



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/Sub.1/58/SF/3 *
28 July 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
增进和保护人权小组委员会
第五十八届会议
社会论坛
第四届会议
2006年8月3日和4日
临时议程项目2

小组委员会第 2005/8 号决议和人权理事会
第 2006/102 号决定所载任务的执行情况

社会论坛

与贫穷作斗争和参与权：妇女的作用

金钟星女士提交的工作文件

妇女在参与消除贫穷和极端贫穷斗争政策和
战略中所面临的挑战

* 根据大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的第 60/251 号决议，人权委员会，包括小组委员会的所有任务、机制、职能和职责，自 2006 年 6 月 19 日起由人权理事会承担。因此，小组委员会向前人权委员会报告的文号序列 E/CN.4/Sub.2/_ 自 2006 年 6 月 19 日起，改为文号序列 A/HRC/Sub.1/_。

GE. 06-13152 (C) 040806 040806

内容提要

本工作文件系根据小组委员会 2005 年 8 月 8 日第 2005/8 号决议的要求，提交增进和保护人权小组委员会社会论坛第四届会议审议。

贫穷日益女性化和妇女成为消除贫穷和社会排斥现象的组织中的主要行为者，这提醒人们重视妇女在制定政策和方案中的作用的重要性。贫穷女性化必须理解为不仅仅是妇女在贫穷中比例日益增加的一种现象，而是根深蒂固的体制根源和障碍，它们使妇女陷入贫穷旋涡，因而必须从概念上着手解决。

《北京宣言和行动纲领》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他为全球和区域接受的文件已经为全面处理妇女与贫穷问题提供了基本框架。《千年发展目标》应该在各项目标之间的内在联系的基础上加以解释并且必须与广泛义务和承诺建立内在联系，利用所有有关人权机制拟定处理两性平等和提高妇女权能的综合办法。

为了拟定发展方案和提高妇女的参与已部署了一系列方案。妇女的参与是消除贫穷努力中的一个重要和不可或缺的因素。然而，许多经验表明如果不创造一种扶持环境，确保妇女享受全部权利就不可能实现妇女的有效参与。参与进程应体现生活在贫穷中的妇女的具体需要和安排；减贫方案必须与消除阻碍变革过程中提高妇女权能的结构障碍和其他侵犯妇女人权的行为的行动同时并举。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、了解贫穷女性化.....	5 - 11	4
二、处理妇女与贫穷问题的现有全球倡议.....	12 - 19	6
三、千年发展目标与将性别观纳入主流活动.....	20 - 23	7
四、妇女在参与减贫战略方案方面所面临的挑战.....	24 - 30	8
五、结 论.....	31 - 32	9

导 言

1. 增进和保护人权小组委员会在 2001 年 8 月 16 日的第 2001/24 号决议中请人权委员会授权小组委员会举行一次将称为社会论坛的经济、社会、文化权利问题会前论坛。人权委员会 2002 年 4 月 22 日的第 2002/106 号决定核可了该决议。社会论坛第一届会议于 2002 年 8 月举行。

2. 社会论坛第一届会议审查了全球化对人权的影响和减少饥饿和贫穷战略在食物权背景下的状况(见 E/CN.4/Sub.2/2002/18)。社会论坛第二届会议以农村贫穷与农民权利和其他农村社区之间的关系为重点(见 E/CN.4/Sub.2/2004/26)。2005 年举行的社会论坛第三届会议讨论了在人权框架下负责任的经济增长(见 E/CN.4/Sub.2/2005/21)。

3. 第三届社会论坛特别重视参与和提高权能,视之为消除贫穷中不可或缺的因素并承认人民有意义地参与影响他们的决定是对减少贫穷采取以权利为中心的办法的核心部分。何塞·本戈亚先生在提交第三届社会论坛的工作文件中强调穷人积极参加整个决策过程,从项目设计到执行和监测阶段,是减贫方案取得成功的先决条件,从而遵守民主施政的原则(见 E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3)。

4. 小组委员会 2005 年 8 月 8 日的第 2005/8 号决议请金钟星女士起草一份题为“妇女在参与消除贫穷和极端贫穷斗争政策和战略中所面临的挑战”的工作文件。本文正是根据该决议提交的。小组委员会在该决议中决定社会论坛第四届会议的主题为“与贫穷作斗争和参与权:妇女的作用”,同时承认贫穷日益女性化和妇女是消除贫穷和社会排斥现象的组织中的主要行为者。

一、了解贫穷女性化

5. “贫穷女性化”一词源于 1970 年代和 1980 年代美利坚合众国关于女户主家庭中贫穷率高的辩论。¹ 自此以来,该术语一般被理解为指贫困线下妇女比例日增的情况。

6. 学术和发展政策界对何为贫穷女性化和贫穷女性化的趋势能否从经验上加以核实的问题举行了广泛的讨论。² 由于有关家庭内资源的数据有限,可能难以用数据来证明贫穷女性化;然而,如果将贫穷视作为不仅仅是收入贫穷,即剥夺人权

造成的能力水平低下或未能达到某些能令人接受的最低的基本能力水平，³ 贫穷女性化的证据则显而易见。

7. 在全世界 60 亿人中，12 亿人以上或世界人口的 20% 每天仅 1 美元或不到 1 美元，其中大多数为女性。⁴ 贫穷女性化的概念不仅涉及到收入贫穷的这一量化指标，而且也涉及到贫穷的质量性质，即使妇女陷入贫穷的深渊的根深蒂固的体制障碍。

8. 因缺乏能力而被迫陷入贫穷的妇女多于男子，许多社会指标证明了这一点，如获得保健的机会、产妇死亡率、生育率、识字率、小学和中学入学率、获得土地或就业的机会、工资差别等。以识字率为例，世界上 77,000 万文盲的几乎三分之二为妇女。在识字率低于 90% 的几乎所有国家中，妇女比男子更有可能不具备读写能力。⁵ 识字是一项基本技能，它能赋予妇女权能，掌握自己的命运、直接与当局交往和进入更广阔的学习天地。因而，妇女因文盲而丧失权能是导致贫穷状况的主要原因之一。

9. 所有这些性别区别的体制结果反过来又是由一系列更有系统的体制因素形成的。如家属关系结构和继承形式、权力分配和参与决策的机会，立法中的性别偏见以及在组织和要求权利的空间方面的性别区别。⁶ 少数民族妇女、达利特妇女、土著妇女、残疾妇女、女童、老年妇女、难民妇女和移民妇女⁷ 比其他人更有可能陷入贫穷，因为他们常常比其他人更受社会机构排斥。因此，在了解贫穷女性化的现象时，关键是要解决造成贫穷的根深蒂固的性别根源而不是现象。

10. 我们还必须解决造成贫穷女性化的另一加重因素，即主要的宏观经济格局，它让增长优先于平等、权利和可持续发展。虽然经济增长是关键，但设法满足穷人需要的经济政策必须从以人权为中心的框架开始，特别重视妇女权利。基于增长的政策，在以市场而不是社会为基础的背景下使妇女处境更糟：妇女的带薪工作日益无保障和没有社会保护；正式部门的工作日益减少，使妇女越来越从事非正式和常常朝不保夕的工作；妇女无报酬工作的日益繁重负担随着社会安全网的削弱或消失而日益明显。⁸

11. 全球化进程也使发展中国家妇女的经济状况恶化，加速贫穷女性化。妇女受到世界经济全球化的消极影响是不相称的，她们更容易受到全球化分配不公的伤

害。地方经济日益与全球市场相联的趋势常常以减少公共开支和社会方案为伴，从而将代价转嫁给家庭，而在这方面妇女又常常承担加重的负担。⁹

二、处理妇女与贫穷问题的现有全球倡议

12. 1995年9月在北京召开的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲领》(A/CONF.177/20和Add.1/Rev.1)阐述了令人关注的领域之一，对妇女的持续和日益加重的贫穷负担。《纲领》确认要消灭贫穷，不能单单靠反贫穷方案，而需要有民主参与和经济结构变革，以确保所有妇女有机会获得资源、机会和公共服务。

13. 《北京行动纲领》进一步阐明：“贫穷有各种表现，包括缺少足以确保可持续生计的收入和生产资源；饥饿和营养不良；健康状况不佳；接受教育和其他基本服务机会有限或缺少这种机会；发病率和生病死亡率增加；无家可归和住房不足；不安全的环境；社会歧视和社会排斥。贫穷的另一个特性是不能参与决策及公民、社会和文化生活”。贫穷的这一复杂性质为《北京宣言和行动纲领》所承认，为全面处理妇女与贫穷问题确立了基本框架。

14. 大会于1995年12月在“把消除贫穷作为人类一项必不可少的道德、社会、政治和经济工作”的主题下发起第一个联合国消灭贫穷十年(1997-2006年)。自此以来，妇女中贫穷率高成为国际社会、各政府和民间社会所有消灭贫穷的政策和方案的核心。

15. 2006年2月，社会发展委员会审查了联合国第一个消除贫穷十年的执行情况并注意到妇女和青年通过小额供资获取金融资源是消灭贫穷成功的事例之一；然而，金融资源的相当比例主要用于当前消费而不是投资于教育(见E/CN.5/2006/6)。

16. 秘书长在审查联合国第一个消除贫穷十年的报告(E/CN.5/2006/3)中也承认两性不平等是妨碍减少收入贫穷取得进展的主要障碍。大多数发展中国家的妇女得到有偿就业的机会低于男性。东南亚、西亚和北非妇女在农业以外的有偿就业部门中只占20%。

17. 秘书长在报告中强调，获得权能的妇女可以成为发展的重要动力，为提高两性平等的直接干预应包括采取各种措施，如让越来越多的女孩子完成基础教育和接受中等教育；确保妇女能够得到财产所有权；确保她们能够得到性和生殖保健服

务；促进平等进入劳动市场；提供机会使她们能够更多地参与政府决策机构；保护妇女免遭暴力侵害。

18. 全世界 183 个国家为缔约国的《消除对妇女一切形式歧视公约》通过处理加剧妇女贫穷的具体途径和因素为克服贫穷和确保妇女权利提供了重要的案文。

19. 关于妇女参与权问题，《公约》特别重视妇女参与公共生活的问题，包括参与发展/消除贫穷方案。《公约》在序言中宣布，“对妇女的歧视违反权利平等和尊重人的尊严的原则，阻碍妇女与男子平等参加本国的政治、社会、经济和文化生活，妨碍社会和家庭的繁荣发展，并使妇女更难充分发挥为国家和人类服务的潜力”。《公约》进一步规定缔约国有义务“采取一切适当措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视(第七条)”。

三、千年发展目标与将性别观纳入主流活动

20. 促进两性平等和赋予妇女权能沦为 8 个千年发展目标之一，对此有人提出一些批评。这 8 个目标是在 2000 年 9 月联合国千年首脑会议期间通过的，作为 2015 年之前实现的目标，以响应世界主要发展挑战。提出的批评指出，两性平等本身不单纯是一个目标，而必须将其视之为实现所有其余七个目标的关键。¹⁰

21. 具体而言，目标 1，消灭赤贫和饥饿，既没有明确提到贫穷的性别方面也没有制定减少贫穷女性化的具体行动和指标。

22. 这些局限性的结果已显而易见。关于目标执行状况的国家报告倾向于将两性平等仅局限于与保健(目标 4、5 和 6)和女童教育(目标 3)有关的目标并似乎将它排除在下列目标之外：目标 1，消灭赤贫和饥饿；目标 7，确保环境可持续能力；和目标 8，全球合作促进发展。¹¹

23. 在这方面，千年发展目标如果要成为有效工具，为消灭贫穷铺平道路，那就必须铭记千年发展目标并非彻底，我们需要制定互相加强的战略，在各目标之间创造内在联系——具体而言，在处理贫穷女性化时在目标 1 和目标 3 之间建立联系——这反过来必须与《北京宣言和行动纲领》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他为全球和区域接受的文书所载的更广泛的义务和承诺紧密相连。所有这些文书都已经制定了综合和详细的办法，处理两性平等和利用所有有关人权机制赋予妇女权能。

四、妇女参与减贫战略方案的挑战

24. 在国家一级，执行千年发展目标的努力体现在各种政策、计划和方案中，包括减贫战略文件。具体而言，减贫战略文件已成为低收入国家国家发展战略的主要工具。根据世界银行，减贫战略文件由政府通过让国内利益相关者和发展伙伴参加的参与进程拟定并描述一国促进增长和减少贫穷的宏观经济、结构和社会政策和方案。

25. 世界银行凭经验确认利益相关者参与是减少贫穷战略每一阶段的关键要素，与确保所有群体的意见在对贫穷的诊断分析、公共行动的选择和结果与影响的评价方面有所体现。世界银行认识到贫穷的性别方面，已经制定了消除影响妇女参与减贫战略协商的障碍的战略和方法。

26. 世界银行查明的影响妇女参与减贫战略协商的障碍如下：国家协商通常缺乏妇女代表；组织者不考虑妇女的参与；妇女不出席会议或不发言；妇女没有得到通知；文化可能限制召开妇女与男会议主持人或外人一起参加的会议；会议主持人可能被告知与会者希望听到的信息；在国内听不到妇女的意见。¹²

27. 世界银行在减贫方案中阐述的问题实际上与妨碍妇女参与公共事务的一般挑战有相似之处。有关政策和方案的制定常常被错误地理解为只是指包括妇女和男子，而不是在两性权利关系中实行变革。”¹³ “加上妇女一起搅和”而不问基本假设或运作方式的政策并不能在实质上促进妇女充分和平等享受参与权，即参与制定对她们、其家庭和其社区至关重要的决策，包括与消灭贫穷和实现发展有关的决定。

28. 在对发展采取参与性办法时应该记住的是参与权的享受很大程度上取决于其他人权的实现。例如，如果能让穷人讲话，发表他们的意见和阐述他们的需要，并让他们有意义地参与减贫战略，则必须让他们自由组织，不加限制(结社权)、自由集会，不受阻碍(集会权)和畅所欲言，不受任何威胁(言论自由)；他们必须知道有关事实(信息权)；他们必须享有基本程度的经济保障和福利(合理生活标准权和有关权利)。因此，如果不同时作出安排实现这些其他权利，穷人不可能以积极和知情的方式参与减贫战略的拟定、执行和监测。¹⁴

29. 如果不创造有利的环境，确保妇女享受所有权利，就不能实现提高妇女参与减贫战略的目标。下面两个事例¹⁵表明现有侵犯人权行为，具体而言对妇女的暴力，如何严重阻碍妇女努力摆脱贫穷的活动和参与：

在由联合国妇女发展基金供资的墨西哥项目中，参与者经历了日益增多的殴打事件。男人对妇女权能日益增长的意识加剧了失去对其伙伴的控制的恐惧。据推测虐待现象加剧反映了男人企图通过破坏她们对项目参与来扭转妇女日益增加的独立性。

[在斯里兰卡，一名妇女]参加了一个当地信贷计划，[该计划]允许妇女在家里加工腰果。由于经济上的成功，该妇女主动向虐待她的丈夫提出法律分居。她的丈夫和朋友对她作出敌视反应。随后他们污辱她为“硬”女人并称她卖淫。

30. 这些事例表明，发展方案也有可能给妇女、男子及其社区的现有社会关系带来不利影响、因此，必须在侵害妇女的所有其他人权的背景下理解妇女参与的问题，而这些侵权行为是妇女与男人不同权力关系的结果。

五、结 论

31. 基于对贫穷带着妇女的面孔这一现象的承认，就需要部署一系列方案，以便制定减少贫穷战略和提高妇女对其中的参与。然而许多经验显示发展政策和方案需要与处理生活在贫穷中的妇女的具体需要和条件大量措施同时并举。

32. 妇女的有效参与是消除整个社会中的贫穷的努力的关键因素。只有消除根深蒂固的结构障碍和侵犯妇女其他人权的行为才能实现这种有效参与，因为这些障碍和侵权行为阻碍了变革过程中妇女权能的提高。

注

¹ “贫穷女性化”的术语首先由 Diane Pearce 使用。她注意到妇女的经济状况从 1950 年代到 1970 年代中下降；美国 16 岁以上的穷人的三分之二为妇女。继 Pearce 研究报告之后人们作了进一步研究，发现女户主家庭，特别是老年单身女家庭在穷人中的比例越来越大。Diane Pearce, “The feminization of poverty : women, work and welfare” , *Urban and Social Change Review* 11, 1978, pp. 28-36 ; Janice Peterson, “The feminization of poverty” , *Journal of Economic Issues*, vol. 21, 1987, pp. 329-337 ; Thomas J. Kniesner, B. Marjorie and Steven P. Wilcox, “Family structure, race and the feminization of poverty” , *IRP Discussion Papers*, DP #810 86, University of Wisconsin-Madison, 1986, etc.

² BRIDGE (development-gender), Institute of Development Studies of the University of Sussex, “Briefing paper on ‘The feminisation of poverty’”, April 2001. Available at: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/femofpov.pdf>.

³ 联合国人权事务高级专员办事处，人权与减少贫穷：概念框架(纽约和日内瓦，2004 年)，第 19-20 页。载于：http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/Broch_Ang.pdf。

⁴ 联合国人口基金，努力提高妇女权能：“人口基金在执行《北京行动纲领》中的经验——妇女与贫穷”。载于：<http://www.unfpa.org/intercenter/beijing>。

⁵ 联合国教育、科学及文化组织，“普及教育——2006 年全球监测报告”。载于：<http://www.efareport.unesco.org>。

⁶ Ranjani K. Murthy and Lakshmi Sankaran, *Denial and Distress .Gender, Poverty and Human Rights in Asia* (London, Zed Books, 2004)。

⁷ 最近人们将移民女性化提出为发展中国家妇女面临的关键挑战。一些女移民承担了妇女的传统作用，包括在发达国家的家佣和性工作。Susan Marks and Andrew Clapham, “Women”, in *International Human Rights Lexicon* (New York and Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 411-428.

⁸ 妇女环境和发展组织，“对联合国秘书长的报告——大自由：实现人人共享的发展、安全和人权的评论和初步建议，” 2005 年 4 月。载于：<http://www.wedo.org/commentsSGSreport.doc>。

⁹ 联合国提高妇女地位司，“贫穷女性化”，事实概况第 1 号，2000 年 5 月。载于：<http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs1.htm>。

¹⁰ 有关国际妇女运动对千年发展目标局限性主要批评清单，见 Ana Elena Obando, “Women and the Millennium Development Goals”, November 2003. Available at: <http://www.whrnet.org/docs/issue-mdg.html>.

¹¹ 妇女环境和发展组织, “Women’s Empowerment, Gender Equality and the Millennium Development Goals”, 2004. Available at: http://www.wedo.org/files/MDGtoolkit_eng.htm.

¹² 世界银行 “Poverty Reduction Strategy Paper Source Book - Chapter 7: Participation”, October 2002. Available at: http://povlibrary.worldbank.org/files/13839_chap7.pdf.

¹³ Center for Women’s Global Leadership, “Gender Equality Architecture and United Nations Reforms”, July 2006. Available at: <http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/policy/unadvocacy/index.html>.

¹⁴ 联合国人权事务高级专员办事处, 同前引, 第9页。

¹⁵ Qiyamah A. Rahman, “Reconceptualizing Violence Against Women as a Development Issue”. Available at: <http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/rahman.html>.

-- -- -- -- --