Globethics Repository



Executive Summary- Gender Equality

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	UNRISD
Publisher	UNRISD
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-09 10:11:56
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/179614

UNRISD
UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT

EXECUTIVE SUMMARY

Gender Equality:
Striving for Justice in an Unequal World

April 2005

CHINESE VERSION

Draft- do not cite without UNRISD approval



The **United Nations Research Institute for Social Development** (**UNRISD**) is an autonomous agency engaging in multidisciplinary research on the social dimensions of contemporary problems affecting development. Its work is guided by the conviction that, for effective development policies to be formulated, an understanding of the social and political context is crucial. The Institute attempts to provide governments, development agencies, grassroots organizations and scholars with a better understanding of how development policies and processes of economic, social and environmental change affect different social groups. Working through an extensive network of national research centres, UNRISD aims to promote original research and strengthen research capacity in developing countries.

Current research programmes include: Civil Society and Social Movements; Democracy, Governance and Human Rights; Identities, Conflict and Cohesion; Social Policy and Development; and Technology, Business and Society.

A list of the Institute's free and priced publications can be obtained by contacting the Reference Centre.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 9173020
Fax: (41 22) 9170650
E-mail: info@unrisd.org
Web: http://www.unrisd.org

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

This is not a formal UNRISD publication. No publication or distribution of this summary is permitted without the prior UNRISD authorization, except for personal use.

男女平等：在不平的世界里争取公正

摘 要

北京大会之后：不平等世界里的不平衡进展

第四届世界妇女大会在北京召开的十年之后，全世界许多妇女组织要提出的一个重要问题是：在过去的十年里取得了多少进展？然而，对于那些关注和要求实现男女平等的人们来说，答案难以找到，或模棱两可。

在过去的十年里，妇女无疑得到了明显的收获：更多的妇女在经选举产生的议会和国家机构中供职；性别差别在中小学招生方面有所减小（中学比小学差些）；大量妇女出现在劳动市场和出国的劳动人流中；以及较低的生育率。

妇女生活中的这些变化，与伴随经济发展出现的社会变革有关，但并不单纯是经济增长的副产品。在很多情况下，妇女社会地位的变化因国家改革和社会运动得到刺激或加速。国家与跨国的妇女运动在提高妇女权利方面，得益于二十世纪九十年代政治形势的变化。一项显著的成绩，是将性和生育健康与生育权利，对妇女的暴力行为以及性别关系方面的权力不平等事宜提到了全球性和全国性辩论的中心。

性别不平等继续存在

这些积极的结果，受到继续存在的性别不平等和不利的经济与政治环境的限制。

从数字上来说，参加工作和参与政治的妇女人数是增加了，但被广义地定义为性别差别的缩小隐藏着显著的性别不对称和分割，限制了妇女的收入, 权威和权力。在许多国家，生育率的下降继续改善着妇女在其生育年龄段的生活机遇，但在有些国家也出现了由于歧视妇女而造成的男性对于女性的高比例。在更为广泛的层面，妇女成就的矛盾特性反映在劳动力的“女性化”，即大多数国家妇女参加有酬劳动的机会增加的同时，许多人的工作地位和条件变差了。

对这些不同的结果，无法作出单一的解释。性别不平等在所有社会中根深蒂固，并通过许多习俗和制度再现，包括政策干预。本报告提出的一个问题是：在实现更大程度的性别平等的有利与不利条件方面，发展政策有着什麽样的影响？

不良的政策环境

在二十世纪八十年代初上升至统治地位的新自由经济纲领，集中在紧缩财政，加强私有产权和利润驱动的市场方面，并呼吁国家减少干预。通货膨胀在许多国家得到控制的同时，物价平稳是以减少经济增长与就业机会为代价获得的。金融危机和经济多变更为频繁，收入的不平等在全球进一步扩大。

在缺乏足够的安全网情况下，经济自由化使低收入家庭处于维持生计的重压下。在经济困难的条件下，低收入的妇女在过于人浮于事的城市正规经济中，更多地以户外从事经济活动者，农业临时工和移民身份出现。同时，福利事业，特别在流行世界的爱滋病病毒携带与爱滋病（HIV/AIDS）方面，悄悄的商业化意味着更为贫困的家庭不得不作出相应的调整，更多的关注家庭，让妇女和女孩肩负更多的责任。

继续影响世界许多地方的社会危机，以最引人注目的方式，表现在社会的不稳定与政治骚乱，包括内战的爆发与继续。其临时的动力孕育着潜在的经济与社会灾难。在这些不安全和充满暴力的区域，很少有人能逃逸战争带来的影响，不管他们是否作为参战人员积极参与。

将性别问题从新归入到政策纲领

本报告采用的分析方法认为，社会以及它们之间的关系，经济与权力结构以及对阶级与种族区分作出的反应的相同方式，深深地刻有性别区分的烙印。性别上的不平等是所有社会的普遍特征，它们是社会建立的权力关系，法规和习俗的产物。

在人们对一些领域，特别是家庭间层面以及“传统”与“习惯”起着重要作用的法律领域，性别不平等现象日益关心的同时，人们对公共政策有关性别事宜给予的注意往往是有选择性的。由此引起的沉默与不作为正在显示：例如，市场与宏观经济流通（贸易，资本）并不总受性别分析的影响，含蓄的假定是它们本质上良好，在性别问题上中立。 然而，本报告发现，这既不适用经济于又不适用于家庭；国家，社区，政治派别或“进步”的社会运动也不一定以中立立场运作。

本报告所作的分析主要针对广泛的体制范围内的社会关系，特别是性别关系。 但是主要的焦点是由阶级，种族，种族关系和世袭等级区分的妇女。鉴于发展官僚机构与一些学术研究机构近来在思想（和语言）方面的变化，重要的是继续突出妇女事宜。 这些机构有时无意中忽略了妇女从属问题的持续重要性。这并不表示男子始终具有优势，即便过去在与妇女的关系方面是这样。男权主义文化对男子可以有反作用或破坏作用。男子是家庭和社会暴力的凶手，也是家庭以外的暴力的主要受害者。 强调妇女从属问题并不表示未变化的性别关系是静止不变的，相反，重要的是要承认随着旧形式的解体和重新建立，性别等级制度不停地变化着。

现行政策纲领及其对性别平等的影响

近年来，政治和政策环境为争取性别平等和妇女权利提供了新的机遇和挑战。社会政策和“良好治理”改革被置于发展政策纲领的重要位置这一事实，看来为解决性别在拥有资源和服务方面的不平等，以及国家在性别特定能力和责任感的失误方面，提供了一个重要的进入点。

被称之为“华盛顿之后共识”的现有主要政策文件保留了经济正统性的一些核心内容，并得到有关民主“参与”和“社区拥有权”的“良好治理”纲领的补充。在由“贫困”与“社会保障”共同词汇构成的外在共识里，因基于不同的价值，不同优先考虑的事宜和对国家责任的不同理解而造成对社会政策的不同理解值得注意。同样，对“良好管理”纲领的广义理解会包括政治自由化和人权，会涉及作为对民主基本承诺部分的社会不平等问题，而批评者则认为，这种管理改革实际上由强加给体制改革的未作区别和抽象的蓝图主宰。这已趋向于排除性别平等。然而，有些管理改革，特别是把政治权力下放到地区政府和市政当局，似乎协调了妇女在地方一级的政治代表性，有可能对政策产生积极的影响。在地方一级的传统家族制度反对妇女参与地方权力机构的地方，这类积极成果则可能难以取得。

确实，近年来与特定势力同时出现的一种现象是“个体特性政治”。它尤其以围绕种族关系，种族和宗教本身发动的运动的形式出现。有关性别平等以同一性为基础的断言和学说之间存在争议，不过它们并不是不可调和的。但是，对于人权与妇女权力纲领的一些激烈的攻击来自宗教性的复活，包括维护“传统的”性别作用和权威体制。典型的，由其中的一些运动推行的“传统”和宗教教旨也许既非正统又非正宗，与此相反，近来被用来为政治服务。

在经济政策与性别平等之间建立联系

一个主导政策模式趋向加大社会与经济的不平等和加强边缘化的世界，一个没有从新分配的世界，一个政府牺牲其公民利益以接受全球势力的世界，不大可能是保证性别平等的世界。因此，女权积极分子日益将更多的注意力和精力放在较大的全球势力结构上，放在与宏观经济趋势有关的，全球不公正问题的演化上。全球经济公正对于争取妇女性与生育健康和权利也十分重要。不过，使政策制订者敏捷地注意到全球经济公正与性别公正之间的互相依存性，不是一项容易的任务。一旦完成了，则需要通过相当的努力，实现对性别敏感的政策的变化。

此外，经济公正和性别公正需要协定的全球政治环境，近年来不很有利。人权与妇女纲领，以及整个多边框架（二十世纪九十年代的收获通过此框架获得）被由恐怖主义，激进主义，战争与单方行动主义引起的，当前的全球政治危机削弱。如果不想让性别公正事宜在纲领上被进一步遗忘的话，妇女运动需要与政府机构，社会运动和政治派别结成新的联盟。

第一节：宏观经济，福利和性别平等

自由化和非限制：通往性别平等的道路？

近几十年来，发展中国家广泛奉行新宏观经济政策和相关的家庭非限制政策。他们相信，政府对经济最低程度的干预，更多地依靠以利润为目标和市场的自由运作，能更有效地分配经济资源，获得更高的经济增长，普及发展，更迅速地增加收入，从而减少贫困和不平等。推断的结果是，妇女将是同等的受益者，就业，收入和教育机会的增多则会导致更大程度的性别平等。

然而，理性的分析与大量经验主义的证据，不足以为这样的前景提供足够的支持。这种政策态度没有为提高妇女福利，克服性别偏见，消除基本能力和机遇以及拥有资源方面的性别差别，提供一个支持环境；也未能让妇女与男子更为合理地分享有酬劳动，以及分担照顾家庭和抚养孩子所需要的的费用。

当然，新的自由主义，即便按其自身的情况，一般是不成功的。严厉的货币和财政政策一般已控制住通货膨胀，但这是以大多数地区(尤其是最贫困的国家)的经济增长减小，有限的结构改革，以及就业的低增长或负增长为代价的。国际资本流通的自由化，导致金融和经济更加多变，金融危机更频繁，更严重。许多国家的财政，因与贸易和财政有关的税收减少以及资本税率的下降，而紧缩。这些往往导致作为国民生产总值（GDP）为份额的政府费用的减少。在一些情况下，费用的削减集中在影响基础设施的基本费用上；在另外一些情况下，卫生，教育，福利和社会安全网的费用被削减。

此外，在许多国家，国内收入的不平衡未减小，贫困程度普遍增大。人力发展趋势，贫困与不平等指标，以及在国民生产总值的稳定增长或已提高的卫生和福利标准方面，对启动社会发展的新自由政策的能力提出质疑。

总之，预测的高经济增长和贫困的减少并未兑现，而恰恰在最需要有效的社会保障时，政府提供公共服务和社会保障的能力被广泛削弱。

与此形成对比的是，一些奉行旨在管理市场（而不是完全使市场自由化），以谋求工业发展的政策的亚洲国家，在经济增长，发展和贫困减少方面取得了显著的成绩。不过，他们在提高妇女福利的一些方面，比走新自由道路的国家明显成功的同时，他们在性别平等方面，尚未取得显著的，全方位的进展。

自由化，劳动市场和妇女的利益：一幅混和的画面

在自由化影响下，竞争日益加强的世界经济环境里，一项无论在工业，农业或近年来在服务行业，一项将重点放在密集型劳动和以出口为主的发展战略，加强了企业在雇佣最廉价劳动力方面的努力。妇女较低的工资使她们成为具有吸引力的劳动力来源，其结果是，许多发展中国家妇女有酬雇佣的层面和份额均有增长。这种增长往往直接或间接与跨国企业有关。

然而，妇女福利和性别不平等因贸易和外国直接投资（FDI）自由化而得到改善的证据，显示出一幅混和的画面。确实，这种分析指出性别作用（与使妇女有酬劳动降至她们照料家庭之后次要位置的法规有关），工业造成的工作分割，以及高度竞争性国际环境中的企业的要求之间的巧合。

在一些情况下，出口部门正规职位的报酬和工作条件优于经济领域的其他部门。但是，许多工作是没有保障和没有出路的。家庭作业的妇女分承包工作同样没有保障和没有出路（如果不是更不安定），并且待遇很差。妇女就业所得并不总是永久性的，许多国家制造业部门有酬雇佣的妇女份额的减少就是证明。失去在国际易变的劳动密集型工业工作的妇女，难以在资本更为密集的制造工业得到就业机会，因为后者可能取代前者。此外，廉价进口产品的竞争性导致当地制造业就业机会的减少。

而且，导致经济增长缓慢和衰退的宏观经济政策通货收缩的倾向，对妇女产生的影响比对男子的更严重，例如妇女的失业程度往往高于男子。此外，在非正规经济中从事自我就业或计件工作的妇女人数多于男子。

大多数妇女面临的这些就业情况，从结构上来说，难以提高妇女的工资和缩小性别工作的差别。对于增长更快的亚洲经济的调查表明，在性别工资差别最大的那些国家，劳动密集型制造业的出口增长和经济增长最为迅速。即使在一些经济增长最迅速的亚洲经济实体内，带有歧视性的工资差别部分在全球化时代也未减少。

鼓励资本自由流通的政策造成的金融和经济危机，对于女工和男工有着不同的影响。在 1997 年的东亚危机中，妇女因其就业保障程度低和“男子养家”偏见的歧视，往往首先失去工作。

公共经费：妇女的生命线？

财政紧缩造成的对公共经费的限制，对妇女尤其具有负面影响。政府在基础设施和公用事业方面的经费停滞或减少，尤其给妇女增加了沉重的负担。这是因为妇女主要负责家庭管理和无酬的照料工作。正常时候，家庭发挥代理安全网或最后的避难所的作用，妇女在有酬和无酬劳动之间倾注其时间和精力方面，则承担着最大的负担。遇到经济危机时，这种情况加剧。无论是短期还是长期，这都会给妇女以及微观和宏观效益带来损害。

如果能使妇女进入劳动市场更广泛的部门的女性能力需要加强的话，那末更多的国家经费必须用在卫生和教育方面。较高的政府经费也需要用在亦覆盖妇女劳动力的社会保障机制方面。因经济的多变造成的就业无保障，日益灵活的劳动市场的高劳动周转率以及妇女在非正规工作方面的优势，对社会保障机制尤其有影响。总之，在公开与竞争的环境下，国家急需保护其所有公民（妇女和男子)免受变幻莫测的市场的影响。

出于财政和其他原因而实行的公用事业私有化，也给妇女带来相当大的短期损失和可能的长期损失。政府推出用户费用并未为社会提供一个令人满意的解决方案，从妇女的角度来说尤其如此。在低收入和必需的公共服务行业很少，以及免税计划在实际生活中又通常不起作用的情况下，妇女经常担负起管理家庭预算的责任。

维护妇女的利益：需要更为广泛的政策纲领

除了对妇女在福利方面的确切情况的趋势进行跟踪以外，必须对她们相对于男子的地位变化作出评估。这是因为性别的差别既影响又反映权力的活动，而它们本身在资源和能力分配的进程中，有可能发生积极的变化。重要的是要使用广泛的指标，而不仅仅是人均收入的货币度量，评估快速和缓慢增长的经济中，性别在福利方面的差别是否业已发生变化。

在性别差别有所缩小的同时，也有明显的例外甚至逆转，说明积极的变化不一定稳定或持久。同样，对差别的缩小也需要进行周密的调查，因为这可能反映出男性能力的减弱。然而，女性能力方面的积极趋势，并不总是自动地解释为妇女有更多的机会。例如，在缺少就业机会的缓慢增长的经济中，性别法规在保证男子比妇女有更多就业机会方面起着重要作用。

性别平等不大可能在妇女不参政的情况下取得。但仅仅是妇女进入立法机构，并不一定意味着就有有利于妇女的经济政策。与广泛的民间社会代表磋商，通过减贫战略文件（PRSPs）制订发展战略时，引入从外表来看更具有参与性的方法，并不证明其是妇女参政的高度有效的手段。最为相关的缺点包括：与妇女团体低层次的磋商，经常性的缺乏将性别分析与对贫困的判断结合起来。一般来说，在宏观经济和发展政策分析中，或在减贫战略文件有关推荐的减贫战略，资源分配或监督与评估的章节中，性别尚未作为一个问题被提出。

除了提高妇女能力和增加她们自己与家庭的机会，改善她们相对于男子的福利，以及提高她们在家庭和其他社会机构中的发言权之外，哪些宏观经济战略更适合于促进性别平等发展？原则上，只有在具备相对快速的经济增长，宏观经济稳定，有利的外部经济环境，正在扩大的正规就业机会，从新分配的税收和公共费用，以及也涉及妇女的社会政策时，才能合情合理的期望这些改善很有可能取得。

提倡男女平等的经济学家与异端经济学家一起，确定那些能为发展中国家提供范围更广泛的政策工具，能使他们提供因地制宜调整政策的空间和余地的，辅助宏观经济政策文件的组成部分和相关政策。但是，他们意识到，宏观经济政策的改变尽管是必需的，但却依然是不够的。

宏观经济政策对于性别平等的促进程度不仅仅取决于它们提高经济增长的能力。经济增长对于男子与妇女有着不同的影响，这是由于经济增长是通过各种型式的市场，家庭间和户间的资源分配，以及公共费用运作的。这些都受到有关妇女作用和权利的社会法规的普遍影响。 于是，妇女和男子的能力，他们拥有的诸如时间，土地，信贷和收入等资源，以及他们获得社会保障的能力存在着差别。例如，在获得的收入方面，即便男子与妇女之间在学历，技术和对财产的控制方面存在另一层面的竞技场，宏观经济政策的作用是通过有性别区分的职业分割机制传递的。这意味着，单靠经济政策不大可能实现性别平等。

因此，为了保证妇女福利和较高程度性别平等的一些关键方面取得实质性的改善，那些专门旨在解决性别不平等和限制的措施也是必需的。还需要协力一致的努力，以取消导致劳动市场性别分割持续存在的法规和歧视。为了消除影响妇女接纳广泛的劳动市场机会能力的结构限制（特别是她们相对缺乏教育和相宜的技术，以及同样重要的是她们在无酬照料方面承担相对重要的责任），需要有特定的政策。

同样，如果经济增长要广泛的分享的话，那末需要有劳动市场政策和相关的干预，以影

响正规和非正规就业的工作条件，纠正性别失衡和歧视的习俗。解决方案也涉及改进主要劳动标准（包括禁止任何形式的歧视和同工同酬的原则）和创造良好的工作条件，包括正规与非正规部门的雇员享有社会保障权利，以及向有利于家庭的工作场所的实际发展。其他必需的政策措施包括公共经费方面的性别政策目标，和诸如监督实施情况的，对性别敏感的预算审计。

最后，这些变化主要取决于妇女自身的动员，她们的状况需要建立在慎密的分析和了解哪些方面最需要合乎时宜的政策干预的清晰远见上。

第二节：妇女，工作和社会政策

劳动的女性化和非正规化

在过去的三十年里，除了东欧和中欧（1989 年之后）以及中东和北非（按照国际标准，那里妇女参与经济活动的比例持续偏低）之外，在世界的绝大部分地区，妇女参与经济活动的比例持续升高。 尽管参加有酬劳动的妇女人数增多，劳动市场继续以性别分割。即使在妇女劳动力参与得到提高的经济合作与发展组织（OECD）成员国里，劳动市场继续存在性别差别。如今，这种差别主要表现在工作时间上，男子全日制工作，妇女非全日制工作（他们对无酬家务劳动的承担不成比例）。男子与妇女在收入方面也有明显的差别，这部分是因为妇女非全日工作。但是，在全日制工人之间也存在收入差别，反映出职业分割和妇女职位工资偏低的事实。

此外，在过去的几十年里，妇女有酬劳动得到了强化，但与其对应的是提供就业的大多数职位的条件变差。

“非正规就业”这一新概念确定，这种就业没有保险的合同，没有工人的福利或社会保障。根据国际劳工组织最近的统计，在发展中国家，非正规就业在非农业部门中占有二分之一至四分至三的比例，并趋向成为除了北非以外所有发展中地区妇女（而不是男子）的较大的就业来源。

农村的贫困历史性地导致人们向城市迁移，而且这种迁移还在继续。在非正规就业阶梯的最低层和最不为人注意的梯级上，可以发现大量年轻的农村迁移者。她们中的许多人缺乏技术，缺乏得到较为稳定和较好报酬的工作所需的关系。她们的特点是从事小规模的家庭式生产，日益处于廉价进口产品的竞争压力之下。其他人则从事各种服务性行业和做一些小本生意。

在世界的许多地区，就业关系正以有意隐瞒的形式出现，以回避劳动法规和无视社会福利。在其他情况下，可能存在合同，但就业关系被有意地乔装成商业交易。就业关系往往是模棱两可的：例如，在劳动法规范围以外，工人以可利用的计件工价为基础，在家里运作。许多家庭女工加工全球价值链中的产品，而另一部分人则加工将投放到国内市场的产品。她们得到的报酬非常低；许多人还将她们的孩子作为辅助工使用。劳动法和社会福利尚未触及到这些领域。

非正规化的形式因地区而不同，但在实现妇女权利和福利的前景方面，总趋势令人沮丧。不管怎样，二十世纪九十年代有希望的发展是，在国内和国际性质的非正规经济中，出现女工新的组织形式。但是，许多新的工会以及维护妇女权利的非政府组织（NGOs）和以社区为基础的组织（CBOs），在扩大它们的活动范围并使之持续方面，遇到了困难。工会与非政府组织还在建立联盟，扩大它们的努力范围，以期超过影响更大的“贸易”部门方面，遇到了挑战。

通过民主组织路线采取的集体行动是，为调整和改善非正规就业女工的工作条件唯一切实可行的途径。认为产权正规化构成解决非正规经济问题的方案（这一观点得到一些国际组织的认同）的观念，对于劳动妇女有合法性。这些妇女大多数没有需要登记的“财产”，她们从事非正规经济是因为她们无法在正规部门里找到工作。

正在变化的农村生活状况

二十世纪八十年代，许多非洲和拉丁美洲国家遭遇到经济危机。国际金融机构（IFIs）的结论是，危机直接起源于国家对经济的介入。农业部门被视为国家指挥政体的主要受害者。

事实上，绝大多数发展中国家的政府都深深地介入到经济中，因为它们普遍认为市场靠其本身无力建设强大的经济。农业价格被过高的兑换率和出口税收人为地压低。但通过公共投资，有补贴的信贷和投入的资金，以及农业服务行业和市场，将良好的资源转入到农业部门，这种情况在一定程度上得到调整和补充。这种公共措施受到了抨击。

然而，随后的改革并未能适当地解决影响农业经济的一些长期存在的问题。在拉丁美洲，经济改革趋向于加强，而不是调整地区和生产者之间存在的分歧。自由化在该地区的负面之一是农业进口增加，对农村生活往往具有非常有害的影响。在撒哈拉以南的非洲，粮食产量没有增加，出口农产品的完成情况非常参差不齐。在许多国家，粮食短缺继续是一个严重和可怕的问题。很多情况下，信贷系统瘫痪，投入资金的使用急剧下降，在小自耕农中尤其如此。

面临国家对农业补助的削减和大生产者得到补贴这两种挑战，农村生活变得更加没有保障，而且更加多样化。多变与被压低的农产品价格，使大量农村人口深受贫困，饥饿甚至饥荒之苦。

从性别角度出发，对经济改革对于农村生活的影响所进行的调查难以进行。在很多关键方面，国家农业统计资料不充分，有些资料以各别土地持有者或“使用者”作为分析单位。这意味着无法对农业家庭成员之间的关系进行评估。有关在自由化影响下，逐渐显现的，正在变化的性别关系的个案很少。

在有可能的地方，小自耕农已从传统的经济作物生产转入更赚钱的农作物的生产。这对男性和女性家庭生产者有怎样的影响？二十世纪九十年代流行的一种观点是，非洲农业对自由化脆弱的“供给响应”可以归咎于家庭内部性别作用的僵硬规定，以及妇女们不愿意从事由她们的丈夫控制的经济作物的无酬劳动。但是，这些家庭内性别之间的紧张关系和利益冲突被夸大了。在小自耕农家庭里，在一些重要方面，丈夫与妻子有着共同的利益，农业中

的性别作用有着相当的灵活性。如果自由化未能促进农业生产的话，那末这应更多的归结到自由化加剧使小自耕农受到更广泛的限制，而不是家庭间性别作用和冲突造成的后果。

在过去的三十年里，一些重叠的进程导致拉丁美洲小自耕农劳动的性别分工，有时被形容为“农业女性化”趋势。在近来的自由化时代，妇女对农业的参与看来已发生变化。她们再也不仅仅是“二等”劳工。妇女正以农场管理者的身份出现，成为家庭农场的劳动骨干，男子则背井离乡去寻找另一种收入来源。通过取消国家对国内粮食生产的直接支持，农业改革激励了这一进程。此外，由于全球贸易自由化和不景气的商品市场的原因，诸如咖啡之类的传统农产品出口下降。因此，“农业女性化”是一个与现时代小农经济缺乏生存力有关的现象。

除了小农经济的变化，另外两个重要的趋势伴随自由化出现。第一个也是最可直接归因于的是，大规模联合出口农业的增长，特别是高价值园艺产品的增加，例如鲜花，水果和蔬菜。在世界许多地方（尤其在拉丁美洲），这是新的和重要的农村妇女就业来源，即使妇女被大量地雇佣来从事更无保障，报酬低下和无需更多技术的工作，并且没有晋升机会。第二个是，小农生活更全面的多样化日益促使男子，妇女，儿童等家庭成员脱离农场劳动，以躲避贫困。在有些情况下，挣得的收入如此之少，以至多样化实际上促成了贫困周期。为生计所迫，妇女趋向大量集中从事低回报的活动。

经济改革和自由化的一个主要经验教训是：资源匮乏阻止农民接纳新的机遇。农村经济的重要资产依然是土地。在许多国家，女权积极分子经常与其他民间社会团体一起，积极地参与有关土地所有权的政策辩论。二十世纪九十年代，在通过更具性别平等性质的土地所有权法过程中，这种努力促成了重要的进展。

即使在妇女权力被正式认可的地方，法定认可妇女拥有土地所有权或使用权，与她们能实际拥有土地之间存在着实质性的差距。造成这一差距的原因复杂多样。但是，如果更为贫困的妇女想要更保险地拥有土地的话，那末需要注意两个明显的政策趋势：重点放在发展中的土地市场（可能会将更贫困的妇女排除在外）；在各种管理土地的地方与非正规机制和机构中政策利益的从新建立（在这方面难以找到如何更好地为妇女谋求利益的办法，并付诸实施）。

劳动者的跨国迁移

人们从农村向城市流动或跨越国际边境，已成为许多人生活的既定特征，对有关国家和个人带来正面和负面的影响以及机会。越境人流的现代形式和特征可以归纳为三种趋势：更多地向临时移民变化（有高技能的，一般技能的或无技能的）；无证件的移民人数增多；移民中女性占多数。不管不同的国家在移民管理方面继续存在分歧，现都开始集中到有选择的移民。基于这样一种信念，即具有高技能的劳动者更容易融入当地的经济，并为之作出更多的贡献，因此他们受到欢迎；而只有低技能的移民则被视为国库的负担，因此他们的人数显然需要得到控制。这种分层也与性别有关，男子在高技能阶层中占有优势。

妇女在劳动市场处于最低层的位置，许多女性移民在工业化社会从事的家政工作被给于的低价值，非正规职业（尤其是“娱乐和招待“行业）缺乏社会保障，这些都意味着许多

妇女易于遭受剥削。许多从发展中国家来的，具有高学历的妇女从事无技术或一般技术工作这一事实，提出了政策中很少涉及到的技术退化问题。

在北美和欧洲，按照女性移民依据的主要框架，妇女继续是主要男性申请者的配偶或受赡养人。只有在劳动人流被指派从事适合于女性的工作（如护士和家政人员）的情况下，妇女作为经济移民占有主导地位。在一些欧洲国家，有护理职业背景的女性移民日益被要求填补卫生，社会和护理服务行业的空缺，以及作为家政人员被雇佣，但工作和雇佣条件祇有女性移民才能接受。不过，她们的汇款对本国的家庭经济相当重要。

来自东亚和东南亚的妇女，正在越来越多地移民到邻近或更远的国家，以寻求机会。这种局面较为积极的一面是有些妇女进入信息和其他有向上发展机会的职业;消极的一面是大量的妇女就业于“娱乐”部门，以及作为家务帮工进入私人领域。这两个职业领域都不受劳动法规保护，因而容易受到高程度的虐待。

对移民的歧视，加上种族和性别的不平等，使女性移民处于“三重不利“地位，并有可能过多地从事危险，无规则和低报酬的工作。与此同时，女性移民经历（不管是妇女自己或与男子一起）有可能重新构成性别关系和权力不平等。改善生活和逃逸从前被压制局面的机会已出现。

探求新的社会政策纲领

今日世界的生活受到一系列不安全因素的影响。许多发展中国家没有为在非正规经济领域工作的千百万妇女和男子（甚至在正规经济领域工作的一些妇女和男子）建立起正规的社会保障机制。 诸如身体有病，分娩和老年这些可能出现的情况，本身就是造成贫困的相当强的促成因素。这是因为在日益商业化的情况下，为支付医疗护理费用，导致收入减少和财产变卖殆尽。

近来，人们对这些现实给予了更多的认同。二十世纪九十年代，人们对全球政策的看法出现了变化，认识到社会政策在发展进程中极其重要的作用。然而，在有关社会政策的范围和公共机构的机制方面，在不同的政策主张之间存在着相当紧张的关系。国际金融机构赞同的方法是，国家只是填补空缺，为确实贫困的人群提供安全网，而非贫困人群则通过市场寻求社会保障。基本的断定是，有针对性的公共保障是取得更大程度社会包容的手段。不过，这种断定有可供批评之处。试验和确定目标的方法往往是不平等社会的最后一着。它们可以使人们陷入贫困，产生社会排斥和维护不平等，而不是通过重新分配去解决不平等。它们在国家行政能力方面的要求也非常高。

另外一种观点主张，社会目标必须综合在发展战略中，在旨在确保范围广泛的社会保障而提供的资源方面，国家必须扮演主要的角色。建立在普遍性和重新分配（由富有阶层向贫困阶层提供大量的补贴）原则上的社会政策，看来在金融和政治方面更能持久。

社会政策改革过程和其结果，在性别方面具有不可避免的倾向性。许多发展中国家在提供正规社会保障方面所作的努力有利于男子，他们在非正规部门中占有过多的职位。这些努力本可以覆盖更为广泛的人群，但是在过去的二十年里，实际上出现了逆转。在许多地区，

通过对社会服务事业强加各种“用户费用”和扩大以市场为基础的保障，强行使社会服务行业和社会保障商品化。于是，“男子养家模式”正在消失的原因不是以国家为基础权力的性别平等改革，而是它们的大幅度减少。

由于私人和公共机构中普遍的性别等级和分层的原因，妇女对商品化影响的感受也许最为强烈。它们包括家庭内部资源分配（在卫生和教育方面，女孩得到的家庭投资可能比男孩少）；无报酬家庭劳动经济（得不到正规社会保障时，不成比例的无报酬家务劳动由妇女和女孩承担）中的市场机制（妇女在劳动和信贷市场处于劣势，她们在现金方面比男子更受限制）；和公共社会福利部门（女工中的绝大多数处于技术，权威和酬报的最低层，公共部门改革过程中产生的工作压力可能最沉重地加在她们身上）。然而，社会政策的辩论未能涉及到男子与妇女将如何受到不同程度的影响，或有不同程度的参与。

重点放在护理和药品市场化的医疗护理改革建立在一些潜藏着性别差别问题的假定上。这些假定包括作为主要客户的妇女将能得到支付医疗费用的钱，她们也能承担更多无报酬的护理责任。这种情况出现在爱滋病病毒传染病对家庭（尤其在非洲）构成重大的经济和社会负担的时候。改革结果证明对病人的排斥现象：产妇和新生婴儿发病率的上升；高级医务人员与主要由妇女构成的护理人员，在工资和工作条件方面的差别日益增大。

在退休金改革方面，朝着私有化方向采取的行动在性别方面有着重大影响。私有化系统的退休金是严格地由投保人付出的总金额确定的。由于妇女承担家务责任，因此她们挣的钱比男子少，工作年头也比男子短。这一事实意味着妇女得到的退休金相当少。绝大多数私人系统将妇女的较高寿命考虑在内，因此妇女的退休金相对地被进一步压低。在退休金额有规定的公立系统中，有些不利于妇女的因素可以因慷慨的最低退休金额，寿命不影响退休金额，以及有时提供用于抚养孩子的长期信贷这些原因而减少。

通过将现有的社会保障计划（医疗保险和退休保障）的覆盖范围扩大到新的非正规劳动群体，通过协调横向补贴，一些重大的努力正在不同的国家进行，以便扩大现有社会保障机制的范围。在关于社会责任有很多争论，对社会平等有思想承诺的地方，这些更广的社会体制正在建立。

第三节：政治和公共生活中的妇女

公共机构中的妇女：正在上升的潮流

1995 年以来，妇女在公共生活中的可见性和妇女对公共生活的影响得到增长。虽然在议会中妇女占的比例仅仅从百分之九增加到将近百分之十六，但在十六个国家，这一比例则达到百分之三十或更高一些。这是一个重要的界线。达到这一界线，议会中的妇女就能够改变习俗和政治结果，对性别平等事宜作出更好的反应。

自然，妇女在各种政治和民间协会中代表她们的利益，因此妇女对于政治的参与不能仅仅用她们在议会中占据的席位和比例衡量。不过，使更多的妇女在具有竞争性的政治中取得成功，这对于世界妇女运动来说依然是重大的挑战。妇女进入议会后，为促进妇女权利而制订的能力建设计划，对于世界妇女运动来说也是重大的挑战。现代妇女运动尤其关注确定妇

女能更多地进入正规政治的决定因素，以及支持发展的性别平等立法日程的政治体制的特征。

文化，教育和其他方面的差异影响妇女对民间社会的参与，但不容易解释她们在经选举产生的议会中的存在或不存在。选举制度是正规政治中妇女人数最好的预测器。那些基于有比例代表性（PR）的制度选举的女议员的平均数，高于多数或半比例制度的平均数。但是，单是选举制度并不决定参政妇女的人数。其他决定因素包括，肯定行动系统，党派制度和意识形态的存在与形式，妇女在管理层的存在，以及官僚机构对妇女利益的迅速反映程度。

在过去的十年里，为达到代表性政治中性别平等这一目标，采用肯定的行动进行过很多实验。党派选举名单上的分配额是最共同的方法。现在，这种方法在八十多个国家得到使用。在大的选区和要求妇女在选举名单上平均分布的选区，这种方法最为有效。在南部非洲使用的纵向或横向名单，间隔排列男女候选人。在对违规行为（例如扣留竞选津贴）实行惩罚的地方，能更好地保证合作。在单纯多数选举制度下，为妇女保留席位的措施比保留妇女候选人分配额的做法更受欢迎。然而，保留席位的做法有时促成政府多数派，损害了这些席位占有者可领会的合法性，有时候使女议员难以与妇女运动建立可靠的关系。

意识形态上靠左的，或者愿意让公共部门对私营领域中的不平等作出补偿的党派，对于性别平等反应更敏捷，对妇女从政更支持。

尽管妇女的政治地位已有明显的提高，但在很多情况下，她们还需要使自己进入领导层并对政策制订施加影响。仍然还有许多事例，说明她们只不过是被用来作为男性权力机构的延伸。从妇女从政人数的增加，到性别平等事宜和对妇女有利的政策取得实际进展的过渡，需要时间，并将取决于妇女运动让政府承担责任的有效性，以及公共部门机构将雄心勃勃的性别平等政策纲领有效地付诸实施的能力。这是一个有利于妇女的良好治理的问题。

动员妇女给民主以新形式

一个强大和自治的妇女运动，可以大大地扩大妇女在代表性政治，甚至在国家宣传官僚机构（例如“平等机会委员会”）中的影响，提供一个支持合法性的外部基础。虽然在众多妇女联合活动中难以达成一个统一的纲领，但是几乎在所有民间社会，妇女都被很好地调动起来。通信的全球化创造了新的机遇，使妇女用新的方法进行试验，让关键的角色（政府，企业和国际组织）对它们采取的与妇女权利有关的行动负责。全球性大会使妇女能建立国际性的网络，给她们对全球政策辩论的参与赋予合法性。妇女的动员和团结也出现在工会，政治派别，群众组织，以及代表其妇女成员利益的民间社会团体中。

过去十年里，妇女联合活动的一个显著特征是：在许多民主化斗争中，妇女发挥主要作用。近来，拉丁美洲和南非的政府向民主形式的过渡，为妇女以性别平等为理由，争取在新出现的或业经改革的机构中占有席位，提供了机遇。尽管妇女在许多问题的看法上有很多分歧，但是在一个共同问题上，大多数人的看法是一致的，即要求公共机构中性别平等。二十世纪九十年代后期以来，民间社会要求与男子具有平等代表性的运动越来越高涨，支持选举制度的改革，包括通过修改宪法支持妇女竞选议员。

政治自由化使一些妇女运动兴盛的同时，在有些情况下，伴随出现女权政治势头的丧失。例如，在争取女权运动与专政国家相关联的东欧，妇女运动在过去十年中，花费了大部分时间进行重组。在其他情况下（即政治自由化仅仅是局部的），由于国家未能推进发展和民主，使人们幻想破灭，导致人们越来越多地求助于保守的种族和宗教运动的妇女。

一些以个体特性为基础的动员组织，主张与家族权威制度相随的“传统”性别作用具有优越性，在“妇女解放”被视为不受欢迎的现代化一部分的地方尤其如此。种族与宗教团体声称，妇女的举止，能动性，服饰和在家庭中的作用，往往是文艺复兴或宗教社会的重要内容。妇女的品行被认为是真伪和气节的标志。虽然妇女很少有机会进入这些团体的权力机构，然而她们被鼓励从事政治活动。由于她们的重大象征性影响，她们甚至变成高度激进和活跃的积极分子。

性别与“良好”治理

治理改革计划近来引起了国际和各国广泛的注意。良好治理被视为是保证经济改革计划有效实施的基本条件，是新近出现的“华盛顿之后共识”的核心。不过，不同的政策执行者，给“良好治理”以不同的内涵。虽然国际金融机构的改革方案涉及政府合法性和被社会排斥在外的团体的公共参与事宜，但是批评者认为它们受狭隘偏见的支配，即用“治理”改革扩大市场活动和其支持机制，尤其是私有产权。在这种情况下，管理改革并不有利于性别事宜，甚至会有有害作用。为了保证性别平等，改革计划从一开始就必须考虑到正规和非正规机制由不平等性别关系成型的方法。除非在改革过程中对这些机制进行适宜的重新设计，那末它们将重新产生以性别为基础的不平等。

除了有关权力下放的讨论之外，目前的治理改革有关性别的问题尚未得到适宜的考虑。但是，被确定进行改革的所有公共机构都存在性别特定能力的问题。公共费用管理系统未能注意到妇女的需要，或平均分配预算资源。行政机构和司法部门也许为男子控制。削减成本，提高功效时，集中在国家官僚机构底层的女雇员可能被首先解雇。“法治”改革会限制妇女从非正规和私人企业获益的范围，或者得不到以往她们享有通常权利的财产。立法机构可能未准备好对他们审议的议案进行性别权力分析。一些政策制订者确实主张更多妇女从政和到公共部门工作，起作用的依据是：妇女可能比男子较少腐败。不管这种情况是否确实（证据不一致)， 这不是对公共部门能力和责任感问题作性别敏感考虑的合适起点。

妇女协会重点确定性别敏感的公共部门改革的几个方面。它们包括为保证有更多妇女进入官僚机构的招聘配额，评定成绩时引入性别平等问题；与公共机构的女客户的磋商和应对她们的抱怨的措施；旨在改善妇女得到公正而进行的，法律框架和司法系统的改革。越来越被用来监督政府费用的工具是，在澳大利亚和南非试点的“性别预算”方法。性别预算对计划开支的可能影响作出分析，并向议员们提供考虑到性别的预算信息，希望他们能鼓励行政当局保证更合适的开支。在有些地方，在透露政府对一些社会政策的承诺与实际开支之间的差别方面，这样做是有效的。

权利下放和性别平等

集中在权力下放的治理纲领部分，对性别事宜更为关注。妇女参政得到积极的鼓励。一般来说，妇女以及低收入群体和其他社会地位低下的群体，可望受益于邻近政府应当提供的，对责任感和服务的改进。确实，地方政府的职位尤其应当对妇女公开，因为在地方她们没有遇到在全国性行政机构谋职时，所遇到的多变性和财政限制。但是，妇女供职于全国性和地方性机构的现有统计资料的比较，说明并不始终是这种情况。有时，供职于全国性机构的妇女多于地方机关。这提醒我们注意到地方传统家族式的体制对妇女的明显抵制，以及旨在改善妇女参加地方论坛和服务部门的状况，对性别敏感的制度工程的重要性。

肯定行动的各种机制都已尝试过。它们包括在地方为妇女保留一定比例的席位（如印度），为妇女成立专门的选区（如乌干达）。但是妇女面临根深蒂固的男性家族式统治的抵抗，因此权力下放可能会加强男子对地方政权机构的控制，加强他们对管理婚姻关系，冲突解决和产权的非正规社会机构的影响。与参于全国性政治的妇女的情况一样，形势可以随着时间变化。虽然经验各异，但是有迹象表明，地方政府中的妇女正在对地方开支形式产生有利的影响，正在树立能为社会接受的妇女政治权威。非政府组织提供能力建设和妇女维护自己发言权方面的培训。在有的环境下，开支形式在为妇女偏爱的，方便生活的服务项目方面受到影响，例如供水和公共卫生。地方政府将继续是今后十年应予关注的重要舞台，越来越多的妇女在这一层面表现她们担负领导的雄心，对家族式制度发起挑战。

第四节：性别，武装冲突和寻找和平

冲突对妇女的影响

北京大会十年之后，世界依然忍受着武装暴力流行的折磨，19 个重大冲突和许多规模较小的冲突在全球不同的地方进行着。虽然重大冲突的数量似乎在下降，但是对阿富汗和伊拉克的入侵，正在苏丹，克什米尔和刚果民主共和国进行着的战争，以及未能终止的中东，哥伦比亚，车臣和斯里兰卡的冲突，呈现出影响全世界千百万人民的暴力和不安全的局面。这些战争的绝大多数是内部的，战事不局限在战场和“战争前线”，而是扩大到所有人。妇女在战争中有着不同的作用，包括在多少程度上的参战人员作用。更为重要的是，她们有可能成为攻击的直接目标。她们不得不在经济生活，正规的保障和法治机制业已瘫痪的环境下，承担额外的家务和供给的任务。

对于当今战争利害攸关的不仅仅是领土，而更多的是它带有的种族和宗教性质，以及对于自然资源和有利可图（有时属于非法的，如毒品和武器）的贸易的控制。经济危机和伴随而来的社会苦痛，以及在面临贫困和社会动荡国家机构表现出的脆弱，加剧了紧张局势。在权力平衡偏向一方，许多人感到经济上或政治上易受损害的世界里，共同背景（基于宗教或种族）的纽带往往产生强大的动员力。

在不久的过去，妇女在战争中的可见性变得尤其带有一定关系的标志。波斯尼亚和黑塞哥维那战争和卢旺达大屠杀，使世界注意到性袭击已成为恐吓人们的系统手段，强奸已变成国际社会认识的一种战争武器。于是，妇女个人所承受的冲突的全部后果已被更深地体会到。即便人们对战争与冲突，对于作为护理者和供给者的妇女作用的社会影响，尚未有足够的认识，一些应对措施和相应的机制已经到位。

妇女在承担谋求和平与冲突解决方案方面所发挥的作用也赢得了更多的称许。在一些情况下，她们帮助减少敌对行为或者使其终止。她们在提供护理和庇护方面的应急作用，以及她们冒着个人危险实施人道主义救援计划的行动尚未得到广泛的注意，但她们正开始要求并已取得和平谈判桌和对性别有利的和平谈判的席位。

虽然武装暴力通常被视为男子独占的活动领域，然而妇女长期以来已经在战争和革命中发挥积极的军事作用。对于一些妇女参战人员来说，军事参与源于她们曾是受害者的经历，而另一些妇女参战人员则是被胁迫运送武器或为军事指挥官工作。但是，许多妇女对战争的起因持认同态度，因为战争是由家族和同一部落和团体发起的。她们的参与不限制于革命和激进事业，沙文主义和国家主义运动将妇女包括在他们有煽动性的主要领导人中。冲突情况下的妇女可以在各种不同的政治条件（民主的，革命的和独裁的）下，在强大的和弱小的国家中发展。

冲突之后：妇女，和平的建立和发展

在和平解决很少标志实际不安定的结束的当今战争的条件下，冲突后的环境并不能被描写为妇女生活一律回归“正常”。使社会和性别关系改变，使生活机制中断的战争动乱，对人际关系和社会前程有着它自身的影响。

妇女经常发现，她们对于战争与和平所作出的贡献，在官方和民间的报告中被低估或忽视（如第二次大战后在欧洲发生的）。此外，性别关系因妇女担负起她们在战时的任务而需要得到改变的这一事实似乎被否定了。观念形态的雄辩经常是性别关系“恢复”或“回到”与过去和平时期相象的那种状况，即便建议的“正常状况的恢复”可能会进一步损害妇女的权利。看来战时经历的对性别关系的挑战，对家族式社会来说实在太大，以致在和平时期，家族式社会无法维持下去。

可是，在战后的情况下，也有值得注意的积极变化的重要机会。一些战争是在人民希望建立新型社会的气氛中结束的。在这种新型社会里，妇女在冲突期间的情况得到充分注意，有可能推动法律或政策变化，以改善妇女权利的兑现情况。在有国际维和或重建工作有国际参与的地方，支持妇女的政策可能会受到来自外部的压力，资金会直接拨给妇女组织。然而，妇女在采取主动行动时需要敏捷并具有战略眼光。负责制订新的政府机制的机构可能会忽视性别的要求，除非这些机构的代表性具有说服力。如果不是这样，生活的机遇会有意消失，而其他歧视则会被引入。在诸如处理对土地的要求时，妇女可能会丧失她们以前坚持的权利。社会事业服务的快速重建（尤其在医疗卫生和教育方面），对妇女尤为重要。

在战后立刻进行的调整方面，特别的措施往往在“遣散，发展和重新组合”过程之前，期间和之后到位，为前参战人员提供支持。通常，妇女（和儿童，尤其是女孩）前参战人员，在这种计划中依然被比较地不予重视，如果不是完全被忽视的话。尽管，这种吸引人们注意的，不能令人满意的状况已有十年之久。

但是，妇女在这方面已取得了进展，即便比她们希望的要少。联合国安理会认同妇女在战争各阶段的易受损害性，其 2000 年 1325 重要决议敦促成员国确保，在有关冲突预防，处理和解决的决策机构的各个层面，妇女的代表性，以推动旨在保护和支持妇女的行动。这是

一种有益的信号，说明在冲突后活动中，妇女正在取得进展。进一步的标志包括，负责处理在前南斯拉夫和卢旺达出现的战争罪行的法庭，首次对战时对妇女犯下暴力罪行的凶手提出起诉。 关于卢旺达，国际刑事法庭（ICC）于 1997 年在其内部成立了争取性别公正的妇女核心小组，确保适当性别比例在法庭的运作中起重要的作用。

尽管有这一进展，战争期间对妇女犯下的大多数性罪行仍然没有得到惩罚。而且，对战时罪行的起诉可能会相当费时。受到这类性虐待的女性幸存者依然感受到的创伤，其程度高于人权遭到侵犯的男性幸存者。因此，不足以奇怪的是，绝大多数妇女觉得很难采取法律行动和出具证据。

“真相与和解”程序被用来处理妇女的案例，争取她们的参与。特别在卢旺达，传统的 Gacaca 制度经修订后，被用来处理大屠杀后争端。然而，赦免和告知真相的问题依然有争议。在以赦免换取告知真相的地方，那种被剥夺公正的感觉可能进一步触发暴力行为。

真相与和解委员会未得到完全报告的虐待行为中，最常见的是妇女遭受的凌辱，当然也是最少被起诉的虐待行为。尽管在涉及到攻击其他人的暴行时，妇女有时候在出庭作证的证人中占有大多数，但她们中很少有人控诉对她们本人犯下的性暴力行为，除非让妇女和更广泛的社区积极参与的战略到位（如真相与和解委员会 2001 年在秘鲁那样）。