

联合国



GENERAL

E/ESCAP/BPA/2009/3
12 October 2009*



CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

经济及社会理事会

亚洲及太平洋经济社会委员会

《北京行动纲要》区域执行情况及其区域
和全球成果高级别政府间审评会议

2009年11月16-18日
曼谷

**为应对这场经济危机采取各种措施：
保障妇女的经济安全和权利**

(临时议程项目 6)

秘书处的说明

内容提要

亚洲及太平洋区域目前身陷全球经济危机之中，致使本区域的经济遭受了重创，而且使来之不易的发展成果也面临着得而复失的危险。本文件简要地讨论了此次经济危机对妇女产生的影响，并特别侧重妇女下岗以及不稳定岗位数量上升的情况；讨论了侨汇款下降以及小额供资和贷款的减少对妇女的影响；随后还进一步探讨了各家各户为减轻危机的不利影响而采取的应对策略。最后，本文件讨论了各种旨在解决失衡问题、化危机为机遇、以及为亚太区域妇女创造更多创收机会的对策。

* 本文件之所以未能按时交付，是因为需要同联合国其他机构和其他伙伴进行协商，以便在其中提供最新增订资料。

目 录

章次	页次
导言.....	2
一、由于总需求和出口下降造成妇女下岗和不稳定岗位数量上升.....	3
二、由于国内和国外移徙人员的回流造成侨汇款下降.....	3
三、由于信贷市场收紧造成小额供资资源和贷款减少.....	4
四、由于财政赤字进一步加大造成今后社会开支下降.....	5
五、家庭应对策略.....	6
六、建议采取的对策.....	6
七、结论.....	7

导 言

1. 亚太区域目前已身陷全球经济危机之中，致使本区域经济遭受重创。起源于美国次贷市场的危机迅速波及全世界并已演变为一场经济危机，很有可能危及发展进程和全人类，从而给发展中国家数以百万计的穷人和弱势群体造成巨大困难。虽然最近几周已开始出现复苏迹象，但此次危机已经造成相当大的经济和人力代价。这场危机可能导致本区域的发展成果和在实现千年发展目标方面所取得的进步得而复失，尤其是对妇女产生严重的影响。

2. 根据从以往的危机中汲取的经验教训，穷人、妇女、儿童在经济衰退中受到的打击最重。在亚洲金融危机期间，1,900 万印度尼西亚人和 110 万泰国人由于实际收入下滑和失业，其生活水准再次降到贫困线以下。¹ 穷人需要更长的时间恢复，因为其实际工资和就业的复苏大大滞后于本国国内生产总值（GDP）的复苏。1997 年亚洲金融危机 5 年之后、印度尼西亚国内生产总值迅速复苏 3 年后，该国许多地区仍然长年苦于贫困问题。针对 80 个国家发生的金融危机进行的研究结果表明，实际工资平均需要 3 年的时间才能开始回升，而就业增长更在此后若干年才能恢复到危机前的水平。²

¹ 世界银行，《东亚及太平洋区域最新情况通报—危机发生十年后》（华盛顿特区，2007 年）。

² 联合国开发计划署，《1999 年人类发展报告》（纽约，牛津大学出版社，1999 年）。

一、由于总需求和出口下降造成妇女下岗 和不稳定岗位数量上升

3. 失业率上升是人们眼下最直接的重大关注问题。随着此次危机的持续，估计亚太区域有多达 2,400 万人可能会下岗，其中妇女和年青人更易于受到影响。³ 虽然诸如旅游及相关服务等以女性为主的部门均有可能受到影响，但预计妇女下岗人数最大的行业则是劳动密集型的出口制造业——该行业因发达国家总需求下降而受到沉重打击。妇女占出口制造业工人中的大多数：在泰国、菲律宾和越南，妇女在服装、纺织品和电子产品等行业中占工人总数的比例很大，男女工人的比例为 1:2 至 1:5。⁴ 在菲律宾，妇女占电子产品制造业工人总数的一半以上；在马来西亚和孟加拉国，妇女分别占服装生产行业工人总数的 78% 和 85%。⁵

4. 妇女相对更有可能下岗，因为低技能、低收入和临时工中多数是女工。她们是根据市场情况招之即来、挥之即去的灵活劳动力。男性养家的传统偏见也是造成妇女更有可能被解雇的原因之一：男性工人往往能保住工作，因为他们被认为是养家糊口的主要力量，⁶ 这导致妇女的有酬工作越来越不正规。⁷ 据国际劳工组织估计，在最坏的情况下，目前的危机将可使本区域 2009 年下岗妇女人数增加 900 万。⁸

二、由于国内和国外移徙人员的 回流造成侨汇款下降

5. 除出口需求量下降外，目前的全球经济危机还导致了对移徙工人的需求量下降，致使国内和国外大量移徙人员回流本国。随着越来越多的公司面临倒闭和破产、以及越来越多的国家加强了对移民的控制，数以百万计的移徙工人被

³ 《2009 年亚洲及太平洋经济和社会概览—应对发展面临的三重威胁》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.11）。

⁴ A.K. Dejardin 和 J. Owens 共同撰写，“全球经济危机中的亚洲：从性别视角观察到的影响和对策”，会议的技术性说明：应对经济危机—促进亚洲及太平洋区域增长、就业和体面劳动的一致政策，马尼拉，2009 年 2 月 18 日至 20 日。

⁵ R. Newfarmer 撰写，“金融危机、贸易及其对妇女的影响”，在会议上提交的论文：女性领导变革：引导变革，瑞士，日内瓦，2009 年 3 月 4 日。

⁶ D. Elson 撰写，“性别平等与经济危机”，在 IDRC/SID-OG 会议上提交的论文，加拿大，渥太华，2008 年 11 月 27 日；D. Elson 撰写，“着眼于性别视角的宏观经济学和宏观经济政策”，在世界经济全球化-挑战和对策委员会公开听证会上提交的论文，德国联邦议院，2002 年；以及 S. Fukuda-Parr 撰写，“从性别视角观察此次金融危机”，为妇女地位委员会互动专家小组准备的书面发言，第五十三届会议，纽约，2009 年 3 月 2 日至 13 日。

⁷ 见以上脚注 6, D. Elson 撰写，2008 年。

⁸ 国际劳工组织，《全球妇女就业趋势》（2009 年 3 月）。

迫返乡。妇女占亚洲移徙人口总数的近三分之二。⁹

6. 美国经济放缓将对东亚及太平洋、以及南亚造成沉重打击，因为来自美国的侨汇款分别占其侨汇款总额的 44% 和 28%。¹⁰ 据世界银行估计，以名义美元计算，2009 年东亚及太平洋的侨汇款将减少 4.2% 至 7.5%，南亚将减少 4.2% 至 7.3%。与前几年侨汇款每年平均以两位数速度增长的情况相比较，已出现显著下降。¹¹

7. 可以预计，移徙人员的回流对男女移徙工人的影响是不同的，其中移徙妇女下岗的比例可能会大得多。她们在非正式、低技能经济部门的任职人数过多。¹² 移徙妇女往往从事传统的“女性”职业，如家务劳动、看护工作、护理和性工作等，其特点是不稳定、工资低、工作条件差和无法享受任何社会服务。在危机期间，这些部门的移徙妇女最有可能下岗或面临更加恶劣的工作条件。这不仅仅因为她们的谈判地位较弱，而且还因为她们所属的种族。¹³ 搬迁和回乡也可能意味着失去移徙妇女业已获得的独立性；这反过来又会影响到移徙所带来的性别角色的变化。侨汇款减少也可能会影响到妇女，因为她们往往是这些汇款的主要受益者。

三、由于信贷市场收紧造成小额 供资资源和贷款减少

8. 此次全球性金融危机通过金融渠道对本区域经济产生的冲击相对较小。亚洲金融机构目前仍然相当健全，但面临着非常现实的威胁：流动性可能出现萎缩，而且信贷资金可能干涸。此种情况给小额供资和贷款、尤其是对通过商业渠道融资的小额供资机构，带来了问题。¹⁴

9. 妇女占小额供资客户中的多数。2006 年间，3,330 多个小额供资机构共拥有约 1.33 亿客户，其中约 60% 是妇女。¹⁵ 有迹象表明，信贷紧缩可能会损害

⁹ 联合国妇女发展基金（妇发基金），《千年发展目标为所有人服务：促进两性平等的以权利为基础的方法以实现千年发展目标》（纽约，2008 年）。

¹⁰ J. Knowles, E. Pernia 和 M. Racelis 合著，《金融危机在亚洲造成的社会后果》，亚洲开发银行，负责经济事务员工论文第 60 号（马尼拉，1999 年）。

¹¹ D. Ratha 和 S. Mohapatra 合著，《经过修订的 2009-2011 年汇款展望：预计 2009 年汇款将减少 5% 至 8%》，移徙和发展简介第 9 期，移徙与汇款工作队，发展前景集团，世界银行（2009 年）。

¹² 国际移民组织，《全球金融危机对移徙的影响》，政策简介（日内瓦，2009 年 1 月）。

¹³ M. Abella 和 G. Ducanes 共同撰写，“全球经济危机对亚洲移徙工人的影响以及各国政府的反应”，会议的技术性说明：应对经济危机-促进亚洲及太平洋区域增长、就业和体面劳动的一致政策，马尼拉，2009 年 2 月 18 日至 20 日。

¹⁴ S. Sabarwal, N. Sinha 和 M. Buvinic 合著，《全球金融危机：评估妇女和儿童的脆弱性》，世界银行政策简报（华盛顿特区，2009 年）。

¹⁵ 见以上脚注 5。

南亚的小额供资贷款，而南亚的小额供资占全球小额供资需求的一半以上。面对收紧的信贷市场和资金成本的上升，商业机构可能会选择缩减小额贷款，从而切断南亚妇女所急需的贷款流。¹⁶ 她们实际上依靠这些借款开办小型、家庭式企业或创收，用以支付子女的教育和保健所需要的费用。¹⁷

四、由于财政赤字进一步加大造成今后社会开支下降

10. 在亚洲及太平洋区域的许多国家，1997年亚洲金融危机爆发前基本没有建立任何社会保障机制，主要由社区和家庭提供社会保障。当危机爆发时，只有10%的亚洲人口参加了正规的社会保险、或采取了抵御有限风险的安全措施。¹⁸ 随着危机的爆发，各国政府和捐助方都开始着手建立社会保障机制，以期减轻危机对民众的冲击。

11. 各国政府为应对目前的危机而出台的社会保障举措是及时和适当的；本区域各国所宣布的经济刺激计划中囊括了社会保障的各种要素。各国干预的形式和程度多种多样。例如，新加坡等较发达的国家进行干预的主要形式是对中低收入家庭提供住房补助，而发展中国家则较多地采取更为直接的和目标更为明确的措施，例如现金资助或对穷人提供补贴等。然而，所有这些举措都表明，各国现在更加重视提供某种形式的社会保障，以减轻危机对穷人和弱势群体的冲击。

12. 社会开支、尤其是在基本社会服务和安全网方面的支出，对弥补家庭收入的下降将是至关重要的，而通常对妇女和儿童收取较高的理算费用。妇女往往比男人更多地使用公共基本社会服务，因为妇女传统的性别角色更直接地依赖此种服务，而且妇女享受非公益服务的机会也较为有限。¹⁹

13. 因此，此种支出的削减将会对妇女和女童造成更大的伤害，从而致使在实现与两性平等有关的千年发展目标方面所取得的成果大量得而复失。因削减开支而引起的取消服务将会更严重地影响到妇女，尤其是贫困妇女，因为她们往往无力放弃质量较差的公益服务、转而使用质量较高的付费服务。²⁰

¹⁶ 路透社，“信贷危机波及亚洲的小额供资”《金融纪事》，2008年11月17日，2009年10月13日摘自以下网页：www.mydigitalfc.com/economy/credit-crisis-crimps-microfinance-asia-973。

¹⁷ 国际贸易中心，“从事贸易的妇女：她们能否率先摆脱全球金融危机？”，新闻稿（日内瓦，2009年3月6日）。

¹⁸ S. Cook 著，《东亚和东南亚地区提供社会保障的情况：区域审查》，亚洲的社会保障情况，工作文件第02期（2009年5月）。

¹⁹ 见以上脚注9。

²⁰ 联合国妇女发展基金，《谁应对妇女负责？性别问题与问责制》，世界妇女的进步2008/2009（纽约，2008年）。

五、家庭应对策略

14. 随着家庭收入下降，信贷和社会服务较难获得，各家各户应对金融危机产生的不利影响的办法往往是加倍努力工作、调整消费和储蓄模式、或更改所使用的社会服务。²¹ 1997年亚洲金融危机期间，印度尼西亚自谋职业的妇女或无报酬家庭工人的人数超过了下岗妇女的人数。为此，妇女通常被迫寻求那些就业不足或非正规的“危难就业”，以弥补家庭收入的下降。²² 在菲律宾，家庭主妇应对1997年亚洲金融危机的办法是减少消费、一天只吃两餐，以便她们的孩子能够一日三餐。贫困家庭被迫让其儿童失学，并减少使用医疗服务，而代之以草药、土著卫生工作者或自我药疗。²³ 以往影响到低收入国家的危机还表明，为应付收入下降，女童就学水平低的贫穷国家的女童非常容易退学。²⁴

15. 随着上市产品的消费和公共服务的利用率下降，各家庭纷纷转向依赖于妇女所从事的无偿工作。这包括，除其他外，粮食生产、食物配制、燃料和水的收集、以及以家庭为基础的保健手段。²⁵ 无偿工作限制了妇女对有偿工作的选择；对于那些设法就业的妇女，更多的无偿工作更大大增加了她们的双重负担。

六、建议采取的对策

16. 经济危机为本区域恢复稳定和可持续性、并增进妇女的创收机会提供了一个独特的机遇。许多国家政府规模庞大的开支为设计能够实现更具包容性和更可持续的发展政策提供了前所未有的机遇。旨在加强社会保障系统的各项扶贫政策奠定了创建包容性社会的社会基础。可借亚洲及太平洋经济刺激计划和改革的机会大力纠正体制失衡问题，从而使发展更具包容性。

(a) 制订财政刺激计划。大型公共基础设施和公共工程项目是所有刺激计划的共同特点，也是惠及各行各业失业工人的、最为行之有效的方法，而不论其技能组合为何。务必把为妇女提供平等机会的社会服务内容纳入公共工程计划之中，其中应涵盖诸如医疗、教育和农业推广服务等领域；

(b) 保护社会开支。以往世界各地在发生危机时，若各国政府的财政空间有限，他们往往会选择削减政治上阻力最小的社会开支项目。而目前许多经济刺激计划不仅旨在保障社会部门的开支，尤其是教育和卫生部门的开支，而且还出台了增加有关开支的举措；

(c) 更加重视把社会性别视角纳入预算编制及其监测工作。本区域在

²¹ 见以上脚注 10。

²² 见以上脚注 4。

²³ 见以上脚注 10。

²⁴ 见以上脚注 14。

²⁵ 见以上脚注 6。

引入把社会性别视角纳入正规预算编制过程方面已取得一些进展。在当前危机中务必要保持在此方面业已取得的成绩。由于资金是可替代的，因此重要的是要确保财政刺激措施是追加资金，而不是挪用将社会性别视角纳入预算编制举措的预留资金。同样重要的是，应坚持实行强有力的、高效的公共开支监测系统，以确保预算拨款切实用于既定对象群体；

(d) 增加公共开支和农业投资。农业是穷人的主要谋生手段，而且目前仍在为亚太区域 60% 的劳动人口提供就业机会。本区域的农民大多数是妇女。除非能够着手解决几十年来因忽视农业而引发的不良后果，否则本区域持续的贫困和日益扩大的不平等问题将继续存在下去。这将延续无声的农业危机，对粮食安全产生严重影响。农业部门在 2008 年粮食价格上涨的过程中得到了相当大的关注，但面对全球金融危机和较低的通货膨胀压力，政策的重点已经转移到其他问题上。虽然一些经济刺激计划正在推出对农业和农村发展直接开支的举措，但眼下压倒性的重点却是在其他部门。对可持续农业的投资和提高国家粮食安全的措施，需要确保把妇女作为本地粮食生产体系的内在组成部分囊括在内；

(e) 保护小额供资。小额供资正是妇女的生命线，在经济危机中尤其需要加以特别保护。货币主管部门务必确保国有银行对小额供资计划和机构不间断供资，那些获得中央银行流动资金支持的商业银行则应设法维持对小额供资的现行供资数额；

(f) 努力维持援助资金并提高援助质量。双边援助在很大程度上取决于捐助国纳税人的普遍情绪。鉴于当前的经济环境，援助问题也许不是他们现在考虑的优先事项。发展中国家既要尽一切努力说服捐助国保持双边援助的水平，又要努力通过谈判争取更优惠、支付快、直接用于优先领域、而且各种条件和行政管理要求等约束相对较少的多边援助。从亚洲金融危机中汲取的经验教训表明，在贫困和社会指标方面取得的成果很容易得而复失，而且一旦失去，将需要很长时间才能失而复得。

七、结论

17. 目前的经济危机也可以转化为一个机遇。对于亚太区域大多数经济体而言，妇女是一大笔未开发的资源。亚太经社会的研究表明，若限制妇女在工作、教育和医疗方面的权利，就会因此而付出重大代价。如果妇女在就业和教育方面的状况得到改善，则她们每年对经济的贡献就能够增加 800 亿美元。虽然经济发展会带动社会进步，而社会政策的进步也会反过来推动经济增长。通过负责任地振兴各国经济的进程，亚太各国可确保其复苏的基础是崭新的、既具有包容性又更可持续的发展模式。只有通过所有利益攸关方，包括私营部门，在发展过程中彼此合作，才能切实形成此种发展模式。

• • • • •