



第五十二届会议

临时议程*项目 99(g)

可持续发展和国际经济合作;妇女参与发展

有效动员和促进妇女参与发展

将性别观点纳入经济政策的主流:初步行动框架

秘书长的报告

目 录

段 次 页 次

一、 导言	1-7	2
二、 将性别观点纳入经济政策的主流.....	8-39	2
A. 无偿工作:计算与纳入政策	15-18	3
B. 性别问题与财政政策	19-33	3
1. 国家预算	20-30	3
2. 税收	31-33	4
C. 性别和贸易自由化政策	34	4
1. 出口导向政策的就业影响	35-37	5
2. 农业商品化	38-39	5
三、 结论和建议:初步行动框架	40-43	5

* A/52/150 和 Corr.1。

一、导言

1. 大会在 1995 年 12 月 20 日第 50/104 号决议中促请各国政府“制订和推行一些方法,把性别观点纳入包括经济决策在内的决策过程中的各个方面”,并请秘书长就实施本决议所采取的行动向大会第五十二届会议提出报告。

2. 1995 年第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》¹ 中指出,必须在各级设计、落实和监测所有政策和方案(包括发展政策和方案)的工作中结合性别观点。1997 年妇女地位委员会第四十一届会议² 又进一步重申这一观点。

3. 目前正在努力分析广泛的经济问题,以评估其所涉的性别问题。在这些问题中,以性别观点分析了以下主题:扶贫政策;人力资本的发展和增长;财政政策;贸易自由化;经济的无偿部门。在经济分析和决策工作中,使用性别观点的分析尚未成为例行工作的一部分。因此,性别分析和政策影响的实际运用仍然十分有限。

4. 本报告根据最近的授权和已经着手的工人,把重点放在将性别观点纳入经济政策中的主流上。本报告将适用性别分析于经济中的无偿部门、财政政策和贸易自由化政策。在这三个主题上适用性别分析的经验,将作为面向政策的结论及建议的基础,并可能适用在其他经济领域。

5. 经济及社会理事会最近将性别观点纳入主流界定如下:

“……将性别观点纳入主流,是评估任何计划的行动(包括立法、政策或方案)在各地区和和层次对男女的影响的进程。这是一种战略,将妇女和男人的关注和经验作为一个整体纳入政治、经济和社会等所有领域对政策和方案的设计、落实、监测和评估,使男女都能平等受益,结束不平等的情况。最终目标是实现男女平等。”³

6. 性别问题纳入主流的战略对决策人员具有以下影响:

(a) 所有政策,包括经济政策,应该有助于性别平等的目标,把男女参与社会、政治和经济生活并从中平等受益作为一种人权;

(b) 提高妇女地位不应是微型项目的边缘措施。经济进程的整个范畴应有助于性别平等的目标;

(c) 经济决策应反映妇女同男子的关切与经验,并力求平等有利于男女;

(d) 提高妇女地位的行动应摆脱完全以妇女为干预目标的作法,而应以性别关系作为重点,因为男女不平等是通过性别关系实现和加强的。

7. 性别问题纳入主流的一个重要组成部分是利用性别分析来说明并记录男女的性别差异。性别分析也适用于阐明任何有计划的行动与性别关系之间的相互作用。

二、将性别观点纳入经济政策的主流

8. 在经济政策中适用性别分析是经济领域中最新但日益普遍的发展。从有关经济政策对妇女和男子不同影响的分析中可以看到广泛的经验,其他的分析则是为了突出显示性别限制对具体经济政策成果的影响。⁴ 两种分析方式都是寻求经由改变经济政策和因此形成的进程来推动平等。

9. 在经济政策上适用性别分析有以下三项前提:首先,经济活动的范围包括有偿和无偿的经济部门;其次,性别是协调和形成经济决策和工作、生产投入、收入与财富分配的因素之一,第三,体制本身是产生和传播性别偏见并因而影响所有经济关系的结构。

10. 性别分析是以微观、中观、宏观各级经济作为分析的关键例证的,因为它们相互关联并成为一个整体。在家庭、住户与公司的微观一级,强调性别是能力、天赋与资源分配结构的一个关键因素。从这个观点看来,例如住户便不一定是决策的一个单纯的单位,而是利益竞争的一个场地,其中资源分配的决定也依性别而定,这一点将在下文第 32 到 37 段中讨论。⁵

11. 中观一级是经济调查的较新一级,它在探索诸如市场、国家和社区这些体制在妇女与男子取得资产、服务与经济决策地位中如何加重并制造了不平等这个问题方面,重要性与日俱增。从这个观点看来,所有体制中都存在着歧视妇女的规范与措施,如果它们不能确认生育

工作的重要性;如果排除妇女;或把妇女的参与“女性化”为强调她们的次要、哺育、支持作用和必须依靠男子。

12. 在体制化规范与措施中,深植人心的一个性别观念便是在财政体制通常中都排斥女性而优待有财产的男性。这表现在一些体制或机构要求一些妇女通常不可能具备的附属条件或其他条件,因为在大多数情况下妇女没有资源,包括没有土地。这些体制最近已受到信贷机构的挑战,例如 Grameen 银行。⁶

13. 在宏观一级(即在国产总值以及储蓄、投资、消费、出口和进口、公共支出和税收等组成部分),传统上是被假定为性别中立的。但性别分析适用在宏观经济政策后显示,由于微观和中观经济以及整体社会存在着性别偏见,因此经济政策也出现偏差后果。

14. 性别分析适用在部门和宏观经济政策的实例将在下文中讨论。

A. 无偿工作:计算与纳入政策

15. 在现有男女分工的情况下,妇女从事无偿劳动份额超过男子。无偿工作包括妇女为家庭消费及市场生产的货物及服务的无酬工作。无偿工作也包括人类生育活动,关系到社会一代又一代如何产生后代并维系融洽。它涉及各种不同的活动如挑水担柴、养儿育女、照顾老人及残疾者以及社区活动(见 A/48/393)。由于这些活动都是无薪劳动,因此大多数仍然排除在劳动力统计和标准国民核算范围⁷之外。

16. 这些统计上看不见的无偿工作对经济政策的成果有消极影响。国时,对妇女在社会中的地位也有消极影响,正如《1995 年人类发展报告》所显示,其中强调,由于妇女的许多工作仍然未被承认未被评定价值,妇女在大多数的经济交往中便被贬到几乎不存在的程度。

17. 对大多数妇女而言,生产和生育责任的重叠造成照顾儿童和有关的这类无偿活动与生产活动间的不能兼顾。两者的重叠对妇女而言,相较于男子,便形成收入减少,因此而有性别产生的贫穷。贫穷与女户长家庭之间的强烈关连便说明了问题所在。

18. 以排除考虑无偿工作的方式制定的经济政策歪曲了“效率”一类辞汇的意义。许多视为增加效率的因素可能只是把有偿部门的成本转换到无偿部门而已。

B. 性别问题与财政政策

19. 财政政策是宏观经济政策的一个最重要的工具。因此,如下面所概述,对这个政策领域适用性别分析的办法被认为是将性别纳入经济政策主流的最有效方法。

1. 国家预算

20. 一个国家的各项税务和开支决定是通过一项预算公布的,因此,国家预算就是阐明一个国家促进经济增长、财富和收入分配及人力发展的办法的政策文件。预算似乎是一种不分性别公平对待的政策工具,因为它是以财政总量表明的。但是,目前正在作出努力以说明从性别观点来解释国家预算的意义。下文说明其中一部分的工作。⁸

21. 英联邦秘书处制定了一项综合的概念框架和一系列具有性别意识重要预算工具。在为公共开支的组成部分进行分析而制定的工具中,有以性别分列的事项分析、福利事项、预算体制和妇女预算报表。

22. 妇女预算报表最为实用。妇女预算报表目的在于汇集关于政府开支相对于男子的对妇女影响的资料,并进一步促进作出有关的修改,以促进两性平等。

23. 1984 年,澳大利亚政府采取的一项政策规定政府各个部门查明其提议的开支对妇女的影响及其对平等作出的贡献以及以数量说明所有对妇女具有最重大意义的方案,强调各项显示在两性平等方面所取得进展的活动和指标。因此,妇女地位办事处便汇编了妇女预算报表。现在妇女地位办事处的重点是战略政策制定和政策咨询。

24. 在南非,1996 年妇女预算倡议内分析了国家预算的主要方面。该倡议是议会财政联合常设委员会、各非政府组织和学术界共同作出的努力。这项分析着重四个部门:福利、教育、住房和工作,以及两个交叉的主题:税务和公共部门就业。这项倡议不是单为妇女制订的预算,而是根据其影响对若干领域的所有方案进行的审查。由于南非绝大多数的穷人是妇女,因此妇女预算倡议便也被认为是确定减少该国贫穷问题的战略的一个有效组成部分。⁹

25. 公共部门就业是公共开支的一个重要部分。它在促进两性平等方面可以发挥关键性作用,因为公共部门就业政策制定各项标准,而通过提供平等机会和采取有利于家庭的就业政策和措施也可以促使整个经济采取较好的措施;从而减少劳工市场对性别歧视的程度,并增强妇女投资于其人力资本的能力,以提高效率。此外,公共部门采购政策可以通过对可能的承包商坚持提供平等机会和采取有利家庭的政策的办法将公共部门的就业政策扩大到私人部门,并以促进妇女企业家参与的办法来促进两性平等。

26. 同时,公共开支对促进妇女和女孩的人力资本发展也极为重要,因为她们对经济效率和经济增长具有倍增效应。例如,关于经济增长和教育的研究显示,如果不投资于女孩的教育会使国民生产总值降低。据估计,中小学女生和男生的注册比率低于 0.75 的国家的国民生产总值预计比教育较无性别差异的国家约低 25%。¹⁰ 这就支持了一项假设,即儿童上学的概率随母亲的教育水平而增加,而母亲所得额外收入对家庭在儿童营养、卫生和教育的投资的正面影响比父亲所得额外收入的影响较大。¹¹

27. 在妇女教育方面的公共开支对生产力具有正面的影响,例如在农业部门,与男子每多一年的教育所增加的生产力相比,估计妇女每多一年的教育使生产力增加 2-15%,证明了教育对妇女生产力的长期影响。¹² 关于非洲农业生产力的研究显示,减少两性不平等可以使农业产量大大增加。例如,如果使肯尼亚女农民与男农民有同样的农业投入和教育,可以使女农民的产量增加 20%以上。¹³

28. 英联邦秘书处研制的以供分析政府政策和公共服务的效率的其他工具包括进行需要评价、分析服务质量、指标、收益者评价、评价无形费用和评价服务提供部门的平等机会的益处。例如,需要评价确定服务方面的需要和在什么地方有这个需要。传统上,这些评价是以收集关于人口特征、收入水平和可提供的服务的数量数据来进行的。如果使用性别观点,所有数据便以性别分列,需要是从用户(例如妇女)的观点来确定的,而取得各项服务所需要的时间是作为一个重要的变数提出的。

29. 提高妇女地位国际研究训练所(研训所)制定了新办法来分析一个国家的预算,以便促进有性别意识的预算战略。时间预算是说明男女成年人和儿童从事有偿和无

偿工作所花的时间。¹⁴ 因此便可以假定,假使有性别关系,男女成年人和儿童的时间预算将有差别。

30. 通过使用时间预算便有可能按照预算战略对公民时间的影响来分析其可持续性。从性别观点来看,为减少财政赤字,增加男子时间预算的盈余(例如增加青年男子的就业)和增加妇女和女孩时间预算的赤字(例如更加依赖妇女的生育和自愿工作以取代公共服务)而作出的任何试图,表示男女时间预算与国民财政预算之间的不平衡。在这种情况下,预算政策便不是促进长期实现增长以及人的发展的健全基础,因为它消耗了人力资源和社会资源。¹⁵ 以性别和年龄分列的时间使用数据可以通过诸如研训所使用的具体评价方法在若干国家(例如匈牙利、坦桑尼亚、尼泊尔和委内瑞拉)经常进行家庭调查的办法来收集,以作为其时间使用计算和无偿工作项目的一部分。¹⁶

2. 税收

31. 税收的技术性很象宏观经济学的范畴,不涉及个人。从税收收入总额的整体上看并不明显区分税收负担的分摊方式。然而,现有税收制度有助于扩大性别间的不平等,包括按性别的劳动分工。

32. 1980 年代几乎普遍采用增值税的规定证明对占全球穷人大数目的妇女来说是一种递减政策。这是因为间接税收往往减少总消费中通过市场实现的部分,导致妇女在家庭生产市场代用品中无偿工作需求量的增加。还有,当家庭实际收入减少时,食物在家庭中重新分配,但大多数情况下都是妇女获得较少的食物,尤其在男子优先吃饭的贫穷家庭中。¹⁷

33. 考虑到财产时,课税方式对妇女而言递增更小,而偏见更大。¹⁸ 财产是收入加上获得或继承的资产,它在男女之间的分配比收入更加不公平。这样,根据收入水平衡量税收负担的分配只会扩大税收制度的递增性。因此,用收入而不用支付能力付税掩盖了税收制度中性别偏见的所有性质和范围。

C. 性别和贸易自由化政策

34. 在过去十年中,大多数国家都进行了广泛的改组,主要是通过贸易自由化政策让国家经济面对外

部的竞争。如下文所述,这些政策对性别具有重要影响。¹⁹

1. 出口导向政策的就业影响

35. 贸易自由化是劳动力日益女性化的动力之一。有些人从低工资和不良工作条件的角度消极看待劳动力的女性化。不过,另一些人认为,在现代部门中增加女性就业有利于妇女。从长期来说,妇女增加获得收入的能力能够鼓励家庭对子女人力资本的投资。还有,如果妇女对其收入有一些控制权,增加妇女工资的就业还能够导致妇女家庭地位的提 高、妇女经济社会自主权的扩大和妇女自尊心的增强。妇女获得工资的就业对公共意识的影响也得到强调。有人指出,在巴基斯坦妇女获得工资的就业正改变着有关男女适当角色的文化意识。

36. 通过贸易自由化政策产生的大部分工作,包括妇女可以获得的出口加工区的工作,都是劳动密集型的,并且需要的技能也不高。一些研究报告表明,这些女性劳动密集型的工业正受到贸易或工业政策改革和技术变革的极大影响,因为技术变革可能需要技能较高的劳力,从而导致女工被男工所代替。除非妇女的技能和资格得到充分提高,否则可能导致女性就业的减少。

37. 进行性别分析的另一个方面是检查部门间的流动性。虽然人们认识到部门流动对宏观经济有效调整和贸易制度的变更很重要,但是,人们没有充分注意到这对妇女(作为劳动力和生产者)应付不断变化的价格信号所造成的限制。这同男女在家庭中的义务、权利和谈判地位不相称所产生的两个因素有关。首先是家务的分配以性别为基础限制了男女劳力的替代性;其次是男子在家庭中的谈判权力相对比妇女强,获得资源的途径也相对比妇女多,因此能够更容易地利用价格刺激因素。²⁰

2. 农业商品化

38. 以性别为基础的不平等限制了人们响应把农业部门的生产从维持生存转向市场生产和从国内市场转向出口市场的政策。例如,在世界上许多地方,经济作物被认为是男人经营的天地,而生计作物才是妇女的天地。因此,妇女缺少对资源的控制权妨碍了她们获得机会为市场生产经济作物和响应出口导向的战略。赞比亚的经验就证明了这一点。赞比亚妇女宁可集中力量从事她们具有较大生产控制权的落花生这一生计作物的生产,而不去增加杂交玉米这一经济作物的生产,因为男子控制着主要经济作物的贸易和利润。²¹

39. 农业商品化还产生性别影响,如影响对家庭劳力的需求和性质。例如,在不雇用劳力的情况下,家庭就不得不选择送子女上学还是让他在农场做工。在许多情况下,由于男孩的个人教育收益率继续高于女孩(原因是劳动力市场和社会机构中的男女不平等),女孩和妇女因为要到农场做工而被剥夺了教育机会。征收教育使用费进一步加深了这种偏见,进一步降低了女孩相对于男孩而言个人教育收益率。²²

三、结论和建议:初步行动框架

40. 以上分析清楚表明,应当在妇女获得和控制资源、机会、刺激因素、收入和财产等方面消除限制来促进男女平等,这不仅是一项人权,也是为了争取社会正义,更是提高经济效率和促进可持续发展的战略。

41. 把性别观点纳入经济政策的主流可以在以下方面为宏观经济决策提供深层的见解。

(a) 应用于经济政策的性别分析表明了:有偿和无偿经济部门间的联系;男女在权利、义务、谈判地位和获得及使用包括时间在内的资源方面的不等称;这些方面在男女之间的分配方式;和包括国家和市场在内的体制内男女有别的特性;

(b) 性别分析通过突出无偿的工作让人们重新了解宏观经济学传统领域有偿经济工作的运作;

(c) 用性别作为影响工作分配、收入和财产、工作生产率和行为者在经济中的表现等的经济和社会鉴别基础,会在许多情况下重新确定宏观经济模型和政策所根据的基本假设;

(d) 男女有别的劳动分工在许多情况下阻碍了可贸易和不可贸易部门间资源的重新分配,性别分析通过突出这种劳动分工有利于人们了解家庭内的动态因素如何影响市场,并转而影响宏观经济政策的结果。

42. 下列原则是将性别观点纳入经济政策主流的先决条件:

(a) 在制定、执行和评价宏观经济和部门政策期间应考虑到以性别为基础的影响和限制;

(b) 有效的增长战略还应包括对妇女和女孩人力资本进行同男子和男孩同样的教育、培训和健康投资;

(c) 在投资、其他政策措施和政策评价中应考虑到生殖活动;

(d) 经济战略应努力把有偿和无偿部门综合在一起,以便缩小无偿部门的范围及其对性别的影响。

43. 有人建议,应按照下列条件将性别观点纳入经济政策的主流,这些条件都同最近的国际协议相一致,如《北京宣言》和《行动纲要》。^{2 3}

(a) 在方案的设计、执行和评价中以及在参加发展进程的所有政府间和多边实体制定政策的过程中都纳入性别因素;

(b) 采取措施在经济决策部门实现男女性别的平衡;

(c) 加强国家机构并让它们更多地协助政府制定和执行对性别问题敏感的经济政策;

(d) 通过充分的资源分配、培训、工作人员发展和责任制促使国家最高一级和整个国家政府体制对将性别问题纳入主流的原则作出承诺;

(e) 创造可行的环境,让妇女有机会说明她们对纳入国家和部门政策、方案和预算进程的优先事项、需要和兴趣;

(f) 收集和保持按性别分类的各种有关数据;由国家、区域和统计服务机构的统计服务机构、经济机构和联合国系统的机构编写性别分析的指标、概念工具和方法,把它们应用于经济政策的设计、执行和监测中;并且通过现有和经改进的机制计算和评价无偿工作。

注

¹ 见《第四次妇女问题世界会议的报告,北京,1995年9月4日至15日》,联合国出版物,销售品编号:E.96.IV.13,第一章。

² 《经济及社会理事会正式记录,1997年,补编第7号》(E/1997/27--E/CN.6/1997/9),第一章,第C.1节。商定的结论1997/3。

³ A/52/3,第四章,A节,商定的结论。

⁴ 例证见 Niufer Catagay Diane Elson 和 Caren 合编:《性别、调整和宏观经济》,《世界发展》第23卷第11号(特刊,1995年11月)。

⁵ Lourdes Beneria 和 Savitri Bisnath 合着:《性别与贫穷:为行动的分析》开发计划署《发展中的性别问题》专题论文系列第2号,纽约,1996年)。

⁶ 为社会和性别分析讲习班编写的关于性别与非洲的经济改革论文,Ann Marie Goetz,《宏观--中观--微观联系:了解性别化的体制结构与措施》,渥太华,加拿大国际开发署,1995年。

⁷ 无偿工作问题是联合国开发计划署(开发计划署)在《1995年人类发展报告》(纽约和牛津,牛津大学出版社,1995年)和提高妇女地位研训所在《无偿工作的计算与价值:对时间与产出的核算》(圣多明各,1995年)中开发出来的议题。

⁸ 本报告这一节的根据主要是为1996年11月25日至28日在特立尼达和多巴哥西班牙港举行的英联邦妇女事务部长第五次会议编制的文件,其中包括 Diane Elson 教授编制的文件:“Integrating Gender Issues Into National Budgetary Policies and Procedures within the Context of Economic Reform:Some Policy Options”。

⁹ Debbie Budlender 编:“The Women's Budget”,(开普敦,南非民主研究所,1996年)。

¹⁰ A.Hill 和 E.King,“Women's Education and Economic Well-Being,” Feminist Economics 第1卷,第2期,(1995年)第21-46页。

¹¹ 世界银行,“Toward Gender Equality:The Role of Public Policy”,(华盛顿特区,1995年)第28页。

¹² 世界银行,“Advancing Gender Equality from Concept to Action”,(华盛顿特区,1995年)第6页。

¹³ K.Saito 和 D.Spurling,“Developing Agricultural Extension for Women Farmers”,世界银行讨论文件第156号(华盛顿特区,1992年)。

¹⁴ 研训所,“Measurement and Evaluation of Unpaid Contribution”第14-26和第55-92页。

¹⁵ Diane Elson 教授,前引文第14页。

¹⁶ 研训所“Measurement and Evaluation of Unpaid Contribution”第14-26页。

¹⁷ Maria Floro,“Dynamic Interaction Between Sectoral Policy and Gender Issues:Empirical Evidence in the

Asia-Pacific Region”,为开发计划署、统计司、联合国秘书处、联合国妇女发展基金和大韩民国妇女发展研究所主办的关于“使有偿和无偿作并入国家政策”的讲习班的文件,汉城,1997年5月28日至30日。

¹⁸ 财产被定义为个人在特定时间拥有的资产总额减去当时的债务和债责的货币价值。

¹⁹ 《全球经济变动中的妇女:1994年关于妇女在发展中的作用的世界调查报告》(联合国出版物,销售品编号:E.95.IV.I)广泛讨论了经济改革、全球化和性别问题。

²⁰ Lawrence、Haddad 等人合著:《经济调整政策中的性别问题:潜在的相互影响和迄今为止的证明》,《世界发展》,第23卷,第6期,1995年第881至896页。

²¹ 开发计划署发展中国家间技术合作特别股委托编写的特别报告,《改造经济和社会政策:从基层看跨文化的性别问题》,1995年7月第11页。

²² Haddad 等合著,同上。

²³ 《第四次妇女问题世界会议的报告》,主要见“妇女与贫穷”;“妇女与经济”;“妇女参与权利和决策”;和“提高妇女地位的机制”等重大的关切领域。又见《经济及社会理事会正式记录,1997年》,特别是第1、4、10、13、15、20、22、24和25段。