



大会

Distr.: General
17 June 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 22(b)

消除贫困和其他发展问题：妇女参与发展

关于妇女在发展中的作用的世界概览

秘书长的报告

消除妇女收入贫穷和时间贫困为何对可持续发展至关重要

摘要

《关于妇女在发展中的作用的世界概览》重点关注某些新出现的影响妇女在国家、区域和国际经济中发挥作用的发展议题，每五年向大会第二委员会提交一次。大会第 [69/236](#) 号决议请秘书长更新《世界概览》供大会第七十四届会议审议。本世界概览(第八版)重点阐述造成妇女严重收入贫困和时间贫穷的原因，分析为何要将综合施政作为实现可持续发展、特别是在低收入背景下实现可持续发展的及时和重要手段，克服在这方面对妇女的双重束缚。

* [A/74/50](#)。



目录

	页次
一. 消除妇女收入贫困和时间贫困为何对可持续发展至关重要.....	4
A. 导言	4
B. 当前情况	6
C. 在《2030 年议程》框架内消除妇女收入贫困和时间贫困.....	10
D. 认识并衡量妇女贫困：差距和挑战	13
E. 第八版《世界概览》简介	15
二. 认识妇女的贫困：收入和时间贫困及护理工作压力.....	16
A. 导言	16
B. 妇女的收入贫困和护理工作压力	17
C. 妇女的时间贫困和耗损	24
D. 利用公共服务和基本基础设施受限的情况	31
E. 多重形式的歧视和落在最后的人：日益加深的贫困和不利处境.....	35
三. 加强时间贫困妇女的收入保障：促进性别平等的社会保护制度的作用.....	36
A. 导言	36
B. 严酷的权衡：妇女贫困与艰苦有偿和无偿工作的恶性循环.....	36
C. 社会保障在加强妇女收入保障方面的作用	39
D. 通过劳动力市场干预加强妇女收入保障	47
E. 加强妇女收入保障的政策和方案的经验教训	56
四. 打破妇女收入贫困和时间贫困的循环：基本基础设施和公共服务的作用.....	57
A. 导言	57
B. 妇女获得基本基础设施和公共服务	58
C. 减少耗损、时间贫困和收入贫困的政策优先事项.....	63
D. 设计公共服务和基本基础设施，减少妇女收入贫困和时间贫困的经验教训.....	79
五. 筹集投资资金，建设收入保障和减少妇女时间贫困.....	80
A. 导言	80
B. 将社会政策支出作为一项投资	81

C. 增加社会投资所面临的财政约束	83
D. 通过调集资源和分配战略减少妇女收入贫困和时间贫困.....	86
六. 结论和建议	91
A. 在制定消除贫困和可持续发展战略时优先考虑性别平等以及无偿护理和家务问题....	92
B. 加强妇女整个生命周期特别是抚养子女阶段的收入保障.....	93
C. 减少妇女的时间贫困以及繁重枯燥的无偿护理和家务.....	93
D. 加强筹资、参与、监测和问责	94

一. 消除妇女收入贫困和时间贫困为何对可持续发展至关重要

A. 引言

1. 随着“不让任何人掉队”的理念越来越为全球所关注，深入了解贫困如何以独特方式影响和限制妇女生活、以此为手段指导政策行动的时机已经成熟。无偿护理和家务可增进人的福祉，也可通过适合、有益、有学习能力和富有创造力的劳动力再生产促进经济增长。然而，妇女为这项工作承担了过于沉重的责任，使她们更容易陷入贫困。歧视性社会规范和性别陈规定型观念将妇女和女童定位为默认护理者，¹ 这意味着妇女更难获得体面的有偿工作，更难实现经济独立，也更为养老积累储蓄、资产或退休收入。

2. 人们因性别和家庭收入状况不同，承担无偿护理和家务的代价和责任生来就不平等。较贫困妇女不得不承担繁多工作和更多的无偿护理和家务，往往是在恶劣的物理条件和环境条件下这样做，才能弥补她们无法享有或无力获得公共服务或省时技术的缺憾，对她们来说，这些服务或技术无法获得，也负担不起。贫困妇女还因经济需要而被迫从事脆弱和缺乏保障的工作来养家糊口。贫困妇女花费大量时间从事艰苦有偿和无偿工作，不仅造成收入贫困和时间贫困的恶性循环，还导致使她们身心疲惫。² 在发展中国家和发达国家，妇女承担过重无偿护理和家务是一个普遍模式，在低收入环境中，由于无法享受公共服务和基本基础设施，这种情况愈演愈烈。

3. 收入贫困和时间贫困的双重束缚对于那些往往要照顾幼童的育龄妇女尤为明显。这可能导致贫困的代际传播，表现为儿童贫困以及少女因承担无偿护理和家务时间太长而遭受剥夺。³ 这种额外负担危及妇女和女童的教育和培训机会，有可能加深其脆弱性，使其一生穷困潦倒。这些代际驱动因素对性别平等、增强妇女权能和妇女享受人权具有重大影响，对消除贫困和不平等、提高福祉和实现可持续发展也会产生更广泛和更长期的影响。⁴

4. 尽管时间利用问题对于了解妇女贫困经历十分重要，但传统贫困指标包括多维指标往往忽视了这个方面。研究时间贫困与收入贫困之间的关系就会发现，当

¹ Joan C. Tronto, *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice* (New York and London, New York University Press, 2013)。

² Deepta Chopra and Elena Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work – Global Synthesis Report for Women's Economic Empowerment Policy and Programming* (Brighton, Sussex, Institute of Development Studies, 2017)。

³ 国际劳工组织(劳工组织),《2012-2016 年全球童工估计: 结果和趋势》, (日内瓦, 2017 年), 第 1.7 节。

⁴ 见 E/68/293; 另见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署),《重新分配无偿护理并保持高质量护理服务: 性别平等的先决条件》, 第 5 号政策简报, 纽约, 2016 年。

与收入赤字一起模拟和计算时间赤字时，贫困率显著增加。⁵ 收入贫困和时间贫困和往往还与健康、教育和其他福利指标等领域的匮乏同时出现。对妇女和女童来说，收入贫困和时间贫困相互交织，使她们参加教育和享有良好健康、休息和休闲的能力受到影响，耗损了她们的精力。⁶

5. 承认、减少和重新分配无偿护理和家务是性别平等的核心问题，这已在国际规范和标准中得到适当阐述。1995 年，第四次妇女问题世界会议的《北京宣言》和《行动纲要》强调了解决男女有偿和无偿工作分配不平等问题的重要性，认为这是实现性别平等的重要一步。若干国际人权条约，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》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》都为缔约国解决这个问题规定了具有法律约束力的义务。上述这些条约建立的国际人权框架得到了劳工标准的补充，特别是国际劳工组织(劳工组织)的《1981 年有家庭责任工人公约》(第 156 号)、《2000 年保护生育公约》(第 183 号)和《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

6. 可持续发展目标的具体目标 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尊重无偿护理和家务和促进这类工作责任共担的重要性。妇女地位委员会第六十三届会议通过的商定结论(E/2019/27-E/CN.6/2019/19, 第一章, A 节)确认，社会保障制度、获得公共服务和可持续基础设施没有充分满足护理者和受护理者的需要。商定结论还确认需要采取综合办法，设计、执行和评价社会保障制度、公共服务和可持续基础设施以满足妇女和女童的需要，并认可和尊重无偿护理和家务。委员会表示必须酌情制定和执行参与式敏感对待性别问题的消除贫穷综合战略，通过社会保障制度、提供公共服务和可持续基础设施等办法，解决社会问题、结构性问题和宏观经济问题，确保妇女和女童享有适当生活水平。

7. 《关于妇女在发展中的作用的的世界概览》第七版(A/69/156)阐明了实现性别平等和搭建可持续发展道路的双重挑战。本文是《世界概览》的第八版，其中分析为何将采取综合政策克服妇女严重收入贫困和时间贫困作为实现可持续发展目标的优先目标。报告着重分析了人的生理、财务和情感可持续性，以及收入贫困和时间贫困对妇女和女童产生的耗损效应，并在秘书长关于通过社会保障制度、提供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报告(E/CN.6/2019/3)的基础上作了进一步阐述。

8. 针对无偿护理和家务的施政办法可对性别平等和实现可持续发展目标产生深远影响。例如，可以制订政策着重为女童提供自行车以减少她们上学所需时间，

⁵ Ajit Zacharias, Rania Antonopoulos and Thomas Masterson, *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty* (United Nations Development Programme and Levy Economics Institute of Bard College, 2012)。

⁶ 联合国妇女发展基金(妇发基金), “The progress of women: empowerment and economics”, in *Progress of the World's Women 2000*, UNIFEM biennial report (New York, 2000); and Shirin M. Rai, Catherine Hoskyns and Dania Thomas, “Depletion: the cost of social reproduction”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 16, No. 1 (2014)。

从而提高她们完成学业的机会。在公共工程方案中考虑和满足妇女照顾幼童的需要，也可同时减轻贫困妇女的收入贫困和时间贫困。投资于水和能源等基础设施可以提高妇女有偿和无偿劳动的生产率。还要通过在社会保障、公共服务和基础设施领域进行投资，扩大妇女赚取收入的机会，减轻她们的护理负担，这些目标并非互不关联；它们之间有着千丝万缕的联系。实现这两个目标都需要在有形基础设施和社会基础设施领域进行投资，并重视护理文化建设。⁷

9. 本节概述当前消除妇女收入贫困和时间贫困的情况，重点介绍更广泛的背景，即全球经济环境、气候变化、日益加剧的不平等、妇女生计状况和体面工作机会带来的挑战；分析一系列与性别平等以及增强妇女和女童权能、无偿护理和家务、消除贫穷、教育、卫生、体面工作和基础设施有关的可持续发展目标之间的重要协同作用；介绍如何认识妇女贫困问题及其演变情况，着重说明妇女的时间贫困作为贫穷的一个关键但往往被忽视的方面所具有的严重性；并综述报告以下各章节的叙述脉络。

B. 当前情况

1. 全球经济不确定性、日益加剧的不平等和环境威胁

10. 大会在《2030 年可持续发展议程》中作出前所未有的承诺，即消除各种形式的贫困和不平等，包括坚定承诺实现性别平等和不让任何人掉队。然而，尽管世界在消除极端贫困方面继续取得进展，但其成果在国家之间和国家内部参差不齐。主要生产和消费模式都朝着严重不可持续的方向越走越远，自然资源过度开发、生境和生物多样性丧失以及土地、海洋和大气污染等情况日益明显。这些趋势进而又对实现可持续发展目标构成威胁。

11. 正如第七版《世界概览》所述，不可持续的发展模式和环境退化对低收入国家造成过于严重的影响，有可能加剧性别不平等，因为妇女和女童往往受到过于严重的经济、社会和环境冲击和压力。为防止出现这种情况，今后的工作和生计必须以可以减少不平等现象、保障经济安全并具有环境可持续性的包容发展模式为前提。⁸

12. 2015 年，极端贫困人数为 7.36 亿人，比 2013 年减少 6 800 万人。然而，过去 25 年来，驱动极端贫困人数减少的原因，在很大程度上是由于中国和最近南亚国家成功使千百万人摆脱贫困。与此形成对比的是，撒哈拉以南非洲的减贫速度则慢得多。根据历史增长率，世界银行估计，到 2030 年世界上有多达 87% 的赤贫人口可能生活在撒哈拉以南非洲。⁹ 由于以家庭普查数据为基础的传统贫困计量方法使用家庭总收入或总消费数据计算人均收入，因此对贫困的性别分析十分有限(见 D 节)。

⁷ Nancy Folbre, “Developing care: recent research on the care economy and economic development”, paper commissioned by the International Development Research Centre, 2018。

⁸ 劳工组织，《争取更光明的未来：劳动世界的未来全球委员会》(日内瓦，2019 年)。

⁹ 世界银行，《2018 年贫困与共享繁荣：贫困拼图》(华盛顿特区，2018 年)。

13. 近年来，特别是 2010 年后，由于增长不确定性和商品价格的波动，减贫速度开始趋缓，¹⁰ 并可能持续低迷。¹¹ 最近几十年的经济增长模式表明，高增长率地区往往伴随着收入水平提高和财富不平等。¹² 虽然关于不平等的辩论主要集中在家庭之间的收入不平等和再分配政策的必要性上，但应用性别平等视角也产生了一些重要问题，涉及贫困家庭妇女陷入社会经济困境的驱动因素，如无偿护理和家务。¹³

14. 国家内部和国家之间的不平等仍然令人感到严重关切。在有 2011-2016 年可比数据的 92 个国家中的一半以上国家中，最底层的 40% 人口的增长率高于全国平均水平，符合可持续发展目标的具体目标 10.1；然而，最底层的 40% 人口占总收入或总消费的比例却不到 25%，而在许多国家，最顶层的 1% 赚取收入者的这个比例却令人严重关切(E/2019/68，第 31 段)。尽管大多数国家内部的不平等程度日趋严重，全球收入不平等情况虽然十分严重，但比率一直在下降，自 2000 年以来尤甚。吉尼指数作为计量收入分配的统计指标，从 1988 年的 69.7 降至 2013 年的 62.5；¹⁴ 然而，如果将中国从数据中剔除，下降幅度则微乎其微。此外，62.5 的吉尼指数仍然很高，表明世界上每个人的生活水平仍有很大不同，而且很可能在很长一段时间内都会如此。¹⁵ 一个人出生或居住在哪个国家在很大程度上仍然决定着他的收入；例如，美利坚合众国最底层的 5% 人口仍比 68% 的世界人口富有。¹⁶ 支撑发达国家和发展中国家收入差距的是就业机会和生计方式的重大差异，为应对人生意外情况和系统冲击而提供收入保障的社会保障制度也有重大差异。¹⁷

15. 经济差距和民粹主义助长政治和社会两极化、对自然资源的争夺和环境退化、各行其是的非国家武装行动体以及对新出现的冲突缺乏政治解决方案，这些仍是全球不安全状况的主要肇因(A/73/392，第 4 段)。在某些方面，发展中国家和发达国家追求性别平等的努力不断受到威胁，一些保守势力和极端主义团体纷纷跳出

¹⁰ 同上。

¹¹ François Bourguignon, “Global versus national inequality”, 国际社会科学理事会、发展研究院和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)刊文, 《2016 年社会科学报告：挑战不平等：迈向公正世界的途径》(巴黎, 2016 年)。

¹² Ashwani Saith, “Inequality, imbalance, instability: reflections on a structural crisis”, *Development and Change*, vol. 42, No. 1 (January 2011); and Hai-Anh Dang and Peter Lanjouw, “Inequality in India on the rise”, Policy brief, vol. 6/2018, (Helsinki, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2018)。

¹³ Shahra Razavi, “Rising economic and gender inequality: intersecting spheres of injustice”, 《2016 年社会科学报告》刊文。

¹⁴ 世界银行, 《2016 年贫困和共享繁荣：迎击不平等》(华盛顿特区, 2016 年)。

¹⁵ Yusuf Bangura, “Convergence is not equality”, *Development and Change*, vol. 50, No. 2 (March 2019)。

¹⁶ Branko Milanovic, *The Haves and the Have-nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality* (New York, Basic Books, 2011); and Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2016)。

¹⁷ Yusuf Bangura, “Convergence is not equality”。

来，调集力量，越来越疯狂地抵制性别平等或妇女和女童人权的实现。这种力量存在于不同领域，具有不同的表现形式。然而，一个共同特点就是滥用宗教、传统和文化来限制妇女的人权，特别是限制妇女对自己的身体和性行为的权利，以及妇女和女童参与公共生活，包括参与教育机构、劳动力市场和政治生活的权利，并巩固陈规定型的性别角色(E/CN.6/2015/3，第 378 段)。

2. 生计和体面就业：妇女公平竞争的环境仍不存在

16. 在许多发展中国家，增长并没有带来旨在提供体面就业机会的经济结构转型，过去 20 年来，大多数区域的妇女劳动力参与率几乎没有提高，¹⁸ 妇女承担的无偿护理和家务份额过高就是一个制约因素。

17. 根据劳工组织的资料，失业率、特别是妇女失业率仍然高得令人无法接受。¹⁹ 世界就业人口中有 20 亿人从事非正规工作，占全球就业人数的 61.2%。非正规工作指的是在缺乏劳动监管、并在几乎没有或完全没有社会保障覆盖的情况下工作，对可持续发展构成重大挑战。在非正规工作的庞大类别中，妇女往往处于较不利的地位，比男子更有可能在更脆弱的环境下工作，包括从事家务和居家工作。这些劳动者类别也很难得益于通常的社会保障、劳工监管和税收政策。虽然不是所有非正规部门的劳动者都是穷人，但按家庭计量的贫困和按人头计量的非正规工作之间有着很强的正相关关系。此外，大多数人从事非正规工作不是出于选择，而是因为是在正规经济中没有机会。²⁰

18. 过去 20 年的主要成就之一，是妇女和女童有了越来越多的受教育机会，这对妇女和女童的终身机会产生了积极影响。发展中国家的中等教育出勤率与早婚和青春期生育率下降有关联。²¹ 自 2000 年以来，全球女童中等教育入学率从 53.1% 提高到 64.8%。²² 还有更多的工作要做，既要弥合不同女童群体之间的巨大差距，还要帮助农村地区、少数族裔群体和最贫穷家庭的女童。此外，在缩小教育方面的性别差距的同时，劳动力市场的成果和妇女有效获得经济机会的情况并没有得到类似的改善。²³

¹⁸ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步：家庭在不断变化的世界中》。

¹⁹ 劳工组织，《世界就业与社会展望：2018 年趋势》(日内瓦，2018 年)。

²⁰ 劳工组织，《非正规部门的妇女和男子：统计情况》，第 3 版(日内瓦，2018 年)。

²¹ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

²² 妇女署，《化承诺为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》(纽约，2018 年)。

²³ James Heintz, “Stalled progress: recent research on why labor markets are failing women”, paper commissioned by the International Development Research Centre, 2018。

19. 事实上,过去 20 年来,劳动力市场指标中的性别差距并没有大幅缩小。²⁴ 妇女获得经济机会可以增进她们的福祉,扩大她们在家庭内外的话语权,同时帮助她们的家庭抵御经济贫困。²⁵ 在解除关系的情况下,无论是由于离婚、分居还是丧偶,拥有自己的收入或资产对妇女来说也至关重要。²⁶ 虽然妇女通过家庭内部的资金划转,可以而且经常切实从家庭成员特别是伴侣的收入中受益,但分配收益的办法可能并不总是对她们有利。

20. 拉丁美洲和加勒比地区妇女劳动力参与率发生了最显著的变化,参与率上升了 10 个百分点,从 1998 年的 57% 升至 2018 年的 67%。撒哈拉以南非洲的女性妇女劳动力参与率也很高,同期略有上升。对比之下,中亚和南亚区域的参与率从本已较低的基数又下降了 2 个百分点,1998 年至 2018 年期间从 36% 下降到 34%。从这些总体数据背后的模式看,结婚或结合对女性加入劳动力队伍的可能性产生抑制作用,而对男性的影响则恰恰相反。²⁷ 虽然并非在所有地方,但家里有幼儿往往也会降低妇女劳动力参与率,而对男性的影响则恰恰相反。妇女负责育儿和烹饪或清洁等家务,而男人负责养家糊口等歧视性社会规范和性别陈规定型观念,都为上述结果提供了支撑。

21. 除了劳动力市场中的性别不平等外,获得社会保障方面存在的重大差距也对妇女收入和时间贫困产生影响。虽然自 1990 年代中期以来社会保障覆盖不断扩大,但由于一直采取紧缩措施,近年来没有再取得什么进展。²⁸ 综合社会保障制度覆盖的人口不到世界人口的三分之一,在那些仍然被排除在外的人口中,妇女所占比例依然过高,其部分原因是,大多数国家的社会保障制度都对不间断、全职和正规就业人口予以优待。²⁹ 在这方面,秘书长在其提交的报告(E/CN.6/2019/3)中强调,迫切需要按照劳工组织的《2012 年社会保障底线建议书》(第 202 号)建立促进两性平等的国家社会保障最低标准。

²⁴ 劳工组织,《实现性别平等的重大突破:为所有人创造更美好的就业未来》(日内瓦,2019 年)。

²⁵ Mieke Meurs and Rita Ismaylov, “Improving assessments of gender bargaining power: a case study from Bangladesh”, *Feminist Economics*, vol. 25, No. 1 (2019); Naila Kabeer, Simeen Mahmud and Sakiba Tasneem, *Does Paid Work Provide a Pathway to Women’s Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh*, Institute of Development Studies Working Paper, 2011, No. 375 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2011); and Amartya K. Sen, “Gender and cooperative conflicts”, in Irene Tinker, ed., *Persistent Inequalities: Women and World Development* (New York, Oxford University Press, 1990)。

²⁶ 妇女署,《2019-2020 年世界妇女的进步》。

²⁷ 同上。

²⁸ 见 E/CN.6/2019/3; 另见 Isabel Ortiz and others, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, 扩大社会保障系列工作文件第 53 号(2015 年。日内瓦,劳工组织)。

²⁹ 劳工组织,《2017-2019 年全球社会保障报告:普及社会保护,实现可持续发展目标》(2017 年,日内瓦)。

C. 在《2030 年议程》框架内消除妇女收入贫困和时间贫困

22. 《2030 年议程》的独特之处在于认识到其可持续发展目标和具体目标之间相互联系、相辅相成，强调指出一个理念，即一个具体目标能否实现，取决于其他具体目标能否达成。因此，消除贫困与性别平等、教育、保健、体面工作和提供基本基础设施等其他目标方面的进展密切相关。可持续发展目标 5 将无偿护理和家务列入具体目标(见方框一)，强调必须认可此类工作的社会和经济价值，减轻劳动量和辛苦程度，并在家庭和社会中重新分配这类工作，以实现性别平等和可持续发展。³⁰ 一些国家用“卫星账户”衡量并突显非市场工作体量之大及其对经济意义。

方框一

界定无偿护理和家务

直接护理要求亲自动手或面对面的接触，往往需要情感联系，例如喂养儿童或为老年人洗澡。相比之下，家务(或家务活)，如打扫卫生和清洗衣物，有时称为间接护理，其中的人际接触可以微乎其微。这类为照护工作创造条件的活动会占用大量时间。为生产家用物品而进行的劳作，例如自种食物、收集薪柴或取水，虽然没有报酬，但不属于无偿护理工作；这类劳作属于国民账户体系中的生产范围，但除了在时间使用调查中，对此工作鲜有准确的计量或估价。然而，无偿护理和家务被明确排除在国民账户体系之外，因此被传统经济分析所忽视。^a

时间使用调查是衡量照料儿童和长期护理，即照料因衰老或残疾而需要帮助的成人所需时间的重要工具。许多调查要求受访者报告他们在一天或几天中花多少分钟做无偿护理和家务，以及直接护理活动的对象和地点。但是，时间使用调查往往无法反映花在“监督”类或“随叫随到”类职责，即护理者为某人负责却不参与其任何具体活动的时间。事实上，对反映这类监督职责的时间使用调查进行的分析表明，这类工作非常耗时，对妇女而言尤其如此。^b

^a Folbre, “Developing care”。

^b Michelle J. Budig and Nancy Folbre, “Activity, proximity, or responsibility? Measuring parental childcare time”, in Nancy Folbre and Michael Bittman, eds., *Family Time: The Social Organization of Care* (Abingdon, Oxon, United Kingdom, Routledge, 2004)。

23. 尽管可持续发展目标将无偿护理和家务作为优先事项，但促进增强妇女经济权能、助力经济增长的战略往往忽视了妇女在无偿护理和家务上花费的大量时间，以及非市场工作对家庭、社会和经济价值。³¹ 这些战略都有一个基本假定，即每个人都有足够时间专门用于赚取收入，或有足够资源购买市场替代

³⁰ 妇女署，《化承诺为行动》。

³¹ Kweilin Ellingrud and others, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in the United States* (McKinsey Global Institute, 2016)。

品，如付费托儿服务或现成膳食，来弥补因赚取收入而在照料和家庭生产方面的时间不足。³² 正因为这种认识，认为妇女的时间具有无限弹性的观念变得根深蒂固。人们认为增强妇女经济权能可助力经济增长，是一种双赢局面，这种论调忽视了过劳给最贫困妇女带来的危险，因为她们疲于应付紧张沉重的有偿和无偿工作，最终导致时间贫困和耗损(见方框二)。

方框二

界定时间贫困和耗损

广义而言，时间贫困指个人因有偿工作过量以及无偿护理和家务过多而缺乏满足基本休息和休闲需求的必要时间，也称为自由支配时间。^a 支撑这个概念的基本假设是，按日时数计算，妇女与男性相比承担的无偿护理工作十分沉重，无法投入更多时间甚至没有任何时间从事有偿工作，因而按货币计量或从多维角度看，长期处于贫困状态。这一概念的另一隐含之意为，过劳无论有偿无偿影响休闲和自身护理，尤其是睡眠和休息。^b

耗损概念着重说明无偿护理和家务对个人、家庭和社区产生的后果。如将无偿护理和家务方面的付出与医疗、赚取收入和闲暇时间方面的流入综合计算，结果低于人类生理、财力和情感可持续性阈值，就会出现耗损。^c 对个人而言，耗损可以是身心耗损，衡量指标可包括体重指数(BMI)低、疲劳、失眠、自我价值意识下降、自我支配时间不足、没有时间享受友谊和参与社区生活等。对家庭而言，耗损可体现为家庭集体资源减少，例如，工作日延长导致家人共度时间减少或用于开展基本家庭活动的可支配收入下降。对社区而言，耗损可指缺乏社区帮扶和联络的资源。^d

^a Clair Vickery, “The time-poor: a new look at poverty”, *Journal of Human Resources*, vol. 12, No. 1 (Winter, 1977)。

^b Jacques Charmes, 向关于妇女在发展中的作用的世概专家会议提供的意见, 纽约, 2019年2月4日和5日。

^c Rai, Hoskyns, and Thomas, “Depletion”。

^d 同上。

24. 无偿护理和家务是个人、家庭、社会和经济赖以生存和繁荣的基础，与可持续发展的多个方面密切相关。由于这类工作大多由妇女(和女童)承担，因而，这会妨碍她们从事创收工作，限制她们脱贫的能力，使她们难以实现经济独立、积累储蓄、资产或退休收入，从而分别妨碍了可持续发展目标 8、1 和 5 的实现。在低收入家庭，无偿护理和家务相关的时间投入和辛劳程度，将因基本基础设施(如自来水、现场卫生设施、电力和交通)的供应和质量以及能否获得研磨机和高效灶具等省时器具(可持续发展目标 6、7、9 和 11 所述要素)而大不相同。当贫困家庭的妇女寻求通过有偿就业增加收入时，若没有提供附加服务和基础设施，这种工作很有可

³² Ajit Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*, Policy Note, No. 2017/4 (Levy Economics Institute of Bard College, 2017)。

能会极为繁重且薪资微薄；她们很可能继续遭遇收入贫困和时间贫困，以及可持续发展目标 3、11 和 4 所述健康、住房和教育等领域的其他困难。³³

25. 然而，无偿护理和家务负担的重新分配构成挑战。低收入家庭往往没有通过市场替代品，例如购买现成食品或雇用护工，减少和外包无偿护理和家务的选择；由于歧视性社会规范和性别陈规定型观念作祟，也无法轻易将这些任务从妇女和女童重新分配给男子和男童。贫困家庭的妇女和女童从事的高强度无偿护理和家务会形成贫困陷阱。妇女因为承担无偿职责花费大量时间精力而在寻求创收机会方面受到限制，她们因为收入贫困也没有能力减少与无偿护理和家务相关的时间投入和辛苦劳作。³⁴

26. 在这种情况下，贫困妇女的无偿护理和家务职责可能会转移给年龄大一点的子女，特别是女儿，她们通常花费大量时间照料兄弟姐妹。无论女童还是男童，这种责任转移的后果极为严重，因为这会占用他们放学后的时间和精力，或造成今后学习成绩不佳或辍学。³⁵ 人们通常认定，无论社会经济和人口如何变化，家庭特别是家中妇女会继续为家人提供照料。但女性的时间并不具有无限弹性，应付性策略可能会产生意想不到的后果。³⁶ 例如，在出现健康危机的情况下，女童可能因为花时间打水和照顾卧床不起的家人而旷课。妇女因为照顾老年亲属，可能不得不减少创收工作或放弃晋升和培训机会。

27. 《2030 年议程》还承诺不让任何一个人掉队，因为认识到不同类型的平等现象，无论纵向(如收入)不平等还是横向(如社会群体)不平等，往往相互交织、恶性循环，使得不利处境雪上加霜。³⁷ 在全球不平等日益加剧的背景下，认识无偿护理和家务所用时间的差异至关重要。例如，若是生活在农村，妇女用于无偿护理和家务的时间往往会增加。³⁸ 这是由于农村地区普遍较难获得省力技术、加工食品以及自来水等基本基础设施，在过度拥挤的城市贫民窟，基础设施和服务缺失的问题可能同样严重(见第四节)。³⁹

28. 印度的时间使用数据显示，贫困家庭的妇女将高达 24%的工作时间用于收集薪柴和取水，而非贫困家庭的妇女用于此类任务的时间约为前者的一半，

³³ Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*.

³⁴ 同上。

³⁵ Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*.

³⁶ Diane Elson, "Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment", in Diane Elson, ed., *Male Bias in the Development Process* (Manchester, United Kingdom, and New York, Manchester University Press, 1995).

³⁷ Stephan Klasen and Marc Fleurbaey, "Leaving no one behind: some conceptual and empirical issues", 发展政策委员会第 44 号背景文件, [ST/ESA/2018/CDP/4](https://www.un.org/development/desa/policy/ST/ESA/2018/CDP/4/)(纽约, 联合国, 经济和社会事务部, 2018 年)。

³⁸ 劳工组织, 《照护工作和照护职业对体面工作未来的影响》(日内瓦, 2018 年), 图 2.10。

³⁹ Sylvia Chant and Cathy McIlwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future* (Abingdon, Oxon, United Kingdom, Routledge, 2016)。

即 12%。⁴⁰ 在以全球标准衡量经济不平等程度相对较高的拉丁美洲国家，收入最低的五分之一人口中的妇女用于无偿护理和家务的时间远多于最富有的五分之一人口中的妇女在同类任务上所用的时间。⁴¹ 另一个突出现象是，不论家庭收入水平高低，男性对这些工作投入的时间普遍较少。

29. 解决妇女严重的收入贫困和时间贫困问题需要采取公共政策综合办法，在有利的宏观经济环境中，将社会保护、公共服务、基础设施和体面工作方面的行动结合起来。虽然现金转移等社会保护工具已日益成为减少收入贫困、增加公共卫生和教育服务需求的普遍手段，但要促进性别平等，就需要在制定工具和更广泛的社会保护制度时考虑到妇女从事无偿护理和家务的负担，确保充分投资于优质且可负担得起的公共服务，并确保妇女可获得这些公共服务(见第三和第四节)。对运输、电力和供水等领域有利于性别平等的基础设施进行投资，对于解放妇女的时间、提高她们有偿及无偿工作的生产率至关重要。例如，畅通的农村道路网络和安全的城市交通系统，可以提高妇女和女童的流动性，使她们得以进入市场、接受教育和培训，并获得其他公共服务。同样，如果没有负担得起的儿童保育服务，妇女往往难以获得体面工作，从而无法通过就业享有社会保障。

30. 然而，收入贫困和时间贫困并非总是如影相随。虽然有些穷人劳动负担过重，但也有人可能因缺乏有偿就业机会而被迫无所事事、失业、就业不足或因找不到工作而灰心丧气。⁴² 因此，需要制定政策刺激生计及劳动力需求。投资于社会基础设施和护理服务的一个好处包括，减轻妇女无偿工作的辛劳程度、提高她们无偿工作的生产率，从而增加女性劳动力的“供应”；刺激对女性劳动力的“需求”并在护理部门以及能源和运输等基础设施服务领域创造新的就业机会。⁴³

31. 《2030 年议程》为综合施策、全面解决妇女严重的收入贫困和时间贫困问题提供了独一无二的机会。这种办法将在贫困、营养、保健、教育、性别平等、水和环境卫生、基础设施、体面工作和包容性增长等多项可持续发展目标方面产生显著的协同增效作用，推动全面取得进展。

D. 认识并衡量妇女贫困：差距和挑战

32. 认识妇女贫困经历的一大挑战在于以何种理念共同制定贫困衡量标准。参照国际或国家界定的贫富收入水平制定的收入贫困衡量标准，一般以家庭调查数据

⁴⁰ Indira Hirway, “Understanding poverty: insights emerging from time use of the poor”, in Rania Antonopoulos and Indira Hirway, eds., *Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries* (New York, Palgrave MacMillan, 2010)。

⁴¹ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁴² Diane Elson, “Unpaid work, Millennium Development Goals and capital accumulation”, presentation at the Levy Economics Institute of Bard College conference on unpaid work and the economy, Annandale-on-Hudson, New York, October 2005。

⁴³ 妇女署，《化承诺为行动》；妇女署，《促进增强妇女经济权能：认可并投资于照护经济》(纽约，2018 年)；Jerome De Henau, Susan Himmelweit and Diane Perrons, “Investing in the care economy: simulating employment effects by gender in countries in emerging economies”，国际工会联合会委托编写的文件，2017 年 1 月。

为基础，用家庭总收入或总消费数据计算人均收入(见第二章关于收入贫困衡量标准的讨论)。用收入水平界定贫困和极端贫困阈值⁴⁴ 是否充分，人们已有广泛辩论，但女权主义学者提请注意以家庭为分析单位衡量贫困的问题。

33. 家庭贫困衡量标准并未考虑到家庭中的收入管理办法，例如，谁可以获得和控制钱财、资源和资产。家庭不是公平集资或所有成员都同样贫困或不贫困的团结单位，相反，家庭之中有各种互动和关系，既有合作，也有冲突，背后都由性别权力动因所支配。⁴⁵ 家庭成员的权力和地位通常因性别和年龄各异，而这种差异则决定家庭内部的资源如何分配。事实上，很多贫困妇女并不属于扶贫方案通常援助的收入最低的五分之一家庭和最底层的 20%。⁴⁶ 利用女性或男性户主作为分类标准来回避这一问题的做法自身也产生了问题，因为调查统计人员和受访者都不清楚如何理解“户主”，而且在无成年男性的情况下靠女性维持的家庭也各有差异。

34. 以收入为基础的贫困衡量标准也有局限，因为这些标准只关注财力匮乏，而未关注缺乏或难以获得保健、住房、教育和基础设施等相互交织的困难因素。贫困不是单维度的，而是一种复杂的多维现象，体现了个人生活不断“以各种不同方式遭受打击和减损”的一种状态。⁴⁷ 由于认识到需要有能够反映多重困境的衡量工具，近几十年来，多维度的贫困衡量标准应运而生。⁴⁸

35. 教育和健康等非收入衡量标准的一个优势在于，它们可以不以家庭而以个人为单位进行衡量。但多维度贫困分析还是倾向于使用家庭层面的衡量指标，如是否能获得住房或水和卫生等基础设施。虽然家庭会集体遭受贫困、匮乏和公共服务不均等问题，但一家之中并非所有成员都遭受同样的困难或同等程度的困难。此外，虽然多维度贫困分析考虑到了缺乏供水和卫生设施等基础设施这一困难，但这些分析并没有明确将时间贫困作为一个与其他因素相互交织的困难因素考虑在内。最近制定的个人困难衡量办法旨在克服个人贫困数据缺乏的挑战，以及

⁴⁴ Martin Ravallion, Shaohua Chen and Prem Sangraula, 《重新审视每天一美元》，第 4620 号政策研究工作文件(华盛顿特区，世界银行，2008 年)。

⁴⁵ Amartya Sen, *Gender and Cooperative Conflicts*, Working Paper, No. 18 (Helsinki, UNU-WIDER, 1987); and Bina Agarwal, “Bargaining’ and gender relations: within and beyond the household”, *Feminist Economics*, vol. 3, No. 1 (1997)。

⁴⁶ Naila Kabeer, “Gender, poverty, and inequality: A brief history of feminist contributions in the field of international development”, *Gender and Development*, vol. 23, No. 2 (2015); and Caitlin S. 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)。

⁴⁷ Amartya Sen, “A decade of human development”, *Journal of Human Development*, vol. 1, No. 1 (2000)。

⁴⁸ Sabine Alkire and James Foster, “Counting and multidimensional poverty measurement”, *Journal of Public Economics*, vol. 95, Nos. 7 and 8 (2011); and Gisela Robles Aguilar and Andy Sumner, “Who are the world’s poor? A new profile of global multidimensional poverty”, Working Paper No. 499 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2019)。

将时间使用等按性别分列的指标考虑在内的挑战。⁴⁹ 但是，推广这一衡量办法需要收集新的数据，要投入大量时间和资源。

36. 除了贫困衡量标准外，对贫困性别维度的认识也发生了变化，从实际观察女性是否比男性更有可能贫困，发展为认识导致女性贫困经历的复杂过程和结构因素。贫困既是“状态”，也是“过程”，女性和男性经历贫困的状态不同，程度往往参差不齐，致贫的过程有时也(尽管并非总是)不尽相同⁵⁰ 虽然迫切需要采取对性别问题有敏感认识的贫困衡量标准，但也需要同等关注导致贫困的过程，为制定政策和行动提供参考。男女之间的劳动分工，无论有偿还是无偿，是造成妇女贫困的关键因素，其他因素还包括家庭之中资产、资源和权利分配不均。

E. 第八版《世界概览》简介

37. 第二章主要依据最近开发的全球微观数据库，利用世界银行最近编写的全球监测数据库，从性别角度提供有关贫困和困难的新见解，揭示在有抚养子女的家庭中，25至34岁妇女的收入贫困和时间贫困问题尤其严重。收入贫困和时间贫困相互交织，加之缺乏或没有服务和基本基础设施，使得妇女几乎没有时间睡眠、休息和休闲，最终导致妇女能力耗损。分析表明，面临性别、收入、地域、种族和族裔等方面多重交叉不平等问题的妇女和女童的处境最为不利。

38. 第三节着重阐述政策可如何支持那些兼顾高强度工作和维持并照顾家庭的妇女，在不进一步加剧时间贫困和收入贫困陷阱的情况下实现经济保障。该节考察社会保护工具特别是带薪产假在妇女生命关键节点需要停止带薪工作休息时，在加强其收入保障方面发挥的作用、儿童和家庭福利等社会转移支付对收入的补充作用，以及家庭之中其他赚取收入者可能提供的私人转移支付。低收入妇女还需要劳动力市场干预措施，帮助她们建立可持续生计和积累资产，为养活自己和家人提供长远之计。

39. 第四节着重说明公共服务和基本基础设施对解决妇女收入贫困和时间贫困问题至关重要。特别是在低收入情况下，增加家庭获得充足电力、安全饮水和卫生设施的机会，是减少妇女贫困的关键所在，因为这可以防止妇女能力耗损，提高她们有偿和无偿劳动的生产力。对优质教育、可负担得起的保健和儿童保育服务进行投资，有助于给予妇女更多的自由支配时间，提升人的能力，并在护理部门创造就业机会。

40. 第五节着重阐述前两节所概述的筹措社会投资的挑战。该节对社会政策只是一种政府消费支出的主流观点提出了质疑，审查了社会服务包括教育、保健和儿童早期发展对生产力的长期影响，以说明社会服务的长期效益。该节举例说明调动资源的各种方式，包括提高税收制度效率、扩大税基、开征新税、利用自然资源创收以及制止逃税和避税。

⁴⁹ Sharon Bessell, “The individual deprivation measure: measuring poverty as if gender and inequality matter”, *Gender and Development*, vol. 23, No. 2 (2015)。

⁵⁰ Naila Kabeer, “Monitoring poverty as if gender mattered: a methodology for rural Bangladesh”, Discussion Paper No. 255 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 1989)。

41. 第六节提出结论和建议，包括呼吁加大对一揽子综合对策的投入，以多管齐下，加强妇女的经济保障，减轻无偿护理和家务的辛劳和强度并给予妇女更多的自由支配时间，为建立更平等和可持续的经济和社会奠定基础。

二. 认识妇女的贫困：收入和时间贫困及护理工作压力

A. 引言

42. 男女之间以及更广泛的家庭与社会之间无偿护理和家务分配不均，是妇女经济劣势的一个关键来源。根据来自 90 个国家的数据，女性平均每天花在无偿护理和家务上的时间是男性的三倍左右。⁵¹ 由此产生的时间限制使得妇女与男子相比较少参与有偿工作，而且在参与有偿工作时，妇女更可能从事质量较低、报酬较低的工作，这些工作较容易兼顾无偿护理和家务责任。此外，由于兼顾有偿工作和无偿护理及家务，妇女用于教育、休息和休闲的时间十分有限。正如妇女地位委员会第六十三届会议所确认的那样，公共服务和可持续基础设施供应不足，进一步加剧了妇女所面临的收入和时间限制。贫困和边缘化群体中的妇女和女童无法享有公共服务和基础设施的情况尤其严重。

43. 尽管监测和克服妇女经济劣势十分重要，但没有关于妇女收入贫困的全球估计数字。这是因为关于极端贫困的数据依赖家庭抽样调查，而这种调查目前不是为反映个人贫困程度设计的。⁵² 为编写本报告，对收入贫困家庭中的妇女和女童以及男子和男童人数做了可比估计，为了解穷人的性别概况提供了新的见解。⁵³ 在这一分析中，妇女和女童如生活在收入贫困家庭，则被定义为收入贫困；假定贫困家庭中的所有妇女和女童都贫困，并假定非贫困家庭中所有妇女和女童都不贫困。同样的定义也适用于男子和男童。反过来，如果一个家庭成员的人均消费(或人均收入，视国家而定)低于每天 1.90 美元的国际贫困线，即《2030 年议程》的各项可持续发展目标和具体目标全球监测框架规定的绝对极端贫困的标准定义，则该家庭即被视为贫困家庭。⁵⁴ 为补充国际贫困线计量指标和反映贫困的各个层面还采用了其他衡量指标，包括非货币计量指标来评估妇女的贫困程度，(见方框三)。

⁵¹ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁵² 如第一节所述，衡量贫困的主要来源是以家庭为计量单位的具有全国代表性的家庭调查。然而，这些措施缺乏家庭内部动态粒度，例如不同个人或不同性别消费模式，以及家庭成员之间如何共享资源的信息(Sylvia Chant, “Re-thinking the ‘feminization of poverty’ in relation to aggregate gender indices”, *Journal of Human Development*, vol. 7, No. 2 (2006); Julian Lampietti and Linda Stalker, *Consumption Expenditure and Female Poverty: A Review of the Evidence* (Washington, D.C., World Bank, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network, 2000); and “Monitoring global poverty: report of the Commission on Global Poverty (World Bank, Washington, D.C., 2017))。

⁵³ 通过妇女署和世界银行之间的持续伙伴关系，利用全球监测数据库编写，2019 年修订，见妇女署和世界银行(即将发行)，“一生贫困与家庭组成中的性别差异”，2018 年。

⁵⁴ 见可持续发展目标指标 1.1.1 元数据。

方框三

衡量贫困：定义和概念界定无偿护理和家务

本章使用三种不同衡量贫困的方法，每种方法各有长短。首先，国际贫困线作为评估各国严重物质匮乏的标准化措施很有用，但贫困也可能取决于一个国家或区域的平均生活水平。例如，在不平等程度很高的拉丁美洲和加勒比，许多人经历贫困艰辛，尽管只有 4% 的人口每天生活费不到 1.90 美元。

贫困的第二个衡量标准是综合衡量一个家庭的累积生活水平，使用一个家庭的资产如电视和自行车来评估其社会经济地位。人口和健康普查的财富指数就是这样一个衡量标准，它除了涉及家庭社会经济地位之外，还涉及一系列匮乏，包括用水和卫生设施不足，住房质量不佳(见 D 节)。

从性别角度来看，财富指数与国际贫困线一样仍然有限，因为家庭一级的贫困评估没有考虑到家庭内的权力驱动因素，以及在分享家庭财富以及资产、收入和消费方面的不平等。

提出上述贫困衡量标准时，还介绍了第三个衡量标准，即时间贫困。时间贫困以个人为单位衡量和记录，被广泛理解为由于有偿和无偿工作时间过长而缺乏可自由支配时间，包括用于满足休息和休闲基本要求的时间(见方框二)。时间贫困是福祉的一个重要方面，对收入减贫和性别平等具有重大影响。

44. 下文 B 节按性别、年龄和家庭组成分析收入贫困数据，阐述护理与收入贫困之间的联系。无论是已婚、单身还是身处大家庭中，妇女因家庭有婴幼儿需要护理而无暇他顾，此时最有可能遭遇收入贫困。此外，尽管养育子女让男女双方都更可能陷入生活贫困，但女方在生活中承担这一风险更早，比男子更有可能独自面对贫困，例如在单亲家庭。C 节分析时间使用调查数据，说明家庭中男女之间无偿护理和家务分工不均。D 节侧重服务和基础设施供应不足如何加剧妇女的时间贫困，延续贫困循环。E 节则分析面临多重和交叉歧视和边缘化妇女和女童如何最强烈地感受到收入贫困和时间贫困。

B. 妇女的收入贫困和护理工作压力

45. 妇女承担的无偿护理和家务负担过重，增加了收入贫困的风险。对占世界人口 78.1% 的 91 个发展中国家的数据分析表明，与男子相比，妇女生活中的一些特定压力点使她们面临更大的贫困风险。例如，25-34 岁女性的贫困率比同龄男性高两个百分点。这相当于 4 900 万贫困妇女和女童，而贫困男子和男童仅为 4 000 万人。⁵⁵ 如考虑到人口中男性多于女性这一事实，调整后的结果表明，全球 25-34 岁女性生活在极端贫困中的可能性比男性高 25%。⁵⁶

⁵⁵ 根据所有年龄的全部样本，3.48 亿妇女和女童生活在极端贫困中，男子和男童为 3.41 亿。

⁵⁶ 妇女署和世界银行(即将发行)，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，2018 年。

46. 25 至 34 岁男女极端贫困率差异与男女生命周期的差异一致。女人结婚生子比男人早。年轻时护理年幼子女的责任夺走了妇女自我能力发展的机会，减少了她们获得体面工作的机会。年龄、婚姻状况、教育、就业状况和家庭特征等个人特征既定后，分析显示，有 5 岁以下子女的 25 至 34 岁妇女，比没有幼儿的妇女陷入极端贫困的可能性高 4.8 个百分点。家庭中有一个幼儿也增加了男子贫困的可能性，但其程度较小，仅为 2.6%。⁵⁷

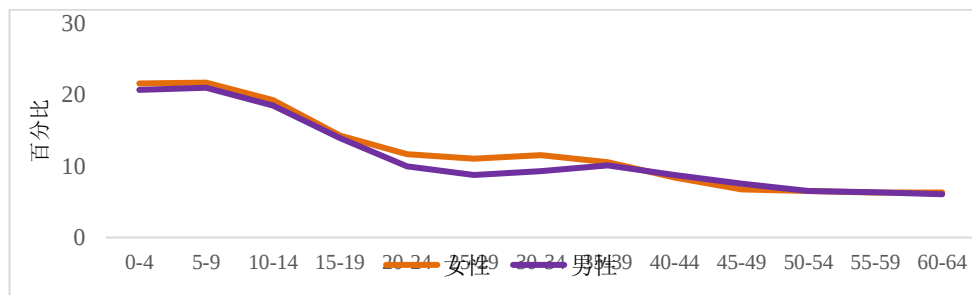
1. 儿童及其照顾者占极端贫困人口的大多数

47. 儿童极端贫困率最高，青少年极端贫困率有所下降，50 岁左右趋于稳定。特别是 0 至 14 岁的儿童占贫困者比例过高，占总人口的 28%，但占极端贫困人口的比例为 46%。⁵⁸ 总体而言，35 岁以下的人占极端贫困人口的比例为 76%。⁵⁹

48. 当贫困率按性别和年龄分类时，数据显示 25-34 岁性别差距最大，这个年龄组的妇女尤其容易陷入贫困(见图一)。⁶⁰ 全球范围内，在 25 至 34 岁年龄组的每 100 名男子中，就有同一年龄组 125 名妇女生活在极端贫困之中。24 岁以上的性别差距与组建家庭和养育子女的人生过程相吻合，在此期间，妇女及其家庭生育子女的开销增加，而从事有偿工作的时间也有限。⁶¹ 这种模式在有数据的所有地区都一致，但性别差距的深度和持续时间因地区而异。例如，拉丁美洲和加勒比以及撒哈拉以南非洲的青春生育率最高，这一差距在少女年龄段显现，在 15 至 19 岁人群中已经存在。⁶²

图一

按年龄和性别分列的全球极端贫困人口比例



⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 分析中未采用相等标度。

⁵⁹ 妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，2018 年。

⁶⁰ 性别差距缩小，在 35-39 岁和 40-45 岁的人群中不再明显。这可能是多种因素共同作用的结果，包括家庭中的大孩子进入劳动力市场，妇女加入和重新加入劳动力队伍，改善了家庭资本的产生和积累。

⁶¹ 在全球，女性平均结婚年龄为 23.3 岁，男性为 26.6 岁。见妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁶² 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。撒哈拉以南非洲 43% 的人口每天生活费不到 1.9 美元。在那里，25-34 岁极端贫困人口中有 57.2% 是妇女。在拉丁美洲和加勒比，尽管只有 4% 的极端贫困人口，但妇女人数过多，占 25-34 岁极端贫困人口的 57.9%。

来源：妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，取自世界银行全球监测数据库，2019 年更新。

注：极端贫困的定义是每天生活费 1.90 美元。取自 91 个取样国家。

49. 由于妇女更早开始成家并承担养育子女的责任，歧视性社会规范和性别陈规定型观念又强化了这种行为，妇女难以兼顾学业或从事有偿工作，有时只得放弃学业，在年轻时就照顾子女。⁶³ 按年龄和性别分列的全球劳动力参与数据显示了类似的模式：如 B.3 节所述，育龄妇女在加入劳动力方面所面临的性别差距大幅扩大。⁶⁴

2. 有子女家庭特别是带孩子妇女面临更大的贫困风险

50. 受抚养人较多(多为儿童)的家庭收入贫困率较高(见方框四)。⁶⁵ 部分原因是这些家庭支出较高(如抚养子女的费用)以及难以兼顾护理和有偿工作。然而，妇女和男子的贫困风险不同。与男性相比，在 25 至 34 岁妇女中，家庭可能有受抚养人特别是幼儿的所占比例更高。⁶⁶

方框四

家庭组成：指标和定义

由一人独自或多人共同生活，共同保障食宿和提供其他生活必需品即为家庭。家庭成员通常有血缘关系，但家庭也包括有血缘关系和无血缘关系的人。^a 本节重点阐述收入贫困分析显示在 25 至 34 岁极端贫困人口中比例过高的家庭类型，即：

(a) **夫妇有子女家庭**，系夫妻或伴侣至少有一名 18 岁以下亲生、继养和领养/寄养子女的家庭。44%的极端贫困人口生活在这样的家庭；

(b) **单身母亲家庭**，系任何年龄的单身母亲至少有一名 18 岁以下子女亲生、继养和领养或寄养子女的家庭。虽然只有 3%的极端贫困人口生活在这种家庭，但这一比例相当于 200 万 25 至 34 岁的年轻妇女是极端贫困的单身母亲；

⁶³ Andrew Morrison and Shwetlana Sabarwal, “The economic participation of adolescent girls and young women: why does it matter?”, Prem Notes, No. 128 (Washington, D.C., World Bank, 2008); Saranga Jain and Kathleen Kurz, *New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis of Factors and Programs* (Washington, D.C., International Center for Research on Women, 2007); United Nations Children’s Fund (UNICEF), *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice: A Statistical Exploration* (New York, 2005); and Jennifer Parsons and others, “Economic impacts of child marriage: a review of the literature”, *The Review of Faith and International Affairs*, vol. 13, No. 3 (2015)。

⁶⁴ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步：变革经济，实现权利》(纽约，2015 年)。

⁶⁵ 根据对 91 个国家的抽样进行的回归分析，对年龄、婚姻状况、教育、就业状况和家庭规模等个人特征进行了控制，结果表明，受抚养人与抚养人比率是贫困的一个重要预测因素：儿童与 25-34 岁成人的比率越高，同年龄组男女贫困可能性就越大。见妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”。

⁶⁶ 在全球，45.5%的 25-34 岁妇女生活在至少有一个孩子不满 18 岁的家庭，男性的相应数字为 33.9%。同样，妇女比男子更有可能生活在有受抚养子女的单亲家庭：3.5%的 25-34 岁妇女生活在至少有一个 18 岁以下子女的单亲家庭。相比之下，0.08%的 25-34 岁男子生活在至少有一个 18 岁以下子女的单亲家庭。

(c) **大家庭**，系所有成员彼此都有亲属关系的家庭，但至少有一名成员不在核心家庭单元(如父母子女关系)内。47%的极端贫困人口生活在大家庭中。在极端贫困率最高的地区，如中亚和南亚以及撒哈拉以南非洲，大约 40%的 15 岁以下儿童都生活在大家庭中。

世界上其余 6%的极端贫困人口生活在单人家庭、无子女夫妻家庭和成员无亲情关系的家庭中。

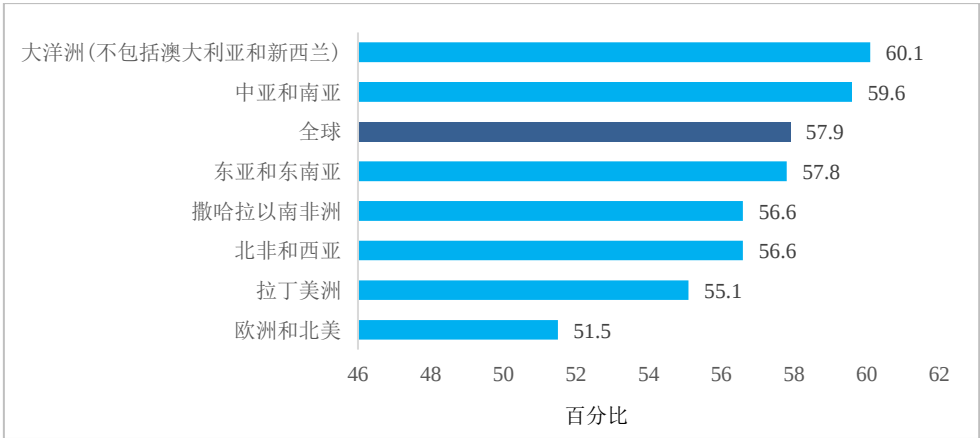
^a 《关于人口和住房普查的原则和建议》(联合国出版物，出售品编号：C.15.XVII.10)。

51. 在全球，极端贫困人口中“夫妻有子女家庭”的 25 至 34 岁成员所占比例过高。同一年龄段有 39.7%的人生活这种家庭中，但他们占极端贫困人口的 44.2%。妇女在这些人所占比例更大：在全球，夫妻有子女家庭中 25 至 34 岁极端贫困人口中的 58%是妇女(见图二)。

52. 儿童和可能的照顾他们的人(大都为 25-34 岁的妇女)面临巨大的贫困风险，显示看孩子的压力和妇女收入贫困之间存在交叉关系。对有无子女男女贫困率的多变量分析证实，妇女更容易陷入收入贫困。家庭中有 5 岁以下儿童会使妇女贫困率增加 4.9 个百分点，男子贫困率增加 2.6 个百分点。⁶⁷

图二

按区域划分的夫妻有子女的家庭极端贫困人口中 25 至 34 岁妇女所占比例



资料来源：妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，取自世界银行全球监测数据库，2019 年更新。

53. 同样，女性比男性更有可能生活在单亲家庭，单亲家庭往往比有子女的夫妇家庭更贫困。⁶⁸ 妇女独自抚养子女有多种原因，包括丧偶、分居、离婚、配偶移

⁶⁷ 此外，育有 5 岁以下儿童比育有一般儿童(18 岁或 18 岁以下)更容易陷入贫困。见妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”。

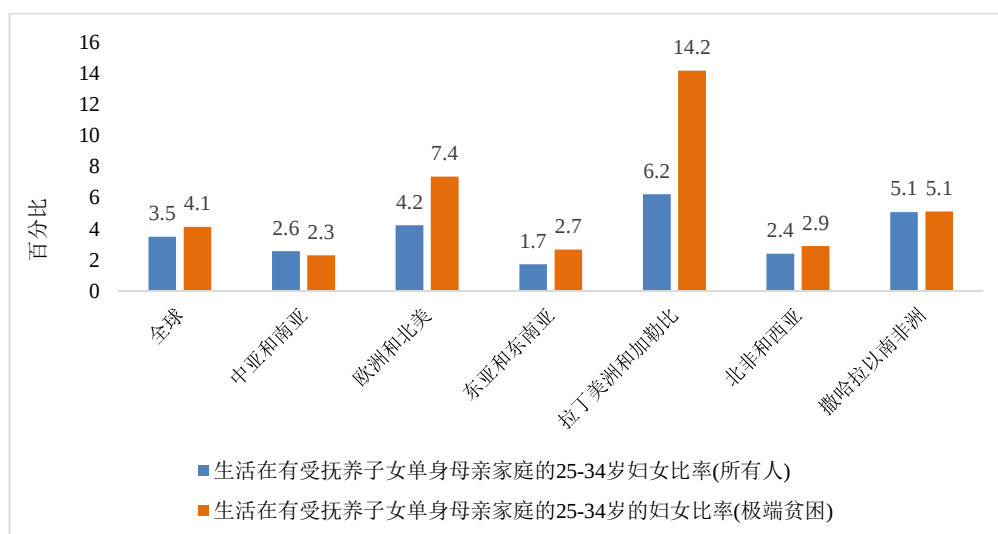
⁶⁸ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。根据来自 86 个国家和领土的数据，估计 84.3%的单亲家庭由妇女作户主。

居另一个城市或国家,或是出于偏好或生活选择。⁶⁹ 妇女往往在经济上依赖伴侣,无偿护理和家务工作时间更长,这使单身母亲面临更大的贫困风险。例如,在拉丁美洲和加勒比,生活在单亲家庭的 25-34 岁妇女在极端贫困人口中所占比例过高。在该区域,这个年龄段 6.2%的妇女生活在此类家庭中。然而,在极端贫困人口中,这个比例是 14.2%(见图三)。

54. 单身母亲并非因为没有从事有偿工作而收入微薄。事实上,高收入国家中单身母亲的比例也很高,通常接近或超过 80%,她们积极参与某种形式的有偿工作。⁷⁰ 尽管就业率很高,单身母亲家庭仍面临很高的贫困风险。因家庭和婚姻状况而面对歧视和耻辱,以及收入支持不足,都是单身母亲家庭贫困率较高的主要驱动因素。例如,一项对六个经济合作与发展组织(经合组织)国家的研究发现,离婚对女性收入的负面影响远远大于男性。⁷¹

图三

按区域分列的 25 至 34 岁单身母亲在至少有一个 18 岁以下子女的极端贫困家庭中所占比例



来源: 妇女署和世界银行, “生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”, 取自世界银行全球监测数据库, 2019 年更新。

注: 采样规模不够, 未显示大洋洲(不包括澳大利亚和新西兰)。

55. 25 至 34 岁极端贫困者在大家庭中的比例在所有地区都很高。大家庭的定义是: 所有成员彼此都有亲属关系的家庭, 但至少有一名或多名成员不在核心家庭单元(如父母-子女关系)内。在全球, 该年龄段 39%的人生活在大家庭中, 但在极端贫困者中, 这个比率为 47%。

⁶⁹ 在其他情况下, 妇女没有偏好或选择, 例如, 在伴侣不想参与抚养子女并不提供情感或经济支持的情况下。

⁷⁰ 妇女署, 《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁷¹ 同上。

56. 大家庭中 25-34 岁极端贫困人口中，妇女所占比例更大(见图四)。大家庭中的妇女比生活在其他家庭中的妇女更有可能陷入极端贫困；她们陷入极端贫困的可能性比独身或仅有夫妇家庭中的妇女高 4.7 个百分点。⁷² 对贫困妇女(以及男子)来说，大家庭是应对极端贫困的更广泛生计战略的一部分，除其他外，能够共享住房和其他有限资源。⁷³

图四

按区域分列的大家庭极端贫困妇女中 25 至 34 岁妇女所占比例



来源：妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，取自世界银行全球监测数据库，2019 年更新。

57. 大家庭成员可以帮助抵御高昂的生活费用，⁷⁴ 但与年龄和性别相关的权力驱动因素会造成等级和不平等。大家庭中女童需要照顾越来越多的成员，最终可能辍学，承担更多家务，例如做饭、打水或打扫卫生，或者护理弟弟妹妹、表弟表妹或年长亲戚。⁷⁵ 男性伴侣和年长父母往往还掌控妇女是否可以从事有偿工作，使妇女在经济上依赖于其男性伴侣及其家庭。⁷⁶ 在其他情况下，生活在大家庭中能够更好地分担育儿责任，最常见的形式是年轻妇女寻求其他成年妇女，如自己的母亲、祖母和其他大家庭女性亲属的帮助。

⁷² 妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”。大家庭也提高了男性贫困的可能性，但幅度较低，为 3.8 个百分点。

⁷³ Sara Randall and Ernestina Coast, “Poverty in African households: the limits of survey and census representations”, *The Journal of Development Studies*, vol. 51, No. 2 (2015)。

⁷⁴ 例如，巴西和哥伦比亚在 1980 年代和 1990 年代大家庭有所增加，以应对城市的贫困和就业不足。见 Randall and Coast。2015 年。

⁷⁵ 妇女署，《将承诺化为行动》。

⁷⁶ 例如，在尼泊尔，一项研究发现，多代同堂家庭中的儿媳往往在财务上依赖于姻亲和丈夫，他们控制着家庭财务和财务决策，包括是否能够从事有偿工作。见 Lu Gram and others, “Revisiting the patriarchal bargain: the intergenerational power dynamics of household money management in rural Nepal”, *World Development*, vol. 112 (December 2018)。

3. 有偿就业对妇女收入贫困的抑制作用和工作质量的重要性

58. 妇女参与有偿就业不会自动降低她们的贫困风险。更广泛的因素，包括有偿就业性质和家庭内部经济资源的分配，影响着妇女能否利用获得的收入摆脱贫困。例如，在家庭关系范围内开展的经济活动，特别是在家庭农场和家庭企业中的经济活动中，直接获得报酬的可能性最低，因此也最不可能支持妇女实现经济独立。⁷⁷

59. 不过，总的来说，有偿就业对收入贫困有抑制作用。从全球来看，对于 25 至 34 岁的妇女而言，从事有偿就业者的极端贫困发生率最低，而从事家庭雇工或自营职业者的极端贫困发生率最高。对于没有加入劳动力队伍的人，妇女的极端贫困率比男子高 8 个百分点，分别为 18.3% 和 10.0%(见表)。

60. 现有工作质量低往往抵消了就业对收入贫困的抑制作用(见第三节)。在撒哈拉以南非洲，由于极端贫困普遍存在，获得社会保障的机会有限，个人往往为了经济生存而从事有偿就业，从事艰苦和具有潜在危险的工作。在这种情况下，男女劳动力市场参与率相对较高，但体面的工作机会有限。25 至 34 岁的大部分人特别是妇女都在不稳定的非正式工作中从事低薪或无任何直接报酬的工作；在撒哈拉以南非洲，该年龄段的所有妇女和男子中分别有 56.3% 和 55.0% 从事无薪或自营职业。在极端贫困群体中，同年龄段女性和男性的这一比例分别上升到 64.9% 和 67.9%。⁷⁸

61. 在中亚和南亚，男子体面工作的改善推动家庭收入水平上升，妇女就业率也随之下降。⁷⁹ 研究表明，吸引女工的部门扩张幅度最少。⁸⁰ 鉴于妇女可获得的有偿就业质量差，在长时间无偿护理和家务工作的背景下，家庭收入水平的提高可能会减轻妇女外出就业压力。⁸¹ 绝大多数 25 至 34 岁的妇女(76.2%)没有进入劳动力市场，而只有 4.2% 的该年龄组男子没有进入劳动力市场。⁸²

按性别和就业状况分列的 25 至 34 岁个人极端贫困率

	女性				男性			
	有偿就业	贴补家庭， 开有账户	失业	未参加 劳动队伍	有偿就业	贴补家庭， 开有账户	失业	未参加 劳动队伍
中亚和南亚	15.2	13.8	10.5	13	13.4	14	14.6	11.7
欧洲和北美	0.1	0.3	0.5	2	0.6	0.1	0.4	0.5
东亚和东南亚	0.6	4.8	1.6	3.5	1.6	0.8	4.4	2.5

⁷⁷ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁷⁸ 妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”。

⁷⁹ 这一趋势是由中低收入家庭就业率下降驱动的。最贫困的人仍然面临从事有偿工作的压力，无论现有工作质量和报酬如何。见 Stephan Klasen and Janneke Pieters, “What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?”, *The World Bank Economic Review*, vol. 29, No. 3 (2015)。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁸² 妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”。

	女性				男性			
	有 偿 就 业	贴补家庭, 开有账户	失 业	未参加 劳动队伍	有 偿 就 业	贴补家庭, 开有账户	失 业	未参加 劳动队伍
拉丁美洲和加勒比	0.5	11.3	2.9	7.5	3.1	0.7	19.8	4.5
北非和西非	0.1	0.7	0.7	0.6	0.7	0.5	0.7	0.7
大洋洲(不包括澳大利亚和新西兰)	5.4	19.1	26.8	20.7	20.9	8.5	20.7	28.6
撒哈拉以南非洲	21.3	48.9	37.7	50.9	40.5	19.3	44.8	39.6
全球	3.3	23.2	8.4	18.3	8.7	5.3	23.7	10

来源：妇女署和世界银行，“生命周期贫困和家庭组成中的性别差异”，取自世界银行全球监测数据库，2019 年更新。

62. 需要获得高质量的有偿就业以减轻妇女的贫困风险。然而，尽管有偿就业可以使人摆脱贫困，但妇女往往在婚后和育龄期减少劳动力参与。在全球，工作年龄的已婚或成家妇女中有一半以上参与劳动力队伍中，即 52.1%，相比之下，单身或从未结婚的妇女中有 65.6% 参与，离婚或分居妇女中有 72.6% 参与。男性劳动力参与率显示，其婚姻状况差异要小得多，已婚或同居男性劳动力参与率最高，为 96.1%。婚姻似乎抑制了女性参与劳动力，但对男性却有相反的影响。⁸³

63. 总之，25 至 34 岁妇女的特殊脆弱性是早婚和养育子女造成的，社会规范歧视和性别陈规定型观念固化了妇女作为护理者的角色，家庭中不平等的权力驱动因素也限制了妇女获得资源和机会。此外，当无偿护理和家务责任在男女之间分配不均时，再加上无法获得节省时间的基础设施，妇女从事有偿就业会面临更长的的工作天数，损害她们的健康和福祉。⁸⁴

C. 妇女的时间贫困和耗损

64. 与其他资源不同，时间是有限的。所有的责任和任务都限于一天 24 小时的范畴。因此，时间贫困的概念并非通过增、减时间来定义的，而是如何使用这种有限的资源。如果有偿和无偿工作时间过长，妇女和女童用于休息和休闲的时间就会所剩无几或根本没有。⁸⁵ 对于承担有偿和无偿护理和家务责任的妇女和女童来说，时间贫困往往迫使她们做出苛刻的取舍——包括减少自我护理时间，这可能对她们的健康和安宁产生不利影响，一些研究称之为耗损(见方框二)。

65. 有几个因素决定着家庭成员之间的时间分配。人口因素起着关键作用，例如，有孩子和老人需要照料。经济因素也很重要，要求个人在家庭的财务和护理需求与有偿工作、自给性生产和无偿工作之间保持平衡。最后，社会规范对个人如何使用时间所持期望(特别是对男女分工的期望)也起关键作用。⁸⁶

⁸³ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ Stella Chatzitheochari and Sara Arber “Class, gender and time poverty: a time-use analysis of British workers’ free time resources”, *The British Journal of Sociology*, vol. 63, No. 3 (September 2012)。

⁸⁶ Asliahn Kes and Hema Swaminathan, “Gender and time poverty in sub-Saharan Africa”, in C. Mark Blackden and Quentin Wodon, eds., *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*, 世界银行第 73 号工作文件 (华盛顿特区，世界银行，2006 年)。

66. 由于歧视性社会规范和性别成见将“护理”视为妇女的工作，妇女往往要兼顾占用其时间的多种需求，包括赚取收入以及无偿护理和家务责任。时间使用情况调查所得出的数据对于理解人们如何使用时间以及由此造成的时间贫困至关重要。然而，各国数据的可比性仍然是一个问题。准确记录同时发生的任务以及各种工作形式的类型和强度也是一项挑战(见方框五)。

方框五

计量无偿护理和家务：时间使用调查

理解男女之间和妇女群体内部的时间使用差异，是减少无偿护理和家务以及在男女之间和家庭与社区之间重新分配无偿护理和家务的第一步。在许多国家，时间使用调查要么一直不存在，要么则是临时行为，定期开展调查的国家为数甚少。^a 此外，在以下三个问题领域，方法和定义的差异限制了数据的可比性：即调查设计和管理；人对人直接护理的时间计量；以及无偿家务和自用商品生产的分类。

时间使用调查的设计和管理

时间使用调查通常从两种形式的数据收集集中获取数据，即时间日记，其中载有 24 小时间隔内的活动完整计数，通常使用用时活动国际分类或采取基于一周参考期的一套规范化问卷的方法。直接观察法是第三种选择，但成本高昂，很少使用，^b 不过在识字水平低、人们很难自我报告的情况下可能有用。调查设计中的差异，即使是微小的差异，^c 也会对各国基本图表的比较产生影响。

直接护理用时计量

直接护理包括主动护理和监督护理的时间计量因调查不同而有差异，导致计量不一致和不完整。需要现场监督和帮助幼儿、残疾家庭成员和体弱长者，是限制工作年龄的成年人、特别是妇女劳动力参与率的一大制约因素。时间使用情况调查所反映的监督护理的程度各不相同。即便监督护理被列入调查问卷，它有时也没有被计入无偿劳动时间。^d

无偿家务和自用物品分类

自用物品生产属于国民账户体系的生产范畴，因此被列为有偿工作，而供自己消费的家庭服务生产则不属于生产范畴，因此被列为无偿工作。例如，采薪汲水即使在劳动力调查中鲜有反映，但通常被划作前者(被视为有偿工作)，而生火或烧水则被划作后者(被视为无偿工作)。^e

2013 年，劳工组织作为劳工领域计量问题的主要权威机构举行了第十九次劳工统计师会议，会议决定修订和扩大工作定义，缩小劳动力定义。根据新定义，家庭自用物品被纳入了更广泛的工作定义，但专门从事自用物品生产的个人不再属于劳动力范畴，人们看不见他们的贡献。^f 主要由妇女从事的活动在概念上含糊不清，导致有偿和无偿工作的计量不一致。

^a 自 2000 年以来，多达 84 个国家至少进行过一次时间使用情况调查，但这些国家中，仅有 24% 的国家拥有 2010 年或之后的数据。见妇女署，《化承诺为行动》。

^b 基于规范化问题的时间使用情况调查占少数，如果活动清单太短和有限就会出现这个问题。

^c Mayra Buvinic and Elizabeth M. King, *Invisible No More? A Methodology and Policy Review of How Time-use Surveys Measure Unpaid Work* (Washington, D.C., Data2X, 2018)。

^d 同上。

^e 在拉丁美洲使用的分类(拉丁美洲和加勒比时间使用活动分类)中,这些活动被列为自用物品生产,但许多调查将后一类别列为无偿工作,并将用于这些活动的时间计入无偿工作时间总计。

^f Stephan Klasen and others, *What drives female labor force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies*, (Institute of Labor Economics。在撒哈拉以南非洲,很大一部分人口包括许多妇女从事自给农业(即生产自用物品)。根据新定义的适用方式,从事这些活动的妇女将不再被列为劳动力的一部分。

1. 用于无偿护理和家务的时间: 女性用时比率高于男性, 特别是在家中有孩子的情况下

67. 在全球和各地区, 妇女每天花更多的时间从事无偿护理和家务: 平均是男子的三倍。如果把有偿和无偿工作结合起来, 几乎所有国家的妇女每天工作的时间都比男子长。

68. 来自 88 个国家和地区的数据显示, 妇女平均每天有 18%的时间用于无偿护理和家务, 而男子每天有 7%的时间用于从事同样的活动。⁸⁷ 无偿护理和家务方面的性别差距在所有区域都很大, 但在北非和西亚区域最大, 那里的妇女所做的无偿护理和家务是男子的六倍(见图五)。

69. 按年龄分类的 29 个国家分组数据显示, 与 15 至 24 岁和 45 至 64 岁的妇女相比, 25 至 44 岁的妇女花费在无偿护理和家务劳动上的时间最多。⁸⁸ 妇女护理责任的高峰期与她们最有可能在家带小孩的时期相吻合。如上所述, 这也是人生过程中女性比男性更有可能经历收入贫困的阶段。

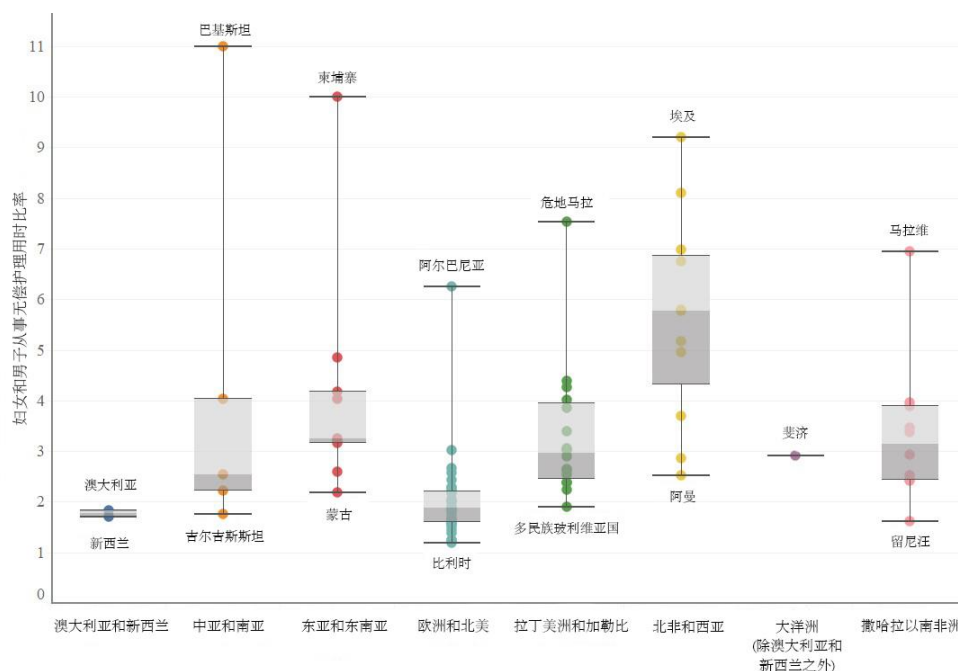
70. 在家中有孩子的人群中, 男女在无偿护理和家务方面的时间差距最大。对 49 个国家进行的抽样的现有数据显示, 有孩子的女性每天花在育儿上的时间比男性要多。约 32%的妇女要照顾孩子, 而男性的这一比例为 17%。在该项研究所涉及的 49 个国家中, 有 14 个国家的女性比男性多花一小时照看孩子。⁸⁹

⁸⁷ 联合国, 经济和社会事务部, 全球可持续发展指标数据库, 可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>(2019 年 5 月 29 日查)。

⁸⁸ 基于对拉丁美洲和加勒比区域及发达区域 29 个国家的次级抽样调查, 以及来自南非的数据。见 Mukherjee, “Global Patterns on Gender Differences in Time Spent on Unpaid and Paid Work”, 妇女署讨论文件(2018 年)。

⁸⁹ J. Charmes, “Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs”, 为妇女署旗舰项目倡议“妇女和女童, 每一位都重要”编写的报告(2019 年); 以及 J. Charmes “How women and men spend their time across the world and how it is changing over time”, 应邀向 2019 年北京论坛关于“文明进程中的妇女倡议与发展”主题小组讨论会提交的文件。

图五
按区域分列的男女从事无偿护理和家务用时比率



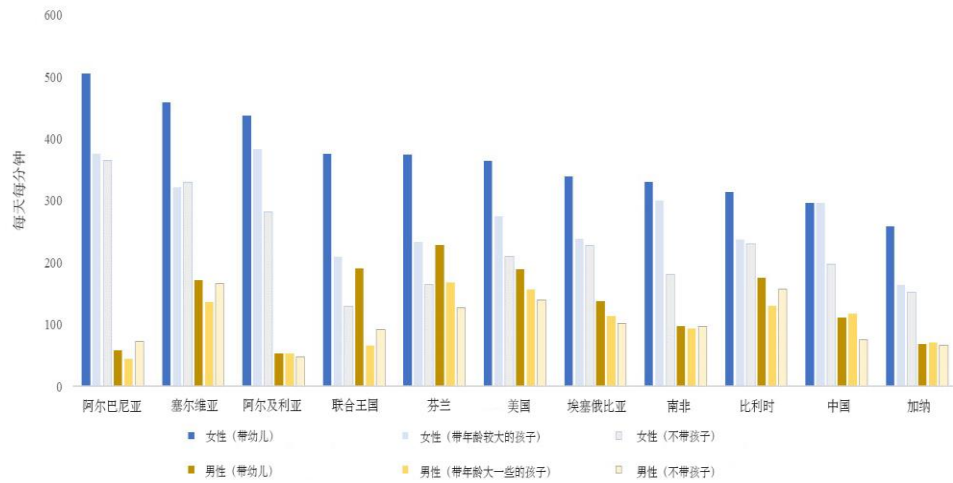
资料来源：妇女署，《2020 年世界妇女的进步》。

注：这些数据是 88 个国家和地区 2001 至 2017 年现有最新数据。在有数据的情况下，年龄组为 15 岁以上，加纳为 18 岁以上。在若干情况下，数据是针对 10 岁以上或 12 岁以上的人群。在泰国，2015 年针对 6 岁以上者；在坦桑尼亚联合共和国，2014 年是针对 5 岁以上者。保加利亚、丹麦、拉脱维亚、荷兰、斯洛文尼亚和西班牙的数据与 20 岁至 74 岁之间人群的无偿护理时间相对应。晕影方框代表女性与男性用于无偿护理和家务时间比率的中段 50% 的国家。方框下方的线代表低段 25% 的国家，并指明了比率最低的国家。方框上方的线代表高段 25% 的国家，也指明了比率最高的国家。图中的深灰色和浅灰色阴影则代表分成两个四分位数(分别为第二和第三个)的中段 50% 的国家。就卡塔尔而言，本分析仅涵盖城市地区。鉴于不同调查和国家在定义、方法和样本覆盖范围方面存在差异，应谨慎解释不同国家之间的区别。关于国家一级的数据，见联合国经济和社会事务部，全球可持续发展指标数据库。

71. 孩子的年龄影响妇女花在无偿护理和家务上的时间。妇女照料幼儿时所提供的无偿护理和家务劳动量更大，孩子大了就要好些。最小的孩子逐渐长大，妇女的劳动量也随之减少(见图六)。

图六

按家庭中子女性别和人数分列的最新可用年份选定国家无偿护理和家务时间



资料来源：劳工组织，《世界就业与社会展望：2018 年趋势》。

注：数字包括 2008 年至 2016 年进行时间使用情况调查的 11 个国家：阿尔巴尼亚(2010-2011 年)、阿尔及利亚(2012 年)、比利时(2013 年)、中国(2008 年)、埃塞俄比亚(2013 年)、芬兰(2009 年)、加纳(2009 年)、塞尔维亚(2010-2011 年)、南非(2010 年)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(2015 年)和美利坚合众国(2016 年)。涉及 15 岁以上年龄组。“幼儿”指家庭中有 0 至 4 岁儿童，“年龄大一些的孩子”指家中有 11 至 17 岁儿童。

72. 除了有孩子之外，家庭财富或收入状况也对无偿护理和家务方面性别差距的大小产生影响。对中美洲和南美洲 11 个国家进行的一项研究发现，与最富有的五分之一家庭相比，最贫穷的五分之一家庭中的妇女花在无偿护理和家务劳动上的时间要多得多。无论家庭收入水平如何，男性投入的时间总是很少。⁹⁰

73. 按性别分列的辛苦劳作如采薪汲水所用时间数据在所有国家都不存在。然而，现有数据显示，妇女每天用于这些活动的时间比男子多。马达加斯加的一项按性别分列的性别使用时间研究发现，女性每天比男性多花半个小时用于采薪柴。巴基斯坦的一项时间使用情况研究发现，女性每天比男性多花近半个小时用于汲水。⁹¹

74. 由于对无偿护理和家务存在着歧视性社会规范和性别成见，无偿护理工作往往在很大程度上从妇女转给儿童，特别是女童，而不是在男女之间重新分配。对四个国家的时间使用情况和时间贫困进行的研究发现，不光是妇女承担无偿护理责任，儿童也负责采薪汲水。女童比男童从事更多此类工作，分别占 32% 和 20%。⁹² 其结果是时间贫困的代际转移和子孙后代能力耗损。

⁹⁰ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步》。

⁹¹ 基于男女参与汲水活动的抽样调查。

⁹² Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*。

2. 既从事有偿工作又承担无偿护理及家务：没有休息和休闲时间

75. 妇女不仅从事更大比例的无偿护理和家务，而且在从事有偿工作时，妇女的总工时通常也比男子长——妇女每天在有偿护理和无偿护理及家务上平均比男子多花一个小时。⁹³ 在拉丁美洲和加勒比，从事有偿和无偿护理和家务的妇女平均每天比男子多工作一个半小时。⁹⁴ 妇女花在有偿和无偿工作上的时间过多，导致身心疲惫，几乎剩不下多少自由支配时间用于个人护理或休闲。

76. 由于妇女获得公共服务和基本基础设施的机会有限，在低收入情况下，她们的时间贫困尤其严峻。在对危地马拉时间使用情况进行的研究中，调查数据显示女性遭遇时间贫困的可能性比男性高出 18 个百分点。⁹⁵ 受时间贫困影响最大的是土著妇女、家有幼儿的妇女和低收入家庭妇女。⁹⁶ 同样，在几内亚，时间使用数据显示，总体而言，妇女经历时间贫困的可能性比男子高出 15 个百分点。在农村环境中，差距甚至更大：生活在农村地区的妇女经历时间贫困的可能性比男子高出多 22 个百分点。⁹⁷

77. 有偿和无偿工作的背景和性质也导致时间贫困和耗损。在农村，妇女在农业方面发挥着突出的作用，并从事大部分无偿护理和家务，包括采薪汲水、加工粮食作物和烹饪、照顾儿童和老人以及护理病人。在缺乏基本基础设施的情况下，履行这些职责需要付出更多的时间和努力(见第四节)。⁹⁸

78. 当被问及面临哪些相互竞争的需求时，女性都表示感到疲惫不堪，没有时间休息和休闲。⁹⁹ 研究人员在印度印多尔进行了一项研究，那里的妇女告诉研究人员：“我们 11 点睡觉，然后早上 4-5 点醒；有时候，我们太累了，不吃东西就睡觉了”。还有一名接受访谈者 Manjari Rajkumar 是一位 18 岁的部族妇女，有两个孩子，在砖窑和建筑工地工作。她作了以下陈述：

要拎起水来才能取到水。路途太远了；要把水顶在头上带过来，头也疼。把水取回来后还有一大堆事要做，像打扫和烹饪，什么事都要做，给孩子洗澡、弄干净，自己洗澡，洗衣服。什么事都要做，根本没有休息。

⁹³ 基于对 73 个国家进行的抽样调查。见 J. Charmes, “Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs”; and “How women and men spend their time across the world and how it is changing over time”。

⁹⁴ Sarah Gammage, “Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala”, *Feminist Economics*, vol. 16, No. 3 (2010)。

⁹⁵ 同上。为便于衡量，本研究将时间贫困定义为每天至少 12 小时，专门用于兼顾有偿和无偿护理和家务。

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ Elena Bardasi and Quentin Wodon, “Working long hours and having no choice: time poverty in Guinea”, *Feminist Economics*, vol. 16, No. 3 (2010)。基于每周 50 小时的时间贫困线。

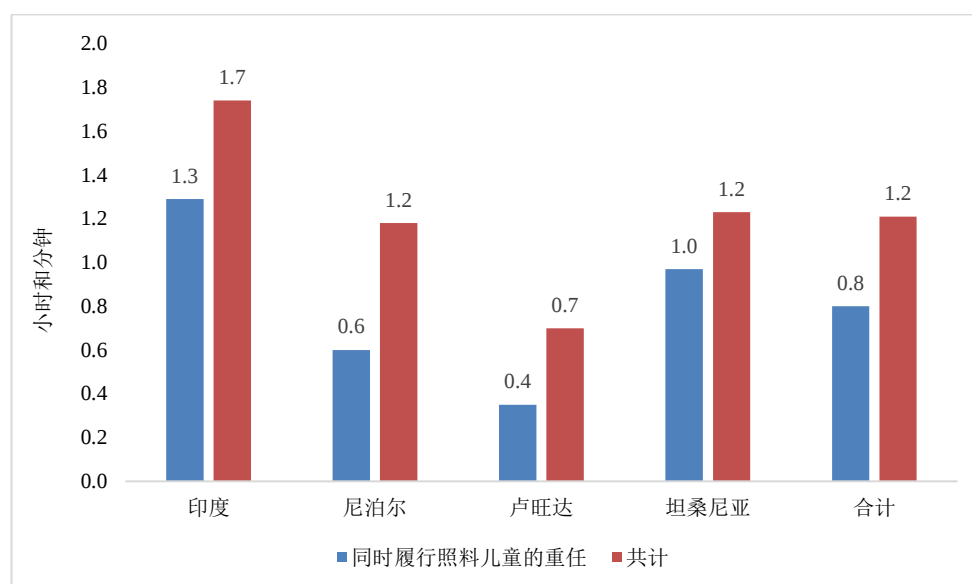
⁹⁸ Kes and Swaminathan, “Gender and time poverty in sub-Saharan Africa”。

⁹⁹ Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*; and Shirin Rai, Catherine Hoskyns and Dania Thomas, “Depletion and social reproduction”, 全球化和区域化研究中心第 274/11 号工作文件(2010 年)。

79. 妇女很少有机会能从无偿护理和家务中得到喘息。在印度、尼泊尔、卢旺达和坦桑尼亚进行的一项时间使用研究计量了妇女怀孕时无偿护理和家务劳动分工的变化。研究人员发现，总的来说，男性承担了更多的无偿护理和家务劳动然而，直接的人际护理要么由老年妇女承担(31%的家庭)，要么由女儿承担(16%)。同一项研究还考察了时间贫困对女性睡眠模式的影响，研究人员发现四个国家的女性睡眠“中断”程度很高。例如，在印度，当女性报告说睡眠时间为 8 小时时，只有 5 小时 17 分钟是“不间断的”，这表明身体和情感的严重耗损。花在个人护理和卫生上的任何时间都必须与他们的护理活动同时进行例如，在坦桑尼亚联合共和国，妇女报告说每天在个人护理、卫生和休闲方面总共花费 1.25 小时，其中 1 小时还要在家中直接照顾孩子(见图七)。¹⁰⁰

图七

选定国家的个人护理、卫生和休闲时间



资料来源：Chopra and Zambelli, 《没有时间休息》。

80. 妇女花在有偿和无偿护理及家务劳动上的时间过多也会导致身体和情感的耗损。在菲律宾、乌干达和津巴布韦进行的一项研究结果显示，长时间从事护理工作与妇女报告的因此种工作而受伤和生病的情况有关联。在菲律宾，74%的妇女报告曾因汲水洗衣而受伤、生病、致残或受到其他身心伤害。菲律宾 47%的妇女、乌干达 20%的妇女和津巴布韦 28%的受访妇女称患有与护理工作相关的头痛。所有这三个国家约三分之一的妇女还报告说，前一个星期她们没时间做饭、洗衣服和做个人护理。¹⁰¹

¹⁰⁰ Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*。

¹⁰¹ Lucia Rost, and Sandrine A. Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work: Household Survey Findings from the Philippines, Uganda and Zimbabwe –2017 Household Care Survey Report* (Oxford, United Kingdom, Oxfam International, 2018)。

81. 时间贫困不仅对妇女有耗损性影响，还抑制了社会实现性别平等的能力。对墨西哥有机咖啡种植者妇女群体的时间贫困分析显示，由于有偿和无偿工作责任造成的时间贫困，她们无法充分参与咖啡企业的组织治理，结果，担任领导职务的妇女少之又少。妇女错失了推进自身职业发展和促进自身经济安全(包括领导能力和业务发展技能)的宝贵机会。¹⁰²

D. 利用公共服务和基本基础设施受限的情况

82. 在国家之间和各国内部，无偿护理和家务的强度和性质大不相同，反映出其他方面的受限情况，包括获得收入、利用公共服务和基本基础设施如基本饮用水、环境卫生和清洁能源受限的情况，加剧了妇女在应付相互竞争的需求时所面临的时间限制。在贫穷的农村和城市环境下，家庭无法获得公共服务和基本基础设施，妇女往往受影响最大，因为她们负责诸如为家庭取水等任务。有证据表明，妇女无法利用基础设施和节省时间的设备增加了她们陷入时间贫困的可能性。¹⁰³

83. 此外，利用公共服务和基本基础设施情况的数据表明，各国内部差距很大，影响到妇女的收入贫困和时间贫困情况(见第一节)。结合收入和地理位置进行交叉分析是预测服务和基础设施利用情况的一个办法；贫困率偏高的偏远农村地区以及贫困高度集中的贫民窟和非正规住区往往最缺少利用基础设施和服务的机会。

1. 农村贫民利用公共服务和基本基础设施的机会

84. 在住所没有饮用水源的家庭中，80%的家庭由妇女和女童负责取水。¹⁰⁴ 对农村地区最贫困的家庭来说，取水的任务特别艰巨。在莱索托，住所没有水源者往返水源所需的平均时间为 39.5 分钟，但不同家庭之间差异很大。农村家庭取水平均需要 45.5 分钟，而城市家庭则需要 17.6 分钟。在最贫穷的家庭中，平均时间为 48.3 分钟，而在最富有的家庭中为 29.7 分钟。¹⁰⁵

85. 在各发展中国家，在城市获得饮用水的便捷度优于在农村地区，高收入群体获得饮用水的便捷度明显优于低收入群体。¹⁰⁶ 在巴基斯坦，41%的城市家庭能够获得安全管理的饮用水，而农村家庭中这一比例为 32%；不同收入和族裔群体之间也存在很大差异。¹⁰⁷ 乌干达一项研究的结果显示，供水方面的地域不平等对

¹⁰² Sarah Lyon, Tad Mutersbaugh and Holly Worthen, “The triple burden: the impact of time poverty on women’s participation in coffee producer organizational governance in Mexico”, *Agriculture and Human Values*, vol. 34, No. 2 (June 2017)。

¹⁰³ 危地马拉的一项研究的结果表明，无法利用基础设施和节省时间的设备增加了妇女陷入时间贫困的可能性。从统计学看，无法获得自来水与妇女陷入收入和时间双重贫困的可能性之间存在明显的关联。此外，妇女陷入收入和时间双重贫困的可能性与家庭是否有电炉或煤气灶以及是否使用柴火有很大关系。见 Gammage, “Time pressed and time poor”。

¹⁰⁴ 世界卫生组织(世卫组织)和儿基会，《饮用水、环境卫生和个人卫生进展：2017 年最新情况和可持续发展目标基准》(日内瓦，2017 年)。

¹⁰⁵ 妇女署根据 ICF 国际咨询公司的数据计算得出。

¹⁰⁶ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》。

¹⁰⁷ 世卫组织和儿基会，《饮用水、环境卫生和个人卫生进展》。

妇女的时间贫困产生了重大影响。在供水有限的乌干达卡邦区，妇女认为从时间贫困的角度看取水劳动特别繁重。¹⁰⁸

86. 与水的情况类似，在缺少其他能源的情况下妇女和女童还承担了拾柴火的责任。妇女长途跋涉，拾柴火用于做饭和住宅取暖。她们在路上可能遭受暴力，并面临与室内空气污染和身体负重的影响有关的长期健康问题。

87. 在撒哈拉以南非洲，使用固体燃料烹饪和取暖的情况很普遍。据估计，85.7%的家庭依赖于固体燃料，但很多发展中国家显然缺乏供家庭使用的清洁能源。财富差距和城乡差距值得注意，低收入家庭和农村家庭比高收入家庭和城市家庭更多地依赖固体燃料。一项关于时间贫困对尼泊尔农村贫困妇女影响的研究结果¹⁰⁹显示，无法获得水和清洁能源对妇女福祉具有影响。研究人员于2016年5月对尼泊尔 Chandannath 的 Kamla Giri 进行访谈，报告如下：

我们甚至没法坐下，休息是不可能的。我们早上去拾柴火，带着饼和盐。我们这样下去能活多久？我们没水喝。我们回来的时候背着篮子，又渴又累。即使回来后，我们也要打理很多事情，像水、炉子、食物、草和找牛。

88. 除了加剧妇女的时间贫困外，无法利用基础设施和基本服务还对健康和福祉产生影响，包括对妇女管理经期卫生的能力产生影响(见方框六)。

方框六

无法获得水和环境卫生以及对经期卫生管理的影响

缺乏足够的水、环境卫生和个人卫生对妇女和女童的福祉产生不利影响。在住所没有供水的情况下，往往由妇女和女童承担费时费力的取水劳动。^a 由于缺乏水、环境卫生和个人卫生服务而造成的健康不良也对妇女福祉产生了类似影响；增加了照顾生病家庭成员的需要，该任务主要由妇女和女童承担。相比之下，在获得服务的机会和服务质量得到改善的情况下，妇女及其家人的福祉就会受到积极影响。研究表明，充分获得水、环境卫生和个人卫生服务与保健结果，包括降低新生儿死亡率、^b 皮肤感染、^c 腹泻等胃肠道疾病和急性呼吸道感染之间有明显的联系。无法充分获得水和环境卫生基础设施的影响有一方面，即对经期卫生管理的影响，研究得比较少。

最近对 18 个低收入和中等收入国家进行的一项跨国研究突出表明，无法获得水、环境卫生和个人卫生服务与妇女和女童能否在有隐私和有尊严的情况下进行经期卫生管理之间存在联系。^d 经期卫生管理的关键因素包括隐私以及是否提供肥皂和水。由于具体指标的数据收集仍极为有限，^e 研究使用了随地便溺人口和住所内没有可见配备肥皂和水的洗手设施的人口相关数据，以估计

¹⁰⁸ Oxfam International, *Gender Roles and the Care Economy in Ugandan Households: The Case of Kaabong, Kabale and Kampala Districts* (Oxford, United Kingdom, 2018)。

¹⁰⁹ Anwesha Ghosh and others, *A Trapeze Act: Balancing Unpaid Care Work and Paid Work by Women in Nepal*, Institute of Development Studies working paper, No. 500 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2017)。

无法进行适当经期卫生管理的妇女和女童人数。目前正在可持续发展目标全球监测框架内对这两个指标的标准化时间趋势估计数进行全球跟踪。

2015 年世界人口的 13% 随地便溺，表明至少有 5 亿妇女和女童在经期卫生管理隐私方面面临特别挑战。随地便溺的比率各国差别很大，尼日尔农村(86%)、莫桑比克农村(52%)、埃塞俄比亚农村(34%)和尼日利亚农村(34%)报告的比例最高。^f 同样，住所中没有配备肥皂和水的洗手设施的妇女百分比也差别很大。洪都拉斯、塔吉克斯坦和突尼斯等国的平均数低于 30%，而埃塞俄比亚、莫桑比克、尼日利亚和乌干达的平均数则远远超过 80%。缺乏配备肥皂和水的洗手设施服务表明，这些群体中的妇女特别难以获得肥皂和水用于适当经期卫生管理。^g

缺乏适当的水、环境卫生和个人卫生服务(包括个人卫生用品供应)、资产(包括社会承认经期卫生管理的重要性)和场所(包括安全、私密和容易进入的洗漱和洗澡场所)使数百万妇女和女童不能进行适当的经期卫生管理。这不仅侵犯了她们的尊严和福祉，往往还限制了她们平等参与教育、创收和其他活动的的能力。增加利用适当基础设施的机会会有助于提高妇女和女童摆脱贫困和充分享有人权的能力。^h

^a 世卫组织和儿基会，《饮用水、环境卫生和个人卫生进展》；Mami Sommer and Bethany Caruso, “Menstrual hygiene management and WASH”, in Jamie Bartram and others, eds, *Routledge Handbook of Water and Health* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2015)。

^b Victor Rhee and others, “Maternal and birth attendant hand washing and neonatal mortality in southern Nepal”, *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 162, No. 7 (July 2009)。

^c Stephen P. Luby and others, “Effect of handwashing on child health: a randomized controlled trial”, *The Lancet*, vol., 366, No. 9481 (July 2005)。

^d Libbet C. Loughnan and others, “What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management?” *Waterlines*, vol. 35, No. 3 (July 2016)。

^e 正在为第六轮和本轮多指标类集调查收集全球各国经期卫生管理方面的信息，包括对经期卫生管理参与情况、经期卫生管理用品的使用和处置的影响，以及这种管理的服务、资产和场所的提供情况。

^f Loughnan and others, “What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management?”。

^g 同上。

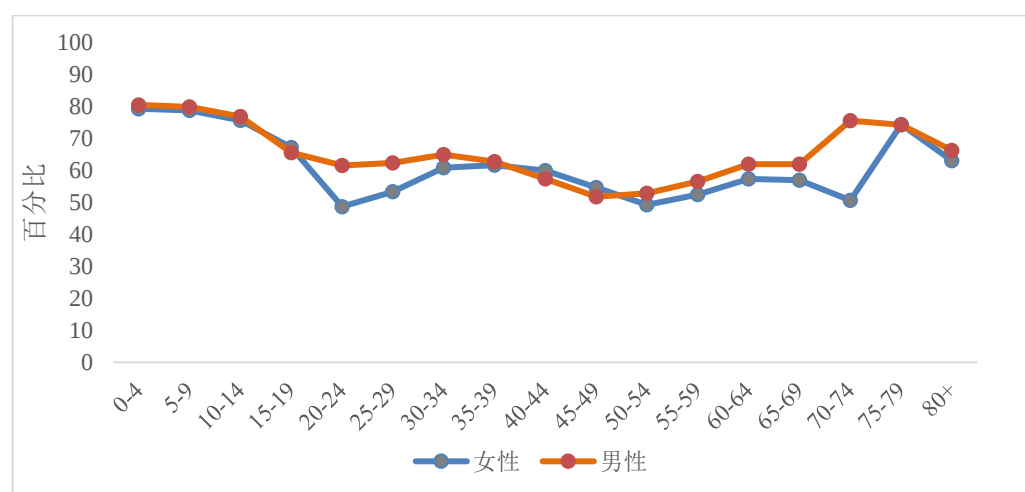
^h 同上。

2. 城市贫民利用公共服务和基本基础设施的机会

89. 从农村地区迁往城市往往给妇女和女童带来了获得新机会的希望，但利用福利和机会方面的不平等仍然存在，加剧了城市贫困。与农村地区相比，城市环境的极端贫困率往往较低。事实上，在全球范围内，每天生活费低于 1.90 美元的人中有 80% 生活在农村地区。另外 20% 的赤贫人口生活在城市地区，最常住在无法利用公共服务和基本基础设施的过度拥挤的贫民窟。

90. 根据南亚、拉丁美洲和加勒比以及撒哈拉以南非洲 51 个国家的数据, 20 至 34 岁的妇女比男子更有可能住在贫民窟。住在贫民窟条件下的居民无法获得基本饮用水(定义为往返 30 分钟内可使用的改良水源)、基本环境卫生(指使用非多家共用的改良厕所)、持久住房、足够的居住空间或使用权保障。在肯尼亚, 20 至 34 岁的妇女约有 63% 住在贫民窟, 而同年龄组男子则有 54% 住在贫民窟(见图八)。对许多住在贫民窟的妇女而言, 无法获得基本基础设施导致时间贫困, 对其福祉产生不利影响。¹¹⁰

图八
按年龄和性别分列的肯尼亚贫民窟人口比例



资料来源: Azcona 等人, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (即将出版)。

91. 在南非, 400 多万居民生活在贫民窟条件下。时间使用数据显示, 这些环境中的妇女将大量时间用于家务¹¹¹ (每天 201 分钟)和照顾他人(每天 33 分钟), 高于南非全国平均水平: 每天家务 195 分钟和每天照顾他人 29 分钟。此外, 住在贫民窟的妇女花更多的时间从事非正规工作, 其特点往往是工资低、质量低。在南非, 非正式工作包括自营活动, 如食品加工、纺织和小商贩。贫民窟中妇女从事这些形式工作的比率高出其他环境中包括城市正规住区、农村正规住区或部落地区的妇女。¹¹²

92. 估计到 2050 年, 全世界 68% 的人口将在城市地区居住。¹¹³ 到 2030 年, 三分之一的人口将生活在一个至少有 50 万居民的城市。¹¹⁴ 除非在提供公共服务和

¹¹⁰ G. Azcona and others, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (即将出版)。

¹¹¹ 在调查工具中, 称之为“家庭维护”工作。

¹¹² 南非, 统计司, 《南非 2010 年时间使用情况报告》。

¹¹³ 联合国, 经济和社会事务部, 人口司。2018 年。《世界城市化前景 2018 年修订版》。

¹¹⁴ 联合国, 经济和社会事务部, 《2016 年世界城市状况》(纽约, 2016 年)。

基本基础设施方面进行投入，否则妇女在城市环境中将面临收入和时间双重贫困的高风险，特别是在妇女获得体面工作和经济资源的机会仍然有限的情况下。

E. 多重形式的歧视和落在最后的人：日益加深的贫困和不利处境

93. 为了不让任何一个人掉队，可持续发展必须惠及每个人。已发现遭受多重交叉形式的歧视、包括财富、地点和族裔歧视的妇女和女童不仅在福祉的一个方面而是多个方面都面临最严重的匮乏。一项对哥伦比亚、尼日利亚和巴基斯坦多方面匮乏状况的研究突出表明，各国内部和国家之间在与可持续发展有关的广泛成果方面存在巨大差距，包括在获得教育、保健、基本水和环境卫生以及体面工作方面。

94. 农村地区的贫穷妇女在获得公共服务和基本基础设施方面严重受限，这对处于边缘的妇女群体来说更是雪上加霜。如上节所述，无法获得清洁能源和水对妇女的时间和福祉有重大影响。例如，在所有这三个国家中，城市最富裕家庭的妇女和女童获得清洁燃料的比率最高，农村最贫穷家庭的妇女和女童获得清洁燃料的比率最低。在哥伦比亚，最贫困农村家庭中的土著妇女和女童面临的匮乏最严重；75.8%得不到清洁的烹饪燃料，而最富有城市家庭中这种妇女和女童的比例是 0%。¹¹⁵

95. 在巴基斯坦，农村地区只有 38.1%的家庭有距离 100 米内的饮用水源，20 至 39 岁的妇女报告说，她们花在家务上的平均时间为 5.4 小时，其中包括取水和燃料，而男子报告的时间为 1.6 小时。上述妇女报告说，生病时用于休息的时间较少：4.6 小时，而男子为 5 小时。¹¹⁶ 获得基本饮用水受限情况的数据表明，地点、财富和种族加剧了用水差异：在农村最贫穷家庭的普什图妇女中，51%无法获得基本饮用水服务，相比之下，在城市最富有的家庭的信德妇女中，只有 0.3%得不到基本的饮用水服务。¹¹⁷

96. 贫困家庭中的妇女经常面临多重匮乏，增加了她们同时陷入收入贫困和时间贫困的风险。在尼日利亚，所有 18 至 49 岁妇女中估计有 15%，即 520 万人，在与可持续发展目标有关的四个方面(即教育、保健、工作和利用基本基础设施的机会)同时面临匮乏。这些妇女不仅在 18 岁前结婚并被剥夺了受教育的机会，而且她们还报告称在医疗保健决策中没有任何自主能力，并表示在调查时她们没有工作。几乎所有被调查者(99.9%)在家中都没有清洁烹饪燃料，59.0%的人得不到基本的供水服务。同样，50%无法享受基本的环境卫生服务。对遭受多种形式歧视的贫困妇女而言，匮乏的情况尤为严重。在遭受多重匮乏的妇女中，豪萨和富拉尼妇女的比例过高，在总数中分别占 54.6%和 19.2%。这大大高于两个族裔在该国人口中所占的比例，分别为 32.3%和 7.7%。¹¹⁸

¹¹⁵ 妇女署，《将承诺变为行动》。

¹¹⁶ 巴基斯坦，统计司，《2007 年时间使用调查》(2009 年)。

¹¹⁷ 妇女署，《将承诺变为行动》。

¹¹⁸ 同上。

三. 加强时间贫困妇女的收入保障：促进性别平等的社会保护制度的作用

A. 导言

97. 如第二节所示，妇女一生中在照顾年幼子女时有偿工作时间受到限制，收入贫困的风险同时存在，造成收入贫困与时间贫困的循环。通过家庭内部转移支付，在家庭内共享收入是保护无收入者免于贫困的一个重要机制。然而，在许多低收入环境中，通常较低的单一收入不足以使整个家庭摆脱贫困。即使有年幼子女的低收入妇女负担了大量无偿护理和家务，赚取收入满足基本需求的欲望也迫使她们从事能找到的任何形式的有偿工作。当家庭中没有其他收入者可以与妇女共享收入时，从事有偿工作的压力尤为严峻，单亲母亲家庭的贫困风险偏高就是明证。

98. 对性别和年龄有敏感认识的社会保护制度可以提供必要的社会转移支付和服务，以便在妇女一生中最易受贫困影响的特定时刻提供收入保障，特别是分娩前后和照顾婴幼儿时。¹¹⁹ 生活贫困的妇女还需要符合体面工作标准的就业机会，以便长期养活自己和家人。要促进性别平等，社会保护制度和劳动力市场干预措施在设计和实施过程中都必须考虑到妇女的无偿护理和家务，而不是在男性主义规范的基础上运作，该规范认为劳动者不应受到儿童保育和家庭责任的限制。

99. 本节探讨社会保障政策和劳动力市场干预措施如何协同施力，为妇女提供可持续的脱贫途径。本节以 2019 年 3 月举行的妇女地位委员会第六十三届会议的审议为基础，并通过具体的政策分析和汲取经验教训，推动提出关于社会保护制度、公共服务和可持续基础设施促进性别平等和增强所有妇女和女童权能的建议（见 [E/CN.6/2019/3](#) 和 [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#)）。

100. B 节阐述为什么低收入环境中的育龄妇女需要收入保护，特别是分娩前后和在一生中照顾年幼子女时。C 节包括能够为工作年龄妇女提供收入保障的一些关键社会保障手段。D 节承认最佳形式的社会保障仍然是体面的工作，¹²⁰ 分析一系列旨在支持生活贫困妇女收入和生计的干预措施，E 节包含了一些统括性经验教训。

B. 严酷的权衡：妇女贫困与艰苦有偿和无偿工作的恶性循环

101. 关于妇女经济赋权的叙述认为，妇女参与有偿工作是她们增强权能和持续脱贫的途径。¹²¹ 这一论点尽管在妇女能够获得体面就业机会的情况下可能成立，但在妇女被迫从事报酬低、重体力和无保护工作的情况下，这一论点的说服力要弱得多。关于发展中国家劳动力市场的研究提请人们注意那些给妇女进入劳动力市场造成障碍的经济体所具有的结构特征。其中包括在某些情况下参与劳动力市场的社会和法律障碍，以及在许多其他情况下(包括在非正规经济部门内)普遍存在的非正规性和基于性别的职业隔离，这些障碍造成妇女就业都集中在较不稳

¹¹⁹ 见 [E/CN.6/2019/3](#)；劳工组织，《2017-19 年世界社会保障报告》。

¹²⁰ 劳工组织，《社会保障促进社会正义和公平的全球化》(日内瓦劳工组织，2011 年)，第 17 页。

¹²¹ Woetzel and others, *The Power of Parity*。

定和低回报的经济活动。¹²² 护理和家务方面的无偿责任进一步限制了妇女获得报酬较高工作的能力, 这些工作可能距离较远, 涉及时间、交通费用和安全风险, 而限制妇女活动的约束性社会规范也使情况雪上加霜。¹²³

102. 全球范围内, 非正规就业的男性人数高于女性。¹²⁴ 在全世界 20 亿非正规就业劳动者中, 7.4 亿是妇女。然而, 全球平均数掩盖了国家间重大差异。在低收入和中低收入国家, 妇女非正规就业的比例高于男子: 在低收入国家, 92.1% 的就业妇女和 87.5% 的就业男子在非正规行业中就业, 在中低收入国家, 这个比例分别为 84.5% 和 83.4%。¹²⁵ 此外, 非正规经济部门的妇女更经常在最脆弱的状态下工作, 例如作为家庭雇员。健康状况不佳造成的收入损失, 加上在没有社会医疗保障情况下的高额自费付款, 是在非正规部门工作的妇女陷入贫困的一个主要原因。

103. 贫困与非正规就业之间存在显著的正相关, 穷人的非正规就业率较高, 但贫困与非正规就业存在一些重要差异, 原因是就业按人头计量, 而贫困则以家庭为单位计量, 因此受住户人数和家庭构成的影响很大。¹²⁶ 值得注意的是, 如果比较大多数发展中国家和大多数贫困发生率最高国家的非正规就业妇女和男子的贫困率, 会发现生活在贫困线以下家庭的非正规就业妇女多于男子。¹²⁷

104. 在低收入环境中, 妇女从事有偿工作往往是应对家庭贫困的策略, 需要在家庭生存所需收入与无偿护理和家务所需时间之间进行严酷的权衡。如图九所示, 虽然在中等收入和高收入国家, 家中有年幼子女降低了妇女劳动力参与率(提高了男子的参与率), 但在低收入国家却没有产生类似的影响。在贫困环境中, 贫困可能确实迫使妇女为养家糊口加入或留在劳动力队伍, 即使家有年幼子女也是如此。¹²⁸

¹²² Martha Chen and others, 《2005 年世界妇女的进步: 妇女、工作与贫困》(纽约, 妇发基金, 2005 年); 劳工组织, 《非正规经济部门中的男女》。

¹²³ James Heintz, “Stalled Progress”。

¹²⁴ 根据劳工组织的资料, 63.0% 的所有就业男子和 58.1% 的所有就业妇女非正规就业。见劳工组织, 《非正规经济部门中的男女》。

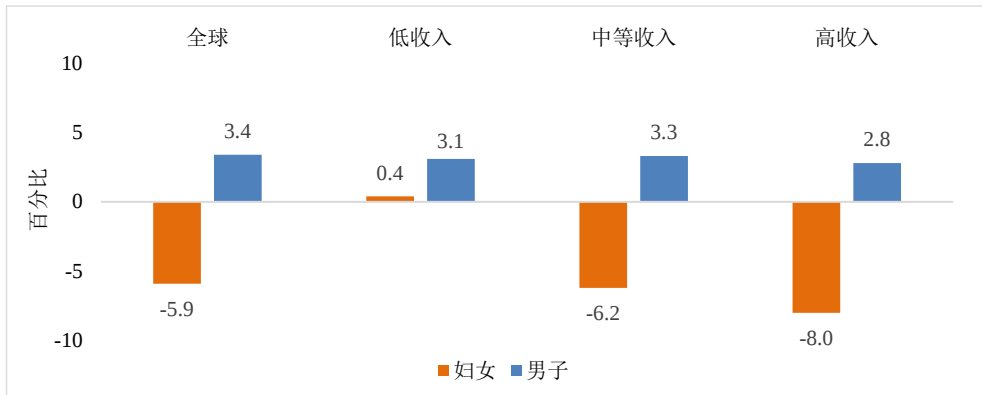
¹²⁵ 劳工组织, 《非正规经济部门中的男女》。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 同上。

¹²⁸ Jan Priebe, “Child costs and the causal effect of fertility of female labour supply: an Investigation for Indonesia, 1993-2008”, Courant Research Centre: Poverty Equity and Growth Discussion Paper, No. 45 (Göttingen, Germany, University of Göttingen, 2010)。

图九
按性别和国家收入群体分列的家中有 6 岁以下儿童对劳动力参与的影响



资料来源：劳工组织，《世界就业与社会展望：2018 年趋势》。

注：全球百分比和各收入群体百分比使用了已有数据的最近年份。中等收入和低收入国家的百分比包括 18 至 54 岁的男女。高收入国家的百分比包括 25 至 54 岁的男女，原因是高等教育参与率更高。用普通最小二乘回归法对男性和女性占全球人数的百分比和每个收入群体的百分比进行了估计。除了低收入国家妇女的估计系数外，所有估计系数都有统计意义。

105. 鉴于低收入环境中的妇女从事的工作类型(无论是务农还是街头贩卖)，她们兼顾繁重密集的无偿照料和家务以及艰苦和不安全的有偿工作，而无法享用便利和负担得起的基础设施和公共服务使其处境更为恶劣，导致她们身心俱疲。如方框七所示，身心俱疲可能对妇女本身及其子女的健康和营养都产生不利影响。

方框七

严酷的权衡：巴基斯坦混合方法研究的结论

在南亚，妇女大多通过务农加入劳动力队伍，但是妇女的务农劳动和照料工作都没有得到适当的认可或尊重。忽视这个问题的部分代价是，劳动妇女及其子女的健康和营养水平受到损害。

对巴基斯坦信德省妇女务农劳动与健康 and 营养结果之间的关系进行了一项研究，旨在专门反映有偿和无偿工作情况，重点分析遭受性别、种姓、部落和阶级多重不平等的妇女群体的情况。研究结果表明，工作妇女人数是官方数据来源的三倍以上。此外，三分之二农村母亲报告在怀孕期间从事一些务农劳动，三分之一以上从事拾棉花等体力劳动。^a 从事拾棉花的妇女营养不足，与其他妇女相比体重指数更低，即使对家庭社会经济状况进行了控制，其子女发育不良的可能性也远高于不从事这项劳动的母亲子女。^b 许多务农的妇女，特别是从事拾棉花等活动的妇女报告称，她们是为了给家人提供食物。然而，低收入的工作使她们收入不足，几乎没有精力或时间来确保本人或其子女得到良好的营养。

开创变革需要正式认可妇女是农民和农业工人，在决策过程中必须考虑到她们的意见，需要通过技术、基础设施和提供公共服务等办法向其提供充分的公共支持和普遍的产妇福利，从而将妇女认定为劳动者，并向她们提供收入保障。

^a Sidra Mazhar, Mysbah Balagamwala and Haris Gazdar, “The hidden economic backbone: women in agriculture,” 在性别、工作与社会问题国际会议上提交的论文，2017 年 4 月，巴基斯坦拉合尔。

^b Nitya Rao and others, “Women’s agricultural work and nutrition in South Asia: from pathways to a cross-disciplinary, grounded analytical framework”, *Food Policy*, vol. 82 (January 2019)。

C. 社会保障在加强妇女收入保障方面的作用

106. 《世界人权宣言》等文书将社会保障确认为一项人权。最近，劳工组织《2012 年社会保护底线建议书》(第 202 号)及《2030 年议程》中对该建议的认可，为建立保证收入和健康保障的机制提供了进一步动力和具体指导。妇女地位委员会第六十三届会议强调，必须建立或加强促进性别平等的包容性社会保护制度，包括设立最低标准，以确保所有人不受任何形式歧视地全面获得社会保障(见 [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#))。

107. 几乎所有发达国家都建立了庞大的社会保护制度，将国内生产总值的 20% 至 27%(或超过 27%)用于制定此种制度，同时不以牺牲增长为代价，因为此类制度致力于消除贫穷和不平等现象。¹²⁹ 对今天弥合社会保障差距所需费用的计算表明，在调查的 150 个国家中，有将近一半的国家可以通过将不到国内生产总值的 2%用于社会保障来做到这一点，而 80%的国家可以通过将不到国内生产总值的 5%用于社会保障来做到这一点，¹³⁰ 这对社会保障负担不起的观点提出了挑战，下文第五节对这一问题进行更深入的探讨。

108. 本节分析社会保障最低标准的两个组成部分，即提供带薪产假和育儿假以及普遍的儿童和家庭转移支付，这两个部分对减少有子女的劳动适龄妇女的贫穷特别重要，力求抵消家庭中有年幼子女的致贫性影响。扩大带薪产假和育儿假的覆盖范围，特别是将其扩大到非正规部门的劳动者，对妇女的健康及其新生儿健康至关重要。精心设计的社会保障转移支付，例如儿童和家庭福利，是一项补充性措施，可以减少贫穷，提高有子女家庭的收入保障，但如第二节所述，享有此种保障的穷人比例过低。

¹²⁹ Michael Cichon, “Hardly anyone is too poor to share: a basic level of social protection is affordable almost everywhere”, *Finance and Development*, vol. 55, No. 4 (December 2018)。

¹³⁰ 同上；and Mira Bierbaum and others, *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, discussion paper (Berlin, Friedrich Ebert Foundation, 2016)。

1. 将带薪产假和育儿假扩大到非正规就业妇女

109. 孕产妇保护对于促进母婴健康、营养和福祉至关重要。¹³¹ 产假补助金在这一关键时期可防止妇女收入损失，使妇女产后能够休息和恢复，并建立母乳喂养习惯。¹³² 同时，通过提供就业保护，妇女也能保持与劳动力市场的联系，放心不会仅仅因为怀孕或休产假而失去工作。带薪产假就是承认妇女产后复原的需要，并资助和保护她们休产假期期间的收入，而照顾婴儿和儿童的工作可以由妇女和男子分担，因此，在已规定产假的国家，陪产假和育儿假计划也应发挥更大的作用。

110. 产假补助金计划可全部或部分替代妇女妊娠最后阶段和分娩后的收入，但仍然仅有少数妇女受益。根据现有的最新数据，全球只有 41.1% 的新生儿母亲(15 至 49 岁)领取产假补助金，非洲区域的覆盖率低至 15.8%，亚洲及太平洋为 33.4%，而欧洲和中亚则超过 80%。¹³³ 此外，大多数现金产假补助计划只适用于正规就业的妇女。在缺乏基本收入保障的情况下，从事耗费体力工作的非正规部门劳动妇女往往在怀孕后继续工作太长时间，或在分娩后过早开始工作，对健康造成不利影响(见方框七)。因此，将产假补助金覆盖范围扩大到非正规就业的妇女是一个优先事项。

111. 孕产妇保护的另一个基本组成部分是怀孕和分娩期间有效获得医疗保健以及产后保健，这是全民保健的核心组成部分。获得保健服务的主要障碍之一是财力。在低收入和中等收入国家，自付费用¹³⁴ 作为一种保健支出形式比在高收入国家更为普遍，对低收入家庭来说尤其负担沉重。¹³⁵ 负担得起的保健对妇女尤为重要，因为她们通常个人收入较少，而且面临怀孕和分娩等健康状况，需要支付高昂的费用(见第四节)。

112. 劳工组织《2000 年保护生育公约》(第 183 号)规定了产假期间现金补助的最低标准，包括领取期限、补助金额和发放方式，并规定育龄妇女及其子女可获得保健服务。《公约》适用于所有就业妇女，包括从事非正规工作的妇女(第 2 条)。然而，在实践中，非正规部门的劳动者往往被排除在孕产妇保护之外，特别是在通过社会保险计划提供孕产妇保护的情况下。

113. 社会保险计划由雇主和雇员缴款供资、有时也得到政府资金的补充，绝大多数产假补助金方案都是这种结构。这类计划已在 138 个国家实施，其中 7 个国

¹³¹ Jody Heymann, Amy Raub and Alison Earle, “Creating and using new data sources to analyze the relationship between social policy and global health: the case of maternal leave”, *Public Health Reports*, vol. 126, supplement 3 (2011); and Mohammad Hajizadeh and others, “Paid maternity leave and childhood vaccination uptake: longitudinal evidence from 20 low- and middle-income countries”, *Social Science and Medicine*, vol. 140 (September 2015)。

¹³² 劳工组织, “Maternity cash benefits for workers in the informal economy”, 《全民社会保障问题摘要》(2016 年 11 月)。

¹³³ 劳工组织, 《2017-2019 年全球社会保障报告》。

¹³⁴ 使用费和手续费是自付费用的一种形式。

¹³⁵ 劳工组织, 《社会保障促进社会正义与公平全球化》，第 44 页。

家还提供社会援助计划；另有 50 个国家(主要是撒哈拉以南非洲、亚洲和中东国家)实行强制性产假，由雇主负责支付产妇薪金。¹³⁶

114. 《公约》指出，最好选择强制性社会保险或公共资助的方案作为向妇女提供产假补助金的工具。对于不符合资格的妇女，例如，从事非正规就业、无法定期缴款的劳动妇女，规定应在经济状况调查的基础上，提供由社会援助供资的适当补助金。这些为产假集体供资的方式可以分担风险，比雇主责任规定更为可取。后者要求雇主直接承担产假费用，可能导致雇用育龄妇女方面的歧视。¹³⁷ 近年来，一些国家，包括约旦(2011 年)和卢旺达(2016 年)逐渐从雇主负责支付产假补助金转向集体供资。¹³⁸ 因此，在仍然完全由雇主支付产假补助金的国家，当务之急是将产假补助金纳入国家社会保险计划，以便建立分担风险和更公平的筹资机制。

2. 扩大对非正规劳动者的保护以实现全民覆盖

115. 雇主责任模式不是保护非正规经济劳动妇女、特别是自营职业女工的可行解决办法。许多发展中国家所面临的挑战，是要设计制度为非正规部门劳动妇女(其中有许多自营职业者)提供保障并顾及她们的具体情况的。诸如缴费能力有限、无法认定雇主或多个雇主、收入不规律和不可预测、在遵守行政程序方面的地理和时间限制、在决策和集体谈判过程中的能见度低和缺乏话语权等因素，都是有效覆盖的障碍。¹³⁹

116. 一些国家扩大了其国家社会保险计划的范围，将非正规部门有确定雇主、领工资的劳动者也包括在内。南非自 2003 年以来一直将家庭佣工和农业工人纳入失业保险基金，该基金还为产假补助金提供资金。产假补助金的支付期限最长为 17 周，金额为工人工资或薪金的 66%。雇主和工人各自按工人月薪的 1%向失业保险基金缴款。¹⁴⁰

117. 将覆盖范围扩大到其他非正规部门劳动者群体、特别是那些因自营职业而无法确定雇主的人，更具挑战性。老挝人民民主共和国于 2014 年实行非正规部门劳动者自愿参保加入国家社会保障基金。要取得领取现金产假补助(90 天平均参考工资的 80%)的资格，被保险人必须在过去 12 个月内缴纳至少 6 个月的保险费。然而，由于大多数非正规部门劳动者特别是自营职业者的收入较低且不规律，到目前为止，覆盖面仍然有限。¹⁴¹ 老挝人民民主共和国的例子表明，如果没有调整和简化社会保险行政程序的机制，如通过分散流动登记单位办理保险，又没有

¹³⁶ 劳工组织。《2017-2019 年全球社会保障报告》。

¹³⁷ Bina Agarwal, “Maternity benefits or jobs”, *The Indian Express*, 12 July 2018。

¹³⁸ 劳工组织，《对非正规经济劳动者的现金产假补助》。

¹³⁹ Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, ODI Working Paper No. 435 (London, Overseas Development Institute, 2016)。

¹⁴⁰ 劳工组织，《对非正规经济劳动者的现金产假补助》。

¹⁴¹ 同上。

政府介入为就业不稳定的劳动者缴款提供补贴，自愿参保很可能只惠及少数非正规部门的劳动者。

118. 鉴于非正规部门劳动者在定期缴款方面遇到困难，孟加拉国、玻利维亚、加纳、印度和印度尼西亚等一些国家纷纷转向不缴款的现金产假补助。其中向孕妇及其子女，往往是 2 岁以下儿童提供部分现金补助。现金补助的领取往往以满足某些要求为条件，例如登记、产前产后门诊和住院分娩，在某些情况下，对所覆盖的怀孕次数有一个上限。¹⁴² 虽然大多数现有非缴费计划在其所覆盖的妇女人数和所提供的补助金水平方面都是有限的，但它们可以成为努力实现普遍应享权利的基础。据劳工组织称，在大多数低收入和中低收入国家，按国家贫困线的 100% 支付为期四个月的普遍产假补助金的费用不会超过国内生产总值的 0.41%。¹⁴³

119. 产假补助金在遵守行政程序所需时间方面的可获取性也至关重要，产假补助金在多大程度上使孕妇和新生儿母亲能够获得负担得起和可获得的保健服务也很重要(见第四节)。蒙古将缴费和非缴费产妇补助金结合在一起，以覆盖人口稀少的农村和游牧人口，实现了全民覆盖(见方框八)。

方框八

将缴费计划和非缴费计划结合起来实现全民覆盖：蒙古的范例

蒙古通过结合若干不同的计划、服务和机制提供普遍孕产妇保护。在许多其他国家，正规雇员在强制性基础上参加缴费社会保险计划，并按其工资或薪金 100% 替代率领取为期 4 个月的产假补助金。其他劳动者包括牧民和非正规经济中的自营职业者可以在自愿基础上加入该计划；她们在缴款 12 个月后，可按其选定的参考工资 70% 的替代率领取 4 个月的产假补助金。此外，根据社会福利计划这一非缴费性社会援助方案，还向所有孕妇和婴儿母亲提供现金产假补助，不论她们对社会保险计划的缴款、就业状况或国籍如何。这项补助金(2015 年每月约 20 美元)从怀孕第 5 个月起支付，为期 12 个月。

自 2007 年以来，蒙古各省都建立了统一的“一站式”服务系统，将社会保险、社会福利、民事登记和就业咨询等多个政府部委和办公室汇集到一处。这一创新模式便于服务的提供，减少了索赔人填写表格和完成其他行政要求所需的时间。通过有关移动服务将政府办公室直接开到受益者的门口，进一步提高了效率，从而增加了人口稀少地区农村和牧区获得服务的机会。^a

^a 劳工组织，《对非正规经济劳动者的现金产假补助》。

120. 保护围产期妇女的收入安全、健康和福祉是一个关键的短期优先事项，但也需要制定长期战略，改变将大部分儿童保育工作分配给妇女的陈规定型的性别

¹⁴² 劳工组织，《产妇社会保障：主要政策趋势和统计数字》，第 15 号社会保障政策文件(日内瓦，2015 年)。

¹⁴³ 同上。

角色。近几十年来，许多国家对其休假政策进行了改革，实行或延长了陪产假，并实施奖励措施鼓励父亲更多地利用育儿假。1994 年只有 40 个国家报告称作出了法定陪产假规定，2015 年在 170 个国家中有 94 个国家报告称作出了法定陪产假规定。例如，缅甸和乌拉圭延长了通过社会保险供资的陪产假，而伊朗伊斯兰共和国在 2003 年对父亲开始实行两周强制性休假。最近几年，老挝人民民主共和国和拉丁美洲的几个国家也实行或延长了父亲带薪假期。¹⁴⁴

121. 这些措施更有可能惠及正规就业的男子。此外，对发达国家的研究表明，可能需要采取具体措施鼓励男子实际休育儿假。在这些国家，母亲仍然休大部分育儿假；有些国家实行具体激励措施，规定在育儿假中为父亲保留一个不可转让且“非用即失”的部分，增加了父亲利用育儿假的时间。¹⁴⁵

3. 普及或接近普及面向儿童和家庭的转移支付

122. 近几十年来，面向儿童的现金转移在许多发展中国家盛行，目的是抵消部分抚养儿童的费用并支持对培养儿童能力的投资。从历史上看，面向儿童的资金转移起源于整个西欧，动机是消除贫穷和困境。¹⁴⁶ 这种转移很有潜力，可以在家庭面临最大收入贫困和由于保育需求增加而遭遇时间限制时提高家庭的收入保障(见第二节)。

123. 在过去 20 年中，许多发展中国家都实行或扩大了面向儿童的非缴费性转移支付的覆盖范围，通常是向母亲进行支付，有时以她们带着子女定期进行健康检查为条件。现金转移与儿童在校出勤率、使用保健服务和减少童工等方面的一系列积极成果相关联。¹⁴⁷

124. 虽然现金转移可能对育龄妇女产生积极影响，但如果补助水平低或基于经济能力检测或代用经济能力检测确定的补助范围太小，现金转移的潜力就无法充分发挥。只有在现金转移数额足以满足粮食需求，以及保健和教育费用等基本非粮食需求时，粮食安全和营养的目标才能实现。因此，如果设定现金转移数额高于口粮配给最低标准费用，至少一些基本非粮食需要就会得到满足。¹⁴⁸ 此外，在粮食价格波动和上涨的情况下，现金转让的实际价值可能很快被侵蚀。在许多国家，通常作为一种解决办法而提出的价格指数化制度往往进展缓慢且不充

¹⁴⁴ 劳工组织，《2017-2019 年全球社会保护报告》。

¹⁴⁵ 经合组织，《育儿假：父亲在哪里？》，政策简报，2016 年 3 月。

¹⁴⁶ Mary Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care: A Review of Key Developments, Impacts and Influences in Child-related Support to Families*, 第 3 号讨论文件，2015 年，妇女署。

¹⁴⁷ Francesca Bastagli and others, *Cash Transfers: What does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts, and the Role of Design and Implementation Features* (London, Overseas Development Institute, 2016)。

¹⁴⁸ Stephen Devereux, *Realizing the Right to Social Security and the Right to*。扩大社会保障第 51 号工作文件(日内瓦，劳工组织，2015 年)。

分。¹⁴⁹ 补助金低的问题可能因付款无规律和不稳定而变得更加严重，从而减少转移可能对妇女产生的任何增强权能的影响。¹⁵⁰

4. 补助范围太小的风险

125. 对穷人的定向现金转移会增加犯排除错误的风险，使补助金的目标受益人反而无法得到补助。由于缺少信息(因为收入来源非正规和不规律的)以及国家行政能力薄弱而难以准确识别穷人的情况下，犯排除错误的可能性尤其大。¹⁵¹ 对一系列发展中国家的社会保障计划进行的比较表明，一个方案的补助范围越小，被排除在外的穷人人口就越多。¹⁵² 最近对低收入和中低收入国家的社会保障计划进行的一项研究发现，在以最贫穷的 25%或人数较少的更贫穷分组为对象的方案中，犯排除错误的比率很大：25 个此类计划中有 12 个计划的排除错误超过其预定受益人的 70%，5 个计划的排除错误超过 90%。¹⁵³ 在对撒哈拉以南非洲 30 个国家的另一项研究中，研究人员发现，平均约有四分之三的体重不足妇女和营养不良儿童不在通常定为援助对象的最贫穷的五分之一人口(即最低的 20%)中。¹⁵⁴ 相比之下，普及或接近普及的补助办法(见方框九)不仅减少了行政费用，而且更有效地惠及可能“隐藏”在非最贫穷家庭的贫穷妇女和儿童。

方框九

南非扶助家庭和促进性别平等的社会保障

南非儿童抚养补助金是 1998 年根据隆德委员会关于儿童和家庭支助制度改革建议实行的。补助金的目的是纠正将大批贫穷非洲妇女和儿童排除在以前的政策(国家养护补助金)之外的问题，并定向扶助南非多种家庭形式。^a

儿童抚养补助金是根据主要照顾者(包括相关配偶)的收入向 18 岁以下儿童的主要照顾者(父母、祖父母或其他亲属或非亲属)支付的统一费率现金转移。2016 年，补助金惠及 1 160 万名(60%)儿童。^b 这是一项有针对性的计划，但范围很广。尽管有不分性别的资格要求，但 2014 年 98%的受益人都是妇女。^c 评估研究发现，补助金是对家庭预算的一种虽小但有用的补充，^d 对儿童和青少年的贫困、健康、营养、教育和减少药物滥用次数确实产生了积

¹⁴⁹ Jayati Ghosh, “Cash transfers as the silver bullet for poverty reduction: a skeptical note”, *Economic and Political Weekly*, vol. 46, No. 21 (May 2011), p. 69。

¹⁵⁰ Christiana Gbedemah, Nicola Jones and Paola Pereznioto, *Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Ghana: Is the LEAP Cash Transfer Programme Making a Difference?*, Project Briefing, No. 52 (London, Overseas Development Institute, 2010)。

¹⁵¹ Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*，第 23 号社会政策与发展方案文件(日内瓦，联合国社会发展研究所(社发所)，2005 年)。

¹⁵² Stephen Kidd, “Rethinking targeting in international development”, *Pathways’ Perspectives on social policy in international development*, No. 11 (October 2013)。

¹⁵³ Stephen Kidd and Diloá Athias, *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*, Working Paper, March 2019 (Development Pathways and Church of Sweden, 2019)。

¹⁵⁴ Brown, Ravallion and van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households?”。

极影响。^e 尽管该补助金减少了长期贫困以及妇女和单亲家庭的贫困程度，但它未能充分解决该国男女贫穷分布不均的问题。^f

儿童抚养补助金是补助范围大而排除相对富裕群体的一个好例子。这种定向办法更易于实施，成本也更低。与目标范围较窄的计划相比，其广泛的覆盖范围也提高了转移支付的公平性。

^a Shireen Hassim, “Gender equality and developmental social welfare in South Africa” in Lourdes Beneria and others, *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Social Structure of “The Social”* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave, 2006)。

^b Leila Patel, “The child support grant in South Africa: gender, care and social investment”, in James Midgley, Espen Dahl and Amy Conley Wright, eds., *Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives* (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2017)。

^c 社会发展部, 2014 年, 引文同上第 109 段。

^d Debbie Budlender and Francie Lund, “South Africa: a legacy of family disruption”, *Development and Change*, vol. 42, No. 4 (September 2011), p. 941。

^e Alejandro Grinspun, “No small change: the multiple impacts of the Child Support Grant on child and adolescent well-being”, in Aislinn Delany, Selwyn Jehoma and Lori Lake, eds., *South African Child Gauge 2016* (Cape Town, Children’s Institute, University of Cape Town, 2016)。

^f Dorrit Posel and Michael Rogan, “Gendered trends in poverty in the post-apartheid period, 1997–2006”, *Development Southern Africa*, vol. 29, No. 1 (2012)。

5. 限制条件成为妇女必须克服的附加障碍

126. 现金转移普遍附加各种条件，例如要求证明儿童定期参加体检，特别是有些条件能否满足要取决于公共服务的可得性和质量。¹⁵⁵ 并不是所有定向计划都有条件，但有很大一部分计划是有条件的。无条件的现金转移，如巴西和纳米比亚的老年养恤金计划和南非的儿童抚养补助金(见方框九)没有附加条件，但在儿童福祉方面取得同样积极的成果。¹⁵⁶

127. 到目前为止没有确凿的证据表明，在儿童健康和营养方面产生积极结果的，并非简单地向家庭注入现金，而是附加条件本身。¹⁵⁷ 此外，期望母亲满足各种条件增加了妇女的时间需求，往往会以牺牲她们的有偿工作为代价。¹⁵⁸ 如果不对公共服务进行适当投资，附加条件可能只会迫使妇女和儿童使用人手不足和质量差的卫生和教育设施，同时使妇女已经面临的时间限制更为严重(见第四节)。未

¹⁵⁵ 劳工组织, 《社会保障促进社会正义与公平全球化》，第 118 页。

¹⁵⁶ 同上。

¹⁵⁷ Stephen Kidd, “To condition or not to condition: what is the evidence?”, *Pathways’ Perspectives on social policy in international development*, No. 20 (March 2016)。

¹⁵⁸ Maxine Molyneux, *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, 性别平等与发展方案第 1 号文件(日内瓦, 社发所, 2007 年); and Sylvia Chant, “The ‘feminization of poverty’ and the ‘feminization’ of anti-poverty programmes: room for revision?”, *Journal of Development Studies*, vol. 44, No. 2 (2008)。

能遵守方案要求并非出于疏忽，而可能是由于缺乏可获得的服务或服务质量差(见方框十)。¹⁵⁹

方框十

条件的代价：秘鲁 Juntos 方案的证据

秘鲁的《国家直接援助穷人方案》，又称“Juntos 方案”，是一个有条件现金转移方案，旨在通过对儿童人力资本的投资来阻断贫穷的代际循环。^a Juntos 方案重点扶持该国安第斯和亚马逊地区的农村家庭，这些家庭被归类为贫困或极端贫困，以及至少有一名孕妇、儿童或 19 岁以下的青少年。为了每两个月收到 200 个索尔(60 美元)，在该方案中登记的母亲必须确保她们及其子女符合一系列条件，即“共同责任”。这些条件包括孕妇进行产前检查，为 5 岁以下儿童定期进行生长和营养检查，以及 19 岁以下儿童定期上学或中学毕业。2018 年，在 730 206 个登记家庭中约有 693 980 个家庭收到了付款，其中包括 11 435 名孕妇。^b

深入研究表明，虽然现金有助于妇女负担基本家庭用品，并使自尊心在某种程度上得到提高，^c 但附加各种条件对需要满足这些条件的妇女来说，具有意外的负面后果和隐藏成本。^d

即使在公共服务质量和可获取性很差的情况下，妇女也必须遵守这些附加条件。在农村地区，妇女有时徒步前往最近的卫生诊所，却发现诊所关闭或人手不足。^e 如果诊所不能为她们及其子女提供服务，她们就不得不返回，必要时还要多次往返，直到碰到诊所开门并能够记录她们的合规情况为止。她们试图使用这些服务所花费的时间没有计入例行监测和评估，但会使妇女精疲力竭。^f 因此，需要大量投资改善秘鲁农村地区公共服务的质量和可获取性，特别是保健服务。^g 此外，妇女报告说，由于她们的种族和贫穷状况，诊所工作人员对她们的态度很差。

^a 见 www.juntos.gob.pe/nosotros/nuestro-proposito。

^b Peru, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, “Nacional”, InfoJUNTOS database. Available at www2.juntos.gob.pe/infojuntos。

^c Maxine Molyneux and Marilyn Thomson, “Cash transfers, gender equity and women’s empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia”, *Gender and Development*, vol. 19, No. 2 (2011)。

^d Cookson, *Unjust Conditions*。

^e 同上。

^f 同上。

^g 经合组织，《2017 年经合组织卫生系统审查：秘鲁》(巴黎，经合组织出版社，2017 年)。

128. 出于上述原因，妇女地位委员会第六十三届会议在其通过的商定结论中敦促各国政府评估避免强化性别陈规定型观念和加重妇女无偿工作负担的必要性，

¹⁵⁹ Tara Patricia Cookson, *Unjust Conditions: Women’s Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes* (Oakland, California, University of California Press, 2018)。

并推动对已有的附加条件进行修订，确保不合规的情况不会招致惩罚措施，将本已边缘化或处于弱势境地的妇女和女童排除在外(见 E/2019/27-E/CN.6/2019/19)。

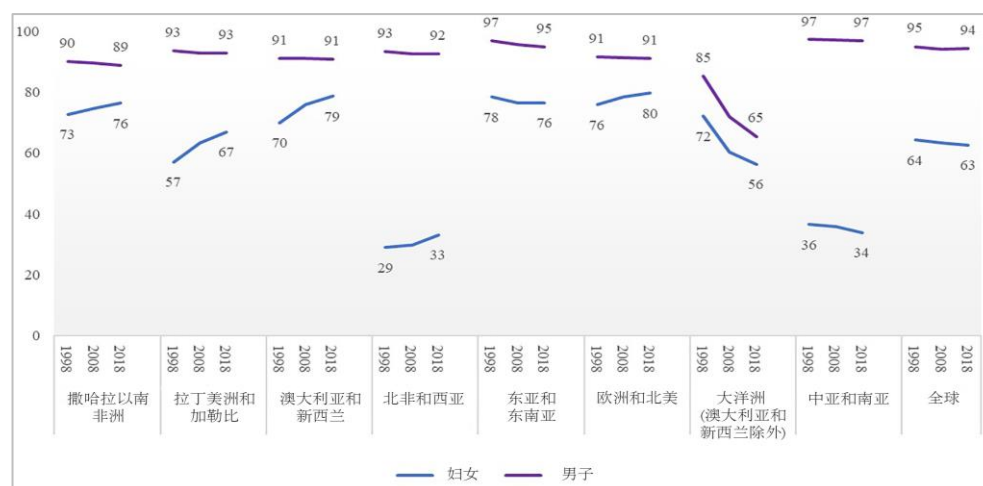
129. 现金转移要取得预期结果，还需要得到卫生、教育和儿童保育服务等方面的供给侧投资以及负担得起和安全的交通等便捷基本基础设施的支持(见 E/CN.6/2019/3)。在低收入国家，服务需求很可能受到重大供给侧制约因素的限制，重新分配管理这些条件所需资源并利用这些资源改善现有公共服务会更加有效(见第四节)。¹⁶⁰

D. 通过劳动力市场干预加强妇女收入保障

130. 虽然社会保护制度在解决贫穷和不平等问题方面可以发挥很大作用，但要创造可持续的脱贫途径，还需要通过劳动力市场干预来提高现有就业的质量和数量。过去二十年中，妇女劳动力参与率变化最大的是拉丁美洲和加勒比地区，1998年至2018年间上升了10个百分点，从57%上升到67%(见图十)。相比之下，中亚和南亚区域在本已很低的基础上又下降了2个百分点，从36%降至34%。中亚和南亚区域的下降在很大程度上是由印度的趋势推动的，在印度，城市地区妇女劳动力参与率停滞不前，¹⁶¹ 而农村地区25岁至40岁的较年轻已婚妇女的劳动力参与率则集中下降。¹⁶²

图十

1998-2018 年按性别和区域分列的 25 至 54 岁人口劳动力参与率



资料来源：妇女署，2019 年。

注：采用参照期内 188 个国家的最新可得数据。这 188 个国家的抽样调查涵盖 2018 年全世界 25 至 54 岁人口中的大部分。

¹⁶⁰ 劳工组织，《社会保障促进社会正义与公平全球化》。

¹⁶¹ Klasen and Pieters, “What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?”。

¹⁶² Luis A. Andres and others, “Precarious drop: reassessing patterns of female labour force participation in India”, 政策研究工作文件第 8024 号(华盛顿特区：世界银行，2017 年)；and Jayati Ghosh, “Time poverty and the poverty of economics”, *METU Studies in Development*, vol. 43, No. 1 (2016)。

131. 在许多区域，妇女就业前景明显停滞，这是由多种因素造成的。宏观经济政策可通过增加经济中对劳动力的总体需求，在创造有助于改善现有就业数量和质量的环境方面发挥关键作用。自 1980 年代以来，由于在世界许多地区，支持创造就业的投资率大幅下降，劳动力需求增长缓慢。¹⁶³ 将就业目标与通货膨胀目标一起纳入货币政策的制定过程，被视为从总体上刺激经济活动和创造就业的有效途径。¹⁶⁴

132. 各国政府可以采取一些行动，为那些面临重重障碍、难以获得体面工作的人提供收入保障，并支持他们参与劳动力市场。在发达国家，找不到有偿工作的人通常要靠失业保险或长期社会援助计划的限时转移支付提供收入保障。然而，在许多发展中国家，这种计划要么不存在，要么只惠及少数劳动者，这尤其是因为这些国家的很大一部分劳动者都在非正规经济部门就业。¹⁶⁵ 自 2008 年全球金融危机以来，人们越来越重视加强逆周期措施，通过提高收入、促进经济活动和增加劳动力需求来有效应对经济衰退。¹⁶⁶

133. 公共工程方案在发展中国家由来已久，¹⁶⁷ 通常被视作适宜的干预措施，因为这些方案能向较贫穷人口提供实物收入保障，即有偿工作。近年来还出现了针对非常贫穷者的资产建设干预措施，目的是增强他们的资产基础并培养创业精神。然而，这种干预措施只适合有年幼子女的劳动适龄妇女，但条件是，她们有能力应对已经工时很长且往往十分繁重的无偿家务和护理工作，而不是假定贫穷妇女有大量空闲时间可供支配。

1. 公共工程方案支持妇女收入保障和工作权利

134. 公共工程方案将就业和社会保护相结合，为失业者、就业不足者或低收入者提供一定程度的收入保障。这类方案有时是作为应对经济危机或自然灾害的临时措施而采用的，并在条件改善后逐步取消。阿根廷的失业户主方案就是这样，该方案于 2001 年经济危机期间启动，2010 年结束。¹⁶⁸ 在其他案例中，此类方案则更长久地得到维持，例如，印度根据《圣雄甘地国家农村就业保障法》所实施的方案。

¹⁶³ Yilmaz Akyüz, *From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation*, 第 74 号工作文件(日内瓦, 国际劳工组织, 2006 年); Aurelio Parisotto and Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, 第 238 号就业工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2017 年)。

¹⁶⁴ 妇女署, 《2015-2016 年世界妇女的进步》。

¹⁶⁵ 劳工组织, 《工作适龄男女的社会保护》, 劳工组织, 《2017-19 年全球社会保护报告》。

¹⁶⁶ Parisotto and Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth*。

¹⁶⁷ S. Mahendra Dev, “Experience of India’s (Maharashtra) employment guarantee scheme: lessons for development policy”, *Development Policy Review*, vol. 14, No. 3 (September 1996)。

¹⁶⁸ 妇女署, 《2015-2016 年世界妇女的进步》。

135. 公共工程方案旨在通过公共投资战略创造就业机会。这类方案的受益人往往有很大比例是贫穷妇女。¹⁶⁹ 然而，一些评价显示这些方案在设计和执行中均存在局限性，对负有育儿责任的贫穷妇女构成了具体限制，包括工作场所缺乏托儿设施，妇女对社会审计和监测工作的参与有限等。¹⁷⁰ 下一节着重阐述几个特定方案，这些方案因规模大且在设计时明确注意到包容贫穷家庭的妇女而成为重要的干预措施。

2. 公共工程方案设计中没有反映妇女的无偿护理责任

136. 印度的《圣雄甘地国家农村就业保障法》设立了世界上最大的公共工程方案，于 2006 年通过试点项目启动，规定每个农村家庭都有权获得 100 天的带薪就业。该法的设想是，通过实施 33% 的配额、男女同工同酬、工作场所靠近住宅以及在工作场所提供托儿设施，来实现妇女的融入和赋权。除了为农村人口特别是在农业收成少的季节提供有保障的就业外，该计划还旨在建设农村基础设施和资产。¹⁷¹

137. 虽然各邦妇女实际参与程度不尽相同，但全国平均水平超过了 33% 的额度；从 2015 年至今，这一比例一直保持在 55% 左右，¹⁷² 其中边缘化群体包括部落和低种姓妇女占很大比例。¹⁷³ 由于该方案规模大，它的一项积极成果是提高了工作场所附近农业女工的工资，缩小了妇女实际工资与最低工资之间的差距。¹⁷⁴ 其他收益包括：寻找工作的困境移民需求下降，工作时间更加正常和可预测，与其他就业选择相比，工资和工作条件相对较好。¹⁷⁵

138. 然而，通过深入研究也发现了对低收入妇女构成具体障碍的盲点和问题。最大的问题是，尽管规定工作场所必须要有托儿设施，但真正做到这一点的却很少。在许多情况下，母亲们一边工作一边照看孩子，有时还把较大的孩子带到工

¹⁶⁹ 同上。

¹⁷⁰ Deepta Chopra, “Taking care into account: leveraging India’s MGNREGA for women’s empowerment”, *Development and Change* (forthcoming); 妇女署, 《2015-2016 年世界妇女的进步》, 第 143-146 页。

¹⁷¹ Mubashira Zaidi and Shraddha Chigateri, “Making Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) more care-responsive”, August 2017。

¹⁷² India, Ministry of Rural Development, MGNREGA database. Available at http://mnregaweb4.nic.in/netnrega/all_lvl_details_dashboard_new.aspx (accessed on 18 April 2019)。

¹⁷³ Naila Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women’s Economic Empowerment: Reviewing Evidence over the Life Course* (London, Gender Adolescence: Global Evidence, 2018)。

¹⁷⁴ Sukti Dasgupta 和 Ratna N. Sudarshan, *Issues in Labour Market Inequality and Women’s Participation in India’s National Rural Employment Guarantee Programme*, 第 98 号工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2018 年)。

¹⁷⁵ Khera and Nayak, 2009, as cited in Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women’s Economic Empowerment*。

作场所来照顾弟妹。¹⁷⁶ 该研究强调，需要将公共工程方案与印度儿童发展综合服务局为 6 岁以下儿童提供的安甘瓦迪学前中心更好地结合起来(见方框十三)。

139. 妇女们关切的其他问题还包括体力劳动的繁重辛苦、工资支付延误以及由于路远和不能使用自动取款机而难以享用银行服务。妇女们还表示，鉴于该地区其他种类的有偿工作很少，需要为她们提供 100 天以上的工作时日。¹⁷⁷ 然而，妇女关切的问题很少被重新纳入方案执行当中。研究表明，没有对性别平等规定进行监测，包括监测是否提供了托儿设施及设施的质量，在考虑该方案所建立资产的适当性和益处时也没有纳入性别平等视角。妇女优先考虑的是提高薪柴植物和树木、水体和儿童发展综合服务局托儿中心的分布密度，但对这个问题的关注程度远不如修路。¹⁷⁸

140. 人们对其他公共工程方案也提出了类似的关切。对埃塞俄比亚生产安全网方案的早期评价提请人们注意妇女在兼顾母乳喂养、儿童保育和参与公共工程方案方面面临的困难，她们的孩子往往因此无人照管和喂食。预期的“妇女友好型”设计措施包括提供托儿服务、缩短妇女工作时间，以及改变做法，规定分娩前后无需工作即可获得直接支助，但尚未得到充分落实。¹⁷⁹ 妇女们还报告，前往领取点领报酬要花很长时间，路程又远，给她们造成困难，途中还有可能遭受暴力。¹⁸⁰

141. 人们还对埃塞俄比亚生产安全网方案使用“社区定点”的非正规权力结构来确定受益人表示关切。在确定受益对象的非正规决策中，妇女的事实参与程度似乎很有限，部分原因是歧视性社会规范排斥妇女，并因此限制了她们参与社区事务。然而，妇女们表示，她们的无偿护理和家务劳动，特别每天都要取水，使她们几乎没有时间参与社区事务。¹⁸¹

3. 支持妇女的资产建设

142. 收入流所提供的信息很少，无法充分反映人们平时如何生活，以及在遭遇突发冲击(无论是生病、房屋损坏、失业还是关系破裂)时在多大程度上得到缓冲

¹⁷⁶ Mubashira Zaidi, and others, “My Work Never Ends”: Women’s Experiences of Balancing Unpaid Care Work and Paid Work through Women’s Economic Empowerment Programming in India, IDS Working Paper No. 494 (Brighton, United Kingdom, International Development Studies, 2017), p. 42。

¹⁷⁷ 同上。

¹⁷⁸ Chopra, “Taking care into account”(即将发表)。

¹⁷⁹ Guush Berhane and others, *Evaluation of Ethiopia’s Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme* (Addis Ababa and Washington, D.C., Ethiopian Strategy Support Program and International Food Policy Research Institute, 2013)。

¹⁸⁰ Stephen Devereux and others, *Ethiopia’s Productive Safety Net Programme (PSNP): 2008 Assessment Report* (2008)。

¹⁸¹ Rachel Sabates-Wheeler, Jeremy Lind and John Hoddinott, “Implementing social protection in agro-pastoralist and pastoralist areas: how local distribution structures moderate PSNP outcomes in Ethiopia”, *World Development*, vol. 50 (October 2013)。

而避免陷入贫穷。因此，反映男女经济不平等情况长期积累效应的资源储备，以及作为抵御贫穷风险有效屏障的妇女资产累积战略越来越受到重视。¹⁸²

143. 拥有自己的资产对妇女至关重要，特别是在关系破裂的情况下。关系破裂可能使她们面临贫困风险。在许多国家，与有子女的双亲家庭相比，单亲妈妈家庭面临的贫穷风险要高得多(见第四节)。除了对贫穷的影响外，有少数研究还分析了妇女对生产性资产的所有权与其对家庭决策的影响之间的关系，研究人员发现在夫妻共同拥有主要资产现象普遍存在的情况下，妇女在夫妻财富中所占份额可对是否工作及如何使用收入等问题上的平等决策发挥重大积极影响。¹⁸³ 除了财务事项的决策外，妇女如拥有土地和住房等资产，往往就能在更大程度上免遭亲密伴侣暴力，并有能力摆脱受虐待的处境。¹⁸⁴

144. 妇女是否真正能够积累资产，关键取决于婚内财产制度，即婚姻或习惯婚姻存续期间及关系解散时财产所有权和财产管理的具体规则。继承制度即遗嘱或遗书以及在无遗嘱情况下的处置办法等规则，也很重要。¹⁸⁵ 婚内财产制度和继承制度在各国之间差别很大。例如，在可获得数据的国家中，在超过五分之一有数据的国家中，女儿和儿子仍不能享有同等待遇，北非、西亚、撒哈拉以南非洲以及中亚和南亚地区尤其如此。¹⁸⁶ 由于世界许多地区的习惯法与民法重叠，实际做法上的差别甚至会更大。此外，法律制度也可能因宗教和族裔群体的不同而不同，联邦制度中的各州可能有相当大的差异。¹⁸⁷

145. 妇女积累储蓄和资产的能力受到限制，是性别不平等的一个重要根源，可使妇女相较于男子面临更高的贫穷风险。¹⁸⁸ 虽然没有关于妇女和男子拥有、控

¹⁸² Caroline O.N. Moser, “Introduction: towards a nexus linking gender, assets, and transformational pathways to just cities”, in Caroline Moser, ed., *Gender, Asset Accumulation and Just Cities: Pathways to Transformation* (Abingdon, Oxon and New York, Routledge, 2016)。

¹⁸³ Carmen Deere and Jennifer Twyman, “Asset ownership and egalitarian decision making in dual-headed households in Ecuador”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 44, No. 3 (September 2012)。

¹⁸⁴ Pradeep Panda and Bina Agarwal, “Marital violence, human development and women’s property status in India”, *World Development*, vol. 33, No. 5 (May 2005); and Abena D. Oduro and others, “Women’s wealth and intimate partner violence: insights from Ecuador and Ghana”, *Feminist Economics*, vol. 21, No. 2 (2015)。

¹⁸⁵ Carmen Diana Deere and others, “Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, No. 2 (June 2013)。

¹⁸⁶ 在这方面权利不平等的 39 个国家中，有 18 个在北非和西亚，10 个在撒哈拉以南非洲，6 个在中亚和南亚，其余在东亚和东南亚(3 个)和大洋洲(澳大利亚和新西兰除外)(2 个)。妇女署的计算使用了世界银行的妇女、企业和法律数据库。见 <https://wbi.worldbank.org/#>(2019 年 1 月 11 日查阅)。

¹⁸⁷ Carmen Diana Deere and Cheryl R. Doss, “The gender asset gap: What do we know and why does it matter?”, *Feminist Economics*, vol. 12, Nos. 1-2 (2006)。

¹⁸⁸ Cheryl R. Doss and others, “Gendered paths to asset accumulation? Markets, savings, and credit in developing countries”, *Feminist Economics*, vol. 25, No. 2 (2019)。

制或管理土地情况的具有国家代表性的全球最新可比数据，¹⁸⁹ 但在有数据可查的大多数国家，妇女的份额明显低于男子。¹⁹⁰ 在印度卡纳塔克邦，妇女在包括土地和其他资产在内的家庭物质财富总额中所占份额低至 19%，加纳为 30%。¹⁹¹ 支持提高妇女积累储蓄和资产的能力，作为一项妇女减贫战略，被越来越广泛地采用。

4. 增加妇女收入和谋生机会，但限制她们的时间

146. 近几十年来，新一代减贫方案旨在通过一次性资产转移，结合定期现金或实物转移、创收培训、社会工作者探访等办法帮助最贫穷的家庭。“毕业办法”所依托的理念是认为人们可以从贫穷中毕业而进入可持续谋生阶段。¹⁹²

147. 毕业办法起源于孟加拉国的定向扶助特困人口方案，该方案得到广泛评价，并启发了其他国家设计类似的方案。¹⁹³ 如下文所述，该方案对非常贫穷家庭的妇女产生了大致积极的影响，证据表明至少在最初几年资产拥有量和收入都持续增加。

148. 2002 年，孟加拉国改善农村状况委员会设立了定向扶助特困人口方案，以此应对其小额融资方案编制在帮助特困人口方面的局限性。根据定义，特困人口指那些缺乏物质、人力、金融和社会资产而无法参与市场相关机会的人。¹⁹⁴ 该方案的对象是在无男性壮劳力家庭中从事创收活动的特困妇女。该方案的目的是通过提高技能和获得资源提高妇女生产力，向受益人提供一系列福利，包括资产转移、用于抵消维持资产所需投入的现金转移、保健服务和技能培训。¹⁹⁵

149. 在 2013 年的一项研究中，研究人员发现，2002 年至 2008 年期间，定向扶助特困人口方案参与者的收入平均增长了 72%，而非参与者的收入仅增长了 29%。

¹⁸⁹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)有一个按性别分列的农业土地所有者分布情况全球数据库，但其中主要包含不定期或不经常进行的农业普查，因此可能并未反映当地的现状。见粮农组织，性别与土地权数据库，www.fao.org/gender-landrights-database(2019 年 4 月 11 日查阅)。

¹⁹⁰ 关于撒哈拉以南非洲，见 Cheryl Doss and others, “Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myth and reality”, *Agricultural Economics*, vol. 46, No. 3 (May 2015), p. 422。关于拉丁美洲，见 Carmen Diana Deere, Gina E. Alvarado and Jennifer Twyman, “Female owners or household heads? Analyzing gender inequality in assets ownership in Latin America”, *Cuestiones Económicas*, vol. 28 (January 2018)。

¹⁹¹ 在厄瓜多尔，妇女所占份额要高得多(52%)，主要原因是婚内财产制度(财产共同体)不同。见 Deere and others, “Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India”。

¹⁹² 见 www.findevgateway.org/topics/graduation-sustainable-livelihoods。

¹⁹³ Abhijit Banerjee and others, “A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries”, *Science*, vol. 348, No. 6236 (May 2015)。

¹⁹⁴ David Hulme and Karen Moore, “Assisting the poorest in Bangladesh: learning from BRAC’s ‘targeting the ultra-poor’ programme” in Armando Barrientos and David Hulme, eds., *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics* (London, Palgrave Macmillan, 2008)。

¹⁹⁵ 同上。

此外，在这六年里，该方案参与者的储蓄率也从 8% 增加到 18%。¹⁹⁶ 除了参与方案带来的收入福利外，妇女们还报告说，她们可以不再从事收入差和名声不好的工作，如农业日工和家政服务，从而感到自身权能得到增强。¹⁹⁷ 该方案推动提高了妇女的生产力及其对资源的控制权，对家庭不平等现象以及社区歧视性社会规范和性别陈规定型观念提出挑战。

150. 资产转移方案设计中的一个共同局限是，转移给妇女的资产可能由男子接管或控制。定向扶助特困人口方案虽然对转移后资产的使用没有限制条件，但该方案在其提供的培训课程中鼓励妇女保持对转移资产的所有权并行使控制权。虽然没有严格的限制条件，但在 2015 年的一项研究中，研究人员发现，妇女对牲畜拥有单独和共同所有权的人数增幅高于男子。¹⁹⁸ 妇女对牲畜拥有所有权的人数增加伴随着更大的控制权，特别是对养牛的控制权，而在孟加拉国，养牛被广泛认为是一种男性活动。¹⁹⁹ 然而，研究结果也表明，当家庭出于该方案的原因而购买方案没有转让的新资产时，这些资产往往由男子单独拥有。此外，该方案虽然没有改变从事创收工作的妇女比例，但将工作从宅地外面转移到了宅地内，这可能是由于被转移的资产(牲畜)需要在宅地内看护。²⁰⁰

151. 尽管取得了积极的成果，但资产所有权和控制权的增加也使妇女花在看护牲畜上的时间大为增加。在 2017 年的一项研究中，研究人员发现，与该研究对照组中的女性在基线后四年的增长情况相比较，方案受益人在饲养牲畜上花的时间增加了 217%，相当于每年增加 415 小时。²⁰¹ 总体而言，与对照组相比，方案参与者的工作天数增加了 181%，即 172 天。该方案在设计时的假设是参与者缺乏创收机会，但有大量空闲时间可供支配。²⁰² 工作时间和天数如此急剧地增加，影响到妇女的健康和福祉，以及她们用于护理其他家庭成员、特别是年幼子女的时间。

¹⁹⁶ Anirudh Krishna, Meri Poghosyan and Narayan Das, “How much can asset transfers help the poorest? Evaluating the results of BRAC’s ultra-poor programme (2002–2008)”, *Journal of Development Studies*, vol. 48, No. 2 (2012)。

¹⁹⁷ Narayan Das and others, “How do intrahousehold dynamics change when assets are transferred to women? Evidence from BRAC’s challenging the frontiers of poverty reduction – targeting the ultra poor programme in Bangladesh”, IFPRI Discussion Paper No. 01317 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2013)。

¹⁹⁸ Shalini Roy and others, “‘Flypaper effects’ in transfers targeted to women: evidence from BRAC’s ‘targeting the ultra poor’ programme in Bangladesh”, *Journal of Development Economics*, vol. 117 (November 2015)。

¹⁹⁹ 同上。

²⁰⁰ 同上。

²⁰¹ Oriana Bandiera and others, “Labour markets and poverty in village economies”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, No. 2 (May 2017)。

²⁰² 同上。

152. 人们还担心该方案可能没有惠及极端贫困人口。在包括孟加拉国在内的几个国家，近一半(45%)的受益人处于贫困线以上。²⁰³ 此外，在几个国家，收入和家庭消费的增长都不大或根本没有增长；该方案对那些在加入该方案时贫困程度最低的人影响更大。²⁰⁴ 鉴于所需投入的范围，尤其是密集的辅导和指导，与向受益人提供收入保障的定期和可预测的现金转移相比，该方案的成本效益也是一个挑战。²⁰⁵

153. 此外，仅靠资产建设方案不足以创造可持续的脱贫途径。洪都拉斯、巴基斯坦和秘鲁方案的证据表明，在收到资产后一年内，许多受益人出于经济需要而不得不出售其资产。²⁰⁶ 可以这样理解：这是因为该方案的现金转移部分仅持续几个月，而受益人如果没有参加政府的社会保障计划就没有有保障的最低收入可用，于是在面对持续的风险时，只好靠出售资产渡过难关。²⁰⁷ 在孟加拉国，许多从事创业活动的受益人在参加毕业方案九年后，又重新打起日工，包括许多妇女受益人又重新从事有偿家政工作。²⁰⁸ 因此，不能将这类方案视为社会保护制度的替代品，因为社会保护制度如“毕业”一词所示只是为了提供少量收入保障，这类方案应被视为对社会保护制度的一种补充。

5. 小组农业的潜力

154. 通过典型的毕业方案转让的资产往往价值不高，通常是几只山羊或小鸡。这些资产也往往侧重于个别妇女，从而忽视了集体行动的潜力。作为一种不同的办法，南亚的其他一些方案试图将农耕土地转让给没有土地的妇女群体。方框十一所述印度特伦加纳邦和喀拉拉邦的证据表明，小组农业和具体方案设计办法的可行性可对其经济成效产生影响。²⁰⁹

方框十一

小组农业增强农村妇女权能：印度各举措的成果

增强农村妇女经济权能的举措很少侧重于大多数妇女最有经验的农林业。在印度，大约 75% 的农村妇女劳动者依赖农业工作，而男性劳动者的这一比例仅为 59%。印度 2000 年代初期推出了两个邦一级的试验举措，一个在特伦加

²⁰³ Stephen Kidd and Diloá Bailey-Athias, “The effectiveness of the graduation approach: what does the evidence tell us?”, *Policy in Focus*, vol. 14, No. 2 (July 2017)。

²⁰⁴ Banerjee and others, “A multifaceted program causes lasting progress for the very poor”。

²⁰⁵ Kidd and Bailey-Athias, “The effectiveness of the graduation approach”。

²⁰⁶ Banerjee and others, “A multifaceted programme causes lasting progress for the very poor”。

²⁰⁷ Kidd and Bailey-Athias., “The effectiveness of the graduation approach”。

²⁰⁸ Farzana Misha and others, *How Far Does a Big Push Really Push? Mitigating Ultra-Poverty in Bangladesh*, ISS Working Paper, No. 594 (Rotterdam, International Institute of Social Studies, 2014), p. 24。

²⁰⁹ Bina Agarwal, “Can group farms outperform individual family farms? Empirical insights from India”, *World Development*, vol. 108(August 2018); and Bina Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women? The Indian Experience*, 第 20 号讨论文件(纽约，妇女署，2017 年)。

纳邦，另一个在喀拉拉邦，重点是通过小组农业改善妇女的生计机会，鼓励农村妇女集体租赁土地，汇集劳力和资本，自愿开展联合耕作。这两项举措承认妇女是家庭农场以外的农民。在家庭农场中，妇女通常都是无偿家庭工人，几乎没有自主权。这两个小组农业举措采用两种不同的办法帮助受益人克服资源制约以及与邦级机构和市场谈判能力不足的问题。

在喀拉拉邦，就每个农场的年生产率和盈利能力而言，小组农场的平均经营情况的确比同一地区个体农场要好得多；小组农场的盈利能力要高出五倍，从而大大提高了妇女收入。然而，在特伦加纳邦，小组农场的年生产率却远远低于个体农场，尽管小组农场各自每年的净收益在很大程度上弥补了这个差异。这两个邦的小组农场如果种植商业作物而非稻谷等传统粮食作物，业绩就大为改善，因为拥有优质土地的个体农民(通常是男性)具有优势。

造成这两项举措产生差异的有几个基本因素，包括得到的政府支助程度、土地生态、以粮食还是以经济作物为重点以及小组的构成。特伦加纳的小组通常人数众多，主要由年龄较大、往往是文盲、经济上处于不利地位的达利特妇女组成，这限制了她们的社会和经济影响，特别是在租赁土地方面，而喀拉拉邦的小组则由 5 或 6 名相对年轻和识字的混合种姓妇女组成。她们的社会经济差异使这些小组能够利用更广泛的社区网络，这在租赁土地时特别有用。特伦加纳邦的小组农场成立时主要侧重于增强社会权能，而不是创造谋生手段，而喀拉拉邦的方案重点则是通过增强相互关联的社会和政治权能增强谋生能力。

虽然两个方案的经济业绩存在差异，但两个邦的小组农业都带来巨大惠益，拓宽了妇女的经济、社会和政治前景。这两个邦的妇女都强调，她们的能力得到提高，能够借助从银行到政府农业部门等一系列邦级机构以及私营市场获得土地和农业投入。她们还报告说，她们更加了解新的种植做法，并在家庭农场中也采用这些做法。一些喀拉拉邦的小组甚至利用其利润集体购买土地。此外，参与这两项举措的妇女都强调感到自身社会权能得到增强。她们说，小组农业使她们具有经济行为体和生计贡献者的身份，从而赢得了配偶和村民的尊重。此外，许多人还感到政治权能得到增强，能够挺身参选村委会委员，其中还有很多人当选。^a

^a Agarwal, "Can group farms outperform individual family farms?"。

155. 方框十一所强调的因素之一是，相对于特伦加纳邦的小组成员，喀拉拉邦的小组成员年龄相比较小。一个相关的特点值得注意，即在特伦加纳邦和喀拉拉邦，有年幼子女(即年龄 12 岁或以下儿童)的妇女成员所占比例分别为 16.1%和 26.6%。²¹⁰ 虽然这些比例的意义不大，但很难知道幼儿的存在是否限制了妇女参与小组农业的能力，因为研究中的妇女抽样是参加小组农业的妇女，而不是整个村庄的妇女。

²¹⁰ Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women?*。

156. 但参与这项研究的女性都被问及工作时如何照看孩子，特伦加纳邦的女性小组农民最多的答复是利用安甘瓦迪中心(见方框十三)，其次是将子女留给较年长的家庭成员、姻亲或邻居。在喀拉拉邦，最常见的答复是，子女在学校或由祖父母或姻亲照顾(有的答复称，带孩子下田)。²¹¹

157. 这些答复特别是特伦加纳邦妇女的答复再次特别指出公共服务作为资产建设举措的补充所发挥的关键作用，如果要将育龄妇女和承担过多家庭儿童保育责任的妇女纳入这些举措，资产建设的作用尤为重要。妇女从事有偿工作的能力与托儿中心或公立学校能否将照料责任从单个妇女转移到集体资助的公共服务密切相关(见第四节)。

E. 加强妇女收入保障的政策和方案的经验教训

158. 本节深入研究育龄妇女极端贫困方面日益扩大的性别差距，重点介绍如何制定政策为低收入背景下的妇女所经历的双重束缚提供补救，以扭转长期从事往往对体力要求很高的有偿和无偿工作对其能力造成的耗损。组建家庭和抚养子女，加上养育子女相关费用的增加，往往迫使妇女承担任何类型可以找到的非正规工作，还要花时间为家庭提供基本必需品，如饮水、燃料和熟食饭菜，使得用于从事护理工作和照顾自己的时间所剩无几。在这种情况下，有偿工作无法增强妇女的权能。时间制约导致妇女精疲力竭，可能不得不对其他家庭成员特别是少女的能力发展投资进行权衡，往往将护理工作交由她们承担。

159. 促进性别平等和针对不同年龄的社会保护制度可以提供必要的转移支付和服务，在妇女一生中更容易陷入贫困的特定节点，特别是在分娩前后和养育年幼子女时，为她们提供收入保障。为实现妇女的长期收入保障，劳动力市场或生计干预方案必须与社会保护制度协力保护受益人一生免受危难。从上述政策和方案中发现了若干要素。

160. 第一，虽然保护妇女的收入保障对于促进母婴健康、营养和福祉至关重要，但也需要制定长期战略，改变妇女要承担大部分儿童保育工作的陈规性别角色。在普遍提供带薪产假的发达国家，精心设计的育儿假计划使父亲的参与程度慢慢提高。这些战略和其他促进改变社会规范的战略应带动那些尚未普遍提供育儿假的发展中国家同步实施社会保护政策和方案编制。要实现全民覆盖和顺应妇女从事非正规工作的具体条件，就需要将缴费型和非缴费型计划结合起来。

161. 第二，精心设计的普遍儿童津贴和家庭福利等社会保护转移支付，是一项可以减少贫困和加强有子女家庭收入保障的补充措施。虽然现金转移可以为有年幼子女的妇女带来积极的影响，但当福利水平低、受众范围小或附带条件时，其潜力并未得到实现，这特别是因为满足条件要取决于公共服务的提供和质量。现金转移需要得到卫生、教育和儿童保育服务方面的投资以及便利基础设施的支持才能实现预期成果。事实上，在低收入国家，重新分配满足条件所需资源并将其用于公共服务投资可能更为有效。虽然旨在通过资产建设加强妇女谋生选择的方

²¹¹ 2019年5月18日 Bina Agarwal 给妇女署研究和数据科长 Shahrashoub Razavi 的电子邮件。

案干预措施可以消除贫穷妇女面临的一些制约因素，但这些干预措施不能替代基础广泛的经济和社会政策，包括消除妇女时间贫困和收入贫困根源的促进性别平等的社会保护制度。

162. 第三，公共工程方案和资产建设等劳动力市场和生计干预措施，只有在设计和执行过程中考虑到妇女的照料责任，而不是假定贫穷妇女有大量空闲时间可用，才能对有年幼子女的劳动适龄妇女起作用。即使在方案设计中列入促进性别平等的规定，确保这些规定得到执行需要妇女积极参与监测工作和社会审计。此外，虽然劳动力市场干预措施可以增加妇女的收入并帮助她们积累资产，但如果不对节省时间的基础设施和公共服务进行适当投资，这种干预措施将加重妇女的工作量，使她们的境况变得更糟，尽管市场收入有所增加。

163. 为使社会保护方案和劳动力市场干预措施有效减少妇女的时间贫困和收入贫困，必须同时对水电和运输等节省时间的基础设施以及可以减少和重新分配无偿护理和家务的公共服务进行大规模投资(见第四节)。

四. 打破妇女收入贫困和时间贫困的循环：基本基础设施和公共服务的作用

A. 引言

164. 在发展中国家中，收入贫困和生活在农村或偏远地区的妇女无法利用节省时间的基础设施以及卫生和教育等优质公共服务的人数太多。结果加剧了这些妇女的时间贫困和收入贫困并耗尽了她们的能力。这一挑战在最不发达国家和受危机影响的国家尤其严重。就基础设施和公共服务而言，路途遥远、缺乏负担能力和质量差是收入和时间受限制的妇女获得服务的最重要障碍。此外，服务提供模式和基础设施投资往往仍然十分盲目，对妇女(包括有年幼子女的妇女)的时间使用和出行模式没有作出及时反应，限制了她们减少贫穷和减轻消耗的潜力。

165. 加大对公共服务和基本基础设施的投资是打破妇女时间贫困和收入贫困恶性循环的关键。在经合组织成员国中，提供公共社会服务使家庭可支配收入增加了 29%，贫困人口几乎减少了一半，按基尼系数计量的收入不平等程度平均减少了 20%。²¹² 虽然发展中国家没有可比的计算数据，但拉丁美洲国家提供的证据表明，公共卫生和教育服务的再分配效果大大超过通过主要现金转移方案取得的效果。²¹³ 可获得、负担得起和配备足够人员的儿童保育和保健服务、可靠地享用安全饮用水和环境卫生设施、适当的交通工具和电力供应，可以帮助妇女避免在

²¹² Gerlinde Verbist, Michael Förster and Maria Vaalavuo, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, 经合组织社会、就业和移民问题第 130 号工作文件(巴黎, 经合组织, 2012 年), 第 32-36 页。

²¹³ Nora Lustig, "Taxes, transfers, and income redistribution in Latin America", *Inequality in Focus*, vol. 1, No. 2 (华盛顿特区, 世界银行, 2012 年 7 月)。

短期家庭生存与对人的能力²¹⁴ 包括子女能力的长期投资之间作出艰难的选择。如果精心设计和实施得当，扩大提供基本基础设施和优质公共服务不仅可以减少无偿护理和家务时间，而且还能为妇女创造就业机会，从而增加她们的收入。

166. 在此背景下，本节阐述如何在低收入环境中利用公共服务和基本基础设施来缓解对妇女时间的许多重叠要求，提高妇女有偿和无偿劳动生产率和减轻繁琐劳动。本节从妇女收入贫穷和时间贫困的角度评估获得公共服务和基本基础设施方面的趋势和挑战。本节阐述消除妇女收入贫困和时间贫困的四个关键领域：改善获得水电等节约时间的基础设施服务；投资于满足贫穷妇女需要的幼儿教育和照顾服务；保健服务更接近妇女；以及通过提供安全和负担得起的交通工具提高妇女流动性。本节结尾对经验教训作了分析，为提供公共服务和基础设施提供指导。本节总体目标是借鉴妇女地位委员会第六十三届会议所开展的工作，推动就其关于社会保护制度、获得公共服务和可持续基础设施促进性别平等和增强所有妇女与女童权能的建议(见 [E/CN.6/2019/3](#) 和 [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#))取得进展。

B. 妇女获得基本基础设施和公共服务

167. 在全球范围内，在获得基本基础设施和公共服务方面取得了重大改善。如今，女童上学人数和在入学率方面实现性别均等的国家数目比以往任何时候都多。²¹⁵ 包括性健康和生殖健康保健在内的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%。²¹⁶ 在 1990 年至 2015 年期间，使用改良饮用水源的比率从 76% 上升到 91%。²¹⁷ 安全环境卫生方面的进展较慢，但意义重大，2015 年全球人口中有 68% 享有环境卫生服务，而 1990 年为 54%。²¹⁸ 在同一时期，用电率从 70% 上升到 87%。²¹⁹ 相比之下，使用清洁能源作为烹饪燃料方面的进展较为缓慢，而且实际上在一些国家不断下降，²²⁰ 对妇女和女童的健康和福祉造成严重后果，妇女和女童中每 10 例早亡就有 6 例死于不洁燃料和低效能技术造成的家庭空气污染。²²¹

1. 各国内部和彼此之间在获得服务方面仍然存在严重的不平等

²¹⁴ C. Mark Blackden and Quentin Wodon, “Gender, time-use, and poverty: introduction”, in Blackden and Wodon, eds., *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*.

²¹⁵ 教科文组织,《2018 年全球教育监测报告性别审查: 履行我们对教育性别平等的承诺》(巴黎, 2018 年)。

²¹⁶ 妇女署,《化承诺为行动》。

²¹⁷ 儿基会和世卫组织,《环境卫生和饮用水方面的进展: 2015 年最新情况和千年发展目标评估》(日内瓦, 2015 年)。

²¹⁸ 同上, 第 12 页。

²¹⁹ 世界银行和其他,《跟踪可持续发展目标 7: 2018 年能源进展报告》(华盛顿特区, 世界银行, 2018 年 5 月), 第 17 页。

²²⁰ 同上, 第 5 页。

²²¹ 妇女署,《化承诺为行动》。

168. 各国和各区域内部和彼此之间在获得服务方面仍然存在严重的不平等。不同妇女群体在获得保健、教育、水、环境卫生设施和清洁能源方面的体验往往截然不同，具体取决于她们的家庭收入和居住地点，无法获得服务和基础设施增加了妇女经历时间贫困可能性(见第二节)。

169. 虽然在全球范围内获得水、环境卫生设施和清洁能源的差距长期存在，但对于最不发达国家和受危机影响的国家的妇女和女童来说，情况尤其严重。2016年，最不发达国家居民中 55%的人没有电，而全球平均值为 13%。²²² 布隆迪、乍得和南苏丹的供电率低于 10%。²²³ 在各区域中，撒哈拉以南非洲在获得基本基础设施方面的差距最大，全球 47 个最不发达国家中，有 33 个国家位于撒哈拉以南非洲地区。2016 年，撒哈拉以南非洲无法获得有安全管理的饮用水和基本卫生设施的人口比率分别为 76%和 72%。²²⁴

170. 获得公共服务的机会也极不均衡。2014 年，虽然较发达国家的所有分娩都由熟练卫生专业人员接生，但最不发达国家的 43%妇女无法获得此种服务。²²⁵ 在 35 个最不发达国家中，农村妇女享有服务的可能性比城市妇女低 33 个百分点。²²⁶ 在获得早期教育和儿童保育服务方面也仍然存在不平等现象。2017 年，高收入国家有 83%的儿童入学接受学前教育，而中等收入国家和低收入国家的这一比例分别为 52%和 22%。²²⁷ 在发展中国家内部，家庭收入方面存在着严重的不平等现象，最富裕家庭 3 到 4 岁的儿童参加儿童早期教育方案的可能性几乎比最贫困家庭儿童高六倍。²²⁸

2. 路途遥远、缺乏负担能力和质量差限制妇女获得服务

171. 公共服务和基本基础设施路途遥远、缺乏负担能力和质量差是收入和时间受限制的妇女获得服务所面临的最重要障碍之一。在 53 个发展中国家中，近三分之一的妇女报告称，距离(30.4%)和筹集治疗费用(32.9%)是获得卫生保健的障碍(见图十一)。城乡差异令人震惊，报告距离是个问题的农村妇女(38.8%)是城市

²²² 联合国，经济和社会事务部，全球可持续发展指标数据库。

²²³ 同上。

²²⁴ 世卫组织和儿基会，《饮用水、环境卫生和个人卫生方面的进展》。

²²⁵ 世界银行，《熟练卫生工作人员接生分娩》，世界发展指标数据库，可查阅 <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BRTC.ZS?end=2014&locations=XL-XM-XP-XD&start=2000&view=chart>。

²²⁶ 《2017 年世界人口状况：分裂的世界——不平等时代的生殖健康和权利》(联合国出版物。出售品编号 C.17.III.H.1)。

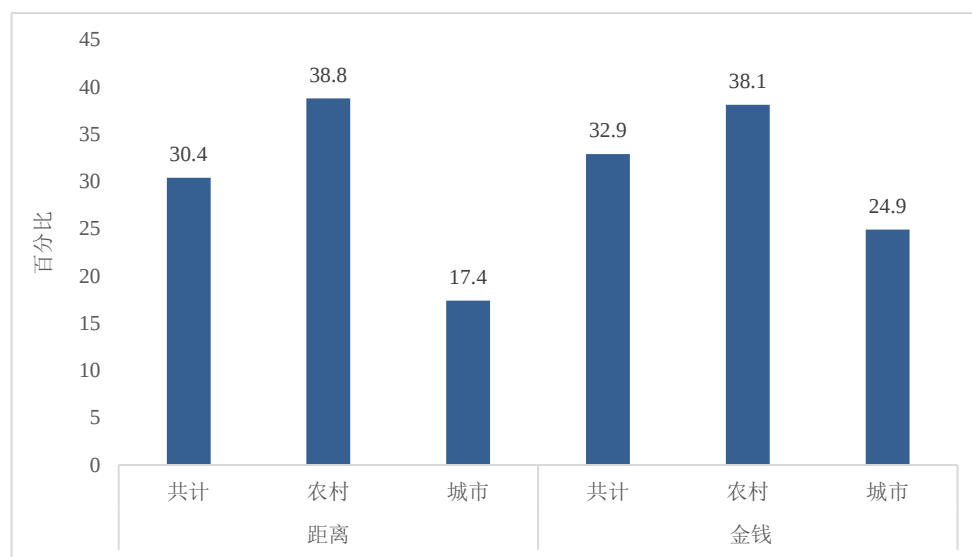
²²⁷ 教科文组织，统计研究所数据库。可查阅 <http://uis.unesco.org/>(2019 年 5 月 29 日访问)。

²²⁸ 教科文组织，《2016 年全球教育监测报告：教育造福人类和地球——为所有人创造可持续未来》(2016 年，巴黎)。

妇女(17.4%)的两倍多。在 29 个最不发达国家中, 这些数字甚至更高, 报告距离和金钱是障碍的妇女分别占 42%和 53%。²²⁹

图十一

发展中国家中报告难以获得保健服务的妇女所占比例



资料来源: 妇女署按照 ICF 国际咨询公司提供的数据计算结果。

见美国国际开发署, 人口和保健调查方案, STATcompiler(2010-2017)数据库。

见 <http://www.statcompiler.com>(2019 年 6 月访问)。

注: 数据指人口与健康调查方案提供的发展中国家 15-49 岁妇女的最新数据。在本分析中, 难以获得保健服务是根据以下两个指标来界定的: 妇女报告因前往保健设施的距离和筹集治病费用而很难接受治疗的百分比。采用从经济和社会事务部编写的《世界城市化前景: 2014 年订正本》获得的 15 至 49 岁妇女人口数据对 53 个发展中国家的集合样本估计数进行加权计算, 而农村和城市妇女估计数则采用根据《2014 年订正本》分别对城市和农村地区居民中 15 至 49 岁妇女人口的预测进行加权计算。

172. 在服务部门路途遥远、交通运输缺乏的地方, 特别是在农村地区, 妇女和女童往往要长途跋涉前往保健设施, 造成了空间贫困陷阱。²³⁰ 在利比里亚的宁巴州农村地区, 到最近的保健设施的平均距离为 7.2 公里, 大约步行 136 分钟。²³¹ 因此, 看门诊加上等候时间成为一项长达一天的艰巨任务。穷人受到漫长等候时间的影响过于严重, 特别是在人手不足的服务部门难以满足需求的情况下。²³² 虽然妇

²²⁹ 妇女署按 ICF 国际咨询公司提供的数据计算结果。见美国国际开发署, 人口和保健调查方案, STATcompiler(2010-2017)数据库。见 <http://www.statcompiler.com>(2019 年 6 月访问)。数据来自对 47 个最不发达国家中的 29 个国家的 15-49 岁妇女的人口与健康调查。

²³⁰ Gina Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps: issues for rural women and girl children in sub-Saharan Africa”, 为“理解和消除空间贫困陷阱”国际研讨会编写的论文, 海外发展研究所和长期贫困研究中心, 南非施特伦博施, 2017 年 3 月。

²³¹ Margaret E. Kruk and others, “Availability of essential health services in post-conflict Liberia”, 世界卫生组织公报, 第 88 卷, 第 7 号(2010 年 7 月)。

²³² Javier Auyero, *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina* (Durham, North Carolina, Duke University Press, 2012); Cookson, *Unjust Conditions*; and Anna J. Secor, “Between longing and

女和男子都可以步行和等候接受医疗服务，但妇女通常也对其他家庭成员的健康负责，特别是看病时需要有人陪同的儿童、残疾人或体弱的老年人。

173. 当保健服务部门资金不足和人手不足时，设施无法及时和充分地满足需求，卫生专业人员提供高质量护理的能力也会受到损害，从而影响妇女的健康及其收入和时间。根据世卫组织的统计，非洲和东南亚的卫生工作者分布密度最低，分别为每 1 000 名居民 2.2 人和 3.3 人，而美洲和欧洲则分别为 9.6 人和 14.0 人。²³³ 在保健服务不足的地方，妇女和女童照顾生病家庭成员的时间势必增加——这一趋势在艾滋病毒/艾滋病危机期间有妥善的记录(见 E/CN.6/2009/2)。即使在克服了其他障碍的情况下，缺乏适当质量的护理，包括保健提供者的不良治疗和歧视，也可能使妇女无法为自己或其家属利用保健服务。²³⁴

174. 妇女和女童要走很远的路才能获得水和能源满足家庭需求，路程给她们造成的影响过于严重(见第二节)。在无法就地取水的 80% 的家庭中，取水工作要由妇女和女童负责，由于拥堵或供水有限或不正常，她们要花大量时间步行取水，并在共用点等候。在贝宁农村地区，安装乡村公用水管大大减少了时间负担，但每次取水平均仍需要步行 17 分钟和等待 18 分钟，而且随着家庭耗水量的增加，每天的出行取水次数也增加。²³⁵ 在人满为患的城市住区，取水也同样繁琐。在亚的斯亚贝巴古勒勒贫民区，75% 的家庭由妇女和女童负责取水，但每月只有 5 天提供供水服务，时间仅为 5 小时多一点；因此，大多数家庭依靠替代水源供水，平均往返需要近 3 个小时，包括排队等候。²³⁶

175. 妇女和女童由于在管理家庭用水和能源需求以及确保其他家庭成员的健康和福祉方面过度承担责任，因此还要负责支付往往负担不起的水电费、交通费和医疗等公共服务共付费，负担过于沉重。²³⁷ 特别是在低收入家庭中，收费服务支出往往消耗了家庭的很大部分收入，并可能侵蚀储蓄和资产。每年大约有 1 亿人因为庞大医疗费用而被推到贫困线以下，从而反映出这样一种状况，即相对较少的支出也会导致财务灾难。²³⁸ 由于缺乏负担能力，妇女和女童可能放弃获得教

despair: State, space, and subjectivity in Turkey”, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 25 (2007)。

²³³ 世卫组织，《全民健康覆盖和可持续发展目标对卫生工作人员的要求》，人力资源促进健康丛书第 17 号(日内瓦，2016 年)，第 14 页。

²³⁴ Arachu Castro, Virginia Savage and Hannah Kaufman, “Assessing equitable care for indigenous and afrodescendant women in Latin America”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 38, No. 2 (2015)。

²³⁵ Elena Gross, Isabel Günther and Youdi Schipper, “Women walking and waiting for water: the time value of public water supply”, Courant Research Centre: Poverty Equity and Growth Discussion Paper, No. 134 (Göttingen, University of Göttingen, 2013), p. 12。

²³⁶ Konjit Aynalem Kidanie, “Access to water supply in urban poor households: the case of slums in Addis Ababa, Ethiopia”, MSc thesis, UNESCO Institute for Water Education (IHE-Delft), 2015, pp. 39-42。

²³⁷ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》。

²³⁸ 世卫组织，《2010 年世界卫生报告：卫生系统筹资——实现全民覆盖的道路》(日内瓦，2010 年)，第 x 页。

育、保健、水、电和其他基本服务的机会，或限制她们的消费，因而减少这些服务对她们的时间、健康和福祉可能产生的积极影响。在加纳，2015 年政府冻结公共部门就业后，工作人员的费用被转移给家长，造成对低收入家庭送子女上公立幼儿园的名额实行配给。²³⁹

3. 妇女的时间使用和外出模式未得到充分顾及

176. 与提供社会保障的情况(见第三节)一样，妇女的时间使用和外出模式在提供公共服务和基本基础设施时很少被顾及；而且这些服务和设施对此类模式的影响也没有得到系统完整的监测或评价。发展中国家的低收入妇女过度依赖步行和公共交通作为其主要外出手段。²⁴⁰ 此外，妇女为护理和家务外出的时间也多于男子，²⁴¹ 包括送孩子上学和放学后回家和购置家用品，²⁴² 有时还要花过多时间以头顶方式徒步运水搬柴供家庭使用，或把产品运送到当地市场。²⁴³ 与男子相比，妇女在非高峰时段外出和前往周边住区的可能性更大；她们使用公共交通外出较为频繁、行程较短且目的地繁多，这种出行模式通常被称为“连环出行”。连环出行在低收入妇女中最为常见，因为她们往往住在城市郊外，定期多次转车前往公共服务地点或工作场所。

177. 交通基础设施投资往往优先关注道路、公路和桥梁建设，而非支持对贫困妇女有利的中间公共交通，从而扶持了私家机动交通，往往更方便有钱人，更经常被男子使用，可持续性也较差。²⁴⁴ 公共交通系统也迎合以男性为主体的通勤模式，高峰时段将周边地区与城市中心相连通。此外，位置偏僻或灯光昏暗的车站、不方便的站台和拥挤的车厢，加上对安全的担忧，这些都可能使妇女不愿使用公交系统。²⁴⁵

²³⁹ D. Atobrah and B. Kwansa, “Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision: the case of Ghana”, background paper for the Research and Data Section, UN-Women, New York, 2017。

²⁴⁰ Tanu Priya Uteng, “Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies”, 为妇女署专家组会议编写的专家文件，会议主题是“促进性别平等的社会保障制度、公共服务和可持续基础设施”，纽约，2018 年。

²⁴¹ 亚洲开发银行，*Balancing the burden? Desk Review of Women’s Time Poverty and Infrastructure in Asia and the Pacific* (马尼拉，2015 年)。

²⁴² Deike Peters, “Gender and transport in least developed countries: a background paper in preparation for CSD-9”, paper prepared for the Gender Perspectives for Earth Summit 2002 workshop, Berlin, January 2001; and Deike Peters, “Breadwinners, homemakers and beasts of burden: a gender perspective on transport and mobility”, *Sustainable Development International* (1998)。

²⁴³ Gina Porter and others, “Health impacts of pedestrian headloading: a review of the evidence with particular reference to women and children in sub-Saharan Africa.” *Social Science and Medicine*, vol. 88 (July 2013)。

²⁴⁴ 见 [E/CN.6/2019/3](#) 和 Uteng, “Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies”。

²⁴⁵ Deike Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility* (联合国人类住区规划署(人居署), 2013 年)。

178. 托儿、教育或医护设施等公共服务的开门时间与有偿工作时间相冲突，往往造成妇女在利用这些服务时面临更大障碍，限制了妇女从事有偿工作的能力或不得不从事不够正规、报酬较低的工作。学前教育服务谋求在学校式环境内实现对3岁起至小学入学前儿童的幼教目标，但它们通常都非全日运作，课后照看方式的选择非常少。²⁴⁶ 由于在非正规经济部门工作的妇女工作时间很长且无规律，她们面临的这种困难就更大(见下文 C.3 节)。

C. 减少耗损、时间贫困和收入贫困的政策优先事项

179. 节省时间的基础设施、易于获得和费用合理的保健和儿童保育服务及安全负担得起的交通费用，是最具有变革性的政策干预措施之一，能解决妇女收入和时间贫困比率高的问题，减缓辛劳并扭转沉重、高强度的无偿护理和家务的消耗性影响。贫困阶层的妇女和男子往往将收集燃料和水等问题列为减轻无偿护理和家务负担的最重要优先事项。²⁴⁷ 在洪都拉斯和菲律宾，社区在参与性护理评估中将倡导基本基础设施的扩建列为优先工作。²⁴⁸ 尽管获得服务的机会最为关键，但政策的设置和执行工作也很重要。保健、儿童保育和公共交通等公共服务必须做到安全、负担得起和具有适当质量才能为妇女所接受，而这些服务的时间和地点也要与妇女的工作、照料和出行需要相吻合，以减少出行和等待的时间。无论是在维护分散的能源系统、水资源的管理方面，还是在提供社区保健和儿童保育服务方面，对这些领域的投资也可用来为妇女提供就业和创业的机会。如果辅之以适当的报酬、方法、培训和支持，这种政策干预措施可以成为增强经济能力的一个阶梯，并有助于使社会规范和性别关系发生更大的变革。

1. 使妇女有更多机会利用负担得起而节省时间的基础设施²⁴⁹

180. 如果在家中即能用上供水、卫生设施、电力和清洁烹饪燃料，便可以减少取水和收集燃料的必要，并使用节省时间的电器，从而对妇女的时间及其劳作的艰辛产生直接影响。在使用安全供水和清洁能源方面的便利还可以减少水媒疾病和呼吸道疾病的发病率，改善家庭的整体健康状况，并减轻无偿护理患病家庭成员的负担、减少家庭的医疗开支。印度为5个城市贫民窟安装了私用水龙头、屋

²⁴⁶ Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care*; Silke Staab and Roberto Gerhard, “Putting two and two together? Early childhood education, mothers’ employment and care service expansion in Chile and Mexico”, *Development and Change*, vol. 42, No. 4 (July 2011) 和 Margarita Velasco, “Cuidado infantil en Ecuador: ¿derechos en conflicto?”, 妇女署研究和数据科背景文件，纽约，2017 年。

²⁴⁷ Leyla Karimli and others, *Factors and Norms Influencing Unpaid Care Work: Household Survey Evidence from Five Rural Communities in Colombia, Ethiopia, the Philippines, Uganda and Zimbabwe* (Oxfam, 2016 年); and Thalia Kidder, Zahria Mapandi and Hector Ortega, “Not ‘women’s burden’: how washing clothes and grinding corn became issues of social justice and development”, *Gender and Development*, vol. 22, No. 3 (2014)。

²⁴⁸ Kidder, Mapandi and Ortega, “Not ‘women’s burden’”。

²⁴⁹ C.1 节主要讨论使用水电的机会问题。安全卫生设备和清洁炊事对改善妇女的健康和福祉同样重要，在 2014 年《世界概览》中有详尽阐述(见 A/69/156 第六节)。

内厕所和管道式排污系统后疾病发病率降低了，每月在医疗保健上的支出也减少了，同时可支配收入、学校出勤率和识字率都有了提高。²⁵⁰

181. 如何重新分配由此省出的时间取决于具体情况和基础设施的类型。²⁵¹ 改善使用水电的机会能够提高女童和男童的出勤率。²⁵² 致力于节省时间的基础设施能如何帮助妇女参与有偿的工作，证据显示程度不一。电力对妇女的创收活动似乎具有重大作用，这很可能是因为照明设备能使工作时间得以延长到夜晚。²⁵³ 这一用电方式尽管或许有助于缓解妇女的收入贫困，但由于可能克扣了以前用于休息的时间而可能加剧了妇女的时间贫困。²⁵⁴

182. 相比之下，一项关于撒哈拉以南非洲、南亚、中东和北非 9 个国家改善供水情况的研究表明，它对妇女参加非农业有偿工作并未产生明显的影响。²⁵⁵ 供水情况改善后，妇女可以转而将时间用于以前曾因取得清洁用水这一基本需要而受到限制的照顾儿童和操持家务。²⁵⁶ 这一实例表明，减少花在没有偿工作上的时间可能是增强妇女经济权能的一个有利但尚不充分的条件。体面工作和生计的可得性、妇女对自己时间的控制以及相互重叠的家务负担，这些都起着实际作用(见第三节)。

183. 承付能力仍然是妇女面临的一个重大障碍。“最后一英里”连通即指住宅通水、连通下水管道和电力网络等基础设施的最后环节，往往需要免除或补贴接通费，包括住宅电路和管道。尽管肯尼亚的国家电网已向农村地区大幅扩展，但一些地区甚至距离低压电力线不太远的住户电气化比率仍然很低。研

²⁵⁰ Priti Parikh and others, “Infrastructure provision, gender, and poverty in Indian slums”, *World Development*, vol. 66 (February 2015)。

²⁵¹ 亚洲开发银行, *Balancing the Burden?*。

²⁵² Gayatri Koolwal and Dominique van de Walle, “Access to water, women’s work, and child outcomes”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, No. 2 (January 2013); Céline Nauges and Jon Strand, “Water hauling and girls’ school attendance: some new evidence from Ghana”, Policy Research Working Paper, No. 6443 (2013 年, 世界银行, 华盛顿特区); Louise Grogan, “Time use impacts of rural electrification: longitudinal evidence from Guatemala”, *Journal of Development Economics*, vol. 135 (November 2018); Taryn Dinkelman, “The effects of rural electrification on employment: new evidence from South Africa”, *The American Economic Review*, vol. 101, No. 7 (December 2011) 和 Shahidur R. Khandker, Douglas F. Barnes and Hussain A. Samad, “Welfare impacts of rural electrification: a panel data analysis from Vietnam”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, No. 3 (April 2013)。

²⁵³ Dinkelman, “The effects of rural electrification on employment”; Louise Grogan and Asha Sadanand, “Rural electrification and employment in poor countries: evidence from Nicaragua”, *World Development*, vol. 43 (2013) 和 Joana Costa and others, “The implications of water and electricity supply for the time allocation of women in rural Ghana”, Working Paper No. 59 (Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009)。

²⁵⁴ 亚洲开发银行, *Balancing the Burden?*; 和 Rost and Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work*。

²⁵⁵ Koolwal and van de Walle, “Access to water, women’s work, and child outcomes”。

²⁵⁶ 亚洲开发银行, *Balancing the Burden?*。

究显示 412 美元的接电费就是电气化比率偏低的原因。²⁵⁷ 此外还需要采取具有社会包容性的收费结构和定向措施，减轻贫困家庭的经济负担，从而使民众普遍负担得起定期供应的费用。在柬埔寨，金边供水管理局采用这类措施将供水网络扩展到市区贫民。结果，水价降至原来的二十五分之一，通水的家庭比例也显著增加。²⁵⁸

184. 住户自来水和用电的持续供应极具潜力，可以节省时间和减少辛劳。但在分散偏远的农村住区，扩大供电、供水和排污网络需要巨额资本，对财政和后勤是一大挑战。在能源部门，小微电网和家用太阳能系统等分散或分布式能源系统发挥日益重要的作用，可将服务扩大到缺少服务的地区。²⁵⁹ 离网太阳能电气化使整个亚洲及太平洋区域偏远的农村地区、小岛屿发展中国家以及脆弱和受冲突影响的地区，乃至少数撒哈拉以南非洲地区，都能以过去不可能通过延伸电网连通的方式通电。²⁶⁰

185. 阿富汗、不丹和尼泊尔将电网与离网供电办法相结合，迅速扩大了供电范围，缩小了城乡差距。阿富汗 2006 年至 2016 年期间总体供电的普及率从 28% 上升到 84%，其中许多扩大供电的成就都是由于采用了小微电网以及太阳能家用系统。²⁶¹ 阿富汗最贫穷省份之一巴米扬的一些村庄都靠离网太阳能供电，那里的妇女报告说，她们已能够更有效、更安全地从事无偿护理和家务。照明减少了污染和食物夹生的现象，也延长了编织地毯的时间，使家庭收入大幅增加，尽管妇女不一定能支配开支。然而，这一改善未能对用于收集柴火的时间产生很大影响，因为太阳能无法用来烹饪和加热。²⁶²

186. 电力的供应量和可靠性也很重要。目前受益于离网太阳能电力的大多数人仅使用电能 11 瓦以下的太阳能灯提供的基本能源服务。²⁶³ 这样的电量远远没有达到使用水泵和其他设备所需每年 365 千瓦的供电量，无法大幅减少妇女的无偿劳作，也不能使妇女创建家庭企业。²⁶⁴

²⁵⁷ Kenneth Lee and others, “Barriers to electrification for ‘under grid’ households in rural Kenya”, Working Paper, No. 20327 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2014)。

²⁵⁸ Catarina de Albuquerque and others, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (2012), p. 130。

²⁵⁹ 世界银行, “Integrating gender considerations into energy operations”, Energy Sector Management Assistance Program Knowledge Series 014/13 (2013 年, 华盛顿特区)。

²⁶⁰ 世界银行等机构, *Tracking SDG7*。

²⁶¹ Eric Mackres, Dimitrios Mentis and Anila Qehaja, “Bhutan has achieved 100% electricity access. Here’s how”, World Economic Forum, 15 February 2019.。

²⁶² Karina Standal and Tanja Winther, “Empowerment through energy? Impact of electricity on care work practices and gender relations”, *Forum for Development Studies*, vol. 43, No. 1 (2016)。

²⁶³ 世界银行等机构, *Tracking SDG7*。

²⁶⁴ Reihana Mohideen, “Gender responsive energy infrastructure”, background paper prepared for the World Survey, 2019。

187. 供水部门还提议采取小规模社区办法扩大供水，作为对水坝等大型集中供水基础设施项目的有效和更可持续的替代办法。²⁶⁵ 在巴西和印度等国，收集雨水是一种由社区组织引领、在政府支持下推广的办法。巴西的“百万蓄水池”举措表明，此类办法一旦融汇女性视角，就不仅可以改善妇女实际生活，还可以为增强权能创造机会(见方框十二)。

方框十二

通过雨水收集改变妇女生活：巴西东北部的“百万蓄水池”方案

“百万蓄水池”方案自 1999 年启动以来已发展到很大的规模，该方案与农村贫困小农社区合作，通过安装蓄水池收集雨水以供家用，在巴西东北部大片易受旱灾的半干旱地区改善水质和供水。该方案 2003 年由 3 000 个农会组织、农民协会、合作社和民间社会组织组成的网络启动，然后被纳入联邦的政策，作为政府“零饥饿战略”中一项内容开始得到资助，同时继续切实以社区为驱动力。^a

该方案减少了以前每天数小时集水的必要性，省出的时间使儿童能够优先上学，使妇女能够参加社区活动、学习技能和生产粮食。以女性为户主的家庭和有 0 至 6 岁子女的家庭都优先获得蓄水池，然后是有学龄儿童和青少年、老年人和残疾人的家庭。虽然该方案的目的是增加妇女用水的机会，但通过妇女组织的倡导，妇女在帮助下不再被局限于仅仅以受益者的角色参与，而成为行动者和决策者。^b

妇女组织对所谓女性对蓄水池的建造和维修不感兴趣这种说法提出质疑，开始提供培训课程，并促进在地方水管理委员会中实现均等。截至 2010 年，在 5 500 多名接受培训的蓄水池建造者中，估计有 5%至 10%是妇女。^c 妇女建造者面临的挑战之一是工作与家庭责任之间的冲突。尽管存在这些挑战，但妇女参与建设重要的社区资产，提高了她们的地位，使她们成为有生产能力的社区成员，并使她们可以赚取的收入大大高于以前从采矿、农业或有偿家务等非正式工作中的所得。

该方案自 2014 年超额完成了建造 100 万个家用蓄水池的目标后，转而集中为学校建造 5 000 个蓄水池，并为生产用途建造 25 万以上的蓄水池。与大型水利工程不同的是，该方案的活动可促进地方经济。按照国际基层组织的说法，建造 1 万个蓄水池可通过创造就业、材料购置、食品生产和提供清洁淡水产生 1 100 多万美元的收益。^d 该方案采用了供水和粮食生产的分散和民主化方式，这个简单办法改变了估计 450 万人的生活，减轻了干旱的影响，如儿童死亡、饥饿和大规模迁徙，增强了妇女权能，使收入来源多样化，并加强了粮食安全和气候适应能力。

^a 见 www.futurepolicy.org/healthy-ecosystems/biodiversity-and-soil/brazil-cisterns-programme/。

²⁶⁵ Nicholas L. Cain, “A different path: the global water crisis and rainwater harvesting”, *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 12, No. 1 (2014)。

^b Andrea Ferreira Jacques de Moraes and Cecilia Rocha, “Gendered waters: the participation of women in the ‘One million cisterns’ rainwater harvesting programme in the Brazilian semi-arid region”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 60 (December 2013)。

^c 同上。

^d Saulo Araujo, “Brazilian Government pulls plug on the million cistern project”, Grassroots International, 22 December 2011。

188. 虽然小规模方式可成为创新源头，并有解决燃眉之急的重要功能，但在质量和长期可持续性方面仍存在重大挑战。肯尼亚的一项研究发现，城市和城市周边地区的家庭过度依赖小规模供水营运商(如自来水服务站和供水商)。²⁶⁶ 尽管供应商以这种方式弥补了供水方面的一个重要缺口并减少了集水时间，但他们收取高昂费用，水质也往往受到污染。这一实例特别表明：需要根据 2030 年《可持续发展议程》(尤其是可持续具体目标 6.1)加强监管，包括加强对私人供应商的监管，直到普遍实现有需要时在住家内即能用上受安全管理、无污染的饮用水服务为止。

189. 各国政府有责任确保普遍提供服务并使服务惠及落在最后的人们，为实现这些目标需要尽可能地调集资源并监管所有服务业者。尽管对水和卫生设施的投资属于对妇女和女童最能产生变革效应的投资，但通过私人融资或公私伙伴关系为这些领域筹资的可能性却最小，私营部门不太可能为偏远的农村和非正规住区提供服务，因为这些地区的安装费用很高而以用户付费收回成本的可能性很低。²⁶⁷ 此外还要留出供妇女参与和发挥领导作用的空间，以确保基础设施投资与妇女优先目标相一致，能及时满足她们的需要。埃塞俄比亚、印度、肯尼亚、尼泊尔、巴基斯坦、南非和坦桑尼亚联合共和国的项目结果表明，将妇女置于供水管理决策的中心可改善用水机会，提高供水的成本效益，减少供水筹资过程中的腐败。²⁶⁸ 百万蓄水池方案的实例(见方框十二)证明，妇女主义组织可在开拓妇女参与和发挥领导作用的空间并为此提供支持方面发挥重要作用。

2. 对幼教和儿童保育服务的投资

190. 家中有幼儿会大幅增加妇女贫困的风险以及用于无偿护理和家务的时间(见第二节)，因此负担得起的儿童保育服务就成为一项重要的政策优先事项。在缺乏这种服务的情况下，从事有偿工作和增加劳动回报的能力受到限制。非正规就业的妇女往往由于可兼顾保育责任而选择报酬较低的工作类型。然而，妇女往往不得不任由孩子无人照管或把孩子带到工作地点，导致承担多重任务和生产率低下，可能危及孩子的安全。²⁶⁹

²⁶⁶ 开发署，“Small-scale water providers in Kenya: pioneers or predators?”，2011 年 8 月。

²⁶⁷ 《2015 年贸易和发展报告：使国际金融结构为发展服务》(联合国出版物，出售品编号：C.15.II.D.4)。

²⁶⁸ 《2014 年关于妇女在发展中的作用的全球概览：性别平等和可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：C.14.IV.6)。

²⁶⁹ Laura Alfars, “Our Children Do Not Get the Attention They Deserve”: A Synthesis of Research Findings on Women Informal Workers and Child Care from Six Membership-based Organizations

191. 幼儿教育和保育服务对于缓解许多低收入妇女的双重困境、腾出用于教育和有偿工作的时间以及减轻过度辛劳和多重劳作对妇女儿童耗损性影响至关重要。²⁷⁰ 据估计在低收入和中等收入国家,对儿童保育服务的利用率每增加 30%,就可使产妇就业率提升大约 6%。²⁷¹ 优质的幼教和儿童保育服务不仅可以在家长工作时确保儿童安全,而且可以改善孩子的身心发育,尤其是可对贫困家庭的儿童产生积极影响。²⁷² 对这类服务的投资也可以促进创造就业机会,特别是妇女的就业机会。在南非,为所有 5 岁以下儿童普遍提供这些服务可以创造大约 230 万个新的就业岗位,并将妇女就业率提高 10 个百分点。而这些工作岗位带来的新的税收和社会保障收入反过来可帮助收回初始财政支出的三分之一多资金。²⁷³

192. 充足的公共投资具有至关重要的意义,可以确保低收入家庭有机会利用高质量的幼教和儿童保育服务,并确保儿童保育的高昂费用不会固化收入贫困和时间贫困的陷阱。虽然私营部门越来越积极地向人口中较富裕的阶层提供托儿服务,但最需要帮助的人仍无法获得这类服务。在完全由私营部门提供幼教和儿童保育服务的国家里,服务覆盖率往往很低,并向富裕城市家庭倾斜。²⁷⁴ 相比之下,对幼教和儿童保育服务的公共投资可以提高入学率,并减少受教育机会的不平等。2006 年以来,智利扩大了公共儿童保育服务,并为 60%收入分配底层家庭的子女提供免费服务。5 岁以下儿童幼教服务的普及率从 2006 年的 37%上升到 2015 年的 50%,来自收入最底层五分之一和最高层五分之一儿童之间的差距从 15 个百分点下降到了 9 个百分点。²⁷⁵

193. 其他国家则选择支持和加强社区儿童保育服务。在某些情况下,社区解决办法的地点和营运时间可能更适应贫困和边缘化人口的需要。例如,自营职业妇女协会在印度古吉拉特邦开办了 33 个托儿合作社,为其成员提供全日托儿服务。加纳贸易商协会在阿克拉的 Makola 市场开办一个托儿中心,使女性商贩能够就

(Cambridge, Massachusetts, and Manchester, United Kingdom, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2016)。

²⁷⁰ 妇女署,《2015-2016 年世界妇女的进步》和 Marzia Fontana and Diane Elson, “Public policies on water provision and early childhood education and care: do they reduce and redistribute unpaid work?”, *Gender and Development*, vol. 22, No. 3 (2014)。

²⁷¹ Sam Harper, Nichole 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, GWP-2017-07 (Institute for the Study of International Development, 2017)。

²⁷² Christopher Ruhm and Jane Waldfogel, “Long-term effects of early childhood care and education”, *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1 (2012 年); and Hirokazu Yoshikawa and Sarah Kabay, “The evidence base on early childhood care and education in global contexts”, paper commissioned for the Education for All Global Monitoring Report 2015。

²⁷³ 妇女署,《化承诺为行动》。

²⁷⁴ 教科文组织,《2000-2015 年全民教育——成就与挑战》,(2015 年,巴黎)。

²⁷⁵ Ana Maria Farias, “Servicios de cuidado infantil y educación inicial, Chile”, 妇女署研究和数据科背景文件,2017 年 2 月。

近照顾孩子，并配合她们的工作时间。²⁷⁶ 有些举措还还在现场为儿童提供就餐和体检。²⁷⁷ 然而，如果没有公共部门的公共支持，这些社区服务往往难以保障资金的可持续性和规模经营。很多情况下只能通过向父母收取费用或共同偿付费用才使服务维持下去。虽然这些收费可能不多，但贫困家庭仍负担不起。儿童保育人员的工作条件和薪酬也往往很差。

194. 为了解决许多幼教和儿童保育方案的时间长度与带薪工作职责之间相互冲突问题，各国可以在现有服务基础上将学龄前幼儿教育课程纳入小学教育，延长每日课时，或在保健和营养方案中增加儿童保育项目。例如，印度的泰米尔纳德等一些邦利用联邦儿童发展综合性服务计划普及向6岁以下儿童的学前教育和保育服务，还提供了其他服务(见方框十三)。拉丁美洲的有些国家延长了小学和中学的每日课时。²⁷⁸ 虽然效果评估主要侧重于儿童的学习成绩，但智利和多米尼加共和国进行的研究发现，延长课时对妇女加入劳动队伍具有重大积极影响。²⁷⁹ 在智利，该方案还与减少少女孕产率特别是贫民区在校少女孕产率挂钩。²⁸⁰

方框十三

扩大现有幼儿教育和保育方案：印度泰米尔纳德邦的儿童发展综合性服务计划

联邦儿童发展综合性服务计划为印度一半6岁以下儿童(近8300万人)提供服务，包括提供食品、体检和免疫接种，在有些地方还提供儿童保育和学前服务。^a 在大多数邦内，提供这些服务的安甘瓦迪中心对营养和健康需求的关注高于对儿童保育的关注。这些中心完全依靠薪酬低、无保障的女性工作人员。^b 泰米尔纳德邦等一些邦借鉴和加强了联邦方案，解决了这些问题，以扩大服务覆盖面和改善安甘瓦迪中心工作人员的服务质量和工作条件。在泰米尔纳德邦，该计划在一些方面，包括在基础设施、定期提供营养食品、为3至6岁儿童提供学前教育、上课时间和地点适应妇女需求、更分散的培训形式以及为安甘瓦迪中心工作人员支付较高的薪酬等方面取得的业绩优于其他邦。该中心在普遍提供这类服务的更大范围结构内扶助达利特族群等边缘化群体方面也做得很好，尽管还要加紧努力，为较贫困的达利特族群提供更多机会。邦政府还增加了对该计划和其他方案的财政资源分配，用于改善

²⁷⁶ Rachel Moussié, “Women informal workers mobilizing for child care”, February 2017.

²⁷⁷ Alfes, “*Our Children Do Not Get the Attention They Deserve*”.

²⁷⁸ Pablo Alfaro, David K. Evans and Peter Holland, “Extending the school day in Latin America and the Caribbean”, Policy Research Working Paper, No. 7309 (Washington, D.C., World Bank, 2015).

²⁷⁹ Matias Berthelon, Diana Kruger and Melanie Oyarzún, “The effects of longer school days on mothers’ labour force participation”, Discussion Paper, No. 9212 (Bonn, Germany, Institute of Labour Economics, 2015).

²⁸⁰ Carlos Concha Albormoz, “Jornada escolar extendida. Oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad”, in Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture and Ministry of Education of the Dominican Republic, *Jornada Escolar Extendida: Aportes para la Reflexión y la Acción* (Santo Domingo, 2016); and Diana I. Kruger and Matias Berthelon, “Delaying the bell: the effects of longer school days on adolescent motherhood in Chile”, Discussion Paper, No. 4553 (Bonn, Germany, Institute of Labour Economics, 2009).

安甘瓦迪中心工作人员的工作条件和工资。妇女们报告说，她们知道自己的孩子已在清洁、安全和健康的环境之中，因此感觉自己更有能力从事有偿工作(特别是不利于在幼儿周围从事的工作)和无偿护理。^c

^a Shradda Chigateri, “Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six: India case studies”, 妇女署研究和数据科背景文件, 2017 年。

^b Rajni Palriwala and N. Neeta, “Care arrangements and bargains: anganwadi and paid domestic workers in India”, *International Labour Review*, vol. 149, No. 4 (December 2010)

^c Chigateri, “Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six”。

3. 使妇女更多受益于保健服务

195. 对保健服务的有形和人力基础设施进行公共投资是减少妇女收入贫困和时间贫困的先决条件，妇女不仅自身难以获得保健服务(见图十一)，而且通常还负责确保其他家庭成员(特别是儿童)的保健需求得到满足。制定社区卫生工作人员方案和采用信息和通信技术已成为更广泛尝试加强卫生系统的两个主要趋势。鉴于这些措施旨在缩小实际距离，将覆盖范围扩大到农村和偏远社区，对于寻求为自己或其受抚养人获得医疗服务、包括实现其性健康和生殖健康及权利的妇女而言，这些措施很有潜力，可以通过改善预防性服务减少保健需求以及外出和等待时间。尽管如此，人们对于信息和通信技术和社区卫生工作人员方案对妇女护理责任和保健成果的影响仍所知甚少。目前这两类干预措施已得到全球的高度政策认可和有力的财政扶持，为越来越多国家所采用，因此迫切需要在这两类措施对性别角色和性别关系的影响进行系统评估。

(a) 社区卫生工作人员方案：对公平工资和职业发展的需要

196. 近年来，为实现全民健康覆盖所作的努力都集中在重新关注和投资于社区卫生工作人员方案，将覆盖范围扩大到未享受充分服务和被排斥在服务之外的民众，提供预防性、信息性和基本治疗性服务，根据需要安排向医疗单位转诊，从而帮助服务使用者节省出行费用和时间。²⁸¹ 医疗卫生专业人员最缺乏的撒哈拉以南非洲和亚洲区域率先开展了这些工作。目前在许多国家，社区卫生工作人员占其总体卫生劳动力的比例很大，其中包括印度(46%)和巴基斯坦(43%)。在尼泊尔，社区卫生工作人员人数是医生、护士和助产士总人数的三倍。²⁸² 埃塞俄比亚、肯

²⁸¹ Kate Tulenko and others, “Community health workers for universal health-care coverage: from fragmentation to synergy”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 91, No. 11 (November 2013)。

²⁸² Baba Aye and others, “Decent work for community health workers in South Asia: a path to gender equality and sustainable development”, 29 January 2018。

尼亚和卢旺达已分别调派大约 42 000、45 000 和 64 000 名社区卫生工作人员加强保健服务。²⁸³

197. 社区卫生工作人员如能获得充分的培训、配备和支持，就可帮助改善卫生成果，包括儿童保健成果，因此减少对无偿家庭护理的需求。²⁸⁴ 出诊有两个好处，一是可增进卫生成果，二是能减少为获得保健服务所花费的时间。出诊可提高免疫接种率，恪守既定治疗方法，改善计划生育机会和培养预防性保健做法，如适当的个人卫生和使用蚊帐。²⁸⁵ 在乌干达，出诊帮助减少了腹泻性疾病和发烧的患病率，改善了 5 岁以下儿童接受保健服务的情况。²⁸⁶ 在复杂的紧急情况下，社区卫生工作人员会减轻对健康的负面影响。²⁸⁷

198. 然而，社区卫生工作人员方案的执行工作经常出现问题。缺乏充分的培训、没有持续的支持又无法适当融入更广泛的卫生系统，这些都会削弱社区卫生工作人员的潜力，²⁸⁸ 而病例数量多至无法应付以及缺乏用品的情况也会影响优质服务的提供。²⁸⁹ 为确保社区卫生工作人员方案成为真正具有成本效益的全民健康覆盖途径，还必须考虑到工作人员(往往为妇女和穷人)的机会成本。在撒哈拉以南非洲，近 70% 的社区卫生工作人员都是妇女，其中大多数是只受过小学教育的年轻成年人。²⁹⁰ 大多数人只得到很少报酬，甚至没有报酬，²⁹¹ 而且经常为履行职责而自己掏钱。²⁹²

199. 一些方案将工资与基于业绩的激励措施相结合。然而，在社区卫生工作人员没有获得适当报酬的情况下，基于业绩的激励措施可能产生意外后果，包括忽

²⁸³ 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署，“200 万非洲社区卫生工作人员：利用人口红利、结束艾滋病并确保非洲所有人的可持续健康”，2017 年 7 月 5 日，第 3 页。

²⁸⁴ Uta Lehmann and David Sanders, “Community health workers: what do we know about them? The state of the evidence on programmes, activities, costs and impact on health outcomes of using community health workers”, January 2007。

²⁸⁵ Maryse C. Kok and others, “Which intervention design factors influence performance of community health workers in low- and middle-income countries? A systematic review”, *Health Policy and Planning*, vol. 30, No. 9 (November 2015)。

²⁸⁶ Richard Mangwi Ayiasi and others, “Use of mobile phone consultations during home visits by community health workers for maternal and newborn care: community experiences from Masindi and Kiryandongo districts, Uganda” *BMC Public Health*, vol. 15, No. 560 (June 2015)。

²⁸⁷ Giorgio Cometto and others, “Health policy and system support to optimize community health worker programmes: an abridged WHO guideline”, *The Lancet: Global Health*, vol. 6, No. 12 (December 2018)。

²⁸⁸ 同上；以及 Ayiasi, “Use of mobile phone consultations”。

²⁸⁹ Kok and others, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”; and Cometto and others, “Health policy and system support”。

²⁹⁰ 劳工组织，《作为未来体面工作的护理工作和护理岗位》。

²⁹¹ 同上，以及 Lehmann and Sanders, “Community health workers”。

²⁹² Kok and others, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”。

略无报酬的任务。²⁹³ 在印度，这些激励措施使方案被扭曲，将工作人员的活动局限于机构分娩和免疫接种等有奖励的活动，而忽视了出诊、产后护理和社区动员等无奖励活动。²⁹⁴

200. 公平的工资、安全和体面的工作条件以及职业晋升机会至关重要，可确保保健工作的长期可持续性和质量，并防止这支主要由女性构成的劳动力队伍因社区卫生工作人员自愿或低薪提供服务加之其已有的时间压力而出现枯竭。²⁹⁵ 承认她们是工作人员，并结合提供体面的报酬和非货币激励措施，包括培训和职业发展，可以改善业绩、提高积极性并减少人员流失。²⁹⁶

201. 精心设计的社区卫生工作人员方案可在偏远社区和保健设施之间搭建桥梁，但必须为它们提供适当资金，并将其妥善纳入旨在招募、培养、培训和留住多元卫生工作人员队伍的国家战略。²⁹⁷ 巴西²⁹⁸ 和卢旺达(见方框十四)的大规模社区卫生工作人员方案的成功经验表明，公共部门的领导作用、有效的制度化以及对有形和人力卫生基础设施的并行投资，是充分发挥社区卫生工作人员潜力，切实提供保健服务的先决条件。

方框十四

将保健作为关键发展目标：卢旺达将长期投资与实施社区卫生工作人员方案和开发信息和通信技术相结合

1994 年灭绝种族事件发生后，卢旺达采取了重要步骤重建其支离破碎的卫生系统，将其作为国家发展的核心组成部分。^a 该战略推出了社区健康保险计划，与投资于保健基础设施和服务相结合，并为消除医疗保健方面地理障碍作出努力，如实施社区卫生工作人员方案和开发移动保健工具。^b 在这些改革的共同作用下，对服务的承付能力及其便利性同步提高。^c

社区卫生工作人员方案是解决卫生工作人员短缺问题长期战略的一部分，包括招聘、培养和留住受过培训的护士、助产士和医生。^d 村级向区和国家各级的转诊制度也得到加强。^e 村级社区卫生工作人员队伍从 1995 年的 12 000 人增加到 2015 年的 45 000 人，为每个村庄分配了三名社区卫生工作人员，其中一人专门负责产妇和新生儿保健。^f 社区卫生工作人员是由地方选举产生而

²⁹³ 世卫组织，《世卫组织关于优化社区卫生工作人员方案的卫生政策和系统支持的指南》(2018 年，日内瓦)；以及 Kok and others, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”。

²⁹⁴ Lipekho Saprii and others, “Community health workers in rural India: analyzing the opportunities and challenges Accredited Social Health Activists (ASHAs) face in realizing their multiple roles”, *Human Resources for Health*, vol. 13, No. 95 (December 2015)。

²⁹⁵ 世卫组织，《世卫组织关于优化社区卫生工作人员方案的卫生政策和系统支持的指南》。

²⁹⁶ Kok and others, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”。

²⁹⁷ Cometto and others, “Health policy and system support”。

²⁹⁸ Lehmann and Sanders, “Community health workers”。

备受尊敬的志愿者，他们将农村村落与初级保健系统联系起来，并填补了在提供基本保健方面的空白，如提供产前和产后护理以及计划生育服务。孕产妇保健工作人员确定妇女是否怀孕，提供保健信息，鼓励采用产前护理服务和机构分娩，并在必要时提供转诊。^g 目前已有有一个基于业绩的激励制度，但主要涉及预防性保健。^h

手机被用来促进社区卫生工作人员与患者和保健中心进行联络。ⁱ 2013 年在全国推广了一个通过手机提供的提醒和检查服务，使社区卫生工作人员能够跟踪怀孕情况，并迅速应对并发症和产科紧急护理需求。^j 这一系统得到了广泛使用，但仅在提供额外支持，包括为支持社区卫生工作人员而提供培训和监督以及设备和卫生系统能力的地区提高了医疗保健的接受率。^k

社区卫生工作人员与系统性措施的实施共同推动在关键的孕产妇保健指标方面迅速取得进展。由熟练卫生专业人员接生的分娩比例从 2005 年的 39% 猛增至 2015 年的 91%，城乡差距从 28 个百分点下降至 8 个百分点，^l 产妇死亡率从每 10 万例活产 567 人下降至 290 人。^m 尽管如此，还需要作出进一步努力，承认这些志愿者是工作人员，使孕产妇保健成就有可持续的财政基础，其中还包括改善社区卫生工作人员的工作条件和报酬。ⁿ

^a Hilary M. Schwandt and others, “‘Family planning in Rwanda is not seen as population control, but rather as a way to empower the people’: examining Rwanda’s success in family planning from the perspective of public and private stakeholders”, *Contraception and Reproductive Medicine*, vol. 3, No. 18 (2018)。

^b 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》。

^c Pamela Abbot, Roger Sapsford and Agnes Binagwaho, “Learning from success: how Rwanda achieved the Millennium Development Goals for health”, *World Development*, vol. 92 (April 2017)。

^d Maurice Bucagu and others, “Impact of health systems strengthening on coverage of maternal health services in Rwanda, 2000-2010: a systematic review”, *Reproductive Health Matters*, vol. 20, No. 39 (2012)。

^e Abbot, Sapsford and Binagwaho, “Learning from success”。

^f Luigi D’Aquino and Audrey Mahieu, *Comprehensive Evaluation of the Community Health Programme in Rwanda* (Liverpool School of Tropical Medicine Centre for Maternal and Newborn Health, 2016), p. 14。

^g Rwanda Governance Board, “Rwanda community health workers programme: 1995-2015-20 years of building healthier communities”, 2017。

^h Jamie Haver and others, “Experiences engaging community health workers to provide maternal and newborn health services: implementation of four programmes”, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 130, supp. 2 (June 2015)。

ⁱ Abbot, Sapsford and Binagwaho, “Learning from success”。

^j Angele Musabyimana and others, “Assessing the perspectives of users and beneficiaries of a community health worker mHealth tracking system for mothers and children in Rwanda”, *PLOS One*, vol. 13, No. 6 (June 2018)。

^k Hinda Ruton and others, “The impact of an mHealth monitoring system on health care utilization by mothers and children: an evaluation using routine health information in Rwanda”, *Health Policy and Planning*, vol. 33, No. 8 (October 2018)。

^l 儿基会, “分娩护理”, 孕产妇和新生儿健康保险数据库, 可查阅 <https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>。

^m 世卫组织和其他, 《孕产妇死亡趋势: 1990 年至 2015 年》(日内瓦, 世卫组织, 2015 年), 第 75 页。

ⁿ Abbot, Sapsford and Binagwaho, “Learning from success”; 以及世卫组织, 《世卫组织卫生政策和系统支持优化社区卫生工作人员方案指南》。

(b) 移动保健干预措施的潜力和局限性

202. 社区卫生工作人员方案经常与移动保健干预措施相结合。移动保健干预措施的定义是通过手机、甚高频收音机和其他无线技术等移动技术辅助开展医学和公共卫生保健实践, 以使患者和服务提供者之间以及卫生专业人员之间能够更好地进行联络。²⁹⁹ 由于信息和通信技术特别是手机的迅速普及, 移动保健干预措施可帮助克服获得服务的有形障碍, 减少出行和等待时间, 并加强卫生系统的效率和效力。这些干预措施还可减少妇女花在无偿照顾包括儿童在内的家庭成员和获得保健服务上的时间。如果移动保健干预措施要减少而不是加剧因性别、收入、地理位置和其他劣势标识而导致的不平等, 则切实获得数字设备、技术和技能至关重要。

203. 在过去十年中, 移动保健技术在生殖、孕产妇、新生儿和儿童健康等领域得到了广泛应用。通过这些技术可以进行远程诊断和监测, 更快地作出应急响应和转诊, 更符合护理质量指南的要求, 包括社区卫生工作人员使用分步指导和核对表, 以及在农村诊所与整个卫生系统之间实现高效连通。³⁰⁰ 据报告, 在马拉维, 保健中心使用无线电话使产妇转诊的平均交通延误时间从 6 小时减少到 3 小时。³⁰¹ 在坦桑尼亚联合共和国, 向孕妇发送手机短信并通过手机向其提供代金券使接受产前护理的人数得到提高, 在哥伦比亚, 使用手机使人们更加遵守治疗指南。³⁰² 在乌干达, 电力短缺和太阳能电池充电器不足以及连通性差造成了一些问题, 那里的社区卫生工作人员和卫生专业人员无法回复通过移动技术提出的问询, 因为他们在工作地点以外的地方, 没有手机网络覆盖, 或工作负荷过重。³⁰³

²⁹⁹ 世卫组织, 《移动保健: 移动技术带来的健康新视野》, 《全球电子健康观察系列》, 第 3 卷(2011 年, 日内瓦)。

³⁰⁰ Alain B. Labrique and others, “mHealth innovations as health system strengthening tools: 12 common applications and a visual framework”, *Global Health: Science Practice*, vol. 1, No. 2 (August 2013)。

³⁰¹ Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps”, p. 13。

³⁰² Ayiasi, “Use of mobile phone consultations”。

³⁰³ 同上。

204. 总体而言，移动保健干预措施的效果数据仍然有限且主要是基于单次应用或试点项目的结论。这些干预措施要成功推广，就必须为使用者带来切实可见的好处，并从一开始就采纳使用者提出的意见。此外，还必须为所有相关利益攸关方提供适当的培训和激励措施。³⁰⁴ 至关重要的是，必须与提高公共卫生服务机会、质量和及时性这一总体战略保持一致；例如卢旺达的例子(见方框十四)表明，移动保健干预措施需要更多的支持才能有效。³⁰⁵ 扩大移动保健干预措施的范围还带来了监管挑战，涉及公共卫生领域新出现的政策行为体和伙伴关系，包括跨国移动电话运营商、平台提供商和私人基金会，能够重塑卫生筹资格局。³⁰⁶ 移动保健干预措施可使商业医疗公司能够通过手机直接联系民众，从而有可能绕过对确保医疗干预措施安全性和适当性至关重要的监管当局。

205. 在扩大社区卫生工作人员方案和越来越多地使用信息和通信技术提供卫生服务的同时，各种营利和非营利私营部门行为体也越来越多地参与卫生系统的各个部分。在低收入和中等收入国家，37%的计划生育服务、44%的产前护理和40%的分娩护理目前都是由那些向各阶层民众提供不同程度正规护理的私人业者提供的。³⁰⁷ 虽然人口中的富裕阶层可到成熟的私立医院、药房和医生那里看病，但穷人更有可能依赖非正规、往往不受监管的保健业者。在这方面，自愿行为守则是不够的，需要有公共投资、监管和健全的问责机制来确保人人普遍获得高质量的保健服务。

206. 如果公民、社区和民间社会包括妇女团体定期提供投入就会更有效地加强卫生系统，³⁰⁸ 这一认识使人们对社会问责战略更加关注并就此进行了试验。这些战略包括各种参与性工具和进程，例如社会审计和性别平等审计、记分卡、社区监测和动员、公开听证、支出跟踪以及参与性性别反应预算编制，用以加强公民和社区要求更多更好公共服务的能力。在马拉维，社区记分卡被用于促进社区成员、保健工作人员和地区官员之间的互动协作，在生殖保健服务的可获得性、公平性和质量方面产生了积极影响，包括提高了生殖保健服务的及时性和安全性。³⁰⁹

³⁰⁴ Alain B. Labrique and others, “Best practices in scaling digital health in low- and middle-income countries”, *Globalization and Health*, vol. 14, No. 103 (October 2018).

³⁰⁵ Ruton and others, “The impact of an mHealth monitoring system”.

³⁰⁶ Marine Al Dahdah, Annabel Desgrées du Lou and Cécile Méadel, “Mobile health and maternal care: a winning combination for health care in the developing world?”, *Health Policy and Technology*, vol. 4, No. 3 (April 2015); and Gerald Bloom and others, “ICTs and the challenge of health system transition in low- and middle-income countries”, *Globalization and Health*, vol. 13, No. 56 (July 2017).

³⁰⁷ 每个妇女每个儿童独立问责小组，《私营部门：谁对妇女、儿童和青少年的健康负责？》(日内瓦，世界卫生组织，2018年)。

³⁰⁸ Gita Sen and Veloshnee Govender, “From principle to practice: universal and gender-responsive health care”, 为妇女署专家组主题为“社会保障体系、公共服务和可持续基础设施促进性别平等”的会议编写的背景文件，2018年，纽约。

³⁰⁹ Sara Gullo and others, “Effects of a social accountability approach, CARE's community score card, on reproductive health-related outcomes in Malawi: a cluster-randomized controlled evaluation”, *PLOS*

4. 通过提供安全和负担得起的交通运输工具提高妇女的流动性

207. 交通基础设施投资优先考虑特定流动需求，可以为时间和收入有限的妇女和女童带来变革性影响，减少出行时间，使她们能够获得公共服务，更容易往返市场，从而有更多机会赚取收入。³¹⁰ 在发展中国家，乘坐安全交通工具的机会有限，据估计这使妇女加入劳动力队伍的可能性减少 16.5 个百分点。³¹¹ 一辆载重达 50 公斤的手推车可以将农村妇女的取水时间减少约 60%，而一个自行车的装载量更大，行驶速度也更快。³¹² 在摩洛哥农村，柏油路附近的女童上学概率提高了两倍，男童则提高了一倍。³¹³ 孟加拉国农村道路的改善使男性和女性劳动力供给分别增加了 49% 和 51%。³¹⁴

(a) 使妇女更多使用中间交通运输工具

208. 使用手推车、自行车和摩托车等中间交通运输工具，以及为使用这些交通方式而改善道路状况，可以减少时间贫困并使人们更方便地进出市场。³¹⁵ 向妇女和女童提供免费或可获得信贷支持的自行车的方案已证明可以减少南非低收入妇女的通勤时间，³¹⁶ 还可以提高印度农村女童的中学入学率。³¹⁷ 有些地方的道路被认为对女童安全无虞，自行车在那里可以成为一种普遍受欢迎和具有成本效益的工具，用于补充旨在激励女童上中学的有条件现金转移支付。³¹⁸

209. 尽管中间交通运输工具有可能减少妇女和女童的时间贫困，但男子拥有和使用这些工具的可能性依然更高。³¹⁹ 此外，为采用大多数中间交通运输工具而采取的干预措施都规模不大且零敲碎打，往往没有适当考虑制约妇女流动性或阻碍她

One, vol. 12, No. 2 (February 2017); and Sara Gullo, Christine Galavotti and Lara Altman, “A review of CARE’s community score card experience and evidence”, *Health Policy and Planning*, vol. 31, No. 10 (May 2016)。

³¹⁰ Peters, “Gender and transport in less developed countries”; Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps”; and Heather Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility: sustainable transport – a sourcebook for policymakers in developing cities”, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Sustainable Urban Transport Project, May 2018。

³¹¹ 劳工组织，《2017 年世界就业与社会展望：妇女趋势》(2017 年，日内瓦)。

³¹² Peters, “Gender and transport in less developed countries”, p. 10。

³¹³ H. Levy and C. Voyadzis, “摩洛哥影响评估报告：农村道路的社会经济影响”，世界银行，1996 年，华盛顿特区。

³¹⁴ Shahidur R. Khandker, Zaid Bakht and Gayatri B. Koolwal, “The poverty impact of rural roads: evidence from Bangladesh”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, No. 4 (July 2009)。

³¹⁵ Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobilit*。

³¹⁶ 同上。

³¹⁷ Karthik Muralidharan and Nishith Prakash, “Cycling to school: increasing secondary school enrollment for girls in India”, working paper, International Growth Centre, 2013。

³¹⁸ 同上。

³¹⁹ Peters, “Gender and transport in less developed countries”; and Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps”。

们使用特定交通工具的背景因素。³²⁰ 例如，女性受益人可能会将她的中间交通工具交给家中的男性成员或不使用它们。在某些情况下，采用中间交通工具可能无意中装货负担从妇女转移到儿童身上。在加纳，一些家庭参与这类干预项目是为了以此提高通常需要装载农产品或薪柴等重物的收获后活动的效率，其中大多数家庭都有能够操作中间交通工具的子女。³²¹ 由于让家庭成员搬运重物往往比租用手推车或机动车便宜，因此，儿童除了通常从事家中搬运工作外，还被招来推车运送重物，因此对他们的教育和健康造成负面影响。³²² 可以通过地方促进计划来支持妇女使用中间交通工具，以提高社会对妇女使用不同交通工具的接受程度。³²³

(b) 使公共交通系统为低收入妇女服务

210. 发展中国家的城市正越来越多地投资于快速公交系统和地铁系统，以解决城市交通方面的挑战，从而为更直接地满足妇女的出行需求提供了机会。³²⁴ 为了切实使低收入妇女受惠，交通线路规划应优先考虑连通低收入社区，消除财务障碍以及包括安全和无障碍环境在内的非财务障碍。例如，为了使能顺路前往多个地点够负担得起，公交系统如能允许单次付费即可连续多次乘坐公共交通工具，就会比按每次行程收费的办法更有可能满足城市贫困妇女的出行模式。³²⁵ 此外，为使公共交通负担得起，还常常对儿童、学生、老人和残疾人使用社会费率、补贴和优惠票价。³²⁶ 在波哥大，“千年交通”快速公交系统结合了接驳公交、扶贫票价结构和对城市贫民窟公共空间的投资等办法来加强包容性交通(见方框十五)。³²⁷

³²⁰ Gina Porter, “Transport services and their impact on poverty and growth in rural sub-Saharan Africa: a review of recent research and future research needs”, *Transport Reviews*, vol. 34, No. 1 (January 2014).

³²¹ Gina Porter, F. Owusu Acheampong and K. Blaufuss, “Socio-economic findings of the five village study: actions research to evaluate the impact on livelihoods of a set of post-harvest interventions in Ghana’s off-road settlements”, report submitted to the Department for International Development of the United Kingdom, June 2003.

³²² 同上；Gina Porter and others, “Child portage and Africa’s transport gap: evidence from Ghana, Malawi and South Africa”, *World Development*, vol. 40, No. 10 (October 2012); and Porter and others, “Health impacts of pedestrian head-loading”.

³²³ Paul Starkey and John Hine, “Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction – a literature review”, October 2014.

³²⁴ Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

³²⁵ 同上。

³²⁶ 同上，以及 Starkey and Hine “Poverty and sustainable transport”.

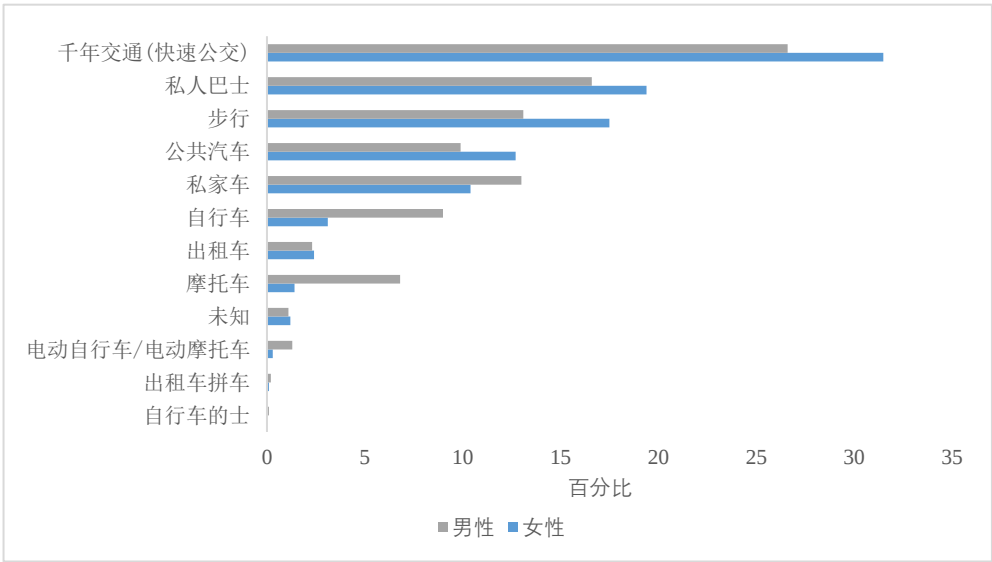
³²⁷ Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

方框十五
包容性交通：改进波哥大公共交通和公共空间

在波哥大推行“千年交通”城市交通系统旨在减少对私人机动车以及无序和相互竞争的私人巴士公司的传统网络的依赖，实现了向使用大载客量公共汽车、专用车道以及能够快速上车和在上车前买票的车站的转型。采用综合票务系统允许免费换乘，并通过免费接驳汽车与外围和低收入社区相连。^a 该系统以公私合作形式运营。私营公司运营公共汽车车队和票务系统，公共部门则负责维护和建设配套基础设施。在进行这些开发的同时，还对贫民窟地区的公共空间进行投资，包括铺设供自行车和行人通行的通往“千年交通”公共汽车站的绿色通道。^b 因此，“千年交通”成为妇女(31.6%)和男子(26.6%)最广泛使用的交通工具。^c 男子仍然比妇女更有可能使用小汽车或摩托车等私人交通工具(见图十二)。有人对“千年交通”的票价涨幅高于工资，可能会妨碍穷人使用公共交通工具的问题提出关切。^d

^a Guy Crawford, “Sustainable transport in Colombia: Bogotá and the Transmilenio”, Institute of Development Studies Case Study 05, 2012。
^b 同上。
^c Marisol Dalmazzo Peillard, “¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia”, in *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para Políticas Urbanas de Igualdad*(联合国出版物，出售品编号 S.17.II.G.21)。
^d Crawford, “Sustainable transport in Colombia”。

图十二
按主要交通方式划分波哥大 2015 年人口分布情况



来源：Marisol Dalmazzo Peillard, “¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia”, in *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para Políticas Urbanas de Igualdad*(联合国出版物，出售品编号 S.17.II.G.21)，图九.6。

211. 性骚扰和其他形式的暴力侵害妇女和女童行为³²⁸ 限制了她们的出行选择和对公共交通工具等公共空间的使用，这对她们的时间使用和收入产生了影响。在没有安全公共交通的情况下，妇女往往选择出租车等私人运营的、更昂贵的其他交通工具，乘坐耗时更长但比较安全的公共路线，或者干脆减少出行。在某些情况下，认为交通线路不安全可能导致妇女放弃工作或教育机会。³²⁹ 可以采取一系列措施加强妇女的人身安全和保障，包括举办提高认识运动，宣传妇女和女童有权从公共交通中受益，而不受性骚扰和其他形式的暴力侵害，在城市和交通规划中采用参与性方法，以确保考虑到妇女的需求和意见，并为在公共交通系统上发生的暴力事件幸存者建立应对机制和提供服务。某些城市在创建全民安全公共交通系统的过程中选择实行仅限妇女使用的交通工具，作为临时性特别措施，加强妇女人身安全并提高其出行率。妇女署帮助各城市采取了一些措施，作为其安全城市和安全公共空间倡议的一部分。³³⁰ 在开罗，新快速公交系统的开发规划包括计划雇佣相当大比例的女性司乘人员(司机和售票员)，在公共汽车上设立妇女优先和妇女专用座位并改进基础设施，例如改善街道照明和改进人行道，使妇女的“最后一英里”通勤更加安全顺畅。

D. 设计公共服务和基本基础设施，减少妇女收入贫困和时间贫困的经验教训

212. 如《2030 年议程》所述，政府有责任确保公共服务和基本基础设施质量达标、对所有人易于利用、负担得起，并确保服务业者接受所服务社区的问责。然而，公共服务和基础设施政策往往没有考虑到妇女使用服务和设施的障碍，也没有解决妇女在无偿护理和家务上花费时间过多的问题。为确保真正做到全面普及和确保顾及妇女贫困的复杂性，在设计和提供公共服务和基础设施时必须参考对不同性别的时间使用和流动模式全面评估情况，而且必须系统地将政策和方案对上述模式的影响纳入监测和评价框架。此外还从前面的政策优先考量中取得三条贯穿各个领域的经验教训。

213. 第一条经验教训是，虽然可在国家、私营部门和社区不同程度的参与下资助提供基础设施和公共服务，但如果没有适当的监管和激励，就无法保证投资被用于那些对经济、社会和环境可持续性影响最大的领域。特别是在初始资本投入大、成本回收潜力小的地区，例如农村和偏远地区，私人融资可能依然十分有限。同样，虽然社区组织常常率先采取基础设施和提供服务创新举措，关照穷人的权利和需要。³³¹ 但若无公共投资，此类创新就难以维持和扩大。在性别平等、人的能力、经济生产力和环境可持续性等方面改善基本基础设施和公共服务，会产生许多正面外部效应，因而是公共部门投资的理想选择(见第五节)。

³²⁸ 承认男人在公共空间也会经历恐惧，但这更多是对于其他男人的恐惧，而不是对妇女的恐惧。

³²⁹ Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”。

³³⁰ 妇女署，“为妇女和女童提供安全的城市 and 安全的公共空间：全球结果报告”，2017 年 10 月。

³³¹ 《2014 年关于妇女在发展中的作用的全球概览》。

214. 第二条经验教训是，妇女参与公共服务和基本基础设施的设计、提供、监测和评价，对于提高基础设施和公共服务的实效、效率和顺应妇女的权利和需要至关重要。参与式评估、性别审计能让妇女发出自己的声音，也可以作为倾听妇女优先关切的手段。

215. 第三条经验教训是，新技术可为实现“突破”创造机会，使穷国能够加速前进实现全面普及，提升基本基础设施和公共服务的效率和质量。然而，人们对于基础设施和提供公共服务可在多大程度上使用新技术顺应贫困妇女的需要并使她们能够实现自身权利仍知之甚少。例如，尽管离网太阳能可以提高电力普及程度，特别是在偏远农村地区，但基本太阳能技术仍不足以使用减轻妇女家务负担的大功率电器。另外，虽然移动技术能让妇女更多地获取医疗卫生信息，但人们对使用此类技术的结果了解有限。技术创新要见实效，就必须进行相应投资，建设使用公共服务所必要尚未有形和人力基础设施。这个要求在人口尚未充分利用上两个世纪技术革命成果的低收入环境中尤为切合实际。³³²

五. 筹集投资资金，建设收入保障和减少妇女时间贫困

A. 引言

216. 在社会保护、劳动力市场干预、公共服务和基础设施等领域实行第三节和第四节所述减少妇女时间贫困和收入贫困的一揽子综合政策，需要有经济资源。然而，在政策协同施力，推动实现性别平等和增强妇女和女童权能等可持续发展目标的各个领域，政府能否调集足够资源尤其取决于经济、环境和社会政策之间是否一致。

217. 这类政策能否得到充分和有效的资源，要看国家有无能力调动、优先安排和分配资金用于社会投资，从而促进性别平等，增强妇女和女童的权能。会员国在《2030年议程》中承诺，要努力为缩小两性差距大幅增加投入，在性别平等和增强妇女权能方面，在全球、区域和国家各级进一步为各机构提供支持。此外，会员国还在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中重申，需要性别平等主流化，包括在制订和执行所有金融、经济、环境和社会政策方面进行有针对性的行动和投资。

218. 有一系列广泛的政策，包括基本基础设施和劳动力市场政策，可以减少妇女收入贫困和时间贫困。社会保护和公共服务等领域的社会政策支出是一个特别重要的手段，可以提高妇女尤其是承担护理责任的妇女的收入保障为承担护理责任提供儿童和家庭转移支付有好处(见第三节)，还可以缩短从事无偿护理和家务的时间，例如提供托儿服务(见第四节)。

219. 拓展财政空间大有可为，可以为减少妇女收入贫困和时间贫困的政策优先事项提供资金。应将增加社会政策支出(如提供托儿服务方面的支出)视为对经济

³³² 《2018年世界经济和社会概览：前沿技术促进可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：C.18.II.C.1)。

体生产能力的投资而非消费。此外，政府还可以通过几项措施调动资源，例如实行体制改革、税制改革和扩大国家财政空间的战略。对通过性别反应预算编制促进性别平等的资源分配情况进行监测至关重要。就发展中国家而言，从官方发展援助、南南合作及其他外部来源调动资源也很关键。

220. 本节简要说明将宏观经济政策中的社会政策支出视为投资而非消费的理由和限制国家财政空间的因素，以及有助于调集国内资源为社会投资筹措资金减少妇女收入贫困和时间贫困的战略。

B. 将社会政策支出作为一项投资

221. 分配用于实施社会政策的公共资源仍没有达到实现全球商定发展目标，包括实现对减少妇女收入贫困和时间贫困最重要目标的所需水平。³³³ 一个关键挑战是，在宏观经济政策中，这项支出常被作为一种形式的当期消费，不对经济体的生产能力产生任何影响。另一方面，投资可望保持和扩大经济体的生产能力，借助市场和非市场活动创造适当有偿就业机会，推动生活水平随着时间推移持续提升。保持适当水平的投资是宏观经济政策的核心目标，对经济增长轨迹有直接影响。虽然投资通常与私营企业挂钩，但公共部门和家庭的投资对于保持经济的长期生产能力也至关重要。

1. 投资于人的发展、护理和福祉以提高生产力

222. 公共投资是对经济体全部投资的重要组成部分。然而，公共投资常被狭义界定为用于建设有形基础设施的投资，因为基础设施投资可提高经济体生产率和生产能力。眼前投资会以提高生产力的方式产生未来回报。基础设施方面的公共投资还能提高企业和家庭的生产力。政策制定者要发挥作用，确保对道路、运输系统、水和环境卫生、电力等基础设施资产的适当公共支出，特别注意扶助最穷困群体。仅靠私人融资为此类基础设施提供资金，可能引发供小于求的风险，特别是在农村和偏远地区(见第四节)。

223. 然而，基础设施方面的公共投资并不是唯一一类能提高经济体内部生产力的支出。对人的发展、护理和福祉进行的公共投资已被正式列入教育和医疗卫生等领域的社会支出类别，也对生产力有长期影响。关于公共投资，有形基础设施与人的发展、护理和福祉等方面的公共投资之间的主要区别在于，后者的回报不那么切实可见，往往涉及服务而非货物。无偿护理等家庭内部提供的某些非市场服务也会提高经济体的生产力，因为这类服务可使婴幼儿发育成长，成为健全的成年劳动力。然而，现有的宏观经济政策很少将此类服务视为投资。

224. 有充分理由证明应将以人的护理和发展为重点的支出，特别是公共服务方面的社会支出化为投资而非消费类别。事实上，在宏观经济政策中，教育长期以来一直被视为投资。知识和技能(即人力资本)的积累可提高人民的生产性贡献，

³³³ 《2019 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，出售品编号：C.19.I.7)。

是对有形资本投资的补充。³³⁴ 在个人层面，生产力的提高证明应向教育程度更高的人支付更多的劳动报酬。在宏观经济层面，投资于提高正规教育程度或培养技能也有助于经济增长。

225. 投资教育可提产增收，产生与有形资本投资相似的回报。有人梳理了对 139 个国家开展的 1 100 多项研究，发现多上一年学可使未来终身收入增加 9%。表明投资于更多的教育可以带来经济回报，³³⁵ 调集和划拨更多的公共资源用于投资教育将来会有收获。

226. 虽然政府一般认为教育可增加人力资本，但在讨论财政空间和预算优先事项时，必须更多地考虑到对生产力有类似长期影响的其他类型的公共支出。从长远来看，投资于医疗卫生服务很潜力，可以提高生产力，能让人更长寿、更健康，因而一生中也可创造更多的生产价值。³³⁶

227. 然而，在提供社会服务方面的支出没有反映对人的发展、护理和福祉进行的、能提高生产力的一切投资。一般来说，只有那些属于国内生产总值的传统定义和计量范围的市场活动才被认为有助于人力资本的形成，但在医疗卫生和教育方面的许多贡献都来自于市场经济之外，并涉及到主要由妇女承担的无偿护理和家务。

228. 对正规医疗卫生和教育服务的偏重往往忽略了家庭对家庭成员的护理、发展和福祉进行的所有投入，而这些投入基本上都是无偿的，主要由妇女进行。例如，促进儿童早期发展、影响认知发展、健康状况和后来学业的无偿护理和家务主要由妇女承担，对长期生产力和经济的长期表现产生重要影响。³³⁷ 无偿护理和家务对人的能力发展起到关键作用，但在宏观经济政策中却很少得到承认。

2. 对社会政策进行公共投资的重要性

229. 侧重于人的护理、发展和福祉的社会政策所产生的正面外部效应，使得这些政策成为公共投资而非私人投资的理想选择。对教育回报的估算大多侧重于私人收益，也即个人因接受额外教育而增加的收入值。然而，教育也会产生社会回报，而估算教育回报的标准方法没有适当反映这种回报。每个人都可从跻身于教

³³⁴ Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3rd ed. (Chicago, University of Chicago Press, 1994)。

³³⁵ George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, 《教育投资回报：十年期全球文献研究》，第 8402 号政策研究工作文件(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2018 年)。

³³⁶ Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto and Luiz Pereira da Silva, 《性别与增长：健康状况的代际外部效应和妇女面临的职业约束》，第 5492 号政策研究工作文件(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2010 年)。

³³⁷ James J. Heckman, “Policies to foster human capital”, Working Paper 7288, (Cambridge, United States, National Bureau of Economic Research, 1999); James Heckman, “The economics of inequality and human development”, keynote presentation at the first National Congress meeting on building a legal framework for public policies for early childhood, Brasilia, 16 April 2013; Alderman, Harold(编), 《不可小视：贫困、意外以及对于儿童早期发展进行的人力资本投资所产生的影响》(华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2011 年)。

育程度较高的社区而受益。受过良好教育的人口所作创新产生了广泛惠益。实际上，为计量教育的某些社会回报而开展的工作显示，社会回报实际上超过了私人回报。³³⁸

230. 仅依靠私人投资会使教育等多种服务的广泛社会回报面临风险，因为不能保证私人投资会流向需要产生最大效果的领域。事实上，政府划拨资源用于公共教育为的就是弥补缺口。尽管少数投资者有社会意识，但是大多数私人投资仍为利润动机所驱使。在此情况下，当其他投资机会预计能产生更多回报时，私营部门对社会政策领域的投资就会不足，即便这种投资的社会回报很大。因此，财政供资才是实施社会政策取得广泛收益的关键。

231. 政策制定者时常担心增加公共支出会挤走私人投资。之所以有这种顾虑，原因是认为增加公共支出可能引起利率等价格变化，损害投入其他经济领域的支出。理由是提高公共支出会推升利率，阻碍私人投资。

232. 但情况并非如此。政府开支非但不会从私营部门抽走资源，反而会拉升整体就业率和生能利用率，特别是在资源未得到充分利用的情况下。³³⁹ 财政刺激措施可提高需求和产能利用率，对私人投资产生连带效应。经济体失业率下降会使需求量增加，进而使私人投资更加有利可图。因此，公共支出不会挤走而会“带来”私人支出。

233. 无偿护理和家务是人类发展和福祉的重要手段，也是维持经济生产能力的必要基础。然而，目前此项工作在男女之间的分配很不平等，致使妇女陷入收入贫困和时间贫困。宏观经济政策将社会政策支出列为投资而非消费，以及承认公共投资带来的广泛经济和社会回报，对于将更多公共资源用于可减少妇女时间贫困和收入贫困的政策至关重要。

C. 增加社会投资所面临的财政约束

234. 争夺政府资源的各种诉求、政策选择、国家经济的结构特征和国际经济关系等各种因素，都对政府投资实施社会政策减少妇女收入贫困和时间贫困的能力形成制约。

³³⁸ Daron Acemoglu and Joshua Angrist, “How large are the social returns to education? Evidence from compulsory schooling laws”, Working Paper 7444 (Cambridge, United States, National Bureau of Economic Research, 1999)。

³³⁹ James Heintz, “The impact of public capital on the US private economy: new evidence and analysis”, *International Review of Applied Economics*, vol. 24, No. 5, p. 619 (21 September 2010); Nihal Bayraktar 和 Blanca Moreno-Dodson, 《公共支出如何助你成长》，第 5367 号政策研究工作文件 (华盛顿哥伦比亚特区，世界银行，2010 年)；Ward Romp and Jakob de Haan, “Public capital and economic growth: a critical survey”, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 8, No. S1, p. 6 (April 2007); David Alan Aschauer, “Is public expenditure productive?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, No. 2, p. 177 (March 1989); David Alan Aschauer, “Does public capital crowd out private capital?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, No. 2, p. 171 (September 1989); Alicia H. Munnell, “Why has productivity growth declined? Productivity and public investment”, *New England Economic Review* (January/February 1990), p. 3; and Alicia H. Munnell, “How does public infrastructure affect regional economic performance?”, *New England Economic Review* (September/October 1990), p. 11。

1. 争夺政府资源的各种诉求

235. 近年来，中低收入国家的人均社会支出呈现上升趋势。对此类国家来说，公共卫生支出估计数平均从 2000 年的人均 228 美元增至 2016 年的 520 美元，教育支出从 2000 年的人均 161 美元增至 2015 年的 396 美元(按 2011 年美元计，经购买力平价调整)。³⁴⁰

236. 可用于社会投资的公共资金往往因争夺政府资源的各种诉求而受到限制。在预算收入固定的情况下，增加一个领域的支出要以另外一个领域为代价。在许多情况下，支出分配取决于政治优先事项和利益集团的影响。在这种情况下，性别反应预算编制(见 D 节)在监测公共支出分配是否有助于性别平等方面成为重要一环。然而，即使政府优先进行社会投资，但由于可以利用的公共资源总体水平偏低，预算拨款可能还是不够。

237. 对政府资源的支付要求也会反映出与以往财政决定挂钩的债务。要求公共资源支付的最大项目之一就是国债，它会压缩财政空间。就许多国家而言，负债水平和偿债成本是调动资源用于社会投资的重要障碍。³⁴¹ 国家的偿债成本上升，将资源投入可产生可持续发展红利的领域的能力就会降低。用来偿还国债的支出数额既取决于债务的规模，也取决于其他因素，例如国内经济状况、债务质量评级以及汇率和利率的波动。

2. 税收累进幅度降低，税收系统效率低下

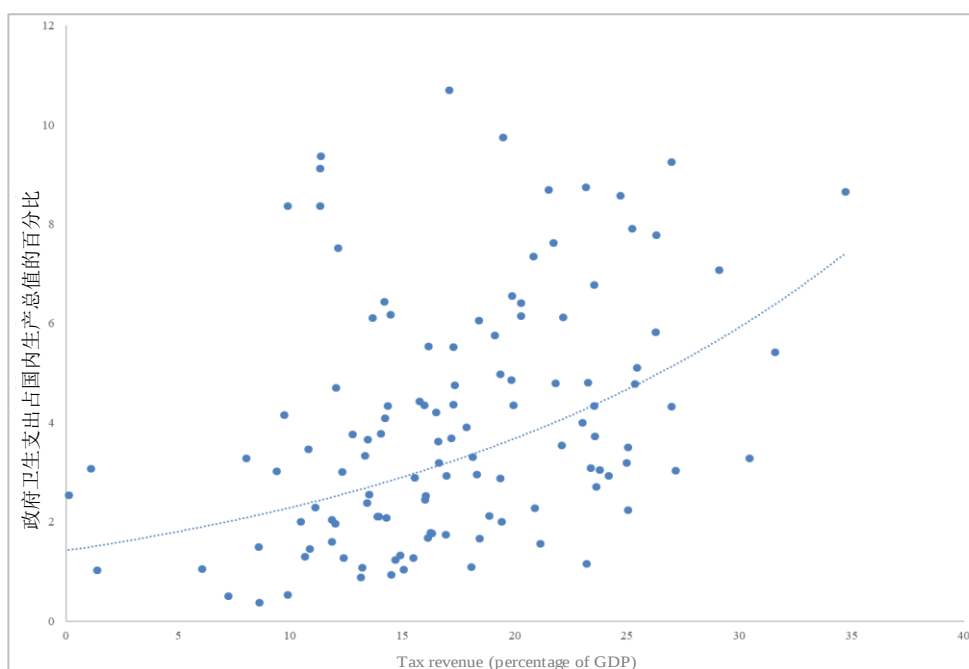
238. 对大多数国家来说，税收是社会和公共投资唯一最重要的资金来源。国家能调动公共财政，就能提高支出水平，支持社会政策的实施和公共投资。跨国比较研究显示，国内生产总值税负率越高，相应地国家分配用于社会支出的资源所占份额越大。³⁴² 图十三显示税收与政府医疗卫生支出占国内生产总值的比例关系。调集的税收越多，相应专门用于公共卫生支出的国民收入所占比例越大。

³⁴⁰ 联合国妇女署根据世界银行的数据进行的计算，世界发展指标数据库，可查阅 <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>。

³⁴¹ 《2019 年可持续发展筹资报告》；Sanjaya Panth 及其他，《财政空间评估：初步统一使用的考量因素》，工作人员文件(华盛顿哥伦比亚特区，国际货币基金组织(货币基金组织)，2016 年 12 月)。

³⁴² Gregory De Paepe, Tom Hart and Cathal Long, Domestic Resource Mobilisation and the Transition to Sustainable Development: Synthesis of Asia Case Studies (London, Overseas Development Institute, 2017)。

图十三
税收收入和政府卫生支出占国内生产总值的百分比



资料来源：世界银行，世界发展指标数据库。可查阅：<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>(访问时，税收收入占国内生产总值的百分比)

注：所列数据系研究对象国最近可用年份中最新可用数据的平均值，起始年份在 2014 年到 2017 年之间。

239. 税收政策的设计还会削弱许多国家调集资源为社会政策提供所需资金的能力。降低所得税和企业税率以及下调贸易税作为更广泛自由化措施的一部分，特别损害发展中国家调集资源的能力。由于采取此类政策，许多低收入国家的税基萎缩，导致收入锐减，而且无法通过其他税收增量进行填补。据估计，低收入国家因下调贸易税而损失的每一美元中，只有 30 美分能从其他收入来源回收。

240. 最近，发展中国家一直在提高自身创造税收收入的能力。平均而言，许多低收入国家近年的税收收入占国内生产总值的百分比都在上升。不过，尽管有此增长，它们仍然落在高收入国家后面。2017 年，60% 的最不发达国家的国内生产总值税负率同比改善。27 个国家取得进展，平均增幅有近一个百分点。然而，大多数增长所依赖的税收累进程度下降，导致收入不平等。在发展中国家，间接税的累退程度往往越来越大，而间接税所调集的税收份额随时间的推移却不断增加。

241. 由于经济的结构特征，低收入国家的税基比高收入国家要小得多，手头可用于社会支出的公共资源有限。国内生产总值税负率倾向于随着人均收入的增加而增加。国家征税的效率在很大程度上要看制度的质量，以及最大限度减少避税逃税行为的能力。

3. 全球经济一体化的影响不均

242. 全球经济一体化在不同程度上限制了政府利用宏观经济政策提供资金用于社会投资的能力。非法资金流动给避税逃税行为带来了便利，从而也影响到政府调集国内资源的能力。³⁴³ 通过非法资金流向离岸避税港转移资金，削弱了政府可用于实现政策目标的资源。所作估计显示，2006 年至 2015 年，非法资金流动占发展中国家贸易总值的 20%，资源损失相当大。³⁴⁴ 非法流动也可能与公共债务有关。一国通过对外举债流入的资金，可能以非法的形式流出。³⁴⁵ 在此情况下，一国的债务负担加重，而可用于实行所需政策的公共资源却未增加。

243. 国际资金流动即便不是非法的，即便不属于避税的一种形式，也还是会影响政府的财政空间。2008 年全球金融危机造成的冲击证明，资金的自由流动可能破坏国家经济稳定。为迎合全球金融市场而采取的措施可能会影响政府在赤字融资、公共支出和税收政策方面的决策，可能导致政府在经济下行或出现危机而对政府收入产生不利影响时削减政府开支，较小的开放经济体尤其是如此。在此情况下，国家可能不是实行逆周期财政政策，试着利用公共支出在低迷时期支撑经济并提供安全网，而是采用顺周期宏观经济政策，打消金融市场的顾虑，从而可能给经济下行压力雪上加霜。³⁴⁶ 2008 年全球金融危机后一些国家采取的紧缩政策，就是顺周期政策导致社会政策和公共服务减少的明显范例。

D. 通过调集资源和分配战略减少妇女收入贫困和时间贫困

244. 要为减少妇女收入贫困和时间贫困的政策提供充足资源，就必须采取增加和监测公共支出分配的战略，确保与上述目标一致，同时采取增加总体公共资源的战略。在大多数发展中国家，通过调集公共资源增加社会支出的空间很大(见方框十六)。³⁴⁷ 此类成果可通过各种战略实现，包括改善征税管理、改革税收制度结构、开征新税种以实现税基多样化、进一步从自然资源调集收入以及改变债务管理方式。

方框十六

拉丁美洲和加勒比通过调集资源增加社会支出

许多拉丁美洲和加勒比国家已经证明，可以通过调集资源扩大社会支出。对 17 个拉丁美洲国家的数据所作分析表明，中央政府社会支出占国内生产总

³⁴³ Dev Kar and others, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2015)。

³⁴⁴ Matthew Salomon, *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2019)。

³⁴⁵ Léonce Ndikumana and James Boyce, *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent* (London, Zed Books, 2011)。

³⁴⁶ Jose Antonio Ocampo, “Rethinking global economic and social governance”, *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, No. 1 (1 January 2010)。

³⁴⁷ Sanjeev Gupta 和 Shansuddin Tareq, “调动收入”，《金融与发展》，第 45 卷，第 3 号(华盛顿特区，基金组织，2008 年)；基金组织，《财政监测报告：征税时代》(华盛顿特区，2013 年)。

值的比例从 2000 年的平均 8.5% 增至 2016 年的 11.2%，在发生过全球金融危机的时期有大幅增加。^a 由于这些数字不包括国家以下各级政府，因此可以合理地假定，总社会支出的平均值实际更高。新增支出占国内生产总值的 2.7%，几乎是这些国家经通货膨胀调整后的人均社会支出的 2 倍。^b 增加的这部分社会政策资金包括教育、卫生和社会保障投资方面的新增支出

^a 《拉丁美洲社会全景》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.G.7)。

^b 同上。

1. 性别反应预算编制

245. 为了消除供资缺口，必须在社会保障、公共服务和基础设施等领域，重新为促进性别平等的政策分配资源。在偿债费用等某些方面，可能很难或无法自行决定重新分配支出。但性别反应预算编制广泛用于指导制定以加强性别平等为目标的财政和预算政策。性别反应预算编制包括，针对利用按性别分列的数据(各类支出或服务受益人数据和税负归宿数据)分配公共支出、征税和提供公共服务的做法，分析其对不同性别有何影响。尽管分析社会支出对不同性别的影响对于减少收入贫困和时间贫困相当重要，但考虑对基础设施等经济部门进行公共投资也同样重要。

246. 促进有效发展合作全球伙伴关系以涵盖 69 个国家的监测活动数据为基础，提供了 2018 年的初步数据。这些数据表明，78% 的国家已完全达到或即将达到关于建立性别反应预算编制系统的要求。³⁴⁸ 但这些系统在综合性和透明度方面存在的差距仍有待消除。接受监测的国家中有 90% 制定了缩小性别差距的政策和方案，仅有 43% 的国家报告已为执行这些政策和方案分配了充足资源。特别是，许多国家甚至是已经建立追踪系统的国家没有采取措施开展成果和影响评估，包括事前和事后评估，也没有进行性别预算审计。³⁴⁹ 为了监测宏观经济政策如何促进性别平等，必须分析财政政策对性别问题的影响，不仅要分析部门拨款层面的影响，还要分析总支出、总收入、赤字筹资等总体层面的影响。

247. 尼泊尔政府已经在采用性别反应预算编制方面取得重大进展，为此采取的措施之一是将性别平等视角纳入 2007/08 财政年度国家发展政策框架。³⁵⁰ 在这一进程的推动下，尼泊尔政府设立了性别反应预算委员会，并对职能部委开展了性别平等评估和审计，使得性别反应预算拨款从 2007 年的 11% 大幅增至 2014 年的近 22%。政府还承诺开展综合评价，评估拨款对妇女实际生活的影响。³⁵¹

³⁴⁸ 《2019 年可持续发展筹资报告》，第 39 页。

³⁴⁹ 同上。

³⁵⁰ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》。

³⁵¹ 同上。

2. 通过提高税收制度的效率增加收入

248. 将善治原则用于税收制度的做法已证实可增加各国政府的可支配资源。³⁵² 即使在不改变税率或开征新税种的情况下，各国政府也可通过消除体制制约因素，提高征税效率，从而增加税收。此类增效措施在可能存在严重税务管理问题的低收入国家尤为重要。效率更高的税收制度可以使适用税法更加省时省力，并允许各国采用更加多样化的征税形式。³⁵³ 撒哈拉以南非洲的许多国家通过改进征税方式，创造了更多公共收入。³⁵⁴ 这些国家通过营业税、所得税和增值税等措施，以各种方式改革本国制度，包括按功能而非地域组织征税、设立独立的征收机构、向足额纳税的企业颁发守法纳税证书，以及提供服务协助纳税人。³⁵⁵ 信息技术在进一步提高税收制度的效率和增加税收方面具有巨大潜力。

3. 通过调集税收为执行政策供资

249. 除了提高征税和税务管理行政效率外，各国还可采取一些步骤调集税收，将其用于执行减少妇女收入贫困和时间贫困的政策。研究人员在对 2000 年至 2015 年期间低收入和中等收入国家调集公共资源增加情况的研究中发现，还有一些因素促使税收占国内生产总值的份额可持续地大幅增加，³⁵⁶ 其中包括调整现有税种的税率、减少或合理调整免税政策、通过对目标商品(如某些燃料、烟草、汽车和酒类)开征新消费税扩大税基，以及对某些国内租金(如旅游业或电信业产生的租金)征税。成功调集更多收入的国家通常使用了各种税务工具。在某些情况下，通过减少税种简化税收制度，同时扩大税基，有助于改进征收。

250. 孟加拉国通过实施改革，使调集收入在国内生产总值中的所占份额增加了一倍。1990 年至 2014 年，该国税收与国内生产总值的比率从不到 5% 增至 10% 以上，其中很大一部分增长发生在 2007 年以后。³⁵⁷ 有助于增加税收的改革措施包括：实施税务现代化计划；设立定向管理纳税大户的行政部门，利用信息技术

³⁵² Amadou N.R. Sy and Mariama Sow, “Domestic resource mobilization and external financing: when does governance matter? – Evidence from sub-Saharan Africa”, Africa Growth Initiative Working Paper, No. 19 (Washington, D.C., Brookings Institution, December 2016); and Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson and Jeep Rojchaichaninthorn, “Expanding taxable capacity and reaching revenue potential: cross-country analysis”, in *101st Annual Conference Proceedings* (Philadelphia, Pennsylvania, National Tax Association, 2008), p. 384.

³⁵³ James Heintz, “How macroeconomic policy can support economic development in sub-Saharan African countries”, in *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the Twenty-First Century*, Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu and Ebrahim Patel, eds. (London, Palgrave Macmillan, 2013).

³⁵⁴ Jonathan Di John, “Taxation, governance, and resource mobilisation in sub-Saharan Africa: a survey of key issues”, Working Paper No. 49/2009 (Madrid, Elcano Royal Institute, September 2009).

³⁵⁵ 非洲开发银行集团、经济合作与发展组织和联合国非洲经济委员会，《2010 年非洲经济展望》(突尼斯、巴黎、亚的斯亚贝巴)，第 12 页。

³⁵⁶ Bernardin Akitoby 等，“新兴市场 and 低收入国家的税收调动案例：来自新数据集的经验教训”，工作文件，WP/18/234 号(华盛顿哥伦比亚特区，基金组织，2018 年)。

³⁵⁷ De Paepe, Hart and Long。

增加征收公司税；通过所得税改进收入调集；执行税收机关现代化计划，按照该计划设立数字化的国家收入委员会，处理电子纳税款项。³⁵⁸

251. 卢旺达是另一个近年来改进国内资源调集并提高税收与国内生产总值比率的发展中国家，该比率从 2007 年的不到 12% 增至 2013 年的 14.5%。³⁵⁹ 卢旺达实施的改革包括：彻底改革所得税以简化结构和取消许多免税政策；对中小微企业征收营业税而非利得税以减轻企业簿记负担和改进征收；对软饮料、汽车、电信等某些商品开征新的针对性消费税；引入电子开单机以改进增值税征收；卢旺达税务局以行政机关身份进行投资。³⁶⁰

252. 拥有可上市自然资源的国家可以通过对开采和使用自然资源征收特许权使用费调集收入。一些国家已利用此类收入为本国的保健方案、弱势民众收入补助、老年养恤金等社会保障制度供资。³⁶¹ 不过，如果能与自然资源租金绑定获得税收，各国从其他来源(如传统税种)调集资源的努力就会受到限制。³⁶² 重要的是，绝对不能以通过自然资源租金调集收入的做法取代建立高效累进税制度。

253. 博茨瓦纳利用来自自然资源的公共收入支持本报告所述公共和社会投资。博茨瓦纳将这些收入(主要为开采钻石和其他矿物所得)的一部分用于公共基础设施、教育和卫生投资，这些支出领域今后将以提高生产力的形式产生回报。³⁶³ 博茨瓦纳将资金投入有助于提高生产力的支出领域，还调集国内资源为社会回报较高的投资提供资金，从而帮助保障未来福祉，包括降低妇女的收入贫困率和时间贫困率。

4. 通过借贷为社会支出和债务重组供资

254. 借贷是为社会支出供资、提高生产力并鼓励增加私人投资，从而提高增长率的另一个办法。加速增长会产生更多经济资源，可促进税收增加，使各国政府能够偿还债务。例如，当新增支出集中于教育等提高生产力的领域时，由债务供资的财政扩张就可能更具有可持续性。³⁶⁴ 但如果债务负担十分沉重，偿债费用

³⁵⁸ 同上；Mark Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation* (Bonn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, 2015)。

³⁵⁹ Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation*。

³⁶⁰ 同上。

³⁶¹ Fabio Durán-Valverde and José Francisco Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lesson Learnt from Developing Countries – Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*, 扩大社会保障第 33 号文件(日内瓦, 劳工组织, 2012 年)。

³⁶² Akitoby and others, “Tax revenue mobilization episodes”。

³⁶³ Michael Lewin, “Botswana’s success: good governance, good policies, and good luck” in *Yes Africa Can, Success Stories from a Dynamic Continent*, Punam Chuhan-Pole and Manka Angwafo (Washington, D.C., World Bank, 2011)。

³⁶⁴ Rathin Roy, Antoine Heuty and Emmanuel Letouzé, “Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective”, 为在土耳其伊斯坦布尔举行的二十国集团财政政策讲习班编写的文件, 2007 年 6 月。

就会对其他支出领域形成制约，从而限制可用于为社会投资提供资金的资源。在这种情况下，减轻债务负担或重组国家债务可释放财政资源。泰国通过减少依赖外债等方式降低了偿债费用。释放的资源中有三分之一被用于资助社会方案。³⁶⁵

255. 各国可以采取的另一个步骤是在经济衰退期间保护本国财政空间，避免助长周期性波动的削减社会投资支出。2008 年全球金融市场危机引发了若干欧洲国家的主权债务危机。政府收入骤降，偿债费用上升。2010 年，欧洲联盟和国际货币基金组织为希腊、爱尔兰和葡萄牙制定了财政援助方案，同时实施紧缩方案，包括大幅削减政府支出。但在 2015 年，葡萄牙开始取消降低养老金和薪金等部分紧缩措施，并停止了公共供水和运输公司的私有化进程。³⁶⁶ 这些收回财政空间的措施并未破坏该国的复苏，也未进一步增加不可持续的债务。葡萄牙经济情况反而有所好转。葡萄牙的案例说明，保护国家财政空间的做法可有效替代紧缩措施，应对经济危机。

5. 国际合作

256. 官方发展援助形式的国际合作也可发挥作用，为减少妇女收入贫困和时间贫困的政策筹措资金。低收入国家可支配的公共资源远少于高收入国家。2016 年，莫桑比克人均税收(经购买力平价调整后)为 270 美元，而联合王国为 10 920 美元。莫桑比克公共资源较少不是因为税收力度不大，而是收入极低。2016 年，莫桑比克调集的税收占国内生产总值的 22%。³⁶⁷ 即便该国为进一步提高税收与国内生产总值的比率作出巨大努力，莫桑比克与联合王国之间仍将存在巨大的资源差距。面对此类全球不平等现象，必须开展官方发展援助，缩小资源差距。

257. 尽管最不发达国家获得的官方发展援助数额最近有所增加，但许多高收入国家尚未履行这方面的承诺，数额增加在很大程度上是由于少数几个国家增加了人道主义援助。³⁶⁸ 最近，用于社会支出的官方发展援助总体份额有所下降，经济服务支出则有所增加。³⁶⁹ 对于将性别平等和增强妇女权能作为首要或主要目标的专门方案而言，虽然近年来这些方案获得的官方发展援助有所增加，但 2016 年和 2017 年此类援助的份额仍然很低，仅有 4%。62% 的援助完全未将性别平等作为目标。以性别平等为目标的援助一般集中在教育、卫生等社会部门，针对基础设施和经济部门的援助极少；2016 年和 2017 年仅占总援助的 1%。³⁷⁰

³⁶⁵ Durán-Valverde and Pacheco, Fiscal Space and the Extension of Social Protection.

³⁶⁶ Paul Hockenros, "Portugal has emerged as Europe's booming anti-Germany", Foreign Policy, 18 December 2017.

³⁶⁷ 妇女署根据世界银行世界发展指标数据库的数据进行的计算，可查阅 <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>。

³⁶⁸ 《2019 年可持续发展筹资报告》。

³⁶⁹ 同上。

³⁷⁰ OECD, "Aid in support of gender equality and women's empowerment"(查阅日期: 2019 年 5 月 29 日)。

258. 尽管南北合作仍然是官方发展援助的主要来源(对于最不发达国家和内陆国家尤其如此),但南南发展合作正在增加。随着发展筹资的不断演变,必须增加官方发展援助和其他来源的筹资,为减少妇女收入贫困和时间贫困的政策提供资金。捐助方可直接支持各国用于建设机构能力的投资,协助确保长期财政可持续性,为此可采取各种行动,如协助提高征税效率、实现税基多样化并加强从尚未挖掘的领域调集收入,以及建设必要的信息基础设施,改进税款征收和核查。

259. 国际合作可发挥至关重要的作用。非法资金流动、国际公司避税和境外避税港导致各国可用于投资本国经济的有限资源流失。国际行为体之间的联动可能会助长这些非法流动和逃税策略。因此,有必要开展国际合作,制止非法流动,关闭避税港,支持各国努力扩大财政空间。

六. 结论和建议

260. 《关于妇女在发展中的作用的世界概览》审查了性别平等、收入贫困和时间贫困之间的重要联系。无偿护理和家务使世代人民和家庭得以维持日常生活,但此类责任过多地由妇女和女童承担。无偿护理是所有其他经济活动的基础。妇女过度承担无偿护理和家务责任的根源在于歧视性社会规范和性别成见,这种现象对妇女及其家庭有重大影响,并与妇女贫困率偏高密切相关。妇女在组建家庭和抚养子女的人生阶段所面临的贫困风险最大,突显妇女收入贫困和时间贫困相互交织。在上述阶段,家庭需要承担更多子女养育费用,家庭中的妇女可用于有偿工作的时间也会减少。妇女面临严酷的选择,要么放弃创造收入的机会,要么接受不稳定的就业形式,同时还要竭力应付繁重劳累的无偿护理和家务负担。

261. 贫困妇女既要从事创收工作使家人摆脱贫困,又要承担许多无偿护理和家务责任。她们在兼顾这两方面时尤其面临严重障碍,往往处于恶劣的物质和环境条件之下,难以使用公共服务和基本基础设施。在这种情况下,妇女尽管长时间从事艰苦的有偿和无偿工作,几乎没有休闲、休息或自我护理时间,但还是会陷入贫困的恶性循环。这导致妇女过度工作、精疲力竭,而非提高妇女权能。妇女不仅要从事创收工作,还要花许多时间为家庭提供水和燃料、烹饪、打扫卫生并照顾年幼儿童和其他受抚养人,从而可能不得不将一些无偿工作交给他人特别是女儿完成,增加子孙后代的贫困风险。

262. 有必要采取综合的公共政策办法,扭转妇女因收入贫困和时间贫困而遭受耗损的状况。正如《2030年议程》所述,这包括在有利的宏观经济政策框架内将无偿护理和家务作为采取行动实现可持续发展目标中关于贫困、社会保障、公共服务、基础设施和体面工作等具体目标的重中之重。全民社会保障制度,包括带薪产假以及儿童和家庭补助,可在整个生命周期内提供收入保障,从而有效减少妇女贫困。贫困妇女还需要劳动力市场干预措施帮助她们建立可持续的生计和资产,长期养活自己和家庭。但为了有效解决妇女的收入贫困和时间贫困问题,社会保障制度和劳动力市场干预措施必须考虑到妇女过重的无偿护理和家务负担。社会保障制度和劳动力市场干预措施必须有易于使用、价廉质优的公共服务和基

本基础设施作为支持，确保在提供收入保障以及减少无偿护理和家务所用时间方面创造最大惠益。

263. 公共服务和基本基础设施在打破收入贫困和时间贫困的循环方面可发挥关键作用，减少繁重枯燥的工作，提高妇女从事有偿和无偿工作的生产力。对清洁能源、就地供水和环境卫生设施以及公共交通等可持续基础设施进行投资，也有助于实现环境可持续性。在各发展中国家，无法使用节省时间的基础设施以及保健、教育等优质公共服务的现象在面临收入贫困问题的农村地区妇女和女童中尤为突出。此外，公共服务和基础设施政策往往忽视了妇女在使用方面面临的具体障碍，未能解决她们在无偿护理和家务上耗时过多的问题。正如《2030 年议程》所述，各国政府均有责任确保公共服务和基本基础设施具有适当质量，使人人都能使用且负担得起这些服务和设施，并确保提供方对其服务的社区负责。

264. 采用综合政策办法解决妇女的收入贫困和时间贫困问题，取决于调集充足资源。为此也必须承认社会保障和公共服务支出是投资而非消费，而且与有形基础设施投资相似，因为此类支出可通过加强一代又一代人的能力，在中长期内显著提高生产力。对社会基础设施和护理服务的投资不仅可减少繁重枯燥的工作，提高妇女从事无偿工作的生产力，从而增加女性劳动力的“供应”，还可通过在护理部门以及能源、交通等基础设施服务领域创造新的就业机会，激发对女性劳动力的需求。除了能减少妇女的时间贫困外，对清洁能源、交通等可持续基础设施进行投资对环境可持续性也至关重要。

265. 社会保障制度、公共服务和基础设施可对人的能力、经济生产力和环境可持续性产生许多正面外部效应，因此它们是公共部门投资而非私营部门盈利的理想领域。增加国内资源调动有许多方案可选，包括提高征税效率，以及通过借贷为社会投资提供资金。

266. 为此，会员国、包括联合国在内的国际组织和人权机制、私营部门、非政府组织、工会和其他利益攸关方不妨采取以下行动：

A. 在制定消除贫困和可持续发展战略时优先考虑性别平等以及无偿护理和家务问题

(a) 确保将性别平等以及认可、减少和重新分配无偿护理和家务工作纳入国家可持续发展计划以及社会保障和消除贫困战略，并将时间贫困作为贫困的一个层面予以关注；

(b) 在力求实现可持续发展目标的社会、经济和环境政策中，系统性地优先考虑和纳入性别平等视角，包括认可、减少和重新分配无偿护理和家务工作；

(c) 加强各部门、各级政府、民间社会和私营部门之间的协调，确保采取综合办法，使社会保障制度、公共服务和基本基础设施协同发挥作用，减少妇女的收入贫困和时间贫困；

(d) 优先编制和使用优质性别统计数据, 包括为此按性别和年龄及其他特征(如种族、族裔、移民情况、残疾情况和地理位置)对现有的收入贫困数据进行多维分类, 以及确保这些统计数据广泛可得;

(e) 通过将时间利用情况调查充分纳入国家统计系统, 确保定期和及时地收集时间利用情况数据; 通过确保各国采用统一的数据收集和调查方法并确保各国数据具有可比性, 支持在循证决策和决定中使用此类数据;

(f) 投资制定可扩展的方法, 以充分反映妇女多维贫困问题的复杂性, 同时关注家庭内部的不平等以及家庭资源控制权、决策权和时间使用等因素;

B. 加强妇女整个生命周期特别是抚养子女阶段的收入保障

(g) 对社会保护制度、公共服务和可持续基础设施进行投资, 支持提高妇女劳动生产力和经济生存能力, 保护农村和城市地区的妇女, 特别是在非正规经济部门就业的妇女, 同时支持她们获得体面工作;

(h) 根据劳工组织的 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号), 确保建立促进性别平等的全民社会保障制度, 在整个生命周期内提供收入保障;

(i) 根据劳工组织《2000 年保护生育公约》(第 183 号), 通过普遍提供产假补助金, 保证所有劳动者、特别是非正规就业的妇女获得生育保护, 并通过扩大育儿假和鼓励父亲参与抚养子女, 促进平等分担责任;

(j) 确保普遍提供适足的儿童和家庭转移支付, 不采用范围狭窄的家计调查瞄准法而选择广泛的福利覆盖范围, 以防止某些对象被错误排除以及边缘化妇女群体被污名化, 并确保福利易于获得, 特别是在遵守行政程序所需的时间方面;

(k) 评估和审查儿童和家庭福利附带的条件, 避免强化性别成见和加重妇女的无偿工作负担, 并考虑重新分配落实这些条件所需资源, 将其转用于改进现有公共服务;

(l) 使妇女能够参与公共工程方案, 包括为此提供优质托儿服务, 审查上下班时间, 提供易于使用的交通工具以及审查对怀孕或哺乳期妇女规定的所有工作条件;

(m) 确保旨在使妇女获得、控制和拥有资产及生产性资源的战略考虑到妇女现有的无偿工作, 并与社会保障制度相结合, 包括提供公共服务, 减少和重新分配她们的无偿护理和家务工作;

(n) 消除限制妇女和女童获得教育、保健、儿童保育等公共服务的资金障碍, 免除或补贴供水、污水处理和电网系统的接入费用, 并采用具有社会包容性的收费结构;

C. 减少妇女的时间贫困以及繁重枯燥的无偿护理和家务

(o) 逐步确保人人都能使用节省时间的基础设施以及公共保健和儿童保育服务, 确保所有妇女和女童都能负担得起此类适足、可接受的优质设施和服务;

(p) 确保雨水收集、离网能源系统等旨在将基本基础设施的覆盖范围扩展至农村、偏远和分散地区的小规模办法考虑到妇女发挥的多种作用，力求减轻其无偿工作负担，为她们增强权能以及参与实施和维护此类系统创造机会；

(q) 系统性评估不同性别的时间使用和流动性模式，并运用评估结果，为设计和实施社会保障制度、公共服务和基本基础设施提供信息；

(r) 审查和调整保健和儿童保育中心、公共交通线路等公共服务的时间表和地点，使其适合妇女的多重角色，包括作为劳动者和照顾者的角色；

(s) 采取措施，通过社区外联、移动服务和技术，拉近公共服务与妇女、特别是农村和偏远地区或边缘化城市社区妇女之间的距离，同时关注质量和便利性；

(t) 解决工作人员短缺问题，以缩短公共服务等待时间，提高儿童保育和保健工作者的就业标准，并加强对社区卫生和儿童保育工作者的认可和保护，以确保质量和可持续性；

(u) 系统性监测社会保护制度、公共服务和基本基础设施对不同性别的时间使用模式有何影响；

D. 加强筹资、参与、监测和问责

(v) 确保妇女参与设计、提供、监测和评价社会保障制度、公共服务和基本基础设施，以期提高实效和效率，并更加积极地对妇女的权利和需求作出回应，包括采用参与性评估和性别审计工具，纳入妇女的反馈意见，确保考虑到她们的优先事项；

(w) 加强对公共服务和基础设施的私营提供方进行监管和问责的机制，以确保质量、便利性和可负担性；

(x) 审查私营部门参与社会保障制度、提供公共服务和基础设施发展的成本和效益；

(y) 评估使用新技术提供社会保障服务、公共服务和基础设施的风险和益处，确保在采用这些技术时不让任何一个人掉队，满足妇女的需求，并维护质量、便利性和隐私标准；

(z) 实施性别反应预算编制，并加强监测和问责机制，以确保预算有利于性别平等方面的优先事项，避免进一步加剧不平等或脆弱性；

(aa) 通过调集国内资源，增加对促进性别平等的全民社会保障制度以及优质公共服务和基础设施的投资，包括提高税收制度的效率、采用性别反应预算编制、遏制逃税和非法资金流动、公平扩大税基，以及将自然资源收入用于社会支出；

(bb) 加强国际合作，履行官方发展援助承诺，确保利用官方发展援助进行的社会保障、公共服务和可持续基础设施投资用于实现性别平等以及增强所有妇女和女童的权能。