



经济及社会理事会

Distr.: General
16 December 2011
Chinese
Original: English

妇女地位委员会

第五十六届会议

2012年2月27日至3月9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：
二十一世纪两性平等、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和
行动的执行情况以及进一步的行动和倡议

增强农村妇女权能：促进性别平等的治理和机构的作用

秘书长的报告

摘要

本报告审查了促进性别平等的治理和机构对增强农村妇女权能的贡献。报告最后提出建议，供妇女地位委员会审议。

* E/CN.6/2012/1。



一. 引言

1. 妇女地位委员会第五十六届会议将审议“增强农村妇女权能以及农村妇女在消除贫穷和饥饿、发展和应对目前挑战方面的作用”这一优先主题。本报告审查了促进性别平等的治理和机构应对农村妇女的能力和需要以及增强农村妇女权能的程度。增强农村妇女经济权能问题由秘书长关于优先主题的另一份报告(E/CN.6/2012/3)审查。两份报告都提交委员会作为审议优先主题之用，应一并阅读(另见E/CN.6/2012/10号文件)。

2. 本报告回应经济及社会理事会第2006/9号决议，采纳了会员国提交的分析，¹并参考了联合国各实体以及其他来源的信息和数据。²报告最后提出今后行动的建议，供委员会审议。

二. 治理和制度架构

3. 农村妇女和男子的生活以及他们所发挥的作用是多方面和动态的，并受到政策、机构和规则以及家庭、社区和整个社会中制度化的性别关系的影响。妇女和男子在何种程度上能够进入机构，以及这些机构在何种程度上能够为农村人口服务，可以决定妇女的生计是否可持续，能否提高她们的福祉。正规机构包括部委、议会和地方机构。一些职能部门，包括农业和农村发展、基础设施、公用事业、能源、金融、教育和卫生等部委所制定的政策和提供的服务，对增强农村妇女权能都有影响。农民组织、合作社、妇女组织以及社区机构，如用水团体和自助团体，面向农村妇女。然而，在许多这样的组织的成员和重要的决策岗位中，妇女所占比例不足，她们的优先事项和需要往往得不到适当处理。

4. 为确保农村妇女能动作用和权利贯穿决策的所有阶段，包括设计、实施、监测和评估，促进性别平等的治理结构至关重要。虽然“一刀切”的办法并不存在，近年来的发展举措强调了在促进性别平等的治理方面加强问责和透明的重要性。

5. 为本报告的目的，确定了在促进性别平等的治理结构中³的三类行动者：政府、服务提供者 and 公民。在政府内部，政治家和政策制定者是决策过程的主要参与者。服务提供者既包括被授权执行政策和监督提供服务的公共机构内部的管理

¹ 下列国家政府提供了资料：喀麦隆、哥伦比亚、丹麦、吉布提、爱沙尼亚、斐济、芬兰、德国、意大利、日本、肯尼亚、毛里求斯、新西兰、塞尔维亚、南非、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶和乌克兰。

² 下列联合国实体提供了投入：拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工局(劳工局)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金(人口基金)。

³ 世界银行，《2004年世界发展报告：为贫困人口提供的服务工作》(华盛顿特区，2003年)。

层(如部委),又包括提供服务的人员。虽然许多服务仍由公共部门提供,近几十年来私营部门和非政府组织越来越多地承担起服务提供者的角色。公民既是所提供服务的受益者,又是对政策制定者和政治家进行问责的选民。

6. 这些行动者之间的相互作用表现为三大治理过程:决策、公共管理和提供服务。决策过程制定法律和政策框架,同时公民一般通过民间社会组织施加影响。法律和政策框架通过有关的公共管理加以实施,公共管理应具有包容性,并响应公民的需求。在提供的过程中,实际的服务由公共部门的一线服务人员、私人提供者或非政府组织提供。最后,基于已经得到的服务或由于服务缺乏而产生的需要,公民和民间社会可以行使权利,对政府和提供者进行问责。⁴

7. 显然,各类行动者之间所形成的关系并非与性别无关。由于普遍存在的性别成见,妇女在参与这三个过程并为之做出贡献时,经常处于不利的地位,并被边缘化。⁵ 促进性别平等治理的主要切入点涵盖了妇女对包括设计和提供公共服务在内的政治和决策过程的参与、妇女在民间社会组织中的领导、促进性别平等的政策设计和执行以及妇女通过行使客户权力和选择对服务提供者的影响。⁶

8. 重要的是必须牢记,这种治理模式存在于一个范围更大的全球背景之下。各国各级政府必须为其承诺的国际和地区的规范和政策框架负责。关于农村妇女权利主要的全球法律和政策框架包括《消除对妇女一切形式歧视公约》⁷ 以及《北京行动纲要》(1995)。⁸

三. 国家和地方政府的作用

9. 促进性别平等的决策应对农村妇女所面临的挑战,包括不能平等地利用关键的生产性资产和服务,如土地和金融服务,以及对她们在农业和非农业活动中多方面的作用认识不足的问题(另见 E/CN.6/2012/3)。同样重要的是,必须审查、修改或废除现有歧视妇女的法律法规。如果不这样做,将有进一步制造和强化性别偏见和排斥模式的危险。

⁴ 同上,联合国妇女发展基金(妇发基金),《2008/2009 年度世界妇女进步报告:谁对妇女问题负责?性别与问责》(联合国出版物,出售品编号:C.08.III.F.1)。

⁵ Leah Horowitz,“Getting good government for women: a literature review”, Agriculture and Rural Development Discussion Paper, No.43(Washington, D.C.,2009)。

⁶ 《谁对妇女问题负责?性别与问责》。

⁷ 联合国,《条约汇编》,第1249卷,第20378号。

⁸ 《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(联合国出版物,出售品编号C.96.IV.13),第一章,决议一,附件二。

国家政府

10. 为确保促进性别平等的政策过程，各会员国已采取各种办法，包括性别主流化战略、利用法律和政策文书中针对性别的规定、针对农村妇女的特殊措施和方案。这些努力在解决农村妇女的需要方面有不同层次的侧重点，有的专门针对农村妇女，有的则只是将农村妇女作为几类受益者之一包括在内。

11. 许多国家报告了在将性别平等观点纳入对农村妇女可能有影响的国家政策方面所做的努力。例如，新西兰采取整体政府的办法，对所有包括农村发展和农业政策的国家政策实行性别平等主流化。

12. 一些会员国利用性别平等法律框架，规范公共当局所进行的所有决策活动。丹麦 2000 年的《性别平等法》规定，公共当局在所有公共规划和活动中都必须考虑到平等问题。《芬兰大陆 2007-2013 年农村发展方案》的编制和实施受到《男女平等法》中的性别平等要求的规范。在爱沙尼亚，农业部在制定方案和资源分配的资格标准时，必须依照普遍适用的性别平等法律框架制定和实施农村和农业政策。

13. 在许多国家中，性别主流化工作由国家性别平等机构领导。在东帝汶，促进平等国务秘书处参加旨在将性别平等观点纳入 2009 年和 2011 年国家农村发展优先事项和 2010 年国家粮食安全优先事项的工作组。自 2010 年以来，该处对各主要部委的年度行动计划和预算进行了性别分析，并在计划送到财政部和议会批准之前向总理办公室提供意见。在毛里求斯，性别平等、儿童发展和家庭福利部已成立一个全国性别平等主流化委员会，确保将性别问题纳入农产工业和粮食安全部等职能部委的所有政策和方案。

14. 各国还在各种政策工具中，包括在农业和农村发展政策、国家发展战略、国家性别平等行动计划以及部门的性别政策中，制定了针对农村妇女的规定。例如，2007 至 2013 年瑞典农村地区方案规定，所有农村和区域发展方案的规划、实施、监测和评估都必须体现促进性别平等。在意大利，全国农村发展战略计划包括一项举措，旨在为妇女农场管理者提供机会，在生产、加工和营销等不同农业部门之间开展联营活动。在日本，第三个《性别平等基本计划》(2010 年)将在农业、林业和渔业社区促进性别平等列为优先事项之一。哥伦比亚就改善全国农村妇女的地位通过了一项专门法律(No. 731/2002)。

15. 许多国家报告了针对农村妇女的特别方案和项目。例如，喀麦隆妇女赋权和家庭部通过该部的妇女赋权中心向贫困妇女提供资金。有的国家(丹麦、斐济和毛里求斯)建立各种设施，如妇女中心和农村地区市场摊位，支持商业和创业发展。其他国家(斐济、意大利、日本、肯尼亚和东帝汶)继续为农村妇女提供各种培训和参加讲习班的机会，目的在于提高妇女的技能，包括通过培训提高创业和

经商技能、领导技能以及技术和农业技能。开发署和教科文组织等联合国实体还协助为农村妇女提供培训活动。

16. 一些国家的政策不包含针对农村妇女的特殊规定或措施，而是将农村妇女作为受益者包括在其他群体中。例如，《斐济 2009-2014 年民主和社会经济可持续发展路线图》以及《2010-2019 年妇女行动计划》提出了一系列广泛的战略和行动，旨在增强包括农村妇女在内所有妇女的权能。《增长与就业战略文件》是喀麦隆实施 2010-2020 年国家发展愿景的工具。该文件为促进基础设施、农村部门以及工业和服务业等七个部门的男女平等提供了指导。

17. 虽然法律和政策框架能够应对妇女的需要十分重要，但同样重要的是，必须确保这些政策的实施过程给妇女的生活带来具体变化。虽然许多国家有国家的性别政策指导性平等议程的实施，但是，根据性别政策调整部门的政策和预算编制过程仍然存在挑战。然而，有关具体的执行情况和成果的资料很少。

18. 由于缺乏教育、领导能力不足、决策讨论排斥妇女的传统以及由于阶层、种姓和族裔等差别而产生的结构性不利因素和不平等，农村妇女，包括土著妇女，在国民议会和公共行政中所占比例仍然不足。此外，妇女可能会因行动能力有限、由于会议的时间或地点不便而无法参加、交通不便、安全考虑以及育儿和其他照顾家庭的责任而受到限制。⁹

19. 可以采取一些措施，促使妇女在民选和任命的职位上参与决策过程。名额保障和其他临时特别措施在增加参与政治生活的妇女人数和提高她们的贡献两方面都已经发挥了重大的作用。名额保障措施可以通过宪法和各项法律得到执行，也可由各政党自愿加以施行。在公共部门中，立法和行政部门的名额保障规定有所不同。肯尼亚《宪法》规定，妇女和男子都应留有决策委员会至少三分之一的职位。芬兰《农村发展方案》的编制规定，官方工作机构男女至少都应占 40% 的比例。

地方政府和权力下放

20. 凭借其与人民更为密切的关系，地方政府在促进更大的平等和建设包容性社会中发挥了关键的作用。人们日益期望，地方政府将为人民，尤其是最边缘化的群体，提供更加积极地参与公共生活的机会，并让人看到这样的希望，制订政策和提供服务能够更加适应农村男女的需要。¹⁰ 然而，由于地方各级还普遍存在男

⁹ Catherine Hill, “Enabling rural women’s economic empowerment: institutions, opportunities and participation” (EGM/RW/2011/BP. 1), background paper prepared for the Expert Group Meeting on Enabling Rural Women’s Economic Empowerment: Institutions, Opportunities and Participation, Accra, 20-23 September 2011.

¹⁰ 世界银行、联合国粮食及农业组织和国际农业发展基金，《农业中的两性问题原始资料手册》(华盛顿特区，2008 年)；Prabha Khosla 和 Bernhard Barth，《地方政府中的两性问题：培训师原始资料手册》(内罗毕，联合国人类住区规划署(人居署)，2008 年)。

性主导的规范和价值观念，不能认为地方政府在促进两性平等方面必定更加有效或更加积极。¹¹

21. 近几十年来，权力下放的改革已经被提升为一种通过职能、资源和不同程度的政治和财政自主权向地方政府和其他地方实体转移，从而深化民主、改进发展的手段。¹² 权力下放本质上是一个转移权力和权威的政治进程，因而在财政和人力资源向地方政府转移时可能面临来自国家一级机构的阻力。如果政治权力的下放没有伴随必要的财政和行政资源向地方政府下放，将产生“资金无着落的任务”问题，让地方政府面临责任增加而资源减少的困境。¹³ 在其他情况下，权力下放往往伴随着中央政府削减对地方当局的分配。由于地方政府必须收回成本，他们往往采取服务收费和用户收费，结果可能具有再分配的作用，对包括妇女在内的贫困人口造成负面影响。¹⁴

22. 为了使权力下放真正成为一个增强妇女权能的过程，需要采取措施，将性别观点融入所有地方的政策、规划和预算编制过程以及地方政府的政治和行政职能。例如，在塞尔维亚，伏伊伏丁那自治省劳工、就业和性别平等秘书处在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的协助下，正在制订 2012 年该省的改善农村妇女经济地位草案。这个过程包括调查和调整现有增强农村妇女经济权的各个方案。

23. 同样重要的是，必须加强地方当局在增强农村妇女权能方面的技术和行政能力。地方政府需要行政和组织能力以及人力和财力资源，以满足妇女和男子对安全、司法、公共服务、政治参与和经济福祉等本地服务的不同期望。地方议员和官员需要具备处理性别问题的专长和能力，尤其是在诸如规划、预算编制和提供服务等重要地方行政单位。需要建立切实的磋商机制，向妇女收集在社区一级一系列不同情况下有关女性的具体需要和利益的信息。¹⁵ 例如，加纳自 1990 年

¹¹ Khosla 和 Barth, 《地方政府中的两性问题》。

¹² Outcome document of the Conference on Decentralization, Local Power and Women's Rights, organized by the International Development Research Centre (Canada) and other partners, Mexico City, 18-21 November 2008.

¹³ 《农业中的两性问题原始资料手册》。

¹⁴ Jo Beall, “Decentralization, women's rights and development” (London, London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, 21 March 2007)。

¹⁵ Helen O'Connell, “Preserve status quo or promote gender equality?”, “Capacity.ORG”, No. 40 (August 2010)。可查阅 http://capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP1001_40_ENG_LR.pdf。

代初权力下放进程开始以来，努力加强地方政府对发展进程中妇女优先事项的重视，包括通过在地方政府内部建立性别平等问题协调中心。¹⁶

24. 由于历史和体制障碍、妇女缺乏利用非正式网络的机会以及针对妇女的文化规范和偏见，妇女作为民选官员参与地方政府的程度仍然很低。然而，如果没有妇女在地方一级的有力参与，在国家一级取得的成果就不可能长期维持。¹⁷ 一些国家在地方一级采取定额保障措施，以加强妇女的参与。塞尔维亚的《地方选举法》规定，地方自治选举的候选人至少必须有 30% 属于所占比例不足的性别。在印度，村行政机构一级已确立了 30% 的定额保障。南非为妇女参与农村传统的领导行列建立了名额保障制度。东帝汶 2010 年在村一级推出名额保障，要求五位村理事会成员中应有两位女性。

机制和工具

25. 有效地利用促进性别平等的机制和工具有助于确保将性别平等观点纳入整个政策过程。例如，芬兰在拟订农村发展方案时进行了单独的性别分析，评估农村妇女和男子的能力和需求，以拟订促进性别平等的战略和措施。东帝汶在各职能部委采取了若干措施，包括性别平等评估措施，以提高对性别平等的认识，并反映农业和渔业、保健、教育以及职业培训和就业部门农村妇女的需求和优先事项。

26. 促进性别平等的预算编制可成为农业部门的重要工具，其过程包括对预算进行性别分析，查明政策和预算在性别平等方面的差距，以及监测和评价为履行政府在性别平等方面的承诺而分配的财政资源。强调监测和问责可促进有利的环境，确保为实现性别平等目标，包括在农村地区提供服务的目标，分配充分的资源。¹⁸

27. 2009 年，波斯尼亚和黑塞哥维那性别平等中心在妇女署的支助下对农业部门进行了性别分析，目的是将促进性别平等的预算编制纳入农业和农村发展战略。促进性别平等预算编制工作组在 2010-2013 年期间的工作中采用了性别分析的结果和建议。2011 年促进性别平等的预算编制行动计划要求波斯尼亚和黑塞哥维那联邦农业部在《农业法》、中期发展战略及其执行计划中进行性别分析。

28. 各国政府内部的能力发展仍然是广泛采用的促进农村妇女赋权的战略。为了加强各职能部委促进性别平等的能力，日本、肯尼亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和

¹⁶ Esther Ofei-Aboagye, “Promoting gender sensitivity in local governance in Ghana”, *Development in Practice*, vol. 14, No. 6 (November 2004).

¹⁷ Beall, “Decentralization, women’s rights and development”.

¹⁸ 《2009 年关于妇女在发展中的作用的世界概览：妇女掌控经济资源和获得财政资源、包括小额信贷的情况》(联合国出版物，出售品编号：E. 09. IV. 7)。

国等若干国家在职能部委内部设置了性别平等人员和(或)性别平等部门。在苏丹,农业部内部的性别平等成为农业发展主流问题股负责支持和促进农村妇女获得经济发展机会。在阿拉伯叙利亚共和国,农村妇女发展局负责执行农业部的农村发展战略,其目标是让农村妇女参与政策执行和方案的后续工作。

29. 会员国和联合国各实体并努力通过培训和讲习班加强处理性别平等问题的能力。培训机会可针对那些身为民选官员、公务员和服务提供者的妇女和男子。例如,塞尔维亚性别平等办公室为公务员举办了关于基本性别问题和促进性别平等的预算编制的培训课程。教科文组织在印度开展的“行政村妇女的培训需求”项目旨在为当地的民选女代表提供关于其权利的信息。人口基金在塔吉克斯坦开展工作,在性别平等问题上建设公务员、服务提供人员、法律服务提供者、决策者和宗教领袖等行为者的能力。

30. 政府机构和其他利益攸关方网络也可促进为农村妇女拟订有关战略和方案。在这方面,意大利农业部门妇女企业和劳动国家观察站由来自各部委、专业农业组织、区域和自治省以及研究和统计部门的代表组成。利比里亚国家性别平等论坛将各职能部委的性别平等协调人聚集在一起,以提高其性别平等主流化和性别分析能力。¹⁹

31. 作为良政的核心要素,问责制包括对决策、执行和服务提供方面的业绩进行监测,在业绩不佳时采取改正行动或补救措施,以及对政府业绩的适足性加以评估。在实行了促进性别平等的问责制的情况下,需要根据妇女和男子的需求和利益对公共机构的决定进行平等的评估。例如,性别平等业绩审查中已纳入若干项体制创新,例如,几个拉丁美洲国家的参与式市政预算编制,以及有市民参与的墨西哥联邦选举研究所。²⁰

32. 要想建立有利的政策环境和制订促进性别平等的有效政策,就必须发展和增强公务员和服务提供者等不同利益攸关方的知识和技能,以确保编制、分析和使用认识到性别差异的可比指标以及按性别、年龄以及农村/城市分列的数据,为制订政策提供资料,另外还必须监测和评价政策的执行情况。

33. 斐济定期对农村妇女参与农业的情况进行全国性调查。最近进行的第四次全国农业人口普查,在农村地区收集和分析了按性别分列的数据。2009年,东帝汶设立了部际农村发展委员会,以监测是否从促进性别平等的角度执行《2010-2020年农村发展战略框架》。在肯尼亚,各职能部委与促进性别平等的国家机构合作收集按性别分列的数据。

¹⁹ 妇女署提供的资料。

²⁰ 《谁对妇女问题负责?性别与问责》。

34. 粮农组织、拉加经委会和西亚经社会等联合国实体也采取措施，推进按性别分列的可比数据和性别平等指标的收集工作。例如，粮农组织多年以来开展工作，在几个国家增强中央统计部门的机构能力，以改进按性别分列的农业数据和农村就业数据的设计和收集工作。该组织还开发了农业性别统计工具包，用于编纂按性别分列的农业数据。粮农组织的性别和土地权利数据库收集了关于土地权利问题中根深蒂固的性别不平等现象的国家一级的资料。拉加经委会在 17 个国家收集了按农村和城市地区分列的关于从事无报酬活动的妇女的数据。拉加经委会还收集了按性别分列的数据，包括经济参与、就业和贫困指标，以便监测农村地区妇女的状况。

四. 提供服务

35. 为妇女提供更好的服务是实现经济和社会发展，特别是实现千年发展目标的关键所在。要使妇女享有自身的权利，包括健康权、受教育权和体面工作的权利，就必须提供符合妇女需求和优先事项的便利、高质量的服务。合理设计的服务，包括交通、供水、卫生和能源服务，有助于克服农村妇女面临的挑战，并减少和减轻农村妇女通常从事的无薪照料工作(另见E/CN.6/2012/3号文件)。²¹ 有证据表明，改善服务设计和提供过程以提高透明度、参与程度和问责程度，不仅可惠及妇女，而且还可惠及一系列其他用户。²²

36. 在获得公共服务方面，农村妇女仍然面临着挑战，包括服务提供结构上的失误，政府对城市地区的偏向，以及无法进行登记和获得正式身份。此外，由于缺乏信息和自身的能动，农村妇女往往无法以决策者身份参与服务提供机制。她们很少有机会让服务提供者了解到她们的需求，也很少有机会为了要求获得更好的服务和社会责任而进行组织。²³

37. 由于国家、市场和社区结构上的失误造成的三重挑战，在农村地区提供的服务往往满足不了需求，因此威胁到农村穷人的生计，包括妇女的生计。²⁴ 由于农村地区地方政府的预算权力有限，以及将服务扩大到偏僻或边远地区的费用较高，国家往往无法确保为农村公民提供充分的公共服务。要想通过私营部门、公私伙伴关系和民间社会组织等其他供应者提供服务，则在平衡资金、质量标准和覆盖面等关切问题上面临类似的困难。此外，管理服务提供的国家政策往往是根

²¹ 《谁对妇女问题负责？性别与问责》；Annika Allman and others, “Making public services work for women: lessons from UN Public Service Award nominees” (2011年6月)。

²² Allman and others, “Making public services work for women”。

²³ 妇女署，“性别平等与民主治理方案文件：为脆弱妇女提供基本服务”(2010年，纽约)。

²⁴ 世界银行和国际粮食政策研究所，农村服务中的性别和治理问题：印度、加纳和埃塞俄比亚的观点(华盛顿特区，世界银行，2010年)。

据城市地区而不是农村地区的优先事项和需求制订的。在发展中国家，财政资源有限，服务基础设施维护不佳，权力下放改革造成各级政府的职能划分不明确，这些因素进一步加重了与提供基本服务有关的困难。²⁵

38. 在大部分国家，获得基本服务的一个前提条件是通过公民登记获得正式身份证。然而，对于边缘化人口而言，特别是对于农村和边远地区的妇女而言，这一过程可能非常困难。在这方面，妇女署的研究结果表明，在埃及农村，有些村庄没有身份证的妇女所占比例可能高达 80%，这一点除了妨碍她们行使选举权利之外，还妨碍了她们获得保健服务、教育、养老金；申请产权证或契约；以及获得其他服务。²⁶

39. 公共服务往往未对农村妇女的需求及其面临的挑战作出回应。在世界上很多地区，妇女为实际距离、恶劣的交通基础设施、人身安全方面的关切以及限制妇女流动或阻止妇女进入公共领域的文化规范所制约。²⁷ 例如，在妇女面临家庭暴力的情况下，缺少托儿设施或就业机会可加重妇女无法获得基本支助服务（警方保护、安全住所、保健和法律援助）的状况，而这一点进一步加重了她们在心理社会上的孤立。未考虑到这些按性别区分的因素的服务往往无法为妇女受惠者所用。此外，公共支出偏向于男子的优先事项和需求，也进一步加重了这一局面。尽管妇女在农业方面发挥着重要作用，但“妇女不是农民”这一观念上的偏见仍然存在，致使向农村妇女提供亟需的服务变得更具有挑战性。²⁸

40. 会员国和联合国各实体已采取措施改善向农村妇女提供的服务，有些会员国和联合国实体重点改善基础设施和基本服务。例如，肯尼亚报告说，该国改善了自来水的配送并加强了农村电气化。吉布提妇女事务部在阿拉伯联盟的支持下启动了若干项目，旨在减轻供水有限对妇女造成的影响。为了增加妇女获得服务的机会，妇女署支持摩尔多瓦政府设立了信息和服务联合局，这些联合局定期组织主要的公共和私营部门以及民间社会组织的服务提供者进行现场办公，并对偏远村庄进行联合走访。

²⁵ Harold Lockwood 和 Stef Smits, *Supporting Rural Water Supply: Moving Towards A Service Delivery Approach* (Rugby, Warwickshire, United Kingdom, Practical Action Publishing for IRC International Water and Sanitation Centre and Aguaconsult, 2011)。

²⁶ 妇女署，“加强脆弱环境中的妇女在促进性别平等的服务方面的发言权”（2011 年，纽约）；埃及内政部 2011 年 10 月提供的数据。

²⁷ 《谁对妇女问题负责？性别与问责》；妇女署，“联合国公共服务奖论坛讲习班：促进性别平等的服务提供方面的领先创新，2011 年 6 月 21 日和 22 日，坦桑尼亚达累斯萨拉姆”（2011 年，纽约）；Allman and others, “Making public services work for women”。

²⁸ 农村服务中的性别和治理问题；“联合国公共服务奖论坛讲习班：促进性别平等的服务提供方面的领先创新”；《农业中的两性问题原始资料手册》。

41. 另外还可通过加强治理问责改善服务提供工作。在治理过程中，服务受惠者可通过行使客户权力和选择服务提供者这一短期路线，以及影响服务提供决策过程这一长期路线，让提供服务的人员承担责任。然而，选择服务提供者有时不是农村妇女的备选办法，当她们的购买力有限时尤其如此。²⁹ 为了确保以促进性别平等的方式提供服务，在设计 and 提供公共服务以及对公共服务实行问责的过程中应考虑到妇女的参与和意见。应通过与妇女团体的协商和对话，让更多妇女成为前沿服务提供人员，以及提高农村妇女自我组织和让服务提供者承担责任的能力，让妇女积极主动地参与这一过程。其他措施可包括对促进性别平等的业绩进行奖励，对忽视妇女需求的行为进行惩罚，³⁰ 在性别平等问题上建设前沿服务提供人员的能力，提高农村居民对妇女权利和应享待遇的认识，以及制订对性别问题有敏感认识的指标，用于监测是否以促进性别平等的方式提供服务。³¹

42. 各国政府应在直接提供或与私营部门和非政府组织合作提供基本服务方面发挥核心作用。因此，适当的公共开支对于高质量地提供这些服务至关重要。不过，农村服务的经费筹措面临多重挑战。这些服务的成本往往通过税收、用户费和政府间转账的形式提高。尽管世界上很多地区收取使用服务的用户费，但此类费用可限制穷人使用服务，并导致弱势民众和边缘化民众的使用率较低。因此，应通过更高级别的政府，包括省政府和中央政府，为那些对于农村发展和人民生活至关重要的公共服务供资。³²

43. 在这方面，建立可长期持续、运作良好的社会保护计划是一个十分恰当的例子。社会保护为弱势民众提供了缓冲，使人们能够在金融动荡和困难时期更好地克服贫困和社会排斥。然而，就大多数发展中国家而言，社会保护基本局限于正规部门的就业者。³³ 由于很多农村妇女从事临时、家庭、散工或季节工人等形式的工作，将公共社会保护计划覆盖到非正规行业的工人可弥补农村地区的一些性别差距。³⁴

44. 近年来，人们日益认识到，社会保护制度的设计应促进性别平等，并且应以协调一致的方式为所有人提供社会保护。社会保护最低标准为一整套人人都应该能够享受的基本社会权利、服务和设施，包括全民基本医保和最低收入保障。³⁵ 各国政府应在社会保护部门协调机构等有关机构的发展方面发挥带头作用。需要制

²⁹ Horowitz, “Getting good government for women”.

³⁰ 《谁对妇女问题负责？性别与问责》。

³¹ 同上。

³² 经合组织，经合组织农村政策审查：改善农村服务提供情况的战略（2010年，巴黎）。

³³ 《关于妇女在发展中的作用的世界概览》。

³⁴ 《农业中的两性问题原始资料手册》。

³⁵ 见 www.ilo.org/public/english/protection/spfag/index.htm。

订政策和立法，以确保问责制，在人民权利和应享待遇方面以及在获得有保证的福利的责任和资格标准方面尤其如此。此外，若干研究验证了社会保护最低标准的承受能力，并讨论了重新分配支出和税务改革以及利用国际发展资源等潜在的筹资渠道。³⁶

45. 很多发展中国家在执行社会保护最低标准方面取得了重大的进展。这一进程在中等收入国家取得了更快的进展，包括农村妇女在内的数百万民众都受到了惠益。例如，印度 2005 年《圣雄甘地全国农村就业保障法》规定，应制订一个方案，保证那些希望从事非技术体力工作的农村家庭工作 100 天，并为女工保留总工作日的 33%。³⁷ 该方案于 2005 年纳入《宪法》，³⁸ 由中央政府和省政府供资，并由农村发展部与国家及地方一级的行为者共同执行。³⁹

46. 更好地利用信息和技术对于农村妇女赋权同样重要，这一点可通过让女农民参与研究、发展和推广工作得以实现。为了真正促进性别平等，科学机构和研究人员必须在开发和部署技术方面与目标用户群进行密切的合作。农业研究和推广机构也应该让妇女积极主动地进行参与，例如，增加女性农业推广人员和性别问题有敏感认识的男性农业推广人员的人数。现有数据显示，农业推广服务中针对农村妇女的服务只有 5%，世界各地的推广人员中妇女所占比例不到 15%。⁴⁰ 开发署在多哥开展工作，以增加推广干事中的妇女人数。妇女署正在支持卢旺达农业部转变农业推广服务的提供方式。

五. 农村组织的作用

47. 代表农村地区农民和企业家的农村组织形式多样，有农民和生产者组织、合作社、妇女团体和其他成员组织，还有服务推广、贸易协会和小额贷款组织等提供公共、私营和公私混合型服务的组织。

农民和生产者组织

48. 农民和农村生产者组织是农村中一种独立、以成员为基础的非政府组织，成员包括自营小农和家庭农民、牧民、个体渔民、无土地者、小型企业家和土著居

³⁶ 国际劳工组织，《为实现公平和包容的全球化而执行社会保护最低标准》（日内瓦，国际劳工局，2011 年）。

³⁷ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和国际劳工局，农业和农村就业的性别层面：摆脱贫困的不同道路——现状、趋势和差距（2010 年，罗马）。

³⁸ 联合国开发计划署，“就业保障政策：政策简报：性别平等与减贫”，第 2 期（2010 年 4 月）。

³⁹ 联合国粮食及农业组织，《粮食及农业状况：农业中的妇女——消除性别差距促进农业发展》（2011 年，罗马）；《为实现公平的全球化而执行社会保护最低标准》。另见全国农村就业保障法网站 (<http://nrega.nic.in/>)。

⁴⁰ 联合国粮食及农业组织，“粮农组织性别平等和发展行动计划（2002-2007 年）”（2003 年，罗马）。

民。这种组织兼收男女成员，但也有一些组织仅吸收妇女参加。这类组织包括合作社和全国农民联合会等国家法律规定的正式团体，以及自助团体和协会。⁴¹ 加以组织的农民能够通过宣传加强政治声音，实现规模经济，提高议价能力并以此扩大市场机会。

49. 在农民组织中，妇女成员比例在 30%至 50%左右，但担任领导职位的为数不多，从地方、省、国家到国际各级妇女担任领导职位人数不足的现象呈上升趋势。比如，亚洲农民协会中 90%的国家成员组织男女成员兼收，但担任领导的是清一色的男子。⁴² 一些混合型组织设有妇女部，作为妇女在组织内部并与外部伙伴谈判的平台。

50. 正规组织内部的组织文化和程序规则可能使妇女处于边缘地位。通过改善工作方法和机构文化，通过克服性别方面的陈旧观念，能够提高妇女在立法和政策制订中处理性别平等问题的能力。

51. 一些良好做法有助于加强农民组织中妇女的作用和声音。妇女促进农业和自然资源管理变革组织与农发基金合作，在菲律宾和尼泊尔进行了农村妇女领导才干方案试点，支持妇女担任领导职务，并加大国家政策、方案和机构对农村妇女生产者和工作者需求的倾斜度。拥有 28 个混合型农民组织的菲律宾“PAKISAMA”全国联合会，在地方、区域和国家各级为担任领导职务的妇女和男子举办了一系列性别问题敏感性研讨会。这种战略把提高认识与领导培训相结合，有助于成员组织内部妇女委员会的形成和加强。这些组织通过性别平等和打击性骚扰方针政策，把性别观念纳入农民组织工作的主流。一项平等权利行动政策规定，在所有项目活动中妇女代表的比例不应低于 30%。

52. 在 2010 年举办的双年度农民论坛期间，农发基金主办了一次专门会议，讨论如何提高妇女在农民和农村生产者组织中的领导地位。与会者就若干战略形成了共识，以加强妇女领导参与国家和全球政策进程以及与捐助方和其他援助组织协商的能力，规定在与农民组织合作开展的所有项目和方案中妇女领导的比例不得低于 30%(并逐步达到 50%)，并将提供财政资源以提高农民组织处理性别问题的能力。

⁴¹ “SARD and farmer’ organizations”. Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD), Policy Brief, No. 12 (2007)。

⁴² Esther Penunia, “The role of farmers organizations in empowering and promoting the leadership of rural women” (EGM/RW/2011/EP.12), expert paper prepared for the Expert Group Meeting on Enabling Rural Women’s Economic Empowerment: Institutions, Opportunities and Participation, Accra, 20–23 September 2011。

合作社

53. 合作社是以成员为基础的组织和企业，成员通过集合筹资来实现减贫、生产性就业、增强妇女权能等经济、社会和环境目标。合作社具有成员特点，有望通过社区的自力更生、合作和团结增强穷人的权能。世界各地的合作社估计拥有 10 亿成员、⁴³ 超过 1 亿个工作机会(2009 年数字)、以及全球农业生产 50% 的份额。⁴⁴

54. 合作社销售农业产品，在私营部门薄弱或无法满足农民信贷或投入需求的领域改善农民的市场准入机会，因此在支持农业和农村发展方面发挥关键作用。⁴⁵ 鉴于全球竞争加剧和粮食价格波动，一些农业合作社通过公平贸易拓宽市场，确保农民收入。⁴⁶ 最近，农业合作社加大了农业筹资力度。在加纳、埃及和肯尼亚等国，农业合作社通过活动多样化正在进入储蓄和信贷领域。一些金融合作社，如巴西的信贷合作系统，还提供医疗保健产品，提高成员对医疗费用和经济冲击的承受能力。⁴⁷

55. 农业合作社具有促进增强农村妇女经济能力的潜力，包括通过集体行动克服参加商业或经济活动的种种限制。合作社通过成员集合筹资以及信息和知识分享壮大自身的力量。比如，南亚的一些仅吸收妇女参加的合作社积极参加商业活动，参加管理经验及其他培训，促进妇女经济独立，提高妇女的社会地位。在吉布提，近年来组织建立的合作社女农民人数不断增加。农业部向农业耕作合作社(约 25 个合作社，近 5 000 名妇女)提供支持。妇女通过参加管理委员会，逐步参与本区域的决策进程。在劳工组织和爱尔兰援助署的支持下，东帝汶经济和发展部向妇女合作社在手工、园艺和咖啡生产领域的活动提供技术和财政支持。

56. 然而，由于缺乏资源和信息以及文化限制，妇女参加农业合作社的总体水平依然低下。在许多亚洲国家的农业合作社，妇女仅占成员总数的 2% 至 10.5%。⁴⁸ 为了加强妇女在农村合作社中的领导地位，日本调整了董事会女性成员的任命标准。

⁴³ 见 www.ica.coop。

⁴⁴ “合作社与农村就业”，国际劳工组织工业合作和管理服务处概况介绍，第 1 号(2007 年)。

⁴⁵ 见 A/64/132 和 Corr. 1 以及 A/66/136 号文件。

⁴⁶ 见联合国，“合作优势”，“经社部新闻”，第 11 卷，第 11 号(2007 年 11 月)。

⁴⁷ A/64/132。

⁴⁸ 同上。

妇女组织

57. 在许多国家，农村妇女组织在宣传农村妇女利益和参与制定农村政策和方案中发挥重要作用。芬兰的农村妇女咨询组织在作为农村发展行为体网络的农村政策委员会中代表农村妇女的利益，并参加农村发展方案监督委员会的工作。爱沙尼亚农村妇女企业家协会“埃特纳”，代表农村妇女制定和监测爱沙尼亚农村发展计划，并为创业和就业技能的能力建设工作提供支持。德国的农村妇女协会与联邦家庭事务、老年、妇女和青年部在各种项目中开展合作，改善妇女的工作条件，并建立农村地区妇女网络。瑞士妇女农民联合会开展活动提高对政治问题的认识，乌克兰农村妇女联合会则把诉诸司法作为工作重点。

58. 在肯尼亚，农村妇女组织起了监督团体⁴⁹来处理财产和土地权利方面的问题，如得不到地方官员的支持以及法律制度相互矛盾等。监督团体找出了妇女在社区内部面临的主要制约因素，明确地方政府、司法机构、警察和土地争议法庭为关键的利益攸关方，记录侵犯妇女土地权的案件，并通过与利益攸关方的对话参与决策。

金融机构

59. 妇女获得储蓄、保险、汇款、信贷等各种金融服务是其增强经济能力和改善生计的基本条件。农村金融服务机构多种多样，有商业银行和国有银行、以成员为基础的金融组织(如农村金融合作社和信用社)、小额贷款组织以及农村发展综合方案和跨部门组织等。⁵⁰

60. 上述农村金融服务机构在增强妇女权能工作方面存在巨大差异。部分机构主要或专门面向妇女，而部分机构，特别是正规的金融机构，妇女供资工作力度不够。事实上，妇女群体在金融方面未得到充分服务，是金融部门未充分开发和有利可图的市场之一。为使农村金融机构确保其体系全面覆盖妇女的需要，必须建立起一种促进性别平等的机构文化，确保促进性别平等做法纳入与客户的各种互动之中，并为工作人员提供性别敏感培训。⁵¹

61. 正规金融体系向穷人和弱势群体，包括妇女在内提供金融服务的工作毫无成效，因此近年来加大了解决这一问题的力度。一项主要的应对措施是增加小额贷款服务，以期扩大金融服务的覆盖面，做到在金融可持续甚至盈利的基础上实现

⁴⁹ Groots Kenya, “Taking actions: grassroots women leading to curb asset stripping, property and land disinheritance” (1 July 2008)。

⁵⁰ 《农业中的两性问题原始资料手册》。

⁵¹ 同上。

减贫。这种服务多种多样，既有“减贫贷款”，即捐助方向穷人提供补贴信贷，也有强调金融可持续性的“金融体系”做法。⁵²

62. 小额贷款成功地把妇女个人和妇女团体定为服务对象，改善了妇女的生计，提高了妇女的创业技能，加强了妇女参与社区治理的力度。但是，人们日益认识到小额贷款不是解决妇女面临的所有问题的灵丹妙药。虽然大量证据显示，小额贷款对于减少收入波动具有积极影响，但由于日益追求金融可持续性目标，大批小额贷款机构忽视了赤贫人口，并可能对农村妇女产生严重影响。⁵³ 此外，长期以来许多小额贷款机构已经转型成为商业实体或/和受管制实体，因此妇女客户的比例逐步下降，群体借贷也已经转变为个人借贷。⁵⁴

其他社区组织

63. 自助团体是农民自愿参加的协会，旨在解决诸如储蓄和贷款等共同问题。团体成员有助于建立团结意识和自尊观念，并可能增强妇女要求得到经济和生产资源的能力。这种团体还有助于增加决策和领导问题方面的经验。印度的自营妇女协会是一个拥有 80 万妇女成员的注册工会，其宗旨是通过充分就业提高妇女收入，加强粮食安全，并加强妇女参与决策机构的能力。

64. 由于用水需求增加，许多国家成立了水业管理协会。用水群体参与管理、参与灌溉系统的运营，对于提高灌溉系统效率和加强水业管理至关重要。但在许多国家，参加水业协会的妇女人数大大低于男子，其原因有人们对妇女在灌溉方面的作用存在看法、仅吸收土地所有者参加、以及妇女对参加男子主导的组织态度不积极。一些国家和地区的民众提高了对妇女作用的认识，平均分配土地或采用除所有权外的其他形式的保有权，确定水业协会妇女成员的最低比例，并为妇女的创收活动提供培训，使妇女参加人数有所增加。⁵⁵

六. 结论和意见

65. 鉴于最近的全球危机，农业和农村发展的作用再度引起了人们的重视。2010 年大会千年发展目标高级别全体会议⁵⁶ 和《2011-2020 十年期支援最不发达国家

⁵² 同上。

⁵³ 《关于妇女在发展中的作用的世界概览》。

⁵⁴ Women's World Banking, "Stemming the tide of mission drift: microfinance transformations and the double bottom line", WWB focus note (New York, 2008)。

⁵⁵ 《农业中的两性问题原始资料手册》。

⁵⁶ 见大会第 65/1 号决议。

行动纲领》都作出承诺，要进一步加强农村妇女的权能和参与，并以此作为加强农业与农村发展和粮食安全的强大动力。⁵⁷

66. 为了宣传妇女作为农村经济积极变革因素和世界粮食关键生产者的作用，开展了名目繁多的法律和政策工作，但在法律政策的执行方面却存在重大差距。在正规和非正规农村机构中，农村妇女，包括土著妇女中的民选官员、公务员、服务提供人员以及农民组织和社区组织成员的比例仍然不足。可持续发展各领域的政策制定、资源分配和方案，都没有充分考虑到妇女的知识、经验和贡献。

67. 促进性别平等的治理，要求所有机构行为体把性别观念纳入其决策、执行和服务提供工作之中。国家政府和地方政府都有责任增强农村妇女的权能，改善妇女的生计，尤其应该加强问责机制，提供充足的财政和人力资源，确保妥善提供公共服务以造福全体农村妇女。还应特别重视确保法律和政策的执行符合性别平等目标。同样，应开发男女决策人员、公务员和服务提供人员的能力，以有效处理性别平等问题。

68. 提高妇女参加各种组织的程度极为重要，有利于确保机构顺应妇女的优先事项和需求，形成各项政策和方案，确定提供服务的方法。在确保妇女参与制定政策和服务提供及其意见反馈规则方面，参与式方法和利益攸关方协商是一些较为有效的手段。通过参加农村组织和妇女组织，妇女能够表达自己的优先事项和利益，要求得到公共财政信息，并呼吁改变政策和服务。

69. 妇女地位委员会呼吁各国政府和其他利益攸关方在以下领域采取行动：

促进性别平等的机构

(a) 把性别观念纳入决策、公共行政和服务提供等各项农村治理工作；

(b) 审查、修订、修改或废除各种歧视农村妇女的法律和政策；

(c) 确保加强农业部等职能部委高层的性别平等部门，并在预算方面提供充分支持和权力，确保各项政策和方案对性别观念有敏感认识，并顺应农村妇女和男子的优先事项和需要；

(d) 开发政府官员和服务提供人员的能力，利用现有机制和手段制定、执行、监督和评估促进性别平等的政策、方案和服务；

(e) 职能部委和地方政府应划拨充足的财政资源，满足农村妇女的需要，包括通过编制促进性别平等的预算，并在规划和预算编制中进行性别分析；

(f) 开展外联方案，确保农村妇女了解自身的权利以及国家和地方政府的职责，确保农村妇女能够对各级责任机关进行问责；

⁵⁷ 《第四次联合国最不发达国家问题会议的报告，2011年5月9日至13日，土耳其伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：C.11.II.A.1），第二章。

(g) 向全体农村妇女和男子免费提供个人身份证件(身份证和社会保障号等),使其享有全面的公民待遇并且可以平等获得生产性资产和服务;

(h) 颁布适当的法律和监管框架,确保农村组织享有独立运营的权利和自由,特别应采取措施鼓励农村妇女进行组织;

提供服务

(i) 采取具有性别观念的社会基本保护办法,提供全民基本社保,采取措施确保为农村地区的基本社保服务提供长期的财政支持;

(j) 建立各种机制,使农村组织和妇女组织就面向农村妇女男子的服务的提供、质量和费用对公共和私营服务供应部门进行问责;

(k) 增加妇女推广代理人数量,为妇女推广代理的男女性人员提供性别平等问题培训;

参与和领导

(l) 确保农村妇女能够参与各级政府和农村组织内部的重大决策和预算分配进程;

(m) 采取暂行特别措施,包括规定限额,提高妇女参加国家政府和地方政府、农民组织与合作社的程度;

(n) 开展公平透明的进程,促进妇女担任农村农民组织和其他组织的领导职位,包括确定具体的目标和时间框架;

(o) 专门要求仅吸收妇女参加和同时吸收妇女与男子参加的农民组织的女领导人参加农业和农村政策和方案的规划和执行工作,组织仅吸收妇女参加的协商,为妇女提供便利的后勤服务(如托儿服务);

(p) 在资源筹集、宣传和能力发展方面向农村团体和妇女团体提供支持,使其能够在地方一级进行有效参与;

(q) 鼓励并支持利益攸关方建立伙伴关系,认识并全面应对农村妇女的优先事项和需要;

数据

(r) 加强国家统计机构的能力,使其能够系统地收集、分析和传播按性别、年龄农村和城市地区分列的可比数据,包括户口调查和就业调查、农业普查和人口普查收集的数据,制定对性别有敏感认识的指标,并在此基础上设计、执行、监测和评估农村地区促进性别平等的政策。