

# 将性别观点纳入主流 概 览



联合国

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, 12<sup>th</sup> Floor  
New York, NY 10017, USA  
传真：(212) 963-3463  
电子邮件：daw@un.org

# 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



## 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。经社理事会的高定结论（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将对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





## 1. 引言

### 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。<sup>1</sup>

## 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，以及与这一问题之间的关系。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回应能力,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和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

效益问题相关。同样，也必须让人口学家信服，性别观点能够加强他们的分析，并为人口变化过程提出更深入的新见解；还要向统计学家证明，不按性别分类的数据不敷使用，应按照需要提供与两性平等有关的重要资料。英联邦秘书处发表的一份研究报告列举了一些例子，说明对性别观点和两性平等问题的重视能够提高效率——见下页中的方框。<sup>2</sup>

### **以人为重点是一个先决条件**

通常，人们很难理解把性别观点纳入主流战略在技术或科学领域（例如国际贸易、兑换率或气候变化）方案中的重要性。首先，必须了解这些倡议对人们（生产者、消费者、工人、父母、生活在特定地理区域的人等等）的影响。如果把重点主要集中在技能或技术方面，就不会对人给予充分考虑——如果不考虑人，就很难把性别观点包括在内。例如，关于气候变化的讨论往往会把重点集中在排放、工业标准和遵守工业标准、监测和科学预测方面。然而，拟议的气候变化方案确实涉及到人，他们是消费者、倡导者和工商业的代表。必须理解这些进程中的性别层面以及为解决这些问题而制订的政策和方案。

## 两性平等与经济效益

- 对非洲农业生产力的研究表明，减少两性不平等能够明显提高农业产量。例如，研究发现，给几内亚女农民与男农民同样的农业投入和教育，能够使农民的收成提高 20% 以上。
- 对经济增长和教育的研究表明，不对妇女的教育投资将会使国民生产总值（国生产总值）降低。如果其他方面都一样，在小学或中学女对男入学比例低于 0.75% 的国家，其国生产总值要比教育领域性别差异比较小的国家大约低 25%。
- 对劳动力市场两性不平等问题的研究表明，消除职业和工资方面的性别歧视既可以提高妇女的收入，也有助于增加国民收入。例如，估计显示，如果能够消除拉丁美洲国家劳动力市场上两性不平等的状况，不仅妇女的工资会增加大约 50%，而且可以使国家产出提高 5%。
- 两性不平等还会降低下一代的生产力——世界银行的报告提出大量证据表明，提高妇女的福祉可以提高未来的生产力。儿童入学的概率随母亲受教育的程度而提高，母亲得到的额外收入比父亲得到的额外收入对家人的营养、儿童健康和教育的积极影响要大得多。
- 研究表明，两性不平等妨碍对结构调整措施在供应方面作出积极的反应，因为它增加了妇女的时间负担，结果降低了妇女生产可买卖货物的积极性。
- 妇女的时间负担是对增长和发展的一个主要限制因素——妇女是被过分利用、而不是使用不足的资源。减少基于性别的限制带来的好处是非常大的。例如，在坦桑尼亚进行的研究表明，在一个由小农场主咖啡和香蕉种植者组成的社区中，减少这种限制可使家庭的现金收入增加 10%，劳动生产力提高 15%，资本生产力提高 44%。



### 3. 根据具体情况把性别观点纳入主流

“各国政府和行动者应推行一种积极和明显的政策,将性别观点纳入所有的方案和政策之中,从而在作出决定之前,就分别对男女产生的影响进行分析。”(《北京行动纲要》,第79段,1995年)

《北京行动纲要》全文多次重申把性别观点纳入主流列为重点。《北京行动纲要》强调了考虑在各个部门采取的行动对妇女和男子以及对平等目标的影响的重要性,还强调了各国政府机构对通过其政策和方案支持平等负有责任。《北京行动纲要》还列举了国际组织、非政府组织、民间社会、私营部门和其他行动者的重要作用。

本节简单介绍在具体情况下执行纳入主流战略的要点。

#### 分析和制订政策

考虑到性别差异和不平等的情况,在分析和制订政策过程中把性别观点纳入主流要求重视政策对人的影响,并探讨这种影响对妇女和男子会有什么不同。性别观点有助于对政策选择和影响得出更明智的看法。它也使决策者能评估缩小性别差距的可能性。

纳入主流战略力求确保在对政策问题、选择办法和影响进行评估时,既考虑社会经济层面等其他因素,也例行地把性别问题考虑在内。该战略除考虑增长、效益、减少贫穷和可持续性之外,通常还设法把加强两性平等作为其政策成果之一。这就要求在制订政策过程的几个阶段都把性别观点包括在内。

第一步,应把性别观点列入准备讨论的拟订政策议题/问题中。议题的定义将决定审查性别问题的范围,以及对性别差异和不平等采取建设性的做法。如果对议题的定义很窄,考虑性别议题的可能性就会减少。例如,贸易政策讨论的重点可以是商品方面(从一个港口

运送多少吨土豆), 或者重点是谁生产这些商品以及他们如何受政策的影响, 那结果就会是全然不同的讨论。

第二, 性别观点与评估政策选择的资料需要的定义相关。尽管必须按性别对数据进行分类, 以便分析重要的趋势或议题(因为这种趋势或议题只看不分类的数据可能并不明显), 但是, 在考虑资料需要的时候还会有其他的议题。例如, 怎样才能把妇女和男子的情况资料都列入决策过程? 可能需要提出不同的问题, 寻找能够帮助重新拟订或重新确定政策讨论重点的资料。

第三个重要问题是按性别分类评估不同选择的影响。不同的选择可能会使妇女和男子付出不同的代价, 得到不同的益处, 对性别关系和两性平等问题也会产生不同的后果。通常必须要确定性别平等的影响, 使它们在决策过程中占据显著地位。

第四, 对于拟订议题、界定资料需要以及评估选择等问题, 在确定与谁协商和如何协商时, 应把性别观点考虑在内。民间社会的参与、公开协商和民意测验等会得到不同的结果, 视与谁协商、问他们什么问题、以及怎样与他们协商或他们如何参与而定。必须设法使妇女和男子都提供有意义的投入。

最后, 为政策选择拟订建议应反映出从前几个步骤中得出的关于两性平等问题的情况和分析。另一个重要考虑是向决策者提出政策选择的方式能够影响各种选择的吸引力或可行性。

所有这些要点将在下页的方框中举例说明。

## 在政策分析中列入性别观点

以拟订国家水战略为例。从某个层次来看，这个战略是关于水资源的，也就是说，水是怎样收集、使用、保护、监测和污染的，以及如何保证未来的供应。从另一个层次来说，它与使用者有关，也就是说，他们的具体使用、他们的权利、取得和控制水资源，以及他们参与决策。性别观点提出的问题如下：

- 妇女和男子的使用（包括家庭和经济用水）和优先次序是否不同？必须就使用、取得和优先次序等问题对按性别分类的资料进行分析（这可能需要采取措施，确保定期收集和分析这些数据）。还必须确保进行协商，设法取得妇女和男子在确定用途和优先次序方面的投入；
- 不同的政策选择是否会对妇女和男子产生不同的影响，例如，与贫穷男子相比，对水定价采取的不同做法对贫穷妇女会产生什么影响？哪种选择能够最公平地分配费用和得到水的机会？<sup>3</sup>

另一个属于不同政策领域的例子是，对财政政策的不同选择进行评估。性别观点将使人们就财政政策各方面对两性平等的影响提出问题，例如：

- 选择提高收入的方法——例如用户费用和消费税方式对妇女和男子会产生什么不同的影响。
- 征税的结构——与个人或家庭收入税结构、收入档次、工薪税以及收入税、消费税和生产税之间的平衡有关的各种政策选择都有性别层面。
- 社会基础设施和方案的预算分配——对保健（预防性/治疗性？都市/农村？专业人员培训？薪水？）、教育（初级或中学系统？投资于课程改革以消除性别陈规定型观念？投资于教师培训？）和社会保险（为谁投保？提供哪些福利？）的投资选择对妇女、女童、男孩子和男子的福利和费用是不同的。



## 研 究

把性别观点纳入研究的主流力求确保在规划总的研究题目和拟订具体项目内容时，把性别问题考虑在内。研究题目非常重要，因为在这个阶段作出的选择，会影响到实施阶段所能得到的机会。首先应当考虑的问题是，总的研究题目是否涉及妇女和男子的问题或他们提出的问题。这就是说，在考虑哪些问题值得调查时，是否注意到妇女和男子的优先事项，他们所做的工作，他们的需要和兴趣？过去，人们常常以为，妇女和男人有共同的优先次序和观点，对妇女的特殊需要和兴趣所知甚少。一个相关的问题是，妇女和男子是否都能从研究投资中受益。这种问题可能会引发出新问题，探讨优先选择的研究项目的重点和影响。例如，研究的结果是对能源部门进行投资，把重点放在整修大规模的水电站水坝，而不是微型可再生能源项目，就可能无法使贫穷妇女受益。

把性别问题纳入主流战略的一个主要关注领域是，具体的研究项目的定义。这包括审议项目的目的和范围，探讨能否反映妇女和男子对被调查问题的观点和优先次序。把性别观点纳入主流也需要注意拟议的方法，注意它是否能够确保把性别差异和不平等情况记录下来并予以探讨。例如，参与性方式要求进行调整，以确保研究人员能够听到妇女的声音和记录他们的经历。挑选能够把性别观点列入其研究的研究员是另一个重要考虑。最后，分发关于性别问题的研究结果并将其列入政策讨论中至关重要。

为了把性别观点纳入研究领域的主流中，在规划过程各关键阶段都应提出以下建议的一些问题。<sup>4</sup>

- 划定研究领域

研究领域与妇女和男子有什么关系（有什么不同和相似之处）？  
是不是妇女和男人都参与划定和设计？

- 评估方法

性别差异是否反映在研究的概念框架、目标、方法、预计的产出和预期的影响中？如何在研究设计的这些方面考虑到妇女和男子的不同情况？设计和实施研究如何解决经常造成妇女和男子不平等机会的那些因素？

- 挑选研究人员

他们是否具有相关的专门知识，能够理解其研究的性别层面？他们是否熟悉有关文献，他们能否确保采用适当的方法？他们能否把性别观点纳入整个研究过程？

- 传播和应用研究成果

能否找出按性别区分的关于缩小性别差异的结论和建议，包括政策一级的结论和建议？将会采取哪些步骤，确保传播这些研究结果和建议并把它们纳入政策讨论中？

- 评估研究

会不会把性别问题列入评估方法、战略、影响、产出的评价标准中？

下页的方框中举例说明关于研究题目和选择的性别观点。

## 技术援助

把性别观点纳入技术援助的主流是要确保采取的倡议支持两性平等的目标。这要求考虑预期的结果以及这些结果如何影响两性平等的问题。例如，在加强司法机构适用国际规范能力的一项倡议中，重要的问题是，对于涉及遗产、婚姻财产、就业和社会保障问题的国内法，如何解释关于两性平等问题的国际规范（例如《消除对妇女一切形式歧视公约》所述的国际规范）。在支持政府权力下放的倡议中，把性

## 关于研究题目和选择的性别观点

国际发展研究中心(发研中心)关于生物多样性工作的介绍说明了如何制定一个列入性别观点的研究题目：<sup>5</sup>

发研中心的“生物多样性的可持续使用”方案倡议不要求在现有活动中“加上妇女”，而是把性别分析列入关于生物多样性的研究中。这意味着对生物多样性管理的理解是建立在不同的经验以及很多不同团体特有的知识基础之上的。以按性别分列的权利、责任、工作和知识为出发点，用于审查和解释妇女和男子作为资源使用者/管理人员的多重作用。

同一研究机构的另一个例子是，评估社会政策改革的研究题目更详细地介绍了纳入性别观点将如何影响对所支助的研究类别的选择，及其研究的目的。<sup>6</sup>

- 评估政策改革的各种办法，例如权力下放、私有化、选择目标和付费服务，包括它们对妇女和男子可能产生的不同和不平等的影响；
- 找出其他办法和政策建议，以确保各部门（例如卫生、教育、社会保障、就业、住房等）的社会政策改革对妇女和男子提供平等的机会和福利；
- 拟订、测试和传播适当的方法、工具和指标，它们能够体现社会政策改革对妇女和男子可能产生的不同的影响；
- 支持南方的研究团体和政策制定者之间就性别和社会政策改革的问题进行建设性和持续的交流；
- 促进南北合作，分享知识，就社会政策改革对两性平等发展的重要性进行比较评估。

别问题纳入主流要求考虑那些影响妇女参与决策机构以及决策者认识并对妇女和男子的需要作出反应能力的各种因素。

在技术援助方面执行纳入主流战略的最有效的方式是，在安排任务和与请求合作伙伴进行初步讨论时，确保把两性平等问题考虑在内。在规规定倡议的职权或范围时，可以帮助纳入性别观点，也可以妨碍纳入性别观点。例如，如果把重点明确集中在人以及他们所处的社会经济背景方面，在讨论中列入性别观点就会容易得多。与合作伙伴一开始就讨论倡议的目的和范围，也提供了一个机会，可以讨论性别观点如何和为什么重要，并可以表明两性平等问题是一个组成部分，而不是后来附加的。

在技术援助倡议的拟定和实施阶段，要注意加强与也致力于两性平等和把两性平等观点纳入政策和方案主流的合作伙伴进行建设性对话。为支助对话和适当规划两性平等而采取的步骤包括：

- 依靠国家对妇女权利和两性平等的承诺

国家承诺是关于两性平等对话的重要手段，因为这种承诺把讨论与已经商定的责任和行动结合起来。

- 确保“专家小组”内有具有性别分析经验的成员

虽然小组领导人对确保在所有活动中适当列入性别观点负全面责任，但应该认识到，做这项分析需要有专门的技能。性别问题纳入主流的责任不能只交给小组中级别最低的妇女。

- 在伙伴组织中寻找同盟

组织和机构不是铁板一块。通常都可以找到一些人赞成更多地考虑两性平等问题。必须找出那些承诺支持两性平等目标的个人和群体，鼓励和支持他们，策略地利用它们的承诺。

- 确保在咨询过程中听取妇女和男子的意见

妇女和男子有不同的需要、优先次序和资源。这种看法强调了征求不同群体的意见的重要性。咨询采用的方法也很重要，因为在某些情况下，在妇女要提出她们的观点会遇到特殊困难。通常需要制定一个明确的目标，既征求男子的意见，也征求妇女的意见。

- 征求两性平等问题当地专家（学术机构、非政府组织、政府中负责妇女事务的办公室）的意见

必须依靠当地的专家，既要能够利用他们的知识，又要使他们有机会影响政策讨论。

## 为政府间机构服务

政府间机构是各国提出关键政策问题和交流经验的重要论坛。从进行分析到作出后续决定，或筹备即将召开的会议，政府间机构通过多种方式促进对许多问题的理解和讨论。在为这些机构提供服务方面，联合国各实体可发挥重要的作用，协助会员国考虑所讨论问题的两性平等方面（这是会员国在《北京行动纲要》、大会第二十三届特别会议的结论和其它政府间协定中规定的任务）。

政府间机构就其议程和优先事项及所需文件和支助作出关键决定。与此同时，向政府间机构提供秘书处服务的各办事处在拟出问题和调查这些问题的办法方面提供实质性帮助。这些秘书处在提供此种帮助时可支助政府间机构将两性平等观点纳入正在审议的问题。由于联合国许多实体都有两性问题办公室或专家，在处理两性平等问题方面经验丰富，所以在了解和分析有关问题和政策选择方面有许多可资借鉴之处。

简言之，在向政府间机构提供服务时，可分三个特别重要的步骤将性别观点纳入主流。

- 向政府间机构行政部门或主席团提供支助

鼓励拟出问题，确保采取综合办法实现各项有关目标，处理联合国会员国关切的问题，包括两性平等问题。

- 落实这些机构给予的研究和编写会议文件的任务

确保在划定问题范围和处理问题方式时，借机会考虑如何纳入性别观念。

- 协调联合国系统为政府间讨论提供的投入

利用联合国系统内有关两性平等问题的知识和经验，具体做法是请联合国参加实体利用其经验和专门知识，包括在这些实体中的两性问题单位和专家，讨论所审议问题的两性平等方面。

## 数据收集、分析和传播

收集、分析和传播统计数据和信息是至关重要的职能，为各国政府、国际机构和其它方面提供关键信息。此类信息用于确定优先次序、拟订方案及指导政策。

鉴于数据收集、分析和传播的核心地位，将性别观点纳入统计工作的主流至关重要。将性别观点纳入统计工作的主流意味着在编制所有统计数据时，考虑到性别角色和性别差异及社会中的不平等现象。<sup>7</sup> 应收集、编制和分析所有数据，包括有关个人的数据和与个人无直接关系的数据，同时考虑到影响男女角色的性别因素，获得资源的机会，以及男女受益于获得资源、贷款和服务的方式。

按性别分列所有统计数据是确保注意统计中性别观点的途径之一，但这本身还不够。按性别分列的数据只是收集并分别列出的男女数据表。按性别分列数据并不保证在编制数据过程中使用的概念、定义和方法反映出社会上的性别角色和关系。同样，必须考虑收集的数据类型是否足以回答最基本的问题，应该从两性平等的观点就章节 / 问题

提出这些基本问题。将性别观点纳入统计工作的主流可涉及收集新类型的数据，或在某些领域扩大数据收集的范围，以填补现有的知识空白。此外，将性别观点纳入主流要求注意所使用的基本概念及收集和分析的方法，以确保充分考虑到两性平等问题。还应注意提出和传播的方法，确保以适当的方式提出问题，并传达给所有潜在的目标群体。在利用统计作为改变政策工具方面也应注意性别观点。所有上述改变都要求加强统计编制者和用户之间的合作。

为有效纳入性别观点，应对统计工作的政策进行若干重大修改，因为不重视个人 / 家庭所涉问题导致认为性别问题是不相干的问题。例如，在农业统计中，应将重点从耕地、作物类型、机械和使用的其它生产性资源所代表的“生产”和“农产品”转向参与此类生产的人力资源。在贸易统计中，历来重视进出口总额，一般极少提供资料说明有关出口生产背后的社会经济特性。在运输方面，现有数据一般只涉及现有运输手段和总体使用情况，但几乎不了解男女使用运输工具的不同方式，以及运输政策和方案对他们的不同影响。

以下是在本领域将性别观点纳入主流的一些步骤：

- 确保统计记录男女参加所有社会经济领域的情况及作出的贡献。
- 考虑在不同社会或经济群体男女经验的差异，以及这些差异与统计分析的关系。例如，能源统计通常注重能够用电的家庭百分比。鉴于妇女对能源的需要往往不同于男子，按性别和使用类型研究能源用户将会很有助益。
- 确保“分析单位”适当代表性别差异。例如，农业统计往往注重所用的农业机械。鉴于女农民获得生产性资源的机会比男农民少，必须按拥有者性别研究拥有情况，以及在获得农业机械方面存在的差距和不平等现象。

- 确保在收集数据方面使用的现有概念、定义及调查表和业务单位等方法反映出性别差异和不平等现象。
- 在分析框架中考虑并审查根本原因和后果。一旦记录了性别差异和不平等现象,进一步分析这些差异和不平等的原因和影响将会很有助益。
- 找出审查性别差异所需的一切信息。
- 确保用明确的语言向所有感兴趣的用户传播分析结果,突出基于性别的原因和后果及其所涉政策问题。

性别观点在针对决策者和公众的其它报告和出版物中也很重要。如果这些文件不能突出两性平等目标的重要性,不能纳入有关的性别观点,则失去了一个重要的机会。虽然许多文件现在都包括单独的“性别问题”章节,但更有效的办法是将性别观点贯穿整个文件、包括在分析、结论或建议中。

最后,鉴于电子文件和电子通信日益重要,还可从性别观点审查网址的内容。要问的问题包括:网址是否反映出机构将性别观点纳入主流的努力?是否与有关研究、出版物和组织联接?





## 4. 体制发展 / 能力建设促进将性别观点纳入主流

对联合国各实体及其合作伙伴（其它机构、非政府组织和各国政府）而言，能力建设是一个根本问题。为有效地在工作中实行纳入主流战略，鼓励其它方面协同努力，每个机构必须努力建设自己的能力。事实证明这是一个长期过程，需要予以明确的重视、资源和政治资本。

为评价目前将性别观点纳入主流的能力，确定需要进一步发展的领域，联合国实体可考虑它们在下述方面的能力如何。<sup>8</sup>

- **理解和承诺**

阐明男女专业人员、特别是在高级决策层平等的目标，承诺在体制和个人两级努力实现这一目标。

- **分析与规划技能**

确定和处理与本机构任务有关的男女平等问题所需技能。

- **结构和机制**

推动确保在规划和决策层提出男女关切的问题和平等问题的结构和机制；能够建立重要的部门间联系；实行工作人员和管理人员问责制。

- **推动作用**

一个负责宣传两性平等问题和将性别观点纳入主流的单位能够发挥关键的作用，但其任务必须注重战略问题并发挥推动作用（而不是总体负责落实将性别观点纳入主流）。

- **参与机制**

通过参与机制确保进行协商，使妇女和男子及两性平等拥护者能够参加决策，影响政策和方案的制定与评价。

- 信息、数据与研究

为制订政策和方案提供必要的投入,例如有关性别差异和不平等现象的研究及按性别分列的适当数据。

经验表明,处理两性平等问题的能力不会“自动”出现。机构或组织必须制订计划或方案,确定现实的目标、规定责任及调动适当的支助。

## 5. 结论

广义的、一般性的把性别观点纳入主流战略的含义相当简单明了。但经验表明，在具体情况下往往很难将性别观点纳入主流。本文件试图协助增强对纳入主流办法及其实际问题的认识，确定在各种具体情况下推动分析的入手点。

在过去十年中得出的明确经验教训是，机构必须对战略作出明确承诺，有系统地努力予以执行，才能实现将性别观点纳入主流的目标。这要求查明联合国工作方案涉及的所有章节和问题中的性别观点，查明各项活动中的入手点。必须实行不同的战略，才能利用这些入手点加强对已查明的性别观点的重视，本文件列举了若干具体情况加以说明。

正如《北京行动纲要》指出，性别问题分析是将性别观点纳入主流的关键起点。性别观点分析应成为所有分析工作的组成部分，如有必要应单独进行分析。性别问题分析不仅仅由性别问题专家进行，而且应成为联合国所有工作人员工作能力的重要因素。旨在发展适当体制能力促进性别问题分析和将性别观点纳入主流的战略应包括能力建设方案、制定准则及树立良好做法榜样。

但显而易见，推动将性别观点纳入主流不仅要求善于分析。成功落实将性别观点纳入主流的关键因素是高级管理人员作出承诺，并建立有效的问责机制。经验表明，如果不对两性平等和将性别观点纳入主流战略作出明确的政策承诺，则拟订培训方案和准则及编写其它材料的用处不大。应制订各种办法，促进、推动并鼓励集中关注性别观点的种种努力。

必须调动领导人，寻求盟友，确保落实问责制，与努力实现这些目标的组织建立联系，查明资源，寻找使这些问题与具体目标对象挂钩的途径。自从“将性别观点纳入主流”一词首次进入国际词汇以来已经

学到了许多东西，但仍有许多工作要做。应更广泛地交流和利用吸取的经验教训进行必要的改革，特别是在政策和体制两级，同时应查明并应付将性别观点纳入主流的其他挑战。

从执行将性别观点纳入主流战略中吸取的最重要经验教训之一是，将性别观点纳入社会发展各领域不仅对实现两性平等非常重要，而且对于实现其它重要目标至关重要。只有确定性别观点并将其作为联合国工作各领域组成部分加以处理，才能实现以人为本的可持续发展。因此，应优先应付将性别观点纳入主流的挑战，将其作为确保充分落实《千年发展目标》的重要途径。

## 注

<sup>1</sup>同在国际讨论中流行的许多其它用语一样，必须确定这一用语在战略问题讨论中的意义相同。例如，有些人认为将性别观点纳入主流的目标是将所有倡议（研究、方案、会议等）变为两性平等倡议。将性别观点纳入关于控制小武器扩散措施的会议并不意味着放弃讨论的原有目标，而是该会议除其它问题外，将会考虑男女关于小武器的观点是否不同；小武器扩散是否对他们产生不同的影响；是否有可能增加妇女对减少小武器扩散的参与。

<sup>2</sup>《将性别观点纳入预算倡议：背景文件》，Diane Elson 著，伦敦：英联邦秘书处，1999年，第12页至13页；<http://www.thecommonwealth.org/gender/gender/index1.htm>（按照预算联接指示，在页面底端联接《关于英联邦将性别观点纳入预算倡议》的在线文件）。

<sup>3</sup>见“性别问题与水资源综合管理：问题文件”。开发计划署为行政协调会水资源问题小组委员会编写的文件，供在2000年10月16日至20日在曼谷举行的该委员会第二十一届会议上讨论。

<sup>4</sup>根据“向研究人员提出的一般性问题”改编。该文件由国际发展研究中心编写，登在以上注释中引述的网址上。当然，关于方式方法的更具体问题将视正在调查的学科和主题而定。

<sup>5</sup>《性别问题与生物多样性准则》，国际发展研究中心编。[http://www.idrc.ca/biodiversity/tools/gender1\\_e.cfm](http://www.idrc.ca/biodiversity/tools/gender1_e.cfm)。

<sup>6</sup>国际发展研究中心，“社会政策改革评估方案倡议：支持两性公平问题研究”。见 <http://www.idrc.ca/socdev/research/gender.html>。

<sup>7</sup>本节在很大程度上借鉴了经济和社会事务部（经社部）性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室编写的一系列关于将性别观点纳入统计工作主流问题的“简报”。

<sup>8</sup>所述内容摘自并基于孟加拉国政府妇女和儿童事务部1998年编写的《孟加拉国政府妇女参与发展能力体制审查》。







