

# CHINA

## 中国执行《北京宣言》、《行动纲领》和 23 届妇女问题特别

### 联大《成果文件》情况的调查问卷报告

#### **第一部分：中国在促进性别平等和给妇女赋予权利方面的总体 成就及面临挑战**

中国作为第四次世界妇女大会的承办国和《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国，始终遵循联合国关于保障妇女人权、促进妇女发展的国际公约精神，注重性别政策和法律的制定与执行。目前，基本形成了以《宪法》为基础、以《妇女权益保障法》为主体、包括相关法律在内的保障妇女权利与促进妇女发展相结合的法律法规体系，并通过实施《中国妇女发展纲要》，保障妇女在经济发展、政治参与、文化教育、卫生保健、环境保护等领域的平等权利，促进妇女发展。

中国政府分别于 2000 年 5 月和 2003 年 8 月向联合国提交了《中华人民共和国一九九五第四次世界妇女大会〈北京宣言〉和〈行动纲领〉执行成果报告》和《关于〈消除对妇女一切形式歧视公约〉执行情况第五次和第六次定期报告》，两个报告全面阐述了中国执行《北京宣言》《行动纲领》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的总体情况和经验分析。

本文按照调查问卷要求，结合中国实际，进行概要答复。

## 一、总体成就

1、中国政府持续制定和执行中国妇女发展纲要。为履行国际承诺，实现《北京宣言》和《行动纲领》12个优先领域中的妇女发展目标，1995年中国政府制定并颁布了第一部促进性别平等的行动纲领——《中国妇女发展纲要（1995—2000年）》，其实施成果反映在《中华人民共和国一九九五第四次世界妇女大会〈北京宣言〉〈行动纲领〉执行成果报告》中。联合国千年首脑会议通过《千年发展目标》后，中国政府于2001年5月颁布了第二部促进性别平等的国家行动纲领——《中国妇女发展纲要（2001—2010年）》（以下简称新纲要）。新纲要涵盖了《北京宣言》、《行动纲领》12个优先领域和《千年发展目标》中的8项主要目标以及23届妇女问题特别联大《成果文件》中的主要目标，提出了21世纪头十年中国妇女发展的34项主要目标和100项政策措施。新纲要实施成果在中国政府2003年12月向联合国提交的《关于〈消除对妇女一切形式歧视公约〉执行情况第五次和第六次定期报告》中已基本反映。监测评估结果表明，新纲要实施又取得重大进展。主要体现在：**妇女参政比例提高。**2002年全国女干部为1492.9万人，占干部队伍总数的37.4%，全国省部级以上女干部为221人，比2000年增长了13.9%，地厅级女干部为5160人，比2000年增长了21.5%。2002年省级政府部门领导班子中女干部配备率比2000年增加了12个百分点。2002年城镇居委会成员中女性占

61%，比 2000 年增长了 2.3%；**妇女就业比重提升**。城镇就业人口女性比重从 2000 年的 43.4% 上升到 2002 年的 45.5%，农村就业人口女性比重从 2000 年的 46.3% 上升到 2002 年的 45.6%；**妇女受教育程度上升**。2002 年全国小学适龄儿童入学率为 98.58%，男女童相差 0.09 个百分点，小学女生 5 年巩固率为 98.5%，比 2000 年提高了 4 个百分点。2002 年初中在校生女性比重为 47.4%，高等教育在校生女性所占比例为 43.9%，比 2000 年提高了 2 个百分点；**妇女健康状况改善**。2000 年妇女平均预期寿命达到 73.3 岁，比男性高出 3.9 岁，接近发达国家水平。2002 年全国孕产妇死亡率为 43.2/10 万，比 2000 年的 53/10 万又下降了 9.8 个十万分点。

2、中国政府努力构建和完善促进性别平等的国家机制。为保障在所有领域制定相应政策落实《北京宣言》、《行动纲领》和联合国第 23 届特别联大成果文件，中国政府于 1990 年 2 月 22 日成立了全国促进性别平等的协调议事机构——国务院妇女儿童工作委员会。2003 年委员会由最初的 17 个增至 32 个，其中包括 27 个政府部门和 5 个非政府组织。目前全国 31 个省、自治区、直辖市和县以上政府都成立了相应机构，已形成了四级政府性质的提高妇女地位、促进性别平等的组织机构体系（详细情况见第三部分）。

3、中国政府不断完善和制定促进性别平等的法律法规。从 1995 年至 2004 年 3 月，中国政府为促进性别平等，积极制定保障妇女权利的相关法律法规。1998 年至今，全国人大相继制定和修改了《收养法》、《预

防未成年人犯罪法》、《婚姻法》和《人口与计划生育法》、《工会法》、《农村土地承包法》等法律，加大给妇女赋权力度。其中《婚姻法》、《农村土地承包法》最为突出。《婚姻法》修正案在婚姻制度、夫妻财产、反对家庭暴力、家庭成员关系和离婚等保障妇女权利方面强化了针对性和可操作性。《婚姻法》中有六个条款都是针对家庭暴力的。《农村土地承包法》突出了妇女与男子平等享有土地资源的权利，该法第6条规定：“农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权”。第30条规定：“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其承包地”。《妇女权益保障法》是中国保障妇女人权的基本法。为进一步消除性别歧视、促进男女平等，中国的立法机构和全国人大正在加紧修订《妇女权益保障法》，以适应新形势下保障妇女权利的需要。

近十年来中国政府及有关部门相继制定了105件涉及保障妇女权利的行政法规和规章，各级地方政府与部门也都制定了相应的地方性法规和政策。

4、中国政府特别注重与非政府组织等机构的密切合作。国务院妇儿工委成员单位中包括中华全国总工会、中华全国妇女联合会、共青团中央、中国残疾人联合会、中国科学技术协会等五个非政府组织。这些组

织都制定了实施《中国妇女发展纲要(2001—2010年)》的部门方案，分别在女职工劳动保护、推进妇女参政议政、帮助农村妇女脱贫和城市妇女就业；扫除妇女文盲；提高妇女自我保健意识；维护妇女人身权利等方面积极与政府有关部门合作，开展了有效工作。全国妇联作为中国最大的非政府妇女组织，在保障妇女人权方面开展了形式多样的活动。比如，建立妇联干部特邀陪审员和劳动保障法律监督员制度。目前全国已有29个省(自治区、直辖市)建立了劳动保障法律监督员制度，担任劳动保障法律监督员的各级妇联干部达2300余人。

**5、中国政府抓住12个优先领域中的突出问题开展工作。改善农村妇女贫困状况。**中国是一个有着9亿多农村人口的发展中国家，农村妇女贫困是一个复杂多层面问题。政府把解决农村妇女贫困工作纳入国家的扶贫攻坚计划和西部大开发战略，实行党政“一把手”扶贫工作责任制，对妇女脱贫采取优惠政策和措施，鼓励和支持社会各界开展救助贫困妇女、女童项目和工程，减少妇女贫困程度和贫困人数。从1998—2001年底，中国农村贫困人口(包括贫困妇女在内)数量从4962万人降低到2820万人，减少了2142万人；**改善农村妇女生存环境。**到2003年底，全国农村卫生厕所普及率为50.92%，农村累计粪便无害化处理率为55.28%，农村自来水普及率为58.18%。全国农村推广节煤灶1.8亿户，占总户数的70%以上，发展户用沼气池950万个，太阳灶38万个。生存条件的改善不仅减轻了妇女的家务劳动强度，提高了其生活质量，也为

其参与发展提供了条件；**提高妇女卫生保健水平**。2000—2001年中央和地方政府投入专项资金2亿多元，在西部12省（区、市）实施“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目（简称“降消项目”），使项目地区孕产妇死亡率两年间由129.47/10万下降到92.19/10万。2004年政府将继续实施降消项目，并扩大实施范围；**扫除妇女文盲**。2000年中国有8699万文盲，文盲人口中妇女约占73%。政府通过制定扫盲教育目标，加大资金投入，推进扫盲教育改革等措施扫除妇女文盲。2000年成人妇女识字率为86.5%，提前完成了《中国妇女发展纲要（2001—2010年）》提出的“到2010年成人妇女识字率提高到85%以上”的目标。

另外，中国政府在推动性别平等和给妇女赋予权利方面还取得了许多成就，比如建立监测评估机制和监测评估指标体系、维护妇女权益的社会化工作机制等，在以上提及的两个报告和本报告第三部分均有阐述。

## 二、面临挑战

为履行中国政府对国际社会的承诺，实现《北京宣言》、《行动纲领》和23届妇女问题特别联大《成果文件》及《千年发展目标》，中国政府采取了一系列有效措施推动中国妇女的全面发展。但是，中国是一个发展中国家，尚处于社会主义初级阶段，物质基础和精神文明程度都有待于进一步提高，特别是在经济全球化背景下，中国经济和社会发展面临的问题也为妇女发展带来了障碍和挑战。总体来看，社会性别意识要进一步主流化，保障妇女人权的执法和司法力度要进一步加强，提高妇女地位的政府机制要进一步完善。重点要解决以下问题：（1）要进一步加

大反贫困力度，保护农村妇女的土地承包权益和女职工劳动保护权益，继续消除就业和再就业中的性别歧视；（2）要进一步提高妇女参与国家决策和管理的水平，特别要扩大基层妇女民主管理和监督范围；（3）要继续提高妇女的受教育水平，重点是降低西部地区女童辍学率和实现流动人口中儿童接受正规教育目标，杜绝女性新文盲的出现；（4）要进一步改善妇女的健康状况，特别是农村妇女和流动人口中妇女的卫生保健工作；（5）要继续保障妇女在婚姻家庭中各项权利的有效实现。预防和控制艾滋病、消除家庭暴力、打击拐卖妇女儿童等也是中国政府在未来的工作中需要特别推动的工作。

## **第二部分：执行《北京宣言》《行动纲领》重大关切领域及 23届妇女问题特别联大《成果文件》的进展情况**

根据联合国“提交报告国家无须答复所有问题，只需选择与国家执行情况中关系最密切问题来回答”的要求和中国的实际情况，本部分未涉及武装冲突，主要涵盖了：妇女与贫困、妇女的教育和培训、妇女与保健、妇女人权和对妇女的暴力、妇女与经济、妇女参与权力和决策、妇女与媒体、妇女与环境、女童等，并在相关领域对信息通讯技术、艾滋病病毒/艾滋病、移民、拐卖、老年妇女等做出答复。关于提高妇女地位国家机制的有关情况，将在本文第三部分予以说明。

### **一、妇女与贫困**

## A、有关成功的政策、立法改变和项目的例子

发展不平衡是中国经济社会发展面临的挑战，也是妇女发展面临的主要问题。在过去的几年中，中国的扶贫开发进展顺利，成效显著。1998—2001 年底，中国农村贫困人口数量从 4962 万人降低到 2820 万人，减少了 2106 万人。贫困发生率由 5.4% 下降到 3.0%，下降了 2.4 个百分点，贫困妇女的生存状况有了较大改变。

- 建立和完善城市居民最低生活保障制度。1997 年中国政府开始在全国建立城市居民最低生活保障制度。1999 年颁布了《城市居民最低生活保障条例》，使这一制度更加规范。各级财政不断加大对城市居民最低生活保障资金的投入。截至 2003 年底，全国领取最低生活保障金的城市贫困人口达 2235 万人，已基本实现了对城市贫困人口的应保尽保。世界银行专家认为，建立城市居民最低生活保障制度在中国是一个成功的举措。

- 减轻农民负担，进一步减少农村贫困人口，特别是贫困妇女人数。国家通过建立新型农村合作医疗制度，缓解农民因疾致贫、因疾返贫问题，目前试点工作已覆盖全国 31 个省（区、市）的 9300 余万农村。2004 年 2 月 8 日中共中央国务院下发了“关于促进农民增收若干政策意见”的一号文件，提出 2004 年国家要继续增加扶贫资金投入。各地区要进一步完善扶贫开发机制，强化扶贫工作责任制，做到扶贫到村到户，真正使贫困人口受益，减少和防止返贫。从 2004 年起中国逐步降低农业税税率，平均每年降低 1 个百分点以上，五年内取消农业税。2004 年中央财政加大对农业、农村、农民的投入，增加 300 亿元左右，比 2003 年



增长 20%以上。各地各部门采取具体措施落实一号文件。农业部采取了对农民购置农机进行补贴、推广节本增效农机化技术、推进农机服务产业化等五项措施，力争 2004 年使全国平均每个农机户新增纯收 100 元。北京、宁波等地已实现对农民“零赋税”。

●非政府组织在扶贫开发过程中发挥了积极作用。全国妇联制定下发了《关于进一步深化“巾帼扶贫行动”的意见》，举办了 12 个省（区、市）的“西部贫困地区县（处）级妇联干部培训班，加大智力扶贫力度。各地妇联积极争取政府扶贫资金，全国已有 28 个（区、市）实施了农村小额信贷项目，帮助妇女脱贫。近五年共组织发放小额信贷 9.5 亿元，帮助 200 万妇女摆脱了贫困。在城镇妇女中开展的“巾帼助困行动”，通过多种方式为特困家庭提供援助。巾帼扶贫系列行动，不仅增强了妇女适应市场经济的能力，还强化了妇女间的经济联系，提高了农村妇女的组织化程度。如山西省贫困地区妇女通过小额信贷建立起的妇女科技组织已经发展到 4860 个。

●救助贫困母亲的“幸福工程”、“母婴平安 120 行动”、“健康快车”、帮扶贫困残疾人的“康复扶贫”、资助女童的“春蕾计划”、资助贫困残疾儿童的“扶残助学项目”以及国际非政府组织筹集的扶贫资金达到了 200 亿左右。

●中国西部缺水，干旱缺水地区达 100 多万平方公里。缺水给西部带来的不仅是生活的极度窘迫和贫困，缺水导致的卫生条件落后，严重威胁着妇女儿童的生命健康。因旱患病、因病返贫的现象，在干旱地区变得异常严重。为救助西部边远山区及贫困地区的妇女儿童，2000 年中

国妇女发展基金会开展了“大地之爱 母亲水窖”工程。到目前为止，工程实施四期，累计投入专项资金 1.1 亿，争取到政府配套资金和专项资金的比例为 1: 1。在以西部为主的 22 个省（区、市）新建集雨水窖 9 万余口、小型水利工程 1070 个，受益群众近 90 余万人。

## **B、遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

- 农村脱贫的标准相对较低，缺乏可持续发展能力，一些人已开始返贫。要帮助贫困人口进一步改善生活条件，加强贫困乡村的基础设施建设，特别是交通、电力、通信设施建设，综合治理生态环境，逐步改变贫困地区社会、经济、文化的落后状态。

- 还存在大量的健康贫困问题。2000 年世界卫生组织 (WHO) 首次对 191 个成员国的卫生体系、绩效做出评估，中国位列 144。健康贫困问题主要表现为：近 1 亿人口没有获得医疗服务，2 千多万贫困人口得不到及时的医疗服务，近 20% 的县未达到“2000 年人人享有初级卫生保健”规划目标的合格或基本合格标准。

## **C. 取得的经验**

e) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 制定符合中国国情的扶贫开发政策。采取开发式扶贫方针，是中国扶贫开发取得成功的最基本、最重要的经验。

- 动员和组织社会各界参与扶贫，实行扶贫开发与生态环境保护相结合，并积极开展扶贫领域的国际交流与合作。

## 二、妇女的教育和培训

### A、有关成功的政策、立法改变和项目的例子

- 普及农村地区基础教育，减少女性接受教育的障碍，消除对女童的歧视。

为了如期实现《北京宣言》、《行动纲领》和《千年发展目标》提出的普及中小学教育的目标，中国政府 2003 年 9 月颁发了《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，提出到 2007 年，在西部地区基本普及九年义务教育（以下简称“普九”）、基本扫除青壮年文盲，“普九”人口覆盖率达到 85%以上，青壮年文盲率降到 5%以下。“决定”还提出要大力提高女童和残疾儿童的义务教育水平，力争 2010 年在全国实现全面普及九年义务教育和全面提高义务教育质量的目标。

为解决农村贫困家庭子女上学资金问题，中央财政设立中小学助学金，重点扶持中西部农村地区家庭经济困难学生就学。2004 年免费发放教科书范围由中西部农村地区扩展到全国的特困家庭、突发事件家庭及孤儿等。中国政府在已有助学办法的基础上，进一步建立和健全了扶持农村家庭经济困难学生接受义务教育的助学制度。提出到 2007 年，争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费），努力做到不让学生因家庭经济困难而失学。这些举措在很大程度上保障了家庭贫困的农村女童能与男孩子平等获得教育的机会，逐步缩小并消除农村地区基础教育中的性别差距。

2002年全国小学学龄儿童入学率达到98.58%，其中男性为98.62%，女性为98.53%。

- 采取有效措施，解决流动儿童受教育问题。2003年9月国务院办公厅转发了教育部、中央编办、公安部、国家发展和改革委员会、财政部、劳动和社会保障部《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，明确提出：流入地政府负责进城务工就业农民子女教育，将进城务工就业农民子女义务教育工作纳入当地普及九年义务教育工作范畴。意见还要求通过建立完善的保障进城务工就业农民子女接受义务教育的制度和机制，使进城务工就业农民子女受教育环境得到明显改善，九年义务教育普及程度达到当地水平。这一政策的制定，为各地解决流动儿童教育问题提供了强有力的支持。如，北京市实行流动儿童接受义务教育以区县管理为主，以公办中小学接收为主。现有义务教育学龄流动儿童23万余人，已有近18万人在公办中小学借读，约5万多人在“打工子弟学校”就读。

- 由全国妇联发起的救助贫困地区失辍学女童重返校园的“春蕾计划”，在近15年的时间里累计筹集资金5亿多元，救助135万女童重返校园。“春蕾计划”开办了2万多个“春蕾女童班”，兴建200余所“春蕾学校”。

## **B、遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

- 偏远贫困的农村地区教育经费短缺、投入不足，基础教育的硬件

设施较差、教师工资得不到可靠保障等。

- 贫困地区农村家庭现金收入低，在家庭资金有限的情况下，女童受教育权利得不到切实的保障。

- 调查发现，流动儿童中女童失学比例为 3.9%，明显高于男孩的 2.6%，这表明流动儿童教育方面存在着一定的性别歧视。

### **C、取得的经验**

- 要消除两性之间在基础教育上的差距，国家应加大对基础教育的投资力度，倡导全社会对女童教育的关注与支持，并应对贫困家庭的女童进行专门的资金援助和扶持。全国妇联开展的“春蕾计划”是一个成功的例子。

- 各级政府及部门积极修改并制定帮助流动儿童入学的政策法规，逐步扫除了流动儿童入学难问题的一些制度性障碍。

## **三、妇女与保健**

### **A、有关成功的政策、立法改变和项目的例子**

- 实施“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目。为促进西部地区妇女儿童儿童的生存、保护与发展，2000—2001 年，卫生部、国务院妇儿工委和财政部在西藏、贵州、青海、新疆、甘肃、云南、四川、宁夏、内蒙古、江西、重庆和湖南（湘西地区）12 个省（区、市）实施了“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目（简称“降消项目”）。到 2001 年底，“降消项目”提出的目标和支持性目标基本实现，1999

年 12 省 378 个项目县共死亡孕产妇 1963 人，2001 年死亡孕产妇 1410 人。孕产妇死亡率平均下降了 28.79%，新生儿破伤风发病率下降了 55%。

2000 年～2002 年全国分城乡孕产妇死亡率（1/10 万）

	2000 年	2001 年	2002 年	2002 年比 2000 年 增减幅度(%)
全国	53.0	50.2	43.2	-18.5
城市	29.3	33.1	22.3	-23.9
农村	69.6	61.9	58.2	-16.4

● 中国政府十分重视艾滋病的预防和控制工作。2003 年 12 月 1 日（世界艾滋病日），国务院总理温家宝亲临北京地坛医院，看望艾滋病患者，慰问医务人员，并与 3 名艾滋病患者握手。2003 年 12 月 19 日国务院副总理吴仪前往河南省艾滋病村视察。2004 年 2 月国务院成立了防治艾滋病工作委员会。国务院副总理吴仪任主任，中央国家机关 23 个部门和 7 个省（区）有关负责同志为成员。委员会主要负责研究制定艾滋病防治工作的重大方针、规划，协调解决防治工作中的重大问题，组织中央国家机关有关部门、地方各级人民政府并动员全社会大力做好艾滋病防治工作。随后国家出台了“四免一关怀”政策，即向艾滋病感染者免费提供抗病毒药物治疗、免费匿名检测、免费母婴阻断、对艾滋病孤儿实行免费上学，将生活困难的艾滋病患者纳入政府救助范围。

2004 年 2 月 18 日，河南省 76 名省直机关干部与市县干部一起进驻全省 38 个艾滋病疫情高发村，包村解决艾滋病患者的治疗、生活等实际问题，并帮助建设学校、村卫生室、道路等公共设施。

2002年中国科协组织开展了在重点人群和青少年中的预防艾滋病知识宣传活动。2003年教育部印发了《中小学生预防艾滋病专题教育大纲》，编写了预防艾滋病教育挂图，在中学阶段进行预防艾滋病教育，培养青少年健康的生活方式，增强自我保护意识和抵御艾滋病侵袭的能力。2003年中国科协、教育部和卫生部开发了《认识、预防、关爱——青少年预防艾滋病知识》宣传展板，在全国31个省（区、市）巡展。

2003年卫生部和联合国儿基会在河南省信阳市的狮河区、驻马店市的上蔡县开展了预防与控制艾滋病母婴传播干预项目，在目标人群中开展艾滋病毒抗体检测和检测前后的咨询；对检测阳性的孕妇提供产前、产中、产后的药物阻断与关怀；对阳性孕妇所生育的婴幼儿进行随访、实施人工喂养等。2004年3月2日中美艾滋病防治合作项目在北京启动，该项目投入1500万美元，分5年在黑龙江、内蒙古、新疆、山东、北京、河南、安徽、广东、贵州和西藏等地逐步开展艾滋病防治工作。

● 已婚育龄妇女生殖健康水平普遍提升。2002年9月实施的《人口与计划生育法》，要求“开展人口与计划生育工作，应当与增加妇女受教育和就业机会、增进妇女健康、提高妇女地位相结合”。各级政府采取积极措施，落实法律规定，使广大育龄妇女对避孕节育享有知情权、避孕节育手术决定权和安全保障权，在计划生育技术服务人员的指导下，选择适合自己的避孕节育方法，免费享受国家提供的计划生育基本项目技术服务。

- 各级政府积极采取措施，为下岗失业妇女提供保健服务。如江苏苏州市开展了“苏州市特困妇女健康援助行动”，将其列为该市“十五”规划的主要内容。2003年10月，苏州城区低保人员中近800名49周岁以下的已婚妇女在指定医院接受了免费妇科病普查。

## **B、遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

- 卫生经费不足，设施不完善，是制约妇幼卫生服务能力提升和影响妇女健康的一个重要因素。

- 妇女卫生保健水平发展极不平衡。城市与农村、沿海与内地、东部与西部经济发展不平衡，妇女卫生健康水平差距也很大。2002年全国孕产妇死亡率为43.2/10万，城市孕产妇死亡率为22.3/10万，农村孕产妇死亡率为58.2/10万，相差2倍多。沿海地区孕产妇死亡率为19.7/10万，内地为53.8/10万，而边远地区高达71.6/10万，差距更为明显。在妇女生殖系统疾病发病率中，与妊娠分娩有关的损伤性疾病、生殖系统感染等，都存在着很大的城乡差别。

## **C . 取得的经验**

e) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 开展多部门合作和综合治理是解决妇女卫生保健突出问题的有效途径，如西部地区“降消项目”的实施对改变西部地区农村妇女的生殖健康水平起到了重要的推动作用。



- 加强乡村卫生机构建设，提高医疗卫生人员素质，是提高妇女儿童健康水平的基础条件。

- 坚持以人为本，健康宣传与教育相结合，提高妇女的健康意识，是增强其利用卫生服务能力的前提条件。

#### **四、妇女人权和对妇女的暴力**

##### **A . 有关成功的政策、立法改变和项目的例子**

近几年，中国政府为保障妇女人权和消除对妇女的暴力所采取的成功措施主要有：

- 颁布地方性法规，建立社会化维权机制，采取多种方式和手段，保障妇女人权，预防、制止侵犯妇女人权。

中国司法、公安等部门与妇联组织密切合作，维护妇女权益。2001年11月，中国建立了由劳动和社会保障部等13个政府部门及全国妇联组成的全国妇女儿童权益协调组。目前全国已有23个省（区、市）、300余个地（市）建立了由多部门联合组成的、不同形式的妇女儿童维权协调机构。

为保障妇女人权提供法律援助。目前中国已建立了法律咨询中心、妇女儿童法律援助中心等法律服务机构8000多个。

在法院系统建立维权法庭、维权合议庭近2000个，1万多名妇联干部担任了特邀陪审员。如：武汉市汉阳区法院成立了针对家庭暴力的“妇女维权合议庭”，对侵害妇女人权案件实行快审快结。

在反对家庭暴力方面，中国虽然目前尚无全国性专门法律，但是相关法律中有相应条款，如 2002 年新修改的《婚姻法》在总则中明确规定了禁止家庭暴力。湖南省长沙市 1996 年 1 月出台了中国第一个反对家庭暴力的地方性法规《关于预防和制止家庭暴力的若干规定》；2002—2004 年江西、陕西、河北、安徽四省又相继制定了预防和制止家庭暴力的地方性法规。目前全国已有 16 个省（区、市）出台了预防和制止了家庭暴力的地方性法规，90 余个地（市）制定了相关政策。

- 开展宣传教育与培训，提升全社会反对对妇女暴力的意识。

在联合国妇女发展基金的资助下，全国妇联 2002 年启动实施了“在试点省份共享消除对妇女性暴力行为的战略”项目；2003 年 7 月，全国妇联和国际劳工组织合作的湄公河流域反对拐卖妇女儿童项目（第二阶段）在云南启动，项目通过能力建设、意识提高和直接援助三项干预手段，增强群众的社会性别意识和防拐意识。

2000 年 6 月，中国法学会启动了“反对针对妇女的家庭暴力对策研究与干预”项目，开办了反对家庭暴力网站和向全国开放的反对家庭暴力资料中心，建立了反对家庭暴力城市、医疗、农村综合干预试验区。在中央和地方分别举办针对男性公民、男性执法者、男性地方官员以及培训者等不同对象的反家暴培训班。为强化执法人员的反家暴意识，编写了《反对对妇女的家庭暴力——公安工作者培训教材》，开展了针对性的培训。2003 年 3 月向十届全国人大议案委员会提交了《家庭暴力防治

法》建议稿。中国法学会于 2003 年建立了反对家庭暴力的民间网络和研究中心，使项目开创的防治家庭暴力系列活动和措施能够继续。

各级妇联组织利用其网络健全的优势，开展宣传教育活动，提高公众反对家庭暴力的意识。如：街头公益广告宣传；组织反家暴剧目演出；出版反对家庭暴力书籍；组织反暴力讨论等。2002 年在全国热播的第一部反对家庭暴力的电视剧《不要和陌生人说话》，使众多的社会公众认识到家庭暴力的严重性和危害性，引起了全社会对防治和制止家庭暴力前所未有的关注。

- 政府部门和非政府组织合作，采取多种措施和手段，救助受害妇女。

各级公安、民政等部门与非政府组织密切协作，妥善安排拐卖后被解救妇女的善后工作。如：公安部与联合国儿童基金会合作，在云南、江苏、四川三省建立了 3 个解救被拐卖妇女儿童的中转、康复、培训中心，提供具体救助。

各地司法部门与妇联组织合作，成立“家庭暴力伤情鉴定中心”、“110 家庭暴力报警中心”、“家庭暴力投诉站”、妇女避救站、妇女权益法律援助中心等，为受害妇女提供庇护、医疗、心理、法律咨询等方面的帮助。

- 打击拐卖妇女儿童的国内国际犯罪活动。2001—2003 年，中国公安部门共破获拐卖妇女儿童案件 20360 起，抓获犯罪分子 22018 名，解救被拐卖妇女儿童 42215 人。目前中国政府已与 20 多个国家签订了引渡

条约，与 12 个国家签订了刑事司法协助条约，与有关国家的警察部门签订了 40 多个警务合作协议。2001—2005 年，中国公安部继续与联合国儿童基金会合作，扩展“反对拐卖、暴力侵害妇女儿童”项目。国务院妇儿工委办公室、公安部、劳动与社会保障部、全国妇联等多部门积极参加湄公河流域反对拐卖妇女儿童的国际合作项目。通过国际合作，有效地打击了拐卖妇女儿童的跨国犯罪活动。如：2003 年国际刑警中国中心局与南非警方合作，破获一起跨国贩卖妇女、组织妇女卖淫案件。

## **B . 遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

d) 描述在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时遇到的障碍、差距和挑战。

- 尚未制定国家级反对家庭暴力的专门法律。
- 消除对妇女暴力行为的有效机制不够成熟，需要在各种反暴力机制中实现社会性别主流化。
  - 需要进一步加强对妇女暴力特别是性骚扰防治及立法的研究。

## **C . 取得的经验**

e) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 制定相关法律法规是保障妇女人权、消除对妇女暴力行为的法律保障。
- 建立多部门合作机制，形成保障妇女人权、反对对妇女的暴力工

作网络，成立各种援助机构是保障妇女人权、消除对妇女暴力行为的有效方式。

- 开展多形式、多层次的宣传教育和培训活动，是不断提高政府部门人员和社会公众的社会性别意识，引起他们对遭受暴力妇女的关注，从而更加重视妇女人权和暴力问题，并采取积极行动的基础工作。

- 开展国际合作，积累经验，并加大资金投入是保障妇女人权、预防和制止针对妇女暴力的重要途径。

## **五、妇女与经济**

保障妇女的经济权利，重视妇女的经济参与，发挥妇女在国家经济建设中的作用，是中国政府一贯坚持的原则。21 世纪以来，中国在促进妇女获得经济资源、平等就业的机会，增强妇女经济能力方面采取的成功政策和举措有：

- 召开全国再就业工作会议，出台了促进就业和再就业的扶持政策。2002 年 9 月中共中央和国务院召开了全国再就业工作会议，提出了一整套促进就业和再就业的政策措施，从税费减免、小额贷款、岗位补贴、社保补贴、就业援助等方面对下岗失业人员进行扶持。为解决困难群体就业，各级政府把有劳动能力和就业意愿的 40 岁以上女性、50 岁以上男性作为再就业援助的主要对象，通过政府出资购买公益性岗位等办法，为大龄求职女性提供即时岗位援助、岗位补贴、社保补贴等多种帮助。一些城市的公共职业介绍机构还开设了专门为女性提供就业服务的窗

口，免费为女性下岗失业人员提供职业指导、职业介绍，举办女性专场招聘洽谈会。2003年8月国务院再次召开全国再就业工作座谈会，检查政策落实情况，解决存在的困难和问题。经过一年多努力，再就业工作成效已经显现，到2003年底，全国实现再就业440万人，其中女性158万人。

- 开发社区就业岗位，促进下岗职工再就业。针对下岗女职工年龄偏大、技能单一，再就业困难的实际情况，国家制定出台了一系列扶持优惠政策，把社区就业作为再就业工作的主攻方向。劳动和社会保障部制定的《关于推动社区就业工作的若干意见》，在全国确定了100个重点联系城市，推动社区就业工作。民政部下发的《关于进一步做好社区再就业工作的通知》，要求市、区、街道服务中心重点开发福利服务、家政服务岗位，为下岗失业妇女再就业的提供帮助。各地结合实际，制定出台了许多促进女职工在社区就业政策措施。如，关于小时工就业若干规定和小时工最低工资标准，明确规定了小时工的范围、劳动关系建立、劳动报酬、社会保险缴纳与待遇等问题，保障非正规就业女性的劳动权益。

- 加大执法监察力度，严肃查处侵害女职工权益的违法行为。为防止就业性别歧视，2002年政府劳动部门配合全国人大开展了《妇女权益保障法》落实情况大检查活动，共检查单位5.5万个，涉及女职工107万人，检查纠正侵犯女职工权益案件12676件。积极推动劳动合同、集

体合同制度的建立和规范。截止 2001 年，全国城镇国有、集体企业和外商投资企业劳动合同签订率达 95%，集体合同制度覆盖职工达 5000 多万人。在审核集体合同时，要求集体合同文本中应包括女职工各项权益条款，以保证女职工权益保护的各项规定得到落实。

- 创新帮扶模式，有效开发妇女的就业潜能。各级妇联积极争取国内外资金支持，努力探索城市小额信贷帮扶妇女就业的新途径。天津市通过实施“下岗女工再就业与创业”国际项目，累计向 2500 余名下岗女工发放小额贷款，97%的贷款户实现了自主就业。2002 年全国妇联与外经贸部等单位联合召开了“妇女创业与下岗女工再就业经验交流会”，总结推广了各地经验。三年来，各级妇联共争取小额贷款资金 2 亿多元，直接帮助 60 万名妇女创业与再就业。

- 为保障妇女平等享有经济资源，2003 年实施的《农村土地承包法》将男女平等作为一项基本原则写入了总则，并进一步充实和完善了保护农村妇女土地承包权的具体规定，使该法的司法解释更具有性别视角。按照该法规定，农村妇女土地权益受损害，可以申请仲裁或提起诉讼，而以往，对没有承包合同的土地纠纷，法院不予受理。

## **B . 遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

d) 描述在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时遇到的障碍、差距和挑战。

- 劳动力市场供大于求，就业结构性矛盾依然存在。这种状况为用

人单位人为地抬高就业门槛、设置性别限制提供了条件，使妇女面临更大的就业挑战。

- 侵犯女职工劳动权益的现象时有发生。一些企业有法不依，如不与女职工签订劳动合同、使用女童工、不给女职工提供必要的劳动保护设施，使女职工的劳动权益得不到有效保护。

- 相关政策法规体系的不健全、与现实的不适应、操作性不强和缺乏罚则等，未能有力遏制就业中的性别歧视，需要加以补充和调整。

- 与市场体制相适应的生育保障制度的完善进展缓慢，在一定程度上增加了企业的劳动力成本，成为女性平等就业的一个主要障碍。

## **C . 取得的经验**

**e ) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。**

- 必须以提高下岗失业妇女的综合素质和经济能力为重点，大力加强对下岗失业妇女的教育培训，提升就业能力，开掘自身潜能。

- 必须立足服务，完善妇女就业服务体系，强化服务职能，争取政策支持，为妇女提供信息、技术、资金、法律等多方扶助。

- 必须以政府推动为核心，促进社会性别意识纳入经济决策主流，形成党政领导重视，社会各界支持，共同为妇女参与经济服务的工作格局。

## **六、妇女参与权力和决策**

### **A . 有关成功的政策、立法改变和项目的例子**



a) 政府或其他部门 ( 非政府组织、公民社会、私营部门 ) 为实现这些目标采取了哪些成功的措施 ( 如立法措施、政策改革、媒体宣传活动和试点项目 ) ?

近年来, 中国政府为推动妇女参政采取了一系列积极有效的举措:

- 采取措施确保妇女平等进入权力结构参与决策。2001 年中共中央组织部印发《关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》提出: 2001—2005 年“各级党代会女代表、人代会女代表和政协女委员的比例, 要在上一届的基础上进一步提高。” 2003 年第十届全国人民代表大会有女代表 604 人, 占代表总数的 20.2%, 其中女常委 21 人, 占常委总数的 13.2%, 有 3 位女性当选为全国人大常委会副委员长; 国务院副总理和国务委员中各有一位女性, 分别占总理总数和国务委员总数的 20%。第十届全国人大常委会委员和全国政协女委员、人大女副委员长和政协女副主席的人数和比例都高于九届。

- 制定规划, 培养选拔女领导干部。《中国妇女发展纲要(2001—2010 年)》提出的主要目标是: 提高妇女参与行政管理的比例, 各级政府领导班子中要有 1 名以上女干部, 国家机关部 ( 委 ) 和省 ( 自治区、直辖市 ) 地 ( 市、州、盟 ) 政府工作部门要有一半以上的领导班子配备女干部, 正职或重要岗位女性数量有较大的增加; 女干部占干部队伍总数的比例逐步提高; 女性较集中的部门、行业管理层中的女性比例与女职工比例相适应; 村民委员会、居民委员会成员中女性要占一定比例。为落实这

一目标，中共中央组织部在《关于进一步做好培养选拔女干部、发展女党员工作的意见》中明确提出 2001—2005 年省级以下各级党委、政府领导班子要配 1 名以上女干部；各级党委、政府工作部门要有一半以上的领导班子配备女干部；市（地）级以上党和国家机关中 45 岁以下的厅局级女干部、35 岁以下的处级女干部在同级干部中的数量要逐步增加。2002 年中组部召开了第五次培养选拔女干部工作会议，强调在地方人大、政协和党政领导班子换届选举中注意选拔配备女性。目前中国 31 个省（区、市）党委领导班子都至少配备了一位女干部。

- 加强对女干部的培训，提高妇女参与决策和领导的能力。《2001—2005 年全国干部教育培训规划》明确提出：要抓好女干部培训，保障女公务员接受培训的权利。各级政府人事部门在落实国家“十五”干部教育规划时，非常重视女公务员的培训工作，中国女性公务员的能力得到了不断提高。

- 重视基层和少数民族女干部的培养。如：从高等院校选调优秀应届毕业生到基层工作锻炼，培养基层女干部；针对少数民族地区特点，加强对少数民族女干部的培训 and 挂职锻炼；2000 年 2 月国家民委举办了“全国西部地区少数民族女干部培训班”，以提高少数民族妇女的参政能力。

- 全国妇联积极向政府、人大、政协以及有关职能部门反映妇女参政中存在的问题；促进有关妇女参政法律法规、政策和措施的制定与落

实；积极推动政府部门将培养选拔女干部工作纳入政府工作的议事日程和整体规划。2002年9月下发了《关于进一步做好村民委员会换届中妇女参选参政的通知》，促进农村妇女的参选参政工作。湖南省为推进妇女积极参加村委会选举并扭转妇女进入村委会比例下降的现象，在2002年上半年进行的第五届村民委员会选举中，省民政厅和省妇联联合发文，提出保证村委会成员中至少有一名女性的政策措施，要求如选举出来的村委会成员没有女性，成员职数缺额可以就女性成员单独投票，成员职数已满原定名额的，应增加村委会成员职数，补选女性担任此职。并且在选举过程的督察验收中将是是否选出女性村委会委员作为一项重要的考核指标，指导帮助200多个村专门就女性成员进行补选。到2002年底换届选举工作结束时，全省47463个村委员会成员中有女性49903人（平均每个村1.05人），占村委会成员总数的29.38%，比上届增长4.1%。

## **B. 障碍与差距**

d) 描述在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时遇到的障碍、差距和挑战。

- 妇女参与权力和决策的法律法规体系不健全。
- 中高级女干部、正职女干部和年轻女干部比例偏低，基层女干部队伍建设比较薄弱，后备干部队伍中女干部数量不足，地区和部门之间的发展也不平衡。
- 妇女参与决策和管理的意识及能力有待进一步提高。

- 由于性别平等观念薄弱，部分地方和部门在培养、选拔干部时还不同程度地存在着同等条件下择男不择女等问题。

### **C . 取得的经验**

e ) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 健全法律法规，制定政策、措施和整体规划，是妇女参与权力和决策的制度保证。

- 加强对女性人才的培养和选拔是提高妇女参政意识和能力的重要措施。

- 广泛开展宣传和教育，提高全社会特别是决策层的社会性别意识是推进妇女参政的内在要求。

## **七、妇女与媒体**

中国政府重视传媒在推动男女平等，改变社会对女性歧视和偏见方面的作用，制定了相应的法律法规和政策。《广告法》、《电影审查规定》、《电视剧审查规定》都明确禁止在大众媒体、广告和文艺作品中出现色情和有辱妇女人格的作品。2001年中宣部召开首都新闻单位总编会议，要求媒体遵循国家的法律法规，认真贯彻《中国妇女发展纲要（2001—2010年）》的原则，大力宣传男女平等基本国策。

### **A . 有关成功的政策、立法改变和项目的例子**

- 在传媒和新通讯技术内，并通过媒体和新通讯技术增强妇女参与

意见表达和作出决策的能力。

网络媒体和无线通讯等新通讯技术的迅速发展，极大地拓宽了人们的信息渠道，改变了人们沟通交流的方式，女性群体在其中受益匪浅。互联网为女性创造了世界的虚拟社会，扩大了她们思考、学习和生活的空间；借助互联网，女性可以方便地接触到新的思想和文化，为超越来自传统意识和文化等构成的障碍提供思想武器，加速了现代女性的成长。

目前中国大陆的女性网民已占全部网民的 40.7%，上网目的十分明确，搜寻特定信息，造访媒体网络和阅读感兴趣公司的产品。这些新的媒体和通讯方式使得妇女参政议政变得更为便利。人们通过网络以及其他媒体更多地了解与妇女利益密切相关的问题，并积极参与决策的制定。与妇女权益密切相关的“妇女阶段就业”、“男女公务员同龄退休”等问题，都曾在互联网上展开过全面而广泛的讨论。

● 为促进媒体对女性做出均衡和非成规定型描述。中国非政府组织做出了积极的贡献：

中国妇女报与首都女记协妇女传媒监测网络共同主办的“传媒守望”专栏，于 2003 年 1 月 1 日正式在中国妇女报推出，其宗旨是“用性别视角看传媒”，倡导大众媒体突破陈规定型，反映丰富多彩的男女两性形象。栏目的宗旨是推进女性参与传播、促进媒体中的性别平等，创造有利于男女两性平等发展的社会文化空间。

2003 年 3 月 8 日中国网络媒体 (<http://netmedia.academe.com.cn/>) 与

报纸媒体及相关非政府组织合作创办了“传媒与性别”专栏。通过这一栏目来建立传媒与性别关系研究成果及实践经验的交流平台，吸引更多的新闻工作者关注传媒与性别的关系，促进该领域研究与实践的发展，提高新闻传播领域对社会性别的敏感。

2003年4月，由妇女传媒监测网络/中国法学会反家暴项目“运用媒体反对家庭暴力”分项目编订的《家庭暴力报道专业准则》已经印成折页并即将向传媒工作者散发。该准则借鉴国外同类资料针对当前媒体对家庭暴力报道中存在的一些问题，制定了传媒工作者的自律规范。

## **B.遇到的障碍和现存的差距及挑战举例**

中国是一个经历了漫长封建社会的国家，要彻底改变传统的以男性为中心的社会和文化行为模式，克服由于性别而分尊卑的错误观念是一项艰巨的任务，需要经历长期的过程。

- 目前妇女参与传媒决策的比例还比较低。
- 由于缺乏明确有力的法律制约和国家权利机关的监管，一些媒体和商家为了追求高额的商业利益，在广告、影视作品等大众传媒中对妇女形象的歪曲、贬低甚至侮辱性描绘时有发生。
- 一些媒体工作者社会性别意识淡薄，使得主流媒体中依然存在着对女性形象成规定型的描述。

## **C. 取得的经验**

- e) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要

经验的有关信息。

- 在媒体工作者中大力宣传和倡导正确、积极的社会性别意识。
- 坚持不懈地对传媒中关于女性的负面报道进行批判，引导公众树立正确的社会性别意识。

## 八、妇女与环境

### A. 有关成功的政策、立法改变和项目的例子

a) 政府或其他部门 ( 非政府组织、公民社会、私营部门 ) 为实现这些目标采取了哪些成功的措施 ( 如立法措施、政策改革、媒体宣传活动和试点项目 ) ?

21 世纪以来，中国政府在环境保护方面先后颁布了《海域使用管理法》、《环境影响评价法》、《清洁生产促进法》、《草原法》、《放射性污染防治法》、《防沙治沙法》等多部法律法规，进一步完善了环境保护的法律体系。《中国妇女发展纲要（2001—2010）》明确提出，要为妇女创造适宜的生活和工作环境，提高妇女参与环境保护及决策的程度。

● 在近几年的环境执法工作中，国家环保部门对危害妇女儿童健康的案件严查快办，依法维护妇女儿童的环境权益。如，对造成湖南省安化县梅城镇东完小学生“5.8”硫化氢中毒的企业，责成当地政府依法取缔。

● 各级政府积极吸收妇女参与环境保护和决策。据统计，国家环保总局及直属单位中，女性占职工总数的 37.6%；环境监察执法人员中，

女性占 30%。在全国人大环境与资源委员会中，有女性担任副主任委员。国家环保总局及省、地、县三级政府中也都有分管环境的女市长和女环保局长。在 2002 年召开的“首届可持续消费与可持续生产国际论坛暨首届中国绿色产品与技术国际展示会”上，表彰了一批为环境科学做出贡献的女性代表。环保领域的女性越来越多，为推动“妇女与环境”领域目标的实施提供了保障。

- 在环境保护和可持续发展项目中纳入性别观点。由加拿大国际发展署和中国国家经贸委联合管理、国家环保总局协助执行的清洁生产合作项目，积极致力于提高社会性别平等意识。2004 年 1 月召开的“中—加清洁生产项目领导艺术和企业管理研讨会”将社会性别平等的内容融入了培训之中。

- 由陕西省“妈妈环保志愿者协会”组织实施的“农村妇女环境教育项目”采用参与式培训方式向农村妇女推广可持续发展的生存、生产、生活方式。项目涉及陕西省 9 市 13 区（县）7000 多人次，帮助当地妇女更好地了解环保，并将其与现实生活联系在一起，对改善她们的生活环境，提高生活水平起到了推动作用。

- 2000 年全国妇联开展了“抵制白色污染，重拎布袋子”咨询活动。2001 年为增强广大妇女的节水意识，普及家庭节水常识，全国妇联与水利部开展了“2001 妇女参与节水”主题宣传活动，北京、上海等 10 个缺水城市的数十万妇女参与其中。2003 年 6 月全国妇联和国家环保总局



向全国 3 亿 4000 万家庭发出倡议：“人人行动起来，营建绿色家庭”，启动了“绿色家庭”系列宣传活动，计划用 2 年时间，向亿万家庭宣传普及家庭环保知识，动员家庭成员参与环保。

- 来自政府部门、科研院所、新闻媒体等成员组成的中一加清洁生产“妇女与环境”小组，积极热心于环境保护的宣传和教育，并致力于妇女在环境保护中发挥作用。2002 年 12 月该小组主办了“妇女与环境论坛”，就环保热点问题进行了研讨和交流。2003 年 9 月该小组在北京举行了“社会性别与环境”培训，把性别平等观点纳入培训，增强了学员在环境保护中的社会性别意识。2003 年 11 月该小组成员出席了第三届中国国际民间环境组织合作论坛，并就“妇女、儿童与环境教育”议题展开讨论。

- “北京地球村环境文化中心”等民间环保组织于 2002 年 9 月在南京举办“可持续发展世界首脑会议后续 公民环保研讨会”，会议形成的《行动纲要》提出要关注弱势群体，发展鼓励妇女儿童和老人等参与的环保项目；主张资源公平分配，推动社会公正。

## **B . 障碍与差距**

d) 描述在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时遇到的障碍、差距和挑战。

- 妇女尚未能够充分参与环境决策和管理，应该进一步增加妇女在环境和发展领域中的决策管理人员的比例，提高环保机构和组织中的女

性比例，使她们真正平等地参与可持续发展。

- 需要进一步推动政府将社会性别意识纳入可持续发展的方针政策和行动方案。

- 需要建立各级评估机制，以评估可持续发展战略以及相关的环境政策对妇女可能造成的影响。

### **C . 取得的经验**

e ) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 政府和非政府部门的密切合作、各种社会力量的积极参与是促进妇女参与环境保护和可持续发展的重要方式。

- 积极开展国际合作、在相关项目中纳入社会性别意识，是推动政府部门制订可持续发展各项方针政策时实现社会性别主流化的重要途径。

- 通过媒体等渠道进行环保宣传，增强全民族的可持续发展意识，提高妇女获取各种资源的能力，是促进妇女参与环境决策的有效手段。

## **九、女童**

### **A . 有关成功的政策、立法改变和项目的例子**

a ) 政府或其他部门 ( 非政府组织、公民社会、私营部门 ) 为实现这些目标采取了哪些成功的措施 ( 如立法措施、政策改革、媒体宣传活动和试点项目 ) ?

中国政府历来把女童发展作为儿童发展和保护的重点。进入 21 世纪，中国政府采取的具体措施有：

- 2001 年 5 月国务院颁布了促进儿童发展的国家级行动计划——《中国儿童发展纲要（2001—2010 年）》，全国所有的省级、98%的地市级、92%的县区级政府都制定了本地的儿童发展规划，并纳入当地经济和社会发展规划；纲要包括了联合国千年首脑会议和儿童问题特别联大提出的全球目标。女童的生存、保护与发展是儿童发展纲要的重要内容。

- 制定法律政策与开展宣传教育并举，消除对女童的歧视，保护女童平等的出生权和生存权。2001 年中国颁布并实施了《人口与计划生育法》，坚决制止非法鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠的行为；禁止歧视、虐待生育女婴的妇女和不育的妇女，禁止歧视、虐待、遗弃女婴。针对出生婴儿性别比偏高的问题，国家人口和计划生育委员会与联合国儿童基金会联合开展了保护儿童权利宣传教育项目，国家人口和计划生育委员会 2003 年 3 月启动的“关爱女孩行动”提出：消除性别歧视要从生育抓起、倡导男女平等从娃娃做起，具体做到：怀男怀女同样重要，生男生女同样高兴。主要内容包括四个方面：一是开展强大的生男生女都一样的舆论宣传，营造更有利于女孩生存与发展的社会舆论和法制环境；二是加强以避孕为主的技术指导和服务工作，提高母婴保健水平，防止女婴非正常死亡；三是建立一套行之有效的有利于女孩生存和发展的激励机制；四是依法严格管理好胎儿性别鉴别工具，严格禁止非医学性别鉴

定和流产。目前全国 265 个县（市、区）开展了形式多样的试点工作；卫生、公安、司法等部门也将严厉查处胎儿性别鉴定和性别选择引产的违法案件。

- 消除在保健和营养方面对女童的歧视。《中国儿童发展纲要（2001—2010 年）》明确提出，要“改善女童卫生保健条件”。各级政府采取措施，通过加大卫生投入，资金向农村倾斜，加强农村初级卫生保健和卫生服务，控制儿童疾病，组织专门医疗组，为贫困女童送医送药、免费检查身体等。2001 年中国政府实施的《中国食物与营养发展纲要（2001—2010 年）》，在提高儿童营养水平的同时，重点关注女童的营养状况。在对贫困地区女童生长发育及营养状况进行全面调查的基础上，确立“女童重点”的原则。目前中国女童生长发育曲线已与世界卫生组织标准持平。

- 消除对童工的经济剥削并保护女童。2002 年 6 月中国政府签署和批准了国际劳工组织第 182 号公约《禁止和立即行动，消除最恶劣形式的童工劳动公约》；2002 年 10 月国务院重新修订《禁止使用童工规定》，对违禁使用童工的单位和个人予以严厉的经济惩罚，为保护女童提供了法律保障。

- 消除对女童的暴力行为。各级政府加大对女童人身权利的保护，注重消除对女童的歧视和暴力，严惩拐卖、胁迫少女卖淫和强奸、暴力伤害等针对女童的暴力违法犯罪行为。近几年国家投入专款 1.56 亿元，用于打击拐卖妇女儿童儿童的专项斗争，各级公安机关对拐卖、强奸和伤害

女童案件，坚持从重、从快、从严处理，依法维护了女童的人身权利。

- 为校外女童提供培训。中国科协与联合国儿童基金会联合开展的非正规教育项目，对 14 个省 46 个县的校外女童提供生活能力、生产技能和文化健康知识培训。在每个县建立 5 个村级非正规教育学习中心。截止 2002 年底，46 个项目县已经建立了 230 个村级非正规教育学习中心。

- 2001—2005 年，全国妇联与联合国儿童基金会合作，在天津市和海南省实施改善女童权益弱势地位的“女童优先权”项目试点，仅 2002—2003 年就有近 10 万人次直接参加了有关女童权益的宣传和培训活动。

- 2002 年 11 月，全国妇联与英国国际发展部合作，在云南、四川和甘肃三省贫困地区启动了“中英大龄女童技能培训和能力建设项目”，旨在提高大龄女童素质、促进大龄女童参与当地经济和社会发展。

## **B . 障碍与差距**

d ) 描述在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时遇到的障碍、差距和挑战。

- 性别平等意识尚未被人们普遍接受，重男轻女的传统观念仍然是影响女童地位的重要因素。

- 贫困地区女童受教育水平偏低。

- 流动人口中女童的卫生保健、教育、法律保护等问题有待进一步改善。

- 需要进一步发挥家庭在提高女童地位方面的作用。

## **C . 取得的经验**

e) 提供在执行每个关切领域和确定的其他关键问题时取得的主要经验的有关信息。

- 保障女童的生存与发展是一个庞大的社会工程，需要各级政府和全社会的重视和关注。政府加大工作力度及广泛动员和组织社会力量，争取项目和投入，建立各种社会力量合作的机制是解决女童问题的重要保障。

- 完善法律法规，制定相关的方针政策，完善社会保障机制，才能有力地保护和促进困境女童的生存与发展。

- 深入开展女童问题的社会调查，从总体上掌握女童现状，才能为分析问题、制订干预措施提供坚实的基础。

- 加强研究、宣传和培训，总结推广经验，是推动全社会关注女童问题的有效途径。

## **第三部分 促进性别平等和给妇女赋权的国家机构、机制 及财政支持和监测统计**

### **一、国家机构的发展与完善**

1990年2月成立的国务院妇女儿童工作委员会（以下简称妇儿工委），是中国政府负责妇女儿童工作的协调议事机构。其基本职能是：协调和推动政府有关部门做好维护妇女儿童权益工作；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；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；指导、督促和检查各省、自治区、直辖市人民政府妇女儿童工作委员会的工作。本届国务院妇儿工委主任的级别是历届中最高的，由国务院副总理吴仪女士续任。成员单位由最初的 17 个和上届的 29 个增至 32 个，由 27 个政府部委和 5 个非政府团体组成（画★处为本届新增部门）：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、新闻出版总署、体育总局、国家统计局、国家林业局、国务院法制办公室、中国残联、全国总工会、团中央、全国妇联、中国科协。各成员单位派一名副部长级领导人担任委员会委员，同时各有一名联络员负责日常工作。国务院妇儿工委下设办公室，配备专职人员 8 人。全国 31 个省（区、市）、385 个地（市）、2000 多个县（区）人民政府均成立了由同级政府负责人担任领导、相关部门共同组成的妇女儿童工作委员会，单独设立办公室，配备专职人员，形成了贯通各级政府组织、渗透于各政府部门之中、纵横交错的妇女儿童工作网络。

作为中国最高权力机关的全国人民代表大会常务委员会设立了工青妇办公室，参与国家和社会事务管理的政治协商会议设置了妇女儿童工作小组。全国人大常委会定期听取妇女儿童发展情况报告，办理维护妇女儿童合法权益的提案和议案，调查有关妇女儿童法律的执行情况，研究妇女儿童发展的相关问题，对促进保障妇女儿童权益的相关立法，推

动男女平等进程起到了积极作用。

中国政府在保留由政府多个部门联合组成的全国农村妇女“双学双比”协调领导小组、全国城镇妇女“巾帼建功”协调领导小组的基础上，又组成了全国妇女儿童维权联席会议等机构，为加强部门间相对稳定的协调合作和推动男女平等进程发挥了重要作用。

中国政府积极支持其他妇女儿童组织的建立与发展，注意加强与非政府组织的合作。国务院妇儿工委成员单位中包括了5个全国性非政府组织。其中妇联作为全国最大的性别群众团体，其组织体系包括了各级地方妇女联合会和团体会员。全国总工会和共青团中央也在贯穿全国的组织体系中设立了工会女职工委员会和少年儿童工作委员会。

## **二、国家机制的建立与完善**

第四次世界妇女大会后，中国政府分别于1995年和2001年制定颁布了中国促进妇女发展的国家行动计划——《中国妇女发展纲要》，将主要目标纳入中国国民经济和社会发展规划。国务院各相关部门、社会团体和地方各级政府根据纲要要求并结合各自职责，分别制定了本部门的实施方案和本地区的妇女发展规划，纳入了本地区经济和社会发展的总体规划和政府工作的议事日程，进行统一部署，统筹安排，为性别平等进入主流决策提供了主渠道。

国务院妇儿工委负责纲要的组织实施，于2002年6月制定了纲要目标责任分解书，把34项主要目标按照主要责任单位、责任单位分解到43个政府和非政府部门，明确和强化了政府在实施纲要中的责任和任务，



建立了分级监测与评估制度和妇女状况监测体系，在纲要的实施过程中进行统计监测和工作指导。国务院各有关部门、社会团体负责本部门、本系统实施方案的具体落实，每年将执行情况报国务院妇儿工委办公室，同时对工作不足和难点问题提出改进措施。地方各级政府也照此层层落实责任制，并对责任单位及主要负责人进行目标考核和绩效管理，使实施工作层层落到实处。

国务院妇儿工委每年召开全体委员会议或联络员会议，沟通情况、报告工作、研究问题，根据需要组织专题研究，并协调有关方面在涉及妇女发展、性别平等、权益维护等一些具体问题上加强工作合作。各部门也主动加强工作配合与联动，并在基层创建了政府主管部门与非政府组织协调合作的综合干预模式。如：目前一些地方在反对家庭暴力工作中，公安、司法、民政、妇联等部门协调联动，建立了教育管理、调解疏导、接警受诉、处警解救、鉴定医疗、庇护避难、法律援助等一条龙工作机制。国务院妇儿工委还协调有关部门和相关国际组织共同开展了跨国、跨地区的打击拐卖妇女儿童项目。妇女儿童维权工作由少数组织孤军作战变为各有关部门协调联动、齐抓共管，取得了很好效果。

近年来，中国政府通过多种形式加强男女平等基本国策教育，积极改善妇女儿童发展的社会环境。从1985年开始，中国政府把保障妇女权益的法律普及和宣传作为要点之一纳入国家法制宣传教育规划，提高全社会尊重妇女儿童权益的法律意识。每当有关妇女儿童的新纲要、新法

规出台之际和每年纪念“三八”“六一”节之时，各级政府和妇联等有关组织都要集中力量开展多种形式的宣传活动，提高全民的男女平等意识。2003年国务院妇儿工委召开了全国实施纲要宣传培训工作会议，并在全国范围内组织了妇女儿童发展纲要知识系列竞赛活动，从省到县乡各级领导干部带头参与，全国31个省（区、市）162万干部群众参加了答题竞赛活动。各级政府近年来加大了对决策层领导干部的培训，各级妇儿工委和各类妇女组织每年都要层层举办男女平等基本国策和实施纲要培训班。一些地方政府将社会性别意识教育纳入各级党校和学历教育课程。仅2002年全国就培训骨干12788人，其中县级以上领导干部2919人，完成了将全国县级领导干部培训一遍的任务。

为建立快捷有效的信息沟通渠道，国务院妇儿工委通过下发文件、编发工作简报等，与各省（区、市）妇儿工委和国务院各部委、群众团体建立了上传下达的信息交流网络，并与联合国儿基会合作开办了《两纲通讯》内部刊物，直接发送到县级政府。2001年5月开办了国务院妇女儿童工作委员会工作网站，并与联合国儿童基金会合作建立了中国儿童信息中心网站。网站设有17个不同形式的一级栏目，66个二、三级栏目，建有31个省（区、市）工作频道和186个二级栏目，在宣传有关妇女儿童发展趋势、方针政策、法律、纲要、条约、宣言、优先领域、数据、基层经验等方面具有明显的权威性。2002年国务院妇儿工委网站实现了与32个成员单位网站的链接，并在国内主要新闻网络媒体建立了

搜索引擎。从网站开通至 2003 年底，上传 8410 多篇文章，约 1850 多万字，图表约 660 多幅。2003 年国务院妇儿工委办公室在人民日报、经济日报、中国日报和英文中国妇女杂志上开设了“两纲”之窗专栏，大力宣传中国妇女、儿童发展纲要的实施情况及成就。

### **三、资金支持与监测统计**

**1、资金投入** 近年来国家和地方各级财政对妇女儿童发展的投入不断增加。仅从政府妇女儿童工作机构的工作经费看，国务院妇儿工委工作经费列入国家预算，由中央财政直接拨付，现已由初始的 200 万元人民币/年增加到 750 万元/年。2002 年省级妇儿工委办公室专项经费共计 1506.7 万元。国家对妇女儿童事业发展和一些重点领域实行专项资金投入。近 6 年国家发展和改革委员会用于社会事业的国债投资达到 380 多亿，有力地支持了农村中小学危房改造、农村中小学现代远程教育、公共卫生服务体系、广播电视“村村通”工程、旅游基础设施等社会事业发展，保障了妇女儿童等最大受益群体享有基本公共服务的权利。2000—2001 年中央财政投入 1 亿元，地方财政配套 1 亿元，在西部地区实施了“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目。2004—2005 年中央财政继续拨款 1 亿元，支持“降消”项目的实施。2002 年全国财政预算内对农村义务教育的拨款为 990 亿元，占当年农村义务教育经费总投入的 78.2%，五年间增加了 1.3 倍。2000 年以来，政府用于艾滋病防治的专项经费达 6.29 亿元。2003 年非典爆发后，国家在已投入 8 亿元国债

资金的基础上，增加 1.2 亿，共计 9.2 亿元，用于全国省、地、县三级疾病预防控制网络建设。为加强对突发公共卫生事件和医疗救治体系的建设，国务院决定 2003—2004 年安排国债资金 7 亿多元，建设以中西部地区为主的传染病医院（科）的紧急救助中心。2000—2002 年国家共安排国债资金 57 亿元，加上地方配套资金，共解决了农村 3400 万人的饮用水问题。各级政府、各部门结合职能权限也在一些重点领域加大了资金投入。联合国儿童基金会等国际或双边机构在支持中国妇女发展方面也给予了一定的资金支持。

**2、监测与统计** 国务院妇儿工委对中国妇女发展纲要的实施情况实行分级监测评估。1997 年以来中国逐步建立了国家和省（区、市）妇女状况监测体系，成立了实施纲要监测评估机构，制定了纲要统计监测指标体系和评估方案，建立了各地区综合统计报表和定期报送审评制度，设立了专项统计经费。国家统计局每年从国务院各有关部门和各地区统计局收集纲要监测数据，撰写分析报告。国务院妇儿工委定期组织各方面专家进行实地考察评估。新纲要颁布后，国家统计局确定了 130 项监测指标，编写了统计监测培训教材，开展了对省级统计监测骨干的培训。2003 年国务院妇儿工委、全国妇联与国家统计局专门就将性别平等和妇女发展的核心指标如何纳入全面建设小康社会监测指标体系进行了沟通和研究。

#### **四、差距与挑战**

**挑战** 健全的工作机构和完善的工作机制是推进妇女儿童发展的必要条件。当前经济社会快速发展，如何使促进妇女发展的国家机制适应新形势的要求，有效地推进妇女的进步与发展，更好地实现人类社会的平等与进步，是摆在我们面前的一项重大任务。

**差距** 各级妇女儿童工作委员会是各级政府领导下的跨部门的非常设机构，基本职能是协调议事，其权威性和工作力度还有待进一步加强。各级妇儿工委的机构建设进展不一，总体尚不够完善，部门间的工作协调仍需进一步加强。国家统计制度和统计体系尚不能满足社会主义市场经济条件下性别统计的需要，部分指标无数据来源，分性别统计渠道不够畅通，分性别统计方法滞后，统计分析能力还很薄弱。国家对妇女儿童发展的资金投入与妇女儿童发展的实际需求尚存一定差距。各地财政状况参差不齐，一些省（区、市）特别是市、县以下政府财政中没有设立促进妇女儿童发展的专项经费，大部分经费不足。

## **第四部分：国家目前面临的主要挑战和存在问题及未来计划方案**

### **一、问题和挑战**

《妇女权益保障法》和《中国妇女发展纲要》颁布实施以来，中国在实现男女平等、保障妇女权益方面取得了显著成绩。但在《北京宣言》和《行动纲领》中提出的 12 个重大关切领域还存在一些比较突出的问题：

1、妇女与贫穷 中国尚处在社会主义初级阶段，还不能为妇女发展提供足够的物质基础。特别是经济全球化和发展社会主义市场经济，在促进生产力发展的同时，也带来社会阶层的分化和社会矛盾的增多。不少地方妇女还没有摆脱贫困，目前中国 2900 万贫困人口中，60%为女性。

妇女就业和再就业也都存在诸多困难。截止 2003 年底，城镇登记失业人员为 800 万人，其中女性 397.6 万人。就业市场存在一定程度的性别歧视。据 2001 年国家劳动和社会保障部对 62 个定点城市劳动力市场职业供求状况进行的调查显示，有 67%的用人单位提出了性别限制，有的则明文规定女性在聘用期不得怀孕、生育。一些私营企业和外商投资企业拒收 35 岁以上女性。下岗女职工再就业困难，特别是受教育水平偏低，技术技能单一的年龄较大的妇女，再就业十分困难，全国妇联第二期中国妇女地位调查显示，有下岗经历的女工实现再就业的仅为 39%，比男性低近 25 个百分点。

2、妇女与教育 尽管中国男女受教育水平差距在不断缩小，差距仍未完全消除。2003 年小学入学率男女分别为 98.69%和 98.61%，仅相差 0.08 个百分点；高中阶段（不含技工学校）和高等教育阶段女生比例分别为 47.47%和 44.54%。越是高级阶段的教育，男女差距越大。

3、妇女参政 妇女参与国家和社会事务管理及决策的程度还有待于提高，从中国最高权力机关全国人民代表大会的代表看，2003 年第十届全国人代会女代表比例为 20.24%，比 1995 年的 22%略有下降；各级干部中女

干部比例偏低，特别是中高级、正职女干部比例更低。目前政府中部级女干部比例为 9.6%，比 1995 年的 7.3% 增长了 2.3%。农村现有劳动力 60% 为女性，但村委会成员中女性只占 16% 左右，其中担任村委会主任的仅为 1%。

4、妇女与保健 由于中国地域辽阔，人口众多，经济社会发展不平衡，妇女获得和使用基本保健资源、初级保健服务的机会也存在差异。从反映妇女保健水平的主要指标孕产妇死亡率看，2002 年全国为 43.2/10 万，城市 22.3/10 万，农村 58.2/10 万，偏远农村则高达 70/10 万以上。妇女生殖系统发病率城乡之间也存在很大差距。此外，2000 年完成的专项调查显示，中国妇女缺铁性贫血患病率较高，介于 29-40% 之间。

5、妇女权利保护 侵害妇女权益的问题依然存在。在一些单位，特别是非公有制单位，未能落实女职工劳动保护规定。如不提供必要的劳动保护设施和条件，劳动环境恶劣；随意延长女职工劳动时间，超负荷工作；用工行为不规范，不与女职工签订劳动合同等。在婚姻家庭领域，重婚、非法同居等损害了妇女在家庭中的法律地位和合法权益，家庭暴力时有发生。拐卖妇女犯罪呈职业化、集团化和国际化趋势，被拐妇女被强迫从事色情服务的增多。

## **二、计划方案**

1、修改完善法律法规，开展法制宣传教育。针对当前妇女生存、保

护和发展中的新情况和新问题，2003 年底，《妇女权益保障法》修订工作已列入十届全国人大常委会的立法规划，有关部门正在积极地进行修法的起草、研究和论证工作。修改后的《妇女权益保障法》将进一步体现其基本法地位，填补妇女权益保护中的法律空白，扩大司法保护范围，进一步明确政府及有关部门的职责，强化救济措施和法律监督，缩小中国与世界各国在妇女权益保护领域的差距，充分体现中国政府对国际社会的承诺，并具有更强的可操作性。

制定相应的行政法规、地方规章和政策，继续完善与《妇女权益保障法》相配套的法规体系，使妇女权益保障工作的每一领域都有法可依，使妇女在社会生活各方面的具体权益都得到充分的保护。

把《妇女权益保障法》的宣传教育列入国家“四五”普法规划，分层次、有重点地开展。一是加强对各级、各有关部门领导干部的宣传教育，提高他们的认识和重视程度，使其在决策和工作中自觉地担负起贯彻实施《妇女权益保障法》、《中国妇女发展纲要》、消除对妇女一切形式歧视的领导责任；二是加强对企业经营和管理者的宣传教育，使其知法守法，依法维护女职工的正当权益；三是加强对农村、城市基层和薄弱地区的宣传，力求做到家喻户晓，逐步转变千百年来封建社会遗留下来的“男尊女卑”观念；四是加强对广大妇女的宣传教育，帮助她们提高依法维护自身权益的意识和能力，进一步树立“自尊、自信、自立、自强”的精神。



2、加强各级政府妇儿工委工作机构和社会化维护妇女权益机制建设。各级政府设立的妇女儿童工作委员会，由政府各职能部门和非政府组织组成，实践证明，这是符合中国国情的一种很好的组织形式和工作机制。今后要进一步完善其功能，改善其工作条件，为更好地推动中国妇女儿童的发展发挥其特有的作用。

由最高人民法院、最高人民检察院和公安部、司法部等 14 个部门共同组成的全国维护妇女儿童权益协调机构，有利于加强部门协调、实现社会化维权。今后将进一步发挥这一机构的作用，跨部门协调解决涉及妇女儿童权益的重点难点问题，推动查处侵害妇女儿童权益的典型案件。

各地因地制宜建立了法律帮助中心、法律顾问处、法律援助中心等 8000 多个妇女法律援助机构，直接为求助妇女提供法律服务。

妇联干部作为特邀陪审员参与案件审理，是中国人民陪审员制度在司法实践中的具体运用和创新。不仅发挥了妇联群团工作的优势，而且强化了法院审判人员的性别意识，有利于改善妇女在诉讼中的相对弱势地位。各地在实施中创造了法院挂牌成立“妇女维权专门法庭”，法院在审理有关妇女儿童的案件时专门组成“妇女维权合议庭”，邀请妇联干部担任陪审员等。

设置妇女维权热线。目前全国已有 31 个省（区、市）建立了专门的妇女维权热线，地市级开通热线 750 余条，县级开通热线 5300 余条，通过电话咨询开展投诉受理工作。

从妇联系统聘请劳动保障法律监督员，与劳动和社会保障部门共同监督

用人单位对女职工的劳动保护。目前全国已有 29 个省(自治区、直辖市)建立了劳动保障法律监督员制度,担任劳动保障法律监督员的各级妇联干部达 2300 余人。

修改后的《婚姻法》明确规定了公安部门反对家庭暴力的职责。许多地方的公安部门都建立了家庭暴力投诉受理机构,包括“110”反对家庭暴力指挥中心,在派出所、社区警务室、村治保委挂牌成立维权投诉站等,有的地方还成立了家庭暴力伤残鉴定中心、家庭暴力受害者庇护所等。今后要进一步发展和完善此类机制,维护妇女合法权益。

### 3、建设维权志愿者队伍

志愿者队伍已日益成为各地妇联维护妇女儿童合法权益的重要力量。妇女儿童维权志愿者包括女法官协会、女检察官协会、女律师协会、院校和科研工作者以及其他志愿为妇女维权事业服务的机构和个人。随着维权工作深入社区,社区志愿者在维权工作中发挥着越来越大的作用。