



第六十七届会议

临时议程\* 项目 70(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

国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，  
尤其是经济、社会、文化权利的影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家西法斯·卢米纳根据人权理事会第 11/5 和 20/10 号决议提交的报告。

\* A/67/150。



## 国家的外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，特别是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

### 摘要

国际金融机构通常将贷款、赠款和债务减免规定与借款国实行经济改革相联系。这些经济改革常常涉及紧缩的宏观经济政策和财政政策，削减政府开支，进行公共部门改革、公共服务私有化和贸易自由化。本报告论述这些通常有害的政策会如何削弱各国保护、促进和实现人权的义务，并在一定程度上促成世界各地数百万人陷于贫困。

本报告认为，妇女尤其受到债务及其附带条件的影响；并认为在许多情况下，债务和有关经济改革政策对妇女陷于贫穷和边缘境地造成很大影响，使她们更难获得基本的社会服务，从而加剧性别不平等，促使贫穷妇女人数日增。报告突出说明：世界上大部分穷人是妇女，占十分之六；这一因素以及各级决策都将妇女排除在外的常规做法，使她们更容易受到上述政策及其附带条件的不利影响。

本报告建议各国除其他外，采取对性别问题有敏感认识的政策和战略，从而解决债务和有关政策条件过于影响妇女的问题。报告还呼吁国际金融机构和其他贷款人停止将有害政策条件与贷款和债务减免方案挂钩的做法。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 分析框架 .....	5
三. 债务及相关政策条件对妇女权利的影响 .....	9
A. 紧缩措施 .....	10
B. 私有化 .....	13
1. 健康权 .....	13
2. 受教育权 .....	14
3. 享有水和环境卫生的权利 .....	14
4. 工作权 .....	15
C. 贸易自由化 .....	15
1. 获得土地和生计的机会 .....	15
2. 粮食安全 .....	17
D. 缺乏参与和获取信息的机会 .....	18
E. 贫困和性别不平等 .....	18
四. 取消债务的影响 .....	19
五. 结论和建议 .....	20

## 一. 导言

1. 外债负担过重对债务国实现人权和发展造成不利影响，一是因为它们无法将资源用于基本的社会服务，二是因为国际债务减免机制有附加的政策条件。<sup>1</sup>

2. 大量证据表明，国家将奇缺的资源从基础教育、保健和基础设施服务转而用于偿债的行为极大地减少了许多贫穷的发展中国家为实现人权，特别是经济、社会和文化权利，创造条件的能力，或在实现千年发展目标方面取得进展的能力。<sup>2</sup> 此外，债务国为了有资格获得贷款或减免债务而不得不满足的条件不仅削弱国家对国家发展战略的自主权，<sup>3</sup> 而且迫使政府进一步减少基本服务开支和进行其他的经济改革，包括私有化和贸易自由化，以便能够生成现金还债。在这种情况下，包括教育、保健、适足住房、工作、食物、水和环境卫生等权利在内的一些人权受到威胁或侵犯，数百万人面临更为贫穷的生活条件。

3. 偿债和政策条件对男女产生的影响不同。由于妇女在社会中的传统角色及其受到的多种歧视形式，债务和有关的经济调整政策对妇女的影响往往更为严重。妇女多在非正规就业部门工作，工作繁重，要照顾孩子、生病和年长的家庭成员，享有土地、财产和社会保障的机会有限，肩负为家人担水做饭的主要责任，普遍从事生计农业，因而特别容易受到与债务和紧缩措施有关的经济困窘的影响 (A/64/279)。

4. 削减社会服务方面的公共开支、缩小国家机器以及贸易和劳动力市场自由化等应对债务危机的措施首先影响的是妇女，主要是因为：减少了她们享有保健、教育、水和食物的机会；减少了她们能得到的社会安全网的保护(大多是为保护养家的男子而设计的)；迫使妇女在非正规经济部门中从事朝不保夕的工作和不安全的工作；照顾家人的责任进一步落在妇女身上。

---

<sup>1</sup> “条件”一词指的是债务国为了获得(或继续获得)贷款或减免旧债而必须实现的宏观经济目标和政策或进行的体制改革。

<sup>2</sup> A/HRC/12/WG.2/TF/2, 第 87 段；另见国际开发协会(开发协会)和国际货币基金组织(基金组织)，“重债务国倡议和多边减债倡议：重债务国倡议的执行情况和对其未来的提议”，2011 年 11 月 8 日；以及世界卫生组织(世卫组织)和联合国儿童基金会(儿基会)，“2015 年倒计时十年报告”。

<sup>3</sup> 例如见 Sabine Michalowski, “Sovereign Debt and Social Rights—Legal Reflections on a Difficult Relationship,” *Human Rights Law Review*, vol. 8, No. 1 (2008), p. 5; 和 Noel G. Villaroman, “A fate worse than debt: an alternative view of the right to development and its relevance to the external debt problem of developing countries,” unpublished LL.M. thesis, Monash University, Australia, 2010, pp. 65–69。普遍认为，国家对国家发展战略的自主权是发展成效和援助成效的基础，见联合国贸易和发展会议(贸发会议)，《2010 年最不发达国家报告：建立支援最不发达国家的新国际发展架构》(联合国出版物，出售品编号：E. 10. II. D. 5)。

5. 历来用于应对债务问题的经济模式主要考虑支撑国家正规经济的常规工作和机构。但在大多数国家中，特别是发展中国家，妇女从事的大多是非正规经济部门的经济活动和社会工作。因此，制定的经济模式和预算很少符合妇女的需要。这使男女享有经济、社会和文化权利的机会以及充分和积极参加公共生活和社会发展的机会更为悬殊。

6. 本报告以平等、不歧视和参与这三项人权原则作为分析框架，讨论外债和有关的政策条件对实现妇女权利的影响，特别是对她们的经济、社会和文化权利的影响。

## 二. 分析框架

7. 平等、不歧视和参与原则是人权法的主要组成部分，而且全面遵守这些原则对实现人权至关重要。<sup>4</sup> 为了减少男女之间现有的不平等，所有国家都有义务确保不歧视。<sup>5</sup> 这一贯穿各领域的义务是对各国都有约束力的直接义务，无论它们的发展程度如何，而且即便在资源十分紧张时也是如此。<sup>6</sup> 各国义务服务解决法律、政策和行为中特别影响妇女的直接歧视问题，但也必须处理公私领域中貌似中性的措施或行为反映出来的对妇女具有实际歧视影响的间接歧视问题。<sup>7</sup>

8. 因此，要确保不歧视妇女就得废止歧视性的法律、政策和做法，将平等和不歧视原则贯彻到所有的法律和政策之中，优先关注妇女的需要，在影响妇女生活的政策和问题上帮助妇女参与决策，公平分配资源和服务以确保实现妇女的权利，保证私人行为者遵守禁止歧视妇女的规定。

9. 不歧视和平等也意味着承认妇女的差异并满足她们的具体需要。“一视同仁”的要求是针对正式的排斥性规则提出的，但不受歧视的措施还需更进一步，将一些特别措施，或优待措施，包括在内，以纠正体制和历史造成的不平等对妇女的累积影响。这将有助于消除差别，使妇女享有实质性的平等待遇。<sup>8</sup> 在这方面，《消除对妇女一切形式歧视公约》第4条第1款强调指出，需要为加速实现男女事实上的平等采取暂行特别措施。<sup>9</sup>

<sup>4</sup> 见 E/C. 12/GC/20，第2段。

<sup>5</sup> 例如见《世界人权宣言》第2条；《公民权利和政治权利国际公约》，第3条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第3条和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

<sup>6</sup> 见 CEDAW/C/GC/28，第29段；经济、社会及文化权利委员会，第3号一般性意见，第1段和 E/C. 12/GC/20，第7和13段。

<sup>7</sup> 见 CEDAW/C/GC/28，第16段和 E/C. 12/GC/20，第10段。

<sup>8</sup> 见 E/C. 12/GC/20，第9和12段。

<sup>9</sup> 见消除对妇女歧视委员会，第25号一般性建议(2004年)。

10. 综合性国际人权法律框架体现了平等、不歧视和参与的原则，该框架注重确保享有所有人权和消除对妇女一切形式的歧视。此外，《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他国际文书也明确规定，保障妇女与男子平等地享有其中所载的各项权利。这些国际文书包括《世界人权宣言》，《经济、社会及文化权利国际公约》，《公民权利和政治权利国际公约》，《儿童权利公约》，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

11. 《消除对妇女一切形式歧视公约》阐明了不得进行性别歧视的含义。该公约规定，缔约国必须通过法律、政策、计划和方案，消除妇女面临的许多不同形式的性别歧视。《公约》保障男女在教育、工作及其福利、社会保障和保健等方面的平等权利。<sup>10</sup>

12. 《公约》第 7 条规定，缔约国必须采取一切适当措施，确保妇女平等参加政府政策的制订及其执行，并保障她们担任政府公职的权利。

13. 《公约》特别关注农村妇女的状况，敦促缔约国考虑到她们对家庭生计的作用以及她们在经济体系中无金钱交易的部门的工作方面。<sup>11</sup> 《公约》敦促缔约国：(a) 采取一切适当措施，以确保所有妇女，特别是农村妇女，享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面；(b) 参与各级发展规划的拟订和执行工作；(c) 有权利用充分的保健设施和社会保障方案；(d) 有机会取得农业信贷，利用销售设施和技术；(e) 在土地、土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇。<sup>11</sup>

14. 其他值得注意的阐述妇女权利的国际文书包括 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲要》、2000 年举行的第四次妇女问题世界会议五周年审查通过的《政治宣言》、《发展筹资问题多哈宣言》(2008 年) 和国际劳工组织(劳工组织)的各种公约。<sup>12</sup>

15. 缔约国在《北京宣言》中作出承诺，确保在妇女的充分参与下，落实妇女权利，并实施和监测对性别问题敏感的政策和方案，包括发展方案。《宣言》突出指出了妇女以其有偿和无偿劳动推动发展的作用以及为经济和战胜贫穷作出的重要贡献。但《宣言》强调，尽管妇女在社区中发挥重要作用，但许多妇女得不到教育、就业、住房和经济上的自给自足，而且被排斥在决策进程之外。更有甚者，由于工资方面的歧视待遇、劳动力市场上的职业隔离和其他性别方面的障碍，主要靠母亲养家的家庭常常是最贫穷的。这些限制因素使妇女无法为社区和发展

<sup>10</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 10、11 和 12 条。

<sup>11</sup> 同上，第 14 条。

<sup>12</sup> 劳工组织的主要文书包括关于就业和职业歧视的第 111 号公约(1958 年)、关于同等报酬的第 100 号公约(1951 年)、关于有家庭责任工人的第 156 号公约(1981 年)和关于保护产妇的第 183 号公约(2000 年)。

作出应有的贡献。正因为如此,《北京行动纲要》敦促各国克服造成贫穷的结构原因并确保她们平等获得生产性资源、机会和公共服务,藉此促进妇女独立,根除贫穷对妇女造成的负担。可见《纲要》认识到,增强妇女权能是消除贫穷的一个重要因素。<sup>13</sup>

16. 《纲要》还全面论述了债务问题,因为债务影响妇女。《纲要》强调指出,外债和结构调整方案对妇女有直接影响,主要是因为社会开支减少,而且政府的责任转到了妇女身上。《纲要》还认识到,在采取经济政策,包括进行结构调整时,没有总是考虑这些政策和调整对妇女的影响。在这方面,《纲要》对农村妇女继续处于边缘境地和经济不发达的情况表示关切。《纲要》进一步具体指出,长期而且难以应付的外债数额和结构调整方案是造成妇女贫穷人数增加的部分原因,此外也与没有经济机会、资源、教育和支助服务直接相关。因此,《纲要》建议国家从性别角度分析政策和方案,包括调整结构和解决债务的方案,关注它们对妇女贫穷人数和不平等的影响。《纲要》还建议国家拨出公共资源,改善妇女的经济机会,并与国际金融机构合作,找到解决外债问题的方法并使其能够资助旨在提高妇女地位、增强妇女权能和促进妇女平等的方案。<sup>13</sup>

17. 《北京宣言》和《行动纲要》五周年审查通过的《政治宣言》(S-23/2号决议)表示,为了执行《行动纲要》和《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》,应该将性别观点纳入所有政策和方案的主流。此外,妇女地位委员会在其10年和15年审查时通过的宣言都强调,有效执行《北京宣言》和《行动纲要》对实现千年发展目标至关重要。<sup>14</sup> 同样,大会在关于执行《北京宣言》和《行动纲要》的进一步行动和倡议的S-23/3号决议中,强调结构调整方案的影响和偿债的巨额费用增加了陷于贫穷的妇女人数,并限制了国家促进社会发展和提供基本服务的能力。大会还指出,经济结构调整给妇女造成特别大的困难,而且国家取消了提供的服务。在这方面,大会指出,在经济衰退时,妇女们首先失去工作。在获得就业培训和生产性资产方面继续缺乏平等机会。大会要求审查、修订和执行宏观经济和社会政策,以期确保妇女有平等的机会取得资源和基本社会服务。<sup>15</sup>

18. 《发展筹资问题多哈宣言》重申,各国承诺消除基于性别的歧视,促进妇女权利,为此:(a)消除劳动力市场和金融市场的歧视;(b)消除在资产所有权和产权等方面的歧视;(c)促进妇女的经济权能;(d)使妇女能充分和平等地获得

<sup>13</sup> 见《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(联合国出版物,出售品编号:C.96.IV.13),第一章,决议1,附件二。

<sup>14</sup> E/CN.6/2005/11和Corr.1,第一.A章,第3段;以及E/CN.6/2010/11和Corr.1,第一.A章,第3段。

<sup>15</sup> S-23/2号决议,第8段;以及S-23/3号决议,第37-39段和第74(c)段。

经济资源；(e) 将两性平等意识纳入经济方案、法律改革和企业扶持服务的主流；(f) 促进采取促进性别平等的公共管理方式，包括促进性别平等的预算编制。<sup>16</sup>

19. 大会在关于妇女参与发展的第 62/206 号决议和关于改善农村地区妇女的境况的第 62/136 号决议中，鼓励政府：(a) 创造一个有利于增强妇女经济权能的环境；(b) 减轻妇女繁重的日常劳作负担；(c) 拟订必要的法律并进行行政改革，以确保给予农村妇女拥有土地和其他财产、获取信贷和进入金融市场以及利用有关信息和技术的充分权利。<sup>17</sup>

20. 千年发展目标和人权条约机构也触及了与实现妇女权利息息相关的平等、不歧视和参与问题。人权条约机构还指出了债务和有关经济政策改革对妇女的影响。

21. 千年发展目标 3 规定需要促进性别平等，并赋予妇女权能，注重保障机会平等的必要性，为此必须为女孩提供教育机会，并为在农业部门就业的妇女提供稳定性。促进性别平等并赋予妇女权能的目标 3 被认为是实现其他目标(包括涉及外债的目标 8)的组成部分。

22. 消除对妇女歧视委员会在第 23 号一般性建议中指出，妇女一般从事私人或家庭领域活动，大多数社会都将这些活动视为次一级。这种情况，加上妇女承受双重负担(家务和工作)和在经济上依靠男子的因素，使妇女向来被排斥在政治决策和公共生活之外，尽管她们在支撑家庭和社会方面起着核心作用，并对发展作出重大贡献。在这方面，委员会强调指出，需要在政治和经济领域实现男女平等，使妇女积极参与各级决策。关于农村妇女的特别情况，委员会在第 24 号一般性建议中还强调指出，国家应采取一切必要步骤，便利农村妇女实际而经济地取得生产资源。

23. 委员会在第 28 号一般性建议中强调指出，为了防止歧视，缔约国应该对教育、就业和保健领域的私人行为者的行动给予应有的注意，并对非国家行为者提供服务的任何其他领域给予应有的注意，例如银行和住房部门。<sup>18</sup>

24. 消除对妇女歧视委员会还论述了债务和贫穷妇女人数日增的问题。在 2001 年关于圭亚那第二次定期报告的结论意见中，委员会认识到，实施结构调整方案和债务负担增加以及政治不稳定等因素阻碍了全面实现妇女权利方面的进展。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 第 63/239 号决议，附件，第 19 段。

<sup>17</sup> 第 62/206 号决议，第 1 段，第 62/136 号决议，第 2(q) 段。另见第 66/129 号决议和第 66/216 号决议。

<sup>18</sup> 另见 CEDAW/C/GC/28，第 13 段和经济、社会及文化权利委员会，第 16 号一般性意见，第 3 和 16 段。

<sup>19</sup> A/56/38，第 161 段。



25. 委员会在 2008 年关于葡萄牙第六次和第七次定期报告的结论意见中，谈到了在进行结构调整时保障妇女组织权利的问题，强调对国家机构进行的这种改革不应使妇女组织促进《公约》实施的能力受到限制或带来负面影响。<sup>20</sup>

26. 关于农村妇女的状况，委员会在 2007 年关于巴西第六次定期报告的结论意见中，指出农村发展政策应该纳入性别观点，直面农村妇女所面临的贫困问题的结构性，并鼓励政府在保健、教育、识字、企业发展、技能培训和小额信贷等领域采取行动。<sup>21</sup>

27. 经济、社会及文化权利委员会也指出了妇女在社会和经济方面的弱势境地。委员会在第 16 号一般性意见中回顾，尊重和保护妇女的经济、社会和文化权利的义务要求缔约国在通过每项法律、政策或行政措施时，对性别问题给予应有的注意，以确保它们不会对妇女权利产生消极影响。该意见还要求非国家行动者的行为，包括部分或完全私有化的公共服务部门，不妨碍妇女享受这些权利。国家还有义务促进妇女平等参与发展规划和决策，并出任公职。<sup>22</sup>

### 三. 债务及相关政策条件对妇女权利的影响

28. 本节提供的资料来自多种来源，包括亚太妇女、法律和发展论坛 2012 年 5 月向独立专家提交的有关外债对亚太地区妇女影响的资料，另外也包括条约机构的结论意见(尤其来自：消除对妇女歧视委员会和经济、社会、文化权利委员会)。

29. 世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)和区域开发银行等国际金融机构通常要求借款国改革其政策，作为提供贷款、赠款和债务减免的条件。<sup>23</sup> 政策性贷款和债务减免往往要求债务国或借款国实施改革，例如：将国营企业私有化(包括发电和供电单位、水厂和电信)；减少政府对公共服务的开支；冻结薪水；在保健和教育等基本服务方面向使用者收取费用；贸易自由化(涉及取消或减少补贴以及进口税，鼓励出口)；放宽投资管制；进行财政和货币改革(严格控制通货膨胀、积累国际储备、货币贬值、扩大国内信贷)；改革税制(例如提出增值税和其他递减税，向外国公司提供免税期)；土地改革(例如修订有关外国人拥有土地的法律)。

<sup>20</sup> CEDAW/C/PRT/CO/7, 第 23 段。

<sup>21</sup> CEDAW/C/BRA/CO/6, 第 32 段。

<sup>22</sup> E/C.12/2005/4, 第 18、20、21、28 和 30 段。

<sup>23</sup> 尽管世界银行和货币基金组织声称已经减少了其贷款附加的条件，但研究表明变化并不大。政策条件，包括私有化、削减公共开支和自由化，仍然是提供贷款和减免债务的附加条件。例如见 Nuria Molina and Javier Pereira, “Critical conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments” (欧洲债务和发展网络)。(2008 年 4 月)，和 B Muchhal N. Molina, P. Chowla and S. Ambrose, “IMF financial package for low-income countries: much ado about nothing?” (2009)。

30. 尽管设定这些条件的目的表面上是要促进经济增长和繁荣，并恢复借款国的偿债能力，<sup>24</sup> 但有研究表明，事实上，久而久之它们对人权的落实具有消极影响，而且对于将许多债务国的穷人陷入更深的困境并被排挤到社会边缘起了推波助澜的作用。<sup>25</sup> 贷款和债务减免附加的政策条件产生的消极影响包括：经济增长变缓、失业率上升、社会安全网遭到破坏、粮食价格上升、贫穷家庭实际收入减少，贫穷程度加深。政策条件还限制了基本社会服务方面的投资，同时损害债务减免努力。<sup>26</sup>

31. 由于许多穷国妇女处于弱势和社会边缘，她们因债务及有关的经济结构调整而受到的影响远远超过其他人。债务和经济趋缓产生的社会后果影响到妇女的就业、工资及获取基本物品和服务的机会，甚至会降低她们的消费水平以及获得服务的机会，因为她们试图补偿日益减少的家庭收入。此外，国家为获取进一步的收益而削减服务并征收各种规费，由此留下的空缺便只能由妇女来填补。尽管这能帮助社区渡过债务危机，但却使妇女更加受到排挤而且更依赖他人。使问题更严重的是，这些方案并不顾及性别因素，而且在分配从国外借来的资源时一般不考虑妇女的特殊境况。

32. 以下各节讨论普通政策条件对性别的影响。

#### A. 紧缩措施

33. 多边债权方常常要求采取紧缩方案，其表面的目的是要解决债务国的公共赤字，通常方式是削减国家提供的福利和公共服务。长期以来这一直是国际金融机构向发展中国家提供贷款和减免债务的特点。但是 2009 年以来，发达国家也实施了严格的紧缩方案，作为减少公债的条件，以便解决据说是在财政和经济危机期间和促进经济恢复过程中社会福利预算开支过大而造成的公共预算赤字。但是，这种措施是否有效受到了质疑。

34. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)指出，目前和过去对某些国家实施的紧缩方案大多对经济增长和财政平衡产生消极影响，因为这些方案大幅度改变了公共收入计划，从而损害了原本期待的积极效果。<sup>27</sup> 所掌握的证据表明，货币基金方

<sup>24</sup> 见货币基金“Factsheet: IMF Conditionality”，2012年3月30日([www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm))。

<sup>25</sup> 例如，见 Peter Hardstaff: “Treacherous conditions: how IMF and world bank policies tied to debt relief are underwing dovelopment” (2008); Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (Penguin Press, 2005); Martin J. Dent and Bill Peters, *The Crisis of Poverty and Debt in the Third World* (Ashgate, 1999)。

<sup>26</sup> 见 John Weeks and Terry McKinley, “Does debt relief increase fiscal space in Zambia? The MDG implications, country study No. 5” (开发署, 国际扶贫中心, 2006年)。

<sup>27</sup> 贸发会议, 2011年贸易和发展报告: 世界经济危机后的政策挑战, (联合国出版物, 出售品编号: E11.II.D.3)。

案的积极效应被大为夸大了。同样，非营利组织弗里德里克·埃伯特·斯蒂芬最近对欧洲现行紧缩方案进行的一次研究得出结论，这类方案主要侧重于削减公共开支，对重新分配产生消极影响。<sup>28</sup>

35. 欧洲委员会会议在最近一份关于紧缩措施报告中得出结论：从经济角度看，“削减政府开支、社会保障网或工资并非解决(债务)危机的有效措施，因为这类措施特别影响低收入群体，并进一步损害它们的消费和自立能力。”<sup>29</sup>

36. 实施紧缩措施通常损害享受社会和经济权利的机会，因为紧缩政策经常针对公共社会服务和方案，因此往往影响那些本来就依赖社会福利或缺乏获得社会服务机会的人。在已经实施紧缩措施的国家里，紧缩措施大幅提高了保健和教育费用，从而削弱了享有的经济、社会和文化权利。例如在西班牙，由于紧缩措施，失业上升到24%以上。

37. 有证据表明，为了减少公共开支净值而采取的各种财政措施的综合影响特别影响妇女，使许多妇女更为穷困。<sup>30</sup> 传统进行削减的领域是保健<sup>31</sup> 和教育服务，福利援助，发展项目和其他社会开支。由于妇女对公共服务与福利援助的依赖超过男子，因紧缩措施而削减开支的影响对妇女尤其严重。<sup>32</sup> 例如，公共保健开支的削减意味着妇女必须花费更多的时间照料生病的家庭成员，从而压缩了其从事赚取收入的工作时间。<sup>33</sup> 面对这种削减，妇女一般不得不在报酬最低的非正规部门长时间地劳作，以此增加家庭的收入，同时还必须增加无收入的劳作时间，以弥补公共服务(尤其是保健)的不足。

38. 紧缩方案通常包含对基本公共服务(例如保健和教育)的使用规费，以补充或部分地替代政府开支，或帮助债务国积累偿债的资金。这一做法导致贫穷妇女和女孩无法获得包括初等教育和生殖保健在内的基本服务，并限制了其得到抗逆转录病毒药物的机会。因此，对使用者收费导致许多国家的产妇死亡率上升，并使妇女和女孩的识字率降低。<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Arne Heise and Hanna Lierse, “Budget consolidation and the European social model” (Friedrich Ebert Stiftung, March 2011)。

<sup>29</sup> Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Austerity measures—a danger for democracy and social rights, (Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2012)。

<sup>30</sup> 例如见 “The Impact of Austerity on Women”, Fawcett Society policy briefing, March 2012。

<sup>31</sup> 保健开支的削减方式多种多样，包括裁员(通常对女性)到关闭医院和诊所，尤其是在农村地区，使许多妇女没有机会获得急需的保健和医药。

<sup>32</sup> 见 Gender Action, Gender Toolkit for International Finance Watchers, February 2011。

<sup>33</sup> 见 Suzanna Dennis and Elaine Zuckerman, Gender Guide to World Bank and IMF Policy-Based Lending, (Gender Action, 2006)。

39. 尽管对使用者收费可以为发展中国家的保健系统提供很需要的收益，但也可能是倒退措施，因为最需要依靠这类服务的低收入家庭不得不拿出收入中更大一部分来获取这类服务。在此，必须考虑到对使用者收费可能会把需要护理的人，尤其是贫穷妇女，拒之门外。由于收入不平等及取得资源和财产的机会不够，当贫穷妇女面对自掏腰包的费用时，这种护理可能变得遥不可及。<sup>34</sup> 在很大程度上依靠这类服务的妇女常常连小额费用都付不起。这对妇女享受其经济、社会和文化权利的程度可能产生长期的影响。

40. 政策条件常常迫使政府征收递减税以筹集收入，例如对物品和服务征收增值税。但是，由于这些税务是对社会所有阶层统一征收的，增加税率对穷人的影响更大，因为他们必须将收入中更大的部分用于付税。由于妇女的收入往往低于男子，而且妇女在穷人中占多数，递减税在妇女收入中所占的比率也更大。此外，贫穷的农村妇女，以及养家糊口的妇女必须花费更多的钱支付基本的食物与服务，从而减少了她们的实际收入和购买力。面对资源不足，妇女可能不得不减少食物的摄取或减少使用的基本服务，以供养家庭。

41. 独立专家认为，要避免递减税加剧两性不平等，各国应该免除对基本食物和药物等物品的增值税，而应通过限制对私营公司减免赋税，对金融投机征税，杜绝逃税来增收。<sup>35</sup>

42. 重债国家的政府往往被迫削减公共部门的雇员或冻结该部门的工资来收紧开支，以此节钱偿债。作为减少赤字的一部分措施而削减公共部门的职位、工资和养恤金时，首当其冲的往往是妇女，因为她们往往是首先失去工作的，主要因为妇女的合同状况不正规，加上存在男子养家的社会观念。例如，联合王国的预算责任办公室估计，由于削减公共开支，到 2017 年公共部门会失去 710 000 个工作。<sup>36</sup> 这些就业机会的丧失对妇女将产生很大的冲击，因为妇女占公共部门劳动大军的 64%。<sup>30</sup> 一旦失去就业和社会福利或养恤金，妇女将进一步陷入贫穷。

43. 应对削减公共开支的办法可能导致女孩辍学，以贴补家用，卖淫增加、贩运妇女和女孩，艾滋病毒/艾滋病感染率上升及其他侵犯妇女人权的事件。<sup>33</sup>

44. 独立专家认为，不让女孩继续上学的对策不仅减少她们冲出贫穷陷阱的机会，而且违反平等和不歧视原则。

<sup>34</sup> 见 Priya Nanda, *Gender dimensions of user fees: Implications for women's utilization of health care*; Center for Health and Gender Equity, 2002.

<sup>35</sup> 见 Ha-Joon Chang and Ilene Grabel, *Reclaiming Development: An alternative economic policy manual* (ZedBooks, 2004)。

<sup>36</sup> 见 Office for Budget Responsibility, "Economic and Fiscal Outlook", November 2011, ([http://cdn.budgetresponsibility.independentgov.uk/Autumn2011EFO\\_web\\_version\\_138469072346.pdf](http://cdn.budgetresponsibility.independentgov.uk/Autumn2011EFO_web_version_138469072346.pdf))。

## B. 私有化

45. 获得基本服务，例如保健、教育、供水和环卫的机会，是基本人权，对每个人的生活福祉必不可少。在发展中国家，这些服务传统上由政府免费提供，或只收取很低的费用。但是，为了减少政府开支并为偿债创收，<sup>37</sup> 国际金融机构常常要求债务国将公用事业和服务(如供水、环卫、供电、保健和教育)的所有权和(或)运作私有化。这些公用事业通常为发达国家境内的私人企业所收购。

46. 由于私营公司是以营利为目标的，它们往往注重于改善收回成本和提高效益。正如本节表明的，私有化常常导致价格抬高，从而限制了穷人获得基本服务的机会。私有化的另一后果是服务质量严重降低。

47. 值得一提的是，消除对妇女歧视委员会第 28 号一般性建议强调指出，为了防止对妇女的歧视，应当对教育、就业和保健领域及非国家行动者提供服务的任何其他领域内私人行动者的活动给予应有的注意。

### 1. 健康权

48. 许多发展中国家将公共保健服务私有化，而且随之要求使用者付费，这限制了弱势群体获得保健服务的机会，其中包括穷人、艾滋病毒阳性者、性工作者、农村和土著妇女以及移徙工人。例如，在一个国家里，面向市场的保健改革，包括通过收费或保险制度对各项服务的私有化和供资方式似乎使农村妇女无法获得许多保健服务。<sup>38</sup> 在该国穷人(大约占 47%)总数中，70%为妇女，其中有 60%以上居住在农村地区。

49. 另一个国家减免债务的条件是将国家销售局和战略谷物储备私有化。这一情况加上干旱和洪灾导致了粮食危机，迫使走投无路的农村妇女和女孩早早地婚嫁，有时被迫从事色情工作，从而增加其感染艾滋病毒/艾滋病的机率。<sup>39</sup>

50. 在许多时候，面对保健费用的提高，妇女和女孩被迫辞职或辍学，以便照看有病的家人。

51. 费用的上升限制了低收入群体的妇女获得服务的机会，正如基于性别的不平等限制获取和控制资源的机会一样。当保健服务私有化和(或)收取费用时，贫穷

<sup>37</sup> 私有化的其他理由包括需要创造鼓励外国投资的条件，并需要解决认为公共部门对服务和企业的管理效率低下的情况。

<sup>38</sup> 亚太妇女、法律和发展论坛，“Trapped: women bound by the chains of debt”，向独立专家提交的报告，(2012 年)。

<sup>39</sup> 见 Irene Phalula，“Malawi food crisis hits women hardest,” 8 December 2005 “genderlinks (www.genderlinks.org.za), 转引自“Gender Guide to World Bank and IMF Policy-Based Lending”(2006)。

妇女人数日增为妇女获得保健服务(包括性健康和生殖健康服务)的机会造成特定困难。

## 2. 受教育权

52. 妇女受教育的机率低于男子,而且一般而言获得技术和信息的机会也较少。教育领域的削减将教育的很大一部分负担从国家转向家庭。当预算缩小时,家庭往往优先考虑男孩的教育,其次才是女孩。于是,中途退学的女孩超过男孩,目的是节省学费和其他上学的费用,帮助做家务,并寻找工作帮助家庭应付日益增加的开支。往往有些女孩可能再也回不到学校。<sup>40</sup>

53. 由于上述因素,男女之间的教育差异在扩大(A/64/279,第40段)。女性文盲的长期代价将世代相传地影响家庭和社会,而且难以扭转。教育水平低下也影响妇女的权能及其充分参与决策和公共生活的机会,因为她们缺乏取得更好职业的技能,而且没有机会获得基本的信息和技术来参与社会、经济和家庭生活。因此女性教育水平低下可能会使社会受到严重挫折,包括家庭营养水准下降,儿童和产妇死亡率上升,生育率上升。

## 3. 享有水和环境卫生的权利

54. 在发展中国家,家用水的汲取及管理主要由妇女负责,处置家庭废物也由她们主要负责。这类服务在重债国家里被私有化。供水服务的私有化通常导致收费提高,使用水在穷人家庭开支中所占比例更大。根据某一非政府组织的信息,在一些情况下,私有化也涉及削减某些领域的服务,并且将供水网迁移到更有利可图的地点。如果水源远离家庭,妇女必须花费更多时间和精力打水;而这种时间本可用于更有收益的事。在农村地区,私有化后可能仍然得不到清洁的饮用水,从而迫使妇女前往集体供水口取水。

55. 此外,取水不便严重地加重了妇女作为照料者和养家者的负担。

56. 贫穷妇女常常被迫使用劣质水,使其本人和家庭面临感染水传播疾病的风险。这是尤其令人担忧的情况,因此80%的疾病是由污染的水传播的。<sup>41</sup>与水相关的疾病还耗费有限的家庭预算,使资金转而用于医疗开支并(或)用于高价从小贩那里买水。

<sup>40</sup> 据世界银行和货币基金组织指出,以往几次危机的证据表明,经济衰退期间,完成初等教育学业的女孩人数减少29%,男孩减少22%。此外,危机期间入学的小学女生与男生比率减少7%,中学减少15%,高等教育机构减少40%。见世界银行和货币基金组织,2010年全球监测报告。危机后的千年发展目标(哥伦比亚特区华盛顿,2010年)。

<sup>41</sup> 妇女署,妇发基金概况介绍“*At a Glance—Women and Water*”,(www.unifem.org/materials/fact\_sheets.php?storyID=289)。

57. 在某一国家，免除债务的条件是将最大城市的供水和污水管理部门私有化。供水设施卖给了一家私营公司City Water，这是设在两个欧洲国家的两家私营公司与东道国的联合企业。这一政策结果是灾难性的，由于服务减少，收费增加，导致最贫穷的阶层更难以获得水。<sup>42</sup> 在这种情况下，尽管汲水的责任主要由妇女承担，这一企业在私有化过程中未能考虑家庭中两性的关系，以及妇女和女孩的需要。公司和其他出售水的单位从高水价中赚取利润，而贫穷的妇女和女孩继续长途跋涉去打水，或者将大部分家庭收入用在水上，而不是用在十分需要的食物和教育上。<sup>33</sup> 该国政府遂于 2005 年将供水系统收归国有。

#### 4. 工作权

58. 国有企业的私有化也影响到许多国家妇女的就业。在国营公司转到私人手中之后，常常发生公司改组和人员裁减。由于劳工市场中对两性的刻板观念，同时由于女性在公共部门就业的比例很高，私有化对妇女影响更大。由于认为妇女是次要的养家者，因此她们往往最早失去工作，最迟被重新雇用。

### C. 贸易自由化

59. 贸易自由化<sup>43</sup> 和私有化一样，是国际金融机构向发展中国家提供贷款或减免债务的一个重要政策条件。<sup>44</sup> 它涉及消除进口壁垒、取消补贴、扩大出口等措施。

60. 虽然预计贸易自由化将为贸易和投资创造一个有利的环境，并刺激出口行业，从而为偿还债务提供急需的外汇，但贸易自由化也会导致国家的关税收入减少，迫使政府削减开支以平衡收支。作为一个替代办法，政府可以通过增加国内税收弥补关税收入的损失，从而把负担转嫁给本国消费者。如上文所述，削减公共开支和增加消费税会对妇女享有经济、社会和文化权利产生不利影响。此外，贸易自由化允许外国商品大量涌入，再加上补贴减少，会使地方产业和农民无法竞争。这些因素会对妇女就业和粮食安全造成负面的影响，并加重整体贫困程度。

#### 1. 获得土地和生计的机会

61. 在大多数国家，土地是一项重要资产，特别对于穷人而言。土地保有权能够提供获得市场和社会服务的经济机会。除了经济和社会的机会以外，获得土地的

<sup>42</sup> Romily Greenhil and Irene Weklya, "Turning off the taps: Donor conditionality and water privatization in Dar es Salaam, United Republic of Tanzania" (Action Aid International, September 2004)。

<sup>43</sup> 关于贸易自由化及其对人权的影响的讨论，见 A/65/260。

<sup>44</sup> 对 26 个国家的重债穷国决策点文开展的一项研究发发现，所有国家都提及了以往、现行或未来的私有化进程；23 个国家提及既往的自由化努力；11 个国家提及正在进行的自由化进程。见 Peter Hardstaff: "Traacherous conditions: how IMF and World Bank policies tied to debt are undermining development", World Development, May 2003。

机会还能带来获取其他资源的权力，如牧场、水和树木。对许多人来说，失去土地和农业机会就意味着丧失生计。

62. 在许多发展中国家，贸易自由化对当地社区获得土地的机会造成了影响。一些多边和区域机构为土地部门放松管制提供资金和技术援助，以促进外国直接投资。在一些国家，放松管制和土地私有化已经改变了土地分配和当地耕作方式，导致本土作物被新的作物所替代。这减少了当地社区获得土地、天然资源和当地食品的机会。

63. 例如，奥克兰研究所最近的一项研究发现，世界银行通过一系列外国直接投资政策为土地购置提供便利，通常是由机构对大型商业农企进行投资。这些购置活动基本上不受管制，很少给当地社区提供所承诺的好处，反而迫使成千上万的小型农作社区迁离祖先的土地，造成环境破坏和粮食无保障。<sup>45</sup> 这种土地收购也未遵守世界银行关于负责任的大型农业投资的原则。<sup>46</sup>

64. 放松对土地的管制对妇女产生特别不利的影响。妇女占全世界小规模农户的70%至80%，在某些地区占农业劳动力的比例高达70%，所生产的粮食超过90%。<sup>47</sup> 在受影响的社区，妇女往往是最先失去生计、最晚在正规部门找到工作的。

65. 由于进口货物大量涌入和侵蚀当地市场，贸易自由化还会导致大量就业机会流失。面向国内的工业和农业被摧毁后，传统产业提供的生计和就业机会大规模丢失，对女工和女农产生不利影响。由于妇女首先失去工作和生计，她们不得不从事非正规的工作或家务工作，忍受恶劣的工作条件、剥削甚至性虐待。

66. 作为国际金融机构推动的贸易自由化议程的一个组成部分，许多负债国家都被迫实行政治和立法改革，以利灵活安排劳动力。虽然此类改革能够提高经济效率和吸引跨国公司，但如此放松管制会导致劳工标准降低，对妇女的工作条件尤其产生负面影响。<sup>33</sup> 由于缺乏正规教育和市场需要的技能，很多妇女面临被贩运、性剥削和感染性传播疾病的风险。

67. 在失业率不断上升和经济困难的情况下，妇女不得不从事家务工作和出口部门的工作。在许多发展中国家和新兴经济体，女性在制造业部门的工人中占60%至80%，<sup>47</sup> 特别是在出口加工区和全球供应链中。这些行业的特点往往是合同不规范、工作条件不达标、工作时间长、缺乏社会保障和失业救济金。出口加工区的工人比

<sup>45</sup> Oakland Institute, "Dealing with Disclosure: Improving Transparency in Decision-Making over Large-Scale Land Acquisitions, Allocations and Investments", April 2012.

<sup>46</sup> 关于大规模土地收购和租赁的讨论，见 A/HRC/13/33/Add. 2。

<sup>47</sup> 见妇女署 ([http://www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics))。



其他地区的工人工作时长 25%，而且女性的工资比男性少 20%至 50%。<sup>48</sup> 妇女被迫放弃加班工资和病假，并不得不忍受恶化的健康状况、虐待和骚扰。

68. 除了丧失生计，妇女还面临护理工作增加、被迫卖淫、人口贩运、强奸或性传播疾病等风险，因为自由化而采取的促进投资政策吸引了某些行业(如采掘项目)进入她们的社区。

69. 由于失业率上升、贫困现象增加，国家之间和国家内部的移徙增加。女性和无证移徙愈来愈形成模式。许多债务国成为女性劳动力的净出口国。占移民劳动力很大一部分的年轻女性在其他国家的家政、出口、旅游部门找到工作机会。由于没有任何证件，又被剥夺了劳动保护，女性比男性更容易遭受剥削、暴力和贩运。在一些国家，女性占到移徙人口的 80%，大部分是家庭雇工。<sup>49</sup> 此外，据某非政府组织报告，在东亚国家一些受结构调整方案影响的行业中，劳务输出已成为主导产业和偿债外汇的最大来源。

70. 对土著妇女而言，自由化造成了诸多问题，包括：(a) 被迫离开土地，从而导致当地经济的毁灭；(b) 失去生计、自然资源、当地植物和种子以及由此造成的传统知识丧失；(c) 由于妇女的手工艺品及其他土特产被工业制成品取代，造成收入损失。

71. 值得注意的是，1995 年的《土著妇女北京宣言》谴责道：“出口导向型、依赖进口、外债缠身的经济增长和发展模式的长期存在，是土著妇女遭受的暴力、性贩运和劳务输出增加的主要原因。”<sup>50</sup>

## 2. 粮食安全

72. 国际金融机构强制要求进行贸易自由化改革，作为贷款或减免债务的条件。这往往加重了发展中国家对粮食进口的依赖，并使其遭受全球粮食价格波动的影响，因为潮水般涌入的廉价进口食品会摧毁当地市场，破坏长期生产能力，牺牲贫困农民(包括许多妇女)的生计。没有本地生产的缓冲，全球价格波动可抬升当地价格。减少对国内农业的补贴和放松价格管制会进一步影响食品价格。此外，为偿还债务而促进出口产业会减少国内基本消费品的供应。由此造成的价格上涨将影响低收入家庭的购买能力。

<sup>48</sup> 资料基于贸发会议新闻稿([http://www.unctadxi.org/templates/Page\\_\\_\\_509.aspx](http://www.unctadxi.org/templates/Page___509.aspx))，“多边贸易体系中的两性平等与贸易”，国际贸易中的日内瓦女性(2004 年)。

<sup>49</sup> 资料来源：Ip Pui Yu, Asian Domestic Workers' Network, 'Asian Domestic Workers' Network' 2010(<http://en.domesticworkerrights.org/?q=node/3>)。

<sup>50</sup> 见 1995 年 9 月由来自 27 个国家的 118 个土著团体签署的《土著妇女北京宣言》，第 14 段(见 [www.ipcb.org/resolutions/htmls/olec\\_beijing.html](http://www.ipcb.org/resolutions/htmls/olec_beijing.html))。

73. 发展中国家粮食价格上涨和粮食无保障情况加剧，妇女是首当其冲的受害者。由于食品支出是贫困家庭开支的大头，又由于主食价格的涨幅有时是最高的，妇女面临满足家庭基本需求的实际工资下降的困境。因此，妇女不得不寻找创收机会补充家庭收入，并改变家庭消费模式，改为消费更便宜、营养成分更少的食物，或减少用餐次数。

74. 受经济调整和困境影响的低收入家庭往往会采取减少食物数量和质量的应对策略。这尤其影响妇女和女孩，对其营养水平产生负面影响。有证据表明，在这种情况下，女性通常首先牺牲自己的膳食。这反过来又会增加孕产妇和儿童死亡率。<sup>51</sup>

75. 妇女通常无法从农产品出口增长中受益，因为她们的的工作主要集中在生产粮食和照顾牲畜等领域，往往不会像男人一样生产经济作物。此外，妇女较少有机会获得提高农业生产所必需的贷款和技术。因此，妇女从农产品出口中受益的程度相应地低于男性。此外，当家庭种植经济作物用于出口时，他们的工作换来的是现金而非食物，而现金只有在家庭决策者(通常是男性)优先满足家庭基本需求的情况下才有用。不幸的是，事实情况并非总是如此。

#### D. 缺乏参与和获取信息的机会

76. 妇女经常被排除在各级决策进程之外，包括无法参与设计和实施与债务和经济改革相关的政策和战略。因此，国际金融组织的贷款和附加条件以及应对债务危机的国家战略往往未考虑性别观点。这对妇女产生不利影响，因为政策没有妥善处理女性的特殊状况和需求。因此，妇女在获得机会、资源、享受基本权利方面遇到更大的障碍，性别不平等程度加深。

#### E. 贫困和性别不平等

77. 全球贫困人口中，约有 60% 是妇女，全球文盲人口中，有三分之二是妇女。<sup>52</sup> 就全球而言，女性比男性更可能处于贫穷和不利境地，也更可能面临饥饿的风险，因为她们在就业、教育、保健和获得财产方面遭受系统性歧视，并向来被排斥于决策过程之外，而且在各级政府的任职人数偏低。

78. 妇女贫困程度的加深与缺乏经济机会、资源、教育和支助服务有直接关系。当政府将国家的大量收入用于偿还债务和实施严厉的紧缩措施时，提高妇女社会地位所必需的服务和机会就变得不可企及。此外，如上文所述，附加的政策条件增加了妇女的无偿和非正式工作，限制了妇女的工作机会和参与公共生活的机

<sup>51</sup> 见食物权问题特别报告员提交联合国世界金融和经济危机及其对发展的影响会议的报告，纽约，2009年6月24日至26日([www2.ohchr.org/English/issues/food/docs/NoteCrisisFin20062009.pdf](http://www2.ohchr.org/English/issues/food/docs/NoteCrisisFin20062009.pdf))。

<sup>52</sup> 见妇女署([http://www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics))；另见联合国开发计划署(开发署)，概况介绍性别平等与开发署，2011年7月。

会，影响了她们获得医疗、教育和其他基本服务的机会，并进一步限制了她们获得信贷和生产性资产的机会。由于经济结构调整而使妇女加倍承受的困苦，将进一步加深妇女的贫困，并在家庭和整个社会加剧性别不平等。

#### 四. 取消债务的影响

79. 在国际债务减免机制下取消的债务降低了许多贫困国家债务的相对规模，增加了公共开支。据世界银行和基金组织统计，根据重债穷国倡议和多边减债倡议提供的债务减免“已大幅减轻了重债穷国的债务负担”，“就 36 个达到决定点后的国家而言，2001 年至 2010 年期间，减贫支出占国内生产总值(国内总产值)的比例平均增加了 3%以上，而偿债支出减少的数额略低于此”。<sup>53</sup> 基金组织和世界银行估计，重债穷国的偿债金额占国民收入的百分比已从 2000 年的 4%以上跌至 2009 年的 1%，而减贫支出占国民收入的百分比已从 2000 年的 7%增至 2009 年的 9%。<sup>53</sup>

80. 债务得以取消的国家能够将更多的资金投入保健、教育、水和环境卫生等公共服务，并取消作为国际金融机构先前要求采取的紧缩措施的一部分而推出的一些服务收费(如保健和初等教育费用)，从而使人们更好地享有保健、教育、水和环境卫生的权利。例如，根据世界银行的估计，已达到重债穷国完成点的 32 个国家的保健支出增加，从 1995-2000 年期间占国内生产总值的 5.2%增至 2006-2009 年期间的 6.6%。在已达到重债穷国完成点的 19 个有数据可查的国家中，公共教育领域的收费减少了，小学入学率从 1990 年代初期至中期的 59%增至 2010 年的 83%。

81. 债务的取消帮助更多的妇女和女孩获得了基本服务。例如，在已完成重债穷国进程的 32 个国家中，小学的男女学生比例从 2000 年的 8:10 上升至 2010 年的 9.5:10。<sup>54</sup> 例如，债务减免政策使乌干达政府得以取消小学收费，从而增加了上学的儿童人数。

82. 将债务减免资金投入卫生部门后，毛里塔尼亚和多民族玻利维亚国的助产率分别从 40%增至 60%和 70%。在贝宁、多民族玻利维亚国、圣多美和普林西比坦桑尼亚联合共和国，债务减免节省的资金被用于资助使母亲了解营养和计划生育的

<sup>53</sup> 参见开发协会和基金组织“重债穷国倡议和多边减债倡议：重债穷国倡议的执行情况和未来建议”，2011 年 11 月 8 日。

<sup>54</sup> 统计数据摘自 Tim Jones，“债务状况：结束 30 年的危机”（千禧债务运动，2012 年），第 19 页。这些统计数据采用世界银行、全球发展金融和基金组织进行的债务可持续性分析中的数据计算得出。另见开发协会和基金组织“重债穷国倡议和多边减债倡议：重债穷国倡议的执行情况和未来建议”，2011 年 11 月 8 日。

教育计划。同样，贝宁和尼日尔利用取消债务的资金增加水供应，从而使妇女和女童从中受益，因为打水通常是她们的责任。<sup>55</sup>

83. 鉴于妇女十分依赖政府的服务，这些数据表明：取消债务和妥善利用由此产生的节余具有赋予妇女权能与使其享有经济、社会和文化权利的潜力。

84. 然而，必须强调，债务减免通常并不降低重债穷国的脆弱性，因为许多国家仍然严重依赖外国贷款和投资。世界银行和基金组织最近对 68 个中低收入国家的评估表明，有 5 个国家拖欠至少一部分债务，15 个国家无法偿还债务的风险很高，23 个国家无法还债的风险居中，25 个国家无法还债的风险较低。

85. 此外，还有许多中低收入国家没有资格减免债务，但仍然承担着沉重的债务负担。<sup>56</sup> 独立专家认为，取消无法偿还的债务将有助于释放贫困国家可用于社会投资的资源，履行其有关妇女权利的承诺。

86. 独立专家还认为，仅靠取消债务还不足以让国家走上可持续发展的道路。各国必须利用自身已有的资源。这就需要调动国内资源，办法是征收税款(包括给跨国公司减免税赋)，并确保将本地资本用于国内投资。正如千禧债务运动所指出的，对资本流动进行监控和调节是使各国利用自身资源的重要工具。<sup>57</sup> 这就需要在应对避税、逃税和资本非法外逃方面开展国际合作。

## 五. 结论和建议

87. 国际金融组织对贷款和债务减免计划附加的政策条件严重影响妇女获得基本资源和服务的机会，因而侵害她们的应享权利。附加条件也促使贫穷妇女人数增加并加剧性别不平等。如果在设计和实施债务和债务减免战略的过程中不把性别平等问题考虑在内，则减少和管理外债的努力将不可能有效减贫和促进性别平等。

88. 为确保债务、紧缩措施和相关的经济改革不损害妇女享有的人权，特别是经济、社会和文化权利，独立专家建议：

(a) 各国应恪守其关于妇女权利的承诺，确保有关贷款、债务和债务减免的协议不损害妇女的人权。此外，各国应针对实施这些协议而产生的或与此有关的侵权行为制订有效的补救措施：

<sup>55</sup> 见千禧债务运动：“债务与妇女”（第 07 号简报）。

<sup>56</sup> 例如，萨尔瓦多、肯尼亚、菲律宾和斯里兰卡仍将政府收入的四分之一用于偿还外债。

<sup>57</sup> Tim Jones：“债务状况：结束 30 年的危机”（千禧债务运动，2012 年）。

(b) 各国应确保所制订的宏观经济政策促进所有人的经济权能，确保这些政策不会对妇女享有权利产生不利影响。特别是，各国应将性别平等观点纳入与债务相关的经济政策、法律改革、创收政策和减贫战略；

(c) 为履行《消除对妇女一切形式歧视公约》和禁止歧视、保障平等的其他国际条约规定的义务，各国必须采取促进性别平等的预算编制战略，以确保对政策、计划、方案和预算中的不平等现象进行必要的处理和修正，包括涉及外债的政策、计划、方案和预算。促进性别平等的预算编制提供了一个性别平等主流化的实际应用工具，可使各国政府充分利用紧缺资源，提高财政政策的效力；

(d) 各国应促进妇女平等和积极地参与债务管理相关的发展规划和决策进程，并增进妇女在相关公共机构中的代表权；

(e) 国际金融机构和私营机构应通过并遵守自身的保障措施，以保护妇女的经济、社会和文化权利；

(f) 各国应通过开展立法改革(如土地改革)和推动变革歧视性的社会风俗，促进妇女对土地、自然资源和财产的平等控制权；

(g) 为改善农村妇女的境遇，各国应创造机会赋予她们经济权能；取消削弱当地市场的有害附加条件，提高妇女销售其农产品的能力，并采取必要的法律和行政措施，确保妇女能够拥有财产并获得信贷、信息和技术；

(h) 各国应认识紧缩措施对妇女权利的累积影响，并采取措施解决由此造成的伤害。特别是，各国应注重减少公共服务、社会保障补贴、儿童保育设施和公共部门就业对两性平等造成的影响，注重妇女失业率上升的现状，并采取措施防止妇女进一步陷入贫困。<sup>58</sup> 在必要情况下，各国应采取暂行特别措施，让妇女尽快平等享受经济、社会和文化权利；

(i) 国际金融机构和其他贷款人应停止将提供贷款、赠款和减免债务与下列有害的政策改革相挂钩：削弱借款国的民主进程，减少妇女获得资源和服务的机会，加剧不平等，促使贫穷妇女人数日增。相反，应采取措施，对高收入者征税，加强税收征管，打击逃税避税，籍此增加公共收入。

---

<sup>58</sup> 见 A/HRC/20/23，附件，第 14 段。