



经济及社会理事会

Distr.: General
14 April 2010
Chinese
Original: English

2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

临时议程 * 项目 2(c)

高级别部分：专题讨论

当前全球和国家趋势和挑战及其对两性平等和妇女赋权的影响

秘书长的报告

摘要

谨依照经济及社会理事会第 2009/210 号决定，提交本秘书长的分析报告，供理事会 2010 年专题讨论会审议。

本报告的主要结论如下：

(a) 最近的金融和经济危机及粮食危机表明，在危机或困难时期妇女往往受到更大冲击，也受到气候变化的更大影响。妇女可依靠的经济和社会安全网往往更少、且效果不彰。不过，转型期和危机时期又为重新界定经济和社会政策及相关机构以及推动两性平等和妇女赋权提供了机会。

(b) 创造充分就业和体面工作机会应成为宏观经济政策的主要目标。当前的金融和经济危机再次显示了政府在稳定经济和避免或缓解衰退方面的关键作用。财政政策应可用来进行反周期扩张，确保优先顾及公共支出的重要领域(如营养、卫生、教育、儿童保育和住房)。这与在编制纳入两性平等观点的预算时通常只是增加针对妇女的方案支出相比，更有利于为妇女提供机会和选择。在这方面，对经济和社会政策进行性别审计很有用，并有必要收集按性别分类的数据。

(c) 货币和财政政策必须包容各方、必须对性别问题有敏感认识和确保经济稳定。货币政策的重点不仅仅是防止通货膨胀，同样也要针对就业。有必要通过

* E/2010/100。



一些直接提供贷款措施，确保包括农业在内的各部门的妇女和小规模生产者有同等机会可以获得贷款，并得到更多贷款。

(d) 从数量和质量上改善妇女可从事的工作，应成为政策的重点。关键因素包括应保障(一) 工作中的基本权利；(二) 体面的劳动条件，包括同工同酬和适足报酬；(三) 社会保护，其中也涵盖非正规部门工人和自营职业工人。增加就业密集型社会服务的公共开支将直接有助于产生更多的就业机会，并通过这类支助的辐射效果，间接帮助增加就业。这类公共经费还有助于减轻妇女的无报酬工作负担。

(e) 妇女占全球农业劳动力的大多数，首当其冲地受到粮食不安全的影响，因此，维持农业和使农业可持续，与促进两性平等和妇女赋权尤其相关。下列政策性干预措施很重要，应成为对性别问题有敏感认识的措施：(一) 平等获得土地、资源和保有权；(二) 对相关农业研究和推广进行公共投资；(三) 建立确保人人获得负担得起的食物的分配制度；(四) 扩建和改善农村基础设施；(五) 管理投入和产出价格，以减少波动性；(六) 实现金融惠普，为所有农民提供利率可承担的贷款和保险；(七) 采取特别干预措施，鼓励和促进对气候变化的适应。

(f) 投资有形基础设施和社会基础设施对促进两性平等和妇女赋权至关重要。例如，水资源和能源投资极其重要是因为对卫生产生影响以及各种需要从事的无偿工作通常由妇女承担。

(g) 必须确保妇女充分和平等参与各级政治和经济决策，包括有关资源分配的决定。这在冲突后局势中或流离失所背景下尤为重要，否则妇女的需要、权利和优先事项可能受到损害。在制定政策时应与可能受影响者持续对话，并利用附有按性别分类的最新数据的对性别问题有敏感认识的指标。

(h) 多重危机对妇女的健康造成不利影响，家庭收入减少加深了健康状况不佳的根源，使随后的治疗变得更加困难。政府在卫生方面的现有财政拨款额普遍不足以有力回应妇女的健康需求。必须减少财政障碍，普及优质保健。

(i) 国际社会应支助发展中国家执行应对危机的反周期措施，以及消除性别限制和不平等。国际援助必须对性别问题有敏感认识，尤其是在地方发展和地方社区一级。确保对性别问题有敏感认识的援助分配和交付的重大因素包括：(一) 确保对援助分配和交付的各个阶段采取参与性方法；(二) 支持机构建立地方能力和地方体制；(三) 买当地货及支持地方和地区经济发展；(四) 强调地方性生产，特别是农业的生存力；(五) 与妇女协商及加强妇女的能力；(六) 重建政府机构，加强公共活动，而不是要求削减。

(j) 千年发展目标为调动国际社会承诺应对全球发展挑战发挥了重大作用。然而，千年发展目标框架不足以促进全面实现妇女权利，原因是其目标和指标没有涉及对妇女赋权至关重要的暴力侵害妇女、享有土地权、财产权和住房权等关键问题。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 当前的趋势和挑战	4
三. 当前全球和国家趋势和挑战对两性平等和妇女赋权的影响	6
A. 对妇女贫穷和饥饿的影响	6
B. 粮食安全和妇女粮食生产者和女农民	7
C. 妇女的经济赋权和融资渠道	8
D. 对妇女就业和收入的影响	9
E. 性别差距和气候变化	10
F. 对妇女教育的影响	11
G. 妇女和儿童健康	11
H. 暴力侵害妇女行为	12
I. 冲突中、冲突后和危机后局势中的妇女	12
J. 全球发展伙伴关系：妇女维权的进展参差不齐	13
四. 政策建议	15
五. 发展政策委员会的建议	17

一. 引言

1. 本报告有针对性地分析如全球经济失衡和系统缺陷、粮食不安全、气候变化、人道主义危机、武装冲突和国家发展合作等当前趋势和挑战及其对两性平等和妇女赋权产生的影响。其中一些问题是长期关切的问题，但是，当前的趋势和挑战使这些问题变得更加紧迫，如不采取步骤减缓这些问题，可能会阻碍迄今已取得的进展。最后一节提供了应对这些挑战的面向行动的建议。

2. 本报告应与秘书长题为“审查《北京宣言和行动纲要》及大会第二十三届特别会议成果的执行情况及其对塑造两性平等观点以求全面实现千年发展目标的贡献”的报告(E/2010/4-E/CN.6/2010/2)以及与发展政策委员会两性平等与发展分组关于“全球危机：两性平等的重要性”的报告(E/2010/33)一并阅读。

二. 当前的趋势和挑战

3. 本节简要讨论对全球范围，特别是发展中国家的经济和社会条件产生影响的重大趋势和挑战。

全球经济的失衡和系统性缺陷

4. 自2009年第二季度起，世界经济形势一直在改善。全球证券市场已在反弹、贷款的风险溢价降低。国际贸易和全球工业生产也明显复苏，国内总产值每季呈现增长的国家越来越多。2008年底以来在全球范围大规模投入的政策刺激措施所产生的效果对促成经济复苏起了不小的作用。

5. 但是不能因此而无节制地乐观。有多种理由说明这一进程不一定能稳步和持续地进行下去。在结构层面，导致最近危机的基本失衡现象尚未解决，其中包括经济大国的储蓄与投资失衡、经济大国间来往账户失衡，以及生态失衡，由于其侵蚀了地球的承载能力，可能导致未来的增长受到抑制。在充分就业、包容各方的社会发展和社会保护之间也存在重大差距。当前的经济危机更突显了市场经济国家、缺乏监管的金融部门和迅速开放的贸易全都存在缺陷，无助于创造就业机会和平等分配财富。

6. 这些结构性问题反映了前一个繁荣期发达国家和发展中国家的增长模式，其中包含了若干限制、自相矛盾的特点和固有的脆弱性。那次繁荣证明不可持续不仅仅是因为放松对金融的监管造成和鼓励了投机性做法，还因为它不计后果地榨取了自然资源，制造了一系列生态和环境问题，特别是在发展中国家。还有，由于利益分配的极端不平等，发展中世界的多数人——即使属于最具经济活力的那部分人——并未从繁荣中充分受益。妇女尤其如此，她们往往由于得不到贷款和生产资源以及受社会规范的限制等原因而在社会中处于不利地位。

粮食不安全

7. 据联合国粮食及农业组织(粮农组织)统计, 2009 年估计有 10.2 亿人营养不良。¹ 这一数字是 1970 年以来最高的, 使经济危机爆发前就已存在的趋势更为明显。主要原因是, 国内粮价攀升、收入减少、失业率上升, 使获得的粮食减少了。最近几年的金融投机是推动包括农产品在内的很多初级产品价格暴涨的主因。增加生物燃料的生产、改变作物类型以及某些作物歉收也促成了价格的暴涨。此后, 全球多数农产商品价格已大幅下跌, 减缓了人们对全球食品供应是否充足的忧虑。尽管如此, 2009 年 9 月世界谷物价格比 2006 年平均价格高出 23% 左右。² 重要的是, 国际价格的下跌并非总能体现在国内价格上, 很多国家的价格仍然居高不下。

气候变化

8. 气候变化对最不应该为此问题承担责任的弱势民众产生的影响最大。气候变化将制造更加极端的恶劣气候, 包括风暴、干旱、海平面上升和平均气温升高。³ 2009 年 12 月联合国哥本哈根气候变化会议上未能完成有关《京都议定书》第一阶段后续行动的谈判。因此, 在 2010 年 12 月在墨西哥举行的下一次缔约方会议上达成一项协定, 仍然是一项重大挑战。不过, 《哥本哈根协议》内涵重要的关键内容。截至 2010 年 3 月中旬, 占全球排放量 80% 以上的 110 个国家已表示支持《哥本哈根协议》。

人道主义危机

9. 由于农村生计受气候变化的影响越来越大、生态系统不断恶化、都市化以及贫民窟膨胀, 发生全球性灾害的风险越来越大。风险高度集中在中、低收入国家。最近海地和智利发生的恐怖地震突出说明必须确保人类构建的环境在地震和气候方面的一系列潜在灾害面前具有复原力, 必须充分协调应急和救灾措施。

武装冲突

10. 武装冲突是对全球和平、安全、减贫与发展构成的另一大威胁。当代冲突的性质使向和平过渡变得更加困难。这些冲突往往是内部冲突, 却在区域和次区域产生影响, 其特点是中央政权和法治受到削弱、大量的人在国内流离失所及出现大规模难民潮、基础设施和服务遭到破坏、产生战争经济、平民往往成为直接目标并占受害者的绝大多数。在武装冲突期间, 妇女和儿童还要面对基于性别的暴力侵害的更大风险, 而这种暴力行为已更经常地被用作蓄意的战争工具。

¹ 见联合国粮食及农业组织, “2009 年世界粮食不安全状况: 经济危机——影响和经验教训”, (2009 年, 罗马)。

² 见全球粮食安全危机高级别工作队, “2008 年至 2009 年 10 月进展报告”, (2009 年 11 月)。

³ 第一工作组为政府间气候变化专门委员会第四次评估报告提供的资料, 2007 年。

11. 集中精力消除这类冲突的根源和提出以人为本的解决方案，是一项挑战。还必须加强防止和减缓冲突的机构，以及查明和化解现有紧张局势，以防转变成武装冲突。人们日益认识到，一个自立和实用的经济为可持续和平提供了必要的基础，从而也可加强发展。

国际发展合作

12. 2008 年的官方发展援助增加了 10.2%，然而当前的经济展望表明，捐助国要实现其 2010 年的承诺，至少还需要再提供 350 亿美元(见 A/64/665)。即使履行了承诺，实际金额也将缩小，原因是承付款是按国内总产值的百分比提出的，而捐助国的国内总产值已经下降。

13. 来自创新性供资举措的资金流量增加，该举措已启用三年了，为了是应对重大发展指标进展缓慢，以及促进两性平等方面的投资不足。除了纵向基金以外，包括主要私人基金会和其他非政府组织在内的私人赠款的重要性日益显著，2006 年，私人基金会官方发展援助形式的支出约达 50 亿美元，而 2006 年，非政府组织利用其本身资源提供的支出约达 100 亿美元。

14. 全球危机远远没有结束。如果不认真制定政策专门处理这些迫切问题，并为创立基础广泛的发展模式采取更注重结构的措施，以及在经济增长与环境之间建立更可持续的关系，复苏过程将是缓慢的。这就是说，国际社会不仅要认识这些风险，还要通过统一和系统的政策干预，积极消除风险。

三. 当前全球和国家趋势和挑战对两性平等和妇女赋权的影响

15. 本节分析当前趋势的影响和在促进两性平等方面面临的挑战，还就如何将它们变为促进两性平等和妇女赋权的机遇提出构想和建议。本报告摘录了经济和社会事务部 Jayati Gosh 编写的背景文件“当前全球和国家趋势及其对两性平等和妇女赋权的影响”(2010 年)和 Bina Agarwal 编写并提交 2009 年 11 月 4 日至 6 日在纽约举行的关于“全球危机：为何两性平等意义重大”的发展政策委员会专家组会议的背景文件“粮食危机和两性不平等”中摘取的关于“粮食安全和妇女粮食生产者和女农民”的章节(见 www.un.org/esa/policy/deyplan/cdpdocs/egmgender.pdf)。

A. 对妇女贫穷和饥饿的影响

妇女和女孩面临更大的不安全

16. 危机的后果往往不均衡地摊派在人口中，包括妇女和儿童在内的某些弱势群体比其他人口阶层受到的不利影响更大。基于性别的歧视与其他形式的社会和经济差距和不平等现象相互交织，而这些现象是由所处地点、所属社区、社会分层和年龄决定的。在多数国家，很多深受最近的危机影响的人，原本就是处境最不利的人，也是在前一次经济繁荣中得到好处最少的人。

17. 2009 年人均收入增幅大跌很可能大大延缓在减贫方面取得的进展。估计这次金融和经济危机导致 4 700 万至 8 400 多万人口依旧贫穷或陷入赤贫。⁴

18. 这次危机与世界范围的粮食危机接踵而至，这一点尤其令人不安。粮食危机对营养指标已经很差、在营养方面的性别差距已很明显的地区打击最大。在粮价开始攀升前，据估计妇女和女孩已占世界饥饿人口的 60%，⁵ 现在更是要面对严重的粮荒。在饥荒和粮食危机时期，妇女和女孩总是先挨饿。所有这些因素汇集在一起，形成了贫穷加剧和两性不平等更趋严重的一股势力，并导致在推动千年发展目标方面遭受挫折。

不过妇女也是减贫和减少饥饿的关键

19. 妇女往往要承担责任，满足家庭在食物、水和燃料方面的需求，并作出影响经济活动的决定，包括投资决定。如果不能在世界范围推动妇女经济和社会赋权和加强妇女权利方面取得重大进展，推动实现减贫和减缓粮食不安全的目标将变得遥不可及。

B. 粮食安全和妇女粮食生产者和女农民

全球粮食生产的一多半是女农民耕种的

20. 世界再次认识到，要在实现千年发展目标 1 和其他国际发展目标方面取得重大进展，在很大程度上取决于推动农业发展，而这一点相对而言未得到决策者的重视。推动农业发展也需要了解发展中国家男女在农业中的不同角色和责任，以及要优先对女农民和农村生产者进行投资。在农业发展中，任何不承认妇女扮演的重大角色的新的和扩大的投资都有可能加深妇女的边缘化，并影响这方面投资的实效。

而在耕种者中，妇女的处境最为不利

21. 贫穷农民和小土地拥有者首当其冲地承受粮价上涨、经济动荡和气候变化带来的更大压力，而其中多数是妇女。虽然全球粮食生产的一多半是女农民耕作的，在撒哈拉以南非洲和加勒比这一比例更是高达 80%，然而，她们在耕种者中却是属于最穷困的，这是因为她们往往没有土地产权和土地保有权，得不到正规的银行服务和贷款，通常不能从政府的农业投入、技术和销售安排方案中得到好处。因此，她们尤其可能受到价格波动的不利影响。自然资源耗损和农业生产力下降可能使工作量加重，收入减少，对健康造成额外负担，减少了可用来参与决策进程和产生收入的非农业活动时间。

22. 现已证明，只要女农民获得了土地、贷款、设备和劳力、能源、技术培训和销售渠道等资源，她们的生产能力比男子更强，可为减贫和可持续发展做出重大

⁴ 见《2010 年世界经济形势和展望》（联合国出版物，出售品编号：E.10.11.C.2）。

⁵ 可查阅世界粮食计划署网页：<http://www.wfp.org/focus-on-women>。

贡献。然而，由于要扮演生产和生殖双重角色、流动性受限、往往身体状况普遍不好，女农民受到性别的制约，包括经受时间贫穷。

改善妇女的财政渠道，是妇女赋权的一个战略起点

23. 妇女在农业生产者中占多数，因此，获取经济资源，尤其是土地、劳力、能源、技术和金融服务是促进农村妇女社会和经济赋权的战略起点。需要持续努力，确保妇女获得更加重视农业和粮食安全后产生的收益。

C. 妇女的经济赋权和融资渠道

24. 这次金融和经济危机特别是对发展中国家妇女的经济赋权产生了不利影响，其主要传导机制是：全球出口下降，直接影响到出口部门的生产，然后通过消极倍增效应对国内市场产生不利影响(特别是出口依赖型经济国)；发展中国家的资本流入骤减；援助具有助长周期性波动的性质；危机对移徙工人产生影响，从而影响到汇款；随之而出现的是汇率贬值，影响到国内生产和价格；全球粮价的异常波动产生影响；很多发展中国家财政紧缩已经导致重大公共开支的削减和社会发展收益的减少，进而影响基本服务的提供，使社会发展成果付之东流，并影响生活品质。

必须赋予妇女权力，以应对全球经济衰退的消极影响

25. 这些进程已对妇女产生不同形式的不利影响，即使近期内因产出增长而出现经济复苏，其中一些后果也可能会更加严重。其中一些主要后果是：失业率攀升；实际工资和自营职业者收入减少；移徙形式发生变化；粮价攀升对妇女和儿童的食物消费产生不利影响；享有保健和教育的机会更加有限；由于社会紧张加剧，更容易受到家庭暴力和其他形式暴力的侵害。目前政府对金融和经济危机采取的应对措施中包含了一揽子救援计划和反周期措施。不过，在制定的一揽子计划中，往往看不出对两性平等问题有多少敏感认识。

26. 由于经济紧缩导致收入减少，女孩可能不得不退学，更加重了教育方面的性别差距。由于国内总产值中并未将家庭照料工作计算在内，在进行经济分析时往往忽视了危机对无偿工作的影响。这些应对战略可能损害整个社会的长期发展。在很多情况下，妇女还要承担额外的责任，用非市场销售的代用品换取家庭无力再购买的市场销售品。

务必将妇女纳入决策进程和提高她们的经济能力

27. 加强妇女赋权须应对的挑战是，确保妇女充分和平等参与各级的经济和政治决策，还务必要提高妇女的经济能力。不过，任何一个国家要在经济条件不稳定和不肯定的情况下开始实施任何对性别问题具有敏感认识的宏观经济战略，都是极其困难的。因此，必须控制资本的波动。货币政策不仅应将通货膨胀作为重点目标，更重要的是，应将就业作为重点目标。此外，对商品市场金融活动实施监管对防止商品价格波动破坏全球市场稳定，是至关重要的。

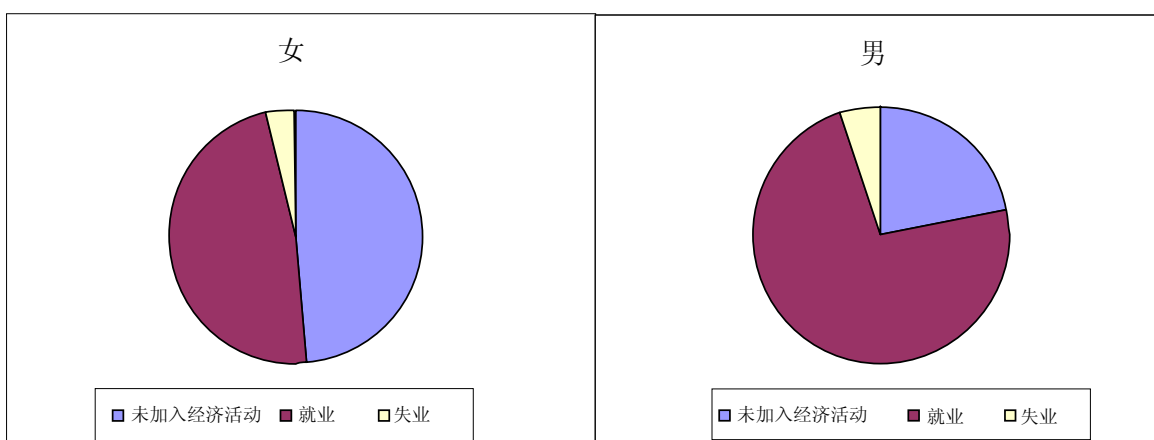
28. 信贷市场收紧往往过度地限制了妇女的经济活动。妇女在非正规经济小企业的自营职业者中占据重大比例。因此，面临的挑战是，应通过有针对性的信贷措施，确保各部门妇女和小生产者得到更多贷款。小额供资为妇女提供了新的经济机会，但是，不得将其作为男子更容易获取的机构供资的替代办法。相反，这方面的目标应是寻找途径（包括政府直接支助或承保私人活动，妇女更有机会获得土地和房屋产权及其他形式的资本），为妇女和目前被排除在正规银行系统之外的人提供贷款渠道。

D. 对妇女就业和收入的影响

29. 据国际劳工组织(劳工组织)估计，全世界多达 2.22 亿人有可能成为在业穷人(每人每天收入不足 1.25 美元)。⁶ 这对妇女的影响更大，据某些来源估计，妇女占世界贫穷人口的 70%。⁷

30. 在过去十年经济繁荣时期，全球失业率仅略微下降。妇女，尤其是年轻妇女的公开失业率日益引人关注(见下图)。

2009 年按主要经济状况分类的全球男女劳动适龄人口的分布情况



资料来源：国际劳工局《劳动力市场中的妇女：衡量进展情况和查明挑战》(2010 年，日内瓦)

31. 危机对就业的最直接影响是通过出口产生的。由于妇女从事的工作往往是“灵活性”较强的工作，女工通常都是最先被解雇的。其他部门(例如建筑业和满足国内市场需求的其它行业)也受到出口下跌产生的消极倍增效应的影响。此外，危机对农业部门的影响比想象的要严重得多，而很多发展中国家的大多数女工都在农业部门工作。

⁶ 见劳工组织，《趋势计量经济学模型》，2009 年 7 月；“经济危机和劳工市场的影响”，(2009 年 10 月)。

⁷ 见：www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/。

32. 经济危机在失业率方面对性别产生的影响主要取决于，第一，国家融入全球经济的程度，第二，劳动力市场上的结构性不平等。例如，在某些国家，危机的第一波影响对工业部门造成的损失更加惨重，丢失工作的男子比妇女要多。但是，随着工业部门产出下降的影响辐射开来，女工的失业率有可能上升。采取哪一种财政刺激措施也对男女失业率的构成模式产生影响。例如，如果一揽子计划强调的是基础设施建设，男子恢复就业的速度就更快，因为建筑业雇用的男子总是比妇女多。

33. 低质工作和就业机会不足问题已引起重大关切。低质工作和脆弱就业可能直接导致在业穷人增加，而不会减少贫穷。对妇女来说，这种可能性更大，因为她们更有可能从事小规模活动和成为散工合同工。在世界多数发展中地区(比例约在 30%的拉丁美洲除外)，半数以上女工是小型活动中典型的自营工作者或贡献收入的家庭劳力。在萨南非洲和南亚，这一比例更是高达 80%。

34. 发展中国家在基本社会服务，特别是卫生、环卫和教育方面的支出严重不足。由于就业密集型活动已经存在，它们可直接促进产生更多就业机会。确保通过提供合理报酬和有良好劳工条件的就业提供这类服务也很重要。这将有助于减轻妇女的无报酬劳动负担。

35. 护理部门是妇女参与的正规和非正规工作的一个重要雇主。此外，在讨论就业时往往忽视了无报酬工作的问题，而这类工作却决定了妇女的重要人生部分，尤其是，但不仅仅是在发展中世界。妇女的照料责任妨碍了她们进入正规就业市场和在社区发挥其他作用。一些发展中国家妇女大规模地迁徙到较富裕国家从事帮佣工作的例子表明，护理工作全球化是工作模式正在发生变化的一个重要特征。

36. 危机所产生的影响，尤其是对移民的影响，威胁到他们移居他国带来的收益。过去危机的证据表明，移民妇女由于抵挡危机影响的缓冲手段更少，在经济困难时受到不利影响。

E. 性别差距和气候变化

37. 气候变化不仅危害生活和破坏生计，还有可能加深穷富之间的差距、扩大男女之间的不平等。在气候变化造成的自然灾害中，受害最大的是经济和社会上更加弱势的人，其中很多是妇女和儿童。

妇女在减缓气候变化和自然灾害方面发挥重大作用

38. 妇女在农业、家庭资源管理和森林管理方面从事的日常活动，使她们受到气候变化的影响，但是，妇女在这些领域的参与也为她们成为资源管理的重要代理人提供了各种机会。作为森林的主要管理人和承担管理粮食安全责任的农民，以及作为在应对自然灾害包括气候变化造成的自然灾害方面有着特殊需要的群体，妇女必须参与制定和执行气候变化适应和减缓战略的进程，还要能够享有她们的碳管理成果(E/CN.18/2009/13/Add.1)。

然而妇女对环境决策的参与有限

39. 妇女在环境部门高层决策机关中的任职人数不足或无人任职，严重限制了妇女为环境政策的拟定，包括气候变化适应和减缓战略的拟定作出贡献。特别是在农村地区，妇女掌握技能、资源和信息的机会受限，影响了妇女有效参与和影响可持续发展和自然资源管理的决策。妇女必须积极参与有关环境适应和缓解、技术转让和供资的规划和决策。此外，在讨论适当的适应和缓解计划时，还需要考虑到社会因素。除了目前强调气候变化所涉的技术问题外，还需要承认减缓和适应战略所涉的政治和社会经济问题。

F. 对妇女教育的影响

40. 世界很多最贫穷国家的教育系统正在承受全球经济衰退产生的后果。危机将产生失落的一代儿童，他们的人生机会因为其教育权利得不到保护而不可挽回地受到损害。性别差距已经根深蒂固，在发展中世界的 28 个国家中，上学的男孩与女孩的比例是 10 比 9，或女孩更少。在实现成人文盲率减半的目标方面进展甚微——这种情况影响到 7.59 亿人，其中三分之二是妇女。⁸

41. 金融和经济危机也可能阻碍提供优质教育的努力。预算削减可能影响师资培训，而这是改进教育质量的关键。由于男女孩在整个求学过程中都受到传统的性别规范和性别陈规定型观念的消极影响，对教育水平的提高和职业上的隔离直接产生影响，因此，提醒教师对两性平等问题保持敏感认识极其重要。

G. 妇女和儿童健康

42. 金融和经济危机的后果可能以多种方式对妇女和女孩的健康产生影响。首先，财政压力可能导致保健开支水平下降。第二，由于身心两方面受伤害的风险因素增加，疾病发生率可能上升。第三，危机改变了商品的相对价格，从而也将改变家庭的消费形态。最后，危机造成的就业模式和收入的变化可能对妇女的卫生成果和保健需求产生影响。营养、教育、生活和工作条件等所有妇女保健的社会决定因素，最终都会受到危机的影响。

43. 由于可支配收入减少，妇女更有可能推迟接受或放弃保健服务。此外，失业或收入减少会使家庭减少在保健方面的自付支出，特别是为妇女成员提供的支出。因此，当前背景下的卫生公共政策必须将这一形态对长期卫生条件的影响考虑在内。

44. 当前的危机、贫穷和基础设施缺失对产妇保健产生不利影响。还有一些基本因素，如社会排斥、性别歧视和政治不安全，也是导致孕产妇和新生儿发病率和死亡率的深层根源。因此，就孕产妇死亡率而言，怀孕前的适当保健和营养以及

⁸ 见联合国教育、科学及文化组织，《2010 年普及教育全球监测报告：涵盖边缘化群体》（2010 年，巴黎）。

足够的产前保健十分重要。分娩环境对于确保母婴平安和健康也很关键。不断将改进妇女生殖健康作为重点，是一项挑战。

45. 现有财政资源的不足，难以有力回应妇女的保健需求。相对减少的公共卫生服务导致卫生支出总额中有更大一部分来自私人自付支出，从而加剧了保健方面的不平等。贫困家庭的压力也更大。为确保妇女得到适当的卫生服务，减少获得基本药物和治疗方面的财政障碍，是最重要的问题之一。

H. 暴力侵害妇女行为

46. 暴力侵害妇女行为是每个国家无论和平还是冲突时期都会发生的侵犯人权行为，对个人、家庭 and 全社会造成破坏性后果。在困难时期妇女和女孩更有可能受到暴力侵害，全球发生的多重危机更加重了这一风险。全世界各地的家庭和社区越来越感到绝望和沮丧，这更加剧了侵害妇女的暴力行为。尽管没有现成的数据在多国间进行比较，但是越来越多的证据表明，某些国家由于失业和丧失生计现象普遍存在，妇女和女孩受暴力侵害的事件也随之增加。关于 1997 年亚洲金融危机的影响的四国调查报告表明，包括家庭暴力和性攻击在内的各类犯罪事件上升。

在危机时期妇女和女孩受暴力侵害的风险增高

47. 暴力侵害妇女行为使妇女的性健康和生殖健康受到重大威胁，可导致精神疾病和其他慢性健康问题。存在的难题是如何将保健系统与执法和劳工部门等其他部门挂钩，促进更有效的预防，以及为受到各种形式暴力行为侵害的女性受害者制定对性别问题有敏感认识的更有效的对策和提供更有效的服务。

48. 制止暴力侵害妇女行为不是千年发展目标中的一个目标，但是现在人们已深切认识到，这种暴力行为造成高昂的社会和经济代价，破坏减贫和发展努力，关系到所有千年发展目标。联合国千年项目两性平等问题工作队确认制止暴力侵害妇女行为是提高妇女地位的战略优先事项之一。

49. 2008 年 2 月，秘书长发起了“联合起来制止暴力侵害妇女行为”运动，运动将持续到 2015 年底，刚好与千年发展目标的实现日期相吻合。该运动呼吁所有国家到 2015 年取得五项重大成果：根据国际人权标准，通过和执行国家法律；通过和执行多部门国家行动计划；建立数据收集和分析系统；规划国家和地方运动；在冲突局势中有计划地努力处理性暴力事件。

I. 冲突中、冲突后和危机后局势中的妇女

50. 人们已日益认识到，两性平等和妇女赋权对于有效应对危机以及可持续经济增长和发展具有重大意义。

51. 安全理事会第 1325(2000)号、第 1820(2008)号、第 1888(2009)号和第 1889(2009)号决议呼吁处于武装冲突、维持和平、建设和平和重建背景下的妇女

进一步参与和平进程、消除武装冲突中的性暴力、保护和促进妇女人权和将两性平等观点纳入主流。安理会第 1889(2009) 号决议敦促会员国、联合国机构、捐助方和民间社会确保在评估和规划冲突后的需求时，并在其后资金发放和方案活动中，考虑到提高妇女能力的问题，具体做法包括以具有透明度的方式分析和跟踪被分配用于满足妇女在冲突后的需求的款项。确有一些显示将两性平等纳入主流的潜力的好的做法可以借鉴。眼下的问题是，如何在冲突后和危机局势中推动执行任务规定和承诺。

52. 冲突、自然灾害和其他危机局势对妇女、女孩、男子和男孩产生截然不同的影响，使他们对当前的问题形成不同的看法和提出不同的解决之道。让妇女参与和将其纳入冲突后的需求评估和规划之中，对于采取有效对策至关重要。忽视妇女和女孩在人身安全、基本服务的享用以及生产性资产和收入的控制等方面的需求和优先事项，会产生毁灭性后果。举例说，在危机时期，各种形式的基于性别的暴力，特别是性暴力活动会更加猖獗，获得保健、教育和生计的机会受到严重影响。然而，在很多危机局势中，妇女继续被排除在决策进程之外，最近的证据表明，她们的需求没有得到充分重视，也没有提供充足的资源来满足她们的需求。

53. 还有更多证据表明，性暴力和基于性别的暴力被蓄意用作战争伎俩。某些冲突中出现的一种趋势是，包括强奸、性贩卖、强迫婚姻和其他侵犯人权行为在内的性暴力活动组织性更强、作案范围更广。在“和平”建立后的很长一段时间内往往还继续发生侵害妇女和儿童的性暴力活动。

54. 但是，危机可为性别角色的积极转变和妇女的政治、经济和社会赋权提供重要机会。在危机后局势中，必须增加和扩大这些机会，纠正过去的性别不平等和基于性别的歧视，包括改革立法、制定政策、进行机构和经济改革以及分配资源。

J. 全球发展伙伴关系：妇女维权的进展参差不齐

55. 妇女地位比任何时候都受到全球经济不平衡和体制缺陷的影响。目前的挑战是，应针对妇女和女孩的具体需求和优先事项，推动全球发展伙伴关系。

56. 2007 至 2008 年以两性平等为重点的双边官方发展援助平均年度总额为 150.2 亿美元。⁹ 1999 年至 2003 年期间，支助两性平等和妇女赋权的援助中有三分之二集中用于社会部门，特别是基础教育和基本保健。双边援助中有三分之一用于运输、通信和能源基础设施，其中很少有报告说是集中用于促进两性平等。约有半数的基础教育和基本保健援助所针对的是与性别有关的问题。该部分的援

⁹ 见经济合作与发展组织发展援助委员会：《为支助两性平等和妇女赋权提供援助》，2010 年 3 月，巴黎。

助中有十分之一是用于促进两性平等的主要目标。¹⁰ 改进基础教育和基本保健对于实现千年发展目标至关重要。

57. 促进和提升妇女的经济机会和权利，是公平贸易战略的一大要素，然而在迄今为止的贸易谈判中这一点没有引起多大关注。在建立一个开放、有章可循、可预测和非歧视性的贸易和金融体制，以及向最不发达国家的出口产品提供免关税和免配额市场准入方面的进展不尽人意。与此同时，仍在继续推动发展中国家进一步开放贸易，目前正在批准若干新的区域贸易协定。

58. 官方发展援助的分配额不足，无助于加速实现国际商定的发展目标。大笔援助款项拨给了穷人人数相对较少的国家，而未用来减贫。援助拨款也未用于采取措施解决贫穷的多层面问题或满足妇女的需求。

59. 妇女既是本地社区也是自己家庭的支柱，在制定、提供和执行援助方案时，聆听当地妇女的意见、考虑到她们的需求和能力，是面临的一大挑战。无视她们的需求、关切和应享权利，不仅在援助分配中对性别产生影响，也会减损援助方案本身的整体效果和可行性。

60. 拨出更大一部分国内资源用于促进两性平等极为关键，表明一个国家对实现该目标的承诺。这样的承诺也符合《援助实效问题巴黎宣言》设想的必要“所有权”。大会第 60/210 号决议重申，两性平等对于实现经济持续增长、消除贫穷和可持续发展至关重要。可以说，对妇女和女孩的投资具有倍增效应。

61. 纵向基金、私人基金会和非政府组织等非传统筹资来源也为两性平等供资提供了机会。有必要更深入审查这些供资选项，了解它们对妇女生活产生的影响，它们与国家一级各体制的关系，以确保它们的可持续性，以及能够适当追踪结果和效果。

62. 关于将为两性平等供资作为对妇女负责的指标问题，多边机构，特别是国际金融机构内的差距仍然显著。追踪系统便是一个例子。几乎每一个多边组织都订立了政策和/或战略，承诺在其方案和政策中支助两性平等。然而，几乎没有一个组织建立了追踪系统，定期说明这方面的收益、拨款和支出。向它们问责的董事会也不要这样做。

63. 越来越多的国家正在加强能力，利用两性平等预算分析，追踪两性平等优先事项的分配款和支出情况。在全球一级，经济合作与发展组织开发了“两性平等标志”工具，用于追踪官方发展援助捐款是将两性平等作为“首要”目标，还是作为“次要”目标。然而，在几个方面仍面临挑战：将用于“妇女专门方案”的分配款与直接或间接惠及妇女的公共分配款明确区分开来；订立如何确定妇女专

¹⁰ 见经济合作与发展组织债权国报告制度，《1999–2003 年支助两性平等的援助活动》，2005 年卷，第 6 期（2005 年 3 月，巴黎）。

门方案的标准；缺乏可在一段时间后用来进行比较的系统性和持续的数据收集；缺乏不仅收集供应方信息，也收集需求方信息，以便提供证据说明资金缺口的方法。

四. 政策建议¹¹

64. 决策者应维持和增加社会支出，特别是为最弱势者。

65. 获得土地和财产对于减少妇女易挨饿和易受穷的脆弱性以及赋予妇女权力，至关重要。

66. 经济政策中既应纳入减缓危机不利影响的对性别问题有敏感认识的短期措施，也应纳入消除政策中隐性性别偏见和经济中两性不平等的长期措施。强调对基础设施进行公共投资的财政刺激一揽子计划需要调整，以确保妇女能够受益。

67. 应当查明和消除妨碍妇女获得正规金融服务，包括储蓄、信贷、保险和现金转移服务的制约因素。需要特别关注贫穷妇女在得到融资方面面临的具体障碍。

68. 为提高农业生产力，应将特别是确保妇女获得土地产权、平等享有土地和住房权、使用权和生产资源作为国家政策中的优先事项。这将需要在三个主要方面进行政策干预：家庭（通过赠送或继承权立法）；国家（通过土地转让条例）；市场（通过为获得贷款购买或租赁财产提供便利）。有效执行这些措施不仅需要改变社会规范，还需要普及法律知识和提供法律咨询。

69. 在粮食安全方面，既需要满足提供粮食的迫切需要，同时也需要通过消除粮食不安全根源和加强供应买得起的粮食的分配制度，建立更长远的复原能力。提高农业生产力的长期投资包括扩大农村基础设施、改进市场准入，以及可持续管理自然资源。

70. 农业推广服务必须针对女农民的具体需要，必须向妇女传播技术和/或管理信息。在这方面增加女性培训员人数将很有益处。

71. 需要采取下列政策措施抗衡当前全球危机的影响，以及促使各国政府和社会伙伴采取行动：

（a）短期措施包括创造和挽救就业机会、采取收入折合措施，帮助照顾家庭成员的男女、提供技能培训和再培训和支持中小企业。这些措施应符合可持续经济、社会和环境发展，包括两性平等的长期目标；

¹¹ 本节中的建议符合联合国发展政策委员会提交经济及社会理事会的报告结果《经济及社会理事会正式记录，2010年，补编第13号(E/2010/33)，见第二章。

(b) 中长期措施应旨在修订立法，包括酌情修订劳工法，以便为男女兼顾工作和家庭责任提供更多机会。政策中还应为非传统工作领域妇女的培训，包括创业妇女的培训提供方便；为男女从事通过职业隔离分类的工作提供再培训；利用现代技术；制定积极的劳动力市场政策，包括为妇女采取平等权利行动等。在危机时期，应酌情加强政府对公共服务和社区服务，包括对农村地区和贫民区的投资。还需要采取措施，从工作条件和工资入手，确保体面工作。

72. 需要解决移民妇女，特别是自营职业者移民妇女的具体需求和关切，始发国和接受国都更需要从对性别问题有敏感认识的角度制定移民公共政策。

73. 必须以确保有关气候变化的一切供资应公平顾及男女的需要和优先事项为准绳，协助男女平等参与气候变化问题的谈判和决策，包括减缓和适应活动。

74. 需要加强从性别角度看待气候变化的研究，以便为有效应对气候变化提供信息，包括提供与减缓和适应活动、技术革新和资源分配有关的信息。

75. 要确保妇女获得技术和“绿色”工作等新的就业机会。

76. 消除持续不平等的政策包括：减少收费和非正规收费，有针对性地提供激励措施，以改进可获取性和承付能力；通过提供高水平教师，加强学习环境；扩大应享权利和机会，如将教育战略纳入社会保护、增强法定权利和更公平的公共开支分配等更广泛的反边缘化政策中。

77. 应维持妇女保健和相关部门的支出，以便到 2015 年实现与性别和保健相关的千年发展目标。应进一步拓展创新性筹资渠道，为妇女保健筹集更多资金。

78. 需要在多个部门进行政策协调，将稳定粮价、帮助人们享有和保留健康保险和获得卫生服务，以及让儿童上学的政策相互挂钩。

79. 卫生系统的管理还应更顺应妇女的需求。

80. 会员国应在最高层表现出制止普遍存在的暴力侵害妇女和女孩行为的政治领导能力，应根据尽责原则，为应对和防止一切形式的暴力侵害妇女行为，在他们的权力范围内采取一切可利用的具体措施。

81. 应建立全面的法律和政策框架，并建立有妇女团体和民间社会组织参与的强有力的多边利益攸关方监督、评价和问责框架。

82. 应将男子和男孩参与防止暴力侵害妇女行为作为一个优先事项。

83. 必须更加重视和明确关注冲突后环境中的妇女的政治、社会和经济赋权。不应该只将妇女当作受害者，还应该将她们当作社会重组和重建进程中的积极带头人。在冲突后阶段必须更有效地利用机会窗口，促进治理结构的积极转变、加强法治、推动基础设施发展和安全部门改革，以消除法律和实践中的不平等和歧视，保障平等获得资源和机会，以及平等参与决策进程和政策制定工作。

84. 为确保有效实现两性平等目标和承诺，需要更多稳定和可预测的外援流动。发达国家应刻不容缓地履行其援助承诺。此外，捐助国应就对低收入国家的支助水平进行协调和达成多年协定，以实现更稳定的援助流动。

85. 在国家一级，必须加紧努力避免紧缩社会开支，包括妇女的社会保护、营养、社会安全网、就业、教育和保健方面的开支。

86. 需要确保在联合国建立一个有充足的资金和适当的政治承诺来消除两性平等差距的新的强有力的两性平等实体，同时，各国政府、国际组织和联合国系统各组织也需要履行有关两性平等的国际承诺，加强能力，以推动两性平等主流化和促进妇女权利。

87. 由于没有充足的按性别分类的数据和对性别问题有敏感认识的指标，在制定与两性平等有关的和对性别问题有敏感认识的有效的政策对应措施、进行资源分配、监督和评价时，受到了制约。《2005 年世界妇女：统计工作的进展》的报告¹²指出，有 90% 的发展中国家没有就重大性别统计数据提出报告。

88. 为了解决妇女未满足的需求，支持立法改革、政策制定和监测，有必要系统收集按性别分类的数据和利用对性别问题有敏感认识的指标。

89. 还有必要加强国家统计机构的能力，为推动制定循证和对性别问题有敏感认识的政策，系统提供按性别分类和对性别问题有敏感认识的卫生、教育和与就业有关的数据，以及广泛散发性别统计。

90. 国家和国际决策者还有必要更多地参与提供和利用按性别分类的数据，以便为政策决定提供信息，以及监测趋势和评估效果。

五. 发展政策委员会的建议

91. 新出现和持续发生的危机对全世界所有人的生活产生影响，由于妇女扮演了作为赚取收入者、母亲和照料者的多重角色，当妇女受到伤害时，不利后果影响的辐射面往往要大得多。发展政策委员会第十二届会议审议了当前全球经济危机中的两性平等问题和气候变化阴影下的粮食安全危机问题(E/2010/33)。委员会在其建议中提到有充分的余地可以加紧努力，减轻这些危机对妇女的影响，缩小持续存在的性别差距，包括：

- 在财政刺激计划和其他危机应对措施中，应更注重为妇女创造就业机会，激励女孩留在学校上学，以及确保适当获得和提供卫生和教育服务机会；

¹² 经济和社会事务部统计司，《2005 年世界妇女：统计工作的进展》（联合国出版物，出售品编号：E.05.XVII.7）。

- 作为货币和财政政策的一部分，保障妇女有更多的机会可以获得负担得起的贷款，以支持生计和平稳的收入；
 - 通过加强东道国的安全和社会保护措施，为移民妇女提供更大的保护，以减少她们的脆弱性，避免在失业期间受雇于卖淫和非法活动；
 - 改进数据收集和监测系统，为实时评估危机对人类造成的影响程度(男女有别)提供便利，以便更有针对性地制定政策，减轻当前危机产生的不利影响，以及建立应对未来危机的复原能力；
 - 改进妇女(无论是个人还是团体)直接获取农业用地和生产性资产的机会，通过提供赠款或家庭遗产、政府支助的资产转让，以及通过帮助进入购买或租赁的市场机制，为转让提供方便；
 - 促进研究与发展，提高由妇女高度参与耕作的主要作物的生产力。
-