

“一带一路”倡议中的性别平等

**IMPROVING GENDER EQUALITY
THROUGH CHINA'S BELT AND
ROAD INITIATIVE**

致谢

本研究是由英国大使馆文化教育处委托进行的。在英国首相特蕾莎·梅 2018 年 1 月对中国的访问中，双方同意将继续探讨在“一带一路”中如何合作。本项研究就是来发现怎样做的。基于双方都对可持续发展目标五做出的承诺，“一带一路”提供了一个中英双方探索怎样合作通过“一带一路”嵌入性别平等的相关国际规范的机会。

报告由中国人民大学法学院副教授、中国人民大学国家人权教育与培训基地秘书长陆海娜博士，中国纺织信息中心副总经济师、中国纺织工业联合会社会责任办公室首席研究员梁晓晖博士和中国人民大学国家人权教育与培训基地助理研究员王陈平女士研究撰写。

Acknowledgement

This research was commissioned by the Cultural and Education Section of the British Embassy in China. During the visit to China in January 2018 by British Prime Minister Theresa May, the two sides agreed to hold further discussions on how they might co-operate on the Belt and Road Initiative (BRI). This research in turn identifies how, with a shared commitment to SDG5, the BRI presents an opportunity to explore how China and the UK could work together to map the opportunities to embed gender equality norms through and throughout China's Belt and Road.

This report was researched and written by: Dr. Lu Haina, Associate professor, Renmin University of China Law School, Secretary-General, Renmin University of China Human Rights Center; Dr. Liang Xiaohui, Deputy Chief Economist, China Textile Information Centre, Chief Researcher, Office for Social Responsibility, China National Textile and Apparel Council; and Ms. Wang Chenping, Assistant Researcher, Renmin University of China Human Rights Center.



This project was funded with UK aid from the UK government; however the views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.

“一带一路”倡议与性别平等

执行摘要

随着中国日益成为国际强国，其在发展领域的影响亦愈发重要。中国在全球范围的援助和发展的作用在不断增强。对外投资和对外援助既是中国经济开放性和发展包容性的重要体现，也是中国的经济力量在全球范围内发挥政治、经济和社会影响的主要方式。中国在 2013 年时第一次提出了“一带一路倡议”，该倡议是中国政府提出的发展策略，主要关注亚欧国家间的联系和合作。作为历史上最大的巨型基建和投资项目之一，“一带一路倡议”包括了 68 个国家，覆盖了全球 65% 的人口以及 2017 年全球 GDP 总量的 40%。中国政府承诺将增加对“一带一路”沿线国家的援助。接下来三年（2018-2020）的总援助额将不少于 600 亿元人民币。

全球的领导人于 2015 年通过了《2030 年可持续发展议程》和 17 个可持续发展目标（SDG）。政府、商界、民间团体以及联合国都正在动员力量，争取在 2030 年时实现议程。在可持续发展目标中，第 5 项目标是实现性别平等，为所有妇女、女童赋权。这不仅是基本人权，也是世界和平、繁荣和可持续发展的必要基础。为妇女和女童提供教育、医疗、工作和政治、经济决策过程的代表机会将促进经济的可持续发展，并将在整体上有利于人类福祉。本研究以性别平等为主题，旨在通过中国的“一带一路倡议”改进性别平等状况，并探讨中英在此议题上能如何进行合作。

本研究试图在**第一部分**从整体上描述中国的对外援助和投资，特别是通过“一带一路倡议”进行的援助和投资。2016 年，中国对外直接投资净额（或称“流出流量”、“流量”）达到了 1961.5 亿美元的历史最高值，居于全球第二位。但是，在这种巨大的对外投资趋势下，中国投资面临的社会、环境风险也日益增长。

与对外投资的统计数据不同，对外援助的数据是不充分、不透明的。但是，我们还是能够发现中国在过去五年发展的一些新特点。首先，中国的对外援助已经从一对一的划拨转变为更系统的机制，服务于全球治理的倡议。例证包括一系列中国在全球治理倡议国际平台上提出的建议，例如联合国成立 70 周年峰会、《联合国气候变化框架公约》、中非合作论坛、G20 峰会和金砖国家峰会。第二，中国的对外援助更加响应全球挑战，如非洲的食物危机、气候变化和难民危机等。第三，中国的对外援助不断地标准化和机制化。在 2014 年，商务部发布了《对外援助管理办法（试行）》，这也是中国历史上首次发布此类规定。最近的主要发展就是中国政府于 2018 年 3 月成立了国家国际合作发展署。第四，中国的对外援助开始更关注能力建构和消除贫穷根源。在本部分的末尾，本报告还分析了中国增长的对外投资和发展的积极影响和未来可能的风险。

本研究的一个主要目的在于，寻求中英两国在中国“一带一路倡议”中可以合作促进性别平等的途径。本报告发现有 11 个国家是“一带一路倡议”相关国家，而且存在 DFID 或英国文化教育协会的运营，并对这些国家的性别状况进行了研究。性别发展指数和性别不平等指数表

明这些国家的不平等状况十分严峻。当中国通过投资或援助实施“一带一路倡议”时，应该要了解当地的性别平等状况，从而此类投资或援助将更好地促进这些国家的性别平等和妇女权益。

第二部分从不同角度概括了这 11 个国家的性别平等状况，包含以下方面：

- 对国际条约的承诺
- 有关妇女的法律、政治制度
- 妇女在政治生活和公共生活中的参与度
- 妇女的就业
- 妇女的教育
- 婚姻和家庭生活
- 针对妇女的暴力

这些数据来源于可获得的可靠资源，特别是最近的联合国消除对妇女歧视委员会发布对国别报告的结论意见。

随着中国正在大力发展对外援助，增加对外援助和投资，本研究旨在为政府的决策者和在外国投资的企业提出在 SDG5 的共同承诺和对国际标准和规范的理解基础上，如何推进性别平等的建议。在**第三部分**，本研究以国际标准和行为规范的角度，分析了中国现有对外援助和投资政策中存在性别议题上的差距。

首先，该部分从整体上描述了对中国对外投资和援助的关于性别平等的国际法律框架。主要包括中国作为缔约国的国际人权条约。本研究认为，中国有国际法律义务来保证其对外投资和援助符合有关性别平等的国际标准。本研究还展示了其他的由联合国贸易和发展会议和联合国妇女署投资和发展项目提出的性别平等指导意见，这也可以为中国的“一带一路倡议”提供参考。

此外，研究团队在该部分还总结了其他国家经验的八大亮点以作参考，特别是英国国际发展部的经验。（1）把性别平等作为对外援助的优先事项，并在政策文件中有所体现；（2）在对外投资中考虑性别平等；（3）基于国家的信息披露 / 分享；（4）鼓励多边合作；（5）协调各部门及社会力量；（6）事前研究和事后评估；（7）寻求 SDG5 和其他 SDG 之间的协同发展；（8）数据公开。本研究还选取了两个案例作为范例展示。

考虑到国际标准和行为规范，本研究从整体上考察了中国有关性别平等的政策及其实践中的不足，特别是在“一带一路倡议”中的情况。本研究指出，中国在全球层面承诺促进性别平等和妇女权利，而且中国也有全面的有关性别平等的法律和政策体系，这为在“一带一路倡议”中发展性别政策提供了充分的法律基础。但是，研究也指出，中国至今没有在“一带一路倡议”中为相关机构、企业发布任何具体的性别政策或指导；尽管性别观点主流化的意识已经进入到了官方话语中，但却没有在政府机构和公共组织的决策程序中有效地实施；而且缺少性别预算，“一带一路倡议”实施中也没有单独的性别数据。

根据国际标准和行为规范，研究团队在**第四部分**还为政府和企业提出了关于如何在其政策和策略中加入性别考量的政策建议。

1. 对中国政府的政策建议：

- （1）提高对“一带一路”、中国投资和外援的价值促进作用的认知
- （2）强化在对外投资和援助中促进性别平等的政策激励与机制保障

- (3) 加强对投资和援助规划和项目的性别影响的分析、监控和指导
- (4) 加强性别议题的研究与信息服务，强化对外投资和援助参与者的多元化
- (5) 深化性别议题领域的国际交流与多方合作

2. 对中国企业的行动建议：

- (1) 提升意识，树立性别平等文化
- (2) 重视培养和使用女性人才
- (3) 研究、追踪和管控与性别议题相关的风险和机遇
- (4) 强化性别议题的沟通与合作
- (5) 在商业关系中促进性别平等

现阶段的这些建议关注于政策层面，我们希望下阶段的研究将为这些建议提供更具操作性的意见 / 工具。

然后研究团队在接下来的**第五部分**探讨了中英间合作的可能，包括：

1. 政府间的合作

- 中国国际发展合作援助署与英国国际发展部间，就一带一路发展援助问题，特别是性别平等问题，建立顺畅的日常沟通机制；
- 交流、借鉴基于对国际法规系统的承诺的政策制定、监测和评估，并在对这些国家的援助活动中履行这些共同认可的规范和保障措施；
- 分享对于具体受援国的援助战略和计划，探索合作的空间和互补性，避免重复或遗漏
- 考虑新的针对当地领导的项目和培训，加强就国际发展关键问题的对话，增加对实现共同目标的不同方式和角度的理解
- 探索建立一个中英之间的工作组，分享关于把性别平等相关的保障措施融入援助项目及其主要活动之中的好的做法和实践；
- 寻找某些可以充分发挥各自的优势，共同资助具体的项目；
- 新的工作组 / 领导小组可以在具体政策问题进行交流合作，如发展有关性别预算、投资和援助中性别平等融入评估的共同研究或培训项目

2. 在受援国的合作

- 建立在受援国的交流渠道，分享当地信息，探索合作，可以先找 3 个国家开始；
- 当援助领域或部门相同时，协调项目设计和实施，包括项目可行性考察，执行，监测和评估，确保性别平等在各个领域项目中都有考虑；
- 在与当地各利益相关方合作时，倡导 / 支持包括性别平等在内的可持续性发展
- 分享各种项目成果，比如工具箱、手册、意见建议、培训材料等等，以及项目管理相关的工具和指标

简介

本研究由英国文化教育协会出资支持，主要目的在于探求如何与中方一道，通过对履行可持续发展目标 5 将“性别平等”的这一国际准则植入到中国迈向海外的足迹，探寻并规划一条中英双方能够借助中国“一带一路”倡议，携手合作、共同促进“性别平等”在“一带一路”区域内全面发展的道路。

本研究主要着眼于政策层面，探讨“一带一路”倡议的主体要素，即政府援助项目与外商投资项目。本研究主要成果为未来更深入、更实际的调查研究奠基。

首先，本次研究探讨了中国通过“一带一路”倡议为沿线国家提供的援助与投资，为“一带一路”倡议在这些国家以及全球范围内对性别平等可能产生的影响描绘总体蓝图。

第二，本次研究主要着眼于阿富汗、孟加拉国、缅甸、印度、约旦、黎巴嫩、尼泊尔、巴基斯坦、叙利亚共和国以及也门共十一个“一带一路”沿线国家，探求“性别平等”在这些国家目前的发展状况。同时，英国也在这些国家范围内设有或曾经设有援助项目。选择这十一个国家作为研究目标旨在借鉴英国在这些国家实施援助项目的经验。此外，在投资以及规划与实施援助项目之前对这些国家“性别平等”发展状况进行了解也具有现实意义。

第三，在可持续发展目标 5 以及国际人权准则的指导下，本次研究重新审视了在跨国交易、外商投资和援助项目中关于性别平等的国际标准。这部分内容旨在厘清中国依据国际法在“一带一路”倡议中承担的促进性别平等的国际义务。本研究同时搜集了英国性别政策、实践成果、经验教训等相关信息，为中国在实施“一带一路”倡议中促进性别平等发展提供多方面的技术支持。依据上述研究成果，本研究将分析中国在海外投资项目以及援助项目中性别政策方面与国际准则和良好实践之间存在的差

距。

第四，依据上述成果，本研究将为“一带一路”沿线国家的性别主流化方面提出政策性建议。

第五，本研究同时对中英双方将来在促进“一带一路”沿线国家性别平等方面进行更多合作的可能性进行了探讨，并为如何落实此项合作提供了详细的方案。

简而言之，本报告包括下列五个方面：

第一章：中国的对外投资和对外援助；

第二章：“一带一路”沿线国家性别平等现状概述；

第三章：从国际标准和良好实践看中国海外投资与援助项目中的性别政策

第四章：对中国政府和中国企业的政策建议；

第五章：中英两国可能开展的合作建议。

第一章 中国的对外投资和对外援助

对外投资和对外援助既是中国经济开放性和发展包容性的重要体现，也是中国的经济力量在全球范围内发挥政治、经济和社会影响的主要方式。

1. 中国的对外投资

1.1 中国对外投资的现状与趋势

2000 年，中国提出实施“走出去”战略，鼓励国内企业“走出去”，利用国际国内两个市场、两种资源，参与国际经济合作与竞争，发展更高层次的开放型经济。这是中国对外投资步入快车道的开始。自 2013 年中国提出“一带一路”倡议以来，中国的对外投资表现出了更加强劲的增长和潜力，并且已经成为全球经济增长的主要驱动力之一。

在讨论中国对外投资的现状与趋势之前，有必要强调指出，近十年来，中国对本国对外投资的数据信息保持着高水平的透明度。中国商务部从 2011 年开始发布题为《中国对外投资合作发展报告》的年度报告，¹ 而中国商务部、国家统计局和国家外汇管理局则早在 2003 年就开始编制发布年度性的《中国对外直接投资统计公报》，² 这种透明度使得关于中国对外投资的研究成为可能并具有越来越强的客观性和可信度。此外，截至目前，中国政府关于对外投资的最新的全面年度统计是 2016 年度的数据，因此，本部分的展示和分析主要以 2016 年度统计数据为基准。

¹ 该系列的第一份报告是《中国对外投资合作发展报告 2010》，可见于：
<http://coi.mofcom.gov.cn/article/bt/br/>。

² 该系列的第一份报告是《2003 年度中国对外直接投资统计公报》，可见于：
<http://images.mofcom.gov.cn/fec/201512/20151204094208657.pdf>。

2016 年，中国对外直接投资净额（或称“流出流量”、“流量”）达到了 1961.5 亿美元的历史最高值，同比增长 34.7%，³ 并且蝉联全球第二位。这是自 2003 年中国政府发布年度数据以来，中国对外直接投资的第 14 年连续增长。2016 年，中国对外直接投资流量是 2002 年的 72.6 倍，使得此期间年均增长速度高达 35.8%，占全球比重则由 2002 年的 0.5% 提升至 13.5%，首次突破 10%，中国因此正式“成为国际投资大国”。⁴ 作为这种迅猛增长的结果，截至 2016 年底，中国有 2.44 万家投资者在国（境）外共设立了对外直接投资企业（下称境外企业）3.72 万家，分布于全球 190 个国家和地区。⁵ 此外，2016 年中国对外直接投资再次超过吸引外资（1340 亿美元），连续两年实现双向直接投资项下的资本净输出，而年末中国境外企业资产总额达到了 5 万亿美元，对外直接投资累计净额（下称存量）则达到了 13573.9 亿美元，是 2002 年末存量的 45.4 倍。

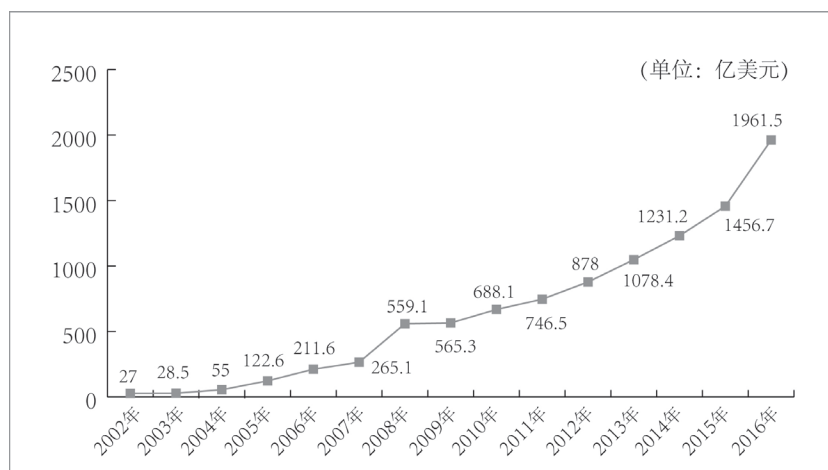
值得一提的是，根据联合国贸发会议（UNCTAD）发布的《世界投资报告 2017》，2016 年全球外国直接投资流入量为 1.75 万亿美元，同比下降 2%。⁶ 据此计算，2016 年中国对外直接投资分别占到了全球当年流量、存量的 13.5% 和 5.2%，流量占比较上年提升 3.6 个百分点，存量则由 2015 年的第 8 位升至第 6 位。

³ 《2016 年度中国对外直接投资统计公报》第 3 页，及《中国对外投资合作发展报告 2017》第 3 页，前一报告见于：<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydyIgw/201711/201711230223022.pdf>，后一报告见于：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/>；下文除非特别注明，投资相关数据皆源自这两份报告。

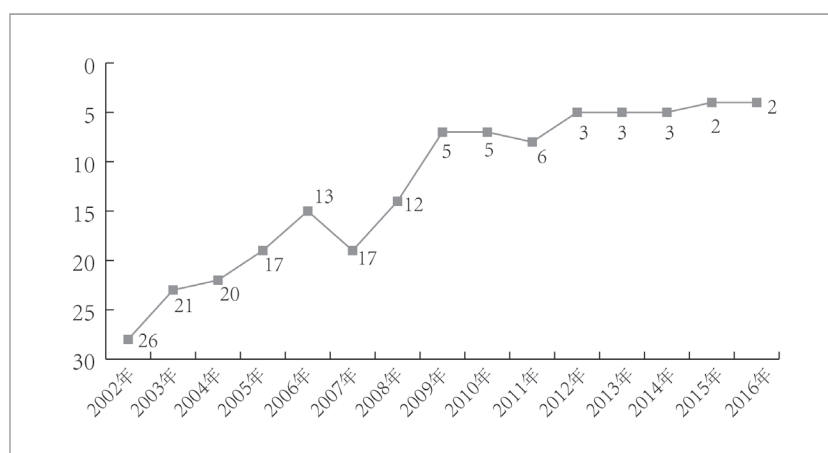
⁴ 《中国对外投资合作发展报告 2017》第 3 页。

⁵ 对外直接投资的国家（地区）按境内投资者投资的首个目的地国家（地区）进行统计。

⁶ 《世界投资报告 2017》第 2 页，可见于：http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf。



图一：中国对外直接投资流量（2002-2016）



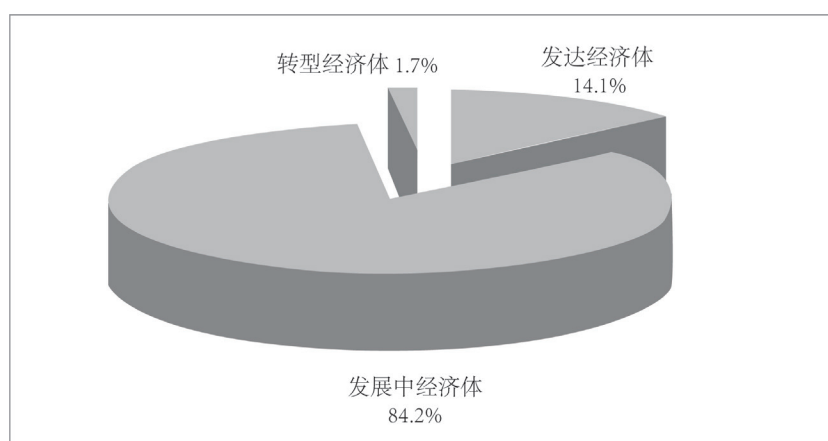
图二：中国对外直接投资流量的全球排位（2002-2016）

与世界多数投资大国一样，中国的对外投资以非金融类直接投资为主。2016 年，中国对外非金融类直接投资 1812.3 亿美元，同比增长 49.3%；2016 年末，对外非金融类直接投资存量超过 11800 亿美元，境外企业资产总额达到了 2.87 万亿美元。但是，中国对外直接投资在投资流向、行业结构以及投资方式和投资主体等方面“与全球资本流动存在差异，特征显著”。⁷

⁷ 《中国对外投资合作发展报告 2017》第 3 页。

从投资的行业流向来看，2016 年，中国对外直接投资流向了 18 个行业大类，存量则覆盖了国民经济所有行业类别，其中，租赁和商务服务业继续高居首位。值得注意的是，制造业的投资流量在 2016 年首次上升至第二位，达到了 290.5 亿美元，同比增长 45.3%，占当年流量总额的 14.8%。制造业的投资流向既涵盖了汽车、通信及其他电子设备制造业、专用设备、化学原料和化学制品、甚至铁路、船舶、航空航天运输设备等高端制造业，也包括诸如塑料制品、纺织业、皮革与制鞋和食品制造等传统制造业行业。此外，存量规模上千亿美元的 5 个行业中，较 2015 年末也增加了制造业。制造业在 2016 年末的存量达到了 1081.1 亿美元，占总存量的 8%，次于采矿业的 11.2%。

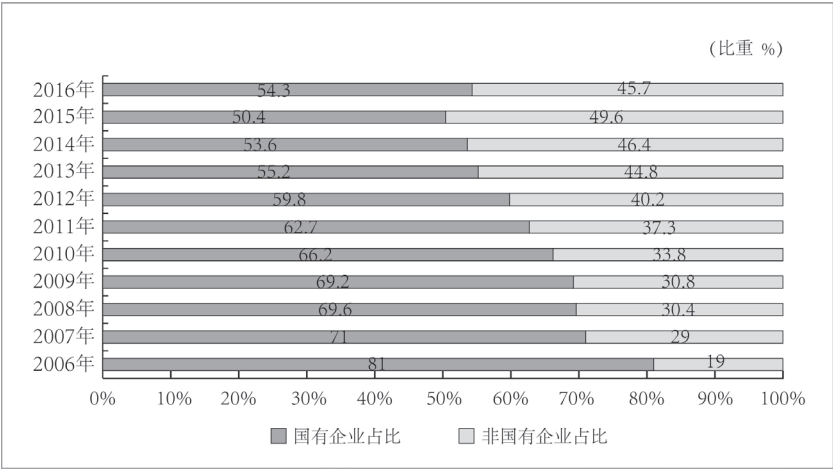
从投资的地域流向来看，2016 年，中国对欧盟、美国、澳大利亚的投资均创历史最高值，发达国家成为众多中国企业对外投资的首选投资目的地。但是，中国对外直接投资存量的八成仍然分布在发展中经济体。2016 年末，中国在发展中经济体的投资存量为 11426.18 亿美元，占总存量的 84.2%。



图三：中国对外直接投资存量在各类经济体的分布（2016 年末）

从投资主体来看，2016 年中国对外非金融类投资流量中，属非公有经济控股的境内投资者对外投资 1232.4 亿美元，占 68%，公有经济控股的主体投资占 32%。在存量方面，2016 年末，在对外非金融类直接投资的 11800.5 亿美元存量中，国有企业占

54.3%，非国有企业占 45.7%，而且总体来看，非公有经济所占投资流量占比处于不断扩大的趋势。此外，2016 年末，2.44 万家中国对外直接投资者中，有限责任公司是最为活跃的对外投资群体，占到了投资者总数的 43.2%，私营企业占 26.2%，位居第二，而国有企业仅占 5.2%，且较上年下降了 0.6 个百分点。最后，从中国境外企业的行业分布来看，批发和零售业、制造业、租赁和商务服务业是最为聚集的行业，累计数量超过 2.3 万家，占境外企业总数的 62.7%，其中制造业企业共计 7700 多家，占 20.8%。



图四：中国对外非金融类直接投资存量的投资主体（2016 年末）

现有的关于中国 2017 年对外投资的总体数据表明，2017 年中国对外投资流量的各项指标都有所下降。全年，中国境内投资者共对全球 174 个国家和地区的 6236 家境外企业进行投资，累计实现非金融类直接投资 8107.5 亿元人民币，同比下降 28.2%，折合 1200.8 亿美元，同比下降 29.4%。从行业分布情况来看，流向制造业 191.2 亿美元，同比下降 38.4%，占 15.9%。⁸ 虽然如此，这对中国作为世界上最大的国际投资者之一的地位及其投资的构成特征——尤其从存量角度来看——并没有本质的影响。

⁸ 中国商务部，“2017 年我国对外非金融类直接投资简明统计”，见于：
<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgz/201801/20180102699454.shtml>。

1.2 中国在“一带一路”地区的投资状况

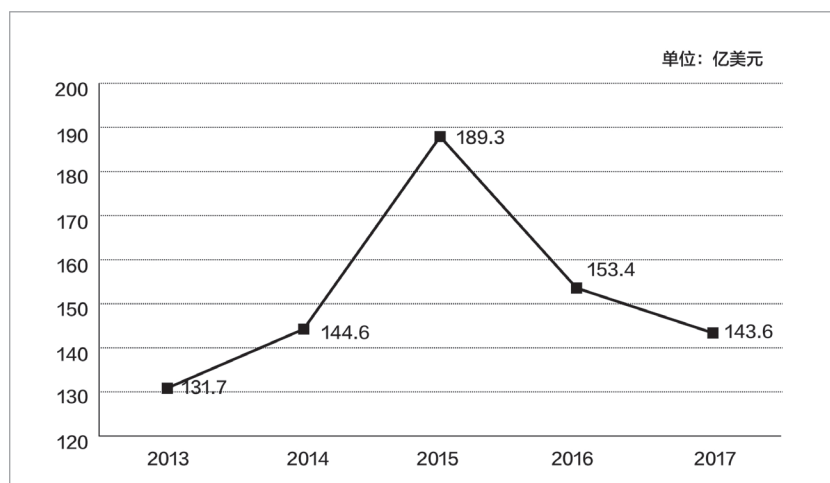
“一带一路”倡议的宗旨在于促进中国与沿线国家包括经济合作在内的全方位务实合作，共同打造一个“政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体”，⁹而投资则是打造这一共同体的砖石。自习近平主席在 2013 年秋天提出“一带一路”倡议以来，跨境直接投资就是中国与“一带一路”沿线国家经济合作的一个关键和核心领域，而投资重点则包括基础设施互联互通、能源资源合作、工业园区建设和优势产能合作等。2014 到 2016 年，中国对“一带一路”沿线国家的对外投资总体呈上升趋势，最近四年以来，投资流量都保持在 140 亿美元以上。尤其值得一提的是，为了有效促进“一带一路”地区的投融资，中国还倡议设立了多边金融机构“亚洲基础设施投资银行”（AIIB），设立了优先支持以及优先支持“一带一路”框架内互联互通投资需要的框架内互联互通投资需求的“丝路基金”。到目前为止，亚投行参与投资的基础设施建设项目数达到 24 个，涉及 12 个国家，贷款总额超过 42 亿美元。¹⁰

另据统计，2016 年，中国企业已经在“一带一路”沿线 20 个国家建立了 56 个经贸合作区，累计投资超过 185 亿美元。此外，截至 2016 年末，中国对“一带一路”沿线国家的直接投资存量为 1294.1 亿美元占中国对外直接投资存量的 9.5%。¹¹存量位列前十的国家包括新加坡、俄罗斯、印度尼西亚、老挝、哈萨克斯坦、越南、阿联酋、巴基斯坦、缅甸以及泰国。

⁹ 国家发展改革委、外交部、商务部，《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，见于：http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

¹⁰ 《人民日报》，“亚投行运营两周年”，2018 年 1 月 7 日，可见于：<http://world.people.com.cn/n1/2018/0117/c1002-29769391.html>。

¹¹ 《中国对外投资合作发展报告 2017》第 124 页，除非特别说明，本小节相关数据皆来自该报告。



图五: 中国对“一带一路”沿线国家的对外投资总额(2013-2017)

同时, 2016 年, 中国对“一带一路”沿线国家和地区的投资行业日趋多元化, 投资存量分布于越来越多的行业。但与中国对外投资的总体图景不同的是, “一带一路”沿线国家, 采矿业和制造业超越租赁和商务服务业是投资存量最多的两个行业, 紧随其后的则是建筑业。尤其是, 中国与“一带一路”沿线国家在基础设施领域的合作正在日益加强。据统计, 2016 年中国企业在“一带一路”沿线 61 个国家新签对外承包工程项目合同 8158 份, 新签合同额 1260.3 亿美元, 占同期中国对外承包工程新签合同额的 51.6%, 同比增长 36%。在 2016 年中国企业新签工程承包合同额排名前十名的市场中, “一带一路”沿线国家占五个。其中, 在巴基斯坦、马来西亚、印度尼西亚三个市场新签合同额超过 100 亿美元, 在伊朗、孟加拉国、老挝、伊拉克、阿联酋和沙特的签约金额也都超过了 50 亿美元。¹²

可见, 在“一带一路”倡议的刺激下, 亚洲已经成为中国对外承包工程业务增长最快的地区, 这使得亚洲相关国家的基础设施建设进入了高速增长期。此外, 在东南

¹² 《中国对外承包工程发展报告 2016—2017》, 见于:
<http://www.chinca.org/CICA/PublicationsList/TP/17121415063311>。

亚地区高达 470 亿美元的新签合同额中，商业建筑和火电厂占比最高，而中国企业在“一带一路”沿线国家承包工程新签合同中，交通、电力和建筑业务都得到了较快增长。例如，在交通基础设施建设中，2016 年铁路工程的业务增速同比翻了一番；“一带一路”沿线国家电力工程新签合同额同比增长达到 54%，房屋建筑领域业务也快速增长，特别是非住宅建筑领域远超住宅类建筑的业务增速加快。

此外，2016 年中国企业在“一带一路”沿线国家开展并购项目 115 个，涉及金额 66.4 亿美元其中，马来西亚、柬埔寨、捷克等国家吸引中国企业并购投资超过 5 亿美元。

虽然根据最新公布的统计数据，2017 年中国在“一带一路”沿线国家投资的总体指标有所回落——共对“一带一路”沿线的 59 个国家进行非金融类直接投资 143.6 亿美元，同比下降 1.2%——但中国投资在其擅长领域则继续表现不凡，而且表现出投资项目含金量不断提升的趋势。例如，在对外承包工程方面，中国企业 2017 年在“一带一路”沿线的 61 个国家新签对外承包工程项目合同 7217 份，较 2016 年减少 941 份，但新签合同总额则达到了 1443.2 亿美元，占同期新签合同额的 54.4%，同比增长 14.5%。又比如，2017 年，中国企业对“一带一路”沿线国家实施并购 62 起，比 2016 年少将近 50 起，但投资总额则为 88 亿美元，同比增长 32.5%。¹³ 可见，随着“一带一路”建设的推进，中国与沿线国家的经贸合作将持续走向深入，中国对“一带一路”沿线国家的投资将进入质、量并升的“新时代”。

2. 中国的对外援助

2.1 中国的对外援助及其趋势

1950 年，中国开始向朝鲜和越南两国提供援助物资，这开启了中国对外援助的序

¹² 《中国对外承包工程发展报告 2016—2017》，见于：
<http://www.chinca.org/CICA/PublicationsList/TP/17121415063311>。

幕。时至今日，中国的对外援助已经从“帮助周边友好国家开始起步”，¹⁴ 发展为中国“积极履行国际责任和义务”，“深入推进全球治理体系变革”，并进而“建设人类命运共同体”的重要举措。¹⁵ 可见，与对外投资一样，对外援助是中国发挥不断增强的全球影响力的左膀右臂。

但与对外投资不同的是，中国政府在对外援助方面的透明度明显不高。国务院新闻办公室先后在 2011 年和 2014 年发布了《中国的对外援助白皮书》和《中国的对外援助 2014》，¹⁶ 前者侧重于政策阐述和历史全景描写，后者则集中于 2010-2012 年间的数据统计，因此基本上很难找到按照年度、地区和援助项目细分的详细统计数据。2013 年后至今五年里，中国再未详细公布官方的对外援助统计。

尽管如此，结合其它相关官方资料，仍可将中国对外援助的官方数据粗略更新至 2016 年。2016 年 12 月，国务院新闻办发布了《发展权：中国的理念、实践与贡献》白皮书，在论及“推动实现共同发展”章节指出“60 多年来，中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4000 亿元人民币援助，为发展中国家培训各类人员 1200 多万人次，派遣 60 多万援助人员，其中 700 多人为他国发展献出了宝贵生命。2008 年以来，中国连续多年成为最不发达国家第一大出口市场，吸收最不发达国家约 23% 的产品出口。”¹⁷ 根据两份《中国的对外援助》公开报告，截至 2012 年底，中国累计对外提供援助金额为 3456.3 亿元人民币，据此推算，2013-2016 年，中国对外援助的官方数据仅为 500-600 亿人民币，而这明显与首次将对外援助纳入规划的《“十三五”规划纲要》

¹³ 中国商务部，“2017 年我对‘一带一路’沿线国家投资合作情况”，见于：

<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgz/201801/20180102699459.shtml>。

¹⁴ 国务院新闻办公室，《中国的对外援助》白皮书（2011 年 4 月），见于：

<http://www.chinanews.com/gn/2011/04-21/2989430.shtml>。

¹⁵ 中国商务部，“积极开展对外援助 推动构建人类命运共同体——党的十八大以来对商务部援外工作成就综述”，见于：http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_dlfj19/fbdt/201709/20170902653779.shtml。

¹⁶ 国务院新闻办公室，《中国的对外援助 2014》，见于：

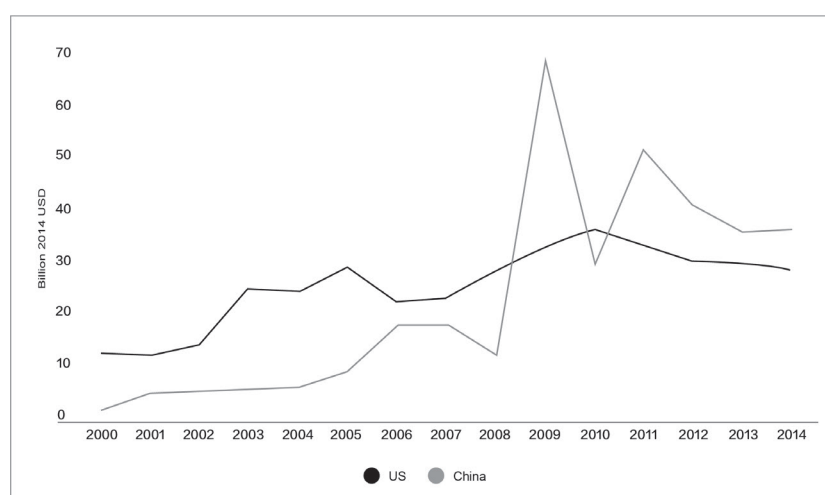
http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm。

¹⁷ 国务院新闻办，《发展权：中国的理念、实践与贡献》白皮书，2016 年，见于：

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1532315/1532315.htm>。

的要求不相符合——该《纲要》明确要求“扩大对外援助规模”。¹⁸

而中国以外的数据统计与中国的官方数据之间差距堪称天壤。根据美国威廉玛丽学院（William & Mary）下设的研究实验室 AidData 的统计，在 2000-2014 年间，中国向非洲、中东、亚太、拉美及加勒比海、中东欧等地区累计投入援助金额超 3500 亿美元，覆盖了 140 个国家或地区的 4300 多个项目。¹⁹ 值得注意的是，这些数据最近也被中国官方媒体《人民日报》海外版所引用。²⁰ 同时，根据 AidData 的研究，中国对外援助的承诺总金额从 2011 年开始就持续超过了美国（图六）。²¹



图六：AidData 统计的中国与美国对外援助总额（2000-2014）

另外根据日本国际协力机构（JICA）的研究，中国的年度总外援从 2004 年开始快速增长，到 2013 年达到了 52 亿美元，在 2014 年小幅回落至 50 亿美元，而 2015 年又增长到了 54 亿美元（图七）。²² 但是，根据 JICA 的研究，2015 年中国

¹⁸ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，第 53 章，2016 年，见于：http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322_14.htm。

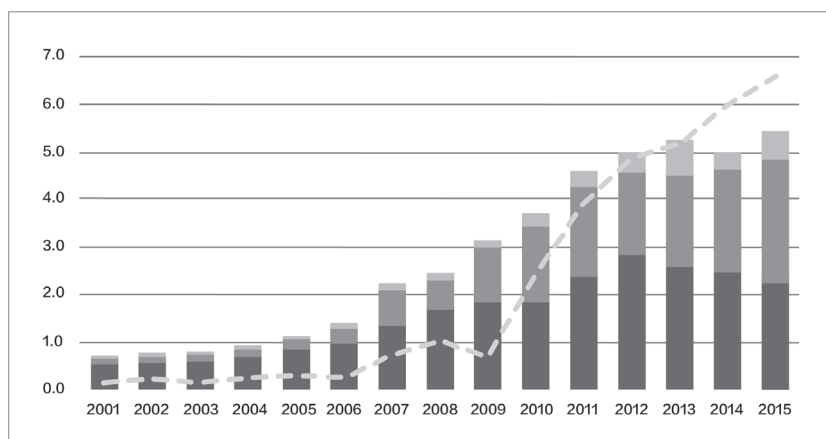
¹⁹ 数据统计可见于：<http://aiddata.org/china>。

²⁰ 《人民日报》海外版，“这两个涉外部门的设立，意义重大”，2018 年 3 月 15 日，可见于：<http://news.sina.com.cn/c/nd/2018-03-15/doc-ifyshpee2910710.shtml>。

²¹ 数据图表可见于：<http://aiddata.org/china>，这是目前世界上在外援领域最细致的数据研究，也是最被广泛援引的数据源之一。

²² JICA Research Institute, A Note on Estimating China's Foreign Aid Using New Data: 2015 Preliminary Figures, May 26, 2017, available at: https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/20170526_01.html.

的对外援助总额位居全球第 9 位，距超越美国为时尚早。可见，中国对外援助的相对不透明使得不同的研究者得出了差异巨大的结论，虽然这种偏差在很大程度上是由于对“对外援助”的定义不同而引起的。



图七：JICA 统计的中国对外援助总额（2001-2015）

另一方面，虽然各方对中国的援助规模有截然不同的估计偏差，但似乎各方对中国对外援助的主要方式、主要受益地区以及援助的主要项目领域方面，则与中国政府的披露完全一致。根据《中国的对外援助 2014》，成套项目建设和物资援助是中国对外援助的主要援助方式，亚洲和非洲的发展中国家是中国对外援助的主要受益者，而中国重点支持的援助领域则是改善民生（促进农业发展，提高教育水平，改善医疗服务，建设社会公益设施，在重大灾害时提供人道主义援助），以及促进经济社会发展（主要是基础设施、能力建设和贸易发展）。

这三点共识虽然是基于对过去 60 余年中国对外援助的实践的研究，但最近五年以来——也是中国不再公布官方的对外援助统计以来——中国的对外援助所表现出的一系列新的实践趋势似乎正将这些特点提升到新的高度。

首先，中国的对外援助正从点对点的援助转向更多机制化的、推动全球治理体系变革的援助。2013 年以来，习近平主席借助诸多全球治理机制的国际场合，包括

联合国成立 70 周年峰会、气候变化巴黎大会、中非合作论坛峰会、G20 杭州峰会、以及金砖国家领导峰会以及等相继宣布了一系列重大援助倡议，包括“8 个 100”项目²³、中非“十大合作计划”²⁴、南南合作援助基金和南南合作与发展学院、中国—联合国和平与发展基金、以及金砖国家经济技术合作交流计划等。可见，中国期望通过改善全球治理缺陷，消除全球治理赤字来系统性地惠及亚非发展中国家，同时提升中国外援的结构性影响和长期有效性。

其次，中国的对外援助越来越关注全球性挑战。近年来，中国的对外援助越来越关注诸如非洲粮食危机、气候变化、难民问题、联合国 2030 可持续发展议程等全球性挑战；相应地，中国近年重要的对外援助项目就包括通过世界粮食计划署向索马里、南苏丹等受饥荒影响国家提供粮食援助，通过联合国难民署、世界卫生组织、联合国儿童基金会向叙利亚、黎巴嫩、阿富汗等国难民提供医疗卫生、生活物资、临时住所等人道主义援助，“累计受益人口超过五百万人”。²⁵此外，中国还在 2015 年宣布出资 200 亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”以应对日益严重的气候变化。

第三，中国的对外援助日趋规范化和机制化。2014 年 12 月，中国商务部公布施行了《对外援助管理办法（试行）》，以“规范对外援助管理，提高对外援助效果”。²⁶这一部门规章的出台为日益增长的中国对外援助建立了比较完善的工作规范和机制，固化了中国对外援助的一些基本理念，如“受援方主要包括与中华人民共和国已经建立

²³ 2015 年 9 月 26 日，习近平在出席联合国发展峰会的讲话上提出了向发展中国家提供“6 个 100”项目支持，包括 100 个减贫项目，100 个农业合作项目，100 个促贸援助项目，100 个生态保护和应对气候变化项目，100 所医院和诊所，100 所学校和职业培训中心；次日，习近平出席全球妇女峰会时又提出了 100 个“妇幼健康工程”以及 100 个“快乐校园工程”，相关讲话可见于：

<http://world.people.com.cn/n/2015/0928/c1002-27641305.html>，以及：

http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/28/c_128272780.htm。

²⁴ 2015 年 12 月，中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，习近平主席所提出的与非洲在工业化、农业现代化、基础设施、金融、绿色发展、贸易和投资便利化、减贫惠民、公共卫生、人文、和平和安全等领域共同实施“十大合作计划”，具体可见：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201512/20151201208518.shtml>。

²⁵ 同上注 14。

²⁶ 中国商务部，《对外援助管理办法（试行）》（商务部令 2014 年第 5 号），第一条，见于：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml>。

外交关系且有接受援助需要的发展中国家，以及发展中国家为主的国际或区域性组织”，²⁷而且也体现出了一些新的援助理念，如“改善受援方……生态环境”。²⁸2018年3月13日，第十三届全国人民代表大会一次会议审议的《国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案》提出建立国家国际发展合作署，作为国务院直属机构，负责拟订对外援助战略方针、规划、政策，统筹协调援外重大问题并提出建议，以及推进援外方式改革，确定对外援助项目并监督评估实施情况等。²⁹这一改变不仅提高了对外援助事务在政府体制中的重要性，而且可以预见，中国的对外援助将会在更加规范的机制中运作。

第四，中国的对外援助愈发强调对受援方的能力建设和造血型援助。根据商务部统计，2013年以来，该部在华举办援外培训班共5000余期，派出各类管理人员和技术专家共3万人次，派出青年志愿者近300人次，累计为受援国培养近40万名各类人才，涵盖工业、农业、商贸、教育、医疗、环境保护、减贫等多个领域”。³⁰2016年9月，南南合作与发展学院也成功招收了第一批来自埃塞俄比亚、柬埔寨、牙买加等23个国家的48名博士、硕士学员。此外，近年来，中国愈加强调受援国在引入资金、技术后培养自主发展能力，尤其强调发展融资模式应从“输血式”的资金援助向“造血式”的“投资+贸易”开发性金融模式转变，实现“授人以渔”式的包容性、可持续性援助。

2.2 中国在“一带一路”地区的对外援助

近五年来，中国的对外援助所体现出的另外一个重要趋向就是以对外援助推进“一带一路”建设。“一带一路”沿线国家中很多都是亚洲和非洲地区的中国对外援助的受益国，而对外援助也在“一带一路”倡议中处于举足轻重的地位。因此，“一带一路”

²⁷ 上注，第三条。

²⁸ 上注，第四条。

²⁹ 王勇，“关于国务院机构改革方案的说明”，见于：

http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm。

³⁰ 同上注14。

的愿景文件中高度强调属于对外援助范畴的合作办学、留学生、为有关国家提供医疗援助和应急医疗救助等方面的行动，表明“一带一路”的经济驱动力并非只是投资。

另一方面，“一带一路”倡议在很大程度上又是对中国的对外援助（和对外投资）的理论化和体系化，而这为在“一带一路”倡议下开展对外援助提供了新思维，探索了新趋势探索了新可能。实际上，上一部分所述的四个对外援助趋势在“一带一路”框架下会显得更为清晰。例如，2014 年开始，中国将减贫纳入对外援助领域，不仅与非盟共同发布了《中非减贫合作纲要》，而且首倡了“东亚减贫合作倡议”，决意“通过对外援助、项目合作……推动世界减贫和国际人权事业健康发展”。³¹ 又比如，“一带一路”倡导“民心相通”，因此，中国近年来开始鼓励并支持中国民间组织参与到“一带一路”沿线的人道主义援助等事务中去，“东亚减贫合作倡议”的项目实施中，中国政府为中国扶贫基金会等民间组织提供资金，支持其参与该倡议并加强其能力建设，这也突破了传统上外援是纯粹的政府事务的理念。

所以，“一带一路”不仅与对外援助互依共存，而且能够互相促进。这也使得中国承诺将在“一带一路”框架下实施一系列雄心勃勃的援助项目，包括“将在未来 3 年向参与‘一带一路’建设的发展中国和国际组织提供 600 亿元人民币援助，建设更多民生项目……向‘一带一路’沿线发展中国家提供 20 亿元人民币紧急粮食援助，向南南合作援助基金增资 10 亿美元，在沿线国家实施 100 个‘幸福家园’、100 个‘爱心助困’、100 个‘康复助医’等项目……向有关国际组织提供 10 亿美元落实一批惠及沿线国家的合作项目。”³²

3. 中国对外投资和对外援助的影响

³¹ 国务院新闻办公室，《中国的减贫行动与人权进步白皮书》（2016），可见于：http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/17/c_1119730413_6.htm。

³² 习近平，“携手推进‘一带一路’建设——在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲”，2017 年 5 月 14 日，可见于：<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0514/c64094-29273979.html>。

毫无疑问，中国的对外投资和对外援助对东道国社会和人民的影响远远超越经济行为本身。当然，很多时候，对外援助本身就不是经济行为，积极的社会效应可能是其全部目标所在，但单纯就更具经济意义的对外投资而言，其在经济范畴之外的影响，尤其是消极影响也早在各方，包括中国政府的密集关注之下。例如，中国政府确立的“一带一路”倡议的“共建原则”之一是“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用”，并因此在“合作重点”中鼓励本国企业参与沿线国家基础设施建设和产业投资，但与此同时，中国政府也明确要求本国企业和投资须“促进企业按属地化原则经营管理，积极帮助当地发展经济、增加就业、改善民生，主动承担社会责任，严格保护生物多样性和生态环境”，³³也即关注其社会 and 环境影响。2014 年，中国商务部修订了《境外投资管理办法》，特别增加了一条“社会和环境的影响及责任条款”，要求“企业应当要求其投资的境外企业遵守投资目的地法律法规、尊重当地风俗习惯，履行社会责任，做好环境、劳工保护、企业文化建设等工作，促进与当地的融合。”³⁴2017 年 12 月，中国政府五部委联合发布的《民营企业境外投资经营行为规范》中，也对境外投资企业“切实履行社会责任”提出专门要求。³⁵应当说，这些都是中国对外投资的监管者对中国对外投资的社会和环境影响的制度化回应，也是对关注中国对外投资的利益相关方的回应。

需要特别注意的是，前文关于中国对外投资趋势的分析表明，中国对外投资的社会、环境风险正处于不断增大的趋势。一方面，中国对外投资的主要流向和存量主体是制造业和采矿业等社会、环境影响较大的行业，中国对外直接投资存量的绝大部分分布在社会、环境治理水平较低，风险较高的发展中经济体。另一方面，中国对外投资的主体中，企业管理水平和应对社会、环境风险能力都较低的非公有制企业占比不断攀升。

³³ 同上注 9。

³⁴ 第 20 条，可见于：<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201409/20140900723361.shtml>。

³⁵ 规范全文可见于：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201712/20171202686698.shtml>。

³⁶ 报告全文可见于：<http://images.mofcom.gov.cn/csr/201708/20170808152340022.pdf>。

这些因素的叠加使得中国对外投资在管控社会和环境的影响和相关风险方面的压力越来越大，而这种趋势在“一带一路”框架下则更为明显。

就中国对外投资（和对外援助）具体的社会和环境的影响而言，存在很多来源的统计、数据、事实和案例，其中一个比较全面、中立而又权威的来源是中国商务部、国资委和联合国开发计划署在 2017 年编制发布的《2017 中国企业海外可持续发展报告》。³⁶ 该报告将中国海外投资（企业）的积极影响总结为提升基础设施、强化产业带动、增加就业机会、促进技术转移、发挥社会贡献和践行生态文明等六个方面。其中，就发挥社会贡献和增加就业机会而言，最新的数据表明，2016 年，中国的境外企业向投资所在国家（地区）缴纳各种税金总额近 300 亿美元；年末境外企业员工总数 286.5 万人，其中雇用外方员工 134.3 万人，占 46.9%，较上年末增加 11.8 万人。就“一带一路”沿线国家而言，2014 年至 2016 年，中国企业为这些国家创造“近 11 亿美元税收和 18 万个就业岗位”。³⁷ 需要指出的是，这些积极影响对“一带一路”倡议的成功与否意义重大。例如，就提升基础设施而言，“一带一路”倡议的合作重点是交通、能源和通信基础设施的互联互通；强化产业带动即对相关产业的带动作用和对进出口的带动作用，而“把投资和贸易有机结合起来，以投资带动贸易发展”正是“一带一路”倡议的合作重点之一；增加就业机会就是服务于“一带一路”倡议的根本目的之一——创造需求和就业，增进沿线各国人民的人文交流与文明互鉴；而践行生态文明正是对“在投资贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路”的切实遵行。³⁸

相应地，该报告也指出，由于中国海外投资企业在把控与经营环境、国际规范、人才供给、生态环境以及相关方沟通等相关的风险方面面临挑战，它们也可能会对利

³⁷ 同上注 32。

³⁸ 同上注 9。

³⁹ 上注 36，第 33 页。

益相关方和自身带来不利影响。例如，“一带一路”沿线国家不断提高的劳工、环境和竞争规则，使得中国的海外投资面临日趋复杂的尽责调查与合规管理挑战；国际化、综合型、高素质的经营管理人才的短板将可能持续拉低中国企业走出去的质量；而“一带一路”沿线国家和地区“涉及各种差异巨大的文化、习俗和语言，这就对中国企业在项目投资和运营管理中充分而有效地与当地社区和民众开展沟通形成了巨大挑战。”³⁹ 此外，由于“一带一路”沿线国家和地区各方面风险的复杂性，中国海外投资企业的负面社会、环境影响的涟漪效应经常上升到双边关系、中国的国家形象等政治层面，并因而为“一带一路”倡议本身带来质疑和挑战。

现实来看，中国海外投资项目或企业对当地利益相关方带来的负面影响很多时候确实是由于对各方面风险的识别、预防和管理不足而引起。因此，降低和消除中国海外投资企业对当地社会 and 环境的负面影响，在很大程度上是提高企业管控各类风险的能力，而中国企业在这个领域整体能力的水平则在很大程度上决定了中国对外投资以及“一带一路”倡议的前景和潜力。

第二章 “一带一路” 沿线国家性别平等现状概述

许多“一带一路”沿线国家正面临着性别平等的发展窘境，这意味着要想实际落实“一带一路”倡议，中国需要熟知相关国家目前性别平等状况，并以此来确保“一带一路”投资项目与援助项目能够促进性别平等以及妇女权利在这些国家的发展，而不能使目前状况恶化。

依据目前可以参考的比较客观和权威的信息，特别是联合国消除一切形式妇女歧视委员会（CEDAW Committee）做出的最新的国家履约报告中的审议结论，本研究对选中的这 11 个国家的性别平等的现状做出了简要概述。

阿富汗⁴⁰

阿富汗是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。阿富汗采取了积极措施，通过在偏远地区设立法庭，家事法院和妇女暴力诉讼办公室以及培训女法官促进司法系统向公民，特别是妇女开放。

- 法律诉讼机制

除上述措施外，警察和公诉人一直将针对妇女暴力的案件，包括家庭暴力案件提交至非正式司法机构以寻求建议或解决方案，虽然很多这类案件都应该被正式提起诉讼，并且非正式司法机构的决定有歧视妇女的因素并有损现行法的实施。

- 提升妇女地位的国内机制

阿富汗于 2004 年成立了妇女事务部并且在众多部委成立了性别部门。然而部委

⁴⁰ Concluding observations on the combined initial and second periodic reports of Afghanistan, adopted by the CEDAW Committee at its fifty-fifth session (8-26 July 2013).

高度以来外部资金支持。这可能影响到性别平等和妇女权益的可持续发展与进步。“阿富汗妇女国家行动计划”的全面实施还面临众多挑战，例如：缺乏资源、部委层面缺乏问责机制等。

- 针对妇女的暴力以及伤害妇女的实践

针对妇女的暴力事件，特别是家庭暴力、强奸、殴打妇女事件发生率很高。文化与实践以及传统中存在对妇女的不利观念，例如童婚，将女孩送人以平息纠纷，强迫结婚。除了采取特别措施实施《消除对妇女歧视法》外，由于阿富汗妇女在社会中的从属地位、文化信仰以及受害人害怕自己家人遭到报复以及社区的歧视，现实中还存在伤害妇女的实践。

- “道德犯罪”和所谓的“名誉杀人”

“道德犯罪”、婚外性行为虽然在阿富汗法律下并非犯罪，但因此逃跑的妇女和女孩会受到逮捕和起诉。所谓的“名誉杀人”以及刑法中存在歧视性条款允许将名誉作为此类犯罪的辩护理由。

- 参与政治与公共生活

自从 2001 年以来，阿富汗政府采取措施增加女性在政治和公共生活中的参与度。但是妇女在司法系统的参与度偏低的现象仍然是有待解决的问题。

- 就业

阿富汗的“优先重建计划”重点选拔妇女担任公务员职务。但只有 21% 的公务员是女性，大部分受雇于级别较低的行政职位。社会上对妇女就业持消极看法。工作场上存在性骚扰，特别是针对女警察的骚扰。这对在安全部门雇

佣以及保留女性职位产生了消极影响。在非正式部门（农业）中工作的女性以及在家中或以家庭为基础的领域工作的女性在现行的劳动立法中并不被认为“工人”。因此她们并不享有法律的保护并且不能享有社会社会保险和其他福利。

- 婚姻以及家庭关系

现行的众多法律中关于婚姻以及家庭关系以及其中的歧视性规定对妇女权益产生了很大的影响。尽管政府对《什叶派个人地位法》（Shia Personal Status Law）进行了修正，但歧视性条款仍然存在，例如妻子离家需要得到丈夫的授权。民法以及习惯法中也存在一些歧视性条款，例如丈夫对妻子和子女拥有法律上的权威。同时妇女在离婚以及获得子女抚养权方面享有的权利并不平等。由于妇女在男权社会中处于从属地位，妇女并不享有继承权。结婚与离婚登记率低，这阻碍了妇女对法律上的权利提出要求。女孩结婚的最低年龄是 16 岁。特定情况下允许一夫多妻。

孟加拉国⁴¹

孟加拉国是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。孟加拉国采取了积极了法治改革，特别是颁布了下列法律：2013 年《孟加拉国劳动法修正案》（Bangladesh Labour (Amendment) Act 2013）将产假延长至六个月；2013 年《残疾人权益保护法》（Persons with Disabilities Rights and Protection Act 2013）规定了女性残疾人的权益；2012 年《预防并打击贩卖人口法》（Prevention and Suppression of Human Trafficking Act 2012）；2012 年《印度教婚姻登记法》（Hindu MarriageRegistration Act 2012）对印度教婚姻进行了认可。

孟加拉国政府还致力于进行机构和政策改革，旨在消除对妇女的歧视并促进性别

⁴¹ Concluding observations on the eighth periodic report of Bangladesh, adopted by the CEDAW Committee at its sixty-fifth session (24 October-18 November 2016).

平等。

- 国内法律

很多歧视性的法律和规定在国内立法中仍然存在，例如在不同的法律中对“女童”和“男童”的定义并不相同，婚内强奸在刑法中的适用范围很窄，特别法庭对针对妇女的暴力案件不具有管辖权等。个人身份法对不同宗教中关于婚姻、离婚、继承、监护权的规定存对妇女和女孩的歧视。

- 获得司法公正的途径

女性，特别是处于边缘化境遇中的妇女和女童缺乏获得司法的途径。因为她们缺乏意识与法律认知，而且法律程序花费较大。此外，司法和法律执行人员缺乏能力建设培训，并且社会上对妇女寻求法律途径解决问题存在偏见。孟加拉国为需要法律援助的人群建立了法律援助基金。

- 偏见和伤害妇女的实践

在家庭和社会中持续存在父权态度以及关于女性地位和责任的歧视性的偏见。这种偏见为妇女在享有人权和参与生活方面带来了许多障碍，而政府采取的应对这类障碍的措施却十分有限。孟加拉国的童婚率在世界上处于前列：66% 的女子在 18 岁以下就已经结婚。很多时候是因为贫穷、缺乏个人安全感或难以确认自身年龄。女孩的家庭还需要准备嫁妆。

- 针对女性的基于性别的暴力

孟加拉国政府出台了《家庭暴力规定》（The Domestic Violence (Prevention and Protection) Rules）以及 2013 年发布了“国家预防针对妇女和儿童的暴力行动计划”（National Action Plan to Prevent Violence against Women and Children）。

但是仍然存在的问题还包括：

（1）在私领域和公领域的针对妇女和女孩的基于性别的暴力，包括：家庭暴力、强奸、与嫁妆相关的暴力和性骚扰；

（2）现存的规则、政策和计划强调针对女性的基于性别的暴力，但是实施情况欠佳。偏见和性别歧视是主要原因。在法律层面缺乏性别敏感度，法官和律师也缺乏能力建设培训；

（3）法律将在工作场合针对妇女和女童的性骚扰确定为刑事犯罪，但是对校园内的规定却大为缺失；

（4）婚内强奸并未被刑事化，除非新娘是 13 岁以下的儿童；

（5）基于性别的暴力，包括强奸以及与霸占土地相关的针对土著妇女的暴力事件经常被报道；

（6）关于基于性别的暴力的研究、调查与分类数据并未得到更新。

- 参与政治和公共生活

国会中有 50 个席位专门留给女性。只有少数妇女身居高位。总体上在国会、司法部门和行政部门以及私营部门，妇女代表名额不足。

- 教育

政府在初级教育和中级教育中采取了促进性别平等的措施。但女孩在初级和中级学校中会因为童婚、性骚扰和早孕等原因失学。在农村和偏远地区，由于贫困和距离学校的距离较远，人们对女童的教育的高度重视度较低。

- 就业

2013 年的《孟加拉国劳动法修正案》以及劳动政策将产假延长至了六个月，但是这一政策并未得到良好的执行，在私营部门对怀孕妇女的歧视仍然存在。

- 家庭妇女

农村妇女获得教育、健康、社会服务、土地所有权和 / 或继承权的机会很少。她们也没有决策权。气候变化对国内遭受灾害的部分妇女和女孩产生了不利影响。在减灾和灾前管理过程中缺乏性别敏感度的措施。妇女在减灾和气候变化政策制定中的参与度有限。

印度

印度是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。印度政府进行了司法改革，特别出台了下列法律：

(a) 《刑法》(2013 年修正)；

(b) 2013 年《禁止工作场合性骚扰女性法》(Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition and Redressal) Act)；

(c) 2012 年《保护儿童免于性犯罪法》(Protection of Children from Sexual Offences Act)；

此外，印度还致力于完善机构与法律，消除对妇女的歧视并促进性别平等，例如：

(a) 2013 年为妇女建立金融服务银行公司，旨在妇女赋权；

(b) 2010 年建立了妇女赋权代表团，在中央和国家层面协调解决妇女事宜；

(c) 2010 年出台了产假福利机制。

- 针对妇女的暴力

印度政府建立了法律机制防止并处理针对妇女的暴力，包括：来自边缘化种姓与社区的妇女，并且在 2013 年建立了专门司法公正委员会，在刑法修正案中审议规范性疏漏。然而，现存的问题还有：

（a）针对妇女的暴力犯罪上升，特别是强奸和绑架，以及 2012 年国家犯罪统计局报道的大批强奸案件数据表明自 1971 年以来强奸案件上升了 902.1%，但是豁免凶手的情况却很高；

（b）刑法保留了丈夫强奸 15 岁以上妻子的罪行豁免；

（c）基于种姓的暴力事件攀升，包括强奸，针对妇女和女孩的暴力。国内公务员对妇女和女性暴力犯罪的严重性质持轻描淡写的态度；

（d）自 2008 年以来与嫁妆相关的死亡事件高发；

（e）家庭成员以所谓的“名誉犯罪”为由侵害妇女和女童；

（f）女童的性别比例从 1981 年的每 1000 人中 962% 降低至了每 1000 人中的 914%；

（g）将同性关系罪行化；

（h）自 2002 年起针对女性的硫酸袭击事件上升。

- 偏见与伤害妇女的实践

在印度文化、经济和政治机构以及社会结构中存在父权观念以及根深蒂固的偏见，因此妇女会受到歧视。不良的传统实践例如童婚、嫁妆制度、所谓的“名誉杀人”、选择性堕胎等损害妇女权益。

- 参与政治和公共生活

妇女在政界和公共生活中的代表率较低，例如下议院 543 个席位中妇女只占 62 个席位或，最高法院的 26 个在职法官中只有 1 名女性。

- 教育

国内生产总值只有 4% 花在教育上。女孩、残疾人和少数民族的注册就学率一直很低。青少年女性失学率高达 64%，这使得她们容易接受童婚。由于早婚、不利于妇女的实践以及贫困等因素，女孩留校学习并完成学业的比例较低，尤其是农村地区。女孩会遭到性骚扰以及暴力，包括在受冲突影响的地区安全部队占领学校导致女童失学。

- 就业

妇女在劳动市场的就业比率正在降低，农村和城市都面临这一问题。妇女在非正式经济（农业、家庭内或家政工作）领域的工作不被劳动法保护，也不享有其他社会保障措施。基于性别的工资差距表明，女性只能获得男性薪水 50% 至 75% 的工资。有数据表明女性只拥有 9% 的土地。印度最近出台的《禁止工作场合性骚扰女性法》中有一些条款会损害该法实施的效果（如：和解优先），而且该法并没有规定有效的投诉机制。

- 农村妇女

社会风俗和传统实践阻却了农村妇女，特别是出身于既定种姓和部落的妇女继承或获得土地以及其他财产。农村妇女和居住在偏远地区的妇女很难获得医疗以及社会服务并参与社区决策。农村妇女还面临贫穷、食品不安全、缺乏自然资源和健康的水源以及信贷设施等问题。

- 婚姻和家庭关系

《禁止童婚法》（Prohibition of Child Marriage Act）在一定程度上降低了早婚和强迫结婚的数量。早婚和强迫结婚很普遍，而且受害人需要在达到法定年龄的两年之内向法院提起诉讼以使婚姻无效。法官经常依据穆斯林个人法授权未达到法定婚龄的女孩结婚，而且国内并没有法律规定要求所有婚姻都进行登记。

伊拉克⁴²

伊拉克是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。伊拉克政府进行了立法改革，特别是通过了以下法律：

（a）《打击贩卖人口的第 28 号法令》（Act No. 28 on combating trafficking in persons）（2012）；

（b）《扫除文盲的第 23 号法令》（Act No.23on combating illiteracy）（2011）；

（c）《针对库尔德斯坦地区家庭暴力的第 8 号法令》（Act No. 8 (2011) on domestic violence in the Kurdistan Region）（2011）。

此外，伊拉克政府还实施了以下政策：

（a）“打击针对妇女的暴力国家战略（2013-2017）”，2013 年 3 月；

（b）“打击库尔德斯坦地区针对妇女的暴力战略（2012-2016）”，2012 年 11 月；

（c）“国家人权计划（2010-2014）”。

⁴² Concluding observations on the combined fourth to sixth periodic reports of Iraq, adopted by the CEDAW Committee at its fifty-seventh session (10-28 February 2014).

- 国内法律

宪法中存在矛盾性规定，例如第 14 条和第 41 条之间存在不一致：

(a) 尽管第 41 条事实上被搁置，但由于其规定根据宗教教义，人民可以自由选择个人身份，不稳定的政局、宗派间的冲突以及传统观念和父权观念的抬头都让第 41 条在实践中造成了对妇女权利的侵害。

(b) 国民议会可能将要讨论并通过《贾法尔个人地位法令》(Jaafari personal status law)，该法含有针对妇女的歧视性条款，例如将女童的最低婚龄设定为 9 岁；

(c) 针对妇女的歧视性条款还保留在《刑法》(第 111 号法令 (1969)) 的第 41、128、377、380、398、409 和 427 条、《刑事诉讼法》(第 23 号法令 (1971)) 和《个人地位法令》(Personal Status Act)(第 188 号 (1959)) 中； illiteracy)(2011)；

(c) 《针对库尔德斯坦地区家庭暴力的第 8 号法令》(Act No. 8 (2011) on domestic violence in the Kurdistan Region) (2011)。

此外，伊拉克政府还实施了以下政策：

(a) “打击针对妇女的暴力国家战略 (2013-2017)”，2013 年 3 月；

(b) “打击库尔德斯坦地区针对妇女的暴力战略 (2012-2016)”，2012 年 11 月；

(c) “国家人权计划 (2010-2014)”。

- 偏见和伤害妇女的行为

根深蒂固的父权观念和关于妇女角色和职责的歧视性偏见，让妇女在家庭和社会中处于从属地位，宗教和教派的分裂使情况更为恶化。这深刻地体现在：

(a) 歧视妇女的伤害性行为盛行，例如童婚、临时婚姻和以“名誉”名义进行的犯罪行为；

(b) 《刑法》(第 111 号法令 (1969)) 中的歧视性规定，让上述行为的犯罪者可以援引“名誉”作为减刑的辩护理由 (第 128、130 和 131 条)；

- 针对妇女的暴力

伊拉克实施了“打击对妇女的暴力行为国家战略 (2013-2017)”。2012 年至 2016 年还出台了《库尔德斯坦地区的关于家庭暴力第 8 号法令》(2011) 并实施了“打击库尔德斯坦地区针对妇女的暴力行为战略”。然而，由于根深蒂固的父权观念，对妇女的暴力行为仍然盛行，家庭暴力也被视为正常行为。

- 政治生活和公共生活的参与度

《宪法》和《选举法令》(Elections Act) (第 26 号修正案 (2009)) 中规定的国民议会中妇女代表 25% 的配额在 2010 年的选举中得以实现。但现存问题还有：

(a) 由于关于妇女社会角色的传统和父权观念，妇女在政治生活和公共生活，尤其是各级政府 (国家级、区域级、地区级) 决策地位的参与度极低；

(b) 政党对于妇女的支持有限，只是简单地提名女性候选人以满足 25% 的配额要求，而不会提供帮助提升她们政治领导能力的条件；

(c) 国民议会委员会存在性别隔离，委员会中的妇女只能参与传统上与女性相关的话题，如健康；

(d) 妇女事务部是唯一一个由妇女领导的部门，行政部门中拥有决策地位的妇女代表很少；

(e) 司法部门中妇女的参与很低 (法官和检察官中只有 6% 为女性)。

- 教育

教育领域现存的问题包括：

(a) 据报道，文盲率持续上升，特别是在农村女童和 15 岁至 24 岁的妇女群体中 (33.6%) ；

(b) 由于缺乏性别、年龄、地理位置的分类数据，评测初高中阶段辍学率的困难程度较大；

(c) 由于上学路途不安全、学校距离遥远、贫穷和童婚等因素，女童更难以获得教育；

(d) 教育领域拨款过少、女童缺少技术和职业教育机会。

- 就业

在正式劳动部门中，妇女的参与度很低。特别是在私营部门，雇员中只有 2% 为女性，而且她们之中大部分都从事着低薪、低技术的工作。《刑法》中规定了公共场合中性骚扰的问题。

约旦

约旦是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。约旦政府进行了立法改革，特别是通过了以下法律：

(a) 2014 年《社会保障法》(Social Security Act) 旨在提升对妇女社会和经济方面的保护，特别是针对在小型企业工作的妇女；

(b) 2013 年《公务员法》(Civil Service Code) 修正案规定，男性雇员也享有产假，女性雇员在产假后九个月内每天都享有育儿时间；

约旦政府也在努力完善其体制和政策，以加快消除对妇女的歧视，推进性别平等，例如采取或通过了下列措施：

（a）“2016 年的反对暴力家庭保护国家计划”，“2015 年的关于基于性别的暴力沟通战略”和“2014 年的打击对妇女的暴力行为国家战略（2014-2017）”；

（b）“2013 年的支持妇女国家战略”（2013-2017）；

（c）“2013 年的卫生部计划生育战略（2013-2017）”和“国家生殖健康 / 计划生育战略（2013-2017）”；

（d）“2012 年的在议会、城市、工会、商会和产业层面的所有选举主体促进妇女政治参与战略”。

● 国内法律

约旦国内没有全面的关于性别平等立法，并且对于宪法与国际义务不符合的法律也没有提出质疑的程序。

● 寻求司法公正的途径

遭受歧视或暴力的妇女有许多投诉的途径，包括国家人权中心妇女权利部门、国家妇女委员会妇女投诉部和法律援助司法中心。但妇女寻求司法公正仍然面临着长期的阻碍，特别体现在下列方面：

（a）妇女对于自身权利了解有限；

（b）想要主张权利的妇女面临着语言障碍，特别是移民和难民妇女；

（c）缺少足够的法律援助服务；

（d）相关执法人员和法律从业者缺少关于妇女权利的知识和敏感度。

- 偏见

有关女性和男性在家庭、社会角色和职责方面的歧视性偏见根深蒂固，社会过分强调了妇女作为母亲和妻子的传统角色，从而削弱了妇女的社会地位、个人自治、教育机会和职业发展。

- 针对妇女的基于性别的暴力

针对妇女的基于性别的暴力具体体现在：

（a）针对妇女的基于性别的暴力盛行，特别是家庭暴力和性暴力，而且其中大部分没有被上报和记录；

（b）缺少消除基于性别的针对妇女的暴力的专门立法，包括对其进行定义和将婚内强奸入罪；

（c）《家庭保护法》（2008）中缺少清楚、确定的有关防范暴力行为、保护受害者、起诉和惩罚犯罪者的规定；

（d）对实施了针对妇女的暴力的犯罪者，起诉率和定罪率很低，而且判刑很轻；

（e）基于性别的暴力行为的受害妇女缺少庇护所、支援服务和其他保护措施，尤其是农村地区的妇女，她们甚至无法离开有暴力行为的伴侣；

- 政治生活和公共生活的参与度

为了推进妇女在政治生活中的参与度，政府实施了一些临时的专门措施，主要包括：《议会选举法》（Parliamentary Elections Act）（2016）和修订后的《市镇法》（Municipalities Act）（2015）。但各层级，包括政府、议会、司法和行政领域参与

决策的妇女很少。而且，国内缺少具体的措施来解决妇女被排除在决策层外的潜在原因，例如盛行的社会和文化观念。

- 教育

小学教育中实现了性别平等，而且中等和高等教育中女性的入学率比男性要高。但是，目前问题还包括：

- (a) 已婚的年轻妇女进入教育体系的机会有限；
- (b) 在农村和难民女童中，文盲率和辍学率仍然居高不下；
- (c) 学校内缺少与年龄相适宜的生殖健康和性权利教育；
- (d) 教材中描述的妇女角色和职责的传统形象进一步加强了女童和妇女的弱势地位；
- (e) 教师缺少关于妇女权利和性别平等的培训，鼓励妇女和女童选择非传统职业道路，特别是科学和科技领域的职业指导也很有限；

- 就业

就业方面的问题体现在：

- (a) 推广分担家庭责任概念和解决妇女如何平衡家庭、工作责任难题的措施不够；
- (b) 失业妇女的比例很高，而且妇女被正式的劳动市场边缘化；
- (c) 《劳动法》中缺少男女同工同酬的规定；

- 农村妇女

政府实施了针对农村妇女的培训课程和发展项目，包括那些作为户主的农村妇女。

但实践中的问题在于：

（a）农村和偏远地区妇女面临着贫穷以及难以获得健保、教育、营收活动和参与决策程序的机会，妇女境遇不佳；

（b）盛行的歧视行为让农村妇女无法继承或获得农业用地和其他财产的所有权。

黎巴嫩

黎巴嫩是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。黎巴嫩政府进行了立法改革，特别是通过了以下法律：

（a）2011 年的第 164 号法令，惩罚贩卖人口的犯罪；

（b）2011 年的第 162 号法令，废除了《刑法》中的第 562 条。该条文允许为以“名誉”名义进行的犯罪减刑；

（c）2010 年的第 129 号法令，修正了《劳动法》的第 59 条，并为被解除工作的巴勒斯坦难民劳动者提供赔偿金；

黎巴嫩政府也在努力改善其体制和政策，以加快消除对妇女的歧视，推进性别平等，例如采取或通过了下列措施：

（a）“国家人权行动计划（2014-2019）”；

（b）2012 年的“支持黎巴嫩妇女国家战略（2011-2021）”。

● 国内法律

黎巴嫩《刑法》中仍有歧视性条款。此外，《个人地位法》歧视教派中的妇女和同时加入多个教派的妇女。

- 寻求司法公正的途径

黎巴嫩国内缺少足够的法律援助服务，司法官员缺少关于妇女权利的知识 and 敏感度。

- 偏见

有关女性和男性家庭、社会角色和职责的歧视性偏见根深蒂固，过分强调了妇女作为母亲和妻子的传统角色，从而削弱了妇女的社会地位、个人自治、教育机会和职业发展。

- 针对妇女的暴力

2014 年的第 293 号法令获得通过，规定了妇女和其他家庭成员不应受到家庭暴力。但是国内仍缺少法律直接提及基于性别的针对妇女的暴力，也缺少明确将婚内强奸、以“名誉”名义犯罪和其他伤害行为定罪的规定。目前问题还在于法律中持续存在着宣告通奸行为为犯罪的规定，而且习惯法和个人地位法优先于成文法。

- 政治生活和公共生活的参与度

积极提升妇女政治生活和公共生活参与度的临时性暂时措施遭到了极大的政治阻力。

- 教育

教师缺少关于妇女权利和性别平等的培训，鼓励妇女和女童选择非传统职业道路，特别是科学和科技领域的职业指导也很有限。

- 就业

2014 年的第 266、267 号法令的实施将公共和私人部门的产假延长至十周并支付全薪。但推广分担家庭责任概念和解决妇女如何平衡家庭、工作责任这些问题的措施仍然不够。另外，妇女进入正式劳动市场的机会有限，将工作场所性骚扰入罪的立法依然空白。薪酬的性别差距、职业隔离以及大量妇女仍职业隔离以及大量妇女仍然从事服务人员、推销员、行政人员和中等技术人员等低薪工作是当前的主要问题。

- 农村妇女

2008 年，农业部建立了国家农业和农村妇女观察处。当前面临的问题包括：将女性农业季节性工人排除在《劳动法》的保护之外、缺少激励措施以通过技术支持、小额贷款和银行账户等方式帮扶妇女成为农村企业家。

巴基斯坦

巴基斯坦是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。巴基斯坦政府发布、修订了大量的法律、法规，以消除对妇女的歧视，尤其是通过了以下法律：

（a）2011 年《刑法》第二修正案，即《严打、严防犯罪法》（Acid Control and Acid Crime Prevention Act）；

（b）2011 年《刑法》第三修正案，即《预防反妇女行为法》（Prevention of Anti-Women Practices Act）；

（c）2010 年《工作场所防止骚扰妇女法令》。

信德省（Sindh Province）在 2009 年赋予女性土地业权，建立了“让无地者有地”模式。

- 国内法律和寻求司法公正的途径

巴基斯坦尚没有通过重要法案的时间安排，如《家庭暴力法》（刑法修正案）、《预防和控制贩卖妇女法》何时通过并不明确，而且消除对妇女歧视的法律的实施效果甚微。目前面临的问题还在于司法部门对妇女权利和相应国内立法的意识淡薄。更深层次的问题还体现在平行的司法体系（即族长会议和村务委员会）和许多非正式的争议解决机制（Musaliyat Anjuman）中。它们不仅缺少合法性，还十分歧视妇女。

- 偏见和针对妇女的伤害行为

根深蒂固的父权观念和关于妇女角色和职责的歧视性偏见，让妇女在家庭和社会中处于从属地位。而最近国内的一些非政府组织的影响使这些情况更加严重。当前主要的挑战包括童婚、强迫婚姻、“通奸谋杀（karo-kari）”、烙铁和硫酸（stove burning and acid throwing）等惩罚、一夫多妻制、名誉杀人等。此外，家庭暴力和婚内强奸也都普遍流行，而且没有明确的立法规定此类行为违法。

- 政治生活和公共生活的参与度

妇女在政治生活和公共生活的参与度很低，尤其地方行政和外交决策类职务。国家议会、省级议会和参议院中只有 17% 的席位为女性议员。根深蒂固的有关女性和男性在家庭、社会角色方面的偏见以及父权思想让妇女无法享有投票权，也阻碍她们参与选举（无论是作为候选人还是选民）。目前问题还包括：妇女在高级法院任职的比例很低，而在最高法院中完全没有妇女的身影。

- 教育

教育领域中广泛地存在着性别不平等問題，具体体现在妇女文盲率很高、女童入学率很低（尤其是中等教育）以及辍学率（尤其是农村地区）很高等。此外，男童的教育优先于女童的教育、缺少合格的女教师和学校设施、上学路途过远，这些都对女童的教育产生了负面影响。缺少生育后女童再次入学的措施、童婚普遍都是当前的难题

- 就业

妇女在正规部门中参与度低、工作隔离、妇女集中于低收入和低技能工作、日益扩大的薪酬差距和缺少保障同工同酬原则的规定都是当前的问题。许多妇女都在非正规部门（农业、家庭内部）工作，因而她们在当前的劳动法律中不被视为劳动者，因此也不受到保护，无法获得社会保障和福利。

- 农村妇女

盛行的风俗和传统实践让农村妇女很少能参与到发展项目中来，也无法继承土地和其他财产。农村女性农民不被视为享有这些权利的人，因为农民（kisan）指的是拥有土地的人。农村妇女也在获得健康和社会服务以及参与社区层面决议程序等方面面临困难。

- 婚姻和家庭关系

印度教和基督教关于婚姻和离婚的法则令人担忧，而且根据穆斯林法则，在继承、解除婚姻及其附带的经济后果、儿童的监护权等方面，妇女都不能享有平等的权利。由于女童的最低婚龄为 16 岁，童婚和强迫婚姻问题同样令人忧心。更严重的问题是，现实中存在绑架宗教少数派中的妇女和女童，从而强迫她们皈依和结婚的现象。

叙利亚

叙利亚是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。叙利亚政府已经批准了如下国际条约：

（1）2009 年批准了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》；和

（2）《联合国打击跨国有组织犯罪公约》以及相关补充公约的议定书，即《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为议定书》（《巴勒莫议定书》）。

- 国内法律

叙利亚 2012 年《宪法》第 33 条规定了叙利亚公民不受歧视的正式平等原则。

- 偏见

长期以来根深蒂固的父权主义态度和针对妇女及其责任的刻板印象，都构成了对妇女的歧视，使她们在家庭和社会中的从属地位永久化，并最终限制她们享有《消除对妇女一切形式歧视公约》下的权利。

- 以所谓“名誉”的名义犯下的罪行

《刑法典》中的歧视性条款允许犯罪人以所谓“名誉”的名义作为减轻罪行的辩护情节（第 192 条和第 242 条）。这与《刑法典》第 548 条部分修正的第 1/2011 号法令相关，该法令没有完全废除以所谓名誉名义犯罪人的减轻情节。

- 针对妇女的暴力

针对妇女的暴力事件发生率很高，特别是家庭暴力事件。目前的主要问题包括：

(a) 缺乏有关家庭暴力的全面立法；

(b) 《刑法典》没有明文规定将婚内强奸定为犯罪行为。尽管第 1/2011 号法令对其进行了修正，但如果强奸者娶受害者为妻，《刑法典》第 508 条仍然会免除对强奸者的惩罚；

- 参与政治和公共生活

虽然政府提供了关于不同部门中妇女代表情况的资料（例如妇女在司法部门中占 20% 以及外交部门中占 35%），但问题还体现在：

(1) 十多年来人民议会中妇女代表比例停滞在 12%，妇女担任政府职位的比例从 10% 下降到 8%；

(2) 妇女参与政治和公共生活的程度总体偏低，特别是在各级决策职位方面。这是由于长期以来关于妇女在社会中的作用的传统父权主义态度限制了妇女们对政治和公共生活的参与。

- 农村妇女

农村妇女往往在冲突局势中承受不成比例的负担，因为她们的生育权、生计权和获得土地的权利经常受到侵犯。

- 婚姻和家庭关系

在武装冲突期间，具有歧视性的个人身份法律的实施正在加剧妇女和女童在社会中的次要角色作用，具体问题体现在：

(1) 以更好地保护女童和减轻家庭的经济压力为借口，增加了童婚和 / 或强迫婚

姻并往往导致强奸的发生；

(2) 已婚妇女面临诸多困难，诸如由于儿童监护权的限制，不允许已婚妇女未经其子女的父亲或监护人同意与子女一起出行。已婚妇女的丈夫便带着他们的孩子们一起逃离受冲突影响的地区。

也门

也门是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。自从 2014 年 9 月政府与反政府组织之间局部冲突爆发以来，也门一直历经着政治、经济、安全和社会不稳定的艰难时代，最终导致反叛团体解散议会，并且于 2015 年 2 月前往亚丁重新安置政府。在此之前，全国和平对话会议达成了过渡协议，并最终打算在新宪法、议会和总统选举中发挥重要作用。

- 宪法

在为期 10 个月的全国和平对话会议后，2015 年 1 月 3 日发布的新宪法初稿在促进妇女权利方面取得了显著进展，特别是因为它保证了所有公民在政治、经济和社会领域的平等机会和权利，并且包括禁止性别歧视的规定。

- 获得司法公正的途径

大多数狱中正在服刑的妇女，是因为其进行了卖淫、通奸、酗酒或者在私人或公共场合进行非法或不雅行为，亦或是进行了违反家庭传统和国家法律规定的行动限制等行为。政府如何确保妇女有效诉诸司法并维护其获得公正审判的权利的相关信息不足。

- 教育

性别鸿沟持续存在于各级教育的升学率和文盲率中，特别是农村地区，包括生活在受冲突影响地区的女童和青少年在小学和中学的辍学率居高不下。

尼泊尔

尼泊尔是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。《宪法》规定所有国家机构都应履行职责，促进社会正义和包容性政策，以消除事实上的歧视和不平等现象。2012 年政府的“国家合作组织政策”提高了妇女在合作组织中的参与度，并随后为农村妇女拓宽了经济出路。

- 国内法律

尽管《宪法》中规定了平等条款，但在某些地区，妇女的地位与男子的地位并不平等。几乎在所有地区，需要填写表格时，表内只列有父亲、祖父和丈夫的名字的专栏，不需要母亲 / 祖母 / 妻子的名字。同样，在抗震救灾过程中，受害者身份证大多数情况下只发给受影响男性家庭成员。

- 性别角色与偏见

父权制的社会规范和偏见继续阻碍尼泊尔妇女的进步，使得歧视与暴力侵害妇女的行为合理化。在尼泊尔各地，虽然针对妇女的歧视性实践、种姓和基于性别的歧视行为已被废止，但社会中类似实践依然盛行，妇女仍被迫遵守这些习俗与实践。

- 政治和公共生活的参与度

《宪法》中的选举配额要求女性代表在中央和联邦议会中占 33%，在地方政府中占 40%。尼泊尔的混合选举制度结合了简单多数选举制（FPTP）和比例代表制（PR）系统。各政党通过比例代表制为大多数妇女提供席位。根据数据显示，在 1945 年的简

单多数选举制的候选人中，只有 136 人是女性。政党的这种做法限制了女性在直选选举中的选举领域。最重要的是这种做法会逐渐损害妇女的能力和领导能力，因为她们失去了行使其政治权利并直接代表选民的机会。

- 教育

教育方面的重要问题体现在女学生在小学阶段的在校人数不足，班上男女比例不协调等方面。这些现象是由多种因素造成的，包括学校与家庭的距离较远，女孩承担家务活和童婚等。此外，缺乏奖学金以及在父权制社会中家庭投资于女孩教育的意愿不足也导致女童辍学。

- 就业

尼泊尔妇女在就业方面仍然面临相当大的障碍。妇女为实现成功创业获得充足的信贷和其他支持服务方面仍然面临各种问题。近年来，去国外就业的女性移民人数大幅增加，但政府限制妇女前往某些国家从事家政工作，称之是保护妇女的必要措施。政府允许 24 岁及以上的尼泊尔妇女赴外国工作。

- 健康

由于社会给妇女定型的作用为生育，早期和过度生育会削弱女性健康，其中许多女性由于妊娠并发症而死亡或面临长期残疾。另一方面，在女孩和男孩之间进行性别选择性流产，营养和产后护理方面的歧视也是社会面临的重要挑战。此外，在许多情况下，家庭、学校或社区没有足够的能力提供给她们关于青春期、月经卫生、性健康和生殖健康等方面的信息或者服务来帮助女童过渡青春期。

- 经济和社会福利

新《宪法》保障妇女的经济和社会权利，但尼泊尔妇女的权利意识普遍淡薄。此外，由于父权制规范和社会结构盛行，那些知道自己权利的女性仍然无法实现其权利。即使尼泊尔妇女继承遗产，她们仍然无法获得和控制包括土地在内的资源。宪法采取了一项政策，向在社会和文化中处于落后地位的妇女、老年人或无助的单身妇女提供一定的补贴，但尼泊尔并没有适当的社会保障体系。为私人组织或政府工作的员工可获得更好的福利，例如产假、养老金，相比而言在非正规部门工作的大多数女性无法享受此类福利。

- 农村妇女

农村妇女和女童面临性暴力和性别暴力的风险较高。由于强权政治、社会规范 and 传统禁忌，她们没有足够的信心去报告这类案件和付诸法律途径维权。尼泊尔农村的卫生服务不充足且不完善，因此农村妇女的健康状况低于城市妇女。同样，包括寡妇，离婚和未婚女性在内的农村单身女性也面临着各种歧视。

- 婚姻和家庭生活

尼泊尔受到宗教和社会规范的高度影响，因而在婚姻和家庭生活方面对妇女进行了许多限制。一般来说，妇女和女童不能自主选择伴侣。女童在很小时就会被迫结婚。

缅甸

缅甸是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国。政府进行了立法改革，特别是通过了以下立法：

（a）2013 年《最低工资法》，其中规定男女均有权在不受歧视的情况下获得法定最低工资；

(b) 2013 年《就业和技能发展法》，规定创造内部就业机会和提高工人技能，不得因性别进行歧视；

(c) 2012 年《社会保障法》，确保男女在平等的基础上享受新保险方案的福利，包括为妇女提供生育保险。

缅甸政府还努力改善其旨在加速消除对妇女的歧视和促进妇女权利的政策，例如政府通过了以下文件：

(1) “2013-2022 年提高妇女地位国家战略计划”；

(2) “2014-2018 年生殖健康五年战略计划；”

(3) “2001 - 2030 年三十年长期健康发展计划”。

● 国内法律

《宪法》中仍然将妇女称作母亲，这可能会强化妇女担当生儿育女主要角色的刻板印象。《宪法》第 8 章第 352 节尽管在其中禁止任命政府职位时进行基于性别的歧视，但仍然规定“本节中的任何内容都不应阻止任命男性担任天然只适合男性的职位。”2015 年 5 月和 8 月，缅甸通过了《佛教妇女特别法》（Buddhist Women Special Law）、《人口控制与保健法》（Population Control and Health-Care Law），《宗教改革法》（Religious Conversion Law）和《一夫一妻制法》（Monogamy Law）。这些法律存在歧视妇女的规定，并且对妇女享有《消除一切形式对妇女歧视公约》中规定的权利产生消极影响。

● 获得司法公正的途径

妇女诉诸司法的途径有限，法律规定的法律援助仅仅局限于可判处死刑案件中的

刑事被告人。司法腐败和行政干预司法行为的报道层出不穷，这削弱了妇女对司法的信任。社会和文化的污名阻碍了妇女和女童受害者举报性暴力和性别暴力行为。此外，妇女，特别是农村妇女和少数民族妇女，由于语言障碍、所处地理位置偏远和害怕报复的心理等因素，在与诉诸司法过程中面临许多障碍。

- 偏见

男女在家庭和社会中的角色和责任方面面临着父权制态度和歧视性偏见。在教科书中，这种陈腐的偏见持续存在，可能会对教育选择以及男女之间分担的家庭责任造成影响。

- 针对妇女的基于性别的暴力

在这一方面值得关注的问题包括：

（a）军事和武装组织继续对农村妇女和少数族裔妇女进行性暴力，在克钦邦、克耶邦、克伦邦、孟邦和若开邦，这种性暴力尤为明显；这种暴力以及对企图报道此类案件的妇女进行威胁和再次伤害的犯罪者普遍不会受到惩罚。基于性别的暴力侵害妇女的犯罪人被起诉比例很低，当军队和武装组织犯下此类罪行时起诉率更低。法律对性暴力犯罪行为给予豁免权。

（b）家庭暴力普遍存在。目前不仅缺乏关于颁布保护令的司法程序的信息，而且也缺乏为遭受暴力侵害，包括受到家庭暴力的妇女和女童提供庇护所的措施；

（c）妇女和女童，尤其是农村地区和少数族裔妇女是暴力（包括家庭暴力）的受害者。她们因为害怕报复而不愿意而向当局举报案件。

- 政治和公共生活的参与度

立法、部级和地方政府（村委会）级别的妇女代表率低，同样的问题还存在于司法、军事、外交部门和学术机构中。

- 教育

在教育领域值得关注的问题包括：

（a）歧视性录取标准要求女性达到特定等级才能参加高等教育中的某些传统的以男性为主导的课程（如工程学）；

（b）教育部门缺乏足够的预算，再加上对于妇女和女童教育的歧视性偏见观念，限制了她们接受教育的机会，尤其是在农村地区问题显著；

（c）妇女识字率低，特别是在农村地区，而且妇女集中在传统上由女性主导的职业培训领域。

- 就业

就业方面存在的挑战包括：基于性别的工资差距；对同工同酬原则的实施与监管有限；妇女集中于在非正规部门就业等。

- 农村妇女

由于某些农村地区的冲突，农村妇女在获取基本服务的过程中面临着困难。

- 婚姻和家庭关系

缅甸有关婚姻的法律各不相同，而且婚姻取决结婚双方的宗教信仰。2015 年通过了四项所谓的“保护种族和宗教的法律”，存在基于种族和宗教因素歧视妇女和女童的规定。特别值得关注的问题包括：

- (a) 《佛教妇女特别法》对希望与异教徒结婚的佛教信徒妇女施加限制；
- (b) 《一夫一妻制法》处罚未婚同居者，其实施可能对妇女产生不公正的影响；
- (c) 《人口控制保健法》不仅限制妇女自由选择子女人数和生育间隔的权利，还会进一步限制少数族裔妇女的生育权，尤其是对若开邦北部的罗兴亚族妇女的生育进行限制；
- (d) 只要经父母同意，14 周岁以下的女童结婚是合法的。

第三章 从国际标准和良好实践看中国海外投资与对外援助项目中的性别政策

1、与海外投资与援助相关的性别平等国际标准与指南

总体而言，与“性别平等”和“妇女权利”相关的具有法律约束力的国际标准源自于《消除一切形式妇女歧视公约》（the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women）以及其他国际人权条约中的关于平等和非歧视的规定。此外，“北京行动纲领”也列举了政府为促进妇女权利所应做出的承诺。“千年发展目标”以及随后的可“可持续发展目标”，“联合国安全理事会关于妇女、和平、安全以及冲突中的性暴力的决议”，经济和社会理事会“1997/2 议定书”以及“2011/5 号决议”，联合国系统行政首长协调理事会关于性别平等与妇女赋权的协调政策以及与此相对应的系统范围内的行动方案也对性别平等的精神做出了确认。

关于投资项目与援助项目中涉及的性别因素，联合国贸易与发展会议（UNCTAD）与联合国妇女署（UNWOMEN）已经就援助项目中的跨国公司（TNCs）、投资以及性别主流化相关方面发布了一系列的指导意见。

A. 国际人权法

中国已经批准了大部分主要的国际人权条约，因此有义务履行这些条约中规定的义务。当涉及“一带一路”倡议时，即使项目不在中国境内实施，中国国有企业的海外投资和公共机构的对外援助也属于中国的管辖范围内。根据国际人权法，务保护其管辖范围内的个人的权利。中国批准的所有条约都包含了性别平等的原则。换言之，中国的国际义务是确保“一带一路”倡议及其实施符合这些条约所保护的性别平等

原则和妇女权利。

根据国际人权法的法理学，中国有积极义务通过法律和政策来规范中国企业的海外投资，尤其是需要规范国有企业和援助项目，以确保它们不会侵犯性别平等原则，并且能推动性别平等和妇女权利。此外，中国有义务在力所能及的范围内采取积极措施，帮助中国企业和对外援助机构提高尊重妇女权利的能力，并在“一带一路”倡议的实施过程中推动性别平等。中国可以采取的相关的措施可以包括为这些项目的实施者提供全面且持续的能力建设培训项目。当面临资源限制时，中国也有义务通过国际合作获得技术支持。

下文列举了中国已经批准或签署的最相关的人权条约，以及其中最相关的条款，同时也分析这些条约和条款如何在“一带一路”倡议中适用于中国。

- 《消除对妇女一切形式歧视公约》

《消除对妇女一切形式歧视公约》为妇女权利和性别平等提供了全面的保护。中国在“一带一路”倡议中处理性别平等问题时应该将该公约作为主要参考。

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，中国有义务定期提交关于《消除对妇女一切形式歧视公约》的国内实施情况报告，并且应当接受该公约的监督机构——消除对妇女歧视委员会的审查。中国很有可能会被要求对“一带一路”倡议的涉及的性别方面的政策以及其对“一带一路”沿线国家的性别平等状况产生的影响做出报告。如果在“一带一路”倡议的实施过程中出现严重的性别问题，中国将在“面对面审查会议”期间受到消除妇女歧视委员会的质询。因此，确保在“一带一路”倡议的实施过程中对性别问题进行了尽职调查，也将符合中国的政治利益。

- 《公民权利和政治权利国际公约》

中国已经签署了《公民权利和政治权利国际公约》，但尚未批准该公约。根据国际法理论，这意味着中国并没有完全的义务去实施《公民权利和政治权利国际公约》的所有条款，但中国必须尊重该公约的原则和目的。性别平等就是该公约的原则之一。

第3条：本公约缔约各国承担保证男子和妇女在享有本公约所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》

尽管该公约主要针对种族歧视，但它也保护妇女免受种族歧视，因为妇女经常遭受跨类别歧视。中国的“一带一路”倡议涉及多种族国家，应当在涉及性别平等问题时特别注意种族因素。

- 《经济、社会、文化权利国际公约》

该公约除了规定禁止歧视和性别平等外，其他提供实质性权利的条款也与“一带一路”倡议直接相关。例如，与工作相关的权利已经引起了国际人权机制的关注。比如，2014年5月，在经济、社会、文化权利委员会对中国的报告进行审查期间，几名委员提到了中国海外投资的人权问题。⁴³ 随着“一带一路”倡议所带来的海外投资和援助项目的增加，这种担忧也会增加，包括对性别平等问题的担忧。因此，为了顺利实施“一带一路”倡议，通过采取措施进行风险控制符合中国的利益。

第2条第2款：本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。

⁴³ 见：联合国核心人权条约，联合国人权事务高级专员办事处网，见：<http://www.ohchr.org/CH/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>（最近访问：2018年3月26日）。

第3条：本公约缔约各国承担保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面有平等的权利。

第7条：本公约缔约各国承认人人有权享受公正和良好的工作条件，特别要保证：

(i) 公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视，特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；

(c) 人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制。

第13条第1款：本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。它们同意，教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，并应使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊，和促进联合国维护和平的各项活动。

- **《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》**

该公约也与“一带一路”倡议具有很大的相关性，因为“一带一路倡议”可能涉及到大量中国移民工人（尽管大多数是暂时的）到沿线国家，而且“一带一路”倡议也将通过其重要的经济影响，吸引来自世界各地的移徙工人。尽管中国尚未签署或批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，但是理解并尊重该公约所规定的移徙工人及其家庭成员的基本权利对于中国来说也是十分重要的。

第7条：缔约国依照关于人权的各项国际文书，承担尊重并确保所有在其境内或受其管辖的移徙工人及其家庭成员，享有本公约所规定的权利，不分性别、种族、肤色、语言、宗教或信念、政治见解或其他意见、民族、族裔或社会根源、国籍、年龄、经济地位、财产、婚姻状况、出身或其他身份地位等任何区别。

- 《儿童权利公约》

“一带一路”倡议应当特别注意“一带一路”沿线国家的儿童尤其是女孩的权利和福祉，比如，可以设置奖学金项目帮助“一带一路”沿线国家的女孩接受教育。

第2条第1款：缔约国应遵守本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。

第2款：缔约国应采取一切适当措施确保儿童得到保护，不受基于儿童父母、法定监护人或家庭成员的身份、活动、所表达的观点或信仰而加诸的一切形式的歧视或惩罚。

第29条第1款：缔约国一致认为教育儿童的目的应是：

(D) 培养儿童本着各国人民、族裔、民族和宗教群体以及原为土著居民的人之间谅解、和平、宽容、男女平等和友好的精神，在自由社会里过有责任感的生活。

- 《残疾人权利公约》

残疾妇女尤其容易受到伤害。中国的“一带一路”倡议应当特别注意“一带一路”沿线国家最弱势的群体。例如，中国应当设置援助项目帮助残疾妇女。在“一带一路”沿线国家经营的企业也应该为残疾妇女提供平等的机会，并尊重同工同酬的原则。

第6条第1款 缔约国确认残疾妇女和残疾女孩受到多重歧视，在这方面，应当采取措施，确保她们充分和平等地享有一切人权和基本自由。

第2款 缔约国应当采取一切适当措施，确保妇女充分发展，地位得到提高，能力得到增强，目的是保证妇女能行使和享有本公约所规定的人权和基本自由。

B. 联合国贸易和发展会议对跨国公司和外国直接投资的性别包容的指南

联合国贸易和发展会议特别关注跨国公司投资中的性别议题。⁴⁴ 以下是联合国贸易和发展会议要求跨国公司要注意的主要方面：

- 1) 不同性别的待遇应当是非歧视、平等的；
- 2) 投资项目和商业模式中应考虑到性别问题；
- 3) 应报告女性的参与度；
- 4) 应积极推动女性赋权；
- 5) 集体谈判中应确保权利平等；
- 6) 应评测投资决定中的性别影响和具有性别敏感度的投资模式

C. 联合国可持续发展目标 5：实现性别平等，注重妇女和女童赋权

5.5 确保妇女全面有效参与各级政治、经济和公共生活的决策，并享有进入以上各级决策领导层的平等机会

5.5.1 保证妇女在国家议会和地方政府中一定比例的席位

5.5.2 保证妇女一定比例的管理职位

5.A 在符合国家法律的前提下进行改革，给予妇女在经济资源上的平等权利，并能享有土地以及其他形式财产的所有权和控制权，能享有金融服务、继承和自然资源。

⁴⁴ 见：例如：联合国贸易和发展会议报告：《跨国公司和外国直接投资与性别：初步评估与展望》（UNCTAD report: Investment by TNCs and Gender: Preliminary Assessment and Way Forward），联合国贸易和发展会议网，见：http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d4_en.pdf（最近访问：2018 年 3 月 26 日）。

5.A.1 (a) 根据性别，保证总农业人口中一定比例享有所有权或保证对农业用地的权利；并 (b) 根据所有权，保证在农业用地的所有者或权利享有者中有妇女一定的份额。

5.A.1 确保一定比例的国家的国内法律（包括习惯法）保证妇女在土地所有权或控制权上享有平等权利

5.B 推广赋权技术的使用，特别是信息和通讯技术，以促进妇女赋权

5.B.1 根据性别，保证一定比例的个人拥有手机

5.C 采取有效措施和可实施的立法推进性别平等和所有妇女和女童的赋权

5.C.1 确保一定比例的国家制定相应制度，追踪和分配用于性别平等和妇女赋权的资金预算

D. 联合国妇女署对性别平等投资的指南

在 2018 年初，联合国妇女署发布了名为《将承诺付诸行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》的报告，建议“优先发展性别平等的投资、政策和方案”。具体而言，其还为投资提出了以下指导意见：⁴⁵

- 开发公平且渐进的国内资源动员策略

在不同的国家和背景下，不同的资源动员策略的可行性并不相同。高收入国家能够吸引大量的私人投资，而低收入国家将越来越依靠官方发展援助（ODA）、国际借款或汇款。然而，在任何情况下都会存在促进性别平等投资的财政空间，具体策略应

⁴⁵ 联合国妇女署报告：《将承诺转化为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等》（UN Women's report: Turning promises into action: gender equality in the 2030 Agenda for sustainable development），2018，联合国妇女署网，见：<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>（最近访问：2018 年 3 月 26 日）。

以公开透明的方式加以讨论，对来自不同社群的男性和女性的最后投资分配结果应加以评估并进行明确交流。

- **监督性别平等政策和方案的预算分配**

各成员国、援助机构和国际组织应对国家预算和国际援助中的性别平等财务承诺进行跟踪。参与性的、有性别敏感的预算编制、社会审计和公开听证会对于加强支出决策的透明度和问责制以及评估其性别影响至关重要。

- **共同创造有利的全球环境**

鉴于 2030 年全球伙伴关系承诺和普遍精神，所有收入水平国家之间必须加强团结与合作，为议程执行创造有利的全球环境。各成员国必须合作打击非法金融流动、国际税收竞争并审查冗杂的债务支付，因为这些因素对成员国付出的国内资源动员的努力产生了阻碍。

- **促进政策和方案同 2030 年议程的原则相一致**

所有的利益相关者，包括成员国、联合国机构和私营部门，都应该确保实施可持续发展的行动具有性别敏感性，并有助于所有妇女和女孩的权利的实现。可用性、可获得、高质量和能负担的服务原则应该成为政策和方案的制定与实施指南，并成为监测和评估其有效性的重要标准。

- **增加对妇女组织的资金支持，促进其在全球、地区和国家范围内进行倡导**

私营机构、双边赞助者以及国际组织通过增加核心投资以及多年持续投资基金可以发挥重要作用。基金所带来的资金稳定性可以让妇女组织更灵活地去适应变化，帮助其实施中长期倡导活动、计划和方案。这些措施对在实施和监管过程中确保以性别平等为中心至关重要。

- 在全球和国家层面清楚界定公私合作关系和标准

商业的助力对成功实现 2030 年议程而言意义重大。商业可以推动经济增长和创新，创造得体的工作机会，并通过纳税缩小经济差距。通过设立清晰的参与规则和进行常规的人权和性别影响评估，不仅可以提升私营部门参与的有效性和责任，而且根据“妇女赋权原则”（WEPS）所倡导的理念，这些措施应当是让各种规模的私营商业更关注性别平等和妇女权利所付出的努力之一。另外，制定全球性的关于商业与人权的一系列具有约束力的规则已逐渐成为共识。

- 通过政策和方案解决政多重交织的不同形式的歧视问题

要实现整体的进步，解决妇女和女童中特定族群所面临的困难十分重要。因此必须修改那些会加剧不平等、使人民倒退的政策。这一举措应该成为重中之重。政府应该制定更为宏大而包容的战略，通过采取具体措施，减少不平等，帮助落后人群进步，建立一项由所有社会族群共同投资且享用的普遍适用的制度。

- 在所有政策和方案设计、实施、监管和评价过程中推进有意义的参与

民主的治理和决策程序应该得到保障，从而提升妇女和女童的可见度，确保国家优先事项和战略能够从更广的视角去审视那些促进或阻碍进步的因素。

E. 联合国妇女署关于发展项目的指南

1997 年，联合国通过了首个关于性别主流化的决议，指导全球在性别平等和妇女赋权方面的国际承诺的实施，⁴⁶ 并于 2004 年在其发展项目指南中提出了更为具体的

⁴⁶ 联合国妇女署指导文件：《发展项目中的性别主流化》（UN Women Guidance Note: Gender Mainstreaming in Development Programming），2014，联合国妇女署网，见：<http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/gendermainstreaming-issuesbrief-en%20pdf.pdf>（最近访问：2018 年 3 月 26 日）。

性别主流化指导意见。以下指导意见可以被中国“一带一路”倡议所借鉴参考。

- 将女性就业正规化

在过去的几十年里，全球薪酬增长落后于生产力的增长。这尤其不利于妇女在劳动市场中的处境。实际上，尽管男女之间在教育方面的差距不断缩小，但是女性却越来越陷入低生产力、低薪酬的工作中。因此，妇女在正规部门中的就业并非根源于妇女的技能，而是全球经济结构性限制的结果。

公司之间在全球范围内的竞争导致成本的削减，公司通过减少人力资本投入降低劳动力成本。这在资本和工业经济的正规工人中引发了去女性化的浪潮，而在非正规部门中工作的女性的比例不断增加。妇女构成了制造和出口导向部门的主要劳动力，她们掌握了这类工作要求的技能。由于对劳动者的人力资本投入减少，更多的妇女不得不进入非正规部门工作，从而带来了女性劳动者的非正规化。

如何帮助妇女从非正规就业转移到正规就业中？微观经济政策，包括货币和税收政策可以发挥作用。在低收入国家，最重要的问题是如何提升务农妇女的收入。这可能会涉及到获得贷款和技术机会的问题，但为减少负担所采取的措施经常由妇女承担。

- 消除妇女进入劳动市场的障碍

在中东和北非（MENA）地区，在人力资本上的投入并没有相应地提升妇女在经济中的参与度。这一现象被称为“中东和北非悖论”。

对上述现象的一种解释可能是：妇女获得就业的方式通常是首先在政府劳动部门注册，然后进入政府工作摇号竞争中。与此同时，男性则倾向于去工作地点询问工作，并通过当面或手机直接联系雇主。社会规范并没有允许妇女通过这些方式找工作。那么如何可以为妇女获得正规部门就业机会创造新渠道？

- 男女包容性发展

仅仅着眼于帮助妇女也并非明智。一些加勒比地区国家，为应对就业减少而采取促进妇女就业的介入手段时，出现了社会对妇女的强烈反对。对一个社会或社区而言，妇女就业有何意义？如何在改善妇女的境遇的同时提升她们在家庭和社区中的地位？这些问题背后隐藏的权力关系很重要。

对这一问题的探讨引发了另一值得深思的问题：联合国大学世界发展经济研究院 ReCom 项目所关注的性别问题，到底是应该关注扶贫以实现妇女赋权，还是应该将重点放在实现性别平等。实现后者需要的介入手段不只是扶贫，还需要提升妇女在政治、社会和经济领域的地位。

- 女性的财产权

迄今为止，关于妇女所有的财产及其意义的研究很少。乌干达和加纳的研究表明，妇女的所有权在土地、房屋和大小牲畜上存在着差距。此外，不同类型的资产是如何影响妇女赋权和性别平等的问题也是亟待研究的重要领域。妇女如何获得不同资产的所有权？关于这一问题，继承和权利资格法律是主要的研究领域，而在这些方面许多国家的妇女都处于不利境地。

介入发展的手段应该关注不同种类资产的重要性是如何随着经济转型而产生改变的。例如，移动手机很可能变得愈发重要。赞助机构也能够在他们的倡议中更加清晰地认识到这一点，它们可以促进移动手机成为提供农业信息和进行小额支付的手段。男女之间对手机所有权的差距意味着这种介入可能会进一步地使妇女边缘化。因此，铭记“不伤害”原则十分重要。

- 法定权利和事实权利

继承和权利资格法律作为制度创新的潜在发展领域具有举足轻重的作用。然而妇女常常有法定权利，而这些权利在实践中常常形同虚设。这可能是因为女性并未意识到她们有这些权利，也有可能是她们担心在主张这些权利时被反控。与此同时，对妇女组织提供援助可以推动妇女自身寻求改变。

2. 良好实践

A. 对外投资和援助中促进性别平等的英国经验

国际上，在对外投资和援助中促进性别平等并非一个新命题，国际社会已有长期的讨论和实践。尤其是，英美发达国家已经在数十年的实践中发展出了较为成熟的经验。这些经验或许能对中国在“一带一路”上促进性别平等提供参考，下面主要以英国的经验说明之。

- 将性别平等纳入对外援助重点 / 优先地位，并体现在政策文件中

政府政策代表一个国家对某个问题的看法和态度。将性别平等放在对外援助的优先地位，并通过政策文件甚至法律反映出来，这是后续行动的基础。

很多国家已经将性别平等纳入了对外援助的优先地位。以英国为例，性别平等是英国援助战略的核心，在战略防务与安全评估（SDSR）中列为优先事项，并载入2010年“平等法案”，该法案要求所有英国发展和人道主义方案考虑到性别问题。⁴⁷

近年来，英国已经将女性和性别平等置于国际发展工作的核心位置。2014年，英国举办了“消除冲突中的性暴力全球峰会”。英国还参与共同主办了第一次全球女童峰会，旨在结束女性外阴残割（FGM）和一代内的童婚，早婚和逼婚，同时加大了预防和应对暴力侵害妇女和女童行为的力度。

⁴⁷ 英国国际发展部，《2030 议程：实现全球目标》第 13 页，可见于：
<https://www.gov.uk/government/publications/agenda-2030-delivering-the-global-goals>

2014 年，英国政府还支持立法，确保妇女和女童未来继续保持在国际发展方面努力的核心地位。2014 年 5 月 13 日，英国通过了《国际发展（性别平等）法》，法律规定，在提供发展援助和其他考虑因素之前，应考虑如何协助减少性别不平等。同样，在提供人道主义援助之前，必须考虑到与性别有关的需求差异。该法赋予英国国际发展部 (DFID) 在法定基础上对性别平等的承诺，它将确保性别平等始终是 DFID 工作的核心之一。⁴⁸

- 在对外投资中将性别平等纳入考虑范围

对外投资的许多领域对性别平等都有影响，如农业、教育等等。加大对女童和妇女的投资，借力新玩家和合作伙伴，包括私营部门和基金会来增加女童和妇女的发言权、选择权和对生活的控制权，也已是世界各国的共识。

以英国为例，所有 DFID 部门和国家办事处制定运营计划，均需阐明如何实施 DFID 的结果框架和商业计划，包括针对女童、妇女和儿童的部分。此后，针对每个计划或干预制定业务方案，并在国家和部门层面进行协调以实施运营计划。DFID 按照《国际发展（性别平等）法》的要求，要求所有商业案例适当考虑干预措施对性别平等的影响。

其中尤为重要的是女性的经济赋权。DFID 认为，经济赋权的本质是在援助规范和制度的背景下，增加女童和妇女获得和控制经济资源和机会的可能，包括增加妇女在体面工作中获得就业机会，获得和保有包括土地在内的经济资产，以及解决妨碍妇女工作及经营的歧视性法律条款的问题等。⁴⁹

⁴⁸ 英国国际发展部，《女孩和妇女的战略愿景：三年》第 5 页，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-vision-for-girls-and-women-three-years-on>

⁴⁹ 英国国际发展部，《女孩和妇女的战略愿景：三年》第 11 页，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-vision-for-girls-and-women-three-years-on>

因此，DFID 不断致力于扩大在女性经济赋权方面投资的经济发展规划，包括以下措施和具体案例：

“我们的新经济发展战略框架通过主流化和有针对性的举措，使 DFID 重视女童和妇女在经济发展中的需求。‘女童和妇女战略愿景’的更新也重塑了我们的经济赋权工作，重点是应对妨碍女童和妇女获得经济机会以及提供资产的障碍。我们正在开发新的干预措施，并继续在研究方面进行投资以建立有效的方法。在过去的一年中，一些新的 DFID 计划已经启动，重点在于赋予妇女经济权力，其中包括：

我们最近宣布通过我们的非洲微型银行技能和创新计划与世界银行合作。通过这种合作，我们将向 100 多万名妇女提供金融服务。该计划将重点放在尼日利亚，马拉维和坦桑尼亚，以创造专门针对妇女独特需求的金融服务，包括创新储蓄产品和农村信贷。

埃塞俄比亚私营企业发展计划（PEPE），致力于改善获得资金的机会，促进创造就业的关键部门的增长，尤其是对妇女而言。PEPE 提供支持的领域之一是向微型金融机构和埃塞俄比亚开发银行提供技术援助，以扩大对女性拥有的企业的贷款。到目前为止，已经发放了 10 万英镑，帮助一系列女性经营的企业，包括学校、砖制造商和汽车零部件商店。现在，预计这一支持组成部分将迅速加速，预计在未来六到九个月期间，该项目将额外获得 1000 万英镑的贷款。”

- **重视在投资 / 援助中对性别情况和影响的记录和传播**

在各国政府关于对外援助和投资的官方网站上，一般都有被援助国家和被投资国家的国别报告。如果这些报告中包含了相关国家的性别平等状况，就可以对目标国家投资和援助进行指导。另外，这些国别报告作为政府信息公开的一部分，是投资国的

国民和其他国家了解相关国家性别问题的概况的一个可信赖的途径。

在投资和外援当中，英国重视对性别情况的记录，形成概括性的报告并在政府相关网站上披露。这样做的目的是为了包括自己国民在内的整个世界看到该国在该问题上的重视与投入程度。这种做法与后文提到的研究先行原则的区别在于，研究先行是为了更好地把性别议题纳入投资和外援的考虑范围，而记录实践则侧重于在投资和援助的过程中对性别相关内容给予关注并整理记录以便信息公开。如果说前者侧重于对外投资援助的实施方法，那么后者则侧重于投资援助的影响的传播，其目的是为了表明政府重视该议题并有所行动的立场。

DFID 网站上有关性别援助的文件和报告全部都是明证。在 DFID 网站上关于各个国家的报告中，很多都含有对该国妇女地位和性别平等情况的哪怕是一小部分的阐述。甚至，针对某些国家还有专门的性别附件。例如，英国国际发展部缅甸业务性别计划、⁵⁰ 英国国际发展部尼泊尔 2011-2015 年业务计划、性别平等和社会包容附件，⁵¹ 以及英国国际发展部孟加拉国业务计划 2011-2015 性别附件等。⁵²

● 鼓励多边合作

在包括英国和美国等国家的很多有关性别平等的援助和投资报告中，都可以看到资助国政府经常会同被资助国政府以及国际组织共同制定方案，解决性别平等方面的问题。各国相信，只有采取支持这一目标的干预措施并与广泛的合作伙伴合作，所采取的行动才能真正减少性别不平等。

⁵⁰ 英国国际发展部，《缅甸计划性别附件》，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/dfid-burma-operational-plan-gender-annex>

⁵¹ 英国国际发展部，《尼泊尔 2011-2015 年业务计划：性别平等和社会包容附件》，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/dfid-nepal-operational-plan-2011-2015-gender-equality-and-social-inclusion-annex>

⁵² 英国国际发展部，《孟加拉国业务计划 2011-2015 年性别附件》，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/dfid-bangladesh-operational-plan-2011-2015-gender-annex>

例如，根据 UNDP 的数据资料显示，在其“2016 年最具贡献捐助者 - 常规捐助者”名单上，名列前三位的是美国、瑞典和英国。以英国为例，英国通过直接资助的方式支持了 5 个项目，通过 UNDP 常规资源支持了 22 个项目，这些项目的关注点都是性别平等。正是英国政府与被援助国以及 UNDP 的共同努力，才使得这些项目得以顺利推进。

- 各部门及社会力量协同

在这一领域，不仅国家之间或者国家和国际组织之间的合作非常重要，新想法和创新可以来自任何地方——初创企业家，大学研究机构，公司或草根社区组织。认识到没有哪个组织或部门能够解决世界上最棘手的发展挑战，国际社会倡导寻求挖掘各种个人和组织的创造力、技能、资产、技术和资源，以发现解决全球问题的新方法。毕竟，实现可持续解决方案意味着与国家、合作伙伴、公民社会和更广泛的发展社区密切合作。

仍然以经济赋权为例，DFID 还利用他们的影响力和沟通力量，鼓励国际社会和多边合作伙伴加强她们赋予妇女经济权力的活动。“我们正在通过努力争取在 2015 年后框架中确保妇女经济权力的宏伟目标。例如，在我们与私营部门和企业合作伙伴的许多关系中，妇女和女童的经济赋权都是我们的优先重点。”⁵³

根据 DFID，早在几年前，作为全球价值链倡议贸易（TGVCI）组成部分的第一轮项目已经在肯尼亚、南非和孟加拉国展开。TGVCI 与全球企业合作，改善供应链上工人的社会和经济成果。许多项目，特别是在孟加拉国的项目，都非常注重改善女性员工的工作条件，例如增加工作场所的卫生信息和服务。⁵⁴

国家和社会力量全部参与的另一个典型例子是 SPRING 加速器项目，它旨在利用市场的力量为女孩谋福利。该项目与成功的企业家合作，为 13-19 岁的女孩提供资金、

⁵³ 英国国际发展部，《女孩和妇女的战略愿景：三年》第 11 页，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-vision-for-girls-and-women-three-years-on>

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 美国国际开发署网站网页，可见于：<https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/spring-initiative>

技术援助、指导和联网服务。这个五年计划目前正在肯尼亚、乌干达和卢旺达进行，计划在未来两年内扩大到南亚和东非其他国家。⁵⁵ 通过该倡议，DFID 正在与美国国际开发署和耐克基金会合作，改善贫困少女的经济机会。该计划采用风险投资方式与现有企业合作开发可负担的商品和服务，以提高女孩学习，赚钱和安全储蓄的能力。该项目从东非开始，预计在项目进行期间至少会有 20 万名女孩受益，而未来将有数百万名女孩进入这个广阔的，服务不足的市场。⁵⁶

- 事前调查和事后评估

在 232 个联合国可持续发展目标的具体指标中，53 个明确提及妇女、女孩、性或性别，包括可持续发展目标 5 之下的 14 个指标。然而，联合国妇女署发现，在 53 个性别相关指标中，23 个没有国际上确立的方法或标准。高级别政治论坛专题审查表明，未能在数据收集和研究中将性别平等优先化进一步削弱了决策者制定基于证据政策的能力。⁵⁷

高质量的研究可以产生强有力的证据，有助于制定良好的发展计划，开创新的可能性，并提供处理难题的能力。此外，研究还可以提高对关键发展问题的理解，以便做出最佳的政策选择。例如，找出女孩早早辍学的原因。

DFID 的研究和证据部（RED）是一个值得学习的榜样。这个部门支持研究女童和妇女在进入市场和控制经济资产持续使用权时面临的社会、经济和法律障碍。与政策有关的研究正在为如何增加女童和妇女的经济机会，消除生产力、收入和资产方面的性别差距，以及为贫穷女性创造市场提供证据。⁵⁸

⁵⁶ 美国国际开发署网站网页，可见于：<https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/addressing-gender-programming/supporting-womens>

⁵⁷ CATHERINE BENSON WAHLÉN, 《实现性别平等以实现可持续发展目标》，可见于：<http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/achieve-gender-equality-to-deliver-the-sdgs/>

⁵⁸ 英国国际发展部, 《女孩和妇女的战略愿景：三年》，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-vision-for-girls-and-women-three-years-on>

例如，在女性领导力和教育方面，DFID 在 2015 年做了《性别不平等，女性领导和援助分配：教育援助》的重要研究。⁵⁹ 在援助分配方面，他们在 2013 年做了相关分析《表面功夫还是真正的承诺？性别不平等和援助的分配》。在女性健康方面，DFID 的研究项目产生了高质量的证据，其主要目的是通过改善女童和妇女的健康状况来改善女性的生活。

这个部门还资助了几个项目，包括加强对意外妊娠进行规划的证据 (STEP UP) 计划，以支持增加获得高质量计划生育和安全堕胎服务的机会。2013 年，STEP UP 在孟加拉国开展了一项研究，探索居住在达卡贫民窟地区的已婚青少年女性的性和生殖健康需求。研究发现，丈夫和妻子的生育意愿、怀孕意图和计划生育决策之间存在重要差距。STEP UP 也提供了关于女童何时结婚的重要证据（86%的女童结婚未成年）以及造成意外怀孕的社会人口因素。他们的研究发现，工作场所对女童的计划生育和生殖健康产生了重要影响，特别是在服装行业，这表明需要在青少年工作的工厂采取干预措施。

60

除了事前研究，还必须开展事后评估。英国国际发展部评估部委托他方对其性别平等工作的有效性进行独立评估，为其未来战略提供信息。⁶¹ 最近的评估得出结论认为，追求性别平等和赋予妇女权力对国际发展部的工作仍然非常重要。他们在支持教育领域的性别平等方面发挥了重大而积极的贡献，在性别问题政策制定和研究方面表现了雄厚实力。但是，评估还突出了一些他们需要更多工作来改善其表现的领域。

- 数据透明

⁵⁹ 英国国际发展部，《性别不平等，女性领导和援助分配》，可见于：<https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/gender-inequality-female-leadership-and-aid-allocation-a-panel-analysis-of-aid-for-education>

⁶⁰ 英国国际发展部，《女孩和妇女的战略愿景：三年》。

⁶¹ 英国国际发展部，《支持两性平等和赋权妇女权力的政策和做法的评估》，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-dfid-s-policy-and-practice-in-support-of-gender-equality-and-womens-empowerment-ev669>

透明度对于确保实现上述努力至关重要：建立公民对资金花费的信心和信任，并鼓励他们持续支持相关投入。纳税人和被援助人员都希望知道援助资金是怎样发挥作用的，一个有效的方法是发布援助数据并确保使用这些数据来改进工作，这也可以在一定程度上避免个人腐败。从长远来看，透明度有助于推动增长和发展。有证据表明，更透明的国家有更高的外国直接投资流入和更低的借贷成本。⁶²

以 DFID 为例，他们认为透明度对可持续发展至关重要。⁶³ 公共部门的透明度可以促进政府合同的竞争，减少腐败并提高政府的有效性。⁶⁴

但是 DFID 也认为，透明度本身还不够，在透明之外，所提供的证据需要对普通人有意义。通常情况下，数据不是以一种可以理解的方式呈现的，使人们能够找到，解释和使用数据。议会，审计办公室，媒体和民间社会组织也应该可以获得证据，以监督和支持服务的改进。⁶⁵

因此，他们主张按性别、年龄等情况建立证据和分类数据，追踪谁达标和谁落后，以及如何最大限度地实现性别平等的规模，并使这些信息公开可用。他们还认为，应投资于和分享关于克服社会和结构性性别平等障碍的证据和研究，并扩大已取得的进展，包括提高妇女经济能力，预防对妇女和女孩的暴力，使她们获得教育和技能，参与决策，以及女孩的性与生殖健康与权利。⁶⁶

例如，DFID 是国际援助透明度倡议组织的创始成员之一，该组织旨在管理开放数据标准，允许在一个地方报告开发支出和结果。九年来，它已有 568 家发布商，并继续代表着共享援助数据的最重要机制。他们与促进援助透明度的国际倡议合作，推

⁶² Jens Forssbæck and Lars Oxelheim, 《牛津经济和制度透明手册》, 可见于: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199917693.001.0001/oxfordhb-9780199917693>

⁶³ 英国国际发展部, 《开放的援助, 开放的社会: 透明世界的愿景》, 可见于: <https://www.gov.uk/government/publications/open-aid-open-societies-a-vision-for-a-transparent-world/open-aid-open-societies#key-messages>

⁶⁴ 英国国际发展部, 《开放的援助, 开放的社会: 透明世界的愿景》第一部分, 可见于: <https://www.gov.uk/government/publications/open-aid-open-societies-a-vision-for-a-transparent-world/open-aid-open-societies#fn:1>

⁶⁵ 同上注。

⁶⁶ 英国国际发展部, 《英国国际发展部性别平等战略构想: 她的潜力, 我们的未来》, 见于: <https://www.gov.uk/government/publications/dfid-strategic-vision-for-gender-equality-her-potential-our-future/dfid-strategic-vision-for-gender-equality-her-potential-our-future#fn:3>

动更多地使用援助透明度数据，以提高问责制和有效性。他们要求所有执行伙伴公布国际援助透明度行动计划（IATI）或其他相关国际透明度标准，并将相同的期望传递给其他合作方。DFID 进而承诺，“通过我们的私营部门承包商和我们的民间社会组织合作伙伴，我们将更加努力地承担成本，费用和管理费用，以刺激改革和提高效率。我们将通过合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）的性别政策标准，继续跟踪和报告与性别平等相关的支出，和全球有效发展伙伴关系。”⁶⁷

B. 模范示例

英国的国际发展部在资助发展中国家妇女赋权项目方面拥有丰富的经验。

例一：帮助阿富汗妇女用温室培植黄瓜

英国资助的 CARD-F 计划帮助农民利用新技术提高农作物的产量和质量，从而使农业盈利。CARD-F 提供设备、技术建议和培训（如关于播种、栽培、灌溉、除草和施肥）⁶⁸ CARD-F 已经向目标省份的贫困妇女提供了 54 个温室，旨在进一步支持贫困妇女参与其他所有的农业项目。

例二：帮助巴基斯坦女童接受教育

旁遮普教育基金（Punjab Education Foundation）的“教育优惠计划”（Education Voucher Scheme）旨在确保教育惠及贫困儿童，否则他们将无法完成学业。“教育优惠计划”中的优惠券可以兑换支付与旁遮普教育基金有合作关系的私立教育机构的上学费用。此外，旁遮普教育基金通过其“基金辅助学校”和“新学校计划”为低成本私立学校提供支持。这些计划共同帮助旁遮普省 130 多万儿童接

⁶⁷ 英国国际发展部，《开放的援助，开放的社会：透明世界的愿景》关键信息部分，可见于：<https://www.gov.uk/government/publications/open-aid-open-societies-a-vision-for-a-transparent-world/open-aid-open-societies#key-messages>

⁶⁸ 《阿富汗妇女通过温室种植黄瓜》，英国政府网，见：<https://www.gov.uk/government/case-studies/afghan-women-using-greenhouses-to-grow-cucumbers>（最近访问：2018 年 3 月 26 日）。

受教育。英国的支持将有助于旁遮普教育基金在未来 6 年内再帮助 220 万名儿童。⁶⁹

“教育优惠计划”帮助最贫困家庭中 4 至 17 岁的儿童在离他们最近的私立学校免费接受教育。为了确定居住在特定地点且符合条件的儿童（包括失学儿童和无法负担学费的儿童）并保证他们能够进行注册，项目组还进行了住户调查。通过“基金辅助学校计划”（Foundation Assisted Schools programme），经过旁遮普教育基金认可的与其合作的私立学校经过严格的甄选程序，为无力负担学费的儿童提供免费且优质的教育。“新学校计划”（New School Programme）为那些希望在旁遮普省无法到达的农村或不太富裕的城市/半城市地区开设新学校的申请人提供支持。因为那里的政府或私立学校数量很少，甚至完全不存在。教育使女童受益，因为每多接受一年的教育就可以帮助她们将工资提高 20%。上中学的女童倾向于晚婚，实现少生优生。为女童和妇女投资将为她们的家庭、社会和国家带来变革。妇女几乎把所有挣回来的钱都投入到家庭来教育和养育子女，从而打破代际贫穷的循环。

C、中国政策与国际标准与实践的差距分析

- 中国在全球范围内对促进性别平等的总体承诺

为支持全球妇女事业和联合国妇女署的工作，中国将向联合国妇女署捐款 1000 万美元，用于支持落实《北京宣言与行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》中的相关目标。

在今后 5 年内，中国将帮助发展中国家实施 100 个“妇幼健康工程”，派遣医疗专家小组开展巡医活动；实施 100 个“快乐校园工程”，向贫困女童提供就学资助，提高女童入学率；邀请 3 万名发展中国家妇女来华参加培训，并在当地为发展中国家

⁶⁹ 《帮助巴基斯坦女童受教育》，英国政府网，见：<https://www.gov.uk/government/case-studies/helping-girls-get-an-education-in-pakistan>（最近访问：2018 年 3 月 26 日）。

培训 10 万名女性专业技术人员。在中国同联合国合作设立的有关基金项目下，专门开展支持发展中国家妇女能力建设的项目。

习近平主席在 2015 年 9 月 27 日的全球领导人峰会上发言指出：“中国将更加积极贯彻男女平等的基本国策，发挥妇女“半边天”作用，支持妇女建功立业、实现人生理想 and 梦想。”

继习近平主席在中国和全球推动性别平等的承诺之后，去年的全球领导人峰会上，中国已经在落实其对外援助的承诺，包括实施 100 个“妇幼健康工程”和 100 个“快乐校园工程”，邀请 3 万名发展中国家妇女来华参加培训，并在当地为发展中国家培训 10 万名女性专业技术人员。

- 中国拥有全面的法律和政策推动性别平等和妇女权利

中国长期以来将性别平等作为基本国策，而且将性别平等确定为政府的首要任务之一。中国为推动性别平等构建了全面的法律框架，包括《宪法》和《中华人民共和国妇女权益保护法》。最近，中国颁布了首部《中华人民共和国反家庭暴力法》。在政策层面，中国通过了《中国妇女发展纲要 2011- 2020》，为顺利实现性别平等的目标制定具体计划。

虽然这些积极方面的努力与“一带一路”倡议没有明确的联系，但它们反映了中国对性别平等和妇女权利的总体态度，并为“一带一路”倡议相关性别方面的政策的落实提供了法律依据和总体政策指导。

- “一带一路”倡议在性别问题上缺乏具体的性别政策和技术指导

尽管中国在全球范围内表明了推动性别平等的总体承诺，并且建立了全面的法律和政策保障性别平等，但对于“一带一路”倡议而言，这些政策仍然需要更多明确且

具体的政策或者经过慎重的讨论。“一带一路”倡议规模如此宏大，涉及众多公共和私营机构，而许多沿线国家存在非常多元化且充满挑战的性别平等状况。在“一带一路”倡议实施的过程中，如果没有为其量身定制有效的性别政策并提供充分的技术指导，则无法帮助“一带一路”倡议的参与者充分了解性别状况并了解如何开展工作，从而很可能使中国面临性别问题违规的高风险。

- 未能将性别主流化融入体制结构中

虽然社会性别主流化已进入中国官方话语体系，但是总体说来，社会性别主流化还没能融入到整个国家体制和公共机构的决策过程之中。各级政府部门和公共机构，比如学校医院国家媒体等在性别平等问题上仍然缺乏专业知识，在决策和运行中也缺乏足够的性别视角。而另一个严重的问题是缺乏充足的资源。除了妇联和国务院妇儿工委这样的专门机构，中国个各级政府部门和公共机构中缺少性别问题专业人士，也缺少专项资金。例如，目前中国有 20 多个省为地方立法和政策构建了性别平等审查机制。这本是一个良好实践和先进案例，但是在具体运行中各省各地都面临缺乏足够的资源，尤其是经费和专业人士来有效的进行这项重要的工作。到目前为止，“一带一路”倡议涉及的相关部门或企业在决策和实施过程中没有或未招聘性别专家的现象似乎很常见。当然，因为中国总体上在性别平等问题方面缺乏人力资源，即使相关机构有意聘用，中国也没有足够的性别问题专家。而这是短期内无法解决的困难，虽然提高相关资金预算会有助于改善人员缺乏的状况，但是具有和国际接轨与最先进理念的性别问题专家不是短期内可以培训出来的，而是需要长期的投入。

- “一带一路”倡议缺乏性别预算

虽然“一带一路”倡议拥有海外投资和援助计划的大量财政资源，但据我们所知，

目前尚不存在针对性别的预算。国际指导标准和良好实践表明，为促进性别平等分设预算十分重要。例如，这种预算可用于为投资者和援助机构提供性别平等培训，或用于资助旨在促进“一带一路”沿线国家性别平等的援助计划。

- 实施“一带一路”倡议过程中缺乏性别分类数据

国际经验表明，性别分类数据是进行有效决策不可或缺的工具。然而，在中国的国家实践和海外投资或援助计划中，性别分类数据往往缺失。缺乏这种性别分类数据不利于中国对形势做出正确的评估和判断，并根据这种评估和判断做出正确和有效的有效政策以推动性别平等。

第四章：对中国政府和企业的建议

诚如联合国秘书长古铁雷斯最近所言，“大量的证据表明，投资于妇女和女孩是振兴社区、企业甚至国家的最有效途径。妇女的参与使得和平协议更为有力，社会更具韧性，经济更富活力。”⁷⁰ 对于“一带一路”沿线很多国家而言，中国已经是其最重要的投资者和援助者，中国的对外投资和援助在改善基础设施、提供就业机会、促进社会发展等方面已经发挥了巨大作用。因此，当下和未来，中国的对外投资和援助如何“投资于”当地妇女和女童，对于当地的经济、社会甚至和平具有不可估量的重要意义。

另一方面，中国的“一带一路”倡议和对外援助的宗旨与联合国 2030 议程，包括其目标 5 具有很强的构想上的共通性与实践上的协同性，但中国的相关政策和实践则在一定程度上限制了“一带一路”倡议和对外援助贡献于联合国 2030 议程，包括其目标 5 的空间，中国的对外投资和援助在包括促进性别平等议题方面，还有很大的潜力有待挖掘。因此，中国政府部门和私营部门，主要是对外投资企业和对外援助项目的执行企业，仍可采取很多举措提升中国对外投资和援助的综合质量和社会影响。

1. 对中国政府的政策建议

1) 提高对“一带一路”、中国投资和外援的价值促进作用的认识：随着中国对外投资和援助的规模不断扩大，中国对接受投资和援助的国家的影响力也不断加大。世界上各个利益相关方，包括受援国对中国的期望也逐渐改变和提高，尤其是希望中国的投资和援助能够产生更大的社会影响，发挥促进社会进步的价值引领作用，包括

⁷⁰ 联合国秘书长 2018 年妇女节致辞，见于：<http://www.un.org/en/events/womensday/sgmessage.shtml>。

在全球范围内促进性别平等。因此，中国政府有必要调整其投资和援助的社会价值定位和社会影响功能。

“一带一路”是一个涉及政治、经济、社会、文化与发展等多维度的倡议，中国提出“一带一路”倡议并不单纯是出于各方的经济利益考虑，而是为了与“一带一路”沿线国家共同发展，以缔造和维护基于和平、互信、平等、协作、共赢等价值核心的“人类命运共同体”。这意味着“一带一路”倡议有其道德诉求标和社会目标，也意味着“一带一路”的倡导者与实践者必须秉持国际道义，将“一带一路”的道德诉求、社会目标与与经济增长目标联系起来求得实现。高质量的对外投资和对外援助因此须关注改善“一带一路”倡议沿线国家中与人的基本需求和权利相关的重要议题——性别平等则是重中之重，从而构建以人为本的投资和援助模式。在“一带一路”倡议下，中国政府应更积极地以对外投资和援助作为服务于“一带一路”倡议下的经济增长、道德诉求与社会目标的有效手段，并以联合国 2030 议程和联合国性别平等相关的国际公约和文件为基础明确中国对外投资和援助在促进性别平等、女性赋权等方面的社会价值功能定位，构建和强化中国投资和援助的“人文维度”，从而促进所有人的“民心相通”。

2) 强化在对外投资和援助中促进性别平等的政策激励与机制保障：在认知革新基础上，应加强“一带一路”倡议和对外援助的顶层设计。建议在与“一带一路”相关的政策和法制体系中，包括鼓励和规范中国企业海外投资的政策和法规，以及拟议的《对外援助法》中确立促进性别平等的原则，明确中国对外投资和援助政策在性别领域的道德诉求和社会目标。另一方面，建立对外投资与援助的统筹协调机制并完善政策服务体系，在与“一带一路”倡议相关的优惠政策中着重鼓励和支持促进性别平等、赋权当地女性和女童的投资项目，包括在相关的金融、保险、税收、外汇、信贷等投资促进政策措施中强化性别指标，在便利企业参与“一带一路”建设的同时，鼓励其

持续贡献于性别平等的社会目标。

同时，建议“一带一路”倡议的各牵头部委（发改委、外交部和商务部），以及新成立的负责对外援助的国家国际发展合作署成立性别平等和女性赋权议题的专家顾问组，在涉及与对外投资和援助相关的重大决策事项时，征询专家顾问组的意见和建议，确保对外投资和援助政策既具有中国特色，体现南南合作特点，又符合性别平等的国际标准并具有推进性别平等的政策张力。

3）加强对投资和援助规划和项目的性别影响的分析、监控和指导：中国政府亟需改善对外投资和对外援助的规划、监督和评估体系，使其兼顾经济影响和社会目标，包括性别平等目标。为此，需要研究、制定和实施“一带一路”倡议及对外投资和对外援助的性别战略规划，包括在总体规划、国别地区规划、产业规划和项目规划中强化性别平等导向与性别影响分析，以加强对外投资和对外援助与性别平等议题在政策规划层面的深度衔接与广泛协同。同时，政府相关部门须加强对海外重点项目和领域在性别平等方面的实施指导，包括制定操作性的、融合“一带一路”精神内涵的性别议题指引，引导中国的海外投资和援助项目平衡考虑经济与社会（性别）目标。在这个过程中，应注意将项目执行和项目的性别影响评估分配于不同的责任方，并将项目的性别影响监控和评估交由独立的第三方专业机构实施。这也将有助于纠正外界对中国的对外投资和对外援助的误解。

4）加强性别议题的研究与信息服务，强化对外投资和援助参与者的多元化：当前中国正在加强智库建设，而实施“一带一路”倡议以及有效地扩展对外援助尤其需要智库的参与，以便为中国资本“走出去”和对外援助的科学决策提供智力支持。因此，政府须支持和动员各类智库加强对沿线国家政治、经济、文化、产业、环境等领域的分析研究，加强中国各类机构应对风险和增强可持续发展能力，而这些研究应包括明显的、体系化的、持续的性别视角。在这个基础上，政府须加强对外投资和对外援助

的信息服务体系建设，推动包括性别视角研究在内的各类信息资源的有效集成和高效利用，通过向中国对外投资和援助的实施主体提供性别视角的信息服务，使项目实施主体增强对目标国家社会条件的了解，进而便利实施主体与利益相关方之间就性别议题开展建设性互动。政府相关部门还可以通过宣传、培训与交流活动，强化中国对外投资和援助的实施主体对性别问题的认识，将其植入项目的开发和实施理念并落实到具体的管理措施和运作环节之中。

此外，中国的对外投资，尤其是对外援助实施主体虽然多样化，但仍由政府主导，辅之以国企作为援助项目的实施者，而社会组织和其他机构则处于边缘化地位，很少发挥作用。就性别议题而言，国际和国内社会组织一方面具有丰富的性别知识和能力，另一方面又具有很强的中立性和志愿性，如果给予它们越来越重要的角色，这将不仅有助于通过推进公私伙伴关系塑造中国的软实力，而且能够使得相关项目的性别影响得到有效管控，进而改善项目的国际形象。实际上，如果没有包括女性在内的多元相关方的支持和参与，“一带一路”倡议和中国的对外援助将可能无法形成真正国际化的一致共识与落地化的务实行动。

5) 深化性别议题领域的国际交流与多方合作：在性别平等议题领域，国际社会不仅存在很多困难和挑战，也已经形成了许多有效的经验和实践，因此，加强和促进政府间与民间的对话与合作，建立和便利多层次的沟通交流，通过双边、多边及区域对话与交流，将有助于中国政府和外援实施主体了解相关困难和挑战，以及学习和借鉴解决问题的经验和实践。中国与“一带一路”沿线国家合作建立促进性别平等的多双边长远合作与经验分析和交流机制，不仅能够为中国的对外投资和外援国际合作创造良好的外部环境，而且，如果中国积极致力于提供性别领域的国际公共产品，对外推介具有良好经济和性别效应的项目，也将提升中国在全球治理体系中的地位。

“一带一路”倡议鼓励按照共商、共建、共享原则开展以“共同发展伙伴关系”

为形式的全球发展对话，从而实现共同发展的目标。性别是西方国家在国际关系和公私伙伴关系中特别关注的议题之一，它可以是中国与西方在“一带一路”框架下开展合作的试水领域，相关合作可能有助于促进西方国家对“一带一路”倡议的整体支持。

此外，中国政府可以支持受援国主流媒体、研究智库、社会团体等开展性别议题相关的交流研讨活动，吸引受援国青年人、专家学者、政治精英来华研讨性别议题，进行性别领域的能力建设，并籍此促进政府与非政府发展援助机构的建设性互动。

2. 对中国企业的行动建议

孟子曰：“分人以财谓之惠，教人以善谓之忠，为天下得人者谓之仁。”“走出去”的中国企业既是中国落实“一带一路”倡议和实施中国对外援助项目的关键主体，也是在沿线国家促进性别平等的重要力量，因此，建议中国的相关企业：

1) 提升意识，树立性别平等文化：“走出去”进行对外投资和实施对外援助项目的中国企业需要充分认识到“一带一路”、对外投资和对外援助不仅旨在促进经济共同繁荣，更在于增进理解信任、加强全方位交流。因此，企业必须完整理解“一带一路”倡议和中国外援的精神内涵，认识性别议题对实现这种内涵的基础作用，通过树立基于国际规范的性别平等文化与负责任的经营行为在“利益共同体”基础之上铸造有助于当地实现 2030 议程的“命运共同体和责任共同体”。

2) 重视培养和使用女性人才：促进性别平等的最关键一步是在企业内部更多地利用和培养更多的女性人才，包括增加女性在企业决策机构中的占比。通过建立和完善女性人才的适用和培养机制，采取有效措施吸引、留存和选拔各类女性管理和研发人才，对女性的职业空间“不设上限”，将有助于实现人才的本地化、多元化与国际化。同时，企业须在人力资源管理中强化性别意识的培养，注意发掘和提升女性员工的综合能力和领导力。

3) 研究、追踪和管控与性别议题相关的风险和机遇：“走出去”的中国企业须充分研究投资目的地和项目实施地国家的性别状况，密切跟踪当地与性别议题相关的社会形势，分析、判断和识别与此相关的社会与环境风险，以及挖掘与性别平等需求相关的产品、服务与业务关系，并据此制定和完善严格的管理体系。在管控好风险的同时通过创新性、可持续的产品研发与业务拓展将性别平等需求转化为企业自身以及当地合作伙伴的商业机遇，最终使性别平等理念融入管理者的决策思维和利益相关方关系之中，进而帮助企业建立起长效的风险预警和防范机制，并实现企业业务发展与当地社会发展的长期共赢。

4) 强化性别议题的沟通与合作：在项目投资和运营的整个过程中，进行对外投资和实施对外援助项目的中国企业都必须高度重视与“一带一路”国家中各类利益相关方就性别议题开展沟通和交流，尤其是与东道国政府部门之外具有重要社会影响力和发展话语权的社会组织（如工会、族群和宗教团体、当地和国际非政府组织等）就此议题及企业的具体运营进行对话与合作，在获取和保持投资项目和援助项目的社会许可之外，为项目的长期性、可持续运营建立当地化、多维度的社会支持网络。

5) 在商业关系中促进性别平等：进行对外投资和实施对外援助项目的中国企业与其上下游商业合作伙伴既可以充分利用“一带一路”倡议和中国对外援助所带来的商业机遇，同时，也须在“一带一路”沿线各国的经营中在价值链各环节共同倡导、支持和实践促进性别平等的企业行为。也就是说，中国企业应充分利用商业机制促进性别平等，并与其合作伙伴共同致力于构建性别友善的价值链系统、商业模式以及生产与消费模式。

第五章 中英两国可能开展的合作建议

中英两国在这个领域有很好的合作前景。英国在对外投资和援助领域有更长久的历史，在众多国家开展工作的经验，以及收集了丰富的项目影响和评估的数据。这些从其自身实践中来的经验和教训可以有助于开展联合研究或者开发潜在的新项目。比如，中国即将设立的新国际发展合作署将在中国参与国际事务中具有里程碑式的意义，标志中国将在未来成为一个重要的参加者。尽管目前这个新的部门将如何运作的细节尚未公布，比如它与其他国务院直属部门的职能分工协调，但是普遍认为它将整体上大大加强中国的对外援助项目。

当这个部门投入运行后，预期它会成为与英国国际发展部主要相对应的部门，职责类似。中英两国可以通过以下方式开展合作：

政府间的合作

- 中国国际发展合作援助署与英国国际发展部间，就一带一路发展援助问题，特别是性别平等问题，建立顺畅的日常沟通机制；
- 交流、借鉴基于对国际法规系统的承诺的政策制定、监测和评估，并在对这些国家的援助活动中履行这些共同认可的规范和保障措施；
- 分享对于具体受援国的援助战略和计划，探索合作的空间和互补性，避免重复或遗漏；
- 考虑新的针对当地领导的项目和培训，加强就国际发展关键问题的对话，增加对实现共同目标的不同方式和角度的理解；
- 探索建立一个中英之间的工作组，分享关于把性别平等相关的保障措施融入援助项目及其主要活动之中的好的做法和实践；

- 寻找某些可以充分发挥各自的优势，共同资助具体的项目；
- 新的工作组 / 领导小组可以就以下具体政策问题进行交流合作：

1. 制定具体的一带一路性别政策
2. 在企业的人力资源管理和社会责任战略中融入性别政策和指导
3. 按不同投资（企业）类型的性别影响研究
4. 援助项目的性别影响研究
5. 关于如何做国家级和地方级性别预算的培训
6. 为参与一带一路的企业和援助机构开发性别平等培训
7. 为新成立中国国际发展合作署提供性别政策建议
8. 关于性别分类信息收集的培训
9. 关于投资和援助中性别平等融入评估的培训

在受援国的合作

- 建立在受援国的交流渠道，分享当地信息，探索合作，可以先找 3 个国家开始；
- 当援助领域或部门相同时，协调项目设计和实施，包括项目可行性考察，执行，监测和评估，确保性别平等在各个领域项目中都有考虑；
- 在与当地各利益相关方合作时，倡导 / 支持包括性别平等在内的可持续性发展；
- 分享各种项目成果，比如工具箱、手册、意见建议、培训材料等等，以及项目管理相关的工具和指标；