



妇女地位委员会

第六十三届会议

2019年3月11日至22日

临时议程* 项目 3(a)

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000年妇女：二十一世纪性别平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的后续行动：重大关切领域战略目标 and 执行的执行情况以及进一步的行动和倡议

通过社会保障制度、获得公共服务和可持续基础设施

促进性别平等和增强妇女和女童权能

摘要

本报告审查社会保障制度、公共服务和可持续基础设施对实现性别平等和增强妇女和女童权能的贡献。报告强调在这三个领域采取协调行动的潜力，通过节省妇女和女童的时间、支持其流动性、增加其经济机会以及加强其承受冲击的复原力，实现其整个生命周期中的权利。报告指出近数十年来这三个领域在可得性方面取得的重要进展，但也强调持续存在的差距和性别偏见，并建议如何加以纠正。报告还强调一些妇女和女童群体的处境，指出由于多重和交叉形式的歧视，她们特别容易受到排斥和边缘化。报告呼吁增加参与和加强问责以及提供必要数额的资金，以确保不让任何一个人掉队。报告最后提出建议，供妇女地位委员会审议。

* E/CN.6/2019/1。



一. 引言

1. 根据其多年期工作方案(2017-2019年), 妇女地位委员会 2019年第六十三届会议将审议通过社会保障、获得公共服务和可持续基础设施促进性别平等和增强妇女和女童权能的问题, 以之作为优先主题。本报告根据《世界人权宣言》、《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》和其他国际协定规定的妇女经济和社会权利讨论该主题。这些权利包括妇女的工作权和工作场所中的权利, 获得社会保障和适足生活水平、健康、教育、安全饮用水和环境卫生的权利。实现这些权利和其他权利主要取决于相关服务和基础设施的可用性、可得性、可负担性和质量, 以及社会保障的普及性和适足性。

2. 社会保障制度、公共服务和可持续基础设施是落实《北京宣言》和《行动纲要》、《2030年可持续发展议程》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和关于气候变化的《巴黎协定》所必不可少的。本着《2030年议程》在各领域对性别平等和增强所有妇女和女童权能所作承诺的精神, 满足这方面的需要也必须着眼于改变男女之间的不平等权力关系。不让任何一个人掉队的承诺则要求作为优先事项解决面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童的需要和权利问题。

3. 可持续发展目标具体目标 5.4 明确承认公共服务、基础设施和社会保障政策对认可和重视无酬照护和家务工作的重要性。在世界各地, 这些工作大多落在妇女和女童身上。这些工作支撑着家庭、社会和经济, 但是仍然缺乏支持。因此, 妇女和女童在实现其受教育、就业、参与、休闲和休息的权利方面备受限制。这三个领域的投资对节省她们的时间及支持她们的流动性和获得经济机会至关重要。加强三个领域政策的一致性可以产生强有力的协同增效作用, 使个别政策发挥更好的作用, 并以综合方式解决妇女和女童的权利问题和需求。

4. 按照现有的国际承诺, 政策必须保障妇女和女童获得社会保障、公共服务和可持续基础设施的机会, 同时确保改变这三个领域的设计和交付方式, 以防止歧视并支持增强妇女和女童权能。必须密切注意妇女和女童在其生命历程中面临的基于性别差异的风险和性别与其他不平等交织的方式, 除其他外, 包括基于年龄、收入、地理位置、种族、族裔、健康状况、移民身份、残疾、性取向和性别认同的不平等。还必须在这三个领域进行投资, 以促进妇女平等获得体面工作。公共服务和可持续基础设施不仅为创造就业, 而且为解决职业隔离和性别工资差距提供了重要机会。例如, 妇女集中在卫生、教育和照护服务的一线工作, 而水、能源和交通运输部门以及领导和决策层的工作则继续是男子的天下。

5. 本报告参考了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)2018年9月13日至15日在纽约就优先主题召开的专家组会议的结论。报告还采用联合国实体和其他来源的最新研究和数据。

二. 充满风险和不确定性的世界

6. 面对经济、社会、环境和人口的变化，社会保障制度、公共服务和可持续基础设施对减轻风险和建立复原力至关重要。虽然全球贫困率有所下降，但各区域的进展却参差不齐。2015年，仍然有7.36亿人生活在极端贫困之中，而且有证据显示，减贫的步伐开始放缓。¹ 在经历了近十年的危机、经济衰退和随后的紧缩措施之后，全球经济仍然起伏不定。现行的经济政策继续加深不平等，进一步将人们抛在后面。气候变化和环境退化正在破坏数以百万计男女的生计，特别是在发展中国家。在某些情况下，排斥和基于恐惧的政治日趋严重，滋生冲突和不稳定。数百万人由于暴力冲突和人道主义灾难而被迫流离失所。在2000年至2015年间，国际移民人数增加了41%，达到2.44亿人。妇女和女童几乎占其中一半(见A/70/59)，她们在迁移后往往无法获得基本服务，并且倾向于集中在低工资部门，得到极少或根本没有社会保障。

7. 如委员会2018年所讨论，工作领域的深远变化带来了新的挑战，在某些情况下还加剧了风险(见E/CN.6/2017/3和E/2018/27)。在许多情况下，集体谈判和劳动力市场条例遭到削弱，实际工资增长缓慢，滞后于劳动生产率的提高。² 技术转化，包括自动化和数字化，孕育了新的工作形式。然而，令人关切的是，技术进步将加深各国国内和国家之间的不平等，因为低技能工作自动化，而就业金字塔底层的人却仍然无法获得新的工作。

8. 所有劳工都受到影响，但妇女尤其受到这些趋势的负面冲击，她们本已较低的工资面临进一步的压力。目前，有7.4亿妇女在非正规经济中谋生。在低收入国家，92%的妇女从事非正规就业，而男子为87.5%。³ 在非正规经济中，妇女通常从事最没保障和最低薪酬的工作，如家庭佣工或家族企业或农场中无直接工资的家庭雇员。顾名思义，非正规劳动者没有或极少有机会获得社会保障。他们获得公共服务和基本基础设施的机会也往往有限，妨碍了他们的生产力和收入能力。

9. 人口和家庭结构也在发生重大变化。人口日益年轻化的发展中国家并不总是能够充分利用潜在的人口红利，因为大部分年轻人无法找到工作和赚取足够的收入，年轻妇女失业情况更是特别严重(见E/CN.6/2017/3)。与此同时，人口正在迅速老龄化，包括在发展中国家。在全球范围内，60岁或以上人口的占比1970年为8.2%，预计2020年将增至13.5%，2030年将增至16.4%。⁴ 老年妇女比老年

¹ 世界银行，《贫困与共享繁荣，2018年：拼出贫困的拼图》(2018年，华盛顿特区)。

² 国际劳工组织(劳工组织)，《2018/19年全球工资报告：性别工资差距背后原因》(2018年，日内瓦)。

³ 劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子：统计分析》，第3版(2018年，日内瓦)。

⁴ 联合国经济和社会事务部人口司，《世界人口展望：2017年订正本》(2017年，纽约)。

男子多，更有可能为老龄配偶、伴侣、朋友和孙子提供无酬照护，但收入和生计却越来越没有保障。⁵

三. 社会保障、公共服务和可持续基础设施

10. 社会保障、公共服务和可持续基础设施密切相关。例如，现金转移是社会保障制度的一个日益普遍的组成部分，但它们也经常用来增加获得公共服务的机会。教育被普遍视为一项公共服务，但如果没有适足的实体基础设施，包括为女童提供安全个人卫生设施的校舍，教育工作就无法展开。电力、供水和环境卫生系统是需要大型基础设施的部门，但也作为公共服务营运，而且往往需要社会保障措施，如接驳费的减免或补贴，让所有人都负担得起服务。因此，必须将各部门和各级政府以及与私营营利性和非营利性供应方的协调制度化，以确保社会保障、公共服务和基础设施政策在其目标、职能和筹资方面相互配合。从性别视角来看，采取综合和系统的办法尤其重要。⁶ 例如，如果没有负担得起的托儿服务，妇女往往难以继续留在劳动力市场和通过就业获得社会保障的应享权利。如果信息监管条例、数据安全和可得性问题得到认真解决，新的信息通信技术有可能提增社会保障、公共服务和可持续基础设施的效率、问责和透明度。

11. 就本报告而言，社会保护和社会保障二词互相通用，指的是旨在减少和防止贫困、脆弱性和社会排斥的政策和方案。⁷ 社会保护或社会保障制度通常包括若干方案，提供整个生命历程的全面保护，包括儿童和家庭福利、产妇保护、失业支助、工伤福利、疾病福利、老年福利、残疾福利和遗属福利以及获得负担得起的医疗服务。从性别视角来看，与公共服务、基础设施和劳动力市场政策协调一致的社会保障最为有效。⁸

12. 公共服务有助于实现重大的公共利益，如卫生、教育、公共安全、司法或人人享有适足生活水平。⁹ 支持实现这些目标的服务范围很广，包括医卫、教育、住房和儿童与老年人照护等社会服务，以及积极的劳动力市场政策和农业推广服务、训练有素的警察部队和公平有效的司法系统。即使公共服务由私营供应方提供，国家仍然有责任确保服务的可用性、可得性、可接受性和适足质量。公共服

⁵ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《老年人的长期护理，新的全球性别优先事项》，第9号政策简报(2017年，纽约)。

⁶ Deeptha Chopra, “Initiating women’s empowerment; achieving gender equality: interlinkages amongst social protection, infrastructure and public services”, 妇女署专家组会议背景文件，2018年，纽约。

⁷ 劳工组织，《2017-2019年世界社会保障报告：通过普及社会保障实现可持续发展目标》(2017年，日内瓦)；《通过社会保障促进包容：2018年世界社会状况报告》(联合国出版物，出售品编号：E.17.IV.2)。

⁸ 妇女署，《2015-2016年世界妇女的进步：变革经济、实现权利》(2015年，纽约)。

⁹ Marlies Hesselman, Antenor Hallo de Wolf and Brigit Toebes, *Socio-Economic Rights in Essential Public Service Provision* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2017)。

务在减少贫困和不平等¹⁰ 以及促进妇女和女童的权利方面起着中心作用。例如，获得优质教育与女童可取得的一系列积极成果有关，包括降低早婚和少女怀孕率。

13. 可持续基础设施是促进经济、社会和环境方面可持续发展的一大类物品和服务。能源、交通运输、水、环境卫生和废物管理部门均存在进行重大变革的潜力，可以减少排放、促进清洁生产和消费过程以及保护稀缺的自然资源，同时又促进性别平等。例如，通行的农村道路网络和安全的城市交通系统可以增加妇女和女童的流动性，让她们能够去市场、上学、接受培训和获得其他公共服务。目前因不洁燃料和低效能技术造成的家庭空气污染而过早死亡的人，每 10 名就有 6 名是妇女和女童，获得清洁能源有望改善她们的健康，也让那些花费过多时间收集燃料的人可以节省时间和提高生产力。¹¹

四. 在持续存在差距和面对筹资挑战的情况下取得进展

14. 社会保障、公共服务和可持续基础设施在可得性方面取得了重大进展。然而，性别差距仍然很大，而且在某些情况下，进展受到削减预算和紧缩措施的威胁。¹² 面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童尤其受到影响。在世界各国，来自贫困户、农村地区和特定族群的人生活在集聚匮乏之中，从教育、医疗保健和体面住房以至清洁能源、水和环境卫生，他们获得服务的机会都比较低。¹² 与残疾青年男子和无残疾青年妇女相比，青年妇女和残疾青年妇女被排除在教育 and 就业之外的可能性要高得多。¹² 如果教育和工作环境的设计具有包容性，大多数残疾青年妇女就能够学习和工作。

15. 要弥合这些差距，既需要大量注入资源，也需要更有针对性地将资源导向妇女和女童。像对实体基础设施的投资一样，社会保障和公共服务的财政支出应被视为投资，而不是消费，因为通过加强人的能力，这种投资在中长期内会显著提高生产力。¹³ 实际上，所有国家都有增加国内外来源收入的空间，包括增加官方发展援助。¹¹ 税务政策、打击非法资金流动和逃税的国际合作、赤字支出决定和债务管理、贸易、货币政策和金融监管，可以为调动国内资源创造有利环境。性别反应预算编制可用于分析和改变财政政策，以引导资源解决不平等问题和监测公共支出决定对增强妇女和女童权能的影响。

16. 确保妇女和女童切实参与政策的制订、执行、监测和评价，对于推动和长期维持进展同样不可或缺。社会问责机制，例如性别审计，可以用来收集受惠妇女

¹⁰ Gerlinde Verbist, Michael Förster and Maria Vaaluvuo, “The impact of publicly provided services on the distribution of resources: review of new results and methods”, OECD Employment and Migration Working Paper No. 130(Paris, 2012)。

¹¹ 妇女署，《将承诺变为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等问题》(2018 年，纽约)。

¹² Camila Arza, “Pensions and gender equality in Latin America”, 妇女署专家组会议专家文件，2018 年，纽约。

¹³ James Heintz, “Four points about financing social policies and public investment”, 妇女署专家组会议专家文件，2018 年，纽约。

和使用者的经验和不满意见，以及改进以促进性别平等的方式执行社会保障、公共服务和可持续基础设施项目。¹⁴

促进性别平等和增强妇女权能的社会保障制度

17. 尽管过去 20 年取得了重大进展，但社会保障制度中的性别差距和偏见仍然普遍存在。在有按性别分列数据的国家，数据显示妇女在仍被排斥的人群中占比很高。例如，获得养老金的全球性别差距为 10.6 个百分点。¹⁵ 即使在妇女享有较好保障的地方，她们的福利水平也往往低于男子。例如，在欧洲联盟，妇女养老金平均比男子低 36.6%。¹⁶ 与性别相关的风险往往加剧妇女和女童整个生命历程的经济不安全。例如，在 89 个国家的鳏寡人口中，妇女极端贫困率远远高于男子。¹⁷ 只有考虑到与性别和年龄相关的风险和脆弱性，才能实现旨在确保人人享有适足生活水平的普及社会保障。¹⁸

18. 尽管参与劳动队伍的妇女人数大增，但妇女在参与劳动力市场方面仍比男子少，赚取的工资较低，并且更经常地为了照料受扶养人而中断工作。在大多数国家，她们在非正规和非标准工作中的占比也很高。在应享权利与正规就业密切相关的制度中，这些因素妨碍了妇女享有社会保障的权利。⁸ 这种制度通常被称为保险型或缴费型制度。不过，社会保险制度通常涉及一定程度的风险分担和再分配，可予改革使之更具包容性。

19. 扩大覆盖面以包括非正规劳工的努力有所增加，对支持向正规过渡至关重要。然而，非正规工作五花八门，不可能划一解决。在许多国家，通过鼓励或强制规定雇主缴纳其应缴份额，扩大缴费参加范围对非正规领薪就业劳工，例如家庭佣工或非正规企业员工，已带来积极成果。然而，即使缴费额很低，许多从事非正规自营职业的人仍无力定期缴费，也没有认定的雇主缴费。对从事非正规自营职业和无酬家庭工作的妇女来说尤其如此。¹⁹ 在一些国家，政府已经介入资助自营职业者缴费。

¹⁴ Tamsin Ayliffe, Rasmus Schjødt and Ghazia Aslam, *Social Accountability in the Delivery of Social Protection: Technical Guidance Note* (London, Development Pathways, 2018)。

¹⁵ 劳工组织，《工作妇女：2016 年趋势》(2016 年，日内瓦)。

¹⁶ European Commission, *Report on Equality between Women and Men in the European Union 2018* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018)。

¹⁷ Ana Maria Muñoz Boudet and others, “Gender differences in poverty and household composition through the life-cycle: a global perspective”, Policy Research Working Paper No. 8360 (Washington, D.C., World Bank, 2018)。

¹⁸ Rebecca Holmes and Nicola Jones, *How to Design and Implement Gender-Sensitive Social Protection Programmes: A Toolkit*, Overseas Development Institute, 2010。

¹⁹ Rebecca Holmes and Lucy Scott. 2016, “Extending social insurance to informal workers: a gender analysis”, Working Paper No. 438 (London, Overseas Development Institute, 2016)。

20. 一些社会保障制度亦已重新设计，以减少性别偏见。例如，大多数备有数据的国家已经划一男女退休年龄，但 55 个国家仍然按性别区分。²⁰ 几个国家在最近的养老金改革中修改了最低养老金领取资格规定，通过缩短等候期使妇女较容易领取最低养老金。¹² 54 个国家提供照护补贴，作为其缴费养老金计划的一部分，以弥补因照护子女或其他受抚养人而中断工作的时间。²¹

21. 一些国家已对育儿假规定进行改革，以鼓励男子承担更多的育儿工作。²² 在 2013 年，至少有 79 个国家提供了一些父亲可以在孩子出生前后使用的假期。²² 除了产假和陪产假之外，66 个主要是中等收入和高收入的国家向父母一方或双方提供育儿假，让他们在一段时间内，通常在产假或陪产假之后照顾婴儿或幼儿。虽然大部分育儿假仍然由母亲使用，但父亲的使用率有所增加，特别是在“不用即失”基础上为父亲保留了一部分不可转让假的情况下。然而，除了正规部门的少数雇员之外，大多数发展中国家仍然连产假都没有。在全球范围内，只有 41% 的新生儿母亲获得产妇津贴，亚洲和太平洋区域的覆盖率低至 33%，非洲为 16%。²³

22. 部分为应对这些挑战，越来越多国家以非缴费、由税收资助的社会保障，也称为社会援助，来扩大覆盖面。妇女从这种趋势中受益。例如，在拉丁美洲和亚洲的一些国家，扩大社会援助养老金有助于减少覆盖面的性别差距，让妇女在老年时能够获得更多的个人收入。²⁴ 同样，为儿童提供社会援助现金转移的做法也迅速蔓延。这种现金转移通常支付给母亲，并附加条件，如定期带孩子做体检或参加育儿讲习班。在 2017 年，67 个国家实施了至少一种有条件现金转移。²⁵

23. 现金转移与减贫、提高学生出勤率和医卫服务使用率及减少童工方面的进展有关。一些研究提供的资料还显示，在婚姻、安全性行为和生育方面，妇女和女童的决定权有所提高，男性伴侣实施的身体(但不是精神)虐待行为有所减少。²⁶ 这些现金转移所附加的条件在产生积极成果方面是否发挥了作用仍然是一个备受争

²⁰ 劳工组织 2018 年为妇女署作出的计算。

²¹ 世界银行，《妇女商企与法律：积蓄防老》(2018 年，华盛顿特区)。

²² 劳工组织，《职场的产假和育儿假：世界各地的法律和实践》(2014 年，日内瓦)。

²³ 非洲的情况见劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告》。

²⁴ Arza, “Pensions and gender equality in Latin America”; Charles Knox-Vydmanov, “Work, family and social protection: old age income security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam” (HelpAge International, 2016)。

²⁵ 世界银行, “弥补差距: 2017 年社会保护网现状” (2017 年 4 月)。

²⁶ Francesca Bastagli and others, *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features* (London, Overseas Development Institute, 2016)。

议的问题。²⁷ 在人道主义范围内，虽然援助组织已经开始更多地采用现金转移和援助券，但其对性别平等和增强妇女权能的影响仍然缺少证据，也没有定论。²⁸

24. 虽然这些非缴费现金转移能够对妇女和女童产生积极的影响，但这种潜力尚未充分实现。福利水平通常太低，受援对象范围过于狭窄，其所根据的经济能力检测或代用经济能力检测可能导致排除误差而且包含重大性别偏见。²⁹ 例如，有证据表明，生活最匮乏的妇女和女童不一定住在最贫困的家庭，而这些家庭往往是援助的对象。³⁰ 根据经济能力检测采取的干预措施，也可以因突出特定弱势社会群体而助长污名化。即使在有权获得现金转移的情况下，妇女也可能因害怕面对歧视性态度而不愿申领。在性别歧视因基于阶级、族裔、种族或地理位置等因素的不平等而加剧时，污名化的风险最大。⁸ 全民普及的计划最不容易出现排除误差和污名化问题。采取有针对性的办法，覆盖整个地区(地域瞄准)或整个年龄组群(群体瞄准)，如儿童或老年人，可以帮助减少污名化和排斥，管理起来也没有适用经济能力检测的方案那么复杂。³¹

25. 有条件现金转移的经验突出了加强社会保障、公共服务和可持续基础设施之间联系的必要性。有条件现金转移提高了需求量，而且在许多情况下改善了产妇保健和女童上学等公共服务的可得性，但其对识字率或产妇营养等实际学习和健康成果的影响较为有限。²⁶ 服务质量低劣被认为是这方面的一个主要瓶颈。如果不因应增加的需求对公共服务作出适足投资，附加条件可能迫使妇女和女童使用人员配备不足和长期缺乏药物或其他重要用品的卫生和教育设施。她们可能要等很长时间才能得到照护，损失了本可用于生产活动、休闲或休息的时间。妇女能否满足方案条件也常常受制于有限的交通工具。农村妇女和女童尤其可能要花几个小时步行到卫生和教育设施去满足方案的条件，以换取现金转移。³² 鉴于这些制约因素，对于不遵守条件的情况，必须提供更多支助而不是处以惩罚措施，如暂停或撤销转移支付。

²⁷ Stephen Kidd, “To condition or not to condition: what is the evidence?” Pathways Perspectives on Social Policy in International Development, No. 20 (March 2016)。

²⁸ 妇女署，“基本认识：在人道主义环境中现金干预措施对性别成果的影响的已知项(和未知项)”(2018年，纽约)。

²⁹ Debbie Budlender, “Considerations in using proxy-means tests in Eastern Caribbean States. a policy brief”, 为妇女署加勒比多国办事处和儿基会东加勒比地区办事处编写，2014年，圣卢西亚。

³⁰ Caitlin Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households? evidence using nutrition data for Africa, Working Paper, No. 24047 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2017)。

³¹ Magdalena Sepúlveda and Carly Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection* (Erweko Oy, 2012)。

³² Tara Cookson, “Social protection and access to public services in the age of conditionality”, 妇女署专家组会议背景文件，2018年，纽约。

促进性别平等和增强妇女权能的公共服务

26. 在妇女和女童获得公共服务特别是保健和教育方面已取得一定进展。女童上学人数之多前所未有，有更多的国家在入学率方面实现了性别均等。³³ 基本保健服务的可得性有所改善，全球有熟练保健专业人员接生的分娩率从 2000 年的 61% 上升到 2016 年的 79%。¹¹ 然而，重大差距和不平等依然存在。在全球范围内，估计 77% 的已婚或同居育龄妇女使用现代避孕方法满足计划生育需要，其余近 2.08 亿妇女的需求得不到满足。³⁴ 农村妇女获得熟练助产服务的机会比城市妇女低 20 个百分点，而贫困妇女获得现代避孕药具的机会比富裕妇女低 19 个百分点。³⁵

27. 负担能力仍然是一个关键的挑战，特别是在服务取决于使用费和共付费的情况下。在医疗卫生部门，大量资料说明服务私有化和适用使用费对公共服务造成不利影响，自付费用对穷人产生不成比例的负面影响。研究也发现，在几个国家，与男子相比，这种费用往往对妇女更为不利。⁸ 为了确保获得医疗保健不受支付能力制约，许多国家正在推出全民医疗保险改革。为了充分实现其普及和公平的理想，这些改革需要各部门统筹协调和解决多重和交叉形式的歧视。此外，必须作出更大努力，确保全民医疗保险改革优先考虑性和生殖健康以及妇女和女童整个生命历程的权利。³⁶

28. 全民医疗保险还要求注意限制获得服务的非经济障碍。农村地区往往缺乏良好的道路和负担得起的交通选择，因此实际距离和旅程时间对农村地区妇女和女童来说是特别重要的障碍。法律和体制上的障碍也可能使她们不愿意寻求保健服务。例如，在某些情况下，妇女和女童必须出示父母或配偶同意的证明才能获得性和生殖保健服务。尽管保护少女怀孕和育儿期间留校就读权利的法律有所改进，但在儿童保育服务等实际支助工作执行不力或缺乏的情况下，许多少女难以继续其教育。³⁷ 缺乏信息渠道和决定权以及害怕遭受歧视、污名化和虐待也可能使妇女和女童远离公共服务。例如，对感染艾滋病毒的妇女来说，社区和医疗保健场所的污名化和歧视问题是获取抗逆转录病毒治疗的主要障碍。³⁸ 但对土著妇女和女童来说，与公共服务互动的经历往往是她们的文化权利不获尊重、受到歧视和制度化暴力。

³³ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),《2018 年全球教育监测报告: 性别评估——实现我们对教育性别平等作出的承诺》(2018 年, 巴黎)。

³⁴ 世界卫生组织(世卫组织),《2018 年世界卫生统计: 为可持续发展目标监测卫生工作》(2018 年, 日内瓦)。

³⁵ 联合国人口基金,《世界人口状况: 两个世界——不平等时代里的生殖健康和权利》(2017 年, 纽约)。

³⁶ Gita Sen and Veloshnee Govender, “From principle to practice: universal and gender-responsive health services”, 妇女署专家组会议背景文件, 2018 年, 纽约。

³⁷ 教科文组织,《早孕和意外怀孕与教育部门: 证据评估和建议》(2017 年, 巴黎)。

³⁸ Margaret Johnson and others, “Barriers to access to care reported by women living with HIV across 27 countries”, *AIDS Care*, vol. 27, No. 10 (2015)。

29. 公共服务的质量也关系到性别平等和增强妇女和女童权能。性别陈规定型观念在教育课程和实践中仍然根深蒂固，影响职业选择和就业成果。例如，在大多数国家，虽然大学毕业女生多于男生，但在科学、技术、工程和数学毕业生中，妇女仍然是少数，使她们长期受到排斥，没有机会选择高薪就业机会。³³ 在医疗卫生部门，产妇保健的质量越来越多受到严格审查。虽然许多妇女仍然连基本保健都没有，但有些妇女却受到过多无医学必要的干预，而这些干预往往没有获得自愿、明示和知情同意。³⁹ 在世界各国，家境贫困和农村出身的妇女，土著、非洲裔和移民妇女，残疾和未婚妇女及单身母亲在分娩期间尤多受到歧视、虐待和忽视。⁴⁰ 还有证据显示，某些妇女群体，包括土著妇女、感染艾滋病毒的妇女和残疾妇女，特别受到诸如强迫绝育之类的强制性措施之害。至关重要是消除在医疗保健环境中的歧视，并确保妇女和少女意识到自己的权利及可以要求获得对性别问题有敏感认识和不加羞辱的服务。⁴¹

30. 改变不平等权力关系的关键是具体服务的质量。例如，全面的性教育对确保青年人能够过上安全、健康和有所作为的生活至关重要。对年青妇女和女童来说，暴力和歧视尤其限制了她们预防艾滋病毒、性传播感染和意外怀孕的能力。通过课程规定的性教育和艾滋病毒教育，使年青人特别是女童能够质疑性别陈规定型观念，并将他们自己和其他人视为关系中的平等成员，在减少意外怀孕和性传播感染方面比传统办法更为有效。然而，目前很少有方案利用这种做法的潜力，衡量其效力的方案更是少之又少。⁴²

31. 除了教育和保健之外，其他种类的服务对实现性别平等和增强妇女权能也至关重要，但这些服务仍不敷使用、资金不足。这包括为遭受暴力的幸存妇女和女童提供协调、可用和可得的优质多部门服务⁴³ 以及公共护理服务。例如，普及的优质儿童保育服务是支持有小孩的妇女参与劳动队伍的最有效工具之一。⁴⁴ 优质的儿童保育服务也有助于儿童的认知发展、教育成绩和健康成果，对总体经济

³⁹ Michelle Sadler and others, “Moving beyond disrespect and abuse: addressing the structural dimensions of obstetric violence.” *Reproductive Health Matters*, vol. 24, No. 47 (2016)。

⁴⁰ Myra L. Bertron and others, “Expanding the agenda for addressing mistreatment in maternity care: a mapping review and gender analysis”, *Reproductive Health*, vol. 15, No. 143 (2018)。

⁴¹ Every Woman Every Child, *The Global Strategy for Women's, Children's and Adolescents' Health (2016–2030); Survive Thrive Transform* (Geneva, 2018)。

⁴² 教科文组织，《评估关于性教育的证据。修订教科文组织国际性教育技术指导纲要的参考报告》(2016年，巴黎)。

⁴³ 妇女署等，《向遭受暴力的妇女和女童提供一揽子基本服务：核心元素和质量准则》(2015年，纽约)。

⁴⁴ Sam Harper, Nicole Austin and Arijit Nandi, “Daycare and women's health, social, and economic outcomes in low- and middle-income countries: systematic review and evidence synthesis”, *Grow Working Paper Series* (Ottawa, Institute for the Study of International Development, 2017)。

业绩产生积极影响。这些影响对处境不利的儿童尤其明显。⁴⁵ 然而，目前这一潜力仍未实现，因为负担得起的儿童保育服务依然很有限，可得性分层。在许多发展中国家，最富裕家庭的学龄前儿童参加儿童早期教育方案的可能性几乎比同一年龄组最贫困家庭儿童高六倍。⁴⁶ 即使高收入国家也普遍存在与收入、族裔或移民身份有关的可得性不平等现象。

32. 为需要照护的老年人和/或慢性病患者提供的公共服务称为长期护理；这些服务也仍不多见，负担不起，而且质量往往很差。由于缺乏服务，估计全球有 5 700 万人无酬承担大部分长期护理工作，⁴⁶ 其中绝大多数是放弃了自己的工作以便照顾家人的妇女。在艾滋病毒和艾滋病方面，情况也是如此，妇女和女童往往提供关键但无报酬的社区和家庭照护工作(见 E/CN.6/2009/2)。由于缺乏适足的公共支助，无酬照护者身心健康往往恶化，特别是在其照料的人有复杂需求的情况下。由于妇女寿命较长，在她们年老体弱时特别受到长期护理提供不足问题的影响。⁵

33. 在各部门，解决工作人员短缺问题并为人员提供体面工作条件，对提供促进性别平等的优质公共服务至关重要。在全球范围内，妇女占 60% 教育队伍和近 70% 卫生和社会工作部门的人员。⁴⁷ 同其他部门一样，妇女担任领导和决策职务的人数偏低，但从事护理、教学和助产等一线服务的人数却偏高；在这方面，她们提供优质护理服务的能力因工资低、工作条件差、缺乏发言权和遭受暴力和骚扰而受到损害。社区卫生工作者填补了投资不足和专业人员短缺所造成的一些空白；他们在不稳定的条件下工作，往往得不到足够的薪酬或社会保障。在撒哈拉以南非洲，这些人员 68% 是妇女。⁴⁷

促进性别平等和增强妇女权能的可持续基础设施

34. 《2030 年议程》提供了一个独特的机会，通过投资于可持续基础设施来系统地处理发展的环境、经济和社会维度。通过改善水和环境卫生的可得性、向偏远农村地区提供可持续能源或向边缘化的城市居民提供更好的住房，这种投资可以促进劳动生产力和包容性。基础设施投资还可创造有利环境，有助于在家中和学校和保健中心等机构环境提供照护服务。改善基础设施也发挥关键作用，可提高农民妇女的生产力，从而有助于提增收和粮食安全。通过多重协同增效，基础设施投资可促进可持续和包容性的增长轨迹。

35. 为实现这些好处，基础设施投资必须从一开始就纳入性别平等考虑，并成为有相应适足资金的长期发展战略的一部分。妇女从基础设施中受益的方式与男子不同，而且她们可能面临不同形式的风险。虽然电信基础设施在过去几十年来大幅增长，但互联网的吸收率和使用率增长参差不齐。互联网使用率的性别差距不

⁴⁵ Christopher Ruhm and Jane Waldfogel, “Long-term effects of early childhood care and education”, in *Nordic Economic Policy Review: Economics of Education*, No. 1 (Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2012)。

⁴⁶ 劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告：通过普及社会保障实现可持续发展目标》(2017 年，日内瓦)。

⁴⁷ 劳工组织，《照护工作和照护职业对体面工作未来的影响》(2018 年，日内瓦)。

仅继续存在，而且有所扩大，从 2013 年的 11% 拉开到 2016 年的 12.2%，大批妇女被剥夺了信息权。⁴⁸ 2016 年，全球 23% 的学校缺乏环境卫生服务，只有稍微过半有基本个人卫生服务。⁴⁹ 这些服务的不足特别影响少女，往往给她们在校内处理经期个人卫生问题造成极大不便。2015 年，21 亿人无法获得安全管理的饮用水。80% 房屋内没有供水的家庭由妇女和女童负责取水。¹¹

36. 必须大幅度增加和更好地分配资源才能缩小这些差距。然而，在世界许多地区，基础设施方面的公共开支下降，全球总的来说目前投资不足。⁵⁰ 国家和私营部门可以在不同程度上参与基础设施投资的融资和交付。但是，没有适当的监管和激励措施就不能保证投资流向对经济、社会和环境可持续性产生最大影响之处。虽然水和环境卫生是对妇女和女童最具变革性的投资例子，但与电信、能源或交通运输等其他基础设施投资相比，它们得到私人融资或公私伙伴关系融资的可能性要小得多。⁵¹ 在初始资本投资大、成本回收潜力低的领域，私人融资机会可能仍然有限，公共部门融资和领导尤其必不可少。

37. 为了使城市和人类住区具有包容性、安全和可持续性，对城市基础设施作出促进性别平等的投资至关重要。尽管如此，城市空间和交通系统的规划很少考虑到妇女的出行需要。虽然按性别分列的数据有限，但研究显示妇女大多依靠步行和公共交通。⁵² 然而，对交通基础设施的投资并没有定向针对妇女较多使用的公共和中间交通形式，反而偏向于一般较便于男子使用、可持续性较低的私人机动交通形式所需的道路、公路和桥梁。公共交通系统一般也是按照男子常用通勤模式设计，重点是在交通高峰时段往返周边地区和服务市中心的。但妇女更有可能出门在外围街区内同时办理几件事，将赚取收入与家务结合起来，包括送孩子上学或买菜。车站偏僻或光线不足、平台出入不便和车厢拥挤，给这些活动添加不少麻烦，并可能使妇女和女童受到骚扰和袭击。

38. 能源部门正在发生急剧转化，因为气候变化迫使各国减少排放、采用气候智能型技术和跃向可再生能源。利用太阳能、风能、水能和生物质能的小规模、离网和分布式系统，在扩大供电范围到服务不足地区方面的作用日益重要，特别是在扩展电网的成本和工程往往令人望而却步的撒哈拉以南非洲和亚洲偏远地区。⁵³ 几项研究显示，妇女从设计阶段开始参与治理和技术委员会，是微电网等分布式系统成

⁴⁸ 国际电信联盟，“2016 年国际电联事实和数据”，2016 年 6 月。

⁴⁹ 卫生组织和儿基会，《校内饮用水、环境卫生和个人卫生：2018 年全球基准报告》(2018 年，纽约)。

⁵⁰ 《2018 年贸易和发展报告：权力、平台和对自由贸易的妄想》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.D.7)。

⁵¹ 《2015 年贸易和发展报告：有利于发展的国际金融建构》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.4)。

⁵² Tanu Uteng, “Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies”, 妇女署专家组会议专家文件，2018 年，纽约。

⁵³ 世界银行能源部门管理援助方案，“将性别考虑纳入能源业务”，能源部门管理援助方案知识丛书 014/13(2013 年，华盛顿特区)。

功所必不可少的。⁵⁴ 但能源规划文书在很大程度上仍然无视性别差异：在 2017 年审查的 192 个国家能源框架中，只有三分之一被认为对性别问题有敏感认识。⁵⁵

39. 有证据显示，获得供电对妇女的福祉和经济活动有积极影响。电力节省了用于收集燃料的时间，让人能够使用家电，从而减轻妇女的家务劳动并提高这方面的生产力。⁵⁶ 有了灯光照明，非睡眠时间延长，妇女往往利用多出的时间来从事创收活动，例如在家中生产货物出售。要产生这些效益，电气化项目必须作出额外努力，以确保通电村庄贫困家庭都能接入电网，没有接驳费或使用费过高的问题。⁵⁷ 电力供应的水平和可靠性与安全问题同样重要。例如，使用中功率电器，如食品加工机和水泵，可以大大减少妇女所做的一些繁重和耗时的的工作。

40. 可再生能源部门也是不断增长的就业来源。2017 年，全球可再生能源就业增加了 5.3%，达到 1 030 万个就业岗位。⁵⁸ 虽然按性别分列的可靠统计数据很少，但可再生能源分部门为妇女提供的就业机会似乎略好于整个能源部门。小规模 and 离网解决方案的普及尤其为妇女开拓了重要的机会，包括有机会作为研究员、零售商、安装人员、维修工人和企业家。⁵³ 然而，据估计，仅有 20 至 24% 的可再生能源工作由妇女担任，⁵⁹ 因此必须作出更大努力，消除阻碍妇女进入“非传统”行业的社会和体制障碍，特别是在中型和大型并网可再生能源就业方面。这些努力可包括平权行动政策、辅导、实习和支持妇女从学校过渡到工作。

41. 按照《2030 年议程》不让任何一个人掉队的原则，对可持续基础设施的投资应当遵循“有益”（产生共同效益）和“无害”（管理风险）的方针。⁶⁰ 大型基础设施项目，如水电站和生物燃料生产，可导致流离失所，土地被剥夺和粮食不安全，对妇女和女童造成有害后果。⁶¹ 因此，最重要的是加强信息披露、协商、参与和问责机制，以便有效评估和管理基础设施项目的风险，包括性别差异化风险。⁶⁰ 必须系统地评估这些投资对环境、性别和人权的影响，而且受影响的个人、社区和组织必须在这些进程中有发言权。

⁵⁴ Harold Wilhite, “Gender implications of energy use and energy access”, Energy and Economic Growth Applied Research Programme State-of-Knowledge Paper Series, 10 December 2017.

⁵⁵ International Union for Conservation of Nature and others, “Energizing equality: the importance of integrating gender equality principles in national energy policies and frameworks”, September 2017.

⁵⁶ Asian Development Bank (ADB), Balancing the Burden? Desk Review of Women’s Time Poverty and Infrastructure in Asia and the Pacific (Mandaluyong City, Philippines, 2015).

⁵⁷ ADB, Gender Tool Kit: Energy—Going beyond the Meter (Mandaluyong City, Philippines, 2012).

⁵⁸ International Renewable Energy Association, Renewable Energy and Jobs: Annual Review 2018 (Abu Dhabi, 2018).

⁵⁹ Paloma Marcos and others, “Gender and renewable energy: wind, solar, geothermal and hydroelectric energy”, November 2014.

⁶⁰ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和海因里希·伯尔基金会，《基础设施的另一个缺口：可持续性。人权和环境视角。执行摘要》(2018 年，日内瓦和柏林)。

⁶¹ 联合国环境规划署，《2016 年全球性别与环境展望》(2016 年，内罗毕)。

五. 结论和建议

42. 设计周全和综合的社会保障制度、公共服务和可持续基础设施可加强人的能力、社会凝聚力和承受冲击的复原力，从而促进性别平等和增强妇女和女童权能及可持续发展。为了尽量发挥其生产潜力，社会保障制度、公共服务和可持续基础设施必须与促进创造就业和生计的宏观经济政策配合。因此，分配给这些领域的资源应被视为具有短期和长期效益的投资，有助于社会和经济实现更加繁荣、和平和可持续的未来，大大加速以促进性别平等的方式执行《2030年议程》。为了发挥这一作用，采用的设计必须防止和消除歧视和暴力，加强妇女和女童的能力，促进妇女获得体面工作的机会，提高其有酬和无酬劳动的生产力，包括充分利用技术。采取基于人权和促进性别平等的办法对实现这些惠益至关重要。

43. 为了加强社会保障制度、公共服务和可持续基础设施以实现性别平等和增强妇女和女童权能，委员会不妨敦促各国政府和其他利益攸关方采取下列行动。

加强规范、法律和体制环境

(a) 采取行动，充分履行在实现性别平等和增强所有妇女和女童权能及充分和平等地享有人权和基本自由方面的现有承诺和义务，以改善她们的生活、生计和福祉；

(b) 将社会保障权纳入国家法律框架，辅之以性别平等和增强妇女权能为核心的国家战略和行动计划；

(c) 社会保障、公共服务和可持续基础设施的设计、预算编制、执行、监测和评价应采用基于人权和促进性别平等的办法，并确保其可用性、可得性、充足性、可接受性和质量；

(d) 建立和加强政府各部门和各级的协调以及与私营营利和非营利供应方的协调，以综合落实促进性别平等的社会保障、公共服务和可持续基础设施；

(e) 加强国家性别平等机制的能力和资金筹措，以支持和监测将性别视角纳入社会保障、公共服务和可持续基础设施的设计和交付的主流；

(f) 确保遭受多重和交叉形式歧视的妇女和女童享有获得社会保障、公共服务和可持续基础设施的平等机会，以消除贫困和减少不平等；

(g) 投资于社会保障、公共服务和可持续基础设施，以支持非正规经济中妇女工作的生产力和经济可行性；

(h) 确保妇女有平等机会获得公共服务和基础设施中的体面工作，并采取措施减少性别工资差距，加强集体谈判和促进妇女的职业提升；

解决社会保障中的性别差距和偏见

(i) 按具体情况评估整个生命历程中基于性别差异的风险及其与其他形式歧视的交叉，以便为社会保障计划的设计和和实施提供根据；

(j) 努力建立普及和促进性别平等的社会保障制度，包括最低标准，以确保妇女整个生命历程的收入保障；

(k) 向所有妇女，特别是非正规就业妇女，提供全面的社会保障制度，并逐步提高福利的适足性；

(l) 认可和重视无酬照护和家务工作，确保无酬照护者获得社会保障，包括健康保险和养老金；

(m) 根据国际劳工组织《2000年保护生育公约》(第183号)保证所有工人获得生育保护，并扩大育儿假鼓励父亲参与育儿，以促进平等分担责任；

(n) 避免通过经济能力检测缩小资格范围并选择扩大福利覆盖面，以防止面临多重和交叉形式歧视的妇女被排除在外和污名化；

(o) 评估附加条件的必要性，并确保在有附加条件的情况下，不履行规定不会导致本已边缘化的妇女和女童被排除在外的惩罚措施；

变革公共服务以促进性别平等和增强妇女权能

(p) 扩大投资，增加向遭受暴力侵害的幸存妇女和女童提供公共护理服务和协调的多部门服务；

(q) 查明和消除限制妇女和女童获得公共服务的经济和非经济障碍，如实际距离和交通、缺乏信息和决定权及污名化和歧视；

(r) 确保公共服务质量过关、促进性别平等、对年龄和残疾问题敏感、适应文化背景、便于老年妇女和残疾妇女使用，并且没有暴力、污名化和性骚扰问题；

(s) 通过包括在整个生命历程普遍享有性和生殖健康以及生殖权利的全民医疗保险，确保医疗保健服务的可负担性；

(t) 采用促进性别平等的教育课程，以提高教育服务的质量，消除性别陈规定型观念，改变不平等的权力关系；

(u) 改善一线卫生、教育和照护服务工作的妇女就业标准，并加强对社区卫生工作者等最弱势群体的认可和保护；

使基础设施投资为妇女和女童服务

(v) 优先投资于环境可持续和气候适应性基础设施，包括技术和数字电信，以促进妇女的健康、福祉、生计和生产力，并在非传统部门中为妇女创造就业机会；

(w) 在受影响社区妇女和女童的充分参与下，对基础设施项目的环境、人权和性别影响进行系统和透明的评估；

(x) 保证家庭、学校、卫生所、交通枢纽、难民营、政府办公室、工作场所和其他公共场有净洁水和安全卫生设施供妇女和女童使用，包括处理经期个人卫生；

(y) 采用并网和离网解决方案，确保住户一级获得适足供电，以支持妇女的多重角色及解决其具体谋生需求；

(z) 确保微电网等社区能源系统的落实为妇女提供有针对性的支持和激励，鼓励她们作为用户和生产者参与和领导落实行动；

(aa) 确保城市交通政策和规划便于使用，对性别问题有敏感认识，考虑到妇女作为工作者和照护者的多重角色，保障其安全，促进其流动性和增强其经济权能；

调动资源、加强问责、优化证据

(bb) 在紧缩措施的范围内，避免削减有利于妇女和女童的社会保障制度、公共服务和可持续基础设施；

(cc) 通过调动国内资源，包括采取累进和促进性别平等的税收措施和预算编制，增加对普及和促进性别平等的社会保障、优质公共服务和可持续基础设施的投资；

(dd) 加强国际合作，履行对官方发展援助的承诺，并确保官方发展援助对社会保障、公共服务和可持续基础设施的投资用于实现性别平等和增强所有妇女和女童权能；

(ee) 评估私营部门参与社会保障制度、交付公共服务和基础设施建设的成本和效益，并要求私营供应方履行责任促进性别平等和增强所有妇女和女童权能；

(ff) 促进妇女和妇女组织充分和平等地参与和领导有关社会保障制度、公共服务和可持续基础设施的政策对话和决策；

(gg) 建立和加强促进性别平等的问责机制，如性别审计，并让受益者和用户参与对社会保障、公共服务和基础设施项目的评价；

(hh) 更好地收集和使用儿童津贴、养老金及残疾和失业福利等社会保障福利可得性和适足性的数据，按性别、年龄、收入和地点分列；

(ii) 加强收集按性别、年龄、收入和地点分列的时间使用和暴力侵害妇女和女童行为数据，并以此作为社会保障、公共服务和基础设施政策的依据；

(jj) 对社会保障、公共服务和可持续基础设施的执行情况进行定性研究，以补充定量影响评价，突显对妇女和女童的不利后果。

44. 委员会不妨呼吁联合国系统和其他国际组织，包括国际金融机构，协力支持会员国在各级别执行、评价和监测上述建议。