



第三章

自由化、劳动力市场和妇女的利益：喜忧参半

妇女能否取得与男子平等的福利，要取决于国家采取怎样的宏观经济政策和发展战略。这是因为妇女和男子的能力及其可利用的资源（时间、土地、信贷等）都有所不同。这些不同的起点影响到妇女的创收能力和获得社会保险的能力。以性别为依据的工作划分制度对宏观经济政策进行调节，这是一个重要因素，即便在男女享有同等的资历、技能和资产控制权的情况下也是如此。各国的具体情况不尽相同，但在有偿劳动和无偿劳动之间以及在（按职业和产业划分的）有偿劳动力市场内部，依然普遍存在工作划分，这一趋势丝毫没有减退的迹象。¹

男女之间在谋生能力与可能性方面存在差异，是因为劳动、土地和信贷等重要市场对于男女分别采取不同的待遇。因此，宏观经济政策能否促进性别平等，首先取决于经济增长的提升幅度，其次取决于如何通过公共开支、家庭/住户内部资源分配、以及各种市场，对于增长成果进行性别分配。

本章将探讨自由化政策产生性别影响的几条途径，重点是可计量的劳动力市场变化。选取这一重点，在一定程度上是由于全球化的支持者强调自由化能给妇女的就业和收入带来有利影响。本章提供的证据对于这种观点的合理性提出了质疑。

当然，妇女的生计问题并非仅仅受到就业的影响，实际影响因素要广泛得多，在发展中国家更是如此。自由化政策影响到国家生产的货物品种、市场的深度和广度（通过商业化）、及其融入国际经济体的程度，左右以农业为基础的经济体。因此，农业部门妇女养家糊口的能力，无论是通过自给自足的粮食生产，还是通过生产供应国内市场的经济作物或出口商品，都将受到自由化政策的严重影响。此外，自由化政策对于就业的非正规化程度也会产生影响。本报告第二编将深入阐述这些问题。

自由化的贸易和投资流通

就业影响

正如前一章已经指出，贸易和投资流量近年来都有所增加，无论是新自由主义政策的结果，还是在国家的指导下促进外向型经济的结果。这些政策变化可能会对就业产生重大影响，由于劳动力市场的划分，使得这些影响带有性别色彩。

自由化的支持者提出，贸易自由化是促进性别平等的战略。采取比较灵活的汇率政策和降低贸易壁垒（减少配额和关税），国家就能以最低的价格扩大产品出口，进而刺激出口需求。此外，国家还能够进口比较便宜的中间产品和资本货物，从而有可能降低生产成本，提高生产力。对

发展中国家来说，贸易自由化有望刺激外国对于劳动密集型制造产品和高价值农作物出口的需求。国际竞争迫使企业雇用成本最低的劳动力，而妇女的工资相对较低，使得她们成为受欢迎的劳动力来源，从而增加妇女的就业机会。

自由化支持者提出的另一个论点是，外国直接投资的自由化有利于增加妇女从事有偿劳动的机会。外国直接投资属于外来储蓄，其刺激投资的功效远远大于单纯的国内储蓄和投资来源。因此，外国直接投资可以创造就业机会。这有可能对发展中国家的妇女特别有利，因为流向这些国家的外国直接投资往往把目标锁定在劳动密集型产业，并寻找低成本的生产基地。外国直接投资

带动的就业增长，还可能间接协助妇女进入跨国企业工作。例如，妇女可以受雇于作为大型海外公司分包商的本地企业，而本地就业则取决于跨国企业的合同。

有证据表明，近三十年来，由于实行外国直接投资自由化和贸易自由化，妇女就业人数及其在有偿就业中所占比例都增加了。可是，贸易自由化和投资自由化所产生的性别影响越来越难以区分，因为这两者有时重合，而在有些情况下则是因为雇佣妇女的跨国企业大多集中在低成本出口生产领域。不同地区和国家都出现了相当类似的性别就业趋势，人均收入水平分析也说明了这一点。由此产生了这样一个概念：由于重点转移

方框 3.1 全球经济中的高科技和高跟鞋：妇女、工作与粉领身份

二十世纪九十年代初，巴巴多斯信息产业的女性就业人数激增。这些妇女所从事的工作对于加勒比海东部的这个小岛来说简直闻所未闻，这说明全球就业市场的劳动模式和技术应用发生了巨变。由于信息时代标志着跨国生产以及劳动力、资本、货物和时尚的跨国消费日趋增强，这些妇女担任海外数据处理员，与爱尔兰、多米尼加共和国、牙买加、毛里求斯和美国等众多国家的服务人员保持联系。

这种（粉领）工作之所以带有性别色彩，不仅因为从业者几乎清一色全部是女性，而且还因为工作过程本身适合女性特点，其中包括勤勉负责的工作态度、专注细腻的工作作风、以及快速准确的键盘操作手法。

纵观全球，新型粉领信息产业工人的出现，代表了白领服务工作的重新整合和价值跌落。曾经被视为需要专业技术的以信息为基础的计算机工作，现在可以在海外完成，而且丝毫不损于相关产品的质量和生产速度。

这种工作的报酬有时甚至比在甘蔗田干活挣到的钱还少，但清洁的办公环境对妇女还是有吸引力的。别看粉领工人把自己描绘成富足的专业人士，但是一位名叫克里斯蒂娜的信息女工和她的前男友保罗之间发生的一场街头闹剧，却道出了另一番实情。当这位女工和朋友们走出办公楼的时候，保罗忽然大叫起来，引得路人纷纷停下脚步，想看个究竟。“瞧哇，瞧哇！”他大呼一声，“瞧见了没？甭看她这身打扮，到礼拜五，她只能赚到98美元。”保罗的潜台词是：“你们要是误以为她是一位中产阶级的淑女，有着体面的工作，那我就告诉你们：她只不过是卖苦力、挣工资的村姑。”这位气恼的前男友戳穿了克里斯蒂娜光鲜外表下所掩盖的微薄的工资，使得信息产业女工及其雇主苦心塑造并极力维持的光彩形象面临灭顶之灾。

资料来源：Freeman, 2000。

到外向型生产，发展中国家出现了“女性化”或女性密集型就业趋势。这种趋势现已扩展到服务部门，涉及到旅游、信息和数据处理等多种工作岗位，所有这些工作都可以赚取外汇。服务部门的就业机会有时比制造业的工作更有吸引力，据说前者的地位较高，至少办公室工作是这样。可是，在报酬和就业保障方面，这些工作与其他工作相比毫无优势可言（见方框3.1）。

在农产品出口地区，贸易自由化创造了季节就业机会，农业部门的妇女就业人数也增加了。²以智利和南非的葡萄出口业为例，妇女是受欢迎的临时工，占正式工的比例很少。这种现象在撒哈拉以南非洲也很普遍。此类工作机会可以被视为妇女收入来源多样化的途径之一，但是在这种条件下，妇女的生计很没有保障。第六章将深入探讨这个问题。

就业的质量

贸易和外国直接投资的自由化给就业带来的裨益取决于多种因素，这其中包括工资（下一编将就此展开讨论）、工作条件和工作保障。用这些标准来衡量，贸易和外国直接投资促进男女就业平等的作用值得怀疑。部分原因是由于，妇女能够找到的工作在稳定性上远远比不上男子居多的部门的工作岗位。例如，有数据表明，妇女的就业收益并不是一成不变的。在很多国家，女性在有偿就业中所占比例明显下降。随着工业化逐步发展“成熟”的发展中国家裁减劳动密集型制造业工作岗位，妇女在不景气的产业失业后很难在资本密集型制造业找到工作空缺。这种情况在中国台湾省、新加坡、香港（中国特别行政区）和大韩民国等亚洲发达经济体表现得特别明显（表3.1）。³ 在这种情况下，随着工资的增长和低工资生产地区的出现，各家公司纷纷将劳动密

集型生产转移到东南亚国家和中美洲地区。在其中一些国家，制造业女性就业人数的减少，在一定程度上是由于来自工资更低的生产地区的竞争（比如中国）。这突出说明了劳动密集型和外向型产业所固有的就业不稳定性。

表 3.1 某些亚洲经济体的制造业中女性的有偿就业率（1991 至 2000 年）

	1991年 (%)	2000年 (%)	百分点 增减
中国	42 ⁽¹⁾	46	+4
香港（中国特别行政区） ⁽³⁾	47	43	-4
大韩民国	41 ⁽²⁾	36	-5
新加坡	45	41 ⁽³⁾	-4
中国台湾省	45	42	-3
泰国 ⁽⁴⁾	50	49	-1

注： （1）1990年的数据；（2）1992年的数据；（3）1999年的数据；（4）制造业就业总人数。

资料来源：数据出自ILO 2004b，但中国台湾省和中国大陆的数据分别出自台湾行政院总计处（2003年）和国家统计局（2004年）。

在许多非洲国家，由于从其他发展中国家进口的廉价制造品的竞争（这是贸易自由化的另一侧面），制造业的女性就业人数减少了。例如，在津巴布韦和坦桑尼亚降低关税之后，亚洲的廉价进口商品大量涌入，致使两国的纺织品制造业滑坡，导致以女性居多的产业丧失了就业机会。类似的趋势在科特迪瓦、尼日利亚、肯尼亚、加纳和南非也很明显。⁴ 在许多发达国家，贸易量的增加也导致妇女比较集中的许多产业（比如纺织、服装、鞋类和皮革制品）大幅度削减女性就业人数。⁵

女性就业的不稳定是劳动密集型产业的外国直接投资和分承包造成的，同时也与企业的流动性有关联。与资本密集型产业相比，劳动密集型企业比较容易转移生产地点，以达到利润目标。另一方面，男子普遍在跨国企业中就业。由于资本和技术密集型企业的培训费用属于沉淀成本，跨国企业往往会创造相对稳定的就业环境。因此，男子下岗的可能性较小。

劳动密集型出口产业之所以倾向于雇用妇女，是因为无论是在国内企业还是在外资企业，裁减女工都是比较容易的。这其中的部分原因在于，性别准则认为妇女的首要职责是照料家庭和承担家务，其次才是从事有偿劳动。这恰好符合雇主的愿望，他们可以把产品需求的不确定性转嫁给工人，从而降低劳动力成本，而工人的就业情况则变得越来越不稳定，而且时断时续。就业条件越灵活，产业的劳动密集程度越大。这是因为这些产业不必为培训工人付出太多。有越来越多的企业（比如中国企业和《北美自由贸易协定》生效以后的墨西哥企业）竞相打入发达国家的市场，竞争压力迫使企业想方设法降低成本，这也就意味着企业根本无意培训工人提高技能。由此可见，工人基本上被视为成本，而不是资产。他们在这种企业中的工作轨迹通常很短，也不稳定，很少能够得到晋升机会，也学不到有助于转行到其他部门谋求比较有保障的工作所需的技能。换言之，这是没有出路的工作。

由此可见，在国际竞争的环境下，性别角色、按产业划分的工作和企业需要之间存在某种契合。性别标准总是把报酬较高、比较稳定的工作留给男子，按性别划分工作类型的做法说明外国直接投资和贸易自由化可能会助长工作划分的趋势。正如上文所述，随着自由化进程的深入，基本上没有证据表明按性别划分工作的趋势有所减弱。

妇女所能得到的工作的工作条件，给人们提出了这样一个问题：这种就业是否有利于实现性别平等？由此妇女在正规部门从事出口业务工作，比如在东亚，她们的工作条件通常很艰苦，不利于身体健康；在有些情况下，这些妇女的工作时间比从事非贸易产业的男子的工作时间还要长。在出口部门工作的女性，无论是受雇于跨国企业雇用，还是在全球商品链中作为大公司分包商的本地公司就职，她们基本上都不具备通过谈判改善工作条件的能力，其中的部分原因就在于公司的流动性。因此，如果工人要求改善工作条件、缩短工时或提高就业保障，可能导致公司异地生产，或将生产业务外包给比较廉价的生产地区，从而造成工人失业。由于妇女集中从事此类工作，她们在改善工作条件问题上面临更多的困难。

即便在明显有利的就业环境中，比如孟加拉国服装部门的女性就业人数有所增加，但是随着低成本生产商的出现，低工资国家之间的竞争也更容易让工人受到伤害。以孟加拉国为例，由于《国际纺织品贸易安排》按计划将于2005年逐步结束，相关工作机会即将大幅度减少。《国际纺织品贸易安排》规定了发达国家的纺织品进口配额。原本已经稳稳打入发达国家市场的很多国家将被纺织业发达、成本低廉的生产国（比如中国）排挤出去。⁶ 换言之，发展中国家之间将进行一场全球服装行业就业再分配，届时，单位劳动成本最低的国家将占据优势。由此暴露出了以预测发达国家市场进口量为依据制订增长战略的问题。在众多低成本生产商参与竞争的情况下，以劳动密集型产品为基础的外向型增长难以为继。由于增长缓慢，因发达国家对产品需求不足而导致的生产过剩将使情况变得更糟。由于妇女就业集中在此类货物的生产领域，就业和工资增长受到的制约显而易见，通过此种增长战略促进性别平等的

成效也十分有限。

总之，全球化在增加妇女就业方面产生了明显的积极效果。在有些情况下，正规出口部门的工作在薪资和工作条件上要优于国内企业和非正规经济。⁷这方面的收益不应低估。在父权思想浓厚的社会里，正在从事此类的妇女提高了赡养家庭和子女的能力，她们的经历发人深思。然而，这只不过是一些短暂收益，因为此类工作非常不稳定。况且，在评估全球化的性别效应时切不可忘记，从事此类工作的妇女只是全球商品链条上的一个环节。必须将这些成果同那些从事家庭生产的众多“隐形”工人进行对比，后者的工作条件远不如正规部门的工作。确有证据表明，自从亚洲金融危机以来，原本属于正规部门的很多工作都加快了非正规化进程。⁸

还有其他一些问题也应牢记在心。这种就业可以提高妇女的绝对地位，并使她们在一定程度上摆脱压迫性的父权关系，但其消蚀不平等性别关系的潜在作用是有限的。要颠覆父权制权力结构和导致性别不平等的社会准则，就要坚持不懈地改善妇女的生计，提高妇女生计的稳定性。全球化带来的创收机会无法满足上述标准，因为很多妇女所能得到的工作是缺乏保障的，而且往往是没有出路的。换言之，这种工作不能提供通往报酬更高和更体面职业的晋升阶梯。要争取公平公正，就要设法创造稳定的谋生机会，提供增加女性收入的明确机制。全球化战略本身不会产生这些必要条件。

对男女工资差距的影响

自由化的倡导者认为，由于妇女工资的提高速度快于男子，贸易和投资自由化可以提高妇女的工资，缩小男女工资差距。假如妇女工作机会的增加速度也相对加快，假如妇女有能力让日趋

紧缺的女性劳动力市场提高女性工资，上述前景是有可能实现的。这将对其他部门的薪酬产生连锁效应，因为制造业的工资确定了妇女工资的底线。因此，从理论上讲，受雇于经济体的各个部门、包括在不太正规的部门就业的妇女都会从中受益。人们通常认为外国直接投资也有助于加薪，从而提高平均工资水平，原因有二：一是因为外国直接投资可以刺激就业率的增长，二是因为大家普遍认为外国公司的工资标准高于本地公司。因此，有人断言外国直接投资的自由化将有助于提高女性工资。当然，随着妇女学历的提高，或者由于工资制度的变化对工资谈判产生影响，妇女的相对工资水平也会有所提升。

但正如上文所述，有很多不利因素减弱了妇女通过谈判提高工资的能力。首先，在妇女“蜂拥”到劳动力市场的某些部门、特别是劳动密集型和外向型部门的过程中，人为地造成了从事这些工作的女性劳动力“供大于求”的结果。其次，这些行业承受着降低成本的巨大压力，而且公司可以比较容易地转移生产场地。由此可见，就业条件从结构上决定了很难提高妇女工资和缩小男女工资差距。

然而，简单的男女工资比率（女性平均工资占男性平均工资的百分比）表明，许多发展中国家的工资差距缩小了。制造部门提供了最广泛的国际可比数据，如表3.2所示，许多发展中国家的男女工资比率都提升了。这些数据有可能过高估计了男女工资比率，因为产生这些数据的劳动力调查往往局限于雇用5名以上工人的企业。在分包商的小企业就业的妇女被排除在调查之外，而她们的工资通常大大低于在大公司工作的妇女。不过，从此表提供的信息可以看出，一些拉丁美洲国家和香港（中国特别行政区）的男女工资比率下降趋势非常明显。⁹一个核心问题是，这种趋

势在多大程度上应归功于贸易和投资自由化，而不是影响工资水平的其他因素所促成的，比如妇女相对于男子的受教育程度的提高。

表 3.2 某些国家的制造业男女工资比率（1990至 1999 年）

	1990年	1995年	1999年
非洲			
埃及	67.9	73.6	75.2
肯尼亚	73.3	92.8	-
斯威士兰	87.7	86.6	62.8 ⁽¹⁾
拉丁美洲			
巴西	53.6	56.9	61.7
哥斯达黎加	74.3	70.9	73.1
萨尔瓦多	94.1	96.6	62.0
墨西哥	-	68.7	69.7
巴拿马	-	-	93.2
巴拉圭	66.5	79.5	54.6
亚洲			
塞浦路斯	57.6	60.1	54.2
香港（中国特别行政区） ⁽²⁾	69.5	60.9	57.3
大韩民国	50.3	54.1	55.6
马来西亚	50.1	57.9	62.9 ⁽¹⁾
菲律宾	-	74.3	79.9
泰国	-	61.6	64.8

注：男女工资比率是制造业女性平均工资（包括纺织、电子、造船等所有子行业以及所有职业）相对于按类似方法计量的男性平均工资的比值。从事同一职业和行业的妇女工资低于男性工资，或是妇女集中就业的职业和行业与男子职业有着本质的区别，从而影响到工资水平，都可能使男女工资比率发生变化。因此，工作划分、教育程度、其他生产力相关因素、或仅仅是由于歧视，都可能影响男女工资比率。所有这一切均未反映在原始性别工资比率当中。

(1) 1997年的数据。

(2) 非农业工资。

资料来源：根据ILO 2004b计算。

解释男女工资差距

为了区分贸易自由化的影响和外国直接投资自由化的影响，多项研究都对可能影响到男女工资的备选因素进行了严格筛选。有几项研究发现，国际贸易（按出口方向计量）的增长一般会扩大男女工资差距。¹⁰ 特别值得关注的是，这种负面影响在几个快速增长的东亚经济体表现得十分明显。这说明，虽然女性相对于男性的受教育程度的提高有可能缩小男女工资差距，但是由于贸易和投资自由化削弱了女性的谈判能力，女性工资水平受到压制，以至于扩大了男女工资差距。自由化对女性相对工资的打压作用通常被视为歧视：妇女得不到与其生产力相称的报酬。

亚洲的实例很能说明问题。一项关于中国台湾省和大韩民国的研究发现，贸易份额（进出口总额占国内生产总值的百分比）与经过技能性别差异调整的男女工资比率成反比。¹¹ 中国的数据表明男女工资差距拉大了。¹² 在解除管制最彻底的部门，无法用技能差异解释的男女工资差距较大，而在解除管制程度最小的部门（比如公共部门），这个差距也最小。¹³ 由此可见，私营部门对妇女的工资歧视明显大于公共部门。在越南，整个经济体的性别工资差别只发生了微小的变化。技能回报的增加对于妇女有所帮助，但压低妇女工资的歧视现象所造成的负面影响更大。¹⁴

正如表3.2的数据所示，一些拉丁美洲国家和香港（中国特别行政区）的工资差距扩大了。在许多情况下，男女员工的工资都有所下降，但妇女工资的降幅更大些，部分原因是由于妇女就业集中在遭受沉重打击的服装部门。¹⁵ 二十世纪八、九十年代，乌拉圭的宏观经济运转良好，性别平等程度较高。该国的男女工资差距也缩小了，但这主要是因为男子工资的降低，而不是因为妇女工资的提高。统计

分析表明，在乌拉圭，因歧视所致的工资差距提高了；私营部门的性别差距大于公共部门。智利也是如此；虽然整个经济体的男女工资比率有所改善，但歧视所造成的工资差距却增加了。¹⁶ 相比之下，有证据表明巴西在九十年代因歧视造成的性别差距减少了，但这其中的部分原因是银根紧缩政策造成男子工资下降。¹⁷ 此外，巴西对于出口的依赖大大低于众多亚洲经济体，降低妇女工资的压力可能因此有所减弱。

在外国直接投资方面，基本上没有证据表明投资自由化有助于缩小男女工资差距。一项研究表明，上个世纪八十年代末，当资本流动性增大后，外国直接投资对男女工资的积极影响就终止了。¹⁸ 近来又有不少研究揭示了资本流动性对于工资的负面影响，起因是公司流动性造成了“威胁效应”；其中有几项研究表明，外国直接投资扩大了男女工资差距。¹⁹ 二十世纪七、八十年代，中国台湾省的女性就业率一度快速增长，此后实行了外国直接投资自由化。由于劳动密集型产业向国外转移，女性的相对工资减少了。这种情况与大韩民国形成鲜明对照。后者在很长一段时间内对于外国直接投资实施严格控制，公司流动性受到限制，男女工资差距持续缩小。

外国直接投资对男女工资差距产生负面影响的另一个例证是墨西哥。2001至2002年，墨西哥的多家“出口加工”公司大规模迁址，主要是转移到中国，使得劳动密集型产业损失了160 000个工作岗位。中国与墨西哥之间的工资差距是这次迁移的主要考虑因素之一，这方面的压力可以解释墨西哥为什么会出现男女工资差距扩大的问题。²⁰

公司的流动性使其更容易挪用生产力增长的收益，使得资方和劳方之间的收入分配更加不平衡。九十年代初，随着生产力的提升，以妇女为

主的孟加拉服装工业的利润率从13%提高到24%，而增值工资份额却下降了，这突出说明妇女缺乏与雇主谈判的实力。²¹

从上文可以明显看出，贸易自由化和投资自由化是现阶段全球化过程中截然不同、但又相辅相成的两个方面，可是大多数研究都把这两方面区分开来，单独进行分析。然而，全球化对就业和工资的影响显然预示着这样一种趋势：将有越来越多的妇女从事有偿经济就业，但是由于各国对劳动密集型出口市场份额展开激烈竞争，这些妇女将受到剥削。有证据表明，劳动密集型产品出口增长和经济增长最快的国家，也正是男女工资差距最大的国家，这丝毫不足为奇。²² 特别重要的是，即便是在增长速度最快的亚洲经济体，歧视性工资差距在这个全球化时代也未见减少。东亚“虎”的成功的确在一定程度上归功于这种差距。²³

由此可见，虽然妇女从事有偿劳动的机会增多了，但这种工作缺乏保障，妇女在指派给她们的工作当中没有足够的能力要求提高工资和改善工作条件，从而冲淡了工作机会带给她们的利益。一些妇女成为工资劳动者之后，地位有所改善，在商讨家庭事务时有了更多的发言权；但是对其他妇女来说，没有保障的工作和微薄的工资并没有增强她们通过协商重新分配家庭内部劳务和资源的能力。²⁴

经济增长缓慢和经济波动的影响

在快速增长的经济体，女性就业人数增加，融入了有偿经济活动；而增长缓慢的经济体也有性别影响，妇女往往排在等候就业队列的末尾。增长缓慢与通货紧缩的宏观经济政策有关联，其中包括旨在紧缩总开支的货币政策，作为控制通

货膨胀的手段；同时增加利率。主要目标是在金融市场建立信誉，吸引金融资本，金融市场所关心的是获得高额的投资回报率。

可是存在这样一种危险：吸引金融资本的目标有可能与发展目标相抵触，因为前者的政策对于总需求和国内生产总值的增长会产生负面影响。有证据表明，政策过分偏重紧缩通货膨胀，会抵消降低通货膨胀率、实行金融自由化和减少公共部门赤字的潜在收益。此外，金融自由化往往会助长资本流通的不稳定性，从而加剧商业周期的动荡。近十年来，墨西哥、亚洲、俄罗斯、巴西、土耳其和阿根廷陆续爆发金融危机，并且蔓延到起初并没有卷入危机的国家，这些无不与资本流动的不稳定性有关。

通货紧缩宏观经济政策的性别影响

宏观经济政策中的通货紧缩偏向直接影响到性别平等的进展。来自不同地区的证据表明，增长缓慢和经济衰退对于妇女的负面影响大于对男子的影响。

例如，加勒比地区从二十世纪七十年代开始启动自由化进程，因增长率偏低，无法提供足够的就业机会。因此，尽管妇女的受教育水平提高了，低成本女性劳动力受到出口型小规模开放经济体的欢迎，但是同男子相比，妇女在就业中仍然遭到更为严重的排斥。²⁵ 大多数加勒比国家的女性失业率均高于男性失业率，有些国家的女性失业率几乎比男性失业率高出一倍。

在拉丁美洲，尽管国内生产总值增长率有所上扬，但九十年代的失业人数依然不断增加。²⁶ 在乌拉圭，性别影响十分明显。自从实行自由化政策以后，通货膨胀和危机便接踵而来，失业成为一个重要问题，对妇女的影响要比对男子的影响更加严重。从七十年代初至八十年代，女性失业

率几乎翻了一番，而男子失业率只增加了50%。有很多失业者开始自谋职业，或者在非正规经济中从事雇佣劳动，这种现象掩盖了增长缓慢造成的性别影响，特别是对妇女的影响。从事非正规部门工作的女性比例较大，而她们在劳动力中所占比例则要低得多。这种趋势在拉丁美洲（以及其他地区）十分明显。正规部门就业人数的减少与非正规就业人数的增长同时发生。²⁷

在转型经济体，女性就业比例曾经很高，但是由于近年来增长缓慢，甚至出现负增长率，使得妇女受到极为严重的不利影响。例如，在中欧地区，女性就业率急剧下降，某些国家的女性就业率下降幅度大于男子。以匈牙利为例，在1990年至2001年，男子就业率下跌了16个百分点，而妇女就业率则减少了23.5个百分点。在捷克共和国和波兰，妇女失业率比男子失业率高出好几个百分点。匈牙利的情况有些特殊，该国退出劳动力市场的女性大大多于男性，从而人为地造成女性失业率降低的趋势（见第五章）。²⁸ 甚至在发达国家，特别是西欧，增长缓慢也导致了失业率的提高，由此产生的影响对妇女更为不利。

金融危机、经济不稳定和性别问题

有越来越多的证据表明，在发生短期或长期金融及经济危机时，妇女是首当其冲的受害者。针对1997年亚洲危机的研究对此提供了有力的证据。²⁹

危机对于男女就业的影响首先取决于受冲击的具体部门以及这些部门按性别划分工作的程度。但总的来说，在经济不景气的时候，女工特别容易遭到解雇。由于妇女的就业条件缺乏保障，以及“由男子养家糊口”的偏见所形成的歧视，妇女往往最先失去工作。³⁰ 例如，在亚洲金融危机期间，大韩民国的妇女下岗率相当于男子的两倍。妇女总体就业率的下降幅度比男子高出了将

近3个百分点（分别为-6.9%和-4.1%）。在“正式工”当中，妇女受到的负面影响尤为明显：女性正式工人数减少了18.8%，而男性正式工人数仅减少了6.6%。³¹ 泰国的情况与此类似。由于金融危机诱发经济滑坡，失业对妇女的打击尤其严重。³² 金融危机造成的社会灾难带有鲜明的性别色彩，社会舆论主要关注男性的痛苦，而对于大批失业妇女则基本上被视为“家庭照料者”。由此可见，通过自由化争取性别公正行不通的。假如妇女在就业方面的收益没有保障而且不能持久，带有鲜明性别色彩的工作成见就会进一步加深，销蚀性别平等方面的进步。

此外，一些亚洲国家近些年来在消除贫困方面取得的显著成果也遭到了破坏，这对于妇女的影响尤为严重。在缺乏公共福利津贴和全民失业补贴计划的情况下，由于实际工资的减少，或是由于为维持生计转而从从事工资较低的非正规部门工作，收入减少对于女性的打击尤为严酷。

金融危机引发的另一个问题是儿童（多半是女童）辍学。儿童辍学往往是为了分担家务，好让母亲外出工作，以补贴家庭收入的减少。这种辍学通常是永久性的，假如政府利用教育收费来弥补经济危机造成的预算赤字，情况就会更糟。这就进一步拉大了男女学生的入学率差距，妨碍了女性人力资本的积累，从而损害了女性的未来收入潜力，人为地降低了女性生产力。³³

在发生经济危机的时候，妇女的无偿劳动和“照料家庭”的经济作用表现得更加突出，也更加关键，尤其在发展中国家，家庭是社会安全网的替代措施，是穷途末路之际的避难所。³⁴ 按照普遍流行的家务劳动的性别划分方式，妇女主要负责家人的衣食保障，提供饮水和燃料等基本服务，以及“贴心”关爱。在发展中国家，即便是

在正常时期，妇女也得竭尽全力兼顾有偿劳动和无偿劳动，负担原本不轻；在经济危机期间，妇女承受的压力就更大了。³⁵ 经济危机不仅损害了妇女的健康和幸福，也削弱了国家微观和宏观经济的成效。³⁶

财政紧缩政策

低收入发展中国家政府为公共开支提供资金的能力，取决于国内宏观经济政策，同时也取决于借贷成本和官方发展援助在预算中所占份额。国际金融机构和自由化金融市场给各国政府的开支能力施加越来越大的压力，敦促政府实行财政紧缩政策，减少预算赤字，以降低通货膨胀率。因此，各国政府不得不根据主要靠国内来源筹集财政收入的能力来确定各项支出。

政府的税款收入承受着各种相互矛盾的压力。在贸易自由化的背景下，各国必须降低贸易税（关税和出口税），而这方面的收入平均占发展中国家政府税收的三分之一。³⁷ 自由化对于减少财政收入的第二种影响表现在税收竞争方面。全球竞争的压力迫使各国政府在征收所得税和资本税问题上谨小慎微，生怕外国、甚或国内资本溜走。征税基础也日益受到经济非正规化的制约。因此，除了削减源自国际贸易的国家财政收入之外，税务改革还包括降低所得税和资本税。同时还在努力扩大征税基础（向原本不纳税或依据税法减免税者课税），但是由于税收部门能力薄弱，这项工作未能取得明显效果。³⁸ 因此，许多政府提高了销售税和增值税，但这些递减税项目对穷人的打击最大。

由此产生的综合效应往往是减少了政府用于基础设施建设以及社会规划和安全网方面的财政收入。此外，还出现了国有企业私有化的压力，

其中包括水、电和电信等公益服务企业，以及随之而来的公共部门就业机会的减少。由于国家是实现资源和收入再分配的重要媒介，上述这些政策产生了严重的性别影响。

全球化的矛盾效应

虽然政府的财政能力受到制约，但全球化进程增加了人们对于基础设施建设、人力资本投资和社会保障机制的需求。由于经济日趋不稳定和就业越发没有保障，人们开始频繁地更换工作，临时工人数增多，其中大多是女性。为减缓这些负面影响的冲击，需要提供临时性、有时是长期的失业保险开支和其他形式的收入补贴，确保民众享受医疗保健和适当的住房。

除了社会保障之外，全球化进程还提高了教育和培训投资的必要性，以确保本国劳动力能够充分适应全球环境中不断变化的竞争。鉴于大多数工人没有资源为培训和教育提供资金，这就需要国家为人力资本投资提供必要的资源。

此外，为吸引投资，各国政府还必须投资开展物质基础设施建设。在一般情况下，这些公共开支与私人投资相辅相成，因为这方面的开支可以提高生产力，进而提高私营企业的利润。中国台湾省和大韩民国这两个东亚经济体是发展中国家大力投资（初等以上）教育的典型范例；以开放型发展方式著称的新加坡则在公共基础设施方面投入大量资金，并由此吸引了跨国企业的大笔投资。³⁹

以开放和市场自由化为依托的增长战略是否可行，越来越取决于国家能够在何种程度上保护公民免受市场变化的冲击。这听起来似乎自相矛盾。此外，企业要想保持竞争力，就负担不起提供社会保障的成本。因此，在开放的竞争环境中

扩大国家的作用至关重要。

财政紧缩的性别影响

财政紧缩的性别影响主要通过以下四个渠道发挥作用：（1）税制改革的分配效应；（2）削减财政开支对于社会安全网和社会福利的净效应，以及对于妇女无偿劳动负担和收入保障的影响；（3）财政紧缩对男女就业的影响；以及（4）公共实体、企业、服务业和共同财产资源的私有化。

正如上文所述，金融自由化给国家造成压力，迫使各国降低公司和富人的所得税，以此来减少资本外逃和吸引外资。于是，纳税负担从资方转移给了劳工。此外，为弥补税收缺口而收取的使用费和各种间接税，导致税收结构的递减趋势进一步加强，要求低收入家庭提供的税收份额过高（与其收入相比）。

鉴于劳动参与率偏低和就业妇女的收入较低，直接税收的低税率显然对男性有利。这是因为男子的收入水平较高，并且男性成为公司所有者或公司股东的可能性要大于女性。男子在征税基础中占大多数，假如税率结构采取累进税制，降低减免税率，而最重要的是，假如有关法律付诸实施，男子理应缴纳更多税金。税收总额当中的财产税也属于这种情况。更多地依赖销售税等间接税收所造成的性别影响，评估起来很困难。在很多国家，间接税是递减的，我们可以据此认为作为低收入雇佣劳动者的妇女的处境更加不利。如果将基本物资和卫生及教育服务排除在纳税范围之外，可以缓解税率递减的程度，哥斯达黎加和牙买加就采取了这种做法。这样一来可以削弱税收影响的性别色彩。⁴⁰

在全球化和市场自由化的情况下，国家提供社会开支和基础设施投资的能力受到了更加明显

的制约。二十世纪八十年代，由于利率和偿还外债的成本不断攀升，对公共开支构成沉重压力。到了九十年代，这种压力有所减弱。但是低收入国家政府开支总额占国内生产总值（包括资本开

支或基础设施开支）的份额只有小幅增长（0.45%），中低收入国家和中高收入国家的这一比例则大幅下降（降幅分别为12.8%和5.5%）。表3.3的数据显示，人均社会开支（教育、卫生、

表 3.3 按国际不变价格计算的五年期人均社会开支（1975 至 1999 年）

国家	1975至1979年	1980至1984年	1985至1989年	1990至1994年	1995至1999年
低收入国家					
喀麦隆	93	94	136	96	43
埃塞俄比亚	26	29	29	24	—
印度尼西亚	35	50	53	71	96
尼泊尔	19	24	30	30	46
津巴布韦	187	308	292	245	380
中低收入国家					
哥伦比亚	—	280	291	224	368
多米尼加共和国	121	142	116	119	202
埃及	214	279	278	307	262
伊朗伊斯兰共和国	395	391	323	401	517
摩洛哥	232	264	254	291	305
巴拉圭	140	207	153	225	—
斯里兰卡	191	151	178	238	246
阿拉伯叙利亚共和国	154	209	126	105	159
泰国	116	163	191	279	417
突尼斯	480	464	575	659	813
中高收入国家					
阿根廷	724	539	525	689	1 028
智利	690	947	779	854	1 270
哥斯达黎加	659	648	671	691	759
毛里求斯	737	740	705	916	1 303
墨西哥	481	492	371	505	539
巴拿马	569	660	773	805	916
乌拉圭	932	1 137	1 065	1 550	2 138
高收入国家					
大韩民国	156	251	337	564	800
新加坡	437	759	970	1 096	1 372

注：社会开支包括教育、卫生、社会保障和社会福利等项开支。收入组别依据World Bank 2004b的资料。因资料不全，有的国家缺少某些年份的平均数。黑体数字表明人均开支同上一个五年期相比有所下降。不变价格的基准年为1996年。

资料来源：根据国际货币基金组织政府财政统计资料（七年）和Heston等2002 提供的资料计算。

社会保障和社会福利)在九十年代末期有所改进,但在很多发展中国家,这些支出占国内生产总值的份额都下降了。这种不利趋势在撒哈拉以南非洲和东中欧地区表现得尤为明显。此外,鉴于社会开支需求不断扩大,下表列出的某些开支增长也是不够的。

面对财政压力,各国政府的反应不尽相同。在有些情况下,社会开支得到保护,但基础设施开支不得不承受财政亏空的重击。在另外一些情况下,社会开支也减少了。这就损害了发展中国家促进人类发展的能力,进一步加剧了不平等问题。

要切实实现性别平等的目标,提高公共开支的水平及其作用,对于公共开支的需求就更加迫切了。妇女在就业和信贷市场往往处于不利地位,同男子相比,现金短缺对于妇女的制约更加严重。假如妇女负担其本人及其子女的保健和教育费用(撒哈拉以南非洲的许多地方都存在这种情况),一旦需要为获取上述服务支付现金,就可能会对妇女和儿童造成极为严重的损害。假如重男轻女的社会性别偏见导致家庭内部的资源分配也存在性别歧视,其后果对于女孩尤为不利。国家的教育和保健开支力图在享受这些服务方面实现性别公正,是增强妇女能力的重要手段(见第八章)。

旨在评估政府开支对于妇女和男子影响的“性别预算倡议”所提供的证据表明,削减公共基础设施开支对于妇女的影响尤其不利。例如,由于缺乏清洁的水源,负责料理家务和照顾家人的妇女要为此承受更大的负担。政府削减卫生保健开支,比如农村诊所和公立医院的经费,无形中加重了妇女的无偿护理工作,从而可能导致妇

女因劳累过度而损害健康(见第八章)。

此外,政府部门裁员对于就业产生不利影响。有些研究表明,妇女受到的负面影响更为严重,不过这方面还缺乏跨国家和地区的系统证据。⁴¹很多妇女转入多半属于非正规经济的服务部门工作,而这些工作的工作条件十分不利。

社会安全网也面临削减的压力。妇女比男子更加需要社会安全网的保护,这首先是因为妇女大多从事缺乏保障的工作,其次是因为她们还承担照料家庭的责任。大多数社会安全网对于正规部门的全日制有偿员工的保护比较周全,而大部分妇女则被排除在外。降低预算赤字的压力将缩减社会安全网的覆盖面,从而减少对于男子的保护,缩小社会保障覆盖面的性别差距,但这是通过“自上而下的协调”来实现的。然而更为重要的是,随着工作越来越缺乏保障,国家调整公民收入的能力也减弱了;由于缺乏保障的非正规工作和无偿劳动大多由妇女承担,财政紧缩就成了通过“自下而上的协调”实现性别平等的一大障碍。

私有化

服务行业的私有化和国有服务业使用费的引入,是新自由主义纲领的两大目标。有人提出,私有化可以提高经济效率,降低成本,提高水、电等基本物资以及医疗保健和教育的质量,而使用费则是国有服务业的融资机制。

可是由于种种原因,私有化对于低收入群体、尤其是妇女的裨益引发了很多争议。通过私有化进程,公共部门的服务提供商被私营垄断企业所取代,于是造成缺乏竞争。价格膨胀、投资不足、供应间断、付不起费用的消费者被排斥在外等一

系列弊端已经证实了这一结果。⁴² 私有化甚至不能节省公共资金，因为公家的钱被用来提高公共部门企业的效率，增强这些企业对于私人买主的吸引力。由于对公司实行低税率，加之种种避税迹象，预示着私有化经济实体不大可能对国库收入做出多少贡献。

在评估私有化对于宏观经济的影响时一定要结合特定国家的具体国情，同时要考虑有哪些国有资产进行了私有化、私有化的条件、以及国内外经济环境。⁴³ 但有普遍证据表明，需要为私有化进程付出相当大的短期成本，并且有理由认为，妇女方面可能要为此付出长期代价。在非洲和拉丁美洲，私有化对于妇女就业前景的损害更为严重。经验表明，由于减免费用制度很少付诸实施，穷人在使用费用问题上得不到有效的保护。此外，在公共服务领域，服务规模扩大的愿景并没有实现，服务费用也没有下降，在不少情况下反而提高了价格，妇女不得不依靠更低的收入和更少的基本服务来承担管理家庭预算的重担。

全球经济一体化和妇女参与决策

全球经济一体化恰逢民主化进程和决策权下放进程。这些政治改革既可以扩大妇女参与决策的空间，又可以改进政府对女性选民的问责制，妇女运动曾经为之出过一臂之力。妇女有了更多的机会进入地方政体的政治决策机构，或是加入倡导女权的各种团体，从而增强自身的能力，促成性别平等方面的变革（见第三编）。有明显的证据表明，近年来发生了这些变化，许多国家通过了可以改善妇女生活的立法，其中包括反对家庭暴力的法律以及家庭法的修正案。上述这些变化确实有益，但有一个领域尚未出现任何改进，这就是妇女影响经济决策的能力。这是因

为，就在妇女获得更多机会进入决策机构的同时，国会逐渐丧失了对于宏观经济政策施加影响的能力。⁴⁴

值得注意的是，在各国政府放松经济政策控制的时候，在那些因为贸易逆差和资本流动而遭遇严重国际收支困难的经济体，国际金融机构在制定宏观经济政策方面的作用却日见增强。在这种情况下，国际金融机构通过影响汇率、公共部门开支和限制贸易及资本流通自由化的各项规则，直接对各国政策施加影响，并往往为之制定相关政策。假如发展中国家的政府无力偿还外债，国际金融机构可以拒不发放有关国家亟需的国际收支援助和其他援助，使该国在国际市场上名誉扫地，以达到强制推行政策方案的目的。颇具讽刺意味的是，将权力移交给这些全球机构之后，国家的控制能力在一段时期内趋于削弱，而在此期间，妇女在议会中的席位将有大幅度提高。

国际金融机构不仅对各国的宏观经济变量施加影响，还竭力推动央行独立，也就是要让各国央行有能力维持本国货币的价值与稳定，不受中央政府为实现充分就业或行业发展等其他目标的压力所左右。独立的央行愈发以控制通货膨胀为既定目标，把这作为首要的、甚至是唯一的工作重点，排斥可以促进发展和福利的其他目标。央行的独立使得决策核心脱离了民众参与进程以及围绕着理想的通胀目标和其他关键政策抉择展开的公开辩论，从而削弱了民主政治的问责制度。⁴⁵

就通货膨胀目标展开辩论，可能引起激烈争论。例如，许多经济学家认为，降低通胀率所付出的代价要远远超过由此产生的收益。⁴⁶ 通货紧

缩政策可以压低通货膨胀率，这对消费者和期望高额实际投资回报率的金融投资者来说无疑是好消息，但由此可以导致失业率攀升。其实，就连世界银行的经济学家也注意到，基本上没有实际证据表明，40%以下的年通胀率会对增长造成负面影响。⁴⁷ 然而，各国中央银行却往往追求接近于零的通胀目标，结果产生了失业和减少收入的不良影响。在尚未就此问题开展公众辩论和做出决策的情况下，各国独立央行的管理层最好能够退而求其次，欣然接受包括妇女利益在内的多元社会利益。

注释

- 1 Anker et al., 2003。
- 2 UN, 1999; Deere, 2004。
- 3 Berik, 2000; Ghosh, 2004a; Jomo, 2001。
- 4 Malhotra, 2003; Hart, 2002。
- 5 Kucera and Milberg, 2000。
- 6 Siegemann, 2004。
- 7 Kabeer and Mahmud, 2004。
- 8 Balakrishnan, 2002。
- 9 Seguino, 1997。
- 10 Gupta, 2002; Oostendorp, 2004。
- 11 Berik, 2004。
- 12 Maurer-Fazio et al., 1997; Liu, 1998。
- 13 Maurer-Fazio and Hughes, 2002。
- 14 Packard, 2004。
- 15 World Bank, 1995b:107。
- 16 Montenegro and Paredes, 1999。
- 17 Arabsheibani et al., 2003。
- 18 Paus and Robinson, 1998。
- 19 Busse and Spielmann, 2003。
- 20 Palma, 2003。
- 21 Bhattacharya and Rahman, 1999。
- 22 Seguino, 2000b。
- 23 Seguino, 2000a。
- 24 Acero, 1995。
- 25 Seguino, 2003b。
- 26 Weeks, 1998。
- 27 Standing, 1997; ILO, 2002b。
- 28 Fodor, E., 2004b; UNIFEM, 2002。

- 29 Singh and Zammit, 2000; Lim, 2000; Floro and Dymski, 2000; van Staveren, 2002; Baden, 1996。
- 30 Cho et al., 2004; Singh and Zammit, 2000; van Staveren, 2002。
- 31 Cho et al., 2004。
- 32 Zhiqin, 2000。
- 33 Elson, 1998。
- 34 Elson and Cagatay, 2000。
- 35 Bakker, 1994; Elson, 1995。
- 36 Ertürk and Cagatay, 1995; van Staveren, 2002。
- 37 UNRISD, 2000:33。
- 38 Huber, 2004; Cagatay and Ertürk, 2003。
- 39 Jomo, 2003。
- 40 Huber, 2004。
- 41 Packard, 2004; Lee, 2004。
- 42 Zammit, 2003。
- 43 Van der Hoeven, 2000。
- 44 Bangura, 2004。
- 45 Boylan, 1998a, 1998b; Elgie, 1998; for a different perspective see Goodman, 1991。
- 46 Epstein, 2002。
- 47 Bruno and Easterly, 1996。

男女平等：在不平等的世界里争取公正