

创新出生性别比治理机制

刘中一

(中国人口与发展研究中心,北京 100081)

摘要:在居高不下的出生性别比数据面前,政府垄断型出生性别比治理机制已经表现出“力不从心”。实现政府垄断型工作机制到公众参与型工作机制的转型,不仅将大大减少政府治理出生性别比偏高过程中的阻碍和成本,有力推动各项政策和措施的执行,而且将在一定程度上促进人口领域公民社会的发育,丰富政府在包括性别比在内的人口治理问题上的策略选择。

关键词:公众参与;性别比治理;机制

中图分类号:C923

文献标识码:A

文章编号:1674-1668(2013)01-0110-03

1 政府垄断型出生性别比治理机制及其缺陷

20世纪90年代之前,我国基本上没有出台专门针对性别比治理问题的政策或措施。在之后的发展中,在学者专家研究报告的警示下,在“两会”相关提案的督促下,在各级政府文件的要求下,特别是在考核评估的压力下,我国的出生性别比治理行动进入到“真枪实刀”阶段。从这一点来看,我国的出生性别比治理行动具有很强的“自上而下”的党政命令色彩。

虽然经过20多年的发展,我国出生性别比治理已经实现了从单一的依上级命令或政府要求,到政策、法律、宣传教育、政治动员、经济利益引导多种手段综合治理的转变,但是,严格意义上,目前我国政府(主要是各级人口和计划生育部门)性别比治理的政策规定和法律法规的实施主要还是依赖自上而下的行政体系和动用财政资源来推动完成的。换句话说,在目前的性别比治理机制中,政府是性别比治理的唯一责任主体,整个性别比治理过程都由人口管理以及相关政府部门来操作,属于政府垄断型治理机制。在这种机制中,政府以垄断的方式包揽了“从宏观治理政策的制定到微观层次的治理措施的执行”等各个环节的任务,政府始终是各种治理手段和治理措施的操作者和当事人,而与性别比治理

的状况直接相关的社会公众,大多被看作性别比治理的客体或者对象,其主动性和积极性被忽视了^[1]。简单地看,这种治理机制的缺陷主要体现在三个方面:首先,这种治理机制中,治理容易被片面地理解为统治或者强迫。这种误解导致了出生性别比治理的机构在主观上始终把自己当作性别比治理的主体,把社会大众置于被治理的从属被动地位^[2],随心所欲制定各种性别比治理政策和目标。不仅如此,这种误解还让社会大众主观上接受了自己的从属地位,并逐步丧失了参与性别比治理的主动性。其次,这种治理机制中,社会大众失语。目前,从各级政府到专家学者,各种强化出生性别比治理的呼声似乎越来越响亮,但是,社会大众却在这个过程中失声了,很难听到有关普通群众对于出生性别比治理的真实想法和心声,他们只能是按照众多部门和专家学者已经拟定好的规划和方案,围绕各级领导的意图去贯彻实施。如果治理行动有效果了,那就是各级部门的治理有方;如果失效了,则往往归结为社会大众的传统观念作祟。再者,这种治理机制中,获取信息困难。由于距离乡镇村组较远、工作人员紧缺等原因,难以获取真实、全面、及时的孕情信息,从而对孕情跟踪管理不到位,尤其是对二孩以上孕妇、外出流动人口重点管理对象的孕情跟

收稿日期:2012-06-04;修订日期:2013-01-12

基金项目:本文为国家社科基金项目“出生性别比偏高问题对策研究”研究成果之一,项目编号:07ARK001

作者简介:刘中一(1970—),男,中国人口与发展研究中心副研究员。

踪管理不及时,导致人为鉴定胎儿性别、选择性别人育现象的发生。随着打击“两非”行动工作力度的加大,“两非”行为会更加隐蔽,更加难以查处。

2 公众参与型出生性别比治理机制的现实基础

从理论上说,出生性别比治理作为“政府的意志”,要取得预期的效果,需要有一个转变为“人民群众的自觉行动”的过程。因为,任何治理政策和措施必须依靠公众来响应、来认同、来支持,必须依靠公众参与来落实。何谓公众参与?从法学角度讲,公众参与更多关注的是社会公众参与管理国家事务和社会公共事务的权利;从社会学角度讲,公众参与是指社会主体在其权利义务范围内有目的的社会行动。综合这两个学科对于公众参与概念的界定和讨论,我们可将出生性别比治理公众参与表述为“社会群体、组织和个人在权利义务的范围,根据一定的程序和途径,积极主动地自愿参与一切与出生性别比治理有关的活动”。公众参与型出生性别比治理机制就是通过组织、宣传、联系群众,使群众资源得到充分运用,使群众能够多渠道、全过程、全方位参与出生性别比治理。

有研究指出,出生性别比治理必须摆脱部门治理和政府治理模式的局限,扭转政府是唯一的责任人的理念,强调性别比治理作为全社会的事,必须有社会、企业、个人等多元主体的共同参与的理念。^[3]从这个意义来看,如果能顺利实现政府垄断型工作机制到公众参与型工作机制的转型,不仅将大大减少政府治理出生性别比偏高过程中的阻碍和成本,有力推动各项政策和措施的执行,更重要的是在一定程度上促进人口领域公民社会的发育,丰富政府在包括性别比在内的人口治理问题上的策略选择。

最近几年以来,在妇联、共青团、计生协等各种公民社会组织的推动和呼吁下,各级政府有关出生性别比治理的政策措施、文件、法律法规不断出台,同时,由于媒体广泛长期的报道和渲染,大部分公众对出生性别比失衡的社会后果忧患意识明显增强。另外,一些地方在计划生育村民自治方面的探索也为公众参与型出生性别比治理机制的实现路径提供了启示。

1. 各种文件、法律法规为公众参与性别比治理提供了制度保障。2006年,中共中央国务院《关于

全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,主张要建立一种性别比治理中的“政府牵头,部门协同,全社会共同参与”工作格局;2008年,国家人口和计划生育委员会、中国计划生育协会印发《计划生育村民自治规范》,提出实现计划生育群众自我教育、自我管理、自我监督。2011年中共中央第二十八次集体学习会议上,国家领导人明确提出深入开展“关爱女孩行动”的要求。这些都为公众参与性别比治理提供了制度保障。

2. 焦点事件有力唤醒了公众的出生性别比失衡意识。自2002年5月9日国家统计局公布第五次全国人口普查出生性别比的数据以来,特别是两位外国学者关于亚洲光棍问题的研究著作^[4]被引介到我国后,中国将出现3000万、4000万、5000万甚至7000万“光棍”的问题被报纸、电视、网络等传媒炒得沸沸扬扬,各种争论至今不绝于耳。媒体的新闻报道,包括一些夸大其辞,甚至捕风捉影的炒作,虽然对研究者容易混淆视听,但是对公众参与性别比治理却有着实实在在的“启蒙”和引导作用。这一点从各大门户网站的网络论坛中相关主题讨论的帖子数量和热烈程度就可见一斑。

3. 一些探索实践启示了公众参与型出生性别比治理机制的实现路径。比如,广西的“诚信计生”按照开展诚信计生工作的要求,各村、居委会要与群众签订《计划生育村(居)民自治及诚信计生双向承诺书》,严格履行计划生育责任和义务。已婚育龄妇女在申报领取《生育证》或《生育服务证》时,应与所在乡镇计划生育办公室签订严禁非医学需要鉴定胎儿性别和选择性终止妊娠合同。这为公众参与型出生性别比治理机制的实现路径提供了经验启示。

3 完善公众参与型出生性别比治理机制的建议

总体上,我国的公众参与型出生性别比治理机制还处于初级阶段,公众参与途径和方式主要限于专家学者的研究报告和少数人大代表、政协委员的会议提案、建议,以及少量的群众对“两非”案件的举报等方面。如果要完善公众参与型出生性别比治理机制,就需要在以下几个方面作出努力。

1. 出台有利于促进公众参与的政策措施。须建构有利于公众参与出生人口性别比治理的相关制度以及落实这些制度的政策措施体系,为公众参与出生人口性别比治理提供制度支持,同时,在充分尊重

相关法律与政策的前提下,对公众参与出生人口性别比治理的内容和方式做出操作化的规定。比如,目前的《关爱女孩活动倡议书》中规定,治理出生性别比当有公众参与,但对于应通过什么样的途径推动公众进行参与未加以明确。由此,建议可以通过出台或制定一系列的政策措施或工作指导手册对公众参与“关爱女孩活动”的方式、途径、范围、步骤和保障措施等进行细化和具体化,并将促进公众参与“关爱女孩活动”纳入当地出生性别比治理工作的考核评估。

2. 增加政府治理工作的透明度。由于性别比治理工作涉及的政府部门很多,各个部门的措施、工作流程及具体要求均有所不同,普通公众在参与性别比治理时往往因为政出多门而不知所措。为此,有关部门在采取联合一致的行动之前,应将办事程序以明了的流程表等方式告知公众,降低公众守法的成本。同时,政府部门应组织力量收集有关性别比治理方面的较为权威的信息(主要是社区出生性别比信息等),并及时将这些信息告知公众。更为重要的是,政府部门在性别比治理方面做了哪些努力、取得的成效如何、采取什么样的手段等,应及时向公众通报。只有让老百姓享有实实在在的知情权,才能增加他们对政府工作的信任度,增强他们参与出生性别比治理的积极性。

3. 改变社会动员策略。在政府垄断型出生性别比治理机制中,也存在社会动员的尝试和努力。不过,多数的社会动员都体现了政府对资源的总体性垄断,公众多数情况下是受制于政府对资源的控制地位,为了获取某种资源,公众只能被动地响应而参与。最常见的例子,一些地方围绕出生性别比治理搞的万人集会或签名等大型活动中,很多人只是“迫于”个人利益(主要是政治和声誉等)得失的考量,起一个“在场”或壮大声势的道具式作用,对于为什么要出席或签名其实并不十分清楚。公众参与型出生性别比治理机制中的社会动员,已经不完全是利益驱动,更多的是顺畅而充分的沟通,是引起被动员者对社会性别平等和生育伦理的共鸣。也就是说,在这种社会动员策略中,公众参与既有自身内在的个体利益需求,更主要的是来自价值观的认同,是一种自觉自愿的行为。

4. 推动公民社会组织的发展。我国的公民社会组织,尤其是女性公民社会组织在出生性别比治理机制方面可以发挥巨大的影响和作用^[5]。亦即是说,一方面,应着眼于现有的妇联组织和其他人民团体,利用它们比较完善的组织网络和较强的动员能力,进一步完善其职责范围,通过它们影响政府性别比治理政策法规的制定和实施,以弥补公众群体参与性别比治理决策的组织性弱的缺陷;另一方面,对于现有团体难以完成的工作或不能覆盖的人群,需要新组织一批真正意义上的公民社会组织,这些公民社会组织既可以是由带有较强官方色彩的非政府组织剥离出来的,也可以是由民间自发成立的,还可以是由人口专家和性别平等活动家组成的专业性服务组织。

公众参与型出生性别比治理的确是一种值得期待的工作机制。但是,作用不能过分夸大,公众参与并不是解决性别比治理过程中所有难题的灵丹妙药。公众参与也不是孤立和全新的,而是在打击“两非”和“关爱女孩”等行动的基础上发展起来,并与打击“两非”和“关爱女孩”构成有机互动的系统。前两者为公众参与提供了发展基础,只有公众参与并落实到打击“两非”和“关爱女孩”的行动中去,出生性别比的治理才会发挥应有作用;而公众参与的治理活动的最终目的就是要把制止和杜绝“两非”行为,促进社会性别平等当成一种全民全社会的自觉行动。

引文文献:

- [1] 陈力勇等. 农村综合治理出生性别比工作思考[J], 人口研究, 2010, (6).
- [2] 吴帆. 治理出生性别比失调公共政策的困境与“帕累托改进”路径[J], 人口研究, 2010, (5).
- [3] 刘中一. 从“政府独角戏”到“社会总动员”: “十二五”时期出生性别比治理的路径研究[J], 理论导刊, 2012, (3).
- [4] Valerie M. Hudson, Andrea M. Den Boer. Bare Branches: The Security Implications of Asia's Surplus Male Population, MIT Press, 2004.
- [5] 刘中一. 韩国女性公民社会组织参与出生性别比治理的经验启示[J], 中华女子学院学报, 2013, (1).

[责任编辑:乔晓春,顾鉴塘]