



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  
8 April 2026  
Chinese  
Original: English

2026 年年度会议

2026 年 6 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 8

开发署的性别平等

## 开发署 2026-2029 年性别平等战略

### 摘要

《性别平等战略》是对执行局以协商一致方式核准的《开发署 2026-2029 年战略计划》的补充，该计划将性别平等定义为在健康地球上推动人类发展的三大加速器之一。本战略承认，《战略计划》各个领域的成功取决于性别平等和增强妇女权能的实现。

本战略保留了之前战略的雄心，核心重点是改变导致性别不平等的制度和权力结构。在未来四年里，本战略促请开发署帮助各国政府将性别平等置于政治、经济和环境决策的核心，目标是扩大惠及所有人的发展选择。开发署对性别平等和增强妇女权能的承诺，是其扩大人们手中选择的所有努力的组成部分。

本战略定义了《战略计划》的每个战略目标和加速器的性别平等优先事项。本战略重点关注开发署拥有强大比较优势的各个领域，以及可以在成功的举措和伙伴关系的基础上扩大解决方案的领域。开发署还认识到，机械式方法或合规方法都不足以应对歧视的广泛性，必须重新强调伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系。

本战略提出以开发署性别平等印章认证原则为指引的机构转型，并与《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》（《联合国全系统行动计划》）及《性别平等行动计划》的标准保持一致。开发署认识到，外部影响和成果交付反映了内部政策、结构、文化和工作方式。



目录

|                              | 页次 |
|------------------------------|----|
| 一. 全球背景 .....                | 3  |
| 二. 不断学习，积极进取 .....           | 4  |
| 三. 推动进展的伙伴关系 .....           | 5  |
| 四. 战略目标 .....                | 6  |
| 五. 根据各区域具体情况调整《性别平等战略》 ..... | 14 |
| 六. 开发署在性别平等方面表现突出：原因剖析 ..... | 14 |
| 七. 机构转型 .....                | 15 |

## 一. 全球背景

1. 《开发署 2026-2029 年战略计划》明确指出，我们正在经历一个动荡不堪的时代，多重危机、冲突和动荡相互叠加。这考验着韧性和适应能力。由于多边主义和对全球公共产品的投资面临挑战，《2026-2029 年性别平等战略》坚持一个核心真理：平等权利是自由、正义与和平的基础——这一点并非仅适用于部分人或社会，而是适用于所有人。
2. 开发署执行局最近以协商一致方式核准了《战略计划》，该计划将性别平等视为发展的加速器。联合国会员国已经确定并商定了实现性别平等的路径。这一路径包括 1995 年《北京宣言》和《行动纲要》中的承诺，其中将性别平等和增强妇女权能定为相辅相成的目标，以及《消除对妇女一切形式歧视公约》和安全理事会关于妇女、和平与安全的决议。性别平等是《2030 年可持续发展议程》的目标之一，该议程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。
3. 根据这些规范框架，本战略将性别平等和增强妇女权能视为不可分割的核心目标。本战略寻求推动性别平等成为全社会的优先事项，造福广大民众。本战略还刻意关注增强妇女权能，认识到需要采取平权行动来应对结构性障碍和交叉形式歧视，以纠正权力失衡。我们相信，促进性别平等和增强妇女权能是发展与和平的基本先决条件，是开发署可以做出的最重要贡献之一。
4. 几十年来，女权运动和主要思想家一直认为，若要实现包容和可持续的发展，就需要重新思考宏观经济政策、权力动态和更广泛的结构体系。基于这一观点，本战略指导两个方面的行动，将减少结构性障碍的长期努力与扩大个人和社区机会的渐进变革相结合。
5. 数据清楚地表明，仍然可能存在更好的路径。转移资源和政策选择以实现性别平等，会加速经济、治理、环境与和平方面的进步。这种乘数效应贯穿于整个《开发署战略计划》之中。例如，在繁荣支柱下，对男性作为照料者的投资可以帮助平衡无偿照护责任，与妇女就业率上升相关。<sup>1</sup> 在治理支柱下，妇女代表性的提高与腐败程度降低和机构业绩提升相关。对于地球来说，性别公平的参与将加强气候和生物多样性成果。<sup>2</sup>
6. 当前对上述成果的追求是在困难的全球环境中推进的。全球经济已进入持续的危机管理阶段，不断缩小的财政空间正在重塑政治和财政上的可能性。如果持续当前趋势，到 2030 年，全球将有 3.51 亿妇女和女童仍生活在极端贫困中，<sup>3</sup> 而

<sup>1</sup> 见 [https://www.oecd.org/en/publications/paid-leave-for-fathers\\_07442bed-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/paid-leave-for-fathers_07442bed-en.html)。

<sup>2</sup> 见 <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>。

<sup>3</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国经济和社会事务部(联合国经社部)(2024 年)。

不平等的照护责任使 7.08 亿妇女和 4 000 万男子无法加入劳动力队伍。<sup>4</sup> 性别不平等和消极社会规范也会对男子造成负面影响，迫使其采取危险行为，导致男性面临暴力、健康状况不佳和预期寿命缩短等问题。此外，男童留级和无法完成学业的风险也越来越大。在危机背景下，2025 年联合国秘书长关于妇女、和平与安全的报告警告称，2022 年至 2024 年间，与冲突有关的性暴力增加了 87%。<sup>5</sup>

7. 开发署认识到，实现性别平等仍然是重新平衡权力的一个根本问题。2026 年，男子在所有国家立法机构中占据了 72.5% 的席位，而妇女仅占据 27.5%。<sup>6</sup> 2024 年，全球四分之一的国家政府报告称，存在对性别平等和妇女权利的强烈反对，同时伴随着对政府的不信任日益加深、不公平感加剧和民主质量恶化。<sup>7</sup> 在此背景下，与性取向和性别认同有关的侵犯人权行为继续威胁着对这些群体的包容和他们的生活，而难以保障个人安全和免受暴力侵害是实现平等权利的核心障碍。<sup>8</sup>

8. 快速的数字化转型会创造出机遇；然而，快速的数字化和人工智能的普及正在放大偏见，使更多妇女面临网络厌女症和技术助长的暴力。性别暴力仍然普遍存在：12.5% 的 15-49 岁妇女曾遭受过亲密伴侣的身体暴力和/或性暴力。<sup>9</sup>

9. 本战略认识到，促进性别平等取决于采取协调一致和注重影响的多边对策。开发署始终与各国政府、联合国合作伙伴、民间社会和社区共同做出贡献。过去 60 年来，开发署在 170 个国家和地区实现发展成果，赢得了信誉和信任。这种广泛的影响力使开发署有责任联系各行为体，扩大共同的优先事项和执行工作，为人们带来切实成果。

## 二. 不断学习，积极进取

10. 《开发署 2026-2029 年性别平等战略》借鉴了之前战略的经验教训。本战略反映了从 95 项评估和评价中得到的见解，以及同 3 400 多人进行的全面磋商。

11. 重要的经验教训为本战略提供依据：

(a) **有意识地设计方案，改变权力动态。** 开发署的突出之处在于其系统处理办法和多学科工作。然而，评价显示，开发署在应对性别平等差距时往往治标不治本。若能有意识地根据权力关系如何塑造机构并控制资源以产生更大的贡献来采取行动，将有助于实现性别平等和其他发展目标。

<sup>4</sup> 见 [https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/GEDI-STAT%20brief\\_formatted\\_28.10.24\\_final.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/GEDI-STAT%20brief_formatted_28.10.24_final.pdf)。

<sup>5</sup> 见 <https://docs.un.org/en/S/2025/556>。

<sup>6</sup> 妇女署和联合国经社部(2024 年)，基于 159 个国家政府的意见。

<sup>7</sup> 同上。

<sup>8</sup> 见 <https://www.undp.org/publications/2024-lgbti-inclusion-index-report-pilot-implementation>。

<sup>9</sup> 妇女署和联合国经社部(2024 年)。

(b) **加强行动，不让任何一个人掉队。**尽管《2022-2025 年性别平等战略》正确地提升了议程，旨在不让任何一个人掉队，但评价显示，开发署习惯性地 将妇女视为一个单一的同质群体，或者将她们归入“弱势群体”这一广泛类别。这掩盖了一些特定形式的排斥，在这些排斥中，性别与贫困、残疾、年龄、族裔、种族、移民身份、性取向或地点等因素相互交织。开发署将努力系统性地 确定哪些群体在丧失权利和服务有限方面面临最高风险。

(c) **强化专业能力。**若要转变基本制度和权力结构，就需要跨越各种社会 政治背景进行构想，了解性别平等与其他发展层面之间的深层联系。全球包容 性经济学习实验室等举措表明，对开发署专业知识的重点投资如何加强政策支 持并提高成果质量。更广泛的一流专家队伍将有助于阐述论据并提供高质量的 建议。

(d) **综合方案编制扩大影响力，但不宜处处适用。**在各个方面都尝试推进 性别平等也会带来风险，比如能力捉襟见肘、资源被稀释以及可能会有流于表 面的接触或相关性下降的情况。过去四年的经验表明，应超越肤浅的性别平等 主流化，做出清晰理性的投资战略选择，以获得最大收益。

(e) **经常(核心)资源是性别平等工作取得成功的支柱。**这些资源的急剧减 少限制了保持灵活性和寻求综合解决方案的能力，而评价显示了对经常资源进 行战略投资的持久价值。例如，区域局将 15%的核心预算资源调拨目标 2 资源作 为原始资本投资于国家办事处。这有助于创造需求、展示概念验证并吸引投资。 确保可持续的经常资源必须仍然是本战略执行工作中的优先事项。

### 三. 推动进展的伙伴关系

12. 任何国家或机构都不会孤立地实现性别平等和增强妇女权能。只有在伙伴 关系中采取基于生态系统的办法，才能改变制度，公平分配权力。开发署的伙 伴关系坚持平等互利原则，优先考虑协作领导、不同的知识来源以及富有创造 力且具有扎实分析基础的合作。

13. **联合国系统的振兴和改革。**开发署根据发展方面业务活动四年度全面政策 审查开展业务，提供其专门知识、网络、普遍存在和业务基础设施，以实现联 合国的集体成果。本战略基于开发署的比较优势，补充了联合国系统的比较优 势。开发署发出比以往任何时候都更加紧迫的行动呼吁，致力于建设一个更强 大的联合国，让联合国的改革和振兴为世界各地人民的生活带来持久的成果。

14. 在国家层面，开发署将继续在驻地协调员和妇女署的领导下，支持将性别 平等和增强妇女权能纳入所有共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。开 发署将与妇女署一起倡导扩大使用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，包括对应用性别平等标志提出更雄心勃勃的要求。作 为联合国联合方案的最大参与方，开发署将继续取得影响更加深远的成果。开 发署将通过全系统行动计划网络和机构间妇女和性别平等网络，在全球范围内 继续开展合作。

15. 妇女署将继续是开发署的主要合作伙伴，特别是在法律和政策改革、妇女诉诸司法以及妇女的政治参与和经济赋权方面。这一合作建立在成功的旗舰倡议的基础上，包括耗资 2 200 万美元的聚光灯倡议制止暴力侵害妇女和女童行为非洲区域方案。通过与各专门机构的伙伴关系，开发署将通过联系其对系统的关注来增加价值，并推动扩大各种倡议的范围。例子包括与人口基金就人道主义-和平-发展关联中的性别暴力和有害做法问题进行合作，与国际劳工组织(劳工组织)就就业、生计和社会保护进行合作，与联合国环境规划署(环境署)就气候变化和生物多样性进行合作，与联合国南南合作办公室就知识交流进行合作。与国际货币基金组织和世界银行的伙伴关系将促成财政政策改革。与非洲联盟、亚洲太平洋经济合作组织和联合国各区域经济和社会委员会等区域组织加强合作，将涵盖应对日益严峻的跨境挑战的措施。开发署将与妇女署、人口基金和联合国儿童基金会(儿基会)一同开展联合方案，并与联合国志愿人员组织合作，通过在不同情形下部署志愿者，强化本战略以社区为基础的包容性执行。

16. **基于信任的民间社会伙伴关系。**开发署将重新定义其民间社会关系，摒弃交易型模式。这涉及到在从地方社区到全球舞台的各级建立对透明度和回应式互动的承诺。与女权组织、妇女组织和社区组织的合作将把各种专门知识转化为影响决策和制定发展议程的机会。开发署将扩大联合分析、思想领导和共同设计解决方案的平台，特别是在治理、环境可持续性、经济正义和数字权利方面。开发署将投资于妇女运动和当地妇女组织的自主权和效力，优先考虑其获得资源的机会、在女权论坛上的存在和对跨运动联盟的支持。此外，开发署还将确保与即将推出的联合国全系统针对妇女组织和民间社会组织的资金框架保持一致。

17. **动员私营部门。**私营部门通过投资、就业机会和质量、技术创新或绿色转型，在发展中发挥着决定性作用。开发署将与各国政府合作，加强指导市场实现公共目标的规则、激励措施和机构，这些目标包括更好的就业机会、男女更加公平地获得经济机会。开发署将与企业、工会、民间社会和公共机构合作，扩大妇女获得资金、体面工作、数字机会和领导力的机会，并促进私营部门推动性别平等的做法和投资。

18. **扩大合作。**开发署将借助各类合作伙伴的力量，这些合作伙伴可以推动包括数字世界在内的全社会的规范与行为转变，以支持性别平等和增强妇女权能。开发署将与大学合作开展数据收集、分析和研究，以制定针对决策者的高影响力传播和宣传活动。与宗教组织和社交媒体影响力人士的伙伴关系将有助于接触到不同的群体，围绕平等的共同经济和社会利益提出有说服力的论据。

## 四. 战略目标

### 人类发展及其重要性

19. 《开发署性别平等战略》基于一个简单的主张：当人们具备能力与自主权时，人类发展便得以推进。能力是指人们能够获得的机会，例如服务、技能、

收入和基础设施。自主权是指通过做出选择、影响决策和控制资源来利用这些机会的权力。有证据表明，人类发展的进步并未自动转化为妇女权能的增强，因为结构性障碍继续限制妇女的能力与自主权，即便教育和健康结果有所改善。

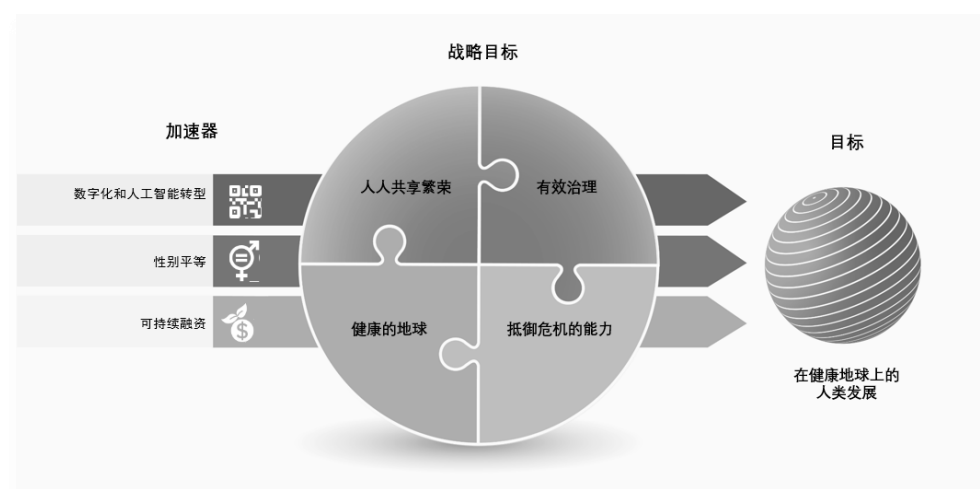
20. 本战略认识到，性别不平等的持续存在不仅是因为获取途径或机会方面的差距，而且还是由于不平等的权力关系和歧视性规范、机构、政策和筹资选择，随着时间的推移，这些因素会重新产生排斥现象。因此，本战略的重点是将消除结构性障碍的行动与帮助面临最严重限制的群体的努力结合起来的优先事项。

21. 《开发署 2026-2029 年战略计划》设定了四个战略目标，由三大进展加速器加以支撑，以实现影响力并推动人类发展(见图 1)。本战略围绕这些目标和加速器构建，认识到性别平等不仅是一个独立的工作流程，也是一个跨项目组合的加速器。以下优先事项并非详尽无遗，但也反映了开发署具有最强比较优势且解决方案可以扩展的领域。

22. 执行工作始终立足于国家现实情况，各国的发展选择将为国家方案提供框架，以促进性别平等和增强妇女权能。

图一

《开发署 2026-2029 年战略计划》，战略目标



### 人人共享繁荣

23. 消除贫困需要在重塑工作与生产的快速技术变革的背景下，实现经济思维的重大转变，重构经济权力关系。收入贫困和多维贫困依然顽固存在，对妇女的影响尤为严重。开发署将继续促进妇女的经济自主权，为此将帮助满足基本需求和扩大能动性，同时帮助各国减少经济中的结构性障碍，这些障碍使妇女、男子和受排斥群体在发展中掉队。例如，开发署将通过现有的综合性国家筹资框架，依托现有的项目组合及其与 86 个国家财政部的关系。

24. 作为社会和经济基础设施的社会保护和照护服务。人口老龄化和早期育儿服务的缺乏正在增加照护需求，而非正规就业和不固定工作的增加正在削弱收入，尤其是对于妇女来说。开发署将支持各国政府建立和扩大促进性别平等的

社会保障制度和社区模式。开发署将帮助各国查明照护需求，制定综合照护系统，将儿童保育、老年人照护和残疾服务与社会保护、劳工和卫生政策联系起来。在有效做法的基础上推进的工作将包括扩大当地照护服务和对照料者的支持，例如社区托儿中心、老年人家庭护理，以及带薪陪产假等鼓励更平等地分担照护责任的措施。开发署将与联合国合作伙伴一起帮助将这些“照护要素”纳入经济和社会政策。

25. 歧视、污名和暴力也限制了获得卫生和社会服务的机会。开发署将继续为那些面临相互交错的脆弱性(比如，携带人类免疫缺陷病毒(艾滋病毒)、土著人民或难民身份、流离失所或移民身份)的群体以及面临其他多重和交叉形式的歧视的群体促进社会保护和获得卫生服务的机会。

26. 财政政策推动人人共享繁荣。财政政策左右着经济增长是扩大机会还是加剧不平等。通过“平等经济学”等倡议，开发署将加强对各国财政部、中央银行和公共开发银行的支持，以改革财政政策，包括税收、公共支出和债务管理方面的政策，使经济体系更好地为妇女和男子服务。通过分配分析和其他评估财政政策受益者和成本承担者的方法，开发署将帮助为政策选择提供信息。此外，开发署将利用现有的贸易项目组合(包括执行《非洲大陆自由贸易协定》)和金融部门政策，以加强妇女进入市场的机会并支持妇女拥有的企业。

27. 妇女获得资金、就业、生产性资产和基本服务的机会。消除多维贫困和促进上向流动取决于获得就业、资产和基本服务的机会；然而，许多妇女，尤其是那些面临多种形式歧视的妇女，仍然被排除在这些机会之外。开发署将帮助消除限制妇女获得资金、数字连接、土地和其他生产性资产的法律、政策和社会障碍。开发署将为非正规劳动者和企业家促进创新业务，包括企业孵化器和附带指导部分的赠款。进一步支持扩大获得卫生和其他基本服务的机会，将加强所有人在社会和经济生活中的参与度，包括在未来劳动力市场中的参与度。

28. 有助于实现这一战略目标的合作伙伴包括：妇女署、劳工组织、儿基会、全球照护联盟、联合国资本发展基金(资发基金)、国际金融机构、开发银行和私营部门合作伙伴、妇女组织和女权主义经济学家。

### 有效治理

29. 有证据表明，性别平等和增强妇女权能在治理体系中具有多重惠益。建设促进平等的国家需要机构为所有人维护正义、提供优质公共服务并消除结构性障碍。开发署将利用 100 多个国家的现有支持，通过加强公共机构和提高妇女领导力以及平等诉诸法律的机会和法治，帮助实现这一愿景。

30. **国家为所有公民提供服务。**随着社会契约面临压力，以及各国政府在如何分配有限资源方面面临越来越困难的选择，公共机构正处于提供服务、维护权利和维持国家合法性的第一线。开发署将继续支持惠及所有公民的公共政策和服务。开发署将与议员和公共行政部门成员(包括地方层级)合作，重点关注与推进经济、司法、数字和环境议程最相关的合作伙伴。为公共机构颁发的开发署性别平等印章认证将依托目前的成功，激发下一代机构和政策打破歧视性规范



并推动促进性别平等的公共政策。在先前的战略下，该印章加强了 100 多个公共机构的能力。

**31. 提升妇女的领导力和在决策中的参与度。**妇女的领导力和参与度是自主权的基本支柱，开发署将专注于其最擅长的领域：利用其全球治理项目组合支持妇女参与各个政治制度和机构，并在可能的情况下消除法律和财务障碍。开发署将帮助各国审查歧视性法律，并与选举机构、政党和安全机构合作，确保参与民主进程的安全性和包容性。开发署将利用电子参与平台投资于妇女联盟和领导网络，帮助她们持续参与决策。作为可持续发展目标指标 16.7.1b 和 16.7.1c 的保管机构，开发署将加强数据计量和使用有关妇女在司法、经济和金融机构等治理机构决策中的代表性的数据。

**32. 平等诉诸法律的机会。**开发署法治、人权和正义促进和平、安全与发展全球方案与各国合作，即使在巨大压力下也保持司法系统的运转。与妇女署合作的性别公正平台已在 40 多个国家开展业务，并将继续在整个司法链中提供技术、财政和政策援助，跨越正式和非正式司法系统，以扩大对妇女的法律保护及其获得法律援助的机会，并加强司法机构。开发署将继续支持整个司法和安全架构的改革，同时推动考虑创伤、污名和社会分裂如何影响诉诸机构的机会和对法治的改革的信任的改革。

**33. 有助于实现这一战略目标的合作伙伴包括：**各国议会联盟、妇女署、联合国政治事务部、联合国毒品和犯罪问题办公室以及各种区域规范机构、民间社会组织和基于价值观的联盟。

### **抵御危机的能力**

**34. 当今的各种危机不再是孤立的冲击。**然而，如果大量妇女和其他受排斥群体被排除在决策进程之外，就无法建立抵御危机的能力。长期的抵御能力要求将决定权交到人民手中，而如今，还没有一个国家完全解决这个问题。开发署有一半支出用于 60 个脆弱局势，支持 84 个国家预防冲突与建设和平。开发署将利用这一广泛的足迹，确保妇女、男子和受排斥群体平等地充分参与危机的持久解决并从中受益。这需要在冲突预防、危机应对、经济复苏和建设和平等方面采取促进发展的方法。

**35. 有复原力的经济复苏，促进性别平等和增强妇女权能。**复苏为重建促进男女平等参与的经济和治理体系提供了重要机会。鉴于在脆弱环境中，妇女在非正规就业中的比例过高，复苏可帮助她们从大规模就业和基础设施投资中获益。开发署将通过其方案确保生计、基本服务和社会保护的恢复能够带来平等惠益，同时利用生计方案减少性别暴力风险。开发署将帮助消除结构性障碍，扩大妇女获得土地、资金、信贷、技术和其他生产资源的机会。鉴于妇女和男子在危机期间会经历的不同压力和创伤，恢复措施将促进恢复和扩大照护服务以及精神卫生与心理社会支助。

36. **平等和切实参与和平与复苏。**更大的平等意味着国家之间和国家内部的冲突倾向更低；然而，2024 年，妇女仅占谈判代表的 7%和调解员的 14%。<sup>10</sup> 开发署将帮助确保特派团的过渡包含妇女、和平与安全议程的优先事项。在妇女署的领导下，开发署将投资于能力和联盟建设，以帮助妇女从非正式的和平领域进入政治领域。开发署将与基层领导人和地方组织合作，建立网络以影响、设计和执行和平与复苏进程，并扩大已被证实行之有效的内部调解人方法，包括解决自然资源冲突的方法。

37. **在被迫流离失所的情况下推进平等。**包括境内流离失所者、难民、收容社区和回返社区在内的被迫流离失所群体，特别是妇女和女童，面临着独特但又相互关联的挑战：不成比例的收入和资产损失、更容易遭受性别暴力和剥削、行动受限、法律和文件方面的障碍、住房和土地问题，以及在服务超负荷的情况下承担更重的无偿照护责任。开发署将把强迫流离失所作为一项发展和治理挑战来加以解决，支持公共系统应对风险和结构性不平等。与此同时，开发署将帮助加强妇女诉诸司法、确保经济安全以及在重建社区的过程中发挥领导作用的机会。

38. 有助于实现这一战略目标的合作伙伴包括：妇女署、人口基金、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国政治和建设和平事务部、联合国和平行动部、联合国发展协调办公室、联合国国家工作队、联合国减少灾害风险办公室、粮食及农业组织、资发基金和国际移民组织。

### 健康的地球

39. 当前的消费和生产模式给地球带来了可持续发展方面的压力。由此产生的危害不成比例地落在边缘化人群的身上——他们中的许多人对危机的责任最小。预测显示，到 2050 年，将有 2.36 亿妇女和女童以及 1.31 亿男子和男童面临粮食不安全。<sup>11</sup> 由于健康的地球与性别平等密不可分，本战略以开发署的气候、自然和能源项目组合为基础，例如造福 80 个国家 22 亿人的气候承诺。

40. **将性别平等置于气候、自然、化学品政策和机构的核心。**开发署将支持各国政府将性别平等纳入推动环境转型的实施架构。这包括国家自主贡献、国家生物多样性战略和行动计划以及国家适应计划。开发署还将帮助加强公共机构，使其能够更好地生成和使用按性别分列的数据，进行跨部门协调，并让妇女发挥决策作用，而不仅仅是成为受益者。这涉及促进改善妇女生计和经济安全的框架，并将应对无偿照护、性别暴力和健康问题。根据良好做法，开发署将与各国合作，缩小土地和资源权利方面的差距，特别是土著妇女、当地社区妇女和妇女土地权利持有人面临的差距。开发署将通过气候承诺、自然承诺和公共机构性别平等印章等旗舰举措推进工作。

<sup>10</sup> 见 <http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2025/10/report/united-nations-security-council-women-and-peace-and-security-report-of-the-secretary-general/n2523645-1.pdf>。

<sup>11</sup> 妇女署和联合国经社部(2023 年)。

41. **捍卫妇女的领导力和自主权。**有效的环境行动依赖当地知识、社区合作和对自然资源的可持续管理。尽管妇女和男子都发挥着关键作用，但妇女的领导力和贡献仍未得到充分的认可和充足的资金。开发署呼吁让妇女在推动环境解决方案和可持续转型(包括向绿色和蓝色经济转型)方面发挥更大的影响力和领导力。开发署将加强对妇女环境维护者和土著妇女的支持，她们是社区韧性、通过可持续生计保护环境以及公平获得绿色就业以及数字和金融服务的核心行为体。

42. **释放对气候、能源和自然的投资。**全球气候行动投资目前每年超过 1.2 万亿美元。<sup>12</sup> 如果这些投资不解决结构性不平等问题，新兴绿色经济中出现新排斥模式的风险就会很高。开发署将与伙伴合作，包括通过生物多样性金融倡议，设计和落实性别平等投资，包括加强妇女组织获得资金和影响投资决策的能力。

43. 有助于实现这一战略目标的合作伙伴包括：环境署、粮农组织、经济合作与发展组织、联合国相关框架公约和其他从事能源工作的专门合作伙伴，以及金融机构。

### 三个加速器

#### 性别平等

44. 性别平等加速器通过应对可能减缓或加快进展的根本结构性因素，在所有战略目标领域发挥作用。性别平等加速器侧重于对加速所有项目组合的持久变革最为关键的条件。

45. **妇女的集体动员和发声。**妇女组织和运动捍卫权利，引导公共辩论，帮助对各机构进行问责；然而，许多妇女组织和运动面临着公民空间的限制以及保护和资源方面的缺口。开发署将与妇女署一起帮助扩大女权主义公民空间，加强城市和农村妇女领导的民间社会组织的能力，重点关注年轻妇女。开发署将与妇女署和人口基金一起倡导制定法律、法规和政策，保障民间社会有效运作的空间，包括在危机情境下。所有国家办事处都将制定战略，扩大对妇女运动、权利维护者和社区性组织的保护。

46. **在有争议的情境下维持和推进性别平等。**根据《联合国全系统性别平等加速计划》，开发署将定期对监管限制、公民空间动态和语言敏感性进行政治经济学和风险分析，以根据情境快速调整方案。开发署将继续探索使用人工智能以及预警系统等选项来监测强烈反对和倒退现象，特别是在涉及公共政策被削弱的情况下。由于技术可能会助长厌女症和暴力，开发署将加强对战略传播和证据资料库的理解和投资，以打击错误信息并展示发展回报。

47. **改变消极社会规范。**开发署性别社会规范指数显示，大约一半的全球人口认为男子更适合担任政治领导人。歧视性规范影响选择和机会，往往强化法律和体制中的正式障碍。开发署将支持改变消极态度，例如在照护工作、妇女领

<sup>12</sup> 见 <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023/>。

导力、资产所有权和数字参与方面。开发署将通过结合行为洞察、社区参与和已展现显著影响的创新做法，将社会规范变革纳入政策和方案组合。在各国应用性别社会规范指数将产生关于态度和行为的证据，为政策决定提供信息。开发署还将与各国政府合作，让男子和男童也参与进来，并与教育工作者、信仰领袖、媒体和青年网络合作，共同向有害的刻板印象发起挑战。

**48. 预防和应对性别暴力。**如今，87%的国家已制定家庭暴力立法，但即使是最极端的暴力形式，包括杀害女性，也往往不会受到惩罚。<sup>13</sup> 开发署将帮助各国政府制定政策、法律改革和国家方案，并投资于预防暴力并确保诉诸司法和获得保护的机构能力。开发署将扩大与男子和男童的合作，挑战助长暴力的规范，并将特别支持面临多重不利因素的妇女，例如残疾妇女或携带艾滋病毒的妇女、土著妇女、移民或性剥削幸存者。根据人权理事会第 32/2 号决议，开发署将帮助各国应对各种形式暴力和歧视，旨在帮助所有遭受这些暴力和歧视的人。开发署将帮助预防和应对针对妇女的政治和网络暴力，特别是针对人权维护者、政界妇女、记者和活动人士的此类暴力。所有这些工作都将被纳入选举、经济复苏、生计和气候变化等方案组合中。开发署将与妇女署、人口基金和民间社会组织密切协调。

**49. 为政策证据提供更好的数据和分析。**数据帮助各国政府更有效地分配资源，优先考虑高影响力的改革，加强立法和政策变革的可信度和持久性，特别是在有争议的环境中。开发署将支持国家统计局、观察站、部门部委和各级地方政府加强行政数据，并与妇女署和联合国其他组织一起进行政策相关分析。开发署将提供一个独特的工具包，其中包括《人类发展报告》分析和指数。为政策权衡和预算选择提供信息的实用工具包括从时间使用和时间贫困调查，到 KoboToolbox 等分类数据数字平台的各类工具。

### 数字化和人工智能转型

**50. 为本战略开展的磋商一致强调，数字化和人工智能转型是各国希望开发署扩大支持的领域。**这两者正在成为重塑权力分配、经济运作和决策方式的核心要素。然而，数字世界仍然严重不平等：2025 年，全球使用互联网的男子比妇女多出约 2.8 亿人。<sup>14</sup> 开发署将继续为 90 个国家的国家数字战略提供支持，与这些国家一起引领惠及所有人的包容性未来。

**51. 实现性别平等的国家数字化和人工智能战略。**开发署将与伙伴合作，将可衡量的目标置于国家数字化和人工智能战略的中心，以缩小在获得设备、连接性、数字技能、数据和数字服务方面的性别差距。相关努力将应对即使在有正式权限的情况下也会限制使用数字化工具的社会规范、体制障碍和安全风险，从而支持妇女切实使用和掌控数字技术并作出相关决定。开发署将利用其在 120

<sup>13</sup> 妇女署和联合国经社部(2024 年)。

<sup>14</sup> 见 <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/facts-figures-2024/>。

多个国家支持数字化转型的经验，通过数字创业、电子商务和技术驱动的价值链扩大妇女的就业机会。

**52. 加强数字化和人工智能系统的治理和监管。**开发署将帮助各国改善数字化和人工智能系统的监管以及数据治理和透明度，使其以人权和道德标准为基础。相关行动还将支持减轻算法偏见等风险的法律框架。由于有效的数字治理需要广泛合作，开发署将协助各国政府与民间社会、妇女权利运动、技术专家和私营部门接触，为政策、标准和监督机制提供信息。将通过以幸存者为中心的更强有力的保护和问责机制来预防和应对技术助长的性别暴力、网络骚扰和虚假信息。

**53. 为这一加速器做出贡献的全球合作伙伴**包括妇女署、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、联合国其他实体、妇女权利组织和数字权利倡导者、科技公司、数字平台、金融科技行为体以及研究机构和大学。

### 可持续融资

**54. 发展融资缺口**反映了资本流动与可持续发展优先事项的错位。促进性别平等的私人资金流动基本上都没有追踪，只有 31 个国家拥有稳健的系统来监测促进性别平等的公共拨款。在努力使 4 300 亿美元的公共资金和 3 800 亿美元的私人资金与可持续发展相一致的基础上，开发署将支持各国政府将国家政策承诺转化为协调一致的筹资战略，引导公共和私人资金用于性别平等和增强妇女的经济权能。

**55. 为妇女企业和包容性市场机会调动私人资金投资。**私人资本以及包容性金融市场和监管框架在塑造经济机会方面具有决定性作用，但金融治理往往未能考虑到社会和性别差距。开发署将与伙伴合作，重塑激励措施和监管规范，使资本流向妇女企业，并支持建立包容性金融市场。开发署将帮助开发银行肯担保的后备项目以及混合融资和风险分担机制。与可持续发展金融中心的合作将加强金融监管和监督，扩大数字金融服务。

**56. 加强公共财政以实现性别平等。**公共财政仍然是各国政府制定发展优先事项的首要方法。开发署将支持消除税收、公共支出和债务管理方面的歧视的财政改革，并将这些改革转化为妇女生活的切实改善，具体表现包括从降低贫困率到增加企业领导机会和在劳动力市场的参与度。贯穿整个财政系统的方法将指导相关努力，这些努力将以综合性国家筹资框架和可持续发展目标公共财政组合以及“平等经济学”等旗舰倡议为基础。

**57. 为这一加速器做出贡献的全球合作伙伴**包括各国财政部、中央银行、金融监管机构、妇女署、国际和私营金融机构、民间社会组织、金融科技公司、可持续发展金融中心和资发基金。

## 五. 根据各区域具体情况调整《性别平等战略》

58. 本战略以反映世界各地现实的广泛磋商为基础。各个国家和地区的性别平等差距和机会差异很大，因此弥合差距和利用机会的政策也大相径庭。在非洲，人口快速增长、城市化和广泛的非正规现象与气候冲击、粮食不安全和流离失所相互交织。在亚洲及太平洋区域，各国面临着差异显著的发展水平，以及与老龄化、不断扩大的照护差距和不断加速的数字化转型相关的系统性问题。阿拉伯国家区域继续应对冲突、流离失所和劳动力市场受限等问题，而拉丁美洲和加勒比区域的不平等现象持续存在，政治两极分化，暴力行为日益加剧。在欧洲和中亚，民主制度面临的压力、能源转型和地缘政治紧张局势影响着改革轨迹。

59. 开发署的区域优先事项反映发展需求和组织上的比较优势。在非洲，优先事项包括扩大妇女获得资金和市场的机会、加强妇女领导的企业以及将性别平等纳入经济韧性和治理体系。在亚洲及太平洋区域，开发署将强调照护系统、数字包容性和抵御气候变化的生计。在阿拉伯国家，开发署将重点关注妇女的生计、经济企业、获得资金和进入市场的机会、法律改革和诉诸司法的机会，以及在受冲突和气候变化影响的情况下提高韧性。在拉丁美洲和加勒比区域，开发署的行动将加速照护系统的发展，促进妇女决策，应对性别暴力，将性别平等纳入经济、气候和数字转型中。在欧洲和中亚，开发署将扩大妇女在绿色和数字经济中的参与，加强社会保障制度，增强经济和地缘政治转型期间的机构韧性。

## 六. 开发署在性别平等方面表现突出：原因剖析

60. 开发署的合作伙伴认为，其在促进性别平等方面的作用和立场是其对发展最有效、最具影响力的贡献之一。开发署的差异化价值在于：

(a) **政策和业务支持。**开发署将扩大行之有效的部分，即执行者，架起地方、国家和国际政策进程之间的桥梁。覆盖全球，影响本地。

(b) **危机中的锚定。**开发署将人道主义-发展-和平领域的行为体联系在一起，从第一天起就致力于重视性别平等的长期发展，从而在危机中坚守和交付成果。

(c) **建立联系。**开发署在各个发展层面开展业务，擅长将性别平等与其《战略计划》中的所有成果联系起来，并与致力于社会、经济和环境问题的国家部委建立深厚联系。

(d) **凝心聚力。**开发署召集各类合作伙伴，将它们汇聚在一起，通过性别平等的发展成果实现共同目标和惠益。

(e) **值得信赖的倾听者。**应对强烈反对等困难问题往往取决于对话和联盟。开发署能够倾听各方声音、保持公正、适用协商一致的国际规范并提供所需专门知识，因此赢得了各类行为体的信任。

## 七. 机构转型

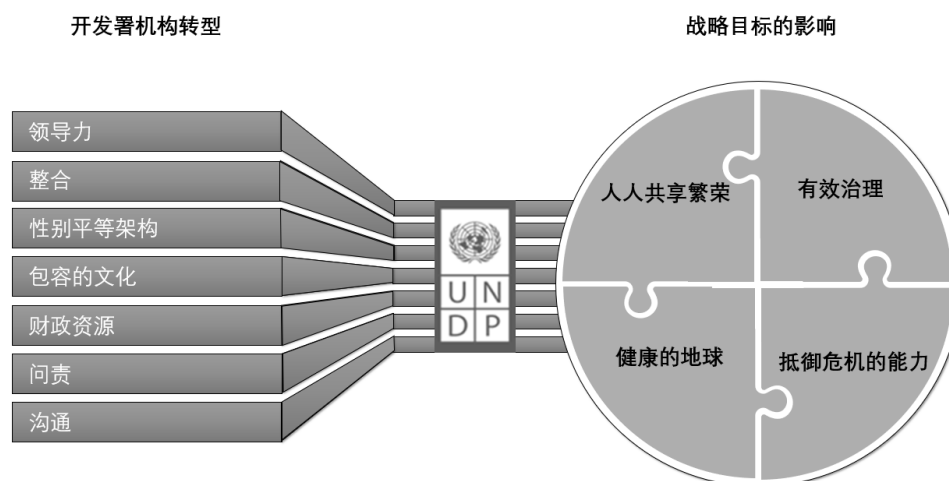
61. 机构转型以及各个项目组合中持续推进性别平等和增强妇女权能，源于一个组织对优先事项、资金配置、衡量标准和管理方式的日常决策。转型的目标与这样一种认识密切相关，即外部影响与成果交付，与我们的内部政策、结构、文化和工作方式相互关联。

62. 本节与《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(《联合国全系统行动计划 3.0》)和《性别平等加速计划》保持一致并予以回应。开发署及其高级领导层仍然致力于全面执行这两项计划并提交年度报告。

63. 开发署将在之前战略的基础上再接再厉，投资于几个相互关联的结构单元(见图 2)：领导力、整合、性别平等架构和专业能力、文化、资金、问责和沟通。开发署国家办事处性别平等印章将仍然是实施本战略的主要全球举措，并将继续帮助将个人和组织变革与长期发展目标联系起来。

图二

2026-2029 年机构转型和战略目标



### 领导力：个人责任和决策

64. 如今，开发署比以往任何时候都更愿意投资于具有以下技能的领导者：即便是在涉及艰难的权衡取舍时也能作出有原则的决定。领导层必须能够清楚地解释他们的选择如何促进性别平等、谁可能受到影响，并在实践中树立分享权力的榜样。

65. 上一周期实施的驻地代表性别平等领导力证书，已被证明在围绕性别平等所需的变革开辟自我反思空间方面很有价值。该证书已被列为开发署最有价值的课程之一。未来几年，开发署将把这一举措扩大到助理秘书长、副驻地代表和开发署中级管理层。

66. 高级管理人员将定期在公开演讲、发言、内部沟通和宣传中倡导性别平等和增强妇女权能。他们将按照联合国秘书长的承诺，在会议和开发署主办的活



动中追求性别均等。在可能的情况下，高级管理人员将继续与妇女民间社会组织会面。

### **整合：我们工作的核心**

67. 新的《开发署战略计划》加倍努力，通过一套明确且有重点的优先事项和综合成果支持人类发展。开发署的主要价值在于其能够超越特定部门的项目来应对各种复杂的全球危机的交叉领域，例如将性别平等与贫困、气候变化以及冲突和建设和平联系起来。

68. 在本战略中，整合意味着在繁荣、治理、地球和危机等领域的项目组合中优先考虑高影响力的改革和投资。整合需要打破壁垒，而不仅仅是将妇女作为参与者纳入其中。为了开展这项工作，开发署国家方案以及区域和全球旗舰方案将选择有意满足以下三项标准的高影响力举措：投资于解决结构性问题，选择一次应对多项挑战的优先事项，支持各国政府将性别平等置于国家优先事项的核心以增强自主权和政治认同。

69. 参与式项目组合审查将支持从“检查清单”式思维向系统思维的转变。战略创新股和性别平等印章将继续帮助国家办事处和合作伙伴衔接并整合多样化的干预措施，以实现更广泛的性别平等目标，并优化促进性别平等的方案、人力和财务架构。共享预算、能力和联合工作计划将加强推动综合行动的激励措施。

### **性别平等架构和专业能力**

与《联合国全系统行动计划》和《性别平等行动计划》保持一致的正确性别平等架构

70. 融合需要建立正确的性别平等架构。有证据表明，开发署的优化性别平等架构包括独立的性别平等小组，它们与其他机构的具体部门专家一起工作。开发署将帮助确保参与决策，以便从战略上协调各小组的工作，并协调执行本战略的努力。

71. 鼓励国家办事处雇用和留住有经验的性别平等问题专家，将他们纳入管理机制，给予他们充分的权限进入决策空间。为了向决策提供信息并施加影响，性别平等问题专家应由高级管理层负责监督，并保留这些专家的核心支助作用。根据安全理事会第 1325 号决议，在危机国家，必须招募至少一名全职性别平等问题专家。

72. 开发署已成功地进行了内部重组，同时随着时间的推移保留了其性别平等架构。全球性别平等小组将继续监督本战略并提供战略方向。该小组将由总部的独立性别平等小组和每个区域中心的独立性别平等小组组成。开发署还将制定优化架构的成本计算。性别平等小组负责人将继续参加高级管理层会议。

73. 每位区域主任将负责制定区域性别平等战略和/或行动计划。驻地代表和副驻地代表将制定国家一级的计划，并确保在充足资金的支持下将性别平等充分纳入国别方案文件。



## 战略性运用专业知识与学习

74. 开发署不应事事精通。根据秘书长联合国 80 周年倡议中提出的雄心，特别是关于按需提供专业知识的第八号工作包，开发署将更有战略性和针对性地利用联合国的专业知识，以避免能力重复和资源竞争，特别是与妇女署之间，同时深化其在具有比较优势的领域的专业知识：

(a) 开发署将利用妇女署在北京地区政策和规范工作方面的专业知识。

(b) 开发署关于包容性经济的“平等经济学”全球学习实验室将继续成为将开发署国家办事处和合作伙伴与顶尖外部专家联系起来的主要平台，包括绿色和数字转型以及可持续金融方面的专家。

(c) 在治理方面，开发署将与妇女署协调，利用选举支助和议会发展方案等全球举措，在加强妇女的国家和机构领导能力时，巩固专业知识。

(d) 在能力各异的领域，如地球议程，开发署将依靠以服务为中心的平台，包括民主、治理和选举能力建设项目服务台，向国家办事处提供快速支持。

(e) 开发署将通过与联合国组织、顶尖大学和其他机构的伙伴关系，推进数字转型和人工智能等前沿领域的专业能力。

75. 开发署将使用 LOLA 和 SAGE 等人工智能驱动的方案来加强质量保证和决策流程。

## 平等包容的文化：内在基础

76. 开发署寻求建立一种人人都能在工作中享有尊严、安全和平等机会的文化。开发署将遵守符合 [ST/SGB/2019/8](#) 的联合国不歧视标准，包括防止基于性取向、性别认同和表达以及种族、性别、残疾、年龄、国籍、族裔、语言、宗教和其他身份的歧视。开发署还致力于在内部实施联合国秘书处关于保护男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等免遭暴力和歧视的战略。

77. 平等和包容的工作文化与变革性的性别平等成果相关。团队如何协作、系统如何支持人员并实现包容性对话，都会影响开发署的成果。通过开发署性别平等印章为集体行动开辟空间，将继续帮助人员质疑和转变强化歧视性规范的个人价值观和信仰，并反思权力和特权。

78. 根据《性别平等加速计划》，开发署将提供一个内部性别权力分析框架，以帮助国家办事处和团队讨论和处理影响决策和工作场所文化的偏见、刻板印象和权力动态。目标很简单：创建一个更加包容、公平和有效的组织，让每个人都感到得到重视、有发言权并能够为我们的使命做出充分贡献。

79. 动员男子推动性别平等仍然是一个相关目标。开发署在全球拥有超过 20 000 名工作人员，其中 53% 是男子，因此开发署有责任有机会激励男子充分参与实现性别平等。这适用于开发署的方案和员工队伍发展。

80. 对性骚扰、性剥削和性虐待的零容忍意味着开发署不会允许在其工作场所或与伙伴和社区的合作中出现这些行为。开发署将继续通过加强报告机制、安全空间和支持及时有效应对的机构基础设施，建设信任和问责的文化。加强有关预防性骚扰、性剥削和性虐待的培训，提供以幸存者为中心的方法，同时营造一个让工作人员感到可以畅所欲言的环境，对于建设公平的工作场所至关重要。如果没有领导层的优先考虑，就无法做到这一点。

81. 根据《联合国全系统性别均等战略》以及开发署 2022-2025 年性别均等战略中的详细说明，性别均等仍将是重中之重。这就需要特别关注冲突和冲突后的情况。在星火计划和区域指导的成功基础上，开发署将继续向危机中的工作地点提供有针对性的支助，以应对持续存在的中级管理层瓶颈问题。总体而言，开发署将加强有利于家庭的政策、灵活的安排和管理问责，以实现更健康的工作量。

### 财政资源

82. 《开发署战略计划》明确指出，资金仍将面临压力。一个关键风险是，在灵活资金日益紧缩之际，性别平等架构过度依赖核心资源。为了管理这一风险，本战略提出了一种更加多元化的模式，同时满足《联合国全系统行动计划 3.0》规定的标准。

83. 性别标记仍将是跟踪预算和支出的主要工具。开发署将维持在全部分配款中 70% 份额用于促进性别平等和增强妇女权能的目标(GEN 2 和 GEN 3 合计)，<sup>15</sup> 并将逐步取消对性别平等无明显贡献的分配款(GEN 0)。开发署 Track 3 和 Track 2 供资以及国家办事处将继续逐步实现符合 GEN 3 的占支出 15% 的分配款。所有新的资源调动方案、项目和提案都将包括性别平等分析和至少一个独立的针对特定性别的组成部分，分配给该部分的资源不少于总资源的 15%，并且应将其理解为项目文件的产出。供资窗口将包括 15% 的性别平等分配款。

84. 为本战略提供资金需要一个广泛且更可预测的供资基础。这意味着将集合供资、多年期伙伴关系和跨项目组合的实际成本分摊相结合，以便性别平等专业知识能够得到维持并部署到能够推动大规模改革的地方。跨项目组合的成本分摊将有助于主要方案维持共同的性别平等能力，使资源与需求紧密匹配。已经存在良好做法，包括 Pro-PALOP TL<sup>16</sup> 模型，该模型展示了共同筹资如何加强集体成果的实现。

85. 正如巴拿马区域中心性别平等小组所见，开发署还将酌情提供更加标准化的技术服务，采用成本回收或收费服务的安排。鼓励国家办事处探索各种选项，

<sup>15</sup> GEN 3 指将性别平等和/或增强妇女和女童权能作为首要或主要目标。GEN 2 表示为性别平等和/或增强妇女和女童权能做出重大贡献。

<sup>16</sup> 见 <https://www.undp.org/angola/news/pro-palop-tl-technical-mission-boosts-gender-responsive-public-finance-angola>。

例如在各个项目组合中汇集内部资金，为性别平等能力提供资金并加强方案制定。此外，开发署将制定旗舰举措，以吸引更多资金和伙伴关系。

## 问责

86. 开发署将保持其在性别平等方面牢靠的问责链。本战略的执行工作从执行办公室开始，然后由负责在实地交付变革成果的各局局长和驻国家代表接力推进。

(a) 由署长担任主席的性别平等指导和执行委员会仍将是监测本战略的执行情况、提供政策指导和充当同行审议小组的主要机制。

(b) 执行局将保留其作为执行情况主要监督机制的作用。开发署将向执行局报告其年度进展。

(c) 开发署将确保所有高层和中层管理人员的考绩标准包括本战略的执行情况。

(d) 开发署的共同成果管理系统和监测工具将继续纳入性别平等。将按照联合国系统性别平等评价标准进行开发署的所有评价。

(e) 将维持一个强大的数据引擎。

## 宣传沟通

87. 开发署将为本战略确定关键信息和品牌塑造，并确定支持宣传目标的盟友、工具和有针对性的行动。开发署将建立战略关系，收集和构建证据来提出论据，制定创新解决方案，把握住新出现的机会。国家办事处预计将在其所有项目组合中利用宣传沟通，包括在确定政策目标时，并制定通俗易懂的信息，促进与利益攸关方的对话。

88. 开发署将寻求与媒体网络的长期接触，并与联合国其他组织、学术界、领导人和有影响力人士合作，包括年轻女权主义组织和领导先锋倡议的政府。开发署将使用现代故事讲述和数字技术等具有说服力的技术，将复杂问题转化为通俗易懂的信息。至少有一次年度全球活动将重点关注战略优先事项。全球、区域和国家办事处的传播小组将帮助推动这一议程。