



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
11 April 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 6

开发署的性别平等

开发署 2022-2025 年性别平等战略

执行摘要

这项 2022-2025 年性别平等战略是在前所未有的时刻制定的。COVID-19 疫情危及人类福祉的方方面面，加剧了全球的恐惧感，而武装暴力愈演愈烈，令人震惊。这项战略对关于两个主要关切的思考作出了回应。首先，为何性别平等进展如此缓慢、参差不齐，甚至出现逆转？第二，开发署如何才能最好地应对？

每个挑战无论多么艰巨，都提供了机会。新范式往往在危机中出现，而旧秩序则被打破。本战略提出了开发署今后在性别平等和增强妇女权能方面的工作方向，是对《2022-2025 年战略计划》的补充。今后四年的挑战是帮助各国政府扭转造成性别不平等和削弱妇女权能的制度和权力结构。开发署对性别平等的承诺是扩大人民选择、缔造公正和可持续的世界、实现《2030 年可持续发展议程》愿景所有这些努力不可或缺的组成部分。开发署将通过针对贫困和不平等、治理、复原力、环境、能源、性别平等的六个“特色解决方案”开展工作。

评价和协商表明，合作伙伴期望开发署提升自身作为召集者和倡导者的作用，达到不亚于方案提供者的高度。为加速取得成果并扩大成果的规模，开发署将帮助各国政府将性别平等置于政治、经济和环境对话与决策的核心。开发署随时准备发挥这一作用，包括围绕权力不平衡和资源分配问题开展艰难对话。开发署认识到，机械性和循规蹈矩的办法不足以解决广泛的性别歧视问题。

本战略确立了由七个相互关联构件组成的机构转型措施，其灵感来自于开发署的性别平等印章认证。切实将性别平等纳入开发署的各项工作要从工作人员的日常决定、行动和行为做起。开发署的各项努力不仅要求发挥促进倾听和学习的领导力，而



且需要勇气和新的工作方式。开发署只有创造并维护一种文化，使人人获得尊重和重视、享有更多权能并感到安全与包容，才能取得成功。

目录

	页次
一. 全球背景：危机与机遇	4
二. 汲取的经验教训	5
三. 伙伴关系	6
四. 开发署关于性别平等的提议：变革的方向	7
五. 优先事项	8
六. 三个促进因素	15
七. 机构转型	15

一. 全球背景：危机与机遇

1. 世界面临人类行为引发的前所未有的全球危机和社会危机。COVID-19 危机提出了尖锐的问题：为什么在许多地方、对许多人而言，进展依然滞后如此之久。发展问题和其他思想领袖，包括女权运动的许多领军人物，¹ 都呼吁重新思考和重新平衡政治、经济、社会和环境系统，使这些系统具有包容性和可持续性。开发署愿站在呼吁开辟新方向的前列，包括为此制定这项 2022-2025 年性别平等战略。

2. 联合国会员国已经确立并商定了许多实现性别平等的途径，包括 1995 年《北京宣言》和《行动纲要》及《消除对妇女一切形式歧视公约》中的承诺，还包括安全理事会关于妇女、和平与安全的各项决议。性别平等是《2030 年可持续发展议程》设定的明确目标，其中进一步指出，所有目标和具体目标都取决于性别平等和增强妇女权能。所有这些承诺都提到《世界人权宣言》，其中第一句开宗明义阐明了平等权利是全世界“自由、正义与和平的基础”。本战略以这些规范性框架为指导。

3. 由于权力分享方面的不平等和根深蒂固的性别歧视，无论气候危机、COVID-19 疫情，还是其他几乎每项人道主义和发展挑战都使妇女的处境更为艰难。在 COVID-19 危机之前，妇女已经从事了许多最艰苦工作，并面临持续的薪酬差异。妇女在无偿照护工作上付出的时间是男性的三倍，² 转换为劳动力市场的术语，则相当于每年 22 亿个全职工作。在疫情期间，妇女更有可能失去工作，她们占全球就业人口的 39%，但却占失业人口的 54%。这场疫情导致性别暴力发生率飙升，同时阻碍获得援助的机会。本已过重的无偿照护工作负担变得更加沉重。对于遭受多种形式歧视(包括基于年龄、阶级、残疾、种族、族裔、性取向和性别认同或移民身份的歧视)的妇女而言，取得进展的阻力甚至更大。³ 性别不平等也给男性和其他受影响的群体造成损失。例如，对男性而言，僵化的性别规范会迫使他们采取危险的行为，导致暴力、健康状况不佳和预期寿命降低。

4. 在人民对政府日益失去信任、不公平感与日俱增、民主质量每况愈下的情况下，性别平等目前受到明显抵制。这种反弹还表现为原教旨主义意识形态、独裁主义和极端主义抬头。妇女和其他受影响群体继续面临大量歧视性法律和社会规范，妇女人权维护者经常失去生命。⁴ 此外，国际债务危机可能会刺激财政紧缩措施，从而进一步削弱公共服务。日益扩大的数字性别差距以及数字经济中权力和知识集中的现象可能会在新一代人中加深歧视和排斥。

¹ 妇女地位委员会第 65 届会议的商定结论承认女权运动是性别平等的促进力量，并将其作为执行妇女地位会议建议的行为体。

² 妇女署，COVID-19 和性别平等监测，<https://data.unwomen.org/resources/covid-19-and-gender-monitor>。

³ 审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果执行情况：秘书长的报告(E/CN.6/2020/3)。

⁴ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24232&LangID=E>。

5. 这项性别平等战略将当前时刻视为揭开新篇章的历史机遇。许多人呼吁超越与国内生产总值挂钩的经济，转而发展与社会和环境目标协调一致的经济。开发署认识到，向人们伸出援手而非将其排除在外可以取得更多成果：新社会契约形成的机遇正在出现。加强国家提供优质服务的能力，并拓展公民空间让妇女发挥动员力和领导力，是必不可少的要素。与男性盟友结成新的联盟也是如此。

6. 绿色新政设想实现公正的过渡，在拓展人类自由的同时，将对人类生活的关怀与对自然的关爱联系起来。绿色新政推动包括金融创新在内的各项创新，既可加速性别平等进步的步伐，又有助于应对气候变化带来的挑战。而这些努力都建立在如下认识的基础上：性别平等是稳定、复原力和福祉所依赖的长期结构转型的内在要求。

7. 开发署在这方面具备独特能力，可以采取全社会办法，帮助各国政府扩大使人人受益的国家发展选择。在过去的 56 年中，开发署赢得了信誉和信任。开发署在 170 个领土上开展的业务覆盖人道主义-发展关系，为业务所在国提供了前所未有的 360 度社会视角。这项性别平等战略呼吁采取雄心勃勃的行动，而性别平等是开发署这一组织对人类和可持续发展所能作出的最重要的贡献之一。

二. 汲取的经验教训

8. 开发署 2022-2025 年性别平等战略在前一战略的成就和经验教训基础上制定，不仅借鉴了评估、性别审计和评价以及联合国系统报告提出的见解，而且得益于与政府领导人、主要思想家、女权主义实践者、民间社会、私营部门、联合国系统和开发署世界各地工作人员的全面协商。

9. 本战略对几个关键的经验教训做出了回应，其中包括：

(a) 扭转权力动态。近年来，开发署在性别平等工作上的改进获得认可的程度明显上升。同时，评价发现，请开发署帮助各国进一步扭转权力关系、切断性别不平等深层次根源的需求越来越大。在理解权力关系和负面社会规范如何影响制度以及如何影响对资源的获取与控制的基础上有意识地采取干预措施，可以为实现性别平等和其他一系列发展目标作出更大贡献。

(b) 需要更缜密的分析，应对性别不平等的复杂性。开发署若要改变结构性障碍、变革整个发展系统，就需要理解不同的社会政治背景和不同形式歧视之间的交叉歧视。还需要掌握多维数据，将开发署与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)创建的 COVID-19 全球性别平等应对措施追踪数据库作为今后工作的模式。

(c) 整合力量和调动资源有助于扩大影响力。一些评价表明，若要加快和扩大性别平等的变革性成果，就必须充分整合各技术团队的性别平等专门知识，并投入足够的财政资源。例如，气候承诺倡议在专业知识和资源方面进行了大量的持续投资。因此，2021 年，93 个气候承诺国家中有 96%在其国家自主贡献中纳入了更富雄心的性别平等承诺。

(d) 与基层和妇女组织合作可以扭转政策。在基层团体和决策者之间建立联系并开展对话是影响政策决定最有效的手段之一。开发署可进一步发展此类联盟，并认识到它们在扭转结构动态方面具有更多潜力。

(e) 筹资至关重要。多个评价和报告显示，为性别平等和增强妇女权能提供的资金长期不足。例如，用于性别平等和增强妇女权能的官方发展援助极少关注与贫困、环境和经济之间的相互关联。⁵ 开发署可以扩大对其环境和金融项目组合的投资，帮助释放资金，用于实现性别平等。

三. 伙伴关系

10. 为推进长期宣传和政策目标，开发署将寻求建立新的性别平等伙伴关系，并深化现有伙伴关系。开发署将承认在其伙伴关系中存在权力差异，包括与供资和决策有关的差异，并管理这些差异以避免重复不平等的关系。开发署促进协作式领导和学习，重视不同的知识来源，并追求富有创造性、投入情感和基于合理分析的合作。

11. **与联合国系统进行协调。**开发署按照发展方面业务活动四年度全面政策审查的要求开展工作，促请所有联合国实体加强机构间协调并最大限度地发挥影响力。在国家层面，开发署支持将性别平等纳入所有共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。开发署与妇女署共同领导制定了联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的性别平等记分卡，并将倡导联合国国家工作队扩大使用这一工具。为取得性别平等的成果，开发署将推行联合方案，特别是与妇女署、人口基金和联合国儿童基金会(儿基会)的联合方案。妇女署仍将是开发署在性别平等和增强妇女权能方面的主要合作伙伴，包括在危机和发展背景下。这两个组织在 102 个国家办事处就法律和政策改革、妇女的政治参与和增强妇女经济权能进行合作。在全球范围内，开发署继续通过全系统行动计划网络和机构间妇女和性别平等网络开展合作。

12. 开发署将充分利用联合国各组织的互补性技能和能力。例如，开发署与儿基会就法律和司法改革问题进行合作；与国际劳工组织(劳工组织)在就业、生计和社会保护方面开展合作；与联合国环境规划署(环境署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)合作促进更具复原力和更加公平的发展；与联合国社会发展研究所合作开展研究，促进卫生和性别平等；与联合国减少灾害风险办公室合作推动有利于性别平等的发展和风险知情型发展。

13. **扩大与民间社会的联系。**开发署将更加系统地让妇女组织和其他权利倡导团体参与同国家机构和国际机构的对话，特别是与那些设定经济和政治议程方向的机构开展对话。此类基层团体包括残疾人团体、遭受种族歧视的团体以及青年女权运动团体等由青年领导和为青年服务的团体。例如，在 2020 年，开发署通过

⁵ 在经济和生产部门的官方发展援助中，只有 1%以性别平等和增强妇女权能为目标。

其绿色项目组合为 55 个国家由妇女领导的社区协会提供支持，并将探索在这一群体与更广泛的网络和联盟之间建立联系。

14. **更广泛的合作伙伴。**开发署将挖掘能帮助扭转规范和行为以支持性别平等的新伙伴的力量，尤其重视信仰组织、青年妇女创新者和影响者网络。开发署将与学术界和智库合作，倡导对性别平等进行循证研究。

15. **私营部门。**开发署正在通过性别平等印章认证扩大与私营部门的合作，以促进妇女的领导和参与，发展具有包容性的工作场所，确保同工同酬。开发署将动员私营公司，使其成为在防止性别暴力等关键发展问题上有影响力的盟友。

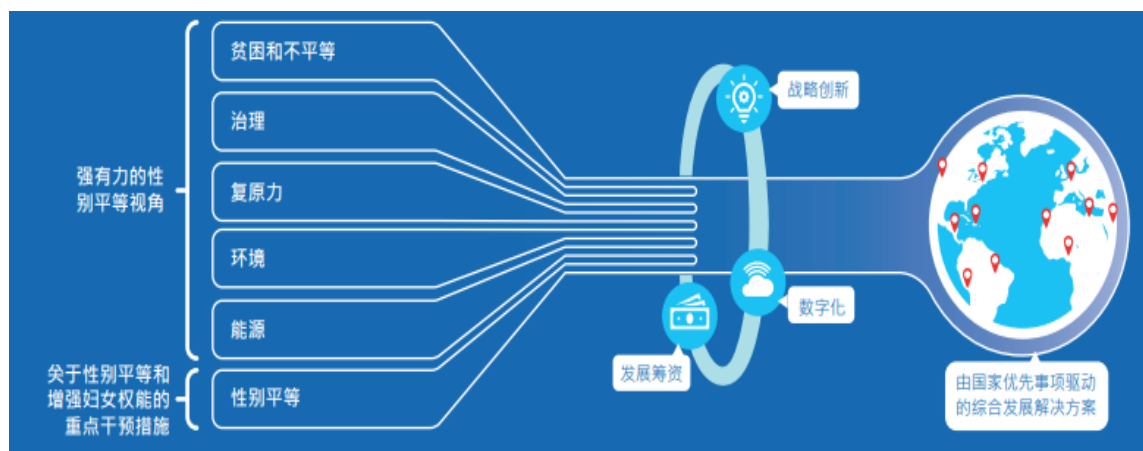
四. 开发署关于性别平等的提议：变革的方向

16. 在国家发展选择的驱动下，开发署在其所有方案中追求三个变革方向。这三者相辅相成，是实现性别平等的基础。

17. **结构转型。**开发署将与各国合作，变革对发展起决定作用的基本制度和权力结构。将具体事项与合作伙伴挂钩、提出问题并进行艰难对话，可有助于实现以性别平等和包容为基础的发展。在这方面，开发署可以作为召集者和倡导者，发挥不亚于方案提供者的作用。

18. **不让任何人掉队**响应了各国政府“首先尽力帮助落在最后面的人”的意愿，并植根于人权以及平等和非歧视原则。这项战略包括重点解决多重和交叉形式的剥夺、不利条件和歧视。例如，以性和性别为由歧视妇女的现象与种族、族裔、宗教或信仰、健康、地位、年龄、阶级、种姓以及性取向和身份认同等因素密不可分。⁶ 其他因素包括城市化、移民和流离失所、自然灾害和武装冲突。

19. **建立复原力**，帮助各国发展预防、减轻和应对各种风险和危机的能力。这有赖于妇女在平等条件下充分参与各级工作，包括参与决策。开发署将通过减少结构性障碍和增强个人权能，把性别平等置于复原力建设的核心。



⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，关于缔约国在第二条下核心义务的第 28 号一般性建议。

五. 优先事项

20. 开发署认识到,取得进展需要数十年的持续行动和投资。开发署将从战略上把触及个人和社区的短期渐进式变化与减少结构性障碍的长期努力结合起来,而这一长期努力可以引起贯穿社会、经济和其他系统的变革。⁷

21. 开发署将在本节所述《战略计划》的五个特色解决方案中推行性别平等主流化,并在特色解决方案 6 下概述独立的干预措施。本节介绍的选定优先事项并非详尽无遗。相反,这些事项代表了开发署在已显示出成果并具有比较优势的领域可发挥的加速器作用。这些优先事项把消除历史性不平等这一关注焦点与实现增强妇女权能、自主权和选择能力的干预措施结合起来。

22. 开发署将具有不同国情的政府作为核心伙伴,采取因地制宜、国家主导的办法落实其优先事项。国家发展选择所设定的框架要求国家方案在实现《2030 年议程》的背景下,按照四年度全面政策审查的设想,推进性别平等和增强妇女权能。

A. 为性别平等和可持续经济作出贡献

特色解决方案 1. 贫困和不平等

23. 消除贫困需要大力转变经济思维并彻底重构经济权力关系。开发署将通过性别平等战略继续直接推动增强妇女的经济权能,促进妇女就业和获取资源,并特别关注非正规经济中的妇女;还将雄心勃勃地帮助各国减少经济中导致妇女落后的结构性障碍。开发署将与联合国系统的伙伴(特别是妇女署和劳工组织)以及妇女组织、女权主义经济学家网络、国际金融机构和全球关爱联盟携手合作。

24. 主要的重点领域概述如下。

25. **普遍和促进性别平等的社会保障和护理服务。**COVID-19 疫情表明,享有和不享有优质社会保障的群体之间的差距正在扩大。开发署将支持各国政府建立或扩大促进性别平等的社会保障制度,同时探索社区中发展起来的行之有效的非正规模式。开发署将帮助查明护理需求和基础设施,并设计、试点和推广有望成功的措施,如临时基本收入、向需要或提供护理的人进行现金转移,以及产假和陪产假规定。开发署计划探索用于界定护理经济的各项指标;关注“时间贫困”问题;在国家会计制度中承认无偿护理工作的经济价值,利用传播活动扭转歧视性的规范。

26. **促进性别平等的财政政策。**开发署致力于建立综合性国家筹资框架,使公共和私人资金与性别平等承诺和可持续发展目标挂钩。这一过程可以帮助政府确保资金流动直接或间接用于支持性别平等。优先事项包括支持税收改革,以激励妇女加入劳动力队伍,并帮助财政部、税务机关和公共中央银行加强维护全球性别平等标准的能力,同时为妇女专家和领导人开辟更广阔的空间。与权利持有人建

⁷ <https://www.tamarackcommunity.ca/hubfs/Innovation-Ambition.pdf?hsCtaTracking=addad353-a589-4daa-9639-9da5ddd82a95%7C506b9326-3d3b-4d71-ad9e-110d49a14a00>。

立强有力的伙伴关系将确保问责制和透明度。开发署将与妇女署协调，倡导在所有可持续发展目标的预算编制干预工作中运用性别平等视角(见性别平等战略的筹资促进因素)。

27. **扩大获得基本服务、数字资产和其他资产及筹资的渠道。**为促进生计、福祉和增强经济权能提供服务对于消除多重贫困至关重要。因此，开发署支持 71 个国家推进性别平等和平等获得优质卫生保健。开发署将继续帮助提高生产力和复原力，向最边缘化民众、包括受到多重形式歧视者伸出援手。这将包括为非正规部门的工人和企业家提供创新的商业发展服务，而这些人大多是妇女。开发署致力于在各级倡导妇女领导社会和金融服务，减少法律、政策、预算选择和社会规范造成的结构性障碍。在消除数字鸿沟方面与政府和私营部门建立伙伴关系将有助于消除与可得性、可负担性和技能等因素有关的障碍。

B. 帮助重振包容性治理、参与和妇女领导

特色解决方案 2. 治理

28. 有效、包容和可问责的治理确保发展注重满足人民需求和实现人民权利。证据显示，在治理中促进性别平等可产生多重益处。妇女参政可以恢复对政府的信任，使政治机构更加关注社会福利、法律保护以及政府和企业透明度。⁸ 无论是国家之间还是国家内部，性别平等程度越高，发生冲突的倾向越低。⁹ 根据这一性别平等战略，妇女平等参与治理仍是开发署最重要的目标之一。

29. 主要的重点领域概述如下。

30. **加强妇女的集体动员、话语权和影响力。**开发署将在妇女署的领导下，帮助保护和扩大城乡妇女领导的民间社会组织和网络的空间，促进妇女的领导和参与。开发署将倡导通过和实施法律法规，使民间社会在公共领域有效运作，并将支持促进公民参与和促进妇女参与制宪机构的机制。开发署将支持女权主义集体行动的能力，为此与各国性别平等组织合作，包括在危机和冲突中合作，帮助它们成长，使其具有可持续性。将鼓励国家办事处为每个方案组合制定参与战略。

31. **建设促进性别平等的国家。**在重新探索国家核心要务的时刻，开发署将寻找机会，争取为全体公民提供促进性别平等的公共政策和服务。这项工作要在议会、公共行政和包括地方一级在内的所有其他公共领域促进性别平等。公共行政中的性别平等全球倡议和开发署的公共机构性别平等印章认证将有助于催生新一代的公共政策，减少歧视性规范。

32. **追求性别公正以实现权利。**开发署的加强法治和人权全球方案为超过 48 个受危机、脆弱性或冲突影响的国家和环境提供支持，在此过程中强调性别公正。开发署将与妇女署等伙伴合作，通过“性别公正平台”等举措提供持续的技术、

⁸ Hudson, V. et al. (2008). 'The Security of Women and the Security of States'. Harvard Kennedy School, Belfer Center, Winter 2008; International Parliamentary Union, *Women in Politics: Insight*.

⁹ Mary Caprioli (2003) Gender Equality and State Aggression: The Impact of Domestic Gender Equality on State First Use of Force, *International Interactions*, 29:3.

财政和政策支持，以巩固性别平等与法律保护、促进性别平等的司法、安全部门改革、法律援助服务、过渡期司法和宪法改革之间的联系。更系统地与男性开展合作，特别是在冲突和危机情况下合作，将有助于减少有害的大男子主义做法，如导致性别暴力的做法。

33. 开发署与各国议会联盟、妇女署、联合国毒品和犯罪问题办公室保持伙伴关系，并在公共行政中的性别平等倡议下与匹兹堡大学等各个大学保持伙伴关系。

C. 支持平等社会，建设复原力

特色解决方案 3. 复原力

34. 开发署支持各国和社区建设复原力，以抵御冲突、气候变化、灾害、环境退化和流行病等各种冲击和危机。建设长期复原力要求增强权能，将决策权交给人民，并要求社会和国家机构减少结构性不平等。如果大量妇女被排除在政治决策之外或遭受性别暴力，任何国家都不可能具有复原力。由于性别平等决定了个人和社会的复原力，开发署将帮助合作伙伴促进有助于确保妇女和男子都对危机解决方案发挥影响并从中受益的社区模式和国家机构。

35. 主要的重点领域概述如下。

36. **充分促进性别平等的灾害风险缓解和管理。**研究表明，灾害中最贫困妇女的死亡率显著高于其他人，这在很大程度上是由应对此类事件的性别差异所致，例如没有足够机会获得信息和预警。同时，在缓解和管理灾害风险方面，妇女是积极变革的关键力量。开发署将继续帮助确保所有风险知情型发展战略、预警和备灾措施以及灾后评估都将性别平等要素纳入其中，包括为此运用创新的衡量标准，如与柬埔寨的行动援助组织共同创建的妇女抗灾指数。在努力查明并挑战那些阻碍妇女领导和参与的结构的同时，还将与妇女人权维护者、社区卫生工作者、社会和媒体行为体以及私营部门等进行持续的互动协作。

37. **实现有复原力的经济复苏，促进性别平等。**关于复苏和稳定的解决方案提供了巨大空间，有利于开启长期结构性变化，取代负面社会规范，为妇女充分平等地参与经济生活创造机会。开发署将根据从评价中获得的经验，确保就业和生计举措不仅面向和惠及所有妇女，而且有助于消除限制复苏的长期障碍，如在获得知识、土地、信贷、技术、社会保护和护理服务方面的不平等。开发署承诺与妇女权利组织、妇女权利维护者和社区进行协调，预测和应对妇女在生计、住房、交通和卫生保健方面的特殊需求，并为缓解境内流离失所者和难民人数日益增多的问题作出贡献。

38. **妇女领导和充分参与和平与恢复(见特色解决方案 6)。**

39. 开发署将在妇女署的领导下，与联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅和联合国国家工作队合作，处理贯穿人道主义、和平与发展关系的性别问题。其他合作伙伴包括联合国减少灾害风险办公室、劳工组织、粮农组织、联合国资本发展基金和移民组织。开发署将与顶尖学者合作，衡量影响力。

D. 将性别平等置于关爱人类和地球的核心

特色解决方案 4. 环境

40. 目前的消费和生产模式既不可持续，也不公正，造成的环境危害对边缘化人群的影响尤为严重，而他们对危机所应承担的责任最小。¹⁰ 性别不平等是推进环境层面可持续发展的主要障碍之一。土地退化、毁林、缺水和污染使所有人、特别是妇女面临更严峻的贫困和饥饿问题，并加剧了有偿和无偿的工作负担。

41. 主要的重点领域概述如下。

42. **促进性别平等的自然资源管理。**保护和管理生态系统和生物多样性需要依靠促进性别平等的治理系统，承认并推动妇女对环境的管理。应强调妇女使用自然资源和受其影响的独特方式，包括强调许多土著和农村妇女面临的严重风险。开发署将继续与气候和环境公共机构合作，使更多妇女领导人走上可对解决方案发挥影响力的决策岗位，并使更多妇女组织参与地方和国家环境管理机制。开发署将与那些已倡导立足自然解决方案价值的妇女组织合作，让农村妇女、土著和其他妇女运用这些方案成功管理环境。

43. **落实气候行动计划中的性别平等承诺。**应对气候变化需要经济和社会的全面转型。巴黎气候协定下的国家自主贡献为今后的发展确定了方向。开发署将在良好做法的基础上，帮助各国落实国家自主贡献承诺，其中至少应纳入加强妇女在各级发挥环境管理作用和领导力的措施。这项工作将与关于环境的优先事项 4 和关于能源的优先事项 5 挂钩。

44. **气候融资促进性别平等。**虽然气候融资可以同时实现气候目标和性别平等目标，但仅有一小部分用于性别平等。开发署将利用与多边气候基金的伙伴关系，推动采取提高标准的做法，例如，在设计和资助各项举措和机制时进行必要和严格的性别分析，定期让妇女组织参与关于项目开发、实施和评价的决策。开发署将与各基金合作，探索小型妇女组织更易获得的融资模式。

45. 开发署将扩大与环境署、粮农组织、经济合作与发展组织(经合组织)、《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》以及其他专业伙伴的合作。开发署将拓展与民间社会组织的伙伴关系，包括通过女权行动促进气候公正行动联盟实现这一目标。

E. 消除获得现代、可持续能源方面的性别差距

特色解决方案 5. 能源

46. 获得能源是卫生、教育和经济繁荣的前提，是实现各项可持续发展目标的重要倍增手段。但仍有 7.59 亿人无法获得现代能源，而在他们获得能源之前，性别

¹⁰ 妇女署，《超越 COVID-19：促进可持续性和社会正义的女权主义计划》，<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice>。

平等将无法实现。¹¹ 开发署在向世界各地未联网社区提供可持续能源解决方案方面拥有 20 多年的经验，并为自己设定了到 2025 年为 5 亿人消除能源差距的宏伟目标。其中至少一半必须是妇女。除了这些数字目标之外，开发署还将向绿色能源系统、政策、决策和所有权以及技术和服务提供方面的不平等现象发起挑战。

47. 主要的重点领域概述如下。

48. **通过能源获取增强妇女的经济权能。**能源获取方案具有加速增强妇女经济权能的巨大潜力。开发署将优先确保妇女享有对能源资产的所有权，并从生产性的能源使用中受益。开发署将查明能源获取活动的切入点及其与妇女为主的职业之间的联系，并与私营公司合作，在价值链中为妇女创造机会。开发署将在政策制定者和妇女团体之间建立联系，以确定劳动力和经济需求以及妇女所需的工作和生计服务，并倡导在国家能源计划和预算分配中考虑到这些调查结果。

49. **发展能源服务本身应成为妇女就业的来源，**预计到 2030 年，离网系统将创造 450 万个就业机会。¹² 开发署将提供针对妇女的技能培训，同时倡导同工同酬和机会平等，对领导岗位也是如此。开发署将在“能源民主”的框架下推广解决方案，包括由社区控制能源管理和消费(如通过能源合作社进行)。这可以为妇女提供领导和就业机会，同时使能源更加便宜、更易获取、更可持续，并与当地需求更好地挂钩。

50. **进行能源投资，减少时间贫困。**使用家用电器可以节省时间，不必再从事收集木柴等额外家务。开发署将采用确保能源获取和技术顾及妇女(特别是弱势家庭妇女)需求与偏好的战略。对于较贫困的家庭，开发署将倡导为妇女常用的电器提供补贴。所有这些步骤都将在开发署鼓励男子和男童对无偿工作承担同等责任的更广泛的努力中进行。

51. **激发新知识的全球能源中心。**开发署可持续发展能源中心将主持一个平台，促进关于性别平等和能源的创新政策对话，建设各项能力，并制定促进性别平等的能源政策指导和工具。

52. 开发署将继续与国家实体、联合国能源、国际可再生能源署、全球气候基金、妇女署、经合组织、人人享有可持续能源、金融机构和民间社会开展合作。

F. 加快实现性别平等

特色解决方案 6. 性别平等

53. 1995 年《北京宣言》和《行动纲要》仍然是实现性别平等和增强妇女权能的全球蓝图。然而，正如《纲要》25 年审查所证实的那样，仍有许多工作尚未完成。

¹¹ *The Atlantic*, “Women, Energy and Economic Empowerment,” <https://www.theatlantic.com/sponsored/deloitte-shifts/women-energy-and-economic-empowerment/261/>。

¹² 妇女署，《超越 COVID-19：促进可持续性和社会正义的女权主义计划》，<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice>。

审查还确定了差距并提出在发展和危机背景下实现可持续发展目标的建议。特色解决方案 6 力图反映 25 年审查所确定的关键优先事项。尽管特色解决方案 6 要求在组织各级对性别平等和增强妇女权能采取独立的干预措施，但本解决方案应在所有其他特色解决方案中付诸实施。

54. 发展包容性经济和增强妇女经济权能。根据特色解决方案 1 和 3，开发署将与各国合作，消除劳动力市场中的性别歧视和职业隔离，减少非正规和不稳定的工作，提高妇女的就业率。开发署将以覆盖 34 个国家的“STEMinists”（即主张让更多妇女进入科学、技术、工程和数学领域的倡导者）网络等举措为基础，支持妇女更多接触和使用数字技术、数字金融、电子商务和数字价值链。开发署将促进政策、法律和法规，确保妇女在财产、信贷、土地和自然资源方面享有平等权利。开发署将在危机情况下帮助确保妇女的经济安全，而增强妇女权能是可持续复苏计划的核心。

55. 开发署将帮助各国政府开展社会对话，让雇主、工会和社会正义组织参与其中。开发署将与妇女署合作，在地方、区域和全球各级推广良好做法，促进包容性经济，还将与联合国贸易和发展会议、儿基会和劳工组织开展合作。

56. 享有平等的权力和代表权。妇女如果能在平等条件下参与和发挥领导作用，国家就会蓬勃发展。根据特色解决方案 2，开发署将帮助加快妇女在公共机构、民选职位、司法机构和私营部门担任领导和平等参与的步伐。开发署将在整个选举周期开展工作，以加强妇女的政治参与和领导，扭转歧视性的权力动态。开发署致力于促进立法和宪法改革，以确保妇女作为选民、候选人、当选官员和公务员进入政治领域。这需要与掌握权力的男性更紧密地合作，向类似政治领域不适合妇女的偏见发起挑战。开发署将与妇女署、联合国政治事务部、各国议会联盟和区域规范机构开展合作。

57. 妇女在和平与恢复中发挥领导作用和充分参与。开发署将吸取过去四年的经验教训，加倍努力促进妇女在和平与恢复方面的作用。开发署将确保国家办事处借鉴从最近评价和与妇女组织协商中得出的见解。开展的行动将包括持续倡导妇女领导人和地方妇女组织直接参与和平与恢复进程。开发署将促进政治代表与妇女基层领导人互动协作，并与民间社会和基层团体及网络合作，制定并实施和平与恢复措施。开发署将推动对妇女和平建设者、倡导者网络和社区领导给予更大认可，从而帮助推进其议程。开发署将投资于妇女组织，以便开展更有力的宣传，确保有性别和危机专家为政府提供咨询，并担任与民间社会的联络人。新指导方针将有助于经济恢复方案加强性别平等分析，挑战陈规定型观念。此类方案将优先考虑数字互联互通。开发署将确保大型基础设施干预措施包括妇女组织和社区建立的分散的社会服务基础设施和网络。

58. 预防和应对性别暴力。性别暴力是世界上最普遍的侵犯人权行为，在世界各地均有发生。性别暴力破坏发展，是引发冲突和贫困的动因。开发署采取整体式的全社会方法，帮助各国政府制定法律和政策框架，进行能力建设，以防止暴力，结束施害者有罪不罚的现象，并确保能够诉诸司法和得到保护。开发署将促进防止暴力和支持幸存者的制度环境，特别是支持面临多重和交叉形式歧视的妇女，

如残疾妇女、移民妇女和性剥削幸存者。在社区持续开展工作将取得自下而上的证据，包括关于改变助长性别暴力的负面社会规范的证据。使行为发生改变的干预措施将有助于解决暴力的根本原因。

59. 开发署致力于将性别暴力问题及其预防和应对纳入其他项目组合，如关于经济复苏、生计、气候变化、选举和暴力侵害妇女政治家比率上升等问题的项目组合。开发署认识到数字化带来的风险和机遇，将利用数字技术改进服务，解决网络暴力问题，特别是针对青年妇女的网络暴力。

60. 由于性别不平等以及性暴力和性别暴力增加了感染艾滋病毒的风险，开发署将扩大基于权利的解决方案，把消除暴力与改善妇女、艾滋病毒风险关键人群和其他受排斥群体获得艾滋病毒保健服务和其他保健服务的机会联系起来。

61. 开发署将在妇女署的领导下，与欧洲联盟-联合国消除暴力侵害妇女行为的“聚光灯倡议”、联合国向遭受暴力行为侵害的妇女和女童提供基本服务的联合全球方案、秘书长的联合国制止暴力侵害妇女行为联合运动等实体建立伙伴关系。民间社会的参与仍将是消除暴力侵害妇女和女童行为的转型变革的核心。

62. **扭转抵制性别平等的反弹趋势。**开发署将通过加强研究和更精确的计量，加深对反弹趋势的理解。开发署将与合作伙伴一道，利用人工智能探索预警系统等备选方案，以检测和监测抵制性别平等和妇女权利、特别是侵蚀公共政策的反弹趋势。如特色解决方案 2 所示，开发署将帮助保护和扩大妇女领导的民间社会组织和网络的空间，同时制定相辅相成的长期战略，通过社区干预以及积极行为和阳刚之气的示范效应改变暴力的大男子主义行为风气。由于技术可以助长厌女症、歧视和网络暴力，开发署将更深入地理解技术如何影响妇女权利以及技术与治理的关系。

63. **改变消极的社会规范。**开发署的性别社会规范指数显示，大约一半的民众认为男性是更好的政治领导人。因此，在全世界范围内，妇女仅占有 24% 的议会席位。对新证据和分析的投资将支持各国破除长期存在的社会规范。这一过程包括倡导旨在打破根深蒂固负面规范和有害性别陈规与习俗的政策，以充分实现妇女的人权。开发署将建立性别社会规范全球实验室，用于测试和推广干预措施，并复制成功经验，如土耳其开展的时间使用调查，通过这项调查得到了疫情期间护理责任方面性别不平等的证据。

64. **为政策制定提供更好的数据和分析。**更深入的理解和更有力的证据是制定新解决方案以应对复杂发展挑战的起点。在全球范围内，开发署将利用 COVID-19 全球性别平等应对举措追踪数据库确定生成严格、实时数据的新方法。开发署将与国家统计局、观察站和其他机构合作，测试性别数字鸿沟差距指数等新指标，并探索国内生产总值的替代指标以及在国民账户中充分反映无偿护理价值的方法。开发署将支持各国政府通过人类发展报告小组进行更全面和针对具体国家的分析，并在危机情况下进行对性别敏感的冲突分析和快速评估。

六. 三个促进因素

65. 为实现这项性别平等战略和《战略计划》的承诺，开发署将努力使筹资、数字化和创新这三个促进因素发挥作用。

66. **筹资。**到 2025 年，开发署致力于调动公共和私人资金来源，将 1 000 亿美元用于性别平等，包括通过促进性别平等的财政政策和税收改革实现这一目标。将通过可持续发展目标的综合性国家筹资框架，努力使公共和私人资金与性别平等承诺挂钩。税收改革、性别反应预算编制和规划、协助开发主权债务工具、促进性别平等的绿色和蓝色债券等措施有助于更系统地将性别平等纳入可持续发展目标。

67. **数字化。**数字化转型的巨大力量可有助于消除在获得和使用数字技术方面的性别差距。在全球范围内，男性上网的可能性仍比女性高 21%，而最不发达国家的这一比率则增至 52%。开发署将在与相关伙伴制定的数字性别鸿沟指数的基础上再接再厉，帮助各国将可计量的性别平等目标置于国家数字战略的中心。

68. 其他优先事项包括扩大促进性别平等的数字公共服务和金融服务，促进增强妇女经济权能，利用数字工具创收和创业。这些工作将吸收借鉴 2021 年启动的妇女创新者方案等成功经验，该方案旨在为 12 个阿拉伯国家领导数字社会企业的妇女提供指导。¹³ 开发署将促进平等获得技术技能和科学、技术、工程、数学教育。为加强对数字活动的治理，开发署将开展对话，将妇女权利运动、政策制定者和私营部门召集在一起，倡导制定在数字领域维护性别平等和妇女权利的法规。

69. **战略创新。**为了运用更系统的变革性视角解决问题，开发署将采用项目组合逻辑，同时处理性别不平等的多方面问题。开发署将采用意义建构方法，向各国政府提供政策选择，从而避免“灵丹妙药”式的陷阱。加速器实验室将帮助激发开发署的全球研究和开发能力，为各国政府和其他合作伙伴提供一套独特能力，以探索非显而易见的解决方案，并特别强调妇女的基层力量。开发署将促进培养倾听、学习、测试和自我反思的文化，推动性别平等取得进展(见关于机构转型的第七章)。

七. 机构转型

70. 在重新构想发展的关键时刻，必须在吸取以往经验教训的基础上重新制定未来的战略。例如，我们知道，对性别平等主流化采取技术官僚主义和简化主义的做法，不足以应对开发署的复杂情况，更不用说世界的复杂局势。开发署致力于接受复杂性，为长期存在和新出现的挑战寻找新的解决方案，灵活应对，促进学习，而不是循规蹈矩或僵化地应对性别平等问题。

¹³ 见 <https://www.4yfn.com/women-innovators-programme>。

71. 这一战略旨在将个人变革与组织变革和长期发展目标联系起来。开发署将在其性别平等印章经验教训基础上促进个人的非正式变革，为此创造安全空间，使工作人员能够质疑假设，解除偏见，积极倾听，激发自己和他人的好奇心，并分享权力。领导者将通过日常决定、行动和行为推动有意义的变革。开发署将加倍努力，采取更有力的政策和程序，变革整个项目组合中造成不平等的深层次结构。

72. 领导力、整合、学习和创新、文化、筹资、问责和沟通这七个相互关联的构件将帮助开发署扩大影响并取得性别平等的变革性成果。开发署将继续以**性别平等印章**作为实施这一战略的全球举措。将印章推广至区域中心和总部，有助于加速个人和组织变革，并实现转型式转变，例如为危机国家开设专门的服务轨道。

73. 开发署依然致力于全面执行妇女署领导的《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的原则和要求，并就此提交年度报告。

领导力

74. 开发署将培养善于围绕性别平等所需的深刻变革进行自我反思的领导人。开发署将促请领导人超越舒适区，转变思想和行为，同时在实践中树立权力分享的榜样。

75. 开发署将发展促进性别平等的世界级领导力，首先为完成深入思考性别不平等问题的驻地代表和副驻地代表颁发证书。补充性的意义建构方案将为各国国家办事处开辟定期学习和自我反思的空间，有助于了解战略实施的进展情况以及如何开启实现性别平等所需的结构性变革。

76. 高级管理人员将在公开演讲、声明和宣传活动中经常倡导性别平等和增强妇女权能，并确保在各项会议和开发署主办的活动中做到性别平等。关于所有国家访问，继秘书长作出承诺后，高级管理人员将继续在可能情况下“会见妇女民间社会组织和(或)访问一个注重促进性别平等和增强妇女权能的方案”。

整合和专业化

77. 开发署将建立性别平等架构，支持国家办事处摆脱性别平等的机械性做法，转向消除结构性障碍的努力。实现这一目标需要整合、协调，还需要性别平等专门知识。

(a) 新的性别平等问题专家网络包括女权主义经济学家小组以及性别平等与自然、气候和能源问题专家。该网络将向国家办事处和开发署团队提供待命支持。

(b) 扩大与合作伙伴的参与式项目组合审查，将其作为一项互动活动，以便从系统的角度理解性别平等，将各种干预措施联系起来，以实现更广泛的性别平等目标，并优化性别平等的方案、人力和资金架构。

(c) 鼓励国家办事处雇用有经验的性别平等问题专家，将他们纳入管理机制，同时改进合同，并让他们充分参与决策。

(d) 在危机国家的国家官员或国际工作人员中，必须至少征聘一名全职性别平等问题专家。征聘工作将由性别指导和执行委员会负责监督。

(e) 全球性别平等小组仍将是全球性别平等架构的支柱，负责监督性别平等战略。该小组下设一个新的性别平等和危机机制，还包括每个区域中心的性别平等小组。各区域中心的性别平等小组将得到加强，还将与各区域的创新实验室建立新的联盟关系。

(f) 每个区域主任将负责制定区域性别平等战略和行动计划。驻地代表和副驻地代表将制定国家级计划，并确保在充足能力和资金的支持下，将性别平等问题充分纳入国家方案文件。

持续学习和创新

78. 获取新知识、不断学习和利用创新将改变开发署对性别平等的思考和行动方式。

(a) 为深化工作人员的技能，特别是与实现结构转型有关的技能，开发署将创建提供前沿知识的全球学习实验室，这些知识涵盖行为科学、社会与个人变革以及重视无偿护理工作的包容性经济等领域。这些实验室将成为提供国家经验的知识平台，在开发署及其伙伴与每个领域最优秀的外部专家之间建立联系。

(b) 鉴于在评估不断变化的政治和社会经济环境的性别层面因素上存在重大差距，开发署国家办事处将投资于人力发展团队和创新实验室，使其成为在本战略所述各领域生成可操作的最新性别数据和分析的中心。

(c) 将探索其他创造性的能力发展形式，如针对危机环境中技术人员的高级辅导方案和关于性别平等的金融和宏观经济学方案。

(d) 开发署将探索计量影响力和记录系统转型的新方法，还将纳入转型叙事等量化数据，以支持学习。

建立平等和包容的文化

79. 开发署致力于建立人人得到尊重和重视、享有安全、感到包容并获得机会的文化。通过开发署性别平等印章开辟集体行动空间，将帮助开发署工作人员挑战和扭转强化歧视性规范的个人价值观和信念，并反思权力和特权。增强所有工作人员的权能是变革的根本驱动力。

80. **动员男性促进性别平等。**开发署在全球拥有超过 20 000 名工作人员，其中 53%为男性，因此有责任也有机会让男性充分参与实现性别平等的努力。这既适用于开发署的各项方案，也适用于员工队伍的发展。开发署将建立男性同行群体，为促进组织变革进行反思，开展集体行动。

81. 对性骚扰、性剥削和性虐待的零容忍意味着开发署在工作场所或在与伙伴和社区的工作中不会容忍这些行为。除了查明和报告性骚扰、性剥削和性虐待案件外，开发署还将继续加紧行动，防止这些行为，并为所有工作人员和利益攸关方

创造包容和安全的环境。在其他方面则需要加强项目和方案的保障措施，进一步扩大与执行伙伴的合作，与监察员办公室合作加强开发署的相互尊重工作场所促进者网络，并为意识和行为变革进行投资。

82. 根据联合国全系统性别均等战略以及开发署 2022-2025 年性别均等战略的详细规定，性别均等仍将是重中之重。性别均等战略设想将开发署带入性别均等的下一阶段。这将需要继续关注整个组织的男女平等代表权，并特别关注冲突中和冲突后的情况。

为实现雄心壮志配备资金

83. 实现性别平等和增强妇女权能需要充足、持续的供资。开发署将达到联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的标准。

84. 性别平等标码仍将是跟踪预算和支出的主要工具。开发署在本战略期间的目标是逐步实现将 70% 的拨款用于促进性别平等和(或)增强妇女权能(性别平等标码 GEN-2 和 GEN-3 两项合并¹⁴)。开发署第 2 轨和第 3 轨供资以及处于危机情况下的国家办事处将逐步实现 15% 的拨款用于促进性别平等和(或)增强妇女权能(性别平等标码 GEN-3)。全球、区域和国家办事处的方案和项目将在设计阶段至少确定一个独立的针对性别平等的构成部分，¹⁵ 将至少 15% 的倡议总资源分配给该构成部分。

85. 鼓励国家办事处探索创新方案，如在项目组合中建立内部“资金池”，为性别平等能力供资并加强方案编制。

86. 开发署将调集更多资源，以激励作出更有力的承诺，并扩大以特色解决方案 6 和各组合优先事项为重点的旗舰举措。

问责

87. 开发署将保持其坚实的性别平等问责链。本战略的实施工作始于署长办公室，并由各局局长和负责在实地交付变革性成果的国家代表继续开展。

(a) 署长主持的性别平等指导和执行委员会仍将是监测战略执行情况、提供政策指导和发挥同行审查小组作用的主要机制。

(b) 执行局将继续发挥其作为执行工作主要监督机制的作用。开发署每年向执行局报告进展情况。

(c) 为提高透明度，开发署将建立由民间社会和外部专家组成的机制，负责指导和跟踪本战略的执行情况。

¹⁴ GEN 3 - 以性别平等和(或)增强妇女和女童权能为首要或主要目标。GEN 2 - 对性别平等和(或)增强妇女和女童权能作出重大贡献。

¹⁵ 构成部分应理解为项目文件的产出。

(d) 开发署将确保将战略的执行情况纳入所有中高级管理人员的业绩评估标准。

(e) 开发署的整体成果管理系统和监测工具将继续把性别平等纳入主流。开发署的所有评价都将按照联合国系统评价工作的性别平等标准设计和实施。

(f) 开发署将建立“性别平等数据中心”，提供及时可靠的性别相关数据。该中心将汇集来自性别平等标码、注重成果的年度报告和性别平等印章的数据。

利用传播手段促进宣传

88. 开发署将确定本战略的关键信息和“品牌”，还将确定支持各项宣传目标的盟友、工具和针对性行动。开发署将建立战略关系，收集宣传所需的证据基础，制定创新的综合解决方案，并衡量机会的大小。国家办事处应在其项目组合中运用传播手段进行宣传，包括确定各自的政策目标，并提供易于理解的信息以促进与利益攸关方的战略对话。开发署将致力于与媒体网络保持长期接触，并将与联合国其他组织、学术界、领导人和有影响力的人物合作，包括与青年女权主义组织和领导开创性倡议的政府合作。开发署将运用有说服力的技术，如现代叙事方式和数字技术，将复杂问题转化为易于理解的信息。还将至少开展一项以战略优先事项为重点的年度全球运动。全球、区域和国家办事处的传播团队将协助推动这项议程。