

· 拉美社会政策与社会保障专题 ·

## 从性别视角看拉美国家的社会保护

· 林 华

**内容提要** 对社会保护的界定不能仅仅停留在“保险”和“救济”的认识上，它应该是一个比社会保障更为宽泛的概念。从性别角度来看，由于缺乏公平的经济和社会机会，妇女受到的社会保护明显少于男性。强化社会保护政策是推动两性平等、提高妇女经济和社会地位、增强妇女抵抗风险能力的重要手段。通过教育和就业改善女性人力资本、弥补养老体系的制度缺陷、发展非缴费型的社保制度、帮助妇女处理好就业与家庭责任之间的关系，是拉美国家在完善社会保护体系时应着重考虑的问题。

**关键词** 性别 妇女 社会保护 社会保障

社会保护严重不足是拉美国家当前社会发展的一个重要特点。它既是社会排斥的表现，又是社会排斥的结果。这个问题的存在不仅加剧了贫困、失业、疾病、衰老等社会现象对民众的不利影响，也造成了严重的社会分化。从性别角度来看，由于缺乏公平的经济和社会机会，妇女受到的社会保护明显少于男性。本文将从应如何认识社会保护这一概念入手，进而对拉美妇女与社会保护的关系进行探讨，最后将从性别角度对拉美社会保护政策的不足之处加以分析。

### 一 对“社会保护”的界定和理解

20世纪 90年代起，社会保护的概念开始出现在世界银行、国际劳工组织等国际机构的研究议题和战略规划中。但是，到目前为止，无论是学术界，还是社会政策的制定者，对于社会保护的界定仍存在不同的理解。通过对比研究，笔者认为目前比较常用的社会保护概念大致可以划分为以下 3种。

第一种是狭义的社会保护。它基本等同于社会救助。其目标人群仅限于极端贫困人口和各种需要特殊对待的群体（如残疾人、受种族歧视者、难民、吸毒者、家庭暴力受害者等）。这种理解与“安全网”的概念有相似之处，即将社会保护仅视为对弱势群体提供包括现金和实物补贴在内的救

助，使他们免受收入减少的冲击。

对社会保护的第二种理解则引入了更多风险预防和风险控制的内容，因此比第一种理解更具有说服力。比较有代表性的定义来自亚洲开发银行、世界银行和国际劳工组织等国际机构。例如，亚洲开发银行认为，社会保护是“一系列旨在减少贫困和脆弱性的政策措施，其手段是提高劳动力市场的效率、降低个人面临的风险以及加强其在收入中断或损失时的自我保护能力”<sup>1</sup>。对此持类似看法的学者也为数不少。如哥伦比亚学者奥尔加·阿科斯塔和胡安·卡洛斯·拉米雷斯在 2004年提出，“预防、降低和应对风险的国家干预构成社会保护政策，它应实现两个主要目标：一是减轻低收入家庭在面临消费收缩、难以享受基本服务时的脆弱性；二是确保所有家庭在其整个生命周期中的消费水平和福利的最公平分配。”<sup>2</sup>上述定义以及其他国际组织和研究者提出的定义，尽管在具体表述上存在差异，但共同之处在于都包含了通过风险控制，降低个人及其家庭在收入下降时所表现出的脆弱性的观点，同时也一致认为最贫困阶层应是社会保护政策的重点关注对象。也就是说，社会保护体系是由风险管理和扶助贫困人群两部分内容共同构成的。前者侧重预防，后者属于补救。

对社会保护的第二种认识实际上与国际上通行的社会保障概念十分相似。后者是指“由国家或由立法保证的、旨在增加收入安全的制度安排，包

收稿日期：2010- 06- 01

作者简介：林华，女，现为中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

<sup>1</sup> ° Ran ivo Guerrerñ, *El Concepto de la Protecci n Social* Bogotá, Colombia Junio de 2006.

括提供收入保障的核心项目社会保险和对贫困者提供现金帮助的社会救助”<sup>1</sup>。不难发现，社会保障也同样包含了风险管理和救助两项内容。正是基于这个原因，很多研究文献将社会保障等同于社会保护。而社会保障制度所覆盖的各种收入风险，如疾病、衰老、失业、残疾、妊娠、工伤等也因此成为社会保护体系的重要组成部分。另外，在这种定义下，社会保护的受益者不再局限于贫困阶层，而是延伸到全体公民。

对社会保护还存在着第三种解释。与前一种理解相比，它的视角更为宽广和深远。例如，欧洲社会保护统计体系（SEEPROS）认为，社会保护是所有旨在改善生活质量的措施，社会保护的目标不仅仅是提供养老和医疗保障，还要改善劳动力市场形势，保证劳动者获得稳定的收入，提高劳动者的专业素质，从而起到促进社会融入、消除社会排斥的作用。联合国拉美经委会则主张从经济、社会和文化权利的角度来认识社会保护，认为社会保护政策不应局限于救助性的或治标不治本的计划，还应该进一步扩大到人力资本的培育和风险防范等方面。因此，增加弱势群体的医疗、教育和就业机会也应被纳入到社会保护政策的范畴。这种更加广义的社会保护将风险管理的手段由传统的社会保险延伸到加强对人力资本的投资。前者的作用在于降低风险造成的损失，而后者旨在减小发生风险的可能性。这种视角进一步完善了社会保护的风险管理功能，为社会保护政策注入了更多“提升能力、促进发展”的内涵。

综上所述，对社会保护的界定已经不能仅仅停留在“保险”和“救济”的认识上，它应该是一个比社会保障更为宽泛的概念。但是，在有关社会保护的国内研究中，大多数机构和学者仍以传统意义上的社会保障的主要内容作为研究重点，如养老金制度、医疗保障制度和社会救助。教育和就业则很少被视为“保护”，而是常常被作为获得保护的主要途径或社会权利加以研究。

## 二 为什么妇女更需要社会保护

在绝大多数发展中国家，性别不平等是一个非常普遍的现象。因此，“促进性别平等和女性自主权”被列入联合国“千年发展目标”。这表明，国际社会对于“实现男女平等才能获得发展”的主张已达成普遍共识。

与男性相比，女性在政治、经济和社会生活中常常处于弱势和从属地位，受到的歧视、排斥和不公正待遇明显多于男性，这导致女性遭受贫困和失业等风险的可能性更大。而女性自身的生理特点又使她们面临着特有的因妊娠、生育和养育子女而丧失收入的风险。因此，在根据生活水平、就业状况、年龄结构、生理特征等划分的弱势群体中，妇女所占的比重常常高于男性，而且对风险的抵御能力更为低下。这表明，从性别角度来看，妇女是一个需要更多关注和保护的群体，强化社会保护政策也就成为推动两性平等、提高妇女经济和社会地位、增强妇女抵抗风险能力的重要手段。

具体到拉美国家，虽然近年来妇女的生存状况已得到明显改观，妇女的地位也在发生积极的变化，但是，性别不平等仍是拉美妇女取得更大进步的障碍，这导致长期以来存在的妇女问题没有得到根本解决。因此，进一步加强对妇女的社会保护，有利于解决目前这一性别群体面临的主要社会问题。

### （一）加强社会保护是帮助贫困妇女的需要

从性别角度对贫困现象进行的分析表明，贫困对女性的影响大于男性，贫困妇女的数量多于男性，贫困程度高于男性，同时女性贫困化的趋势越来越明显。这些现象被统称为“贫困的女性化”。而拉美国家也存在着“贫困的女性化”问题。2005年，在20~59岁的人口中，拉美12个国家城市地区的“贫困的女性化”指数平均达到112°，在2个国家甚至高于120（表1）。同期，在15岁以上的城市和农村人口中，女性无收入来源者分别占到40%和53%，而男性只有21%和19%。”鉴于拉美妇女贫困问题的严重程度，加强对贫困女性的社会保护已经成为各国刻不容缓的任务。

### （二）加强社会保护是改善妇女就业状况的需要

近年来，拉美妇女的就业问题十分突出。首先，从20世纪90年代初开始，女性的失业率一直呈快速攀升趋势，导致男女失业率之间的差距越来

<sup>1</sup> 尚晓媛著：《中国社会保障体制改革研究》，北京，中国劳动社会保障出版社，2007年，第6页。

° 这个指数表示贫困女性数量与男性之间的对比关系，指与100个贫困男性相对应的贫困女性的数量。

” Naciones Unidas. *Ojetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007, p. 21

表 1 拉美部分国家城市地区 20~59岁女性人口的贫困化和非贫困化指数

国家	1994		1999		2002		2005	
	贫困人口	非贫困人口	贫困人口	非贫困人口	贫困人口	非贫困人口	贫困人口	非贫困人口
阿根廷	110.5	98.7	111.5	97.6	106.5	96.1	116.1	96.3
玻利维亚	108.5	93.4	106.1	95.9	104.4	96.5	107.4	94.0
智利	110.6	96.9	107.5	98.5	107.1	98.6	114.1	97.6
哥伦比亚	104.1	96.7	101.5	98.8	102.9	97.7	106.0	96.3
哥斯达黎加	121.8	96.0	133.5	95.7	125.1	96.8	137.7	94.6
厄瓜多尔	105.0	95.0	103.5	95.4	108.4	94.3	107.0	95.9
萨尔瓦多	107.3	94.2	110.2	94.5	110.6	95.2	109.7	95.2
洪都拉斯	104.2	90.0	101.7	97.1	101.3	98.2	101.6	98.0
墨西哥	100.9	99.4	102.1	99.0	110.8	96.3	108.5	97.1
巴拿马	112.5	95.5	116.6	96.4	115.3	96.5	124.8	95.1
巴拉圭	108.0	94.7	103.6	97.6	106.5	95.3	106.5	94.3
乌拉圭	108.8	99.3	103.7	99.7	103.6	99.5	109.6	98.3
平均值	108.5	95.8	108.4	97.2	108.5	96.7	112.4	96.1

资料来源: Naciones Unidas *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007, p. 25

越大。1990年,在拉美15岁以上的城市人口中,女性的失业率比男性高1.1个百分点;到2005年,女性失业率已超过男性3.8个百分点。<sup>1</sup>这说明女性劳动力对失业保险的需要更大。其次,虽然增加非正规就业是拉美劳动力市场的一个普遍现象,但是女性的非正规就业比男性更为严重。2005年,在非正规部门就业的妇女在全部就业女性中占51.4%,比男性高出5.1个百分点。<sup>2</sup>在这些妇女中,有1/4以上的人从事家政服务,属于收入最低、最缺乏社会保护的阶层。而在非正规部门就业的男性绝大多数是个体户或微型企业的员工,劳动条件相对较好。最后,男女劳动者之间的收入差距仍然很大。2005年,拉美妇女的收入水平只相当于男性的70%。<sup>3</sup>这不仅导致女性目前在经济上的可支配能力低于男性,而且也影响到养老基金的积累,使她们在养老体系中处于更加不利的地位。

### (三) 女性对社会保护的需求高于男性

在大部分拉美国家,女性的退休年龄低于男性,一般提前5年,但女性的平均预期寿命长于男性。2000~2005年,拉美女性预期寿命为75.2岁,而男性为68.8岁,二者相差6.4岁。<sup>4</sup>这就导致女性在进入老年阶段后处于非经济自立状态下的时间远多于男性,平均可达10多年。也就是说,女性需要领取养老金的时间,即受保期更长。在养老金总额相同的情况下,女性在单位时间内领取的数额少于男性。这不仅说明女性对养老体系的依赖程度高于男性,也证明了进一步改革养老金体系,使之更加适应女性需要的重要性。在医疗方面,由于

女性担负着生育职能,而且预期寿命更长,因此在医疗保健上的开支更大,对医疗保障的需求更多。

### (四) 加强社会保护是改善女性健康状况的需要

近年来,拉美国家在妇女保健方面作出了各种努力,使成年女性的健康状况有了明显改善,其中最主要的进步体现在育龄妇女的生殖健康方面。但是,在经济发展水平相对落后的国家和特定的社会阶层,妇女的健康仍然得不到保障。例如,虽然产妇的死亡率已大大降低,<sup>5</sup>但是只有少数国家低于50/10万,而最高的海地达到680/10万。在海地、危地马拉、洪都拉斯、秘鲁、玻利维亚等国,30%以上的产妇没有条件到正规的医疗机构分娩。此外,巨大的城乡差别也表明,农村地区的产妇仍面临着极大的生育风险。对于女性而言,她们的医疗开支远远高于男性,但收入水平却低于男性。因

<sup>1</sup> Naciones Unidas *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007, p. 39

<sup>2</sup> OIT, “Cuadro 6-A”, *Panorama Laboral 2005*.

<sup>3</sup> Naciones Unidas *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007, p. 41

<sup>4</sup> Vivian Milosavljević *Estadísticas para la Equidad de Género: Magnitudes y Tendencias en América Latina*, UNIFEM, CEPAL, Junio de 2007, p. 80

<sup>5</sup> 据世界卫生组织等机构的统计,自20世纪90年代以来,拉美和加勒比地区产妇的死亡率一直保持在190/10万的水平上,即每出生10万名婴儿,死亡190名产妇。

此，公共医疗服务的扩大、服务质量的改善、医疗保险的推广对她们有着更加积极的影响。

### (五) 加强对妇女的社会保护有助于婴幼儿健康成长

女性担负着繁育后代的重任，是家庭责任的主要承担者，因此她们的收入水平、受教育水平、营养水平和社会地位等直接关系到下一代的成长环境。贫困阶层儿童成长所必需的食品和营养得不到满足，常见病得不到防治，一方面是由于家庭收入不足所致，另一方面也与家长，特别是母亲的受教育水平不高、缺乏基本的医疗卫生常识有关。因此，对母亲的直接保护就是对儿童的保护，不仅有助于减少母婴患病、死亡的风险，改善儿童的看护质量，还可以在在一定程度上防止贫困的代际传递，进而促进未来人力资本的改善。

### (六) 加强对妇女的社会保护是顺应家庭结构变迁与构建和谐家庭关系的需要

近年来，拉美国家的家庭结构发生了重要变化，出现了多样化的发展趋势。虽然“父母加子女”以及“男主外、女主内”的传统模式仍然占据着主体地位，但单亲家庭、以女性为收入主要提供者的家庭均呈增多态势。目前，收入主要来源于女性的家庭占拉美家庭总数的1/4以上。2005年，这类家庭中的36%处于赤贫状态，比1990年上升了9个百分点。<sup>1</sup>造成这种现象的主要原因在于家中的女性常常是主要或唯一的收入创造者，没有男性配偶为家庭提供有力的经济依靠，而且收入水平低于男性。这类家庭中的妇女面临着就业和生活的双重压力，是在各种风险面前表现得最为脆弱的群体，也是最需要社会保护的群体。

在现实社会中，性别关系的不平等无处不在，女性受到的歧视和不公正待遇总是多于男性。在私人生活领域，这不可避免地导致婚姻质量的下降和家庭关系的紧张。因此，通过社会保护政策增强妇女的经济地位和自立性，不仅有助于形成尊重妇女、关爱妇女的社会风气，也有助于提升女性在家庭中的决策权和发言权，实现男女家庭成员之间的互尊互助。

## 三 拉美国家对妇女的社会保护

虽然妇女对社会保护的需要十分迫切和强烈，但她们受到的社会保护明显不足。以养老为例，在拉美国家的就业人群中，享受养老保险的男女劳动者比重相差不大，女性甚至还略高于男性。但这背

后隐藏着巨大的性别差异。一是由于女性的劳动参与率比男性低20多个百分点，因此处于劳动年龄、但没有进入劳动力市场、并因此被排斥在养老体系之外的妇女远超过男性。在15~64岁的女性人口中，仅有19%缴纳社会保险，而男性达到32%。<sup>2</sup>二是女性享受的养老待遇不如男性，65岁以上妇女领取的养老金仅相当于男性的77%。”

在医疗保障方面，由于一些国家实现了“全民覆盖”，因此妇女受到的医疗待遇好于养老，但也存在着性别不平等。例如，在部分安第斯和中美洲国家，医疗保障的覆盖率仍然较低，大量农村地区和从事非正规就业的妇女享受不到医疗保障；另外，女性常常是以男性参保者亲属的身份间接加入医保体系的，在丧偶和离异的情况下将失去参保资格，而且不少国家对女性配偶的受保病种有严格限制，一般只负担与妊娠和分娩相关的费用，而其他疾病不被划入受保范围。

从宏观层面上看，拉美国家有关妇女权益保障的制度建设取得了一些进步。例如，几乎所有的拉美国家都设立了专门负责妇女问题、以促进性别平等为主要职责的政府机构，有的还达到正部级别。有些国家还在立法机构中设有专门的妇女委员会，以推动与妇女权益保障相关的立法改革。此外，拉美各国在参与有关性别平等的国际承诺方面表现积极，所有国家都签署了联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》以及国际劳工组织有关收入平等的《男女工人同工同酬公约》（第100号公约）和旨在促进妇女就业权利、杜绝性别歧视的《消除就业和职业歧视公约》（第111号公约）。但是，制度和政策缺陷仍然存在，这是造成拉美妇女缺乏社会保护的主要原因。第一，部门分割现象严重，各部门之间缺乏协调机制，导致各部门制定和实施的政策和计划之间缺乏横向联系。第二，主管妇女问题的部门职权有限，难以对最高级别的决策者产生影响，导致拉美国家的政府普遍没能形成一种从性别角度出发制定和评价社会政策的意识。第三，受政府更替的影响和资金不足的限制，针对妇女的社会保护计划常常缺乏连贯性，只有少数国家制定了推动妇女进步的中长期规划。第四，保障制度本

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007, p. 27.

<sup>2</sup> CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*, Febrero de 2006, p. 46, p. 57.

身存在不合理之处，没有考虑到妇女的特点和需要，形成了对妇女的“制度歧视”。部分拉美国家实行的养老金制度改革就是这种歧视的一个典型代表。

拉美国家针对妇女的社会保护，以及应如何根据妇女的特点和实际需要加强和扩大对妇女的社会保护，笔者将着重从以下4个方面进行分析。

### （一）反贫困政策要注重人力资本的培养

造成女性贫困的最直接原因在于经济自立性不足，即妇女创造收入、支配收入的能力较低。仅仅依靠社会救助无法解决这个问题。首先，社会救助多为暂时性，对于有劳动能力者而言并非长久之计；其次，享受救助的妇女由依靠男性变为依靠国家，仍然没有获得经济自立性；再次，社会救助不可能覆盖全部弱势群体，总有一部分穷人享受不到救济；最后，社会救助虽然属于再分配机制，但它只能提供最基本的服务和最低限度的保障。因此，社会救助作为反贫困的重要手段是存在局限性的，需要通过其他手段对其加以补充。

最广义的社会保护概念认为人力资本的改善是预防风险的最有效手段。世界经济论坛在2007年发布的《全球性别差异报告》也指出，“劳动力的能力、受教育水平和生产力是缩小性别差距的重要因素。”因此，社会保护框架下的反贫困政策不能仅仅针对贫困本身，还要触及产生贫困的原因，而教育和就业是两个必不可少的途径。通过受教育水平的提高和就业质量的改善达到的保护是一种主动的自我保护。无论是已经陷入贫困的人群，还是因经济危机或经济调整而面临较高收入风险的中下等阶层都能从中受益。

针对妇女的反贫困政策必须从妇女的特点和实际需要出发，要在扩大对贫困女性社会救助的同时，加强其人力资本的培养，以帮助她们彻底脱贫。例如，对于印第安妇女，首先要解决扫盲和普及小学教育的问题；对于有一定文化程度的贫困妇女，劳动中介服务和职业技术培训对她们的帮助更大；对于已经掌握一定劳动技能的妇女，可通过补贴、培训、信贷等方式鼓励她们自主创业。

### （二）弥补养老金制度的性别缺陷

20世纪90年代，拉美国家陆续实行了养老金制度的改革，建立了以缴费和个人资金储蓄为基础的私人养老金管理体制。但新的制度不仅没有解决原本存在的性别失衡问题，反而加重了这一问题。在原来实行的现收现付制下，个人领取的养老金数

额取决于退休前一段时期的平均工资和缴费年限。退休年龄早、工龄短、退休后余寿长等因素对女性的影响是双重的。不利之处在于女性因缴费时间短、退休前收入低等原因，其养老金水平低于男性；但有利之处是在男女具有同等收入水平和缴费年限的情况下，女性早于男性领取等额的养老金，而且受保期更长。也就是说，由于现收现付制的互济性和再分配功能较强，因此在一定条件下有可能使女性受益更大。相反，在基金积累制下，养老金给付额完全取决于个人账户上积累的资金额。退休年龄早、缴费时间短、缴费金额少、受保期长等特点导致妇女享受的养老金总额和平摊在各年的养老金数额均少于男性。因此，表面上对男女的无差别对待实际上造成了对女性的双重不平等。

为了改善妇女在养老金体系中的地位，消除养老金体系的不平等，拉美国家有必要对制度本身进行改革，以弥补养老金制度的性别缺陷，使之符合妇女的就业特点。针对女性退休年龄早这一不利因素，各国可逐步统一男女退休年龄。目前，半数左右的拉美国家实行相同的男女退休年龄。对于妇女就业不稳定、失业时间长、因抚养子女和家务劳动而中断就业等原因造成的缴费期限不足的情况，各国应适当放宽对女性缴费年限的要求，至少要保证妇女能够领取到基本养老金。在拉美17个国家中，6个国家将领取基本养老金的最低缴费年限定在30年或30年以上。这个条件对于缺乏就业连续性和稳定收入的人来说显得过于苛刻，而他们中的大多数为女性。

### （三）发展新的社保形式

拉美国家的养老金制度和医疗保障制度都存在着“就业关联”和“收入关联”的特点。也就是说，稳定的就业是获得保障的前提。养老金、失业保险、医疗保险等成了特定就业群体才能享受的待遇。这种制度设计实际上已不能适应拉美国家劳动力市场的变化。大量非正规就业者的出现、失业人口的增加、就业不稳定性的增强等都对拉美国家现行的社会保障制度提出了挑战。而劳动力市场存在的性别不平等直接传导到社保领域。由于失业、非正规就业、收入不稳定等现象对女性的影响更大，加之因种种原因未能进入劳动力市场的妇女远多于男性，因此妇女受社保制度排斥的程度比男性更深。

享受基本养老和医疗保障，不仅是社会权利，更应被视为公民权利。因此，在就业形势日趋严峻的情况下，拉美国家有必要大力发展非缴费型或不与就业条件挂钩的社保形式，使社会保障的权利延

伸到全民。这种制度的建立有助于扩大社会保障覆盖面, 加强社会保障对减贫的作用。

拉美国国家实行的非缴费型和救助性的社会保障主要针对养老和残疾这两类风险, 有些国家将医疗也纳入其中。其资金主要来自于所得税和缴费型社保计划提供的补贴。在阿根廷、智利、厄瓜多尔等国, 妇女是领取救助性养老金的主要人群。这说明她们是最受个人账户基金制排斥的群体, 也是最需要公共救助的人群。因此, 有必要发展新的社保形式以满足不同就业条件下的女性需要。

#### (四) 协调就业与家庭责任之间的关系

提高对妇女的社会保护程度和范围, 必须解决妇女的就业问题。随着越来越多的妇女走出家门, 加入到经济和社会生活中去, 如何协调好就业与家庭责任之间的关系成为摆在她们面前的一道难题。在传统的社会等级观念的束缚下, 女性被赋予的家庭责任远远大于男性。她们作为无报酬家务劳动的主要承担者, 投入的时间和精力是男性无法比拟的。对拉美 5 个国家的统计显示, 妇女每天从事家务劳动的时间为 5~7 小时, 是男性的 3~4 倍。由于家务劳动挤占了大量时间, 妇女每天从事有偿劳动的时间仅为 2~3 小时, 为男性的一半左右。

虽然女性的劳动参与率不断提高, 但劳动的性别分工并没有因此而改变。女性仍然是家庭中照顾子女、老人、病人的主力军, 以及其他家务劳动的主要承担者和家庭生活的管理者。这不仅极大地限制了妇女参与有偿劳动, 而且使她们比男性更容易陷入贫困。就业与家庭责任之间的矛盾已成为女性进入劳动力市场和获得稳定工作的严重障碍。中高收入阶层的妇女可以通过购买家政服务来解决这个问题; 而贫困家庭中的妇女由于无法获得其他家庭成员的帮助, 或无力支付雇人做家务的费用, 要么选择工作时间灵活的非正规就业或个体劳动, 要么干脆放弃外出工作的机会, 成为以家务劳动为主要任务的“无报酬劳动者”。

由于拉美国家的保障制度与就业条件密切相关, 因此, 为家务劳动而牺牲就业机会的女性损失的不仅是当前收益, 而且还包括未来的养老收益。

减轻妇女, 特别是贫困妇女的家务负担以方便其就业, 是国家、社会、企业和家庭的共同责任。国家应引导全社会逐步改变对家务劳动的传统认识, 推动社会成员就以下 3 个问题达成广泛共识。一是无报酬的家务劳动也同样具有经济和社会价值<sup>1</sup>。二是生儿育女和赡养老人是一项社会责任, 并不仅仅是妇女个人的责任或家庭责任。三是妇女

不应独揽全部家务, 男女双方要共同承担家庭责任。在具体措施上, 拉美国国家最普遍的做法是对妇女生育活动进行保护。各国立法对孕产妇的休假、工资待遇、劳动强度、工作时间等都有明文规定, 但这还远不能满足广大妇女的需要。拉美国国家还应该从更多的方面帮助妇女解决后顾之忧。例如, 加强收费合理的公共托幼、养老设施的建设, 鼓励雇主为女性雇员提供灵活的工作时间和照管儿童的服务, 增加父亲在子女出生前后享受的假期, 等等。

从拉美国国家妇女所处的地位和面临的种种问题来看, 对妇女的社会保护必须从全方位的视角加以认识和对待。在社会保护制度的选择和设计上, 要充分考虑到它对男女受益者的不同影响。只有始终将性别问题作为社会保护政策的重要组成部分, 社会保护才能真正起到推动性别平等的作用。

#### 主要参考文献

- 1 尚晓媛著:《中国社会保障体制改革研究》, 北京, 中国劳动社会保障出版社, 2007年。
- 2 刘纪新著:《拉美国国家养老金制度改革研究》, 北京, 中国劳动社会保障出版社, 2004年。
- 3 陈婷、丁建定:《从“性别中立”到“性别歧视”——现收现付制与基金制的养老金性别利益差异》, 载《人口与经济》, 2009年第2期。
- 4 CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*, Febrero de 2006
- 5 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Noviembre de 2009.
- 6 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2006: Una Mirada a la Igualdad entre los Sexos y la Autonomía de la Mujer en América Latina y el Caribe*, Diciembre de 2007.
- 7 Flavia Marco (coordinadora), *Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Un Análisis de Género*, CEPAL, Octubre de 2004
- 8 Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa (eds.), *Protección Social: Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago, 2003
- 9 Claudia Serrano, *La Política Social en la Globalización: Programas de Protección en América Latina*, CEPAL, Agosto de 2005.

(责任编辑 鲁渝)

<sup>1</sup> 根据联合国开发计划署 1996 年的调查, 全世界未被货币化的家务劳动的价值约为 16 万亿美元, 相当于当年世界各国 GDP 之和的 7%, 而其中的 11 万亿美元是由妇女创造的。

shared political appeal, they usually allied themselves with leftist parties in the political struggle. However, the partnership is profoundly pressured by their divergence of political identification. Against the backdrop of Latin America's turn to the left, the regional indigenous movements are pressed to meet the challenge of adjusting their relations and consolidating the partnership with leftist parties. (Fang Xufei)

## Social Protection in Latin America: A Gender Perspective

(pp. 31–36)

Compared to men, fewer women in Latin America are able to gain access to social protection due to deeply rooted gender inequality in sharing economic and social opportunities. It is proved that to expand social protection greatly contributes to promoting sex equality, improving female economic and social status and enhancing female capability of resisting risk. To improve the social protection system, Latin American countries should focus attention on upgrading female manpower through education and employment, overcoming the deficiencies in the retirement system, advancing the non-contributory social security system and facilitating women in balancing work and family. (Lin Hua)

## An Analysis of the Conditional Cash Transfers Programs in Brazil and Mexico

(pp. 37–42)

As a result of institutional innovation in Latin America to reduce poverty, the conditional cash transfers programs have been put into effect in a number of regional countries, which are represented by Brazil's Bolsa Familia and Mexico's Oportunidades. The above-mentioned two programs are featured by a variety of innovations such as dual objectives, common responsibilities, transparent payment, diversified subsidy and the combination of decentralization and centralization. Evaluations show that they have played a significant role in reducing poverty and economic disparity, increasing the enrollment rate of children and improving children's nutrition although they are confronted with the challenge of expanding coverage. (Guo Cunha)

## Health System in Mexico: Reforms and Transformation

(pp. 43–48)

Established about a century ago, the health system in Mexico has undergone a number of major reforms and achieved fundamentally the universal health care in the nation. By analyzing those reforms and the transformation process of the system, the article draws the following lessons for the developing countries reforming their health systems: first, it is imperative to classify the priorities of the reform; second, to assure the stability of financing; third, to integrate medical resources and promote the efficiency of the system; fourth, to balance individual rights and state financial resources. (Qi Chuanjun)

## Labor Market and Informal Employment in Latin America

(pp. 49–54)

In the 21st century, the labor market in Latin America has undergone some major changes which are manifested in the growth of economically active population, the continuous increase of the labor force participation rate, and the remarkable rise of female labor force participation rate. In the meantime, the total population in the region is decreasing and the unemployment and informal employment rates remain to be high. The employment in the primary industry is decreasing while the secondary and tertiary industries meet the rapid expansion of employment. The informal employment will remain to be high owing to the factors such as the labor force structure, the industrial structure, and the financial crisis, which much contributes to promoting employment, reducing unemployment and mitigating income polarization. (Gao Qingbo)