



第六十二届会议

临时议程* 项目 60(b)

消除贫穷及其他发展问题：妇女参与发展

妇女参与发展

秘书长的报告

摘要

按照大会第 60/210 号决议的要求，本报告着重讨论决议的执行进度，包括妇女更多地参加政府决策机构及其对消除贫穷的影响。报告结尾部分提出了供大会审议的建议。

* A/62/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 妇女贫穷状况的全球趋势	3
三. 加强妇女在发展和消除贫穷方面的作用	5
A. 发展与减贫政策和战略	5
B. 妇女参与政府决策及其对消除贫困的影响	11
四. 结论和建议	16

一. 引言

1. 大会第 60/210 号决议重申，两性平等对于实现持续经济增长、消除贫穷和可持续发展至关重要，投资于妇女和女童的发展具有倍增效应。大会还关注妇女参与政治和经济决策的人数不足，并着重指出在所有政策和方案的制订、执行和评价方面将社会性别观点纳入主流的重要性。

2. 大会请秘书长就该决议的执行进度，包括妇女更多地参加政府决策机构及其对消除贫穷的影响，向其第六十二届会议提出报告。本报告便是根据这一要求编写。报告依据了会员国依照一项普通照会的要求提出的报告以及从联合国各实体收到的投入。¹

二. 妇女贫穷状况的全球趋势

3. 各种全球趋势显示，1990 年以来贫穷状况总体上出现缓解。² 人们普遍认为贫穷问题具有复杂性和多面性，但贫穷问题的衡量在很大程度上还是通过家庭调查所收集的收入和支出数据进行。这种数据不足以使人认识男女之间在贫穷发生率以及贫穷造成的影响方面存在的差别，因为其中没有考虑到家庭内的动态，例如食品、收入和无报酬活动的分配情况，而且可能导致低估妇女（包括非贫困家庭的妇女）所体验的贫穷程度。³ 若要准确了解贫穷的性别层面因素，就必须采用对性别问题具有敏感认识的理念、手段和方法。

4. 尽管在国家一级并未对按性别分列的贫穷数据进行一致的分析 and 报告，但人们普遍估计，妇女和女童占世界贫穷人口的大多数。⁴ 1995 年，《北京行动纲要》承认，生活贫困妇女人数的增长幅度很大，相对于男子而言不成比例，在发展中国家和经济转型国家尤其如此。在许多国家，这一趋势持续存在，越来越多的妇女在贫穷当中生活。但在某些国家，妇女贫穷状况已出现缓解。例如，智利贫穷

¹ 收到以下各国政府提出的报告：阿尔及利亚、孟加拉国、白俄罗斯、伯利兹、智利、中国、哥伦比亚、克罗地亚、捷克共和国、埃及、芬兰、德国、希腊、匈牙利、伊拉克、意大利、黎巴嫩、摩纳哥、黑山、秘鲁、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克共和国、泰国、土耳其、乌克兰和也门。提供投入的联合国各实体包括：经济和社会事务部（经社部）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金（农发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、国际贸易中心/联合国贸易和发展会议（贸发会议）/世界贸易组织（国贸中心/贸发会议/世贸组织）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国妇女发展基金（妇发基金）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国环境规划署（环境署）、联合国人口基金（人口基金）和世界银行。

² 联合国，《2007 年千年发展目标报告》（2007 年，纽约）。

³ 《2005 年世界妇女状况：统计资料方面的进展》（联合国出版物，销售品编号 E.05.XVII.7）。

⁴ 联合国提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所），《北京会议十周年：将政策付诸实践》所载“妇女与贫穷：新的挑战”（2005 年，圣多明各）。

妇女的比例已从 1990 年的 39.3% 下降到 2006 年的 14.3%，尽管这一比例仍然高于贫穷男性——1990 年贫穷男性的比例为 37.9%，2006 年为 13%。⁵

5. 妇女容易陷入贫穷可归因于若干因素，其中包括：生产资源分配不均；财产法和继承法方面存在性别偏见；获得教育和支助服务的途径不足；很少参与决策；家庭和工作责任分配不均造成时间紧张；家庭内资源分配不均。这造成同一家庭中妇女和女童营养不良和贫血的比率高于男子和男童等情况。⁶

6. 劳工市场存在性别偏见，妇女对自己的劳动和所得缺乏控制，也是导致她们容易陷入贫穷的主要因素。证据显示，如妇女在家庭以外从事工作，其收入平均低于男子 20%。⁷ 妇女还很有可能在更加缺乏保障的雇佣形式下从事工作，这表现在收入低，几乎没有财务保障，很少或没有社会福利。⁷ 在非正规经济中，妇女集中从事收入低和收入不稳定的工作。⁸

7. 由于劳工市场存在的不平等情况以及妇女承担不成比例的家务劳动责任，妇女在家庭中缺乏经济自主性和对经济决策的影响力。承认这种家庭内部的动态对于理解妇女和女童容易陷入贫穷，包括在户主为男子的非贫困家庭陷入贫穷的原因十分重要。⁹

8. 现有数据还显示，户主为女性的家庭尤其容易陷入贫穷。例如，多米尼加在 2004 年《北京行动纲要》执行情况审查中指出，妇女为户主的家庭占贫穷人口的 39%。¹⁰ 尽管许多国家的贫穷问题依然集中在农村地区，一些国家出现了城市贫民增加的情况。据巴西报告，大多数最贫穷人口生活在城市贫民窟中，而哥斯达黎加的报告则指出，城市地区女性为户主家庭的贫穷情况更为普遍。¹⁰ 在老年人、尤其是独居的老年人中，妇女的贫穷发生率往往较高。¹¹

9. 冲突和艾滋病毒/艾滋病也加剧了妇女在贫穷面前的脆弱性。冲突往往导致女性为户主的家庭增多，而这类家庭更容易陷入贫穷。艾滋病毒/艾滋病也对越

⁵ 智利政府规划部《2006 年家庭普查》。

⁶ 联合国开发计划署（开发署），《通往平等之路，各国 2005 年千年发展目标报告的两性审查》（2005 年，纽约）。

⁷ 联合国儿童基金会（儿童基金会），《2007 年世界儿童现状：妇女和儿童：两性平等的双重红利》（联合国出版物，销售品编号 E.07.XX.1）。

⁸ Chen, M. 和他人，《2005 年世界妇女的进步：妇女、工作和贫穷》，执行摘要（妇发基金，2005 年，纽约）。

⁹ Godoy, Lorena，《从两性观点认识贫穷》（联合国出版物，销售品编号 E.04.11.G7），为联合国拉加经委会编写，妇女与发展系列第 52 号（2004 年，智利）。

¹⁰ 见 E/CN.6/2005/2。

¹¹ 《2007 年世界经济和社会概览：老龄化世界中的发展问题》（联合国出版物，销售品编号 E.07.11.C.1）。

来越多的妇女造成影响，加重了妇女照顾长年生病和感染艾滋病毒/艾滋病孤儿的责任，而这种情况又限制了她们在家庭以外务工或从事创收活动的的能力。

三. 加强妇女在发展和消除贫穷方面的作用

10. 人们普遍承认，两性平等和增强妇女力量对于实现全部千年发展目标具有核心作用。联合国教育和两性平等千年项目工作队发现，妇女平等获得资源和机会可以加速经济增长。例如，妇女平等使用基本交通和能源基础设施可以增强经济活力；平等分配农耕投入可以提高农业生产，减少贫穷；对妇女健康和营养的平等投资可以减少长期饥饿和营养不良，而这又可以提高生产力和福祉。¹²

11. 应通过将社会性别观点纳入经济活动和方案的主流，发挥以推动两性平等促进消除贫穷的潜力。假如发展政策和减贫战略没有完全兼顾妇女的优先事项、需要和贡献，而且没有基于与妇女和男子的磋商以及妇女和男子的参与，那么其实效毫无例外将受到限制。妇女必须全面参与决策进程，确保消除贫穷进程和千年发展目标的执行工作对两性观点给予关注。

A. 发展与减贫政策和战略

12. 国家千年发展目标报告和减贫战略文件是各国同时处理贫穷的社会性别层面问题和妇女在发展中的作用的两份文书。农业、教育和劳工等部门政策和战略提供了更多的机遇，以供着力减少贫穷，解决妇女容易陷入贫穷问题，发挥妇女作为发展促进者的重要作用。

千年发展目标报告

13. 各国千年发展目标报告有助于提高认识，促进宣传，并有助于重申政治承诺以及为监测和报告实现千年发展目标的进度开展的能力建设。¹³ 这些报告是提高透明度和加强问责制的手段，而且为把各项承诺化为行动并且为把资源用于最需要的地方提供了有利环境。这些报告还为发展机构、各国政府和民间社会团体之间建立伙伴关系和联盟提供了平台，而且为致力于两性平等和妇女人权的团体的参与提供了机会，以此促进在关键两性平等问题方面的行动。⁶

14. 开发署在 2005 年各国千年发展目标报告审查中强调，应该就妇女陷入贫穷问题以及贫穷与性别不平等之间的联系提出明确报告，这对于切实有效地报告千年发展目标实现情况至关重要。对 78 个国家报告中关于千年发展目标 1 的报告所作分析显示，42 份报告具体提到妇女容易陷入贫穷问题，17 份报告包含按性

¹² 联合国千年项目，《采取行动：实现两性平等和增强妇女力量》（2005 年，伦敦）。

¹³ 联合国发展集团，千年发展目标国家报告，第 2 号指导说明（2003 年）。

别分列的贫穷指标数据。只有 11 份报告具体提到妇女贫穷问题和两性平等之间的联系。13 份报告提及将增加妇女力量、推动妇女人权以及减少两性不平等情况的行动作为减贫办法。此外，15 份报告指出，作为本国减贫战略的一部分，为妇女采取了有针对性的介入行动。⁶

15. 总的来说，关于千年发展目标 1 的报告没有提到影响妇女在贫穷面前的脆弱性的许多关键因素，其中包括：与艾滋病毒/艾滋病的关系；投资基础设施以减轻妇女和女童时间负担的必要性；保证妇女和女童的财产权和继承权的重要性；消除就业方面存在的两性不平等。只有两份报告提及家庭暴力和食品分配不均等家庭内部问题。⁶

16. 应在今后千年发展目标报告的贫穷目标部分加强对这些领域的关注，只有这样，才能从社会性别角度提高对贫穷问题的认识及其对公共政策的影响。妇女更多地参与报告进程可以对此有所助益。

17. 各国关于千年发展目标 3 的报告旨在促进两性平等和增强妇女的力量，其中根据相关指标论述了教育方面的性别差距、从事非农业工作的妇女以及妇女的政治参与。由于千年发展目标 2 和目标 3 之间相互关联，四分之一经审查的报告着力论述了教育问题。⁶

18. 已经指出，千年发展目标 3 的各项指标范围有限。⁶ 例如，政治参与指标衡量了妇女在国民议会所占席位的比例。这反映的是数字上的代表性，而不是参议院委员会工作和提案等方面的实际权力和影响力。这还忽略了妇女在地方一级的政治参与。然而，若干国家不只报告了妇女在议会的代表人数，还包括了妇女在地方政府、内阁以及公务员队伍/管理职位中的百分比。⁶ 科威特和巴西的报告还谈到，政治文化具有宗法性质，妨碍了妇女的政治参与。⁶

19. 在所审查的报告中，有近三分之二包含了一套较为广泛的指标，这超出了教育、非农业就业和政治参与的范围。这些报告提供了以下方面的补充数据：定型观念和歧视性做法（31 份报告）、两性工资差距（25 份报告）、针对妇女的暴力（22 份报告）、实现平等的法律障碍（18 份报告）、家务劳动和无报酬工作（15 份报告）、获得土地和资产（12 份报告）、经济政策的负面影响（11 份报告）以及政策框架方面的差距（10 份报告）。若干报告还提及其他挑战，诸如社会性别问题主流化存在国家能力限制（7 份报告）、妇女获得的社会服务存在差别（7 份报告）、男性的态度（6 份报告）以及体制变革和改革的必要性（5 份报告）。⁶

20. 开发署和妇发基金开展了一项两性平等和千年发展目标联合项目，在柬埔寨、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥和秘鲁试点参照创新做法，用以使两性观点主流化以及扩大妇女对千年发展目标进程的参与。在柬埔寨和肯尼亚，这一举措通过让妇女团体参与政策对话、建立全国妇女网络、在地区一级与妇女开展贫穷问题对话以及在提供给媒体的成套资料中反映妇女的声音等方式，增加了妇女的

参与。⁶ 此类举措增加了妇女对千年发展目标进程的参与，并更好地将妇女的优先事项、需求和贡献纳入国家千年发展目标报告。

减贫战略文件

21. 减贫战略文件概述了国家一级促进经济增长和减贫的经济与社会政策和方案。文件由各国政府拟定，拟定过程有民间社会和发展伙伴，包括世界银行和国际货币基金组织（基金组织）的参与。该参与过程的原则是，社会政策应该通过支持两性平等、机会平等和消除一切形式的歧视促进全人类的共同发展。尽管如此，减贫政策和方案依然忽视了两性平等观点。¹⁴

22. 开发署建议，促进两性平等的国家减贫战略应该包括以下因素：增加妇女获得生产性资产和就业机会的渠道；在提供社会服务和公益物时消除性别偏见；确保基本生存需求品，如：饮用水和燃料的供应；支持技术创新，减少家务工作的时间负担。⁶

23. 2004 年世界银行对 18 份已完成的减贫战略文件进行案头审查所做的性别分析显示，广泛分析了两性不平等问题的文件所占比例从 2002 年的 17% 提高到了 2003 年的 33%。¹⁵ 2003 财政年度所有的减贫战略文件中，约有一半提供了按性别分列的指标，以衡量把社会性别观点纳入教育与卫生领域的情况；大约有三分之一的减贫战略文件包括了注重性别问题的指标，以衡量治理和劳动力市场方面的进展。

24. 一些减贫战略文件提供了指标，用以监测在基础设施、农业、农村发展和金融服务领域与性别相关的行动。例如：马里的文件中将女性企业家的比例以及受益于微型企业的妇女的比例列为进步指标。该报告还提出建议，把培训妇女获得重建技术和水土保持技术作为减贫文件中基础设施和生产部门两个支柱的一部分。¹⁵

25. 很好地将社会性别分析和减贫联系在一起的例子有冈比亚、卢旺达、塞尔维亚和越南的减贫战略文件。冈比亚的临时文件指出，农村妇女贫困的主要原因是她们主要从事生计农业，比男子接触机械化技术更少；而且除了干农活之外，她们还要比男子花更多时间操持家务。该文件还指出，农村地区缺少基本服务，如：可靠的供水、医疗中心和交通设施，这些因素都大大增加了妇女的工作量。该文件认为，两性之间的分工不平等可能成为限制妇女获得公共服务的因素。因此，

¹⁴ Bell, Emma, *Gender and PRSPs: with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique* (Institute of Development Studies, University of Sussex) Brighton, 2003.

¹⁵ 世界银行，“Implementing the Bank’s Gender Mainstreaming Strategy: Second Annual Monitoring Report, Financial Year 2003” (Washington D.C., 2004)。

国家战略的重点是推行节省劳动力的工具，以帮助妇女务农、做收获后的工作以及做家务；另一个重点是创造就业和改善妇女创收情况的活动。¹⁵

26. 很少几个国家像卢旺达的临时减贫战略文件一样讨论了与两性平等相关的法律问题。该文件讨论了近期修订的婚姻法，该法律修订后，婚姻双方可选择共同拥有财产。除此以外，文件建议制定新的劳动法和土地法，以取消对妇女从事工作和拥有财产的能力的限制。¹⁶ 塞尔维亚的减贫战略文件认为，有多种因素造成了妇女贫困，并强调，需要有具体的措施使妇女能够分享发展带来的收益。

27. 越南的减贫战略文件指出，穷困和饥饿家庭很高的受扶养人比率是农村高贫困率的因素之一，这些家庭或者由妇女独力支撑，或者依靠妇女的收入满足家用需求。该文件还承认两性平等问题对生产和生育的影响，并认为，让微型企业的妇女优先获得信贷、接受培训和参与公共方案具有重要意义。¹⁶

28. 其它减贫战略文件分析了两性不平等问题，但是并未将其与综合贫困分析结合起来。例如，布基纳法索的文件提出，教育机会不平等限制了妇女的就业前景。该文件还提请人们注意妇女的健康状况欠佳、可获得的医疗服务有限、识字率低和获得贷款的机会有限。明确提到妇女和女孩的地方仅限于有关教育和卫生的章节，特别是与艾滋病毒/艾滋病相关的章节。¹⁶ 性别分析虽然很恰当，但未向综合分析和结论提供任何投入。

29. 大部分减贫战略文件没有讨论促进妇女参政，特别是参与地方政府的问题。例如，布基纳法索的文件简短讨论了妇女参与国家政治生活和决策的问题，但并未考察妇女参政与治理或减贫的关系。¹⁶

30. 为了在减贫过程中对两性平等给予足够关注，需要增加妇女在这个过程中参与。世界银行在一些国家进行减贫战略文件磋商时都帮助推动妇女团体的参与。孟加拉于2003年建立了“社会性别问题平台”，由政府、世界银行、其它捐助者和民间社会的代表参加。“社会性别问题平台”制定了工作范围和社会性别行动计划，利用该计划与部会间减贫战略文件工作组商议将社会性别分析纳入减贫战略文件的完整分析。¹⁵ 在巴基斯坦开展了与政府和机构间社会性别与发展小组的性别问题对话，以支持不同利益攸关方积极参与临时减贫战略文件的拟定工作。社会性别问题对话的重点是政治参与、减贫和加强体制机制。¹⁵ 妇发基金支持新的网络或当前的妇女网络宣传并监督以下国家在千年发展目标 and 减贫战略文件方面的进展情况：阿根廷、巴西、布隆迪、厄瓜多尔、印度、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、俄罗斯联邦、塞内加尔、塔吉克斯坦、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、玻利维亚、赞比亚共和国与津巴布韦。

¹⁶ Kabeer, Naila, *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and Millennium Development Goals: A Handbook for Policy Makers and Other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat London, 2003.

31. 妇女团体也成功地参与并影响了其他国家的减贫战略文件进程。例如，在肯尼亚，非洲妇女发展与通讯网（非洲妇发通讯网）与肯尼亚公共政策研究和分析学会成功地合作，从社会性别角度分析了肯尼亚减贫战略文件的宏观经济框架。以上分析的结果被用于提高认识，并就在宏观经济层面把两性平等观点纳入主流的问题，增加公众对话。¹⁷

32. 在卢旺达，虽然在短暂的时间内只能与社会性别、妇女和发展部进行一轮磋商，但是该部与卢旺达各妇女组织之间的密切关系使妇女有更多的发言权，导致减贫战略文件中进行了性别分析。¹⁶ 社会性别与家庭促进部和财政与经济规划部联合举办了一个研讨会，与会者包括提高妇女地位组织/齐心协力组织的代表，该组织是卢旺达妇女民间社会团体的伞式组织。研讨会的发言与建议都强调要将性别观点纳入减贫战略文件，并提出了一些具体操作的工具。¹⁸

33. 虽然与会者一致认为需要以参与方式制定减贫战略文件，对社会性别问题主流化的重要性也达成了共识，但是依然存在许多挑战和限制。在文件制定过程中的参与往往仅限于磋商，而磋商并非总是对社会性别问题有敏感认识，而且常常局限于在少数的非政府组织内进行。¹⁹ 很多国家促进两性平等的国家机构地位很低，资源匮乏，人员不足，而且无法参与决策程序。²⁰ 其结果是，两性平等的目标可能被看作其它政策目标的附属目标。因此，有必要为妇女开拓新的空间，使她们能够有效参与制定和实施发展政策和战略。这种做法还将使政府提高将社会性别观点纳入国家减贫政策与方案的能力。通过提高妇女的参与，并突出两性平等观点在制定减贫战略文件过程中的重要性，就能消除实现发展目标和减贫方面特别涉及社会性别问题的重大障碍。

其它部门以扶贫为重点的政策与战略

34. 各国政府和联合国系统在不同部门实施了一系列注重消除贫穷的政策与方案，这些部门包括：劳动、教育与培训、粮食保障、贸易、基础设施、金融和可

¹⁷ Wandia, M., “The Process of Integrating Gender in the PRS process in Kenya and the Challenges Encountered by the Gender Lobby Groups”, quoted in *Guide for Non-economists to negotiate poverty reduction strategies*, Development Assistance Committee Network on Gender Equality (April 2007).

¹⁸ Zuckerman, Elaine, “*Evaluation of Gender Mainstreaming in Advocacy Work on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Synthesis Report*” (2002).

¹⁹ Zuckerman, Elaine, “Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): the issues and the challenges”, in *Gender and Development*, Volume 10, Number 3, 2002.

²⁰ *Report of the Technical Meeting of the National Mechanisms for Women*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Caribbean Development and Cooperation Committee, Canadian International Development Agency, Kingstown, Saint Vincent and the Grenadines, 11 February, 2004; and CEDAW/C/LCA/CO/6.

持续发展。许多这样的政策与方案同时还争取加强妇女在发展中的作用，包括为此增加她们在决策过程中的参与。

35. 许多劳动力市场政策和战略提供了机会，以处理妇女的优先事项，满足妇女的需求，并推动了妇女的参与。采取的措施包括：反歧视立法，以消除工资上的两性差异，并鼓励妇女进入劳动力市场（智利、哥伦比亚、克罗地亚、黎巴嫩、葡萄牙、卡塔尔与塞尔维亚）；建立或改善儿童保育中心（智利、希腊与意大利）；引入弹性工时制（白俄罗斯）；采取灵活就业方式（希腊与俄罗斯联邦）。

36. 世界银行题为“两性平等有利经济”（2006）的社会性别行动计划认为，提高妇女在劳动力中的参与和妇女收入与减少贫穷和经济增长相关。行动计划的目的在于促使赋予妇女经济能力，以期促进更公平的增长并实现千年发展目标 3。

37. 针对妇女的创收项目已经提高了女企业家的作用（中国、意大利、俄罗斯联邦、塞尔维亚与乌克兰），并且增加了她们进入本国主要市场的机会。有些项目还提供业务咨询、产品开发、小额信贷（阿尔及利亚、孟加拉、埃及与秘鲁）和能力建设（孟加拉、埃及、伊拉克、意大利、俄罗斯联邦、塞内加尔、泰国与乌克兰）。例如，埃及提供专业技能和劳动力市场所需技能的培训，例如与新技术和网上营销及销售相关的培训，以及制作当地手工艺品的培训。

38. 劳工组织在体面工作国家方案的设计和实施、联合国的国家方案和国家减贫战略中顾及了妇女与男子的不同需要、优先事项和贡献。亚太经社会推动农村女企业家创业，方法是建立合作社和提高她们利用信息和通讯技术营销产品的能力。难民署在肯尼亚和莫桑比克推出了题为“妇女带头谋生”的试点措施，重点是增强难民以及境内流离失所的妇女和女孩的经济能力，以此改善难民和境内流离失所家庭的福祉。

39. 粮农组织认识到妇女对粮食保障、农业和农村发展所做根本性贡献，努力减少获得生产性资源和服务方面的性别不平等；加强妇女财产权和继承权，以这些方式减少农村贫困，提高粮食保障，并减少艾滋病毒/艾滋病的传播。农发基金在其 2006 年新批准的所有贷款和所有近期的国家战略机会报告中都列入了支持妇女的特殊条款，目的是确保农发基金的工作对减少贫困产生积极的影响。农发基金的政策要求在所有已点列的目标群体中重视妇女，特别要关注作为一家之主的妇女。

40. 以消除贫困为重点的教育和培训措施包括：扫盲方案（埃及）；改进职业教育（孟加拉和土耳其）和向妇女提供建议和咨询（希腊）。还有一些针对性的措施是为了改进农村妇女和女孩的教育（阿尔及利亚与孟加拉），特别是中学教育（土耳其），为此采用的办法包括进行立法和取消学费（中国）。此外，教科文组织和尼日尔的基础及非正式教育部密切合作，举办“战胜贫困：农村地区妇女和

女孩能力建设”项目，其目的是通过妇女和女孩的教育和培训来克服贫困，帮助她们发展创收技能。

41. 2006年，教科文组织举行了题为“重新设计发展——促进信息与通讯技术”的圆桌会议，目的是在五年内大幅度提高妇女在信息与通信技术工程、教育和就业方面的参与。在国际贸易中心以贸易主导的减贫方案中，妇女占目标收益者的60%，该方案的重点是农业、纺织、服装和基于社区的旅游业。

42. 成员国报告了国际发展合作中将社会性别观点主流化的努力（捷克共和国、芬兰、德国、意大利与摩洛哥）。例如，妇女与发展是芬兰发展政策决议（2004）的重点之一，该决议鼓励伙伴国家帮助国家两性平等机制和非政府组织参加国家发展政策的规划和实施。德国政府报告说，德国的发展合作方案涉及以下问题：妇女平等获得和使用资源和服务；妇女与男子平等参与经济活动方面的障碍；在与艾滋病毒/艾滋病进行的斗争中关注妇女的需求。德国在报告中还指出，在担任欧盟主席国期间，德国将坚定致力于促使《关于在欧洲联盟理事会发展合作中促进两性平等和增强妇女能力的结论》获得通过。

43. 经济和社会事务部的统计司继续执行两性平等统计综合方案，以提高国家能力，使国家在所有政策领域能够有效收集、分析、宣传和利用两性平等的统计数据。为衡量在促进妇女参与发展及参与决策方面取得的进展，这个措施十分重要。

B. 妇女参与政府决策及其对消除贫困的影响

44. 妇女是在发展和消除贫穷方面促成变化的关键因素。《北京行动纲要》和《消除对妇女一切形式歧视公约》明确规定，妇女参与决策是基本的人权。妇女参政是衡量在执行关于两性平等和增强妇女能力的千年发展目标3方面所取得进展的三个指标之一。

45. 2007年3月，在联大第六十一届会议上，联大主席举行了一次非正式的专题辩论，以进一步促使把推动两性平等和增强妇女能力问题作为需要继续关注的重点。在辩论中，就妇女在各级决策中的作用以及增强妇女经济能力问题，包括向妇女提供小额金融服务的问题，成立了互动式讨论小组。辩论给人们提供了机会来分享关于行动的意见、良好做法和取得的经验教训，讨论如何消除国家一级的政策承诺与政策执行之间的差距，并重申充分执行现有协议的政治承诺。

46. 在过去的十年，妇女参与政府决策的人数一直在增加，尽管增加速度比较缓慢。到2007年5月，女议员在一院制议会或议会下院的席位中占17.3%，在议会上院或参议院的席位中占15.9%，分别高于1997年的11.7%和9.8%。²¹ 到2005年1月1日，全世界4.2%的国家或政府首脑以及7.5%的议会议长是妇

²¹ 各国议会联盟，国家议会中的妇女数据库：<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>。

女。²² 各国议会联盟(议会联盟)的一项研究发现,大部分女部长任职于社会事务口的部委(69%),而不是在那些权力较大的部委,诸如财务部(20%)、国防部(12%)和经济/发展部(9%)。

47. 一些国家为本报告提供了有关妇女参政的信息。在2007年1月塞尔维亚议会选举后,国民议会女代表的人数几乎翻了一番,所占比例从12%提高到20.4%。在2006-2010年间,匈牙利议会虽然选出了一位女议长(2002-2010),但是没有女性的委员会主席。黑山尽管第一次有了一位女性副总理。但是没有女部长。根据也门的报告,该国议会的301名议员中只有一位女性,这一数字自1997年以来一直没有变化。

48. 匈牙利的报告说,尽管70%的公务员是妇女,但是高级职位上的妇女人数仍然不足。捷克共和国指出,大多数妇女只从事较低层的政治、公共和管理工作。

49. 城市和地方政府联合会是一个从事倡导活动的组织,由单个城市和地方政府协会组成,它表示,2005年,20.9%的市议员和9%的市长是妇女。²³ 斯洛伐克共和国的报告表明,2004年市镇选举后,全国四分之一以上城市的市长是女性。在匈牙利,女市长(14%)以及地方政府代表机构中女成员(25%)的人数和比例据报告正在缓慢增加。

50. 许多政府采取措施来推动妇女在国家及地方一级的政治参与,为此采取的办法包括:使用临时特别措施/配额(孟加拉国、哥伦比亚、匈牙利、葡萄牙、塞尔维亚和也门);建立工作组(匈牙利、黎巴嫩和卡塔尔);制定政策、立法和修宪(中国、哥伦比亚、黎巴嫩和俄罗斯联邦);妇女候选人的能力建设(埃及和泰国);向妇女议员提供信息和知识(埃及);利用会议和大众媒体努力提高公众对这一问题的认识(伯利兹、埃及、匈牙利和泰国)。中国鼓励妇女参加选举和政府决策,包括为此在村一级建立讨论小组,探讨妇女参与地方治理的问题。

51. 联合国系统也在努力推动妇女参与决策。例如,环境署理事会鼓励该机构的执行主任协助各国政府促进妇女在可持续发展领域的政策制定、决策、实施、监测和报告工作中的平等参与。非洲女部长和女议员网得到了人口基金就各种问题提供的能力建设方面的支助。

评估妇女在参与决策时所发挥的影响

52. 评估妇女在决策过程中的影响远比评估妇女的参政水平复杂。如果妇女想要影响决策,其代表人数必须达到临界值(至少30%),这个构想已证明是一个行之有效的鼓动工具。但许多国家还有待于达到这一目标。

²² 各国议会联盟和提高妇女地位司,联合国秘书处,妇女参政:2005年招贴画瑞士,2005。

²³ 城市和地方政府联合会,妇女参与地方决策的数据库。请查阅<http://www.cities-local-governments.org/ucfg/index.asp?pag=wldmstatistics.asp&type=&L=EN&pon=1>。

53. 由于妇女获得代表的水平较低，而且她们在大多数国家能够参与决策的时间较短，使得很难有意义地评估她们对于决策进程的影响。妇女不是一个铁板一块的群体，她们的决策行为也会受到社会经济阶层、种族、宗教、族裔以及由年龄和地域决定的其他人口特点的影响。另外，常常用来衡量议员行为的一些指标，例如提出法案的多寡和投票规律，只是衡量相对影响，而不是绝对影响。⁷

54. 尽管有这些制约，初步的研究得出结论认为，只要妇女能够参与决策，她们就能实实在在影响国家立法机构和地方政府，包括影响发展规划。⁷ 议会联盟在从政妇女中进行了一次关于妇女对政治所产生的影响的调查，其中突出表明，妇女在三个主要方面对政治进程和政府决策产生影响。第一，调查发现，妇女参政的动机受强烈的社会正义感和影响社会的总愿望的很大影响。第二，接受调查者认为，妇女参政丰富和拓展了政治进程并且带来了新的技能、风格和视野，五分之四的接受调查者认为，妇女对社会和政治有着不同的观念。最后，调查显示，绝大多数接受调查者认为，她们有特别的责任来代表妇女的需要和利益，当然许多人强调，她们有责任同时代表男子、妇女和儿童的利益。²⁴

55. 也有证据表明，妇女加入政府决策机构会提高治理的质量。三项研究发现，妇女更多地参与公共生活与腐败水平的降低之间存在正相关关系。¹⁴ 盖洛普和美洲对话组织于 2000 年在五个拉丁美洲国家进行了一项调查，发现大多数接受调查者认为，如果有更多妇女掌权，会改进政府，而且妇女能比男人更好地处理广泛的政策问题。¹⁴

妇女对消除贫穷决策所产生的影响的意义

56. 研究表明，当妇女被赋予权力时，她们的决定不但会对她们自己有积极的影响，而且会影响到她们的家人和社区。例如，事实表明，现金转移支付计划这样的经济投资如果把妇女作为对象，会积极影响儿童和家庭的人类发展。同样，数据表明，母亲健康和教育状况的改善能使儿童的健康和教育长期收益，这也是长期减贫的基本要素。⁷ 妇女如果加入国家立法和决策机构，也同样能够积极影响有关儿童和家庭的政策结果以及对发展优先事项的资源分配。²⁵

57. 这种影响可能源于妇女给决策带来的新观念以及女性决策者优先关注的新议程。前面提到的议会联盟调查数据表明，妇女参政人数的增加已经改变了男子在传统上对社会福利、法律保护以及政府和商业透明度问题采取的处理方法。该次调查特别指出，妇女更有可能提出和支持从人类贫困的多层面性质入手解决问题的提案和决定。在许多国家，妇女在针对直接与减贫相关的妇女和儿童需要通过法律和制定政策方面发挥了关键作用。

²⁴ 各国议会联盟，《政治：妇女的见解》，议会联盟调查（日内瓦，2000）。

²⁵ 波利, E, 鲁瓦达:《妇女立法委员对影响儿童和家庭政策结果的影响》，为《2007 年世界儿童状况》准备的背景资料（纽约，2006）。

58. 例如，一项具有深远意义的成就是卢旺达的《1999 年婚姻制度、馈赠和继承法》，该法律第一次确立了妇女继承土地的权利，这对于食物生产和粮食保障有着很重要的意义。这一成就是长时间辩论的结果，在辩论中女议员们说服了男议员，使他们认识到该法律的重要性。²⁵ 卢旺达的女议员还成功游说议会大幅度增加了国家预算中保健开支的比例。保健开支预算所占比重从 1998 年的 3% 增加到 2006 年的 12%。女议员们还在努力争取使其增加到 15%，以符合千年发展目标的要求。²⁵ 另外一个例子是在黎巴嫩，该国的女社会事务部部长执行了一项方案，通过免收儿童学费和免除某些税赋来帮助户主是女性的贫困家庭。

59. 妇女在编制对社会性别问题敏感的预算方面也起了很大作用，这种预算编制是为了保证政府预算及其所依据的政策和方案顾及妇女的优先事项和需要。以乌干达预算倡议为例，这是一项由女议员建立的非政府组织——妇女民主论坛主导的倡议。这一倡议使女议员们和其他少数群体的议员团结在一起，鼓励他们除了监测预算拨款和过程之外，还检查所有收入和支出的影响。²⁶ 提高妇女地位的国家机制也在对社会性别问题敏感的预算倡议中发挥了重要作用。在菲律宾，菲律宾妇女作用全国委员会向政府机构提供了技术援助，以帮助其制定两性平等计划和预算。²⁶

60. 其他事例也表明，妇女参与决策过程对减贫政策产生了影响。在匈牙利，妇女非政府组织、社会性别观点主流化专家和来自主管两性平等问题的各部委的公务员参加了 2007-2013 年新匈牙利发展计划之下各实施方案的监察委员会。在也门，为了能够在第三个五年计划的政策和 2003-2005 年减贫战略中体现社会性别观点，在全国最高政策委员会中纳入了全国妇女委员会的代表。

61. 在秘鲁，消除贫困圆桌会议为妇女参与政策制定进程提供了新的论坛。2002 年，圆桌会议的参与者中有 60% 是妇女，包括来自政府机构、地方政府和民间社会机构，参与就中期和长期活动做出决策的妇女。在一名妇女的领导下，由劳工组织赞助的一个有关性别、就业和贫困问题的方案协助全国圆桌会议的执行秘书处把社会性别观点纳入该会议赞助的一个试点方案。²⁷

62. 在地方一级，印度的经验表明，女地方议员对涉及地区发展的决策产生了实质性影响。例如，在印度的拉贾斯坦邦，女议员就获得水、燃料和保健服务的问题明确阐述了妇女的观点。²⁸ 在拉贾斯坦邦和西孟加拉邦进行的研究发现，在女议员把饮用水和道路作为优先领域之后，这些领域的支出水平明显增加。²⁸ 在印度进行的一些研究还发现，女地方议员会更多投资于同所阐明的有利于妇女和儿

²⁶ 联合国开发计划署，《2002 年人类发展报告：在分裂的世界深化民主》（纽约，2002）。

²⁷ CEDAW/C/PER/6。

²⁸ 联合国社会发展研究所，《两性平等：在不平等的世界里争取正义》（日内瓦，2005）。

童的优先发展事项直接相关的公益事业，特别是基础饮用水设施、住房、学校和保健，这些地区的儿童更有可能得到免疫接种和进入政府日托中心。^{29 12} 这些政策结果对于长期发展和消除贫穷至关重要。

63. 在巴西，阿雷格里港市政府推行了一项全面参与式的预算编制进程，成千上万的城市居民参与了市政预算的拨款决定。妇女打量这个进程，在 2000 年占参加这一进程的公众的 57.3%。2002 年，作为居民区和地方议会代表进行参与的妇女所占比重高达 60%，尽管必须说明的是，这些地方议会只是协商机构。在全市议会的决策工作中，参与的妇女所占比重只有 32.6%。³⁰

64. 研究还表明，妇女参与政府决策会使人们更加关注妇女和儿童权利。例如，在阿根廷的一项研究发现，1993-1994 年间，女议员提交的关于妇女权利的法案比男议员多 21%，提交的有关儿童和家庭的法案比男议员多 9.5%。女议员还同样倡导各种对妇女权利有重要影响的问题，包括在新西兰和大不列颠和北爱尔兰联合王国提倡实行儿童保育和育儿假，以及在哥伦比亚倡导公平机会立法。⁷ 许多参与决策的妇女还把针对妇女的暴力行为列为其议程中的高度优先事项。例如，卢旺达女议员论坛提出了一项法律草案，其中界定了各种基于性别的暴力形式。²⁵ 所有这些领域的行动对于减贫都非常重要。如果妇女的能力增强，不受暴力侵害，而且在劳动力中不受歧视，她们就能使自己和家人摆脱贫困。

65. 妇女还在建设和平和冲突后重建方面做出很大贡献。例如，在阿塞拜疆、哥伦比亚、利比里亚、尼泊尔和索马里，妇女跨越种族和宗教藩篱进行努力，对和平进程做出了宝贵贡献。³¹

66. 妇女对于决策进程的影响超越了她们眼下采取的行动，影响到其男性同事的态度。研究显示，男议员越来越意识到妇女和家庭问题的重要性。例如，在阿根廷、哥伦比亚和哥斯达黎加，男议员强烈支持妇女议题（68%）和家庭及儿童议题（66%）。⁷ 在卢旺达，女议员就两性平等议题与男议员密切合作，表明她们有必要使男议员相信，注重社会性别问题会使整个国家获益。²⁵

67. 妇女参与政府决策还能够通过自身榜样影响政策进程。女性决策者的存在会鼓励其他妇女提出问题和表明自己的关注事项。例如，在印度，人们发现，如果有女地方议员参加群众大会，其他妇女会更可能参加讨论，从而使人们更加注意妇女关于发展的观点。²⁹

²⁹ Beaman, L. et al, 《女政治家，性别歧视，和印度农村决策》，为《2007 年世界儿童状况》准备的背景文件（纽约，2006）。

³⁰ CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos: <http://www.ongcidade.org>。

³¹ E/CN.6/2006/13。

妇女在切实影响政策结果方面遇到的挑战

68. 尽管有成功的报告，但决策职位上的妇女产生的影响常常受到限制。部分原因是，只在极少数几个国家，参与政府决策的妇女人数能够达到为导致重大变化所必需的 30% 临界值。妇女对政府决策的影响还取决于除参政人数以外的其他一些因素。⁷ 在政府任职的妇女往往缺乏其男同事所拥有的接受培训、获得资源和参加网络的机会。妇女即使能够有效地表达她们的意见，由于陈旧的性别观念以及歧视妇女的机构和法律框架，也并非总是能够导致变化。

69. 2005 年，联合国提高妇女地位司组织了一次专家组会议。会议确定，以下关键因素将提高妇女在决策过程中的作用，并加强她们对决策过程的影响：(a) 确定关键行为者和盟友并与之合作；(b) 建立加强妇女政治影响力的关键机制/结构；(c) 抓住关键转折点或时刻，提高影响决策过程的可能性。³¹

70. 限制妇女对决策的影响，包括对减贫决策所产生影响的最重要因素之一，是男子在各级有关贸易、金融和经济的重要机构中一直占据主导地位，并且一直抵制在这些机构中注意两性平等观点。妇女很少被任命到这些关键委员会工作，一般任职于社会部门，例如教育、劳工和文化部门。³²

71. 还必须意识到，尽管妇女在决策中能比男性更好地代表妇女的需要、优先事项和贡献，但是许多女性决策者来自精英群体，她们和贫穷妇女没有什么联系，也不怎么了解后者的情况。仍然有必要建立机制，用以保证在政府决策中更好地代表贫穷妇女的利益。

四. 结论和建议

72. 必须认识到，尽管妇女特别容易陷入贫困，但她们也是发展和消除贫穷的关键因素。

73. 对国家千年发展目标报告和减贫战略文件进行的分析突出表明，人们错失了机会，未能充分确定和纳入关键的社会性别观点以及增进妇女在发展和减贫努力中的能力。

74. 研究表明，妇女通过更多地参与决策，对发展和减贫发挥了积极作用。妇女带来了不同的观点，并把重视贫穷妇女、男子和儿童的优先事项、需要和贡献的新议程摆在优先地位。女性决策者也更加关注妇女和儿童权利以及诸如暴力这样的关键问题。

75. 各国政府、非政府组织和联合国系统已进行努力，争取增加参与决策的妇女人数，并且提高她们作为改革推动者的能力，但是在这一领域还需要加速采取的

³² 开发署，《妇女参政和善政：21 世纪的挑战》（纽约，2000）。

行动。必须增强妇女能力，使其能够积极和有效地参与制定和执行减贫政策、战略和方案。

76. 大会不妨呼吁各国政府、联合国系统、布雷顿森林机构、国际和区域组织、非政府组织、民间社会及其他相关行为者：

(a) 保证将社会性别观点明确纳入所有发展和减贫战略的制定、执行、监测和报告工作，包括通过国家减贫战略文件和千年发展目标报告进程这样做；

(b) 制定方法和工具并进行能力建设，以保证曾经忽视社会性别观点的贸易、基础建设和金融等政策领域能够确认和纳入这种观点；

(c) 鼓励在国家政策和战略、特别是在减贫战略文件和千年发展目标进程中与促进两性平等的国家机制以及妇女团体和网络进行更为有效的协商，并使其切实参与其事；

(d) 确立具体目标、指标和法定配额以及临时特别措施，以推动妇女更多地参与各级政府决策和所有政策领域的工作，特别是那些妇女人数较少的领域，诸如贸易、基础设施和经济部门的工作；

(e) 保证妇女在各个层次参加对于发展和减贫至关重要的议会委员会和其他委员会，并且确保这些委员会与促进两性平等的国家机制、妇女团体和妇女网络进行有效合作；

(f) 除其他外，提供培训，制定兼顾家庭和工作责任的措施，并在任命和升职工作中消除性别定型观念，以确定和消除妇女在有效参与政府决策时受到的更广泛限制，从而保证考虑到妇女的优先事项、需要和贡献；

(g) 深入开展定量和定性研究，包括搜集按性别分列的数据，以反映妇女在决策过程中的影响和作用，以及她们对发展和减贫产生的影响，包括为此确定和分析妇女在地方、国家和国际各级面临的社会和体制障碍。