



UNOPS



2018 年执行局联席会议

联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署和世界粮食计划署

背景文件——主题 3

“解决国家之间和国家内部的不平等情况，包括性别不平等，实现可持续发展目标——首先惠及最贫困最脆弱的群体”

本背景文件将用于 2018 年 6 月 1 日举行的开发署/人口基金/项目事务厅执行局、儿基会执行局、妇女署执行局和粮食署执行局联席会议，为下午的会议提供关于上述主题的信息。

I. 引言

1. 不平等情况——无论是因年龄、性别、残疾、种族、民族、国别、宗教、经济因素还是其他因素所导致——在国家内部和国家之间都相互交织，普遍存在。各种不平等阻碍了社会、经济和环境的发展，扭曲了民主治理体系，可能加剧冲突，还阻碍了基本人权的实现。
2. 然而，收入和财富日益集中，显示出这种情况几乎没有转好的迹象。事实上，尽管新兴经济体出现了前所未有的减贫和快速增长，但自 1980 年以来，收入不平等情况几乎在所有国家都有所加剧。在过去 25 年中，全球 20% 最贫困人口日均收入的增幅[0.79 美元]显著低于其余 80% 的人口[8.91 美元]。过去 40 年来，收入越来越不平等，大量公共财富转移到私人手中，导致财富不平等不断扩大，日益加剧。如果目前的趋势持续下去，[估计](#)到 2030 年，1% 最富有的人将控制全球近 66% 的财富。
3. 造成不平等的许多因素[深深交织在一起](#)。例如，对 35 个有充分分类数据的国家进行的分析表明，相比于贫困家庭的女性，富裕家庭 20-24 岁的女性在 18 岁之前结婚（或同居）的可能性要低得多，而完成教育的可能性则要高得多。与高收入家庭的女孩相比，出生于贫困家庭并且被迫早婚的女孩更可能出现辍学，很早生育，在分娩时遭遇并发症，以及遭受暴力，而高收入家庭的女孩更可能在成年后结婚。性别、年龄、阶层、种族身份以及地理位置等因素往往相互交织，加剧并加强相对的不利和被剥夺状况。
4. 不平等和普遍歧视情况的不断加剧不是不可避免：制度、政策和做法可以带来改变。[《2030 年可持续发展议程》](#)反映了会员国对解决相互交叉的不平等情况和打破歧视及不利的恶性循环的新决心。2030 年议程认识到，“国家内部和国家之间不平等情况加剧”，“巨大的机会、财富和权力差距”以及持久的“性别不平等”等风险是当今世界面临的“巨大挑战”。该框架将不平等视为一个交叉性问题，并将此作为具体可持续发展目标的着重点，如旨在减少国家内部和国家之间不平等的 SDG 10 和旨在实现性别平等并向所有妇女和女孩赋予权能的 SDG 5。2030 年议程坚定地植根于人权原则，包括“不让任何一个人掉队”的总体原则，从而确保在实现可持续发展的工作中优先考虑最贫困最脆弱的人群。
5. 2015 年 12 月，联合国系统行政首长协调理事会（CEB）通过了一份承诺声明，规定协调理事会成员组织有义务打击不平等和歧视现象，并承诺将“不让任何一个人掉队”置于其战略框架、政策指导和全球行动计划的中心。新的联合国发展援助框架 2017 年指引和即将发布的联合国发展组（UNDG）关于“不让任何一个人掉队”的指南旨在给联合国国家工作队提供指导，使工作队能够落实这些承诺。

II. 主要问题与挑战

6. 财富和收入的不平等导致了层层的社会不平等，例如获得更好的住房、能源、连接性、医疗保健、教育和相关的社会福利等。因此，财富不平等对其他社会差距至关重要。与此同时，性别歧视、种族主义、排外主义或仇外心理也造成了社会福利方面的差距，这与财富状况无关。在最糟糕的情况下，财富和歧视性不平等会随着时间的推移而相互加强，进而导致人口之间以及国家之间出现宏观的历史性差距。

7. 历史性不平等的代际性质意味着解决资源不平等可以相对迅速地解决某些类型的不平等，但其他不平等还是根深蒂固。这就是为什么政策专家会强调既要注重资源，又要注重机会不平等及结果，以跟踪进展情况。

8. 人们在许多方面体验到不平等。他们可能很难左右会对自己产生影响的决定，没有能力去行使权利或让自己的声音被听到。可能会在劳动力市场上遭遇歧视，没有能力去防范伤害、疾病或不公正的待遇。可能被排除在市场和金融服务之外，接受较差的教育和法律或医疗服务。他们受自然灾害的影响可能更严重，或者不太可能逃避自然灾害，而且还要忍受生计方面的各种冲击。他们还可能更难获得高质量的技术，因此难以从好技术带来的新机会中受益。

9. 识别并接触边缘化群体，以及设计并执行基于权利的政策，从而纠正他们遭受的各种被剥夺的情况，都需要包容性、参与性的流程。为了给这种参与性的流程制定提供依据，需要可靠、及时的数据，这些数据需按照性别、年龄和其他特征（包括收入、地理位置、种族、民族、迁移情况和残疾状况等）进行分类。但是，现有数据库中数据稀缺，而且样本数量有限，这对识别和监测落在最后面的群体的状态提出了重大挑战。这项工作的核心是对国家统计能力进行投资，特别是在发展中国家。

10. 虽然需要数据为决策提供依据并帮助使责任承担者承担责任，但创建一个积极的反馈循环需要在民主治理方面作出巨大的改变。这需要为公开辩论提供安全、包容性的空间，民间团体组织能够参与其中，从而形成国家优先事项，确定哪些工作做得好，哪些地方存在差距，以及需要做些什么才能实现转型变革。

11. 用基于权利的政策、立法和社会规范取代歧视性的政策、立法和社会规范是公共行动的一个主要领域。确立男女平权的法律为实践中要求和实现平等提供了重要基础。但是，实现平等需要的不仅仅是法律改革。将法律面前的平等转化为结果上的平等并非自动的。即使有了性别平等的法律，但[根深蒂固的不平等情况](#)、歧视性的社会规范以及有害的习俗还是可能会破坏法律的实行及其积极影响。法律需要转化为政策和方案，而且关键是需要配以充足的预算拨款，从而确保法律的实施。边缘化群体在自身的人权因低质服务、信息缺乏或不尊重和虐待行为而受侵犯时，面临的一大挑战是，很少有机制旨在引起对这些侵权行为的关注并寻求补救。国家监察员、人权委员会、消费者论坛、患者权利协会及类似的机构可以发挥重要作用，填补这方面的空白。

12. 打击交叉形式的不平等还有一个重要先决条件，即为所有人创造可持续的生计。但是，这远远不是经济增长会自动带来的副产品，近几十年来，许多国家一直在努力创造[体面的工作](#)，但却经历了一次次的“失业性增长”。生计挑战在冲突后环境中尤其令人生畏，在这些环境中，进行宏观经济有效管理的重要机构，包括运作中的债券市场和累进税收制度都遭到了破坏或摧毁。

13. 当劳动力需求相对于供给增长缓慢时，失业率提高，不正规就业增加，其他非典型和非标准工作形式，如非自愿兼职工作会激增。公共部门职位在整体就业中占比的减少也会加强这一趋势。结果是，工资和工作条件都下滑。在世界许多地区，上述情况会在妇女劳动力参与率提高时发生，大量的人，尤其是来自低收入和边缘化群体的妇女发现自己要么没有有偿工作，要么在非正规经济体中工作，得不到社会保护。

14. 生计不安全和收入不足是饥饿的根源：人们忍饥挨饿，通常不是因为食物供应，而是因为买不起。正如粮食署“[一盘食物成本](#)”研究所显示的，在低收入国家，购买一餐的食材会消耗个人或家庭收入的很大一部分。如果发生冲突或经济崩溃，食物购买费用会完全超过收入。此外，[生计中存在的性别不平等](#)（例如，妇女的个人收入水平较低，并且对生产性资源，如土地、信贷和技术等的获取更为有限）会削弱妇女在家庭内外的话语权，导致妇女更难控制家庭资源，更难对无偿照顾责任的分配重新进行商议，更难摆脱被虐待的关系。

15. 必须平衡用于创收工作的时间和用于日常照顾和“修复”的时间；后者往往没有报酬，没有得到承认，价值被低估并且绝大部分被分配给了妇女。照顾幼儿，确保他们获得充分的营养、认知发展和社会化具有长期的社会经济影响。当社会基础设施——供水和卫生服务、医疗保健、儿童保育、交通等不在触达的范围内或质量不佳时，获取的负担（包括时间和金钱成本）会过多地落在妇女和女孩的肩上。富裕家庭的女性在寻求创收性的工作时，能将上述的一些重要事务委托（或“外包”）给有偿照顾者（如有偿的家政工人），但对于许多贫困妇女来说，这并不是可选项。对于照顾家人，还是赚取收入，使家庭摆脱贫困，低收入家庭的妇女面临着两难的选择。

16. 对社会基础设施（如供水和卫生设施、交通）、可得的且负担得起的优质社会服务（如健康（包括生殖健康）、教育、护理服务）和社会保护措施（如带薪产假、老年保障）进行投资，是实现体面的生计和减少不平等的重要先决条件。包含在普遍性政策和计划之中的具体措施和针对性服务是惠及最边缘化群体的最佳途径。性保健和生殖保健就是一例：因为实现全部人权基本上取决于是否有能力决定生育子女的时间以及子女的数量，所以所有的妇女和青年都需获得全面的计划生育服务。不过，在提供普遍性服务的情况下，可能还需采取特别有针对性的、积极的行动，以接触最边缘化的妇女和青年群体，如土著妇女或居住在偏远农村地区或城市贫民窟中的群体。基础设施项目投资需足以匹配整个社区的需求，其中包括妇女和女孩。许多建筑设计都隐含了性别偏见，在项目规范书中缺少对性别因素的考虑。例如，没有饮用水或适当卫生设施的学校更有可能造成女生出勤率低。

17. 对适当的基础设施、服务和技术进行投资要求一定的融资水平和民主责任，以确保调动、投入和利用足够的资源来获得预期的结果。在不同国家和不同的情况下，不同的资源调动策略和手段的可行性也不相同。政府为执行 2030 年议程提供的资源既不是有限的，也不是固定的，而是取决于税收政策、国际合作、赤字支出相关决策以及债务管理、贸易、货币政策和金融监管等。这意味着有增加国内外收入的空间。加强累进税制，包括与企业利润、个人收入、财产和继承以及自然资源相关的税收，并且提高征收效率和合规，是调动国内资源的有效策略。

18. 不过，国内资源调动面临着许多挑战，包括一些全球性的问题。目前，在避税天堂的财富超过全球国民生产总值的 10%，自 20 世纪 70 年代以来已大幅增加。2012 年，从发展中国家流出的财政资源（部分通过逃税和资本外逃）是流入的援助金额的三倍。在推动洗钱和逃税方面，海外避税天堂带来了全球性问题，进一步导致了全球财富的高度不平等，因而需要全球解决方案。

19. 讨论资源动员不能不讨论国内外资源如何支出的问题。促进性别平等的参与型计划和预算编制以及社会审计等机制可以加强问责制，促进资源的公平管理。这些做法可以增强国家与公民之间的信任，加强国内资源调动和公共资金更加公平有效的使用。如果[公共支出](#)决策透明、公平，而且民众能从公共服务中获得明显的惠益，民众通过税收为筹集资金出力的意愿也可能增强。

III. 教训

20. 2030 年议程以人权为基础，宣布了“让所有人享有人权”的意图。议程的执行方式应与国际法规定的权利和义务保持一致，其中包括消除歧视和不平等的多重义务。该议程强调所有国家都有责任“尊重、保护、增进所有人的人权和基本自由”，需要“确保机会均等”，“减少结果不平等现象”。

21. 在实践中，[基于人权的政策和方案制定方法](#)应纳入一些主要专题，包括：优先考虑最边缘化最被排斥的群体，从而减少差距；将参与同时作为手段和目标，承认人是自身发展中的主要行为者；关注造成贫困和歧视的根本结构性原因；改善问责机制；加强国际人权标准与经济和发展政策与方案之间的一致性。下面的例子着重说明了如何将基于人权的方法纳入联合国机构的工作，从而解决包括性别不平等在内的不平等问题，实现所有人的可持续发展。

包容性经济和普遍的社会保护

22. 能够创造适当收入并提供体面工作条件的持续就业机会对于拉平竞争环境十分重要，而当涉及解决相互交叉的不平等问题时，社会保护制度的设计就很重要。建立响应最边缘化群体需求的包容性经济，必须采取综合的经济和社会决策方法，解决资源和机会方面的不平等以及歧视问题。

23. 确定用于定义“谁是落在最后面的人”的指标会特别有成效。对加勒比地区社会援助资格标准的分析表明，代理平均的设计存在严重的性别偏见，否决了弱势群体对社会保护的巨大获取权。妇女署就如何改善该地区代理平均做法中的性别敏感性提出了建议，最后消除了存在性别差异的等值因子，提高了给予儿童的权重。

24. 全球有 5200 万[家政工人](#)，绝大多数是妇女，其中许多来自少数种族或少数族裔，他们往往在易受伤害的环境中工作。这些工人一直站在倡导的最前沿，要求推行国际劳工组织关于家政工作的第 189 号公约及其在国家层面的批准和执行。在巴西，获妇女署支持的全国家政工人联合会领导了倡导工作，这些工作对该进程至关重要，带来了扩大全面劳动权利的新法律和新政策，包括工作时长、加班费、安全、健康标准和带薪休假等，涉及 700 万家政工人。

25. 在为特定人群同时解决多种被剥夺问题（经济上和社会上）方面，协调一致的多方合作尤其有效。例如，随着城乡收入和社会不平等状况在许多国家越来越突出，农村妇女要求多部门关注的权利就变得尤为重要。粮农组织、农发基金、妇女署和粮食计划署的工作正通过在埃塞俄比亚、危地马拉、利比里亚、尼泊尔、尼日尔、吉尔吉斯斯坦和卢旺达的[加速农村妇女经济赋权联合方案](#)来解决这些需求。有序干预的重点是促进妇女平等参与农村社区，加强她们对市场和可持续农业相关知识与技术的获取，支持法律改革，这种多方面的方法正在产生积极的影响。缅甸和印度等国的妇女合作社和网络也得到了联合国发展系统的支助，这些合作社和网络将妇女与市场联系起来，也让妇女获得了社会保护。

26. 让生活在贫困中并经历多重被剥夺的人参与识别各种问题并确认政策和方案解决办法，是问责制的核心内容。例如，估计占世界人口 15% 的残疾人常常面临极高比例的性暴力及对其生殖权利的侵犯。人口基金的“我们决定”（WE DECIDE）残障青年和妇女倡议直接与青年合作，制定易获取的性健康和生殖健康材料以及加强服务的指引。该方案还在努力提高关于残疾和性健康与生殖健康的统计数据，鼓励各国政府将残疾问题纳入今后的普查，以此建立证据和知识。

27. 在卫生领域，综合方法同样重要，带来了多个联合国机构协调方案的最佳结果——这些方法在全民健康覆盖的总体承诺下，同时改善了疾病负担、人力资源、基础设施和商品以及人类行为等指标。例如，项目事务

厅和儿基会已认识到建立充分基础设施在克服不平等方面的重要性，并着眼于肯尼亚低收入社区的康复设施，以期降低极高的孕产妇死亡率。为培训工作人员接受关于使用和维护新设施，这些组织还提供了太阳能面板，以有助于确保电源的稳定，这些培训为可持续服务提供了一个综合模型。

找到落在最后面的人

28. 对国家统计能力进行投资，特别是在发展中国家，对于克服国家内部和国家之间的不平等至关重要。对2030年议程中数据分类的注重加深了各国政府的投资以及联合国机构的扩大支助，以期加强国家数据系统。一个简单而重要的教训是，当能够绘制并呈现不平等的情况时，这些不平等会刺激作出改变。虽然进展缓慢，但越来越多的政府着手制定健康和发展数据，动员进一步的力量来改善数据的覆盖面、质量和频率。尽管如此，还需要更多的技术、人力和财政资源，以确保所有国家数据系统都有能力反映差距，特别是遭受长期投资不足地区的性别统计数据。

29. 高质量的地理空间数据和新的估算方法为识别不平等以及重新分配国家服务，改善对基本服务的获取提供了新的工具。一个重要的经验是，可以通过开放式软件提取和完善更多组件，从而大大降低成本，并使政府在维护系统方面拥有更大的独立性。全球地理空间信息管理联合国举措正在推进一系列国家的地理空间数据质量，人口基金的发展用地理参照基础设施和人口数据伙伴关系（GRID）支持各国政府生成并使用地理参照数据描绘地理上最低层级的不平等情况。这种数据系统正在促进健康服务在更广泛地区的公平分配，包括赞比亚的蚊帐分配、尼日利亚的免疫接种和疫苗接种覆盖以及多哥的产科急诊设施。

30. 更强大的数据系统还可以确定那些因气候变化而处于环境危机或危害中的人，气候变化对贫困人口的影响会更加严重，进而会加剧不平等。揭示面临环境风险之人的地理分布情况为联合国改善备灾和减少灾害风险的多项工作提供了基础——而这些工作可在更多的国家扩展。例如，在开发署的支持下，多个国家对减灾和适应气候变化并缓解相关影响制定了促进性别平等的战略，其中包括为本地组织的社区灾害风险管理举措提供支助和培训。

改变歧视性的社会规范

31. 即使制定了渐进性的法律和政策，承认并加剧不平等的歧视性社会规范和性别成见还是会妨碍这些法律 and 政策的执行以及变革。对于纠正不平等现象和消除性别歧视性做法（如性别暴力、残割女性生殖器、童婚、早婚和逼婚），解决歧视性社会规范至关重要。这需要多方面、不同层次的工作，而不是简单的单独干预。各种方案需要让学校、社区、雇主、民间团体、媒体以及成年女性和男性、女孩和男孩都参与转型。

32. 人口基金和儿基会有两个联合方案，均采用了综合办法：一个方案是[加速放弃残割女性生殖器（FGM）](#)，该项工作在17个国家开展；另一个方案是[加速行动，结束童婚全球方案](#)，在12个国家开展。两个方案都含有针对性的法律和政策改革，需与基层社区团体合作，改变不良社会规范。迄今为止，与残割女性生殖器斗争的联合方案促使21700个社区公开放弃了这种有害的做法，涉及近3200万人。与此同时，通过基于社区的行为改变和宣传活动，包括多种干预措施——社区对话、媒体、互动民间剧场，以及与信仰组织以及宗教和传统领导人的伙伴关系和宣传等，反对童婚的联合方案触及的人口达到了170万。

IV. 结论

33. 这些分析以及实例证明，国家内部和国家之间在大范围的可持续发展目标相关成果方面存在巨大差异，凸显出综合性多维度方法对解决深度不平等现象的复杂性很重要。性别不平等与其他不平等相互交织，造成了悬殊的差距，如果不系统性地加以解决，将会阻碍2030年议程的进展。

V. 有待执行局考虑的问题

1. 对于减少不平等和实现可持续发展目标，特别是SDG 5和SDG 10，执行局成员在加快行动和问责制方面可以发挥什么作用？
2. 在了解了消除不平等现象的挑战和可能性后，目前可以做些什么来促进向更大平等的切实转变，特别在优先考虑最贫困最边缘化人群的权利方面？
3. 法律改革、社会规范的转变以及经济和社会政策的改变如何相互配合，解决最边缘化群体在生活中普遍存在的深层且广泛被剥夺问题？
4. 数据和统计系统如何发挥更有效的作用来识别那些最有可能被落在后面的人？
5. 如何根据不同的社会经济和文化背景以及不同的宗教修改、调整成功的政策（“良好做法”）？
6. 边缘化的社会群体如何积极参与构建旨在解决其权利问题的行动，并使所有责任人承担责任？
