



人权理事会

第二十二届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

食物权问题特别报告员奥利维尔·德舒特提交的报告

妇女权利和食物权

概要

食物权问题特别报告员依照人权理事会第 13/4 号决议提交理事会的这份报告讨论了妇女食物权面临的威胁，指出了需要紧急关注的领域。报告先后研究了妇女在获得就业、社会保障以及获得粮食生产、食品加工和价值链发展所需的生产性资源方面的障碍。报告最后建议各国在其粮食安全战略中有效满足妇女和女童的需求和优先事项并减轻妇女在家庭中的无报酬劳动负担，同时处理妇女面临的特殊约束并对现有的基于性别的任务分工进行变革。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 妇女获得就业的机会	8-21	6
A. 挣工资的女性农业工人	8-13	6
B. 妇女获得农场外工作的机会	14-21	7
三. 妇女获得社会保障的机会	22-28	10
A. 社会转移支付方案	23-25	10
B. 公共工程方案	26-27	11
C. 资产转移计划	28	13
四. 妇女获得生产性资源的机会	29-38	14
五. 基于人权的应对措施	39-48	17
六. 结论和建议	49-50	20

一. 导言

1. 妇女权利受到一系列国际文书的保护。《经济、社会、文化权利国际公约》规定，适足生活水准权，包括食物权，应不加歧视地予以保障(第二条，第一款)。《公民权利和政治权利国际公约》也规定了享有《公约》中所列权利(第二条，第2款)过程中和生活其他领域(第二十六条)的不歧视要求。此外，两部公约都分别在第三条中责成缔约国确保男子和妇女在公民、文化、经济、政治和社会权利方面享有平等的权利。《消除对妇女一切形式歧视国际公约》保障妇女与男子在一系列领域的平等待遇；《公约》中有关于农村妇女的专门条款，保障妇女平等待遇的权利，特别是在土地和农业改革以及土地垦殖计划方面的平等待遇(第十四条)。《公约》还保障妇女在怀孕和哺乳期间得到充分营养(第十二条)。

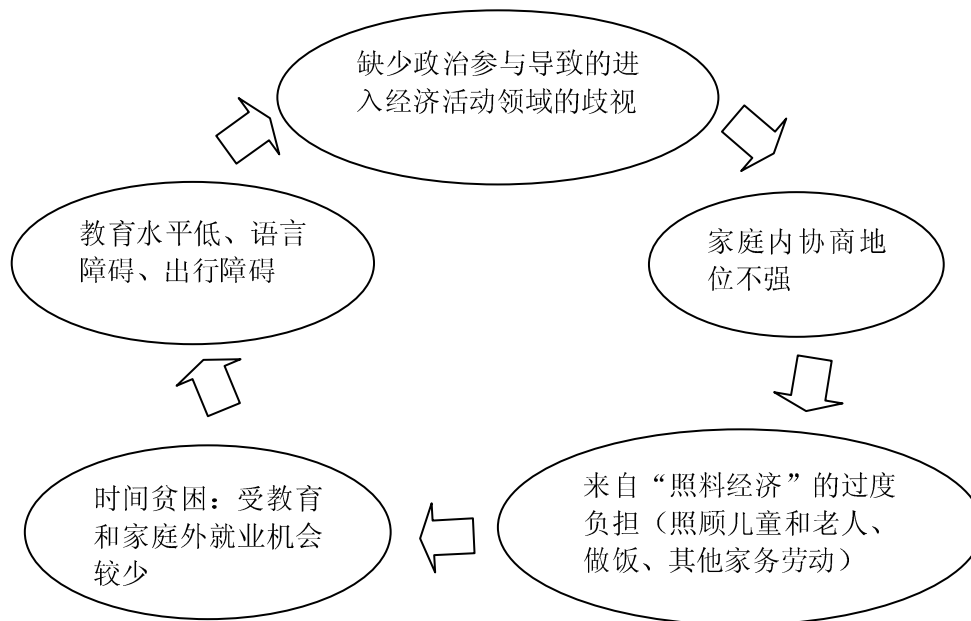
《儿童权利公约》规定了应不加歧视地予以保障的各项权利(第2条第1款)，它也提到缔约国有责任通过推广母乳喂养等方式保护儿童的健康权(第24条，第2款(e)项)。

2. 尽管存在这些规定，但对妇女的歧视仍然普遍存在于生活的各个领域。本身即具有歧视性的法律会造成歧视。但更多的时候，导致妇女面临歧视的是与某些两性角色成见有关的社会规范和习俗；不能平等获得土地等生产资源和工资体面的就业等经济机会；家庭内部不平等的协商地位；造成妇女时间贫困和教育水平低下的家庭内部基于性别的劳动分工；以及妇女被排除在各级决策领域之外。只有研究这些不同层面的问题，包括对现有的男女家庭责任分配提出质疑，才能有效解决妇女所面临歧视的根源问题。

3. 本报告中讨论的各种形式的歧视是互相关联的。剥夺妇女权能使得妇女作为经济主体面临歧视。这又意味着妇女经济独立性较差，可能会遭受暴力，而且在家庭或社区中的协商地位较弱。其结果是，她们继续在家庭内承担比例极不平等的任务和家庭责任——照顾子女、老人或病人，拾柴取水，买菜做饭。这种主要由她们承担的“照料经济”会导致妇女的时间贫困。妇女比男性工作时间长，但她们从事的大部分工作是非正规的，主要是家务，也没有报酬，并因此得不到重视，甚至不被承认。¹ 这导致妇女教育水平较低，不能在家庭外找到更好的就业机会。由于妇女在劳动力市场面临的歧视，她们也会因提高学历的机会不足而打消这种念头。这会进一步助长关于她们工作能力不如男子的负面成见。缺乏对生殖权利的承认是这一循环的一部分：早婚意味着早育，以及照料子女，但这样会中断母亲的教育，使她不可能或很难找到工作。这种歧视循环必须被打破。

¹ 在中等收入国家，如果以货币形式进行估值，无报酬的照料工作的价值将相当于国内生产总值的15%，对于低收入国家来说，这一数字为35%。如果这些无报酬的照料工作由公共财政出资，其数额相当于大韩民国税收总额的94%，或印度税收总额的182% (D. Budlender, 编辑, 时间使用研究和无报酬的照料工作, 伦敦, Routledge 出版社, 2010年)。

歧视循环



4. 各种形式的对妇女和女童的歧视是各国有责任打击的侵犯人权行为。它们对妇女和女童的食物权有直接影响。他们还通过三条途径影响着其他人的食物权。首先，对孕妇和育龄妇女的歧视会产生跨代后果。产妇和儿童营养不良会影响到儿童的学习成绩，因此成年人的收入水平取决于其母亲怀孕至其满两周岁这1,000天的幼年时期的营养水平。怀孕期间和幼儿时期营养不良的不利因素会从一代人影响到下一代人：婴儿时期得不到足够食物的妇女的子女产重较低。²

5. 第二，社会构建的性别角色和女性在家庭中协商地位低使得她们无法决定家庭预算的优先用途。然而，由于男子目前对照料儿童特别是儿童的营养需求的重要性缺乏足够认识，在妇女能做出这类决定的情况下，儿童的营养、健康和教育会显著改善。研究表明，由母亲控制家庭预算，儿童的生存机会可提高20%。³改善妇女教育并由此增加其经济机会，不仅会对一国的经济增长做出重大贡献，⁴

² A. Ashworth, “胎儿宫内发育迟缓对婴幼儿死亡率和发病率的影响”《欧洲临床营养学杂志》，第52卷，副刊1（1998年1月），S34-42；C.G. Victoria等人，“产妇和儿童营养不良2：产妇和儿童营养不良：对成年健康和人力资本的后果”，2008年1月17日网上发表（DOI:10.1016/S0140-6736(07)61692-4）。

³ M. Walsh, 《在粮食援助干预中的妇女：影响和问题》，《变革时机：粮食援助和发展》（罗马，世界粮食计划署，1998年10月23-24日）。

⁴ D. Abu-Ghaida和S. Klasen, “关于性别公平的千年发展目标未能实现的代价”《世界发展》，第32卷，第7号（2004年），第1075-1107页。

还是粮食安全最重要的一个决定因素。一份对 1970-1995 年期间多个发展中国家进行的跨国研究发现，饥饿现象减少 43% 归因于妇女教育进步，几乎相当于同期食物供应增加(26%)和卫生环境改善(19%)等因素的和。还有 12% 的饥饿现象减少可归因于妇女预期寿命提高，因此，在这 25 年间减少饥饿的成果中，共有 55% 归功于社会中妇女状况的改善。⁵

6. 第三，歧视生产粮食的妇女不仅侵犯了她们的权利，还会因其导致的生产力损失而造成波及全社会的后果。土地、投入、技术和服务等生产资料的获取可以明确地解释男女小农户间的产量差别；男子更有能力指挥(无报酬的)家庭成员和社区中其他成员进行劳动，这也是一个因素。有证据表明，在妇女没有土地所有权或得不到信贷的国家中，营养不良儿童人数平均分别增加 60% 和 85%。⁶ 此外，最近一篇评论指出，79% 的关于化肥、种子品种、工具和杀虫剂使用的现有研究报告的结论认为男子能够更多地获得这些投入。⁷ 布基纳法索的一项研究发现，在布基纳法索，女性管理的土地比同一家庭内男性管理的土地生产率降低 30%，因为男性管理的土地投入了更多劳动和化肥。⁸ 然而，该文献还表明，在平等获得投入的情况下，男女生产者的产量非常相近。⁹ 联合国粮农组织于 2010 年指出，如果妇女获得与男性同样的生产资料，她们就能将其农场的产量提高 20-30%，这可能使发展中国家的农业总产量提高 2.5-4%。从而可使全世界饥饿人口减少 12%-17%。¹⁰

7. 确保食物获取可以通过 (一) 从就业或自营就业获得收入；(二) 社会转移支付；(三) 能够获得土地和其他生产投入者可自己生产。本报告探讨在各个层面妇女如何面临歧视和边缘化，对妇女以及整个社会的负面影响。粮食安全战略应对农村妇女给予更多的特别关注：¹¹ 在所有发展指标中，她们都不如农村男子

⁵ L.C. Smith 和 L. Haddad, 《解读发展中国家的儿童营养不良：跨国分析》研究报告 111 (华盛顿, 粮食政策研究所, 2000 年)。

⁶ 经合组织发展中心, 《性别图谱和发展：非经合组织成员国的社会规范是如何影响两性平等的》(巴黎, 经合组织, 2010 年)；荷兰, 外交部, 《赋予女性经济权能以促进粮食安全：发展中国家的案例研究》(海牙, 2011 年)。

⁷ A. Peterman 等人, 《对发展中国家非地农业投入、技术和服务方面两性差异实证研究的评论》(华盛顿, 粮食政策研究所, 2010 年), 第 6 页。

⁸ C. Udry, “性别、农业生产和家庭理论”, 《政治经济学杂志》, 第 104 卷, 第 5 号 (1996 年), 第 1010-1046 页。

⁹ C. Udry 等人, “农业生产率的性别差异：对家庭效率和农业政策的影响”, 《两市政策》, 第 20 卷, 第 5 号 (2005 年), 第 407-423 页。

¹⁰ 粮农组织, 《2010-11 年粮食和农业状况——农业中的妇女》(罗马, 2010 年), 第 40 页。

¹¹ 据此, 并基于《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条, 尼泊尔最高法院在 2010 年 6 月 11 日的一项裁决中命令为尼泊尔农村妇女通过一项政策(第 064-wo-186 号案件, Jyoti Lamsal Poudel 律师诉尼泊尔政府)。这是其他法院可以效仿的一个值得欢迎的进展。

以及城市男女。¹² 第二章论述妇女通过农场和农场外的就业获取收入的情况；第三章论述妇女获得社会保障的情况；第四章讨论妇女作为粮食生产者的角色；第五章概述了一种旨在消除对妇女和女童歧视的基于人权的战略，该战略力图考虑到前几部分中提及的复杂性。第六章载有对各个国家的一条建议，即立即设计和执行第五章中概述的战略。特别报告员最后指出，赋予妇女权能应是粮食安全战略的中心问题，这既是为了确保女性的食物权，也是因为它是减少所有人的饥饿和营养不良最具成本效益的措施。资源约束不能成为继续推迟这么做的借口。

二. 妇女获得就业的机会

A. 挣工资的女性农业工人

8. 特别报告员在以前的报告中解释了农场工人在享有适足食物权方面面临的障碍(见 A/HRC/13/33 第 10-27 段)。但在全世界约 4.5 亿挣工资的农业工人中占 20%至 30%的农场妇女工人(在拉美和加勒比，这一比例更高，约为 40%)¹³ 面临着特殊困难。

9. 妇女在由受长期雇用的农场工人组成的“核心”部分之外的劳动力“外围”部分中所占比例过高。劳动力“外围”部分由非技术工人组成，常常得不到正式雇佣合同，而且他们的工作常常是季节性或临时性的(或即使实际上是连续的也如此归类的)。妇女在这一部分比例过高的主要原因是她们的替代选择极少，并因此“更容易”被剥削。

10. 此外，根据所完成工作量按照计件方式计算这部分“外围”人员的报酬的情况并不罕见。这种工资计算方法有利于雇主；它通常意味着除了工人挣到的工资，雇主不提供福利或社会保障，而且这是一种自行执行并不须过度监督的工资计算方法。但是，虽然这种工资计算方式有时会有利于效率最高的妇女，但却不利于从事以男子生产率标准为依据计算报酬的更繁重任务的妇女。此外，这种方式促使工人，特别是妇女，让他们的子女作为“助手”和他们一起工作，以更快完成任务。其结果是，世界上近 70%的童工来自农业部门，也就是近 1.32 亿 5 至 14 岁的女童和男童(A/HRC/13/33, 第 10 段)。

¹² 农村妇女问题机构间工作队，“农村妇女和千年发展目标”，概况介绍（2012 年），另见第 50/VI 号决定，消除对妇女歧视委员会关于农村妇女问题的一般性声明，2011 年 10 月 19 日通过（A/67/38, 第二部分, 附件二）。委员会正在审议一份关于农村妇女问题的一般性建议。

¹³ 粮农组织—劳工组织—食品、农业、旅馆、饭店、饮食、烟草行业 and 同业工人协会国际联合会（Peter Hurst 等人），《农业工人及其对可持续农业和农村发展的贡献》（日内瓦，2007 年），第 32 页。

11. 妇女还遭受着其他形式的歧视，包括雇主拒绝雇用怀孕妇女，导致怀孕的季节工有时隐瞒怀孕情况以保住收入来源。因为这些妇女不可能离开种植园，所以她们特别容易遭受暴力和骚扰。¹⁴

12. 最后，妇女在协调照料经济的责任(特别是照顾和教育学龄前子女)和农场工作方面面临特殊困难。农村地区缺乏儿童照料服务，加之交通服务较差，使得妇女有时会把子女带到种植园(巴基斯坦旁遮普省的园艺部门就存在这样的实例¹⁵)，或工作期间在种植园附近建立的非正规居住区(如南非的情况¹⁶)。

13. 实践中妇女特别关切的一些问题原则上可以通过有效的政策和法律以及集体谈判来解决。这些关切包括机会平等政策、同工同酬、产假和生育津贴、儿童护理问题和生殖健康服务。但是，除了与组建农场工会有关的一般问题外，男性主导的工会没能始终充分关注对妇女特别重要的问题。男性工会代表可能不会考虑到集体谈判中一些看似没有偏颇的问题(包括如何确定工资以及休假、加班或奖金制度)的性别影响，但这些问题常常在现实中给妇女和男子带来不同的影响。¹⁷ 为了解决这一问题，食品和农业工人国际联合会编写了一份两性平等指南，并设置了联合会所有委员会中妇女比例为40%的目标。¹⁸

B. 妇女获得农场外工作的机会

14. 要使妇女在工业或服务业经济部门中获得就业，就需要改善女童的教育机会；并为减轻妇女承担的过多的家务劳动负担进行基础设施和服务投资。关于消灭极端贫穷和饥饿的千年发展目标1包括一个“使所有人包括妇女和青年人都享有充分的生产就业和体面工作”的具体目标(1.B)，其中含蓄地承认，由于歧视和缺乏教育机会，妇女在就业中一般处于不利地位。2010年9月，出席千年发展目标高级别全体会议的国家元首和政府首脑承诺投资于“基础设施和节省劳力的技术，特别是在农村地区，通过减轻女童的家务劳动负担、为女童提供上学的机会、为妇女提供自营职业或进入劳动力市场的机会，使她们受益”以及消除“障

¹⁴ 人权观察社，《充满虐待：南非水果和葡萄酒业的人权状况》(2011年)，第29页。

¹⁵ K.K. Gill, “旁遮普省的农业多样化和妇女就业”，《印度劳动经济学杂志》，第44卷，第2号(2001年)，第259-267页。

¹⁶ S. Barrientos 和 A. Kritzinger, “全球价值链和贫困：南非水果业合同工的案例”，全球化、增长和(不)平等会议，华威大学，2002年3月15-17日。

¹⁷ 粮农组织—劳工组织—食品、农业、旅馆、饭店、饮食、烟草行业 and 同业工人协会国际联合会(Peter Hurst 等人)，《农业工人及其对可持续农业和农村发展的贡献》(日内瓦，2007年)，第46页。

¹⁸ 粮农组织—农发基金—劳工组织，《农业和农村就业的性别层面：有差别的脱贫途径》(罗马，2010年)，第15页。

碍，扩大对女童教育的支助，例如提供免费初级教育、安全的学习环境、诸如奖学金和现金划拨方案之类的经济援助”。¹⁹

15. 要改善女童的受教育机会，就需要改变家庭的激励结构，并挑战导致父母让女童比男童更早中断学业的社会和文化规范。很多贫困家庭无法供女童上学的原因是，上学的直接和间接成本(学费和其他就学相关费用，如校服和书本)；机会成本(就学的女童无法在家中劳动)；住家与最近的学校距离很远情况下涉及的通勤问题，以及相关的安全顾虑。学校中没有女童专用的卫生设施也是一个主要障碍。

16. 实践证明，各种方案能够有效地消除其中一些障碍。孟加拉国于 1993 年启动了中学女生援助项目，十年后，项目进入第二阶段，覆盖了孟加拉国四分之一的农村地区，现在共惠及全国 6,000 多所学校约 100 万女童。²⁰ 中学女生援助项目为同意推迟婚期至完成中学教育后的女童提供助学金，每年为每人共提供约 121 美元；该项目还改善了学校的卫生设施。这一项目在改善女童入学率方面取得了极大成功。

17. 另一个成功案例是巴基斯坦旁遮普省政府于 2004 年实施的学校女生助学金方案，该方案是 2003 年开展的范围更广泛的旁遮普教育部门改革方案的一部分。在根据低识字率界定的目标地区内，学校女生助学金方案以考勤情况为条件为女童提供助学金(金额略高于平均的就学费用)。对该助学金影响的早期研究发现，它对女童就学率的影响虽然不太大却具有统计学上的意义。²¹

18. 学校供餐方案也可以为改善女童教育机会做出重大贡献，某些跨国研究显示，该方案使女子就学率提高了 19%至 38%。²² 为小学生提供的带回家的配给食品在这方面尤为有效，特别是在市场不可靠或基本食物类商品价格极不稳定的地区，或学校供餐能力有限的地区。在巴基斯坦，为就学女童提供每月至少 20 天的带回家的配给食物的做法使得总入学率从 1998-1999 学年至 2003-2004 学年增长了 135%。²³ 在阿富汗，自 2001 年推翻塔利班以来，学校入学率显著增长，但由于文化规范、卫生设施不足和安全状况等原因，女童入学率与男童入学率相比仍然很低(2008 年为 0.35)。²⁴ 粮食署致力于缩小这一差距，以每月至少上

¹⁹ 大会第 65/1 号决议，履行诺言：团结一致实现千年发展目标，第 72 (e)段。

²⁰ J. Ambler 等人，“加强妇女的资产和地位：改善贫困妇女生活的方案”，关于世界贫困和饥饿人口的 2020 焦点简报（华盛顿，粮食政策研究所，2007 年）。

²¹ N. Chaudhury 和 D. Parajuli，“有条件的现金划拨方案和女子就学：学校女生助学金方案对巴基斯坦旁遮普省公立学校入学率的影响”，世界银行政策调研工作文件第 4102 号（2006 年 12 月）。

²² R. Khera，“小学的午餐：成绩和挑战”，《经济和政治周刊》，第 41 卷，第 46 号（2006 年），第 4742-4750 页。

²³ 世界粮食计划署，《经验学习：45 年学校供餐的良好做法》（2012 年），第 53 页。

²⁴ 同上，第 32 页。

课 22 天为条件向女童每月配发 3.7 升植物油。在马拉维，学校供餐方案规定为上课出勤率至少达到 80% 的女童和丧失双亲的孤儿每月配发 12.5 公斤带回家的玉米，使得女童入学率增加了 37.7%。在老挝人民民主共和国，女童，特别农村地区和一些族裔群体的女童的入学率非常低，有关方案为小学生提供鱼罐头、大米和碘盐等带回家的家庭配给，以此激励父母送他们上学。从 2002 年至 2008 年，受益于这一方案的小学的男童入学率从 60% 增至 88%，女童入学率从 53% 增至 84%。²⁵

19. 学校供餐方案还可以给当地经济带来乘数效应。上述对印度午餐方案的研究发现，这一计划为贫困妇女创造了就业机会，在抽样调查的学校中，三分之二以上的厨师是妇女，她们常常来自贫困背景。理想情况是，在这些方案下，招聘时应优先考虑处于不利地位者，并且为通过这种方式获得就业的妇女支付能够维生的工资。食品的当地采购和当地加工给当地食品生产商和服务提供商提供了市场机会。在这方面，《食物权准则》建议各国“考虑当地采购援粮的益处，使受粮食不安全影响的人们的营养需要与当地生产者的商业利益相结合”。²⁶ 在巴西，2009 年 6 月 16 日的第 11,947 号法要求惠及 4,900 万儿童的国家学校供餐方案的食物来源中有 30% 来自家庭农场。还应鼓励与公共工程的联系，雇用贫困的失业妇女在学校做饭。

20. 提高女童的入学率除了能扩大她们以后的经济机会，还会使她们推迟结婚，并因此能减少妇女的子女数，从而使更多妇女能够争取收入更高的工作。教育水平低下和早婚造成了一个恶性循环，即妇女有很多子女，因此减少了她们改善教育和寻找家庭外就业的机会。提高教育水平意味着妇女可以控制自己的生育问题，并在性健康和计划生育方面做出知情决定，减少子女数量并增加经济机会。²⁷

21. 虽然改善受教育机会对于为妇女创造这种经济机会至关重要，但这种努力只有与其他措施共同实施才能产生效果。这些措施包括能够通过积极行动逐渐改善妇女在所有部门的代表性并打破劳动力市场的纵向分割和横向分割的积极的劳动力政策；²⁸ 以及《劳工组织关于有家庭责任工人的第 156 号公约》(1981 年)中规定的旨在协调家庭和职业生活，以及促进有家庭责任工人就业机会的措施。这两类措施应与打破性别成见的努力结合起来，这不仅包括关于妇女从事的工作类型的成见，还包括关于在履行家庭责任方面男女责任分配的成见。事

²⁵ 同上，第 49 和 52 页。

²⁶ 粮农组织，《支持在国家粮食安全范围内逐步实现适足食物权的自愿导则》（罗马，2005 年）（下称《食物权准则》）准则 14.2。

²⁷ O. Galor 和 D.N. Weil，“性别差距、生育和成长”，《美国经济评论》，第 86 卷，第 3 号（1996 年），第 374-387 页。

²⁸ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第四条，第一款，其中规定“为加速实现男女事实上的平等而采取的特别措施”。

实上，虽然现在有酬就业的妇女人数比任何时候都要多，但她们分担的家庭责任却没有减少。

三. 妇女获得社会保障的机会

22. 《经济、社会、文化权利国际公约》保障的社会保障权包括获得卫生保健的机会；因疾病、残疾、孕产、工伤、失业、年老或家庭成员死亡而丧失工资收入者的福利和服务，包括所有老年人的缴费型或非缴费型养老金；足够支付食物、衣物、住房、水和卫生的家庭和儿童支助；幸存者和孤儿福利。²⁹ 特别报告员指出，在很多情况下，各种方案的设计和执行过程中并未考虑到妇女的特别状况。三个实例可以说明这一点。

A. 社会转移支付方案³⁰

23. 社会转移支付方案大多数采用有条件或无条件的现金转拨方案的形式。无条件的现金转拨方案更符合社会保障是应惠及所有需要收入支助者的人权这一理念。这些方案可以降低包容性不足的风险，对于管理能力差的地区也更易于管理。对三个拉美国家进行的比较得出的结论是，核实是否遵守条件的成本占方案管理成本的 18%，或总成本的 2%。³¹

24. 但是，部分由于对无条件的现金转拨方案的财政可持续性存在顾虑，部分为了鼓励贫困家庭更多投资于其子女并以此减少贫困的代际传递，有条件的现金转拨近年来规模不断扩大。这些有条件的现金转拨一般以某些贫困区域和这些区域内的贫困家庭为目标。这些方案一般为符合一定条件者提供现金或营养补充，通常拨付给母亲或主要照料者。这些条件通常涉及儿童的入学率和出勤水平，以及为确保儿童接受适当的疫苗接种并检查其成长而进行产前和产后卫生保健检查的情况。特别报告员在以前的访问报告中论述了墨西哥(进步/机会平等项目)和巴西(家庭补助计划)推出的著名的有条件现金转拨方案(A/HRC/13/33/Add.6 和 A/HRC/19/59/Add.2)。一个较早的实例是孟加拉国 1993 年启动的中学女生援助项目(见以上第 16 段)，2002 年 7 月，又补充了小学教育助学金项目。小学教育助学金项目旨在通过为目标家庭提供现金资助提高孟加拉国贫困家庭小学生(初步估计有超过 500 万小学生)的教育参与(入学、持续上课和教育成绩)。虽然在最初阶段确定目标时遇到了很多难题，但该方案因改善教育成就而获得赞誉。

²⁹ 经济、社会、文化权利委员会，关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见（2008 年）。

³⁰ 另见人权与赤贫问题独立专家以社会保障为重点的报告（A/HRC/14/31 和 A/64/279）。

³¹ N. Caldes 等人，“减贫转移支付方案的成本：拉丁美洲三个方案的比较分析，《世界发展》，第 34 卷，第 5 号（2006 年），第 818-837 页。

25. 只要这些条件可以改善女童教育成就，就应受到欢迎。有条件现金转拨方案的福利金通常拨付给作为家庭“照料者”的母亲们——在巴西，家庭补助计划资助金的接受者中，94%为妇女。³² 这有望加强她们在家中的协商地位，但这种结果远不会自动形成。³³ 《食物权准则》建议缔约国“优先重视通过妇女提供粮食，作为一种手段，既加强妇女的决策作用又确保粮食用于满足家庭粮食需要”（准则 13.4）。但是，在这些方面之外，实施有条件现金转拨方案的过程中很少关注到方案的性别影响。已经出现出了三个关切问题：

(a) 有条件现金转拨方案采用的办法可能会加强性别成见，因为它将妇女作为“母亲”或“照料者”而给予其优先地位，而不是赋予妇女同男子平等的权能。这些方案依靠妇女确保家庭投资于儿童，这使得一些作者声称有条件现金转拨方案等以儿童为中心的政策往往会“优先考虑儿童，特别是女童，而将成年妇女的平等要求和对她们需求的关注[...]”搁置一旁。³⁴

(b) 条件的设计有时没有充分考虑到妇女面临的时间限制，因为通常是由妇女来确保这些条件得到满足，特别是定期前往卫生保健中心进行检查的条件。

(c) 在遵守这些条件需要妇女走出家门的情况下，这些方案可以为妇女提供机会，获得关于她们权利的信息和可以改善家庭营养结果的做法，还能扩大她们的社交网络。但是，限制妇女出行的文化规范和她们的时间贫困使得妇女不可能参加这些方案。

B. 公共工程方案

26. 公共工程方案旨在为没有其他收入来源的家庭提供就业；报酬的形式通常是现金(以现金支付工资)或食物(以工换粮)，或二者相结合。因为工作要求高而工资低(或者以食物形式进行支付)，只有那些有真正需要且没有其他选择的人才会加入这些方案，因此，这些方案可以自我确定目标群体。公共工程方案可用于建造有形基础设施(如灌溉计划、水井或农村道路)或提供有助于长期发展目标的环境服务(例如山坡梯田或其他促进雨水采集的地形改造或植树)。

³² R. Holmes 和 N. Jones, “从两性平等的角度重新考虑社会保障”工作文件 320。(伦敦, 海外开发协会, 2010 年), 第 15 页。

³³ 将款项提供给妇女的有条件现金转拨方案的评估显示其对家庭内权力关系影响非常有限 (M. Molyneux, “服务于新贫困议程的妇女: 进步/机会平等项目, 墨西哥的有条件转移支付方案”, 《社会政治与管理》, 第 40 卷, 第 4 号 (2006 年), 第 429-40 页)。与这一结果相一致的是, 一些研究记录了男子占用妇女工资的普遍情况。

³⁴ J. Jenson, “丧失于转换中: 社会投资视角和两性平等”《社会政治》, 第 16 卷, 第 4 号 (2009 年), 第 446-483 页。

27. 很多公共工程计划预留了妇女配额。印度的《圣雄甘地全国农村就业保障法》于 2005 年实施，在 2009-2010 年期间惠及了 5,250 万家庭，它规定三分之一的就业机会应分配给妇女。³⁵孟加拉国的农村维持计划甚至更进一步；它是一个仅面向妇女的方案，成功雇佣超过 50,000 名农村妇女维修 60,000 英里土路。³⁶虽然这些方案中的就业机会有利于增强妇女权能，但加大对性别影响的关注能够极大地增加这些方案给妇女带来的利益：

(a) 妇女可能会因这些方案的要求较高以及协调工作和“照料”经济中的责任时可能面临的困难而选择不参加这些方案。用配额制度解决这一问题可能不起作用。因此，应考虑到妇女参与公共工程方案可能会面临的困难：应认识到他们在“照料”经济中的责任并采取便利措施。此外，工作计划应考虑到妇女面临的特殊时间限制，还应实施儿童照料机构化，以吸引更多妇女。如由因年龄或残疾而劳动力受限的妇女负责照料儿童，则可进一步增加这一方案为妇女提供的机会。因此，《圣雄甘地全国农村就业保障法》列入了一个条款，规定“在工作场所所有至少 5 个 6 岁儿童的情况下，应委托其中一个女工照顾这些儿童，并且应为她支付与其他依据《圣雄甘地全国农村就业保障法》就业的工人同样的工资。但是，这一条款的执行极不均衡，因为大多数加入这一方案的妇女没有带孩子去工作，关于《圣雄甘地全国农村就业保障法》实施情况的社会审计显示，70%的受访妇女所在的工作场所没有儿童照料设施，而 65%的妇女不知道该法中有这一条款。³⁷

(b) 当公共工程提出的工作被视为对体力要求过高(更适于男子)或违反关于妇女适于从事哪些工作的某些文化规范时，也会发生类似的自我排除。这方面的挑战在于确保方案的任务分工在不加强性别成见的情况下考虑到妇女面临的特殊限制。为此，可以采用分阶段的办法。在第一阶段，可优先为妇女提供一些被指定为“轻度”或“中度”的工作，将“重度”工作分配给男子；一些传统上由妇女承担的工作可以被纳入公共工程方案，如在社区厨房做饭或养护社区菜园。同时，应确保妇女与男子获得相同的工资。在第二阶段，为了减少这种方法可能加强性别成见的风险，可以逐步鼓励妇女学习如何从事传统上分配给男子的任务，以便最终实现“角色转换”。³⁸

³⁵ 事实上，妇女的参与率每年都超过这一最低值，2009-2010 年全国水平达到 48%（劳工组织—开发署，“交流创新经验：社会保障底线的成功经验”，（全球南南发展学院，2011 年），第 276 页）。

³⁶ S. Devereux 和 C. Solomon，“创造就业的方案：国际经验。就业和贫困的问题”，第 24 号讨论文件（日内瓦，劳工组织，2006 年），第 31 页。

³⁷ S. Narayanan，“就业保障、妇女的工作和儿童照料”《经济政治周刊》，第 43 卷，第 9 号（2008 年），第 10-12 页。

³⁸ S. Devereux 和 C. Solomon，“创造就业的方案”（见脚注 36），第 40 页。

(c) 与减轻妇女肩负的重担这一目标相一致，这一方案创造的资产可缓解农村妇女在有关领域的状况。³⁹ 例如，在从事相应工作的社区中，钻孔或植树可以减少妇女打水拾柴的时间。埃塞俄比亚以现金支付工资的工作安全网方案证明，公共工程方案可用来为通常面临长期劳动力短缺的女户主家庭私有土地的农业劳动提供支助。公共工程可用于改善农村地区的有形基础设施和确立食品加工技术，以减轻洗衣做饭等单调乏味工作。⁴⁰ 公共工程方案还可包括卫生推广工作、成年人扫盲或艾滋病毒/艾滋病预防，这些工作都会立即吸引妇女。

(d) 妇女应能够参与公共工程方案的设计和评价。这可以确保在性别敏感方式的必要性和强化性别成见的风险之间达到适当的平衡。它还会有助于确定支付模式，特别是确定应以食物形式还是现金形式进行支付。虽然现金支付可以使受益者拥有更多选择，但它也会便于男子占有妇女的工资，特别是在工资不是通过电子方式存入妇女名下的银行账户的情况下。此外，如果购买食品很费时，或某些主食供应缺乏稳定性⁴¹ 或市场价格波动较大等因素导致市场不可靠，现金支付可能也不是首选的解决办法。事实上，妇女可能会更倾向于食物配给形式的报酬，或按日支付而不是按月支付的报酬，特别是当其优先关切是家人每天的生存问题的情况下。只有妇女实际参与制定旨在使她们受益的方案才能解决这些问题。因此，参与本身既是目的——增强权能的一种渠道，也是一种手段——因为它可以极大地提高方案效果，并增加方案给妇女带来变化的能力。

C. 资产转移计划

28. 资产转移计划为贫困家庭提供小家禽等生产性资产，以支持他们的创收活动。孟加拉国非政府组织建立跨社区资源组织于 2002 年启动的“挑战减贫的前沿阵地——以极端贫穷者为目标”方案展示了采用认识到性别问题的方法的益处。例如，它考虑到女户主家庭常常在劳动力方面受到更多限制(原因既包括妇女的“照料”责任，也包括家庭中有收入者与受抚养者的比率较低)的事实，并提供家禽等既不需要很多劳动力来维护又能成为收入来源的资产。⁴² 建立跨社区资源组织还设法加强受益者有效利用资产的能力，并鼓励赋予穷人政治权力。该方案规定设立由七名成员组成的村减贫委员会，委员会由建立跨社区资源组织

³⁹ R. Antonopoulos, “工作权、恰当的项目类型：两性平等角度的就业保障政策”第 516 号工作文件（纽约，巴德学院利维经济研究所，2007 年）。

⁴⁰ 粮农组织—农发基金—劳工组织，《农业和农村就业的性别层面：有差别的脱贫途径》（罗马，2010 年），第 35 页。

⁴¹ A. K. Dejardin, “公共工程项目：一项减贫战略：性别层面”，发展中的问题，第 10 号讨论文件（日内瓦，劳工组织，1996 年），第 14 页。

⁴² R. Holmes 和 N. Jones, “从两性平等的角度重新考虑社会保障”（见脚注 32），第 16 页；I. Matin 等人，“为极端贫穷者设计一条脱贫途径：建立跨社区资源组织一个方案的经验教训和证据”，第 109 号工作文件（长期贫困研究中心，2008 年）。

代表、“挑战减贫的前沿阵地——以极端贫穷者为目标”方案受益者以及当地社区占有土地的富有精英中选出的威望人士组成。该方案的目的是以削减当地精英人士的权力作为减贫干预的优先措施之一，而是寻求当地知名人士的积极参与以争取他们的支助。

四. 妇女获得生产性资源的机会

29. 由于普遍的社会规范和性别角色、较高的平均教育水平以及受到的限制较少，男子常常能更好地抓住工业和服务业创造的就业机会。其结果是，除了一些例外情况(如妇女移徙从事家务工作)，男子往往首先移徙离开农村地区，移徙时间更长且目的地更远。妇女留守在村里——特别是 35 岁以上年龄相对较大的妇女，她们教育程度较低且独立性不强——照料子女和老人，并且越来越多地在家庭田地中劳动。这一领域的的数据常常不准确，也很难解读，部分原因是缺少按性别分列的数据，妇女对“自给”农业的贡献未被计入官方数据，还因为妇女在农业中的工作分工依作物和活动的不同而变化——例如，耕地仍是一项主要由男子承担的工作。尽管如此，总体而言，这种农业女性化现象是有据可查的。⁴³

30. 考虑到妇女面临对她们生产率造成不利影响的障碍，人们对农业女性化对当地粮食安全的影响表示了关切。事实上，妇女常常没有法律保护或财产权，还面临着阻碍她们提高生产率能力的文化和社会规范。如何应对这些挑战？从长远看，关键是改善妇女教育并为增加她们在农场外就业的机会。但对于依赖农业，包括越来越依靠城市和城郊农业(见 A/HRC/19/59, 第 44 段)的大量妇女而言，同样重要——和紧迫——的是增加妇女生产者的发展机会。需要执行符合《食物权准则》关于妇女充分平等参与经济生活、妇女继承和拥有土地和其他财产的权利以及获得生产资料包括信贷、土地、水和实用技术的手段的准则 8.6 的认识到的性别问题的农业政策，⁴⁴。

31. 在这方面，**获得土地**很重要。在此前的一份报告(A/65/281)中，特别报告员论述了获得土地对小规模农业生产者至关重要的作用，以及处理妇女在这方面面临的歧视的重要性。《消除对妇女一切形式歧视国际公约》以及人权理事会和大会关于食物权的众多决议都明确论述了妇女平等获得土地的权利。在 2010 年大会关于千年发展目标的高级别全体会议上，国家元首和政府首脑还承诺促进和保护妇女平等获得财产和土地以及生产资源。⁴⁵ 事实上，土地不仅仅是妇女应能够有效使用的一种经济资产。它还是一种赋权手段，因为土地所有权所带来的更

⁴³ 近期的跨国比较，见《2010-11 年粮食和农业状况——农业中的妇女》2010 年（见脚注 10），第 9 页；关于中国这一现象的最新情况，见 A. de Brauw 等人，“有中国特色的农业女性化”，第 01189 号讨论文件（华盛顿，粮食政策研究所，2012 年）。

⁴⁴ 世界银行，“农业促发展：性别层面”，农业促发展政策简报，（华盛顿，2007 年）。

⁴⁵ 大会第 65/1 号决议，第 72 段 (k) 和 (l) 项。

大经济独立性能增强妇女在决策中的作用，还能让她们得到更多社会、家庭和社区支助。

32. 妇女在获取土地时面临多种形式的歧视。关于继承的土地，很多国家的法律依然歧视妇女，即使在歧视性内容被删除的情况下，人们常常在社会和文化规范的压力下规避这些法律。例如，在姐姐(或妹妹)可以和兄弟们在平等的基础上继承土地的情况下，她可能会接受一笔一次性款项，而不是她应得的一份土地，以维持与兄弟们的良好关系。⁴⁶ 关于婚姻期间获得的土地，一些区域，特别是南亚，采用一种财产分割制度，根据这种制度，带入婚姻或婚姻期间获得的资产仍是以个人资金获得该项资产的配偶一方的个人财产。但这导致了极不公平的结果，因为它并不承认妇女通过照看房屋、养育子女、照料老人或从事其他家务对家庭做出的贡献。⁴⁷

33. 妇女还在获取**推广服务**方面面临歧视。⁴⁸ 首先，妇女在推广服务人员中人数不足。但是，在某些情况下，社会和文化准则可能禁止农妇与男性农业推广员打交道，特别是单身、丧偶或被弃妇女。此外，男性推广员可能不够了解妇女面临的特定限制。其次，推广服务往往假定其对男子传播的知识会自动扩散到妇女，从而使她们平等获益，并且推广会议的组织可能没有考虑到妇女具体的时间和出行限制。这强化了家庭内部决策过程中现有的不平衡，并忽视了妇女可能与男子需求不同的事实。

34. 第三个领域是**融资**。小额信贷计划常常专门面向在获得信贷方面比男子面临更多障碍的农村妇女。但是，能做的事情还有很多。首先，农村妇女获得贷款机会增加并不必然意味着妇女可以控制贷款的使用。对一些面向妇女的小额融资方案的评估显示，它们成功地使妇女更多地参与家庭内部决策，特别是关于计划生育和儿童教育的决策，并且由于受益于小额信贷项目的妇女往往将更多时间投入自己的生意并贡献更多的家庭收入，其他家庭成员有时承担了更多的家务。印度尼西亚政府于二十世纪 90 年代初启动的小农发展方案就是一个实例。⁴⁹ 但是，总体情况参差不齐。由于妇女的信誉(以贷款偿还率衡量)要好于男性，贷款机构的现场工作人员或家庭中的男性成员可能会在实践中利用妇女作为“中间人”。这种做法会带来风险，当丈夫或其他男性亲属不将钱交给妇女以致她无法

⁴⁶ N. Ramachandran, “南亚的妇女和粮食安全：当前问题和新出现的关切”，联合国大学/世界发展经济学研究所，2006/113（2006年）。

⁴⁷ 例如，见印度管理研究所，《性别资产和财富差距：厄瓜多尔、加纳和印度卡纳塔克邦的实证（班加罗尔，2011年）。

⁴⁸ 世界银行和粮食政策研究所，《农村服务业中的性别问题和管理方式：来自印度、加纳和埃塞俄比亚的见解》（华盛顿，2010年）。

⁴⁹ R.D.M. Panjaitan-Drioadisuryo 和 K. Cloud, “性别、就业和小额信贷方案：印度尼西亚的案例研究”，《经济学与金融季评》，第 39 卷，第 5 号（1999 年），第 769-79 页

偿还贷款时，或妇女无法使用其获得的贷款时，会造成家庭内部的紧张局面。⁵⁰ 例如，在孟加拉国农村地区，通过乡村银行等途径从小额信贷中获益的妇女很少使用贷款经营自己的生意。她们常常将贷款作为通常由男性家庭成员经营的现有生意的资本支持，或支持她们的丈夫开办微型企业。⁵¹ 印度安得拉邦也发现了相似的结果。⁵²

35. 其次，小额融资方案可以成为解决农村贫困的一种财政自给方式的希望，和为欠缺提高生产力水平能力的最贫困妇女和单身妇女(因为她们不具备资格或不识字，或因其承担的家庭责任而不能从事脱离家庭的活动)提供支助的目的之间存在一种内在冲突。其结果是，虽然小额融资方案越来越多地针对农村妇女，但从中受益的主要是已经有了大多数资产，或和男性亲属一起工作的妇女，而这些方案常常无法对最贫困的妇女产生影响，这些最贫困的妇女在交易量非常小“微型经济”中谋生，实际上，其交易量之小，以至于即使对于小额信贷机构来说与她们做生意的交易成本都太高了。⁵³

36. 最后，为了对减缓贫困和提高妇女权能做出更大贡献，**农业研究和发展**可以将妇女所面临的特殊限制和她们的偏好纳入考虑。例如，妇女可能偏好更容易为家庭准备或更容易培养的作物品种，例如，那些较少受到杂草威胁或很容易地去壳的品种。由于妇女在获得信贷方面面临的障碍，她们可能更愿意采用外部投入低的农业生态技术种植作物，这也避免了运输多袋化肥的必要，在没有适合的运输方式的情况下，运输化肥会非常困难。⁵⁴ 农村妇女掌握传统的耕作知识和技能，在很多情况下，这些知识和技能体现了一种在很大程度上未被利用的巨大潜力。

37. 关于妇女和男子的优先事项可能不同这一认识会引出应为她们提供何种类型支助这一基本问题。例如，如果冠名计划被男子或精英利用，或如果它意味着在对很多家庭来说土地不仅仅是一种经济资产(对于依靠土地进行非现金型生产

⁵⁰ A.M. Goetz 和 R. Sen Gupta, “谁得到了信贷：孟加拉国农村信贷方案中的性别、权力和贷款控制”《世界发展》，第 24 卷，第 1 号（1996 年），第 45-63 页；A. Rahman, “促进公平和可持续发展的小额信贷举措：谁来支付？”《世界发展》，第 27 卷，第 1 号（1999 年），第 67-82 页；Sujata Balasubramanian, “小额信贷为何会使妇女处境更糟：南亚的非合作协商和婚姻游戏”，《发展研究杂志》（2012 年），第 1-15 页(DOI:10.1080/00220388.2012.709618)。

⁵¹ M.J.A. Chowdhury, “妇女的小额信贷、微型企业和自营就业：孟加拉国乡村银行的经验”，粮农组织—农发基金—劳工组织关于农业和农村就业性别层面的差距、趋势和当前研究，罗马，2009 年 3 月 31 日至 4 月 2 日。

⁵² S. Garikipati, “小额信贷和增强妇女权能：特别参照印度南部情况理解“影响悖论”，S. Chant, 编辑,《性别和贫困问题国际手册：概念、研究、政策》(切尔滕纳姆, 北安普顿, 爱德华·埃尔加出版社, 2010 年) 第 599-605 页。

⁵³ R. Sabates-Wheeler 和 N. Kabeer, “两性平等和社会保障推广”，第 16 号 ESS 文件(日内瓦, 劳工组织, 2003 年), 第 40 页。

⁵⁴ R. Meinzen-Dick 等人, 推动农业研究, 发展和推广(华盛顿, 粮食政策研究所, 2011 年)。

来养家糊口的妇女尤为如此)的情况下鼓励土地权市场的发展, 冠名计划作为提高所有权安全性的手段的作用可能会受到怀疑。同样, 如果小额信贷计划排挤了为小规模粮食生产者提供的其他形式的支助, 其结果可能是迫使受益者, 尤其是妇女, 转而将生产用于在市场上出售, 而不是用于自给, 在特定情况下, 这可能不符合妇女的优先事项。以更照顾妇女需求的方式开展农业研究可能会使人们更关注保护她们在农业生产和家庭需要(药用植物、薪柴、野果)方面所依赖的资源基础。它可能会使人们更多关注更有营养的粮食作物, 而不只是主食作物, 特别是谷物; 还可能会使农业研究选择更加关注收获后阶段—不仅仅关注在高价值市场出售农产品的前景, 还关注保存粮食不受损失的可能性、为家庭消费生产的粮食的营养价值, 或特定品种对妇女时间限制的影响。

38. 因此, 让妇女参与所有这些政策的设计、执行和评估会给我们对小规模农耕本身作用的认识带来深刻的变革性影响。参与的重要性在于: 它是为了确保妇女能真正进行选择。因为这一原因, 加强妇女合作社或鼓励妇女合作社进行集体农耕也很重要。妇女不仅应能够克服阻碍她们实现与男性同样的生产能力的障碍, 还应重新界定小规模农耕系统的优先事项, 她们正在成为这一系统中的主要行为者。

五. 基于人权的应对措施

39. 旨在解决对妇女的性别歧视的基于人权的战略包括四个相辅相成的要求。它必须减轻妇女的家务劳动负担; 它必须是增强妇女权能并挑战现有的任务分工; 它必须有计划地将性别考虑纳入现有粮食安全战略为目标; 关于管理方式, 它必须是多部门和多年度的努力的一部分, 这种努力应包括对实现某些具体目标的进展进行独立监测。

减轻妇女“照料”经济的负担

40. 第一个要求是打破歧视妇女的循环。这不只意味着仅仅删除法律中的歧视性条款, 特别是与获得土地和其他生产性资源相关的条款, 还要求解决造成事实上的歧视的结构性问题。特别是, 应采取措施减轻她们在“照料”经济中承担的义务带来的负担, 并通过扩大教育和就业机会改善她们的经济机会。由于获得就业方面歧视的累积影响往往使老年妇女在晚年只能得到过低的(或没有)收入和养老金, 老年妇女在粮食不安全方面面临特别风险; 但老年妇女还要照顾其他受抚养家庭成员。⁵⁵

41. 某些投资可以极大减少家务劳动给妇女带来的负担。在农村地区, 这些措施包括可以缩减妇女打水拾柴时间的供水服务和造林项目。同时适用于农村和城

⁵⁵ 见 E/2012/51, 以及消除对妇女歧视委员会, 关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2010 年)。

市地区的措施包括建立并加强儿童照料服务以及对患有疾病/残疾的老年人的照料。减少妇女的时间贫困，她们的经济机会将因此而增加，因为她们将更容易在家庭外找到工作；获得收入并提高经济独立性，从而加强她们在家庭内的协商地位。为了使她们抓住这些机会，必须增加女童的教育机会，完善终身培训并改变歧视妇女的性别角色社会观念。提高教育水平和就业前景是相辅相成的，因为对教育的需求(人力资本投资)将与对合格妇女劳动力的需求成比例上升。

增强妇女权能并推翻基于性别的任务分工

42. 第二个要求是在认识到妇女面临的特殊障碍(特别是由她们在“照料”经济中的角色导致的时间贫困和出行受限)的措施和通过在家庭内和其他领域重新分配任务的方式转变现有性别任务分工的措施之间实现恰当的组合。只要我们单纯通过满足她们的特殊需求的方式承认妇女在“照料”经济中的角色，现有的家庭内部角色分工和相关的性别成见就会继续存在，甚至会得到加强。重新分配角色并挑战有关的性别成见要求采用变革的方法，为妇女提供支助时不仅要承认她们的特殊需求，还要提供质疑现有社会和文化规范的机会。

43. 人权法对这种变革的方法有明确的要求。《消除对妇女一切形式歧视公约》申明“为了实现男女完全平等需要同时改变男子和妇女在社会上和家庭中的传统任务”(序言，第14段)。相应的，缔约国应致力于，除其他外，“改变男女的社会和文化行为模式”，并倡导“确认养教子女是父母的共同责任”(第五条(a)款)。消除对妇女歧视委员会在提及这一条款时敦促各国打击传统的父权态度和关于男女家庭和社会角色和责任的成见(视妇女的主要责任为养育子女和操持家务，并将男子视为养家糊口的主要依靠)，并摒弃将“户主”角色分配给男子的理念。⁵⁶

44. 变革的方法意味着，政策在试图满足妇女的特定需求的同时，还应争取推翻传统的基于性别的任务分工。这两个目标未必很好协调，但应成为方案设计和执行中的优先事项，并得到认真和设身处地的考虑。例如，在公共工程方案中，无视性别差异的方法可能会导致实际上的排斥妇女，应承认妇女的特殊贡献和需求(如获得托儿服务和经过调整的工作日程)，以使她们能够从方案中实际获益。

45. 同样出于这一原因，旨在改善妇女状况的干预措施应是赋权性的。社会保障方案应将受益者界定为可以针对负责提供服务的行政部门的权利人提出索偿，应告知受益者她们拥有的权利并确保其能够使用申诉机制。除了确保对社会方案的落实情况分散监督并为打击腐败和歧视提供保障之外，它还有助于增强受益者，特别是妇女的权能，旨在帮助他们的各种方案通常将他们视为被动接受者，而不是积极参与者。

⁵⁶ 例如，见 CEDAW/C/SGP/CO/4，第21-22段；CEDAW/C/USR/CO/7，第20-21段；CEDAW/C/MUS/CO/6-7，第18段。

46. 如果社会审计的意见如果能够得到听取，并且社区审计活动只有在妇女得到充分代表的情况下才有效，那么社会审计也可以成为在当地社区内增强妇女权能的一种有效方式。社会审计可以采用不同形式：政府官员就划拨给某些方案的经费的使用情况和在收益者中的分配情况(无论他们是受雇于以现金支付工资计划的个人还是学校供餐计划中受到扶持的学校)向村民大会进行公开报告；在互联网上公布的收支情况，非政府组织可以以此追踪资金滥用和挪用情况；印度或菲律宾采用的公民报告卡；肯尼亚和冈比亚采用的社区计分卡；或印度尼西亚爪哇农民采用的预算审计。⁵⁷

将性别敏感性纳入主流

47. 特别报告员在以前的报告中强调了贸易和投资协定以及代耕计划的性别影响分析的附加值(A/HRC/19/59/Add.5, 原则 5, 和 A/66/262, 第 21 段)。涉及粮食安全的所有公共政策—无论社会方案、农业政策或是农村发展政策—都应确保更加关注妇女。这不应仅是为了更有效地影响到她们，还应确保各种方案的设计、执行和评估过程中系统地征求她们的意见。鼓励这种做法的一种方法是激励公共行政部门设置与两性平等相关的目标，并通过奖金制度奖励达到目标的公职人员。智利的改善公共管理方案提供了一个实例。⁵⁸ 2002 年以来，该方案要求各部设立将性别层面纳入各自公共政策的具体目标。妇女事务部对各部的努力和使用的工具进行评估，并且财政部设立了相应的货币奖金。此外，作为这一项目的补充，各部中均加入了一名性别问题顾问，其他补充项目包括妇女议程和一个长期的机会平等计划。

基于权利的多部门战略

48. 增强妇女权利以支持实现食物权的成功战略需要采用整个政府参与的方式，协调各部委，包括负责卫生、教育、就业、社会事务和农业的部委。例如，为了最大限度地发挥学校供餐方案的乘数效应，就需要负责农业、教育和就业的部门采取协调行动。该战略应包括通过参与性进程界定的具体目标以及对特定时间范围内目标实现情况的独立监测。所要实现的成果应通过以食物权规范性组成部分为依据的指标进行界定，并按族裔、年龄和性别进行分列，以确保所有部门都采用认识到性别问题的方针，并有效追踪和处理多种形式的歧视，如老年妇女和土著妇女遭到的歧视。系统收集按性别分列的数据是实现这一目标的关键。

⁵⁷ L. Peisakhin 和 P. Pinto, “透明度是否是一种有效的反腐败战略?”, 《监管和管理》, 第 4 卷, 第 3 号 (2010 年), 第 261-280。

⁵⁸ 见 <http://www.sernam.cl/pmg/index.php>。

六. 结论和建议

49. 国际人权法要求各国为两性平等和增强妇女权能提供保障。这不仅对妇女的食物权至关重要，还有助于促进社会其他成员食物权的实现。妇女权利的增进会转化为儿童身心发展的改善，儿童的学习能力和过健康和富有成效的生活的能力也会提高；因为家庭内决策权力进行了有利于妇女的调整，妇女权利的增进还会转化为家庭健康和营养结果的改善；妇女权利增强还会提高妇女作为小规模粮食生产者的生产力。

50. 各国在删除立法中所有歧视性条款和打击源于社会和文化规范的歧视方面的义务是一项必须立即遵守的义务。这方面的努力应与为加速实现男女平等而采取的临时特别措施和对妇女歧视受害者的有效补偿措施相结合。此外，如本报告第五章详细说明的那样，各国应 (a) 进行必要投资，减轻妇女目前承担的家务负担；(b) 认识到有必要照顾到妇女因“照料”经济中的角色而面临的时间和出行限制，同时通过变革的就业和社会保障办法重新分配性别任务；(c) 视情将性别关切纳入所有法律、政策和方案，制定激励措施，奖励在设立和达到有关目标方面取得进展的公共行政部门；(d) 在依据所有与实现粮食安全有关领域的性别分列数据进行进展监测的独立部门的监督下，采用逐步实现妇女完全平等的多部门和多年度战略。
