



第七十九届会议

暂定项目表* 项目 22(c)

消除贫困和其他发展问题：妇女参与发展

关于妇女在发展中的作用的世界概览

秘书长的报告

利用社会保护促进性别平等、复原力和转型

摘要

《关于妇女在发展中的作用的世界概览》重点关注在国家、区域和国际各级影响妇女在经济中作用的特定新兴发展主题，每五年向大会第二委员会提交一次。大会第 74/235 号决议请秘书长更新《世界概览》，供大会第七十九届会议审议。本次(第九次)《世界概览》评估了在建立促进性别平等的全面社会保护制度方面取得的进展、存在的差距和面临的挑战，并提供了实例和建议，说明这些制度如何能够更好地保护妇女和女童免遭贫困和匮乏，加强她们抵御冲击的能力，以及改变阻碍妇女和女童充分发挥潜力的社会规范、结构和制度。

* A/79/50。



目录

	页次
一. 长期危机和持续贫困要求提供全面的、促进性别平等的社会保护.....	4
A. 导言.....	4
B. 在充满危机的世界里，并非每个人都面临同等风险.....	5
C. 促进性别平等的全面社会保护制度有助于可持续发展目标重回正轨.....	6
D. 采取双轨办法.....	6
二. 社会保护中持续存在的性别差距影响整个生命周期的多个方面.....	7
A. 导言.....	7
B. 每个年龄段的性别差距.....	8
三. 促进性别平等的全面社会保护制度可以逐步建立.....	11
A. 导言.....	11
B. 向非正规就业妇女提供社会保护.....	11
C. 将照护确立为社会保护制度的一个跨领域支柱.....	13
四. 在严峻和持久的危机中，需要采取更多措施，使社会保护能够响应妇女和女童的需求....	14
A. 导言.....	14
B. 在危机和冲突环境中扩大支持范围.....	15
C. 与气候行动建立联系.....	16
五. 变革需要在方案和政策层面采取综合办法.....	17
A. 导言.....	17
B. “现金加”：方案一级的统筹和协调.....	19
C. 性别公正的过渡：统筹协调促进更广泛的变革.....	20
六. 交付系统是妇女能否获得和良好体验社会保护的成败关键.....	22
A. 导言.....	22
B. 针对不同性别的交付障碍加剧了其他形式的排斥.....	22
C. 促进性别平等的全面交付系统的组块.....	23
七. 促进性别平等的社会保护面临的融资挑战需要在国家和全球层面加以解决.....	27
A. 导言.....	27
B. 充满挑战的全球环境.....	28
C. 需要新一代财政协议.....	29

D. 创造公平的全球竞争环境	31
八. 结论和建议	32
A. 解决日常社会保护制度、政策和方案中的性别差距和偏见.....	33
B. 调整社会保护政策和方案，以满足妇女和女童在严重和长期危机中的需求.....	33
C. 改善与促进性别平等的就业政策和公共服务的协调.....	34
D. 采取基于权利的方法提供社会保护	34
E. 扩大社会保护和性别平等融资	34
F. 加强对促进性别平等的社会保护的参与和问责	35
G. 改善促进性别平等的社会保护的数据、证据和知识.....	35

一. 长期危机和持续贫困要求提供全面的、促进性别平等的社会保护

A. 引言

1. 近年来，从冠状病毒病(COVID-19)大流行到粮食、燃料和金融危机，世界一再受到冲击。暴力冲突对数十亿人来说是致命的现实，气候相关灾害正在加剧。

2. 冲击是在长期系统性缺陷的背景下发生的，这些缺陷加剧了国家内部和国家之间的不平等。经济危机、债务增加和紧缩政策不断循环，阻碍了社会保护和公共服务领域亟需的投资。潜在的照护危机使数百万儿童和依赖照护的成年人得不到足够支持，同时给提供无偿照护的妇女和女童带来艰难的选择和巨大的代价。现行发展模式未能创造足够的体面工作和生计。技术和数字创新具有促进增长和创造就业的重要潜力，但也可能加剧劳动力市场的不平等，并造成新的数字鸿沟，包括男女之间的数字鸿沟。

3. 当不同的冲击和压力源相互叠加时，就会形成“持续逆境”。¹这使长期贫困根深蒂固，并使更多的人容易陷入贫困。贫困在许多国家都表现出高度动态性。²健康状况不佳、食品价格上涨和土地退化等多种贫困触发因素都会导致大量人口在其一生的某个阶段陷入贫困。住户、家庭和性别动态也发挥着作用。例如，在许多国家，包括儿童在内的受抚养人相对于家庭中赚取收入者的比例增加与贫困风险增加有关。社会保护制度是应对这些风险的根本措施，但需要适应贫困的性别差异和动态变化，而不仅仅是收入。

4. 性别不平等塑造了贫困经历，并持续加剧了人们面对冲击和压力时的脆弱性。性别不平等限制了妇女和女童的能动性及其在家庭内外获得资源的机会。贫困率方面的性别差距在人生的各个阶段都很明显，反映了性别和年龄特有的脆弱性，而妇女、女童和性别多元人群³面临的多重和交叉形式的歧视往往加剧了这种脆弱性。与男户主家庭相比，女户主家庭更有可能报告受到冲击的严重影响，即使妇女获得政府援助的可能性更低。⁴妇女和女童还首当其冲地受到消极应对策略的影响，如减少食品消费、被迫变卖资产以及从事收入最低、最不稳定的工作。

¹ Janice Jiggins, “Women and Seasonality: Coping with Crisis and Calamity”, *IDS Bulletin*, vol. 17, No. 3 (July 1986)。

² Vidya Diwakar, “冲击中妇女的能动性：对孟加拉国、秘鲁和坦桑尼亚贫困动态及其对社会保护影响的性别分析”，妇女署讨论文件系列(即将出版)。

³ 见性取向和性别认同问题独立专家对“性别多元”的定义，可查阅 www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/struggle-trans-and-gender-diverse-persons。

⁴ Diwakar, “Women’s agency amidst shocks”。

B. 在充满危机的世界里，并非每个人都面临同等风险

5. 妇女的经历表明，虽然冲击和危机越来越具有全球性，但并非每个人都同等地面临其后果造成的风险。脆弱性并非某些群体与生俱来的，而是由历史、地理、政治、生态和社会动态产生的，具有情境性和交叉性。⁵ 这些动态因素影响国家、社区、家庭和个人遭受危害的程度及其应对能力，最终决定了谁会受到最严重的影响。

6. 最近的冲击加深了国家之间和国家内部的不平等，同时也破坏了为应对这些冲击而做出的集体努力。COVID-19 大流行导致国家之间的不平等增幅达到 30 年来最大，⁶ 并暴露出应对经济和社会影响的能力存在巨大差异。例如，从 2020 年到 2021 年，高收入国家的人均社会保护支出是低收入国家的 93 倍。⁷

7. 在国家内部，不平等阻碍了通过多种渠道消除贫困。⁸ 财富和收入集中，税收制度薄弱且具有累退性，限制了减贫的财政空间，使精英阶层得以巩固其特权。⁹ 基于收入的纵向不平等与基于性别、种族、族裔、残疾和其他标志的横向不平等相互交织，产生了各种有害的不利处境。对妇女和女童而言，脆弱性与影响其日常生活的多重、相互交织的差距密不可分。这些挑战包括在获得体面工作和经济资源方面持续存在差距，能动性和决策权受到限制，无酬照护和家务工作的责任过重，以及性别暴力普遍存在。

8. 在一个危机频发的世界里，性别平等和消除贫困的进展现已基本停滞，到 2030 年实现可持续发展目标的可能性越来越小。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)对 2024 年的预测表明，近 10% 的妇女和女童生活在极端贫困家庭中，而男子和男童的这一比例为 9% 多一点。这意味着贫困女性比男性多出 2 200 万，按照目前的趋势，性别贫困差距将持续到 2030 年。¹⁰ 冲突和气候变化带来了新的压力。在最糟糕的气候情景下，到本世纪中叶，可能会有多达 1.583 亿名妇女和女童陷入贫困，比男子和男童多出 1 600 万。粮食无保障的妇女和女童人数可能增加 2.36 亿，而男子和男童则增加 1.31 亿。¹¹

⁵ Rachel Sabates-Wheeler and Stephen Devereux, “Social protection for transformation”, *IDS Bulletin*, vol. 38, No. 3 (May 2007).

⁶ 《2023 年可持续发展目标报告：特别版——人类和地球拯救计划》(联合国出版物，2023 年)。

⁷ Ugo Gentilini, 《大流行时期的现金转移：历史上最大规模的现金转移的证据、做法和影响》(世界银行，2022 年，华盛顿特区)。

⁸ Katy Bergstrom, “不平等在减贫中扮演的角色”，政策研究工作文件，第 9409 号(世界银行，2020 年，华盛顿特区)。

⁹ 联合国社会发展研究所，《不平等危机：为新的生态社会契约转移权力》(2022 年，日内瓦)。

¹⁰ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国，《可持续发展目标的进展情况：2023 年性别快照》(2023 年，纽约)。

¹¹ 同上。

C. 促进性别平等的全面社会保护制度有助于可持续发展目标重回正轨

9. 适应贫困和危机交叉动态的促进性别平等的全面社会保护制度，可在使各国回到实现可持续发展目标和履行人权义务的轨道上发挥根本作用。此类制度将缴费型和非缴费型计划相结合，以应对多重风险和脆弱性；将妇女和女童与基本服务、劳动力和生计机会联系起来；并按照公平和正义的原则提供资金。

10. 积极影响潜力巨大。在各国，较高的社会保护支出与较低的贫困水平和较少的收入不平等呈相关关系。¹² 精心设计的制度可以减轻妇女和女童一生中的贫困，减轻系统性冲击的影响(保护)。这些制度可以加强抵御冲击的能力(预防)，并通过新的能力和获得可持续生计的机会提供可持续的脱贫途径(促进)。作为更广泛的发展战略的一部分，全面、促进性别平等的社会保护制度可以改变导致贫困和不平等长期存在的规范、结构和制度：¹³ 从支持家庭和社区中妇女和女童的复原力和增强妇女权能，到确保公共机构对她们的需求作出反应。社会保护制度与宏观经济和就业政策相结合，可以使经济和社会朝着更包容和公正的方向发展，并有助于修复和更新日益破裂的社会契约。

11. 促进性别平等和基于权利的办法对于实现社会保护的变革潜力不可或缺。这种办法超越了目标狭隘的安全网，积极寻求促进各收入群体、性别和世代之间的团结、风险共担和再分配。这种办法不局限于自上而下的技术官僚决策，而是让边缘化群体和个人参与并赋予他们权力，包括加强他们在塑造社会保护制度方面的作用。所提供的福利和服务以及如何获得这些福利和服务都很重要，这就要求在设计 and 交付的各个方面始终关注尊严、主观能动性和增强权能。

D. 采取双轨办法

12. 反复冲击和多重危机对设计、协调、资助和提供全面的、促进性别平等的社会保护构成重大挑战。应对这些挑战需要采取双轨办法，根据具体冲击类型、先前脆弱程度和现有社会保护制度的成熟度进行调整。

13. 首先，各国必须继续推进建立健全的、促进性别平等的社会保护制度，以弥合长期存在的性别差距，应对妇女和女童一生中面临的各种风险和脆弱性(见第二和三节)。这些努力将需要在财政、行政和技术能力方面进行长期投资，但各国可以朝此方向逐步推进。¹⁴ 其次，迫切需要在短期内调整现有的社会保护政策和方案，以便在系统性冲击同时影响大部分人口时，更好地应对与性别有关的风险和脆弱性(见第四节)。

¹² 国际劳工组织(劳工组织)，《2024-26年世界社会保护报告：气候行动和公正过渡的普遍社会保护》(日内瓦，2024年)。

¹³ Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler, *Transformative Social Protection*, IDS Working Paper, No. 232 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024)。

¹⁴ Stephen Kidd, Nayha Mansoor and Angela Barca, “An affordable and feasible pathway to universal social security”, June 2023。

14. 在危机和“正常”时期，社会保护制度、政策和方案需要得到以下方面的支持：协调机制，将妇女和女童与基本服务联系起来，并加强她们获得可持续生计的机会(见第五节)；包容性交付制度，解决不同性别面临的特有障碍(见第六节)；以及从国内和国际资源获得充足和可持续的资金(见第七节)。

二. 社会保护中持续存在的性别差距影响整个生命周期的多个方面

A. 引言

15. 全面的、促进性别平等的社会保护制度是保护妇女和女童免于贫困并加强抵御一生中多重冲击能力的最有效途径。然而，尽管在过去十年中取得了重要进展，但这些制度大多尚未落实。

16. 最严重的不足影响面临最严峻风险的国家和人口群体。到 2023 年，世界人口首次超过一半(52.4%)享有至少一项社会保护福利。¹⁵ 然而，包括 20 亿妇女和女童在内的 38 亿人却完全没有受到任何保护，低收入国家的人们越来越被抛在后面，令人震惊。虽然高收入国家已逐步接近全民覆盖，中等收入国家在缩小差距方面取得了重大进展，但低收入国家的覆盖率仍低于 10%，自 2015 年以来进展甚微(见图一)。

17. 除高收入国家外，各收入群体在社会保护方面的性别差距仍然很明显。2023 年，在全球范围内，54.6%的男性可获得至少一项社会保护福利，而女性的这一比例为 50.1%。¹⁶ 即使在妇女相对享有较好保护的情况下，福利水平也往往不足，她们可获得的保护范围也并非总适应她们的权利和需求。在紧急情况下，对不同性别特有的脆弱性和不平等的忽视往往会加剧。在 COVID-19 大流行最严重时，在 2020 年 3 月至 2021 年 8 月期间，226 个国家和地区采取了 3 000 多项社会保护和劳动力市场措施，其中只有 12%针对妇女的经济安全，只有 7%为日益增长的无偿照护需求提供支持。¹⁷ 对 171 个国家为应对 2022-2023 年生活费危机而采取的社会保护措施进行了分析，结果同样发人深省。¹⁸

¹⁵ 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告》。

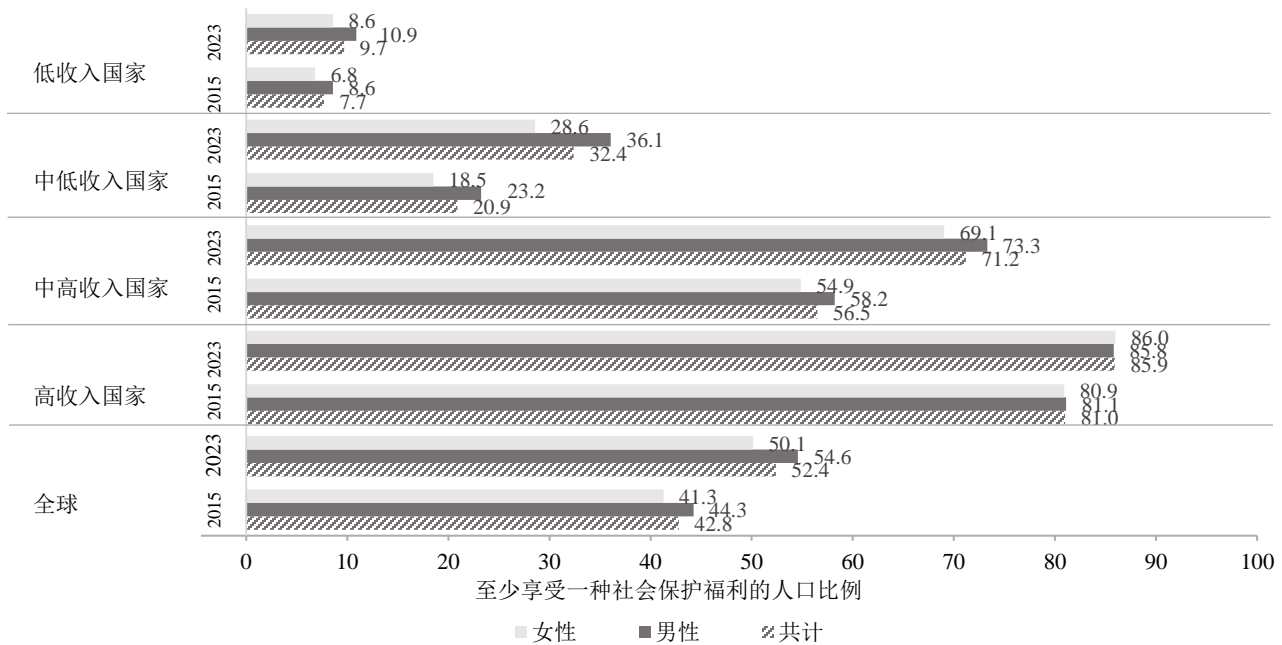
¹⁶ 同上。

¹⁷ 妇女署和联合国开发计划署(开发署)，《政府应对冠状病毒病：动荡世界中的性别平等经验教训》(妇女署，2022 年，纽约)。

¹⁸ 妇女署的分析，基于 Ugo Gentilini 等人，“跟踪全球应对通货膨胀的社会保护对策”，社会保护与就业讨论文件，第 2305 号(世界银行，2023 年，华盛顿特区)。

图 1

按性别和收入水平列示的全球有效社会保护覆盖率估计数，2015 年至 2023 年的变化



资料来源：基于国际劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告：气候行动和公正过渡的普遍社会保护》（2024 年，日内瓦）。

注：有效的社会保护覆盖率是指至少在一个地区领取缴费型或非缴费型社会保护福利，或至少在一个社会保护计划中积极缴费的人在总人口中的比例。全球总量和按收入分组的总量按人口组别加权。

18. 受冲突影响国家的覆盖率最低，如阿富汗为 7.5%，马里为 12.6%（男子为 14%，妇女为 10%），缅甸为 6.3%，也门为 7%。¹⁹ 此外，2022 年对 122 个国家的审查发现，在气候风险最高的国家，社会保护方案覆盖的弱势人群不到 10%，而在气候风险最低的国家，弱势人群的覆盖率为 78%。²⁰

B. 每个年龄段的性别差距

19. 由于围绕如何收集、处理和储存社会保护数据的多重挑战，难以确定特定年龄组在获得社会保护方面的性别差距。²¹ 然而，最新的数据和研究表明，差距和偏见依然存在。

¹⁹ 劳工组织，“可持续发展目标指标 1.3.1：社会保护最低标准/制度覆盖的人口比例(%)-年度”，劳工组织统计数据库浏览器。可查阅 https://rshiny.ilo.org/dataexplorer56/?lang=en&id=SDG_0131_SEX_SOC_RT_A (2024 年 5 月 1 日访问)。

²⁰ Ritu Bharadwaj, *Social Protection to Enhance Climate Resilience: What Works Where?* (London, International Institute for Environment and Development, 2022)。

²¹ Maja Gavrilovic 和 Tia Palermo，“掌握性别和社会保护数据图”，作为社会保护问题机构间合作委员会性别工作组性别数据工作流的一部分委托编写的最终报告，2023 年 10 月 18 日。

20. 对儿童的社会保护仍然不足，全世界仅有 28.2%的儿童(0 至 15 岁)领取儿童或家庭福利。²² 社会保护可以帮助解决不同性别特有的儿童风险，如由于童婚、早婚和强迫婚姻、少女怀孕或女童的无酬照护和家务工作而导致的低入学率和低出勤率，这些风险在冲击和危机期间往往会加剧。社会保护计划还可以为照顾子女的妇女提供固定和可靠的收入，特别是那些来自男性伴侣的支持有限或没有来自男性伴侣的支持的妇女。²³

21. 只有 16.7%的劳动年龄人口获得现金福利，自 2015 年以来进展甚微。按性别分列的有效失业覆盖率数据很少。虽然女性的法定覆盖率略高于男性，²⁴ 但法定覆盖率和有效覆盖率之间的执行差距可能很大。由于女性从事兼职和临时工作的可能性更高，以及就业历史更多中断，她们在获得失业救济方面往往面临更大的障碍。年轻妇女、移民妇女以及从事自营职业、农业和数字平台工作的妇女在失去工作或收入来源时，尤其不可能获得失业福利。

22. 对与照护相关的风险和脆弱性的覆盖也不足。2023 年，全球仅有 36.4%的新生儿母亲享有生育福利。各区域的覆盖率差异很大，从澳大利亚和新西兰的 94.4%到撒哈拉以南非洲的仅 5.9%不等。²⁵ 即使妇女有产假，缺乏负担得起的高质量托儿服务也可能损害就业前景。在法定育儿假结束与免费普及幼儿保育和教育或义务小学开始之间，全球存在 4.2 年的差距。²⁶ 在此期间，儿童保育依赖无酬照护工作或市场服务，但对许多家庭来说市场服务费用太高。

23. 在老年阶段，超过法定退休年龄的妇女中有 77.2%领取养恤金，而男子的这一比例为 82.6%，各区域之间的差异很大(见图二)。由于女性在工作期间定期向养恤金计划缴费的可能性低于男性，因此她们领取缴费型养恤金福利的可能性也低于男性，而缴费型养恤金福利通常比非缴费型福利或通过一般税收资助的社会养恤金更为优厚。²⁷ 即使在妇女享有相对广泛机会的国家，福利水平也可能只是男性福利的一小部分。在经济合作与发展组织(经合组织)的选定国家中，65 岁及以上女性的养恤金转移支付平均比男性低 26%。²⁸

²² 只有少数国家按性别分列子女福利和家庭津贴的有效覆盖面。见劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告》。

²³ 妇女署，《2019-2020 年世界妇女的进步：变动世界中的家庭》(2019 年，纽约)。

²⁴ 劳工组织根据劳工组织《2024-26 年世界社会保护报告》估算。妇女的法律覆盖率较高的部分原因是，被计入劳动力队伍的妇女比男子更有可能在法律规定失业覆盖的部门和职业工作，如公共部门。

²⁵ 同上。

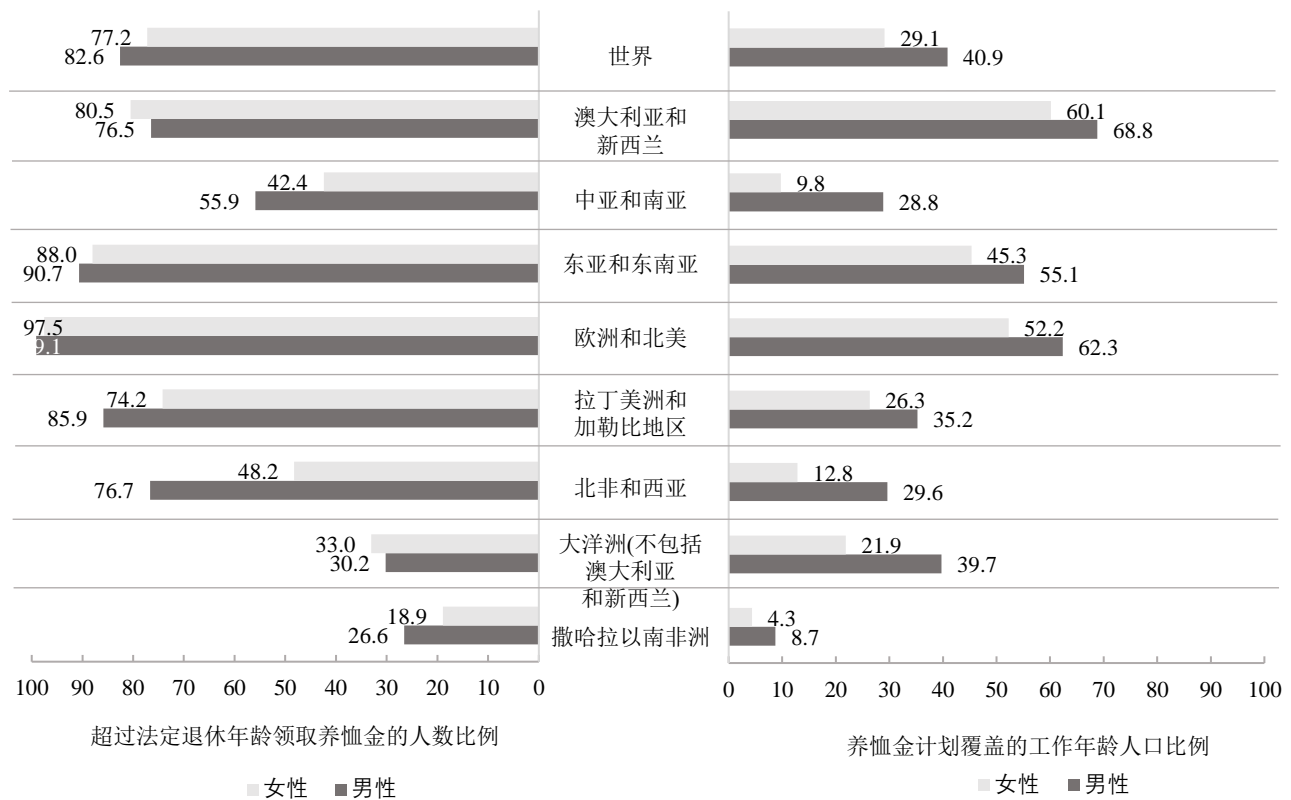
²⁶ 国际劳工组织，“投资于实现性别平等和社会公正的变革性一揽子儿童保育政策的益处”，2023 年 10 月。

²⁷ 劳工组织，《2024-26 年世界社会保护报告》。

²⁸ 经济合作与发展组织(经合组织)，《改善妇女退休储蓄成果》(2021 年，巴黎)。

图二

2023 年按性别和区域列示的参加养恤金计划的妇女和男子



资料来源：妇女署根据劳工组织《2024-26 年世界社会保护报告》进行的分析。

注：全球和地区总量按 15 岁及以上劳动适龄人口加权计算积极缴费者，按 65 岁及以上人口加权计算领取者。

24. 在人的一生中，健康不良是一种风险，在包括气候变化在内的一连串危机中，这种风险必然会增加。尽管 2000 年至 2021 年间，未获得基本卫生服务的人口比例下降了 15 个百分点，但自 2015 年以来，情况的改善一直停滞不前。²⁹ 面临高昂自付医疗费用的从 2000 年的 5.88 亿猛增至 2019 年的 10.4 亿。³⁰ 妇女往往更容易受到自付费用的影响，这是因为她们有女性特有的健康需求，例如性健康和生殖健康护理和服务方面的需求。她们患某些慢性病和有精神健康问题的比例也往往较高，而基本医疗保健一揽子计划并未充分涵盖这些疾病和问题。³¹ 在各国，对 LGBTIQ+ 人士的歧视和暴力严重限制了他们获得适当、有尊严的医疗保健(见 A/74/181)。

²⁹ 世界卫生组织和世界银行发表的《追踪全民健康覆盖：2023 年全球监测报告》(2023 年，日内瓦)。

³⁰ 同上。

³¹ 妇女署，《2015-2016 年世界妇女的进步：变革经济、实现权利》(2015 年，纽约)。

三. 促进性别平等的全面社会保护制度可以逐步建立

A. 引言

25. 建设促进性别平等的全面社会保护制度需要缩小覆盖面、适足性和全面性方面的性别差距。这些差距源于影响妇女一生的不平等。例如，在工作年龄，妇女较少参与劳动力市场，工资较低，而且比男子更经常中断职业生涯来照料受抚养人。在许多国家，妇女从事非正规、非标准和低收入工作的人数也过多。这意味着她们对社会保护的缴款往往比男性少(也更不频繁)。

26. 不同的社会保护计划在不同程度上优待男子的生活和就业模式，这表明政策设计很重要，可以纠正不平等现象，而不仅仅是复制不平等现象。以下各节讨论了 COVID-19 大流行突出强调的两个关键政策杠杆，这两个杠杆涉及接触非正规就业妇女和将照料提升为社会保护的支柱。

B. 向非正规就业妇女提供社会保护

27. COVID-19 大流行暴露了安全网方法针对性狭窄、条件限制严格等不足之处。许多国家难以覆盖非正规工人，其中有很多妇女，她们被认为“不够贫困”，没有资格获得非缴费型社会援助，但她们的收入又不足以缴纳常规社会保险。

28. 在全球范围内，大多数工人(58.2%)受雇于非正规经济部门，低收入国家的非正规就业率尤其高，其中 92% 的女性就业和 87% 的男性就业是非正规就业。³²

29. 非正规就业妇女的工作天数和收入比男性同行下降得更快，且从这种下降中恢复的速度更慢，这一趋势在承担无偿照料责任的女性工人中更为明显。³³

30. 在疫情期间，为非正规工人提供帮助的努力主要涉及扩大非缴费型现金转移支付，有时还针对非正规经济中的女性提供特殊规定。³⁴ 然而，这些措施通常都是短期的。长期改善需要针对非正规就业的多变性量身定制解决方案，³⁵ 并有能力解决女性非正规工人经常面临的障碍。一个重要的区别在于，可以通过扩大和执行现有规定更容易地将非正规工资劳动者纳入社会保险计划，而纳入自营职业者则需要更广泛的调整。在全球范围内，自营职业是妇女在非正规经济中的主要就业形式，39.2% 的妇女是独立工作者，27.7% 的妇女是家庭雇员。³⁶

³² 劳工组织，《非正规经济部门中的男女：统计更新》(2023 年，日内瓦)。

³³ Ana Carolina Ogando, Michael Rogan and Rachel Moussié, “The triple crisis: impact of COVID-19 on informal workers’ care responsibilities, paid work and earnings”, COVID-19 Crisis and the Informal Economy Policy Insights, No. 3 (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2021)。

³⁴ 妇女署和开发署，《政府应对 COVID-19 的措施》。

³⁵ 国际劳工组织，“将社会保护延伸至自营职业者：国际经验教训”，《社会保护聚焦》，2021 年 3 月。

³⁶ 劳工组织，《非正规经济部门中的男女》。

31. 法律覆盖面的空白、法律执行不力以及缴费能力有限仍然是女性非正规工人最常面临的障碍。建立有效的机制，允许女性非正规工人及其组织参与政策制定和执行，将有助于找到满足其需求的解决方案。此类机制还将建立公众对公共机构的信任，特别是在这些工人认为国家是惩罚和镇压他们的，而不是保护和他们的背景下。³⁷

32. 妇女在非正规自营职业中面临社会保护制度中的历史性“双重排斥”，这些制度是围绕正规工资就业(通常是男性)工人的需求和能力建立的。³⁸然而，一些国家已经修订了法律，以更加包容自营职业者，包括非正规就业者。尽管近年来取得了重大进展，但家政工人(非正规就业中女性化程度最高的类别之一)的法律空白依然存在。³⁹

33. 然而，即使是在法律上已将自营职业者和家政工人纳入保护范围的国家，由于执行不力以及财政和行政障碍，事实上的排斥现象依然存在。收入低且不稳定使得非正规工人难以定期缴纳社会保险，⁴⁰这种情况在女性身上尤为明显，因为女性的收入往往低于男性，如果是家庭雇员，则根本没有收入。自营职业者面临“双重缴费挑战”，因为他们没有雇主来分担费用。最低收入门槛等限制性资格标准可能会限制家政工人参保。

34. 团结融资有助于克服这些障碍。其他替代方案包括降低或取消基于工作时间、就业年限或收入的缴费要求；为保险费提供全额或部分补贴；为因收入较低或就业中断频率较高而缴费较少的人提供额外补助。

35. 确保基本保护的另一个选择是引入或加强非缴费型方案，使非正规工人也能享受，并在需要时轻松扩大或延长。覆盖面广的非缴费型方案以及门槛较高的家计调查方案更适合此类情况。在大多数国家，要想在实现全民覆盖方面取得进展，使从事各种非正规就业的妇女受益，最好的办法是将缴费型和非缴费型方案结合。

C. 将照护确立为社会保护制度的一个跨领域支柱

36. 在全球范围内，女性从事的无酬照护和家务工作几乎是男性的三倍。⁴¹这些工作维系着家庭和经济，为社会保护制度做出了重要贡献：有条件的现金转移支付依赖于无偿工作，这些工作确保儿童健康、吃得饱和得到良好养育，以促进其对“人力资本”形成的影响；养恤金制度依靠家庭抚养下一代纳税人，

³⁷ Laura Alfers, Marta Chen and Sophie Plagerson, eds., *Social Contracts and Informal Workers in the Global South* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022)。

³⁸ Shea McClanahan 等人, *Inclusive Social Insurance Exploring Real Solutions to Reach the Self-Employed*(即将出版)。

³⁹ 劳工组织,《实现家政工人的社会保障权:政策趋势、统计数据和推广战略全球审查》(2022年,日内瓦)。

⁴⁰ 劳工组织,“将社会保障扩大到自营职业者”。

⁴¹ 妇女署和联合国,《可持续发展目标的进展》。

以维持养恤金制度的可持续性；数百万无薪或低薪社区卫生工作者为普及医疗保健做出贡献。然而，如果没有足够的支持，此类工作会给提供者带来巨大代价。在照护工作有报酬的情况下，其价值往往被低估。社会保护覆盖面和适足性方面的性别差距在一定程度上就是这些动态的结果。

37. 处于最佳工作年龄的妇女承担着最多的无酬照护和家务工作，但她们在人生的每个阶段都面临着性别特有的风险和脆弱性。如果不加以解决，这些需求会阻碍妇女获得教育、体面工作、社会保护、健康和福祉等权利，并使她们面临收入不稳定和贫困的风险(见 A/68/293)。与此同时，由于公共部门提供的儿童、老人、残疾人或慢性病患者照护服务不足，导致这些人群的脆弱性加剧。社会保护制度需要更好地应对与照护相关的脆弱性，而人口老龄化和气候变化将加剧这种脆弱性。

38. 全面照护制度应成为社会保护制度的一大支柱，全面照护制度应将社会转移支付、照护和支助服务相结合，并规范照护服务质量以及有偿照护工作者的工作条件。⁴² 实现这一目标需要更好地协调社会保护、公共服务和劳动力市场政策(见第五节)。

39. 与此同时，可以改革和调整现有的社会保护方案(包括缴费型和非缴费型)，以使其在整个生命周期中更加关注照护问题。例如，旨在消除儿童贫困的社会保护不应附加需要妇女付出更多时间的条件，特别是考虑到最近的证据表明，现金转移支付在无条件的情况下最有可能使妇女受益。⁴³ 此外，还可以更有针对性地将照护支持纳入现金转移方案的设计中，包括与优质儿童保育服务挂钩，从而在改善儿童发展成果的同时，为妇女腾出时间从事其他活动。

40. 对于工作年龄的成年人，社会保护制度可以为他们请假照护受抚养人提供收入支持。例如，可以通过缴费和非缴费补助相结合的方式，将产假补助扩展到所有妇女。此外，陪产假和共享育儿假可以让父母有更多时间陪伴孩子，并鼓励父亲承担起应尽的无酬照护工作。⁴⁴ 公共工程方案的设计也应允许承担照护责任的妇女(和男子)参与其中，并防止将此类责任转移给其他家庭成员，例如女儿。提供现场托儿服务是一个关键组成部分。

41. 至于老年人，大多数养恤金制度会惩罚那些为了照顾他人而中断有偿工作的人。一些国家引入了补偿机制，包括养恤金照护积分和延长最低养恤金保障

⁴² Julio Bango, “Care as a fourth pillar of welfare and social protection systems”, 为 2024 年妇女在发展中的作用世界调查专家小组会议编写的专家文件, 2023 年 10 月, 纽约。

⁴³ Amber Peterman and others, *Social Safety Nets, Women's Economic Achievements and Agency: A Systematic Review and Meta Analysis*, Working Paper, No. 684 (Washington, D.C., Centre for Global Development, 2024)。

⁴⁴ Laura Addati、Umberto Cattaneo 和 Emanuela Pozzan, 《工作中的照护：投资于照护假和服务，创造更性别平等的工作环境》(国际劳工组织, 2022 年, 日内瓦)。

期限。⁴⁵ 对于那些一生大部分时间都在正规劳动力市场之外照顾他人的人来说，非缴费型养老金可以极大地保障老年人的最低收入安全。从照护的角度来看，在提高养老金覆盖面和适足性的同时，还应提供负担得起的医疗和长期照护服务。这一点对于老年妇女尤为重要，因为她们往往比男性更长寿，并且承担着照顾年迈配偶的大部分无偿照护工作。此外，妇女一生中往往有较长一段时间处于健康不佳或残疾状态，尤其是在晚年。

四. 在严峻和持久的危机中，需要采取更多措施，使社会保护能够响应妇女和女童的需求

A. 引言

42. COVID-19 大流行提醒我们，社会保护制度将越来越需要应对大规模冲击。危机和冲突加剧了性别不平等，给妇女和女童带来了特有风险，例如她们更容易遭受不同形式的暴力，包括灾后早婚和童婚率上升；生计丧失，对妇女承担照护工作的需求增加；女童辍学率上升；健康风险增加，包括性健康和生殖健康及权利受到侵犯，获得基本服务的机会减少。⁴⁶

43. 随着紧急情况和冲击越来越频繁，社会保护行为体和人道主义行为体之间加强合作似乎比以往任何时候都更有必要。⁴⁷ 这种合作的必要性造成了额外挑战，部分原因是人道主义部门在考虑性别平等方面一直行动迟缓。⁴⁸ 受反复冲击影响最严重的国家仍然远未建立成熟的社会保护体系，在危机发生时，它们别无选择，只能依靠短期、以贫困为重点且往往由捐助方主导的社会援助方案。在实践中，在现有国家能力以及国际行为体和捐助者在当地的存在所塑造的连续统一体上，社会保护和人道主义救济已经产生交集，为进一步合作提供了起点。⁴⁹ 不同背景下受危机影响的例子包括：将应对冲击的要素纳入常规社会保护政策和方案，在国家当局无效或不存在的条件下，人道主义行为体与地方政府或民间社会组织合作。

44. 在这种充满挑战且不可预测的环境中，社会保护政策和方案需要兼具灵活性和适应性，同时还要满足妇女和女童的需求和权利；它们不仅应保护妇女和

⁴⁵ Camila Arza, “养老金制度的性别层面：保护老年妇女的政策和制约因素”，妇女署讨论文件系列，第 1 号(妇女署，2015 年，纽约)。

⁴⁶ Paola Perezniето and Rebecca Holmes, “Gender-transformative social protection in crisis contexts: guidance note”, October 2023。

⁴⁷ Rachel Sabates-Wheeler and others, “Strengthening responses at the nexus of social protection, humanitarian aid and climate shocks in protracted crises: BASIC research framing paper”, BASIC Research Working Paper, No. 1 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022)。

⁴⁸ Megan Daigle, “Gender, power and principles in humanitarian action”, HPG report, March 2022。

⁴⁹ Rachel Slater, “Researching capacities to sustain social protection in protracted crises. Part 1: the capacity cube”, BASIC Research Research Briefing, No. 1, (Brighton, Institute of Development Studies, 2024)。

女童免受冲击和危机的直接影响，还应增强她们的长期适应能力。然而，关于应对冲击和适应性社会保护的政策讨论却很少关注性别动态。

B. 在危机和冲突环境中扩大支持范围

45. 在受冲突影响的环境中，为应对极端贫困、饥荒、流离失所和其他系统性冲击，为妇女和女童提供社会保护以满足其权利和需求，这一工作面临着艰巨的挑战。提供社会保护依赖于可能遭到破坏的基础设施和服务。一线服务人员可能面临严重甚至危及生命的危险，特别是在冲突持续的情况下。⁵⁰

46. 有关人道主义援助(尤其是现金转移支付)对性别成果影响的证据表明，结果好坏参半。各种影响因素包括妇女在家庭中的地位、援助的数量和持续时间、交付方式和补充干预措施。⁵¹ 虽然在冲突和人道主义环境中向妇女提供现金援助的做法越来越普遍，但排斥现象仍然普遍存在。⁵² 简单的现金转移可能对解决妇女脆弱性的根本原因或应对她们面临的额外风险作用不大。将紧急社会援助与获得其他相关服务(如医疗保健、司法救助或预防和保护免受性别暴力)相结合的更全面的一揽子计划，能够更好地增强复原力及积极解决脆弱性的根源(见第五节)。⁵³

47. 仔细考虑其他方案特征，例如目标选择、社会保护权利的可携性以及问责机制，对于应对冲突及其性别影响至关重要。⁵⁴ 在条件经常变化且不可预测的环境中，让妇女团体参与关于设计和交付的决策可以提高社会援助的响应能力和适应性。⁵⁵ 例如，在冲突影响流动性和银行基础设施的情况下，或在收到现金可能使她们面临犯罪或武装团体暴力或勒索的情况下，妇女可能更倾向于实物转移而非现金。

48. 在冲突、流离失所和冲突后环境中，需要特别小心，避免建立与现有国家制度脱节的平行制度，即使现有制度薄弱或资源不足。捐助者和人道主义行为体应与当地利益攸关方合作，为造福妇女并由国家主导的冲突后社会保护制度奠定基础，包括支持社会保护基础设施，促进国家自主权和协调各社会群体的应享权利。

⁵⁰ Sabates-Wheeler and others, “Strengthening responses at the nexus of social protection”。

⁵¹ Claire A. Simon, “现金干预措施对发展和人道主义背景下性别成果的影响”，妇女署讨论文件系列，第31号(妇女署，2019年，纽约)。

⁵² Jeremy Lind, Rachel Sabates-Wheeler and Carolina Szyp, “Cash and livelihoods in contexts of conflict and fragility: implications for social assistance programming”, BASIC Research Working Paper, No. 8 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022)。

⁵³ Perezniето and Holmes, “Gender-transformative social protection in crisis contexts”。

⁵⁴ Rachel Slater, “Sustaining existing social protection programmes during crises: what do we know?How can we know more?”, BASIC Research Working Paper, No. 14 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022)。

⁵⁵ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Cash Transfer Programming in Armed Conflict: The ICRC’s Experience* (Geneva, 2020)。

49. 虽然社会保护如何促进建设和平的证据有限，但外部行为体可以发挥重要作用，推动性别平等倡导者和妇女组织在冲突后重建期间参与制定促进性别平等的政策和方案。更广泛地说，支持惠及全社会人民的普遍方案可以增强社会凝聚力，帮助修复社会结构。⁵⁶

C. 与气候行动建立联系

50. 社会保护是应对气候危机、促进性别平等的重要组成部分。⁵⁷ 精心设计的促进性别平等的政策和方案可以缓解与气候冲击相关的直接收入短缺，并在自然灾害发生后保护妇女和女童；减少与性别有关的潜在风险和脆弱性；支持更具气候适应力的生计；通过为绿色、数字和照护经济中的妇女创造体面的工作，促进性别公正的转型(见第五节)。

51. 定期社会援助可以在气候紧急情况下保护妇女的收入安全，使她们能够满足基本需求，并提高她们为应对冲击而储蓄的能力。即使转移支付在设计时没有明确纳入气候风险，这一点也很明显。⁵⁸ 一些国家已将预测性适应机制纳入常规社会援助方案，在极端天气事件发生前自动启动。这种预警系统如果与对性别问题有敏感认识的国家社会保护制度适当结合，可以在冲击发生前帮助提高妇女的应对能力。有效的预防性行动包括指定应急资金的用途，预先登记面临风险的受益家庭以及制定不同的交付模式。

52. 人们对社会保险等其他社会保护工具在支持防灾和备灾方面的作用了解较少。人们越来越关注将社会保护与天气指数挂钩的作物和牲畜保险联系起来，⁵⁹ 但贫困和边缘化群体的可及性和可行性问题以及缺乏性别关注的问题仍然令人关切。

53. 在国家支持的社会保险计划覆盖率较低的环境中，健康或极端高温保险方案等社区计划可以帮助保护非正式工人和小农，其中许多是妇女。这些计划依靠社区集资或小型金融机构，以尽量降低气候灾害的成本并提高适应能力。社区计划由于风险池有限，存在固有的局限性，但与女性工人组织密切合作有助于解决获取渠道方面的障碍，并提高对女性需求的响应能力。

54. 人们越来越期待社会保护能够缓解长期生计侵蚀问题，但关于如何实现这一目标的证据有限。各种“现金加”或“资产加”模式将现金、牲畜或资产

⁵⁶ Gabriele Koehler, “Effects of social protection on social inclusion, social cohesion and nation building”, in *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring and Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021)。

⁵⁷ Laura Turquet 等人, 《女权主义气候正义: 行动框架》(妇女署, 2023 年, 纽约)。

⁵⁸ Martina Ulrichs, Rachel Slater and Cecilia Costella, “Building resilience to climate risks through social protection: from individualized models to systemic transformation”, *Disasters*, vol. 43, No. S3 (April 2019)。

⁵⁹ 联合国儿童基金会(儿基会)因诺琴蒂研究中心, “促进性别平等、关注年龄的社会保护与气候危机有何关联: 证据概述”, 2023 年 6 月。

转让与创收活动培训和获得技术相结合，以支持生计多样化、气候复原力和适应能力。

55. 另一种可以在向绿色经济转型中发挥作用的方法包括通过公共工程方案创建社区资产和基础设施。例如，修建水井可以改善水资源保护，同时方便妇女获取水资源和基本服务，而绿色工作换现金方案则可以促进采取气候缓解和适应活动。⁶⁰ 从性别角度而言，此类方案的关键要素包括设定女性参与配额、确保所有参与者同工同酬并享有适当的工作条件，以及在现场提供托儿所。同样重要的是，要认真考虑环境方面的贷款条件是否会使那些寻求获得小额现金以增强适应能力的贫困妇女付出更大的时间和劳动成本。⁶¹

五. 变革需要在方案和政策层面采取综合办法

A. 引言

56. 对社会保护采取综合办法超越了社会保护本身所能达到的效果。此类办法承认并支持妇女在社会中扮演的多种角色，她们是公民、工人和/或照护者，而且此类办法为她们提供各种服务，以实现她们在家、工作场所和公共生活中的权利。通过将社会保护制度、政策和方案与公共服务、就业和其他政策相结合，综合办法有助于避免不必要的取舍，促进协同增效作用，并增强影响力。此类办法不仅应对脆弱性的后果，还应对脆弱性的根本驱动因素，包括有偿工作和无偿照护中持续存在的不平等、性别暴力以及扼杀妇女、女童和性别多样化人群的能力和机会的歧视性社会规范。

57. 综合办法要在实践中发挥作用，就需要在各部门、利益攸关方和各级治理之间进行有效协调。这种协调在复杂的危机中尤为重要，在危机中，多个国家和非国家行为体提供救济，但其工作方式和利益往往各不相同。如果国家建立协调机制，将不同行为体团结在共同目标周围，则能够更好地满足妇女的多层面需求。

58. 管理更广泛的结构性变化带来的机遇和风险也需要采取综合的、协调良好的办法。技术和绿色转型为工作领域注入了活力和不确定性。旧的工作正在消失，而新的工作质量参差不齐，且需要新的技能。人口结构趋势正在带来挑战，如青年失业率高、移民压力以及社会保护制度和照护安排的压力。将社会保护与积极的劳动力市场政策和对照护者的支持结合起来的综合方法，可以帮助妇女利用新的机会，驾驭日益复杂和性别差异深刻的工作生活过渡。⁶²

⁶⁰ 同上。

⁶¹ Mario Györi, Katharina Diekmann and Elena Kühne, “The importance of social protection for climate change mitigation in LMICS: success stories and opportunities for the future”, February 2021.

⁶² Ghada Barsoum, “Integrated approaches to social protection, care and employment”, 为 2024 年关于妇女在发展中作用的世界概览专家组会议编写的专家文件，2023 年 10 月，纽约。

59. 然而，社会保护和其他政策往往是孤立的，错失了转型变革的机会，更有甚者，造成了意想不到的负面影响。例如，现金转移支付可以支持作为照护者的妇女，使她们能够购买家庭生存所必需的物品，但可能无法使她们在劳动力市场上获得更有保障的立足点。⁶³ 相反，旨在促进妇女参与有偿工作的积极劳动力市场政策往往无法为无偿照护和家务劳动提供支持，使妇女既要维持经济生计，又要照护家庭。⁶⁴

60. 现有的社会保护方案很少积极考虑妇女的能动性和增强妇女权能。例如，有条件现金转移支付可能会刺激对公共服务的需求，但这些服务可能难以获得，而且质量低下，却没有改善这些服务所需的并行投资。⁶⁵ 这种情况可能会迫使妇女和女童使用质量差的服务，损害她们的尊严、健康和福祉。此外，妇女和女童可能要花大量时间“步行和等待”才能到达保健或教育设施，特别是在农村和偏远地区，那里可能几乎没有公共交通，社会基础设施也很简陋。⁶⁶

61. 采取综合办法要求各部门的决策者采用更加全面和自下而上的政策进程。⁶⁷ 国家社会保护战略为横向协调提供了一个早期切入点，并可与其他国家计划相协调，如旨在消除暴力侵害妇女行为的计划。⁶⁸ 为支持方案的实施，部门间委员会可将不同的利益攸关方联系起来，包括政府部委、民间社会组织、工会和一线工人。事实证明，在最近的危机中，让妇女组织、工人组织和社区组织参与提供紧急援助的协作办法特别重要。⁶⁹

62. 可以在多个层面、随着时间的推移，以不同程度的雄心促进一体化。以下各节讨论在方案和政策两级采取的统筹协调办法。

B. “现金加”：方案一级的统筹和协调

63. 方案办法可在现有计划(如现金转移方案)上增加新的内容，作为提高能力和生计的起点。在全球范围内，现金转移方案的采用率非常高，对妇女和女童产生了许多积极影响，包括入学率和出勤率提高；增加妇女的储蓄和获得生产性资产的机会；加了对保健服务的使用，改善了心理和孕产妇健康状况；以及更

⁶³ Maxine Molyneux, 《拉丁美洲社会保护的变化与延续：为国家服务的母亲？》第 1 号性别与发展方案文件(联合国社会发展研究所(社发所)，2007 年，日内瓦)。

⁶⁴ Deepta Chopra, *Balancing Paid Work and Unpaid Care Work to Achieve Women's Economic Empowerment*, IDS Policy Briefing, No. 83 (Brighton, Institute of Development Studies, 2015)。

⁶⁵ Maxine Molyneux, Nicola Jones and Fiona Samuels, “Can cash transfer programmes have ‘transformative’ effects?”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, No. 8 (2016)。

⁶⁶ Tara Patricia Cookson, *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes* (Oakland, University of California Press, 2018)。

⁶⁷ Flaubert Mbiokop and Nnenna Okoli, “Gender, unpaid care and social protection: policy priorities for West and Central Africa”, 为 2024 年关于妇女在发展中的作用的世界概览专家组会议编写的专家文件，2023 年 10 月，纽约。

⁶⁸ Tara Patricia Cookson、Lorena Fuentes 和 Jennifer Bitterly, “通过社会保护解决暴力侵害妇女问题：证据审查”，妇女署政策简报，第 26 号(妇女署，2023 年，纽约)。

⁶⁹ 妇女署，《COVID-19 疫情之后：促进可持续性和社会正义的女性主义计划》(2021 年，纽约)。

公平的家庭内部决策和谈判能力。⁷⁰ 由于贫困是导致一生中遭受多种性别暴力的风险因素，包括亲密伴侣间暴力和童婚，因此社会保护也有可能减轻这些风险。

64. 积极影响因现金转移的数额、时机、可预测性和频率而异。如果性别平等明确成为方案目标的一部分，而不仅仅是针对妇女，而且如果现金是无条件的，并与强大的辅助服务网络挂钩，则性别平等成果往往会更大。⁷¹ 毕业和“现金加”办法力求促进与其他干预措施更好地协调和互补，包括与卫生和儿童保育等服务建立联系；建立个人支持网络，如储蓄团体；提供额外的实物补助，如资产转移或农业投入；提供职业和生活技能培训；以及开展社会和行为改变沟通。

65. 毕业方案将资产转移与短期现金消费支持、获得储蓄、培训和定期辅导相结合，对妇女的资产、收入、储蓄、粮食安全、健康和福祉产生了有据可查的积极影响。⁷² 毕业方案对妇女的能动性和赋权的影响的证据不那么明确，但一些研究表明，定期和频繁的生活技能辅导、有安全空间的小组活动以建立社会资本并承担社区角色，以及努力让男子和男童参与和提高认识，都有实现更具变革性结果的巨大潜力。

66. 关于现金加方案在多大程度上有助于实现性别平等目标的证据仍然有限，原因包括专门采取促进性别平等办法的方案数量相对较少，而且是最近才实施的。⁷³ 新出现的证据表明，干预措施的类型和质量、组织能力、员工技术技能、资金和其他资源、及时性，以及与更广泛的政策和服务生态系统的联系等因素都会影响干预措施的效果，而在紧急情况和长期危机环境中，这些因素往往特别紧张。在执行能力较低的地方，现金加方案的复杂性可能导致各组成部分的覆盖面不均衡和不足，最终破坏预期的性别平等影响。⁷⁴

67. 总体而言，大多数注重性别平等的现金加干预措施规模小、时间短、构思不佳且资源不足。⁷⁵ 虽然强调协调很重要，但往往仍然是“轻触式”的。例如，常规现金转移计划的受益者与儿童保育服务的制度化联系仍然很少，而且很少有现金加方案纳入对性别暴力的应对措施或相关服务的转介，尽管 COVID-19 大

⁷⁰ Camila Perera and others, “Impact of social protection on gender equality in low- and middle-income countries: a systematic review of reviews”, *Campbell Systematic Reviews*, vol. 18, No. 2 (June 2022).

⁷¹ 同上。

⁷² Sonia Laszlo, “The gender transformative potential of graduation programmes”, GrOW Research Working Paper Series, No. 25 (Montreal, Institute for the Study of International Development, 2019).

⁷³ Rebecca Holmes、Hannah Marsden 和 Lara Quarterman, 《促进性别平等的“现金加”方案编制：中等偏下收入国家实践的经验教训》(联合国儿基会，2021年，纽约)。

⁷⁴ 见 www.unicef.org/innocenti/projects/grassp。

⁷⁵ 同上。

流行激发了一些有前景的创新。⁷⁶ 培训一线执行人员认识性别暴力行为，并促进向基本服务部门转介，就是这方面的一个机制。⁷⁷ 此外，虽然现金加方案通常会提供有用的信息和激励措施，以鼓励人们使用现有的服务，例如医疗或儿童保育服务，或寻找就业机会，但改善服务的可及性和质量，并为妇女创造更多更好的就业机会，需要付出远远超出单个方案范围的努力和投资。

C. 性别公正的过渡：统筹协调促进更广泛的变革

68. 虽然现金加方案等方案一级的努力很重要，但要根除性别和其他不平等现象，就需要在各个社会和经济体采取更雄心勃勃和影响深远的行动。这就需要社会保护与宏观经济和就业政策协同工作，以创造体面的就业机会，扩大大规模获得优质公共服务的机会。政策层面的协调具有挑战性，但比以往任何时候都更需要政策层面的协调以解决当前危机的助推因素。

69. 例如，在气候危机不断升级的情况下，最紧迫的任务之一是使经济转型，摆脱那些会破坏环境并使不平等永久化的生产、消费和分配模式。这种转变对就业的数量、质量和部门分布有着深远的影响。国际劳工组织(劳工组织)估计，在采取支持性政策措施的情况下，到 2030 年，向低碳和循环经济转型可创造约 1 亿个就业岗位。⁷⁸ 与此同时，一些就业岗位将消失，而且并非每个人都会受到同等影响。

70. 确保这种转型是公平且包容的，需要采取综合方法。宏观经济政策需要引导投资远离污染行业，并在可增强环境可持续性和人的能力的部门创造新的体面就业机会，包括可持续农业、可再生能源、新技术、公共交通、卫生、教育和照护。社会保护可以为失业工人提供收入支持，或抵消对低收入家庭妇女影响更大的潜在价格上涨，从而抵消负面影响。通过与公共工程方案、就业补贴或培训举措等劳动力市场政策挂钩，社会保护还可以支持生计多样化，使工人能够利用新的体面就业机会。

71. 没有任何单一的途径能够实现环境可持续性、性别平等和社会正义。指导公正过渡的战略因国家、背景甚至部门而异。为支持各国制定公正过渡战略，秘书长于 2021 年启动了促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器。⁷⁹ 它强调，通过制定正确的政策，为妇女创造体面的就业机会，并促进对照护经济的大规模投资，公正过渡将带来巨大的机遇，从而促进性别平等。

72. 一个关键的切入点可能是将社会保护和积极的劳动力市场政策结合起来，以帮助妇女和女童充分利用新的就业机会。越来越多的证据表明，如果以互补

⁷⁶ Merike Blofield and others “A diagonal and social protection plus approach to meet the challenges of the COVID-19 syndemic: cash transfers and intimate partner violence interventions in Latin America”, *The Lancet: Global Health*, vol. 10, No. 1 (January 2022).

⁷⁷ Cookson, Fuentes and Bitterly, “Addressing violence against women through social protection”.

⁷⁸ 劳工组织，《实现向人人享有环境可持续经济和社会的公正过渡》(2023 年，日内瓦)。

⁷⁹ 见 www.unglobalaccelerator.org/。

的方式推行这两类政策，可以更有效地消除求职者，特别是妇女、青年和残疾人面临的多种障碍。⁸⁰ 例如，收入支持和满足基本需求的额外服务，如交通和照护，可以促进人们更有意义地参与公共工程和技能发展方案。反过来，这些方案可以使所有年龄的妇女都能寻求新的生计和体面就业，包括在需求迅速增长的男性主导的领域，如科学、技术、工程和数学。

73. 综合照护办法为实现性别公正的过渡提供了另一个重要的切入点。迫切需要且早已应当对照护的供应和质量进行充分投资，为有偿照护工作者提供体面的薪酬、社会保护福利和工作条件。到 2030 年，包括 15 岁以下儿童和 60 岁以上老人在内的潜在照护对象预计将达到 23 亿人。⁸¹ 与此同时，预计到 2030 年，全球仅卫生部门就将短缺 1 000 万名工作人员，主要影响中低收入国家。⁸²

74. 扩大优质照护服务可以创造典型的“绿色”体面工作，并通过将劳工权利和社会保护扩展到家庭工人、社区卫生、儿童和长期照护工作者，使现有工作正规化，同时满足依赖照护的人群的需求。⁸³ 到 2035 年，对包容性照护政策的大规模投资可以在全球创造近 3 亿个就业机会。⁸⁴ 随着照护工作从无偿的家庭领域转向有偿的公共服务领域，改善照护人员的工作条件和工资待遇，以及改善其培训和职业结构，可以挑战性别隔离，防止性别不平等现象长期存在。越来越多的国家正在率先建立综合国家照护制度，将社会保护和就业与部门政策结合起来，在中央管理制度下，通常以国家战略为指导，支持为不同人口群体提供有偿和无偿照护。⁸⁵

六. 交付系统是妇女能否获得和良好体验社会保护的成败关键

A. 导言

75. 需要建立稳健的社会保护提供系统，以便根据不断变化的需求，以及时、高效、有效、包容和可持续的方式向民众提供保护。⁸⁶ 在交付制度中，包容性政策设计的初衷可能会遇到行政限制，在冲击和危机期间尤其如此，因为需求

⁸⁰ Antonia Asenjo, “Integrating income, employment support and care in Latin America: a gender perspective”, 为 2024 年关于妇女在发展中的作用的全球概览专家组会议编写的专家文件，2023 年 10 月，纽约。

⁸¹ 劳工组织，《照护工作和照护职业对体面工作未来的影响》(2018 年，日内瓦)。

⁸² Mathieu Boniol and others, “The global health workforce stock and distribution in 2020 and 2030: a threat to equity and ‘universal’ health coverage?”, *BMJ Global Health*, vol. 7, No. 6 (2022)。

⁸³ Oxfam America, “Caring in a changing climate: centering care work in climate action”, 2022。

⁸⁴ Addati, Cattaneo and Pozzan, *Care at Work*。

⁸⁵ Julio Bango 和 Patricia Cossani, 《在拉丁美洲和加勒比建设全面照护制度：实施要素》(妇女署及拉丁美洲和加勒比经济委员会，2021 年)。

⁸⁶ Valentina Barca and Madhumitha Hebbar, “Delivering social transfers”, in *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring and Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021)。

会在不确定性和资源限制的情况下增加。公民与国家也通过交付制度直接接触。这些接触发生在人与人之间，并且越来越多地通过数字界面进行，可以被视为支持性和赋能性的，也可以被视为忽视性和惩罚性的。⁸⁷

76. 通过影响妇女对能动性和尊严的体验，交付制度可以改变或巩固不平等的权力关系，在个人和社会层面产生影响。负面体验会破坏对公共机构的信任，如果国家合法性已经脆弱，则问题尤为严重。⁸⁸ 如果社会保护和公共服务的提供被认为是有效和公平的，就可以加强国家和人民之间的包容性社会契约。

B. 针对不同性别的交付障碍加剧了其他形式的排斥

77. 不考虑性别特有需求和制约因素的交付机制必然会给妇女和女童造成严重的获取障碍，危及她们获得社会保护的权力，即使福利是为她们准备的。⁸⁹ 妇女较少获得资源，包括金钱、土地、时间、信息、数字设备和连接，再加上限制其流动性和能动性的歧视性社会规范，共同造成了这些障碍。例如，在同一社会经济群体中，女性的识字率和教育水平往往低于男性，这导致她们更难获得社会保护方案的信息、理解方案要求或使用申诉和投诉机制。⁹⁰

78. 贫困和基于年龄、种族、族裔、地理位置、性取向和性别认同、残疾和移民身份的歧视，会加剧受排斥的风险。例如，当信息格式不符合需求时，对于不会说主流语言的移民、难民或少数民族妇女以及残疾妇女来说，识字障碍可能会更大。

79. 社会保护办公室通常设在大城市中心，从而使农村妇女获取信息、登记参加社会方案或领取款项的工作复杂化。虽然每个人都会面临地理障碍，但妇女通常没有足够的资源来克服这些障碍，例如支付交通费用。公共场所的性暴力和骚扰可能使妇女及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等即使短途旅行也很危险。如果服务设施不满足残疾妇女的出行需求，她们在获取服务时可能会面临限制。无偿照护和家务劳动占用了妇女的时间和灵活性，导致她们出行不便，且/或无法长时间或无法预测地等待政府部门的办事结果。对于低收入和非正规就业妇女而言，在登记流程或排队领取福利时所花费的时间直接转化为收入损失，很少有人能够承受这种损失。⁹¹

⁸⁷ Alexandra Barrantes 和 Tara Cookson, “不让任何一个人掉队：加强社会保护交付制度”，为《2024年妇女在发展中的作用世界概览》编写的背景文件(妇女署，即将出版，纽约)。

⁸⁸ Rachel Slater and Richard Mallett, “How to support state-building, service delivery and recovery in fragile and conflict-affected situations: lessons from six years of SLRC research”, Synthesis Briefing, No. 2 (London, Secure Livelihoods Research Consortium, 2017)。

⁸⁹ Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”。

⁹⁰ Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, Working Paper, No. 435 (London, ODI, 2016)。

⁹¹ 同上。

80. 数字化工具和技术有望缓解其中一些限制。⁹² 通过手机直接向妇女付款还可以提供更大的隐私和自主权，并减少家庭成员挪用资金的可能性。然而，在获取数字化工具和技术方面持续存在的差距造成了新的排斥风险。⁹³ 在全球范围内，数字性别差距仍然很大，女性拥有手机的可能性仍然比男性低 8%，使用移动互联网的可能性低 15%。⁹⁴ 经济边缘化群体，特别是最偏远地区的农村妇女，在数字接入方面遇到多重障碍，包括网络可用性、设备和数据的可负担性，以及认知、识字和能动性水平低。与其他年龄组相比，老年妇女的数字素养和获取渠道更为有限，因此面临更大的被排斥风险。

C. 促进性别平等的全面交付系统的组块

81. 以促进性别平等的方式提供社会保护，需要以最终用户，即权利持有者为中心设计流程；解决获取服务的障碍和可能侵犯妇女权利的问题；在提供服务的各个环节保障尊严和自主权。⁹⁵ 交付机制应考虑性别特有的生命历程风险和就业模式、资源获取不平等、无酬照护和家务工作的责任、限制妇女流动性的社会规范和安全问题，以及边缘化妇女和女童群体面临的更大限制和不同需求。

82. 国际人权标准为决策者提供了一个坚实的框架，以设计和提供促进性别平等和包容性的社会保护。然而，在平等和非歧视、透明度和获取信息以及数据保护和隐私等领域，原则与实践之间仍然存在巨大差距，包括在高收入国家。在低收入和中等收入国家，用于交付的财力、物力和人力资源通常较为有限。功能性数字生态系统等体制安排和有利因素也不够发达。要减少这些制约因素，需要长期投资于能力建设和基础设施。⁹⁶ 如下所述，四个关键组成部分可以改善向妇女和女童提供的服务，即使是在资源有限的情况下。

简化的包容性程序

83. 简化的包容性登记和注册流程可以提高和加快获得社会保护的机会，特别是在危机时期。在 COVID-19 大流行期间，降低对多种身份证明的要求、提供预付款、取消条件限制以及放宽严格的资格要求，对于识别和帮助有需要的人至关重要。⁹⁷ 这些措施对于妇女、移民和难民以及性别多样化人群尤为重要，因为他们可能不太符合行政要求。

⁹² Christina Lowe, “The digitalization of social protection before and since the onset of COVID-19” (London, ODI, 2022)。

⁹³ Becky Faith, “Risks and benefits of digital tools for social protection delivery from a gender perspective”, 为 2024 年关于妇女在发展中的作用的世界概览专家组会议编写的专家文件，2023 年 10 月，纽约。

⁹⁴ 国际电信联盟，《衡量数字发展：2023 年事实与数据》(2023 年，日内瓦)。

⁹⁵ Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”。

⁹⁶ Kathy Lindert 等编，《社会保护交付系统基础资料手册》(世界银行，2020 年，华盛顿哥伦比亚特区)。

⁹⁷ Rebecca Holmes and others, “Strengthening gender equality and social inclusion (GESI) during the implementation of social protection responses to COVID-19”, September 2020。

84. 针对特定背景开展的社会保护提高认识和宣传运动，对于解决非正规工人、土著妇女或跨性别妇女等特定妇女群体受到排斥的问题至关重要，具体措施包括开展媒体宣传、根据妇女的需求调整登记站的时间和地点，以及与学校、诊所和当地市场中的中介机构合作。

85. 妇女组织和其他民间社会组织在通过宣传、监督和直接外联消除获取障碍和加强自下而上的问责制方面发挥着关键作用。在应对 COVID-19 期间，政府和民间社会组织之间的紧密联系确保了快速提供支持，包括向边缘化群体和当地社区提供支持。民间社会行为体在协助政府提供服务时，应得到充分认可和补偿。

把人和关系放在第一位

86. 要实现促进性别平等的社会保护的变革潜力，就必须更加重视提供服务的人的因素和关系因素，包括个案工作者和其他一线社会保护工作人员的作用。女性获得服务的经历可能与男性不同，对于与国家有过负面或创伤性经历的边缘化群体来说，互动可能尤其困难。

87. 社会保护和相关服务仍然严重依赖女性低收入劳动力。⁹⁸ 在全球范围内，从事教育、卫生和社会工作的 3.81 亿人中有三分之二是妇女。⁹⁹ 许多女性在极具挑战性的条件下工作，职业保障弱、工作描述模糊且工作量繁重。在偏远农村地区或受冲突影响地区提供服务可能会面临特殊挑战，包括长时间远离家人、没有互联网连接以及社会和性别规范的限制。¹⁰⁰

88. 为一线工作人员配备充足的人员和良好的条件对于改善用户访问和体验至关重要。训练有素的案件管理员可以将社会保护受益人转介到专门的服务机构，包括针对性别暴力的服务机构。¹⁰¹ 他们在识别性别特有需求和限制方面可以发挥关键作用，而且他们与弱势群体之间的密切关系使他们能够获得宝贵的见解，从而改进方案和流程。

89. 越来越多的研究强调，了解并解决一线社会保护工作者“自由裁量权”问题至关重要。¹⁰² 这些工作人员解释和执行政策，并能从性别角度影响结果，包括优先考虑或忽视性别平等问题。自由裁量权可能会使不平等和社会排斥永久化，包括通过“脱稿”的歧视性做法。这种做法可能反映出对服务对象的道德判断和偏见，以及机构环境中的不当激励。

⁹⁸ Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”。

⁹⁹ 劳工组织，《照护工作和照护职业》。

¹⁰⁰ Rik Peeters and Sergio A. Campos, “Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 89, No. 4 (2023)。

¹⁰¹ Cookson, Fuentes and Bitterly, “Addressing violence against women through social protection”。

¹⁰² Gabriela Lotta, Fernando Nieto-Morales and Rik Peeters, “‘Nobody wants to be a dead hero’: coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response”, *Public Administration and Development*, vol. 43, No. 3 (August 2023)。

90. 针对歧视性态度或“脱稿”行为的政策解决方案通常针对的是一线工作人员，他们迫于压力开展工作，却得不到支持。如果不创造更好的工作条件，不解决一线工作人员几乎无法控制的、影响他们有效提供服务能力的制度因素，仅改善服务提供是不够的。¹⁰³

让数字化工具为女性服务

91. 数字化通常被视为一种工具，可以减少社会保护提供过程中不必要的个人主观判断，促进其健全性、透明度和问责制(见 A/74/493)。然而，随着数字化和“数据化”¹⁰⁴ 迅速彻底地改变公民与国家之间的日常接触，妇女的能动性、尊严和权利的实现可能会受到影响。

92. 这就要求数字化与国际人权标准保持一致，并融入以人为本、促进性别平等的设计原则。¹⁰⁵ 核心要素包括仔细评估获取社会保护的生态系统；与用户协商，包括目标群体以及一线工作人员和其他执行伙伴；并与包括残疾妇女在内的无障碍专家一起测试数字界面。随着技术的成熟，挑战、改变方向或根除技术变得越来越困难，因此应采取分阶段的方法，可以进行修正。

93. 包括单一登记、社会登记和管理信息系统在内的基础数据基础设施日益数字化，旨在减少错误，简化和加快交付。然而，这种基础设施的使用方式也带来了其他风险和责任问题。过时、不充分和有偏见的数据，包括缺乏性别数据和定性数据，可能使一些群体和个人的经历不那么引人注目。人工智能和预测性分析正日益自动做出关于资格和权利的决策，但这种方式对申请人而言似乎是武断且不透明的。¹⁰⁶

94. 数据滥用和隐私泄露是另一个令人担忧的问题。社会保护的申请人和领取人往往被要求披露大量个人信息。然而，大多数低收入和中等收入国家缺乏适当的治理和数据保护框架。个人可能被迫放弃隐私权，以实现其社会保护权，同时冒着遭受污名化、名誉损害和骚扰的风险。因此，数字化交付机制可能使个人感到“被剥夺权利、孤立和被排斥”，¹⁰⁷ 这与变革性社会保护办法所设想的增强权能和让个人具有抗御能力截然相反。

95. 采取一些切实可行的步骤有助于防止系统性数字偏见和被排除在社会保护之外的风险，特别是在最后一英里交付方面。首先，交付数字化必须与改善数字公共基础设施以及数字技能和素养的努力齐头并进，特别是针对妇女，包括

¹⁰³ 同上。

¹⁰⁴ 数据化可以定义为“将社会行为转化为在线量化数据，从而实现实时跟踪和预测分析”。见 José van Dijck, “Datafication, dataism and dataveillance: big data between scientific paradigm and ideology”, *Surveillance and Society*, vol. 12, No. 2 (2014)。

¹⁰⁵ Judy Wajcman、Erin Young 和 Anna Fitzmaurice, “数字革命：北京会议 25 年后对性别平等和妇女权利的影响”，妇女署讨论文件系列，第 36 号(妇女署，2020 年，纽约)。

¹⁰⁶ Faith, “Risks and benefits of digital tools”。

¹⁰⁷ Lizzie Coles-Kemp and others, “Digital welfare: designing for more nuanced forms of access”, *Policy Design and Practice*, vol. 3, No. 2 (2020)。

通过免费或补贴的方式提供手机、SIM 卡和数据。第二，必须提供真正的非数字化选择，同时建立质疑和推翻数字化决策的机制。¹⁰⁸ 在危机期间，即使那些拥有智能手机的人可能也无法支付连接费用，因此这些替代方案尤为重要。第三，数字化不应取代一线工作人员和其他中介的作用，他们往往使数字流程在实践中发挥作用。

96. 迫切需要更加重视数据的收集、储存和分析。例如，登记问卷或申请表应包含有关性别需求和限制的问题。案件管理应包括全面评估。在监测和评价期间，收集的关于所有家庭成员(不仅是户主)的数据以及评估妇女和其他方案参与者面临的挑战的程序和基准指标，可以为促进性别平等的方案调整提供信息。确保尊重人们的数据隐私权，维护国际公认的保密和知情同意标准至关重要。在与私人支付服务提供商等第三方合作时，国家有责任进行适当监管并遵守这些原则。

确保追责

97. 可以设计和实施社会保护交付系统，以促进积极公民身份，其中受益人作为权利承担者向国家提出有关其权利和待遇的主张。¹⁰⁹ 这一进程可以促进集体政治和社会权力。国家与民间社会组织之间建立强有力的联系有助于建立具有包容性的社会保护制度，这种制度应针对具体情况，并加强自下而上的问责制和信任。

98. 问责的一个关键模式是建立申诉和补救机制。如果此类机制透明、正规且易于使用，它们可以成为质疑不公平资格决定或为遭受歧视或暴力寻求补救的重要途径。如果申诉机制直接用于监测和评价，就能改进方案设计，防止进一步的伤害。这些机制应提供数字和模拟格式的多种报告途径，特别是在危机中。¹¹⁰

99. 申诉和补救机制因将披露负担和报复风险转嫁给单独的申诉人而受到批评，同时掩盖了影响个人申诉能力的全系统问题和权力关系。¹¹¹ 引入代表群体提出集体申诉的做法，可能是增加使用申诉的一种方式，特别是在边缘化群体中。这些机制要取得成功，就必须纳入更广泛的努力，以提高认识和加强社会问责，包括通过民间社会主导的举措，如社会审计或社区记分卡。

100. 问责制必须扩大到社会保护中的非国家行为体，包括国际援助组织、发展行为体和私营部门。在脆弱环境中，外部行为体与当地社区联系很少，并在国

¹⁰⁸ Valentina Barca and others, “Inclusive information systems for social protection: intentionally integrating gender and disability”, March 2021.

¹⁰⁹ Rachel Sabates-Wheeler and others, “Linking social rights to active citizenship for the most vulnerable: the role of rights and accountability in ‘making’ and ‘shaping’ of social protection”, *The European Journal of Development Research*, vol. 32, No. 1 (January 2020).

¹¹⁰ Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”.

¹¹¹ Naomi Hossain, Anuradha Joshi and Suchi Pande, “The politics of complaint; a review of the literature on grievance redress mechanisms in the global South”, *Policy Studies*, vol. 45, No. 2 (2024).

家社会保护制度之外运作，问责机制往往特别薄弱。¹¹² 在这种情况下，民间社会的监测发挥着重要作用。

七. 促进性别平等的社会保护面临的融资挑战需要在国家和全球层面加以解决

A. 引言

101. 促进性别平等的全面社会保护能否实现变革性承诺，取决于是否有充足的资源来缩小整个生命周期中持续存在的覆盖率和适足性方面的差距；扩大获得补充性优质服务的机会；加强基于权利服务提供，提高其包容性。然而，目前的全球社会保护支出仍不足以保证国家社会保护最低标准和实现全民医保，更不用说提供逐步提高的保护水平了。此外，由于人口结构的变化和多重危机的压力，融资的增长跟不上需求的增长。

102. 到 2024 年，在所有低收入和中等收入国家建立社会保护最低标准，即人人享有基本水平的社会保护所需资金估计为每年 1.4 万亿美元，占国内生产总值的 3.3%。¹¹³ 对于低收入国家，这一数字占其每年国内生产总值总和的 52.3%，表明需要国际援助才能填补融资缺口。这 1.4 万亿美元是实现所有儿童、新生儿母亲、失业或严重残疾者以及所有老年人普遍享有基本福利和普遍享有基本医疗保健所需的平均额外投资。社会保护资金不足对妇女的影响尤为严重。例如，为了实现养恤金的普遍覆盖，政府额外支出的三分之二需要用于妇女福利。建立与相关公共服务相结合的、全面的、促进性别平等的社会保护体系，需要投入更多的资源。

B. 充满挑战的全球环境

103. 融资渠道有限、债务负担沉重、借贷成本上升、货币贬值和增长缓慢削弱了发展中国家为社会保护调动额外资源的能力。¹¹⁴ 即使在最近一系列冲击和危机发生之前，劳动力市场放松管制、裁员和私有化已经使权力向企业转移，破坏了就业稳定性和基本生活工资，削弱了国家在社会供给中的作用。金融和贸易自由化，以及国际金融体系的结构和实践，进一步削弱了国家筹集发展资源的能力。全球化和金融自由化也增加了各国逐步减少公司税或财富税的压力。¹¹⁵

104. 虽然高收入国家的公共收入很大一部分来自社会保护缴款，但发展中国家由于其庞大的非正规经济，不太能够依赖这一收入来源。为弥补这一缺口，一

¹¹² Arthur Alik-Lagrange and others, “Social protection and state-society relations in environments of low and uneven state capacity”, *Annual Review of Political Science*, vol. 24 (2021)。

¹¹³ Umberto Cattaneo 等人，《全民社会保护的资金缺口：全球、区域和国家估算以及创造财政空间的策略》，国际劳工组织工作文件，第 113 号(2024 年，日内瓦)。

¹¹⁴ 《2024 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2024 年)。

¹¹⁵ 《2024 年可持续发展筹资报告：发展筹资处在十字路口》(联合国出版物，2024)。

些低收入和中等收入国家转向消费税，这给贫困家庭带来了过重的负担。一些国家加大努力将非正规部门工人纳入税收体系，却忽视了这些工人已经面临的高额间接税负担，包括杂税、许可费、征费和使用费，而他们却很少或根本没有获得相应的社会保护。这些征费具有累退性和性别不平等性，特别是对于收入最低的工人，其中许多是妇女。¹¹⁶

105. 由于国内资源调动不足，发展中国家寻求其他融资形式，包括通过国际金融机构和私营部门发行的公债。2023年，全球一般政府内债和外债达到创纪录的97万亿美元，¹¹⁷随着利率上升，债务危机蔓延。利息支出现在挤占了发展优先事项的支出，包括基本社会保护计划和公共服务支出。目前，有33亿人所在国家的利息支出高于教育和/或卫生投资。¹¹⁸当公共支出捉襟见肘时，妇女就充当减震器，包括承担更多的无酬照护工作，以维持家庭和社区的生计。¹¹⁹

106. 由于公民认为国家始终无法满足他们的期望，而且贫困状况日益动荡且不可预测，信任度和满意度将继续下降。这些因素加剧了失望情绪、政治两极分化以及对民主原则和价值观的侵蚀。¹²⁰恢复信任需要有能力和负责任的政府，此类政府应拥有充足的资源来保护人民免受伤害，投资于必要的公共产品，并改革经济，使其更具包容性和公正性。

C. 需要新一代财政协议

107. 对社会保护的投资可以成为重振社会契约的核心，在社会契约中，通过税收或照顾家庭和社区等方式对社会做出的经济和非经济贡献，可以通过国家支持收入保障和全民适足生活水准得到回报和倍增。以公平、团结和再分配为基础的新一代财政协议可以为包括社会保护在内的可持续发展提供长期、充足且负担得起的融资，从而支持这一进程。这些协议应基于个人和公共机构对相互义务的共识，以及机构将利用其权力(包括财政权力)满足人们需求的共识(见 [A/HRC/55/54](#))。

108. 新的财政协议应重点关注筹集和分配国内和国际资源，以实现实质性平等和人权。国际人权和劳工标准在这方面规定了一系列原则和义务，特别是要求各国最大限度地利用现有资源，实现包括社会保护权在内的经济和社会权利，

¹¹⁶ Michael Rogan, "Taxation and the informal sector in the global South: strengthening the social contract without reciprocity?", in *Social Contracts and Informal Workers in the Global South*, Laura Alfes, Martha Chen and Sophie Pagerson, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022).

¹¹⁷ 联合国贸易和发展会议，UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1号文件。

¹¹⁸ 《2024年可持续发展筹资报告》(联合国出版物)。

¹¹⁹ Niyanthini Kadirgamar, "Targeting social assistance in the context of crises and austerity: the case of Sri Lanka", 为2024年妇女在发展中的作用世界调查专家小组会议编写的专家文件，2023年10月，纽约。

¹²⁰ 开发署，《2022年特别报告：人类世对人类安全的新威胁——要求我们更加团结一致》(2022年，纽约)。

并防止随着时间的推移出现倒退。¹²¹ 确保平等和不歧视，包括性别歧视，是一项紧迫的义务。由于不透明的预算程序和精英把持往往导致损害权利的财政政策选择，因此参与、透明度和问责制是改革预算程序的关键。

109. 财政协定需要采取系统的办法，承认经济生产、社会再生产和生态再生的相互依存关系。¹²² 反过来，筹资机制也必须反映这些关系。例如，无酬照护和家务工作通过培养下一代缴款人，维持了经济、社会和许多国家的社会保护制度。女权主义经济学家长期以来一直认为，这种工作是对女性劳动的隐性征税。¹²³ 因此，必须跨越市场和非市场的界限，实行团结和再分配，以确保财政政策支持妇女获得有偿就业，同时承认、减少和重新分配无酬照护和家务工作。

110. 系统性方法鼓励将促进性别平等的社会保护和公共服务方面的公共支出视为投资，而非消费(见 A/74/111)。1985 年至 2020 年 42 个国家的数据显示，社会保护支出对国内生产总值的积极影响超过了政府总支出的积极影响。这种影响在不平等程度高的国家尤其明显。¹²⁴ 对教育、保健、儿童保育和长期照护等补充性公共服务的投资反过来又具有重要的乘数效应。到 2035 年，每投资 1 美元用于缩小儿童保育政策差距，全球 GDP 平均可增加 3.76 美元。¹²⁵ 对照护经济进行公共服务投资，还能创造急需的就业机会。如果这些工作待遇优厚，则可刺激财政乘数效应，通过增加税收和社会保护缴费收回初始投资。¹²⁶

111. 分配正义对于可持续的财政协议至关重要。在国家一级，这意味着要审视整个财政制度的分配影响，包括支出和收入，并考虑到性别和部门间的不平等。¹²⁷ 在全球层面，分配正义办法将基于对历史和当前权力关系的认识，加强各国之间的团结。当今高收入国家的经济繁荣和广泛的社会保护在很大程度上建立在对发展中国家人民和自然资源的殖民、奴役和剥削之上。¹²⁸ 目前，大型企业和富裕

¹²¹ 《经济社会文化权利国际公约》，第 2.1 条；及经济、社会和文化权利委员会第 3 号一般性意见(1990 年)。

¹²² Corina Rodríguez Enríquez, “Financing social protection: feminist alternatives to austerity”, 为 2024 年关于妇女在发展中的作用的世界概览专家组会议编写的专家文件，2023 年 10 月，纽约。

¹²³ Ingrid Palmer, “Public finance from a gender perspective”, *World Development*, vol. 23, No. 11 (November 1995)。

¹²⁴ Dante Cardoso and others, “The multiplier effects of government expenditures on social protection: a multi-country analysis.”, Working Paper Series, No. 2023-11 (São Paulo, School of Economics, Business and Accounting of the University of São Paulo, 2023)。

¹²⁵ 劳工组织，“投资于变革性儿童保育的好处”。

¹²⁶ Jerome De Henau 等人，“在南非、土耳其和乌拉圭投资免费普及儿童保育：成本、短期就业效应和财政收入比较分析”，妇女署讨论文件系列，第 28 号(妇女署，2019 年，纽约)。

¹²⁷ Anuradha Joshi, Jalia Kangave and Vanessa van den Boogaard, *Engendering Taxation: A Research and Policy Agenda*, ICTD Working Paper, No. 186 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024)。

¹²⁸ Gurminder K. Bhambra, “Relations of extraction, relations of redistribution: empire, nation, and the construction of the British welfare State”, *British Journal of Sociology*, vol. 73, No. 1 (January 2022)。

个人的避税和逃税行为意味着从发展中国家流出的资金往往远远超过流入的援助金额。全球机构和进程需要改革，以消除这些制约因素。

社会保护缴费

112. 虽然各国的财政协定各不相同，但增加社保缴款和一般税收的收入和累进性提供了两个特别重要的切入点。2019年，社保缴费占全球税收总额的18.8%，占国内生产总值的5.7%。¹²⁹ 缴费型融资的优势包括：从工资中征收指定用途的缴款在行政和操作上相对容易；可以将福利与工人的收入和纳税挂钩；公众可以看到自己的缴费用在何处，从而使方案获得政治支持。因此，缴费型制度有可能加强社会契约。如果缴费制度与纳入缴费能力低的非正规工人和其他工人的措施相结合，并采用促进性别平等的设计元素，减少对那些为了提供无偿照护而中断有偿就业的人的惩罚，则效果尤为显著(见第三节)。

113. 然而，这种筹资机制面临重大挑战，特别是在非正规就业和失业率高、应税工资低的低、中收入国家。在这种情况下，要想增加社会保护缴费带来的公共收入，就必须仔细评估各部门、各企业规模和就业状况下导致缴费率低下的结构性因素。量身定制的解决方案应力求确保公平和团结，与中小企业和活力较弱的部门相比，大公司和活力较强的经济部门应更多缴款。

累进税政策

114. 累进税政策在解决收入不平等方面发挥着关键作用，在解决财富不平等方面也发挥着一定作用。如果这些政策设计得当，它们还可以促进性别平等、可持续性和代际公平。人们越来越一致地认为，为了使税收制度更具团结性并实现更好的再分配，对个人资本收入、财富和财产的征税需要在税收收入中占更大比重。¹³⁰ 改革遗产税、继承税和赠与税也有望增加用于社会保护的收入，同时解决财富不平等的代际传递问题。税收负担也需要转移，以增加私营企业对社会契约的贡献，包括支付公平份额的公司税。

115. 虽然累进税制最适合促进可持续的财政协议，但在分配模式高度不平等、工资低、非正规经济占主导地位以及国家能力和合法性水平低的情况下，很难实施累进税制。需要建立基础广泛的政治联盟和社会对话，以制定累进税议程，而透明度、参与和问责制对于建立基于互信的税收文化至关重要。¹³¹ 鉴于上述原因，税制改革往往是一项长期工作，而非一蹴而就。

¹²⁹ Florencia Calligaro and Oscar Cetrangolo, *Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions*, WIEGO Working Paper, No. 47 (Manchester, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing and ILO, 2023)。

¹³⁰ 经合组织，“COVID-19 危机后的税收和财政政策”，2021年10月14日；和《2023年世界经济形势与展望》(联合国出版物，2023年)。

¹³¹ 社发所，《消除贫困和不平等：结构变革、社会政策和政治》(2010年，日内瓦)。

D. 创造公平的全球竞争环境

116. 极不平等的竞争环境促使人们呼吁改革国际金融结构，以便为促进性别平等的普遍社会保护创造更大的财政和政策空间。¹³²

117. 为各国建立一个真正的全球金融安全网是一个重要的优先事项，可以通过改革特别提款权，确保在危机发生时发行特别提款权，并优先考虑最需要流动性的国家来实现。深化国际税务合作有助于扩大财政空间。曾经被认为是乌托邦式的联合国税务公约的前景表明，克服权力不平衡是可能的。¹³³

118. 需要采取类似措施来解决债务可持续性、债务困境、流动性、偿付能力以及债务成本过高的问题。只有政府将收入用于发展优先事项，而不是将大部分收入用于偿还债务，为社会保护提供充足资金的工作才能取得进展。秘书长提出了一项可持续发展目标刺激计划，以满足各国迫切的融资需求。许多国家希望 2025 年举行的第四次发展筹资问题国际会议能够成为商定符合发展融资需求的债务一揽子计划的机会。¹³⁴

119. 官方发展援助是许多低收入国家的重要资金来源，在大流行病期间，用于就业和社会保护的拨款有所增加，但用于社会保护的总额仍然很低，2022 年为 46 亿美元，仅占有所有官方捐助者官方发展援助总额的 1.6%。¹³⁵ 全球纵向基金已日益成为为卫生、气候危机和农业等领域输送资源的重要工具。¹³⁶ 它们对社会保护的关心程度各不相同，尽管人们越来越认识到社会保护与气候行动的一致性。¹³⁷

120. 2022 年，《联合国气候变化框架公约》缔约方同意设立一个新的全球损失和损害基金，这促使人们呼吁加大对适应性社会保护的支持力度。这有助于使国家社会保护制度成为将新的损失和损害资金用于受影响最严重人群的一种手段。¹³⁸ 在建立全球社会保护基金方面也出现了一些势头。无论采用何种机制，资金需求都是长期的，并且需要支持建立全面、促进性别平等的社会保护体系，同时需要受影响社区的积极参与，而不是短期、基于项目的举措，因为这些举措的变革性影响较小。

¹³² 联合国，“我们的共同议程政策简报 6：改革国际金融架构”，2023 年 5 月。

¹³³ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024* (Paris, 2024)。

¹³⁴ 《2024 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物)。

¹³⁵ 经合组织，“贷方报告制度”，经合组织数据浏览器。可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (2024 年 6 月 28 日访问)。

¹³⁶ Nicola Yeates 等人，《全球社会保护基金：全球卫生、农业和气候基金的不同经验教训》，劳工组织工作文件，第 97 号(2023 年，日内瓦)。

¹³⁷ Mariya Aleksandrova, Laura Kuhl and Daniele Malerba, “Unlocking climate finance for social protection: an analysis of the Green Climate Fund”, *Climate Policy*, vols. 1–16 (2024)。

¹³⁸ Jona Huber and Una Murray, “Turning climate justice into practice? Channeling loss and damage funding through national social protection systems in climate-vulnerable countries”, *WIREs Climate Change*, vol. 15, No. 2 (March/April 2024)。

121. 鉴于在筹集发展资金方面的挑战，人们越来越关注发行公司债券和主权债券，其中收益的使用或主要业绩指标与包括性别平等在内的发展优先事项挂钩。然而，这是一个新生的市场，人们担心目标有时界定不清，缺乏标准或对社会变革作出贡献的充分证据。¹³⁹ 虽然公共财政和官方发展援助显然需要私人融资的补充，但必须注意确保私营部门不会潜在地破坏民主决策并制造新的“私人条件”。¹⁴⁰ 为减少漂绿而在环境、社会和治理投资方面实行的更严格的监管和标准，也应适用于减少“漂粉”¹⁴¹ 的可能性。私营企业还应遵守《工商企业与人权指导原则》，¹⁴² 其中包括创造体面就业和缴纳公平份额的税款，包括社会保护缴款。

八. 结论和建议

122. 在一个反复遭受冲击和危机不断蔓延的世界中，社会保护在促进性别平等、复原力和转型以及加快实施和实现《2030 年可持续发展议程》及《北京宣言》和《行动纲要》方面具有巨大潜力。尽管近年来在社会保护覆盖面方面取得了重大进展，但这一潜力仍然受到以下因素的制约：覆盖面和充足性方面存在重大差距；对妇女和女童面临的特有脆弱性反应有限；面临多重和交叉形式歧视的妇女和女童群体获取保护受阻；资金和协调不足。

123. 为了释放社会保护的变革潜力，无论是在“正常”时期还是在严重危机环境中，都必须采取基于权利、促进性别平等的办法。这种办法超越了目标狭隘的安全网，积极寻求促进各收入群体、性别和世代之间的团结、风险共担和再分配。

124. 为了推动建立促进性别平等、复原力和变革的社会保护制度，会员国、包括联合国和人权机制在内的国际组织、私营部门、非政府组织、工会和其他利益攸关方不妨采取以下行动：

A. 解决日常社会保护制度、政策和方案中的性别差距和偏见

(a) 努力建立促进性别平等的全民社会保护制度，包括最低标准，全面覆盖所有妇女和女童在其一生中面临的风险和脆弱性；

(b) 扩大非缴费方案的覆盖面和适足性，例如普及儿童、产妇、父母和养恤金福利，作为促进性别平等的社会保护最低标准的一部分；

¹³⁹ Juan Pablo Bohoslavsky and Lena Lavinas, “Gender bonds: do they leverage or threaten women’s rights?”, in *Feminism in Public Debt: A Human Rights Approach*, Juan Pablo Bohoslavsky and Mariana Rulli, eds. (Bristol, Bristol University Press, 2024)。

¹⁴⁰ 同上。

¹⁴¹ “漂粉”是指出于盈利或营销目的，在表面上支持性别平等和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等权利，而不解决不平等和侵犯人权的根本原因。

¹⁴² 《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(联合国出版物，2011年)。

(c) 将社会保护扩大到非正规工人，特别关注以女性为主的部门和职业类别，采用缴费和非缴费机制相结合的方式；

(d) 解决参加缴费型计划的财务障碍，包括为低收入者的缴款给予全部或部分补贴，并为那些因收入较低和就业中断较频繁而累积缴款较少的人提供补充福利；

(e) 确保所有社会保护福利都有适足的福利水平、定期支付和足够长的期限，包括定期调整福利价值以反映通货膨胀；

(f) 改革和调整现有的社会保护制度，使其在整个生命周期中更加敏感地关注照护问题，避免需要妇女付出更多时间的条件限制，并就请假照顾受抚养人所花的时间提供收入支助，在公共工程方案中提供现场托儿服务，在老年养恤金办法中提供照护信贷；

B. 调整社会保护政策和方案，以满足妇女和女童在严重和长期危机中的需求

(g) 根据对妇女和女童面临的风险和需求的深刻理解，并考虑到冲击的准确性质以及现有社会保护体系、政策和方案的成熟度，制定并实施灵活且具有包容性的应急响应措施；

(h) 扩大提供常规的促进性别平等的社会保护，同时结合可扩缩的冲击应对措施，包括预防性和反应性措施，以保护妇女和女童免受冲击和危机的直接影响；

(i) 促进社会保护和气候变化适应政策之间更好的协调，以保护妇女和女童免受气候风险的影响，并促进其可持续和有复原力的生计；

(j) 在严重和长期危机环境中，在社会保护和人道主义行为体之间建立强有力的协调机制，以减轻不同性别特有的风险和脆弱性，同时为长期系统建设奠定基础；

C. 改善与促进性别平等的就业政策和公共服务的协调

(k) 通过确保妇女和女童获得补充福利和服务，如生计支持和技能培训，以及获得教育、医疗和儿童保育服务，最大限度地发挥现金转移方案的影响；

(l) 促进社会保护体系与性别暴力预防和应对工作之间的协调，包括通过联合规划、培训社会保护个案工作者和建立可靠的转介途径；

(m) 结合社会保护、就业和照护政策，促进妇女获得新的绿色就业机会，并在照护行业创造体面的就业机会，作为向可持续经济和社会的公正过渡的一部分；

D. 采取基于权利的方法提供社会保护

(n) 在设计、实施和监督交付机制时，应考虑到最终用户，即权利持有者的需求，确保在整个过程中保障他们的尊严、自主性和获取机会；

(o) 确保一线社会保护工作者有充足的人员配备和体面的工作条件，包括更加关注解决安全关切和无偿照护责任问题；

(p) 承认并支持妇女组织、工人组织和社区组织在危机期间提供非正式社会保护和紧急援助方面发挥重要作用；

(q) 确保提供机制的数字化以促进包容性和平等为目标，以国际人权标准和促进性别平等的设计原则为指导；

E. 扩大社会保护和性别平等融资

(r) 缔结基础广泛的财政协定，以加强国内资源调动，促进基于团结和再分配的促进性别平等的社会保护和可持续发展；

(s) 将缴费型社会保护扩展到缴费能力低的非正规工人和其他工人，同时适当关注女性化行业和职业；

(t) 通过重点关注对支付能力最强的人群征税，包括征收财富税和公司税，增加累进税收入；

(u) 推动国际金融架构改革，以消除发展中国家在为促进性别平等的社会保护调动资源时面临的制约因素，重点关注可持续的债务解决方案和全球税务合作；

(v) 利用国际气候资金基金加强促进性别平等的社会保护制度；

(w) 通过对性别平等进行主流化和有针对性的投资，包括促进性别平等的社会保护，增加官方发展援助，包括人道主义援助；

F. 加强对促进性别平等的社会保护的参与和问责

(x) 对不同性别特有风险和脆弱性进行参与式、社区主导的评估，特别要了解面临多重和交叉形式歧视的所有妇女和女童的经历；

(y) 让妇女和工人权利组织参与社会保护制度、政策和方案的设计、实施和监测，并确保其贡献得到充分认可；

(z) 支持民间社会主导的独立监测和问责工作，使政府、发展伙伴、人道主义行为体和其他利益攸关方对其确保平等和不歧视地获得社会保护和人道主义援助的义务负责；

G. 改善促进性别平等的社会保护的数据、证据和知识

(aa) 投资开发可扩缩的方法，以充分反映妇女贫困和脆弱性的复杂性，关注家庭内部的不平等以及家庭资源控制、决策权和时间利用等因素；

(bb) 改进数据的收集和使用，特别是按性别、年龄、收入、地点和其他特征分列的关于社会保护福利，包括子女津贴、失业、残疾、产妇和养恤金福利的覆盖面和适足性的行政数据；

(cc) 加强数据基础设施和信息系统，以有效提供社会保护，包括通过登记问卷和个案工作者进行的评估，使妇女和女童的风险和需求可见，同时保障她们的安全和隐私；

(dd) 采用混合方法监测和评估社会保护政策和方案，以了解其对性别平等的影响以及意外后果，并确定妇女和女童转型变革的驱动因素以及这方面的任何制约因素。
