

将性别观点纳入主流 概 览

性别问题和提高妇女地位问题

特别顾问办公室

将性别观点纳入主流

概 览



联 合 国
2002 年，纽约

注

本出版物中所使用的名称以及材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或者对其边界或界线的划分表示任何意见。本出版物行文中使用的“国家”一词，有时根据情况是指领土或地区。

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

经济和社会事务部
性别问题特别顾问办公室
Two United Nations Plaza, 12th Floor
New York, NY 10017, USA
传真: (212) 963-3463
电子邮件: daw@un.org

注

本出版物中所使用的名称以及材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或者对其边界或界线的划分表示任何意见。本出版物行文中使用的“国家”一词，有时根据情况是指领土或地区。

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

经济和社会事务部
性别问题特别顾问办公室
Two United Nations Plaza, 12th Floor
New York, NY 10017, USA
传真：(212) 963-3463
电子邮件：daw@un.org

前 言

1995 年在北京举行的联合国第四次妇女问题世界会议通过了《北京行动纲要》，其中规定将性别观点纳入主流是促进男女平等的一项重大全球战略。经社理事会的商定结论（1997/2）确立了一些有关将性别观点纳入主流的重要总体原则。1997 年 10 月 13 日，秘书长在写给联合国所有实体主管的信中提出了进一步的具体指示。就执行《北京行动纲要》采取后续行动的大会第二十三届特别会议（2000 年 6 月）强调了联合国内部将性别观点纳入主流的任务。最近经济及社会理事会（2001 年 7 月）通过了关于将性别观点纳入主流问题的决议（经社理事会第 2001/41 号决议），其中要求该理事会确保在所有工作、包括在其各职司委员会的工作中考虑到性别观点，并建议对经社理事会第 1997/2 号商定结论的执行情况进行五年期审查。

联合国所有重要工作领域，包括裁军、减贫、宏观经济、保健、教育和贸易等领域，均就将性别观点纳入主流的问题规定了明确的政府间任务。2000 年 10 月通过的安全理事会第 1325（2000）号决议概述了在支助和平行动中更多地注意性别观点的重要性。还制定了若干具体的任务规定以确保联合国的主要规划过程和文件，以及中期计划、方案预算和方案评估等，均考虑到性别观点（例如，大会 1997 年 12 月的决议（A/Res/52/100））。

经社理事会第 1997/2 号商定结论关于将性别观点纳入主流概念的定义是：“……评估任何计划的行动（包括立法、政策或方案）在各领域和层次对男女的影响的进程。这是一种战略，将妇女和男子的关注事项和经验作为一个整体，纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案的设计、落实、监测和评估，使男女都能平等受益，终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。”要想将性别观点纳入主流，

就必须把妇女和男子的观点、经验、知识和利益反映在决策和规划的过程中。纳入主流就是把两性平等问题放在分析、决策、中期计划、方案预算以及体制结构和进程的中心位置。这就要求联合国的所有工作领域必须明确、系统地注意有关的性别观点。

显而易见,将性别观点纳入主流对于确保妇女和男子的人权和社会正义至关重要,但人们也日益认识到,把性别观点纳入发展的不同领域,可保障有效地实现其他的社会和经济目标。纳入主流可能表示有必要改变目标、战略和行动,以确保妇女和男子都可以影响、参与并获益于发展进程。这样做可导致组织(包括体制、程序和文化)上的改变,从而创造出有助于促进两性平等的组织环境。

在过去的十年,联合国内部大大增加了对将性别问题纳入主流的认识和承诺。整个联合国系统都制定了两性平等政策和将性别问题纳入主流的战略;增加了对不同领域性别观点的研究,并更多地收集了按性别分列的数据;大量有关联合国不同工作领域的性别观点的知识已有文献记载;还采取了重要的体制措施提高专业工作人员对将性别观点纳入主流工作的认识、知识和能力,包括执行培训方案和建立性别问题协调中心制度。

然而,仍然持续存在着一些限制因素有待解决,其中包括概念上的混乱、对性别观点与联合国不同工作领域之间的联系理解不足以及在查明性别观点之后解决问题的能力不足。已制定了克服这些制约因素的战略,包括制作了关于将性别观点纳入主流基本概念的情况介绍、性别观点与不同部门之间关系的简报以及能力建设的方案。对“怎样”查明和解决性别观点的问题缺乏理解仍然是最严重的制约因素。编写本出版物的目的就是在这方面提供支助。还将编写其他资料,以提高专业工作人员将性别观点纳入其工作的能力。

在有关将性别观点纳入主流的所有讨论中应提出的一个要点是,将性别观点纳入主流的战略并不排除采取有具体目标的干预措施,以赋予

妇女权力并实现两性平等。《北京行动纲要》要求采取双重战略——即在将性别观点纳入主流的同时，作出具体投入，以解决在促进两性平等方面存在的具体差距或问题。同样，将性别观点纳入主流并不排斥性别问题专家或推动者的参与。相反，联合国在未来的十年要想改进将性别观点纳入主流的情况，还需要这些专家作为推动者作出贡献，加深所有专业工作人员的认识、理解、承诺和能力。此外，需要有更多的资源支持整个系统的性别问题专家、性别问题协调中心和性别问题小组从事的重要工作。

安吉拉·金
秘书长关于性别问题和提高妇女地位问题
特别顾问

目 录

	页次
前 言	v
1. 导 言	1
• 两性平等是目标——将性别观点纳入主流是战略	1
• 分析任务	3
• 一般性问题和趋势	5
2. 我们从性别观点纳入主流中学到了什么?	9
• 制订针对主要机构和以性别关系为重点的综合战略的 必要性	9
• 支持两性平等的措施可以促进其他社会经济目标	9
• 以人为重点是一个先决条件	10
3. 根据具体情况把性别观点纳入主流	13
• 分析和制订政策	13
• 研究	16
• 技术援助	17
• 为政府间机构服务	20
• 数据收集、分析和传播	21
4. 体制发展 / 能力建设促进将性别观点纳入主流	25
5. 结 论	27

1. 导言

两性平等是目标——将性别观点纳入主流是战略

两性平等这个目标已为各国政府和各国际组织所接受,并载于各项国际协定和承诺。目前有许多人都在讨论平等在实际生活中意味着(和不意味着)什么以及如何实现平等。

显然,世界上存在着男女不平等的共同模式。例如,妇女遭受亲密伴侣的暴力多于男子;妇女参政和在决策机构的任职人数低于男子;妇女和男子的经济机会不同;穷人中的妇女人数过多;妇女和女孩占被贩卖人口和从事性交易人口中的大多数。这些问题和其他一些问题均有必要加以解决,以促进男女平等。

要使男女更为平等,必须进行多层次的改革,包括改变人的态度和人际关系,改革体制和法律框架,改组经济机构以及改革政治决策结构。

本文件审视了 1995 年在北京举行的联合国第四次妇女问题世界会议通过的《北京行动纲要》核准的促进两性平等的战略:将性别观点纳入主流。这一战略力图在整个政策和问题领域确保:

经社理事会第 1997/2 号商定结论关于将性别观点纳入主流战略的定义是:

“.....将性别观点纳入主流,是评估任何计划的行动(包括立法、政策或方案)在各领域和层次对男女的影响的进程。这是一种战略,将妇女和男子的关注事项和经验作为一个整体,纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案的设计、落实、监测和评估,使男女都能平等受益,终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。”

在分析问题和制定政策选择时，考虑到性别差异和不平等的问题；

寻找机会以缩小两性差距，支持更大程度的男女平等。

一项补充性战略是“有的放矢的干预措施”，其主要目标是缩小对妇女不利的两性差距。这些干预措施可包括专门研究贸易模式对妇女的不同影响；支助妇女非政府组织网络追踪媒体对妇女形象的报道；培训司法人员，提高他们对家庭暴力或强奸的警觉；对男性从政人员进行有关妇女参政所受歧视性做法的培训。这类有针对性的主动行动与纳入主流战略并无冲突。

在以下活动方面，例如研究、制订政策、分析政策、执行方案和技术援助活动，纳入主流战略的执行办法有些不同。每个工作领域的机会和过程都是不一样的。例如，技术援助活动的一个重要挑战和机会是查明性别层面的相关程度，然后就两性平等问题与潜在的伙伴进行建设性对话；在制订研究项目时的一个重大考虑是确保概念性框架和方法能涵盖妇女与男子所处的不同和不平等境遇。

此外，纳入主流的战略必须配合所讨论的特定主题。作出的分析和提出的问题必须适合正在解决的具体问题。显而易见，为理解宏观经济政策对两性平等的影响所提出的问题是与有关小武器控制政策而提出的问题是完全不同的。

并不是对于每一种情况都有固定的模式或蓝图可以依循。然而，有一点是将性别观点纳入所有部门或发展问题主流所共有的，即应将两性平等的关切“纳入主流”，而不是作为“附加问题”来处理。

纳入主流战略的第一步是评估性别差异和两性不平等如何和为何与所讨论的主题有关，查明在哪些方面有机会减少不平等现象，并决定要采取的办法。¹

分析任务

尽管具体问题和解决办法因讨论的主题和各机构的任务不同而异，但可确定几个共同的出发点。重要的是：

询问妇女与男子的责任、活动、兴趣和优先事项是什么，他们对问题的体验有何不同

审议妇女与男子之间可能存在的不同境遇和不平等现象，以及与这一问题的关系。尽管每种情况或每个问题都应该具体地审查，但首先应反思可能与问题有关的性别因素（换句话说，即性别差异和两性不平等是如何及为何与此相关的），以及因此需要进一步加以调查。下文在“一般性问题和趋势”的标题下将提供一系列应审议的因素。

质疑在提出问题或制订政策时关于“家庭”、“住户”或“人口”可能隐含的假定

过去二十年的研究表明，关于上述集合词汇的假定必须公开表明，并评估是否有效。例如，研究显示，“人口”对经济变革的反应是有性别区分的，因为性别严重影响其获得资源、承担责任及其他方面的机会。研究还表明，住户各成员中的资源分配不一定是公平的，在资源使用的决策上也不甚公平。忽视这些因素会导致在分析问题时出现偏差，或对可能产生的政策结果作出不准确的评估。

获得数据或资料，以便分析妇女和男子的经验和境况

任何时候都应使用按性别分列的数据，以便对问题或情况有更为明达的理解，并查明和解决性别差异和两性不平等的问题。例如，如果提供了除“农民”人数和农产品种类以外的资料，在制订农业政策和针对目标推广方案时就有了更坚实的基础。按性别分列数据，了解谁生产了何种产品，这不仅可提供有关

女农民和男农民人数方面的资料，而且还可评估在他们生产的农作物和从事的工作上，男女之间是否存在差异和不平等的问题。

征求妇女和男子对影响其生活方式的决定的意见和看法

妇女和男子对优先事项的看法往往有很大的差异。例如，在灾害发生后，妇女最优先重视的是清洁的饮用水和住房，而男子则优先关注恢复经济活动。这并不是说这个事项应优先于另一个，而是说应对男女之间存在的潜在差异有所认识（通过专门的调查即可了解），从而在了解情况时考虑到所有因素。鉴于妇女决策参与率普遍低于男子，因此需要全面制订具体战略以确保能听到妇女的心声。

确保那些妇女在数量上占主导地位的活动（包括家务）能引起人们的注意

尽管最近几年，人们日益认识到家务和“照顾”工作是一种生产性投入，但这些活动仍被人忽略不计，并低估其价值。同样，在增产政策和方案中，妇女从事的农业劳动和所种作物得到的重视程度也低于男子。

避免假设所有妇女或所有男子的需要和观点都是同样的

妇女之间和男子之间在阶级、宗教、年龄、族裔和其他因素上均存在着差异。妇女和男子并非同质群体。重要的是不要笼统地对待多样化的人口，而应考虑包括性别在内的一系列因素是如何影响个人的需要和观点的。

从性别观点分析问题和所提政策选择的影响，设法找出方法，制订公平分配利益和机会的指导方针

鉴于社会上存在着性别差异和不平等,因此不能认为男女具有平等的参与机会并可平等地从发展投入中获益。必须特别注意不要认为采取的行动会以同样的方式影响到所有人,因为这样做会在无意之中增加两性不平等现象。

一般性问题和趋势

虽然具体情况必须具体分析,但也存在着适合于许多情况的一般性问题或主题。

由于男女之间存在着根本性的差异和不平等,性别就成为一个问题。这些差异和不平等在每个国家或部门的表现方式各有不同,但有一些普遍模式总是应该考虑到的。下面几点可作为起点,以探讨性别差异和不平等如何及为何影响到具体情况。

政治权力中的不平等(参与决策权、任职情况等)

在全世界范围,妇女从政的人数都不够多。重要的是,审视和理解正式决策机构(例如政府、社区委员会和决策部门)在权力分配上的性别差异。鉴于在政府中任职人数不足以及妇女的观点不够明显,妇女具有不同于男子的优先事项、需求和利益的事实常常被掩盖了。在确定国家、区域或分区域优先事项时,甚至在确定一个社区的具体需要和优先事项时,往往没有考虑到妇女的重要意见。

家庭中的不平等

据资料记载,家庭内部在谈判、决策潜力和获得资源方面存在着不平等现象。这就引起人们怀疑那些根据家庭作为一个单位、每一成员平等获益的假设而提出的研究和政策。调查家庭的差异和不平等问题事关对一系列重要问题的理解,包括男女对经济鼓励措施的反应能力,制订有效的防治艾滋病毒/艾滋病战略,以及适当和公平的社会保障政策。

法律地位和应享权力上的差异

尽管国家宪法和国际文书均宣布男女享有平等权利,但许多事实表明,妇女在个人地位、安全、土地、继承权和就业机会方面应享有的平等权利均被法律和惯例所剥夺。消除因此而产生的对妇女的限制因素本身就是一个重要目的。不过,同样重要的是,制订有效的国家战略,以提高经济生产力、促进增长、减少贫穷并实现可持续资源管理。采取行动确保妇女的权利不只是少数妇女活动家的关切事项,而且是整个国际社会的责任。

经济领域内的性别分工

在大多数国家,妇女和男子在制造业部门、正规和非正规经济部门、农业和各种职业中的分布各有不同。妇女从事低薪工作和“非标准”工作(非全时工、临时工和在家里工作)的人数往往比男子多,获得教育、技能、财产和信贷等生产性资产的机会往往比男子少。这种情况意味着经济趋势和经济政策有可能对妇女和男子具有不同的涵义。例如,贸易自由化对各部门造成的影响并不均衡,对两性平等和经济增长产生的后果只是在最近才成为调查的题目。

家务/无报酬工作中的不平等

在许多国家,妇女承担着照顾家庭的大部分责任和工作(包括洗衣、烹饪、育儿、照顾病人和清洁工作)。在南方的许多国家,妇女还为家庭的粮食生产、用水和柴火的提供作出重要贡献。这些任务增加了妇女的工作量,往往成为她们参政或扩大经济活动的障碍。最近进行的研究力图说明这种“生育性职能”和经济领域中“生产部门”之间的关系——特别是说明所有生产活动都依赖于通过家庭的劳作来产生和维持一支健康的劳动大军,并研究有关贸易、投资和公共支出的经济政策的后果是如何影响再生育部门的。人们的关注点出现了重大转移,从注重研究经济政策如

何影响妇女和男子的福利,转为说明性别偏见如何从负面影响这些经济政策的效果。

对妇女的暴力行为

两性不平等也表现在针对性别的暴力行为上,施暴者包括妇女的亲密伴侣(家庭暴力)、以此作为“种族清洗”武器的敌方军队和通过贩卖妇女和女孩进行的性剥削。

歧视态度

两性不平等不仅体现在经济上,而且也反映在其他难以衡量和改变的方面。关于适当行为、独立性和才能的看法往往基于对性别的陈规定型观念,因男女而各有不同。各种看法和做法往往彼此对照互相加强(这种想法成为另一种想法的依据和理由),从而更难加以改变。

2. 我们从性别观点纳入主流中学到了什么？

将性别观点纳入主流不是什么新战略。《北京行动纲要》就强调过这个问题。将性别观点纳入主流借鉴了前几年努力使政策和方案重视性别观点方面的经验。在努力理解这些问题和制订有效战略的过程中，也学到了不少教训。

制订针对主要机构和以性别关系为重点的综合战略的必要性

由于对以前为缩小性别差距而采取的做法不满意，才会产生纳入主流的战略。以前的战略往往把重点放在妇女（为她们提供更多的教育、更多的资源等等）和有具体目标的倡议方面。虽然这些项目（或倡议的组成部分）的用意是好的，但是，两性不平等的问题显然无法通过无关痛痒的倡议得到解决，而是需要经过一个广泛的变革进程，特别是在政策和机构方面。在过去的几十年中，全球南方的妇女运动已经对发展模式 and 机构形成了自己的看法。他们认为，只是“使妇女进入”现有机构和进程是不够的。答案不是更多地参与不公正和不可持续的发展进程，而是必须对造成各种不平等的结构和做法进行重新思考。

人们还认识到，妇女与男子之间的不平等是个关系问题，这种不平等不能单靠把重点集中在妇女身上而得到解决。需要更多的注意妇女与男子之间的关系，特别是在分工、得到和控制资源、以及参与决策的可能性方面。人们越来越了解到寻找男性同盟和与男子共同重新界定性别角色和关系的重要性。这就需要把“妇女”作为目标群体改为把两性平等列为发展目标。

支持两性平等的措施可以促进其他社会经济目标

虽然两性平等本身就是一个重要目标，是一个人权和社会正义的问题，但为实现更大程度的两性平等而采取的措施也有助于实现其他的社会和经济目标。必须能够向经济学家说明，两性平等与经济增长和