



经济及社会理事会

Distr.: General
7 May 2010
Chinese
Original: English

2010 年实质性会议

2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日，纽约

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：部长级年度审查

2010 年 5 月 4 日美利坚合众国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨向你转递题为“执行两性平等和赋予妇女权能的国际商定目标和承诺”的美利坚合众国国家报告，以提交在经济及社会理事会 2010 年实质性会议高级别部分期间进行的部长级年度审查。

请将本信及其附件作为理事会临时议程项目 2(c) 下的文件分发为荷。

常驻代表

大使

苏珊·赖斯(签名)

* E/2010/100。



2010 年 5 月 4 日美利坚合众国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

美利坚合众国的国家自愿情况介绍: 执行两性平等和赋予妇女权能的国际商定目标和承诺

促进性别包容的发展是捐助国、发展中国家、非政府组织和私营部门处理事务的正确方式

目录

	页次
摘要	3
A. 导言: 将性别问题纳入发展和外交	3
B. 美国对在发展中国家实现千年发展目标的贡献	4
C. 发展和外交方面的两性平等	7
D. 良好做法、政策建议和挑战	16
E. 结论和展望未来	17

摘要

美国致力于通过人道主义、发展和外交工作，努力实现两性平等和赋予妇女权能，并在这方面有着悠久的历史。美国政府奉行在发展中国家和转型期国家促进提高妇女和女孩地位的政策和方案，这不仅是因为这是一项道德使命，也是因为促进妇女权利和赋予妇女权能是全球有效发展的重要组成部分。美国政府还认识到，两性平等和赋予妇女权能对于实现千年发展目标是不可或缺的。为此，美国政府将性别问题纳入了经济增长、农业、民主和治理、教育、全球卫生和人道主义援助的各项方案中。此外，美国还执行消除基于性别的暴力、维护妇女法律权利、反对剥削童工和打击人口贩运的方案。美国政府力求让男子和男孩参与其中成为变革的积极推动者，以减少两性不平等以及改变态度和行为。

奥巴马政府坚定地致力于进一步提升两性平等和赋予妇女权能问题的重要性，本报告讨论的总统粮食安全倡议和全球卫生倡议中反映了性别问题。本届政府设立了白宫妇女和女孩问题理事会，国务院任命了一名暴力侵害妇女问题顾问和一名全球妇女问题无所任大使。

作为美国政府主要国际开发机构的美国国际开发署(美援署)和最近新设立的美国创新外援机构千年挑战公司，是两个专门侧重于向发展中国家提供外援的政府实体。美国参与国际工作的其他机构包括：农业部、国防部、教育部、卫生与公众服务部、司法部、劳工部、国务院和财政部；以及美国贸易代表办事处；海外私人投资公司；和平队和美国贸易发展署。

A. 导言：将性别问题纳入发展和外交

1. 美国正不断努力地将发展提升为政府外交政策的重大支柱，而两性平等正是这项工作的核心。2010年3月12日，国务卿希拉里·克林顿在妇女地位委员会届会上强调了这项原则，指出，妇女基本上属于在世界上种植和烹煮食物、取水、拾柴、洗衣、并越来越多地在工厂干活、管理商店、开办企业和创造就业的人。对任何一个国家来说妇女都是经济增长和社会进步的强大动力。因此，发展战略必须反映她们的作用和她们带来的利益。

2. 将发展资金用在女孩和妇女身上，这个钱用得是明智的。经验性研究表明，妇女接受培训后以传教别人的方式进行回报；她们通过对其社区的再投资发挥倍增作用。妇女平均将其90%的收入再投资到家庭，而男子的再投资率为30%-40%。¹

3. 对发展采取性别包容方法就是承认妇女问题影响到每一个人。妇女在社会中的地位与一个国家的发展水平和安全程度有着直接的联系。人们普遍认识到，一

¹ 《妇女赋权：在新兴世界中鼓励变革》(New York Rizzoli International Publications, 2007年)，第13页。

个国家如果有一半人口落在后面，是不可能取得成功的，世界上每一个国家，只要满足了妇女和女孩的需要，每一个人——男子、妇女和女孩——的生活都得到改善。美国认为，促进性别包容的发展是捐助国、发展中国家、非政府组织和私营部门处理事务的正确方式。

4. 与此同时，美国也认识到，在实现赋予妇女和女孩权能的道路上不能只局限于以她们为重点的项目，应确保性别分析为所有发展投资的协商、设计、执行和监测提供信息。重要的是，我们应扩大重点，不能只将重点放在妇女和女孩的地位已大大提高的传统部门(教育和卫生)以及往往属于本质上不平等的现象而非根源的传统问题(基于性别的暴力和人口贩运)上。这就需要我们清除构成全面参与障碍的法律、政策和文化方面的束缚，还需要我们确保对经济发展(基础设施、运输、农业价值链)产生影响的所有部门充分纳入妇女的切实需要和战略利益。

5. 我们还认识到，男子和男孩也会受到性别规范和文化期盼的不良影响，性别包容方法是最可持续的。

B. 美国对在发展中国家实现千年发展目标的贡献

美国发展政策中的千年发展目标

6. 美国坚决支持为追求包括两性平等在内的所有千年发展目标，与发展中国家、其他捐助国、国际组织、非政府组织和私营部门结成伙伴关系。2009年1月，克林顿国务卿宣布，奥巴马政府在非洲的外交政策的目标以安全、政治、经济和人道主义利益为根本，包括积极推动在卫生、教育 and 经济机会方面实现千年发展目标。”巴拉克·奥巴马总统在2009年9月大会的发言中进一步说明了这一观点，他称，美国全面接受千年发展目标。美国在海外的经济增长、贸易能力建设、农业和粮食安全、教育、卫生、气候与环境 and 两性平等方案，以及美国在受冲突影响国家和为海地等灾难作出的救济和紧急援助努力，都直接和间接地为实现所有千年发展目标作出贡献。美国政府为促进民主和善治(包括经济治理)、保护工人权利、消除剥削儿童、强迫劳动和人口贩运现象作出的努力有助于为实现千年发展目标创造必要的环境。

7. 美国认为，千年发展目标在指导和团结捐助国和伙伴国实现下列重大目标方面发挥着催化作用：减少贫穷和饥饿、改善卫生和教育成果、抗击主要疾病和促进可持续发展。美国庆贺发展中国家取得的进展，寻求以创新方法促进和维持发展努力。美国在其援助中强调通过在美国政府机构开展工作的发展中国家促进包容性经济增长、创造就业机会、建立能力和促进体制发展，使千年发展目标取得可持续成果。美国还力求以创新手段推动实现千年发展目标，例如，发展和应用满足人类发展需要的新的和现有技术。一个重大优先事项是与东道国政府和伙伴

国一道共同制定战略，真正赋予妇女权能和努力实现根据发展支出制定贸易和投资政策的广泛经济增长。

8. 没有东道国政府的坚定承诺和一个有利于经济增长和繁荣的环境，发展援助目标就无法实现。美国政府将其官方发展援助越来越多地用于支持发展目标得以持续的国家发展计划和能力建设。就任何一个国家而言，美国 2009 年的官方发展援助额都是历来最高的，2009 年共达 287 亿美元——比前一年增加 18 亿美元，即 7%。我国继续设法使发展援助更加有效、发展成果更可持续。我们致力于本着相互负责和相互问责的精神，努力推动实现千年发展目标。

将两性平等纳入总统的各项倡议之中

9. 美国政府相信应该对千年发展目标采取综合办法，即应接纳性别包容发展以及将妇女置于发展工作的前沿与核心地位。² 我们能够实现两性平等与赋予妇女权能目标(往往称为千年发展目标 3)的最好办法就是将妇女纳入我们发展倡议的各个方面，以及确保在发展工作中广泛处理使妇女和女孩的参与及惠益受到限制的性别差异和不平等。美国政府认识到，为了衡量如何妥善地应对了妇女的卫生和经济机会、教育机会、粮食安全，包括受益于大型基础设施的发展，就必须分类和分析外援方案执行情况数据，以确保项目将男女的需要和利益都列入服务范围。务必牢记，妇女除了是发展与外交的受益者，还是变革的积极推动者。在整个发展规划和执行过程中，妇女都必须始终坐在决策桌前。性别包容方案应包含贯穿于政策、执行和评价各个方面的性别分析，以确保将妇女置于发展进程的**中心。美国在伙伴国通过各种途径，包括提供奖学金和培训，帮助更多妇女为利用地方、地区和国家各级发展工作的成果并从中发挥领导作用，做好准备。

10. 美国在粮食安全和卫生这两个重大优先领域提出了以两性平等参与为共有主题的新的总统倡议。2009 年 4 月，奥巴马总统强调了美国致力于向世界上最贫穷人口提供援助，承诺将农业发展资金翻一番，达 10 亿以上美元(此后又将此数字提高到 35 亿美元)。随后，美国又提出了全球饥饿和粮食安全倡议。2009 年 5 月，总统还宣布了一项 6 年 630 亿美元的全球卫生倡议。这些倡议属于千年发展目标的关键部门(下文将详细叙述)，这表明美国坚定地承诺并支持促进性别包容发展，以实现千年发展目标。

11. 奥巴马总统的全球卫生倡议推动以新的业务模式，实现卫生方面的重大改善，并为基本保健和公共卫生方案创建国家牵头的行之有效的平台。全球卫生倡议将通过进一步支持以妇女和女孩健康为重点的全球卫生方案，改善妇女和女孩的健康，其中除其他保健干预措施外，包括支持产前保健、免疫接种、营养、水和环卫、传染病控制和计划生育。产妇保健方案将通过在所有受援国减少孕产妇

² 2010 年 1 月 6 日美国国务卿希拉里·罗德姆·克林顿在哥伦比亚特区华盛顿全球发展中心关于“21 世纪发展”的发言。

死亡率帮助拯救数十万妇女的生命。将通过应对避孕、计划生育和生殖健康方案方面未能满足的需要，防止 5 400 万次意外怀孕；力求实现 35% 现代避孕普及率，每年平均增长 2 个百分点；将 18 岁以下首次分娩母亲的人数减少 20%。

12. 美国政府认为，全球卫生倡议下的所有保健干预措施，包括总统艾滋病紧急救援计划(总统艾滋病救援计划)都务必要确保为妇女提供的服务与其基本保健需要挂钩。两性平等问题纳入了总统艾滋病救援计划中的预防、照顾和治疗方案的各个方面，其中承诺实施五项战略：在艾滋病毒/艾滋病相关活动和服务方面加强两性公平；消除可能扩大该流行病传播的男子规范和行为；减少暴力侵害妇女和胁迫妇女行为；增加妇女获取收入和生产性资源的机会；加强妇女的法律权利和保护。世界卫生组织指出，艾滋病是全世界 15 至 44 岁妇女死亡的首要原因，撒哈拉以南非洲近 60% 的艾滋病毒感染者是妇女。

13. 全球卫生倡议将支持长期和系统地变革，以消除获得优质卫生服务的障碍、增加获得优质卫生服务的机会，例如包括改进对妇女、青少年和少女健康的监测和评价；酌情支持综合卫生服务；鼓励男子和男孩积极主动地维护两性公平；改进保健人员有关两性平等问题的培训；促使伙伴国民间社会参与处理保健方面的两性公平问题。³ 全球卫生倡议还将支持长期和系统地变革，以便消除获得保健方面的经济、文化、社会和法律障碍，并扩大机会，增加妇女对卫生部门决策和质量控制的参与。

14. 称为“喂养后代”的新的总统全球饥饿和粮食安全倡议中包括赋予妇女经济权能。⁴ 该倡议确认减少两性不平等是帮助消除全球饥饿的重大要素，并承认妇女在实现粮食安全方面的基本作用。美国政府承诺在所有喂养后代的投资和伙伴关系中，包括在为加强伙伴国的能力以处理妇女获取和控制农业资产及其如何影响农业价值链的问题与伙伴国进行的投资和建立的伙伴关系中，特别关注性别制约因素和机会。这包括对农业研究的投入；作为农业生产者平等获得投入和技术的机会；适合不同性别的一揽子推广和交付方案；改进获取土地和其他生产性自然资源的机会；减少获得金融服务的性别障碍；增加男女的知识，使他们能够参与农业系统并从中得到适当回报。分析和了解法律制度，包括法律和条例以及如何贯彻落实特别是与土地权有关的法律和条例的能力，对于确保妇女和男子享有平等机会往往是很重要的。

15. 为了提高妇女的能力，以便为改进粮食安全作出重大贡献，喂养后代方案将努力：(a) 确保妇女生产者平等获得资产、投入和技术；(b) 制定针对男女的农业干预措施和做法；(c) 优先推广节省劳力的技术，以有利于家中的妇女和女孩，使女孩能够继续上学，以及有利于在农业领域作为农产品的生产者、加工者和销

³ 《全球卫生倡议的执行情况：磋商文件》，第 6 页。

⁴ 《全球饥饿和粮食安全倡议：磋商文件》。

售者的妇女；(d) 扩大妇女对各级和各机构决策的涉入和参与，使她们能够有助于带头制定政策、进行投资、设计和执行方案；(e) 改进从事耕作和参与农业综合企业的妇女获得金融服务的机会；(f) 帮助妇女跳出生产范围的局限，开启机会，参与价值链生产中以投资为主和促成转变的一方。

粮食安全。美国全球粮食安全方案为加强世界粮食安全承付的款额达 35 亿美元，使农民能够争取足够的收入支撑家庭，并能够更广泛地得到粮食。妇女是履行这一使命不可或缺的部分。全世界多数粮食都是妇女种植、收割、贮藏和烹煮，而且往往是在极端困难的条件下……向这些妇女提供种植更多粮食的工具和培训以及将粮食放到市场销售的机会，将对她们的生活产生根本影响，并给很多国家的经济带来增长。^a

^a 2010 年 3 月 12 日美国国务卿希莱莉·罗德姆·克林顿在纽约妇女地位委员会的发言。

C. 发展和外交方面的两性平等

16. 为了在实现有关两性平等的千年发展目标方面取得进展，必须加快作出具体努力。专家们(包括秘书长)认为，这方面的努力应同时包括下列概念和部分：基于性别的暴力、经济赋权、法律赋权、卫生和教育。下文讨论美国政府在这些方面的努力。

基于性别的暴力

17. 基于性别的暴力是跨越各种族、族裔、阶层、宗教、教育水平和国际疆界、在全球普遍存在的现象。它对女孩和妇女人生的每一阶段都产生影响，从针对胎儿性别进行的选择性人工流产和杀婴、女孩的保健和营养不足、切割女性生殖器、童婚、将强奸作为战争武器、为商业性剥削和劳工剥削的目的贩运人口、家庭暴力、所谓的“名誉”杀人、因嫁妆引起的谋杀，到忽视和排斥寡妇等，不一而足。

18. 全球有三分之一的妇女在其一生中遭受过基于性别的暴力；在某些国家，更有 70% 的妇女受到过这一暴力侵害。联合国 2006 年的一份报告发现，在 192 个会员国中，至少有 102 个没有制定专门针对家庭暴力的法律；而订立了法律的国家往往没有充分执行或实施这方面的法律。美国政府认识到，有几千万名女孩——有人估计多达 1 亿女孩——由于针对胎儿性别进行的选择性人工流产和杀婴，或被剥夺了满 5 岁后生存所需的营养和保健，而在世界人口中消失。在世界范围，妇女和女孩感染艾滋病毒/艾滋病的比例出奇的高，强奸和对亲密关系暴力的恐惧更助长了妇女感染率的不断上升。

19. 美国政府致力于消除一切形式暴力侵害妇女的祸害，并正努力与伙伴国合作打击基于性别的暴力，例如为妇女创造经济机会、提供教育机会及提高男女公众

的认识，以了解前进道路上仍然存在的障碍。美国政府支持努力加强法律和司法保护以及提高卫生部门的能力，以应对性暴力和基于性别的暴力。在冲突和流离失所局势中，美国政府支持为防止和应对冲突和危机时期及之后发生的基于性别的暴力，有针对性地提供人道主义援助。美国政府还在加大力度遏制人口贩运，并发表有关人口贩运和各国应对这一问题所作努力的年度报告，以便设法提高对主要影响妇女和女孩的这一祸害的认识，并为消除祸患提供支持。妇女必须针对基于性别的暴力积极推动变革，应当作为和平维持者和和平谈判者坐在谈判桌前，包括参与冲突解决和重建努力。

个案研究。由美援署供资的卫生政策倡议向玻利维亚 Quillacas、Machareti、Oruro 和 El Alto 市的推动和平项目提供技术援助。该项目组成由下而上赋予社区权能的运动，将地方一级的计划生育和生殖健康政策融入到防止基于性别的暴力的努力之中。这四个市制定和资助了地方政府计划，以组织和加强打击基于性别的暴力网，改进为遭受基于性别的暴力的人提供的卫生和法律服务，并开展其他提高认识活动，以了解与性别有关的其他形式的歧视和压迫。约有 1 000 人参加了这一进程，其中 40% 是青年人。通过实施项目的各市领导人的努力和支持，该项目进程还成功地其他市获得通过和执行。

个案研究。美援署妇女法律权利倡议 (2002-2008 年) 与政府各部委、民间社会组织、非政府组织密切合作，通过下列措施增进妇女的法律权利、公民权利、财产权和人权：修改保护妇女法律权利的立法，提高司法部门解释和实施妇女法律权利的能力，加强民间社会组织倡导对妇女进行法律保护的能力，提高民众对妇女法律权利的认识。重点国家是：阿尔巴尼亚、贝宁、危地马拉、莱索托、马达加斯加、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、南非和斯威士兰。

重大成就包括：支持在贝宁起草和通过性骚扰立法，在莫桑比克制定打击人口贩运立法；在危地马拉开设两性平等和法律硕士学位课程；在危地马拉进行公设律师和治安法官培训；在贝宁开展有关家庭法的提高认识运动；在阿尔巴尼亚起草和通过一项新的家庭暴力法；在阿尔巴尼亚法官和检察官的培训中列入基于性别的暴力的课程、编写为法官和法院人员处理基于性别的暴力案件提供指导的司法庭书籍、通过一项全国运动，提高民众对妇女权利的认识和支持。

赋予经济权能

20. 赋予妇女经济权能可以使整个家庭和社区脱贫。贫穷国家的妇女与男子相比，更有可能将其收入用于子女的食物、教育和保健方面；因此，对妇女投资为社会带来强大的、积极的和可衡量的利益。美国支持扩大妇女经济机会的项目和

方案，促进妇女全面参与经济发展，以及进一步了解妇女参与经济活动受到的基于性别的限制。迄今为止促进妇女经济增长的一些重大方案可归入四大领域：中小企业发展、金融普惠和小额供资、劳动力发展以及经济政策和治理。

21. 中小企业发展。很多微型企业，特别是妇女拥有的微型企业，当他们希望成长时，就会面临金融障碍。美国政府了解这些障碍。美国政府提供援助的一种方法是，通过发展贷款局，鼓励借贷给信誉好，但未得到足够服务的部门。信用担保是实现发展目标的强大工具，原因是它们能够调集地方资本、减少风险，并能够在银行意识到这些客户也可能信用可靠时促成竞争。自 1999 年发展贷款局开始运作以来，美援署已通过 239 项担保(其中 32%针对的是中小企业)从私营部门筹集到 18 亿美元。发展贷款局在埃塞俄比亚和肯尼亚进行了新的信用担保，重点是援助妇女拥有的中小企业。

个案研究。缺少抵押物是影响多数中小企业的一种现象，但是由于文化和社会规范阻碍妇女拥有财产，因此对妇女的影响更加深远。这是妇女拥有的中小企业无法获得商业银行融资的最大因素之一。为了应对这一局面和使商业银行的供资更容易为妇女企业家所获得，美援署/埃塞俄比亚与 Abyssinia 银行联手承付 428 万美元的贷款组合担保。如此将降低抵押物要求，促进对妇女拥有的中小企业的专项贷款。这笔担保将协助合法注册的私营中小企业参与多数股权为妇女所有和由妇女管理的制造、服务、贸易和农业活动。美援署/埃塞俄比亚将结合发展贷款局的这笔担保提供技术援助，帮助中小企业妇女受益者更好地利用这笔担保。计划中的援助包括提供培训，提高管理和战略规划技能；提供业务咨询服务，包括可行性研究和市场分析；促进市场与国际市场挂钩。美援署/埃塞俄比亚希望利用这笔担保，提高对妇女在经济中的作用的认知。通过这笔信用担保，假以时日美援署/埃塞俄比亚可以向银行界证明，妇女拥有的中小企业是一个可靠和盈利的部门。

22. 金融普惠和小额供资。金融普惠型经济是指人人都可以获得以方便和负担得起的方式广泛提供的金融服务和产品。支持小额供资和企业发展是美国超过 25 年对外援助的基石。作为微型企业最大的双边捐助方，美援署每年提供 2 亿多美元，用于实施为微型企业提供大型、有效和可持续服务的方案，以便于穷人减贫和促进经济增长。美援署每年通过几百个执行伙伴支持全世界 70 多个国家的微型企业发展方案，促使市场为 600 多万个家庭和微型企业家——近三分之二是妇女——服务。例如，在阿富汗，美援署正向妇女提供开办微型企业，或将现有企业提升到下一个发展水平所需要的工具。截至 2009 年 9 月，美援署已通过其农业、农村投资和企业增强方案，向阿富汗妇女提供了 108 000 笔以上的小额供资贷款。该方案还在过去两年向 4 300 名女性企业主提供了技能培训。此外，国务院也确保为中东和北非-经济合作与发展组织(经合组织)方案供资，其中以妇女

和青年创业为特别重点，以明显改善中东和北非区域妇女和青年的投资气候及扩大他们的机会。关于美洲的走向繁荣之路多边倡议，美国于 2009 年 10 月赞助举行了一次妇女企业家会议，启动了区域妇女所办企业良师益友网络。

23. 劳动力发展。妇女是促进经济的动力。她们作为农民、工人、小企业主、首席执行官、公司董事会成员、经济和财政决策者，为全球经济增长作出贡献。然而，她们的贡献没有得到广泛认同，她们可以对经济增长产生的积极影响被严重低估。妇女需要得到技能培训、建立关系网、获取信息、获得创新和技术援助，以便使她们能够利用这些新工具促进自身的经济增长。在黎巴嫩，美国政府提供的援助通过技能、资源、设备和信息，以及对农业综合企业和农村旅游业经济活动的融入，促进了农村妇女的就业，增加了她们的收入。在美援署的援助下，萨尔瓦多有 2 600 名以上妇女接受了农业培训，以提高效率和确保职业安全；850 名妇女得到贸易和投资支助，以利用多米尼加共和国-中美自由贸易协定带来的机会；2 155 名妇女接受了自然资源管理和生物多样性养护培训。

个案研究。 美国劳工部为国际援救委员会执行弱势阿富汗人三年期职业培训项目提供资金。该项目的目的是通过职业培训，改善弱势群体，如寡妇、孤儿和“问题青年”的经济和社会福利，重点是提供可产生长期有薪职业或自营职业的基于能力、受劳工市场驱使的微型企业培训。在规划阶段，将贫穷妇女(特别强调阿富汗寡妇)定为一个目标群体，以确保她们的需求得到满足。该项目的最后独立评价表明，项目对妇女产生深远影响。评价结果指出，项目中的很多内容有助于妇女的社会和经济赋权。这包括替某些希望创办小企业的女性培训毕业生与小额供资机构牵线搭桥、支持女性微型企业家投入文化上得到认可的创业努力、培训妇女从事传统上属于男性的职业，妇女在培训人员中占较高比例(35%)。

通过该项目的努力，有 3 000 多人(33%女性、14%寡妇)接受了职业技能和微型企业培训，其中约 75%的参训人员成功转入到长期职业或拥有微型企业。除了技能培训外，项目提供的微型企业培训使得 1 300 多人表现出大有希望的创业技能(在项目的最后一年中，82%是妇女)，并向已接受技能培训的 2 122 人(约 42%为女性)提供了实用识字和识数培训。接受培训后，参训人员的月平均收入大大提高。评价指出，该项目对目标群体受益者及其家庭产生了重大影响。

24. 经济政策和治理。美国正在努力查明女企业家受到的法律和体制制约，并为消除企业中基于性别的障碍提供技术援助。已为评估伙伴国企业和贸易环境的法律、政策、体制和社会各个层面，制定了定量和定性方法。此方法是根据对涉足商业的机构和行为者——从政府高级部厅和官员到微型和中小企业——的审查

结果制定的。迄今为止，该方法已在 30 多个国家成功应用，现已作了调整，以核算妇女在经济发展中的作用。通过这一称为 GenderCLIR 的评估工具，美国政府得以评估两性平等和企业环境，对下列七个优先领域进行分析：社会习俗和妇女在社会中扮演的角色、私营部门、劳工、信贷、财产、贸易和商业司法。例如在坦桑尼亚联合共和国，美援署正在帮助建立确保根据动产和无形财产提供贷款的制度。妇女往往不拥有可作为抵押物的土地或建筑的法定所有权，但是可利用动产、产生收入的财产获取贷款。新制度将使妇女更有机会获得贷款。

个案研究。 根据尼加拉瓜农村发展项目的拟议标准，妇女参与的机会受到了限制，这是因为在土地规模、母牛头数、蜂房或其他资产和主要收入来源方面采用的标准假设是不分性别的。希望参与的妇女由于达不到这些标准而被排除在外。千年挑战公司的一项性别分析导致采取了一种新的更灵活和更富创意的方法。举例说，为了为从事乳制品活动获取最起码的母牛头数，该项目容许家庭成员租借母牛以达到最低要求。不拥有土地所有权的妇女生产者只要能够提供文件说明拥有使用权，就可参与到项目中来。男女都可参加企业发展讲习班和获得技术援助，而不论他们是否拥有土地。由于这一变化，妇女对项目各个方面的参与往往大幅增加。例如，在牲畜项目中，某些地方妇女的参与率从 8% 上升到 22%。

25. 在全球经济危机期间，针对这些领域妇女需要的解决方案尤为关键。发展中国家的妇女可能在经济危机承受过分的负担。联合国开发计划署指出，妇女在全世界穷人中占大多数。全世界半数以上的粮食是妇女生产的，她们积极参与经济。然而，全球 60% 以上从事经济活动的妇女任职于非正规市场，她们的贡献往往得不到承认。美国承诺赋予妇女经济权能，因为妇女在世界经济的重建和增长中可发挥重大作用。

赋予法律权能

26. 没有妇女的积极和平等参与，就不可能实现蜕变性发展。维持法治和男女都有诉诸法律的机会，对于可持续经济增长、可持续发展、消除贫穷和饥饿至关重要。令人遗憾的是，法律和习俗障碍往往阻碍妇女行使充分的法律权利和得到法律保护。

27. 妇女在拥有土地和财产权方面受到的法律和习俗约束也继续损害她们的能力，以至难以获取生产性资产以及在遇到家庭危机或其他灾难打击时无力减少伤害。在卢旺达，美援署倡导了一项更重视两性公平的土地政策，以修改法律、为议员解释和实施法律提供训练。这在国家重建期间尤为重要，这是因为政府已准许流离失所妇女、寡妇或受冲突影响妇女获得土地。此项活动既加强妇女获得土地以促进经济增长的权利，也加强立法，以促进财产法和其他法律更加迎合妇女

的权利和需求。在千年挑战公司资助的土地项目中，尼加拉瓜有 50% 的小块土地，加纳有 40% 的小块土地的所有权列在了妇女名下。认识到妇女可能无法掌控获得灌溉的和所有权属于家庭的土地，《马里契约》确保将 10% 新灌溉土地产权给予经营商品蔬果园的妇女团体，由此而保证妇女能够控制这一重要资产和从生长的作物中得到的收入。

28. 美国帮助各国消除妇女参与正规职业所面临的障碍，提倡努力实施保护妇女工作权利的法律和条例，确保妇女有机会获得信贷和储蓄等金融服务，改善妇女所从事的工作的性质和条件，向离开劳工市场的妇女提供适当保护，努力保障妇女获得土地的机会。美国力求提高民众对妇女法律权利的认识，通过东道国民间社会组织以及政府立法和司法部门，形成对妇女法律权利的支持，促进由地方主导法律改革。关于帮助妇女获得权能的具有法律约束力的条约，美国签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》，批准该项《公约》是本届政府的一个高度优先事项。

个案研究。在哥伦比亚，民间社会领导发起的“更多妇女参与更广泛的政治领域”运动的目的是加强妇女参与政府工作。该运动起草了一项确保妇女有代表参加全国、省、市各级政党选举的立法草案。此外，美援署还就与政党，包括政党管理和运作有关的问题，向 3 000 多名妇女提供了培训。

个案研究。在约旦，美援署与司法机构和司法部密切合作修订课程和入学标准，为参加司法文凭课程女学生的人数不断上升作出了贡献，人数从 1990 至 2004 年的 4.4% 增至 2006 至 2008 年的 46%，从而最终增加了女性法官的人数。此外，美援署还支持为法律专业学生提供 200 个奖学金的法官基金，其中 50% 的奖学金授给了女性。

个案研究。千年挑战公司与莱索托合作，确保在其签署契约前，男女在获得经济权利方面的平等得到法律保障。在 2006 年 12 月颁布《已婚人士法律能力法》之前，已婚妇女在法律上属于未成年人，使其政治、经济和社会权利受到限制。作为未成年人，她们不可以订立合同、不可以负债，不得将不动产登记在其名下，未经丈夫或其他男性亲属的容许，她们不得购买、出售财产，或将财产作为抵押物获取贷款。

为了进一步确保这些新权利成为现实，千年挑战公司要求莱索托政府确认和改革其他法律，将它们与《已婚人士法律能力法》统一起来。此外，《契约》中还在实施一个价值 100 万美元的两性平等项目。该项目正在为政府成员，包括民法和习惯法司法机构，以及教会和银行业等其他机构进行新法律培训。还在全国范围开展了一项方案，以深入到农村社会和机构，包括与首领和社区理事会接触，倡导和传授两性平等为莱索托人民的发展带来的利益。一位理事会成员指出，他看到已婚夫妇共同规划，相互沟通，认真对待对方的看法；他说这就是进步。

卫生

29. 性别问题在美援署很多卫生方案的设计中发挥着整体和明确的作用。鉴于妇女在养育子女、提供照顾和寻求照顾以及管理水和营养方面扮演的角色，她们有能力获得卫生方面的知识和服务，对于她们年幼和稍年长子女及其他家庭成员的健康至关重要。从长远看，妇女身体健康可提高她们的生产力，增强她们的社会经济参与，也发挥积极的倍增作用，通过增强后代的健康，有利于社会和经济的发展。此外，由于女孩和妇女的生殖角色和受到性别歧视的形式，她们特别容易健康不佳，相对而言，却得不到足够的卫生服务。妇女和女孩的特殊需求是美援署全球卫生工作的一个整体部分，这方面工作包括实施计划生育、生殖健康、孕产妇健康、艾滋病毒/艾滋病、儿童生存、营养和传染病方案。

30. 美援署的计划生育和生殖健康方案侧重于六个技术优先领域：避孕安全；立足社区的服务机会；健康的时间安排和妊娠间隔；长效和永久方法；计划生育与母婴健康相结合；及艾滋病毒方案。孕产妇保健方案培养熟练助产士的能力，减少孕产妇死亡的主要原因。美援署与艾滋病救援计划协调，通过下列措施处理艾滋病毒/艾滋病防治方面的性别问题：在艾滋病毒/艾滋病活动和服务中加强两性平等；减少暴力和胁迫；正视男子规范和行为；增加妇女获得收入和生产性资源的机会；以及加强法律权利和保护。改善妇女和青春期女子的营养，是美援署方案规划中的另一大重点。现已表明，改善女孩的营养状况对其生存和生产力及其子女的健康和生存产生积极影响。美援署的儿童生存方案通过扩大免疫接种、预防疟疾、治疗肺炎和补充维生素 A 等服务覆盖面，保护儿童，消除婴幼儿死亡的主要根源。凡在性别分析显示女童在接受儿童保健服务方面受到差别待遇的地方，美援署方案就会开展具体工作，克服因性别而受到的这项限制。美援署全球卫生局还对付切割女性生殖器和童婚等传统做法。最后，美援署全球卫生方案还将目标对准传染病，因为男女的生理差异可影响到某些传染病的易感染性，而性别规范、文化习俗和行为可严重影响疾病的预防、求医和治疗机会。

个案研究。 约翰·霍普金斯大学通信方案中心正在莫桑比克、博茨瓦纳和马拉维实施总统艾滋病紧急救援计划减少青春期女子易感染艾滋病毒的两性平等举措(亦称为“救助女孩”举措)。此项艾滋病紧急救援计划举措寻求制定、执行和测试多层面干预措施,以减少女孩艾滋病毒的易感染性。此项举措的方案方针包括与各方利益攸关者合作,记载干预措施及查明差距;引进创新办法、加强为易感染女孩消除该大流行病蔓延的主要动因的现行方案;促进考虑到结构因素(例如享有教育和卫生服务以及经济机会)的多层面和综合方案规划;进行严格评价。

个案研究。 比哈尔邦是印度最不发达、人口密度最大的邦之一,青年人口不断膨胀。年龄 20 至 49 岁的妇女中,第一次结婚的中位年龄是 15 岁,81%的妇女不到法定年龄 18 岁就结婚了。避孕普及率只有 34%,还不到全国平均比例(56%)的三分之二,而每个母亲的总体生育率为 4 名子女,远远高于全国 2.7 名子女的平均数。这一太早、太密的生殖形态对妇女的健康和整体地位、儿童生存和发展以及家庭的经济福利都产生不利影响。

业务研究审查是美援署与艾滋病紧急救援计划基于社区的行为改变综合项目协作进行的,审查经费来自 Packard 基金会和联合国人口基金、由开拓者国际和印度政府负责实施。业务研究审查寻求对非常成功的艾滋病紧急救援计划项目模式采取加强的、多部门和考虑两性平等因素的方法,以及评价对计划生育和生殖健康成果以及两性平等产生的影响。业务研究审查的人口群约为 10 000 名青少年、20 000 名家长和社区领导人。

教育

31. 美国政府将教育作为一个优先事项,特别强调改善女孩、妇女和其他得不到充分服务和处境不利民众的机会。在 2009 财政年度,有近 2 400 万名女孩受益于美国的中小学教育方案。奥巴马总统在 2009 年 6 月声称,他认为,妇女被剥夺了教育机会就是被剥夺了平等。

32. 美国政府帮助发展中国家改善获得教育的机会和教育质量,包括在脆弱国家、冲突国家或受到紧急情况影响的国家。美援署建立国家能力、建造学校、培训教师和行政人员、改善课程设置、调动社区以及帮助女孩和其他边缘化民众上学。优质基本教育为增加教育机会、就业和公民参与奠定基础。美国政府努力协调为每一个次级部门提供的援助:基础和高等教育以及劳动力发展。

33. 教育方面的两性不平等因国、因地区而异，必须根据具体国情和具体情况处理。美援署的教育方案在方案制定、执行和评价期间考虑到性别动态、性别不平等和性别角色。美援署为增加所有学生的学习机会和为他们创造更加公平的学习环境而支持开展的具体活动包括向女孩提供奖学金和指导；制定无偏见课程；培训教师对男女孩一视同仁；与社区领袖合作，动员地方支持女孩的教育。

34. 美国政府将通过美援署继续制定努力实现教育领域两性平等的方案措施。在孟加拉国，美援署正在支持“芝麻街”电视节目，目的是加深对男女角色的领悟，以努力扩大男女在今后的机会。该电视节目提供学龄前教育，每周有 900 多万名观众收看，节目中编列了显示妇女作为工程师、医生、飞行员和作家的才能和成功，以及显示男子承担妇女的传统角色的剧情。在约旦，为了帮助鼓励妇女和女孩追求信息和通信技术职业，美援署正在支持联合国妇女发展基金、思科系统公司和约旦政府建立公私营伙伴关系。在尼加拉瓜，美援署的教育方案将男女孩混合分组，每一组都指定男女孩发挥领导作用，从而为男女孩提供在课堂上平等参与的机会。

个案研究。 在千年挑战公司在萨尔瓦多资助的方案中，评估青年男女教育需要的性别诊断导致对奖学金方案以及正规和非正规职业培训方案作出修改。这项改变使得女孩、单亲母亲和其他妇女更容易参与传统和非传统领域。经过修改后，对这些方案的兴趣、注册和参与度高于预期——特别是在未得到充分服务的群体中。在目前职业方案的参与者中，近 60% 是青年妇女。

个案研究。 安全学校方案是美援署在加纳和马拉维资助的一个五年期举措。方案的目标是减少与学校有关的基于性别的暴力，以改善两国 40 个社区的教育成果及减少对健康造成的不利后果，重点是 10 至 14 岁小学高年级和初中男女学生。这一问题的全面解决方法既有教师、家长、学生、社区成员和当地非营利组织的参与，也有教育、卫生、社会福利和安全部门政府官员的参与。通过与教育部和教师工会的协调订立了行为守则，包括道德标准、教师对学生的作用和责任，以及违反守则的报告制度。社区参与了寻找防止和应对暴力的途径，措施如下：(a) 减少童工、体罚、教师与学童的性关系、性骚扰；(b) 提供有隐私、干净和安全的学校厕所，以及确保上下学途中的安全。产生的影响最大的是，教师提高了对男女孩在学校受到性骚扰的认识，以及他们更加清楚地知道应如何报告与学校有关的基于性别的暴力行为。此外，教师对容忍肉体暴力行为的态度发生了变化，学生也更有信心地意识到他们有权不受到伤害或虐待。

个案研究。近 15 年来，美国劳工部共资助了 235 个项目，耗资 6.778 亿美元，用于在 75 个以上国家制止童工现象。由此而防止了 130 万名儿童在商业性农业生产、采矿、小型制造业部门受到劳动剥削或摆脱了剥削性劳动条件，以及避免成为家庭佣工、被强迫劳动或被贩运。这些项目为处境最不利群体的女孩提供了教育机会，以及其他有助于使其未来充满机会的社会支助。例如，劳工部正在厄瓜多尔资助一个 4 年 400 万美元的项目，用于制止土著人童工现象。该项目制定了一个参与性方法，向工作的儿童或有可能工作的儿童提供速成教育和课外方案；提供师资培训，以提高教师的技能；提高家长和社区成员对童工现象的认识；鼓励社区参与方案的制定和执行。劳工部在哥伦比亚资助了一个为期 39 个月、500 万美元的项目，利用创新的课外教育方案(成长空间)，帮助 10 200 名儿童脱离并防止他们陷入最恶劣的童工形式。2009 年，美洲开发银行和联合国教育、科学及文化组织将成长空间教育方案选为青年人方案中的最佳做法。该项举措以 DevTech 系统公司最初在多米尼加共和国建立的模式为基础，由美洲伙伴领导的一个协会负责执行。

D. 良好做法、政策建议和挑战

35. 美国仍坚持奉行作为《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》基础的援助实效原则。也就是说，美国政府认为需要落实国家主导、国家拥有的发展倡议、建立有效的发展伙伴关系以及衡量发展方案成果。与东道国政府、民间社会和立法机构结成伙伴关系，是确保发展成果可长期维持的一大要素。美国在发展方面当然有某些优先事项，并清楚知道，没有东道国的介入，方案是不可能取得成功的。此外，美国政府积极期待与多边机构、非政府组织、私营机构和其他捐助方结成伙伴关系，以最大限度地发挥援助款的效益和实效。与在某些特定领域具有能力和专长的组织建立伙伴关系，是进行分工、确保协调和防止重复努力的一个绝佳方法。最后，美国政府承诺为取得显著成果相互问责。

36. 美国根据它在全世界积累的方案规划经验，认识到将两性平等观点纳入其发展工作各个方面的重要性。像赋予妇女权能和两性平等这样复杂而重要的问题不能以化整为零、各自为政的方法予以处理；要取得进展，就必须在多条战线全面出击，让两性平等问题始终占据发展政策和做法各个方面的显著位置。要取得成功，就必须在宏观(例如，有关妇女权利的国家法律)和微观(例如，教育当地民众了解两性平等的益处)两级面对这一问题。

37. 同样，美国政府认识到，看似不分性别的政策在实践中可能带有性别偏见，因为这些政策可能延续、而非改善现存的性别差距。无视性别的标准也许没有考虑到发展中社会的妇女往往处于不同和不平等的状况。正是因为这方面的教训，

使美国政府认识到，妇女通过监督、评价和了解成果，从最初规划阶段到执行，全程参加发展进程至关重要。

38. 此外，国际社会需要对脆弱国家和冲突后国家妇女予以格外关注。所有证据表明，这些妇女的地位往往最不稳定，最容易遭受基于性别的暴力和陷入贫穷。在赋予妇女权能方面取得的进展中，必须明确包括保护冲突和冲突后国家的妇女。

E. 结论和展望未来

39. 距离到 2015 年实现千年发展目标的里程碑年只剩下 5 年的时间，美国仍致力于维持发展收益，注重创新，将其作为在实现千年发展目标方面加速取得进展的一个重要手段。2015 里程碑年是一次庆祝已取得成果以及集中精力进行仍未完成的工作的一次机会。妇女在产生可持续发展成果方面发挥核心作用，因此，性别问题是美国关于实现发展里程碑的各项倡议，包括新的总统全球卫生倡议和粮食安全倡议中的一个重大共同主题。美国政府已经并将继续将两性平等问题纳入其在下列各个领域的发展工作中：如基于性别的暴力、经济赋权、法律赋权和妇女的领导权、卫生和教育。美国认为，促进性别包容的发展是捐助机构、发展中国家、非政府组织和私营部门处理事务的正确方式。将于 2010 年 9 月举行的大会高级别全体会议将全世界领导人、非政府组织、工商界和其他民间社会代表汇集一堂，调动各方努力，在实现千年发展目标方面加速取得进展。美国政府认为，务必要继续将赋予妇女权能和平等问题放在显著位置，并期待与其他会员国一道继续开展这项重要工作。