



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

在努力实现千年发展目标过程中缩小
两性之间存在的差距

(临时议程项目7)

秘书处的说明

内容提要

亚太区域是目前全球经济增长的动力,而且这里有着世界上最具活力的经济体。本区域在若干领域实现千年发展目标的工作已然取得了重大进展。虽然在有些领域出现了积极的趋势,但实现千年发展目标的进展情况很不均衡,而且性别之间的差异令人担忧,歧视现象依然存在。本文件简要阐述了千年发展目标各个方面在有关性别平等和赋予妇女权力领域内所取得的进展。文件中明确提出了千年发展目标与包括《消除对妇女一切形式的歧视公约》和《北京行动纲领》在内的确保性别平等和赋予妇女权力的其他框架之间的联系。文件中还简要阐述了这场全球经济危机对千年发展目标的潜在影响,特别是在性别方面的影响。本文件最后得出的结论是,推动性别平等不仅限于千年发展目标3,而是对于实现所有千年发展目标都至关重要,所以本区域各国政府必须大力实行在各级缩小性别差距的主要政策和方案,以确保本区域在努力实现各项千年发展目标和包容性发展方面取得稳步进展。

* 本文件之所以未能按时交付,是因为需要在与其他联合国机构和合作伙伴进行磋商的基础上列入相关的最新信息和资料。

目 录

章次	页次
导言.....	2
一、追踪千年发展目标的进展情况.....	2
二、此次全球性经济危机及其可能对实现千年发展目标所产生的影响....	5
三、努力从人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》 的视角实现各项千年发展目标.....	6
四、如何利用人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》 的各项标准来支持实现各项千年发展目标：来自亚洲的实例.....	7
五、结论.....	8

导言

1. 实现性别平等和赋予妇女权力本身并非一项发展目标，然而它对实现所有其他各项目标却是至关重要的，而且也是消除赤贫和饥饿、实现初级教育、减少儿童和孕妇死亡率、以及战胜诸如艾滋病毒/艾滋病和疟疾等主要疾病等方面的工作动力。有确凿事实显示，若能在一个项目标所涉及的性别平等方面取得进展，则同时亦会推动在若干其他发展目标的实施工作中取得进展。例如，教育方面的性别平等也会极大推动一个国家的经济增长和减贫工作，而且也会降低营养不良、生育力和儿童死亡率。¹

一、追踪千年发展目标的进展情况

2. 亚太区域目前拥有一些世界上最具活力的经济体，堪称一股巨大的经济推动力，而且它已在实现若干领域的千年发展目标方面取得了可喜的进展。本区域作为一个整体的最大成就是：在1990年至2004年期间把赤贫人口从19亿人降低到了6.41亿人。尽管取得了此种显著成就，但亚太区域目前依然拥有世界上每天生活费不足1美元人口的一半以上。² 本区域较早实现了初等教育和高等教育方面缩小性别差异的目标。随着本区域人口健康状况的改善，较大比例的儿童现已能成活到5岁以上。许多国家还实现了百分之百的初等教育入学率。本区域在学校和工作场所实现性别平等方面也采取了积极步骤。虽然亚太区域在这方面平均情况不错，但本

¹ 联合国妇女发展基金，《让所有人都能受益于千年发展目标：努力以促进两性平等和以权利为本的方式实现各项千年发展目标》(纽约：联合国妇女发展基金，2008年)。

² 亚太经社会、亚洲开发银行和联合国开发计划署，《千年发展目标：2007年亚洲和太平洋所取得进展》(曼谷，2007年)(ST/ESCAP/2465)。

区域将没有一个国家能够切实实现各项千年发展目标中的所有具体目标。

3. 虽然在这些领域内已出现一些积极趋势，但在实现千年发展目标的进展方面不大均衡，而且依然存在着性别差异和歧视情况。亚太区域几乎所有国家均已成为《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国，³ 而且许多国家都在其宪法和法规中作出了两性平等的明确规定。尽管有这些令人振奋的正式承诺，而且性别平等给各国的社会和经济都带来明确效益，但本区域的性别歧视问题依然比较普遍。⁴

4. 性别歧视问题体现在妇女和女孩参与经济活动的机会较少。根据联合国粮食及农业组织（粮农组织）的统计数字，许多妇女都只是在家庭中生儿育女，从而限制了家庭收入和总体经济增长。⁵ 粮农组织的估计数字还显示，亚洲耕种粮食的农民有60%为妇女。此外，在工作场所依然存在着普遍歧视妇女和女孩的现象。妇女大多从事劳动密集型、低价值制造业和服务业部门的工作，因而容易受到国内和全球需求变化的影响。亚太经社会的相关估计数字显示，本区域性别歧视现象持续存在的代价每年可高达800亿美元。⁶ 为降低妇女的贫困和饥饿情况、并减少家庭贫困对妇女和女孩的影响，本区域必须实施各种有效战略，其中包括采取有利于贫困者、促进两性平等和以权利为本的宏观经济政策；改进按性别分类的贫困统计数字；投资于节省时间的基础设施，尤其是在农村区域和贫困社区；提高妇女得到土地、财产、信贷和其他资源的机会；增强妇女和女孩的权利；并确保消除基于性别的歧视行为。⁷

5. 妇女受到歧视的根本原因之一是她们不能参与决策，无论是在家还是在社会上，即使是在直接涉及到她们的事务中也是如此。妇女占人口的一半，人们会预期妇女在地方、区域和国家各级的选举机构中占有至少同等数额的代表。然而，本区域的现实情况却并非如此。只有13个国家的议会中妇女代表的比例超过20%，其中新西兰的33.6%和尼泊尔的33.2%为最高比例。⁸ 促进两性平等和以权利为本的战略可以推动妇女参与决策，其中包括订立妇女所占比例的立法、协助培训女性政治候选人、培训妇女议员、以及宣传和倡导由女性议员提出的关于把社会两性平等内容纳入预算的倡议。⁹

³ 大会第 34/180 号决议，附件。

⁴ 亚太经社会、亚洲开发银行和联合国开发计划署，《在亚洲和太平洋通过实现千年发展目标推动实现性别平等》（亚洲开发银行，2006 年）。

⁵ 联合国粮食及农业组织，“妇女与农村就业问题”，经济和社会视角，政策说明第 5 号。（2009 年 8 月）。

⁶ 亚太经社会，《2007 年亚洲及太平洋经济和社会概览：如何在不稳定时期努力取得发展》（联合国出版物，出售品编号：E.07.IIF.4）。

⁷ 联合国妇女发展基金，《让所有人都能受益于千年发展目标：努力以促进两性平等和以权利为本的方式实现各项千年发展目标》（纽约：联合国妇女发展基金，2008 年）。

⁸ 各国议会联盟，“国家议会中的妇女”（2009 年）2009 年 10 月 13 日取自 www.ipu.org/wmn-e/classif.htm。

⁹ 联合国妇女发展基金，《让所有人都能受益于千年发展目标：努力以促进两性平等和以权利为本的方式实现各项千年发展目标》（纽约：联合国妇女发展基金，2008 年）。

6. 那些偏离情形最为严重的目标涉及到孕妇保健。亚太区域每年有25万名妇女因生产或与怀孕相关的并发症而死亡,在全世界孕产妇死亡数字中占一半左右。南亚则在整个区域的孕产妇死亡中占三分之二。为解决孕妇保健方面的问题,必须采取相应的措施来推动妇女的生育保健、增进妇女方便地使用交通工具和通讯手段的机会,并让男子和社区共同参与孕妇保健工作。

7. 本区域一个令人颇为不安的趋势是一些国家的女婴死亡比例要高于男婴死亡比例。在生物因素的基础上,女孩对男孩的死亡比例通常大大小于1。例如在澳大利亚和新西兰,这一比例分别是0.83和0.85。但在本区域16个国家中这一比例均为0.99以上。¹⁰ 铲除极度贫困和促进两性平等以及赋予妇女权力都是降低儿童死亡率的主要条件,而且直接涉及到儿童的死亡率。促进两性平等的战略包括在婴儿死亡率较高的地区提出并解决造成这种现象的因素;设法解决那些导致女婴流产的性别挑选行为的因素;并致力于卫生教育和向父亲和其他男子提供信息。¹¹

8. 艾滋病毒/艾滋病的女性化是另一个令人不安的趋势。携带艾滋病毒的女性比例已从1990年的45%增长到2007年的50%。尤其令人关注的是在已婚妇女和年轻妇女当中蔓延的趋势。根据亚洲艾滋病委员会的估计,目前有5,000万以上的妇女有可能通过同居伴侣感染艾滋病毒,而且其伴侣则已在性交易或注射药品时受到感染。¹² 此外,针对妇女的普遍暴力现象不仅是全球性人权危机,而且也加剧了艾滋病毒对妇女的影响。一些促进两性平等、以权利为本的战略包括:(a) 提供关于艾滋病毒和艾滋病知识的渠道;(b)提高男女民众对妇女生育和性问题方面的知识;(c) 协助向患有艾滋病的人以及因艾滋病而成为孤儿的孩子提供基本医疗保障;(d) 消除对携带艾滋病毒妇女的歧视和诋毁。¹³

9. 亚太区域在全球温室气体排放中占34%。在环境不断退化和自然资源日渐贫乏的过程中,妇女受到了更为严重的影响。她们常常担负着农业劳动的主要职责、负责打水和砍柴、以及确保家庭的安全。本区域受各种自然灾害影响的人数大约超过全球平均人数的50%。与男子相比,妇女和儿童成为自然灾害受害人的可能性为14倍多,致使实现千年发展目标3下的各项具体指标更为困难。因此,重要的是应努力确保妇女积极参与各种环保举措,并确保水和卫生方面的举措考虑到两性平等和人权问题,同时亦确保环境可持续项目能够提高女孩和妇女的能力。¹⁴

¹⁰ 亚太经社会、亚洲开发银行和联合国开发计划署,《在亚洲和太平洋通过实现千年发展目标推动实现性别平等》(亚洲开发银行,2006年)。

¹¹ 联合国妇女发展基金,《让所有人都能受益于千年发展目标:努力以促进两性平等和以权利为本的方式实现各项千年发展目标》(纽约:联合国妇女发展基金,2008年)。

¹² 亚洲艾滋病委员会,《重新界定亚洲艾滋病:制定有效对策》。(新德里,牛津大学出版社,2008年)

¹³ 联合国妇女发展基金,《让所有人都能受益于千年发展目标:努力以促进两性平等和以权利为本的方式实现各项千年发展目标》(纽约:联合国妇女发展基金,2008年)。

¹⁴ 同上。

10. 在努力实现各项千年发展目标方面进展缓慢和蒙受挫折都会影响到提高妇女能力、机会、安全和资源方面的前景。实现千年发展目标方面进展缓慢常常是由于承诺和实施之间存在的差距，这需要通过在国家、区域和国际各级采取行动加以解决。本区域需要在战略、实施和资源方面做出更大努力，并需要以促进两性平等的方式按时实现各项目标。利用有限的资源还可以实现性别之间的平衡，但这就要求在家庭、社会和国家各级做出改变。特别是把性别问题作为主要内容纳入公共政策、方案和开支，会使局面有所不同。2007年间，菲律宾是本区域唯一的一个在教育 and 卫生方面缩小了两性差别的国家，这一成就反映了高层政治意愿的重要性。¹⁵

二、此次全球性经济危机及其可能对实现千年发展目标所产生的影响

11. 2008年间，粮食、燃料和金融等几方面的多重危机威胁到了亚太区域的发展，而目前这场全球经济危机则将通过四个主要渠道对本区域的经济产生影响：(a) 出口和综合需求的下跌；(b) 国内和外国移民的逆转；(c) 信贷市场紧缩；(d) 金融预算的压缩。这些影响将通过其主要传播渠道波及妇女和家庭，乃至危及本区域为实现千年发展目标所做的努力。前三个主要渠道所传播的第一轮影响将直接涉及妇女的收入和生计问题，而且还将影响到实现千年发展目标1和3的情况。然而，第二轮对家庭一级的影响还将间接涉及其他千年发展目标的实现。女性收入的损失很可能对家庭生活造成更大影响，因为妇女通常将其收入主要部分用来满足家庭成员的基本需要。于此同时，在收入下降情况下家庭应对办法常常会更多地影响到妇女和女孩。例如在以往的危机中，随着收入下降，女孩子有时可能会辍学。¹⁶

12. 此次全球性经济危机有可能会逆转外贸在发展方面取得的成就、并中止我们在实现千年发展目标方面的进展。不仅是在实现千年发展目标方面的步伐开始放缓，而且近年来在许多领域经过艰苦努力取得的成就也受到了威胁。然而，危机也可以转变为机遇，把区域发展方向调整到更具包容性和更可持续的发展道路上。¹⁷ 这场危机进一步加强了千年发展目标8所提出的、增强全球伙伴关系以促进发展的必要性。今年4月间的20国集团高峰会议强调了在危机期间避免削减官方发展援助承诺的重要性。然而，问题的关键在于能否实现这些承诺并公平分配本区域资源。¹⁸

¹⁵ 亚太经社会，《2007年亚洲及太平洋经济和社会概览：如何在不稳定时期努力取得发展》(联合国出版物，出售品编号：E.07.IIF.4)。

¹⁶ Schwetlana Sabarwal, Nista Sinha 和 Mayra Buvinic,《全球性金融危机：评估妇女和儿童所受影响》，世界银行政策说明。(华盛顿特区：世界银行，2009年)

¹⁷ 亚太经社会，《2009年亚洲及太平洋经济和社会概览——如何应对发展所受到的三重威胁》(联合国出版物，出售编号：E09.II.F.11)。

¹⁸ 联合国，2009年千年发展目标报告(联合国出版物，销售品编号：E.09.I.12)。

三、努力从人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》的视角实现各项千年发展目标

13. 虽然两性平等的倡导者们为实现千年发展目标实行了若干项举措,但迄今最有成效的看来是那些为把千年发展目标与涉及面更广的人权文书、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》¹⁹联系在一起而做出的综合努力。实际经验表明,可以通过以下几种方式利用和推动这些进程成为相辅相成的进程:

(a) 把千年发展目标与人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》联系在一起。若能把这几方面联系在一起,就可改变这一努力的性质,从实现各项发展目标转变到履行具体的人权义务;若能将这四个方面联系在一起,就可突出表明所实现的目标能否以无歧视方式使人们受益。《世界人权宣言》、²⁰《经济、社会和文化权利国际公约》、²¹以及《公民和政治权利国际公约》²²是载列非歧视原则的主要文书。这些文书通过诸如《消除对妇女一切形式歧视公约》等具体公约得到加强;后者明确阐明了基于性别歧视的含义与性质,并载有保障男女平等的具体条款。²³

(b) 人权和性别平等标准有助于推动千年发展目标成为政治行动的议程。由于其性质所决定,人权标准主要涉及到政府与其公民之间的关系、以及界定这种关系的国内政治程序和机制,从而使之成为推动政治成果和社会舆论的有力宣言。²⁴

(c) 在实际操作层次,人权文书和《消除对妇女一切形式歧视公约》可以通过对受条约保护的权利作出解释,提供实际指导,从而建立起实施标准和为监测进展提出目标和指标。虽然这些文书不具备法律约束效力,但却具有道德约束力、而且被普遍视为具有权威性。²⁵《北京行动纲领》对《消除对妇女一切形式歧视公约》的补充是对性别问题作了实质性论述,提出了战略目标和行动,并做出了相应的机构和金融安排。

¹⁹ 第四届世界妇女大会报告,北京,1995年9月4-15日(联合国出版物,销售品编号: E.96.IV.13),第三章,决议1,附件二。

²⁰ 大会第217号决议 A(III)。

²¹ 见大会第2200号决议 A(XXI),附件。

²² 同上。

²³ 联合国妇女发展基金,基于《消除对妇女一切形式歧视公约》和人权的方案制定原则:联合国妇女发展基金指南(纽约,联合国妇女发展基金,2007年); G.R. Painter, “2005年审评进程中的两性问题、千年发展目标和人权”,两性问题与发展网络报告(2004年)。

²⁴ 联合国人权事务高级专员办事处,《关于立足于人权取得发展合作的常见问题》(纽约和日内瓦,联合国,2006年)。

²⁵ 联合国人权事务高级专员办事处,《关于立足于人权取得发展合作的常见问题》(纽约和日内瓦,联合国,2006年)。G.R. Painter, “2005年审评进程中的两性问题、千年发展目标和人权”,两性问题和发展网络报告(2004年)。

(d) 建立联系有助于通过让更多人参与对千年发展目标实施进展的评估增强各国政府对其公民的问责制。此类程序包括议会委员会、人权和性别平等工具的利用、以及影响评估、社会问责制程序和行政与司法机制。

(e) 诸如两性分析和把千年发展目标与《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》联系起来的审评进程等工具，可为实现千年发展目标与否提供更深入分析同时致力于解决贫困与歧视的根源问题。例如，联合国妇女基金与联合国开发计划署协助柬埔寨制定了千年发展目标的实施项目。这一项目为在整个千年发展目标中反映出性别平等的更多不同层面而纳入了若干指数，同时还为能力建设和机构建设提供了一个机会，最终会推动柬埔寨减贫战略的更新。在更为具体的层面上，这一项目 (a) 推动了妇女群体参与政策对话；(b) 建立了全国妇女网络；(c) 并为各个领域的利益攸关方提供了能力建设，包括负责制定实施和监测柬埔寨减贫战略的政府机构。²⁶

四、如何利用人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲领》的各项标准来支持实现各项千年发展目标：来自亚洲的实例

14. 在斐济，斐济妇女权利运动、太平洋区域权利资源小组和联合国开发署太平洋中心在一个试行项目上进行合作，以解决太平洋地区系统人权和性别歧视最明显的形式：妇女得到足够住房和土地的权利。在这一项目下，安排国家部委和机构与提供住房机构的主要利益攸关方进行了区域和国家磋商。在区域磋商中，提出了妇女的一些情况和案例研究，制定出了一个使妇女得到住房和土地权利的、基于权利分析的框架并开始付诸使用。太平洋区域权利资源小组/开发署随后根据住房和土地权利联盟所拟定的一个工具箱为在区域进行妇女得到足够住房和土地的权利分析修订并采用了这一工具箱。区域权利资源小组在斐济的国家合作伙伴斐济妇女权利运动提出，如何使妇女得到足够住房和土地的权利是斐济妇女所面临的关键问题。该组织与区域权利资源小组/开发计划署组成伙伴关系，共同进一步开发这一工具箱，并在斐济在试验基础上举办关于妇女得到足够住房和土地的权利的培训和宣传讲习班。

15. 在老挝人民民主共和国，水与环境部门顺利采用了基于权利的方案制订法，专门解决公共卫生权利、保健权利、教育、可持续生活、粮食安全和妇女参与村庄经济和社会生活的权利。就在水与环境公共卫生方案中实施基于权利的方针进行了国家磋商，其间与全国的70名中央、省级和地区级政府代表讨论了所提出的基于人权方法的原则。琅勃拉邦的案例被用来对政府代表在基于人权方法、工作职责、以及努力为作出有效方案反映权利倡导者的作用方面进行教育并增强其敏感度。村长以及国际非政

²⁶ 联合国妇女发展基金，“推动亚太援助有效性议程中的性别平等问题：实施巴黎宣言中的各项原则”，联合国妇女发展基金讨论文件(纽约，联合国妇女发展基金，2007年11月)。

府组织、世界银行和澳大利亚国际发展署的代表也出席了磋商。根据一项倡议，已将权利的方案拟定中指导原则纳入了水与环境部门的方案内容。

16. 根据另一项举措，老挝人民民主共和国外交部国际法律项目发起了一个教育权利圆桌会议。这一会议的目的是讨论目前该国的教育问题，并澄清这些问题与采用基于人权方式之间的关系。人们具体关注的是农村地区初等教育的学生毕业率、以及在市区与男生相比较的女生较低比例。这里所体现出的一种理解是基于人权的方法可以用来作为在发展过程中提高诸如女孩子及偏远地区人口等处于不利位置的群体参加人数的工具。如果不能向偏远地区和女孩提供初等教育，老挝人民民主共和国将无法实现初等教育方面的千年发展目标。

17. 在斯里兰卡，地方社区和组织借助于人权论点和程序，指出其政府要为各项保证和承诺负责。联合国开发计划署在斯里兰卡协助了援助观察举措的活动。这项举措的宗旨是增强受益社区通过进行参与性监测和发展机构的对话监测其所收到的援助。这涉及到分为两个步骤的平行战略。第一部分是要提高受益者权利的意识，要求在发展进程中维持问责制和透明度，而他们在这里不能充当没有话语权的无足轻重的角色。实现这一方法的方法是将受益者们组织起来建立联盟，并向他们说明援助不是慈善活动而是其应有的权利，并借此设立论坛，将发展角色和受益人聚集到一起。在这种论坛上，可以讨论预算、推迟原因、关于受益人需求的考虑。第二部分是要设立一个论坛，将相关政府、发展和民间社会的利益攸关者聚集到一起。这一论坛的目的是让参与者加强意识并达成共识，携手解决受益者所提出的各种问题。²⁷

五、结论

18. 实现千年发展目标的日程现已过半，本区域还有不到6年时间来实现各项目标。如果要想实现这些目标，重新强调性别平等和赋予妇女权力是必不可少的条件。推动两性平等并不仅仅限于千年发展目标3，但对于实现各项千年发展目标却是至关重要的。本区域各国政府必须在各个级别注重涉及性别差异问题的主要政策和方案，以期确保实现各项商定国际发展目标的稳步进展，其中包括实现各项千年发展目标和在本区域内实现具有包容性的社会发展。

.

²⁷ Gabrielle Berman, 采取立足于人权的办法：基本方案制定指南—记录基于人权方案制定中的经验教训：亚太区域视角—政策、规划和方案制定的涉及问题。(曼谷：联合国教育、科学及文化组织，2008年)。联合国开发计划署，人权与千年发展目标：建立联系。(奥斯陆：开发计划署奥斯陆治理中心。2004年)