



2017 年届会

2017 年 6 月 7 日至 9 日

议程项目 12(c)

协调、方案和其他问题：将性别平等观点
纳入联合国系统所有政策和方案的主流

将性别平等观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2016/2 号决议提交。报告介绍了联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划在推动联合国系统各实体对性别平等主流化工作问责方面的进展情况，以及把性别平等观点纳入联合国发展系统业务活动主流的进展情况。

报告借鉴了根据全系统行动计划提交报告的 65 个联合国实体所提供的信息、联合国发展集团协调结果战略摘要、联合国发展业务协调办公室信息管理系统和二手来源资料。

报告还提供关于如何支持就性别平等主流化采取快速综合行动的建议，尤其是在以促进性别平等的方式实施《2030 年可持续发展议程》背景下的此类建议，供经济及社会理事会在 2017 年实质性会议上审议。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在第 2016/2 号决议中重申，性别平等主流化是全球接受的实现性别平等战略，并请秘书长向经济及社会理事会 2017 年届会提交一份报告，说明该决议的执行情况，包括联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的执行进展情况。本报告回应了这一要求。

2. 本报告共分六节。继本节之后，第二节介绍在性别平等和增强妇女权能方面不断扩大的规范议程；第三节讨论全系统行动计划的实施进展，并包含制订下一代问责制框架的相关报告；第四节提供关于把性别平等纳入各级业务活动的进展情况；第五节突出介绍联合国系统在有系统地把性别平等观点纳入所有政策和方案方面存在的一些长期差距和挑战；第六节提出结论和建议，供理事会审议。

3. 本报告采用了根据全系统行动计划提交报告的 65 个联合国实体所提供的数据；联合国发展集团对协调结果的战略摘要(2016 年)；发展业务协调办公室的信息管理系统；以及二手来源数据。报告介绍 2015-2016 年期间的进展和成果。¹

二. 性别平等主流化的规范议程

4. 促进性别平等并增强所有妇女和女童的权能仍然是联合国系统的一项首要目标。自经济及社会理事会发布第 1997/2 号商定结论(见 [A/52/3/Rev.1](#)，第四章第 4 段)以来，联合国系统及各会员国一再重申，将致力于将妇女和男子的关注事项和经验作为一个整体，纳入政治、经济和社会等所有领域的政策和方案，使男女都能从发展中平等受益，终止性别不平等现象。20 多年来，性别平等主流化一直是政府间商定的旨在实现性别平等目标的全球战略。²

5. 在联合国系统和各会员国中，对性别平等主流化的政治承诺和问责逐渐加强。全系统促进性别平等和增强妇女权能政策(见 [CEB/2006/2](#))推动在最高级别加紧努力，按照第 1997/2 号商定结论，促进将性别平等纳入联合国系统政策和方案的主流。随后，大会 2010 年第 [64/289](#) 号决议设立了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，其任务包括领导、协调联合国系统的性别平等和增强妇女权能工作，并推动这方面的问责制。据此，行政首长理事会于 2012 年批准了在妇女署领导下制定的性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，以加强性别主流化问责制。此后相继通过的联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的相关

¹ 在编写本报告时，尚未得到联合国发展集团对 2017 年报告的协调结果的战略摘要。报告系依据联合国国家工作队 2016 年报告的数据编写。

² 性别平等主流化最早在 1995 年第四次妇女问题世界会议上获得通过，此后在多项联合国政府间决议、任务授权和决定中得到加强。

决议，包括 2016 年通过的第 71/243 号决议，均支持通过该行动计划将性别平等纳入各项业务活动的主流。

6. 有系统地将性别平等观点主流化，对于《2030 年可持续发展议程》的执行和成功也起到至关重要的作用(见大会第 70/1 号决议，第 20 段)。《2030 年议程》建立在《北京宣言》和《行动纲要》以及《消除对妇女一切形式歧视公约》对性别平等和增强妇女权能的现有承诺基础上，其中包含一项独立的性别平等目标(可持续发展目标 5)，并把性别平等具体目标纳入了 17 项可持续发展目标中的 11 项目标。

7. 作为在性别平等和增强妇女权能方面最全面和影响最深远的政府间协定之一，《2030 年议程》通过解决性别不平等的根本原因，使国际社会能借此前所未有的机会，为所有妇女和女童的生活带去持久、焕然一新的改变，并确保不落下任何人。³ 因此，联合国系统在全球、区域和国家各级的政策和方案中支持性别平等主流化至关重要。

8. 2016 年各项政府间协定继续将性别平等和增强妇女权能作为基石和有效解决城市发展、人道主义行动以及全球移徙和难民危机的办法之一。

9. 《新城市议程》(见经济及社会理事会第 2013/22 号决议，第 3 段)确认妇女是重要决策者，并致力于应对妇女在城市环境中所面临的性别挑战。它倡导立足于社会和政治包容、社会公正以及人权价值观的城市规划议程。⁴

10. 2016 年 5 月 23 日和 24 日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会成果文件确认，性别平等、人权和增强妇女权能是人道主义规划和行动的标准原则。成果文件呼吁制订更强有力的性别平等方案，提高妇女和女童的领导作用，并尊重他们根据国际人道主义法所享有的权利。⁵ 它呼吁加强问责制，包括对性别暴力采取零容忍，以及确保妇女和少女在危机环境中获得性健康和生殖保健的权利。⁶ 《残疾人权利公约》跨机构支助小组与会员国和民间社会协作，为《将残疾人融入人道主义行动宪章》作出了贡献，并确保将性别平等观点纳入该《宪章》。

11. 在 2016 年 9 月 19 日举行的解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议上，机构间小组——全球移民小组指出，无视性别差异的政策忽略了妇女和女童的优先事项、她们的声音与权利。会员国承诺将性别平等观点纳入其各项对策的主流，包括纳入移徙政策和国家法律、体制和方案的主流，并解决难民和移民中的妇女和女童所面临的多重交叉歧视(见大会第 71/1 号决议)。

³ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《推动以促进性别平等的方式实施 2030 年可持续发展议程》(2016 年)，第 5 页。

⁴ 妇女署 2016 年，简报：“性别平等和新城市议程”。

⁵ 秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2016/822)。

⁶ 主席的总结，题为“Standing up for humanity: committing to action”，世界人道主义峰会，土耳其伊斯坦布尔，2016 年 5 月 23 日和 24 日。

三. 促进联合国系统性别平等主流化的全系统问责制

12. 2016年,有65个实体(占联合国实体总数的90%以上)根据行动计划提交了报告,其中包括秘书处及其各部门和办事处。⁷ 行动计划的参与实体数量逐年增加:2015年有64个实体提交报告,2013和2014年都是62个,2012年是55个。

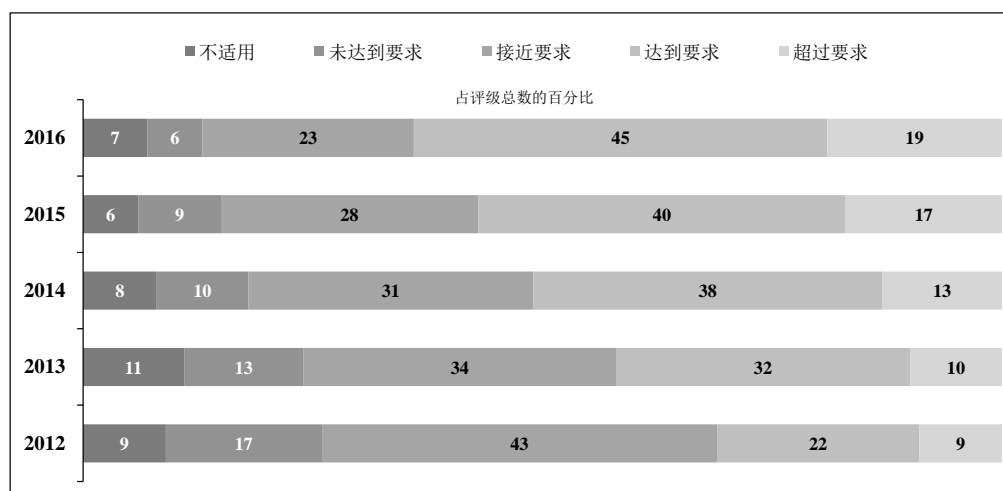
13. 2016年的结果显示,行动计划继续推动性别平等主流化工作取得进展。就联合国系统整体而言,自报告第一年以来,达到或超过要求的评级比例已增加一倍以上,2012年至2016年从31%增加到64%(见图一)。然而,联合国系统距离行政首长理事会确定的到2017年底全面达到行动计划各项要求的目标仍相差36个百分点。

A. 整个联合国系统2012年、2013年、2014年、2015年和2016年执行情况的比较分析

14. 为把握绩效趋势,本报告按(a)年份、(b)绩效指标、(c)实体类型⁸和(d)优势和需改进领域对结果进行比较。

图一

联合国系统2012年、2013年、2014年、2015年和2016年整体评级情况的比较分析



注:对联合国系统的计算是依据65个实体就15项绩效指标报告的975项单项评级。

⁷ 未提交报告的实体有:联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国裁军研究所、联合国社会发展研究所;负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室;全面禁止核试验条约组织筹备委员会。

⁸ 根据联合国组织细分标准将各实体分类如下:基金和方案、秘书处、专门机构、技术实体以及研究所和培训所。

15. 2012 年以来，全系统的整体绩效稳步提高(见图一)。目前，联合国系统所有评级中有 64% 属于“达到”或“超过”类别，与 2015 年相比上升 7 个百分点，与 2012 年相比上升 33 个百分点，平均每年上升 8 个百分点。

16. 尽管年均增长率达到了这一水平，但预测显示，按这种速度，联合国系统预计到 2020 年才能实现全部“达到”或“超过”要求的评级目标，比联合国系统行政首长协调理事会最初设定的 2017 年的最后期限晚 3 年。⁹

17. 进展速度自 2013 年以来有所放缓，2013 年“达到”和“超过”评级总数比上一年增加 11 个百分点，2016 年则录得 7 个百分点的年度增幅，仅比 2015 年高出 1 个百分点。因此，如果未来一年不加紧努力，特别是针对下述薄弱领域显著改善绩效，则系统将无法在最后期限前达标。

B. 按群组对各类实体进行比较分析

18. 如图二所示，2015 年以来，五类实体中有四类的“达到”和“超过”评级总体上有所改善。只有专门机构这一组的“超过”评级减少 2 个百分点。¹⁰

19. 然而，专门实体连续第五年在所有实体群组中录得最高绩效。这一组的评级中有约 80% 属于“达到”或“超过”要求这两类，比 2012 年报告的基线水平增加 32 个百分点。

20. 基金和方案也继续取得稳步进展，2016 年其 72% 的评级属于“达到”或“超过”要求这两类，比 2012 年增加 25 个百分点。

21. 秘书处 2015 年至 2016 年期间进步明显，2016 年报告的所有评级中有 71% 属于“达到”或“超过”要求这两类，高于 2015 年的 58% 和 2012 年的 27%。秘书处目前的“达到”或“超过”类评级占比落后基金和方案 1 个百分点。

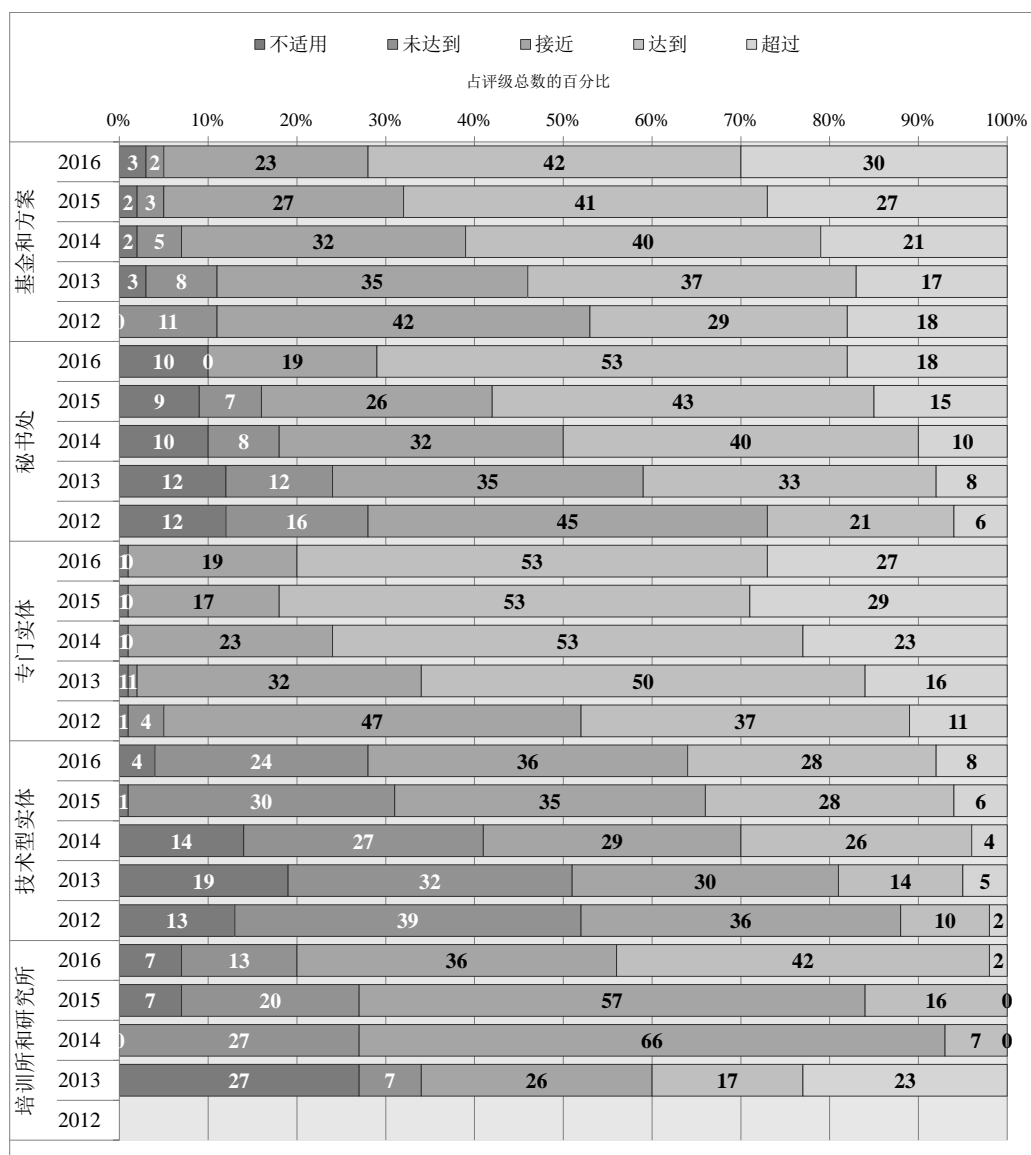
22. 技术型实体群组 2016 年报告的所有评级中，有 36% 属于“达到”和“超过”这两类。这比上一个报告期间增加 2 个百分点，自 2012 年报告基线水平以来增加 24 个百分点。由于技术型实体的性别平等主流化工作存在具体挑战，因此允许此类实体延后两年达到行动计划框架的各项要求。

23. 培训所和研究所群组虽然尚未领先于其他群组，但在 2015 年至 2016 年期间的改进最大，达到或超过要求的评级占比提高了 28 个百分点，从 16% 增至 44%。

⁹ 对于技术型实体，达到要求的最后期限是 2019 年。

¹⁰ 2016 年新增一个专门实体，拉低了整个组的总体评级。

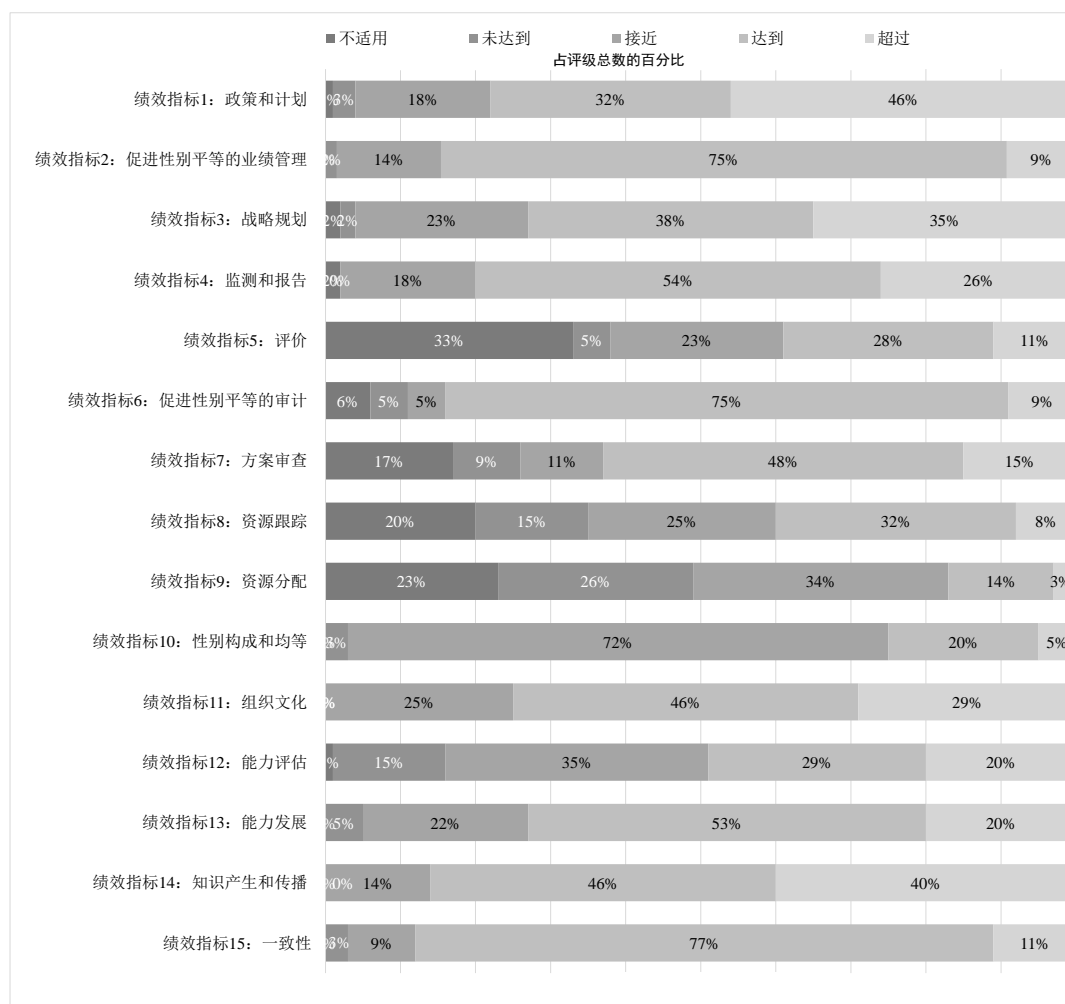
图二
按年份和实体类型对评级进行比较分析



C. 按绩效指标进行比较分析：优势和需改进的领域

24. 图三列出了本报告期按绩效指标分列的所有实体评级(2016年)。图四对所有5个报告年度按指标分列的“达到”和“超过”类评级进行了比较。

图三
2016 年按绩效指标分列的联合国系统评级分析



25. 政策和计划、战略规划以及知识产生和传播这三项指标的“超过”评级比例最大，至少 35%的实体超过要求。¹¹ 这三项指标的涵盖面广泛，因此有效带动了所有其他指标的绩效。

26. 与上一年的结果相同，资源跟踪、资源分配和能力评估这三项指标的“未达到”评级占比较高，表明需要改进相关工作。每项指标下报告的评级有 15%或以上属于“未达到”要求。¹² 评价、资源分配和资源跟踪这几项指标均录得 20%

¹¹ 在 65 个实体中，30 个超过政策和计划指标，23 个超过战略规划指标，26 个超过知识产生指标。

¹² 在 65 个实体中，10 个实体报告“未达到”资源跟踪指标要求，报告“未达到”资源分配指标和能力评估指标要求的实体数目分别是 17 个和 10 个。

或以上的“不适用”类评级,¹³ 较 2015 年有小幅增加,增幅分别为 5(28%到 33%)、3(20%到 23%)和 3(17%到 20%)个百分点。

图四

按指标和按从 2016 年倒序的年份对“达到”和“超过”评级进行比较分析

业绩指标, 按 2016 年绩效排列 (省略“不适用”)	达到或超过要求的评级占评级总数的百分比					百分点	百分点
						差别	差别
	2016	2015	2014	2013	2012	(2016- 2015 年)	(2016- 2012 年)
绩效指标 6: 促进性别平等的审计	90	83	78	69	13	7	77
绩效指标 15: 一致性	88	89	87	89	77	-1	11
绩效指标 14: 知识产生和传播	86	72	66	52	34	14	52
绩效指标 2: 促进性别平等的业绩管理	85	83	81	75	59	2	26
绩效指标 4: 监测和报告	81	68	65	50	39	13	42
绩效指标 1: 政策和计划	78	73	61	50	40	5	38
绩效指标 7: 方案审查	76	63	59	47	31	13	45
绩效指标 3: 战略规划	75	73	74	58	41	2	34
绩效指标 11: 组织文化	75	69	63	59	48	6	27
绩效指标 13: 能力发展	74	53	40	25	23	21	51
绩效指标 5: 评价	58	55	50	44	36	3	22
绩效指标 8: 资源跟踪	50	39	30	25	22	11	28
绩效指标 12: 能力评估	49	33	28	23	15	16	34
绩效指标 10: 性别构成和均等	25	22	21	20	13	3	12
绩效指标 9: 资源分配	22	22	18	13	7	0	15

优势领域: 2016 年结果

注: 为更准确地说明优势和待改进领域, 图四中的百分比计算不含“不适用”评级。因此“达到”和“超过”评级的占比与图三中的列报略有不同, 图三中的百分比基数是含“不适用”在内的所有评级总数。

27. 图四显示, 在 15 个绩效指标中, 联合国系统根据其中 14 个指标所衡量的第 5 个报告年度绩效有所改进。

28. 促进性别平等的审计指标自行动计划开始以来首次录得最佳绩效, 有 90% 的实体达到或超过要求, 比 2015 年增加 7 个百分点。

¹³ 在 65 个实体中, 22 个实体报告“不适用”评价指标, 报告“不适用”资源分配指标和资源跟踪指标的实体数目分别是 15 个和 13 个。

29. 一致性指标的 2016 年绩效排名第二，较上年减少 1 个百分点。2016 年新增一个报告实体拉低了整体绩效。

30. 知识产生和传播指标的达标比例排名第三，所有实体中有 86% “达到”或“超过”要求，高于 2015 年的 72%。

从上一个报告期到本报告期的进展：2015–2016 年

31. 2015-2016 年报告期内，能力发展、能力评估以及知识产生和传播指标所对应的“达到”或“超过”评级的改进最明显，增幅达 14 个百分点或以上。

32. 如同 2015 年，能力发展指标的改进最明显，“达到”或“超过”评级占比从 2015 年到 2016 年的增幅高达 21 个百分点。目前有 74% 的实体¹⁴ 达到或超过要求。除性别平等专家以外的人员不断学习妇女署推出的“我了解性别平等”电子课程，是取得进展的根本原因。截至 2017 年 3 月，有 18 273 名报告实体工作人员完成了在线自学课程，较上一年增加 7 801 人。该课程对于 22 个实体的工作人员来说是强制性的，而 2015 年将其列为强制性课程的实体仅 14 个。按目前的进度，联合国系统预计到 2018 年达到这项指标的要求，这突显出，要在 2017 年最后期限前达标，必须集中力量、加快努力。

从基线报告到本报告期的进展：2012–2016 年

33. 自 2012 年行动计划推出以来，在促进性别平等的审计领域所录得的进展最为显著，2012 年到 2016 年期间“达到”和“超过”评级占比增加 77 个百分点。¹⁵ 这一成绩说明，行动计划有效地使性别平等方面的考虑因素首次被纳入审计职能的主流。

34. 2012 年到 2016 年期间，知识产生和传播、能力发展和方案审查这几项指标所对应的“达到”和“超过”要求的评级占比均增加 45 个百分点(见图四)。

35. 值得注意的是，2016 年有 78% 的报告实体¹⁶ 达到或超过性别平等政策指标要求，较 2015 年增加 5 个百分点。¹⁷ 另有 6 个实体承诺在 2017 年制定或执行此类政策，这预示着到 2017 年底，联合国实体的总体达标率将达 88%。性别平等政策和计划仍然是推动变革的最有力手段。落实了性别平等政策的实体的绩效明显好于未落实的实体：2016 年达到或超过性别平等政策指标要求的 51 个实体，平均达到或超过了 15 项指标中的 11 项指标要求，而未落实性别平等政策的实体

¹⁴ 共 48 个实体。

¹⁵ 2012 年共 7 个实体，2016 年 55 个。

¹⁶ 共 51 个实体。

¹⁷ 共 47 个实体。

平均仅达到或超过 5 项指标要求。达到或超过政策指标要求的实体所报告的“超过”类评级数量平均是其他实体的 7 倍。¹⁸

36. 2016 年，秘书处采取重要举措，以推动制定一项旨在加快实现性别均等的综合战略。该战略将涵盖招聘和甄选、职业发展和留用工作人员以及组织文化，预计将于 2017 年最后确定。

待改进领域

37. 与过去的趋势相同，联合国系统绩效最差的领域有资源分配、性别构成和均等、能力评估以及资源跟踪，2016 年这几项下报告“达到”或“超过”要求的实体比例为 50% 或以下。资源分配连续第 5 年成为绩效最弱的指标，该项下“达到”和“超过”评级的占比没有提高，仍停滞在 22%。按目前的速度预测，系统要到 2045 年才能达标，比最后期限晚 28 年。

38. 联合国系统范围内性别构成和均等指标的达标情况同样仍然堪忧：2016 年仅 25% 的实体¹⁹ 达到或超过要求，2015 年至 2016 年间增长了 3 个百分点。按这一速度，系统可能到 2041 年才能达标。令人鼓舞的是，约 30% 的实体²⁰ 表示，已将性别构成和均等列为 2017 年重点改进的优先领域。

39. 性别构成和均等指标由三个分项组成，这三个分项的绩效参差不齐，或是该指标绩效不佳的原因：

(a) 性别平等协调人制度。2015 年至 2016 年间，这个分项的改进明显。共 95%²¹ 的实体报告建立了性别平等协调人制度或类似制度；78%²² 报告性别平等协调人由 P4 或以上职等人员担任，比 2015 年增加 12 个百分点。此外，76% 的实体²³ 确立了性别平等协调人的职权范围，比 2015 年增加 4 个百分点。另外，性别平等协调人投入 20% 或以上的的时间用于履行性别平等相关职能的实体占比增加了 19 个百分点，从 47% 增至 66%。²⁴

¹⁸ 达到/超过政策指标要求的实体平均报告 3.5 个指标超过要求，而未达到/超过政策指标要求的实体则仅报告 0.5 个指标超过要求。

¹⁹ 共 16 个实体。

²⁰ 共 19 个实体。

²¹ 共 62 个实体。

²² 共 50 个实体。

²³ 共 49 个实体。

²⁴ 共 43 个实体。

(b) 妇女在所有各级的平等代表性。在实现性别均等方面始终进展乏力，导致这一分项指标的达标情况不佳。与过去的结果类似，2016年有83%的实体²⁵报告尚未实现妇女在P-4和以上职等的平等代表性，比例与2015年持平；

(c) 充足的资源。仅25%的实体²⁶报告建立了拥有充足资源的性别平等股或类似股。这一比例比上个报告期减少了8个百分点，有必要引起重视。

40. 资源跟踪指标的达标情况虽然仍在行动计划中排名倒数，但已录得可喜进展。2016年有26个报告实体²⁷“达到”或“超过”资源跟踪指标的要求，比2015年增加5个实体。2015年至2016年间，“达到”或“超过”评级的占比从39%增加11个百分点至50%，创下迄今为止的最大年度增幅。共16个实体报告正在为采用资源跟踪机制开展工作。2015年至2016年间，“未达到”或“不适用”评级占比减少了3个百分点至35%。资源跟踪是各实体最普遍认为需要改进的领域之一：有21个实体指出它是2017年的重点领域。

41. 能力评估虽然仍是绩效最弱的领域之一，但令人鼓舞的是，2016年达到或超过要求的实体占比从2015年的33%增加16个百分点至49%。²⁸这一进展可以归因于妇女署培训中心开发的能力评估问卷模版得到采用。²⁹因此，更广泛地采用该模版有望进一步改善这一领域的绩效。

D. 补救式行动计划

42. 为确保质量和准确性，妇女署服务台审查了所有报告，并对48%的报告提出了修改建议。³⁰各实体接受了约65%的建议，并相应调整了评级。

43. 行动计划报告的质量保持一致。2016年有70%的补救式行动计划被评定为令人满意或更好。³¹

44. 2016年，报告实体确定了173项旨在改进绩效的行动，与2015年的175项基本持平。与往年一样，各实体主要将绩效最弱的指标确定为需加大行动力度的领域，即资源跟踪、能力发展、性别构成和均等以及具有催化作用的关键指标——政策和计划。此外，在提供了相关信息的案例中，指定除性别平等协调人或股

²⁵ 共54个实体。

²⁶ 共16个实体。

²⁷ 共26个实体。

²⁸ 共32个实体。

²⁹ 2015/2016年共有4个实体报告使用该工具。

³⁰ 服务台对绩效指标5的审查由联合国评价小组管理。就评价这一具体指标而言，服务台提出修改建议的案例占38%。这些案例中，最终调整评级的比例是28%。

³¹ 共47个实体。

以外的工作人员负责后续行动的情况占 92%，比 2015 年增加 12 个百分点，表明在各实体中，性别平等主流化的参与人和负责人网络正在不断扩大，已经超出性别平等股或性别平等协调人的范围。

45. 各实体还估计，需要总额约 2 410 万美元(比 2015 年增加 530 万美元)的资金，用于在行动计划报告的最后一年实现目标和推动绩效。与 2013、2014 和 2015 年的情况类似，2016 年资源需求比例最大的是性别构成和均等(24%)，其次是组织文化(14%)、政策和计划(11%)以及资源分配(10%)。

46. 尽管改善了协调、进行了战略规划并提高了成效，但联合国系统正在接近目前资源条件下所能取得成绩的上限。如不投入额外的人力和财政资源，以推动和维持各项努力，那么，行动计划的总体执行进展将停滞或放缓。

E. 向下一代性别平等主流化问责制框架迈进

《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》

47. 考虑到 2017 年规定的最后期限，妇女署 2016 年全年协调了一项大范围、全系统的协商进程，以便更新下一版《全系统行动计划》(2.0)，并为其 2018 年推出做准备。³²

48. 在 8 个实体试行的《全系统行动计划》(2.0)³³ 改进了现有指标，并将该框架与《2030 年议程》的背景结合，从而加强了《行动计划》。它引入了三个新的指标，将框架问责制扩展到与性别有关的报告和与可持续发展目标有关的成果。³⁴ 还有一个新的指标与领导能力有关。

49. 《全系统行动计划》(2.0)的有效实施需要联合国各实体最高级别继续领导、倡导和支持性别平等主流化。大部分实体表示，高级别的领导和承诺对实现性别平等和增强妇女权能至关重要。

50. 《全系统行动计划》(2.0)成功与否，还有赖于持续重视性别平等政策的制定、执行和不断更新，性别平等政策是取得进步的关键途径。《行动计划》的成败还有赖于确保制定并达成与性别平等有关目标的全面方针和问责机制。

³² 这包括开展 1 次调查、2 次机构间讲习班和 20 次面对面协商。此外，8 个实体试行新行动计划(2.0)。

³³ 非洲经济委员会、国际劳工组织、国际劳工组织国际培训中心、国际移民组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国开发计划署、联合国工业发展组织和世界粮食计划署。

³⁴ 这项指标包括“对于与性别平等有关的可持续发展目标成果的承诺”；“报告与性别平等有关的成果”；“关于性别平等和增强妇女权能的方案成果”。

51. 《行动计划》前五年的执行情况已经表明，实体内部和实体之间的性别主流化工作必须具备充足的人力和财政资源。根据全系统基于成果的管理方法，确保有充足的能力制定、衡量并实现性别平等和增强妇女权能成果，是至关重要的。

联合国国家工作队层面(新记分卡)

52. 为进一步扩大加强国家一级的问责范围，作为联合国发展集团性别平等特别工作组的成员，妇女署与联合国开发计划署(开发署)合作更新关于性别平等和增强妇女权能的联合国国家工作队绩效指标(即“记分卡”)，并将其与全系统行动计划(2.0)和新的联合国发展援助框架指南相协调。

53. 新记分卡结合了《2030年议程》的背景，涵盖规划和方案拟订、监测和评价、伙伴关系、领导力、性别架构和能力、资源以及成果这七大职能层面，并引入了一套新的18项绩效指标，旨在加强联合国性别平等主流化联合工作的成效。

54. 新的记分卡使用标准指标，应用共同评估标准，从而像行动计划一样允许进行区域比较和国别比较。新的自我评估方法还将加强联合国国家工作队的自主精神，并促进分阶段达到绩效要求的办法。

55. 新记分卡在六国试行。³⁵ 在紧跟联合国系统的全球趋势方面，初步成果表明联合国国家工作队在方案拟订与伙伴关系方面表现优秀，但与监测评价和资源追踪相关的方面尚需改进。

国家一级(经调整的《全系统行动计划》2.0)

56. 《行动计划》的经验表明它很容易适用于任何机构，包括地方和国家政府机构，而不论其任务为何。有鉴于此，妇女署与西亚经济社会委员会(西亚经社会)和阿拉伯国家的妇女机制一起，调整了《行动计划》框架，以协助该区域各国追踪衡量性别平等的进展状况，并在公共机构中建立《行动计划》问责制。约旦成为第一个正式通知西亚经社会承诺推出调整后的国家一级《行动计划》框架，并将于2017年进行测试。

四. 业务活动中的性别平等主流化

57. 关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第71/243号决议以先前决议为基础，并认识到《2030年议程》把性别平等作为一个独立目标并且维护其他目标中性别平等主流化原则。该决议重申了性别平等主流化的核心意义，特别提请注意促进性别平等的业绩管理和战略规划、性别分类数据的收集和使用、报告和资源跟踪，以及利用系统内各级(包括妇女署)的性别平等专长，协助把性别平等纳入共同方案拟订框架的主流。

³⁵ 埃及、印度、伊拉克、越南、乌干达和乌克兰。

58. 行政首长理事会核可了一套共同原则,以指导联合国系统执行《2030 年议程》的综合支助,这些原则除其他外承认性别平等和增强妇女权能是实现可持续发展目标的核心原则。理事会还制定了应对不平等和歧视问题的共同行动框架,为推动联合国系统各部门性别平等主流化注入了额外动力。

59. 因此,联合国发展集团为设计符合《2030 年议程》的新一代联合国发展援助框架制定了指南。该指南承认人权和性别平等为方案拟订原则,并指示联合国国家工作队确保通过清晰界定、按性别划分、促进实现可持续发展目标各项指标及具体目标的成果和产出,充分、持续地反映出这两项原则。

A. 利用综合共同国家方案编排,综合响应《2030 年议程》

联合国发展援助框架

60. 作为加强国家一级全系统整合、连贯和协调的关键驱动因素,联合国发展援助框架继续体现出对性别平等的日益重视。2016 年启动的 27 个联合国发展援助框架中,约 90%囊括至少一个促进性别平等和增强妇女权能的结果方面的成果,约有 75%借鉴了各自的共同国家评估结果。³⁶ 津巴布韦和马拉维的联合国国家工作队也制定了全面的性别平等主流化战略,以进一步指导和支持在共同方案拟订工作中系统地纳入性别元素。

61. 亚美尼亚、柬埔寨、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌拉圭的新一代联合国发展援助框架兼具执行可持续发展战略成果的按性别划分的干预措施和综合方针,凸显出卓有成效的发展需要多层面、综合性的解决方案。

62. 联合国系统综合支助可以应对《2030 年议程》互相关联的优先事项。例如,推动关于体面工作和经济增长的可持续发展目标 8 与实现关于良好的健康与福祉(可持续发展目标 3)、优质教育(可持续发展目标 4)、性别平等(可持续发展目标 5)和减少不平等(可持续发展目标 10)的目标具有内在联系。³⁷

联合方案

63. 联合方案还结合了联合国系统的任务和专业技能,以在农业、暴力侵害妇女、政治参与、增强经济权能、和平与安全以及气候变化等多个领域中执行关于性别平等和增强妇女权能的全球商定准则。2014 至 2015 年,关于性别平等的联合方案数量增加 25%,从 85 个增至 106 个,占全部 365 个联合方案的约 30%。2015 年,³⁸ 关于性别平等的联合方案数量超过了其他专题和部门领域的联合方案数量,这凸显出对性别平等在取得有效发展成果方面作用的广泛认可。⁴²

³⁶ 发展业务协调办公室,“2016 年联合国发展援助框架案头审查”。

³⁷ 联合国发展集团,“共同创造可能:为《2030 年议程》做准备”(2016 年),第 73 页。

³⁸ 同上,第 26 页。

64. 通过具有气候适应能力的农业方针，根据可持续发展制定的《加快在增强农村妇女经济权能方面取得进展的联合方案》为埃塞俄比亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔、尼日尔和卢旺达的 18 000 名妇女改善了经济机会，帮助她们维持生计，增强食品保障和营养。在埃及，妇女公民身份联合方案协助规划部向妇女发放了 181 868 张全国身份证，以促进她们参与政治选举，获得就业、医疗和其他社会服务。³⁹

支持各国履行国际报告义务

65. 支持各国政府履行向联合国人权机制报告的义务，是联合国系统加强共同方案拟订流程中规范方面与业务方面联系的另一重要领域。2015 年，67%的联合国国家工作队支持了普遍定期审议的准备、报告或后续落实工作，73%的联合国国家工作队促进了人权条约机构各项建议的后续落实工作，43%的联合国国家工作队促进了特别程序的互动交流。⁴⁰

66. 在危地马拉，联合国国家工作队支持了缔约国提交给消除对妇女歧视委员会和消除种族歧视委员会的报告的编制工作。为监测和跟进人权建议的落实情况，驻地协调员办公室和人权高专办将各项建议汇集在一个在线数据库。在厄立特里亚，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、开发署、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)支持了厄立特里亚全国妇女联盟起草缔约国向消除对妇女歧视委员会提交的第五次定期报告(CEDAW/C/ERI/5)的工作、秘书长关于审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》以及大会第二十三届特别会议成果文件的执行情况的报告(E/CN.6/2015/3)(即“北京+20”报告)、民事登记和生命统计系统报告以及第二个《国家性别平等行动计划》。这些报告将用于追踪国家对性别平等承诺的执行情况。

性别专题小组

67. 确保联合国国家工作队具有充足的性别平等能力，对将性别平等问题纳入业务活动至关重要，也是联合国问责制的重要组成部分。共有 97 个性别平等问题机构间工作组⁴¹ 向联合国国家工作队提供了政策、技术和能力建设方面的支持。

68. 在索马里，性别专题小组制定了性别平等问责制框架，以促进联合国综合特派团在与性别平等问题有关的领导、倡导、拟订方案和报告领域改进协同作用和协作。它还确保系统地将性别问题纳入新的国家发展计划。在斯里兰卡，性别专

³⁹ 资料来源：多伙伴信托基金：<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/RWF00>。参与的联合国组织包括国际农业发展基金、联合国粮食及农业组织、妇女署和世界粮食计划署。

⁴⁰ 联合国发展集团，“共同创造可能：为《2030 年议程》做准备”（2016 年），第 38 页。

⁴¹ 联合国发展集团信息管理系统(2016 年)。这些工作组包括性别专题小组、性别与人权小组以及联合国发展援助框架成果小组。

题小组编写了指导文件，以确定各可持续发展目标下为促进性别平等所需开展的重要政策干预措施。联合国国家工作队通过该指导文件支持该国的可持续发展理事会。

69. 区域性联合国发展集团的性别平等问题小组还加强了性别平等主流化的努力，巩固了国家一级协调机制性别专题小组的能力。在非洲西部和中部，38名协调人接受了共同国家方案编排流程的性别平等主流化培训，获得了知识和技能，以便主导关于2017年待制定16个联合国发展援助框架性别平等相关优先事项的机构间讨论，并提供相关信息。

70. 拉丁美洲和加勒比地区以及欧洲和中亚地区的区域性联合国发展集团建议性别平等专题小组制定一项倡导双轨办法的性别平等主流化战略，指导促进性别平等的联合国发展援助框架和共同预算框架的制定。

B. 横跨发展、和平与安全 and 人道主义各个支柱的性别平等主流化

71. 应对人道主义危机和和平与安全问题，对于实现可持续发展目标至关重要。然而，对这些领域的性别平等关注一向薄弱。2015年，妇女署在68个国家开展了和平、安全与人道主义行动。⁴² 然而，在116个汇报上述领域进展情况的联合国国家工作队中，只有32个工作队采取了应对性别平等问题的行动。⁴³

减少人道主义与灾害风险

72. 特别关注加强卫生部门的能力和危机响应，尤其是在规划协调巴巴多斯、不丹、厄瓜多尔和冈比亚等国的孕产妇医疗救生、性暴力和性别暴力以及(或)艾滋病毒服务领域。在不丹以及拉丁美洲和加勒比地区，联合国国家工作队为卫生专业人员和人道主义专家提供了关于生殖健康最低初步成套服务的培训，这是一套在人道主义危机爆发时为应对生殖健康需求所需开展的关键协调行动。

73. 联合国国家工作队还报告称，通过重点关注复原力问题和“重建得更好”方针，在弥合人道主义和发展的鸿沟上继续取得进展。然而，很少有人注意到国家工作队将性别平等纳入上述过程中的努力。在秘鲁，作为人道主义国家工作队支持政府加强厄尔尼诺现象监测工作的一部分，人道主义事务协调厅、人口基金和儿基会协助该国妇女和弱势群体事务部起草应急规划流程，并制定战略和计划。斯威士兰的联合国国家工作队支持了灾难风险管理路线图(2015-2017年)的制定工作，该路线图纳入了性别、性和生殖健康以及艾滋病毒和艾滋病问题。

⁴² 妇女署向执行局提交的报告，2016年。

⁴³ 联合国发展集团协调成果战略摘要，2015年。

建设和平与和平行动

74. 在建设和平领域，缅甸的联合国国家工作队与政府和民间社会合作，在全国停火协议和政治对话框架中将性别平等和妇女权利纳入主流。联合国机构借助建设和平支助办公室的资金，与国家和区域政府、社区组织以及妇女青年网络携手合作，建设及时满足需求的国家政府，并增强妇女青年作为重要和平行动者和合作伙伴的权能。在乌干达，开发署和妇女署支持了区域协商会议的召开，这些会议确保将性别和青年问题纳入国家建设和平和冲突转化政策制定进程中。

75. 2015 和 2016 年，和平行动的性别架构得到显著加强。维持和平行动部在总部新增一名军事性别平等问题顾问，并向几个特派团派遣军事性别平等问题顾问，以确保军事规划处编制的文件加入性别视角。⁴⁴ 高级顾问目前领导着所有八个多层次维和特派团的性别平等问题股，所有八个传统维和特派团均增加了性别平等问题协调人一职。⁴⁵

76. 联合国建设和平委员会通过了一项性别平等战略，成为第一个具有该战略的政府间机构。⁴⁶ 该战略预计将促进委员会加强建设和平中的性别平等相关工作，确保妇女及女童机构和话语成为有效建设和平努力的关键组成部分。

C. 重视妇女和女童的作用

77. 提供和编制按收入、性别、年龄、种族、族裔、移徙身份、残疾状况、地理位置等变量分列的优质、方便、及时和可靠的数据，对加强各级性别平等主流化举措仍有关键意义，也对性别平等和增强妇女权能的进展评估至关重要，尤其是在以促进性别平等的方式落实《2030 年议程》的背景下。但目前，近 80% 的可持续发展目标性别平等指标不是缺乏数据，就是没有公认的衡量标准，⁴⁷ 这给多个国家的统计系统提出了重大难题。

78. 为阿尔巴尼亚、孟加拉国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多和格鲁吉亚等国国家统计系统的战略技术支持确保了数据编制、分析和公布工作的性别平等主流化，增加了可供国家和国际监测的有关性别状况统计数据的来源。应萨尔瓦多政府要求，联合国国家工作队协助设立了统计与普查总局办公室，下辖一个性别平等问题管理股和一个性别平等观察部门，以编制性别状况统计数据。在格鲁吉亚，开发署、人口基金和妇女署起草提案，建议政府将可持续发展目标 5 的指标和具体目标纳入国家计划，该提案随后得到通过。

⁴⁴ 见秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2016/822)，第 25 段。

⁴⁵ 同上，第 83 段。

⁴⁶ 同上，第 46 段。

⁴⁷ 妇女署旗舰方案，“为询证本地化改进性别状况统计数据”摘录。

79. 加勒比共同体秘书处在制定和核可符合性别状况最低指标集的性别平等指标集方面也获得了支持。这些指标正在多米尼克国、格林纳达、牙买加和苏里南试行，以监测《2030年议程》性别平等承诺的落实情况。

80. 为缩小关键性别状况数据的差距，妇女署“重视每名妇女和女童作用(2016-2020年)”旗舰方案⁴⁸与各国政府特别是国家统计局、区域委员会、国际机构、私人基金会、民间组织和学术机构合作，试图改进管辖性别状况数据和统计数据编制工作的政策和实务。

五. 差距和挑战

81. 联合国系统继续在加强性别平等和增强妇女权能领域的全系统一致性和问责制方面取得进展。然而，如要实现《2030年议程》的宏伟目标，那么，进展的步伐依然缓慢、不平衡、不充分，特别是在实现性别平等、增强所有妇女和女童的权能(可持续发展目标 5)这一独立目标和其他与性别平等相关目标与具体目标方面。

82. 在体制和业务上的性别平等主流化工作仍然缺乏足够的人力和财政资源，难以在性别平等部门之间、包括区域和国家一级性别专题小组之间开展有效协调和综合联合行动。缺乏全系统、协调一致的性别平等标码来追踪性别平等工作的财政款项分配和支出情况，限制了联合国系统查明资源差距、致力于具体目标的能力。如前所述，75%的实体报告称资源达不到任务所需，难以推动取得按《全系统行动计划》衡量的进步。

83. 在联合国国家工作队一级，许多联合国发展援助框架仍显示出对性别平等的挑战、基于权利的方法或按性别分列的数据缺乏理解，难以应对不平等和歧视的深层次原因。此外，这些框架很少体现性别平等主流化的双轨办法，即既含有专门的性别平等成果，又在其他各项成果领域纳入性别视角。

84. 同样，人道主义和建设和平对策并未始终如一地体现全面了解危机对性别的影响，或是未能在塑造本地和国际解决方案时充分调动妇女和女童的领导和参与。⁴⁹如果这些差距不得到解决，就无法实现有益妇女人权、增强妇女权能、促进妇女对政治、经济和社会发展平等参与的长期社会变革。

85. 按性别、族裔、年龄、残疾状况和其他交叉因素分列的全国数据有限，这也制约了联合国系统合理制定有实证依据的政策和方案、应对不平等的能力以及在《2030年议程》背景下审查、跟进性别平等目标和具体目标进展情况的能力。

⁴⁸ 这项全球性举措获得了澳大利亚、爱尔兰、美国政府以及比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会的支持。

⁴⁹ 见秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2016/822)第19段。

六. 结论和建议

86. 20 年来，⁵⁰ 联合国各实体通过性别平等主流化来实现性别平等，增强妇女权能。借助性别平等主流化，性别视角已逐渐融入各组织职能，如规划和政策制定、研究、宣传、立法、资源分配、监测和评价。会员国在政府间协定中不断延长和重申性别平等主流化任务，并在《2030 年可持续发展议程》中赋予其更大的目标和动力。

87. 因此，作为一项战略，性别主流化将继续支持联合国系统和会员国在所有层面认识并优先对待妇女和女童性别平等与增强权能，包括机构内、部门内以及发展与人道主义规划战略中。它的有效实施可以弥补长期的投资不足问题，为妇女和女童促成领域内部和领域之间的变革。

88. 在发展、和平与安全及人道主义行动这联合国几大支柱内部和之间开展的工作，为政策和方案的性别平等主流化提供了额外的立足点。

89. 执行《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》所取得的重要进展，反映出联合国各实体致力于性别平等主流化，愿意让自身和整个联合国系统对改善业绩负责。下一代的问责制框架将于 2018 年推出，它将巩固和深化这些成果。

90. 联合国国家工作队和性别问题专题小组将通过共同国家方案拟订程序，继续推动性别平等主流化和性别平等工作。联合国发展援助框架和其他联合方案的编制仍然是通过协调综合手段开展性别平等主流化、交付性别平等成果的战略起点。在这方面，妇女署在其开展方案的国家发挥重要作用，为联合国发展系统提供指导。

91. 鉴于上述情况，经济及社会理事会不妨请包括专门机构、基金和方案在内的联合国系统：

(a) 加快将性别平等纳入政策和方案的主流，支持在全球、区域和国家层面以促进性别平等的方式执行《2030 年可持续发展议程》；

(b) 加倍努力，在《全系统行动计划》执行的最后一年达到它的要求，并进行汇报；

(c) 自 2018 年起开始实施新的《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》(《全系统行动计划 2.0》)，该计划内容包括将性别平等主流化及其问责制与《2030 年可持续发展议程》的背景相结合，并开始汇报成果；⁵¹

⁵⁰ 经济及社会理事会关于将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案主流的第 1997/2 号商定结论。

⁵¹ 这符合联合国系统行政首长协调理事会性别平等与增强妇女权能政策的决定(CEB/2006/2)。

(d) 自 2018 年起开始实行新的联合国国家工作队问责制框架，这是与《行动计划》一致的联合国国家工作队记分卡；

(e) 加强性别平等问题专家和性别平等协调中心之间的协作和协调网络，确保在发展、和平与安全及人道主义行动这联合国几大支柱间以及联合工作和综合规划流程中系统地开展性别平等主流化；

(f) 最好以通过全面战略的形式加强关注妇女的平等代表，途径包括按照《消除对妇女一切形式歧视公约》第四条的规定，系统地实行暂行特别措施；以及制定妇女任用比例的量化目标，加强对高级管理人员的问责；

(g) 协调性别平等标码系统，以协助联合国系统制定和达到财政基准，并结合联合国发展援助框架共同预算框架背景，了解性别平等和增强妇女权能方面的资源缺口；

(h) 投入与企业申明的性别平等与增强妇女权能承诺和《2030 年议程》性别平等宏伟目标相称的充足财政和人力资源，包括为所有工作人员提供性别平等和增强妇女权能(包括性别平等主流化和分析)方面的强制性培训；

(i) 确保联合国发展援助框架或同等框架通过专门的性别平等成果以及将性别平等纳入其他所有与可持续发展有关的成果领域，体现性别平等主流化的双轨办法；

(j) 提供明确的授权、职能和资源，确保为包括性别平等专题小组或类似小组在内的国家一级协调机制赋予充分权能，向联合国国家工作队改善性别平等主流化工作提供战略支助和建议；

(k) 确保联合国发展集团继续指导和支持联合国国家工作队将性别平等观点纳入联合国发展援助框架，确保所有区域性联合国发展集团制定和保持关于性别平等主流化的专门知识，并向联合国国家工作队提供综合、协调的支持；

(l) 应会员国要求，支持调整《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》，以促进国家机构的性别平等主流化和问责制，包括与可持续发展目标相关部门对应的国家机构；

(m) 应会员国要求加强国家统计能力，促进编制按性别和其他相关因素分列的性别状况统计信息和数据，为此增加技术和财政援助，提高各部门在编制、分析和利用高质量性别状况统计数据方面的协作；

(n) 在经济及社会理事会 2018 年届会上报告上述所有方面的进展情况。