



第七十三届会议

暂定项目表* 项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是
经济、社会及文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基根据人权理事会第 25/16 和 34/3 号决议提交的报告。

* A/73/50。



国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家的报告

经济改革和紧缩措施对妇女人权的影响

摘要

在本报告中，独立专家讨论了经济改革，特别是紧缩和财政整顿措施对妇女人权的影响。他认为，当前主导的经济制度建立在各种形式的性别歧视上。主流经济思想在很大程度上没有考虑到无偿工作的价值及其对经济的贡献。通过重点介绍一些经济模式，本报告研究了主要由妇女从事的无偿照料工作，以及这类工作如何支撑经济增长、如何不合理地吸收经济冲击以及如何补偿紧缩措施。

独立专家就经济改革影响妇女人权的特定渠道提出了见解，并就可以和应当采取的用于防止和解决负面影响的措施提出了建议。他认为，人权观点与女权主义经济学分析相结合，能够帮助揭露这种政策偏见，为此，有必要对经济改革政策进行对性别敏感的人权影响评估。此外，这一观点与分析的结合能够指导决策者制定具有包容性和促进性别平等和人权的替代解决方案。

经济和监管问题的人权办法应旨在解决处于性别不平等核心位置的男女之间的不对称权力关系。在这一背景下，本报告简要探讨了影响工作权、社会保障权、住房权、食物权、水和健康权的经济改革政策的一些内容。此外，报告阐述了国际金融机构在通过贷款方案、监督和技术援助制定影响性别平等的宏观经济政策方面的作用。

一. 导言

1. 本报告是制定经济改革政策人权影响评估指导原则¹过程中的重要组成部分，旨在确定可能对制定该指导原则至关重要的性别和人权主张。
2. 在提交给人权理事会的最新报告(A/HRC/37/54)中，独立专家介绍了应对经济危机的结构改革、紧缩和财政整顿措施的演变，并解释了这些政策如何对人权产生影响。鉴于近年来开展的分析表明这些经济政策一直不注重性别平等问题，他认为，经济改革方案必须促进性别平等，具有包容性并促进人权。满足人权标准应当是一项基本要求，也可能对其他方面有积极影响，包括经济方面。
3. 在对经济改革政策的人权影响进行评估时纳入性别视角，将指导各国和金融机构考虑加强妇女实质性平等或至少避免对妇女人权产生不利影响的政策。
4. 一些分析显示，经济全球化的快速增长为妇女人权带来一些希望。然而，回顾过去 30 年，这种潜力似乎尚未完全发挥。尽管在出口加工业和价值链等主要领域组建了新的跨国业务并为妇女创造岗位，但这些岗位中的绝大部分非常不稳定，提供最低的工资，剥削程度最严重，却同时寻求企业利润最大化。妇女仍然面临职业隔离；世界各地都存在系统化的性别工资差异，几百万妇女面临工作条件糟糕、工作收入低和缺乏社会保障的问题。²
5. 与紧缩有关的劳动法改革，包括劳动力市场上的灵活化，往往会削弱劳工权利并导致与工作有关的平等措施倒退，从而损害妇女利益。全球失业率上升、工作愈发不稳定以及对基本社会服务的公共投资的削减，³ 严重加剧了不平等问题并削弱了经济复苏的前景，最终使人权的享有面临重大风险。不幸的是，这种趋势密切沿袭了以往的全球和区域危机模式。
6. 在经历了 2007-2008 年经济衰退的十年之后，全世界数百万人口，特别是妇女，继续面临重大的社会和经济困难，这既是由危机本身，也是由政府采取的应对措施导致。在这场危机之后，许多国家立刻实施了一揽子财政刺激计划，并推动社会保障方案以保护商业和就业，并解决贫穷和不平等问题。然而，在经济放缓和公共赤字增加之后，全球进入紧缩、结构调整和财政整顿状态。
7. 如今，全世界超过三分之二的国家——其中大部分是按照国际金融机构的建议——正在收紧公共资金，并限制而非扩大其财政空间。⁴ 虽然结构调整和财政整顿政策可能对处于脆弱环境中的人的人权产生巨大的不利影响，但这些政策中的大部分没有以促进或维护人权的方式设计或执行，更不用说重视其性别影响了。

¹ 人权理事会在其第 34/3 号决议中要求独立专家制定经济改革政策人权影响评估指导原则。

² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《2015-2016 年世界妇女的进步：转变经济，实现权利》(纽约，2015 年)，第 14 页。

³ 国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业和社会展望——2018 年趋势》(日内瓦，2018 年)。

⁴ Isabel Ortiz, Matthew Cummins and Kalaivani Karunanethy, “Fiscal space for social protection and the SDGs options to expand social investments in 187 countries”, ESS Working Paper No. 48 (Geneva, ILO, 2017)。

8. 许多跨国公司比国家掌握的权力更大。特别是在紧缩时期，公共服务日益私有化，公共部门岗位削减，各国政府管理这些公司并使其负责的权力已被大幅削弱。

9. 从早期危机应对中得到的关于保护社会支出重要性的经验教训尚未得到应用。遗憾的是，尽管越来越强调人权在完善发展成果方面的重要作用，但这并未在分析和构建政府和国际金融机构的应对措施时发挥足够明确的作用。⁵

10. 宏观经济政策大多数往往带有男性偏见，部分原因在于主流经济学以男性为主，而且一直被视为一门不涉及社会内容的科学。因此，关注紧缩对妇女的影响不仅有助于表明限制过多的宏观经济目标和削减支出会对人权产生灾难性后果，也有助于理解、阐明和谴责经济制度下运作的性别权力关系。⁶

11. 在使用劳动力在市场中创造交换价值的生产领域，妇女更有可能在公共部门就业，特别是作为教育和医疗保健领域的服务提供者。妇女也可能从事低收入和不稳定的工作，并在非正规经济中就业。因此，公共和私营部门的就业机会减少使得许多妇女陷入失业、就业不充分或从事临时性工作的境地，使她们的经济不安全感加剧，并使性别就业差距和工资差距进一步扩大。

12. 削减社会服务也往往加剧了对无偿照料工作的需求，这类工作大部分由(特别是贫穷家庭的)妇女和女童承担，从而迫使她们去填补空缺。此外，鉴于妇女面临的所有形式的暴力和歧视，新出现的证据表明，特别是由于公共部门就业机会减少、削减开支和公共部门工资受限、⁷逐步取消基本补贴、削减社会福利及社会福利服务，以及养老金改革，妇女承担了过多危机。由于经济和社会地位、种族、性取向或移民地位等因素，那些面临多重和交叉形式边缘化的妇女受到的影响特别大。

13. 此外，家庭收入的损失或变化也可能会重塑妇女的决策权，导致可能会给妇女和儿童，特别是女童带来好处的商品和服务上的支出减少。这些经济压力还可能导致家庭暴力发生率提高。⁸此外，通常由于妇女不平等的社会和法律地位，她们没有站在同一起跑线上的机会，并且当紧缩措施导致收入损失时，其通过工作获得的一切都会受到侵蚀。

14. 在本报告中，独立专家就经济改革影响妇女人权的特定渠道提出了见解，并就可以和应当采取的用于防止和解决负面影响的措施提出了建议。他认为，人权

⁵ Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer, eds., *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2017)。

⁶ 独立专家感谢所有利益攸关方对本报告的贡献，报告可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx。他感谢纽约大学艾比·肯德里克博士为本报告作出的贡献，并感谢支持该任务授权的联合国人权事务高级专员办事处工作人员所作的贡献。

⁷ 工会大会，《经济衰退和紧缩对妇女的影响》(伦敦，2015年)。可查阅 www.tuc.org.uk/sites/default/files/WomenRecession.pdf。

⁸ 妇女署，《全球经济危机和性别平等问题》(纽约，2014年)，第11页。

观点与女权主义经济学分析相结合，能够帮助揭露所涉及的政策偏见，此外，这一观点与分析的组合能够指导决策者制定具有包容性和促进性别平等和人权的替代解决方案。

二. 结构性劳动力市场隔离及其与歧视的关系

15. 当分析经济政策的制定及其与劳动力市场的联系时，经济改革政策对妇女人权的影响就变得更为清晰。这种分析对制定适当的战略以实现妇女在劳动力市场的实质性平等，包括获得公平和公正的工作条件，以及考虑无偿照料工作对经济和有偿劳动力的巨大贡献，也至关重要。⁹

16. 女权主义经济学家质疑传统和主流经济思想的可信性，并认为关注“经济的货币化方面”忽视了无偿照料工作的价值及其经济贡献。¹⁰

17. 现代劳动经济学从标准的劳动力供应新古典模式视角考虑妇女工作，认为每个个体的优化选择都独立于其他人的偏好和决定。统一(和传统)家庭模式认为，两个个体具有相同的决策权，因此使得家庭成为单一的决策单位。该模式既不考虑家庭资源的控制者和分配者，也不反映家庭内决策的父权制因素。这些模式既不考虑个体参与家庭内决策的能力或权利，也不考虑未能达成一致时的潜在替代方案。¹¹

18. 虽然一些主流经济学家现在使用谈判模式，但他们仍然认为主导家庭内部决策的过程是“基于选择”和“性别中立”的。没有考虑到权力动态中的实际不平衡和家庭内决策的相关因素的模式将继续使不平等和结构性歧视延续下去。根据赋予生产领域而非无偿工作更大价值的模式制定的经济政策也会导致同样结果。

19. 正如女权主义经济学家几十年来一直指出的那样，妇女的无偿工作为经济体系提供了大量支持。这些工作还在各个层面缓解了危机导致的后果。¹²例如，针对导致公共支出和护理相关部门遭到削减的危机所采取的应对措施，有可能对无偿照料工作的负担产生重要影响，因为就护理费而言，已从有偿工作转为无偿工作，并从国家转向家庭。此外，无论是否处于危机期间，妇女往往从事“有助于增进福祉和通过生育劳动力来促进经济增长(……)”的工作。¹³

20. 由于无偿照料工作由其内容(满足需求)或其最终动机界定，因此显然不只是照料(或想要照料)他人的行为。联合国社会发展研究所将无偿照料工作定义为

⁹ 例如，见 McKinsey Global Institute *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth* (2015)。

¹⁰ Shaira Razavi, *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Gender and Development Programme Paper, No. 3 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2007)。

¹¹ Elizabeth Katz, “The intra-household economics of voice and exit”, *Feminist Economics*, vol. 3, No. 3 (1997)。

¹² Razavi, *The Political and Social Economy*, pp. 8-9。

¹³ 妇女署，《全球经济危机》，第 41 页。

“在家中和社区中从事家务(准备膳食、打扫)和照料个体(为儿童洗澡、照看体弱的老年人)的行为。”¹⁴

21. 无偿照料工作是影响扩大妇女就业的一项主要挑战。¹⁵ 缺乏充足和精心制定且有助于减轻无偿照料工作负担的政策,如负担得起的儿童和老年人照料服务,严重影响妇女在有偿工作中的从业人数。许多国家通过取消社会福利和劳动保障(工作时数、产假和托儿福利及残疾福利)继续削减这些服务和/或将其私有化。其结果是,由国家履行和/或支持的责任越来越多地落在最边缘化的妇女和女童身上。

22. 社会再生产¹⁶的组织方式影响无偿照料工作在经济体系中的权重。研究显示,妇女仍然负担着全球75%以上的无偿照料工作,¹⁷这表明减少无偿照料工作需求的社会基础设施一直供应不足。¹⁸事实上,削减与照料有关的社会支出只会增加与性别相关的经济不平等。与男性相比,女性更有可能受到影响,因为她们更有可能利用公共服务在许多领域行使权利,例如与健康有关的事项,而且鉴于妇女的预期寿命更长,她们对服务的需求时间也 longer。¹⁹她们还在福利领取者中占大多数。最重要的是,妇女还正在通过在家中从事更多的无偿照料工作或从事低报酬照料工作,例如家政工作,来填补护工短缺。

23. 总之,在评估经济改革政策对妇女人权的影响时,应特别注意影响妇女获得体面工作和生产性资源机会的因素,以及她们在无偿工作方面的贡献程度。这反过来需要考虑家庭内的劳动分工以及无偿工作在该领域外的影响。

三. 紧缩驱动的政策对妇女人权的影响

24. 针对妇女的根深蒂固的经济、社会和文化歧视性做法、陈规定型观念和规范往往意味着妇女比男子拥有更少的资源,享有较少的保障和安全。在考虑到妇女在其人生各个阶段面临的一系列广泛的羞辱和陈规定型观念时,这一点尤为明显。

¹⁴ 联合国社会发展研究所,《为什么照料对社会发展如此重要》,研究和政策简报,第9号(日内瓦,2010年)。

¹⁵ Razavi, *The Political and Social Economy*, p. 1。

¹⁶ 社会再生产指的是“代际间每天直接参与维持生命的活动和态度、行为和情感、责任和关系。除其他外,社会再生产包括如何提供供立即消费的食物、衣服和住所、提供儿童照料和社会化的方式、照料体弱者和长者,以及性的社会组织。” Barbara Laslett and Johanna Brenner, "Gender and social reproduction: historical perspectives", *Annual Review of Sociology*, vol. 15 (1989), pp. 382-383。

¹⁷ 劳工组织,《作为未来体面工作的照料工作和照料岗位》(日内瓦,2018年),第53页。

¹⁸ Diane Elson, "A gender-equitable macroeconomic framework for Europe", in Hannah Bargawi, Giovanni Cozzi and Susan Himmelweit eds., *Economics and Austerity in Europe: Gendered Impacts and Sustainable Alternatives* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2017), p. 16。

¹⁹ 见消除不正当债务委员会提交给独立专家的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>。

在分析劳动力市场，特别是无偿照料工作的分布、职业隔离、工作场所中的歧视和性别工资差异时，这一点也变得非常明显。

25. 经济危机对妇女的影响格外严重：不仅因为危机影响特定人权，还因为国家和整个社会往往更多地依赖通过妇女的无偿照料工作来弥补公共服务的缺失或减少。鉴于面临根深蒂固的歧视、不平等和权力不平衡的妇女往往比男子更常使用国家提供的安全网，因此这类影响也更为明显。

26. 在某些地区，紧缩的三重危险(即妇女同时遭受作为公共部门工作人员、服务使用者和社会安全保障福利主要领取者所承受的危险)在照料方面产生了特定影响。这反过来加剧了劳动力市场的性别歧视和职业隔离。削减社会护理减少了获得许多关键服务的机会。护理部门的岗位流失和公共部门的工资冻结也对妇女造成影响。

27. 这些影响因具体情况不同而有很大差异。在一个只有 27%的人口充分享有社会保障的世界，²⁰ 许多妇女没有机会获得任何社会保障。在其余 73%的没有保障或只享有部分保障的人口中，妇女所占的比例过高。国家提供的充分社会保障不仅要为男女创造公平的环境，还要确保妇女有机会获得服务和收入，以实现她们的基本人权。

28. 新出现的证据表明，已经面临最大劣势的妇女也是那些受涉及广泛人权领域的削减措施影响最大的妇女。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，早在最近的危机爆发之前，就有统计数据显示，属于少数族裔的妇女更有可能在公共部门就业，如担任教师、护士和社会工作者。她们也更有可能通过私营部门的承包商，作为护理工、清洁工、餐饮服务人员等为国家实体工作，并且由于她们的照顾者责任格外沉重，因此也更有可能通过使用公共服务在地方一级与国家建立联系，所有这些都因紧缩性削减遭到重点打击。²¹

29. 必须要牢记妇女的多样性，因为她们不能被视为一个单一群体。不同社会群体中妇女有不同的经历，那些受经济危机及其余波影响最大的妇女往往与经济危机的形成最没有关系。鉴于妇女更有可能生活在贫困之中，改变和减少福利和公共支出对最缺乏保护和最边缘化的妇女群体的伤害会更大。这突出了多层次歧视对妇女人权的累积影响。

30. 妇女和女童在其一生中会以不同方式经历这些影响，因此必须采取生命周期办法来应对这些影响(见 A/HRC/26/39)。例如，削减社会保障和养老金可能会特别影响到老年妇女。削减教育补贴以及那些影响基本服务、住房、交通和食物的削减措施可能迫使女童和单身母亲失学，并可能对青年妇女产生特定的负面影响。例如，削减托儿服务给妇女平等接受高等教育造成主要障碍。消除对妇女歧视委员会强调，“私有化对女童和妇女具有特定的消极影响，特别是低收入家庭的女

²⁰ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步》，第 15 页。

²¹ Akwugo Emejulu and Leah Bassel, “Minority women, austerity and activism”, *Race and Class*, vol. 57, No. 2 (October–December 2015)。

童，使其无法接受教育”。²² 一般而言，无力承担所有子女教育费用的父母会优先送男童上学。

对妇女工作权利的影响

31. 2007-2008 年的经济危机严重加剧了世界各地男女的失业问题。然而，鉴于职业隔离，这些影响的时机呈现出性别化的趋势。岗位流失影响对产量下降反应灵敏的产业，如制造和建筑部门。取决于不同的地理环境，这两个部门或由男性主导(例如，工业化国家的建筑业)或妇女主导(例如，一些发展中国家的制造业)。²³ 在工业化国家，²⁴ 通常由男性主导的部门恢复得更快，这很大程度上是因为财政刺激方案的目标是最早受影响最大的行业。在以普遍实施紧缩、财政整顿和劳动力市场改革为特征的后期阶段，过度集中在公共部门以及对这些措施更为敏感的部门就业的妇女受到的影响更大。

32. 在公共部门之外，南半球在危机后实施的经济改革以不同的方式影响了妇女的工作。例如，在农业部门，取消农业补贴导致主食价格上涨。由于贸易自由化政策和货币贬值，再加上进口主食和化肥等农产品的成本增加，使得当地生产者——往往大多数是妇女——被挤出市场并丢掉工作。

33. 由于移民工人向其原籍国的汇款非常重要，因此这些国家的政府一直在促进妇女在海外从事家政工人的工作，即使在许多情况下这些妇女是在奴隶般的条件下工作。这是当国家不提供公共照料服务时出现的所谓“全球照料链”的一部分；对许多妇女而言，要从事有报酬的工作，只好通过花钱请其他妇女——通常来自低收入阶层——来接替她们承担照料责任。

34. 反过来，就业方面的重大削减也影响移民的汇款流量，他们被“视作许多中低收入国家的家庭必要支柱。”²⁵ 尤其影响到家政工作或出口主导领域等由妇女主导的部门的岗位流失可能进一步影响女工提供此类经济支持的能力。

35. 一个相关的现象是，在经济危机期间，由于需要补贴家庭收入，妇女更多地参与劳动力市场。然而，这种增长主要出现在非正规部门。根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署的统计，在南亚、撒哈拉以南非洲以及拉丁美洲和加勒比非农部门就业的妇女中，分别有超过 80%、74% 和 54% 的妇女在非正规部门工作。²⁶ 妇女和女童更有可能在危险条件下和跨国公司价值链的最底层工作，在有些情况下世代沦为债役工，而且容易遭到性剥削和其他类型的虐待。在这种环境中，妇女往往别无他法，只能从事风险较高的工作，因此违反劳动标准的情况就不那么明显，这些妇女也更有可能被忽视。

²² 消除对妇女歧视委员会关于女童和妇女受教育权的第 36 (2017)号一般性建议。

²³ 妇女署，《全球经济危机》，第 4 页。

²⁴ Maria Karamessini and Jill Rubery, eds., *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future of Gender Equality* (Abingdon, Routledge, 2014)。

²⁵ Jane Lethbridge, “Impact of the global economic crisis and austerity measures on women”, report commissioned by Public Services International, May 2012, p. 20。

²⁶ 见 www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy。

36. 导致集体谈判协议涵盖的工人比例下降的改革也加剧了性别工资差异。证据显示，集体谈判协议在削减雇主自主决定权和缩小性别工资差异方面发挥重要作用。²⁷ 研究表明集体谈判协议覆盖率达 80% 或以上的国家，其性别工资差异较小。²⁸

37. 妇女往往在低薪岗位的从业人数过多，最低工资过低，导致性别工资差异扩大并使劳动妇女陷入贫困。²⁹ 2014 年，国际劳工组织(劳工组织)对最低工资制度进行的一次普查指出，最低工资不一定构成生活工资，因为最低工资无法确保工人及其家人有足够的生计。³⁰ 此外，在一些国家，作为紧缩措施的一部分，进一步削减最低工资，或是没有根据通货膨胀和实际生活成本进行调整，导致其实际价值随着时间的推移而减少。³¹

对妇女社会保障权利的影响

38. 在一些国家，社会保障制度的崩溃以许多方式影响了妇女获得社会保障的权利，包括各种失业、社会、家庭和产妇福利的减少以及对老年人和受抚养人援助的削减。

39. 由于其社会经济地位、年龄、种族、性取向或移民身份等因素而经历多重和交叉形式歧视的妇女的处境更为糟糕。例如，单身母亲和少数群体的成员更有可能受到削减福利和税收抵免的影响，因为她们更有可能生活在贫困中，既有需要抚养的子女又有整个大家庭，这增加了这些边缘群体面临的负担。³²

40. 当与其他机构改革一起考虑时，这些影响就更为严重。例如，在西班牙，根据欧洲委员会的准则，³³ 养老金和社会保障的获取越来越多地同与工作有关的标准相挂钩，其给付更有可能取决于工人在其整个职业生涯缴付的金额。³⁴ 实际上，一个人工作得越多，通过工资扣缴的金额越多，其退休后获得的保障和权利就会越多。这种形式的社会保障计划排斥和削弱了团结一致的社会保障人权原则，并

²⁷ 劳工组织，《减少欧洲的不平等：劳资关系和劳工政策如何能缩小差距》(日内瓦，2018 年)。

²⁸ 例如，见 Jill Rubery and Damian Grimshaw, “Gender and the minimum wage”, in ILO, *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (London, Palgrave, 2011)。

²⁹ Labour 20 Argentina, “Economic and social policy brief: the case for wage-led growth”, 20 April 2018。

³⁰ 劳工组织，关于《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)和《1970 年确定最低工资建议》(第 135 号)报告的一般普查，ILC.103/III/1B(日内瓦，2014 年)。

³¹ International Trade Union Confederation, “International Trade Union Confederation 2017 global poll”, 2018; Labour 20 Argentina, “Economic and social policy brief: the case for wage-led growth”, 20 April 2018。

³² 见妇女预算小组提交给独立专家的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>。

³³ 欧洲联盟委员会，“非正规工作和获得社会保障福利”，第 8/2015 号研究说明，2016 年 1 月。

³⁴ Núria Pumar Beltrán, “Mainstreaming gender in Spanish labour and pension reforms and in European social policies”, in Beth Goldblatt and Lucie Lamarche, eds., *Women’s Rights to Social Security and Social Protection* (Portland, Oregon, Hart Publishing, 2014)。

从一开始就将妇女边缘化，因为她们的工作经历中往往有更多的休息和中断，并且由于性别工资歧视，她们在职业生涯中获得的报酬较少。

41. 此外，为应对经济冲击而采取的改革可能导致普遍福利减少和现金转移支付方案收紧。因此，削减社会保障对妇女人权的整体影响是倍增的。

对妇女的住房权、水权和食物权的影响

42. 紧缩措施对妇女的住房权有多重影响，从被驱逐，到租金上涨、社会住房减少、再到非正规住区和分租增加。由于经济危机，住房市场私有化和放松管制以一种特别的方式对妇女产生了影响，加剧了她们在获得适当住房方面面临的挑战(见 [A/HRC/19/53](#))。此外，削减支出也会涉及特定方案，例如那些提供社会住房的方案或旨在通过提供使妇女免遭家庭暴力的庇护所来防止和打击暴力侵害妇女行为的方案。关闭这些构成替代住房的庇护所可能会使妇女面临更大的暴力风险，并导致无家可归和面临贫困。

43. 土地政策也可能以类似方式对妇女产生消极影响。由于各种原因，这尤其令人担忧。用以维持生计的土地缺乏保有权保障对享有食物和住房权有重要意义，特别是在获取和供应方面，同时也使这些妇女面临被驱逐和被剥夺的风险。经济改革以及粮食与燃料价格上涨的结果之一是大规模土地收购的情况增加。由于妇女在世界小农户中占绝大多数，因此这种收购使得她们的处境变得更加不稳定，要么进一步剥夺她们获得土地的机会，要么削弱了她们享有土地的权利的保障。³⁵

44. 水务基础设施和供水服务的私有化和投资不足对妇女产生了重要影响。例如，这可能意味着人们必须前往公共水井取水。管道服务的私有化可能限制其扩展，因为这种扩展可能被视为无利可图。要牢记的是，在许多贫困社区，取水这项任务“绝大部分落在妇女和女童身上”(见 [A/HRC/24/44](#))，私有化和投资不足严重影响妇女在无偿工作上分配的时间。此外，取水迫使许多女童辍学，可能影响她们的健康(因为经常顶在头上的水的重量会导致背部和颈部疼痛)，而且使她们面临取水途中常常遭遇的暴力侵害风险，特别是前往河边或水池途中。

45. 食物可获取、可负担得起和供应是妇女享有食物权的关键方面。根据在东欧和中亚观察到的情况，由紧缩引起的家庭收入损失可能对所购买食物的质量和数量产生负面影响。³⁶ 贫困家庭，特别是妇女作为户主的家庭，在购买食物上支付的家庭预算比例较大。这可能引发消极的应对机制。在面临家庭收入损失的情况下，随之也会出现儿童营养不良的情况。如果特定处境下的性别规范是特别偏向儿子消费的原因之一，那么在食物短缺的情况下，女童可能会比男童受到更多负面影响。上有老人下有孩子的妇女往往可能减少蛋白质摄入以更多地摄入其他物质，这反过来可能会危害他们的健康。

³⁵ 消除对妇女歧视委员会，关于农村妇女权利的第 34(2016)号一般性建议，第 62(c)段。

³⁶ Lethbridge, “Impact of the global economic crisis”, p. 5。

对妇女健康权的影响

46. 削减医疗保健预算对男女均产生影响。然而，对妇女的负面影响可能格外严重，因为妇女使用医疗保健服务主要是因为有特殊性别需求以及经济制度导致的不利因素。³⁷ 削减医疗保健不仅对作为使用者和工作人员的妇女产生影响，还可能给她们造成额外负担。削减开支影响所提供服务的水平或在医院花费的时间，可能对照顾者和整个无偿照料工作造成巨大影响。在这种情况下，照护病人的工作可能常常由亲戚来承担，而她们很可能是女性。

47. 许多国家已经削减了针对妇女的保健服务。在刚果民主共和国，事实上的医疗保健服务私有化意味着怀孕妇女必须提供证据证明她们能够支付产前和产妇护理费才能获得服务，如果她们负担不起这些费用，可能会在分娩后遭到扣留直至付款为止。³⁸ 这可能会阻碍妇女寻求适当、安全的孕产妇和新生儿护理，增加孕产妇和新生儿死亡的风险，并从根本上对妇女的健康及性和生殖健康权利造成负面影响。

48. 同样，削减护理服务对妇女人权的总体影响是多方面的。例如，在乌克兰，除了削减 25 000 个医疗保健岗位，减少医院病床数量，以及在某些情况下强行关闭医院之外，³⁹ 政府还取消了燃油补贴。这将对农村居民(占乌克兰总人口的三分之一)造成极大影响，特别是农村妇女，因为与城市妇女和男子相比，她们已经在工作、健康和人身安全方面处于不利地位。

49. 紧缩措施尤其影响妇女的生殖健康并造成无法弥补的伤害。例如，调整措施往往导致公共部门直接削减避孕药具，这直接导致意外怀孕的情况增加，孕产妇的死亡率不断上升。这还可能引发不安全流产数量上升。

对暴力侵害妇女行为的影响

50. 妇女和女童面临的各种形式的暴力导致羞辱和陈规定型观念的持续存在，同时以循环方式加强经济剥削，有可能削弱决策权、教育权和对资源的控制，从而限制妇女和女童的机会。它还使得妇女和女童更容易遭受经济剥削⁴⁰ 以及其他形式的基于性别的暴力。面临多重和交叉形式歧视的妇女在公共和私营领域遭受暴

³⁷ Kate Donald and Nicholas Lusiani, “The gendered costs of austerity: assessing the IMF’s role in budget cuts which threaten women’s rights”, September 2017. 可查阅 www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/09/The-IMF-Gender-Equality-and-Expenditure-Policy-CESR-and-BWP-Sept-2017.pdf。

³⁸ 见消除不正当债务委员会提交给独立专家的文件。

³⁹ Women’s International League for Peace and Freedom and others, “Obstacles to women’s meaningful participation in peace efforts in Ukraine: impact of austerity measures and stigmatization of organizations working for dialogue”, joint submission to the Universal Periodic Review of Ukraine, March 2017. Available at: https://wilpf.org/wp-content/uploads/2017/04/UKRAINE.UPR_JointSubmission-30-Mar-2017.pdf。

⁴⁰ ActionAid, “Double jeopardy: violence against women and economic inequality”, March 2017。

力的风险更高，并在诉诸司法方面受到限制。紧缩措施和相关的削减支出措施可能导致国家应对暴力的能力⁴¹ 弱化，在受害者诉诸司法方面产生严重影响。

51. 此外，失业和贫困迫使包括年轻女童在内的许多妇女卖淫。⁴² 这也为以性剥削为目的贩运妇女、强迫婚姻或在其他国家招募妇女从事家政工作提供了温床。

52. 例如，在巴西，《第 95 号宪法修正案》将公共支出冻结了 20 年，意味着自 2017 年起就不再建立新的妇女庇护所。巴西目前是世界上妇女被杀率最高的国家之一，⁴³ 并且最近暴力侵害妇女的行为也大幅增长。⁴⁴

53. 在柬埔寨，以出口主导的增长战略使得妇女在工作场所内外面临剥削和暴力。在印度，类似的自由化改革提高了在非正规就业部门就业的妇女的比例，使得较为贫困的妇女在经济上被边缘化并容易遭受暴力侵害。⁴⁵ 此外，由于合同安排的不恰当使用，一些工人无法行使结社自由权和集体谈判权，对工作权和自雇说法的滥用有重要影响。这也有可能增加工作场所暴力和骚扰的风险，⁴⁶ 鉴于关于在全球供应链相关公司工作的青年妇女遭受性骚扰、暴力、强迫验孕、强迫堕胎和非法拘留的证据日益增加，这一点特别令人担忧。

针对妇女的税收(不)公正和歧视

54. 紧缩措施可能是收入和公司税率下降而无法尽可能多地调动可用资源的结果。为了平衡这类来源的收入损失，一些国家政府增加了对消费品和服务征收的增值税。由于妇女经常负责购买食品、衣服和一般家庭用品，因此包括调高增值税和其他销售税在内的累退税措施进一步减少了妇女的可用收入，并降低了她们的购买力。此外，虽然某些国家已经特别注意该问题，⁴⁷ 但在许多国家，妇女必需卫生用品的增值税率很高。93 个发展中国家正在考虑调高增值税，这给妇女的生计造成了尤其令人不安的影响，特别是那些生活贫困的妇女，⁴⁸ 因为这对妇女产生的影响最严重并加剧生殖不平等，同时也无法取代通过避税和逃税而损失的收入。

⁴¹ 消除对妇女歧视委员会，关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议，更新第 19 号一般性建议。

⁴² 同上，关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议。

⁴³ 世界银行，“在巴西，身为女性意味着什么？答案会让你大吃一惊，” 2017 年 3 月 8 日。可查阅 www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/08/ser-mujer-brasil。

⁴⁴ 见布雷顿森林计划提交给独立专家的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>。

⁴⁵ 见行动援助组织提交给独立专家的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>。

⁴⁶ 劳工组织，《工作场所暴力侵害妇女及男子行为问题专家会议》(日内瓦，2017 年)。

⁴⁷ 见毛里求斯提交给独立专家的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>。

⁴⁸ Isabel Ortiz and others, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries*, ESS Working Paper No. 53 (Geneva, ILO, 2017), p. 13。

55. 累进税制在调动最大限度可用资源以有效解决针对妇女的歧视并向妇女提供免费、高质量和促进性别平等的公共服务方面发挥关键作用。这包括强调对收入、资产收益、财富和资产净值个人直接征税，以及确保跨国企业合理缴纳税额，同时减少对固定增值税和销售税的依赖，并抑制非法资金流动，⁴⁹ 特别是逃税和避税。企业所得税收入也是一个重要方面。例如，一项研究估计，对越南的服装和纺织部门而言，这种收入每年可达 4 000 万美元，约占该国税收总额的 0.1%(基于 2012 年的数据)。⁵⁰

56. 也有必要强调税收不公正对妇女及其享有人权的具体影响。一般来说，高收入个人和金融资产持有者中妇女的人数偏少。

四. 经济领域妇女人权的相关标准

A. 关于妇女的相关国际人权标准

57. 男女之间的不歧视和平等是所有核心国际人权公约和区域人权文书以及大部分国家宪法的基石。在本节中，独立专家将简要概述《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》中规定的一些相关关键标准。

58. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第二和三条规定，缔约国有义务“立即用一切适当办法，推行政策，消除对妇女的歧视。”《公约》要求缔约国采取一切适当措施，包括立法，以保障妇女在与男子平等的基础上行使和享有所有人权。第四条承认，还需要采取潜在的暂行特别措施，以期消除歧视并实现正式和实质性平等。消除对妇女歧视委员会已澄清，这些措施应旨在加快实现性别平等并涉及“纠正过去和当前对妇女歧视的形式和影响所需的结构、社会和文化变革，并向她们提供补偿。”⁵¹

59. 消除对妇女歧视委员会已多次明确谈及经济政策改革问题。委员会呼吁各国调动充足资源，以确保实现妇女人权并消除歧视。⁵²委员会强调，“即便是在财政紧缩和经济危机之时，也应做出特别努力，尊重人权、维持并扩大社会投资和社会保护、采用兼顾性别差异的方式，并优先重视处于弱势的妇女”(见 [CEDAW/C/GRC/CO/7](#))。委员会呼吁各国确保针对金融危机所采取的任何应对措施都包括性别观点，并确保分配足够资金来解决或缓解紧缩措施对妇女生活，特别是其获得医疗保健服务机会产生的严重负面影响(见 [CEDAW/C/BRB/CO/5-8](#))。

⁴⁹ Attiya Waris, “Illicit financial flows: why we should claim these resources for gender, economic and social justice”, 2017。

⁵⁰ Action Aid and Aid for Social Protection Program Foundation Viet Nam, “Stitching a better future: is Viet Nam’s boom in garment manufacturing good for women?”, November 2017, p. 5。

⁵¹ 消除对妇女歧视委员会，关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议。

⁵² 例如，见消除对妇女歧视委员会，关于妇女和健康的第 24(1999)号一般性建议，第 30 段。

60. 《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第二款和第三条在按照《公约》规定，确保妇女在所有人权问题上平等和不受歧视方面相互关联并相辅相成。正如《公约》所强调的那样，男女平等是一项交叉义务。

61. 在这方面，经济、社会及文化权利委员会在其第 16 号一般性意见中强调，各国应确保男女在实践中平等地享有其经济、社会及文化权利。为此，各国应解决基于性别的社会和文化偏见，加强资源分配方面的平等，并促进在家庭、社区和公共生活中分担责任。对于解决男女之间的平等和消除基于性的歧视问题，应当在形式上和实质上予以解决。除了采取积极行动消除使不平等长期存在的偏见或做法外，各国应避免采取直接或间接的歧视性做法和措施。

62. 《经济、社会及文化权利国际公约》规定了缔约国的两种义务：(a) 立即生效的义务，特别是消除歧视；及(b) 通过最大程度利用其可用资源，确保逐步实现经济、社会及文化权利的义务。⁵³ 也就是说，消除基于性的歧视不仅是一项必须立即履行的义务，还是所有《公约》缔约国的一项不可克减的承诺。正如经济、社会及文化权利委员会所指出的，“在这方面的任何后退措施都需要最为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件。”⁵⁴

63. 一系列国际劳工组织公约促进工作上的性别平等，包括第 100 号公约(关于同工同酬)；第 111 号(关于就业和职业歧视)；第 156 号(关于有家庭责任的工人)；第 183 号(关于保护生育)；以及第 189 号(关于家政工人的权利)。⁵⁵

64. 关于跨国公司和其他工商企业，《工商企业与人权指导原则》，特别是其中的原则 12 和 18.1，也提供了与性别平等有关的指导。⁵⁶

B. 对紧缩和不可允许的倒退的一般性限制

65. 任何时候，各国都有权根据其自己的需要和意见选择和采用政策。然而，在讨论调整和紧缩措施时，必须履行具体的实质性和程序性人权义务。⁵⁷ 这也同样适用于向借款国提出政策建议的金融机构。⁵⁸

66. 缔约国在《经济、社会及文化权利国际公约》下的一项重要义务是采取措施以最大限度地利用其可用资源，确保逐步实现权利。这些措施必须是审慎的、具体的和有针对性的，并以实现权利为目标。即使在经济危机时期，各国也必须表

⁵³ 经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务性质的第 3(1990)号一般性意见。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 见 www.ilo.org/gender/Aboutus/ILOandGenderEquality/lang--en/index.htm。

⁵⁶ 见 [A/HRC/17/31](#)；由人权理事会 2011 年 7 月 6 日的第 17/4 号决议核准。

⁵⁷ 见经济、社会及文化权利委员会，关于社会保障权利的第 19(2007)号一般性意见，以及经济、社会及文化权利委员会主席在 2012 年 5 月 16 日致缔约国的信。

⁵⁸ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p. 73, para. 37; E/C.12/2016/1*, 第 7-9 段；及经济、社会及文化权利委员会，关于国际技术援助措施的第 2(1990)号一般性意见，第 9 段。

明已尽一切努力遵守该义务，包括创造额外的财政空间，例如通过征税来支持社会转移支付，以减轻危机时期可能加剧的不平等现象。⁵⁹

67. 经济改革评价的关键标准是禁止在实现经济、社会及文化权利方面出现倒退。正如经济、社会及文化权利委员会所指出的，若要使减少享有这些权利的措施可行，各国就必须能够证明这种倒退措施：⁶⁰

- (a) 临时：只在必要时保留；
- (b) 合法：最终目的是要保护全部人权；
- (c) 合理：选择的手段最适合且最能够实现合法目的；
- (d) 必要：在最认真地考虑过所有其他限制较少的替代办法后，这些手段被认为是合理的；
- (e) 相称：采取任何其他政策或不采取行动会对享有经济、社会及文化权利造成更大损害；
- (f) 没有歧视性并有能力减轻危机时期可能出现的不平等；并且确保弱势和边缘化个体和群体的权利不会受到特别严重的影响；
- (g) 保护经济、社会及文化权利的最低核心内容；并且以透明公开以及受影响群体真正参与审查拟议措施和替代办法为基础；
- (h) 受有意义的审查和问责程序制约。

五. 国际金融机构及其性别影响办法

68. 国际金融机构的任务是促进经济增长和金融稳定，并常常被视为处于全球经济秩序的顶端。⁶¹ 通过贷款方案、监督和技术援助，国际金融机构制定了对性别平等和人权有明显影响的宏观经济政策。

69. 在这方面，基金组织承认，该组织强调实现包容性可持续经济增长很重要，有助于其开展的工作支持为行使和享有人权奠定基础的 policy。⁶² 通过开展监督工作，基金组织有能力推动各项有积极性别影响的政策。该组织实际上提到解决国际和国家经济政策中的性别不平等的重要性，并且最近评估了若干国家的性别预

⁵⁹ 经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24(2017)号一般性意见，第 23 段。

⁶⁰ 见 E/C.12/2016/1；经济、社会及文化权利委员会，第 19(2007)号一般性意见，第 42 段；A/HRC/37/54。

⁶¹ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques* (London, 2017). 可查阅 www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/10/The-IMF-and-Gender-Equality-A-Compendium-of-Feminist-Macroeconomic-Critiques.pdf。

⁶² 国际货币基金组织对本报告的意见，2018 年 7 月 13 日。

算编制和做法。⁶³ 事实上，基金组织一直在促进性别预算编制，将其作为使用财政政策解决性别不平等的有效方式。其中一些工作已经为阿根廷、奥地利、巴林和伊朗伊斯兰共和国等国家的政策咨询和技术援助奠定了基础。⁶⁴ 另外该组织也审查了对妇女有歧视性影响的税收政策的取消情况。⁶⁵

70. 性别平等有其内在理由，其本身就是一个目标，与本报告讨论的基于人权的论点有关。然而，性别平等也有其文书根据，也就是说，作为一种实现经济增长和发展目标的手段。基金组织最近的重点以及若干国家采取的办法似乎最有帮助。这一办法可能与作为人权标准关键组成部分的性别平等的内在重要性产生严重冲突，特别是鉴于国际金融组织近年来提出和推动的经济政策。

71. 一些研究显示，保障特定人权有利于其利益的增长和分配。⁶⁶ 然而，没有确凿的证据表明，性别平等始终有利于增长。事实上，一些证据显示，性别不平等可能有利于某些形式的经济增长。⁶⁷

72. 如果政府实际上确保增长成果得到公平分配，那么文书根据可以补充基于人权的固有论点。这种分配可以通过一系列措施实现，如提供财政奖励、社会服务、技术和基础设施、征收足够的税收以及为所有人创造经济机会。

73. 当涉及减少社会保障福利的覆盖面、社会服务的财政空间以及对可持续和促进性别平等的基础设施的投资时，国际金融机构的性别不平等办法的有效性会产生重要问题。从这一点来看，不解决妇女享有经济和社会权利的结构障碍并对非法资金流动、累退式税制和紧缩政策对妇女人权的影响保持沉默，也会引发重要考虑因素。

74. 基金组织的工作主要集中在缩小劳动力参与的性别差距如何产生积极增长影响方面。虽然鼓励妇女加入有偿劳动力队伍的具体政策可能有利于增长，但如果不是在与男性平等的基础上加入，就有可能导致性别不平等问题的加剧。

⁶³ Lisa Kolovich, *Fiscal Policies and Gender Equality* (Washington, D.C., IMF, 2018).

⁶⁴ 基金组织，“如何在国别工作中落实性别问题”，政策文件(华盛顿哥伦比亚特区，基金组织，2018年)，第7页。可查阅 www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender。

⁶⁵ 例如，见基金组织，“摩洛哥：2016年第四条磋商”，基金组织第17/36号国别报告，2017年2月。

⁶⁶ 例如，见 Sigrid Alexandra Koob, Stinne Skriver Jørgensen and Hans-Otto Sano, *Human Rights and Economic Growth: An Econometric Analysis of Freedom and Participant Rights* (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2017)。

⁶⁷ 为充分体现性别平等对增长的贡献，需要将生育型经济的人力资源总量包括在内；Aniruddha Mitra, James T. Bang and Arnab Biswas, “Gender equality and economic growth: is it equality of opportunity or equality of outcomes?”, *Feminist Economics*, vol. 21, No. 1 (2015); Katrin Elborgh-Woytek and others, “Women, work, and the economy: macroeconomic gains from gender equity”, Staff Discussion Note 13/10 (Washington, D.C., IMF, 2013); Alison Vásquez Rodríguez “Economic growth and gender inequality: an analysis of panel data for five Latin America countries”, *CEPAL Review* (August 2017)。可查阅：<https://www.cepal.org/en/publications/42660-economic-growth-and-gender-inequality-analysis-panel-data-five-latin-american>。

75. 基金组织似乎忽视了在某些条件下刺激增长的性别不平等的可能性以及促进性别平等的宏观经济和体制有利条件。⁶⁸ 至少，基金组织应参与研究那些蓄意利用妇女的廉价劳动力来促进经济增长和取得竞争优势的政策，这些政策最终创造了维持和加剧歧视与不平等的架构，而非减轻它们。

76. 虽然世界银行集团《2016–2023 年性别战略》考虑了妇女参与经济活动的障碍，然而，一些观点认为，需要更全面地理解妇女在与工作有关的领域的经济权能，以实现实质性平等。⁶⁹ 例如，柬埔寨近年来取得了令人瞩目的增长，劳动力几乎完全由女工组成的成衣行业贡献了很大力量，占到柬埔寨出口总收入的 80%，然而，与此同时，该国的性别工资差距在 2004 年至 2009 年期间扩大一倍以上。⁷⁰

77. 由于实施了严厉的紧缩措施，严重和极大地影响了穷人并加剧了包括性别不平等在内的不平等，基金组织和世界银行集团的结构调整方案历来饱受诟病。就在 2018 年，基金组织正在制定削减性别平等和实现妇女人权的政策。其中一些政策包括减少食物补贴、公共事业私有化、缩小社会安全网规模和降低公共工资，以及放松对劳动力的管制、减少养老金、削减公共服务并通过开始征收或调高增值税同时减少公司税率来实现累退税制。⁷¹

六. 结论

78. 当前的经济制度，大部分建立在劳动力市场中的性别不平等和歧视妇女的基础上。在各种形式的不平等中，妇女的无偿照料工作是制定政策和经济改革时一个关键但往往被忽视的考虑因素。经济问题的人权办法应努力解决支撑性别不平等的不对等权力关系。

79. 主流经济思想没有考虑到家庭劳动和无偿照料工作的价值及其对经济的贡献。妇女从事了大量此类支撑经济增长的工作。此外，无偿照料工作不合理地吸收经济冲击并常常弥补紧缩措施。妇女和女童承担着格外沉重的无偿工作负担，严重阻碍了她们获得工作权的机会。

80. 紧缩对妇女的打击更大。大部分妇女已经面临一系列结构性不平等，包括工资差距、职业隔离、非正规工作、不稳定的工作、失业、缺乏获得和控制土地、贷款及其他生产性资源的机会，以及无偿工作的沉重负担。此外，许多妇女也面临歧视性规范、性别陈规定型观念和各种形式的暴力。另外，妇女在政治和决策中往往代表性不足，而且参加直接或间接影响其本身及其家庭和社区生活条件的

⁶⁸ Günseli Berik, “Beyond the rhetoric of gender equality at the World Bank and the IMF”, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 4 (2017).

⁶⁹ 见 Bretton Woods Project, “World Bank releases new gender strategy”, 9 February 2016. 可查阅 www.brettonwoodsproject.org/2016/02/world-bank-releases-gender-strategy/.

⁷⁰ ActionAid, “Close the gap! The cost of inequality in women’s work”, January 2015. 可查阅 www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf.

⁷¹ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality*.

决策的机会可能较少。在某些情况下，由于其经济劣势或特定需求，许多妇女倾向于使用公共部门提供的就业、保健和教育服务。妇女常常依赖社会转移支付、社会住房和公用事业补贴，以及残疾人福利和儿童福利，对生活贫困的妇女而言，则是现金转移和实物转移。

81. 因此，紧缩驱动的财政整顿措施和经济改革，例如那些鼓励在社会保障福利和服务覆盖面方面降低劳动力市场灵活性、削减公共部门岗位，以及将服务私有化的措施，对妇女的负面影响往往大于男性(所谓的三重危险)。国家政策应侧重于防止而不是制造这种常常会构成歧视的情况。

82. 紧缩和财政整顿政策对特定人群中最脆弱的群体造成冲击，其中妇女人数过多而且最容易受到影响，导致交叉形式的歧视。最容易受影响的妇女包括单身母亲、青年妇女、残疾妇女、老年妇女、难民和移民妇女、同性恋、双性恋、跨性别和双性妇女、在族裔、宗教和语言上属于少数群体的妇女、农村妇女，以及生活贫困或极端贫困的妇女。一系列紧缩和财政整顿措施和/或此类措施的组合往往引发对妇女不利影响的累积。

83. 独立专家认为，促进性别平等的决策应成为对经济改革政策进行人权影响评估的基本要求。为此，各国和其他利益攸关方应确保妇女参与该进程，特别是那些可能受影响的妇女及最容易受到改革负面影响的妇女群体。单一群体由于妇女不是一个单一群体而且在身份、地位、获得资源和接触机构方面有显著差异，因此必须系统地收集数据以确定和预测这种措施对可能受影响的妇女产生的冲击。

84. 明确注重性别的人权影响评估可以通过解决结构性社会经济障碍更好地确保实现妇女人权。重要的是要注意到，可能改善整体社会指标的政策也许不适用于妇女。例如，在拉丁美洲，虽然整体收入不平等似乎有所下降，但妇女贫困率上升，更具体地来看，与同年龄段的男性相比，青年育龄妇女更容易生活在贫困中，因为在没有公共照料服务的情况下，她们无法进入劳动力市场。⁷² 所有的这些证明，对经济政策的影响评估必须改变性别平等局面，以避免口头空谈支持人权。

85. 独立专家的结论是，禁止严重歧视妇女的不可允许的倒退措施应纳入对经济政策改革的讨论中。换句话说，经济政策改革的制定、监测和执行应以不歧视、逐步实现经济、社会及文化权利，以及最大程度使用可用资源的原则为指导。不考虑人权和性别影响的歧视性经济政策是不合理的，不能以需要实现短期宏观经济目标为由证明其合理。也不应试图使用这种政策仅减轻特定群体的极端社会影响。从人权角度来看，导致针对妇女或特定妇女群体的不可允许的倒退措施的经济政策是不合法的。

86. 此外，独立专家强调，投资护理经济的积极影响可能呈指数级增长。这种投资不仅对妇女的收入和时间有积极影响，而且也可以通过促进性别规范的转变解决性别不平等方面的更为基本性的决定因素。各国政府在这方面也可以发挥作用，

⁷² 妇女署，《变承诺为行动：2030年可持续发展议程中的性别平等》(纽约，2018年)。

做法是为高质量的托儿服务、可靠的儿童抚养费、男女带薪育儿假供资，并为在职母亲提供必要资源，帮助她们在一些传统上由男性主导的部门与男性公平竞争。

87. 在编制本报告时，独立专家了解到，在经济危机期间，在照料托儿和老年人方面的公共投资形成了良性循环，这些投资不仅通过提供关键的护理服务解决了护理不足的问题，而且还产生了创造就业机会(通常是妇女的机会)的乘数效应，将更多的钱交到家庭(通常是低收入家庭)手中，这反过来通过减少缴纳失业补助降低了社会支出，并增加了新就业劳动力的收入以及该群体的消费税收入。

88. 国际金融机构(及许多国家)通过了几乎只重视增长的工具主义性别议程。虽然导致工资方面性别不平等的政策可能确实会促进经济增长，但性别平等问题不能被简化为妇女在劳动队伍中的参与度问题，而且不应被当成是一个单独或新出现的问题。应重新制定国际金融机构的议程并必须考虑到人权因素。国际金融机构应立即解决已制定的宏观经济政策、贷款和技术援助对妇女行使其工作权、社会保障权和获得公共服务的权利的影响。还应立即解决妇女格外沉重的无偿照料负担、在行使经济活动选择权方面能力受限，以及累退税制的不利性别影响问题。

89. 只要在经济决策中忽视妇女权利倡导者和女权主义经济学家的集体呼声，宏观经济政策就将无法解决结构性性别不平等。最近的一个积极例子是，冰岛选择以对人权和性别敏感的方式解决其2008–2009年的金融崩溃和银行倒闭问题(见 [A/HRC/28/59/Add.1](#) 和 [A/HRC/26/39](#))。该国的快速复苏表明，歧视妇女的政策并非面临经济危机时唯一的可能应对办法。

七. 建议

90. 关于其结论，独立专家建议各国：

1. 创造有利于性别平等的宏观经济环境，特别是通过：

(a) 对经济改革政策进行独立、有参与性、知情、透明和兼顾性别差异的人权影响评估。在评估时，各国应考虑在制定和执行经济改革政策时考虑避免对性别平等和女性人权产生潜在不利影响、或至少将其最小化并对其进行补救的替代政策；

(b) 确定并有效解决可能对妇女人权有倒退影响的措施，例如，预测无偿照料工作分配方面的负面结果；

(c) 确定和避免会对妇女享有若干人权产生深远影响和可能导致直接、间接或累积歧视的经济改革政策。必须意识到特定妇女群体的高度脆弱性，并相应地调整应对措施；

(d) 评价政府支出、税收、债务和货币政策对性别平等和妇女人权的影响，并解决可能有害的影响；

(e) 解决税收制度中的性别偏见，并有效地逐步加大对收入较高人群的征税。这意味着，除其他外，确保公司合理缴纳税额，包括通过限制税

收奖励措施，并增加对收入和财富直接征税的税收份额，而不是依靠增值税等间接税；

(f) 在政府各级使用促进性别平等和具有参与性的预算编制，纳入民间社会组织，以确保分配足够资源来实施促进性别平等的法律、政策和方案；

(g) 利用反周期宏观经济政策来降低严重打击妇女的经济冲击的风险和影响。各国应根据《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第一款，利用财政政策最大限度地使用可用资源，逐步实现妇女人权；

(h) 在就贸易和投资协定进行谈判时，开展有健全的性别层面的事前和事后人权影响评估；

(i) 建立机制，确保受影响社区与决策者之间实现信息共享，确保对经济政策的执行情况进行监测并根据其对人权和性别问题的影响进行调整；

(j) 向所有政府官员、部长和议员，特别是那些参与制定和执行经济政策的人员提供与经济政策有关的以性别平等为导向的人权培训。

2. 承认、重新分配和减少无偿照料工作和家庭劳动，特别是通过：

(a) 承认无偿照料工作和家庭劳动是有价值的工作，考虑到这类工作对经济的实际经济价值和贡献，并将其纳入国民账户；

(b) 为按性别分列的定期监测在这类工作上所用时间的的时间使用情况调查供资；

(c) 通过在护理经济方面(也就是照护残疾人、儿童和老年人，以及医疗保健方面)投入更多公共资金，将无偿照料工作从家庭重新分配给公共部门；

(d) 确保所有人都能获得并负担得起高质量的护理服务，考虑到所有可能家庭结构，不得带有任何歧视；

(e) 通过带薪产假和育儿假，支持男女之间无偿照料和家务的平等再分配；

(f) 通过投资节省劳力的设备和基础设施，减少人们在提供高质量的护理和家庭劳动上所花费的时间，以期确保行使水权、卫生权、工作权、住房权、健康权和教育权，并对电力和公共交通等基本服务进行投资；

(g) 通过促进将承担无偿照料责任的人纳入政治活动和经济决策，引入使那些从事无偿照料工作的人也能参与有偿工作的劳动法规，以及确保无偿照料工作不会减少获得社会保障的机会，以保护无偿工作者的权利。

3. 优先考虑促进工作权的政策，特别是通过：

(a) 推动和保护促进公正和合适的工作条件权的劳动法规，包括体面工作、集体谈判和结社自由，从而确保妇女与男子平等地享有体面工作。各国应批准《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》及其《任择议定书》，以及劳工组织第 100 号公约(关于同工同酬)和第 189 号公约(关于家政工人权利)；

(b) 支持所提议的劳工组织《工作场所基于性别的暴力和骚扰公约》；

(c) 制定和实行适当水平的生活工资，以此进一步实现工资方面的性别平等以及工人及其家人的体面生活。各国应保证与集体谈判有关的权利并实施逆转缩小集体协定覆盖面的改革；

(d) 确保扩大就业法规和社会及法律保障的范围，以涵盖非正规经济中的工人和整个供应链。移民工人应得到原籍国、目的地国和过境国的保护；

(e) 为妇女创造更多体面的工作，包括在妇女人数偏多的公共部门投资设置岗位，并为有针对性的创造就业计划供资。

4. 通过强有力的社会保障网解决经济改革对妇女的不利影响，特别是通过：

确保在不考虑就业情况、移民或任何其他地位的情况下所有人都能终生获得社会保障，并确保妇女不会被排除在外。鉴于妇女在非正规部门的人数，以及妇女花费在无偿照料工作上的大量时间，必须要实行普遍的非缴费型社会保障。

5. 确保与妇女权利组织、社会伙伴和民间社会进行磋商及其知情参与，特别是通过：

确保包括女权主义专家，妇女权利组织和来自边缘化群体的妇女在内的妇女在各级平等、充分和有意义地参与政策的制定、监测和执行并享有这方面的代表性，例如，包括就预算、贸易协定和其他重大经济政策决定与妇女人权组织和其他相关利益攸关方进行公开磋商。

91. 独立专家建议国际金融组织有效促进性别平等，特别是通过：

(a) 确保贷款方案只有在通过具有明确性别层面的人权影响评估后才可达成一致，并确保任何潜在的缺陷得到补救；

(b) 解决因为条件限制而导致的对妇女人权产生负面影响的风险，监测后续改革的影响，并在确定拟议条件限制有不利性别影响的情况下提出替代的政策组合；

(c) 承认消除性别歧视需要大量和持续的公共投资，包括对社会和物质基础设施的投资，因此国家促进财政缩减可能在实现妇女人权方面适得其反；

(d) 制定侧重以公平方式筹集足够国内收入的政策咨询，以协助各国更好地利用收入、资本、财产和财富税；

(e) 采用累进税制并确保采用可能促进在男女之间更有效地重新分配资源的措施和机制。

92. 根据本报告及其结论，并依据《工商企业与人权指导原则》，独立专家建议工商企业：

(a) 根据人权标准和原则，包括那些平等和不歧视的标准和原则，创造使妇女能够参加就业的条件；

(b) 确保工商企业的做法和活动不违背或削弱国家在促进和保护妇女人权方面的作用；

(c) 在面临经济衰退需要采取企业重组措施时，遵守人权标准，包括那些与妇女相关的平等和不歧视标准；

(d) 此外，工商企业协会应采取积极措施，鼓励和建设其成员在尊重人权和性别平等方面的能力。
