



第六十八届会议

临时议程* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

赤贫和人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员国转递赤贫和人权问题特别报告员玛格达莱娜·塞普尔
韦达·卡尔莫纳按照人权理事会第 17/13 号决议提交的报告。

* A/68/150。



赤贫和人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告将无酬照护工作定位为一个重大的人权问题。特别报告员重点讨论了妇女照护者、特别是生活贫困的妇女照护者问题，认为沉重和不平等的照护责任是实现两性平等和妇女平等享有人权的一个主要障碍，并且在许多情况下使妇女陷入贫穷。因此，如果国家不能充分提供、资助、支持和监管照护工作，就是违背它们的人权义务，因为这会造成和加剧不平等，危及妇女享有权利。

本报告分析了无酬照护工作同贫穷、不平等和妇女人权之间的关系；澄清了国家在无酬照护方面的人权义务；并就如何确认、计值、减少和重新分配无酬照护工作向各国提出建议。最后，报告指出，国家政策应将照护定位为一种社会和集体责任，为此应特别改善妇女获得公共服务、保健服务和基础设施的机会。

一. 引言

1. 本报告由赤贫和人权问题特别报告员玛格达莱娜·塞普尔韦达·卡尔莫纳按照人权理事会第 17/13 号决议提交。

2. 本报告吸收了 2013 年 5 月 13 日和 14 日同联合国人权事务高级专员办事处和妇女署联合召开的专家会议的观点。¹ 特别报告员还散发了关于无酬照护工作的调查问卷，并谨对答复问卷的民间社会组织和国家人权机构表示感谢；这些答复可在本项任务的网站上查阅。²

二. 报告的范围和理由

3. 为本报告的目的，无酬照护工作包括家务劳动(做饭、清扫、洗衣、砍柴取水)以及在家庭和社区中从事的直接照料他人的工作(包括照料儿童、老年人、残疾人和体格健全的成年人)。

4. 无酬照护工作与其他类型的无报酬工作(例如在生计农业或家庭企业中的无酬工作)之间的界限不容易划分。³ 不过，无报酬的(非照护类)工作被纳入国内生产总值和国民账户体系的计算中，而且在拟订发展规划和粮食安全倡议时日益得到承认。与此形成对照的是，尽管家务劳动和人员照护工作的货币价值估计为国内生产总值的 10%至 50%以上，但这些工作在经济计算、统计、政策和政治讨论中基本没有体现，其价值往往被社会和决策者低估。⁴ 甚至人权倡导者和监督机构迄今也很少持续关注无酬照护工作对人权的影响。这样做是非常有问题的，因为照护工作不仅能增进福祉、社会发展和经济增长，也会对照护者和受照护者享受人权产生巨大影响。

5. 鉴于报告的篇幅有限，而且本项任务的重点是赤贫与人权，本报告并不试图全面评估人权与照护这一广泛的问题，而是特别重点讨论无酬照护者的人权，尤其是提供无酬照护的生活贫穷妇女的人权。报告没有讨论无酬照护工作涉及的其

¹ 有关资料请查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/UnpaidWork.aspx。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/UnpaidWork.aspx。

³ 有关两者之间区别的摘要，见 Shahra Razavi, “The Political and Social Economy of Care in a Development Context”, 联合国社会发展研究所(社发所)，性别平等与发展方案报告，第 3 号，2007 年 6 月。

⁴ 因国家/区域和所用计量而异。社发所对 6 个国家的研究表明，这一比例估计为 10%到 39%(见 Debbie Budlender, “The Statistical Evidence on Care and Non-Care Work Across Six Countries”, 社发所，性别平等与发展方案报告，第 4 号，2008 年 12 月)，但不同国家的计量结果更高。2009-2010 年澳大利亚的估计数字显示，这一期间开展的无酬照护工作时间大约 214 亿小时，相当于国内生产总值的 50.6%(S. A. Hoenig 和 A.R.E. Page, *Counting on Care Work in Australia*, AEC 有限集团为澳大利亚妇女经济保障组织编写的报告，2012 年)。

他相关人权问题，比如照护与非意愿的依赖之间的紧张关系、虐待残疾人或老年人以及儿童获得高质量照护的权利等等，对有偿家务劳动也只是提出了一些简短建议。尽管如此，特别报告员希望本报告能鼓励就照护工作所涉及的人权问题展开更广泛的讨论。

6. 1995年，《北京宣言》和《行动纲要》强调必须解决有酬和无酬工作在男女之间不平等分配的问题，将其作为实现性别平等的一个重要步骤。遗憾的是，自那时以来进展甚微。无酬照护工作依旧被政策忽视，这对照护者们造成很大损失。在世界各地，数百万妇女仍发现，贫穷是对她们终生提供照护服务的回报，妇女和女孩提供的无酬照护仍被看作是在没有或得不到公共服务时填补空缺的取之不尽的免费资源。本报告呼吁从根本上改变这一现状，并将其作为各国的基本人权义务。公共政策应不再拖延地将照护定位为一种社会和集体责任，并将无酬照护者和他们的照护对象视为权利持有者。

三. 妇女从事的无酬照护工作：人权框架

7. 在世界各地，妇女和女孩在无酬照护工作上投入的时间比男子的多得多。⁵ 这一沉重和不平等的无酬照护责任阻碍妇女更多地参与劳动力市场，影响到生产力、经济增长和减贫。但最为重要的是，无酬照护工作的不平等分配、高强度和得不到承认损害了妇女照护者的尊严，阻碍她们与男子平等享有若干人权，破坏在实现两性平等方面取得进展，并使她们在一生中特别容易陷入贫穷。

8. 国家的行动或不行动决定了谁能获得高质量的照护，谁承担提供照护的代价。例如，如果没有公共服务、公共服务的质量低或者不充分适应被照护者的需求(比如子女上学的时间与父母的工作时间不吻合)，家庭和社区的无酬照护工作负担就会加重。如果国家不能充分管理、资助或提供照护，就会将负担转嫁给家庭，他们不得不自行作出安排。由于在家庭和工作方面存在性别陈规定型观念(比如“男人养家”，“女人持家/护家”)，这通常意味着妇女承担大部分照护工作，不利于她们享受人权。

9. 无酬照护工作的难度、强度和有性别区分的分配造成并延续了享受人权方面的不平等和性别不平等，并导致侵犯人权。因此，国家在这方面应承担具体义务。各种国际人权条约，包括《经济、社会及文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》都确立了具有法律约束力的义务，要求各国解决无酬照护问题。

⁵ 见Debbie Budlender, *Time Use Studies and Unpaid Care Work* (2010年, 纽约, Routledge) 和Marzia Fontana, “Gender dimensions of rural and agricultural employment”, in *Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty – Status, Trends and Gaps* (联合国粮食及农业组织, 2010年, 罗马)。

10. 各种劳工标准、特别是国际劳工组织(劳工组织)的各项公约对国际人权框架作了进一步补充,比如关于有家庭责任工人的第156号公约、关于保护生育的第183号公约⁶和关于家政工人体面工作的第189号公约。履行这些义务对于消除性别不平等和歧视、承认和重新分配无酬照护工作是至关重要的。

11. 由于照护工作涉及到人际关系,照护者的权利与受照护者的权利以多种方式相互依存和交织:无酬照护工作者的负担过重,会影响到其能够提供的照护的质量。因此,如果无酬照护工作得不到国家的充分承认、支持或价值确认,那些依靠他人照护来维持健康、生命和福祉的人的权利也可能受到侵犯,特别是在低收入家庭中。⁷要使照护者和受照护者的权利都得到实现,社会必须更广泛地承担照护费用。

A. 不平等和歧视

12. 无论是在发达国家还是在发展中国家,如果考虑到无酬工作,则妇女比男子的工作时间更长。⁸然而,由于结构性歧视,妇女在家里做的工作被视为无技能含量且对社会的价值较低,这意味着男子不仅得到更高的收入,所作的贡献也得到更多承认。这种情况导致许多妇女在社会生活和经济上依赖男子,因而限制了她们的能动性和自主性。⁹

13. 无酬照护工作的不平等分配高度反映并决定了男女之间的力量关系。歧视性的性别陈规定型观念将妇女视为理应呆在家里的二等公民,这造成和延续了不平等的工作分配现象,使妇女不可能平等享有各项权利。这样,解决照护责任问题是各国确保在家庭、工作和更广泛的社会中实现两性平等义务的一个重要组成部分。

14. 无酬照护的工作量、强度和辛苦程度会因为贫穷和社会排斥而有所增强。在处于不同发展水平的所有国家,¹⁰ 贫困家庭的妇女和女孩从事无酬工作的时间比

⁶ 另见相应的国际劳工组织第165号和第191号建议。

⁷ 国际劳工组织(劳工组织)和联合国开发计划署(开发署),《工作与家庭:旨在兼顾社会共同责任的新形式》“Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility”(2009年,纽约和日内瓦)。

⁸ 见 Rania Antonopoulos, “The unpaid care work–paid work connection”, 利维经济研究所, 工作文件系列(2008年7月25日); Sarah Cook 和 Shahra Razavi, “Work and welfare: revisiting the linkages from a gender perspective”, 社发所, 第7号研究文件(2012年,日内瓦); ActionAid, *Making Care Visible: women’s unpaid care work in Nepal, Nigeria, Uganda and Kenya*(2013年2月); 见 www.actionaid.org。

⁹ Shahra Razavi, *The Political and Social Economy of Care in a Development Context*。

¹⁰ 例如见澳大利亚人权委员会, *Investing in Care: Recognising and Valuing Those Who Care*, 第一卷, 研究报告(2013年,悉尼)。

非贫困家庭的更长。¹¹ 这一不平衡现象背后有若干原因，包括生活贫困的人获得公共服务的渠道有限、穷人生活的地区和社区缺乏适当的基础设施以及用于支付照护服务或节省时间的技术的资源不足。

15. 例如，如果国家不提供足够的能源、水和环卫设施等关键基础设施，就会对发展中国家农村地区的贫穷妇女和女孩产生极大影响，她们花费大量时间去挑水拾柴以供家用。研究表明，在撒哈拉以南非洲，71%的家庭取水负担落在妇女和女孩身上，¹² 他们每年用在取水上的时间总共达 400 亿个小时，相当于法国全体劳动力一年的价值。¹³

16. 生活贫困的妇女不仅承担大部分无酬照护工作，她们还因此而继续贫穷。妇女全身心投入无酬照护工作而无暇顾及其他，这造成了重大的经济和机会成本，使妇女长期陷入贫穷。

17. 高强度的无酬照护工作导致妇女和女孩长期缺乏时间，限制了她们接受教育和学业进步以及参加创收活动及积累退休收入和储蓄的机会，这使她们更容易陷入贫穷。由于照护责任带来的诸多限制，妇女多从事低报酬、不稳定和无保护的工作，而且条件危险或不卫生，使她们的健康和福祉受到很大威胁。这类工作不太可能使她们摆脱贫困。最后，缺少时间和社会从属地位两个因素加起来，限制了妇女平等参与公共生活的能力。

18. 对于因族裔、种族、肤色、健康或婚姻状况等其他原因而遭受歧视和社会排斥的妇女而言，其境遇经常更糟。例如，在一些国家，对被边缘化少数族裔的歧视观念会加剧他们的边缘化，并同处于边缘地位的少数族裔妇女多从事低薪和不受保护的工作这一共同现象有关。

19. 国家忽视或未能解决妇女过多承担无酬照护工作的问题，可被视为严重不遵守作为国际人权法支柱的平等和不歧视方面的义务。¹⁴ 各国必须采取一切必要措施，确保无酬照护工作不会过多影响到妇女享有权利，并创造条件，确保男女平等承担无酬照护工作。

20. 人权标准关注的是实现实质平等，而不只是形式平等。《消除对妇女一切形式歧视公约》的方针明确体现了这一点。《公约》确认，要实现平等，就必须改

¹¹ 例如见劳工组织和开发署，《工作与家庭》“*Work and Family*”。

¹² 《2012 年千年发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号 E.12.I.4）。

¹³ 开发署，《性别平等与气候变化资源指南》“*Resource Guide on Gender and Climate Change*”（2009 年）。

¹⁴ 除其他外，见《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条第 1 款和第 3 条；《经济、社会及文化权利国际公约》第 2 条第(2)款和第 3 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，特别是第二条(f)款、第二条(a)款和第十一条。

变男女之间的不平等力量关系，确保所有人都能够制定和做出选择，而不受定型观念、僵化的性别角色和偏见等等带来的限制。¹⁵ 《公约》强调，不分性别公平对待的政策可能导致事实上对妇女的歧视，为确保妇女享有与男子相同的权利和实现实质平等，可能需要对妇女区别对待。

21. 《公约》规定缔约国有义务采取一切适当措施，修改或废除歧视妇女的法律、规章、习俗和做法(第二条(f)款)。这包括有义务改变“男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他作法”(第五条)。将男子视为养家者而女子为持家/护家者的陈规定型观念所导致的有性别区分的无酬照护工作分工，显然就是这样一种作法。

22. 为了确保妇女与男子平等享受所有权利，各国应采取一切适当措施，确保男女平等共担照护责任。《公约》明确提到男女和广大社会应共同承担养育儿童的责任(序言)。《公约》指出，缔约国必须确保“确认教养子女是父母的共同责任”(第五条)。这一条款要求各国消除对男女在家庭和整个社会中的角色和责任的男尊女卑态度和定型观念，¹⁶ 解决在教育 and 就业方面的歧视以及兼顾工作和家庭的需要。¹⁷ 各国必须，除其他外，禁止以怀孕或产假为理由歧视或解雇人员，确保男女有平等的机会选择其专业或职业(例如见第十一条第2款和第十六条)。

23. 促进社会文化变革是一项中长期目标，而确保男女平等享有权利则是国家应立即履行的一项义务。因此，各国必须立即采取行动，减轻妇女从事无酬照护工作的强度，重新分配她们承担的过多的工作，方法包括“提供必要的辅助社会服务，使父母得以兼顾家庭义务和工作责任并参与公共事务”(第十一条第2款(c))。

24. 国家绝不应将无酬照护工作在男女之间的分配视为一个私人领域的问题而简单处理。按照《公约》第二条(e)款的规定，缔约国的义务包括尽职尽责防止私营部门行为者侵犯权利，¹⁸ 家庭中区分性别的劳动分工在此也不例外。这些事务中的不平等反映并突显了其他很多方面对妇女的歧视，¹⁹ 因此对妇女在社会中的平等有着更广泛的影响。

25. 鉴于妇女在私人领域中的地位与她们无法充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利之间关系密切，各国必须认识到无酬照护工作的价值及其对性别平等的影响，采取适当行动，确保减轻无酬照护工作的难度和强度，并在社会和家庭

¹⁵ 消除对妇女歧视委员会，第28号一般性建议，第22段。

¹⁶ 例如见 CEDAW/C/SGP/CO/4, 第21-22段; CEDAW/C/USR/CO/7, 第20-21段; CEDAW/C/MUS/CO/6-7, 第18段。

¹⁷ 消除对妇女歧视委员会，第29号一般性建议，第8段。

¹⁸ 消除对妇女歧视委员会，第19号一般性建议。

¹⁹ 消除对妇女歧视委员会，第16号一般性建议。

层面进行更平等的分配。²⁰ 在这方面，国家要发挥强有力的作用，例如为此调动资源和提供方便、负担得起的公共服务。

B. 无酬照护对享有一系列权利的影响

26. 妇女、特别是生活贫穷的妇女一生都承担照护责任，因此，她们在享受权利方面遇到多种重叠和多变的障碍。由于在家要做照护工作，女孩可能不得不退学或不能充分实现其潜力，这限制了她们未来的机会；妇女在怀孕或育婴期间更有可能面临失去工作或劳动无保障的问题；而老年妇女会因承担照护责任而积蓄较低数额的退休金。这些贯穿整个生命周期的风险对妇女享受权利以及贫穷的代代相传有着深远影响。如果妇女无法与男子平等享有某项人权，即意味着这项权利毫不含糊地受到侵犯。

27. 很难想象有一种人权不会因无酬照护工作的不平等分配和难度而受到某种方式的潜在影响。本节重点阐述具体的经济、社会和文化权利以及参与权，但不应理解为本节已经列举出所有权利。过重的无酬照护工作负担可能使照护者无法享受其他人权，比如言论、结社和集会自由。此外，由于无酬照护工作非常耗时和辛苦，尤其是对生活贫困的妇女，她们经常无法享有休息权和闲暇权。²¹

1. 工作权

28. 工作权经常是尊严、个人发展以及融入社会和经济生活的一个重要促成因素。²² 工作权意味从事有薪工作的权利，即“人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利”。²³ 男女必须能够平等行使这项权利。²⁴

29. 毫无疑问，妇女如果在家中承担过多的(无酬)工作，就不能平等享有这一权利。对家庭和照护责任进行区分性别的分配以及陈规定型观念，是妇女在劳动力市场上受到歧视和限制的根源：她们进入职场遇到障碍、升迁机会少、工资低、从事非正规和无保障工作的可能性更大。²⁵ 此外，妇女的体面工作权始终被认为低于男子的权利。同时，对想要承担更多照护和家庭责任的男性的歧视进一步强化了性别陈规定型观念，使妇女处于不利地位。

30. 无酬照护工作经常决定了妇女的工作决定或工作机会。研究表明，投入时间做无酬照护工作是阻碍妇女在家庭之外从事有偿就业或开始创收活动的一个主

²⁰ 消除对妇女歧视委员会，第 29 号一般性建议，第 18 段。

²¹ 《世界人权宣言》，第二十四条。

²² 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性评论。

²³ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第六条。

²⁴ 同上，第三条；以及《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十一条。

²⁵ 劳工组织和开发署，《工作与家庭》“*Work and Family*”。

要障碍。²⁶ 在拉丁美洲和加勒比地区，接受调查的 20 岁至 24 岁妇女中有一半因为承担无酬照护责任而没有寻求在家庭之外就业；这一群体中的妇女人数实际上高于教育系统中的人数。²⁷

31. 要保证妇女与男子平等行使和享有工作权，就要求各国采取一切适当措施，确保“在法律和实践中，男子和妇女有平等机会在各级和所有职业中获得就业”。²⁸ 因此，各国必须采取一切适当措施，消除提供照护者在行使工作权时面临的一系列障碍。鉴于无酬照护工作是造成妇女在工作领域中受到歧视的核心原因，必须制订有意义的对性别问题有敏感认识的国家政策或战略，以消除这些障碍。²⁹ 为此采取的必要措施包括采用适当的劳动规章，以及提供高质量的服务来支持照护工作。

32. 各国还有义务采取措施，防止第三方(包括工商企业或私人)干涉平等享有工作权。例如，各国有法律义务来确保雇主不得因认为妇女应首要承担照护义务或者认为妇女理应呆在家里而对她们进行歧视。

33. 工作权还要求缔约国采取积极措施，促成和协助无酬照护者不受歧视地享有工作权，并实施技术和职业教育计划，帮助她们获得就业。³⁰ 为此，各国在设计 and 执行各项计划、方案和其他措施时，需要积极考虑无酬照护者面临的制约。此外，各国必须采取措施，逐步确保提供高质量和负担得起的公共服务，比如儿童和受抚养人设施，从而使照护者能从事有报酬的工作。³¹

2. 工作权利

34. 根据人权法，人人有权享受公正和良好的工作条件，其中包括至少提供公平工资的薪酬、同工同酬和体面的生活；安全和卫生的工作条件；休息、闲暇和工作时间的合理限制；以及定期带薪休假。³² 家里的不平等和工作场所的不平等之间有复杂的联系，其中包括不平等的报酬、条件和权利。

²⁶ 在坦桑尼亚联合共和国，如果将妇女每周花在砍柴取水上的 10 小时减少 1 个小时，他们在农场以外就业的可能性就会增加 7%；见开发署，《无酬照护工作》“*Unpaid Care Work*”，性别平等与减贫政策简报，第 1 期(2009 年 10 月)。另见 Fontana, “*Gender dimensions of agricultural and rural employment*”。

²⁷ Antonopoulos, “The unpaid work-paid work connection”，援引拉丁美洲和加勒比经济委员会的数据。

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 16 号一般性评论。

²⁹ 劳工组织第 111 号公约。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性评论，第 27 段。

³¹ 第 6 条及《经济、社会及文化权利国际公约》第 2 条第(1)款和《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条 2(c) 款。

³² 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 7 条。

35. 有性别区分的无酬照护工作分工是妇女无法享受平等工作权利的一个重要原因，其中包括公平和平等的工资以及安全和健康的工作条件。然而太多的情形是，无酬照护工作和以及缺乏对此类工作的机构支持，使妇女陷入陈规定型的性别角色和经济上的权宜处境，³³ 把她们推向工资低，同时又需要在困难条件下长时间工作的岌岌可危的非正规工作。照护责任也可能为妇女成为工会的成员或积极参加工会制造了一个障碍。其结果是，对于许多承担无酬照护责任的生活贫困妇女而言，工作不能增强她们的权能，而是为生存而必须做的事情。³⁴

36. 各国在这方面必须查明并消除不平等和歧视的根本原因，包括造成薪酬差别的原因，并减少男子和妇女在协调专业工作和照护责任方面面临的制约。³⁵

37. 鉴于无酬照护者在非正规工作中所占比例过大，国家还有义务尽可能减少在正规经济之外就业的工人人数，将劳工法适用于所有工人，并确保对家庭和农业工作进行妥善管理，以便使家政工人和农业工人享有同其他工人一样的保护。³⁶

38. 国际劳工标准还解决了承担家庭责任的男女工人的平等机会和平等待遇问题。³⁷

3. 教育的权利

39. 无酬照护工作也会损害女孩和妇女享有受教育的权利。³⁸ 关于妇女在家庭中地位的根深蒂固的性别成见，以及期望女孩和妇女一生都要开展的无酬照护工作，经常剥夺了妇女和女孩行使这项权利的时间、自主权和选择。

40. 由于结构性的歧视，女孩有时不得不辍学从事无酬照护工作，如家务和照顾更小的孩子。更常发生的情况是，女孩完成教育的平等机会受到阻碍的原因是她们用于学习以及为这些学习而在学校建立网络或社交的时间较少。如果母亲是残疾或已经去世，这种情况更有可能发生，因为期望女孩承担起她们的无酬照护义务。³⁹ 对于照看子女的妇女而言，缺乏来自家庭和国家的支持，可能意味着她们不得不放弃技能发展、培训机会和继续教育，从事育儿和家务劳动。因此，妇女

³³ Hania Sholkamy, “How private lives determine work options: reflections on poor women’s employment in Egypt”, in Ayşe Buğra and Yalçın Özkan (eds.), *Trajectories of Female Employment in the Mediterranean* 伦敦, Palgrave Macmillan, 2012 年)。

³⁴ 同上。

³⁵ 经济、社会及文化权利委员会，第 16 号一般性意见，第 24 段。

³⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 10 段。

³⁷ 劳工组织第 156 号公约和相应的劳工组织第 165 号建议。

³⁸ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 13 条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 10 条。

³⁹ A. E. Yamin, V. M. Boulanger, K. L. Falb, J. Shuma and J. Leaning, “Costs of inaction on maternal mortality: qualitative evidence of the impacts of maternal deaths on living children in Tanzania”, *PLoS ONE* 8(8): e71674. doi:10.1371/journal.pone.0071674 (2013 年 8 月)。

和女孩无法享有与男性平等的受教育的权利，也无法享有教育带来的增强权能和经济机遇等积极效果，给整个社会造成巨大的社会和经济损失。

41. 各国必须采取一切适当措施，确保妇女在教育和培训方面能够同男子一样享有同样的渠道、质量和机会。⁴⁰ 禁止在受教育的权利方面实施歧视⁴¹ 全面、立即适用于教育的所有方面；⁴² 因此，各国必须确保女孩和妇女同男孩和男子平等地享有接受各类和各级教育的权利。这可能需要采取具体措施，确保家里的无酬照护工作不妨碍她们的学业，例如，提供方便的公共服务和足够的基础设施，以支持家庭和社区的无酬照护工作，减少这种工作带来的时间负担。⁴³ 根据经济、社会及文化权利委员会的意见，各国在受教育的权利方面的义务包括确保社区和家庭不依赖童工，第三方(包括父母和雇主)不阻止女孩上学。⁴⁴

42. 此外，各国必须严密监测教育政策、机构、方案、支出模式和其它做法，以便确定并采取措施，纠正受教育的权利方面各种事实上的歧视。⁴⁵ 各国还必须消除关于男子和妇女在各种形式教育中的角色的任何定型观念，并鼓励那些将打破这些定型观念的教育类型。⁴⁶

4. 健康权

43. 健康权⁴⁷ 也可能受到无酬照护工作的影响。一个人在不对自己的健康造成负面影响的情况下能够提供多少照护是有限度的。这样，如果公共政策隐含地认为无酬照护是无偿的并且可以无限度地提供，并且未能通过支持、资助或预做准备而考虑到这类工作，就会对女性照护者的健康以及她们能够提供的照护的质量产生重大影响。

44. 无酬照护工作可能会繁重、紧张、在情绪上带来困难，有时甚至有危险，例如会接触传染病，做饭的炉具产生烟雾或导致烧伤，或者在取燃料或水过程中遇到攻击或袭击。如果得不到支持，承担繁重无酬照护责任的妇女的身心健康可能

⁴⁰ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 10 条。

⁴¹ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 13 条。

⁴² 经济、社会及文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 31 段。

⁴³ 例如，摩洛哥农村开展的一个项目减少了女孩打水的时间，从而帮助女孩的上学时间增加 20%。联合国水机制，*Gender, Water and Sanitation: A Policy Brief*, 2006 年 6 月；见 www.unwater.org。

⁴⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 13 号一般性意见，第 55 段和 50 段。

⁴⁵ 同上，第 37 段。

⁴⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 10(c) 条。

⁴⁷ 《经济、社会及文化权利国际公约》，第 12 条。

面临恶化的危险；⁴⁸ 例如研究表明，为艾滋病毒/艾滋病患者提供照护者的身心健康就受到了负面影响。⁴⁹ 此外，承担繁重无酬照护工作量的妇女可能因缺乏时间或金钱而无法获得足够的医疗保健。在没有免费的全民基本医疗保健，或者在生活贫困的社区得不到足够卫生服务的情况下，就尤其如此。⁵⁰

45. 健康权要求缔约国提供高质量、可获得的卫生保健，并采取措施，确保健康的基本决定因素。这包括获得安全的饮用水和足够的卫生设施，充足的安全食物、营养和住房供应，以及健康的职业和环境条件，⁵¹ 许多生活贫困的无酬照护者显然享受不到这些条件。

46. 作为核心义务的一部分，各国必须在不歧视的基础上确保所有人、特别是脆弱或边缘化的群体有权获得卫生设施、商品、信息和服务，包括在性健康和生殖健康的领域内。⁵² 因此，他们必须消除承担无酬照护责任的生活贫困妇女在获得这些服务过程中面临的所有障碍，并提供能够促进性别平等和满足生命周期需求的服务，包括无酬照护工作的各种要求和制约因素，例如可在社区内提供儿童看护设施和服务。各国还义务优先确保获得生殖、产前、产后和儿童保健。⁵³

47. 确保人口中其他成员，如老年人、儿童和残疾人享有各种权利，将缓解并重新分配大量的照护需求，从而也将证明有利于其照护者。在这方面，各国除其他外必须提供旨在保持老年人的功能和自主能力的身心康复措施；并且关注和关怀患慢性病和不治之症的人。⁵⁴

5. 社会保障权

48. 社会保障权⁵⁵ 规定，所有人都有权在不受任何歧视的情况下，通过缴费型计划(社会保险)或非缴费型计划(社会救助)，平等享有免遭社会风险和突发事件的充分保护。⁵⁶ 社会保障福利，如养老金、儿童福利和失业救济金，尽管不直接

⁴⁸ 例如，根据“Carers UK”的研究，苏格兰有79%的无酬照护者因提供照护而出现心理问题。苏格兰人权委员会，*Getting it Right? Human Rights in Scotland*，2012年10月；可在网站www.scottishhumanrights.com上查阅。

⁴⁹ Olagoke Akintola, “Towards equal sharing of care responsibilities: learning from Africa”, 为联合国经济及社会事务部提高妇女地位司举办的一次专家组会议编写的文件, 2008年10月6-9日。

⁵⁰ A. E. Yamin, “Toward transformative accountability: applying a rights-based approach to fulfil maternal health obligations”, *Sur-International Journal on Human Rights*, 第7卷, 第12期(2010年6月)。

⁵¹ 经济、社会及文化权利委员会, 第14号一般性意见, 第11段。

⁵² 同上, 第11段和21段。

⁵³ 同上, 第44段。

⁵⁴ 同上, 第25段。

⁵⁵ 例如, 见《世界人权宣言》, 第22条和25条; 以及《经济、社会及文化权利国际公约》, 第9条。

⁵⁶ 经济、社会及文化权利委员会, 第19号一般性意见。

提供医疗保健，但可以在帮助家庭购买必不可少的投入(食物、学校教材和卫生服务)或在必要情况下支付照护服务方面发挥重要作用。

49. 然而，无酬照护工作的需要经常迫使妇女从事与就业有关的社会保险计划(如带薪产假、失业保险或养老金)不涵盖的不稳定、非正式的工作。这进一步助长了她们的贫困和对男子的经济依赖。

50. 即使那些能够把无酬照护工作同正式工作结合起来的妇女也处于不利地位；她们的工作经历和社会保障供款同男子相比更有可能被全职照护期间打断，因此她们得到足够退休养老金的可能性更小。因此，有性别区分的无酬照护工作分工就是老年妇女与男性对应方相比更有可能生活贫困的重要原因之一。

51. 在大多数人口没有正式工作并且不享受缴费型社会保险的情况下，社会转让等社会救助计划对于确保有足够收入来维持适当的生活水准，以及购买必要的照护投入都非常关键。根据人权法，缔约国有义务建立非缴费型计划，以便维护处境最不利和边缘化群体的权利。⁵⁷ 例如，社会养老金在确保妇女在老年得到充分保护方面经常发挥关键作用(见 [A/HRC/14/31](#))。

52. 政策制定者必须确保无酬照护工作不妨碍妇女平等享有社会保障权。社会保障和社会援助方案必须考虑到妇女承担的不平等无酬照护工作负担。⁵⁸ 例如，各国必须采取措施，确保社会保险计划在设计时考虑到导致妇女无法平等缴费的诸多因素，其中包括抚养子女期间。

53. 各国必须确保妇女和男子有平等的享受家庭福利的权利，⁵⁹ 提供这些福利时应该考虑到家庭的资源和情况。所有妇女，包括从事非正式或非典型工作的妇女，都应该有足够时间的带薪产假和福利，各国必须在可动用资源最大限度范围内采取措施，确保社会保障制度覆盖在非正规经济部门就业的人。⁶⁰

6. 享受科学进步的好处的权利

54. 缺乏基础设施和技术，其中包括水和卫生设施、电力和家用技术，加剧了生活贫困妇女的无酬照护工作，她们必须用大量时间从事取水或准备食物等家务劳动。例如，在刚果民主共和国进行的一项研究表明，用传统炉灶的妇女每星期的工作时间比使用节能灶多出长达 52 个小时。⁶¹

⁵⁷ 同上，第 23 段和 50 段。

⁵⁸ 同上，第 32 段。

⁵⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 13(a) 条。

⁶⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见，第 18 段、19 段和 34 段。

⁶¹ Bourque and Kega-Wa-Kega, “Assessing the impact of fuel-efficient stoves in Minembwe”, Oxfam Germany, 未印发文件, 2011 年。

55. 由于无酬照护工作得不到承认并且其价值被低估，政府很少投资发展及分配可以显著减少妇女在家里的工作强度和时间的负担得起的技术。缺乏此类技术损害了妇女的福祉，减少了她们可以用于从事照护中互动性更强的那一部分的时间，而这一部分可以更好地改善受照护者的福祉。

56. 各国必须确保无酬照护工作者，特别是贫困和偏远地区的照护者，有权享受科学进步及其应用带来的好处而不受歧视。⁶² 这一权利的核心因素是对有尊严生活至关重要的创新应当使每个人都能分享，特别是边缘化群体(A/HRC/20/26，第29段)。

57. 为此，各国应确保粮食面粉机和节能灶等价格低廉的技术，以及电力等基本的基础设施在实物上具备，经济上可负担得起，以便大大降低妇女在家里工作的数量和辛苦程度。在偏远地区，利用水中分娩技术特别有意义。各国必须帮助人民更好、可持续地获取水，特别是在农村和贫困的城市地区；他们也有义务在近期内确保妇女不承担过多的取水负担。⁶³

7. 参与权

58. 由于系统的性别不平等和歧视，分配给她们的工作缺乏价值，在家庭范围内的位置以及这类工作需要消耗的时间，无酬照护者经常长期没有权能，无法享受参与⁶⁴ 文化、社会、政治和经济生活的权利(见 A/HRC/23/36)。

59. 压制妇女参与公共生活能力的一个最重要因素是男子未能分担无酬照护工作，以及支持这类工作的服务缺乏。⁶⁵ 强度大而且不平等的无酬照护责任经常把妇女局限在家庭范围内，把她们排除在有酬工作和公共生活之外，阻止她们参与社区和国家两级的重要决策过程。

60. 尽管妇女在农业、水和食品管理等方面是重要的行为者，但这些领域的决策缺乏妇女的观点，导致决策受到误导，并进一步危害到妇女的权利。同样，各级的政策讨论存在固有的偏见，因为承担高强度照护责任的妇女和男子不参加讨论，这促使公共政策中看不到并且不关注照护工作。

61. 消除对妇女歧视委员会曾经指出，减轻妇女的一些家务负担将使她们能够更充分地参与社区生活。⁶⁶ 在短期内，各国必须确保妇女的无酬照护责任不成为她

⁶² 《经济、社会及文化权利国际公约》，第15条；和《世界人权宣言》，第27条。

⁶³ 经济、社会及文化权利委员会，第15号一般性意见，第26段和16(a)段。

⁶⁴ 《世界人权宣言》，第21条和27条；《公民权利和政治权利国际公约》，第25条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第13.1条和第15.1条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第7、8、13(c)和14.2条。

⁶⁵ 消除对妇女歧视委员会，第23号一般性建议，第10段。

⁶⁶ 同上，第11段。

他们在国家、区域和地方三级与男子一样平等参与公共和政治生活的障碍(见 A/HRC/23/36)。从长远来看,为确保妇女充分和平等地享有这一权利,各国必须努力实现无酬照护工作的平等分配,包括通过解决传统的性别规范和定型观念。

四. 在政策中迫切需要优先考虑到照护工作

62. 当前,由于一些因素和趋势,照护安排面临巨大压力,因此把照护问题作为一个人权问题加以解决特别紧急。妇女的教育和参与劳动力的水平不断提高以及劳动和生产组织方面的变化,例如就业更替率增加和社会保障覆盖面缩小,都挤压了家庭可用于照护的时间。同时,水、燃料和食品的短缺、气候变化、⁶⁷重大的健康危机和迁移,都加剧了照护需要和责任,特别是在发展中国家。然而通过这一切,对家庭中性别角色的定型看法却没有显著改变。⁶⁸造成严重后果的问题是,许多国家未能以基于权利和包容的方式应对这些挑战,而是削减社会投资,特别是未能提供方便和高质量的公共服务。

63. 本节将审查艾滋病毒/艾滋病、全球移徙和紧缩措施的影响,因为这些问题对生活贫困妇女的无酬照护产生深远的持续影响。

64. 艾滋病毒/艾滋病已严重扰乱和/或增加许多国家的无酬照护工作。妇女感染这一病毒的人数超过男性,⁶⁹并且与女孩加起来,提供70%至90%的艾滋病毒/艾滋病照护。⁷⁰照护一名艾滋病患者可能会将一个家庭照护者的工作量增加三分之一,⁷¹这样,本来就稀缺的家庭财务资源以及女性的时间就更加紧张。特别报告员在国别访问期间已经亲眼看到,在艾滋病毒/艾滋病肆虐的社区,国家不解决病人以及孤儿和其他弱势儿童的极度照护需求的情况太普遍了。相反,祖母、姑姑或年龄较大的女孩在极力填补照护缺口。此外,照护负担绝大部分由生活贫困的人承担,在农村地区尤其如此,即使在较富裕的城市居民中艾滋病毒更加普遍的情况下也是如此。⁷²

⁶⁷ 气候变化带来极端的降雨、灰尘或气温,从而加剧了获取燃料和清洁用水方面的困难。

⁶⁸ 世界银行, *On Norms and Agency: Conversations about Gender Equality with Women and Men in 20 Countries* (哥伦比亚特区华盛顿, 2012年)。

⁶⁹ 在撒哈拉以南非洲,妇女占艾滋病感染者的将近60%(联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署),《2012年全球艾滋病毒/艾滋病报告》)。

⁷⁰ 开发署,《无酬照护工作》(Unpaid Care Work)。

⁷¹ 艾滋病署、联合国人口基金和联合国妇女发展基金,《妇女和艾滋病毒/艾滋病:直面危机》(*Women and HIV/AIDS: Confronting the Crisis*) (纽约和日内瓦, 2004年)。

⁷² Debbie Budlender and Ruth Meena, “Unpaid and overstretched: coping with HIV&AIDS in Tanzania”, in Shahra Razavi and Silke Staab (eds.), *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart* (联合王国, Routledge, 2012年)。

65. 艾滋病毒/艾滋病感染率较高的许多国家依赖于家庭或社区成员提供的基于家庭的照护，基本上将照护责任从公共机构转移给生活贫困的妇女。⁷³ 这一策略的长期社会和经济成本被大大低估。妇女可能不得不放弃或不由自主地失去她们的工作，并很可能发现很难重返工作岗位，而自谋职业的妇女则可能失去赚钱的机会。南非 80%的家庭照护者报告收入水平降低。⁷⁴ 各国未能为基于家庭的照护提供有意义的支持或替代办法，阻碍了实现更高层次的性别平等，加剧了整个家庭的贫困和不安全状况，也威胁到那些需要照护者的权利、健康和福祉。

66. 在南半球许多国家，越来越多的妇女被迫迁移，以便挣钱支撑她们家庭的未来，其原因经常是由于家里缺乏提供较好报酬的工作机会。移民妇女在国外经常从事家政工人的工作，这一行业一直被称为“全球照料链”。因此，移民工人填补了较富裕目的地国家中未得到解决的对照护服务的需求，而留在家里的家庭成员则必须制定新的战略，在这些人不在家的情况下重新组织任务和照护责任。⁷⁵ 总体而言，这加剧了较贫穷国家的照护缺口。

67. 妇女的迁移一般不会促使劳动的性别分工发生变化；额外的无酬照护责任通常落在家庭或社区内的老年妇女和女孩身上。这些全球照料链反映并以某种方式加剧了阶级、性别和种族等方面存在的巨大不平等。构成这一链条的人，从第一个环节到最后一个环节，几乎是清一色的妇女，她们在目的地国家经常属于少数族裔，一般无法依靠国家为她们的照护责任提供支持。⁷⁶

68. 最近，发达国家和发展中国家的财政紧缩措施⁷⁷ 带来了巨大的支出削减，包括公共服务和社会保护预算的削减。由于基础设施和公共服务遭到损害，正规雇主为照护费用缴纳的款项减少，照护责任转移回家庭，而且由于收入下降和高失业率，购买基本商品和照护代用品变得困难。⁷⁸ 同时，一些发达国家在高失业率和劳力灵活性的背景下，并在儿童保健服务不足的地方，正在实施旨在取消妇女的社会福利并迫使她们就业的政策。由于实行了这些措施，妇女的时间进一步

⁷³ Akintola, “Towards equal sharing of care responsibilities”。

⁷⁴ Anesu Makina, “Caring for people with HIV: state policies and their dependence on women’s unpaid work”, *Gender and Development*, 第 17 卷, 第 2 期(2009 年)。

⁷⁵ Fiona Williams, “Making connections across the transnational political economy of care”, in Anderson and Shutes (eds.), *Care and Migrant Labour: Theory, Policy and Politics* (2014 年即将发布)。

⁷⁶ 劳工组织和开发署, 《工作和家庭》(Work and Family)。

⁷⁷ 尽管有文件记录的财政紧缩措施在欧洲最多, 但最近的调查结果显示, 发展中国家的紧缩问题最严重。Isabel Ortiz and Matthew Cummins, *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries* (政策对话倡议和南方中心, 纽约和日内瓦, 2013 年)。

⁷⁸ European Women’s Lobby, *The Price of Austerity: The Impact on Women’s Rights and Gender Equality in Europe* (2012 年 10 月)。

紧张，她们的无酬照护工作增加，生活贫困的家庭中更是如此；⁷⁹ 的确，人们不言而喻地期望这种工作成为没有限制、免费的公共服务替代品和危机的缓冲器。

五. 政策影响和给各国的建议

69. 当国家不充分提供、资助、估值和规范照护时，妇女不可避免地承担更大份额的照护，而这不利于她们享有人权。因此，各国必须采取一切必要的政策措施，以便承认、减少无酬照护并对之进行再分配。⁸⁰ 以非歧视和平等原则以及各国的义务和问责为有力依据的国际人权框架必须是这方面指导的一个重要来源。

70. 公共政策应将照护定位为一项社会和集体责任，而不是个人问题，并将无酬照护者和受照护者视为权利持有者。根据人权法，显然需要采取转型办法，包括解决性别陈规定型观念和传统角色。⁸¹ 为了更有效地做到这一点，国家政策必须承认并重视无酬照护的重要性，但不能加强照护工作是妇女唯一的责任的观点，或支持某种家庭模式而排斥其他家庭模式。

71. 由于无酬工作不平等现象的起因和后果是多层次、多重的和相互补充的，需要采取政策干预措施以有效纠正其负面影响。本报告中的建议集中于生活贫困妇女最可能利用、最可能对她们有效的措施。在这方面，特别报告员特别强调各国迫切需要提供可利用和高质量的公共服务和基础设施，特别是在处境最不利的地区。与此相反的是，报告中没有关于育儿假、产假薪酬和灵活工作安排等问题的详细建议。这些措施尽管很重要，但在广泛的非正规就业关系的背景下，无法帮助世界各地绝大多数生活贫困的妇女。

72. 发达国家和发展中国家都自愿承担关于妇女人权和性别平等的国际人权义务。这些义务要求它们立即采取行动处理无酬照护工作的问题。处理无酬照护的问题不是各国可以选择在实现某种程度的发展后才采取行动的一个选项。即便如此，鉴于国情多种多样，各国必须根据其在实现性别平等方面面临的挑战，考虑哪些具体政策选项是最相关的。例如，与有形基础设施和节约时间的家务技术有关的措施可能在低收入国家更急迫。

73. 根据人权办法，所有政策的设计和 implementation 都必须参与式的，规定问责制和补救机制，并基于有意义地增强妇女的社会、政治和经济权能的目标。

⁷⁹ Fontana, “Gender dimensions of agricultural and rural employment”。

⁸⁰ “承认、减少和再分配”框架首先由 Diane Elson 提出构想。见开发署，《无酬照护工作》(*Unpaid Care Work*)。

⁸¹ 例如见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 5 条。

A. 建立一个一致和全面的法律和政策框架

74. 许多法律和立法与处理无酬照护工作问题有关，其中包括就业法、反歧视法、家庭法和具体侧重于照护者权利的立法。各国必须超越不分性别的对策，确保所有这些领域的法律和政策积极缓解无酬照护者的不利处境。为此，各国应建立机制，以确保法律和政策不对无酬照护者产生意外的不利影响，不加强或延长性别陈规定型观念。

75. 首先，那些尚未批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的国家应紧急这样做。所有国家都应取消对《公约》的任何保留，确保予以全面、切实地实施，并批准《任择议定书》。各国还应批准劳工组织第 156、183 和 189 号公约，并确保国家立法与这些公约及其相应的建议完全一致。

76. 为了建立一个有利的法律框架，各国必须确保全面的平等和非歧视立法。这应包括在所有公共生活领域明确禁止基于孕产和家庭或照护责任的歧视，并包括同工同酬权。这些法律法规必须覆盖非全时、⁸² 非典型和非正规工人。与此类似，法律框架必须包括生殖权利，禁止童婚，并取消任何余留的家法，包括关于离婚、继承和分割婚姻财产的家法。

77. 劳工权利也应载入法律，包括对所有工作人员（其中包括非正规工人、家政工人和社区照护工作者）的工作日长度、最低工资和社会保障权的管制。产假和育儿假权利也应载入立法。所有工人，不论其性别、就业状况、公司规模或其照护关系的具体性质，都应当享有要求灵活工作的法律权利，包括求助于一个独立的上诉制度。

78. 立法中应该明确承认照护者的权利，同时提到他们的社会保障权及适当生活水平权，包括必要时获得收入支持。这些权利的拟订可以通过根据人权原则（包括平等和不歧视、自决、自治和参与）制定附带可强制执行的义务的国家照护标准和（或）照护者承认立法。

B. 衡量无酬照护工作

79. 缺乏关于妇女无酬照护工作的及时、可靠和可比的按性别分列数据，是对性别问题有敏感认识的循证决策的一个重大障碍，给那些从事大量无酬工作的人造成负面后果。因此，各国应定期进行时间使用调查，以期承认、减少无酬照护工作并对之进行再分配。⁸³

⁸² 见劳工组织第 175 号公约。

⁸³ 在消除对妇女歧视委员会第 17 号一般性建议和《北京行动纲要》中，还敦促各国制订方法，评估无酬工作的价值。

80. 所收集的时间使用数据必须足够详细，以便为对性别问题有敏感认识的政策提供信息依据：⁸⁴ 按性别和年龄分列，衡量同时开展的活动，包含并区分家务、人员照护以及燃料和水的收集。数据收集方法必须包容被社会排斥者和(或)极端贫困者，例如为文盲答卷人修改调查问卷。时间使用调查也可以作为住户调查和整体劳动力调查的一个单元来收集，以产生高质量的数据。⁸⁵

81. 认真衡量无酬照护工作将能够更全面地了解社会经济和性别不平等现象及贫穷的特征。各国应考虑采用多层面的贫穷衡量办法，其中纳入时间贫困和无酬工作时间的分配。⁸⁶

82. 改善对无酬照护工作的承认，还需要使收集的数据可获得和可使用，让政府官员和公众了解这类工作的分配、重要性和影响并对此有敏感认识。收集的数据应用于评估经济和社会政策对家庭无酬照护工作的强度和分配的影响，应预防性地用于对性别问题有敏感认识的决策，包括预算编制。为此，有必要培训决策者和政府官员，让他们理解数据，加强他们分析数据并将其用于政策、方案拟订和预算编制的能力。

C. 在决策中考虑到照护工作

83. 各国必须确保将对照护工作、其按性别分配的情况和影响的考虑系统地纳入所有有关部门的政策，包括宏观经济政策。

84. 各国应采取一种全面和综合办法，在制定政策及处理照护者和受照护者享有权利的情况时，考虑到这两个群体的需要与福祉。在新公共政策实施之前，应评估其对无酬照护工作的质量、数量、强度和分配的影响。

85. 财政和宏观经济政策也不例外。为了更好地维护生活贫困的妇女照护者的人权，各国除其他外应设计税收制度，预防性地促进男女平等分担有酬和无酬工作，并实施粮食和燃料价格稳定政策。特别是鉴于无酬照护对生产力和劳动队伍的影响，各国应在分析和设计宏观经济政策时考虑到无酬照护。削减支出不应增加妇女在家庭和社区中必须承担的无酬工作的数量。同样，创造就业的方案绝不能无视无酬照护工作的现实，因为不稳定工作以及儿童、病人或老人缺乏照护的长期影响可能远远超过个人或国家收入的短期收益。

⁸⁴ 见 Valerie Esquivel, “Sixteen years after Beijing: what are the new policy agendas for time-use data collection?”, *Feminist Economics*, 第 17 卷, 第 4 期(2011 年)。

⁸⁵ 见 See Valerie Esquivel, Debbie Budlender, Nancy Folbre and Indira Hirway, “Explorations: time-use surveys in the south”, *Feminist Economics*, 第 14 卷, 第 3 期(2008 年)。

⁸⁶ 见 Rania Antonopoulos, Thomas Masterson and Ajit Zacharias, *The Interlocking of Time and Income Deficits: Revisiting Poverty Measurement, Informing Policy Responses*(开发署, 2012 年)。

86. 所有部门的所有政策和方案都应挑战与无酬照护工作有关的性别陈规定型观念，并推动其更平等地分配。例如，为照护者提供的任何财政支持应支付给主要照护者，而不论其性别、与受照护者的亲戚关系或者住户或家庭的形式。同样，社会援助方案的设计必须考虑到生活贫困妇女繁重的无酬照护责任。这样，收款或履行共同责任，如确保儿童上学，不应大大增加妇女已经繁重的工作量，各项方案绝不能强化妇女在男子不参与情况下的孕产/照护角色。

87. 各国必须确保社会保护制度不在那些中断参加劳动队伍的人(如由于育儿、照护老人或残疾人)和那些没有中断参加劳动队伍的人之间制造不平等。各国至少必须提供足以达到适当生活水平的全民非缴款社会养老金，并确保生活贫困妇女可以获得社会养老金。国家养恤金或退休金制度采用照护者加分做法，以此明确承认提供无酬照护的年数。⁸⁷

88. 所有社会保护方案，包括就业保障方案，都必须是参与式的、对性别问题有敏感认识的、可供有照护责任的妇女使用的。关于社会保护方案和资格的信息必须通过适应当地情况和对性别问题有敏感认识的宣传战略传播给在家工作的贫困妇女。

89. 为了实现妇女平等享有工作权，从无酬照护的角度看劳动市场政策也是至关重要的。应考虑采取各种措施来消除就业领域事实上的性别歧视，如公开提供育儿假或产假补助金、制定政策以帮助离开劳动队伍的人尽快回到工作岗位，并与工会、行业机构和雇主协作，奖励对照护者友好的就业做法和工作安排。当然，各国必须通过扩大公共服务，预防性地处理持续存在的基于性别的工资差距，并将创造就业与增加照护供应挂钩(见下文)。由于无酬和有酬照护工作的价值都被低估，还必须改善工作条件、权利的享受以及照护工作者和家政工人的工资。

90. 鉴于全球照护链中许多固有的性别、社会经济和种族不平等现象，各国(包括原籍国和目的地国)均应在移徙政策中更加重视照护问题，从保护移徙家政工人的权利到支持留守家属的照护需要。

91. 各国还应在制定发展规划和方案包括 2015 年后发展议程的过程中，考虑到无酬照护工作。已经通过的任何目标、指标和具体目标，都应表明已经认识到无酬照护工作的强度和分配及其对妇女人权和人类发展机会的影响。为此，平等享有公共服务应是一项中心目标。

D. 减少和重新分配无酬照护工作

92. 各国必须采取行动，确保更平等地分配照护工作。这需要三种形式的重新分配：男女之间的重新分配；从住户到国家的重新分配；以及时间和资源向贫困家庭和住户倾斜的重新分配。

⁸⁷ 澳大利亚人权委员会，Investing in Care。

93. 对于后两种形式的重新分配来说，关键的干预措施是提供公共服务和提供基础设施，使国家可以减少贫困家庭的虚耗时间和无酬照护工作的艰辛（见第95-105段）。

94. 为了实现整体意义上和家庭内的男女分担无酬照护工作方面的更大平等，解决办法必须兼具公共和私人两个特征。国家有必要协助、奖励和支持男子承担照护责任，如确保他们作为父母和照护者享有平等的工作休假权，并向男子、妇女和雇主提供教育与培训。为了便利长期改革，制定学校和社区将使用的教育方案时应挑战陈规定型、传统的男女角色，促进在家里分担家庭无酬照护工作责任的概念。

1. 公共服务

95. 对于最贫穷的妇女来说，可使用的、对性别问题有敏感认识的公共服务是重新分配她们沉重的无酬照护工作量和减少这种工作的艰辛和强度的最直接和最有效的方式。这可以对她们享有人权以及她们照护的人的权利产生直接影响。在许多情况下，提供此种服务是一个非常紧迫的事项。

96. 优质公共服务应免费（如保健服务和初级教育）或以负担得起的价格（如水和环境卫生及交通运输）提供使用，使无酬照护者可以选择从事其他活动，如有酬工作、参与公共生活、教育或自我照护，同时确保他们的受抚养人获得某种程度的照护。因此，各国应保持和推动公共服务投资，特别是在不平等现象变得更加突出的经济危机时期。非歧视和平等原则要求各国确保公共服务达到可获得、可利用、可接受、可调整 and 高质量等标准，⁸⁸ 并扩大覆盖面，以减少阶层、性别和区域不平等现象，同时侧重于处境最为不利的人、群体和区域的有形实物和经济两方面的无障碍问题。

97. 决策者应落实一般性措施，如取消初级教育和基本保健，包括性保健和生殖健康保健等方面的使用费，并逐步实行免费普及保健服务。在必须减轻对妇女和女孩的无酬工作需求的直接指导下，也有必要采取更具体的措施来调整和改革公共服务。这类措施可包括免费学校食品方案、延长学校日方案、改善安宁照护系统以及采用家庭/社区照护能力评估办法，用于对出院决定进行指导。

98. 具体而言，对于照护者和父母来说，优质和负担得起的照护服务可以对照护者和受照护者双方的人权产生重大积极影响。因此应该增加对儿童保育、老人照护和残疾支持的投资，同时优先考虑处境不利和服务欠缺的地区。这些服务应该负担得起，免费提供给那些支付不起的人。具体而言，所有妇女在经济和有形实物两方面都应该有机会获得为学龄前儿童、包括残疾儿童提供的优质、文化上适当的儿童保育服务。除了对妇女的工作权产生重大积极影响外，穷人可以获得优

⁸⁸ 这些标准更全面的解释见经济、社会和文化权利委员会第14号一般性评论意见等。

质早期幼儿教育，已经证明对儿童和整个社会有许多好处。应该考虑采用流动托儿所等创新办法，以帮助贫困社区。

99. 低收入国家可以克服资源限制，办法是以现有的社会照护方案为基础，提供更好的工作条件并改进照护质量，如通过将儿童营养中心扩大成覆盖面更广的优质学前或教育中心。

100. 国家照护服务投资的一个重要部分是征聘足够数量的有酬照护专业人员，如护士，并向他们提供体面的工资和工作条件。总体而言，各国应从依靠市场和自愿提供非正规和剥削性照护的战略，转向专业、提供体面工资和有同情心的照护形式的战略。

101. 受艾滋病毒/艾滋病影响的国家还应采取具体措施，确保基于家庭的无酬照护者得到充分支持，包括通过提供咨询服务、培训、生计支持和技能发展、储蓄和信贷计划、医疗用品和设备。

102. 各国义务监管私营服务提供者，以确保他们不侵犯其服务对象的人权，包括平等和不受歧视的权利，以及可获得、可利用、可接受、可调整 and 高质量等原则。为此，在向私人公司外包照护服务前应定期进行人权影响评估。

2. 基础设施和技术

103. 如果贫困妇女的社区有足够的基础设施，特别是通过减少用于前往工作地点或市场、做饭、取水和拾柴的时间，她们的无酬照护工作时间负担可以大大减轻。因此，重要基础设施的获得、利用及使用必须大大改善，同时优先对待处境不利的地区，如偏远农村社区和非正规住区，并明确设法改善这些社区获得工作和服务的渠道。

104. 建造新道路、负担得起的公共交通、低成本的家用电力、太阳能和水能源以及水和卫生基础设施在这方面特别重要。此外，各国还应在服务欠缺地区建造更多保健设施和学校以及相关基础设施，如男女分开的卫生设施。在适当情况下，村一级的重新造林方案和地方收集雨水计划也可以大大减少妇女用于收集水和燃料的时间。

105. 开发和分配负担得起的省时省力的家用技术，如节能炉和谷物碾磨机，对于减少发展中国家用于无酬照护的时间也很重要。在对处境不利社区的参与式需求评估的指导下，应对这种技术进行投资和奖励，并补贴费用，使穷人负担得起。

E. 促进增强无酬照护者的权能

106. 为了维护无酬照护者的参与权，消除性别陈规定型观念，并为更平等地分担无酬照护工作创造有利环境，各国必须采取一致行动，有意义地增强无酬照护者的权能。

107. 应预防性地支持照护使用者、照护者和其他利益攸关方参与设计、执行和监测照护服务和其他有关政策。国家和其他有关政府部门都必须建设无酬照护者参与决策进程的能力，包括为他们提供容易获得的有关其权利的最新信息，以及可获得的服务和福利。所设计的参与式机制必须让承担无酬照护责任的贫困妇女可以使用，如提供会议现场的儿童保育服务。

108. 应为挑战将照护工作责任分配给妇女和女孩的性别规范的妇女组织和男子团体的工作提供支持，包括财政支持。

六. 给国家人权机构的建议

109. 为了将无酬照护工作定位为一个重大的人权问题，建立这方面的证据，并减轻无酬照护工作给妇女的整个生命周期造成的贫穷问题，特别报告员敦促各国家人权机构将无酬照护工作纳入其研究、政策、宣传和方案拟订工作，并在这项工作中采用人权和性别平等观点。此外，她鼓励他们在各人权机制和机构，包括普遍定期审查、各人权条约机构、妇女地位委员会，包括在审查国家报告时，提出这个问题。