>。

在政治领域，女性参政议政比例升高，政治地位不断提升。第十三届全国人大代表中的妇女代表由1954年的12.0%提高到2018年24.9%。女性参与基层民主管理更加广泛，2019年村委会成员中女性比例为11.9%，社区居委会组织中女性占比在50.9%，比上年分别提高了0.8与0.5个百分点<sup>9</sup>。

---

7 数据来源：2019年《中国妇女发展纲要（2011-2020年）统计监测报告》。

8 数据来源：2019年《中国妇女发展纲要（2011-2020年）统计监测报告》。

9 数据来源：2019年《中国妇女发展纲要（2011-2020年）统计监测报告》。



## 四、对出生人口性别比偏高的专项治理

### （一）治理的四个阶段

中国的出生人口性别比至今已经历了近 40 年的异常偏高，对这一现象的认识以及治理措施、政策也在不断进展中。从治理上看，可以分为四个阶段，每个阶段的侧重点有所不同：

#### 1. 对现象的识别与再认识（1982-1995 年）

自 1982 年全国人口普查首现出生人口性别比偏高现象后，中国学者开始了相关研究，发现溺弃女婴不是主要原因。80 年代的主要原因是女婴漏报，而 90 年代起胎儿性别鉴定成为主要原因（Zeng Y., et.al, 1993）。同时，中国不仅出生前存在基于性别的胎儿性别鉴定，90 年代 0-4 岁女婴的死亡率还偏高，原因是对女孩的歧视性对待（李树茁，朱楚珠等，1999）。研究揭示社会性别不平等导致的“男孩偏好”，是出生人口性别比偏高的根源（汤兆云，2008；陈婷婷，叶文振，2011；庄渝霞，2006）。这一阶段的研究识别了这一现象的成因，从而为下一阶段的干预提供了理论支撑。

#### 2. 地方自主探索、国家开展“婚育新风进万家”活动（1996-2003 年）

面对出生人口性别比继续上升的严峻形势，也受 1994 年国际人口与发展大会与 1995 年世界妇女大会的影响，1998 年，政府在全国开展了“婚育新风进万家活动”，内容之一是建设并传播性别平等的婚育文化。以这个活动为起点，在全国轰轰烈烈地开展了性别平等的宣传活动。1999-2000 年，由政府主导、在西安交通大学人口与发展研究所支持下，39 个县组成了“建设新型社区生育文化”社区发展网络，覆盖人口约 1500 万人，开展“中国农村改善女孩生活环境”社区实验项目。

2000 年-2002 年，为了更集中地在基层开展综合试点，在安徽省巢湖市建立了“改善女孩生活环境实验区”，目标是改善实验区内女孩生活环境，降低女孩死亡水平，探索改善女孩生活环境、降低出生人口性别比的地方经验，以便在全国推广。试验区里的许多做法随后发展成为安徽省的“关爱女孩工程”。这一阶段，全国性的宣传活动与试点地区探索为全国性的综合治理奠定了坚实的基础。

#### 3. 全国性的“关爱女孩行动”的试点与推广（2003-2013 年）。

2003 年，基于安徽省巢湖市“改善女孩生活环境”项目的经验，原中国国家人口计生委在全国 24 个省选取了出生性别比最高的 24 个县区，开展了“关爱女孩行动”试点。这一行动中，



治理措施已不仅仅限于性别平等宣传倡导，而是力图从政策、制度、管理、服务等多个方面营造有利于女孩生存发展的环境，抑制出生人口性别比的进一步攀升。这一行动具体提出了“5+1”治理工作模式，其中的“1”指组织领导，“5”指的是宣传倡导、查处“两非”、全程服务、统计监测以及利益导向五方面内容。2005年针对24个试点县区的监测评估报告表明，经过三年的实践，出生性别比总体呈下降趋势（席小平，陈胜利，2005）。

由于试点的成功，2005年，中国国务院办公厅转发了原国家人口计生委等12部门联合发布的《关于广泛开展关爱女孩行动综合治理出生人口性别比偏高问题的行动计划》，决定将“关爱女孩行动”扩展为全国性的战略行动和公共政策。2006年，国家颁布了“关爱女孩行动”实施纲要，“关爱女孩行动”的目标确定为要在15年内，使出生人口性别比回归正常并保持稳定，每5年为一个阶段，对应着出生人口性别比的遏制、下降和稳定。



图9 “关爱女孩行动”标识

从此，中国的出生人口性别比治理走上了快车道，党和国家领导人都对此做出了重要批示。中国国民经济和社会发展第十一个、第十二个五年规划中都明确指出，要采取综合措施有效治理出生人口性别比升高的问题。“综合治理”理念在政策与实践中不断地得到强化。在这些强有力措施的作用下，2009年起中国出生人口性别比进入了下降通道。

#### 4. 治理的稳定与巩固（2013年至今）

这一时期，治理工作继续推进，由于原国家人口计生委与原卫生部合并，出生人口性别比治理与卫生工作结合更加紧密，加大了对“两非”的打击力度。2016年中国开始实施“全面两孩”的生育政策。综合治理出生人口性别比偏高问题仍列入了国家第十三个国民经济与社会发展五年规划，并是国家十三五人口与计划生育事业发展规划中的重点内容。“出生性别比正常化”这一目标纳入《“健康中国2030”规划纲要》与《国家人口发展规划（2016-2030年）》。治理进入了巩固时期。出生人口性别比已保持了多年的下降，并未出现反弹。2015年，全国出生人口性别比下降至113.5，实现了“第十二个”五年规划中的目标。

### （二）出生人口性别比治理的保障措施

#### 1. 法律政策

出生人口性别比工作在过去20年里一直作为人口与发展的重要议题，出现在所有人口相关的中央决定中。在2000年《中共中央国务院关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》，2007年《中共中央国务院全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》、《中共中央国务院实施全面两孩政策，改革完善计划生育服务管理的决定》中都有关于治理出生人口性别比的大段表述。综合治理出生人口性别比也进入了国家国民经济与社



会发展的五年规划中，在国家人口相关的发展规划中还列出了具体目标（见表 4）。

**表 4 中国国家级规划中出生人口性别比下降的预期目标**

规划名称	年份	目标	完成情况
第十一个人口与计划生育事业发展规划	2010 年	出生人口性别比升高势头得到有效遏制	完成
国家人口发展十二五规划	2015 年	全国出生人口性别比下降至 115 以下。	完成
国家人口发展规划（2016-2030）	2020 年	出生人口性别比 $\leq 112$ 。	完成
国家人口发展规划（2016-2030）	2030 年	出生人口性别恢复正常为 107。	

出生人口性别比偏高的治理，都在法治的框架下进行，涉及婚姻、母婴保健、收养、人口与计划生育、妇女权益保障、未成年人保护、药品管理等。比如，通过《婚姻法》禁止婴幼儿溺弃行为，在《未成年人保护法》中禁止溺婴与其他残害婴儿的行为，在《收养法》中规范收养行为，在《母婴保健法》和《中华人民共和国人口与计划生育法》中严禁非医学需要的胎儿性别鉴定，在《药品管理法》与《刑法》中禁止无证行医与无许可经营药品。

除此之外，在一些法规中，也再次阐明了相关的法律精神，并做出了具体规定，比如《计划生育技术服务管理条例》、《医疗机构管理条例》。2002 年，国家计生委、卫生部与国家药品监督管理局出台《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠的规定》。

**关于禁止“两非”的法律、行政法规和部门规章**

- 1986 年 卫生部、国家计生委联合转发北京市计生委、卫生局《关于不得任意进行胎儿性别预测的通知》
- 1989 年 卫生部发布《关于严禁用医疗技术鉴别胎儿性别和滥用人工授精技术的紧急通知》（卫医字（89）第 13 号）
- 1993 年 卫生部、国家计生委发布《重申严禁进行胎儿性别预测的通知》
- 1994 年 《中华人民共和国母婴保健法》颁布，要求严禁非医学需要的胎儿性别鉴定和非法进行中止妊娠手术
- 2001 年 《中华人民共和国母婴保健法实施办法》颁布，要求严禁非医学需要的胎儿性别鉴定
- 2001 年 《计划生育技术服务管理条例》开始实施，规定“任何机构和个人不得进行非医学需要的胎儿性别鉴定或者选择性别的人工终止妊娠”
- 2001 年 《中华人民共和国人口与计划生育法》颁布，规定“严禁利用超声技术和其他技术手段进行非医学需要的胎儿性别鉴定；严禁非医学需要的选择性别的人工终止妊娠”



**2002年** 卫生部颁布《产前诊断技术管理办法》，要求医疗机构和医务人员不得实施任何非医疗目的的产前诊断技术

**2002年** 国家计生委第八号部长令发布《关于禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》，要求“未经卫生行政部门或计划生育行政部门批准，任何机构和个人不得开展胎儿性别鉴定和人工终止妊娠手术”

**2003年** 人口计生委、卫生部、药监局等三部门办公厅联合发出《关于开展贯彻落实禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠的规定》

**2016年** 国家卫生计生委、工商总局、食品药品监管总局出台《禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠的规定》

这些法律法规，都使性别比治理工作走上法制化道路，让相关工作有法可依。以下列出了关于禁止胎儿性别鉴定与选择的相关法律、行政法规和部门规章。

## 2. 工作机制

中国的政府有强大的号召力与执行力。1980年中国将实行计划生育定为国家政策，人口问题上升成为国家战略，列入了经济社会发展总体规划。出生人口性别比偏高作为突出的人口结构问题，在政府中受到了高度重视。

为治理出生人口性别比，国家层面成立了全国“关爱女孩行动”领导小组，组长由当时国家人口计生委主任担任，领导小组办公室设在国家人口计生委，综合治理出生性别比列入了部门职责。各地也在党委、政府领导下，成立了综合治理出生人口性别比偏高的工作领导小组由政府领导牵头，由各有关部门负责人作为领导小组成员，建立联席会议制度，保证有经常性的沟通协作。这样就保证这项工作投入到位、措施到位、责任到位，信息交流到位，解决问题群策群力。

中国有健全的乡镇、街道和村居两级基层工作网络，可以行之有效地落实上级的各项政策措施。在最基层的管理单位如社区、村庄都配备有一定数量的工作人员，其中至少一人负责人口和计划生育事务。这类专职人员均经过培训，会定期走访居民，宣传和执行政策，了解民意，同时也收集各个家庭生老病死的情况。正因为这支队伍的存在，各种管理与服务的工作包括出生人口性别比的相关工作才能最终得到贯彻落实。

政府提出要“综合治理出生人口性别比”，要实现多元共治和多部门合作。政府广泛动员社会各界，使企业、公民社会、媒体、学术界等各种力量参与，从而建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的工作格局。

多部门合作在出生人口性别比治理中充分体现。2002年，中宣部、国家计生委、教育部、公安部等11个相关政府部门联合发文，出台“关于综合治理出生人口性别比升高问题的意见”，

文件中还明确了本部门在性别比治理中的职责（见表 5）。2012 年，6 个国家部委将当年确定为“出生人口性别比重点治理年”，在这一年中联合开展了专项行动。

中国形成了中央与地方上下联动的出生人口性别比治理机制。中国的政府体系不同行政层级之间责任分明，方向统一，中央的部署与决策可以逐步传达落实，并在各层形成统一认识。上级的政策制定考虑基层工作的可行性，而基层的经验为上一级完善决策提供参考。上级鼓励下级在政策框架内结合本地情况大胆创新，下级好的做法会得到上级的肯定，并进一步推广或制度化。

在出生人口性别比偏高的治理中，中央层面出法律、出规划、出宏观政策。省级根据经济发展与社会文化现状，形成了各具特点的治理模式。县区层面也在职权范围内创新工作方式方法，形成了县区级的治理模式，有的学者总结为机制建设型、宣传倡导型、组织领导型和综合治理型四种模式类型（杨雪燕等，2010），也出现了湖北大冶市变革婚嫁模式（严梅福等，1999）、福建省安溪县综合协调社会政策模式（宋健，2009），河南郾城区提高女孩家庭保障的“七保政策”模式（陈平，2008），以及安徽长丰从微观到宏观层面的跨越式破茧治理模式等（刘鸿雁，汤梦君，2015）。这些经验不断丰富着出生性别比治理，形成了“国家 - 省 - 县区”的多样化、多层次出生人口性别失衡治理框架。

**表 5 2002 年“关于综合治理出生人口性别比升高问题的意见”中 11 个政府部门在出生人口性别比治理中的分工**

部门	主要分工	具体工作内容
党委宣传部门	宣传引导	开展婚育新风进万家活动，树立尊重妇女、男女平等、婚姻自由、邻里和睦的良好社会风尚。
计划生育部门	统筹协调	协助政府出生人口性别比综合治理的组织、协调和监督工作；组织目标责任考核；协调组织宣传教育活动；会同卫生等部门制定 B 超管理、终止妊娠药物管理、终止妊娠手术管理、出生死亡报告等制度；协调组织对出生人口性别比升高问题较严重地区的重点治理工作。
教育部门	教育优惠	推进教育性别平等工作：加强女童教育，提高女童入学率。对家庭经济困难的计划生育独生子女户、双女户子女接受义务教育、缴纳学习费用等方面给予一定优惠。
公安部门	打击违法	依法打击溺杀婴儿等违法犯罪行为；结合户口登记和人口统计工作，提供出生人口性别比相关的数据资料；
民政部门	维权妇女	加强婚姻管理，维护妇女婚姻自由和权益；促进妇女参政议政，增加村（居）委会中女委员的比例；建设农村养老院，提高敬老院的管理水平和服务水平。加强社会救济工作，保障困难老人的生活；移风易俗，改革殡葬制度、传统传承方式。
劳动和社会保障部门	妇女就业	制定和完善促进男女平等就业、男女同工同酬的政策措施，加强对妇女就业培训，提高妇女就业水平。





部门	主要分工	具体工作内容
农业部门	农村妇女	加大对农村妇女的实用技术培训力度，支持农村妇女发展经济。在农村土地承包中维护妇女的合法承包权益。鼓励乡镇企业根据发展需要依法招聘、雇佣女工，做到男女同工同酬。
卫生部门	医院管理	建立并完善胎儿性别鉴定技术、终止妊娠手术、终止妊娠药物使用的技术规范。严格管理从事卫生系统B超操作医务人员。加强对医疗机构的监管。建立健全避孕节育、终止妊娠以及围产期保健等服务的信息管理制度，严格执行在医院出生婴儿的统计和婴儿死亡登记、报告制度。做好与计划生育部门的信息沟通。
统计部门	数据统计	负责调查统计全国和各地出生人口性别比情况，分析其发展趋势，建立出生人口性别结构情况通报制度。
药品监督管理部门	药品监督	建立终止妊娠药品流通的严格管理、监督制度，并定期检查。严禁终止妊娠药品在市场上自由流通。
妇联	赋权妇女	制定维护妇女权益的政策措施，促进提高妇女社会地位和经济地位。加强对妇女知识技能和就业能力培训，提高妇女自身素质。开展赋权妇女的项目，宣传性别平等。

### 出生人口性别比的多元治理

一些地区的慈善总会，通过企业冠名出资的方式，成立了“关爱女孩”基金，专门用于资助贫困女孩的就学就医。

一些民间文艺团体，结合关爱女孩的内容组织群众性文艺演出活动。一些社会组织组织相关的社区动员与意识转变活动。

专业学术性团体如中国人口学会组织“出生人口性别比治理”相关的学术研讨与征文活动。

### 3. 监测评估与问责机制

强有力的监测评估与问责机制是中国政府执行力强的原因之一。一些重要的工作，会通过“党政一把手亲自抓、负总责”、“目标管理责任制”以及“一票否决”等制度来落实。目标管理责任制指严格根据目标的完成程度来开展监测评估。“一票否决”制指领导干部无论他们在其他工作上表现得多么出色，如果这项工作没做好，就要被追责，影响他们的工作升迁。这种制度设计极大地提高了政府执行力。

出生人口性别比治理被纳入了人口目标管理责任制中，对党政领导、相关责任部门和主管的人口计生部门分别考核，考核的内容主要是尽职情况、工作过程与治理效果，并使用“一票否决”权。上级会监测、评估与考核下级的工作进展。比如，2011年，国家人口计生委出台“关于印发‘十二五’期间综合治理出生人口性别比偏高工作考核评估办法”，其中详细介绍了“十二五”期间每个省的工作考核指标。省对市、市对县、县对乡镇街道每年也会逐级制定相应的评估考核方案。



由于各地出生人口性别比偏高的程度不同，社会经济发展与文化背景有差异，因此治理采取了分类指导、重点治理的策略。在国家层面，将出生人口性别比偏高程度大的省份定为“出生人口性别比治理重点省份”，加强工作指导与督促，如组织专项督导，领导约谈等。在省里也会根据偏高情况分出几类地区，对不同的地区设置不同的考核评估内容与标准。许多地区还在人群中识别出性别选择行为发生可能性较大的人群，加强宣传教育与服务。

对出生人口性别比治理工作评估内容与指标的争议一直存在。在内容上，是侧重工作过程还是侧重于工作结果？使用什么样的考核指标与手段？考核指标与考核手段设置不合理，可能带来负面影响。比如，出生人口性别比的数值作为主要考核指标，可能带来数据造假的风险，反而无法了解真实的情况。而出生人口性别比偏高的根源原因是男孩偏好，改变现状与偏好不是短期内可以实现的，因此应更强调对工作过程的评估与考核，而不应过于注重结果指标。

#### 4. 意识提升与能力建设

各级决策者与管理者对性别平等意识与对出生人口性别比问题的认识直接影响着出台与执行政策是否有性别敏感度。尽管在中国“男女平等”是基本国策，但大量经济、政治、文化政策社会性别视角不足，多数领导干部的性别平等意识并不高。为了提高各级干部对出生性别比偏高的认识，常常利用一些有意义的日子比如“国际女童日”开展纪念与倡导活动，邀请高层领导参加，引起他们对出生人口性别比偏高的重视。

在中国，各级政府领导不定期进入“党校”（或“行政学院”）学习治国理政的理念与方法，这使得党校成为传播性别平等理念的重要场所。从 20 世纪 90 年代起，党校开始在原人口国情课上的基础上加入了出生人口性别比的内容。受 1995 年世界妇女大会的影响，各级党校加大了社会性别与公共政策的课程，比如讲反对就业性别歧视、妇女劳动保护，讲农村妇女土地权益保护、女性参政等。党校开展的社会性别相关课程提高了决策者与管理者的社会性别敏感度，增强了他们对出生人口性别比问题的认知，调动了他们治理出生性别比的积极性。

除在国内开展相关的意识提升与能力建设活动外，还组织了出生人口性别比治理相关国际交流活动。由于韩国成功地降低了出生人口性别比，2005–2013 年期间，当时的国家人口计生委先后组织多期省、市级管理干部赴韩国学习出生人口性别比治理的经验。联合国人口基金对华援助项目第五至第八周期（2003 年–2020 年），都将出生人口性别比治理探索与促进政策、管理服务中的性别平等作为主要内容之一，加大了对基层干部的能力建设。

#### 联合国人口基金支持中国出生性别失衡治理

联合国人口基金援华第五周期（2003–2005 年）与第六周期项目（2006–2010 年）中将“社会性别平等”纳入整体的项目框架，并作为子项目之一独立实施。不仅在国家层面组织了大量的社会性别平等倡导与培训活动，开发了将社会性别平等理念融入人口与计划生育管理与服务的指导手册，编写了案例集，而且在 30 个项目地区组织了决策者与管理者的性别平等意识提升活动。



联合国人口基金援华第七周期（2011–2015 年）与第八周期目（2016–2018 年）进一步明确将“出生性别比失衡治理”作为项目内容之一，将“自上而下”的倡导与政策变化与“自下而上”的社区动员相结合，第七周期在 3 个出生性别失衡的县，第八周期在 6 个出生性别失衡的县开展活动。项目致力在县级推进性别主流化，在社区营造性别平等的文化氛围，推进性别歧视的村规民约，并且提高妇女的经济与家庭地位，促进平等的性别分工。

## 5. 资源配置

出生人口性别比治理获得了各级政府的财政资金支持。20 世纪 90 年代，出生人口性别比治理包括在人口计划生育事业经费中，没有单列。但随着出生人口性别比形势的日渐严峻，特别是国家层面开展了“关爱女孩行动”，治理的力度上升，在国家级也列入了财政专项，获得了稳定的资金保证。国家级的经费主要用于开展国家级的宣传倡导、能力建设、决策研究、监测评估等工作。各省、市、县也从各自的财政经费中安排资金。

### （三）出生人口性别比治理的具体实践

#### 1. 宣传教育——转变男孩偏好

出生性别比偏高的根本原因是男孩偏好，转变男孩偏好，提升性别平等意识是解决出生性别比偏高问题的根本途径。中国自 1998 年起，在全国开展了“婚育新风进万家”活动，2003 年起开展“关爱女孩行动”，都以宣传男女平等的思想、引导人们改变观念为主要内容。

宣传教育主要面向生育旺盛期的育龄人群，还包括有可能影响生育决策的家人。主要的手段包括公益广告标语、视频、文艺汇演、宣传牌标语、各种媒体宣传，还通过评先评优活动、群众座谈会、修订村规民约等群众参与的活动来传播性别平等的理念。

宣传的内容包括性别平等的政策法规、对女孩家庭的优惠政策、出生人口性别比偏高的危害、禁止“两非”等。这些宣传致力于改变男孩偏好，比如养儿不一定防老，儿女都是传后人，儿女可以随母姓，女儿可以继承财产，同时也宣传女儿能成长成才，女儿从情感上与父母更贴近等。为了鼓励婚后居住模式的变化，还积极宣传男到女家落户居住等。

宣传的内容与方式考虑了文化敏感性，在少数民族地区，用民族语言、当地人民喜闻乐见的文化形式来呈现。比如，在广西壮族自治区，将性别平等的内容编入当地的山歌四处传唱<sup>10</sup>。

10 详见联合国人口基金驻华办公室、中国人口与发展研究中心，Addressing Gender-Biased Sex Selection and Skewed Sex Ratio at Birth in China: Case Summary, 2018.



许多传统习俗存在“重男轻女”的现象，男孩与女孩在家庭与社区的公共活动中被区别对待。这些嵌套在日常生活中的惯习对只有女儿的家庭产生了“压力”，或者受到一定的歧视。一些地区开展了移风易俗活动，破除文化习俗中“男女有别”现象。

村规民约是村民集体讨论通过的村庄事务管理的规则。在一些地区，以修订“村规民约”为契机，增加了性别平等的条款，改变了以前男女有别的风俗，如增加了“男女婚嫁自由，多女户、有儿有女户都可以招婿上门，享受村民待遇”等。除此之外，在新修订的村规民约中，还规定“离婚丧偶妇女回到娘家也应该享受村民待遇”、“女儿、媳妇可以同等享受土地权益”等保障女性权益的条款。

### 移风易俗的基层实践

在男丁崇拜的广西壮族自治区宾阳县，成立了女子炮龙队，打破了以往只有男性才能参与“舞炮龙”的千年习俗；在湖北省黄梅县，县里专门成立了女子龙舟队，改变了以往只有男性才能参加赛龙舟的传统。

福建省安溪县把生男孩操办“添丁宴”的习俗，改成子女考上大学的“成才宴”，让那些只生女孩的家庭也能名正言顺地参加宗族的各种祭祀活动。女性的各种成就同样可以记入家族的功德榜、能人榜、成才榜、好样榜与寿星榜。以往县里重大传统节日会举行花灯会，女孩不能参加表演，灯笼数量表示男孩数目的多少，现在彻底废除了这些做法。

中国“孝”文化盛行，育龄夫妇的生育行为受到家中老人的影响，而老年人的男孩偏好相对严重。为了转变这些老人的观念，安徽省巢湖市在村庄里普遍组织了“婆婆座谈会”，请婆婆们共同讨论要有孙子的原因，还请一些婆婆现身说法，引导其他婆婆转变观念。在村庄还开展了“好婆婆”评选活动，奖励表彰那些没有重男轻女观念的老年女性。

宣传教育通过传播性别平等的观念，营造性别平等的社会氛围来潜移默化地减弱人们的男孩偏好。观念的转变不能一蹴而就，决定了必须经过长时期的宣传教育才有见效。但中国对这些宣传教育活动的效果评估相对不足，针对不同人群、采用不同方式的宣传教育活动的效果评估更少。另外，大部分宣传活动的目标人群是女性，没有将男性作为宣传活动的对象，忽略了男性在家庭生育决策中的重要作用。

### 村规民约修订：一个村庄的性别革命

联合国人口基金自 2011 年起，在中国部分地区开展“应对性别选择与治理出生人口性别比项目”，在试点地区开展“性别平等促进的村规民约修订活动”，改变乡土社会中直接影响群众的风俗与利益分配规则，减弱男孩偏好。

安徽省长丰县是项目县之一，县里下塘镇安费塘村是传统的农业村，村民重男轻女的观念较重。试点项目推行以来，安费塘村开展了数次的村规民约修订活动，在村规民约中加入维护妇女权益、促进性别平





等的內容。针对男孩才能主办葬礼、婚礼宴席铺张浪费等现象，安费塘村成立了“红白理事会”，协调主持村内的婚嫁和丧葬事宜，倡导文明节俭办婚礼，主张葬礼中男女平等，女儿也能主祭。提倡姓氏变革，子女随母姓的家庭，村委会给予补贴和奖励。条约还规定禁止歧视生育女儿的家庭，女儿平等享有继承财产的权利和赡养老人的义务。

针对村里入赘的男性无法享受村民待遇的问题，规定男到女方家落户将给予补贴并享有安费塘村村民拥有的一切权利。对于离婚或丧偶后迁回到本村的女性，规定她们依然享受村民资格。新的村规民约变革了陈规陋习，保障了妇女的权益，推动性别平等在村庄扎根落地。



图 10 安徽省长丰县安费塘村宣传性别平等的墙画

### 流动的社会性别平等宣传队：“关爱女孩”万里行

2007年，由国家人口计生委、中宣部、文化部、全国妇联、农业部、国家食品药品监督管理局部门代表和北京27家相关媒体记者约70人组成了关爱女孩“万里行”宣传队，从北京出发，前往六个出生人口性别比在120以上的省（区）（河南、安徽、江西、湖南、广西、贵州），在每个省（区）选一个县（市、区）与政府联合主办大型社会宣传活动，活动历时25天，行程约7500公里。

全国300多家新闻媒体参与了这次活动，累计有关关爱女孩行动的网络信息传播已达到10536个网站、90500篇网页，约38万项。平均每个地方有20个以上各级政府部门和群众团体参加活动。活动内容丰富，形式多样：不仅有现场访谈、座谈宣讲，还有文艺晚会、群众演讲、记者招待会等。活动所到之处反响热烈，大大激发了地方领导和群众参与关爱女孩行动的热情和决心，在全社会营造了关爱女孩的良好氛围。

## 2. 利益导向——给女孩家庭更多实惠

生育的成本与效用理论揭示，当生育男孩的效用（经济效用、精神效用与其他效用）大于女孩时，男孩偏好就可能产生。因此，通过政策给女孩家庭一定的支持或补偿，可以缩小家庭因孩子性别导致的利益差异，改变个体、家庭的行为决策。

在20世纪80与90年代至21世纪初，“多生”往往是为了满足了男孩偏好，因此，减弱男孩偏好也有助于限制生育数量，针对出生人口性别比偏好与限制生育数量的利益导向政策往往相互交叉。这些政策主要由省、市（县）政府出台并实施的，政策实施所需的资金，主要来自政府，也有的来自企业与民间组织。

这些政策针对不同年龄的女性个体，也包括只有女孩的家庭。有的地区在政策设计中区分了2个女儿与只有1个女儿的家庭。由于从夫居的传统，普遍存在对“男到女家落户”的歧视，一些地区还把奖励范围扩大到对男到女家落户家庭的奖励。政策的内容主要是在就学、就业、经济、养老、土地、住房等方面给予她们一定优先优惠。

以助学为例，由于大学的学费完全由家庭承担，为了帮助考上大学的贫困家庭的女孩有学上，不少地区开展了女孩助学计划。比如，2014–2017年，湖北省卫生计生委与省计生协开展了“关爱计生家庭女孩助学行动”，全省各级计生部门、计生协会共筹措资金8000多万元，资助4万多名女孩圆了大学梦<sup>11</sup>。除了一次性经济资助外，还对资助女孩建立了后续跟踪、联系制度，吸纳她们为志愿者，开展“关爱女孩”的志愿活动，再去影响更多的人，从而使这项工作有延续，影响面逐步扩大。

在经济就业领域，各地的政策做法各不相同。比如有些地方政府出资承担养老保险的个人承担部分；有的地方为只有女孩的家庭增缴了补充医疗保险；有的地区在生活救助的基础上，开展就业扶助，对只有女儿家庭提供劳动技能培训，他们不仅可以免费参加培训，还可优先获得政府小额贴息贷款，发展家庭产业。

在生活领域，这些政策以提升女孩家庭生活质量，提高家庭福祉为目的。比如，有些地区推出了只有女孩家庭的健康福利包，除了享受政府规定的基本公共卫生服务外，还为女孩增加健康体检次数；有的地区只有女孩家庭的父母，可以优先入住政府兴办的养老院；有的地区在拆迁安置中，优先安置只有女孩的家庭。

这些政策都在向女孩和女孩家庭倾斜，在慢慢地缩小男孩与女孩的效用，取得了一定的成效。但是，由于缺少系统的设计，由各地自行制定实施，这些政策相对零散，有的还存在一定的争议。

首先，这些政策能否改变家庭的男孩偏好，取决于多种因素，如这些利益能否有效满足想生男孩的需求、利益量的大小、利益获得可靠性的预期等。导致男孩偏好和胎儿性别选择的原因，有经济的、文化心理的与制度的，近期的利益与远期的收益、不同方面的利益对群众的生育决策影响不同。从利益大小看，这些政策是对生女孩家庭的有益补偿，但可能并不足以弥补女孩家庭的“利益损失”，无法最终改变家庭生育决策（汤梦君等，2009）。

其次，这种倾斜性的社会政策，可能带来新的社会不公平。比如，在中国湖北省，2009–2016年，曾经实施过农村独生女高考加分政策，先后有11.6万名农村独生女享受高考加分10分的政策<sup>12</sup>。高考是公开透明的考试竞争，依据分数来录取的，10分的差距可以导致录取结果的很大差异。父母的生育选择可以改变子代接受高等教育的机会，相当于将先赋性的家庭背景来取代个人的学业努力，创造了新的不公平。这一政策后来被叫停了。

11 数据来源：湖北省“十三五”出生人口性别比综合治理相关规划完成情况的中期评估报告。

12 数据来源：湖北省“十三五”出生人口性别比综合治理相关规划完成情况的中期评估报告。

因此，从根本上讲，要赋权女性，需要对这些利益导向政策进行顶层设计与全盘考虑，兼顾短期与长期、经济社会与文化、国家与地方、不同年龄的女性发展的需求，同时也要考虑政策的可行性与可持续性，小心评估政策带来的负作用或意外的后果。

### 3. 查处“两非”——切断技术服务的可及性

胎儿性别鉴定技术与选择胎儿性别的人工流产是造成出生人口性别比升高的重要技术性因素。自 20 世纪 80 年代以来，政府就出台了一系列关于“打击两非”的法律条例（见上文），并严厉打击。

“打击两非”充分体现了政府多部门合作。由于“两非”行为隐秘性强、难发现、难取证、难查处，在出生性别比异常偏高的地区，一般会成立由政府主要负责人任组长的打击两非专项工作小组，组员则由司法、公安、卫生、计生、药监、纪检等政府部门组成，不同部门分工负责，重大案件由政府领导出面协调，组织力量。

(1) 加强对医务机构与医务人员的管理，严厉处罚从事“两非”的人员。首先加强了对医务人员禁止“两非”行为宣传与教育，医务人员集体签署了禁止“两非”的承诺书，提升医务人员的自我约束力。其次，根据法律法规，对于从事“两非”行为的机构与人员，根据情节轻重，或责令改正，给予行政处分，或没收违法所得，处违法所得 2-6 倍的罚款；情节严重的，由原发证机关吊销其《医疗机构执业许可证》和执业证书；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(2) 胎儿性别鉴定技术和终止妊娠药品的管理，严格限制非医学需要的 14 周以上人工终止妊娠。具体做法包括禁止二手 B 超机的买卖、B 超机登记备案在册，在 B 超机使用场所醒目处张贴警示提醒等。定期开展药店及医疗机构终止妊娠药品、器械的专项监督，重点检查医疗机构和药店对终止妊娠药品的管理和使用情况，完善对终止妊娠药品的管理体制。政府还明令禁止在媒体、网络上进行“两非”行为的广告宣传，严肃查处清理非法广告和网络信息。

中国并不限制孕 14 周以内的人工流产，前提是孕妇的自主自愿。但 14 周以上的中止妊娠需要医疗机构出具的医学诊断意见书，说明继续妊娠会严重危害孕妇与胎儿的生命，或者胎儿有严重的遗传性疾病或身体缺陷，通报当地的卫生计生行政部门，医疗机构方可实施，并且有严格的证件审验、登记、报告制度。

(3) 动员群众，加强医疗机构排查，与孕期保健相结合，最大限度地发现“两非”案源。在提供孕期保健的同时加强了对“两非”行为的监测。基层工作人员加强了对重点人群的服务，督促进行孕期检查，积极宣传禁止“两非”的政策，以便及早发现有不明原因的人工终止妊娠情况。许多地方依靠群众自我监督，政府设置了“两非”举报有奖电话、电子邮箱等。一些地区成立由计生、卫生、药监、纪检部门联合组成的巡查组，定期到医疗机构检查，询问从医人员，检查妇产科门诊、门诊药房及 B 超室的记录，筛查医疗废物等，从中搜寻“两非”的可能线索。

(4) 加强区域协作，建立“两非”案件信息管理系统和“两非”黑名单制度，加强对“两非”案件与涉案人员的动态管理。“两非”案件的调查取证原本就十分困难，而大部分“两非”行为往往跨区域发生，更增加了调查取证的难度。为了解决这一问题，许多省份、城市间开展了跨区域合作，双方签订合作打击“两非”的协议，相互配合调查取证，提高追查效率。

2013年，在安徽省试点成功的基础上，在全国范围内建立了“两非”案件管理系统，这是系统掌握“两非”案件情况、促进区域协查的有效工具。各地将本地的“两非”案件情况上传到信息系统中，进一步规范了“两非”案件查处流程，也实现了全程实时跟踪监测与统计分析。如果案件涉及其他地区，外地的人员可以通过信息系统第一时间了解案件情况，实现网上移交、协同办案。

在部分地区还建立了“两非”涉案机构和人员数据库采集汇总制度，将“两非”涉案机构和人员建立“黑名单”，纳入社会信用体系。同时还建立健全了“两非”案件宣传曝光制度，在宣传媒介上公开曝光，加大了违法的成本。

(5) 效果讨论。出生人口性别比的直接原因是胎儿性别选择行为，因此打击两非非常必要，如果只依靠宣传引导和利益导向，不采用强有力的约束措施，不可能在短时期内减少和遏制胎儿性别选择的行为。中国打击“两非”采用了行政、法律手段，并且通过严厉的处罚措施，对群众、医疗机构与人员起到较强的威慑作用。

需要强调的是，中国采取这些严厉措施仅仅针对“非医学需要”的胎儿性别鉴定与性别选择，B超机与必要的医疗器械药品仍普遍使用于医疗服务中，并没有因此影响了群众获得优质的医疗服务。对人工中止妊娠的限制仅针对孕14周以上的情况，14周以下人工流产的自主权与服务的可获性仍然得到保障。

必须指出，打击“两非”的实际效果与预期效果存在差距（宋健，2009；郑幼卿等，2007；杨雪燕，李树茁，2013）。一个是由于现存的法律规定对于“两非”行为难以追究刑事责任，大多只是进行经济处罚和吊销执证，处罚力度相对较小，达不到行为约束和警示的作用（汤兆云，马琳，2011）。由于犯罪成本较低，只要有需求，“两非”行为就无法杜绝。而“两非”案件的查处需要投入大量人力、物力，行政成本很高。从群众的角度看，在严厉打击的背景下，群众实施这些行为的成本更高了，也使“两非”行为更为隐蔽。

二是近年来一些新技术的出现，在孕周不到10周时就能成功地鉴定胎儿性别，采用这些技术手段来进行胎儿性别鉴定与选择更难发现，原有的管理措施在新技术面前已难以奏效。

#### 4. 完善数据——提高决策的科学性

中国每年的出生人口数均在千万以上。中国实行户籍登记制度，这一制度是基本的国家行政制度，也是人口管理的有效手段。这一制度要求收集、确认、登记出生、死亡、亲属关系、法定地址等公民的基本信息。尽管如此，作为一个14亿人口的发展中大国，要想获得准确的







出生人口数据并非易事，20 世纪 80、90 年代，出生漏报、瞒报、错报是导致出生人口性别比偏高的原因之一。

导致出生人口数据偏误的原因是多方面的。一方面，户口登记依靠新生儿家长主动上报，在过去很长一段时期，户口并没有与享受的社会福利政策挂钩，而且，那些违反生育政策出生的人口通常无法获得正式的户口。家长很可能瞒报、错报或者延迟报告新生儿的户口。

另一方面，不少政府部门都在收集出生人口数据，数出多门、口径和来源不同，各有特点。在手工登记的时代，错登与漏登的情况难以避免。第三，迁移流动增加了人口漏报、重报的风险。

### 除户籍登记数据外，出生人口数据的另外 3 个数据来源：

统计部门每 10 年组织一次人口普查，每 5 年组织 1% 人口抽样调查，每年组织人口变动抽样调查。这是出生人口数据的重要来源。但是，人口普查可能存在低年龄组漏报、瞒报、误报，抽样调查数据也会存在抽样偏差。

医疗卫生机构会记录在医院分娩的母婴信息，开具出生医学证明时也会登记新生儿的相关信息。由于不存在女婴漏报、瞒报的动机，医疗机构的数据对出生性别比的研究具有很高的价值。但是，在 20 世纪 90 年代初，住院分娩率仅在 50% 左右。近些年才逐步提升至接近 100%。

计划生育行政管理部门通过各村居的计划生育干部收集出生人口信息，并逐级汇总上报。但过去 30 多年的时间里，出生人口数据一直与计划生育考核相联系，使得这一数据失真的可能性较大。

1990 年以前，中国的出生人口信息主要通过手工登记，以纸质报表的形式存在。90 年代后，随着计算机与网络信息技术的发展，各项工作都推进了电子化、信息化进程。各个政府部门都相继建立了信息系统，2000 年后，出生人口数据逐步实现了电子化，减少了人工汇总、统计环节的失误，也为数据分析提供了便利。

在不同人口信息系统数据无法链接的情况下，各部门建立了数据协作机制，定期导出数据进行对比。近十年来，各个部门的人口信息系统加快了数据质量提升，建立了数据传输交换接口，解决了不同来源数据对比与校审的问题。

2013 年后，原医疗卫生机构与原计生部门加快了数据共享，使得数据的壁垒进一步被打破，出生人口数据的质量进一步提升。

提高出生人口数据的真实性与准确性，有利于真实地反映出出生人口性别比状况。但是，考虑到出生数据质量对中国出生人口性别比的影响并不大，提高出生人口数据质量的措施，对加快出生人口性别比下降的作用非常有限。



### 国家人口基础信息库

国家人口基础信息库是国家五大基础信息资源库之一，已于2017年建成并投入应用。它已存储包含13个数据项的有效人口信息超过14亿，其中7项数据的采集率达到100%，初步实现对中国人口基础信息的统筹管理。这个信息库实现了多部委共建共享，由公安部牵头，教育部、民政部、人力资源和社会保障部、卫生健康委共建，覆盖全国人口，以公民身份号码为唯一标识的国家数据库。通过共建单位的共同维护、多来源校核，保证了全国人口信息的一致性、准确性、完整性、权威性，破解了以前相关部门各自采集维护的出生、死亡等信息的真实性、有效性难题。

### 在中国基层是如何收集与管理人口数据的？

在安徽省巢湖市，村干部很熟练地操作着“安徽省人口信息综合业务平台”以及“合肥市全员人口便民服务平台”。前一平台上可以查询到村庄里每位户籍在本村的人口的信息，包括所有家庭成员的生日、婚姻状况、户籍等基础信息。除了基础信息，点开某位子女“出生信息”的专栏，还可以查询到每名子女的性别、出生的方式、孕周、出生体重等信息。村干部在每名新生儿出生后一周内将自己在村内收集到的信息录入系统，而后一平台将整合母亲住院分娩的信息、公安部门上户的信息、民政部门新婚登记的信息，每个月以户籍地为依据、以县级为单位对所有来源的系统内出生人口信息进行对比。发现有遗漏或错误的，再由各乡镇街道发给各村、社区，由村、社区的干部进行核查，并将核查后的正确信息重新录入系统。

“多来源的数据、定期的数据对比、基层核查”三管齐下使得当地出生人口的信息准确率能达到98%以上。出生人口信息偶有不准的情况主要是数据更新的及时性问题，比如户籍在本地，但外出务工的人员的情况不能及时掌握，还有人员的进入与退出的问题。





## 六. 经验与挑战

### (一) 经验

2011年，OHCHR, UNFPA, UNICEF, UN Women and WHO 联合发布了一项关于预防基于性别的性别选择的声明 Preventing Gender-biased Sex Selection: An Interagency Statement (OHCHR, UNFPA, UNICEF, UN Women and WHO, 2011)，其中指出了关键性的干预建议：1) 更可靠的数据与研究成果；2) 保证胎儿性别鉴定与人工流产技术是在负责任、平等、安全的条件下应用的，并且不能由此限制了女性获得安全人工流产与其他生殖健康服务的机会；3) 对女孩与女性的支持性政策；4) 促进性别平等的政策与法律；5) 广泛的倡导、宣传与社区动员。

中国的出生人口性别比治理的措施，与以上国际社会建议的治理措施是高度吻合的，同时还带有非常鲜明的中国特色。中国的做法，都扎根于中国的实际国情，在长期实践中摸索形成的。这些经验并不一定放之四海皆准，也不可能被其他国家完全照搬。各国要辩证分析中国实践中的积极因素，形成适合本国国情的应对策略。

#### 1. 政府承诺与较强的执政能力

中国政府首先充分认识到了出生人口性别比长期失衡的危害性，高度重视对它的治理。政府的政治承诺是治理取得成效的先决条件。

中国政府不仅有承诺，而且具备健全的行政体系，这决定了扎实的执政成效。政府倡导对出生性别比偏高成因与治理等问题的研究，吸引学术界积极参与；政府加大统筹协调，将出生人口性别比治理纳入相关政府部门的职责，动员社会各界的参与。出生人口性别比治理成为一项全社会动员、上下联动的工作。“关爱女孩行动”在全国掀起了一场性别平等的宣传运动，营造了关爱女孩和女性的社会氛围；政府制定了相关法律、政策、规章等，为治理提供法制保障与工作规范；政府将治理工作纳入发展规划，确立工作时间表，明确了工作方向与要求；政府通过政府的各级行政组织，层层分解工作任务，下达任务，保证各项工作有组织、人力与经费的保障；通过进展监测、考核评估与问责机制，保证各项措施落实到位。

中国政府的执政模式有中国的特色，但这并不意味着，出生人口性别比的治理只有在中国这一执政模式下才能奏效，事实上，成功地降低了出生人口性别比的韩国、格鲁吉亚也有自己的执政模式。但是政府的承诺、科学的决策以及高效的执政能力都有利于出生人口性别比的治理。

## 2. 在推进社会经济发展的同时开展了出生人口性别比的专项治理。

中国的出生人口性别比下降得益于同一时期社会经济的快速发展。促进性别平等，缩小两性的差距是减弱男孩偏好、降低出生人口性别比的根本出路。社会经济的整体发展可以推动平等理念的传播、促进生活方式现代化，从而改变男孩偏好存在的社会经济基础。其中，城镇化、工业化改变了农业社会“男高女低”价值观的物质基础，而女性受教育水平的提升和整体性别平等意识的觉醒，使得她们成为打破性别歧视、主动争取平等权利的先锋。社会经济的发展带来的观念与意识的进步无疑是男孩偏好减弱的强有力推手。

社会经济发展的作用固然强大，但是如果不实行有效专项治理，而只是听任其自然演变，出生人口性别比的下降的进程显然会更慢一些。中国的经验就在于，在快速发展社会经济、广泛地赋权女性的同时，还针对出生人口性别比失衡推出了全国性的、全面的专项治理，两者相辅相成。以“关爱女孩行动”为标志，将出生人口性别比治理上升为战略行动，从而在更大层面上动员了资源，加大了工作力度。虽然社会经济发展与专项治理两者的作用很难通过定量评估来区分和比较，但中国的经验说明，两者都不能少，前者驱动了男孩偏好减弱和胎儿性别选择行为的减少，后者则强有力地、更快速地助推了这种变化的发生。

## 3. 整体性的政策设计与分阶段、分类推进的施政策略

中国治理出生人口性别比的政策与举措相对完整。从治理主体看，政府为主体，多部门参与，并且充分动员市场、社会组织的参与；从治理手段看，约束型的、直接型的打击“两非”与导向型的、间接型的宣传倡导、利益导向政策并重，标本兼治，既针对了男孩偏好的根源，增加女孩家庭的福利，又减少了“两非”行为的扩散。这样的政策设计系统而全面，是一个整体，可以形成合力。

在应对政策设计全面的同时，中国实践的另一个可贵之处在于，它采取了分类指导、重点治理的原则。在中国这样的幅员辽阔、人口众多的大国，区域差异不可避免，各地区出生人口性别比偏高的程度各不相同。政府对不同地区进行了分类管理，将出生人口性别比异常偏高的地区列为重点地区，采取了相对严格的治理措施，加强了对这些地区的督导与评估考核。每个地区都结合实际分析原因，采取措施，精准施策。另一方面，也将性别选择可能性较大的人群作为重点人群，加强了对这些人群的教育与服务。

作为一个内部区域和人口差异都较大的国家，中国政府还采取了分阶段推进的策略。最初只在个别的县级开展项目试点，项目经验经评估后证明具有可推广性和可持续性，再逐级放大推广，并上升为全省的行动，最后形成了国家的战略行动，比如“关爱女孩行动”。这样项目运作与推广的模式，既保证项目经验具体可行，又为最终国家方案的成功实施奠定了基础。



## （二）挑战

尽管中国的出生人口性别比已进入了下降的通道，但仍然未降至正常水平，目前的水平在全球来看还属于比较高的范围。近些年下降减缓，存在小幅度的波动，而且，部分地区下降的速度较慢，全国来看区域差异依然明显。由于中国各地发展与文化的差异，出生人口性别比还不可能立刻回归正常。

这说明，出生人口性别比治理在中国远没有结束，正在进入了一个关键的战略调整期。随着中国社会经济的进一步发展，生育政策逐步放宽，国际交流合作日益频繁，出生人口性别失衡与低生育率、家庭结构变动、人口老龄化、城镇化、跨国迁移等多种现象交织在一起，更加复杂，也对社会安全和社会经济发展产生了更加深远的影响。展望未来，中国的出生性别比失衡治理仍面临着许多挑战。

1. 父权制的历史传统很难在短期内彻底改变，性别平等意识尚未在所有决策、管理与服务中体现出来，女性在就业、家庭等公私领域还面临许多不公平、不平等现象，“隐性的歧视”依然存在。大学入学新生中女性比例已超过男性，但女大学生就业比男性困难得多，男女同工不同酬，收入差异还较大。女性在基层的管理机构中达到了较高的比例，但担任公司高级管理人员、政府中的高级领导的女性比例还极少。家庭中女性承担着大部分家务，女性因为生育而影响收入、晋升与事业发展的“生育惩罚”现象仍十分严重。农村女性的失地与土地权益问题还比较严重。传统习俗中还存在着许多性别不平等现象，难以很快消除。只要存在性别不平等的事实，就依然有男孩偏好存在的土壤。

2. 中国出生人口性别比长期偏高的后果正逐步显现。政府目前主要偏重于针对性别失衡原因的治理，对于性别失衡后果的准备与应对还相对不足，对该现象影响到的弱势群体关注也不足。长期的出生人口性别比偏高导致缺失女性规模庞大。据估算，中国仅 1980–2000 年出生队列中就缺失女性 920 万（姜全保，2005）。2000 年后出生人口性别比更在高位运行，出生队列中女性缺失数量的规模更大。中国正面临着世界上最大规模的女性缺失，也将承受比其他国家更为严重的后果。中国在未来 40 多年将面临着一个未知的性别失衡社会。

女性缺失不仅影响了中国的婚姻市场，也给社会经济生活的其他方面带来了持久的影响。首先，女性缺失破坏人口性别结构，影响人口长期均衡发展，并进而影响经济增长。人口女性是生育的主要载体，女性缺失导致未来生育年龄的女性规模减小，加剧低生育率和人口负增长的风险，减少未来的劳动人口，从而影响经济持续增长。女性还是重要的劳动力资源，不仅在社会中发挥重要作用，还承担着家庭大量照料工作，女性缺失将加剧老龄化进程中的护理人员缺口。出生性别比失衡还加大了家庭发展风险，在宏观层面和少子化、老龄化一起，减弱了社会经济资源、劳动力资源与财富创造能力。

其次，女性缺失加剧了男性的婚姻挤压，尤其是中国贫困地区的男性，单身男性的大量增加将对中国普遍结婚的社会传统提出挑战，加速婚姻制度的变迁，也给社会安全带来隐患。数据显示，中国 20–49 岁男性过剩人口 2025 年将超过 3000 万，2035 年超过 4000 万，



在 2040 年左右达到 4400 万人 (陈友华, 2004)。在婚姻市场男性人口过剩、人口流动与中国传统婚嫁“彩礼”习俗的三重作用下, 贫困地区的未婚男青年成婚更加困难 (郑晓茹等, 2013)。

15-29 岁人口性别比每提高 0.01, 犯罪率上升 3.03% (姜全保、李波, 2011)。出生性别比失衡的背景下, 男性商业性行为发生率提高 (杨雪燕等, 2013), 农村地区男男性行为的发生率也有所增加 (杨雪燕等, 2012)。如果没有安全性行为意识, 这些性行为的增加很可能导致包括艾滋病在内的性病传播的风险。单身男性人口的增加将进一步加大养老保障与护理的压力。目前中国养老保障制度还不健全, 家庭仍然承担着绝大多数的老年护理负担。单身男性年老时没有家庭与子女, 将加重社会养老的负担, 可能引发社会的养老危机 (陆杰华、张韵, 2014; 靳小怡等, 2012)。

要警惕出生性别比失衡带来的婚姻市场失衡给女性带来更大的风险。出生性别失衡导致婚配年龄女性绝对数量减少, 意味着女性在婚配市场中处于“资源稀缺”状态, 女性在婚姻市场和家庭内部的议价能力提高 (Rapoport et al., 2011), 女性独立意识逐渐增强。研究显示, 中国西部农村青年返乡女性凭借婚配性别资源失衡, 在家庭权力博弈中地位逐渐崛起 (蒲琨、陈讯, 2018)。但也有研究发现, 出生性别比失衡使得婚姻匹配差距变大, 可能加剧婚姻市场对女性的物化, 增加女性遭受家庭暴力的风险 (宋月萍、张婧文, 2017)。国内出现了相互攀比的高价彩礼的现象, 婚姻变成了商品。国内与国际婚姻市场的联通也可能会加大跨国的女性贩卖等侵犯女性权益等现象。

3. 当前的出生人口性别失衡治理面临着新的形势, 要求及时总结评估前一阶段的经验, 与时俱进地调整以往的治理模式。中国在过去 30 多年里采取了许多举措, 积累了治理的经验, 但对治理效果的评估相对不足, 系统的经验总结还不足, 尤其是缺少有数据支撑的评估与总结。

生育政策对家庭生育决策的影响逐渐式微, 生育政策放宽并不能改变夫妇自愿希望少生的现实, 因此家庭生育空间仍然很小。放宽生育政策能够在一定程度上缓解出生性别失衡, 但作用较为有限 (杨菊华, 2016; 石人炳、陈宁, 2015)。生育的性别与数量维度是相互交织的, 低生育率已成为中国的新常态, 出生人口性别比失衡的现状使提升生育率更为复杂。胎儿性别鉴定技术的发展, 使在孕 14 周之前已能准确辨别胎儿的性别, 未来“两非”行为将更加隐蔽, 打击“两非”的成本越来越高, 难度也将越来越大。

4. 性别失衡治理的国际合作亟需加强。性别失衡并不是中国独特的人口现象, 而是一些国家与区域的共性问题。在全球化的背景下, 尽管不同国家和地区出生人口性别比问题的表现形式与偏离程度不同, 但一旦出现, 它的影响都将跨越国境。在中国近年来跨国婚姻持续增加, 而涉外婚姻的合法性以及相关外籍人群的权益保护问题也日益增多, 同时催生了婚姻欺诈、社会融入等新问题。目前中国出生人口性别比治理相关的国际交流与对话有待增强。



### （三）建议

1. 持续不断地推进不同领域的性别平等，减弱男孩偏好。在男女平等基本国策基础上，将性别平等真正成为全社会共同遵循的行为规范和价值标准。进一步推进社会性别主流化，将社会性别意识纳入决策主流。促进性别平等能减弱男孩偏好。男孩偏好减弱到一定程度，将大大减少行为层面的胎儿性别选择，观念层面的男孩偏好即使长期存在，也难以对出生人口性别比产生影响。

2. 将性别失衡的后果纳入治理内容。需要关注农村大龄单身男性的婚姻与生活需求，加大对他们的经济支持和社会保障，加强心理健康引导和健康教育，加大对他们父母的赡养支持力度。遏制女性在婚姻市场被商品化的倾向。将后果纳入治理内容，将使中国的出生人口性别比进一步迈向“整体性治理”（李树茁，尚子娟等，2012）。

3. 将出生性别比治理融入到家庭发展政策框架中，强化现有政策中的性别平等理念，变单一的出生性别比治理为“性别平等的家庭发展政策体系”，推进性别平等理念融入所有政策，从家庭发展的视角来统筹推进，提高家庭以及家庭中的个体应对风险的能力。进一步在经济、社会与政治参与上赋权女性，特别是农村女性。承认家务劳动价值，促进性别间公平合理的家务分工。

4. 及时评估总结现有的治理经验，加强新时期的数据收集与研究。开展科学的评估，形成中国出生人口性别比的系列实践案例。在社会经济加速发展的背景下，要加强出生人口数据的监测，及时掌握当前的形势。加强子女性别偏好的变动趋势研究，深入了解出生性别比变动与社会经济发展的相互关系，判断未来出生人口性别比的走向与影响。

5. 加强出生人口性别失衡的国际交流。面对出生性别失衡这一复杂、长期存在的挑战，需要凝聚人类命运共同体的理念共识，构建性别失衡的全球治理框架和体系。在研究上，建议加强现有实践经验的评估和总结，加大与其他国家的分享与交流，开展南南合作；建立男孩偏好等相关数据的国际定义与口径，加强影响出生性别比的家庭户与社区信息的收集，开展跨国的合作研究。在政策上，加强政策对话，在平等协商的基础上出台跨国婚姻的相关政策。





## 参考文献

- [1] Becker, G. S. (1960). An Economic Analysis of Fertility, Demographic and economic change in developed countries: a conference of the Universities. National Bureau Committee for Economic Research, 209.
- [2] Blumberg, R. L. (2015). “Dry” Versus “Wet” Development and Women in Three World Regions. *Sociology of Development*, 1(1), 91–122.
- [3] Coale, A. J. (1973). The demographic transition. International Union for the Scientific Study of Population. *In International Population Conference* (Vol. 1, pp. 53–72).
- [4] Goodkind, D. (2011). Child underreporting, fertility, and sex ratio imbalance in China. *Demography*, 48(1), 291–316.
- [5] Goodkind, D. M. (2004). China’s missing children: the 2000 census underreporting surprise. *Population studies*, 58(3), 281–295.
- [6] Guilмото, C. Z. (2015). Missing Girls: A Globalizing Issue.
- [7] Guilмото, C. Z., Tafuto, S. (2017). Trend in the sex ratio at birth in Georgia.
- [8] Gwako E L. (1997). Conjugal Power in Rural Kenya Families: Its Influence on Women’s Decisions about Family Size and Family Planning Practices. *Sex Roles*, 36(3–4), 127–147.
- [9] He, D., Zhang, X., Wang, Z., & Jiang, Y. (2019). China fertility report, 2006–2016. *China Population and Development Studies*, 2(4), 430–439.
- [10] Li, J. H., & Lavelly, W. (2003). Village context, women’s status, and son preference among rural Chinese women. *Rural Sociology*, 68(1), 87–106.
- [11] Park, C. B., & Cho, N. H. (1995). Consequences of Son Preference in a Low-Fertility Society – Imbalance of the Sex-Ratio at Birth in Korea. *Population and Development Review*, 21(1), 59–84.
- [12] Rapoport, B., Sofer, C., & Solaz, A. (2011). Household production in a collective model: some new results. *Journal of Population Economics*, 24(1), 23–45.
- [13] Zeng, Y., Tu, P., Gu, B. C., Xu, Y., Li, B. H., & Li, Y. P. (1993). Causes and implications of the recent increase in the reported sex ratio at birth in China. *Population and Development Review*, 19(2), 283–302.
- [14] 蔡菲. 出生性别比升高的分因素贡献率[J]. 人口研究, 2007(04):9–19.
- [15] 陈平. 实施“七保”政策 促进性别平等[J]. 决策探索( 下半月 ), 2008(12):31–32.
- [16] 陈婷婷, 叶文振. 中国出生性别比城乡差异的社会性别分析[J]. 妇女研究论丛. 2011.6:35–41.
- [17] 陈卫, 靳永爱. 中国妇女生育意愿与生育行为的差异及其影响因素[J]. 人口学刊, 2011(02):3–13.
- [18] 陈友华. 中国和欧盟婚姻市场透视[M]. 南京: 南京大学出版社, 2004.
- [19] 翟振武, 杨凡. 中国出生性别比水平与数据质量研究[J]. 人口学刊. 2009.4: 3–10.
- [20] 翟振武, 杨凡. 夸大还是低估 ——基于不同来源数据的出生性别比水平分析[J]. 福建江夏学院学报. 2011(1): 4–10.
- [21] 福建省安溪县委、县人民政府“拓展深化五项工程, 推动试点工作健康发展, 席小平, 陈胜利主编, 关爱女孩行动评估, 中国人口出版社. 2005.





- [22] 侯佳伟, 顾宝昌, 张银锋, 子女偏好与出生人口性别比的动态关系: 1979-2017[J]. 中国社会科学, 2018(4): 86-101.
- [23] 姜全保, 李波. 性别失衡对犯罪率的影响研究[J]. 公共管理学报, 2011,8(01):71-80+126.
- [24] 姜全保, 李树茁, 费尔德曼. 20世纪中国“失踪女性”数量的估计[J]. 中国人口科学, 2005(6): 2-11.
- [25] 靳小怡, 郭秋菊, 刘蔚. 性别失衡下的中国农村养老及其政策启示[J]. 公共管理学报, 2012,9(03):71-81+126.
- [26] 李冬莉. 经济发展和家庭制度变迁对农民性别偏好的影响: 三个模式的比较[J]. 妇女研究论丛, 2001(03):21-28.
- [27] 李慧英. 男孩偏好与父权制的制度安排——中国出生性别比失衡的性别分析[J]. 妇女研究论丛, 2012(02):59-66.
- [28] 李俊奎. 论传统家庭对中国人社会行为的影响[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2003(03):27-31.
- [29] 李南, 马科斯·费尔德曼, 李树茁. 男孩偏好文化传播: 基于中国两个县调查的估计[J]. 人口与经济, 1999(S1):3-5.
- [30] 李树茁, 尚子娟, 杨博, 费尔德曼. 中国性别失衡问题的社会管理: 整体性治理框架[J]. 公共管理学报, 2012,9(04):90-98+127.
- [31] 李树茁, 朱楚珠, 韩世红. 陕西省泾阳县 1994 ~ 1996 年儿童死亡调查结果分析[J]. 中国人口科学, 1999(02):43-52.
- [32] 李树茁, 朱楚珠. 中国出生性别比和女婴生存状况分析[J]. 人口与经济, 1996(01):13-18+7.
- [33] 李银河, 冯小双. 单身现象及其文化含义[J]. 中国社会科学, 1991(03):83-94.
- [34] 李涌平. 婴儿性别比及其和社会经济变量的关系: 普查的结果和所反映的现实[J]. 人口与经济, 1993(04):3-13.
- [35] 联合国人口基金驻华办公室、中国人口与发展研究中心, Addressing Gender-Biased Sex Selection and Skewed Sex Ratio at Birth in China: Case Summary, 2018;
- [36] 刘成斌, 风笑天. “中国人口性别比”: 我们知道什么, 还应该知道什么[J]. 人口与发展, 2008(02):36-47.
- [37] 刘鸿雁, 汤梦君. 性别平等促进与出生性别比失衡治理: 来自中国三个县的实践[M]. 北京: 中国人口出版社, 2015.
- [38] 刘慧君, 李树茁. 出生性别比下降的路径选择与有效机制[J]. 人口与经济, 2011(04):1-9.
- [39] 刘爽. 中国的出生性别比与性别偏好[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [40] 陆杰华, 张韵. 中国性别失衡的公共治理视角: “孕前”与“产后”[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2014,34(06):24-26.
- [41] 穆光宗. 近年来中国出生性别比升高偏高现象的理论解释[J]. 人口与经济, 1995(01):48-51.
- [42] 欧阳晓明, 周宏. 苏南文化变迁中人的社会行为取向新探[J]. 南京社会科学, 2004(07):68-73.
- [43] 蒲琨, 陈讯. 性别失衡、阶层竞争与农村返乡年轻女性家庭地位的崛起——基于黔南 Z 村的调查[J]. 人口与发展, 2018,24(05):96-103+128.
- [44] 乔晓春. 对中国人口普查出生婴儿性别比的分析与思考[J]. 人口与经济, 1992(02):21-28+20.
- [45] 石人炳, 陈宁. 单独二孩政策实施对出生人口性别比的影响研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015,54(02):27-33.
- [46] 宋健. 中国出生人口性别比偏高问题的政策回应与效果——兼论县级层面社会政策协调的探索与启示[J]. 人口研究, 2009,33(04):1-9.
- [47] 宋月萍, 张婧文. 越少就会越好吗?——婚姻市场性别失衡对女性遭受家庭暴力的影响[J]. 妇女研究论丛, 2017(03):5-15.



- [48] 汤梦君,李威,姜玉,张翠玲,胡强强.北京农村计生利导政策的落实与影响分析[J].人口与计划生育,2009(12):26-28.
- [49] 汤兆云,马琳.出生性别比综合治理:有所为,有所不为[J].人口研究,2011,35(04):105-113.
- [50] 汤兆云.社会性别视角中的出生人口性别比偏高[J].人口学刊.2008.4:15-19.
- [51] 唐贵忠.农村计划生育的困境与对策[J].人口研究,1991(01):53-55.
- [52] 田雪原.人口学[M].杭州:浙江人民出版社,2004:305.
- [53] 王菲,刘爽.我国出生性别比失衡区域的识别、特点及成因——基于县(市)级层面的分析[J].人口与经济,2011(05):9-16.
- [54] 王朋岗,汪朦,杨胜慧.中国性别选择性人工流产的新趋势[J].人口与社会,2021(01):82-92.
- [55] 王军,郭志刚.孩次结构与中国出生性别比失衡关系研究[J].人口学刊,2014,36(03):5-13.
- [56] 王军,王广州,高凌斐,张央.中国出生性别比水平估计及形势判断[J].学习与实践,2016(03):82-91.
- [57] 席小平,陈胜利.关爱女孩行动评估[M].北京:中国人口出版社,2005.
- [58] 徐毅,郭维明.中国出生性别比的现状及有关问题的探讨[J].人口与经济,1991(05):9-12+54.
- [59] 严梅福.变革婚居模式 降低出生性别比——以湖北省为例[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),1999(05):97-101.
- [60] 杨国才,杨金东.社会性别视角下女儿养老研究[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2013,30(01):55-62.
- [61] 杨菊华.“普二新政”下出生性别比综合治理的挑战及其应对[J].探索,2016(01):75-80+2.
- [62] 杨菊华.意愿与行为的悖离:发达国家生育意愿与生育行为研究述评及对中国的启示[J].学海,2008(01):27-37.
- [63] 杨雪燕,李树苗.性别失衡背景下大龄未婚男性的商业性行为——基于中国农村地区的研究发现[J].人口学刊,2013
- [64] 杨雪燕,李树苗.约束型政策对于生育性别选择行为的影响:基于TPB模型的解释[J].人口与发展,2013,19(04):54-64.
- [65] 杨雪燕,尚子娟.“关爱女孩行动”治理模式识别——基于24个试点县区的分析[J].西安交通大学学报(社会科学版),2010,30(03):63-69.
- [66] 杨雪燕,伊莎贝尔·阿塔尼,李树苗.性别失衡背景下大龄未婚男性的商业性行为——基于中国农村地区的研究发现[J].人口学刊,2013(01):44-57.
- [67] 杨雪燕,伊莎贝拉·阿塔尼,李树苗.大龄未婚男性的男男性行为及其对公共安全的意义:基于中国农村性别失衡背景的研究发现[J].中国软科学,2012(05):58-67.
- [68] 张丽萍.80年代以来我国少数民族出生人口性别比与生育水平变化的历史回顾[J].人口与经济,2006(05):66-70+47.
- [69] 郑晓茹,陆卫群.我国农村适婚青年婚姻挤压状况分析[J].社会科学论坛,2013(02):236-242+248.
- [70] 庄亚儿,姜玉,王志理,李成福,齐嘉楠,王晖,刘鸿雁,李伯华,覃民.当前我国城乡居民的生育意愿——基于2013年全国生育意愿调查[J].人口研究,2014,38(03):3-13.
- [71] 庄渝霞.女性地位低的层级推演——对出生性别比偏高背后隐象的探析[J].南方人口,2006,1:41-50.
- [72] 邹平.关于北京市出生婴儿性别比的调查[J].人口研究,1983(04):35-36.



