



# 将承诺变为行动:

2030年可持续发展议程  
中的性别平等问题

 **妇女署** 



2030 全球同心协力  
再接再厉 实现性别平等

请点击本链接查看报告: [www.unwomen.org/en/digital-library/sdg-report](http://www.unwomen.org/en/digital-library/sdg-report)

本出版物表达的是相关作者的观点, 不一定代表联合国妇女署、联合国或其任何附属机构的观点。

有关印刷后发现的任何错误或遗漏的清单, 请访问我们的网站。

ISBN: 978-1-63214-108-8

设计: Blossom - Milan

翻译: Prime Production Ltd.

校对: 关美清 刘明明 鮑雨涵

印刷: AGS Custom Graphics, an RR Donnelly Company

请查看报告, 了解完整的致谢名单。

© 2018 联合国妇女署保留所有权利  
于美国制作

# 将承诺变为行动： 2030年可持续发展议程 中的性别平等问题

2015年9月，联合国193个成员国代表通过了《2030年可持续发展议程》(以下简称《2030年议程》)。包括17项可持续发展目标、169项具体目标及232项指标的《2030年议程》，涵盖一系列全球挑战，旨在消除一切形式和表现的贫困、减少多重交叉不平等、应对气候变化、结束冲突及维持和平。在全球女性权益倡导者的不懈努力下，《2030年议程》做出了重点突出、全面兼顾、跨领域的性别平等承诺。以《北京宣言》和《行动纲要》及《消除对妇女一切形式歧视公约》包含的承诺和规范为基础，《2030年议程》提出清晰的目标：只有两性同样获益于发展，才可实现可持续发展；只有妇女也能广泛参与活动，共同守护地球，确保所有人生活得有尊严并得到尊重，妇女权利才会变为现实。

我们在将这项新的发展共识转化为对妇女和女童实实在在的结果方面取得了哪些进展？还需要从哪些方面弥补纸上决议和现实情况之间的差距？目前《2030年议程》已实施超过两年，联合国妇女署的全球监控报告将根据现有证据和数据，评估当前趋势和挑战。它采用一定的监控方法，从目的（整体目标和具体目标）和手段（政策和进程）两方面审视为实现《2030年议程》性别平等目标还需做出的努力。这种监测方法

是为了方便联合国成员国及其他利益相关方全面追踪议程推进进展，方便妇女权利倡导者提出性别平等承诺的问责要求。

在理想情况下，基于性别视角的监控流程可以对关于性别平等的议程进展、差距和瓶颈提供强有力的、透明的评价，为关于工作成果成功与否的公开评论提供信息，为了解有关性别平等的有效措施及需要做出的方向修正提供支持。但这个反馈回路不会自动发生。正如报告所示，让每一位妇女和女童得到平等的重视和对待，不仅需要性别方面数据提高敏感度，还需要政策法规和问责方面的变革。本报告针对如何将上述实施维度与《2030年议程》的宏大愿景相统一提出了实际建议。

## 具有挑战性的全球背景

虽然综合和普遍实施《2030年议程》提出的愿景有望改变世界各地妇女和女童的生活，但面临的挑战非常艰巨。大规模开采自然资源、气候变化和环境退化正以前所未有的速度发展，已经破坏了数百万女性和男性的生计，这种情况在发展中国家尤为严重。全球经济在经历了近十

年的危机、衰退和后续的紧缩措施之后，仍处于波动状态。传统的经济政策继续加深不平等及人与人之间的差距。向排斥性政治和基于恐惧的政治的转变加深了社会分化，滋生冲突和不稳定；数百万人由于暴力冲突和人道主义灾难被迫流离失所。在全球社会经济和政治动荡中，不仅两性平等的承诺还没有实现，而且妇女权利面临着来自各种原教旨主义的新阻力。公民空间逐渐萎缩，妇女人权捍卫者面临国家和非国家行为体的威胁和迫害。<sup>1</sup>

性别不平等体现在可持续发展的各个维度（参阅第4-5页概览）。当家庭无法获得足够食物时，妇女往往首先挨饿。<sup>2</sup> 虽然女童在中小学甚至大学的表现都比男童优秀，却没能换来劳动力市场中的性别平等。全球的工资性别差距高达23%，如不采取决定性行动，还需要68年才能实现工资平等。<sup>3</sup> 虽然女性在全球各国已取得重要的政治职务，但她们在全国议会的代表权仅占23.6%，女性政治参与度较男性相距甚远<sup>4</sup>。此外，女性政治家和选民取得的收获相比于其面临的威胁和攻击、持续性骚扰与网络对抗，实在是不值一提。五分之一的妇女和女童在过去12个月曾遭受来自于亲密伙伴的身体和/或性暴力。<sup>5</sup> 然而，49个国家尚无法律专门保护妇女免遭此类暴力侵害（见图1）。<sup>6</sup> 虽然她们越来越多地参与公共生活，但女性所做的无偿看护和家务仍是男性的2.6倍。<sup>7</sup> 妇女和女童是家中主要的水源和固体燃料采集者，但在家中却无法使用优质的水源和清洁能源，这对她们的健康和安全造成不利影响。

## 发挥《2030年议程》的变革潜力

这种状况对于《2030年议程》的实施提出了真正的考验。同时，联合国成员国基于全球团结和人权，提出可持续发展未来的共同愿景，单是这一事实就让我们有理由秉持谨慎乐观的态度。

《2030年议程》主要关注可持续发展、平等、和平和人类进步，是对目前重出身、分阶层、斥异己的有力反驳。可持续发展目标不仅是全球合作的政治议程，还提出了一系列明确且有时间限制的目标，强调了采取协调一致行动的迫切需要，其重要性不言而喻。如何才能发挥其变革潜力，实现性别平等和妇女权利呢？《2030年议程》的三个跨领域维度对于成功实施促进性别平等的措施尤为重要：它植根于人权，认为人权不可分割；它的普遍应用及“不让任何一个人掉队”的承诺；它有潜力作为向政府和其他利益相关方问责的工具。

## 正确做法：不可分割，相互关联，综合实施

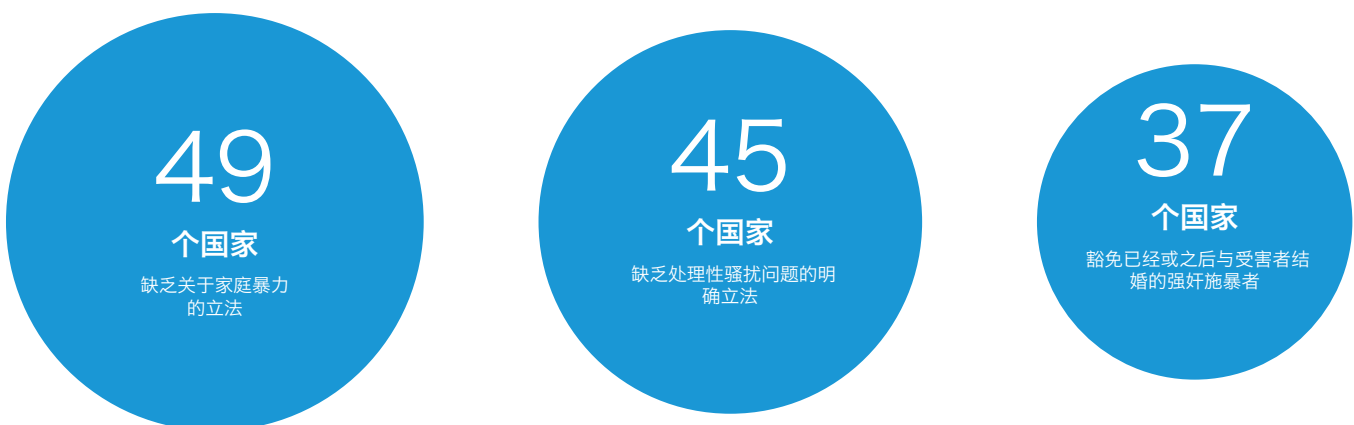
世界各地的政府对尊重、保护和实现妇女权利作出了具有法律约束力的承诺。《2030年议程》建立在这些承诺的基础之上，认识到权利的不可分割性和相互依存性，性别平等和可持续发展三个维度之间的相互关连及采取综合实施办法的必要性。始终关注人权对实施过程中专注于可持续发展目标，确保达成目标所采取的手段适合妇女和女童的实际境况是至关重要的。

在妇女和女童的生命中，福祉和剥夺的不同维度之间存在紧密联系：例如，在贫困家庭出生的女童（目标1.2）被迫早早结婚（目标5.3），与出生在收入较高家庭且结婚较晚的女童相比，前者辍学（目标4.1）、早生育（目标3.7）、分娩期罹患并发症（目标3.1）和遭遇暴力（目标5.2）的可能性更高。在这一连串事件的末尾，出生在贫困家庭的女童几乎没有机会摆脱现状。在实施过程中，政策制定者必须致力于打破这种恶性循环，通过采取综合应对方法，解决被排斥和被剥夺的相互依存关系：例如，妇女脱离被虐待关系时需要获得正义（目标16.3）及安全的庇护所（目标11.1）、医疗护理（目标3.8）和体面的工作（目标8.5），以维持自身和可能有的其他被扶养人的适当生活水平。

因此，虽然可持续发展目标的进展至关重要，但其不能是促进性别平等的实施、监控和问责流程的唯一关注点。某些方面的进展可能被其他方面的倒退或停滞削弱，如果孤立化的实施办法优先于综合性的多领域战略，则可能无法发挥潜在的协同效应。<sup>8</sup> 因此，妇女权利倡导者一方面努力实现性别平等的独立目标，另一方面将性别平等与其他整体目标和具体目标相整合，促使人们从性别维度上关注贫困、饥饿、健康、教育、水资源和卫生、就业、气候变化、环境退化、城市化、冲突与和平以及发展筹资等问题。联合国妇女署的全球监控报告遵循同样的原理，整体关注《2030年议程》在性别平等方面的进展、差距和挑战。

图1

## 很多国家仍然缺乏关于对妇女的暴力行为的立法



资料来源：世界银行，2017。“Women, Business and the Law Database.” 于2017年11月7日查询。<http://wbl.worldbank.org/>. Washington, DC: World Bank.

# 概览图:《2030年议程》中的性别平等问题



为便于交流, 此处使用《可持续发展目标》的官方简写名称。

5.4 女性所做的无偿看护和家务是男性的2.6倍。

5.5 妇女在议会中仅占23.7%的席位，与2000年相比增加了10个百分点，但仍远远低于平均水平。

5.6 在已婚或同居的妇女中，仅52%可自由决定性关系、避孕措施和医疗护理。

5.a 妇女仅占全球农业土地所有者的13%。

5.b 妇女拥有手机的概率低于男性，互联网使用率也比男性低5.9个百分点。

5.c 超过100个国家已采取行动追踪预算分配，以利于性别平等。

## 7 廉价和清洁能源



2012年，由于家庭能源使用可燃物所造成的室内空气污染导致430万人死亡，其中妇女和女童占比60%。

## 4 优质教育



1500万小学学龄的女童无法进入小学学习读写，而同样情况的男童人数为100万。

## 11 可持续城市和社区



居住在城市贫民区的妇女面临诸多艰辛，获取清洁水源和改善卫生设施等基本需求通常无法得到满足。

## 12 负责任的消费和生产



公共交通投资对于妇女产生的效益更大，因为妇女往往比男性更依赖公共交通。

## 13 气候行动



气候变化对妇女和儿童造成的影响更严重，他们在灾难中死亡的概率比男性高14倍。

## 16 和平、正义与强大机构



在发生冲突时，凶杀率和其他形式的暴力犯罪显著增长。男性死于战场的概率更大，女性则更容易遭受性暴力、绑架、折磨及被迫离家出走。

## 8 体面工作和经济增长



全球性别报酬差距为23%。女性劳动力参与率为63%，而男性则为94%。

## 17 促进目标实现的伙伴关系



2012年，从发展中国家流出的资金比流入的援助资金高2.5倍以上，性别分配对比不容乐观。

## “不让任何一个人掉队”：普遍性、团结和解决交叉不平等问题

《2030年议程》的另一项特征在于，它适用于所有国家、所有民族和所有社会阶层，但承诺优先考虑解决最弱势群体的权利和需求。它的普遍性回应了所有国家（无论是发达国家还是发展中国家）面临的常见且相互关联的挑战，“不让任何一个人掉队”的承诺则希望通过建立最弱势群体与较富裕群体之间的团结关系，惠及最弱势群体中的每一个人。改善最落后人群的生活是一个社会正义问题，而不是一种慈善行为，是创造包容性社会和可持续经济轨迹的基本要素。不平等损害到每一个人：它是社会和政治稳定的威胁，是经济增长的阻碍，<sup>9</sup> 是推进消灭贫困和广泛实现人权的障碍。<sup>10</sup>

从全球层面来看，气候变化、人口迁移和发展筹资等领域的团结与合作对于为国家范围内的成功实施创造有利条件至关重要。例如，非法金融流动、全球军火贸易和超国家机构大规模的土地侵占是造成人民进一步落后的原因，而妇女和女童受到的影响往往最大。<sup>11</sup> 强大的全球组织，无论是主权国家、国际金融机构还是跨国公司，都负有至关重要的责任，确保自身的作为和不作为不会削弱性别平等和可持续发展。“共同但有区别的责任”原则同样确认了对于环境退化产生重大影响的国家必须为保护我们的地球承担最大的责任。

在国家层面，确保边缘化群体不被排除在国家进步之外至关重要。落在后面的妇女和女童往往会经历基于其性别、年龄、阶层、能力、种族、民族、性倾向、性别身份和迁移状况的多重不平等和交叉形式的歧视。例如，在美国，50岁以上的非裔妇女和美洲/阿拉斯加土著妇女生活在低收入家庭的比例比均值高10个百分点；类似地，市中心的年长妇女与郊区年长妇女相比，其贫困的可能性也明显提高。<sup>12</sup> 在尼日利亚，豪撒族低收入农村妇女在18岁之前结婚的概率是约鲁巴族高收入城市妇女的八倍（参阅第8页案例研究）。<sup>13</sup>

因此，各国必须解决最落后群体的权利和需求，优先确保他们有意义地参与整个实施过程。同时，各国还须确保“不让任何一个人掉队”的战略不会造成社会碎片化和污名化。尤其是在财政紧缩和不平等日益加剧的背景下，通过狭隘的针对性计划完全集中于最落后的人群可能加剧资源分配的紧张关系，造成有害的定型以及弱势和资格的分级。<sup>14</sup> “不让任何一个人掉队”的战略应致力于通过风险分担、再分配和普遍方案来建立团结意识。<sup>15</sup> 如果所有公民都能明显从此等服务中获益，他们通过累进税制为公共服务筹资作出贡献的意愿也更有可能进一步提升。<sup>16</sup> 政府应确保以前被排挤群体的通路，同时构建集体筹资及所有社会群体共用的普遍体系，而不是简单地用一种体系替代另一种体系。<sup>17</sup>



# 均值之外： 谁是落后群体？

官方统计（例如用于追踪千年发展目标的官方统计数据）往往根据全国均值评估趋势。均值可以回答如下重要问题：一个国家在缩小教育方面的性别差距上取得了多大进展？过去十年孕产妇死亡率下降了多少？但是，均值同样掩盖了社会群体之间的不平等和最

弱势或最匮乏群体的困境。在各个国家，妇女和女童经历了性别、年龄、阶层、能力、种族、民族、性倾向、性别身份或迁移状况等多重交叉形式歧视，在一系列可持续发展目标相关指标上往往比均值更为严重。



图片来源：联合国儿童基金会/Andrew Esiebo

# 尼日利亚

## 住在农村贫困家庭的弱势少数民族面临的童婚风险显著增加

在尼日利亚，18岁以下女性结婚的比例平均为46.8%。但在农村女性（60%）、收入为最末五分之一的女性（80.1%）、豪撒族和富拉尼族女性（分别为78.2%和79.7%）中，该比例显著上升。对于居住在农村地区的贫困豪撒族女性而言，童婚的比例高达87.6%（是全国均值的1.9倍，是全国最优势群体比例的9倍）。

## 尼日利亚主要民族的妇女概况

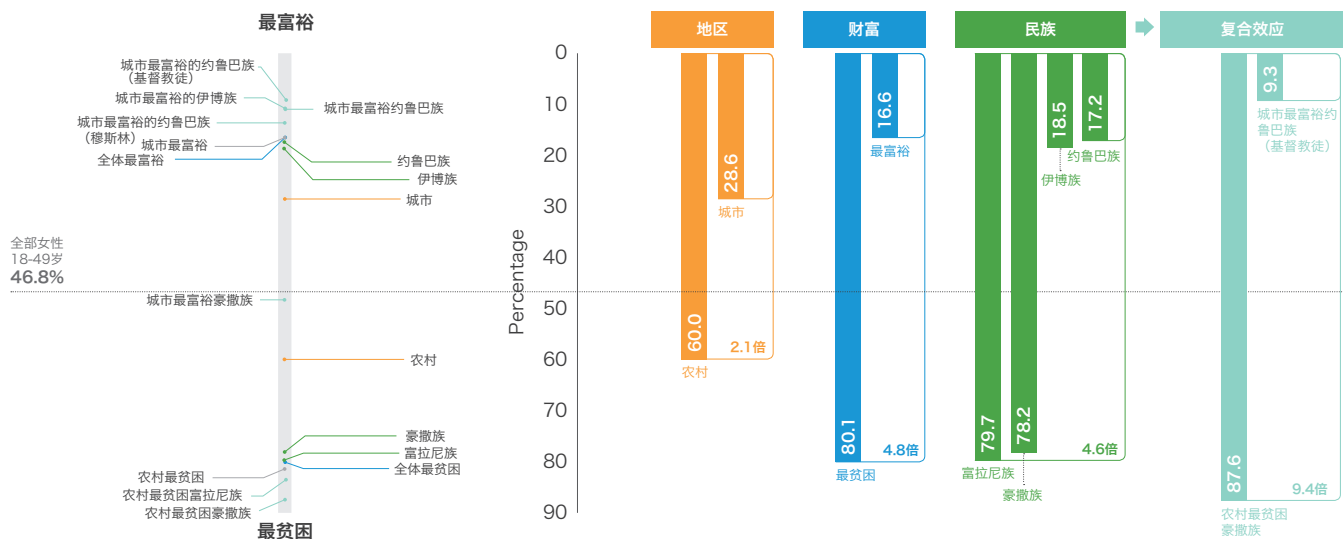
**富拉尼族** - 主要集中在最贫困的五分之一人口中，多数居住在农村地区，通常为游牧群体。几乎普遍为穆斯林。

**豪撒族** - 主要居住在农村地区最贫困和较贫困的家庭中，目前约有30%居住在城市内。几乎普遍为穆斯林。

**伊博族** - 大多数为财富分配的前百分之五十，多数为城市居民，大约20%居住在农村地区。几乎普遍为天主教教徒或其他类型的基督教教徒。

**约鲁巴族** - 主要为最富裕的家庭，主要居住在城市地区。大约一半为天主教教徒，一半为穆斯林。

按地区、财富和民族细分的尼日利亚18岁以前结婚的女性（18-49岁）比例，2013年



资料来源：联合国妇女署的计算基于国家人口委员会 (NPC)、尼日利亚联邦共和国和 ICF International 的微数据。2014。"Nigeria: Demographic and Health Survey 2013." Abuja, Nigeria, and Rockville, MA: NPC and ICF International.

注：在左侧图中，除样本量不足 (n<100) 的民族之外，其他所有群体按最富裕到最贫困排列及显示。右侧的条形图则只选择了其中某些结果进行列示。只有约鲁巴族的人口样本规模足以覆盖不同宗教，因此在城市最富裕类别中按宗教细分列示。

# 美国

家庭收入、种族/民族和地理位置相互交织，导致妇女获取健康保险的比例存在巨大差距。

2015年，13.1%的18-49岁妇女无健康保险。收入最低的五分之一妇女无保险的比例要高得多（23%），居住地远离城市中心的妇女无保险比例略高（14.2%）。种族和民族差异同样巨大：白种人和亚裔妇女缺乏医疗保险的比例最低（分别为8.8%和9.0%）。土著美国妇女/阿拉斯加土著妇女无保险的比例最高（26.9%），其次是西班牙裔妇女（25.7%）。非裔妇女处于分布图的中间（14.4%）。从收入最低的西班牙裔妇女来看，无保险的比例在37%左右（是全国均值的2.8倍，全国最优势群体的10倍）。<sup>18</sup>

## 美国主要种族/民族的妇女概况

**美洲印第安人和阿拉斯加土著人** - 分布在各个收入层级，但进入最富裕层级的可能性不大，主要居住在农村（非都会）地区。

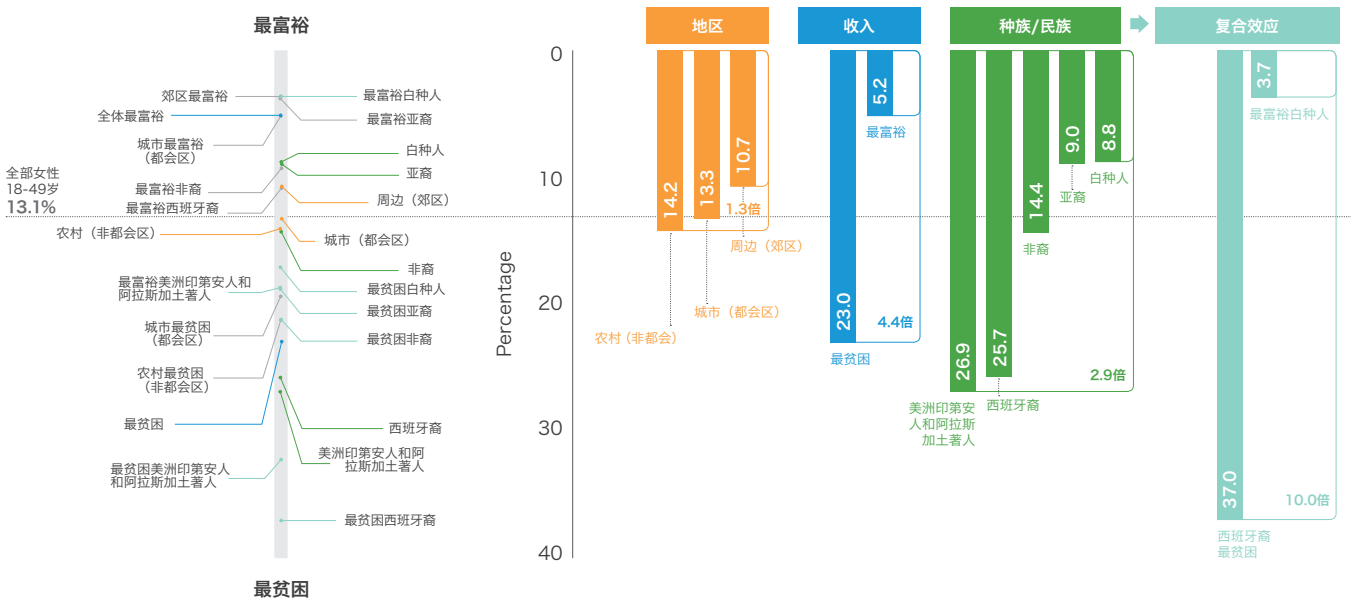
**非裔** - 分布不均，多数处于收入分布图的最末五分之二，在都会区/主要城市的比例较高。

**亚裔** - 在较富裕/最富裕层级中的比例显著较高。居住在城市（都会）和近郊地区的可能性较大。

**西班牙裔（任何种族）** - 分布在各个收入层级，但主要处于收入分布图的中间部分。在主要城市（都会）地区的比例较高。

**白种人** - 在收入分布的上半区比例较高。主要居住在周边郊区，但在农村地区的比例也略高。

按地区、财富和民族细分的缺乏健康保险的美国女性（18-49岁）比例，2015年



资料来源：联合国妇女署的计算基于美国人口普查局数据，2017。“American Community Survey (ACS).” 2018年1月19日查阅。https://www.census.gov/programs-surveys/acs/.

注：在左侧图中，除样本量不足 (n<100) 的民族之外，其他所有群体按最富裕到最贫困排列及显示。右侧的条形图则只选择了其中某些结果进行列示。

## 监控和问责: 变革数据和民主治理的需求

在实施过程中追踪进展、确定差距及突显挑战是全球目标的关键维度及加强问责的潜在途径。但是, 正如本报告显示, 促进性别平等的监控面临的挑战非常严峻。在54个性别相关指标中, 目前仅有10个指标的规则度达到可持续发展目标指标机构间专家组(IAEG-SDGs)第1层要求, 即可在全球层面建立可靠的监控(见图2)。另有24个指标已建立了方法, 但由于国家覆盖范围参差不齐, 无法进行全球监控(第2层)。还有17个性别相关指标还需要先完成概念阐述和/或方法制定, 然后才能开始生成数据(第3层)。其余三个性别相关指标的要素分布在多个不同层级。虽然这对于测评变化构成挑战, 但至少从短期来看, 它也为改善性别统计数据的可用性和质量提供了机会。

即使统计方面取得了显著进展, 但仅有数据还是不够的, 已有的数据还需用来完善公共行动。虽然数据的确可以为决策过程提供信息并有助于对决策者问责, 但形成这种正向反馈环路还需要民主治理的变革。要确保妇女和女童争取自身权利并塑造可持续发展, 公共辩论空间对于明确国家优先事项, 识别有效措施和既有差距, 协商确定变革途径及决定不同角色的作用和责任是必不可少的。从全球层面来看,

在整个2015年后流程中的开放磋商有助于吸引并动员民众、国家和组织确定共同优先事项以及协调紧张状况。妇女权利组织在建立联合和联盟, 将性别平等作为新议程的中心方面尤为有效。<sup>19</sup> 这样的参与流程和战略联盟对于确保有效实施、跟进和审议各项促进性别平等的措施同样必要。

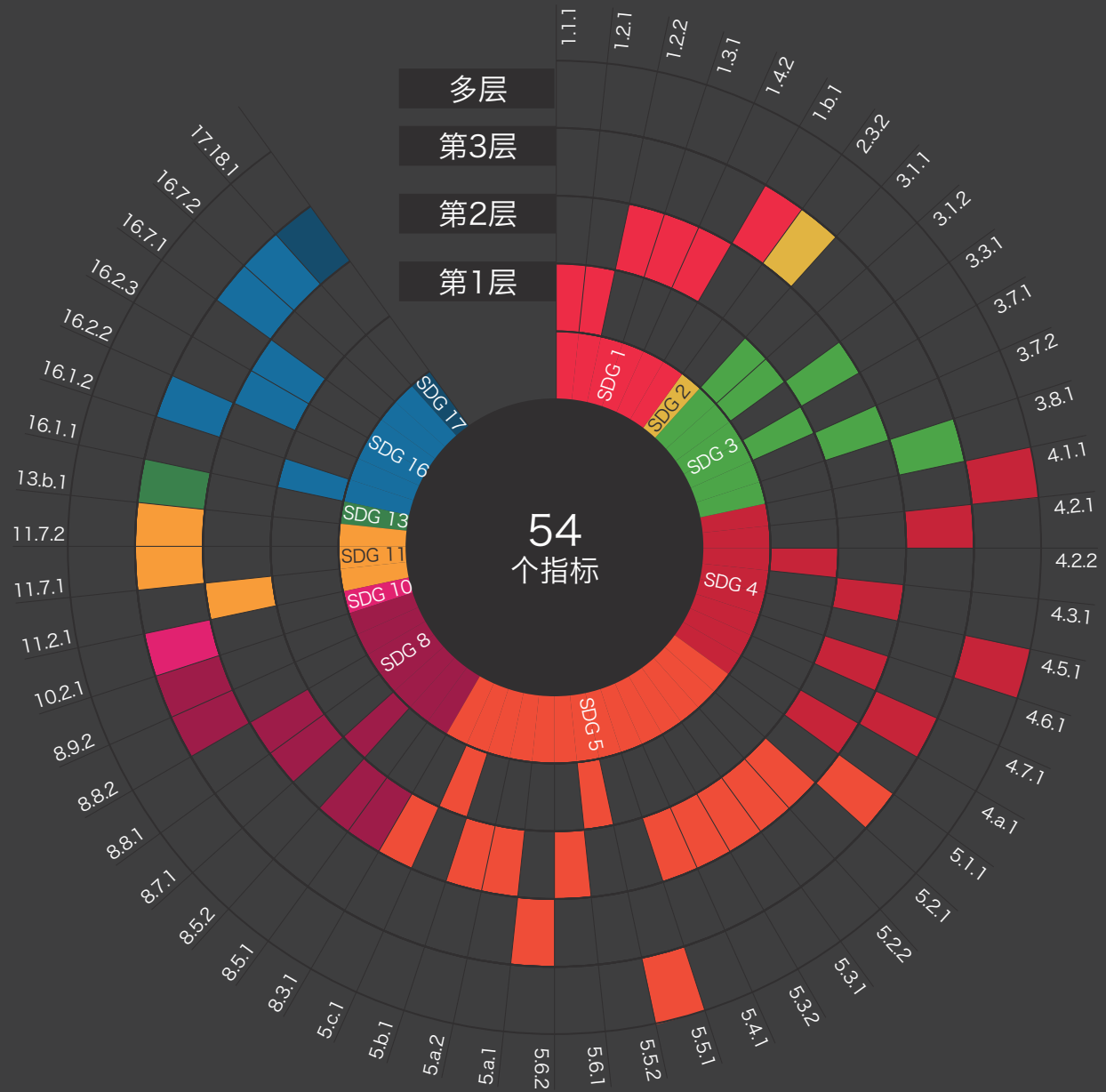
## 加速实施促进性别平等的措施

从国家、地区及全球层面, 系统地监控性别平等的结果、政策和流程可产生催化作用, 将全球承诺转化为结果, 并增强对不同利益相关方之作为或不作为的问责。本报告着重强调在实施、跟进和审议过程中将性别平等作为首要及核心问题的三项关键战略:

- 改善性别数据、统计和分析, 以有效监控所有整体目标和具体目标中妇女和女童相关问题的进展。
- 优先考虑促进性别平等的投资、政策和方案, 使行动与《2030年议程》的原则、价值和愿望一致。
- 通过促进性别平等的流程和制度加强问责, 确保在实施、跟进和审议过程中采用以性别平等为核心的综合办法。

# 图2

## 按层级分类的性别相关指标



可持续发展目标指标机构间专家组根据各个指标的方法论发展水平和全球数据的有无，将所有指标分为如下三层：

### 第1层

概念清晰  
有既定的方法和标准  
各国定期生成数据

### 第2层

概念清晰  
有既定的方法和标准  
各国无法定期生成数据

### 第3层

尚需形成概念  
无既定方法/标准，  
或尚在开发/测试方法/标准

资料来源：联合国妇女署的计算基于联合国统计司 (UNSD) 的数据。2017。“SDG Global Indicators Database.” 2017年12月查阅。https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/; UNSD (United Nations Statistics Division). 2017b. “IAEG-SDGs: Tier Classification for Global SDG Indicators.” 2017年12月查阅。https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/; 分层更新于2017年12月14日，参阅联合国统计司 (UNSD)。2017c. “Events: 6th Meeting of the IAEG-SDGs.” 2017年12月查阅。https://unstats.un.org/sdgs/meetings/iaeg-sdgs-meeting-06/.

## 改善性别数据、统计及分析

虽然最近几十年对性别统计的关注日益增强，但本报告发现，系统化促进性别平等的监控面临紧迫挑战，包括各个整体目标和具体目标对于性别指标的覆盖参差不齐；缺乏数据收集的国际统一标准；各个国家和时期的性别统计数据可用性参差不齐。缺乏一个健全的全球性别统计机构，在一定程度上是统计体系（尤其是发展中国家）薄弱、资源不足的结果。但是，在发达国家和发展中国家都普遍存在的性别统计差距还在于长期未能优先收集这些数据。因此，在各个层级支持建立性别统计和相关能力建设是一项重要的优先事项。此外，不同利益相关方可确保挖掘、分析并报告现有数据，以全面综合的方式捕捉性别平等方面的进展，包括面临多重及交叉形式歧视的妇女和女童的数据。为确保在所有目标中有效监控所有妇女和女童相关数据的进展，报告建议：

- **为2020年在全部17项可持续发展目标中纳入性别区分指标提供支持。** 从全球层面来看，2020年审议全球指标框架为整个框架讨论并纳入更多性别区分指标提供了机会，尤其是对于目前缺乏相关指标的目标而言。届时，联合国各成员国通过可持续发展目标的机构间专家小组，在联合国系统的支持和研究人员及民间社会协作下，可制定这方面的具体方案，包括在需要更多分析发展的领域进行知识收集。同时，性别数据倡导者还应针对各国和地区框架，确保在所有目标中全面纳入性别区分指标。

- **努力实现定期收集性别指标相关数据，确保质量和可比性。** 为国家统计系统提供更多技术和财务资源对于实现这项目标至关重要。性别统计尤其面临长期投资不足和专门方法的问题。性别统计解决方案需纳入到更大的统计能力建构背景下审视并整合到支持计划中。国家统计局、国际组织、研究人员和妇女权利组织还应相互合作，解决关于概念、定义、分类和方法方面的深层偏见，确保数据能真实反映妇女和女童在多样文化中的实际生活状况。
- **从全球、地区和国家层面制定相关战略，识别落后的群体。** 数据应按性别和其他特征进行系统化分类，其他特征包括年龄、阶层、能力、种族、民族、性倾向和性别身份、迁移状况及与国家背景相关的其他特征。国家统计局应在国家回顾中报告分类数据并制定特定战略，识别并拓展数据覆盖面，注意目前国家统计中难以测量和不可见的群体。各国还需要通过定性和定量方法开展弱势人群的针对性研究，确保制定道德标准（包括严格的数据保密性），保护此类群体和个人，避免受到歧视。
- **促进并坚持官方统计的质量基准、人权标准和基本原则。** 国家是公共数据的最终保证人，对于确保数据生成过程符合这些标准和原则起到重要作用。虽然将传统数据和新形式数据收集相结合的创新实践前景可观，且可能有助于加速填补数据差距的进程，但需要制定保障措施，确保维护数据的质量、完整性和保密性。

- **加速发展第三级性别指标的全球标准。** 联合国妇女署及其他托管机构应与政府和民间社会等主要利益相关方磋商, 继续努力开发成熟的性别指标方法(目前被归入第三类方法)。国家统计局也需要更多参与到设计和试点阶段, 以确保开发设计的方法在不同条件下均能有效发挥作用。此类方法一旦完成制定、试点及协商定案, 各成员国就应着手将这些指标纳入到国家监控框架(请参阅图2)。
- **加强最高政治层级对开放、包容、透明和促进性别平等的可持续发展目标监控流程的承诺。** 统计系统应具备独立性, 并被赋予充分的敏捷度, 以快速适应数据状况的变化。研究人员、学术界、女权组织和其他民间社会团体在此过程中也应发挥重要作用, 他们不仅是数据生产者 and 使用者, 也是进一步优化性别相关数据的倡导者。他们及其他团体通过促进国家统计局之间的协作, 将有助于确保数据达到多元化利益相关方的需求。

## 优先考虑促进性别平等的投资、政策和方案

《2030年议程》关于性别平等承诺的最终成果取决于能否为相关政策和方案调动并配置足够的资源, 为其成功做出贡献。在很多国家, 数百万妇女和女童依赖的基本服务(水和卫生; 幼儿教育 and 护理; 基于性别的暴力幸存者所需的庇护所、法律服务、专家咨询和保健服务) 长期缺乏资金、品质低劣或根本没有。各国在推进其国家实施战略过程中, 必须注意优先考虑以上及其他战略领域的投资。作为综合实施方法的一

部分, 其中的某些投资可以在不同的整体和具体目标之间展开重要协同作用, 如儿童早期教育和托儿服务所示(参阅第15页焦点关注)。此外, 投资、政策和方案应符合《2030年议程》的原则。所有利益相关方应基于这些原则测评自身绩效, 承诺当自身行动并未达到理想效果时进行适当修正。具体而言, 报告建议:

- **制定公平和渐进的国内资源调集战略。** 在不同国家和背景下, 不同资源调动战略的可行性也有所差异。虽然较高收入国家可能吸引大量的私人投资, 较低收入国家则主要将更多依赖于官方发展援助、国际借款或汇款。但在所有情况下, 增加性别平等投资财政空间的方案都是存在的。各国应以公开、透明的方式讨论特定的战略, 评估并清晰传达其对于不同社会团体的男性和女性的分配结果。
- **监控性别平等政策和方案的预算分配。** 成员国、捐赠机构和国际组织应追踪官方发展援助国家预算和国际流动对于促进性别平等的财务承诺。参与及促进性别平等的预算、社会审计和公开听证会是增强支出决策透明度和问责及评估其性别影响的重要工具。
- **共同努力营造有利的全球环境。** 根据《2030年议程》的全球合作承诺及普遍精神, 必须加强各个收入层次的国家之间的团结及合作, 为其实施创造一个有利的全球环境。成员国必须合作打击非法金融流动和国际税收竞争, 审核债务偿还情况, 这些都是目前妨碍国内资源调动的因素。

- **根据《2030年议程》的原则制定政策和方案。** 所有利益相关方(包括成员国、联合国机构和私营部门)应确保其行动能促进性别平等,对实现所有妇女和女童权利做出贡献。服务的可用性、可及性、质量和可负担性等原则应用于指导政策和方案的制定与实施,并且是监控和评价其有效性的主要标准。
- **通过政策和方案解决多重及交叉形式的歧视。** 扭转特定妇女和女童群体面临的根深蒂固的劣势对于实现所有人的进步至关重要。作为一个首要问题,必须修改可能加深不平等及导致弱势群体更落后的政策,制定旨在减少不平等及帮助落后群体前进的特定措施,作为创建所有社会群体共同筹资及使用的普遍系统这一更广泛战略的组成部分。
- **在全球、地区和国家层面对参与政策倡导的妇女组织扩大财政支持。** 私人和双边捐赠方及国际机构可增加核心和多年筹资,发挥重要作用。此类资金带来的财务稳定性有助于妇女组织灵活应对背景变化,推动必要的中期和长期宣传、规划和方案,实施和监控过程中保持性别平等的中心地位。
- **在全球和国家层面界定明确的参与条件和公私合作关系标准。** 企业对于《2030年议程》的成功起着关键作用。它们可以推动经济增长和创新,创造体面的工作岗位,通过支付其应该承担的公平税赋来弥补资金缺口。通过制定清晰的参与规则及定期开展人权和性别影响评估,可加强私营部门参与的有效性和问责性。为促进各种形态和规模的私人企业响应性别平等和《赋权予妇女原则》规定的妇女权利,上述工作应是更广泛努力的一部分。<sup>20</sup> 此外,人们日益认识到有必要制定对企业和人权具有约束力的全球规定。<sup>21</sup>
- **在所有政策和方案的设计、实施、监控和评价方面,促进有意义的参与。** 必须推动民主治理和决策流程,支持妇女和女童的发言权和可见度,确保从推动或阻碍进步的更广角度定义国家优先事项和战略。



# 创造协同效应： 代价是什么？

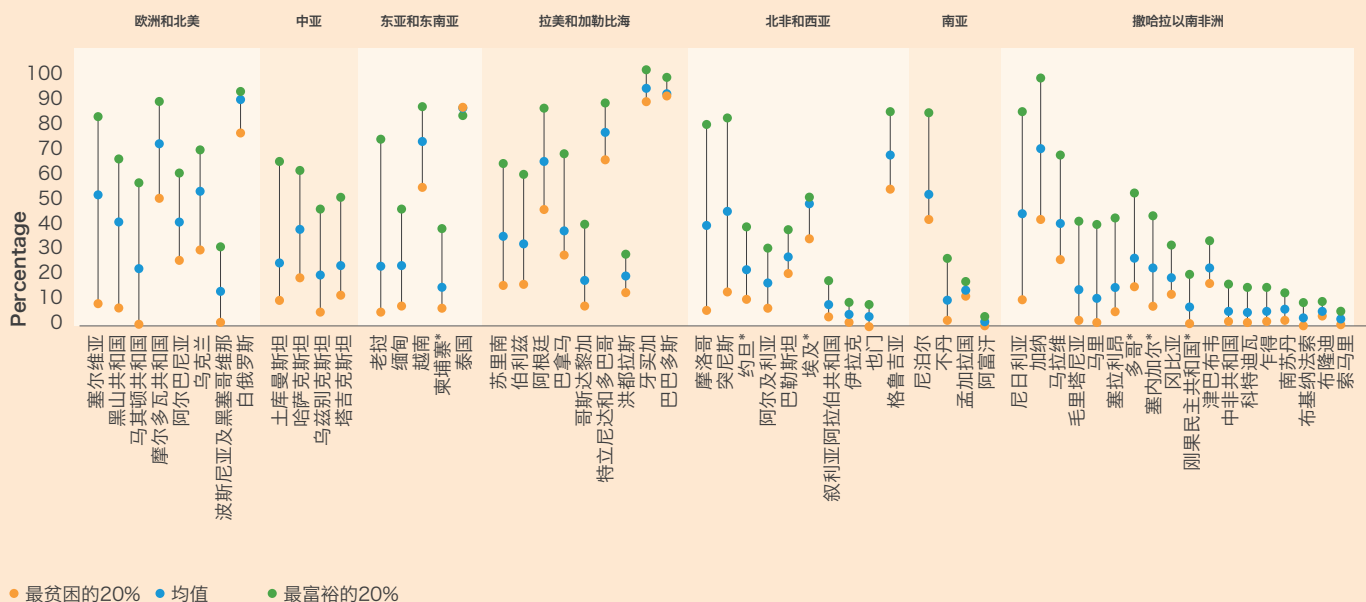
投资于普及、负担得起的优质早期儿童教育和托儿 (ECEC) 项目有助于达成《2030年议程》的多项性别相关及儿童相关目标, 包括减少妇女花在无偿看护上的时间 (5.4) 及帮助他们增加就业通路 (8.5); 在社会服务部门创造体面的工作机会 (8.3); 改善儿童的健康和营养 (2.2 和 2.3); 及加强入学准备度 (4.2), 尤其是弱势背景的儿童, 从而帮助实现机会平等及减少结果的不平等现象 (10.3)。

但是, 目前儿童早期教育和托儿覆盖面通常较低, 且高度不平衡, 这种现象在发展中国家尤为

严重。2014年, 发达国家87%的儿童接受学前教育, 而发展中国家仅为39%。<sup>22</sup>

家庭收入引起的不平等同样严重。如下图所示, 在许多发展中国家, 最富裕家庭的3-5岁儿童参加儿童早期教育计划的概率几乎是最贫困家庭同龄儿童的六倍。为了解决这些问题, 我们需要充足的公共投资, 而从中长期来看, 扩大儿童早期教育和托儿计划产生的显著效益有望抵消其当下成本。正如下面的南非和乌拉圭年度投资情形所示, 通过税收和社会保障系统, 短期可孵化三分之一到一半的投资总额。

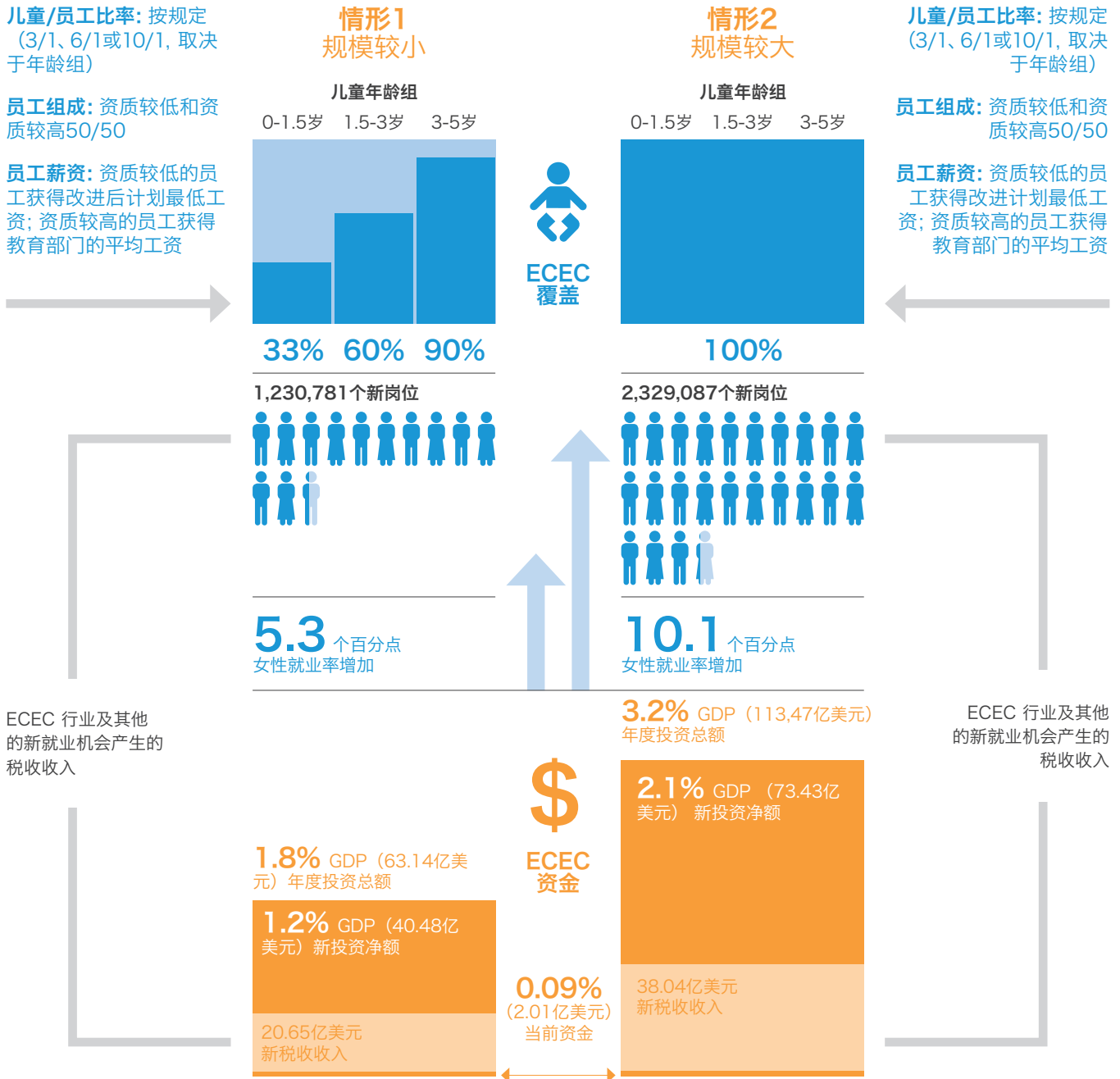
部分国家 3-5岁儿童参加儿童早期教育计划的百分比, 2005-2014年



资料来源: 联合国儿基会全球数据库, 2016年。基于 DHS、MICS、其他国家代表调研和普查。  
注: 数据对应每个国家最新年份 (2005-2014年)。  
\* 数据与标准定义不同或仅代表一个国家的部分地区。

# 儿童早期教育和托儿 (ECEC) 计划投资情形: 南非

投资于儿童早期教育和托儿 (ECEC) 服务是值得的。在南非, 占国内生产总值 (GDP) 3.2%的全年投资总额不仅普遍涵盖所有 0-5岁儿童, 而且还创造了230万个新就业机会, 将女性就业率提高10.1个百分点(情形2)。这些新就业机会可产生38.04亿美元的税收和社会保障新收入。另一种规模较小的情形只需要投入 GDP 的1.8%, 可作为普遍涵盖的过渡(情形1)。



资料来源: De Henau, J. 2017. "Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: A Comparative Analysis of Costs, Short-term Employment Effects and Fiscal Revenue." 为联合国妇女署研究与数据部门准备的背景文件。联合国妇女署, 纽约。关于南非的计算由 Debbie Budlender 编撰, 乌拉圭的计算由 Fernando Filgueira 和 Rafael Mantero 编撰。

# 通过早期教育和托儿 (ECEC) 计划投资情形: 乌拉圭

投资于儿童早期教育和托儿 (ECEC) 计划是值得的。在乌拉圭, 占国内生产总值 (GDP) 2.8%的全年投资总额不仅普遍涵盖所有0-5岁儿童, 而且还创造了8万个新就业机会, 将女性就业率提高4.2个百分点。这些新就业机会可产生6.38亿美元的税收和社会保障新收入 (情形2)。另一种规模较小的情形只需要投入 GDP 的2.2%, 可作为普遍涵盖的过渡 (情形1)。

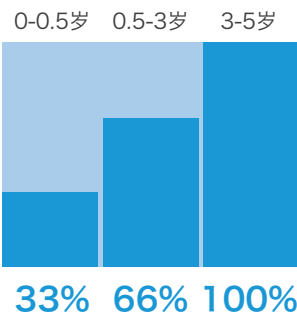
**儿童/员工比率: 理想**  
(3/1、4/1或8/1, 取决于年龄组)

**员工组成: 资质较低和资质较高50/50**

**员工薪资: 资质较低的员工获得目前学前助理员工工资; 资质较高的员工获得学前教师工资**

**情形1**  
规模较小

儿童年龄组



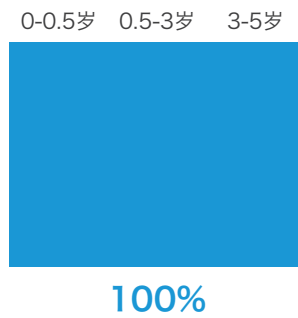
60,896个新就业机会



**3.2** 个百分点  
女性就业率增加

**情形2**  
规模较大

儿童年龄层组



80,369个新就业机会



**4.2** 个百分点  
女性就业率增加



ECEC  
覆盖

ECEC 行业及其他的新岗位产生的税收收入

**2.2% GDP** (11.49亿美元)  
年度投资总额

**1.0% GDP** (5.5亿美元)  
新投资净额

4.87亿美元  
新税收收入



ECEC  
资金

**0.22%**  
(1.13亿美元)  
当前资金

**2.8% GDP** (14.64亿美元)  
年度投资总额

**1.4% GDP**  
(7.13亿美元)  
新投资净额

6.38亿美元  
新税收收入

ECEC 行业及其他的新岗位产生的税收收入

注: 2017年所有数据金额单位为美元。乌拉圭数据计算采用的汇率为1美元=28.71乌拉圭比索, 南非数据计算采用的汇率为1美元=13.51兰特。南非新创造就业机会图形显示标尺为1:100,000, 乌拉圭为1:10,000。

## 通过促进性别平等的流程和制度来强化问责

《2030年议程》明确承认不同国家的起点和挑战（以及应对挑战的方式）有所差异。因此，实施、监控和问责流程由各国自行负责和领导。

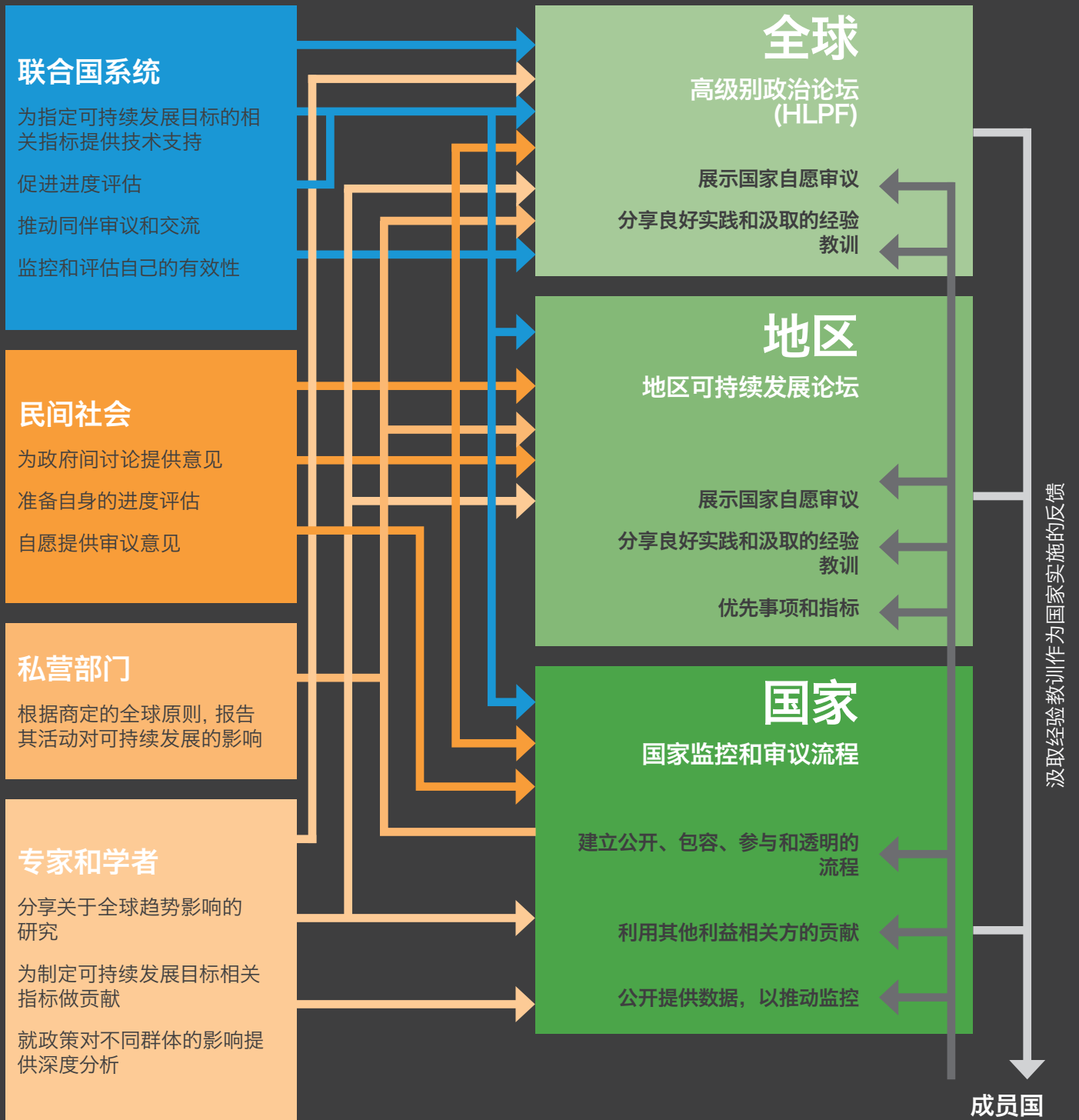
《2030年议程》作为一项非约束性政治承诺，缺乏强制执行效力，也就是说，如果某些国家未能对达成整体目标及具体目标作出认真努力，也不必承担明确的后果。但是，各成员国已承诺跟进并审议相关流程，努力确保其公开性、包容性、参与性、透明度及以人为本，具备性别敏感度，尊重人权及侧重于落后的群体（见图3）。<sup>23</sup>为在全球、地区和国家层级加强对促进性别平等实施的问责，报告建议：

- **将性别平等置于国家政策实施的中心。** 各国应将全球性别平等承诺整合到本国发展计划和相关政策、立法和框架（包括性别统计数据生成和使用的相关政策、立法和框架）中，实现全球性别平等承诺的本土化。实现性别平等整体目标和具体目标的责任及资源应该得到清晰界定，并接受议会、国家人权机构和民间社会等公共监督。妇女权利组织及全国妇女联合机构应占有一席之地并获得支持，以便参与并影响实施流程。
- **确保监控并报告性别平等承诺。** 应该界定并报告有关性别平等的地区层面和国家层面的目标及指标，深化全球承诺。在全球和地区层面，联合国系统应通过技术合作和分享良好实践等方式鼓励并支持各国政府报告上述承诺的进展。成员国、联合国机构及其他利益相关方应定期审查，评估是否将性别视角纳入报告，作为正式跟进和审议流程的一部分。

- **支持妇女组织和其他民间社会团体监控性别平等承诺的进展并对政府问责。** 联合国系统、国际非政府组织和其他国际组织应该为研究人员和民间社会组织在全球、地区和国家层面开展自己的进展评价提供有利环境，确保女权主义专家和妇女权利组织能够在其准备过程中发挥主导作用。制定有利的法律框架，包括保护民间社会空间及确保妇女权益维护者的安全等措施，妇女组织在监控和实施过程中发挥关键作用也是不可或缺的。
- **利用高级别政治论坛的自愿国别评估作为建立性别平等进展和挑战共同进步愿景的一种途径。** 各国应利用自愿国别评估及其他可持续发展目标相关的审议流程提供的机会，开展进展、差距和挑战的联合评估，发挥所有利益相关方的知识和技能，包括妇女权利组织。在这一流程中，应在自愿国别评估的准备阶段举行广泛的磋商，并在提交至高级别政治论坛之前向公众公开。
- **加强高级别政治论坛，作为同级审议和有意义对话的平台。** 为了使高级别政治论坛在全球层面成为更有力的问责论坛，其秘书处应与联合国经济及社会理事会和联合国大会合作审议工作方法，注意为自愿国别评估分配更多时间，为民间社会（包括 Women's Major Group 这样的妇女权利组织）参与和报告提供更大空间。秘书处还应编制民间社会意见概述（类似于人权事务高级专员办事处为普遍定期审议提供的内容），并与自愿国别评估一同提供给公众，增强国家报告的透明度和质量。2019年高级别政治论坛工作方法审议是增强其问责机制作用的绝佳契机。

图3

《2030年议程》的跟进和审议



注: 上图仅为示意, 并非跟进和审评流程的所有流程、参与方和活动列表。

# 尾注

1. Mawarire, T., I. Pousadela and C. Gilbert. 2016. *Civil Society Watch Report*. CIVICUS. 于2017年11月22日查询。https://www.civicus.org/images/CSW\_Report.pdf; UN HRC (United Nations Human Rights Council). 2010. "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya." A/HRC/16/44.
2. Brody, A. 2016. "Towards Gender-Just Food and Nutrition Security." BRIDGE Cutting Edge Programmes Policy Brief. Institute of Development Studies, Brighton, UK.
3. ILO (International Labour Organization). 2016. *Women at Work: Trends 2016*. Geneva: International Labour Office.
4. IPU (Inter-Parliamentary Union). 2017. "Women in National Parliaments: World Average." 于2017年11月30日查询。http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm.
5. 联合国妇女署采用来自联合国统计司 (UNSD) 的普遍数据计算, 2017。"SDG Indicators Global Database.", 于2017年7月查询。https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/
6. World Bank. 2015. *Women, Business and the Law 2016: Getting to Equal*. Washington, DC: World Bank.
7. 联合国统计司 (UNSD)。2017。"SDG Indicators Global Database.", 于2017年12月查询。https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/
8. Sen, G. and A. Mukherjee. 2014. "No Empowerment without Rights, No Rights without Politics: Gender-Equality, MDGs and the Post-2015 Development Agenda." *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2-3), pp. 188-202.
9. UNDP (United Nations Development Programme). 2013. *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. New York: UNDP; UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2010. *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Geneva: UNRISD; Ostry, J. D., A. Berg and C. G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note SDN/14/02. International Monetary Fund, Washington, DC.
10. UN HRC (United Nations Human Rights Council). 2015. "Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Philip Alston." A/HRC/29/31.
11. Grondona, V., N. Bigedain and C. Rodriguez Enriquez. 2016. "Illicit Financial Flows Undermining Gender Justice." International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin; Leven, M. 2017. "Gender and Land Dispossession: A Comparative Analysis." Discussion Paper No. 15. UN Women, New York.
12. 联合国妇女署的分析基于来自美国人口普查局, 2015的数据。"American Community Survey (ACS)", Integrated Public Use Microdata Series, Version 5.0.
13. 联合国妇女署的计算基于国家人口统计数 (NPC)、尼日利亚联邦共和国和 ICF International 的微数据, 2014年。"Nigeria: Demographic and Health Survey 2013." Abuja, Nigeria, and Rockville, MA: NPC and ICF International.
14. Chant, S. 2008. "Dangerous Equations? How Female-Headed Households Became the Poorest of the Poor - Causes, Consequences and Cautions." In *Gender and Development: Critical Concepts in Development Studies*, J. Momsen (Ed.). London: Routledge, pp. 397-409.
15. De Beer, P. and F. Koster. 2009. *Sticking Together or Falling Apart? Solidarity in the Era of Individualization and Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press; UN HRC (United Nations Human Rights Council). 2014. "Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepúlveda Carmona." A/HRC/26/28.
16. UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2016. *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Geneva: UNRISD.
17. Kabeer, N. 2006. "Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of 'Durable Inequalities' in the Asian Context." Parallel Group 3A: Topic Paper 4. Asia 2015 Conference: Promoting Growth, Ending Poverty, 6-7 March. See also Mkandawire, T. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction." Social Policy and Development Paper No. 23. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
18. 出于分析目的, 所有民族为西班牙裔的妇女, 无论属于哪个种族, 均单独汇总, 因此不包含在其他四个种族/民族群体的汇总之内。
19. Sen, G. 2017. "The SDGs and Feminist Movement Building." Background paper for Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. UN Women, New York; IWHC (International Women's Health Coalition). 2017. *Power Lessons: Women's Advocacy and the 2030 Agenda*. New York: IWHC.
20. United Nations Global Compact and UN Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women). 2011. "Women's Empowerment Principles: Equality Means Business". Accessed 23 November 2017. http://www.weprinciples.org/files/attachments/EN\_WEPs\_2.pdf.
21. UN HRC (United Nations Human Rights Council). 2014. "Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights." A/HRC/RES/26/9.
22. UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2016. *Global Education Monitoring Report 2016: Education for People and Planet - Creating Sustainable Futures for All*. Paris: UNESCO, Annex Table 4.
23. UN General Assembly. 2015. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." A/RES/70/1, para 74 d and e.

## **联合国妇女署**

联合国妇女署作为联合国的机构之一，致力于促进性别平等和女性赋权。作为全球妇女和女童运动的领导者，联合国妇女署力求加快前进的步伐，满足世界范围内妇女和女童的需求。

联合国支持联合国成员国为实现性别平等制定全球标准，与政府及民间社会合作设计实施此等标准所需的法律、政策、方案和服务。联合国妇女署支持妇女平等参与生活的各个方面，尤其侧重于五大优先领域：增进妇女领导力及参与度；终结对妇女的暴力行为；使妇女参与和平与安全进程的各个方面；提高妇女经济赋权；将性别平等作为国家发展规划及预算的重心。联合国妇女署还负责协调并促进联合国系统推进性别平等方面的工作。

 妇女署 



2030 全球同心协力  
再接再厉 实现性别平等

220 East 42nd Street  
New York, NY 10017, USA  
电话: 646-781-4400  
传真: 646-781-4444

[unwomen.org](http://unwomen.org)  
[facebook.com/unwomen](https://facebook.com/unwomen)  
[twitter.com/un\\_women](https://twitter.com/un_women)  
[youtube.com/unwomen](https://youtube.com/unwomen)  
[flickr.com/unwomen](https://flickr.com/unwomen)  
[weibo.com/unwomenchina](https://weibo.com/unwomenchina)  
wechat: unwomenchina