



# 概述

## 北京大会之后： 不平等世界里的不平衡进展

在北京召开的第四次妇女问题世界会议已经过去十年了，世界各地众多妇女组织要提出一个问题：这十年来取得了多少进展？对于致力于性别平等事业的人来说，答案模糊不清，而且很难回答。

妇女事业在这一时期取得了显著进展：在民选议会和国家机构中任职的妇女人数增加了；中小学入学率的性别差距有所缩小（中学稍差一些）；更多妇女加入了劳动力和跨国劳动力流动；人口出生率下降。

妇女生活的种种变化与伴随经济发展出现的社会变革有关，但不单纯是经济增长的副产品。在许多情况下，国家改革和社会运动刺激或促进了妇女社会地位的提高。国家和国际层面的妇女运动利用二十世纪九十年代的政治环境变化，不失时机地推动妇女权益。显著成就之一是把性及生育健康和权利、针对妇女的暴力行为、以及性别关系中的权力不平等问题的中心位置。

### 性别不平等的继续存在

必须根据持续存在的性别不平等以及不利的经济和政治环境来看待上述积极成果。

参加工作和参与政治的妇女人数增加了，但

这些广义性别差距的缩小掩盖了明显的性别不对称和性别分割，限制妇女获得收入、权威和权力。在许多国家，人口出生率的下降改善了育龄妇女的生活条件；但在有些国家，由于重男轻女的歧视思想作祟，在出生率下降的同时出现了人为造成的男女比例失衡。在更广泛的层面上，劳动力“女性化”现象说明了妇女成就的矛盾性质。在大多数国家，妇女从事有偿劳动的机会增加了，但与此同时，许多妇女的工作条件日趋恶化。

对上述不同结果，无法做出单一的解释。性别不平等在所有社会中都根深蒂固，并通过包括政策干预在内的各种习俗和制度得以复制。本报告提出的问题是：就推进性别平等的各项有利及不利条件而言，发展政策造成了哪些影响？

### 不利的政策环境

上个世纪八十年代初，新自由主义经济纲领上升到主导地位，以财政紧缩政策为核心，强化私有产权和受利润驱动的市场经济，要求削减国家职能。许多国家成功地遏制住了通货膨胀，但稳定物价的代价是牺牲了经济增长和就业机会。金融危机和经济波动日趋频繁，世界各地的收入差距进一步扩大。

在缺乏完备的社会保障网络的情况下，经济自由化使得低收入家庭承受着沉重的压力。经济拮据迫使越来越多的女性走出家门，成为低收入经济活动的参与者，她们充当农业临时工，在人

满为患的城市非正规经济中勉强谋生，或是加入移徙劳工的行列。与此同时，福利服务的商业化进程悄然展开，贫困家庭不得不做出相应调整，把更多的护理责任转移到家庭内部，加重了妇女和女孩的家务负担。在艾滋病病毒/艾滋病肆虐地区，这种情况更为严重。

全球许多地区持续出现社会危机，最突出地表现为社会动荡和政局不稳，包括爆发内战和战事连绵不断，深层次的经济和社会压力是诱因之一。在这些不安全和充满暴力的地区，没有人能够逃脱战争的毁灭性影响，无论其是否作为战斗人员积极参与战争。

### 将性别问题重新纳入政策纲领

报告提出的分析方法认为，社会、社会关系、经济体和权力结构不仅体现着阶级、民族和种族分割，而且深深铭刻着性别分割的烙印。基于性别的不平等是所有社会的普遍特征，是社会构建的权力关系、准则和惯例的产物。

在家庭内部以及“传统”和“习俗”发挥重要作用的法律领域，性别不平等問題日益受到关注，但公共政策对于性别问题的关注往往是有选择性的。政策的沉默和漠视表明，有关方面没有对市场和宏观经济流量（贸易流量和资本流量）进行性别分析，认为这种流量基本上有益无害，与性别问题无关。然而本报告发现，这种观点既不符合经济现实，也不符合家庭实际情况；国家、社区、政党、以及“进步”社会运动的行为方式未必能够做到性别中立。

报告的主要分析对象是各类体制当中的社会关系，特别是性别关系。但焦点是按照阶级、种族、民族和社会等级划分的妇女问题。近年来，发展机构和某些学术研究在思想（及语言）上发

生转变，有时在不经意间淡化了妇女从属地位的现实意义。因此，有必要坚持关注妇女问题。但这并不意味着男子总能占尽优势。男权主义文化可能对男子起到相反的作用，甚至是破坏作用。男子是家庭暴力和社会暴力的主要施暴者，但同时也是家庭环境以外的主要暴力受害者。强调妇女的从属地位并不意味着性别关系一成不变，一定要认识到性别等级制度始终在不断变化，在破除旧模式的同时再造新的性别模式。

### 当前政策纲领：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益创造了机会，同时也提出了挑战。社会政策和“善政”改革已经占据了发展政策纲领的显要位置，这就为国家提供了一个重要的切入点，可以借机消除在享有资源和服务方面的性别不平等，提高国家在性别问题上的施政能力，纠正问责制方面的失误。

目前占主导地位的一揽子政策，即所谓“后华盛顿共识”，的确保留了正统经济观念的某些核心要素，并辅之以民主“善政”纲领、“公民参与”和“社区所有权”。在“贫困”和“社会保障”等共同语汇构成的表面共识的背后，对于社会政策的各种不同理解仍在继续争夺公众的注意力，这些相互抵触的观点基于不同的价值观、不同的工作重点、以及对于国家责任的不同理解。广义的“善政”纲领包括政治自由化和人权，将解决社会不平等問題视为民主政治的基本承诺之一。但有批评意见指出，这种施政改革实际上已经被笼统、空洞的体制改革“蓝皮书”所左右，往往将性别平等问题排除在外。但某些施政改革，尤其是将政治权力下放给地方政府机构和市政府，有利于促进更多妇女进入地方政府工作，可以对政策发挥积极影响。假如地方传统等级制度

抵制妇女积极参与当地权力结构，就很难取得这种积极结果。

“身份政治”，特别是围绕民族、种族和宗教身份发展起来的社会运动，是近年来出现的一种具有独特影响力的现象。在某些基于身份的权利主张与性别平等观念之间存在矛盾，但这种矛盾并非不可调和。主张“传统”性别角色和权力体系的宗教身份的复兴，对于人权和妇女权利纲领发起了激烈抨击。某些运动奉行的“传统”和宗教学说或许既非传统，亦非正宗，而是近年来为政治目的才刚刚杜撰出来的。

### 将经济政策与性别平等挂钩

当今世界的主导政策模式趋向于加深社会和经济不平等，加剧社会边缘化现象。在这个世界里，再分配没有容身之地，政府牺牲公民的利益来迎合全球势力，性别平等得不到保障。有鉴于此，致力于妇女权利运动的行动者越来越多地把注意力和精力放在全球权力结构上，关注涉及到宏观经济发展趋势的全球不公正问题的变化情况。全球经济公正对于争取妇女的性及生育健康和权利也十分重要。但要让决策者更加深刻地认识到全球经济公正和性别公正之间的相互依存关系，绝非易事。一旦做到这一点，还需要做大量工作才能真正推行关注性别问题的政策改革。

此外，经济公正和性别公正不得不仰其鼻息的全球政治环境近年来十分不利。由于恐怖主义、穷兵黩武、战争和单边主义造成的全球政治危机，使得九十年代赖以取得成果的人权、妇女纲领以及整个多边体系受到削弱。要阻止性别公正问题在政治议程中的位置一再跌落，妇女运动需要同政府机构、社会运动和政党缔结新的联盟。

## 第一编：

## 宏观经济、福利和性别平等

### 自由化和解除管制： 通往性别平等的道路？

近几十年来，发展中世界广泛奉行新自由主义宏观经济政策及其相关的国内解除管制政策。这些政策的理论基础是：最大限度地减少政府对经济的干预，更多地依赖利润驱动和自由发挥市场功能，可以更加有效地分配经济资源，提高经济增长率，实现最广泛的发展，促进收入水平的提高，从而较少贫困，消除不平等。

但这种观点在分析意见和日益增多的经验证据中都找不到任何有力的支持。此类政策方法没有为改善妇女福利、克服性别偏见和消除基本能力、机会及资源方面的性别差距营造有利的环境，也没能让男女更加公平地分担家庭无偿劳动以及在照料家人和抚养子女方面的成本。

实际上，事实证明新自由主义基本上是不成功的，即使用其自身的标准来衡量也是如此。货币和财政紧缩政策通常可以遏制通货膨胀，但代价是降低了大多数国家、特别是最贫穷国家的增长率，限制了结构改革，造成就业增长缓慢，甚至出现负增长。国际资本流动自由化造成金融和经济波动无常，金融危机日趋频繁，而且日益严重。由于削减贸易及财政税收，降低资本税率，许多国家陷入财政困难，往往导致政府开支在国内生产总值中的份额下降。在有些情况下，削减开支主要集中在影响基础设施的资本支出方面；在有些情况下则会削减卫生、教育、福利和社会保障等方面的公共开支。

此外，大多数国家非但没有拉近国内收入差

距，贫困率反而普遍上升。从人类发展指数、贫困指数和不平等指数的发展趋势来看，新自由主义政策能否促进社会发展——无论是实现国内生产总值的稳定增长，还是提高人类健康和安全标准——令人怀疑。

总之，关于提高经济增长率和减少贫困的预言没能兑现，正当民众最需要有效社会保障的时候，政府提供公共服务和社会保障的能力却普遍受到削弱。

与此形成对照的是，一些亚洲国家在工业发展进程中积极管理市场，没有任其完全自由化，结果在经济增长、发展和消除贫困方面都取得了重大成功。这些国家在推动某些妇女福利方面取得的成功远远超越了奉行新自由主义政策的国家，但是并没有在性别平等问题上实现全面进步。

### 自由化、劳动力和妇女的利益： 喜忧参半

在竞争愈演愈烈的全球化世界经济中，凡偏重劳动密集型出口型生产的发展战略——无论是工业、农业、还是近年来新兴的服务业，都促使企业更倾向于雇用成本最低的劳动力。女性工资相对较低，她们于是成为抢手的劳动力，很多发展中国家的妇女有偿就业程度及份额都有所增加，这往往与跨国企业的经营活动有着直接或间接的关系。

但在贸易和外国直接投资自由化推进妇女福利和性别平等方面，相关证据表明情况相当复杂。分析指出，在性别角色（认为妇女的有偿劳动居于次要地位，应排在家务劳动和照料家人的责任之后）、产业的男女工作划分以及国际激烈竞争环境下的企业需要之间确实存在某种一致性。

在某些情况下，出口部门的女性薪酬和工作条件要优于同一经济体的其他部门，但很多工作既没有保障，也没有发展前途。妇女的分包工作（包括一些家庭职业）同样不稳定，而且工作条件极为恶劣。妇女在就业方面取得的进展并非固若金汤，很多国家制造业部门的女性有偿就业比例下降就是明证。具有国际流动性的劳动密集型企业一旦将妇女扫地出门，她们很难在取而代之的资本密集型制造业中谋得一席之地。此外，廉价进口商品的竞争导致地方制造业工作岗位萎缩。

再者，宏观经济政策的通货紧缩偏向导致增长缓慢和经济衰退，由此对妇女造成的影响比对男子的影响更为严重，例如，女性失业率往往高于男子。此外，从事自营职业和非正规经济雇佣劳动的妇女人数要多于男子。

大多数妇女面临这样的就业条件，很难从结构上提高妇女工资或是缩小男女工资差距。对于增长速度较快的亚洲经济体的研究表明，劳动密集型制造业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。在这个全球化时代，歧视性工资差距甚至在增长速度最快的亚洲经济体也丝毫不见减少。

现已发现，一味促进资本自由流动的政策所引发的金融危机和经济危机对男女造成的影响是不一样的。1997年东亚金融危机期间，最先失去工作的往往是女性，这是因为她们的就业条件没有保障，还因为社会上存在所谓“男子是养家糊口者”的性别歧视。

### 公共开支：妇女的生命线？

由于财政困难造成公共开支紧缩，对妇女的影响尤为不利。妇女主要负责料理家务，承担无



偿照料工作，用于基础设施和公用事业的政府开支停滞不前或是被削减，会加重妇女的负担。在正常时期，家庭可以替代社会保障网络，成为最后的庇护所，但妇女必须竭尽全力兼顾有偿劳动和无偿劳动，这给她们的时间和精力造成相当沉重的负担；在经济危机期间，妇女承受的压力更大。这种情况不仅损害了国家的微观及宏观经济效率，而且也让妇女付出了短期和长期代价。

要提高妇女的能力，使她们能够进入更广泛的劳动力市场，就必须提高国家在卫生和教育方面的公共开支水平，同时还需要增加政府对于社会保障机制的投入，将女性劳动力也纳入社会保障网络。经济波动，劳动力市场的机动性日益增强，人员流动速度加快，以及妇女就业主要集中在非正规部门，所有这些因素都会影响到妇女劳动力。总之，在开放的竞争环境下，国家必须保护所有公民——无论男女——免受变幻莫测的市场冲击。

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了短期损失，并有可能造成长期损害。政府推出的用户付费制度没能提供令人满意的社会解决方案，对于妇女来说尤其如此。收入和基本服务减少，免费方案往往形同虚设，在这种情况下通常由妇女负担管理家庭预算的重任。

### 维护妇女利益：需要更为广泛的政策纲领

除了研究妇女在福利方面的绝对地位发展趋势之外，有必要评估妇女相对于男子的地位水平。这是由于相关性别差距能够反映出、同时也能影响到权力关系，而这种关系本身可以在资源和能力分配过程催生积极的变化。有必要评估所有经济体在福利问题上的性别差距是否发生变化，无论其发展速度是快是慢，而且在评估过程中应采

用多种指标，不能仅限于人均收入的货币衡量标准。

性别差距正在缩小，但同时存在着明显的例外，而且还出现了逆转，这说明积极变化未必能够稳定或持久。此外，对于性别差距的缩小要仔细分析，这中间可能反映出男性收益的减少。但女性能力的提高未必能够给女性带来更多机会。例如在增长速度缓慢、工作岗位稀少的经济体中，性别规范发挥重要作用，更侧重于保障男子获得工作的权力。

不增强妇女能力，就不可能实现男女平等。但仅凭妇女进入立法机关任职，未必能够争取到有利于妇女的经济政策。事实证明，采用表面看来参与性似乎更强的办法，同公民社会的代表进行广泛协商，依据《减贫战略文件》来拟定发展战略，并不是增强妇女能力的特效药。失败的主要表现包括：同妇女团体的协商太少，性别分析往往没能纳入贫困解析工作。总的说来，宏观经济和发展政策分析，以及《减贫战略文件》中有关减贫战略建议、资源分配、监督和评估等章节，都没有将性别平等作为一个重要问题来对待。

何种宏观经济战略才能最有效地促进性别平等的发展？性别平等的发展战略不仅能够提高妇女能力，为妇女及其家人提供更多机会，改善妇女福利，而且能够提高女性在家庭内部和其他社会机构中的发言权。从原则上讲，我们完全有理由认为，实现上述目标需要具备一些必要条件：较快的经济增长速度，稳定的宏观经济，有利的外部经济环境，不断扩大的正规部门就业机会，重视再分配的税收和公共开支政策，以及有利于妇女的社会政策。

女权主义经济学家与非正统经济学家携手合

作，共同确定了宏观经济政策的各项要素以及相关政策，可为发展中国家提供一系列更为广泛的政策工具和更加广阔的政策空间，发展中国家可以根据各自的具体国情制订适合本国的政策。女权主义经济学家认识到，宏观经济政策的改革是必要的，但改革力度还不够。

宏观经济政策能够在何种程度上推动性别平等，并非仅仅取决于这些政策促进经济增长的能力。经济增长会对男女产生不同的影响，这是因为经济增长是通过各种市场运作、家庭内部及住户内部的资源分配、以及公共开支来实现的。每一种要素都会受到有关妇女角色和权利的普遍社会规范的影响。因此，妇女和男子的能力不同，获得时间、土地、信贷和收入等资源的机会不同，获得社会保险的能力也有高下之分。例如在收入问题上，即便男女之间在学历、技能和资产控制方面水平相当，但职场的性别分割制度依然能够削弱宏观经济政策。由此可见，仅凭经济政策不可能实现性别平等。

因此，要切实改善妇女福利的重要方面，进一步推动性别公正，就有必要采取专项措施，解决基于性别的不平等问题和制约因素。此外还需要各方共同努力，消除造成劳动力市场性别分割的各种规范及歧视性做法。需要制订具体政策，排除造成妇女无法利用更多市场机会的结构性限制因素，特别是女性的教育及技能水平相对较低，而且她们在提供无偿照料方面的家务责任相对较重。

此外，要广泛地分享经济增长成果，就有必要推行劳动力市场政策和相关政策干预，规范正规及非正规部门的工作条件，纠正性别失衡和歧视性做法。解决方案之一是改进核心劳动标准（包括禁止一切形式的歧视和同工同酬原则），创造适当的工作条件，保证包括正式工和临时工在内

的所有劳动者均有权享有社会保障，促进“家庭友好型”工作场所的发展。其他必要政策措施还包括为公共开支制订性别政策目标和相关机制，例如注重性别问题的预算审计机制，可以监督政策落实情况。

最后一点，要实现这些变革在很大程度上有赖于妇女自身的动员工作。女性观点必须以精辟的分析为基础，能够明确指出哪些领域最迫切需要适当政策干预。

## 第二编： 妇女、工作和社会政策

### 劳动的女性化和非正规化

近三十年来，全球绝大部分地区的妇女经济活动率呈现上升趋势，只有东欧、中欧（1989年以来）、中东和北非地区例外，这些地方的妇女经济活动率低于国际标准。从事有偿劳动的妇女人数增加了，但劳动力市场依旧按性别划分。即便是在经济合作与发展组织成员国，女性劳动参与率逐年上升，但劳动力市场仍然存在性别差异。这种差异目前主要体现在时间上：男子大多从事全日制工作，女性则以非全日制工作为主（因其承担过多的无偿家务劳动）。男女工资差距也很大，部分原因是由于很多妇女打零工；但即便在全日制工人当中也存在性别工资差别，这不但反映出职场的性别分割，而且让人们看到“女性工作”工资偏低的事实。

此外，近几十年来妇女参与有偿劳动的比例的确有所增加，但与此同时，很多工作的雇佣条件和工作条件却趋于恶化。

“非正式就业”这一新概念是指没有稳定合

同、没有工人福利、没有社会保障的就业。国际劳工组织的最新统计数据显示，非正式就业占发展中国家非农业就业总数的二分之一到四分之三；在除北非之外的所有发展中地区，从事非正式就业的妇女都多于男子。

农村地区的贫困问题历来迫使农民向城市迁移，这种现象今后仍将继续下去。来自农村的移民青年妇女处于非正式就业的最底层，形成一支隐蔽性最强的劳动力队伍。她们当中的许多人缺乏必要的技能和社会关系，无法获得更加稳定的工作和适当的薪酬。这些女性通常受雇于小型家庭生产企业，日益受到廉价进口商品的竞争。其他妇女从事各种服务行业和小本生意。

全球很多地区都出现了经过刻意伪装的雇佣关系，目的是规避劳动法，拒绝为员工提供社会福利。在有些情况下，劳资双方可能会签订合同，但故意将雇佣关系伪装成商业交易。雇佣关系往往模糊不清，例如工人在家中工作，领取剥削性的计件工资，得不到劳动法的保护。很多女工在家中为全球价值链加工产品，其他人则生产内销产品。这些女工的报酬极低，她们当中很多人的子女也从事一些辅助工作。这是被劳动法和社会福利所遗忘的领域。

各地区的劳动非正规化模式不尽相同，但从实现妇女权利和福利的前景来看，总的趋势不容乐观。二十世纪九十年代的积极发展趋势之一是正规经济领域出现了新型女工组织，既有国内组织，也有国际组织。但许多新成立的工会以及致力于维护女工权益的非政府组织及社区组织在扩大活动范围和可持续发展方面遇到了困难。此外，工会和非政府组织还要考虑如何建立联盟，以便将各自的工作范围和影响力扩展到“行业”部门以外。

要规范和改善非正式女工的工作条件，唯一切实可行的办法就是通过民主组织方式开展集体行动。有人认为产权正规化可以解决非正规经济的各种问题，这种观点得到了某些国际组织的赞同，但不适用于劳动妇女。大多数劳动妇女没有可以登记的“财产”，她们之所以从事非正规经济活动，完全是因为她们在正规经济部门找不到工作。

## 变化中的农村生活状况

上世纪八十年代，非洲和拉丁美洲国家普遍爆发了经济危机，据国际金融机构分析，引发危机的直接原因是各国政府过多地干预经济，农业部门被视为国家指导体制的主要受害者。

事实上，大多数发展中国家政府都积极干预经济，因为人们普遍认为仅凭市场还不足以建设强大的经济体。政府部门通过定价过高的汇率和出口税人为地压低农产品价格，但同时又通过公共投资、补贴信贷、农业服务、市场营销等方式向农业部门大量转移资源，从而在一定程度上补偿了农产品价格过低造成的损失。这种公共措施现在受到攻击。

但随后的改革没能全面解决长期困扰农村经济的一些问题。在拉丁美洲，经济改革趋于进一步扩大、而不是缩小区域之间和生产者之间的差距。拉丁美洲经济自由化产生的负面效应之一是农业进口增长，这往往会给农业生计造成严重损害。撒哈拉以南非洲的粮食作物产量未见增长，出口农作物的表现非常不稳定，很多国家依然面临严重的粮食匮乏问题。很多地区的农村信贷系统已然崩溃，农业投入大幅度减少，尤以小农经营者最为明显。

就在国家减少对国内农业支持的同时，享有

补贴的外国大型农业生产商发动了日益激烈的竞争。在这种情况下，农村生计越发没有保障，而且日趋多样化。商品价格波动无常，而且被人为压低，大量农村人口由此陷入贫困和饥饿，甚至出现饥荒。

关于经济改革给农村生计造成的影响，很难按照性别区分进行分析。各国的农业统计数据在很多关键方面不够完备，有些以用土地所有者为分析单位，有些则以住户为分析单位，无法评估农业家庭成员之间的关系。自由化造成的影响日渐明显，关于性别关系如何随之发生变化的个案研究非常少，而且彼此之间缺乏联系。

只要条件许可，小农会尽一切可能摆脱传统经济作物，转而种植更加有利可图的作物。这会给家庭生产者造成哪些影响呢？九十年代的流行观点认为，非洲农业对于自由化的“供给反应”迟缓，是由于家庭内部的性别角色缺乏灵活性，以及妇女不愿为丈夫掌管的经济作物付出无偿劳动。关于家庭内部的性别制约因素和利益冲突往往被夸大。小农家庭的夫妻之间存在重要的共同利益，而且有很多证据表明，农业中的性别角色是相当灵活的。自由化没能提高农业产量的主要原因是自由化进程本身给小农经营者施加了更多制约因素，而非家庭内部性别角色和利益冲突造成的经济后果。

近三十年来，同时推进的若干进程促使拉丁美洲小农经营者的性别分割情况发生变化，这种变化有时被成为“农业女性化”趋势。在这个自由化时代，妇女参与农业的方式发生了变化，她们不再仅仅是“次要”劳动者。在男子外出寻找其他收入来源的时候，妇女成为农场的经营者和家庭农业的主要劳动力。农业改革缩减了国家对于国内粮食生产的直接支持，从而进一步激化了

这一过程。此外，由于全球贸易自由化和商品市场疲软，咖啡等传统农产品出口滑坡。由此可见，“农业女性化”现象同当前小农生产不景气有关。

除小农经营发生变化之外，自由化进程当中还出现了另外两种重要趋势。首先是大规模出口型公司化农业的发展，特别是鲜花、水果、蔬菜等高价值园艺产品，这可以说是最直接的原因。对于全球许多地区（尤其是拉丁美洲）的农村妇女来说，这是一个新的重要就业来源，尽管绝大多数妇女从事的工作缺乏保障，薪水微薄，技术要求低，并且没有晋升的机会。第二个趋势是小农生计普遍趋于多样化，家庭成员——不分男女老幼——为避免陷入贫困而从事非农业活动。有些情况下，所得收入实在太少，生计多样化反而助长了贫困的恶性循环。为了谋生，妇女大多从事低回报劳动。

经济改革和自由化的主要经验教训之一，是农民的资源贫困使得他们没有能力利用新机遇。土地依然是农村经济中的重要资产。很多国家的妇女权利维护者往往同其他公民社会团体携手合作，积极参与有关土地保有权的政策辩论。在他们的推动下，各国在二十世纪九十年代纷纷制订了有利于促进性别公正的土地保有权立法。

即便是妇女权利得到正式确认，但在法律承认妇女有权拥有或占有土地与妇女实际获得土地之间，依然存在很大差距。这其中的原因复杂多样。但要保证妇女、特别是贫困妇女能够获得土地，需要注意两种重要的政策倾向：一是偏重于开发土地市场（这种趋势可能将贫困妇女排除在外）；二是政策再次关注地方及非正规的土地管理机制和制度（在这种情况下很难明确阐述妇女的利益并开展相关行动）。



## 劳动者的跨国移徙

从农村向城镇迁移或是跨越国境迁移，已成为许多人固定的谋生之道，由此带给有关国家和个人的影响及机会喜忧参半。当代跨国移徙的形式和性质呈现出三种趋势：暂时性移徙现象日益增多（其中涉及到高级熟练工人、半熟练工人以及没有一技之长的工人）；没有合法证件的移徙者越来越多；以及移徙现象日趋女性化。不同国家的移民制度依然存在差异，但各国的通行做法是“有选择地接纳移民”。高级熟练技工受到欢迎，通常认为这些人比较容易融入相关经济体并为之做出更多贡献；技术水平较低的移民被视为国库的负担，因此显然需要对其人数加以控制。鉴于男性在熟练技术人员中占大多数，这种划分方式显然带有性别色彩。

妇女处于劳动力市场的底层，许多移徙妇女在工业化社会从事低价位的家庭帮佣和护理工作，非正规行业（尤其是“娱乐和招待”行业）缺乏社会保障，所有这些都导致妇女容易遭受剥削。来自发展中国家的很多妇女受过高等教育，却在从事不需要专门技能或只需一般技能的工作，由此出现了各国政策极少涉及的“技术贬值”问题。

在北美和欧洲，妇女的主要移徙模式依然是作为男性申请人的配偶或受抚养者。只有在劳工流动的目标是护士和帮佣等女性工作的情况下，妇女才成为经济移民的主体。一些欧洲国家需要女性从业人员来填补保健、社会及护理行业越来越多的职位空缺，或是充当家庭帮佣，这些工作的工资之低，工作条件之恶劣，只有移民才肯接受。但她们的汇款对于国内的家庭经济至关重要。

越来越多的东亚及东南亚妇女进入邻国或更远的国家寻找工作机会。积极的一面是有些妇女

进入信息技术领域，从事有发展前途的职业。消极的一面是绝大多数妇女进入“娱乐”业或在私人领域充当家庭帮佣，这两个就业领域都超出了劳动法的保护范围，移徙妇女因此极易受到虐待。

对移民的歧视，再加之种族不平等和性别不平等，使得移徙妇女处于“三重不利地位”，她们可能大量集中从事边缘性、处于法律管辖之外、而且工资最低的工作。无论是作为独立的移民，还是同男子一起迁徙，移徙妇女的经历都有可能重新诠释性别关系和权力关系。妇女改善生活状态和逃避昔日压迫的机遇已经出现了。

## 谋求新的社会政策纲领

当今世界的民众生计面临多种威胁，毫无保障可言。在众多发展中国家，非正规经济领域的数百万男女工人没有正规社会保障机制，甚至连一些正规经济领域的从业者也享受不到社会保障。在商业化日益严重的背景下，人们的收入下降，为支付高昂的医疗护理费用而耗尽资产，患病、分娩和年老等紧急情况往往是造成贫困的重要原因。

这种情况近年来逐渐得到认同。上世纪九十年代，全球政策发生转变，开始承认社会政策在发展进程中发挥至关重要的作用。但在社会政策的范围和公共机构的机制问题上，不同政策方法之间依然存在很多矛盾。国际金融机构认为，国家的作用仅限于填补空缺以及为真正的穷人提供安全保障，其他人则应通过市场寻求社会服务。这种政策主张的依据是，有针对性的公共服务是促进社会包容的必经之路。然而这种假设令人怀疑。经济情况调查和目标定位是不平等社会的最后一根救命稻草。这种做法可能使人们陷入贫困，造成社会排斥，进一步加深不平等，而不是通过

再分配来解决不平等的问题。此外，这种做法对于国家执政能力的要求也很高。

另一种观点认为，必须把社会目标纳入发展战略，国家必须在提供资源、维系包容性社会保障体系方面发挥重要作用。建立在普遍性和再分配原则基础上的社会政策调剂富有阶层的财富，向穷人提供交叉补贴，从而在财政和政治两方面都具有更强的可持续性。

社会政策改革及其结果都不可避免地带有性别倾向。在很多发展中国家，建立正规社会保障制度的早期工作往往偏向于在正规部门占有绝大多数的男子。但近二十年来，正值社会保障制度本来可以涵盖更多人口之时，却发生了逆转。很多地区为公用事业加以名目繁多的“使用费”，扩大以市场为基础的社会服务，极力推行社会服务和社会保障的商品化政策。由此可见，“男子养家糊口”模式受到削弱并非是由于推行了国家津贴的性别平等改革，而是因为这些津贴大幅度减少所致。

由于私营和公共机构中普遍存在性别秩序和性别结构，社会服务商品化给妇女造成的影响最为明显。这其中包括：家庭内部的资源分配（用于女童保健和教育方面的家庭投资份额相对较少）；市场制度（由于妇女在劳动力市场和信贷市场处于不利地位，她们得到的现金相对较少）；无偿护理经济（在得不到正规社会服务的情况下，妇女和女童承担了过多的无偿家务劳动）；以及公共社会护理部门（由于绝大多数妇女在技能、权力和报酬方面处于最底层，公共部门改革过程中出现的工作压力给妇女造成的负担最沉重）。但社会政策辩论却没有涉及到这些政策给妇女和男子造成的不同影响以及男女的不同参与方式。

以护理服务和药品供应市场化为重点的医疗

改革建立在一系列带有性别色彩的隐性假设基础上，其中之一认为作为主要客户的妇女有钱支付医药费，并且能够承担更多的无偿护理工作。就在政府推行这种改革的时候，艾滋病毒/艾滋病的流行给家庭造成严重的经济和社会压力，非洲地区的情况尤其严重。改革结果表明，病人被拒之门外，产妇和新生儿死亡率上升，高级医师和护理工作之间的工资差距及工作条件差距进一步拉大，而后者大多由妇女承担。

养老金改革的私有化措施产生重大性别影响。私有化养老金制度提供的福利津贴严格按照被保险人的缴款数额多少来确定，由于妇女的工资收入和工作年限往往低于男子（女性要承担家务），她们拿到的福利津贴远远少于男子。大多数私有化养老金制度都考虑到妇女的预期寿命较高，于是提供给妇女的福利被进一步压低。公共养老金制度提供固定的福利标准，而且其中有很多因素能够减轻妇女的不利境地：慷慨的最低福利津贴标准；预期寿命不影响福利水平；妇女用于抚育子女的时间有时能够得到额外补偿。

不同类型的国家都在努力扩展现行社会保障方案（医疗保险和养老金制度），将非正式工人包括在内，同时提供交叉补贴，以扩大现有社会保障机制的覆盖范围。在社会责任问题引发大量争议和辩论的地区，在社会平等获得思想承诺的地区，都可以看到这种包容性更强的社会制度正在逐渐成形。

### 第三编： 妇女参与政治和公共生活

#### 妇女担任公职：上升趋势

1995年以来，参与公共生活的妇女人数及其

影响力逐步上升。各国议会中的女性议员平均比例从9%提高到16%左右，增幅不算高，但有16个国家的这一比例已经达到30%以上。这是一个关键临界值。在达到这个水平之后，担任公职的妇女就能够改变政治文化、惯例和结果，促使政府更多考虑性别平等问题。

妇女在各种政治团体和公民社团当中发表意见，维护自己的利益，不能仅仅用女性议员人数及其比例来衡量妇女参政情况。不过，让更多妇女在政治竞选中胜出，依然是世界各地妇女运动面临的重大挑战。妇女在从政之后如何切实促进妇女权益，也是一个问题。当代妇女运动特别关注如何确定影响妇女进入政坛的决定因素，以及支持渐进式性别平等立法纲领的政治制度特征。

文化、教育和其他方面的差异会影响到妇女参与公民社会，但这些因素无法解释妇女能否进入民选议会。分析选举制度是预测从政妇女人数的最佳方式。采取比例代表制的国家同奉行简单多数制/多数制或半比例代表制的国家相比，前者女性议员的平均人数普遍高于后者。但选举制度并不是决定妇女从政人数的唯一因素。其他决定因素包括：是否推行平权行动及其类型；政党制度和思想意识；妇女在行政部门的任职情况；以及政府对于妇女利益的敏感程度。

近十年来，为在代议制政治中实现性别平等，有关方面就开展平权行动进行了大量尝试。最常见的办法是政党候选人名单实行女性配额制，如今已有80多个国家采用了这种方法。假如选民人数众多，而且候选人名单当中的男女候选人名字必须交替排列，这种方法最有效。例如，南部非洲国家实行所谓“拉锁”名单或“斑马”名单，男女候选人的名字在名单上交替出现。如能对违反规定者实行处罚，比如取消补贴，合作将更有

保证。实行简单多数选举制的国家往往倾向于为妇女保留席位，而不是采取配额制。这种做法有时被政府利用来巩固自己的多数派地位，从而损害了席位占有者的合法性，造成从政女性很难同妇女运动保持互信关系。

左派政党以及承诺以公共部门的力量弥补私营领域不平等问题的政党，往往对性别平等问题比较敏感，而且支持妇女从政。

妇女的政坛地位明显提高，但在很多情况下，从政妇女还需要将人数优势转化为领导地位以及对决策过程的影响力。仍有不少实例说明，女性被用来延续男性权力结构。从政妇女人数增加了，但要切实推进性别平等和制定有利于妇女的政策，尚有待时日。这将取决于妇女运动能否切实有效地要求政府承担起责任，同时也取决于公共部门机构能否将雄心勃勃的性别平等政策纲领转化为卓有成效的实际行动。这是一个有利于妇女的善政问题。

## 动员妇女，重塑民主

强大、独立的妇女运动可以极大地增强妇女在代议制政治中的影响力以及她们在机会均等委员会等国家宣传机构中的作用，从而为从政妇女提供额外支持，进一步提高她们的合法性。妇女开展多种多样的社团活动，从中很难总结出某种统一纲领，但世界各地的妇女都已经充分调动起来，积极投身于公民社会。通讯全球化为妇女运动开创了新机遇，妇女能够尝试采用新的方式，促使政府、公司和国际组织等主要行动者为妇女权利行动负起责任。通过全球性会议，妇女得以组建国际网络，名正言顺地参与全球政策辩论。各种工会、政党、群众组织和公民社会组织也致力于动员和团结妇女，代表女性成员发表意见。



近十年来，妇女社团活动的显著特点之一是妇女在众多民主化斗争当中发挥了核心作用。拉丁美洲国家和南非政府近年来推行民主过渡，这为妇女要求在新成立或改组后的机构中开辟性别平等空间提供了新机遇。各界妇女在很多问题上存在严重的意见分歧，但其中很多人拥有一个共同立场——要求在公职当中实现性别平等。九十年代末期以来，妇女争取同男子享有平等代表权的公民社会运动开展得如火如荼，这些运动支持改革选举制度，包括修订宪法，目的是提高妇女竞选公职的能力。

政治自由化进程一方面推动某些妇女运动蓬勃发展，但在有些情况下则削弱了女权主义政治。以东欧为例，女权主义与专制政体密切相关，人们用了近十年的时间重新恢复妇女运动。在政治自由化进程不够完善的地区，人们对于国家既没有促进发展、也没能实现民主普遍感到失望，越来越多的妇女加入了带有种族或宗教色彩的保守运动。

某些基于身份的运动极力宣扬“传统”性别角色至上，同时大力支持等级制度，这种现象在“妇女解放”被视为不受欢迎的现代化发展趋势的地方尤为突出。妇女的行为举止、外出行动、衣着打扮和家庭角色是实现文化复兴或建设此类团体所鼓吹的虔诚社会的关键所在，妇女的品行被视为真诚和道德的标志。这些团体基本上不允许妇女掌权，但鼓励女性参与政治活动，甚至为追求女性的巨大象征意义而鼓励她们成为好勇斗狠的积极活动分子。

## 性别和“善政”

近年来的施政改革方案在国际上和各国国内备受关注。善政被视为有效推行经济改革方案的

必要条件，近来方兴未艾的“后华盛顿共识”更是以善政作为核心内容。但政策制订者对于“善政”概念的理解各不相同。国际金融机构提出的一揽子改革计划涉及到政府的合法性以及受排斥群体参与公共生活的问题，但批评者认为，这些政策被狭隘的偏见所左右：利用“施政”改革来扩大市场活动及其支持体制，特别是私有产权。在这种情况下，施政改革不会支持性别平等，甚至可能起到破坏作用。要实现性别公正，改革方案必须从一开始就考虑到，正规及非正规机构的构建基础是不平等的性别关系，假如不能在改革过程中对其进行适当改造，这些机构将继续重复基于性别的不平等。

当前的施政改革仅在关于权利下放的讨论中涉及到性别问题，此外再没有对性别方面给予适当关注。但作为改革对象的所有公共机构都存在性别能力缺失问题。公共开支管理系统没有认识到妇女的需要，也没能平等分配预算资源。公务员和司法系统依然是男子一统天下。假如国家通过削减经费来提高效率，大量集中在政府机构最底层的妇女可能首先遭到解雇。“法治”改革可能会限制妇女通过非正规私营企业获取利润，或是无法帮助妇女保住曾经依据习惯法所享有的资产。立法委员会可能因资源不足而无力对其审议的法案进行性别分析。某些决策者确实主张要让妇女更多地参与政治和公共部门，他们的实用主义理论依据是，妇女不像男子那样容易腐败。无论事实如何（这方面的证据存在分歧），这种论据都不应成为从性别角度分析公共部门能力及责任问题的出发点。

妇女团体认为，具有性别敏感意识的公共部门改革应首先注重以下几方面：在政府机构招聘工作中实施女性配额，确保让更多女性担任公职；



在绩效考核中增加性别平等问题；同公共服务部门的妇女客户进行磋商，采取措施处理她们的投诉；改革法律框架和司法制度，方便妇女求助于司法体系。澳大利亚和南非率先将性别观点纳入预算编制工作，这种方法如今被越来越多地用于监督政府开支。这种方法能够分析拟定开支可能造成影响，为国会议员提供具有性别意识的预算资料，希望议员能够监督行政部门理性开支。在有些情况下，这种方法成功地揭露了政府的社会政策承诺同实际开支之间的差距。

## 权力下放和性别平等

相比之下，主张将权力下放给地方政府的施政纲领更加支持性别问题。有关方面积极鼓励妇女参政，当地政府增强问责制，改善公共服务，妇女以及其他低收入群体和社会边缘群体有望从中受益。更多妇女有望进入地方政府担任公职，这是因为地方职位对于女性的流动能力和财政能力的要求都低于国家层面的工作。但国家及地方层面的妇女参政统计数据比较分析显示，实际情况并非如此。在有些情况下，国家级政府机构中的女性多于地方政府机构。这种现象提醒我们，地方传统等级制度极力阻挠妇女参政，务必要增强政府机构对于性别问题的敏感程度，让妇女更多地参与地方政府及服务工作。

世界各国尝试采纳了多种平权制度，例如印度在地方议会当中为妇女保留部分席位，乌干达为妇女专门设立地方选区。但妇女参政依然遭到习惯于大权独揽的男性等级制度的顽固抵制，权力下放的结果可能会进一步强化男性对于地方权力结构的控制，及其对于规范婚姻关系、调解冲突和财产权的非正规社会制度的影响力。如同国家层面的妇女参政情况一样，要改变这种局面有待时日。各方经验有喜有忧，但确实有迹象表明，

进入地方政府任职的妇女在决定当地财政开支方式和推动社会接受妇女领导的问题上发挥了实质性作用。非政府组织为妇女开办能力建设培训，帮助妇女学会维护自己的主张。在有些情况下，妇女关注的公共服务及生活设施的确能够影响到政府开支方向，例如供水和公共卫生。随着越来越多的女性表示决意入主地方政府，挑战等级制度，地方政府将成为今后十年的关注重点。

## 第四编： 性别、武装冲突与寻求和平

### 冲突对妇女的影响

北京大会十年之后，各种武装暴力冲突依然肆虐，全球各地目前有19起重大冲突和许多规模较小的对抗。重大冲突的数量似乎趋于减少，但世界各地依然有数百万民众生活在战争和不安全局势之下，这其中包括对阿富汗和伊拉克的入侵，苏丹、克什米尔、刚果民主共和国持续不断的战争，以及中东、哥伦比亚、车臣共和国、斯里兰卡的漫长冲突。这些战争大多属于内战，战事不仅限于战场和“前线”，而是殃及所有人。妇女以多重身份卷入冲突。有些女性作为战斗人员参战；更多的妇女成为直接攻击目标；在经济生活、正规保障体系和法治制度土崩瓦解的社会环境下，女性还要承担起照料家人和供养家庭的额外责任。

现代战争不仅争夺领土，还涉及到民族和宗教身份、对自然资源的控制以及对利润丰厚的非法贸易的控制，例如毒品和军火交易。经济危机以及随之而来的社会困境，国家机构面对贫困和社会动荡表现出来的软弱无能，都进一步加剧了紧张局势。在这个权力失衡的世界，众多百姓在经济或政治方面处于劣势，基于宗教或种族的共

同身份纽带往往能够成为强大的动员力量。

近年来，战争中的女性问题在某些方面极为引人注目。波斯尼亚和黑塞哥维那战争以及卢旺达种族屠杀让全世界看到，性侵害已经被用作恐吓民众的系统工具，国际社会此后承认强奸是一种战争武器。人们由此更加深刻地认识到冲突给妇女造成的个人影响，并相应制订了某些应对机制，但冲突对于妇女作为照料者和供养者的社会角色造成的影响却乏人问津。

妇女在缔造和平及调解冲突方面的作用为她们赢得了更多声誉。在有些情况下，妇女努力消除、并最终结束了敌对状态。女性在冲突期间救死扶伤，帮助难民，冒着个人生命危险开展人道主义援助行动，但这些作用没有得到广泛承认。与此同时，女性开始要求并且赢得了参与和平谈判以及“性别友好”和谈的机会。

武装暴力通常被视为男性领域，但长期以来，妇女在各种战争和革命运动当中投身军事领域。有些女性从受害者转变为女战士；其他人则是被迫拿起武器或协助军事指挥官工作。但也有不少妇女认同家族或同一身份群体为之奋斗的事业，毅然决定参战。女性不仅参与激进革命事业，沙文主义或民族主义运动富有煽动性的领导人当中也不乏女性的身影。女性在冲突环境下的能动作用在各种不同的政治环境下逐步发展成长起来，民主、革命、独裁、强国、弱国都无法避免这一趋势。

## 冲突之后：妇女、和平建设与发展

当代战争的和平解决方案没能立刻重建社会安全，冲突后环境下的妇女生活往往无法恢复“正常”。战乱改变了社会和性别关系，摧毁了人们的生计，给人际关系和社会期望造成了特定影响。

妇女往往发现，她们为战争及和平做出的所有贡献在官方和民众有关战争的记录当中被轻描淡写地一笔带过，第二次世界大战结束后欧洲就发生过这种情况。此外，社会倾向于否认这样一个：改变性别关系是妇女承担战时责任的必要条件。思想意识鼓吹“恢复”或“回归”以往和平时期的性别关系状态，哪怕这种“恢复正常”可能损害妇女的权益。性别关系在战争期间受到强烈质疑，但这种挑战在和平时期的父权社会难以为继。

然而战后环境也提供了推动积极变革的重要机遇。一些战争结束时，人们普遍渴望建设新社会；假如妇女在冲突期间的遭遇备受关注，就可以借机推动法律或政策改革，进一步实现妇女权益；假如涉及到国际维和行动或重建工作，就可以通过外部压力要求国家制订政策支持妇女，为妇女组织直接提供资金。但妇女在各项行动当中应该体现出灵活机敏，具备战略眼光。如果提不出强有力的证据，主管新政府体制规划工作的机构往往会忽视性别要求。在这种情况下，政府可能蓄意剥夺女性的谋生机会，并制订其他歧视措施。在整顿土地所有权等战后行动当中，妇女可能丧失以往的权利。尽快重建公共服务系统，特别医疗保健和教育系统，对妇女至关重要。

战争结束之后，需要立即采取专门措施，在“复员、发展和重返社会”进程前后以及这一过程当中为复员军人提供支持。妇女（以及儿童，特别是少女）复员战斗人员即便没有被完全忽视，也是普遍遭到排挤。这种令人遗憾的情况受到各界关注已有十年之久，但始终未见改善。

在维护妇女权益方面确有进展，尽管进展幅度没能达到预期水平。国际社会认识到妇女在冲突的各个阶段都处于弱势地位，于是，具有里程

碑意义的联合国安全理事会2000年第1325号决议敦促成员国确保妇女参与预防、控制及解决冲突机制的各级决策过程，进一步采取保护和支持妇女的必要行动。这是一个有益的迹象，表明妇女在战后社会当中取得进展。此外，前南斯拉夫和卢旺达战争罪法庭有史以来第一次针对在战争期间暴力侵害妇女的施暴者提出了起诉。国际刑事法院于1997年在卢旺达设立了男女平等待遇问题妇女核心小组，确保法院在行使职能的过程中始终以性别观点作为重要指导原则。

尽管取得了进展，但在战争期间对妇女实施性犯罪的大多数罪犯依然逍遥法外。此外，战时起诉程序非常缓慢。曾经遭遇性侵害的女性幸存者背负着污名和耻辱，其严重程度远甚于人权遭到侵害的男性幸存者。因此，大多数妇女认为采

取法律行动和举证过于困难。

“真相与和解”程序用于审理妇女案件，鼓励妇女参与。为此，卢旺达恢复了传统“加卡卡”制度，负责处理种族屠杀后出现的各种争端。但赦免和坦白问题依然引发争议；假如坦白可以换得赦免，人们会认为正义沦丧，从而诱发新的暴力行为。

妇女遭受暴力侵害事件大多没有向各国的真相与和解委员会提出报告，针对这种罪行提出的起诉也是最少的。暴力侵害案件的大多数证人都是女性，但如果不采取措施，鼓励妇女和广大社区成员积极参与（例如2001年秘鲁真相与和解委员会的做法），只有极少数妇女会讲出她们亲身遭到的性暴力犯罪。