



## 第四章

# 维护妇女利益：需要更为广泛的政策纲领

前文各章强调了新自由主义政策和全球化对于个人福利产生的矛盾效应。按照当前的自由化规则，国家法规和约束对于资本的牵制能力越来越小，自由化对于生产力的增长和生活水准的影响是自相矛盾的。竞争或许可以刺激生产力的发展，但不能保证必然如此。因为当公司增加了谈判筹码之后，就可以依靠低工资来降低成本，而无需致力于创新。此外，公共部门对于增长和发展进程的管理能力也会受到更多牵制。在这一进程当中，妇女可以得益于前所未有的就业机会，但与此同时，她们也要面临一个比以往更加变化无常的宏观经济环境，而且基本上没有社会保障。在这个自由化和外向型增长的时代，男女福利差距有何变化？此外，那些增长较快的国家能否在缩小性别差距方面也表现得更加出色？

回答这些问题，需要有一个评估两性福利的方法。仅仅衡量平均收入是不够的，因为这种计量方法通常以住户作为分析单位，并且假定家庭资源在男女之间平均分配。由此可见，要跟踪分析妇女获取家庭收入的情况变化，平均收入不是一个理想的计量尺度。此外，人均国内生产总值等各种宏观经济总量都将基本上由妇女承担的无偿劳动排除在外。因此，福利的含义范围之广，远非货币尺度所能计量。由于上述种种顾虑，人们对于带有性别色彩的福利的认识方法发生了深刻的变化。

评价两性福利趋势的新框架与评价人类发展的方法有某些相似之处。后者所形成的“发展”概念，是通过增强人类自身的“能力”来拓展其选择范围。“能力”概念的核心内容包括：人们能够健康长寿，丰衣足食，有丰富的学识，并能享用各种资源和机会，以保证适当的生活水准。其他一些不大易量化的能力还包括：自尊的能力，受人尊重的能力，与社会发生联系的能力，亦即有能力关爱他人和被他人所关爱，以及能够避免遭到因歧视或其他因素而导致的系统化社会排斥。此外，还包括在经济、社会和政治领域发表意见的自由：行使个人权利，展示能动作用。在这种评估方法中，不平等被视为一种“不自由”，因为不平等助长了社会排斥，有可能导致剥夺权利，缺少政治和经济发言权，并可能造成其他基本能力的退化。<sup>1</sup> 这种福利概念十分复杂，超越了物质范畴，要将这种方法转化为可计量的指标，将是一项极其艰巨的工作。

大多数性别化的福利分析不仅评价妇女的绝对地位，而且也评价妇女相对于男子的地位：在福利方面的性别不平等程度。度量女性相对于男性的福利，是非常有用的，因为这方面的差距既反映了影响资源分配过程的权力形态，也对这种权力形态产生影响。例如，男女工资的不平等可能会助长家庭内部谈判实力的不平等，从而导致家庭资源分配的不平等，而这种状况最终会影响

到妇女福利的绝对水平。这就意味着，度量绝对福利和相对福利，不仅对于确定某一时时间点的妇女地位是必要的，而且对于阐明朝向积极方向发展的长期演变的潜力，也是很必要的。

关于福利方面的性别公正研究，重点是评估三个性质不同、但相互关联的领域：能力；资源和机会的享用权；以及权力。目前所进行的经验研究对于“能力”的定义比人类发展文献中的定义范围狭窄，仅限于通过卫生、教育和营养这三项指标来衡量人类基本能力。第二个领域是对于资源（例如，信贷、土地和财产）和创收机会（例如，参与劳动力市场）的平等享用权。最后，“权力”是指从可能改变结果的一系列可行选项当中做出抉择的能力，从中可以反映出妇女作为变革力量在议事机构中相对于男子的参与程度。<sup>2</sup>

## 指标和计量

在实践中，对于指标的选择取决于能否得到相关数据，但在有些情况下可以使用比较容易量化的代用数据，从而克服这个困难。在能力方面，教育程度、入学率、预期寿命和人口性别比率都是重要指标。此外，产妇死亡率也可以作为衡量尺度。这项指标的范围比较窄，只能衡量妇女的绝对地位，而不是性别不平等。卫生和教育均是有其内在价值的能力指标，同时也是参与供给和决策的前提条件。

现有的各种数据集存在许多严重问题。例如，在校男女生比例反映了儿童教育方面的投入情况，但这个比例同毕业率之间的关系并不密切，也反映不出教育质量和学习质量的高低。<sup>3</sup> 不过，同入学率相比，毕业率的数据不太容易找到。平均预期寿命可以作为衡量福利的尺度；但是，若分别使用男性和女性预期寿命来探寻福利方面的

性别差距，就掩盖了不同年龄段的死亡率差距。以印度为例，女性的预期寿命比较长，在很大程度上是因为老年妇女的存活几率较高，（按数学方法计算）“大大补偿了年轻女性存活几率较低的情况”。<sup>4</sup>

数据的可靠性和可比性，在社会领域和在经济领域同样都是有缺陷的。例如，发展中国家很少设有综合、可靠的系统负责登记至关重要的统计数据（出生及死亡数据），以便从中获得人口统计资料，印度或许是个例外。即便国家具备完善的登记体系，但是由于过度使用模型生命表，由国际机构提供的死亡率和预期寿命估算也可能不准确。<sup>5</sup> 用于估计五岁以下儿童死亡率的许多统计数据都建立在数学模式的基础上，而不是以最新数据为依据。<sup>6</sup>

由于数据存在问题，资源和机会享用权方面的性别平等也很难评估。最常用的衡量标准是劳动力市场的数据，其中包括劳动力参与率和就业率。有关失业率、有偿劳动和无偿劳动工时、就业保障和工资等方面的数据很少，故而难以全面、确切地了解劳动力市场中的创收机会。最理想的办法是将此类数据同有关工作划分的信息结合起来，这样才能比较完整地了解机会方面的性别差距。在所有这些变量当中，目前最急需的是有关不同产业和职业类别男女工资差距的改进数据，以及有关失业情况的数据，用以衡量男女在劳动力市场中的不同地位。有些国家通过小农经营等其他途径提供创收机会，这些国家的妇女对于土地、劳动力、资本和农作物的获取和控制情况都是非常有用的统计资料，但并不总能找到这些相关资料。所有这一切都说明，我们只能依靠残缺不全的资料来推测资源和机会享用权方面的发展趋势。

“权力”是一个动态过程，是在各种各样的环境中行使权力：家庭内部，经济、法律和政治领域，以及文化机构（例如宗教机构）。<sup>7</sup> 有关权力的衡量标准尚处于早期发展阶段，目前还难以对相关趋势做出定量分析。此外，要通过指标来了解权力等社会变革过程，自有其本质上的复杂性。因此，不得不借助于新颖的替代尺度来分析妇女在关乎切身利益的问题上做出抉择的能力及其参与决策的能力，据以衡量一段时期内各国在妇女权力方面取得的进展。最常用的分析办法是计量议会席位中的女性份额，这是少数几种可以找到全球数据的衡量指标之一。这项指标还不够完善，基本上体现不出女性议员能否对政策的制订及其内容施加影响。然而正如上文所述，在全球经济一体化时期，国家政治机构的经济权力受到约束，至少在某些国家是这样。

此外，还采用了其他一些量度标准，不过适用范围比较有限。例如，女性和男性的初次婚姻年龄体现了在家庭内部进行谈判的权力，因而对于资源分配和机会均有影响。这项指标在许多以农业为基础的发展中国家比较突出，但不适合广泛用于全球福利趋势比较研究。有时候，妇女在行政和管理层中所占的比例也可以说明妇女的经济权力情况。不过，有关这一变量的数据非常少，而且这个变量可能更适用于劳动力市场广泛的国家，而不是农业部门较大的国家。此外，针对妇女的暴力行为现在已经被确认为衡量妇女权利是否受到剥夺的标尺。<sup>8</sup> 此类暴力行为是妨碍妇女发挥能力和享有机会的一大阻力。据估计，针对妇女的暴力行为作为全球育龄妇女的死亡原因之一，其严重程度不亚于癌症。<sup>9</sup> 有关此类暴力行为的准确数据可以相当确切地反映出妇女的地位和福利状况，但由于报案数量严重不足，加之难以将笼统的暴力细分为各种具体暴力行为，使得

对这一变量的计量工作受到很大限制。目前尚没有各国之间的可比数据，但人们正在努力弥补这方面的差距。

## 缩小男女福利差距方面的进展

在福利分析工作必须考虑到，在某一方面取得进步的同时，在其他方面或许还存在差距，甚至出现倒退。因此，对福利的评价不仅要评估个人指标的进步，还要评估上述三大领域的多项衡量指标的进步情况，才能对妇女的相对地位有一个比较全面的认识。不过，在综合分析男女福利平等状况之前，应该先来分别审查一下三个领域的相关证据。

### 男女能力差距的发展趋势

几份联合国报告评估了预期寿命和教育方面的趋势，并注意到这两方面的性别差距正在缩小。<sup>10</sup> 但是存在十分突出的例外情况。近年来，许多国家的中学女生对男生的入学比率普遍下降，其中包括中亚和西亚（7个国家）、撒哈拉以南非洲（10个国家）、东欧（6个国家）、拉丁美洲和加勒比地区（6个国家）以及亚太地区（2个国家）。<sup>11</sup> 这是一项令人感到不安和困惑的发现，因为这种情况显然不符合这样一种理念：由于陷妇女于不利境地的社会准则和制度规则发生转变，实现性别平等是一次步履缓慢、但前途光明的进程。在短时期内出现实质性逆转，说明积极的变革还不够稳定持久。必须深究出现这些逆转的原因，从而更加充分地认识可能会阻碍进步的多种动态原因。

近期有几项研究发现，许多国家的女性对男性人口比率都下降了，其中包括人均国内生产总值不断增长的国家，例如中国、印度和大韩民国，以及若干拉丁美洲国家，这是性别不平等持续存

在的进一步证据。<sup>12</sup> 造成性别比率下降有多种不同原因。性别比率低，往往反映出女婴和女童的死亡率过高，这主要是由于在医疗保健机会方面存在性别偏向。但性别比率低也反映出社会上存在性别选择堕胎，尤其是头几胎的女婴堕胎比例较高，至少在某些国家是这样。<sup>13</sup> 这种情况凸现了如下概念：经济增长不足以改善妇女的地位；事实上，尽管经济增长了，妇女的相对地位反而有可能恶化。

此外，关于可以预防的孕产期并发症所导致的死亡、残疾和慢性病发生率，来自非洲和亚洲的统计数据令人沮丧，这突出说明了妇女依然缺乏必要的产科紧急救护以及综合性生育保健服务。<sup>14</sup> 除上述问题之外，艾滋病毒/艾滋病在非洲已经成为一项严重的健康威胁，妇女的感染率高于男子：女性占感染人数的55%。<sup>15</sup> 由此可以明显看出，男女之间的权力差异持续存在，妇女往往不能保护自己免于性交，也不能保证性交是安全的。这种流行病进一步加重了妇女的家务负担，留下越来越多的女性老年家庭成员来照料孤儿。

与上述统计数据形成对照的是，妇女在各种能力方面超越男子的情况不胜枚举。被经常提及的是教育机构的女性入学率已经超过了男子入学率。有一项分析表明，在1999至2000学年，191个国家当中有72个国家的中等教育女生入学人数与男生入学人数之比等于或者大于一，这说明在中学阶段已经实现了性别平等，或者出现了有利于女性的反差距。<sup>16</sup> 这项统计数据表明，妇女的地位提高了，女性的绝对福利也有所改善。不过，其他一些数据则证明上述解释与实际不符。例如，在这72个国家中，只有三分之一达到了高标准的女生入学率（90%以上）。此外，在许多国家，女生与男生人数之比大于一，表明有不少男生过早离开学校，这种情况在加勒比地区尤为

普遍。辍学的原因是多方面的，其中之一是为了谋取赚钱的机会，至少有些男孩是这样。

总之，有证据表明性别差距正在逐步缩小，尤以教育方面的成绩特别明显；但值得注意的是，过去十年内，许多国家的中等教育入学率性别差距却拉大了。此外还有证据表明，各国之间男女人口比率的差距也在不断扩大，这说明性别平等的进步还不够均衡，而且可能出现倒退。

### 机会和资源享用权方面的性别差距的发展趋势

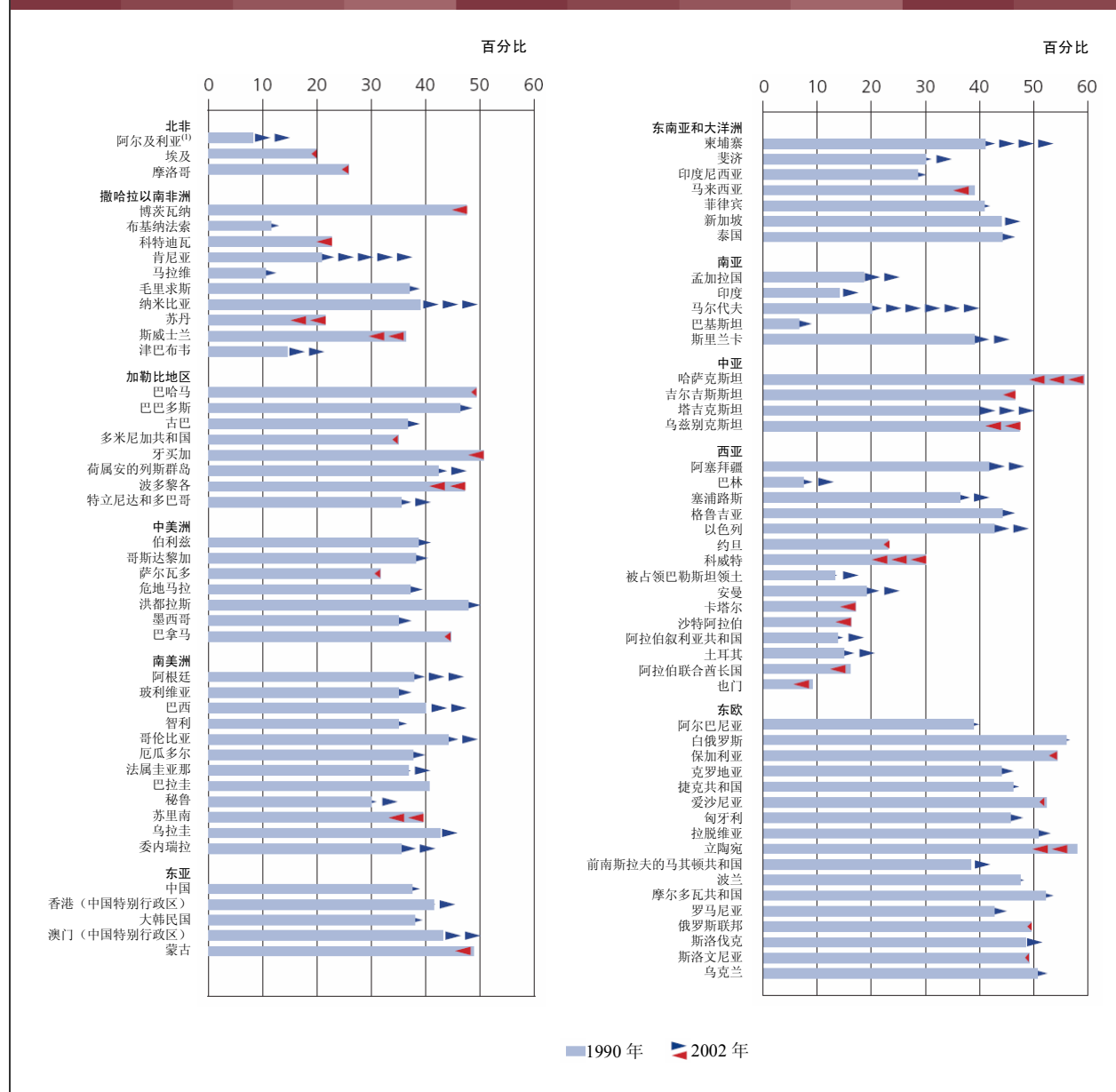
能力不会自动转化为机会享用权，在增长缓慢的经济体更是如此，各个部门为瓜分小得可怜且日渐萎缩的经济总量而引发了社会紧张关系。在这种情况下，性别准则在影响资源和就业分配问题上起到了重要作用。例如，1995至1997年《世界价值调查》的资料表明，有相当多的男子（男子为40%，妇女为32%）一致认为，在职业稀缺的情况下，男子比妇女更有权力得到现有的工作岗位。

这种性别准则在拉丁美洲和加勒比地区表现十分明显。从1990到2002年，在18个有据可查的国家当中，有13个国家的失业率上升。除三个国家之外，妇女普遍是首当其冲的受害者，女性失业率的增长幅度大于男子失业率。<sup>17</sup>

仅凭失业率数据还不足以评估机会享用权方面的性别差距。这一方面是由于有关失业的数据奇缺，但同时也是由于妇女参加有偿劳动的机会有限，致使许多妇女退出劳动力市场，从而人为地降低了女性失业率。再者，妇女可以转入非正式部门，成为“自营职业者”。事实上，有不少此类工作属于变相失业，但目前缺乏相关数据，无法就问题的严重程度进行评估。可想而知，



图 4.1 从事非农业部门有偿就业的妇女人数占非农业就业总人数的百分比（1990 至 2002 年）



注：此图不包含西欧国家或其他发达国家地区。在这些国家当中，凡有据可查者，均未出现非农业部门有偿就业的性别倒退现象。

（1）这里的数据是2001年的，而不是2002年的。

资料来源：ILO，2004c。

现有的失业数据只是对于报酬合理的工作机会匮乏情况的最低估算值。考虑到非正规经济的低工资临时工大多为妇女，女性实际失业率很可能更高。

衡量妇女的机会享用权的另一项标准，是妇女在有偿就业中所占的份额。这项标准并不能完全克服上文提到的数据缺点，但可以反映出以工资为生的人数（与自营职业者相对）。有明显的迹象表明，在许多国家，妇女参加有偿工作的相对机会增多了，但是进展不均衡，有时还会出现倒退。例如，关于千年发展目标中目标3（促进性别平等，增强妇女能力）的研究报告发现，在提供了1990年和2002年数据的124个国家当中，81个国家的女性在非农业就业人口中所占比例有所增长，30个国家则出现了下降。<sup>18</sup> 图4.1提供了1990年和2002年妇女在工薪阶层中所占比例的相关数据。妇女在非农业有偿就业中的比例低于25%的地区特别值得关注，这个问题在南亚、西亚和非洲表现得尤为明显。

正如第三章指出，大约从二十世纪九十年代初开始，成熟的半工业化经济体也出现了制造业女工比例下滑的趋势。<sup>19</sup> 制造部门的女性就业比例增长缓慢或下滑，致使妇女要么退出劳动力市场，要么转入服务部门工作。可是，转入服务部门就业能在何种程度上提供体面的工作，目前尚不得而知。在有些情况下，受过良好教育的妇女进入工作条件比较优越的金融服务行业。信息行业、数据处理和呼叫中心等出口服务部门的就业人数也增加了。这些岗位的工作条件有时似乎比出口制造业好一些，但是由于发展中国家之间的竞争使得妇女的谈判实力和工资受到严重制约，服务业和制造业同样面临着降低工资的压力。<sup>20</sup>

出口服务部门的另一个产业，旅游业，开始大量吸纳女工。正规部门的工作条件或许比较优越，但此类工作往往是季节性的，而且没有保障。其他妇女则在服务部门从事非正规工作，或者干脆“自谋职业”。这其中尤以中等教育程度以下、没有机会进入制造部门就业的妇女居多，她们的工作很不稳定，而且工资少得可怜。

关于农业就业情况的数据非常少，但有证据表明，农业部门的女性就业比例有所增加。这其中的部分原因可能是由于亚洲、撒哈拉以南非洲和拉丁美洲等各个地区都扩大了高价值出口农作物的生产规模，妇女通常作为临时雇佣劳动者（见第六章）。<sup>21</sup> 在中美洲和一些非洲国家，由于男性出外打工，女户主人数和参加农业劳动的妇女人数都增加了（见第六章）。在这种情况下，可能会对妇女的总体劳动负担产生严重影响。由此可见，妇女就业比例的提高并不是衡量妇女状况是否得到改善的可靠指标。

有关工资差距的数据有助于评估妇女的相对机会，但由于这方面的资料比较少，不可能进行完整的分析。从现有资料来看，正如上一章所述，除明显的个别情况之外，有证据表明很多国家正在缩小性别差距。可是，鉴于教育差距正在不断缩小，男女工资差距的拉近未必是减少歧视的结果。简单的男女工资比率可能掩盖掉对于女工剥削的加重。上一章已经指出，单独分析贸易自由化效应的国家级研究发现，许多国家男女工资差距中的歧视成分日趋增加。在中国和越南等一些快速增长经济体，基于性别的工资剥削有增无减，智利在这方面的差距更大。由此可以证明，贸易自由化可以改善妇女的相对福利的说法是站不住脚的，应当引以为戒。

表4.1提供了有关拉丁美洲、加勒比地区和亚

表 4.1 福利性别公正指标的变化趋势（1970 至 1999 年）

	女/男人口 比率 <sup>(1)</sup>	生育率	女/男中等 教育入学 人数之比	女/男受教 育总年限 之比	女性劳动 力比例	非农业就 业女性比 例 <sup>(2)</sup>	女/男失业 率之比 <sup>(3)</sup>
阿根廷	0.05	-0.6	-0.06	0.06	7.84	3.69	0.11
巴哈马	0.01	-1.3	-0.10	0.10	7.16	-1.74	0.61
巴巴多斯	-0.06	-1.3	0.03	-0.04	6.02	1.97	0.08
伯利兹	-0.03	-3.8	-0.08	-0.08	3.16	-7.44	0.43 <sup>(4)</sup>
玻利维亚	-0.02	-2.6	0.15	0.18	5.90	2.05	0.35
巴西	0.02	-2.8	0.14	-0.08	11.74	3.04	0.66
智利	-0.01	-1.8	-0.13	0.03	10.84	0.73	-0.17
哥伦比亚	0.01	-2.9	0.14	0.28	14.24	5.89	-0.06
哥斯达黎加	0.01	-2.4	0.05	0.00	12.70	—	0.13
多米尼加共和国	0.00	-3.3	-0.11	0.08	8.24	-6.28	0.36
厄瓜多尔	0.00	-3.2	0.19	0.09	9.18	2.64	-0.19
萨尔瓦多	0.05	-3.2	0.08	0.32	15.42	2.98	-1.42
洪都拉斯	0.00	-3.3	0.33	-0.20	9.10	2.37	-0.14
牙买加	-0.03	-2.9	0.05	0.04	3.20	2.24	-0.13
墨西哥	0.05	-4.1	0.39	0.27	13.80	1.66	-0.19
巴拿马	0.02	-2.7	-0.05	0.00	9.82	0.09	0.17
巴拉圭	-0.04	-3.4	0.02	0.10	3.40	1.86	-0.06
秘鲁	0.03	-3.4	0.17	0.16	8.66	—	—
特立尼达和多巴哥	-0.02	-1.8	0.01	0.11	4.50	4.25	0.05
乌拉圭	0.05	-0.7	0.15	0.04	15.24	4.25	0.17
委内瑞拉	0.01	-2.5	0.35	0.04	13.96	4.60	0.43
香港（中国特别行政区）	0.03	-2.4	0.28	0.24	2.30	5.76	-0.32
印度尼西亚	0.00	-2.9	0.44	0.21	10.38	-0.20	—
大韩民国	0.00	-2.7	0.35	0.21	9.10	1.08	0.09
马来西亚	-0.01	-2.4	0.42	0.34	6.68	0.68	—
菲律宾	0.00	-2.2	0.07	0.03	4.78	0.17	-0.42
新加坡	0.04	-1.6	-0.02	0.22	13.16	-0.96	0.34
斯里兰卡	0.11	-2.1	0.00	0.04	11.40	-2.70	-0.88
泰国	0.00	-3.5	0.16	0.11	-1.88	1.73	-0.14

注：指标的变化按照1999年指标与1970年指标之差进行计算（指明其他具体年份者除外）。以阿根廷为例，女性对男性的人口比率增长了0.05点（从1970年的0.99增加到1999年的1.04）。

（1）人口比率为女性人数与男性人数之比。

（2）非农业部门的女性就业比例变化情况，使用了1990至2000年的数据或现有尽可能接近这一时期的数据。

（3）男女失业率之比的变化情况，使用了1990至1999年的数据。

（4）比率变化情况使用了1993至1999年的数据。

资料来源：Seguino, 2003a, 2002; ECLAC, 2004; World Bank, 2004b; ILO, 2004b。

洲某些福利指标的数据。这是一个颇有教益的对比。一方面，拉丁美洲过去二十年来饱受增长缓慢之苦；另一方面，亚洲各经济体（除少数个别例外）一直在快速增长，不少亚洲国家都选择了有管理的市场经济，而不是新自由主义经济模式。从这些数据可以看出，人口出生率和劳动力参与率这两项福利指标的性别公正程度有所改善。可是，其他各项指标在缓慢增长的国家 and 快速增长的国家都出现了逆转迹象。例如，在21个国家当中，有8个国家的女性对于男性人口比率下降了。有些国家的中学男女生入学比率也下降了。特别值得注意的是，14个国家的男女失业率差距进一步扩大。这种趋势同女性和男性劳动力参与率之比的攀升形成明显反差，这说明寻求就业的妇女人数或许增加了，但是能够找到工作的妇女比例则低于男子就业比例。

## 权力方面的趋势

衡量权力情况的指标大多为不够理想的替代性指标，可以在一定程度上了解妇女对于影响到其自身及他人生活的决策过程的影响力。最常用的指标是妇女在议会中所占的席位（见第三编）。我们可以想见，随着妇女在其他领域获得更多的能力和机会，她们的地位将逐渐改善，并能够进入经济和政治机构的决策层。在衡量各国的权力情况方面出现了一些新的指标，比如避孕药具的普及程度，此外还设立了各种数据库，负责评估妇女的政治权利（与男子平等的投票权和参与政治系统的权利）和社会权利（享有平等的继承权以及与配偶平等的签约权）。

联合国的各种报告在广泛使用数据的基础上发现，许多国家议会中的女性议员比例有所增加（见第三编）。这一进步可喜可贺，但同时也出现了许多退步的情况。这再次突出说明，性别平

等的进步未必是持久或稳定的，收获可能转瞬即逝。这些数据还表明，性别平等的进步与一国的人均国内生产总值没有关系，后者是被广泛使用的增长和发展指标。有一个实例很能说明问题：在1995至2004年间，中国经济快速增长，但议会中的女性比例却略有下降；而就在同期，处在经济停滞状态下的许多撒哈拉以南非洲国家的女议员比例大幅度增加。

由于多边金融机构对于各国的经济政策有着相当大的影响，特别是因为许多国家已经签署了具有法律约束力的世界贸易组织关于贸易问题的《乌拉圭回合协定》，各国议会对于经济政策的决策权常常受到制约。

不过，世界银行通过《减贫战略文件》努力推动妇女参与决策进程。具体地说，作为提供财政援助的回报，世界银行要求发展中国家政府制订减贫战略，说明实施这项战略所需的预算资源，并建立监测框架，负责评估相关战略目标的完成情况。这项战略将由各国政府与公民社会协商制订。

按照要求，《减贫战略文件》须经协商制订，但这一过程的参与性质已经引起了非议。在确定这些战略的政策内容时往往不涉及国家立法，有一些观察家认为，公民社会的参与并没有转化为影响力。人们注意到，在《减贫战略文件》的制订过程当中，同妇女团体开展的协商非常之少，从而阻碍妇女在决策中发挥能动作用。这些战略文件没有促进围绕宏观经济政策展开民主辩论，而是往往包含有国际货币基金组织为债务国确定的宏观经济政策。<sup>22</sup>

2001年初，世界银行性别处完成了对15项《中期减贫战略文件》和3项《减贫战略文件》的审查工作。此次审查发现，只有不到一半的《减贫战



略文件》在分析贫困根源时深入阐述了性别问题；将性别分析纳入减贫战略、资源分配和监测及评估部分的文件数量就更少了。不过，卫生、营养、人口和教育等相关内容都在不同程度上关注性别问题。但是，性别问题始终没有被纳入宏观经济和发展政策。对于《减贫战略文件》的各项独立评估也提出了类似的研究结果。<sup>23</sup> 由于宏观经济政策对性别结果有着重要影响，还由于世界银行和国际货币基金组织基本政策规定的谈判余地有限，目前看来，《减贫战略文件》并不是实现妇女权力的有效途径。

## 推动性别平等发展的宏观经济战略

要在福利问题上推进性别公正，就要采取有利于促进妇女个人及其家庭谋生能力与机会的战略。争取实现能力和生计的双重目标，目的是提高妇女的绝对福利水准及其相对于男子的相对福利水准，以便从一个侧面增加妇女在家庭和社会机构中的谈判筹码。

我们完全可以想见，一旦具备了较快的经济增长、稳定的宏观经济、有利的外部经济环境、不断扩大的正规就业机会、实行再分配税制和公共开支政策、执行有利于妇女的社会政策等各项条件，就可能最大限度地改善妇女福利，减少形形色色的性别不平等。

## 改善妇女福利和减少性别不平等：仅仅提高经济增长速度就足够了吗？

鉴于已经在某些福利领域取得了重要进展，而在另一些福利领域则进展缓慢，当务之急是搞清楚哪些因素有助于缩小福利方面的性别差距。特别应该考虑这样一个问题：性别差距缩小是不是全球化和就业趋势造成的结果；致力于平等的政治和社会运动等其他因素是不是促成性别差距

缩小的主要原因？有多项研究都力图澄清导致福利指标发生变化的因果关系。

关于全球化的影响，其倡导者指出，面向自由化和全球经济一体化的政策转移有利于促进妇女的福利。经常听到有人说，全球化的主要效果体现在妇女就业机会的增加，以及通过由市场“决定合理的价格”来推动经济较快增长。这种观点的主要支持者——世界银行断言，国家的人均国内生产总值水平越高，性别平等程度就越高。据世界银行称，通过自由化促进经济增长，是缩小福利领域性别差距的重要方法。

然而，世界银行的分析没有考虑到这样一个事实：近期的全球经济一体化进程并没有给经济增长带来积极效应（见第二章）。此外，世界银行的论据基础是非常有限的经验研究，也就是，在中等教育入学率的性别比率、预期寿命指数和人均国内生产总值之间存在着积极的关联。可是，世界银行并没有评价经济发展与增长对妇女福利的“经济”方面的影响，例如，女性就业比例、性别工资差距、以及计量妇女相对收入机会的其他变量。

世界银行的分析遗漏了特别重要的一点：人均国内生产总值的增长大多是在前全球化时代实现的（某些亚洲国家除外）。<sup>24</sup> 因此，这些数据仅仅反映出了前全球化时代的经济增长和当今两性能力平等之间的关系，根本不能告诉我们当前的宏观政策对于福利有何影响。

单独使用福利指标所能提供的信息显然十分有限。而且，仅采用某一类指标来跟踪分析妇女福利的长期进展情况，也会受到局限。这是因为在某些福利领域有所改善的同时，其他领域可能出现倒退。为了评估妇女的福利情况，也为了便

于国际比较，开发了涵盖妇女能力、机会和权力等三个领域的复合衡量标准。有几项标准已经投入使用。

在“人类发展指数”的基础上经调整形成的“性别发展指数”可以反映出性别平等的程度，现已得到广泛应用。人类发展指数排名以预期寿命、教育程度和人均国内生产总值等各项指标为基础，基本能力方面的性别不平等程度将影响到排名名次。从这个意义上讲，性别发展指数本身并不是衡量性别平等的尺度，而是考虑到两性福利差距的人类发展计量标准。国内总产值对于人类发展指数和性别发展指数的巨大影响，淡化了性别发展指数反映性别不平等的能力；因此，性别发展指数没能打破国内生产总值在福利评估问题上统天下的地位。联合国开发计划署使用的第二个复合指标是“妇女权力指数”，用以衡量经济和政治权力方面的性别平等程度。妇女权力指数有别于性别发展指数（后者主要关注基本能力和生活水准），但也是使用人均国内生产总值作为加权，因此和性别发展指数一样受到批评。

新的复合指标只选取了能力、机会和权力三方面的性别差距作为衡量基础。一个新的复合指数是“标准化性别平等指标”，综合了如下五个相对福利标准：（1）用识字率和初等及中等教育入学率衡量的教育水平；（2）男女预期寿命比率；（3）相对劳动力参与率；（4）技术、专业、行政和管理职位的女性任职比例；以及（5）议会中的女性席位。<sup>25</sup>

一项研究利用这种综合性较强的复合福利指标，分析了95个国家在1975至1995年间的标准化性别平等指标和国内生产总值增长率之间的关系。这些国家被分成四组（四分位），按照人均收入从低到高排列。<sup>26</sup> 总的说来，每一组国家的

经济结构大体类似，按照“经验法则”，人均国内生产总值越高，国家的工业化程度就越高。这种按照人均国内生产总值给国家分类的方法，是以发展水平衡量性别与增长之间关系的有效途径。由于妇女在经济中所发挥的作用因经济结构不同而异，我们由此可以推断，经济增长对于性别公正的影响也不尽相同。将各组国家1975至1995年的经济增长率同复合福利指数联系起来，以便验证提高增长率和推进性别平等之间的关系。研究结果发现，两者正负相关，兼而有之。经济增长和福利性别平等之间的关系只在收入排名第一和第三的国家组别中表现为正相关；而在收入排名第二和收入最低的国家组别当中，这种关系表现为负相关。由此可见，虽然两组国家（即，按人均国内生产总值标准衡量最穷的国家，其中大多是依靠初级商品出口的农业经济体，以及亚洲和拉丁美洲的半工业化经济体）在1975至1995年间的经济增长速度最快，但在全球经济一体化不断加深的同一时期，这些国家在性别平等方面的表现最差。

近来就这一课题进行的几项区域研究也得出了类似的结果。在拉丁美洲和加勒比地区，某些福利差距有所缩小，但有九项指标的进展情况不均，有些指标甚至出现恶化。在发生上述情况的地区，经济增长没有对性别平等产生有利影响，反而对某些指标造成了负面作用。与此相反的是，政府开支的增加和女性劳动力比例的提高则产生了积极效应。有证据表明，在1970至1990年间，在缩小两性福利差距方面成绩最突出（以复合指数衡量）的亚洲国家，其经济增长率却最低。<sup>27</sup>

所有这些调研结果都需要慎重对待，特别是要考虑到这些指标所依据的数据库的脆弱性。此外，根据不同现象之间的联系（通过关系得知），

未必能够推断出因果关系，实际上很可能涉及到某个尚未明确的第三种关系。可是，这些研究结果进一步证明了如下论点：经济增长和结构改革本身并不足以促进性别平等。只有通过改进数据库和继续分析研究，才有可能提供更为确切的答案。

### 推动性别平等的其他政策工具

同所有成功的宏观经济政策一样，从某种意义上讲，制订性别平等的宏观经济政策是一门艺术，没有简单的诀窍可依。各种实际的政策选项，一揽子政策中各个部分的实施力度及其排列顺序，都取决于多种因素，这其中包括：特定国家的历史及其政治、社会和经济结构对于历史经验的吸收；国家在全球排名中的位置；以及各种社会力量和政治势力的格局。因此，任何一项备选政策建议都要避免重蹈正统派方法的覆辙，切不可追求“万能灵药”式的纠正方法。

但是，这样一份报告最好能够关注带有普遍性的共同目标，并且强调指出，各种不同的政治行动者可以根据各自所处的具体情况，在一系列广泛的政策工具中进行选择。此外，作为一项总的原则，政策必须对生产、分配和社会保障问题及其性别化需求和影响保持应有的敏感。在制订每个领域的政策时一定要牢记，决定成败的一个重要因素是要充分利用亲和力，以便让各项政策都能朝着同一个方向努力，或者至少不是背道而驰。

在这方面有一些明确的指导原则。有效的政策要求政策工具的数量至少要等同于目标的数量，这是最起码的要求。此外，还要求制订一套富有创造力的战略，既确保实施调控所产生的效益，而又无损于市场自由化的潜在收益。这项要

求基于以下认识：在适当的条件下，自由化能够提高效益，增加机会，但也会造成经济和社会成本。

政策调控的作用在于最大限度地降低上述经济成本和社会成本，由此获得的净效应是营造一个有利的宏观经济环境，让资本拥有的灵活度足以提高生活水准，同时又不会给弱势群体增加成本。此外，假如某些群体没能分享效益，或者发现自己的处境急剧恶化，国家就需要必要的调控余地，以提供有效的社会保障机制。正如上文所述，近二十年来的宏观经济政策不但大幅度减少了国家能够运用的政策工具，而且削弱了国家和现有政策工具应对消极社会后果的能力。

显然，采取将性别平等问题置于经济发展和结构改革核心位置的政策纲领，就要具备一系列广泛的政策工具，其中包括一些专门消除性别不平等和制约因素的政策工具。

从前三章关于宏观经济和性别问题的阐述中可以清楚地看出，旨在紧缩货币与财政政策、促进自由贸易和资本流通的正统或新自由主义政策，并没有为两性福利和性别平等的广泛发展及普遍改善创造出有利的环境。有越来越多的经济学家赞同另一种宏观经济政策——在努力实现宏观经济稳定的同时，更多地关注发展和社会目标。政策方向的转变将包括以下内容：比较宽松的货币和财政政策；能够为政府提供充足的财政收入，以便支持社会开支和修复国家保障能力缺损的税收政策；有选择地实施资本流动和贸易战略自由化的政策；以及，旨在避免就业率和汇率过度波动的资本流通调控措施。更确切地说，必须将贸易和外国直接投资政策作为推动发展的工具，不应把贸易自由化和资本流动自由化作为追求的目标。

此外，通常被称为“产业政策”的各项政策措施对于促进特定经济的转型至关重要，这种经济过分偏重商品生产及出口和劳动密集型低产值制造业，因而经济波动严重，并受到诸多局限。有助于克服这些制约因素的政策措施包括：保护市场；有选择地推广可能随着收入提高而全球需求量不断增长的商品；资助研究和开发；有选择地分配信贷；加强部门间的联系；振兴劳动力市场；以及旨在培养人力资本的各项政策。

发展中国家若要拓展政策工具的选择范围，就需要改变贸易方式和《乌拉圭回合协定》所规定的贸易规则。后者限制了政策选择范围，致使发展中国家在急需扩大政策空间的时候反而不能运用可以促进其工业发展的多种政策工具。

此外，考虑到发达工业化国家的政策对于发展中国家的发展前景有着相当大的影响，因此，发达国家也需要从根本上改变政策，提高自身的增长率，以拉动世界总需求，同时取消对本国市场的保护以及对农产品的高额补贴，因为这种政策导致发达国家的农产品大量“倾销”到其他市场，使发展中国家深受其害。

然而，这种宏观及中间政策的改变虽然可以促进增长、发展和结构改革，但却不能保证一定可以改善妇女的福利，特别是推动性别平等的快速进步。必须对所有层次和所有分支领域的政府决策过程进行深入彻底的分析，查明各项政策和策略的性别影响，摸清性别平等的政策干预措施究竟在哪一层次或哪一点上是切实可行且行之有效的，才有可能真正改善妇女福利和实现性别平等。

宏观经济框架内的变革未必能够从根本上改善妇女福利的关键内容，当我们考虑劳动力市场

情况的时候，这个道理是显而易见的。劳动力市场与其他市场有着很大的区别，因为这个市场里所交易的劳动力是有着各种社会构成身份、具有感受力的人类。也正是在这个市场里，反映出社会准则和价值观的性别划分表现得最为鲜明。在很多社会中，劳动力市场也是诸多社会权利、社会融合、以及自我价值和个人尊严的切入点。

经济增长、结构改革和技术革新到底能在多大程度上拓展妇女的工作机会和创收能力，要取决于两个关键因素：首先是能否削弱和消除导致劳动力市场的性别划分持续存在的社会准则和歧视；其次是能否从结构上消除阻碍妇女利用日益扩大的劳动力市场机会的制约因素。这其中最重要的制约因素包括：同男子相比，妇女的教育程度和技能水平较低，而妇女无偿照料家人的责任则较重。总而言之，从性别观点来说，有效的劳动力市场政策绝非仅限于创造更多的工作机会。

要纠正劳动力市场的性别不平等，整个社会必须寻求具体的办法，既要实现无偿劳动和有偿劳动之间的平衡，又要在这两个领域促进性别平等。正如本报告第二编指出，这个目标对于很多发达的工业化国家而言也是一项艰巨的挑战。

此外，要广泛分享经济增长的成果，就必须实施能够左右正规及非正规就业工作条件的劳动力市场政策以及相关干预措施。这些政策不但能够增强劳动者获取收益的能力，而且能够纠正性别不平衡和歧视性做法。此类政策将涉及如下一些内容：改进核心劳动标准（包括禁止一切形式的歧视和落实同工同酬原则）；创造适宜的工作条件，其中包括所有劳动者（无论正式工还是临时工）均享有社会保障权利；以及开创“有利于家庭”的工作场所做法。本报告的下一编将专门论述这些问题。



从中央到地方的各级政府掌握着大量资源，可以利用社会开支增强妇女的能力，从而促进性别平等。可是，较快的增长速度再加上能够提高政府收入水平（并且尽可能注重性别差异）的税收政策，未必能够保证这些资源在使用方法上做到性别平等。为了促进教育和卫生开支的性别平等，为了保证社会保障机制能够让妇女从中受益，必须制订相应的性别政策目标，切实建立相关机制，以保证针对这些领域提供公共开支，同时提供必要的基础设施和服务，以利于减少妇女的无偿劳动时间。

吸收更多妇女参与政府部门的工作，有利于提高政府在性别利益问题上的责任。有性别针对性的预算审计工作，也是促进性别平等的方法之一。可以利用预算审计来审查并分析国家预算和开支情况，确定有哪些群体从相关财政政策中受益，政策本身是否存在歧视妇女的倾向，特别是对低收入家庭妇女的歧视。所有这些工作的最终目标，是针对妇女的需要制订宏观经济政策，尤其是确定相应的公共开支。

此外，性别预算审计工作还可以分析用于无偿劳动的公共开支可能产生的回馈效果。例如，通过性别预算审计，可能会发现医疗保健开支在妇女的无偿劳动时间上有所反映。对于水、电等生活必需品收取使用费，也可能产生类似的效果。因此，性别预算审计必须提高这些政策的性别效果的透明度，开展比较广泛的社会辩论，让民众了解这些政策抉择可能产生的效果。从这个意义上讲，可以将性别预算审计作为确保公共开支促进性别平等的重要手段。

最后一点，上述变革能否成功，取决于将处在不同领域和持有不同目标的各界妇女动员起来。仅仅宣扬道德和人权是不够的；提出在能力、机会和结果方面存在性别不平等的实际证据，也不足以解决问题。要改善妇女福利和实现性别平等，有关妇女的论据必须以严谨的分析为基础，明确指出需要对哪些领域进行适当的政策干预，并通过卓有成效的动员工作要求国家做出与性别平等有关的政策承诺。

## 注释

- 1 Sen, 1985, 1999; Nussbaum, 2000; Agarwal et al., 2003; Razavi, 2000b。
- 2 Kabeer, 1999; Grown and Rao Gupta, 即将出版。
- 3 Grown and Rao Gupta, 即将出版; Saith and Harriss-White, 1999。
- 4 Chatterjee, 1990 cited in Saith and Harriss-White, 1999。
- 5 Murray, 1991。
- 6 UNICEF, 1993:8。
- 7 Malhotra et al., 2002。
- 8 UNIFEM, 2002。
- 9 Grown and Rao Gupta, 即将出版。
- 10 UNIFEM, 2000, 2002; United Nations, 1986, 1989, 1990, 1994, 1995b, 1999, 2000b; UNDP, 1995; World Bank, 2001a。
- 11 UNIFEM, 2002。
- 12 Klasen and Wink, 2003; Seguino, 2002。
- 13 Klasen and Wink, 2003。
- 14 The Corner House, 2004。
- 15 UNAIDS, 2003。
- 16 Grown and Rao Gupta, 即将出版。
- 17 ECLAC, 2004。
- 18 Grown and Rao Gupta, 即将出版。
- 19 Cagatay and Ozler, 1995; Razavi, 2000a; Ghosh, 2004b; Jomo, 2001。
- 20 Freeman, 2000。
- 21 Deere, 2004。
- 22 McKinley, 2004,
- 23 Whitehead, 2003。
- 24 World Bank, 2001a。
- 25 Dijkstra, 2002。
- 26 Seguino, Stephanie, 2004。
- 27 Seguino, 2002, 2003a。