



## 第七十二届会议

临时议程\* 项目 24(b)

消除贫穷和其他发展问题

### 妇女参与发展

#### 秘书长的报告

##### 摘要

本报告系依据大会第 [70/219](#) 号决议提交，重点为在国家一级在下列方面采取的措施：加大努力，加速妇女从非正式就业向正式就业的过渡，包括获得体面工作和社会保障；支持承认、减少和重新分配妇女承担的无偿护理工作和家务工作，包括为此持续投资于护理经济。秘书长在报告中讨论了这些行动的资金筹措问题，并突出强调了取得的成果、吸取的教训和推广仿效的机会。报告还提供了供大会审议的建议。

\* [A/72/150](#)。



## 一. 引言

1. 2015 年标志着一个历史性的时刻,这一年大会通过了题为“变革我们的世界:2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议,该决议认识到消除一切形式和表现的贫困,包括消除极端贫困,是世界最大的挑战,也是实现可持续发展必不可少的要求。《2030 年可持续发展议程》规定了一整套全面的 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标,这些目标和具体目标是普适、一体和不可分割的。《2030 年议程》还认识到,实现性别平等和增强妇女和女童权能将大大促进我们实现所有目标和具体目标。努力实现可持续发展目标 5(性别平等和增强所有妇女和女童的权能),并以促进性别平等的方式执行整个议程,对妇女和女童参与发展至关重要。

2. 《2030 年议程》强调指出,如果占全体人类一半的妇女和女童仍然不能充分享有人权和机会,就无法充分发挥人的潜能和实现可持续发展。更确切地说,这将要求平等获得经济资源和参政机会、平等获得优质教育的机会、同工同酬、同男子平等的就业机会、担任各级领导和参与决策的机会,等等。《2030 年议程》还着重指出,有系统地将性别平等视角纳入执行《2030 年议程》的主流至关重要。例如,《2030 年议程》中的目标旨在实现妇女平等获取经济资源的权利,平等获得体面工作和社会保障的机会,平等享有对土地和其他形式财产的所有权和控制权、获取金融服务、遗产和自然资源的机会。

3. 由于消除所有形式的贫困是《2030 年议程》的一个核心承诺,就更凸显了全体人民不分男女均实现充分的生产性就业并享有体面工作的重要性。妇女地位委员会第六十一届会议提供了一个在不断变化的工作环境中增强妇女经济权能的行动路线图。委员会在该路线图中阐述了促进性别平等的各个层面与增强妇女和女童权能之间的联系,以及这些联系如何影响到在不断变化的工作环境中增强妇女的经济权能。路线图涉及的方面包括劳动力参与方面的性别差距和增强妇女经济权能的结构障碍,其中包括歧视性法律和政策、性别陈规定型观念和消极的社会规范。由于女工工作的非正规性和流动性日益增加,要求采取具体行动并实行社会保障,以促进妇女从非正式就业向正式就业过渡。委员会还提出了承认、减少和重新分配妇女和女童无偿护理和家务工作的过重负担的具体措施,从而加强了《2030 年议程》。

4. 本报告内容为大会第 70/219 号决议执行情况，报告体现了这些成果，并将重点放在进一步加强妇女作为国家发展和消除贫穷的变革推动者的能力的领域。报告强调了加快妇女从非正式就业向正式就业过渡的政策，包括获得体面工作和社会保障的机会。报告还关注了承认、减少和重新分配妇女承担的无偿护理工作和家务工作的情况，其中包括为此持续投资于“护理经济”。根据从 24 个会员国和 5 个联合国系统实体收到的意见，<sup>1</sup> 秘书长审查了各国政府为解决这些问题采取的措施以及联合国系统提供的支持。<sup>2</sup> 报告最后提出若干建议供大会审议。

## 二. 背景

5. 增强妇女权能和性别平等是已载入国际人权条约和公约的人权的核心，尤其是《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

6. 《北京宣言》和《行动纲要》通过二十二年后，在消除性别差距方面取得了相当大的进展，在卫生和教育方面进展尤大。<sup>3</sup> 今天出生的女童平均预期寿命为 73 岁，比 1995 年增加了约 4 岁。全球孕产妇死亡率在 20 年内下降了 42%，小学适龄儿童中的全球性别差距已基本消除。<sup>4</sup> 更多的妇女获得了更大的就业和拥有及继承财产的法律权利。然而，要实现妇女充分和平等地参与经济和社会，仍有许多工作要做。

7. 在世界各地，各经济体继续面临 2007-2009 年全球金融和经济危机挥之不去的影响。虽然发达经济体取得了适度增长，但过去五年来新兴经济体和发展中经济体的增长率一直在下降，从 2012 年的 5.4% 降至 2016 年的 4.1%。国际货币基金组织最近的预测显示，预计今后两年这些经济体的增长率仅略有上升。<sup>5</sup> 持续的结构制约因素，如生产率低、工资停滞和日益严重的收入不平等，仍然是太多的发展中经济体面临的挑战，并对更强劲的持续复苏构成挑战。

8. 据国际劳工组织(劳工组织)，全球经济复苏的步伐缓慢仍对妇女造成特别大的影响，工作场所性别差距仍然很普遍。<sup>6</sup> 在全球范围内，妇女劳动参与率在 2016

<sup>1</sup> 收到了阿根廷、澳大利亚、阿塞拜疆、巴巴多斯、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、萨尔瓦多、芬兰、意大利、约旦、肯尼亚、莫桑比克、卡塔尔、罗马尼亚、斯洛文尼亚、苏丹、多哥、土耳其和赞比亚等国的意见。下列联合国系统实体也提供了投入：联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际电信联盟、世界卫生组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

<sup>2</sup> 本报告还大量参考了增强妇女经济权能问题高级别小组的工作，特别是其第一次和第二次报告，题目分别为“不让一个人掉队：实现性别平等和增强妇女经济权能的行动呼吁”(纽约，2016 年)和“不让一个人掉队：采取行动推动关于增强妇女经济权能的转型变革”(纽约，2017 年)。

<sup>3</sup> 《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 1，附件一和二。

<sup>4</sup> 比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会，“没有上限：充分参与报告”(2015 年)。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织，《世界经济展望：正在提速？》(华盛顿特区，2017 年)。

<sup>6</sup> 见国际劳工组织(劳工组织)，《工作妇女：2016 年趋势》(日内瓦，国际劳工局，2016 年)和《2017 年世界就业和社会展望：妇女趋势》(日内瓦，国际劳工局，2017 年)。

年略高于 49.5%，而男子则为 76.1%。鉴于目前的趋势，2017 年女性劳动参与率预计将降至 49.4%，预计 2018 年也不会改善。2017 年，预计新兴经济体妇女在参与率方面的性别差距最大，接近 31%，其次是发达国家，略高于 16%，发展中国家为 12%。

9. 阿拉伯国家、北非和南亚的劳动力参与率方面的性别差距最高，预计将超过 50%。据劳工组织，这些地区也是女性参与劳动队伍率最低的地区。

10. 即使妇女参与了劳动力市场，她们找到工作的机会也比男子少。2016 年，全球妇女失业率为 6.3%，比 2015 年的 6.2% 略有上升。相比之下，同一期间男子的失业率保持不变，仍为 5.5%。

11. 劳工组织称，所有国家和区域普遍存在的职业隔离是性别工资差异的一个主要驱动因素，目前全球性别工资差异约为 23%。妇女和男子往往受雇于不同的职业或年资职位，这是导致妇女社会经济劣势的一个关键因素。太多的妇女仍集中在非正规经济部门，从事家务工作和低薪临时工作。在 41 个有数据可查的国家中，有 32 个国家内，约 80% 的妇女从事非正规、非农业就业，而男子则为 70%。

12. 据增强妇女经济权能问题高级别小组，妇女在非正规经济部门中的比例过高，其原因是多种多样的，其中包括教育和培训的机会不足。有害的规范、歧视性法律、缺乏法律保护、缺乏获得金融资产、数字资产和不动产资产的途径，这些均是妨碍妇女各方面工作机会的制度性障碍。有害的规范可能会区分男女应从事的不同类型工作并限制妇女在家庭之外的流动性，从而限制妇女获得工作的机会。这些有害规范还会为未实现男女同等报酬、在工作中受到平等尊重和平等获得土地和财产的权利提供理由，从而贬低妇女的工作。90% 的国家至少有一项男女有别的法律。目前有据可查的有 170 个国家共计 943 部男女有别的法律。

13. 此外，妇女在非正规经济中占主导地位的一个关键驱动因素是，她们过多地承担了无偿护理和家务工作。据高级别小组，在全球范围内，妇女承担了 75% 以上的无偿护理和家务工作。妇女承担的无偿护理和家务工作之多，意味着她们往往只能获得非正规就业或被完全排除在工作之外。研究表明，在非正规企业工作的妇女报告称，无偿护理和家务工作是她们从事此类就业的原因。<sup>7</sup>

14. 实现性别平等和增强妇女权能受到总体经济环境的重大影响。因此，设计和执行宏观经济政策也是加快增强妇女权能的重要决定因素，特别是对于那些处于社会最边缘地位的妇女。这些政策可以促进包容性、可持续并能够创造充分的生产性就业的经济增长，促进男女人人享有体面工作，从而对实现《2030 年议程》中所述会员国的承诺做出重大贡献。

<sup>7</sup> Maria Lopez-Ruiz and others, “Informal employment, unpaid care work, and health status in Spanish-speaking Central American countries: a gender-based approach”, *International Journal of Public Health*, vol. 62, No. 2 (March 2017), pp. 209-218.

### 三. 加速妇女从非正规工作向生产性就业过渡

15. 据增强妇女经济权能问题高级别小组,世界各地生活在贫困中的10亿人中,有许多人非正式地工作,其中大量是妇女。虽然不同国家对非正规就业没有一个普遍接受的定义,但一般认为非正式工作的定义在工人、企业和企业家方面均较为灵活。非正规就业的工人可包括未登记的工人、自营就业者、临时和季节性工人、在家工作的工人和家庭佣工。在全球范围内的6 700万家庭佣工中,5 400万是妇女,在所有非正规劳动者中占很大份额。

16. 即使非正规就业对广大妇女的生计来说至关重要,但此类工作未能达到体面工作的标准,因为体面工作的定义是:“权利得到保护、产生足够的收入、提供充分社会保障的生产性工作”。<sup>8</sup> 体面工作涉及对于推动增强妇女权能至关重要的四个要素:促进工作场所的标准、基本原则和权利;创造正当职业;增强社会保障;加强社会对话。<sup>9</sup>

17. 在非农业部门中的女工中,超过五分之四的南亚女工和约四分之三的撒哈拉以南非洲女工属于非正规就业。各区域之间非正规工作的类型迥异:如高级别小组所述,撒哈拉以南非洲大多数非农业工作是自营职业,而中亚主要是在正规和非正规企业的有薪就业。

18. 从事非正规就业的工人通常会遇到体面工作不足的情况,包括缺乏获得基本基础设施和儿童保育、教育和技能培训、金融服务和保健服务、包括职业健康和安全生产服务的机会。妇女在这些方面的匮乏往往甚于男子。

19. 根据高级别小组,从事非正规就业的妇女还受限于缺乏施加影响的发言权和议价能力,缺乏能见度,这反映在缺乏关于非正规工作的数据和证据,以及缺乏合法身份文件或承认。出于这些原因,数百万从事非正规就业的妇女对国民经济的贡献得不到承认和重视。

#### A. 法律、法规和劳动力市场改革,包括获得体面工作的机会

20. 使非正规经济部门中的工人和企业得到劳工法律和标准的保护,将是朝着体面工作方向迈出的重要一步。工人从劳工法律和条例中获得的惠益包括收入保障和财务稳定性提高、更好的培训、与工作有关事故减少和获得保健服务的机会增加。提高劳工标准还可能提高雇主收益,例如,遵守关于工作时间的立法导致生产率提高并减少缺勤。<sup>10</sup>

21. 此外,研究表明,加强集体谈判权可以发挥重要作用,解决低工资,提高工人的士气和生产率,促进安全工作环境并提高妇女工资,从而减少性别工资差异。

<sup>8</sup> 国际劳工组织(劳工组织),《体面工作:总干事的报告》,国际劳工大会第87届会议(日内瓦,国际劳工局,1999年)。

<sup>9</sup> 劳工组织,《体面工作指标:统计和法律框架指标的编制者和使用者准则—劳工组织手册》,第2版(日内瓦,国际劳工局,2013年)。

<sup>10</sup> 劳工组织,“非正规经济和体面工作:政策资源指南——支持过渡到正规形式”(日内瓦,国际劳工局,2013年)。

例如，据劳工组织的《工作妇女》报告，<sup>6</sup> 近几年来，在劳工组织通过《2011 年家庭工作公约》(第 189 号)之前和之后，10 个工会也参与了促进家政工人的体面工作的重要国家和国际活动。该公约规定了家政工人的劳动标准。

22. 国际劳动标准往往规定在国家一级适用各种权利的框架。《2015 年劳工组织关于从非正规向正规经济过渡的建议》(第 204 号)、《1996 年家庭工作公约》(第 177 号)和前述《家政工人公约》是对于从事非正规就业的妇女关系特别重大的劳工组织文书。据增强妇女经济权能问题高级别小组，在全球范围内，4 360 万受雇担任家政工人的妇女中只有 10% 享有与其他工人相同的劳动保护。在通过《家政工人公约》之后，30 个国家成功地将劳动或社会保护扩大至家政工人。通过此类法律改革和劳工法律对于加快妇女从非正规就业过渡到体面工作至关重要。

## B. 促进性别平等的社会保障政策

23. 社会保障是体面工作的主要特点之一。然而，有证据表明，73% 的世界人口没有或仅享有部分社会保障。在无法获得社会保障者中，妇女所占比例往往过高。<sup>11</sup> 在全球范围内，只有不到 40% 的妇女就业人员享有强制性产妇产津贴方案。由于一些地区未有效执行和实施法律，有效覆盖率很低：全世界的就业妇女只有 28% 受到产妇产津贴保护，该津贴在怀孕最后阶段和分娩后提供了一些收入保障。<sup>12</sup> 如果没有来自收入或社会转移支付的收入保障，妇女及其家庭就有可能陷入贫困，为应对冲击而耗尽资产，为满足眼前的生存需求而出卖廉价劳动力。

24. 社会保障增加家庭收入，从而减少贫穷，这种影响力是有据可查。<sup>13</sup> 例如，许多国家已协助为家政工人和在非正规经济部门就业者提供社会保障计划，包括失业保险和产假。<sup>14</sup>

25. 其他国家实施了社会保障最低标准倡议，其目的是缩小社会保障覆盖面的缺口并实现对妇女的重大承诺。社会保障最低标准被定义为一套最低限度的保证，包括对儿童、工作年龄的成年人、老年人和残疾人的基本收入保障，以及为所有人提供医疗保健，包括孕产妇保健。<sup>15</sup> 然而，将妇女的具体风险和制约因素纳入社会保障最低标准制订工作的情况参差不齐。<sup>16</sup> 妇女和男子之间在进入劳动力市场方面的差异及家庭内部时间、责任和权力分配方面的不平等，是在制订促进性别平等的社会保障制度时需要审议的关键因素之一。

<sup>11</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，《2015-2016 年世界妇女的进步：转变经济，实现权利》(纽约，2015 年)。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 劳工组织社会保障部，“家政工人的社会保障：主要政策趋势与统计”，《社会保障政策文件》，第 16 号(日内瓦，国际劳工局，2016 年)。

<sup>15</sup> 国际劳工组织，《2014/2015 年世界社会保护情况报告：促进经济复苏、包容性发展和社会正义》(日内瓦，国际劳工局，2014 年)。

<sup>16</sup> 妇女署，“使妇女享受国家社会保障最低标准”，政策摘录，第 1 号(纽约，2015 年)。

26. 即便世界上许多国家正在努力扩大社会保障覆盖的人口比例，危机情况下的财政紧缩意味着社会保障支出一般都在下降。<sup>15</sup> 这种下降是在社会保障支出随着时间推移本已很低的基础上发生的。例如，来自 25 个亚太区域国家的证据表明，社会公共支出占国内生产总值的平均比例为 3% 至 7%，相对低于经济合作与发展组织的成员国，后者的平均支出占国内生产总值的 21%。<sup>17</sup> 不过，即便在最贫穷的国家，扩大筹资和创造资源用于投资妇女儿童社会保障的选项也是存在的。<sup>18</sup> 这类措施对于实现《2030 年议程》中所设想的男女老幼所有人的人权，实现性别平等和增强所有妇女和女童权能，是必不可少的。

### C. 促进性别平等的宏观经济政策和包容性增长战略

27. 如果无法持续创造就业机会，就不能加速实现妇女从非正规部门过渡到充分的生产性就业，包括从事体面工作。然而，在许多发展中经济体，尽管有中高经济增长率，正规经济就业增长率一直较低。<sup>19</sup> 例如，在 2008 年金融危机前的十年中，尽管最不发达国家经济每年以 7.5% 的速度扩张，但 2002 至 2012 年期间年均就业增长率仅为 2.9%。<sup>20</sup>

28. 这一无就业增长模式不满足增强妇女经济权能的必要条件。<sup>19</sup> 就业数量和质量是增强妇女经济权能的一个基本方面，必须成为经济增长战略的一个关键政策目标。促进在增加劳动力吸收量的经济部门投资的政策，和支持高生产率和劳力密集型经济活动的产业政策，可以扩大妇女从事生产性就业的机会。<sup>10</sup>

29. 宏观经济政策是这方面的重要工具。它们可以创造有利环境，鼓励在数量和质量上改善妇女的有偿就业。例如，对社会护理基础设施的公共投资，可成为为妇女创造更多生产性就业机会的一种可自我维持的方式。<sup>21</sup> 投资于基本有形基础设施和运输服务能提高妇女的非正规企业的生产率。<sup>22</sup>

30. 货币和金融部门的政策也可以引导信贷流向妇女拥有的企业和雇用大量妇女的中小型企业，从而扩大妇女的经济机会。例如，在一些国家，中央银行运营针对中小型企业的融资方案，包括小额信贷，并规定，一定份额的贷款应面向妇

<sup>17</sup> 经济合作与发展组织(经合组织),《选定亚洲国家社会保障发展十年》(巴黎,经合组织出版社,2017年)。

<sup>18</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy, “Fiscal space for social protection and the Sustainable Development Goals: options to expand social investments in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. 48 (Geneva and New York, International Labour Office, United Nations Children’s Fund and UN-Women, 2017)。

<sup>19</sup> Rizwanul Islam, “The challenge of jobless growth in developing countries: an analysis with cross-country data”, occasional paper, No. 1 (Bangladesh Institute of Development Studies, 2010)。

<sup>20</sup> 世界银行,世界发展指标数据库,华盛顿特区。

<sup>21</sup> 国际工会联合会,“投资于护理经济:对七个经合组织国家就业刺激的性别平等分析”(布鲁塞尔,2016年)。

<sup>22</sup> Martha Alter Chen, *Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Home-Based Workers* (Cambridge, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2014)。

女企业家。<sup>23</sup> 因此，宏观经济政策必须眼光长远，不局限于经济增长，并包括一系列更广泛的目标，包括创造生产性就业、加强非正规生计和确保基本生活标准。

31. 如果没有创造大量就业机会的经济增长和生产性就业机会，大多数妇女获得有偿工作的机会仍将囿于非正规经济部门。然而，非正规经济部门对经济增长的贡献在很大程度上仍未得到承认。在国民账户中纳入非正规活动可以更全面地评估国家财富，这对于制定对策十分重要。将非正规经济所作贡献纳入其中，将反映出妇女对经济增长的全部贡献。

32. 鉴于非正规经济部门的规模以及女工在其中的密集度，宏观经济政策忽略这一部门就意味着从妇女赋权的视角来看，对策并非最佳。例如，因为在危机期间非正规经济部门就业通常会扩大，人们往往想当然地认为非正规就业的工人生活胜过正规经济部门的工人。然而，需求减少、价格和汇率波动对非正规企业和工人的影响往往被忽视。<sup>24</sup> 由于这些原因，如果宏观经济政策和经济增长战略想要促进增强妇女的经济权能，就必须区分不同类型的妇女就业：正规还是非正规、领工资还是自营职业。不够重视宏观经济政策对非正规经济部门的影响，可能导致对许多女工产生不可预见的影响。

33. 为体面工作创造条件和扩大对妇女的社会保障覆盖面，将要求扩大公共投资规模。这将进而要求最大限度地扩大财政空间，因为目前许多发展中国家用于此类目的的预算分配是不够的。还将要求保护对这些投资的公共支出，并制定优先次序和依序进行。在这方面，促进性别平等的预算是影响财政政策的重要工具。<sup>25</sup> 目前，80多个国家已实行促进性别平等的预算编制倡议。执行促进性别平等的预算编制有助于提高政府对实现妇女权利的问责制，并提高预算政策和编制过程的效率和透明度，以促进增强妇女权能和性别平等。<sup>26</sup>

#### 四. 会员国为加快妇女从非正规就业向正规就业过渡采取的获得联合国实体支持的措施

34. 许多会员国和联合国系统内实体已经将创造生产型就业和体面工作作为优先事项，视为关键政策目标。尽管一些政策并非直接针对妇女，但这些政策关注的部门中妇女就业人数不足，且面临持续歧视。这些干预措施包括：(a) 开展立法和劳动力市场改革，以提高正规和非正规就业工人的收入并促进权利平等；(b) 实施就业方案，以促进从非正规向正规就业转变；(c) 提高妇女获得土地、

<sup>23</sup> Alliance for Financial Inclusion, “Expanding women’s financial inclusion in Bangladesh through MSME finance policies”, case study, No. 5 (Kuala Lumpur, Alliance for Financial Inclusion SME Finance Working Group, 2017)。

<sup>24</sup> Martha A. Chen. “宏观经济政策、非正规就业和性别”，即将出版。

<sup>25</sup> Instituto Nacional de las Mujeres and UN-Women, “Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género” [Conceptual references for gender-responsive budgeting], policy brief (2014)。

<sup>26</sup> Janet Stotsky, “Gender budgeting: fiscal context and current outcomes”, IMF Working Paper, No. 16/149 (IMF, 2016)。



数字技术和资金的机会,支持妇女创业;(d) 提高全体男女获得社会保障的机会,不论其就业状况如何。

35. 赞比亚报告说,正规就业数量在过去十年一直稳步下降,迫使更多人寻求在非正规经济部门就业。因此,《2015年就业法》增加对非正规工人的保护,为此限制临时合同不得超过6个月,短期合同不得超过12个月,并禁止基于性别、婚姻状况或是妊娠状况解雇员工。政府不仅保护工人权利,还努力通过《2012-2016年国家工业化和创造就业战略》提高劳动力需求。该战略旨在创造100万正规经济部门就业机会。这些努力总体上更有可能惠及妇女,因为从事非正规职业者大多为女性。

36. 卡塔尔政府将努力重点放在维护妇女在正规和非正规就业中享有的权利。执行《2016年民事人力资源法》要求:所有雇主必须准许哺乳期母亲每天享有至少两小时母乳喂养孩子的时间,直至孩子年满两岁。与此同时,卡塔尔工商会重视妇女创业,向妇女提供金融知识、企业管理以及信息和通信技术的相关培训。

37. 柬埔寨和约旦将重点放在进行改革以提高低收入家庭的收入,2017年两国所有工人最低工资分别提高9%和15%。由于妇女往往过多地从事低收入工作,最低工资立法可成为改善妇女生计的强有力手段。

38. 古巴继续实施立法,以保护包括在非正规经济部门工作的工人的权利。《古巴劳工法典》第340号法令保障了古巴自营职业妇女、女商人、非农业合作社成员、女艺术家和从事其他非正规职业的妇女均可使用公共场所。该法律还保障了妇女在产前和产后护理阶段均可享受带薪病假,并享有带薪产假,年幼子女的父母享有弹性安排工作的权利。

39. 多哥的工作重点是通过于2014年设立国家普惠金融基金,增加妇女拥有的公司获得融资的机会。此外,国家青年就业项目中包括工资补贴等激励性措施,以鼓励私营雇主雇用刚从大学和职业学校毕业的青年女性。

40. 波斯尼亚和黑塞哥维那《2013-2017年性别平等行动计划》设立了一个300万美元的基金,向268名非正规经济部门的女性企业家提供启动赠款,并为300名妇女提供金融知识和企业管理培训。

41. 苏丹促进妇女从非正规就业向正规就业过渡的努力主要集中于增加妇女获得资金的机会。2007年第18号《金融体制法规》规定,中央银行70%的基金应分配给农村融资。其中至少三分之一的资金专门用于妇女拥有的正规经济部门和非正规经济部门企业。2016年,8万多名妇女企业家受益于这一倡议。

42. 在巴巴多斯,社区技术方案为5.5万名就职于非正规企业的工人提供了信息技术培训,其中妇女占受益工人的85%。培训有助于扩大妇女的就业机会,使她们能在旅游部门以外的信息和电信服务领域工作。

43. 2016年,中国促进妇女从非正规就业转向正规就业的措施包括:为400万妇女提供商业技能培训,以及设立一个拥有450亿美元的基金,该基金为576万妇女提供优惠小额信贷。中国在这方面的努力还将重点放在南南合作上。

44. 阿塞拜疆政府的工作重点是提高在正规和非正规领域就业的妇女的技能。在全国各地包括农村地区建立妇女资源中心，为妇女免费提供企业管理、金融知识和创业相关培训。妇女资源中心还为家庭暴力受害者提供安全的住所。

45. 土耳其政府努力扩大妇女体面就业的途径，其中关键部分是继续执行其《2014-2018 年行动计划》中关于加强妇女参与劳动和就业的部分。政府的工作围绕加强妇女技能进行，包括开展企业管理和创业相关培训。

46. 莫桑比克设立了《生产性社会行动方案》，这是一个公共工程方案，该方案为许多妇女提供了短期就业机会。政府还把工作重点放在了农村地区的农业生产者。2016 年，通过开展农业技术转让综合方案，308 686 名女农民从中受益。

47. 阿根廷政府侧重于扩大社会保障和社会保险的覆盖面，以此作为改善从事非正规就业的妇女生计的一个重要机制。

48. 联合国系统内各实体一直在与发展伙伴合作，支持多国妇女从非正规就业向正规就业和体面工作过渡。国际农业发展基金(农发基金)的工作重点是促进妇女的能力发展，包括为撒哈拉以南非洲妇女提供有关农业技术推广、价值链和农村融资的培训。同时，农发基金也致力于解决青年失业率高的问题，针对从农村到城市寻求就业机会的青年男女开展措施。这些措施包括为他们提供职业和技术培训。

49. 国际电信联盟一直致力于弥合 138 个国家中的性别数字鸿沟。自其于 2011 年举办相关活动以来，已有来自 166 个国家的 27 万女性参与其中。这些活动旨在通过举办教授编码和移动应用程序开发的讲习班，培养女性的创业能力。促进数字时代性别平等全球伙伴关系是由国际电信联盟和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)共同执行的多利益攸关方倡议，旨在在全球和国家两级提高认识，并建立实现在数字方面的性别平等的政治承诺。

50. 妇女署的一个关键工作领域仍是促进妇女获得体面工作和社会保障。妇女署于 2016 年向巴拉圭提供技术和法律支持，促使巴拉圭劳工部通过了家政工作法令。该法令依照劳工组织《家政工人公约》的规定，提高了最低工资，将社会保障、健康保险和退休福利范围扩大至 16% 的家政女工。妇女署在方案方面的努力也以体面工作议程为重点。在这方面，妇女署制定了一项通过包容性增长政策和投资护理经济促进妇女获得体面就业和收入保障的旗舰方案。该方案向会员国提供技术和能力发展援助支持，以制定和执行促进性别平等的宏观经济政策和就业、社会保障、无偿护理及家务工作方案。

## 五. 承认、减少和重新分配妇女承担的无偿护理工作和家务工作

51. 无偿护理工作和家务工作已经成为妇女参与发展中的关键问题，因为它是导致性别不平等的基础。据增强妇女经济权能问题高级别小组，能否增强妇女权能很大程度上取决于能否弥合无偿工作的性别差距并投资于高质量的护理服务和体面的护理工作。基于上述理由，实现可持续发展目标的具体目标 5.4，即“认

可和尊重无偿护理和家务，各国可视本国情况提供公共服务、基础设施和社会保障政策，在家庭内部提倡责任共担”，对于促进进展至关重要。

52. 对家庭和社区的护理工作不仅对人类生命至关重要，也是所有经济体的社会和经济基础。它使“生产性”经济得以运作，因为它支持劳动队伍、儿童、老年人和残疾人的福利。<sup>27</sup> 因此，无偿护理工作和家务工作支持着货币化经济的运作；据高级别小组，保守估计妇女所做的无偿工作每年为全球贡献 10 万亿美元，相当于全球国内生产总值的 13%。但是，这项工作仍未得到记录，包括并未记入国民收入账户和劳动力调查。其对生产性经济的价值和贡献很大程度上未获承认。人们对这项工作视而不见，导致妇女和女童通过无偿护理和家务工作对经济生活作出的重大贡献被严重低估。

53. 据高级别小组，妇女承担的无偿工作量是男性的四倍，而花在有偿工作上的时间只有男性约一半的时间。同时参与有偿和无偿工作的双重责任给妇女带来了更大的时间负担，极大地限制了她们参与社会、政治和经济领域活动的机会。当没有护理服务或难以获得时，妇女就被迫陷入最脆弱的就业形势，必须兼顾护理需求和赚取收入的要求。贫穷妇女在获得护理服务方面面临特殊的挑战，在低收入国家尤其如此。

54. 要想认识到并解决一个国家内的护理不足的问题，就需要对负担得起的、高质量和可获得的护理服务(儿童保育、残疾人护理和老年人护理)进行社会投资，包括针对最边缘群体进行这方面投资。<sup>11</sup> 就像投资于有形基本基础设施(如水、电和安全运输)，以及促进同一家庭中男女更加公平地承担这类家务工作一样，这可以创造一个重新分配和减少无偿护理和家务工作的良性循环。法律改革和劳动力市场政策可以促进调节无偿护理和家务工作与有偿就业之间的关系，减少劳动力市场中的性别歧视。

#### A. 承认无偿护理和家务工作

55. 可以通过开展时间使用调查，促进承认和珍视无偿护理和家务工作的价值。该调查已经成为一种收集无偿工作数据的最常用方法。时间使用调查被用来报告人们的平均用时数据，目的是确定、分类和量化人们在某一特定时间段参与活动的主要类型。时间使用调查数据还可以对无偿护理和家务工作进行估值，并进而通过卫星账户估计其对国民收入的贡献。除此之外，时间使用调查数据可以用来展示无偿工作和贫穷之间的关联，贫穷的广义定义已不再局限于收入贫穷，而是扩大到了时间贫穷。

56. 承认、减少和重新分配无偿护理和家务工作也可受益于强有力的国家立法。例如，许多国家已制定了带薪育儿假政策的相关法律。另一些国家则制定了劳动法，要求工作场所为有年幼子女的工人提供儿童保育服务，或制定社会保障规定，使来自贫困家庭的残疾人能够享受机构护理服务。

<sup>27</sup> 妇女署，“重新分配无偿护理工作并保持高质量的护理服务：两性平等的一项先决条件”，《第 5 号政策简报》(纽约，2016 年)。

## B. 减少和重新分配无偿护理工作和家务工作，包括为此持续投资于护理经济

57. 减少和重新分配无偿护理和家务工作将要求来自公共部门和私营部门的投资。这种投资可以带来重大惠益，包括促进更多妇女参与劳动队伍，并在护理经济领域创造有偿工作机会。对包括清洁水、卫生、能源、安全道路和运输等关键基础设施的投资可以减轻时间贫穷，并提高从事家务工作的妇女的生产力。据增强妇女经济权能问题高级别小组，这些投资还大大有助于减少妇女和女童从事无偿护理和家务工作的时间。

58. 投资于面向所有家庭的体面和可负担的护理服务仍然是实现以下两点目标的最高效和直接的方式：其一，重新分配护理责任，使其从家庭责任转变为国家或社区责任；其二，鼓励更多妇女参与就业和其他经济及社会活动。这需要建立社会护理服务基础设施，因为这一设施有可能引发护理经济的有效转型，同时创造体面就业机会并减轻贫穷。<sup>28</sup>

59. 法律改革和劳动力市场政策可以促进调和无偿护理和家务工作与有偿就业之间的关系，消除劳动力市场中的性别歧视。为调和无偿护理和家务工作与有偿就业而进行的立法改革，纳入了包括育儿假和其他形式的护理假在内的规定。许多国家都实行了设立育儿假和其他护理假的法律，给予父母时间离开工作岗位，以护理子女或其他长期患病和需要护理的家庭成员。<sup>27</sup> 促进工作与生活平衡的灵活工作场所做法允许雇员缩短工作时间，或是谈判达成灵活安排，如从事非全时工作。这一做法也有利于减少和重新分配无偿护理和家务工作。

60. 为支持减少和重新分配无偿护理和家务工作，各国还实行了其他政策，如护理保险计划。这一计划是一个重要的融资机制，为那些未被立法或社保涵盖的护理工作提供保险，如老人护理。<sup>29</sup> 在一些国家，对护理提供者提供国家补贴，或是为儿童保育或老人护理服务提供津贴的做法已证明相当成功。<sup>30</sup> 进行劳动力市场改革，以消除在招聘、薪资、横向和纵向的职业隔离方面的性别歧视，也有利于实现对男女一视同仁的劳工市场激励措施，促使男女在无偿护理工作和就业间均衡分配时间。

61. 改变继续视护理和家务工作为“妇女的工作”的社会规范，对于转变人们对下列问题的看法至关重要：谁负责满足护理需求、谁需要护理、如何进行护理。重新分配家庭中的无偿护理和家务工作，并鼓励父亲和男性参与提供护理工作，

<sup>28</sup> Ipek Ilkcaracan, Kijong Kim and Tolga Kaya, *The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality, and Poverty: The Turkish Case* (Istanbul, Istanbul Technical University Women's Studies Centre in Science, Engineering and Technology and the Levy Economics Institute, 2015)。

<sup>29</sup> World Economic Forum, “Realizing human potential in the fourth industrial revolution: an agenda for leaders to shape the future of education, gender and work”, white paper (Cologne, Switzerland, 2017)。

<sup>30</sup> Jayoung Yoon, “Counting care work in social policy: valuing unpaid child- and eldercare in Korea”, *Feminist Economics*, vol. 20, No. 2 (2014)。

有利于促进家庭责任再分配。陪产假和福利等支持性政策，特别是那些不可转移的政策，有利于更均匀地分配父母间的育儿责任，同时打击性别陈见。<sup>31</sup>

## 六. 会员国为促进承认、减少和重新分配无偿护理工作和家务工作而采取的措施，以及联合国各实体提供的相关支持

62. 会员国为承认、减少和重新分配无偿护理工作和家务工作采取了一系列政策和方案。哥伦比亚将“护理经济”纳入国家会计系统，以衡量妇女对国家经济和社会发展做出的贡献。该国开展了一项全国性的时间使用调查，并设立了一个卫星账户。哥斯达黎加于 2015 年通过了一项立法，旨在说明无偿家务工作的贡献，并于 2016 年开展了一次时间使用调查，以使此类工作更加为民众所知。该国现正拟定一套办法，以对无偿护理和家务工作活动进行经济估值。萨尔瓦多政府进行了一次时间使用调查，并正在设立一个卫星账户，以承认无偿护理和家务工作。自 1979 年以来，芬兰一直开展时间使用调查，提供了关于无偿护理和家务工作的广泛和可比较的时间序列数据。

63. 芬兰市政当局负责监督由一个家庭成员或与需接受护理者关系密切的人对老年人、残疾人或病人进行的家庭护理。各市政当局制定了非正规护理标准和做法，包括最低月度津贴和法定假期。护理费需纳税，且缴纳养恤金。该国育儿假总共为 158 个工作日，并发放育儿津贴。通常情况下，津贴根据上一年的收入(经报税证实)计算。如果父母无收入，则获得最低津贴。

64. 当前柬埔寨的促进性别平等和增强妇女权能的国家战略中，包含增加获得日托和社区幼儿园设施途径的方案。罗马尼亚的国家就业战略旨在鼓励妇女参与劳动力市场，为此发展基础设施，以增加获得儿童保育设施的途径，并增加获得支持受抚养的家庭成员护理工作的服务的途径。澳大利亚提供家庭和养育赠款，向下列人群提供支助：低收入单亲或双亲家庭、承担护理幼儿的唯一或首要责任的人。土耳其制定了相关规章，允许在家或在办公室以外的地方办公。在孩子达到接受义务教育的年龄前，父母可以要求非全时工作。比利时制定法律，规定更加灵活的工作时间，同时规范了远程工作做法。

65. 意大利修改了育儿假规定，允许母亲享受五个月的产假，且向低收入家庭提供每月代金券，以帮助支付儿童保育费。为了兼顾工作和家庭，2015 年的国家预算法规定：对于那些年收入不足 2.5 万欧元的家庭，国家将按照每生/领养一个孩子 800 欧元划拨每月津贴。此外，无论在私营还是公共部门工作的工人，如果其护理未住院的重度残疾同居配偶，则可享受一次连续休假或分为多次休假，休假时长最多可达两年。如果没有同居配偶，那么这项权利属于残疾人的父母。在休假期间，津贴数与最后一次赚取的薪金相同，但最多不超过每年 43 579 欧元。

<sup>31</sup> Willem Adema, Chris Clark and Olivier Thévenon, “Background brief on fathers’ leave and its use” (OECD, 2016).

66. 在赞比亚，女性雇员享有 14 周产假，男性享有最多 10 天育儿假，男女均享受全薪和全部福利。肯尼亚 2007 年就业法规定了三个月的全薪产假和两周的育儿假。斯洛文尼亚支持开展各项活动，促进更加平等地分担育儿假，并鼓励男性积极承担起父亲的角色，包括采取措施促进非全时工作。萨尔瓦多目前正制定一项针对护理的社会共同责任政策，该政策旨在确定并推广公共政策，以重新分配男女在家庭内承担的无偿护理和家务工作。

67. 联合国系统实体也支持旨在承认、减少和重新分配妇女无偿护理和家务工作的举措。联合国粮食和农业组织的干预措施侧重于减少农村妇女和女童在收集和用作燃料的生物物质上花费的时间和精力。粮农组织还引入了节省劳力的农业技术和做法，以减少女性农民的工作量。

68. 世界卫生组织把重点放在倡导改变跨国政策，在原籍国和目的地国均承认从事护理工作的女性移民。这些努力包括解决其法律地位、劳工权利和健康保险。

## 七. 结论和建议

69. 促进性别平等和增强所有妇女和女童权能是《2030 年可持续发展议程》的核心，也是实现其“不让任何一个人掉队”的承诺的核心。尽管在增强妇女权能的许多方面取得了进展，但这些变化带来的结果对男女并不平等。在世界各地，妇女依旧无法获得同工同酬，且相比于男性，获得养老金的可能较低。这意味着她们的一生都面临着巨大的收入不平等。妇女承担大量无偿护理和家务工作，这使得她们无法与男性平等地获得体面就业机会。

70. 需要在许多领域采取行动，包括通过创造体面就业机会，推动妇女从非正规就业向正规就业转变。扩大社会保障的覆盖面对于提升妇女的收入保障至关重要。将需要采取行动承认妇女有偿和无偿工作对于经济增长的贡献，并承认、减少和重新分配无偿护理和家务工作。还将需要采取行动，以促进妇女获得和控制土地、财产和金融服务等资产的能力。现在仍然迫切需要消除法律障碍和摒弃歧视性立法，这些法律和立法阻碍了实现性别平等和增强妇女权能。这要求把重点放在最边缘化的妇女和那些面临多重和交叉歧视形式（包括基于阶级和工作地位的歧视）的妇女身上，并确保她们的诉求和看法在决策进程中得到表达、尊重和落实。

71. 实现《2030 年议程》要求在落实可持续发展目标和具体目标时，将性别问题纳入主流。如果无法实现性别平等和增强妇女权能，那么在全世界消除各种形式贫穷的总体愿景就如同一纸空文。

72. 为扩大努力，以加快妇女从非正规就业转向正规就业，包括获得体面工作和社会保障，并有效支持承认、减少和重新分配妇女从事的无偿护理和家务工作，包括为此持续投资于护理经济，鼓励会员国考虑以下政策措施和行动：

(a) 推动制定促进性别平等的宏观经济政策，通过增加对经济部门的投资支持为妇女创造充分的生产性就业机会和体面工作的机会，从而增加对妇女劳动力的需求；

(b) 采取政策扩大财政空间并调集足够资源，增加在有形和社会护理基础设施上的投资，包括增加在水和卫生基础设施、可再生能源以及节约时间和能源的基础设施和技术上的投资，从而投资于性别平等和增强妇女权能；

(c) 扩大公共支出或调整公共支出优先次序，为男女提供促进性别平等的终身社会保障；

(d) 推动制定政策，通过增加妇女拥有或经营的企业获得信贷的机会，强化针对妇女的普惠金融；

(e) 确保国内法中纳入核心劳工标准，包括最低工资，并保障非正规就业工人的劳动合同、工人福利和劳工权利，并消除工作场所中基于性别、种族背景、移民状况或残疾状况的歧视；

(f) 实行法律和监管框架，采取包括护理假政策、护理保险计划、平衡工作与生活的灵活工作地点做法、体面工作时间、向主要护理者进行现金转移支付或支付子女抚养费在内的措施，以减少和重新分配妇女从事的无偿护理和家务工作；

(g) 采取措施，通过开展时间使用调查和设立卫星账户，承认无偿护理和家务工作对国民经济的贡献；

(h) 保护集体谈判权和结社自由，使女性工人，特别是从事非正规工作的女工，得以组织并加入公会和工人合作社；

(i) 采取措施，增加妇女获得生产性资源和资产的机会，这些资源和资产包括数字技术、土地、财产和包括小额信贷在内的金融服务。

73. 鼓励联合国系统内实体和其他国际组织通过下列方式支持会员国：

(a) 在促进性别平等的经济和社会政策领域提供技术支持、政策咨询和能力发展，以促进妇女充分就业和获得体面工作；

(b) 提供技术和政策支持，以制定和落实法律和监管框架，这些框架承认从事各种形式的非正规就业的女工享有以下权利：劳工法律、安全的工作环境、最低工资和工作场所其他保护性措施；

(c) 提供技术支持，为男女制定促进性别平等的终身社会保障政策，尤其重视非正规经济部门的工人，包括为此分享经验教训和最佳实践做法；

(d) 提供技术支持，并加强国家统计局和区域统计委员会的能力建设，以通过定期开展时间使用调查计量无偿护理和家务工作，并设立卫星账号，以评估此类工作对国民收入的贡献；

(e) 提供技术支持并加强国家统计局的能力，以协助收集、列表、传播和使用非正规就业数据，并按照性别、收入、年龄、种族、族裔、移民状况、残疾情况和地理位置进行分类。