



经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 2010
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第九届会议

2010 年 4 月 19 日至 23 日，纽约

临时议程* 项目 5

从公共行政角度看落实两性平等和赋予
妇女权力方面的国际商定目标和承诺

信息和通信技术与两性平等：公共行政当局落实国际商定发展目标，包括千年发展目标 的新机遇和挑战

秘书处的说明

摘要

许多妇女被排除在治理结构之外，原因包括移动性、教育程度及利用基础设施和资源的机会。但最重要的原因是，有关妇女角色的社会规范和态度导致歧视和排斥。纠正这种边缘化是千年发展目标 3——两性平等和赋予妇女权力——的宗旨。这项目标特别促进将妇女纳入经济、社会和政治发展进程。

自 90 年代中期以来，大多数政府日益认识到，至少在以下两个主要目标方面，信息和通信技术(信通技术)是改进公共行政做法和运行的一个主要工具：(a) 为所有人尤其是边缘化群体提供更好的服务；(b) 为所有人提供公民参与机制。

不过，如果公共行政做法及信通技术支持的内容对性别问题没有敏感认识，不努力消除两性不平等现象，那么赋予妇女权力以及妇女积极参与电子政务方案便不会发生。

为此目的，公共行政当局可以更积极地将妇女纳入信通工具的发展，目的是加强她们参与经济和政治进程。更重要的是，可以有效利用信通技术进行社会动员，以解决对妇女社会角色的负面看法，并提高对妇女权利的认识。

* E/C.16/2010/1。

目录

章次	段次	页次
一.		
A.		
1.		
二.		
附件		
一.		
二.		

一. 导言

1. 推动两性平等和赋予妇女权力具有贯穿各领域的影响，因此极大促进实现国际商定发展目标，包括千年发展目标。例如，提高妇女教育水平积极地影响妇幼保健。妇女有偿就业增加家庭收入，因此对减贫工作产生积极影响。
2. 近年来，各发展中国家探索以电子政务为平台的巨大潜力，努力加强以较高水平参与和问责制为基础的民主进程，在这方面取得了重大进展。¹ 这就要求不停留在提高效率目标上，而要“在利用信息和通信技术(信通技术)方面支持提高层次，推动以公民为中心，建立广泛的基础。”² 由于电子参与的潜力，这一转变对于实现两性平等和社会正义取得巨大效益特别重要。
3. 公共行政当局面临的挑战不仅仅是提供服务，还包括应对所有公民，特别是妇女的全面参与。应对电子政务的性别层面增加了一系列挑战。信息和通信技术(信通技术)受到男子和妇女在以下领域机会不同的影响，反过来也影响这些机会：教育、培训和技能发展、就业和工作条件、内容开发及进入权力结构和决策过程的机会。³ 信通技术可以是一个有效工具，可改善向公民提供的公共服务，以及促进经济发展，同时也可推动增加教育和知识。但是，妇女在政府，在商业、政治和社会机构中的人数很少；她们获取和使用信通技术仍比男子少很多。男子仍在电讯公司和监管或决策机构中担任大多数管理职务；监管决定通常是在没有任何性别影响分析的情况下作出的；私人公司在处理服务许可证时并不适当注意平等机会政策。⁴
4. 妇女往往占被排除在治理结构之外的人的多数，原因包括移动性、教育程度及利用基础设施和资源的机会。最重要的障碍是，有关妇女角色的消极社会规范和态度引起歧视和排斥。公共行政当局使用信通技术和实施电子政务的努力可以提供机会接触那些没有得到帮助的人，办法是把信息和通讯政策变为促进国家增长与发展的机遇；为克服社会和体制障碍提供工具；以及加强参与经济和政治进程。更重要的是，可以有效利用信通技术进行社会动员，以应对有关妇女社会角色的负面看法，并提高对妇女权利的认识。

¹ A. Gurumurthy, P. Singh, A. Mundkur 和 M. Swamy, 编著, *Gender in the Information Society: Emerging Issues*. (Bangkok, United Nations Development Programme-Asia-Pacific Development Information Programme, Elsevier, 2006). 可查询 <http://www.apdip.net/publications/ict4d/GenderIS.pdf>。

² Radhika Lal (2006), “WSIS: Some reflections on emerging discourses and frameworks”, in Gurumurthy, op. cit., p. 31.。

³ Nancy. Hafkin 和 Sophia. Huyer, *Engendering the Knowledge Society: Measuring Women's Participation*. (Montreal. ORBICOM, 2007)。

⁴ 联合国经济和社会事务部提高妇女地位司, “通过信通技术实现两性平等与赋予妇女权力”, (纽约, 2005 年)。可查询 www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000-09.05-ict-e.pdf。

5. 但是，使用信通技术的公共行政和电子政务战略也有使妇女进一步边缘化的危险，因为她们获取信通技术的机会普遍很少。本说明介绍各国政府可以考虑采取哪些措施，以避免这种危险。

二. 审议关于两性平等目标的国际商定发展目标和千年发展目标

6. 两性平等和信通技术是全球发展议程中的相关贯穿各领域问题。当适当联系起来时，可以对实现个别部门目标产生更大影响，同时鼓励更快和更有效的发展。

“信通技术中的两性平等”的主题纳入国际议程至少已有 15 年。《北京行动纲要》(1995 年)⁵ 是第一个认识到信通技术方面性别问题的国际政策框架，该纲要确认妇女有必要充分参与各级新闻媒体渠道，以及促进平衡和非陈规定型地描绘妇女。

7. 千年发展目标提供了一个有益的公共行政框架，以实现重大的发展成果，尤其是千年发展目标 3——促进两性平等和赋予妇女权力，特别是将妇女和女孩纳入经济、社会和政治发展进程。信通技术提供了重要工具，促进两性平等，加强妇女的参与和赋予妇女权力，并帮助妇女在创收和家务活动方面获得更大成功。信通技术还可以在实现其他千年发展目标方面加速两性平等。

8. 例如，信通技术可以帮助在目标 1——消除赤贫和饥饿——下实现两性平等，途径是提供有关农业、天气、定价和销售的实时信息，以支持妇女的粮食生产和创收企业，并帮助妇女照顾其家庭和提高其生活水平。关于目标 2——普及初级教育，信通技术可以帮助为女孩和妇女提供扫盲和教育，无论她们在哪里居住或工作，从而开拓新的机会并提供灵活的学习时间。就关于降低儿童死亡率和改善产妇保健的目标 4 和 5 而言，信通技术可以改进营养和农业信息，便利保健专业人员建立保健网络和获取信息，并监测健康趋势，同时协助提供初级保健。就关于防治艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病的目标 6 而言，信通技术可以提供防治信息，也可以建立保健专业人员保健网络和向他们提供信息，并使他们与农村病人互动，包括在小型货车内组装流动艾滋病病毒检测和咨询设施。至于关于确保环境可持续性的目标 7，信通技术可以便利传播有关环境状况、天气预报和可持续农业做法的信息，它也可以传播妇女的传统知识和经验，以推动可持续发展。

9. 性别问题与信通技术最重要的国际考虑之一，来自信息社会世界首脑会议(2003 年在日内瓦，⁶ 2005 年在突尼斯举行⁷)的成果文件。尽管信息社会世界首脑会议进程和议程对两性平等不够重视，但首脑会议第一阶段产生的《原则宣

⁵ 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件二。

⁶ WSIS-03/GENEVA/DOC/0004。

⁷ 见 A/60/687。

言》包含对妇女人权和赋予妇女权力的坚定承诺，并强调她们参与塑造信息社会的重要性。表述如下：⁸

“我们申明，信息通信技术发展为妇女提供了极大的机遇，她们应该是信息社会不可分割的一部分，并应成为主要参与者。我们致力于确保信息社会能够赋予妇女能力，使妇女能够在平等的基础上充分参与社会的各个领域和所有决策进程。为此，我们应将性别平等的观念纳入我们的工作，并以信息通信技术为手段实现这一目的”。⁹

10. 2003 年《信息社会世界首脑会议行动计划》¹⁰ 要求媒体均衡地、多角度地展示妇女和男子的形象，并提到信通技术教育和一般教育需要开发针对具体性别的内容、为妇女和女孩制订特别措施以及纳入性别观点，并且需要在信通技术方面为妇女提供培训和就业和职业发展。《行动计划》中特别重要的是认识到需要监测形势发展，并制定对性别问题有敏感认识的指标。¹¹

11. 随后，全球信息和通信技术与发展联盟（全球信通联盟）在落实信息社会世界首脑会议的两性平等规定方面发挥了重要作用，特别是通过其性别专家社区，尤其是妇女与信通技术国际工作队的工作。¹²

12. 根据秘书长关于千年发展目标的背景说明，¹³ 推进两性平等和赋予妇女权力是实现各项发展目标的核心挑战和关键政策领域之一。

13. 在这些目标中，秘书长确定，主要的性别挑战包括获取教育、就业、生殖健康、财产权利、生产性资源和资本以及参与经济和公共生活的机会。所有这些挑战都是相互关联的：经济机会和生计方面的性别趋势以及健康和生活质量将影响妇女获取和受益于电子政务战略和服务的能力。不过，下列四个关键的电子政务领域在理解性别障碍、风险和机会的情况下实施，是改善妇女获取服务，参与地

⁸ H. Jensen, “Women, Media and ICT in UN Politics: Progress or Backlash?” In Gurumurthy, op. cit., 2006.

⁹ 《原则宣言》，信息社会世界首脑会议第一阶段，日内瓦，2003 年 12 月 10 日至 12 日，(WSIS-03/GENEVA/DOC/0004-E)，第 12 段。

¹⁰ WSIS-03/GENEVA/DOC/0005。

¹¹ H. Jensen, op. cit, 2006, and N. Hafkin, “Gender Issues at the World Summit on the Information Society”, Information Technology and International Development, vol I, No. 3-4 (2004), pp. 55-59. 可查询 <http://itidjournal.org/itid/article/viewArticle/158>。

¹² www.un-gaid.org/, <http://www.un-gaid.org/Networks/CommunitiesofExpertise/Cross-cuttingthemes/WomenandICTTaskforce/tabid/936/language/en-US/Default.aspx>, <http://www.itfwomenict.org/>。

¹³ 联合国(2008 年)，“决心采取行动：实现千年发展目标”，秘书长关于千年发展目标高级别活动的背景说明，联合国总部，2008 年 9 月 25 日。可查询 www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel。

方治理和提高生活质量的关键支柱，并将有助于实现千年发展目标。这四个关键领域是：

- (a) 特别注意妇女获取信通技术的机会；
- (b) 设计信通技术和电子政务政策和战略，以纳入性别关切；
- (c) 在政府服务和方案的信息和获取方面为男女提供平等机会；
- (d) 使妇女更多地以电子方式参加政治和民主进程。

公共行政部门可以而且应该将所有这些支柱纳入其电子政务工作和方案。

三. 公共行政当局通过信通技术实现两性平等和落实千年发展目标的挑战与机遇

14. 据最近的研究，¹⁴ 发达国家和发展中国家政府都在将性别观点纳入利用信通技术(特别是互联网和移动技术)实施国际商定发展目标，包括千年发展目标的政策和机会的主流方面落后了。这个领域缺乏进展的相当大原因是，电子政务引入新信息技术时采取了无视性别的办法(如不考虑对男女的不同影响)。如果公共行政当局在规划阶段和整个政策实施过程中注意性别问题，就可以应对这些挑战，并使公民获益，包括在各国实现公平增长。

15. 有各种各样的问题制约发展中国家妇女获取和受益于信息技术，从社会文化到技术方面，以及大多数信通技术来源中没有相关内容。如果公共行政部门意识到这些问题并加以解决，它们应该能够提供更好的服务，并推动更大参与。

社会文化因素

16. 在许多发展中国家，特别是在非洲，家里很少有机会接触信通技术(无论是电脑、手机、电视或收音机)，许多妇女必须去公共场所，如电信中心或网吧。若干因素阻碍妇女进入这些设施。这些因素可能是场所让妇女感到不舒服，或妇女可能甚至害怕因为进入“男性空间”而被骚扰。¹⁵ 妇女的多重角色和繁重家务限制她们的闲暇时间。当妇女方便访问的时候，电信中心可能不开门。妇女的流动性(不仅在获取交通工具而且在能够离开家的含义上)通常比男子受到的限制

¹⁴ 这包括许多来源，例如：Ana Laura Rodríguez Gustá, . Interferencias en la conexión: las TIC y la desigualdad de género en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina. G. Bonder, Creadoras en la Sociedad del Conocimiento (Buenos Aires, La Crujía) (即将出版)。

¹⁵ Woldekidan Kifle Amde, . “Exploring how Gender mediates ICT Access and Use in Ethiopia”, 2008, Unpublished paper for Research ICT Africa, p.34.

大。妇女在家里一般较少有时间听收音机，或没有机会和不受干扰的环境使用陆线电话。

城乡差距/基础设施

17. 信通技术基础设施本身也可以成为一个与性别有关的问题，因为这些设施往往在发达城市地区较发达，而在农村地区则较落后或不存在。几乎在所有发展中国家，农村和贫困城市地区的电信基础设施及电力都较薄弱，供应较少。由于妇女在农村人口中的比例很大——特别是在亚洲、撒哈拉以南非洲和加勒比的一些地区，¹⁶ 她们获取新技术的机会比男子少。¹⁶

收入不平等

18. 获取信息技术是昂贵的——无论是电脑、手机、电视甚至是广播电台。由于妇女往往可支配收入较少，她们不太可能像男子那样能够支付获取费。不仅妇女的可支配收入一般比男子少，她们往往有更多与家庭相关的责任，比男子更可能把收入花在教育、食品、衣物和其他基本需要上，而不是花在信息通讯工具上。

语言

19. 虽然自 2000 年以来英语在互联网上的整体优势一直在下降，但世界主要语言仍在互联网上占主导地位。缺乏教育使发展中国家妇女无法说非本地语，或以非本地语言阅读。因此，语言可构成妇女利用因特网和其他社交媒体工具的另一个障碍。

内容与信息需求

20. 这是一个常常被忽视的议题，但在关于妇女使用信通技术的制约的讨论中很重要。信息在添加当地背景后成为知识；因此把信息与用户的环境和具体情况联系起来非常重要。电子政务、电子商务、网站等基于互联网的平台很少以发展中国家贫穷农村妇女易于利用的语言和格式提供她们所想要和需要的资料——与其日常生活相关的当地社会、经济和政治背景信息。¹⁷

¹⁶ Nancy Hafkin and Helen Hamblay Odame, “Gender, ICTs and Agriculture: a situation analysis for the fifth Consultative Expert Meeting of the Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA) ICT Observatory Meeting on Gender and Agriculture in the Information Society”, 2002, 可查询 <http://www.comminit.com/en/node/211936/348>。

¹⁷ Huyer, Hafkin et al., op. cit., 2005; Gurumurthy, op. cit., 2006; Huyer, “We are no longer ignorant: e-Governance strategies to overcome the gender divide”, 2009. Unpublished document.

教育/电脑/技术技能水平

21. 关于两性平等的千年发展目标是以改善妇女和女孩的教育为基础的(全世界有 4100 万名女孩被排斥在中小学教育之外¹⁸)。这强调了一个重要的信息:总的来说,女孩和妇女的受教育率低于男子。

22. 世界上的大多数文盲是妇女,有电脑知识的妇女远远少于男子。教育性别差距反映在科学和技术教育方面,女孩在科学和技术研究领域的人数是这个方面的一项重大关切。总的来说,妇女较少有机会接受技术技能培训和发展使她们能够得到有酬就业。所有这些问题使妇女和女孩无法获益于信息社会的潜在好处。也许看似矛盾的是,新技术可为妇女和女孩提供很多机会来获得平等参与知识经济所需的教育和技术技能。

技术利用的性别模式

23. 在利用信通技术方面出现了许多性别差别,妇女的使用率普遍低于男子。但有许多细微差别,如信通技术类型和使用性质、发达国家和发展中国家、地区、文化和其他因素之间的差异。

24. 虽然许多电子政务工作在互联网上进行,但许多发展中国家的总体互联网接入和使用率仍然很低。一个主要因素是不易获得电脑、互联网连接以及需要较高水平的技能来操作。当一国的总体互联网渗透率仍很低,而且集中在主要城市地区时,妇女的总体接入率很可能会远远低于全国平均水平。世界上的许多妇女不使用或者甚至不知道有互联网,在几乎所有发展中国家,妇女仍是互联网用户中的少数群体。¹⁹

对技术的态度

25. 社会文化规范可能会引发妇女的恐技术症和对技术不感兴趣。文化态度常常歧视妇女,妨碍她们获取技术和技术教育。人们经常不鼓励女孩学习科技科目。就技术利用和效益而言,妇女自己有时接受技术是男人的事的态度。

促进两性平等的公共行政办法的意义

26. 互联网和手机等新信息技术对发展中国家妇女的生活具有积极的潜在影响,包括认为会增加自由和减少对家庭暴力的容忍。然而,在发达国家和发展

¹⁸ Rashid Ahmed, Samer Al-Samarrai, Nadir Altinok, Massimo Amadio, et al, Overcoming Inequality: why governance matters. Education for All Global Monitoring Report (Paris: UNESCO, 2009)。

¹⁹ 《资助两性平等: 妇女参与理工和技术领域》, 2008。可查询 <http://www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2008/2008%20Science%20and%20technology%20India.pdf>。

中国都有同样或更多的证据表明，不利于两性平等的有害态度、规范 and 标准持续存在。²⁰

27. 这便提出了一个非常困难的问题：当传统的性别态度和角色定型观念持续存在时，社会 and 经济发展以及赋予妇女权力，包括通过利用信通技术促进两性平等可以在多大程度上真正发生？技术本身并不能带来两性平等。在实现技术变革时，必须同时改变法律、态度、规范和文化，必须得到公共行政框架的支持。男子和妇女都必须相信，通过技术赋予妇女权力有利于所有人。这种意识必须纳入电子政务战略和公共行政政策。

28. 电子政务可以走近和帮助妇女，办法是把沟通渠道变为实现平衡国家增长与发展的机遇。它还可以提供工具，克服社会和体制障碍，并加强妇女参与官僚、经济和政治进程。²¹

缺乏性别分析

29. 北方 and 南方的许多电信监管机构都没有充分重视性别需要评估/性别分析，导致以下假设为基础构建监管结构：男女有平等机会和类似需求。许多监管机构都侧重于普及获取和农村通讯服务，但很少机构从发展中国家性别观点的角度来研究供应、可获取和负担得起的问题。²²

四. 在公共行政和政务中利用信通技术帮助妇女获取政府信息，参与决策和接受社会服务

30. 争取两性平等的努力可能决定公共行政框架在确定电子政务战略方面需要作出的一些选择和迎接的一些挑战。人们广泛接受，信通技术可以成为政府为公民提供 7 天 24 小时服务，以及促进经济发展和增进教育和知识的有效工具。

²⁰ Dayoung Lee, “The impact of mobile phones on the status of women in India”, 2009. Unpublished paper, Stanford University, Department of Economics. 可查询 <http://mobileactive.org/research/impact-mobile-phones-status-women-india>. On negative effects of information technology on women’s freedom, see, for example, Marie-Helene Mottin-Sylla, The Gender Digital Divide in Francophone Africa: A Harsh Reality. Dakar Etudes et Recherches, N° 244 (ENDA editions, 2005)。

²¹ Vikas Nath, “Empowerment of Women through ICT-enabled Networks: Towards the optimum ICT-impact model” In N. Hafkin, Cinderella or Cyberella? Empowering Women in the Knowledge Society. (Bloomfield, Connecticut, Kumarian Press, 2006)。

²² C. Sanford and A. Bhattacharjee, “IT implementation in a developing country municipality: a socio-cognitive analysis”, Journal of Global Information Management, 2007, Vol. 15, No. 3, pp. 19-41。

31. 使所有社会成员特别是妇女参加的公共行政电子战略必须是灵活可行的，适合当地的社会经济和基础设施情况，以及针对特定群体——穷人、妇女、青年、老年人以及那些生活在偏远地区的人。这些电子战略必须建立在透明、平等对待所有用户和尊重隐私的基础上。它们还需要符合普及获取战略和尊重国际公约。²³

32. 将两性平等认识纳入公共行政的所有方面，将既提高全体公民的生活质量，又提供一次机会，以有意义和积极的方式，促进所有公民福祉和融入。使人人获得有效信通技术的做法考虑妇女的需要，不会进一步强化性别差异。要实施电子政务，决策者就应认识到，男女可能会有不同的需要和优先考虑。因此需要在获取信通技术和基本公共服务方面提供不同的选择。总之，实施电子政务意味着承认妇女有权拥有信息和通讯需要、兴趣和能力，有权要求向她们提供所有服务，使用非性别歧视性语言，并鼓励她们充分参与并监测性别影响。

33. 在政策设计中利用性别分析可以促进两性平等目标。许多发展中国家妇女组织和民间社会团体的经验提供了一些有用的办法。这些办法包括建立网上社区和网络；扩大妇女的全球和本地市场准入；发展妇女的信通技术能力，以推进各项赋权目标；部署信通技术，在保健、营养和教育方面促进人类发展；以及推动宣传、动员和凝聚力量的活动。公共行政部门可以利用这些基础和战略，解决两性平等问题，加速实现千年发展目标的进展。

34. 不过，直到最近，许多国家的信息通信技术发展框架和战略很少或根本不注意两性平等目标和提高妇女地位。²⁴ 反过来，有关两性平等的国家机制和政策也常常忽视技术。²⁵

35. 在发展中国家，手机对妇女获取信通技术日益重要。技术融合的新发展(如手机、照相机、收音机和音乐及影像播放机)有助于进一步扩大手机网络，并增加手机可为妇女和男子提供的信息的数量和种类。对于妇女来说，剩下的障碍——费用——也在下降，因为全球的信通技术交易费用都在逐步降低。电话公司正在

²³ 联合国经济和社会事务部，《电子政务创新性环境做法汇编》，第一卷(2005年)和第二卷(2006年)；“电子参与和电子政务：懂得当前创造未来”，特设专家小组会议的报告，匈牙利布达佩斯，2006年7月27日和28日，(联合国纽约，2007年)；以及 Réseau genre et TIC (Regentic)， “Citoyennes africaines de la société de l’information” (Dakar, 2004)。

²⁴ Chat Ramilo Garcia and Pi Villanueva, Issues, Policies and Outcomes: are ICT policies addressing gender equality?(Bangkok, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2001).

²⁵ Hafkin, “Gender and ICT policy in developing countries: an overview”, Asian Pacific Women’s Information Network Centre (APWINC) Journal, 2003, Vol. 3, No. 4, pp. 32-64 and Huyer, “Handbook on Gender and E-Government in Africa”, Report prepared for the United Nations Economic Commission for Africa (Addis Ababa, 2007), Unpublished.

努力使其低端手机具有数据功能，很多廉价手机则已经准备好接收数据。²⁶ 在提高发展中国家贫困妇女使用率方面，最激动人心的发展之一是手机与语音接入互联网相结合，在这方面正在迅速取得进展。²⁷

36. 然而，不应忘记，成功的获取模式可常常包括使用“旧”技术，如收音机、电视和印刷品。收音机特别有潜力成为对妇女有用的技术，因为可以在供电不时或不存在的条件下使用。收音机是以当地语言传播内容的媒体，比较便宜。

37. 若干战略和做法使妇女能够获取政府信息，参与决策和接受社会服务，其中包括：

利用和了解政府服务与方案

38. 信通技术可以扩大政府服务范围，并提供增值，落实问责制和透明度，因为用户可以使用电子政务服务，除其他外，查询当地官员的姓名和联系方式信息以及他们的作用和职责、规章制度，等等。信通技术还使公民能与政府和地方选举机构及代表就以下问题进行互动：冤情、新服务、现有服务状况及腐败和骚扰举报。交通费用较低和反应较快，这对妇女特别有益。在不接受妇女与家庭外男子互动的社会中，上网使她们能够为自己做些事。²⁸

39. 例如，在印度，各地建立了政府服务中心，在农村地区实施C2C(公民对公民)和C2G(公民对政府)服务，特别是为妇女提供这些服务。²⁹ 服务中心被置于妇女自助小组的控制之下。随着时间的推移，这增加了妇女对中心提供的服务和技术的的使用，同时促进了地方行政当局与社区之间的沟通与外来。

40. 其他改进服务办法包括尼日利亚为贫困社区提供混合通信和技术服务，其中包括与服务提供商一道提供免费电话通信服务，提供电脑，用于记录和储存投诉、请求和建议以及用于监测已提出投诉的现状。该系统提高了地方政府程序的透明度。语音接入和地方会议中心这两个组成部分特别便于当地人民、尤其是便于妇女使用。³⁰

²⁶ A. Twinomugisha, “How information communication technology (ICT) is transforming Africa”, 2009. 可查询 <http://www.africabusinesssource.com/articles/innovation/how-information-communication-technology-ict-is-transforming-africa/>。

²⁷ Amit A. Nanavati, Sheetal K. Agarwal, Arun Kumar, Nitendra Rajput et al., “Farmers’ voices on the Spoken Web”, ICT Update (October 2009)。可查询 <http://ictupdate.cta.int/en/Feature-Articles/Farmers-voices-on-the-Spoken-Web>。

²⁸ Nath, op. cit., 2006。

²⁹ 见 <http://www.westgodavari.org>。

³⁰ G. Sharma, N. Raj, and B. Shadrach, Knowledge and Research Programme on Improving Efficiency of Pro-Poor Public Services (New Delhi, One World South Asia, 2005)。

40. 虽然获取信通技术是基本条件，但它本身并不够。妇女的互联网使用百分比与一国的互联网渗透率没有直接关联。除非信通技术项目采取具体、有针对性的性别目标和战略，否则妇女将无法在获取或收益方面与男子平等。³¹ 如果妇女不直接成为电子政务受益对象，她们将无法获取有关政府服务、保健和支持其生计和福祉所需的其他问题的信息。她们也将不能以有意义的方式与其政府互动，或参与地方治理论坛和决策过程。除非作出具体努力满足妇女的信息需求，否则她们将无法找到相关和有益的信息。鼓励将妇女观点纳入政策设计和实施，并确保她们获益于电子政务，将改善实现两性平等和千年发展目标的前景。反之，这些目标无法在不纳入妇女的情况下实现。

41. 印度的获奖 “Bhoomi 电子政务项目” 是一个注重行政效率和信息传播而忽视妇女参与的例子。Bhoomi 项目涉及卡纳塔克邦 2 000 万土地所有者记录的电脑化。在该项目下，任何农民都可以付费 15 卢比(约合 0.32 美元)，获取确保银行借款所需的土地产权证副本。不过，分析表明，Bhoomi 不仅对妇女意义不大，而且实际上对贫困女土地所有者产生了不利影响，因为放高利贷的人能够识别她们，针对她们采取行动。很少女土地所有者知道这个系统，知道这个系统的人发现咨询站官员无法帮助她们获取所需证书。³²

42. 但是，一旦所有要素都到位，电子政务可带来两性平等、以公民为中心地参与政务和社会公正方面的很大好处。以下证据也来自印度，一个知情权非政府组织的妇女成员发出了从拉贾斯坦传遍印度的口号，首先帮助获取政府记录，随后监测支出，然后影响基于性别的预算编制。³³

促进妇女参与政治和民主进程

43. 信通技如何促进妇女参与各级政治和民主进程的一个典型例子，是通过提供关于选举进程的信息。这一点对妇女尤为重要，因为她们往往有较少机会进入公共空间，参与会议和公民活动，因此得到的选举和投票站候选人登记信息较少。在坦桑尼亚联合共和国，作为对区委员会利用广播电台劝说妇女竞选公职的一个积极反应，妇女网络鼓励她们参加竞选。

³¹ Huyer, Hafkin et al., op.cit., 2005) Hafkin and Odame, op.cit., 2002。

³² K. Acharya, “Flaws in Bhoomi, India’s model e-governance project” (Pune, India, 2003)。可查询 <http://archive.apnic.net/mailling-lists/s-asia-it/archive/2003/08/msg00027.html>; Rahul De’, “The Impact of Indian E-Government Initiatives: issues of poverty and vulnerability reduction and conflict”. In Regional Development Dialogue, Vol. 27, No. 2 2006, pp. 88-100。可查询 http://www.uncrd.or.jp/pub/rdd/rdd27_2.pdf。

³³ Gurumurthy, op.Cit., 2006, p. 123。

支持女议员

44. 在马其顿，在 2006 年全国选举中，人们利用短信服务(SMS)发短信息，鼓励投票给妇女，并被认为对增加马其顿议会中的妇女代表人数作出了贡献。³⁴ 从 2001 年至 2004 年，美国国际开发署(美援署)Dot-Gov倡议为摩洛哥妇女政治候选人举办了信通技术培训，具体目标是使她们能够成为更知情的倡导者和开展更有效的政治运动。³⁵

45. 对议会利用信通技术情况进行的第一次全球评估在两个方面提到性别是议会促进民主框架的组成部分：网站的教育影响以及贯穿各部门的培训方案和咨询服务问题。³⁶ 为女政治家和女立法者设计的一个最有趣的方案是妇女参政国际知识网络(iKNOWpolitics)，这是个在线工作空间，宗旨是满足民选官员、候选人、政党领导人和成员、研究人员、学生和其他有兴趣推动妇女参政的实践者的需要。³⁷

支持两性平等与信通技术国家机制

46. 两性平等和妇女参政国家机构往往在制定电子政务战略的过程中代表性不足，在G2E(政府对雇员)和G2C(政府对公民)两方面都是如此。对少数非洲政府官方网站的一项比较审查发现，性别和社会部门没有像信息技术、通信和科技部门那样发展活跃的因特网，并进行更新。³⁸ 两性平等国家机构的一系列成功信通技术战略可以包括将电脑和手机等新技术与广播电台和印刷媒体等传统通讯手段相结合。

提供社会服务

47. 信息社会包容治理框架³⁹ 认识到，有必要把重点放在适合各种群体的电子方案和政策上，使穷人、妇女和那些生活在农村的人能从利用信息通信技术和电子政务服务中获益，从而增强社会和经济权力。该框架强调能力建设，同时减少生活机会不平等以及处理收入匮乏、文盲、发病率、迫害、安全和缺乏社会选择

³⁴ E. Lallana, *mGovernment and eDemocracy* (Washington, DC: World Bank, 2007); 另请访问 <http://www.mgovworld.org/resources/m-government-and-e-democracy>。

³⁵ 美国国际开发署，“国家缩影：摩洛哥民主和治理”，2004 年。可查询 http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programmes/wid/snapshot/me/morocco/morocco_dg.html。

³⁶ 联合国经济和社会事务部、各国议会联盟和促进议会使用信息和通信技术全球中心，2008 年世界电子议会报告，纽约，2008 年(ST/ESA/PAD/SER.E/124)。可查询 http://www.ictparliament.org/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=3&Itemid=1086。

³⁷ 见 <http://www.iknowpolitics.org/en>。

³⁸ Huyer, *op. cit.*, 2007。

³⁹ “2005 年全球电子政务准备情况报告：从电子政务到电子包容性”（联合国出版物，出售品编号：06.II.H.2）。

等问题。如果电子政务方案以对妇女有意义的方式设计，电子政务可以成为实现国家发展，实现千年发展目标和实施《北京行动纲要》的一个重要工具。有效的战略利用一系列适合当地情况的技术，这些情况包括适当的基础设施、费用、妇女日常安排以及社会上可接受的互动。

增加粮食安全和农业信息

48. 许多国家政府在建立短信服务和电话接听服务，为农民提供农业信息和营销服务。在印度，信息站收集农业信息，将其数字化，并上传到一个本地网站上。⁴⁰ 加纳作物研究所与妇女农民团体合作，发现收音机和录音带等旧信通技术与农民广播讲座等学习网络及利用农业信息中心的办法相结合，可增加女农民获取农业信息的机会。⁴¹

提供保健服务和信息

49. 电子保健服务可在以下情况下作出贡献：缺乏专业工作人员，医学专长不足（特别是在农村地区），接受医学教育的机会有限，有关保健问题的数据稀少。这类服务还有潜力支持妇女和男子了解自己的健康，包括防治健康问题，办法是在各种媒体包装和传播易懂的健康信息。对 70 个亚洲和撒哈拉以南非洲国家的研究发现，电话和电视密度与减少疟疾死亡之间的相关性很大。电话可以通过与更大社会网络连接并便利快速诊治，电视则可以提高大众的防病认识，鼓励人们采取健康行为，并宣传减少风险的行动。⁴² 如上所示，各发展中国家都有许多利用手机传播和收集与健康相关信息的例子。

电子政务的电子学习和改进

50. 使用信通技术的教育有很大潜力，在正规和非正规教育环境中，为妇女增加各级教育机会。它可以提供灵活的准入安排和学习时间，并鼓励与同学及教师互动和进行网络联系。它也可以改善与农村和职场妇女的外联工作，同时促进终身学习。信通技术也可以扩大参与性别训练课程的机会，其中既有关于领导艺术、保健和暴力的基础网上课程，⁴³ 也有关于性别与公共政策、发展、经济和性别研

⁴⁰ 国家农业推广管理研究所，MANAGE。可查询 www.manage.gov.in。

⁴¹ Collins Nkrumah, “Promoting access to agricultural information by women farmers: using information and communication technology”. Presented at the Fifth Pan Commonwealth Forum on Open Learning, 13–18 July 2008 (Commonwealth of Learning, London, 2008)。

⁴² P. Mozumde and A. Marathe, “Role of information and communication networks in malaria survival, in *Malaria Journal*, 2007, vol. 6, p. 136; 另见 <http://www.malariajournal.com/content/6/1/136>。

⁴³ 在拉丁美洲和加勒比地区，电子学习课程旨在赋予妇女权力促进社会和政治参与及发展对性别问题敏感的科学和技术的教育。这些学习课程是由教科文组织拉丁美洲和加勒比美洲妇女与科技区域主席与美洲国家组织合作举办的 (www.catuscomujer.org)。阿根廷拉丁美洲社会科学学院虚拟性别与公共政策硕士课程自 2001 年以来一直在线 (www.prigepp.org)。西班牙安达卢

究的研究生课程。⁴⁴ 电脑在小学越来越普及以及Web 2.0 应用程序的使用提供了极好机会,激励女孩和女青年参与社会网络,发展先进的信通技术技能,并制作和分享自己经验产生的内容。

促进妇女权利和打击危害妇女的暴力行为

51. 公共行政框架可利用信通技术作为一个促进和监测妇女权利的工具。各国政府可以利用信通技术来帮助保护妇女和女孩免遭贩卖和其他虐待,办法是通过因特网或电话沟通核查信息,了解国外就业机和和签证要求;提供获取合法的工作公告的机会;以及与潜在雇主直接接触。新的信息技术可以作为工具,帮助寻找失踪人员,使有关团体可以迅速交流信息。网址和电子邮件清单为侵害安全活动的对象提供资源、信息和支持,并监督和揭露犯罪人和尾随者的活动。⁴⁵

52. 公共行政部门也可以使用信通技术作为一个有效的公众咨询机制。在印度,有关新《家庭暴力法》执行情况的电子讨论帮助妇女组织为妇女和儿童发展部编写了一份备忘录。⁴⁶ 在巴基斯坦西北边境省,巴基斯坦公共卫生工程部推出了基于社区的供水和卫生项目,利用视频技术有效地处理性别问题,并将妇女纳入设计和规划过程。⁴⁷

支持妇女的生计和就业机会

53. 利用信通技术支持妇女的生计,是电子政务可以对提高妇女中小微型企业的利润、质量和效率发挥显著作用的一个领域。以手机开展的移动商务正在成为非洲和其他地区的一个主要商业驱动力,并为妇女带来特殊机会,因为相对于其他形式信通技术而言,她们较容易利用移动技术。电子和移动商务可以改善与客户和供应商的沟通,节省时间和旅费以及提高利润,同时可以成为培训渠道和获取不同地区市场、产品和定价信息的渠道。手机和小型信通技术支持可以提高中小

西亚妇女研究所网站提供性别议题电子自修模块,如性别指标、平等法律、性别与健康、性别影响评估和非性别歧视行政语言。

⁴⁴ Gloria Bonder, “La formación en estudios de género para la intervención en políticas públicas; el valor de la experiencia para la innovación”. In Estefanía Molina Busayón and Nava San Miguel (Coords.): Universidad, Género y Desarrollo. Estudios en Género y Desarrollo. Balance y Propuestas (Madrid, UAM Ediciones, 2009).

⁴⁵ Huyer et al., op.cit., 2005.

⁴⁶ Heather Creech et al., “Evaluation of UNESCO’s community multimedia centres” (Final report, 2006). 可查询 http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=22129&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201 和 <http://www.solutionexchange-un.net.in/>。en/Impact-Stories/Curbing-Domestic-Violence.html。

⁴⁷ Elizabeth Wickett cited in Angela Thas, Chat Ramilo Garcia and Cheekay Cinco (2007). Gender and ICT. e-Primers for the Information Economy, Society and Polity, Asia-Pacific Development Information Programme. Bangkok.

微型企业的生产力和效率，办法是支持贸易和商业运营；与客户和供应商接触；接入拍卖网站购买和销售产品，甚至通过移动银行获取财政资源和信贷。其他通过移动设备提供的潜在商业支持服务包括获取免费在线数据库目录，其中载有供应商和分销渠道、竞争对手、潜在伙伴和出口可能性的信息。⁴⁸

54. 当针对妇女时，使用电脑的培训活动可以支持妇女，为她们提供商业管理培训，以及指导她们如何利用互联网和信通技术来改善生产和销售，以及增加跨境贸易机会。针对妇女和妇女团体的使用信通技术的中小微型企业培训方案，对于鼓励妇女找到信通技术生产力工具和技术的信息，以及促进新企业使用新技术很重要。

55. 移动对移动信息和贸易服务提供了可获取的市场信息，免除中间人。坦桑尼亚联合共和国的一个农村妇女生产者团体通过手机定时接收市场信息。这些信息每天登载在村公告栏里。生产者目前能够直接与加工商和贸易商合作，调查远远超越其传统的直接贸易伙伴的市场。因此，整个市场链上的价格透明度和利润都增加了。

56. 大韩民国政府通过现场和移动电脑教育和技术支持服务，鼓励女农民使用信通技术。实时市场价格信息登录在网站上。该网站还设有一个农产品商场。⁴⁹ 京畿道妇女信息技术专业人员方案为妇女提供专门针对其生命不同阶段的培训和终身教育。⁵⁰ 想进入劳动力市场的失业妇女、女户主和残疾妇女接受企业孵化器和能力建设的培训。⁵¹

57. 利用手机转移现金这个比较新的功能极大地推动了妇女小型和微型企业的发展，特别是在非洲。在肯尼亚，用户不需要银行帐户，她们从代理人那里购买数字资金，通过短信服务将这笔现金发送给任何其他手机用户。这部电话成为一个电子钱包，最多可容纳 500 欧元。对妇女来说，移动付款的好处是以较安全、较廉价方式收发汇款。

58. 其他经济影响包括使用手机的妇女节省更多钱存入银行自己使用。⁵² 手机对妇女还有另外一个好处，即可以规避不仅在社会而且在经济领域限制其行动以及她们可以访问的人和地方的文化规范。在高度隔离的社区，妇女可能会被禁止

⁴⁸ 见“我们已经移动了！”加拿大政府。可查询 http://www.canada.gc.ca/mobile/tut_c-eng.html。

⁴⁹ Thas et al., op.cit., 2007。

⁵⁰ 亚洲及太平洋经济社会委员会，《促进北京宣言：缺口与挑战》，审查北京行动纲要区域执行情况及区域和全球成果高级别政府间会议（2004 年，曼谷）。

⁵¹ Thas et al., op.cit., 2007 年。

⁵² Lee, op.cit., 2009 年。

直接与男子说话，手机可以使受宗教规范限制的女企业主扩大业务，而不需要男子协助。⁵³

五. 政策建议

59. 男女必须有平等机会参与建造电子政务架构并监测和评估其发展。两项陈述有助于说明下述建议的背景含义：

“公共政策的设计应考虑到获取信通技术是一个移动的目标，因为创新周期短，技术解决办法的扩散曲线很快一个接一个。……鉴于技术的特点和政府本身的缺陷，公共干预是必要的，也是困难和复杂的。”⁵⁴

“……电子政务服务并不一定等同于赋予妇女公民权力。要通过电子民主真正赋予权力，当地人民就必须有机会为政府政策提供投入和反馈。”⁵⁵

60. 性别观点主流化不是一个新的实现两性平等战略。自 1995 年《北京行动纲要》列入这项措施以来，联合国系统各实体和多边组织以及许多国家和机构采取了该项措施，并在实施方面取得了进展。经济及社会理事会在其 1997 年的报告中指出，“将社会性别观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流”是“评估各领域和级别所有计划行动，包括立法、政策或方案对男女影响的过程。”⁵⁶ 此外，

“这是一种战略，将妇女和男子利益和经验纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案的设计、执行、监测和评估中，使之成为不可分割的一部分，使男女都能平等受益，终止不平等的现象。最终目标是实现两性平等。”⁵⁶

61. 商定结论强调，联合国系统应负责与会员国合作，通过联合国系统各部门的具体步骤、机制和程序，建立性别观点主流化机制，并将其置于最高级别。结论还申明，成功地将这项战略付诸实践，需要明确的政治意愿，以及从一切现有供资来源拨出充足的，如果需要的话，额外的人力和财政资源。自提出商定结论以

⁵³ Kazanka Comfort and John Dada, “Women’s use of cell phones to meet their communication needs: a study of rural women from northern Nigeria”. In Ineke Buskens and Anne Webb, African Women & ICTs: Investigating Technology, Gender and Empowerment (Pretoria, Zed Books/ International Development Research Centre (IDRC), London, 2009).

⁵⁴ 拉丁美洲和加勒比经济委员会生产、生产力和管理司：《在拉丁美洲和加勒比发展信息社会的公共政策》（圣地亚哥，2005 年）。

⁵⁵ E. Rathgeber, : Engendering E-Government in Developing Countries (Ottawa, eGov Monitor, 2006)。可查阅 <http://www.egovmonitor.com/node/5866>。

⁵⁶ 《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 3 号》(A/52/3/Rev.1)，第四章，A 节，商定结论，1997 年 2 月。

来，已经制订了准则、手册、工具和研究报告，目的是帮助实现充分理解和执行结论。⁵⁷

62. 虽然就善政的两性平等问题做了一些工作，⁵⁸ 但将性别观点纳入电子政务的主流仍是一个相当新的领域，需要通过研究、制定方法和工具、培训和监测比较一致地处理，以便了解其特殊性和进行有效干预。

63. 有关将性别观点纳入电子政务主流的建议包括：

- 各国和地方政府作出坚定承诺，除咨询和监督机制外，通过参与方式，设计社会经济各界男女都可以获取和反映其需要和意见的电子政务方案、网站和服务。
- 各级电子政务规划和决策应意识到通过信通技术和方案将性别观点纳入主流的社会效益。
- 制定国家信通技术政策，以确保妇女、性别问题专家和妇女组织参与规划和实施过程的所有阶段，以及确保认识和进行协商。
- 广泛使用需求评估、按性别分类的数据和性别指标。
- 颁布部门政策并采用行动计划，以跟踪和监测执行情况，确保拨给它们足够的资源。
- 各国政府设计、实施并维持有利环境，促进制定和系统地评估对性别问题有敏感认识的电子政务政策，包括作出适当的法律、监管和体制安排。⁵⁹
- 实施跨辖区协调，将性别观点更好地纳入公共行政机构各项行动的主流。
- 国家两性平等机构参与将信通技术更有效地纳入行政程序，以及参与与利益攸关方的互动，并扩大其对信通技术对制定议程和政策的增加价值的认识。

⁵⁷ 其中包括开发署，“性别观点主流化学习和信息包”。可查询 http://www.undp.org/women/docs/GM_INFOPACK/GenderAnalysis1.doc；世界银行，“Resources on Gender”。可查询 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGENDER/0,,contentMDK:21358556~menuPK:3851633~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:336868,00.html>。

⁵⁸ 如世界银行。可查询 <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/BriefingNoteGenderGovernance.pdf>。

⁵⁹ 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议产生的政府间进程等进程已经界定了创造这种有利环境的通用参数。

- 将公共行政改革战略和方案与电子政务战略挂钩，并确保男女利益攸关者和公务员参与其设计和实施。
- 增加参与性别与信通技术相关问题的政府、网络、非政府组织和大学之间的区域和国际互动和协作工作。
- 鼓励政府机构，特别是那些负责教育的政府机构，推动妇女从事科技职业，并在终生和参与式教育的框架内实施对性别问题有敏感认识的电子学习方案和课程。

64. 电子政务政策的设计可以包括：

- 根据来自不同社会环境的男女的投入，对电子政务网站采用“以人为中心的系统设计”。
- 在农村和贫困地区妇女中传播有关国家和地方电子政务服务的信息，并支持获取信通技术及其正确使用。
- 创建并支持方便、负担得起、安全的电信中心，妇女可在此获得对性别问题有敏感认识的数字扫盲培训（从基础到较先进的用途），在地方和国家两级建立网络，并且获得技能，以便在知识经济中扩大就业前景和发展有竞争力的创业精神。

65. 电子政务网站应：

- 纳入有关两性平的适当和有吸引力的内容，使用无性别歧视性的语言，促进用户对性别定型观念和互联网上暴力和歧视性信息的认识。
- 现实地描绘妇女在使用和创造技术方面的潜力。
- 创造机会让妇女获得利用信通技术高级功能的技能。
- 提供电子学习活动或模块，以改善公民对人权、两性平等的了解，并推动战略性使用信通技术以满足社区发展、妇女的中小微型企业及其他发展需要。
- 不仅运用高端技术，还采用各种技术选择来满足所有用户的需求。

66. 监测电子政务性别观点主流化方法：

- 应监测电子政务政策，以评估其对男女的影响，并确定这些政策是否推进平等获取机会和资源。可能的指标包括：按性别分列的网上选民登记数据和按性别分列的电子政务网站和移动服务电子用户数据。
- 应采取措施，监测男女在国家和地方各级政府机构及一系列方案领域中的代表性（既包括她们的相对人数也包括她们担任的职务）。

67. 资助电子政务性别观点主流化方法：

- 动员各国政府、国际机构和捐助者提供资金，将孤立的、以信通技术为基础的两性平等倡议转变为国家和区域性别观点主流化政策。

68. 电子政务性别观点主流化方法研究：

- 鼓励联合国开展个案研究，收集经验教训开展性别影响分析，用地图显示出所有区域现有从事两性平等与信通技术工作的体制和人力资源。

69. 性别鸿沟需要通过综合办法加以缩小，这些办法应考虑到经济、社会和文化因素，包括应用信通技术方面的文化和社会偏见。

70. 各国政府作为其更广泛的包容政策的一部分，认识到将两性平等作为促进妇女平等获取信通技术工具的一个关键因素纳入信通技术的重要性。这将有助于减少那些阻碍妇女在新兴信息社会中利用各种机会的错综复杂的性别社会关系、性别歧视和无视性别的信通技术政策过程。这还将增加信通技术成为促进两性平等有效工具的潜力。
