

## 政策简报：2019 冠状病毒病对妇女和女童的影响

### 引言

2020 年是《北京行动纲要》二十五周年，性别平等原本要在这一取得开拓性成果。但随着 2019 冠状病毒大流行病的蔓延，甚至过去几十年取得的有限成果都有可能出现倒退。这场大流行病使原已存在的不平等现象愈演愈烈，暴露了社会、政治和经济系统中的脆弱性，这反过来又放大了疫情的影响。

从卫生到经济和安全再到社会保障等各个领域，妇女和女童仅因其性别而受到日趋严重的影响：

- 妇女和女童通常收入差，储蓄少，工作不稳定，生活又濒临贫困，她们对严峻经济冲击的感受尤为强烈。
- 虽然早期报告显示，男人死于 2019 冠状病毒病的人数较多，但妇女的健康通常会因资源和优先事项包括性健康和生殖健康服务的重新分配而受到不利影响。
- 随着儿童失学、老年人护理需求增加以及医疗卫生服务不堪重负，无偿护理工作有所增多。
- 随着儿童失学、老年人护理需求增加以及医疗卫生服务不堪重负，无偿护理工作有所增多。
- 2019 冠状病毒病大流行深化了经济和社会压力，加上行动限制和社会隔离措施，使性别暴力大幅增加。许多妇女被迫与施虐者一起居家“禁闭”，与此同时，对幸存者的救助服务也无以为继或无法获得。
- 在脆弱、冲突和紧急情况下，社会凝聚力被破坏，机构能力和服务捉襟见肘，使得所有这些影响被进一步放大。

本政策简报逐一着重阐述这些问题，探讨妇女和女童生活面对 2019 冠状病毒病正在发生怎样的变化，并概述为配合当前应对举措和长期恢复工作建议采取哪些优先措施。

2019 冠状病毒病不仅是对全球卫生系统的挑战，也是对我们人类精神的考验。复苏势必迎来一个更平等、更能抵御未来危机的世界。许多国家为弥合公共卫生差距制定了一揽子财政刺激方案和紧急措施，以减轻 2019 冠状病毒病的影响。<sup>1</sup> 至关重要的是，所有国家的应对举措如要产生必要的效果，就必须将妇女和女童——对她们的包容及其代表性、权利、社会和经济成果以及平等和保护——置于各项行动的中心位置。这不仅仅是为了纠正长期存在的不平等现象，也是为了建设一个更加公正和更有韧性的世界。这不仅符合妇女和女童的利益，也符合男童和男人的利益。妇女虽受这场大流行病的冲击最大，但也会成为社区复兴的中坚力量。任何对策但凡认识到这一点，就一定会产生更大效果。

<sup>1</sup> 经社部政策简报第 58 号，《2019 冠状病毒病：通过财政刺激计划化解社会危机》，<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-58-covid-19-addressing-the-social-crisis-through-fiscal-stimulus-plans/>。

为了实现这一目标，本政策简报着重提出三个贯穿各领域的优先事项：

(1) **确保妇女在所有 2019 冠状病毒病应对举措的规划和决策中的平等代表性。** 经济规划和应急响应等各部门的证据无疑表明，任何政策凡没有征求妇女意见或没有将她们纳入决策的，都没有多大效果，甚至可能造成伤害。经常坚守社区抗疫前线的除妇女外还有妇女组织也应参与规划决策并得到支持。

(2) **通过扶持有偿和无偿护理工作推动变革，促进平等：**在正规经济中，教师和护士等关爱护理工作岗位相对于其他部门而言工资偏低。妇女承担着家庭大部分隐性无偿护理工作。有偿和无偿护理都是日常生活和经济的基础，但它们都以性别规范和不平等为前提并强化了这个前提。

(3) **精准扶助妇女和女童，全力克服 2019 冠状病毒病的社会经济影响。** 重要的是，必须自觉地以性别平等视角制定一揽子财政刺激方案和社会援助计划，以实现更大平等，创造更多机会和加强社会保障。

这三个贯穿各领域的优先事项体现了秘书长最近关于人权问题的行动呼吁，其中特别提出一些措施，如果得到实施将对妇女和女童权利产生重大影响。这些措施在这场大流行疫情中变得更为重要。

## 一. 经济影响

2019 冠状病毒病将对全球经济产生深刻影响。正如关于 2019 冠状病毒病社会经济影响的政策简报“共担责任，全球团结”已详细阐述的那样，市场和供应链被扰乱，企业不得不关闭或缩减业务，数百万人已经或将要失去工作和生计。<sup>2</sup> 国际劳工组织估计，目前全面或部分封闭措施已殃及近 27 亿劳动者，约占全球劳动力的 81%，同时国际货币基金组织预计 2020 年全球产出大幅收缩。2019 冠状病毒病正在使世界经济蹒跚滑入全球衰退，这与以往的衰退截然不同。<sup>3</sup>

全球 25 至 34 岁妇女生活极端  
贫困的几率比男子高 25%。



关于 2019 冠状病毒病影响的新证据表明，妇女的经济和生产生活会受到过于严重而且与男子不同的影响。在全球范围内，妇女收入少，储蓄少，工作不稳定，更有可能在非正规部门就业。妇女获得社会保护的机会不多，其中大都为单亲家庭。因此，妇女吸收经济冲击的能力不如男人。

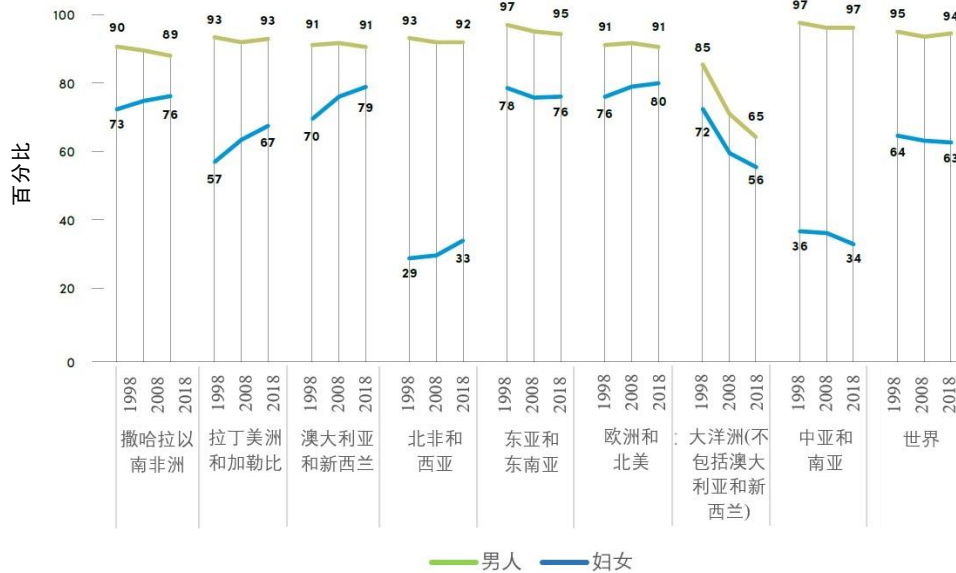
妇女要更多地照顾家庭，其工作也过多地受到裁员和解雇的影响。这种冲击可能侵蚀妇女在劳动力参与方面本已脆弱的成果，限制了妇女养活自己和家庭的能力，特别是女性户主家庭。在许多国家，第一轮裁员在服务业尤其严重，包括妇女就业人数偏高的零售业、酒店业和旅游业。

<sup>2</sup> 2020 年 3 月 19 日《共担责任，全球团结：应对 2019 冠状病毒病的社会经济影响》  
[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf)。

<sup>3</sup> <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2020/03/18/heading-off-the-covid-19-recession/#651eba9a28e6>。

数据：过去 20 年来，全球青壮年劳动适龄成年人(25-54 岁)的劳动力参与率性别差距一直停滞不前，为 31 个百分点。

25 至 54 岁个人劳动力参与率，按性别和区域分列，1998-2018 年



资料来源：妇女署使用劳工组织 2018 年 c 和联合国经社部 2017 年 m 数据计算的加权平均数。

注：数据指 188 个国家参照期已有最新数据。188 个国家的抽样涵盖 2018 年世界上 25 至 54 岁的大部分人口

发展中经济体的情况更糟，绝大多数妇女都在非正规经济中就业(70%)，解雇保护或带薪病假寥寥无几，社会保障机会十分有限。为了谋生，这些劳动者往往依赖公共空间和社会互动，而这些为遏制疫情传播现在都受到限制。<sup>4</sup>

埃博拉病毒表明，检疫隔离可以显著削弱妇女的经济和生计活动，提升贫困率并加剧粮食不安全。<sup>5</sup> 在利比里亚，大约 85% 的日常集市商贩都是妇女，埃博拉预防措施(包括旅行限制)严重影响妇女的生计和经济安全。<sup>6</sup> 此外，虽然男人的经济活动在预防措施过后不久就恢复到危机前水平，但妇女经济安全和生计所受到的影响则持续很长时间。

根据过去的经验和新出现的数据，可以作出这样一个预测，即 2019 冠状病毒病疫情造成的全球衰退影响将使妇女收入和劳动力参与率下降趋势长期存在，

<sup>4</sup> 全球范围内，在非正规就业中，男子(63.0%)超过妇女(58.1%)，是更大的就业来源，但在低收入和中低收入国家，妇女从事非正规就业的比例高于男子。例如，在非洲，90% 的受雇妇女从事非正规工作，而男人为 83%。(https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms\_615594.pdf，第 20 和 21 页)。

<sup>5</sup> 社会福利、性别平等和儿童事务部，妇女署，乐施会，塞拉利昂统计局(2014 年)。埃博拉病毒病性别层面的多部门影响评估。

<sup>6</sup> https://www.unwomen.org/en/news/stories/2014/11/in-liberia-mobile-banking-to-help-ebola-affected-women-traders。

使贫困妇女受到更沉重的冲击。对于那些靠最近经济增长设法摆脱极端贫困的人来说，他们很可能再次陷入这种极为脆弱的境况。

### 经济复苏措施

我们在 2019 冠状病毒病危机期间和之后所做的一切都必须着眼于建设更加平等、更包容和更可持续的经济和社会。这可能是这场大流行病给人们带来的最清晰的教训。其中包括促进性别平等的经济和社会政策，以及将妇女的经济生活置于抗疫和复苏计划的核心位置。

截至 3 月 31 日，已有 65 个国家通过了总额相当于 4.8 万亿美元的一揽子财政应对方案。<sup>7</sup> 截至 4 月 3 日，共有 106 个国家提出或调整了应对 2019 冠状病毒病疫情的社会保障和就业计划。<sup>8</sup> 在这些一揽子计划中，社会援助(非缴费转移支付)是使用最广泛的工具，其次是社会保险和供给侧劳动力市场干预。重要的是，一定要在这些干预措施中纳入按性别分列的数据、性别平等视角以及针对妇女的具体帮扶目标。例如，现金转移支付方案是最广泛使用的社会援助办法。各行业凡女性劳动者占很大比例和供应链受到破坏的，都应该能够适当获得信贷、贷款和赠款，从而使这些行业能够留住女性劳动力。同样，支付程序也须考虑到妇女和女童照顾他人的义务及其非正规就业情况，以使她们能够获得福利。

除此之外，在制定和实施所有经济政策时，无论是眼前的应对举措还是长期复苏，都要顾及性别平等视角。其中包括消除阻碍妇女充分参与经济活动的障碍、同工同酬和机会平等、计入现有偏见因素的社会保障计划、为女企业家提供融资支持以及促进妇女自营职业的机制。这些经济对策可兼顾公共和私人领域。

同样，缩小教育方面的性别差距，确保妇女留在正规劳动力市场并扩大她们对正规劳动力市场的参与也会起到重要作用，帮助许多经济体获得“反弹”能力，实现更强劲、更公平和更可持续的增长。

最后，目前的社会保障制度还不够广泛。由于安全网保护往往取决于能否正规参与劳动力市场，因此许多妇女都无法被纳入社会保障系统。在南亚，80%以上从事非农业工作的妇女都属非正规就业；在撒哈拉以南非洲，这个数字是 74%；拉丁美洲和加勒比则有 54%以上从事非农业工作的妇女参与非正规就业。医疗保险、带薪病假和产假、养老金和失业救济金等福利不能仅覆盖正规就业，必须惠及各行各业的就业妇女。

我们建议国家应对计划纳入以下内容：

- 向妇女发放现金，如果国家现行计划可以直接向妇女发放现金，如利用移动银行有条件现金转移支付的计划，则这些计划应予扩大。

<sup>7</sup> 妇女署使用牛津大学 2019 冠状病毒病疫情政府反应跟踪系统得出的计算结果：<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker>。

<sup>8</sup> [http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/04/Country-social-protection-COVID-responses\\_April3-1.pdf](http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/04/Country-social-protection-COVID-responses_April3-1.pdf)。

- 实行各项能以低廉交易成本实施的措施(如贫困消费者暂免电费)。
- 利用原已存在的国家社会保障方案，调整定向帮扶方法，确保 2019 冠状病毒病染疫群体获得收入，特别是在妇女人数较多的行业(旅游、教育、零售、餐饮、酒店等)。
- 向非正规劳动者提供基本社会保障。
- 采取措施减轻妇女自主创业的税务负担。
- 利用妇女网络和民间社会组织包括小额信贷和储蓄团体发布福利通知。
- 在所有国家评估中纳入性别评估，以了解 2019 冠状病毒病对妇女和女童的影响，包括经济影响，以及如何有效克服这种影响。

**向非正规劳动者和妇女领导的企业提供直接支持尤其重要：**财政支持需要定向扶持遭受重创的妇女领导的企业和以妇女为主的行业，提供补贴贷款和国家支助贷款、推迟交税期限、提前发放社会保障金和给予豁免。例如，各国政府可以采取收入替代措施支持非正规劳动者(如泰国和秘鲁)，包括专门涵盖家政工人的措施。公共部门可以直接从妇女领导的企业采购食品、基本用品、卫生和个人防护设备。需要向非正规经济中的妇女提供支持，使她们能够获得现金转移或失业补偿，特别是无法获得银行服务的妇女。

文本框——在哥斯达黎加，政府降低了给予合作社的以及针对优先人口群体，包括青年、妇女、老年人、土著人、非裔人、农民、移民和残疾人的商业项目的信贷利率。

#### 联合国可如何提供帮助？

联合国可以提供性别分析和性别分类数据，为国家政策包括 2019 冠状病毒病抗疫方案和政策提供参考。我们可向政府提供咨询，说明可采取哪些交易成本低廉的措施，以及如何有的放矢地制定方案，在受到 2019 冠状病毒病检疫隔离和封闭政策波及的妇女人数偏低的产业中为妇女提供收入。在这个过程中，联合国可向政府提供咨询，说明向妇女发放现金的最有效办法，包括扩大现金转移支付计划，就制约性条件提出建议，并提出可采用哪些方法使方案利用移动银行确保妇女获得资金并控制资金的使用。联合国还可支持制定精准扶助妇女的财政刺激计划。

## 二. 对健康的影响

卫生领域的大流行病疫情会使妇女和女童更难接受治疗和卫生服务。种族、社会经济地位、残疾、年龄、种族、地理位置和性取向等多重交叉不平等现象会加剧疫情，殃及获得关键卫生服务的机会和决策，以及对 2019 冠状病毒病信息的了解。

妇女和女童有独特的保健需求，但她们不大可能获得优质保健服务、基本药品、疫苗和孕产妇生殖保健，她们的例行保健和高昂医疗费用也无法获得保险覆

盖，农村和边缘化社区的情况尤为如此。限制性社会规范和性别成见也会限制妇女获得保健服务的能力。所有这些在大范围卫生危机期间都会产生特别影响。

**妇女因职业性别隔离可能身临险境或面临更大的染疫风险：**在全球范围内，妇女占卫生部门劳动力的 70%，更有可能成为前线卫生工作者，特别是护士、助产士和社区卫生工作者。<sup>9</sup> 清洁、洗衣和餐饮等大多数卫生设施的服务人员也是妇女，因此也更有可能接触到病毒。在一些地区，妇女获得个人防护装备或大小合适的装备机会较少。尽管卫生部门就业妇女人数众多，但她们往往没有参与国家或全球 2019 冠状病毒病的抗疫决策。

**对性健康和生殖健康的影响：**提供性健康和生殖健康服务，包括孕产妇保健和性别暴力相关服务，对妇女和女童的健康、权利和福祉至关重要。转移对这些服务的关注及其关键资源，会导致产妇死亡率和发病率提高，还会使少女怀孕、艾滋病毒和性传播疾病发生率上升。在拉丁美洲和加勒比海地区，由于目前 2019 冠状病毒病大流行疫情，估计还会有 1 800 万妇女无法再定期使用现代避孕药具。<sup>10</sup>

**国家对策如何能消除 2019 冠状病毒病对健康的影响？**

至关重要，针对 2019 冠状病毒病的所有公共卫生准备和应对计划都必须顾及对妇女和女童健康的直接和间接影响。

文本框——在荷兰，助产士团队在疫期关闭的酒店配备了孕产妇护理设备

**确保妇女和女童了解 2019 冠状病毒病公共卫生信息：**医疗卫生响应必须有助于制定和传播针对妇女和女童不同情况和不同关切的精准公共卫生信息。由于一些地方的教育机会有限，造成识字水平低下，因此信息传递必须人人可及、文化适宜和通俗易懂。还应在受冲突影响的地区向所有妇女和女童，包括难民和境内流离失所者安置点以及偏远地区和农村社区的妇女和女童，传播准确的 2019 冠状病毒病预防和医疗信息。

**明确关注女性前线卫生工作者的作用：**要特别关注女性前线卫生工作者包括助产士、护士、社区卫生工作者及设施支持人员的健康、心理社会需求和工作环境。个人防护装备应有适合妇女的尺码。研究发现，口罩和外罩的大小在设计和生产时往往使用“默认男性”的尺码，使妇女更易接触病毒。必须纳入供女性卫生工作者、妇女和女童，特别是那些为预防、筛查和治疗而接受检疫隔离的人使用的产品，包括基本个人卫生和环境卫生用品(如卫生巾、肥皂、洗手液等)。女性前线工作人员和社区志愿者更为脆弱，针对她们的暴力案件时有发生，因此要制定明确的措施防止和减缓虐待和性别暴力。抗疫规划必须纳入前线妇女表达的意见。

**保障继续提供标准保健服务，特别是性保健和生殖保健：**要特别关注对老年妇女、性别暴力幸存者的保健服务，以及围产护理和分娩服务，包括产科和新生

<sup>9</sup> 世卫组织(2019年)。《卫生部门劳动力性别平等：对104个国家的分析》：<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf?ua=1>。

<sup>10</sup> 拉丁美洲避孕药具的自付支出。人口基金，拉丁美洲和加勒比区域办事处，2020年3月。

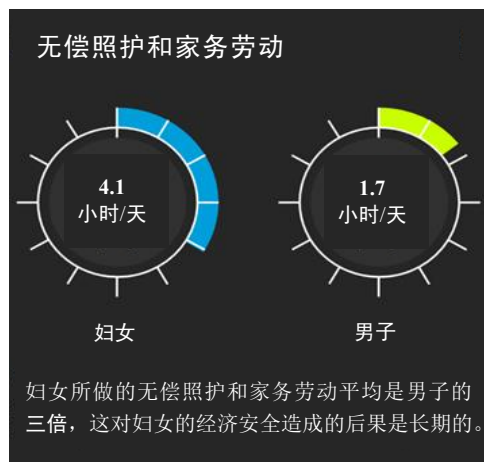
儿急诊。应制定必要的感染控制措施。要持续不断地满足艾滋病毒治疗需求，特别是但不限于预防艾滋病毒母婴传播。

### 联合国可如何提供帮助？

联合国考虑到这场大流行病的性别层面，将之作为世界卫生组织牵头公共卫生应对举措的一部分。此外，联合国还支持从性别平等视角加强卫生系统，以应对这场大流行病，避免其他卫生服务受到干扰。其中有政策咨询以及卫生设备和用品采购，包括卫生工作者的个人防护装备。联合国倡导支持公共卫生和社会支持系统薄弱的国家，包括人道主义局势中国家，并支持特别针对妇女和女童包括孕妇、艾滋病毒携带者和残疾人等高危群体开展提高认识活动，宣传如何降低感染 2019 冠状病毒病的风险。<sup>11</sup> 此外，联合国还与各国政府和合作伙伴合作，确保继续关注妇女和女童的性健康和生殖健康及其权利。

## 三. 无偿照护工作

2019 冠状病毒病是一场全球危机，它让人们清楚地看到，世界的正规经济和日常生活的维系建立在妇女和女童的隐性无偿劳动之上。因为儿童停课、老年人和患病家属对照护的需求急剧上升、医疗卫生系统不堪重负，所以在 2019 冠状病毒病全球肆虐期间，照护需求呈指数增长。



无偿照护经济为应对 2019 冠状病毒病提供了重要支撑：无偿照护工作的性别分布严重失衡。在 2019 冠状病毒病全球大流行之前，妇女所做的无偿照护和家务劳动是男子的三倍。这种隐性经济对正规经济和妇女生活产生了实际影响。在拉丁美洲，无偿工作的价值估计占国内生产总值的 15.2%(厄瓜多尔)和 25.3%(哥斯达黎加)。<sup>12</sup>

在疫情期间，对照护工作的需求增加，加深了两性分工中原有的不平等。照护经济中能可见度较低的部分承受的压力越来越大，但始终未被计入经济对策。

**医疗卫生：**医院和卫生所努力遏制 2019 冠状病毒病的感染浪潮，家庭和社区的医疗卫生负担随之一天比一天加重。为腾地方，可能会让 2019 冠状病毒病患者提前出院，但他们在家里仍然需要照护和协助。与 2019 冠状病毒病无关的医疗和社会服务可能缩减，这就意味着家庭需要对患有其他疾病，包括慢性病的成员

<sup>11</sup> <https://www.unfpa.org/featured-publication/women-and-young-persons-disabilities>.

<sup>12</sup> 拉加经委会(2019 年)拉丁美洲和加勒比地区时间使用情况信息库，可查询：[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10\\_repositorio\\_uso\\_del\\_tiempo\\_eng.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10_repositorio_uso_del_tiempo_eng.pdf)。

给予更大的支持。妇女处于 2019 冠状病毒病抗疫响应的最前线，是当然的家庭无偿照护者，其中大多数都是无薪或低薪社区卫生工作者。

**学校关闭给妇女和女童增添了额外的压力和要求：**据教科文组织统计，随着越来越多的学校因 2019 冠状病毒病关闭，在家的学生和教师现分别达到 15.2 亿人(87%)和 6 000 多万人。因为正规和非正规儿童照护服务的供应减少，对于无偿儿童照护的需求更多地落到妇女身上，造成这一现象的不止是当前的劳动力结构，还有社会规范。妇女工作的能力因此受到限制。如果不能远程工作，就更是如此。对既从事必要工作又承担照护责任的人来说，无人帮助带孩子就特别困难。美国有证据显示，妇女不仅占医院工作岗位总数的 78%，而且占药房工作岗位的 70%，占商店工作岗位的 51%。<sup>13</sup>

**照顾老年人(被老年人照顾)也是 2019 冠状病毒病流行期间的一项关键需求。**在各个国家，老年人中妇女的比例都较高，年龄越大就越是这样。纵观全球，妇女在 70 岁以上老年人中占 57%，在 80 岁以上老年人中占 62%。<sup>14</sup> 老龄妇女的生活收入和养老金往往较低，得到照护的可能性不大。所有年龄段妇女都为老年人(不论男女)提供了大量无偿照护；照护能否持续取决于她们的健康和福利状况，以及有无能力最大限度地减少照护对象被传染的风险。

**女童和青春期少女也因 2019 冠状病毒病照护负担而受到影响：**近期数据显示，青春期少女与同龄男孩相比，花在家务上的时间要多的多。<sup>15</sup> 学校关闭不仅意味着女童要承担更多家务，而且还造成数百万女童辍学，无法完成学业。贫穷女童、残疾女童或农村偏远地区的女童尤其是如此。疫情爆发之前，数百万女童就已经饱受教育质量低下之苦——数百万女童既达不到最起码的读算水平，也得不到自足、充实生活所需的中等技能、知识和机会。以往的疫情证明，即使危机结束后，青春期少女辍学和无法返校的风险仍然特别大。

#### 需要采取什么措施来增强性别包容的经济对策和复苏？

长期以来，一直认为妇女从事无偿照护工作是导致不平等问题的一个因素。它与工资不平等、收入低、教育效果差、身心压力大有直接联系。此类无偿隐性劳动因 2019 冠状病毒病大流行而迅速加重。但是，疫情也清楚地表明，家庭、社区和正规经济的日常运转对此类无形工作有着怎样的依赖。在重建更包容和更有韧性的经济结构过程中，可借此机会进行变革，一劳永逸地承认、减少和重新分配无偿照护工作。

妇女虽然会参与应对 2019 冠状病毒大流行病的抗疫响应，但她们提供的无偿劳动却并非永远具有弹性。<sup>16</sup> 没有适当的支持，光靠给妇女的工作加码来填补

<sup>13</sup> 美国劳工统计局，当前就业统计(全国)，就业和收入表 B-5b，可查阅：<https://www.bls.gov/web/empstat/ceseeb5b.htm> (2020 年 2 月)。

<sup>14</sup> 联合国经济和社会事务部人口司(2019 年)，《2019 年世界人口展望》，网络版：<https://population.un.org/wpp/>。

<sup>15</sup> 儿基会、养父母计划协会、妇女署(2020 年)，《女童新时代：盘点 25 年来取得的进展》：<https://www.unicef.org/media/65586/file/A-new-era-for-girls-2020.pdf>。

<sup>16</sup> Elson。



社会保护和公共服务方面的漏洞，可能产生巨大长期成本。因此，需要立即行动起来，保证有需要的人能得到持续的照护，承认在家庭和社区提供无偿照护的人是这场危机中的必要工作者。

需要立即采取步骤，确保 2019 冠状病毒病不会逆转几十年来在性别平等上取得的进展，特别是在妇女加入劳动力队伍上取得的进展。现在的投资决定会在将来产生实际影响。例如，2008 年全球金融危机后，出台了对于大型基础设施项目的扶持措施，裁减了教学、护理和公共服务等部门的岗位，而大型基础设施项目雇用的主要是男子，教学、护理和公共服务部门任用的则主要是妇女。

为应对 2019 冠状病毒病而采取的扶持措施不仅需要囊括正规部门的工作者，而且需要纳入非正规、非全时、季节性工作者，后者绝大多数是妇女。在妇女占主导地位的领域，例如接待、餐饮和旅游等因政府颁布的限制措施而陷于停滞的部门，这点显得尤其必要。有些国家已在朝此方向发展。例如，意大利正在考虑实行扶持措施，对合同期满后的非正规劳动者和临时工提供救助。最后，纾困和扶持措施不仅应当协助大中型企业，还应当协助妇女创业人数较多的小微企业。此外，在获得私营部门财政支持和信贷机会方面也应实现男女平等。

眼下的危机结束后，社会规范中的某些有益于实现更大平等的变革有可能保留下来。全球许多公司转而实行弹性工作安排，这种工作模式显然可以更好地兼顾上班和照护责任。同样，许多妇女属于关键服务人员，仍要离开住所出门上班，而有些家庭在这段时期父母都留在家中，既要工作又要照顾子女，因此，由父亲主要承担或分担照护责任可能对危机之后的劳动分工和根深蒂固的性别角色产生连带效应。<sup>17</sup> 需要有意识地加强和巩固此类转变。

建议在国家措施中纳入以下内容：

**确保对老年人、残疾人和已康复的 2019 冠状病毒病患者的照护不间断：**

- 对无偿家庭照护人员，免除封锁限制，提供安全工作所需支持和设备。
- 帮无偿照护者和社区医疗卫生工作者做好准备，为他们提供信息、培训、适当手段和生计支持，以有效应对 2019 冠状病毒病大流行。

**通过以下方法，扩大并落实对照护人员的包容性社会保障，减轻无偿照护工作负担过重的影响：**

- 扩大带薪家事假和带薪病假的享受范围。
- 针对承担照护责任的工作人员，实行带薪削减工时/分担工作。
- 对于向妇女倾斜的社会援助方案，例如现金转移支付和社会养老金，扩大覆盖范围，提高福利水平，在 2019 冠状病毒病危机期间暂不适用任何附带条件。

<sup>17</sup> Alon, T.; Doepke, M.; Jane Olmstead-Rumsey, Y.; and Tertilt, M., 2020 年, 《2019 冠状病毒病在性别平等方面的影响》：[http://faculty.wcas.northwestern.edu/~mdo738/research/COVID19\\_Gender\\_March\\_2020.pdf](http://faculty.wcas.northwestern.edu/~mdo738/research/COVID19_Gender_March_2020.pdf)。

- 实行新的现金转移支付，包括为承担照护责任的妇女提供现金转移支付。
- 为不能远程办公的工作人员发放额外奖金、补贴和托儿服务券，将此措施延伸到非正规工作人员。

通过以下方式，优先投资于并提供基本无障碍基础设施和公共服务，包括在农村地区、非正规住区以及境内流离失所者和难民营地：

- 如学校、幼儿园和临时托护服务单位关闭，扩大对职场父母的儿童保育支持，特别注重为必要工作人员提供安全方便的服务。
- 继续实施学校供餐方案，根据危机情况予以调整，按份备餐，以便递送或领取。
- 确保弱势妇女群体，包括非正规住区、农村地区和难民营的弱势妇女群体，获得充足和负担得起的水、环境卫生服务和个人卫生服务。
- 从妇女所有的企业采购基础设施和公共服务用商品和服务。

联合国可如何提供帮助？

联合国为解决无偿照护工作问题而实施的战略不仅限于提高无酬工作的能见度。它还包括采取政策措施，减轻照护负担，改进男女之间以及家庭和公共/市场服务之间照护负担的再分配。联合国主张向农村和偏远地区提供充足和负担得起的水、环境卫生服务、个人卫生服务和电力，为危机给妇女造成的生产劳动、无偿照护和家务劳动的更繁重负担提供救助；重新确定公共支出的优先次序，分配更多资金用于社会照护基础设施。

## 四. 性别暴力

4月5日，秘书长呼吁全球停火、各地停止一切暴力，集中精力和资源遏止疫情。但是，暴力不仅发生在战场上，也发生在家里。因为2019冠状病毒病大流行，再加上经济社会压力，以及接触和行动限制措施，全球各地暴力侵害妇女和女童的行为都在增加。住房拥挤、药物滥用、享受服务的机会有限和同伴支持减少也使得上述情况更加糟糕。疫情爆发前，估计三分之一的妇女在有生之年会遭受暴力侵害。而今，她们中有许多人被困与施虐者呆在家里。

虽然获得全面数据为时尚早，但已有许多让人深感不安的报告显示，世界各地发生了更多暴力侵害妇女行为，而且其中不少显示此类案件的数量在设有报告制度的国家激增25%。一些国家的报案数量翻了一番。

这些数字也可能仅涵盖最恶劣的案件。在没有隐秘空间的情况下，许多妇女难以拨打电话或在线求助。<sup>18</sup>

<sup>18</sup> 同样，随着个人上网时间越来越多，人们担心数字空间的性别虐待行为会越来越多。

暴力侵害妇女行为在数量上升的同时，还呈现出新的复杂性：以 2019 冠状病毒病染疫风险相要挟；施虐者利用妇女无法呼救或逃跑为所欲为；妇女有可能被赶出家门，流落街头。与此同时，支持服务也举步维艰。司法、警察和医疗卫生服务机构等救助妇女的应急响应人员不堪重负，要么调整了优先事项，要么出于其他原因无法提供帮助。民间社会团体受到封闭措施或资源重新分配的影响。家庭暴力庇护所有的人满为患，有的则不得不关闭或改作卫生所。

国家应对计划必须把对于妇女的支持放在优先位置，为此要采取确实有效的措施。其中包括：

- 将消除暴力侵害妇女行为的预防工作和服务纳入 2019 冠状病毒病应对计划；
- 将家庭暴力庇护所指定为必要服务，为家庭暴力庇护所和从事一线应对工作的民间社会团体分配更多资源；
- 扩充暴力受害者庇护所的容量，改变空置酒店或教育机构等其他场所的用途，用来满足检疫隔离需求，同时兼顾所有人的无障碍需求；
- 指定妇女安全场所，如杂货店和药店，使她们可以在不惊动施虐者的情况下举报虐待行为；
- 提供在线服务；
- 加强宣传倡导和提高认识活动，包括针对居家男子开展此类活动。

必须在国家应对措施中向公众传达具体信息，说明居家限制或封锁期间，司法和法治不会中断。需要把性别暴力预防战略纳入司法和安全部门的应对危机行动计划，还应当暂停对于犯罪行为特别是性暴力犯罪行为的追诉时效规定。

[文本框：在澳大利亚新南威尔士开展的一项调查显示，40%的前线工作人员说，幸存者的求助数量上升；70%的前线工作人员说，2019 冠状病毒病爆发期间所接案件的复杂程度增加。<sup>19</sup> ]

[文本框：在加拿大，政府出台的 2019 冠状病毒病一揽子应对计划中有 5 000 万加元用于扶持为面临性暴力及其他形式的性别暴力的妇女而设立的庇护所。在澳大利亚，国家应对计划中有 1.50 亿澳元被指定用于应对家庭暴力。墨西哥正在辩论是否通过一项法律，把 4.05 亿墨西哥比索转给国家庇护所网络。<sup>20</sup> 家庭暴力庇护所被视为必要服务，封闭期间仍须开放。]

<sup>19</sup> “由于人们困在家中，冠状病毒肆虐期间家庭暴力激增”  
<https://10daily.com.au/news/australia/a200326zyjkh/domestic-violence-spikes-during-coronavirus-as-families-trapped-at-home-20200327>，2020 年 4 月 2 日查阅。

<sup>20</sup> 可查询：<https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/mesa/diputadas-piden-que-las-medidas-tomadas-por-el-gobierno-de-la-republica-durante-la-contingencia-por-el-COVID-19-tengan-perspectiva-de-genero>。

[文本框——创新型虚拟解决方案：中国发起了#疫期反家暴话题，进行宣传倡导，并且提供网上资源链接——帮助打破沉默，揭示暴力是封闭期间存在的一个风险。安提瓜和巴布达的线上和移动服务提供商采取步骤提供支持，例如开通了免费求助热线。西班牙推出了一项即时通讯服务，附带地理定位功能，通过在线聊天室向暴力行为的幸存者提供即时心理支持。阿根廷宣布药房是安全场所，可供受虐者进行举报。同样，在法国，杂货店推出了“快闪服务”，酒店也为需要躲避虐待的妇女提供住宿，客房间夜数达到 20 000。在哥伦比亚，政府保证持续提供反性别暴力虚拟服务，包括法律咨询、社会心理咨询、警察和司法服务及听证会。]

#### 联合国可如何提供帮助？

联合国致力于将这些步骤纳入自身的全面应对措施，包括在人道主义紧急情况下。联合国国家工作队和高级官员会提倡各国政府把保护妇女免受暴力侵害的措施作为紧急应对 2019 冠状病毒病疫情的标准措施，放进较长期的一揽子恢复计划。联合国将利用“聚光灯倡议”(联合国与欧洲联盟伙伴关系，是世界制止暴力侵害妇女和女童行为的最大一笔投资)，与各国政府合作，扩大其抗疫活动的范围，以应对 2019 冠状病毒病疫情带来的新挑战。联合国还将利用现有方案协调一致地预防和应对暴力侵害妇女行为。

## 五. 在人道主义和脆弱环境中的影响以及对人权的影响

2019 冠状病毒病疫情给脆弱和受冲突影响环境中的妇女和女童带来了毁灭性风险。在医疗卫生系统可能不堪重负或基本不存在的情况下，关键的医疗卫生、人道主义和发展方案中断，造成的后果可能关乎生死。在脆弱国家，50%以上的孕产妇死亡是妊娠和分娩并发症导致的，医疗卫生部门如进一步受到影响，这个数字就会进一步上升。在所有发生冲突的地方，妇女无论是流离失所，沦为难民，家住农村，生活贫穷，还是由于其他原因被边缘化，都会遇到孤立，面临共谋传播的不实信息、也无法获得关键技术。关于 2019 冠状病毒病的人道主义的影响，更多详情见《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》。<sup>21</sup>

警察和安全部队的行动受限可能会在偏远社区造成法治真空，导致性暴力、性别暴力、定点清除妇女人权维护者的现象增加。言论阵地转到网上后，妇女民间组织开展维护妇女权利工作、举办紧急宣传倡导活动和提供服务的空间可能缩小。

有效落实妇女与和平与安全议程在这一时期仍是优先事项。事实上，安全理事会第 2242(2015)号决议是第一批确认大流行病属于和平与安全范畴的安理会决议之一，强调需要将关于妇女的预防、保护、平等参与和领导作用等原则融入所有应对措施。

<sup>21</sup> 《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划：2020 年 4 月至 12 月联合国联合呼吁》  
<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>。

最后，即将发布的关于 2019 冠状病毒病人权影响的政策简报将详细阐明，全球大流行病使世界各地人民的行动自由受到的限制大幅增加，据报滥用紧急措施进一步侵蚀人权和法治的问题令人担忧。这对公民空间以及社区和个人行使和平集会与言论自由权的能力产生了不利影响。妇女领袖和活动人士继续受到骚扰和攻击，不论线上还是线下。对全球经济长期衰退的预期使人们对如何应对保护缺陷和人权限制感到严重关切。疫情结束后经济一旦复苏，妇女的权利及其对公共事务的参与范围有望扩大，使我们能够更坚韧地应对今后此类危机。

## 结论

疫情放大和加剧了现有的一切不平等现象。这些不平等现象反过来又决定了谁会受到影响、受到多大影响以及如何努力实现复苏。2019 冠状病毒病疫情及其社会和经济影响造成了联合国历史上前所未有的全球危机，需要全社会作出与此次疫情巨大规模和复杂程度相称的响应。但是，如果没有考虑到不平等现象如何使我们大家更易于受到危机影响，那么抗疫举措的效果不论在国家一级还是在国际一级就会大打折扣。或者说，我们如果选择简单地重复过去的政策，而不是借此机会重建更平等、更包容、更有韧性的社会，效果也会大打折扣。

反之，每个 2019 冠状病毒病应对计划、每个一揽子恢复计划和资源预算编制，都需要解决本次疫情对性别平等的影响。也就是说：(1) 要把妇女和妇女组织纳入 2019 冠状病毒病应对工作的核心；(2) 要把无偿照护工作从一种不平等现象转变为一种新的、有包容和惠及每个人的照护经济；(3) 要设计出着意关注妇女和女童生活和未来的社会经济计划。

把妇女和女童置于经济的中心位置，就可从根本上推动取得更好、更可持续、造福所有人的发展成果，帮助更快实现复苏，使我们重新立足于实现可持续发展目标。