



大会

Distr.: General  
5 August 2013  
Chinese  
Original: English

第六十八届会议

临时议程\* 项目 23(b)

妇女参与发展

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会关于妇女参与发展问题的第 66/216 号决议提交，重点阐述体面工作、无偿照护工作和社会保护。报告强调，体面工作、支持无偿照护工作和社会保护，是实现性别平等和妇女权能以及实现包容性、公平、可持续增长和发展的必要条件。在全球金融和经济危机的背景下，体面工作、支持无偿照护工作和社会保护具有特殊意义，并对减少贫穷和改善儿童福祉等各项发展目标具有重要的倍增效应。报告提出了若干建议供大会审议。

\* A/68/150。



## 一. 导言

1. 大会在关于妇女参与发展问题的第 66/216 号决议中，认识到性别平等、消除贫穷和千年发展目标之间的联系。大会重申，妇女对经济作出重大贡献，并通过在家庭、社区和工作场所的有偿和无偿工作，对经济及消除贫穷和不平等作出关键贡献，并重申增强妇女权能是消除贫穷的一个关键因素。
2. 大会请秘书长向大会第六十八届会议提交一份报告，说明这项决议的执行进展，包括将性别平等观念纳入国家发展战略的情况。本报告特别结合目前金融和经济危机的背景，着重强调体面工作、无偿照护工作和社会保护问题。本报告根据从会员国和联合国系统收到的投入，<sup>1</sup> 审查了各国政府为上述问题采取的行动以及联合国系统提供的支持。报告最后提出了若干建议供大会审议。

## 二. 背景

3. 有关妇女经济权能、体面工作和社会保护的规范框架扎根于一系列人权宣言、公约和决议。《消除对妇女一切形式歧视公约》为保证妇女就业、包括社会保护方案和公共服务等各项权利奠定了广泛基础。最近，劳工组织 2012 年《社会保护最低标准建议书》(第 202 号)重申，社会保护对于减少不平等十分重要。《经济、社会及文化权利国际公约》规定，各国义务采取适当的立法、行政、预算和其他措施逐步实现经济权利，最大限度地为此投入资源并避免出现倒退。另一个里程碑是劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)，规定家政工人应享有公平的就业条件，其人权不受侵犯。在妇女地位委员会第五十七届会议上，会员国承诺采取措施，确保消除工作场所的一切歧视、剥削、暴力、性骚扰和欺凌现象。
4. 通过减少经济不平等降低经济危机的风险并加快实现复苏，已经列入目前的国际政策议程，而当前的公共政策分析也集中呼吁采取各项措施，促进“包容性增长”。当前，主要的经济学家都强调指出，经济不平等是造成最近经济危机的主要原因之一(在危机爆发之前一些国家已经出现经济不平等日益加剧的现象)，并已经成为当今复苏的阻力。<sup>2</sup> 其他学者也做了大量的记录，<sup>3</sup> 他们认为

<sup>1</sup> 从以下国家政府收到了答复：比利时、博茨瓦纳、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、约旦、爱尔兰、缅甸、巴拉圭、新加坡、斯洛文尼亚、瑞典和土耳其。以下联合国实体也提供了投入：欧洲经济委员会(欧洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、国际劳工组织(劳工组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和世界粮食计划署(粮食署)。

<sup>2</sup> Joseph Stiglitz, “*Inequality Is Holding Back the Recovery*”, Accessed on August 3, 2013 at <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/01/19/inequality-is-holding-back-the-recovery>.

2007-2008 年期间爆发的危机证明，日趋严重的收入不平等是一个重大的结构性问题，必须加以解决，才能推动复苏，并防止危机今后再度发生。

5. 全面的经济增长预测加深了人们对未来的忧虑。国际货币基金组织<sup>4</sup>及联合国秘书处经济和社会事务部对预测作出了下行调整。比如，相对于 2012 年 6 月的预测，经社事务部把 2013 年发达经济体国内生产总值增长率的预测调低了 0.7 个百分点，目前的估计为 1.1%。欧元国家的近期经济展望尤其暗淡，2012 年国内生产总值下跌了 0.6%，最近预测显示 2013 年将继续下跌 0.3%，而原先的预测是增长 0.1%。<sup>5</sup>

6. 人们普遍认为，今后的工作应该“在尊重人权，包括劳工权利的基础上通过就业拉动复苏，并通过社会对话开展参与进程”。<sup>6</sup>此外，结合 2015 年后的发展对话，各国普遍要求把体面工作和社会保护作为复苏努力的核心。而联合国则为推动各国开展的“最低社会保护”政策努力提供了基础和支持。

7. 但是，证据显示由于全球危机，一些国家的就业质量出现下降。劳工组织的报告<sup>7</sup>对 2007 至 2010 年期间的发达经济体进行了分析，显示在分析涉及的国家中非自愿性临时就业增加的占 80%，半职就业增加的占 85%。在新兴的发展中国家中，非正式就业比例居高不下，在三分之二有数据的国家中这一比例高于 40%。2010 年以来，随着就业开始复苏，许多国家的非自愿性临时和半职就业都有所增加。

8. 经济危机还影响到了工作质量。劳工组织另一份报告显示，从事“脆弱就业”的妇女多于男子，这种就业是指家庭雇员和自给工人而非工资和薪水工人从事的工作。2012 年，全球从事脆弱就业的妇女比列为 50.4%，男子为 48.1%，性别差距为 2.3 个百分点。这种情况迫使妇女寻找工资较低且无福利的脆弱和临时工作。<sup>8</sup>

<sup>3</sup> José Gabriel Palma, “Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U:’ It’s All About the Share of the Rich,” *Development and Change*, 42(1): pp.87–153 (The Hague, International Institute of Social Studies, 2011). Ashwani Saith, “Inequality, Imbalance, Instability: Reflections on a Structural Crisis, Development and Change”, vol. 42(1): pp.70–86 (The Hague, International Institute of Social Studies, 2011).

<sup>4</sup> 国际货币基金组织，《2013 年世界经济展望：希望、现实和风险》（华盛顿特区，2013 年 4 月）。联合国出版物，出售品编号：E.13.II.C.22），《2013 年世界经济形势和展望》（纽约，联合国，2013 年）。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织，《最新世界经济展望：2013 年全球增长逐步复苏》（华盛顿特区，2013 年）。

<sup>6</sup> Guy Ryder, “Human rights and the post-2015 agenda: The role of decent work”, 劳工组织总干事在关于人权主流化高级别小组讨论上的介绍性发言（日内瓦，2013 年 3 月 1 日）。

<sup>7</sup> 劳工组织，《2012 年世界就业报告：改善就业，刺激经济》（日内瓦，国际劳工研究所研究报告，2012 年）。

<sup>8</sup> 见劳工组织，《2012 年全球妇女就业趋势》（日内瓦，国际劳工研究所研究报告，2012 年）。

9. 照护是一项普遍的基本需求，并为男子和妇女从事有偿工作提供支持。照护工作促进个人和家庭福祉、社会发展和经济增长，但决策者常常对此不予承认或认为价值不大，照护工作的费用和负担也未在各个性别和阶层中平均承担。妇女和女童是照护的主要提供者，对于实现性别平等意义重大。最近的研究<sup>9</sup>显示，经济危机迫使妇女寻找有偿工作，以适当补充配偶失业造成的收入损失，或缓解日益恶化的家庭经济条件。但是，无偿工作的责任并没有因为这种有偿工作的增加而减少。<sup>10</sup> 出于对无偿工作的责任等原因，政府采取紧缩措施，削减社会开支，而首当其冲的正是妇女，特别是经济上最脆弱的群体。<sup>11</sup>

10. 在全球金融和经济危机之后并考虑到庞大的公共债务，采取紧缩措施和整合财务的压力加大，以至于对社会保护资金构成了严重威胁。正如一些著名经济学家指出，<sup>12</sup> 许多发达国家和中等收入国家已经着手拆除社会保护系统，社会保护措施作为自动稳定机制的程度受到了限制。

11. 有关紧缩措施不利影响的辩论主要集中在西欧和北美区域，但是紧缩措施对妇女的不利影响以及危机对低收入国家，特别是妇女、儿童和其他弱势群体的更广泛影响，仍然没有触及。最近的一项研究审查了 181 个国家的公共支出和调整措施，显示各国政府正在采取各种调整措施应对危机。报告的预测显示，发展中国家的财政萎缩将更趋严重。总体预测是，2013 至 2015 年期间 68 个发展中国家削减的公共支出平均占其国内生产总值的 3.7%，26 个高收入国家则占 2.2%。<sup>13</sup>

### 三. 妇女的体面工作

12. 劳工组织指出，“体面工作涉及生产性就业机会，提供公平收入、就业保障和家庭的社会保护，为个人发展和社会融合带来更美好的前景，使人们能够自由表达关切，并为影响其生活及男女机会平等和待遇的问题进行组织并参与决策。”

<sup>9</sup> 见 Günseli Berik and Ebru Kongar(2013), “Time Allocation of Married Mothers and Fathers in Hard Times: The 2007 Recession”, *Feminist Economics*, vol 19(3)(April 2013)。

<sup>10</sup> 见 Seçil A. Kaya Bahçe and Emel Memiş(2013), “Estimating the Impact of 2008–2009 Economic Crisis on Work Time in Turkey”, *Feminist Economics*, vol 19 (3) (April, 2013), Levy Economics Institute, working paper 686 (Bard College, 2011)。

<sup>11</sup> 见 Sakiko Fukuda-Parr, James Heinz and Stephanie Seguino, “Perspectives on the causes and consequences of the financial crisis: Conversation between heterodox macroeconomics and feminist economics”, *Feminist Economics*, vol 19(3)(April 2013)。

<sup>12</sup> 见 Joseph Stiglitz, “The global crisis, social protection and jobs”, *International Labour Review*, vol. 148(2009), No.1-2, pp.1-13。

<sup>13</sup> 见 Matthew Cummins and Isabel Ortiz, *The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper (Geneva, 2013)。

13. 在过去的 20 年中，全球女工的参与比例从 50% 上升至 52%，而男子则从 82% 下降到了 78%。<sup>14</sup> 但是，虽然女工的参与比例有所提高，但是体面工作增加并没有使妇女受益。在全球范围内，男子和妇女获得这种工作的机会非常有限。危机后增加的就业机会，多为报酬低且无福利的工作。并且，由于核心劳工标准形同虚设，出现了一种“向最底层发展”的趋势，最终加剧了贫穷和边缘化。<sup>15</sup> 核心标准得不到执行，使妇女在工作场所遭受暴力、骚扰和剥削的风险加大，并对妇女“全面参与政治经济及平等获得充分就业和体面工作”形成了阻碍。<sup>16</sup>

14. 虽然发达国家和中等收入国家采取政策措施刺激总体需求，并为银行系统提供流动性，但是目前的全球就业前景依然暗淡。在 2007 至 2008 年期间的危机之后，就业难度大幅提高。危机加大了各个区域失业方面的性别差距。就业性别差距从 2007 年的 0.5 个百分点上升至 2012 年的 0.7 个百分点，亦即妇女失去了 1 300 万个工作机会，而这一趋势将会持续到 2017 年。<sup>16</sup> 在危机初期，男子主导的就业部门(金融、建筑、运输和产业)受到的影响最大，但随着全球下行趋势加剧，各个区域的失业性别差距都有所扩大，特别是因为许多国家由妇女主导的公共部门的就业受到了压力。

15. 青年妇女和男子是受影响最大的群体。劳工组织的报告<sup>17</sup>指出，2013 年全球青年失业率估计达到 12.6%，青年失业人数将达到 7 300 万。由于青年首次进入劳动市场的机会缩小，非正式就业变得十分普遍，而要转入体面工作则速度缓慢、难度极大。

16. 最近从 43 个国家得到的建筑、家政等 15 个部门工资性别差距证据显示，妇女工资平均低于男子 18%。<sup>17</sup> 工资性别差异显示，妇女在教育、议价能力、就业市场机动性和灵活性等方面处于不利地位；众多妇女从事半职、临时和低收入工作；以及妇女直接遭受歧视。

17. 雇佣家政工人的全球趋势正在扩大，众多家庭迫于家庭责任而选择这种工作。劳工组织估计，全球拥有 5 300 万至 1.1 亿家政工人，其中妇女占 83%。<sup>18</sup> 但是，许多国家的劳动法律并不涵盖家政工作，一些国家虽然制定了相关法律，但家政工作的隐秘性加大了执法难度。<sup>18</sup> 劳工组织通过《家政工人公约》迈出了正确的一步，但是具体结果还将取决于国家立法的改变，取决于自治组织为家政工人采取有效的后续行动，并与工会和妇女权利组织等其他权利组织结成联盟。

<sup>14</sup> 国际劳工组织，《2013 年全球就业趋势：从二次就业下降中复苏》(日内瓦，2013 年)。

<sup>15</sup> 见国际劳工组织，《全球妇女就业趋势》(日内瓦，2009 年 3 月)。

<sup>16</sup> “关于消除和制止对妇女和女童一切形式暴力的商定结论”；见 [www.un.org/womenwatch/daw](http://www.un.org/womenwatch/daw)。

<sup>17</sup> Kea G.Tijdens and Maarten van Klaveren, “Frozen in time: Gender pay gap unchanged for 10 years”, (Brussels, International Trade Union Confederation, 2012)。

<sup>18</sup> 国际劳工组织，《全球和区域家政工人估计》，政策简报第 4 号(日内瓦，国际劳工局 2011 年)。

18. 某些妇女群体在就业市场还受到其他限制，比如地理区域歧视和(或)跨部门歧视，包括种族、族裔和国籍歧视。比如，在有偿家政工作中更边缘的妇女群体往往占有主导地位。此外，几十年来农业投资不足，缺乏土地保障权，最近粮食和商品价格出现波动，以及外向型农业企业雇用季节工和散工且工作条件恶劣，使农村地区的小农妇女深受影响。

19. 出于经济压力，妇女被迫迁移他乡寻找工作，把自己的儿女留在家乡而在富裕国家照顾他人的儿女和老人。在跨界劳工中，高技能和“无技能”妇女的比例不断增加。由于近几十年经济和金融危机的爆发频率不断加快，这种为应对经济窘境而采取的做法已经变得相当普遍。<sup>19</sup>

20. 移徙女工在获得社会保护和服务、安全和合法移徙可靠信息、收费低廉的汇款机构及储蓄和投资计划方面存在巨大障碍。在移徙的每个阶段，女工都可能遭到来自职业中介、雇主和政府官员的歧视和暴力。<sup>20</sup>

#### 四. 为应对妇女的体面工作问题会员国采取的措施和联合国各机构的支持

21. 为支持国家优先事项，会员国开展了一系列政策和方案干预措施，以促进妇女的体面工作。智利、萨尔瓦多、约旦、斯洛文尼亚和瑞典将性别平等纳入了公共政策和机构进程、包括劳工政策的主流。同样，爱尔兰利用其国家妇女战略制定对性别问题有敏感认识的规定。哥伦比亚、萨尔瓦多、约旦、新加坡、斯洛文尼亚和土耳其正在实施政策和立法，以消除职场中的性别歧视。

22. 智利为促进妇女进入劳动力市场提供补贴，而瑞典则提供所得税抵免，使妇女就业更具吸引力。约旦、缅甸和土耳其提供职业培训、技能提升和在职培训，并建立了专门的职业技艺中心。新加坡实施各种方案，鼓励雇主采取灵活的工作安排、工作再设计、支持成年工就业，并在全国范围内建立智能工作中心，促进妇女加入劳动大军。

23. 一些会员国采取措施监测和缩小工资性别差距，如哥伦比亚，向实现两性工资平等的实体授予性别平等印鉴。哥伦比亚、新加坡和土耳其报告，开展了工人就业权利和雇主法律义务的认识提高活动。

<sup>19</sup> Nicola Piper, “International migration and gendered axes of stratification(Introduction)”, Nicola Piper ed., *New Perspectives on Gender and Migration: Livelihood, Rights and Entitlements* (New York and Abingdon/Oxon, UNRISD/Routledge, 2007).

<sup>20</sup> 国际劳工组织,《性别平等是体面工作的核心》,国际劳工大会,第九十八届会议,报告六(国际劳工局,日内瓦,2009年)。

24. 一些国家向非正规经济部门的工人提供了劳动法保护和与就业相关的社会保障。约旦和新加坡的劳动法涵盖了外籍家政工人。还有些国家制定了社会保障措施,包括对非正规部门工人的社会保障规定(萨尔瓦多);老年低工资工人养老金补助(新加坡);兼职女工保险补贴;免征妇女在集市和节日销售自产物品所得税(土耳其)。

25. 劳工组织与妇女署和联合国全球契约开展活动,宣传多国企业宣言,包括不歧视原则,并向公司提供关于基本权利和原则方面的技术援助。

26. 联合国机构往往与各国政府和民间社会结成伙伴关系,支持为女性创造就业、安排工作和培训技能。这些措施包括,主要是在粮食无保障的农村地区的粮食或现金资产和培训方案;在埃及农村的公共工程方案(开发署);促进在约旦河西岸的私营就业服务和培训(近东救济工程处)。

27. 工发组织在摩洛哥北部支持妇女小规模生产橄榄油、纺织品、干果和蔬菜。开发署在吉尔吉斯斯坦培训妇女生产建筑保温材料,并支持黎巴嫩政府建立国际标准化组织认证的、妇女拥有和经营的食品加工和包装合作社。工发组织和开发署侧重于节约资源、更清洁的生产和可再生能源,以促进更清洁、无危险的工作条件并提高妇女的生产力。

28. 近东救济工程处为巴勒斯坦难民以及其他贫困或边缘群体提供创收机会,向小企业主、微企业家和家庭提供信贷和辅助金融服务。

29. 性别平等基金通过补助金支持超过 163 741 名妇女获得体面工作,超过 114 433 名妇女获得技能和资源,超过 400 万妇女为自己和家人获得保护和保障。此外,妇女署同联合国资本发展基金一道通过促进性别平等的规划、方案拟订和预算编制,支持莫桑比克、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国改善妇女在地方一级获得资源和服务,以更好地应对妇女的优先事项。在坦桑尼亚联合共和国,这一方案促进妇女提高农业技能和农业企业知识。因此,她们改善了加工食品的质量,增加了对产品的需求,而且可以获得更好的价格。

30. 在巴林、埃及、科威特、黎巴嫩、巴勒斯坦、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和也门,开发署通过设立资金和小额贷款计划及促进妇女创业,扩大妇女获得生产性资产和金融服务的机会。在埃及,开发署支持在农村地区实施创新的公共工程方案,以妇女和青少年为重点,以支持这些领域的就业。

31. 一些国家报告了为妇女的经济赋权供资而开展的努力。博茨瓦纳为妇女团体和非政府组织的创收项目拨款,这些项目促进妇女在家庭以外就业,促进了她们的拥有财产权和参与家庭以外决策的权利。智利、缅甸、巴拉圭和土耳其通过对妇女的小企业和培训提供补贴和其他形式的金融支持,促进妇女创业和发展业务。

32. 爱尔兰、斯洛文尼亚和瑞典在海外发展援助框架内不断努力为两性平等倡议供资。例如，瑞典国际发展合作的一大重点是妇女的经济赋权、技能建设、社会保障和工作条件。瑞典在刚果民主共和国、利比里亚和莫桑比克支持相关举措。瑞典还提供资金支持努力提高非正规经济部门妇女地位的全球网络“非正规就业妇女：全球化和组织化”以及旨在维持和改善妇女小额信贷的妇女世界信贷会。

33. 各国政府还报告利用数据收集系统登记、监督和评估劳工侵犯、性骚扰和其他阻碍妇女劳动权利的情况。比利时委托开展一项劳动领域阻碍怀孕和生育的研究并用。调查结果帮助制定针对工人、雇主和人力资源管理人员的一系列改善建议。约旦建立了一个工资歧视数据库，让决策者制订可加强薪酬公平、提高认识和拟订支持工资平等立法的循证政策。

34. 工发组织努力增加拥有体面工作和参与贸易相关活动机会的妇女比例，还收集按性别分列的基线数据，制定对性别问题有敏感认识的指标，并促进妇女参与决策。联合国统计司 2013 年 2 月正式批准了一套性别平等最低指标，这套指标由性别统计问题机构间专家小组编制，包括 52 个性别平等指标。这个最小集包括参与生产活动的指标。

## 五. 应对妇女的无偿照护工作

35. “无偿工作”包括所有形式的无偿就业活动，在改善家庭福祉和整个经济方面起着重要作用。<sup>21</sup> 无偿照护工作指照顾人但没有明确的货币奖励，而且这项工作大部分是在家中进行。无偿照护工作也可跨越家庭在社区和机构内实施。<sup>22</sup> 虽然这项工作是无偿的，但其贡献是有意义的，既要耗费时间又要耗费精力。<sup>23</sup>

36. 提供无偿照护可加强男女从事有酬工作的能力。这对经济运作至关重要，但往往被低估，也得不到承认，因为劳动力市场不承认其贡献。<sup>24</sup> 无偿照护未纳入劳动力调查或国内生产总值数字，因此，无偿照护工作负担情况在关涉决策和方案干预的数据中是不可见的。为了提高对这项工作的认可，需要定量和定性数据明确显示其范围及其在家庭和社区内是如何分布的。

<sup>21</sup> Rania Antonopoulos, “*The Unpaid Care Work–Paid Work Connection*”, Working Paper No.541 (Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute, 2008)。

<sup>22</sup> Shahra Razavi, “*The Political and Social Economy of Care in a Development Context*”, Gender and Development Programme Paper Number 3 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2007)。

<sup>23</sup> Deborah Budlender, “*Why should we care about unpaid work?*” (New York, UNIFEM, 2004)。

<sup>24</sup> Diane Elson, “*Labor markets as gendered institutions: Equality, efficiency and empowerment issues*”, World Development, vol.27, No.3, pp.611–627 (1999)。

37. 妇女和女童继续承担着不平等的无偿照护工作职责，尽管她们增加了有酬工作的参与。在各种高、中、低收入国家采用时间使用数据的研究<sup>21</sup>表明，无偿工作在男女之间的分配并不均匀，女性从事的无偿工作比男性多2至5小时。在若干英语国家、发展中国家、中欧、东欧、北欧和南欧国家所作研究<sup>25</sup>显示了类似趋势，但国家之间存在差异。妇女用于无偿照护的时间普遍多于男子，但有偿工作的情况正好相反。然而，性别差距更严重的是在发展中国家，那里的女性从事无偿照护工作的平均时间是男子的两倍多。将带薪和不带薪的工作合在一起，则发展中国家的妇女与男子比较工作时间更多，而教育、休闲、政治参与和自我保健时间较少。

38. 经济衰退和随后的失业型复苏扩大了一些国家父母之间工作量和休闲时间的差距，母亲失去了有偿工作而从事无偿工作，而父亲尽管有薪工作时数减少却没有承担更多的无偿工作。<sup>9</sup>此外，基本服务公共支出削减以及教育、健康、水和卫生部门出台用户费，使贫困家庭更加依赖妇女和女孩的无偿劳动，严重影响了她们的健康和福祉。<sup>26</sup>

39. 作为重要的第一步，应该承认无偿的照护工作，通过时间使用调查对这种工作进行计量，并采用一些经济模式让决策者考虑到这种工作。同样重要的是，需要减少一些涉及苦差事的无偿工作。投资基础设施和省时的家庭科技，减少用于取水和洗衣服等活动所费时间和精力，可以让妇女有时间从事创收工作、教育和培训、政治和社会活动以及休闲和自我保健。此外，投资针对儿童和其他需要护理者的优质、方便的医疗服务、促进两性平等的工作家庭兼顾政策和文化变革，可以帮助在家庭男女之间以及家庭和公共部门之间重新分配无偿照护工作。<sup>27</sup>

## 六. 妇女无偿照护工作的承认、减轻和再分配：会员国采取的措施和联合国机构的支持

40. 加大国家提供公共服务的责任，再加上适当的激励措施及对家庭的支持，可以帮助促进在家庭内以及家庭和国家之间更公平地分配无偿工作。在高收入国

<sup>25</sup> 联合国社会发展研究所，“应对贫穷和不平等：结构性变革、社会政策和政治”（日内瓦，社发所，2010年）；英语国家（加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国）、发展中国家（阿根廷、印度、尼加拉瓜、南非和坦桑尼亚联合共和国）、中欧国家（比利时、法国和德国）、东欧国家（匈牙利、波兰和斯洛文尼亚）、北欧国家（芬兰、挪威和瑞典）以及南欧国家（意大利、西班牙和葡萄牙）。

<sup>26</sup> Shahra Razavi, “The return to social policy and the persistent neglect of unpaid care”, *Development and Change*, vol.38, No.3, pp.377-400(2007)。

<sup>27</sup> Diane Elson, “The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution”, submitted to the Expert Group Meeting on Unpaid Work, Economic Development and Human Well-Being, United Nations Development Programme (New York, 2008)。

家，照护时间与工作日协调一致的经济实惠、方便、优质的照护服务改善了工作和家庭平衡；增加了父母参与劳动力大军，提高了连续性和生产力；减少了缺勤。在发展中国家，托儿服务还提高了劳动力的参与程度。然而，幼儿保健服务通常难以获得，其价格昂贵或覆盖范围有限。<sup>15</sup>

41. 一些国家通过政策和立法对产假、陪产假和育儿假做了规定(智利、新加坡、斯洛文尼亚和瑞典)，还作出具体规定确保男女共享育儿假，以促进男女之间的共同照护职责并更好地做到工作与生活兼顾。这包括鼓励父母平等分享育儿假的性别平等奖金(瑞典)和不可转让的长达 90 天的陪产假权利(斯洛文尼亚)。机构间<sup>28</sup> 生育保护资源手册在为政府和其他伙伴提供政策支持和加强的同时，旨在加强他们的能力。劳工组织与三方成员一道在巴西、柬埔寨、智利、中国和摩尔多瓦共和国推动工作与生活兼顾举措。

42. 有几个国家表示，他们支持直接提供服务的非父母照护，如托儿所和幼儿园的儿童早教和照护(约旦)；雇用 20 人或以上公司开办托儿所(智利)；补贴提供照护者或提供与父母贡献相匹配的收入津贴，使托儿服务更实惠(新加坡)；建立国家保健提供系统，将工作时间与托儿和上课时间相统一(萨尔瓦多)。墨西哥支持母亲工作的幼儿园方案为低收入在职母亲提供育儿补贴，旨在明确减轻无偿照护工作负担，并鼓励妇女从事经济活动。<sup>29</sup>

43. 阿根廷、智利、墨西哥、南非和乌拉圭实施了照护工作政策，包括提供照护服务和幼儿教育。中国和印度等国提供有偿家庭/照护服务，在某些情况下，由非营利组织或国家雇用的个人提供服务。然而，在大多数情况下，照护工作者的休假权利或社会保障福利与国家雇员不同。一个例外是瑞典，其照护服务由国家资助，由国家雇员实施，享有充分的权利和待遇。<sup>36</sup>

44. 为了减少妇女和女童收集木柴所耗时间和相关暴力风险，2009 年粮食署与妇女难民委员会、联合国难民事务高级专员(难民专员)、联合国粮食及农业组织和联合国环境规划署合作，采用了人道主义危机中安全获取柴火和替代能源的炉灶举措。2012 年，倡议的覆盖人数超过了 200 万。

45. 一些国家还采取措施，承认和重视妇女的无偿照护工作，包括定期开展时间使用调查，以突出和计量男女的无薪工作(萨尔瓦多和瑞典)；把照护工作纳入国民账户系统，计量女性对社会和经济发展的贡献；重新定义无偿工作(哥伦比亚)。这些研究连同编制家用卫星账户工作对计算、承认和突出妇女的照护工作对国家经济和社会发展的贡献特别有用。

<sup>28</sup> 劳工组织、世卫组织、儿基会、妇女署、人口基金、国际婴儿食品行动网。

<sup>29</sup> Paola Perezniето and M.Campos, “Gendered risks, poverty and vulnerability in Mexico: Contributions of the Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadores programme”(London, Overseas Development Institute, 2010)。

46. 开发署支持一些国家政府努力开展时间使用调查，其拉丁美洲和加勒比区域局支持巴德学院利维经济研究所制定新的指标，将收入和时间匮乏纳入其新的时间和收入贫困计量。

47. 联合国统计司努力支持会员国开展时间使用调查，试行时间使用统计所列活动国际分类。这一国际分类的目的是提供一个能够适应国情和更好地促进国际比较的分类结构。

48. 妇女署也支持会员国开展时间使用调查。在妇女署的支持下，阿尔及利亚和摩洛哥在 2011-2012 年期间制定并开展了全国性的时间使用调查。<sup>30</sup>

## 七. 对妇女的社会保护

49. 社会保护关注的是预防、管理和克服影响人们安康或生活标准的情形。它包括：偶发事件，如疾病、伤残、生育、养老；市场风险，如失业和影响农民或个体经营者收入的价格波动，以及经济危机和自然灾害。<sup>31</sup> 根据国际劳工组织的资料，世界上 80% 的人口缺乏社会保护。<sup>32</sup> 尽管各方已经认识到，社会保护是解决贫困的一项关键政策应对措施，但社会保护的支付、成本和融资工作仍然面临挑战。

50. 社会保护措施包括社会保险和社会救助计划。社会保险计划通常是通过正式就业获得，例如有关健康、养老和生育的缴款型社会保险计划，或作为替代的以公司为基础的健康计划。这些类型的计划还可以将“家属”纳入保险覆盖范围内。在一些国家，政府已经采取措施促使其社会保护系统适应劳动力市场的转型，通过强制性参保和部分资助其保费，把那些非正规就业者或个体户纳入健康保险计划。<sup>33</sup>

51. 社会救助计划通常会向那些低于一定收入水平的人群和/或符合其他一些弱势标准的群体提供“非缴款”型福利。社会救助计划不依赖正式的劳动关系和以前的缴款额，对于有着庞大非正规部门的低收入国家而言，社会救助计划尤为重要。<sup>31</sup> 近年来，在全球关注贫困的背景下，这些计划已逐渐成为重中之重。

<sup>30</sup> Ministry of Finance, National Statistical Office, National Time Use Survey Algeria 2012, Dissemination workshop of preliminary results, Institut National de Santé Publique, Algiers, 30 June 2013.

<sup>31</sup> 联合国社会发展研究所，“消除贫困和不平等：结构改革、社会政策和政治”（日内瓦，社发所，2010 年）。

<sup>32</sup> 国际劳工组织，“实行社会保护最低标准，实现公平、包容的全球化”（日内瓦，2011 年）。

<sup>33</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America*, SPD Programme Paper No.36 (Geneva, UNRISD, 2010); Huck-Ju Kwon and Byonghu Tchoue, “The political economy of national health insurance in Korea”, M. Mackintosh and M. Koivusalo eds., *Commercialization of Health Care. Global and Local Dynamics and Policy Responses* (Basingstoke, Palgrave/UNRISD, 2005).

52. 这两项措施历来用于发达国家。发达国家的生活水平较高,当发生暂时性收入不足和贫困时,就会采用这两项措施。<sup>31</sup> 周期性经济和社会危机以及对贫困和劳动力市场不利条件的担忧,进一步引发了对发展背景下的社会保护的興趣。在发展中国家,贫困是长期问题,研究提请人们注意不仅需要解决收入急剧下滑问题,还应解决收入持续低迷问题。在这样的背景下,社会保护和保障必须不仅包括“保护”元素,如预防生活水平下降,还应包括“促进”元素,包括改善平均生活条件和消除长期贫困。<sup>34</sup>

53. 女性可以直接以现金转移的形式(通常针对低收入家庭的母亲)从“非缴款”型社会救助措施中获益。这种转移可以附带相关条件要求,也可以不附带任何条件。尽管附带条件的现金转移支付可以增加儿童的注册和参加率并改善其健康状况,但几乎没有证据表明,引起这些变化的是这些附加条件而非用于家庭的额外现金。“南非儿童支持补助”发放给主要抚养者,不考虑接受方的行为。据估计,超过 80%符合条件的孩子都得到了补助,对孩子的发展产生了积极影响。南非的证据揭示了无条件资助的积极影响。<sup>31</sup>

54. 提供给女性抚养者的补贴,包括通过有条件的现金转移方案,会给负责满足这些条件的妇女带来额外的时间和工作负担。在某些情况下,这些项目通过强化抚养儿童是母亲而非父亲的主要责任,实际上强化了性别分工。

55. 社会救助计划不应因此被视作是对政府投资公共服务的替代。理想的社会救助支付应是更为全面的社会保障和社会服务体系的组成部分,通常在辅之以公共服务投资时,其效果最佳。

56. 女性还从减少无酬劳动的措施中获益,当无酬照护负担转由社会或社区提供时,尤其如此。这对于在社会和公共事业部门创造更多女性就业机会更加具有积极影响。社会保护措施可以与积极的劳动力市场政策相结合,例如工作搜寻和指导措施;推动实习和其他方式创造劳动力市场机会;协助推动或完成正规教育。非缴款的养老金、伤残津贴和其他类似的现金转移,可以使主要从事无偿劳动的妇女在生活中得到某种形式的社会保护。如果设计时就以促进性别平等和妇女赋权为特定目标,提供现金或实物、培训或公共就业也可使妇女获益。

57. 经济危机凸显了广泛的社会保护措施对于减少贫困和脆弱性以及作为反周期措施的必要性。在这种背景下,《联合国社会保护最低标准计划》高度相关。<sup>31</sup> 它包括通过现金或实物的社会转移的形式(如老年人和残疾人的抚恤金、儿童福利、收入支持福利和/或以及针对失业者和穷困工人的就业保障和服务)以及可负担的基本社会服务的普及,保障基本的收入安全。<sup>31</sup>

<sup>34</sup> Jean Dr  ze and Amartya Sen, “Public action for social security: Foundations and strategy,” in Ahmad Ehtisham, Jean Dr  ze, John Hills and Amartya Sen, eds., *Social Security in Developing Countries*, (Oxford, Clarendon Press, 1991)

58. 《社会保护最低标准计划》强调发挥社会保护措施的作用，缓冲危机对弱势群体的影响，作为宏观经济的稳定器扩大需求，扩大市场准入并帮助人们克服贫困和社会排斥。这一方法意味着从临时的、以需求为基础的“社会安全网”（目标是救济弱势群体）转变为应对经济和社会不安全。它提供了一个以权利为基础的社会保护方法，保证基本的社会权利。

## 八. 落实妇女社会保护的国家优先事项：会员国采取的措施和联合国机构的支持

59. 扩大社会保护普及范围的概念已蓄势二十余年。近年来，许多国家政府已经加大工作力度，或是引入或是推广社会保护措施。虽然在大多数情况下，它们一直局限于正式类型的就业，但哥斯达黎加和大韩民国等国已通过将健康保险计划覆盖面扩大至个体经营者或其他正式雇员（部分补贴缴款额并使其强制化）解决了这个问题。<sup>35</sup>

60. 在玻利维亚、博茨瓦纳、巴西的农村地区、毛里求斯和纳米比亚，非缴款型养老金现在被视为是普世权利。智利、哥斯达黎加和南非也已实施了经过家计调查的非缴款型养老金计划。

61. 拉丁美洲一些国家已经开始提高最低工资、增加公共投资和扩大社会保护，所有这些都有助于减少区域性阶层不平等。由于这些政策，男性和女性的就业率均得到提高，但对于女性的效果更佳，从而在整体上缩小了性别就业差距。这一重大变化缓解了该地区最严重的性别不平等状况，包括就业、工资和职业隔离等领域。<sup>36</sup>

62. 过去 30 年采取的社会保护计划通过为最边缘化人群提供社会安全网，已经在某种程度上减少了贫困。<sup>37</sup> 在墨西哥，启动于 1997 年的Progresa/Oportunidades方案主要向女性提供现金转移，已惠及各地区 3 000 万多人。巴西也有类似的情况，Bolsa Familia计划是发展中国家最大的有条件现金转移计划，惠及逾 4 600 万人，其中 93%的款项支付给了作为承担法律责任受益人的女性。

63. 近年来，一些国家实施了公共就业计划，承认国家应该作为最后的雇主向需要的人群提供社会救助。在印度，2005 年颁布的《圣雄甘地国家农村就业保障

<sup>35</sup> Camila Arza and others, “Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection”, UNRISD Research Report for United Kingdom Department for International Development (Geneva, 2012).

<sup>36</sup> Stephanie Seguino, “Critical analysis of progress on financing for gender equality and issues of policy coherence”, 在妇女地位委员会第五十六届会议上提出的文件（纽约，2012 年）。

<sup>37</sup> Ariel Fiszbein and Norbert Schady, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty* (Washington, D.C., The World Bank, 2009).

法案》通过在每个财政年度向每个家庭至少提供一百天有工资保障的就业，增强了该国农村地区家庭的生计保障。2010 年，该计划项下有近一半的受益者是妇女。<sup>35</sup>

64. 启动于 2004 年的埃塞俄比亚《生产安全网络计划》搭建了一个安全网，可以使贫困人群建立自己的资产基础，从而更加从容地应对冲击。该计划提供食品和现金转移，换取在公共工程项目中的劳动。该计划约 32% 的受益人是女性。南非的《扩大公共工程计划》也是一个就业保障计划的范例，旨在帮助那些因危机等冲击导致临时性收入损失的困难人群。该计划约 79% 的受益人是女性。<sup>35</sup>

65. 妇女自助团体在发动和组织妇女增强自身经济机会(通过储蓄、信贷或社会组织策略)中扮演了重要角色。不仅如此，她们还倡导立法行动，促进人人获得体面工作。在印度，《2008 年无组织工人社会保障法案》向无组织的工人提供社会保护，包括获得健康和生育津贴、养老金和残疾覆盖以及其他福利。自主就业妇女协会在促使该法案通过中发挥了重大作用。

66. 联合国系统一直倡导、支持政府落实社会保护最低标准。已报道的努力包括：建立一个包括联合国各机构、国际货币基金组织、世界银行、区域开发银行、捐赠者和非政府组织在内的国际联盟；推动由开发署、劳工组织、妇女署联合编制的有关性别和社会保护的出版物，该出版物已在萨尔瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜引起全国性对话；以及在巴拿马启动一项有关性别和社会保护系统的进程，该进程涉及该地区的八个国家并在阿根廷得到复制。

67. 亚太经社会与非洲经委会、拉加经委会和西亚经社会合作，实施了有关“加强社会保护”的区际项目，旨在支持会员国通过交流经验教训和能力建设活动，制定有效的社会保护政策和方案。

68. 若干会员国还树立了建立有关妇女保护数据收集系统和使用性别分列数据的范例。例如，斯洛文尼亚收集了有关父母育儿假的性别分列数据。

## 五. 结论和建议

69. 多种显著的性别不平等现象仍然阻碍着妇女获得体面工作，包括女性持续、不成比例地参与非正规、不安全就业；由于歧视和地理差异产生的女性弱势群体所面临的特定限制；以及同工不同酬问题。无偿照护工作是男性和女性从事有偿工作的基础，但仍然主要由妇女和女孩承担，这限制了她们平等参与就业和社会政治生活以及赚取与男性同样收入的能力。

70. 社会保护措施未覆盖 80% 的人口，因而在很大程度上未能扶助最贫穷和最弱势群体，或提供社会安全网络和支持以降低脆弱性和增强对各种冲击的复原力。再加上优质社会服务提供不足，对妇女尤其不利（因为妇女在劳动力市场中处于不平等地位，主要集中在非正规就业部门，并承担主要的护理责任）。

71. 经济危机及发达和发展中国家相应采取的紧缩措施加剧了这些趋势。经济危机推动更多的女性从事有偿工作，但与此同时也加深了女性就业的非正规性和脆弱性。许多政府因危机和紧缩措施削减了社会保护和社会服务，增加了妇女无偿照护工作的负担，从而强化和加剧了现有的性别不平等。

72. 很多一线的经济学家已经认识到，投资于社会保护措施至关重要，不仅可以改善经济危机造成的最恶劣影响，还可以促进强劲持续的经济复苏，促进可持续的民生。与之相辅的是，必须加倍努力，解决结构性的不平等和歧视（两者会增加未来经济危机的可能性）。如果未能投资促进体面工作、支持无偿照护工作、提供全面的社会保护和社会服务，复苏将很放缓，危机再次发生的风险将增大，促进更具包容性、可持续增长的努力也将面临更大的失败风险。

73. 因此，令人鼓舞的是，众多会员国在危机和应对危机的背景下加大投入，努力促使妇女获得体面工作和社会保护。这些措施包括提供职业和技能培训，增强妇女的就业优势；采取措施促进农村妇女获得资源；培养妇女企业家；采取措施承认、减少和重新分配妇女无偿照护工作的负担；采取社会保护措施。

74. 然而，展望未来，我们需要一个更具变革性的方法。目前，会员国正在讨论2015年后发展议程和可持续发展目标。在磋商规划新的发展议程中，参与者呼吁提供体面的工作、全面的社会保护、优质的社会服务和经济转型以实现包容、公平和可持续的经济增长。需要采用一种通用、广泛、变革性的方法，促进所有人获得体面工作，平等分配照护责任和获得社会保护和社会服务，以实现性别平等和妇女权利，实现我们希望的人人享有的未来。

75. 为创建和/或加强有利环境，促使妇女获得体面工作，认可、减轻和再分配无偿照护工作，并扩大社会保护和社会服务渠道，鼓励会员国考虑以下政策措施和行动：

(a) 开发和增加在这些重要领域有关性别平等立法、政策、预算和规划的投入；

(b) 在社会各部门促进体面工作，加强劳动力市场的规制和社会供给，以营造对女性更加公平的竞争环境，包括颁布和执行最低工资立法、消除歧视性工资做法、促进公共工程项目等措施，使女性有能力应对周期性危机和长期失业；

(c) 促进妇女的工作权利，制定和实施立法措施及政策，保障妇女在工作场所的劳动和人权，包括最低工资、社会保护、减少工资性别差距、促进集体谈判以及管理针对女性的招聘、保留和晋升政策；

(d) 通过发展基础设施和省时型技术，提供公共服务，包括方便、优质的儿童看护，实行激励机制，如育儿假、灵活的工作安排和津贴，承认和支持无偿照护工作；

(e) 设计、开发和实施一个全球性、全面和对性别问题敏感的社会保护系统，同时提供方便、优质的社会服务，最大限度地使用可用资源逐步实现这些承诺，尤其是要重点确保惠及弱势和边缘化的女性群体；

(f) 定期收集、分析和传播性别分列的数据和有关妇女体面工作获得渠道、无偿照护和社会保护的性别统计，并监控相关政策措施的影响；

(g) 开展时间使用调查并支持使用卫星账户来确定女性无偿照护对经济的价值，并开展常规时间使用研究来确定妇女和女童无偿照护负担的程度和相关政策措施的影响。

76. 鼓励联合国系统和其他国际组织：

(a) 支持会员国开展有关体面工作、无偿照护和社会保护政策的性别分析，支持这些领域有关性别平等立法和政策的设计；

(b) 支持和倡导会员国增加和监控其对性别问题有敏感认识的政策和规划方面的投入，促使妇女获得体面工作，承认、减少和重新分配妇女和女孩承担的无偿照护工作负担，推行性别平等的社会保护和社会服务；

(c) 支持和推动创新型计划，确保妇女获得体面工作，认可、评估、减少和重新分配不平等的护理工作负担，并推动对性别问题有敏感认识的有关妇女和女孩的社会保护活动和措施，支持和鼓励推广当前最佳做法计划和举措；

(d) 支持和协助会员国收集、分析和推广性别分列数据和有关妇女体面工作获得渠道、无偿照护和社会保护的性别统计。